

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

2019年6月27日

## 控訴審第8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 本書面の趣旨

- 1 控訴人らは、第6準備書面において、原審判決が否定した「本件事業により、水道料金が値上げされることは確実であること」について、その理由を説明した上で、具体的金額を明らかにするために必要な資料の開示を、被控訴人に求めた。
- 2 これに対して、被控訴人は、令和元年5月31日付第3準備書面3項において、次のように主張する。すなわち、

「水道料金の決定方法等に照らして、『石木ダムの完成が直ちに水道料金の値上がりを意味するものではないといえる』(原判決69ページ)とした原判決の判示が正当であることは、控訴審における答弁書第4の3(1)オ(27ないし29ページ)で述べたとおりである。繰り返しになるが、上記答弁書の上記箇所(原審における被告第1準備書面第3の1(5)12及び13ページも同様)のとおり、水道事業は、通常の浄水から配水までの水運用に係る事業のほか、施設の維持・修繕、老朽施設の更新、漏水対策など様々な事業を含むものであり、石木ダム建設の経費は水道事業全体の経費の一部であって、水道事業全体の中で、石木ダム建設の経費も含めて

収支バランスの調整が行われるものである。よって、将来の水道料金が一義的に決定されるわけではない。また、上記原審における被告第1準備書面の上記箇所のとおり、佐世保市では、直近での平成9年4月及び平成22年4月における水道料金値上げの後の実績においても、漏水がなかった通常の年度の原単位はおおむね増加傾向を示しており(乙A第15号証2-4-2平成24年水需要予測40ページ)、水道料金を値上げすることにより水道の使用量が減少するという関係は見てとれない。よってそもそも、水道料金の値上げが市民の水使用の抑制に直結するかのごとき控訴人らの主張に根拠はなく、かかる主張を前提とした控訴人ら第6準備書面における控訴人らの主張及び求釈明については、これ以上の審理の必要性は認められない」(アンダーラインは、引用者)。

- 3 上記被控訴人主張のうち、後者のアンダーライン部分については、① 水道料金の値上げが水道使用量の抑制に直結することは、一般常識であること、本件事業の費用負担による値上げは、これまでの値上げよりもはるかに大きいものであることから、これまで値上げにより、それほど抑制が働いていないとしても、本件事業の負担増による値上げによって、水道使用量が抑制されることは充分に考えられるので、被控訴人の主張は誤っている。
- 4 さらに付言するならば、そもそもこの問題は、「佐世保市民は今、水道水を使用したくても我慢しているから、もっと使えるようになれば、もっと使う」という佐世保市の主張に端を発している。

それに対して、控訴人らは、① 上記主張にはおよそ合理的根拠がないこと、を指摘した上で、② そのような主張がまかり通るのであれば、むしろ、料金値上げによって、市民が使用量を控える事態になると考える方が、はるかに合理的である、と主張したのである。そして裁判所も、②の論理を事実上認めた上で、「石木ダムの完成が直ちに水道料金の値上がりを意味するものではないといえる」

と判示したものである。

したがって、この反論は、反論足りえない。

- 5 そこで、本来の問題である前記アンダーライン前者の部分について、控訴人らは第6準備書面において、「水道料金が値上げされることは確実で、ただその額が不明であるので、それを明らかにするため、釈明を求めた」ものである。

しかるに、被控訴人は、前記の通り、回答をしない。

そこで本書面で改めて、本件事業により、水道料金が値上げされること、それも相当大幅に値上げされると思われることについて、論じる。

なお、控訴人らの第6準備書面と重複した記載もあるが、論理展開の関係上、より理解をしていただくためには不可欠の記載であり、ご容赦いただきたい。

- 6 また、本書面では、水道料金が大幅に値上げされるほどに多額の本件事業に費やされることを明らかにするが、それは同時に、まさしく本件事業が、多額の税金を費やしてまで強行する事業ではないこともまた明らかにすることも、しっかりとご認識いただきたい。

## 第2 水道料金の決め方

### 1 独立採算制

まず、水道事業は独立採算を基本としており、水道料金収入による経営が基本である。

### 2 総括原価方式

その独立採算のための水道料金の算定方式は「総括原価方式」を採用する。

すなわち、人件費、動力費、薬品費、修繕費、受水費、減価償却費等の「営業費」と、支払利息、資産維持費等の「資本費」を合算したものを「総括原価」とし、これを給水量(m<sup>3</sup>)で除して、1 m<sup>3</sup>当たりの金額を算出し、それを「給水原価」とするのである。

### 3 給水原価と供給単価

給水原価は、前記の通り算出されるものであるが、実際に水道水を使用するには、どうしても漏水等のロスがあるため、実際に水道料金が課せられる水量＝「有収水量」は給水量より減少する。そのため「給水原価」をそのまま有収水量 1 m<sup>3</sup>あたりの売値とすると、水道事業は赤字になってしまう。

この「有収水量 1 m<sup>3</sup>あたりの売値」のことを「供給単価」という。一般に言われる「水道料金」（上水道利用者が支払う 1 m<sup>3</sup>あたりの金額）は、この供給単価である。水道事業が赤字になるのを防ぐには、供給単価を給水単価よりわずかながら高く設定することになる。

供給単価＝給水原価となることが望ましいが、上記のように、漏水等のロス等があるため、供給単価＞給水原価となるのが一般的である。

ちなみに、「給水原価が高くなり、そのすべてを水道利用者に負わせることには問題がある」と水道事業を営む自治体などが判断した場合は、一般会計から水道会計に繰り入れて、供給単価＜給水原価とすることもあるが、これは独立採算原則から外れ、不健全水道会計になるため、好ましくない。

### 4 水道料金体系(用途別、もしくは管径別水道料金)

「水道料金は供給単価と考える」と前述したが、実際に水道ユーザーに課せられる水道料金は、用途別あるいは管径別に分類され、その中で、使用水量ごとに供給単価が決められる。

したがって、実際に用途別の各ユーザーが負担する水道料金は、給水原価に何らかの操作を加えて決定された各供給単価となり、手続的には、当該水道事業主体の意思決定機関(本件に即していうならば、佐世保市議会)の承認を経て、決定される。

5 以上より、水道料金(＝供給単価)が給水原価よりも低いという事態は、独立採算制を逸脱したもので不健全であるから、石木ダム建設により、給水原価がどう

変化するかを検討すれば、水道料金 (=供給単価) が上がるかどうか判断できることになる。

従って、現行の給水原価がどのように算定されているかをまず明らかにすることが前提となる。

その上で、その算定項目に、本件事業に関連する項目が全くないか、あるいは、あるとしても、当該項目の金額がそれほど大きくないとか、他の給水原価縮小要因があるなどすれば、確かに本件事業によって「直ちに水道料金が値上げされる」とは言えないかもしれない。

他方、現行の給水原価の算定項目に、本件事業に関連する項目が(多数)あり、しかもその額が多額であれば、まさしく「石木ダム建設及びそれに関連する事業により給水原価が上昇し、その結果として水道料金(供給単価)が『直ちに』(『論理的に』、『直接因果関係的に』)値上げされる」と言わざるを得ないことになる。

### 第3 佐世保市の現行水道料金の算定方法

- 1 2010年1月発行の『水道だより』(甲B第55号証)に、佐世保市が水道料金を値上げした時の佐世保市の説明が記載してある。この「水道料金の決定方法」は、佐世保市水道局が『水道料金の改定について』(甲B第56号証)という名称で、より見やすいものをホームページに掲載している。なお、佐世保市によると、この時の値上げには「本件事業は全く関係ない」ということである(甲B第55号証4枚目『Q&A』参照)。従って、この値上げの時との算定項目に、今後も、本件事業関連費用が全く(少なくとも、ほとんど)転嫁されないのであれば確かに水道料金は値上げされないことになるろう。

そこで以下検討してみる。

#### 2 甲B第56号証のビジュアル化

甲B第56号証は、金額と、表の大きさが一致していないので、ほぼ一致させたものを下記に掲げる。これで具体的イメージが湧くと思われる。

この表の左側一番上「4,864,982,000」円が、改正前の収入より支出が上回る額であり、この分を補うために、値上げをすることになる(甲B第55,56号証の説明参照)。

| 収入     |                | 目安            | 支出       |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
|--------|----------------|---------------|----------|---------------|-------------------|-------|----------------|-------------|-------|-------------|---------------|------|---------------|-------------|------|----------|---------------|---------|-------------|-------------|----------|---------------|---------------|----|----------------|----------------|---------|-------------|---------------|
| 項目     | 金額             |               | 項目       | 金額            | 備考                |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
|        | 4,864,982,000  | 10億           | 営業費用     | 営業費用          | 動力費<br>維持費<br>人件費 |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 現行水道料金 | 24,716,458,000 | 20億           |          |               |                   | 減価償却費 | 8,300,881,000  | 価値減耗費       |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
|        |                | 30億           |          |               |                   |       |                |             | 累積欠損金 | 490,529,000 |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
|        |                | 40億           |          |               |                   |       |                |             |       |             |               | 支払利息 | 3,673,608,000 |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
|        |                | 50億           |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             | 資本費用 | 資産維持費    | 4,817,140,000 |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
|        |                | 60億           |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               | 一般会計貸付金 | 500,000,000 |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
|        |                | 70億           |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             | 一般会計等繰入金 | 1,854,507,000 |               |    |                |                |         |             |               |
|        |                | 80億           |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               | 合計 | 31,935,947,000 | 31,935,947,000 |         |             |               |
|        |                | 90億           |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                | 一般会計貸付金 | 500,000,000 |               |
|        |                | 100億          |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
|        |                | 110億          | 一般会計等繰入金 | 1,854,507,000 |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 120億   | 一般会計貸付金        | 500,000,000   |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 130億   |                |               |          |               |                   |       | 一般会計貸付金        | 500,000,000 |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 140億   |                |               |          |               |                   |       |                |             |       | 一般会計等繰入金    | 1,854,507,000 |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 150億   |                |               |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      | 一般会計貸付金       | 500,000,000 |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 160億   |                |               |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      | 一般会計等繰入金 | 1,854,507,000 |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 170億   |                |               |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         | 一般会計貸付金     | 500,000,000 |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 180億   |                |               |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          | 一般会計等繰入金      | 1,854,507,000 |    |                |                |         |             |               |
| 190億   |                |               |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    | 一般会計貸付金        | 500,000,000    |         |             |               |
| 200億   |                |               |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         | 一般会計等繰入金    | 1,854,507,000 |
| 210億   |                |               | 一般会計貸付金  | 500,000,000   |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 220億   | 一般会計等繰入金       | 1,854,507,000 |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 230億   |                |               |          |               |                   |       | 一般会計貸付金        | 500,000,000 |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 240億   |                |               |          |               |                   |       |                |             |       | 一般会計等繰入金    | 1,854,507,000 |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 250億   |                |               |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      | 一般会計貸付金       | 500,000,000 |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 260億   |                |               |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      | 一般会計等繰入金 | 1,854,507,000 |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 270億   |                |               |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         | 一般会計貸付金     | 500,000,000 |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 280億   |                |               |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          | 一般会計等繰入金      | 1,854,507,000 |    |                |                |         |             |               |
| 290億   |                |               |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    | 一般会計貸付金        | 500,000,000    |         |             |               |
| 300億   |                |               |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         | 一般会計等繰入金    | 1,854,507,000 |
| 310億   |                |               | 一般会計貸付金  | 500,000,000   |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 320億   | 一般会計等繰入金       | 1,854,507,000 |          |               |                   |       |                |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |
| 合計     |                |               |          |               |                   |       | 31,935,947,000 |             |       |             |               |      |               |             |      |          |               |         |             |             |          |               |               |    |                |                |         |             |               |

#### 第4 石木ダム建設により、必要となる費用

- 1 佐世保市が明らかにしている、本件事業および、開発した4万m<sup>3</sup>/日の水源活用のための諸施設築造・敷設事業に、必要となる費用と財源をまとめて整理した表を下に示す。

佐世保市水道局の資料 別紙 1

石木ダム建設関連事業費用対効果分析結果(平成 25  
年 2 月 佐世保市水道局)掲載数値より

佐世保市 石木ダム関連事業費(単位:千円)

| 工種      | 全体事業費      |            |
|---------|------------|------------|
| ダム負担金   | 9,975,000  | 12,052,200 |
| 水源地整備費等 | 2,077,200  |            |
| 取水設備    | 352,300    | 23,297,800 |
| 導水施設    | 5,352,000  |            |
| 浄水施設    | 9,144,000  |            |
| 配水施設    | 4,821,600  |            |
| 用地補償費   | 613,000    |            |
| 調査設計費   | 442,000    |            |
| 事務費     | 2,572,900  |            |
| 合計      | 35,350,000 | 35,350,000 |
| 財源内訳    |            |            |
| 国庫補助金   | 5,498,251  |            |
| 地方債     | 16,407,763 |            |
| 一般会計出資金 | 5,335,836  |            |
| 自己資金    | 8,108,150  |            |
| 合計      | 35,350,000 |            |

※網掛け部については国庫補助対象

## 2 本件事業費関係

(1) ダム建設事業費(佐世保市負担分)

上の表より、

|           |               |
|-----------|---------------|
| ア ダム負担金   | 9,975,000 千円  |
| イ 水源地整備費等 | 2,077,200 千円  |
| ウ 合計      | 12,052,200 千円 |

(2) 企業債利息

ダム負担金について、起債で賄う分があれば、当然利息も発生する。

3 新施設関連費用

(1) 浄水場等水道施設の新設と、その給水区域の再編事業に要する金額

本件事業によって開発された4万m<sup>3</sup>/日を活用するための新たな水道施設新設・敷設などが不可欠となる。

併せて、本件訴訟で明らかのように、佐世保市は、「本件慣行水利権は使えないし、使わない」と述べている。従って、浄水場とその給水区域の再編事業に要する金額も、従前の総括原価に加わることになる。

具体的に、いつ、どこに、どのような施設をどの規模で敷設するかについて、佐世保市はあえてこれまで明らかにしていない(したがってその個別具体費用は不明)。しかしこれらの施設が必要であることは明らかであり、その概算は上の表に示されており、その合計額は、23,297,800千円とされている。

(2) 企業債利息

上記費用の一部を起債で賄うのであれば、当然その返済において、利息支払いが課せられる。

(3) 上記の維持・管理費(新施設設置運転経費など)

新施設の維持・管理費も「営業費用」として増加することは明らかである。この費用には、「人件費」も含まれており、おそらく、相当数の増員がされるはずである。ただし、一部は、佐世保市職員として、佐世保市の一般会計から支



出され、水道料金に転嫁されない可能性もあるが、それでもそれなりの人件費が増加し、水道料金に転嫁されるはずである。

その一方で、① 従前施設の統廃合が実施済み、もしくは実施予定であること、② 給水量が今後も減少の一方であることなどは、給水原価を減額させる要因となる。

よって、維持管理費はプラス・マイナス両因があることから、現時点では、「本件事業でこの項目の費用は不明」としておく。

#### 第5 石木ダム建設で水道料金が上がることは明らかであること

- 1 以上の合計金額は、国庫補助金予定額を除いても300億円を超えるが、独立採算性の原則から、その全部が水道料金に転嫁されるはずであり、したがって、本件事業により、水道料金に転嫁される金額は、少なくとも300億円を超えると思われる。
- 2 また、起債分の利息を加味すれば、更にその額が水道料金に反映される。すなわち、佐世保市は、164億円を起債で賄うとしている。佐世保市は、利率1.4%/年、30年で返済するとし、利息総額を40億円としている。
- 3 従って、石木ダムへの水源開発事業とそれに関連した諸事業の初期投資分（いわゆるイニシャルコスト）だけで340億円（前記1項、2項の合計）を超える額の出費が確実視されている。その減価償却期間を平均的に見て50年とすれば、年間6.8億円を超える新規負担に相当する。
- 4 さらに、石木ダムを含めた新規施設は稼働に伴い、施設更新が必要になるが、この点について佐世保市は、50年間で285億円必要になると試算している。この金額を年間に直すと、5.7億円に相当する。
- 5 以上から、イニシャルコスト年間負担額6.8億円（前記3項）と、施設更新年間負担額5.7億円（前記4項）との合計金12.5億円が今後50年間毎年の新規負担額になると推定するのが合理的である。

6 水道料金改定では、5年間を見込むことになっているから、5年間の新規負担額は62.5億円(12.5億円×5年)になる。すなわち、5年間で62.5億円の新規必要額を満たす水道料金を設定しなければならなくなる。

したがって、水道料金が相当値上げされることは必至である。

7 被控訴人が、控訴人らの上記主張を否定するのであれば、

① 控訴人らが主張する項目について、その性質からして、水道料金に転嫁される支出ではないこと

② 控訴人らが主張する項目は、確かにその性質からして水道料金に転嫁されるものではあるが、その金額が、控訴人らが主張する金額よりはるかに低く、水道料金に転嫁されないか、されるとしてもごくわずかであること

③ 控訴人らが主張する項目は、確かにその性質からして水道料金に転嫁されるものではあり、その金額も控訴人らが主張する程度のもとなるが、それについては別途の財源があり、水道料金に転嫁されないこと、のいずれかを、具体的に明らかにしなければならない。

それができない以上、水道料金の大幅な値上げがされることは明らかである。

8 なお、水道料金の値上げについては、佐世保市は、2010年4月1日に水道料金を値上げする(2014年度まで)際に、広報誌である甲B第55号証の『水道だより』No.9において、「平成29年度に供用開始が予定されている石木ダムの建設費用は、企業債で賄われるが、その企業債はすでに起債済みで返済も始めており、現行料金(2010年3月31日までの料金-引用者注)に含まれており、したがって石木ダム建設費用は、今回の料金改定の要因ではない」旨説明している(「石木ダム建設の記載による負担額は、平均家庭の一月の水道料金2,781円の2.2パーセント程度の62円程度でしかない」ということも宣伝されている)。

この説明が、仮に事実であるとしても、その場合でも、「現行料金に織り込み済みの石木ダム建設費用」は、「平成29年度に供用開始するはずの石木ダム建設費

用」にすぎない。しかし周知のとおり、平成 31 年 3 月末時点で、供用開始どころか、本体工事にさえ取り掛かれていない。したがって、この工期延長に伴う費用の増加は、当然、今後の料金改定に転嫁されるはずである。

また、この広報誌の説明では、石木ダム建設費用(前記第 4 1 項(1)のしかも一部)しか考慮されておらず、それ以外のもののコストは考慮されていない。この点からも、今後の料金改定に転嫁されることは明らかである。

以上