

平成30年（行コ）第35号

石木ダム事業認定処分取消請求控訴事件

控訴人 岩下和雄外

被控訴人 国

2019（平成31）年6月27日

控訴審第7準備書面

福岡高等裁判所 第4民事部 御中

控訴人ら訴訟代理人弁護士 馬奈木 昭 雄
外

本書面では、被控訴人平成31年2月28日付け第2準備書面（費用便益比）に対する反論を行う。

第1 はじめに

1 被控訴人の主張

被控訴人の主張は、結局のところ、起業者である長崎県が、ダムと河道整備を一連のものとして、マニュアル等に基づいて費用便益比を適切に算定したと主張するものである。

2 事業認定の対象となる事業の範囲

しかし、本件で事業認定の対象となっており、かつ控訴人が問題としているのは、「本件ダム建設事業」の費用便益比の問題であって、河道整備をも含めた治水計画（被控訴人主張の川棚川河川総合開発事業）ではない。被控訴人は、争点の設定を前提から誤っている。ここで問題とすべきは、本件事業認定の対象となっているダム建設事業そのものが、費用と効果の点で合理性のあるものと

なっているかどうかなのであり、後述のとおり土地収用法は対象となる事業そのものの要件該当性を問題としている。

本件事業認定の対象となった事業において、経済的合理性が全くないからこそ、被控訴人はこのように争点を歪曲化した主張を繰り返しているのである。

控訴人らは、川棚川の河道整備による治水を行うことについては何ら問題としていないし、河道整備は事業認定の対象とはなっていないのである。河道整備を行ったか否かは争点外の事情である。ダムを建設することの適法性が問題となる事案であるため、本件ではダム建設の経済的合理性の判断が求められている。

ダム建設そのものに十分な経済的合理性があるのであれば、費用便益比の観点からは特に問題となるものではない。他方で、ダム建設の事業単独で費用対効果が乏しいとすれば、当該ダム建設事業の経済的合理性に欠ける。(もともと、後述のとおり本件では仮に一連の事業と評価したとしても便益の算定方法に大きな問題がある)

3 結論

このように、本件訴訟では、本件石木ダム建設事業の事業認定の適法性についての判断が求められているのであって、本件ダム建設事業の対象となっていない河川整備事業までを含めて費用対効果(費用便益比)を検討する必要性がないことは明白である。

第2 費用便益比の算定方法について(被控訴人準備書面第2)との点

1 費用便益比の算定結果を唯一の証拠として、それのみによって行政処分の違法性を判断すべきではないとの点(第2第1項(1))

この点、被控訴人はまず、費用便益比の算定結果を唯一の証拠として、それのみによって行政処分の違法性を判断すべきではないなどと主張する。

もともと、控訴人は、費用便益比の算定結果のみによって行政処分の違法性を判断せよなどとの主張は全く行っていないのであって、かかる主張をなすこ

と自体失当である。控訴人は、他の本事業が利水面・治水面のいずれの観点から、必要性が全くないことから不合理であることに加えて、重要な判断指標の一つである費用便益比の点においても顕著に不合理な算定を行っていることから、違法性がある旨の主張をしているのである。

被控訴人が、このように(控訴人が主張していないにもかかわらず)ことさらに費用便益比のみで判断すべきでないとの主張をなしていることは、単に費用便益比の算定が不合理であることは否定できないため、この点のみから判断されると困るからであろう。

3 被控訴人引用の裁判例

なお、被控訴人が引用する東京高裁平成24年7月19日判決(裁判所ホームページ・136頁)は「公共事業の施行に際しては、施行者において、可能な限り無駄を省き、最小限の投資により最大限の効果を発揮するよう努めるべきことは当然であるから、事前に、様々な資料、情報を入手し、これに基づいて当該事業の経済効率性(費用対効果)を確認すべきものといえる。費用便益分析は、そのためのひとつの手段であるから、事業施行者は、これを適正に行うとともに、その結果を真摯に受けとめ、事業を実施するか否かを判断するに際して重要な資料として尊重すべきものといえる。」として、費用対効果を確認すべきことと、費用便益比を「適切に行う」こと及びこれを重要な資料として尊重することが必要である旨の判断をしている事案である。

本件では以下に述べるとおり、事業の実施の可否の判断において重要な観点である費用便益比の分析が「不適切に」行われており、内容として不合理なものであることが明白な事案であることから、費用対効果を度外視してダムを建設しようとしていることが明らかな事案なのである。このため、裁量の範囲を逸脱した違法な事業であり、かつそのような事業につき安易に事業認定をなしたことが違法と評価すべきなのである。

4 起業者である長崎県が川棚川河川総合開発事業につき、治水経済調査マニユ

アル案及び課長通知に基づき適切に算定したとの点((第1項(2))

この点、被控訴人は起業者が「川棚川河川総合開発事業」につき、マニュアル(乙C17)や通知(甲C25の3)に基づき費用便益比を適切に算定している旨の主張をしている。

しかし、前述のとおり、本件で検討すべきは、「川棚川河川総合開発事業」ではなく、事業認定の対象となっているダム建設事業である。被控訴人の主張は、自ら本件事業認定の対象事業の費用対効果(費用便益比)の検討を行っていないことを自認している旨の主張である。

事業認定を行うに際しては、当該事業の費用対効果が適正なものか否か(費用便益比)を検討すべきであるにもかかわらず、そのような観点からの検討は全く行っていないのである。起業者が関連事業の事情も述べたから、これも合わせて検討したら問題がなかったと主張しているだけなのである。

後述のとおり、ダム建設事業単独では、到底得られる便益は投下される費用を上回ることがなく、税金の無駄遣いであることは明らかであるにもかかわらず、これを看過して安直になした事業認定は、「土地の利用上適切且つ合理的な利用に寄与する」(土地収用法20条3号)ものでないことは明白である。

5 長崎県は、川棚川河川総合事業の費用便益比を適切に算定しているとの点(第2第2項)

(1) まず、被控訴人は、河川総合開発事業として都道府県が実施している事業における総便益については、同事業が洪水調節と流量の正常な機能の維持を目的とする場合は、その事業評価にあたりこれらの便益を足し合わせて総便益を算定する必要がある旨主張する。

(2) しかし、既述のとおり、そもそも社会的必要性として「流量の正常な機能の維持」などという目的は存在しない(この点、具体的な反論はない)。取水目的のための容量は別途確保しているのであるから、別途流量の正常な機能の維持といった便益を確保すべき合理的理由はない。

(3) そして、河川はこのような公共事業など行わない状態にて正常に機能をしている。ダム建設のような巨大公共事業を行うことで、上流と下流が分断され、生物の多様性が損なわれ、さらには景観も著しく悪化すること事態は現在において顕著な事実としての社会常識である。河川の流量は、季節に応じ、自然気候に応じてその都度変化し、流域の住民や動植物はその変化に応じて生活を営み、生態系を維持しているのであるから、ダム建設は「河川の流量の正常な機能」を損なうものでしかなく、便益として評価することそれ自体が現在の社会常識に反することは経験則上明らかである。

したがって、「流水の正常な機能の維持」などとの目的を掲げ、これにつき便益として評価していること自体が不合理なのである。

(2) その他の記述

被控訴人の主張は、マニュアルの記載を引き写し、起業者の作成した資料のうち、自己に有利な部分のみを切り取ってただ述べているだけであり、控訴人の主張に全く応答するものとなっていない。そのような主張に終始せざるをえなかったのは、控訴人の控訴理由書等に記載している主張に、正面から反論をなしえないからに外ならない。

第3 一連の事業として評価すべきとの点(第3第2項(1))

1 被控訴人主張要旨

この点、被控訴人は、①起業者が一連の事業として川棚川水系基本方針を策定していること、②事業が進むことで計画規模を変更する必要がないとの点、の2点のみを述べて、河道整備による便益とダム建設による便益を峻別していないことや、1/40年に対応する累加年平均被害軽減額をダム建設による被害軽減期待額から差し引かないことが妥当である旨述べている。

2 反論①(一連の事業との主張)

(1) 土地収用法の規定

先述のとおり、事業認定の対象でないものを、事業認定の対象となる事業

の費用対効果を検証するにあたり、検討すべきことには何らの合理性もない。なぜなら、事業認定の基準たる土地収用法 20 条本文は、「申請にかかる事業が左の各号のすべてに該当するときは、事業の認定をすることができる」と定めており、当該事業の「事業計画が土地の適正且つ合理的な利用に寄与するものであること」を求めているのである。申請にかかる事業そのものではなく、関連事業を含めて経済的合理性を検討することなど法が予定していない。

(2) 対象事業の内容

そして、繰り返しになるが、本件で事業認定の対象となっているのは、「二級河川川棚川水系石木ダム建設工事並びにこれに伴う県道、町道及び農業用道路付替工事」（「本件事業」。甲 A1 事業認定告示）であって、被控訴人が主張する「川棚川河川総合開発事業」ではない。ダムの建設工事と県道等の道路付替工事であって、川棚川水系全体の整備方針や整備計画ではない。

(3) 被控訴人の理解の不合理性

被控訴人のように事業内容をいかようにも拡大・縮小することができるのであれば、事業認定の審査の対象となる事業範囲が不明確となる。そればかりか、起業者において土地収用法上の事業認定手続を潜脱すべく対象外の公益性のある事業を多く取り込む解釈を許容することで費用対効果（3号要件）や公益上の必要性の有無（4号要件）を自由自在に調整できることともなりかねない。

そうなると事業の公益性を適正に判断させるべく事業認定手続を定めた土地収用法の趣旨を没却する。

(4) 結論

したがって、土地収用法が求めているのは、事業認定の対象となる本件事業の公益性の判断であって、被控訴人が主張するような「一連の事業」では断じてない。したがって、被控訴人のこの点に関する主張には一切の合理性

に欠ける。

3 反論②（原判決で計画規模を変更する必要がないと述べたとの点）

これは計画規模の議論において、原判決で原審被告の主張（計画規模に基づき治水事業を行っていけば事業が進むほどに洪水による氾濫の危険及び浸水想定区域が減少するが、これを理由として「計画規模」を変更するのは本末転倒との主張が採用されたから、一連の事業として評価していいとの主張である。

計画規模は、あくまで川棚川水系河川整備方針・整備計画（以下、「整備方針等」という。）内での議論である。かかる主張に一応の合理性があると仮定したとしても、これらは整備方針にて定めた内容の当否の判断の議論である。本件で費用対効果（費用便益比）の問題となっているのは、先述のとおり、整備方針等ではなく本件事業である。

そして、事業規模の問題と異なり、費用対効果の問題である費用便益比は、他の治水事業とは直接的関係性のない対象事業そのものの投資効果を検討する要素である。整備方針等とは異なり、本件事業単独で投資効率を検討することが現実的に可能である。

また、整備方針と異なり、事業が進むか否かによって前提となる本件事業の経費は大きく異なるものではない（もちろん時期によって工事費の増減はあるが）。他方で、得られる公益についても（他の事業の進み具合で変動するものではないから）、他の関連事業がどの程度進んでいるかで影響を受けるものではない。

このため、被控訴人の主張は、整備方針における計画規模の問題と、本件事業の投資効率の問題を混同するものであり、理論的に失当であることは明白である。

第4 長崎県は河道整備による便益とダム建設による便益とを峻別しているとの点（第3第2項（2））

この点、被控訴人は、河道整備による便益とダム建設による便益を峻別して算定しているとの主張をしている。

結果として、この峻別した便益を前提として算定がなされているのであれば問題がないのであるが、本件ではせつかく区別ができるように算定しているにもかかわらず、費用との比較をする場面でこれらを一緒にしてしまっている点が問題なのであり、被控訴人の主張は反論となっていない。被控訴人は、何ら具体的な数値を挙げず、抽象論に終始していることから具体的な反論ができないことが裏付けられている。

控訴人が控訴理由書で述べた問題点は、検討の必要性のない区間（A区間以外）を算定の基礎としている。そのうち、ダム建設事業の目的（川棚川本川の水位低下）となっていない支流である石木川流域の平均被害軽減期待額をことさらに加算計上している点（しかもこれがダム分便益のうち、本川(204.3)の2倍以上(496.3)となっている（甲C31・4枚目））点である

この点、本件事業の目的となっていない流域部分をあえて便益の対象として挙げていることについて、被控訴人は何ら合理的な説明は行っていない。

第5 不特定便益の算定について(第5)

1 被控訴人の主張

被控訴人は縷々不特定便益は必要性があり、治水経済調査マニュアル(乙17・p11)にのっとり適切に算定している旨主張する。

2 治水経済調査マニュアルの記載

しかし、被控訴人が指摘する治水経済調査マニュアル(p11~12)には、不特定容量の便益を過去に遡って発生したことにする、もしくはそのように解釈してもよいなどとの記載は存在しない。控訴理由書で、控訴人らが指摘したかかる問題点について、被控訴人は何らの反論もしていないし、起業者が行った算定の合理的根拠は一切ない。

同マニュアルは、単に、基準点以前の整備期間における費用と将来発生

する維持管理費、年平均被害軽減期待額を、評価時点を基準点として社会的割引率を用いて現在価値化する旨を記載しているだけである。交通事故の事例で言えば、逸失利益の算定のように、将来生じる金額は現在価値化することで割引率に応じて減額する。他方で、過去に生じた金額は現在価値化することで増大する。このようにして、基準点における費用と便益を算定するよう記載をしているだけである。

3 問題点再論

ここでの問題点は、不特定便益が、洪水調節便益とは異なり、基準時以前である昭和 50 年から基準時である平成 34 年までの間に継続的に便益として発生し続けているとの算定となっている(甲 C31・p5)という点である。しかも、これは過去に生じたこととしていることから、現在価値としては増大した数値(約 1.35 倍)となっているのである。

その結果、容量において洪水調節容量 1,950,000 m³の半分以下である 740,000 m³しかない不特定容量の便益である不特定便益が、算定の上では治水便益である「11436.1」を大幅に超える「21516.9」と算定してしまっているのである(甲 C31・p5 最下部(2)と(3)右欄)。

この不特定便益そのものに社会的必要性がない点は置いておくとしても、ダムが完成していない状態で、計画があるというだけで社会的便益が数十年にもわたり継続的に生じている算定をする合理的根拠は一切存しない。起業者の作成するこの算定表どおりに便益が生じるとすれば、ダム建設後には不特定便益は便益として一切存在せず、かつダムが完成していないのに昭和 50 年から現在まで既に不特定便益が生じ続けていることとなる。

そのようにしなければ、費用便益比の問題(費用が便益を大幅に超える)をクリアできなかったから、起業者の考えた苦肉の策なのであろう。しかし、かかる算定は社会常識から著しく乖離する不合理なものである。

先述の治水経済マニュアルにおいても、「一連の調査について今後はより

一層客観的でかつ合理性のあるものとするのが肝要である旨（P13・最終段落）の指摘もなされており、起業者の行った主観的かつ不合理な費用便益分析は、かかる指針にも反する著しく不合理なものである。

第6 結語

以上のとおり、被控訴人の主張は、争点の設定そのものを誤り、その上で控訴人らの指摘する問題点に対して実質的に反論を行っていない、いずれも失当な主張である。

以上