

令和2年(ネ)第284号

石木ダム建設工事並びに県道等付替道路工事続行工事差止請求控訴事件

控訴人ら 岩下和雄外

被控訴人 長崎県外1名

2020年(令和2年)2月26日

## 控訴審第4準備書面

福岡高等裁判所第1民事部 御中

控訴人ら代理人弁護士 馬奈木昭雄 外

被控訴人佐世保市の2020年10月30日付(控訴)準備書面1に対して反論する。

第1 「第1 令和元年度水需要予測の適法性・妥当性」に対して

1 被控訴人佐世保市の主張の要約

(1) ここで被控訴人佐世保市が述べているのは、要するに、

① 厚生労働省(以下単に「厚労省」と略記する)が、2019年度水需要予測を前提に国庫補助金の継続が決定されており、それはすなわち、厚労省が2019年度水需要予測は妥当であると認めていること

② 事業認定の適法性を争う訴訟については、最高裁で住民側の上告が棄却されており、事業認定の適法性が司法判断して確定している

の2点より、2019年度水需要予測は適正であることが明らかである、ということである。

(2) しかし、上記二点は2019年度水需要予測の内容の適正さを担保するものではない。そのことはもちろん被控訴人佐世保市も自認しており、それゆえ、第2以下で内容に関する反論をしている。

ただ、念のため、以下で、先の二点が2019年度水需要予測の内容の適正さを何ら担保しないことをまず指摘しておく。

2 厚労省が国庫補助金の継続を決定したことについて

厚労省は、記載されている内容に形式的な問題点がないかを検討するだけであり、その実質的内容については審査しない。それは、2012年度水需要予測あるいはそれ以前の水需要予測でもそうであった。

従って、「厚労省が国庫補助金の継続を決定した」というのは、単に「2019年度水需要予測に形式上、問題点がなかった」ということ以上のなにも意味しない。

### 3 事業認定取消訴訟が、住民側敗訴で確定していることについて

被控訴人佐世保市自体が認めるように、本件訴訟においては、事業認定の適否は争点ではない。争点は「本件各工事の必要性があるかどうか」であり、しかもそれは「現時点で」である。

「事業認定が適法であった」という「お墨付き」は、あくまでも、「2012年当時に、本件各工事の前提となる本件事業の必要性がある、と国が判断したことについて、形式的瑕疵はなかった」、ということの意味するにすぎない。

### 4 従って、被控訴人佐世保市が、控訴人らの控訴審第1準備書面に、正面からきちんと答えるべきことは明らかである。

以下、被控訴人佐世保市の反論が、いかに誤っているかを明らかにしていく。

## 第2 「第2 令和元年度水需要予測の具体的説明」に対して

### 1 「1 水需要予測の主旨」に対して

- (1) 被控訴人佐世保市は、「水道施設の計画規模は、常に中長期将来を見据えて、事故や災害等の非常時にも量的安全性を確保しうるものとする必要があ」るにもかかわらず、「しかるに、控訴人らの主張は、水道施設が非常時の対応を踏まえることが不合理である」というものであり、「水需要予測の目的への基礎的理解を欠いている」と論難する。

しかし、この被控訴人佐世保市の非難は、論点をすり替えるものであり、こういう主張こそ論難されるべきものである。

以下詳述する。

- (2) 第一に、控訴人らは、決して、「水道施設の計画規模は、常に中長期将来を見据え

て、事故や災害等の非常時にも量的安全性を確保しうるものとする必要がある」ことは否定していない。水道事業が市民生活の根幹にかかわるものであることから、非常時について、検討すべきことは当然のことである。

しかし、「非常時の対応」＝「過剰な水の確保」とはならない。「指針」は、「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。」としている。具体的対応策は様々あり(例えば、漏水防止、浄水場・給水施設に予備力を持たせる、送配水管ネットワークの強化、幹線管路の二重化、設備機器の防災性の向上等)、どのような対策が適切かを検討することが不可欠である。ところが、この点について、被控訴人佐世保市の主張は「豊富な水の確保だけが唯一の対応策である」かのごとき主張をしている。それは、指針が示す「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」を大きく踏み外しており、明らかに誤っている。

- (3) 第二に、「水道事業」が被控訴人佐世保市の指摘するようなものであるとしても、本件で問題となっているのは「水需要予測」である。

水需要予測については、被控訴人佐世保市も認めるように、設計指針に則って行われなければならない。この設計指針は、水量について十分な量を確保できることを求めると同時に、無駄な量とならないこともまた求めている。

過剰な量を確保する水道事業計画は、第一に公金の無駄な支出になるし、第二に維持管理が困難となり、第三に水道事業者の経済的基礎を脅かすこととなり、かえって水道事業を阻害するからである。

加えて、本件のように、自己の都合で、他の自治体の、そこで平穏に暮らしている住民の権利を収奪するような場合には、なおさら、水需要予測は適切であることが求められる。

- (4) 従って「水道事業では非常時の検討も必要であること」と、「必要以上に過大な水需要予測をすること」は全く無関係である。そして、控訴人らは、本件訴訟に

において、被控訴人佐世保市が「不合理な予測手法で、明らかに過大な水需要予測を根拠にすえて、石木ダムへの水源開発事業をしている」ことを問題としているのである。

そもそも、何回も指摘することであるが、被控訴人佐世保市の主張は「水道事業者が必要と主張するならばいかなる量の水需要予測も許される」ということになる。しかし、そのような主張が許されないことは明らかである。

(5) したがって、被控訴人佐世保市がその準備書面で「水需要予測の主旨」と記載するものは、「水道事業の主旨」、すなわち「水道の三原則」に則るものでなければならない。それは決して「豊富な水量の確保」だけではない。水量の確保だけを誇張して、「水不足の不安」を煽っている(主張している)点が、被控訴人佐世保市の卑劣さと言わざるを得ない。

(6) なお、念のために付言しておくが、水道法第15条2項はこう規定する。

「水道事業者は、当該水道により給水を受ける者に対し、営時水を供給しなければならない。ただし、第40条第1項の規定による水の供給命令を受けたため、又は災害その他正当な理由があつてやむを得ない場合には、給水区域の全部又は一部につきその間給水を停止することができる。この場合には、やむを得ない事情がある場合を除き、給水を停止しようとする区域及び期間をあらかじめ関係者に周知させる措置をとらなければならない」

したがって、決して「非常時の対応ができないことは水道法に違反することになる」わけではない。

2 「2 推計手法の変更について」に対して

(1) 「(1) 業務営業用水小口需要」に対して

ア 被控訴人佐世保市は、2012年度水需要予測との設計手法の変更に対して、

「これは、統計学的検証の結果、実施時点で適切な推計手法の選定を行ったに過ぎず、控訴人らの論難には理由がない。」と反論する。

イ しかし「統計学的検証の結果が現実と乖離していた」ということは、「その

ときに行った統計学的検証が不十分であった」ということになる。すなわち、「業務営業用水の需要量が観光客数のみで決定される」としたことが不十分であったということである。それは言うまでもなく、業務営業用水の需要量はどうのようなことによって影響を受けているのか、つぶさに調べずに、「業務営業用水の需要量が観光客数のみで決定される」としたことが原因である。

控訴人らは、観光客という業務営業用水小口の最終受益者（製品購入者・飲食者・宿泊者等）を統計解析の要素とするのであれば、実際には生活者も最終受益者であるから、観光客と給水人口を要素として扱う方が遙かに説明力があることを提示してきた。さらに、給水人口の増減の方が影響力が高いことも示してきた。被控訴人佐世保市も、控訴人らの指摘が正しいことを認めたのである。

2012 年度水需要予測が前記のような誤りを犯したのは、「業務営業用水小口の需要変動を観光客数のみで説明する」という明らかに誤った手法を採用したからである。そして明らかに誤った手法を敢えて採用したのは、「増加する」という結果が欲しかったからである。

ウ また、被控訴人佐世保市は、「注釈\*1」で「控訴人らは『マイナスの相関関係が確認されたという表現が正しい』などと論難する（控訴審準備書面1・8頁）が、かかる表現は、『佐世保市に往来する観光客が増加することにより水道の使用水量が減少する』ということの意味するのであり、実態的因果関係を説明できない不合理な主張であることを、一応、指摘しておく。」と指摘している。

しかしこれも、「相関関係と因果関係は異なる」という統計学の基礎的事項を全く理解していない理解を誤った解釈である。

「相関関係」はたまたま偶然そのように見える現象も含めた概念である。2 つの事項だけの相関関係は、プラスになったりマイナスになったりすることはしばしば生じる現象である。観光客数が増加していても、人口減少による

影響を強く受けていたとすれば、小口需要は減少するであって、あたかも観光客が増えると小口は減少するように見えるだけのことである。相関関係と因果関係とは全く異なる概念であることを指摘しておく。

(2) ハウステンボス及びSSKの水需要予測について

ア 被控訴人佐世保市の主張

ハウステンボス及びSSKについて、それぞれを業務営業用水あるいは工場用水の項目から外して、独自に予測したことについて、被控訴人佐世保市は、両者ともに「平成28年度から使用水量について毎日メーター検針を行い、実態把握」ができたので「実態調査結果に基づいた推計を行った」。そして両者とも「水使用形態も一般の水使用とは大きく異なる」から、「他の一般の水使用と切り分けて、これを個別に推計することが、より精度が高い推計を行えることは明らかである」と主張する。

しかしこの主張は設計指針に明らかに反している。

以下詳述する。

イ 設計指針の記載

水道施設設計指針 2012 年度版 23 ページには「計画一日最大給水量＝計画一日平均給水量／計画負荷率」と記載されている。ここには「他の一般の水使用から切り分けて、これを個別に推計する」などとは全く記載されていない。それは以下で述べるように、色々な点で、明らかに誤った手法であるからである。

ウ 2019年度水需要予測の手法は著しい誤差が生じること

- (ア) 水需要の予測をする際に、給水区域内のユーザーを分割すればするほど、それぞれの「振れ幅」が生じるため、それら個別の最大値を合計して求めた給水区域の一日最大給水量予測値には、著しい誤差が生じてしまう。例えば、佐世保市の各世帯(数万件ある)について、個別に一日平均使用量と負荷率を設定して一日最大給水量を計算して、その合計値を「生活用水の予測の基礎」

とすることを想定すると、この問題点は明白である。そのような計算をすれば、その合計値が異常に大きくなり、実体と大きくかけ離れる値になることは誰でもわかることである。

(イ) そこで、その誤差をなくすために、給水区域内のユーザーをある程度統括していくことが必要となる。そうすればそれぞれの振れ幅が互いに相殺され、その誤差が小さくなる。

(ウ) 設計指針が、生活用水、業務営業用水、工場用水に分けて、「一日平均使用量」を計算するようにしていること、負荷率については全体で一つとするようにしていることは、まさしく前記の問題点を避けるためである。

しかるに、ハウステンボスとSSKについて、独自の負荷率を使用して一日最大給水量を求める2019年度水需要予測の手法は、この誤差を大きくさせる著しく不合理な手法である。

(エ) 被控訴人佐世保市は、ハウステンボスやSSKの水使用形態が、「一般の水使用とは異なる」という。しかし、ここでいう「一般の」が何を指しているか不明である。なるほど確かに両者は、「一般市民」の生活用水とは、若干異なる水使用形態かもしれないが、ハウステンボスは他の業務営業用水使用者、特にホテルなど観光関係の業者と、SSKは他の工業事業者と、特に異なる水使用形態ではない。したがって、両者だけをことさら取り出すことに何ら合理性はない。

(オ) また、被控訴人佐世保市は「より実態に即した精度の高い推計を行おうとした」というが、実態として、ハウステンボスやSSKが突出した水使用をしているとか、両者の水使用のが原因で特定日の一日給水量が急激に変動しているなどという「実態」は存在しない。

むしろ、「実態」としては、両者の水使用の「特異性」は、それが実際にあるとしても、それぞれ業務営業用水あるいは工場用水の中で解消されており、佐世保市のこれまでの供給実績において何ら問題となっていないのである。

(カ) 控訴人らの控訴審第 1 準備書面で指摘したように、ハウステンボス及び SSK について別途推計することにより、これまでの実績と著しくかけ離れた需要予測となっている。被控訴人佐世保市は、そのことをごまかすために、前記のように「非常時のために云々」と述べるが、それが何ら理由とならないことはすでに指摘した通りである。

エ 「より精度の高い推計」について

(ア) 前項で指摘した通り、2019 年度水需要予測の手法は、「より精度の高い推計」ではなく、「より誤差の大きい推計」である。

では、本当に「より精度の高い推計」を行うとすればどうするのかについて、以下で指摘しておく。

(イ) 「ハウステンボスや SSK について、より精度の高い推計」手法は、「ハウステンボス、SSK、それ以外の佐世保地区水道の水道利用水量について、それぞれ、一年に 1 回だけの日最大使用量およびそれぞれの季節変動などの要素を含めた毎日の使用水量をコンピュータ上で 365 回 (=1 年分) 繰り返し想定し、それらの日ごとの合計値 (=毎日の佐世保地区給水区域全体の一日給水量) を 1 年分並べて、そのなかの最大値を求める作業を行い、かつ、この作業を何千回となく (理屈上は  $365 \times 365 = 133,225$  回以上) コンピュータで繰り返し、算出される年間一日最大給水量の値と頻度分布を基本に据えて決定する」手法である。もちろん手計算では無理であり、コンピュータになるシミュレーションが必要である。精度を上げるには、手間がかかるのである。

(ウ) 「ハウステンボス、SSK、それ以外の佐世保地区水道について、各々の最大値を合計する」、ということは、上記の手法で言えば、それぞれの最大値が同じ日に重なることを意味している。3 つの最大値が重なる確率を求めると、 $1/365$  の二乗 ( $1/133,225$ ) という先ずは起こりえない値になってしまう。すなわち、上記の実験を 365 の 2 乗繰り返し 1 回、3 つの最大値が同日に



起きる可能性がある,ということである。

- (エ) しかし実態は,佐世保地区給水区域の2013年度以降の負荷率実績は88%～90%を保っているから,従来の手法,すなわち水道施設設計指針 2012年度版 23 ページに記載されている,「計画一日最大給水量=計画一日平均給水量/計画負荷率」の継続こそが「より実態に即した推計」である。

#### オ 小括

以上見てきたように,2019年度水需要予測が採用したハウステンボスとSSKを切り離して,それぞれ独自の負荷率を設定して一日最大給水量を計算する方法は,誤差を著しく大きくする手法であり,当然ながら,実態と著しくかけ離れた過大な需要予測となる。

#### (3) 防衛施設の推計手法について

被控訴人佐世保市は,「防衛施設の将来の不確実性が示されている中において,水道の安定供給を確保する観点から,過去に実際に使用された水量には備える必要があること,及び,佐世保市で把握できる範囲においても米軍宿舎等の増強に伴う給水計画の申し入れ等があることから,過去実績の最大値を採用したものである」と主張するが,これについてはすでに控訴人らの控訴審第1準備書面で指摘したように,水道料金抑制の思考が続く中で,過去の最大値を採用することは,著しく不適正である。

#### 3 「3 潜在的需要について」に対して

- (1) 被控訴人佐世保市は「潜在的需要とは,企業等で独自に地下水を開発・使用している者が,地下水の汚染や枯渇等が生じた際に,急逢水道の使用に転換するリスクを捉えたもので,これを潜在的需要として水需要予測に見込むことは設計指針に明示されている」と主張する。

しかし「地下水源すべてを計上せよ」とは記載されていない。地下水源を表流水源に切替えるのであれば,重要な施策であるから,あらかじめ,具体的事業計画が策定されなければならない。

- (2) また「地下水利用の届け出がなされている事業者に対して、文書照会による実態調査を行い、水道への転用リスクがあると示された水量を潜在的需要として見込んだ」と主張する。

確かに、ある地下水利用者がそのような事態に陥り、回復するまでは一時的に水道水に切替えるということは理解できる。しかし、地下水利用を恒久的に止めて水道に切替えると、水道料金の負担を強いられるので、水道への全面切り替えを選択する事業者は極めて限られるものであり、ましてや「全量が切り替えられる」などということは、いくら被控訴人佐世保市お得意の「安定的な供給を行う」ことを考慮しても全くあり得ない事態である。従って、全量を見込むのは明らかに合理性を欠く。

- (3) 被控訴人佐世保市は、「控訴人らは、地下水利用者に対して、地下水汚染防止策等の対応策を講じさせるべきである旨を主張している」と記載する。

しかしこれは控訴人らの主張を明らかに曲解している。控訴人らは、地下水利用者に対してではなく、地下水汚染を引き起す可能性のある事業者に対して法的に課せられている地下水汚染防止に関する責務を記したものである。

- (4) さらに被控訴人佐世保市は、「民間の財産の使用方法について、水道事業又は行政が一方的に制限又は強要することができないことは言うまでもなく」と述べる。

しかし、地下水汚染については、水質汚濁防止法で有害物質による地下水の汚染を未然に防止するための規制等が定められており、制限等をすることは可能である。

#### 4 「4 全体の計画負荷率について」に対して

被控訴人佐世保市は、「令和元年度水需要予測の負荷率は実績に基づいた妥当なものである」と述べるが、これまで何度も指摘してきたように、「現在の実績からかけ離れた古いデータを、それが一番低いために水需要予測量を大きくすることができる」という理由から、採用していることは明らかである。

また、「控訴人らの主張は独自のものにすぎない」と論難するが、被控訴人佐世保市が主張する「好きな値を適当な口実をつけて採用すること」自体が、設計指針にも記載がない「独自の手法」であることは明らかである。

さらに被控訴人佐世保市は、「指針も『負荷率には経年変化はない』としている」というが、それは少なくとも 2010 年度以前の全国の傾向であり、参考にすること自体が不合理である。実際には、佐世保市の場合、控訴人らの控訴審準備書面 1 に記したとおり、2008 年度以降は、負荷率が 88%以上を保っているのである。

## 5 「5 計画取水量」に対して

(1) 被控訴人佐世保市は、「控訴人らは、『利用量率』なる設計指針等にも何らの記載のない独自の数値を持ち出し、縷々論難を重ねているが、設計指針が示す安全率とは全く目的・内容を異にするものといわざるを得ない」と述べる。

確かに、設計指針では利用量率という言葉を用いていないが、日本水道協会発行『水道統計』に記載されている項目である。

被控訴人佐世保市は、「計画取水量＝計画一日最大給水量／(1－安全率)」としているが、この分母部分「(1－安全率)」を「利用量率」としている。

そして 2013 年度水道統計施設業務編(様式 2－1)には、佐世保市の利用量率として「95.1%」と記載されている(佐世保地区水道以外も含む)。

従って控訴人らが主張している「利用量率」は独自の概念ではないし、設計指針が示す「安全率」との間では、「利用量率＝(1－安全率)」の関係式が成り立っているのである。

(2) 他方、被控訴人佐世保市は、「安全率」の中に「水源の不安定」を含めているが、それこそ「設計指針にも記載のない独自の見解」である。

設計指針には「安定した給水を確保するためには、年間を通して計画取水量を安定して取水できる水源を確保することが基本となる」と記載されている。すなわち、「水源の不安定性」は、見込まれる水源使用水量(＝計画取水量を賄う水源)を手当てする際に考慮することである。

(3) なお、被控訴人佐世保市は、「注釈\*1」として、「平成 27 年度(2015 年度) の負荷率実績は 64.6 %である(この点については、争いが無い)にもかかわらず、上記グラフではなぜかこの点が反映されておらず、誤導のおそれがあるものと言わざるを得ない」と記載するので、この点について説明しておく。

言及されているグラフは、負荷率の経時変化を見るグラフである。負荷率は必要な施設能力を算定する際におこなう需要予測において使われる項目であるため、その値から異常値を排除するのは当然のことである。実際、佐世保市も異常値としている。そのためグラフから排除したに過ぎない。仮に、2015 年度の値を「64.6%」を採用したとしても、そこで控訴人らが主張・立証していること自体に何らの揺らぎも与えない。したがって、「誤導のおそれ」など全くない。

## 6 「6 水需要予測の予測値とその後の実績値について」に対して

(1) ここでも被控訴人佐世保市は「実績値が下回ることは通常想定される当然の結果である」という一般論を展開する。

もちろん、控訴人らといえども、その一般論が成立することは認めている。

しかし控訴人らが問題としているのは、「これまでのすべての水需要予測で、著しく実績値と乖離していること」「その傾向は、これまでのすべての水需要予測で同じであること」「水需要予測と実績値の乖離は、水需要予測が新しくなればなるほど大きくなること」である。

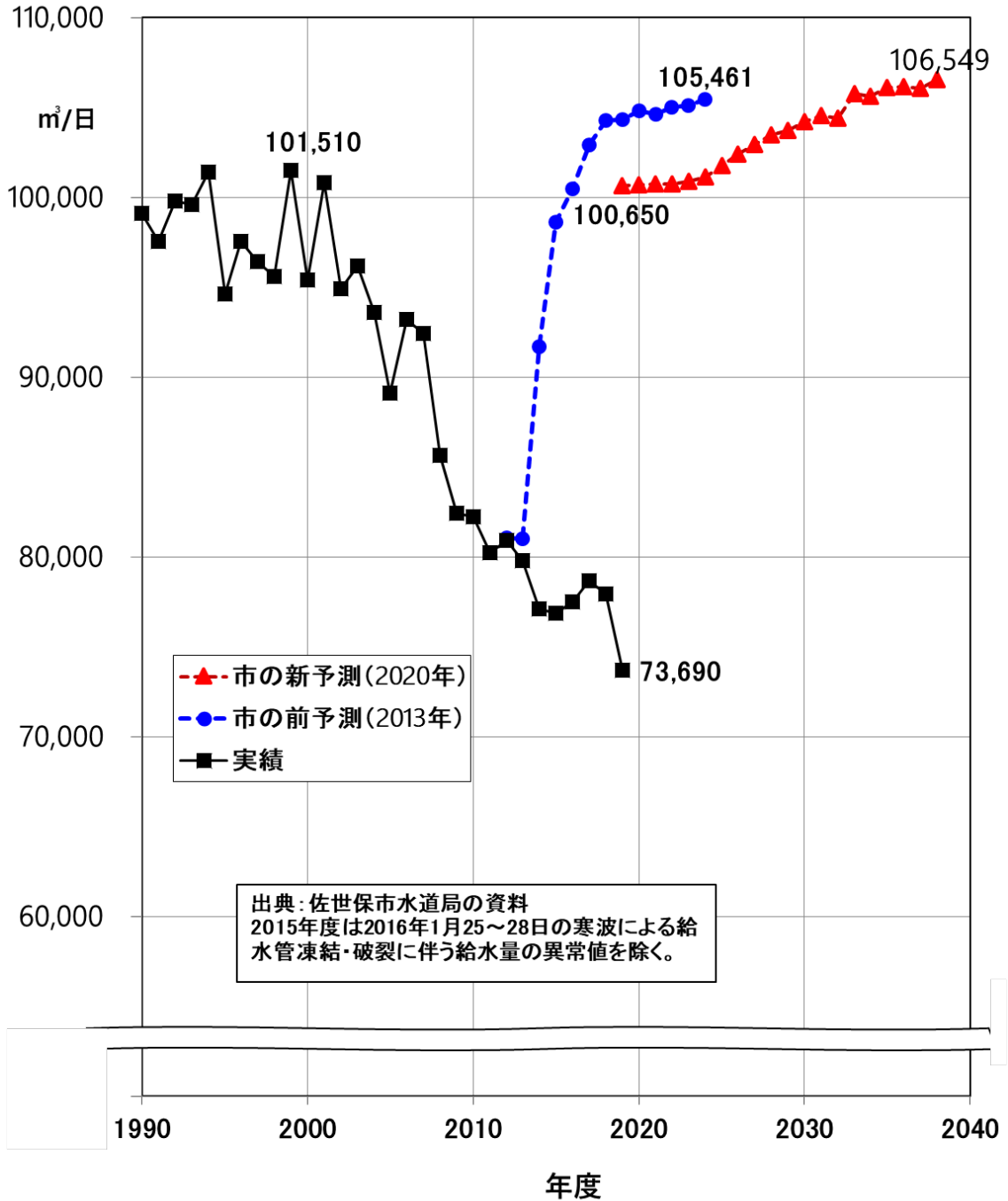
これは「実績値が下回ることは通常想定される当然の結果である」という一般論で説明することは不可能であり、「初めに数値ありきの、数字合わせのでたらめな予測である」としか解せない。

(2) 控訴人らの更新第 1 準備書面に掲載したグラフをもう一度次頁に掲げる。

これを見れば一目瞭然である。

ここまで実績値と予測値が著しく乖離しているのに、「これは自分が行った予測であるが、科学的にみて合理的予測である」と強弁するものがあるとするれば、よほどの無能と言わざるを得ない。

## 佐世保市水道の一日最大給水量の実績と市予測 (佐世保地区)



## 7 小活

以上見てきたとおり,2019年度水需要予測もまたでたらめな予測である。

被控訴人佐世保市は,このでたらめな予測を「非常時においても安定的に供給する必要がある」を金科玉条のように唱えて,正当化しようとしている。

しかし第一に,水需要予測は,極端な非常時を想定して行うものではなく,あくまでも将来の水需要がどのようになるのかを予測するものである。

第二に,本件工事の前提となっている本件事業は,予定地で生活してきて,いまだに現に生活しているいわゆる「13世帯」の基本的な人権を奪う事業であるから,その事業は一層の合理性が必要となる。単に「いざというときに水が必要だから」という理由だけで13世帯の人権を侵害することは許されない。ましてや「ダムをつくるために勝手に作り上げた水需要予測」で,13世帯の人権を侵害することは許されない。

以上