

熊本県監査委員公告第12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7月22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 請求書の提出

平成21年5月28日

3 請求の内容

(1) 請求の要旨 (原文のとおり)

1 熊本県知事は、平成20年6月6日から平成21年4月10までの間に、天草市河浦町の県営路木ダム建設事業費 **246,002,328** 円を支出した。また、熊本県知事は、平成21年度分の同事業費として **700,000,000** 円を予算計上し、支出を予定している。

ところが知事の同事業の根拠としている内容が現実と著しく食い違っている。

(1-1) 熊本県は、平成12年7月に二級水系路木川河川整備基本方針 (以下「方針」という) を策定、平成13年1月路木川河川整備計画 (以下「計画」という) を策定した。

この「方針」の中で熊本県は、「昭和57年7月等の豪雨による洪水時には、床上浸水等の被害が発生している」とし、また「計画」の中では「昭和57年7月等の豪雨洪水時には、下流宅地に於いて約100棟の床上浸水 (中略) 被害等が発生している」と述べている。しかし、路木川流域及び路木地区に於いて、このような被害は発生していない。

よって上記の「方針」及び「計画」の記載は虚偽である。虚偽の記録を元に作成された「方針」、及び「計画」を根拠として、路木ダム事業を妥当と判断し、建設を進めることはできない。

(1-2) 昭和57年7月の豪雨による洪水で起こった約100棟 (実際は102棟) の浸水被害は、天草市河浦町支所に在る資料 (河浦町役場作成の「昭和57年7月24日集中豪雨被害状況」) によると、昭和57年7月豪雨による河浦町の床上浸水被害は、路木川河口から5km以上離れた一町田川流域で発生したもので、路木地区の床上浸水は「0」であり、路木川の氾濫とは全く関係がない。「約100棟の床上浸水」と書くことはデータの捏造に当たる。

(1-3) 過去に洪水氾濫は起こっておらず、また地形的にも洪水氾濫が生じるとは考えられない地域を、洪水氾濫区域に指定し、その地区を洪水から防止す

る効果を算定し、路木ダムの建設の為の費用対効果を算出していることは、極めて不当なものである。

- 2 路木ダムの利水効果として旧河浦町、旧牛深町の水不足解消の効果が述べられている。又、路木ダム建設工事に関して、熊本県、旧牛深市、旧河浦町の三者間で平成5年基本協定が結ばれた。しかし、その後牛深、河浦両地区とも人口減少の傾向が強く、その為給水量も減少傾向が続いている。

路木ダムの利水目的である、給水量の増加の理由は全く認められない。また両地区内の八久保ダムなどの可能な未使用の水源を活用すれば、新たな給水目的の路木ダムの必要性は全く認められない。

以上の理由により、当路木ダム事業は明らかに不用、不当性が認められ、当事業に対する公金支出は違法であるので、監査委員は知事に対し下記のごとく勧告するよう求めるものである。

記

- 1 熊本県知事は、平成20年6月6日から平成21年4月10日までに路木ダム事業に支出した **246,002,328** 円を熊本県に返還すること。
- 2 熊本県知事は、平成21年度に計上した路木ダム事業費 **700,000,000** 円を支出してはならない。

上記の通り、地方自治法第242条第1項の規定に別紙事実証明書を添付し、必要な措置を請求する。

(2) 請求書添付の事実証明書

- ① 路木ダム建設事業費一覧表 (H20.6.6～H21.4.10)
- ② 工事支出調書
- ③ 新聞記事 (2009.4.23)
- ④ 行政文書の不存在による不開示決定通知書 (平成21年5月15日)
- ⑤ 二級水系路木川河川整備基本方針 (平成12年7月 熊本県)
- ⑥ 路木川河川整備計画 (平成13年1月 熊本県)
- ⑦ 新聞記事 (2008.11.15)
- ⑧ 路木川水系路木川総合開発事業路木ダム建設に関する意見書
- ⑨ 新聞記事 (2009.4.8)
- ⑩ 路木川氾濫区域ブロック分割図
- ⑪ 路木川氾濫区域ブロック詳細図
- ⑫ 破堤地点表示図
- ⑬ リーフレット「路木ダム」(熊本県・天草市)
- ⑭ 写真(想定氾濫ブロック①の破堤想定地点)
- ⑮ 平成20年9月26日開催第6回熊本県公共事業再評価監視委員会に提出された路木ダムに関する再評価個表に記載された「今回評価」**B/C=1.08** を算出するのに用いた素データ等

⑩ 公共事業評価の費用便益分析に関する技術指針(平成16年2月 国土交通省)

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。

5 請求の補正

ア 請求人要件である住所確認等ができない請求人について、住民監査請求手続受任者に対し住所確認できる資料等の提出を求めたところ、9人の取下げが行われ、請求書の請求人数を790人とする補正が行われた。

なお、790人のうち8人については、補正期限までに住所確認等ができる資料の提出が行われなかった。

イ 請求書に添付されている事実証明書④「行政文書の不存在による不開示決定通知書(平成21年5月15日)」について、請求人に対し、請求の主旨を確認した結果、平成21年5月19日に住民監査請求を行った請求人(以下「5月19日請求人」という。)の主張と同様に、熊本県は平成12年7月に二級水系路木川河川整備基本方針(以下「基本方針」という。)を、同13年1月に路木川河川整備計画(以下「整備計画」という。)を策定したが、いずれも河川法第79条第2項で規定する「国土交通大臣に協議してその同意を得る」という手続きを経ておらず、これは河川法第79条第2項の違反であるという主旨であるとの回答があった。

第2 監査の実施

1 監査対象事項

- (1) 平成20年度路木ダム事業費の支出等の違法性・不当性
- (2) 平成21年度支出予定の路木ダム事業費の違法性・不当性

2 監査対象機関

熊本県土木部河川課及び天草地域ダム建設事務所

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7月1日付けで2人から陳述書及び証拠としての書面等が提出され、同日に4人(2人は陳述書読み上げ、2人は口頭陳述)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)

- ①「昭和57年7月等の豪雨による床上浸水被害」及び「洪水防御計画」について
ア 平成21年6月18日の熊本県議会一般質問で、整備計画に昭和57年7月時に約100棟の水害被害の記載があることに對し、市民団体が路木地区の住民に聞き取り調査を実施した結果、浸水被害の事実はなかったことが明らかになっていることを踏まえ、知事に対し、県民への説明責任が不十分との指摘があった。これに対し、知事は、「お尋ねの整備計画に記載されている昭和57年

7月の洪水による浸水被害については、旧河浦町において、資料の保存期限が切れ、廃棄されていることから、現在は残念ながら被害の再確認ができない。」旨の回答をし、「現在の天草市が聞き取り調査をした結果、水害被害があったと報告しているので、自分もそう考えている。」と答えている。

しかし、この路木ダム関連文書の廃棄については、路木ダム建設事業に関して5月19日請求人も「熊本県文書規程第40条及び別表第2により、路木ダム関連文書は県有財産の取得、予算及び決算に関する行政文書で重要なもの等を含む、第一種行政文書に該当し、その保存期限は30年である。」として、保存期間が経過していないのに、廃棄したことは問題があると指摘している。事実であれば、単に資料を廃棄したでは済まされない重大問題である。

この資料について、実際は存在していたことが明らかになっている。平成21年6月27日の路木ダム問題を取り上げた報道番組（以下「6月27日の報道番組」という。）の中で、河浦町総務課の担当職員が、「昭和57年7月24日 集中豪雨関係綴 総務課」（以下「集中豪雨関係綴」という。）を示しながら、当時の洪水被害の実態についてコメントしたことで、昭和57年7月洪水に関する資料が存在していることが明らかにされた。また、5月19日請求人も同資料を開示請求し、平成20年8月22日に天草市からコピーを入手している。さらに、5月19日請求人が調べた結果、熊本県も平成20年8月11日に河川課の職員が天草市役所河浦支所に出向き、集中豪雨関係綴の中の二つの表「昭和57年7月24日集中豪雨被害状況調(昭和57年7月28日午前10時現在)河浦町」及び「昭和57年7月24日 豪雨災害」のコピーを持ち帰っていることが判明している。

すなわち、昭和57年7月の水害被害時に床上浸水した102棟に路木地区が含まれていないことを確認できる資料を、熊本県は平成20年8月11日の時点では、所持していたことになる。

平成21年6月3日の知事の「保存期間が過ぎたので廃棄された」という発言が事実なら、5月19日請求人がコピーを入手した平成20年8月22日以降に廃棄されたということである。しかし、河川課の職員が、天草市に出向いて持ち帰った資料の内容を確認もせずに廃棄したと考えるのは無理がある。仮にその後問題になっている路木ダムの資料を、故意に廃棄したのであれば、刑法第258条の公用文書毀棄罪が疑われるところである。

30年間保存すべき資料を、保存期間が経過したとして、路木ダムの妥当性を証明する資料がないと説明して、誤魔化そうとする知事及び熊本県の姿勢は許されるものではない。しかし、資料は存在しているのに、無いとして根拠の隠ぺいを画策したことは否定しようがなく、監査委員は、この集中豪雨関係綴を、勇気を持って精査すべきである。

イ 一町田川水系は、「広報かわうら No.144 昭和57年9月5日発行」（以下「広報かわうら」という。）、「河浦町50年のあゆみ 町制施行50周年記念」（以下「50年のあゆみ」という。）及び集中豪雨関係綴にも記載されているとおり、一町田中心街においてしばしば氾濫し、地域住民が罹災している。これらの資料を見る限り、路木川に浸水被害があった事実はない。また、路木川流域以外で102棟の浸水被害があったことは紛れもない事実である。

しかし、平成21年6月26日に行われた河川課長による意見陳述の際提出された陳述書（以下「6月26日河川課陳述書」という。）では、「これまで幾度も浸水被害が発生しています。」「この浸水被害については、旧牛深市長、旧河浦町長から、平成3年、4年、5年に県へ提出された要望書にも『昭和57年7月、昭和58年9月、昭和60年8月と度々氾濫しており』と記載されているところ。」「と、これまでの主張を繰り返しているにすぎない。6月26日河川課陳述書には、整備計画の記述の根拠や、要望書にある氾濫の事実を証明する資料の有無を説明できるものが何もない。

要望書に記載があることを路木ダム建設事業の根拠とするなら、虚偽を並べ立てた要望書によって、どんな公共事業も計画できることになる。

熊本県は、費用を負担する公共事業においては、地元から提出される要望書の内容の真偽を確認する責任がある。

ウ 6月26日河川課陳述書には、「1. 4路木ダム事業について」と題して「治水安全度は、路木川沿川の社会・経済的な重要度を、天草地域における他の河川との計画規模の整合、戦後最大洪水を発生させた昭和57年7月等の豪雨を踏まえ、概ね30年に1回発生する規模の洪水から防御することを目的とする。」という記述がある。

この中の「戦後最大洪水を発生させた昭和57年7月等の豪雨」というのは、路木川の河川整備計画の策定である以上、路木川に戦後最大の洪水を発生させたものでなくてはならないが、昭和57年7月の洪水が路木川沿川に戦後最大の被害をもたらした証拠がないというのは、摩訶不思議なことである。

6月27日の報道番組において、現場を見た京都大学名誉教授は「学者じゃなくても誰が見ても、この山が洪水のために崩れるはずはない。」「万が一、大洪水があったとしても左岸が溢れ右岸に行くことはない。」「治水水面からいけば、全く必要がない究極の愚行。」と言い切っている。

なにより、地元住民団体が路木地区59世帯から、聞き取り調査を行った結果、全世帯が路木川の氾濫による浸水被害はなかったと回答している。戦後最大の洪水被害を住民が忘れる筈がない。仮に天草市が聞き取り調査を行ったとしても、戦後最大の被害があれば、その時の被害の状況は、克明にまとめた報告が可能である筈である。

エ 知事は、平成21年6月18日の熊本県議会一般質問に答え、「広報かわうらは見た。他で激しい洪水があったのに、そこだけなかったとするのは考えにくい。」旨の発言をしているが、前記広報や調書及び現場の状況は、他地区で激しい洪水があったとしても、路木川では浸水被害が起こりえない事を明瞭に示している。

一方、昭和57年7月に一町田川沿川に戦後最大の浸水被害があったのは詳細な記録もあり事実である。ならば、河浦地区の社会的、経済的にも中心である、一町田中心街を流域とする一町田川の河川整備基本方針を定め、河川整備計画を優先して策定すべきである。被害が甚大であった一町田川ではなく、被害の確認もできていない路木川に、既往洪水被害を捏造し、基本方針及び整備計画を定めて実施される、路木ダム建設事業に公金を投入することは著しく不当であり、県民として到底納得できるものではない。

- オ (i) 5月19日請求人が作成した平成21年6月12日の陳述書の中に「熊本県はダム建設の当否を判断する立場にない環境庁長官への国立公園内行為の許可申請書（5月19日請求人が開示請求したもの）には、河岸の決壊や沿川農地の被害という実際の被害内容を記載し、ダム建設の当否に係わる平成12年作成の基本方針には、『床上浸水等の被害が発生している』と虚偽事実を記載し、その翌年に作成した整備計画では『約100棟の床上浸水被害等が発生している』と虚偽事実をより具体化して記載している。」とある。
- (ii) 5月19日請求人の開示請求に対して、平成20年10月15日付で開示された、平成20年度第6回熊本県公共事業再評価監視委員会において使用されたスライドの昭和57年度及び平成10年度の写真には、誤りの×印がついており、路木川の写真ではなく他の河川のものであることを意味していると思われる。
- (iii) 平成21年6月26日現在における、熊本県庁内の「情報プラザ」で公開されている平成20年度第6回熊本県公共事業再評価監視委員会の資料には、昭和57年度及び平成10年度の写真に×印がない。
- (iv) 上記(i)～(iii)のことから、平成12年7月28日に環境庁長官に提出された申請書には、×印はなかったと判断するのが妥当である。すなわち、平成20年路木ダム建設事業の根拠とされた写真が、他の河川の洪水時の写真であることが発覚し、問題になったために5月19日請求人が開示請求した申請書コピーにだけ、×印を付けて開示された可能性が強い。
- これが事実とするなら、熊本県は5月19日請求人個人を欺くために×印をつけたことになり、由々しき問題となる。路木ダム建設を進めるため、整備計画等にも、路木川に約100棟の水害被害があったという根拠もない記載をしているが、他の関係省庁への申請書等にも、他の河川の写真や資料を添付して許可申請しているのであれば、これは絶対許されない行為である。

②利水目的について

ア 「路木川総合開発事業計画書」(平成5年)によると、水道水について平成4年度の給水人口は22,484人(旧牛深市17,238人)に対し、一日の最大給水量9,790 m^3 /日(内牛深市7,592 m^3 /日)であったものが、平成12年には給水人口27,000人(内牛深市20,000人)、一日の最大給水量は14,400 m^3 /日(内牛深市10,600 m^3 /日)になるとの予想であった。

しかし、この人口と最大給水量の予測は大きくはずれ、平成18年に於いては、大消費地の牛深地区に於いてだけでも給水人口12,557人、最大給水量5,365 m^3 /日となり予想量の差5,235 m^3 /日は、路木ダムの予定供給量4,600 m^3 /日をはるかに上まわり、路木ダムの利水上の建設目的は破綻している。

イ 天草市の当初計画では、最大計画取水量11,120 m^3 /日に対し、ヤイラギダム等を含めて供給量8,120 m^3 /日と見込み、不足分3,000 m^3 /日を

路木ダムで確保することであった。しかし、厚生労働省から将来の計画給水人口が過大すぎると指導され、再検討の結果、最大計画取水量は6,680m³/日となり、現在の供給量を下回り、路木ダムの必要性は消失した。

その為、ヤイラギダムの容量の70%を貯水し使わないようにすれば、3,000m³/日が不足することとし、路木ダムが必要であるとしてキャンペーンを大々的に行ったことは行政が行った詐欺行為である。ここでも路木ダムの利水上の必要性はない。

ウ 熊本県は路木ダム建設に要する費用とダム以外の給水案の費用を算出したとして発表し、路木ダム建設を是とする理由とした。すなわち、路木ダム90億円に対し、八代からの送水160億2,900万円、水俣からの送水137億4,400万円、海水の淡水化装置111億7,000万円とし、路木ダムが県財政上最良であると結論づけている。

しかし何故、遠くから高い金をかけて水を供給しないといけないのか。河浦地区には路木川、一町田川等の川があり、これらの川からダムではなく取水をし、また八久保ダムには全然使用してない水がある。これらの水を有効に使うことは、路木ダムの代替案として検討されていない。路木ダムを造らんが為のつじつま合わせでしかない。この費用対比で路木ダムの利水上の必要性は認められない。

エ 通常時水が足りていれば、渇水時の為にダム貯水を温存し、新たにダムを建設するなど常識ではあり得ぬことである。

平成9年の河川法改正で、「渇水調整の早期化」の条項が追加された。利水管理人は、渇水の恐れがあると分かった時点で、渇水調整に入るのが利水管理の常識で、ダム貯水率が50%を切った時点から、減圧給水を行うもので、渇水は天草だけの特殊現象とは云えない。現有の貯水、給水能力が足りているのに、ダム貯水を温存して新たなダムを造ることは、管理者がよほどの無能でない限り必要ないことである。よって、路木ダムは必要ない。

③その他知事の「県民の総幸福量」の判断基準等について

ア 知事は、平成21年6月3日に路木ダム推進の表明をした際、「その判断基準は県民の総幸福量の最大化であるべきです。」と述べている。また、同6月4日の記者会見において、その判断基準を問われ、「県民の幸福量を計算する時に、当然地元の方々の思いが強く反映するでしょう。それも含めた形の幸福量の最大化という形で、私は昨日表明したつもりです。」と述べている。

知事が、日ごろ口癖のように話す「県民の総幸福量」等は、県民から見れば、知事個人の尺度であって、地元や県民の総幸福量を図る客観的基準は何もない。しかし、ダム建設という公共事業の是非の判断が、実際の資料やデータによるものではなく、知事の個人的意見や思惑でなされるとすれば、それは民主政治ではなく、県政の私物化である。「総幸福量」が判断基準として妥当であるためには、その基準は個人の抽象的、感情的な判断を排除したものでなければならず、客観的、科学的に導き出すための数式と要素(変数)に代入する、具体的な数値の選択方法などが基準化されてしかるべきであって、万人に認められたものでなければならない。その基準を決定する客観的要素などが明らかにされ

ていない以上、監査委員は、知事が唱える「総幸福量」を正当な判断基準とみなすべきではなく、それによって路木ダムの是非を客観的に判断するべきではない。

以上の通り、路木ダム建設事業を是とする知事の判断には正当な根拠がない。
イ 監査請求書及び意見陳述書並びに提出された資料を精査すれば、路木ダム事業に正当性がないことは明々白々である。路木川については、基本方針、整備計画及び路木川総合開発事業計画書を、一旦白紙に戻すことこそ行政が取るべき道である。

よって、監査委員は知事に対し、監査請求書に記載の勧告をすべきである。

(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等

- ① 特別地域内工作物の新・増築及び水位・水量の増減許可申請書
- ② 旅行命令簿
- ③ 平成21年7月1日陳述書に関する資料 (DVD)

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7月1日に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、請求人4人が立会った。

①公金の支出について

平成20年6月6日から平成21年4月10日までの間に路木ダム建設事業に支出した、2億4,600万円余の支出は適切な支出であり、また、平成21年度の路木ダム事業費700,000,000円も事業の進捗に必要な事業費であると考えている。

②「昭和57年7月等の豪雨による床上浸水被害」及び「洪水防御計画」について

ア 路木川河川整備計画に記載している昭和57年7月水害の状況は、昨年9月議会で土木部長が答弁しているとおおり、旧河浦町からの聞き取り調査によるものである。ただ、旧河浦町においては関係書類の保存年限が切れており、資料が廃棄されているため、現在被害状況の把握はできない。

この洪水時の被害については、平成3年、4年、5年に旧牛深市長、旧河浦町長から熊本県に提出された要望書に「昭和57年7月、昭和58年9月、昭和60年8月と度々氾濫しており、特に昭和57年7月の集中豪雨時には、多数の人家が浸水」と記載されており、多くの被害があったものと認識している。

これについては、要望書の内容について確認作業を行った天草市の調査でも、要望書に記載されている浸水被害について、被害の棟数までは再確認できなかったものの、浸水被害はあったことが確認されたとの主旨の最終報告がなされている。

イ 旧河浦町の昭和57年7月24日集中豪雨被害状況の資料は、集中豪雨被害の災害見舞金支払いに関する資料であると思われるが、この資料は洪水被害の全体状況を把握する目的として作成されたものでなく、公文書ではないと聞い

ている。災害被害を示す資料の一部でしかなく、この資料だけで洪水被害の判断はできない。また、具体的な被害費用及び地域を特定することができる資料は残っていないと考えている。

天草市で行われた調査は、この資料も含め現存する多数の資料を再確認したうえで、当時の職員等50名以上の関係者や住民等の聞き取り調査を行いまとめられたもので、水害の記憶がある方からの聞き取り結果もあることから、路木地区における具体的な被害の規模等を災害見舞金支払いに関する資料だけで特定することは難しいと天草市から聞いている。よって、この資料だけで、路木地区の具体的な被害の規模等を特定することは難しい判断となる。

また、熊本県が整備計画を策定する際の聞き取り調査は平成13年1月に行われたものであり、一方、河川課の職員がこの資料を入手したのは平成20年8月であり、前述のとおり、この資料のみでは洪水被害の実態の把握はできないと考えている。

ウ 情報プラザで公開をしている資料（平成20年の再評価監視委員会の資料）は、再評価監視委員会に用いた資料を当時のまま公開しているものである。一方、5月19日請求人が平成20年10月15日付けで開示請求をされた時点では、既に誤った写真であることが判明していたため、誤解のないように、この写真は誤りであることを示す意味で×印をつけていたものである。

再評価監視委員会で別の場所の写真を使用したことについては、当時の担当者が路木ダム写真としてこれまで引き継がれていたものを十分認識することなく使用したために発生したものである。

この写真については、指摘を受けてただちに現地調査を行い、審議の中で訂正、経緯を含めて説明を行っており、その経緯を踏まえた上で、再評価監視委員会の結論が出されていると考えている。

エ 費用対効果算定の指針となる、「治水経済調査マニュアル（案）」では、堤防は破堤地点を特定することは困難であるが、費用対効果の算定においては破堤地点を特定する必要があることと、一連の堤防では、あらゆる地点（断面）において破堤が生じる可能性があることから、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」として設定するものとしている。

このため、路木川でも、下流部には、左右とも氾濫ブロックを想定しており、左岸ブロックに1箇所、右岸ブロックにも1箇所の破堤地点を想定している。対象洪水の被害想定においては、必ずしも実際の災害等と合致するものではない。

また、便益の算定における被害額は、計画高水量を設定し、当該流量を越えると堤防が破堤するものと仮定し、算定している。

③利水目的について

平成21年4月から6月にかけて、熊本県で路木ダム建設事業の確認作業報告書をまとめている。現行の天草市の水道計画の経緯をみると、牛深地区で平成5年当時、第一ヤイラギダム、第二ヤイラギダムなどの既存の水源で一日8,120トン、これに路木ダムを加え一日の計画取水量を11,120トンとしていた。

その後、平成6、7年の大渇水、平成12年、13年、16年の渇水があり、既存の水源について能力の見直しを行っている。

変更後、現在の水道計画では、人口減少を見込み需要量を一日6,510トンとし、供給量は既存のヤイラギダムのほか、路木ダムの供給量を加え、10年に一度の渇水時にも一日6,510トンの供給が可能となっている。路木ダム建設のために、給水量を過大に見積もっていることにはならない。

報告書の中では、牛深・河浦地区の水源についても検討を行っている。渇水時には河川の水が涸れるため、ダムに貯水しておかない限り、一町田川は安定水源にはならない。八久保ダムについても、元々砂防ダムとして計画したものであり、例えば砂防ダムでは一回の洪水でダムの容量が土砂で満杯になることも多く、これまで多くの被害がある。一日にして、溜まっている水がなくなるということは、安定水源として水道事業計画に盛り込むことはできない。量、期間的に安定水源を求める必要があることから、海水の淡水化や八代・水俣からの送水に併せて、ダムの可能性を探り、ダムが一番効率的であるという結論に達している。

5 関係職員等陳述後の請求人の意見書（概要）

関係職員等陳述後7日以内に意見書を提出することができることとしていたため、請求人1人から意見書が提出された。

- ①「昭和57年7月等の豪雨による床上浸水被害」及び「洪水防御計画」について
ア 熊本県は、河川整備計画に記載がある、約100棟の根拠について、「関係書類の保存期限が切れている」及び「旧河浦町長から提出された要望書の中に、昭和57年7月豪雨災害の際に多数の人家が浸水したとの記載がある」と述べているが、請求人は、「路木ダム関連文書は、予算及び決算に関する行政文書であるので、保存期間は30年ではないか」、また、「関連文書は廃棄されたと県は主張しているが、57年の水害状況を記録した『昭和57年7月24日集中豪雨関係綴』『広報かわうら』『河浦町50年の歩み』は存在している」ということを、意見陳述している。この存在を前提に、県は説明責任を果たすべきであるが、関係資料の存在が明らかになる前の説明の繰り返しをしているにすぎない。
- イ 熊本県は、担当者が平成20年8月11日に持ち帰った資料は、「洪水被害の把握を目的にしたものではなく、公文書ではない」と説明しているが、公文書でないものを、県の出張費用で入手に出向くという説明は納得できない。集中豪雨関係綴の表紙には、当時の河浦町役場総務課が業務上纏めたことを明らかにする、「総務課」という文字が記載されていることに加えて、「昭和57年7月24日 集中豪雨被害状況調査 河浦町」と、河浦町が業務上作成した公文書用であることが明記されていることから、集中豪雨関係綴及びこれに含まれる文書が公文書であることは明白である。「公文書ではない」との主張は事実と反する。
- ウ 熊本県は、集中豪雨関係綴が、災害被害を示す一部であったことは認めたものの、「被害の規模や地域を特定することができる資料は残っていない」と説明している。これについても、天草の市民団体から、それが誤りであることを示

す資料が提出されており、陳述の際にもそのことを指摘している。熊本県の陳述は、そういう事実をあくまで無視しようとしたものである。

また、「具体的な被害の規模等をこの災害見舞金支払いに関する資料だけで特定することは難しい」と述べているが、その資料だけで災害の規模を特定できると、主張しているのではない。

仮に、熊本県の陳述どおり、地区別に被害者宅氏名を記載した「被害調査表」が、「災害見舞金支払いに関する資料」と見なすのであれば、約 100 棟も床上浸水したという路木川流域の被害者宅氏名の記録が一切無いのはおかしい。

エ 熊本県が、水害被害に関する資料の存在を無視して、路木ダム建設の根拠を旧河浦町の聞き取り調査に求めているのは無理がある。天草市は、「路木川地区の水害被害等確認作業について 平成21年4月7日 天草市」で、浸水被害があったという結論は確かに報告しているが、監査請求対象の昭和57年7月豪雨時の路木川の氾濫に関する家屋被害については一切報告もなく、また、その報告書は、請求人が存在していると主張している集中豪雨関係綴、広報かわうら及び50年のあゆみは、あくまで廃棄したという前提のものである。

オ 再評価監視委員会に提出された資料の中で、路木ダム建設事業の根拠とする写真が他の河川の写真であったこと、及び5月19日請求人に開示された写真には×印がついているが、旧環境庁に提出された写真には×印がないことについて、熊本県は、「当時の担当者が路木川の写真として利用したものを引き継いだもので、確認することなく使用したために発生したもの」、「再評価監視委員会の審議の中でも訂正させていただいた」、「3月の県議会でも知事が経緯を含め、県民の不信を招いたことについてお詫びをしている」「(5月19日請求人へ開示した写真には) 誤解がないように、誤りであることを示す意味でペケ印をつけた」と説明している。しかし、この洪水で氾濫した写真を繰り返し利用して路木ダム建設の根拠を関係機関に説明した結果、路木ダム建設の妥当性が認められ、許可を受けたり、予算が付けられてきたという事実がある以上、熊本県の回答は、単なる「担当者が間違っ使用した」では済まされない問題である。路木川が氾濫した写真が多くあり、その中の一枚が間違いだったというのではないのである。仮に捏造でないとしても、洪水氾濫を証明する写真が間違っていたのであれば、洪水の証拠がなくなったのである。その写真を利用した手続きや申請書などは、一旦白紙に戻すことが当然である。知事が謝ったり、×印を付けて説明がつくものではない。

カ 路木川の氾濫の可能性について、請求人は「過去に洪水氾濫は起こっておらず、また地形的にも洪水氾濫が生じるとは考えられない地域を、洪水氾濫区域に指定し、その地区を洪水から防止する効果を算定し、路木ダム建設の為の費用対効果を算出していることは、極めて不当なものである。」として監査請求をしている。これについて、熊本県は、「治水経済調査マニュアル(案)」を持ち出し、破堤地点の特定箇所の選定は妥当であったと反論しているが、破堤地点が妥当かどうかということ指摘しているわけではなく、氾濫の可能性がない川にダムをつくる理由の妥当性を問うているのである。熊本県の説明は、「路木川にダムを造る妥当性」がまずあり、「その場合は、どこが破堤するのか」ということに対する説明になっており、「路木川が氾濫する」ということが前

提の主張であって、請求人が問題としていることをすり替えて回答しているにすぎない。

②利水目的について

八久保ダムの貯水量を飲料水として利用可能であるという指摘に対して、熊本県は、「八久保ダムはもともと砂防ダムとして計画したもので、一回の洪水で、ダムの容量が土砂で満杯になることもあるので、1日にして溜まる水がなくなり、安定水源とは云えない」等と説明している。

八久保ダムは貯水量 $199,330 \text{ m}^3$ の砂防ダムである。一方、路木ダムの堆砂容量は $210,000 \text{ m}^3$ で、ほぼ八久保ダムの貯水量と同じである。路木ダムの堆砂容量 $210,000 \text{ m}^3$ は、100年で路木ダムのダム湖に堆積すると計算されたものであるもので、100年分の土砂が1日でダム湖に流入するようなことを想定しなければならないのであれば、ダム計画において、堆砂容量そのものが意味がない。また、八久保ダム（集水面積 2.1 km^2 ）と比べて集水面積が3倍である路木ダム（集水面積 6.8 km^2 ）において、1日に八久保ダムが満杯になるような土砂を流入させる洪水が想定されるなら、そのとき路木ダムでは、その3倍の容量の土砂が流入すると考えるのが妥当である。すなわち、100年で路木ダム湖に堆積されるはずの容量 $210,000 \text{ m}^3$ の3倍以上の土砂（約 $630,000 \text{ m}^3$ ）が1日で路木ダムに流入することもあるといっているのと同じである。そのような洪水が想定されるのであれば、路木ダムの治水容量、利水容量にもすぐ影響が出ることは間違いない。八久保ダムを満杯にするような土砂の流入が、路木ダムで2回起これば、路木ダムの洪水調節容量 $1,160,000 \text{ m}^3$ は吹っ飛んでしまうことも否定できない。利水に関しても同様に、八久保ダムより3倍規模の貯水容量、及び供給能力をもつ路木ダムも、また、安定水源とすることはできない。

熊本県の説明が本当に正しいのであれば、日本のダムの堆砂容量は、すべて見直しが必要になるぐらい、責任を問われる発言である。

6 関係人調査

地方自治法第199条第8項に基づき、天草市水道局職員から、旧牛深市及び旧河浦町に係る水道事業の説明を求め、及び関係書類の調査を行った。

第3 監査の結果

1 事実関係の確認

(1) 公金支出の事実について

ア 請求書に記載された平成20年6月6日から平成21年4月10日までの間の路木ダム事業費支出額「**246,002,328** 円」は、同期間内の路木ダム事業費支出額の範囲内の額である。

また、平成20年6月6日から平成21年4月10日までの間に支出のあった路木ダム事業工事費については、会計規則等に則り執行されていることが認められる。

イ 平成21年度路木ダム事業費「**700,000,000** 円」は当初予算額である。

(2) 河川法第79条第2項の手続きについて

ア 基本方針の策定にあたって、熊本県は平成12年5月30日付け河第516号「河川法第16条第1項に規定する河川整備基本方針の同意について」という文書で建設大臣（現国土交通大臣）に対し同意を求める協議を行っている。

これに対し、建設大臣から平成12年7月3日付け建設省 熊 河計発第8号で「平成12年5月30日付け河第516号で協議のあった路木川水系河川整備基本方針については、河川法第79条第2項第1号の規定により同意する。」との回答があっている。

イ 整備計画の策定にあたって、熊本県は平成12年10月25日付け河第1534号「河川法第16条の2第1項に規定する河川整備計画の同意について」という文書で建設大臣に対し同意を求める協議を行っている。

これに対し、建設大臣から平成13年1月5日付け建設省 熊 河計発第58号で「平成12年10月25日付け河第1534号で協議のあった路木川河川整備計画については、河川法第79条第2項第1号の規定により同意する。」との回答があっている。

なお、整備計画の策定にあたっては、河川法第16条の2第3項に規定する学識経験者からの意見聴取、同条第4項に規定する関係住民の意見を反映させるための地元説明会の開催、同条第5項に基づく関係市町長からの意見聴取を行っている。

また、河川法第16条第5項及び第16条の2第6項の規定に基づき、基本方針については平成12年8月4日付けの熊本県公報で、整備計画については平成13年2月9日付けの熊本県公報で策定したことを公表する旨の公告がなされている。

(3) 「昭和57年7月等の豪雨による床上浸水被害」及び「洪水防御計画」について

ア 平成3年、平成4年及び平成5年に旧牛深市長及び旧河浦町長から提出された路木ダム建設事業に係る陳情書（写し）があり、各々に「昭和57年7月の集中豪雨時には多数の人家が浸水する」との記載がなされている。

陳情書（写し）には、「昭和57年7月の集中豪雨時には多数の人家が浸水する」ことを証する資料は添付されていない。

イ 基本方針には「昭和57年7月等の豪雨による洪水時には、床上浸水等の被害

が発生している」との記載がなされている。

整備計画には「昭和57年7月等の豪雨による洪水時には、下流宅地において約100棟の床上浸水、中流部水田においては約8haの農作物被害等が発生している」との記載がなされている。

ウ 天草市が平成21年4月7日に公表した文書「路木地区の過去の浸水被害等確認作業について」（以下「天草市報告書」という。）には、昭和54年、昭和55年の湛水被害を記録した行政文書の存在や路木地区住民等20人に対する聞き取り調査の結果「昭和50年代に浸水被害があった」とする証言などの記載がなされている。

エ 天草市において、集中豪雨関係綴が保管されており、集中豪雨被害状況調や災害見舞金等に関する記載がなされている。

また、50年のあゆみ（写し）及び広報かわうら（写し）には、旧河浦町の昭和57年7月の集中豪雨の災害被害状況についての記載がなされている。

オ 国土交通省策定の「河川砂防技術基準」では、「洪水防御計画の規模の決定に当たっては、河川の重要度を重視するとともに、既往洪水による被害の実態、経済効果等を総合的に考慮して定めるものとする」とし、同省監修「河川砂防技術基準 同解説」では、「河川の重要度」は、「洪水防御計画の目的に応じて流域の大きさ、その対象となる地域の社会的経済的重要性、想定される被害の量と質、過去の被害の履歴などの要素を考慮して定めるものである。」との記載がなされている。

（4）利水目的について

ア 水道法（昭和32年法律第177号）では、水道事業は、原則として市町村が経営するものとしている。また、水道事業の認可は、給水人口が5万人を超える場合は厚生労働大臣が、給水人口5万人以下の場合は都道府県知事が行うとされている。

イ 路木川総合開発事業路木ダム建設工事に関する基本協定書（以下「協定書」という。）が、平成5年5月18日に、河川管理者熊本県知事（以下「甲」という。）、旧牛深市水道事業管理者牛深市長（以下「乙」という。）及び旧河浦町水道事業管理者河浦町長（以下「丙」という。）の3者間で締結され、協定の主な内容は次のとおりとなっている。

① 路木ダム建設工事は3者の共同工事で施工し、工事費概算額は**9,000,000,000**円とする。

② 共同工事費の負担割合は、甲 **828/1,000**、乙 **112/1,000**、丙 **60/1,000**とする。

③ 共同工事の完成は平成14年3月31日までとされていたが、平成14年3月29日に協定書を変更し、平成26年3月31日までとしている。

④ 乙及び丙の取水量は、1日につき乙 **3,000 m³**、丙 **1,600 m³**で、計 **4,600 m³**とする。

ウ 旧牛深市は、新規に路木ダムを水源とし **3,000 m³/日**を追加して取水すること等に関する牛深市上水道事業の変更認可を平成5年9月17日付けで受けている。

エ 旧河浦町は、新規に路木ダムから **1,600 m³/日**を取水すること等に関する一町

- 田地区簡易水道事業の変更認可を平成5年9月27日付けで受けている。
- オ 平成18年の天草市への合併後、地方自治法施行令第5条の規定により、協定の内容は天草市へ承継されている。
- カ 天草市は、給水区域の拡張、取水地点及び浄水方法の変更が必要となったため、平成30年度を目標年度と定め、計画給水人口を **58,360** 人、計画一日最大給水量を **28,360** m³/日とした天草市上水道事業経営計画変更に関する水道事業の変更認可を平成21年3月31日付けで受けている。
- キ 熊本県は、平成20年度分の路木ダム建設事業に伴う天草市の負担金を協定書にしたがった負担割合で収入している。

2 判断

請求人が住民監査請求書の「請求の要旨」で路木ダム事業には不用、不当性が認められ、当該事業に対する公金支出は違法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) 熊本県は平成12年7月に基本方針を策定し、平成13年1月に整備計画を策定したが、いずれも建設大臣（現国土交通大臣）に協議してその同意を得るという手続きを経ておらず、これは河川法第79条第2項の違反であるとの主張について
- ア 基本方針の策定にあたっては、熊本県は平成12年5月30日付け河第516号「河川法第16条第1項に規定する河川整備基本方針の同意について」という文書で建設大臣に対し同意を求める協議を行い、これに対して建設大臣から平成12年7月3日付け建設省 熊 河計発第8号で「平成12年5月30日付け河第516号で協議のあった路木川水系河川整備基本方針については、河川法第79条第2項第1号の規定により同意する。」との回答があっている。
- イ 整備計画の策定にあたっては、熊本県は平成12年10月25日付け河第1534号「河川法第16条の2第1項に規定する河川整備計画の同意について」という文書で建設大臣に対し同意を求める協議を行い、これに対して建設大臣から平成13年1月5日付け建設省 熊 河計発第58号「平成12年10月25日付け河第1534号で協議のあった路木川河川整備計画については、河川法第79条第2項第1号の規定により同意する。」との回答があっている。

以上のことから、基本方針及び整備計画の策定が河川法第79条第2項に規定する手続きを経ていないという請求人の主張は認められない。

- (2) 基本方針及び整備計画の中の床上浸水に関する記載は虚偽であり、虚偽の記録を元に作成された基本方針及び整備計画を根拠として路木ダム建設事業を妥当と判断し建設を進めることはできない、「約100棟の床上浸水」と書くことはデータの捏造に当たるとの主張について

昭和57年7月等の豪雨による路木地区における洪水被害について、集中豪雨関係綴、50年のあゆみ（写し）、広報かわうら（写し）及び天草市報告書等を調べた結果、路木地区で床上浸水の被害があった若しくは床上浸水の被害はなかったこ

とを直接示した公の資料を見出すことはできず、確証を得ることはできなかった。

よって、基本方針及び整備計画上の床上浸水等の洪水被害の記載は意図的に誤りを記載したものと認められず、データを捏造したとは言えない。

したがって、請求人の主張は認められない。

なお、請求人は、過去に洪水氾濫が起こっておらず、地形的にも洪水氾濫が生じるとは考えられない地域を洪水氾濫区域に指定して、路木ダム建設事業の費用対効果を算定しており極めて不当であると主張しており、この趣旨は氾濫の可能性がない川にダムをつくる理由の妥当性を問うものであるとしている。

そもそも基本方針及び整備計画における洪水防御計画の規模は、過去の洪水氾濫に基づいて定めるものではなく、国土交通省が定めた河川砂防技術基準の考えに従って、流域の大きさ、その対象となる社会的経済的重要性などの河川の重要度を重視し、既往洪水による被害の実態、経済効果等を総合的に考慮して決定することとなっているので、請求人の主張は認められない。

- (3) 路木ダムの利水効果として旧河浦町、旧牛深市の水不足解消の効果が述べられているが、牛深、河浦両地区とも人口減少の傾向が強く、そのため給水量も減少傾向が続いており、路木ダムの利水目的である給水量の増加の理由は全く認められず、他のダムなど可能な未使用の水源を活用すれば、新たな給水目的の路木ダムの必要性は全く認められないとの主張について

ア 水道事業の経営主体は、原則として市町村であり、水道事業計画は、経営主体である市町村で策定するものとされている。今回の水源の確保にあたっては、平成5年5月に旧牛深市及び旧河浦町と熊本県との間に協定が締結され、同年9月に路木ダムを水源とする水道事業の変更認可がなされている。また、平成21年3月に計画一日最大給水量等の変更に係る天草市上水道事業経営計画変更認可がなされている。これらの協定及び変更認可等の内容と請求人の利水に関する陳述等の内容を対比すれば、新たな給水目的の路木ダムの必要性は全く認められないとの請求人の主張は認められない。

イ 路木ダム建設事業に関する平成20年度の天草市からの負担金収入事務及び平成20年6月6日から平成21年4月10日までの間に支出のあった路木ダム事業費については、適正に執行されており、財務会計上の違法性は認められない。

以上のことから、請求人の主張は認められない。

3 結論

本件路木ダム事業費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。

なお、請求人要件を具備していない8人については、請求を却下する。