

平成26年（行ノ）第19号 行政上告受理申立て事件

申立人 市民オンブズパーソン栃木 外17名

相手方 栃木県知事 福田 富一

上告審証拠説明書 1

2015（平成27）年6月8日

最高裁判所第三小法廷 御中

申立人ら訴訟代理人 弁護士 大木 一 俊



号証	標目（原本・写しの別）	作成年月日	作成者	立証趣旨
甲A 13	「八ッ場ダム住民訴訟東京高裁判決の検討——東京高等裁判所平成25年3月29日判決を対象として」（法律時報2014年6月号51～56頁）	2014年6月号	田村達久	八ッ場ダムに係る建設費負担金、受益者負担金、水特法負担金、基金負担金の各支出の違法性について、東京訴訟の高裁判決が示した審査基準（負担金支出行為を、原因行為（大臣納付通知）に基づきされる財務会計行為であると位置づけ、負担金支出が違法となるのは納付通知に重大かつ明白な瑕疵・違法がある場合に限られるとする基準）の論理に判例違反等の誤りがある。 1 原判決が、大臣納付通知（原因行為）に基づきその受領者が公金の支出（財務会計行為）を行うという法関係は、国と都という二法主体間において一報が他方の事業の費用を分担するという法関係であるのに、一法主体たる自治体の事務の執行の法的仕組みのあり方が問題となった一日校長事件を引用して、本件の法関係を「原因行為が行政組織上独立の権限を有する他の期間の権限に基づいてされた行為で・・・職員等は・・・独立の権限

				<p>を有する他の期間の固有の権原内容にまで介入し得るものではない」ような法関係と評価、判断することは適切でない（3（1）a、54頁）。</p> <p>2 原判決は、負担金の強制徴収手続規定をも根拠として「法が特に職員等に対しその先行する原因行為の適法性を審査した上で、適法な場合に限り、その内容に応じた財務会計上の行為をすべき義務」がないと判断しているが、自治体には事務の処理に当たっての法令遵守義務が一般的に課されており（自治法2条16項）、この義務の履行として自治体が大臣納付通知の適法性、適正性を審査、判断した結果、負担金不納付の事実が生じ、このような事態を想定して前記強制徴収手続が定められていると解釈しうるから、前記強制徴収手続の定めのある存在をもって原因行為に対する職員の審査等義務を否定した原判決の論理は誤りである（3（1）（b）、54～55頁）。</p> <p>3 「国と都という二法主体間において、国の事業の実施にかかわり、事業主体と当該事業の費用分担者との法関係が問題となる」という本件の事案に即していえば、都は原因行為である大臣納付通知の形式・実体両面の適法性、適正性を審査する権限を有するのみならず、その義務を免れないから、都の負担金支出（財務会計行為）が違法となる場合を、大臣納付通知が無効である場合に限ると解する必要はなく、原因行為が違法かどうか重要である。また、仮に当然無効である場合に限られるべきだとしても、最高裁の示す明白性補充要件説からすると、本件で明白性の要件は不要である（3（1）（c）、55頁）。</p> <p>4 原判決が明白性要件について「外形上一見看取できる」ものでなくてはならないとした点は、過重な要件を課すものであって適切でないこと（3（2））。</p> <p>5 原因行為が契約である場合について、原判決が、本件で、職員に原因行為を解消することができる特殊な事情＝地位がないと判断したが、水特法12条1項の定める「協議」は都が自ら各種の意思を表示する</p>
--	--	--	--	---

					<p>ことを法的に認めたものであり、この協議を基礎として合意された負担協定やその細目協定が締結されて具体の負担額が決定されるのだから、負担金支出権限を有する機関・職員には、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が存在すると判断した場合に、当該原因行為を解消することができる特殊な事情＝地位が認められているとも解される（3（3））。</p>
甲 A 1 4	「一日校長事件最高裁判決の射程」（法律時報2014年6月号57～62頁）	写 し	2014 年6月号	野呂充	<p>1 住民訴訟において違法性承継論を論じた最高裁判決を検討し、各判例の判断構造を分析すると、</p> <p>(1) ①「当該職員の財務会計上の行為をとらえて右の規定に基づく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」、②地方公共団体の長は、教育委員会の「処分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、右処分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」等の一日校長事件の判断基準は、職員個人の賠償責任にかかる判断基準を示したものであって1号請求および2号請求を射程としたものではなく、一日校長事件判決以後の1号請求にかかる最高裁判決も一日校長判決の引用を慎重に避けていること等からすると、一日校長判決の判断基準を1号請求、2号請求には適用しえない。</p> <p>(2) 一日校長判決の②基準を、4号請求事案のどの範囲に適用しうるかをみると、②基準は、地方公共団体内部の関係において、後続行為を行った職員が先行行為を尊重して財務会計行為をしなければならないことについて何らかの明確な法的根拠が存在する場合に適用されている。</p> <p>2 以上の点にてらし、原判決を検討すると、(1) 原判決は、1号請求と4号請求</p>

					<p>の性質の違いを十分に考慮せず、一日校長判決の判断基準を一号請求にも適用した点で、同判決の射程を不当に拡大したものであるといえ、(2)仮に、1号請求にも一日校長判決の①基準を適用しうるとして、②基準を適用することは誤りである。原判決は、基本的に②基準を適用する。しかし、本件の関係は、都府県が国から不利益な措置を受ける関係で、独立した法主体間の関係であり、従来判例が②基準を適用してきた地方公共団体内部の関係とは異なる。都府県は違法な納付通知を訴訟を通じて是正しうるのであって、その手続を怠ったまま漫然と違法な納付通知に従って支出をした場合には、違法となる。これに対し、都府県が納付通知を争うことができないと解するためには、積極的かつ憲法による地方自治の保障に反しない法的根拠が必要だが、このような法的根拠を原判決は示していない。</p>
甲 A 15	「国の直轄公共事業に係る自治体負担金の法的統制——八ッ場ダム住民訴訟を素材として」(法律時報2014年6月号63～68頁)	写し	2014年6月号	人見剛	<p>1 河川法上の受益者負担金支出の適法性審査のあり方として、原判決が示した審査基準は不適切である。</p> <p>2 受益者負担金の納付通知に重大かつ明白な瑕疵・違法がない限り負担金支出が違法になることはないとする原判決の制度理解、法令解釈は、憲法92条1項、地方自治法1条、2条12項、地方財政法2条2項の定める基本原則の趣旨に反する(4、65～66頁)。</p> <p>3 負担金納付通知の拘束力は、それを受ける自治体が納付通知の違法性一般を争えないという意味での拘束力ではありえない。</p> <p>負担金納付通知を受けた自治体と、課税処分を受けた納税者とは、基本的に同様の立場にあり、納税者が課税処分の違法性を争うると同様に、自治体は納付通知の違法性を争うる。納付通知を「普通公共団体の事務処理に関し・・・国の行政機関が行う」行為(自治法245条)にあたるのであれば、自治体は審査申出(自治法250条の13)、納付通知の取消訴訟(251条の5)で争うるし、納付通知は国の事務と考えれば、自治体は一般の訴訟制</p>

				<p>度を利用して取消し・無効確認・損害賠償などを求めることができる。地方公共団体が負担金納付通知の違法性を訴訟で争えるにもかかわらず、原判決が、納付通知に「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のあるときでない限り、これを尊重して財務会計上の行為をすることが違法とはいえない」とするのは、一日校長事件の同様の判示をあてはめたものと解されるが、一日校長事件で問題となった都知事と都教育委員会の関係と、本件で問題となっている国（国土交通大臣）と都県の関係は全く異質である。教育委員会による教育職員の人事上の処分がなされたとき、都道府県知事がその違法性を争う訴訟は機関訴訟であり、法律にそれを認める特別の規定がなければ提起できない（行訴法42条）。河川法の受益者負担金をめぐる国と都県の関係は、これと全く異なった独立の法主体間の関係である（5、66～68頁）。</p> <p>4 本件訴訟で争われている負担金支出の原因行為である負担金納付通知は、（国の）財務会計行為の性質を有し、しかも都の負担金支出は、納付通知の内容そのものである。主張されている違法事由は、地方公共団体の経済的利益の存否に関するものである。そして、住民訴訟においてその当否が審査される限りにおいて、「原因行為の違法性も、地方公共団体の財産的利益を擁護するという観点から評価」されることになる。本件事案の原因行為と財務会計行為の関係をみると、本件事案は、「財務会計行為自体は会計法規に違反するところがないとしても、その原因となった行為と一体的に見ると違法の評価を受けざるを得ない」という川崎市分限免職処分事件の基準が最もストレートに認められるような事案である。そうすると、本件の都の河川法上の受益者負担金支出行為は、都にとって「著しく利益を受ける場合」（河川法63条1項）に当たらないときには違法となると判断してよく、支出原因となった大臣の納付通知の瑕疵の如何を論ずるまでもない</p>
--	--	--	--	--

					(6、68頁)。
甲 A 16	論文「伊方原発訴訟最高裁判決と事案解明義務」	写し	1994年5月	竹下守夫	木川統一郎博士古稀祝賀の「民事裁判の充実と促進 中巻」に掲載されている、竹下守夫一橋大学教授の論考である。著者によれば、この論考は、「伊方原発訴訟最高裁判決の、原子炉設置許可処分の適法性審査における主張、立証責任ないし主張、立証の必要性に関する見解が、この事案解明義務の考え方によって、はじめて理論的によく根拠付けることができることを明らかにし、その上で、最高裁の認める事案解明義務の要件と効果を確定し、あわせて今後の展望として、その射程範囲を探ろうとするものである」との意図の下に作成されたものである。そして、この伊方最高裁判決の射程は、つまり、事案解明義務による挙証責任の配分の調整がなされる事案は、行政訴訟だけに限らず、①主張・立証責任を負う当事者側については、これらの当事者が、事件の事実経過から物理的に隔離され、事案解明のための資料を入手しえず、かつ、事件の専門技術的性質から、自己の請求を理由づける具体的主張を主張・立証し得ない事情があること、②その相手方については、事件の事案を解明するために十分な資料を有し、また、争われているのが、他人に重大な危険をもたらす可能性のある自己の行為の適否である場合、③主張・立証責任を負う当事者側の主張が一応納得しうるものであることを示す手掛かりの提供がなされている場合には、民事訴訟にも射程は広げられるべきとの論旨となっている。そして、この射程が広げられてよい事件の例示としては、「ダム建設等各種開発事業に関する環境訴訟」などが挙げられているところである。
甲 A 17	図書「受益者負担制度の法的研究」(抜粋)	写し	1995.9.10	三木義一	受益者負担制度の淵源にあたる旧都市計画法の制度内容、および同法に基づく受益者負担金賦課処分の適否を審査した行政裁判所の判例の整理・分析。
甲 A 18	行政裁判所昭和4年7月18日判決(抜粋=原告主張事實は省略)	写し	1929(昭和4).7.18	行政裁判所	内務大臣が一旦受益者と指定した以上、反証は許されず事実誤認も内務大臣の裁量に属するという被告京都市長の抗弁を行政裁判所は却け、かつ「利益」とは金銭に見積もること

	(判決録第40輯)				を得るもののみを指すと判示した事実。
甲 A 19	行政裁判所昭和16年9月27日判決(判決録第52輯)	写し	1941(昭和16).9.27	行政裁判所	同旨
甲 A 20	行政裁判所昭和17年12月22日判決(事実摘示部分省略)(判決録第53輯)	写し	1942(昭和17).12.22	行政裁判所	負担金賦課の前提となる「利益」は、現在において金額に算定し得るべき利益を指し、将来発生すべき利益を含まない旨を行政裁判所が判事した事実。