

## 土地収用と正当な補償

—— 岐阜県徳山ダムケースを素材として ——

網 中 政 機

### 目次

はじめに

一 憲法二九条の「正当な補償」

二 岐阜県徳山ダムのケース

三 徳山ダム事業認定の取消訴訟

まとめにかえて

### おわりに

この三月に小高剛教授が名城大学法学部を定年退職されました。これまでの先生の本学へのご尽力に心からお礼

申し上げます。思えば、先生との契機は、いまから十数年前大阪市立大学に本学への懇請のため伺いしたことがはじめてでした。当時市立法学部の看板教授であった先生に招請をお願いしたのは全く本法学部の学部事情で、不可能を承知での一方的なお願ひでした。先生は後に「網の中に捕らえられた」と良く言われ、誇らしげに感じました。先生には研究活動、後継者の育成など教育活動で約束以上のことを果していただいたのに、当方の約束は大幅俸給のダウン等ご異動直後から果たせないことが多く、大変ご迷惑をかけましたが、それでも定年まで本学、法学部の発展に貢献していただいたことに深甚な感謝を申し上げます。

この退職論文集では、先生がこれまで深く論及されてきた土地収用のテーマを学びたいとの思いから選びました。それは先生の古希記念出版に「収用」をテーマに書かせていただく予定でしたが、能力のなさから締切りに間に合わず、断念したことによります。このテーマは八年余にわたって、国土交通省中部地方整備局の事業評価監視委員会にかかわり、岐阜県徳山ダムの多様な補償問題に触れる機会を得たからです。

徳山ダムは、六億六〇〇万トンという浜名湖の二倍の水容量を確保する日本一大きなダムで、これ以上のダムは今後日本においては計画されることはないし、土地収用にあたっては、これまでのわが国の土地収用でも難題が噴出した希有なケースでしょう。その経過を振り返り、その原因の一端を素描し、私見を述べてみたいと思います。

約半世紀にわたる全村移転に伴う徳山ダムの土地収用およびそれに関連する多様な補償については、憲法二九条の定める「正当な補償」の視点からも検証する必要があります。平成一八年九月試験堰水が始まり、ヘリコプターの飛来と多数のメディアの取材陣の中で、これまでダム工事の間も耐えず揖斐川下流に水を流していた二本の排水口が閉鎖され、ダム湖底にわずかに水が溜まり始めた。当日現地では華やいだ雰囲気は全くなく、このことが徳山ダム事業の問題の深刻さと亀裂の深さを象徴しているようにも思われます。

## 一 憲法二九条の「正当な補償」

### 1 憲法二九条三項の意味

憲法二九条は、「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」と定める。ここでいう「正当な補償」が「どのような程度の補償を意味するか」ということを問題にすることは正当である<sup>1)</sup>。憲法二九条は、二つの保障を一般に含むと解される。一つは、個々の国民がその財産につき、国家による侵害を受けないこと、二つは、私有財産が制度的に保障されることを意味する。

これら財産権の保障は、損失補償制度と表裏一体をなしている。すなわち、財産権が公権力によって侵害された場合、その侵害行為が違法であるときは、その妨害排除や損害賠償等によって救済を受け、収用の方法によるその侵害行為が適法であるときには、権利者にその侵害行為を甘受させる一方で、その代償として損失補償が与えられなければならない。そうでなければ、財産権を補償したことにはならない。損失補償制度は、逆に言えば、財産権の保障を究極的に担保する制度であると言える。

それでは、損失補償制度の存在理由はどこにあるのか。この点について、財産権の保障と平等の原則の両面から考察を加えることが必要であるとされる。すなわち、「現代資本主義国家において、財産権のもつ機能には二つのものがある。その一つは、私的所有の下にある『物的（生活・生産）手段としての機能』である。資本財機能を有する私有財産の無償の侵害は、合理的計算の上に立つ資本主義経済の存立の基礎を奪つことになる。そして、資本主義の経済法則に従えば、財産権（資本財機能）の保障は、究極のところ、その交換価値の保障があれば足りるのであるから、損失補償の制度は、いわば財産価値の補償をして財産権補償の実質を保持することになる。生活手段

機能を有する財産権の侵害の場合は、その補償は、個人の生活基礎を防ぐためにも必要となる。従って、この場合には、財産権の補償（上記の「財産価値の補償」）に止まらず、生存権の補償にも連なる問題が（中略）生じることになる」と言っている。

この考え方に従えば、買収地などの「資本財機能」を有する財産権（更地）に対しては、主に財産価値の補償が、住宅移転の場合などの「生活手段機能」を有する財産権に対しては、財産価値の補償のほかに生存権保障が想定される。すなわち、財産権の保障は、次の三つの保障類型に分類することができる。

資本財機能のみを有する財産権は、財産価値の補償

生活手段機能のみを有する財産権は、財産価値の補償と生存権の保障

資本財機能と生活手段機能を併有する財産権は、財産価値の補償と生存権の保障、である。

## 2 「特別な犠牲」の意味

土地収用制度および損失補償制度は、同じ憲法二九条三項に基づく制度である。「両制度は、私有財産制の保障と表裏一体の関係にあり、一方において公共の利益となる事業の遂行と、他方において私有財産の保護という二つの目的を調整する制度として設けられた。たとえば公共性が高い事業のためといえ、私有財産を憲法が保障している以上（憲法二九条一項）、無補償でかつ公正な手続によることなく特定人の財産を収用することは許されない<sup>13)</sup>」。公共事業のために財産を収用されることによって、権利者が被る特別な犠牲に対しては、公的負担の平等（憲法一四条）からいっても、社会全員の負担において正当な補償がなされなければならない。

その根拠は、財産権の保障と公的負担の平等の理念に照らして、収用の結果、土地所有者等の受ける財産上の損失が不平等な負担であり、いわゆる、「特別な犠牲」を負わされるということにある。つまり、土地収用は公共のために必要な事業の用に供するために行われるものであり、本来ならば、その事業によって利益を受ける社会全員の負担で実施されるべきである。しかし、現実には、具体的事業のために特定の土地を必要とする場合、社会全員の負担で行うということは事実上不可能であるので、土地所有者等のみの犠牲において事業の用に供するほかはない。その結果、社会全体の利益のために行われる事業が特定の者のみに課せられる「特別な犠牲」において遂行され、その限りで、公的負担の平等が守られないことになる。そこで、特定の者、すなわち被収用者に対して、その負わされた「特別な犠牲」、言い換えれば、財産上の損失を、税金または事業の利用料金により、社会全員から徴収した金員をもって補填することによって、特定の者の負担を全員の負担に転化し、一旦公的負担の平等が守られなくなったその平等を回復しようとする、いわば利害調整の制度が損失保障と言える。土地収用において、被収用者に損失補償が与えられるのは、それらの者が単に損失を受けたからではなく、その受けた損失が不平等な損失であるからで、このような意味で損失補償制度が私有財産制と一体の関係にあるということができる。

特別な犠牲の有無の判断は、財産権に対する侵害行為の対象が一般的であるかどうか（形式的基準）、その侵害が財産権に内在する社会的制約として受忍しなければならない程度のものであるかどうか（実質的基準）の両要素を考え合わせて決定するのが一般的である。そして、この考え方は、「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」（憲法一九条二項）、「この憲法が国民に保障する自由及び権利は（中略）これを濫用してはならないのであつて、常に公共の福祉のためにこれを利用する責任を負ふ」（憲法二二条）という規定に基づいて、現代社会の構成員が財産権の主体として公共の福祉のために社会的責任を果たすべき義務（受忍義務）を負っている旨規定している。したがって、「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」（憲法二九条三項）という規定は、社会の構成員としてその社会的責任を果たすうえで当然受忍すべきものと認められる程度（上記）の場合）を超えて私有財産を「公共のために用ひる」場合は、特別な犠牲にあたる

ため損失補償を必要とする<sup>4)</sup>。すなわち、その損失が社会の構成員として社会生活上当然に受忍すべき範囲内にある場合は、損失補償を要しないが、その損失が社会生活上受忍すべき範囲を超える場合は特別な犠牲にあたるので損失補償を要すると解される。

判例は、「国の行なう公共事業が第三者に対する関係において違法な権利侵害ないし法益侵害となるかどうかを判断するにあたっては、上告人の主張するように、侵害行為の態様と侵害の程度、被侵害利益の性質と内容、侵害行為の公共性ないし公益性の必要性の内容と程度等を比較検討するほか、侵害行為の開始とその後の継続の経過及び状況、その間にとられた被害の防止に関する措置の有無及びその内容、効果等の事情をも考慮し、これらを総合的に考察してこれを決すべきものであることは、異論のないところ（中略）である<sup>5)</sup>。」とする。

また、自然公園法第三五条の規制に関して、「規制の結果不利益な結果があるとしても、それが財産権に内在する社会的制約と認められる程度であれば補償を求めることは許されない。したがって、憲法二九条三項にもとづき請求できるのは公共のためにする財産権の制限が社会生活上一般に受忍すべきものとされる限度を超え、特定の人に対し特別の財産上の犠牲を強いる場合に限られる<sup>6)</sup>。」とする。

これらの判決は、「損失補償の成立要件として一般に説かれている特別の犠牲の存否の認定の考え方と基本的には異なるところがない<sup>7)</sup>」と考えられ、また、「このような事案においては、しばしば『受忍限度』ということが問題とされるけれども、それも、当事者間での権利の相互の限界というよりも、国家作用によって蒙った損害（損失）が『特別の犠牲』と認められるかどうかという意味をもつのではないが<sup>7)</sup>」と解される。

### 3 「正当な補償」の意味

次に憲法の「正当な補償」とは、どのような意味なのか。「正当な補償」の意味、判例の動向について考えてみる。これには相当補償説と完全補償説がある。

相当補償説では、正当な補償の意味を「諸般の事情を考慮して相当と認められる価格を補償すること」と解釈される。そして、相当補償説の主な理由は、財産権の不可侵といっても絶対的なものではなく、その内容は公共の福祉に適合するように法律で定められるのであるから、一般的に制限を加えることは可能である。このような、一般的な制限によって客観的価値が低下しても、それは財産権自体の内容の問題であって、財産権者は当然にこれを受忍すべきである。このような財産について収用が行われる場合、低下した客観的価値の補償をもって足りるとすることは、ならん平等原則に反するものではないとする。諸外国の憲法・法律上の規定からこの説の根拠を説明することもできる。例えば、プロイセンの土地収用法に「土地の所有権を剥奪するには、完全な補償を要する<sup>8)</sup>」（第一条）といい、また「土地の収用に對する補償は、土地・その従物、及び果実の完全な価値から成る<sup>9)</sup>」（同法八条一項）といているのが、むしろその稀少の例で、他の国の立法は必ずしもこのことを明示せず、単に、或いは『合理的な補償』<sup>10)</sup>（マサチューセッツ州憲法）、或いは『正当な補償』<sup>11)</sup>（合衆国憲法修正五条）、フランス人権宣言一七条、ベルギー憲法一一条、或いは『適当な補償』<sup>12)</sup>というに止まっている例（ワイマール憲法一五三条二項）であり、日本においてもまた、憲法はこれを『正当な補償』<sup>13)</sup>といい、法律はこれを『相当な価格』<sup>14)</sup>と称している（土地収用法七二条<sup>15)</sup>）。

これに対して、完全補償説では、正当な補償の意味を「当該財産の客観的価値の全額を補償すること」と解釈する。そしてその主な理由は、用地取得により地権者等の被る損失は不平等な負担であり、その負担は社会全員に負担させるべきだという考え方に立つ以上、その損失は完全に補償さるべきである。なぜなら、地権者等の被る損失が完全に補償されない場合は、当該未補償の損失は、結局地権者等が負担することになり、不平等な結果が残存することになるからである。したがって、損失補償は完全補償でなければならず、このためには、生ずる損失はすべ

て補償されること、すなわち、補償されない損失は存在しないこと、各損失に対する補償の額が、その損失の全部を覆うに足るものであることが必要である、とされる。そして憲法の「正当な補償」は、現在、判例上「完全補償」と解されている。

当初農地買収事件において、「憲法一九条第三項にいうところの財産権を公共の用に供する場合の正当な補償とは、その当時の経済状態において成立することを考えられる価格に基づき、合理的に算出された相当な額をいうのであって、必ずしも常にかかる価格と完全に一致することを要するものでないと解するを相当とする。」（最判昭和二十八年一月二三日民集七卷一三号一五二三頁）とされていた。

その後、土地収用の場合の損失補償について、最高裁は完全補償の立場に変更した。「損失の補償は、特定の公益上必要な事業のために土地が収用される場合に、その収用によって当該土地の所有者等が被る特別な犠牲の回復をはかることを目的とするものであるから、完全な補償、すなわち、収用の前後を通じて被収用者の財産価値を等しくならしめるような補償をすべきものであり、金銭をもって補償する場合には、被収用者が近傍において被収用地と同等の代替地を取得することを得るに足りる金額の補償を要する」<sup>9)</sup>。

この判例により、今日では、「完全な補償」を原則とし、社会改革立法法などのような例外的な場合には、それを下回る「相当な補償」が認められるべきことに多くの異論をみないと言われ<sup>10)</sup>、以後の下級審判例は、この判旨に従って判決している。さらにその後、最高裁は完全補償説を補完している。すなわち、土地収用法における「土地等に対する補償金の額」は、「相当の価格」（同法第七一条参照）等の不確定概念をもって定められているものであるが、右の観点から、通常人の経験則及び社会通念に従って、客観的に認定され得るものであり、かつ、認定すべきものであって、補償の範囲及びその額（以下、これを「補償額」という。）の決定につき収用委員会に裁量権が認められると解することはできない。したがって、同法一三三条所定の損失補償に関する訴訟において、裁判所は、

収用委員会の補償に関する認定判断に裁量権の逸脱濫用があるかどうかを審理判断するものではなく、証拠に基づき裁決時点における正当な補償額を客観的に認定し、裁決に定められた補償額が右認定額と異なるときは、裁決に定められた補償額を違法とし、正当な補償額を確定すべきものと解するのが相当である。」<sup>11)</sup>とし、完全補償説が踏襲され、その補償額の決定権が裁判所にあるとする。

#### 4 「正当な補償」の損失の種類

憲法上の正当な補償が「完全補償」であるとしても、その完全な補償に含まれる補償の内容が問題となる。憲法一九条三項に定める正当な補償は、収用される財産の補償（権利補償）のほかに、収用に付随して生じる損失の補償（通損補償）を含む完全補償を意味することになる。「完全な補償」というためには、生じた損失はすべて補償されること、補償されない損失がないこと、各損失に対する補償の額がその損失のすべてをカバーできるものであること、この二つの要件が満たされなければならない。なぜなら、もし損失の全部が補填されないときには平等負担の状態が残され、損失補償制度の目的と相容れない結果となるからである。

わが国の損失補償は、法律レベルでは憲法一九条三項および土地収用法六章（六八条～九四条）が規定し、行政レベルでは昭和三十七年に任意買収および土地収用を通じて適用される統一的な補償基準として、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」（以下「補償要綱」という。）が閣議決定されている。さらに、補償要綱の具体的要領として、同年に用対連が「公共用地の取得に伴う損失補償基準」を理事会決定し、その細則として「公共用地の取得に伴う損失補償基準細則」を昭和三十八年に理事会決定した。これらに基づいて各起業者は、それぞれ補償基準を定めて補償実務にあたってきた。<sup>12)</sup>

公共事業のために土地を収用し、または使用するなどによって私人が財産上の損失を受けるときは、起業者（収

用六八条)が権利者(ことに(同法六九条)、原則として金銭をもって(同法七〇条)補償しなければならない。公用収用による損失補償は、被収用者の財産に生じる損失に対する補償(収用損失)と、それ以外の第三者に生じる損失に対する補償(第三者補償)の二つの補償類型に大別することができる。収用損失補償は、さらに「権利補償」と「通損補償」に分けることができる。第三者補償とは、被収用者以外の権利者に生じる損失の補償である。

損失額の算定基準について、被収用者の財産に対する損失額は、社会の客観的評価によって決定されるべきで被収用者の特殊事情を考慮する必要はない。土地収用に伴う精神的損失については、補償し得ないというのが昭和三七年に閣議了解された考え方である。しかし、祖先伝来の土地を収用する場合など、収用の結果、住み慣れた土地を離れ、未知の土地へ移り住まなければならないという精神的苦痛は、現実に用地取得を難しくしている要因の一つとなっている。次の項目が主な損失の種類とされ、現実に合わない問題点を含めて考えてみたい。

(1) 財産権補償(権利補償)・生活権補償(生活再建)について

損失補償の中心は、収用する土地の権利に対する補償である。これまでの損失補償は、財産権補償として権利者の有する財産の市場価格(現在価格)を完全に補償することをもって、従前の生活状態の回復(生活再建)を図るという立場をとってきたために、財産権補償が被補償者の生活の再建とは別の議論と誤解されることもあった。

生活権補償の定義としては、「生活基盤の喪失に対する補償」「生存権への配慮から由来する補償」「公共事業の推進によって、個人の生活基盤を侵害することに対するもので……個人の具体的な財産権の侵害に対する補償ではなく、むしろ生存権補償の理念に基礎を置くもの」「公共用地の取得によって、生活再建が困難となる者について、従前の生活を再現させ、あるいはこれに近い生活をとりもどさせるために支払われる補償」「生活権補償に基礎づけられた補償」……などが主要なものである。中には、生活権補償の性格として、生存権の性格・現状回復の性

格・生活安定的性格を挙げるものも見受けられる。<sup>13)</sup>と指摘される。

「補償は、財産価値に着目してなされる(中略)が、実はその財産価値補償は、生活再建のためになされるものであり、生活再建のための手段が大半を占めるのである。したがって、「補償」と「措置」を包括する大きな言葉が必要となり(中略)これを『生活再建手段』などと呼んでいるが、その包括的概念を『生活再建措置』と呼ぶ。『補償』以外の『措置』のみを特定したいときは、『狭義』の生活再建措置という<sup>14)</sup>」。

また、生活再建は、公共用地の取得に関する特別措置法四七条に定める「生活再建等の措置」のように、社会権生存権の配慮に傾斜した理解がなされてきたきらいがある。従来、ダム事業等において、「生活立直し補償」等の名目で離作料、休業補償等とは別に補償金が支払われた事例があり、また、補償交渉にあたって、「生活権補償」等として補償の要求がなされる場合がしばしばみられる。

生活権補償に関する判例では次のように述べている。「本条(憲法二九条)は、私有財産を、財産権として、すなわち、経済的な交換価値として保障しようとする規定であって、この保障を通じて非財産的性格を有する生活権が保障されることがあるとしても、直接、生活権を保障する規定ではない<sup>15)</sup>」。

「水特法は(中略)八条において、指定ダム等の建設に伴い生活の基礎を失うこととなる者のための生活再建措置のあっせんについて規定している。(中略)本件において、ダム建設に伴い生活の基礎を失うことになる者についての補償も公共用地の取得に伴う一般の損失補償の場合と異ならず、あくまでも財産権の保障に由来する財産的損失に対する補償、すなわちその基本は金銭補償であり、本来これをもって右にいう合理的な補償といふべきであり、かつ、これをもって足りるところ、これのみでは、財産上の損失以外の社会的摩擦、生活上の不安も考えられるため、前記水特法の諸規定により、これらを緩和ないし軽減する配慮に出て、財産上の損失、補償とは別に水特法八条において、生活再建措置のあっせん規定を定めたものであり、要するに右規定は関係住民の福祉のため、補

償とは別個に、これを補完する意味において採られる行政措置であるにすぎないと解すべきである。すなわち、右生活再建措置のあつせんは、憲法二九条三項にいう正当な補償には含まれず、したがって、これが懈怠による何らかの損害を觀念し得るとしても、それをもって、憲法二九条違反による損害といえず、無名抗告訴訟として本件ダム建設行為差止の根拠となし得ない。」<sup>16)</sup>としている。

## (2) 移転料の補償について

土地収用に伴い、被収用者は他の場所へ立ち退いて従前と同程度の生活を再建しなければならないから、その際に、建物の移転料や営業上の損失などの付随的な損失が発生する。土地収用によって被収用者が付随的に受けると考えられる損失を土地収用法は「通常受ける損失の補償」、一般に「通損補償」として扱う(用法八八条など)。

この通損補償の中でも最も一般的なものは移転料の補償(収用七七条)であるが、この補償については、補償制度が一般社会における不動産取引慣行とは異なる考え方に立っていることから、実務上疑義が生じている。収用は権利者の意思にかかわらず行われる強制収用であるから、収用の対象を事業遂行に必要な最小限に限るべきことは、憲法二九条三項の趣旨から当然の要請である。また、土地収用の場合に、事業に必要なのは土地のみであるから、事業において不要な建物等の土地にある物件は除去する必要がある。他方、建物等の所有者に対しても、他の土地で生活を再建するためには、従前と同程度の建物を必要とする。この二つの要素を充足させる方法として、わが国の建築物の大部分が構造上移転可能であることを前提として、従前の建築物を移転させることが合理的と考え、移転料補償を支払うこととしたのである。

ところが、この移転料補償は、一般の不動産取引慣行とは異なつた考え方に立っているため、新たな問題を提起している。つまり、一般の土地取引においては、建物の存する場合には、建物込みの土地として取引されて土地価格が支払われるから、土地価格のほかに、建築等の除去費や移転料を買主が支払わないのが通例である。これに対し、土地収用においては、更地主義がとられているために、移転料の問題が生じてくる。もっとも、土地収用についても、土地所有者が建物を所有している場合にはその土地の対価が支払われ、また、土地の賃借人等が建物を所有している場合には賃借権等に対する対価が支払われ、これらの対価としての補償の中には、一般の取引の場合と同様に、建物の移転料が含まれていないかと考えられないわけではない。これに対して、土地収用法が移転料補償を認めているのは、収用が一般の土地取引とは異なり、公共の必要から一方的に行われ、建物の移転も収用のために余儀なくされたものであるから、移転のために要する費用を被収用者に負担させるのは妥当とはいえないこと、土地の対価は建物がないものとしての土地の評価額によるとされているから(補償基準要綱七条二項)、土地の対価のほかに、移転料が補償されないと、代替地を取得することができるのみで、従前の生活を維持するために必要な建物等を取ることができず、公平の見地からみて不合理であるし、したがって、収用によって直接生じた損失に対する補償ではないが、収用と相当因果関係をもつ出費の一種として起業者が移転料を補償するのが妥当であると考えられる。

## (3) 精神的損失について

補償要綱が制定される以前には、損失補償のほかに協力金、協力奨励金などの謝金が支払われる例がかなりあつたようであるが、補償要綱は、財産的補償は補償基準に基づいて適正に行われるべきものであつて、不明確な名目の補償は行うべきではないとの考え方に立って、精神的損失の補償は否定している。すなわち、精神的損失の補償の要否について、公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱策定時の答申では、用地取得により精神的苦痛を与えることがあるとしても、それは社会生活上受忍すべきものであつて、通常生ずる損失と認めることはできない。

精神的損失は、謝金の形で、実際には財産的補償の補足として支払われた事例があるが、それは通常損失の補償が十分でないためのものが多い。財産的補償を適正に行うべきで、精神的補償のような補償は行うべきでない、とされている。

これに対し、精神的損失補償を認める立場は、精神的損失の種類を、騒音・振動等による不快感・焦燥感等祖先伝来の土地を離れることによる精神的苦痛 買収交渉に応じなければならぬ精神的苦痛 将来の生活設計についての精神的苦痛とされ、これらにつき、「精神的損失の独自性が認められる以上は、これを否定すべき理由は見当たらない。(中略) 損失補償の合理的根拠の一つとして、平等原則が挙げられているのであるから、平等原則に違反するすべての損失が補償されるべきである」と主張する。<sup>17)</sup>

#### (4) 事業損失補償(第三者補償)について

起業者は、一般に公共事業に必要な土地のみを射程において補償問題を考えればよかった。これに対して、最近では土地所有者および関係人以外の者に対してなされる「第三者補償」(事業損失補償、離職者補償、少数残存者補償など)の問題が提示されている。その典型が事業損失補償である。

公共事業の施行と環境保全が鋭く対立せず、事業の施行が強く要請された時期には、公共事業は当然に公益性を有することを理由に土地の収用のみを考えれば良かったのであるが、開発が保全かについて価値観が対立し多元化してくると、起業者は事業の周辺部に及ぼす不利益、環境侵害についても配慮せざるを得なくなっている。土地収用によって生ずる損失ではなく、事業の施行によって隣接地等に生ずる日陰、振動、騒音などの事業損失については、土地収用法は収用する土地の隣接地に対する溝、かき、柵等の工事費の補償(みぞかき補償)を定めているのみで(同法九三条)、事業損失については一般的に否定され、損害が社会生活上受忍限度を超える場合で、かつこ

これらの損害発生が確実に予見される場合の事前賠償を例外的に認めていたにすぎない(補償基準要綱四一条但し書)。

これまで事業損失に対する補償について一般的に消極的であったのは、公共事業費の増大につながるという財政上の理由によるものと思われる。現在、事業損失に対する補償が法律上認められている例は、「航空機騒音障害防止法」などを除いてみられないが、実務上の措置として次第に配慮されつつある。事業損失、つまり公共事業の施行に伴って集落地に生じる騒音、振動等の被害については、補償要綱は基本的に損害賠償の問題とする立場に立っている。一口に事業損失といっても、その発生の態様によって、振動、騒音、地盤沈下、日照障害、水枯渇・水汚濁、電波障害などに分けることができるし、また、その損失の性質により、土地等の価格減のような財産価値の損失、営業上の損失のような生活手段に関する損失、精神的・身体的苦痛のような生活環境に関する損失など、その類型は多様である。したがって、侵害を受ける利益の性質、侵害の程度、被害予防のための対策の程度、加害行為の態様と事業の社会的有用性の比較、地域性、法的規制の存否とその遵守の程度などの要件を総合的に勘案しながら決定することになる。

#### (5) 替地補償などの現物補償・代替造成費について

損失補償は現金払いを原則としている。しかし、不動産市場あるいは労働市場の現状において、この方法では従前と同程度の生活や経済活動を維持できない場合があり、これに対処するため替地補償などの現物補償が用意される必要がある。収用地の付近で被収用者が独力で替地を取得することが困難である状況を反映して、代替地の要求が増している。この要求は正当なものであるが、起業者にとっては、事業用地の取得のほかに代替地の手当てをしなければならず、そのための努力を強いられる結果となっている。さらに、地域社会の破壊を伴う大規模な面的収用を行う場合には、起業者は補償金を支払いさえすれば済むといった態度は許さず、変貌する地域社会の中で住民



の新しい生活環境は、金銭補償よりも現物補償を、さらには職業訓練や職業紹介などの生活再建のための措置を講ずることが期待される。

山間部などで土地を買収された被補償者は、近傍に適当な移転先がないために、下流に土地を取得するか、現地で土地を造成する必要がある場合がある。しかし、土地補償金は市場価格によるのが原則であるから、下流移転先と被補償地の土地代金の差額をそのまま土地代金として補償することは妥当ではない。そこで、代替地の取得および造成に係る費用から事業用地の取得価格を控除した額を、財産増をもたらさない範囲で、通損として補償できるように考慮する必要がある。徳山ダムケースがこれにあたる。

#### (6) 立木補償について

現行の用材林補償では、伐採費用を木材の売却によって回収し得るとの考えから補償していない。しかし、昨今の状況を見ると木材価格の低迷、人件費の高騰、林業従事者の高齢化など林業経営をとりまく環境の変化から、伐採費用が回収できないため、起業者が希望する時期に伐採できないことが多く、何らかの対応が求められている。このことについては、総務庁からも平成七年に勧告がなされている。そこで、用材林については、公共事業の都合で伐採期間が特定されないために割高となる経費について、通損として補償できるとともに、必要があれば起業者が伐採を代行できるよう措置を採っている。徳山ダムの立木補償の特徴について後に詳述したい。

## 二 岐阜県徳山ダムのケース

### 1 徳山ダム計画のスタートと計画変更

個々に引用した以外、徳山ダムの記述の出典は、事業評価監視委員会での配付および水機構から提供されたメディア等に公開された資料による。電源開発(株)が揖斐川を調査河川に指定し、徳山ダム構想が浮上したのは、昭和三一年一二月のことである。それから半世紀を経て、平成一八年九月にダム本体工事が完成し、試験湛水が始まったが、水や電力需要を含めて、社会、経済環境は著しく変化した。したがって、この過程で、水需要の予測を二度にわたって計画変更している。

一つは、平成九年二月七日、徳山ダム建設事業審議委員会から、「徳山ダムにおける治水並びに利水の緊急性・重要性、環境との調和、水源地域の方々の協力、これまでの経緯等を総合的な観点から判断し、徳山ダムは、現計画のダムの規模を変えずに、新規利水容量の一部を減量し濁水対策容量として確保するよう計画を変更して事業を進め、早期に完成させるべきである」との意見が出された。平成九年二月一九日に内閣総理大臣により「木曾川水系における水資源開発基本計画の一部変更」が行われ、二月二六日に建設大臣から「徳山ダム建設事業に関する実施方針」の変更指示を受け、平成一〇年一月八日に建設大臣から「徳山ダム建設事業に関する事業実施計画」の変更認可を受け、徳山ダム建設事業は、平成一九年度に完成させることとされた。

他の一つは、平成一五年一月で徳山ダム事業費変更(九六〇億円増)に関連して、利水容量の下方修正が愛知県、岐阜県、名古屋市で行われ、治水容量の変更が行われた<sup>10)</sup>。また、事業費との関連で平成一六年六月徳山ダム構想の原点である電源開発が「杉原ダム建設中止 徳山ダム発電六割削減 電源開発・中電」を発表した<sup>11)</sup>。杉原ダム

と杉原水力発電所の建設計画が中止となったのは、徳山ダムが発電方式が揚水式からダム式・水路式に変わり、杉原ダムが不要になったこと、採算性や電力需要が低迷していることによる。しかし、水公団徳山建設所、電源開発、中電の三者は、昭和六三年二月三日付けて揖斐郡藤橋村長宛てに、「公共補償に関する開始の申し出について」、逆に村長から三者に対し、「徳山・杉原ダム建設事業に伴う公共補償について」の申し出を行い、その結果移転・補償がなされている。すでに中電は杉原ダム建設用地八九ヘクタールの九六%を取得し、七〇数戸が移転を済ませている。当時の藤橋村では固定資産税も見込んでおり、計画の縮小で電源開発・中電との補償問題など新たな難題も浮上するものと思われる。

## 2 徳山ダムにおける用地取得の特徴

### (1) 世帯移転契約の先行

徳山ダム建設に伴う用地取得等においては、旧徳山村すべての住民（四六六世帯）が移転する事情から、移転先での生活再建を早期に図ることが求められた。このため、個人の宅地、家屋などの生活再建対策に不可欠な資産に係る補償契約（以下「世帯移転契約」という。）を優先させることとし、昭和五三年九月「徳山ダム建設事業に伴う損失補償基準」を提示、昭和五八年一月に受結した。この補償協議は当初「徳山ダム対策委員会」との間で行われたが、補償協議をめぐる意見の対立により徳山ダム対策委員会が昭和五八年二月に解散し、徳山ダム対策同盟が結成され（四六六世帯中四〇九世帯）（八八%）、徳山ダム対策同盟との間で補償基準が受結した（財産権補償）。

損失補償の受結・調印後、契約を開始し、一部の調査で遅れている世帯もあつて、徳山村が藤橋村に合併された昭和六二年三月三一日までに世帯移転契約を終えることができなかった。平成元年三月三一日までに四六六世

帯との世帯移転契約が完了し、岐阜県内の五カ所の集団移転地を始め、各々の移転先に転出した。それ以前において、昭和五〇年一月頃から集団移転の候補地の選定のための現地視察が開始された。昭和五一年一〇月に徳山ダム建設事業が建設省から水公団に承継され、水公団は、昭和五二年から五五年にかけて、岐阜市近郊等に芝原、糸貫、表山、網代、文殊の五カ所の集団移転地を取得、造成にかかった（替地補償・代替造成補償）。

水没地に広く分布する共有山林は、世帯移転契約完了以降でなければ交渉に入ることができず、世帯移転契約時の不満などを抱えたまま交渉に入ることになった。さらに、国道四一七号線付替、県道根尾藤橋線付替のための用地取得は、道路計画の策定に時間を要したこと等から、平成九年二月から開始された。

このように、生活再建を優先させるため世帯移転契約と共有地等の契約を分け、共有地についても水没用地と、その後替国道、県道等に分けて実施したため、同一人物と何度も交渉、契約を行うこととなり、回を重ねることに協議、調整が難しくなり、さらに時間を要することとなった。

### (2) 多数の共有者による山林の所有

旧徳山村に建設された徳山ダムの水没地における山林の面積は水没地全体の面積の七八・五%であるが、その山林のうち、個人が所有する山林以外は多くが入会地（木材・薪）として、集落単位で利用、管理されていた。

旧徳山村は、明治二年七月に旧七村が合併して成立したが、その際に集落有山林は従前どおり旧村有のままとされた。旧七村は、徳山、開田、山手、戸入、門入等である。

明治四〇年になって、同年三月の森林法の改正による公有林に対する監督の強化と集落有山林の統一整理事業が全国的に実施され、旧徳山村においては、明治四二年以下の統一整理方法が決定された。

i 五分林（集落有山林の五割）…一戸当たり一〇円で集落の住民に売却。

ii 三分林（集落有山林の三割）…無条件で徳山村に無償譲渡。  
 iii 二分林（集落有山林の二割）…条件付きで徳山村に無償譲渡。  
 この方針により、従前集落有山林であったうちの「五分林」は、八地区の住民に順次売却され、持分の一部移転登記がなされ、水没地における共有山林の面積は水没地全体の面積の約三五%を占めることになった。  
 これらの経緯により、共有山林の補償交渉については、八地区ごとに共有者とそれぞれ交渉しなければならなかったこと

- i 共有者の数が多い地区では一五〇名を超えていたことから、共有者の境界の確認、立木調査の立会いおよび契約の同意に多大な時間を要したこと
- ii 昭和四六年の立入調査から共有山林の補償交渉まで長期間経過したことから、相続や徳山村の住民以外の者への譲渡等により新たな関係者が増加したこと等の条件の下で行われなければならなかった。

### 3 徳山ダムにおける立木補償の特徴

#### (1) ダムにおける山林の立木補償（伐採補償・取得補償）

##### (1) 伐採補償について

##### 立木伐採補償について

公共事業による土地取得にあつては、起業者が土地に存する物件（家屋・立木等）を取得することは通常不要とされる。他方、取得した土地を事業の目的に供する場合にあつては当該物件を移転させることが必要になることから、土地所有者に土地の明渡し時に当該物件を移転させ、それに伴う損失を土地代金とは別個に補償することが基本的な考え方となっている。立木にあつては、土地所有者に立木を伐採させ、伐採によって生ずる損失を補償する

のが原則であり、この補償が伐採補償である。

##### 立木伐採補償の額

##### i 市場価格のある立木の場合

現時点において伐採して市場価格のある立木については、伐期において伐採することにより得られるであろう利益と、現在伐採することによって得られる利益の差額（逸失利益）を補償するのが基本的な考え方である。

また、通常妥当と認められる伐採方法、伐採時期等を選択できないことにより生ずる増加費用があるときは、その費用の額を補償額に加算することとされる。

##### ii 市場価格のない立木の場合

現時点において伐採しても市場価格のない立木については、伐採費用と現在までの投下経費の後価の合計額を補償する。

#### (2) 取得補償について

取得補償は、立木を事業の用に供する場合にのみ認められ、その場合には、土地の取得の補償の例にならない、立木の正常な取引価格をもつて補償するものとされていたが、平成一年四月に用対連基準および準則規程が改正され、立木を事業の用に供する場合の他、次の場合にも取得補償が適用されるようになった。

- i 土砂の流出、崩落等を防止するため、土地を事業の用に供するまでの間、立木を存置させることがで適当と認められる場合。
- ii 土地が事業の用に供されるまでに相当の期間があるため、立木を移転することにより当該土地の維持管理に相当の費用が必要になると見込まれる場合。

## (2) 徳山ダムの補償の特徴

## (1) 損失補償基準

昭和五八年に妥結・調印された「徳山ダム建設事業に伴う損失補償基準」においては、「第三章 通常生ずる損失補償 3立竹木類補償」として立木の伐採補償が定められた。

## (2) 標準契約書による立木等の取扱い

昭和五九年から開始された世帯移転契約以来、各地区で用いられた土地売買契約書（標準契約書）においては、土地所有者が立木の伐採をして土地を引き渡し、機構名義への所有権移転登記がなされた時点で残額の三割を支払う旨定めている。

## (3) 立木伐採抑制措置と生活再建に配慮した立木等の取扱い

## 当面存置すべき立木

土地売買契約上の伐採義務履行のためとはいえ、そのまま立木の伐採が無計画に進むと、土砂崩壊、積雪時の雪崩の誘発など様々な災害発生の危険性、さらには生態系への影響を及ぼす可能性があるとして、昭和五九年一二月に徳山村から、昭和六〇年二月には岐阜県から機構に対して、立木の伐採について特段の配慮をするよう申し出があった。なお、徳山村においては、住民の災害等に対する自己防衛策として、集落周辺の里山等を「留め山」と称して立木の伐採を禁止する古からの慣行が存在した。

他方、このように当面存置すべき立木について、伐採を抑制し土地所有者の立木伐採義務が履行されないことを理由として、補償金額の残額が支払われないと世帯移転者の生活再建に重大な支障が生ずるおそれがある。このため、立木の伐採抑制の要請と生活再建の要請を両立させるため、標準契約書に加えて、土地の引渡し時に立木の所有権を機構に無償で移転させる立木譲渡契約を締結することとし、存置立木については伐採義務を免除して補償金額の残額を支払いつつ、存置立木の防災・環境面に配慮した計画的な伐採を担保したのである。

## 4 補償に伴う懸案事項

## (1) 土地収用とトラスト運動

権利者から損失補償基準を上回る要求がなされ、任意の契約に至らなかった案件については、土地収用法に基づく裁判申請をせざるを得なかったため、他の事業に比べ、土地収用手続に至った案件が多かった。

水没地については、平成一年二月から平成一四年一月まで三件の裁判を申請し、平成一四年一〇月までに、付替国道、県道については、平成一五年七月から平成一六年三月まで三件の裁判を申請し、平成一七年一月までに全て収用の判決を得た。<sup>(2)</sup>

また、「徳山ダム建設中止を求める会」のメンバーが中心となって、共有地の持分一ノ八八を一一六名が持分移転登記し、いわゆる「トラスト」運動が行われ、土地収用法に基づく判決により用地を取得したものの、その解決に長期間を費やさざるを得なかった。

トラスト運動の対象となった土地については、土地所有者一一六名のうち五七名が原告となり、平成一一年三月に事業認定の取消訴訟が提起されたが、平成一五年一二月岐阜地方裁判所により原告らの請求を棄却する判決がなされ、その後名古屋高裁、平成一九年二月二二日最高裁でも棄却された（後述の徳山ダム事業認定の取消訴訟参照）。

(2) 再移転の問題

集団移転地である文殊団地（八三世帯）において地盤沈下が生じ、五二世帯についてはすでに再移転を行った。平成八年五月地盤工学、土質力学の専門研究者からなる「集団移転地文殊地区に関する技術調査会」（座長…小暮敬二防衛大学教授）を設置し検討を行い、「造成当時（昭和五四～五八年頃）の一般的な技術水準では予想し得ない高有機質土による二次圧密に起因した地盤沈下である」と旨と今後の沈下予想について、「今後も長期にわたって沈下が予測されるので、この沈下を抑止するには抜本的対策が望まれる」と報告された。その結果、全区画八三戸のうち五二戸について再補償がなされた（集団移転三二戸、個人移転一七戸、現地対策四戸）。そして地盤沈下発生に対する機構の法的責任については、売り主である機構に買主に対し瑕疵担保責任（無過失責任）が生じ（民法五七〇条）、その結果、機構は再度の移転対策を行った。なお、「公共事業においては、事業者の過失なくして不可抗力により第三者に発生した損害の賠償に要する費用を事業費から支出し、事業費の一部として国庫補償金の対象」とすることができるとされている。

他方、対策必要なとされた残りの三一世帯についても、その後検討会が設けられ、損傷を被った建物に対する補償を行うことで、平成一六年一月二八日対応方針が示された。「集団移転地文殊の宅地地盤に関する検討会」（若命善雄座長）からの報告である地盤沈下対策部外の宅地地盤としての技術評価の報告は、以下に要約される。当宅地地盤においては、…地耐力は三〇KN/m<sup>2</sup>以上あり、「小規模建築物基礎設計の手引き」（一九八八日本建築学会）より、戸建建物を建設するにあたり問題が生じる地盤とは言えない。しかし、埋戻土中に大きな岩塊、粘性土および木片やコンクリートブロック等が一部に確認されている。…各家庭に生じている変状は、いわゆる地盤沈下によるものではなく、宅地地盤の浅層の土質構成が一樣でなくばらついているために局部的に生じた不同沈下が要因と推定される。これらの報告を受けて、水資源機構は、建物を補修することにより住宅としての性能を確保することができるとした。岩塊などは、同機構が岐阜市内の建築会社に発注した宅地造成工事で混入したとみられ、同機構は監督責任を認め、補償費用の負担を決め、財源は同機構の退職手当引当金の積立利息を充てるとした。<sup>(2)</sup> 文殊以外でも集団移転した網代地区で地盤沈下に伴う対策が決められた。

(3) 公共補償協定に伴う諸問題

旧徳山村と公団が締結した公共補償協定では、徳山村が管理していた村林道の機能回復をはじめ水没する村有地や小中学校などの補償が行われた。これに伴い諸問題が起こった。一つは、この公共補償協定に基づき村有地について所有権移転登記を行ったが、後に補償の二重払いとして問題となり、平成一七年一月一七日付け「徳山ダム建設事業に係る土地の取得等に関する監査結果」が水機構監事から出された。それによると、

土地取得について

藤橋村所在の村有地（現況地目…農地・雑種地 七五〇四・〇八m<sup>2</sup>）について、先ず土地売買契約に先立つて平成八年から九年にかけて耕作権消滅補償契約（関係人一七名、契約額二〇、一一九、六七八円）を結び、その後平成二二年三月二一日、村との間で土地売買契約（契約額四、二五〇、四八一円）を結んで、所有権移転の登記を行った。

徳山区共有財産管理会の対応について

平成二二年三月三一日付けで公団から村へ土地代金が支払われた後に、徳山区共有財産管理会（以下「管理会」という。）から土地代金の配分を求める意見や土地代金が耕作権消滅の補償に比較して過少であるとの意見が出され、管理会、村、公団の間で話し合いが行われた。公団としては、村と管理会に対し、村に対し既に支払った土地代金は適正なものである旨声明したが、管理会からは、追加の支払いがない限り今後は一切の事業に協力しない等の強い意見が出され、また村からは、一〇〇〇万円ではどうかという提案もなされるなど、度重なる話し合いがも

たれた。平成一六年一〇月二日徳山ダム建設所において、管理会三名と徳山ダム建設所（所長、両副所長）が、村長立会いのもと会議を持った。管理会から一五〇〇万円支払われれば管理会をまとめるとの提案がなされ、所長と副所長が相談の結果、副所長より提案を了承する旨の回答を行った。

平成一六年一〇月二〇日これは機構で支払える金額ではないから、副所長は、徳山ダム堤体建設工事を施工する熊谷・大成・青木特定建設工事共同企業体の所長に、長年の未解決課題がある管理会との経緯、提案されている金額を伝え、「地元への協力金として支出できないか」と依頼した。数日後、共同企業体所長より、工事が中断することになれば、われわれも被害を被るので理解できるといふ、了解するとの回答があった。

平成一六年一月二六日副所長は、共同企業体所長より、現金一五〇〇万円を受け取り、その足で管理会会長の自宅に行き、そのまま同会長に手渡した。

これら一連の行為は、次の点で不適切であると認められる。発注者の立場にある者が、受注者に対して、地元協力を得るための金銭面での対応を依頼した。機構からの支出ではなかったとはいえ、外形的に機構からの支出とみられるような形で、管理会の提案を受け入れ、管理会に協力金を手渡した。本件に関して水機構は、平成一七年一月二八日付けで担当副所長等に他部署への異動・減給・訓告処分を行った。

この件に関する新聞の報道は厳しく機構の対応を批判した。その見出しだけを挙げれば、「一五〇〇万円、JV肩代わり 水資源機構、所長ら更迭 徳山ダム疑惑」（朝日〇六年一月一九日朝刊）、「ダム不明朗金 地元対策、業者の力ネで 機構「幹部の独断」（同二七面）、「徳山ダム補償金 JV一五〇〇万円肩代わり 水資源機構要請協力金名目で」（毎日）、「徳山ダム協力金肩代わり（紙袋の一五〇〇万円そのまま渡す） 機構職員JVから授受、地権者に」（中日）、「資金調達も請け負い 徳山ダム「協力金」公共工事癒着の構図 機構側「所長らの独断」強調」（読売三二面）と記載された。

不明朗な補償の他の一つは、平成一七年三月三〇日「徳山ダム建設事業の点検に関する報告」（水資源機構）に記載されている。これは徳山ダム建設事業について、昭和五八年に「徳山ダム建設事業に伴う損失補償基準」が妥結調印されて以降、水資源開発公団が行った事業に必要な土地の取得等に関し点検を行うとともに、徳山ダム建設所が現在抱える課題全般について、理事による総点検の結果、明らかとなった。すなわち、土地取得に関し大字クツ尾一七五 二の立木の事業において不適切な事案が指摘された。大字クツ尾一七五 二の土地（以下「本件土地」といふ。）等について補償交渉の経緯を記録した書類の点検、関係職員（退職者を含む）等からの聴取り、本件土地において工事を施工した日本国土・白石特定共同企業体（以下「共同企業体」といふ。）からの聞き取り等により把握した経緯は次の通りとされた。

（平成一三年四月二日の徳山区設立総会までの経緯）

本件土地につき、公団は、昭和四九年から昭和六二年までの間に、共有者の立会を求め、土地の測量、立木の調査を実施し、共有者八八戸およびその承継人の土地・立木である旨の認定を行った。その際、それ以外の者から特段の異議はなかった（一九七名の管理会に所属する人の物）。

その後、本件土地のうち水没地部分について、公団は平成七年から平成一一年までの間に、また、本件土地のうち国道四一七号付替国道用地部分について、岐阜県（代理人公団）は平成九年から平成一五年までの間に、共有者八八名およびその承継人と土地売買契約を締結し、立木について伐採補償を実施した。

これ以外に、公団は、藤橋村大字徳山字村平三七九の学校敷地および同村大字徳山字村平五六七 一の棺小屋の二つの案件について、徳山区関係者と補償交渉を行った。

徳山区関係者は、平成一一年八月頃以降、本件土地には区民が植栽した立木があり、それについては区に所有権があると主張し、徳山区に対して補償するよう公団に対し要求したが、公団は既に共有者に対して補償済みで

あると拒否した。<sup>24)</sup>

(方針変更した理由) このような要求が徳山区関係者から繰り返しなされる中、公団職員は、平成一三年二月七日の徳山区共有財産管理会・本郷区(＝徳山区)役員会において(以下「役員会」という。)、字三七九の学校敷地および棺小屋について一〇五〇万円の補償額を提示した。一方、徳山区関係者の立木に関する要求については、本件土地に存する立木を高く買う者を一緒に探そうと提案した。これに対して、徳山区関係者からは、同学校敷地、棺小屋および立木を合計して一五〇〇万円の要求がなされた。

三月八日の役員会において、公団職員は、公団としての契約は一〇五〇万円、残りはクツ尾の立木代金として立木を買う者が払うと説明し、了承され、徳山区総会に諮ることとされた。

三月一日に公団は、国道四一七号付替六号橋基礎工事(本工事では本件土地について橋脚一基に基礎工事が行われる)につき、入札実施、翌日共同企業体と契約。<sup>25)</sup>

(平成一三年四月一日の徳山区設立総会以降の経緯)

しかし、四月一日の徳山区設立総会においては、区民の中から新たに、字村平三七九以外の他の学校敷地一筆について公団が以前にA氏と行った契約は無効であり、区に対して補償がなされるべきであり、その金額は六三〇万円程度という強い意見が出され、紛糾し、結論がでなかった。<sup>26)</sup>

当時の徳山ダム建設事業については、三月二九日に行われた公共補償協定の変更をめくり、地元関係者から、岐阜県、藤橋村および公団に対し、地元に対する説明が不十分であるとの強い意見、抗議があり、四月二三日の八地区の共有財産管理会の会長会(県、村、公団出席)において、公共補償協定の変更について説明したが紛糾し、全会長が会議途中、退席した。

公団職員は、共同企業体に、この頃、徳山区との間で立木問題等が懸案となっており、工事着手の見通しが立たず、徳山区が一〇〇万円程度求めている状況を説明した。その後、共同企業体から、徳山区から立木を買うのではなく、立木の伐採であれば契約できるとの話があり、仲介となる伐採業者との立木伐採方式ならば対応できるとの感触を持った。共同企業体の職員は、についてのやり取りをした記憶がないとのこと。

公団職員は、四月下旬に、徳山区関係者に、公団は補償として一〇五〇万円を支払い、一〇〇万円について業者の立木伐採を通じて対応させるとの感触を伝えた。

共同企業体は、五月から現地に常駐した。その際、地元の十数社から下請けの要望が相次いで出された(X社も含む)。共同企業体は、他の元請業者等から情報を収集し、連休明けから、Y社と下請契約の協議を開始し、六月一日までに下請として選定した。

共同企業体は、五月下旬か六月上旬に、公団職員に立木伐採業者として地元の事情に精通したX社を選定する意向を伝え、六月中旬頃からX社と伐採契約の協議を開始した。

公団職員は、六月上旬に徳山区関係者から、業者から一一五〇万円が振り込まれたという話を聞いた。また、この頃、X社関係者がクツ尾の立木を買ったという話を聞いた。

七月五日に公団は、徳山区と字村平三七九の学校敷地に係る土地売買契約および棺小屋に係る物件移転契約を締結し、七月三十一日に補償金として一〇五二万円余を徳山区に支払った。

X社による立木の伐採は七月から行われ、立木の伐採が完了した後で、八月六日に共同企業体はX社に対して一三五〇万円を支払った。

一年後の平成一四年八月二五日の徳山区通常総会で報告された平成一三年度の決算書においては、公団から「学校敷地、棺小屋の補償額」一〇五二万円余、Z社からの「クツ尾 杉の木分」一一五〇万円が収入欄に記載されていた(X社ではない社名)。

今回の総点検の結果、徳山ダム建設事業に係る土地の取得等に関し、大字クツ尾一七五 二の立木等に係る事案において、公団職員が、公団が既に土地所有者に補償を行い、公団に帰属している立木等に関して、地元関係者からの要求に対応するとして、国道四一七号付替六号橋基礎工事の受注者である共同企業体が伐採業者を使って行う立木の伐採行為に折り込んで、要求への対応を図ったことは不適切であったとした。

これら一連の事案についても厳しい批判がメディアからなされた。建設会社から振り込まれた金について、「業者が成木を買い取った代金という名目で計上したが、実際には伐採補償の上積みの性格だった」。機構は成木前の杉を地権者だけの所有として補償額を算出したが、区民からは「防災のための住民全体の財産だ」との異論が出て、上積みを迫った。また、小学校の敷地は所有者が当初の地主から区に移っていたものの機構側が地主だけに補償金を支払ったため、区民から異論がでた。「機構側がこれらの補償の二重払いという不手際が表面化することを避けるため、業者に肩代わりさせた可能性がある」と指摘する（中日〇五年二月二日朝刊）。

#### (4) ダム周辺の山林保全措置に対する費用負担制度への変更に伴う問題

これは、既存の公共施設の機能回復補償である道路の付替に代えて、地元地方公共団体等がダム周辺山林の取得および当該山林の管理を行う場合に、ダム事業者が付替道路整備の範囲内でその費用を負担する制度である。

昭和六一年三月に旧徳山村と公共補償協定を締結していたが、建設省が平成二二年度に「ダム周辺の山林保全措置に対する費用負担制度」を創設した。この趣旨は、道路の付替に代えて、地元地方公共団体等が周辺山林の取得および当該山林の管理のための施設整備を行う場合に、ダム事業者が付替道路整備費の範囲内（上限）で、その費用の一部または全部を負担するものである。この制度を適用して徳山ダム上流域の山林公有地化を実施することになった。公有地化事業は、県単独で行うことが検討されていたが、地元の調整をスムーズにする観点から揖斐川町

が共同事業者として加わることになった。その際に、八地区への事前の説明が十分でなかった等を理由に地権者に強い不満が生じた。公有地化事業は土地収用法に該当せず、地権者の任意の合意が前提となるため難航することも予想され、県や町の取り組みが焦点となろう。

山林公有地化をしなかった場合、公共補償として付替道路の補償工事をしなければならず、希少猛禽類の生息環境に重大な影響を与えず施工することは極めて困難と思われる。結果として、事業費増高につながる。地権者は三〇〇五〇K<sup>m</sup>離れた移転地で生活再建をしており、高齢化も進み、後継者不足により山林の今後の管理も難しくなるであろう。周辺山林の自然環境は全域が揖斐県立自然公園にあり、植物約一三〇〇種、動物約二六〇〇種の豊かな生態系を有し、イヌワシ五つがい、クマタカ一七つがいの生息が確認されている。徳山流域には、福井県および坂内村の流域境まで整備されている既存道路があり、その機能の及ぶ範囲である徳山ダム上流域が山林公有地化の対象となる。徳山ダム上流域（二五四・五K<sup>m</sup>）用地取得範囲は約一八〇K<sup>m</sup>で、国有林、県有林、村有林を除いた地域について、取得後の山林管理が必要となる。徳山ダム流域の山林は、ほとんどが保安林に指定されており、水源涵養機能等が期待される。このためこれら機能を保持するための適切な山林管理が重要である。人工林は放置されると倒木等により支障が生じるため、適切な管理が行われなければならない。山林公有地化事業の管理費としては、取得する約六〇〇ヘクタールの人工林について計画的（森林法等に基づき五〇年間）に天然林（広葉樹林）に移行させるのに必要とする最小限の費用を事業費に計上する。

山林取得費（土地代金・立木等物件補償費・調査費・事務費）が二一六億円であり、山林管理費（天然林移行費）が三三億円である（人工林伐採費七億、巡視管理費一億、作業路設置費二五億）。



### 三 徳山ダム事業認定の取消訴訟

#### 1 訴訟の概要と第一審

水資源開発公団（水資源機構）が岐阜県藤橋村に建設中の徳山ダムは、一部の用地買収が難航し、公団からの土地収用法に基づく事業認定申請を受けた建設大臣は、平成一〇年二月二十四日に同法に基づく事業認定を行った。これに対し、徳山ダム建設事業を不服とする、大垣市に活動の拠点を置く市民団体（ダム建設予定地内においてトラスト運動を行う）である「徳山ダム建設中止を求める会」の会員らが、平成一一年三月一六日に事業認定の取消しを求め岐阜地方裁判所に提訴した。

また、関連訴訟として、岐阜県知事に対し、徳山ダム建設負担金の支出差止の住民訴訟（平成一一年三月一日提訴）および岐阜県収用委員会が行った収用裁決の取消訴訟（平成一三年七月三一日提訴）も同裁判所に提訴された。なお、収用裁決訴訟については、平成一三年一月一日に本件訴訟と併合された。

原審 岐阜地方裁判所 平成一一年（行ウ）第六号「甲事件」

平成一三年（行ウ）第一号「乙事件」

事件名	原告	被告
甲事件	三名	国土交通大臣（当時建設大臣） 参加人 独立行政法人水資源機構（旧水資源開発公団） 参加人 電源開発株式会社
乙事件	二〇名	岐阜県収用委員会

裁判所 裁判長 岐阜地裁民事第二部林 道春裁判長  
主文（平成一五年二月二六日判決）

・ 甲事件原告ら及び乙事件原告らの請求をいずれも棄却する。  
・ 併合前の甲事件における訴訟費用は甲事件原告らの負担とし、その余は甲事件原告ら及び乙事件原告らの負担とする。

#### (1) 訴訟の争点

##### 原告

- ・ 公益性・合理性の判断は、羈束裁量である。
- ・ 本件事業の公益性を検討するに当たっては、まず新規利水について必要性、公益性、合理性があるか、次いでその他の目的について必要性、公益性、合理性があるかが判断されなければならない。
- ・ 多目的ダムにおける事業認定の要件の存否は、全ての目的について認められなければならない。一つでも事業認定要件が認められないと、事業認定の要件を欠くことになる。

##### 被告

- ・ 土地収用法第二〇条第三号および第四号要件の認定は自由裁量である。
- ・ 徳山ダムは多目的ダムであり、各目的について個別に検討した上で総合的な判断を行うことが必要である。新規利水
- 原告
- ・ 旧フルプランの水資源施設（岩屋ダム等）による開発水量は、新規実績からみて余剰である。都市用水につい

て、フルプランの水需要予測は実績から大きく乖離している。  
 ・事業認定に当たってはフルプランの基での水需要推計を根拠に審査すべきであり、公団の水需要予測は根拠と  
 ならない。  
 ・公団の水需要予測は不合理である。

被告

・水資源開発施設は、長期的な見通しのもと計画的かつ先行的に整備されるべきものである。  
 ・認定庁としては、平成三〇年時点での予測値が過去の実績との関係で合理的な範囲内で、合理的な手法で推計  
 されたものと判断している。

治水

原告

・昭和三四年九月洪水を対象洪水とすることは問題である。  
 ・河道整備を含めた堤防強化が破堤防止対策として重要である。費用的にも経済的で、早期に目的を達成できる。

被告

・パターンの異なる代表五洪水について、基準地点（万石）のピーク流量が最大となる昭和三四年九月洪水を基  
 本高水としたものであり、治水計画の立案上一般的な手法である。

・引堤や堤防の嵩上げは、大量の家屋移転、用地買収、橋梁の架替え等の課題が多く、実施が困難である。

環境

原告

・本件事業は環境保護の観点から抜本的に見直すことが不可欠である。

被告

・希少猛禽類保全対策は、環境庁マニュアルに準拠して実施している。

## (2) 判決要旨

主文

甲事件原告ら及び乙事件原告らの請求をいずれも棄却する。

理由の骨子

適法性判断の基準時

取消訴訟において行政処分適法性を判断する基準時は、当該処分がなされた当時とすべきであるから、本件事  
 業認定が適法か違法かは、建設大臣（当時）が本件事業認定をした時（平成一〇年二月二四日）を基準とし、そ  
 の時に存在していた事実を基礎として判断する。

本件事業認定の適法性（甲事件）

本件事業認定が適法であるというためには、本件事業認定が土地収用法二〇条一号から四号までの要件をすべて  
 満たしている必要があるところ、以下のとおり本件事業認定は適法である。

i 土地収用法二〇条三号の要件について

ア 判断の方法

土地収用法二〇条三号の「事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること」とは、当該  
 土地がその事業の用に供されることよって得られる公共の利益とその事業の用に供されることよって失わ  
 れる利益とを比較衡量した結果、前者が後者に優越すると認められる場合である。

この判断においては、事業認定権者である建設大臣の裁量が認められ、事業認定権者の判断に社会通念上著しく不相当な点があり、その裁量の範囲の逸脱又は裁量権の濫用があった場合に、当該事業認定は土地収用法二〇条三号要件に適合せず違法となる。

イ 都市用水の確保について

関係県知事、ダム審、各供給予定地域の市町村等は本件事業による都市用水の確保が必要であると認識していること、水資源開発施設の計画を進めるに当たっては、長期的、先行的な観点から整備を行う必要があり、予測と実際が異なったときにも支障を生じないだけの余裕を見込む必要もあること、本件水需要予測が不合理なものと断定できないこと、地盤沈下対策の必要があること等を考慮すると、本件水需要予測を是認した建設大臣の判断に裁量の範囲の逸脱又は裁量権の濫用はない。

なお、当裁判所は、本件水需要予測について建設大臣が平成一〇年二月にこれを是認した判断が、当時においては建設大臣の裁量の範囲を逸脱するものでないと判断するにすぎないものであり、現時点においてはウォータープラン二一の水需要予測の方がより合理的であるから、独立行政法人水資源機構としては、早急に水需要予測を見直し、最終的な費用負担者である住民の立場に立つて、水余りや費用負担増大等の問題点の解決に真摯に対処することが望まれる。

ウ 本件の比較衡量

本件事業により得られる公共の利益については、揖斐川流域の住民やその資源を洪水被害から保護し、流水の正常な機能を維持し、都市用水の確保、発電により地域経済の発展に資することから、本件事業によって得られる公共の利益は多大なものと認められる。

これに対し、本件事業により失われる利益のうち、自然環境への影響は、総合的に判断して小さいものと

評価されること、本件事業によって移転することになった旧徳山村の住民に対しては生活再建のための措置が講じられていることなどからすると、本件事業によりこれらの利益が失われることによる影響は小さい。

ii 土地収用法一号、二号、四号の要件について

本件事業は、治水又は利水のためのダムを建設するものであり、水資源機構（旧水資源開発公団）にはこれを行うだけの十分な意思と能力があり、土地を収用する公益上の必要があるから、土地収用法二〇条一号、二号、四号の各要件にも適合している。

本件判決の適法性（乙事件）

上記のとおり、甲事件の事業認定に違法性がないから、違法性の承継はあり得ず、本件判決は適法である。

2 控訴審判決（平成一八年七月六日）要旨

・ 上記一審の判決を全部不服として控訴した事件である。

・ 控訴人 七六名 被控訴人 国土交通大臣 岐阜県収用委員会

参加人 独立行政法人 水資源機構

参加人 電源開発株式会社

・ 裁判所 名古屋高等裁判所民事第四部 野田武明裁判長

主文 ・ 本件各控訴はいずれも棄却する。

・ 控訴費用は控訴人らの負担とする。

理由 控訴人らの請求をいずれも棄却した原判決は正当であり、本件各控訴はいずれも理由がないことから棄却すべきである。

理由の骨子 一部加除訂正するほかは、基本的には原判決の理由を踏襲している。以下、控訴審判決理由を「一審判決理由要旨」に反映させると次のようになる。下線が控訴審判決が加除・訂正された箇所。

(1) 適法性判断の基準時(変更なし)。

取消訴訟において行政処分<sup>1</sup>の適法性を判断する基準時は、当該処分がなされた当時とすべきであるから、本件事業認定が適法か違法かは、建設大臣(当時)が本件事業認定をした時(平成一〇年二月二四日)を基準とし、その時に存在していた事実を基礎として判断する。

(2) 本件事業認定の適法性(甲事件)(一部追加、一部削除)

本件事業認定が適法であるというためには、本件事業認定が土地収用法二〇条一号から四号までの要件をすべて満たしている必要があるところ、以下のとおり本件事業認定は適法である。

土地収用法二〇条三号の要件について

ア 判断の方法

土地収用法二〇条三号の「事業計画が土地の適正かつ合理的な利用に寄与するものであること」とは、当該土地がその事業の用に供されることよって得られる公共の利益とその事業の用に供されることよって失われる利益とを比較衡量した結果、前者が後者に優越すると認められる場合である。

この判断においては、事業認定権者である建設大臣の裁量が認められ、事業認定権者の判断に社会通念上著しく不相当な点があり、その裁量の範囲の逸脱又は裁量権の濫用があった場合に、当該事業認定は土地収用法二〇条三号要件に適合せず違法となる。

控訴人らは、処分権者が専門技術的領域に関わる判断をした場合、裁量の範囲はむしろ狭くなるべきと主張するが、当該裁量は専門技術性のみ由来するものではない上、二〇条三号の文言も概括的なものとどまつていることなどに照らすと、特に専門技術的領域に関わる部分についてのみ裁量の範囲が狭くなると解すべき合理的な根拠はない。

イ 都市用水の確保について

関係県知事、ダム審、各供給予定地域の市町村等は本件事業による都市用水の確保が必要であると認識していること、水資源開発施設の計画を進めるに当たっては、長期的な観点に立つて立案されるべきであり、その水需要予測も、短期間の動向だけでなく、より長期における傾向を踏まえて将来の推計を行う必要があること、長期的、先行的観点から整備を行う必要がある、予測と実際が異なったときにも支障を生じないだけの余裕を見込む必要があること、地盤沈下対策の必要があること、控訴人らは平一六年フルプランによって、平八年から平一二年までの水需要実績が明らかになっており、水需要予測の検証は可能とするが、平八年から平一二年までの水需要実績値は事業認定処分時には利用できなかった資料であること、水資源開発施設の水需要予測は前期によるべきこと等から平一六年フルプランの水需要予測をもって本件水需要予測が不合理とはいえないこと、本件水需要予測の手法は、本件事業認定時には一般的な手法として認められていた方式に基づくものであること、水資源開発施設の建設は先行的に開発を進める必要がある、施設が完成し供用を開始させた後に水需要と供給量に差が生じるのはやむを得ないものであること、本件水需要予測が不合理なものと断定できないこと、地盤沈下対策の必要があること等を考慮すると、本件水需要予測を是認した建設大臣の判断に裁量の範囲の逸脱又は裁量権の濫用はない。

なお、当裁判所は、本件水需要予測について建設大臣が平成一〇年二月にこれを是認した判断が、当時にお

いては建設大臣の裁量の範囲を逸脱するものではないと判断するにすぎないものであり、現時点においてウォータープラン二一の水需要予測の方がより合理的であるから、独立法人水資源機構としては、早急に水需要予測を見直し、最終的な費用負担者である住民の立場に立つて、水余りや費用負担増大等の問題点の解決に真摯に対処することが望まれる。

ウ 渇水対策容量の効果、洪水調整等について

控訴人の主張は採用することができないとして、その必要性を認めている。

エウ 本件での比較衡量

本件事業により得られる公共の利益については、揖斐川流域の住民やその資産を洪水被害から保護し、流水の正常な機能を維持し、都市用水の確保、発電により地域経済の発展に資することから、本件事業によって得られる公共の利益は多大なものと認められる。

これに対し、本体事業により失われる利益のうち、自然環境への影響は、総合的に判断して小さいものと評価されること、本体事業により移転することになった旧徳山村の住民に対しては生活再建のための措置が講じられていることなどからすると、本体事業によりこれらの利益が失われることによる影響は小さい。

したがって、本件事業が土地収用法二〇条三号の要件を満たすとした建設大臣の判断に裁量の範囲の逸脱及び裁量権の濫用はない。

本件事業の目的及び土地収用法一号、二号及び、四号の要件について

本件事業は、治水又は利水のためのダムを建設するものであり、水資源機構（旧水資源開発公団）にはこれを行うだけの十分な意思と能力があり、土地を収用する公益上の必要があるから、土地収用法二〇条一号、二号及び四号の各号の要件にも適合している。

(3) 本件裁決の違法性（乙事件）（変更なし）

上記のとおり、甲事件の事業認定に違法性がないから、違法性の承継はあり得ず、本件裁決は適法である。

### 3 最高裁判決

最高裁第一小法廷（涌井紀夫裁判長）は、平成一九年二月二二日、住民側の上告を棄却する決定をした。これで住民側敗訴が確定し、一審・岐阜地裁と二審・名古屋高裁はいずれも「ダム建設では、計画から完成までの間に水需要量が増加するのはやむを得ない」などとし、事業認定や収用裁決に違法性はないと判断した。

#### まとめにかえて

日本で最大規模となる徳山ダムをめぐる土地収用と損失補償および事業認定の適法性をめぐる訴訟を考察したが、最後に「正当な補償」の視点から、これら補償とダム工事の過程で引き起こされた諸問題の原因について、私見を述べることにする。

第一に、土地収用の裁決の適法性については、一連の裁判の結果が概ね適正な判断と考える。ただし、現時点において、水需要予測を見直すとの裁判所の意見に従って、二回目の計画変更により利水容量の下方修正が行われ、不特定容量の増加は妥当な対応である。この結果、利水・洪水の調整に柔軟性が生まれ、長期的に広域的対応が可能となる。

第二に、損失補償の原則は、金銭払いの原則（土地収用法七〇条 公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱六条）に立つて用地交渉を進めるとされているが、徳山では世帯移転契約を中心とする代替地・代替造成（補償）を進め

る必要があり、これが諸問題を誘因した。四六六世帯の中で集団移転三三二世帯、個人移転一三五世帯であり、集団移転はすでに述べた五つの地区の代替造成地に移転した。近年では、土地の補償金に代えて代替地を要求する例が増加している。とみに代替地要求が増えているのは、第一に土地は必ず資産価値を上げるといふ「土地神話」が生まれ、それが金銭補償よりも将来の価値増が期待できる代替地の要求につながっている。代替地要求は増加傾向にあるが、市域内で代替地として提供できる土地、特に公有地が少ないために、対応は極めて難しい。そのために、基本的には、損失補償の原則である金銭払いの原則に立つて用地交渉を進めるべきであり、そのためにも不動産市場の情報を積極的に提供するなどの対応策を早急に確立すべきであると指摘する<sup>②③</sup>。

これに対し、土地収用上の問題点は、一言でいえば、金銭補償を中心とした財産補償の体系をとる現行の損失補償制度の限界にかかわりをもつ問題である。たとえば、事業損失に関する補償、生活再建補償など新たな補償問題が発生しており、これらの問題に対する適切な対応が用地取得の段階で求められている。徳山ダムでは、収用（代替造成補償）から長時間が経過しているにもかかわらず、現在でも「無過失瑕疵担保責任」に基づいて、二重、三重の補償の対応に追われている。これらの費用がたとえ機構の積立金の利子により吸収され、公共事業費増とならないとしても、結果としては過大な支出となっている。

第三に、最初の用地交渉の過程で被補償者の要求に乗りすぎた結果、移転世帯の生活再建を優先した宅地・家屋等の補償契約をした後に、同一の交渉者と重ねて水没地内の山林等の補償交渉をしなければならず、事業を遂行する上、これが最大の懸案となった。

また、途中で利水容量の計画が変更されたのみならず、他の計画変更がダムの補償交渉そのものを長期化させ、その結果段階的な補償交渉となったことも困難の一因である。また、ダムの規模が大きいうことから一旦決まった国道ルートも環境への影響を考慮してトンネル案に変わり、望郷広場の新たな設置、山林公有地化への変更、こ

れほど長い間用地交渉するダムというのは全国的にも珍しいであろう。そこで、一旦事業認定を受けて強制収用した人々に対して共有地等に係る用地交渉を再びしなければならない。そのことがさらに用地交渉を長引かせる結果となったと思われる。原則は損失補償を終了後、工事に入ることが鉄則であるが、補償の終了を待たずに工事着手せざるを得なかった。

第四に、最初の用地補償交渉における「摩擦」がその後の折衝に影響を与えた。補償の両当事者（起業者・被収者）の評価額は、双方の経済的な利害が相反する関係にあるため、本来、起業者は「より低い価額」を、被収者は「より高い価額」を望むのが道理である。折衝における「摩擦」の原因について、計画不満——「公の施設」の計画に対する被収者サイドの不满。折衝不満——態度が高圧的だ、横柄だ、お役所的だ、など起業者サイドの買収折衝の仕方に対する被補償者サイドの不满。補償不満——上物の補償額が少ない、土地の補償単価が安い、など補償金額に対する「金額不満」、移転後の生活・生産が不安で移転できない、などの「将来不安」、などが主である。の「金額不満」が最高・最大の不満である。補償金が多額でも、多過ぎると言つた人はいないし、補償額が少ない場合は、命懸けで抵抗する人も多い<sup>④</sup>。しかし、損失補償は税金が原資であり、かつ補償金をつくる「公の施設」は、不特定多数の利害にかかわり、「公共性」のハドメがあるため、被補償者の「金額不満」をすべて解決することはできない。「補償は、そのすべてが誠意だ。誠意の窮極するところは補償金だ」という先人の損失補償の哲学は、この金額不満が強い場合には特に注意が必要と思われる。その場合、起業者は、透明性をかけた毅然とした態度で対応する以外ないであろう。

第五に、協力金・協力奨励金等の問題がある。権利者の権利意識の向上と各種情報が氾濫している社会状況を反映し、用地交渉がはかどらない傾向が見られる。その情報を恣意的に自分の都合のよいように理解する場合には、問題を複雑にする。たとえば、開発負担と表裏の関係にある問題として、権利者の側に受忍限度の理解の仕方に問

題があり、安易に協力金・協力奨励金の要求として現れる。「徳山区共有財産管理会」は「同じ土地の耕作者への補償金(約二〇〇万円)より少ない」「追加支払いがなければ事業に協力しない」などと訴え、用地の所有権移転取消しを求めて機構を訴える検討も始めた(毎日〇五年一月一九日朝刊)と報じられた。報道陣から「協力金」の性格について追求されると、「何を意味しているのかわからない」。訴訟を断念させる金なのかと問われても、「副所長は今後の事業が止まるのを恐れたとだけ話している」(中日〇五年一月一九日朝刊二七画)とコメントする。

第六に、機構が地元徳山地域の事情(共有財産)に精通して交渉をしなかったことも問題となろう。一連の肩代わりの問題では、補償交渉で旧村民が二重払いや額つり上げを求め「エゴ」のようにも映る。交渉の経過からは、地元の事情を十分につかまず交渉を急ぎ、事業を推進する水資源機構と巨大事業にほんろつされ続ける旧村民の姿が浮かび上がる。共有財産について一部の関係者や村当局だけと合意するなど、不透明な交渉が村民同士の疑心暗鬼も呼んだ。杉の木と学校敷地の補償額は、なぜ上積みされ、業者が肩代わりしたのか。肩代わりの数年前、機構は、山林の地権者らによる「徳山区共有財産管理会」に、杉の木の「伐採補償」金を既に支払っていた。だが杉の木は土砂崩れ防止目的で区民が植えたものだったために、「山林の地権者だけでなく、区全体の財産だ」との異論が出て、管理会が区全体への補償を同機構に再請求し(中日〇五年二月二日)、それに対応するための結果の意味あいが強いと思われるも仕方がないであろう。

注

- (1) 『財産権と損失補償』 高原賢治 有斐閣 一八〇一九頁
- (2) 『損失補償制度の研究』 今村成和 有斐閣 二二六頁
- (3) 『損失補償研究』 小高剛 成文堂 二八頁
- (4) 『行政法(上)』 田中一郎著 弘文堂 二二四～二二五頁

- (5) 最判昭和五六年二月一六日民集三五卷一〇号 一三六九頁
- (6) 東京地判昭和五七年五月三一日
- (7) 『現代行政法大系六・国家補償』 雄川一郎編 有斐閣 二二頁(雄川一郎)
- (8) 『公用負担法』 柳瀬良幹 有斐閣 二七三～二七四頁
- (9) 最判昭和四八年一〇月一八日民集二七卷九号 一一二〇頁
- (10) 『行政判例百選』 有斐閣 一九九頁
- (11) 最判平成九年一月二八日第三小法廷民集五一卷一号 一四七頁
- (12) 小高前掲注(3) 二九一～二九二頁
- (13) 『損失補償の要否と内容』 西笠章著 一粒社 一五九～一六〇頁
- (14) 『損失補償の理論と実際』 小高剛編 住宅新報社 一一〇～一一二頁(西谷剛)
- (15) 東京高判平成五年八月三〇日行例集四四卷八・九号 七二〇頁
- (16) 岐阜地判昭和五五年一月二五日行例集三二卷二号 一八四頁
- (17) 西笠・前掲注(13) 二二三～二五六頁
- (18) 平成一〇年六月徳山ダム事業実施計画変更 名古屋市上水の取水量 五・〇m<sup>3</sup>/s 二・〇m<sup>3</sup>/s 湯水対策容量 約五三〇〇〇千m<sup>3</sup>確保 予定工期 平成九年から平成一九年度まで 費用負担割合の変更
- (19) 新規利水

徳山ダムによって、岐阜県内の水道用水として最大毎秒一・二m<sup>3</sup>、愛知県内(名古屋市を除く。)の水道用水として最大毎秒二・三m<sup>3</sup>、名古屋市の水道用水として最大毎秒一・〇m<sup>3</sup>、岐阜県内の工業用水として最大毎秒一・四m<sup>3</sup>及び名古屋市の工業用水として最大毎秒〇・七m<sup>3</sup>の取水を可能ならしめるものとする。

なお、徳山ダムの建設に併せて、電源開発株式会社において徳山発電所を新設し、最大出力一五三、〇〇〇kwの発電を行うこととされており、徳山ダムのうち当該発電に係る部分の事業を電源開発株式会社及び中部電力株式会社から委託を受けて実施するものとする。

また、横山ダムのかんがい用途を洪水調節用途に振り替えるために必要となる横山ダムが行っている揖斐川沿岸のかんがい用水の補給を行い、最大毎秒約二二m<sup>3</sup>の取水を可能とする。(平成一六年六月一八日)

(20) 朝日新聞〇四年六月一日朝刊一面  
(21) 徳山ダム収用手続(水没地関係)(事業認定申請 平成一〇年六月一〇日)  
非保留地(平成一〇年二月二四日告示)

判決申請…平成一二年二月三日(共有地 九筆 約五・六ha 一名)

判決…平成一一年一月二二日

判決申請…平成一一年六月二四日(個人地 一筆 約〇・二三ha 一名)

判決…平成一二年五月一日

第一次手続(平成一一年七月二二日告示)

判決申請…平成一一年一月一七日(一六名共有地 一筆 〇五・ha)

判決…平成一三年五月三日

判決申請…平成一一年二月二四日(個人地 一〇筆 約〇・二六ha 一名)

判決…平成一二年一〇月三二日

藤橋村大字徳山字村平六一六 二(原野・四九五五m<sup>2</sup>)

判決…平成一三年五月三日

第二次手続(平成一一年八月一〇日告示)

判決申請…平成一二年二月九日(個人地 二筆 約一・四一ha 共有地 二筆 約二・三四ha 一名)

判決…平成一二年一〇月三二日

第三次手続(平成一二年四月一四日告示)

判決申請…平成一二年八月三日 二件(個人地 三筆 約〇・〇六ha 一名)

判決…平成一三年三月二二日

判決申請…平成一二年一月二八日 三件(ア 個人地 一筆 約〇・〇七ha 一名 相続有)

判決…平成一三年八月七日 二件 (イ 共有地 一筆 約〇・〇二ha 二名)

判決…平成一三年二月二二日 一件 (ウ 共有地 一筆 約〇・二三ha 一名 相続有)

第四次手続(平成一二年九月五日告示)

判決申請…平成一三年三月三〇日(鉱業権 約三・三六ha 一名)

判決…平成一四年九月二七日

判決申請…平成一三年四月二七日 四件 (ア 個人地 二筆 約〇・一四ha 一名)

判決…平成一四年二月二八日 一件 (イ 個人地 一筆 約〇・一九ha 二名)

判決…平成一四年五月二〇日 三件 (ウ 個人地 一筆 約〇・〇四ha 四名)

(エ 共有地 六筆 約一・七〇ha 一名 相続有)

判決申請…平成一三年八月三二日(個人地 三筆 約一・三二ha 二名 相続有)

判決…平成一四年八月三日

第五次手続(平成一三年三月二七日告示)

判決申請…平成一三年六月二七日(個人地 一筆 約〇・〇一ha 一名)

判決…平成一三年二月二二日

判決申請…平成一三年一〇月二五日 二件(共有地 一筆 約〇・〇二ha 四名 相続有)

判決…平成一四年一〇月二九日 二件(個人地 一筆 約〇・〇五ha 二名 相続有)

判決申請…平成一四年一月三日 三件 ア(共有地 五筆 約一〇・二ha 一名 相続有)

イ(共有地 四筆 約一・七四ha 二名 相続有)

ウ(個人地 二筆 約〇・三八ha 一名)



- (22) 岐阜新聞○四年二月二十九日朝刊二六面
- (23) 徳山地区における共有財産管理会と徳山区の併存  
 地元八地区で共有者が最も多い徳山区において、共有地に持分を有する者で構成される共有財産管理会（以下「管理会」という。）（昭和三十九年当時八名であったが、相続、売買等により平成一六年四月現在一九七名）があり、公団は、共有地については管理会に説明し、各共有者と協議。また、徳山村には各集落ごとに徳山村成立前の旧村の流れを組む区が存在し、徳山区において世帯移転契約の世帯認定を受けた者は徳山区に所属していたが、昭和六二年四月一日の徳山村と藤橋村の合併により徳山区は一旦消滅した。しかし、旧徳山地区の文化や伝統の継承、旧区民の相互の親睦、財産関係の処理等を図るため区が必要ではないかという旧区民の要請に基づき、平成一三年四月一日に規約を備えた社団としての実体を有する徳山区が設立された（管理会と区が併存するのは徳山区だけ）。
- (24) 管理会の現在の会員一九七名 区民は徳山ダム世帯認定者で現在一三八名  
 管理会のみ属する者一一一名 徳山区のみ属する者五二名 両者に属する者八六名  
 本件土地のうち水没部分および代替国道用地部分の立木の補償について
- (25) 立木補償については、本件土地の共有者の立会により、当該立木の所有権が当該共有者に帰属する旨の認定を行い、その際特段の異議はなかったことに基づいて、共有者およびその承継人と補償契約を締結したところである。仮に、立木所有権が土地所有者から分離された場合であっても、本事案では徳山区所有であるとの明認方法は施されていたとは認められず、立木の所有権を公団または機構に対して主張しえないので、本件土地の共有者に対して行った補償は適正なものである。
- (26) 六号橋は、徳山ダムを建設することにより水没する国道四一七号線の代替道路の橋脚である。同橋は、徳山ダムの貯水池に架かる唯一の横断橋であり、橋長五〇三m、有効幅員七・〇mの三経間連続コンクリート橋である。公団は、平成一三年三月に橋脚の基礎工事に着手したが、橋脚の完成は平成一八年八月を予定しており、同年秋の試験湛水の開始までに、道路の供用開始をする。
- (27) 標記学校敷地とは、平成七年に公団がA氏と補償契約をした。この補償契約に当たって、昭和六一年七月の徳山村長がらの通知文書において「徳山小学校に係る下記土地（学校敷地を含む）については、拡張の際、徳山区の寄付により取得したものであるが、寄付採納にあたっては、本用地が、将来不用となる際は、無償で徳山区に返還することになっておりますので、本用地の無償契約は徳山区長と協議されますよう、通知します。」と記載されていた。しかし、公団としては、登記名義人であるA氏から買取りの申し出があり、他方でA氏の父から徳山区または徳山村への所有権移転について、徳山区が昭和六二年四月の徳山村と藤橋村の合併と同時に消滅している状況の中で、関係者から聴き取り等を実施したが、その事実を確認できなかった。昭和四九年にA氏の父からA氏に所有権移転登記がなされた時点で、徳山村または徳山区は当該敷地の所有権取得に対しA氏に対抗できないものであり、A氏から当該敷地の譲渡を受けた公団に対しても同様と考えられる、等により、所有権移転登記がされているA氏と契約した（登記が通知文書より強い）。
- (28) 昭和六一年三月に旧徳山村と公団が締結した公共補償協定では、徳山村が管理していた村林道の機能回復をはじめ水没する村有地や小中学校などの補償について定めた。その後、平成一二年度に創設されたダム周辺の山林保全措置に対する費用負担制度を適用し、公共補償協定を変更して、村道西谷線の建設区間を除き代替林道の建設を行わず、それに代えて徳山ダム上流域の公有地化を進めることになった。
- (29) 小高前掲注(3)三一九～三三〇頁
- (30) 同 三三三頁
- (31) 同 三三三～三三三頁
- (32) 『用地買収の理論と実践』佐久間晟 プロGRESS 一〇五～一〇六頁