

平成16年(行ウ)第68号 公金支出差止等請求事件

原告 村越啓雄 外50名

被告 千葉県知事 外2名

準備書面(第16)

2008(平成20)年3月18日

千葉地方裁判所民事第3部合議4係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 菅野 泰

同 廣瀬 理夫

同 中丸 素明

同 植竹 和弘

同 拝師 徳彦

同 及川 智志

同 島田 亮

同 山口 仁

目 次

(ページ)

第 1	本準備書面で明らかにしようとする事	3
第 2	千葉県は少なくとも約 4 0 3 億円を負担	
1	総事業費が倍増	
2	現時点での千葉県の負担	4
3	最終的には約 7 6 0 億円の負担とも	
第 3	危機に瀕する千葉県の財政	5
1	財政再建団体指定の危機	
(1)	財政状況の悪化	
(2)	2 0 0 2 ・ 2 0 0 3 年度の連続赤字決算	
(3)	さらに深まる構造的危機	6
2	2 0 0 8 年度当初予算にみる財政の危機的現状	
(1)	実質約 3 1 5 億円もの財源不足	
(2)	2 兆 5 0 0 0 億円を超える県債残高	
(3)	収入のほとんどは固定費と借金の返済に	7
(4)	県の予測でもさらなる深刻化が不可避	
第 4	財政危機を招いた主たる原因	8
1	沼田武知事の就任と相次ぐ巨大開発事業	
(1)	幕張新都心	9
(2)	かずさアカデミアパーク	
(3)	東京湾横断道路 (アクアライン)	
(4)	千葉県住宅供給公社をめぐる問題	
2	堂本県政で何かが変わったか	1 0
(1)	堂本氏の公約と高まった期待	
(2)	従来から県政をそのまま踏襲	
第 5	県民が被る重大な損失と本件財務会計行為の違法	1 1
1	内容・程度からみた看過できない著しい瑕疵の存在	
2	負の遺産をこれ以上次世代に残さないためにも	1 2

第1 本準備書面で明らかにしようとする事

－ 千葉県は財政状況からみた看過し得ない瑕疵の存在

違法性承継の基準に関連して、原告らは準備書面(11)において次のとおり主張をした。

他機関の先行行為者が行った違法行為に基づいて、後行行為者が財務会計行為を行った場合に、後行行為を行った「当該職員」が責任を負うか否かは、先行行為の瑕疵(違法性)の内容・程度、当該予算執行行為が当該地方公共団体に及ぼす影響の内容・程度、後行行為者による違法性の認識可能性、違法な先行行為の是正可能性の有無、といった諸事情を考慮しつつ、総合的に判断すべきである。

本書面は、上記の(当該予算執行行為が当該地方公共団体に及ぼす影響の内容・程度)、とくにそのうちの「程度」について、いわば量的側面からの主張を整理・補充する。すなわち、現在千葉県が破綻に瀕するほどの危機的財政状況にあること、八ッ場ダム事業に参画することによって巨額の支出を余儀なくされる事実、ひいてはより深刻な財政状況に陥ることが不可避であることを明らかにする。

そのことによって、本件支出行為が千葉県にとりかえしのつかない程の深刻な影響を及ぼすものであって、一日校長事件(最判平4・12・15)にいう「予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵」が存することが明らかになる。

第2 千葉県は少なくとも約403億円を負担

1 総事業費が倍増

従来の基本計画では、八ッ場ダムの総事業費は約2110億円とされていた。それ自体、ダム建設事業としてはまれにみるほどの巨額の事業費を要する計画であった。そして、その財政規模であることを前提とし

て工事に着工し、これまで進捗してきた。ところが2004(平成16)年になって、建設費用だけで約4600億円へと一挙に二倍以上(約2.18倍)に増額修正された。これによって、ハツ場ダム建設事業は、ダム建設事業としては史上最高額の費用を要する公共事業に膨れあがった。

2 現時点での千葉県の負担

2004(平成16)年に二倍以上に増額修正されるまで、千葉県の負担は約183億円とされていた。ところが上記「見直し」によって、建築費用だけでも約403億円にまで一挙に跳ね上がった。これに水源地域対策特別措置法に基づく水源地域整備事業の負担金約61億円、及び、水源地域対策基金に対する負担金約22億円を加えると、実に約486億円にものぼることになった(いずれも北千葉広域水道企業団・印旛郡市広域市町村圏事務組合の負担金を含む)。

3 最終的には約760億円の負担とも

2007(平成19)年12月、国土交通省はハツ場ダムの完成時期を2010年度から2015年度へと5年間延長することを明らかにした。

もともと、1986年に公表された基本計画では、2000年度をもって完成時期とされていた。ところが非現実的な見込みでしかなかったために破綻し、2001年度になって一挙に10年間延長して2010年度の完成と修正した。このように、2007年の変更は二度目の延長決定であり、当初の計画からすれば実に15年も延長されたことになる。工事期間が長期化すれば、費用も増大するのは必定である。前記のとおり約2110億円から約4600億円へと二倍以上に膨らんだ原因の一つが、工期の大幅な延長にあったことはいうまでもない。しかも、約4600億円へ増額修正したのは、未だ2010年を完成期としていた時期であった。したがって、その後5年間延長したことにより、利息等

の負担を含め、さらなる大幅な負担増は不可避であって、千葉県の負担もさらに増大することは確実である。利息等の負担を含めると、最終的な負担は少なくとも約760億円にも達するとの試算もある。

第3 危機に瀕する千葉県の財政

では、千葉県の財政はどのような現状にあるのか。次にこの点について試みる。

1 財政再建団体指定の危機

－ 2002年度、2003年度と連続赤字決算の異常事態

(1) 財政状況の悪化

従来、千葉県の財政は、比較的健全なものであった。ところが、1981年に沼田武氏が知事に就任して以降、大きく様変わりすることになった。同知事は景気対策として、幕張メッセ、かずさアカデミアパーク、「さわやかちば県民プラザ」などの超大型事業に次々に着手していった（これについては後述）。その財源として、数百億円にもものぼる規模の借金（県債）が充てられた。その結果として、県財政の著しい悪化をもたらさずにはおかなかった。すなわち、県の借金に当たる「県債残高」は、後述するように、うなぎ上りに増加していった。逆に積立金に当たる「基金」は、底をついていった。例えば「財政調整基金」についてみると、1991（平成3）年度には約230億円が蓄積されていたのであるが、7年後の1998（平成10）年度には残高がゼロとなった。

(2) 2002・2003年度の連続赤字決算

なかでも県民に衝撃を与えたのは、2002（平成14）年度に約82億円の赤字決算となるという異常事態に直面したことであった。続く2003（平成15）年度にも約33億円の連続赤字決算を余儀

なくされた。まさしく、地方財政再建促進特別措置法による財政再建団体指定の危機、その瀬戸際に立たされることになったのである。

(3) さらに深まる構造的危機

その後は諸要素が重なってさすがに赤字決算こそ回避されているものの、次に述べるとおり、県財政の構造的危機はさらに深まっているといわざるを得ない。

2 2008年度当初予算にみる財政の危機的現状

- 「3年連続財源不足」「重い借金 予算に足かせ」(朝日新聞)
- 「”低空飛行”続けた7年」(千葉日報)

2008(平成20)年2月12日、千葉県は2008年度一般会計当初予算案を発表した。これに基づきながら千葉県の財政がいかなる現状にあるかをみてみたい。

(1) 実質約315億円もの財源不足

当初予算において、約145億円の財源不足を回避できなかった。しかも、これは県企業庁からの約170億円の借入れを予定してのことであるから、実質的には約315億円の財源不足である。一般会計当初予算案で財源不足となったのは、3年連続のことであった。

これは、予算とは呼べないはずさん極まりないものであることを示すと同時に、千葉県がいかに危機的財政状況にあるかを物語るものでもある。

(2) 2兆5000億円を超える県債残高

2008(平成20)年度末の県債残高は、県政史上最高の2兆5055億円に達する見込みとなっている。これは、県民一人当たりによれば、約41万4000円、4人家族では一世帯当たり約165万6000円もの借金を抱えていることになる。

また、一般会計規模が約1兆4406億円であるから、県債残高が

その2倍近くにまで膨らむという異常事態に陥っていることになる。そして、この県債残高の約4分の3は、これまでの公共事業のための借金で占められている。

これまでの経過をみると、1989(平成元)年度末の県債残高は約6008億円であったものが、10年後の1999(平成11)年度末には約1兆8037億円にのぼった。すなわち、沼田県政後半の10年間に一挙に約1兆2029億円も増加したことになる。そのほとんどが公共事業費であった。そして、1999(平成11)年には、県債残高が一般会計予算額を初めて上回るという異常事態に突入したのである。

(3) 収入のほとんどは固定費と借金の返済に

財政の健全度をみる指標の一つに、経常収支比率がある。これは、経常的に収入される一般財源に対する、経常的に支出される経費に充当された一般財源の割合であって、財政構造の弾力性を示す指標である。数値が小さい程、財政に弾力性があり健全さの度合いが高くなる。

千葉県の場合、20年前の1988年度決算では74.1%であり、比較的健全なものであった。ところが、2006年度決算では97.4%にまで達した。家計に例えれば、収入のほとんどが食費等の固定費と借金の返済に消えてしまう状態ということになる。すなわち、県の財政の弾力性はほとんど失われており、極めて硬直化したものとなっている。

(4) 県の予測でもさらなる深刻化が不可避

2008(平成20)年2月26日、千葉県総務部財政課が「平成20年度当初予算編成段階における財政見通し」なる文書を公表した。これによると、2008(平成20)年度当初予算を前提に、2012(平成24)年度までの財政見通しを行った推計結果は次のとおり

とされている。

「平成20年度当初予算においては、特例的な地方債の活用や企業庁からの借入れなど、可能な限りの財源確保を行っても、なお145億円の財源不足が生じています。」

「平成21年度以降も、同様の傾向が続くものと見込まれることから、歳入歳出の差引段階における不足額は、24年度までの4年間で約3500億円に達します。」

「このため、引き続き歳入確保と歳出抑制に努めるとともに、特例的な地方債も活用せざるを得ませんが、こうした対応を行ってもなお、24年度までの4年間で630億円の財源不足が見込まれます。」

このように、県の担当部課の推計によっても、今後4年内で財政不足はさらに拡大することが避けられないとされているところである。

第4 財政危機を招いた主たる原因

－ 相次ぐムダな巨大公共事業、政・官・財の癒着

ではなぜ、かくも深刻な財政危機に陥ってしまったのであろうか。その最大の原因は、巨額の大規模開発事業を矢継ぎ早に実施し(その多くがムダなもの)、しかも巨額の借金をしてまで行ったことにある。そして、その背景には「金権千葉」と揶揄されるような巨額の利権の存在と、政界・財界・官界の癒着があったことは多言を要しないところである。詳述は避けるが、本件とも共通する問題であるので、その主だったものについて略述しておくことにする。

1 沼田武知事の就任と相次ぐ巨大開発事業

1981年、沼田武氏(前知事)が知事に就任した。以降5期20年にわたってその地位にあった。その施政の特徴は前述のとおりであった

が、その主な開発事業をいくつかあげておく。

(1) 幕張新都心

幕張メッセを中核施設に、オフィスビル、ホテルなどが建設された。面積は522ヘクタールに及ぶ。埋立造成費は約1800億円、道路・上下水道などの基盤整備費は約1357億円となった。幕張メッセは、建設費約449億円のうち県が約332億円を負担した。そして、完工後も毎年膨大な赤字を計上しており、結局は千葉県と千葉市が赤字補填せざるを得ない状況が続いている。

(2) かずさアカデミアパーク

DNA研究所を呼び水に、民間の研究施設を誘致するという触れ込みで、大規模開発事業に着手された。これまでに、約1000億円を遙かに超える資金が投入されている。しかるに、150ヘクタールもの広大な民間研究用地に、これまでに進出したのは東京田辺製薬たった1社にすぎない。

(3) 東京湾横断道路（アクアライン）

総工事費は、当初約1兆1500億円とされていた。しかし結果的にはこれを大きく上回り、約1兆4384億円にまで跳ね上がった。「小さく産んで大きく育てる公共事業」の典型例といえる。事業主体は東京湾横断道路株式会社であり、千葉県はこの企業に約140億円を出資するなどの経費負担をしてきた。開通時には約2万5000台の通行量があるとの事業計画であったが、実際は約1万8000台（1998年度）にとどまり、予測が極めて過大なものであったことが露呈した。その結果、極めて高額の料金設定をせざるを得なくなり、そのため利用車両数が伸びないという悪循環に陥っているのは、周知の事実である。

(4) 千葉県住宅供給公社をめぐる問題

千葉県住宅供給公社は、県が全額出資している地方住宅供給公社法に基づく「公社」である。同公社では、市原市内の住宅団地開発のために約159億円を投下して山林を購入した。しかるに、実勢価格は2億円程度しかないといわれた。こうした、不正常極まりない事業を繰返した結果、総額約911億円にものぼる借入金返還が事実上不可能となった。

2 堂本県政で何かが変わったか

(1) 堂本氏の公約と高まった期待

2001(平成13)年3月に行われた、千葉県知事選挙で堂本暁子氏が当選し、知事に就任。このときの知事選挙の最大の争点は、「巨大開発優先の県政を継続させるのか、それとも暮らし・福祉を最優先する県政への転換か」にあった。わけても、東京湾奥に残された貴重な干潟・浅海域である三番瀬を埋立てるのか、それとも保全するのかがあった。

堂本候補は「無党派女性知事で千葉も変えよう」をキャッチフレーズに、公約の第一に「三番瀬埋立て計画の白紙撤回」を掲げた。そして、「公共事業については住民参加を徹底し見直しをはかる」「税金のムダづかいをやめ、福祉を充実する」などの公約も掲げ、多くの県民の支持を集め当選した。県民の期待には、大変に大きいものがあった。

(2) 従来から県政をそのまま踏襲

しかるに、就任後の約7年間の堂本県政をみると、三番瀬埋立計画の白紙撤回こそ実行したが(これも第二湾岸道路建設問題などで未だに不確定要素が多いといわれる)、大型開発事業を見直し、税金のムダ使いをやめさせるという公約は、残念ながら実行されていないと言わざるを得ない。

すなわち、同知事の三大プロジェクトは 成田空港関連事業の推進（成田新高速鉄道、北千葉道路）、つくばエクスプレス（つくばエクスプレスの建設、沿線地域の開発）、幹線道路の建設（首都圏中央連絡自動車道、東京外かく環状道路、東関東自動車道館山線、第二湾岸道路、第二アクアライン）とされているとおり、公共事業の根本的見直しや、税金のムダ使いをやめるという公約は実現されていない。

第5 県民が被る重大な損失と本件財務会計行為の違法

1 内容・程度からみた看過できない著しい瑕疵の存在

八ツ場ダム建設事業は、そのうち利水についてはその基礎とされている長期水需給計画が実質に全くそぐわないものであることが明らかであり、千葉県が巨費を投じてまで参画する必要はなかった。治水の面からも、不必要なものであることはこれまでに明らかにしてきたとおりである。したがって、千葉県としては、そもそもこの事業に参画する必要は全くなかった。

そのうえ前述のとおり、2004（平成16）年に基本計画が変更され総工事費は約2110億円から約4600億円へと二倍以上に増加した。これにともなって、千葉県が負担すべき費用も約183億円から約403億円へと、200億円以上ものさらなる負担増となることが明らかになった。しかも、この頃には県が作成した長期水需給計画は完全に破綻していることが益々明らかになり、県財政の面からはさらに厳しい状況に追いつめられていた。したがって、どんなに遅くともこの時点で本件事業から撤退すべきであった。そうすれば、既に投入した約147億円の返還を含めて水利権にかかわる約229億円のムダな出費を防止することができた。

このように本件財務会計行為が千葉県に及ぼす影響の程度には、決し

て看過し得ない著しい瑕疵がある。

2 負の遺産をこれ以上次世代に残さないためにも

地球の温暖化、オゾン層の破壊、膨大な干潟の埋立、森林伐採と砂漠化、ダイオキシンや環境ホルモンの蔓延等々、20世紀後半から21世紀初頭に生きる私たち人類が、次世代に残すことになる負の遺産はあまりにも大きい。国及び地方公共団体における財政の、回復困難な程の逼迫状況も、その一つといえる。千葉県のみならず、全国の財政だけを取上げてみても、現状のままであっても2兆5000億円を超える負債を次世代に残す。ほとんど返済不能とも思える膨大な借金に、次世代の子ども達は苦しむ。我々ができることは、少しでもその負担を軽減することしかない。そのためにも、司法による厳正な判断が求められている。

以 上