

熊本県監査委員公告第8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15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19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日から同21年4月10日までの間に、天草市河浦町の県営路木ダム事業費246,002,328円を支出した。
また知事は、平成21年度分の同事業費として700,000,000円を予算計上し、これの支出を予定している。
ところが、知事が同事業の根拠としている路木川河川整備基本方針と路木川河川整備計画には以下の河川法違反事由、刑法の文書偽造該当事由、及び地方自治法違反事由がある。
- 2 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、同13年1月に路木川河川整備計画(以下、『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いない。
これは河川法第79条第2項の違反である。
- 3 熊本県は『方針』中に、「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」と記載し、『計画』中には「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、(中略)被害等が発生している」と記載しているが、これらの被害発生の実態はない。
したがって上記『方針』及び『計画』中の床上浸水被害に関する記載は虚偽であり、これらは刑法第156条の虚偽公文書作成等に該当する。
- 4 上記各法令違反による事務処理は、地方自治法第2条第16項の「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない」という禁止規定に違反している。
- 5 過去にも洪水氾濫が生じておらず、且つ、地形的に洪水氾濫が生じない地域を洪水氾濫区域に設定し、路木ダム建設事業の費用対効果(B/C)を算出しているが、これは「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(旧建設省が平成11年3月に策定した「社会資本整備に係る費用対効果分析に関する統一的運用指針」に基づく改定指針))の防災事業のリスク評価基準に反しており、著しく不当である。

6 以上により、路木ダム事業の手續きには明らかな違法・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ので、監査委員は知事に対して下記のとおり勧告するよう求める。

記

- 1 熊本県知事は、平成20年6月6日から同21年4月10日までの間に路木ダム建設事業に支出した246,002,328円を熊本県に返還せよ。
- 2 熊本県知事は、平成21年度の路木ダム事業費700,000,000円を支出してはならない。

上記のとおり、地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添付して、必要な措置を請求する。

(2) 請求書添付の事実証明書

路木ダム建設事業費一覧表 (H20.6.6~H21.4.10)

工事支出調書

新聞記事 (2009.4.23)

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)

二級水系路木川河川整備基本方針 (平成12年7月 熊本県)

路木川河川整備計画 (平成13年1月 熊本県)

新聞記事 (2008.11.15)

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

新聞記事 (2009.4.8)

路木川氾濫区域ブロック分割図

路木川氾濫区域ブロック詳細図

破堤地点表示図

リーフレット「路木ダム」(熊本県・天草市)

写真 (想定氾濫ブロックの破堤想定地点)

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

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。

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6月12日付けで陳述書及び証拠としての書面が提出され、同日に8人（代読を含む。）が陳述を行った。

（1）請求人の陳述（概要）

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

ア 旧河浦町が作成した「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。）には、旧河浦町における昭和57年7月24日の集中豪雨及び地区毎の被害状況が記載されている。しかしながら、路木川流域から続く路木地区の被害は全く記載されていない。集中豪雨関係綴に記載された地区毎の家屋被害数を請求人がまとめた一覧表では、路木地区の被害はゼロである。請求人が路木地区で行った聞き取り調査においても、二級水系路木川河川整備基本方針（以下「基本方針」という。）及び路木川河川整備計画（以下「整備計画」という。）に記載された昭和57年7月24日の集中豪雨による洪水氾濫がなかったことが確認された。

もし、旧河浦町の100戸にも満たない一集落で100棟もの床上浸水災害が生ずるような洪水氾濫が起こったのであれば集落の存亡に関わる一大事件であり、河浦町史をまとめた「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。）に記載されているはずであるが、旧河浦町役場やその周辺の災害は報告されているものの、路木地区の災害記録は全くない。

さらに、昭和57年集中豪雨の災害を詳細に報告した、旧河浦町広報紙「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。）にも全く路木地区の集中豪雨災害の記載はない。

以上のとおり、地元住民からの聞き取り調査結果や公に発刊されている行政文書のいずれにも路木地区の災害記録がなかったことから、昭和57年7月24日に路木川洪水被害が発生していないことが結論づけられる。路木地区での洪水被害は発生していない。

イ 昭和57年7月には、下田地区で山崩れが起きて1軒の家屋が全壊し、重傷者1人を出しているが、路木地区の被害は1件もなかった。

集中豪雨関係綴によると、1戸1戸克明に床上何cmであるかを測り、これに基づき、床上の高さに応じて見舞金を出している。この集中豪雨関係綴には克明に記録されており、これを広報かわうらに特集として載せてあるが、天草市は、この資料は単に災害見舞金に係るものであり、災害に関する直接の資料とは考えていないと言っている。

天草市の中間報告では、裏山から流れてくる水によって被害を受けた、ある

いは、60cmの用水路が何らかの都合で水漏れして県道に溢れ出た、ということ災害として私たちに報告しており、何が何でもダムだというような進め方をしている。昭和57年7月、昭和58年9月、昭和60年8月というふうに度々水害が起きているとしているが、昭和58年、昭和60年には雨が降った記録さえない。

ウ 天草市は平成21年4月7日に、路木川流域において「家屋浸水があったことは確認できた」旨発表した。具体的にはいつ、どこで、どの程度の規模の被害が発生したか全く特定していない。天草市は、旧河浦町消防団員、町職員、地域住民等からの聞き取りを行っているものの、集中豪雨関係綴、50年のあゆみ及び広報かわうらが存在することは周知であるにもかかわらず、これらの昭和57年7月集中豪雨に関する重要な文書にはいずれも路木川流域の災害記録がなかったため、調査対象から意図的に外している。天草市の調査結果は、昭和57年7月災害とは関係ない資料を引き合いに出して、とにかく路木川流域で家屋被害があった、とこじつけた虚偽報告である。

天草市から家屋被害があった旨の報告を受けた知事も、路木地区で被害があったと認識している、と公言しているが、事実と反する天草市の調査報告を十分に検証することなく受け入れることは、路木ダム建設事業を策定した当初の誤りと同じ誤りを犯すことになる。

路木地区での昭和57年7月集中豪雨による洪水被害は発生していない。したがって、基本方針及び整備計画の中の床上浸水被害に関する記載は虚偽である。これらを用いて路木ダム建設事業の認可を受けたことは、刑法第156条の虚偽公文書作成等及び刑法第158条の虚偽公文書行使等に該当する。不実を記載した基本方針及び整備計画が河川法及び河川法施行令違反であることは明白であり、路木ダム建設事業そのものが違法公共事業である。

エ () 知事は平成12年7月28日、環境庁長官に対して自然公園法の規定による路木ダム新築等行為の許可申請をしているが、これに添付された同年7月作成の路木川河川総合開発(路木ダム)事業計画概要には、昭和57年7月の豪雨による路木川の洪水被害として、河岸の決壊や沿岸農地の被害が記載されているのみで、床上浸水被害が発生したという記載はない。

() 熊本県は、平成12年7月に作成した基本方針の中で「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」と記載しているが、これらの被害発生を証明する文書・写真等は存在しない。

() 熊本県は、平成13年1月に作成した整備計画の中で「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棟の床上浸水被害等が発生している」と記載しているが、これらの被害発生を証明する文書・写真等は存在しない。

() 上記()～()の経緯から、熊本県は、ダム建設の可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には河岸の決壊や沿岸農地の被害という実際の被害内容を記載し、ダム建設の可否に関わる平成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。これらは、路木ダム建設事業を正当化するために公文書に虚偽事実を記載したもので、刑法第156条の虚偽公文書作成等の罪に当たり、違法である。

オ 熊本県は、平成20年9月26日開催の第6回熊本県公共事業再評価監視委員会に、昭和57年の路木川氾濫による被災状況を説明するため、白木河内川の増水状況を撮影した写真を映写資料として作成し、同委員会で使用しているが、後にこの写真は路木川とは別の川のもものと認めて資料から削除した。

これは、路木ダム建設事業を正当化するために虚偽の映写資料を作成したもので、虚偽公文書作成等の罪に当たり、違法である。

カ 熊本県は、路木川河川総合開発（路木ダム）事業計画概要に平成10年7月の路木川被災状況写真（平成10年7月出水の状況）を掲載しているが、請求人が熊本県から行政文書の開示を受けた被災状況写真では「平成10年」という撮影年が×印で抹消されており、実際の撮影年月日は不明である。したがって知事は、撮影年月日が特定されていないこの写真を、平成10年7月の出水状況として自然公園法の規定による路木ダム新築等行為の許可申請書の添付書類に掲載している。これは虚偽公文書作成等の罪に当たり、違法である。

キ 熊本県は、床上浸水被害を裏付ける公文書や資料は存在せず、いつ廃棄されたかもわからないと記者発表し、知事は当該被害を裏付ける公文書がすべて廃棄されていたと表明している。

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など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。

また同条では、この保存期限は処理完結の翌年度の6月1日から起算すると規定している。ところが路木ダム建設事業は未だ継続中であって完結していない。したがって、当該事業の関連文書も累積的に作成保存されている段階であって、保存期限の起算時期さえ到来していない第一種行政文書である。

このように、保存義務が明確に規定されている公文書を保存期限が到来する前に破棄したことは、「公務所の用に供する文書又は電磁的記録の毀棄」を罰する刑法第258条の公用文書等毀棄罪に当たり、違法である。

なお熊本県は、路木ダム建設事業の採択を求める陳情書や建設促進を求める陳情書等は16年経過した今も保存しているが、昭和57年7月の洪水被害に関する文書は全て廃棄している。

これは、熊本県が整備計画等に記載した床上浸水被害のねつ造を隠ぺいするために、当該被害の不存在を証明する文書を選択的に廃棄するという、組織的な公用文書毀棄行為をした事実を裏付けるものである。

ク 床上浸水被害の虚偽記載、虚偽の洪水写真及び熊本県文書規程違反の各違反行為によって路木ダム建設事業を行ってきた知事は、地方自治法第2条第16項の「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない」という自治行政の基本原則に違反している。

また同法は、同条第17項で「前項の規定に違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とする」と規定しているので、法令に違反して行っている路木ダム建設事業は無効である。よって監査委員は、知事に対して監査請求書に記載の勧告をするべきである。

ケ 基本方針において定められるべき基本高水は、既往洪水を考慮して決定されるべきことが「河川砂防技術基準」（国土交通省）において定められている。ところが路木川流域では基本高水を定めるべき既往洪水が発生していない。にもかかわらず基本高水が設定されていることは基本高水のねつ造に他ならない。

熊本県は、30年に1回の家屋被害を想定したことを路木ダム建設事業の理由の一つにしているが、これはねつ造である。30年に1回の被害想定について、私たちが直接測った調査では、右岸と左岸では60cmの高低差がある。当然水は高い方から低い方に流れるが、熊本県は逆に低い方から高い方に流して、あくまでも路木地区に家屋被害が起きるようにねつ造している。

費用対効果（B/C）の算定について

熊本県が路木川の氾濫想定区域と設定した区域の内、想定氾濫ブロックは、過去にも洪水氾濫は全く生じていない。また、熊本県が想定氾濫ブロックの破堤地点と定めた地点は、山付きの舗装道路で破堤のおそれはない。かつ、路木地区は地形的にも路木川とは古江岳で隔てられており、路木川の洪水氾濫が生じない地域である。

熊本県は、このような地域を洪水氾濫区域に想定し、路木ダム建設事業の費用対効果（B/C）を1.08と算出している。想定氾濫ブロックでは洪水氾濫による被害発生の可能性はなく、物的損失も人的損失もゼロである。にもかかわらず、熊本県が、路木ダム建設事業が実施されなければ1/30の確率で90棟の家屋被害や農作物被害が発生するとして架空の値を用いて、費用対効果1.08を算出し、この値を再評価個表に記載して熊本県公共事業再評価監視委員会に提出したことは、虚偽公文書作成等及び虚偽公文書行使等に該当する。さらに、公共事業の評価結果の信頼性を高める目的でなされるべく定められた「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）の目的に反しており、著しく不当である。

想定氾濫ブロックでは被害発生のおそれはないのであるから、それを考慮し、路木ダム建設事業の2008年10月時点における年平均被害軽減期待額を熊本県と同じ手法で算出すると40万円となる（ちなみに、熊本県が想定氾濫ブロックにおいて被害が発生するとして求めた年平均被害軽減期待額は2億5900万円である。）

想定氾濫ブロックでの被害発生がないとして正しく計算すれば、費用便益比（B/C）は0.50となる。このことは、治水事業としても路木ダム建設事業は著しく経済的に不効率な事業であり、直ちに中止すべきであることを意味する。

その他路木ダム建設の環境に与える影響について

熊本県は、路木ダムに係る説明会や6月3日の知事の建設推進表明の際の説明資料「路木ダム確認作業報告書」などから、路木ダムが路木川や羊角湾など自然環境に与える影響は小さいと考える、としている。ダム湖の水質予測、羊角湾と河川の流域面積、河川流量の関係の検討結果などをその根拠としているが、路木ダム建設予定地を視察した元淀川水系流域委員会委員長は、「全国各地のダムで自然環境に与える影響が軽微なものは一つもない」と述べている。

ダムが森と川と海の有機的つながりを断ち切り、河川や海域に重大な悪影響を与えていることは明白である。具体的には、ダムが海の基礎生産力を担う植物プランクトンの栄養分をせき止め、変質させる、川からの土砂供給をなくし、河口域の干潟の粒度組成を細粒化させる、ことなどが挙げられる。

羊角湾奥には、魚介類の産卵場所、稚魚の生育場所として非常に重要なアマモが県下最大規模で群生しており、天草灘の沿岸漁業を支えている。

かつて、羊角湾干拓事業の際には土木工事によって湾内が濁り、相当期間アマモが消失した。路木ダム建設に伴う濁りによってアマモが消失し、最も重要な地域の地場産業である水産業の衰退が懸念される。私は真珠養殖を営んでいるが、路木ダム建設工事によって泥土が流出してアコヤガイに影響を及ぼすことは明らかである。80種を超える絶滅危惧種の低生生物が生息する日本でも他に例を見ない貴重な羊角湾の干潟は、路木ダムが建設されればヘドロで覆われるだろう。

熊本県は、これら都合の悪いことは全て想定せず、漁業影響補償も行わず、路木ダム建設を強行するのか。そして、ダム建設によって環境悪化が現実のものとなっても「想定外」として片付けるのか。

路木ダム建設事業は、起きてもない路木地区の家屋浸水被害をねつ造して進めている違法な事業であるばかりか、環境への影響も小さいと結論付けた不当なものである。よって、熊本県知事はこの事業への公金支出を中止し、過去1年間に支出した事業費246,002,328円を熊本県に返還するよう求める。

(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

路木川洪水被害実態現地調査地図

写真(破堤想定地点)

路木川氾濫による家屋浸水被害調査報告(2009.3.30)

新聞記事(2009.3.31)

河浦町50年のあゆみ 町制施行50周年記念

広報かわうら NO.144 昭和57年9月5日発行

国土交通省 河川砂防技術基準 計画編

B/Cの計算

環境庁長官宛の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(平成12年7月28日)

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おいて使用された路木ダム建設に関するスライド

新聞記事(2009.6.5)

平成13年度 路木川河川総合開発委託 路木ダム河口部藻場モニタリング調査、
平成13年度以降施工箇所保全対策検討調査 報告書

「真珠の養殖 宮内徹夫著」(有限会社高島真珠養殖所)

「真珠の養殖 アコヤガイの養殖」(社団法人日本真珠振興会)

新聞記事(2006.5.8)

新聞記事(2008.11.14)

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6月17日に陳述書を提出し、同年6月26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6人が立会った。

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246,002,328円、これは請求人の「請求の要旨」の記述に誤りがあるため、正確には249,872,328円となる。

河川法第79条第2項の手続きについて

路木ダムについては、平成4年度に国から実施計画調査の採択を受け、平成5年度から熊本県が共同事業者である天草市とともに事業を行っている。

また、路木ダム建設事業全体計画については、平成9年11月28日、河川法第79条第2項第2号により建設大臣(現国土交通大臣)の認可を受けている。

その後、平成9年12月に改正河川法が施行され、路木川の長期的な河川整備の方針を示した基本方針については、平成12年5月30日に熊本県から国に対して協議を行い、平成12年7月3日に河川法第79条第2項第1号により建設大臣の同意を得て策定している。

さらに、整備計画については、平成12年10月25日に熊本県から国に対して協議を行い、平成13年1月5日に河川法第79条第2項第1号により建設大臣の同意を得て策定している。

このように、熊本県は、路木川の基本方針と整備計画の策定において、「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り、河川法第79条第2項の違反にはならないと考えている。

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

整備計画の路木川流域の概要には、昭和57年7月等の豪雨による洪水時の被害について記載されている。この洪水時の被害については、平成3年、平成4年、平成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、旧河浦町において関係書類の保存年限が切れ、資料が廃棄されたことから、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。

整備計画では、「実際の浸水棟数や被害額」を基に作成するのではなく「計画規模の洪水における浸水被害」を基に策定するものである。そのうえで、事業の効果額を適正に算定し、建設費用を上回る効果があることを確認している。

これに対して、「路木川では既往洪水がないにもかかわらず、30年に1度の雨を基に、基本高水を決めており、これは間違いだ」との意見も出されているので、この点についての考えを述べる。

まず、治水安全度（路木川では30年に1回の雨に対する安全性）決定の基本的考えは、国土交通省監修「河川砂防技術基準 同解説」に以下のように定められている。

『第2節 洪水防御計画に関する基本的な事項（P29） 2.5.1計画の規模』「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。」

「解説 ~ 抜粋 ~ 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。」

つまり、計画規模は、既往洪水という一つの物差しで決めるのではない。流域の大きさや、その対象となる地域の社会的経済的重要性などの様々な要素から決まる河川の重要度を基本として、これに既往洪水（これまで発生した洪水のこと）による被害実態、経済効果などを総合的に考慮して定めるとされている。路木川の場合は、このように総合的に決めた治水安全度が1/30となる。

つまり、計画規模を決定する場合、基本となるのは、あくまで河川の重要度であり、これまで発生した洪水の被害が小さかったからといって、そのみで計画規模を小さくは決定しないことを表している。

さらに補足すると、既往洪水の規模が問題になるのは、河川の重要度などから妥当と思われる治水安全度を越える既往洪水が過去に発生している場合や、決めた後に発生した場合である。

つまり、いったん、計画規模を定めた河川において、それを越える洪水が発生した場合には、流域住民の方々が安心して生活するために、計画規模を引き上げて洪水流量を大きくする場合がある。

このため、今回、被害の棟数が確認できなかったからといって計画の根拠が崩れるのではなく、整備計画は有効であると考えている。

床上浸水被害に関する記述は虚偽に当たらず、刑法第156条に該当せず、また、地方自治法第2条第16項の「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない」という規定にも該当しないと考えている。

費用対効果（B/C）の算定について

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）」（平成17年4月 国土交通省河川局）では、堤防は破堤地点を特定することは困難であるが、被災想定においては、破堤地点を特定する必要があることと、一連の堤防では、流量が「当該ブロックの無害流量」を越えた場合には、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。このため、対象洪水の被害想定は実際の災害と合致するものではない。

便益の算定における被害額は、計画高水量等を設定し、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。

一方、実際の被害額は物価上昇などの価格変動を反映していない当時の実績値であるが、算出している被害額は評価時点の値であり、同一の基準で比較したものではない。

このように、様々な要因により、実際の被害額と便益算定における被害額は数値上異なっているが、現在の知見においては、複雑に関連する全ての要因を想定し、被害額を算出することは困難であり、当該流量を超えればいつでも生じうる破堤のリスクを否定できない以上、現在の便益の算定は妥当であると考えている。

5 関係職員等陳述後の請求人の意見書（概要）

河川法第79条第2項の手続きについて

熊本県は、「基本方針については、平成12年5月30日に熊本県から国に対して協議を行い、（中略）整備計画については、平成12年10月25日に熊本県から国に対して協議を行い」と陳述し、「基本方針の同意について」及び「整備計画の同意について」と題する文書を添付している。

ところが、請求人が熊本県に対し、上記基本方針及び整備計画に係る国交大臣との協議書の開示を請求したところ、熊本県は平成21年5月15日付けで、「当該文書については作成していないため」という理由で行政文書の不開示決定通知をしている。

上記陳述における2回の協議の日付と二つの添付文書の日付が符合していることから、これら二つの添付文書が、熊本県が国に協議したことを証する、いわゆる協議書であると考えられる。

これらの協議書が平成21年5月15日時点で作成されていなかったことは、上記の行政文書不開示決定通知で明らかである。ところが、平成21年6月17日付けで熊本県が作成した陳述書には、2通の協議書が添付されている。

つまり、2通の協議書は平成21年5月15日から6月17日までの間に作成されたもので、5月15日以前、すなわち平成12年の基本方針策定時にも、同

13年の整備計画策定時にも作成されていなかったことが明らかである。

この事実から、平成12年に策定したとする基本方針及び13年に策定したとする整備計画は、いずれも河川法に定めがある国交大臣との協議をしていないことが明らかであり、これは同法第79条第2項に違反している。

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

ア 熊本県は「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』と記載されている」と陳述しているが、これらの年月に路木川が氾濫した事実を裏付ける記録や写真など、客観的資料は何も提示していない。裏付け資料が存在しない上記の記載は路木川が氾濫した事実を反映するものとは認められない。したがって監査委員は、これを路木ダム建設事業の治水面の背景として考慮してはならない。

イ 熊本県は「基本方針では、『治水安全度は、路木川沿川の社会・経済的な重要度と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、おおむね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』としている」と陳述しているが、当該記述は、以下の諸点について事実と反しているため、監査委員はこれを路木ダム建設事業の背景として考慮してはならない。

() 「路木川沿川の社会・経済的な重要度」について

路木川沿川には、同じ河浦町にある一町田沿川に見られる多数の民家や広大な農地の集積は見られず、一町田沿川に比較して社会・経済的な重要度が高いとは言えない。

() 「他の河川との計画規模の整合」について

上記の一町田沿川では、昭和57年7月24日の集中豪雨で約100棟の床上浸水や1棟の家屋全壊、4棟の半壊など、甚大な洪水被害が発生しているが、熊本県は未だに一町田川の整備計画を策定していない。

ところが路木川については、一町田川の洪水被害を超える被害は発生していないにもかかわらず整備計画を策定し、治水を目的とするダム建設を計画している。

以上のとおり、路木川の整備計画は他の河川との計画規模と整合していない。

() 「戦後最大洪水」について

昭和57年7月の豪雨によって路木川で戦後最大の洪水が発生したことを裏付ける記録や写真などの客観的資料は存在しない。したがって、そのような洪水は路木川では発生していない。

() 「おおむね30年に1回発生する規模の洪水」について

路木ダム建設事業の目的は、「上記()～()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」にあると陳述しているが、

() ~ () の各事項は上記のとおり、いずれも客観的根拠がない。

このように客観的根拠がない記述は無意味であり、無意味な記述を踏まえた洪水発生予測は不当である。

- ウ () 急峻な山が連なる天草の地形では、大気や雲の流れは地区ごとに大きく変化し、それにしたがって降雨量も、小さな距離の違いによって大きく異なる傾向がある。昭和47年7月6日に100人以上の死者を出した天草上島南東部の集中豪雨では、山一つ隔てた上島北西部では小雨しか降らなかった。

このような地理的、気象的特徴がある天草地域の中で、熊本県は、路木川から12kmも隔たっている牛深測候所の降雨データを路木川近傍の降雨データと同等とみなし、これと路木川で抜本的な河川改修が行われていないことを理由に、路木川はこれまで幾度も洪水による浸水被害が発生したと陳述している。

洪水や浸水被害の事実は、発生時の状況写真や記録という直接的資料で裏付けるべきである。熊本県はそれを提示できないので、きわめて不合理な間接的資料を提示しているが、これによっては路木川流域での浸水被害の事実は裏付けられない。

- () 旧牛深市長・旧河浦町長から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、多数の人家が浸水する」と記載されていることは事実である。ところが、この要望書には、路木川の氾濫や家屋浸水被害発生の実態を裏付ける事実証明資料が何一つ添付されていない。

総額90億円の事業の採択を求める要望書に、要望の原因となった路木川の氾濫状況や家屋浸水状況を撮影した写真1枚、被害状況の調査記録1枚も添付されていなかったとは考えられない。

それらが添付されていたとすれば、それらはいつ、誰が、どういう経緯で廃棄したのかを、監査委員は熊本県の担当課に徹底的に追求すべきである。そして、当事者が発見できてもできなくても、監査委員は刑事訴訟法第239条第2項の規定にしたがって、熊本県職員の誰かが公用文書毀棄罪を犯した疑いがあるとして、捜査機関に告発するべきである。

またもし、事実を証明する資料が全くない要望書を採択し、これまで公金を支出し続けたと判明すれば、監査委員は要望書の採択が正当であったか否かを監査し、その経緯を熊本県民に公開するべきである。

- () 上記のとおり、昭和57年7月に路木川が氾濫して人家の浸水被害があったという上記陳述には合理的根拠がない。

したがって、監査委員は知事に対して、監査請求書に記載の勧告をするべきである。

- エ 熊本県の陳述は、旧牛深市長と旧河浦町長の要望書に「昭和57年7月の集中豪雨時には、多数の人家が浸水」と記載されていることと、天草市の調査で、「浸水被害はあったことが確認された」と報告されていることを説明している

だけである。

例え数十年前の洪水であったにしろ、洪水による家屋被害を受けた住民は、つい昨日のように記憶しており、詳細に証言でき、またそのことは地域で永く言い伝えられるものである。洪水の記録や写真もなく、地域住民の記憶にも残っていない以上、基本方針及び整備計画に記載された床上浸水被害はなかったと判断することが合理的である。

熊本県は、請求人らが各種事実証明を付して主張する昭和57年7月に床上浸水被害がなかった事実を否定するに足る客観的事実は何も提示せず、「多くの被害があったものと認識している。」と、主観的認識を述べているに過ぎない。

また、熊本県は「(旧牛深町長と旧河浦町長の)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、旧河浦町において関係書類の保存年限が切れ、資料が廃棄されたことから、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。」と陳述しているが、昭和57年集中豪雨被害状況を詳細に記載した広報かわうらにおいて詳細に述べているように、旧河浦町が詳細な被害状況調査結果をまとめた集中豪雨関係綴が存在しているのであるから、「関係書類の保存年限が切れ、資料が廃棄されたことから、被害の棟数までは再確認できなかった」とする天草市の最終調査報告は事実と反した虚偽の調査報告であって、ダム建設根拠とされている昭和57年7月の集中豪雨による路木川流域の被害の事実を合理的に証明しうるものではない。したがって、この陳述によっては床上浸水がなかった事実は覆らない。

オ 熊本県は、河川における洪水防御計画(本件においては路木ダム建設計画)の規模決定について、「『路木川では既往洪水がないにもかかわらず、30年に1度の雨を基に、基本高水を決めており、これは間違いだ』との意見も出されているので、この点についての考えを述べさせて頂く。」と陳述しているが、このような意見を監査請求人が出した事実はない。

請求人らは、路木川では既往洪水がなく、かつ、洪水発生のおそれもない地区を洪水防御地域に指定して、当該地域においてあたかも30年に一度の雨で被害が発生するとしていることを問題にしているのである。

また、既往洪水被害もなく、かつ、河川工学的にも洪水被害発生の可能性のない地区を想定災害発生地区に指定し、数ヘクタールの農地冠水被害が発生するだけの路木川について設定した基本方針・整備計画が「河川砂防技術基準」に適合していないことは明白である。

加えて、熊本県は「被害の棟数が確認できなかったからといって計画の根拠が崩れるものではなく、整備計画は有効であると考えている。」と陳述するが、請求人らは、被害の棟数が確認できなかったので計画の根拠が崩れていると陳述しているのではない。洪水被害の事実が存在しないにもかかわらず、被害をねつ造して整備計画を策定したこと、つまり計画規模の洪水の設定そのものが法令に違反していると主張しているのである。

カ 熊本県は、路木川流域における洪水被害に関して「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、平成4年、平成5年に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』と記載されている」と陳述しているが、昭和57年7月の氾濫については前記各年の要望書に記載されているものの、平成4年、平成5年に提出された要望書には昭和58年9月、昭和60年8月の氾濫については何らの記載もない。路木ダム建設促進要望の根拠になる真の災害であれば当初要望書に挙げられた災害例が後年の要望書で一言も触れられることなく消えることは不自然である。

また、熊本県が作成した事業計画書等における過去の洪水被害に関する記述は支離滅裂である。もし、路木ダムが路木川流域の洪水防御を目的とするのであれば、治水上の建設根拠となる被害内容がこのように資料毎に変化することがあってはならない。過去の洪水被害の記述が一定しない当該計画に基づく事業に公金を投入することは著しく不当である。

さらに、上記平成4年に提出された要望書には、「4.ダム事業により、移転を余儀なくされる者の生活再建を円滑に進めるとともに、地域定住を図り、ふるさとの崩壊を防止するため、次のとおり税制の改正を要望します」と、路木ダム建設事業予定地には全く人家がないにもかかわらず、路木ダム建設事業によって移転を余儀なくされる住民がいると、全く事実と反することが書かれており、この要望書の信頼性は全くない。

上記平成3年、平成4年、平成5年に熊本県に提出された要望書や計画書等に昭和57年7月の被害は繰り返し記載されているが、昭和57年7月被害を証明する資料等は一切存在せず、むしろ被害の不存在を示す資料があることから、昭和57年7月豪雨時における路木川流域における被害が存在しなかったことについては、既に請求人の陳述及び意見書において述べたとおりである。さらに、熊本県が作成した事業計画書等に記載された他の年度の被害についても具体的な家屋被害事実を示す証拠もなく、かつ、事業計画書等の作成年度によって被害内容が異なり、路木ダム建設事業の根拠となる被害が発生したと信じるに足る事実証明資料は、昭和57年7月と同様、存在しない。

よって、監査委員は知事に対して監査請求書の記載の勧告をすべきである。

費用対効果（B/C）の算定について

ア 熊本県は陳述書において、「『治水経済調査マニュアル（案）』では、一連の堤防では流量が危険域に達したときには、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、被害が最大となる1地点を「破堤地点」に設定するものとなっている」と説明している。

ここで「一連の堤防では、あらゆる地点において破堤が生じる可能性がある」というのは、同等の構造を有する一連の堤防については、どこでも破堤の可能性があり、と解するのが合理的である。

そうした一連の堤防で破堤点を設定する場合は、仮に破堤した場合に被害が

最大となるブロック、すなわち人家密集地等に接した堤防の一地点を選んで破堤点とするのは極めて合理的である。

ところが、熊本県が路木川右岸の破堤点としているのは、コンクリートで整備された河岸が、背面に山を背負う舗装道路と一体となっており、しかもその高さが対岸の堤防よりも60センチメートル以上高い地点である。

このような河岸構造は「河川管理施設としての治水構造物」という堤防の定義にさえ合致せず、上記マニュアルでいう一連の堤防には該当しない。

熊本県は、路木川に最も近い集落であるというだけの理由で、路木集落を被害が最大となるブロックと定め、堤防ではない地点を破堤点として便益算定をしているもので、これは上記マニュアルに違反し、著しく不当である。

さらに、熊本県は陳述書において、「対象洪水の被害想定においては、実際の災害と合致するものではない。」及び「実際の被害額と便益算定における被害額は数値上異なっているが、……現在の便益の算定が妥当であると考えている。」と述べているが、請求人らは実際の被害額の多寡を単純に問題にしているのではない。洪水氾濫被害が過去に起こっておらず、かつ、地形的にも路木川の洪水による被害を受けるおそれのない地区を想定被害地区に設定して、便益を過大に見積もっていることが、当該事業の便益と費用を経済的すなわち客観的に評価することを目的とするマニュアルに反していると主張しているのである。

以上のとおり、熊本県の陳述は請求人らの主張に対する反論になっていない。

イ 熊本県は、平成20年度熊本県公共事業再評価監視委員会が路木ダム建設事業について「継続」答申を出したことを路木ダム建設事業継続根拠の一つにしている。しかし、平成20年度熊本県公共事業再評価監視委員会に提出された審議資料(再評価個表)には、社会経済情勢等の変化の項目について、旧河浦町、旧牛深市ともに前回再評価時点から給水量は著しく減少しているにもかかわらず、「給水量の変化はない」と虚偽の記載をし、また、平成20年10月時点の本事業の費用便益比(B/C)についても、被害発生があり得ない区域を想定被害区域と設定して得られた数値1.08を記載している。このような事実に基づかない審議結果(答申)は有効でない。

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。

ウ 請求人は、平成20年2月1日付けで熊本県に対して「熊本県が路木ダム建設にかかり国（国土交通省、総務庁等）に提出した資料、及びそれに基づき国（国土交通省、総務庁等）とのやりとりを示す資料」の開示請求を行い、熊本県は平成20年3月14日付けで、上記アの基本方針について及び上記イの整備計画について建設大臣が県からの協議に対し同意した文書等を交付している。

エ 請求人は、平成21年1月15日付けで熊本県に対して、「路木川水系河川整備

基本方針に係り、平成12年5月30日付け河第516号で建設大臣との協議を申し出たことに係る文書」及び「路木川水系河川整備計画に係り、平成12年10月25日付け河第1534号で建設大臣との協議を申し出たことに係る文書」の写しを求める行政文書開示請求を行っている。

これらの開示請求に対して、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」及び「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」の文書の写しを平成21年1月29日付けで交付している。

オ 請求人は、平成21年5月1日付けで熊本県に対して、「『路木川河川整備基本計画（H12.7）』（基本方針）に係る国交大臣との協議書、並びに『路木川河川整備計画（H13.1）』に係る国交大臣との協議書に関する行政文書」の開示請求を行っている。

この開示請求に対して、熊本県は、上記アの基本方針について及び上記イの整備計画について建設大臣と協議した文書の写しを、平成21年1月29日付けで請求人に交付しており、それ以外に協議書に関する行政文書は作成していないため、平成21年5月15日付けで「当該文書については作成していないため」とする理由を記載した行政文書の不存在による不開示決定通知を請求人に対して行っている。

(3)「昭和57年7月等の豪雨による床上浸水被害」及び「洪水防御の計画規模」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 平成20年9月26日開催の熊本県公共事業再評価監視委員会で使用した、昭和57年の路木川氾濫による被災状況を示す写真については、10月24日に同委員会に対して写真は路木川のものではないとする訂正の報告を行っている。

エ 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」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。

オ 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、請求人提出の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。

カ 国土交通省策定の「河川砂防技術基準」では、「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) 費用対効果(B/C)の算定について

ア 「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)では、「各事業所管部局が事業評価のための費用便益分析に係るマニュアル等を定める場合は本技術指針の内容を十分に踏まえる」との記載がなされている。

イ 破堤地点については、「治水経済調査マニュアル(案)」(平成17年4月)によると、各氾濫ブロックについて1箇所の「破堤地点」を想定し、被害が最大となる1地点を「破堤地点」として設定する。なお、「破堤地点」の選定にあたっては、洪水氾濫危険区域図をもとに、「重要水防箇所調査」、「旧川締切り箇所、旧河道跡(治水地形分類図による)」等の既往調査結果等を参考として「被害最大」となる破堤地点を選定することとされている。

2 判断

請求人が住民監査請求書の「請求の要旨」で路木ダム事業の手続きについて明らかな違法・不当性が認められ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。」との回答があつている。

ウ 請求人は、平成21年5月1日付けで行った基本方針及び整備計画の策定に係る建設大臣との協議書に関する行政文書の開示請求に対して、熊本県が、平成21年5月15日付けで、当該文書は作成していないためという理由での行政文書不開示決定通知をしているので、建設大臣に対する協議書は平成21年5月15日時点では作成されておらず、2通の協議書は平成21年5月15日から6月17日までの間に作成されたものと主張している。

しかし、熊本県は基本方針については平成12年5月30日付けで、整備計画については平成12年10月25日付けで建設大臣に対し同意を求める協議を行っており、この協議に関する文書(請求人が主張している『2通の協議書』)の写しを平成21年1月15日付けで行われた請求人の行政文書開示請求に基づき、平成21年1月29日付けで請求人に交付している。

したがって、平成21年5月15日から6月17日までの間に協議書が作成されたとの請求人の主張は、根拠を欠き認められない。

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刑法第156条の虚偽公文書作成等に該当する、法令違反による事務処理は地方自治法第2条第16項の「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない」という禁止規定に違反しており、同条第17項の規定により路木ダム建設事業は無効であ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、請求人及び関係職員等から提出のあった資料のほか天草市所有の書類を調べた結果、路木地区で床上浸水の被害があつた若しくは床上浸水の被害はなかつ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が意図的に誤りを記載したとは認められず、刑法第156条の虚偽公文書作成罪に該当するとは言えない。

したがって、基本方針及び整備計画の策定手続きが法令違反による事務処理に該当するものとは言えないことから、請求人の主張は認められない。

(3) 費用対効果(B/C)の算定が著しく不当であると主張していることについて

請求人は、路木ダム建設事業の費用対効果(B/C)に関し、熊本県が過去にも洪水氾濫が生じておらず、かつ、地形的に洪水氾濫が生じない地域を洪水氾濫地域に設定し、費用対効果(B/C)を算定しているのは「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)の防災事業のリスク評価基準に反して

おり著しく不当であると主張しているが、国土交通省策定の「治水経済調査マニュアル(案)」に沿って算定されており、不当であるとは認められない。

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。