

徳山ダム建設事業の点検に関する報告

平成17年3月30日
独立行政法人水資源機構

目 次

今回の報告の概要

- (1) 点検に至る経緯
- (2) 点検の対象・方法
- (3) 点検結果

徳山ダム建設事業における土地取得等の特徴

- (1) 世帯移転契約の先行
- (2) 多数の共有者による山林の所有
- (3) 立木補償の特徴
- (4) 徳山地区における共有財産管理会と徳山区の併存

点検結果

- (1) 土地の取得等の点検結果
- (2) その他現在抱える課題に関する点検結果

クツ尾175 - 2の立木等に係る事案の概要

- (1) 事案の経緯
- (2) 点検により確認した事項

今回の報告の概要

(1) 点検に至る経緯

本年1月18日に「徳山ダム建設事業に係る土地の取得等に関する監査結果」を踏まえ発表した理事長コメントにおいて、再発防止策の一環として、理事による全事業所の総点検を実施することとしたところである。

この取組みの中で、徳山ダム建設事業については、監査結果で明らかになったような事案が発生したこと等を踏まえ、詳細な点検を行うとともに、徳山ダム建設所(以下「建設所」という。)が現在抱える課題全般を対象として点検を行ってきたところであるが、本報告は、その点検結果をとりまとめたものである。

(2) 点検の対象・方法

徳山ダム建設事業について、昭和58年に「徳山ダム建設事業に伴う損失補償基準」(以下「損失補償基準」という。)が妥結調印されて以降、水資源開発公団(以下「公団」という。平成15年10月の水資源機構の発足後は水資源機構(以下「機構」という。))が行った事業に必要な土地の取得等に関し点検を行うとともに、建設所が現在抱える課題全般について、理事を派遣して点検を行った。

(3) 点検結果

今回の点検の結果、徳山ダム建設事業に係る土地の取得等に関し、字クツ尾175-2の立木等に係る事案において、公団職員が、公団が既に土地所有者に補償を行い、公団に帰属している立木等に関して、地元関係者からの要求に対応することとし、国道417号付替6号橋基礎工工事の受注者である共同企業体が伐採業者を使って行う立木の伐採行為をおり込んで、要求への対応を図ったことは不適切であった。

この事案以外の徳山ダム建設事業に係る土地の取得等については、補償交渉に当たって生活再建を図るべく様々な要求があり、また、一部には補償に不公平が生じているなどの不満があったものの、個々の補償契約については、損失補償基準に適合するとともに、補償対象となる土地・物件の数量の把握、基準単価の適用は適正に行われていた。

このほか、文殊地区、網代地区の集団移転地の宅地地盤問題への対応、旧徳山村の一般廃棄物処理場跡地の埋設物処理、事業用地内の不法占有物件への対応等の課題があり、平成19年度の事業完了に向けて、建設所と本社・支社が一体となって、課題の解決に取り組む必要がある。

徳山ダム建設事業における土地取得等の特徴

(1) 世帯移転契約の先行

徳山ダム建設に伴う土地取得等においては、旧徳山村全ての住民(466世帯)が移転するという事情から、移転先での生活再建を早期に図ることが求められ、個人の宅地・家屋など生活再建対策に不可欠な資産に係る補償契約(以下「世帯移転契約」という。)を優先させることとした。

このように、生活再建を優先させたため、世帯移転契約と共有地等の契約を分け、共有地についても水没用地と、その後付替国道、県道等に分けて実施したため、同一人物と何度も交渉、契約を行うこととなり、回を重ねるごとに協議、調整に時間を要することとなった。

(2) 多数の共有者による山林の所有

明治期以来、集落有山林が地元8地区の住民に売却されてきたことから、徳山ダムにおける水没地の共有山林の面積(453ha)は水没地全体の面積(1281ha)の約35%を占めていた。共有山林の補償交渉については、

- ・8地区ごとに共有者とそれぞれ交渉しなければならなかったこと
- ・共有者の数が多い地区では150名を超えていたことから、共有者との境界の確認、立木調査の立会い及び契約の同意に多大な時間を要したこと
- ・昭和46年の立入調査から共有山林の補償交渉まで長期間経過したことから、相続や徳山村の住民以外の者への譲渡等により新たな関係者が増加したこと等の条件のもと行わなければならなかった。

(注)8地区について

8地区とは、徳山、下開田、上開田、山手、戸入、門入、櫛原、塚の8地区をいう。

(3) 立木補償の特徴

昭和58年に妥結調印された損失補償基準においては、立木補償は、伐採補償とされたところである。

(注)ダムにおける山林の立木補償について

公共事業による土地取得にあつては、基本的には、土地所有者に土地の明け渡し時に当該物件を移転させ、それに伴う損失を土地代金とは別個に補償することとしている。立木にあつては、土地所有者に立木を伐採させ、伐採によって生ずる損失(逸失利益等)を補償するのが原則であり、この補償を伐採補償という。(なお、立木を事業の用に供する場合等には、土地の取得の補償の例にならひ、立木の正常な取引価格をもって補償することとしており、この補償を取得補償という。)

昭和59年から開始された世帯移転契約以来、各地区で用いられた土地売買契約書においては、土地所有者が立木の伐採義務を負うこととし、補償金については、補償金額全体の7割を登記関係書類提出時点に、残り3割を土地所有者が立木を伐採し、土地を引き渡し、かつ、土地の所有権移転登記が完了したときに支

払うとしていた。(他ダムにおける土地売買契約書においても、立木の伐採義務履行後に補償金額の残金を支払う旨を定めている。)

そういった中、立木の無計画な伐採は、土砂崩壊、積雪時の雪崩の誘発等災害発生の危険性、さらには生態系への影響を及ぼす可能性があるとして、昭和59年には徳山村から、昭和60年には岐阜県から公団に対して、立木の伐採について特段の配慮をするよう申し出があった。一方で、立木未伐採を理由として補償金額の残額の支払いを抑制すると、世帯移転者の生活再建に支障が生ずることとなるおそれがあった。

このような立木の伐採抑制と世帯移転者の生活再建の要請を両立させるため、昭和60年度から、従前の土地売買契約書に加え、立木譲渡契約書を締結することとし、個人地の立木について、伐採義務を免除し、土地所有権と同時に立木所有権が公団に移転する時に補償金額の残金を支払うことも可能とする措置を講じた。その後平成6年度から共有地の土地売買契約書においても、同様な趣旨を可能とする措置を講じた。

このように、土地売買契約書上は立木の伐採補償を規定しつつ、直ちに伐採することが適当でない立木又は伐採義務の履行が困難な立木については、公団又は機構に立木所有権が帰属するという点においては、取得補償的な運用がなされてきた。

以上のとおり、徳山ダムにおいては、結果的に立木補償に関するこれらの取扱いが併存することとなった。

(4) 徳山地区における共有財産管理会と徳山区の併存

地元8地区で共有者が最も多い徳山地区においては、共有地に持分を有する者で構成される共有財産管理会(以下「管理会」という。)(昭和39年当時は88名であったが、相続、売買等により平成16年4月現在197名)があり、公団は、共有地については管理会に説明をし、各共有者と協議してきた。

また、徳山村には各集落ごとに徳山村成立前の旧村の流れを組む区が存在し、徳山地区において世帯移転契約の世帯認定を受けた者は徳山区に所属していたが、昭和62年4月1日の徳山村と藤橋村の合併により徳山区は一旦消滅した。しかし、旧徳山地区の文化や伝統の承継、旧区民の相互の親睦、財産関係の処理等を図るため区が必要ではないかという旧区民からの要請に基づき、平成13年4月1日に規約を備えた社団としての実体を有する徳山区が設立されたところである(管理会と区が併存する地区は徳山地区だけである。)

点検結果

(1) 土地の取得等の点検結果

土地の取得等に関する点検については、補償交渉の経過を記録した書類から交渉が特に難航したものをリストアップし、幹部職員等責任ある立場の者が、

- ・個々の補償契約の内容が損失補償基準に適合しているか、補償金額の前提となる補償対象となる土地・物件の数量の把握が適正に行われているか、基準単価が適正に適用されているか
- ・相手方の要求に対して補償契約以外の形で交渉が推移しているものはなかったか

の観点から、補償台帳等を確認し、関係職員（退職者を含む。）等からの聞き取りを行った。

その結果、

土地の取得等に関し、字クツ尾175-2の立木等に係る事案において、公団職員が、公団が既に土地所有者に補償を行い、公団に帰属している立木等に関して、地元関係者からの要求に対応することとし、国道417号付替6号橋基礎工工事の受注者である共同企業体が伐採業者を使って行う立木の伐採行為をおり込んで、要求への対応を図ったことは不適切であった。

の事案以外の公団又は機構が地権者に対し行った土地の取得等については、補償交渉に当たって生活再建を図るべく様々な要求があり、また、一部には補償に不公平が生じているなどの不満があったものの、個々の補償契約については、損失補償基準に適合するとともに、補償対象となる土地・物件の数量の把握、基準単価の適用は適正に行われていた。

今後、平成19年度の事業完了に向けて、事業用地内の不法占有等の案件については、案件ごとに機構への権利帰属の徹底や法的手段による対応を進めることとしている。また、今後の樹林帯用地の取得についても、関係者と協議しながら、補償対象者を明確にし、登記手続きを行い、損失補償基準に基づく適切な土地の取得等に取り組むこととしている。

(注) 樹林帯用地

土砂濁水流入防止のための実効性のある措置を講ずる観点から、ダム貯水池に沿って山林を樹林帯用地として取得することとなった。

(2) その他現在抱える課題に関する点検結果

建設所に理事を派遣し、現在建設所が抱えている課題全般を対象として点検したところ、主な課題としては、次のようなものがある。

移転者の集団移転地の一つである文殊団地については、地盤沈下対策部外の住民から「土の入替え」要求が出されている。これまで、説明会を12回実施するとともに、宅地地盤や宅地問題に精通した専門家からなる「集団移転地文殊地区の宅地地盤に関する検討会」(以下「検討会」という。)を設置し、その報告書の内容を踏まえて機構としての対応方針を示し、理解を求めている。

また、文殊団地での経緯を踏まえ、「検討会」の委員に文殊地区とほぼ同時期に造成・分譲した他の集団移転地(網代、糸貫、芝原、表山)について、地質調査、動態観測データなどの既存の調査データや造成方法などについて状況を説明し、調査の必要性の検討をお願いしてきたところ、特に高盛土で造成している網代地区について、宅地地盤と建物の状況について調査が必要との指導・助言を頂いたところである。

旧徳山村の一般廃棄物処理場跡地の埋設物処理については、周辺河川水、浸出水の水質調査及び土壌調査(それぞれダイオキシン類の調査を含む。)を行ったところ、環境基準を満たしていることを確認したが、湛水区域に立地していることなどから、適切な処理方法について、岐阜県、揖斐川町などと協議しているところである。

このほか、立木については機構用地上の立木の所有権を新たに主張する申入れがなされたり、また、請負業者による誤伐採などの事案が生じている。

建設所においては、平成19年度の事業完了に向けて、これらの課題に適切に対応していくため、情報共有、相談、対応方針の検討が円滑に行われるよう、課題のチェックリストを作成し、所内一体となって課題の解決に向けて認識を共有すべく努めているところである。また、本社、支社、建設所が一堂に会する定例会を開催し、事業を進めていく上での課題について情報共有を図る等の措置を講じ、組織としての対応に努めている。

クツ尾175 - 2の立木等に係る事案の概要

(1) 事案の経緯

岐阜県揖斐郡揖斐川町(当時は藤橋村)大字徳山字クツ尾175 - 2の土地(以下「本件土地」という。)等について補償交渉の経過を記録した書類の点検、関係職員(退職者を含む。)等からの聞き取り、本件土地において工事を施工した日本国土・白石特定建設共同企業体(以下「共同企業体」という。)からの聞き取り等により把握した主な経緯は次の通りである。

(平成13年4月1日の徳山区設立総会までの経緯)

本件土地につき、公団は、昭和49年から昭和62年までの間に、共有者の立会を求め、土地の測量、立木の調査を実施し、共有者88戸及びその承継人の土地・立木である旨の認定を行った。その際、それ以外の者から特段の異議はなかった。

その後、本件土地のうち水没地部分について、公団は平成7年から平成11年までの間に、また、本件土地のうち国道417号付替国道用地部分について、岐阜県(代理人公団)は平成9年から平成15年までの間に、共有者88名及びその承継人と土地売買契約を締結し、立木については伐採補償を実施した。

別途、公団は、藤橋村大字徳山字村平379の学校敷地及び同村大字徳山字村平567 - 1の棺小屋の二つの案件について、徳山区関係者と補償交渉を行っていた。

(注) 棺小屋

葬儀の際に使用される道具類を保管していた建物。

徳山区関係者は、平成11年8月頃以降、本件土地には区民が植栽した立木があり、それについては区に所有権があると主張し、徳山区に対して補償するよう公団に対し要求したが、公団は既に共有者に対して補償済みであると拒否していた。

(注) 本件土地のうち水没地部分及び付替国道用地部分の立木の補償について

標記立木の補償については、本件土地の共有者の立会により、当該立木の所有権が当該共有者に帰属する旨の認定を行い、その際特段の異議はなかったことに基づいて、共有者及びその承継人と補償契約を締結したところである。仮に、立木所有権が土地所有権から分離された場合であっても、本事案では徳山区所有であるとの明認方法は施されていたとは認められず、立木の所有権を公団又は機構に対して主張し得ないので、本件土地の共有者に対して行った補償は適正なものである。

このような要求が徳山区関係者から繰り返される中、公団職員は、平成13年2月7日の徳山区共有財産管理会・本郷区(=徳山区)役員会において(以下「役員会」という。)字村平379の学校敷地及び棺小屋について1050万

円の補償額を提示した。一方、徳山区関係者の立木に関する要求については、本件土地に存する立木を高く買う者を一緒に探そうと提案した。これに対して、徳山区関係者からは、同学校敷地、棺小屋及び立木を合計して1500万円の要求がなされた。

3月8日の役員会において、公団職員は、公団との契約は1050万円、残りはクツ尾の立木代金として立木を買う者が払うと説明し、了承され、徳山区総会に諮ることとされた。

3月15日に、公団は、国道417号付替6号橋基礎工工事（本工事では本件土地について橋脚1基の基礎工工事が行われる。）につき、入札を実施し、翌日、落札者である共同企業体と契約を締結した。

（注）国道417号付替6号橋について

6号橋は、徳山ダムを建設することにより水没する国道417号線の付替道路の橋梁である。同橋は、徳山ダムの貯水池に架かる唯一の横断橋であり、橋長503m、有効幅員7.0mの3径間連続コンクリート橋である。公団は、岐阜県からの受託工事にあわせて、平成13年3月に橋脚の基礎工工事に着手したが、橋梁の完成は平成18年8月を予定しており、同年秋の試験湛水の開始までに、道路の供用開始をしなければならないことになっている。

（平成13年4月1日の徳山区設立総会以降の経緯）

しかしながら、4月1日の徳山区設立総会においては、区民の中から新たに、字村平379以外の他の学校敷地1筆について公団が以前にA氏と行った契約は無効であり、区に対して補償がなされるべきであり、その金額は630万円程度という強い意見が出され紛糾し、結論が出なかった。

（注）他の学校敷地1筆の補償について

標記学校敷地とは、平成7年に公団がA氏と補償契約を締結したものである。この補償に当たっては、昭和61年7月の徳山村長からの通知文書において「徳山小学校に係る下記の土地（この学校敷地を含む。）については、拡張の際、徳山区の寄付により取得したものであるが、寄付採納にあたっては、本用地が、将来不用となる際は、無償で徳山区に返還することになっておりますので、本用地の補償契約は徳山区長と協議されるよう、通知します。」と記載されていた。

しかしながら、公団としては、

登記名義人であるA氏から買取りの申し出があり、他方でA氏の父から徳山区又は徳山村への所有権移転について、徳山区が昭和62年4月の徳山村と藤橋村の合併と同時に消滅している状況の中、関係者からの聞き取り等を実施したが、その事実は確認できなかったこと

昭和49年にA氏の父からA氏に所有権移転登記がなされた時点で、徳山村又は徳山区は当該敷地の所有権取得をA氏に対抗できないものであり、A氏から当該敷地の譲渡を受けた公団に対しても同様と考えられたこと

等により、所有権移転登記がされているA氏と契約した。

当時の徳山ダム建設事業については、3月29日に行われた公共補償協定の変更をめくり、地元関係者から、岐阜県、藤橋村及び公団に対し、地元に対する説明が不十分であるとの強い意見、抗議があり、4月23日の8地区の共有財産管理会の会長会（同県・同村・公団出席）において、公共補償協定の変更について説明したが紛糾し、全会長が会議途中、退席した。

（注）公共補償協定の変更

昭和61年3月に旧徳山村と公団が締結した公共補償協定では、徳山村が管理していた村林道の機能回復をはじめ水没する村有地や小中学校などの補償について盛り込んでいた。その後、平成12年度に創設されたダム周辺の山林保全措置に対する費用負担制度を適用し、公共補償協定を変更して、村道西谷線の建設区間を除き付替村林道の建設を行わず、それに代えて徳山ダム上流域の公有化を進めることとなった。

公団職員は、共同企業体に、この頃、徳山区との間で立木問題等が懸案になっており、工事着手の見通しが立たず、徳山区が1100万円程度求めている状況を説明した。その後、共同企業体から、徳山区から立木を買うのではなく、立木の伐採であれば契約できるとの話があり、仲介となる伐採業者との立木伐採契約方式ならば対応できるとの感触を持った。

（注）共同企業体の職員は、 についてのやり取りをした記憶はないとのことであった。

公団職員は、4月下旬に、徳山区関係者に、公団は補償として1050万円を支払い、1100万円については業者の立木伐採を通じて対応されるとの感触を伝えた。

共同企業体は、5月から、現地に常駐した。その際、地元の十数社から下請の要望が相次いで出された（X社も含む）。共同企業体は他の元請業者等から情報を収集し、連休明けから、Y社と下請契約の協議を開始し、6月1日までに下請として選定した。

共同企業体は、5月下旬か6月上旬に、公団職員に、立木伐採業者として地元の事情に精通したX社を選定するとの意向を伝え、6月中旬頃から、X社と伐採契約の協議を開始した。

公団職員は、6月上旬に徳山区関係者から、業者から1150万円が振り込まれたという話を聞いた。また、この頃、X社関係者がクツ尾の立木を買ったと言っているとの話を聞いている。

6月12日に、道路の交通規制等を議題として開かれた徳山区役員会の席上、公団職員は、大枠2200万円をお願いしたいと話し、了承され、総会に諮ることとされた。

共同企業体は、6月末にX社と伐採契約を締結した。

7月1日に徳山区臨時総会が開催され、字村平379の学校敷地、棺小屋及びクツ尾の立木に関する財産処分の議案が承認されるとともに、2200万円のうち、200万円を残し、2000万円は区の世帯認定者で一律に分けることが決まったと、7月2日に公団職員は徳山区関係者から聞いた。

7月5日に公団は徳山区と字村平379の学校敷地に係る土地売買契約及び棺小屋に係る物件移転契約を締結し、7月31日に補償金として1052万円余を徳山区に支払った。

X社による立木の伐採は7月から行われ、立木の伐採が完了した後で、8月6日に、共同企業体はX社に対して1350万円を支払った。

国道417号付替6号橋基礎工工事は、当初契約時では、平成15年7月13日完了予定のところ、工期延長を行い5回の契約変更を経て、平成16年7月27日に完了した。

1年後の平成14年8月25日の徳山区通常総会で報告された平成13年度の決算書においては、公団からの「学校敷地・がん小屋の補償額」1052万円余、Z社からの「クツ尾 杉の木分」1150万円が収入欄に記載されていた。

(2) 点検により確認した事項

今回の点検の結果、徳山ダム建設事業に係る土地の取得等に関し、字クツ尾175-2の立木等に係る事案において、公団職員が、公団が既に土地所有者に補償を行い、公団に帰属している立木等に関して、地元関係者からの要求に対応することとし、国道417号付替6号橋基礎工工事の受注者である共同企業体が伐採業者を使って行う立木の伐採行為をおり込んで、要求への対応を図ったことは不適切であった。

なお、本件工事に係る公団と共同企業体との当初契約内容及び5回の契約変更内容について点検したところ、適切であった。

(注)当初契約内容及び5回の契約変更内容

当初契約 (H13.3.15契約)

- ・ 請負額 1,113,000千円
- ・ 工期 H13.3.16~H15.7.13 (850日間)
- ・ 工事概要

徳山ダム建設に伴い水没する国道417号線の付け替えとして貯水池横断橋(6号橋)を建設するために、橋脚部の基礎工として大口径深礎工*2基を揖斐川の左右岸に施工するものである。

* 深礎工:円形の孔を山留めしながら機械等で掘削し、この孔に掘削完了後に鉄筋を組んでコンクリートを打設して構築した杭。

第1回変更 (H14.3.15契約)

- ・ 請負増減額 増額 27,825千円
- ・ 工期変更なし
- ・ 変更工事内容

右岸側の斜面保護のための対策工の数量変更、左岸側の雪崩防止柵の撤去工の追加等を行う工事内容の変更を行った。

第2回変更 (H14.12.26契約)

- ・ 請負増減額 減額 33,600千円
- ・ 工期変更なし
- ・ 変更工事内容

賃金水準及び物価水準の変動に伴う価格変更、深礎工の進捗に伴う数量変更等の工事内容の変更を行った。

第3回変更 (H15.3.13契約)

- ・ 請負増減額 増額 194,250千円
- ・ 工期 H13.3.16~H16.7.27 (380日増の1,230日間に変更)
- ・ 変更工事内容

左岸側の掘削斜面の地質状況の変化から、斜面の安定性を確保するために地質調査を実施し、斜面保護のための対策工の追加等を行う工事内容の変更と併せて工期の延長を行った。

第4回変更 (H16.3.15契約)

- ・ 請負増減額 増額 5,250千円
- ・ 工期変更なし
- ・ 変更工事内容

左岸側の斜面保護のための対策工の数量変更、左岸側の深礎工の進捗に伴う数量変更等の工事内容の変更を行った。

第5回変更 (H16.6.28契約)

- ・ 請負増減額 増額 1,575千円
- ・ 工期変更なし
- ・ 変更工事内容

濁水処理の施工実績に伴う数量変更等の工事完了に伴う精算変更を行った。