

原告 齋田友雄外19名

被告 群馬県知事外1名

原告準備書面(10)の概要

平成19年3月9日

前橋地方裁判所民事第2部合議係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士 福田 寿 男

本日提出した原告準備書面(10)につき、下記のとおり、概要を説明いたします。

記

はじめに

まず本準備書面は大きく2部構成となっており、第1として「本件財務会計行為の違法性について」被告らの反論に対して再反論をいたしました。そして、第2として、本件八ッ場ダムが未だ完成していない現状において、群馬県が置かれている「ダム使用権設定予定者としての地位」というものが果たして県が管理すべき「財産」といえるのかどうか、について主張の補充、再反論をいたしました。

第1 本件各財務会計行為の違法事由について — 被告の主張に対する再反論

1 原告の主張

原告は、本件八ッ場ダム建設事業が、治水上、利水上の効果を生まないのみならず、群馬県にとって経済的・社会的損失さえもたらす有害な事業であることなどを理由に、負担金の納付等の本件各財務会計行為が違法であることを主張してきました。すなわち、

- (1) 国土交通省の計画にかかる本件八ッ場ダムは、河川法3条によって河川管理施設に求められる「河川の流水によって生じる公利を増進する」効用および「河川の流水によって生ずる公害を除却もしくは軽減する」効用のいずれをも、客観的には具備しないから、その建設費用の負担を命ずる国土交通大臣の納付通知等の「先行行為」は、いずれも「著しく合理性を欠き、群馬県の予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵」を有している、
- (2) したがって、納付通知は、その名宛人たる知事や企業管理者に対する法的拘束力を有しない。それにもかかわらず知事や企業管理者が負担金等の納付をすることは、地方財政法4条1項等に違反することにより、客観的に違法であるとともに、地方自治法138条の2に定める執行機関の地方公共団体に対する義務にも違反する、ということです。

2 被告らの反論

これに対し、被告らは、

- (1) 本件八ッ場ダムは所要の効用を備えているから国土交通大臣の納付通知等の先行行為には瑕疵がない、
- (2) 先行行為に「重大かつ明白な瑕疵」があって当然無効と言えなければ、その違法は後続する本件各財務会計行為には承継されない(そして、国土交通大臣の各計画や納付通知等は当然無効というようなものではない)、
- (3) そもそも、地方財政法4条1項は、支出の目的それ自体の適否を直接規制するものではなく、「所与の目的を前提にしつつ」具体的な事情の下で最も少ない額をもって目的を達する努力を予算執行機関に課したものに過ぎない、などと反論しています。

3 いわゆる違法性承継の基準について

- (1) 先行行為の権限機関と、後行する財務会計行為の権限機関とが異なる場合、先行行為の違法性が後行する財務会計行為の違法性に帰結するための要件は、いかなるものか、という問題(いわゆる「違法性の承継」の問題)についてのリーディングケースには、

最高裁1992年判決の「一日校長事件」判決があります。

同判決は、(先行する他の権限機関の)「処分が著しく合理性を欠き、そのためにこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存在する場合でない限り、(後行する財務会計行為の権限機関は)右処分を尊重し、その内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があり、これを拒むことは許されない」(強調は引用者による。以下同じ)と判示しています。

このような最高裁の判示の趣旨につき被告らは、そこに言う「予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵」の意義は、行政処分の無効原因として伝統的に用いられる「重大かつ明白な瑕疵」とほぼ同じである旨の主張を展開しています。このような独自の見解が「本件訴訟は住民訴訟制度の趣旨を逸脱している」という類の被告らの誤解の基礎を形成しているわけです。

- (2) 「予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵」(以下単に「看過し得ない瑕疵」と「重大明白な瑕疵」について、最近の最高裁判例ははっきりと使い分けています。「重大明白な瑕疵」があれば、何人も当該行政行為が当然無効であることを主張できることは当然ですが(最三小判1959年9月22日,判時202号24頁),それにもかかわらず、「一日校長事件」以降の最高裁判所判例が、先行行為の違法性が後続する財務会計行為に承継される要件として、この概念を用いず、あえて、それとは異なる「看過し得ない瑕疵」という概念を用いていることは、後者が前者より広い概念であるからに他なりません。

すなわち、先行行為の瑕疵が何人から見ても「当然無効」(全面的無効)と評価するに足りるほどの重大・明白性を帯びていない場合でも、それが「著しく不合理」であれば、後行の財務会計行為との相対的關係において、これを拘束する効果を有しない(相対的無効),という領域があることを判例は認めているのです。

被告らは、一日校長事件の場合は、先行行為(校長への任命行為)が、第三者(都教職員)を名宛人とするもので、財務会計行為の権限者(知事)に直接宛てられていないことが、「重大かつ明白」という文言を用いなかった理由であると解釈していますが、全く根拠を欠きます。無効事由として「明白性」を求めるとすれば、むしろ行政処分につき利害関係を有する第三者がいる場合の方が、明白性の要件が加重されると解すべきです。すなわち、被告らの理解とは逆に、財務会計行為権限者だけを名宛人とする先行行為こそ、前記リーディングケースの場合よりも違法性の承継事由は広くなる、と解する方が合理的なのです。

- (3) なお、①先行行為の権限機関は地方自治体内部に限られないこと、及び②先行行為は財務会計行為に限られないこと、はこれまでの判例等に照らしても多言を要しないことです。

4 負担金支払い拒否の実例について

では、県の判断で、国から来る納付通知に対し支払いを拒否することなど本当にできるのでしょうか？

この点実例があるのです。

すなわち、淀川水系の大戸川ダムについては、大阪府と京都府が自らの意思で特ダム法7条1項に基づく負担金の支払いを拒否し、水特法に基づく負担金を定める年次協定を平成17年度以降締結していない状態ですが、国土交通省は両自治体に対し各負担金の納付通知を発していません。

群馬県はじめ関係都県においても、みずからの責任において大阪府や京都府と同様の措置をとることができるわけです。群馬県だけでできないという道理はありません。

5 財務会計行為権者は先行行為の適法性・合理性を常時検討する義務を有する

- (1) 「予算執行の適正確保の見地から看過し得ない」場合の典型が、地方財政法4条1項違反の場合です。同項の「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない」という要請は、支出の原因となる事業の「必要最少性」について、当初事業計画時だけでなく、事業環境の推移に応じて適

宜再検討する義務を伴います。

いわゆる相模大堰事件で横浜地裁判決は、当初事業計画の前提として用いられた水需要の予測値が、実測値に比して「相当に乖離してきたこと」が計画再検討義務を発生させる、という条理法を説きました。この再評価義務をすべての行政機関の政策一般に普遍的に要請した法律が「政策再評価法」です。

- (2) 同法において政策評価とは「政策効果」を「把握」し、これを「評価」し、その評価の結果を政策に「反映」させることを意味するものであり、かつ政策評価は「適時」になされるべきものと規定されています（同法3条1項）。

本件の場合、本件ダムを建設することによる利水上、治水上の「政策効果」（その必要性、効率性および有効性）の把握は、当初計画策定時に行われていれば足りる、というのではなく、把握の前提となる諸事情に相当な変動がある場合など「適時」に行われるべきであり、その評価の結果は、地方公共団体に対する納付通知にも反映させることが要請されています。

政策の当否それ自体はもちろん司法審査事項ではありませんが、法に基づく政策評価義務が適時に、客観的かつ厳格に果たされているか否かということは、当然、司法審査になじむ事項です。本件に即して言えば、治水政策上の大前提である基本高水流量の把握が合理的であるか、利水政策上の大前提である水需要の把握が合理的であるか、また本件ダムの建設が治水上および利水上の、必要性、効率性、有効性を有することが「客観的かつ厳格」な評価されているかということが、司法審査の対象となります。この点に関する事実の把握および評価が著しく不合理であると客観的に評価される場合には、国土交通省の主観的判断に基づく納付通知に、地方公共団体が拘束されることはないのです。

本件八ッ場ダム建設事業については、たった1回の事業評価監視委員会（平成15年11月20日）において、基本計画変更案が「了承」された、というのですから、政策再評価の実質が全く伴っていないことは明らかです。

第2 ダム使用权設定予定者としての地位の財産性

1 被告の主張の要点

被告らは「ダム使用权設定予定者としての地位」につき、

- (1) ダムの建設完了後に成立するダム使用权という物権とは異なり、「法律上確立した権利」とは言えないこと
(2) 資本金と異なり、設定申請を取り下げた場合には、納付済の負担金の全部または一部は返還されないことに照らしても、「出資による権利」の一種とは解されないことを理由として、それが地方自治法238条1項所定の「公有財産」のいずれにも該当しない、と反論しています。

しかし、被告らの主張は、ダム使用权の設定予定者としての地位が、地方公営企業法で定める「資産」であることを看過した議論です。

2 地方公営企業に関する地方自治法の特則

地方公営企業法は、水道事業を含む地方公営企業の経営に関して、地方自治法等に対する特例を定めた法律です（同法6条）。

同法20条は、「計理の方法」として、費用及び収益を発生主義に基づいて把握すること（1項）、資産、資本及び負債の増減を整理すること（2項）とあわせて、「資産、資本及び負債について、政令で定めるところにより、その内容を明らかにしなければならない」と規定し（3項）、同法施行令14条は、「資産」を「固定資産」、「流動資産」及び「繰延勘定」に区分する旨を定めています。

すなわち、地方公営企業にあつては、地方自治法の用いる「財産」、「債務」の概念に代えて、「資産」「負債」の概念が用いられており、地方公営企業の管理者の行為についても、地方自治法上の監査請求、住民訴訟制度が適用される以上、地方自治法242条の「財産」、「債務」という用語は、地方公営企業に関しては、「資産」、「負債」と読みかえられることとなります。

ハッ場ダム建設費負担金、ハッ場ダム水源地域整備事業（水特法）負担金、ハッ場ダム基金事業費負担金は、群馬県水道事業貸借対照表の固定資産を構成する無形固定資産および建設仮勘定内の無形固定資産に計上されているのですから、ダム使用権設定予定者としての地位は「資産」であり、その管理を企業管理者が怠ることが、住民監査請求および住民訴訟の対象となるのは当然であるといえます。

3 利水事業からの撤退（ダム使用権設定申請の取り下げ）は財産管理行為として制度化されている

(1) では、県が利水事業から撤退すること、つまり、ダム使用権設定申請を取り下げることなど、本当にできるのでしょうか？

この点、特ダム法12条は、ダム使用権の設定予定者が同設定申請を取り下げることを予定し、この取り下げがあった場合は、既に納付済の負担金を設定予定者に還付することを規定しています。

ただし、特定多目的ダムの建設に関する基本計画自体が維持される限り、「新たにダム使用権の設定予定者が定められるまで」撤退者に対する負担金の還付は停止されることになっています。

(2) これらの規定をどう解釈すべきでしょうか？

特ダム法12条ただし書が、還付に条件をつけているとはいえ、還付すべき負担金の額について特段の制限を加えていないのは、同法制定当時（1957年）立法者が、水需要は将来にわたって右肩上がりで伸びるものと想定し、ある事業者が撤退しても別の事業者が新たに参加することにより、費用負担の肩代り先は容易に求めることができると思込んだために他なりません。

しかし、1990年代の水需要減退期に入って、このような肩代り先を確保しにくくなった状況の下では、残った事業者が過度の負担を蒙らないようにするため撤退する事業者に一定の負担を課す制度が導入されざるを得ないところとなったのです。

(3) 特ダム法施行令の2004年2月25日付改正によって導入された撤退ルールがそれです。

同令第1条の2、第2項により、事業から撤退する事業者は、原則として「当該事業の縮小に係る不要支出額」の負担を義務づけられることとなりました。

ただ、逆に言えば、ダム使用権設定申請をした事業者が、それを取り下げることによって果たすべき責任は、その限度にとどまると言うことです。また、取り下げをすること自体については、何ら制限も加えられていません。

「不要支出額」とは、撤退時まで実施済みの事業であって結果的に不要となった部分に関する部分や、残務処理費などですが、建設事業が完了した場合に当該事業者が負担することとなる額に達することはありません。

このように、今般、撤退ルールが制度化されたということは、需要の見込めない利水ダム建設事業から撤退すること（すなわちダム使用権設定申請を取り下げること）は、地方自治体の損害を最小限度にとどめる財産（資産）管理方法として、それが公認されたことを意味します。

(4) ちなみに、不要の水源を手当てすることに伴う水道事業者の負担は、ダムや取水施設の建設費にとどまるものではありません。ダム供用開始後の受水費の負担がこれに加わるのです。たとえば、本件ハッ場ダムと同じく国の直轄事業として推進され2001年に供用開始された宮ヶ瀬ダム（神奈川県愛甲郡清川村所在）について、神奈川県、横浜市等の地元自治体は工事費の3分の2（約2,695億円）を負担し、かつ取水施設（相模大堰）の新設など関連事業費を負担した上に、毎年の受水費（横浜市の場合は年間約200億円、神奈川県企業局は年間約60億円など）の負担をも余儀なくされています。そして宮ヶ瀬ダムによって新規に「開発」された水は、これに対応する需要を欠いた、「売れない水」であるために、受水している事業者は水道料金の値上げに踏み切っています（横浜市は同ダム供用開始の01年度から平均10%引き上げ、神奈川県企業局は06年度から平均12.3%の引上げ）。

以上