

判 決 要 旨

平成25年10月30日東京高等裁判所第22民事部判決

裁判長裁判官 加藤新太郎, 裁判官 柴田 秀, 裁判官 河田泰常

平成22年(行コ)第47号 公金支出差止等請求控訴事件

控 訴 人 村越啓雄外47名

被控訴人 千葉県知事外2名

【判決主文】

1 原判決主文1項(1), (3)及び2項を次のとおり変更する。

(1) 本件訴えのうち, 以下の部分をいずれも却下する。

被控訴人千葉県水道局長及び被控訴人千葉県企業庁長に対し, ハッ場ダムに関し, 特定多目的ダム法7条に基づく建設費負担金, 水源地域対策特別措置法12条1項1号に基づく水源地域整備事業の経費負担金, 公益財団法人利根川・荒川水源地域対策基金の事業経費負担金の支出の差止めを求める部分のうち, 平成25年7月17日までにされた支出に係る部分

被控訴人千葉県知事に対し, ハッ場ダムに関し, 河川法63条に基づく受益者負担金の支出の差止めを求める部分のうち, 平成25年7月17日までにされた支出に係る部分

(2) 控訴人らのその余の請求をいずれも棄却する。

2 その余の本件控訴をいずれも棄却する。

3 訴訟費用は, 第1, 2審とも控訴人らの負担とする。

【事案の要旨】

本件は, 千葉県の住民である控訴人らが, 国(国土交通省)を事業主体として利根川水系吾妻川に現在着工中のハッ場ダムの建設事業(本件事業)が, 千葉県の水道事業, 工業用水道事業に不要であり, 千葉県は治水の利益も受けない上, ダム建設につき地すべり等の危険があり, 環境保護法令に違反するものであるから, 千葉県の本件事業に関する建設費負担金, 水特法負担金, 基金負担金及び受益者負担金の各支出等の各財務会

計行為が違法であるとして、①被控訴人千葉県水道局長（以下「被控訴人水道局長」という。）及び被控訴人千葉県企業庁長（以下「被控訴人企業庁長」という。）に対し、建設費負担金、水特法負担金及び基金負担金の支出の差止め、②被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長に対し、ハッ場ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実の違法確認請求、③被控訴人千葉県知事（以下「被控訴人知事」という。）に対し、受益者負担金、被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長が建設費負担金を支出するについてこれを補助するために行う一般会計から水道事業及び工業用水道事業特別会計に対する繰出金の各支出の差止め、④被控訴人知事に対し、ハッ場ダムに係る公金の支出命令を行った当時の千葉県知事であった者に対する損害賠償請求をせよとの義務付け、⑤被控訴人水道局長に対し、ハッ場ダムに係る公金の支出を行った当時の千葉県水道局長であった者らに対する損害賠償請求をせよとの義務付け、⑥被控訴人企業庁長に対し、ハッ場ダムに係る公金の支出を行った当時の千葉県企業庁長であった者らに対する損害賠償請求をせよとの義務付けをそれぞれ求めている事案である。

【原判決・千葉地方裁判所平成16年（行ウ）第68号，平成22年1月19日判決】

原審は、本件訴えのうち、①被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長に対し、建設費負担金、水特法負担金及び基金負担金の支出の差止めを求める部分のうち、原審口頭弁論終結日である平成21年6月23日までにされた支出に係る部分、②被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長が国土交通大臣に対しハッ場ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実の違法確認を求める部分、③被控訴人知事に対し、受益者負担金の支出の差止めを求める部分のうち、同日までにされた支出に係る部分、④被控訴人知事に対し、被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長が建設費負担金を支出するについて、これを補助するために行う一般会計から水道事業及び工業用水道事業特別会計に対する繰出の差止めを求める部分に係る訴えをいずれも却下し、控訴人らのその余の請求を棄却した。

控訴人らはこれを不服として控訴した。

【当裁判所の判断】

1 当裁判所は、本件訴えのうち、①被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長に対し、建設費負担金、水特法負担金及び基金負担金の支出の差止めを求める部分のうち、当審の口頭弁論終結日である平成25年7月17日までにされた支出の差止めを求める部分、②被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長が国土交通大臣に対し八ッ場ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実の違法確認を求める訴え、③被控訴人知事に対し、受益者負担金の支出の差止めを求める訴えのうち、同日までにされた支出にかかる部分、④被控訴人知事に対し、被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長が建設費負担金を支出するについて、これを補助するために行う一般会計から水道事業及び工業用水道事業特別会計に対する繰出の各支出の差止めを求める訴えはいずれも不適法であるから却下し、控訴人らのその余の請求は理由がないから棄却すべきものと判断した。

2 本判決の判断骨子

- (1) 本件訴えのうち、被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長に対し、建設費負担金、水特法負担金及び基金負担金の支出の差止めを求める訴え並びに被控訴人知事に対し、受益者負担金の支出の差止めを求める訴えのうち、当審の口頭弁論終結日である平成25年7月17日までにされた支出の差止めを求める部分については、差止めの対象となる行為は完了しているから訴えの利益を欠き、不適法であり、却下すべきである。
- (2) 八ッ場ダム使用権設定申請を取り下げないことは、地方自治法242条の「財産の管理を怠る事実」に該当しないから、被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長が八ッ場ダム使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実の違法確認を求める訴えは、不適法であり、却下すべきである。
- (3) 本件訴えは、監査請求前置に欠けるところはない。
- (4) 本件訴えのうち、被控訴人知事に対し、被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長が建設費負担金を支出するについて、これを補助するために行う一般会計から水道事業及び工業用水道事業特別会計に対する繰出の各支出の差止めを求める訴えは、

各支出がされる相当程度の蓋然性が認められないから、訴えの利益を欠き、不適法であり、却下すべきである。

- (5) 本件訴訟は地方自治法が予定する住民訴訟制度を逸脱するものとまではいえず、訴権の濫用には当たらない。また、本件訴訟は、住民訴訟制度の本来予定しないものであると解することはできず、不適法とはいえない。
- (6) 本件訴えのうち、一般会計操出の支出について差止めを求める訴えは、上記(4)のとおり、不適法であるから却下し、建設費負担金、水特法負担金及び基金負担金並びに受益者負担金の支出の差止めを求める控訴人らの請求（(1)で却下した部分を除く。）は、以下のとおり、理由がないから棄却すべきものと判断する。
- ア 財務会計行為と原因行為との関係について

当該職員等の財務会計行為をとらえて地方自治法242条の2第1項1号の規定に基づく差止めを求めることができるのは、仮に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、当該職員等の財務会計行為上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（最高裁平成4年12月15日第三小法廷判決）。そして、職員等の財務会計上の行為が、これに先行する原因行為に基づく場合において、当該原因行為が行政組織上独立の権限を有する他の機関の権限に基づいてされたものであるときは、職員等は、上記のような独立の権限を有する他の機関の固有の権限内容にまで介入し得るものではなく、おのずから制約が存するものと解されるから、原因行為について重大かつ明白な違法ないし瑕疵があるなど、当該原因行為が著しく合理性を欠きそのため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する場合でない限り、これ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ものと解するのが相当である。したがって、上記のような場合でない限り、当該職員等が、上記原因行為に応じて行う支出行為は、財務会計法規上の義務に違反する違法なものとなることはない。この違法ないし瑕疵が明白であるというためには、行為の外形上違法ないし瑕疵が一見して看取で

きるものでなければならない（最高裁昭和44年2月6日第一小法廷判決）。

被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長の建設費負担金の支出は、特ダム法7条1項等に基づく、国土交通大臣の納付通知を受けて行われたものであり、特ダム法の通知を受けて期限までに負担金を納付しない場合には、これに違反することとなり、延滞金の発生や強制徴収の対象となる。同法の各規定において、建設費負担金の支出について、原因行為である国土交通大臣による納付通知の適法性を審査した上で、これが適法な場合に限りその支出をすべき義務を課することをうかがわせる規定は存在しない。建設費負担金は、その性質上ダム使用権設定予定者に負担が義務付けられるものであり、ダム使用権設定予定者である以上、納付通知を尊重すべき責務がある。これらを総合すれば、法が被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長に対し、建設費負担金の支出について原因行為たる国土交通大臣による建設費負担金の納付通知の適法性を審査した上で、これが適法な場合に限り上記建設費負担金の支出をすべき義務を課しているものとは認められず、国土交通大臣による上記納付通知について重大かつ明白な違法ないし瑕疵があるなど、当該納付通知が著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正の見地から看過し得ない瑕疵があるときでない限り、これを尊重してその内容に応じた被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長の支出が違法であるということはいできない。

もつとも、特ダム法上、申請の取下げを予定した規定があり、ダム使用権設定予定者は、ダム使用権の設定の申請を取り下げることにより、建設費負担金の負担義務を免れることができるから、被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長は、ダム使用権の設定後の事情の変更により、ダム使用権設定予定者たる地位を維持することが合理性を欠くと認められる場合には、建設費負担金の負担義務を免れるよう務めるべき財務会計法規上の義務を負うと解する余地がある。

しかし、千葉県、千葉県水道局及び千葉県企業庁は、水道事業及び工業用水道事業を安定的かつ適正に運営させ、渇水によって県民の生活が極力影響を受けな

いように努力する責務を負っており、災害時及び事故等の非常時においても、住民の生活に著しい支障を及ぼすことのないよう、給水の量的安定性の確保が求められている。そのため計画取水量、計画浄水量、計画給水量などの決定に当たっては、それぞれの施設の条件により余裕を見込み、これに見合った水利権を確保しておくことが、その性質上、当然に要請される。こうした見地から、八ッ場ダムによる水源確保が必要であるとの判断に基づき、ダム使用権設定の申請を行った被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長の行為、並びに被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長がその後ダム使用権設定の申請の取下げを行わないことが、合理性を欠くものと評価することは相当とはいえない。

したがって、被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長による建設費負担金の支出がその職務上負担する財務会計法規上の義務に違反する違法なものと解することはできない。

イ 河川法63条1項は、国土交通大臣が行う河川の管理により、同法60条1項の規定により当該管理に要する費用の一部を負担する都府県以外の都府県が著しく利益を受ける場合においては、国土交通大臣は、その受益の限度において、同項の規定により当該都府県が負担すべき費用の一部を当該利益を受ける都府県に負担させることができる旨定めている。本件において、被控訴人知事が行った受益者負担金の支出は、国土交通大臣の通知を原因とするものである。

職員等の財務会計行為が、これに先行する原因行為に基づく場合において、当該原因行為が行政組織上独立の権限を有する他の機関の権限に基づいてされたものであるときは、当該原因行為が著しく合理性を欠きそのため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する場合でない限り、これ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ものと解するのが相当であることは前記に判示したとおりである。

河川法63条1項に規定する「著しく利益を受ける」とは、河川の管理により、他の都府県が一般的に受ける利益を超える特別の利益を受けることをいうものと

解するのが相当である。千葉県は台風による利根川本流等の洪水により、再三にわたり床上浸水等の被害を被っているところ、八ッ場ダムが利根川上流域における洪水調節によって中・下流域に所在する千葉県における洪水による被害を防止することに有効であれば、千葉県は、他の都府県が一般的に受ける利益を超える特別の利益、すなわち、同項所定の「著しく利益を受ける」ものと認めるのが相当である。

そして、日本学術会議の河川流出モデル・基本高水評価検討等分科会（分科会）において、新モデルにより計算された八斗島地点における昭和22年の既往最大洪水量の推定値は、2万1100 m³/秒の-0.2%から+4.5%の範囲内であり、200年超過確率洪水流量は2万2200 m³/秒が妥当であるとの判断が示され、関東地方整備局事業評価監視委員会が、関東地方整備局の取りまとめた「八ッ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書」の分析結果が妥当な結論であるとの意見を示したことなどの事実を総合すれば、八ッ場ダムによる利根川上流域における洪水調節機能により、千葉県における洪水による被害の防止に有効であり、「一般的な利益を超過する特別の利益」を受けるといえるのであり、八ッ場ダムにより千葉県が同項所定の「著しく利益を受ける」ものではないとは認められない。したがって、国土交通大臣がした受益者負担金の納付通知について、重大かつ行為の外形上一見して看取できるような明白な違法ないし瑕疵があるものとは認められず、上記納付通知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があるものとは認められない。

八ッ場ダムの貯水池周辺の地すべり対策及び地すべり対策に関する技術指針（案）に重大かつ明白な瑕疵があり、又は著しく合理性を欠くものとは認められない。また、八ッ場ダムについての環境調査の内容が著しく合理性を欠くものとは認められない。

被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長は、水特協定及びこれに基づく協議、

基金協定及びこれに基づく細目協定を原因として、水特法負担金又は基金負担金を支出している。したがって、水特法負担金又は基金負担金の支出が違法となるのは、前記の建設費負担金について説示・判断したとおり、水特協定及びこれに基づく協議、あるいは基金協定及びこれに基づく細目協定が無効である場合、これが違法にされたものであって、被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長がその取消権、解除権を有している場合、水特協定及びこれに基づく協議、あるいは基金協定及びこれに基づく細目協定が著しく合理性を欠きそのため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する場合であって、被控訴人水道局長及び被控訴人企業庁長が、水特協定及びこれに基づく協議、あるいは基金協定及びこれに基づく細目協定を解消することができる特段の事情があるときに限られるものと解される。水特法負担協定は水特法の規定に則して締結されたものであり、同法には同法12条に基づく協議を拒否し又は協議に基づく負担金の支出を拒否できる旨を定めた規定はなく、同法に基づき成立した協議を解消することができる旨を定めた規定も存在しない上、水特協定中に、協定に基づく負担金の支出を拒否することができる旨を定めた条項、同協定を解消することができる旨を明示した条項も認められない。また基金協定及びこれに基づく細目協定は、本件基金の寄付行為（公益財団設立後は定款）を受けて関係都県と本件基金の間で締結されたものであるが、協定の条項中には細目協定の締結を拒否できる旨の規定はなく、千葉県について八ッ場ダム建設事業による治水の利益及び利水の利益が認められることは前記に判断したとおりであるから、水特協定及び基金協定が、公序良俗に反し又は心裡留保により無効であるとは認められない。

したがって、水特法負担金及び基金負担金の支出が財務会計法規上の義務に違反する違法なものとは認められない。

- (7) 以上のとおり、元千葉県知事、元千葉県水道局長及び元千葉県企業庁長が関与した各負担金の各支出等の各財務会計行為についても、違法なものとは認められないから、千葉県が、元千葉県知事、元千葉県水道局長及び元千葉県企業庁長に対し、

損害賠償請求権を有するものとは認められない。

したがって、控訴人らの損害賠償請求訴訟をせよとの義務付けの訴えは理由がない。

3 結論

以上によれば、控訴人らの本件訴えのうち、当審の口頭弁論終結時までに支出された各負担金の支出の差止めを求める部分、及び建設費負担金を支出するについて、これを補助するために行う一般会計から水道事業及び工業用水道事業特別会計に対する繰出の各支出の差止めを求める部分、並びに使用権設定申請を取り下げる権利の行使を怠る事実の違法確認を求める部分はいずれも不適法であるから却下し、その余は理由がないから棄却すべきである。