



公調委事第 47 号
平成 29 年 3 月 3 日

国土交通大臣 石井 啓一 殿

公害等調整委員会
委員長 富越 和厚



土地収用法による審査請求に対する意見について（回答）

平成 26 年 11 月 27 日付け国総収第 98 号をもって意見照会のあった、長崎県及び佐世保市を起業者とす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。）に関して、九州地方整備局長（以下「処分庁」という。）が平成 25 年 9 月 6 日付けでした事業認定（以下「本件事業認定」という。）に対する■■■■からの審査請求について、貴省から提出された資料に基づき検討した結果、次のとおり回答する。

意 見

本件審査請求は、審査請求人の主張(3)ウについては調査検討の上結論を出すべきであるが、その余の主張に係る審査請求は理由がないものと考えている。

理 由

1 審査請求人は、本件事業につき、土地が事業の用に供されることによって得られるべき利益が存在しない一方で、失われる利益が大きく、土地収用法（以下「法」という。）第 20 条第 3 号の要件を満たしていないとして、要旨以下のとおり主張して、本件事業認定の取消しを求めている。

(1) 治水について

ア 本件事業による治水の必要性

治水計画を策定する上で最も重要な課題は、近年に実際に起きた洪

水が再来した場合に被害を確実に防止できるようにすることである。ところが、石木ダムの建設を中心とする川棚川水系河川整備計画では、以下のとおり近年最大の洪水である平成2年7月洪水が再来した場合に浸水被害を防ぐことができないから、治水面で得られる利益はない一方で、河川予算をいたずらに浪費し、本来進めるべき治水対策をなおざりにしてしまうという不利益が生じる。

- ① 平成2年7月洪水時の川棚川の水位は堤防高を十分下回っていた。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による浸水被害を防ぐことはできない。

- 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、河口近くの最下流部の堤防整備、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から、本件事業は不要である。

イ 本件事業の治水計画の合理性

以下のとおり、本件事業の想定する降雨量は川棚川上流域の整備計画と整合しない過大なものであって、仮に、想定する降雨量があったとしても、河道整備を計画どおりに行えば河川氾濫の危険はないから、本件事業は不要である。

- ① 起業者は川棚川の石木川合流点下流について、年超過確率1/100規模の降雨を対象にしているが、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、川棚川の上流域の治水安全度が1/30であるのに、下流域を1/100とする理由がない。

② 起業者は、年超過確率 1/100 規模の降雨を対象に、24 時間雨量を 400mm、3 時間雨量を 203mm と算出して基準地点山道橋における基本高水のピーク流量を 1,400 m³/秒としているが、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 よりかなり小さいので、起業者が算出した基本高水のピーク流量 1,400 m³/秒は科学的根拠が希薄な過大な値である。

戦後最大の年超過確率 1/100 規模の降雨である昭和 23 年 9 月洪水の実績流量は、実績雨量から見て 1,200 m³/秒以下と推測されるので石木ダムがなくても対応可能である。

③ 河道整備を計画どおりに行えば基本高水のピーク流量 1,400 m³/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。また、掘込河道であるから、河川管理施設等構造令が求める安全度は確保される。

(2) 利水について

本件事業では、平成 36 年度における一日最大取水量を 117,000 m³/日とし、そこから安定水源量とされる 77,000 m³/日を引いて、新たに石木ダムによる 40,000 m³/日の水源開発が必要であるとしている。しかし、以下のとおり、起業者の算出した一日最大取水量や現有水源の評価はいずれも誤っており、石木ダムがなくても将来にわたり水需要に不足を来すことはない。なお、以下の水需要に関する予測値はいずれも平成 36 年度時点のものである。

ア 一日最大取水量の算定

① 生活用水

一人当たりの生活用水は平成 12 年に増加が止まり、最近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上、佐世保市の人口が次第に減少していくことが確実視されており、一日最大給水量の減少傾向が今後も続い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。

② 業務営業用水

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。起業者は観光客数と業務営業用水の需要を結びつけて予測を行っているが、両者の間には因果関係がない。

③ 工場用水

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 倍になるとして工場用水の予測を行っているが、これは全売上高に対する艦艇・修繕船事業に係る売上高を 2 倍にするということを誤解したものである。同企業に係る水需要は起業者が作り上げた虚構の数字であり、誤っている。

④ 有収率

過去の実績に照らすと、有収率はおおむね増加傾向にあり、今後もこれらの現象が続くと予想されるが、起業者は、かかる傾向を無視して将来の有収率を過小に見積もっている。更なる漏水防止対策に取り組むこととして、より高い有収率を見込むべきである。

⑤ 負荷率

起業者は、過去 20 年間の最小値 80.3%を採用しているが、負荷率は近年増加傾向にあるので、古い実績値は参考にならない。過去 10 年間の最小値 84.8%を用いるべきである。

⑥ 利用量率

起業者は、利用量率を 90%としているが、過去の実績値は 97%である。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。

⑦ 一日最大取水量

水需要のこれまでの実績や佐世保市の人口が今後も減少傾向が続くことを踏まえて佐世保市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、85,000 m³/日（一日最大給水量 82,000 m³/日、利用量率 97%）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、処分庁は、起業者による水需要予測について、法第 22 条に基づいて行った専門の学識経験者に対する意見聴取によって妥当性を確認していると主張しているが、専門家 2 名の意見書は、いずれもひどく簡単なもので、自ら原データにあたって検証したのではなく、最初からお墨付きを与えるために書かれたものであり、専門の学識経験者の意見といえる代物ではない。

イ 現有水源の評価

下記①、②のとおり、佐世保市の実際の安定水源は 105,000 m³/日以上あり、現有水源のみでも水不足を来すことがなく、本件事業により新たに水源を確保する必要性は皆無である。

- ① 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、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。この安定水源と変わらない渇水時でも利用できる水源が 21,000 m³/日以上ある。

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。

- ② 将来的に佐世保市と水道を統合することとされている小佐々地区及び鹿町地区は、それぞれ約 4,200 m³/日、約 2,800 m³/日の水源を有しているが、起業者は、かかる水源を利用可能な水源として考慮していない。実際に使用されている水源であり、これを踏まえて水源の評価を行うべきである。

ウ 流水の正常な機能の維持

本件事業では、川棚川の流水の正常な機能の維持のために石木ダムの貯水容量の中に 740,000 m³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 0.09 m³/秒、4~12 月 0.12 m³/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、審査請求人が川棚川の山道橋地点の観測流量を踏まえて行った流量計算の結果によれば、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にはなかった。他方で、起業者の行ったモデル式による必要流量の計算が正しいという保証は何もない。したがって、流水の正常な機能の維持の目的は理由がない。

(3) その他の主張

ア 他の代替案との比較検討について

起業者は、本件事業案と他の代替案とを比較し、本件事業案が優位であるとしているが、そもそもの水需要予測に誤りがあるから、かかる比較検討は意味がない。

イ 本件事業による佐世保市民の負担増について

本件事業を推進すれば、結果として、佐世保市民に対し、必要のない事業のために巨額の費用負担を強いることになる。

ウ 起業者による費用対効果の評価について

起業者は本件事業の費用対効果を高く見積もっているが、前提としている条件は、佐世保市が年中渇水状態にあっていつも給水制限が行われているという全くあり得ないもので、給水制限が行われた場合の被害額も非現実的である。このような費用対効果の検討をもって、本件事業が有用であると評価することはできない。

2 そこで、審査請求の理由の有無について判断する。

(1) 治水について

ア 本件事業による治水の必要性

① 1(1)ア①について

審査請求人は、平成2年7月洪水が川棚川本川からの越流ではなく野口川等の支川の氾濫、内水氾濫によるものと主張するが、資料によれば、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が写真等によって確認できる。

また、審査請求人は、本件事業の実施によって川棚川支川の氾濫や内水の氾濫を防ぐことができない旨主張するが、資料によれば、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できることが認められる。

したがって、かかる見地から治水の必要性を認めた本件事業認定には合理性が認められる。

② 1(1)ア②について

審査請求人は、川棚川最下流部について洪水氾濫の危険性が放置されていると主張するが、資料によれば、川棚川最下流部について、河川としての改修計画は認められないものの、港湾管理者である長崎県において、川棚港自然災害防止工事として測量等の調査が実施されていることが認められ、危険性が放置されているとはいえない。

③ 1(1)ア③について

資料によれば、起業者は、平成 22 年に国土交通大臣からの要請を受けて、石木ダム建設のダム事業の検証に係る検討を行う中で、既存ダムの有効活用など 26 案について検討し、そのうち本件事業案のほか、堤防かさ上げ、河道掘削など川棚川の治水対策として実現可能な 8 案について安全度、コスト、実現性、持続性、柔軟性、地域社会への影響及び環境への影響の詳細評価を行って、他案に比べ本件事業案が優位であるとの評価を行っているところ、かかる評価結果については合理性が認められるから、審査請求人の指摘する堤防整備や河床掘削等の対策が考えられるとしても、本件事業の必要性は否定できない。

イ 本件事業の治水計画の合理性

① 1(1)イ①について

資料によれば、本件事業における川棚川の治水安全度は、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下流について優先的に 1/100 の確率規模とし、石木川合流点上流を 1/30 の確率規模とすると定められていることを踏まえたものであるから、かかる治水安全度の定め方は合理的なものと認められる。

② 1(1)イ②について

資料によれば、起業者が算出した計画雨量（24 時間雨量及び 3 時間雨量）の値は、複数の確率計算手法を用いた検証の上で求められたものであり、いずれの計画雨量についても、その後の水文・水理データの蓄積を踏まえた再度の検証が行われているところ、これらの検証結果に照らすと、上記各計画雨量はいずれも合理的なものと認められる。

審査請求人は、年超過確率 1/100 の降雨における基本高水が 1,200 m³/秒以下となる旨主張するが採用できない。

③ 1(1)イ③について

上記ア③のとおり、起業者は審査請求人の主張するような代替案についての検討を行った上で、既存の野々川ダム及び石木ダムによる洪水調節及び河道改修によることが最適である旨判断しており、かかる判断が合理性を欠くものとはいえず、河道整備のみを行えば足りるとする審査請求人の主張は採用できない。

(2) 利水について

ア 一日最大取水量の算定

① 1(2)ア①（生活用水）について

資料によれば、起業者は、節水機器の普及や給水人口の減少といった審査請求人指摘に係る事情のほか、渇水による影響も踏まえて時系列傾向による予測を行い、給水人口が減少しても生活用水原単位が増加するため生活用水量の推移はほぼ横ばいになるとして、平成 36 年度における生活用水原単位を 207L/人・日としている。かかる予測手法及び結論が合理性を欠くとはいえない。

② 1(2)ア②（業務営業用水）について

資料によれば、起業者は、業務営業用水について、大口需要者である米軍、自衛隊を除くと、ハウステンボスを始めとした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、これに実施が確実な新規需要を加えて将来値を求めていること、特に小口需要については、観光客数との高い相関関係があることを踏まえ、観光客数を用いた回帰式による推計を行うこととし、将来の観光客数の動態変化については、主要な観光施設等における第 6 次佐世保市総合計画の予測値と時系列式による推計とを比較検討の上、個別具体的な検証と実態把握に基づいていることを理由に同計画の予測値を採用したことが認められる。かかる一連の需要予測の手法及び結論が合理性を欠くとはいえない。

③ 1(2)ア③（工場用水）について

審査請求人の指摘する大口需要家である造船企業の水需要について

は、資料によれば、同企業が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・修繕船事業は受入行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、複数のドックを同時に使用して修繕を行うケースが想定されていることを踏まえて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、かかる予測が合理性を欠くものであるとも認められない。

④ 1(2)ア④ (有収率) について

資料によれば、起業者は、有効率・有収率を改善することが水道事業者の責務であることを前提としつつ、計画においては、目標年度に現実的に達成可能な値を設定することとし、メーター不感水量の率等を考慮して有収率を定めたものと認められ、かかる方法が合理性を欠くとはいえない。

⑤ 1(2)ア⑤ (負荷率) について

「水道施設設計指針 2012」によれば、負荷率は、都市の規模によって変化するほか、都市の性格、気象条件等によっても左右されるとされ、その設定に当たっては、過去の実績値や気象、渇水等による変動条件にも十分留意して、当該都市の実情に応じて検討するものとされている。

起業者は、平成6年の大渇水時の値を異常値として排除した上で、過去20年の実績の最小値を負荷率として採用しているところ、かかる負荷率の設定に当たっては、これらの過去の実績値のみならず、気象、渇水等による変動条件や、同規模の都市及び港湾都市における計画負荷率を踏まえた検討が行われている。また、上記指針によれば、一日最大給水量は、曜日・天候による水使用状況に大きく影響を受け、時系列的傾向を有するものとはいえないとされているから、近年の負荷率が増加傾向にあることを踏まえた検討を行うべきとする審査請求人の主張は採用できない。

したがって、本件事業における負荷率の検討手法及び結論が合理性を欠くとはいえない。

⑥ 1(2)ア⑥ (利用量率) について

「水道施設設計指針 2012」によれば、利用量率は、取水から浄水

処理までの損失水量等を考慮し、損失水量等は、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工程における作業用水、スラッジ及び蒸発によるものなどを考慮して、各施設の状況や浄水処理の方法を勘案して求めるとした上で、具体的水準としては、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ものとされている。

資料によれば、起業者は、上記指針に基づき検討を行って利用量率を定めたことが認められるところ、利用量率が上記のような種々の不確定要素を勘案して安全を見込んで設定されるべきものであることからすると、同指針に基づいて利用量率を 90%としていることが直ちに合理性を欠くとはいえない。

⑦ 1(2)ア⑦（一日最大取水量）について

上記①ないし⑥にて検討したところによれば、起業者の一日最大取水量の算定手法及び結論が合理性を欠くものとはいえない。なお、審査請求人の指摘する専門家 2 名の意見書は、起業者による本件事業計画について、学識経験者としての意見を述べていると認められ、自ら原データにあたって検証したものではない等の事実は確認できない。

イ 現有水源の評価

以下のとおり、本件事業における現有水源の評価に不合理な点は認められない。

① 1(2)イ①について

資料によれば、起業者は河川法第 23 条に基づく水利権のうち、10 年に一度の規模の渇水の年でも通年取水が可能な水利権を「安定水源」としており、それ以外の水源を「不安定水源」としているところ、審査請求人が安定水源と評価すべきと主張する 21,000 m³/日の水源は、上記の安定水源の基準を満たすものとは認められないから、審査請求人の主張は理由がない。

② 1(2)イ②について

資料によれば、小佐々地区の水源 (4,224 m³/日) 及び鹿町地区の水源 (2,627 m³/日) は、小佐々地区のつづらダム (2,470 m³/日) を除き、いずれも深井戸やミニダム、貯水池等の小規模な水源により構成されているところ、起業者は、つづらダムを除いた小規模な水源

について将来的に更新し続けることは非合理的であり、また、深井戸は十分な水量が取水できない状況にあることを理由として施設の統合を見込まないこととし、つづらダムについては、同ダム付近の浄水場を廃止する予定のため、ダムの原水を旧佐世保市の浄水場に導水するには時間を要することを理由として利用可能な水源に含めないこととしていることが認められる。

したがって、起業者は、小佐々地区及び鹿町地区の水源の存在を考慮しており、また、以上の起業者の判断に不合理な点は認められないから、審査請求人の主張は理由がない。

ウ 流水の正常な機能の維持

資料によれば、起業者は、国土交通省河川局河川環境課作成に係る「正常流量検討の手引き（案）」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代表地点である川棚川の山道橋の正常流量を求め、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は合理性が認められる。

なお、審査請求人の指摘する川棚川の観測流量については、資料によれば、基準地点である山道橋の計測器が洪水時の高水計測用のもので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検討することは妥当でないから、審査請求人の主張は採用できない。

(3) その他の主張について

ア 1(3)アについて

上記(2)アのとおり、起業者の水需要予測が合理性を欠くとは認められないから、同予測が誤りであることを前提とする審査請求人の主張は理由がない。

イ 1(3)イについて

上記(1)及び(2)のとおり、本件事業が必要性を欠くものであるとは認められないから、本件事業が必要性を欠くことを前提とする審査請求人の主張は理由がない。また、本件事業は、佐世保市において利水の必要性があることを踏まえ、10年に一回程度起こり得る渇水時においても佐世保市の水道用水の安定的な供給を行うことを目的の一つとして行わ

れるものであって、水道が国民の日常生活に直結し、その健康を守るために欠くことのできないものであることに照らすと、本件事業の実施により佐世保市民に費用負担が生ずることを理由に、本件事業の必要性、合理性を否定することもできない。

ウ 1(3)ウについて

審査請求人は、口頭意見陳述において、起業者による費用対効果の検討は、非現実的な渇水被害を前提にしたものである旨の主張をしているところ、貴省から提出された資料には、起業者が費用対効果分析を行い、事業全体及び残事業についての費用便益比を算定し、いずれも高い結果が得られていることから事業の有効性は明らかであると記載されている。

しかし、上記資料では、石木ダムを水源とした事業を実施しなかった場合の断減水被害額を算定するなどして便益を算定したとしているものの、その算定の基礎となった被害額や算定方法等の資料が示されておらず、渇水被害の発生頻度、断減水による被害の算定過程が明らかでなく、当委員会において、審査請求人の主張の当否を判断することができない。

したがって、審査に当たっては、上記算定資料等を調査検討の上結論を出すべきである。

- (4) 以上のとおりであり、本件審査請求は、審査請求人の主張(3)ウについては調査検討の上結論を出すべきであるが、その余の主張に係る審査請求は理由がないものとする。