



令和2年（行ウ）第71号 損害賠償請求行為請求事件（住民訴訟）

原告 宗岡明弘 外533名

被告 神戸市長 久元喜造 外1名



5

原告第16準備書面

令和5年7月18日

10

神戸地方裁判所 第2民事部合議係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 津 久 井



15

原告ら訴訟代理人弁護士 白 倉 典 武



原告ら訴訟代理人弁護士 繁 松 祐 行



20

原告ら訴訟代理人弁護士 田 崎 俊 彦



原告ら訴訟代理人弁護士 関 本 龍 志



原告らは、費用便益分析の点について、以下のとおり主張する。

25

第1 はじめに

本件における費用便益分析の必要性については、訴状以来、原告が繰り返し主張してきたとおりである。すなわち、自治体の財政については、最小の経費で最大の効果を挙げるべきこと（地方自治法2条14項）及び経費はその目的を達成するための必要かつ最小の限度を超えて支出してはならないこと（地方財政法4条1項）が要求されるのであるから、費用便益分析をしなければならないことは当然であるし、少なくとも、費用便益分析が適切になされているかどうかは、本件において、判断の基礎とされた重要な事実と誤認があるか、また、事実に対する評価が合理性を欠くかといった点を検討するに際して重要な要素となる

以下、神戸市による平成20年度費用便益分析（甲A23）が適切に行われていないことを、長峯教授の意見書（甲D74）をもとに主張する（なお、正確な内容については、甲D74をお読みいただきたい）。

第2 本件の費用便益分析について

1 費用便益分析とは（甲D74・1～3頁）

(1) 費用便益分析は、一般的に道路・公園・空港といった社会資本を整備する公共投資（公共事業）を行う際に、その社会的な便益と費用を貨幣価値として算定・評価することを試みる分析手法である。社会的な便益と費用の価値評価を行うことで、適正な公共投資決定を行う上での一助に活用しようというものである。

費用便益分析の理論、さらに言えば経済学で費用というときには、それは機会費用を指す。公共投資においては、それが環境破壊につながるなどの批判が時としてなされるが、これはまさに機会費用の問題に他ならない。機会費用とは、もしその公共投資が行われていなければ得られていたはずの満足（効用）のことである。ある社会資本が整備されることで、その場所に元々存在していた自然環境から得られた満足が失われるという代償（機会費用）

が発生しうる。元々あった景観が失われる、静けさが失われる、文化が失われる、コミュニティが失われる、これらはすべて機会費用である。行政によって行われている公共投資の費用便益分析では、通常、行政機関の事業予算のみが費用として考慮される。その点で、実際の費用便益分析は理論通りに行われているわけではない。

(2) 費用便益分析は資源配分政策の是非を判断するうえで、有益な情報を提供してくれるが、一方で、それには限界があること、分析結果は絶対唯一のものではないことも理解し、使いこなしていく必要がある。

費用便益分析の最大のメリットとしては、感度分析ができることが挙げられる。ある政策（事業）に関する費用便益分析のモデルが一旦構築されれば、その前提や仮定を変えることで分析結果がどう変わるかを試してみることができるのである。そうした分析を繰り返しながら、どういった前提・仮定が妥当であるか等について、政策論争を行うコミュニケーション・ツールになりうるのである。

しかし、行政の現場で行われている公共投資（公共事業）の評価では、費用便益分析はそうした使い方はされていない。国（国交省）が用意した社会資本各分野の分析マニュアルに基づいて費用便益分析が行われ、いったん分析結果が示されれば、それが唯一のものであるかのように扱われてしまう。

(3) また、当初の費用便益分析で採用した前提・仮定、予測データに食い違いが判明した場合には、費用便益分析の検証、再評価を適宜行う必要がある。

仮に予算としての（機会）費用のみを考慮することをひとまず認めたとしても、その費用が実際の投資額を正しく反映しているかについて常に検証が必要である。実際の公共事業費が事前の予算額を上回ることはしばしば起き、費用額が異なってくれば費用便益分析の結果も当然異なってくる。

時間と共に予測した数字と違ってくるものの代表に人口想定がある。とりわけ日本の多くの地域は 1990 年代から 2000 年代にかけて人口減少期に入

り、費用便益分析の事前評価に使われた人口想定や社会資本の将来需要量が実態とズレてしまっているケースが多々発生している。

公共投資の事前評価の費用便益分析をその後の時間の経過と共に検証あるいは再評価する機会があれば、その時の最新の情報を反映させて分析に修正を加えていく必要があるのである。

(4) なお、道路投資の費用便益分析の手法、平成15年(2003年)及び平成20年(2008年)に神戸市が行った費用便益分析の内容に関しては、甲D74・3～6頁をお読みいただきたい。

10 2 神戸市が行った費用便益分析の評価

(1) 将来人口予測について

神戸市においては、平成15年(2003年)評価と平成20年(2008年)再評価(甲A23)の2回の費用便益分析が行われてきたが、この時期の分析は須磨多聞線に限らず日本全国悩ましい問題を抱えている。上記でも指摘したところであるが、日本全体の人口は平成20年(2008年)を境に減少期に入り、人口規模の推移は社会資本の将来の需要量・利用量の算定に大きく影響する。現在では現実の人口推移を反映した計画や分析に徐々に変わりつつあるものの、過去に計画され事業化されてきた公共投資の中には、2000年代に入っても人口が増加していくことを仮定したものが少な

からずあり、過去に作成された計画や分析については、その見込みがどの程度現実的であったかという点からの検証が必要である。

神戸市の人口は平成23年(2011年)をピークに減少期に入り、須磨区においては、阪神淡路大震災が発生した平成7年(1995年)以降に減少が始まり、幾分盛り返しを見せた時期はあったものの、平成12年(2000年)以降減少を続けている。そうしたことから、平成20年(2008年)再評価で将来人口を含めた道路への需要量、交通量がどう予測されてい

たのかが極めて重要な意味を持つてくる。

(以上、甲D74・6～7頁)

(2) 交通量予測の妥当性について

平成20年(2008年)再評価(甲A23)で分析に使われたOD調査
5 は平成15年(2003年)調査のものである(甲A76～77)。両評価
の間が5年という短い期間であったため、やむを得ない面もあるものの、す
でに当時の交通量データやそれに基づく予測は古くなっている。

当時の乗用車の交通量予測では、将来の地域別人口から発生交通量を推計
し、平均利用距離や一台当たり人数を考慮し、さらに免許保有人口や乗用車
10 保有台数の増加、乗用車の機関分担の増加、利用距離の増加、利用人数の減
少などの影響を考慮した上で、交通量は平成42年(2030年)前後にピー
クに達し、その後減少すると予測されていた。

貨物車については、GDPや産業生産の予測から交通量は一貫して減少す
るとされ、交通量トータルでは平成32年(2020年)をピークに減少に
15 向かうと予測されていた。これらの前提条件もその後変化してきている可能
性がある。

須磨多聞線(西須磨)を整備する主たる目的は、天井川左岸線の交通渋滞
を緩和することとされていた。その天井川左岸線の交通量は、平成20年(2
008年)再評価では、平成22年(2010年)の予測交通量を25,6
20 00台/日としていた。しかし、その後の国交省による交通量調査において、
実際の交通量は、平成22年度(2010年度)に19,600台/日(甲
A78)、平成27年度(2015年度)に14,827台/日(甲A25)
であった。いずれも平成20年(2008年)再評価時の予測交通量をかなり
下回っている。これだけでも平成20年(2008年)再評価の前提条件、
25 そして費用便益分析の結果の妥当性に疑問を覚えざるを得ない。

(以上、甲D74・7頁)

(3) 工事費用の妥当性について

上記で指摘したとおり、公共事業については工事費や用地費が事前の想定よりも膨らむケースが多い。須磨多聞線（西須磨）についても、平成20年（2008年）再評価時からすでに相当の時間が経過していることから、現在までの工事費用等の事後検証が可能である。そのデータを明らかにし、少なくとも平成20年（2008年）再評価の事後検証をすることが可能である。

（以上、甲D74・7頁）

3 まとめ（甲D74・8頁）

平成20年（2008年）再評価時の前提・仮定は、その後の実態を反映していない。当時の分析の基礎に使われた平成11年（1999年）OD調査（甲A76～77）はすでに古く、さらに平成20年（2008年）を境に日本全体の人口が減少し始める中で、当時想定していた将来人口や将来交通量の予測がどこまで現実を反映できていたのか、平成20年（2008年）からすでに15年程が経過している現在、事後検証があつて然るべきである。さらに、その間の人口推移と照らして、2050年までの交通量予測の想定を検証し、必要であれば見直しあるいは再々評価が行われるべきである。

また、行政の費用便益分析マニュアルでは自然環境や生活環境に関連した機会費用を費用項目として考慮することができていない。環境の機会費用を貨幣価値として評価することは、それ自体が学術的研究の対象になるほど、そう容易なことではない。行政が用意する統一マニュアルにおいて考慮することが難しいとしても、行政が実施する政策評価（CBA）の中の便益・費用と住民が感じる便益・費用が食い違う根本的な原因もまさにそこにある。

その意味で、費用便益分析にはメリットもあるが限界もあるということを前提に、費用便益分析の限界を埋める議論を重ねる必要がある。その過程で分析

に用いたデータ、分析結果に関する情報を公開し、時間と共にリニューアルされたデータで逐次事後検証を行いながら、分析に見直しをかけていく姿勢が必要である。

5 第3 結語

以上のように、神戸市が行った費用便益分析は、須磨多聞（西須磨）整備目的の根本的な要素である交通量の予測が誤っていたこと、須磨区の人口も平成12年（2000年）以降減少の一途を辿ることも想定されていたとは考えがたいこと、それにもかかわらず、神戸市においては、時間とともにリニューアルされたデータでの事後検証や再評価が行われていないこと等から、およそ適切に行われていたとは言えない。したがって、本件においては、地方自治法及び地方財政法違反があるし、本件では、その基礎とされた重要な事実を誤認があることにより重要な事実の基礎を欠いており、さらに、事実に対する評価が明らかに合理性を欠いている上に、判断の過程において考慮すべき事情を考慮していない。

15

以上