

公調委事第 17 号
平成 31 年 2 月 19 日

国土交通大臣 石井 啓一 殿

公害等調整委員会委員長
荒 井 勉

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 28 年 12 月 15 日付け国総収第 83 号をもって意見照会のあった、ダム建設工事及びこれに伴う道路付替工事（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 X 外 2 名からの審査請求について、貴殿から提出された資料に基づき検討した結果、公害等調整委員会は次のとおり回答する。

意 見

下記 1 (2)ア(ア)③及び 1 (2)ウに係る審査請求人らの主張については調査検討の上結論を出すべきであるが、その余の審査請求人らの主張には理由がないものとする。

理 由

- 1 審査請求人らは、要旨、以下のとおり、本件事業について、土地収用法（以下「法」という。）第 20 条第 2 号ないし第 4 号の要件を満たさない旨主張して、本件事業認定の取消しを求めている。

- (1) 法第 20 条第 2 号要件への適合性について

処分庁は、起業者が地方公共団体であることをもって、単純に「本件事業を施行する十分な意思と能力を有する」と判断しているようであるが、ここでいう「意思」については、有権者・納税者の意思を無視することは

できないということでもあり、有権者・納税者の意思は時代とともに変化していくことに留意する必要がある。また、「能力」は、財政力が大きな比重を占めるところ、地方公共団体もまた破綻し、とりわけ無駄な「公共事業」に投資し続けるような地方公共団体は破綻することになる。

本件事業の場合、起業者である長崎県は、治水目的事業費の1/2を国からの補助金交付で賄い、起業者である佐世保市は、1/3の厚生労働省の補助を受けるなど、本件事業は、全国の納税者の税金が少なからず投入されて、初めて成り立つ事業である。

しかし、将来にわたって納税者を納得させ得るのか甚だ疑わしい。むしろ、今後長期にわたる建設事業のどこかの時点で、全国の納税者の声によって、補助金等の交付の決定の全部又は一部を取り消される可能性は極めて高いといわざるを得ない。

また、水需要予測を誤った岐阜県徳山ダム事業認定の例のように、無駄なダムを造れば河川行政をゆがませ、自治体それ自体の財政を危うくする。佐世保市では、急落又は漸減している生活用水原単位が今後大きく上昇していくなどという、あり得ない「将来増える水需要」に対応するために、本件事業に100億円近い新規投資を行おうとしているが、これは佐世保市の水道事業経営を危うくし、ひいては佐世保市の財政そのものを危機に追いやるものである。

したがって、起業者に本件事業を施行する十分な意思と能力があるとはいえない。

(2) 法第20条第3号要件への適合性について

ア 得られる公共の利益について

長崎県は、石木ダムの目的として、①洪水調節、②水道水の確保、③流水の正常な機能を挙げている。

(ア) 洪水調節について

公聴会などにおいて次の指摘等がされているが、いずれも十分に検討すべき指摘であるにもかかわらず、本件事業認定においては、きちんと検討された形跡がない。

- ① 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、近年最大の平成2年7月洪水が再来した場合に浸水被害防除を主軸としているようであるが、平成2年7月洪水の浸水被害は主に支流氾濫や内水氾濫によるものであって、これらの氾濫は石木ダム

では防ぐことができない。

- ② 河口部に近い最下流部は堤防の整備がされず，氾濫の危険が放置されており，川棚川は河床の掘削が大幅に遅れている。また，川棚川の治水安全度を下流側 1/100 とすることによって，石木ダム計画が盛り込まれているが，戦後最大である 1/100 規模の昭和 23 年 9 月洪水の実績流量は石木ダムなしで対応可能であるし，石木ダムがなくても，河道整備を計画どおりに実施すれば，たとえ 1,400 m³/秒の洪水が到来しても川棚川の下流部で氾濫することはない。
- ③ 1/100 の目標流量 1,400 m³/秒は科学的な根拠が希薄な過大な値であって，それが起きる確率は 1/100 よりかなり小さい。
- ④ 川棚川流域は上流域の方が下流域よりも人口が圧倒的に多いので，上流域 1/30 に対して下流域を 1/100 とする理由がない。また，定量治水（年超過確率，代表洪水の引き伸ばし率，貯留関数法，浸透率などの数値を当てはめて算出する方法）が本当にいいのかどうかについては疑問がある。逃げることに，居住しないこと等の様々な施策を含む流域治水の考え方で洪水調節を行うのが妥当であり，強制収用してダムを作ることが洪水調節に役立つという話はもうやめてほしい。定量治水では気候変動要素を必ずしも織り込んでおらず，他方で渇水対策は気候変動だからダム以外では無理だというのは矛盾している。

(イ) 水道用水の確保について

佐世保市水道の近年 20 年余の一日最大取水量が平成 2 年の約 100,000 m³から平成 22 年の 82,400 m³まで減少している実績をみれば，佐世保市の水需要予測は現実離れしている。この架空とすらいえる「将来増える水需要」に対応するために 100 億円近い新規投資を行うのは，「公共の利益の増進」にも「国土の適正且つ合理的な利用に寄与すること」にもならない。想定外ともいえる異常渇水に対して，集水面積がたかだか 9.3 km²でしかない石木ダムに頼るのも馬鹿げている。もっと知恵を絞ったソフト対策に人材と予算を投入すべきである。

従来の「水需要は増加するもの」という前提の下，長期的・先行

的観点でダム建設を進めるといふ従来の論理はもはや通用しない。今後、水需要は増加せず、新たな水源開発は不要であるから、現在ある水源と施設を、いかに大事に使うかを考えることこそが「公共の利益」「国土の合理的利用」に資するのである。

(ウ) 流水の正常な機能について

処分庁は、「10年に1回程度起こり得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」することが可能となるとの理由を挙げているが、ダムというものが河川横断構造物であり、河川の自然な流れを断ち切るものである以上、河川生態系に、そして河川景観にも甚大な悪影響を与えることは常識である。

イ 失われる利益について

- (ア) 起業者の挙げる理由において、失われる利益として考慮されているのは、環境面（損なわれる自然環境と工事による騒音等の問題）に限られている。

しかし、住み慣れた場所で、何世代にもわたって継続してきた近隣関係の中で、暮らし続ける利益又は権利は、最も重視すべき要素であり、考慮に入れるべき事項である。移転を望んでいない川原地区の人々に「意向に応じた集団移転地の造成」などあるはずもなく、原住地に固有で代替性のない要素や土地を含む自然資源、景観、コミュニティなどはかけがえのないもので、簡単には代替できず、その補償を金額に置き換えるのは容易ではない。

- (イ) 起業者は「周辺に同様の生息地域が残存することなどから、影響が小さい」などとするが、希少動物に関しては、生態系は複雑かつ広範につながり合うものであるから、影響が小さいとする根拠が不明である。また、植物については、理由として、「専門家の指導助言を受け、必要な保全措置を講じ」るなどとするが、移植その他の「保全措置」が真に功を奏した事例はない。

また、埋蔵文化財については、まさに「掘ってみなければ分からない」のである。例えば、吉野ヶ里遺跡や三内丸山遺跡のように、元々計画されていた事業を止めてでも保存すべき遺跡や文化財もあり得る。

ウ 事業計画の合理性について

自然環境の問題も重大ではあるが、それ以上に、川原地区 13 世帯の人々が、現にそこで暮らしを営み、その土地から移転する気持ちは全くなく、30 年以上にわたって愛着ある祖先伝来の土地を水没させようとする石木ダム計画に対して絶対反対の意思を明らかにし続けている。起業者は、この事実を抹殺・捨象しようとしている。

さらに、処分庁は、弁明書において、「A 等から本件事業に関する強い要望が出ている」と述べるが、起業者が作った建設促進団体の「強い要望」が事業認定の判断要素になるというのか。これは、処分庁が「本来考慮に入れるべきでない事項を考慮に入れ若しくは本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価し」ている証である。処分庁は、起業者側に異常に肩入れをしており、公正中立ではない。

以上からすると、本件事業認定は、本来最も重視すべき諸要素、諸価値を不当、安易に軽視し、その結果当然尽くすべき考慮を尽くさず、又は本来考慮に入れるべきでない事項を考慮に入れ、若しくは本来過大に評価すべきでない事項を過重に評価しているものであり、裁量判断の方法ないしその過程に誤りがあるといわざるを得ない。

(3) 法第 20 条第 4 号要件への適合性について

処分庁の理由では、事業を早期に施行する必要性として、「佐世保市、川棚町、A 等から本件事業の早期完成に関する強い要望がある」ことを挙げているが、川原地区 13 世帯の人々の命と暮らしを懸けた反対運動には目を背けている。本件事業認定が「石木ダム建設ありき」の不公平・不公正な処分であることを露呈している。

(4) まとめ

以上のとおり、本件事業認定は違法であるから、取り消されるべきである。

2 そこで、審査請求の理由の有無について判断する。なお、審査請求人らは、本件事業認定後に生じた事実をも本件事業認定が違法である理由として主張しているが、事業認定の適法性の判断は事業認定時に存在していた事実を基礎として行われるべきものであり、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しんしゃくされるにとどまるものである。

(1) 1 (1) 【法第 20 条第 2 号要件への適合性】について

資料によれば、本件事業については、既に長崎県議会及び佐世保市議

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、起業者は本件事業を遂行する十分な意思と能力を有していることが認められる。

また、審査請求人らは、将来の補助金等の交付決定が取り消される可能性などを指摘するが、本件事業は、河川法に基づき国に一定の負担義務のある事業でもある上、そもそもかかる指摘は憶測に基づくものであり、上記判断を左右するものではない。さらに、起業者の水需要予測については、後記(2)ア(イ)のとおり、合理的な予測であると認められるから、同予測が不合理であることを前提とする審査請求人らの主張も理由がない。

(2) 1(2)【法第20条第3号要件への適合性】について

ア 1(2)ア【得られる公共の利益】について

(ア) 1(2)ア(ア)【洪水調節】について

① 1(2)ア(ア)①について

資料によれば、平成2年7月洪水においては、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が写真等によって確認できる。

また、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。

② 1(2)ア(ア)②について

資料によれば、川棚川は、全川にわたり現況河道の疎通能力が低く、また、沿川は宅地として高度に利用され、住宅地が密集し、用地の取得が極めて困難であり、大規模な河川改修は難しいとされている。

そして、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、そのうち石木ダム案のほか、堤防かさ上げ、河道掘削など川棚川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、他案に比べ石木ダム案が総合的に優位であるとの評価をしているところ、かかる評価結果に不合理な点は認められない。

③ 1(2)ア(ア)③について

資料によれば、国土交通省河川砂防技術基準及び「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、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ていることから、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。

そして、起業者は、9つの洪水について、貯留関数法による流出計算を行った結果、昭和42年7月9日型洪水の流出量が最大となったことから、上記流出量を 10m^3 単位で切り上げた $1,400\text{m}^3/\text{秒}$ を基本高水のピーク流量としたこと、合理式によってピーク流量を算定した結果が $1,320\text{m}^3/\text{秒}$ となり、上記設定値とほぼ同等であることから妥当と判断したことが認められる。

したがって、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。

もっとも、資料を精査しても、川棚川流域の雨量観測所や水位観測所における貯留関数法を用いるための具体的な諸データは含まれておらず、上記基本高水量の算出における貯留関数法モデルの基礎となる数値の合理性を判断することができない。したがって、審査庁においては、基本高水量の算出に係る処分庁の主張の合理性につき、処分庁の主張立証を調査検討の上結論を出すべきである。

④ 1(2)ア(ア)④について

資料によれば、認可済みの2級水系の約240河川について計画規模と起業者が川棚川の計画規模を決定するに際し採用した5つの指標値との相関関係を示したそれぞれの表に川棚川の指標値を当てはめると、計画規模1/100の線上の分布の中で中央付近にあることが認められるので、他の計画規模1/100の河川と比較して川棚川の計画規模を1/100とすることが不合理であるということとはできない。

また、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、より小さい石木川合流点上流を1/30とすると定められていることを踏まえたものであるところ、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。

審査請求人らは、定量治水ではなく、流域治水の考え方で洪水調節を行うのが妥当である旨主張するが、国交省技術基準等は法令の趣旨に沿ったものであり、それを前提とした処分庁の判断に不合理な点は認められない。

(イ) 1(2)ア(イ)【水道用水の確保】について

資料によれば、有収水量の推計は、原則として、生活用水、業務営業用水、工場用水、その他の用水の用途別に、将来の一日平均有収水量を推計するとされており、主な手法として、時系列傾向分析、重回帰分析、要因別分析などがあり、これらから適切なものを選択するとされている。そして、起業者は、一日平均使用水量を生活用水、業務営業用水、工場用水の各用途別の実績等を基に推計し、その中で、ベースとなる有収水量については、わずかに増加する程度で推移するものと予測し、これに現時点で具体的となっている業務営業用水、工場用水の新規計画分を加えていること、また、有収率、負荷率については、佐世保市の地域的な特性等を考慮しつつ、水の安定供給の確保の観点から適切な数値を採用して、一日最大給水量を算定していることが認められる。このような水需要予測の算定方法及びその内容は、「水道施設設計指針 2012」(社団法人日本水道協会)に基づく一般的なものであり、合理性を否定する事情は認められない。

この点につき、審査請求人らは、佐世保市水道の近年20年余の一日最大取水量の実績から上記水需要予測の不合理性を指摘していると思われるが、資料によれば、推計の際に単純に過去20年間の値を用いると、度重なる渇水の影響で生活用水量原単位が上下に大きく変動し、時系列推計のみでは過去の異常値を含んだ形で推計してしまうため、渇水や冷夏といった異常値を排除できないことが認められる。したがって、審査請求人らの上記指摘は、これらの点を考慮しないものであり、上記起業者による水需要の予測の合理性を否定する事情とは認められない。

(ウ) 1(2)ア(ウ)【流水の正常な機能】について

資料によれば、起業者は、「正常流量検討の手引き（案）」（国土交通省河川局河川環境課）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、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。その他かかる合理性を左右する事情は認められない。

イ 1(2)イ【失われる利益】について

(ア) 1(2)イ(ア)について

資料によれば、起業者は、被収用者に対して、法に基づく補償に加えて、集団移転地の造成、石木ダム地域振興対策基金による住宅資金利子助成及び合併処理浄化槽設置助成を行うなど、特段の配慮をしていることが認められる。そして、処分庁は、かかる配慮も含めて総合判断した上で、本件事業認定を行っており、不合理な点は認められない。

(イ) 1(2)イ(イ)について

資料によれば、本件事業は環境影響評価法等の法令に基づく環境影響評価の実施対象外の事業であるものの、起業者は、本件事業の重要性等を考慮し、長崎県環境影響評価条例の手続を準用して調査・検討を行っていることが認められる。かかる調査・検討結果に照らせば、本件事業は、環境への影響にも配慮した内容となっており、不合理な点は認められない。

また、資料によれば、本件事業地内には、文化財保護法に基づく周知の埋蔵文化財包蔵地は存在しないことが確認されており、この点に関する審査請求人らの主張は抽象的な可能性を指摘するものにすぎず、事業認定の時点において考慮すべき具体的な失われる利益としては認められない。

ウ 1(2)ウ【事業計画の合理性】について

資料によれば、処分庁は、被収用者への影響を考慮した本件事業の事業計画の合理性を含め、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本件事業認定をしたことが認められる。

また、資料によれば、処分庁は、審査請求人らの主張するAに限らず、各種団体及び市民からの種々の意見を検討した上で、本件事業認定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の必要性を認めたものとは認められない。

したがって、本件事業認定は、それに至る審査の過程において不合理な点は認められない。

もっとも、上記1(2)ア(ア)③に係る審査請求人らの主張については、その当否を判断することができないため、得られる利益と失われる利益との比較衡量をした上で事業計画の合理性を判断することができない。

したがって、審査庁は、この点に関する審査請求人らの1(2)ウの主張についても、処分庁の主張立証を調査検討の上結論を出すべきである。

(3) 1(3)【法第20条第4号要件への適合性】について

上記の得られる公共の利益（洪水調節、水道用水の確保及び流水の正常な機能の維持）の大きさを踏まえると、本件事業の完成による便益は高く、早期に施行する必要性は高いといえる。また、本件事業に係る起業地の範囲は、本件事業の事業計画に必要最小限度の範囲であり、収用の範囲も、本件事業の用に恒久的に供される範囲にとどめられ、それ以外の範囲は使用の部分としていることから、収用又は使用の範囲の別についても合理性が認められる。

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。

- 3 以上のおりであるから、上記1(2)ア(ア)③及び1(2)ウに係る審査請求人らの主張については調査検討の上結論を出すべきであるが、その余の審査請求人らの主張には理由がないものとする。