

平成16年（行ウ）第43号 公金支出差止等請求住民訴訟事件
原告 齋田友雄外18名
被告 群馬県知事外1名



本日提出の原告準備書面（13）の要旨

2007（平成19）年12月14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



- 1 本日、原告が提出した原告準備書面（13）は、本件各財務会計行為の違法性について従前の主張を補充するものです。
- 2 本件住民訴訟における1号請求および4号請求の対象は、（1）特定多目的ダム法7条に基づく建設費負担金、（2）河川法60条に基づくダム建設事業負担金、（3）水源地域対策特別措置法12条1項1号・2号に基づく水源地域整備事業の経費負担金、（4）財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金の各支出を、被告知事ないし水道事業管理者が決定した上で、出納管理者にその支出を命ずる行為（支出命令）です。

これまで原告らは、① 特ダム法7条に基づく建設負担金については、水道事業管理者において、その支払いを拒否する自由があるから、国の納付通知に拘束されないこと、を主張しつつ、② 一般的には原因行為の違法性の承継に関する「一日校長事件の基準」は、行政処分的一般無効事由よりも緩和された基準（財務会計行為との関係における原因行為の相対的無効）を内容とするものと解すべきである旨の主張をした上で、本件原因行為たる納付通知には、この基準に達する違法性があること、を主張してきました。

すなわち、原告らの上記②の主張は、本件における原因行為の違法性と財務会計行為の違法性の関係は、「一日校長事件の基準」によって把握するべきであるという前提に立っており、（その基準の広狭の把握を別にすれば）被告と異なることはありませんでした。

しかし、地方財政法の諸規定を精査すれば、国の地方に対する負担金納付命令が違法であっても、地方はこれに拘束されるという法理は排除されています。

なお、以上の1号請求、4号請求のほか、原告らは、本件訴訟で3号請求も行っていますが、3号請求については本書面では触れられていません。

3 地方財政法25条の存在

- (1) 地方財政法は、その9条ないし26条の諸規定において、国と地方公共団体との間の経費負担の分配に関するルールを定めています。

まず前提として、ダムは同法10条の2第1項に定める「河川に係る重要な土木施設」の一つであり、また、河川法60条や特ダム法7条に基づく負担金は同法17条の2の定める「地方公共団体の負担金」にあたります（なお、同法17条は、逆に、地方公共団体が行う同種事務につき国が負担する金額を「国の負担金」と呼んでいます。）。

地方財政法25条1項は、地方公共団体が国の負担金を使用する場合と、国が地方公共団体の負担金を使用する場合とを同等に取扱い、いずれも「法令の定めるところに従い、これを使用しなければならない」と規定しています。

この1項を受けて、第2項では、地方公共団体が第1項の規定に従わなかったとき、すなわち国の負担金を「法令の定めるところに従って使用」しなかったときに、国は地方公共団体に対し、負担金の交付を拒否し、また交付済みの負担金の返還を命ずることができる旨を規定し、第3項では逆に、国が第1項の規定に従わなかったとき、すなわち地方公共団体の負担金を「法令の定めるところに従って使用」しなかったときに、地方公共団体は国に対し負担金の支出を拒否し、また支出済の負担金の返還を請求することができる旨を規定しています。

国から地方公共団体に対して交付する負担金、補助金については、別に「補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律」が制定されていますので、本条の存在意義は、「国と地方公共団体相互間における負担金及び補助金の使用方法等に関する一般原則規定としての意義を有するとともに、地方公共団体が国に対して支出する負担金の使用方法とその使用が違法である場合における制裁についての規定であると考えらるべきである」（石原信雄著『新版地方財政法逐条解説』平成12年版215頁）ことにあります。

同書が「法令違反であるか否かの認定及び支出しない額又は返還を請求する額の認定は、負担金支出者である地方公共団体の裁量行為であるが、法令違反であるか否かの認定は、裁判上の訴因となり得るものと考えらる」（216頁）と解説しているように、同条3項は、国が地方の負担金を違法使用していることの第一次的認定権は地方にあり、その認定の当否は最終的には裁判所の判断に従う、という趣旨を明らかにすることにより国と地方との対等平等性を示した規定であるといえます。

- (2) 「一日校長事件」最高裁判決の意義は、実は、住民訴訟の対象たる財務会計行為が違法評価を受けるための一般的要件を、「当該職員の財務会計上の行為をとらえて右の規定に基づく損害賠償責任を問うことができるのは、たといこれに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても、右原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当である」と定式化したことにあるといえます。このように考えることにより、同判決は、それ以前の① 昭和52年7月13日大法廷判決（津地鎮祭訴訟）、② 昭和60年9月12日第一小法廷判決（川崎市分限免職事件）と整合的に把えることができることになります。

「一日校長事件」の調査官解説（福岡右武）によれば、上記②の事件（川崎市分限免職事件）の最高裁判決は、退職手当支給の原因行為である分限処分については、市長自身がこれを取り消す権限（自庁取消権）を有している場合において、分限処分が違法なものであれば、市長はこれを取り消すべきであり、処分取消をしないまま退職金支給をしたとすれば、市長の財務会計法規上の義務（誠実執行義務）に違反することになる—という趣旨を、「本件分限処分は本件退職手当の直接の原因をなすものというべきであるから、前者が違法であれば、後者も当然に違法となる」と表現したものと解することができます。

もとより、本件の場合、知事の有する支払拒否権は、川崎市分限免職事件における分限処

分の自庁取消権と違って、原因行為そのものを取消す効果は有しません。しかし、国による負担金納付通知それ自体を取消す権限を有しなくても、(いわば納付通知をタナ上げにして)納付金の支払を拒否する権限が知事に与えられている以上、この権限を行使すれば回避することができた筈の支出決定をあえて行ったこととなります。

上記調査官解説にあるように、「川崎市分限免職事件」判決の趣旨を、「分限免職取消権を行使する権限がある市長が、その権限を行使しないままに退職金支給決定をすることが財務会計法規上の義務(誠実執行義務=地方自治法138条の2)違反となる」という法理を表現したものとするならば、本件においても同事案と同様に、「河川法に基づく負担金の支出拒否権を行使する権限を有する知事が、その権限を行使しないままに負担金支出の決定をすることは、財務会計法規上の義務違反となる」と解すべきこととなります。

なお、「一日校長事件」の事案においては、教育委員会が行った昇任・昇級処分等について、知事には右処分に伴う予算の執行を拒否する権限が明文では与えられていないのに対して、前述のとおり、地方公共団体の国に対する負担金の支出拒否権は、地方財政法25条3項に明記されているのですから、本件と「一日校長事件」の事案とは異質です。

以上により、本件は、「一日校長事件」判決ではなく、むしろ「川崎市分限免職事件」判決の法理が適用されるべきこととなります。

4 本件各財務会計行為の違法事由

このように、地方財政法の諸規定(特に25条)を精査すれば、以下の特ダム法、河川法並びに水特法上の事業および基金の事業に基づく各負担金支出の違法は一層明らかといえます。

(1) 特ダム法に基づく負担金

まず、特ダム法12条が予定している、ダム使用権設定申請を取下げの権利(撤退権)の行使は、ダム使用権設定行為や、これを含む基本計画(同法4条)が違法と評価されることを前提とせず、申請者側において自由に行使することができる権利です。

すなわち、特ダム法は、地方公共団体が、自ら利水の必要性があるとして、ダム使用権設定申請を行い、ダム建設計画に参加した場合には、当該地方公共団体は、その建設費用等のうちの一部を負担することとしているのであって、各地方公共団体にとっての利水の必要性の有無は、もっぱら、当該地方公共団体が判断すればよく、かかるダム建設への参加について、国からの指示や強制等は一切ないのです。したがって、一旦、ダム使用権設定申請を行った地方公共団体は、利水の必要性がない場合には、いつでも、自由に、ダム使用権設定申請を取り下げて、負担金の支出を免れることができるのです。

この点で、特ダム法に基づく負担金は、前記の地方財政法25条違反の有無にかかわらず、利水の必要性がないのに、支出されようとしている場合、あるいは、支出された場合には、当該支出は、客観的に違法の評価を受けることとなります。

従って、水道事業管理者は、負担金の支出に関し国の納付通知の拘束力を弁解の口実に用いることは許されず、みずからの「財務会計法規上の義務」を端的、純粋な形で追及されることとなるのです。水道事業管理者が撤退権を行使することなしに、漫然と負担金の支払をすることは、従前から原告が主張しているとおり、地方財政法および地方公営企業法に違反する行為であり、従って、水道事業管理者の財務会計法規上の義務に違反するのです。

(2) 河川法に基づく負担金

本件八ッ場ダムが河川法60条1項の予定する河川管理施設に該当しない場合、国が群馬県から負担金を徴することは違法です。この「八ッ場ダムが同条項の予定する河川管理施設に該当するか否か」は当初計画策定時のみを基準として論じられるべきものではなく、政策評価法所定の方法により、適時に把握されるべきものです。

八ッ場ダムが客観的に同条項の予定する河川管理施設に該当しない場合、被告知事には、地方財政法25条3項に基づく負担金支払拒否権を行使すべき義務があります。

従って知事は、負担金の支出に関し、国の納付通知の拘束力を弁解の口実に用いることは許されず、みずからの「財務会計法規上の義務」を端的、純粹な形で追及されることとなります。知事が支払拒否権を行使しないままに、国からの納付通知に対応して、漫然と支出決定を行うことは、地方財政法に違反する行為であり、従って、財務会計法規上の義務違反にあたります。

(3) 水特法上の事業および基金の事業に対する負担金

水特法にもとづく水源地域整備事業につき、当該事業が実施される区域以外の地方公共団体に、その経費を負担させることが許される要件は、その地方公共団体が指定ダムにより、利水上の受益が予定されているか、または治水上の利益が予定されている場合に限られます。

本件ダムは水特法上の「指定ダム」ですが、群馬県は本件ダムにより利水上も治水上も利益を受けません。それにもかかわらず、負担金の支出を内容とする合意を締結することは公序良俗に反し(民法90条)、もしくは、群馬県にとって必要のない事業であることを合意当事者がいずれも認識した上で行った心裡留保(民法93条)に基づくものであって、いずれにしても無効です。

なお、水源地域整備事業に関する平成8年の基本協定は、「この協定に疑義が生じた場合は、協議の上処理する」ことを規定し、基本協定をうけて結ばれる毎年度の協議に際し、知事が負担金を拒否することをも想定しています。従って仮に協定それ自体が原始的に無効でないとしても、ダムによる受益の事実が客観的に存在しないにもかかわらず、知事がこの拒否権を行使しないままに漫然と協定上の負担金を支出することは、特ダム法および河川法上の負担金支出と同様の違法と評価されます。

また、財団法人利根川・荒川水源地域対策基金による事業の経費負担についても、水特法上の水源地域整備事業と同様で、群馬県は本件ダムにより、利水上も治水上も利益を受けないのですから、負担金の支出を内容とする合意は、前述のとおり、民法90条もしくは93条により無効であって、関係する支出命令は根拠を欠くものです。また、仮に協定自体が原始的に無効でないとしても、ダムによる受益の事実が客観的に存在しないにもかかわらず、知事が、協定が許容している年度毎の協定拒否権を行使しないまま、漫然と協定上の負担金を支出することは違法と評価されるのです。

以上