

佐世保市における「石木ダム事業再評価」に関して

第1 申入人らの見解

1 問題の所在

(1) 水道施設事業の評価制度について

ア 国(厚生労働省)は「水道施設整備事業の効率的な執行及びその実施過程の透明性の一層の向上を図るため、事業採択前の事業を対象に**事前評価**、事業採択後一定期間を経過した事業を対象に、社会経済情勢の変化等を踏まえ、必要に応じて事業の見直し等を行う**再評価**を実施する」こととしている(『水道施設整備事業の評価実施要領』(以下単に『実施要領』という)第1参照)。

イ 『実施要領』第2(3)において、「再評価は、原則として、事業採択後5年を経過して未着手の事業及び10年を経過して継続中の事業を対象とし、10年経過以降は原則5年経過ごとに実施するものとする」とされている

ウ また、『実施要領』の運用指針ともいえるべき『水道施設整備事業の評価実施要領等 解説と運用』(以下単に『解説と運用』という)の「第3 再評価時期」によると、「再評価時期については、原則要領の第2(3)に定められているとおり実施するものであるが、水道水源開発のための施設(海水淡水化施設を除く。)の整備を含む事業については、上記の評価に加え、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するものとする。」とされている(傍線部引用者。以下同じ)。

エ 上記の解説として、『解説と運用』は「(本体工事等の着手前の適切な時期等)」という項目の下で、次のように記載している。

「水道水源開発のための施設(海水淡水化施設を除く。)については、地元や環境に与える影響が大きい場合があり、事業の継続が妥当かどうかを施設の本体工事又は本体工事のための工事用道路工事などの本体関連工事(以下、本体工事等)の着手前に確認することが重要であることから、本体工事等の

着手前の適切な時期に再評価を実施することとした。ただし、本体工事等の着手前の適切な時期又は着手後に評価を実施した場合は、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性が生じない限り、10年間評価を要しないものとした。」

さらに続けて

「なお、これに該当して評価を実施する場合は、本体工事等の着手前の適切な時期または着手後であることを、着手予定の時期または着手の時期を示すことにより明らかにすることとする。」

オ 前項で述べた「社会経済情勢の急激な変化等」は、『実施要領』第2(4)の規定と同趣旨である。

この「社会経済情勢の急激な変化等」の意味については、『解説と運用』p5「(社会経済情勢の急激な変化等による再評価)」によると、

「評価対象事業に密に関係する上位計画や関連する計画の変更、少子高齢化に伴う人口減少や生活様式の変化による**水需要の変化**、評価対象事業の事業費の大幅な増加や**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」を指す(太字は引用者。以下同じ)。

(2) 本件事業について

本件事業は、昭和50年度に事業採択をされている(おそらく昭和51年1月10日の事業認可)。

その後「事業採択後5年を経過して未着手の事業」であるため、昭和55年以降、5年ごとに再評価されていると思われる。ここで「と思われる」という表現をしているのは、再評価制度が昭和50年以前から存在していたかどうか申入人らが正確には把握していない反面、申入人らが入手している水需要予測の資料が、例えば事業採択から5年後の昭和56年作成のものがあったり、平成12年以降、5年(未満)の間をおいて、いくつも水需要予測がされていたりすることな

どを考慮しての表現である。

ただし、少なくとも、平成 19 年度及び平成 24 年度に再評価がされていることは間違いない。

(3) 平成 24 年度再評価について

ア 前項末尾で述べたように、本件事業について平成 24 年度に再評価がされていることは間違いない。

イ 平成 24 年度再評価の位置づけ

(ア) まず、平成 24 年度再評価が、『実施要領』の 5 年ごとの再評価であることは明らかである(その前が平成 19 年度であるから)。

(イ) この平成 24 年度再評価時点で、「本体工事等の着手」がすでになされているならば、『解説と運用』により、「本体工事等の…着手後に評価を実施した場合」に該当するので、その後 10 年間再評価をする必要はない。

(ウ) また、平成 24 年度再評価時点で、「本体工事等の着手」はなされていないものの、その後「適切な時期に本体工事等の着手」がなされたならば、やはり『解説と運用』により、その後 10 年間再評価をする必要はない。

(エ) そのどちらにも当たらないならば、少なくともその 5 年後である平成 29 年度中に、再評価しなければならないはずである

ウ 佐世保市は、平成 24 年度評価の後、現時点まで再評価を一切していない。

(4) 小括

上記のように、平成 29 年度を経過しても佐世保市はなお再評価をしていない。

それがどういう理由によるものなのか、再評価をしていないことは正当なのかについて、お尋ねしたい。

2 申入人らが把握している経過

(1) 佐世保市は『平成 24 年度佐世保市水道施設整備事業再評価結果の報告について』(以下単に「『佐世保市報告書』」という)を長崎県知事及び厚生労働大臣に提出している。

(2) その『佐世保市報告書』に関しては、申入人らの手元には、結論部分が

①「来年度は付替え道路工事を再開し、引き続き本体工に着工する予定であります。このようなことから、今回の評価は『本体工事等の着手前の適切な時期の評価』として実施するものであります」となっているバージョンと、

②「早急に付替え道路工事を再開し、ダム検証時の工程計画の通り、平成 25 年度に本体工事等に着手し、平成 29 年度の供用開始を目指すものであります」となっているバージョンと、二種類がある。

前者①は、「平成 24 年度評価をもって、『実施要領』及び『解説と運用』記載の『本体工事等の着手前の適切な時期の評価』であるので向こう 10 年間は、再評価を行わない」と宣言しているものと解釈でき、後者②は「『本体工事等の着手前の適切な時期の評価』とは考えていない」という立場のものだと理解できる。

(3) 「平成 24 年 9 月 28 日付復命書」

申入人らは佐世保市の「平成 24 年 9 月 28 日付復命書」を入手している。これには同年 6 月 26～27 日に、佐世保市職員が東京の厚生労働省を訪れ、厚生労働省職員と協議した結果が記載されている。それによると、「県道工事に着手していること」を理由に、「着手前評価」となるのかと問い合わせたが、厚労省から「現状で着工前評価になるかは判断できない」との回答を得ている。

また、「再評価の準備ができていない」ことについても「今年度中に評価するのが原則」という回答を得ている。

3 問題点

(1) 「適切な時期に本体工事等に着手していない」こと

ア では、実際に、佐世保市は本体工事等に着工したのであろうか。

イ まず、佐世保市が「本体工事等に該当する」と考えた工事が何であるかが、上記資料からは明確ではない。

しかし、少なくとも、「付替え道路工事」が本体工事等に該当すると解釈するのは論理的に誤りである。なぜならば、その工事については明確に「再開」と記載されている。つまり、平成 24 年度以前に一度「付替え道路工事」には着手されているのである。もしこれが本体工事等に該当するのであれば、平成 24 年度予測は、明らかに、「本体工事等着手後の予測」に該当する。しかし佐世保市自身がそのような立場に立っていない。従って、付替え道路工事のはずはない。

ウ 佐世保市は、現在まで、前記付替え工事道路以外の工事には着工していない。とすれば、現時点で、全く「本体工事等には着手していない」ことになる。

エ ところで、確かに、『実施要領』あるいは『解説と運用』には、「適切な時期」の具体的長さは記載されていない。しかし、『実施要領』及び『解説と運用』が「5年に一回の再評価」を義務付け、「適切な時期に着手した場合には10年に延長」としている以上、「適切な時期」が「5年を超えない」ことは明らかである。

本件においては、平成 30 年 3 月 31 日が経過した時点で佐世保市は、前記付替え工事道路以外の工事には着工していないから、「本体工事等に着手」しておらず、「適切な時期に本体工事等に着手し」に該当していないことは明らかである。

オ 従って、佐世保市がいかにも「平成 24 年度評価は着工前評価』とみなす」と強弁したとしても実際には違う以上、そうみなすことはできず、平成 29 年度に再評価をしなければならないはずである。なぜならば、もし「いったん、

当該企業者が『本体工事等に適切な時期に着手するので、これを着工前評価とみなす』として提出したならば、その後(5年はおろか)9年間本体工事等に全く着手しなくても再評価の必要がない」というのであれば、再評価制度の趣旨が全く没却されるからである。

(2) 仮に、「付替え道路工事が本体工事等に該当する」という立場に立ったとしても、やはり着手していない

ア 仮に、「付替え道路工事が本体工事等に該当する」という立場に立ったとしても、『解説と運用』は、「着手前評価」とするためには、「着手予定の時期を示すことにより明らかにすること」を要求している。

イ 佐世保市がいかなる形でそれを明らかにしたかはわからない。しかし常識的には、「着手時期」は平成 25 年度中のはずである。そうすると、「付替え道路工事が本体工事等に該当する」という立場に立ったとするならば、「適切な時期」は「平成 25 年度中」となり、「平成 25 年度中に付替え道路工事を再開」しない限り、「適切な時期に本体工事等に着手した」とは言えないことになる。

ウ しかし、佐世保市は、平成 25 年度中に、付替え道路工事を再開していない。

従って、仮に、「付替え道路工事が本体工事等に該当する」という立場に立ったとしても、「平成 25 年度中に付替え道路工事に着手していない」以上、「適切な時期に着手していない」のであり、「着手前評価」とはならず、やはり佐世保市は、平成 29 年度までに再評価をしなければならないはずである。

(3) 社会経済情勢の急激な変化による再評価の必要性

ア 以上の通り、平成 24 年度評価は「着手前評価」とはならないものであり、『実施要領』、『解説と運用』で要求されている 5 年ごとの再評価を佐世保市はすべきであるが、さらに一步譲って仮に、平成 24 年度評価が、「着手前評価」に該当するとしても『解説と運用』が規定する「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性が生じ」ているから、やはり再評価は必要である。

イ すなわち、前記の通り、ここでいう「社会経済情勢の急激な変化等」とは、「評価対象事業に密に関係する上位計画や関連する計画の変更、少子高齢化に伴う人口減少や生活様式の変化による**水需要の変化**、評価対象事業の事業費の大幅な増加や**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」を指す。

ウ まず「工期の大幅な延長」であるが、報告書では「平成 29 年度の供用開始を目指すものであります」としている。

しかるに、平成 30 年 12 月 10 日現在、いまだに「供用開始」などされていないのは言うまでもないが、本体工事にさえ着工されていない(それどころか、本体工事前の付帯工事にさえ辿り着いておらず、「再開後の付替え道路工事」の完成の目途さえ見えない状況である)。

仮に、平成 31 年 4 月 1 日に本体工事等を開始するとしても(その可能性は限りなくゼロであるが)、供用開始はどんなに早くても平成 35 年 4 月 1 日である(この可能性もほぼゼロであるが)。つまり、当初の予定から少なくとも丸 6 年遅れることになる。

したがって、「工期が大幅に延長」されていることは明らかであり、『解説と運用』の規定に従えば再評価をしなければならない。

エ 次に「水需要の変化」であるが、現在、平成 24 年度水需要予測が予測したものと実績値には大きな隔りがある。

申入人らは、その理由は、平成 24 年度予測がでたらめなものであるからと主張しているが、もし、佐世保市が言い張るように、これが適正に予測されたものであるとするならば、現在の実績との著しい乖離は、まさしく「平成 24 年度予測時に佐世保市が想定していた社会状況と比べて、**現在の状況が激**

変したがゆえに水需要が変化したから」以外、合理的説明ができない。

そうであるならば、やはり『解説と運用』の規定に基づき、再評価が必要となる。

4 以上が、申入人らの本件に対する見解である。

以上を踏まえて、貴省に対して次項の質問をさせていただく。

第2 質問事項

1 『実施要領』等の一般的解釈について

- (1) 一般的に、『実施要領』等と言う「本体工事」あるいは「本体関連工事」とは、どのようなものと定義あるいは例示されているのか、お教え願いたい。
- (2) 一般的に、『解説と運用』でいう「本体工事等の着手前の適切な時期または着手後であることを、着手予定の時期または着手の時期を示すこと」とは、具体的にはどのように形で示すのか、お教え願いたい。
- (3) 前項でお答えいただいた「時期」に実際に「着手」がされたかどうかについては、貴省はどのような形で確認をするのか、お教え願いたい。
- (4) 前項でお答えいただいたときに「実際に着手されたこと」が確認されなかった場合、貴省はどのような対応を取るのか、お教え願いたい。
- (5) 前記(3)(4)の質問に対して、「一切確認は取らない」「確認を取るが、未着手であっても何ら対応はとらない」という回答の場合、『実施要領』の趣旨が全く没却されることになるが、その点についてどのように考えているのか、お教え願いたい。

2 佐世保市の事業評価について

- (1) 申入人らは、佐世保市の平成24年度事業再評価は、現時点では「本体工事等の着手前の適切な時期の評価に該当する」とされていると理解しているが、それは間違いはないか。

その場合、その判断を決定した日時、決定機関、決定方法などについての詳細を、お教え願いたい。

- (2) 平成 25 年 3 月『佐世保市報告書』は、平成 24 年度事業再評価を「本体工事等の着手前の適切な時期の評価に該当する」として、提出したものであるかどうか、お教え願いたい。

他方、貴省は、それを「本体工事等の着手前の適切な時期の評価に該当する」として受領したのかどうか、お教え願いたい。

上記において、肯定される場合には、着手の時期をいつとしており、その点についてどのように「示したのか」も併せて、お教え願いたい。

- (3) 上記(1)(2)について、否定した場合、どういう経過で、「本体工事等の着手前の適切な時期の評価に該当する」と判断することになったのか、お教え願いたい((1)と重複する場合は、その限度で省略していただいても結構です)。

その場合、「本体工事等」に該当するものが何で、またその「着手時期」がいつなのかも明らかにしていただきたい。

- (4) 本件事業を「本体工事等の着手前の適切な時期の評価に該当する」と判断することになった経緯について、申入人らは極めて稀なケースと考えるが、いかがか。類似ケースがある場合は、詳しくお教え願いたい。

以上