

土地収用法が公共事業推進法になっている理由

1. 長崎県の欺瞞

長崎県が石木ダム事業認定申請を九州地方整備局に提出したのは2009年11月である。2013年9月6日に九州地整は事業認定処分を下している。そして2015年8月には、「話し合い」どころか、4件の農地を収用してしまった。以降、長崎県は、2015年7月に住居4軒を含めた土地の収用・明渡裁決申請(第2次収用・明渡裁決申請、収用委員会公開審理終了し、審査中)、2016年5月には住居9軒を含む残地すべての収用・明渡裁決申請(第3次収用・明渡裁決申請収用委員会審理中)を立て続きに収用委員会にかけている。

1) 長崎県の想定を超えてしまった！

提出にあたって長崎県はその理由の最初に、「6月に佐世保市長からの提案に基づき、副知事、市長、町長が、「石木ダム建設促進調整会議」において検討し、「残る地権者との話し合いを進展させる手法として、事業認定の手続きを進めることは、適切な対応である」との意見書が取りまとめられました。」をあげている。次に、「あくまでも地権者の方との話し合いを繰り返しお願いしましたが、残る地権者の皆さまは、「話し合いは専門家を交えた公開の場で、ダム建設の必要性から議論するのでなければ応じられない」との回答に終始されました。」としている。「事業認定申請をすることで、反対派地権者が話し合いに応じる」＝「事業認定申請をすることで、反対派地権者が話し合いに応じざるを得なくなる」というのが長崎県の筋書きであったにちがいない。それを裏付ける資料を長崎県は明らかにしている。

事業認定の事例（長崎県事業の事例）

種別	事業の名称	項目	(1) 事業認定告示時点の残地権者数 及び残建物戸数	(2) 裁決した地権者 数及び建物戸 数	(3) 代執行となった地 権者数及び建物 戸数	摘要
ダム	二級河川仁田川水系目保 呂ダム建設工事	地権者数	14人	0人	0人	・事業計画反対により 事業認定に至った例
		建物戸数	0戸	0戸	0戸	
ダム	二級河川谷江川水系角川黒 越ダム建設工事	地権者数	18人	0人	0人	・事業計画反対以外の 理由により事業認定に 至った例
		建物戸数	0戸	0戸	0戸	
河川	二級河川中島川水系 中島川改修工事（左岸パイパ ス水路）	地権者数	4人	0人	0人	・事業計画反対により 事業認定に至った例
		建物戸数	4戸	0戸	0戸	
道路	県道愛野島原線改築工事 （島原道路）	地権者数	72人	0人	0人	・事業計画反対以外の 理由により事業認定に 至った例
		建物戸数	17戸	0戸	0戸	

図1 事業認定の事例 石木ダム建設事業長崎県 H23

上記図1にみるように、(2)の裁決した地権者数、いわんや(3)の代執行となった地権者数は、ともに0である。つまり、長崎県が事業認定を申請した事業はすべて、収用委員会での裁決を経ることなく解決を見ていることになる。長崎県の事例はすべて、「収用裁決による補償額は任意補償額より不利になる」という説明をすることで、「今のうちに妥協しないと補償額・課税額両面で極

めて不利になる」という現実を示すことで合意を余儀なくさせ、解決に至っていたのである。石木ダムの場合は、このような不利をものともせず拒否され、採決に至ってしまったこと、況んや住居の撤去を行政代執行で行わなければならない事態になるのが確実、という事態にまで至っている現実は、長崎県にとって想定外のことであったに違いない。

2) 事業認定の欺瞞（認定庁・九州地方整備局）

九州地方整備局は、2013年9月6日に事業認定処分を告示した。認定理由は起業者の言い分をそのまま追認するもので、同事業への異論・反論に対する事業認定庁としての検証は行っていない。石木ダムが利水・治水の両面で全く不要な事業であることは意見書、公聴会で明々白々になったにもかかわらず、事業推進の結論が先にありきの認定に堕している。事業認定直後の長崎新聞「記者の目」は、その模様を的確にまとめている。



図2 2013年9月12日 長崎新聞

2. 土地収用法の限界

土地収用法の目的は、同法第一条に明記されている。

（この法律の目的）

第1条 この法律は、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、その要件、手続及び効果並びにこれに伴う損失の補償等について規定し、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する。

「公共の利益の増進と私有財産との調整を図り」とあるように、同法は憲法第29条第3項に由来する法律である。根拠を置いていることが分かる。

憲法第29条

- 1 財産権は、これを侵してはならない。
- 2 財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。
- 3 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。

すなわち、土地収用法で制限できるのは憲法第3章で定めている基本的人権のうち、第29条に規定されている財産権のみが、「公共目的」のため、正当な補償を受けるという条件で制限できるものである。

石木ダムの場合、「その必要性に多くの異論がある＝公益性が極めて薄い」こととは置いておくとしても、私有財産以外の多くの人格権が侵害されるのは誰の目にも明らかである。

石木ダムに土地収用法を適用するからには、失われる利益として、私有財産権以外の多くの人格権侵害についても評価されなければならない。失われる利益をすべて俎上にあげて、石木ダムによって得られる利益と評価した形跡が石木ダム事業認定処分には見当たらないのである。収用裁決申請書にも、事業認定処分理由にも13世帯が受ける不利益については一切の記載がないことがその証左である。

国などの行政裁量が認められる場合においても、「本来考慮すべきでないことを考慮したり(他事考慮)、逆に考慮すべきことを考慮しなかった」場合には、その裁量判断は違法である。ダム問題でも、アイヌ民族の聖地を沈めた二風谷ダム訴訟で、札幌地裁は、事業認定が先住民の聖地を沈めるという重要な考慮要素を取り上げていないとして、事業認定処分を違法と判断している。このように、失われる利益を全て拾い上げ、その上で事業によって得られる利益と比較衡量しなければ、その裁量判断は違法なのである。

このような事業認定処分の問題性を指摘することなく収用・明渡裁決処分を下すことは決して許されることではない。このままでは、違法な土地収用が可能になってしまう。もっとも、こうした比較衡量は、収用委員会の守備範囲ではない。収用委員会は、あくまで正当に事業認定がされたことを前提に、その上で、「正当な補償」といえるかという、金額面を検討する場である。収用委員会は、事業認定を自ら行うことはできないが、かといって、違法な事業認定を承認して、違法な土地収用を完成させることもしてはいけない。収用委員会に求められているのは、審理を差し戻すことである。

よって、収用委員会には「申請を却下されたい」、起業者には「収用・明渡裁決申請を取下げよ」という結論に本来はなるべきである。

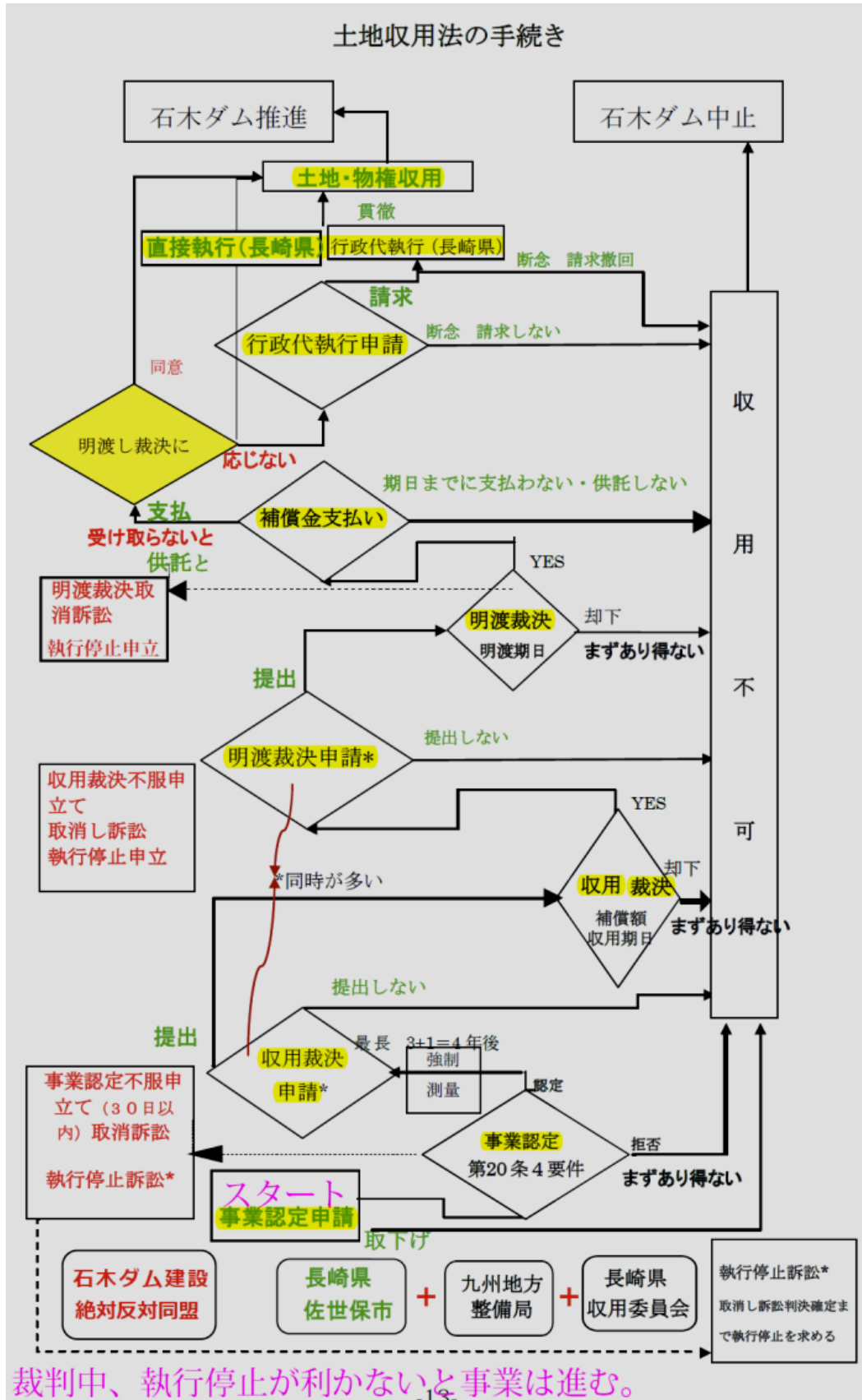
3. 事業認定申請が強制収用に直結している

起業者が事業認定を申請すると、その物権者が同意しなくても、その後の手続きが次々と進行し、その物権が収用されているのが現実である。いわゆる強制収用である。「何故、そうになってしまうのか？」は、事業認定申請から先の手続きの流れを次頁の図で示す。

起業者(長崎県と佐世保市)が事業認定を申請してからは、認定庁(国土交通省九州地方整備局)が事業認定処分を行う。石木ダムは長崎県の事業であるがそれを実質的に進めてきたのは土木部庁である。土木部長は歴代、国から派遣されてきた職員が務めている。ということは、申請者と認定処分者が共に同じ国交省幹部であるから、異なる判断を示すはずがない。間違いなく事業認定処分が下りる。収用委員会は事業認定を大前提として、補償額と収用期日と明渡期日を決めるだけとしているから、却下は事実上あり得ず、収用・明渡裁決を下す。あとは企業者がその裁決に従って補償金を支払うか、補償金受取りを拒否された場合に供託するかを済ました上で、自ら所有権移転登記をすることで収用が終わってしまう(直接強制)。住居の場合は、居住を止めない限り明渡は出来ていないので、起業者は知事に取壊しを依頼して、県が取り壊して明渡終了となる(行政代執行)。

事業に反対する地権者がこの流れでできることは、事業認定過程での意見書提出・公聴会陳述、収用委員会への裁決申請過程での現地測量拒否、収用委員会での意見陳述くらいしかない。しかし、それらが認定庁に聞き入れられることはまずない。そうなると司法に訴え、処分の取り消しを求めることになる。ただし、行政処分の場合には、「処分の取消しの訴えの提起は、処分の効

力、処分^の執行又は手続の続行を妨げない」(行政事件訴訟法25条1項)という定めがあり、執行停止は認められない。例外的に同25条2項で認められる場合もあるが、「処分、処分^のの執行又は手続の続行により生ずる重大な損害を避けるため緊急の必要があるとき」(同2項)、「公共の福祉に重大な影響を及ぼすおそれ」がないとは言えない時(同4項)などの厳しい要件の下で、極めて例外的な場合にしか認められないから、大概の場合、結局は裁判中^{でも}、事業は進んでしまう。「取消訴訟勝訴」したとしても、事業は完成、ではまったく意味がない。



裁判中、執行停止が利かないと事業は進む。

4. 土地収用法適用ダム事業の実態

この30年間で土地収用法が適用されたダム事業は、川辺川ダム(国 熊本県五木村)、石木ダム(長崎県 同県川棚町)、内海ダム再開発(香川県 同県小豆島町)、苫田ダム(国 岡山県 奥津町)、徳山ダム(水資源機構 岐阜県棚橋村)、そして治水専用の辰巳ダム(石川県 金沢市)で、合計6事業である。すべての事業で事業認定取消訴訟で争われた。

いずれの事業認定取消訴訟においても、被告側は公益性についての立証責任を果たしていない。原告側に公益性がないことをつぶさに立証することが強いられた。また同時に、係争中であるにもかかわらず工事が進行した。川辺川ダムは利水目的が喪失してし、さらに「ダムによらない治水のあり方」につき、模索が続いている。石木ダムを除く4ダムは残念ながら完成してしまった。

利水目的を持つ、内海ダム再開発、苫田ダム、徳山ダムでは、反対派が指摘していたとおり、すべてダム完成・供用開始後も水需要は低迷したままで、まったくその目的を果たしていない。苫田ダムの場合は、有り余った分の解消策として、利水用のダム貯水容量を治水容量に振替えるべく検討がされている。徳山ダムの場合は、有り余った水の処分先として、木曾川水系連絡導水路事業に固執している。石木ダムの利水分も、これら3ダムと同じ轍を踏むことになるのは、目に見えている。

5. 土地収用法の問題対応

現行の土地収用法は2001年に改正されたもので、事業認定手続きと収用手続きが分断された。その模式図を図4に示す。

事業認定手続きで見たように、言わば身内同士で認定手続きが進行し、収用手続きでは認定手続きについては審理の対象からはずしている。収用手続きは、旧法と比べると第三者性が確保されるようになったとしているが、図4に記載されている「改正内容」は、単なる建前で、その内実はゼロに等しい。行政のフリーハンドが罷り通っている。事業認定判断過程で地権者との協議はまったくないので、地権者の意見・疑問はことごとく無視されてしまう。収用委員会はそうして決定した事業認定処分の内容に踏み込もうとしないから、旧収用法でかろうじて可能であった、事業認定処分への疑問解消すらできない。

この弊害を解消するには……。

少なくとも、事業認定手続きと収用手続きの民主化が不可欠であるが、「事業認定取消訴訟進行中は、事業凍結」が一番の特効薬であろう。

現行の土地収用法 事業認定手続きと収用手続きが2001年に分断された。

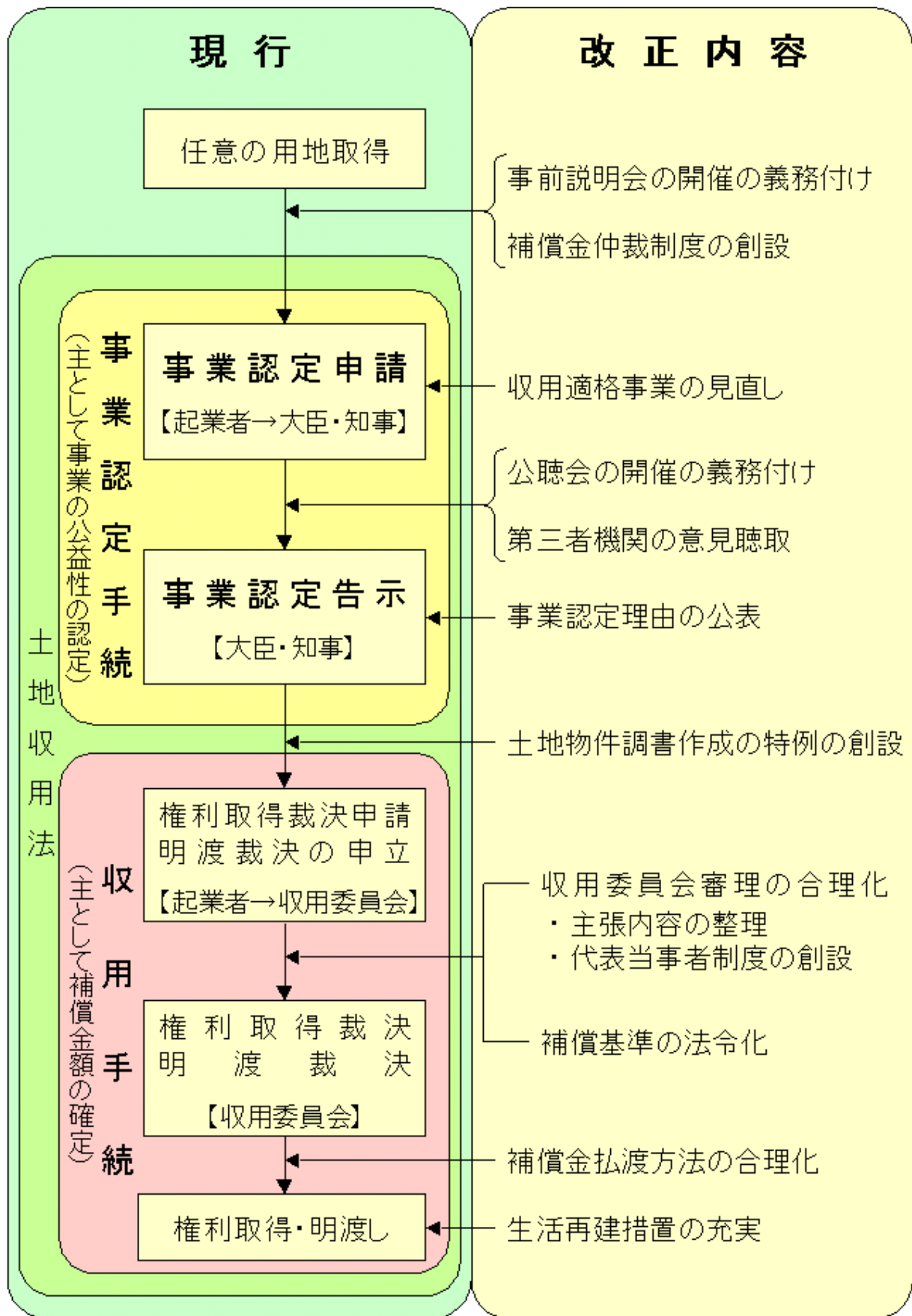


図4 土地収用手続き 改正内容