

副本

平成27年（行ウ）第4号

石木ダム事業認定処分取消請求事件

原告 岩下和雄ほか108名

被告 国（処分行政庁 国土交通省九州地方整備局長）

答 弁 書

平成28年4月18日

長崎地方裁判所民事部合議B係 御中

被告指定代理人

〒810-8513 福岡市中央区舞鶴三丁目9番15号


福岡法務局訟務部


（電話 092-721-4576）


（FAX 092-735-1589）

部 付 前 田 華 奈 

部 付 堀 田 佳 輝 

訟 務 官 丸 田 賢 一 

訟 務 官 森 川 崇 弘 


訟 務 官 松 田 香 苗 


〒850-8507 長崎市万才町8番16号


長崎地方法務局訟務部門（送達場所）


（電 話 095-820-5979）

（FAX 095-820-0267）

上席訟務官 小 野 勝 

訟 務 官 窄 口 義 博 

訟 務 官 岩 永 知 洋 

法務事務官 永ノ尾 紀 幸 


〒812-0013 福岡市博多区博多駅東二丁目10番7号

国土交通省九州地方整備局建政部

建 政 部 長 麓 裕 樹 

事業認定調整官 樋 口 昭 裕 

計画管理課長 久 世 正 嗣 

計画管理課長補佐 森 慎 一 

計画調整第二係長 田 中 智 也 

地籍調整係長 門 永 孝 之 

第1	請求の趣旨に対する答弁	10
第2	請求の原因に対する認否	10
1	「第1 はじめに」(訴状6ないし10ページ)について	10
(1)	「1 当事者」(訴状10, 11ページ)について	10
ア	「(1)」(訴状10, 11ページ)について	10
イ	「(2)」(訴状11ページ)について	10
(2)	「2 本件事業の概要」(訴状11ないし14ページ)について	10
ア	「(1) 事業認定」(訴状11, 12ページ)について	10
イ	「(2) 本件事業の概要」(訴状12ないし14ページ)について	11
(3)	「3 本件事業の経過」(訴状14ないし20ページ)について	11
ア	「(1) 本件事業の計画時(1962年)から事業認可(2013年9月6日)まで」(訴状14ないし16ページ)について	11
イ	「(2) 事業認可以降長崎県知事による説明会(2014年7月11日まで)」(訴状16ないし18ページ)について	13
ウ	「(3) 県知事による説明会以降現在まで」(訴状18ないし20ページ)について	13
(4)	「4 小括～原告の生活基盤を奪う違憲・違法な事業である～」(訴状20, 21ページ)について	14
3	「第3 本件事業は人が人として生きることを奪うものである」(訴状21ないし26ページ)について	14
(1)	「1 はじめに」(訴状21ページ)について	14
(2)	「2 「奪われようとしているもの」(訴状21ないし24ページ)について	14
ア	「(1) こうばるとは」(訴状21, 22ページ)について	14
イ	「(2)」及び「(3)」(訴状22ないし24ページ)について	15

(3) 「3」及び「4」(訴状24ないし26ページ)について	15
4 「第4 本件事業の問題点」(訴状26ないし62ページ)について	15
(1) 「1 はじめに」(訴状26ページ)について	15
(2) 「2 利水事業としての問題点」(訴状26ないし45ページ)について	15
ア 「(1) はじめに」(訴状26, 27ページ)について	15
イ 「(2) 佐世保市は生活用水の水需要予測についてでたらめの予測をしている」(訴状27ないし33ページ)について	15
ウ 「(3) 佐世保市の工場用水に関する需要予測の誤り」(訴状33ないし39ページ)	16
エ 「(4) 佐世保市の業務営業用水に関する水需要予測の誤り」(訴状39ないし41ページ)について	18
オ 「(5) 石木ダムがなくても水源は足りていること」(訴状41ないし44ページ)について	20
(3) 「3 治水事業としての問題点」(訴状45ないし59ページ)について	20
ア 「(1) はじめに」(訴状45, 46ページ)について	21
イ 「(2) 治水計画の一般的策定手順」(訴状46, 47ページ)について	21
ウ 「(3) 川棚川水系河川整備計画における治水計画」(訴状47, 48ページ)について	21
エ 「(4) 本件事業の問題点」(訴状48ないし59ページ)について	22
(4) 「4 手続上の問題点」(訴状59ないし62ページ)について	25
ア 「(1) はじめに」(訴状59ページ)について	25
イ 「(2) 本件覚書作成の経緯」(訴状59, 60ページ)について	25
ウ 「(3) 立憲民主主義の観点」(訴状60ないし62ページ)について	

.....	25
(5) 「5 小括」(訴状62ページ)について	26
5 「第5 本件事業は違憲・違法な事業である」(訴状62ないし77ページ)について	26
(1) 「1 はじめに」(訴状62, 63ページ)について	26
(2) 「2 本件事業はそもそも違憲である」(訴状63ないし69ページ)について	26
ア 「(1) はじめに」(訴状63ページ)について	26
イ 「(2) 憲法29条3項について」(訴状63ないし67ページ)について	27
ウ 「(3) 本件事業が「公共性」と「必要不可欠」を満たしていない違憲・無効な事業であること」(訴状67ないし69ページ)について	28
(3) 「3 本件事業は土地収用法に違反する違法な事業であり, 取り消されるべきであること」(訴状69ないし77ページ)について	28
ア 「(1) 利水事業に関して」(訴状70ないし73ページ)について	28
イ 「(2) 治水事業に関して」(訴状73ないし76ページ)について	29
6 「第6 総括」(訴状78ページ)について	31
第3 事案の概要	31
第4 事業認定の仕組みと手続の流れ	31
1 土地収用手続の概要	31
2 事業認定の意義について	32
3 事業認定に関する主要な手続について	32
(1) 起業者がする手続	32
ア 法15条の14に基づく事前説明会	32
イ 法18条に基づく事業認定の申請	32
(2) 事業認定庁がする手続	33

ア	法 2 4 条に基づく申請書の公告及び縦覧	33
イ	法 2 3 条に基づく公聴会の開催	34
ウ	法 2 5 条の 2 に基づく第三者機関の意見聴取	34
エ	法 2 6 条に基づく事業認定の告示, 認定理由の公表	35
(3)	収用又は使用の手続の保留	35
ア	概略	35
イ	手続の保留	36
(ア)	手続保留の手続	36
(イ)	手続保留の効果	36
ウ	保留した手続の開始	37
(ア)	手続開始の手続	37
(イ)	手続開始の効果	37
4	事業認定の対象事業等について	38
第 5	本件事業の概要, 事業認定に至る経緯等	38
1	本件事業の概要	38
(1)	本件起業地について	38
(2)	本体事業の概要	38
(3)	関連事業	40
(4)	建設目的	40
2	本件事業の事業認定に至る経緯等	40
第 6	本件事業認定の適法性	45
1	はじめに	45
2	違法性判断の基準時 (処分時説)	45
3	本件事業が法 2 0 条 1 号の要件を充足すること	45
(1)	法 2 0 条 1 号の意義	45
(2)	本件事業が収用対象事業に当たること	46

4	本件事業が法20条2号の要件を充足すること	46
(1)	法20条2号の意義	46
(2)	本件事業の起業者は事業遂行能力を有すること	46
5	本件事業が法20条3号の要件を充足すること	47
(1)	法20条3号の意義及び判断基準	47
(2)	本件事業は事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること	48
	ア 本件起業地が事業の用に供されることによって得られる公共の利益	48
(イ)	洪水調節効果	48
a	川棚川の治水対策の必要性	48
b	河川整備基本方針・河川整備計画における川棚川の治水計画	49
(ロ)	流水の正常な機能の維持	62
a	流水の正常な機能の維持の必要性	62
b	川棚川水系における濁水の状況	63
c	石木ダムによる必要な流量の確保	63
d	小括	63
(ハ)	水道用水の確保	63
a	水道用水の確保の必要性	63
b	石木ダムによる水道用水の確保	64
イ	本件起業地が本件事業の用に供されることにより失われる利益について	71
(イ)	環境への影響と保全対策	71
a	本件事業による環境への影響	71
b	本件事業における環境調査等の経緯	71
c	環境調査の内容	73

d 環境保全対策	73
(イ) 埋蔵文化財対策	73
(ウ) 小括	73
ウ 本件起業地が本件事業の用に供されることによって得られる公共の利益と失われる利益との比較衡量について	74
(ア) 得られる公共の利益	74
(イ) 失われる利益	74
(ウ) 得られる公共の利益と失われる利益の比較衡量	74
エ 本件事業計画の合理性	74
オ 小括	77
6 本件事業が法20条4号の要件を充足すること	77
(1) 法20条4号の意義	77
(2) 本件事業が本件起業地を収用し又は使用する公益上の必要性があること	77
ア 事業を早期に施行する必要があること	77
イ 起業地の範囲及び収用又は使用の別の合理性があること	78
第7 原告らの主張はいずれも理由がないものであること	79
1 法20条3号に違反するとの主張について	79
(1) 本件起業地が事業の用に供されることにより得られる公共の利益について	79
ア 治水	79
(ア) はじめに	79
(イ) ①治水安全度が恣意的に設定されているとの主張について	79
(ウ) ②基本高水流量が不合理であるとの主張について	80
(エ) ③河道整備のみで十分な治水対策となるとの主張について	81
(オ) ④洪水の原因の分析がされていないとの主張について	81

(カ) ⑤他の治水案の検討が不適切であるとの主張について	82
イ 利水	84
(ア) はじめに	84
(イ) 水需要予測と実績が乖離しているとの主張について	85
(ウ) ①佐世保市は生活用水の水需要についてでたらめの予測をしているとの主張について	86
(エ) ②佐世保市の工場用水の水需要予測の誤りの主張について	88
(オ) ③佐世保市の業務営業用水に関する水需要予測の誤りについて	90
(カ) ④石木ダムがなくても水源は足りているとの主張について	92
ウ 費用便益比について	93
エ 本件起業地が事業の用に供されることによって失われる利益について	95
2 法20条4号に違反するとの主張について	96
(1) 利水事業に関して	96
(2) 治水事業に関して	97
(3) 手続違反の主張について	98
第8 求釈明	98
第9 結語	100

第1 請求の趣旨に対する答弁

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。
との判決を求める。

第2 請求の原因に対する認否

- 1 「第1 はじめに」(訴状6ないし10ページ)について
原告らの主張の要約と解されるから、第2以下について、個別に認否する。
- 2 「第2 本件事業の当事者、概要及び経過」(訴状10ないし21ページ)について
 - (1) 「1 当事者」(訴状10, 11ページ)について
 - ア 「(1)」(訴状10, 11ページ)について
知らないし争う。後記第7のとおり、釈明を求める。
 - イ 「(2)」(訴状11ページ)について
認める。
 - (2) 「2 本件事業の概要」(訴状11ないし14ページ)について
 - ア 「(1) 事業認定」(訴状11, 12ページ)について
おおむね認める。ただし、「平成25年9月6日頃」は「平成25年9月6日」, 「事業認定処分」は, 「事業の認定の告示」, 事業認定申請書の提出の「長崎県及び佐世保市」は「長崎県(佐世保市は, 土地収用法に基づく起業者として行うべき手続の一切の権限を, 同法136条1項に基づき, 長崎県知事に委任している。)」, 「字下這迫」は「字下這迫」, 「字上辻」は「字上辻」, 「字下辻」は「字下辻」がそれぞれ正しい。
 - イ 「(2) 本件事業の概要」(訴状12ないし14ページ)について
 - ア 「ア」(訴状13ページ)について
おおむね認める。ただし, 柱書の「長崎県が建設を計画」は「長崎県と

佐世保市が建設を計画」が、(ウ)柱書の「総貯水量」は「総貯水容量」が、同Aの「治水容量」は「洪水調節容量」が(オ)の「用地及び補償費」は「用地費及び補償費」が、「その他約33.4億円、事務費約6億円」は「その他約39.4億円」が、「長崎県がうち約185億円」は「長崎県がうち約92.6億円」が、「佐世保市が約100億円」は「佐世保市が約66.5億円、国土交通省が約92.6億円、厚生労働省が約33.2億円」が、(カ)の当初の完成予定年度の2016年(平成28年)度は平成29年3月が、それぞれ正しい。

(イ) 「イ」(訴状13, 14ページ)について

認める。

(3) 「3 本件事業の経過」(訴状14ないし20ページ)について

ア 「(1) 本件事業の計画時(1962年)から事業認可(2013年9月6日)まで」(訴状14ないし16ページ)について

(ア) 「ア」及び「イ」(訴状14, 15ページ)について

不知。

(イ) 「ウ」(訴状15ページ)について

おおむね認める。ただし、「1971年(昭和46年)12月頃」は、「1972年(昭和47年)1月5日」が正しい。

(ウ) 「エ」(訴状15ページ)について

長崎県知事がダム対策委員会(川原, 木場, 岩屋の3地区)と覚書を交わしたこと及び川棚町長がダム対策委員会と覚書を交わしたことは認め、長崎県と川棚町の説明内容については不知。

(エ) 「オ」(訴状15ページ)について

不知。

(オ) 「カ」(訴状15ページ)について

おおむね認める。ただし、「告示」は「公告」が正しい。

(カ) 「キ」(訴状15ページ)について

長崎県が1982年(昭和57年)5月21日から同年6月3日に渡って、7回機動隊を導入し、測量を開始したことは認め、その余は不知。

(キ) 「ク」(訴状15ページ)について

認める。

(ク) 「ケ」(訴状15ページ)について

おおむね認める。ただし、佐世保市が長崎県に委任したため、「長崎県及び佐世保市」は「長崎県」が正しい。

(ケ) 「コ」(訴状15ページ)について

おおむね認める。ただし、「地方公聴会」は「公聴会」、「2013年(平成25年)3月22日」は「2013年(平成25年)3月22日及び同年同月23日」、「地元の出席者の中では、石木ダムに対する反対意見12名である一方、賛成意見は8名にすぎなかった。」は「公述人は起業者及び公述希望者のうち石木ダムの賛成意見が8名、反対意見が11名である。」がそれぞれ正しい。

(コ) 「サ」(訴状15ページ)について

おおむね認める。ただし、「認可」は「認定」が正しい。

イ 「(2) 事業認可以降長崎県知事による説明会(2014年7月11日まで)」(訴状16ないし18ページ)について

(ア) 「ア」(訴状16ページ)について

おおむね認める。ただし、「原処分庁」ではなく「審査庁」が正しい。

(イ) 「イ」(訴状16ページ)について

石木ダム対策弁護団が結成されていることは認め、結成日時は不知。

(ウ) 「ウ」から「シ」(訴状16ないし18ページ)について

弁護団他関連団体が起業者らに対し、質問・説明を求めた事実について

ては、上記各団体が郵送した報告書（甲D第30号証の2）記載の範囲で認め、起業者らと弁護士他関連団体とのやり取りの内容は不知。

ウ 「(3) 県知事による説明会以降現在まで」（訴状18ないし20ページ）について

(ア) 「ア」から「ウ」（訴状18，19ページ）について

弁護士他関連団体が本件事業の起業者に対し、説明を求めた事実については、上記各団体が認定庁に郵送した報告書（甲A第30号証の2）記載の範囲で認め、起業者らと弁護士他関連団体とのやり取りの内容は不知。

(イ) 「エ」（訴状19ページ）について

弁護士他関連団体から認定庁が報告書（甲D第30号証の2）を受領し、説明を受けたことは認める。ただし、報告書の送付「2014年（平成26年）8月8日」は「2014年（平成26年）8月22日」が正しい。その余は否認ないし争う。

(ウ) 「オ」（訴状19ページ）について

長崎県が23名を債務者として通行妨害禁止仮処分を申し立て、平成27年3月24日、上記の債務者のうち16名について、通行妨害禁止仮処分決定がされたことは認め、その余は不知。

(エ) 「カ」（訴状19，20ページ）について

長崎県及び佐世保市が、平成26年9月5日、長崎県収用委員会に対し、起業地の一部の土地について収用裁決申請及び明渡裁決申立てをし、平成27年6月22日、岩永サカエ、石丸次儀、川原義人及び木本マスエがそれぞれ所有又は共有する土地について、収用裁決及び明渡裁決がされたことは認める。ただし、石丸次儀、川原義人及び木本マスエに対する裁決における明渡しの期限は、平成27年10月30日である。その余は不知。

(オ) 「キ」(訴状20ページ)について

長崎県知事が平成26年11月25日、手続を保留していた起業地の一部について手続保留の解除をしたこと及び起業者らが継続して土地収用手続を行っている事実は認め、その余は不知。

(4) 「4 小括～原告の生活基盤を奪う違憲・違法な事業である～」(訴状20, 21ページ)について

原告らの主張の要約であると解され、認否の限りでない。

3 「第3 本件事業は人が人として生きることを奪うものである」(訴状21ないし26ページ)について

(1) 「1 はじめに」(訴状21ページ)について

起業地に東彼杵郡川棚町岩屋郷字川原が含まれていること及び13世帯が居住していることは認め、その余は知らないし争う。

(2) 「2 「奪われようとしているもの」」(訴状21ないし24ページ)について

ア 「(1) こうばるとは」(訴状21, 22ページ)について

起業地に東彼杵郡川棚町岩屋郷字川原が含まれていること及び長崎県が実施した環境影響評価に記載のある動物が確認されていた事実は認め、「長崎県川棚町」は「長崎県東彼杵郡川棚町」, 「モズクガニ」は「モクズガニ」, 「ニホンアマガエル」は「ニホンアカガエル」, 「絶滅危惧Ⅰ種」は「絶滅危惧Ⅰ類」, 「オオガサナエ」は「オナガサナエ」, 「カワスミサンショウウオ」は「カスミサンショウウオ」, 「絶滅危惧Ⅱ種」は「絶滅危惧Ⅱ類」がそれぞれ正しい。その余は不知。

イ 「(2)」及び「(3)」(訴状22ないし24ページ)について
不知。

(3) 「3」及び「4」(訴状24ないし26ページ)について
争う。

4 「第4 本件事業の問題点」(訴状26ないし62ページ)について

(1) 「1 はじめに」(訴状26ページ)について

原告らの主張の要約であると解され、認否の限りでない。

(2) 「2 利水事業としての問題点」(訴状26ないし45ページ)について

ア 「(1) はじめに」(訴状26, 27ページ)について

事業認定申請書に「現在でも不足している水量に加え、将来の水需要の増大に対応するため、ダムにより40,000m³/日(給水量38,000m³/日)の新規水源の開発を行う」と記載されていることは認め、その余は争う。

イ 「(2) 佐世保市は生活用水の水需要予測についてでたらめの予測をしている」(訴状27ないし33ページ)について

(ア) 「ア 起業者による水需要に関する説明」(訴状27, 28ページ)について

佐世保市水道局の佐世保市第9期拡張事業平成24年度再評価水需要予測資料(以下「平成24年水需要予測」という。甲B第1号証)の記載内容は認め、その余は否認ないし争う。

(イ) 「イ 「増加傾向である」とする需要予測が恣意的であること」(訴状28, 29ページ)について

平成24年水需要予測の佐世保市における1日1人当りの生活水量(原単位)の数値の記載内容は認め、その余は否認ないし争う。

(ウ) 「ウ 一般的な受忍限界を超えている」ことについて何ら根拠を有していないこと」(訴状29ページ)について

平成24年水需要予測の記載内容は認め、その余は否認ないし争う。

(エ) 「エ 結論ありきの需要予測は繰り返し行われていること」(訴状29ないし32ページ)について

a 「(ア) 2007(平成19)年需要予測の場合」(訴状29, 30ペ

ージ) について

佐世保市水道局の佐世保市第9期拡張事業平成19年水需要予測(以下「平成19年水需要予測」という。)に記載の生活用水(原単位)の数値は認め、その余は否認ないし争う。

b 「(イ) 2012(平成24)年需要予測の場合」(訴状30, 31ページ) について

平成24年水需要予測の記載内容は認め、その余は否認ないし争う。

c 「(ウ) 小結」(訴状31, 32ページ) について

平成19年度、平成24年水需要予測に記載の数値は認め、その余は否認ないし争う。

(オ) 「オ 事業計画において目的とされていない渇水の防止を起業者らは市民に強調していること」(訴状32ページ) について

否認ないし争う。

(カ) 「カ 小括」(訴状32, 33ページ) について

否認ないし争う。

ウ 「(3) 佐世保市の工場用水に関する需要予測の誤り」(訴状33ないし39ページ)

(ア) 「ア はじめに」(訴状33ページ) について

平成24年水需要予測で工場用水が増加すると予測したことは認め、その余は否認ないし争う。

(イ) 「イ 佐世保市の工場用水の需要予測」(訴状33, 34ページ) について

おおむね認める。ただし、佐世保市の工場用水の水需要予測の目標年度の2024(平成36)年度は、小佐々地区水道施設統合分794立方メートル/日を含めた8,979立方メートル、佐世保重工業株式会社(以下「SSK」という。)の5,691立方メートル/日が正しい。

- (ウ) 「ウ 佐世保市のSSKに関する工場用水需要予測の誤りと問題点」
(訴状34ないし37ページ) について
- a 柱書(訴状34ページ) について
否認ないし争う。
- b 「(ア) SSKの修繕船売上高2倍は起業者による虚偽説明である」
(訴状34ページ) について
平成24年水需要予測の記載内容は認め、その余は否認ないし争う。
- c 「(イ) SSKの売上高の実績は、2倍になっていない。」(訴状34, 35ページ) について
認める。
- d 「(ウ) 仮にSSKの「売上高」が2倍になったとしても、水需要は2倍にはならない」(訴状35ページ) について
平成24年水需要予測において、SSKが修繕船事業の推進で「4, 412 m³/日を見込む」と記載されていることは認め、その余は否認ないし争う。
- e 「(エ) 一日最大使用量に過ぎない」(訴状36ページ) について
否認ないし争う。
- f 「(オ) 小括 ～佐世保市の需要予測は数字あわせに過ぎない～」(訴状36, 37ページ) について
2014(平成26)年10月に、株式会社名村造船所の完全子会社となった事実は認める(ただし、「吸収合併」は「経営統合」が正しい。)。その余は否認ないし争う。
- (エ) 「エ SSK以外の工場用水需要予測の誤り」(訴状37ないし39ページ) について
- a 「(ア) はじめに」(訴状37ページ) について

平成24年水需要予測の記載内容は認め、その余は否認ないし争う。

b 「(イ) 佐世保市の工場用水の需要予測と実績の乖離」(訴状37ないし39ページ)

(a) 「A 平成19年水需要予測」(訴状37, 38ページ)について

平成19年水需要予測の記載内容は認め、その余は否認ないし争う。

(b) 「B 平成19年度以降の工場用水の実績」(訴状38, 39ページ)について

平成24年水需要予測における平成19年度から平成23年度までの実績値の記載内容は認め、その余は否認ないし争う。

c 「(ウ) 小括」(訴状39ページ)について

否認ないし争う。

エ 「(4) 佐世保市の業務営業用水量に関する水需要予測の誤り」(訴状39ないし41ページ)について

(ア) 「ア 佐世保市の業務営業用水量の需要予測」(訴状39, 40ページ)について

平成24年水需要予測に「2011(平成23)年度の実績である17,486立方メートル/日から、目標年度の2024(平成36)年度には小佐々地区水道統合分321立方メートル/日を含めて23,323立方メートル/日」、「小口需要は、『観光客数を用いた回帰式により推計』『大口需要先である米軍と自衛隊については過去最大値を採用』『実施が確実な新規需要』で将来値を求めた」との記載があるのは認め、その余は否認ないし争う。

(イ) 「イ 佐世保市の業務営業用水量の需要予測の誤りと問題点」(訴状40ページ)について

a 「(7) ①小口需要先」(訴状40ページ)について

平成24年水需要予測の記載内容及び認定理由で観光客の増加と記載していることは認め、その余は否認ないし争う。

b 「(イ) ②大口需要先」(訴状40ページ)について

平成24年水需要予測に原告ら指摘の記載があることは認め、その余は否認ないし争う。

(ウ) 「ウ 佐世保市の業務営業用水の需要予測と実績の乖離」(訴状40, 41ページ)について

a 「(7) 平成19年水需要予測」(訴状40ページ)について

平成19年水需要予測に「過去20年の実績のうち、2番目に大きい数値を目標(平成29年度)に設定した」とのことは記載の範囲で認め、その余は否認ないし争う。

b 「(イ) 平成19年度以降の業務営業用水の実績」(訴状41ページ)について

平成24年水需要予測における平成19年度から平成23年度までの実績の推移の記載は認め、その余は否認ないし争う。

(エ) 「エ 小括」(訴状41ページ)について

否認ないし争う。

オ 「(5) 石木ダムがなくても水源は足りていること」(訴状41ないし44ページ)について

(ア) 「ア 起業者ら側の説明」(訴状41, 42ページ)について

おおむね認める。ただし、佐世保市が保有している水源のうち、安定水源(法定水利権を有し、厚生労働省から認可を得ている水源)は7万7000立方メートル/日、安定して取水できない権利(以下「不安定水源」という。)は2万8500立方メートル/日が正しく、水源の数値を単純合計すれば10万5500立方メートル/日になることは認め

るが、数値の性質はそれぞれ異なるため、不安定水源は個別に表記するのが正しい。

(イ) 「イ 佐世保市は不安定取水に依存していない」(訴状42, 43ページ) について

a 「(ア) はじめに」(訴状42ページ) について
否認ないし争う。

b 「(イ) 「不安定水源」という説明の誤り」(訴状42, 43ページ) について

「不安定水源」は法律用語でないことは認める。ただし、説明の内容は「豊水水利権」が正しい。その余は否認ないし争う。

(ウ) 「ウ 水源は長年に亘って足りていること」(訴状43, 44ページ) について

否認ないし争う。

カ 「(6) 小括 ～石木ダムがなくても水源は足りていること～」(訴状44, 45ページ) について

否認ないし争う。

(3) 「3 治水事業としての問題点」(訴状45ないし59ページ) について

ア 「(1) はじめに」(訴状45, 46ページ) について
否認ないし争う。

イ 「(2) 治水計画の一般的策定手順」(訴状46, 47ページ) について
否認する。治水計画の一般的策定手順は、後記第6に述べるとおりである。

(ア) 「ア」(訴状46ページ) について

「治水安全度1/30年」とあるのは「年超過確率1/30」、「治水安全度1/100年」とあるのは、「年超過確率1/100」がそれぞれ正しく、その余は否認ないし争う。

(イ) 「イ」(訴状46ページ)について

「ある河川での降雨を想定した場合・・・洪水流量が異なる」は認め、「計画雨量」とあるのは「対象降雨の降雨量」が正しく、その余は否認する。

(ウ) 「ウ」(訴状46ページ)について

否認する。

(エ) 「エ」(訴状47ページ)について

否認する。

ウ 「(3) 川棚川水系河川整備計画における治水計画」(訴状47, 48ページ)について

(ア) 「ア」(訴状47, 48ページ)について

「長崎県の策定した川棚川水系河川整備計画では・・・9洪水の降雨パターン(雨量の分布パターン)に当てはめた」及び「降雨パターンに当てはめる」というのは・・・1,400立方メートル/秒)をもって「100年間で予想される一番大きな流量」と考えて基準点である山道橋地点における基本高水は申請書に記載のある範囲で認め、その余は否認する。ただし、「1/100年」とあるのは「1/100」、「1/30年」とあるのは「1/30」がそれぞれ正しい。その余は否認ないし争う。

(イ) 「イ」(訴状48ページ)について

「この流量となる豪雨が発生した場合に・・・長崎県の本件事業における治水計画である。」はおおむね認める。ただし、「豪雨」とあるのは「降雨」、「山道橋付近」とあるのは「山道橋」がそれぞれ正しい。その余は否認ないし争う。

エ 「(4) 本件事業の問題点」(訴状48ないし59ページ)について

(ア) 「ア ①恣意的に設定された治水安全度」(訴状48, 49ページ)

について

a 「(ア)」(訴状48ページ)について

「川棚川水系河川整備計画では、・・・治水安全度としている。」はおおむね認める。ただし、「1/100年」とあるのは「1/100」,「1/30年」とあるのは「1/30」がそれぞれ正しい。その余は否認する。

b 「(イ)」(訴状48,49ページ)について

「川棚川の石木川合流点よりも上流の地点は・・・上流の地点にて流下能力を超える流量の水が流れてくる。」はおおむね認める。その余は否認ないし争う。

c 「(ウ)」(訴状49ページ)について

「後述のように・・・下流の流下能力の状況は全く異なる。」は認める。ただし、1,130立方メートル/秒の河道整備は、単独のものではなく、ダムも含めた最適治水案の一部である。その余は否認ないし争う。

d 「(エ)」(訴状49ページ)について

否認ないし争う。

(イ) 「イ ②設定された基本高水流量の不合理性」(訴状49ないし52ページ)について

a 「(ア)」(訴状49,50ページ)について

「事業認定告示及び・・・1,400立方メートル/秒としている。」及び「基本高水流量」は・・・同計画の合理性の有無に直結する問題である。」はおおむね認める。ただし、「川棚川河川整備計画」とあるのは「川棚川水系河川整備基本方針及び川棚川水系河川整備計画」,「基本高水流量」とあるのは「基本高水」,「川棚川の流量」とあるのは「川棚川の基準点山道橋の基本高水のピーク流量」

が正しく、その余は否認ないし争う。

b 「(イ)」(訴状50ページ)について

「実績として川棚川ではこれまで・・・1948年(昭和23年)9月に発生した水害時であった。」は認め、「1,018～1,161」とあるのは「1,018～1,116」が正しい。その余は否認ないし争う。

c 「(ウ)」(訴状50ページ)について

おおむね認める。ただし、「100年に一度」ではなく「1/100」が正しい。

d 「(エ)」ないし「(ク)」(訴状50ないし52ページ)について

否認ないし争う。

(ウ) 「ウ ③河道整備のみで十分な治水対策となる点」(訴状53ページ)について

「河道整備の目標は、・・・下流へと流すことができることとされている。」及び、「これまでに大きな水害が・・・1,130立方メートル/秒を越えたことは記録上一度もない。」は認める。ただし、「河道の整備を行うとともに石木ダムを作ること」は「河道の整備と既設の野々川ダムに加え石木ダムを建設すること」、「安定して」は「安全に」がそれぞれ正しい。その余は否認ないし争う。

(エ) 「エ ④洪水の原因の分析がなされていない」(訴状53,54ページ)について

「公益目的として、・・・原因を研究することは不可欠である。」及び、「川棚川流域の住民の生命・財産・・・治水計画を策定すべきである」は認め、その余は否認ないし争う。

(オ) 「オ ⑤他の治水案の検討が不適切である点」(訴状54ないし59ページ)について

a 「(ア) 代替案検討の必要性」(訴状54, 55ページ)について
否認ないし争う。

b 「(イ) 代替案と比較する際の本件事業の事業費について」(訴状55, 56ページ)について

「石木ダム建設の完成までに要する費用を・・・合計77億円と設定している」, 「残事業費142億円(平成26年度以降の残事業費として公表されている金額)」及び, 「起業者は直近では平成27年8月にも工期を6年間延長する方針を明らかにしている。」は認める。ただし, 「77億円」は「79億円」, 「142億円」は「149億円(平成22年以降の事業費 事業認定申請書の24ページ掲載)」がそれぞれ正しい。その余は否認ないし争う。

c 「(ウ) 「ダム中止に伴って発生する費用」を代替案へ加算している」(訴状56, 57ページ)について
否認ないし争う。

d 「(エ) 河道整備の進行により必要な代替案が変化している点」(訴状57ないし59ページ)について
いずれについても, 否認ないし争う。

オ 「(5) 小括」(訴状59ページ)について
否認ないし争う。

(4) 「4 手続上の問題点」(訴状59ないし62ページ)について

ア 「(1) はじめに」(訴状59ページ)について

長崎県がダム対策委員会(川原, 木場, 岩屋の3地区)と交わしたという覚書(甲D第1号証)が存在することは認め, その余は否認ないし争う。

イ 「(2) 本件覚書作成の経緯」(訴状59, 60ページ)について

(ア) 第1段落について

長崎県が昭和37年に現地調査と測量を行ったが, 抗議があり, 調査

を中止したことは認め、その余は不知。

(イ) 第2段落について

長崎県がダム対策委員会（川原，木場，岩屋の3地区）と交わしたという覚書（甲D第1号証）が存在すること，長崎県が予備調査を実施したことは認め、その余は不知。

(ウ) 第3段落について

川棚町がダム対策委員会（川原，木場，岩屋の3地区）と交わしたという覚書（甲D第2号証）が存在することは認める。

(エ) 第4段落について

反対同盟が石木ダム建設の計画に反対したこと，昭和57年に長秋県が機動隊を導入し，強制測量を実施したこと，長崎県が平成21年に事業認定申請をしたこと，平成25年9月6日付けで事業認定がされたことは認め、その余は否認ないし争う。

ウ 「(3) 立憲民主主義の観点」（訴状60ないし62ページ）について

(ア) 「ア」（訴状60，61ページ）について

日本国憲法（「以下「憲法」という。）の前文に「主権が国民に存することを宣言し」に記載があり，また，憲法13条の内容は認め、その余は争う。

(イ) 「イ」（訴状61ページ）について

憲法29条各号の内容は認め、その余は争う。

(ウ) 「ウ」（訴状61ページ）について

法15条の14に、「起業者は，次条の規定による事業の認定を受けようとするときは，あらかじめ，国土交通大臣省令で定める説明会の開催その他の措置を講じて，事業の目的及び内容について，当該事業の認定について利害関係を有する者に説明しなければならない。」と記載されていることは認め、その余は争う。

(エ) 「エ 小括」(訴状61, 62ページ)について
争う。

(5) 「5 小括」(訴状62ページ)について
争う。

5 「第5 本件事業は違憲・違法な事業である」(訴状62ないし77ページ)
について

(1) 「1 はじめに」(訴状62, 63ページ)について
否認ないし争う。

(2) 「2 本件事業はそもそも違憲である」(訴状63ないし69ページ)に
ついて

ア 「(1) はじめに」(訴状63ページ)について
争う。

イ 「(2) 憲法29条3項について」(訴状63ないし67ページ)につい
て

(ア) 「ア 日本国憲法における基本的人権の保障について」(訴状63,
64ページ)について

a 「(ア)」ないし「(ウ)」(訴状63, 64ページ)について
認める。

d 「(エ)」(訴状64ページ)について
争う。

(イ) 「イ 憲法29条3項の趣旨」(訴状64ページ)について

おおむね認める。ただし、「経済的自由」を規定しているのは、憲法
29条のみではない。

(ウ) 「ウ 憲法29条3項に基づき、国民の財産権を強制的に取り上げる
ことが許される要件」(訴状64ないし67ページ)について

a 「(ア) 形式的に土地収用法の要件を満たすだけでは足りないこと」

(訴状64, 65ページ) について

憲法29条3項に基づき土地収用法(以下, 単に「法」という。)が制定されていることは認め, その余は争う。

b 「(イ) 公共性」(訴状65, 66ページ) について

(a) 「A」(訴状65ページ) について

認める。

(b) 「B」ないし「E」(訴状65, 66ページ) について

争う。

c 「(ウ) 必要性」(訴状66, 67ページ) について

争う。

(エ) 「エ 小括」(訴状67ページ) について

争う。

ウ 「(3) 本件事業が「公共性」と「必要不可欠」を満たしていない違憲・無効な事業であること」(訴状67ないし69ページ) について

(ア) 「ア はじめに」(訴状67ページ) について

争う。

(イ) 「イ 公共性の欠如」(訴状67, 68ページ) について

a 「(ア)」(訴状67ページ) について

争う。

b 「(イ)」(訴状67, 68ページ) について

否認ないし争う。

c 「(ウ)」ないし「(オ)」(訴状68ページ) について

争う。

(ウ) 「ウ 「必要性」も欠如している」(訴状68, 69ページ) について

否認ないし争う。

(エ) 「エ 小括」(訴状69ページ)について

争う。

(3) 「3 本件事業は土地収用法に違反する違法な事業であり, 取り消されるべきであること」(訴状69ないし77ページ)について

ア 「(1) 利水事業に関して」(訴状70ないし73ページ)について

(ア) 「ア 「土地収用法20条3号に違反すること」(訴状70, 71ページ)について

a 「(ア) 法20条3号の要件の具体的内容」(訴状70ページ)について

おおむね認める。ただし, ③技術基準に適合しているかは, 事業計画が適正かつ合理的であるかを検証する上での一つの視点であるが, これらの技術基準は, 一般的技術的基準を定めるものであるため, 個々の事業の条件によって, 総合的に判断することになる。

b 「(イ) ①得られる公共の利益と失われる利益の比較衡量」(訴状70ページ)について

否認ないし争う。

c 「(ウ) ②社会的, 技術的及び経済的な観点から代替案と比較した結果, 合理的な計画となっているか」及び「(エ) 小括」(訴状71ページ)について

争う。

(イ) 「イ 土地収用法20条4号に違反すること」(訴状71ないし73ページ)について

a 「(ア) 法20条4号の要件の具体的内容」(訴状71ページ)について

おおむね認める。

b 「(イ) 事業認定庁の判断の概要」(訴状71, 72ページ)について

て

認める。

- c 「(ウ) 利水目的に関する法20条4号の要件の不存在」(訴状72, 73ページ) について

否認ないし争う。

- イ 「(2) 治水事業に関して」(訴状73ないし76ページ) について

- (ア) 「ア 土地収用法20条3号に違反すること」(訴状73ないし75ページ) について

- a 「(ア) 得られる公共の利益と失われる利益の比較衡量」(訴状73, 74ページ) について

- (a) 「A 起業者らの主張する公益性」(訴状73ページ) について

認める。

- (b) 「B 河道整備で十分であること」ないし「E 小括」(訴状73, 74ページ) について

争う。ただし、「川棚川整備計画」は「川棚川水系河川整備計画」が正しい。

- b 「(イ) 社会的、技術的及び経済的な観点から代替案と比較した結果、合理的な計画となっていないこと」(訴状74, 75ページ) について

- (a) 「A 本件事業の事業費に正確性を欠くこと」(訴状74ページ) について

否認する。

- (b) 「B 代替案に過剰な費用計上があること」(訴状74ページ) について

否認する。

(c) 「C 比較された代替案が過剰なものであること」及び「D 小括」(訴状74, 75ページ)について
争う。

(イ) 「イ 土地収用法20条4号に違反すること」(訴状75, 76ページ)について

a 「(ア) 法20条4号の要件の具体的内容」(訴状75ページ)について

おおむね認める。

b 「(イ) 石木ダム建設の社会的必要性がないこと」(訴状75, 76ページ)について

否認ないし争う。

c 「(ウ) 起業地の範囲が最小限のものではない点」(訴状76ページ)について

石木ダムが自然調節式ダムであること、洪水調節容量が195万立方メートルであることは認め、その余は否認ないし争う。

ウ 「(3) 手続きに関して」(訴状76, 77ページ)について

(ア) 「ア はじめに」(訴状76, 77ページ)について
争う。

(イ) 「イ 本件覚書の効力」(訴状77ページ)について

長崎県がダム対策委員会(川原, 木場, 岩屋の3地区)と交わしたという覚書(甲D第2号証)が存在することは認め、その余は知らないし争う。

(ウ) 「ウ 小括」(訴状77ページ)について
争う。

エ 「(4) 小括」(訴状77ページ)について
争う。

6 「第6 総括」(訴状78ページ)について
争う。

第3 事案の概要

本件は、二級河川川棚川水系石木川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。)を施行する土地(以下「本件起業地」という。)内にある別紙物件目録記載の土地(以下「本件土地」という。)につき所有権(共有持分)を有する原告らが、九州地方整備局長が平成25年9月6日付けで法に基づいて告示した本件事業の事業認定(以下「本件事業認定」という。)が法20条3号及び4号に違反すると主張して、被告に対し、本件事業認定の取消しを求める事案である。

第4 事業認定の仕組みと手続の流れ

1 土地収用手続の概要

法は、憲法29条3項の「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」との規定に基づき、「公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関し、公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もって国土の適正且つ合理的な利用に寄与すること」を目的として定められたものである(法1条)。

このような趣旨から、法は土地収用手続を、①国土交通大臣又は都道府県知事(以下「事業認定庁」という。)が、申請に係る事業が「公共の利益となる」事業であるか否か、その事業のために収用又は使用が必要であるか否かを認定する事業認定の手続と、②収用委員会が、被収用者に対し「正当な補償」を確保する収用又は使用の裁決(以下、これらを併せて「収用裁決」という。)の手続の2段階に分けて構成している。

このように、事業認定手続と収用裁決手続では、処分庁、処分に至る手続、

処分の内容等が大きく異なっている。

2 事業認定の意義について

事業認定は、法3条各号に列記されている事業について、起業者の能力、起業地及び事業計画を検討し、当該事業が高い公益性を有し、土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであることを審査し、当該事業のために土地等を収用する必要があることを事業認定庁が認定する行為である。この事業認定がなされると、個々の事業について、起業者に土地等の収用権が付与される（法20条）。

土地等の収用とは、土地等を収用し、又は使用することができることを指すが、事業認定を受ければ、直ちに事業に必要な土地等を収用できるわけではなく、これに引き続いて、土地調書・物件調書の作成、収用委員会に対する裁決の申請、収用委員会の収用裁決、起業者による損失補償という手続を経ることが必要である。

3 事業認定に関する主要な手続について

(1) 起業者がする手続

ア 法15条の14に基づく事前説明会

起業者は、法16条による事業認定を受けようとするときは、あらかじめ当該事業認定について利害関係を有する者に対し、法施行規則1条の2及び1条の3で定める説明会又はその他の措置を講じて、事業の目的及び内容について説明しなければならない。

イ 法18条に基づく事業認定の申請

起業者は、事業認定を受けようとするときは、事業認定申請書及び一定の添付書類を事業認定庁に提出しなければならない。

申請は代理人でもできるが(法136条1項)、この場合には、代理権限を証する書面を添付しなければならない(同条2項)。

なお、事業認定の申請に当たって提出をしなければならない書類は、以

下のとおりである。

(ア) 事業認定申請書に記載する事項

- a 起業者の名称
- b 事業の種類
- c 収用又は使用の別を明らかにした起業地
- d 事業の認定を申請する理由

(イ) (ア)の申請書に添付する書類

- a 事業計画書
- b 起業地及び事業計画を表示する図面
- c 事業が関連事業に係るものであるときは、起業者が当該関連事業を施行する必要を生じたことを証する書面
- d 起業地内に第四条に規定する土地があるときは、その土地に関する調書、図面及び当該土地の管理者の意見書
- e 起業地内にある土地の利用について法令の規定による制限があるときは、当該法令の施行について権限を有する行政機関の意見書
- f 事業の施行に関して行政機関の免許、許可又は認可等の処分を必要とする場合においては、これらの処分があったことを証明する書類又は当該行政機関の意見書
- g 法15条の14に基づき講じた措置の実施状況を記載した書面

(2) 事業認定庁がする手続

ア 法24条に基づく申請書の公告及び縦覧

前記(1)イ(32ページ)の書類を受領した後、事業認定庁は、事業の認定に関する処分を行おうとするときは、申請に係る事業が法20条に規定する要件に該当しないことが明らかである場合を除き、起業地が所在する市町村の長に対して事業認定申請書及びその添付書類のうち当該市町村に係る部分の写を送付しなければならない。市町村長が前項の書類

を受け取ったときは、直ちに、起業者の名称、事業の種類及び起業地を公告し、公告の日から2週間その書類を公衆の縦覧に供しなければならない。

また、国土交通大臣は、法20条1項による送付をしたときは、直ちに、起業地を管轄する都道府県知事にその旨を通知し、事業認定申請書及びその添付書類の写を送付しなければならない（法24条1項）。

法24条2項による公告があったときは、事業の認定について利害関係を有する者は、同項の縦覧期間内に、都道府県知事に意見書を提出することができる。また、都道府県知事は、国土交通大臣が認定に関する処分を行おうとする事業について、意見書を受け取ったときは、直ちに、これを国土交通大臣に送付し、法24条2項に規定する期間内に意見書の提出がなかったときは、その旨を国土交通大臣に報告しなければならない（法25条）。

イ 法23条に基づく公聴会の開催

公聴会は、利害関係人から提出される意見書とともに、事業認定に関する処分を判断する際に考慮すべき情報を収集するため、事業認定庁が開催するものである。

公聴会の開催請求は、起業者が事業認定庁に対して公聴会開催請求書（法施行規則4条）を提出して行う（法23条1項）。公聴会開催請求書が提出された場合は、事業認定庁は、公聴会を開いて一般の意見を求める必要がある。また、公聴会開催請求がされなかった場合でも、必要があると認めるときは、公聴会を開催して、一般の意見を求めなければならない（法23条）。

ウ 法25条の2に基づく第三者機関の意見聴取

第三者の意見聴取は、事業認定に関する判断についての中立性及び公平性を確保するため、平成13年改正法により創設された手続である。

事業認定庁の意見と反対の趣旨の意見書の提出があった場合、事業認定

庁は、社会資本整備審議会（事業認定庁が国土交通大臣の場合。）の意見をあらかじめ聴取し、その意見を尊重しなければならない（法25条の2）。

ただし、意見書の内容が、事業認定をすることに異議がある旨の記載が全くない場合（単に土地価格に不満がある等）まで、社会資本整備審議会等の意見を聴取する必要はない（同条）。

エ 法26条に基づく事業認定の告示、認定理由の公表

事業認定庁は、これらの手続を経た上で、申請内容を審査し、事業認定の要件を全て充足している場合に限り、事業認定を行う。

事業認定庁は、事業認定をしたときは遅滞なく起業者に通知するとともに、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起業地を表示する図面の縦覧場所を官報で告示する（事業認定庁が国土交通大臣の場合。）。

事業認定は、告示のあった日からその効力を生ずる（法26条）。

(3) 収用又は使用の手続の保留

ア 概略

収用又は使用の手続の保留（以下「手続保留」ということがある。）とは、事業認定の告示があった場合に、これに伴って生ずる各種の効果の発生を、特定のものを除いて手続開始の告示のときまで停止しておき、これを、手続開始により順次解除するというものである。

大規模な事業になると、その完成までに期間を要し、用地の取得に限ってみても、資金的、人間的に収用裁決の申請期限である事業認定の告示の日から1年以内に収用裁決の申請をすることが困難なことがある。また、事業認定の告示があると、土地所有者及び土地に関する所有権以外の権利を有する関係人にも、裁決申請の請求権（法39条2項）や補償金の支払請求権（法46条の2第2項）が生ずるが、起業者が、予算の制約等から直ちにこれに応じられない事態が生ずることも考えられる。この間の調整

を図るために設けられたのが手続保留の制度である。

イ 手続の保留

(7) 手続保留の手続

起業者は、手続保留をしようとするときは、事業認定申請と同時に、その旨及び手続を保留する起業地の範囲を記載した申立書（施行規則別記様式第7）を提出しなければならない。

国土交通大臣又は都道府県知事は、手続保留の申立てがあったときは、法26条1項による事業認定の告示の際、併せて事業認定後の収用又は使用の手続が保留される旨及び手続が保留される起業地の範囲を告示しなければならない（法33条）。

法は、手続保留ができる場合や、手続保留ができる起業地の範囲などの要件に関することを何ら定めていない。また、事業認定庁である国土交通大臣又は都道府県知事は、提出された申立書に形式的な欠陥のある場合には、その補正を命ずることができる（法32条2項、19条）が、その内容の具体的妥当性についての実質的審査権はなく、起業者の申立てどおりに手続保留の告示を行うべきものとされている（昭和42年12月19日計総発第313号建設省計画局長通達「改正土地収用法の運用について」4(1)・乙A第1号証）。

(イ) 手続保留の効果

事業認定に併せて手続保留が告示された場合には、事業認定の効果は、手続保留地について、原則として、手続開始の告示がされたときまで生じない（法34条の5本文）。ただし、法34条の5ただし書により、①土地の保全義務（法28条の3）、②明渡裁決の申立期間（法29条2項）、③買受権発生の起算日（法106条1項）、④協議の確認の申請（法116条1項）、⑤事業認定に係る不服申立期間の起算日（法130条1項）等については、手続保留がされている土地であっても、事

業認定の告示のときから直ちに効果を生ずるとされている。

ウ 保留した手続の開始

(ア) 手続開始の手続

起業者は、手続を保留した土地について、その手続を開始しようとするときは、事業認定の告示があった日から3年以内に、都道府県知事に、収用又は使用の手続を開始する旨を申し立てなければならない（法34条）。起業者が上記期間内に手続開始の申立てをしないときは、事業認定は、期間満了の日の翌日から将来に向かって、その効力を失う（法34条の6）。

起業者が手続開始の申立てをしようとするときは、起業者の名称、事業の種類、起業地及び手続が保留されている起業地の範囲と手続を開始しようとする土地を記載した申立書（施行規則別記第7の2）に、当該土地を表示する図面を添付して、当該土地を管轄する都道府県知事に提出しなければならない（法34条の2第1項）。手続開始の申立てを受けた都道府県知事は、その申立ての内容について実質的な審査をすることはできず、形式的な欠陥がない限り、起業者の申立てどおりに告示しなければならない。

(イ) 手続開始の効果

手続を保留した土地については、手続開始の告示があったときを事業認定の告示があったときとみなして、法の規定が適用される（法34条の5本文）。手続保留は事業認定の告示があったときに生ずる効果を停止しておくものであり、手続開始はこれを解除する効果を有するものである。裁決申請の請求（法39条2項）、補償金の支払請求（法46条の2第1項）、土地の価格固定（法71条、72条）等の手続保留がされていたために効果の発生を停止していたものは、手続開始の告示のときからその効果を生ずる。

4 事業認定の対象事業等について

事業の種類には一定の制約があり、法3条において、土地を収用又は使用することができる事業として、第1号から第35号までにわたって各種の公共の利益となる事業が列挙されている（これら法3条に掲げられている事業を収用適格事業とし、以下「収用適格事業」という。）。

しかしながら、収用適格事業に該当する事業であっても、直ちに事業に必要な土地等を強制取得できるわけではない。実際に施行される具体の事業が収用権を付与して実施する必要があるものかどうかについては、事業計画の内容を詳細に審査し、申請された事業が、法20条各号の事業認定の要件を一部でも満たさないものであるときは、事業認定庁は事業認定を拒否することになる（法28条）。

第5 本件事業の概要、事業認定に至る経緯等

1 本件事業の概要

(1) 本件起業地について

二級河川川棚川水系川棚川（以下「川棚川」という。）は、その源を長崎県東彼杵郡波佐見町（以下「波佐見町」という。）の桃ノ木峠（標高375メートル）に発し、同町の中央部を西に流れ、支川野々川川、井石川、田別当川及び金屋川と合流して同町の人家連たんの地域を貫流する。その後、同町の西部を南下して支川村木川、川内川、長野川及び志折川と合流し、同郡川棚町（以下「川棚町」という。）に入り猪乗川及び石木川を合わせた後大村湾に注ぐ、流路延長約19.4キロメートル、流域面積約81.4平方キロメートルの河川である。

(2) 本体事業の概要

ア ダム

ア 型式 重力式コンクリートダム*1

(イ) 河川名 二級河川川棚川水系石木川

(ウ) 位置 左岸：川棚町岩屋郷地内

右岸：川棚町岩屋郷地内

(エ) 堤高 55.4メートル*2

(オ) 堤頂長 234メートル*3

(カ) 堤体積 15万7000立方メートル*4

(キ) 事業費 285億円

イ 貯水池

ア 集水面積 9.3平方キロメートル*5

イ 湛水面積 0.34平方キロメートル*6

ウ 総貯水容量 548万立方メートル*7

エ 有効貯水容量 518万立方メートル*8

-
- *1 重力式コンクリートダムとは、貯水池の水圧荷重に堤体重量によって抵抗し、これを基礎岩盤に伝達する構造物のことである。
- *2 堤高は、基礎地盤から非越流部（設計高水位に貯水池の風波浪高さを加えた高さ）の堤頂までの高さである。
- *3 堤頂長とは、ダム軸面と堤頂標高の水平面との交線上のダムの堤体の長さである。
- *4 堤体積は、ダムの体積である。
- *5 集水面積とは、集水区域の面積である。洪水到達時間や土砂生産量等の指標となる。
- *6 湛水面積は、ダムの貯水池にサーチャージ水位まで水が貯まっている場合の表面積をいう。
- *7 総貯水容量は、河床より満水位までの総容量である。有効容量、非常用容量、死水容量（最も低い放流口の敷より下の貯水容量）を含む。
- *8 有効貯水容量とは、ダムや堰において計画的に使用される貯水容量のことである。総貯水容量から、死水容量及び堆砂容量を除いたものとなる。

オ 堆砂容量 30万立方メートル*9

ウ その他(鞍部処理工) *10

ア 堤高 8.9メートル

イ 堤頂長 132メートル

ウ 堤体積 2万4100立方メートル

(3) 関連事業

ア 県道嬉野川柵線

イ 町道川原線

ウ 農業用道路上辻線

(4) 建設目的

本体事業は、①洪水調節、②流水の正常な機能の維持、③水道用水を目的とする事業である。

2 本件事業の事業認定に至る経緯等

(1) 起業者である長崎県及び佐世保市は、平成21年10月23日、川棚町公会堂及び同年11月6日、長崎県央農業協同組合川棚支店において、本件事業の事業認定申請に先立ち、法15条の14に基づき、本件事業について利害関係を有する者を対象として、本件事業の目的及び内容について説明会を開催した(乙A第2号証・110ないし114ページ)。

(2) 起業者である佐世保市は、法136条1項に基づき、事業認定の手續につ

*9 堆砂容量とは、流入土砂の堆積に伴う長期的な貯水池の機能の低下を避けるため、貯水池に確保される容量のことである。通常想定される年平均流出土砂量の100年分がとられる。

*10 鞍部とは、尾根の一部が鞍状に低くなっている部分であり、鞍部処理工とは、サーチャージ水位(ダムの新築又は改築に関する計画において、洪水時にダムによって一時的に貯留することとした流水の最高の水位でダムの非越流部の直上流部におけるものをいう。)より低くなっている鞍部を盛土によって処理することである。

いて、平成21年10月14日、長崎県知事に対し、法の規定に基づく起業者として行うべき手続の一切の権限を委任した（乙A第2号証・115及び116ページ）。

長崎県は、平成21年11月9日、法139条の3及び法施行規則26条により国土交通大臣から委任を受けた国土交通省九州地方整備局長（国土交通省設置法4条6号、30条、31条、国土交通省組織令206条、以下「認定庁」という。）に対し、法16条に基づき、本件事業に係る事業認定申請（乙A第2号証）及び手続保留の申立てをし（乙A第3号証）、事業認定申請に係る参考資料（乙A第4号証）を提出した。

- (3) 認定庁は、平成21年12月1日、法24条1項に基づき、長崎県川棚町長に対し、本件事業認定申請にかかる事業認定申請書及びその添付書類の各写しを送付した（乙A第5号証）。また、認定庁は、同日、事業認定申請に係る起業地を管轄する長崎県知事に対し、同条第3項に基づき、その旨を通知し、事業認定申請書及びその添付書類の各写しを送付した（乙A第6号証）。
- (4) 長崎県川棚町長は、法24条2項に基づき、平成21年12月7日に起業者の名称、事業の種類及び起業地を公告するとともに（乙A第7号証）、同日から同月21日までの2週間、長崎県川棚町役場において、前記(3)のとおり送付を受けた事業認定申請書及びその添付書類の各写しを公衆の縦覧に供した（乙A第8号証、乙A第9号証）。
- (5) 長崎県知事は、法25条1項に基づき、認定庁に対し、前記縦覧期間内に提出された利害関係者からの意見書について、同法2項に基づき、平成21年12月14日から同月25日にかけて送付した（乙A第10号証の1ないし10号証の8）。
- (6) 認定庁は、法23条2項に基づき、平成25年2月7日に本件事業に係る起業者の名称、事業の種類及び起業地並びに公聴会の期日及び場所等を長崎

新聞、西日本新聞及び読売新聞に掲載して公告し(乙A第11号証)、また、国土交通省九州地方整備局のウェブサイトに掲載(乙A第12号証)することにより、これらを公表した。これに伴い、平成25年3月22日及び同月23日、法23条1項に基づく公聴会を開催した(乙A第13号証)。

(7) 認定庁は、起業者である長崎県及び佐世保市の委任を受けた長崎県に対し、平成25年5月7日付けで追加資料の提出依頼を行い(乙A第14号証)、同月16日及び同年7月5日にこれに対する各回答を得た(乙A第15号証)。

(8) 認定庁は、法22条に基づき専門的学識を有する者2名に対し、平成25年5月7日に意見聴取を行い(乙A第16号証)、同月13日及び同月15日、これに対する各回答を得た(乙A第17号証、乙A第18号証)。

(9) 認定庁は、事業認定申請書及びその添付書類、前記(5)(41ページ)の意見書、前記(6)(41ページ)の公聴会における公述人の意見陳述及び前記(7)(42ページ)の資料に基づき審査を行い、また、前記(8)(42ページ)の法22条に基づく専門的学識を有する者からの意見聴取回答、その他利用可能な資料等に照らし審査をした結果、申請された事業が法20条各号に定める要件に全て該当するものと認め、本件事業認定をすべきものと判断した。

認定庁は、平成25年5月22日に社会資本整備審議会に対し、法25条の2第1項に基づき意見を求めた(乙A第19号証)。同審議会は、同年6月7日に同審議会公共用地分科会を開催し、同年8月9日、認定庁に対し、本件事業認定処分をすべきであるとした認定庁の判断を相当と認める旨の意見書を提出した(乙A第20号証)。

(10) 認定庁は、平成25年9月6日、前記(9)(42ページ)の社会資本整備審議会の意見を踏まえ、本件事業に関し、下記のとおり事業の認定をした(乙A第21号証)。認定庁は、法26条1項に基づき、起業者であり委任を

受けた長崎県に対し、本件事業認定について、平成25年9月6日付けで文書で通知するとともに(乙A第22号証)、同日付の官報(乙A第21号証)において、起業者の名称、事業の種類、起業地、事業の認定をした理由、起業地を表示する図面の縦覧場所及び収用又は使用の手続が保留されている起業地の告示を行った。

また、認定庁は、同日、本件事業に係る事業認定理由(乙A第23号証)、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(乙A第24号証)、社会資本整備審議会の議事要旨(乙A第25号証)並びに公聴会議事録(乙A第13号証)について国土交通省九州地方整備局のウェブサイトに掲載することにより、これらを公表した。

記

1 起業者の名称 長崎県及び佐世保市

2 事業の種類

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

3 起業地

(1) 土地

ア 収用の部分

長崎県東彼杵郡川棚町石木郷字鶴堂、字浦ノ山及び字ツブキ、岩屋郷字野稻原、字川原、字川原平、字祓川、字矢杖、字浦ノ谷、字岩屋ノ前、字岩ノ上、字勘藏平、字大平、字権現平、字大迫、字百堂、字坊ノ前、字瀬戸ノ尾尻、字瀬戸ノ尾、字角合平、字狩集道上、字狩集、字下這迫、字上這迫、字二反田、字大山口、字上辻、字下辻、字平六淵、字勘太平、字タル谷及び字中ノ川内並びに木場郷字タリカド、字笹ノ本、字陰ノ迫、字鳶ノ巢、字西ノ

迫，字迎島及び字下木場地内

イ 使用の部分

長崎県東彼杵郡川棚町石木郷字鶴堂及び字ツブキ，岩屋郷字祓川，字下這迫及び字大山口並びに木場郷字タリカド及び字笹ノ本地内

(2) 漁業権

ア 収用の部分

[二級河川川棚川水系石木川]

上流	右岸	長崎県東彼杵郡川棚町岩屋郷字野稻原	
	左岸	長崎県東彼杵郡川棚町岩屋郷字野稻原	から
下流	右岸	長崎県東彼杵郡川棚町岩屋郷字野稻原	
	左岸	長崎県東彼杵郡川棚町岩屋郷字野稻原	至る間

イ 使用の部分

[二級河川川棚川水系石木川]

上流	右岸	長崎県東彼杵郡川棚町木場郷字迎島	
	左岸	長崎県東彼杵郡川棚町木場郷字迎島	から
下流	右岸	長崎県東彼杵郡川棚町岩屋郷字野稻原	
	左岸	長崎県東彼杵郡川棚町岩屋郷字野稻原	至る間

(11) 認定庁は，平成25年9月6日，法26条3項に基づき，本件事業に係る事業の認定の告示をした旨を長崎県知事に通知するとともに（乙A第26号証），法26条の2第1項に基づき，同事業認定をした旨を長崎県川棚町長に通知した（乙A第27号証）。

(12) 上記通知を受けた長崎県川棚町長は，法26条2項に基づき，平成25年9月10日に起業地を表示する図面を公衆の縦覧に供した（乙A第28号証）。

第6 本件事業認定の適法性

1 はじめに

事業認定庁が事業の認定をするには、その事業が土地収用法20条各号の要件を満たす必要があるが、認定庁が本件事業が同条各号の要件を充足すると判断して本件事業認定をしたことは、以下に述べるとおり、適法である。

2 違法性判断の基準時（処分時説）

およそ取消訴訟において、問題となる行政処分の適法性を判断するに際して、行政庁の第一次的判断権を前提として、行政処分に対する事後審査を行うという取消訴訟の本質にかんがみ、行政処分の適法性の判断は、当該処分がなされた当時を基準とするのが相当である（最高裁判所昭和27年1月25日第二小法廷判決・民集6巻1号22ページ参照，最高裁判所昭和28年10月30日第二小法廷判決・行裁集4巻10号2316ページ参照，最高裁判所昭和34年7月15日第二小法廷判決・民集13巻7号1062ページ参照）。したがって、本件における事業認定の適法性判断の基準時は、法20条各号のいずれの判断についても、九州地方整備局長がした本件事業認定の時であり、本件事業認定の適否を判断するに当たっては、同認定時に存在していた事実等を基礎とし、事業認定後の事実は、その処分当時の事業を推認する間接事実等として役立つ限りにおいて斟酌することになる（岐阜地方裁判所平成15年12月26日判決・判例時報1858号19ページ。なお、同判決の控訴審名古屋高裁平成18年7月6日判決も同旨である。）。

3 本件事業が法20条1号の要件を充足すること

(1) 法20条1号の意義

法20条1号の「事業が第3条各号の1に掲げるものに関するものであること」の要件は、申請事業が法3条各号に列挙されている事業のいずれかに該当しなければならないとするものである。同号の趣旨は、私権保護の観点から、収用対象事業の範囲を明確に定め、申請事業がこの収用対象事業のい

ずれかに該当しなければ、収用手続の第一段階である事業認定を受けることができないとしたものである。

(2) 本件事業が収用対象事業に当たること

本件事業のうち、「二級河川川棚川水系石木ダム建設工事」（以下「本体工事」という。）は、河川法3条1項の二級河川にかかる河川管理施設に関する事業であり、法3条2号に掲げる河川法が適用される河川に治水又は利水の目的をもって設置するダム及び同条18号に掲げる水道法による水道事業の用に供する施設に関する事業に該当する。

また、本体事業の施行により遮断される県道、町道の従来機能を維持するための付替工事も、それぞれ道路法3条3号の都道府県道、同条4号の市町村道に関する事業であり、いずれも法3条1号に掲げる道路法による道路に関する事業に該当し、農業用道路の付替工事は、同条5号に掲げる地方公共団体が設置する農業用道路に関する事業に該当する。

したがって、本件事業は、法20条1号の要件を充足する。

4 本件事業が法20条2号の要件を充足すること

(1) 法20条2号の意義

法20条2号の「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」の要件は、申請事業者は事業遂行能力を要するとすることであり、ここでの事業遂行能力には、予算上・事実上の能力のほか、法令上の能力等も含まれると解される。

(2) 本件事業の起業者は事業遂行能力を有すること

二級河川川棚川水系石木川は、河川法5条1項により長崎県知事が指定した河川であり、同法10条1項により長崎県知事が河川管理者となることなどから、起業者である長崎県は、本件事業を施行する十分な意思と能力を有すると認められる。

また、佐世保市は、水道法6条による認可を受けていることなどから、本

件事業を施行する十分な意思と能力を有すると認められる。

したがって、本件事業は、法20条2号の要件を充足する。

5 本件事業が法20条3号の要件を充足すること

(1) 法20条3号の意義及び判断基準

法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ものであること」の要件は、その文言及び「公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もつて国土の適正且つ合理的な利用に寄与する」という法目的（法1条）に照らすと、当該事業計画が国土全体の土地利用の観点からみて適正かつ合理的であることを要する旨を規定したもので、事業計画全体の合理性に関する要件を定めたものと解される。

したがって、当該土地がその事業の用に供されることによって得られる公共の利益と、当該土地がその事業の用に供されることによって失われる利益とを比較衡量した結果、前者が後者に優越すると認められる場合に、この要件に適合すると解するのが相当である（東京高等裁判所昭和48年7月13日判決・行裁例集24巻6・7号533ページ参照、東京地方裁判所昭和59年7月6日判決・判例時報1125号25ページ参照。なお、同判決の控訴審東京高裁平成4年10月23日判決、上告審最高裁判所平成15年12月4日判決も同旨である。）。

そして、事業計画全体の合理性の有無は、当該事業計画の内容、当該事業計画が達成されることによって得られる公共の利益、事業計画において収用の対象とされている土地の状況、その有する私的ないし公共的価値等を総合的に考慮して、当該事業計画が、国土全体の土地利用の観点からみて適正かつ合理的であるか否かにより判断される。また、この判断は、事柄の性質上極めて政策的、専門技術的なものであること、法20条3号の文言が「事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること」と概括的な規定にとどまっていることからすれば、事業認定庁の広範な裁量に委ねられ

ていると解すべきである。

したがって、3号要件該当性の判断においても、事業認定権者の判断について、その判断の基礎とされた重要な事実を誤認があることなどにより重要な事実の基礎を欠いたり、又は事実に対する評価が明らかに合理性を欠いたり、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないことなどによりその内容が社会通念上著しく妥当性を欠くものと認められることによって、裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものといえるか否かを判断すべきである（最高裁判所平成18年11月2日・民集60巻9号3249ページ）。

(2) 本件事業は事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること

ア 本件起業地が事業の用に供されることによって得られる公共の利益

本件事業は、以下に述べるように、洪水調節効果、流水の正常な機能の維持、水道用水の確保を目的とし、石木ダムはその目的を達成するのに必要かつ有効な施設であることから、得られる公共の利益は極めて大きいといえる。

(ア) 洪水調節効果

a 川棚川の治水対策の必要性

我が国において、①降水量が多く、梅雨時や台風時に集中して多量の雨が降るといふ気象条件、②国土が狭く細長いことに加え、中央部に急峻な山脈が縦断しているため、多量の雨水が一気に河道を流れるという地形条件、③狭い沖積平野に、人口・資産が集中し、高度に土地利用がなされ、社会・経済活動が営まれているという社会条件により、古来から今日に至るまで洪水の被害が絶えない。

川棚川の流域は、地形的に山が迫り、流路延長が短く川幅も狭いことから、梅雨期や台風期には過去幾度となく災害を受けており、主な災害としては、昭和23年、昭和31年及び昭和42年の洪水災害が

挙げられる（乙A第4号証・2-4のII-4ないしII-6ページ）。そのため、河床掘削や築堤、野々川ダムの建設等様々な治水対策を行ってきたが、最近では、平成2年7月2日の梅雨前線による豪雨により、川棚町全体で床上浸水97戸床下浸水287戸及び家屋の全半壊10戸の被害を受けており（乙A第4号証・2-4のII-7ないしII-9ページ）、治水対策は喫緊の課題である。

b 河川整備基本方針・河川整備計画における川棚川の治水計画

(a) はじめに

川棚川の治水計画は、平成17年に策定された川棚川水系河川整備基本方針（以下「川棚川水系基本方針」という。乙A第4号証・2-1）及び平成19年に策定され、平成21年に改正された川棚川河川整備計画（以下「川棚川整備計画」という。乙A第4号証・2-2）に基づくものである。

(b) 川棚川水系基本方針と川棚川整備計画の概略

- i 一般に、河川管理者は、その管理する河川について、河川整備基本方針（河川法16条）及び河川整備計画（同法16条の2）を定めなければならない。

まず、河川整備基本方針は、計画高水流量その他当該河川の河川工事及び河川の維持についての基本となるべき方針に関する事項を定めるものであり、水害発生状況、水資源の利用の現況及び開発並びに河川環境の状況を考慮し、かつ、国土形成計画及び環境基本計画との調整を図って、水系ごとに、その水系に係る河川の総合的管理が確保できるように定めなければならない（同法16条1項、2項）。河川整備基本方針において定めるべき事項は、当該水系に係る河川の総合的な保全と利用に関する基本方針（河川法施行令10条の2第1号）、河川の整備

の基本となる事項として、基本高水（洪水防御に関する計画の基本となる洪水をいう。）並びにその河道及び洪水調節ダムへの配分に関する事項、主要な地点における計画高水流量（河道を設計する場合に基本となる河道を流れる流量のこと。基本高水を河道と各種洪水調節施設に合理的に配分して求められる。）に関する事項、主要な地点における計画高水位（計画高水量が河川改修後の河道断面を流下するときの水位のこと。）及び計画横断面形（計画高水流量が流下できるように定められる計画河道の基本的な横断面形状のこと。）に係る川幅に関する事項、主要な地点における流水の正常な機能を維持するため必要な流量に関する事項である（同条第2号）。また、都道府県知事等は、その管理する二級河川について河川整備基本方針を定めようとする場合は、国土交通大臣に確認し、その同意を得なければならない（同法79条2項）。

次に、河川整備計画は、河川整備基本方針に従って、当該河川の総合的な管理が確保できるように定めなければならない（同法16条の2）。河川整備計画において定められるべき事項は、河川整備計画の目標に関する事項（河川法施行令10条の3第1号）、河川の整備の実施に関する事項として、河川工事の目的、種類及び施行の場所並びに当該河川工事の施工により設置される河川管理施設の機能の概要、河川の維持の目的、種類及び施行の場所である（同条2号）。河川管理者は、河川整備計画を定めようとするときは、あらかじめ、関係都道府県知事又は関係市町村長の意見を聴かなければならない（河川法16条の2第5項）。

そして、河川計画の技術的基準としては、「国土交通省河川砂

防技術基準」(以下「技術基準」という。), 流域面積がおおむね 200 平方キロメートル未満の河川の河川計画を示した「中小河川計画の手引き(案)」(以下「手引き」という。)があり, これらの技術的基準に基づき, 河川整備の計画が策定されている。

- ii 長崎県知事は, 川棚川水系の河川管理者として, 平成17年11月, 国土交通大臣の同意を得て川棚川水系基本方針を策定した。

川棚川水系基本方針は, 関係自治体(川棚町, 波佐見町, 佐世保市)の総合計画等との調整を図りながら, 水源から河口まで一貫した計画の下に, 河川の総合的な保全と利用を図り, 洪水, 高潮等による災害の発生の防止又は軽減に関する事項を定めており, 想定氾濫区域(洪水により, 川からの氾濫により, 浸水が想定される区域のこと。)内の状況や県内バランス等を考慮し, 計画規模の降雨により発生する洪水を既設野々川ダム等の洪水調節施設により調節するとともに, 安全に流下させることのできるよう堤防等の整備を行うこととしている。また, 基準地点山道橋(河口より2.1キロメートル地点)における, 基本高水のピーク流量を1400立方メートル/秒と設定し, このうち流域内の洪水調節施設において, 270立方メートル/秒を調節している。そして, 基準地点における河道への配分流量を1130立方メートル/秒と設定し, 計画規模1/100の流量の安全な流下を図ることとしている。

また, 長崎県知事は, 平成19年に川棚川整備計画を策定し, 平成21年にこれを変更した。この計画においては, 河川整備の計画対象期間はおおむね30年間とされ, 基本方針に位置づけられている洪水調節施設及び河川の整備のうち, 既設の野々

川ダムに加えて、支川石木川に石木ダムを建設し、川棚川の川棚橋から館橋までの間について下流から段階的な整備を行うとともに、支川石木川は、川棚川合流点から石木ダムまでの河道整備を行うこととされている。長崎県内の河川は、中小河川で改修区間が短い河川が多いことから、整備計画は計画規模において基本方針と同程度とすることを原則としているが、川棚川は河道改修区間が長いため、財政的制約から、全区間を整備期間内に整備することはできない。そこで、上下流の整合性を考慮し、氾濫区域内の資産等の規模が大きい下流から順に段階的な整備をすることとしている（なお、上流の整備により下流の水害リスクが増大することを避ける観点からも、下流から順に治水安全度の向上が図られる必要がある。）。このことから、川棚川整備計画では、川棚川石木川合流点より下流部は、川棚川水系基本方針と同水準の計画規模 1 / 100 とし、上流部は計画規模 1 / 30 としている。なお、上流部については、将来的には川棚川水系基本方針の計画規模 1 / 100 で整備することとしている。

(c) 基本高水の決定

i 基本高水の策定手順

まず、計画基準点を設定し（後記 ii，53 ページ）、河川の重要度を考慮して計画規模を決定する（後記 iii，53 ページ）。次に、計画規模と実績降雨（群）から対象降雨を選定し（後記 iv，55 ページ）、対象降雨を流量に変換してハイドログラフ（河川のある地点における水位・流速・流量等と時間の関係を図示したものの。流量と時間との関係を表したグラフを指す場合がほとんどである。）を作成して、基本高水を決定する（後記 v，58 ページ）。

ジ)。

ii 計画基準点の設定

計画基準点の設定については、技術基準によれば、「既往の水理、水文資料が十分得られて、水理、水文解析の拠点となり、しかも全般の計画に密接な関係のある地点を選定するものとする。」とされている（乙C第1号証5ページ）。また、手引きによれば、「計画基準点は、河口部に近い市街地等の洪水防御対象区域の上流、計画の基準となる水位標のある地点や支川、ダム等の洪水調節施設が設けられている地点が適している。」とされている（乙C第2号証20ページ）。

川棚川においては、河口部に近く、最下流の洪水防御対象地区である川棚川市街地の上流右端に位置すること、近年、水位観測が実施され水文資料の整理がなされていること、潮汐の影響を受けないこと等から、山道橋（河口より2.1キロメートル地点）計画基準点に設定している（乙A第4号証・2-4のII-14ページ）。

iii 計画規模の決定

計画規模の決定については、技術基準によれば、「河川の重要度を重視するとともに、既往洪水による被害の実態、経済効果等を総合的に考慮して定めるものとする。」とされており（乙C第1号証5ページ）、同解説によれば、「計画の規模は計画対象地域の洪水に対する安全の度合いを表すものであり、それぞれの河川の重要度に応じて上下流、本支川でバランスが保持され、かつ全国的に均衡が保たれることが望ましい。この河川の重要度は、洪水防御計画の目的に応じて流域の大きさ、その対象となる地域の社会的経済的重要性、想定される被害の量と質、過

去の災害の履歴などの要素を考慮して定めるものである。河川整備基本方針の策定に当たって、計画の規模を決定する際に、およその基準として、河川をその重要度に応じてA級、B級、C級、D級及びE級の5段階に区分し、一般に、河川の重要度は（中略）二級河川においては、都市河川はC級、一般河川は重要度に応じてD級あるいはE級が採用されている例が多い。なお、特に著しい被害を被った地域にあっては、この既往洪水を無視して計画の規模を定めることは一般に好ましくない。…対象降雨の規模は、一般には降雨量の年超過確率で評価することとする。」（乙C第3号証29、30ページ）とされている。また、手引きによれば、「計画規模の設定に当たっては、河川の大さき、流域の社会経済的重要性、想定される被害の実態、過去の災害の履歴、経済効果に加え、上下流のバランス、流域の将来の姿などに配慮する。河川の重要度を評価する流域の指標として、流域面積、流域の都市化状況、氾濫区域の面積、資産、人口、工業出荷額等が考えられるが、このほか水系として一貫した上下流、本支川でバランスが保たれ、また都道府県内の他河川とのバランスにも配慮して決定するものとする。」（乙C第2号証17、18ページ）とされている。

これらを踏まえ、長崎県は、平成11年に、長崎県二級河川流域重要度評価指標を設定し、流域の重要度を評価する指標とそれに対応する計画規模の下限值を定めている。なお、同評価指標は、その後に改訂された技術基準及び手引きを踏まえ、内容が変わらないことを確認し、平成17年に長崎県河川関係資料集（案）に掲載されている。計画規模の設定に当たっては、①想定氾濫面積、②想定氾濫区域内の宅地面積、③想定氾濫区

域内の人口，④想定氾濫区域内の資産額，⑤想定氾濫区域内の工業出荷額の評価項目5項目のうち3項目以上適合することを基本とするが，県庁所在地をはじめとする県内の主要な都市を流れる河川である場合，過去に大規模な洪水被害を受けている場合，大規模開発が計画されている場合等流域の状況を総合的に判断して決定するものとされている（乙A第15号証・2-3-1の32ページ）。長崎県二級河川流域重要評価指標における計画規模1/100の評価項目及びその指標値は，①想定氾濫面積70ha以上，②想定氾濫区域内の宅地面積40ha以上，③想定氾濫区域内の人口3000人以上，④想定氾濫区域内の資産額100億円以上，⑤想定氾濫区域内の工業出荷額30億円以上であるところ，川棚川では，①想定氾濫面積472ha，②想定氾濫区域内の宅地面積59ha，③想定氾濫区域内の人口2700人，④想定氾濫区域内の資産額927億円，⑤想定氾濫区域内の工場出荷額70億円であり，上記5項目のうち，4項目が基準値を超えていることから，計画規模を1/100としたものである（乙A第4号証・2-4のII-11ないしII-13ページ）。

また，川棚川は，長崎県内の同規模河川の中で，①想定氾濫面積，②想定氾濫区域内の宅地面積，④想定氾濫区域内の資産額及び⑤想定氾濫区域内の工業出荷額が平均値より大きく，また，③想定氾濫区域内の人口は平均値程度であることから，川棚川は，5項目全てにおいて県内河川と比べ平均もしくは上位となっている。

iv 対象降雨の選定

対象降雨の降雨量は，河川の重要度を重視するとともに，既

往洪水による被害の実態，経済効果等を総合的に考慮して計画の規模を定め，さらに降雨継続時間を定めることによって決定するものであり，従来の計画降雨との表現を改めたものである。技術基準によれば，「対象降雨は，計画基準点ごとに選定するものとする。対象降雨は，降雨量，降雨量の時間分布及び降雨量の地域分布の3要素で表すものとする。」，対象降雨の降雨量の決定については，「対象降雨の降雨量は，計画の規模によって規模を定め，さらに，降雨継続時間を定めることによって決定するものとする。」，対象降雨の継続時間については，「流域の大きさ，降雨の特性，洪水流出の形態，計画対象施設の種類，過去の資料の得難さ等を考慮して決定するものとする。」，対象降雨の時間分布及び地域分布については，「既往洪水等を検討して選定した相当数の降雨パターンについて，その降雨量を計画の規模によって定められた規模に等しくなるように定めるものとする。」（乙C第1号証5ページ）とされており，同解説では「選定すべき降雨の数はデータの存在期間の長短に応じて変化するが，その引き伸ばし率は2倍程度にする場合が多い。」（乙C第3号証32ページ）とされている。また，手引きでは，「計画降雨継続時間は，計画降雨量を設定する継続時間であり，実績降雨を計画降雨に引伸ばして作成する場合には引伸ばし対象の降雨継続時間となる。（中略）実降雨の継続時間をおおむね包絡するような時間を計画降雨継続時間としている。（中略）中小河川計画においては図に示す実績降雨の引伸ばし方法のうち，各河川の規模，洪水調節施設の有無等の特性を十分に考慮し，適切な引伸ばし方法を選択する必要がある。」とされている（乙C第2号証39，40ページ）。その図には，Ⅰ・Ⅱ・Ⅲ型引伸ばし

の3つの方法があり、そのうちⅢ型引伸ばしの方法は、「計画継続時間内雨量と洪水到達時間内雨量を計画確率年に相当する雨量の値に引伸ばす。」とされている（同号証40ページ）。

これらを踏まえ、川棚川は、流域面積が81.4平方キロメートルと100平方キロメートル未満の小流域であり、また洪水調節施設が想定されていることから、Ⅲ型引伸ばしの方法によることとし、川棚川水系における対象降雨の継続時間は、流域面積の大きさ、実績降雨の継続時間等を考慮し、昭和22年から平成15年までの57年間における佐世保観測所の実績降雨の継続時間はほぼ24時間程度であること等から、対象降雨の継続時間は24時間と定められている。

また、川棚川水系における降雨量は、昭和61年まで川棚川流域に雨量計が存していなかったことから、近隣の佐世保観測所の雨量を元に算出している。

さらに、算定方法については、川棚川流域に観測所を設置した昭和61年から平成6年までのデータについて、近隣の佐世保観測所の日雨量と川棚川流域の各観測所の日雨量との相関解析により求めた0.94という指数を用いて、佐世保観測所の日雨量に乘じ、24時間雨量400ミリメートル、3時間雨量203ミリメートルと算出している。

これらを踏まえ、時間雨量が記録されている昭和22年以降に発生した洪水のうち、200ミリメートル以上（年超過確率1/100である24時間雨量400ミリメートルの半分）の洪水は12洪水であり、そのうち、対象降雨は、到達時間内の3時間雨量の引き延ばし率が2倍程度を上回った昭和28年6月26日洪水、昭和53年8月6日洪水、昭和55年8月29

日洪水の3洪水を除き、昭和23年9月11日洪水、昭和30年4月15日洪水、昭和32年7月25日洪水、昭和42年7月9日洪水、昭和57年7月23日洪水、昭和63年6月2日洪水、平成元年7月28日洪水、平成2年7月2日洪水、平成3年9月14日洪水の9洪水を対象としている（乙A第15号証・2-3-1の7ないし9ページ）。

v 基本高水の決定

技術基準によれば、「基本高水は、選定した対象降雨について、適当な洪水流出モデルを用いて洪水のハイドログラフを求め、これを基に既往洪水、計画対象施設の性質等を総合的に考慮して決定するものとする。」（乙C第1号証・6ページ）、同解説によれば、「対象降雨（群）の選定に当っては、（中略）地域分布、時間分布等の検討を行い、（中略）計算されたハイドログラフ群の中から、最大流量となるハイドログラフのピーク流量を基本高水のピーク流量とする。」（乙C第3号証34ページ）とされている。

これらを踏まえ、川棚川水系では、前記iv（55ページ）の9洪水を対象に、手引きで定められた実績降雨群をⅢ型引伸ばしにより流出計算（対象降雨の流量への変換）をした結果、流出量は、昭和42年7月9日洪水型が最大となったことから、基本高水のピーク流量は昭和42年7月9日洪水型が採用されている（乙C第15号証・2-3-1の45ないし62ページ）。

(d) 計画高水流量

計画高水流量は、技術基準によれば、「洪水防御計画においては、基本高水を合理的に河道、ダム等に配分して、主要地点の河道、ダム等の計画の基本となる高水流量を決定するもの」であり、「河

道，ダム，遊水地等の計画高水流量を決定するに際しては，次の各事項について十分検討するものとする。1.ダム，調節池，遊水地といった洪水調節施設の設置の技術的，経済的，社会的及び環境保全の見地からの検討。2.河道については，現河道改修，（中略）放水路（中略）への分流等についての技術的，経済的，社会的及び環境保全の見地からの検討。」とされている（乙C第1号証・6，7ページ）。

これらを踏まえ，川棚川整備計画における川棚川の計画高水流量は，基準地点山道橋の基本高水1400立方メートル／秒に対する野々川ダムによる調節後の流量が基準地点において1320立方メートル／秒であること及び河道の流下能力が1020立方メートル／秒であることを考慮して，河道と洪水調節施設（ダム）の最適組み合わせの検討をするとともに，治水代替案として河道改修，ダム＋河道改修，遊水地＋河道改修，放水路の4ケースについて検討した結果，最も合理的な石木ダム建設と河道改修によった場合における計画高水流量1130立方メートル／秒と決定している（乙A第4号証・2-4のII-135ないしII-248ページ）。

(e) 石木ダム建設による治水効果

技術基準では，「洪水調節のための貯水容量（洪水調節容量）は，洪水調節計画で対象とするハイドログラフ及び調節方式から設定するものとする。この場合，原則として2割程度の余裕を見込むものとする。」とされており（乙C第4号証6ページ），同解説では，「貯水池の洪水調節容量を決定するには，基本高水決定に用いたハイドログラフ群に対応するダム地点のハイドログラフ及びダム流域の対象降雨より求められるダム地点のハイドログラフ群について洪

水調節計算を行い、必要とされる調節容量の最も大きいもので決定するのが一般的である。」とされている（乙C第3号証・138ページ）。また、同解説では、「小流域のダム（おおむね20km²以下）並びに洪水調節容量の小さいダムでは、ゲート操作の煩雑さを避けるため、自然調節方式とすることが望ましい。」とされている（乙C第3号証・137ページ）。

石木ダムの集水面積は9.3平方キロメートルであり、流域の規模が小さく洪水到達時間が短く、ゲート操作の時間的余裕がないことから、人工的な操作が不要な自然調節方式としている。また、洪水調節容量は、昭和63年6月2日型洪水が最大となり、計算による容量161万9400立方メートルを1.2倍し、1万立方メートル単位以下を切り上げて195万立方メートルとしている。

川棚川の治水計画は、河床掘削、引堤、築堤等の河道改修をすること、基本高水のピーク流量と計画高水流量の差を石木ダム及び上流の既設野々川ダムにより調節することを目的としている。

具体的には、石木ダム建設地点における基本高水のピーク流量280立方メートル/秒のうち220立方メートル/秒を調節し、60立方メートル/秒（最大70立方メートル/秒）を下流に放流することとしている。また、基準地点山道橋においては、基本高水のピーク流量1400立方メートル/秒のうち石木ダムで190立方メートル/秒、既設野々川ダムで80立方メートル/秒を調節し、計画高水流量である1130立方メートル/秒を計画高水位以下で安全に流下させることで、川棚川本川下流及び支川石木川の流域での洪水被害を防ぐこととしている。

そして、上記のとおり、石木ダムの洪水調節容量として、195万立方メートルの容量を確保するよう計画されている。

石木ダム建設による川棚川及び支川石木川の治水上の効果としては、河道改修と組み合わせた治水対策により、川棚川の石木川合流点下流及び支川石木川は年超過確率1/100の降雨による流量について安全な流下に対応できるようになる。そのことにより、川棚町の中心市街地を洪水から防御し、沿川地域住民の生命や財産及び社会資本の保全を図ることが可能となる。

(f) 代替案との比較

川棚川の治水計画は、想定される治水代替案として、①河道改修案、②遊水地＋河道改修案、③放水路案とで比較検討がされている。

その結果、①河道改修案については、河川環境が変化し、支障となる家屋も多く、また橋梁及びJR橋の架替、堰の改築が生じること、②遊水地＋河道改修案については、遊水地付近の河川環境が変化し、圃場整備済みの農地への影響が大きく大量の掘削残土の処分が必要となるとともに、河川改修に伴う橋梁の架替、堰の改築を伴うこと、③放水路案については、トンネル及び呑口部、吐口部が大規模な施設となり、施設が完成するまで長時間を要し、また、大村湾への直接放流による漁業への影響が懸念されることといった問題点が指摘された。

一方、申請案であるダム建設案（河道改修＋石木ダム）については、ダム湛水区域で自然環境が変わり、移転対象の家屋が最も多いが、事業費が他の3案と比較して最も廉価であり、経済性にも優れていることなどから、社会的、技術的、経済的その他総合的に勘案すると最も合理的であると認められる。

長崎県が平成23年7月に実施した石木ダム建設事業の検証に係る検討（以下「ダム検証」という。）においても、石木ダム案の

ほか、水田地帯を遊水池とする遊水地案、採石場跡を遊水池とする遊水地案、放水路案、河道掘削案、引堤案、堤防嵩上げ案及び河道掘削、引堤、堤防嵩上げのコストが最も低くなる組み合わせの複合案の8案について比較検討がされたが、石木ダム案が事業費、実現性、地域社会への影響の面から他案より優位であると評価されている（乙A第15号証・2-3-4の10ないし67ページ）。

なお、ダム検証においては、「コストの評価に当たり、実施中の事業については、残事業費を基本とする。また、ダム中止に伴って発生するコストや社会的影響等を含めて検討する」、「一定の「安全度」を確保（河川整備計画における目標と同程度）することを基本として、「コスト」を最も重視する。なお、「コスト」は完成までに要する費用のみでなく、維持管理に要する費用等も評価する。」とされている（乙C第5号証14ページ、32ページ）。

(イ) 流水の正常な機能の維持

a 流水の正常な機能の維持の必要性

河川管理は、河川法に基づき、舟運、漁業、観光、流水の清潔の保持、塩害の防止、河口の閉塞の防止、河川管理施設の保護、地下水位の維持、景観、動植物の生息・生育地の状況、人と河川との豊かな触れ合いの確保等を総合的に考慮して定められた流量（維持流量）と、維持流量が定められた地点より下流における流水の占用のために必要な流量（水利流量）の双方をいずれも満足する流量が、当該河川の主要な地点で確保されている必要がある（河川法1条、16条、河川法施行令10条）。そこで、河川管理者は、本来河川が持っている機能を満足する最低限の流況を確保するため、様々な河川環境を維持するために必要な流量（維持流量）を確保するほか、農業用水等の既得用水

を確保するための流量（水利流量）を保全することが必要である。このため、10年に1回程度の河川流量の少ない年を利水基準年として定め、この利水基準年においてこれらを満足する流量（正常流量）を確保できない場合には、ダム等によって補給することが必要となり、補給により河川の流水の正常な機能が維持されることとなる。そのような補給のために要するダム容量が不特定容量である。不特定容量は、通常計画目標とされる10年に1回程度発生する規模の渇水時においても、流水の正常な機能の維持が可能となるように設けられている。

b 川棚川水系における渇水の状況

川棚川は、渇水期の用水不足が著しく、水道用水の取水に支障をきたしている状況にある。中でも昭和42年、昭和49年及び平成6年の渇水被害が深刻であった（乙A第4号証・3-3の1ないし9ページ）。

c 石木ダムによる必要な流量の確保

このような状況から、既得用水の補給等、流水の正常な機能の維持を図るために必要な流量（1月ないし3月0.090立方メートル/秒、4月ないし12月0.120立方メートル/秒）をダムにより確保するものである（乙A第4号証・2-5の2ページ）。

d 小括

このように、石木ダムによる流水の正常な機能の維持を図るための流量の確保は、川棚川における既得用水への安定的補給と河川環境の改善を図るため、さらには、川棚川水系を渇水に強くするために有効な方策である。

(ウ) 水道用水の確保

a 水道用水の確保の必要性

水道行政に係る国及び地方公共団体の責務については、水道法2条1項において、「国及び地方公共団体は、水道が国民の日常生活に直結し、その健康を守るために欠くことのできないものであり、かつ、水が貴重な資源であることにかんがみ、水源及び水道施設並びにこれらの周辺の清潔保持並びに水の適正かつ合理的な使用に関し必要な施策を講じなければならない。」と定められている。

ところが、佐世保市では、一日最大給水量に対して安定的な水源が不足していることから、頻繁に渇水による給水制限が実施されてきた。佐世保市が、この水源不足解消のために石木ダム建設事業に参画した昭和50年度以降において見ても、昭和53年度、平成6、7年度、平成17年度、平成19年度に給水制限を余儀なくされており、特に平成6年から7年にかけては、最大43時間連続断水を伴う給水制限が264日間に及び実施された（乙A第15号証・3-4）。現在においても、佐世保市は一日最大給水量に対して、安定的な取水が見込める水源が不足している。

b 石木ダムによる水道用水の確保

(a) 基本計画

佐世保市は、平成20年3月策定の第6次佐世保市総合計画（乙A第4号証・3-8の17ページ）において、安定した水の供給のため、石木ダムの早期実現による新規水源確保を掲げている。

将来にわたって水を安定的に供給するためには、長期的な視点に立った水需給計画を策定し、総合的かつ計画的な水資源対策を推進する必要があるところ、佐世保市では、佐世保市上下水道ビジョン（乙A第4号証・2-6の資26）に総合的な水資源対策の指針として、水源確保の政策を位置付けている。佐世保市上下水道ビジョンでは、安定的な水源が抜本的に不足しており不安定

水源（流水が正常流量を超えたときのみ取水できる豊水水利権等のこと。）への依存度が高く、天候に左右される脆弱な水運用を強いられているため、石木ダムによってこれを改善することとしている。

さらに、将来の水需要の動向を踏まえた施設整備の基本計画として水需給計画を策定し、石木ダムの計画規模を決定している。

(b) 佐世保市水道施設整備事業における水需要予測

i 水需要予測の概略

一般に水道施設整備における水需要予測は、当該水道施設の能力規模の算定を目的に行うもので、水道は欠くことができない重要な生活基盤であり、安定的、持続的かつ効率的に運営される必要があることから、将来の水需要や都市発展の状況、他の簡易水道事業等の統合などを視野に入れた上で、長期的な計画年次を定め、想定される渇水時においても安定的な水道供給を可能とするなど、リスク管理も考慮の上、能力規模が算定されるべきである。

水源施設の能力規模は、計画取水量に基づくものであるから、本件事業における水需要予測は、目標年度における計画取水量の算定となる。

具体的な水需要予測の手順は、

- ① 有収水量（水道メーターを実際に通過した水量）の実績を基に、将来の計画有収水量を用途別に予測し、用途別一日平均有収水量を算出する。
- ② 用途別に予測した計画有収水量を合算し（一日平均有収水量）、これに無収水量（作業水や水道管の漏水等）を加え、浄水場地点の水量に置き換えて、計画一日平均給水量を算出する。
- ③ 計画一日平均給水量に年間変動を考慮し、施設能力の基礎と

なる計画一日最大給水量に換算する。

- ④ 浄水場に発生する汚泥排水等のロスや、事故・災害の危機管理を踏まえた水源地地点の原水量に置き換えて、計画取水量を算出する。

というものである。

水道施設整備計画策定の指針である「水道施設設計指針（日本水道協会発行）」（以下「設計指針」という。）においては、将来予測の推計手法として、時系列傾向分析 *11、重回帰分析 *12、要因別による推計 *13等がある。

佐世保市の利水計画は、一般的な計画規模とされている10年に1回程度の渇水を想定し、水需要予測が設計指針に基づいて推計されており、過去の実績や将来の都市整備計画を踏まえた予測をしている。

ii 用途別一日平均有収水量の予測

設計指針によれば、「用途別の使用水量は、生活用水、業務営業用水、工場用水、その他の用水といった用途別に将来水量を推計する。」とされている（乙B第1号証19ページ）。

まず、生活用水は、給水人口×原単位（市民1人1日当たりの

*11 時系列傾向分析とは、過去の実績の傾向が今後も続いていくものとした推計手法で、実績の趨勢に最もよく適合する傾向曲線を用いて推計するものである。

*12 重回帰分析とは、水需要の変動に関係が深い社会・経済等の要因を説明変数として用いる予測手法である。

*13 要因別分析による推計は、水使用に関連する要因に着目して、関連する社会経済要因の動きと連動させて推計する方法や、水量を構成する要因に分割する方法等の総称である。時系列傾向分析、重回帰分析等の方法を選択組み合わせる。

使用水量)によって算出する。佐世保市の需要予測においては、原単位について、過去実績のうち給水制限の影響を受けた実績は、通常の水需要とは考え難く、渇水による強い影響を受けた年度を除けば、その他の年度は過去の渇水から回復傾向にあるととらえることができる。これに減少傾向を見込んだ給水人口を乗じた結果、生活用水についてはおおむね横ばいの予測となっている(乙A第15号証・2-4-2の6ないし9ページ)。

また、業務・営業用水については、大口需要の米軍基地及び自衛隊の使用量は、同基地等の重要性が高まっていくと考えられることから、過去実績の最大値を見込んでいる。また、観光業等の小口需要の使用量は、佐世保市総合計画が示す観光客数から推計しており、観光客数の増加に伴い小口需要の増加を見込んでいる。加えて新規需要である給食センター及び地下水利用者の水道への転換水量を見込んでいる(乙A第15号証・2-4-2の10, 11ページ)。

さらに、工場用水のうち、食品製造業、金属加工業等の小口需要は、業種の幅が広く特定の性格を有しないこと及び過去実績に時系列傾向が確認されないことから、過去実績の平均値の使用量を見込んでいる。他方、造船業の大口需要(SSK)は、実態調査及び意向確認の結果に基づき、水使用形態に応じた推計がされている。SSKは、平成27年度から修繕船事業中心への経営方針転換しており、修繕船作業は、作業当初に船体洗浄が生じるため、一日最大給水量と一日平均給水量の差が著しい脈動的な使用形態になるとされている。SSKの水使用実態を水需要予測に反映させるため、平成27年以降の予測値の設定にあたっては、数的根拠のある修繕船受注の平均的な船が複数のドックで同時に使

用される水量をベースとしている。加えて、業務・営業用水と同じく、既に計画が確定している工業団地の新規需要と地下水からの転換を見込んでいる（乙A第15号証・2-4-2の11ないし13ページ）。

なお、再生水事業の普及拡大に伴う水道使用水量の減少も見込んでいる（乙A第15号証・2-4-2の17ないし19ページ）。

iii 一日平均給水量

設計指針によれば、一日平均給水量は、一日平均有収水量を有収率*14で割り戻して換算されるが、水道メーターを通過しなかった水量の大半は漏水であることから、有収率の設定においては、有効率（浄水場から配水された浄水のうち、どれくらいが漏水せず有効に届いているかを表す数値のこと。）を設定する必要がある。

佐世保市の水需要予測においては、今後も過去と同程度に有効率を向上させていくことを前提として、将来の有効率を92.5パーセント、有収率を89.2パーセントとし、一日平均有収水量（立方メートル/日）7万5542÷有収率（パーセント）89.2＝一日平均給水量（立方メートル/日）8万4685と予測している（乙A第15号証・2-4-2の14ないし16ページ）。

iv 一日最大給水量

*14 有収率とは浄水場から配水された水量のうち水道料金収入に繋がった水量が占める割合であり、水需要予測の手順において一日平均給水量を算定する際に用いる数値である。

一日最大給水量は、一日平均給水量を負荷率 *15を用いて換算する。

設計指針では「負荷率は、給水量の変動の大きさを示すものであり、都市の規模によって変化するほか、都市の性格、気象条件等によっても左右される。一日最大給水量は、曜日・天候による水使用状況によって大きく影響を受け、時系列的傾向を有するものとは言えない。このため、負荷率の設定に当たっては、過去の実績値や、気象、渇水等による変動条件にも十分留意して、各々の都市の実情に応じて検討する。」(乙B第1号証24ページ)とされている。

佐世保市の水需要予測においては、過去実績の採用に当たっては、平成6年度大渇水を契機に市民の水使用形態が大きく変化していることから、大渇水以降の実績のうち、平成6年の大渇水を除く、最も変動幅が大きい(負荷率が小さい)平成11年度の80.3パーセントを採用している。

これにより、一日最大給水量は、一日平均給水量8万4685立方メートル/日÷負荷率80.3%＝10万5461立方メートル/日となる(乙A第15号証・2-4-2の16ページ)。

v 計画取水量

設計指針では、「計画取水量は、計画一日最大給水量に10%程度の安全を見込んで決定することを標準とする。」(乙B第1号証53ページ)とされている。

佐世保市の水需要予測では、一日最大量給水量に10パーセン

*15 負荷率とは、年間における給水量の最大値と平均値の変動幅を表すものである。負荷率が小さいほど変動幅が大きいことを意味する。

トの安全を見込んだ数値を計画取水量としており、一日最大給水量10万5461立方メートル/日÷(100-10)%=11万7178立方メートル/日となることから、計画取水量を11万7000立方メートル/日としている(乙A第15号証・2-4-2の16ページ)。

(c) 供給(水源)

佐世保市の水源は、河川法23条の許可を受けた水源(山の田ダム、転石ダム、相当ダム、菰田ダム、川谷ダム、下の原ダム、川棚川取水場、相浦川取水場、小森取水場)が7万7000立方メートル/日(以下「安定水源」という。)及び佐世保市の慣行水利権(三本木取水場及び四条橋取水場)が2万2500立方メートル/日、暫定豊水水利権(川棚川暫定豊水取水)が5000立方メートル/日、湧水(岡本水源地)が1000立方メートル/日(以下、これらを合わせて「不安定水源」という。)となっているが、不安定水源は水量が豊富なときにのみ取水できる水源や暫定的な水利権に基づくものなどであり、取水の権利あるいは水量のいずれかの点で、年間を通して安定した取水が確保できない水源である。

水道法における水源の認可を受けるためには、取水の権利及び水量のいずれの点においても、取水が確実であることが見込まれることが条件とされており、河川取水にあたっては河川法23条の安定水利権の許可を受けることが条件となっている。河川法23条の許可は、10年に1回程度の渇水時の河川流量において、他の既得水利権量や河川の維持流量を控除した上で、年間を通して確実に取水可能な水量の範囲で許可されるものである。

(d) 小括

以上のとおり、佐世保市の平成36年度時点の計画取水量が11

万7000立方メートル／日であるのに対し、保有水源量が7万7000立方メートル／日であるから、不足分である4万立方メートル／日を新規開発水量として確保する必要がある。石木ダムは、安定した水道用水を確保するための水供給施設として、必要かつ有効なものである。

イ 本件起業地が本件事業の用に供されることにより失われる利益について

(7) 環境への影響と保全対策

a 本件事業による環境への影響

ダム事業を実施することによる環境への影響は、ダム堤体、付替道路等の施設の存在による地形改変の影響、貯水池の出現による影響、設置された施設の供用に伴う水質変化・振動・騒音、貯水池及び放流設備の供用に伴う水温変化、富栄養化や工事中の振動・騒音等の影響等が考えられる。そこで、環境調査によって現状の環境を十分に把握し、現状改変に伴う影響の評価を行うとともに、影響の程度に応じた環境保全対策が、適切に実施される必要がある。

b 本件事業における環境調査等の経緯

本件事業は、「環境影響評価の実施について」（昭和59年閣議決定）、「環境影響評価法」（平成9年法律第81号）及び「長崎県環境影響評価条例」（平成11年長崎県条例第27号）（以下「条例アセス」という。）に定める対象事業の要件には該当しないが、起業者である長崎県としては、本件事業の事業規模が大きいことから、平成5年8月から任意で実施していた環境に係る調査・検討を基に、新たな知見を加えたところで、平成18年度に条例アセスに基づいて環境影響評価を実施し、石木ダム環境影響評価準備書を作成した。長崎県は、準備書の公告・縦覧、説明会の開催、意見書の受理、長崎県環境影響評価審査会等の手続を経て川棚川総合開発事業石木ダム環境影響評価

書（以下「環境影響評価書」という。）を作成した（乙A第15号証・3-5-1の6ないし46ページ）。

環境影響評価書及びその他の調査によると、本件事業実施区域及びその周辺の土地において、動物については、絶滅のおそれのある野生動植物の種の保存に関する法律における国内希少野生動植物であるハヤブサ、環境省のレッドリストに絶滅危惧ⅠB類として掲載されているニホンウナギ、絶滅危惧Ⅱ類として掲載されているサシバ、カスミサンショウウオ、ヤマトシマドジョウ、マシジミ等が確認されている。これらの動物のうち、ハヤブサ、サシバについては、本件事業実施区域の土地に営巣地は確認されておらず、周辺に同様の生息地域が残存することなどから、影響は小さいと評価されている。カスミサンショウウオについても、生息環境の一部が消失、改変されるが、周辺に生息環境が広く残存することから、影響は小さいと評価されている。さらに、ニホンウナギ、ヤマトシマドジョウは、確認された地点の一部が消失されるが、生息環境が広く残存すること等から、影響は小さいと評価されている。また、マシジミは、生息環境の一部が消失されるが、主要な生息地が川棚川であると考えられるため、対象事業の実施に伴う直接改変による生息地の消失又は改変の影響は想定されないとされている（乙A第15号証・3-5-1の23ないし26ページ）。

植物については、本件事業実施区域の土地には、環境省のレッドリストに絶滅危惧Ⅱ類として掲載されているヒメウラジロ、エビガラシダ、ツクシアオイ、ミズマツバ、ツクシトウキ等が確認されている（乙A第15号証・3-5-1の20ないし22ページ）。起業者は、専門家の指導助言を受け、必要な保全措置を講じることとしており、そのうち、ヒメウラジロ、ツクシアオイ、ミズマツバ、ツクシトウキ、オオバウマノスグクサ、カワヂシャ及びエビネについては平成21年

度に起業地外に移植を実施しており、その後もモニタリングを実施している（乙A第15号証・3-5-2ないし3-5-4）。

c 環境調査の内容

工事中における大気汚染、騒音、振動、低周波音、水質汚濁、水象、動物、植物、生態系、景観、人と自然の触れ合い活動の場、歴史的文化的環境、廃棄物等を調査、予測及び評価の項目に選定し、また、施設等の存在及び供用においては水質汚濁、動物、植物、生態系、景観、人と自然との触れ合い活動の場、歴史的文化的環境を調査、予測及び評価の項目に選定し、環境調査を行っている。

d 環境保全対策

本件事業の実施による環境への影響は、調査及び予測により、影響を受けると考えられる場合の環境保全措置を検討した結果、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している。なお、予測の不確実性の程度の大きい項目について、環境保全措置を講じる場合又は効果に係る知見が不十分な環境保全措置を講じる場合においては、環境の変化が著しいものとなるおそれがあるときは、工事中及びダム完成後に環境の状況を把握するための事後調査を予定している。

(イ) 埋蔵文化財対策

本件事業地内には、文化財保護法に基づく周知の埋蔵文化財包蔵地は存在しないことを確認しており、工事施工中に遺跡等が確認された場合は、長崎県教育委員会との協議により記録保存等の措置を講じることとしている（乙A第15号証・3-6の3ページ）。

(ウ) 小括

以上のことから、本件事業の施行により失われる利益は軽微であると

認められる。

ウ 本件起業地が本件事業の用に供されることによって得られる公共の利益と失われる利益との比較衡量について

(ア) 得られる公共の利益

前記アで述べたとおり，本件起業地が本件事業の用に供されることによって得られる公共の利益は，洪水の防御，流水の正常な機能の維持，水道用水の確保である。

(イ) 失われる利益

前記イで述べたとおり，本件起業地が本件事業の用に供されることにより失われる利益は，自然環境への影響である。

(ウ) 得られる公共の利益と失われる利益の比較衡量

得られる公共の利益については，川棚川流域の洪水被害の軽減，流水の正常な機能を維持し，また，佐世保市の水道用水の安定的な供給に寄与することから，本件事業によって得られる公共の利益は極めて大きいというべきである。

これに対し，失われる利益について，自然環境への影響については，本件事業で実施された環境影響評価において，環境に与える影響は，総合的に判断して小さいと評価されている。その後，更に各分野の調査範囲を拡充して追加的調査を継続的に実施し，専門家の指導を得ながら環境保全対策等を実施していることから，これらの利益が失われることによる影響は軽微というべきである。

したがって，本件起業地が本件事業の用に供されることによって得られる公共の利益は，本件起業地が本件事業の用に供されることによって失われる利益に優越している。

エ 本件事業計画の合理性

(ア) 法20条3号の要件は，事業計画そのものが適正かつ合理的であって

公益性を有することを求めるものであるから、代替案との比較は、その要件の判断において論理必然に求められるものではない。

もつとも、申請事業の事業計画について、社会的、技術的及び経済的観点から代替案と比較検討することは、当該事業計画の合理性を判断し、申請事業の公益性を明らかにする上で有効な手法の1つであることから、本件事業認定においても代替案との比較検討がされている。

(イ) 本件事業は、洪水調節、流水の正常な機能の維持及び水道用水の供給を目的として、堤高55.4メートル、堤頂長234メートル、総貯水容量548万立方メートルの重力式コンクリートダムを建設するものである。

本件事業の事業計画は、洪水調節、流水の正常な機能の維持、佐世保市の水道用水に必要な容量の確保を図るうえで適正な規模であると認められ、また、河川管理施設等構造令等に定める規格に適合していると認められる。

(ウ) 治水の施行方法は、河道改修案、ダム建設案（申請案）、遊水池及び放水路案の4案について比較検討され、社会的、技術的、経済的な面を総合的に勘案すると、ダム建設案（申請案）が最も合理的であると認められる。

長崎県において平成23年7月に実施された石木ダム建設事業の検証に係る検討においても、①石木ダム案の外、②水田地帯を遊水池とする湧水地案、③採石場跡を遊水池とする遊水地案、④放水路案、⑤河道掘削案、⑥引堤案、⑦堤防嵩上げ案及び⑧河道掘削、引堤、堤防嵩上げのコストが最も低くなる組み合わせの複合案の8案について、比較検討が行われたが、石木ダム案が事業費、実現性、地域社会への影響の面から他案より優位であるとしている。

また、利水については、石木ダム案（申請案）、海水淡水化案、地下

ダム案，地下水案の4案について比較検討されており（乙A第4号証・4-3），石木ダム案が最も妥当な案であると認められる。

佐世保市において平成25年3月に実施された水道施設整備事業再評価（平成24年度佐世保市水道施設整備事業再評価）においても，石木ダム建設と同様の取水量につながる可能性のある代替案として，その他のダム案，河道外貯留施設案，河口堰案，ダム再開発・掘削案，海水淡水化案等の14案の代替案を検討されたが，海水淡水化案を除く13案については，技術的可能性，法的可能性及び量的可能性等の面において取水量確保の可能性がないとされ，さらに，石木ダム案と海水淡水化案について比較検討がされ，地域社会への影響，技術的課題，環境への影響，事業費等の面から，石木ダム案が優位であるとしている（乙A第15号証・4-4）。

以上のとおり，治水及び利水の両面から比較検討した結果，社会的，技術的及び経済的条件を総合的に勘案し，石木ダム建設案が最も優れた案と認められる。

(エ) 次に，川棚川水系石木川でのダムサイトの候補地につき，貯水に必要なダム高を確保できるよう両岸が高いこと，ダム堤頂長を短くするために両岸の山が近接していること，ダムの背後に貯水量を十分確保できること等を条件に上流サイト案，中流サイト案，下流サイト案（申請案）の3案について検討が行われている（乙A第4号証・4-1）。申請案と他の2案を比較すると，申請案は，支障家屋は最も多くなるが，ダムの規模が最も小さく施工性に優れ，貯水効率も最も優れており，また，事業費が最も合理的であると認められる。

さらに，本件事業の施行に伴う県道，町道及び農業用水道路付け替工事の事業計画についても，施設の位置，構造型式等を総合的に勘案すると，適切なものと認められる。

オ 小括

以上のとおり、本件事業により得られる公共の利益と失われる利益とを比較衡量すると、得られる公共の利益は失われる利益に優越すると認められる上、他の代替案との比較においても、本件事業の計画が優位であると認められる。

したがって、本件事業は、土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものと認められ、法20条3号の要件を充たすものである。

6 本件事業が法20条4号の要件を充足すること

(1) 法20条4号の意義

法20条4号は、事業認定の要件として、当該事業が、土地を収用し、又は使用する公益上の必要性があることを規定している。この点、同4号の要件は、申請事業が同条1号から3号までの各要件に合致するものであってもなお、収用又は使用という手段を採ることについて、公益上の必要に欠けるところはないかどうかを判断するものであり、個別の状況に応じて具体的にその必要性が検討されなければならないところ、①申請事業を早期に施行する必要性があること、②収用又は使用しようとする起業地の範囲が申請事業の公益性の発揮のために必要な範囲に存すること、③収用又は使用の別の合理性などの点が考慮される(乙A第29号証74, 75ページ)。

そして、公益性に関する判断は、事業認定庁の専門技術的・政策的判断に基づく自由裁量に属し、裁量権の範囲を超え又はその濫用があると認められる場合に限り違法とされるものというべきである(長野地方裁判所平成9年12月25日判決・判例自治178号76ページ参照(乙A第30号証))。

(2) 本件事業が本件起業地を収用し又は使用する公益上の必要性があること

ア 事業を早期に施行する必要があること

本件事業においては、平成25年4月末時点において既に約139億円が投ぜられ(平成27年3月末時点で158億円)、本件起業地の約8

0パーセントが既に長崎県によって買収され、長崎県は収用裁決手続を進めている（乙A第31号証）。

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いる。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*16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に、できるだけ早期に本体事業を整備する必要がある。

このような状況から、本件事業については、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石木ダムの早期完成に関する強い要望がある（乙A第15号証・5-9）。

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（乙A第32号証）。これらの既設施設の更新や土砂浚渫をするには、ダムの水位を下げる必要があるが、佐世保市は水源に余裕がないため、これまで実施することができなかった。本件事業によって石木ダムが完成することにより、既設施設更新などが実現することになる。

したがって、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。

イ 起業地の範囲及び収用又は使用の別の合理性があること

本件起業地の範囲は、本件事業の事業計画に必要な範囲であると認められる。

*16 流水が正常流量を超えたときのみ取水できる豊水水利権等による取水のこと。

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留められていることから、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。

7 小括

以上のとおり、本件事業は、法20条各号の要件を充足するものであるから、事業認定庁が本件事業認定をした判断に裁量権の逸脱又は濫用はなく、本件事業認定は適法である。

第7 原告らの主張はいずれも理由がないものであること

1 法20条3号に違反するとの主張について

(1) 本件起業地が事業の用に供されることにより得られる公共の利益について

ア 治水

(ア) はじめに

原告らは、治水上の問題点として、①治水安全度が恣意的に設定されている、②設定された基本高水流量が不合理である、③河道整備のみで十分な治水対策となる、④洪水の原因の分析がされていない、⑤他の治水案の検討が不適切であるなどと主張している（訴状第4の3・48ないし59ページ）。

しかしながら、以下に述べるとおり、原告らの上記主張はいずれも理由がない。

(イ) ①治水安全度が恣意的に設定されているとの主張について

原告らは、「上流と下流の治水安全度に差異を設けた上、下流のみを切り取って殊更治水安全度を上げたのは、治水安全度を上げなければ石木ダムの必要性を作出できなかつたがために他ならず、本件事業で

は治水安全度が恣意的に設定されたとの評価を免れない。」などと主張する（訴状第4の3(4)ア(エ)・49ページ）。

原告らがいう「治水安全度」は洪水に対する河川の計画規模を指すものと思われるが、計画規模については、技術基準、同解説及び手引きに沿って決定された適切なものであることは前記第6の5(2)ア(ア) b (c) iii（53ないし55ページ）で述べたとおりである。長崎県内河川は、中小河川で改修区間が短い河川が多いことから、整備計画は基本方針と同規模とすることを原則としているが、川棚川は河道改修区間が長いから、財政的制約から、全区間を整備期間内に整備することはできない。そこで、上下流の整合性を考慮し、氾濫区域内の資産等が大きい下流から順に段階的な整備をすることとしている。このことから、川棚川整備計画では、川棚川石木川合流点より下流部は、河川整備基本方針と同水準の計画規模1/100とし、上流部は計画規模1/30としている。なお、上流部については、将来的には河川整備基本方針の計画規模1/100で整備することとしている。

また、上流の整備によって下流の水害リスクを増大させることは避けるべきであり、下流から順に治水安全度の向上を図ることには妥当性が認められる。このような計画規模の決定方法は、技術基準等に沿うもので何ら不合理なものではなく、起業者が計画規模を恣意的に設定したものであるのではない。

(ウ) ②基本高水流量が不合理であるとの主張について

次に、原告らは、②基本高水のピーク流量とされる1400立方メートル/秒は、実際には100年に一度も発生する可能性はない極端に過大な流量になっているなどと主張する（訴状第4の3(4)イ・49ないし52ページ）。

しかし、基本高水のピーク流量は、前記第6の5(2)ア(ア) b (c) iv及

びv (55ないし58ページ)で述べたとおり、技術基準に基づき、時間雨量が記録されている昭和22年以降に発生した洪水のうち、200mm以上(年超過確率1/100である24時間雨量400mmの半分)の12洪水を抽出し、そのうち対象降雨は、到達時間内の3時間雨量の引き延ばし率が2倍程度を上回った3洪水を除き、年超過確率1/100に相当する9パターンの降雨から最大流量となる昭和42年7月洪水型のものを選定し、基準地点山道橋において1400立方メートル/秒と決定しており、基本高水のピーク流量は適正な値となっている。

(エ) ③河道整備のみで十分な治水対策となるとの主張について

原告らは、過去の洪水の際に川棚川の流量が1130立方メートル/秒を超えたことは記録上一度もないから、実績データからは石木ダムがなくても、河道の整備さえ計画どおりに行えば川棚川の石木川合流点下流域で洪水被害が発生することはないと主張する(訴状第4の3(4)ウ・53ページ)。

しかし、繰り返し述べているとおり、基本高水のピーク流量は、基準地点山道橋において1400立方メートル/秒であり、これを既存の野々川ダム及び石木ダムにより洪水調節を行うことによって初めて、山道橋の計画高水流量を1130立方メートル/秒として安全に流下させることができる。したがって、河道の整備さえ計画どおりに行えば川棚川の石木川合流点下流域で洪水被害が発生することはないとはいえず、原告らの主張は理由がない。

(オ) ④洪水の原因の分析がされていないとの主張について

原告らは、起業者が洪水の原因の分析をしていないとして、地域住民から内水氾濫や支流の氾濫の可能性が指摘されているにもかかわらず、起業者が適切な調査・原因追及をしていない旨主張する(訴状第4の3(4)エ・53, 54ページ)。

しかし、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（乙A第15号証5-11の37ページ以下）によって確認されている。また、本件事業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のであり、支流の氾濫の可能性が考慮されていないとはいえ、また、河道断面、降雨量、河川水位の観測資料から既往洪水を検証し、流出解析の妥当性も確認していることから、洪水の原因分析がされていないともいえない。

(カ) ⑤他の治水案の検討が不適切であるとの主張について

a 原告らは、代替案と比較する際の本件事業の事業費については、平成26年度以後の残事業費として公表されている金額の全てを本件事業のために要する費用として計上すべきであり、起業者が平成27年8月にも工期を6年間延長する方針を明らかにしていることや東日本大震災及び東京オリンピックなどにより建設費用は数年前と比較しても大幅に高騰していること等から、少なくとも既存の残事業費142億円に加えて、実際には現在までに判明している事情の変更により加算すべき費用をこれに加えた現実的な費用をもって、代替案との比較対象となる事業費とすべきであるなどと主張する（訴状第4の3(4)オ(イ)・55, 56ページ）。

しかし、本件事業認定は、平成25年9月6日に告示されたものであり、事業認定庁は、本件事業の法20条各号の適合性については、事業認定に至るまでに判明している事情により判断するものであるから、事業認定の適否を判断するに当たっては、原則として、同認定時に存在していた事実等を基礎とするべきである。

したがって、現在までに判明している事情の変更により加算すべき

費用をこれに加えた現実的な費用を代替案との比較対象となる事業費とすべきであるとの原告の主張は失当である。

- b また、原告らは、「ダム中止に伴って発生する費用」が代替案へ加算されていることが、単にダム建設を行うために代替案の評価を下げるために恣意的に計上されているだけのものであるなどと主張する（訴状第4の3(4)オ(ウ)・56. 57ページ）。

ダム検証においては、代替案のコストについて、完成までに要する費用、維持管理に要する費用を挙げた上で、ダム中止に伴って発生する費用として59億円を計上し、代替案の概算総費用に含めているが、これは、ダム検証において、「コストの評価に当たり、実施中の事業については、残事業費を基本とする。また、ダム中止に伴って発生するコストや社会的影響等を含めて検討する」（乙A第15号証・2-3-4の21ページ）、「一定の『安全度』を確保（河川整備計画における目標と同程度）することを基本として、『コスト』を最も重視する。なお、『コスト』は完成までに要する費用のみでなく、維持管理に要する費用等も評価する。」（乙A第15号証・2-3-4の29ページ）とされているため、ダム中止に伴って発生する費用が概算総費用に含まれたものである。

したがって、代替案の概算総費用にダム中止に伴って発生する費用を含めたことが、単にダム建設を行うために代替案の評価を下げるために恣意的に計上されたとはいえないから、原告らの上記主張は理由がない。

なお、仮に原告らの主張するとおり、ダム中止に伴って発生する費用を除いたとしても、現行計画（ダム）が79億円であるのに対し、遊水地案その1が147億円、遊水地案その2が363億円、放水路案が173億円、河道掘削案が168億円、引堤案が167億円、堤

防嵩上げ案が185億円、複合案（河道掘削＋堤防嵩上げ＋引堤案）が144億円となっており（乙A第15号証・2-3-4の24ページ）、いずれも申請案（本件事業）がコストについては優れている。

- c さらに、原告らは、「起業者らの想定するような極端な豪雨時（中略）であっても、長崎県がこれまで検討してきた治水代替案よりもはるかに小規模かつ安価な対策で十分である。」と主張するが（訴状第4の3(4)オ(エ)D・58ページ）、「はるかに小規模かつ安価な対策」の具体的内容は明らかでない。この点、前掲東京地方裁判所昭和59年7月6日判決においては、代替案の有無につき資料提出の義務は法定されておらず、事業認定庁としては原則として特定の土地を利用しようとする当該事業計画についてのみ審査の対象とすれば足り、仮に事業認定の審査に当たり代替案のあることが判明している場合であっても、事業認定庁が審査の過程で関係資料等から当然考慮することが可能なものに限定されるとされているところ、認定庁は、審査の過程で関係資料等から当然考慮することが可能な代替案について検討しており、認定庁の判断に裁量権の逸脱又は濫用があるとはいえない。

それをおくとしても、本件事業認定の申請に係る代替案は不合理であるとはいえないし、治水代替案との比較した結果については、前記第6の5(2)ア(ア) b (f)（61ないし62ページ）で述べたとおり、適切なものであるから、代替案に関する原告らの主張には理由がない。

イ 利水

(ア) はじめに

原告らは、生活用水、工場用水及び業務営業用水について水需要予測の予測値と実績が乖離していること等を根拠とし、①佐世保市は生活用水の水需要についてでたらめの予測をしている、②佐世保市の工場用水に関する水需要予測が誤っている、③佐世保市の業務営業用水に関する

水需要予測が誤っている、④石木ダムがなくても水源は足りているなどと主張する（訴状第4の2・26ないし45ページ）。

しかしながら、以下に述べるとおり、原告らの上記主張はいずれも理由がない。

(イ) 水需要予測と実績が乖離しているとの主張について

原告らは、生活用水、工場用水及び業務営業用水についての水需要予測が誤っていることの根拠として、水需要予測の予測値とその後の実績値が乖離していることを挙げている。

そもそも、水需要予測は、設計指針によれば、水道施設の整備は、「平常時の給水はもとより、地震・渇水等の災害時及び事故時の非常時（中略）においても、極力、給水を確保することが求められている。それに応えるためには、水道施設全体としてバランスのとれた量的な安全性を確保し、システムとして対応力を向上させる必要がある。」とされ（乙B第1号証2ページ）、その施設能力算定にかかる水需要予測については、「社会・経済の将来動向、都市の特性や発展動向等の地域特性を反映させるとともに、需要者のニーズを十分に把握したうえで算定する必要がある。」とされている（乙B第1号証18ページ）。

このように、水道施設整備における水需要予測は、一時的な変動のみによることなく、長期的かつ先行的な観点から、将来の社会の発展にも対応することができるようなものであることが求められる。また、前掲岐阜地方裁判所平成15年12月26日判決においても、「水使用の状況に構造的変化が発生しているとみるべき明確な根拠が得られている場合ではない限り、短期間の動向だけではなく、長期における傾向を踏まえて将来の推計を行うことが必要である。」と判示されており、水需要予測が実績と乖離しているからと言って、同予測に関する判断について、直ちに裁量権の逸脱・濫用があると評価されるものではない。

(ウ) ①佐世保市は生活用水の水需要についてでたらめの予測をしているとの主張について

a 原告らは、生活用水の水需要予測について、増加傾向であるとの需要予測が恣意的であり、結論ありきの需要予測が行われているなどと主張している（訴状第4の2(2)・27ないし33ページ）。

b しかし、前記第6の5(2)ア(ウ)b(c)（70, 71ページ）で述べたとおり、佐世保市の水需要予測は水道法及び設計指針等に基づき、予測されたものである。

すなわち、佐世保市は、平成19年水需要予測では、原単位の変動と関連性が高い世帯構成人員数や下水道普及率等を用いた要因別分析を行い、平成24年水需要予測では、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*17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、生活用水原単位については、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、相関のとれた時系列傾向に基づく予測をしている。その結果、給水人口は減少するものの、生活用水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たものであり、このような予測に関する一連の検討過程をみても、何ら問題とされるべき点はない。

c また、認定庁は、法22条に基づき、2名の有識者から意見を徴し

*17 コーホート変化率法とは、各コーホートについて、時間軸上の変動から変化率を計算し、将来に特殊な人口変動がなく、この変化率が将来も継続していくと仮定して将来人口を予測する手法である。ここでいう「コーホート」とは、同じ年又は同じ期間に生まれた人々の集団のことを指す。

ているところ、両名とも、以下のとおり、佐世保市による水需要予測は妥当なものであるとの意見を述べている。

まず、東京大学大学院工学系研究科滝沢智教授（以下「滝沢教授」という。）は、「生活用水の使用量は（中略）渇水による給水制限や断水などのため水の利用が一時的に制限されると、その影響は給水制限や断水が解除されても数年にわたってつづき、一人あたりの水消費量が減少した状態が継続することが知られている。しかし、その後は人々の記憶から給水制限や断水の記憶が薄れてゆくにしたがって、水消費量は徐々に回復に向かう。佐世保市では、これまでしばしば渇水による給水制限を経験し、そのたびに一人あたりの水消費量が減少した。しかし、給水制限の解除とともに、従来の水消費量に回復する傾向は他都市と同様である。このことから、一人あたりの生活用水である生活用水原単位が、渇水時を除く平時には従来の値に回復するという仮定は妥当なものである。また、生活用水の水需要の総量は、人口と生活用水原単位を掛け合わせるによって求められるが、緩やかな人口減少下においても、生活用水原単位が回復傾向にあれば、生活用水の水需要がわずかに増加するとの結論は十分にあり得る推定である。」との意見を述べている（乙A第17号証）。

また、首都大学東京都市環境学部小泉明特任教授（以下「小泉教授」という。）は、「今回のケースでは、生活用水の原単位構造式を重回帰分析により作成しており、この水需要構造式の説明変数として「渇水の有無」を用いていることから、渇水が多発している地域における構造式として適切であると考えられます。また、生活用水の原単位（一人一日あたり使用水量）を推計した結果は、平成36年度において207L/人/日であり、同規模の都市における平均値253L/人/日と比較しても2割程度低い値であり、過大評価とは言えないと思わ

れます。なお、現時点（平成23年度）の生活用水原単位189L／人／日については、過去における濁水による生活習慣の抑圧効果が生じているものと推察されます。」との意見を述べている（乙A第18号証）。

d したがって、生活用水についての水需要予測は妥当であり、原告らの上記主張には理由がない。

(エ) ②佐世保市の工場用水の水需要予測の誤りの主張について

a 大口需要（SSK）の工業用水の予測について

(a) 原告らは、SSKの修繕船売上高2倍は起業者による虚偽説明であり、仮にSSKの「売上高」が2倍になったとしても、水需要は2倍にはならないし、佐世保市の算出した数字は、一日最大使用量にすぎないなどと主張する（訴状第4の2(3)ウ・34ないし37ページ）。

(b) 確かに、平成24年度再評価水需要予測資料（乙A第15号証・2-4-2の56ページ）に、「SSKでは経営方針変更に伴い、修繕船の売上高を約2倍見込んである。」と記載されているが、認定庁は、本件事業の法適合性を判断するに当たり、SSKの売上高が約2倍見込まれることを理由として、SSKの工業用水の予測を妥当と判断しているわけではない。

前記第6の5(2)ア(ウ) b(b) ii（66ないし68ページ）で述べたとおり、認定庁は、SSKが平成27年度から修繕船事業中心への経営方針転換しており、修繕事業における水の使用形態は、工程の当初の船体洗浄時にのみ大量の水を使うパルス的（脈動的）な使い方をすることから、この場合の需要予測として、年間使用水量を年間日数で割った1日平均給水量を用いずに、複数のドックでの平均的な船体の同時洗浄による使用水量を用いる方法を適切と判断し

ている。これは、水道施設が備えるべき能力は一日最大給水量に対応した数値である必要があること、SSKは佐世保市の工場用水の大部分を占めており、1日最大給水量に与える影響が大きいこと、使用水量のパルスは修繕船の受け入れによってランダムに出現するものであり、あらかじめ時期を想定できるものではなく、また、パルスの頻度が増加し、その大きさも従来の2倍以上となる可能性があることから、複数のドックでの平均的な船体の同時洗浄による使用水量を負荷率で割り戻し1日最大給水量を算定したものである。

(c) また、認定庁は、この点についても、2名の有識者から意見を徴しているところ、両名とも、以下のとおり、佐世保市による水需要予測は妥当なものであるとの意見を述べている。

まず、滝沢教授は、「修繕船事業では船体の洗浄作業において大量の水を使用するが、その作業の発生は業務の受注状況に依存し、そのため不定期にならざるを得ない。水道による水供給においては、水需要のピーク時にも安定した水供給を行うことが求められており、ピーク時の水需要を、その他の日を含めて平均して水需要を算出すると、ピーク時に水需要に対応できなくなる恐れがある。このため、大量の水を消費する船体洗浄作業時の水使用量をもとに水需要を算定することは妥当である。また、ヒアリングによれば、今後は船体修繕作業を拡大する予定であることから、同時に2隻の船体の洗浄作業が発生することも十分に予測される。従って、船体の同時洗浄を想定した水需要を算定することは、佐世保市の重要産業である造船業に対して必要な水量を算定するためには必要であると言える。」との意見を述べている（乙A第17号証）。

また、小泉教授も、「大口需要者である造船企業への給水については、パルスの水需要を呈することから、最大パルスに対応しな

ければならないため、一般的な負荷率の考え方とは別に考慮すべきであり、将来における新規開発水需要についても市が見込んでいる水量については加算すべき水量と言えます。」(乙A第18号証)との意見を述べている。

(d) したがって、SSKの工業用水の予測は妥当であり、原告らの上記主張には理由がない。

b 小口需要の工場用水の予測について

(a) 原告らは、平成24年水需要予測によれば、佐世保市の工場用水使用量は全体として明らかに減少傾向が続いており、平成18年度以降の実績値として、1000立方メートル/日を超えた年度はなく、佐世保市の工場用水の需要予測と実績が大きく乖離していると主張する(訴状第4の2(3)エ・37ないし39ページ)。

(b) 設計指針によれば、過去の水需要の変動から一定の傾向を見出すことが難しい場合や、将来の使用水量や原単位、説明変数等の予測が困難な場合は、前述した(引用者注:時系列分析等)推計手法によらず、過去の水需要の平均値や最大値等を用いることもあるとされている。これを踏まえ、佐世保市は、小口需要の工場用水については、業種の幅が広く、推移を表現できる特定の指標が確認できなかったことなどから、過去実績の平均値程度の回復に備えることとし、過去20年実績の平均値である1114立方メートル/日を採用している。平成17年ないし平成19年における渇水の影響を受けていること、過去において単年度の回復量が大きい年度が複数あることなどからすれば、過去20年実績の平均値を採用した佐世保市の水需要予測に誤りはない。

(オ) ③佐世保市の業務営業用水に関する水需要予測の誤りについて

(a) 原告らは、小口需要先について、観光客数の増加と需要は関連性が

ないことから、小口需要先の需要が観光客数の増加に対応して増加することを根拠とした水需要予測は誤りである旨主張する（訴状第4の2(4)イ(ア)・40ページ）。また、原告らは、大口需要先について、「佐世保市は、米軍と自衛隊の大口需要先について、それぞれ過去最大の需要実績の数値が平成29年度以降続くと予測しているが、この予測にも何ら根拠がないことは明らかである。」と主張する（訴状第4の2(4)イ(イ)・40ページ）。

(b) しかし、小口需要先については、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高いことから、観光客数を用いた回帰式により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。

また、佐世保市は、米軍と自衛隊について、過去最大の需要実績の数値が、実績として平成29年度以降続くと予測しているわけではなく、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。

(c) また、認定庁は、この点についても、2名の有識者から意見を徴しているところ、兩名とも、以下のとおり、佐世保市による水需要予測は妥当なものであるとの意見を述べている。

まず、滝沢教授は、「観光業を含む業務営業用水については、水使用量が景気変動の影響を受けるため、時系列的に傾向を判定することが難しい。そのため、過去の観光客数と業務営業用水との間に相関があることを見出し、この相関が今後も続くと仮定して、将来の業務営業用水を推定することは、妥当であると言える。観光業においては、観光客が直接に使用する水の量は限定的であるが、その一方で、観光が盛んになれば、観光に関連した事業の活性化を促す効果があり、それらの事業においても水消費量が增大すると予測することは、妥当な

推定であると言える。」との意見を述べている（乙A第17号証）。

また、小泉教授も、「基地における米軍や自衛隊で使用する大口需要については、水利用の特性が他の業務営業用水とは異なるため、別枠で予測している点は妥当であると言えます。」、大口需要を除く小口需要の「業務営業用水の大半が観光関連企業による水利用であることから、業務営業用水と相関の高い観光客数を用いた回帰式による推計は妥当であると判断します。」との意見を述べている（乙A第18号証）。

(d) したがって、業務営業用水についての水需要予測は妥当であり、原告らの主張は認められない。

(カ) ④石木ダムがなくても水源は足りているとの主張について

原告らは、佐世保市の保有水源のうち、不安定水源は、実際は安定的な取水が可能な水源である旨主張する（訴状第4の2(5)・41ないし45ページ）。

しかし、前記第6の5(2)ア(ウ) b(c)（70ページ）のとおり、佐世保市が保有している水源の評価は、水道法及び河川法に基づき、取水の実態に適合しているのであるから適切なものである。

そもそも、水道法上の認可水源となるには、取水の権利的安定性と量的安定性の両面を満たす必要があり、安定水源は河川法23条の許可により要件を充足するが、不安定水源は、取水実績において、年間を通じて安定して取水できないことが明らかであり、河川法23条の許可要件を満たさない水源であるため、水道法の認可水源となり得ない。

さらに、原告らは、慣行水利権は安定した水源であると主張しているが、慣行水利権とは、現在の河川法が施行される以前から社会的承認を得て取水がされていた実態を単に届け出ることによって法定化した「みなし水利権」である。つまり、河川法23条の許可水利権とは異なり、

通年取水できる量的安定性が承認されたものではなく、当該河川の流況に委ねられるため、一概に安定・不安定はいえない。

なお、原告は「不安定取水」との用語を用いているが、これは、河川の水量が豊富なときにのみ取水できる豊水水利権を意味するものであり、佐世保市が定義している「不安定水源」とは異なる。

したがって、不安定水源について、実際は安定的な取水が可能な水源であるから、石木ダムがなくとも水源は足りているという原告らの主張は理由がない。

ウ 費用便益比について

(ア) 原告らは、「事業に投資した財産よりもはるかに大きな効果が得られる事業でなければならない。一般には『経済効果を総事業費で除した投資効率(費用対効果)が1以上であること』が要求される。また、本件のように、地権者が反対している中、地権者の意思を踏みにじって事業を強行的する場合には、投資効率が1をはるかに超える必要がある。」(訴状第1の3(2)7ページ、訴状第5の2(2)ウ(イ)C・65ページ)と主張する。

(イ) この点、費用便益分析を重要な指標とする「公共事業評価」の意義は、公共事業実施の意思決定を行うために重要かつ客観的な材料を提供し、事業実施の意思決定プロセスにおける透明性を向上し、国民へのアカウンタビリティ(説明責任)を果たすとともに、予算等の限られた資源の効果的な執行を図るものとして、事業実施者が事業の実施に係る意思決定に際して、自ら厳格に行うという点にある(乙A第33号証2ページ)。

他方、本件で争われる土地収用法に基づく事業認定手続とは、起業者(事業実施者)の申請に係る事業が、土地等を収用し、又は使用するに値する公益性を有するかについて事業認定庁である国土交通大臣又は都道府県知事が判断するものであり、同法20条各号に定める要件の全てが

認められるときは、事業の認定をすることができるかとされている手続である。

このように、公共事業評価は、起業者(事業実施者)が、事業の実施に係る意思決定に際して、かかる意思決定プロセスにおける透明性を向上するなどの観点から、自ら厳格に行うことが基本とされているものであるのに対し、事業認定処分は、事業認定庁が、法20条各号に該当するかどうかの観点から行うものであるから、公共事業評価と事業認定処分は、その趣旨や実施主体を異にするものであり、両者を同列に論じることとはできない。そして、法と公共事業評価における費用便益分析(B/C)との関係について、費用便益分析は、公共事業の価値を評価する1つの指標であるとはいえるものの、飽くまで現状において、一応の正確性をもって数字でシミュレーションすることが可能とされている限定された項目事項に関するものといわざるを得ず、法20条3号の要件適合性における1つの判断資料にとどまるものというべきである(東京高裁平成24年7月19日判決・判例秘書登載)。

(ウ) 本件においても、公共事業評価は、本件起業者が外部の有識者からなる長崎県公共事業評価監視委員会及び佐世保市上下水道事業経営検討委員会(以下「佐世保市再評価」という。)の審議を踏まえ実施したものである一方、事業認定は事業認定庁が法20条各号に定める要件に該当するかという観点からされたものであって、その実施主体を異にするものである上、費用便益分析は飽くまで同条3号の要件適合性を判断する一事情にすぎないから、認定庁は、費用便益分析それ自体に基づいて、事業認定に関する要件適合性を判断したものではない。

(エ) したがって、費用便益分析を根拠として、それが1を遙かに上回る事業でないと違法であるとするような原告らの主張は明らかに失当である。なお、法20条3号の要件該当性につき、仮に費用便益分析を考慮

したとしても、本件事業認定処分時における最新の事業評価結果(甲第9号証)では、費用便益比は1を下回っておらず、ダム検証による対応方針は事業継続とされていることからしても、同法20条の要件適合性には影響しない。

エ 本件起業地が事業の用に供されることによって失われる利益について

(ア) 原告らは、本件事業によって、「原告らの私有財産権が侵害されるにとどまらず、原告らの生活の基盤の破壊、原告らの生業の喪失、長年に亘って日々重ねられ、営まれてきた故郷・土地とそこに密着した生活そのもの、人間関係等、原告らの人格権を構成するあらゆる人間の生存にとって不可欠な数々の利益を破壊する」と主張する(訴状第5の3(1)ア(イ)70ページ)。

(イ) 法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衡量により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すべきである。」(乙A第34号証2ページ)とされている。また、裁判例においても、「事業認定手続は、法20条各号の要件に基づき審査するものであり、起業地に存する本件不動産につき所有権、共有権、賃借権等を有する被控訴人らは、本件事業によりその権利を喪失することになるが、(中略)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。」と判示されている（東高裁平成18年2月23日判決・判例時報1950号27ページ）。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、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借入利子助成、合併処理浄化槽設置助成業務等を行っており、移転対象者への配慮がなされていると認められる。

このように、個人の所有権等の財産的価値そのものは、損失補償の対象となり、本件事業においてもこのような権利自体の喪失に関しては、その他に特別の損害を受けるものではない。

(ウ) したがって、原告らの私有財産権等が本件事業によって失われる利益として大きいものとする原告らの上記主張は失当である。

2 法20条4号に違反するとの主張について

(1) 利水事業に関して

原告らは、水源が足りないという事実は存在しないから、本件事業は有害無益な事業であり、本件事業を早期に完成させる必要性など全くないなどと主張する（訴状第5の3(1)イ(ウ)A・72ページ）。

しかし、水道の安定供給を確保するためには、1日最大給水量に充足する安定水源が必要であるが、現時点においても1日最大給水量に対して安定水源が少ないため、水道の供給能力が不足していることに加え、今後の生活用原単位の回復、観光客数の増加及び大口需要を占める企業の経営方針の転換等に伴う水需要の増加が見込まれ、更なる供給能力不足が懸念される。したがって、早急に、石木ダムによる新規水源確保を進める必要がある。

また、佐世保市の既存のダム及び付帯する取水施設は、耐用年数を超えて老朽化が進んでおり、ダムの堆積土砂により有効貯水量を失われているなど、施設の更新及び改修等の必要に迫られているが、水源不足の現状では、ダム

の長期運用休止を伴う改修工事等への着手は、さらなる供給能力の低下を招くことから渇水に対するリスクが増大するため、これらの対策を安全に実施するためにも、石木ダム建設を早期に進める必要がある。

(2) 治水事業に関して

原告らは、「過去の洪水災害があった際の降雨と同程度の降雨であれば、石木ダムの建設をしなくとも予定されている川棚川整備計画における河道整備で水害を防止することはできる」、「仮に起業者が主張する基本高水流量1400立方メートル/秒が有り得たとしても、極めて小規模な堤防嵩上げ等の手段によって、水害を防止することは可能である」、「石木ダムは非効率な自然調節式ダム（中略）であるため、ピーク時の流量を調整するピークカット方式による治水を行うことができず、洪水調節容量を195万立方メートルとする膨大な容量を計画している」などと主張する（訴状第5の3(1)イ(ウ)・75, 76ページ）。

しかし、川棚川整備計画における計画規模、基本高水、計画高水流量の設定が技術基準等に沿う適正なものであることは、繰り返し述べているとおりである。

原告らが主張する「極めて小規模な堤防嵩上げ等」の手法の具体的な内容は明らかでないが、極めて小規模な堤防嵩上げ等の手法により、石木ダムが建設されない場合において、基準地点山道橋での基本高水のピーク流量1400立方メートル/秒から既設の野々川ダムによる洪水調節量を差し引いた1320立方メートル/秒の水量を安全に流下させることができるとは考えにくい。

また、洪水調節方式については、前記第6の5(2)ア(ア) b(e) (59ページ)で述べたとおり、技術基準同解説では、小流域のダム（おおむね20平方キロメートル以下）及び洪水調節容量の小さいダムでは、ゲート操作の複雑さを避けるため、自然調節方式をとることが望ましいとされており、長崎

県が管理するダムは、集水面積は20平方キロメートル以下と小さく、また、石木ダムも、集水面積が9.3平方キロメートルと小さいことから、自然調節方式を採用しているのである。したがって、石木ダムについて自然調節方式を採用することは、技術基準に適合するもので適切であるから、原告らの上記主張には理由がない。

(3) 手続違反の主張について

原告らは、「本件覚書は、当事者間の信義則として当事者の法律関係を法的に拘束する効力があり」、「本件覚書に基づき、長崎県が本件事業を実施する場合には、川原郷、岩屋郷及び木場郷の全員の地権者の書面による同意を得て行わなければならない、少なくともそのための十分な尽力をしなければならない。その様な同意及び努力を欠いている本件事業は、合意当事者間の信義則に違反するものであることは明らかであり、法20条4号の『土地を収用する公益上の必要がある』に反し、違法である。」(訴状第5の3(3)イ及びウ・77ページ)と主張する。

しかし、事業認定に関する処分は、事業の公益性、土地利用の合理性等法20条各号に定める要件の審査で判断したものであり、起業地内の権利関係や当該権利者の特殊個人的な事情は考慮すべき事項ではなく、また、事業認定を行う機関は、申請にかかる事業が法20条の各号の要件をすべて備えているか否かについて審査するものである。裁判例においても、「右4要件の具備についてのみ審査すれば足りるのであって、被収用地に関する被収用者や第三者の私法上の権利義務関係の存否についての判断には立ち入るべきではない。」(広島地裁昭和57年9月1日判決・乙A第35号証)とされていることからしても、原告らの主張に理由がないことは明らかである。

第8 求釈明

1 原告適格について

(1) 処分の取消訴訟の原告適格については、行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）9条1項が規定しているところ、同項にいう当該処分の取消しを求めるにつき「法律上の利益を有する者」とは、当該処分により自己の権利若しくは法律上保護された利益を侵害され、又は必然的に侵害されるおそれのある者をいうのであり、当該処分を定めた行政法規が、不特定多数者の具体的利益を専ら一般的公益の中に吸収解消させるにとどめず、それが帰属する個々人の個別的利益としてもこれを保護すべきものとする趣旨を含むと解される場合には、このような利益もここにいう法律上保護された利益に当たり、当該処分によりこれを侵害され又は必然的に侵害されるおそれのある者は、当該処分の取消訴訟における原告適格を有するものというべきである。

そして、処分の相手方以外の者について上記の法律上保護された利益の有無を判断するに当たっては、当該処分の根拠となる法令の規定の文言のみによることなく、当該法令の趣旨及び目的並びに当該処分において考慮されるべき利益の内容及び性質を考慮し、この場合において、当該法令の趣旨及び目的を考慮するに当たっては、当該法令と目的を共通にする関係法令があるときはその趣旨及び目的をも参酌し、当該利益の内容及び性質を考慮するに当たっては、当該処分がその根拠となる法令に違反してされた場合に害されることとなる利益の内容及び性質並びにこれが害される態様及び程度をも勘案すべきものである（同条2項参照）（最高裁判所平成17年12月7日大法院判決・民集59巻10号2645ページ）。

(2) この点、法は、憲法29条3項の規定の趣旨を受けて、「公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もって国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的」として制定されたものであり（同法1条）、起業地内に私有財産を有しない周辺居住者等の権利・利益を保護する趣旨、目的を有するものではないと解するほかはなく、同法が定める事業の認定の手續も上記の観点から設けられたもので、起業地内に私有財産を有しない周辺居住者等の利

益を保護する趣旨ではないと解すべきであるから（東京高裁平成20年6月19日判決，乙第1号証），起業地内の土地又は土地上の立木等に所有権その他権利を有する者は，事業認定によって自らの権利利益を直接侵害される者であって，まさに法が予定する利害関係人であり，事業認定の取消しを求める法律上の利益を有するものといえるが，それ以外の第三者には，事業認定の取消しを求める法律上の利益はないといわざるを得ず，原告適格を認めることはできないというべきである（東京高等裁判所平成24年7月19日判決・判例秘書登載）。

2 原告らに対する求釈明

ところが，原告らのうち，以下の各原告については，起業地内の不動産又は立木等について財産上の権利者であることが確認できない。したがって，起業地内の不動産又は立木等について財産上の権利者であることを示す証拠を提出されたい。

（個人情報につき、削除。 ホームページ掲載者）

第9 結語

以上のとおり，本件事業は法20条各号の要件を充たしており，認定庁が，本件事業認定をした判断に裁量権の逸脱又濫用はないから，本件事業認定は適

法である。

よって、原告らの請求は理由はないものとして、速やかに棄却されるべきである。