

熊本県監査委員公告第16号

地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第1項の規定に基づき請求された住民監査請求について監査を行ったので、同条第4項の規定に基づき、その結果を公表する。

平成21年11月24日

熊本県監査委員	角田岩男
同	月待孝一
同	村上寅美
同	松田三郎

## 住民監査請求に係る監査結果

### 第1 請求の受付

#### 1 請求人

( 略 )

#### 2 請求書等の提出

( 1 ) 平成 2 1 年 9 月 2 8 日 請求書

( 2 ) 平成 2 1 年 1 0 月 2 3 日 補正書

平成 2 1 年 1 0 月 1 9 日に路木ダム本体工事の入札手続きのやり直し(再入札)について熊本県が表明したことを受け、平成 2 1 年 1 0 月 2 1 日に請求人に補正意思を確認したところ、請求人から、1 0 月 2 3 日付けで補正書が提出された。

#### 3 請求の内容

##### ( 1 ) 請求の要旨(補正後)

前原国土交通大臣は本年 9 月 1 7 日の就任記者会見で、建設中または計画段階の全国 1 4 3 箇所(箇所)のダム事業を見直す考えを示し、その中には県営路木ダム事業も含まれている。

これは、民主党の選挙公約詳細版である「民主党政策集 I N D E X 2 0 0 9」に掲げた「現在計画中または建設中のダムについては、これをいったんすべて凍結し、一定期間を設けて、地域自治体住民とともにその必要性を再検討するなど、治水政策の転換を図ります」を、政府の方針とすることを表明したものである。

ところが熊本県は、県営路木ダム本体工事の入札と、これに係る工事請負契約の締結を予定している。

地方財政法は第二条第 1 項で「地方公共団体は、その財政の健全な運営に努め、いやくも国の政策に反し、又は国の財政若しくは他の地方公共団体の財政に累を及ぼすような施策を行ってはならない」と規定している。

さらに、同法第四条の二は「地方公共団体は、予算を編成し、若しくは執行し、又は支出の増加若しくは収入の減少の原因となる行為をしようとする場合においては、当該年度のみならず、翌年度以降における財政の状況をも考慮して、その健全な運営をそこなうことがないようにしなければならない」と規定している。

熊本県の上記行為は国のダム事業見直し・凍結政策に反する行為であるとともに、国の補助金交付が困難な状況であるにもかかわらず、補助金に依存する路木ダム事業予算を執行することは、熊本県の健全な財政運営をそこなうものであり、地方財政法の上記各条項に明らかに違反する行為である。

また、当該ダム工事の費用便益比(B/C)は 1 . 0 をはるかに下回っており、この事

業に多額の県費を支出することは、県財政の健全な運営を著しくそこなうことは明らかである。

以上のとおり、熊本県が路木ダム本体工事の入札を行い、その落札者と工事請負契約を結ぶことは違法であるので、監査委員は知事に対して下記のとおり速やかに勧告するよう求める。

#### 記

- 1 熊本県知事は、予定している路木ダム本体工事に係る入札を実施してはならない。
- 2 熊本県知事が上記入札を実施した場合は、これにかかる工事請負契約を締結してはならない。

#### (2) 請求書添付の事実証明書

新聞記事(2009.9.19)

熊本県公報第11834号抜粋

地方財政法抜粋

#### 4 請求の受理

本件請求は、地方自治法第242条の要件を具備していると認め受理した。

#### 第2 監査の実施

##### 1 監査対象事項

路木ダム本体工事入札及び工事請負契約を行うことが地方財政法に違反するか否かについて

##### 2 監査対象機関

熊本県土木部河川課

##### 3 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して、地方自治法第242条第6項の規定により、証拠の提出及び陳述の機会を設けたところ、平成21年10月23日付けで2人から陳述書及び証拠としての書面が提出され、同日5人が陳述を行った。

この陳述には同条第7項の規定により、監査対象機関の職員の立会いを認めた。

#### (1) 請求人の陳述(概要)

地方財政法違反について

ア 熊本県の財政状況について、知事は、『平成20年9月の熊本県財政再建戦略の中間報告』(以下「中間報告」という。)及び同21年2月の『熊本県財政再建戦略の策定』において、「熊本県の財政は危機的状況に直面している」と冒頭で述べている。

中間報告では、「今後もこれまでどおりの財政運営を続ければ、毎年度、250億円前後の財源不足が見込まれ、平成22年度には財政再生団体に陥りかねない危機的状況となっております」と述べており、また、熊本県財政再建戦略（以下「財政再建戦略」という。）では、「この財政危機を克服しなければ熊本の未来はないという固い信念の下、全庁を挙げて歳入・歳出両面にわたる抜本的な見直しに取り組んでおります」と述べている。

熊本県が、同20年の6月に公表した『中期的な財政収支の試算』によれば、財政調整基金や繰越金を充当しても、平成22年度からは毎年度の財政不足は200億円を超え、「取りうる財源対策も限られてきていることから財源不足額は増加を続け、平成22年度には財政再生団体に転落する」と結論づけている。

こういう厳しい財政状態の中で、歳入歳出両面にわたる抜本的な見直しに取り組んでいると言いながら、路木ダム事業の50億円近い本体工事入札を強行しようとしていることは、知事には財政認識が全くないという感じである。

イ 熊本県は民家集落地区を被害想定地区として費用便益比の数値を上げるため、表法、裏法、天端の構造を有する「堤防」でない場所を破堤点と想定して費用便益を算定している。したがって、熊本県の費用便益比の数値は信頼できず、ダム事業に90億円を投入する正当な根拠はない。また、路木川氾濫による家屋浸水被害を記憶する住民は皆無であり、将来の家屋浸水被害を防止するためにダム建設を求める住民の要望等も皆無である。

治水に責任を負うべき知事が、利水上の必要性を偽造している。本来は天草市がすべき利水上の必要性を、虚偽を作ってまで、行おうとしている。

1万4千名のダム推進要望署名は、建設推進を決めている天草市行政の末端組織である区長会がその組織を使って集めたもので、そこには天草市の意向が強く反映されている疑いが強く住民の自由な意思が反映されているとは認められない。90億円の中で利水に関することはわずか金額にして17億円程度であり、例えば本当に水が必要だということがあったとしても17億円の事業のために90億円のダムを作るといってんでもない話になってくる。その17億円も詳しく調べてみると、水道水に不安があるというところも現在整備されている簡易水道の配管を100m程度延ばせばそういう不安は全くなくなる。

ウ 政権交代後、民主党が選挙の前から言っていたように、行政の無駄を徹底的になくすという公約通り、予算の圧縮が日々ニュースになっている。国はダム事業の見直しを表明しており、路木ダムもその対象に入っている。国が今後路木ダムを精査すれば、正当な根拠のない事実がはっきりしてきて、ダム本体工事に対する補助金が打ち切られる可能性はきわめて高い。

エ 国の補助金が見込めない状況の中でダム本体工事の発注をすれば、県財政の危機的状況はさらに加速し、修復不可能な状況を招く。途中で工事が中止になっても受注した業者は損害金の請求はできるので、そうなる前に私たちは入札をやめ

ること、入札をしても契約は絶対しないということを今回の監査請求で求めている。国の政策にも反して、また正当な根拠が無い事業を継続して県財政をさらに悪化させることは、地方財政法第2条第1項、同法第4条の2に明らかに違反する。

オ 熊本県は、来年度には財政再生団体に転落するというような財政状況に陥りながら、なおもこうした正当な根拠のない事業を行っていけば、県の財政はますます圧迫される。今の社会の長期の経済不況、生活の困窮が広まっている中で、行政の需要が非常に高まりつつあり、それに応えるためには財政にある程度余裕がないといけない。しかし、今の状態は資金も底をついていわゆる積立金も全くゼロである。

そういう状況を改善せずにさらにその深刻さを深めるようなことをすれば、本当に県民がほしがっているサービス、福祉関係とか色々なサービスがますます無くなっていく。それはまさに県民の総幸福量を著しく低下させることにつながる。

#### 費用便益比について

ア 熊本県の河川課は、平成20年度の公共事業再評価委員会で平成20年10月時点における路木ダム事業の費用対効果比B/Cが1.08であると報告した。その際、路木川において家屋水田等の洪水による浸水被害発生の可能性がある地域として5つの被害想定区域を設定して費用対効果を算定した旨報告した。

開示請求により明示された地図の破堤点は、多くの地元住民によって、この集落で家屋浸水被害があったということは否定されてきた、且つ、前回監査請求を行ったが、発生したことの確証を得ることができなかった旨の監査結果が出ている。過去の洪水被害が将来も同地区において発生するものとし、その原因となる路木川洪水による堤防決壊発生地点として路木川右岸最下流路木橋近傍に×印が記入されている。ところで、破堤点とは、堤防が決壊して増水した河川水が堤内地に流入することである。堤防とは、国土交通省が出している用語集の中にあるように、「河川では計画高水位以下の水位の流水を安全に流下させることを目的として、山に接する場合などを除き、左右岸に築造される」構造物である。非常に大事なことは、その破堤地点と熊本県が言っている場所はこの堤防という定義に全く当てはまらない場所であるということである。仮に右岸の道路が堤防だとしても、重量物を搭載した大型車両が通行しても何ら損傷のないよう強固に造られており、浸水や崩壊等の恐れはない。しかも、左岸の堤防天端より、60センチメートルから70センチメートルほど高いので、仮に洪水が発生しても、流水は左岸部より流出し、流水がこの道路を越流するとは考えられない。それ故、路木川右岸最下流路木橋近傍道路部分を破堤地点とすることは極めて不合理である。

イ この不合理な破堤点を前提にして、費用対効果比(B/C)を1.08と算出した結果を2008年度の再評価委員会に提出している。私はその結果はおかしいと再評価委員会に意見書で指摘したにもかかわらず、再評価委員会は事業継続を答申した。

私共は5月19日に提出した住民監査においても同じようなことを指摘したが、国土交通省策定の治水経済調査マニュアルに沿って算定しており、不当であるとは認められないという内容の判断をされた。これは、算定方式が正しいといっているにすぎない。古江岳裾野で路木川と遮られた路木地区の家屋、水田等が路木川洪水により浸水被害が発生すると想定し、不合理な数値（被害損失額）を用いて計算した費用対効果を認めたものである。ところがその地区は浸水被害は発生しておらず、将来の発生も合理的に想定することは困難である。その被害はないという形での被害データを入れて計算すれば、前回も提出したが昨年10月段階における値は0.5となり、0.5ということは非常に効率の悪い税金の使い方で、一般的な言葉でいうと全く経済的合理性がなく、路木ダム事業は地方財政法第4条に明らかに違反する。

(2) 請求人陳述の際に請求人から証拠として提出された書面

破堤地点表示図

国土交通省作成「破堤を防ぐ水防工法」

国土交通省作成「河川構造物」

「破堤地点」断面概略図

B / Cの計算書

「水道 未普及地域の状況」

平成21年7月23日付け「水道未普及地域写真の削除等を求める申入れ書」

新聞記事(09.10.20)

「熊本県財政再建戦略の中間報告」(抜粋)、「熊本県財政再建戦略」(抜粋)、「中期的な財政収支の試算(平成20年6月公表)について」

4 監査対象機関(関係職員等)の陳述(概要)

監査対象機関は、平成21年10月26日に陳述書を提出し、同日4人が出席し、1人が陳述を行った。

なお、この陳述には、地方自治法第242条第7項の規定により、請求人の立会いを認めたが、立会いはなかった。

地方財政法違反について

ア 「県の行為が国の政策に反する」旨の主張については、国はこれまで路木ダム建設の根拠となる法定計画である路木川の河川整備基本方針及び河川整備計画について河川法に基づき同意しており、路木ダム建設は国の政策に沿ったものである。また、路木ダム建設事業に対する補助金交付に際しては、路木ダムの総事業費及び工期等が明記されている路木ダム全体計画に対して、国は異存は無いと回答した上で、これまで年度毎に補助金を交付してきており、国の政策に沿って、熊本県は補助事業を執行してきた。このように、路木ダム建設事業に係る国の同意や了解事項は法定手続きを経た正式なものであり、国の政権交代によって直ちに正当性を失うものではない。

さらに、本年9月の国の新政権発足後においても、10月9日の前原国土交通大臣（以下「前原国交大臣」という。）の記者発表資料「平成21年度におけるダム事業の進め方について」によれば、道府県が実施している87のダム事業の平成21年度における事業の進め方（工事の発注を含む）については、「各道府県知事のご判断を尊重する。」としている。加えて、10月14日に蒲島知事と前原国交大臣の会談が行われたが、蒲島知事から路木ダムについて、「災害防止や生活水の安定供給に必要。」として国の支援を求めたことに対して、前原国交大臣から、「県事業なので、県の判断を尊重する。」旨の答えがあった。

以上のように、本年9月の新政権発足後においても、今日まで路木ダム建設に係る熊本県の施策が国の政策に反していると言えないことは明らかである。

イ 「路木ダム建設が健全な財政運営をそこなう」旨の主張については、現在、県財政は厳しい状況にあり、知事も財政再建を県政の大きな課題であるとしているのは事実であるが、熊本県が「平成22年度には財政再生団体に転落する」ことが確定しているかのような請求人の陳述は事実と反している。県財政に関しては、「これまでどおりの財政運営を続けられれば、赤字団体として国に管理される財政再生団体に陥りかねない」ことから、熊本県では、一日も早く財政再建を成し遂げられるよう、平成21年2月に「熊本県財政再建戦略」を策定したところであり、これに掲げた方策を着実に進めることにより、財政の健全な運営に努めている。

平成21年度予算においては、熊本県の歳出総額約7千2百億円の中に、路木ダム建設事業に必要な7億円が含まれているが、この予算は熊本県財政再建戦略に基づき編成されたものであり、路木ダム建設事業の執行が熊本県の健全な財政運営を損なうものではない。

以上のとおり、路木ダム建設事業の執行は、国の方針に反しておらず、また、財政の健全な運営を損なうものでもないため、地方財政法に違反する行為ではないと考える。

#### 費用便益比について

ア 路木ダム建設事業は、平成20年度の熊本県公共事業再評価監視委員会の審議を受けているが、この審議において、熊本県から費用対効果（B/C）が1.08であることを示し、委員会は事業継続が妥当である旨の意見であり、「1.0をはるかに下回っている。」という指摘はあたらない。

イ 「路木橋の上流右岸の破堤地点は堤防ではない」旨の主張の意味は必ずしも明らかではないが、路木橋上流の右岸はここが浸食し崩壊すれば、その下流の路木地区に河川の流水が流出することから、補強のため護岸を設置しており、破堤する可能性のある堤防であると考えている。

付け加えて言えば、洪水時において、堤防が破堤に至る要因としては、越水のみでなく、洗掘、亀裂、漏水などがあり、堤防が高ければ破堤しないというもの

ではなく、一般的に破堤は、越水以外にも洪水の水位の急激な上昇、洗掘の発生、河岸の決壊などによっても起こり得るものである。

ウ 「費用対効果を算定する際に路木橋の上流右岸に破堤地点を設定するのは極めて不合理である」旨の主張については、熊本県としては、氾濫原の設定手法などを定めている、治水経済調査マニュアル（国土交通省河川局）に基づいて破堤地点を設定したもので、路木橋上流右岸に破堤地点を設定したことは妥当であると考えらる。

エ このマニュアルの一部を引用すると「堤防の歴史的建設経緯から、その内部の構成材料が不明であることや、洪水継続時間等が確率事象であり、決定論的には扱えないことから破堤地点を特定することは困難である。」とされている。その上で、「破堤地点を特定できないとはいえ、対象河道の被害想定においては、破堤地点を特定せざるを得ないため、計画上被害最大となる状況を想定することとして、各氾濫ブロックについて被害が最大となる1地点を破堤地点として設定する。」とされており、路木川における破堤地点の設定はこの考え方に基づいたものである。

## 5 関係職員等陳述後の請求人の意見書 請求人から意見書の提出はなかった。

### 第3 監査の結果

#### 1 事実関係の確認

##### (1) 路木ダム本体工事に係る予算、入札等について

ア 路木ダム本体工事に係る予算については、平成21年度一般会計予算において、平成21年度予算として7億円が、平成22年度から平成25年度までの路木ダム本体工事に係る債務負担行為として限度額45億4千万円の設定が、平成21年3月23日に熊本県議会で議決されている。

イ 路木ダム建設事業に係る平成21年度国庫補助金として289,800千円が、本年4月1日付けで交付決定されている。

ウ 熊本県は路木川河川整備基本方針については平成12年に、路木川河川整備計画については平成13年に当時の建設大臣の同意を得ており、また、河川法第62条及び河川法施行令第37条第2項の規定により、河川整備基本方針において定められた河川の総合的な保全と利用に関する基本方針に沿って計画的に実施すべき二級河川の改良工事に要する費用についての国の負担の割合は2分の1とするとされている。

エ 熊本県は、路木ダム本体工事の入札を平成21年10月1日から同年10月7日の間に電子入札システムにより実施し、同年10月8日に開札作業を行ったが、契約担当課の電子入札システムの操作誤りが判明したため、同年10月19日に、路木ダム本体工事の入札手続きをやり直すこと、今後の対応として、12月に再入札の公告を行い、3月の本契約締結を目指し事務処理を進めることを公表している。



## (2) 国等の動向について

ア 平成21年7月17日現在でまとめられた民主党政策集INDEX2009の「治水政策の転換(みどりのダム構想)」の項目では、「みどりのダム構想」を推進するとし、「なお、現在計画中または建設中のダムについてはいったんすべて凍結し、一定期間を設けて、地域自治体住民とともにその必要性を再検討するなど、治水政策の転換を図ります。」と記載されている。

イ 前原国交大臣は、平成21年9月17日の記者会見で「今、140以上のダム、或いは導水路が建設中或いは建設計画にある訳でございますが、この事業仕分けをやっていかななくてはいけないと考えております。」、9月18日の記者会見で、「これから140あまりのダム等の事業については順次見直しをしていきたい」と表明している。

ウ 前原国交大臣は、平成21年10月9日の記者会見において、「143のダム事業見直しについて、補助事業における平成21年度事業の進め方は、基本的に各道府県知事の判断を尊重するが、ダム事業の見直しの中で、知事と相談する場合も出てくるかもしれない」旨表明している。

エ 平成21年10月9日に国土交通省が発表した平成21年度におけるダム事業の進め方などに関する前原国交大臣のコメントでは「道府県が実施している87のダム事業の平成21年度における事業の進め方(工事の発注を含む)については、各道府県知事のご判断を尊重する。なお、平成22年度における136の個別のダム事業の進め方に関する基本的な方針については、政府予算案の提出時までには明らかにすることとしている。」ことが表明されている。

なお、現在、国の行政刷新会議のワーキンググループによる事業仕分けが行われているが、現時点では、いまだダム事業の進め方に関する基本的な方針については何ら明らかにされておらず、路木ダム事業に係る国土交通省の補助事業についても事業仕分けの対象になっていない。

## (3) 財政再建戦略等について

ア 熊本県は、平成20年6月に、平成20年度から平成24年度までの中期的な財政収支の試算を公表している。これは、熊本県の財政が今後どのように推移するかを、いくつかの前提を設定した上で中期的な財政収支の試算を行ったものである。

イ 熊本県は、平成20年9月に「熊本県財政再建戦略の中間報告」を公表し、平成21年2月に財政再建戦略を策定している。

財政再建戦略は、熊本県が、これまでどおりの財政運営を続ければ、赤字団体として国に管理される財政再生団体に陥りかねない危機的な状況にあることから、財政再建に向けた具体的な方策を取りまとめたものであり、平成21年度予算は財政再建戦略の初年度として位置づけられている。

## 2 判断

請求人が住民監査請求書の「請求の要旨」で路木ダム本体工事の入札及び工事請負契約を行うことは地方財政法違反であると主張していることについて、次のように判断する。

- (1) 熊本県が路木ダム本体工事の入札を行い、その落札者と工事請負契約を締結することは国のダム事業見直し・凍結政策に反するとともに、国の補助金交付が困難な状況であるにもかかわらず、補助金に依存する路木ダム事業予算を執行することは、熊本県の健全な財政運営をそこなうものであり、地方財政法第2条第1項及び第4条の2の規定違反であるとの主張について

請求人は、前原国交大臣が9月の記者会見で全国143箇所のダム事業を見直す考えを表明したことをもって「国のダム事業見直し・凍結政策」と主張しているが、この意見表明は全国のダム事業について見直しをするという考えを示したものであり、具体的な内容については何ら示されていない。

その後、平成21年10月9日に国土交通省が発表した「平成21年度におけるダム事業の進め方について」において、前原国交大臣は、「工事の発注も含めて平成21年度に県が進めるダム工事については各道府県知事の判断を尊重する。なお、平成22年度における136の個別のダム事業の進め方に関する基本的な方針については、政府予算案の提出時までには明らかにする。」と述べており、これらの発言内容を総合的に判断すると、県が進めるダム事業に係る国の方針が決定されたものとは言えない。

また、路木ダム事業は、これまでも河川法に定める国交大臣の同意を得た河川整備基本方針及び河川整備計画に基づき適法に実施されてきており、熊本県が路木ダム事業を推進するにあたり、平成21年度に路木ダム本体工事に係る入札を実施し、その落札者と工事請負契約を締結することは、地方財政法第2条第1項の国の政策に反する行為には該当しない。

「国の補助金交付が困難な状況であるにもかかわらず、補助金に依存する路木ダム事業予算を執行することは、熊本県の健全な財政運営をそこなう」との主張については、平成21年度の国の補助金交付決定はすでに行われており、また、国が路木ダム事業に対して平成22年度以降の補助金交付を行わないと決定しているものでもない。

今後、熊本県が路木ダム事業を含め多岐にわたる事業を推進するにあたっては、当然、財政再建戦略を念頭においた財政運営を行う必要があるが、事業の選定や優先順位については知事の政策判断により行われるものであり、それらの事業に係る財源の手当てについては知事の裁量により決定されるものである。

以上のことから、熊本県が平成21年度に路木ダム本体工事に係る入札を実施し、その落札者と工事請負契約を締結しても、地方財政法第2条第1項及び第4条の2

の規定違反であるとは認められない。

- (2) 当該ダム工事の費用便益比は1.0をはるかに下回っており、この事業に多額の県費を支出することは、県財政の健全な運営を著しくそこなうとの主張について

平成21年5月19日付けで提出された住民監査請求により、費用便益比(B/C)の算定については既に監査を実施し、平成21年7月15日付けで主張は認められないとの監査結果を公表している。本件主張はその主張内容と趣旨が同一であるので、請求人の主張は認められない。

### 3 結論

本件路木ダム本体工事の入札及び工事請負契約に係る請求人からの請求には理由がない。よって、本件請求を棄却する。