

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差止請求控訴事件

控訴人 石丸 勇 外

被控訴人 佐世保市 外1名

(控訴) 準備書面 1

令和2年10月30日

福岡高等裁判所 第1民事部 御中

被控訴人佐世保市訴訟代理人

弁護士 山口 雅 司

弁護士 藤 井 大 祐



第1 令和元年度水需要予測の適法性・妥当性

1 控訴人らの主張

控訴人らは、その控訴審第1準備書面において、原審口頭弁論終結(令和元年11月18日)後に、本件ダムの事業再評価(以下、「令和元年度事業再評価」という)がなされたことや、これに伴い改めて水需要予測(以下、「令和元年度水需要予測」という)が作成されたことから、かかる令和元年度水需要予測の内容について論難している。

2 令和元年度事業再評価の経緯

この点、利水における事業再評価は、厚生労働省が国庫補助金の適正な支出を図るにあたって、同省が定める「水道施設整備事業の評価実施要領」(甲B48以下、「実施要領」という。)及び「水道施設整備費国庫補助事業評価実施細目」(丙11。以下、「実施細目」という。)並びに「水道施設整備事業の評価実施要領等 解説と運用」(甲B49。以下、「解説と運用」といい、3つを総称して「評価実施要領等」という。)に基づき実施する行政手続である。

そして、原審における被控訴人佐世保市第4準備書面でも説明したとおり、本件では平成24年に事業再評価が行われているため、「本体工事又は本体関連工事の着手前の適切な時期」に評価を実施した場合は、以後10年間(すなわち、令和3年度まで)は再評価を要しないところではあった(丙11・水道施設整備費国庫補助事業評価実施細目・第3の「なお」以下参照)。

もっとも、被控訴人佐世保市が令和元年度に事業再評価を実施したのは、同年度に長崎県により石木ダム建設事業の工期延長が決定され、前回事業再評価実施以降で通算9年の延長となったことから、「解説と運用」に示される「工期の大幅な延長など、社会経済情勢の急激な変化等

により事業の見直しの必要が生じた場合には、適宜、再評価を実施する」に該当すると判断し実施したものである。^{*1}

3 令和元年度水需要予測及びこれによる国庫補助金の継続

そして、令和元年度水需要予測は、被控訴人佐世保市が評価実施要領等に基づき適切に作成し、厚生労働省からその内容の妥当性についての審査を受けた上で、令和2年4月1日、令和元年度水需要予測は厚生労働大臣によって国庫補助継続を採択され、本件ダム事業に関しては、厚生労働省医薬・生活衛生局水道課より、水道施設整備費についての国庫補助金の交付を得ている（丙20・令和2年度水道施設整備費内示一覽）とある。

4 事業認定の適法性～最高裁による確定

また、ダム事業に関する土地収用法に基づく事業認定手続においては、別に控訴人らによって、事業認定取消訴訟が提起されていたところ（一審判決について甲E4、控訴審判決について乙A42）、かかる訴訟に関しては今般、最高裁によって控訴人らの上告が棄却され、事業認定の適法性が司法判断としても確定している（丙21・新聞記事）

5 小括

以上の諸点に鑑みれば、令和元年度水需要予測の適法性・妥当性については多言を要しないところではある。

もっとも、以下、令和元年度水需要予測が原審口頭弁論終結後の事情であることから、本準備書面では、控訴人らの控訴審での主張を踏まえ、令和元年度水需要予測に関する若干の具体的説明を行う。

第2 令和元年度水需要予測の具体的説明

1 水需要予測の主旨

事業再評価における水需要予測とは、国庫補助対象事業の水道施設の計画規模の適否を評価するために行うものである。そして、水道施設の計画規模は、基礎的ライフラインである水道供給の安全性・確実性を確保するため、常に中長期的将来を見据えて、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、その算定は、水道施設設計に係るガイドラインである「水道施設設計指針」（丙2。以下、「設計指針」という。）をはじめとした各種基準等に基づいて行うものであ

^{*1} なお、平成22年9月から平成24年6月にかけて、当時の政府主導により、ダムに頼らない治水・利水への政策転換に向けた“脱ダム”のための検証が本件事業において行われ（丙22・ダム事業の検証に係る検討に関する再評価実施要領細目）、対象となる全国83ダムのうち25ダムが中止となった（丙23・個別ダムの検証の状況）。こうした中、石木ダムについては事業の必要性が認められ、事業継続の判断が示されたという経緯もある。

る。無論、これら基準等に整合しない計画は、厚生労働省の国庫補助の採択が得られないことは言うまでもない。

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するなど、水道に求められる役割や水需要予測の目的への基礎的理解を欠いていることは明らかである。

そして、以下の諸点についても、控訴人らの主張は、上記の各種基準等によらない、独自の思想や価値観に基づいた主張と言わざるを得ない。

2 推計手法の変更について

控訴人らは、令和元年度水需要予測において、平成24年度水需要予測から推計手法が変更されている点を捉えて、これにより、平成24年度の水需要予測の「でたらめさ」が明らかになった、等と主張する。

しかし、事業再評価は、実施時点における社会経済情勢等への適合性を評価することが目的であるから、必ずしも過去の推計手法を踏襲すべきものではなく、実施時点の実績等に基づいてその都度適切な推計手法を選択し評価するものである。

かかる前提のもと、以下、個別の推計手法の変更について説明する。

(1) 業務営業用水小口需要

まず、業務営業用水小口需要の推計手法の変更に関して、平成24年度時点では、佐世保市の観光としての都市特性を考慮するに際して、観光客数実績と小口需要の実績値に一定の統計学的な相関関係（2つの数値の連動性にかかる統計学的有意性）が確認されていた。^{*1}

しかし、令和元年度時点では7年間の実績値が追加されたことにより、その相関関係が確認できなかつたため、令和元年度水需要予測においては、より細分化して精度を高めた推計手法に改めたものである（甲B59・31頁以下）。

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。

^{*1} なお、相関係数は、数値がプラスであれば正相関（Aが増えるとBも増える）、マイナスであれば逆相関（Aが増えるとBが減る）となり、絶対値0.7以上の相関係数があれば、統計学上「強い相関関係を有する」とされている（それゆえ、平成24年度水需要予測においてはかかる相関関係を前提としていた）。

しかるに、令和元年度水需要予測での「相関関係が確認されなくなった」（甲59・32頁）との記載について、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」ということを意味するのであり、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。

(2) ハウステンボス～毎日のメーター検針への移行

また、水需要予測におけるハウステンボスの分類変更についても、以下のような経緯があった。

すなわち、従来、ハウステンボスにおける水道使用のメーター検針は2カ月に一度しか行わないため、一日単位の使用水量を把握することができなかった（そのため、過去においては、佐世保市総合計画におけるハウステンボスの位置づけに従った分類を行っていた）。

しかし、より実態に即した推計を期して、平成28年度からハウステンボスの使用水量については、毎日メーター検針を行い、実態把握を行ってきた（甲 B59・32 頁以下。特に同 33 頁の図表等参照）。

よって、令和元年度水需要予測においては、この実態調査結果に基づいた推計を行ったのであり、過去の推計手法に対し、より精度の高い推計を可能としたものである。また、ハウステンボスが他とは構造的に独立したテーマパークであり、水使用形態も一般の水使用とは大きく異なることは言うまでもなく（甲 B59・33 頁）、日々の水使用の実態を把握している限りにおいては、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。

(3) 大口造船企業の推計手法について

大口造船企業の推計についても同様である。

平成24年度（2012年度）時点では、日々の水使用の実態が把握できていなかったばかりか、同企業は、平成27年度から水使用形態が大きく変化する経営方針の大幅な転換を予告しており、将来において過去にない実績が生じることが予見されることから、同企業への聞き取り調査のうえで推計を行った。しかし、令和元年度時点では、ハウステンボスと同様に、毎日のメーター検針により、経営方針転換後の日々の水使用の実態を把握したことにより、これに基づいた推計を行ったものである（甲 B59・41 頁以下における「当該造船企業が修繕船事業に転換した以降の毎日の水使用の実績について調査し記録化しており、今回の予測は、この実績記録に基づいた推計を行う。」等の記載参照）。

こうしたハウステンボス及び大口造船企業の推計手法の変化は、被控訴人佐世保市が、より実態に即した精度の高い推計を行おうとしたことの証左とはいえても、平成24年度及び令和元年度の各水需要予測の信頼性・妥当性を毀損するようなものとは到底いえない。

(4) 計画負荷率について

控訴人らは、「ハウステンボスの一日最大給水量は（略）、実に一日平均使用水量の過去最大実績である 535 m³/日の 5 倍である」や「SSK は、（略）ハウステンボスよりもさらに低い数値を負荷率として採用した」等々として、令和元年度水需要予測におけるハウステンボスや大口

造船企業の負荷率の設定についても、縷々論難している。^{*1}

ハウステンボス及び大口造船企業の計画負荷率の設定においては、従前は、日々の水使用の実態が把握できていなかったことから、他の一般の負荷率実績を採用する手法をとっていた。

しかし、テーマパークや大口造船企業が、一般の家庭や事務所等と同様の水使用形態を有しているはずがない。そして、前述のとおり、現実の使用水量が、毎日のメーター検針により実績値として明らかとなったものであるから、令和元年度水需要予測においては、この実態調査によって明らかとなった負荷率実績値を用いた。すなわち、毎日のメーター検針結果によって判明した実績値（現実に使用されている水量）に基づいた負荷率の算定を行ったものである。

現実の水使用形態を用いた推計が、過去の推計手法に対してより精度が高い推計であることは言うまでもない。

そして、こうした日々のメーター検針の結果により、現実に一日平均使用水量に対して5倍以上の一日最大使用水量が記録されているのであって、控訴人らの主張が失当であることは、実績の上からも明らかなのである（以上につき、甲 B59・33 頁，同 42 頁の図表参照）。

また、控訴人らは「ハウステンボスだけが特別に大きく変動するものではない」「ハウステンボスや S S K の使用水量がたとえ一時的に増えることがあっても、それは他の使用水量の変動の中に吸収されてしまうものである。」とも主張するが、一件当たりの使用水量が極めて大きい大口需要者の使用水量が、他の変動の中に吸収されるとは考え難い。一般家庭等、他の水使用が気温や天候等の季節性に依じて全体的に変動するのに対して、テーマパークや造船企業は、同様の季節性を有していないことが、毎日のメーター検針の結果からも明らかとなっている（甲 B59・33 頁及び 42 頁）。

(5) 防衛施設の推計手法について

防衛施設についても、他の一般の水使用と比較して使用水量が極めて大きく、かつ、一般の水使用形態とは大きく異なることが想定されることから、日々の水使用の実態を把握することが望ましい。しかし、毎日防衛施設に立ち入りメーター検針を行うことが不可能であるから、防衛省に対する文書照会により開示可能な範囲で実態を伺い、水需要予測に反映させることを行ってきた。

令和元年度では、防衛省からの回答において、将来見通しについて

^{*1} この点、計画負荷率とは、水道施設の計画規模の基礎となる計画一日最大給水量を決定づける数値であり、一日最大使用水量（年間のうち最も使用水量が多い日の水量）に対する一日平均使用水量（年間の一日当たり平均水量）の率を表す数値である。

「我が国を取り巻く安全保障環境は、国家間の相互依存関係が一層拡大・深化する一方、パワーバランスの変化が加速化・複雑化し、既存の秩序をめぐる不確実性が増しており、予断をもって20年後の防衛施設の運用を含めた形態を明示することが困難」、水使用の見通しについて「防衛施設における非常時の態様が様々であり、一概に言及することが困難」と示され、佐世保市が現状の実績値に対して、独自に米軍施設の将来の使用水量見通しを立てることが困難なものであった。

したがって、自衛隊施設については、今回の防衛省回答に新たに提示されていた現状の施設能力値（計画一日最大給水量に類する数値）を採用したが、米軍施設についてはこれも提示されなかったことから、従前の手法と同様に、数的根拠を過去実績に求めたものである。

過去実績を採用するにあたっては、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。

このことも、被控訴人佐世保市において、可能な限り実態に即し説明責任を果たせる数的根拠を求めた推計を行っていることの証左である。

(6) 小括

以上のとおり、控訴人らの主張は、推計手法の変更自体をことさらに非難する^{*1}が、令和元年度水需要予測も、情勢の変化に応じた適切な推計手法の変更を行ったものである。

過去から推計手法を変えずに事業再評価を重ねた場合、このような社会経済情勢等の変化に適合することができず、事業再評価制度の主旨・目的を損なうものであって、控訴人らの非難は何ら理由がない。

3 潜在的需要について

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、急遽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

^{*1} そもそも、控訴人らは、平成24年度水需要予測と令和元年度水需要予測とで、ハウステンボスや大口造船企業の推計手法の変更を論難する一方で、米軍施設では推計手法に変更がなかったことを恣意的なものと非難するが、かかる主張こそ、本件ダム反対ありきの恣意的なものと言えまいか。

計指針に明示されている（丙2・14頁*1）。

令和元年度水需要予測では、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。

控訴人らは、地下水は水質が良く安価であることから、企業が地下水を放棄することはあり得ない旨を主張するが、設計指針が示す通り、地下水汚染等のリスクに対する危機管理は必須であり、控訴人らの主張は独自のものに過ぎない。

また、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が、民間の財産の使用方法について、水道事業者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、控訴人らの主張は、極めて合理性を欠いたものである。

4 全体の計画負荷率について

(1) 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こと

ハウステンボス等を除く、その他一般の水使用についての計画負荷率の設定は、佐世保市全体の都市構造・社会構造等に大きな変化が生じていないことから、従前の水需要予測から考え方や手法を変えていない。

負荷率実績は、一日最大給水量の発生によって決定される。一日最大給水量は、水使用のピークが重なったときに生じるもので、天候や気温のほか、観光客や帰省客等の交流人口、観光イベント等の開催や大型船舶の入港等が重なったときなどに生じる。負荷率は、設計指針でも時系列的傾向（時間の経過とともに一定の傾向で推移する性質）を示すものではないこと（言い換えれば、不規則に変動、すなわち偶発的・突発的に上下する性質を有すること）が明示されている（丙2・20頁）。

よって、佐世保市では、将来の計画負荷率の設定にあたっては、過去に実際に生じた負荷率を採用しており、過去の実績期間は20年間としている。なお、設計指針では、過去30年間の統計データを元に作成した「給水人口の規模と負荷率」の実績範囲が示されている（丙2・21頁）が、佐世保市が採用した負荷率である80.3%は、実績期間を含めて、この実績範囲内のものであることからしても、妥当なものである

*1 「地下水の利用形態として、上水道を事故・災害時のバックアップとして位置づけた雑用水等への利用が増加してきている。地下水のこのような利用形態の増加は、地盤沈下への影響や地下水水質の汚染があった場合、水道水への転換など水道の潜在的な水需要として、渇水時における上水道の水運用に影響を与える可能性があることから、実態を十分調査し対策を検討しておく必要がある。」

といえる。

なお、過去20年実績の最小負荷率は平成27年度の記録的な寒波災害において生じた64.6%である。しかし、令和元年度水需要予測では、寒波リスクが低い佐世保市の地理的条件からこの最小負荷率を除外し、平時に記録された負荷率の中から80.3%を採用した。

もっとも、本来水道は、一定の非常時においても安定して供給する責務があることから、必ずしも平成27年度の負荷率を除外する必要はないところではある。その意味で、令和元年度水需要予測は、水需要を謙抑的・抑制的に評価したものとすら言い得るところである。

(2) 控訴人らの主張は独自のものにすぎない

この点、控訴人らは、近年の佐世保市の負荷率実績が88%以上の水準であることから、計画負荷率の設定が過少（すなわち水量の設定としては過大）である旨主張する。かかる主張は、甲B60に基づくものであるところ、甲B60は「実質的」計画負荷率などという、設計指針などにもない独自の概念を定立するなどしているが、いずれも設計指針や、そもそもの目的である水道法の趣旨、すなわち水道の安定供給から大きく逸脱した、独自の見解に過ぎないものと言わざるを得ない。また、控訴人らの主張は、前述のような時系列的傾向を有さない（不規則に変動する）負荷率の性質を何ら顧慮しない点でも、妥当性を欠くものと言わざるを得ない。^{*1}

ただ、いずれにせよ、控訴人らが主張する近年の高い負荷率を基準に将来の計画負荷率を設定した場合、わずかの不測の事態が生じた際に十分に対応できない計画となり、水道供給の安全性が確保できない不適切な計画となる。

5 計画取水量

計画取水量の設定は、設計指針において、計画一日最大取水量に対して10%程度の安全を見込むことを標準とする旨が明記されている。（ここでは「安全率」と称する。）

しかるに、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。

^{*1} なお、控訴人らは、控訴審第1準備書面16頁において、負荷率実績のグラフを示しているが、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、争いがない）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。

6 水需要予測の予測値とその後の実績値について

なお、その他、控訴人らは、平成24年度水需要予測の予測値とその後の実績値を比較し、予測値に対して実績値が下回っていることをもって、予測に信頼性がない旨を主張しているのです。その点についても、(本準備書面の趣旨である令和元年度水需要予測の説明とは離れるが)若干言及しておく。^{*1}

この点については、既に原審での被控訴人佐世保市第3準備書面で説明したところと重複するが、水需要予測は水道施設の計画規模を算定することを目的としたもので、水道は非常時においても安定的に供給する責務があることから、先述した潜在的な需要や負荷率の設定など、様々なリスク管理を見込んで計画規模を決定している。

したがって、施設の能力規模である水需要予測の予測値に対して、使用水量の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(むしろ、実績値が予測値と同等以上の結果となると、非常時の供給を含めた安全性が確保できていない不適切な計画となる)。^{*2 *3}

よって、予測値と実績値の乖離をことさらに指摘する控訴人らの主張

^{*1} なお、控訴人らは、控訴審第1準備書面39頁においてもグラフを提示しているが、ここでも、平成27年度(2015年度)は、寒波災害という非常時において予測値を上回る107,675 m³/日の実績を記録しているにもかかわらず、控訴人らはこれも別の数値に置き換えたグラフとしており、下欄に注記を付しているとはいえ、誤導ではないかとの指摘をせざるを得ない。

^{*2} 別訴事業認定取消訴訟控訴審においても「設計指針が、計画給水量の決定に当たっては、それぞれの水道施設の条件により、平常時だけでなく非常時の水運用を踏まえた量的な安全性を見込む必要があることを示すように、非常時を見据えた需要量を予測する必要がある以上、結果として想定した非常事態が発生しなかった場合に実績値が予測値を下回るとは当然に想定され、事後的に見た実績値が予測値を下回ったとしても、このことが直ちに水需要予測が合理性を欠くことを意味するものとはいえない。」と判示されている(乙A42・107頁)。

^{*3} 水道法第15条第2項は、「水道事業者は、当該水道により給水を受ける者に対し、常時水を供給しなければならない。」と義務付けられているところ、同法逐条解説(日本水道協会発行)では「『常時給水』とは、需要者の欲するところにより常時水を供給することをいう。これは、電気、ガスと同じく、水が日常生活に必要不可欠であり、不断に提供される必要があるからである。」と解説され(丙1・336頁)、水道施設設計のガイドラインとして示されている「水道施設設計指針」においては、水道施設の非常時への対応として「平常時の給水はもとより、地震・濁水等の災害時及び事故時等の非常時においても、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。」ことが示されている(丙2・2頁)。水道が、市民の公衆衛生を支え、日常生活のほか企業経済活動を含めたあらゆる都市活動を営む上で、欠くことができないライフラインであることから、一定の非常時においても不断に供給することが求められていることは明らかである。

は、水需要予測の本質に対する無理解に基づくものと言わざるを得ない。

7 小括

以上のおり、令和元年度水需要予測に対する控訴人らの主張は、いずれも事業再評価制度や水需要予測の主旨・目的等の基礎的理解を欠いた独自のものであって、理由がない。

以上