

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 （ 2 1 ）

平成20年6月30日

千葉地方裁判所民事第3部合議4係 御中

被告千葉県知事外2名訴訟代理人

弁護士 伴

義 聖 

被告千葉県知事外2名指定代理人

鈴木
川島

信 行 
雄 子 

被告千葉県知事指定代理人

高 澤
古谷野
青 木
元 吉
松 丸
永 田

秀 昭 
克 己 
高 臣 
博 保 
忠 幸 
一 海 

被告千葉県水道局長指定代理人

海 保
大 類
高 野

芳 久 
直 樹 
幸 宏 

被告千葉県企業庁長指定代理人

鈴 鹿 春 雄
柏 原 憲 夫
篠 原 健 一
土 屋 直 隆



被告らは、本書面において、最高裁平成20年1月18日第二小法廷判決（判時1995号74頁。以下「最高裁平成20年判決」という。）に基づいて、被告らの準備書面（20）の主張を補充するとともに、本訴が住民訴訟の極端な濫用例であることを再度明らかにし、本件については、証人尋問を経ることなく直ちに終結されるべきものであることを述べることとする。なお、略語は従前の例による。

第1 被告らの準備書面（20）の補充について

被告らの準備書面（20）19～25頁について、以下のとおり補充する。

- 1 最高裁平成20年判決は、「普通地方公共団体が、土地開発公社との間で締結した土地の先行取得の委託契約に基づく義務の履行として、当該土地開発公社が取得した当該土地を買い取る売買契約を締結することが違法となる場合」について、次のア又はイのときは、当該売買契約の締結は違法になると判示した。

ア 「土地開発公社が普通地方公共団体との間の委託契約に基づいて先行取得を行った土地について、当該普通地方公共団体が当該土地開発公社とその買取りのための売買契約を締結する場合において、当該委託契約が私法上無効であるときには、当該普通地方公共団体の契約締結権者は、無効な委託契約に基づく義務の履行として買取りのための売買契約を締結してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり、契約締結権者がその義務に違反して買取りのための売買契約を締結すれば、その締結は違法なものになるというべきである。」

イ 「また、先行取得の委託契約が私法上無効ではないものの、これが違法に締結されたものであって、当該普通地方公共団体がその取消権又は解除権を有しているときや、当該委託契約が著しく合理性を欠きそのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該委託契約を解消することができる特殊な事情があるときにも、当該

普通地方公共団体の契約締結権者は、これらの事情を考慮することなく、漫然と違法な委託契約に基づく義務の履行として買取りのための売買契約を締結してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり、契約締結権者がその義務に違反して買取りのための売買契約を締結すれば、その締結は違法なものになるというべきである。」

この判決は、本件にそのまま妥当すると考えられるため、以下、この判旨に沿って本件の考察をする。

- 2 ところで、最高裁平成4年12月15日第三小法廷判決（民集46巻9号2753頁）は、旧4号損害賠償請求訴訟において、当該職員に損害賠償責任を問うことができるのは、先行する原因行為に違法事由が存する場合であって、原因行為を前提としてな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し、この理は1号差止請求訴訟においても妥当するとされているが、その後の裁判例で、先行する原因行為として種々のものが明らかにされていた（例えば、主要行政事件裁判例概観3（第3版）地方自治関係編348頁以下）。

被告らの従前の主張は、本件における先行の「原因行為」として、治水関係の地方負担金については、「利根川水系工事実施基本計画」、「利根川水系河川整備基本方針」及び「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」を挙げ、また、利水関係のうち特定多目的ダム建設工事負担金（ダム本体についての負担金）については、千葉県のダム使用権設定申請（変更申請を含む。）、八ッ場ダムの建設に関する基本計画（案）（変更計画（案））に対する同意及び「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」を挙げ、また、水特法負担金及び基金負担金についても、これらを原因行為として挙げていた。

しかし、最高裁平成20年判決からは、端的に国土交通大臣の納付の通知（治水に関する地方負担金、利水に関する特定多目的ダム建設工事負担金）、水特協定書等や基金協定書等の締結（水特法負担金、

基金負担金)が原因行為とみなされるべきことが示されており、以下同判決に従って、被告らの準備書面(20)19~25頁の記述を補充する。

- (1) 本件の治水に関する地方負担金と利水に関する特定多目的ダム建設工事負担金については、「利根川水系工事実施基本計画」、「利根川水系河川整備基本方針」、「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」等及びこれを前提とする国土交通大臣のこれら負担金の納付の通知が違法無効でない限り、納付を義務付けられ、その納付は違法とは言えないため、上記最高裁平成20年判決のアの基準が妥当する。

ア 治水に関する地方負担金について

治水に関する地方負担金については、千葉県知事の専決権者である土木部長(県土整備部長)が、県議会が議決した予算の執行として、国土交通大臣の納付の通知等に基づいて、国庫に納付するが(被告ら準備書面(3)5~7頁、14~16頁、19~24頁、46~48頁参照)、上記最高裁平成20年判決のアの基準からすると、当該国土交通大臣の納付の通知が無効であるときには、土木部長等は、無効な納付の通知に基づく義務の履行として地方負担金を国庫に納付してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり、その納付(公金の支出)は、前提となる県議会の予算の議決を含め、違法になるということになると思われる。

しかし、八斗島基準点の基本高水ピーク流量を2万2000m³/秒とするのは過大であること、カスリーン台風と同様の降雨が利根川流域にあったとしても八ッ場ダムによる洪水の低減効果はないこと等のことから、八ッ場ダムは不要である旨の原告らの主張によって、「利根川水系工事実施基本計画」、「利根川水系河川整備基本方針」、「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」等及びこれらを前提とする国土交通大臣の治水に関する地方負担金の納付の通知が違法無効になるということはありません。

すなわち、上記計画等では、八斗島地点における基本高水のピーク流量を2万2000m³/秒とし、うち上流ダム群により5500

m³/秒を調節し（そのうち八ッ場ダムによる調節分は平均600 m³/秒。同ダムの建設地点では最大流入量3900 m³/秒のうち2400 m³/秒を調節する。）、河道への配分流量を1万6500 m³/秒としているが、利根川の洪水防御のための計画規模（基本高水のピーク流量等）をどのように設定し、どのような河道整備を行い、どのようにダム等の洪水調節施設で調節し、どのような流量を河道に流下させるか等は、河川の重要度、既往洪水による被害の実態、経済効果等を総合的に考慮し、河川審議会（現社会資本整備審議会）の意見を聴いて、国土交通大臣が定めるものであり、同大臣の大幅な裁量に委ねられているものである。仮に河川審議会等の意見による国土交通大臣の上記計画等の内容が原告らの主張するように都県民特に千葉県民の生命、身体、財産にとって安全側に偏ったものであるとしても、そのことをもって上記計画等が違法だなどと言えないことはもとより、国土交通大臣の治水に係る納付の通知は、上記計画等が所定の手続を経て変更されない限り影響を受けることはないからである。

したがって、本件において、治水に関する地方負担金の国庫への納付が違法になるということはありません。

ちなみに、本件においては、ダムサイト・地すべりの危険性や環境についても主張されているが、前者は技術上の問題にすぎず、後者は千葉県の財務とは無関係の問題であり、地方負担金の国庫への納付の適否を左右するものではないので、以下の本件に関する支出においては、個別の記述を省略する。

イ 利水に関する特定多目的ダム建設工事負担金について

利水（水道、工業用水道）に関する特定多目的ダム建設工事負担金については、水道につき千葉県水道局長の専決権者である管理部総務企画課長が、工業用水道につき千葉県企業庁長の専決権者である工業用水部工務課長が、それぞれ県議会が議決した予算の執行として、国土交通大臣の水道及び工業用水道に係る特定多目的ダム建設工事負担金の納付の通知等に基づいて、国庫に納付するが（被告

ら準備書面（3）7～9頁、16・17頁、水道につき24～28頁、48・49頁、工業用水道につき35～38頁、49・50頁参照）、上記最高裁平成20年判決のアの基準からすると、当該納付の通知が無効であるときには、千葉県水道局管理部総務企画課長や千葉県企業庁工業用水部工務課長の国庫への納付（公金の支出）は、その前提となる県議会の予算の議決を含め、違法になるということになると思われる。

しかし、千葉県水道局や千葉県企業庁の保有水源は、1日最大給水量等が今後も減少し、水源に余裕があるから（水余りだから）等のことから、八ッ場ダム建設事業に参画する必要がない旨の原告らの主張によって、「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」及びこれを前提とする国土交通大臣の特定多目的ダム建設工事負担金の納付の通知が違法無効になるということはありません。

すなわち、仮に原告らの主張のとおり千葉県水道局等の保有水源に余裕があるとしても、それを理由に直ちに八ッ場ダムに参画することが違法だなどと言えるものでないことはもとより、国土交通大臣の利水に係る納付の通知は、上記基本計画が所定の手続を経て変更されない限り何ら影響を受けるものではないからである。

したがって、本件において、原告らの主張により、利水（水道、工業用水道）に関する特定多目的ダム建設工事負担金の国庫への納付が違法になるということはありません。

ウ なお、原告らは、国庫に納付する水道、工業用水道についての特定多目的ダム建設工事負担金に関し、千葉県知事の所管する一般会計から、千葉県水道局長の所管する水道事業会計及び千葉県企業庁長の所管する工業用水道事業会計への繰り出しの差し止めを求めているが、その実績はなく当面その予定もない。

（2）水特法負担金と基金負担金の支出については、上記最高裁平成20年判決のイの基準が妥当する。

ア 水特法負担金は、内閣総理大臣の指定ダムの指定、水源地域の指定、水源地域整備計画の公示を経て、水特法上の整備事業を実施す

るため、水特協定書、水特覚書、受益者覚書及び利水者覚書（以下併せて「水特協定書等」という。）に基づいて、千葉県水道局長の所管する水道事業会計及び千葉県企業庁長の所管する工業用水道事業会計から支出される（被告ら準備書面（3）10～12頁、17・18頁、水道につき28～30頁、48・49頁、工業用水道につき38～40頁、49・50頁参照）。

また、基金負担金は、水特法上の整備事業を補完するための基金事業を実施するため、基金協定書、基金受益者覚書及び細目協定書（以下併せて「基金協定書等」という。）に基づいて、千葉県水道局長の所管する水道事業会計及び千葉県企業庁長の所管する工業用水道事業会計から支出される（被告ら準備書面（3）12～14頁、18・19頁、水道につき30～34頁、48・49頁、工業用水道につき40～45頁、49・50頁参照）。

なお、専決権者は、上記特定多目的ダム建設工事負担金で述べたところと同様である。

イ 上記最高裁平成20年判決の基準からすると（要約すると）、水特法負担金に係る水特協定書等や基金負担金に係る基金協定書等が、無効ではないにしても違法に締結されたものであって、千葉県が取消権又は解除権を有しているとき、又は、これら協定書等が著しく合理性を欠き、そのためその締結に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存し、かつ、客観的にみてこれら協定書等を解消することができる特殊な事情があるときは、千葉県水道局管理部総務企画課長や千葉県企業庁工業用水部工務課長は、これら事情を考慮して取消若しくは解除又は解消をすることなく、漫然と水特法負担金、基金負担金を群馬県及び利根川荒川基金に支出してはならないという財務会計法規上の義務を負っていると解すべきであり、その支出（公金の支出）は、前提となる県議会の予算の議決を含め、違法になるということになると思われる。

しかし、上記目的のための協定書等が、違法に締結されたものかどうか、著しく合理性を欠き、そのためその締結に予算執行の適正確

保の見地から看過し得ない瑕疵があるとか言えないことはここであえて説明するまでもなく、また、仮に原告らの主張するように現在千葉県で水源に余裕があるとしても、「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」の変更等所定の手続を経ない限り、上記専決権者や千葉県水道局長等において、一方的に水特協定書等や基金協定書等を取消若しくは解除又は解消をすることはできないのであり、そのため原告らの主張する水余り等の事由は水特法負担金や基金負担金の支出の適否に何ら影響を及ぼさないのである。

したがって、本件において、原告ら主張の理由により、水特法負担金及び基金負担金の支出（公金の支出）が違法になることはあり得ない。

3 以上に述べたとおり、本訴請求が失当であることは自明である。

第2 本件が住民訴訟の極端な濫用例であることについて

1 八ッ場ダム建設事業は、国土交通大臣が、関係各大臣との意見調整や審議会の答申を経て、さらに関係都県知事やその議会の同意を経る等して実施している国の事業であるが、本件は、地方公共団体の国庫への負担金の納付等の財務会計行為に藉口して、住民訴訟の予定していない国の事業を対象にして争っているものであり、また、間接民主制のもとで県民により選出された長、議会議員が決定した公共事業に関する政策問題について、選挙権者の50分の1以上の連署によることもなく（地方自治法75条参照）、県民の総意とは全く無関係のわずか51名の住民が、八ッ場ダムは千葉県では水余りだから利水上必要がない、利根川の治水対策上必要ないなどと自らの政策論を主張し、これに地方財政法違反などという的外れな法律論をこじつけて提起しているものであって、住民訴訟の極端な濫用例といえるものである。

2 そのため、本件において、以下に述べるような不合理な問題が生じている。

- (1) 本件においては、八ッ場ダムの「必要性」の有無が争点となっているが、およそ公共事業の必要性のいかんは選挙により選出された代表者（長、議員）の判断に委ねられるものであり、本件での長期にわたって実施されている利根川の治水問題、都県民のライフラインに関わる利水問題、その他社会資本の整備、雇用・景気対策等として公共事業のあり方についても同様である。本件はこのようなくぐれて政策に関わる問題について、選挙権者50分の1以上の連署によることなく、正当性のないわずか51名が、住民訴訟の地方財務（財務会計行為）の前提問題に藉口してその政策の適否を争っているものであり、このようなものを住民訴訟の争点として議論の対象とすることは、地方自治法75条の事務監査請求制度にもとる取扱いとなる。特に、本件のように、裁判所を介することにより事務監査請求制度以上の効果（例えば、国家公務員や地方公共団体職員に対する直接の対質等）を発揮させることは、住民訴訟制度の著しい濫用と言わざるを得ない。
- (2) 本来行政行為を対象とする行政訴訟は、訴えの利益（原告適格）のある者のみが提起し得るものであるが、住民訴訟の財務会計行為の前提問題として、例えば、本件のように、八ッ場ダムの治水上、利水上の必要性等を争う途を開けば、行政訴訟の訴えの利益は形骸化し、行政訴訟の体系を崩してしまうことになる。例えば、訴えの利益がある者であっても、本件の「八ッ場ダムの建設に関する基本計画」等の計画については抗告訴訟の対象にし得ないが（被告らの準備書面（5）13頁）、本訴において証人尋問等により、計画の適否について争うことができるとなると、行政訴訟制度との不均衡は著しいものになってしまう。
- (3) 住民訴訟の提起には、住民監査請求前置主義がとられている。その趣旨は、住民訴訟の前置手続として、まず、当該地方公共団体の監査委員に住民の請求に係る行為又は怠る事実について監査の機会を与え、行為又は怠る事実の違法、不当を当該普通地方公共団体の自治的、内部的処理によって予防、是正させることを目的とするも

のであるが（最高裁昭和62年2月20日第二小法廷判決・民集41巻1号122頁等）、監査委員の職務権限は、財務監査のみならず行政監査にまで拡大されてはいるものの、自ずから限界があり、監査委員の監査の及び得ないものまでを住民監査ひいては住民訴訟の対象とするのは妥当ではない。本件でいえば、例えば、長、議会議員の決定した八ッ場ダム建設事業に参画する利水上の必要性、国の決定した利根川の治水上の必要性等の判断や、国の政策の適否判断のための国家公務員の招聘は住民監査の段階では相当でないため、訴訟の段階でもこのような点は尊重されて然るべきものである。

- (4) 国の行政については住民訴訟に対応するような制度は存在しないが、地方公共団体については訴えの利益と無関係に一般行政について争える途を開き、また、地方公共団体の事務に藉口して国の事務の適否を争えんとすることは、国と地方公共団体の事務に対する訴訟制度のあり方や行政訴訟提起の要件として訴えの利益の存在を求める制度との間で、あまりにも均衡を失する仕組みを認めることとなる。

本件は、明らかな住民訴訟の濫用事案であり、貴庁におかれては慎重な対応が望まれる。

第3 まとめ

第1に述べたように、本訴請求が失当のものであることは明らかであり、また、第2に述べたように、本訴が住民訴訟の極端な濫用事案であることも明かである。

本件においては、証人尋問を実施しても結論に何ら影響がなく、かえって住民訴訟の濫用を助長するだけであり、本件は既に貴庁のご判断に熟していると考えられるため、直ちに弁論を終結された上、ご判断を頂きたいと考える。