



裁 決 書

審査請求人

神奈川県横浜市港北区下田町6-2-28

遠藤 保男

上記審査請求人（以下「請求人」という。）が、平成25年10月7日付けでした審査請求について、行政不服審査法（昭和37年法律第160号）第40条第2項の規定に基づき、次のとおり裁決する。

なお、この裁決の取消しを求める訴えは、裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内に、国を被告として提起することができる。ただし、裁決があったことを知った日の翌日から起算して6か月以内であっても、裁決の日の翌日から起算して1年を経過したときは、裁決の取消しの訴えを提起することができない。

主 文

審 査 請 求 を 棄 却 す る。

事 実

1 審査請求に係る処分

長崎県及び佐世保市が起業者である二級河川川棚川水系石木ダム建設工事並びにこれに伴う県道、町道及び農業用道路付替工事（以下「本件事業」という。）に関し、

九州地方整備局長（以下「処分庁」という。）が平成25年9月6日付けでした事業の認定（九州地方整備局告示第157号。以下「本件処分」という。）

2 審査請求の趣旨

本件処分を取り消す、との裁決を求める。

3 審査請求の理由

本件審査請求の理由の要旨は、次のとおりである。

- (1) 本件事業は、次のとおり土地収用法（昭和26年法律第219号。以下「法」という。）第20条第2号ないし第4号に規定する要件を満たさず、かつ、事業認定に至る手続に違法ないし不当な点がある旨主張する。

ア 法第20条第2号の要件について

- ① 起業者である佐世保市は、平成24年度の水道施設整備事業再評価（以下「平成24年度再評価」という。）に当たって恣意的に水需要を増加させており、本件事業は、本来であれば、厚生労働省の補助事業の要件を満たさず、補助金を受けることができないために頓挫していたはずであり、また、次回の水道施設整備事業再評価において補助金を受けることができなくなるものであるから、佐世保市は本件事業を遂行する資金面での能力を欠いている。
- ② 本件事業が実施されれば、水道料金の値上げ又は一般会計からの資金の充当が不可欠となるところ、佐世保市の水道事業の収支状況は悪く、水道利用者ないし佐世保市民が、かかる負担を拒否すると水道事業は破綻する。

イ 法第20条第3号の要件について

(ア) 治水について

1) 本件事業の治水上の利益について

- ① 近年最大の洪水である平成2年7月洪水の川棚川の水位は当時においても堤防高を十分に下回っていた。それにもかかわらず川棚川下流部で浸水被害が起きたのは、川棚川本川からの越流ではなく、野口川等の支川の氾濫、内水氾濫があったからである。

本件事業により石木ダムを建設しても川棚川の水位を下げることはできないから、このような支川の氾濫や内水氾濫を防ぐことができない。

- ② 川棚橋から河口までの約600mの川棚川最下流部は、平常時の水位か

ら1.5m程度の高さの地盤に建物が建ち並んでおり、平成2年7月洪水でも右岸側で浸水被害があったが、港湾管理者の管理範囲ということで、河川改修の計画さえなく、洪水氾濫の危険性が放置されている。

- ③ 川棚川流域の浸水を防止するために早急に取り組むべきことは、川棚川下流部の野口川等の支川氾濫、内水氾濫を防止する対策、川棚川最下流部の堤防整備及び川棚川全体の河床掘削の3点であり、石木ダムの建設ではない。

2) 基本高水の決定について

- ① 起業者である長崎県は、自ら定めた流域重要度評価指標に基づき計画規模の設定を行っているが、かかる評価指標自体、不合理である。

例えば、長崎県と島根県の流域重要度評価指標の評価基準を比べると、島根県では流域面積が200㎢以上なければ計画規模を1/100としないうちに、長崎県は流域面積を基準としていない。また、計画規模を1/100とする場合の各評価基準の定め方を比較すると、長崎県の評価基準は島根県のそれと比べていずれも1/5から1/29までと異常に緩い基準となっており、容易に1/100の計画規模となるよう設定されている。さらに、福井県の評価基準と比べてみても、長崎県の評価基準が異常に低い。なお、これら他県の評価基準に照らすと、川棚川の計画規模は1/50となる。自治体によって評価基準に差が生じ得るとしても、これほどまでに大きな差を設ける合理性があるかは疑わしい。

- ② 「国土交通省河川砂防技術基準 同解説 計画編」(社団法人日本河川協会。以下「国交省解説計画編」という。)では、計画の規模を決定する際のおおよその基準として、河川の重要度に応じた計画規模の分類を示しているところ、同基準によれば、川棚川は二級河川であり、川棚町は都市計画において区域区分を行っていないので流域に市街化区域は存在せず、流域内人口も約2万人なので、「都市河川以外の一般河川」としてD級又はE級に分類されることになるから、計画規模は最大でも1/50となる。かかる点からも、川棚川の計画規模、ひいてはその前提となる長崎県の評価基準は不合理である。

- ③ 起業者は、流域重要度の評価指標として想定氾濫面積を用い、その面積を472haとしている。しかし、かかる面積は、約40年前の原始河道を前提とした氾濫シミュレーションにより描かれた広すぎる想定氾濫区域図

を根拠とするものであり、不合理である。氾濫シミュレーションは、基本高水流量を1, 200 m³/秒以下とした上で、現況河道を前提として行わなければならない。

また、起業者は、流域重要度の評価指標として、想定氾濫区域内の宅地面積を用いるに当たり、想定氾濫区域内の家屋棟数を2, 253戸とし、1戸当たりの敷地面積については、平成15年住宅・土地統計調査の長崎県の一戸建て住宅の1住宅当たりの敷地面積を参照して261 m²としている。しかし、ここで用いられた家屋棟数には物置小屋等の住宅でない建物が含まれており、また、住宅には一戸建てと長屋建てがあり、長屋建て住宅の1住宅当たりの敷地面積は69 m²（2003年時点）で一戸建て住宅よりも小さい。なお、想定氾濫区域内の一戸建て住宅と長屋建て住宅の比率が不明であるので、全で一戸建て住宅とみなして想定氾濫区域内の宅地面積を求めると、請求人がした計算によれば、家屋には住宅以外の建物も含まれるので、想定氾濫区域内の世帯数（1, 156世帯）を基礎とし、これに一戸建て住宅の1住宅当たりの敷地面積（261 m²）を乗じ、30.2 haとなる。

起業者の算出した宅地面積は明らかに過大であって、評価指標として用いることは不合理である。

以上を踏まえ、長崎県二級河川流域重要度評価指標による評価を行うと、想定氾濫面積については計画規模1/100とする下限値（70 ha）を下回る疑いがあり、また、想定氾濫区域内宅地面積及び想定氾濫区域内人口については、それぞれの下限值（40 ha、3, 000人）を下回るから、川棚川の計画規模を1/100としたのは不合理である。

- ④ 川棚川の石木川合流点より下流の治水安全度について、川棚川流域の人口は上流域の方が下流域よりも圧倒的に多いから、川棚川の上流域が1/30であるのに、下流域を1/100とする理由がない。

また、石木川合流点より上流においては30年に一度の規模の洪水しか防げず、これを超える洪水は上流であふれてしまい、石木川合流点より下流に到達することはないから、年超過確率1/100規模の降雨を防ぐ計画は無意味である。

- ⑤ 起業者は、計画雨量について、年超過確率1/100規模の降雨を対象に、24時間雨量を400 mm、3時間雨量を203 mmと算出しているが、

24時間雨量と3時間雨量は異なる確率計算手法によって求められており、それぞれの時間当たり雨量を同時に満たす降雨が発生する確率は1/100よりかなり小さい。

- ⑥ 起業者は、川棚川の基本高水流量を1,400 m³/秒と定めているが、その際起業者が対象降雨として昭和42年7月9日型洪水の基本高水流量を採用したのは誤りである。

すなわち、起業者は、昭和42年7月9日型洪水の継続時間内雨量と洪水到達時間内雨量を計画確率年(1/100)に相当する計画雨量の値に引き伸ばしているところ、引き伸ばし後の1時間雨量のピーク値(138 mm/時)に相当する降雨が発生する確率は、請求人の計算によれば700年から800年に一度の確率であり、年超過確率1/100規模の降雨を対象にした事業を行うという前提に反する結果になっている。国交省解説計画編32ページに記載されているとおり、「短時間に降雨が比較的集中しているパターンを引き伸ばした結果、洪水のピーク流量に支配的な継続時間内での降雨強度の超過確率が、計画規模の超過確率に対して著しく差異があるような場合には、対象降雨として採用することが不適当」であって、昭和42年7月9日型洪水の引き伸ばし降雨は対象降雨から排斥しなければならない。

また、仮に、かかる引き伸ばし降雨を採用することが許されとしても、昭和42年7月9日型洪水は、ハイドログラフのピーク流量が1,391.1 m³/秒であり、検討対象とされた他の8つの既往洪水を同様に引き伸ばした結果と比較して極端に基本高水流量が大きくなっており、2番目に流量の大きい昭和23年9月11日型洪水(1,127.9 m³/秒)の1.2倍も大きい。推計統計学を用いて将来起こりそうな事象を予測するのならば、検討対象既往洪水の中から飛び抜けて大きい値を基本高水流量とするのは不合理である。このことは、国交省解説計画編において、基本高水の決定の基準として「基本高水は、(中略)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。」、「対象降雨が既に選定されているので、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計算することは容易であるが、どのハイドログラフを基に基本高水を決めるかについては慎重な検討が必要である。」と記載されていることから明らかである。このように、起業者が既往最大洪水の約1.2倍もの大きな

流量を基本高水流量と決定したことは、国土交通省河川砂防技術基準（以下「技術基準」という。）に違反し、また、「過去の主要な洪水」（河川法施行令（昭和40年政令第14号）第10条第1号）を考慮していないことから、同令第10条にも違反する。

なお、昭和42年7月9日型洪水を排斥した場合、起業者の算定方法に従えば、次に大きい昭和23年9月11日型洪水を参照することになるが、この場合の基本高水流量は1,127.9 m³/秒となる。同型洪水は洪水の規模としては過去最大であるところ、かかる基本高水流量1,127.9 m³/秒は昭和23年9月11日型洪水の実績流量（1,000～1,100 m³/秒）とも整合的であるから、同型洪水に基づき基本高水流量を定めるべきである。また、同型洪水を前提にすれば、治水の点では後記4）の河道整備を行えば足り、本件事業を行う必要はなくなる。

- ⑦ 中小河川では合理式による値と比較を行う等により基本高水流量を検証することが必要とされているところ、「国土交通省河川砂防技術基準 調査編」第3章第2節－10によれば、その方法は、以下のとおりである。

$$(\text{計算式}) \quad Q_p = (1/3.6) f R A$$

ここに、 Q_p はピーク流量（m³/秒）、 f は流出係数、 R は洪水到達時間内の雨量強度（mm/時）、 A は流域面積（km²）である。このうち、 f 及び A は起業者の用いた数値を代入し、 R については昭和23年9月11日型洪水の1時間雨量を代入して計算すると、ピーク流量は888.8 m³/秒となる（ $888.8 = (1/3.6) \times 0.5 \times 83 \times 77.1$ ）。また、起業者の想定する1時間当たりの計画雨量（110 mm/時）を代入すると1,179.9 m³/秒となる。

このように、起業者の定めた基本高水流量は合理式による計算とも整合しない不合理なものである。

- ⑧ 起業者は基本高水流量（1,400 m³/秒）の算出に使用した貯留関数法モデルの諸データを保管していない。第三者による確認計算ができない数値は科学的合理性が担保されておらず、採用すべきでない。

3) 石木ダムの構造について

本件事業により建設される石木ダムは、洪水調節方式として放流量調節ができない自然調節方式を採用し、洪水調節容量として195万m³を確保することとしているが、同方式は人為的な操作により洪水調節を行う方式と比べ

効率が悪い。人為的な操作により洪水調節を行う方式を採用すれば、より小さな洪水調節容量で足りるので効率がよく、経費及び環境影響を少なくし、住民の立ち退きも不要とすることができる。

4) 代替案（河道整備）について

- ① 河道整備を計画どおりに行えば、仮に起業者の想定する基本高水流量1,400㎥/秒の洪水が到来しても、川棚川下流部の洪水位は堤防の天端からおおむね40～50cm下にとどまるから、港湾管理者の管理範囲である最下流区間を除き氾濫の危険性はない。そして、川棚川は掘込河道であるとともに、河川管理施設等構造令(昭和51年政令第199号。以下「構造令」という。)第20条第1項ただし書及び「改定解説・河川管理施設等構造令」(財団法人国土開発技術研究センター)によると、掘込河道の場合は余裕高の特例を当てはめることができ、0.6m程度の余裕高を確保すればよいとされることに照らし、川棚川河口から上流2kmの石木川合流地点までの堤防余裕高を求めたところ、0.6mの堤防高が確保されていないのは河口から上流0.7km地点周辺に限定されていることから、当該部分について堤防のかさ上げ又は河道掘削をすれば、構造令が求める安全度が確保されることになる。このように、代替案は、工事の必要な範囲が極めて小さく、経済的に優れているにもかかわらず、本件処分においてはかかる代替案が検討されていない。

なお、起業者である長崎県は、平成26年に3回開催された石木ダムの必要性に関する説明会において、戦後の全ての洪水は基本高水流量以下であり、河道整備が完了すれば、石木ダムが無くとも同規模の洪水によって被害が生じることはないと説明している。

- ② 起業者は、河道改修案とダム建設案それぞれについて、費用の比較検討を行い、それぞれ147.2億円、137.5億円と見積もっているが、ダム建設事業費は当初見積りをはるかに超える多額の経費が掛かるのが常である。他方、河道改修案については、これを精査すれば橋梁の架け替え等が不要になる可能性が高く、両者の経済的条件が逆転する可能性が高い。したがって、ダム建設案の方が河道改修案よりも経済的に有利とは断言できない。

百歩譲って、河道改修案の方がダム建設案よりも10億円程度多く掛かるとしても、この程度の差額のために13世帯約60人の居住地及び地域

社会を奪うことはひどすぎる。

5) 代替案（遊水地）について

川棚川下流において洪水調節を行う場合、川棚川山道橋地点の流量が 1, 130 $\text{m}^3/\text{秒}$ に近づいたときに洪水調節を開始し、最大到達流量を 1, 130 $\text{m}^3/\text{秒}$ 以下に制御することが最も効率的であるところ、かかる洪水調節は、ダムではなく、遊水地により行うべきである。遊水地の候補としては、石木川沿いの採石場跡地の穴を掘削して利用するか川棚川本川沿いに遊水地を設けることが考えられるが、特に川棚川本川沿いに遊水地を設ける場合の事業費は、石木ダムの事業費 71 億円よりも少ないか同程度となる。かかる方法によれば、13 世帯約 60 人の立ち退きや大きな環境影響を避けることができるから、仮に事業費が同程度であってもダムよりも優れている。

(イ) 利水について

1) 一日最大取水量の算定について

① 一人当たりの生活用水は平成 12 年に増加が止まり、最近では漸減傾向になっている。水洗トイレや洗濯機などの水使用機器はより節水型のものが普及していくと考えられるので、一人当たりの生活用水が起業者の予測のように増加し続けていくことはあり得ない。起業者は、生活用水の将来予測を行うに当たり、過去の渇水時の生活用水の減少を異常現象として排除しておきながら、バブル景気の影響は排除しておらず、予測手法が御都合主義に陥っている。

また、起業者は渇水の影響によって生活用水量が抑圧傾向にあると評価しているが、かかる評価の根拠となる具体的な資料は見当たらない。

さらに、起業者は、生活用水原単位について、相関の取れた時系列傾向によって予測を行っていると言っているが、これは誤りである。起業者は、石木ダムが完成すれば節水行動が緩んで過去の増加期の状況が繰り返されるという筋書きで作成した予測線に、それに合うように作成したロジスティック曲線を重ね、その相関係数が 0.94 であったと言っているにすぎない。かかる手法では予測線自体の信頼性は何ら担保されていない。

一方、請求人が平成 14 年から平成 24 年までの実績に逆ロジスティック曲線を適用して最も相関の取れた生活用水原単位を求めたところ、その値は、189 $\text{L}/\text{人} \cdot \text{日}$ （相関係数 0.92）となり、起業者の算定した

207 L/人・日より18 L/人・日少なくなった。

- ② 業務営業用水は平成12年頃から減少傾向になってきており、この傾向はリーマンショックの前から続いてきており、一時的な経済の落ち込みによるものではなく、構造的なものであるから、起業者の予測のように今後急速に増加していくことはあり得ない。

また、起業者は、大口の米軍及び自衛隊の水需要について、「業務の性格上、万が一の災害等に適切に対応するため」として過去の実績の最大値を採用しているが、業務営業用水の実績はこれらの需要者を含め、遅くとも平成8年度以降減少傾向にあるから、その原因を究明した上で需要予測を行うべきであり、起業者の手法は不合理である。特に米軍については、日本政府が水道料金を負担していることから野放図に水を使用している可能性があるため、水の適正かつ合理的な使用のため節水計画を策定するよう要請し、これを踏まえて水需要を見積もるべきである。

さらに、起業者は、小口需要について、観光客数の増減と相関が認められることを前提とした予測を行っているが、平成16年度、平成21年度及び平成22年度については、観光客数の増減と小口需要の増減が全く対応しておらず、かかる手法は誤りである。現に、起業者の算出した観光客数と小口需要の相関係数は0.68しかなく、その二乗により求められる決定係数（0から1までの値を取る。因果関係の程度を示す係数）は0.462であって、観光客数では小口需要の変動要因の半分以下しか説明できない（なお、平成23年度までの実績を用いて回帰分析を行うと、決定係数は0.387となり、更に相関は下がる。）。このことは、ハウステンボスの入場者数と営業用有収水量の推移が相関していないことによって裏付けられている。なお、起業者の見込む観光客数の増加は、政策目標として掲げられているにすぎず、緊急性に乏しい上、今後観光客数が増加していくことを示す根拠は全くない。

このほか、起業者は、本件事業により地下水から水道に転換する企業が出ることを見込み、その分を水需要として見込んでいるが、地下水よりコストの掛かる水道に転換する企業は存在しないと考えるべきである。

以上を踏まえると、業務営業用水の予測値は21,817 m³/日（起業者の予測は23,323 m³/日）とすべきである。

- ③ 起業者は、小口需要家を含めた工場用水の予測値を8,979 m³/日と

するが、これらの需要家がコストの掛かる水道の使用を大幅に増やすとは考えられない上、起業者の予測は工場用水の新規増加要因だけを考慮し、減少要因を考慮しないというもので不合理である。下記④の大口需要家の存在を考慮しても工場用水の予測値は3, 894 m³/日にとどまる。

- ④ 起業者は大口需要家である造船企業の修繕船の隻数が2倍になることを前提に4, 412 m³/日の水需要を見込んでいるが、これは艦艇・修繕船の全売上高に占める割合が2倍になるということを誤解したものである上、実際の売上高の増加率は1.16倍程度でしかないことが判明しており、今後にかかる売上目標が実現する可能性は極めて低い。

また、上記の4, 412 m³/日という推計自体、起業者の自作自演により算出された値であって、同企業が起業者からの問合せに対して行った回答に示されているとおり、同企業は、具体的な水量データを把握しておらず、起業者の推計を追認したにすぎない。4, 412 m³/日という水量を実際に使用するとすれば、その水道料金は莫大なものになるし、その全てを下水道に排水できる施設が備わっているものとも思えない。これらに加えて、全国の造船製造・修理業の使用水量を全て合計しても約33, 920 m³/日（経済産業省平成22年工業統計調査）にすぎないこと、同企業の全国シェアは約2%にすぎないことをも考慮すれば、上記推計が合理性を欠くことは明らかである。

さらに、上記4, 412 m³/日の推計は船体洗浄を2体同時に行うことを前提としているが、複数の船舶を同時に修繕する場合には、貯水タンクを整備したり、作業工程を調整したりすることで給水量のピークを下げる事が可能であり、水道法（昭和32年法律第177号）第2条第2項の定め（「国民は、前項の国及び地方公共団体の施策に協力するとともに、自らも（中略）水の適正かつ合理的な使用に努めなければならない」）に照らせば、起業者は、同企業に対し、かかる企業努力を求めた上で、その結果を踏まえて水需要予測を行うべきである。

なお、同企業の修繕船に係る一日平均使用水量の実績は、最も多かった平成19年で332 m³/日にすぎず、仮に同企業の方針どおり修繕船事業の売上げが2倍になると考えてもその2倍になるにすぎない。

- ⑤ 起業者は、工場用水の小口需要につき、過去20年の平均値に備えるとして、同値を水需要として見込んでいるが、このような長期間の平均値を

採用することは、近時の傾向を予測に反映させないことになり、いたずらに水需要を大きくすることになるので不合理である。

また、新規需要として、水産加工団地の進出を前提として770 m³/日を見込んでいるが、その算定に用いた全国の水産缶詰・瓶詰製造業の用水原単位(3.19 m³/日/100 m²)は、井戸水、回収水その他も含んだ数字であり、公共水道の原単位は1.12 m³/日/100 m²にすぎないから、前提を誤っている。加えて、上記団地の敷地面積として24,023 m²を見込んでいるが、全国の水産缶詰・瓶詰製造業の全敷地面積は513,000 m²であって、その5%が上記団地に進出することを前提とした推計はおよそ不合理である。

- ⑥ 起業者は、その他用水量につき、船舶用等で構成されており極めて少量であることを理由に過去の最大値である平成20年度の値を丸めた100 m³/日を採用することとしているが、同年度の値は突出しており、最近10年間の平均(約76 m³/日)に比べて著しく大きく、特異値として排除しなければならない。
- ⑦ 佐世保市の平成19年度の有収率83.6%は、給水人口10万人以上の215の大規模水道事業体の中で最下位に近い201位であるため、他都市並みに漏水防止対策に力を注いで有収率の向上を図れば、将来の水需要をさらに小さな値にすることができる。起業者は有収率を89.2%としているが、東京都や福岡市が達成している95%とすべきである。
- ⑧ 起業者は負荷率を80.3%としているが、起業者の水源は主に貯水池を水源としており、水利権の柔軟な運用によってかなりの取水量の変動にも対応できるから、負荷率を低く見積もる必要はない。負荷率は90%程度とすべきである。
- ⑨ 起業者は、利用量率を90%としているが、近年5年の実績平均値は97.4%である。起業者の設定値はあまりに実績値より低く、一日最大取水量を引き上げるために恣意的に設定されているもので不合理である。
- ⑩ 以上を踏まえ、用途別使用水量の総量(有収水量)を求めると65,143 m³/日となり、起業者の平成36年度の予測値(75,542 m³/日)より10,000 m³/日程度低い値となる。ここから有収率を89.2%、負荷率を84.8%、利用量率を97.4%として一日最大取水量を算定すると、88,419 m³/日となり、さらに有収率95%を達成して負荷

率 90%で運用した場合は 78, 224 m³/日となる(起業者の計算では、有収水量 75, 542 m³/日、有収率 89.2%、負荷率 80.3%、利用量率 90%で 117, 180 m³/日)。

以上から、水需要のこれまでの実績と人口の今後の推移を踏まえて佐世保市水道の将来の一日最大取水量を合理的に予測すると、十分な余裕を見ても、90, 000 m³/日程度が見込まれるにとどまるので、起業者の水需要予測は合理性を欠く。

なお、起業者は、過去に平成6年度の渇水が再来したときに備えて本件事業が必要であるとのキャンペーンを行っていたが、そもそも同年度の渇水は65年に一度の渇水であり、10年に一度の渇水への対応を目的とする本件事業では対応できず、的外れである。また、仮に平成6年度の渇水が再来したとしても現在の状況を踏まえれば市民生活に大きな影響は生じない。

2) 現有水源の評価について

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

このうち、川棚川の暫定水利権(5, 000 m³/日)は、川棚川の山道橋の流量が正常流量を下回ったときは取水不可という条件付きのものであるが、川棚川の観測流量がこの正常流量を下回ったことはなく、実態は安定水源そのものであって、川棚川の河川管理者であり本件事業の起業者でもある長崎県の恣意的な判断で暫定水利権とされているにすぎない。起業者は、同水利権について、取水していない日があるとするが、その理由が、取水できなかったことにあるのか、取水する必要がなかったことにあるのかは明らかでないから、これを不安定水源とする根拠はない。

そうすると、佐世保市の水源は、77, 000 m³/日のほかに、渇水時にも利用できる水源が21, 000 m³/日以上あるので、実際の安定水源は98, 000 m³/日以上になる。

上記1) ⑩のとおり、佐世保市の平成36年度の一日本最大取水量は90, 000 m³/日程度である一方、実際の安定水源は98, 000 m³/日以上あるから、佐世保市では現有水源のみでも水不足を来すことがなく、石木ダムによって新たに水源を確保する必要性は皆無である。

(ウ) 流水の正常な機能の維持について

本件事業では、川棚川の流水の正常な機能を維持するために石木ダムの貯水容量の中に740,000m³を確保するとしている。これは、川棚川の山道橋の正常流量(1～3月0.09m³/秒、4～12月0.12m³/秒)を維持するために必要とされているものである。

しかし、山道橋の観測流量(取水後の流量)が、この正常流量を下回ることはないから、流水の正常な機能の維持の目的は理由がないものである。

また、起業者は、流水の正常な機能の維持に必要な流量について、川棚川の基準地点山道橋の低水時のデータがないとして机上の計算により算出したとするが、かかる計算方法が合理的であることを示す資料はない。実績流量が不明であれば調査した上で確定すべきである。

(エ) 失われる利益について

1) 被収用者への影響について

本件事業は、13世帯約60人の財産権、居住権、生存権及び連帯権を侵害するところ、本件処分においては、宅地収用が土地収用の中でも被収用者に与える影響が最大であることや、13世帯約60人の住民の受ける具体的な不利益が全く考慮されていない。

2) 環境への影響について

本件事業の環境影響評価書は、「代償」を主な環境配慮としており、「代償」より優先して「回避」、「最小化」、「修正」、「影響の軽減除去」による措置をとるべきとする環境配慮の5原則にのっとり手法が用いられていない。

起業者の調査は、以下のとおり、極めてずさんな調査によって影響が小さいとか移植で対応可能などといった結論を安易に出しており、環境への配慮が不十分である。

① 希少種であるニホンアカガエルとトノサマガエルの生態系の調査が不十分である。また、人工の産卵地については、機能するか疑問である上、維持には相当の努力が必要となるので現実性がない。

② 希少種であるコムラサキやメスグロヒョウモンについては、他に餌場が存在するというだけでは生息地が確保されたことにならない。これらのチ

ヨウ類が希少種となっている理由の分析と生態の調査が不十分である。

- ③ ヒメアカネ、クロサナエ、オナガサナエ及びオジロサナエについては、生息地や生活史の調査が不十分であり、本件事業により個体が消失する可能性がないとは言い切れず、生息環境の保全にせよ、個体の移植による保全にせよ、成功する見通しは示されておらず、保全策も失敗する可能性がある。
- ④ カワガラスの生息する県内の河川は急減しており、県内全体の生息状況を考慮して環境影響を検討する必要があるが、検討されていない。また、工事によって本種の生息に大きな影響が生じると考えられるのに対策が示されていない。
- ⑤ フクロウの営巣可能な樹木の調査が行われておらず、本件事業によって生息地が失われる可能性がある。
- ⑥ ヤマセミの生息する河川はカワガラス以上に少なく、生息地が限定されているので、県内の状況を把握した上で十分な保全策を検討すべきであるが、工事による影響も含め、検討されていない。
- ⑦ ヤマトシマドジョウは底質が砂質の場所に生息しており、県内の生息河川が限られている。ダム建設工事によって底質が変化し、生息地がなくなる可能性があるのに、対策が示されていない。
- ⑧ ゲンジボタルの幼虫が食べるカワニナは水の比較的きれいな流水域、つまり河川がないと生息できないが、生息適地をどのように保全するのか示されていない。

3) 佐世保市水道事業の破綻について

本件事業を実施しても、実際には期待するほどの水需要がないので、佐世保市は、これまでの水道料金では起債の返済ができなくなり、水道料金の値上げ若しくは一般会計からの資金充当を行うことになり、佐世保市水道利用者又は佐世保市民が不利益を被ることが予想されるのに、かかる不利益が全く考慮されていない。

ウ 法第20条第4号について

既に述べたとおり、本件事業の目的とする治水、利水いずれも必要性は認められない。

また、処分庁は、既存ダム施設の更新や土砂浚渫の実施（以下「施設更新等」

という。)のために本件事業が必要だというのが、これまで施設更新等の具体的な計画は提示されておらず、実際に実施するとなれば、土砂捨て場及び経費の確保を解決する必要がある、実際に施設更新等の計画を立てるのは困難である。したがって、施設更新等のために本件事業が必要という理屈は、付随的なものであり、具体的に緊急性があるとは認められない。

本件事業の目的は全て科学的根拠がないものであり、強制収用という手段を用いてまで早期に実施する必要性がないことは明らかである。よって、本件事業は法第20条第4号の要件を満たさない。

エ 本件事業に至る手続きの違法について

以下の経緯の下で行われた本件処分は、手続上、違法というべきである。

① 公共事業の基本は、受益予定者からの明確な要望があるべきであるところ、本件事業については、受益予定住民から要望されている実態がない。佐世保市は、「石木ダムは市民の願い」として、同市のホームページに「石木ダム建設促進佐世保市民の会」と協力しながら佐世保市民の世論形成を行っている旨記載している。しかし、上記市民の会の実態は、佐世保市丸抱えの官製団体であり、その要望は受益住民のものとはいえず、「石木ダムは市民の願い」は佐世保市が造り上げた虚像でしかない。

② 公共事業の実施には、事業者、受益予定者とされている関係住民、その事業によって何らかの影響を被る人との間で情報が共有・公開され、徹底した討議・検証による合意形成(説明責任の履行)が保障されていなければならない。

しかし、起業者は、国土交通大臣が長崎県に対し「石木ダムに関しては、事業に関して様々な意見があることに鑑み、地域の方々の理解が得られるよう努力することを希望する」との通知を行った意図を無視し、地域住民から出された「石木ダム事業を前提としないゼロに戻った石木ダムの必要性についての公開討論」の要請に応じることなく本件事業認定申請を行った。これに、本件事業予定地の居住者と長崎県知事との間で昭和47年7月29日に取り交わされた「石木川の河川開発調査に関する覚書」(以下「本件覚書」という。)の存在、内容及び本件覚書が締結された経緯をも併せ考慮すれば、事業予定地居住者の排除を目的とした事業認定を申請すること自体、許されるものではない。

③ 本件覚書は、昭和47年7月29日、長崎県を乙とし、石木ダム建設予定地である川棚町字原郷、岩屋郷及び木場郷（いずれも当時の地名）の各総代を甲とし、甲乙間で取り交わしたもので、「第1条 乙は、甲の同意を得て石木川の河川開発のための地質調査およびその周辺の地形測量（実施箇所は省略）を実施するものとする。ただし、調査内容を変更する場合は、あらかじめ甲の了解を得なければならない。（以下省略）」、「第4条 乙が調査の結果建設の必要が生じたときは、改めて甲と協議の上書面による同意を受けた後着手するものとする。」と定められている。

本件覚書は、石木ダム建設に対して強く反対している地権者らの存在を前提として作成されたものであるから、起業者である長崎県は、本件覚書を最大限尊重しなければならないところ、起業者である長崎県が石木ダム建設の必要があるとして、改めて協議の上書面による同意を得ることなく強制収用を可能にする本件事業認定の申請をすることは、本件覚書第4条に違反するものであり、許されない。

理 由

1 本件審査請求の理由(1)について

資料によれば、以下の諸点に照らして、本件事業が法第20条各号の要件を充足するとした本件処分について違法ないし不当な点は認められない。なお、請求人は、本件処分後に生じた事実も本件処分が違法ないし不当である理由として主張するが、事業認定の適法性の判断の基準時は、処分行政庁がした事業認定時であり、事業認定の適否を判断するに当たっては、事業認定時に存在していた事実等を基礎とし、事業認定後に生じた事実は、その処分当時の事情を推認する間接事実等として役立つ限りにおいてしん酌することになる。

2 本件審査請求の理由(1)ア①及び②について

起業者の水需要予測については、後述するとおり、合理性を欠くとはいえないから、同予測が不合理であることを前提とする請求人の主張には理由がない。

また、請求人は、佐世保市が本件事業を遂行する資金面での能力を欠く旨主張する

が、資料によれば、本件事業に係る佐世保市議会における予算措置の議決や事業に必要な許認可等の手続がなされていることが認められるから、佐世保市は本件事業を遂行する十分な能力を有していることが認められる。

さらに、請求人は、本件事業が実施されれば、水道料金の値上げ等が不可欠となり、水道利用者ないし佐世保市民がかかる負担を拒否すると水道事業は破綻すると主張するが、かかる主張は憶測に基づくものであって採用できない。

3 本件審査請求の理由（１）イ（ア）１）①について

資料によれば、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、外水の形跡を示す写真等によって確認できる。

また、本件事業によって洪水時の川棚川本川の水位が低下すれば、支川から川棚川本川への水の流入量が増えるため、支川の氾濫等による被害の軽減も期待されることが認められる。

4 本件審査請求の理由（１）イ（ア）１）②について

川棚川河口部について、河川としての改修計画は認められないものの、このことによって、本件事業の必要性が否定されるものではない。

なお、資料によれば、川棚川河口部は、港湾管理者である長崎県において、事業化に向けて調査が実施されていることが認められる。

5 本件審査請求の理由（１）イ（ア）１）③について

資料によれば、本件事業と河道改修を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と認められる。

また、治水の施行方法について、河道改修案、ダム建設案（申請案）、遊水地案及び放水路案の４案について比較検討が行われているが、社会的、技術的及び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した処分庁の判断が不合理であるとは認められない。

加えて、起業者において平成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、既存ダムの有効活用など２６案について、川棚川流域での適用の可能性について概略評価を行い、次に、概略評価において抽出された川棚川で適用が

可能な8案（石木ダム建設案、2つの遊水地案、放水路案、河道掘削案、引堤案、堤防嵩上げ案、複合案）について、安全度、コスト、実現性、持続性、柔軟性、地域社会への影響、環境への影響の評価軸で総合的に評価した結果、石木ダム建設案が有利であると評価されているところ、かかる評価結果が不合理であるとは認められない。

6 本件審査請求の理由（1）イ（ア）2）①について

資料によれば、起業者である長崎県は、技術基準等を踏まえ、平成11年に、流域の重要度の評価指標と計画規模を対応させた長崎県二級河川流域重要度評価指標（以下「長崎県評価指標」という。）を設定し、川棚川の計画規模の設定に当たっては、長崎県評価指標に当てはめるとともに流域の状況を総合的に判断して、1/100としたことが認められる。そして、二級河川工事実施基本計画検討の手引き（案）に認可済みの二級水系の約240河川について計画規模の下限值と実績による流域重要度の評価指標の範囲が示されており、これに川棚川の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5つの指標値と計画規模1/100を当てはめると、川棚川と同一の指標値又はそれ以下の値であっても、同じ計画規模を採用しているケースがまみられ、長崎県評価指標及びそれに基づく川棚川の計画規模が二級河川の計画規模に関する全国的な分布に照らして過度に高い数値であるということとはできず、川棚川の計画規模を1/100とすることが不合理なものであるということとはできない。

また、都道府県ごとに河川の本数や規模等が異なるところ、全国的な基準等を基礎として各都道府県がその地域的特性を考慮して如何なる評価指標を作成するかは河川管理者である各都道府県知事の裁量に委ねられているものと解するのが相当であるから、単純に他の都道府県の評価指標に当てはめて過大であるからといって、そのような計画規模の設定が直ちに不合理なものであるということとはできない。

7 本件審査請求の理由（1）イ（ア）2）②について

資料によれば、国交省解説計画編等には計画規模の決定に当たっての河川の重要度の採用例が示されているところ、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ことが認められる。そして、都市河川について明確な定義や指標が示されていないことから、起業者である長崎県では、評価指標において、都市河川としての要素を含む想定氾濫区域内の宅地面積、資産額、工業出荷額等という定量的な指標により、また、特に著しい被害を被った地

域にあっては、その被害の実態等を総合的に勘案して計画規模を定めるとしており、これに基づき1/100と決定したことが認められる。

以上のほか、資料によれば、川棚川は、下流に位置する川棚町及び上流に位置する波佐見町それぞれにおいて、公共施設、住宅等が集積する地域、さらに川棚町にあっては、一定の交通量のあるJR駅周辺地区及び川棚工業団地、波佐見町にあっては、やきもの公園、陶芸の館等の観光施設の存在する地域など、それぞれの市街地を形成する地域を貫流し、都市部に相当する箇所も存在していることも認められる。

これらのことから、かかる評価指標に当てはめて計画規模を1/100としたことが直ちに不合理とはいえない。

8 本件審査請求の理由（1）イ（ア）2）③について

長崎県評価指標の評価項目のうち想定氾濫面積について、資料によれば、起業者は、川棚川において、昭和50年から河川整備とダム建設との最適な組合せによる治水対策事業を計画し進めてきたことから、河川整備基本方針の策定においても、これら治水対策事業の開始時である昭和50年当時の河道を前提に想定氾濫面積を算定し、計画規模を設定していることが認められる。請求人が主張するように、事業認定申請時の最新の河道状況を前提に想定氾濫面積を算定し、計画規模を設定すべきと解すると、事業認定申請の時期が遅くなるほど計画規模が小さくなり、当初の計画を実施することができなくなり、反対に、計画規模を縮小することなく当初の計画を実施するためには、ダム建設のための事業認定を受けるまで河道整備を留保することになり、それまでの間、河川の氾濫等に対する治水の安全を確保することが困難となるし、また、河川の安全度を漸次高めていくような段階的な河川整備を実施することもできなくなる。以上によれば、起業者が、先行して実施した河川改修事業の結果を考慮することなく、一連の治水対策事業の開始時である昭和50年当時の河道状況を前提に想定氾濫面積を算定し、計画規模を設定したことが不合理であるとまではいえない。

また、長崎県評価指標の評価項目のうち想定氾濫区域内の宅地面積について、資料によれば、起業者は、平成15年住宅・土地統計調査により1戸当たりの敷地面積を261㎡/戸とし、これに想定氾濫区域内の家屋棟数1,656戸（川棚町）、597戸（波佐見町）の計2,253戸を乗じて算出しているところ、「治水経済調査マニュアル（案）」（国土交通省河川局）によれば、「想定氾濫区域内の世帯数を基礎とした場合、事業所の建物が評価されず、過小評価となる」とあることから、起業者は、長崎県内の二級河川においては、家屋棟数を基に宅地面積を算出していることが認め

られ、起業者が想定氾濫区域内の世帯数ではなく家屋棟数を基に宅地面積を算出したことをもって、その算出が不合理であるとまではいえない。

9 本件審査請求の理由（１）イ（ア）２）④について

資料によれば、起業者は、川棚川の計画規模について、川棚川水系河川整備計画において、想定氾濫区域内の人口、資産等がより大きい石木川合流点より下流区間を川棚川水系河川整備基本方針と同水準の $1/100$ とする一方で、より小さい上流区間を $1/30$ とし、下流区間から順に段階的な整備をすることとしており、このような計画規模の決定方法は、技術基準等に沿ったものであり、不合理な点は認められない。

また、川棚川水系河川整備基本方針の最終目標は、上流から下流まで全ての区間にわたり、計画規模 $1/100$ の降雨による洪水を既存の野々川ダムと河道整備及び本件事業で安全に流下させることであり、川棚川の石木川合流点より上流区間については、計画高水流量を決定する河川整備基本方針策定時の過程においても、治水代替案が適正に検討され、その結果、河道改修案が最も有利であるとされ、川棚川水系河川整備基本方針においては計画規模 $1/100$ の河道整備をすることとしていることから、請求人の主張には理由がない。

10 本件審査請求の理由（１）イ（ア）２）⑤について

資料によれば、起業者は、確率雨量（２４時間雨量及び３時間雨量）について、昭和２２年から平成６年までの佐世保市雨量観測所の雨量資料を基に、５つの確率計算手法により計算している。これに加え、近年までの降雨資料を追加し、１２の確率計算手法により、確率雨量の妥当性を確認しており、この結果に照らすと、各確率雨量はいずれも合理的なものと認められる。

11 本件審査請求の理由（１）イ（ア）２）⑥について

資料によれば、技術基準及び国交省解説計画編（以下、これらを「国交省技術基準等」という。）において、基本高水は、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するが、通常、時間分布等の検討結果により不適切な降雨は排除されることから、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とされている。

起業者は、基本高水のピーク流量について、上記１０のとおり適切に算出された時

間雨量に基づき、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の洪水を抽出し、そのうち対象降雨は、到達時間内の3時間雨量の引き伸ばし率が2倍程度を上回った3つの洪水を棄却した後、「国土交通省河川砂防技術基準 調査編」等に表示された貯留関数法の運動方程式と連続方程式を組み合わせて9つの洪水を対象に流出計算を行い、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1,400m³/秒と決定しており、国交省技術基準等に基づいた決定方法により設定されたものであることが認められ、不合理なものとはいえない。加えて、河川法（昭和39年法律第167号）及び同法施行令においては、昭和39年改正により、工事実施基本計画を定めることとされ、また、平成9年改正により河川整備基本方針及び河川整備計画を定めることとされ、それまで治水計画において既往最大の洪水を重視して定められていたものが、年超過確率や流域の重要度も勘案し、基本高水流量や計画高水流量に関する事項を定めることに改められたことを踏まえると、基本高水のピーク流量が既往最大洪水の実績値とかけ離れているから不合理であるとの請求人らの主張には理由がない。また、長崎県においては、昭和57年7月の長崎豪雨で最大187mm/時（長与町役場）の雨量を観測していることから、昭和42年7月洪水型の引き伸ばし後の1時間雨量138mmが検討対象から棄却すべき異常な数値であるとまではいえない。

12 本件審査請求の理由（1）イ（ア）2）⑦について

資料によれば、起業者は、貯留関数法を用いて基本高水のピーク流量を算定しているほか、「建設省河川砂防技術基準（案） 同解説 調査編」（社団法人日本河川協会。）に基づき、流出係数や洪水到達時間内の雨量強度を設定したうえで合理式による検証を行った結果、貯留関数法による基本高水のピーク流量1,400m³/秒とほぼ同等の1,320m³/秒であったことが認められ、かかる算定手法に不合理な点は認められない。

13 本件審査請求の理由（1）イ（ア）2）⑧について

上記11ないし12のとおり、起業者の基本高水の決定方法及びその内容は、国交省技術基準等に記載された方法に従った一般的なものであり、不合理な点は認められないが、基本高水のピーク流量の算出にあたり、貯留関数法を用いるために必要とな

る諸データを保管していない旨の請求人の主張について付言する。

資料によれば、川棚川流域では、雨量観測所や水位観測所が整備され、貯留関数法を用いるのに必要となる①降雨資料、②水位資料、③流量資料、④実績流量波形に関してデータが蓄積されていることから、起業者は基本高水のピーク流量の算出にあたり貯留関数法により流出解析を行うこととしたものであり、具体的には、蓄積されたデータのうち、①については、主要洪水である昭和42年、昭和63年、平成元年及び平成2年の洪水における雨量観測データ、②については、昭和63年、平成元年及び平成2年の洪水における水位観測データ、③については、昭和40年から平成15年までの山道橋地点の平均平水流量データ、④については、HQ曲線図並びに昭和63年、平成元年及び平成2年の洪水における実績流量波形が収集、整理されていることが確認できる。なお、③のうち、平成2年の洪水流量観測データ（野々川ダム観測所）については、平成9年の工事実施基本計画策定時に作成されたグラフによる整理がなされている。当該グラフ作成に用いた個別の観測値については、保存年限を超過しているため、その全てを確認することはできなかったものの、当該グラフ中には一部の観測値が明確に示されていること、また、貯留関数法による流出解析に関する資料において、野々川ダム地点は「欠測」ではなく具体的な値が示されていることを踏まえれば、当該グラフ作成時には個別の観測値が整理されていたものと推測するのが合理的である。

以上のことから、起業者が貯留関数法を用いるために必要な諸データを保管していない旨の請求人らの主張には理由がない。

1.4 本件審査請求の理由（1）イ（ア）3）について

洪水調節方式について、資料によれば、国交省解説計画編では、「小流域のダム（おおむね20㎥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。」と記載されている。本件事業の流域面積は9.3㎥であり、流域の規模が小さく洪水到達時間が短いため、ゲート操作の時間的余裕がないことから、起業者は、人為的なゲート操作が不要な自然調節方式を採用したのであり、かかる判断が合理性を欠くということとはできない。

1.5 本件審査請求の理由（1）イ（ア）4）①について

上記5のとおり、本件事業は、河道整備案も含めて治水対策についての代替案の検討を行った上で、本件事業と河道改修を組み合わせた治水対策が最適である旨判断さ

れているところ、かかる判断が裁量を逸脱したものということとはできない。

なお、河川管理施設等構造令によれば、「堤防は、護岸、水制その他これらに類する施設と一体として、計画高水位以下の水位の流水の通常的作用に対して安全な構造とするものとする」とされていることからすると、単に計画高水流量以下の洪水が越水しなければよいというだけではなく、流水の通常的作用に対して安全に洪水を流下させることを構造の基本としていること、「堤防の高さは、計画高水流量に応じ、計画高水位に一定の余裕高を加えた値以上とするものとする。ただし、堤防に隣接する堤内の土地の地盤高が計画高水位より高く、かつ、地形の状況等により治水上の支障がないと認められる区間にあつては、この限りでない」とされているところ、同令の解説書である「改定解説・河川管理施設等構造令」では、中小河川を中心とする上記ただし書の運用例として、「背後地が人家連担地域である場合は、計画高水流量に応じ所定の余裕高を確保することが多い」とされており、川棚川は背後地が人家連担地域であること及び築堤区間が存在することが認められ、上記ただし書の特例を適用するに当たっての条件である「治水上の支障がない」とは認められない。

16 本件審査請求の理由（１）イ（ア）４）②について

上記５のとおり、本件事業は、河道整備案も含めて治水対策についての代替案の検討を行った上で、本件事業と河道改修を組み合わせた治水対策が最適である旨判断されているところ、かかる判断が裁量を逸脱したものということとはできない。

また、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。

なお、請求人は、河道整備案とダム建設案との経済比較について種々主張するが、独自の見解を述べるにすぎない。

17 本件審査請求の理由（１）イ（ア）５）について

上記５のとおり、本件事業は、遊水地案も含めて治水対策についての代替案の検討を行った上で、本件事業と河道改修を組み合わせた治水対策が最適である旨判断されているところ、かかる判断が裁量を逸脱したものということとはできない。

18 本件審査請求の理由（１）イ（イ）１）①について

資料によれば、生活用水原単位の将来推計について、水道施設整備計画策定の指針である「水道施設設計指針 2012」（日本水道協会発行）（以下「設計指針」という。）では、時系列傾向分析、回帰分析、要因別分析、使用目的別分析などの推計手法から適切なものを選択組み合わせを行うことを定めていることから、起業者は、節水機器の普及、生活様式の変化等により減少となった過去の実績値を用いた上で、佐世保市の原単位の減少要因は渇水（給水制限）にあることを考慮すると、単純に過去20年の実績を用いた時系列傾向分析では、度重なる渇水の影響で原単位が上下に大きく変動しているため、相関係数が0.06と非常に悪くなり採用できないが、重回帰分析では、渇水の影響を「あり」「なし」の2択の変数を用いることで渇水の影響を考慮することができるため、平成36年度（令和6年度）の原単位の推計値の幅を200～214 L／人・日としたものである。次に、起業者は、渇水（給水制限）による異常減少を控除し、現状が渇水の影響を受けていない通常の状態にあるとして、近年の純粋な回復傾向を時系列傾向分析（渇水控除）により推計したところ、平成36年度（令和6年度）の原単位の推計値は193 L／人・日となり、相関係数は0.94と非常に高いものの、近郊都市の推計値210 L／人・日や上記重回帰分析による推計値の幅と整合性がないとしている。そこで、起業者は、現状が頻発する渇水による抑圧状態にあるとして、過去の渇水からの回復傾向を時系列傾向分析（現状回復）により推計したところ、平成36年度（令和6年度）の原単位の推計値は206 L／人・日となり、相関係数は0.94と非常に高いだけでなく、近郊都市の推計値や上記重回帰分析による推計値の幅とも整合していることから、現実的な推計手法として時系列傾向分析（現状回復）を採用したものである。かかる予測手法及び結論は、設計指針に沿ったものであり、合理性を欠くとはいえない。

19 本件審査請求の理由（1）イ（イ）1）②について

資料によれば、起業者は、業務営業用水について、使用水量が多く、かつ水の使用形態が特殊な米軍、自衛隊を除くと観光関連企業が大きいウェイトを占めていることから、その水需要予測を米軍、自衛隊の大口需要者と、その他の小口需要者に分けて推計し、これに確実に見込まれる新規需要を加えて将来値を求めているところ、まず、小口需要については、佐世保市の業務営業用水量の約半数を観光関連企業が占めており、使用水量と観光客数との相関が高いことを踏まえ観光客数を用いた回帰式による予測を行うこととし、将来の観光客数の動態変化については、第6次佐世保市総合計画における主要な観光施設等の予測値と時系列式による予測値とを比較検討の上、個

別具体的な検証と実態把握に基づいた同計画の数値の方が妥当性が高いと判断し採用したことが認められる。次に、大口需要については、九州防衛局長からの「防衛関連施設（基地）における将来の水需要の見通しについて（回答）」を受けて、万が一の災害等の緊急時等における適切な活動のためにも十分な水量確保が必要であることを踏まえ、過去の実績の最大値を採用していることが認められるが、この点、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には、時系列傾向分析、重回帰分析、要因別分析又は使用目的別分析によらず、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。また、起業者は、設計指針に則り、専用水道を有する企業等の実態調査を行い、水道への転換可能性が存在することを確認した上で、潜在的な水需要として見込んだものを専用水道に計上したものと認められる。かかる予測手法及び結論は、設計指針に沿ったものであり、合理性を欠くとはいえない。

20 本件審査請求の理由（1）イ（イ）1）③について

資料によれば、起業者は、工場用水の小口需要について、過去20年の実績値の平均に基づいて需要予測を行っており、この実績値には、リーマンショックにて大きく減少するなど経済不況等の影響が強く出ており、事業所の閉鎖・撤退による小口需要の変動があれば当然反映されていると考えられ、さらに、既に計画が確定している工業団地の新規需要と地下水を利用している企業への意向調査を踏まえた水道への転換を見込んでいるが、下記21の大口需要も含め、これらの予測手法及び結論は、設計指針に沿ったものであり、不合理な点は認められない。

21 本件審査請求の理由（1）イ（イ）1）④について

資料によれば、起業者は、工場用水の大口需要について、造船企業に意向調査を行った結果、経営方針を従来の新造船事業中心から修繕船事業中心に転換する見込みであること、艦艇・修繕船事業は受入工程の当初の船体洗浄に大量の水を使う特殊性があること、さらに、今後は、複数のドックを同時に使用して船体洗浄を行うケースが想定されることを踏まえて使用水量を算出しているものと認められ、修繕船の隻数や艦艇・修繕船事業に係る売上高を2倍にすることを前提として予測を行ったものではない。また、起業者は当該企業に意向調査を行い、貯水タンクや再生水の利用の可能性を踏まえた上で、水道事業者としての水道供給義務を全うする観点から、当該企業の水需要の将来見通しを踏まえて水需要の予測を行っており、このような一連の判断

が不合理であるとは認められない。なお、請求人は、当該企業は具体的な水量データを把握しておらず、起業者の推計を追認したにすぎないと主張するが、起業者は水需要予測にあたり、当該企業から上記のような水使用形態について意向調査を行ったうえで計画給水量を4,412 m³/日と算定し、その後、当該企業から、使用水量について4,412 m³/日は最低限確保していただきたいとの回答があったことが認められるから、起業者が計画給水量を4,412 m³/日としたことが不合理であるとはいえない。

2.2 本件審査請求の理由（1）イ（イ）1）⑤について

資料によれば、設計指針では、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、設計指針で示した推計手法によらず、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。設計指針を踏まえ、起業者は、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、過去の実績の平均値程度の回復に備えることとし、平成4年度から平成23年度までの20年の実績の平均値を採用していることが認められ、平成17年度から平成19年度までは渇水の影響を受けていること及び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年の実績の平均値を採用した起業者の推計は不合理であるとはいえない。

また、資料によれば、全国の他の水産加工団地では地下水を使用しているところもあるとしても、佐世保市の水産加工団地については海岸沿いの埋立地にあり、ボーリングを行っても海水の影響を受けていることなどが想定されることから、起業者は、井戸水ではなく水道での対応が必要であると判断していることが認められ、この判断が不合理であるとはいえない。

加えて、資料によれば、起業者は、水産加工団地は本件事業完成後に水需要が見込まれるものであり、誘致対象業種に関しては制限がなくなっており、水産缶詰・瓶詰製造業に限って誘致するものではないとしていることから、全国の水産缶詰・瓶詰製造業の5%が当該団地に進出することを前提とした推計は不合理とする請求人の主張には理由がない。

2.3 本件審査請求の理由（1）イ（イ）1）⑥について

資料によれば、起業者は、その他用水量について、ほとんどが船舶給水で、過去20年の実績が55～97 m³/日と少量であることから、将来値について過去実績程度

に対応できる水量として $100\text{ m}^3/\text{日}$ を採用したことが認められる。このように過去20年の水利用の実績が少量であって、過去実績程度に対応できる水量を考慮して、起業者が過去20年の実績最大値に近い $100\text{ m}^3/\text{日}$ の水需要の予測をしたことが著しく合理性を欠くものであるとはいえない。

2.4 本件審査請求の理由(1)イ(イ)1)⑦について

資料によれば、起業者は、漏水対策等の有効率向上のための対応を進めることとした上で、目標年度に現実的に達成可能な値を設定することとし、さらにメーター不感率等を考慮して有収率を89.2%と設定しており、かかる設定方法は設計指針に沿ったものであり、不合理な点は認められない。

また、請求人の主張する有収率は、他都市との単純比較に基づくものであって、都市の性質や地形、規模、財政等の条件を踏まえたものとはいえず、採用できない。

2.5 本件審査請求の理由(1)イ(イ)1)⑧について

資料によれば、起業者は、負荷率の設定について設計指針を踏まえ、負荷率が時系列的な傾向を有するものとは言えないことから、過去20年の実績値のうち平成6年の大渇水時のものを除いた最小値80.3%を負荷率として設定しており、当該負荷率は、設計指針が示す実績期間及び負荷率の幅と整合が図られていることが認められ、かかる判断が合理性を欠くとはいえない。

なお、起業者の水利権の柔軟な運用によって取水量の変動にも対応できるとする請求人の主張を裏付ける証拠は確認できず、理由がない。

2.6 本件審査請求の理由(1)イ(イ)1)⑨について

資料によれば、設計指針においては、「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。」、「計画取水量は、計画一日最大給水量と取水から浄水までの損失水量等を考慮して定める。一般的には、計画一日最大給水量に10%程度の安全を見込んだ計画とすることが適切である。損失水量には、取水地点から浄水場に至る各施設からの漏水や浄水処理過程における作業用水、スラッジ、蒸発によるものなどがあり、その水量は、各施設の状況や浄水処理の方法によって異なる(中略)計画一日最大給水量が日量($\text{m}^3/\text{日}$)を単位としているのに対し、水利使用許可における取水量は毎秒当たりの取水可能量($\text{m}^3/\text{秒}$)であるため、河川等の流況によっては、満量取水できないことがある。計画取水量の決定にあたっ

ては、このことに対する安全を見込むことも検討する。」とされていることを踏まえて、起業者は、10%の安全を見込んで利用量率を90%としているのであり、これが直ちに合理性を欠くとは認められない。

27 本件審査請求の理由（１）イ（イ）１）㊾について

上記18ないし26のとおり、起業者は、設計指針に基づき、水需要予測を行っていることが認められ、かかる予測手法及び結論が合理性を欠くとはいえない。

なお、起業者が行った平成6年の渇水時に本件事業が存在していた場合のシミュレーションによれば、貯水量の減少割合が緩やかになり、給水制限開始時の貯水率59.2%には到達するものの、到達時期を115日間遅らせることができたという結果が試算されている。

28 本件審査請求の理由（１）イ（イ）２）について

水道法における水道事業経営の認可を受けるための要件には、当該水道事業計画が確実かつ合理的であることが含まれ、河川取水にあたっては河川法第23条の流水の占用の許可を必要とする場合には、当該許可を受けているか、又は許可を受けることが確実であると見込まれること、同条の許可を必要としない場合にあっては、取水量が確実に得られると見込まれることが条件となっている。この同条の許可は、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。

このことから、起業者は、同条に基づき許可された水利権を「安定水源」とし、それ以外の安定して取水できない水源を「不安定水源」としているところ、請求人が安定水源と評価すべきと主張する合計21,000 m^3 /日の水源は、上記で述べた同条の許可の前提を満たしていないことから、起業者がこれら水源を安定水源としていないことについて不合理であるとはいえない。

29 本件審査請求の理由（１）イ（ウ）について

資料によれば、起業者は、技術基準及び「正常流量検討の手引き（案）」（国土交通省河川局作成）を踏まえ、河川環境を把握した上で、項目別必要流量、維持流量及び水利流量を検討して利水計画の計画基準点である川棚川の山道橋での正常流量を求め、石木ダムによって確保されるべき貯水容量を算出しており、モデル式を用いて必要流量の計算を行った点も含め、かかる一連の検討過程及び結論に不合理な点は認め

られない。

なお、請求人の指摘する川棚川の観測流量については、山道橋の計測器が高水位を計測する目的で設置されたものであり、低水時の観測に適したものではない上、欠測も多発していることが認められ、同計測器の観測流量をもって流水の正常な機能の維持に必要な流量が確保されているか否かを判断することは妥当でなく、請求人の主張は採用できない。

30 本件審査請求の理由（１）イ（エ）１）について

資料によれば、治水に関し、上記１３のとおり、起業者は、「国土交通省河川砂防技術基準 調査編」等に示された貯留関数法の運動方程式と連続方程式を組み合わせ、流出計算を行い、基本高水のピーク流量を算出したことが認められ、かかる手法が合理性を欠くとはいえず、また、貯留関数法により流出解析を行うにあたり、①降雨資料、②水位資料、③流量資料、④実績流量波形のデータを用いたことが合理性を欠くともいえない。そして、本件事業の完成により、かかる手法により算出された基準地点山道橋地点での年超過確率 $1/100$ 規模の洪水を防御するための洪水調節が可能となり、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ことが認められる。また、本件事業の完成により、１０年に１回程度起こりうる渇水時においても、流水の正常な機能の維持のために必要な流量を確保することが可能となり、水生生物の生息・生育環境や河川の景観を保全し、既得の水道用水、農業用水の確保が可能となり、さらには、佐世保市の水道用水の安定的な供給に寄与することが認められる。

また、起業者は、治水及び利水に関する代替案の検討等を通じて、収用の対象となる土地の範囲や収用による種々の影響を検討していることが認められるほか、川棚川水系石木川でのダムサイトの候補地につき、上流サイト案、中流サイト案及び下流サイト案（本件事業案）の３案が選定され検討が行われているところ、本件処分において、処分庁は、本件事業案と他の２案とを比較し、本件事業案は、支障家屋が最も多く、他の案と比べ被収用者への影響が大きいものの、施工性、貯水効率や事業費などの社会的、技術的及び経済的な面を総合的に勘案し、本件事業案が最も合理的であるとしており、かかる判断に不合理な点は認められない。

このように、処分庁は、被収用者への影響も含めて本件事業の事業計画の合理性を判断し、本件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を比較衡量し、得られる公共の利益が失われる利益に優越するとして、法第２０条第３号の要件を充

足すると判断していることが認められる。

したがって、本件処分において、処分庁は宅地収用の被収用者に対する影響や被収用者の受ける不利益について全く考慮していないとはいえない。

また、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から、本件事業が13世帯約60人の住民の財産権等を違法に侵害するものであるともいえない。

3.1 本件審査請求の理由（1）イ（エ）2）について

資料によれば、本件事業の規模は、サーチャージ水位における貯水池の区域の面積が34ヘクタールであるため、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」という。）に基づく環境影響評価の実施対象事業に該当するが、「川棚川総合開発補助事業全体計画」について、河川法（平成11年法律第87号による改正前のもの）第79条第2項の規定に基づき建設大臣（当時）の認可を条例施行日（平成13年1月6日）より前の昭和51年1月9日付けで受けていることから、条例の経過措置により環境影響評価の実施対象外となる。

しかしながら、起業者は、平成19年度に条例に準じて任意で環境影響評価を実施しており、かかる評価等に照らせば、本件事業は、環境への影響にも配慮した内容となっていることが認められる。

3.2 本件審査請求の理由（1）イ（エ）2）①、②、④ないし⑥について

資料によれば、これらの種については、生態、分布、生息の状況及び生息環境の状況が調査されており、その調査が不十分とはいえないことに加え、調査地域周辺には本件事業により消失する生息環境と同様の地域が広く残存することから、本件事業実施後も生息は維持されると予測されていることが認められる。

また、起業者は、ニホンアカガエル及びトノサマガエルについては貯水池周辺における産卵環境の保全を、カワガラス、ブクロウ及びヤマセミについては学識者の指導及び助言を受け、繁殖状況の把握を行うこととしており、保全措置が不十分である等とする請求人の主張を裏付ける証拠は見当たらない。

3 3 本件審査請求の理由（１）イ（エ）２）③及び⑧について

資料によれば、これらの種については、生態、分布、生息の状況及び生息環境の状況が調査されており、その調査が不十分とはいえないことに加え、ヒメアカネについては、本件事業により生息環境の一部が消失するが、調査地域周辺には本種の生息環境が広く残存することから、本種の生息は維持されると予測されていることが認められる。また、クロサナエ、オナガサナエ、オジロサナエ及びゲンジボタルについては、本件事業により生息環境の一部が消失するため、本種の生息に影響があるものの、クロサナエ、オナガサナエ及びオジロサナエについては、濁水プラントによる濁水処理及び選択取水設備の運用、流入河川における河川環境の保全並びに分布状況、生息環境の状況把握及び改変区域外の生息適地への個体の移植を、ゲンジボタルについては、分布状況や生息環境の状況把握、生息適地を保全し、必要に応じて生息適地の必要条件である餌となるカワニナの生息、土手、水際の樹木などの条件の整備や改変区域外の生息適地への個体の移植を講じることで、対象種への影響はできる限り回避、低減されると予測されていることが認められる。また、起業者は、これらの種について分布状況及び生息環境の調査を実施しており、今後、学識者や専門家の指導、助言を受けながら移植を行うとしていることから、請求人の主張を踏まえても、これらの種への配慮が不十分であるとはいえない。

3 4 本件審査請求の理由（１）イ（エ）２）⑦について

資料によれば、現地調査によりヤマトシマドジョウが確認された地点のうち１地点については、本件事業により消失することが認められるものの、ダム堤体から下流側では本種の生息環境が広く残存することから本種の生息は維持されると予測されていることが認められる。

また、ダム堤体予定地下流の石木地区の水田や石木川上流の棚田は本件事業実施後も維持されると考えられること、本種の生息環境に必要な砂礫はダム供用後も流入河川によって維持されると考えられることからすると、請求人の主張は採用できない。

3 5 本件審査請求の理由（１）イ（エ）３）について

起業者の水需要予測については、上記２７のとおり、合理性を欠くとはいえないから、この点に関する請求人の主張は理由がない。また、請求人の主張を踏まえても、本件事業の実施によって直ちに佐世保市の水道事業が破綻するとは認められない。そうすると、請求人の主張は請求人が危惧する不利益が現実化する蓋然性が考慮されて

いない点を問題とするものと解されるが、その主張に係る不利益は推測や憶測に基づくものである。よって、水道利用者と佐世保市民が不利益を被ることについて具体的な裏付けがなく、具体性に欠ける不利益の発生が危惧されることのみをもって本件事業の必要性の論拠とすることはできない。

3.6 本件審査請求の理由（１）ウについて

上記のとおり、本件事業の掲げる治水、利水等の目的は、いずれも合理的根拠に基づくものと認められる。

法第20条第4号は同条第2号及び第3号の要件において考慮されるべき事項以外の事項について検討すべき要件であると解されるところ、請求人らが指摘する施設更新等は本件事業の目的そのものではないため、請求人らの主張は、本件事業の公益上の必要性を否定する理由とはならない。

また、資料によれば、処分庁は同条第4号の要件適合性を判断するに当たり、本件事業の完成により施設更新等に寄与することを一事情として考慮したものと解され、その他本件事業の目的を達するために、土地を収用し、又は使用する公益上の必要性を疑わせる事情は認められない。

なお、川棚川流域は地形的に山が迫り、流路延長が短く川幅も狭いことから、幾度も洪水被害が発生しており、佐世保市では、安定して取水できる水源の給水能力が不足し、不安定取水に依存している状況に加え、更なる供給能力の不足が見込まれ、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件事業を整備する必要があることが認められるとした処分庁の判断に不合理な点は認められない。

3.7 本件審査請求の理由エ①について

資料によれば、処分庁は、請求人の主張する石木ダム建設促進佐世保市民の会に限らず、各種団体、市民等らの種々の意見を検討した上で、本件処分を行ったものと認められ、特定の団体の意見に依拠して事業を早期に施行する必要性を認めたものとは認められない。

3.8 本件審査請求の理由エ②について

資料によれば、本件処分は、法の定める手続にのっとり行われたことが認められる。

また、請求人が主張するように、国土交通大臣の通知がなされたにもかかわらず、起業者が地域住民から出された公開討論の要請に応じることなく本件事業認定申請を行ったとしても、そのことをもって直ちに本件処分が手続上違法となるものではない。

39 本件審査請求の理由エ③について

請求人が主張する本件覚書は、長崎県知事と地元の3郷の各総代が、ダム等の建設の必要が生じたときは、あらかじめ書面による同意を受けること等を定めたものであって、仮にこのような合意が有効であるとしても、長崎県知事と上記3郷又はこれに属する住民との間で当該合意に基づく私法上の効果が生じる可能性があるにとどまり、本件処分の適法性に影響を与えないというべきであるから、本件覚書第4条に違反することをもって、本件処分に至る手続が違法であったと認めることはできない。

以上のとおり、請求人の主張には、いずれも本件処分を取り消すべき理由がない。

よって、主文のとおり裁決する。

令和2年12月11日

国土交通大臣 赤 羽



