

「正当な補償」による生活再建：公共事業 における損失補償の目標

HASEBE, Toshiharu / 長谷部, 俊治

(出版者 / Publisher)

法政大学社会学部学会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

社会志林 / Hosei journal of sociology and social sciences

(巻 / Volume)

56

(号 / Number)

3

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

29

(発行年 / Year)

2009-12

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00021070>

「正当な補償」による生活再建

——公共事業における損失補償の目標——

長谷部 俊 治*

1 公共事業における損失補償

公共の利益となる事業のために土地が必要な場合には、私有地を収用・使用することができる。このとき、公共の利益と私有財産とのあいだで調整が必要となるが、その規準は憲法に規定されている⁽¹⁾ほか、その場合の要件、手続き、損失の補償などを規定する一般法として土地収用法（昭和26年法律第219号）が制定されている。

しかし、このような公共の利益と私有財産との調整をめぐるのは、多数の紛争や摩擦が起きている。調整を必要とするのは、公共事業を施行する場合に限らない。たとえば、都市計画、建築法規等による私権の制限、警察・消防等の活動に伴う私有財産の制限・使用などにおいても、同様の調整が必要となる。だが、現実が生じた紛争や摩擦の大部分は、公共事業の施行に伴うものである⁽²⁾。

それら公共事業の施行に伴う調整問題を典型的に整理すれば、

- i) 事業の公共性、意思決定の正当性など事業の適性をめぐるもの
- ii) 保護される財産権の範囲、損失の性格や程度など補償の要否をめぐるもの
- iii) 損失補償額、補償の方法など損失補償の内容をめぐるもの

に分けて考えることができる。

事業の適性に関する問題（i）では、事業が公共のためのものであるかどうか焦点となる。事業の目的、内容などのほか、手続きが問われることが多い。この問題は、ときに公権力の行使要件をめぐる深刻な紛争に発展することがあり、成田空港問題⁽³⁾はその典型的な例のひとつである。

*法政大学社会学部教授

⁽¹⁾「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。」（日本国憲法第29条第3項）

⁽²⁾ 紛争や摩擦が生じやすいのは、公共事業の施行においては財産が完全に失われること、受益者と負担者が一致しない場合が多いこと、意思決定の過程が必ずしも透明では無いこと、巨額の資金を要することなどによると考えられる。

⁽³⁾ 1966年に決定された成田空港（現新東京国際空港）の建設をめぐる紛争。地元住民による建設反対運動は先鋭化し、暴力的な妨害（管制塔の占拠、収用委員会会長への襲撃など）を伴うものとなったが、1978年5月に開港に至った。開港後も反対運動は止まず、二期工事が大幅に遅延するなど問題は解決しないままであったが、学識経験者による「成田空港問題円卓会議」の開催などを経て、1995年、政府は事業の進め方に関して住民に謝罪し、以後反対運動は沈静化した。

補償の要否に関する問題（ii）では、保護されるべき財産権は何か、保護しなければならないのはどのような損失かなどが問われる。たとえば、バイパス道路の建設による現道に立地するガスタンド事業の減収、都市計画で道路予定地として決定されたことに伴う建築制限、道路事業の結果として生じる排ガス、騒音等の生活環境の劣化などについて、その損失に対して補償すべきかどうかという問題がこれに該当する。憲法が保護している「私有財産」とは何であるかという議論である。

損失補償の内容に関する問題（iii）としては、補償額が適切かどうかということのほか、代替地の要求、従前と同様の生活を継続することを保障すべしという要求（生活再建要求）などについて対応義務があるかどうか焦点となる。なすべき補償とはどのようなものであるかが議論となるのである。

つまり、公共事業に伴う公共の利益と私有財産との調整という問題は、憲法第29条第3項の規定の意味を吟味することに帰着する。事業の適性に関する問題の解決のためは「公共のために用ひる」ことの意味について、補償の要否に関する問題については保護されるべき「私有財産」の意味について、損失補償の内容に関する問題に関しては「正当な補償」の意味について、それぞれどのように解釈・運用されているかを解明し、それが妥当なものであるかを検証する作業が欠かせないのである。

このような作業はたくさん積み重ねられてきた。事業の適性に関する問題については、現実起きた紛争に即した総合的な調査研究が不可欠であるが、たとえば、下笠・松原ダム問題研究会編『公共事業と基本的人権』（帝国地方行政学会・1972年）は、ダム事業における紛争事例について紛争関係者も参加して調査・研究した成果であり広範で精緻な分析が展開されていて、すべての公共事業において参考にすべき考察に満ちている⁽⁴⁾。あるいは、政策として、事業に関する社会的な

⁽⁴⁾『公共事業と基本的人権』には、立場を異にする10名（事業認定無効確認訴訟を担当した判事、2代目のダム工事事務所長、反対運動を主導した室原氏の甥、被告となった国を代表していた法務局訟務部長など）による、紛争の特質と教訓をテーマとした座談会が収録されている。そこでは、地元の社会構造の把握、計画への住民意思の反映、地域開発プランの必要性、組織内のコミュニケーションの徹底、リーダーシップのあり方等々、事業の適性に関して考えるべき事柄が具体的な事例に基づいて語られている。

また、同書の序文は、調整のあり方について本質を突いた問題を提起している。以下のとおりである。「公共事業の成否をかけた用地取得は、その出発点において、厳しい地元住民の権利要求によって阻まれる。地元の生活にまつわる、ありとあらゆる要素が用地担当者に向かって投げかけられる。いかにして地元の了解をとりつけ、安んじてその生活変革をうけいれてもらえるか、起業者にとって最大の関門であり、この用地交渉のプロセス如何が、これに引き続く事業の遂行へも影響し、また事業完成後のアフターケアへも尾を引き、最終的には、事業と地元住民の長い将来にわたるかかわりあいへつながっていくのである。実に、公共事業の当初における地域住民との接触は、当該事業のあり方を左右するものといって過言ではない。今すぐにも失われんとする住民の損害と、将来にしかもたらされない公共に利益との価値交流が、用地担当者と個々の住民との間にとりかわされる。個々の要求、願望、欲求はある意味では無限である。しかし、補償基準は守らねばならない。」このような教訓が活かされていれば、成田空港問題があれほどにこじれ、泥沼化することにはならなかったのではないか。

合意形成のため、事業計画策定への住民参加の保障・促進、事業の妥当性等を検証・評価する制度の充実などが図られてきているが、それは同時に事業の適性を吟味し、公共性を確保するためのしくみの整備でもある。

また、補償の要否に関する問題や損失補償の内容に関する問題については、判例研究は当然として、行政実務と極めて密接な関係にあることから、理論と実態とを照合して現実妥当性を探る努力が不可欠であるが、それらの進展によって損失補償理論として体系化されるに至っている⁵⁾。あるいは、政策的にも、損失補償の基準を明確化すること、一定の事業に関して法律によって生活再建措置を定めること、代替地の提供についてその取扱いを明確にすることなど、正当な補償を確保するためのしくみが整備されてきた（詳細は後述する）。

だが、法理論から導きだされるあるべき姿は、直ちに実現するとは限らず、あるいは社会的な現実と乖離することも皆無とは言えない。実際にも、調整に伴う紛争や摩擦は絶えることがないのである。

本稿は、公共事業における損失補償の目標とは何かを実態に即して考察し、損失補償に関してどのような政策が必要かということについての提示を試みる。これによって、公共の利益と私有財産との調整制度をより最適なものにするための条件が明確になれば幸いである。

考察の中心となるのは、ダム事業である。問題が鮮明に現れること、資料が豊富であることがそ

⁵⁾ 損失補償理論は、一般的な行政法の体系においては行政救済論の構成要素とされている。そして、行政救済論は行政争訟法と国家補償法によって構成され、損失補償論は、国家賠償論とともに、国家補償法を構成する2分野のひとつであるとされる。（たとえば、塩野宏『行政法Ⅱ』（有斐閣、2005年）はこのような構成を採用しているほか、多数の行政法概説書もほぼ同様の枠組によって構成されている。）

損失補償理論を体系的に研究した最近の成果としては、宇賀克也『国家補償法』（有斐閣、1997年）が代表的であり、現在の到達点を示している。また、理論と実態を照合した解説書としては、西塾章・田辺愛彦『損失補償法－理論と実務の架橋－』（一粒社、2000年）が新しい。

ここで整理した二つの問題に関する現在の理論的な到達点をごく簡単に要約すれば、次のとおりである。

i) 補償の要否については、「特別の犠牲」に対しては補償が必要であるとし、何が特別の犠牲であるかの判断に当たっては、規制の目的・強度、損失の性格・程度等を総合的に参酌すべきであるということがほぼ合意されている。この理論によって、たとえば都市計画によって定められた都市計画事業の予定地に対する私権制限（計画制限）については、補償は不要であるとされている。

ii) 損失補償の内容に関しては、補償を必要とする財産的権利の対価については、財産価値を等しくならしめるように補償するという考え方（完全補償説）を採用すべきであるということではほぼ合意されている。一方、何が「正当な補償」であるかについては、財産権に留まらずさらに従前の生活水準を維持することを可能ならしめるように補償すべきであるという考え方が有力であるが、これを否定するような判例があるほか、そのような補償を必要とする憲法上の根拠に関してもいくつかの説が並列している。また、精神的な苦痛に対する補償については、当然必要であるとする意見が強いが、判例や実務においては消極的である。

なお、損失補償理論の主要な論点としては、このほかに、憲法論における補償請求権の考え方、損害賠償と損失補償の谷間にある損害の取扱いがある。

の理由である⁶⁾。

2 用地補償基準

(1) 公共事業のための用地取得

公共事業における損失補償は、そのほとんどすべてが用地取得に伴うものである。そして、公共用地の取得は、たとえ任意の交渉によって行う場合であっても、私的な不動産取引とは行為の態様や性質が違う。その違いを対比すれば、表1のとおりである。

表1 公共用地の取得と不動産取引の違い

	公共用地の取得	一般の土地取引
取得価格の決定	地価公示価格を基準として客観的に決定（当事者の事情は反映されない。）	交渉により決定（当事者の主観的な事情が価格に反映される場合がある。）
取得する範囲	事業に必要な区域に限定（分筆して取得）	交渉により決定（通常、一筆単位）
不動産の引渡し条件（建物付土地の扱い）	更地で引き渡す。（売主が建物を撤去する。取得するのは土地所有権のみ。）	通常、現状有姿（現在あるがままの状態）で引き渡す。（買主が建物を含めて取得し、更地化する。）
移転費用等の負担	買主が負担	交渉により決定
法的な性格	契約ではあるが、最終的には強制的に取得すること（土地収用）が可能。	私的契約
目指すもの	正当な補償	取引当事者双方の合意（契約自由の原則）

この違いは、両者が法的な性格を異にすることから生じる。公共用地の取得は行政行為のひとつであり、しかも最終的には私有財産を強制的に公共のために用いる手続き（収用）に移行するのである。そのため、用地取得に当たっては、土地収用の場合と同じように、i) 取得価格が公平・公正なものであること、ii) 取得する土地の範囲は公共の用に供する必要がある部分に限定されていること、iii) 取得するのは必要な権利のみであること、iv) 取得に伴って生じる損失は正当に補償すべきこと、という要件を満たさなければならない。一方、通常土地取引においては、これらの要件を満たす必要は無く、取引の条件は交渉によって任意に決めることができるのである。

⁶⁾ ダム事業を対象にして、生活再建の実態を学術的に調査した代表的な成果としては、華山謙『補償の理論と現実』（勁草書房、1969）（1963年から67年まで、ダム事業によって移転した730戸に対して、面接によるヒアリングを実施し、その結果をまとめたもの）が代表的であり、現在もこれを超えるものはない。また、個別事業における学術的な調査結果としては、日本文科学会編『佐久間ダム』（東京大学出版会、1958）や、関西大学下笠・松原ダム総合学術調査団編『公共事業と人間の尊重』（ぎょうせい、1973）が充実している。そのほか、個別事業ごとに公表されている事業報告書は数多い（ただし、そのすべてが学術的に高い水準にあるわけではない）。

つまり、一般の土地取引においては、価格、取引対象、取引条件などは、公序良俗に反するなど違法でない限り取引当事者が合意すればそれで十分であり、取引は有効に成立する（契約自由の原則）。これに対して、公共用地の取得に当たっては、任意交渉による取得であっても、当事者の合意が必要であるばかりでなく、行政行為としての妥当性を確保しなければならないのである。

（２）用地補償の原則

用地補償の具体的な進め方については、「公共用地の取得に伴う損失の補償を円滑かつ適正に行なうための措置に関する答申」（昭和37年（1962）3月20日、公共用地審議会から建設大臣あて答申）によって基本方針が示され、「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」（昭和37年（1962）6月29日閣議決定）として明確化された。この基準（用地補償基準）は、土地収用適確事業に必要な土地等の取得・使用に伴う損失補償の基準の大綱を定めたものであり、政府が関与するあらゆる事業について拘束力があるとされる。

では、これらの答申や基準は、「正当な補償」の確保についてどのように整理しているのだろうか。

同答申は、まず、精神的な損失に対する補償など財産権以外のものに対する補償は必要無いとする。精神損失に対する補償については、「公共用地を適法な手続により取得する場合において、たとえ精神的苦痛を与えることがあっても、これは社会生活上受忍すべきものであって、通常生ずる損失とは認めることができないものであるから、この種の補償項目は、設ける必要がない。」と述べ、謝金などの名目で財産的補償を補足する事例があるが、これは土地の取得及びこれに伴う通常損失に対する補償が十分でないために生ずる場合が多いと考えられ、財産的補償は補償基準に基づいて適正に行うべきで、不明確な名目による補償は行わないようにすべきとしている。

また、生活基盤の喪失自体に対して補償すべきであるという要求（生活権補償の要求）については、そのような要求の多くは、通常損失に対する補償を含む財産権の補償が十分でないために生ずると考えられるとし、「これらの補償（財産権の補償）を適正に行なうならば、生活権補償というような補償項目を別に設ける必要は認められず、公共の利益となる事業の施行に伴い生活の基礎を失うこととなる者がある場合には、必要により、生活再建の措置を講ずるようにすべきである」と述べて、生活権補償の必要性を否定している。

答申の内容を具体化した用地補償基準においては、個別払いの原則、金銭補償の原則（代替地提供などの現物補償は原則的として行わない）などを規定するほか、その前提として、（明文で規定してはいないが）補償の対象を答申どおり財産権に限定している。そのうえで、補償額の算定の方法を示している。

たとえば、土地の補償は、正常な取引価格によって補償することとし、その価格は、近傍類地の取引価格を基準として価格形成上の諸要素を比較考量して算定するとされる。算定すべき算定の方法としては、原則的に、①正常な取引価格、②収益の資本還元価格、③現実に生じると推定される損失額、をこの順に採用することとし、実費精算などは認めていない。その基礎には、市場で形成

される価格を補償すれば代替物を得ることができるという考え方がある。ただし、当該事業の実施による影響は除外して算定すべきともされている。

通常生ずる損失としては、移転料等、立木補償、営業補償、農業補償、漁業権等の補償、残地補償を規定するほか、「その他通常生ずる損失の補償」を認めていて、幅広い運用を可能にしている。

このように、公共事業のための用地取得に伴う損失補償に関しては、事業の実施に当たる者が同じ基準によって運用する体制が整えられている⁽⁷⁾。そしてその運用によって、公共の利益と私有財産との調整に関する社会的なルールを形成し、その現実妥当性を確保する機能を果たしているのである。

なお、このような用地補償の原則や方法は、土地収用法の損失補償に関する規定（同法第6章）にも採用され、土地収用手続きにおいて「正当な補償」を確保するための役割を果たしている。

（3）用地補償基準の問題点

用地補償基準は、社会的に公平で公正な補償額を算出するための手法（つまり、正当な補償を実現するために必要な金銭の確定方法）を定めている。その特徴は、どのような事業の用に供する用地か、事業主体は誰か、事業に至るまでにどのような経緯があったか、被補償者がどのような事情を抱えているか、等々について参酌することを厳しく排除し、客観的な価格の積算によって補償額を求める手法として構築されていることである。個々の補償額は、用地補償基準に即して、事業に必要な土地の価値を客観的に評価し、その取得に伴って「通常生じる損失」を合理的に算定すれば、いわば自動的に確定するのである。

もちろん、用地補償基準は算定の方法を定めたものに過ぎないから、その算出に当たっては、適用する単価や係数などの決定、「通常生じる損失」の範囲の確定、土地評価に当たっての比準地の選定等々の作業が必要であり、また、補償対象の実態を的確に把握するための調査なども必須である。用地補償基準から導かれる算式にデータを投入すれば自動的に個々の補償額が出力となって現れる、というようなしくみではない。補償額の算定は、種々の判断を伴う意思決定であることは間違いないところである。

このような、どのような条件下にある事業であっても、公共的な事業として施行される限り、用地補償は、一律に、厳格に、共通の基準に基づき実施されるということが、用地取得の公平さ、公正さに対する社会的な信頼を支えてきたと言ってよい。だが、公共事業の実態に照らすと、次のようないくつかの問題点が浮かび上がる。

⁽⁷⁾ 要綱を運用するためにはその細目を定める必要がある。また、用地補償をどのように実施するかは各自業者がそれぞれ意思決定すべきことであるが、相互に齟齬が生じないように連絡調整する必要がある。さらには、担当者の研鑽も必要である。そこでそれらの必要に対応するために、各省庁が集まって中央用地対策連絡協議会が組織されているほか、全国の地区ごとに、国の地方支分部局や地方公共団体等が集まった地区用地対策連絡会が組織され、その全国組織として用地対策連絡会全国協議会が連絡調整に当たっている。

i) コミュニティ機能や自然環境の価値の喪失に対してどのように補償するのか？

たとえばダム事業の用地取得においては、生活の基盤となっているコミュニティや自然資産が失われることによる損失を補填・回復する必要があるだろう。そして用地補償の対象は財産権に限定されるから、その対応のために、別途に代替地の提供などの「生活再建措置」（後ほど詳述する）を講じることとされている。

これは、用地補償の対象を財産権に限定しながらも、コミュニティ機能や自然環境のような価値の喪失に対して補償する必要性は否定できないという現実の要請に応える措置である。ただ、そのような補償が「正当な補償」を確保するための義務であるとまではされていない。

問題は、生活基盤が喪失する場合に、その回復を可能にしなければ「正当な補償」を実現したことにはならないと考えるべきかどうかである。生活再建措置が講じられていることから明らかにように、事業における実態は補償の必要を認めている。そして、財産権の補償と生活再建とは密接不可分な関係にあるのであるから、用地補償基準と生活再建措置との関係について実態に即した整理が必要になるはずである。たとえば、財産権の範囲にコミュニティ機能や自然環境の価値を含めることも検討に値する。

この問題は、「正当な補償」とは何かを問うことでもあり、のちほど、章を改めてさらに考えていくこととする。

ii) 事業による受益と負担の関係を補償に反映しなくてよいか？

事業の実施地域と事業によって受益する地域とが異なるような事業がある。例えば水資源開発事業についてみれば、一般に、事業が実施される地域（水源地域）と、開発された水資源によって受益する地域とは全く異なる。このような場合には、被補償者が事業の犠牲者となったような気持ちを抱くのは自然なことであろう。

用地補償基準は、このような事業の性格を参酌せず、取得する土地の価値と、それに伴う被補償者の損失のみに着目して補償額を算定することとされている。事業の受益と負担の関係は考慮されないのであるが、これは補償の対象を財産権に限るということの帰結である。そればかりでなく、補償に当たって事業による受益を考慮してはならないという原則の反映でもある。たとえば取得する土地の価格は、当該事業の実施による影響を除外して算定すべきとされているのは、公平な補償を確保するうえで重要な考え方である。

だが、被補償者と合意を得るうえで、受益と負担の関係は重要な要素である。そして用地取得が交渉を伴い種々の合意形成を図らなければならないとすれば、その過程で受益負担関係を無視することはできない。

用地補償基準が的確に機能するためには、合意形成のためのしくみと整合的でなければならない。補償に関する合意に当たって、結果として受益負担関係など事業の性格の違いを反映せざるを得ないという実態があるとすれば、その是非を含めて用地補償基準の運用の問題として対応を検討する必要がある。

iii) 都市と過疎地の社会的な違いを補償に反映しなくてよいのか？

用地補償基準は、市場機能が十分に発達した市民社会を想定して作成されている。財産権に対して十分に補償すれば生活再建は可能であるはずだ、という考え方はその現れである。しかし、ダム事業が実施される地域などそのような前提が妥当しない場合がある。そのため、代替地の提供や生活再建措置が不可欠となっている。

問題はそれに留まらない。そもそも市場が十分に発達していない地域において、補償すべき財産権の価値をどのように把握するのであろうか。取引事例が極めて少ない地域での土地価格、就労機会が極端に限定されている地域での労務賃金、企業経営が成立し難い地域で生業として営まれている店舗や作業場の価値などを、都市地域と同様の方法で把握するには無理がある。あるいは、市場が機能するとして仮定したうえで財産権の価額を把握したとしても、補償すべき価値は、その価額と一致するのであろうか。

一方、市場が十分に発達している地域では、財産権の価値は取引によって決まる。単純な需給関係だけでなく、社会的な制約や金融事情などを織り込んだ価格形成メカニズムが働くのであるが、そのようなメカニズムは、公共事業の用地取得に対しても作用する。公共事業の用に供する土地の価格は、取引によってではなく客観的な積算によって決まる、という仮定が社会的に妥当なものであるかどうか問われるのである。

このように考えると、社会的な事情を無視して「正当な補償」を実現することには限界があると言わざるを得ない。特に、都市と過疎地を同質の社会として捉え、一律の基準によって補償するという現在の用地補償のしくみが現実的なものであるかどうか、社会的な妥当性の視点から検証する必要がある。

iv) 事業主体による営利性の追求の違いをどのように考えるか？

用地補償は、事業のためにある。従って、事業のあり方に応じて用地補償のスタンスが異なるのはやむを得ない。特に、事業主体の性格の違いを無視することはできない。

たとえば、民間企業が利益を最大化するような事業の進め方を追求するのは当然である。特に、利息負担を伴う資金を投入する場合には、事業期間の長短は事業コストを大きく左右する。前述した経済学者の主張、公共事業の早期化によってコストが削減できるならば、価格を上積みして用地を取得することも合理的である、という考えの基礎には、このような企業経営的な発想がある。

もちろん、公共事業のための用地の取得に当たっては社会的な妥当性が求められるから、価格は事業者と被補償者の取引によって決まるものではなく、社会的な妥当性が必要であるし、特に土地を収用する必要性が生じたときには、任意交渉によって決まった価格と収用裁決による価格とが乖離すれば、社会的な公平さを損なうことになる。

だが、事業主体によって、公共的な役割と企業経営上の要請のあいだのバランスに違いが生じるのは当然である。たとえば、電力事業や鉄道事業は収用適格事業とされているから、論理的には用地補償基準に拘束される。しかし、電力会社や私鉄は純粋な民間企業であるから、事業を早期に完

成させるために手厚い補償もやむを得ないというような考えを無視するわけにはいかないであろう。実際にも、同一地域において、同一時期に複数の事業が予定されている場合には、事業間で用地の取得価格の調整が試みられるなどの努力がなされることが多いが、これも、事業主体の事情が取得価格に反映する傾向があることの現れであろう。このような実態のもとで、用地取得価格は事業主体の事情に左右されない「正当な補償」価格であるべし、という原理を維持するのはたやすいことではない。

公企業が民営化され、経営のパフォーマンスを厳しく問われるようになっていくとき、用地取得コストをいかに管理するか、その際に営利を追求する要請とどのように調整するかという問題と直面する機会は、さらに多くなっていくのではないかと考えられる。

もっとも、営利事業であるかどうかによって補償のあり方が違うということになれば、事業主体の性格を加味して土地収用制度を運用することの是非、用地補償において取引の要素をどこまで取り入れるか、さらには、営利活動によって公共性を実現する場合の事業規制のあり方など、制度の基本に立ち返った、困難で複雑な検討を強いられることとなるであろう。事業の公共性の本質を問い直さざるを得ないのである。

3 用地補償の限界

(1) 特殊な補償項目

住居が水没するようなダム事業における用地補償においては、通常は見かけない補償項目が含まれている。

たとえば、次のような項目がある。その概要は表2に示すとおりである。

- i) 残存山林管理費補償や残存墓地管理費補償のような、財産管理費用の増加に対する補償
- ii) 残存農地補償のような、土地利用を維持できないことによる財産の減価に対する補償
- iii) 天恵物補償、飲料水補償、し尿塵芥処理補償のような、生活のための便宜の喪失に対する補償
- iv) 離職者補償、労務休業補償、副業補償のような、生計基盤の変化に伴って生じる損失に対する補償
- v) 少数残存者補償のような、集落が一部分取り残される結果生活の継続が困難となる居住者に対する移転費用等の補償

では、なぜこのような特殊な補償項目が必要になるのだろうか。その理由はいくつか考えられる。

第一に、ダム事業においては、一般的に遠距離の住居移転を強いられること。i や ii の補償項目は、これに伴う損失に対する補償であると考えてよいであろう。第二に、ダム事業の実施地域において無償で享受していた自然の恵みを失う結果、経済的な負担が生じること。iii の補償項目は、その失われる経済的な価値に対する補償なのである。第三に、生計を支えていた地域共同体の関係が失われ、従来の生活基盤を継続することが困難となること。iv や v の補償項目は、主としてこのような社会関係の変化に伴って生じる負担に対する補償という性格が強い。

表2 ダム事業に特有な補償項目の概要

補償項目	補償の対象	補償額算定の方法
残存山林管理費補償	山林管理効率の低下に伴う費用増（山林経営に対する補償）	増加が見込まれる労賃，燃料費，減価償却費などを算定
残存墓地管理費補償	墓地管理のための費用増	年3回程度の墓地管理のために要する交通費相当額を算定
残存農地補償	事業地以外の農地の経営に生じる損失	ケースに応じて，農地の管理に要する増加費用，農地と原野との価格差額又は農地売却損相当額を算定
天恵物補償	居住地周辺で自然産物を採取できなくなることに伴う損失	山菜，きのこ類，薬草類等，採取してきた自然産物の経済的な価値を算定
飲料水補償	生活用水を確保するための費用増（溪流取水などを行っている場合）	井戸の設置や水道加入のための費用及び当該施設維持管理費用を算定
し尿塵芥処理補償	し尿塵芥の自己処理ができなくなることによる費用増	汲み取り料，ごみ袋の購入費等を算定
離職者補償	経営者が移転することに伴う被雇用者の失職による所得減	通常得ていた賃金と就業日数の積から失業保険金相当額を控除して算定
労務休業補償	移転により日雇い等の就労が不能となることに伴う所得減	欠収となる一定期間の労務賃金を算定
副業補償	副業による生活費が得られなくなることに伴う損失	実態に応じて算定
少数残存者補償	生活共同体から分離される者が受ける受忍の範囲を超える著しい損失	通常は，住居を移転するために必要となる費用を算定

- (注) 1 管理費増の算定に当たっては，補償対象期間を限定し，5年又は10年間とすることが多い。
 2 所得補償における賃金の算定に当たっては，原則として，従来得ていた賃金の80%相当額について，最大1年間の実就労日数を対象とする。
 3 移転に伴う費用増加などの算定は，個々人の実際の移転先に即するのではなく，一般的な移転先を想定して行うのが通例である。
 4 実際の補償は，この表のすべての項目について行われるのではなく，実態に応じて取捨選択される。
 5 表の作成に当たっては，建設省関東地方建設局用地部「ダム補償入門・資料編」（1996年）を参考にしたが，責任はすべて筆者にある。

つまり，これらの補償項目は，財産権の損失に対する直接の補償ではない。生活の基盤を回復するために必要となる経済的な負担を補償するためのものである。そしてこのような補償は，土地収用法や公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱においては，公共用地の取得・使用によって土地所有者又は関係人が「通常受ける損失」に対する補償であって，すべての公共用地の取得において適用されるべき補償類型のひとつであるとされている。（土地収用法第88条，損失補償基準要綱第43条。もっとも，iv及びvの補償項目については，「通常受ける損失」の範囲を超えていて，ダム事業の特殊な事情に対応するための例外的な補償であるという意見もある。）

だが現実には，ダム事業のみがこのような特殊な補償項目を必要としている。しかも，残存墓地管理費補償，天恵物補償，飲料水補償，副業補償，少数残存者補償のような，損失額の算定が極めて困難な補償項目があたりまえのように適用されている。確かに，ダム事業においては生活基盤が全面的に失われるから，それに伴う損失も幅広く，多面的である。たくさんの補償項目が必要にな

るのはそのためなのであろうが、果たして事情はそれに留まるのであろうか。

(2) 生活再建・精神的損失

ダム事業の用地補償交渉において、ほとんど常に提起されるテーマが二つある。一つが生活再建への要求である。もう一つは精神的な損失に対する補償要求である。

生活再建要求とは、従前と同等程度の生活が継続可能となるよう措置すべしという要求である。その根底には、ダム事業によって失われる生活基盤を回復できるかどうかの不安がある。自発的な引越してさえも不安が大きいのに、「強いられた」住居の移転を受け入れる決断を迫られるのであり、しかも通常は、故郷を離れて異郷に移住することとなるのである。

このような要求に対応すべく、ダム事業においては、現物補償のかたちで生活の基盤となる代替地が提供されることが多い。用地補償基準が定める金銭補償の原則の例外である。代替地提供は損失の補償であって、実際にもコミュニティ機能を回復するような役割を果たすことが多い。だが、代替地を提供すれば生活基盤を回復できるのであろうか。

問題は三つある。第一に、被補償者全員が代替地に移転するわけではない。それらの者も生活基盤を回復できるような補償が必要である。第二に、生活基盤の回復というとき、どのような状態を実現できればよいのかが不明確である。従来の居住地と同様な状態を再現するのは不可能である。特に、自然環境やコミュニティは決して復元できない。第三に、たとえ代替地を提供したとしても、それが取得可能かどうか、そこでの生活を継続できるのかという問題が残る。

そして、ダム用地補償における特殊な補償項目は、単に「通常受ける損失」に対する補償ではなく、これらの問題に対応するためのものでもあると考えられる。

まず、事業者が提供する代替地を取得することなく独自に移住する被補償者に対しては、生活基盤の回復に要するに足る費用を金銭で補償しなければならない。失われる自然環境などからの受益や、移転に伴って生じると思われる費用を幅広く把握して、必要に応えることが要請されるのである。

この必要性は、代替地に移転する者にも共通する。買収される土地と代替地とは等価でなければならない（差額は決済する）とされているから、十分な財産を持たない被補償者が代替地を取得して生活を継続するのは容易ではない。借地権や借家権に対する補償金を充てるだけでは代替地の所有権は取得できないが、代替地で貸地や貸家を用意することは極めて困難である。あるいは、代替地における生活は、従前よりもコストが嵩むことになるであろう。失われる財産権に対する直接の補償のみでは生活基盤を回復することが困難である被補償者に対しては、それ以外の補償項目による補償を充実させることが要請されるということである。

さらに言えば、生活基盤の完全な復元はできないのだから、それを補うためにも、残存する墓地や失われる天恵物などに着目した補償項目が必要となるのだと推測しても誤りではないであろう。生活再建への要求に応えようとする努力が、特殊な補償項目に結実していると言ってよい。

もう一つの精神的な損失に対する補償要求は、心情的には理解しやすい。長く住み続けてきた土

地を失い、移住を強いられることは、精神的な苦痛を伴うであろうことは疑う余地はない。特にそれが集団的に発生し、また、その原因となる事業から直接に受益するわけではない（このことは被害者意識を惹起するかもしれない）という事情にあるダム事業においては、精神的な苦痛や不満はより強くなりやすいであろう^⑧。

このような要求に対して、用地補償基準では、前述したとおり、精神的な損失の発生は否定しないが、これは社会生活上受忍すべきものであって通常生ずる損失とは認めることができないものであるから、これに対する補償は必要ないという考え方を取っている。

しかし、自らが直接には受益しない事業のために生活基盤を根こそぎ失う者にとっては、精神的苦痛は「社会生活上受忍すべきもの」とされてもにわかには納得し難いものがある。現実には生じている苦痛や不満を解消するのは容易ではないのである。

実際の対応としては、第一に、被補償者と対話を続けて相互理解を深めることが継続される。この場合には、事業の必要性や生活再建措置に関しての理解を求めることに留まらず、人間的な相互理解が必要となろう。精神的な苦痛を癒すための方法は定型化できないのである。第二に、通常生じる財産的な損失に対する補償十分に行って、生活基盤の回復を可能ならしめることが必要である。社会経済的な不安の解消によって、精神的な苦痛や不満が薄まることを期待するのである。

ダム事業に特有な多数の特殊な補償項目は、被補償者からの実態に即した要求に応え、事業に対する理解を得るために必要なものである。「通常生じる財産的な損失に対する補償」を幅広く認めることは、そのための手法として活用されていると考えてよい。

（３）財産権補償からはみだす補償項目

表２には、財産権に対する補償に限定するという用地補償基準の基本原則からはみだすと思われるものが２種類含まれている。

一つが、離職者補償、労務休業補償、副業補償のような、生計基盤の変化に伴って生じる損失に対する補償（特殊な補償項目iv）であり、もう一つが少数残存者補償（特殊な補償項目v）である。前者は、いわば期待利益に対する補償であって、「通常生じる損失」であるかどうか議論があろう。財産の喪失に伴う損失の範囲を超えている感を否めないし、その本来の性格は生活再建を支援するためのものである。また、後者は、自らの財産権の損失に伴う補償ではなく、共同体から取り残されるという、社会的な公平を欠くような受忍できない損失に対する補償である。

また、代替地の提供においては、その取得に要する費用は買収される土地等の代金を上回ることが通例で、「通常生じる損失」に対する補償金を代替地の代金に充当するほか、代替地の造成原価

^⑧ 精神的に大きな損失を生じたであろうと考えられるダム事業として、大滝ダム（奈良県、山林経営によって支えられていた地域共同体の解体）、徳山ダム（岐阜県、一つの村全体が消滅）、川辺川ダム（熊本県、伝統ある文化が根付いた地区が消滅）などがある。これらのダム事業は、いずれも事業完成までに長い年月を要している。

を低減させる工夫等（現物補償における価格補填措置）が必要になっている。ダム事業においては、用地補償の一環として代替地提供が一般化しているが、一般的な財産権の補償のみでは生活再建が困難で、代替地価格の調整を通じた補償額の嵩あげが必要であることを示しているのである。

このような齟齬が生じるのは、実は、財産権の補償ではカバーできない損失があるからだと考えられる。そもそも、現在補償される財産権は、事業に用に供する土地等のような、個人の所有する資産に限定されている。そして、その個人資産の損失に伴って必要となる家屋移転等の費用を、「通常生じる損失」として補償することによって「正当な補償」を全うすることができるとしている。だが、事業によって失われるのは、個人の資産だけではない。

個人資産のほかに失われるものは、大きく二つあろう。自然資源とコミュニティである。まず、自然資源であるが、一般に、自然資源から受けている恩恵は、「反射的な利益」に過ぎないから補償の対象とはならないとされる。だが、ダム事業地のようなところで営まれる生活は、自然資源に支えられ、それと一体となっている。その喪失は、土地等の個人財産の喪失に匹敵する損失を生じるであろう。だからこそ、天恵物補償、飲料水補償、し尿塵芥処理補償（特殊な補償項目iii）のような補償が必要になるのである。これらの補償項目は、財産権の喪失に伴う通損として取り扱われているが、実際は、失われる自然環境に対する補償として捉えるべきであろう。

もう一つのコミュニティについては、大部分の水没地では地域共同体の構成員が相互に生活・生計を支援しあう関係が濃厚に維持されていることに注目しなければならない。生活が、伝統的に継続してきた共同体に支えられて成り立っている場合には、その機能の喪失は生活基盤の喪失でもある。特殊な補償項目及びびは、その機能を回復するために必要な措置だと考えれば、なぜこれらの補償項目が財産権補償に限るという原則をはみだしているかが理解できるのではないか。

つまり、ダム事業によって居住基盤を失う被補償者にとっては、その生活の実態に照らせば、個人資産のほか、自然環境やコミュニティが失われることによる損失を補填することが不可欠であるということである。

もちろん、自然環境やコミュニティの価値を定量的に算定することは極めて困難である。また、その喪失による損失は、個人差が大きいであろう。過去に、「精神的損失補償」とか「生活権補償」とかの名目で不明確な補償が行われた事例もあった。

従って、用地補償基準においては、補償の対象を個人財産に限定するとしうえて、特殊な補償項目によって可能な限りの損失補償を行い、それをはみだす部分は損失補償とは別途の措置で補完するというしくみが採用されている⁹⁾のである。このようなしくみは、用地補償を一つの基準のもとで統一的に実施するという理念の確保と、個別事情に即して事実を円滑にすすめるという要請の二つを満たすべく構築されたものである。

⁹⁾ たとえば、平成13年（2001）に土地取用法が改正され、生活の基礎を失うこととなる者は、宅地建物等の取得や職業の紹介等の生活再建のため必要な措置の斡旋を起業者の申し出ることができるとし、起業者はそれを講ずるよう努めなければならないという規定が追加された（同法第139条の2）。

だが、このようなしくみが妥当であるかどうかに関しては、二つの検討が必要である。

第一に、「損失補償とは別途の措置で補完する」ことが必要であるならば、その措置は「正当な補償」を構成する要素となるであろう。別途の措置は事業者の努力義務であるとされている⁽¹⁰⁾が、そのことを含めて、補償制度として十分であるかどうか吟味しなければならない。

第二に、生活再建措置が、用地補償基準による損失補償からはみだす部分に対する補償であるとすれば、それがそのような機能を満たしているかどうか、特に、自然環境やコミュニティの喪失に伴う損失を補うに足るものとして構成・運用されているかの吟味が必要である。さらにはそれによって実際に生活再建が可能であるかどうか検証しなければならない。

4 生活再建対策

まず、生活再建措置が、用地補償基準による損失補償からはみだす部分に対する補償として十分に機能しているかどうかを吟味する。

(1) 代替地の提供

通常、ダム事業における生活再建は、代替地として提供される集団移転地において達成される。その際に問題となるのは、その移転地をどこに求めるかである。ダム湖周辺に代替地を造成して移転する「現地再建」か、水没地から離れた場所に集団移転のための代替地を求める「域外集団移転」かの選択は、生活再建の姿を大きく左右する。(そのほか、集団で移転せずに個人々に生活基盤の回復を委ねる場合を「個別再建」又は「個人移転」という。)

そして、その選択は地域事情に応じて様々であるが、両方の方式を比較すれば、表3のようになる。

全面的な現地再建の一例としては、ハツ場ダム(利根川水系吾妻川、1967年着手、現在建設中、総貯水容量1億750万、重力式コンクリートダム、水没地の住戸340戸)がある。その置かれた環境から、ダム湖周辺で生活再建を図ることが計画され、その地域基盤を整えるべく必要な事業が進められている。事業は、水没する5集落に対応してダム湖周辺にそれぞれの代替地(宅地・農地)を造成することが中心であるが、付け替える鉄道や道路計画との整合化、従来の温泉経営の継続確保など、生活再建を支えるための多くの工夫がなされている。

この整備計画の実現のためには、用地補償のほか、ダム建設事業、水源地域対策特別措置法による整備事業(後述する)、利根川・荒川水源地域対策基金による事業⁽¹¹⁾などの緊密な連携が不可欠

⁽¹⁰⁾ 法律によって生活再建措置が規定されている例は、土地収用法(第139条の2)のほか、水源地域対策特別措置法(第8条)、公共用地の取得に関する特別措置法(第46条)、都市計画法(第74条)、国土開発幹線自動車道建設法(第9条ほか)、琵琶湖総合開発特別措置法(第7条、ただし現在は法律が失効している)がある。これらの規定は、内容に違いはあるものの、いずれも努力義務を定めるに留まる。

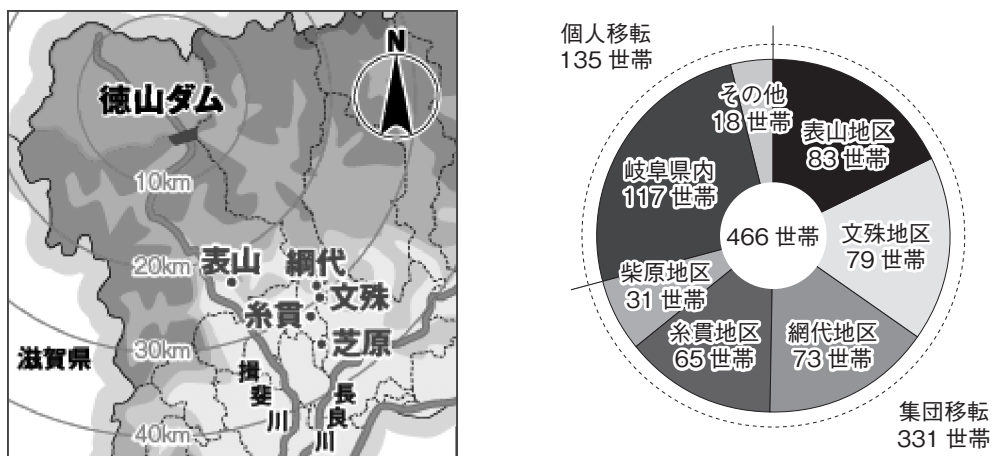
表3 生活再建方式の比較

	現地再建	域外集団移転
再建する生活の姿	従来の生活の継続 ダム湖などを活かした経済活動	都市的な生活への転換 自由な職業選択
代替地の造成	工事困難、高コスト ダム工事や水源地对策事業との連携が可能	通常の宅地造成と同様 公共公益施設整備費などの負担が必要
社会的な関係	従来のコミュニティの維持	コミュニティの再構築
特徴	従来の生活の再現を志向 地域資源を活かす工夫が必要	利便性の向上などを志向 新たな社会経済環境への適応が必要

である。もちろん、地元の地方自治体の幅広い協力や尽力も欠かせない。しかも、事業用地の買収、代替地用地の買収、代替地の造成、付け替え道路等の整備などを齟齬のないように進めていく必要がある。

一方、全面的に域外に集団移転を選択した例としては、たとえば徳山ダム（木曾川水系揖斐川、1971年着手、2007年度完成、総貯水容量6億6千万、ロックフィルダム）がある。このダム建設に伴って、徳山村の全世帯が移転する（従って村が消滅する）こととなり、それに対応するための大規模な生活再建措置が必要となったのである。そして、移転対象466世帯のうち71％は、ダム地点から20～40 離れた5つの集団移転代替地に移転した。（図1 参照）

図1 徳山ダムの集団移転地



(注) 水資源機構のホームページより。

⁽¹¹⁾ ダム事業によって受益する水源地域下流の地方公共団体が基金を造成し、水源地域の整備等に当たるための制度。受益と負担関係を調整するためのしくみの一例である。

このような離れた位置にある代替地の整備においては、水源地域対策特別措置法の整備事業との連携は不可能であり、ダム事業者が、ほぼ全面的にリスクを負いつつ宅地造成事業を進めるほかない。また、代替地が立地するのはダム事業とは無縁の地方公共団体であるから、その協力に限度があるのは当然である。移転者の生活環境は激変するのであり、現地再建とは質的に異なる生活再建上の困難さを抱えているはずである。

このように、生活再建方式の如何にかかわらず、集団的な移転による生活再建には多くの困難が伴う。しかも、現地再建か域外集団移転かの選択はあるにせよ、生活再建対策は、代替地の引渡して終わるわけではなく、生活支援や地域の産業振興など、被補償者の個別事情や社会経済環境に対応して生活基盤が回復されるまで、十分なフォローが必要となることに変わりはない。

(2) 生活再建措置

生活再建措置を定めた法律の代表例は、主として大規模なダム事業に適用される「水源地域対策特別措置法」である。そこでは、第一に、宅地、開発して農地とすることが適当な土地その他の土地の取得、第二に、住宅、店舗その他の建物の取得、第三に、職業の紹介、指導又は訓練、第四に、他に適当な土地がなかったため環境が著しく不良な土地に住居を移した場合における環境の整備を規定している。

そして、それらの措置要求に対しては、関係行政機関の長、関係地方公共団体、指定ダム等を建設する者及び同法の整備事業を実施する者が協力して、「斡旋に努める」とされている。(なお、公共用地の取得に関する特別措置法にも生活再建措置に関する規定があるが、そこでは、斡旋だけでなく都道府県知事による「生活再建計画」の作成を義務付けている。しかし、これは極めて特殊な事情にある事業を対象にした措置である⁽¹²⁾。)

だが、このような規定と、代替地を必要とする切実さとのあいだにはギャップがあると言わざるを得ない。代替地の提供は補償の一環として行わざるを得ないし、生計維持のために離職者補償等のような生活再建を支援するための補償が必須であるから、「斡旋に努める」だけでは不十分である。(もっとも、義務付けたとしてもその履行が不可能に近い場合もあることは見逃せない。)

⁽¹²⁾ 公共用地の取得に関する特別措置法は、土地収用法の特例として、昭和36年(1961)6月に制定された。公共の利害に特に重大な関係があり、かつ、緊急に施行することを要する事業に必要な土地等の取得手続を定めたもので、緊急裁決、その際の仮住居補償、国土交通大臣による裁決の代行などが規定されている。それらの規定の一つとして、生活再建等のための措置がある(同法第47条)。そこでは、生活再建措置の内容として水源地域対策特別措置法と同様の4つの措置を挙げたあと、都道府県知事は被補償者の申し出が相当であるときには、「関係行政機関、関係市町村長、その申出をした者又はその代表者及び特定公共事業を施行する者と協議して、生活再建計画を作成するものとする」と規定する。そして、事業者は、生活再建計画のうち、被補償者に対する対償となる事項を実施しなければならないとするほか、国及び地方公共団体は、法令及び予算の範囲内において、事情の許す限り、生活再建計画の実施に努めなければならないとする。この規定は、水源地域対策特別措置法の制定前のものであるが、生活再建のための具体的な手続を定めたものとして、注目に値するであろう。だが、現実にこの規定が適用された例は無い。

さらにもう一つのギャップは、生活再建措置が社会政策として実施されているということである。社会政策とは、社会の安定や公平の確保のために、不平等な関係を是正し、社会的な弱者を保護する政策であり、たとえば社会保障制度や雇用関係の調整制度がその典型である。そして、生活再建措置は、このような社会政策としての役割を果たすためのものであると理解されているのである。つまり、事業による損失補償は十分に行われたが、土地や労働の市場が十分に発達していないために、生活基盤の回復が困難な場合があり、このときに社会政策として生活再建措置を講じるという考え方である。そしてこのときには、措置に当たって中心的な役割を担うのは、社会政策行政の担当者である地方公共団体となるのは論理的には正しい。その結果、地方公共団体も事業者も、その措置を講じるのは「努力義務」に留まることになるのである。

実際にも、事業者が代替地を確実に提供することは困難であるし、職業の紹介や訓練を実施するような用意が無いのは事実であろう。生活再建措置を行うに当たって、地元地方公共団体の協力が不可欠であり、また、地方公共団体としても、事業により生活の基盤を失った人々に対して支援する行政的な責任を免れるわけにはいかない。水源地域対策特別措置法が、生活再建措置に対応すべき主体として、「関係行政機関の長、関係地方公共団体、指定ダム等を建設する者及び整備事業を実施する者」を列挙しているのは、そのような事情を反映したものと考えられる。

しかしながら、事業者と地方公共団体とは、果たして「共同で」生活再建措置に対応するような関係なのであろうか。少なくとも、大規模に生活基盤が失われる場合にその回復を可能にする責任は、第一義的には事業者が負うべきである。一方で、地方公共団体は、そのような状況にある住民に対して必要な支援をする責任を免れることはできない。生活再建措置について、社会政策の一環であるという性格と、事業者が本来負うべき義務や責任の関係を明確にしなければならない。

このような事業者と地方公共団体との関係を象徴するのが、「行政需要補償」である。これは、事業によって地方公共団体の行政需要が著しく増大する場合に、その必要最小限な費用を事業者が地方公共団体に対して補償するというものである（公共事業の施行に伴う公共補償基準要綱（昭和42年（1967）2月21日閣議決定）第18条⁽¹³⁾）。この補償は、実質的にはダム事業についてのみ適用されているが、その算定に当たって「起業者が直接間接に利益を受ける限度」とされているように、ダム事業の実施において地方公共団体の協力が不可欠であるという事情を反映している。しかし同時に、地方公共団体はその行政の一環として住民の生活再建を支援するのは当然の責務であり、「補償」になじむかどうかは疑問である。むしろ、公共的な事業に当たって必要となる、地方公共

⁽¹³⁾ 公共補償基準要綱は、公共施設又はそれに類するものに対する損失補償の基準を定めたもので、私的財産に対する補償とは違い、機能回復を図ることを原則とする。その第18条で、工事の施行に伴う地方公共団体の一時的な行政需要の増大に対する事業者の費用負担が規定されている。負担の要件としては、i) 工事の施行による行政需要の一時的な増大による財政上の負担の増大が生じること、ii) その支出がないと事業の施行上著しい支障が生じる恐れがあること、iii) 行政需要を充足するための財政支出を行うこと、iv) 措置のための必要最少限度の費用で起業者が直接間接に利益を受けることを限度とすること、とされている。

団体と事業者との合意形成や事業をめぐる各種調整のしくみのあり方のなかで、役割分担の問題として考えていかなければならない。

以上のような実態をもとに考えれば、生活再建対策の実効を確保するには、事業者が地方公共団体等と協議の上で生活再建計画を策定し、そのなかで計画を実施するために必要な費用の負担関係を明確にするというしくみを整えることが合理的である。このとき、用地補償と連携することによってその実現を支援することは不可欠であると考え。また、地方公共団体等が負う特別の財政負担については、水源地域の整備に要する費用とは別途に、生活再建措置のための明示的な費用として、事業者が負担することを明確にしなければならないのは当然である。

(3) 生活再建の実態

では、ダム事業に伴う生活再建は実際に成果をあげているのだろうか。その実態把握や結果の評価は難しく、限界がある。個人的な事情に踏込んだ調査が必要であるし、どのような状態が生活再建を達成しているか、そのとき生活再建措置がどの程度寄与しているか、あるいは逆に、生活の継続がはかばかしくない場合にはその理由は何かなど、多面的で複雑な要素を総合的に分析する必要がある。

ここでは、いくつかの総合的な調査結果（注5で紹介したものなど、従ってやや古い時代のもの）をもとに、判明したことをごく簡単にまとめるに留めたい。

調査結果が示すのは、

- i) 被補償者は、長期間にわたって、生活の変化や将来の展望に不安を抱き続けていること
- ii) 移転に伴って、職業や家業を変えた被補償者が多いこと
- iii) 金銭補償額について、物価や地価の変化に伴って価値が低下したとする者が多いこと
- iv) 問題の帰趨を決するのは、代替地の取得・選択如何にあること（たとえば佐久間ダム事業においては、代替地が提供されなかった結果、被補償者の生活再建は非常に困難であったという）などである。

しかしこれらの調査結果は、水源地域振興に関する制度が十分に整っていなかった時代のものであり、また、社会経済状況も現在とは異なることに注意して欲しい。

残念なのは、最近そのような総合的な調査が見当たらないことにある。生活再建措置が「正当な補償」を補完するような重要な政策であるからには、常に事後の検証が不可欠なのであるから、さらなる実証研究を待ちたい。

5 「正当な補償」の確保

生活再建のために代替地の提供や生活再建措置が行われているが、それらの法的な意味を吟味する必要がある。このことは、「正当な補償」の解釈・運用を問うことでもある。

(1) 生活権補償

生活基盤が根底から失われるような場合には、補償の対象は用地などの財産ではなく、生活基盤であるという主張がある。生活再建や精神損失補償への要求は、財産的価値の回復ではなく生活基盤の回復を求めているのだから、生活基盤の喪失自体に対して補償すべきとする意見である。このような意見を総称して、生活権補償の要求という。

生活権補償を要求する根拠として、私有財産に対する正当な補償を保障する憲法の規定（日本国憲法第29条第3項）だけでなく、生存権を保障する「すべて国民は、健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する。」（憲法第25条）という規定が援用されることが多い。公共事業に伴って「健康で文化的な最低限度の生活」を営むことが困難となる場合には、憲法で保障された権利に対する侵害が生じるのであるから、財産権に対してではなく、失われる生活基盤に対して補償すべきであるとするのである。

だが、この場合の生活権の具体的な内容は必ずしも明確ではない。居住や生計を維持することのできる最低限の基盤を享受することを言うのであろうが、その実態は、住宅、職業、家族、コミュニティ、居住環境等々、種々の要素が組み合わさったものであり、個人差が大きく、その見極めは難しい。しかも、生活権の法的な性格に関しては、生活権と生存権の関係をどのように考えるのか（たとえば、憲法第25条は「プログラム規定」であって国の努力目標や政策的方針を規定するに留まり、個々の国民に対して直接に具体的権利を賦与したものではないという意見も強く、そうであれば生活権補償が義務であるとする根拠とはならない）、生活権という権利が社会規範として十分に成熟しているかなど、議論すべき課題がたくさん残っている。

前述したとおり、公共用地審議会の答申は、生活権補償として要求されているものの多くは、通常損失に対する補償を含む財産権の補償が十分でないために生ずると考えられるとし、それが適正に行われる行ならば、生活権補償というような補償項目を別に設ける必要は認められず、公共の利益となる事業の施行に伴い生活の基礎を失うこととなる者がある場合には、必要により、生活再建の措置を講ずるようすべきであるとした。これは、このような事情を反映したものであると考えられる。

答申が示しているのは、

- i) 財産権の補償は十分に行わなければならない
- ii) 必要があるならば、補償とは別に生活再建の措置を講ずるべきである
- iii) i 及び ii を行えば、生活権補償は必要ない

ということである。そして、用地補償基準はこの方針に基づき決定され、公共用地の取得はその基準のもとで実施されている。ダム事業における特殊な補償項目は、i の要請に応えるためのものであると考えてよいであろう。そしてこのときに、ii にいう生活再建措置を補完するため、財産権補償の枠組みを最大限に拡大するような運用がなされているということであろう。

損失補償を客観的合理的に行う必要と、生活基盤の回復という要請に応える必要との両方を満たそうとするとき、この答申の考え方は合理性がある。そもそも、どのような状態が「健康で文化的

な最低限度の生活」であるか、あるいは補償を必要とする生活基盤とは何かを、権利義務関係として判断できる程度にまで明確にすることは大変に困難なことなのである。

さて、ではこのような整理のもとで、生活基盤の回復を図ることと「正当な補償」との関係はどのように考えられているのであろうか。答申は、これに関しては直接に言及していないが、生活権補償は必要ないとするだけで、その考え方についてまで否定しているわけではないことに注意しなければならない。現実的に生活基盤の回復を図ることができるのなら、あえて生活権補償などのような不明確な補償項目を設けなくともよいではないか、というのが答申の趣旨である。

だが、既に見たように、ダム事業のなかには、用地補償基準による損失補償のみをもっては生活基盤の回復を図ることができないという実態がある。そしてその実態に対応すべく、損失補償を補完するかたちで生活再建措置が講じられているのである。つまり、答申の考え方を敷衍すれば、現実的に生活基盤を回復することこそ損失補償の目標なのであるから、もし用地補償基準によって補償しても生活基盤の回復を図ることができないならば、その実現のための補完措置もまた損失の補償を円滑かつ適正に行なうための必要条件であるとしなければならない。

ここで問題となるのは、損失補償を補完する生活再建措置の法的な性格である。生活権を認知し、その損失に対して補償するのであれば、権利義務関係は明確で、事業者が補償義務を負う。しかし、生活権補償を否定して損失補償の対象を財産権に限定することは、損失補償義務の範囲が具体的かつ明確なものとなる一方、生活再建に対する責任は関係者の努力に委ねられることになる。生活再建措置を定める法律上の諸規定がいずれも努力義務に留まっているのはそれゆえである。また、代替地の提供等について事業者が必ずしも積極的でないことの理由のひとつでもあろう。(もっとも、生活基盤の回復のために代替地が不可欠な場合には、その現物提供を補償の一環として捉えるべきであることは当然である。)

生活再建措置の法的な性格が争われた裁判の判決も、このような整理を踏襲している。徳山ダムの建設差止め請求についての判決(岐阜地判昭和55年2月25日行裁例集31巻2号)がそれである。

この裁判における原告の主張は多岐にわたるが、そのひとつが、事業者は水源地域対策特別措置法第8条に定める生活再建措置を事前に講ずる義務があるという主張である。これについて、岐阜地方裁判所は、「憲法第29条第3項にいう正当な補償とは、公共のために特定の私有財産を収用または使用されることによる損失補償であり、それはあらゆる意味で完全な補償を意味するものではなく、当該収用または使用を必要とする目的に照らし、社会的経済的見地から合理的と判断される程度の補償をいう」とした上で、「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補償に由来する財産的損失に対する補償」が合理的な補償というべきと述べている。そのうえで、同地裁は、本来財産的損失に対する補償で足りるところ、これのみでは社会的摩擦、生活上の不安も考えられるために水源地域対策特別措置法の諸規定によってこれを緩和、軽減する配慮をしているのだから、これらの措置は補償とは別個の行政措置に過ぎず、憲法にいう正当な補償には含まれないと判示する。そしてこれらの理由によって、訴えを却下したのである。

生活権が認知されていないことに伴う法的救済の限界が、ここに現れているのである。

(2) 精神的損失に対する補償

用地補償基準では、精神的損失については受忍すべきであって、補償は必要無いとされる。つまり、補償の要否を、私有財産の損失と精神的損失という損失の性質の違いによって判定しているのである。

だが、このような考え方は果たして合理的なのだろうか。

民法には、不法行為によって生じた損害の賠償責任を定める規定がある。そしてその場合の損害には、財産以外の損害も含まれるとされている（同法第710条）。その代表が慰謝料で、不法行為によって生じた精神的な損害に対して賠償しなければならないことは、当然とされる。

もちろん、不法行為の賠償責任が精神的な損害に及ぶとしても、不法行為は、故意又は過失によって他人の権利や法律上保護される利益を侵害することである。これとは異なる適法な行為（公共事業のための用地買収はこれに当たる）に伴う損失補償の対象が、不法行為の賠償と同じでなければならないというわけではない。だが、不法行為による損害と用地買収に伴う損失とは、原因を異にするだけで、精神上被った不利益であることについて違いはない。

補償理論によれば、損失補償の要否は、損失が「特別の犠牲」であるかどうかによって決まり、何が特別の犠牲であるかは、規制の目的・強度、損失の性格・程度等を総合的に参酌して判断すべきであるとされている。不法行為による精神的損害は、公共の必要に応じることによって生じる精神的損失よりもよほど大きなものであるかも知れない。あるいは、私有財産を公共の福祉に適合させることに伴う損失の補償のあり方が、不法行為による損害を賠償する場合とは違うのも当然であろう。しかし、そうだとすると、財産上の損失か精神的損失かという一点だけで用地補償の要否を区切ることは、理論的な整合性を欠いていると言わざるを得ないのである。

もう一つ考えなければならないのは、憲法第29条第3項が保障する「正当な補償」は、不法行為による損害賠償と同様に、その対象を財産価値に限定していないということである。確かに、判例の多くが採用し、また通説ともなっている完全補償説は、「正当な補償」とは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ことだとされている⁽¹⁴⁾。しかし、「正当な補償」が必要とされるのが、私有財産を公共の用に供する場合に限られているとしても、補償の対象である損失についてまで財産価値に限定する理由はない。私有財産の収用等によって生じる損失であることに違いはないのだから、財産的損失は補償の対象となり得るが、それ以外の損失については補償の対象から除外してかまわないという論理は成立しないのである。

⁽¹⁴⁾ 例えば、昭和48年10月18日最高裁判決（土地収用補償金請求事件判決）がある。そこでは、土地収用法に基づく土地収用について、「その補償は、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になされなければならない、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等を取得することを得るに足りる金額でなければならない」としている。

このように、用地補償に当たって私有財産の損失と精神的損失とを分けて取扱うことについて、論理的な根拠があるわけではないのである。

精神的な損失に対しての補償は不要であるとする理由は、別のところにあると考える。

そもそも、精神的な損失を金銭によって算定することは難しい。不法行為に伴う精神的損害の賠償額を算定は、損害の程度、故意・過失の程度、不法行為の態様、両当事者の社会的地位・職業・財産・家族の状況など、一切の事情を考慮し、裁判官の自由裁量によって決めるとされている⁽¹⁵⁾。だから、財産的損害を立証できず十分な救済を受けられないのを補完する作用があるという説が有力である。

このように、精神的な損失を客観的に算定することは大変に困難である。また、精神的損失が生じているかどうか、それに対して賠償が必要かなどについても、個別的な事情を多面的、総合的に評価し、判断しなければならないであろう。そして、客観的な算定ができないならば、公平性、平等性を確保することは難しいのである⁽¹⁶⁾。

つまり、用地補償のようにその対象が非常に多岐広範にわたる業務において、精神的損失に対する補償を実施することは、結果として様々な特殊事情を反映した、しかも客観化できない価値観をも参酌した補償とならざるを得ないであろう。そのような補償は、社会的な不公平を招きかねない恐れをはらむのである。

公共用地審議会答申における精神的損失補償の否定は、当該損失に対して金銭で補償するよりも、財産権に対する十分な補償を確保することによって精神的な苦痛を和らげることのほうが合理的であると考えたからであろう。同答申が、財産権に対する補償を手厚いものにするよう求める一方で、「謝金など不明確な名目による補償は行わないようにすべき」であるとする文脈からは、そのような考えを垣間見ることができる。

市場社会においては、市場で客観的に評価できるものでなければ適正に金銭評価することはできない。だから、客観的に評価することが困難な損失については、金銭補償とは別の方法によって対応するほうが合理性が高いのである。

さらにまた、水源地域対策特別措置法は、生活再建措置を規定するだけでなく、「水源地域の基礎条件の著しい変化による影響を緩和」するための事業の実施を規定している（同法第5条等）。これは、ダム事業等において、生活再建を支援するに留まらず、事業地域の整備を通じて、様々な精神的損失を緩和し、回復する役割も果たしていると考えてよい。精神的な損失の多くは、故郷の

⁽¹⁵⁾ 例えば、古く明治43年4月5日大審院判決は、「慰謝料の額は、諸般の事情を斟酌し、自由心証をもって量定すべきものであるから、その認定根拠が示される必要はない」とする。

⁽¹⁶⁾ 判例も精神的な損失に対する補償に消極的であるが、それは経済的評価に馴染まないからだとする。例えば、福原輪中堤訴訟判決（昭和63年1月21日最高裁判決）は、輪中堤の文化財的価値が補償の対象となるかどうかについて、土地収用法88条にいう「通常受ける損失」は、客観的社会的にみて被収用者が当然受けるであろうと考えられる経済的・財産的損失のことであるとし、市場価格の形成に影響を与えない文化財的価値は、それ自体経済的評価に馴染まないから損失補償の対象とはなりえない、とする。

水没、慣れ親しんだコミュニティや自然の喪失などに伴う苦痛や悲しみであろうから、金銭補償ではなく、それら失われたものの尊重や回復努力こそが適切な対応であると考えられているのである。精神的な損失に対する現物補償の色彩を帯びる措置であると言って良い。

このように、用地補償においては、精神的な損失を受忍すべきとして単純に否定するのではなく、損失を緩和する別途の措置（財産補償における「通常受ける損失」の充実、生活再建措置、地域整備など）を講じることによって、実質的に補償を確保する努力がなされているのである。

（3）「正当な補償」を確保するために

ここまで考えてきて明確になったのは、憲法が要請する「正当な補償」を実現する場合に、生活基盤の回復（生活権補償）や精神的損失補償を用地補償の対象から除外しなければならないとする理論的な根拠は見当たらないということである。

つまり、損失補償の対象を財産権の損失に限定する用地補償のしくみが、「正当な補償」を確保するうえで十分なものであるとする論理の限界は、もはや明らかである。さらに言えば、既に見たように、ダム事業においては、現実にも、用地補償が補償機能を完全に満たしているとは言い難い例が多い。

用地補償において「正当な補償」を確保するために考えるべきは、二つある。

第一は、用地補償の目標をもう一度確認することである。

用地補償は、公共事業の用に供する土地を取得するという目的を達成するための手段である。しかし、2（1）で述べたとおり、最終的に土地収用という手段が与えられているのだから、公共用地の取得は私的な取引とは性質を異にしている、任意交渉による取得であっても、当事者の合意が必要であるばかりでなく、行政行為としての妥当性を確保しなければならない。用地補償は、用地取得対価を合意することが目標なのではなく、公共の利益と私有財産とをいかに調整するかという問題について適正な解答を与えることなのである。

つまり、用地補償が目標とするのは、公共の利益と私有財産とを適正に調整することであり、公共用地の取得はその調整の結果の現れである。そして、そうだとすれば、「正当な補償」であるかどうかは、その調整が適切に行われたかどうかと同義である。

たとえば、失われた生活基盤に対してその回復の手段を講じないならば、正義に反するであろう。コミュニティや自然環境からの受益は反射的なものかも知れないが、その人為的な喪失を引き起こすことについて全く責任を負わないとすれば、不公平であるばかりか、外部不経済を負担しないという経済的不合理を放置することとなる。あるいは、精神的に被る大きな苦痛や悲しみに対しては、十分なケアを講じるのが人情である。

これらはすべて、公共の利益と私有財産とのあいだで調整が適正に行われかどうか、つまり「正当な補償」が行われたかどうかを判断する基準である⁽¹⁷⁾。さらに広く考えれば、用地補償のしくみは、公共事業による環境影響などを含めた、事業に伴う影響調整を適正に実施するシステムを構成する重要で中心的な役割を果たす要素である。用地補償のしくみを、このような視点から見直さ

なければならない。

第二は、財産権補償とそれを補完する措置とを連携させることである。

この必要性は、ここまで述べてきたことから明らかであろう。ただ、両者の関係を明確にしておくことが必要である。重要なことは、生活再建措置や地域整備事業は、損失補償としての性格と行政の政策的な措置としての性格とが重なっていることである。生活再建措置のなかでも、代替地の提供は損失補償としての性格が強い一方、たとえば雇用の斡旋等を事業者の義務とするのは現実的でないだけでなく、理論的にも疑問がある。あるいは、水源地域の整備は行政の政策的な措置としての色彩が強いが、たとえば代替地の機能を確保するために不可欠な整備事業については、損失補償の一環であるとしてダム事業者が義務として責任を負うことは正当であろう。

つまり、財産権補償については事業者が全面的に責任を負うのは当然として、それを補完する措置については、事業の性格や経緯、損失の態様や程度、補完措置の性格や内容などに応じて、関係者が責任を分担し、実施を確保しなければならない。個々の事業の事情が大きく作用し、現実妥当性が問われることが多い業務なのである。

そのことを含めて、財産権補償とそれを補完する措置との連携のしくみを明確に確立することもまた、「正当な補償」を確保するために必要な課題である。

最後に、生活権について補足しておきたい。

5（1）で述べたように、生活権⁽¹⁸⁾という概念を法的に認知することは、事業者の責任が明確となるなど、生活再建を確実に確保するうえで有効であることは否定できない。

しかし、生活権が法的に認知されるためにはいくつかの条件を満たさなければならない。慣行的に認められている場合（たとえば商慣習、水利権など）は格別として、新しい社会的な権利を認め

⁽¹⁷⁾ 財産以外の生活基盤、コミュニティや自然環境、精神的な安心などは、私有財産ではないのだから、公共の利益との調整の対象にはならないのではないかという疑問があるかも知れない。しかし、憲法第29条第3項の趣旨は、公共の利益と私有財産とを適正に調整するという要請であり、その手段として「正当な補償」を要求していると考えれば、「私有財産」を所有権やそれに類似するものに限定する必要はないのである。

そもそも、財産の公共的な使用に当たって正当に補償すべしという規定は、フランス人権宣言（1789）においてはじめて明文化され、日本国憲法はそれを引き継ぐかたちで成文化されている。そして、そのような規定を必要とした背景には、フランス革命が、私有財産の保有こそが自由を守る不可欠の条件だとする人々によって推進されたという事情があった。当時の意味は未だ消えていないが、いま憲法を支えているのは、私有財産の保有によって自由を守ることのできる人々だけではない。憲法第29条第3項の規定に新たな光をあて、その趣旨を活かすべくこれを適用すべきである。

⁽¹⁸⁾ 公共事業に伴って「健康で文化的な最低限度の生活」（憲法第25条）を営むことが困難となる場合には、憲法で保障された権利に対する侵害が生じるのであるから、財産権に対してではなく、失われる生活基盤に対して補償すべきであるという考え方があり得る。そして、そのような補償の対象となる権利を、通常の財産権と区別して「生活権」と称することがある。生活基盤によって確保されている状態を権利化することによって、用地補償の対象として認知することを求めるのである。

ることは法秩序の変更を伴うから、社会的な強い合意、権利義務関係を確定できる明確さ、現在の法秩序によっては対応が困難であるという明らかな事情、紛争解決のための実効性など、いくつかの条件を満たさなければならぬとされている。また、法律によって権利が認知・創設されているかどうかも重要な要素である。たとえば、環境権が未だ明確に認知されていないのは、裁判所が、これらの条件を満たしていないと判断しているからであろう⁽¹⁹⁾。

「正当な補償」を確保するために生活権の認知を求めることを否定するつもりはないが、このような事情に照らせば、対応の方向として現実的であるかどうか疑問なしとしない。

6 事業影響調整のしくみ

公共事業の実施は、社会に大きな影響を及ぼす。社会的な摩擦は避けられないのだから、影響を調整するためのしくみを充実しなければならない。そのためには、事業プロセスの透明化、事業計画の合理性の向上、明確で合理的な合意の形成など、多方面にわたる政策の展開が必要である。

公共事業について、早くから環境影響評価が実施されていたのも⁽²⁰⁾、費用効果分析が実施されるようになったのも、事業評価制度が確立したのも、そのような政策の一環である。用地補償基準の制定は、そのような政策のひとつであり、しかも非常に早い時期に実現した政策である。

しかし、既に述べたとおり、それに限界があることも明らかとなった。公共事業に伴って生じる、公共の利益と私有財産との関係を適切に調整するためには、「正当な補償」による生活再建を確保するという目標を達成するためのしくみをより充実する必要があると考える。

このときにヒントとなるのは、現実に行われてきた公共用地の取得交渉における経験である。事業用地を買収するための交渉に当たっては、単に事業に対する不安や要求が表明されるだけでなく、地域社会が抱える様々な摩擦が顕在化することが多い。そのような状況のもとで行われる業務からは、事業による影響を調整するための知恵が生まれ、蓄積されていく。ときには、被補償者からの要求それ自体が、重要な教訓をはらむこともある⁽²¹⁾。

⁽¹⁹⁾ 例えば、大阪国際空港訴訟判決（昭和54年12月16日最高裁判決）では、環境権は、内容の不明確性、人格権により救済が可能、憲法が保障する幸福追及権（第13条）や生存権（第25条）は具体的な請求権ではないとして、これを認めていない。一方、これらの条件を満たして認知された事例が、例えば「日照権」である。

⁽²⁰⁾ 「各種公共事業に係る環境保全対策について」（昭和47年（1972）閣議了解）において、環境影響評価の実施を含む所要の措置を講じることとされている。

⁽²¹⁾ 例えば、下釜ダム（筑後川水系津江川）の建設をめぐって、昭和33年（1958）からおおよそ13年間、地元社会と事業者（国）との間で繰り返された紛争（蜂の巣城紛争）において反対運動を主導した室原知幸氏は、公共事業は、「理に叶い、法に叶い、情に叶う」ものでなければならぬと主張した。その意味をどのように理解するかは様々な立場があろうが、現場当事者の声として深く噛み締めるだけの価値があると考える。

なお、同事件の概略と考察は、長谷部俊治「蜂の巣城の教訓 —ダムの用地補償（4）—」（『月刊ダム日本』日本ダム協会発行、平成19年（2007）7月号所収）において紹介したところである。

それらの経験から、次のような事業影響調整のための手順・要素が浮かび上がってくる。

i) 社会調査の実施

まず、事業実施予定地域の社会実態を把握する。地域特性や生活の実態を十分に理解することは、用地補償の計画を策定するためにも不可欠な作業である。そしてその結果は、事業計画の立案にも活かさなければならない。事業計画は、技術的な合理性を確保するだけでなく、用地取得上の課題など社会的な条件を織り込んで、円滑な事業の実施を見通せるものでなければならないのである。

これは、事業が長期化しているダム事業が教える重要な教訓でもある。一度掛け違えたボタンを修正するのは容易ではないのだから、事前に相手をよく知ることが必須なのである。

ii) 摩擦の予測と事業計画への反映

次に、把握した社会実態に照らしてどのような摩擦が生じるかを予測し、その対応を検討する。一種のシミュレーション作業であるが、アンケートなどによって社会への影響を把握することも有効であろう。環境への影響について環境アセスメントが実施されるが、社会影響、とりわけ紛争についてのアセスメントが必要なのである。

このとき重要なのは、予測の結果を事業計画に反映することである。複数の選択肢を用意して比較するとか、事業規模を変えるとか、柔軟に検討すべきである。公共事業については、事業開始に当たって費用便益分析を実施しなければならないが、その作業に社会的な摩擦の予測結果を組み入れることも必要である。社会的な摩擦や紛争は、コストであることを十分に認識しなければならないのである。

iii) 十分なコミュニケーション

事業者が、地域社会や地権者等と十分にコミュニケーションを図る必要があることは言うまでもない。このとき大事なのは、コミュニケーションは双方向であることを忘れないことである。一方的な事業説明や情報伝達ではなく、相手の立場を理解し、必要に応じて事業計画に遡って検討する覚悟が必要である。このとき、事業に対して理解を求めることと用地補償とは、一体的なものとして考えなければならない。コミュニケーションは、事業調整の過程そのものであるからである。

最近では、コミュニケーション技術が発達し、情報技術を活用したプレゼンテーションも盛んであるが、技法に頼るだけでは成果はあがらない。事業の性格や地域特性に応じた対応の柔軟性、個別の事情に敏感な感性、そして相手を対等の立場で受け止める人間性が不可欠である。コミュニケーションの本質は、人間関係の形成なのである。そして、合意は、コミュニケーションの過程から徐々にかたちづくられていくということでもある。

iv) 相談・支援

コミュニケーションの過程で、地域社会や地権者等が抱える様々な課題が露になることが多い。

もちろん、生活再建への不安なども顕在化する。それらに対応するには、相談・支援の体制を整えることが必要である。できないことはできないと明確に告げる責任を負うことが重要で、相談内容を制限してはならない。相談・支援の内容は多岐に渡ると予想されるから、各種の機関や専門家のネットワークによって対応するのが合理的である。このとき、用地補償、代替地対策、生活再建措置、水源地域振興等々を総合化して対応しなければならないのは当然である。

生活相談所のようなかたちだけではなく、メールによる相談、共通する相談に対応するためのワークショップなど、相談・支援のかたちを工夫することも必要であろう。生活再建計画も、そのような過程を通じて明確になっていくであろう。そして、相談・支援は、コミュニケーションと同時並行的に進める必要があるから、関係者相互の連携を欠いてはならない。

v) 中立的な助言・斡旋等

ときに、地域社会や地権者等と事業者のあいだで対立が生じ、容易に解消できないときがあろう。このときには、中立的な助言・斡旋・調停・仲裁のしくみが有効である。事業用地の取得に関して合意に至らない場合には、斡旋・仲裁を行うしくみが既に整備されている（土地収用法第15条の2～15条の14）。しかし、もっと幅広い紛争等、たとえば事業計画や生活再建措置などに関する対立など事業に伴う様々な摩擦について対応するしくみが必要なのである。この場合、土地収用法に規定されている斡旋・仲裁のしくみを拡充することも考えられよう。

実は、各種の紛争を解決するには、中立的な専門家によって客観的に迅速に助言・斡旋・調停・仲裁をするしくみ（裁判外紛争解決手続き（ADR, Alternative Dispute Resolution））が有効であるとされる。たとえば公害紛争における公害等調整委員会、建設工事紛争における建設工事紛争審査会はその例であるし、民間の組織がその機能を担っている例も多い。このようなADRは、複雑で専門性を要する紛争事案について、柔軟に、迅速に対処する方法として成果をあげているが、公共事業に伴う紛争に関しても、同様なしくみを整備することが有効であると考えられる。

さらに言えば、ADRは、その存在自体が紛争の予防に資するのである。中立的な助言・斡旋・調停・仲裁を受けることが保証されていることは、地権者等が対等に交渉できる基盤を形成することとなり、そして、対等性が確保されていれば、紛争がエスカレートする可能性を抑えることができるのである。（もちろん、事業者も交渉に当たって対等性を維持しなければならない。対等な姿勢を欠けば真の信頼関係を築くことはできないであろう。）

これらの手順・要素が有効に機能するためには、i)～v)のどれ一つとして欠いてはならない。これらは相互に支えあって機能する、全体でひとつの事業影響調整システムだからである。

同時にこれは、「正当な補償」による生活再建に向けたプロセス・手続きを客観的なものとして確立することでもある。これによって、生活再建の実現を確保するためのシステムが構築されることとなる。そして、それが確実に機能すれば、その結果として「正当な補償」を満たすことができると考えてよいであろう。

7 客観的基準から手続的基準へ

憲法は、公共の利益と私有財産とを調整するための基準として「正当な補償」を定めている。そして、公共事業の施行に伴う損失補償は、その基準を満たすべく実施されている。しかし、損失補償を財産権に対する補償に限定して、客観的に補償額を算定するという考え方は、論理的な限界があるとともに、補償の実態に適合しない場合もあることが明らかとなった。

一方、公共事業に伴う影響を適切に調整する必要があることから、現実に行われている用地交渉をもとに、そのための社会的な影響調整のしくみが考えられるとし、その具体的な提案をした。そして、そのしくみに沿った手続きは、そのまま生活再建に向けたプロセスを確保するシステムとして機能するはずであるとした。

これら両方の考え方は、「正当な補償」という基準をどのように満たすかというアプローチを異にする。前者は、「正当な補償」は客観的な基準であるべきで、それを満たすには、用地補償基準に基づき補償額を具体的に算定する必要があるとする。後者は、「正当な補償」という基準は、生活再建を可能にするという状態を実現すべしという要請であり、その要請に応えるための客観的な手続きを定めることで、結果として基準を満たそうとする。

このような違いは、一般に、ルールにおける基準問題として知られている。ルールにおける基準問題とは、ルール（法令など）を有効に機能させようとするとき、その適用の基準をどのように運用すべきか、特に、基準を明確かつ客観的に確定することが困難な場合にどのようにすべきかという問題である。

この問題に関して大方の合意を得ていることのひとつが、客観的に確定するのが困難な基準を効果的に機能させるには二つの方途があるということである。ひとつは、人々がその問題についてどのような専門的判断が必要かを合意したうえで専門家の判断を尊重するという方法で、この場合には専門家のあいだで判断に幅があってはうまく機能しない。もうひとつは、判断を客観的に確定しうるような「手続」的基準を採用するという方法で、この場合には客観的基準から手続的基準へのシフトについて合意することが必要である⁽²²⁾。

用地補償についても、同様の事情が働いたと考えられる。もともと、何が「正当な補償」であるかを確定することは困難である。そこで、政府は、その客観化のために用地補償基準を制定し、すべての公共事業にこの基準を適用することによって補償額算定に関する判断の統一を図り、結果として専門家による判断と同様の効果を実現することを目指したのであろう。

だが、基準の切れ味は完璧では無かった。公共事業の施行に伴う紛争は絶えることが無かったし（つまり専門家の判断を尊重するという合意を得られないということである）、また、ダム事業などにおいて生活再建のために用地補償を補完する別途の措置を必要とする場合が生じている（つまり生活再建についての判断をするだけの専門性がないということである）。用地補償基準を「正当な

⁽²²⁾ 例えば、クリストファー・フッド『行政活動の理論』（岩波書店、2000年）第2章8を参照。

補償」の客観的基準として運用するには限界があるのである。

そこで、提案したのが手続的基準の採用である。もちろん、提案したしくみについては多くの検討課題を残したままである。だが、手続的基準にウェイトを置くことは、現実妥当性があるばかりでなく、法理論からも二つの支えを得ることができる。

第一は、法システムの成熟は、明確な手続きの出現を伴うという議論である。客観的に確定しうる実質的な基準に替わり、判断基準は緩やかであるが手続を明確に定める基準が出現することが、法システムの発達を証明すると考えられている⁽²³⁾。権威的な決定にすべてを委ねるのではなく、決定のプロセスをコントロールすることによって正義を確保するという考え方であり、提案したしくみはこれに合致する。

第二は、用地買収における強制力行使の正当性という議論である。公共事業の用に供する用地は、最終的には強制的に収用することができる。この場合、任意交渉が行き詰まれば強制力を早期に行使すべしという考え方もあり得ようが、それは「正当な補償」の意味を理解していない誤った議論である。強制力の行使が正当であるためには、事業の適性だけでなく、強制力行使に至るプロセスが問われる。たとえば、生活再建の可能性を明確に確保しないまま、あるいは、事業の影響について十分に調整しないままに私有財産を強制的に収用することは、行政権限の行使として妥当性を欠くとされる恐れが大きい⁽²⁴⁾。つまり、提案したしくみは、任意交渉を客観化してそのプロセスを透明にするとともに、プロセスの実施自体を確実に確保し、それによって強制力の行使をコントロールするという役割を果たすことができるのである。

(この論文は、ダム事業において直面している、代替地の提供、事業の長期化、紛争の発生などの問題について、具体的な事例をもとに考えた一連の論考「ダムの用地補償(1)～(6)」(『月刊ダム日本』(日本ダム協会発行)に2007年4月から同年9月まで連載)をもとにして、さらに発展させたものである。従って、本稿のなかには、その連載の際に展開した議論と重複するところも一部あるが、やむを得ない事情として御了承賜りたい。)

⁽²³⁾ 例えば、Griffith, J.A.G. and Street, H. (1952) "Principles of Administrative Law" (London, Pitman) を参照。

⁽²⁴⁾ このことを明確に述べた判決として、下笠ダム事業認定無効確認訴訟判決(昭和38年9月17日東京地方裁判所)がある。そこでは、「原告等に事業の準備が不十分であるのに収用権の発動に踏み切ったかの感を与えてしまったことは否定できないところであり、それがつまるところ基本計画の欠缺に由来するものであるとするならば、原告等に徒らな疑念を抱かしめた点でも企業者の所為に遺憾な点がなかったとは言えない」と述べて、事業プロセスの欠陥を指摘している。(もっとも、結論は、そのような瑕疵は事業認定を取消すほどのものでは無いとして、訴えを退けている。)

あるいは、成田空港問題もまた、事業プロセスの不適切さが招いた大事件であった。