



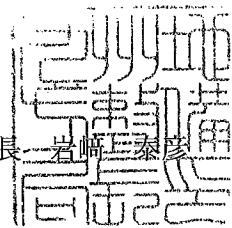
国九整計建第 25 号
平成 26 年 5 月 29 日

審査庁

国土交通大臣 太田 昭宏 殿

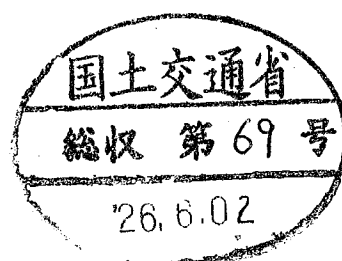
処分庁

九州地方整備局長 岩崎 泰彦



弁 明 書

平成 25 年 9 月 6 日付け官報告示第 157 号で、九州地方整備局長（以下「処分庁」という。）が長崎県及び佐世保市に対し行った土地収用法（以下「法」という。）第 20 条の規定に基づく事業の認定（以下「本件処分」という。）に対して、（以下「審査請求人」という。）からの平成 25 年 10 月 7 日付け審査請求について、下記のとおり弁明する。



記

第一 弁明の趣旨

「審査請求人の審査請求はこれを棄却する。」との裁決を求める。

第二 審査請求が行われるまでの経過

- (1) 処分庁は、平成 21 年 11 月 9 日付けで長崎県から申請のあった「二級河川川棚川水系石木ダム建設工事並びにこれに伴う県道、町道及び農業用道路付替工事」（以下「本件事業」という。）に係る法第 18 条第 1 項の規定に基づく事業認定申請書を受理した。
- (2) 処分庁は、法第 24 条に基づき平成 21 年 12 月 1 日付けで川棚町長に事業認定申請書及び添付書類を送付した。川棚町長は、平成 21 年 12 月 7 日に公告し、12 月 21 日までの 2 週間縦覧に供した。
- (3) 法第 25 条に基づく意見書が 190 通提出され、また、法第 23 条に基づく公聴会の開催請求が 80 通提出され、処分庁は、平成 25 年 3 月 22 日及び 3 月 23 日に長崎県東彼杵郡川棚町において公聴会を開催し、起業者を含め 20 組が、公聴会において意見を述べた。なお、起業者及び公述人の意見は、公聴会議事録のとおり。
- (4) 処分庁は、意見書及び公述人の意見に対する起業者の見解を求め、法第 25 条の 2 に基づき社会資本整備審議会の意見の聴取を行い、事業認定申請書類を慎重に審査した結果、本件事業は法第 20 条の各号のすべてを充足すると判断し、法第 26 条第 1 項の規定に基づき、平成 25 年 9 月 6 日付け官報に起業者の名称、事業の種類、起業地、事業の認定をした理由及び図面の縦覧場所を告示した。
- (5) 平成 25 年 10 月 7 日付けで審査請求人から審査庁国土交通大臣に対し、本件処分に対する行政不服審査法に基づく審査請求があった。

第三 審査請求人の主張に対する弁明について

処分庁は、起業者による事業認定申請について、法第 20 条各号の要件を満たしているかどうかを審査し、事業認定の可否を判断している。本審査請求に係る事業認定申請についても、処分庁は、法第 20 条各号の要件をすべて充足すると判断されるため、事業の認定をしたものであり（詳細は事業認定理由、意見書及び公聴会における主な反対意見の要旨と当該意見に対する事業認定庁の見解とを併記した意見対照表（以下「意見対照表」という。）及び社会資本整備審議会公共用地分科会資料（以下「社整審資料」という。）参照）、同認定の処分には何ら違法はない。

以下、審査請求人の主張に対する処分庁の見解を述べる。

審査請求人は、

I はじめに

本件石木ダム建設事業は、その事業目的である「治水」「利水」のいずれの面においても全く合理的な理由・根拠がないばかりか、不利益しかもたらさない。よって、本件事業を認めることが出来ない。

本事業認定が不当であることを簡単に箇条書きに整理する。

○ 事業認定審査以前の問題がまったく考慮されていない。

① 当該事業が受益予定住民から要望されている実態がない。

② 国土交通大臣から長崎県への下記通知が無視されている。

「石木ダムに関しては、事業に関して様々な意見があることに鑑み、地域の方々の理解が得られるよう努力することを希望する」

○ 事業認定庁による事業認定審査に係る実質的な検証が一切行われていない。

1) 当該事業がもたらす公共の利益はないにもかかわらず、認定庁は検証を怠っている。第20条3号要件

① 治水目的：石木ダムは川棚川氾濫防止には役に立たない。

② 利水目的：佐世保市の水需給は充分足りている。今後とも水需要が増加する見込みはないので、新規水源開発はまったく不要

③ 正常な河川機能維持：川棚川の正常な河川機能維持流量は既に満たされている。

2) 当該事業がもたらす下記不利益がまったく考慮されていない。第20条3号要件

① そこに居住する13世帯約60人の生活と生活の場を奪う。

② 周辺住民の心のよりどころとなっている「ホタルの里」を喪失させるなど、地域の自然環境とそれを支えている地域の諸システムを破壊する。

③ 受益予定者および納税者に、まったく必要性のない同事業に関する負担を強いる。

④ それを拒否されると佐世保市水道事業は破綻を来す。第20条2号要件

⑤ 5年後の再評価時に水需要が更に低下していて石木ダムへの水源開発事業への補助金がつかなくなる。第20条2号要件

3) 当該事業に緊急性は全くない。第20条4号要件

以下、各論に入る。

II 事業認定審査以前の問題がまったく考慮されていない。

公共事業の基本は、その事業の受益予定者からの明確な要望があることである。

また、事業決定と事業推進には、事業者・受益予定者とされている関係住民・その事業によって何らかの影響を被る人との間で情報が共有・公開され、徹底した討議・検証による合意形成（説明責任の履行）が保障されていなければならない。

1) 当該事業が受益予定住民から要望されている実態がない。「石木ダム建設促進佐世保市民の会」は官製の市民団体

「石木ダム建設 事業認定申請 実施を 市民団体が県に陳情へ」というような記

事を見かけることがよくある。少し読むと市民団体名は常に「石木ダム建設促進佐世保市民の会」である。

【水道局】部長宣言 2011 から 2013 に見るように、「石木ダム建設促進佐世保市民の会」はもとより、石木ダム建設促進川棚町民の会とも連携した活動を行います。」と毎年水道部長が宣言している。

「石木ダム建設促進佐世保市民の会」とはどのような会なのであろうか？

佐世保市は「石木ダムは市民の願い」とし、同市のホームページには下記のように同会「石木ダム建設促進佐世保市民の会」と協力しながら佐世保市民の世論形成を行っている旨が記載されている。

「石木ダム建設促進佐世保市民の会は、佐世保市の水資源確保のため、石木ダム建設の早期実現を促進するために各種活動を行っている市民団体です。佐世保市では、市民の会と協力しながら、石木ダム建設について市民の理解を深めるための活動を行っています。」

しかしながら、「石木ダム建設促進佐世保市民の会」の実態は以下に示すように佐世保市丸抱えの官製団体である。「石木ダムは市民の願い」は佐世保市が造り上げた虚像でしかない。

「石木ダム建設促進佐世保市民の会」が佐世保市官製の団体である証拠

何と言ってもその第一は、同ホームページの同ページに ― お問い合わせ ― 企画部政策経営課と同会の事務局を企画部政策経営課が担っていることを自ら示していることである。

次に、同会の予算が添付資料 1 石木ダム建設促進佐世保市民の会平成 24 年度予算書に示すように、実質上、市助成金のみで賄われていることである。

これら 2 点から、「石木ダム建設促進佐世保市民の会」が佐世保市官製の団体であることは明白である。

残念ながら石木ダム建設事業は受益予定者からの明確な要望もなく、説明責任の履行もないままに、いわば行政側の独善によって進行してきた。その象徴的事例を記す。

2) 国土交通大臣から長崎県への下記通知が無視されている。

「石木ダムに関しては、事業に関して様々な意見があることに鑑み、地域の方々の理解が得られるよう努力することを希望する」

この通知は、国土交通省が長崎県からの「石木ダム事業有利」とする石木ダム検証検討結果を受けた上で補助事業として継続する方針を決めた際の国土交通大臣から長崎県への通知である。この通知が出された背景に、長崎県からの「石木ダム事業有利」とする石木ダム検証検討結果について諮問を受けた「今後の治水対策のあり方に関する有識者会議」の審議において委員からこの事業に対する疑義が出されたことから、「付帯意見」としてあつかったことがある。

長崎県・佐世保市共に、地域住民から出された「石木ダム事業を前提としないゼロに戻った石木ダムの必要性についての公開討論」要請に応じることなく、ただただ、「事業を理解頂く」の一点張りであった。

このような状況の中での事業認定である。国土交通大臣の通知の意図を完全に

無視して事業認定がなされた。
旨主張する。

しかしながら、

意見対照表Ⅶ11のとおり、石木ダム建設促進佐世保市民の会は、佐世保市の29の主たる団体で構成され活動を行っている。認定庁としては、市民の会に対する反対意見も踏まえ、認定庁として検討・検証等を行い、処分時において意見対照表のとおり事業認定処分の可否を判断したものである。なお、石木ダム建設促進の要望については、平成21年度及び平成25年度参考資料「要望書等について」のとおり、川棚町民、長崎県議会及び佐世保市議会等からの要望書等も確認している。

また、起業者や関係行政機関において、法定のもの以上に本件事業に関する説明の機会を確保し、地域住民等の理解を得ながら事業を実施することは望ましいが、その一方、起業者は、予め土地収用法に定める説明会を開催しており、かつ、事業認定は、同法第20条各号の要件に照らして判断するものであって、本件については事業認定理由のとおり、同法第20条各号の要件を充足していると判断されるため、事業の認定をしたことは、法律上何ら問題はない。

審査請求人は、

Ⅲ 事業認定庁による事業認定審査に係る実質的な検証が一切行われていない。

土地収用法第20条3号の「事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与することであること」という要件は、いわゆる「日光太郎杉事件」に関する東京高裁昭和48年7月13日判決が以下の通り判示している。

「その土地が事業の用に供されることによって得られるべき公共の利益と、その土地が事業に供されることによって失われる利益（この利益は私的なもののみならず、時としては公共の利益も含む）とを比較した結果前者が後者に優越するものと認められる場合に存在する」

そしてその判断にあたっては、以下の要素の総合判断が必要であるとされている。

「本件事業認定にかかる事業計画の内容、右事業計画が達成されることによってもたらされる公共の利益、右事業計画策定及び本件事業認定に至るまでの経緯、右事業計画において収用の対象とされる本件土地の状況、その有する私的公共的価値等の諸要素、諸価値の比較衡量」

本件は、上記の観点で見たとき、およそ土地収用法第20条3号の「事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与することであること」という要件を満たすものではない。

旨主張する。

しかしながら、

本件事業認定理由のとおり、本件事業においても必要な要素を総合的に判断した上で、得られる公共の利益と失われる利益を比較衡量し、その結果、得られる公共の利益が失われる利益を優越すると判断したもので、問題ないと認められる。

審査請求人は、

ここでは、土地収用法第20条3号要件を主とし、同2号要件、4号要件についても当該事業は満たしていないことを述べる。

- 1) 当該事業がもたらす公共の利益はないにもかかわらず、認定庁は自らの検証を行わずに起業者の言い分を追認している。第20条3号要件抵触

石木ダムには、治水目的として川棚川山道橋下流域の氾濫防止、利水目的として佐世保市水道の水源開発4万m³/日、正常な河川機能維持を持たせている。しかし、これらの目的は以下詳述するように、すべて破綻している。

I 治水目的

☆石木ダムの建設では近年最大の洪水「1990年7月洪水」が再来した場合の浸水被害を防ぐことができない

- 1) 治水計画を策定する上で最も重要な課題は、近年に実際に起きた洪水が再来した場合に氾濫を確実に防止できるようにすることである。ところが、石木ダムの建設を中心とする川棚川水系河川整備計画では近年最大の洪水「1990年7月洪水」が再来した場合、浸水被害を防ぐことができない。
- 2) 1990年洪水の水位は当時においても堤防高を十分に下回っていた。それにもかかわらず、川棚川下流部で浸水被害が起きたのは川棚川からの越流ではなく、野口川等の支川の氾濫、内水氾濫があったからである。
- 3) 石木ダムの効果は川棚川の水位を下げることであるから、石木ダムではこのような支流の氾濫や内水氾濫を防ぐことができない。それにもかかわらず、長崎県が県民に示した石木ダムの検証資料では1990年7月洪水の氾濫写真が掲載され、あたかも石木ダムによってその水害を防ぐことができるような幻想を与えている。これは県民を欺く虚偽の宣伝である。
- 4) 川棚川最下流部（川棚橋から河口までの約600mの区間）は平常時の水位から1.5m程度の高さの地盤に建物が建ち並んでおり、1990年7月洪水でも右岸側で浸水被害があったが、港湾管理者の管理範囲ということで、河川改修の計画さえなく、洪水氾濫の危険性が放置されている。
- 5) 川棚川流域の浸水を防止するために早急に取り組むべきことは次の3点であり、石木ダムの建設ではない。
 - ① 川棚川下流部の野口川等の支川氾濫、内水氾濫を防止する対策
 - ② 河口近くの最下流部（川棚橋から河口までの約600mの区間）の堤防整備
 - ③ 川棚川全体の河床の掘削

旨主張する。

しかしながら、

起業者は、川棚川水系の治水対策として、事業認定理由及び社整審資料「事業の概要」10ページのとおり、河川法第16条に基づき平成17年11月に「川棚川水系河川整備基本方針」を定めている。また、河川法第16条の2に基づき、平成19年3月に策定し、平成21年3月に変更した「川棚川水系河川整備計画」により、年超過確率1/100規模の降雨を対象に、既存の野々川ダムと石木ダムによる洪水調節及び河道改修で対応することとしている。同計画は、平成25年度参考資料「基本高水ピーク流量の

決定について」14ページのとおり、過去の主要洪水を対象とした基本高水計算モデルにおいて基本高水流量が最も大きかった昭和42年洪水を基準に基本高水流量を決定しているが、同洪水の山道橋におけるピーク流量は約1,400 $\text{m}^3/\text{秒}$ であり、平成2年7月洪水を約550 $\text{m}^3/\text{秒}$ も上回っている。また、平成2年7月洪水では、川棚川本川の水が堤防を越えることによる外水被害があったことも、外水の形跡の写真等によって確認されている。さらに、同計画によって洪水時の川棚川の水位が低下すれば、支川から川棚川本川への水の流入量が増えるため、支川の氾濫等による被害の軽減も期待される。

この川棚川の治水対策については、社整審資料「事業の概要」34ページのとおり、起業者は川棚川の治水対策として、石木ダム案のほか、河道改修、遊水地、放水路の3案について比較検討をしており、社会的、技術的、経済的な面を総合的に考慮した結果、石木ダム案が最も合理的であると認められる。また、社整審資料「意見対照表に関する説明」27ページのとおり、起業者は石木ダム建設事業のダム検証において、既存ダムの有効活用など、26案について概略検討を行い、本件申請案の他、堤防嵩上げ、河道掘削など川棚川の治水対策として実現可能な8案について、「安全度」、「コスト」、「実現性」、「持続性」、「柔軟性」、「地域社会への影響」、「環境への影響」の詳細評価を行った結果、総合的に判断すると石木ダムが優位であるとの評価結果を得ている。

河口部については、意見対照表Ⅰ(5)4のとおり、河川としての改修計画はないが、港湾管理者である長崎県において、川棚港自然災害防止工事として測量等の調査を実施している。

審査請求人は、

☆石木ダムは川棚川の治水対策として不要なものである

- ① 川棚川の治水安全度を下流側 1/100 とすることによって、石木ダムが必要とされているが、それは、仮想の時間雨量分布から求めた 1/100 計算流量 1,400 $\text{m}^3/\text{秒}$ (山道橋) を前提としているからである。戦後最大で 1/100 規模である 1948 年 9 月洪水の実績流量は実績雨量から見て、1,200 $\text{m}^3/\text{秒}$ 以下と推測されるので、石木ダムなしで対応することが可能であり、1/100 規模でも実績流量ならば石木ダムは計画し不要となる。
- ② 1/100 の目標流量 1,400 $\text{m}^3/\text{秒}$ は科学的な根拠が希薄な過大な値であって、それが起きる確率は 1/100 よりかなり小さい。
- ③ さらに、石木ダムがなくても、河道整備さえ計画通りに行えば、1,400 $\text{m}^3/\text{秒}$ の洪水がたとえ到来しても、川棚川の下流部では洪水位は堤防の天端から概ね 40～50 cm 下にとどまるから、実際には氾濫する危険性はない（港湾管理者の管理範囲である最下流区間を除く）。また、掘り込み河道であるから、河川管理施設等構造令が求める安全度は確保される。
- ④ 川棚川の治水安全度は上流域 1/30、下流域 1/100 で、下流域 1/100 のために石木ダムが必要とされているが、実際には上流域が 1/30 であるのに、下流域を 1/100 とする理由がない。それは、川棚川流域の人口は上流域の方が下流域よ

りも圧倒的に多いからである。石木ダム計画があるから、石木ダムを位置付けるために石木川合流点下流域の治水安全度を 1/100 にしているだけのことなのである。

- ⑤ 以上のように石木ダムは川棚川の治水計画として無用のものである。石木ダムの建設は河川予算をいたずらに浪費し、本来進めるべき治水対策をなおざりしてしまうので、そのダム計画を直ちに中止する必要がある。

旨主張する。

しかしながら、

①②について、起業者は、川棚川水系の治水対策として、前述のとおり、河川法第 16 条及び第 16 条の 2 に基づき、平成 17 年 11 月に「川棚川水系河川整備基本方針」を策定し、また、平成 19 年 3 月に策定し、平成 21 年 3 月に変更した「川棚川水系河川整備計画」において、年超過確率 1/100 規模の降雨を対象に、基準地点山道橋における基本高水のピーク流量を 1,400 m³/秒とし、このうち既存の野々川ダムと石木ダムにより 270 m³/秒の洪水調節を行い、基準地点山道橋での計画高水流量を 1,130 m³/秒としている。

③について、川棚川の治水対策は、前述「Ⅰ 治水目的」及び①②のとおり「川棚川水系河川整備基本方針」「川棚川水系河川整備計画」により、年超過確率 1/100 規模の降雨を対象に、既存の野々川ダムと石木ダムによる洪水調節及び河道改修で対応することとしている。なお、河川の堤防は、河川管理施設等構造令第 20 条第 1 項で「堤防の高さは計画高水流量に応じ、計画高水位に次の表の下欄に掲げる値を加える値以上とするものとする。」と定められており、改定解説・河川管理施設等構造令（116 ページ）において、「堤防は計画高水流量以下の流水を越流させないように設けるべきものであり、洪水時の風浪、うねり、跳水等による一時的な水位上昇に対し、堤防の高さにしかるべき余裕をとる必要がある。また、堤防にはその他洪水時の巡視や水防活動を実施する場合の安全の確保、流木等流下物への対応等種々の要素をカバーするためにもしかるべき余裕の高さが必要である。」、また、「掘込河道にあっても、一般には 0.6m 程度の余裕高を確保するものとされている。」旨記載されており、起業者が余裕高を考慮した計画は妥当であると認められる。

④について、治水安全度は、意見対照表Ⅰ(3)2 及び社整審資料「意見対照表に関する説明」5 ページのとおり、川棚川水系河川整備計画において、計画規模を想定氾濫区域内の人口・資産等がより大きい下流域を 1/100、より小さい上流域は 1/30 とする計画としている。なお、想定氾濫区域内の人口に関しては、石木川合流点下流域は、上流の 2 倍である。

⑤については、これまでに述べたとおり、川棚川水系の治水対策については、妥当と認められる。

審査請求人は、

Ⅱ. 利水目的

佐世保市水道が石木ダムに求める必要量 40,000 m³/日は、2017 年度の水需要予測値（1 日最大取水量）117,000 m³/日と、安定水源水量とされている 77,000 m³/

日の差から求められたものである。しかし、実際には次に述べるように将来の水需要 117,000 m³/日は実績の傾向を無視したきわめて過大な値であり、また、実際に佐世保市が利用できる水道水源は 77,000 m³/日よりはるかに大きく、石木ダムがなくても、将来とも水需給に不足をきたすことはない。

☆佐世保市水道の需要は減少し続けており、将来とも増加傾向に転じることはない

○佐世保市水道の水需要の実績は確実に減少傾向になっている。一日最大配水量（佐世保地区）は 1999 年度が 101,150 m³/日であったが、次第に減少して 2010 年度は 82,350 m³/日となり、この 11 年間に 2 万 m³/日近くも減ってきている。

○一人当たり生活用水は 2000 年代前半に増加がストップし、最近では漸減傾向になっている。水洗トイレや洗濯機などの水使用機器は節水型であることが重要なセールスポイントとなり、より節水型のものが開発され、次第に普及していくので、一人当たり生活用水が市予測のように今後増加し続けていくことはありえない。

○業務・営業用水も工場用水も実績は 2000 年度頃から減少傾向になってきている。この減少傾向はリーマンショックの前から続いてきており、一時的な経済の落ち込みによるものではなく、構造的ものであるから、市予測のように今後増加し続けていくことはありえない。

○佐世保地区の人口、給水人口は 2000 年代になってから漸減傾向になってきており、今後も国立社会保障・人口問題研究所の推計によれば、佐世保市の人口は減少傾向が続き、縮小の一途を辿っていく。

○水需要の実績の傾向と人口の今後の推移を踏まえて、佐世保市水道の将来の水需要（一日最大配水量）を合理的に予測すると、十分な余裕を見ても、2017 年度で 9 万 m³/日程度にとどまる

○佐世保市水道の漏水防止対策はひどく遅れている。2007 年度の佐世保市水道の有収率 83.6%は全国の給水人口 10 万人以上の大規模水道事業体（215）の中で 201 位と、最下位に近い。佐世保市が他都市並みに漏水防止対策に力を注いで、有収率の一層の向上を図れば、将来の水需要を上記の合理的な予測値より小さな値にすることができる。

旨主張する。

しかしながら、

審査請求人が記載している「一日最大配水量」の定義は不明であるが、起業者は、「水道施設設計指針 2012」に基づき、計画給水量の一般的な算定の手順に従い、（計画）一日最大給水量を算定している。起業者は、水の安定供給の確保の観点から「水道施設設計指針 2012」に基づいて適切な数値を採用して一日最大給水量を算定している。

意見対照表Ⅱ(3)5～10及び平成25年度参考資料「佐世保市水道用水計画について」2～16 ページのとおり、起業者は、給水人口について、平成 22 年度の国勢調査結果をもとにしたコーホート変化率法（第 6 次佐世保市総合計画の推計手法）を用いて人口の将来値を推計した上で算出しており、今後も減少傾向を続けるものと予測し

ている。一方、生活用原単位については、渇水による強い影響を受けた年度を除けば、その他の年度は回復傾向にあるとしていることから、「水道施設設計指針 2012」32 ページに基づき相関の取れた時系列傾向により予測を行っている。その結果、給水人口は減少するものの、生活用原単位の回復に伴い生活用水量はほぼ横ばいの予測をしており、このような一連の推計は問題ないものと考えられる。また、節水機器の普及に関しては、意見対照表Ⅱ(3)5～10のとおり、平成19年度の再評価においては、要因分析で節水機器の影響を考慮しており、更に、平成24年度の再評価においては、実績を基に時系列分析を行ったものであり、起業者の水需要予測は問題ないものと考えられる。

なお、このような予測の妥当性については、社整審資料「法第22条意見徴収」のとおり、専門の学識経験者の意見を求めて確認している。

業務営業用水の予測について、意見対照表Ⅱ(3)15、16及び社整審資料「意見対照表に関する説明」16ページのとおり、平成24年度の再評価では、大口の米軍・自衛隊については、業務の性格上、万が一の災害等に適切に対応するために過去の実績の最大値を採用している。また、小口（大型テーマパークも含む）については、観光関連の企業が占める割合が高く、観光客の増減と使用水量との相関があるとし、要因別分析により観光客数を用いて需要予測を行ったものであり、起業者の水需要予測は問題ないものと考えられる。

更に、工場用水のうち大口需要の予測について、意見対照表Ⅱ(3)18及び社整審資料「意見対照表に関する説明」17ページのとおり、工場用水の大部分を占めている需要者である造船企業が、経営方針を従来の新造船事業中心から修繕船事業中心に転換することによる需要を見込んでおり、工場用水の小口需要の予測については、過去20年の平均値に備えるとしている。更に、工場用水の新規需要予測は、具体的な水量が示されているものを見込んだものであり、起業者の水需要予測は問題ないものと考えられる。

なお、このような予測の妥当性についても、社整審資料「法第22条意見徴収」のとおり、専門の学識経験者の意見を求めて確認している。

以上、これらの意見の予測は、審査請求人が独自に推計したものと認められるが、前述(1)及び上記で述べたとおり、起業者は、水の安定供給の確保の観点から「水道施設設計指針 2012」に基づいて適切な数値を採用して一日最大給水量を算定しており、問題はないと考えられる。

なお、起業者は、意見対照表Ⅱ(2)1及び社整審資料「意見対照表に関する説明」10ページのとおり、従前から漏水対策に取り組んでおり、昭和49年から老朽管の更新事業を継続的に行っており、従来からの音聴棒による夜間漏水調査と併せて、近年では高水圧地区への減圧対策や夜間最小流量把握とピット設置による漏水調査の効率化などを進め、当初、15,000 m³/日以上あった漏水を、平成23年度では6,685 m³/日にまで減少させている。今後も漏水対策等継続することとしているが、近年に合併した北部地区への対策強化や既存施設の老朽化対策の必要性等も踏まえ、平成36年度の有効率の目標を92.5%としている。漏水対策は長期継続的に実施することで、維持・向上が図られるものであるが、水源確保の代替案となる性質のもので

なく、仮に漏水を全て無くしたとしても、佐世保市が必要とする水量には及ばないとしている。

以上のことから起業者の水需要予測の手法については問題ないものと考えられる。

審査請求人は、

☆佐世保市水道の水源は安定水源 77,000 m³/日の他に、渇水時にも利用できる水源が 21,000 m³/日以上ある

○佐世保市水道の不安定水源は渇水時には利用できないとされているが、その実態を見ると、相浦川の慣行水利権、川棚川の暫定水利権、岡本の湧水はいずれも平成 19 年度渇水でも十分に利用されており、実質的に安定水源である。

○川棚川の暫定水利権 (5,000 m³/日) についてみると、この暫定水利権は川棚川・山道橋の流量が正常流量を下回ったときは取水不可という条件付きで許可されているものであるが、実際に川棚川の観測流量がこの正常流量を下回ることではなく、実態は安定水源そのものである。

○川棚川の河川管理者であり、石木ダムの事業者でもある長崎県の恣意的な判断で、本来は安定水利権であるべきものが石木ダム建設の理由付けのために、暫定水利権とされているのである。

○不安定水源とされているが、実態は安定水源と変わらない水源が 2.1 万 m³/日以上あるので、これを加えると、佐世保市水道の実際の安定水源は合わせて 9.8 万 m³/日以上になる。

旨主張する。

しかしながら、

意見は審査請求人の私見に基づくものであると思われるが、佐世保地区の水道事業の認可を受けている安定水源は、社整審資料「事業の概要」22 ページ及び平成 25 年度参考資料「佐世保市水道用水計画について」参考資料 2～8 ページのとおり、河川法第 23 条の規定により許可を受けた安定水利権の 77,000 m³/日と確認できる。

安定水利権は、10 年に一度の渇水の時でも毎日決まった水量を取水できる権利のことで、通常「安定水源」と呼び、それ以外の水源は「不安定水源（通称）」と呼んでいる。

佐世保市の不安定水源は、平成 25 年度参考資料「佐世保市水道用水計画について」参考資料 2、3 ページのとおり、石木ダムが完成するまでの間、暫定的に取水することができる川棚川暫定豊水水利権、河川法が施行される以前から社会的に取水の承諾を得ていた既得権を法定化した慣行水利権である四条橋取水場、三本木取水場、湧水である岡本水源地とあるが、社整審資料「意見対照表に関する説明」23、24 ページのとおり、いずれも渇水時はもとより、渇水ではない通常の年であっても水量不足によって取水できない日が多く存在することが認められる。

また、暫定豊水水利権は、「許可期限が到来したら失効する旨の失効条項及び基準渇水流量を超える場合に限りその超える部分の範囲内で取水することができる旨の豊水条項を附した暫定的な水利権である」（国土交通省ホームページから引用）とさ

れており、石木ダムが完成した時点で失効することになる性格のものであるため、暫定豊水水利権は、豊水水利権に内在する不安定性の外に、権利の存続性の面でも安定性を欠いている。なお、平成 25 年度参考資料「佐世保市水道用水計画について」参考資料 2、8 ページで佐世保市における豊水暫定水利権は 5,000 m³/日であると確認できる。

審査請求人は、

☆佐世保市水道の将来の水需給は石木ダムなしで十分な余裕がある

○佐世保市水道の将来の水需給を見ると、合理的な一日最大取水量の 2017 年度の予測値が 9.2 万 m³/日程度、一方、実際の安定水源は 9.8 万 m³/日以上あるから、差し引き 6 千 m³/日以上余裕がある。2017 年度以降は人口減少に伴う水需要の減少とともにこの水源余裕量が次第に大きくなっていく。

○このように佐世保市水道は現在の保有水源のままで将来において水需給に不足をきたすことがないから、石木ダムによって新たな水源を確保する必要性は皆無である。

旨主張する。

しかしながら、

意見の予測は、審査請求人が独自に推計したものと認められるが、意見対照表Ⅱ(6)5～8のとおり、現在の佐世保市は、安定水源の給水能力が不足し、不安定水源に依存している状況であり、さらに、水の需要が見込まれ、更なる供給能力の不足を生じさせることとなるため、川棚川において新規水源の開発が急務となっている。このような状況に対して、現在不足している水量に加え、将来の水需要に対応するため、10年に一度の渇水を想定して、石木ダムにより40,000m³/日の新規水源の開発を行なうことは、佐世保市の水道用水の安定的な供給に寄与するものと認められる。

審査請求人は、

Ⅲ. 石木ダムによる「流水の正常な機能の維持」は不要

石木ダムの建設目的には川棚川の「流水の正常な機能の維持」もあって、そのためにダム計画の貯水容量の中に 74 万 m³の容量が確保されている。川棚川の山道橋の正常流量（1～3 月 0.09 m³/秒、4～12 月 0.12 m³/秒）を維持するために必要とされているものである。しかし、山道橋の観測流量（取水後の流量）を調べてみると、この正常流量を下回ることはないから、「流水の正常な機能の維持」の目的は意味がないものである。

旨主張する。

しかしながら、

平成 25 年度参考資料「容量別設定根拠について」2～6 ページのとおり、河川管理者の長崎県によると、川棚川の基準地点である山道橋の計測器は、高水を計測する目的で設置されたものであり、低水時の観測には適したものとは言えず、また、欠測も多発しているため、起業者は、流水の正常な機能の維持に必要な流量を、正常流量の手引きや建設省河川砂防技術基準からタンクモデル式により算出したもので

あり、妥当と考える。

審査請求人は、

利水の補足資料

認定庁が、科学的に正しく佐世保市水道の水需要検証を行っていれば、補助事業としての資格がないことを見抜き、「資金不足」＝土地収用法第 20 条 2 号要件に抵触とし、事業認定は却下されていた。

『佐世保市による石木ダム事業参画は厚生労働省の補助事業になっている。H24 年度はその再評価を行う年であった。同水道の水需要の実績は低下傾向をひた走っているの、普通の水需要予測を行えば、将来も需要が低下し、石木ダムに新規水源を求める必要がなくなることは明白であった。その様な水需要予測を厚生労働省に提出すれば、補助事業として継続できなくなることを恐れた佐世保市水道局は厚生労働省水道課を何度か訪ね、指導を仰いだ。その結果が水需要 V 字型回復である。

きちんと科学的な水需要予測が行われていれば、佐世保市による石木ダム事業参画は厚生労働省補助事業から外され、この事業は頓挫していた。当然事業認定申請は取下げられていたのである。さもないと、土地収用法第 20 条 2 号要件に「資金不足」として抵触し、事業認定は却下されていたのである。

認定庁は佐世保市の事業継続の可能性を真摯に検証してあれば、その水需要予測の欺瞞性を見抜き、第 20 条 2 号要件を満たさないとして事業認定拒否処分をしていたに違いない。

佐世保市水道局は H25 年 1 月に再水需要予測結果を公表し、あらためて、H36 年度（2024 年度）には一日最大取水量が H19 年度の予測とまったく同じ 117,000 $\text{m}^3/\text{日}$ （給水量換算では 105,46 $\text{m}^3/\text{日}$ ）になるとした。保有水源についても H19 年度の予測とまったく同じく、安定水源 77,000 $\text{m}^3/\text{日}$ としている。

○ 佐世保市水道局 H25 年予測とその検証

1. 佐世保市水道局による H25 年予測

1) 佐世保市水道局の H25 年予測結果

平成 25 年度以降、水需要は下のグラフに示す V 字型回復を示して急上昇し、平成 36 年度には 105,462 $\text{m}^3/\text{日}$ に達するとした。

人口が減少する中、そして節水型社会が熟成されている中で、このような V 字型回復は絵空事でしかない。

2) 生活用水原単位

「生活用水のもととなる生活用水原単位が下降傾向を示している」という現実に対しては、「現状（平成 20～23 年）以降に、過去の渇水からの回復傾向を適用することで、今後の回復傾向を推計する。」「H24 年度からは H6～H16 の年間増加率に応じた「回復」を示す。」と想定し、その上でソレノイド曲線を適用して H36 年度予測値を 207 (L/人・日)としている。

佐世保水道が用いたデータに基づいて検証したところ、当方の予測結果は下のグラフの赤茶点線が示すように逆ソレノイド曲線に沿うことが分かった。H36 年度の予測値は佐世保市の予測値 207 L/人・日より 18 L/人・日も低い 189 L/人・日

であった。

3) 工場用水

SSK の修繕船使用水量は修繕船がドックインした日には洗浄水を 2206 m³使用する、これ以降は修繕船が 2 倍になるので、毎日 2 艘ずつが修繕船ドックインすると想定し、SSK の一日使用水量を 4500 m³/日程度としている。1 艘あたりの平均給水量は 2693 m³である。修繕船の年間実績は 34.8 艘であるから、二倍になれば 70 艘で、年間総給水量は 188510 m³/日になる。日平均に直すと、516 m³/日≒500 m³/日である。よって佐世保重工業の一日平均水使用量 1,800 m³/日程度である。

テクノパークの地下水からの転換は業務・営業用水と同じ理由でゼロとするのがよい。以上の条件で試算したところ、H36 年度の予測値は 3,894 m³/日となった。佐世保市水道局の予測値 8979 m³/日より 5,000 m³/日も低い値である。

後に、修繕船が 2 倍になるというのは虚偽で、実際には 1.16 倍程度でしかないことが判明している。しかし佐世保市は需要予測を訂正していない。”

4) 一日使用水量（有収水量）

佐世保市水道局の H36 年度の予測値は 75,542 m³/日である。

当方の計算では 65,143 m³/日と約一万 m³/日低い値であった。”

5) 一日平均給水量

一日使用水量（一日有収水量）から算出する際の有収率設定値：佐世保市水道局は 89.2%とした。90%に近い値なので、当方もその値を採用した。

佐世保市水道局の H36 年度の予測値は 84,686 m³/日である。

当方の計算では 73,030 m³/日で 1 万 m³/日以上低い。

有収率 95%を達成した場合（当方予測値 2）は 68,571 m³/日で、1.6 万 m³/日も低くなる。

6) 一日最大給水量

一日平均給水量から算出する際の負荷率は、佐世保市水道局は過去 20 年間最低値として、H11 年度の 80.3%を採用している。

当方は前回と同様過去 10 年に遡った最低値として H15 年度の 84.8%を採用した。

佐世保市水道局の H36 年度の予測値は 105,462 m³/日である。

当方の計算では 86,120 m³/日で 2 万 m³/日近く低い。

当方予測 2（有収率 95%を達成し、負荷率 90%で運用）の場合は 76,190 m³/日で、2.9 万 m³/日も低くなる。”

7) 一日最大取水量 と 予測結果の一覧表

一日最大給水量に見合う水源からの取水量は一日最大給水量を利用量率で除して求めた。

○ 一日最大取水量の H36 年度予測値：

佐世保市水道局（有収率 89.2%、負荷率 80.3%） 117,180 m³/日

当方の予測（有収率 89.2%、負荷率 84.8%） 88,419 m³/日

佐世保市水道局の予測値より約 3 万トン低い値である。当方予測 2（有収率 95%、負荷率 90%） 78,224 m³/日当方予測 2 期間中の最大値平成 29 年度 81,497 m³/日

- 佐世保市水道局は有収率 89.2%、負荷率 80.3%、利用量率 90%として、H36 年度予測値を 117,180 m³/日とした。佐世保市のいう安定水源水量 77,000 m³/日では水源水量が 40,000 m³/日不足するとし、石木ダムへの水源開発の根拠としている。
- 当方の予測では有収率 89.2%、負荷率 84.8%、利用量率 97.4%として、H36 年度予測値は 88,419 m³/日であった。佐世保市のいう安定水源水量 77,000 m³/日より 11,400 m³/日多いが、この程度は実質的に使用可能な不安定水源 21,000 m³/日で充分賄うことが出来る。石木ダムへの水源開発は不要である。
- 石木ダムに新規水源を求める前に、自己努力として漏水対策を実施して有収率 95%を達成すると共に、長崎県が水源貯水池群の水利権運用に若干の幅を持たせることを認めることで負荷量を 90%と設定すると、H36 年度予測値は 78,224 m³/日であった。佐世保市のいう安定水源水量 77,000 m³/日より 1,200 m³/日多いが、佐世保市のいう安定水源でほぼ賄うことが出来る。実質的に使用可能な不安定水源 21,000 m³/日は予備水源となり、石木ダムへの水源開発はまったく不要である。
- 佐世保市水道局は H25 年 1 月に「2015 年度から水需要が V 字型に回復して急激な上昇に転じるので水源不足を来す」とした水需要予測で、石木ダム事業参画を厚生労働省の補助金事業として継続させることが出来た。しかしここで見てきたように、今後も水需要の低下が続くのは明かで、5 年後の再評価時には予測と実績の乖離は益々大きくなり、石木ダム必要とする再評価はあり得なくなるであろう。そのときには補助事業としての指定は解除され、佐世保市水道局は起債の返済が不能になる。
- この事態が避けられないことを事業認定庁は見抜かなければならない。そして土地収用法第 20 条 2 号要件を満たさないとして、事業認定を拒否するべきである。

旨主張する。

しかしながら、

これらの意見の予測は、審査請求人が独自に推計したものと認められるが、前述Ⅱ．利水目的及び意見対照表Ⅱ(3)1～3のとおり、起業者は、水の安定供給の確保の観点から「水道施設設計指針 2012」に基づいて、一日平均使用水量を生活用水、業務営業用水、工場用水の各用途別の実績等をもとに推計しているが、その中で、ベースとなる有収水量については、平成 25 年度参考資料「佐世保市水道用水計画について」2～16 ページのとおり、わずかに増加する程度で推移するものと予測し、これに現時点で具体的になっている業務営業用水、工場用水の新規計画分を加えている。さらに、有収率、負荷率については、佐世保市の地域的な特性等を考慮しつつ、水の安定供給の確保の観点から適切な数値を採用して一日最大給水量を算定した需要予測は問題ないと考えられる。

また、法第20条第2号は、「起業者が当該事業を遂行する十分な意思と能力を有する者であること」と定められており、要件として、事業認定申請マニュアル70ペー

ジのとおり、起業者が実際に事業を遂行しうるか各種の準備が整えられているか否かを審査するものであり、「意思」については議会の議決の有無、「能力」については事業を施行する法的な権能のほか、経済的（財政的）、实际的（企業的）能力が問題となる。当該事業を施行する権限及び当該事業の施行に必要な財源措置の有無のほか、組織及び職員の配置状況など起業者が実際に事業を遂行できる体制を整備しているか否かが判断基準となる。

本件事業において、起業者は、事業認定申請書のとおり、既に用地買収に着手しており、面積ベースで約75%の取得を行っている。また、長崎県議会及び佐世保市議会において予算措置が議決されており、事業に必要な許認可の手続もなされ、更に、ダム検証及び水道事業の事業再評価の結果により、補助金が支出されていることが確認できるため、長崎県及び佐世保市は法第20条2号要件に該当すると判断したものである。

なお、行政処分の適法性判断は、当該処分がなされた当時を基準とすべきである（昭和28年10月30日、昭和34年7月15日、昭和34年12月4日、平成4年12月15日いずれも最高裁判例）とされており、事業認定の適法性判断の基準時は、法第20条の各号の該当性判断のいずれについても事業認定時であり、この事業認定時に存在していた事実等を基礎とするのが相当である（平成18年7月6日名古屋高裁、平成24年7月19日東京高裁判例）とされている。事業認定庁は、起業者からの事業認定申請が法第20条各号の要件を満たしているかどうかを審査し、併せて反対意見を踏まえ、検討、検証等を行い、処分時において事業認定処分の可否を判断したものである。

審査請求人は、

2) 石木ダム建設事業がもたらす不利益が全く考慮されていない。

1. そこに居住する 13 世帯約 60 人の生活と生活の場を奪う。

とりわけ本件は 13 世帯住民約 60 名を排除することになるので、13 世帯住民約 60 名が被る不利益についての評価が不可欠である。しかしながら事業認定理由には 13 世帯住民約 60 名の存在にすら触れていない。認定庁の見解は、「移転対象者への配慮がなされている」ことを言っているが、それは移転を受け入れた人への配慮であり、移転を受け入れることの出来ない人への配慮ではない。13 世帯の皆さんがそこに定住し続けることを望んでいるのは否定できない事実である。彼らにとって移転地はありえず、現在の価値は何物にも代え難い価値を持っているのである。

それ故、公共事業は価値を推し測ることがむずかしい人家・宅地を避けるのが当然である。日光太郎杉事件は太郎杉という立ち木があわせもっている価値を認めた事件である。

本事件において 13 世帯住民の存在について全く考慮されていないのは、はなはだ疑問である。

少なくとも、本事業認定においては、強制立ち退きによる 13 世帯住民が受ける不利益と、事業による利益との比較考量がされていないのは事実である。

○13 世帯住民約 60 名が失う利益

13 世帯は数世代にわたって現居住地で生活が続けてきた。お互いに助け合い、生活を共にしてきた。力を合わせてその恵まれた自然環境の維持にも務めてきた。毎年 5 月の最終土曜日にはホタル祭りを持ってきた。近隣から多くの人が集まり、ともにホタルを愛でてきた。

そしてなによりも、この 40 年間は石木ダム計画に堅い連帯を以て反対を通してきた。「こんなに素晴らしい居住地から離れることはできない。ここにずっと住み続けたい」、只それだけのことである。この想いが 13 世帯約 60 人に世帯を超えて受け継がれている。事業者の対応によっては、生活が続けることが時にはダム反対実力闘争を余儀なくされることもあった。

石木ダム事業認定は 13 世帯居住民約 60 名の財産権だけではなく、この地に住み続けること＝居住権を侵害し、この地に済んでいるからこそ満たされてきた生きる喜び＝生存権を侵害し、互いに助け合って築き上げてきた相互の生活の場＝連帯権を侵害する。

13 世帯居住民約 60 名は事業認定されようとそんなことは意に介さず、「生活が続ける」と宣言している。たとえ将来収用裁決が下りようとも彼らがそれに従うことはない。起業者がどうしても石木ダム事業を遂行しようとするのであれば、行政代執行で彼らを物理的にたたき出すことになるろう。

その様な蛮行が法治国家で許されるのだろうか。

☆宅地・家屋の収用に関しては影響が最大であることが考慮されていない

土地収用法逐条解説、内海ダム事業認定理由 には宅地・家屋の収用に関しては影響が最大であることが明記されている。

13 世帯居住民約 60 名が失う利益についてまったく考慮していないのであるから、本事業認定は土地収用法第 20 条の規定に明確に違反している。

すなわち、2013 年 9 月 6 日の本事業認定は違法であることが明らかであり、この事業認定の取消しを求める。

旨主張する。

しかしながら、

法第 20 条 3 号は、事業の施行により得られる公共の利益と失われる利益との比較考慮で判断するものであり、本件事業の施行により起業地内に居住する移転対象者について、「公共用地の取得に伴う損失の補償を円滑かつ適正に行なうための措置に関する答申」（昭和 37 年 3 月 20 日公共用地審議会）では、「…これらの補償（土地等の取得及びこれに伴う通常損失に対する補償）を適正に行なうならば、生活権補償というような補償項目を別に設ける必要は認められず、公共の利益となる事業の施行に伴い生活の基礎を失うこととなる者がある場合には、必要により、生活再建の措置を講ずるようにすべきである。」とされており、過去の判例においても、「権利を収用される被控訴人らはその損失に対し、法に基づく補償を受けることができ、このような権利自体の損失に関しては、その他の特別の損害を受けるものではない（圏央道事業認定取消訴訟 H18. 2. 23 東京高裁判決）」と判示されている。直接収用対象となる土地の権利者は法に基づく補償の対象となっており、また、意見対照表

VII1、2 のとおり、本件事業の施行により起業地内に居住する移転対象者に対する生活再建対策として、起業者は、移転対象者の意向に応じた集団移転地の造成などを行い、また、石木ダム地域振興対策基金において住宅資金利子助成、合併処理浄化槽設置助成等を行っていることから、移転対象者への配慮がなされていると認められる。

なお、内海ダムの意見は審査請求人の私見であると思われるが、事業認定庁は、起業者からの事業認定申請が土地収用法第 20 条各号の要件を満たしているかどうかを審査し、事業認定処分の可否を判断するものであり、審査請求人が述べている主張は、本件事業とは別の案件のため、処分庁において回答は差し控える。

審査請求人は、

2. 周辺住民の心のよりどころとなっている「ホタルの里」を喪失させるなど、地域の自然環境とそれを支えている地域の諸システムを破壊する。長崎県が行った石木ダム事業に関する環境影響評価では、環境配慮の 5 原則（「回避」→「最小化」→「修正」→「影響の軽減/除去」→「代償」）に沿った手法で検討されておらず、石木ダムは最後の手段である「代償」を主な環境配慮としていることから、石木ダム建設ありきで進められたとしか考えられない。

・カエル類

審査請求人は、「希少種となっているニホンアカガエルとトノサマガエルについてその生態系の調査が不十分。評価書では産卵地の整備を行うとされているが、人工の産卵地がその役目を果たすことが確かめられているのか疑問である。仮に確認されていたとしても、それを維持し続けるには相当の努力が必要になるので、現実性がない。」旨主張する。

・チョウ類

審査請求人は、「ここで最も希少な種はコムラサキである。川の傍にヤナギ類が残存するとあるが、これまで河川のヤナギ類は水の流れを阻害するとして伐採され続けている。また、ヤナギがあればコムラサキが棲むとは限らない。成虫はヤナギ類の樹液を吸うが、樹液の出る木は限られている。同様にメスグロヒョウモンが食草とするスミレ類があればどこにでも本種が生息できるとは限らない。どうしてこれらが希少種となっているのかの分析が不十分で、ダム建設予定地における生息のキーとなる生態的な部分が全く調べられていないようである。」旨主張する。

・トンボ類

審査請求人は、「ヒメアカネについては生息可能な環境が複数ダム建設予定地内やその付近にあるのであれば、生息が 1 地点しかないのはおかしい。クロサナエ、オナガサナエ及びオジロサナエについてもダム予定地の上下で見られたからと言って、そこが幼生の生息地であるのか産卵地であるのかもわからない。生活史を十分に調べないと個体の消失がないとは言いきれないはず。また、評価書に書いてあるようなことが他地区でも成功した例があれば、保全の可能性があるが、前例のない保全策は失敗する可能性が大きいと考えられる。」旨主張する。

- ・カワガラス

審査請求人は、「県内でカワガラスが生息する河川は急減している。このような中、石木川のカワガラスは非常に貴重な存在であることを認識し、環境配慮には県内全体の生息状況も十分に考慮する必要がある。また、工事中は建設機械や人の出入りによる影響、さらに下流域に流れ出る泥による餌不足等で本種の生息に大きな影響を与えると考えられる。これらに対する対策は環境影響評価からは見えてこない。」旨主張する。

- ・フクロウ

審査請求人は、「フクロウの営巣可能な樹木の調査は行われていないため、「生息は維持される」とした環境影響評価の結論は出せない。」旨主張する。

- ・ヤマセミ

審査請求人は、「ヤマセミの生息する河川はカワガラス以上に少なく、生息地は極限されていて、最も減少の著しい種である。県内のこのような状況を把握した上で、十分な保全策を考えるべき。工事中などの対策も環境影響評価からは見えてこない。」旨主張する。

- ・魚類

審査請求人は、「県内ではヤマトシマドジョウの生息河川が限られている。また生息は底質が砂質の場所である。ダム建設工事で流れ出した泥の堆積、さらに完成後、水の流れが定量化すると、泥が堆積し易くなり、生息地が無くなる可能性がある。基本的に河川など攪乱の大きな場所に生息する生物は大雨による河床等の攪乱がないと生息できなくなる。環境影響評価ではこれに対する対策は見えてこない。複数の他県で希少種に選定されているが、減少の主な要因は河川改修やダムの建設が多くなっている。これらは、クロサナエ、オナガサナエ、オジロサナエも同様である。」旨主張する。

- ・ゲンジボタル

審査請求人は、『アセス概要書には環境影響として、

「生息地の改変により当該地域における本種の生息状況が変化する恐れがある」とされ、環境保全措置の方針として「分布状況、生息状況の把握及び生息適地の保全」環境保全措置の効果として「生息適地を保全することにより、生息地の改変による対象種の生息状況の変化を低減する効果が期待できる。このことから、事業者の実行可能な範囲内でゲンジボタルへの影響はできる限り回避・低減され则认为られる。」本種の保全を図るとして

「改変区域外の生息適地への個体の移植」

「個体の移植により、生息地の改変による対象種の生息状況の変化を低減する効果が期待できる。このことから、事業者の実行可能な範囲内でゲンジボタルへの影響はできる限り回避・低減され则认为られる」。

とされている。しかし当該地域のものは以下の理由により確実に消滅する。

ゲンジボタルは幼虫の期間はカワニナを食べて成長する。カワニナは水の比較的綺麗な流水域に生息するので、このような水域つまり、河川がないと生息出来ない。

ダムは止水域なので、当然ながらゲンジボタルは生息出来なくなる。ダムより上部、もしくは下部の水の流れがある場所では生息が可能である。アセス概要書には、環境保全措置の効果として

「生息適地を保全することにより、生息地の改変による対象種の生息状況の変化を低減する効果が期待できる。このことから、事業者の実行可能な範囲内でゲンジボタルへの影響はできる限り回避・低減されと考えられる。」

としているが、生息適地をどのように保全するのか疑問である。

旨主張する。

しかしながら、

意見対照表Ⅳ(Ⅰ)1～3、社整審資料「事業の概要」25～31 ページ及び起業者のHPのとおり、本件事業は法令上環境影響評価を義務づけられた事業ではないが、起業者は事業の重要性等を考慮し長崎県環境影響評価条例の手続を準用して、調査・検討を行っている。この環境影響評価については、第三者機関である環境影響評価審査会において審議が行われている。その結果、事業の実施による環境への影響は、実行可能な範囲内でできる限り回避又は低減され、必要に応じその他の方法により環境の保全についての配慮が可能であると評価されている。また、起業者は、本事業において、長崎県環境影響評価条例の手法を準用して調査・検討を行い、その中で、「環境保全措置として、改変区域以外における対象種の生息状況を把握したうえで、生息環境を保全するとともに、学識者の指導、助言を受けながら、個体の移植についても検討する。」としており、現在、起業者は学識者の指導、助言を受け、移植に向け調査を実施しており、移植後のモニタリング調査結果については公表することとしている。なお、起業者は、環境影響評価条例に基づき、平成 21 年度に事後調査計画書を作成し、移植対象種のうち、ヒメウラジロ、オオバウマノスズクサ、ツクシトウキ、ミズマツバ、ツクシアオイ、カワヂシャ、エビネ及びエビガラジダの 8 種は既に移植を行い、移植後のモニタリングを継続中である。

ヤマトシマドジョウは、意見対照表Ⅳ(Ⅰ)10 及び平成 25 年度参考資料「環境影響評価の事後調査」6 ページのとおり、起業者による現地調査で、石木川の川原地区 1 地点、石木地区 1 地点、川棚川 1 地点で生息が確認されている。環境影響評価以降に、起業者が行った、石木ダム建設における魚類への影響についての学識者ヒアリングによれば、「ダム堤体下流の石木地区の水田や石木川上流の棚田が維持されるのであれば、生息は維持される。」との意見があった。起業者によると、本種の生息域が川及び水田であること、川棚川流域の水田の多くが農業振興地域に指定されているため水田の維持が図られること及び本種の生息環境に必要な砂礫の供給はダム供用後も維持されることなどから、対象事業の実施が本種の生息に与える影響は小さいとしている。

トンボ類及びゲンジボタルは、意見対照表Ⅳ(Ⅰ)11、「意見対照表に関する説明」26 ページ及び平成 21 年度参考資料「環境影響評価について」4.1.8-309～323 のとおり、起業者は、本事業において、長崎県環境影響評価条例の手法を準用して調査・検討を行い、その中で、「環境保全措置として、改変区域以外における対象種の生息

状況を把握したうえで、生息環境を保全するとともに、学識者の指導、助言を受けながら、個体の移植についても検討する。」としており、現在、起業者は学識者の指導、助言を受け、移植に向け調査を実施しており、移植後のモニタリング調査結果については今後公表することとしている。

また、平成 21 年度参考資料「環境影響評価」4. 1. 8-309～323 ページのとおり、起業者は、環境影響評価を行っており、ニホンアカガエルとトノサマガエルについて、調査地域周辺には消失する生息環境と同様な地域が広く残存することから、事業実施後も生息は維持されと考えられるため、影響は小さいと評価されている。コムラサキ及びメスグロヒョウモンについて、調査地域周辺には消失する生息環境と同様な地域が広く残存することから、事業実施後も生息は維持されと考えられるため、影響は小さいと評価されている。カワガラス、フクロウ、ヤマセミについて、調査地域周辺には消失する生息環境と同様な地域が広く残存することから、事業実施後も生息は維持されと考えられるため、影響は小さいと評価されている。また、学識者の指導及び助言を受け、引き続き繁殖状況の把握を行うとしている。

審査請求人は、

- 3) 佐世保市水道利用者および納税者に、まったく必要性のない同事業に関する負担を強いる（20条3号要件抵触）。

それが拒否されると佐世保市水道は破綻して負債を償還できなくなる。5年後の再評価で石木ダム事業参画が補助事業にならなくなる。（20条2号要件抵触）

一人あたり年間 4,850 円もの空料金（水を使わないのに支払われる料金）負担期待した水需要がなく、水道料金では起債返還が出来ずに、水道料金値上げもしくは一般会計から充当することになるであろう。佐世保市水道利用者もしくは佐世保市民が不利益を被ることが十分に予想される。その不利益は本来、法第 20 条 3 号要件として審査されなければならないが、今回の事業認定ではまったく触れられていない。一方、水道料金値上げもしくは一般会計からの充当を水道利用者ないし佐世保市民が拒否した場合には佐世保市水道財政が破綻をきたし、起債の返済義務を果たせなくなるから、法第 20 条 2 号要件は満たされなくなる。

利水目的である 4 万 m³/日の新規開発の事業者は佐世保市である。佐世保市は水需要が減少傾向にあるにもかかわらず、V 字型に需要が回復すると見込み、4 万 m³/日の新規開発目的に石木ダム建設事業の起業者として長崎県と共に事業認定を申請した。

しかしながら、利水補足「2013 年需要予測の検証。」で述べるように、佐世保水道において水需要が同局の言うような V 字型回復はあり得ない。

一方、近年の佐世保市水道会計実態は「平成 24 年度佐世保市水道局経営方針」に次のように記載されている。

「こうした事業の中で、特に水道事業を取り巻く環境は、近年の節水意識の高まりの中、平成 19 年度には渇水のため給水制限を実施することとなり、さらに平成 20 年度に世界的経済不況が発生し、給水収益は減収に転じ、その結果、水道事業会計は平成 19 年度から 21 年度まで 3 年連続の赤字決算となって、極めて厳し

い経営状況となりました。

この危機を脱するために、佐世保市上下水道事業経営検討委員会の料金改定の答申に基づいて料金改定案を策定し、市議会からの指摘等をうけながら、最終的には一般会計からの支援を受けるとともに、水道局の更なる経営改善を前提とした料金改定を平成 22 年 4 月に実施させていただき、当面の経営危機を脱するに至りました。」

平成 21 年度は約 9,300 万円の赤字を示している。

平成 22 年度以降は 10 億円近い黒字になっている。それは、上記「平成 24 年度佐世保市水道局経営方針」に記載されているように、水道料金値上げと、一般会計からの繰り入れ（表 1 他会計補助金 約 4 億円）が行われているからである。

ただし、ここには表示されていないが、起債未償還分は約 285 億円の達している。

実はこの表は水道会計の内、収益的収支（水を作り売るため）の表で、水道事業の財政状態を表わすには起債償還等が含まれてる資本的収支（施設を整備するため）の表とセットでなければならない。それを説明する図が同水道局のホームページに掲載されている。その図を右に掲載する。

右図から、全収入は 81.9 億円、全支出は 90.6 億円で 8.7 億円の赤字となる。

しかし、佐世保市は、「減価償却費は現金支出を伴わないものである」からその 17.9 億円を剰余金扱いして、本来の収益的収支の利益 11.7 億円と併せて、23 年度末自己資金 28.7 億円としている。それを以て、資本的収支不足分 19.5 億円の充当しているから、佐世保市水道事業の全収支は 9.2 億円の黒字、ということになる。

しかし、本来、減価償却費はその設備が老朽化したときの更新財源として積み立てておくべきもので、資本的収支の不足分充当にあてるのは健全な手法とは言えない。更新期に積立金が乏しいのでは更新が出来ないからである。資本的収支不足分 19.5 億円の中身はその殆どが「借入金の現金返済額 16.1 億円」であるから、減価償却費を積み立てずに借入金の現金返済に回しているのが実態と言える。

佐世保市水道の経営実態は決して黒字経営とは言えない。苦しいのが実態である。

このような佐世保市水道会計の状況に加えて、石木ダム事業への参画が行われ、併せて付随した水道施設拡大事業が行われることで、同水道会計は下の表に示すように、事業費と維持費を含め、低く見積もっても年間 9.7 億円の出費が義務付けられてしまう。ただしこの額には起債利子分は計上していないから、この額を下ることはない。

給水人口を 20 万人とすれば、佐世保市水道を利用している人は何の利用価値もない事業に費やした起債の返済と維持費に平均して毎年 4,850 円の負担を強いられることが目に見えている。

石木ダム事業（Ⅲ）には事業費負担金の 1/3 の補助金がつくのは確定している。一方、それに付随する水道施設費等（Ⅷ）についてはその中のどの事業が補助事業となるのかは確定していない。よってここでは佐世保市水道会計への負担が最

小となるようにⅧの事業すべてが補助事業になる仮定して、佐世保市の負担額を算出した。

利水、及び利水補足「2013 年需要予測の検証」で述べたように、水道の使用量が今後において上昇することは考えられない。むしろ、低下傾向が進行すると考えるのが妥当である。

石木ダム事業への参画とそれに付随した関連した水道施設拡大事業に要する佐世保市の負担額年間 9.7 億円はその料金収入の伴わない経費として計上するしかない。年間 9.7 億円という必要のない投資の穴埋めのために、佐世保市水道利用者は一人あたり毎年平均 4,850 円もの空料金（金額に見合った商品（水道使用量）がないのに支払わされる料金）を払わされる羽目になってしまう。この故なき不利益は法第 20 条第 3 号に関係する。

一方、佐世保市水道は当年度純利益がゼロ億円という厳しい状況に陥る。水需要の低下による料金収入の低下、佐世保市が既に覚悟している石木ダム湛水による異臭発生対策経費等の経費増大を考えると赤字財政に陥ることは目に見えている。

この赤字解消には再度の大幅な料金値上げが必要になる。もしくは一般会計からの繰り入れも必要になる。

水道会計は地方公営企業法で独立会計を原則としている。一般会計からの繰り入れは違法ではないが非常時の一時避難的性質を持つものであり、過大投資による赤字を恒常的に償う手法としては想定されていない。

まったく使用されない設備投資のために水道料金値上げ、一般会計からの繰り入れを、土地収用法第 20 条 2 号は想定しているのであろうか？空料金支払いを佐世保市民ができれば、あるいは支払いを拒否すれば、佐世保市の水道事業は破綻を来し、この事業のための起債を返還できなくなる。すなわち、土地収用法第 20 条 2 号にも抵触するのである。5 年後の厚労省補助事業としての再評価時には水需要の低下が続き、需要予測と実績との乖離はあまりにひどくなり、石木ダムへの水源開発は必要とはなり得ないであろう。その場合は補助事業として継続することはできない。この水道会計の状況では、佐世保市水道局の単独事業としては成り立たないので、事業は頓挫する可能性が高い。

旨主張する。

しかしながら、

意見は審査請求人の私見に基づき、佐世保市の財政の問題を述べているものであり、法第20条第2号要件に該当する案件と思われるが、前述「利水の補足資料」で述べたとおり、本件事業において、起業者は、事業認定申請書のとおり、既に用地買収に着手しており、面積ベースで約75%の取得を行っている。また、長崎県議会及び佐世保市議会において予算措置が議決されており、事業に必要な許認可の手続もなされ、更に、ダム検証及び水道事業の事業再評価の結果により、補助金が支出されていることが確認できるため、長崎県及び佐世保市は法第20条2号要件に該当すると判断したものである。

なお、行政処分の適法性判断は、当該処分がなされた当時を基準とすべきである（昭和28年10月30日、昭和34年7月15日、昭和34年12月4日、平成4年12月15日いずれも最高裁判例）とされており、事業認定の適法性判断の基準時は、法第20条の各号の該当性判断のいずれについても事業認定時であり、この事業認定時に存在していた事実等を基礎とするのが相当である（平成18年7月6日名古屋高裁、平成24年7月19日東京高裁判例）とされている。

審査請求人は、

- 3) 石木ダム建設事業の目的については、全て科学的根拠がないものであり、石木ダムの建設事業の必要性がないことは明らかであるため、緊急性はない。よって、本事業は第20条第4号に抵触する。

旨主張する。

しかしながら、

法第20条第4号要件の適合性は、事業認定申請マニュアル82～83ページのとおり、

- ①収用又は使用による土地の取得等が現時点において必要であるかどうか。
- ②収用又は使用の対象となる土地が申請事業の施行による公益性発揮のために必要な範囲内に存するかどうか。
- ③申請事業の施行による公益性発揮のための手段（収用又は使用の別）が相当かどうか。

により判断するものである。

本件事業認定理由のとおり、川棚川流域は地形的に山が迫り流路延長が短く川幅も狭いことから、幾度も洪水被害が発生しており、また、佐世保市では、安定して取水できる水源の給水能力が不足し、不安定取水に依存している状況に加え、更なる供給能力の不足が見込まれている将来の水需要への対応が必要となることから、川棚川流域の洪水被害の軽減、流水の正常な機能の維持、水道用水の確保のためできるだけ早期に本体事業を整備する必要があると認められる。また、佐世保市、川棚町、石木ダム建設促進佐世保市民の会等から本件事業の早期完成に関する強い要望がある。

なお、佐世保市では、水道用水の水源施設としてダムを建設、活用しているが、既設ダムの多くは老朽化しており、また、ダムと一体化した付帯施設も老朽化が激しくなっているため、早急な更新が急務となっている。また、経年による土砂の堆積により有効貯水率が減少している。

これら施設更新及び土砂浚渫は、ダムの水位を下げて実施する必要があるが、佐世保市は水源に余裕がないため、石木ダムが完成することによりこれらの施設更新などの実施に寄与することが認められる。

以上のことから、本件事業を早期に施行する必要性は高いものと認められる。

さらに、本件事業に係る起業地の範囲は、本件事業の事業計画に必要な範囲であると認められる。

また、収用の範囲は、すべて本件事業の用に恒久的に供される範囲にとどめられ、それ以外の範囲は使用としていることから、収用又は使用の範囲の別についても合

理的であると認められる。

したがって、本件事業は、土地及び漁業権を収用し、又は使用する公益上の必要があると認められるため、法第 20 条第 4 号の要件を充足すると判断される。

審査請求人は、

Ⅳ まとめ

本事業は、土地収用法を適用する上で果たされていなければならない諸要件、すなわち、受益予定住民からの本事業を必要とする実態が明らかにされていないこと、多くの異論・反論に対して起業者による説明責任がまったく果たされていないこと、などが明白である。

次に、本事業は土地収用法第 20 条に定める事業認定要件のうち、第 1 号要件以外の要件、すなわち第 2 号、第 3 号、第 4 号を満たしていないことが明かである。

よって、本事業認定の取消しを求める。

旨主張する。

しかしながら、

これまでに述べたとおり、本件事業は、法第 20 条各号の要件をすべて充足すると判断されるため、事業の認定を行うことは妥当である。

したがって、審査請求人の主張には理由がないものと判断される。