

第二十六回国 参議院建設委員会會議録第十九号

昭和三十三年三月二十九日(金曜日)午後二時十一分開会

委員の異動

三月二十八日委員小山邦太郎君辭任につき、その補欠として田中茂穂君を議長において指名した。本日委員田中茂穂君辭任につき、その補欠として小山邦太郎君を議長において指名した。

出席者は左の通り。

理事

- 石井 桂君
岩沢 忠基君
田中 一君

委員

- 稲浦 鹿藏君
齋藤 昇君
中野 文門君
武藤 常介君
大河原 一君
重盛 壽治君
北 勝太郎君
村上 義一君

政府委員

- 建設政務次官 小澤久太郎君
建設省河川局長 山本 三郎君
事務局側 常任委員 武井 篤君
会専門員 海造君

参考人

- 東京大学助教授 加藤 一郎君
弁護士 野間 海造君

○特定多目的ダム法案(内閣提出、衆議院送付)
本日の會議に付した案件

○理事(岩沢忠基君) ただいまから建設委員会を開会いたします。

委員の変更の件を御報告申し上げます。三月二十八日小山邦太郎君が辭任されたこと、補欠として田中茂穂君が指名され、また本日田中茂穂君が辭任され、補欠として小山邦太郎君が指名されました。

○理事(岩沢忠基君) それでは特定多目的ダム法案を議題に供します。

本日は本案審査のために、参考人として東京大学助教授加藤一郎君及び弁護士野間海造君の御出席をわづらわしました。

参考人の方に一言ごあいさつ申し上げます。本日は大へんおそばしと承知しております。本日は大へんおそばしと承知しております。本日は大へんおそばしと承知しております。

高見を拝聴いたしました。その際委員各位にお諮りしたいと思っております。本日は大へんおそばしと承知しております。

○理事(岩沢忠基君) それでは小山本河川局長から御説明願います。

○政府委員(山本三郎君) 先般大臣から提案理由の説明がありました特定多目的ダム法案の要点につきまして、お手元に差し上げてあります要綱によりまして御説明申し上げます。

第一として、この法律は、多目的ダムの建設及び管理に關し、河川法の特例を定めるとともに、ダム使用権を創設し、もつて多目的ダムの効用をすみやかに、かつ、十分に發揮させることを目的とするものとしております。

第二として、この法律におきまして、多目的ダムとは、建設大臣が直轄で建設するダムであつて発電、水道または工業用水道の用に供せられるものをいふものを規定してあります。次にこの法律において、ダム使用権とは、多目的ダムによる一定量の流水の貯留を一定の地域において確保する権利をいふものとしておることと定めてあります。

第三として、多目的ダムによる流水の貯留を利用いたしましたして、流水を特

定用途に供する者は、水利使用の許可によつて生ずる権利を有するほか、ダム使用権を有する者でなければならぬ旨を規定してあります。

第四として、建設大臣は、多目的ダムを建設しようとするときにおきましては、建設しようとする多目的ダムに關しまして、貯水池の利用計画、並びに建設費及びその費用の分担に關する事項等を定めまして、その建設に關する基本計画を作成することとしてあります。この場合において建設大臣は、關係行政機関の長に協議することともに、關係の都道府県知事及びダム使用権の設定予定者の意見をきくものとしてあります。

次にダム使用権の設定予定者は、多目的ダムの工事に要する費用の一部を負担しなければならない旨を規定してあります。

次にダム使用権は、建設大臣が流水を特定用途に供しようとする者の申請によつて設定するものとしてあります。

次は、建設大臣は、ダム使用権の設定をするときは、設定の目的並びにダム使用権により貯留が確保される流水の最高及び最低の水位並びに壱を明らかにして行わなければならないものとしてあります。

次は、ダム使用権は物權とみなしまして、ダム使用権登録簿に登録するものといたしてあります。

次はダム使用権は、相続その他の一般承継、讓渡、消納処分及び強制執行、並びに一般の先取特權及び抵當權の目的となるほか、權利の目的となることのできない旨を規定してあります。

次は河川の附屬物として認定された多目的ダムで、二以上の都府県の区域にわたる河川にあるもの及び政令で定めるその他のものにつきましては、建設大臣が管理を行う旨を規定してあります。

次は建設大臣は、あらかじめ關係行政機関の長に協議いたしますとともに、ダム使用権者の意見をきいて多目的ダムの操作規則を定める旨を規定してあります。

次はダム使用権者は、多目的ダムの完成後の管理に要する費用の一部を負担しなければならない旨を規定してあります。

次は、多目的ダムによりまして貯留される流水を特定の用途に供するため必要な水利使用の許可は、建設大臣が行うものとしてあります。これは従来におきましては、知事が直接の許可をしておりました。この場合におきまして、建設大臣は、關係行政機関の長に協議いたしますとともに、關係都道府県知事の意見を聞くことと規定してあります。

次に、現在國と発電事業、水道事業または工業用水道事業を営む者とが共同いたしました設置いたし、または建設してありますダムにつきましては、これらの事業を営む者の持分が國に歸属いたしましたときに多目的ダムとなるものとし、この法律を適用するものと

うことを規定いたしております。

次は前半の十三番目に申し上げました措置に伴いまして、河川法の一部を改正いたしまして、建設大臣が水利使用に關する処分をいたし、または都道府県知事の処分につきまして認可をいたしますときには、関係行政機関の長に協議するものと規定いたしております。

次に、ダム使用権が設定された多目的のダムについては、国有資産等所在市町村交付金及び納付金に關する法律を改正いたしまして、国または都道府県は、市町村に対しまして、交付金を交付するものといたしております。

以上簡単にございますが、要点を御説明申し上げます。

○理事(岩沢忠義君) それでは、これから参考人の方の御意見を承わりたいと思ひます。参考人の発言時間をおよそ一人二十分程度にお願いをいたしまして、質疑は二人の公述が終了いたしましたあと、お願いしたいと思います。まず最初に野間海造君からお願いいたしたいと思います。

○参考人(野間海造君) 私はここに書き出してありますように、弁護士をやっておりますが、かねて大学の教授もやっております。それからまた建設省の専門委員、経済企画庁の専門委員をやっております。

私、水の問題は非常に好きでありまして、大正十二年に、木曾川の宮田用水と大同電力の水利権の問題を調べて、当時電力のピーク調節の違法だといふことを法律論として論証いたしました。そしてその賠償は民法の金銭賠償でなしに、物の施設で賠償するのだ、つまり現物賠償といひますか、賠償施

設というか、そういうことを主張したのは、大正十二年の労作でありまして、つまり逆調整ダムといふものをその当時主張しました。初めての言葉であつたやうであります。十数年後に今渡に逆調整のダムができて、学問が芽をふくのにだいぶ時間がかかりましたけれども、そういうことから私

ま三、四十年、水の法律問題は非常に好きで、興味を持って勉強しております。お役所の方も多少お手伝いをし、そして河川法の根本改正等も、今やいふん呼び出されて、かかつたのであります。河川法の方は、改正は何とも難産で流れております。この多目的ダム法案は、実は私建設省の委員をしておりながら存じ上げませんで、ゆうべ出先に電話がありました。きょう出て来るようにと、それから資料も何も拝見してない、おそく帰りまして、拝見したのはほんの要点だけを拝見して、もう実は質問することすら熟していないというやうな状況であります。承わると衆議院は通過したといふことで、なかなか大事な段階であると思ひますので、軽率な意見は述べかねますが、ただ私も長年専門家としてのぞいておられますので、質問のやうな意見のやうなことを読んで読んだ程度で申してみます。少し時間が足りないやうな気がしますが、場合にやりましたら、時間を少しいただきた

い。今河川法が非常に古い法律で封建的立法だと、何とか根本改正しなければならぬといふことは、これはもう周知のことでありながら実現しないといふのに、これがすぐこりやう出てくるというの、一つは建設省がハイ・ダ

ムを盛んに作つておる。電源あるいは地方庁と協議をして作つておるといふやうなことから、これが法案の形に発達してきたのだといふやうなお話であります。そこでそれらにらみ合せて調節的に考えらるゝ、なるほどなやうなずけるのであります。要するに河川の共同築造ダムの法律問題のむすかし

いことをかつて書きまして、今論文として、専修大学の論文集中に、国と電気会社との共同築造ダムの所有権問題、それを書いて発表してありますので、これでもってにかゝ共同築造ダムの所有権問題が非常にうらさ、それから河川法と国有財産法の関係がむすかし、また国と私権との競合もむすかしといふやうなことが非常によくわかりまして、結局私は特別立法を要するといふことを書いたのであります。実際問題として、昭和二十九年七月九日の建設省令で河川法四條二項の規定に基く共同施設に關する省令、これをやや私の論文の趣旨が調節されおるやうであります。十分と思ひませんが、まあこれで一応糊塗的に調節しているやうに思ふ。そういうことを考へまして、建設省オンリーでハイ・ダムを作る、あるいは他の企業

体、地方庁で共同して作るという場合のこの多目的ダムそれ自体の所有権問題は、一応今の省令が対象になるのであります。要するに河川の国有財産でなし、それからまた河川の付屬物として認定されます、無主物になる。ここに私権がのつかつてくる、その私権を何とか生かさなければならぬといふやうな趣旨のやうに拝見できます。その意味でダム使用権という物権を創

設するといふやうに私には承でるのであります。もちろん河川法の特例だと。ただし二に入りまして、この多目的ダムといふのは、建設大臣が直轄して建設するダムだと、費用負担は従来は電源あるいは府県等であつたが、今度はそのほかのもの

アロケーションで費用負担に任ずるといふやうなことになるので、その所有権をもし問題にするならば、一そもめんどくさいのであります。要するにその出捐をする人には特定用途といふことのためにダム使用権といふ物権を与える。財産を与えるのだといふことのようにです。ただこれは拝見して

みまして、「発電、水道又は工業用水道の用」と書いて、カッコして「特定用途」と書いてあります。灌漑が入つておらない、これは私にはわかりません。河川の利用はもう日本水田国では必ず灌漑に結び付くのであります。ところがここでは灌漑が全く入つておらない。あとで等という字があるのかと思つてよく見ると、等の字もない。そうすると灌漑といふのはどういふことになつてゐるのか、灌漑の問題が入ると水利権問題は非常にうさくなるので、それだけにこれは難問

題にむしろ展開するといふことが十分考へられるのであります。しかしこれはなしに多目的ダムの問題が片づくのか、この点は私実はわかりません。要するに灌漑が多目的の一つの大きな目的に包含されなければならぬと私は考へる。それを考へるといふと、なかなかまた水質や水温の問題が大へんむすかしくなる。同じ水量にしまして

も……。○斎藤君 ちよつと発言中ですけれども、ちよつと一言……○理事(岩沢忠義君) 速記をとめて。

○理事(岩沢忠義君) 速記を始めて。○参考人(野間海造君) それから今の灌漑が入るとなると、このダム使用権につきまして、特に水温、それから場所によりましては河川の水質、あるいは鉾山等がありますと、水質の問題も出てきます。それから水量にしましては、灌漑が入つてきますと、灌漑期間中の水量、それから発電水力としましては必ずピーク調整をやる、これは日々非常な水の変動を放水の上に与え持つと思ふのですが、そういう自然水量、それからピーク調整をされる水量の変化、そういうつたものが、これは操作規程があとから出るやうであります。そういうつたものがよほど考慮されないとなかなかむすかしい問題になります。それから、先に行つて申してもいかもしませんが、この際ついでに申しますと、これは技術の世界の人は御承知ですが、例の水が貯留されますといふと、層層で非常に水温が低下するのであります。ちよつと記録を見ますと、十五メートル下に行きますと、まず攝氏の五度の温度になる。一メートルで大体六度ないし八度ぐらい下ります。表面から五メートルぐらい下りますと表面温度より十度ぐらい下ります。これは自然水温が非常に人工的に調節されるのであります。これは灌漑に影響すること非常に大きい。私もたくさん見て歩きますのですが、この問題の配慮が土木、電力関係の人にはどう

も乏しいように思う。自然水温が下るといふことは農生産には非常な打撃でありまして、たとえば稲の発芽に適当な温度は十度ないし十三度、生育に適当な温度は十三度ないし十四度、伸長に適当な温度は十五度ないし十六度、開花の時期に適当な温度は十五度くらい、それから結実、稔実といいますが、二十度ないし二十五度という水温が稲作として要求されるのに、そういうふうにもう五度だの八度だの十度だのといふふうに下った水を落されまるといふことをしなさいと水温は上らない。私、そういつた問題で、古く北海道の忠別川と江卸の水温問題で鑑定を日発に依頼されました。約二度上っておりますが、あそこでは私の意見で水温上昇のため池を作りました。約二度上っておりますが、もう少し、二度くらい上ると冷害を防げると思ひます。少くともあの江卸で、旭川近辺で水温の上昇施設でよほど上ってきたという事は言えるし、それから最近同じ北海道で、釧平のあのダムでは十数メートル下から水を落した、これは層層に入つてたから人から私が見て申しましたが、口頭意見で申したが、キャンパスですつと上水を落してあります。それでもまだ数度、下すすると十度下つてあります。それは下流の元小屋の逆調整くらいではとても上らぬ問題です。とにかく水温の問題は、農業灌溉からいいますと非常に致命的に大事であります。電力

の關係の人は水温問題に非常にのんきであります。二度や三度とおつしや実をいふと、これはもうハイ・ダムを作りますので、これはもうハイ・ダムを作るのに非常に大事な問題である。どこから水を落すか。上水道が大体上水落しをやつてくれますが、ああいう配慮が、ぜひこのハイ・ダムを作る場合に少くとも最末流では逆調整が必要だ。その配慮が一体どこにあるのか。操作用程くらいではこれは間に合いかねる問題だと思ひます。それから先へいきます。三の点であります。これは、ダム使用権とは「多目的ダムによる流水の貯留を利して流水を特定用途に供する者」とあります。それは「水利使用の許可によつて生ずる権利を有するほか、ダム使用権を有する者でなければならぬ」と、ちよつとところがどうもわからぬのですが、「水利使用の許可によつて生ずる権利を有する」ということがダム使用権獲得の前提ならば慣行水利権はどうなるのか。要するに河川法は適用を準用されることそれから適用準用のない河川が山間部にあります。山間部の水田もありません。そのうち、慣行水利権は多目的ダムの特定用途のダム使用権には参画できないのか。これはいろいろな例外の場合を考えたらむずかしい問題かもしれません。ちよつと私字句がよくはつきりしないのでわからないのですが、慣行水利権の場合には何かいい参画する方途はないものか。それから、四は要するに基本計画を立てるといふことあります。そして

その基本計画は、建設大臣が関係行政機関の長に協議する、関係都道府県知事、これは従来の第一次監督官庁であります。及びダム使用権の設定予定者の意見を聞くこと、こうなつております。これも十分御審議のあつたことと思ひますが、ちよつと問題はただ實際問題として相当にうるさいんじゃないか。私に理論的に言わせれば、行政庁がこういう協議をしたり意見を聞いて裁決を与えるという事は当り前でありまして、水利権問題は意外にむずかしいことで、しかも下手をすると非常に長引く。訴訟にでもなるとそれは大へんなことになる。そういうとき、何かそこをいかにせよ。しかも、しかももつと科学的な相談機関がこの前にあつた方がいいんじゃないか。あるいは意見を聞いたついでにまゝならぬか、調整委員会というか、学者を集めたりした、要するに技術者、法律家、経済学者、実務家と、ちよつとものを入れたちよつと審議会のようなもので、御相談になつて、科学的解決の標準を示す、その通りになるならぬは別にしまして、科学的解決の標準を示して、これに準じて早く解決するようにする、科学性を標準にしておるといふような諮問機関があつてはかるべきじゃないかと思ひます。それからちよつと蛇足ですが、理論的に言つて、これはちよつと監督官庁ならば同意ということがある。あるいは使用者ならばちよつと同意ということが法律の解釈としては同意といふことが理由として通るのじゃないか、この運用が非常によろしければ問題はない

が、非常に心配される点であります。従つて何かちよつと科学的な相談機関をここで活用なさつた方が私としてはいいと思ひます。それから五であります。まあ工事費のアロケーション、分担であります。これは当然なことでありまして、むしろこのアロケーションを工事施行者、管理者に賦課する権限がないとやりにくいのではないかと、私はそこまで考えます。で、農業が抜けておる感じがするのであります。従来から農業関係は補償をしほることばかりやつて、ちよつと協力しない。あれはちよつとから、洪水、早魘の調整を受けるのだから、だつたら受益者負担をすべきだ。電力の場合の受益者負担と農業灌溉の場合の受益者負担の場合とは、これは利益率が違ひますから、利益を受けるという事は、農業灌溉が大きいともいわれる収益率が違ひますから、だから当然農業灌溉の方の負担率を低くする、電力の方は大きくするとか、ちよつと、やはりちよつと程度で考えることは、私はむしろ当然のことだ。そこではちよつとした賦課権が、ダムの一元工事をし、あるいはあつた一元管理をする場合に、その担当者に賦課権がないとやりにくいんじゃないかというようにも考える。ちよつと今のアロケーションの割合は収益性を標準にして、ちよつと経済的な考慮でなされるであらうことは予想されますけれども、まあ一応意見として申しておきます。それから六であります。ここで特

定用途の申請によつてダム使用権を設定されるという趣旨ですね。当然のこととして。それから七は、貯留が確保される流水の最高及び最低の水位並びに量を明らかにしておく。かりに、これは最大流量、最小流量と同じように、ダムに貯留した場合は利用できる最大と最低ということでありまして、これは当然のことながら、実は私に言わせると、電力の用途がある場合にピーク調節をする。理想を言へば、もう夢のような理想を言へば雨水は一滴も無為に流さず、どんな大洪水でもせきとめて、ちよつと早魘を防ぐといふところまでいけば理想であります。とにかくその調節のほかに電力用途のピーク調節がある、これをどうかではつきりして、その限度もこれは操作用程にも入る問題かもしれませんが、ちよつと問題はどうもかからず、ちよつと問題はないか。それから八は、そのダム使用権を物権とみなす、ちよつと登録簿に登録をします。これは物権として財産権にしたのですからちよつと表示する、これは実は私にはある意味ではちよつと主張を言つたのであります。まあ私の極論を言つたならば、ダムの共用が立法上はつきりすればいいんだ、ちよつとしてその財産権としての登記をしようというところが実は私の主張であります。それから、さあちよつと使用権を物権として、財産権として登記する、これは必要なことだと思ひます。これによつて電力、上水道その他の水の使用権が、今まで河川法の三条では私権を認めないのが、それに対して大

きな例外で財産権ができた。従つて投資したものが財産として生きてくる。今までなら幾ら投資しても付属物の認定を受ければ無主物になる。水利権は私権じゃありませんし、財産権にもならない。幾ら巨額の金を使ひしても財産権としては何にも出てこない。こんなばかやましいと思つておられるのでありますが、そこで財産権として物権となつた。これは私非常にけつこうなこ

九、財産権でありますから処分権がある。滞納処分も受けるし、強制執行も受けるし、先取特権及び抵当権の目的にもなるという、これも当然な行き方、実際問題としてはなかなかそうもいかぬかもしれませんが、それは当然の問題と思ひます。

十は、河川の付属物として認定された多目的ダム、これは河川法それ自体でいへば無主物となるわけでありませぬ。公有財産でもない、私物でもない、いわゆる公法上の營造物でもない、そうして河川法上は一種の營造物で公物として管理を受けるといふような非常にもむずかしい河川法の規定があります。ここにその認定をされた多目的ダムで、二府県以上にまたがる河川の場合は建設大臣が管理をす

る。これは河川法でも常にねらつたところでありませぬ。建設大臣が自分が一元工事をしてそうして自分が施行をして多目的ダムを管理する、これも河川行政として一つの機構がはつきりきまつてやりいと思つておられるのであります。やりいわけですが、あとが——そのあとの操作規則になります。なかなか実際はむずかしいのじやない

か。建設省としてはやりい、そのほかの方面の調節として。

次に、十一、建設大臣はあらかじめ関係行政機関の長に協議する、それからダム使用権者の意見を聞いて、そうして操作規則をきめるということになつておられますが、この場合のやはり調整、それから権利関係の確認、それからまた救済、そういったものの前提的な機関、これは調整的な機関、できれば特殊審判制度が入れば好ましいのであります。さしあたり諮問機関でも、科学的な解決の指針を得るために科学的な構成である調整審議会式のものもあつて、そこに公正な判断を示してもらつて、それをさらに適当に調整して、そうして操作規則にする、こういうことの方が円滑に実施ができてよろしいのじやないか。

それから十二は、同じアロケーション、今度は管理費のアロケーションであります。これも先ほど申した五の工事費のアロケーションと同じ趣旨でいいと思ひます。これも賦課権がないと実際問題としては困るのじやないか、この場合の賦課権は強制徴収の権限があつてもいいのじやないかと思ひます。

それから十三は、多目的ダムを特定用途に供するダム使用権の許可は建設大臣が行う、これももう管理を建設大臣がするのですから、河川行政の頂点をそこに置くといふことは、これは一貫して筋が通つていふと思つておられますが、やはりその場合の協議、意見というふうなことですね、特にこの場合に知事は——これは従来知事が第一回の許可権を持つていたのがここに落ちてきたのであります。これは河川行

政が高度になつてきた場合によろしいと思ふ。ただこれもまた相談機関、科学的な判断を得る相談機関、でき得べくんばそのまたむずかしい場合の救済機関といふようなものがあつた方がいいんじやないかと思ひます。

それから十四は、これはまあ国とそれから電気事業者、水道事業者、まあ自治体であります。それから工業用水道事業者とありますが、これはおそれなく工業用水の事業者、水道の事業者に分れると思つておられますが、そういう工業用水道関係、これらがみな共同して設置して、そして建設して管理する、そういう場合の問題ですが、「これらの事業を営む者の持分が国に帰属した時」というのは、これは結局共同出資でダムを作るのだが、所有権は国だぞ、持ち分が国に帰属するから一元的に國のものになる。といつて、国有財産法の適用のある国有財産ではなくて、これは河川法上付属物として認定されたから無主物として國に帰属するわけです。だから出資が要するにこので方向不明になつてしまふのですが、実際問題としては建設省が管理権を持つていかれるのでございませぬ。

要するにまあ建設省の所有で大蔵省の管轄でないといふような意味のことになるのじやないかと思つておられますが、実際問題としては、ただその辺の法律解釈がなかなかこころいづかしい御意を聞きたいのですが、この辺なかなかむずかしい問題が法的には包蔵されておられる。

それから十五は、水利使用の許可を建設大臣が行う、その場合に「河川法の一部を改正し、建設大臣が水利使用

に關する処分をし、」この処分は許可の意味が主でございませぬ。または「都道府県知事の処分につき認可をしようとするときは、関係行政機関の長に協議する」と、その場合の関係行政機関は大体通産、農林、厚生というのがおもだらうと思ひます。ときには運輸省が入つたりするかも知れませんが、この協議の場合も何かすべて一つ科学的な相談機関、いわゆるちよつとこの辺まだ私のみ込みないところがあ

それから十六は、ダム使用権が設定された多目的ダムについては、国有資産等所在市町村交付金及び納付金の法律改正、これはいわゆる固定資産税相当額を、あるいはそれより幾らか低くもせませんが、それを所在市町村に交付するといふことであります。これもいづいぶん問題がありませぬ。そういう大きな施設があるところの市町村だけが非常な利益を得て、税金が要らなくなつて、町村民税が要らなくてそれだけ利用しておられるのは大都市である。その大都市の方がむしろ高い税金を払つておられることにな

る。これらはどういふ財源、これはむしろ國全体に振りまくような方法の方がいいんじやないか、まあここではそうなつておられますが、私はかねがねそういうことを主張して参りました。固定資産税につきましても、その所在固定資産の所在市町村のみが恩恵を受けて、実際の消費者であるところの大都市が犠牲になつておられる。これでは日本の産業は振興しつこないものであります。高いコストになる。

以上がこの法案要綱についてであり

ますが、それと考へさせられることは、いろいろな点が考へさせられますが、従来もかなりハイ・ダムがあらちでできておられます。所によりましては相当連鎖式にできておられます。そういうところで他の多目的ダムだけがこの権利を持つて、ほかの連鎖して存在する、あるいは将来連鎖して建設されるであろう多目的ダム、あるいはハイ・ダム等の調整、それが一体どうなつておるのか、たとえば北海道の天塩川ですの、あつたに兩電ダム、鷹泊ダムといふのがあつた。人工のダム洪水を起したことがある。これは昭和三十年の夏であります。これは昭和三十年の夏である意味で関連があつたりなかつたりするかも知れませんが、たとえば兩電ダムはすばらしい北電のダムでありませぬが、あれは昭和三十年の夏に二度か三度洪水があつた。大雨があつたときに事前放流をしないで、洪水で大雨を受けて、ダムの保護のために急いで放流してしまつた。それを下の鷹泊のようになつたダムでは受け入れられなくて放流してしまつた、それで人工の洪水ができたといふようなことを考へませぬ、ダムが連鎖してできた場合に、その全体をいかに連鎖操作するか。それをうまくやらぬと、ハイ・ダムを作らんのだ、多目的ダムを作らんのだ、洪水調節はできるんだといふながら、現実にはむしろ逆になつてしまふ、その危険が實際あるのであります。事実例がある。兩電ダムの場合に北電の相当な方が私にこつと申す。いや、うちのダムは営業ダムでありまして洪水調節のダムではございませぬ。だからその任務はありませぬ。まあダムの保護の

ためには放流するけれども、事前放流はまづらだ、この言うのでありま  
す。これは実刑法の百二十二条過失  
溢水浸害、これが犯罪になるとい  
ことを忘れておられる。検察当局も  
いておられない。ああいった場合  
は不可抗力の裏面をつくまで捜査す  
きだと思ふ。またそれほどの気が  
でなければ、ダムを作つてそれが既  
のダムと連鎖する、すなわちほかの  
利ダム、ハイダムとの連鎖におい  
合的に調節がでなければ、人為的  
ダム洪水が突かえて出てくる。ダ  
ムの調節どころか、ダム洪水が  
るという心配があるのであります。同  
一河川にハイダムが連鎖して、多  
的ダムと他のダムが重畳した場合  
に、いかにそれを連鎖操作するか  
うことは大きな問題でなければなら  
と思ふのです。そしてその洪水時  
調整方法ですね。この操作につま  
でも、洪水時の相互関係を連鎖ハイ  
ダムの調整ということ、洪水時の調  
整ということ、これは非常に大きな  
として私は考えたいのであります。

なお、これには補償の問題は全然  
れておりませんが、補償の立法も不  
全であります、非常に不十分な補  
償をなされて、しかも非常に高い  
補償をせびられて、そうしてコス  
高くなつていくというやうな面も多  
ありますので、これはこれに直接関  
ないかも知れないけれども、補償の  
題も何かの関係ではよほど配慮さ  
ないと、多目的ダムは建設費の高  
になると、多目的ダムは建設費の  
なるという心配もあるのでありま  
す。要するに河川は河川法の適用  
河川と、そうでない河川は特に山  
には多い。そして慣行水利権もずい  
ぶん存在する。そういうものが田  
用水として非常にある。そういう  
業灌溉の問題がどうもこの文面  
はつきりしていない。それから水  
ことが非常に心配だ。それから水  
技術調節が非常に心配だ。そん  
とを多年私が総合開発を主張して  
だけに、いろいろ心配だけは人並  
上にするのであります。

また、法律的にもつとつと突つ  
むところも多々あるのでありま  
が、せつかく衆議院を通りまして、  
参議院で審議を受けておられる  
に、おじやまになつてははなはだ恐  
なんでありまして、ただ一介の専  
者として、この短文を見た瞬間に  
ついた程度のことでも研究して  
ませんが、それだけのことを発表  
たのであります、はなはだ恐縮であ  
りまして、なお法律的にこまかい  
は加藤先生が御説明になると思  
す。

これで私の話を一応終了す  
○理事(岩沢忠泰君) どうもありが  
うございました。  
次に加藤一郎君にお願いいたしま  
す。

○参考人(加藤一郎君) 私は東京大  
の法学部で民法を専門にしており  
す。そのほか水制度の方にも関心  
を持つたりしております、きよは問  
を上げられて、一つはダム使用権  
という物権を創設することについて  
題について、それを中心にお話し  
たい。それからもう一つは、全体と  
の水制度の取扱いがこれだとい  
ことを第二に申したいと思つて  
ます。

結論を初めに申し上げますと、こ  
法案はこの法案として、これでけつ  
うではないかというつもりでござ  
す。

まず第一のダム使用権の問題で  
います、これは、まず二条にその定  
義が出ておられます。二条二項にお  
して、ダム使用権とは、「多目的ダ  
による一定量の流水の貯留を一定の  
域において確保する権利をいう」、  
それが十五条以下におきまして詳  
定されておられます、それが物権に  
なる。二条でダム使用権を物権に  
するということが書いてあります。ま  
このダム使用権という物権を創設  
のがどうかという点でございませ  
が、これは従来は、先ほど野間さん  
摘になりまして、二十九年の建  
設省令によりまして、まあ負担し  
用の額に応じて共有になるという  
一応とつておつたわけでありませ  
す。しかしこの建設省令は、果して  
三条に反するのではないかと、疑義  
あるわけだと思ふ。つまり河川法  
三条で、附属物は無主物になる  
のが法律の考え方でありまして、  
それを省令で、果して共有持分を  
認めるといふことができるのかとい  
う疑義もあつたわけでありませ  
ると同時に、共有持分といふも、  
それを登記するといふやうな方法  
められておられない。これはダム  
ではありませぬので、建物登記  
こともできませんし、土地登記とい  
にも入つておられない。従つてそ  
を設定するといふこともできなかつ  
わけでありませぬ。これは費用を出  
たからには、その費用について、た  
ばはかからの借入金でダムを建設  
いたしました、それについて抵当  
を設定するといふ必要がま当然出  
くるわけでありませぬ。それで従  
持分といふ形をとりながら、しか  
抵当に入れるといふやうな方法  
のであります。共有持分といふ、  
だ虚名があるだけでありまして、  
にはあまり役に立たなかつたので  
ます。まあ法律的にも疑義がある  
、実際に役立たないといふのが  
それを今この法律で、明確にダム  
使用権といふ独立の物権にいたし  
て、しかもそれを担保の道を開  
といふことは、けつこりなこと  
いかと考へるのであります。ただ  
やうな物権といふものは、一つの  
な物権でありまして、従来あまり  
見ないものではないかと思つて  
ます。で、物権といふにしても、  
の使用権ではなくて、施設の  
はなくて、流水の貯留を確保す  
う特殊の物権であるわけであり  
これはいろいろ法律構成をと  
が考へられますが、たとえばダム  
う施設の共有といふ従来形  
とか、あるいはその施設の利  
とかが、あるいはその施設の利  
とかが、あるいはその施設の利  
また他方においては、水利権  
いたしまして、まあ水利権  
使用権のやうな、新しい権利  
ものを考へるという方法も、  
は可能だと思ふ。また、  
はいえなかつたと思ふ。また、  
は可能だと思ふ。また、  
は可能だと思ふ。また、  
は可能だと思ふ。また、

の体系に直接に反することなく、  
も必要な目的を達成するとい  
おきまして、まあ考へ方として  
におもしろい考へ方でありませ  
れでよろしいのではないかと考  
るわけでありませぬ。さらによ  
法といふものも考へられるか  
せんが、これで法律的におかし  
か、従来法の体系に矛盾する  
うことは、さういふ意味で、  
を認めて差しかえないと思  
ります。まあこれに似たよ  
従来法の体系の中から探してみ  
と、一番近いのは、おそらく漁  
中の共同漁業権ではないか。つ  
一定の水を支配するとい  
實際はその中で魚をとるので、  
確定的な、特定のな物権とい  
もないわけです。それとかなり  
うな新しい物権であると思  
あります。

なお、これを物権でなくて、一  
債権的なものにするといふことも  
だと思はれるのであります。た  
貯留してある水を、不当に管  
で放水したといふやうな場合に  
に對する損害賠償請求権を持つ  
ことは、債権でも可能なわけ  
す。しかし物権といふと、それ  
よりさらに強くなりまして、た  
不当に放水をするやうな場合に  
れに對して物権的な差しかめ  
を持つ、一種の物権的請求権  
ものをもつて差しかめもでき  
ことが考へられるわけであり  
他方においては、これを担保化  
う道を考へた場合には、やはり  
しておいた方が便利であると思  
のであります。で、この権利を認  
めま

の体系に直接に反することなく、  
も必要な目的を達成するとい  
おきまして、まあ考へ方として  
におもしろい考へ方でありませ  
れでよろしいのではないかと考  
るわけでありませぬ。さらによ  
法といふものも考へられるか  
せんが、これで法律的におかし  
か、従来法の体系に矛盾する  
うことは、さういふ意味で、  
を認めて差しかえないと思  
ります。まあこれに似たよ  
従来法の体系の中から探してみ  
と、一番近いのは、おそらく漁  
中の共同漁業権ではないか。つ  
一定の水を支配するとい  
實際はその中で魚をとるので、  
確定的な、特定のな物権とい  
もないわけです。それとかなり  
うな新しい物権であると思  
あります。

なお、これを物権でなくて、一  
債権的なものにするといふことも  
だと思はれるのであります。た  
貯留してある水を、不当に管  
で放水したといふやうな場合に  
に對する損害賠償請求権を持つ  
ことは、債権でも可能なわけ  
す。しかし物権といふと、それ  
よりさらに強くなりまして、た  
不当に放水をするやうな場合に  
れに對して物権的な差しかめ  
を持つ、一種の物権的請求権  
ものをもつて差しかめもでき  
ことが考へられるわけであり  
他方においては、これを担保化  
う道を考へた場合には、やはり  
しておいた方が便利であると思  
のであります。で、この権利を認  
めま



す一番実質的な実益としましては、先ほどの担保化の道といたしましては、先ず費用を支出しておきながら、その担保になるようなものが何もないといふのは不合理な話でありますので、ここにできました物権を担保に入れるという形でそれを解決するというわけでありまして、もつとも抵当にできるといたしまして、それは借入した先との計算の上の関係であるのが普通でありまして、実際に抵当権を実行するということは、おそらく実際にも非常に困難であります。たとえは譲渡性はかなり制限をされておきまして、二十二条では、移転について建設大臣の許可が要するという事になっております。これはダム使用権の公益性からして当然の規定だと思われ、あります。然る規定だと思われ、あります。が、そうしますと、かりに抵当権を実行するとか、あるいは強制執行で競売をするという場合には、結局この許可を受けるようなものでなければ買手になり得ない。電力会社が買われて、新しい電力会社を作つてそれをかうというふうな場合しかあり得ないわけでありまして、普通のように簡単に競売ができるわけではない。しかしそれにもしませんが、やはり抵当という形がここで生まれることは妥当であると思つております。

なお、ダム使用権については、灌漑用の水利権者というものは、ダム使用権を持たない形になっております。つまり十五條におきましては、特定用途に供する者の申請によつてダムの使用権を設定する。つまり「特定用途」と

申しますのは、二条の一項にございする「発電」「水道」「工業用水道」という三つのものでありまして、そういうものにはダム使用権は設定され用権は設定されないのであります。この点たとえば十條におきましては、灌漑用の水利権者に対して受益者負担金を課すような規定が置かれておりますが、それとの関係で問題になります。つまり灌漑用水に使用するものは、費用は負担しながらダム使用権は持たないという関係になるわけでありまして、それが果して妥当かどうか、ちよつとよくわからないのであります。これを認めようとするのももちろん差しつかえない、あるいはその方が妥当かと思つておられます。しかしこの原案のまま水利権の実益というものは、ダム使用権の利益と異なるものであります。水利権者がほかから金を借りて受益者負担金を払うというふうなことは、それは起らないのじゃないか。しかし、もしそういふことが起るとすれば、やはりそれを担保にしようとするか、法的に考えられることであるし、この点ほどならしたのがよいのか、実際がよくわからないのですから、必ずしもはつきり申せないものであります。まあどちらの方法をとつても実際にはそれほど違いは出てこないというわけでありまして、以上が第一のダム使用権を物権にするという問題でござい

次に、第二に、水制度一般から見た

場合の多目的ダムというのがどうかという、この法案がどうかという問題に移ります。これは従来多目的ダムの建設及び管理については、発電などの事業者と建設大臣が共同でやるというふうな建前をとつておりました。その間の責任とか、あるいは費用の負担関係とかいふものが必ずしもはつきりしていなかつたのであります。二十九年の建設省令がございすけれども、たとえばそこで操作規程を作つて管理しようとする場合には、事業者の同意が必要、二条でそういうことになつておられます。そういう点からいふと、事業者の同意が得られなければ完全な責任ある管理ができないというふうな形もあつたわけでありまして、その点からいふと、建設の点で建設大臣が単独で建設する、それについて特別会計を設けてやる、あとは費用としてほかの者から徴収するといふのは、建設の責任並びにその予算関係を明確に一元化する意味で私はけっこうな制度だろつと思つておられます。さらにでき上つたものの管理につきましても、一応建設大臣が責任を持つてやる。これは、たとえば電力関係の事業者と洪水調節という問題とは、法律違反になる面もあつて、そういう点についてはやはり建設大臣が責任を持つて管理をするというやり方がよいと思つておられます。ただその点について、問題は他の行政機関や事業者の十分な納得を得た上でやつていただくといふことであると思つておられます。法律の規定では関係行政機関の長には協議をす

るのかという疑問が残るわけでありまして、協議といふのは一応話し合いをすればいい、それで話し合つたかなければやはり責任と権限を持つところの建設大臣が協議をなすことも処分ができる、あるいは基本計画を作ることができるといふことに法律的にはなると思つておられます。しかし、この点は非常にいろいろな利害関係が複雑しているわけでありまして、協議といふ言葉あまり法律的に解釈することなしに、実質上十分に協議をしていただ

農業水利権者というものは費用の負担をいたしておらなかったものであります。これは河川法の三十七条の規定による不均一賦課によりまして、取れば取れる形にはなっていないようにありますけれども、実際には取っておらないわけであります。もともと、国営の灌漑用のダムを作る場合には、地元が二割の負担金をしておりまして、それとのつり合いで、農林省がやる場合には二割負担する、それから多目的ダムを作る場合には全然負担しないというのもしさか筋が通らない話でありまして、負担の率は大いに考える必要があるかもしれませんが、やはり農業も利益を受ける以上、それを負担金という形で分担すべきだということは、議論としては正論だろうと思うのであります。ただ、農業というものは、採算の非常にとりにくい事業でありますから、ただ計算の上出た配分を受けたのでは、やはり不利である。ここでも、十条におきまして、分担の額は十分の一以内、それに建設利息を付したものとすることになっておられるのであります。従来は農林省でやっている場合には、土地改良法によって二割の負担をしておりましたのを、ここは一割ということに、まあその約半分になっておられますけれども、それに建設利息が加われば、二割近くあるいはなるのかもしれませんが、利息はよくわかりませんけれども、とにかくそういう形で負担するというのは、従来より農業には不利になるけれども、理屈としてはやむを得ないところではないかと考えるわけでありまして、まあそうならば、農業の方は十条でもつばら負担をして、九条では負担をしない、九条からは灌

漑用水利権ははずれるということになるのだからと思われまして、ただ、九条と十条の書き方がつり合いがちよつとわからないのであります。九条では、「費用の一部を負担させることができる。」と、十条では、「負担しなければならぬ。」と、十条では、「負担しななければならない。」と、ちよつと言葉の上ではつり合いがとれないように思われます。もともと、九条の「できる」というのは、何も負担させなくていいという意味ではなくて、できるというその権限、建設大臣の権限を示したものだという意味だろうと思つておられます。まあそれならちよつとわからない点であります。以上で私の説明は大体終るのであります。以上が、全体として見た場合には、これによってダム使用権という形で権利が明確化することは、好ましいことである。それから、建設、管理の一元化ということがなされることも望ましいことである。ただ、その場合には運用には十分気をつけていただきたいということをごさいます。きのう急にお話を受けたので、十分調べておらないで、あるいは見当違いの点もあるかと思われまして、これで公述を終らせていただきます。

○理事(若沢忠壽君) どうもありがとうございます。それでは、参考人の方に対しては御質疑はございませんか。  
○田中一君 結局、水はですね、古来何千年か流れておった。それを横行によつて利用しておつたというのが現在の姿であるわけですね、どの河川にいたしまして。流水というものはですね。そこで、ダムの築造によつて被害を受けた場合には、これはむろん補償という問題が起きてくるわけなんです。その利益を受けたというのは、たまた水をある一定の時期に流したというために、灌漑用水としての負担ということになるのか、その水の。その水ですね。その場合の水です。あるいは、従来にもむろん旱魃もあるでしょうが、ないかもわからんです。その場合には必要な水はむろん充当し、また、必要でないものも一緒に流しておつた農業灌漑用水とするならば、濁水時に流した水に対する一部負担ということになるわけですか。

○参考人(加藤一郎君) 十条の規定は、単なる下流増の場合、つまり上にダムを作つたために従来の水量がふえたというただそれだけのことで受益者負担を取らないことになっておると思つて、つまり専用の施設を新設、拡張して、そうしてその貯留水を利用するということに初めて取れるわけでありまして、ですから、従来通りの施設のまま利用してれば、これはおそろく取れないというつもりじゃないかと思つておられます。  
○田中一君 そうすると、御承知のように、川というものは何千年か前から同じように流れておつたのです。それをせきとめることによつて、漁業権なりあるいは灌漑用水の水利用権というものが制約を受ける場合もあるわけですね。この場合には補償の問題が起きるわけですね。そうすると、負担するといふ根拠は、補償でもつてカバーされちゃつて、当然そういうときの条件としては負担しないでもいいのじゃないかという考え方も持つわけなんです。むろん補償という内容には、金銭補償

もあれば、負担をしないという補償の解決点もあると思つておられます。現在のダム築造によるこの水利権争いというものは、そういう形に解決が見られたのが多いのじゃないかと思つておられます。そうしてなおかつ、濁水時には、当然余分のものを前もって発電に必要だけれども、いけない、出せ、というよくな解決が現在行われておるものと思つておられます。こういう場合に想像するのは、そういう場合には、かりに私が今申し上げたような点だというならば、その形態は、たとえば漁業権にいたしますと、その水を利用して下の方に養魚場を作る、そうしてそこでもつて水をためて、わざわざ出してもらつてです。ダムから放水してもらつてためてやるという場合か、あるいは、全然水がない所へダムのたまた水を流してもらつて新田開田といふ事か、開田用水として送り込むという場合にだけに限るのではないですか。  
○参考人(加藤一郎君) つまり十条の新設、拡張の場合、新田開田のような場合を主として考えておる。また、それだけを考へておるのじゃないかと思つておられます。従来は施設を使つて利用しておる場合には負担しなくてもいい。これは従来の既得権といひますか、それでただ水がふえて濁水時に利益を得ても、それは取らないという建前だろうと思つておられます。それが妥当だろうと思つておられます。  
○田中一君 そうすると、今のダム使用権というものは設定されないでも当然じゃないかという気がするのですが、その点はどうですか。  
○参考人(加藤一郎君) ですから、費用を負担しない場合には、なくて当然だ

と思つておられます。費用を負担した場合、その負担にかわる身がわりのものが何を得られないか、財産権としてですね、得られないかといへば、それをもしほしければ、形の上でダム使用権ということでも置くことも考えられる。ただ、それを相当に入れるというよりなことは農業の場合には普通ないでしょうから、それがなくても済むのじゃないか。どちらも考えられると思つておられます。  
○田中一君 こういう場合を想定してみます。ダム築造によるこの水の争いがあつた。そうしてその妥結点は、むろん金銭補償の点、あるいは濁水期の放水の点か、それからまたそのほかにはダム使用権というものをよこせ、ダム使用権というものは、一定の場所に貯留したところの水を流すということがダム使用権であるならば、それを、その物権をおれにもよこせといふことを要求することも私はあつていいのではないかと思つておられます。これはむろん補償という問題とはからみ合ひの問題です。この問題を解決するため、ダム使用権をおれにもよこせ、権利として放水させろといふことはあり得るのじゃないかと思つておられます。これは一本の水系のもとにおけるところのダム使用による問題じゃなくて、流域変更その他によつて起るところの問題です。これはそういう意味の既得権といひますか、慣行水利権といひますか、そういうものに対するダム使用権の設定といふことは、当然あつていいのではないかと考へておられます。これは加藤先生と野間先生から御答弁をお願いいたします。

○参考人(野間海造君) いまのあれですか、補償施設をもらったから、費用

を

を

を





そうすると、結局増産とか改良という点から、ああいう政治的な配慮が行われて実行しておると思えますけれども、どちらか農業灌溉用水に対して負担が過重だという不均衡があつた場合には、これは農民の問題にならうかと思ふのです。従つて特定多目的ダム以外のダムというものはたくさんあるわけですね、特別会計法を見ますと、天龍、美和ダム、二瀬ほか八つのダムが指定されているのですが、これ以外のダムの場合ですね、いたずらに開田する場合には、農民が損をしなければならぬといふことになるわけですね、これは十分の一以内のアロケーションとそれから利子というものが加わる。そうすると現行のダムというものは何ら法律で縛つてないわけなんですよ、下流において開田した場合に……。これはそうすると、特定多目的ダムの下流にあるところの農民なり何なりがむろん受益をする面もあるでしょうけれども、権利を侵害される面もあるのじゃないかと思ひます。そうすると他のこれに入らないところのダムの場合、灌溉用のダムの場合負担がどちらか重くなるという場合には不均衡といふものが問題になるおそれがあるわけですね、その点をどうでしょう。それはそれでいいんだ、当りませだといふ、法律的に当りませだといふことでいいの、あるいは政治的にはあつちやならぬのだといふことになるのか、その点伺いたいと思ひます。

○参考人(加藤一郎君) 理屈を申しますとですね、利益を受ける以上は、その割合は問題でしようけれども、やはり一般の税金を使つてやるわけですから、特別の受益者といふのは負担をすべきだといふのが本来の筋だろと思ひます。ただ問題は農業の場合に、農業が相当保護しなければ育たない産業であるといふような点の、つまり政策である考慮もそこに入つてくるわけであつて、ですからその割合に農業が成り立つように政策的にやはりきめなぐちやならぬ。で、普通の場合、ほかの事業者の場合にはその点は考慮を異にして政策的な考慮が入つてくる。それがどこまで入るか問題でありましようけれども、そういうことが考えられだといふ理屈になると思ひます。まあいろいろな場合の不均衡があるわけですが、現在の農林省のやるダムについては負担をしないといふ不均衡が一つあるわけです。その不均衡の方が、一般の場合の不均衡の方が多から、こういう法律を作る場合にはやはり農林用のダムを作つたと同じように、あるいはそれに近い割合で負担をさせるといふことになつてこざるを得ないと思ひます。その負担金をどうするか、もう一つの上の段階から政策的に決定されるべき問題だと考へております。

○田中一君 この要綱の四ですね、「協議をする」、「意見を聞く」といふ点です。これは野間先生の場合には同意の方がいいのではないかと、御意見、それから加藤先生の方はむろん同意ならばつきりするけれども、それじゃいゆる主権といふものがはつきりしない。従つて一つの事業なら事業ができな場合もあるのだから、これはそれだけの権力を建設大臣に持たした方がいいのだといふような御意見があるのです。私は加藤先生の御意見もわかる気をするのです。しかし権利だけを国に与えて、これはもう非常な大きな権利なんです。意見を聞いて協議をする、聞かぬでもこれは執行できる権限ですから、こつちの点は民主主義じゃ少くともないのであります。民主主義といふのはどこまでも討議討論をやつて納得してくださる結果を待とうといふのが民主主義のはずなんです。そうするとこれはやはり権力的なにおいがなないでもないのです。むろん加藤先生は納得してという前提があります。問題はここの納得の問題なんです。御承知のように現在こつちの官公労の諸君が、あなたも入つておるでしようけれども、ああして赤旗を振つておりますけれども、納得しないからああいふものでやつておるのです。しかしこれは一面的にものをきめるでしよう。また一面的に民主主義は多数意見が尊重されるというものであり、多数意見で決定するということになつております。ここにやつぱり傾向として、日本の民主主義というものが徐々にあちらの立法のみから、こつちの立法のすみから芽ばえてくるというやうな印象を私は受けるわけなんです。そこで協議といふ点を同意に置きかえて、そしてこれは野間先生が先ほどこの点については特別な調整審議会ですか、といふやうなものを持つとか、あるいは持つて協議にかえる、納得にかえるといふ方法をとるか、まだ私の法律案を全部説明を聞いてないものですから、ちよつとわかりませぬけれども、もしも協議をして納得しないといふ場合ですね、権

力で行動するといふ場合ですね、やつぱり別な審判制といふか、抗告制度ですかといふものが、これに入つていくか入つていかないかはつきりわからぬのですが、そういうものがやつぱり必要なんじゃないか。たとえば土地収用法にいたしましても、そうした意味の訴願の道といふものが現在できておる。これが今のあらゆる法律の姿だと思ひます。その点はどうお考へになりますか。何かこれだけでは権力的な、権力主義的なにおいがするんじゃないか、弱いものが、少数者が納得する形といふのは、やはり法文の上、制度の上でもつてさしてもらわないと、納得できないという点があるのじゃないかと思ひます。

○参考人(加藤一郎君) その同意か協議かという点は、これはいつも問題になる非常にもつちかしい点だと思ひます。どちらが妥当か、なかなか一がいおるのではないと思ひますが、それからまた同意か協議かといふことのほか、たとえばどこかに調整機関を設ける、あるいは経済企画庁、あるいは内閣総理大臣に調整権を持たして、調整権のあるところに第三者的な審議会みたいなものを置くといふ方法も考えられると思ひます。どちらがいいのか、どうもそこは行政の運用の問題になるので、どつちがスムーズにいくのか、一がいに言えない。同意の方が民主的だとも言えそうですけれども、しかし同意の方をたてに持つてあくまでおんばられると、これはまた非常に困るといふ面もあるわけで、その辺の調整がいつも心を悩ます問題だと思ひます。今の私の気持としては、一応その建設大臣に権限と同時に十分な責任を持つてもらつて、そこは良識で判断してもらつて、あとは各行政機関との政治的な解決によつてあくまで納得づくで解決をしていただくといふことで、一応建設大臣に権限と同時に責任も持つて一元的にやるようにするのがいいじゃないかと思つておるのですが、その点は非常にむづかしい問題だと思ひます。

○田中一君 河川法には御承知のように水利権といふものの許可は都道府県知事がやつております。都道府県知事は何かといふと、民選知事なんです。しかし今の政府は大体において官選知事にしようといふやうな傾向を示しておるのです。そこでそういう現在の置かれておる姿から見ると、これが建設大臣に取り上げられる、このむろん特定多目的ダムの場合といふことですがね。そうしますと、現在の水利権といふものがやはり都道府県知事がやつておるのです。同じ多目的ダムにいたしましてもやつておるわけなんです。そこにまた一つの不均衡の面が起きてくるわけですね。これもすべてどういふ法律を作ろうと、納得の上においてなされることは、われわれは望ましいのであつて、民選知事の権限までも取り上げるというくらい重大なこの特定多目的ダムの目的といふものが、こつちまでしなければならぬかといふことになりまして、私非常に疑問を感じるわけがあります。同じ形のものが他にもあるのです。ただこれは特定といふ文字を頭にかぶしてやつておる。特別会計法では八つの地点を示してございませぬけれども、おそらく今後予想されるダムは、少くとも日本の国土開発という面から、自立経済の面からも全部多目

的だめでないものはないと思つたので。従つて今後は上水、工業用水、発電という、もしそこに農業灌漑用水が含まれるならば、一切のものが、むろん総理大臣にいたしましても大臣にいたしましても、選挙を経て出てきたものではありましようが、何と云つても國家行政機構というものは強権であります。従つてそういうものに、全部強い力のものに与えてしまふという事は、どうも危険を感じるのです。われわれはやはり新しい憲法を守るという立場から申しましても、また逆行するのではないかと危険を感じるわけですが、これは学者としての加藤先生、ことに東京大学の助教としての加藤先生、民法学者としての加藤先生が、率直にあな自身自身の御意見、個人の御意見を伺えたら何と云つたかと思つたので。

○参考人(加藤一郎君) 私は今も個人として、初めから個人として言つておられますので、別にはかの資格で言つては全然ないわけです。その点は御了承願ひたいと思つたので。

るいはなるかもしれない。しかしそういう方法も考えられますけれども、審議会といつても、結局それほどまでに問題になつた事柄については、またこれも今までの実情を見ますと、大体各省のひもつきというか、そういう人が割合に委員に出てきて、そこでまた前と同じ論争を繰り返して、結局とにかく学識経験者も入りますけれども、あまり当時の議論が出て、前の蒸し返しをして、総理大臣が最終的に決定をするということにどうしてもなりがちなんですね。ですから権限を上に上げてみたところで、必ずしも今解決が保障されるとは限らない。よくなる場合ももちろんあるでしょう。ですからそこはやはり協議がはつきり整わなければ、それはやはり内閣全体の責任において、あるいは閣議でそれを打ち出してきめるとか、むしろそういう解決をとるべきではないか。いたずらに総理大臣に権限を集めて、またそこで総理大臣の強権を発動するという形も望ましくない。そうかといつてまあほつておくのも望ましくない。従つて協議にしておいて、あとは話し合ひで解決したかどうか、それを十分考へてほしい。その場合に十分考へた上で解決してほしい。というのが私の本来の意見なんです。

○田中一君 ですから、法文の上にならうした段階を繰り込んでみると、まあ大衆討論の機会も持たれて納得の方向へ進まれるわけなんです。全然そういうものがなくて、初めから権力でずぐにするのだというのを宣言されまうかと思つたのです。何つたのは、そういう傾向が今日いいか悪いかの問題を

何つたわけですか。審議会を持つても同じじゃないかといふことは、私は水利部におきましても、各専門々々の学者の方が一生懸命議論なすつても、今の各省の次官というひもつきが委員になつて出てきている以上、とうていやはりひもつき意見だけで官僚性が露呈されるのです。従つてそういうものがだめだからいいじゃないかといふことはなくて、そういう傾向は好ましいか好ましくないかといふことを何つたわけなんです。

○参考人(野間海造君) 今の田中委員のお尋ねでございますが、つまり権力主義的な政治の発達という懸念がある。行政機構としては通産も、農林も、建設も同列なんです。だから従つて同意といふことが望ましい。これは河川法なんかで水利権を許可する場合でも、下流水利権者の同意を得た上で許可するといふ建前ですから、同意といふ言葉の方が筋が通ると思つた。筋が通ると思つたが、河川行政についてはわれわれ水専門の者の考へで見ますと、河川行政に関する限り建設省をトップに置くといふことにはいかぬと、支離滅裂になる懸念がある。それは権力主義的なことになると非常に困るので、同意といふことは困難で、むしろやるなら協議という言葉で円滑に運営してもらいたいと思つたので、しかし今の田中さんの御心配のように、これは行政庁限りではいわけの政治的な行政といふものは合理性が果してあるか、科学性があるかといふことを疑うのです。だからこの立法に間に合ひか間に合ふかとは別として、学識経験者を主体にした調整審議会式なものを持つ、それを今度は総理大臣

が決裁するということも一つの最後のな救済手段だと思つたのです。あるいは特殊審判制度を作つて、裁判所へ持つていつても、実務技術的に作成しますから、うちがあかぬ。特殊審判制度をゆくゆくは作つてもらつて、そしてアメリカのように一つの水利権を解決する場合には、下流の河川も全部調整してしまふ、その審判所は一括して当該の係争だけじゃないに、それに関連して派生してくる問題を全部一括して片付けてしまふ、工事や何かを全部調整しながら片づける。ああいうやり方をすると、多目的ダム、さらに総合的な科学的にいい結末ができるので、政治権力的な傾向を持つといふことはすでに河川法がそうなんです。しかも河川法が府県知事を第一の許可官庁にしておいて、しかもそれは民選知事になつてしまつたといふときに非常にでこぼこ、矛盾で運用がむずかしくなつたといふ点、調節もどうしてもむずかしいのであります。少くとも建設省が直轄事業としてのダムの場合に、建設省を一応これに關する限りトップにおくといふ方式は許されていいのじゃないか。しかし建設省は上級官庁じゃない、従つてこの協議は同意に類するものだ、それに匹敵するほどのものであつたといふほどの認識と運用がほしいと思つたので。

○参考人(加藤一郎君) 私も田中さんのおつしやつたように審議会を置くとか、あるいはもう少しほかの調整方法を考へるといふことに反対なわけじゃないので、あるいはその方がベターかとも思つたのですが、しかしこういう形をとつていったら必ず権力的だといつて、一がい非難するわけにもいか

ない点がある。もちろん調整機関を設けてもなかなかうまくいかない面があるといふことを申ししたので、これで悪いといふことも言えないだろう。それはその場合の実情によつて、あるいは審議会を設けた方が適当な場合もあるといふぐらいつもりでございます。

○田中一君 私はなぜこのような立法がされたかといふことに対して心配しておるのです。というのは、私も長い間国土総合開発審議会の委員をやつておりました。先生方が水制度部会でもつていつまでたつてもあかぬのをよく知つております。そこで昨年の石橋内閣ができる前あたりからですか、傾向としていわゆる水のふんどり主義の傾向がはつきりわかれわれの前に出てきたわけなんです。地下水の問題については、昨年の二十四国会では工業用水法という法律ができて、これで通産省は持つていつてしまひました。それから上水はこれも建設省、厚生省ともに長い間けんかをして参りました。そして話し合ひがいたらしく、上水は厚生省、下水は建設省、ただし下水の濾過装置といふものは、これは厚生省、むろん農林省には農薬用水といふものを持つております。こういう限りではどうやらこの辺で水に対する政治的、行政的な結論がでるかかつてきています。しかし何と云つても、水といふものは日本の唯一の資源である私は考へて居るのです。そこで役人たちが自分の役所のなわ張り考へて、そして自分の都合のいいように水を支配しようといふ考へ方は、今国土総合開発審議会の水制度部会で一応の結論といふますが、出て、これに対す

基本的な態度がきまつた後にしては、水制度部会の結論に対しては、私もおつしやうか、まだ先ほどあなたがおつしやうか、中間報告は受けましたけれども、これが話がついたところから、こうした形のいろいろな立法がなされてきたと私は思うのです。こういうことになりますと、これはなるほど各行政官庁がおのその責任の分野においてりつばな行政をするでございまして、

おつしやうした限りでは、田中委員の御意見に大体賛成であります。つまり全体としての水制度の基本方針をきめてからいろいろな個別的な立法をしていくべきでありまして、その点は先ほど申ししたと思うのですが、総合的な見地を一応たな上げておいて、これを一方的に解決していくということはやはり望ましくない、根本方針をきめていっていただきたたいというつもりであります。

ございまして、ここにもまだロスがあるのじゃないかと思つたのです。こういう点を総合して、一滴の水といえども生かして使いたいという考え方を求めておるわけでございますけれども、この法律の成立によつて、おそらく将来ダムを築造するものはこの方式によらざるを得なくなると思つた。過去の問題は、いざ知らず、現在で

○齋藤昇君 加藤先生にちよつと伺いたいと思つたのですが、このダム使用権はただに物権だけではないに請求権といひますか、債権といひますか、そういう一面も持つておる。そこで貯留量が確保されない場合には、差しとめ権があるというようにおつしやういたしました、そうすると、この設定権者に対して貯留量を確保せよ、確保されないような場合には、さらに水を流すことは差しとめらる。あるいは上流の關係、またダム、貯水池の状況の変化等によつて貯留量が減つてきた、これを維持するために、かさ上げ請求制度とか、そういういろいろな請求権がダム使用権にある、こういう御見解でよろいか。

つあるもの、あるいはできてしまつたものもあらゆる形でこれに入れていく、こういう傾向が強くなるのじゃないか、こう思つたのです。そこまで持つてくるならば、私は電力などは一本のものと姿にして、国の直営にすべきであるというよりな考え方を持つわけなんです。民営にする必要はないのじゃないかという考え方を持つわけなんです。そういう点から見て私はどうも、われわれがどうも、国民が納得する形のものがないと思つたのです。加藤さんが水制度部会のメンバーでいらつしやるならば、そういう点根本的な水制度に対する考え方をどういふふうにお持ちですか。

○参考人(加藤一郎君) 私はその点今

○齋藤昇君 かさ上げ請求権も一定量のこれだけの水を貯留する権利があるということになれば、たとえば底が埋まつてきてそれだけ貯留できない、あるいは上流の状況がやつてきてそれだけ貯留できないことになつてきたということになると、この設定権に言われている一定の水量というものを確保するために請求ができるということになるのじゃないかと思つたのですが、先生の先ほどのお考えであれば、

○参考人(加藤一郎君) 今の砂がたまつてきて、貯水量が減るといふようなことは、これはダムの計画に本来内在する問題だと思つたのです。ですからそれは当然本来予定されていることであつて、それで貯水量が減つたかといふことは、その分をよこせといふことは言えない。それは計画の中に当初から入つていふものであると私は考へております。

○参考人(加藤一郎君) 結局操作規則が具体的な運用方針をきめることになると思つたのです。一応操作規則によつてやれば、これは合法的だ。

○参考人(加藤一郎君) 今、この砂がたまつてきて、貯水量が減るといふようなことは、これはダムの計画に本来内在する問題だと思つたのです。ですからそれは当然本来予定されていることであつて、それで貯水量が減つたかといふことは、その分をよこせといふことは言えない。それは計画の中に当初から入つていふものであると私は考へております。

○参考人(加藤一郎君) 今、この砂がたまつてきて、貯水量が減るといふようなことは、これはダムの計画に本来内在する問題だと思つたのです。ですからそれは当然本来予定されていることであつて、それで貯水量が減つたかといふことは、その分をよこせといふことは言えない。それは計画の中に当初から入つていふものであると私は考へております。

○田中一君 たとは私が心配するのは、第三十一条の操作規則にしても、これは一方的に建設大臣がきめられる。これもせめてその地点にやるのだと、かりに百歩譲つて納得づくでやつたとしても、納得の上立つて前段がきまつたといふものならば、納得したという前提でありますから、せめてこの操作規則ぐらゐは合意によつてきめたいと思つたのですが、その点はどうなつたか。

○参考人(加藤一郎君) 大体そういう見解でございまして。

○参考人(加藤一郎君) 操作規則は一応の基準だと思つた。ですから操作規則に合つていれば一応合法的だと言つていいと思つたのですが、操作規則にかりに書いてないことであつても、ダムの使用権が何らかの形で侵害されるといふ場合には妨害排除権を持ち、また債権的なものだといたしますと、操作規則に違反しても必ずしも当然に妨害排除権が出るかと思つた。損害賠償権は出るかもしれませんが、妨害排除権となつて、やはりここに契約關係があるとも言えないのです。操作規則は一応建設大臣がきめることになりますと、契約關係とも言えない。それに違反しても直ちに差しとめ請求権があるとも言えないと思つたのです。そういう点でやはり本質が物権といふことになりますと、操作規則に違反すれば差しとめ規定がある。操作規程にかりに触れていない点について妨害が起ればやはり妨害排除といふ意味での差しとめ請求権のようなものがある。そういうふうにお考えでございまして。

○参考人(加藤一郎君) 私はむしろ基本計画と操作規則は逆のような考え方をしております。基本計画では同意がなければできないだけの話で、特にその問題がむしろ起らぬと思つたところが、一度でき上つたものの操作規則が完全なものでないといふこと

○参考人(加藤一郎君) 私はその点今

○参考人(加藤一郎君) 今、この砂がたまつてきて、貯水量が減るといふようなことは、これはダムの計画に本来内在する問題だと思つたのです。ですからそれは当然本来予定されていることであつて、それで貯水量が減つたかといふことは、その分をよこせといふことは言えない。それは計画の中に当初から入つていふものであると私は考へております。

○参考人(加藤一郎君) 今、この砂がたまつてきて、貯水量が減るといふようなことは、これはダムの計画に本来内在する問題だと思つたのです。ですからそれは当然本来予定されていることであつて、それで貯水量が減つたかといふことは、その分をよこせといふことは言えない。それは計画の中に当初から入つていふものであると私は考へております。

○参考人(加藤一郎君) 今、この砂がたまつてきて、貯水量が減るといふようなことは、これはダムの計画に本来内在する問題だと思つたのです。ですからそれは当然本来予定されていることであつて、それで貯水量が減つたかといふことは、その分をよこせといふことは言えない。それは計画の中に当初から入つていふものであると私は考へております。

○参考人(加藤一郎君) 今、この砂がたまつてきて、貯水量が減るといふようなことは、これはダムの計画に本来内在する問題だと思つたのです。ですからそれは当然本来予定されていることであつて、それで貯水量が減つたかといふことは、その分をよこせといふことは言えない。それは計画の中に当初から入つていふものであると私は考へております。

になれば、これは下流にそれが被害を  
与えるというおそれも考えられるの  
で、そういう面からでき上つたあとの  
操作規則については、これこそ建設大  
臣が責任をもつてやつてもらいたい  
存じております。これは先ほど野間さ  
んもちよつと触れられましたが、たと  
えば電気事業者は自分の方の電気のこ  
とを主として考えて、洪水調節とい  
うことはあまり考えないという面もある  
わけでございまして、その点は、むし  
ろこちらの方は建設大臣にうまくやつ  
てもらつてもいいのではないかと  
考えを保持しております。

○田中一君 そりすると、今の基本的  
な計画の方は同意が必要ということ  
であつて、操作規則の場合にはまかせて  
もいいじゃないかということですか。

○参考人(加藤一郎君) 法文の体裁と  
しては、どちらも協議で一応いいの  
ではないかと思いますが、その気持は、  
基本計画の方はむしろ同意に近いよう  
な協議、それから一度できたものは、  
操作規則を作らず、ほつておくとい  
うことはできないと思つておくと、こ  
ちらの協議が整わなければ、これもでき  
るだけ話し合ひでやつていただきたい  
と思つていますが、整わなければ、建設大  
臣がやるのもやむを得ないと思つて、  
今は同意ができないような場合は、暫  
定的な何か操作規則みたいなこと  
でやつてもらふようですし、結局實質  
は建設大臣がやるということだと思  
つておつて。

○斎藤昇君 もう一度だめ押し的に何  
いいますが、第二条の第二項に、ダム使  
用権とは、多目的ダムによる一定量の  
流水の貯留を一定の地域において確保  
する権利と、こう書いてあります。そ

して第十八条の第一項の第二号では、  
ダム使用権により貯留が確保される流  
水の最高及び最低の水位並びに量とあ  
ります。そこで、ただダム使用権とい  
うものは権利がなければ、特定目的の  
ため水が使用できない。この権利があ  
れば使用できるのだという権利だけ  
であるならば、つまりこれは物件的の  
もので、担保に入つたり、あるいは譲渡  
できるというだけならばよろしいが、  
そのほかの債権的の請求権もあるの  
だという解釈をされますと、かさ上げ  
せ、あるいは建設大臣がきめた操作  
規則に反しておろすと、おるまいと、  
とにかく一定の量というものが確保さ  
れない、そこで確保する措置をとれ  
か、されなかつたための損害賠償をよ  
こせというふうなことが出てくるよう  
な気がいたしますが、この書き方でも、  
そこに請求権があるのだと解釈をさ  
れますと、私は常識的には加藤教授の  
おつしやるような解釈になるように法  
文が作られることが望ましいのですけ  
れども、請求権があるのだと、第二  
条の二項から見ますと、ありそりに見  
ますが、そりすると、そりという請求  
があつて、そりという請求を裁判所に起  
すというふうなことができるような気  
がいたします。この書き方ではそれは  
できませんか。

○参考人(加藤一郎君) 今の物件の請  
求権があるかどうかという問題でござ  
いしますが、これはやはり侵害は違法の  
ものでなければならぬ。違法の侵害  
に対して妨害排除ができるということ  
だと思つておつて。操作規程というもの  
があれば、それがまた非常に不合理な  
もので、本来ダム使用権を無にするよ  
うなものであれば、その使用規程自体

が違法だということもあるいは起り得  
るかもしれませんが、常識的に言へば  
そりいうことはあり得ない。そりいう  
意味で操作規則に従えば一応合法的で  
ある、ここには違法な侵害がないとい  
つていいかと思つておつて。

○田中一君 この「一般の先取特權  
及び抵当權の目的となるほか」、これ  
はほかに何かありますか。

○参考人(加藤一郎君) 質權とかそり  
いうものも考えられるわけございま  
す。それからそのほかには、まあ一番  
考えられるのは質權だと思つてす  
が、そのほかにも質權なども考えら  
れますね、あるいは使用借權ですね、  
そりいうようなものを法律的には考  
えられるわけございまして。

○理事(岩沢忠義君) それでは参考人  
に対する質疑はこれをもつて終りとい  
たします。長い間どうもありがとうございました。  
ちよつと速記をやめて下さい。

〔速記中止〕  
○理事(岩沢忠義君) 速記を始めて。  
委員会はこれをもつて散会いたしま  
す。

午後四時二十四分散会  
三月二十九日本委員会に左の案件を付  
託された。

一、特定多目的ダム法案(予備審査  
のための付託は三月六日)