



平成16年(行ウ)第15号

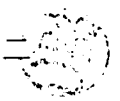
原告 市民オンブズパーソン栃木外二名
被告 宇都宮市上下水道事業管理者外一名

2006(平成18)年2月6日

被告 宇都宮市上下水道事業管理者
上下水道局長 今井利男

代理人弁護士 洪 川 孝 夫

指定代理人 郷 間 勝 

指定代理人 関 口 修 

指定代理人 篠 崎 善 

宇都宮地方裁判所第2民事部御中

準備書面(3)

第1 財務会計行為

1 本訴請求のうち請求の趣旨第4項にもとづく請求は地方自治法242条の2第1項4号請求訴訟つまり当該職員に損害を請求することを求める訴訟であり、それは一般的に地方公共団体がその職員の違法な財務会計行為によって損害を被ることを防止し、あるいは被った損害を回復する手段を設け、これによって地方公共団体が適正な財務会計処理を行うことを保障することを目的としているのであって、

その対象は地方公共団体の違法な財務会計行為とされている。そして当該職員に財務会計上の損害賠償を求めることができるのは、最高裁が「地方自治法242条の2第1項4号の損害賠償責任を問うことができるのは、たとえ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、その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」（最判平成4年12月15日民集46巻9号2753頁）と指摘するとおり、当該職員の行為が財務会計法規上の義務に違反する場合に限られる。したがって、本件訴訟にあっては、当該職員つまり、宇都宮市長及び宇都宮市上下水道事業管理者がこうした財務会計法規が定める義務に違反しているか否かが吟味されなければならない。

ところで既に何度か述べたところであるが、本件訴訟で対象となっている財務会計行為は、

- (1) 特定多目的ダム法(以下「特ダム法」という)第7条にもとづく建設負担金(以下「特ダム負担金」という)
- (2) 水源地域対策特別措置法(以下「水特法」という)第12条にもとづく水源地域整備事業の経費負担金(以下「水特負担金」という)
- (3) 財団法人利根川・荒川水源地域対策基金(以下「基金」という)の事業経費負担金(以下「基金負担金」という)

の三つである。そしてやはり既述のことであるが、特ダム負担金は特ダム法の、水特負担金は水特法の規定にもとづき、また基金負担金は栃木県と宇都宮市上下水道事業管理者の間で結ばれた「利根川水系湯西川ダム建設事業に伴う財団法人利根川・荒川水源地域対策基金事業に係る栃木県負担額の利水者負担に関する協定書」(乙第4号証。以下「基金協定書」という)の定めるところにもとづいて支出される。

2 さて、これら支出が具体的にどのような経緯を経て行われるか以下述べるに、まず特ダム負担金に関しては、国土交通大臣から宇都宮市長に対し納入通知が発せられ、これを受けた宇都宮市ではその水道事業会計に関する執行権限を有する宇都宮市上下水道事業管理者が、地方自治法第232条の3の規定にもとづき支出負担行為を決議する。ここにおいて当該支出が債務として確定される。次いで、国土交通省から宇都宮市へ納入告知書が送付され、これを受け地方公営企業法27条の規定にもとづき宇都宮市上下水道事業管理者は支出命令を発し支出する、つまり国庫に納付する。

水特負担金についてもほぼ同様である。すなわち栃木県知事から宇都宮市長にあてて、負担金請求書が発せられ、これを受けた宇都宮市ではその水道事業会計に関する執行権限を有する宇都宮市上下水道事業管理者が、地方自治法第232条の3の規定にもとづき支出負担行為を決議する。そして、ここにおいて当該支出が債務として確定される。次いで、栃木県から宇都宮市へ納入通知書が送付され、これを受け地方公営企業法27条の規定にもとづき宇都宮市上下水道事業管理者が支出命令を発し支出する、つまり栃木県に納付する。

以上のとおり、これら二口の支出はいずれも宇都宮市上下水道事業管理者名で水道事業会計から支出される。

最後に基金負担金についてであるが、栃木県と宇都宮市上下水道事業管理者の間で結ばれている前記「基金協定書」にもとづき、栃木県の負担額は宇都宮市上下水道事業管理者が負担する。そこで、まず基金から栃木県知事あてに負担金振込通知書が送付される。栃木県からこの通知を受けた宇都宮市上下水道事業管理者は地方自治法232条の3の規定にもとづき支出負担行為を決議する。ここにおいて当該支出が債務として確定する。次いで基金から宇都宮市上下水道事業管理者に請求書が送付され、地方公営企業法27条の規定にもとづいて宇都宮市上下水道事業管理者が支出命令を発し、基金に納付する。なお、この基金負担金についても前記特ダム負担金及び水特負担金同様、宇都宮市上下水道事業管理者が水道事業会計から出捐する。

3 以上明らかなおり、例えば特ダム負担金は、国土交通大臣の納付の通知にもとづき宇都宮市上下水道事業管理者において支出負担行為が起こされ、さらに国土交通省の納入告知にもとづいて宇都宮市上下水道事業管理者から国に納付される。言うまでもないことであるが、こうした負担金は宇都宮市議会で議決された予算にもとづいて、納入通知納入告知された額を国庫に納付するのであって、そこにこの額を増減する余地はなく、もし宇都宮市上下水道事業管理者がその負担金を納期限までに納付しない場合、特ダム法7条1項及び地方財政法19条違反となりかねず、その場合国税滞納処分の例にならって滞納処分を受ける(特ダム法第36条)。ことは水特負担金についても同様である。違いがあるとすれば負担金請求書・納入通知書を発するのが栃木県知事というだけのことであり、負担金請求・納入通知を受けた宇都宮市はその支出を拒むことはできず、その支出を義務づけられている。

また、基金負担金については前述のとおり、支出の流れや、請求書が宇都宮市上下水道事業管理者に発せられるという点で特ダム負担金や水特負担金と異なる点があるものの、基本的な支出の手續についてこれら二者と違いはない。すなわち、「基金協定書」にもとづいて支出するのであって、負担額の支出を拒否することはもとより、その裁量によって額を増減する余地はない仕組みになっている。そして、最終的には納付期限までに納付することが義務づけられている。言うまでもないことであるが、この場合も市議会で議決された予算にもとづいて支払われる。

4 以上のとおり本件において問題となっている三つの支出すなわち特ダム負担金、水特負担金、基金負担金のいずれも適正かつ適切に支出されたものであって、財務会計法規上そこに義務違反その他違法な点は全くない。また、裁量権の濫用・逸脱がないことも明らかである。

第2 財務会計行為の違法性の根拠とはなりえないこと

1 なお、原告らは宇都宮市にあつては水余りの状況にあり、新たな利水の必要はなく、したがって新たなダム使用权の必要はないということを根拠に、本件負担金等の支出は必要のない経費支出を禁じた地方自治法第2条14項、地方財政法第4条1項に違反すると主張するので、この点については被告の見解を明らかにしておく。

2 まず指摘されるべきことは、地方公共団体は毎年度限られた予算の範囲内でどの分野にどの程度の予算を配分するか、そしてそれをどのように執行するかその時々¹の社会的経済的背景や状況を勘案しつつ、住民の選挙で選ばれた長及び、議員で構成される議会が政策判断にもとづいて決定する。それは例えば雇用・景気対策、介護、少子対策、環境、自然災害、その他産業の振興等についてその時点での社会的経済的状况や情勢にもとづいて総合的に判断される。そしてその際重要なことは、地方自治法1条の2第1項、2条14項が規定するよう、予算の範囲内においてまた全体の財政運営の中で住民福祉の増進という観点から、最小の経費で最大の効果をあげることが求められる。このように地方自治法第2条14項の規定は、その時々²の経済・社会的状況を考慮しつつ、住民によって選出された長や議員で構成される議会の政策判断にもとづいて、予算の額そしてその配分が決定されるということを前提に、その議決という意思決定に際してまた決定された予算の執行に当たって地方公共団体が準拠すべき指針として示されたいわゆる訓示規定と解されている〔長野士郎「逐条地方自治法」第8次改訂新版46頁(昭和45年)、松本英昭「新版逐条地方自治法」第3次改訂版50頁(平成17年)〕。実際、雇用の面について問題が生ずれば、従来に比して雇用対策費は増額されるであろうし、逆に農村の基盤整備が一応達成されればその後の経費は削減されるであろう。しかし、そうしたことは公共団体の長及び議会がその政策判断の中で決定することであり、そしてその際の指針となるのが地方自治法第2条14項にほかならない。このように同法の規定は同法にいう住民訴訟の財務会計法規としての性格を持ち合わせてはいない。こうした意味において地方自治法2条14項を根拠として提起された本件訴訟はそもそも不適切と言うべきであろう。

3 なお、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少

の限度をこえて、これを支出してはならない」と規定する地方財政法第4条1項はそもそも予算の執行権限を有する財務会計担当職員を対象としたもの、換言するならば同条は前記地方自治法2条14項の趣旨を執行の場面において具体化したもので、議会で議決された予算について、「本来歳出予算は執行機関に支払いを可能ならしめ、かつ、支出の最高限度として執行機関を拘束するものであって、支出額自体を定めるものでなく、そこで同項は予算の執行においてもこの目的達成のため必要かつ最小限度をこえて支出してはならないとするものである。予算の執行段階における基本原則を定めたもの」とされている〔石原信雄「地方財政法逐条解説」30頁(昭和61年)〕。このように支出の目的の当否については地方財政法第4条1項が直接規制するものではなく、「具体的な支出が当該事務の目的・効果と関連せず、又は社会通念に照らして目的・効果との均衡を著しく欠き、予算の執行権限を有する財務会計職員に与えられた裁量を逸脱してなされたものと認められるとき」に限り、予算執行機関の予算の執行が違法とされる(東京地判平成9年4月25日判時1610号59頁)。

4 このように地方財政法4条1項は予算の支出につき、個々の具体的な事情のもとで最も少ない額をもって目的を達成するように努めるべき義務を予算執行機関に課すことによりその裁量に枠を加えたものと言うべきであって同法4条1項も、前記地方自治法2条14項と同じように、地方自治法上の住民訴訟の財務会計法規としての性格を有してはいない。そして既述のことだが、本件三つの負担金(特ダム負担金、水特負担金、基金負担金)の支出はいずれも国土交通大臣や栃木県知事などからの納入通知・告知にもとづいて定められたもので、宇都宮市長や宇都宮市上下水道事業管理者にその支払いを拒みあるいはその額を増減する裁量の余地はないのであるから、こうした公金の支出について地方財政法第4条1項違反という事態が生ずることはありえない。なお納入通知・告知が違法無効でないことは多言を要しまい。

第3 政策の評価

最後に原告らは「行政機関が行う政策の評価に関する法律」(平成13年法律第8

6号。以下「政策評価法」という)の規定を根拠として、その請求を正当化しようと試みているが、そうした主張はやはりそれ自体理由がないと言わなければならない。まず、この政策評価法の目的はその第1条にもあるとおり「行政機関が行う政策の評価の客観的かつ厳格な実施を推進しその結果の政策への適切な反映を図り、「効果的かつ効率的な行政の推進に資する」ことであって、その評価のあり方については「適時にその政策効果を把握し、これを基礎として必要性、効率性又は有効性の観点その他、当該諸政策の特性に応じて必要な観点から自ら評価」し、「その評価の結果を当該政策に適切に反映させなければならない」(同法第3条1項)と規定し、あわせて同法第2条は「行政機関」を定義している。つまり政策評価法は同法第2条が定めている行政機関に対し、その実施する政策について客観的かつ厳格に評価を行いその結果を当該政策に反映させることを求め、同時に評価の在り方、評価の結果の取扱い、そしてその具体的な手続を定め、最終的には、評価書を作成し、これを公表するとともに評価の結果が政策にどのように反映されているかその状況を公表すると定めている。なお、念のため付言するに、ここにいう「行政機関」に宇都宮市のような地方公共団体は含まれていない。

このように政策評価は政策の評価に関する基本原則を定めた法規であってそれによってただちに行政機関に対して具体的な権利を与え又は義務を課すといった性格を有するものではない。結局、政策評価法も既にふれた地方自治法第2条14項や地方財政法第4条1項の規定と同じように住民訴訟における財務会計法規としての規範性を有していないと言うべきである。こうした意味において政策評価法の規定にもとづいてその請求を理由あらしめようとする原告の主張はそれ自体失当と言わなければならない。

なお、一言ふれておくに、宇都宮市上下水道局では国庫補助を受ける水道施設整備事業について、厚生労働省が定めた「水道施設整備事業の評価実施要領」にもとづいて既に再評価を実施している。言うまでもないことであるが、宇都宮市上下水道局ではこうした制度が導入された後はもちろん、導入前から水道拡張事業については必要に応じ見直しを実施し、それにもとづき計画を修正するなど実質的に評価を行ってきているところであり、その詳細は被告の2005(平成

17)年11月28日付準備書面(2)3ないし7頁において述べられているとおりである。

このように宇都宮市は水道拡張事業について必要に応じて見直しを実施し、そのうえでそれまでの計画を修正し、現実の水需要に対応してきている。これはとりもなおさず、水道拡張事業に関しては、評価が行われその結果が改めて水道事業に反映されていることにほかならず、原告らの指摘は全くの的はずれと言わねばなるまい。なお、以上述べたことから明らかなとおり、こうした水道拡張事業の見直しそして計画の修正が決して漫然と行われているものではない。

第4 差止請求

次に原告らの請求の趣旨第1項は地方自治法第242条の2第1項1号にいわゆる差止請求であるところ、同法第6項は同時に「差止は当該行為を差止めることによって人の生命又は身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがあるときはすることができない」と定めている。これは平成14年の改正にともなって新たに追加された条項であって、かつては同法242条の1項本文において、訴訟要件と考えるべきか見解の相違が存したが、差止は「当該行為がなされることが相当な確実さをもって予測される場合であって」(同法242条1項)かつ「当該行為により地方公共団体に回復の困難な損害を生ずるおそれがある場合」(同法242条の2第1項本文)に可能とされていた。このように法律の規定が変わり、現行法のもとでは差止が人の生命身体に対する重大な危害の発生の防止その他公共の福祉を著しく阻害するおそれがあるかどうかということが検討されるべきこととなる。

ただし、注意しなければならないことであるが、この場合公金の支出(本件では特ダム負担金、水特負担金、基金負担金の三つである)が、財務会計法規に違反する違法なものでなければならないということである。これは地方自治法第242条の2第1項本文の「違法な行為又は怠る事実につき訴えをもって次に掲げる請求をすることができる」という規定からも明らかである。ところでこの点については既に1号請求の箇所述べたとおり、本件訴訟で差止の対象となっている三つの

負担金支出は財務会計法規上の義務に反する違法なものではない。したがって、地方自治法第242条の2第6項に定められている要件の該当性を審理するまでもなく、換言するならこれら三つの負担金の支出には何ら違法事由は有しないのであるから、その余の点を論ずるまでもなく、原告らの差止の請求は理由がないものとして退けられなければならない。