

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 秋山博 外19名
被告 群馬県知事 外1名

準 備 書 面 (7)


平成18年5月12日

前橋地方裁判所民事第2部合議係 御中


被告兩名訴訟代理人弁護士

伴 義 聖 


同 復 代 理 人 弁 護 士

堀 内 徹 也 


被告群馬県知事指定代理人

小 山 喜 一 


同

岩 崎 


同

新 井 敏 


同

村 上 行 正 

同

奥 野 幸 二 


同

齊 藤 一 之 


同

後 藤 和 也 

同

田 口 伸 也 


同

木 村 芳 雄 


同

都 木 文 隆 


同

荒 井 唯 


同

縫島 良一 


同

飯島 幸弘 


被告群馬県企業管理者指定代理人

武井 公仁 

同

坂庭 秀 

同

高橋 知 

第1 原告らの平成17年(2005年)12月9日付け原告準備書面(2)に対する反論

1 ダム使用権の設定予定者としての地位が「財産」に当たらないこと

(1) 被告らの答弁書の本案前の答弁第2・1(1)(2)(2,3頁)に述べたとおり、ダム使用権の設定予定者としての地位は財産に当たらない。

ア この点につき、原告らは、まず、ダム使用権の設定予定者としての地位は、物権であるダム使用権に近似した法的性質を有し、かつ、高額のダム建設費等を負担する等経済的価値が大きいことから、地方自治法238条1項4号にいう「その他これらに準ずる権利」にあたる旨主張している。

しかし、「その他これらに準ずる権利」とは、法律上確立している用益物権又は用益物権的性格を有する権利をいうとされており(松本英昭・「新版逐条地方自治法第3次改訂版」859頁)、原告らが主張するような法的性質や財産的価値の観点から財産として管理する必要があるものというような広範かつあいまいなものではない。

そして、物権とされるダム使用権は、多目的ダムの建設が完了したときに国土交通大臣によって設定されるものであり(特定多目的ダム法17条)、ダム使用権の設定予定者には、多目的ダムにより一定量の流水の貯留を一定の地域において確保する権利(ダム使用権)は発生しているものではない。

このようにダム使用権の設定予定者の地位にとどまっていて、一定量の流水の貯留を一定の地域において確保する権利(ダム使用権)が未だ発生していないものは、「法律上確立した権利」とはいえず、したがって、「その他これらに準ずる権利」にあたるものではない。

イ 次に、原告らは、ダム使用権設定前の設定予定者としての地位が地方自治法238条1項7号の「出資による権利」に当たる旨主張している。

しかし、地方自治法238条1項7号にいう「出資」とは、同法221条3項にいう「出資」と同義であり、社団法人、株式会社、有限会社等に対する出資や財団法人に対する出損であるとされている(松本英昭・前掲書860頁)。

また、「出資」とは、事業を営むための資本として金銭その他の財産、信用若しくは労務を組合、法人等に出損し、組合、法人等の財産に対し取得する持分をいうと解されている（吉国一郎外編「法令用語辞典〈第8次改訂版〉」379頁）。

原告らは、設定予定者としての地位が「出資による権利」であるとする根拠として、ダム使用权の設定予定者は将来ダム使用权の設定を受ける排他的権利を有していて、ダム建設費を負担し、また、ダム使用权設定申請が取下げ等された場合は納付済みの負担金は還付されるから、と主張している。しかし、仮にそのように考えたからといって、上記した「出資」の意義に該当しないことは明らかである上、ダム建設費負担金は資本（金）ではなく、また、ダム使用权の設定申請の全部若しくは一部の取り下げをし、又は設定申請が却下された場合において、ダム使用权の設定予定者がダム建設事業から撤退し又は参画利水量を減量したことによりダム建設事業が縮小され又は基本計画が廃止された場合には、撤退し又は参画規模を縮小したダム使用权の設定予定者は不要支出額等（同法施行令6条の2）を負担することとされており、納付済みの負担金の全額又は一部は返還されないのであって（同法施行令14条の2）、この点からも、原告らの主張する根拠は当を得たものではない。

ちなみに、原告らは、出資による権利類似の「財産」に当たるとしているが、類似の「財産」では主張自体意味をなさないともいえる。

2 ダム使用权設定申請を取り下げるか否かは財務行政上の財産管理行為に当たらないこと

- (1) この点については、被告らの答弁書の本案前の答弁第2の1（3）（3頁）で述べたとおりであり、ダム使用权設定申請を取り下げるか否かは利水行政上からする行為（判断）であって、地方自治法242条1項にいう「財産の管理」に当たるものではないことは自明である。

原告らは、他の行政目的からなされる行為（判断）であっても、財産的価値

に着目し、その価値の維持、保全を図る財産的処理を目的とするものであれば、財務会計上の財産管理行為と考えるべきであるとしているが、判例の誤解である。後述の最高裁判例をはじめ裁判例は、一定の行政目的実現のためにする行為が一面財産の管理という性質を有し、それらの行為がなされることによって、結果として財産的影響が及ぶ場合であっても、そこで考慮されるのが当該行政目的の実現である場合は、「財産の管理」には当たらないとしているのである。

(2) 原告らは、参考裁判例として、京都地裁平成13年1月31日判決、その控訴審大阪高裁平成15年2月6日判決を挙げるが、これら判決は、不作為による財産管理行為の違法性が問題になっているものであって、「財産の管理」すなわち財産的価値に着目し、その価値の維持、保全を図る財産的処理を直接の目的とする財務会計上の財産管理行為に当たるか否かを判断したものではない。

なお、参考裁判例として被告らが挙げた平成2年4月12日最高裁第一小法廷判決以降のものを挙げると、東京地裁平成5年3月22日判決・判時1461号60頁（控訴審東京高裁平成6年2月17日判決同旨）、浦和地裁平成5年7月19日判決・判時1481号134頁（控訴審東京高裁平成6年3月16日判決同旨）、大阪地裁平成5年12月22日判決・判時1524号33頁（控訴審大阪高裁平成8年6月26日判決同旨）、京都地裁平成6年6月13日判決・判例地方自治137号52頁（控訴審大阪高裁平成6年10月27日判決同旨）などがある。

第2 原告らの平成17年（2005年）12月9日付け準備書面（3）に対する反論

本準備書面において被告らは、当面必要と思われる八ッ場ダム建設事業に関する群馬県の治水に関する負担金（地方負担金）について反論する。

1 治水に関する負担金についての原告らの主張の要旨

原告らは、河川法60条1項及び63条1項により、八ッ場ダム建設事業の治

水に関する負担金の国庫への納付として、国土交通大臣の納付の通知と歳入徴収官（国土交通大臣官房会計課長）の納入の告知により、群馬県知事（土木部長等の専決権者）が行う公金の支出（支出負担行為及び支出命令）は、以下の理由により、国土交通大臣の群馬県知事に対する納付の通知等は違法無効であって、群馬県知事はその拘束を受けないのみならず、さらに進んで同知事は負担金を国庫に納付してはならない義務があるのにこれに違反してなされたというべきであるから、違法であると主張している。なお、原告らの主張する4号義務付け請求に係る財務会計行為は、別紙のとおりである。

- ① 国（国土交通大臣）の実施する事業により八ッ場ダムが建設されても、群馬県を含め関係都県の治水上の利益はない（地方財政法4条1項違反）。
- ② 八ッ場ダム建設予定地は、亀裂の発達、岩盤の透水性等から地盤に危険性があること、中和生成物の堆砂等により八ッ場ダムの堆砂が早期に進行すること、貴重な環境の破壊をもたらすこと等経済的、社会的損失をもたらす有害な事業である（地方財政法4条1項違反）。
- ③ 国土交通大臣は、八ッ場ダムに関する治水政策の必要性、効率性、有効性を随時適時に再評価し、その評価結果を政策に反映させる義務を怠っている（政策評価法違反）。

なお、原告らは、利水上の必要がない旨の主張も違法事由としているが（11頁の②）、河川法60条1項及び63条1項による地方負担金の国庫への納付とは関係がなく、その違法事由となるものではない。

また、原告らは、最高裁平成4年12月15日第三小法廷判決を引用して、国土交通大臣の納付の通知等に、群馬県知事の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場合は、同知事は納付の通知等に拘束されないとしているようであるが、仮にそのような瑕疵があったとしても、群馬県知事に対する費用負担の命令である納付の通知等が違法無効とされない限り、同知事はこれに拘束され、納付の義務を負うことになるから、正確な主張ではない。なお、上記判例が示した予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵という概念

は、先行する原因行為の権限と後行の財務会計行為とが異なる機関に属している場合に、原因行為にこのような瑕疵が認められない限りその内容に応じて後行の財務会計行為をとる義務があるとするものであるが、原因行為は行政処分に限られるものではなく、事実行為のこともあれば私法行為のこともあり、行政処分であってもその名宛人が第三者（上記判例の事例では都教職員）のこともあるなど、行政行為論で用いられる重大かつ明白な瑕疵という概念の借用では十分でないことなどから採られたものと考えられ、本件のように、行政処分が財務会計行為の権限者（群馬県知事）に直接宛てられている場合は、当該処分が違法無効なものとなされない限り、仮に上記判例にいう瑕疵があっても、これに拘束されることは明かなことである。ちなみに、原因行為が行政処分の場合においては、それを違法無効とする「重大かつ明白な瑕疵」の意義と「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、ほぼ同じと考えられている。

以下、項を分けて反論する。

2 ハッ場ダム建設事業計画と治水に係る負担金の納付手続

原告らの主張に反論するに先だち、ハッ場ダム建設事業に関する計画の概略と群馬県知事等関係都県知事の治水に係る負担金の国庫への納付手続について、以下その要旨を再述する。

(1) ハッ場ダム建設事業についての計画について

ア ハッ場ダム建設事業は、利根川水系吾妻川の群馬県吾妻郡長野原町に多目的ダムを建設することにより、利根川の洪水被害の軽減（治水：洪水調節）、吾妻川の景観に配慮した流量の増加（治水：流水の正常な機能の維持と増進）並びに水道用水及び工業用水の確保（利水：都市用水の補給）を図るものであり、この事業は、これらの河川の河川管理者である国土交通大臣が、ハッ場ダムの建設に関する基本計画を作成し、国（国土交通省）が事業主体となって実施しているものである。

イ 国土交通大臣は、ハッ場ダムの建設に関する基本計画の作成又は変更に当たっては、特定多目的ダム法4条4項の規定に基づき、関係行政機関の長（財務大臣、総務大臣、厚生労働大臣、農林水産大臣及び経済産業大臣。なお、各大臣は平成13年1月15日以後のもの）に協議し、関係都県知事及びダム使用権設定予定者の意見をきいて、作成（昭和61年7月10日）又は変更（平成13年9月27日及び16年9月28日）している。

その基本計画には、特定多目的ダム法4条2項に基づき、ダム使用権設定予定者や建設に要する費用及びその負担に関する事項などが定められており、また、河川法59条、60条1項及び63条1項の規定に基づく国並びに群馬県、埼玉県、東京都、千葉県、栃木県及び茨城県の負担額と特定多目的ダム法7条1項の規定に基づくダム使用権設定予定者（群馬県、茨城県、埼玉県、千葉県、東京都、藤岡市（群馬県）、北千葉広域水道企業団（千葉県）及び印旛郡市広域市町村圏事務組合（千葉県））の負担額がそれぞれ定められている。

ウ また、ハッ場ダムは、利根川水系の河川管理者である国土交通大臣が、改正前河川法16条1項の規定に基づき定めた利根川水系工事実施基本計画（平成4年4月7日の第5回改定時）において、利根川上流部についてハッ場ダム等を建設し、下流の洪水調節等を図るとともに、各種用水の補給を行うものと位置付けられているものである。

エ さらに、ハッ場ダム建設事業は、国土交通大臣（平成13年1月5日以前は内閣総理大臣）が、水資源開発促進法4条の規定に基づき、厚生労働大臣、農林水産大臣、経済産業大臣等に協議し、かつ関係都県知事及び国土審議会の意見をきいて、閣議決定を経て決定した昭和51年4月の利根川水系及び荒川水系における水資源開発基本計画に位置付けられている。

(2) 治水に関する負担金（地方負担金）の国庫への納付の手続について

ア ハッ場ダムの建設に関する基本計画のうち、利根川の洪水被害の軽減（治水：洪水調節）及び吾妻川の景観に配慮した流量の増加（治水：流水の正常

な機能の維持と増進)を目的とする工事の部分の費用(地方負担金)については、被告らの準備書面(3)の第1・1(4頁以下)で述べたとおり、当該工事は国土交通大臣が国土保全上又は国民経済上の見地から行うものであり、河川法59条、60条1項及び63条に定めるところに従って、国及び治水の利益を著しく受ける都府県(群馬県、埼玉県、東京都、千葉県、栃木県及び茨城県)の負担額が定められるものである。

そして、この地方負担金は、河川法施行令38条1項の規定に基づく国土交通大臣の納付の通知、会計法6条等による歳入徴収官の納入の告知により、その指定期日までに国庫に納付しなければならない(河川法64条1項)。この納付の通知は、国土交通大臣が発する具体的な費用負担の命令であり(河川法研究会編著「逐条解説河川法解説」328頁。)、上記期日までに納付がない場合には、国土交通大臣は期限を定めて納付を督促する(河川法74条1項)とともに、さらに延滞金をも徴収することができ(同条5項)、同期限までに納付がない場合には、国税滞納処分の例により強制徴収することができることになっている(同条3項)。

イ なお、河川法63条2項は、国土交通大臣は、同条1項の規定により当該利益を受ける都府県に河川の管理に要する費用の一部を負担させようとするときは、あらかじめ当該都府県知事の意見をきかなければならない旨規定しているが、この規定は、国土交通大臣が当該利益を受ける都府県に費用を負担させる場合の手続を規定したもので、国土交通大臣は関係都府県知事の意見に法的に拘束されるものではないとされている(前掲書327頁)。

また、河川法上、関係都府県は、その一方的な意思によって、国(国土交通省)が行う一級河川の管理に要する費用(河川法60条1項及び63条に基づく地方負担金)の負担を免れることはできず、さらに、群馬県を含め関係都府県が治水の利益を著しく受けるか否かは、国土交通大臣の裁量判断に属するものであるため(群馬県知事等関係都府県知事に属していない。)、群馬県知事の判断で同大臣の判断を一方的に覆すこともできない。

ウ したがって、群馬県は国土交通大臣の納付の通知等に記載された額を国庫に納付しなければならないのであり、納付しなければ国税滞納処分の例により強制徴収されるだけである。

3 原告らの主張に対する反論

(1) 制度目的を逸脱した濫用の訴訟であることについて

ア 国（国土交通大臣）の実施する八ッ場ダム建設事業は、上記したとおり、法令に基づき定められた各計画に位置付けられているものであるが、他方で、原告らが挙げている上記①ないし③の違法事由なるものは、いずれも同事業の計画とその実施に関するものである。

イ 国の事務については住民訴訟のような制度は認められておらず、また、八ッ場ダム建設事業を定めた上記各計画については、これを訴訟の対象として争うことも認められていないが、本件は、形式上群馬県知事（専決権者）による治水に関する負担金（地方負担金）の国庫への納付を審判の対象としつつも、実質的には住民訴訟の対象とはならない国の事務、しかも訴訟をもって争うことのできない八ッ場ダム建設に関する上記各計画の適否を争うものであって、明らかに住民訴訟の制度目的を逸脱したものであり、濫用の訴訟であることは明らかである。

(2) 財務会計法規上の義務違反がないことについて

ア 原告らは、上記①ないし③の事由を主張して、国土交通大臣の納付の通知等は違法無効であると主張している（なお、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵と重大かつ明白な瑕疵との関係は前記したとおりである。）。

ところで、およそ行政処分が無効であるというためには、当該処分に重大かつ明白な瑕疵が存することを要し、瑕疵が重大かつ明白であるかどうかは、当該処分の外形上客観的に一見看取し得るものであるかどうかにより決せられる（昭和36年3月7日最高裁判所第三小法廷判決，民集15巻3号381頁，

昭和37年7月5日最高裁第一小法廷判決，民集16巻7号1437頁)。そのため，単に原告ら群馬県民の一部が，上記①ないし③の事由を主張するからといって，上記ハッ場ダム建設事業に関する前記各計画やこれに基づく国土交通大臣の負担金の納付の通知等が当然違法無効とされることはあり得ることではなく，いわんや群馬県知事に納付を拒否しなければならない義務があるなどということとはあり得ることではない。

このように，原告らの主張する上記①ないし③の事由のいかんにかかわらず，国土交通大臣の前記各計画や納付の通知等が当然違法無効ということとはあり得ず，群馬県知事は国土交通大臣の納付の通知等に拘束されるのであり，その変更がない限り，同通知等に記載された金額と同額の負担金を国庫に納付しなければならない。したがって，群馬県知事の治水に関する負担金の国庫への納付は適法であって，財務会計法規上の義務違反が生じる余地はないのである。

イ 原告らは，上記①の群馬県を含め関係都県に治水上の利益はない根拠として，カスリーン台風が再来した場合に効果はない，きわめて過大な洪水流量を想定している，河道整備を実施すれば対応可能だ，と主張しているが，治水上より安全側に立ってダムの建設をしたとしても，それをとらえて違法な事業計画とは言い難く（例えば，堤防の高さについて，100年に一度の洪水に対応しうるものとするか，より安全な側に立って200年に一度の洪水に対応しうる高さにするかは，政策上の判断であって当不当の問題はあり得ても，一般にこれを違法ということとはできない。），その意味でこの主張は政策の当否の議論を出るものではなく，それ自体的確な違法事由の主張ではない。

また，原告らの上記②の主張は，本件での群馬県の財産上の損害を無理矢理作るための主張のような印象であるが，その主張が失当であることは，被告らの準備書面（5）の7（27，28頁）に述べたとおりである。

さらに，原告らの上記③の主張は，群馬県の被る損害と因果関係はなく，

また、その主張が失当であることは後述するとおりである。

原告らの主張は、このような理由によっても、失当なものである。

4 原告らが掲げる法条の趣旨等

(1) 地方財政法4条1項について

原告らは、国（国土交通大臣）の実施する八ッ場ダム建設事業は、群馬県を含め関係都県に治水上の利益がない（上記違法事由①）、岩盤の危険性、堆砂が早期に進行する等経済的、社会的損失をもたらす有害な事業である（上記違法事由②）と主張して、これらは地方財政法4条1項に反するとするが、およそ国の実施する事業が地方財政法4条1項に反して違法だなどということはありません。

また、原告らが主張する地方財政法4条1項の趣旨は、被告らの準備書面（5）の6（2）ア（22～24頁）に述べたとおりであり、地方自治法2条14項の規定の趣旨を執行の場面で具体化した規定で、予算執行機関が裁量権を有する場合の具体的な予算執行を規律するものであって、最少費用最大効果原則に関する裁量権の行使に著しい濫用や逸脱があった場合に、違法な経費の支出になるとするものである。地方財政法4条1項に関する裁判例は多数あるが、いずれも同旨である。地方財政法4条1項が公共事業の必要性という政策判断の当否をチェックする裁判規範として機能しているなどという主張は、全くの的外れである。

本件において、上記被告らの準備書面に述べたとおり、地方財政法4条1項に違反することはおよそあり得ず、加えて、この条項違反の主張は群馬県の被る財産上の損害と因果関係もなく、その意味でも失当の主張である。

(2) 国土交通大臣の政策評価法違反（政策再評価・反映義務違反）について

原告らは、国土交通大臣が、政策評価法に基づき、八ッ場ダム建設に関する基本計画の必要性、効率性、有効性を評価することを怠った旨主張している。

しかし、このような主張は、およそ国土交通大臣の納付の通知等を違法無効

ならしめる事由とはいえないため、群馬県知事（専決権者）の治水に関する負担金の国庫への納付の適否を左右するものではなく、また、群馬県の被る財産上の損害と因果関係があるものでもない。したがって、その点のみで原告らの主張は主張自体失当なものである。

(3) なお、国土交通大臣（国土交通省）は、八ッ場ダム建設事業について、平成15年度に政策評価法に基づき再評価を行い、インターネット上に八ッ場ダム建設事業を継続する旨の再評価結果を公表しているため、この点について以下付言する。

ア 国土交通大臣は、平成14年3月22日に、政策評価法6条に基づき、国土交通省政策評価基本計画を策定し、平成15年3月27日に改定された（以下、改定後の国土交通省政策評価基本計画を「政策評価基本計画」という。）。

政策評価基本計画では、平成15年度から平成19年度までの計画期間内に、国土交通省所管の公共事業について事業採択後一定期間が経過した事業等を対象に再評価を行うこととされ、また、個別公共事業の再評価の実施にあたっては、各地方整備局に設置された、学識経験者等の第三者から構成される事業評価監視委員会を開催し、意見を聴き、その意見を尊重することとされた。

イ 国土交通大臣は、平成15年3月27日に政策評価法7条に基づき、平成15年度国土交通省事後評価実施計画（以下「事後評価実施計画」という。）を策定した。事後評価実施計画では、政策評価基本計画に定めた対象要件に基づき、平成15年度に再評価を行う個別公共事業を定めており、八ッ場ダム建設事業もその一つとされた。

ウ 個別公共事業の再評価の実施手続等は、国土交通省所管公共事業の事後評価実施要領に定められている。

八ッ場ダム建設事業の再評価は、同実施要領により国土交通省関東地方整備局が行うこととされ、平成15年11月20日に、関東地方整備局に設

置された関東地方整備局事業評価監視委員会において審議された。同委員会は、八ッ場ダム建設に関する基本計画の第2回変更案に基づき、事業を巡る社会経済情勢等の変化、事業の投資効果（費用対効果分析の原則実施）及び事業の進捗状況を踏まえた事業の必要性、事業の進捗の見込み、新工法の採用等によるコスト縮減や代替案立案等の可能性の諸観点から検討を行った結果、八ッ場ダム建設事業に事業の必要性、計画の妥当性が認められたことから、事業の継続を了承し、同月21日にこれを公表した。この意見を踏まえ、国土交通省は、平成16年3月29日に政策評価法10条に基づき、八ッ場ダム建設事業を継続する旨の個別公共事業の評価書（平成15年度）を作成し、公表した。

以上のとおり、国土交通大臣は、八ッ場ダム建設事業について再評価を実施しているものであり、この点でも原告らの主張は失当である。

以上

群馬県知事（専決権者）の河川法60条1項に基づく治水に関する負担金
（平成15年9月10日から平成16年9月9日まで）

項 目	年月日（平成）	権限者（専決権者）	金 額	根 拠 法 令 等
予算措置	15年3月12日 16年3月9日	県議会（当初予算議決） （補正予算議決）	2,754,000,000円 △146,339,000円	地方自治法211条 地方自治法218条
納付の通知	15年8月8日	国土交通大臣	1,398,000円	河川法64条1項、河川法施行令38条1項
納入の告知	15年8月22日	国土交通省大臣官房会計課長	1,398,000円	会計法6条、予算決算及び会計令29条
支出負担行為	15年8月18日	知事（土木部長）	1,398,000円	地方自治法232条の3<財務規則4条1項2号>
支出命令	15年8月27日	知事（土木部監理課長）	1,398,000円	地方自治法232条の4第1項 <財務規則4条1項2号>、財務規則68条
支出（納付）	15年9月10日	出納長	1,398,000円	地方自治法232条の4第2項、財務規則70条