

第1回 発電水利に係る不適切事案レビュー委員会

議事要旨

日 時：平成19年9月10日（月）13：30～15：30

場 所：中央合同庁舎2号館低層棟国土交通省第1会議室

①一連の経緯を踏まえ、電力会社等に求めた再発防止策は妥当か

- 各会社がこの問題どのように受け止めたのかということが一番大きい。リスクの重さに応じて、電力会社は取り組む内容を決めていく。

再発防止策については、具体的に見ていないので分からないが、一般的には、電力会社は、体制としてはコンプライアンス等の取り組みは他の会社に比べて進んでいると考えている。そこで一つ問題なのは、あまり雁字搦めにすると、逆にリスクを抱える可能性があり、本来我々が求めている水の安全と反する結果となるかもしれない。

研修においては、何故データの改ざんを行うことがよくないのか、下流の関係者、水利権のある方々に、どういう影響を与えるのか、それをきちんと説明しているのかどうか 중요하다。

- 水利権の制度を考える際、その前提として、水利秩序ができていないと、合理的な水の運用ができない。その観点では、非常に重大な違法である。

再発防止策について、水利の独自の観点でコンプライアンスを守らせるということをやらせることは大事である。

その際、組織横断的かつ責任の所在が明確となる体制、確認体制の実効性を報告、河川法令遵守の徹底等を会社が自発的にやらないときに、行政として、それを促すような仕掛けを考えることが必要。

電力会社は、規制緩和されたとはいえ、官としての体質を引き続き持っており、顧客を意識した形でのコンプライアンスを作るという動機が乏しく、行政としては、古典的な規制手段（検査・監督の強化のための抜き打ち的検査・査察、適切にやっていないことが分かったときには詳細に事実関係を公表する、水利権を更新しない等）といった、水利権以外で会社が痛いと感じるような制裁措置を備えた行政指導が

非常に有効である。

「事前相談の徹底」については、悪いことではないが、常に緊張関係を持った仕組みであることが大切。

- 今回の違法行為と、「無水区間」との関係が不明確。

また、今回の報告は、電気事業者の自主的な報告であり、実際の状況についても分からない。

法を守ってもらうためには、罰則を厳しくする、もしくは、守るメリットがあるようにすることが重要。現状は、正直にやることが会社のためにもなるというルールになっていないのではないかな。

- 再発防止策の内容については、第三者も入って評価する仕組みの義務づけや、「抜き打ち検査」が入っている点は評価できる。また、一定期間後に再評価する形を作っており、一定の評価はできる。

不適切事例の中には、冷却水や雑用水の使用といった河川法設立当時（昭和 39 年）に、細則として整理できなかった部分もあるのではないかな。これらの解釈についても考える必要がある。

安全性に関し、「こういうことはやっぱりきちんとしなければいけない」ということについて、明確なルールを作ることが重要。

リミッターに関しては、もちろん、うその報告という意味で決して許される問題ではないが、水力発電の場合の取水ということに対して、「秒単位で守らなければいけない」という根拠も検討する必要がある。

法律の方でも、運用の細則をもっと明確にして、透明・公正な形でオペレーションをしていくことも重要。

②今後、電力会社からの報告を踏まえ、適正な水利使用確保のために、いかに指導を行っていくべきか

- 今後どうするかについては、しっかりと対応し、報告もされている。次のステップとしては、今回の対策の結果として問題の残るものが何件出てきて、どんな問題を引き起こしているのかということを中心にチェックして、今回の対策の効果と課題をまず把握することが重要。

- 「相手が納得していないとちゃんとやらない」ということは理解するが、そんなことを言ってもなかなか直らない。電力会社は、丁度、

官と民の間に入って、批判の対象にならず、昔の体質のままで残っており、改革の進んでいる行政の方で、わかりやすい対応をする必要がある。

③不適切事案の再発防止のみならず、環境面を中心とする河川管理上の要請との調和を図るため、許可期間（30年）を始め、発電水利のあり方を見直すべき点はないか。（特に、多数の不適切事案の判明を、今後の発電水利の許可にいかんに反映させていくべきか）

- 水利権について、更新のときに見直し・レビューをするのであれば、権利は存続しているけれども、条件設定見直しの条項を入れておけばよく、期間の話とは切り離して、制度設計するということが十分できる。

許可期間 30 年を 10 年にするということについては、ある程度施設ができてしまって、初期投資が終わり、大規模修繕がまだないとすると、10 年より短くてもよいという議論も、当然ある。

占有許可を与えるということは、特許権、特許的な使用を認め、特権を設定するということである。水利権について、当初は存続期間として扱っていたが、現在の河川法の下の使用規則の通達においては、許可期限後に当該許可を拒否する処分があったときには失効することであった。許可期限後は権利が流れてしまうと拒否処分等しなくてよく、それで終わりのはずであるが、他方で、妥当なものとして受け入れているということとなると、元々権利が無期限に存在していて、前提が全く変わる訳である。だから、最初はどうだったのか、現在はどうなのか、明確な解釈を示さないと理屈が合わない。

- 不適切事案の全体像が分からず、30 年の見直しに直結できない。
- 許可期限 30 年は長いかもしれないが、許可・更新しないのであればダムは撤去しなければならないとなると、不合理な話である。アメリカの例やヨーロッパの水利権更新について、実際どうなっているのか、一度教えていただきたい。

④今後の発電水利の許可について、再発防止策を始め、新たに条件付けすべき点はないか。

- 「新たに条件を付すべきではないか」ということについては、非常にずさんな管理が事実として分かるのなら、課徴金という制度が有効かと思う。加えて、この制度設計には、減免措置等のアメと鞭を付ける工夫をこらすと、より効果的ではないか。処分を行ううえでのこちらのスタンスをはっきりさせることで、企業は合理的に行動する。企業から協力をもらえるような仕組みも作っておくということも、考えるべきである。

小さな政府を目指すという時代の要請の中で、事後チェックにウエイトを移すという議論があるが、人がいない中で、国が民間のやっていることの問題を見つけるということは残念ながら無理だろう。今回のケースも、報告しろといったから言ったわけで、自分で見つけたわけではない。

電力会社の投資額は、他水利権者に比べ桁違いではないか。次回は、既存のダムを改修する際の投資について、回収する期間とは合理的にはどれくらいなのかという点を聞きたい。勝手には 10 年で良いだろうという訳にはいかない。

- 今回の不適切事案の再発防止に、許可期間 30 年を 10 年にかえることでしかできないどのような効果があるのか、そもそも明らかでない。今回取られた対応策の効果を見て、問題が残ればその原因を解明した上で追加対策を取ればよいのではないか。

また、許可期間 30 年を 10 年にかえることによって環境面にどういった良い影響を与えるのかという論理構造がはっきりとは分からない。

30 年を 10 年にかえるということよりも、発電ガイドラインでできることではないか。

河川環境を巡る問題ということでは、減水区間が発生して河川流量が減少することについては発電水利に関係した問題だと思うが、他方、河川流量の平滑化、河川上下流の分断等の問題は発電水利だけではなく、農業用水とか工業用水とか他の水の使われ方によっても同じような問題が発生しており、包括的に考えなければならない。何故、発電水利だけに限定して考えようとしている論理構造が少し分からない。

CO2 の問題、国産エネルギーで安定供給ということを考えた場合、必然的に水力発電の開発適地があれば開発するということは国の公益としては考えなければならない内容だと思う。

また、水力は非常に短い時間で急激に立ち上げ発電が可能であり、不

測の事態に即応できる。

更に、水力発電は、水を消費していない、ダムを造るなど相当大的な設備投資を行うのでその回収期間に考慮する必要がある、施設遊休化の可能性が少ない等の条件によって、30年という期間が与えられているのではないか。

30年を10年とした場合、事業者はリスクを負わされることになり、投資意欲が減退する可能性もあるのではないか。水力発電において、30年という条件の理由、意味合いを、2回目のヒアリングで把握し、その上で判断をすることが必要ではないか。

30年から10年という議論だけではなく、発電ガイドラインの改善等、他の方策も検討する必要がある。

- 罰則だけ作っても意味がないので、行政上のツールとしての課徴金制度をつくるのは良い。効果的に相手が万が一、何か違法行為が発覚した場合に割に合わないということを実感してもらえそうなツールがあれば河川法も生きてくる。

- 発電は、他の水利使用と違って、水を使わず量的に下流に影響がない、位置エネルギーだけを使っているという特徴があり、この区間で水を持って行って使う人の前で河川に戻せば良いとしていたが、今の時代になったらこの区間で魚が遡上できない等の現状があり、許可年限が長いのでなかなか話し合いに入れず、更新期限が到来したときにトラブルになったり、機会が来る前に快く先取りしてくれたりするところも出てきたりといった説明が少し足りない。

資料の30年としてきた理由もこの程度では他の水利権との違いがわからないということになる。投資回収という理由で30年だというのは、他の水利使用も投資がかかるものであり、発電だけを取り出したという理由として一般的な説明としては、難しいのではないか。

何故、発電が30年だったのかという説明をし、他の水利とは違うということがあって、そこで改めて30年が長いという話があり、場合によっては他の水利権者と同じような年月でやっていった方がわかり易いというのかどうか、そういう流れにした方がわかりやすいのではないか。

アメリカにおいても、耐用年数を考慮して、これから大規模修繕を行うより、止めるという選択をする場合もある。

課徴金みたいな、あるいは厳重に処罰するというのは河川法の中で

はなじまない。取り締まりという概念が非常に少ない。紳士的に行おうとする。そういった中で課徴金が出るというのはかえってやりにくいかもしれない。

水利権の中身についてももう少し詰めないといけない。農業用水についても、10 年のみではない。古いもの、滅多に変わらないものもあるわけで、そういうものと明治 29 年以降の水利権の中の変化というものをしっかり説明することが必要。

水利権量の比較のグラフがあるが、水を消費するものとそうでない発電を並べている。性質が違うのだから、これを単純に並べると誤解を招くおそれがある。

第 1 回委員会においては、過去の経緯・発電水利の課題を全体的に説明し、期間の課題については、一部だけ議論をいただいた。次回は、中身の説明を付け加えていただきたい。

また、今回の資料の中には外部、自治体の要望もあるが、近年、非常に発電に対する要望は強く、地元とうまくやっている所とバッティングしている所もあり、この辺りで環境問題も出てきているという話に触れていくのではないかと思います。

課徴金も有効な手段の一つとは考える。ただ、水力のエネルギーの特質も近年になって変わってきている。今になってきたら水力がないと原子力発電も成立しない状況である。

最近では、発電側の対応も河川環境を巡りトラブルが頻発していた（発電ガイドラインが無かった）頃とは違い、意外に新しいことができてきて、河川環境における調和が取れてきている実例も随分ある。

こういう事例を踏まえ、河川管理者・地元・発電関係者においては、発電水利を巡る諸課題の解決のための不断の努力が期待されると思う。