

第二十六回国会 建設委員會議録 第三十三号

昭和三十三年三月二十八日(木曜日)

午後零時四十五分開議

出席委員

委員長 藤澤 雄次君

理事内海 安吉君 理事大島 秀一君

理事萩野 豊平君 理事瀬戸山 三男君

理事二階堂 進君 理事前田榮之助君

理事三鍋 義三君

逢澤 寛君

伊東 隆治君

高木 松吉君

堀川 恭平君

眞鍋 儀十君

足鹿 覺君

佐々木良作君

中島 巖君

出席國務大臣

建設大臣 南條 徳男君

出席政府委員

建設政務次官 小澤久太郎君

建設技官 (河川局長) 山本 三郎君

委員外の出席者

農林事務官(農地局管理部長) 立川 宗保君

建設事務官 (河川局長) 美馬 郁夫君

建設事務官(河川局水政課長) 国宗 正義君

建設技官(河川局開発部長) 小林 泰君

専門員 山口 乾治君

三月二十八日

委員片島港君及び中島茂喜君辞任につき、その補欠として木原津與志君及び眞鍋儀十君が議長の指名で委

員に選任された。

同日 委員木原津與志君辞任につき、その補欠として多賀谷眞樹君が議長の指名で委員に選任された。

本日の會議に付した案件

特定多目的ダム法案(内閣提出第九〇号)

〇薩摩委員長 これより建設委員会を開きます。

特定多目的ダム法案を議題とし、審査を進めます。本案に対する残余の質疑を行います。足鹿覺君。

〇足鹿委員 私は昨日いろいろ資料の要求をいたしました。きょう質問をいたすつもりで参つたのでありますが、先ほどの農林水産との適合審査会におきまして、大体私の聞かんとおつたところも一応出戻したように思っています。これとの重複を避けまして二、三お尋ねを申し上げておきたいと思ひます。

昨日も大臣からお話がありました。が、特定多目的ダム法の運用に関する覚書なるものが、農林建設両省間において取りかわされている。それによりまして、先ほど来農林水産委員の同僚諸君からのごも御指摘になった点は、やや具体的にのっているようであり、また、それを見ましてもなお私どもはよく理解のできない点があるのがあります。たとえば特定多目的ダム法の運用に関する覚書によりまして、

二、法第四十条の基本計画の作成、変更及び法第三十一条の操作規則の決定にあたっては、建設大臣は、農林大臣と協議をし、協議を調えた上でこれを行うものとする。以下項目がつけられておりますが、その中で操作規則というものはどういふものを予定されておるのですか。まずその点から伺いたいのです。

〇小林説明員 操作規則につきましては、その内容といたしまして、たとえば洪水期間においては貯水池の最高水位はこれ以上上つてはいけない、あるいは灌漑用水の補給期間においては何メートル以上貯水池の水位から下つた場合にはどういふような放流をしなければならぬかという規定、あるいは灌漑期間、洪水期間いづれでもない期間では発電はこういふような範囲で水を使つてよろしいという規定並びに洪水の参りました際に管理所長のとるべき措置または管理事務所長が水門を操作するに当りまして必要な細部の規定、そういったものが含まれることになるわけでありまして。

〇足鹿委員 そうしますと先日來ましたきょうの問題になった私が先刻指摘しました洪水時の場合、濁水時の場合、そういうようなものに対するところの措置は、この操作規則によって定められ、それに基いて運営するわけですね。それが運営するのですか。

〇山本政府委員 運営するものは、建設大臣または河川管理者である知事が運営するわけでありまして。

〇足鹿委員 これは先ほども言いましたように、濁水対策の場合はそうでもありませんが、洪水時の場合におけるところの運用というものは、きわめて敏速に行わなければならぬと思うので、そうした場合に一番影響を受けるのは、農民が影響を受けるのです。それは、農民が影響を受けるのです。それに対するところの適切な措置というものは、私はやはり農林省なり知事を通じて行われるというよりも、むしろそれに対しては意見を徴する、運営上

に当って緊急な措置を講ぜないためには、いわゆる何か農民の利益を代表する者、あるいは農業を代表する者、そうした者の意見を徴していかないと、適切な運営ができないのではないかと、適切な運営を私に持つておるので、そういう点については、農林省と建設省の間には何ら打ち合せなりの検討が加えられておらないのであります。その点を農林省なり建設省の方なりにお伺いしたいのであります。

〇山本政府委員 法律の三十条に操作の基本原則という規定がございます。

「多目的ダムの操作は、流水によって生ずる公利を増進し、及び公害を排除し、又は軽減するとともに、ダム使用権を侵害しないように行わなければならない。」と規定してございまして、この基本原則のつとりに従つて操作規則が定められるわけでありまして。その操作規則を定める場合に、先ほどからも申し上げておられますように、農林省初め関係行政機関の長に協議するわけでございます。また使用権者の方にも協議するわけでございます。ただいまのお話は洪水等のときに操作を急に行わなければならないような場合がある、その場合に下流に対して被害が生ずるおそれがあるというふうな点の御心配だと思ひますが、その点につきまして

は、放流に関する通知等という事項が三十二条にございまして、従来もダム

の水を放流したりする場におきましては、下流の方々に被害防止の処置を通知いたしまして、危険を防止する

ような処置は、果の命令なりでやつておつたのでございます。今度の法律

におきましては、第三十二条にその点を明記いたしまして、建設大臣又は多

目的ダムを管理する都道府県知事は、

多目的ダムによって貯留された流水を

放流することによって流水の状況に著

しい変化を生ずると認める場合におい

て、これによって生ずる危害を防止す

るため必要があると認めるときは、政

令で定めるところにより、あらかじめ、

関係市町村長及び関係警察署長に

通知するとともに、一般に周知させる

ため必要な措置をとらなければならない

い。」と、こういうふうな新しい法文を

挿入したわけでございます。

〇足鹿委員 その点は承いたしました。

次にこの覚書の二項の二法第三十四

条の規定による許可その他の処分にあ

つては、建設大臣は、農林大臣と協

議をし、協議を調えた上でこれを行う

ものとする。とあるが、協議をと

とのえるということはどういうことで

いうように考えております。
○足鹿委員 この法案とは別に法的な措置を講ずる、こういうことですね。

○小澤委員 そういうようなことではありません。

○陸軍委員長 多賀谷君。

○多賀谷委員 まず法理上の問題から一、二点お聞きしたいのですが、このダム使用権という中には流水占有の権利は入っているのですか。

○国宗説明員 ダム使用権は、この第二條の定義にも書いておりますように、流水を一定の地域に貯留する権利でございます。流水占有権は入っておりません。

○多賀谷委員 この法律では流水占有の権利あるは流水を使用する権利、ダム使用権というものを分けられておる。これは最近発電の方式が変更されて、流れ込み式発電が大容量貯水式発電に変わったために、水利権の内容においてあるは水の貯留の分を含めるかどうかということと学界で議論のあることも私も承知しております。しかし、こういうダム使用権といわゆる貯留の権利と水を使うという権利を別個にして一体どういう効能、益があるか、流水占有権を別にしたらダムの使用権といふものは意義がないと思ふのです。

○国宗説明員 御指摘のように従来も水利権の内容に貯留の権利を含むやいなやの議論がございまして、含むのじやないかという少数説もございまして、われわれとしてはさような説をとっておらないのであります。河川法第十八條の流水占有の許可と申しま

すのは、あくまでも流水を排他独占的に占有する権利を考へておるのでございます。従いまして流水を占有いたしませんために、ダムあるいは取り入れ口等の施設を持たなければ具体的に貯留もできないわけではございまして、かように考へておるのでございまして、相当数多くあります遊休の水利権などは法律上は引水する力を持つておりますが、具体的にはさような施設を持たないから引水は可能ではないわけではあります。

第二點の水利権を持たなければダム使用権は意味がないのじやないかという点につきましては、経済の目的から申しますと大体仰せの通りでございます。水利権を持つた者があわせてダム使用権を持つたところに経済目的を果し得る結果になると考へております。

○多賀谷委員 ダム使用権の中に流水占有権といふものを含めない、全然別個の概念とすれば、権利として保護する意義がないのじやないですか。流水占有権といふものを含んで初めてダム使用権といふものが意義がある。この流水占有権といふものとダム使用権といふものを概念上全然分断をすれば、保護の対象にするダムの使用権といふものは権利の保護としての意義がない、かように考へますか。

○国宗説明員 御指摘のような考へもあるいはあるかと考へますが、従来におきましても水利権を持つておるならばすべては足りるのじやなくて、やはりそれに必要な施設を設けて初めて貯留を確保いたしましたのでございまして、今回も水利権を持つておるほかにダムを使い河川敷を使い、そして工事をやった上でさような貯留を確保

するといふ権利は、別に財産権として規定するの何ら不思議はないのじやないか、かように考へております。

○多賀谷委員 私は貯水式発電所の用水権といふものがその貯留という点に重点が置かれたということをご否定するのじやない。それはそうだ。二義的に水を使用するということに漸次移り変わつてあるという事実はその通りだ。しかしながら水の使用権といふものを全然別個にして、水をためるといふことだけを権利として保護しても何も意義がないじやないか、こう言つておるのです。

ですからそれはあくまでも水を使用するといふ前提でなくてはならないわけでしょう。ところがあなたの方は章で設けてダム使用権といふ権利を持たせておる。しかもこれは物件だと言つておる。一体水を使用する権利といふものがなくてダム使用権といふものが権利の対象として意義があるか。権利といふ権を書きさえずれば何でも権利だといふわけではない。これは経済的意義がなければ権利の対象にはならぬ。保護の対象にならぬ。これは法律の大原則だ。それをダム使用権といつて流水使用権と全然切り離してあなた方は大胆にもここに法概念を規定されておるけれども、私はそれはきわめて疑問があると思ふ。この点をもう一度お聞かせ願ひたい。

○国宗説明員 御指摘の第一點のダム使用権があつても水利権がなければほとんど無価値であると言われます点につきましても、そう異存はない、その通りであろうと考へるわけでありませぬ。しかしながら従来も、しからば経済的に申してダムの所有権あるはダ

ムの敷地の所有権といふものを持つておつても水利権を持たなければ意味がなかつたじやなからうかと言われると、経済的には何ら異ならぬのではな

いかと考へるわけでございます。なお、これだけを独立の物件といふことについては不都合じやないかといふことにつきましては、従来は共有による所有権という支配形態を持つておつたのでございまして、これを特許に置きかえたといふことでありまして、さような財産権自身は独立に法の保護を受けるのに十分な経済内容を持つておるのじやないかと考へる次第であります。

○多賀谷委員 経済内容を持つておるというは、水を持つておるというは、水を使うといふ前提があるから経済内容を持つておる。水を使わないで、ただダム使用権だけ持つて水の権利は別個だと法概念ではつきり規定される、これは全く意義のない権利だ。権利の権え書けば何でも保護の対象になるわけじやない。水を使って初めてその使用権としての意義を持つておる。ですからここにダム使用権といふ法概念を初めて規定されておるけれども、水を使うといふ権利を全然別個にして使用権だけを保護されておるのにはきわめておかしい。むしろ使用権と言われれば、流水占有権を含むのだといふなら話はまた別です。この点どうですか。

○国宗説明員 御指摘のような立法論はおそらく可能であると思ふのでございませぬ。水利の引用の権利と財産権といふものも含めてこれを水利権なりあるいは特別水利権なり特別ダム使用権なりに打ち出すといふもの考へ方

も、抽象的に考へれば立法論としては可能であらうと思ひます。さらに水道の水の供給を受ける。各家庭のように水だけ供給を受ける。しかもエネルギーのついた水だけ供給を受けるといふもの考へ方も可能であらうと思ひます。先ほど理論的に申し上げましたが、経過的に申し上げても現在多数の水利権で遊休の水利権という権利だけを持つておる状態もございませぬ。そして水利権と今の施設所有権あるいは施設を支配する権利とは一応別に考へておる。こういう實際上の経緯からいたしまして、このダムを支配し敷地を支配し、流水を確保するものを独立の権利といたす方が、わが国の法体系上、特に河川法体系上最も実情に合うのではないかと考へる。かような實際上的見地からもさようにいたしましたのであります。

○多賀谷委員 これはきわめてむずかしい法理論であり、また議論の多い点であらうと思ふ。できれば學者に来ていただいで十分に説明をしていただいでやるのがほんとうであらうと思ひますけれども、この委員会ではさうなつておりませぬし、これ以上申しますと水かけ論になつてしまふから、私はこれは問題がある、疑問に思つておるということだけを申し上げさせていただきます。

それから二十二條、ダム使用権の趣意をさすのか、行政官庁としての建設大臣をさすのか、この点をお伺ひしたい。

○国宗説明員 二十二條の建設大臣の立場は、所有者としての立場ではございませぬ、この法律を主管する主務

大臣としての立場であるかと考えておられるわけでございます。

○多賀谷委員 ではダムの所有者として建設大臣ではなくて、監督官庁としての、主務大臣としての建設大臣、こう理解してよろしいわけですね。そうしますと、私は時間がありませぬから、基本的な問題を一言質問したいと思ひます。

それは農林省関係、灌漑用水を主体とするダムについてはこの法の対象にならない。その場合でも発電、水道、工業用水の用途に供される場合がある。こういうことがあつて、建設者が主体になつて、発電、水道、工業用水の用というのが主たる目的である。こういう場合に本案の適用を受けるのだ。こういうことになると考えます。そうしますと、たとえばダム使用者、あなたの言われるダム使用者、こういう場合において、日本の法体系で二つ異なつたものがあつて、あるは使用権ではなくて、農林省の方は共有だ、こう言われるかもしれないが、要するに同じ発電の電気業者が一方においてはダム使用者となつて現われ、一方においては共有の持ち分関係において現われる。こういうことは日本のこの関係の法体系を乱すものだと考えますが、あなたの方ではどういふように御理解になつておられますか。

○国宗説明員 言われますように二つの支配形態が併存するわけでございますが、それは両立するものと考えておられるわけでございます。ただ将来建設大臣が直轄でこの法律に適合するような多目的ダムを建設する場合には、常にこの法律の規定によつてダム使用権と

いふ関係になるだけでございます。同じような形態の場合に、一方においてはダム使用権となり、一方においてはダムの所有者の一部の持ち分、共有という形になつて現われる。日本の法体系で建設省と農林省と役所が違うだけで違つた扱ひをする、こういうことになりはしませんか。

○国宗説明員 御指摘のようなことをすべて画一の支配関係、法律関係にいたすことも一つの考え方ではございませぬが、世の中の一般の所有関係について、たとえばビルディングの所有関係についても、このような物件に近いような用途物件を持つておる関係もございませぬ、共有の場合もございませぬ。二種類ある場合もございませぬ。ありますから、この際強行法規としてすべてのものをこれに合せなければならぬ、さういふには考えておられないわけでございます。

○多賀谷委員 それは権利のとり方が、あるいは用益物件なのか、いろいろな所有権になるのか、それは任意法規です。個人の勝手です。ところがこの法律ではそうではないのです。発電業者の側がいかに考えようとも、この法律で一方の場合はダム使用権者として現われ、一方の場合は所有権の持ち分関係になつて現われるでしょう。ですからそれは権利者の方が任意選択の形にあるべきものではない。法律でそうなつておるのです。しかもこれは法律で使用者の側が好むと好まざるにかかわらずはつきりさういふ立場になる。ですから日本の法体系を非常に乱すものだと思う。少くともこれでや

もやはりなつたらいい。それができなければ、役所の関係で管轄争いがあるならば、総理大臣がおやりになれば一本でできる。同じ多目的ダムで二つの取扱ひをしておるところに非常に問題があると思う。

○国宗説明員 御指摘のような現象はきつめて理想的とは私も考えませぬが、とりあえず農林省のダムと建設省の方のダムとの相違を申し上げますならば、御承知のように河川法第三条によりまして、河川並びにその敷地もしくは流水は私権の目的にならないように規定されておるわけでありませぬ。それが第四条の二項におきまして堤防、護岸とともにこのダムを付属物として認定いたすことになつておるわけでございますが、さういふにいたすものと第三条の規定によりまして私権の対象にならないわけでございます。私権の対象にならないところにもつてきて従来、昨日も御指摘のありましたような法関係を規定いたしておつたわけでございますが、やはり適用河川におきましてはわれわれの今お願いしておるような法律関係の方がわれわれ河川法関係においては望ましいと思つておるわけでありませぬ。

○多賀谷委員 法制局は見えてないですか——大体こういうむずかしい法概念を出すとき法制局を呼んでおらぬといふのは——法制局は来てないですか。

○藤原委員長 来てないです。——ほかに御質疑はございませぬか。——なければ本案に対する質疑はこれにて終局いたしました。この際足鹿君外九名より本案に対し修正案が提出されております。提案

の趣旨弁明を許します。足鹿君。

提出者
足鹿 覺 井谷 正吉
佐々木良作 多賀谷貞稔
田中幾三郎 中島 巖
日野 吉夫 前田榮之助
三鍋 義三 山下 榮二

特定多目的ダム法案に対する修正案
特定多目的ダム法案の一部を次のように修正する。
第四条第三項中「関係行政機関の長の同意を得る」に改める。
第十条を次のように改める。
第十条 前条第一項の負担金は、新築される多目的ダムによる流水の貯留を利用して流水をかんがいの用に供する者からは、これを徴収しないものとする。
第十一条中「前二条」を「第九条」に改める。
第三十六条第一項中「第九条第一項若しくは第十条第一項」を「若しくは第九条第一項」に改める。
第三十七条第六号中「第九条第一項若しくは第十条第一項」を「若しくは第九条第一項」に改める。
附則第三項を削り、第四項以下を順次一項ずつ繰り上げる。

本修正の結果必要とする経費
本修正の結果、国が都道府県を経由して、納付すべき負担金のうち約一億四千万円の減が見込まれる。

まして、特定多目的ダム法案に対する修正案を提出いたします。すなわち特定多目的ダム法案の一部を次のように修正するのであります。

第四条第三項中「関係行政機関の長の同意を得る」を「関係行政機関の長の同意を得る」に改める。
第十条を次のように改める。
第十条 前条第一項の負担金は、新築される多目的ダムによる流水の貯留を利用して流水をかんがいの用に供する者からは、これを徴収しないものとする。
第十一条中「前二条」を「第九条」に改める。
第三十六条第一項中「第九条第一項若しくは第十条第一項」を「若しくは第九条第一項」に改める。
第三十七条第六号中「第九条第一項若しくは第十条第一項」を「若しくは第九条第一項」に改める。
附則第三項を削り、第四項以下を順次一項ずつ繰り上げる。
以上の修正案であります。修正案提出の理由を簡単に申し上げて御賛同をいただきたいと思います。

本特定多目的ダム法案の問題点は大別いたしますと二つの点にあるのであります。すなわち第一は設置管理の過程における各種利用段階についての建設、農林両省間の調整の問題、二に農民の負担の問題であります。以下簡単にこれに対して私どもの見解を述べ、提案の理由にかえたいと思ひます。

両省間の調整の問題は、第四条のダム建設上の基本計画を作成変更する場合、三十一条の操作規則制定の場合、三十四条の流水に関する水利権の処分の場合、付則第五項河川法による一般

水利権に関する処分の場合、以上いずれも建設大臣が関係行政機関の長に協議することになっております。協議して話し合いがつかない場合が問題となるわけでありますが、この点は別紙のごとき覚書を交換して、話し合いがつかない場合には工事を行わないことにした。別紙は省略いたしますが、事務次官の間に多目的ダム法の運用に関する覚書、農地局長、河川局長間の細目協定を御参照願いたいと思っております。従って実質的には農林大臣の同意を得なければならぬものと農林省では解釈しておりますが、しかしこれは法律上において保証が与えられておらないので、この点を明確にする必要があると認めるのであります。

次に負担の問題であります。一般受益者の負担の規定は第九条と第十條とに關係がありますが、当初第九條の規定のみに限定すべしとの農林、建設両省間での意見であったものが、伝え聞くところによると、大蔵省の強硬な申し入れによって第十條の規定が追加されたのが法案作成の過程の真相のように私どもは考えておるのであります。これによって農民の負担を増加されたこととなるのであります。従来は事実上全く負担しておらないものを新しく農民に負担せしめることになりましたので、この点は当然是正をする必要を認めた次第であります。

の意見もあり、この点は多目的ダムは治水を主とするものに限定するというところに大体なっているようでありまして、第三条の特定用途に灌漑が入れないためにダムの使用権はない。この点特定用途に入ると使用権は生ずるが、アロケートした金額を負担せねばならず、しかも工事中に出さなければならなくなるために、そのような扱いにしたいということになっておりますが、しかし使用権がないということは、あとで述べますような種々の問題をやらんでくることになるのであります。すなわち第四条による基本計画の作成に当たって、ダム使用権者からは意見を徴することになっておるが、農民は使用権がないため意見を述べることができない。ただ大臣や知事があらかじめその意見を聴取するわけで、いわば間接的にしか意見の主張ができないという点が明らかであろうかと思っております。

次に洪水期等におけるダムの操作、特に放水量の調節の問題等があります。これは操作規則を定めて処理するのであるが、洪水の場合などは判断に急を要するというところになります。従って農民に影響するところがきわめて大きく、使用権者のみの発言権に左右される懸念が多分にあると言わなければなりません。この点あらかじめ補償問題等をも明記させる必要があるように私どもは思っています。また洪水の場合においても放水量の減少により農民は影響を受けることが大きく、この点も洪水の場合と同様に十分明らかにする必要があります。要するにこれは農民が使用権がないため発言権がないというところから問題が発生してくると

いうふうな私どもは考えまして、この際建設当局においても、現在の法案をもって足れりとせず、今後十分御検討になりまして、完璧を期する必要があると思っております。

なお最後に申し上げておきたいことは、先刻大臣が出向しておられましたので、政務次官におたしをいたしました。したが、このダムの構築によりその下流におきまして河床の洗下あるいは河心の変化等によって用水導入施設に非常な影響をもたらしておることは先ほどの質疑においても明らかでありまして、たとえば木曾川水系におきまして濃尾用水その他が河床の低下及び河心の変化等により取り入れ口に重大な変化が起き、そのために關係農民はこの点を非常に苦慮し、政府にしばしば陳情し、国会にもこれをなしておるのであります。今もってこれが解決しておらないということは遺憾であります。従って政府はこれらの実情に徴されまして、今後この補償等をめぐる基本的な対策を独立法案として独立法を起され、すみやかにかかる農業との調整問題を十分御検討せられることが私どもは必要であると認められたのであります。先ほど小沢政務次官の責任ある御答弁によって、政府としては今後単独法を検討し、これを提出する用意がある旨の御答弁がございましたので、この点は附帯決議等を付することなく、ここに問題を明らかにして、私は今後の政府の善処を要望してやまない次第であります。

以上はなほだ要を得ませんが、ただいまの特定多目的ダム法案に対する修正案提出の理由といたす次第であります。

何とぞ同僚委員の御賛成をわずらわしいと思ます。(拍手)

○薩摩委員長 ただいまの御説明について御質疑があればこれを許します。――御質疑はないようでございますから、この際国会法第五十七條の三の規定によりまして、本修正案に対する内閣の御意見を聴取いたします。

○南條國務大臣 たいま修正案が野党側から提案されておりますが、政府といたしましては、ただいままでの審議の過程におきまして、ただいまの修正案の内容につきまして懇切な答弁をいたしましたつもりでございます。従いまして、その御修正になります内容につきましては、今後運営の面におきまして、十分皆様の御期待に沿うように善処したいと考えますので、原案の通り御可決あることをお願いいたします。

○薩摩委員長 これより本案並びに修正案を一括して討論に付します。

討論の通告がないようでございますから、討論はこれを省略し、直ちに採決いたします。存じますが、御異議ありませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○薩摩委員長 御異議なしと認めます。

これより採決を行います。まず足鹿覺君外九名の提出の修正案について採決いたします。これに賛成の諸君の御起立を願います。

〔賛成者起立〕

○薩摩委員長 起立少数。よって足鹿覺君外九名提出の修正案は否決されました。

次に原案について採決いたします。原案に賛成の諸君の御起立を願います。

〔総員起立〕

○薩摩委員長 起立総員よって原案は可決いたしました。

なお本議決に伴う報告書等の作成につきましては、委員長に御一任願いたいと存じますが、御異議ありませんか。

〔異議なしと呼ぶ者あり〕

○薩摩委員長 御異議なしと認め、さよう決します。

次回は公報をもってお知らせすることとし、本日はこれにて散会いたします。

午後一時五十八分散会

〔参照〕

特定多目的ダム法案(内閣提出)に関する報告書

〔別冊附録に掲載〕

昭和三十三年四月二日印刷

昭和三十三年四月三日発行

衆議院事務局

印刷者 大蔵省印刷局