

平成25年（行ヒ）第383号上告受理申立事件

申立人 深澤 洋子 外32名

相手方 東京都水道局長 外4名

## 上告受理申立理由補充書

2014年6月20日

最高裁判所第一小法廷 御中

申立人ら訴訟代理人弁護士 高 橋 利 明 代

同 大 川 隆 司 代

同 羽 倉 佐 知 子 代

同 只 野 靖 代

同 土 橋 実 代

同 西 島 和 代

同 島 昭 宏 代

同 谷 合 周 三

ほか42名

## 目 次

I 補充書提出の趣旨と本事案の概要	5
第1 法律時報6月号での八ツ場ダム訴訟の小特集発行と3教授の論考搭載	5
1 法律時報の八ツ場ダム訴訟特集号の発行	5
2 田村教授の論考	6
3 野呂教授の論考	6
4 人見教授の論考	7
第2 本事案の概要と本補充書での補充事項	8
1 事案の概要	8
2 本補充書での補充事項	9
II 原判決の法的判断枠組みへの批判	12
第1 原判決の判断枠組みについての判示要旨	12
1 原判決の判断枠組みの問題点	12
2 原判決の基礎的な判断枠組みの判示要旨	12
3 「原因行為が契約である場合」の判示要旨	13
4 「補充書II」において取り上げる原判決の判断枠組み批判	13
第2 河川法上の受益者負担金等の支出差止請求の概要	14
第3 負担命令をめぐっての地方公共団体の意見申出・争訟制度	15
1 国から費用の負担命令を受けた場合の地方公共団体の対応法制について	15
2 河川法63条に基づく納付通知の効力の争点は、「著しい利益の存否」である	18

3	住民訴訟は代位訴訟であり、支出に係る違法要件の加重は許されない	20
第4	原判決の現行法制の点検状況と一日校長事件最高裁判決の援用	22
1	原判決の点検状況—地方公共団体には納付通知に対する審査を義務付ける規定はないとするが、「尊重義務」の規定もない	22
2	一日校長事件最高裁判決は本件事案には適用外である	25
第5	原判決の判断枠組み批判	27
1	東京都には納付義務の違法性・内容の適正性を検証すべき義務と権限があるのに、原判決はこれを看過し、尊重義務を不当に強調する誤りを犯している	27
2	原判決は地方自治法、地財法等の法令遵守や審査義務を全く看過している	30
3	都の審査基準は「著しい利益の有無」・「違法の有無」であるのに、原判決は「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」とする重大な誤りを犯している	31
4	争点は「著しく利益を受ける」の存否である—一人見教授、野呂教授の所見から	34
5	原判決は、「違法」ではなく「無効」の証明を求めているのである	36
6	原因行為が契約である場合について	37
第6	原判決は、「著しい利益」の存否や利根川治水計画の不合理性については実質の審理をしなかった	38
1	原判決は、納付通知には「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」がないとして棄却した	38
2	「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」という審査基準で各論には判断回避	40
第7	「Ⅱ」のまとめ	41

1	原判決の判示と3教授の見解の対比	41
2	判例違反・審理不尽、地方自治法・河川法の重大な解釈の誤りは明白	43
III	一日校長事件最高裁判決の解釈を誤りその射程を超えて援用し、国土交通大臣の納付通知に過剰な拘束力を承認する誤りを犯した原判決	51
	はじめに	51
第1	一日校長事件最高裁判決とその射程	51
1	同事件判決の事案と判旨	51
2	同事件判決の内容と特徴	52
3	同事件判決の射程	54
4	射程論のまとめ	57
第2	原判決の判断枠組みに関する主要な判示とこれらの問題点	58
1	原判決の基礎的な判断枠組み	58
2	野呂教授の原判決の解読	58
3	原判決の問題点	59
第3	野呂教授の原判決批判	60
1	野呂教授の一日校長事件最高裁判決の射程論の視点	60
2	野呂教授の原判決への各論批判について	60
3	野呂論文を全面的に援用する	64
第4	田村教授、人見教授らによる原判決批判	66
1	田村教授による原判決批判	66
2	人見教授による原判決批判—人見「6月号論文」	67
3	人見教授による一審判決批判—甲A19号証	68
第5	原判決批判のまとめ—一日校長事件最高裁判決の射程を誤り、重大な判例違反を犯している原判決	69
1	一日校長事件最高裁判決の判決要旨	69

2 事案の相違—4号事案をそのまま1号事案には使えない .....	70
3 事案の相違—法主体間の関係では射程外となる .....	71
4 法定要件を充たさない納付通知には尊重義務はなくこれを訴訟で争える本件を一日校長事件最高裁判決で縛るのは、地方自治法等の解釈を誤り、かつ重大な判例違反を犯すものである .....	73

## I 補充書提出の趣旨と本事案の概要

### 第1 法律時報6月号での八ツ場ダム訴訟の小特集発行と3教授の論考搭載

#### 1 法律時報の八ツ場ダム訴訟特集号の発行

法律時報の平成26年6月号には、「小特集 八ツ場ダム訴訟の論点—住民訴訟の新しい視点を探る」と題する特集が搭載されている。この小特集の論者は、田村達久早稲田大学教授、野呂充大阪大学教授、人見剛早稲田大学教授の3教授陣であった。3教授の論題は、この順に、「八ツ場ダム住民訴訟東京高裁判決の検討」、「一日校長事件最高裁判決の射程」、「国の直轄公共事業に係る自治体負担金の法的統制」と題されるものであった。

3教授の各論考の論旨で共通するところは、一連の八ツ場ダム住民訴訟東京高裁判決は一日校長事件最高裁判決の射程に関する考察を誤っており、同最高裁判決から引き出された判断枠組みを八ツ場ダム住民訴訟に援用したり適用したりしたことは誤りであると指摘され、国土交通大臣が東京都など利根川流域の地方公共団体に発した納付通知に過大な拘束力を持たせるのは誤りである、とするものである。これらの論考からは、河川法63条1項に基づく国土交通大臣の納付

通知に関しては、「著しく利益を受ける」の存否が争点であり論点であって、納付通知に「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」が存するか否かではないとの結論が導かれている。3教授は、それぞれの論考の趣旨に沿って、例えば、次のように論じられている。

## 2 田村教授の論考

「引用の一日校長事件住民訴訟最高裁判決の事案と本判決のそれとではまったく事案を異にする。前者は、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る事案であるのに対して、後者(本判決)は、国(国交大臣)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事案である点に最も根本的な相違があろう。換言すれば、本判決の事案は、同一法主体(行政主体)の事務の執行に係る行政組織法上の権限配分のあり方如何が問題となるものではない。それは、国と都という二法主体間の法関係と評価、判断することが正当である。少なくとも、本判決の事案においても、都(ないしその機関)が国の行政組織の一機関であるはずがない。法主体間関係であれば、費用分担者(都)が自身の負う義務の適法性、その内容の適正性を自ら確認、検証することができると思うのが当然であらう。それ故、本判決の上記の評価、判断は適切とは解しえない。」(甲A20号証54頁後段)とされている。

## 3 野呂教授の論考

「都府県が国から不利益な措置を受ける関係は、独立した法主体間の関係である。さらに、納付通知は、都府県の公行政活動の監督手段ではなく、国と都府県との間の財産上の利害調整にかかわる行為であり、かつ、都府県の納付義務については「著しい利益を受ける」ことが法律上の要件とされている。そうすると、納付通知が法定の要件を充たさず違法であると都府県が考えるときは、取消訴訟を提起して納付通知の取消しを求めることができると解すべきであり、また、「著

しい利益を受ける」という要件の司法審査にあたり、国の判断を一方的に優先させる理由もない。したがって、都府県は違法な納付通知を訴訟を通じて是正するのであって、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、違法となると解される。」（甲A21号証62頁前段）とされる。

#### 4 人見教授の論考

「地方公共団体が国の負担金納付通知の違法性を訴訟を通じて争えるにもかかわらず、一連の東京高裁判決が、それに『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認めることはできない』とするのは、一日校長事件＝最判平成4・12・15（民集46巻9号2753頁）の同様の判示を当てはめたものであろうと想像される。しかし、本件で問題となっている都県と国（国土交通大臣）の関係が、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は全く異質であることは言うまでもない。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、都道府県知事は、それが違法であるとして裁判に訴えることはできない。そうした訴訟は機関訴訟であり、法律にそれを特別に認める規定があつて初めて提起できるのである（行訴法42条）。そのような規定がない限り、最高裁も述べるように、首長は、教育委員会の判断を尊重して財務会計行為をなさねばならず、ただ、それが「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」に限って、それを拒むことができるとしたのである。河川法の受益者負担金をめぐると都県と国の関係は、これと全く異なつた独立の法主体間の関係なのである。」（甲A22号証68頁前段）とされている。

3教授の各論旨は、原告住民（控訴人・上告受理申立人）らが、これまでに主張してきた論旨と同じくするものである。そこで、上告受理申立人らは、これら

の3教授の論考を中心にして、既提出の上告受理申立理由の補充を行うこととして、本日「補充書」を提出するものである。

## 第2 本事案の概要と本補充書での補充事項

### 1 事案の概要

- (1) 東京都は、八ッ場ダムに関する特ダム法に基づくダム使用権設定予定者であり、建設費負担金、受益者負担金および基金負担金を負担している。そして、都営の水道事業・工業用水道事業に関して都の代表権限を有する相手方都水道局長は、水道事業特別会計より建設費負担金、水特法負担金及び基金負担金の各支出を行い、また、相手方都建設局総務部企画経理課長、相手方都都市整備局総務部企画経理課長、そして相手方都財務局経理部総務課長はそれぞれ、相手方都知事より各支出命令権限の委任を受けて、受益者負担金、水特法負担金・基金負担金の各支出を、また、相手方水道局長の支出する建設費負担金の支出を補助するための、一般会計から水道事業特別会計への一般会計繰出金の支出を行っていた。
- (2) これについて、都の住民（原告・控訴人・上告受理申立人）らは、八ッ場ダムのダム使用権は都の水道事業に不要であり、また同ダムは治水上も不要な施設であり、東京都にとっては河川法63条1項の「著しく利益を受ける」関係にはない等のほか、八ッ場ダムのダムサイトがダム建設に不適合でありダム湖岸の地盤には地すべりの危険があつて、八ッ場ダムが河川法上の河川管理施設としての性状と機能を有しておらず、また、八ッ場ダムの建設計画が環境保護法令に違反する違法な事業であるから、それら建設費負担金、受益者負担金、水特法負担金、基金負担金および一般会計繰出金の各支出が違法であると主張して、地方自治法242条の2第1項1号請求（以下「法242条1項」は略記）として後記①・②・③の差止めを求め、また、ダム使用権設定予定者の地位が同法237条の「財産」に当たり、八ッ場ダムが都の水道事業等に必要が



ないにもかかわらず、水道局長がダム使用権設定申請を取り下げない行為が「財産の管理を怠る事実」に当たると主張し、同3号請求として、相手方水道局長が国交大臣に対し八ッ場ダム使用権設定申請を取下げる権利の行使を怠る事実の違法確認を求め、さらに、都知事の職にある個人が、違法な支出をしない義務を負うにもかかわらず、その義務に反して上記一連の各支出をし、また、水道局長の職にあるないしあった個人らが、違法な支出をしない義務を負うにもかかわらず、その義務に反して上記一連の各支出をして都に損害を与えたと主張して、同4号請求として、相手方都知事に対して当該職にあった個人に対する損害賠償の請求を、および、相手方水道局長に対して水道局長の職にあった個人らに対する損害賠償の請求をすることを求めたものである。

### (3) 支出差止を求めた事項

- ① 水道局長に対し、建設費負担金・水特法負担金・基金負担金の各支出の差め
- ② 都知事に対し、以下の行為の差止め
  - ア 都建設局総務部企画経理課長に、受益者負担金の支出命令をさせる行為
  - イ 都都市整備局総務部企画経理課長に、水特法負担金・基金負担金の支出命令をさせる行為
  - ウ 都財務局経理部総務課長に、一般会計繰出金の支出命令をさせる行為
- ③ 以下の支出命令を行う行為の差止め
  - ア 都建設局総務部企画経理課長に対し、受益者負担金の支出命令
  - イ 都都市整備局総務部企画経理課長に対し、水特法負担金・基金負担金の支出命令
  - ウ 都財務局経理部総務課長に対し、一般会計繰出金の支出命令

## 2 本補充書での補充事項

本補充書で扱うのは、前記「事案の概要」で述べた請求原因の中で、八ッ場ダムの治水上の不要性のうち、河川法63条1項に基づく受益者負担金についての

大臣納付通知の違法性が明白であるとの主張を補充するものである。

原判決は、上記の本件事案における大臣納付通知の違法審査の判断枠組みについて、一日校長事件最高裁判決が同事案で示した判断枠組みを用い、この納付通知を受けた東京都は、これに「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」がない限り、大臣納付通知の審査を行わないまま同納付通知に沿った負担金の支出を行っても違法とはならない旨判示し、申立人らが主張してきた利根川水系の基本高水の策定経緯の不透明性や基本高水の不合理性・過大性、そして受益者負担金の支出の可否を決する事情となる河川法63条1項の「著しく利益を受ける」の法定要件の客観的な違法性審査を実質行わないまま申立人らの請求を排斥した。

そこで、本補充書の「Ⅱ」においては、原判決の納付通知の違法性の判断枠組みを3教授の論考に依拠して改めて点検する。ここでは、原判決は、一日校長事件最高裁判決を援用しながら、「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場合には、原因行為に重大かつ明白な瑕疵があるなど、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、財務会計上の行為を行う職員はこれを尊重しなければならない」旨の判示を行っているが、これは全く妥当しないことを指摘する。そして、原判決がこのような判断枠組みを採った結果、河川法63条1項の「著しく利益を受ける」の違法審査が事実上行われず、利根川水系の基本高水の策定経緯の不透明性や基本高水の不合理性・過大性などの重要な事実の審理、判断がないがしろにされたこと、そして、これは同時に地方自治法や地方財政法等重要な関係法令の解釈の誤りを犯していることを指摘する。

そして、補充書「Ⅲ」においては、同じく3教授の論考に依拠して本件事案において一日校長事件最高裁判決を援用することが許されるのかを検証する。この結果は、原因行為と後続の財務会計行為とを担う行政機関が別の法主体（行政主体）である事案では同最高裁判決を援用するのは許されないことだということになる。原判決の一日校長事件最高裁判決の射程の考察に関する誤り（判例違反）

について原判決の批判を行うものである。

なお、上記の補充書「Ⅱ」及び「Ⅲ」の各主張と既提出の上告受理申立理由との関係であるが、いずれも、同理由書の「第1章」で論じているところである。その第1章では、「原判決が、利根川水系の基本高水のピーク流量の算定について『合理性を欠くことが明らかであるとは認められない』と判示したことは、本件に援用すべきではない一日校長事件最高裁判決を援用し、『重大かつ明白な違法ないし瑕疵がある場合』との誤った審査基準を設定して判断を行ったことに基づくものであり、原判決には重大な判例違反があり、かつ地方自治法第242条の2第1項の解釈を誤ったものであるので破棄を免れない」として主張した。本補充書はこれらの主張を補うものである。

## II 原判決の法的判断枠組みへの批判

### 第1 原判決の判断枠組みについての判示要旨

#### 1 原判決の判断枠組みの問題点

ハッ場ダム建設に係る東京都の建設費負担金・受益者負担金の各支出は国土交通大臣の納付通知を原因として行われ、水特法負担金または基金負担金の各支出は群馬県または本件基金との間で締結された各負担協定を原因として行われるが、原判決は、それら負担金支出の原因行為たる大臣納付通知または各負担協定の違法性の判断の仕方について、ほぼ共通する判断枠組みを示したが、その判示は、次の「2」及び「3」のとおりである。

これらの判断枠組みのうち、「2」の判示は、国土交通大臣が河川法63条1項に基づいて発する受益者負担金の負担を求める事案等についてのものであるが、その判示は、事案の異なる一日校長事件最高裁判例を援用し、地方自治法や地方財政法が規定する納付命令を受けた際の対応の仕方については判断を避け、国土交通大臣の納付命令に「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」が認められないときは納付命令への尊重義務が優先するとして、公金支出の法定要件（例えば、河川法63条1項の「著しく利益を受ける」）の審査を欠いたままに行う公金の支出を違法ではないとするものであり、現行の法秩序を揺るがしかねない法解釈を展開したものであり到底許されないものである。

#### 2 原判決の基礎的な判断枠組みの判示要旨

原判決は、「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行為であるときは、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いことからすれば、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を課しているときを除き、当該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財務会計上の行為をすることが違法と認めることはできないと解するのが相当である」とした(判決25頁、39～40頁)。

### 3 「原因行為が契約である場合」の判示要旨

原判決は、「当該原因行為が契約である場合、職員等はその契約上の義務の履行のため必要な措置を執らなければならないのであるから、当該原因行為が無効であるとき、又は、当該原因行為が無効ではないものの違法であって、当該職員等が、当該原因行為について取消権・解除権を有しているとき、若しくは、当該原因行為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在し、当該職員等に、当該原因行為を解消することができる特殊な事情が存在するときでない限り、上記原因行為を尊重して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って、当該職員等が、上記原因行為に応じて行う支出行為が、財務会計法規上の義務に違反する違法なものになるものではないというべきである(前記最高裁平成4年12月15日第三小法廷判決、同平成17年(行ヒ)第304号平成20年1月18日第二小法廷判決・民集62巻1号1頁、同平成21年(行ヒ)第162号同年12月17日第一小法廷・集民232号707頁参照)」(判決25～26頁)とした。

### 4 「補充書Ⅱ」において取り上げる原判決の判断枠組み批判

この「補充書Ⅱ」において取り上げる原判決批判は、前記「2 原判決の基礎的な判断枠組みの判示要旨」で取り上げた部分であるが、その中で、河川法63

条1項に基づく国土交通大臣の東京都への納付通知による受益者負担金の支出の差止を求める案件について主張、批判を展開することとしている。そして、前記「3」の「原因行為が契約である場合の判示」については、上記の主張に関連して、「第5の6」で触れるにとどめている。

## 第2 河川法上の受益者負担金等の支出差止請求の概要

国土交通大臣が河川法63条1項に基づいて東京都に対して発する納付通知は、東京都が八ッ場ダムによって同項所定の「著しく利益を受ける」ことを要件として受益者負担金の支払義務が生じるものである。

しかしながら、八ッ場ダムは東京都にとって、河川法63条1項所定の「著しく利益を受ける」施設であるとは認められず、同条項の要件を充たさない納付通知に基づく受益者負担金の支出は、地方自治法2条16項、同138条の2、地方財政法4条1項、同25条ほかの規定に基づく財務会計法規上の義務に違反した違法な行為となる。よって、住民ら（原告・控訴人・上告受理申立人ら）は、地方自治法242条の2第1項1号に基づいて、この支出の差止めを求めるものである。

利根川の治水計画は昭和22年9月のカスリーン台風洪水が再来する場合を想定して、上流部にダムがない状態では基準点の八斗島地点（群馬県伊勢崎市）に毎秒2万2000 $\text{m}^3$ の洪水が襲うとするものであるところ、この基本計画は過去の利根川の洪水データを正視せず過大な流量算定を行ったものであるうえ、国土交通省が管理する八斗島地点下流部の河道は計画高水流量（毎秒1万6500 $\text{m}^3$ ）を流下させる河道断面が概成しているから、八ッ場ダムがなくとも計画流量を流下させられる。しかも、洪水時における同ダムの下流都県の河道の水位低減効果は、近時策定された中期計画である「利根川・江戸川河川整備計画」（ピーク流量毎秒1万7000 $\text{m}^3$ ）においては、江戸川で僅か数センチメートルに過ぎないものであって、国土交通省が受益者負担金を課す根拠としている河川法63

条1項に定める「著しく利益を受ける」との要件を充たさない違法な課金であり、東京都は納付を拒むべきものなのである。

### **第3 負担命令をめぐる地方公共団体の意見申出・争訟制度**

本事案は、八ツ場ダムの建設計画に伴って国土交通大臣が発した河川法63条1項等に基づく納付通知による受益者負担金の納付命令に対して、利根川流域の都県がどのように対処すべきか、どう対処することができるのかが中心課題となっている事案である。そこで、先ずこれらの法制がどのようになっているかを点検しておくこととする。

#### **1 国から費用の負担命令を受けた場合の地方公共団体の対応法制について**

##### **(1) 関係法令の点検**

地方自治法2条16項は、「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。」とされ、同条17項は、「前項の規定に違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とする。」とされている。同法138条の2は、当然のことながら、地方公共団体の執行機関に法令の遵守義務を課している。そして、地方財政法4条1項は、「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」と規定し、同法17条の2第3項は、「地方公共団体は、前項の通知を受けた場合において負担金の予定額に不服があるときは、総務大臣を経由して、内閣に対し意見を申し出ることができる。」とされている。また、同法25条3項は、「地方公共団体の負担金について、国が第一項の規定に従わなかったときは、その部分については、当該地方公共団体は、国に対し当該負担金の全部又は一部を支出せず又はその返還を請求することができる。」と規定している。

##### **(2) 国の機関の先行行為・負担命令に当然に拘束されるものではない**

住民側の依頼に対して原審で意見書（甲A13号証の人見第一意見書）を作成された人見剛立教大学教授（現早稲田大学教授）は、上記の法制度において

の国の納付命令とこれを受けた地方公共団体との関係について、「一日校長事件最判の事案と同様に首長等が、別機関の先行行為を尊重しその内容に応じた財務会計行為をなすべく当然に拘束されるわけではないのである。」（同意見書3～4頁）と、次のように解説されている。

「ある自治体機関は、他の自治体や国の機関の行った、自己の財務会計行為の原因となる行為に、違法性があると考えた場合、独立行政委員会や議会の行為ほどにそれを尊重しなければならないとは言えない。自治権を憲法上保障された自治体が、他の自治体や国の行った機関の行為が、自己の財政に違法な負荷をかける場合に、その他機関の行為の効力を自らの権限として否定することはできないとしても、その違法性を行政手続・裁判手続を通じて争うこともできないとすれば、それは憲法上も問題となるからである。実際、地方財政法17条の2第3項は、国の土木事業で地方公共団体を利するものに対する負担金の予定額の通知に対して当該地方公共団体は、総務大臣を経由して内閣に不服を申し出ることができる旨を定め、同法25条は、地方公共団体の負担金が法令の規定に従わず使用されない場合には、負担金の全部又は一部を支出せず又はその返還を請求することができる旨を定めている。さらに、首長が教育委員会等の行政委員会の行った行為の違法性を争う訴訟を提起することは認められないが（そうした訴訟は、いわゆる機関訴訟（行訴法6条）であり、法律上これを認める特別の定めがある場合に限り提起することができる（行訴法42条））、自治体と国の間、あるいは自治体と自治体相互の間では、民事訴訟・行政訴訟の提起は当然に認められるのである。なお、宝塚市パチンコ店建築中止命令事件＝最判平成14年7月9日民集56巻6号1134頁は、「行政権の主体としての」地方公共団体には、法律の特別の定めがなければ訴訟を提起できないとする趣旨の判示をしたが、ここで検討している事案は、自治体が「財産権の主体として自己の財産上の権利利益の保護救済を求めるような場合」に当たるので、自治体



の出訴等が認められることに疑問はない。以上のような意味で、国や他の自治体の機関が先行行為を行った事案においては、一日校長事件最判の事案と同様に首長等が、別機関の先行行為を尊重しその内容に応じた財務会計行為をなすべく当然に拘束されるわけではないのである。」（同意見書3～4頁）

(3) 国土交通大臣の負担金納付通知も訴訟で争うことができる

人見教授は、今みたとおり、甲A13号証の人見第一意見書において、国土交通大臣からの納付通知に対して、それが違法である時は、地方公共団体はその取消を求めて提訴できることを解説されていたが、同意見書の後半においても、重ねて取消訴訟の提起ができることを解説されている。次のとおりである。

「国土交通大臣の負担金納付通知も、あらかじめ都道府県知事の意見を聴かねばならない上に（河川法63条2項、特定多目的ダム法4条4項）、都道府県知事は、その額に不服があるときは、内閣に意見を申し出ることができ（地方財政法17条の2第3項）、さらに国がその負担金を違法に使用している場合には、負担金の支出を拒み、支出済みの負担金の返還を請求することもできるのである（地方財政法25条3項）。そして、当然、負担金納付通知が違法であった場合には、自治体は、当該通知の取消訴訟ないしは支払義務の不存在確認訴訟などの当事者訴訟を提起して、当該通知の違法性を裁判上で争うこともできるはずである。」（甲A13号証 10～11頁）

(4) 以上のところからすれば、地方公共団体は国から納付命令が発せられたとしても、当該機関は、独自の立場において、これを審査すべき義務を負っているということになり、むしろ特別の規定や条件がない限り、上記の審査義務は負うが納付命令に対しては尊重義務を負わないのが原則であることになる。そこで、国土交通大臣から河川法63条1項に基づく納付通知が発せられた場合にも、これが国から発せられた故をもって尊重義務が付加され、地方公共団体が無審査で納付通知に沿った措置を講ずるというルールが敷かれているということはないのである。国土交通大臣からの納付通知であっても、むしろ、原則

的には地方公共団体の立場で金銭支出の正当性を吟味する審査が行われなければならないことを知ることができる。法制度としては、大臣が発する納付通知には格別の尊重義務は認められないのである。

## 2 河川法63条に基づく納付通知の効力の争点は、「著しい利益の存否」である

- (1) 本件事案の最終の争点は、八ッ場ダムが東京都にとって、河川法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が、これを決するには、計画対象洪水であるカスリーン台風洪水の実像の確認と、日本学術会議の基本高水の検証作業の下で行われた同台風洪水の再現計算の精度の検証、とりわけ同台風洪水の実績流量と再現計算流量との間の大きな乖離について合理的な説明が必要であるところ、原審までの審理においては、国土交通省も日本学術会議も、事実上この説明を断念、放棄している状態にある（上告受理申立理由書 第4章「第7 日本学術会議・分科会の基本高水・毎秒2万1100 m<sup>3</sup>は、カスリーン台風洪水の実績流量に反する机上の計算となった」（102～132頁。特に102～112頁））。
- (2) 利根川の治水計画は、既往最大の洪水である昭和22年9月のカスリーン台風洪水を計画対象洪水として、上流部にダムがない状態では基準点の八斗島地点（群馬県伊勢崎市）に毎秒2万2000 m<sup>3</sup>の洪水が襲うとするものであるが、この基本計画は過去の利根川の洪水データを正視せず過大な流量算定を行ったものである。即ち、カスリーン台風時のピーク流量は、国土交通省の計算においても、長きにわたって最大にみて毎秒1万7000 m<sup>3</sup>とされていたが、昭和55年の「利根川水系工事实施基本計画」において、突然、同台風洪水時のピーク流量は、「汨濫戻し」をすると毎秒2万2000 m<sup>3</sup>であったと修正されたものであること。そして、平成18年2月の「利根川水系河川整備基本方針」において、改めて基本高水の毎秒2万2000 m<sup>3</sup>の相当性が確認されたという

が、平成22年11月2日の記者会見において馬淵澄夫国土交通大臣は、「基本方針で定められた基本高水についてしっかりと平成17年に検証を行っていなかった」（甲B133号証の3）と謝罪し、現に国土交通省にはその資料が全く保管されていないこと（甲B147号証 冒頭の「要旨」ii頁参照）。本訴訟においても八斗島地点毎秒2万2000m<sup>3</sup>への改定理由は、カスリーン台風の再現計算に基づくものとされたり（甲B20号証4頁）、上流部の将来の流域開発を見通した「将来的な計画値」であると説明（甲B90号証12頁）されたり混乱が生じていること。近時の日本学術会議分科会での基本高水の検証では、同台風洪水の机上の再現計算においては毎秒2万1100m<sup>3</sup>（甲B147号証20頁）とされながら、この計算流量と国土交通省の実績流量との毎秒4000m<sup>3</sup>に及ぶ乖離の説明はなし得なかったこと。国土交通省は、日本学術会議に協力を求めての検証作業を行う以前には、現況の河道でカスリーン台風が再来しても八斗島地点のピーク流量は毎秒1万6750m<sup>3</sup>にとどまるとしていたこと（甲B39号証）。などなど利根川水系の治水計画の基本に置かれている基本高水は著しく合理性を欠くものとなっているのである。

- (3) そして、現況の利根川の中流部から下流の河道の流下能力であるが、国土交通省が管理する八斗島地点下流部の河道は計画高水流量（毎秒1万6500m<sup>3</sup>）を流下させる河道断面が概成しているから、八ッ場ダムがなくとも計画流量を流下させられる。しかも、洪水時における同ダムの下流都県の河道の水位低減効果は、近時策定された中期計画である「利根川・江戸川河川整備計画」（ピーク流量毎秒1万7000m<sup>3</sup>）における東京都を例に取れば、江戸川で僅か数センチメートルに過ぎないものであって、八ッ場ダムは利根川中流部の水位低減効果はあるかなしのものであり、東京都にとって河川法63条に定める「著しく利益を受ける」との要件を満たさないものとなっているのである。
- (4) 以上のように、本件事案の最終の争点は、八ッ場ダムが東京都にとって「著しく利益を受ける」関係にある施設であるか否かであり、その前提として八斗

島地点毎秒2万2000m<sup>3</sup>とする基本高水のピーク流量の合理性が問われ、現況の河道の流下能力や八ツ場ダムの洪水時の水位低減効果をチェックすることから結論される「著しく利益を受ける」という事実の存否なのである。そして、この意味で、納付通知そのものが「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」を有するものか否かは訴訟物とはなり得ないものである。

- (5) このことについては、原審において、甲A19号証の第二意見書を作成された人見教授は、上記の事実を把握され、次のように見解を述べられている。事実はそのとおりなのであり、本件事案においての争点は、八ツ場ダムは東京都にとって河川法63条1項にいう「著しく利益を受ける」関係にあるのか否かであり、納付通知に「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」があるか否かではないのである。

「本判決の事案においては、受益者負担金支出の直接の根拠である国土交通大臣の納付通知が河川法63条に照らし適法であるか否か、すなわち、八ツ場ダムの建設によって、治水の面から東京都に「著しい利益」が生ずるのか、あるいは納付を命じられた金額が、東京の受ける「受益の程度」に見合ったものであるのか、この点が正面から審査されるべきである。そして、納付通知がこうした要件を充足しているか否かを判断するためには、八ツ場ダム建設が下流域の地域（とりわけ東京都）にとって治水上の顕著な効果があるとしている上記の諸計画の合理性が、審査される必要があるのである。それら計画の「重大かつ明白な瑕疵」の有無のみが審査されればよいというものではない。」（甲A19号証4～5頁）

### 3 住民訴訟は代位訴訟であり、支出に係る違法要件の加重は許されない

- (1) 最高裁判例によれば、住民訴訟は、「普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法242条1項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実が究極的には当該地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものである

ところから、これを防止するため、地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求権能を与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものであって、執行機関又は職員の右財務会計上の行為又は怠る事実の適否ないしその是正の要否について地方公共団体の判断と住民の判断とが相反し対立する場合に、住民が自らの手により違法の防止又は是正をはかることができる点に、制度の意義がある。」とされている（昭和53年3月30日 最高裁第一小法廷判決 民集32巻2号485頁）。そして、同判例解説によれば、住民訴訟制度の本旨に則して考えると、「住民訴訟において主張されているのは、本質的には、住民全体の利益のために認められた住民自身の権利としての違法是正請求権であって、それが是正の対象たる違法行為の態様ないし段階に応じて、差止め請求となったり（1号）、取消又は無効確認請求となったり（2号）、怠る事実の違法確認請求となったり（3号）、損害補填等の請求となったり（4号）するものであるといえる。」（最高裁判例解説 民事篇昭和53年度144頁）と解説されている。

- (2) これらの住民らの違法是正請求権は、一般的に地方公共団体の権利の代位行使という形で行使されるものであるから、本件のごとく八ツ場ダムの建設に係る国土交通大臣からの受益者負担金の納付通知の違法性の審査においては、河川法63条1項が規定する「著しく利益を受ける」場合であるか否かを客観的に審査して、その支出の当否が決められるべきは当然である。そして、この場合の「著しく利益を受ける」の語義ないし定義については、地方公共団体（東京都）の執行機関がこれを判断する場合でも、住民訴訟で判断される場合でも同一であるはずである。言葉を変えていえば、「著しく利益を受ける」ことを条件として流域都府県に受益者負担金の納付を求める河川法63条1項が定める賦課の要件は、住民訴訟になったからといって、「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」の有無と変更されたり、この要件が加重されるなどということはあ

り得ない。したがって、本件の住民訴訟で住民側に求められる訴訟活動は、八ツ場ダムは河川法63条1項の要件である「著しく利益を受ける」を欠いていることの主張で足り、原判決が判示したような、納付通知の「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」の主張、立証ではないことは明白である。

#### **第4 原判決の現行法制の点検状況と一日校長事件最高裁判決の援用**

##### **1 原判決の点検状況—地方公共団体には納付通知に対する審査を義務付ける規定はないとするが、「尊重義務」の規定もない**

これまでに、地方公共団体が国から納付命令を受けた場合の地方公共団体の対応をめぐる法制度について検討を行ってきたが、次に、原判決がこの点についてどのような判示、説示を行っているかについて点検をしておくこととする（以下の原判決の検討においては、原判決の39頁以下の「(2) 河川法に基づく受益者負担金について」の項の判示から引用している）。

- (1) 原判決は、判断枠組みについての判示（39～40頁）に引き続き、納付命令の強制力について説示をするが、その中にも地方公共団体の側からの対処方法については触れるところがない。即ち、原判決は、地方公共団体が納付命令に従わなかった場合には、国は、「同条（代理人注 河川法74条）3項は、河川管理者は、第1項の規定による督促を受けた納付義務者がその指定期限までにその負担金を納付しない場合においては、……国税の滞納処分の例により、滞納処分をすることができる旨を、各定めているのである。」（40～41頁）と説示して、納付命令の効力を国の側から説明をするが、地方公共団体からの対応策については説示がない。そして、原判決は、さらに、河川法の関係法規においても、「被控訴人建設局課長に対し、受益者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」（41頁）などとし、原因行為たる国土交通大臣による受益

者負担金の通知の適法性を審査した上で、適法な場合に限り、上記受益者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ないとして、重大かつ明白な違法ないし瑕疵が認められるときでなければ、納付通知に基づく建設局課長による支出は違法であるということとはできない、と結論するのである（41頁）。判示の対象は、専ら地方公共団体の「審査義務」の有無であり、結果として、これを否定する。

(2) そして、もうひとつの問題は、原判決は、上記のとおり納付通知に対して東京都の当該機関に審査義務を課した規定は見当たらないとするが、では納付通知に対する「尊重義務」を課している規定があるのか、という問題については原判決は一言も触れていないということである。原判決は、判断枠組みについての判示では、重大かつ明白な違法ないし瑕疵が認められない限り、「これを尊重してその内容に応じた財務会計上の行為をすることが違法と認めることはできないと解するのが相当である」（39～40頁）としているのに、この「尊重」を求める判断の根拠については言及がない。このような尊重義務を課した規定などは存在するはずがないから、原判決が明示して指摘できないのは当然ではある。結局、原判決は、審査義務を課した明示の規定がないという事実から納付通知に対する「尊重義務」を引き出すのである。そして、この判断過程で、地方公共団体が地方自治法や地方財政法により服すべき財務規律や執行機関の法令遵守義務などからの考察を全く欠いていることは既述のとおりである。

(3) さらに原判決は、地財法17条の2第3項が定める負担金の予定額に対する不服申出制度や、納付通知に対する出訴制度など、国からの賦課処分を争うことができる旨の主張に対しては応答がなく、現今の法体系の下では、河川法63条1項の「著しく利益を受ける」の法定要件を欠くときは、東京都はその支出を拒むことができるのであるから、住民らはその差止めを求めるのであるという主張に対しては、原判決は、「著しく利益を受ける」という事実関係の存

否を審理するのではなく、地方財政法25条3項の規定は、「当該負担金の全部を支出せず又はその返還を請求しなければならない」という文理ではなく、「請求することができる」という規定であるから審査義務は課されていないなどの屁理屈で応え（55頁）、地方財政法25条の各項の規定をもってしても、「その根拠法令である河川法63条1項所定の「著しく利益を受ける」の要件を具備するか否かの適法性を審査した上、同項に当たらない場合には、その支出を拒否し、同項の要件を具備して適法な場合に限り、上記納付通知に応じた受益者負担金の支出をすべき財務会計上の義務を課したものと認められない。」（55頁）とし、あくまでも、「著しく利益を受ける」の事実関係の存否を問うのではなく、地方公共団体に事前の審査義務があるのか否かに拘り、その義務は存在しないとの結論を固持して、「著しく利益を受ける」の实体審理に入ることを頑なに拒んだのである。

(4) さらに、原判決が行ったのは受益者負担金の支出を行う当該機関たる建設局課長に絞っての審査義務の存否の究明であり、原判決は、「上記納付通知に応じて、被控訴人建設局課長の行う支出行為が、財務会計法規上の義務に違反する違法なものになるものではなく」（54頁）などと判示するのであるが、「1号請求」においては、当該職員の認識や故意・過失が問われるのではなく、東京都の将来の公金の支出の法定要件が充足されているのか否かが客観的に審査されるべきものであるから、原判決が判示するような角度からの審査義務探しは公平を欠き極めて不当である。ここで求められるべきは、河川法63条1項が規定する「著しく利益を受ける」という法定要件の客観的な審査であるから、原判決は、あえて的を外した議論をしていると言わざるを得ない。

(5) 以上のとおり、原判決が示す判断枠組みが形成される前提には、納付命令を受けた地方公共団体が持つ不服申出権や出訴制度、あるいは不払い・返還請求権など国からの賦課処分を争うことができる制度についての看過がある。そして、原因行為に「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」が認められない限り原因行



為を尊重し、原因行為に沿った措置を採ることに違法性はないとする。原判決は、地方公共団体は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なされた原因行為に対しては介入することができないのであるから、原因行為を尊重してこれに沿った措置を採ることは違法とはならないというのであるが、「何の審査もしないまま納付通知を尊重すべき」との判示の根拠は、地方公共団体には積極的な審査義務を課した規定がないという誤った判断と、筋違いの一日校長事件最高裁判決の誤った援用だけなのである。

## 2 一日校長事件最高裁判決は本件事案には適用外である

一日校長事件最高裁判決の射程の詳細は別項（本補充書Ⅲ）で行うが、ここでは、同最高裁判決は、本件事案においては適用したり、援用できる事案ではないことについて簡潔に指摘することにとどめることとする。

(1) 原判決は、一日校長事件最高裁判決を拡大解釈して援用し、他の独立の機関の原因行為は尊重されるべきであるとか、後行の機関は、先行行為に重大かつ明白な違法ないし瑕疵が認められない場合には、原因行為を尊重してこれに沿った財務会計行為を行っても違法とは認められないなどの結論を導いているが、本件事案においては、こうした結論は前記最高裁判決の判旨からは導くことはできないのである。

(2) 一日校長事件は、周知のとおり、教育委員会が勧奨退職に応じた教員を1日だけ校長の職に遇して校長職の退職金を給付することとした案件について、この教育委員会の人事処分にそって退職金の給付を行った知事に対して、住民が旧地方自治法242条の2の1項4号に基づいて損害賠償請求訴訟を提起した事案であるが、これについて最高裁は次のように判示している。

「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ると、教育委員会がした学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関する処分（地方教育行政の組織及び運営に関する法律23条3号）については、

地方公共団体の長は、右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ものと解するのが相当である。けだし、地方公共団体の長は、関係規定に基づき予算執行の適正を確保すべき責任を地方公共団体に対して負担するものであるが、反面、同法に基づく独立した機関としての教育委員会の有する固有の権限内容にまで介入し得るものではなく、このことから、地方公共団体の長の有する予算の執行機関としての職務権限には、おのずから制約が存するものというべきであるからである。」とした。

(3) 地方公共団体の首長と教育委員会との間では、教育の中立性を確保する配慮から、特別法によって、この二つの機関の権限が分掌されている。判示にもあるように首長は原則的に教育委員会の人事処分等については尊重し、同委員会の処分に従った財務会計上の措置を採ることが義務付けられているという事情がある。一方、国土交通大臣が発した納付通知に関しては、納付命令を受けた地方公共団体に対しそうした義務等を定める特別法などは存在しない。このように本件事案と一日校長事件とでは、先行の原因行為と後行の財務会計行為とを律する法制度が大きく異なっている。そして、一日校長事件での住民訴訟は、いわゆる「4号請求」であるが、本件事案の中心は「1号請求」であることも相違している。

(4) この最高裁判決を援用して、国土交通大臣が発した河川法63条1項の納付通知に対して格別の尊重義務があるとするのは大きな誤りである。そして、知事が、教育委員会が決定した原因行為にそった措置を採らないこととする場合の条件についても、最高裁判決は「右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」としたが、右処分に「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」が認められた場合などの加重要件は付されていないことにも注意すべきである。

## 第5 原判決の判断枠組み批判

原判決の本件事案における判断枠組みに関する、本補充書Ⅱの「第1の2」で挙げた原判決の判示を中心にして、順次検討し批判を加える。

### 1 東京都には納付義務の違法性・内容の適正性を検証すべき義務と権限があるのに、原判決はこれを看過し、尊重義務を不当に強調する誤りを犯している

- (1) まず、「第1の2」に挙げた原判決の判示についてであるが、原判決は、「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行為であるときは、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い」（39～40頁）として、ここ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認められない場合には、納付通知を尊重して「その内容に応じた財務会計上の行為をすることが違法とは認めることができない」とした。
- (2) しかし、これは先に点検したところであるが、地方公共団体が服すべき財務規律や執行機関の法令遵守義務（前記「第3の1」）などを看過しての誤った判断であるばかりでなく、国土交通大臣が河川法63条1項に基づいて発する納付通知に対して、地方公共団体に理由なく尊重義務を課して導いた判断である（前記「第4の1」）。そして、介入権がないことから原因行為への尊重義務を導くこともできるはずがない。
- (3) 国と地方公共団体の関係は上命下達の関係ではないのであり、地方公共団体は対等な関係で納付通知の適法性と効力を審査すべきものである。田村教授は、一日校長事件最高裁判決の解釈を誤って援用し、納付通知への尊重義務を強調する原判決を次のように批判をされている。「引用の一日校長事件住民訴訟最高裁判決の事案と本判決のそれとではまったく事案を異にする。前者は、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る事案で

あるのに対して、後者(本判決)は、国(国交大臣)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事案である点に最も根本的な相違があろう。換言すれば、本判決の事案は、同一法主体(行政主体)の事務の執行に係る行政組織法上の権限配分のあり方如何が問題となるものではない。それは、国と都という二法主体間の法関係と評価、判断することが正当である。少なくとも、本判決の事案においても、都(ないしその機関)が国の行政組織の一機関であるはずがない。法主体間関係であれば、費用分担者(都)が自身の負う義務の適法性、その内容の適正性を自ら確認、検証することができるのが当然であろう。それ故、本判決の上記の評価、判断は適切とは解しえない。」(甲A20号証54頁後段)とされている。

(4) この点は、先にみた人見第一意見書(甲A13号証)でも、同旨の見解が述べられているところである。即ち、人見教授は、「自治権を憲法上保障された自治体が、他の自治体や国の行った機関の行為が、自己の財政に違法な負荷をかける場合に、その他機関の行為の効力を自らの権限として否定することはできないとしても、その違法性を行政手続・裁判手続を通じて争うこともできないとすれば、それは憲法上も問題となる」とし、「国や他の自治体の機関が先行行為を行った事案においては、一日校長事件最判の事案と同様に首長等が、別機関の先行行為を尊重しその内容に応じた財務会計行為をなすべく当然に拘束されるわけではないのである。」(同意見書3~4頁)とされている。納付通知を受けた地方公共団体は、独自の立場において、納付通知が法定の要件(本事案では河川法63条1項の要件)の存否を厳正に吟味すべきであることを指摘されてきていた。

(5) 第一審判決は、原判決とほぼ同様な判断枠組みをとっていた。人見教授は、控訴人からの依頼に応じて、第一審判決に対する意見書(甲A19号証)を作成されたが、同意見書では、河川法の受益者負担金をめぐる都府県の機関と国の機関との関係に、一日校長事件のような都と教育委員会との関係があると考

えるのは明らかな誤りであるとされている。次のようである。

「河川法63条の受益者負担金の負担に関して、都道府県と国（国土交通大臣）との間で、上記のような拘束関係がないことは明らかであろう。河川法63条に基づく負担金納付通知によって課された負担金を都道府県が支払わない時には、同法74条の2第3項によれば、総務大臣を経由して内閣に不服を申し出ることができる。また、都道府県は、納税者が課税処分に対して納税を拒む場合と同様、納付通知の違法を裁判で争うこともできるはずである（参照、摂津訴訟＝東京高判昭和55年7月28日行集31巻7号1558頁、大牟田市電気訴訟＝福岡地判昭和55年6月5日判時966号3頁など）。そして、納付通知が河川法63条の要件に違背して違法であるとき、例えば「著しく利益を受ける場合でない」とか、「受益の限度」を超えた金額であるときには、裁判所の判決によって当該納付通知が取り消され、負担金の支払い義務を負うことはないのである。

教育委員会のような行政委員会や議会と首長との関係が、このような関係にないことは、もはや説明するまでもないであろう。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、都道府県知事は、それが違法であるとして裁判に訴えることはできない。そうした訴訟は機関訴訟であり、法律にそれを特別に認める規定があつて初めて提起できるのである（行訴法42条）。そのような規定がない限り、最高裁も述べるように、首長は、教育委員会の判断を尊重して財務会計行為をなさねばならず、ただ、それが「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」に限って、それを拒むことができるのである。河川法の受益者負担金をめぐると道府県の機関と国の機関との関係に、これと同様の関係があると考えるのは、明らかな誤りである。」（甲A19号証3～4頁）

- (6) 田村論文（甲A20号証）も、人見意見書も変わるところはないのであり、国と地方公共団体との関係についての原判決の判示が根本的に誤っているの

である。特別に審査義務が法で定められていない場合には、国の納付通知にそった措置を採れとの原判決の解釈は、一日校長事件最高裁判決の解釈を誤り判例の射程を誤っているうえに、国と地方公共団体との対等な関係を全く無視するものである。地方公共団体は、国からの納付命令が違法であると判断されたのなら、意見の申出もできるし、納付命令の取消訴訟も提起できるのである。原判決の納付通知に対する尊重義務というのは、それが導き出される理由の説明も欠くし、全く説得性を欠くものである。

## **2 原判決は地方自治法、地財法等の法令遵守や審査義務を全く看過している**

(1) 次に、原判決は、「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を課しているときを除き、」とし、地方公共団体の当該機関に、納付通知に対する審査義務が法定されているときは積極的な審査義務があるとしながら、地方自治法や地方財政法等に定められている財務規律や審査義務についてはこれらを全く看過し、何の審査も行わないまま納付通知に沿った財務会計行為を行うことを適法とするのである。ここでは、特別の法定された審査義務が課されていないければ、当該職員ないし当該機関の原因行為に沿った財務会計上の行為は違法とはならないとしていることの誤りを取り上げる。

(2) 既に検討を行ったところであるが、納付通知を受けた地方公共団体は、当該職員ないし当該機関に特別の審査義務が課されているか否かには関係なく、地方公共団体が公金の支出を行うに当たっては、その支出の法定要件が充たされているか否かの審査は当然に行われなければならない。田村教授も、本件事案において、当該職員に特別な審査義務を課した規定は存在していないという事実を承認した上で、「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いるため(自治法2条16項)、大臣納付通知の形式・実体の両面

にわたる適法性、適正性を自治体自ら審査、判断すべき義務が果たされなければならないはずであり(大臣納付通知の一事をもって当該事務が免除されるはずはない)、その当然の一帰結として負担金不納付の事実が生じうる。他方、不納付の原因となる事由を当該法令は明定し、限定していない以上、当該強制徴収手続の規定は、自治体の法令遵守義務より導かれる上記の本判決のいう審査権限を明確に否定するものであるとまでは断定しえまい。」(甲A20号証54頁後段から55頁前段)とされている。

(3) そして、この点についても、人見教授の意見書(甲A13号証)も同旨の意見を述べている。即ち、人見教授は、「国土交通大臣の負担金納付通知も、あらかじめ都道府県知事の意見を聴かねばならない上に(河川法63条2項、特定多目的ダム法4条4項)、都道府県知事は、その額に不服があるときは、内閣に意見を申し出ることができ(地方財政法17条の2第3項)、さらに国がその負担金を違法に使用している場合には、負担金の支出を拒み、支出済みの負担金の返還を請求することもできるのである(地方財政法25条3項)。そして、当然、負担金納付通知が違法であった場合には、自治体は、当該通知の取消訴訟ないしは支払義務の不存在確認訴訟などの当事者訴訟を提起して、当該通知の違法性を裁判上で争うこともできるはずである。」(同10～11頁)とされている。

(4) このように、地方公共団体は、国土交通大臣が発した納付通知に対して、その支出の要件が整っているかについて審査する権限と義務があるのである。そして、とりわけて「1号請求」の支出差止請求においては、当該職員の認識や故意・過失は問題とならず、本件事案に即していえば、八ツ場ダムの建設が東京都にとって「著しく利益を受ける」関係にあるのか否かが客観的に問題とされるべきなのである。原判決の法解釈の誤りは明白である。

### 3 都の審査基準は「著しい利益の有無」・「違法の有無」であるのに、原

## 判決は「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」とする重大な誤りを犯している

(1) ついで原判決は、「当該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財務会計行為上の行為をすることが違法と認めることはできない」（40頁）としている。このことは、納付通知を受けた地方公共団体がその違法を主張して支出を拒むことができるのは、納付通知に「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」が認められるときだということである。この判示は、「納付通知の違法」が「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」に置き換えられているということの意味する。このことを河川法63条1項の納付通知の例でみると、当該納付通知が違法と評価されるのは、河川法63条1項の「著しく利益を受ける」との要件を欠いているときではなく、納付通知に「重大かつ明白な違法ないし瑕疵があるとき」だということになる。しかし、原判決には、河川法63条1項の要件を超えて、何故、「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」という要件の加重を課すのかについての説示もない。このような解釈は、明らかに河川法63条の規定を無視するものであり許されるはずはない。

なお、原判決は、①「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」と、②「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の見地から看過し得ない瑕疵」を挙げているが、河川法63条1項が規定する「著しく利益を受ける」との要件を欠く納付通知は違法であるとともに、上記の②の要件を当然に充足することとなるはずであるから、ここでは②の要件については格別取り上げることはしない。

(2) 原判決の判示の趣旨からすると、東京都が「著しく利益を受ける」ことがないとして納付通知に従わなかった場合には、国土交通大臣は、滞納処分に準じた手続を執ると考えられるが、そうなれば、その手続で争われる事實は、



東京都が八ツ場ダム建設によって「著しく利益を受ける」か否かという事実であり、納付通知に「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」があるか否かではない。このことは、一般の課税処分の取消訴訟の例を考えても明らかである。課税処分を受けた納税者がその処分の取消しを求める訴訟においては、法で定められた課税要件の存否こそが訴訟物になるのであり、課税処分に無効の事由があるとか、「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」があるとかが訴訟物になるのではない。こうした例からも、違法性の審査を「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」の審査に振り替えるかのような原判決の不当性は明らかであり、破棄されなければならないものである。

- (3) もとより田村教授は、原判決の判示に対して疑義を呈している。同教授は、「前述のとおり、本判決の事案に即していえば、都は原因行為た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利を有するのみならず、その義務を免れないはずである。とすれば、当該通知が当然無効であることが必須であるとは考え難く、原因行為が違法か否かこそが重視されなければならない。」（甲A20号証55頁前段）と指摘されている。

さらに、同教授は言葉をついで、納付通知に対する客観的な違法評価ではなく、「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」という違法基準を持ち込む原判決に対して批判を加えられている。即ち、「前記・法人税更正処分無効確認等請求事件最高裁判決が引用されていることに鑑みても、本判決は、いわゆる行政行為の公定力理論に依拠して、原因行為たる大臣納付通知に重大かつ明白な瑕疵がなければ、それは有効であり、したがって、当該大臣納付通知を「尊重してその内容に応じた財務会計上の行為をすることが違法と認めることはできない」と解しているようである。しかし、重要なのは、行政行為の有効・無効という効果の有無ではなく、その適法・違法にあらう。極めて基本的なことであるが、瑕疵ある行政行為は違法であり、その違法性が公定力により治癒されて適法となるものではない。」（前同55頁前段）とされている。

(4) なお、原判決は、「そ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看取できるものでなければならないと解される（最高裁昭和41（行ツ）第52号同44年2月6日第一小法廷判決・集民94号233頁参照）」（27頁）とするが、「違法ないし瑕疵の明白性」というものは、利害関係を持つ第三者保護の要請から求められるものであり、本件においては納付通知の有効要件の存否だけが問題となるのであるから、「違法ないし瑕疵の明白性」を求めること自体も誤っているのである。この点について、田村教授は、前出論文において、「最高裁判所も、行政行為の無効を認めるに当たり、具体の法律関係においてその保護を図らねばならない利害関係を有する第三者がない場合には、瑕疵の明白性を要件とはしていない（明白性補充要件説。所得税賦課処分無効確認等請求事件最高裁判決（最判昭和48年4月26日民集27巻3号629頁））」とし、引き続き、「本判決の事案においても、各種負担金等の支出につき、当該支出があったことを信頼し、その信頼に基づいてさらに法律関係を形成することになる第三者は存しないと解されることから、原因行為たる大臣納付通知に係る瑕疵の明白性の要件は不要だと考えられる。」（甲A20号証55頁後段）と明快に指摘されているところである。

#### **4 争点は「著しく利益を受ける」の存否である—人見教授、野呂教授の見から**

(1) 人見教授は、納付通知を受けた東京都がこれの審査をするには、納付通知が違法であるのか適法であるのかの審査である、即ち、河川法63条1項の「著しく利益を受ける」との要件の存否こそが審査されるべきものと強調されている。次のとおりである。

「本判決の事案においては、受益者負担金支出の直接の根拠である国土交通大臣の納付通知が河川法63条に照らし適法であるか否か、すなわち、八

ツ場ダム建設によって、治水の面から東京都に「著しい利益」が生ずるのか、あるいは納付を命じられた金額が、東京の受ける「受益の程度」に見合ったものであるのか、この点が正面から審査されるべきである。そして、納付通知がこうした要件を充足しているか否かを判断するためには、八ツ場ダム建設が下流域の地域（とりわけ東京都）にとって治水上の顕著な効果があるとしている上記の諸計画の合理性が、審査される必要があるのである。それら計画の「重大かつ明白な瑕疵」の有無のみが審査されればよいというものではない。」（甲A19号証4～5頁）。

- (2) 野呂教授も、原判決の判断枠組みについては、これを厳しく批判されている（甲A21号証）。次のとおりである。

「都府県が国から不利益な措置を受ける関係は、独立した法主体間の関係である。さらに、納付通知は、都府県の公行政活動の監督手段ではなく、国と都府県との間の財産上の利害調整にかかわる行為であり、かつ、都府県の納付義務については「著しい利益を受ける」ことが法律上の要件とされている。そうすると、納付通知が法定の要件を充たさず違法であると都府県が考えるときは、取消訴訟を提起して納付通知の取消しを求めることができると解すべきであり、また、「著しい利益を受ける」という要件の司法審査にあたり、国の判断を一方的に優先させる理由もない。したがって、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、違法となると解される。」（同62頁前段）とする。

- (3) この人見教授や野呂教授の指摘や原判決批判は極めて的確なものであるところ、原判決が、事案の異なる一日校長事件最高裁判決を援用して、国土交通大臣が発する納付通知への地方公共団体の対応について誤った尊重義務を課し、「著しく利益を受ける」という要件の司法審査に代えて、先行する原因行為の「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」旨の判断を採ることは許されないとの趣旨は、これまでの上告受理申立人らの主張と同旨である。これによっても、原判決の判断が不当で維持されるべきでないことが明らかである。

## 5 原判決は、「違法」ではなく「無効」の証明を求めているのである

- (1) これまでに検討してきたところから、河川法63条1項に基づく国土交通大臣の納付通知が「著しく利益を受ける」との要件を備えるものでなければならぬことは改めて説明の要はなかろう。そして、それを欠くときには納付通知は違法となること、そして、そうした納付通知には東京都は従ってはならないことも自明である。
- (2) そして、八ツ場ダム建設によって東京都が「著しく利益を受ける」関係にないとしたらそれは違法な納付通知となり、河川法63条1項に基づく受益者負担金の支出差止訴訟においては、その違法の事実の検証で十分となるはずである。これについては、田村教授も、先にみたとおり、「本判決の事案に即していえば、都は原因行為た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利を有するのみならず、その義務を免れないはずである。とすれば、当該通知が当然無効であることが必須であるとは考え難く、原因行為が違法か否かこそが重視されなければならない。」（甲A20号証55頁前段）と指摘されている。このように本件事案は、納付通知の違法性の審査こそが行われるべきものなのである。
- (3) しかしながら、これまで見てきたところから明らかなように、原判決は、本件において、審理の対象を河川法63条1項の「著しく利益を受ける」の事実の存否に代えて「納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵」があるか否かとし、その立証責任を住民側に課しているのであるが、このことは、納付通知の

違法性の立証ではなく、納付通知の無効の立証を求めているということに他ならない。

塩野宏教授の「行政法Ⅰ」（第五版補訂版）には、行政行為の無効と取消し得べき行為との区分について解説がなされているが、この二つの区分について、「判例・学説を支配してきた説として、重大明白説がある。これは無効の行政行為とは、行政行為に内在する瑕疵が重要な法規違反であることと、瑕疵の存在が明白であることとの二つの要件を備えている場合であるとするものである」（161頁）とされている。これからすれば、「重大かつ明白な違法ないし瑕疵を持つ行政行為」とは行政行為の無効をさすものであり、これは無効の同義語なのである。とすれば、原判決は、本件事案の審理において、納付通知の違法の立証に代えて、納付通知の無効の立証を求めているということに他ならない。しかし、原判決は、これで収まらず、「そ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看取できるものでなければならないと解される」（27頁）とまで言い放つのである。

- (4) ここまで司法上の「違法審査」のレベルを引き上げるならば、即ち、「行為の外形上違法ないし瑕疵が一見看取できるもの」とまで違法のレベルを引き上げるならば、およそ「違法な行政行為」の立証に成功する事例はなくなるであろう。どんな馬鹿げた計画であっても、行政がそれなりの手順さえ踏んで出した結論であれば、「行為の外形上違法ないし瑕疵が一見看取できるもの」とまでは言えないとなるであろうから、この世の中に「違法な行政行為」は存在しなくなる。「第6」で述べる、原判決の本件事案での違法審査結果がその例である。こうした結果を招く原判決の判断枠組みの存在が許されるはずはない。

## 6 原因行為が契約である場合について

原判決は、「当該原因行為が契約である場合」については、本補充書Ⅱ「第1の3」に示したように、東京都が当該原因行為に基づく公金の支出等を拒むこと

ができるのは、「当該原因行為が無効であるとき、又は、当該原因行為が無効ではないものの違法であつて、当該職員等が、当該原因行為について取消権・解除権を有しているとき、若しくは、当該原因行為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在し、当該職員等に、当該原因行為を解消することができる特殊な事情が存在するとき」だとしている。この判示が相当であるとしても、八ツ場ダムが東京都にとって「著しく利益を受ける」という関係になく、そして、利根川の下流県にとっても同様であるとすれば、「当該原因行為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在し、当該職員等に、当該原因行為を解消することができる特殊な事情が存在するとき」に当たることになるはずである。

従つて、原判決判示の、「当該原因行為が契約である場合」においても、八ツ場ダムが河川法63条1項の「著しく利益を受ける」との事実が認められないときには、各当該公金の支出は差止められるべきこととなる。

## **第6 原判決は、「著しい利益」の存否や利根川治水計画の不合理性については実質の審理をしなかった**

### **1 原判決は、納付通知には「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」がないとして棄却した**

(1) 申立人らは、八ツ場ダムは東京都にとって河川法63条1項にいう「著しく利益を受ける」という関係にはなく、八ツ場ダムは同条項の要件を充たしていないから同条項に基づく納付通知に従つた東京都からの受益者負担金の支出は違法であり、その支出の差止を求めるものであると主張した。これに対して、原判決は、「法が特に職員等に対しその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を課しているときを除き、当該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財務会計上の行為をすることが違法と認めることはできないと解するのが相当である。」（40頁）として住民側の主張を排斥した。

- (2) そして、利根川の治水計画は計画対象洪水であるカスリーン台風洪水の再現もできないまま、当時の実績ピーク流量と日本学術会議の下で行われた同台風洪水の机上の再現計算では、毎秒4000～5000 $\text{m}^3$ もの大きな乖離が生じているがこれについて説明ができない状況にある上に、「第3の2の(1)、(2)」で述べたように、利根川の治水計画には不可解な不透明性と不合理性が積み重ねられてきているのであり、平成18年2月策定の「利根川水系河川整備基本方針」は、馬淵国土交通大臣自らが平成22年11月5日の記者会見において、「2万2000トンありきの検討」と言わざるを得ない状況にあつて（甲B133号証の4）、既往最大洪水たるカスリーン台風洪水の規模を解析する資料等すら存在しない状況（控訴人の控訴審準備書面（5）9～11頁参照）であつて、八斗島地点毎秒2万2000 $\text{m}^3$ 計画はねつ造ともいふべき計画であつたのであるが、申立人らのこれらの主張に対しては、原審裁判所は、審理・判断の対象にすらせず、ただ日本学術会議による検証作業と検証結果についてだけ若干の判示を行ったが、いずれも前記判断枠組みの枠内で行い内実の判断には踏み込まず形式的な判断に終始した（原判決56～59頁）。そして、本件の最終判断の前提となる八ツ場ダムの下流部での治水効果については、「仮に『著しく利益を受ける』ものでないと認める余地があるとしてもこれが明白であるとは認められないといふべきである。」（59頁）と判示するなどして、八ツ場ダム建設によって東京都が「著しく利益を受ける」ことがないことも示唆されているが、住民側から、「『著しく利益を受ける』ことがないことが明らかであること」の立証がないことを理由に、住民側の請求を排斥したのである。

## 2 「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」という審査基準で各論には判断回避

- (1) 上に述べた原判決が行った判断枠組みや「著しく利益を受ける」をめぐっての法解釈の判示の主な例については、別紙1「繰り返される『重大かつ明白な違法ないし瑕疵』はない」に、そして、原判決が申立人らの主張に対して僅かに回答を行った、日本学術会議の検証作業に対する疑問点に対する判示については、別紙2「日本学術会議の検証作業への原判決の評価」のとおりである。これらの判示から明らかなように、原判決は、独自に設定した判断枠組みの下で、河川法63条1項の要件の不存在の主張・立証責任を住民側に転嫁し、申立人らが主張する事実については、「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」という違法審査基準を持ち込み、さらには「重大かつ行為の外形上一見看取できるような明白な違法ないし瑕疵」という違法審査基準をも取り込んで住民側の立証の道をふさいだのである。例えば、「八斗島地点での基本高水のピーク流量を毎秒2万2000立方メートルとすることを前提とする国土交通大臣の納付通知に重大かつ行為の外形上一見看取できるような明白な違法ないし瑕疵が存在することとなる……とは認め難く、」（57頁）とか、「甲B第155号証、第163号証に照らせば最終流出率を1.0として計算することが合理性を欠くことが明らかであるとは認められない。」（57頁）とか、「利根川下流部における八ツ場ダムによる洪水調節効果が大きくないことによって、……国土交通大臣のした受益者負担金の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵が存在するものとは認められず、」などと判示し、最終的には、前述のごとく「仮に『著しく利益を受ける』ものでないと認める余地があるとしてもこれが明白であるとは認められないというべきである。」（59頁）などと判示しながら、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は実質、審査を回避して、納付通知に「重大かつ明白な違法ないし瑕疵が認められない」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である。
- (2) 原判決は、一日校長事件最高裁判決以後の「1号請求」に係る最高裁判例で、



この一日校長事件最高裁判例を引用したものは皆無である（甲A19号証2頁）のに、あえてこの判例を援用し、地方教育行政の組織及び運営に関する法律に基づいて、地方公共団体の首長は教育委員会の人事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を法定されている事案での判示を本件事案の先例であるかのようにして用い、国の納付通知に対しての尊重義務を虚構したのである。そして、地方自治法や地方財政法が規定する地方公共団体の機関が所属庁に対して負う誠実義務や財務規律は無視。さらに、河川法63条1項の「著しく利益を受ける」の法定要件を不当にも「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」とか「行為の外形上違法ないし瑕疵が一見看取できるもの」に置き換えて、住民側が主張した利根川治水計画の不合理性や「著しく利益を受ける」の主張に対しては、実質審理を回避し、結論として、利根川の基本高水計画や河川法63条1項に基づく納付通知には「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」は認められないとして、上告受理申立人らの請求を棄却したのである。原判決のこのような最高裁判例の拡大解釈や誤った援用、そして、行政行為の違法性評価の無効評価へのすり替え、住民側の基本主張に対する大幅な判断の回避や脱漏など、およそ行政訴訟の審理・判断とは評価することができないものである。このような原判決は道理、正義に反する。直ちに破棄されるべきである。

## 第7 「Ⅱ」のまとめ

### 1 原判決の判示と3教授の見解の対比

- (1) 原判決は、先にみたとおり、「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行為であるときは、……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を課しているときを除き、当該

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財務会計上の行為をすることが違法と認めることはできないと解するのが相当である」(判決39～40頁)とした。

(2) これに対して、田村教授は、「引用の一日校長事件住民訴訟最高裁判決の事案と本判決のそれとはまったく事案を異にする。前者は、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る事案であるのに対して、後者(本判決)は、国(国交大臣)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事案である点に最も根本的な相違があろう。……法主体間関係であれば、費用分担者(都)が自身の負う義務の適法性、その内容の適正性を自ら確認、検証することができると思うのが当然であろう。それ故、本判決の上記の評価、判断は適切とは解しえない。」(甲A20号証54頁後段)と応え、野呂教授は、「『著しい利益を受ける』という要件の司法審査にあたり、国の判断を一方的に優先させる理由もない。したがって、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、違法となると解される。」(甲A21号証62頁前段)と応えられた。

(3) そして、人見教授は、「国が全国的な視点に立った判断で決定・実施する公共事業について、そこから特定の地方公共団体に『著しく利益』が生ずると国が判断したときには当該地方公共団体に一方的に負担金支払い義務を課すことができ、地方公共団体はそれに全面的に服従しなければならないそれを争う余地もない、とすれば、それは『地方自治の本旨』(憲法92条、地方自治法1条)に反し、「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」とする地方自治行政の『自律性をそ

こない』、『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』とする地方財政運営の基本原則（地方財政法2条2項）の趣旨に反することになる。」（甲A22号証65頁後段から66頁前段）と応えられている。

## 2 判例違反・審理不尽、地方自治法・河川法の重大な解釈の誤りは明白

- (1) 要するに、本件事案において、東京都が大臣納付通知であるが故にこれに服従しなければならない道理も規定も存在しないのである。東京都は大臣納付通知に対しても審査権を有し、都民に対しては審査義務も負っているのである。こうした背景で、今見た田村教授や野呂教授、そして人見教授の見解が示されているのである。
- (2) こうした現行法制度の下に置かれているのに、東京都は被告準備書面（3）や同（9）においては、「当該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、都府県にはない」（準備書面（3）の17頁。同（9）の3頁）としているのであるから、これからすれば、東京都の当該機関が「漫然と違法な納付通知に従って支出をした」ことについて自白をしたのも同然である。であれば、こうした公金の支出が違法となることも多言を要しないところである。
- (3) 以上のとおり、全く事案の異なる一日校長事件最高裁判決を持ち出して、納付通知に対する違法審査基準を立証不能までに引き上げる審査方式を導入する判断枠組みを採用して申立人らに納付通知に「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」の主張立証を求めたことは判例違反を構成し、利根川水系の基本高水の策定経緯の不透明性や基本高水の不合理性・過大性の審査・判断を脱漏し、さらに河川法63条1項の「著しく利益を受ける」との客観的な違法審査を行わずに審理を閉じて申立人らの請求を排斥したことは判決の結果に影響を及ぼす審理不尽の違法を構成する。さらに、納付通知に対する地方公共団体の審査権を無視して逆に尊重義務を強調したことは、地方自治法2条16項、17項、

同法138条の2、地財法25条3項等の解釈を誤ったものであり、なおかつ河川法63条1項が定める「著しく利益を受ける」との解釈を誤ったものであり、これらの判例違反、審理不尽と一連の法令の解釈の誤りは、判決の結果に重大な影響を及ぼしていることは明らかであるので、原判決の破棄は免れないものと信ずる。

以 上

別紙1 「繰り返される『重大かつ明白な違法ないし瑕疵』はない」

	判示のテーマ	控訴人の主張の排斥の仕方（挙証責任の原告への転嫁）
1	<p>法的な判断枠組み            （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行為である場合）</p>	<p>「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行為であるときは、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いことからすれば、法が特に職員等に対しその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を課しているときを除き、当該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認めることはできないと解するのが相当であることは前記（1）イに判示したとおりである。」（39～40頁）</p>

2	<p>国土交通大臣の納付通知は、平成18年の利根川水系河川整備基本方針に基づいてなされていること、河川局長は日本学術会議に依頼して検証を行っていること、さらに「八ッ場ダム建設事業の検証に係る検討報告書」も作成されていること、関東地方整備局事業評価監視委員会の「妥当」との意見も得ている、などの事実に対する原判決の評価。</p>	<p>「以上の事実に加えて、前記ウ判示のその余の事実をも総合すると、八ッ場ダムにより東京都が同項所定の「著しく利益を受ける」ものでないとは認められず、また、仮に「著しく利益を受ける」ものでないとは認められる余地があるとしても、これが明白であるとは認められないのであって、国土交通大臣のした上記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も認められないというべきである。」（52～53頁）</p>
3	<p>「八ッ場ダムの建設計画自体に治水計画上の合理性が認められることも、国土交通大臣の受益者負担金の納付通知の適法要件である。」との控訴人らの主張に対しての判示。</p>	<p>「前記イ、エに判示したところによれば、国土交通大臣が八ッ場ダムにより東京都が同項所定の「著しく利益を受ける」ものと判断して行った受益者負担金の上記納付通知について、重大かつ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など、著しく合理性を欠き、そのためこれに予算措置の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在しない限り、上記納付通知に応じて、被控訴人建設局課長の行う支出行為が、財務会計法規上の義務に違反する違法なものになるものではないというべきであ</p>

		<p>り、上記納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵があるとは認められず、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あるとも認められないことは前記エ判示のとおりである。」（53～54頁）</p>
4	<p>東京都が八ッ場ダムによって「著しい利益を受ける」ことがない場合には、地方財政法25条3項によって、支出済みの負担金の返還を請求できるはずであるから、「著しい利益を受ける」ことがない場合には、東京都は、その支出を拒否すべき財務会計上の義務があり、漫然とこれを支出する行為は、財務会計法規上の義務に違反する、との主張に対する判示。</p>	<p>「しかし、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行為であるときは、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いことからすれば、法が特に職員等に対しその原因行為の適法性を審査した上で、これが適法な場合に限り、その内容に応じた財務会計上の行為をすべき義務を課しているときを除き、当該原因行為について重大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に予算執行の適正の見地から看過し得ない瑕疵が存するときでない限り、これを尊重して財務会計上の行為をすることが違法と認めることはできないと解するのが相当であることは前記イ判示のとおりである。」（54～55頁）</p>

5	地方財政法 25 条 3 項 の規定の読み方について	<p>「同項が東京都及びその機関に対し、国土交通大臣による受益者負担金の納付通知が、その根拠法令である河川法 63 条 1 項所定の「著しく利益を受ける」の要件を具備するか否かの適法性を審査した上、同項に当たらない場合には、その支出を拒否し、同項の要件を具備し適法な場合に限り、上記納付通知に応じた受益者負担金の支出をすべき財務会計上の義務を課したものは認められない。」（55 頁）</p>
---	-------------------------------	-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------



## 別紙2 「日本学術会議の検証作業への原判決の評価」

日本学術会議の検証作業は信頼できないとの控訴人の主張に対する判示

- ① 「分科会における検証は、第三者的で独立性の高い学術的な機関である日本学術会議によって、専門的な知見に基づいて行われたものであり、その内容が科学的に合理性が欠けることが明らかであることは認められないことに加えて、前記ウ（オ）判示の各点に、関証人の上記証言によっても、その証言にいう「前記モデルと同じ手法による計算」が、分科会が評価の対象とした新モデルと同じ結果をもたらす計算手法であるとは認められないこと……」（56頁）
- ② 「カスリーン台風における八斗島地点の最大洪水流量を2万2000立方メートル/秒とする計算に相応の合理性のあることが認められるというべきであり、これに対し、さらに控訴人らの主張するような観点からの検討を加えなければ、八斗島地点での基本高水のピーク流量を毎秒2万2000立方メートルとすることを前提とする国土交通大臣の納付通知に重大かつ行為の外形上一見看取できるような明白な違法ないし瑕疵が存在することとなるか、著しく合理性を欠きそのために予算執行の適正の見地から看過し得ない瑕疵が存することとなるとは認め難く、……」（57頁）
- ③ カスリーン台風時のピーク流量 「当時の流量実績を1万7000立方メートル/秒として計算することが合理性を欠くことが明らかであるとは認められない。」（57頁）
- ④ 「甲B第155号証、第163号証に照らせば最終流出率を1.0として計算することが科学的合理性を欠くことが明らかであるとは認められない。」（前同）  
以上によれば、控訴人らの主張は採用することができない。
- ⑤ 八ッ場ダムの治水効果は非常に小さいとの控訴人の主張に対して。「仮に

『著しく利益を受ける』ものでないと認める余地があるとしてもこれが明白であるとは認められないというべきである。」（59頁）

- ⑥ 江戸川の水位低減効果が数センチメートルに過ぎないとの控訴人の主張に対して。「利根川下流部にける八ッ場ダムによる洪水調節効果が大きくないことによって、……国土交通大臣のした受益者負担金の納付通知に重大かつ明白な違法ないし瑕疵が存在するものとは認められず、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存在するものとも認められない」（前同）

以上

### Ⅲ 一日校長事件最高裁判決の解釈を誤りその射程を超えて援用し、国土交通大臣の納付通知に過剰な拘束力を承認する誤りを犯した原判決

#### はじめに

平成26年6月号の法律時報、小特集「八ツ場ダム訴訟の論点—住民訴訟の新しい視点を探る」の中の野呂充大阪大学教授の「一日校長事件最高裁判決の射程」(甲A21号証)と題する論考は、東京事件判決の河川法上の受益者負担金の支出差止請求に関する論考である。

申立人らは、改めて、野呂教授を始めとする諸学者の学術論文を基に、一日校長事件最高裁判決を援用して誤った判断を下した原判決、その中で河川法63条1項に基づく受益者負担金の支出差止め案件の判示を対象として批判を行うものである。

#### 第1 一日校長事件最高裁判決とその射程

##### 1 同事件判決の事案と判旨

(1) 一日校長事件は、周知のとおり、教育委員会が勧奨退職に応じた教員を1日だけ校長の職に遇して校長職の退職金を給付することとした案件について、この教育委員会の人事処分にそって退職金の給付を行った知事に対して、住民が旧地方自治法242条の2の1項4号に基づいて損害賠償請求訴訟を提起した事案である。これについて最高裁は次のように判示している。

「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ると、教育委員会がした学校その他の教育機関の職員の任免その他の人事に関する処分(地方教育行政の組織及び運営に関する法律23条3号)については、地方公共団体の長は、右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ものと解するのが相当である。けだし、地方公共団体の長は、関係規定に基づき予算執行の適正を確保すべき責任を地方公共団体に対して負担するものであるが、反面、同法に基づく独立した機関としての教育委員会の有する固有の権限内容にまで介入し得るものではなく、このことから、地方公共団体の長の有する予算の執行機関としての職務権限には、おのずから制約が存するものというべきであるからである。」とした。

- (2) 地方公共団体については、首長のほか地方自治法180条の5に規定する各種の行政委員会ないし委員が、それぞれ執行機関としての権限を有する、いわゆる執行機関複数制が採用されているところ、首長と教育委員会との間では、教育の中立性を確保する配慮から、地方教育行政の組織及び運営に関する法律という特別法によって、教育行政に係る権限や義務は、この二つの機関に分掌されている。判示にもあるように首長は原則的に教育委員会の人事処分等については尊重し、同委員会の処分に従った財務会計上の措置を採ることが義務付けられているという事情がある。この事案では法によって首長には一定の尊重義務が課せられているのである。一方、国土交通大臣が発した納付通知に関しては、納付命令を受けた地方公共団体に対しそうした尊重義務を課している特別法などは存在しない。このように本件事案と一日校長事件とでは、先行の原因行為と後行の財務会計行為との関係を律する法制度が大きく異なっている。そして、一日校長事件での住民訴訟は、いわゆる「4号請求」であるが、本件事案の中心は「1号請求」であることも留意しておかなければならない。

## 2 同事件判決の内容と特徴

- (1) 先述のとおり、一日校長事件判決の事案は、勸奨退職に応じた教頭に対し教育委員会がした昇格処分および退職承認処分を前提として知事が退職手当の支出決定をしたところ、支出決定が違法であるとして、知事個人に損害賠償請求訴訟が提起されたという案件である。この事案について、野呂教授は、法律

時報6月号の小特集「八ツ場ダム訴訟の論点」の中の論考「一日校長最高裁判決の射程」（甲A21号証）において、次のように解説されている。即ち、「同判決は、当該4号請求訴訟が、『財務会計上の行為を行う権限を有する当該職員に対し、職務上の義務に違反する財務会計上の行為による当該職員の個人としての損害賠償義務の履行を求めるものにほかならない』ことを理由に、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』とする。この①には、（ア）当該職員の行為自体の義務違反と、（イ）その義務が財務会計法上の義務違反であること、という二つの要素が含まれる。これを前提にして、同判決は、先行行為が、地方公共団体の長から独立した機関である教育委員会の固有の権限に属することを理由に、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』という厳格な基準を示したうえで、知事の責任を否定した。」（59頁前段）「一日校長判決の判断のうち、①が、職員個人の賠償責任を問う4号請求訴訟を前提としていることは、判文からも明らかである。②の厳格な基準は、これを前提にして、当該職員が先行行為を是正する権限を有していなかったことを理由に、職員の行為が違法とされる場合を限定したものである。」と解説されている（59頁前段から後段）。

- (2) 野呂教授は、一日校長事件判決の判旨に示されている特徴を、上記のように分析し、住民訴訟の中の「4号請求」に係る事案であることはもとより、その中でも、一日校長事件は上記の①と②の事項を含む事案であることが特徴だと捉え、同判決の射程等を論ずる場合には、これら二つの特徴が充たされている

か否かを重視する姿勢が、ここに示されていると理解される。しかし、本件事案には、一日校長事件を特徴付けている①と②の特徴がいずれも存在しないのである。これは後述するところである。

- (3) 前述のとおり、一日校長事件判決は、「地方教育行政の組織及び運営に関する法律」という特別法により、知事と教育委員会の権限や義務が分掌されていて、知事は、教育委員会が行った人事処分に対しては尊重義務が課されているという特殊な事案である。一日校長事件は、こうした知事と教育委員会という特殊な機関相互の関係から生じた特殊な事案なのであって、人見教授が、甲A第19号証の意見書において、「最高裁判決のこの判示は、先行行為の行為者と後行の財務会計行為の行為者が異なり、かつ後者が先行行為の内容を法制度的に特に尊重する義務がある事案についてのものである。」(同号証3頁)とされているのも、この関係を指摘されてのことである。

### 3 同事件判決の射程

次に、同判決の射程論について点検を行う。後に、同最高裁判決が本件事案に援用、適用できるのかについて検討を行うが、その前提として、同最高裁判決の射程論を点検するものである

- (1) 最高裁判例解説によるこの判決の射程

「判例解説」の冒頭の「判決要旨」と「参照条文」には、旧地方自治法242条の2第1項4号と地方教育行政の組織及び運営に関する法律23条3号に係る事件であることが表記されている。そして、同判例解説における福岡右武調査官の解説によれば、「本判決は、普通地方公共団体の長から独立した権限を有する行政委員会の一つである教育委員会のした原因行為とこれを前提として長がした財務会計上の行為との間における「違法性の承継」の問題について判断したものであるが、本判決の考え方は、教育委員会と同様に、普通地方公共団体の長から独立した権限を有する他の行政委員会、例えば、選挙管理

委員会、人事委員会等の措置の違法とこれを前提とする長の財務会計行為上の行為の違法との関係についても、基本的に当てはまるものと解されよう。」としている（「最高裁判例解説」法曹時報46巻12号 295頁）。これからも明らかなように、この判決の射程は、「4号請求」訴訟であることを当然の前提として、地方公共団体の長とその自治体の中の独立性の高い行政委員会との関係に限られていると理解されているのである。

## （2）藤田宙靖最高裁判事の射程論

同最高裁判決の射程については、学者・研究者からは、判例解説にそった見解が述べられていた。藤田宙靖最高裁判事（当時）は、「行政組織法」（有斐閣2005年）において、一日校長事件の最高裁判決の判旨を紹介した上、その注（259頁 注（8））において、「この判決の射程距離に関しては、なお、次のような限界があることを留意しておくべきだろう。」とし、この「判示は、専ら『旧4号請求訴訟』において、職員の地方公共団体に対する損害賠償責任を、住民が当該地方公共団体に代位して請求する場合に関するものであって、必ずしも、例えば公金の支出差止め（1号請求）等に直ちに妥当するものではない。」とされている。

## （3）人見教授の射程論

人見教授は、原審において提出されている第一意見書（甲A第13号証）においては、同最高裁判決の射程について次のように述べられている。「住民訴訟における財務会計上の違法性が『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』とする周知の判示は、住民訴訟の諸類型中、旧4号請求訴訟とりわけその中の損害賠償請求訴訟に関するものであり、住民訴訟の諸類型全てに関するものではない。」（甲A13号証1頁）

さらに同教授は、同じく原審において提出されている甲A第19号証において、次のようにも述べられている。

「このように、この最高裁判決は、4号請求として職員に対してなされた損害賠償請求訴訟は、職員個人の損害賠償義務の履行を求めるものであることから、原因行為に違法事由があるだけでなく、その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ことが必要と論じているのである。そして、これは、ある意味当然なことである。4号請求のように、最終的に職員の個人責任を問うことになる訴訟となれば、どうしても当該職員の職務上の義務違反や故意・過失が問われざるを得ないのであり、当該職員が行った職務行為やその原因行為が法令に適合しているか否かという行政活動の客観的な適法・違法の問題は後景に退かざるを得ない。この意味で、一日校長事件最判の判示は、4号請求としての損害賠償請求訴訟の当然の帰結を述べているのである。

なお、平成4年の一日校長事件最高裁判決以後の1号請求に係る最高裁判例（例えば、織田が浜埋立工事事件＝最判平成5年9月7日民集47巻7号4755頁、旧陸軍軍医学校跡地人骨焼却事件＝最判平成12年12月19日民集54巻9号2748頁、羽村市土地区画整理事業事件＝平成18年4月25日民集60巻4号1841頁）で、この平成4年判決を引用したものは、もちろん皆無である」（甲A第19号証2頁）とされている。

### (3) 野呂充大阪大学教授の射程論

野呂教授の「一日校長事件最高裁判決の射程」（甲A21号証）によれば、同教授は、同最高裁判決の射程について、「一日校長判決は、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るから、その射程を1号請求および2号請求に拡大することが適切でないことは言うまでもない。一日校長判決以後の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がうかがわれる。前掲最判平成23・12・2は、1審および2審が一日校長判決を引用していたにもかかわらずこれを引用していないし、前掲最判平成25・3・28は、1号請求と4号請求とを区別して、後者についてのみ一日校長判決



を引用している。」（60頁前段から後段）とされている。前掲の人見教授の見解と同旨と理解される。

#### （4）田村達久早稲田大学教授の射程論

田村教授の「八ツ場ダム住民訴訟東京高裁判決の検討」（甲A20号証）によれば、「引用の一日校長事件住民訴訟最高裁判決の事案と本判決のそれとはまったく事案を異にする。前者は、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る事案であるのに対して、後者（本判決）は、国（国交大臣）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事案である点に最も根本的な相違があろう。」（54頁後段）とされている。

## 4 射程論のまとめ

一日校長事件最高裁判決の射程は、福岡右武調査官の「本判決の考え方は、教育委員会と同様に、普通地方公共団体の長から独立した権限を有する他の行政委員会、例えば、選挙管理委員会、人事委員会等の措置の違法とこれを前提とする長の財務会計行為上の行為の違法との関係についても、基本的に当てはまるものと解されよう。」との解説が最も基本的であり常識的であり、正鵠を得ている。そして、その後の最高裁判例においても、県議会の議長による議員に対する出張命令が県議会の自律的行為とされて、旅費の支出権限を有する知事が先行行為を是正する権限を有していなかったとして、知事に対する4号請求訴訟が棄却されている事案（最判平成15年1月17日 民集57巻1号1頁）等に限られており、最高裁の判例の積み重ねは同判例解説の範囲内で推移している。

詰まるところ、本件請求事案との対比では、一日校長事件判決は、「4号請求」事案であることのほか、一法主体である地方公共団体の事務の執行の法的枠組みのあり方に係る事案であるのに対し、本件請求事案は「1号請求」であり、国（国土交通省）の事業の実施にかかわり、事業主体たる国と当該事業の負担分担者で

ある地方公共団体との法関係が問題となる事案であり、まったく事案を異にする、というのが学者・研究者の見方である。もとより、これらの見解は、最高裁判例解説と極めて整合的である。

## **第2 原判決の判断枠組みに関する主要な判示とこれらの問題点**

### **1 原判決の基礎的な判断枠組み**

原判決は、「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行為であるときは、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いことからすれば、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を課しているときを除き、当該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財務会計上の行為をすることが違法と認めることはできないと解するのが相当である」とした（39～40頁）。以下には、この判示を中心に、河川法上の納付通知に基づく受益者負担金に関しての原判決の判断枠組みの問題点を点検し、その違法・不当を指摘することとする。

### **2 野呂教授の原判決の解読**

(1) 野呂教授は、原判決の判断枠組みについては次のように捉えている。

野呂教授は、「八ツ場ダム訴訟の論点」における論文「一日校長事件最高裁判決」（甲A21号証）において、前記の「第2の1 原判決の基礎的な判断枠組み」に挙げた原判決の判示について、「当該負担金の支出の違法性にかかわる判断方法は以下のようなものである」として、判断枠組みの判示を次のよう

に3つの要素に区分して取り上げ、これを解説されている。

(2) 野呂教授は、東京事件判決と千葉事件判決は、「一日校長判決を引用しつつ、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場合には、原因行為に重大かつ明白な瑕疵があるなど、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、財務会計上の行為を行う職員はこれを尊重しなければならないとする。そして、[1]都府県の職員が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支出をすべき義務を課することをうかがわせる規定がないこと、[2]都府県に納付が義務付けられるなどの受益者負担金の性質、[3]額の決定および徴収・督促の方法等における国土交通大臣と都府県の権限の配分関係からすると、都府県の職員が納付通知の適法性を審査することは予定されておらず、上記の厳格な基準が妥当するという。」(61頁後段)と、原判決の判示を読み解かれている。

### 3 原判決の問題点

そこで、以下には、「4号請求」事案である一日校長事件判決を「1号請求」事案である本件事案に対し適用できるのか、同一自治体内の特殊な事務執行関係例の事案である一日校長事件判決の判断枠組みや違法審査基準を、国と地方公共団体との納付命令の本件事案に適用できるのか、「納付通知」への地方公共団体の審査権が認められないとの判断や納付通知への尊重義務を強調する判断は正当なのか、そして、この種の事案における違法の審査基準における判例違反はないのか、などが問題となる。これらについて、野呂論文を基本資料として、原判決を点検し、批判することとする。

### 第3 野呂教授の原判決批判

#### 1 野呂教授の一日校長事件最高裁判決の射程論の視点

本補充書Ⅲの「第1の2 一日校長事件判決の内容と特徴」の項で、野呂教授が見た同事件判決の特徴等をみたところであるが、同教授は、同判決の射程を測るについては、まず、1号請求や2号請求にも一日校長事件判決の判断基準を適用し得るか否か、次に、一日校長事件判決の②の基準、即ち、「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』という厳格な基準」（甲A21号証59頁前段）が適用し得る事案といえるのか、という視点からチェックを行うとしている。もとより、その検討対象は、本補充書の「第2の2 野呂教授の原判決の解説」の項において紹介した、[1]～[3]の項目で示された特徴を持つ原判決の判示である。

このような視点から野呂教授は、本件事案には、一日校長事件の適用は不可と判定している。野呂教授の主たる審査事項と、その判定結果を挙げれば次のとおりである。

#### 2 野呂教授の原判決への各論批判について

(1) まず、「4号請求」事案である一日校長事件判決を、「1号請求」事案である本件事案に適用できるか、について。

野呂教授は、「一日校長判決は、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るから、その射程を1号請求および2号請求に拡大することが適切でないことは言うまでもない。一日校長判決以後の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がうかがわれる。前掲最判平成23・12・2は、1審および2審が一日校長判決を引用して

いたにもかかわらずこれを引用していないし、前掲最判平成25・3・28は、1号請求と4号請求とを区別して、後者についてのみ一日校長判決を引用している。実質的に見ても、1号・2号請求訴訟においては、行政機関の権限行使の違法性が審理されるのであるから、公務員の職務義務違反がないとして4号請求が棄却される場合でも、先行行為の違法性の承継により、後続行為の差止め等の請求が認められる場合があると解すべきである。」（甲21号証60頁前段から後段）とされている。

- (2) ついで、一日校長事件判決と本件事案では、登場する法主体の関係が大きく異なっている。即ち、一日校長事件では同一の地方公共団体内での先行行為と後続の財務会計行為との事務執行関係が問題となっているところ、本件事案では国と地方公共団体との関係において、先行行為（国交大臣の納付通知）が後続の東京都の財務会計行為を拘束するのかが問題となっている。

これについて野呂教授は、「従来の判例が②基準を適用してきた地方公共団体内部の関係と異なり、都府県が国から不利益な措置を受ける関係は、独立した法主体間の関係である。さらに、納付通知は、都府県の公行政活動の監督手段ではなく、国と都府県との間の財産上の利害調整にかかわる行為であり、かつ、都府県の納付義務については「著しい利益を受ける」ことが法律上の要件とされている。そうすると、納付通知が法定の要件を充たさず違法であると都府県が考えるときは、取消訴訟を提起して納付通知の取消しを求めることができると解すべきであり、また、「著しい利益を受ける」という要件の司法審査にあたり、国の判断を一方的に優先させる理由もない。したがって、都府県は違法な納付通知を訴訟を通じて是正するのであって、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、違法となると解される。」（同62頁前段）とされる（下線は代理人による）。

野呂教授によれば、知事が教育委員会から教職員の辞令を届けられた場合とは異なり、東京都は、国から事業費の分担等を求められた場合には対等な立場

で検討することができるというのである。そして、「『著しい利益を受ける』という要件の司法審査にあたり、国の判断を一方的に優先させる理由もない。」と断言されている。現行制度ではこのとおりなのである。これを原判決は完全に無視して判示をしているのである。そうであれば、一日校長事件判決を援用して、野呂教授の言われる一日校長事件の「②の判断基準」を適用した原判決の判示は明らかに違法の判断となる。

- (3) 次に、前問とやや重なるが、原判決は、地方公共団体には先行行為（国土交通大臣の納付通知）に対する介入権はなく、また特定の審査権や審査義務を定める規定も存在しないとし、そのことから納付通知への尊重義務を導き出し、一日校長事件の想定の下に、野呂教授のいう「②基準」を適用したのであるが、本事案においてそれは可能なことなのかについて。

野呂教授は、原判決に対して、「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となろう。上記[1]は、審査権が認められることについての積極的な法的根拠を要求するもので、議論が逆である。[2]および[3]は、国土交通大臣が決定した額について都道府県が納付義務を負い、また、強制徴収手続（河川法74条）が予定されていることを指摘するものである。しかし、私人に対する課税処分等でも同様の仕組みがとられているし、河川法70条は、私人および経済的主体としての地方公共団体が受益者となる場合の負担金についての定めを置くが、その要件や徴収の仕組みは、同法63条による負担金と同様である。課税処分の相手方や河川法70条の負担金の納付を求められた者が違法を主張して争えることは当然であり、河川法63条の負担金についてこれと別異に解する理由は見当たらない。」（62頁前段から後段）とされている。なお、この野呂論文の引用分の中に、[1]～[3]と表記して原判決の判旨の特徴が示されている部分があるが、これについては、本補充書Ⅲの「第2の2 野呂教授の原判決の解説」の項で取り上げているので参照を願いたい。[1]は、「都

府県の職員が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支出をすべき義務を課することをうかがわせる規定がないこと」とされている。

野呂教授は、都府県が納付通知を争うことができないと結論を導き出すにはそうしたはっきりした法令が必要となるが、そのような法令で憲法に違反しない法令など考えられるか、と厳しく批判されている。そして、これは前問の回答でも出ているが、こうした国からの地方公共団体への賦課金は、国民や企業への課税処分と同様に争えるのであり、「河川法63条の負担金についてこれと別異に解する理由は見当たらない」と明快に答えられている。明示の審査権を認める規定がないから納付通知を尊重せよ、支出を拒めるのは納付通知に「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」が認められたときだけだとの原判決の判示は生き残る余地はまったくないはずである。

- (4) 以上のように、国土交通大臣の納付通知は、河川法63条1項の「著しく利益を受ける」との要件が充足してはじめて拘束力を持つものであり、それが充たされないままの公金の支出は違法となるものである。因みに地方自治法232条の3は、「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ない。」と規定し、また同法232条の4は、長の支出命令を受けた会計管理者に対し「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及び当該支出負担行為に係る債務が確定していることを確認したうえでなければ、支出をすることができない。」と規定しているところであって、これらの規定は地方公共団体が財務会計行為の適法性を確保すべきことを厳しく要請するものである。この関係から言えば納付通知を受けた地方公共団体は当然に事前の審査義務を負い、無審査で納付通知に沿った負担金の支出を行うことは明らかに違法との評価を受けることになる。そして、この審査権を打ち消すような、原判決の納付通知への尊重義務などはどこを探しても見当たらない。無審査での負担金支払いを奨励することになる原判決の判示

は法治主義を危うくするものであり、到底許容されるものではない。

かくして、一日校長事件判決の射程を超えて援用した原判決の判旨はことごとく論破されたことになる。

### 3 野呂論文を全面的に援用する

以上に野呂論文に基づいて一日校長事件最高裁判決の判旨を学び、そして原判決の誤りを指摘してきたが、上告受理申立人らは、この野呂論文を全面的に援用するものであるが、ここでは、重複を恐れず強調したい4点を取り上げておきたい。

- (1) まず、「4号請求」事案である一日校長事件判決を「1号請求」事案である公金の支出差止め請求事案である本件事案に適用を拡大すべきではないとの点については、改めて指摘するまでもないのではないか。この点は、「最高裁判例解説」からも導くことができるし、人見教授も同意見である。
- (2) 本件訴訟では、国土交通大臣から河川法63条に基づく納付通知を受けた地方公共団体が、これに対してどのような対応が可能なのか、どう対応すべきなのかが、一日校長事件判決の射程の問題とともに基本的な最大のテーマの一つとなっている。これに対する野呂教授の教示は、先に引用した論考に下線を施した箇所にある。これをさらに簡略にすれば、「『著しい利益を受ける』という要件の司法審査にあたり、国の判断を一方的に優先させる理由もない。したがって、都府県は違法な納付通知を訴訟を通じて是正するのであって、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、違法となると解される。」となる。そして、「著しい利益を受ける」との要件が充たされていないのにも拘わらず、是正手段を採ることもなく違法な納付通知に漫然と従って支出をした場合には違法となるとの判断は、これこそ住民・上告受理申立人らがこれまで強調してきたところである。そして、すぐ後に見るように、田村教授、人見教授らの新論考とも論旨を同じくするものである。



(3) 次に、原判決が、一日校長事件最高裁判決を援用しつつ、東京都の当該職員が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支出をすべき義務を課することをうかがわせる規定がないことを理由にして、当該職員が原因行為を尊重してその内容に沿って行った財務会計行為を違法とすることはできないとする点については、野呂教授は、「審査権が認められることについての積極的な法的根拠を要求するもので、議論が逆である。」(62頁前段)と厳しく批判されている。利根川の下流都県は、当然に審査権を保有しているのであり、逆に都県には納付通知に対して尊重義務などは課されていないのである。野呂教授は、このことをあり得べからざることだと批判されたのである。研究者から、このような評価を受ける原判決は判決の名に値しないのではないか。

(4) さらに、野呂論文は、原判決が重大な判例違反を犯していることを示唆している。同論文では「②基準」と呼ばれている、一日校長事件最高裁判決での判断基準、即ち、「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』という厳格な基準」(甲A21号証59頁前段)が用いられたのは、これまでの最高裁判例でも限られた事案にとどまるという。同論文によれば、「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。」(同61頁前段)とされている。これが正に、4号請求訴訟の一日校長事件判決の事案であり、また、先行行為(県議会議長による議員に対する旅行命令)が、県議会の自律的行為に当たり、旅費の支出にかかる権限を有する知事が先行行為を是正する権限を有していなかった事案(平成15年1月17日最判 民集57巻1号1頁)などであり、極めて限られた事案しか存

在しないのである。そうであれば、本件事案においては、納付命令を受けた東京都の当該職員が、「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」に置かれていないことは明らかである。つまり、東京都の当該職員は、先行行為を尊重して財務会計行為を行わなければならない拘束は受けていないのである。そうであれば、4号請求事案か1号請求事案かの問題をさて置いても、この「②基準」を本件事案に適用するのは明らかに妥当を欠くことになる。しかし、それにとどまらず、原判決のような判断枠組みを採ることは、これまでの先例を破る重大な判例違反を構成することになるであろう。

#### **第4 田村教授、人見教授らによる原判決批判**

野呂教授の6月号の論文のほかに、同号では、田村達久早稲田大学教授、人見剛同大学教授が、同じく原判決批判を展開されている。これらを紹介し、これらの論考からも教示を受けて、最終のまとめ作業に入ることにしよう。

##### **1 田村教授による原判決批判**

田村教授は、「八ツ場ダム住民訴訟東京高裁判決の検討」（甲A20号証）において、一日校長事件最高裁判決を誤援用して納付通知への尊重義務を強調する原判決に対して、次のように原判決の判断枠組みに批判を加えられている。

「引用の一日校長事件住民訴訟最高裁判決の事案と本判決のそれとではまったく事案を異にする。前者は、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る事案であるのに対して、後者(本判決)は、国(国交大臣)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事案である点に最も根本的な相違があろう。換言すれば、本判決の事案は、同一法主体(行政主体)の事務の執行に係る行政組織法上の権限配分のあり方如何が問題となるものではない。それは、国と都という二法主体間の法関係と評価、判断することが正当である。少なくとも、本判決

の事案においても、都(ないしその機関)が国の行政組織の一機関であるはずがない。法主体間関係であれば、費用分担者(都)が自身の負う義務の適法性、その内容の適正性を自ら確認、検証することができると思うのが当然であろう。それ故、本判決の上記の評価、判断は適切とは解しえない。」(同54頁後段)とされている。

## 2 人見教授による原判決批判—人見「6月号論文」

人見教授は、6月号の論文「国の直轄公共事業に係る自治体負担金の法的統制」(甲A22号証)において、原判決の判断枠組みに対して、次のように批判を加えられている。

「以上のように地方公共団体が国の負担金納付通知の違法性を訴訟を通じて争えるにもかかわらず、一連の東京高裁判決が、それに「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認めることはできない」とするのは、一日校長事件=最判平成4・12・15(民集46巻9号2753頁)の同様の判示を当てはめたものであらうと想像される。しかし、本件で問題となっている都県と国(国土交通大臣)の関係が、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は全く異質であることは言うまでもない。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、都道府県知事は、それが違法であるとして裁判に訴えることはできない。そうした訴訟は機関訴訟であり、法律にそれを特別に認める規定があつて初めて提起できるのである(行訴法42条)。そのような規定がない限り、最高裁も述べるように、首長は、教育委員会の判断を尊重して財務会計行為をなさねばならず、ただ、それが「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」に限つて、それを拒むことができるとしたのである。河川法の受益者負担金をめぐ

る都県と国の関係は、これと全く異なった独立の法主体間の関係なのである。」（68頁前段）とされる。

### 3 人見教授による一審判決批判 一甲A19号証

人見教授は、原審において、申立人側からの要請に応じて、一審判決の問題点を論じていただいた。河川法をめぐる受益者負担金の差止請求に係る判断枠組みでは、基本的には、一審判決も原判決も同じである。人見意見書は次のように一審判決を批判されている。

「河川法63条の受益者負担金の負担に関して、都道府県と国（国土 交通大臣）との間で、上記のような拘束関係がないことは明らかであろう。河川法63条に基づく負担金納付通知によって課された負担金を都道府県が支払わない時には、同法74条の2第3項によれば、総務大臣を経由して内閣に不服を申し出ることができる。また、都道府県は、納税者が課税処分に対して納税を拒む場合と同様、納付通知の違法を裁判で争うこともできるはずである（参照、摂津訴訟＝東京高判昭和55年7月28日行集31巻7号1558頁、大牟田市電気訴訟＝福岡地判昭和55年6月5日判時966号3頁など）。そして、納付通知が河川法63条の要件に違背して違法であるとき、例えば「著しく利益を受ける場合でない」とか、「受益の限度」を超えた金額であるときには、裁判所の判決によって当該納付通知が取り消され、負担金の支払い義務を負うことはないのである。

教育委員会のような行政委員会や議会と首長との関係が、このような関係にないことは、もはや説明するまでもないであろう。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、都道府県知事は、それが違法であるとして裁判に訴えることはできない。そうした訴訟は機関訴訟であり、法律にそれを特別に認める規定があって初めて提起できるのである（行訴法42条）。そのような規定がない限り、最高裁も述べるように、首長は、教育委

員会の判断を尊重して財務会計行為をなさねばならず、ただ、それが「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」に限って、それを拒むことができるのである。河川法の受益者負担金をめぐる都道府県の機関と国の機関との関係に、これと同様の関係があると考えるのは、明らかな誤りである。」（甲A19号証3～4頁）。

## **第5 原判決批判のまとめ— 一日校長事件最高裁判決の射程を誤り、重大な判例違反を犯している原判決**

### **1 一日校長事件最高裁判決の判決要旨**

これまで検討をしてきたが、念のため、「最高裁判例解説」から一日校長事件最高裁判決の判決要旨を確認しておこう。次のとおりである。

#### **(1) 判決要旨**

(i) 「地方自治法242条の2第1項4号の規定に基づく代位請求に係る当該職員に対する損害賠償請求訴訟において、右職員に損害賠償責任を問うことができるのは、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右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」。

(ii) 「教育委員会が公立学校の教頭で勸奨退職に応じた者を校長に任命して昇給させるとともに同日退職を承認する処分をした場合において、右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が存するものといえないときは、知事がした右の者の昇給後の号給を基礎とする退職手当の支出決定は、財務会計法規上の義務に違反する違法なものとはいえない。」

#### **(2) 引用・援用の場合の留意点**

この事件の判例が他の事件の先例として適用されたり、援用されたりするに

は、当該事件の構造や訴訟当事者らの権利関係等が上記の事件に類似しており、上記の2つの判旨が妥当する条件があつてこそ可能となるものである。このことを改めて確認しておきたい。一日校長事件の最高裁判決というのは、この二つの判旨が適合してこそ適用したり、援用できるものである。第1項は、「4号請求」事案であることが明記されている。そして、特に問題なのは、第2項の判旨にある、同一地方公共団体内にある知事と教育委員会との業務分担関係と、本件事案である事業主体たる国土交通大臣と同大臣から納付通知を受け取った地方公共団体との関係が、法的に同種の関係と認められるかであるが、これまでの点検では、諸学者は、「全く異なる」との見解を述べられていることは見てきたとおりである。これらを踏まえて、まとめの作業を行うこととする。

## 2 事案の相違—4号事案をそのまま1号事案には使えない

- (1) 野呂教授は、「一日校長事件最高裁判決の射程」(甲A21号証)において、「一日校長判決は、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るから、その射程を1号請求および2号請求に拡大することが適切でないことは言うまでもない。一日校長判決以後の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がうかがわれる。」(60頁前段から後段)とされる。
- (2) そして、人見意見書(甲A19号証)も、「4号請求のように、最終的に職員の個人責任を問うことになる訴訟になれば、どうしても当該職員の職務上の義務違反や故意・過失が問われざるを得ないのであり、当該職員が行った職務行為やその原因行為が法令に適合しているか否かという行政活動の客観的な適法・違法の問題は後景に退かざるを得ない。この意味で、一日校長事件判決の判示は、4号請求としての損害賠償請求訴訟の当然の帰結を述べているのである。」(2頁)とする。そして、同教授も、1号請求訴訟の最高裁判決では、

一日校長事件判決を引用したものはないと指摘されている（同前）。

(3) そして、野呂教授も、「実質的に見ても、1号・2号請求訴訟においては、行政機関の権限行使の違法性が審理されるのであるから、公務員の職務義務違反がないとして4号請求が棄却される場合でも、先行行為の違法性の承継により、後続行為の差止め等の請求が認められる場合があると解すべきである。」

(甲A21号証60頁後段)と、4号請求と1号請求では必要な要件が異なることを指摘されている。

(4) このように、4号請求事案と1号請求事案では、その要件が異なるのであるから、たやすく4号請求の判断枠組みを1号請求訴訟に転用することは誤りであり、これをしてはならないのである。このことは、一日校長事件判決の後、最高裁ではこの判例が1号請求事案に使われていないことから理解できるはずである。

### 3 事案の相違—法主体間の関係では射程外となる

(1) 田村教授は、先にみたとおり、「八ツ場ダム住民訴訟東京高裁判決の検討」(甲A20号証)において、一日校長事件は、「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る事案である」のに対して、本件事案は「国(国交大臣)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事案である点に最も根本的な相違があろう」とされている。そして、「法主体間関係であれば、費用分担者(都)が自身の負う義務の適法性、その内容の適正性を自ら確認、検証することができると思うのが当然であろう。」(54頁後段)とされる。

(2) 人見教授は、「国の直轄公共事業に係る自治体負担金の法的統制」(甲A22号証)において、国土交通大臣からの違法な納付通知に対しては、地方公共団体は法的に争うことができることを解説された上で次のように指摘されている。

「本件で問題となっている都県と国（国土交通大臣）の関係が、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は全く異質であることは言うまでもない。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、都道府県知事は、それが違法であるとして裁判に訴えることはできない。そうした訴訟は機関訴訟であり、法律にそれを特別に認める規定があつて初めて提起できるのである（行訴法42条）。そのような規定がない限り、最高裁も述べるように、首長は、教育委員会の判断を尊重して財務会計行為をなさねばならず、ただ、それが「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」に限って、それを拒むことができるとしたのである。河川法の受益者負担金をめぐる都県と国の関係は、これと全く異なった独立の法主体間の関係なのである。」（68頁前段）

- (3) 原判決は、河川法63条1項の「著しく利益を受ける」という要件が充足して初めて効力を持つ本件の受益者負担金の納付通知であるのに、これの実質の審理をしないまま、これに一日校長事件最高裁判決を頭から被せ、住民・上告受理申立人らの主張を封殺しようとしたのである。

国と都という、それぞれが独立した法主体間においては、国から事業費の分担金を賦課されたのなら、これを頭から尊重するなどというルールはどこにもない。現行制度ではその違法・不当を訴訟で争うことができる。しかし、教育委員会での人事処分では、余程の不合理が認められないと、首長はこれを尊重してこれに沿った財務会計上の行為を採らなければならない。一日校長事件と本件事案ではこれだけの基本的な条件が異なっているのに、原判決は、一日校長事件判決を引いて、「当該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財務会計上の行為をすることが違法と認めることはできないと解するのが相当である」としたのである。卑近な言い方をすれば、原判決は、



国土交通大臣が発した納付通知に一日校長事件判決の衣を被せて本件事案をそれに見せかけ、納付通知に「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」があるとの主張・立証がなければ支出差止めなどできないと、住民・上告受理申立人らの主張や申立をことごとく排斥したのである。原判決の論法と判示は、鷲をカラスと言い張る論法と同類と言ってはばかりはない。

#### **4 法定要件を充たさない納付通知には尊重義務はなくこれを訴訟で争える 本件を一日校長事件最高裁判決で縛るのは、地方自治法等の解釈を誤り、かつ 重大な判例違反を犯すものである**

(1) 以上のとおり、一日校長事件最高裁判決の事案と本件請求の国土交通大臣が発する納付通知の受益者負担金の支出差止め請求事案とでは、まったく事案を異にする。その土俵が全く違っているのである。本件請求事案は、同一法主体（行政主体）の事務の執行に係る行政組織法上の権限配分のあり方如何が問題となるものではない。それは、国と都という二法主体間の法関係と評価、判断することが正当である。法主体間であれば、費用分担者が自身の負う義務の適法性、その内容の適正性を自ら確認、検証することができるのが当然である。それ故、「1号請求」と「4号請求」の問題は別にしても、本件事案に一日校長事件の最高裁判決を適用するのは誤りである。

(2) 次のようにも言える。問題となっている都県と国（国土交通大臣）の関係が一日校長事件で問題となった都知事と教育委員会の関係とは全く異なっていることは言うまでもない。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、都道府県知事は、それが、違法であるとして裁判に訴えることはできない。そうした訴訟は機関訴訟であり、法律にそれを特別に認める規定があつて提起できるのである（行訴法42条）。そのような制約があるからこそ、最高裁も述べるように、首長は、教育委員会の判断を尊重して財務会計行為をなさねばならないのである。ただ、それが「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」に限って、それを拒むことができるとしたのである。一方、河川法の受益者負担金をめぐる都県と国の関係は、これと全く異質の独立した法主体間の関係なのである。したがって、一日校長事件の判決要旨1項はもとより、2項が妥当する関係にはない。

(3) このように、河川法63条に基づく国土交通大臣からの納付通知に対しては、都県は、同条1項が定める「著しく利益を受ける」との要件が充足していればもとより納付すべき義務を負うが、その要件が充足しているか否かについては、自ら判断すべきものであり、その要件が充たされていないときに負担金の支払いをすれば違法となるのである。この意味で、「納付通知」には、教育委員会の人事処分に関して首長に課せられている尊重義務のごときものは全く付加されていない。納付通知に対しては、首長や当該職員らは自主的な判断こそが地方自治法や地方財政法で義務となっているのである。

(4) 以上のところからすれば、野呂教授が、一日校長事件判決から引き出した「②の基準」、即ち、「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』という厳格な基準」（甲A21号証59頁前段）や、これに類した審査基準は本件請求に適用される余地はなくなる。

そうすると、原判決の基本的な判旨、

「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行為であるときは、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いことからすれば、法が特に職員等に対しその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を課しているときを除き、当該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財務会計上の行為をすることが違法と認めることはできないと解するのが相当である」(39～40頁)

はすべて根底から崩壊することになる。

- (5) 以上、要するに、一日校長事件と本件事案とは、全く事案を異にするのであるから、同最高裁判例を引くこと自体が基本的に大間違いなのである。原判決は、同最高裁判決を引いて、納付通知に、「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」、これに従った負担金の支出に違法はないとして、河川法63条1項の要件の司法審査を自ら放棄してしまったのである。このような審理、判決が許されるはずはない。原判決の破棄は免れないものと信ずる。

以 上