

平成26年（行ヒ）第411号 行政上告受理申立て事件

申立人 秋山 博 外12名

相手方 群馬県知事 外1名

## 上告受理申立理由補充書（その2）

2015（平成27）年4月3日

最高裁判所第二小法廷 御中

上告受理申立人ら訴訟代理人弁護士 野 上 恭 道 代

同 嶋 田 久 夫 代

同 福 田 寿 男

ほか50名

### 目 次

はじめに—本書面の要旨 .....	2
第1 受益者負担金制度の沿革と司法判断の歴史 .....	3
1 受益者負担制度の沿革 .....	3
2 旧都市計画法上の受益者負担金をめぐる行政裁判所の判決例 .....	5
3 「著しく利益を受ける」という要件の解釈に関する戦後の裁判例 .....	7

第2 納付義務の存否・範囲の判定について，国と都府県は対等な関係にある .....	9
1 強制徴収の規定は，地方公共団体の国に対する負担金については適用されない.....	9
2 地方自治法の平成11年改正は地方公共団体の法的主体性を確認している .....	14
第3 地方公共団体に対する財務会計行為担当機関の義務.....	17
1 受益者負担金に関する財務会計行為の構造と法の規制.....	17
2 地方公共団体に対する財務会計行為担当機関の義務.....	19

## はじめに—本書面の要旨

本件事案の最終の争点は，八ッ場ダムが群馬県にとって，河川法60条1項においても要求される同法63条1項にいう「著しく利益を受ける」河川管理施設であるか否かである。この河川法60条が規定する受益者負担制度は，各種公共事業に共通する普遍的なものであり，すでに100年近い歴史を有している。

同条が規定している「著しく利益を受ける場合」という要件の法解釈についても，古くは旧都市計画法（大正8年法律36号）6条の要件の解釈問題として行政裁判所が取扱い，戦後は現行都市計画法（昭和43年法律100号）75条の要件の解釈問題として多くの下級審が取扱って来たところである。これらの先例・判例において，「受益者負担金一旦賦課された以上，その名宛人は最早その当否を争うことは出来ない」，などという暴論を容認した公的判断は一つも存在しない。

ところが原判決は，「群馬県知事は，国土交通大臣の納付通知に重大かつ明白な瑕疵がある場合でない限り，納付通知を尊重してその内容に応じた財務会計上の措置を執るべき義務がある」とし（原判決23頁），国土交通大臣による納付通知が無効と評価しうる場合以外には，群馬県はこれに逆らうことが許されないという，

明治憲法下の行政裁判所でさえも容認しなかった判断を下し、この判断をすべての立論の根底に据えているかのようである。

このような暴論が、地方自治の本旨（憲法92条）に基づいて制定された地方自治法、とくに平成11年に大改正を受けた後の同法との間で整合性を保ちえないものであることは明らかである。

御庁が本件において、河川法63条の要件およびその主張立証責任の所在等につき、はじめての判断を下されるにあたって、上記歴史的経過と憲法の理念に対する深い配慮を及ぼされることを、申立人らは切望する。

## 第1 受益者負担金制度の沿革と司法判断の歴史

### 1 受益者負担制度の沿革

(1) 河川法63条は、「国土交通大臣が行なう河川の管理により、第60条第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」と規定している。（強調は申立代理人による。以下において同じ）

このように、公共施設の建設費用の一部を当該施設の建設によって「著しく利益を受ける」都道府県に負担させる、という制度は、現行の、

港湾法（昭和25年法律218号）43条の4

道路法（昭和27年法律180号）50条4項

海岸法（昭和31年法律101号）26条2項

地すべり等防止法（昭和33年法律30号）28条3項

などに規定があるように、河川法に特有のものではなく、わが国の法制度としては普遍的なものであると言える。

(2) これらの受益者負担制度は、砂防法（明治30年法律29号）17条に公共

団体間の負担移転制度としてその萌芽を見るが、本格的には旧都市計画法（大正8年法律36号）によつてはじめて導入された（三木義一著『受益者負担制度の法的研究』＝甲A29号証3頁）。

すなわち旧都市計画法6条の、

「都市計画事業ノ執行ニ要スル費用ハ行政官庁之ヲ執行スル場合ニ在リテハ国、公共団体ヲ統轄スル行政庁之ヲ執行スル場合ニ在リテハ其ノ公共団体、行政庁ニ非サル者之ヲ執行スル場合ニ在リテハ其ノ者ノ負担トス

主務大臣必要ト認メルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ都市計画事業ニ因リ**著シク利益ヲ受クル者ニシテ其ノ受クル利益ノ限度ニ於テ前項ノ費用ノ全部又ハ一部ヲ負担セシムルコトヲ得**」

との規定がこれである。

同法6条の規定を受けて同法施行令9条は、受益者を以下のとおり類型化した。

「左ノ各号ノ一ツニ該当スル場合ニ非サレハ都市計画事業ニ因リ**著シク利益ヲ受クル者**ヲシテ事業ノ執行ニ要スル費用ヲ負担セシムルコトヲ得ス

一 行政官庁ノ執行スル事業ニ因リ公共団体カ**著シク利益ヲ受クル**トキ

二 事業地ノ公共団体以外ノ公共団体ヲ又ハ上級公共団体ヲ統轄スル行政庁ニ於テ執行スル事業ニ因リ事業地ノ公共団体カ**著シク利益ヲ受クル**トキ

三 事業ニ因リ生シタル営造物カ他ノ工作物ト効用ヲ兼ヌルニ因リ**著シク利益ヲ受クル者**アルトキ又ハ其ノ営造物ヲ利用スルニ因リ**著シク利益ヲ受クル者**アルトキ

四 前各号ノ外都市計画事業ニ因リ**著シク利益ヲ受クル者**ニシテ内務大臣ヨリ指定サレタルモノアルトキ」

すなわち国と公共団体との間の費用負担関係は、上記施行令9条1号の規定するところであり、民間受益者の負担関係は同条4号（および同号に基づく内

務大臣の指定)の規定するところであった。

## 2 旧都市計画法上の受益者負担金をめぐる行政裁判所の判決例

(1) 明治憲法下の行政裁判所において、旧都市計画法6条に基づく受益者負担金制度の解釈・適用が争われた先例が15件ある(甲A29, 19頁の一覧表参照)。

事案はいずれも市長又は府知事(すなわち「公共団体ヲ統轄スル行政庁」)が執行する道路工事(新設, 拡張, 改修, 舗装など)に関し、内務大臣の指定に基づき受益者負担金を賦課された住民が当該行政庁を被告として提起した, 賦課処分取消請求訴訟である。従って, 本件のように国と地方公共団体との間の負担関係について判断を下した先例ではない(そもそもそのような紛争は, 当時「裁判」の対象にはなり得なかった)が, 今日において行政側が展開している主張が, 既に明治憲法下の行政裁判所においてとり上げられ, かつそれが失当であるとされている歴史的事実を, 確認することができる。

(2) たとえば, 行政裁判所昭和4年7月18日判決(行輯40巻951頁=甲A30)において, 京都府知事が, 「一旦内務大臣ヨリ(著しく利益を受ける者と——引用者注)」指定セラレタル者ハ反証ヲ挙クルコトニヨリテ負担義務ヲ免ルルコトヲ得サルナリ」(=賦課処分を争うことは許されない)と主張し, その根拠として, 「此ノ場合事実上受益者ニ非サル者ヲ受益者ナリト指定セル内務大臣ノ指定ハ事実ノ認識ニ誤謬アルヲ免レサレトモソハ受益者ノ指定権アル内務大臣ノ自由裁量ノ範囲内ニ属シ敢テ該省令ヲ其ノ儘執行スヘキ下級機関タル地位ニ在ル京都市長ノ関スルトコロニ非ス」(=内務大臣に対し, その下級機関である京都市長は逆らうことができない)というところに求めている(甲A30, 986頁)。

つまり, 京都市長が内務大臣の事実誤認を是正しえない以上, 原告住民が京都市長の処分を争えないのは当然だ, という主張である。

行政裁判所は、判決においてこのような主張を、

「若シ受益者タルコトヲ争ヒ若ハ自己ニ課セラレタル負担金ガ其ノ受クル金銭的利益ノ額ヲ超ユルモノナルコトヲ主張スル者アル場合ニハ之ニ付其ノ反証ヲ挙クルヲ許スヘキハ勿論ナリ」

と一蹴している（甲A30，993頁）。

本件において群馬県は第一審以来、「都府県が著しく利益を受けるか否かは国土交通大臣に判断権限があり都府県には判断権限がない」と主張しているのであるが、これは正に昭和4年の行政裁判における京都市長の主張と実質的に同一の内容であり、当時の行政裁判所でさえ、採用しなかった妄論である。

(3) 行政裁判所は、その後も昭和5年7月29日付中間判決，昭和8年4月1日判決，昭和16年9月27日判決等においてくりかえし、「假令内務大臣カ関係内務省令ヲ以テ費用負担者トシテ指定シタル者ニ該当スル者ト雖モ当該都市計画事業ニ因リ著シク利益ヲ受クル者ニ非サレハ之ニ対シテ受益者負担金ヲ賦課スルコトヲ得サルモノ」であると判示しており（昭和16年9月27日判決，行録52輯＝甲A31，243頁参照），これが確立した先例であることを認めている。

(4) また行政裁判所は、昭和16年9月27日判決（＝甲A31）の中で、

「前記利益ハコノ決定通知ヲ為ス際ニ**具体的ニ量定シ得ヘキモノタルコトヲ要スル**」ことを明示（甲A31，244頁）するとともに、昭和17年12月22日判決（行録53号251頁＝甲A32）の中で「負担金ヲ課セラルヘキ受益トハ負担金ヲ課セラルヘキ現在ニ於テ金額ニ算定シ得ヘキ利益ノ義ニシテ将来発生スヘキ利益ハ之ヲ包含セサルモノノ義ト解スルヲ相当トス」とも判示した（甲A32，277～278頁）。

「現在に於て」かつ「具体的に量定し得べき」利益の存在は、負担金を賦課する側が容易に明示できる性質のものである（「著しい」すなわち「顕著である」という語義がそもそも、その趣旨も表現しているのである）。

本件原判決が、上告受理申立人らが主張した納付通知の客観的な違法事由について実質的な審査を行わず、納付通知に「重大かつ明白な瑕疵がみとめられない」ことを唯一の理由として、公金支出の差止請求を棄却したのは、負担金を賦課する側に具体的利益の存在立証を求める必要を認めなかったものである。これは、第二次大戦下の行政裁判所と比べてさえ、権力本位の発想に毒されたものであって、国民の権利に対する配慮を欠くものと評しても過言ではない。

### 3 「著しく利益を受ける」という要件の解釈に関する戦後の裁判例

(1) 戦後の裁判制度の中でも、都市計画法75条の解釈・適用に関しては、以下のとおり多くの下級審判例が存在する。ちなみに事案はいずれも都市計画事業の一環として行なわれた公共下水道設置事業につき、同法75条2項により各地方公共団体が制定した条例に基づいて当該下水道の排水区域内に存在する土地の所有者らに対し課した受益者負担金の適法性が争われたものである。

なお、現行法上地方公共団体が徴収しうる受益者負担金には1の(1)で前述のとおり各種のものがあるが、現実に徴収されているのはほとんど公共下水道の場合だけであるといわれている。

① 奈良地裁 昭56. 6. 26判決, 行裁集32. 6. 979

(その控訴審 大阪高裁昭60. 10. 15判決, 行裁集36. 10. 1746)

② 広島地裁 昭56. 11. 4判決, 行裁集32. 11. 1899

③ 横浜地裁 昭56. 12. 23判決, 行裁集32. 12. 2256

(その控訴審 東京高裁昭59. 1. 31判決, 行裁集35. 1. 75)

④ 神戸地裁 昭57. 4. 30判決, 行裁集33. 4. 919

(その控訴審 大阪高裁昭58. 9. 30判決, 行裁集34. 9. 1713)

⑤ 浦和地裁 昭57. 5. 14判決, 訟務月報28. 7. 1494

⑥ 福岡地裁 昭60. 3. 28判決, 訟務月報31. 11. 2870

(2) 前記各事案は、いずれも同条に基づく負担金の賦課行為を行政処分とし、その取消しを求めたものであるが、各裁判所は賦課要件の存否を客観的に審査・判断しており、賦課行為が行政処分であることを理由として、処分権者の判断に優越性を認めたり、あるいは主張・立証責任を被処分者に負わせるような解釈をしていない。

ちなみに上記⑥福岡地裁判決は

「『利益』とは経済的利益をいい、一般生活上の利益はこれに入らないものであり、その『著しい』利益とは、結局受益負担制度の趣旨からして、その利益がそれを受けない者と比較して、負担の公平という観点から容認できない程であることをいう」との判断枠組みの下で、下水道普及率（昭和42年時点）が全国で19.9%、北九州市で14.9%程度の水準にとどまっているという事実を認定した上、

「国、又は北九州市において下水道の恩恵を受けている者は未だ少数であつて、その者のための下水道をすべて公費でもって賄うことはその恩恵を受けない者との関係で不公平である」として負担金の賦課を違法としたものである。

(3) 私人に対する負担金の賦課のような不利益処分は、実質的には課税処分に類似するものであるから、所得税の課税要件の存在に関し税務署長の主張立証責任を認めた最高裁（三小）昭38. 3. 12判決（訟務月報9. 5. 668）の趣旨に照らし、前記各下級審判決の取扱いは極めて当然である。

## **第2 納付義務の存否・範囲の判定について、国と都府県は対等な関係にある**

河川法63条に基づく負担金の支払い義務の存否ないしその範囲は、当該河川管理施設の建設により関係都府県に「著しい利益」が生ずるか否か、またその「受益の範囲」はどれだけか、という要件に照らして客観的に決められるべきものであるが、この要件該当性の有無について、負担金を請求する国の側と請求を受ける都府県の側が見解を異にする場合は、当然ありうる。

その場合、国と都府県の関係は対等であって、国の判断が一方的に都府県の判断を拘束するという関係にはない。

以下1に述べるとおり、受益者負担金の徴収方法に関する各法律の規定は、受益者が公共団体である場合と私人である場合とを区別しており、地方公共団体に対する納付通知を行政処分と把握することは不適切である。また、仮に納付通知を行政処分と把握するにしても、2に述べるとおり地方公共団体は国に対する抗告訴訟によって、その取消しを裁判所に対して求めることができる。

### **1 強制徴収の規定は、地方公共団体の国に対する負担金については適用されない**

(1) 前述のとおり旧都市計画法は、受益者が公共団体の場合と私人の場合とを合わせて同法6条で受益者負担金制度を設けており、このような規定の仕方は現行都市計画法75条に引継がれている。

同法は受益者負担金の徴収方法について「国が負担させるものにあつては政令で、都道府県又は市町村が負担させるものにあつては当該都道府県又は市町村の条例で定める」という規定(75条2項)を置いているが、同条が予定する「政令」は制定されていない(同条に基づき一部地方公共団体が条例を制定

しているにとどまる)。

従って、同法に関しては地方公共団体が国に対し受益者負担金を納付する制度は実質的には存在しない。

(2) 都市計画法以外の法領域においては、受益者が公共団体である場合と私人の場合とで根拠規定を分けている。すなわち、

道路法は、50条4項(受益都道府県)とは別に61条(一般受益者)の規定を置き、

海岸法は、26条2項(受益都道府県)とは別に33条(一般受益者)の規定を置き、

地すべり等防止法は、28条3項(受益都道府県)とは別に36条(一般受益者)の規定を置いている。

河川法もこれら諸法と同様に60条および63条(受益都道府県)とは別に70条(一般受益者)の規定を置いている。

(3) これら諸法のうち、海岸法や地すべり等防止法は、強制徴収の対象から受益都道府県の負担金を明文で除外している。

すなわち、海岸法35条(強制徴収)の明文により、その対象に一般受益者の負担金(33条)は含まれるが、受益都道府県の負担金(26条2項)は含まれない。

また、地すべり等防止法38条(強制徴収)の明文により、その対象に一般受益者の負担(36条)は含まれるが、受益都道府県の負担金(28条3項)は含まれない。

ちなみに明治30年に制定された砂防法38条が

「此ノ法律若ハ此ノ法律ニ基キテ発スル命令ニ依リ私人ニ於テ負担スヘキ費用及過料ハ、此ノ法律ニ於テ特ニ民事訴訟ヲ許シタル場合ヲ除クノ外行政庁

ニ於テ国税滞納処分ノ例ニ依リ之ヲ徴収スルコトヲ得」と規定し、公共団体を除外しているのも、同趣旨の立法例である。

つまり、これらの法律においては受益都道府県の負担金が強制徴収制度の適用外であることが条文の規定自体から一見明白である。

(3) 道路法50条4項は、国道の新設・改築によって著しく利益を受ける他の都道府県に対し費用の一部を負担させる制度を設けているが、同項が予定している負担基準を定める政令は、未だ制定されていない。

ちなみに、一般受益者負担制度の根拠となる同法61条が予定している政令も、未制定である。

現行都市計画法75条の受益者負担金に関しても、また港湾法43条の4の受益者負担金についても法の整備状況は同様であって、条例が整備済の地方公共団体は別として、国が私人や地方公共団体に対し負担金を請求する法的根拠は整備されていない。

すなわち、現行都市計画法75条2項は、1項の定める受益者負担の規定を受けて

「前項の場合において、その負担金の徴収を受ける者の範囲及び徴収方法については、国が負担させるものにあつては**政令**で、都道府県又は市町村が負担させるものにあつては当該都道府県又は市町村の条例で**定める**。」

と規定しているが、ここにいう「政令」はいまだ制定されていない。

つまり、条例に基づく私人に対する負担金の賦課制度は存在するが、国から地方公共団体（ないし私人）に対する負担金の賦課制度は確立していないのである。

港湾法において、国が負担する「開発保全航路の開発・保全費用」（同法43条の9）について同法43条の4を準用し、受益者に負担させる制度についても同様であって、「負担金の徴収を受ける者の範囲及びその徴収方法」について定める国土交通省令は未制定である。

- (4) 河川法に関して言えば、同法74条の規定する請求主体が70条や67条と同じく「河川管理者」と規定されているのに対し、同法63条や60条に基づく負担金を請求する主体については「河川管理者」という語をあえて用いず、「国土交通大臣」を主語としている（道路法61条・58条の主語が「道路管理者」であるのに対し同法50条の主語を「国土交通大臣」としているのも河川法と同様である）。

このことは河川法74条の規定が同法63条や60条を受けているものではないことを示している。

しかも、一般の受益者負担金に関する河川法70条2項では、「前項の場合において、負担金の徴収を受ける者の範囲及びその徴収方法については、国土交通大臣が負担させるものにあつては**政令で…定める**」との規定が存在するところ、同項が予定している政令はいまだに制定されていない。すなわち同条1項に基づく受益者負担金を徴収する根拠法令は存在しないわけである。

一般受益者に対する負担金の納付さえ強制できないのに、都道府県に対してだけはこれを強制できるとするような解釈は全くの背理である。

- (5) ちなみに河川法は、都府県知事が行う河川管理行為により、他の都府県が「著しく利益を受ける場合」にも費用を負担させる制度を設けている（同法63条

3項)が、同条に基づく同法施行令38条は当該義務の履行を強制する規定ではない。

河川管理に限らず、一般に都道府県が行なう建設事業によってその区域内の市町村が利益を受けることは一般的にあり得るので、このような場合について、地方財政法27条は、「都道府県は当該市町村に対し、当該建設事業に要する経費の一部を負担させることができる」との規定を置いているが、この規定に基づき発生する負担金支払義務の履行を強制する特別な制度はない。これは負担金納付通知が、対等平等の法主体間における債権請求の意思表示であって、公権力の行使としての性質を有するものではないことを物語っている。

各都道府県および各市町村は、それぞれ別個の法主体であって、相互に従属する関係にはないから、それぞれが主張する債権につき相手方に強制する制度がないのは当然である。各地方公共団体と国との関係もこれと同様に解すべきである。

(6) 国が地方公共団体に対して、また地方公共団体が他の地方公共団体に対して客観的には負担させるべきでない義務を強制することが違法であることは、これらの法主体間の「寄附の強制」を禁止した地方財政法4条の5の趣旨に照らしても明らかである。

従って、国土交通大臣が河川法63条に基づく負担金の納付通知を受益都府県に発した場合に、当該納付通知が客観的に見て根拠を欠く場合(著しい利益の不存在、またはその過大把握など)には、当該都府県知事はこの通知を当然に遵守する義務はないし、また客観的に義務のない支払いをすることについて免責されることもない。

国が根拠のない請求を行なった場合には、都府県知事は、司法機関に対し当該債務が存在しないことの確認を求めるか、又は地方自治法250条の7に基づいて設置される国地方係争処理委員会に対し審理の申出を行なうなどの手段に訴えて、その是正をはかるべきである。このように第三者の違法な請求を是正させるために、取り得る手段を尽くすことこそが、執行機関の義務（地方自治法138条の2）である。

## **2 地方自治法の平成11年改正は地方公共団体の法的主体性を確認している**

(1) 本件でも、旧都市計画法6条や都市計画法75条と同様の、負担金の賦課要件の存否が審理の対象となっているのであるが、第1の3で述べたとおり公権力と私人との間における抗告訴訟においても、前述のとおり賦課要件の存否は、裁判所により客観的に審理されるところとなっており、賦課権者の判断の優越性を認めたり、主張・立証責任を負担義務者の側に転換させるというような考え方は用いられていない。このことは国と地方公共団体の間の法律関係においても当然貫徹されるべきである。

公権力と私人との関係と同様に、否むしろ、国と地方公共団体の関係においてこそ、以下に述べるとおり、両者の対等・平等性が法によって担保されなければならない、とすることができる。

(2) 明治憲法下における地方制度が単に「政府の事務を地方に分任」という趣旨にとどまっていた（明治21年「市制町村制の理由」）のと全く対比的に、「地方自治の本旨」に基づいて地方公共団体の組織・運営を定めるべきことを規定した日本国憲法の下では、そのことは自明である。

地方自治法は従前から「地方公共団体に関する法令の規定は、地方自治の本旨に基づいて、かつ、国と地方公共団体との適切な役割分担を踏まえて、これを解釈し、及び運用するようにならなければならない。」との規定（昭和27年法律306号により追加された、現行の2条12項）を設けている。

地方財政法（昭和23年法律109号）もまた、

「国は、地方財政の自主的な且つ健全な運営を助長することに努め、いやしくもその自律性をそこない、又は地方公共団体に負担を転嫁するような施策を行ってはならない」との規定（2条2項）を設けている。

- (3) これに加え、地方自治法の平成11年大改正により同法第11章（「国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係」）に第1節および第2節が新設されたことによって憲法92条の規定する「地方自治の本旨」の意義が一層明確にされるとともに、国と地方公共団体との対等平等性を担保する機関としての裁判所の役割が再確認されることとなった。

すなわち、新設された同法245条の2は、

「普通地方公共団体は、その事務の処理に関し、法律又はこれに基づく政令によらなければ、普通地方公共団体に対する国又は都道府県の関与を受け、又は要することとされることはない。」と規定している。

ちなみにここにいう「関与」の意義は、「助言、勧告」から「是正要求」、  
「指示」ないし「一定の行政目的を実現するため普通地方公共団体に対して具体的かつ個別的に関する行為」をすべて指称するものである（同法245条）。

しかも、国の関与権が法律又は政令に明記されている場合であっても、その関与権の行使にあたっては、「その目的を達成するために必要な最小限度のも

のとするとともに、普通地方公共団体の自主性及び自立性に配慮しなければならない。」とも規定されている（245条の3，第1項）。

- (4) 河川法63条は、「著しい利益」の存否やその限度の判定にあたって、国の関与権の根拠となるような規定を一切おいていない。従って、一般原則に従い、都市計画法75条などに基づく受益者負担金の賦課などと同様に、賦課要件の存否やその限度について、裁判所が客観的に審理・判断すべきものである。

都道府県が国に対して納付する受益者負担金については、前述のとおり強制徴収は予定されていないから、その存否や程度についての司法上の紛争は、国側から債権の存在を主張するにせよ、一般民事訴訟の形を取るべきものと考えられる。

- (5) いま、百歩譲って納付通知を行政処分と把握するとしても、地方公共団体がその取消を求めて抗告訴訟を提起することは、今日では地方自治法の明文が認めるところとなっている。

従前は、地方公共団体がみずから原告となって国の行政処分に対し抗告訴訟を提起することについては、当該団体が私人とまったく同様の立場に立つ場合以外には、機関訴訟（行政事件訴訟法42条）として特に法律で定める場合以外には認めないという考え方が有力であった。

このような「従前の考え方の根拠には、国と地方公共団体とを統治団体として一体的なものとみて、行政権限を分け合っているにすぎないとする考え方があったと思われる」（藤山雅行・村田斉志編『行政争訟（改訂版）』平成24年，青林書院，103頁）。

この点について地方自治法の平成11年改正は立法的解決を与え、公権力の行使にあたる国の「関与」について、地方公共団体を当事者とする審査の申出（250条の13）および訴えの提起（251条の5）を制度化した。

この制度のもとでは、地方公共団体のために納付通知の適法性について司法審査の機会を確保させることこそが日本国憲法76条の大前提としての法の支配を貫徹させる所以であると言える。

### **第3 地方公共団体に対する財務会計行為担当機関の義務**

#### **1 受益者負担金に関する財務会計行為の構造と法の規制**

(1) 河川法63条に基づく受益者負担金につき関係都府県の機関が行なう財務会計行為は、

- ① 首長（ないしその分掌機関）の行なう支出決定（地方自治法232条の3）
- ② 首長（ないしその分掌機関）の会計管理者に対する支出命令（同法232条の4第1項、同法施行令160条の2）
- ③ 会計管理者の行なう（狭義の）支出（同法232条の4および5）

の3つから成るところ、本件で問題となるのは支出負担行為としての①の支出決定である。

(2) 支出負担行為の要件については地方自治法がつぎのとおり規定している。

「（支出負担行為）第232条の3

普通地方公共団体の支出の原因となるべき契約その他の行為（これを支出負担行為という。）は、法令又は予算の定めるところに従い、これをしなければならぬ。」

(3) ここにいう「『法令に従い』とは、予算執行において法令に基づいて手続きその他の処理をするという意味のみではなく、**支出の原因となる行為が法令に根拠を有することが要求されている場合をも含むものであり、その範囲は、本法、本法施行令等及び普通地方公共団体の財務に関する条例、規則等のほか、一般的に法律及び命令、普通地方公共団体の条例、規則等である。**」と解されている（松本英昭『新版 逐条 地方自治法（第7次改訂版）』825頁）。

この解釈は、日本国憲法下の財政においてはじめて「支出負担行為制度」が導入された経緯に裏づけられている。

「支出負担行為制度は、地方公共団体に先立ち、国において昭和24年に制度化されたのであるが（財政法4条の2、会計法3章1節・2節、予算決算会計令6章1節・2節等）、その創設の理由は、それまでは予算の執行統制が支出の最終段階においてのみ行われ、債務負担の段階で十分に行われなかったため、予算の見通しが無いのに契約締結等の債務負担をする等、適正な予算執行が確保されない状況があったので、支出の第一段階たる支出負担行為制度を創設し、**支出の第一段階たる支出負担行為について計画的な統制を行うことにより予算執行の適正化の実現を図ろうとしたものであるとされる。**」（成田頼明・園部逸夫外編集『注釈 地方自治法（全訂）』4501頁、ただし宮元義雄『地方財務』180～181頁を引用。）

(4) そして、首長が会計管理者に対し前記②の支出命令を発するにあたっては、これに先立って（継続性を有する特殊な経費を例外として）「支出負担行為に係る債務が確定」していることが必要である（地方自治法施行令160条の2、第1号）。

しかも会計管理者には、この要件を充足した支出命令が首長によって発せられた後も、

「当該支出負担行為が法令又は予算に違反していないことを確認したうえでなければ」支出をしてはならない、という義務が課せられている（法232条の4、第2項）。

地方公共団体にとって、支出負担行為の適性法を確保することは、このようにいわば二重三重のチェック体制で要請されているほどの重大事項なのである。

## 2 地方公共団体に対する財務会計行為担当機関の義務

(1) 民事訴訟や抗告訴訟は公権力とその外部にある国民との間の「外部関係」を規律する制度であるのに対して、住民訴訟は公権力（地方公共団体）とその機関たる財務会計行為担当職員との「内部関係」を規律するものである。

従って、一日校長事件最高裁判決（平4. 12. 15）が

「当該職員の財務会計上の行為をとらえて…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**」と判示した部分は、住民訴訟の制度目的の説明としては当然のことであろう。

ただし、同判決が地方公共団体の長が教育委員会の「処分を尊重」する義務があると判示した部分は、「教育委員会と地方公共団体の長との権限の配分関係にかんがみ」で導かれた事案特有の判断であって、当該事案を離れて一般化

することが許されるものではない。この点は従前の申立理由書および補充書で指摘したとおりである。

- (2) 本件の場合、国土交通大臣が発する受益者負担金納付通知が河川法63条の要件に客観的に合致していることが地方公共団体の機関が行なう財務会計行為を適法とする要件であり、その要件が充足されている事実を確認することこそが、「当該職員の財務会計法規上の義務」にほかならない。

民間の法人の場合に例を取れば、会社取締役には善管注意義務（会社法330条、民法644条）が課せられているので、もし会社に対し行政当局から受益者負担金が違法に賦課された場合には、取締役はみずから課せられた善管注意義務の一環として当該賦課処分の取消しを求める義務を負い、株主代表訴訟がこの義務の履行を担保する。

この場合、受益者負担金を租税と同様の方法で強制的に徴収する条例が存在する、ということは会社に対する取締役の上記義務を免除するものではない。

- (3) 地方公共団体の支出決定に先行して、国土交通大臣の納付通知が存在するという事実は、当該支出決定の客観的適法性をなんら保障するものではないし、その行為者を免責するものでもない。

そして、納付通知が客観的に違法と評価される場合において、地方公共団体が当該通知に従わない旨の決定をすることは、何ら国土交通大臣の権限を侵犯するものではなく、あたかも納税者が当然の権利を行使して違法な課税処分を争うのと同様の行為と評価されるべきものであると言える。

原判決が、「重大かつ明白な瑕疵がある場合」（すなわち何人でもその無効性を主張しうる場合）以外には、地方公共団体側には国の納付通知の適法性を

争う権能はなく，従って当該通知に服従する以外の選択肢はないと判断したことは，地方自治制度の根幹をなす法理，すなわち国に対する当該地方公共団体の独立性と，財務会計行為担当機関に対する当該団体の内部的統制権の保障を共にないがしろにするものである。

この点において原判決は到底是認されるべきものではなく，破棄を免れないものである。

以上