

国土交通大臣起業「一級河川球磨川水系川辺川ダム建設工事およびこれに伴う付帯工事」にかかる権利収用案件（熊収13第9、第10案件）

2004年11月16日

意見書

熊本県収用委員会

会長 塚本 侃 殿

関係人（権利を主張する者）毛利正二代理人

弁 護 士 板 井 優

同 松 野 信 夫

同 田 尻 和 子

同 原 啓 章

川辺川ダム事業については、平成10年度に計画変更を行い、事業費の総額が350億円から2650億円に増額された。ところが最近、国土交通省は、事業費はどんなに切りつめても3300億円に増額されるということを認めている。そこで本意見書では、川辺川ダム事業のような大型公共事業について、予算ないし財政的な措置がどのようになっているのかを明らかにする。本件収用問題についても、要するに財政的な裏付けがなされていないと無駄になってしまうおそれもあるので、この点は看過できないはずである。

また現在焦点となっている土地改良事業の問題点や看過されやすいダム管理費の

問題点についても言及する。

## 第1 大型公共事業における財務省の対応

### 1 大型公共事業における財務省との協議

公共事業については、担当省庁が事業計画書を作成して、全体の事業費や完成年度を明らかにしている。国交省や農水省などが実施する公共事業のうち大型のものは、事業計画の段階で財務大臣協議、承諾を求めることになっている。これは個別法、例えば特ダム法や空港設置法などの中で、財務大臣協議、承諾ということが明文化されているものもあれば、明文化はされていないが、運用上、必要とされているものもある。

完成に何年もかかるような土地改良事業では、土地改良事業法にはその規定はないが、土地改良事業5カ年計画の閣議決定の際、財務大臣の承認が求められるし、また、個々の事業案件では新規事業着手の際に、事業計画を精査することにより財務大臣の承諾が求められる。

したがって財務省としては、予算が単年度主義となっているものの、事業全体の計画とその進捗状況をにらみながら予算査定を行っている。財務省としては当該省庁の事業計画と無関係に単年度の予算査定をしているわけではない。ちなみに平成16年度の予算要求から査定の流れは別紙資料1の通りである。

### 2 事業計画のチェックと予算査定

財務省としては、当該省庁の事業計画に完全に拘束されるわけではないが、事業計画に沿ったものとなっているかどうかは厳しくチェックしている。

例えば、横川ダム事業では基本計画では平成14年度までの工期であったが、実際には遅れて平成15年度、16年度も予算を認めた(資料2)。これについて、財務省は国交省に対して、基本計画の変更手続きを行うよう厳しく注文を出したうえでの予算を付けている。

逆に徳山ダムについては、平成16年度に約180億円の概算要求をしたが、これは従前の事業計画からして残事業費を超えるものであった。財務省は計画の変更

を示唆するとともに、同年度予算として従前の残事業費内の9、339百万円しか認めなかった（資料3）。最近の厳しい財政状況からして、財務省当局も特に大型公共事業については厳しく対処しているのである。

### 3 川辺川ダムと予算査定

川辺川ダム事業については、平成14年度も15年度も漁業権の一部消滅による漁業補償のうえ本体工事に着手するという概算要求110億円があり、財務省は進捗状況を見たうえでこれを認めて101億円の予算を付けた。しかし、その後ダム本体着工に着手できずに、その部分は使われていない。そのため15年度は未消化分の内28億円が他のダム事業に流用されている（資料4。流用については資料5）。

なお、平成16年度からは漁業権消滅による漁業補償の請求や本体工事着工分の予算請求はなされておらず、財務省としても認めていない。来年度17年度の概算要求は41億円で、同じく本体工事着工分等はなく、生活再建や利払いなどの周辺整備のみ、地元住民が困らない最低限度の内容となっている。

財務省は、川辺川ダムの事業費について、国土交通省が最低3、300億円に増額されるという話が出ていることは聞いてはいるが、正式に計画変更がなされたわけではないので、しばらく状況を見守りたいとのことである。また事業費3、300億円への増額だけでなく、熊本県収用委員会の動向、新利水計画がいつどのような形で策定できるか等もあるので、この点も財務省としては重視をしている。例えば利水については裁判で敗訴しており、新利水計画がたてられずに治水目的のダムとなるとすれば、その場合、財務省としては事業計画の変更手続きだけでは済まず、球磨川の河川整備計画も求めることになる（資料6）。

### 4 ダム事業の進捗と予算査定

一定の年数にわたってダム本体着工ができなければ、当然にダム事業費の予算を認めないというわけではない。しかし事業計画があるから、財務省が予算を付ける場合はこれを睨みながら査定をしている。予定の完成年度ぎりぎりになってから計

画変更もしないでダム本体着工の予算請求をしてきても、財務省としては厳しく対処せざるを得ない。一般的に見てとうてい無理であれば、計画の変更手続きを経たうえで認めるかどうかを判断する。

なお、公共事業の評価制度としては、事業着工後5年後と事業継続中は5年ごとに事業を継続するか等について省内の事業評価委員会でなされ、評価結果は各ホームページ等で一般に公表される。身内による評価ではあるが、評価結果についての説明責任が求められることから、これまでに国土交通省で96事業が中止されている。

財務省としては、事業の再評価は5年毎だけでなく、事業の節目節目での再評価を行うよう国土交通省に求めており、同省からもそれを行う旨の回答を得ている。

用地の取得や、いよいよダム本体着工に入るときには、これは厳しくチェックしている。というのも、ダム本体着工になればその後には後戻りはできなくなるので、当然のことながら予算付けする上で本当に着手を認めて良いかどうか財務省としても最終的な厳しい査定をする。

なお、全国で現在事業中のダムについて、当初事業費と現行事業費との比較などを行っているが、それは別紙資料7のとおりである。要するにダム事業の相当多数の部分は途中で事業計画を変更して事業費の増額を行っているということである。

## 第2 国営土地改良事業の実態

本件では福岡高裁の利水訴訟判決を受けて、国営川辺川土地改良事業については現在見直しがされ、新利水計画に向けてダム案になるか非ダム案になるかなど慎重に協議がなされている。そこで国営土地改良事業がどうなっているかを検討することは重要なことである。全国で実施されている国営土地改良事業の問題については、政府から2004年9月29日付けで質問趣意書に対する答弁書で明らかにされている（別紙資料8-1、8-2）。その内容を分析してみると、以下の点が指摘される。

### 1 全体件数について

現在、事業継続中であつたり、事業完了後10年以内の国営土地改良事業は全体で351件という膨大な件数である。そのうち北海道、東北などブロック別に分類すると別表のとおりであり、全体的には北海道が多いことが判明する。また地方によっては実施されていない県もあり、かなりばらつきが認められる。

## 2 投資効率について

費用対効果については、その投資効率の大部分が1.00～1.10の中に入っていて、これは252件で71.8%にのぼる。つまりは農水省が主張する計算方法によっても、その投資効率はようやく費用を僅かに上回る効果にとどまっている。

また投資効率1を下回るものも7事業ある。例えば諫早湾干拓事業や中海干拓事業も投資効率を1を下回っている。

## 3 事業の長期化について

土地改良事業が長期化している。事業の途中で計画変更が余儀なくされる事業は188件であり、全体の53.6%を占める。つまり半分以上は途中で計画変更を余儀なくされていることになる。これは公共事業全般に言えることであるが、事業の完成が遅れて長期化し、かかる費用も増額されるということがしばしば指摘されているが、土地改良事業についてもこれが当てはまる。

なお、中には昭和46年2月に事業着手しておきながら、平成15年末で進捗率が43%しかないというお粗末なものもある（国営羊角湾土地改良事業の干拓部門）。

事業の完成に10年～20年かかっているものが184件で全体の52.4%、20年以上もかかっているものは62件であり、これは全体の17.7%を占めている。要するに10年以上もかかるものが全体の7割を越えているということになる。これでは事業が農業実態に合わなくなったりしてしまうおそれも強いであろう。

計画変更の理由としては、「農業情勢の変化による受益面積、主要工事計画及

び事業費の変更」というものがほとんどである。

#### 4 予算上の地位について

土地改良事業にかかる費用（予算もしくは決算）は毎年多少の変動はあるものの、おおむね6000億円前後で推移がされている。近時の公共事業費の抑制方針を受けているせいか、歳入、歳出予算額で見れば、平成10年度の6532億円をピークに減少が見られ、平成14年度には6000億円を割り込んでいる。この予算は農水省全体の予算で見れば、毎年%程度の割合を占めている。

農水省の全体の予算は約3兆円であり、土地改良事業は農水省側にとって予算確保の極めて重要な地位を占めているといえよう。

### 第3 ダムの管理費について

ダムが完成した場合には当然、その維持管理について管理費がかかる。この点は看過されがちであるが、地元負担も重いうえダムが存在する限り負担金がついて回るものであり、これについても十分な議論を進めておく必要がある。

これについてすでに完成している竜門ダムの例をまず参考に述べる。

#### 1 竜門ダムの概要

竜門ダムは、菊池市にすでに完成しており、治水と利水が目的となった多目的ダムである。事業費総額は1810億円で、そのうち熊本県負担分は572億円である。

#### 2 管理費について

ダムは、それが存在する限り管理費がかかる。管理費の内容は、ダム設備（モーター、外壁その他の施設）の維持管理や補修にかかるものである。おおむね毎年7億円程度であり、熊本県の負担はおおむねその半分となっている。

利水者負担金については、管理運営上の負担のアロケ率に従うとなっているので、熊本県は9.9%の負担率であるが、地方負担金（2億5～6千万円）は法令で定められていて、全額熊本県の負担になる。

要するに竜門ダムについては、熊本県の負担はダムが存在する限り、毎年3億円を超える負担をし続けなければならないことになる。

しかも平成14年度から16年度と見ると、次第に負担額が増加傾向になっている。ダムが古くなってくれば、維持補修やダム湖での浚渫などで、さらに負担が増加する可能性が高い。なお、地方負担金は、建設事業費は10分の3、維持管理費は10分の4.5というように、維持管理費になると地方の負担が増えることに法令上規定されている。

川辺川ダムの管理費については、いまだダムが完成していないのでどの程度の負担になるかは必ずしも明確ではない。しかし、予想としては別紙資料9の通りとなっている。要するに事業費の0.5%をもって管理費に算定している。そこで、これも2650億円を前提として年間13.1億円とされているが、この点も3300億円を前提とすればさらに増額されることを言うまでもない。ダム事業費は小さく産んで大きく育てるといことが言われているが、そうなるとダム完成後の管理費の地元負担はますます増大されるということである。ダムについては、こうした管理費の負担をも合わせて慎重に考えていかなければならないのである。

以上