



Title	公共事業撤退のルール
Author(s)	山下, 直也
Citation	北大法学研究科ジュニア・リサーチ・ジャーナル, 9, 191-218
Issue Date	2003-01
Doc URL	<a href="https://hdl.handle.net/2115/22342">https://hdl.handle.net/2115/22342</a>
Type	departmental bulletin paper
File Information	9_P191-218.pdf



# 公共事業撤退のルール

やま した なお や  
山 下 直 也

## 目 次

序章 中止の意味, 休止の意味	193
第1節 「休止」と「中止」の違い	193
第2節 事業中止のコスト	193
第3節 「中止は適法, 休止は違法」	194
第1章 公共事業中止に伴う問題点	195
第1節 事例1 長野県「脱ダム」宣言	195
第2節 事例2 中海干拓事業・本庄工区	196
第3節 個別の論点	197
第2章 第三者への損失補填	197
第1節 事業中止への損失補償	197
第1款 買取撤回の補償方法	197
第2款 土地収用法92条	198
第3款 補償対象の拡張	198
第4款 工事業者への損害賠償	199
第2節 事業休止への損害賠償	199
第1款 事業実施地域住民の損失	199
第2款 事業休止は不法行為	199
第3節 漁業補償金の返還請求	200
第1款 漁業補償	200
第2款 漁業者の受けた損失	201
第3款 現存利益の存否	201
第3章 行政内部関係	202
第1節 行政主体間の関係	202
第2節 補助金の返還	203
第1款 再評価と地方分権推進計画	203
第2款 評価委員会の役割	203
第3款 違法な中止とは	204
第4款 公共事業と起債・交付税措置	205

第3節 市町村負担金の徴収と返還	205
第4節 地方負担金の処理	206
第1款 再開要望の理由	206
第2款 地方負担金と農家負担金	206
第3款 改正土地改良法90条	207
第4款 自治体負担金の軽減	208
第5節 完成済み施設の転用と撤去	209
第1款 残された施設	209
第2款 撤去か転用か	209
第4章 事業推進者への対応	210
第1節 代替地域振興策	210
第1款 中海干拓事業の代替地域振興	210
第2款 中部ダム	211
第3款 土幌高原道路	211
第4款 地域振興の定義	211
第5款 地域振興の主体	212
第2節 中止決定の再評価	212
第1款 ダム議会と治水検討委員会	212
第2款 事業廃止の制約	213
第3款 治水検討委員会で解決できるか	213
第4款 市町村からの異議	214
第5款 住民からの異議	214
第6款 個人責任の追及	215
終章 公共事業撤退のルール	215

## 序章 中止の意味、休止の意味

### 第1節 「休止」と「中止」の違い

自民・公明・保守の与党三党は、平成12年8月28日、「公共事業の抜本的見直しに関する三党合意」（以下「三党合意」）をまとめ、中海干拓事業（農林水産省・島根県ほか）<sup>(1)</sup>をはじめとした233の公共事業の中止を勧告した。公共事業の見直しはその数年前から行われていたが、この出来事は公共事業は決して止まらないという時代は終わつつあることを示した。

ここで見直し対象となった事業の多くは、すでに休止・凍結されていた事業であった。これは、各省庁がもてあましていた事業を「在庫処分」したにすぎず、効果がほとんどなかったとの評価もある<sup>(2)</sup>。公共事業に対する資源配分の是正を問題にするならば、正しい指摘である。

しかし、個別の事業の実施地にとっては、「休止」が「中止」に変わったことはやはり重要な意味がある。だからこそ、これまで行き詰まった公共事業は休止はできても中止はできなかったのである。

その意味とは、中止決定により、それまで回避してきた負担や責任を清算する時がやってきたということである。有効に使われたことになっていた過去の投下費用の再定義、いつか完成するからと待たせていた住民への説明、これから活躍するはずだった施設の取り扱いなど、休止・凍結が生み出した虚構を捨て去り、現実に向き合うことが、休止を中止に変えることである。本稿では、これらの課題が現実の問題となった実際の事例を取り上げ、そこでの対応を検証し、公共事業の中止に伴う問題の解決を目指すものである。

### 第2節 事業中止のコスト

計画や着工など、一度はじめた公共事業でも、のちの事情の変化などで必要性がなくなれば中止すべきであるということは、今では共通認識になったといっていいただろう。次の問題はどのような事業を中止すべきかである。

一般論で言えば、中止すべき公共事業は「ムダな公共事業」である。しかし、これまで中止された公共事業は、「ムダだから」というより「できないから」中止されている。国や自治体の事業再評価は、5年間未着工など停滞している事業を主な対象としており、特に反対がなく順調に進んでいる事業が中止された例は見当たらない。長野県の脱ダム宣言により見直し対象となったダム事業には、反対運動のなかった地区も含まれているが、正式には中止されていない。

非効率な事業とうまく進まない事業は必ずしも一致しない。ムダな事業を見なおすためには、事業が順調に進んでいるかどうかにかかわらず、その必要性を検証しなければならない。

その検証方法として国や自治体が採用しているのが費用便益分析の手法である。この手法で着手後の事業継続の是非を判断するには、継続の場合と中止の場合の費用と便益をそれぞれ分析し、その結果の比較でより効果の大きい方を選ぶことになる。中止の場合の費用は、たとえば代替工事が必要なかつとしてもゼロとは限らず、ほとんどの場合で何らかの費用を要する。そしてこの「事業中止のコスト」は、これまで継続、完成するための費用とはくらべものにならないほど膨大なものと見積もられてきた。

このような理解がされていた理由は、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律（以下「補助金適正化法」）に代表される法制度が事業完成を前提に設計されており、中止のコストを過大に増大させ、中止を阻止する役割を果たしていたことが最も大きい。また、中止に伴う損害への補償や完成済み施設の扱いなど、中止を予定した制度が未整備である点も中止のコストを不明確にし、過大にする原因となっている。最近中止された事業では、何らかの方法で中止を決断すべき事業主体の負担を軽減する方策がとられている。しかし、これらは政治的妥協による決着という形が多く、法的にはあいまいなものである。

いくつかの事業の中止決定のとき、代替の対策を示さない中止決定は許されないという批判が

あった。これは、ダム事業の中止に対する代替治水策のように、事業完成により得られると予定されていた便益が、中止の時には存在しないという意味で使われていると考えられる。事業目的とされている便益に限ればそう見える。しかし、実際に公共事業を完成させ、事業地の形質を改変すると、自然環境や景観など、従来あった便益が失われることもまた事実である。事業目的とされている便益だけを計上し、これらの便益を無視することは妥当ではない。この検討も重要ではあるが、これについては環境影響評価などで整備が進みつつある。本稿では、個別の公共事業を最も効率的に配分するために、より制度設計が遅れており、現実に課題が現れている、事業中止のコストを適正かつ明確なものとするための法制度を検討し、提案することを主題としたい。

### 第3節 「中止は適法、休止は違法」

行政全般にもいえることだが、これまで行き詰まった公共事業は休止や凍結といった言葉で最終判断を避け、先送りされてきた。この結果は、コストの増加、地域対立といった形で表れ、さらに解決を困難にした。これを改め、中止にし、継続にし、決断を促す制度の構築が最優先の課題であり、「公共事業撤退のルール」の根幹である。その上で、事業中止の際に支払うべきコストを分析していく必要がある。

これまでも、継続するための制度は土地収用法などが整備されていたが、中止の方向へ進むための制度は、ごく最近までなかった。中止の方向へ向かう制度の理念として、最も重要なのが、「事業中止は正しいことで、適法である」点と、「休止や凍結という先送りは許されない」という点である。

これを一言で表すと、「中止は適法、休止は違法」である。

「地方公共団体のような行政主体が一定内容の将来にわたって継続すべき施策を決定した場合でも、右施策が社会情勢の変動等に伴って変更されることがあるのはもとより当然」<sup>(9)</sup>であり、事業主体の政策判断で公共事業を中止すること自体が

適法という点には、これといった異論はみられない。

もっともこの判決では、「損害を補償するなどの代償的措置を講ずることなく施策を変更することは、それがやむをえない客観的事情によるのでない限り、当事者間に形成された信頼関係を不当に破壊するものとして違法性を帯び、地方公共団体の不法行為責任を生じせしめる」と判示している。これは、特定の第三者に対しては政策変更が違法となる余地があると解釈できなくもないが、ここでの違法とは、損害を補償すべきなのに補償しなかった点であり、この損害を補償する制度があれば不法行為の問題は生じないと考える。

休止や凍結の扱いを受けていた公共事業は少なくなく、その中には10年、20年以上休止されていた事業もあった。計画が持ち上がってから27年後に中止された中部ダム（鳥取県）について、片山善博鳥取県知事はこう述べている。「この中部ダムの問題は凍結はありえない、現にそこに住民の方が住んでいて、長期にわたって宙ぶらりんの状態になっていて、それを今回凍結するというのはまだ宙ぶらりんの状態を続けるということですから。それはおそらく耐え難いことだと思いますから」<sup>(4)</sup>

やはり計画表面化から37年後に断念された芦浜原発（中部電力・三重県）でも、北川正恭三重県知事は「原子力発電所の立地についての推進、反対の対立が続くなか、地元住民はそれにより長年にわたって苦しみ、日常生活にも大きな影響を受けていることを強く感じました。37年間もの長きにわたり、このような状態が続いてきたことは、県にも責任の一端があることは事実であり、こうした事態がこれ以上続くことは避けなければならないと考えます。」<sup>(5)</sup>と、長期間事業の是非に結論が出なかったことへの県の責任を認めている。

判例においても、水俣病の認定申請に関する遅延処分について、「不安定な地位から早期に解放されたいという期待、その期待の背後にある申請者の焦燥、不安の気持を抱かされないという利益は、内心の静穏な感情を害されない利益として、これ

が不法行為法上の保護の対象になり得るものと解するのが相当である。」<sup>(6)</sup>と、行政が何らの判断もせず放置している状態が不法行為法上保護すべき法的利益であることを認めている。

ただし、この判決では、違法と認められるためには「客観的に処分庁がその処分のために手続上必要と考えられる期間内に処分できなかったことだけでは足りず、その期間に比してさらに長期間にわたり遅延が続き、かつ、その間、処分庁として通常期待される努力によって遅延を解消できたのに、これを回避するための努力を尽くさなかったことが必要である」と、違法性認定の要件を厳しくし、その後の差戻審では行政の損害賠償責任は認められなかった<sup>(7)</sup>。この要件では賠償の認められる余地が著しく狭い<sup>(8)</sup>との批判があるが、先述の事例は、判例の3要件であってもすべて満たすといえそうである。

公共事業の休止には、通常住民の申請はなく、住民に対し明確な行政処分が行われる場合もほとんどない。このような場合、行政に着工か中止かの決定をする作為義務があるかどうかが問題となるが、判例では、内心の静穏な感情を害される結果を回避するのは条理上の作為義務であるとしており<sup>(9)</sup>、公共事業の休止の場合にそのままあてはめることも困難ではない。

また、土地改良法に基づく土地改良事業では、原則として受益者が申請又は同意することが事業開始の要件となっており、開始が適当と決定した事業主体には土地改良事業を行う義務が生じる。工事を行わずに放置することは、自らの判断と矛盾しており、すみやかに中止なり再開なりの判断をすることは事業主体の義務である。

これらのことから、事業主体が不当に長期間にわたって休止を続けることは違法であり、事業主体はすみやかに中止か再開の結論を出す義務があるといえる。

## 第1章 公共事業中止に伴う問題点

実際に公共事業が中止された事例では、さまざま

な個別の問題が生じている。以下の章では、その中でも多くの論点を含んでいる2つの事例を取り上げ、それを手がかりに個別の論点を検討していく。

### 第1節 事例1 長野県「脱ダム」宣言

平成12年の長野県知事選は全国からの注目を集めた。前副知事の候補に対抗して、告示直前に作家の田中康夫氏が出馬したためである。田中氏は公共事業の見直しなどを公約に掲げ、勢いにも乗り当選し、知事に就任した。

公共事業の見直しは既に広く行われていたが、田中知事の違いはその手法にあった。就任直後の11月14日、三党合意で中止勧告を受けていながら中止を決めていなかった大仏ダム（長野県）を視察し、その日のうちに中止を表明した。同22日には、既に本体工事が発注されていた浅川ダム（長野県）を視察。住民との対話集会の席上で事業の一時中止を表明。内部協議をせず、マスコミの前での発言で直接住民に意思を伝えるという異例の手法をとった。

その後も田中知事は次々とダム事業や道路事業を見直し、先送りを含めると100カ所近くにも達した。その中で、最も注目されたのが、反対派と推進派が鋭く対立していた下諏訪ダム（長野県）だった。

下諏訪ダムは用地交渉が進み、平成12年度のうちに契約する予定だったが、田中知事が事業の見直しを決めたため、交渉が中断していた。事業を継続するためには、用地買収費の予算を新年度予算に繰り越す手続きが必要で、田中知事がこのための議案を提出するかどうか焦点となった。

平成13年2月20日、田中知事はこの結論を記者会見で表明した。その最初の言葉が「『脱ダム』宣言」だった。

この中で田中知事は、ダムの環境への悪影響を指摘し、「出来得る限り、コンクリートのダムを造るべきではない。」と、ダム建設に否定的な考えを示した。

そして、下諏訪ダムに関しては、治水・利水共

に、ダムに拠らなくても対応は可能であるので、現行の下諏訪ダム計画を中止すると発表した。これに伴い、平成13年度の下諏訪ダム関連の予算が、予算案から削除された。

これに対し、県議会、地元市町村長などの推進派は猛烈に反発した。直後の県議会で、下諏訪ダムの予算が復活されるとともに、長野県治水・利水ダム等検討委員会（以下「長野県治水検討委員会」）で田中知事が中止を宣言したダムの必要性や利水・治水対策を再検討することになり、中止決定は保留状態になっている<sup>(10)</sup>。

## 第2節 事例2 中海干拓事業・本庄工区

中海干拓事業は、農林水産省が所管する土地改良事業で、中海と宍道湖の淡水化と中海に5カ所の干拓地を造成する事業として昭和38年に開始された。工事は昭和43年から始まった。本庄工区以外の4カ所は平成3年までに完成し、現在では農地として利用されている。本庄工区も堤防や排水施設などがほぼ完成し、干陸を待つのみとなっていた。また、水門など淡水化に関する施設もほとんど完成していた。

しかしこの間、減反政策の実施により当初の目的だった水田造成の必要は薄れ、農林水産省は畑作地に目的を変更した。また、環境面や漁業面から汽水湖の価値がみなおされ、淡水化反対運動が広がった。昭和63年、淡水化が延期されるとともに、本庄工区の干陸工事も土地利用検討委員会でも再検討され、その結果が出るまで休止されることとなった。

本庄工区干拓問題は平成元年から2年にかけて、国と島根県が共同で設置した「本庄工区土地利用検討委員会」で検討された。ここで干拓地を農地以外の目的に利用する構想が浮上したりしたが結論は出ず、さらに5年間工事を延期し、島根県が設置する「本庄工区土地利用懇話会」の検討にゆだねられた。しかし、その懇話会も結論を出すことはできず、平成7年3月、全面干陸、部分干陸、干陸中止の三案併記の報告を出すにとどまった。

検討会で結論が出なかった干陸問題は、島根県知事が判断すべき政治問題となった。反対派住民は、干拓の是非を問う住民投票条例の直接請求を行ったが、県議会は条例案を否決した。そして延期の期限であった平成8年3月、澄田信義島根県知事は当初の計画どおり全面干陸し、すべて農地として利用することを農林水産省へ要請した。

これにより、今度は国がこの問題に決着をつけなければならなくなった。この事業の翌年度予算での取り扱いが当時の自民・社民・さきがけ連立政権の農林水産調整会議で議論・決定されることとなった。この会議は中止派の錦織淳議員が座長となり、干拓中止の方向を強く意識した自社さ三党合意が成立した。この結果、水産や環境への影響調査のため、堤防に潮通しパイプを設置し、それらの調査結果をもとに本庄工区検討委員会を設置し、検討が行われた。しかし、その後事業反対派の国会議員が落選や与党から離脱したこともあり、同委員会が平成12年4月に出した報告も、本庄工区土地利用懇話会と同様、三案併記だった。

検討を続けている間にも、周囲の状況は変化していった。行政監察局は、休止中の干拓事業について、「社会経済情勢の変化を踏まえ、環境に十分配慮しつつ、農地利用の見込み、営農の確実性等について、慎重に検討し取り扱いを決めること。」と勧告した<sup>(11)</sup>。平成9年には、中海干拓事業と同様に事業に着手しながら休止していた羊角湾干拓事業（農林水産省・熊本県）が中止された。

そんな中、完全中止の方向へ大きく動く原因となったのが、平成12年6月の総選挙での自民党の敗北だった。公共事業見直しの中心人物となった自民党の亀井静香政調会長は、中海干拓事業を見直しの目玉として強硬に「中止」を主張。「凍結」とどめようとした澄田知事を押し切り、8月に中海干拓事業・本庄工区を含む233の事業中止を勧告した。これを受けた農林水産省も中止を決め、9月7日に谷洋一農林水産大臣と澄田知事が会談し、正式に中止が決まった。

### 第3節 個別の論点

これらの事業で表面化した問題点から論点を整理すると、以下のようなものが挙げられる。

第1に、地権者や民間企業等に対する補償、賠償問題である。一度着手された事業が中止されると、地権者をはじめとする事業区域の住民にとっては完成を前提とした生活設計が崩れてしまう。また、民間事業者なども中止で何らかの損害を受けることがある。これらに対してどう補償（第2章第1節）や賠償（第2章第2節）していくかという問題は避けて通れない。

逆に、漁業補償に代表される転廃業のための補償の場合、中止により転廃業が不要になったら補償金を返還させるのか（第2章第3節）が議論になっている地域がある。

第2に、補助金など、行政内部や行政主体間の関係の整理である。事業主体にとって、これまで支出した費用の負担がどうなるかが、中止の判断をためらわせる大きな理由だった。代表的なのが受け取り済みの補助金を返還すべきか（第3章第2節）である。事業主体以外の国、都道府県、市町村が支払っていた負担金をどう処理するか（第3章第3節、第4節）、集められなくなった受益者負担金をだれが負担するか（第3章第4節）も類似する問題である。また、用地取得や補償が完了していたり、施設の一部が完成していたりする段階であっても、必要がない事業であれば中止しなければならない。このとき完成した施設等をどう扱うか（第3章第5節）も課題である。

第3に、事業推進者に対する対応である。賛否の対立がある公共事業の中止を決断する上で、最大の難関は事業推進を主張する関係者をどう説得するかである。これに対して各地で地元自治体を説得するために行われた代表的な手法が、見かえりの地域振興策を約束するというものである（第4章第1節）。また、推進派からは、中止の決定に対して何らかの不服申立や責任追及（第4章第2節）を求める動きがある。

ただ、これらの問題すべてが事業中止自体が原因となっているのか、また、必ず支払わなければ

いけないコストなのかは検討を要する。

## 第2章 第三者への損失補填

### 第1節 事業中止への損失補償

#### 第1款 買収撤回の補償方法

田中知事の脱ダム宣言の直接の契機となったのは、下諏訪ダムの用地取得を進めるための予算繰越を行うかどうかの判断だった。

下諏訪ダムは田中知事が就任する直前の平成12年9月に地権者会と用地補償の基準単価に合意・調印しており、平成12年度中に個別契約を行う予定だった。ところが田中知事は下諏訪ダムを見なおしの対象とし、用地取得交渉は中断している。平成13年度に予算を計上して用地を取得し事業を進めるか、予算計上せずに事業を中止ないし中断するかを判断を迫られた田中知事が打ち出したのが脱ダム宣言だった。

田中知事は脱ダム宣言の中で、すでに代替地購入契約を結んでいた地権者（1名）に対し、「県独自に予定通り買収し、保全する方向で進めたい」としていた。

その後長野県治水検討委員会での再検討が決まり、下諏訪ダムの中止の是非に結論が出るまでしばらく時間がかかることとなったため、この構想は宙に浮く形となった。契約した代替地購入ができない状態に置かれたこの地権者は、予定通りの土地買収を強く求めた。

県はこれに応じ、地権者に土地の買収を確約した。平成13年9月の県議会で、県はこの土地の買収費として9625万円の予算を計上した。買収の目的や利用方法は明らかにされず、ダム事業とは別の予算で執行する方針だった。県議会はこれに対し全会一致でこの予算案を削除し、この用地買収は不可能となった。

地権者はこれを受け、県に代替地購入契約解除の違約金と契約費用相当分として、約690万円を損害賠償金として請求した。県はこれを受け入れ、平成13年12月の県議会で可決され、賠償されることとなった。

## 第2款 土地収用法 92 条

土地収用法 92 条では、「事業廃止による補償」を条文化して、補償の対象としている。その補償の範囲は事業認定後に限られることは条文上明らかである。一方、公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱（昭和 37 年 6 月 29 日閣議決定・以下「損失補償基準要綱」）には事業廃止の補償に関する規定はなく、事業認定前に事業を中止したときは事業廃止の補償が発生する余地はないと解されている。

土地収用法 92 条の性質は、土地保全義務に対する補償と説明されている<sup>(12)</sup>。しかし、実際に認定された損失は、建物建築の設計料<sup>(13)</sup>、移転先の選定に要した費用<sup>(14)</sup>、地積過少に伴う土地の価値の減少<sup>(15)</sup>であり、これを土地保全義務の内容と解釈することには疑問がある。

一方、この性質を不法行為の一類型としてとらえる考え方もある<sup>(16)</sup>。民間取引においては、契約交渉が契約内容を特定できるほど進み、確実に締結されるとの説明（約束）があるときには、その交渉の破棄は不法行為を構成するというのが判例の立場であり<sup>(17)</sup>、土地収用方法を契約交渉の一種と位置付けるなら、この説にも説得力はある。

しかし、土地収用法 92 条は損失補償の一制度として位置付けられており、土地収用法の事業認定から裁決までの間の、起業者の意思による事業廃止が適法ということが前提となっている。事業廃止は適法な行為だが、これに伴って収用認定を受けた地権者が特別な損失を受ける蓋然性が高いので、これは補償すべきと考えるだけで十分で、その損害額の認定に不法行為の理論を借用するとしても、この規定自体をあえて不法行為の一類型と考える必要はないのではないだろうか。

## 第3款 補償対象の拡張

用地交渉に着手しながら事業認定をすることなく事業を中止した場合、土地収用法 92 条の適用はないことになるが、その結論は妥当だろうか。

任意交渉で事業を進めている場合、確かに法的には土地保全義務等は生じないが、地権者の側からすれば、土地が買収されることが確実と考え、

代替地の取得など買収後の生活設計を考えるのが通常であり、この点では事業認定があったときと何ら変わらない。しかも、ほとんどの公共事業の用地買収は任意交渉によっているので、起業者が地権者に用地買収を申し入れ、地権者が任意で交渉に応じる意思を示したときには、地権者の土地が買収されるという信頼利益は法的保護に値すると考えたほうが妥当である。

事業認定前の事情の勘案については、「裁決申請者と相手方の間では、本件事業は法の認定を受けて推進する前提で契約締結に向けた交渉が進められていたことが認められるので、本件認定告示前の状況も相当の範囲内で本件認定告示以降の損失に準じて斟酌することが許される」とし、裁決申請者が収用を見越して残地を売却したための地積過少等に伴う土地の価値の減少による損失を補償の対象として認めている事例もある<sup>(18)</sup>。

特に下諏訪ダムの事例では、補償単価について合意ができ、補償協定が調印されている。協定文書に直接買収を確約するような条項は記載されていないが、この協定により、県が買収することへの地権者の信頼は法的に保護すべき利益といってもよい。したがって、この後での事業廃止に対する補償問題に関しては、事業認定がされたときと同視してよいのではないだろうか。

県は、代替地を購入した地権者の土地を目的不詳のまま用地買収し、実質的な補償をしようとしたが、これは不当な財産の取得として住民訴訟の対象になることも考えられるので、県議会がこの予算案を削除したのは妥当性を有すると考える。地権者にとっても、このまま用地買収を受ければ、ダム事業用地であれば受けられた譲渡所得の課税の特例<sup>(19)</sup>がおそらく受けられないため、課税上不利を受けやすくなる可能性が高く、契約を解除し、損害賠償を受けたほうが有利だったと考えられる。

土地収用法 92 条により補償すべき損失の範囲は、通説では土地収用法 6 章 1 節の一般の補償基準によるといわれている<sup>(20)</sup>が、実際に認められた損失の内容を完全に定義しているとは言いがた

い。むしろ、「土地利用を制限されたことを原因とする損失であり、その損失は法第二八条の三の制限に係る損失及び確実な期待利益の喪失等原因との間に相当な因果関係があるものを含む。」<sup>(21)</sup> というような不法行為における損害額の算定に類似した方法のほうが実情に近い。

下諏訪ダムの地権者は、代替地購入契約解除の違約金等の賠償を求めていた。これが土地収用法92条に該当するならば、補償対象となる費用であり<sup>(22)</sup>、県が支払うべき費用である。

このような事例は、今後も起こりうるが、制度は空白である。今後はこれを損失補償基準要綱に取り入れ、一般に制度化することが求められる。

#### 第4款 工事業者への損害賠償

浅川ダム一時中止の際、最初に問題となったのが既に工事を発注していた業者に対する損害賠償問題である。工事業者は、一時中止された平成12年11月から平成13年3月までの人件費等として、約3265万円を請求し、これに従い県は県単費で賠償している。浅川ダムの工事請負契約書20条に、県が工事を一時中止したときは、それに伴う増加費用を賠償する責任があることが明記されており、県に賠償責任があるのは当然である。

これについて、民主党の公共事業を国民の手に取り戻す委員会中間答申「公共事業を一から見直すために」（平成12年12月15日・以下「民主党中間答申」）では、「工事の進捗状況などに応じて、再検討期間の凍結や他の事業について優先受注権を付与するなどの工夫で、負担を軽減することも可能であろう。それでも損害がカバーできない場合は、国直轄、地方単独事業の場合はそれぞれの事業者、補助事業の場合は国、地方間で共同して損害を賠償しなければならない。」といている。補助金適正化法10条3項および同法施行令6条ではこのような場合を想定し、業者への損害賠償金は県の負担で、これに対し国が「補助しななければならない」とされている。浅川ダムが補助金適正化法10条により補助金を返還せずに中止したならば、この規定を適用し業者に損害賠償すればよく、優先受注権といった競争入札のルールを曲

げてまで解決する必要はない。

## 第2節 事業休止への損害賠償

### 第1款 事業実施地域住民の損失

下諏訪ダムの事業開始は昭和59年、浅川ダムは昭和60年である。いずれもそれから15年以上経過しているが、いまだ本体工事に着手できていない。

それでも地域の政策は、ダム完成を前提に動いている。水没予定地域は社会資本整備を行うことなく取り残され、抜本的な治水・利水対策も、ダム完成を待たなければならない。住民はこの不利益をただ甘受する方法しかないのか疑問がある。

鳥取県三朝町で計画されていた中部ダムは、昭和48年に予備調査が始まり、ダム建設計画が表面化した。しかし、水需要が伸びなかったことなどから計画は進まず、平成10年に県の事業再評価システムの対象となった。そこでの再検討の結果、河川改修のほうがより低額で目的を達成できるので中止すべきとの答申が出された。これを受け、平成12年4月3日に中止が決定された。

その後の対策を検討するために設置された旧中部ダム予定地域振興協議会（以下「中部ダム協議会」）が、水没予定地に今後の地域振興への要望を聞いたところ、慰謝料、迷惑料などの名目での直接補償が要求された。

その結果、中部ダム協議会が打ち出した振興策に、地域に住み続けることを条件として住宅改築費用への助成などが盛り込まれた。片山鳥取県知事は振興計画合意の際の記者会見（平成13年6月23日）でも「迷惑料的な気持ちを込めて」と発言しており、きわめて個人への損害賠償の性格の強いものだといえる。

### 第2款 事業休止は不法行為

このような請求が起こった理由は、事業が中止されたからではなく、中止か再開かわからない休止状態を続けてきたことに求めなければならない。再開の場合も同じ問題は起こっておかしくないが、このときは補償が行われるので、そこで合意を得ることによって、ある程度問題を解決して

きた。しかし、中止されたときは何ら補償制度がなく、ただ放置されるとの懸念を持つのも当然である。

移転を強いられるなど、住民の生活に重大な影響を与える公共事業を、特段の理由もなく、問題解決のための十分な努力をせずに中断したままにしておくことは行政の不作为による違法と考えられ、住民に対する不法行為を構成すると考える。そこから受忍限度をこえる損害を与えた場合は、行政は損害賠償責任を負わなければならない。

ここで、不法行為とする場合には、いかに行政の過失を認定するかが補償の範囲に大きな影響を与える。不作为の違法を認定するのは従来の判例からしてもかなり困難で、公共事業の場合は特に困難である。住民への損害発生を予見することは可能だとしても、これを解消する作為義務が行政にあるのか、作為義務があるとしても、どのような作為義務があるのかが問題であり、単に公共施設の整備の遅れなどが作為義務に違反したと認めるのは容易ではない。一定期間を超える中断には行政の過失を推定する、立証責任の転換や過失の要件の緩和がないと、訴訟により賠償責任を認めることは難しい。

損害の認定も難しい問題である。これを精神的損害と考えるならば、事業の賛成派と反対派では損害の内容が違うのか、事業に反対して事業中止の原因となった地権者は過失相殺されるのかといった問題が生じ、理論上は地域住民の行動や内心により、個別に認定しなければならない。しかし、この処理を誤ると、新たな地域対立の引き金ともなりかねないので、中部ダム協議会のように一律に処理したほうが現実には妥当な場合が多い。ここでの合意が成った理由には、水没地域内で推進派と反対派間の深刻な対立がなかったという幸運による点が大きいと考えられる。

事業中断による損害として考えられるのは、①社会基盤整備の遅れ②生活不安による精神的損害③事業予定地となったことによる地価下落がある。

中部ダム協議会では、水没地区に対し、地域振

興活動交付金という名目で、1地区につき年1000万円を5年間支出することとした。この目的は、「住民間の軋轢を解消し、仲良く住み続けてもらうため、地区活動の活性化を支援する。金額はほ場整備が遅れたことによる住民の逸失利益相当額とする。」<sup>(23)</sup>と説明されている。個人への賠償ではないものの、用途に制限がなく、積み立ても許されているということで、①に対する損害賠償の一つの形といえるだろう。

住宅改築費用への助成は、②の類型に最も近い。住宅改築が交付の要件ではあるものの、300万円以下であれば全額補助金で賄うことができ、水没地域の全戸が希望していることから、実質は個人へ損害賠償したのと同じ効果をもたらしている。

③も損害賠償の対象となりうるが、地価下落と事業計画との因果関係を立証することはきわめて困難である<sup>(24)</sup>。中部ダム協議会の振興策でも、この種の賠償と明らかに認められるものはない。

### 第3節 漁業補償金の返還請求

#### 第1款 漁業補償

昭和42年に、中海干拓事業及び淡水化事業のため、中海、宍道湖内の漁協との間で総額27億7000万円の漁業補償金が支払われ、漁業者に配分された。しかし、そのうちの多くの漁業者は、1年ごとの許可を受けて漁業を続けていた。本庄工区内の漁業者は106名（平成10年7月現在・農林水産省調べ）、漁獲量は推定174t（平成7年～9年の平均・同）である。本庄工区の干拓がなくなった今、将来とも漁業を継続できる見通しとなったが、かつて受け取った補償金は本来不要なもので、返還すべきではないかとの疑問が生じる。

漁業権に関する補償は、基本的に損失補償基準要綱により処理されている。同要綱17条では漁業権消滅補償額について「当該権利を行使することによって得られる平年の純収益を資本還元した額を基準とし、当該権利に係る水産資源の将来性等を考慮して算定した額をもって補償するものとする。」としており、収益還元法を採用している。その算定方法は、平年の純収益を年利率（8%）で

割った額<sup>(25)</sup>となっている。

また、干拓地以外の漁業者は同要綱 22 条の権利の制限に係る補償を受けている。これは「河川等に工作物等を設置することにより当該漁業権等の行使に支障を生じ、漁獲が減少すること」<sup>(26)</sup>に対する補償である。実際、補償契約当時の昭和 42 年と比較すると、中海の漁獲量は約 1/5 になっている。宍道湖は昭和 42 年とはあまり変わっていないが、ピーク時の昭和 48 年と比較すると約 1/3 に減っている<sup>(27)</sup>。

また、漁業廃止や規模縮小に関しては、同要綱 38～40 条により別に補償される。この内容は漁具等の売却損、転業による損失、減価償却費などである。

しかし、漁業権消滅補償金を受け取ったとしても、それによりただちに漁業権が消滅するわけではない。補償の後、本庄工区の水面に対しては、1 年ごとの県知事の許可により漁業を行うようになり、漁業者は現在にいたるまで許可を受け漁業を続けている。許可漁業を反復継続して営んでいること等当該漁業の利益が社会通念上権利と認められる程度にまで成熟しているものは、「その他漁業に関する権利」として漁業補償の対象となる<sup>(28)</sup>とされており、漁業補償から現在まで漁業を続けている漁業者は、法的保護に値する漁業に関する権利を持っているといえる。

## 第 2 款 漁業者の受けた損失

漁業権消滅補償金を受け取った後、干拓事業の中止により漁業を継続できるようになったとき、これは損失のないものへの補償になるから、本来は補償契約の中に補償金の返還を請求することができる条項を入れるべきであった。解釈論としては、この契約は事情変更の原則により解約し、補償金を返還させるという解釈が妥当という意見がある<sup>(29)</sup>。補償金の受け取りからごく短期間で中止が決まり、元の漁業権が復活したならばそのとおりかもしれない。しかし、ただ水面が残っていただけで、漁業者に損失がないと判断するわけにはいかない。

ここでの漁業補償は、干拓地に対する漁業権消

滅補償と、淡水化される中海・宍道湖に対する影響補償が中心である。淡水化事業はまだ中止されていないので、現段階で影響補償の返還問題が起るわけではないが、仮に淡水化が中止された場合でも、完成した本庄以外の干拓工事や本庄工区の堤防、水門の工事により、漁獲に何らかの影響があったと考えるほうが妥当である。これを干拓工事とは関係ないと主張し、補償金の返還を請求するならば、影響がなかったことを請求者の国が証明しなければならない。補償後の漁獲の状況からみて、それはきわめて困難と考えられる。

本庄工区内の水面に対する漁業権消滅補償についてはどうだろうか。この地区の漁業者は、漁業を営むことができる権利を、今に至るまで失うことなく持ち続けることが可能だった。それは現象だけをみれば漁業権を失わなかったといえる。

漁業権消滅補償は、算定方法から考えると漁業の継続が不可能となることによる減収に対する補償である。だから従来どおり適法に漁業が継続でき、減収が予想されるような工事がなければ、補償すべき損失はなく、受け取った補償金は不当利得といえる。

これを本庄工区の現状に照らすと、漁業は継続されているが、中海の漁獲の主力であるアサリの成育に適さない貧酸素、低塩分濃度が一定の時期に本庄工区に現れている<sup>(30)</sup>。そして、中海、宍道湖の非干拓地に対しても漁業影響補償している点を考えると、少なくとも本庄工区の漁業権消滅補償がすべて不当利得であるとは考えづらい。

## 第 3 款 現存利益の存否

それでも現に漁業が継続でき、一定の漁獲もあるのだから、やはり漁業権消滅補償金の一定割合は不当利得だと考える余地はある。仮に不当利得が成立するとして、国が返還請求できるかどうかを検討する。

まず、請求の相手方を特定しなければならない。補償金の支払い相手は漁協であったが、実際に漁業を営んでいるのは組合員で、基本的に補償金は組合員に配分されることが予定されているので、形式的に漁協を通すとしても、組合員に請求しな

ければ意味はない。

ここで、組合員は善意の受益者なので、現存利益の限度で返還の義務を負う。そうすると、今の時点での現存利益の存否が焦点となる。ここで得た利益は金銭だが、補償契約から既に30年以上経過しているため、通常は消費されていることだろう。八郎瀧干拓事業（農林省・秋田県）では、住宅・農業機械等の生産的使用に32%、生活費など消費的使用に68%が使用されている<sup>(31)</sup>。

民法703条でいう現存利益とは、「これを消費したか否かまた消費の方法が生産的か否かに関せず、利得が直接または間接に存するものとみなすべきである<sup>(32)</sup>」とされ、生活費等に消費したとしても現存利益はあると考えられている。もっとも、浪費による利得の消滅を認めた例もあり<sup>(33)</sup>、補償金使用の態様だけを理由に現存利益の存否を判断することはできない。

それ以外で現存利益の不存在を認めた例として、高松高判昭和45年4月24日高民集23巻2号194頁がある。この事例は、誤った恩給の支払いに関する事例で、受益者の生活状況、恩給の額が比較的小額で、一定額を継続的に支給するという形式であった点、最後の支給から返還請求まで長期間（約5年）が経過した後のことであるから、その間には、残存利益も本件扶助料の支給に基づく収入の増加に応じて拡大された生活規模に見合う支出のためにことごとく消費されてしまったと認定し、現存利益はないものとした。

この事情と本庄工区の漁業補償金を比較すると、補償金は一括支払いで、人によるが比較的高額である。一方、利得の受領から請求までの期間は判例よりきわめて長い。これらの判例からは、本庄工区の漁業者が一般に現存利益がないとはいえない。だが、個別の事情によっては、現存利益がないため補償金を返還する必要がないこともある。これはその漁業者が主張立証すべき問題である<sup>(34)</sup>。

しかし、現存利益があったとしても、本庄工区の場合は補償金の支払いから30年以上経過している。工事もほとんど完成し、少なくとも事業が

中断した昭和63年以前は、事業の中止など全くといっていいほど考えられていなかった。最判平成6年2月8日民集48巻2号123頁では、もはや返還請求されないと考えられる期間が経過したときは不当利得の返還請求権はないとしている。これをそのまま適用することはできないかもしれないが、本庄工区のような事例では、信義則上返還請求できないという考え方をとることも十分可能といえる。

以上のことから、一般には漁業補償金を不当利得として返還させる余地はありえるが、本庄工区に係る漁業補償金については返還請求は不可能と考える。

### 第3章 行政内部関係

#### 第1節 行政主体間の関係

公共事業は一般に国や地方自治体が事業主体となっている。事業の開始や中止を決めるのはもちろん事業主体であるが、事業主体以外の行政主体も何らかの形で事業に関与し、その意思決定にも直接または間接に影響を与えている。

都道府県や市町村が行う公共事業には、国などの補助を受けて実施する補助事業と、補助金の交付を受けない単独事業がある。補助事業は補助金適正化法や補助金交付条件により、事業内容の細部に至るまで補助者の関与がある。事業を途中で中止したり廃止したりするには、補助者の承認を受けなければならない。

単独事業においても、全く他の行政主体と無関係ではない。近年は、中央政府が景気対策のため、地方単独事業の拡大を要請している。この目的を果たすため、単独事業の実施のための地方債発行が可能な範囲を拡大したり、その償還財源に対する地方交付税による補填を強化している。

国直轄事業においては、自治体の申請に基づく一部の事業を除き、国の事業決定を直接に他の行政主体が制約できる制度設計にはなっていない。しかし、国直轄事業は都道府県等の負担金を伴うことが通常である。また、自治体が国直轄事業に

関連する事業を行わなければ、事業目的を果たせない形の事業も多く、事実上は自治体の意向を無視して事業を行うことは難しいといえる。

## 第2節 補助金の返還

### 第1款 再評価と地方分権推進計画

自治体が公共事業を中止できない理由としてつねに最初に挙がっていたのは、「中止すると今までの補助金を返還しなければならない」点だった。確かにこれまではそう考えられていたが、現在ではこの問題は実務上ほとんど決着したとあってよい。

平成9年7月の地方分権推進委員会第2次勧告で、「長期にわたり実施中の国庫補助事業について、社会経済情勢等の変化に応じて再評価し、中止すべき場合には過年度分も含め国庫補助負担金の返還を要しない仕組みとする。」とされ、これを受けて地方分権推進計画（平成10年5月29日閣議決定）では、「再評価の結果、当該国庫補助事業等を中断する場合、補助金適正化法第10条第1項においては、各省各庁の長は、補助金等の交付の決定後の事情の変更により特別の必要が生じたときは、当該交付の決定を事業等の執行が済んでいない部分に限って取り消すことができるとする趣旨を定めており、同項の適用があるときには、既に事業等の執行が済んだ部分について補助金等の返還を求められることはない。」とされた。実際三党合意で中止された事業は、自治体の評価委員会<sup>(35)</sup>で中止が適当との答申を受け、執行済みの補助金を返還することなく中止している。

これにもかかわらず、田中知事が浅川ダムの工事の一時中止をしようとしたとき、当時の光家康夫土木部長は、補助金の返還を要すると田中知事に説明している<sup>(36)</sup>。もちろん土木部長は地方分権推進計画を十分承知した上で、それなりの根拠を持ってした発言である。そこにまだ検証すべき課題がある。

補助金の返還を不要とする根拠である補助金適正化法10条1項の規定は、「各省各庁の長は、補助金等の交付の決定をした場合において、その後

の事情の変更により特別の必要が生じたときは、補助金等の交付の決定の全部若しくは一部を取り消し、又はその決定の内容若しくはこれに附した条件を変更することができる。」となっている。ここでいう「事情の変更により特別の必要が生じたとき」とは、天災地変<sup>(37)</sup>、土地等の取得が不能、裏負担分の調達不能、その他の事業者の責に帰すべきでない理由で事業を遂行できない場合<sup>(38)</sup>である。これらに該当する場合は、同法10条1項但書により、執行済みの補助金の返還は要しない。したがって、同法10条1項に当たる場合に補助金返還を要しないのは以前から明らかであり、地方分権推進計画等の意義とは、再評価の結果事業を中断するときは同法10条1項にあたと認める点にある。

浅川ダムは、平成10年12月と平成12年4月の長野県公共事業評価監視委員会（以下「長野県監視委員会」）で再評価が行われ、継続を適当とする趣旨の答申が出ている。長野県監視委員会で中止とされていない以上、地方分権推進計画の適用はなく、補助金適正化法10条にあたらぬ。この点に補助金返還を要するとする土木部長の主張は根拠を求めているといえる。

### 第2款 評価委員会の役割

しかし、この論理は一見もつともなようで、飛躍した点がある。それは、再評価の結果中止するとは、評価委員会で中止すべきとの答申を出し、これに従って中止したときに限るということを前提に論を進めている点である。

自治体の評価委員会は、首長の諮問機関として位置付けられている。諮問機関の答申には法的拘束力はなく、首長が答申と異なる判断をなすことは当然である<sup>(39)</sup>。長野県では、監視委員会の意見を最大限尊重する旨の規定がある<sup>(40)</sup>が、だからといって答申に従うことが義務付けられているわけではない。事業を再評価し、その存廃を決定する主体は自治体の首長である。評価委員会は、評価の客観性や信頼性を確保するためにあるのであって、首長の判断が正しいかどうかを決定する機関ではない。

地方分権推進計画では、再評価の結果中止した場合は補助金を返還しなくていいと書かれているのであり、評価委員会をつくらなければならないとも、評価委員会が中止といわなければ中止できないとも書かれていない。再評価とは、関係自治体、住民、評価委員会の意見をきき、自治体が自ら事業を中止すべきか継続すべきかを判断することであって、評価委員会が決めて自治体を従わせるものではない。首長が評価委員会の結論と異なる判断を下しても、それも再評価の結果である。

したがって、評価委員会の結論に関わらず、事業再評価の手続を踏んで自治体が自らの政策判断で公共事業を中止したときは補助金適正化法10条1項の適用があり、補助金返還の必要はないと考える。

もし、先の土木部長の解釈を維持するとしても、ほとんどの場合、評価委員会の委員の任命権は首長が握っている。これにより、首長は評価委員会の議論に一定の統制を加えることができる。評価委員会の答申が補助金返還の可否に直結するならば、それはより強力に発揮されることが容易に想像される。評価委員会の中立性、公正性を保つためにも、評価委員会の答申を補助金返還と切り離すことが有益である。

また、小規模市町村では、都道府県のように学識者を集めた委員会を組織することはほとんど不可能で、評価委員会のような組織をつくらずに再評価を行わなければならない。その場合でも適正な評価により公共事業を中止することは許されるはずであり、その場合補助金返還を不要とする道がなければならない。

以上のことから、首長がその政策判断により公共事業を中止した場合、評価委員会の結論が継続であっても、一応妥当な判断と考え、補助金適正化法10条1項の「事情の変更により特別の必要が生じたとき」にあたり、既に執行された補助金の返還は要しないと考える。

### 第3款 違法な中止とは

もちろんすべての事業中止が正当とは限らない。形式的に再評価手続を踏んで中止したとして

も、中止の経緯や動機に不当な点があるため、補助金適正化法17条の義務違反に当たり、補助金を返還させるべき場合はありうる。これを検査するのはその権限と職責を有する会計検査院の役目である。公共事業を途中で中止することは国民の税金を浪費したことであるのは一面確かであり、これが真にやむをえないかどうかを判断するのは、独立した検査機関である会計検査院が最もふさわしい。そのとき、再評価が行われなかったり、継続の結論が出ていたことは、中止が正当かどうかの判断材料の一つになるものとする。

もっと重要な問題は、違法不当な事業中止として補助金返還しなければならない場合とはどのような場合かである。

過去に会計検査で補助金返還の対象となったものを類型化すると、目的外使用、補助対象外、目的不達成などがある。

道路のように、一部でも完成し通行可能となり事業目的の一部を果たせる事業は、全部が完成せずに中止したとしても必ずしも目的不達成とはならない。しかし、ダムのように完成しなければ全く目的を果たすことができない事業では、自治体の都合により補助目的を果たせなかったのだから補助金返還となりやすいように見える。

しかし、こう解したとしても、現実の事例では事情はもっと複雑である。浅川ダムの事例では、付け替え道路等の関連事業が一定程度進み、ダム本体に着工する直前での中止だった。付け替え道路は完成し、通行に使われているので、道路工事としては完全に目的を果たしている。ダム計画がなければ工事の必要がなかったり工法やルートが変わっていたかもしれないが、単独でも利用可能である限り、ただちに目的不達成で違法とま言い切ることはいえない。

浅川ダム計画は、道路ルート計画を先に設定し、後からダム建設地点を決定した<sup>(41)</sup>もので、ダム本体よりも道路建設が主目的ではないかとの批判があった。これが当初から関連工事のみを行うことが目的だったならば、不当な補助金交付として返還対象となることも考えられる。しかし、浅川ダ

ムの場合は本体工事の発注まで行っており、はじめからダムを完成させる意思がなかったとは見受けられない。また、付け替え道路の予算は、あくまで道路工事のために補助されたものである。したがって、この支出は補助金返還の対象となる目的外使用と判断する根拠に乏しい。

地方分権推進計画の補助金返還に関する措置は、補助金適正化法10条1項の補助金交付決定の取り消しができる場合に、従来含まれていないと考えられていた場合を追加する効果をもっている。そして、この措置は、今後も日常的に活用される。交付決定の取り消しができる場合は同法施行令5条で定められているのであり、実質的にこれの変更であるのだから、単なる閣議決定ではなく、補助金適正化法10条または同法施行令5条を改正し、法令として位置付けるべきである。

民主党中間答申では、「中止に正当な理由がある場合には、返還義務が発生しない」というふうに補助金適正化法を改正すべきであるとされているが、この形式だと、原則は補助金返還で、自治体側が正当な理由を証明する責任を負うと解釈できる。

理由の正当・不当は、補助金返還を請求する補助者側が証明すべき問題であり、補助者側にはその権限と能力がある。法令を改正するときには、事業の存廃について事業主体の判断を尊重する理念が盛り込まれる必要があるだろう。

#### 第4款 公共事業と起債・交付税措置

地方自治体の行う公共事業は、国庫補助事業、単独事業に関係なく、その自治体の負担分の一定割合は地方債を財源としている。その割合は一般の公共事業では20～40%が標準だったが、近年の景気対策による公共事業追加のため、ほとんどの事業でその割合は95%まで引き上げられた。そして、この地方債の償還財源を地方交付税の基準財政需要額に加算する手法が広く用いられた。

途中で事業を中止したときには起債の許可が取り消され、即時一括償還した上、約束されていた交付税措置もなくなると考えられていた。

現在の取り扱いは、事業再評価により事業を中

止し、補助金の返還を要しない場合は、地方債の許可も取り消されず、交付税措置も維持されることが基本とされている。

地方債を発行できる理由は、後年度の住民に受益を与えることなので、受益がないならば負担のみ繰り延べるべきではないともいえる。しかし、受益がないのは中止の時点の住民も同じである。偶然中止決定のときの住民であったことが、過去から繰り延べられた負担をすべて負うべき理由にはならない。したがって、起債の許可は取り消さず、自治体の判断で一括償還するか、これまでどおり償還するか判断を任せることが好ましい。

交付税加算の措置は、制度自体の是非の問題はあくとして、再評価による正当な中止であれば、必要な財政需要といえ、維持されることも是認されるだろう。

### 第3節 市町村負担金の徴収と返還

脱ダム宣言で見直しの対象となったダム計画のある河川は、県が管理することになっており、治水事業に関する費用を市町村に負担させることはできない。

しかし、ダムが治水のほかに利水を目的としているとき、河川法66条により、利水による受益を受ける範囲で費用を市町村等に負担させることができる。負担の対象は、条文によれば「管理に要する費用」だが、その算定は一般に「分離費用身替り妥当支出法」が採用されている<sup>(42)</sup>。この手法により、市町村は建設費の一部を負担している。

この負担額は、河川管理者である都道府県と受益者である市町村との協議で定めることになっており、それぞれ協定を結んでいるが、事業を途中で中止するとき、事業主体の都道府県と受益市町村との間の調整が必要となる。特に、都道府県と市町村の意見が食い違う場合は難しい問題である。

都道府県と市町村の意見が食い違う基本的なケースは二通り考えられる。一つは、県が中止をしたいが市町村は建設を望む場合である。長野県の事例はこれらに属する。もう一つは、県は推進

しているが市町村が負担金の支払いに不安を感じ、中止を求めるケースである。

ダム事業の市町村負担金の根拠が河川法 66 条ならば、そこでいう兼用工作物であるダムができていなければその管理はありえず、費用負担もありえないとの考えも成り立つ。

浅川ダムを例にとると、その利水者負担率は 2.8%、利水予定者はダム建設地の長野市で、県に支払済の負担金は、平成 12 年度までで約 5 億 6200 万円である。ダム本体が中止されたならば、利水はありえないので、利水者負担金を支払う理由は失われる。

この事業費の大半は、付け替え県道などの関連道路工事に使われているが、県道建設の費用は、通常市町村の負担がない<sup>(43)</sup>。地方財政法 27 条では、市町村が負担金を支払う理由は「その区域内の市町村を利する」からであり、負担すべき額は「当該建設事業による受益の限度」である。そして、ここでいう「受益」とは、単なる一般的利益ではなく、その市町村に費用を負担させないときは、他の市町村との間に不公平、不均衡が生じるような場合に限られると解されている<sup>(44)</sup>。もし、利水計画が完全に消滅したならば、利水予定市町村は、地方財政法 27 条でいう受益はないといわざるを得ない。これに対し負担金を課することは同法 27 条に違反するので、同法 30 条でいう違法な負担金の賦課ということになり、市町村は負担金を支払う義務は消滅する。支払済みの負担金があれば、市町村は都道府県に返還を請求することが可能と考える。

受益市町村が事業撤退を求めた例には、芦川ダム（山梨県）などがある。ここでは受益予定の 8 町村のうち、6 町村が利水を希望しないとし、他の 2 町村も 2 町村だけでは負担が大きいため参加できないと県に回答したので、県は建設を断念した。

一方、城原川ダム（国土交通省・佐賀県）では、一部の市町村が利水不要を主張したが、県は推進を続けている。利水を拒否している市町村から負担金を徴収することはできないので、あくまで建

設するなら、ダムの規模を縮小するか、県や利水に参加する市町村の負担を拡大させるよりない。

## 第 4 節 地方負担金の処理

### 第 1 款 再開要望の理由

平成 8 年 3 月、澄田島根県知事は、本庄工区の全面干陸・農地利用を農林水産省に要請した。それまでの各種検討会の議論ではほとんど問題外とされていた選択だった。なぜ知事はこのような決断を下したのか。当時の島根県副知事だった高橋悦郎氏はこう推測する。「やっぱり、こちらの事情で事業を中止してくれという場合、『それならあなたのほうで責任をもって処理をされますね』ということになると思うんです。『いままでかかった国費を清算してもらえますね』と。『いや待ってください、中止はするけれど費用を持つ気はありません』というのはやはりなかなか言えません。私は、こういうことは中止を言い出したほうの負い目になると思います。知事はあえて、当初の計画通り『全面的に農地として干拓する』という筋論を持ち出すことで、国にボールを投げ返そうとなさったのではないかという気がします。』<sup>(45)</sup> 県は過去の事業費に対する追加負担、とりわけ国負担分の事業費まで県が負担することを懸念していたと思われる。

### 第 2 款 地方負担金と農家負担金

国営土地改良事業では、工事などは農林水産省が自ら行い、その事業費の一部を地方負担金として都道府県に負担させている<sup>(46)</sup>。中海干拓事業では県の負担割合は 28% だった<sup>(47)</sup>。そして都道府県はこの負担金の一部を市町村や受益者に負担させることができる<sup>(48)</sup>。

この事業は市町村負担金を徴収していないので、受益者負担金とは干拓地に入植する農家が土地代として支払う分と一致する。結局この事業の地方負担金は、県が自ら財政負担する分（以下「県本来負担金」）と県が農家から土地代として徴収し、国に納める分（以下「農家負担金」）の二本立てということになる。

県本来負担金と農家負担金の割合は、国営及び

都道府県営土地改良事業における地方公共団体の負担割合の指針について（農林水産省構造改善局長通達、以下「ガイドライン通達」）に従い定められており、県本来負担金は全体事業費の10%、農家負担金は同18%だった。

淡水化凍結・干陸工事中断の後、地方負担金対策が切実な問題となった。地方負担金は事業完了後に支払う<sup>(49)</sup>こととなっているが、国は地方負担金に相当する財源を借入金で賄っており<sup>(50)</sup>、中断中もその利子分、地方負担金が増加する。その分農家負担金も割高となるため、干拓が完成しても農地が売れないという事態が想像された。昭和63年の時点の地方負担金は、元本約100億円に対して約140億円の利子が加算され約240億円だった。ガイドライン通達の負担区分に従うと、県本来負担金は約86億円、農家負担金は約154億円ということになる。

平成3年12月に干陸工事の5年延期を決めた際、国と島根県は協定を結び、県は県本来負担金（約86億円）の償還を繰り上げて平成4年度から始めるとともに、農家負担金の一部（約34億円）も負担し、同時に償還することとした。これとともに、平成4年度以降の農家負担金に係る利子を国と県が半分ずつ負担（利子補給）し、農家負担金の利子による増加を止めた。

平成9年にはこの協定を更新し、利子補給を継続するとともに、県は農家負担金の半分まで追加負担（約43億円）するとともに、償還を前倒しし、平成11年度までにすべて償還した。平成9年度から11年度までの県の償還額は年間約56億円に上った。

この結果、事業中止決定の時点で残った地方負担金は、農家負担金の約77億円であった。

本庄工区干拓の中止により、この約77億円を入植農家が支払う可能性はなくなった。これまで農家負担の軽減を名目に農家負担金の半額まで引き受けていた島根県だったが、これ以上の追加負担には応じられないとし、国の責任で処理することを要請した。

これを受け、三党合意の中に地方負担金の問題

等に国が責任を持って対応すべきとの一文が盛り込まれ、農林水産大臣の中止決定談話でも国による処理を検討すると約束された。そして、この年の補正予算で負担金処理の予算が計上され、すべての負担金の処理が終わった。

この中で、国負担の事業費に対する県の追加負担は、問題とされることはなかった。再開要望のときは違い、補助事業においても、事業中止により補助金返還が不要となっていたためであろう。

### 第3款 改正土地改良法90条

従来の土地改良法には、国営土地改良事業の廃止に関する規定がなく、制度上廃止はできない仕組みになっていた。また、農家負担金は都道府県負担金の一部とされており、農家負担金が徴収できなかった場合の負担は、都道府県がすべて負わなければならない仕組みになっていた。

この不備が問題となったため、平成13年に土地改良法が改正され、国営土地改良事業の廃止に関する規定が新設された<sup>(51)</sup>。このとき地方負担金の処理に関して、土地改良法90条1項に、事業廃止の場合の地方負担金の額は、都道府県知事と協議して定める旨の規定が追加された。

この規定を、これまでの経緯を前提に解釈すれば、事業廃止の場合は、政令による負担率より地方負担率を軽減したり、農家負担金を国が負担したりできるという趣旨と理解できる。しかし、この規定は「協議により」負担額を定めるとされているので、逆に政令より負担率を上げ、もともと国負担であった事業費も地方に負担させることも可能と解釈することもできる。中止を言い出した方が協議で受け身になり、不利な立場となることもありえる。

国営事業に対して、都道府県は事業の継続・中止の判断について、法律上決定権も発言権もない。だから、都道府県の負担金を政令で定められている以上に加重できるとは考えがたい。本規定は、地方負担金の軽減のみに適用されると考えるのが、立法趣旨にも沿うと思われ、妥当である。

軽減できる地方負担金は、農家負担金が含まれ

ることは疑いない。もともと都道府県が負担することを予定されていないからである。一方、県本来負担金は当初の予定通り負担しているのが先例である。

都道府県は、事業の適否決定の際に協議を受け、同意しているはずである<sup>(52)</sup>。県本来負担金を負担すべき理由は、土地改良事業による地域資産価値の上昇など、農業外の一般的利益である。これをも軽減できるとしたら、都道府県が事業から受益を受けていないことを理由としなければならない。それは都道府県の側が証明すべきことである。

本庄工区の場合は、堤防道路の利用など、受益といえる実態があり、県本来負担金まで軽減を求めることは無理と考えられる。ただ、理論的には都道府県に受益のない状態での中止ということもありえる。

協議で定めるという、妥当な地方負担金の額とは、どのような算定方法で定めるべきなのだろうか。中海干拓事業などの結論である農家負担分について国・県半々という割合が、いわば「相場」として今後機能することはまちがいない。しかし、それらは何の算定根拠もない「適当」に決めたものに過ぎず、今後の先例とすることには問題がある。

自治体が国直轄事業の負担金を支払うべき理由は、自治体が事業の実施により利益を受けるからである。そうだとすると、事業が途中で中止された場合、自治体は何らかの利益を受けた分について負担すればいいはずである。しかし、それを厳密に算定することは難しく、また、この問題は予定通り事業が完成した場合にも起こりうる。

そこで、一応事業当初の負担割合が受益の割合として設定されているのであるから、県本来負担金については当初の負担率どおり支払い、農家負担金については、当初事業の国・県の負担割合で負担することを原則とし、個別の特殊事情があれば、それを加味して定めるほうが、単に半々というよりも論理的である。

また、ここでいう「協議」は、負担金の額の決定は国の事務であるため、国地方係争処理委員会

の審査の対象となる協議ではない。国と都道府県との間で協議が調わなかったときは地方財政法17条の2 3項の意見の申し出で解決を図るということになる。

完成した本庄以外の4工区は、農地として売り渡しが行われている。本来、農地の売り渡しは、農林水産省から直接入植農家へ配分される<sup>(53)</sup>が、中海干拓事業の4工区は、鳥取、島根両県の農地保有合理化法人が、農地化されるすべての土地の配分を受け、そこから入植農家へ売り渡すという方法がとられている<sup>(54)</sup>。この目的は、県が補助し、入植農家への売り渡し価格を下げるためである。これにより、農地が全く売れないという事態は避けられたが、平成13年現在でもなお10~30%の農地が売れ残っている。これらの負担は県の意思に基づくものではあるが、事実上は県の追加負担といえる。

#### 第4款 自治体負担金の軽減

土地改良事業以外の国営事業である国道整備や一級河川の改修、管理事業に関しても、自治体に対する地方負担金が存在する。ところが、これらの根拠法である道路法や河川法には土地改良法のような事業廃止の場合の負担金処理に関する規定はない。

この場合どのような取り扱いがされているだろうか。ダム事業に関しては、県が利水事業から撤退した戸草・美和ダム（国土交通省・長野県）などがある。戸草・美和ダムでは、県は治水事業のみに参加を続けるとして継続した。県は支払済みのダム使用権の設定予定者としての負担金の返還を検討しているが、まだ具体的な動きはない。

長良川河口堰（水資源開発公団・愛知県ほか）の利水予定者となっている愛知県などは、実際には利水していないが、負担金だけは支払っている。これにつき争われた訴訟でも、現に利水をしていなくても、将来にわたって施設を利用する予定があり、その恩恵を受けることとなっている者も、あらかじめ利水予定者としての費用負担に同意をしている<sup>(55)</sup>以上、負担金の支払い義務はあるとしている<sup>(56)</sup>。この判例によると、少なくとも施設完

成後には地方負担金軽減の余地はなく、途中で中止でも負担金の軽減はないと理解できる。

戸草・美和ダムにおいても、県は河川の管理に要する費用は負担しなければならない。自治体が負担すべき地方負担金は、事業の廃止の場合も支払わなければならないのが現状といえる。

ただ、矢田ダム（国土交通省・大分県）などでは、事業の中止に伴って、地元市町村に対し、そのダム担当職員の人件費相当として補償金を支払っている。一種の地方負担への配慮として注目される。

## 第5節 完成済み施設の転用と撤去

### 第1款 残された施設

本庄工区と淡水化事業のために建設された主な施設は、堤防（森山堤防、馬渡堤防、大海崎堤防、北部承水路提、西部承水路提）、橋梁（大海崎大橋）、中浦水門、本庄排水機場、大根島内工事用道路がある。このうち大海崎大橋、大根島内工事用道路は当初の目的どおり利用されているが、他の施設は当初の目的どおり利用することはできなくなった。これらの取り扱いが事後処理の最大の課題となっている。

それ以外に、これまでの工事に付随して約21.2haの土地が造成されている。この土地は帰属する市、町に有償で譲渡される見込みである。

本庄工区を囲む堤防のうち、西部承水路提を除く4つの堤防は舗装道路が敷かれている。一般の道路と同じように利用され、大海崎堤防、馬渡堤防には路線バスも通っている。しかし、これらの道路は道路法上の道路ではない。堤防は農林水産省の財産で、地元市町が同省から施設の目的外利用の許可を受けて管理していた<sup>(57)</sup>。

法律上は今の状態のまま道路利用し続けることに問題があるとは言えないが、この道路は堤防下部の水面に近いところに設置されており、本庄工区の水面が残ったまま道路として利用するには、かさ上げ工事が必要とされている。この工事をするには県など自治体が道路としての管理権を持つことが必要だった。

島根県は当初、大海崎提ルート（大海崎大橋～大海崎堤防～大根島内工事用道路～馬渡堤防～江島）を農道として整備することを農林水産省に要望していたが、農業用車両の通行が少ないことを理由に拒否された。このため、この部分を県道に認定し、国土交通省の補助を受け整備することにした。

財産の移管に関し農林水産省が示した方針では、堤防道路大海崎ルートの施設は、公有水面埋立法や道路法に基づき、県に無償で譲渡するとされた。

森山提側については、淡水化事業の取り扱いが決定してから処理することとし、当面は、これまで通り農林水産省から目的外利用許可を受けて市、町が管理することになっている。

中浦水門は淡水化事業のための施設で、現在は船舶の通行のため開閉している。そのため業者に開閉作業を委託し、年間約7億円を支出している。この費用は国1/2、鳥取、島根両県1/2で負担している。水門の上は道路として利用されている。すぐ近くに国土交通省の事業で架橋工事（江島架橋）が進んでおり、この橋の完成後は水門を道路として利用することはなくなる。今後の水門の利用は、結論を江島架橋が完成する平成15年まで先送りし、そのとき淡水化事業の扱いとともに決定する方針を示している。

既存施設のうち、全く利用の見込みがない施設が2つある。本庄排水機場と西部承水路提である。本庄排水機場は本庄工区の水を抜くための施設で、3階建ての建物に6台の排水ポンプが設置されている。現在は入口が閉ざされ、放置されている。西部承水路提は他の堤防と異なり間があいており、今のところ何の用途も果たしていない。これらの施設についてはまだ具体的な方向は示されていない。

### 第2款 撤去か転用か

堤防道路の転用は、道路として利用する点はこれまでと同じであり、以前から目的外利用の許可を受けていたため、法技術論のみで解決できた。もっとも、干陸工事の中止から転用の根拠法や手

続が固まるまで1年以上を要しており、決して容易な作業ではなかった。事業廃止の場合の施設転用については、通常の転用より簡易な手続きで認められるような制度の運用等が求められる。

中浦水門のような他用途への転用が問題となっている施設はこれより困難が伴う。他目的への利用として自然保護団体などが主張しているのが、水質改善のための利用である。水門操作が水質改善に一定の効果があるという予測もある<sup>(58)</sup>。

もし、そのように利用するとなると、淡水化事業の中止が前提となる。中浦水門は淡水化のための施設であり、その管理費用は淡水化事業の予算から支出されている。淡水化事業が中止になれば、農林水産省にとっては水門を管理する理由はなくなる。

次に考えられるのは、湖沼である中海の管理として、国土交通省または県が管理することである。この場合は管理費用の負担が最大の課題である。通常の湖沼管理の費用負担割合で処理するか特別の協定を結ぶかであるが、特に新たな負担を伴う国土交通省が受け入れるかどうか問題となりそうである。

本庄排水機場など、明らかに利用の見込みがない施設は撤去が最善である。ここでの問題は費用負担の一点に尽きる。干拓事業の一環として、当初事業の負担割合で国と県が負担するのが妥当だろうが、放置しても特段支障のない施設の撤去費に経費をかけることを議会や住民が許すかどうか疑問である。結局は負の遺産の象徴として放置される可能性が高いといわざるを得ない。

都道府県などが行う補助事業の場合は、補助金適正化法 22 条で補助事業により取得・造成した財産の処分が制限されている。しかし、社会経済情勢等の変化により、補助対象資産である施設にかかる行政需要が設置当時から変化し、他用途に転用したいが処分制限のためできず、遊休化している例が少なくなかった。この対策として、地方分権推進計画では、転用承認の要件、条件の緩和、処分制限期間の短縮、一定期間経過後の転用への届出制を講ずることとした。公立学校の空き教室

の転用などに活用されているが、事業中止の場合にも適用されることは大いに考えられる。

## 第4章 事業推進者への対応

### 第1節 代替地域振興策

#### 第1款 中海干拓事業の代替地域振興

これまでの公共事業中止の過程で、「代替地域振興策」を約束するという場面がいくつかあった。多くの場合、推進派が中止受け入れの条件という形で現れ、中止の声明の中で約束するという形をとっている。三党合意でも、中海干拓事業については「地域振興策など地元からの要望に対し、国が責任を持って対応すべきである」としている。

代替地域振興策と一口に言っても、その意味するところはその事業の個別事情によっても、人によってもかなり認識が異なる。ここでは実際の事例で代替地域振興策という表現がされているものを対象とし、その後定義付けをしていく。

本庄工区の干陸中止を発表した農林水産大臣談話では、事後処理として既存施設の改築、譲渡、湖岸整備、地方負担金の措置があげられ、地域振興策として周辺道路整備が例示されている。このあと島根県は事後処理および地域振興策として12項目にまとめ、国に要望した。その内容は既存施設の改築譲渡について2項目、湖岸整備について3項目、堤防道路の整備について2項目、他の周辺道路整備について3項目、他は美保関町のつるべ湾埋め立て、八束町の農地造成だった。

堤防道路、周辺道路についてはすでに事業が始まっており、要望どおり完成する見込みである。つるべ湾埋め立ては町の単独事業として実施される見込みである。農地造成については費用対効果の面で問題があるため、実施は困難とみられている。

一方、この中には湖として残る部分の利用についてはふれられていない。淡水化事業が正式に中止となっていない点、堤防を開削して水質改善などを図るべきとの意見もあるなど、意見が多岐にわたっているからである。本庄工区検討委員会で

は干渉しない場合の利用法として、水産利用と現状維持の2案を提示している。その他水上スポーツ利用の案も出ているが、この問題については、中止決定から1年以上経った現在も議論は進んでいない。

## 第2款 中部ダム

鳥取県と三朝町は、水没地域などの地域振興策を検討するため、中部ダム協議会を設置した。県には専任の課が置かれた。

協議会は地元地区住民の要望を直接聞き、これを受けて検討するという形で進められた。そして、中部ダム協議会は平成13年3月21日の第3回協議会で振興策を発表した。その内容を大きく2つに分けると、水没地域を周辺地域と同水準の生活環境に引き上げるための公共事業と、非公共事業で住民への補償・賠償に近い事業である。基盤整備事業では、地域再生事業として公民館建設など25事業、地域社会資本整備として地区内の道路拡幅など10事業、広域社会資本整備として林道開設など2事業であった。補償に近いものとして、地域活性化事業として地域振興活動交付金、住宅新改築への助成等が行われた。

## 第3款 土幌高原道路

土幌高原道路は、昭和48年から2.6kmを残し新規開削が中断されたままであったが、時のアセスメントにより見直され、中止が決まった。これを表明した平成11年3月17日の堀達也北海道知事の記者会見で、「地元の進める地域振興対策について、今後とも、十分な協力を行っていかねばならない」と発言し、代替地域振興を行うことが公約となった。これを受けて道はプロジェクトチームを作り土幌町など関係4町は北十勝四町地域振興連絡協議会をつくり、地域振興策を検討した。振興策の作り方は、協議会が振興策をつくり、これに道が協力するという形だった。

平成13年1月22日に、同協議会は22の事業を盛り込んだ振興策を道に提出した。その内容は自然体験指導者の育成、バイオガプラント建設、植樹事業などで、一部施設建設を伴う事業があるが、大がかりな公共事業は含まれていない。総額

は示されていないものの、道路完成のための工事費が約90億円といわれていたのと比較すると、ごく少額と予想される。

道は、平成13年度予算にこれらのうち4事業の調査費として総額1000万円を計上した。

これらの振興策は、道路事業の中止から生じた直接の損失の補填という意味合いはほとんどない。道路完成を前提にしたまちづくり計画の見直しに対し、その原因を作った道が、特別の財政支援をするという位置付けである。

## 第4款 地域振興の定義

これらの事業における地域振興策を見ると、その内容はいくつかの類型に分かれる。

一つは、事業計画どおりに完成することを前提としていた政策が、その前提が崩れたことによって再構築を迫られ、その対策として表れた性質のものである。

中海干拓事業の干拓施設の活用問題はこの類型に属する。この種の政策は、計画の中止自体が原因となって必要となるものである。また、ダム事業が中止となったときの代替治水策のように、当初の事業目的を果たすための別の選択という形で、事業を実施するかどうかの判断の段階で表れることもある。これも広い意味では代替地域振興策といえようが、事業評価の問題として取り上げるほうが一般的なので、本稿では取り上げない。

「代替地域振興策」という表現が使われている事業には、一つの共通点がある。それは、いずれも長期間の事業中断を経た後に中止が決まっている点である。

ここで要求されているのは、中部ダム水没地域で、農地改良や公民館建設など公共施設の整備が行われず、他地域と格差がついたというように、事業計画がなければ実施されていたことが期待できるが、事業計画の存在のために実施できなかったまたはしなかった地域振興策を優先的に行うことである。

この事態が起こった原因は、事業の中止ではなく、事業が中断状態で長期間経過したことにある。その責任は、事業主体を中心とする行政にあり、

何らかの形で責任をとる必要がある。

そして、このどちらにも属しない類型として、産業振興などの要求がある。これに関してはその種類や性質はさまざまであるが、その傾向を見ると、前の2つに比べると低い優先度しか与えられていない。中海干拓事業では、農地造成の要望は補助事業採択の見込みが立っておらず、水産振興などの要望は1次要望から外れ、先送りされている。土幌高原道路でも、事業計画はつくられたが、道が予算化した事業数も事業費もわずかである。

これらの政策は、事業中止を原因としている面はあるが、直接的なものではなく、元の事業とは無関係と思われるものも混じっている。その意味で、通常の地域振興との違いはあまり明確ではない。その点が優先度の低さに表れていると考えられる。

旧産炭地域では、炭鉱閉山後の対策として、産炭地域振興計画に盛り込まれた公共事業等について、補助率のかさ上げや、地方債の利子負担の軽減が行われている<sup>(59)</sup>。

公共事業中止後の対策としては、住民に対して、ほ場整備の農家負担金を免除した(中部ダム)例があるが、自治体に対して、負担率を引き下げるといった優遇策は特にみられない。

公共事業の代替地域振興等への優遇とは、事業の箇所づけの優遇を意味しているようである。中海干拓事業については、江島架橋や堤防道路整備などで箇所づけの優遇がされている。一方、農地造成など、特に優遇されていない例も存在している。

これらをみると、代替地域振興策といっても、財政での配慮はさほど大きなものとはいえない。これを旧産炭地域のように強化するという考え方もありえるが、一般に、個別の公共事業の中止は、炭鉱閉山ほどは地域の経済や産業に決定的な影響を与えることはないと考えられるので、産業振興などへの配慮は、現在行われている水準の対策で足りるのではないかと考える。

#### 第5款 地域振興の主体

そして、もう一つ重要なのが、地域振興を考え

る主体である。今回取り上げた事例では、中海干拓事業は主に県が、土幌高原道路は主に地元町村が、中部ダムでは県と町で設立した地方自治法上の協議会が考えている。いずれも事業主体だけでは考えていない。代替地域振興が新たな地域振興を考える場であるなら、それは必ずしも事業主体が考えるべきではなく、地元市町村、さらには地元住民が主体となることが求められる。事業の性質と問題の所在にもよるだろうが、地域づくりは基本的には地元住民、そして市町村が主体となって考えなければならない。ここで事業主体の責任を議論して、より有利な条件を引き出そうとするような方法は、今後の地域づくりに有益とは考えられない。

## 第2節 中止決定の再評価

### 第1款 ダム議会と治水検討委員会

脱ダム宣言の直後から、中止とされた下諏訪ダム等の建設推進派から激しい反発があった。主な推進派は、ほとんどの議員が推進派の県議会、建設地の下諏訪町ほか事業に関係する市町村であった。地元の住民にも推進派は少なくなかった。

宣言の直後の2月22日から行われた県議会では、この問題が最大の争点となり、「ダム議会」などと呼ばれた。推進派議員は最初は単に宣言の撤回を要求するだけだったが、次第に「住民の意見を聞かず知事が一方的に決めた」点に的を絞り、住民参加の検討委員会の設置を条例化する動きとなった。

その結果、この議会で「長野県治水・利水ダム等検討委員会条例」が成立、田中知事が見直し対象としていたダムについて住民の意見を取り入れて再検討することとなった。また同時に予算案では削除されていた下諏訪ダムの予算が復活(増額修正)された。

こうして設置された長野県治水検討委員会の最初の問題は委員の人選だった。条例により任命権は知事であるとされていた。委員は15名以内(実際は14名)で、学識経験者8名、県議4名(4会派から各1名)、市町村長・市町村議会議長各1名

(事業と直接関係ない市町村)が選ばれた。これは条例制定時に議会が想定していた構成とは多少異なり、田中知事の意向により、「脱ダム派」といわれる人を多く任命した<sup>(60)</sup>と考えられている。

長野県治水検討委員会は平成13年6月25日に第1回の会合が行われ、スタートした。特に緊急性の高い浅川流域(浅川ダム)、砥川流域(下諏訪ダム)などについては部会を設置することとした。部会は長野県治水検討委員会の委員6名と公募により選ぶ流域住民10名、その他4名以内(地元市町村長を含む)とされた。部会の公募メンバーは、作文等で選ばれた。このときは事務局と長野県治水検討委員会の委員長、部会長の委員が決めた原案通りに任命された。

### 第2款 事業廃止の制約

たとえ首長がある事業を中止したいと考えても、法的制約のある場合がある。ダム事業の場合、個別のダム計画は河川整備計画で定められている<sup>(61)</sup>。この計画をそのままにしてダム事業を中止することは、自ら定めた計画を公然と無視して行政を行うことであり、許されるべきではない。したがって、ダム事業を中止し、新たな治水策等を講じるためには、それに沿った河川整備計画の変更が必要である。

河川整備計画を変更するためには、学識経験者の意見聴取、公聴会等関係住民の意見を反映させる措置、関係都道府県知事または市町村長の意見聴取が必要である<sup>(62)</sup>。首長がダム事業をいくら中止したくても、河川整備計画の変更が不可能なら事業計画を完全に消滅させることはできない。

ダム以外の公共事業をみると、土地改良事業では受益者等の2/3以上の同意がなければ中止できない<sup>(63)</sup>。また、農協等が申請した事業は総会の議決と農用地以外の土地所有者すべての同意<sup>(64)</sup>、市町村が申請したときは市町村議会の議決、都道府県の同意、受益者の2/3以上の同意が必要である<sup>(65)</sup>。

一方、道路事業では、道路整備5ヵ年計画が閣議決定されている以外、個別事業に関して法的拘束力があると考えられる計画は存在しない。

### 第3款 治水検討委員会で解決できるか

このように事業廃止の制約となる法制度はあるが、首長にはこれらの手続きを行わずに事業をストップさせる方法がある。公共事業は予算がなければ進めることはできず、その予算編成権は首長が持っているからである<sup>(66)</sup>。休止・凍結事業で行われているように、計画はそのままに予算計上だけを行わずにおけば、実質中止状態になる。その意味で首長は事業の存廃の決定に関しては、ほぼ絶対的な裁量権を持っているといえる。

これに対し、どのようなコントロールをどの程度加えるべきかがこの章の課題である。最初に考えられるのが議会の予算修正である。実際下諏訪ダムについて、事業費が復活したが、予算執行は知事の権限である。この予算のうち、調査費は執行されたが、用地買収費は執行されないまま年度を終える見込みである。

もう一つ議会が行ったのが長野県治水検討委員会の設置だった。この条例案に対しても知事は再議権を行使することができたが、結局行われなかった。この委員会の決定を知事が受け入れるという保証はないが、田中知事が自ら選任した委員で構成する委員会の結論は無視し得ないであろう。

この委員会の特徴は、県議会の代表者が参加している点にある。ダム事業計画を定めた河川整備計画の審議では、学識者と住民の参加は定められているが、議会の関与を定めた規定はない。ダム事業の是非の審議に議会も参加させる点が、ここでの決定が議会、首長とも合意できる案の形成にとってより有効で、優れていると考える。

また、部会に住民代表と関係市町村長が参加しており、河川整備計画の審議で参加すべきメンバーが関与して決定されることが見込まれる。この点も、委員会の結論が河川整備計画に反映することが期待でき、審議の実効性が確保される。

条例には、委員会に部会を置くことができると規定されている<sup>(67)</sup>。だが、委員会の意見と部会の意見が異なった場合、どちらをより重視すべきなのか、条例でははっきりしていない。条例起草者

は「実際に治水のあり方を判断するのは、その流域に生活する住民に求めるべきこと」<sup>(68)</sup>と、住民の参加する部会が中心と考えていたが、長野県治水検討委員会では異論もあった。

長野県治水検討委員会の宮地良彦委員長は、「最終的に知事にいろんなお答えを出す責任は検討委員会が負いますけれども部会で議論された結果いろんな内容というのは検討委員会で十分に尊重して参りたい」<sup>(69)</sup>と発言しているが、結論を出す段階では再度議論になることも予想される。

治水・利水の問題は、ひとえに流域住民固有の問題である。その解決策を決めるにあたっては、住民の意見が最も重視されるべきで、これが部会の意見として表現され、長野県治水検討委員会の結論につながる事が理想である。そうなれば、脱ダム宣言という「長野モデル」として、全国に発信できる先例となることが期待できる。

#### 第4款 市町村からの異議

市町村長は、河川整備計画に意見を述べる権利があり、国又は地方公共団体が行う土地改良事業を廃止するときは市町村長との協議または同意が必要である<sup>(70)</sup>。これらの事業については一定の発言権があるが、道路などこれ以外の事業に関しては、負担金の額に対する異議申し立て権<sup>(71)</sup>があるくらいで、事業廃止の是非を直接争う方法はない。

しかしながら、公共事業が実施されるか中止されるかは、その市町村にとって一般に重大な関心事であり、これには付随する市町村単独事業があることが一般的である点を考え合わせても、何らかの意見表明手続きが求められる。

現行法で意見表明の可能性があると考えられるのは自治紛争処理委員会の調停<sup>(72)</sup>である。この制度は過去ほとんど利用されていなかったが、調停の対象となる紛争の内容には法文上限定がないためである。紛争の解決の見込みがない時は打ち切られる<sup>(73)</sup>という難点もあるが、議論の場としての利用価値は認められる。

#### 第5款 住民からの異議

河川法16条の2や長野県治水検討委員会のような住民参加手続きのほかに、推進派住民からの

事業推進を求める方法として、住民訴訟や住民投票が利用された例がある。

公共事業の是非をめぐる住民訴訟は、事業反対派から提起された例がほとんどだが、推進派からの訴訟として巻原訴訟<sup>(74)</sup>がある。この訴訟は、住民投票で原発反対派が多数となったことを受け、町長が原発建設予定地であった町有地を反対派住民に売却したことの取り消しを求めていたが、判決では、住民投票の結果に基づき、原発建設問題の最終決着を図るという目的の下、反対派住民に土地を売却したことは、明らかに不合理であるということではできず、不正の動機に基づくものであるとか、町長の裁量権を逸脱・濫用したとはいえないとし、推進派住民の請求を斥けている。

この事例では、事業阻止のための土地売却という町の行為が争点となったが、国や自治体が行う公共事業において、これと同じ問題は起こりがたく、住民訴訟により事業中止の撤回を求める道は狭いといえる。しかし、元の事業が中止されても、代替の治水対策が行われたり、損害賠償等が行われたりする事例はかなりあると考えられるので、それらの支出について違法支出として争うことは可能性がある。

住民投票においても、事業反対派の運動として行われた例がほとんどだが、平成13年11月18日に三重県海山町で行われた原発誘致をめぐる住民投票では、推進派の側から住民投票が請求された。ここでは反対派が勝利した。

住民投票が行われるときは、元はどちら側が主導したかはあまり重要ではない。その権威と正当性が重要である。

公共事業に関する住民投票の場合、その受益負担関係が完結していることが重要である。直接事業から受益を受けない住民が多く入っていれば関心が低くなったり、少数者の抑圧につながったりするおそれがある。また、費用を負担することのない住民であれば、費用対効果をあまり意識せず、安易に投票することも考えられる。この点ダム事業の場合は、受益者は事業計画で明示されている上、利水を伴うときは水道料金に影響があるため、

負担関係も比較的わかりやすい。このため、公共事業の中では住民投票で決着させるのに適しているといえる。

長野県治水検討委員会で十分な議論をした結果、どうしても一致点を見い出せず、決裂してしまったようなときは、最後の手段として住民投票で決着をつけることもやむを得ないと考えるが、議論を尽くして解決することを期待したい。

#### 第6款 個人責任の追及

一度計画された公共事業が中止のやむなきに至ったことには原因がある。それが計画後の予想を超える社会経済情勢の変化によるものならば、将来予測のリスクとしてやむを得ないといえる。一方、当初から計画がずさんだったり、実現性の薄い将来予測に基づく計画が原因となった事業破綻は、行政の過失といえる。さらに、社会経済情勢の変化を無視してそのまま事業を進めたり、結論を先送りしたがための損失は、より悪質な行政の過失である。

そのとき問題となるのがその責任の所在である。役人は責任をとらないという批判は根強く、責任者を特定し、責任を取らせるべきという意見も少なくない。

法律上で公務員の個人責任を追及する方法としては監査請求と住民訴訟がある。この中で事業破綻の責任を市長個人に求めたケースとして、下関高速船訴訟<sup>(75)</sup>がある。この訴訟はすでに営業再開が不可能な第三セクターの会社に補助金を支出したことが違法とされ、市長個人に3億4100万円の損害賠償が命じられている。

公共事業を途中で中止した場合も、それまでに支出した費用はむだといえ、違法支出ともいえるが、この判決で賠償が命じられた根拠は、支出した当初から違法という点である。支出した時点では明らかに違法でなく、その後の事情で無駄となったときまでこの判決には含まれないと考えられる。

損害賠償まで至らなくても、政策や事業の事後評価で「成果の上がらなかった政策」「無駄な公共事業」と判明した時点で、立案・実践した責任者

である官僚名を公表し、なぜ判断を誤ったのかを社会的に説明させる結果責任の仕組みを作るべきであるという意見もある<sup>(76)</sup>。失敗の理由を明らかにすることは必要だが、事業評価を自ら行うシステムを前提とする限り、事業計画の立案に対する個人の責任を直接追及することは不可能であろう。

事業主体による再評価システムのままで個人責任の追及をすると、立案者を守るため中止の判断を回避したり、官庁内部の権力争いのために再評価が利用されることが懸念される。もし個人責任の追及に重きを置くなら、事業主体と独立した第三者機関で、強制的に事業の是非を決定するシステムでなければ、機能することは期待できない。

## 終章 公共事業撤退のルール

公共事業の実施とは、何らかの政策課題を解決するための手段である。その解決すべき課題が失われたり、別の手段でより高い便益をより安価に実現できるとき、その事業は中止されることが合理的で、正当なことである。ただ、そのことによつて第三者に不測の損害を与えたときは、事業主体はその損失を補填しなければならない。ここではこれを「事業中止のコスト」とよび、その性質を適法な政策変更から生じる損失補償の一種と位置付けている。

最も典型的な例が、土地買収を見込んで代替地を購入した地権者や、工事の発注を受けた建設業者などである。他の手段と費用対効果を比較するときは、これらの費用も考慮に入れなければならない。

逆に、第三者に不必要に利益を与える場合もある。漁業補償をしながら事業が実施されず、漁業が続けられたような場合である。このようなときは、不当利得として返還請求することが原則だが、個別に現存利益の存否等を判断する必要があり、実際に返還請求できる範囲は制限される。

損失を補填すべき第三者に、他の行政主体は含まれるだろうか。国、都道府県、市町村は、一つ

の公共事業の実施について互いに密接に関与し合っているが、あくまで独立した行政主体であり、事業の中止を決定することができるのは事業主体だけである。その意味で、他の行政主体も原則として第三者といえ、不測の損害には補填が必要といえる。

他の行政主体にとって不測の損害とは何を意味するか。補助金においては目的外使用などである。しかし、事業を途中で中止しただけでは、過去の支出がただちに目的外使用になるとはいえない。これが不正受給にあたるためには別の理由が必要である。

自治体が負担すべき負担金、分担金は、自治体の受益が根拠となっている。当初の事業目的と完全に一致しなくても、自治体に何らかの受益があるといえるときは、負担金等の支払いが不当とはいえない。しかし、受益が全くないことが明白なときは、自治体が負担する理由はなくなる。

土地改良事業の農家負担金のように、形式的には地方負担金だが、実質はどの行政主体の負担も予定されていない費用の処理は、事業からの受益の割合により、事業主体と関与した行政主体が負担することが妥当である。

事業の中止は事業主体の政策判断といっても、これは他の行政主体の政策にも影響を与える。そのため、事業に関与する他の行政主体あるいは議会は、事業主体の中止決定に対して異論があるときは、何らかの方法で異議を申し立てる権利があるはずである。現行の法制度では、これらの手続きは不備で、事業の種類によって格差があり、その克服が今後の課題である。

事業中止のとき、見返りの地域振興事業を求める例がある。しかし、それが単なる公共事業予算確保を意図するものならば、事業を中止したことから受ける特別の損失とは認められない。

事業中止の際、当初の目的どおりの利用が見込めなくなった施設があるときは、転用により利用可能なものは、他の行政主体などの協力を受け活用を図り、利用不可能なものは撤去を考えることになる。いずれにしてもその施設の性質により個

別に考えることが適切である。

住民等が受ける特別の損失には、事業の中止に伴うものではなく、長期間事業が中断し、完成するのか中止されるのか不安定な状態に置かれたことから生じたものがある。これは事業中止のコストとは区別され、行政の不作為による事業休止による損害というべきもので、違法不当な行為による損害といえる。

このような損害に対しては、基盤整備の遅れなどを取り戻す事業を行うほか、住民への不利益が甚だしいときは、直接住民個人に賠償することが許される場合もある。

この費用は、たとえ事業が実施の方向へ向かったとしても、何らかの方法で支払われなければならない点が、事業中止のコストとは異なる点である。

ここまで公共事業廃止後の問題について検討してきたが、依然多くの課題が残っている。

1つはこれによって必ずしも無駄と思われる公共事業が中止されるとは限らない。本稿では事業休止を違法とし、早急な決断をすべきことを強調したが、その決断が中止ではなく強行の方向に向かう可能性は大きい。

本稿は慎重な検討を否定する趣旨ではなく、結論を出さず先送り続ける行為を戒める趣旨で休止は違法と主張している。

2つめに、撤退のルールが整備されたとしても、必ずしも公共事業の総額が減少するわけではない。事後対策や代替地域振興策を行えば当初の事業費より高額になることも十分ありうる。本稿は、個別の非効率な事業を中止させることには貢献できるとしても、妥当な公共投資の水準や公共事業予算の総額に関しては何も語っていない。この問題は他に多数の論文等があるので、そちらにゆずりたい。

3つめに、個別の事業の事後対策を対象としていながら、どのような事業を中止すべきかについては一切触れていない。本稿では、事業中止のときの事後処理にかかるコストを示し、中止か継続かの決断に対する判断材料を提供することを目的

としている。その点においても十分とは言えないが、今後補っていきたい。

- \* 本稿の執筆にあたり、以下の自治体に取材協力をいただきました。この場を借りてお礼申し上げます。
- ・長野県土木部河川課，治水・利水検討室
  - ・鳥取県土木部旧中部ダム予定地域振興課
  - ・三朝町総務課旧ダム地域振興係
  - ・島根県企画振興部企画調整課本庄工区対策室
  - ・北海道総合企画部地域振興室地域政策課

#### 注

- (1) 本稿で公共事業の名称を表示するときは、事業主体による正式名称にこだわらず、通称として最も通用している名称を使用した。事業名の後の（ ）書きは事業主体名で、国または民間企業等が事業主体のときは事業実施の都道府県名を付記した。
- (2) 五十嵐敬喜＝小川明雄『公共事業は止まるか』（岩波新書・平成13年）5～6頁。
- (3) 最判昭和56年1月27日民集35巻1号35頁。
- (4) 第1回旧中部ダム予定地域振興協議会会議・平成12年8月2日。
- (5) 芦浜原子力発電所計画に係る見解・平成12年2月22日。
- (6) 最判平成3年4月26日民集45巻4号653頁。
- (7) 福岡高判平成8年9月27日判時1586号32頁，最判平成13年2月13日。
- (8) 久保茂樹『判批』別冊ジュリスト151号301頁，吉村良一『判批』民商法雑誌106巻1号138頁，古崎慶長『判批』私法判例リマックス1992年下87頁。
- (9) 前掲判決（注6）。
- (10) 本稿の記述は平成14年1月末現在の情勢を元にしている。
- (11) 大規模な農業基盤整備事業に関する行政監察・平成9年2月28日。
- (12) 鈴木祿弥＝高原賢治『土地収用法50講』（有斐閣双書・昭和48年）154頁。
- (13) 昭和52年9月5日東京都収用委員会裁決。
- (14) 昭和61年3月19日岡山県収用委員会裁決。
- (15) 平成8年3月19日宮城県収用委員会裁決。
- (16) 小澤道一『逐条解説土地収用法改訂版下』（ぎょうせい・平成7年）329頁。
- (17) 池田清治『契約交渉の破棄とその責任』（有斐閣・平成9年）32～33頁。
- (18) 前掲裁決（注15）。
- (19) 租税特別措置法33条。
- (20) 鈴木＝高原・前掲書（注12）155頁。
- (21) 前掲裁決（注14）。
- (22) 小澤・前掲書（注16）332頁参照。
- (23) 鳥取県旧中部ダム予定地域振興課HP。
- (24) 前掲裁決（注15）参照。
- (25) 公共用地の取得に伴う損失補償基準細則（昭和38年3月7日中央用地対策連絡協議会理事会決定）第7の4。
- (26) 公共用地の取得に伴う損失補償基準細則第14の1。
- (27) 農林水産統計。
- (28) 公共用地の取得に伴う損失補償基準細則第7の2 3号。
- (29) 阿部泰隆「適正補償のための解釈論及び立法論」小高剛（編）『損失補償の理論と実際』（住宅新報社・平成9年）75頁。
- (30) 本庄工区の利用についての調査結果（中国四国農政局・平成12年）。
- (31) 華山謙『補償の理論と現実』（勁草書房・昭和44年）361頁。
- (32) 大判明治35年10月14日民録8輯9巻73頁。
- (33) 大判昭和14年10月26日民集18巻1157頁。
- (34) 大判昭和8年11月21日民集12巻2666頁参照。
- (35) 公共事業の再評価を行う組織の名称は自治体により異なるが、ここでは総称として「評価委員会」と表記する。

- (36) 信濃毎日新聞 平成12年11月7日付け。
- (37) 補助金適正化法10条2項。
- (38) 補助金適正化法施行令5条。
- (39) 金子正史「審議会行政論」『現代行政法大系7』(有斐閣・昭和60年)152頁,塩野宏『行政法I(第二版増補)』(有斐閣・平成6年)265頁。
- (40) 長野県公共事業再評価実施要綱第6の2。
- (41) 内山卓郎「矛盾が集積する浅川ダム計画の一時中止と今後」『田中県政への提言』(川辺書林・平成12年)55頁。
- (42) 建設省河川法研究会『河川法逐条解説』(全国加除法令出版・昭和59年)481頁。
- (43) 地方財政法27条の2,同法施行令16条の2。
- (44) 石原信雄=二橋正弘『新版地方財政法逐条解説』(ぎょうせい・平成12年)223頁。
- (45) NHK「日本の宿題」プロジェクト『日本の宿題』(日本放送出版協会・平成13年)64頁。
- (46) 土地改良法90条1項。
- (47) 土地改良法施行令52条4項。現在は地方負担率が引き上げられているが,この事業では旧規定が適用されている。
- (48) 土地改良法90条2項以下。
- (49) 土地改良法施行令52条の2 7項,53条の2 2項。
- (50) 土地改良法88条の2,同法施行令50条の3。
- (51) 土地改良法87条の3。
- (52) 土地改良法86条2項。
- (53) 土地改良法94条の8。
- (54) 土地改良法94条の8の2。
- (55) 水資源開発公団法20条2項。
- (56) 名古屋地判平成13年3月2日判例自治217号29頁。
- (57) 土地改良法94条の4の2 1項。
- (58) 前掲調査結果(注30)。
- (59) 産炭地域振興臨時措置法10~12条。
- (60) 竹内久幸『「脱ダム宣言」と治水への住民参加』(ほおずき書籍・平成13年)42頁。
- (61) 長野県の河川整備計画は作成中で,完成した計画はまだ存在しない。
- (62) 河川法16条の2 3項~5項。
- (63) 土地改良法48条3項3号,87条の3 1項2号。
- (64) 土地改良法95条の2 2項。
- (65) 土地改良法96条の3 1,2項。
- (66) 地方自治法211条1項。
- (67) 長野県治水・利水ダム等検討委員会条例7条1項。
- (68) 竹内・前掲書(注60)43頁。
- (69) 第1回砥川部会議事録・平成13年11月21日。
- (70) 土地改良法87条の3 5,12項。
- (71) 地方財政法27条3項。
- (72) 地方自治法251条の2 1項。
- (73) 地方自治法251条の2 5項。
- (74) 新潟地判平成13年3月16日判例自治217号59頁。
- (75) 広島高判平成13年5月29日判時1756号66頁。
- (76) 諏訪雄三『公共事業を考える』(新評論・平成13年)319頁。
- (やました なおや 北海道総務部)