

平成16年（行ウ）第43号 公金支出差止等請求住民訴訟事件

原告 斎田友雄外18名

被告 群馬県知事外1名

原告最終準備書面（7）（公共事業としての不要性）

2009（平成21）年1月23日

前橋地方裁判所民事第2部合議係 御中

原告ら訴訟代理人

弁護士 福田 寿 男

ほか41名

原告最終準備書面の構成は、以下の（1）～（7）のとおりであり、本書面では、  
（7）公共事業としての不要性に関する主張を述べる。

- 1 最終準備書面（1） 財務会計行為論
- 2 最終準備書面（2） 利水上の不要性
- 3 最終準備書面（3） 治水上の不要性
- 4 最終準備書面（4） 危険性その1（ダムサイトの危険性）
- 5 最終準備書面（5） 危険性その2（地すべりの危険性）
- 6 最終準備書面（6） 環境に与える影響とその違法性
- 7 最終準備書面（7） 公共事業としての不要性

最終準備書面（7） 目 次

第1 誰のための公共事業か .....	2
第2 公共事業官庁が公共事業を中止できない理由（甲A1・意見書） .....	2

1	公共事業は「ムダの制度化」として機能している .....	2
2	「惰性の圧力」 .....	3
第3	本件ダム事業を事業者である国交省が中止できない理由 .....	4
1	ムダの制度化① 本件ダム事業による天下り（再就職）先の確保 .....	4
2	ムダの制度化② 本件ダム事業による予算獲得.....	5
3	惰性の圧力.....	6
第4	公共事業の必要性に対する厳しい司法審査が必要である .....	7

## 第1 誰のための公共事業か

一般に、ダム事業等の公共事業は、社会資本整備という公益のために、行政機関の科学的、専門技術的知見に基づき計画・実施されるというのが建前である。

しかし、本件ダム事業は公益に資することのない事業である。

このような事業を、事業者である国土交通省関東地方整備局はなぜ進めるのか。

本稿では、この素朴な疑問に対し、「ムダの制度化」「惰性の圧力」というキーワードを用い、公益に資することのない本件ダム事業が止まらないのは本件ダム事業が中止されることによって事業者である国交省が不利益を被るからであり、それ以上の理由はないことを明らかにする。

## 第2 公共事業官庁が公共事業を中止できない理由（甲A1・意見書）

### 1 公共事業は「ムダの制度化」として機能している

建設国債起債が許される公共事業費（財政法4条1項但書）を含む公共事業関係費が投入される公共事業は、「治山・治水」「道路整備」「港湾・空港・鉄道」「住宅・都市整備」「下水道・水道・廃棄物処理等」「農業・農村整備」「森林水産整備」の7事業であり、これら公共事業を担う国交省・農林水産省等のいわゆる公共事業官庁では、「技官」とよばれる理科系の官僚が多く採用されている。

ある事務次官は、官僚の行動動機について、「役人は、予算を獲得すること、権限を拡大すること、それに天下りのポストを増やすこと、この三つを考えて仕事をしている」と述べている(朝日新聞1993年8月7日夕刊)。これらの動機は、技官にも、文科系の官僚である事務官にも共通してみられる動機であるが、事務官と比較して昇進面で冷遇されている技官にとっては、昇進面での差別に対抗するため、各専門部局の予算確保・権限維持拡大・天下り(再就職)先確保(以下「権限維持拡大等」という)について強い動機がある。

このような行動動機に基づき、技官は、専門部局の権限維持拡大等のため公共事業を創出し、その結果、公共事業の予算配分シェアは現実の必要性を反映することなく、毎年一定割合を保ったまま推移するというように硬直化し、公共事業が自己目的化している。

国民にとって不必要な公共事業が公共事業官庁に予算・権限・天下り先をもたらす不可欠な道具として制度化されている。このように公共事業が「ムダの制度化」として機能する実態が、不必要な公共事業がとまらない原因の一つである。

## 2 「惰性の圧力」

事業者が公共事業に一度着手して費用・労力を費やした以上、中止することができない、という「惰性の圧力」もまた、不必要な公共事業が止まらない原因のひとつである。

国交省は、国交省近畿地方整備局の諮問機関が、関西の淀川水系の四つのダムについて「ダム建設は不適切」との意見書をまとめたのに対し、「ダムが環境にいいわけではないし、堤防改修の重要性も認める」としながら、「もともと予定地はダム反対。何とか説得し、協力して移ってもらったのに地域感情を無視して『もういりません』とはいえない」と言及している(朝日新聞平成20年5月2日記事、甲A9)。惰性の圧力によって不必要な公共事業がとまらない実態を端的にあらわしている。

### 第3 本件ダム事業を事業者である国交省が中止できない理由

#### 1 ムダの制度化① 本件ダム事業による天下り（再就職）先の確保

- (1) 国交省は、本件ダム事業の関連事業を、国交省職員が再就職している法人・業者へ入札ないし随意契約によって発注している。
- (2) 本件ダム関連事業の落札業者への再就職状況についてみると、平成15年から17年の落札業者43業者へ、合計75名が再就職している（甲A2・「ハッ場ダムについて（6月9日提出分）」）。なお、資料要求においては再就職者の範囲を限定していないが、国交省は、公益法人について、役員に限定して再就職者の人数を報告している。

平成18年度の落札業者（公益法人を含まない）へは、合計33名の国交省職員が再就職している（甲A3・ハッ場ダム事業に係る落札業者への国土交通職員の再就職者数）。

甲A2号証は、国交省が国会議員から繰り返し請求された末、提出した資料であるが（甲A6・週刊フライデー記事）、この資料に記録されている本件ダム関連事業の落札率は、軒並み90%を超える極めて高い数字である。なかには、(財)ダム水源地環境整備センターのように、平成13年から17年までの4年間に、落札率100%で4件、落札率99%以上で11件の事業を落札、その他5件もすべて落札率90%以上で落札している法人もある。この(財)ダム水源地環境整備センターへは、平成15年から17年までに、4名（ただし、役員以外の職員を算入していない）の国土交通省職員が再就職しており、4年間で20事業を総額8億3800万円余りで落札している。

なお、近藤徹・元国交省河川局長が再就職して理事長を務める財団法人水資源協会は、平成13年、ハッ場ダムの「補償基準検討業務」を、落札価額1700万円、落札率95.4%で落札している。

- (3) 次に、随意契約業者への再就職状況についてみると、国交省は、平成13年

から18年度の間、本件ダム事業に係る72事業（契約金額総額27億1200万3000円）を随意契約で発注しており（甲A4・八ッ場ダム事業にかかる平成13～18年度の随意契約について）、これらの事業を受注した落札業者14業者（公益法人を含まない）へ、合計23名が再就職している（甲A5・平成13～18年度の随意契約業者への国土交通省職員の再就職者数）。

- (4) 昭和57年2月の国会で存在が明らかになったダム工事の「談合表」において、当時まだ現地調査も済んでいない段階であった本件ダム工事を、大成建設株式会社と前田建設工業株式会社のジョイントベンチャーが受注することになっていた（甲A8・週刊金曜日記事）。本件ダム事業が、必要性の有無にかかわらずまず建設ありきの「ムダの制度化」であることを如実に示す事実である。

昭和57年当時の国交省の再就職状況は不明であるが、平成12年1月時点で、大成建設株式会社には4名、前田建設工業株式会社には3名の建設省（当時）職員が再就職している（甲A10・雑誌記事）。平成19年7月には、本体工事につながる転流工の工事を大成建設株式会社が受注している。

## 2 ムダの制度化② 本件ダム事業による予算獲得

- (1) 国がダム建設にこだわる理由について、京都大学の今本博健名誉教授（河川工学）は、「国交省は多額の費用を使うダムの予算を減らしたくない。役人の命は『予算確保』だ。ムダ遣いでもいいから予算を消費したがるものだ」と指摘する（朝日新聞2008年11月12日朝刊3面）。

近年、利根川の治水予算は、年を追う毎に漸減しているが、本件ダム事業に関する予算だけは年々増額されている（甲A11・利根川の治水予算に関する資料）。もし、本件ダムが中止されれば、治水に関する国交省の予算は相当程度減少するものと思われる。

- (2) 本件ダム事業は、平成13年に10年の工期延長がなされ、平成15年に事業費が2110億円から4600億円に増額されると発表された。

さらに、平成19年12月、本件ダム事業の工期が5年延長された。この工期延長に伴う事業費の増額について、国交省は現時点では増額はないと説明しているが、前回の工期延長の際も工期延長の2年後に事業費増額が発表されていること、工期延長が必要とされる理由は通常、作業量の増大ないし複雑化が原因であることからすると、本件ダム事業の事業費は再度増額されることが予想される。

本件ダム事業は、国交省にとって多大な予算を獲得する道具として機能している。計画変更にかこつけて事業費が大幅に増額されていく様子は、「打出の小槌」さながらである。

### 3 惰性の圧力

本件ダム事業のための調査が開始されたのは、昭和27年である。

群馬県が住民にダム建設を発表した昭和40年、建設予定地住民が「反対期成同盟」を結成し、ふるさとを水底に沈めるダム計画にたいする抗議を続けたが、昭和55年に群馬県は地元に対し生活再建案を提示し、昭和61年に地元町長と群馬県知事が生活再建案についての覚書を締結する等の経過を経て、「反対期成同盟」は、結成から27年後の平成4年、所期の目的を達することができないまま「対策期成同盟」へと変わった。この間、予定地住民の間に様々な対立が生まれたことは、想像に難くない。

他方、ダム建設による水没予定地の世帯数は、平成19年までに、昭和54年当時の422世帯から約3分の1まで減少し、地域の衰退が著しい。

このように、計画地に本件ダム事業をもちこんだ国交省が地域の分断と衰退をもたらしてきた以上、本件ダム事業が中止された際には、国交省に対する批判、責任追及がなされることは必至である。予定地住民の抗議に耳を傾けることなく費用と労力をかけてダム計画を推進してきた経緯が、国交省にとって本件ダム計画を中止できない「惰性の圧力」のひとつになっている。

#### 第4 公共事業の必要性に対する厳しい司法審査が必要である

1 本件ダムは「ムダの制度化」の一例であるが、本件ダムが公益に資さないことが誰の目にも明らかになれば、本件ダム計画を維持することはできなくなるであろう。そこで、国交省は、以下のとおり、本件ダム事業が必要であるかのようにみせかけ、本件ダム計画を維持するため、さまざまな措置を講じている。

2 国交省による必要性の説明等には全く根拠がない

(1) 国交省が本件ダム事業を進める過程で作成した文書には、本件ダム事業の必要性を根拠付ける内容のものがあるが、そのうちの複数の文書が、恣意的に数字を改変するなどして作成された内容虚偽の文書であることは、原告らが過去に提出した準備書面において指摘してきたとおりである（原告準備書面（11）10～11頁等）。

このような内容虚偽の文書が存在する理由も、本件ダム事業が国交省自身に利益をもたらす事業であるという実態を知れば、容易に理解することが可能である。

(2) 平成19年12月の本件ダム計画変更（工期5年延長）に伴い、国交省は平成19年12月21日、事業を再評価するため事業監視委員会（以下「再評価委員会」という）を開催した。国交省は再評価委員会に対し、本件ダムの治水にかかる便益は8525億円、治水に係る費用は2917億円、本件ダムの治水に関する費用便益比は2.9と算出される等とする報告資料（甲A12・再評価委員会資料）を提出し、再評価委員会は、本件ダム事業の治水に係る便益を含む費用便益比が1を超えていることを理由として本件事業計画の継続を認める結論を出した。

再評価委員会が変更後の本件ダム計画の継続を認める根拠となった費用便益比の算定方法について、再評価委員会資料にはほとんど記載がないが、その後、

市民の文書開示請求や、国会議員の委員会質問・質問主意書等によって、以下の事実が明らかになった。

ア 前記便益8525億円のうち、155億円は、河川の水量確保による景観改善の便益とされている。この155億円という数字は、年間739万人が吾妻渓谷を訪れることを前提として算出されたものであるが、現在、吾妻渓谷を訪れる観光客は13万人程度であり、739万人という数字に何ら科学的根拠はない。

イ 前記便益8525億円のうち、8276億円は、洪水調節に係る便益として計上されている。国交省は、国交省の想定する計算上の洪水流量が流れたときの利根川流域の氾濫被害額を計算し、それを上流ダム群の洪水調節効果に占める本件ダムの洪水調節効果の割合で按分して、本件ダムの洪水調節効果額を算出している。

ところで、前記氾濫被害額を算定する氾濫計算において、国交省は、「カスリーン台風による洪水時の降雨パターン」を用いて、八斗島地点の上流域の流域平均の3日雨量が100ミリメートル、200ミリメートル、250ミリメートル、300ミリメートル、350ミリメートル、400ミリメートル及び500ミリメートルとなる場合について、利根川上流の既設6ダムによる洪水調節の効果を考慮して流出計算を行ったうえで、八斗島地点におけるピーク流量を想定洪水として設定している（甲B81の2・答弁書本文の1頁目）。なお、以上の想定洪水の前提とされた雨量のうち、3日雨量350ミリメートル、400ミリメートル及び500ミリメートルは、国交省の定める治水計画上の3日雨量319ミリメートルを約30ないし180ミリメートルも上回るもので、治水計画上想定外の雨量のはずであるが、本件ダムの費用便益計算では、このようなきわめて非現実的な数値が設定されている。

他方、前記想定洪水による被害に対する本件ダムの洪水調節効果の計算に

においては、「過去に生起した31の洪水時における降雨パターン」を用いて、年超過確率1/200の洪水が生起した場合について、八ッ場ダムがあるとき及び八ッ場ダムがない時における八斗島のピーク流量を求め、両者の差を洪水調節効果としている（甲B81の2・答弁書の6頁目）。

すなわち、本件ダムの洪水調節に係る便益の算定にあたって、氾濫計算で前提とされた降雨パターンと、八ッ場ダムの洪水調節効果を算定するうえで前提とされた降雨パターンとは異なっている。カスリーン台風の再来洪水には役に立たない八ッ場ダムが、カスリーン台風と同パターンの降雨による洪水に対し、50年間に8276億円の氾濫被害額軽減効果があるという計算結果は、このような不合理な計算方法によって得られたものである。

ウ さらに、根本的な問題として、国交省が洪水調節に係る便益8276億円を算出した際に想定した氾濫ブロックの範囲等については、根拠資料が存在しない（甲B65・富岡由紀夫議員の参議院財政金融委員会における質疑）。平成19年12月21日に事業の必要性について判断を仰ぐために公表された数値等の根拠資料が、平成20年6月3日までに、「保存期間経過」として破棄されている。したがって、国交省の費用便益計算を追試することはできない。追試可能性は、科学性を認めるための必要条件であるが、追試できない非科学的な数字を掲げて国交省がすすめているのが、本件ダム事業である。

(3) 不必要な本件ダム事業に対し国民の理解を得るため、国交省関東地方整備局は、地方紙に対し、本件ダムを含む同局の事業の必要性を訴える広告を掲載させている。同局が、平成16年4月から平成18年12月までに、地方紙に対し、同局の事業の広告を掲載させて支払った広告料は、合計1億720万円余りにのぼる（甲A7・週刊金曜日記事）。

3 以上のとおり、本件ダム事業は「ムダの制度化」の一例であり、本件ダム事業

において、国交省は、「専門技術的知見」を隠れ蓑として、同省の利益をまもるために本件ダムが必要であると主張しているにすぎない。2008年9月には熊本県知事が国の事業である川辺川ダム計画に反対する意思を表明し、同年11月には、やはり国の事業である大戸川ダム（淀川水系）について、大阪・京都・滋賀・三重の4府県知事が反対の意思を表明し、これら知事の反対表明を受けて、2009年度政府予算の財務省原案には、国交省が川辺川ダム・大戸川ダム建設を前提に要求していた予算が盛り込まれなかった。それでも国交省は、前記両ダム事業について、「この先の県側との協議の行方や知事意見の正式表明の中身次第で今後の着工の是非を判断することになる」として、事業継続をあきらめようとなし（『朝日新聞』2008年12月20日夕刊1面）。地元が不必要であるとして反対する事業ですら止まらない状況は、制度化されたムダが国交省にもたらす利益の大きさ、強さを示すものといえる。

他方、群馬県の財政状況（平成19年普通会計決算）は、県債残高が歳入の125%、金額にして約2000億円上回る9610億円にのぼるほか、人件費や公債償還費など必要経費の割合を示し、70～80%を超えると財政の弾力性が失われるとされる「経常収支比率」が97.9%という状況である。どのような財政状況にあっても公金がムダな事業に浪費されることは地方財政法等に反し許されないが、とりわけこのような財政状況で、ムダな本件ダム事業に億単位の巨費が投じられることは、県民、とりわけ公共サービスを受ける必要性の高い病者、高齢者等の権利利益を脅かすものである。

以上から、本件ダム事業の必要性、本件ダム事業に対する群馬県による公金支出の適否については、厳しい司法審査がなされなければならない、以上のことから明らかなおとおり、群馬県が本件八ッ場ダム事業に公金を支出することは、違法の評価を免れるはずはない。

以上