

平成30年（行コ）第35号 石木ダム事業認定処分取消請求控訴事件

控訴人ら 岩下和雄他

被控訴人 国

2018年(平成30年)12月13日

控訴審第1準備書面

福岡高等裁判所 第4民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 馬奈木 昭 雄
外

第1 はじめに

- 1 本準備書面では、日本全国の他のダムの事例について詳細に論じる。
その内容を簡単に要約するならば、
全国のダムにおいて、石木ダム同様、
 - ① ダムが建設される前に、利水面において「ダムが必要である」とする事業者（起業者）の説明について、明白な誤りが指摘されていたにもかかわらず建設が強行され、
 - ② ところが、実際にダムが供用開始されたところ、①の指摘通り、利水面で不必要であることが明らかになり、
 - ③ その結果、自治体の財政をひっ迫させたり、水道料金が値上がりしたりなどの悪影響が出ている、ということである。
- 2 本件訴訟で控訴人らがこのようなことを主張・立証するのは、このことが、本件に対する「裁量権の範囲を画する」基準の一つとなるからである。

控訴理由書で何度も何度も指摘したように、原審判決は、本件事業が持つ問題点に目を瞑り、被控訴人あるいは佐世保市が主張する形式的論理に無批判に乗っかり、あまつさえ自らの誤った見解を付加して、不合理極まりない結論を導いている。

原審は、このような行政施策への無批判的追認（むしろ「積極的容認」と言うべきものである）の結果、それが控訴人らはもとより、一般の佐世保市民・長崎県民、ひいては日本国民一人一人にどのような影響を与えるかに全く配慮していない。すなわち、無駄な公共事業により、現在事業対象地域に居住している13世帯の方々の生活が破壊されるのみならず、水道代の値上げで佐世保市民の経済に影響を与え、佐世保市民、長崎県民、日本国民の税金が無駄に消費され（本件事業費は、佐世保市、長崎県、国が負担している）、その結果、その事業費用で本来は行われるはずだった市民、県民、国民の生活向上のための施策が実施されない事態に陥ってしまう。これは、上記各人にとって、大きな、ある意味取り返しのつかない損失である。

原審のかかる判断を容認するのが「裁量権」であり、原審は、前記の状況を全く顧みなかったがゆえに、とんでもなく広い裁量権を認めている。

- 3 確かに、行政に一定の裁量権はある。しかし、それには自ずと限界があり、特に行政の行為をそのまま追認した場合に極めて不合理な状況が現出するとするならば、当該行政の判断は裁量権を逸脱していると判断すべきものである。

原審が「ダム事業の違法・適法を判断する際に、裁判所が安易に行政の行為を追認してしまうと、かえって国民全体に重大な悪影響を及ぼすことがある」ということを十分に意識していたならば、あのような杜撰な認定、論証、判断、結論はしていなかったはず(少なくとももう少し説得力のある判示となっていたはず)と、一審原告らは確信している。

そこで、貴庁に対して、本件訴訟における裁量権を逸脱しているかどうかの判

断をする際に、本書面で述べる「ダム事業の違法・適法を慎重に判断しないととんでもない結果となる」ということを十分に考慮していただくべく、本書面を提出する。

第2 他ダムの例

1 苫田ダム

(1) ダムの概要(甲 B 第 38 号証参照)

ア 所在

岡山県苫田郡鏡野町の一級河川・吉井川本川上流部

イ 事業主体

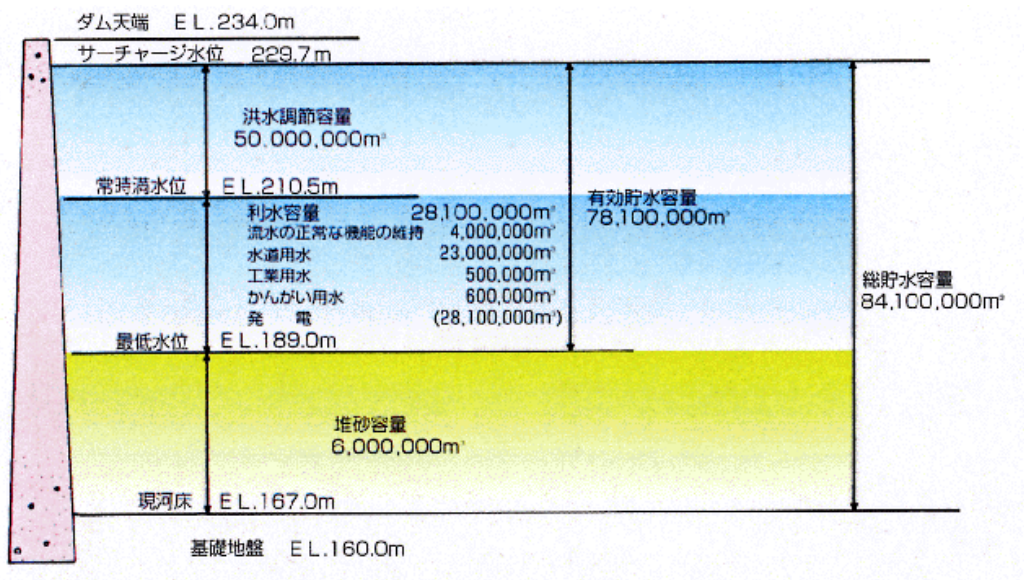
国土交通省中国地方整備局

ウ 供用開始

2005年4月1日

エ 目的と貯水池容量配分

後掲図の通り



オ 概要

(ア) 都市用水（水道用水と工業用水）用としての利水容量を 2,350 万 m³ 確保している。

(イ) 岡西县南西部への最大 40 万 m³/日の上水道用水供給、吉井川沿岸の約 243ha の農地への灌漑用水補給、吉井川下流の工場への日量 8500m³/日の工業用水供給を予定。

水道用 40 万 m³/日は、岡山県広域水道企業団が確保したものの。

(2) 供給開始 10 年後(2015 年)の状況(甲 B 第 39 号証参照)

ア 苫田ダムが供給可能な水道用水は日量 40 万 m³ある。これは、岡山県広域水道企業団が市町に卸売りする仕組みだが、5 市 6 町に供給が決まっているのは 40 万 m³/日のうち約 29 万 5 千 m³/日にとどまる(後掲表参照)。しかもそのうち、実際に使用されているのは、わずか 8 万 m³にすぎない(同)。

残る約 10 万 5 千 m³/日は県が「調整水量」として、将来の水需要の増加に備え確保と称しているが、要するに、引き取り手がなく余っているのである。

苫田ダムの水道用水の使用状況(日量)

| | 受水権水量 | 実際の使用水量 |
|------|---------|---------|
| 岡山市 | 169,350 | 43,700 |
| 津山市 | 35,580 | 7,989 |
| 備前市 | 5,000 | 0 |
| 瀬戸内市 | 13,000 | 2,077 |
| 赤磐市 | 35,350 | 11,685 |
| 和気町 | 7,000 | 1,015 |
| 鏡野町 | 5,000 | 1,824 |
| 勝央町 | 12,630 | 5,070 |
| 奈義町 | 4,210 | 2,297 |
| 久米南町 | 3,000 | 942 |
| 美咲町 | 5,120 | 3,652 |
| 岡山県 | 104,760 | 0 |
| 計 | 400,000 | 80,251 |

【注】単位は立方メートル。使用水量は2013年度実績、一部に他ダムの水を含む

イ 自治体が支払うべきダム建設負担金は、県が立て替えているが、供給開始から 10 年を経た 2014 年度までの累計で 119 億円に上る。岡山県生活衛生課は「調整水量は県全体の貴重な水源であり、将来の安定供給に必要。各自治体の浄水施設は多くが更新時期を迎えており、企業団からの受水に切り替え

てもらえるよう努めている」とするが、前記のように各市町への供給が決まっている水量にしても、13年度に実際に使われたのは8万m³/日にすぎない。

例えば、岡山市は受水権水量の25%しか使っていない(前掲図参照)。その理由は、「市民の節水意識の高まりのほか、洗濯機など節水型機器が普及し、需要は大きく伸びていない」(水道局)ためである。

ウ 苫田ダムの基本計画が決まり、利水容量の大枠が固まったのは1981年のことで、根拠の一つとされたのが、吉井川流域の給水人口が**20年間で1.47倍に増えるとの推定**である。だが、当然ながらそのような伸びは実現せず、岡山県の人口の伸びは1.06倍にとどまった。

エ 2002年度策定の県水道整備基本構想で1日平均438リットル(2010年度)と予想した県民1人当たりの水需要も、実際は364リットルにとどまっている。目標年度の**25年度は511リットル**に増え、需給バランスが取れると予測した構想は、明らかに過大な見積もりである。

オ もちろん、事業計画決定時より、少なくない県民が、「水需要拡大を見込んだ過大予測、苫田ダム不要」と主張してきたが、岡山県は全く聞く耳を持たず、事業を強行し、その結果が上記のとおりである。

(3) 2017年(平成29年)時点の状況(甲B第40号証参照)

ア このように、苫田ダムに確保された利水目的分の容量が有効に使われていないこと、それが岡山県広域水道企業団の財政負担につながっていることから、「利水容量の一部を治水分に転用」が検討された。

イ すなわち、前記の通り買い手が付かず、県が「調整水量」として引き受けている10.5万m³について、国土交通省中国地方整備局は2015年8月、洪水調整に活用するため、11.7万m³/日を約5億円で買い取ると打診した。

ウ 県と関係市町で協議を重ねていたが、その金額で売却すると同企業団に約84億円の帳簿上の差損が生じることなどから、「国の買い取り価格が資産価

格に見合わず、将来の企業団経営に悪影響を与える」「異常湧水が起きた場合に対応できるのか」などを理由に、頓挫している。

エ 「余ってしまった利水容量を治水分に転用」すること自体、当初の計画がお粗末であることを示すが、そのお粗末な転用さえできないほど赤字が増加していることは注視に値する。

(4) 小括

以上のように、苫田ダムは、① 識者あるいは地権者の反対意見があるにもかかわらず、過剰な水需要予測をしてダム建設を強行(甲 B 第 39 号証 3 枚目参照)、② 実際には、水需要予測を大幅に下回る需要しかなく、水があまり、水を売却して事業費用を賄うことができない、③ その結果大きな赤字が生じているが、その赤字解消方法が、10 年以上たった現在でも全く見つからない、という状況である。

したがって、④ 関係自治体の財政も悪化させ、市民生活に悪影響を与えることになることは容易に予測できる(現時点ですでにそうなっている可能性が高い)のである。

苫田ダムからは、石木ダム建設を強行した場合の佐世保市の未来が透けて見える。

2 徳山ダム

(1) ダムの概要(甲 B 第 41 号証)

ア 所在

岐阜県揖斐郡揖斐川町、一級河川・木曾川水系揖斐川最上流部

イ 事業主体

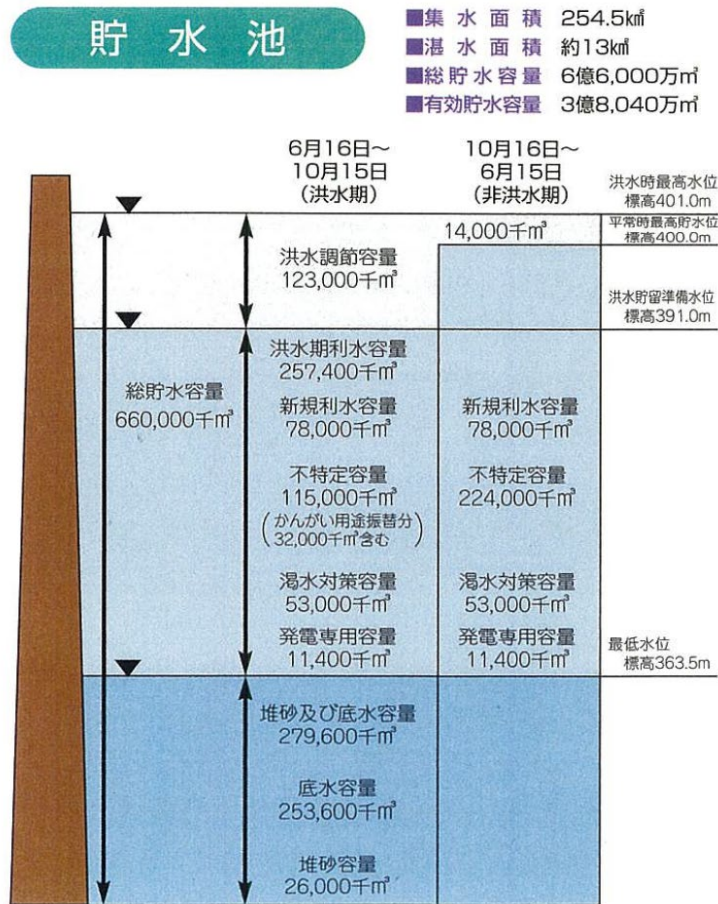
独立行政法人水資源機構

ウ ダム完成

2008 年 10 月 13 日

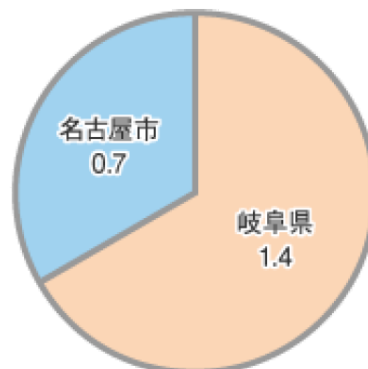
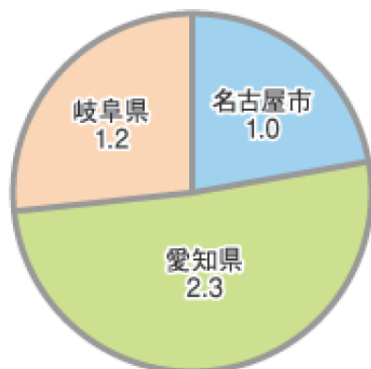
エ 目的と貯水池容量配分

都市用水（水道用水と工業用水）用としての利水容量を 7800 万 m³ 確保している。



水利権者については、水道用水 4.5m³/秒(名古屋市 1.0 愛知県 2.3 岐阜県 1.2)、工業用水 2.1m³/秒(岐阜県 1.4 名古屋市 0.7)(下記の図参照)。

独立行政法人 水資源機構 徳山ダム管理所



水道用水 (毎秒4.5立方メートル)

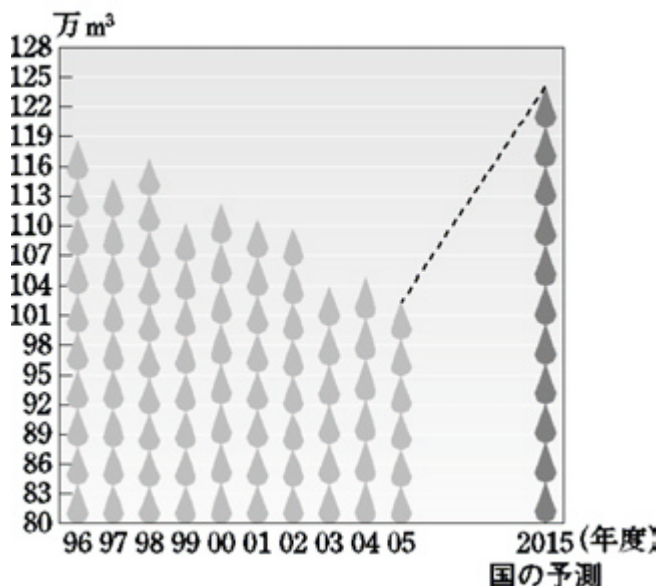
工業用水 (毎秒2.1立方メートル)

(2) 事業完成前の指摘

ア 2007年9月24日付「しんぶん赤旗」(甲B第42号証)は、中部整備局や愛知県が「人口増や過去の実績を考えると、給水量は今後増加していく」として、2015年度の日最大給水量を県174万トン、市124万トンと予測していることに対して、それがありえない予測であることを指摘している(後掲図参照)。

イ また識者の見解として、「徳山ダムの建設費に加え、導水路の費用まで返済するとなると、水道料金の値上げなど住民生活への影響は避けられない」、あるいは、「国交省は、近年の『少雨傾向』やそれに伴う『ダムの供給実力の低下』など、都合の良いデータを引っ張り出して導水路建設を進めようとしています。導水路を造ることが目的になってしまっている。渇水対策の選択肢を市民に提供して、議論しなければなりません」などの見解を紹介している。

名古屋市の1日最大給水量の推移



(3)2008年度(ダム完成時)の状況(甲B第43号証の1~3)

ア まず、徳山ダム完成に伴い、2008年度から本格的に始まる愛知、岐阜両県と名古屋市の水資源機構に対する利水分の建設負担金が、総額1500億円前後

にのぼることが分かった。しかし、ダムができて当面は取水設備もなく収入が増えないため、水道会計に重い負担を強いられることが指摘されていた。

イ 具体的には、概算で 3351 億円とされる事業費のうち、利水分は 945 億円。ただしこれは元本で、1973 年以來の建設段階で機構が立て替えてきた利息、今後 23 年程度の支払い期間中の利息の合計約 600 億円を加えた約 1500 億円が、自治体の負担とされている。

ウ 事業費値上げの際などに 2 度ダムの計画を見直し、水利権は半分以下に減らしているが、それでも権利に応じて払う利水負担は非常に大きい。

ダム事業費のうち治水、発電分は国や県などが毎年支払っている。多方、利水は通常、建設段階の負担を減らすためダム完成後、自治体が水を売って払う仕組みである。しかし徳山ダムは水余りに直面しており、一部は渇水対策や水源変更などで使う予定はあるというものの、当面は取水設備もなく収入はゼロであり、各県・市はひたすら負担するだけである。当時の予測として、2008 年度の支払予定額は、愛知県 19 億円、岐阜県 23 億円、名古屋市は実に 120 億円と見込まれていた。

エ そして言うまでもなく、そういうことを指摘して、事業に反対している住民らが少なからずいた(甲第 43 号証の 3 等)。

(4) 2018 年の状況(甲 B 第 44 号証)

ダム完成から 10 年が経過した 2018 年現在、いまだに取水設備(木曾川水系連絡導水路事業)は実現していない。この間、愛知県、岐阜県、名古屋市はひたすら事業費の負担金を支払ってきている。

しかし、水需要が増えていないのは、名古屋市も同じで、事業費用を賄える予定は全く立っていない。

(5) 小括

以上のように、徳山ダムは、① 識者、住民の反対意見があるにもかかわらず

ず、過剰な水需要予測をしてダム建設を強行、② 実際には、水需要予測を大幅に下回る需要しかなく、水を売却して事業費用を賄うことができない(そもそも取水設備がいまだに完成していない)、③ その結果大きな赤字が生じているという状況である。

したがって、④ 関係自治体の財政も悪化させ、市民生活に悪影響を与えることになることは容易に予測できる(現時点ですでにそうなっている可能性高い)のである。

恐るべきことに、苫田ダムと全く同じ状況である。そもそも 10 年経っても取水設備さえ完成していないということは、本当に全く利水の必要性がなかったことを露呈している。徳山ダムからも、石木ダム建設を強行した場合の佐世保市の未来が透けて見える。

3 宮ヶ瀬ダム

(1)ダムの概要

ア 所在

神奈川県に位置する、一級水系相模川水系中津川

イ 事業主体

国土交通省関東地方整備局

ウ 完成

2000 年 12 月

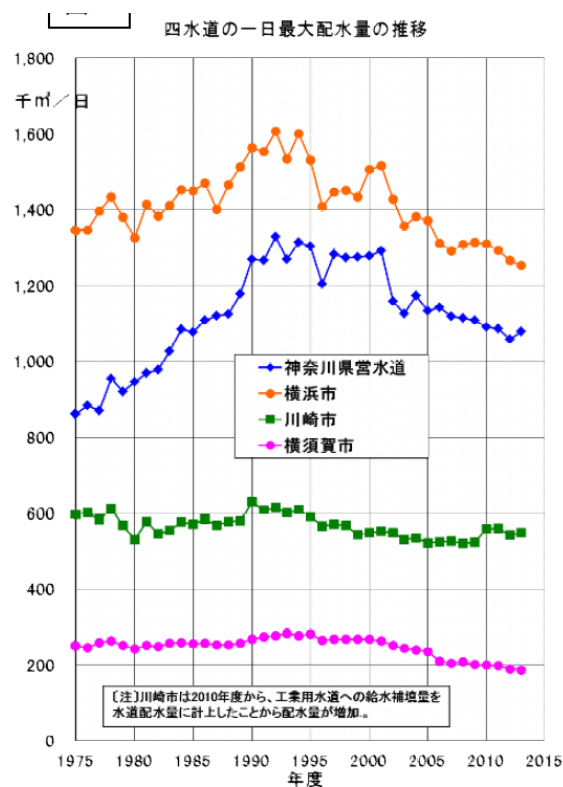
エ 概要

ダムの目的は中津川・相模川中下流部の洪水調節、沿岸農地への慣行水利権分の農業用水補給・中津川における河川生態系保全のための河川維持放流を目的とした不特定利水、横浜市・川崎市・相模原市等神奈川県全体の 2/3 の地域、県人口の 90% への上水道供給、直下流に併設された神奈川県企業庁の愛川第一発電所による最大出力 24,000kW の水力発電。

(2) 2018年時点の状況(甲B第45号証)

ア 宮ヶ瀬ダム事業は、開発水量を取水して四大水道に供給するための相模大堰建設事業等とセットで進行した。このセット事業計画は**2005年度**には四大水道（神奈川県営水道、横浜市水道、川崎市水道、横須賀市水道）、の水需要が**500万 m^3 /日**に達するとしていた。

イ しかし実際には、横浜市水道の場合は1996年度（H4年度）をピークに1日最大給水量が減少していた。そのほかの3水道事業も同様であったことから、宮ヶ瀬ダムと相模大堰建設事業等は全く不要の事業であることが明らかとなった(後掲図参照)。



ウ 合計事業費は8,627億円にもなり、起債の利息も含めると、神奈川県民・国民の総負担額が1兆円を大きく超える巨大公共事業であったが、その費用返済は困難を極めている。

そのため横浜市は、現行の水道料金ではやっていけないとして、2018年4月に「横浜市水道料金等在り方審議会」を発足させている。

その審議会の中で、横浜市は「道料金収入は、平成13年度をピークに減少が続いており、また、横浜市の人口減少が予測通り平成32年から始まると、さらに減少することが見込まれています」と訴えている。

(3) 小括

宮ヶ瀬ダムもまた、過剰な水需要予測のもとに建設され、当然その予測通りに需要が伸びることはなく、その結果、建設資金を賄うだけ水を売却することもできず、結局、水道料金の値上げという形で、実際に市民生活へ悪影響を及ぼしている。

4 当別ダム

(1) 概要

ア 所在

北海道石狩郡当別町、一級河川・石狩川水系当別川

イ 事業主体

北海道

ウ 完成

2012年10月

エ 目的

当別川・石狩川の治水及び札幌市・小樽市・石狩市・当別町の水道水源

オ 概要

1980年に多目的ダムとして計画。

ダム不要の声も少なくなかったが、2005年に『再評価』で「規模縮小と台形CSGダム形式採用」と計画変更して、着工。

2007年に企業団が実施した水道水の『再評価』において、総務省から「札

幌市の水需要予測は実績を踏まえておらず、妥当性に疑問があるという指摘を受けた」が、そのまま建設続行。

(2) 2015年の状況(甲B第46号証の1,2、同第47号証)

ア 札幌市は、2012年10月のダム完成後である2015年に、札幌市が建設に参加する根拠としていた「水需要予測」を、当別ダム完成による供給能力を大きく下回る水準まで下方修正した。

イ すなわち、札幌市が2007年に行った再評価においては「2035年度の水需要予測の総需要の最大値を87万2000 m^3 」(当時の保有水源量は84万 m^3)としていたが、ダム完成後の2015年作成の「水道ビジョン」において「2035年度の水需要予測の総需要の最大値を61万7900 m^3 」と実に3割も減らして予測している。

この予測のとおりであれば、もちろん当別ダムは利水の点では全く不要なものである(そもそも保有水源よりもはるかに下回った予測である)。

ウ 札幌市の過去の予測については、当然、過大な予測との指摘がされてきていたが、札幌市は今なお「その都度、適切に予測してきた」と釈明している。しかし当別ダムが、少なくとも札幌市の利水の観点からまったく無駄な事業であったことは明らかである。札幌市は当別ダム事業のために131億円程度を負担することになっているが、その費用は、札幌市民の血税で支払われるのである。

エ 他方、石狩市の「水道料金の改定に関するパブリックコメントに寄せられた意見と検討結果 検討内容」(2012年)によると、石狩市は次のような言い訳をしている。

すなわち、「当別ダムの水は、北海道・札幌市・小樽市・石狩市・当別町が共同で運営する石狩西部広域水道企業団の浄水場で浄水処理され、各受水団体に供給されます。この水を購入する1 m^3 あたりの単価(供給単価)は、ダ

ムや浄水場、送水管などの建設費用や、施設の運転管理費用を構成団体が受け取る水の量（計画水量）で割り返して算定されますが、当初見込まれていた1 m³あたり80円程度の単価が、人口減少などの影響から、結果的に114円と高くなったため、本市が水を購入する費用（受水費）も増加することになりました」と。

無駄な建設費用を支払ったのみならず、そのしわ寄せが市民生活に及んでいるのである。

(3) 小括

当別ダムもまた、過剰な予測をしてダムを建設したが、当然そのような需要の伸びは見られず、無駄なダム建設と、その費用の市民への転嫁という看過しがたい状況をもたらしている。

5 まとめ

(1) 以上、全国の4つのダムの例を挙げた。

いずれも、利水において「事業関係者が予測するような需要になることはない」と指摘されていたにもかかわらず、その意見を無視して多額の費用を投じてダムを建設したものの、案の定、需要予測が延びず、無駄なダムと多額の費用負担を抱えて途方に暮れ、最終的には市民に転嫁する、という結果となっている。

(2) いずれのダムも歩んできた道は同じであり、かつ、本件訴訟で控訴人らが指摘する「佐世保市と石木ダムの末路」とも一致する。

これら4つのダムと石木ダムの歩んできた道、今後歩むであろう道がこれほどまでに一致することは単なる偶然であろうか。

日本中にたくさんのダムがあるのだから、そのうち5つが一致するとしても偶然であるし、仮に、前記4つのダムの歩んできた道が軌を一にしているとしても、石木ダムとは全く無関係なのだろうか。

- (3) もちろん、控訴人らはそうは考えない。

石木ダムと前掲4つのダムがこれほど類似するのは決して偶然ではない。なぜならば、いずれも、「現在までの水利用実績の推移から明らかに大きく外れた水需要予測をしているし、かつ、その水需要予測には合理性がなく、ただ単にダムを建設するために必要な水需要量を適当に出している」だけだからである。いずれも「先に結論ありき」の水需要予測である。

- (4) また、石木ダムと類似するのは前掲4つのダムに限られず、日本中のほぼすべてのダムがそうである。「そんなはずはない」というのであれば、ほかにもいくつでも例を示すことは可能である(例えば新内海ダム、路木ダムなど)。ただ同種内容を繰り返し述べても時間の浪費であるので、代表的な例のみを本書面に取り上げたにすぎない。しかしこの4例を見るだけでも、控訴人らの前記見解が正しいことは明らかであろう。

- (5) 一審判決は、形式論理に基づき、一審原告らの主張を排除した。その結果、このまま石木ダムが建設され、完成してしまうならば、完成直後に、石木ダムが、少なくとも利水面において、全く必要がないダムであることを露呈するであろう。

しかしその時点で、① 13世帯の方々は無理やり生活の本拠地から引きはがされ、故郷を奪われている、② 自然環境が破壊されてしまっている、③ 佐世保市民は、利水における事業費を負担させられてしまっている、のである。①②は、一度起こってしまうと二度と回復できない被害であるし、③も向こう数十年間、佐世保市民を苦しめることになる。

- (6) 控訴人らとしても「他のダムの例がこれこれであるから、石木ダムも当然にそうである」と主張するつもりはない。

ただ、裁判所に対して、裁量権の範囲を画する際に、「どうして、他のダムでも同じことが起こったのか、起こっているのか」を真摯に自問し、「安易に石木

ダム建設を容認することは、13世帯を犠牲にするだけでなく、多くの国民に回復しがたい被害を与えることになる」ということを真摯に自省した上で、本件事業が裁量権を逸脱しているかどうかを真摯に判断していただきたい。控訴人らとしては、そのことを、この他ダムの例で提示しているつもりである。

特に苦田ダム、徳山ダムは、土地収用法を適用して地権者等の意見を切り捨てたうえで事業を完遂したが、前記のように、地権者等が指摘した通りの状況に陥っている。「石木ダム事業において同じ轍を踏まないこと」を裁判所に期待する。

以上