

# 既設治水ダムの多目的ダム化 における法的整理

坂中 忠孝<sup>1</sup>・上坂 昇治<sup>2</sup>

<sup>1</sup>土木交通部 流域政策局

<sup>2</sup>土木交通部 流域政策局

再生可能エネルギーの導入を推進することは、近年の緊迫した電力事情や、地球温暖化などの環境問題から、県においても大きなメリットがあると考えられる。ここでは、県が管理する既設の治水ダムを利用して、発電事業者が新たに発電事業を行う場合における法的課題に対する検討・整理を行った。

キーワード 河川法，財産権、負担金

## 1. はじめに

平成23年（2011年）3月の東日本大震災による福島第一原子力発電所の事故を受け、「脱原発」の機運の高まりとともに国のエネルギー政策を見直す議論が活発化し、同年8月には「再生可能エネルギー特別措置法」が成立した。近年の緊迫した電力事情や地球温暖化などの環境問題から県においても再生可能エネルギーを推進することは大きなメリットがあると考えられる。ここでは、県が管理する既設の治水ダムを利用して、発電事業者が発電事業を行う場合における法的課題について、検討・整理を行ったので紹介する。

## 2. 姉川ダムの概要

### (1) 概要

今回発電を検討しているダムは、県北部に位置する姉川ダムである。当ダムは、平成14年4月から管理運用を開始した洪水調節と既得取水の安定化および河川環境の保全等を目的としたダムで、現在は発電や利水などその他の用途は含まれていない。県土木交通部で管理している全6ダムのうち、唯一のコンクリートダムとなっており、常時満水位からの有効落差約52m、10年渇水流量平均約1.0m<sup>3</sup>/sと、通年の水量が豊富で発電に適したダムとなっている。この姉川ダムで発電を行う場合、ダムの放流バルブ管からの放流水を利用し、河川管理者の操作水量に追従した完全従属発電となる。このため発電設備は、放流バルブ室内にある既設の放流管を改造して設置しなければならず、大規模な工事となる。

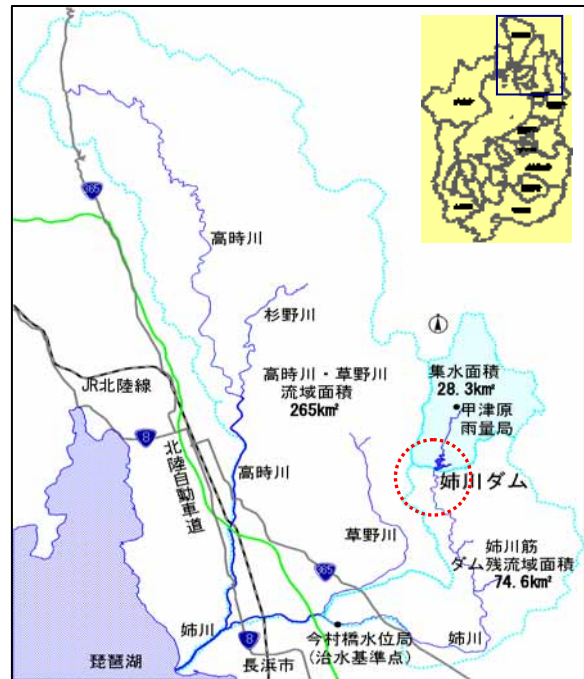


図-1 姉川ダム概要図

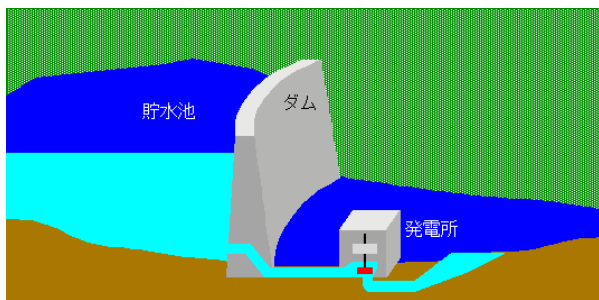
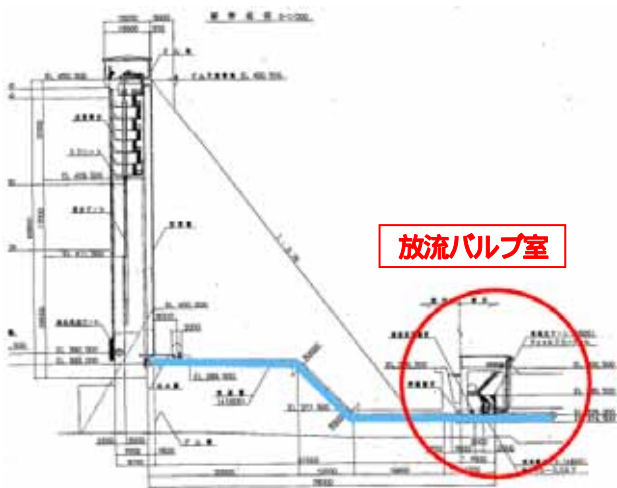


図-2 発電イメージ

表-1 姉川ダム諸元

左岸所在	滋賀県米原市曲谷
河川	淀川水系姉川
目的	F,N(洪水調節、 既得取水の安定化・河川環境の保全等)
型式	G：重力式コンクリート
堤高	80.5m
堤頂長	225m
堤体積	307千m <sup>3</sup>
流域面積	28.3km <sup>2</sup>
湛水面積	33ha
総貯水容量	7,600千m <sup>3</sup>
有効貯水容量	6,500千m <sup>3</sup>
ダム事業者	滋賀県
着手 / 竣工	1977 / 2002(平成14年)

### 3. ダムにおいて発電事業者が発電事業を行う場合に必要となる河川法手続き

既設ダムにおいて発電事業者が新たに発電事業をおこなうとする場合、電気事業法等多くの手続を必要とするが、そのうち河川法に係るものとして、発電事業者は、下記の河川法許可手続が必要となる。

- 河川法第23条「流水の占用の許可」
- 河川法第24条「土地の占用の許可」
- 河川法第26条「工作物の新築等の許可」
- 河川法第55条「河川保全区域における行為の制限」

また、これら河川法の許可を受けるにあたって、発電事業者は、ダムを管理する県との間で、河川法第17条「兼用工作物の工事等の協議」にもとづく協議を行い、兼用工作物となるダムの管理に関する協定を締結する必要がある。この協定の中で、県と発電事業者の間でダムの諸設備の維持管理方法およびそれに係る費用負担の方法を定めなければならない。

### 4. 発電事業者が負担しなければならない費用

ダムは、多額の税金により建設されたものであり、特定の者が利益を上げるために利用する場合、通常の多目的ダム事業に照らし、事業者に対応の負担を求めることになる。また、発電所が新設されることにより、姉川ダムは、治水目的（洪水調節と河川維持用水補給）に発電目的が加わることとなり、発電事業者は姉川ダムの共同事業者となる。また、国庫補助金を受けて建設した治水目的の姉川ダムに新たに発電目的を付加する場合、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「適化法」という。）第22条及び適化法施行令第14条にもとづき、発電目的に相当する補助金分を国庫に返納する必要がある。したがって、既設の治水ダムを利用して発電事業者が新たに発電事業を行う場合、次の費用は発電事業者が負担しなければならないものであると考えられる。

#### (1) ダム建設に要した費用の一部（建設負担金）

ダム建設に要した費用の一部（建設負担金）は、共同事業者としてダムを利用する発電事業者が負担しなければならない費用であり、滋賀県は、この費用を受け取り、前述の適化法にもとづき、発電目的に相当する国庫補助金を返納することが妥当であると考えられる。

#### (2) ダムの維持管理に要する費用

ダム建設と同様、多額の税金で賄われている毎年必要なダムの維持管理に要する費用の一部も、共同事業者としてダムを利用する発電事業者が負担しなければならない費用である。

表-2 姉川ダムに係る費用

ダム建設総事業費	約384億円
毎年の維持管理費	5,745万円 / 年(過去10年の平均)

### 5. 発電事業者が負担する費用の法的根拠

前述の費用を県が発電事業者から受け取る場合の共同事業者となる発電事業者の財産権の有無、費用を受け取る根拠となる法律を明確にしなければならない。以下は、通常行われている多目的ダム建設事業の法的根拠である。

(1) 補助多目的ダムの場合の法的根拠

治水用途を含む多目的ダムは、河川管理施設との兼用工作物として建設・管理されることとなる。

兼用工作物として多目的ダムを建設するには、各利水者の水利用計画をすべて明確にしなければ建設に着手できない。このとき、利水者は、河川法の許可を受け、もちろんダム建設に要する費用の一部を負担しなければならない。

通常、補助多目的ダムを建設する場合、河川管理者が受け取る費用（発電事業者が支払う費用）と権利は次のように整理される。河川法第17条にもとづく協定書に、財産の持分割合を明記し、建設事業費に対して共同事業者が持分割合に応じた費用負担を行い、ダム建設に必要な用地を取得する。取得した用地は、持分割合に応じた登記を行う。

(兼用工作物の工事等の協議)

第17条 河川管理施設と河川管理施設以外の施設又は工作物（以下「他の工作物」という。）とが相互に効用を兼ねる場合においては、河川管理者及び他の工作物の管理者は、協議して別に管理の方法を定め、当該河川管理施設及び他の工作物の工事、維持、又は操作を行うことができる。

(兼用工作物の費用)

第66条 河川管理施設が他の工作物の効用を兼ねる場合においては、当該河川管理施設の管理に要する費用の負担については、河川管理者と当該他の工作物の管理者とが協議して定めるものとする。

(2) 直轄多目的ダムの場合の法的根拠

国土交通大臣が建設する直轄多目的ダムは、河川法の特例として定められた「特定多目的ダム法（昭和32年3月31日法律第35号）」（以下「特ダム法」という。）という法律にもとづいて建設される。この法律には、利水者に持分に代わるものとしてダム使用権が与えられることや、利水者が負担すべき金額の算出方法及びその負担の義務が明確に定められている。特ダム法では権利と費用は一体であり、ダム建設後においても、特ダム法にしたがって費用を負担し、ダム使用権設定の要件を満たせば、ダム使用権を有する者としてダムを使用することができることとされている。

表-3 多目的ダムの比較

	補助多目的ダム	特定多目的ダム
事業主体	河川管理者と利水者の共同事業	国土交通大臣
河川法の取扱い	河川管理施設（兼用工作物）	河川管理施設
水利権の許可	必要	必要
着工の要件	利水者が確定 兼用工作物協定	基本計画 (ダム使用予定者が確定していなくても良い)

6. 既設治水ダムにおいて発電事業者が発電事業を行う場合の法的整理（滋賀県の考え方）

発電事業者から費用を受け取る根拠等について、次の本県の河川法解釈に対する国土交通省の見解を求めた。

(1) 発電事業者に財産の持分は設定できない

多目的ダムの共同事業者が、ダム建設当初に土地の所有者と売買契約を結ぶのであれば、同時に共同事業者の持分割合に応じた登記を行うこととなり、共同事業者に建設負担金に応じた持分割合を設定することは可能である。しかし、ダム建設後に一旦、行政財産となったものに私権を設定することができないと国有財産法第18条に明記されている以上、姉川ダム貯水池等に後から財産の持分を設定することはできないと考える。

(2) 河川法第70条「受益者負担金」として発電事業者から費用を受け取ることの可否について

河川法第70条に受益者負担金としての条文がある。今回、姉川ダムを利用して発電事業を行う発電事業者は、ダムの落差と水量という受益を受けるものであり、この条文を適用して、条例を定めて発電事業者から受益者負担金として、建設負担金の一部と、維持管理に要する費用を受け取ることが可能であると考えます。

(受益者負担金)

第70条 河川管理者は、河川工事により著しく利益を受ける者がある場合においては、その利益を受ける限度において、その者に、当該河川工事に要する費用の一部を負担させることができる。

2 前項の場合において、負担金の徴収を受ける者の範囲及びその徴収方法については、国土交通大臣が負担させるものにあつては政令で、都道府県知事が負担させるものにあつては当該都道府県知事が統括する都道府県の条例で定める。

(3) 河川法第17条および第66条にもとづいて発電事業者から費用を受け取ることの可否について

費用と権利に関して次のとおり整理する。まず、財産の持分を設定しないことを条件に河川法第17条の兼用工作物協定を締結する。その協定の中には、発電事業者が負担する費用は、ダム建設に要した費用の一部（建設負担金）と毎年のダム管理に要する費用であることを明記する。これらの費用の負担の根拠は、河川法第66条（兼用工作物の費用）の河川の管理に要する費用とする。特に建設負担金は、ダムの目的を変更して管理するために必要な費用として、河川法第66条により、共同事業者から受け取るべき費用と解釈する。このように、河川法第17条および第66条にもとづく費用と明確に解釈することが可能であると考えます。

## 7. 結論

国土交通省の見解を踏まえて出た結論は次のとおりである。

### (1) 発電事業者へ財産権を与えることについて

共同施設の財産権の一部を発電事業者に帰属させることは、国有財産法の行政財産の処分等の制限により不可能であることは明らかである。

### (2) 河川法第70条の適用について

発電事業者が、発電施設の設置のために自らの費用で実施する工事は、河川法第70条における河川工事には該当せず、姉川ダムで発電事業を行う者に対し、河川法第70条を適用し、受益者負担金として建設負担金の一部と維持管理に要する費用を受け取ることは適切ではないと考える。

### (3) 河川法第17条および第66条の適用について

河川法第17条の規定に、財産権に関する特段の定めがないことから、兼用工作物に共同事業者が財産の持分を定めないとする考え方は、同法の解釈として問題ないと考えられる。さらに、姉川ダムで新たに行う発電事業において、共同事業者が財産の持分を定めなくとも、事業者から徴収する兼用工作物の建設負担金および兼用工作物の維持管理に要する費用を河川法第17条および第66条の解釈により、兼用工作物の管理に要する費用とすることは問題ないと考える。

表4 根拠法の整理

	根拠法令	算定方法	設定権利	発電事業者が支払う根拠(進捗費が受け入れる根拠)	県から国庫への返還
建設負担金	河川法17条 河川法66条	「分離費用身替わり妥当支出法」(河川法66条の逐条解釈において、適用される例が多いとある方法)	無	河川法17条の協定(契約)	有
管理負担金		放流バルブ室構造変更に基づく積算(河川法66条の協議事項として双方の合意に基づいた方法)			無

## 8. 今後の課題

法的整理を行うにあたって、他府県の事例調査も実施した。その際、詳細は未定であるが導入に向けては前向きに検討しているという回答が多かった。屋根を利用した太陽光発電などとは異なり、既設ダムにおける民間事業者による新たな水力発電事業の導入は各自治体によって事業の契約形態は様々であるが、近年の社会情勢から、既設ダムを利用したこのような事例は増えてくると考えられる。

今回の事例において行った法的整理が全国的に統一されたルールとなれば、再生可能エネルギーの供給がより増えてくるのではないかと考える。

## 9. おわりに

既設ダムにおいて、民間事業者が新たに発電事業を行う場合の、河川管理者と民間事業者との権利の関係、費用負担の根拠となる法律を、河川法第17条および第66条におくとの河川法解釈について、結論を得た。本稿の整理が、今後、既設ダムにおいて再生可能エネルギーの供給を考える上での法律解釈の参考となれば幸いである。

### 参考文献

1) 水利権とダム(7) - 流水の貯留 長谷部俊治