

明日のこの国のために。

市民立法・公共事業三法案

◆ この先をめざすための提案。 ◆

私たち水源連は、全国各地で展開されているダム建設反対運動などを見てきて、この問題の根本部分について疑問を持ちました。ムダな公共事業といわれているにもかかわらず、どうしてダムなどの事業がそのまま進んでいってしまうのか。あるいは北海道・沙流川の二風谷ダムのように、裁判には勝ったにもかかわらずどうしてダムができてしまったのか。行政主導で事業が進む中、それは本当に住民が望んでいるものなのか。公共事業が見直される中、はたして国民の意思がそこに働いているのか。

さらに1999年夏、当時の建設省、国土庁、総務庁などの協力を得て、国会議員も交えて、関連法案の有無などに関するヒアリングを行いました。それは公共事業を中止するためのプロセスを示した法律、通達などがあるか。あるいは、中止によって生じた損害などをフォローするための法律や通達、特別措置などがあるかどうかなどの確認作業でした。しかし、この国にはそれらに該当する具体的な法律などは、ほとんどありませんでした。

事業者である、行政にとってはこれは全く退路を断たれているのと一緒です。ある程度進んでしまった事業を中止したくても、その術もなければ明文化されたプロセスもわからないわけです。まして、中止したことで発生する各種の補償などの法律も整備していないがために、行政としては事業を止めるに止められないわけです。

そこで私たちはまず、住民参加も踏まえて公共事業を客観的に見直せるシステム、中止になった事業に伴う住民の生活再建支援システムを法律化することに取り組みました。同時に、公共事業がなかなか止まらない原因となっている、「土地収用法」の改正案も含めて法案を作成しました。

これらの法律は、袋小路に入ってしまった現在の行政システムに、新しい道筋をつけるためのものです。行政に強力な助け船を出し、立法院である国会と国民とともにこの先をめざすための法律であると、私たち水源連は考えています。

Index

三つの法案を作成するまでの経過	3
公共事業審査法案	
公共事業審査法案を提案するにあたって	4
公共事業審査法案、公共事業審査法案の審査の流れ	8
公共事業審査法案	10
ダム計画中止に伴う生活再建支援法案	
ダム計画中止に伴う生活再建支援法案を提案するにあたって	18
ダム計画中止に伴う生活再建支援法案とその解説	20
土地収用法改正対案	
土地収用法の再改正をめざして	30
土地収用法改正対案の骨子	34

水源開発問題全国連絡会では2000年5月に「ダム問題の法制度に関する研究会」を発足させ、次の3テーマについて検討を進めてきました。

- (1) 公共事業の是非を審査して不要な事業を中止させる制度
- (2) ダム計画中止後の水没予定地の生活再建措置をはかる制度
- (3) 係争中のダム工事を中止させる法的手段

研究会のメンバーは岡本雅美日本大学教授、弁護士の方々（大木一俊氏、外井浩志氏ほか）、国会議員秘書、ハッ場ダムを考える会の方々、水源連事務局、等々です。毎月1回のペースで議論を積み重ねてきました。その結果、(1)と(2)については次の法案がまとまりました。

- ① 公共事業審査法案
- ② ダム計画中止後の生活再建支援法案

一方、土地収用法改正（改悪）の動きに対抗して「土地収用法から公共事業を見直すネットワーク」が結成され、政府案の対案を作成しました。水源連事務局のメンバーもこのネットワークに参加して作成作業と一緒に進めました。上記(3)のテーマは其中で取り上げるのが妥当と考え、(3)のテーマも含めた次の対案を2001年3月に作成しました。

- ③ 土地収用法改正対案

公共事業審査法案を提案するにあたって

1. 不当なダム建設を阻止する上で現行制度では どのような対抗手段があるのか

住民は現行制度で可能なあらゆる手段を使って、不当なダム建設を阻止する運動を展開しています。水没予定地の土地を取得して共有地運動を展開した場合には、次のような闘いの手段がありますが、しかし、それでも現実にダム中止を勝ち取る道はきわめて険しい状況にあります。

(1) 土地収用法による強制収用のための事業認定に対して国土交通省に意見を提出

↓

国土交通省が住民からの意見を無視して事業認定を行った場合

↓

(2) 事業認定の取消を提訴（被告：国土交通省）

(3) 収用委員会の審理で事業の不当性を主張

↓

収用委員会が住民の主張を無視して収用裁決を行った場合

↓

(4) 収用裁決取消を提訴（被告：収用委員会）

その他に

(5) 不要な水源開発負担金の支出は違法であると受水予定県等に対して監査請求

↓

県等の監査委員会が監査請求を棄却した場合

↓

公金支出差し止めを提訴（被告：受水予定県等）

しかし、ダム工事は続行されていく。

2. ダム建設反対運動を展開する住民が求めるもの

新たなダム建設の多くは利水治水の両面において全く必要性のない事業であり、その建設の是非、必要性について事業者と徹底した討論ができる場が保証され、同時にその討論の結果に基づいて公正に裁定を行う機関があれば、ダム建設は不当性が明白になって中止の措置がとられると考えられます。

すなわち、ダム建設反対運動を展開する住民が次の2点を求めているのです。

- (1) 事業の是非について事業者と住民が徹底した討論を行う場が保証されること
- (2) そして、その討論の結果に基づいて事業存続の可否が公正な機関によって判定されること

3. 水源開発問題全国連絡会の取り組み

水源開発問題全国連絡会では前記の観点で公共事業の見直し制度を検討し、提案を行ってきました。

● 1995～96年

大規模公共事業見直し機関の提案

各省庁とは独立した委員会（国家行政組織法第3条による独立行政委員会）として見直し機関を設置する。

● 1996年～

立法化を図るため、国会の法制局と意見交換

法制局の回答

- ① 国の行政組織は内閣総理大臣を頂点としたピラミッド式であって、それぞれの行政組織の所掌事務が決められており、独立行政委員会という行政機関の一つが他の行政機関（建設省等）の行政裁量の是非を判定することはむずかしい。
- ② 行政の簡素化が世の中の流れであるのに、独立行政委員会という新たな行政組織を設置することが可能であろうか。事務局のスタッフも入れると、この組織はかなりの人数になることが予想され、似たような他の行政組織を廃止するようなことでもない限り、そのような組織を新たに設置することはむずかしい。

● 1997年～

独立行政委員会としての見直し機関の設置が現制度ではむずかしいと判断されたので、公害等調整委員会の機能拡充など、見直し機関に代わる案を検討

● 2000年～

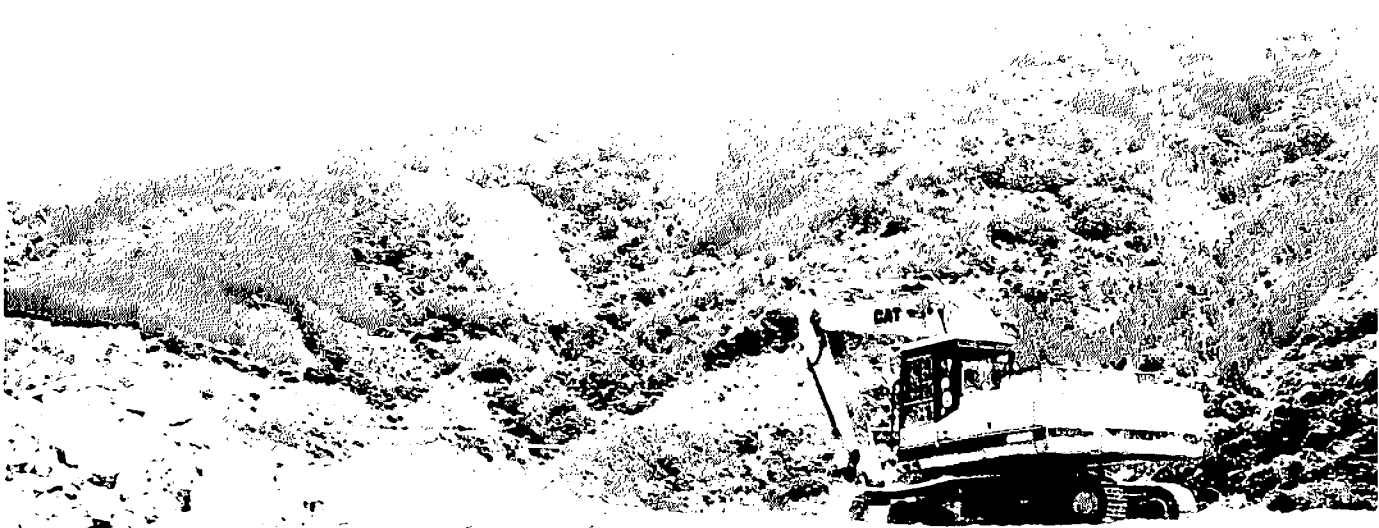
組織上は国の公共事業評価制度を使って、それを根本からあらため、「事業の是非について事業者と住民が徹底した討論を行う場を保証する『公共事業審査法案』」を提案

徹底した討論が行われる場さえ保証されれば、事業の不当性が明白となり、判定機関が必ずしも独立行政委員会でなくても、事業中止の道が開かれていくのではないかという考えで『公共事業審査法案』を作成した。

〔注〕 上記のとおり、公共事業の見直し機関に関しては独立行政委員会の設置がむずかしいと判断せざるをえなかったが、土地収用法の事業認定に関しては後で述べるように、事業認定機関を独立行政委員会として新たに設置すべきである。この場合は次の2点の理由により、国家行政組織法第3条に基づく独立行政委員会の設置が可能であると考えられる。

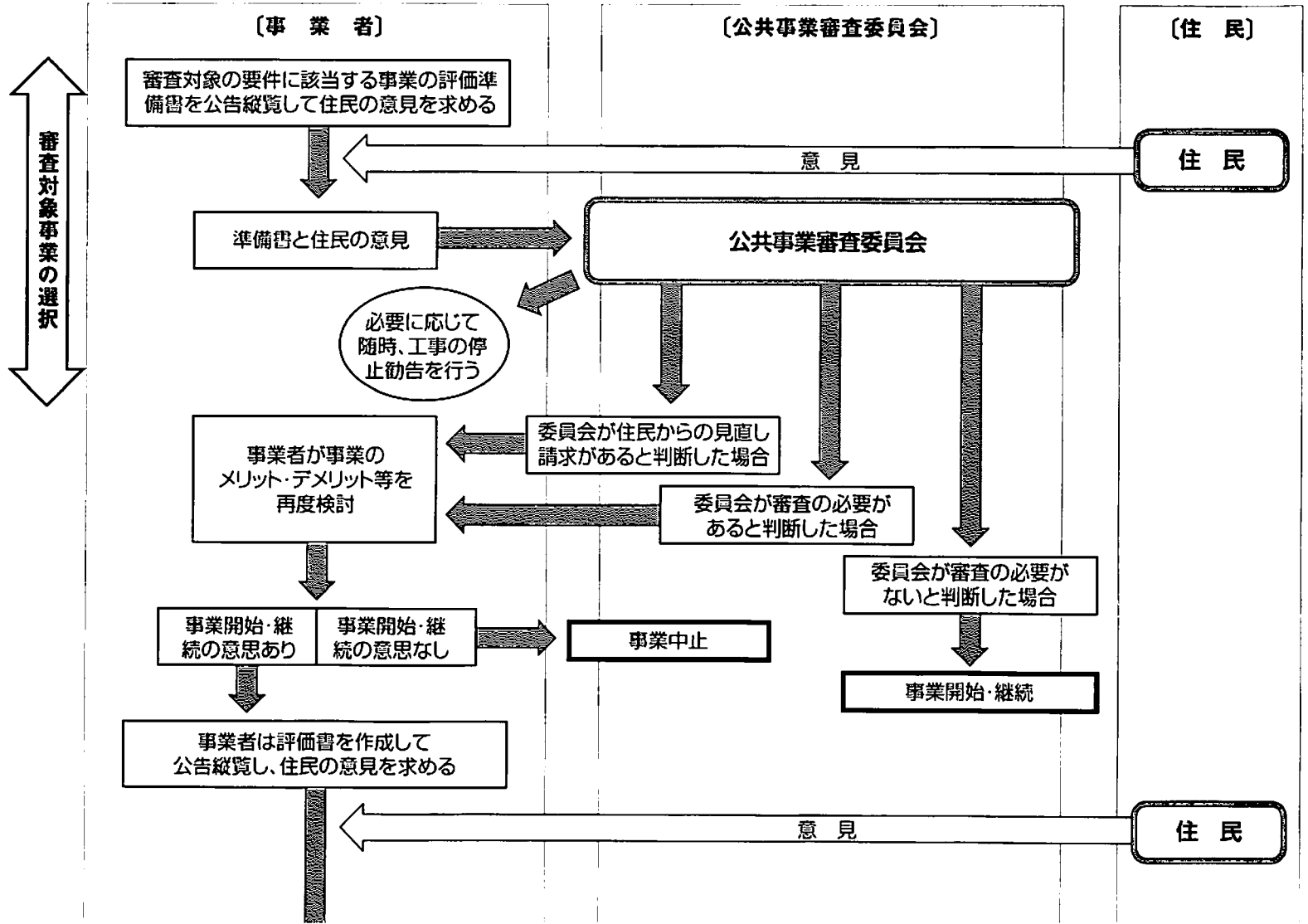
ア、憲法上保障された個人の私有財産の保護と事業の「公益性」との調整を図るという特別の意味合いがあり、各行政機関の行政裁量の範囲を超えている。

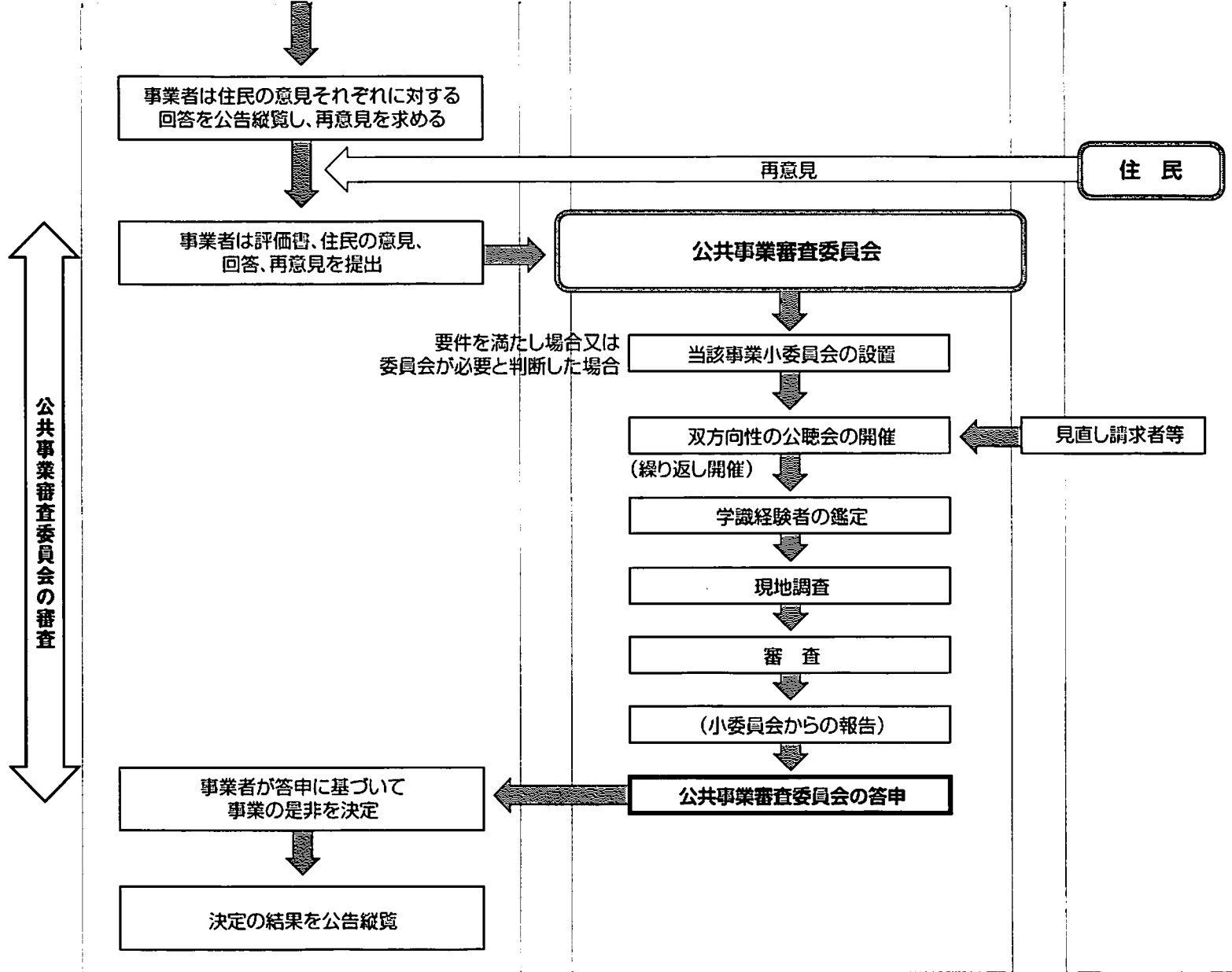
イ、国土交通省が行っている事業認定の件数は年間200件程度であり、また、事業の是非が住民から問われているのはその一部であるので、それほど大きな組織を必要としない。



公共事業審査法案

公共事業審査法案 審査の流れ図解





公共事業審査法案

1. 対象事業

(1) 対象事業の要件

対象事業の要件は、現在政府が実施している公共事業の評価制度と同じとする。
すなわち、

- ① 新規の公共事業
 - ア 事業費を新たに予算化する場合
 - イ 事業・計画に要する費用を新たに予算化する場合
- ② すでに予算化されている公共事業
 - ア 事業採択後 5 年間を経過した時点で未着工の事業
 - イ 事業採択後 10 年間を経過した時点で継続中の事業
 - ウ 事業採択前の準備・計画段階で 5 年間が経過している事業

(2) 対象事業の選択

- ① 事業者（事業官庁または都道府県）は上記の要件に該当する事業の評価準備書を公告縦覧し、住民の意見を求める。
- ② 事業者は住民の意見とそれに対する見解を公共事業審査委員会に提出する。
- ③ 住民から見直し請求のあった事業、および、委員会が審査の必要があると判断した事業について、委員会は事業者に事業の再検討を求める。
- ④ 事業者が再検討の結果、開始または継続すると判断した事業について公共事業審査委員会が審査を行う。

ここで示す対象事業の選択は、該当事業の全部を審査対象にした場合はきわめて対象事業数が多くなってまともな審査が行われなくなることを考慮したものである。

2. 審査の手順

対象事業については次の手順で審査を行う。

- ① 事業者は、上記 1. (2) ④で開始または継続すると判断した事業について評価書を作成して公告縦覧し、住民の意見を求める。
- ② 事業者は、住民の意見それぞれに対する回答を公告縦覧し、住民の意見を再度求める。
- ③ 事業者は、評価書、住民の意見、回答、住民の再意見を公共事業審査委員会に提出する。
- ④ 委員会はその提出を受けて審査を開始する。
- ⑤ 委員会（4. の小委員会が設置された場合は小委員会）は、上記③の提出文書、5. の双方向性公聴会での議論、6. の学識経験者による鑑定等に基づいて審査し、当該事業の是非に関する答申を行う。
- ⑥ 事業者はその答申に基づいて当該事業の是非を決定する。

3. 公共事業審査委員会

(1) 委員会の位置づけ

公共事業審査委員会は事業者の内部に設置し、委員は一定の基準を設けて事業者が選任する。委員会の事務局も事業者の内部に設置する。

(2) 委員選任の基準と任期

- ① 委員は10名以上とし、行政・議会関係者を除く学識経験者で構成する。事業者は委員を公募し、その応募者の中から専門別（財政、河川、環境等）に選任する。
- ② 委員の任期は3年とする。

(3) 委員会運営の条件

- ① 会議はすべて公開とし、会議資料も全面的に公開する。
- ② 委員会は審査に必要な資料の提出を事業者に求めることができる。
- ③ 委員会は「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」で定める行政機関とする。

4. 当該事業を審査する小委員会

(1) 小委員会の設置

公共事業審査委員会が必要と判断した場合、または見直し請求者（1. (2) で当該事業の見直しを求めた住民）が次の要件を満たす場合は、当該事業のみを審査する小委員会を設置する。

見直し請求者が小委員会の設置を求める場合は、委員会の審査が開始される日（2. ④）の10日前までに次の①～④のいずれかの条件を満たすように署名を集めるものとする。

〔小委員会設置の要件〕

（期間が限られているので、必要最少の人数とする。）

- ① 地元住民（水没地域を含む市町村の有権者） 10人以上
- ② 流域および用水供給地域 100人以上
- ③ 流域自治体 1つ以上
- ④ 全国民 1000人以上

(2) 小委員会の構成

小委員会は、委員会委員1名以上と複数の小委員会委員で構成し、委員会委員が委員長を務める。小委員会委員の半数は事業者、半数は見直し請求者の推薦により任命するものとする。

(3) 小委員会の機能と運営

- ① 小委員会は現地調査を実施し、事業者と住民側の意見を聴いて審査を行う。
- ② 小委員会の会議はすべて公開とし、会議資料も全面的に公開する。
- ③ 小委員会は審査に必要な資料の提出を事業者に求めることができる。

(4) 小委員会の審査結果

委員会は小委員会の審査結果を受けて、審議の上、答申を行う。

5. 双方向性の公聴会（公開審理）

公共事業審査委員会（小委員会が設置された場合は小委員会）が公聴会を開催する。

公聴会は住民がただ陳述するだけの公聴会ではなく、裁判所のように対審構造とし、委員会の主導のもとに見直し請求者及び代理人と事業者との間で十分な議論を行えるものとする。すなわち、欧米では常識的な双方向性の公聴会とする。

見直し請求者及び代理人の質問に対して事業者から明確な回答があって議論が尽くされたとき委員会が判断するまで、公聴会を繰り返し開催する。

当該事業について意見のある者は、見直し請求者または事業者の同意を得て参加人として公聴会に加わることができる。

6. 学識経験者による鑑定

公共事業審査委員会（小委員会が設置された場合は小委員会）は、見直し請求者・事業者からそれぞれ推薦された学識経験者に当該事業に関する鑑定を求めることができる。

7. 審査の期間

公共事業審査委員会が審査を開始してから答申を出すまでの期間を原則として6カ月以内とする。

8. 事業の是非に関する決定の処分性

事業者が公共事業審査委員会の答申に基づいて行う、事業の是非に関する決定は、行政処分と見なすものとする。

したがって、行政事件訴訟法により、その決定に対して取消訴訟を行うことが可能である。ただし、すでに係争中の事業が審査の対象になった場合の扱いは検討事項とする。

9. 審査中の工事停止

公共事業審査委員会の審査中に当該事業の工事が進行することを防ぐため、委員会が「工事の進行で審査の理由が失われる」と判断した場合は、委員会は事業者に対して「工事の停止を勧告することができる」ものとする。

10. 公共事業審査委員会および小委員会の判断要件の例 (ダム建設事業の場合)

(1) 利水について

- ① 開発水の供給事業が具体化され、事業実施のスケジュールが明確になっているか。
- ② 開発水の需要がダム建設終了後に確実にあるかどうか。
- ③ 開発水の需要予測が過去の需要実績と比べて過大でないかどうか。
- ④ 代替手段（節水施策、漏水防止対策、地下水の利用等）に代えることができないかどうか。
- ⑤ 農業用水の場合は現時点で対象農家の3分の2以上から参加の同意があるかどうか。

(2) 治水について

- ① 計画規模（○○○に1回の洪水）について地域住民の同意が得られているかどうか。
- ② 基本高水流量が過去の洪水流量からみて適正であるかどうか。
- ③ 治水計画に現実性があるかどうか。（実現する見通しもないその他のダム建設を前提にしていないか。）
- ④ 河川改修等の代替手段で対応できないかどうか。
- ⑤ 治水計画および治水関連データに不合理性がないかどうか。

(3) 自然環境について

- ① 希少動植物の生息・生育に影響を与えないかどうか。
- ② 動植物の生息・生育に大きな影響を与えないかどうか。
- ③ 水質の悪化が起きないかどうか。

(4) 生活環境について

- ① 水没地区住民および周辺住民の同意が得られているかどうか。
- ② 地元自治体の同意が得られているかどうか。



公共事業を問うシンポジウムは全国各地で行われている。



ダム計画中止後の生活再建支援法案

ダム予定地の人々は何十年という間、ダム絡みの生活を強いられてきました。当初はダム反対の姿勢であっても、長い年月の経過で疲れ果て、ダム建設にやむをえず同意したところが少なくありません。それらの人々は代替地等への移転を前提として将来の生活設計を行っており、現段階でのダム計画の中止はその生活設計を白紙に戻し、地元の人々を絶望の淵に追い込むことになりかねません。

この状況を打開し、地元の人々とともにダム計画の中止を求めていくためには、ダム計画中止後も、ダム予定地の生活再建の推進を可能にする法制度、すなわち「ダム計画中止後の生活再建支援法」の制定が必要です。

■ 「ダム計画中止後の生活再建支援法案」 を提案するにあたって

鳥取県では中部ダムの中止に伴ってダム予定地の地域振興、生活再建を図るため、2000年度、県庁内に旧中部ダム地域振興課をつくり、地元住民との話し合い、地元住民と共同の参考事例・現地調査等を繰り返しながら、「旧中部ダム予定地域に係わる振興計画」をつくりました。それを2001年3月に地元へ提示して、6月に地元との合意がなされました。県が誠意をもって現行制度の下で可能な限りの生活再建・地域振興策を進めていくという姿勢は他の県では例をみないものであり、鳥取県の取り組みは大いに評価されるべきです。

この鳥取県の取り組みを参考にして、私たちは「ダム計画中止後の生活再建支援法案」を作成しました。

本法案の要点

- ★ 当該都道府県と地元市町村で地域振興協議会を設立する。
- ★ 地域振興協議会が地元住民との話し合い、参考事例の現地調査等を繰り返しながら、地域振興計画案を作成する。
- ★ 地域振興計画案を地元へ提示し、住民の同意が得られるまで案の修正を行った上で地域振興計画を策定する。
- ★ 地域振興計画は生活再建事業と地域基盤整備事業の二つで構成される。
- ★ 生活再建事業として、生活再建支援措置、住宅および営業用建物の新改築に対する助成金の支出と利子補給、地域社会構築支援措置を行う。
- ★ 生活再建事業を実施するため、ダム起業者と利水・治水・発電の受益予定者は地域振興支援基金を設立して必要な事業費を負担する。
- ★ 地域基盤整備事業は、当該の都道府県と市町村の事業として行う。ただし、国の負担・補助と地方債の発行に特例を設けて事業を円滑に実施できるようにする。
- ★ 移転補償契約または補償金支出がすでに終了していても、移転予定地域の住民が移転前の生活を望む場合はその意思を優先できるようにする。

ダム計画中止に伴う生活再建支援法案とその解説

1. 対象

事業採択後（実施計画調査開始後）5年間以上の年数が経過して事業中止の決定がなされたダム建設計画による移転予定地域およびその地域を含む市町村を対象とする。

■ 解説

建設段階に入っているかどうか、また、ダムの基本計画等が決定されたかどうかを問わず、事業として採択された時点（実施計画調査開始）から5年間以上の年数が経過しているか否かで対象地域を選択する。ダムがつくられるまでの段階は次のとおりである。

- 1) 構想段階 : 既存資料による検討
- 2) 予備調査 : ダム建設の適否調査
- 3) 実施計画調査 : ダムを設計するための調査
- 4) 建設段階 : 予算上、建設段階に移行（準備工事開始、用地買収開始）
- 5) 基本計画等の策定（直轄ダムの場合は基本計画、水資源開発公団ダムの場合には事業実施計画、補助ダムは全体計画という。）
- 6) 建設工事に着手

いくつかのダムにおける各段階の開始年は次のとおりである。

	予備調査開始年	実施計画調査開始年	建設段階開始年	基本計画等の策定年
ハツ場ダム	1964年	1967年	1970年	1985年
南摩ダム	1964年	1969年	1984年	1994年
清津川ダム	1966年	1984年		
猪牟田ダム		1973年		
川辺川ダム		1967年	1969年	1976年
矢田ダム		1972年		
中部ダム	1988年	1995年		

2. 地域振興協議会の設立

事業中止が決定したダム建設計画の移転予定地域において住民から地域振興の要望がある場合は、当該地域およびその地域を含む市町村の振興事業を計画し、推進するための協議会を地方自治法第二五二条の二の規定に基づいて設立する。同協議会は地域振興計画を策定して、5. (1) の生活再建事業を実施するとともに、5 (2) の地域振興事業の進行を管理する。

(1) 地域振興協議会の構成

- 1) 対象地域を含む都道府県の知事
- 2) 対象地域を含む市町村の首長
- 3) 対象地域を含む都道府県の関係職員
- 4) 対象地域を含む市町村の関係職員

(2) 地域振興協議会の事務局

対象地域を含む都道府県が事務局を務める。

■ 解 説

鳥取県の旧中部ダム予定地域振興協議会のように、地方自治法第二五二条の二の規定に基づく協議会を設立し、都道府県がその事務局を務める。協議会は関係都道府県と関係市町村による共同の執務組織である。同協議会は振興計画を策定するとともに、5 (1) の生活再建事業を自ら実施し、更に、振興計画に基づく5. (2) の地域基盤整備事業の進行を管理する機関である。

なお、旧中部ダム予定地域振興協議会の構成は次のとおりである。
県知事、三朝町長、町助役、県土木部長、県土木部旧中部ダム予定地域振興課長

3. 地域振興計画の策定

地域振興協議会は次の手順を踏んで地域振興計画を策定する。

- 1) 移転予定地域の住民の意向調査
- 2) 移転予定地域の住民との意見交換会
- 3) 移転予定地域の住民とともに地域づくりの参考事例の現地調査
- 4) 地域振興協議会による地域振興計画案の策定と移転予定地域の住民への説明
- 5) 移転予定地域の住民からの回答
- 6) 回答を踏まえて計画案を再度、策定して移転予定地域の住民に説明

移転予定地域の住民の同意が得られるまで5)と6)を繰り返す。

■ 解 説

生活再建の内容も含めて地域振興計画の内容はそれぞれの地元の状況に応じてきめるべきことであるので、移転予定地域を含む市町村が参加する地域振興協議会が同地域の住民の意見を踏まえて地域振興計画案をつくり、その案を住民に提示し、その同意を得た上で計画を策定する。

移転予定地域の住民の意向を尊重するため、同地域の住民の同意が得られるまで計画案の策定を繰り返す。

4. 地域振興計画実現の責務

ダム建設計画の起業者、移転予定地域を含む都道府県の知事および市町村の首長は地域振興計画を実現する責務を負う。

■ 解説

地域振興計画が絵に画いた餅にならないように、ダム起業者、移転予定地域を含む都道府県の知事および市町村の首長は同計画を着実に実現する責務を負うものとする。

5. 地域振興計画の内容

地域振興計画は次の (1) 生活再建事業と (2) 地域基盤整備事業で構成する。

(1) 生活再建事業

1) 生活再建支援措置

- ① 損失補償金
- ② 新たに営業を開始したり、職業転換を行うなど、生活を再建するのに必要な費用の助成と利子補給
- ③ 生活再建を進めていく上で必要なソフト面での支援（生活再建相談・助言等）

2) 住宅および営業用建物の新改築に対する助成金の支出と利子補給

3) 地域社会構築支援措置

- ① コミュニティへの交付金の支出
- ② 地域のまちづくり支援（地場産業育成のための助言と資金援助等）

(2) 地域基盤整備事業

移転予定地域および同地域を含む市町村の地域振興を進めるために必要な施設と制度を整備する事業

■ 解 説

生活再建事業は移転予定地域等の住民の生活再建を行うものであり、地域基盤整備事業は同地域および同地域を含む市町村の地域振興を進めるために必要な施設と制度を整備するものである。

生活再建事業のうち、生活再建支援措置の損失補償金は、ダム計画のために受けた精神的および経済的な損失を補償するものである。ダム建設の場合は似たような意味を持つ感謝金が支払われたケースがある（例、宮ヶ瀬ダム：一戸あたり30～1000万円）。

地域社会構築支援措置のうち、コミュニティへの交付金は地域のコミュニティをあらためて構築できるようにコミュニティに対して交付するものである。

地域基盤整備事業はダム建設計画のために立ち遅れた社会基盤を中心として、例えば、次のような施設を整備するものである。

- 1) ほ場、農業用水堰、農道等の農業関係施設
- 2) 農産物加工施設、共同作業場等
- 3) 水道、下水道等
- 4) 公民館
- 5) 道路

その他に、例えば、森林の水源涵養機能および治水機能が高められるように森林の管理を行う制度をつくって雇用を促進するような制度の整備も地域基盤整備事業の一環として行う。

〔参考〕

鳥取県の旧中部ダム地域の振興計画では次の項目が掲げられている。

(1) 生活再建事業（地域活性化事業）

I. 住宅の新改築費用の助成、高齢者向けバリアフリー住宅への新改築費助成、住宅新築への利子補給（(1) 2）に該当）

II. 地域振興活動交付金の地元への交付（(1) 3）①に該当）

(2) 地域基盤整備事業

I. 地域再生事業：公民館、作業場、農産物加工施設等の新設、ほ場整備、農業用水堰整備、農道新設、上水道施設の改善

II. 地域社会資本整備事業：町道・県道の改良と新設、河川改修

III. 広域社会資本整備事業：大規模林道、加茂川改修

6. 地域振興支援基金の設立

ダム建設計画の起業者および利水・治水・発電の受益予定者は地域振興支援基金を設立し、移転予定地域等の住民の生活再建を支援する。

(1) 事業費

5. (1) の生活再建事業を実施するために必要な事業費とする。

(2) 事業費の負担割合

ダム建設事業費の費用配分比率（アロケーション）と同じ比率で起業者と利水・治水・発電受益予定者が(1)の事業費を負担するものとする。

なお、ダム基本計画（または事業実施計画、全体計画）が策定されず、費用配分比率がきまっていない場合は、起業者と利水・治水・発電受益予定者が協議の上、負担割合をきめるものとする。

また、農業用水に関しては、土地改良事業を実施する事業主体、すなわち、国営の場合は国、都道府県営の場合は都道府県、水資源開発公団が施行する事業の場合は当該都道府県が受益予定者を代行する。

■ 解 説

ダム建設計画が中止になると、受益予定者は当該ダムの関連費用を負担することが困難になるので、法律によって新たに地域振興支援に関する費用の支出を義務づけることが必要である。6. はそのために基金を設立して受益予定者に費用の負担を求めるための規定である。本来の生活再建に係わる 5. (1) の生活再建事業については、ダムが必要だと言い続けてきた受益予定者にもその責任を求めようというものである。

ダム建設に関しては、ダム補償や水源地域対策特別措置法で対応が困難な部分を補完するため、水没関係住民の生活再建や水没関係地域の振興に必要な資金の貸付、交付等を行う機関として水源地域対策基金が設立されている（例．利根川荒川水源地域対策基金）。これは民法第三四条に基づく財団法人で、水源県と受益都県との協議で定められた生活再建等の資金を受益都県から徴取して水源県に支出する機能を有している。ダム建設計画中止後においても同様な性格を持つ地域振興支援基金を設立することが必要である。

なお、水源対策特別措置法に基づく水源地域整備計画の事業および水源地域対策基金事業における受益者と地元都道府県、地元市町村の費用負担割合はアロケーションとは別に、関係者の協議で定めることになっており、基本計画等が未策定の場合はそれに倣って関係者の協議で負担割合をきめることにする。

7. 地域基盤整備事業の特例（国の負担・補助と地方債）

5. (2) の地域基盤整備事業は移転予定地域を含む都道府県または市町村が実施することとし、その実施について次の特例を設ける。

- 1) 当該事業に対する国の負担または補助の割合は、他の法令の規定にかかわらず、政令で定める割合とする。
- 2) 都道府県または市町村が当該事業を実施するのに必要な経費は、地方債をもってその財源とすることができる。

■ 解 説

地域基盤整備事業はダムが中止になっても、個別の法律による事業として都道府県や市町村が実施することが可能である。ただし、財政面での優遇措置が必要であるので、国庫負担・補助の特例と地方債の特例についての規定を設けるものとする。

なお、過疎地域自立促進特別措置法では第十一条に国の補助の特例、第十二条に地方債の特例、水源地域対策特別措置法では第九条に国の負担・補助の特例が定められている。

過疎地域自立促進特別措置法

第十一条…… 当該事業を行う過疎地域の市町村に対し、政令で定めるところにより、その事業に要する経費の十分の五・五を補助するものとする。

第十二条…… 次に掲げる施設の整備につき当該市町村が必要とする経費については、地方債をもってその財源とすることができる。

水源地域対策特別措置法

第九条……… 別表第一に掲げる事業で都道府県知事又は地方公共団体が実施するものに係わる経費に対する国の負担または補助の割合は、他の法令の規定にかかわらず、同表で定める割合の範囲内で政令に定める割合とする。

8. 移転補償契約または補償金支出が終了している場合の措置

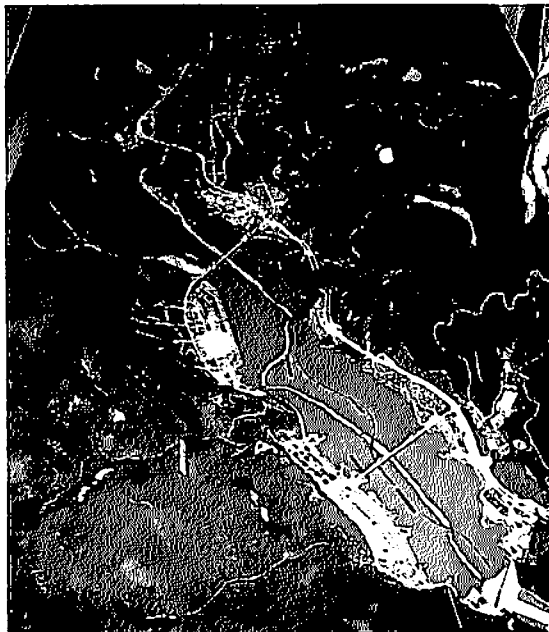
事業中止の決定がなされたダム建設計画で移転予定地域の住民とすでに移転補償の契約の調印が終了している場合、または移転補償金の支出がすでに終了している場合において、移転予定地域の住民が移転前の生活を望む場合はその意思を優先する。

■ 解 説

すでに移転補償契約または補償金支出が終了している場合は、ダム建設計画が中止になってもこれらの契約または支出は民法上有効であるので、契約が解消されたり、補償金の返還が求められたりすることはない。

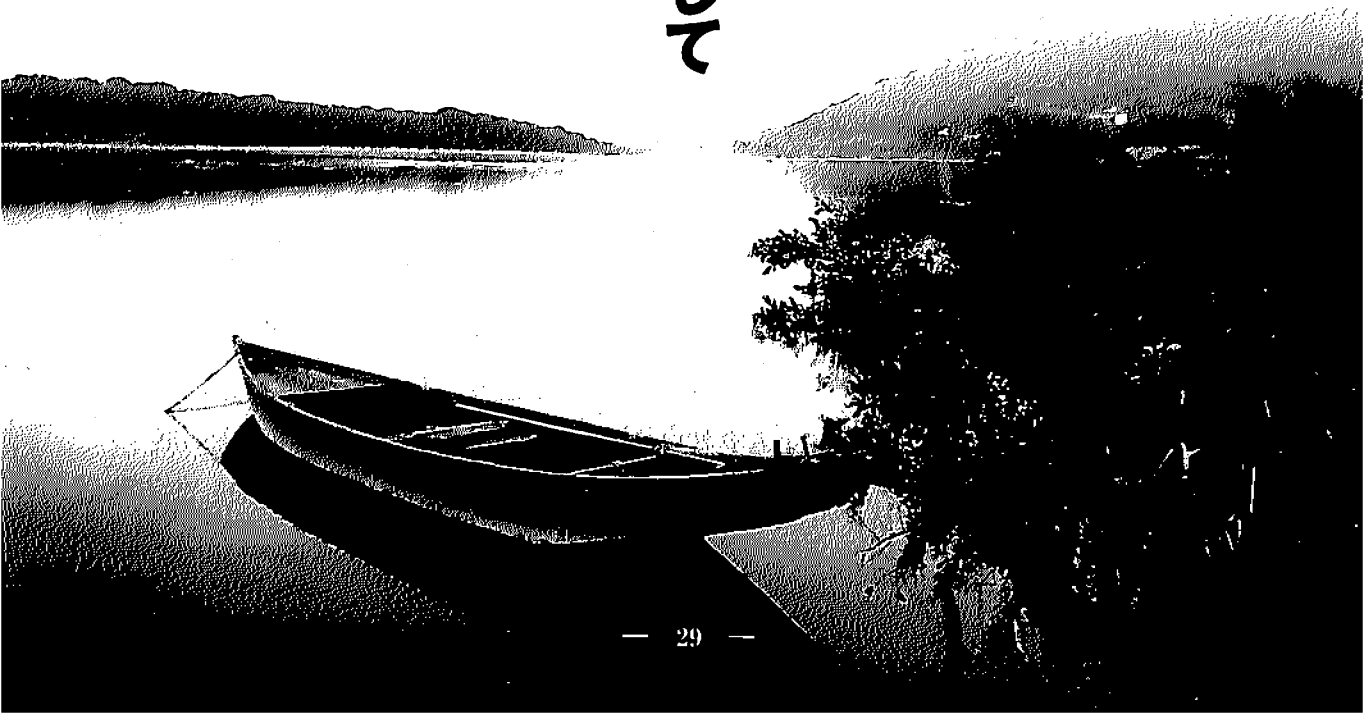
むしろ、これらの契約または支出が終了した住民であっても、ダム建設計画が中止になれば、今までどおりの生活を望むことが考えられる。そこで、そのような住民の意思を優先し、契約の解消または補償金の返還ができるものとした。

なお、すでに移転した住民がダム建設計画の中止に伴って、移転前の生活に復帰することを望む場合は、移転予定地域の地域振興を図るため、地域振興計画の中でその意思を最大限に尊重する措置をとるものとする。



群馬県、吾妻川に計画されているハツ場ダムによる水没予定地域を示す、模型

土地収用法の再改正をめざして



2001年の通常国会で土地収用法改正の政府案が可決されました。今回の同法改正（改悪）で、不当な公共事業に対抗する住民の最後の手段ともいべきトラスト運動、一坪運動の力が大きく削がれることになりました。新法の最も重要なポイントは次のとおりです。

土地収用の手続きは事業認定と収用裁決の二段階があります。事業認定は当該事業が土地収用に必要な公益性を有していることを認定するもので、収用裁決は事業認定を受けて収用委員会が土地明け渡しと補償額について裁決を行うものです。

今まで事業認定はほとんど密室の中で行われてきたので、住民側は事業の公益性の是非を収用委員会の審理の場で争うことになり、審理の長期化はやむをえないものになっていました。

■ 土地収用法改悪の狙い 「トラスト運動の無力化」

この審理を迅速化するため、新法は次の改定を行いました。まず、事業認定の段階で事業説明会、公聴会の開催、第三者機関の意見聴取等を義務づけ、それによって、事業の公益性に関する「透明性・公正性・合理性」が確保されるということで、収用委員会の審理における事業の公益性に関する主張を禁止できるようにしました。そして、収用委員会の審理手続きにおいて、（トラスト運動のように）共同の利益を有する多数の者は3名以下の代表当事者を選定するように、収用委員会が勧告できるようになり、審理の大幅な迅速化が可能になりました。

更に、土地所有者が100名を超える場合は土地調書作成についての所有者の立会い署名を市町村長の公告縦覧に代えることや、補償金の支払いを直接手渡しだけでなく、郵便為替証書や書留郵便による支払いでも可能にするなど、トラスト運動の展開阻止を念頭においた手続きの簡素化、迅速化が行われました。

公益性の是非

今回の改正の狙いはまさしくトラスト運動を無力化するために審理と手続きを簡素化・迅速化にすることにありました。しかも、事業認定の透明性を確保するというで行われる事前説明会は起業者の話を一方的に聴くだけのものであり、また、公聴会も壁に向かって意見を述べるだけのもので、公益性の是非をめぐって起業者と住民が十分な議論を行うというものでは全くありません。また、第三者機関の意見聴取といっても、国の場合は省庁再編成で国土交通省内に統合して設置された社会資本整備審議会の意見を聴くものであり、事業認定に否定的な意見が出るはずがない代物です。形だけの一定の手順を踏むだけで事業認定の透明性が確保されたことになり、土地収用まで一直線に進んでしまうことになりました。

更に、姑息な経過措置が新法に付け加えられました。旧法で事業認定がされた事業は前記の「透明性確保」の手続きもとられていないのに、収用裁決では新法を適用して審理・手続きの迅速化がなされ、そして、新法の施行前に申請された事業は従前の事業認定で終わらせることになっています。起業者や事業認定機関が楽することができるように、至れり尽くせりの措置がとられているのです。

旧法も次に述べるように根本的な問題があるけれども、トラスト運動などで事業の公益性を問い質すことがそれなりにできる道が少しながらもありましたが、今回の改悪でその道も閉ざされました。

本来、土地収用法は公益性の高い事業に対して理不尽な居座りやゴネ得を防ぐためのものであり、手続きを合理的にすることはある程度は必要だと思いますが、しかし、その前提として住民側が公益性の是非を起業者と十分に議論してその結果によっては事業が中止または変更される道がつくられていなければなりません。ところが、日本においては公共事業等の公益性を問い直してその結果によって事業を中止させるという制度が何もありません。

土地収用法再改正のポイント

しかし、新法が通ったからといって、あきらめるべきではありません。土地収用法を本来のものに改正していくためにこれから運動を拡げ、政党への働きかけをしていく必要があります。では、どのような改正をめざすべきなのでしょう。

土地収用法の問題はいくつかありますが、改正すべき最も重要ポイントは次の三点です。

①事業認定を行う第三者機関「事業認定委員会」を設置する。

第一の問題は事業認定の公平性がないがしろにされていることです。国等が実施する事業の場合、事業認定機関は国土交通大臣となっています。例えば、直轄ダムの場合、事業認定申請者と事業認定権者のいずれも国土交通大臣であり、いわば一人で二役を演じるわけですから、事業の問題性がどれほどあろうとも、事業認定拒否の処分がされることは絶対にありえない仕組みになっています。事業認定機関は第三者的な行政委員会であればならず、法曹界からもそのような意見が強く出されています。公平性を確保するためには、事業認定を行う第三者機関「事業認定委員会」を国家行政組織法第三条に基づく独立行政委員会として設置することが必要です。

②事業認定委員会の審理を公開とし、 住民側と起業者側が徹底した議論ができるようにする。

第二の問題は前述のように事業認定の段階において事業の公益性の是非を議論する場が全く保証されていないことです。新法においても同様で、通り一遍の説明会や公聴会を開くだけです。住民側が求めているのは、情報が完全に公開され、公平な審判者のもとで起業者側と徹底した議論ができる場が保証されることです。

そのためには、事業認定委員会の審理を裁判形式で住民側と起業者側が直接のやり取りができる対審構造の公開審理として、事業認定の手続きをガラス張りにする必要があります。

③ドイツの行政裁判所法に倣って、
執行停止の原則をとるように行政事件訴訟法を改正する。

第三の問題は土地収用法に関連することですが、事業認定取消の訴訟を提起した場合、現行の行政事件訴訟法では執行不停止の原則がとられており、裁判の継続中に事業が取り返しのつかないところまで進行してしまうことです。執行停止を申し立てても、裁判所が執行停止を判断することはほとんど期待できないし、仮に、裁判所が執行停止の判断を下しても、内閣総理大臣の異議によって裁判所の判断が覆ってしまいます。ドイツの行政裁判所法では執行停止の原則がとられていますので、それに倣って、執行停止の原則をとるように行政事件訴訟法を改正することが必要です。

上記の三点を柱として、土地収用法の再改正を求める運動を進めていくべきです。「土地収用法から公共事業を見直すネットワーク」が政府案に対抗して2001年3月に作成した土地収用法改正対案はこの三点を柱としています。



法律で厳しく管理された、ドイツの土地利用に関する用途地域指定にあたる地図

土地収用法改正対案の骨子

2001年3月

土地収用法から公共事業を見直すネットワーク

1. 「事業認定委員会」について

- (1) 私有権と公共事業を調整する機関として、事業認定委員会を設置する。
- (2) 国家行政組織法第三条に基づく独立行政委員会とし、内閣府に設ける。
- (3) 事業認定委員会は、起業者と権利者・関係人の両者の主張を聴いた上で、私有権を制限するに値する公益性を当該事業が有しているか否か、事業認定の可否を判断する。
- (4) 事業認定委員会の委員は10人程度とし、両議院の同意を得て内閣総理大臣が任命する。
- (5) 委員長および委員の任期を5年とする。委員長および委員は再任されることができる。
- (6) 都道府県知事認定の事業に関しては、各都道府県が条例によって同様の第三者の事業認定委員会を設置する。

2. 「事業認定委員会」への公益性の裁定申請時期について

土地等の一部の取得が困難になり、収用を行う可能性が高まってきたと判断される事業については、起業者は土地等の取得のほとんどが終了しない時点、すなわち、土地等の取得が認定の可否を判断する際の既成事実にならない時点で事業認定委員会に事業認定の申請を行う。

3. 事業認定の要件について

次の5点を事業認定の要件とする。

- ① 土地収用法の該当事業であること

- ② 起業者に事業を遂行する十分な意思と能力があること
- ③ 土地の適正且つ合理的な利用に寄与すること
- ④ 事業の公益上の必要性が明確であり、且つ、より優れた代替手段がないこと
- ⑤ 環境（自然環境のみならず、文化的環境・社会的環境を含む）への影響が許容限度内にあること

4. 事業認定の手続きについて

- (1) 起業者は、事業認定の申請前に、適切な場所で、適切な時期に、適切な周知方法を用いて、事業の目的、内容等に関する説明会を開催しなければならない。
- (2) 市町村は、事業認定委員会への申請が受理された後、事業計画を公告縦覧して住民の意見を求める。なお、公告縦覧の周知は主要な日刊紙への掲載によって行う。何人も意見を提出することができる。
- (3) 起業者は、権利者・関係人の意見書に対して書面で回答する。
- (4) (1)～(3)の期間を概ね2カ月とする。その間、起業者の回答に対して権利者・関係人は意見書を再提出できる。
- (5) 起業者は、住民の意見書とそれに対する回答を公表し、事業認定委員会に提出する。
- (6) 事業認定委員会は必要に応じて当該事業を担当する3～5人の小委員会を設置できる。小委員会が設置された場合は小委員会が委員会に代わって審理を行う。当該事業に関係あるものは小委員会の委員になることができない。
- (7) 事業認定委員会（または小委員会）は意見書と回答に基づいて事前審理を行った後、起業者と権利者・関係人の両者の出席を求め、公開審理を行う。
- (8) 公開審理は、事業認定委員会（または小委員会）の指揮のもとに権利者・関係人が起業者に対して直接意見を述べ、起業者はそれに対して答弁する。意見陳述と答弁が十分になされたら委員会が判断するまで公開審理を続行する。
- (9) 事業認定委員会（または小委員会）は、必要に応じて公開審理の場に学識経験者等呼んで、その意見を聴くことができる。

- (10) 事業認定委員会（または小委員会）は起業者や関係行政機関に資料の提出を求めることができる。
- (11) 事業認定委員会（または小委員会）は、必要に応じて関係行政機関等に対して必要な調査を委託することができる。

5. 各都道府県の補償裁定委員会について (現在の収用委員会と同じ手続きと役割)

- (1) 当該事業の公益性が事業認定委員会によって認められ、事業認定が行われた場合は、起業者は各都道府県の補償裁定委員会に対して収用裁決の申請を行う。
- (2) 補償裁定委員会は補償金額や土地の範囲等について審理を行うものとする。

6. 事業認定委員会と補償裁定委員会に対する訴訟について

事業認定委員会と補償裁定委員会のそれぞれの判断に対して権利者または起業者は行政事件訴訟法により、抗告訴訟を提起できる。

(補記)

* 6 の事業認定についての抗告訴訟に関連して行政事件訴訟法を次のように改正する。

行政事件訴訟法

第 25 条…… 処分の取消の訴えがあった場合は執行を停止するものとする。
ただし、緊急の必要があるときは、裁判所は申立てにより、続行を命ずることができる。

第 27 条…… (内閣総理大臣の異議) 削除
(三権分立を侵す憲法違反の規定であるので、削除)

水源開発問題全国連絡会は、全国各地でダム建設などの水源開発事業に反対して活動している仲間のネットワーク組織です。1993年11月16日に発足しました。略称は、「水源連」(すいげんれん)です。

水源連結成の主旨は次の3点です。

1. 互いの情報交換を密におこなって、それぞれの運動を支援していく。
2. 水源開発事業の欺瞞性を大きくアピールして、世論を喚起する。
3. 力を結集して、建設省などと交渉し、水源開発の見直し、中止を求める。

水源連は、上記の主旨にもとづき機関紙を発行して情報の伝達・交換を行い、国土交通省との交渉、ダム問題に関するシンポジウムの開催、各ダム反対運動団体への支援などを行っています。2002年3月現在、49団体が水源連に加入しています。



SUIGENREN

水源連

水源開発問題全国連絡会

〒102-0093

東京都千代田区平河町1-7-1W201

電話03-5211-5429 FAX03-5211-5538

郵便振替口座00170-4-766559

<http://www.suigenren.org/>

