

ダム建設に関連した補償問題について

奥西一夫

ダムは、その下流の住民には治水や利水で利益を与える。水質悪化や土砂の流れを遮断するなどの環境への悪影響も与えるが、この問題は別の所で議論されるであろう。ダム湛水域やその上流に住む住民も多少その利益に預かるが、ダム建設によって生活の場を奪われたり、生活環境（自然環境も社会環境も含めて）が悪化するため、明らかに損害を被ることの方がはるかに多い。そこで、ダム建設に当たっては、水源地域（ダム湛水域とその上流）の住民に対する補償問題が発生する。

補償の考え方は、ダム起業者側と補償を受けるべき住民の側では根本的に異なる。ダム起業者側としては、この補償は原則的に土地収用の対価として支払うものである。それに対して住民側では、原則的に土地、家屋を売りたいという動機はないので、個人レベルでは、これまでと同等の生活を保障し、それに必要な土地や住居を入手するのに必要な金銭を支払うことを要求するが、地域社会のレベルでは、それだけでなく、地域社会がこれまでと同等の形で存続できることを要求する（その具体的要求はさまざまである）。ここで注意すべきは、起業者側は原則的に土地所有者のみを補償対象住民とするのに対し、住民側はダム建設によって生活上の影響を受ける全住民と、これら住民で組織する地域社会に対して補償がなされるべきだと考えることである。

戦前に作られたダムは利水（灌漑、発電など）目的のものが多かったが、戦争遂行のための土地収用制度が準用され、ただ同然の対価で土地が強制的、かつ略奪的に取り上げられることが少なくなかったと言われている。戦後、新憲法の下で国民の権利意識が高まり、戦前型の土地取り上げが容易に行えなくなると、明治33年（1900年）制定の土地収用法に代わって新しい土地収用法が昭和26年（1951年）が制定された。しかし、憲法の規定に基づき、「適切な補償」を条件に土地を収用できると謳われているものの、実際は土地を失うことによって土地所有者が直接被る損失を補償するに留まっている。土地収用法は最初の改正（1983年）以後は毎年のように改正され、被収用住民の権利が徐々に認められるようになっていく。また土地収用法の発動（強制収用）手続が煩瑣であるなどの理由で、起業者はなるべく土地収用法によらずに円滑に補償交渉を進めようとして住民要求を呑むこともある。しかし、土地を失うことによる直接的損失だけを補償するという考え方や、強制収容をちらつかせることによる脅迫的交渉が、補償を要求する住民を無権利状態に追い込んできた。

1957年（昭和32年）には特定多目的ダム法が制定され、大規模な多目的ダムの建設が加速された。折から計画中の筑後川水系の松原・下笠ダム（「国土問題」、第1号参照）では、強引にダム計画を進めようとする（当時）建設省当局と生活を守るためにダムに反対する住民が正面衝突し、蜂の巣城闘争（1958年～1971年）ともよばれる、一部に暴力闘争を含んだ紛争が長く続いた。

このような紛争が頻発することを防ぐ目的もあって 1973 年に「水源地域対策特別措置法」が施行された。これは水源地域・下流受益地の地方自治体同士が補助金を貯蓄し、水没者の代替地取得における利子補給や生活相談員の設置、生活道路整備、上下流域交流事業等を行う為の財政整備事業である (Wikipedia による)。当時は大きいダム湖が珍しく、観光開発によって地域自治体の財政や地域住民の生活を向上させる事が期待され、この法律の運用も次第にそういう方向に傾斜して行ったように思われる。その結果、地域自治体が立案・実行する地域振興計画を財政的に後押しすることがこの法律の主目的のようになり、取り残された形の地域住民、特に水没地補償に漏れた住民と地域自治体の間に大きな亀裂を生むようになってきた。

かくてダム建設に関連する補償問題は新しい展開を呈することになった。この時期のダム建設に関する国土研の総合的な調査の報告として、「国土問題」, 第 25 号に特集された岡山県吉井川水系苦田ダムの問題を挙げることができる。この特集の 200~201 ページに「ダム建設による関係住民の生活の変化」と題する一節があり、補償問題との関連が深いので、その各項から部分的に引用しつつ私の見解を述べる (項目名と「」内は同特集からの引用)。

(1) 生活環境への影響

「ダムが建設されると、移転者は新しい住宅地で生活することになるが、集団移転の場合、旧来からの住民交流を継続することは可能であるが、集団移転でない場合、個々に離散する形態となる」。

個別移転の場合は、問題が個人問題に埋没し、社会的な問題として認識しにくい。集団移転の場合、水源地域対策特別措置法が次第にきめ細かく援用されるようになって、初期の悲惨な状態は影をひそめているが、完全解決とは言えない。山間地では集落ごとに独自の生活文化を保ち、貴重な文化財を保存している場合が少なくないが、移転地でこれらを保全することはかなり困難である。

「ダム湖周辺に残った地帯は、孤立状態におちいりやすく、道路のつけかえが為されたとしても、何かにつけて不便を強いられることが多くなる。その結果、当然、小・中学校区の再編や統廃合の問題等も顕在化する場合もある」。

水没補償に漏れてダム湖周辺 (上流を含む) に残された住民は、いわば踏んだり蹴つたりの状態に置かれてしまう。それに対して地域自治体からなにがしの救援が行われるのが普通であるが、決して十分ではない。そして水没補償を受けた住民と受けなかった住民の間の精神的亀裂が地域社会をむしばんで行くことになる。

地域社会の問題としては、移転地域と取り残された地域では様相が異なるとはいえ、住民自治の破壊と呼ぶべき現象が共通してみられる。

(2) ダム湖周辺での景観の変化

「ダム湖の出現によって、水と緑の景観が形成され、憩の場に変容するという意見が多い。」「しかし、湖水の水位は、日常的に変化しているものであり、これまで建設されたダムをみる場合、この常時満水位以下の水位の時に露出する湖岸の状況は、決して、美観ではなく、むしろ、みにくい状況であるし、計画段階で、観光、レクリエーション対象として考えられていても、計画通りに完成し、目的を達成している例は

極めて少ない」。

ダムが多く建設され、希少価値がなくなったことも加わり、ダムによる観光開発・地域再建という目論見は破綻し、潤沢な補助金で作られた立派な観光施設も閑古鳥が鳴く状況になっていることが多い。その結果、水源地域対策特別措置法が期待する水源地域の雇用促進や生活再建や地域再生も絵に描いた餅に終わってしまっている。

(3) 町内公共施設の整備と町財政の増大

「ダム建設に伴って、ダム周辺の公共公益施設の整備は促進され、周辺住民の生活基盤の改善がある程度進むことになる。また、ダム建設によって、固定資産税が町税収となり、財政規模を大きくする。しかし、どこの場合を見ても、それが政策的費用に投入しうる場合は少なく、むしろ関連する公共公益事業の裏負担や増大する公共投資に振り向けざるを得なくなる。この固定資産税は、年々低下する方向にあり、ややもすると、行政需要が上回って、町財政の負債のみを大きくする場合もある。」「このようなことは、苫田ダムの場合、自治体の危機にもつながるものである。」「同様に、水没地域のみならず、奥地に残る多くの住民生活にも多大の影響を与えることは、必至といえよう」。

かくて、地域自治体は地域住民の生活条件の悪化や住民自治の破壊に対して救援策を講じることも困難になって行くのである。

(4) 個人資産の変化と生活再建

「建設省の計画するダムの場合、個人資産の滅失に際して一定の基準のもとに補償することになっており、個々の補償が行なわれる。その補償は、滅失する物件を中心にして評価され、補償額を算定し、金銭によって、補償される場合が通例である。とりわけ田畑や宅地、家屋に対する補償が主となって構成されるが、補償金で代替資産を取得しえれば、さして、問題となるケースにはならない。しかし、こうした物件は、時と場所によって、その価格も変動（低い方向には変化せず、常に高くなっていく）しており、大抵の場合、規模を小さくすることで妥協せざるを得ない状況にある。すなわち、従前の資産が等価格交換によって、質も異なりより小規模なものに代替せざるを得ないといえる」。

水没補償金が土地収用の対価だけでなく、生活再建費の色彩を帯びて増額されるようになってからは、立派な家を建てたり、高級車を買うなど、ダム成金と揶揄されるような現象が見られる。しかしこれは補償金が生活再建のためには不十分である、あるいは補償金を生活再建のために有効に使う目途がないために起こる現象であると見なければならない。

(5) 関係住民の生活改善への基本要件

「一般に、ダムが計画される地域の住民は、下流受益者に対し極く少数であり、従来から、全体の利益のために少数者が犠牲を余儀なくされてきた。しかし、こうした一部少数住民の犠牲の上に成立する不特定多数の発展は、真の発展とはいえない。即ち、水没地域の関係権利者が、今後の生活に展望と確信をもちうるような生活基盤を整備することこそ、ダム企業側側の責務であろう。これまでの例でみるかぎり、損失補償はあっても、生活再建にはほど遠く、かつ残存住民に対しても、公共公益施設の

整備改善を施してはいるが、住民の生活や地域の発展というものとはほど遠い状況にある。今後、関係住民の立場からして、ダムが建設される場合には、生活の改善型保障を求めるのは当然であるし、企業者はそれに応じるべき社会的責務を帯びている」。

結論として、「1) 損失補償 2) 生活再建型保障 3) 地域開発保障 の3要件を満たすことが不可欠であろう」との見解に私も全面的に賛成である。