

一級河川筑後川水系小石原川ダム建設工事における事業認定手続

独立行政法人水資源機構

朝倉総合事業所 第二用地課 ◎横江 賢

○猿渡 広邦

1. はじめに

小石原川ダムは、福岡県朝倉市及び朝倉郡東峰村に建設する多目的ダムであり(図-1)、平成 31 年度の完成を目指し、事業を進めている。用地取得については、任意協議での解決を目標としつつ、万一、任意協議での解決が難しい状況になった場合に対処するため、土地収用法(以下「法」という。)による収用委員会手続の前段となる事業認定申請を国土交通大臣あてに行い、平成 27 年1月に事業の認定を受けた。



図-1 小石原川ダムの位置図

本報告は、小石原川ダムの事業認定手続において、発行されているマニュアルに記載されている審査の視点を参考にしつつ、起業者として特に留意した点等を報告するものである。

2. 土地収用制度の概要

2. 1. 土地収用制度の概要

法は、公共事業の用地取得について地権者の同意が得られない場合等に、当該土地を取得するための法的手段を規定しており、憲法第 29 条第3項の「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる」との規定に基づき「公共の利益となる事業に必要な土地等の収用又は使用に関し、公共の利益の増進と私有財産との調整を図り、もつて国土の適正且つ合理的な利用に寄与することを目的」として定められたものである。

2. 2. 土地収用法手続の流れ

このような趣旨から、法は、申請に係る事業が土地等を収用し、又は使用するに値する公益性を有することを認定する手続(事業認定手続)と土地所有者等に対する補償金の額等を決定する手続(収用裁決手続)の2段階に分けて構成されている。

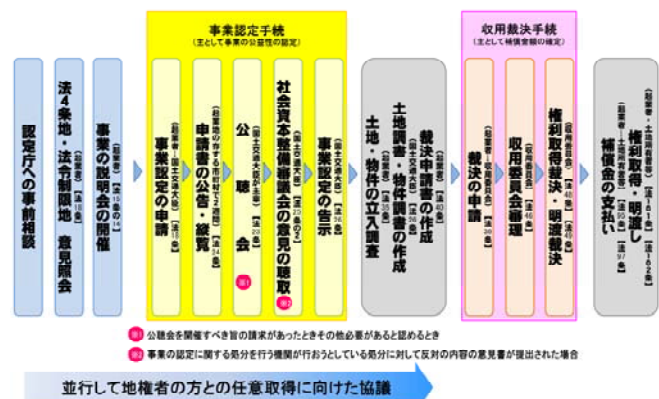


図-2 土地収用手続の主な流れ

2. 3, 水資源機構における土地収用制度の活用実績

水資源機構(水資源開発公団含む。)において、土地収用制度を活用した実績は 35 件ある。なお、平成 13 年の改正土地収用法では、事前説明会開催の義務付け、公聴会及び第三者機関の意見聴取、事業認定理由の公表等事業認定に関する手続についても見直しが行われているが、改正土地収用法施行後に事業認定申請を行ったのは僅か2件のみである。しかも、大山ダム(平成 18 年7月申請)以来約8年ぶりの申請となり、水資源機構としては、法改正後、近年のマニュアルに沿った形でのダムの事業認定手続の経験が十分とは言えない状況であった。

	ダム事業等	水路事業
法改正前	25件	8件
法改正後	2件	0件
計	27件	8件

表-1 土地収用制度の活用実績

2. 4, 事業認定の機関

事業認定の申請は、起業者から認定庁に対して行われ、申請事業と認定庁の関係は表-2のとおりとなる。水資源機構は、国みなし規定(独立行政法人水資源機構法第 43 条等)により、国土交通大臣(本省総合政策局総務課土地収用管理室)が認定庁となる。

申請事業	認定庁
・国、独法等の国みなし法人の事業 ・2以上の地整管轄区域にわたる民間事業	国土交通大臣 (本省)
・都道府県の事業 ・地整管轄区域は超えないが、都道府県域を超える民間事業	国土交通大臣 (地整局長等)
・市町村の事業 ・都道府県域を超えない民間事業	都道府県知事

表-2 申請事業と認定庁の関係

小石原川ダムは、検証対象ダムとして、全国(直轄・補助)初の本省認定案件となり、かつ、本省認定案件の約9割は道路関係事業(平成 25 年度実績で 31 件中 29 件が道路関係事業)であることから、河川改修や鉄道、電気事業等と共に希少な認定案件であると考えられる。

3, 小石原川ダムにおける事業認定手続

3. 1, 小石原川の事業概要

小石原川ダムは、洪水調節、流水の正常な機能の維持(異常渇水時の緊急水の補給を含む。)、水道用水の確保を目的として、筑後川水系佐田川から小石原川に導水施設を建設し、小石原川における活用可能な水量を増やし、小石原川に多目的ダムを建設するものである。

事業認定申請時点における任意協議による用地解決率は、解決者/地権者(人)で約 90%、取得面積/起業地面積(m²)で約 88%の進捗であった。

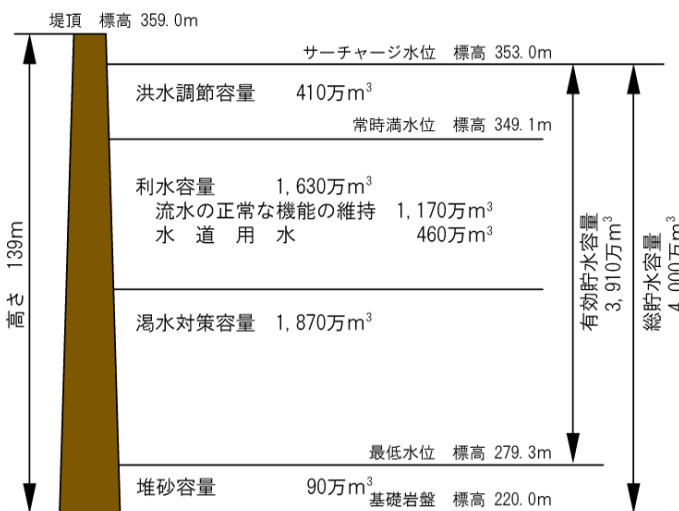


図-3 貯水池容量配分図

3. 2, 手続の主な流れ

小石原川ダムにおける事業認定手続の主な経過を以下に示す。

日時	項目	条項
H24. 12. 06	ダム検証「継続」決定	
H25. 11. 06	事業実施計画変更認可	
H25. 12. 09	意見照会開始	18条 2 項
H26. 03. 26	事業説明会開催	15条の14
H26. 10. 20	事業認定の申請	18条 1 項
H26. 10. 20	手続の保留の申立	32条
H26. 10. 28-11. 11	申請書の公告・縦覧	24条
H27. 01. 06	事業認定の告示	26条
H27. 01. 06	手続保留の告示	33条

小石原川ダムは、河川整備基本方針及び河川整備計画に位置付けられている事業であることから、マニュアルに掲げられている申請書記載の内容を裏付ける資料や説明資料等、要件具備の審査に必要となる資料(参考資料)の作成に当たっては、河川管理者との綿密な技術的調整が必要となる。

また、事業認定申請後は、県・市村において申請書の公告・縦覧手続等が必要となるため、関係機関への事前説明、資料作成等のサポートを行い、協力体制の構築に努めることが重要であると考えられる。

実際の事業認定手続において、起業者として特に留意等した点について、次項以降に示す。

3. 3, 天然記念物(ヤマネ)の取扱いの検討

本件事業の改変区域内において、文化財保護法で指定された天然記念物のヤマネが確認されていた。このため、ヤマネの保全対策とそれに伴う文化財保護法の手続及び事業認定申請の手続について検討を行った。

ヤマネは 2009 年9月に確認され、2010 年2月より巣箱調査を進め、小石原川ダム環境保全対策検討委員会において保全対策を審議してきた。その調査結果と保全対策について、文化財保護法の最終許可権者である文化庁に確認を行ったところ、文化財保護の観点から事業によるヤマネへの影響の程度を評価(判断)するため、個体数の把握が必要であるとの見解であった。

水資源機構は、ヤマネの個体数を把握するため、300 箇所に巣箱を設置したところ、改変区域内の5箇所で8例を確認した。また、全調査期間において、同一巣箱で2ヶ月以上連続して確認できたのは2例のみであった。この結果等から考慮すると、今後、当該地域においてこれまで以上に大量に確認されることは考えにくいとの意見を学識経験者からいただいた。これらから、工事や湛水等により改変される区域に巣箱を設置し、巣箱内にヤマネが確認された場合、ヤマネの個体



写真-1 事業用地周辺で確認したヤマネ

を巣箱ごと安全な場所へ移動させることが最善策との結論に至った。

この結論を受けて、速やかにヤマネの保全対策を実施するため、ヤマネの個体移動に必要な文化財保護法第 125 条第1項に係る現状変更(一時捕獲及び移動)の申請を行い、平成 26 年4月に文化庁長官から許可を受けている。

事業認定申請手続では、保安林や砂防指定地等、土地利用の制限がある土地(法令制限地)について、権限を有する行政機関の許可書(又は意見書)の添付が必要とされている。この法令制限地には、文化財保護法第 125 条第1項(史跡名勝天然記念物の現状変更の制限)も該当する。本件では、事業認定申請前に現状変更の許可を得るに至っている。

法令制限地における事業実施の手続において、保全対策の実施等が必要となる場合もあることから、最終許可権者への確認等を早めに行い、その対応(検討)を行うことが重要であると考えられる

3. 4. 起業地範囲の検討(コア山)

小石原川ダムは、各技術調査等を基に、施工性、経済性等について検討した結果、型式は、ロックフィルダムを採用している。

ロックフィルダムの堤体は、堅岩からなるロック材及びフィルター材と、未固結堆積物(崖錘堆積物や崩積土等)等からなるコア材で構成されており、ダムの築堤にあたっては、これらの性質の異なる材料を、所定の品質を保持しながら、短期間、大量かつ安定的に確保する必要があるため、ダムの近傍に材料採取地を求めることとしている。

小石原川ダムでは、主にロック材及びフィルター材を採取する原石山と、コア材を採取するコア山が必要となる。材料採取地の選定に当たっては、「多目的ダムの建設」などによれば、「盛立の途中段階で不足を生じないよう、必要量の2倍程度を確保しておくことが望ましい」とされているものの、構造物のように技術指針(河川管理施設等構造令等)が明確に規定されていない。そのため、例えば、ダム天端高については、河川管理施設等構造令等の規定を根拠に、その算定方法等を示すことで足りるが、コア山については、算定方法の妥当性も含め、①必要となるコア盛立量の算出根拠、②コア材

文化財保護法

(現状変更等の制限及び原状回復の命令)

第 125 条 史跡名勝天然記念物に関しその原状を変更し、又はその保存に影響を及ぼす行為をしようとするときは、文化庁長官の許可を受けなければならない。(以下略)

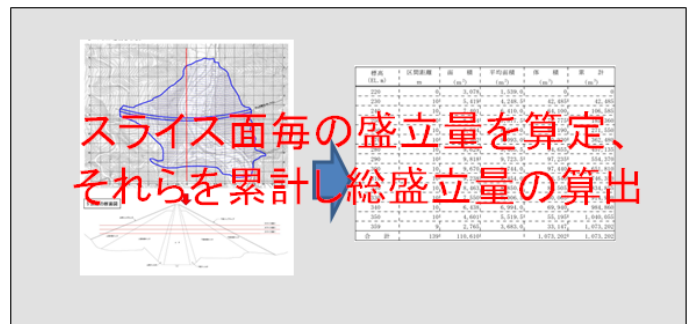


図-4 総盛立量算出の説明イメージ

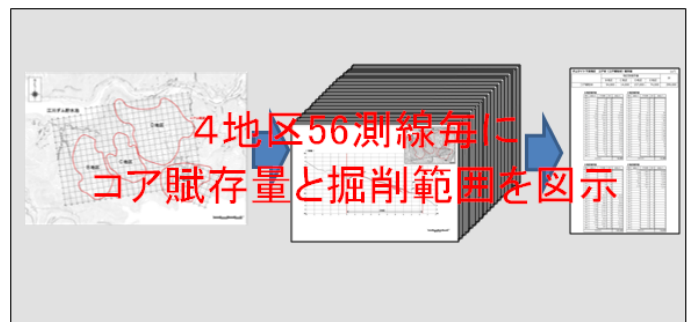


図-5 コア材採取範囲の説明イメージ

採取範囲の設定根拠について詳細な説明が必要となると想定された。

これらに対して、①コア盛立量については、標高 10m毎にダム堤体に設定したスライス面(15面)から、区間毎の盛立量を算定、それらを累計し総盛立量を算出した。②コア材採取範囲については、4地区 56 測線毎にコア材賦存量と掘削範囲を図示することとした。

事業認定の要件である法第 20 条第4号に規定する「土地を収用し、又は使用する公益上の必要があるものであること」とは、収用等の対象となる土地に係る私権の行使を申請事業の公益性の発揮のため必要な限度を超えて制限していないかということが判断の中心となると解されており、起業者としては、マニュアルに記載されている審査の視点を参考に、定量的な分かり易い資料を作成することが重要であると考えられる。

なお、コア山については、必要となる全ての用地が事業認定申請前に任意解決したことから、最終的には事業認定申請の起業地範囲からは除いた。

3. 5. 渇水対策容量(事業目的)の検討

小石原川ダムは、異常渇水時の緊急水の補給のための容量として1,870万m³を確保する計画としている。「異常渇水時の緊急水の補給」とは、ダムの利水容量(筑後川水系においては 10 ヶ年に1回程度発生する渇水)が枯渇し補給が不可能になるような異常渇水時においても、関連する地域における社会生活、経済活動及び河川環境等への被害を最小限にするための危機管理対策として渇水対策容量に水を備蓄し、緊急水を補給するものである。

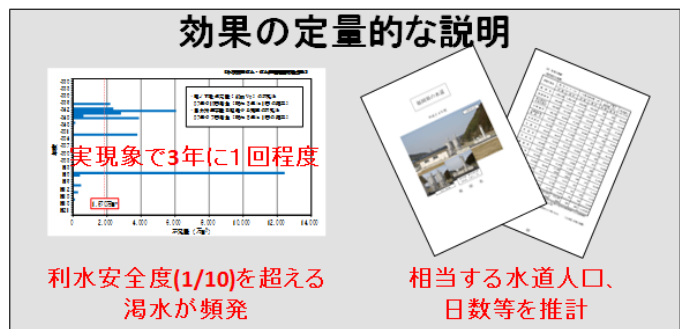


図-6 渇水対策容量効果の説明イメージ

渇水対策容量を持つダムのうち、事業の認定を受けたダムは1件しか確認できず、マニュアルにおいても取り上げられていないことから、その資料作成に当たっては、事業認定の要件である法第 20 条第3号に規定する「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」に鑑みて、「どのような状況に対して、何を目標として、本目的を設定しているのか」との個別目的での定量的な資料を作成することとした。具体的には、筑後川水系は、昭和 53 年、平成6年に大規模な渇水に見舞われており、これらの規模の渇水に対して、筑後川水系の水資源開発基本計画の基準流量を確保することを目標としており、実現象として、利水安全度を超える渇水が頻発していること、渇水対策容量に相当する水道人口、日数等を最新データから推計を行い、具体的数値を示す資料を作成した。

土地所有者等の意思に反して土地を取得しようとする際に、事業の公益性、合理性等について詳細な検討が必要となるのは当然のことであり、起業者としては、説明責任の観点から最新データ等により算定した具体的数値を用いて分かり易い資料を作成することが重要であると考えられる。

4. まとめ

本社等の指導の下、申請書等の作成や関係機関への説明等を行い、事業の認定を受けることができた。これらを通じて得られた教訓を以下に示す。

- 申請に当たり必要となる許認可手続等が存する場合、最終許可権者への確認等を早めに実施し、処理方針を決定することが重要である。
- 法における事業認定の要件から、マニュアルに記載されている審査の視点を参考に、定量的な分かり易い資料を作成することが重要である(ダム検証等資料とは別の視点での資料作成が必要)。
- 土地収用が国民の財産権に重大な制約を課すものであるという制度の性格に鑑みて、起業者として説明責任の観点から、最新のデータ等を用いた分かり易い資料を作成することが重要である。
- 土地収用手続では、県・市村における事務手続等が必要となることから、関係機関への事前説明、手続資料作成の説明等、サポートを行うとともに、日頃から協力体制の構築に努めることが重要である。

5. おわりに

今回の事業認定手続は、水資源機構においては約8年ぶりの手続であり、改正法施行後の申請実績は少なく土地収用手続の経験が十分とは言えないことから、起業者としてはマニュアルを参考に試行錯誤を繰り返しながらの資料作成であった。

各事業において課題となる事項は様々であるが、今後、事業認定申請を予定している他のダム事業において、本件が、事業認定申請手続の際の一助になれば幸甚である。

参考文献

- 1) 土地収用法令研究会.ぎょうせい.新訂 事業認定申請マニュアル
- 2) 小澤道一.ぎょうせい.第三次改訂版 逐条解説土地収用法
- 3) 土地収用法令研究会.ぎょうせい.土地収用法の解説と運用Q&A 改訂版
- 4) 村田裕,夏目浩和.国指定天然記念物ヤマネの巣箱調査及び保全対策.水資源機構技術研究発表会,2014