

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（その2）

国と東京都との法主体間関係からみた納付通知の効力

—東京都の審査権・審査義務を否定した原判決の判断枠組みに関する重大な  
誤り—

2014年7月22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

目 次

はじめに.....	3
第1 原判決の判示.....	4
1 原判決の基礎的な判断枠組の判示.....	4
2 原判決における「都県の審査義務を否定する」判示に関する判旨要旨.....	4
3 原判決の上記判示の整理.....	6
第2 大臣納付通知を受けた都県には、その適法性・適正性についての審査義務・審査権がある.....	7
1 人見教授の憲法論的な視点からの原判決批判.....	7
2 自治体には法令遵守義務があり審査の権限と義務がある—田村教授..	8
3 申立人らの地方自治法等の関係法令の主張等.....	9
4 原判決の特異な地方財政法25条の法解釈.....	10
5 原判決の3段論法は成立しない.....	11
第3 「法主体間の関係」では、費用分担者が自主判断すべきもの.....	13
1 田村教授の「法主体間の関係論」.....	13
2 野呂教授、人見教授も見解を同じくする.....	14
3 都県は、自ら確認、検証する義務を負っているのである.....	15
4 法主体間の関係では取消訴訟が提起できる.....	16
5 小 括.....	17
第4 都県からする納付通知に対する個別の是正請求手続.....	18
1 負担金納付は監査対象であり、制度上不納付も想定されている.....	18
2 都県知事は、納付通知に対して取消訴訟等が提起できる.....	19

## はじめに

申立人らは、本年6月20日付で「上告受理申立理由補充書」（以下、単に「補充書」という）を提出した。同補充書では、原判決が、先行の原因行為と後続の財務会計行為を行う行政機関とが別の法主体である本件事案にまで一日校長事件最高裁判決を援用して、同最高裁判決が用いた違法の判断枠組みを採用したことの誤りを指摘した。そして、その誤りの故に、河川法63条1項に基づく大臣納付通知の違法審査の判断枠組みを、「八ツ場ダムによって東京都は著しく利益を受ける」か否かではなく、「当該原因行為（大臣納付通知）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」か否かであるとしたことについて、判例違反や地方自治法等の法解釈の誤りを指摘した。そして、そうした判断枠組みを採用したために、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・過大性などの根底にある重要問題にも、そして東京都が八ツ場ダムによって著しく利益を受けるのか否かという本件訴訟における治水上の最重要争点についてすら事実審理や判断を回避し、脱漏した旨の主張も併せて行ったところである。

この度の「上告受理申立理由補充書その2」（以下、「補充書その2」という）においては、それらの主張を前提として、原判決が、河川法63条1項の大臣納付通知に対しては都県の機関は格別の審査義務は課されていないとし、そのことから、「審査を行わないままの当該機関の受益者負担金の支出が違法であるということはできない」との趣旨の結論を引き出したことに焦点を当て、この判断過程は空中3段論法とも呼ぶべきものであり、原判決の判断枠組みは空中楼阁であ

ることを指摘した。

この作業においては、前回の「補充書」の作成作業と同様に、法律時報6月号における、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教授の論考（甲A20～22号証）に依拠している。

以下において、「第1」において、原判決の関係部分の判示を取り上げ、「第2」以下において、3学者の論考に基づいてその批判を行うものである。

## **第1 原判決の判示**

### **1 原判決の基礎的な判断枠組の判示**

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39～40頁)。

### **2 原判決における「都県の審査義務を否定する」判示に関する判旨要旨**

原判決は、上記の基礎的な判断枠組みを採用したうえ、引き続いて都府県に河川法63条1項の受益者負担金を負担させる仕組みと、河川法では都府県の当該機関に対しては審査義務が課されているとは認められないと説示して、東京都の職員が審査を行うことなく受益者負担金の支出をすることに違法性は認められないとの判断を示している。その判示の過程と要旨は次のとおりである。

(1) 原判決は、河川法63条1項、64条1項、74条1項などの規定を挙げて、これらの規定によれば、国土交通大臣が行う河川の管理により、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、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」とされているとし、この利益を受ける都府県が負担すべき費用は、政令の定めるところにより国庫に納付しなければならないこと、この費用の納付を督促するには督促状を発して行い、都府県がこれの支払いをしない場合には、滞納処分をすることができる、との一連の手続を説示する（40～41頁）。

(2) そして、その上で、原判決は、「これらの各規定においても、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ことに加えて、これらの規定の定める上記都道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、その額の決定及び督促・徴収の方法等における国土交通大臣と受益者負担金を負担する都道府県の権限の配分関係をも総合すれば、法が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ず、国土交通大臣による上記納付通知について、重大かつ明白な違法ないし瑕疵があるなど、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、これに基づく被控訴人建設局課長による受益者負担金の支出が違法であるということとはできないというべきである。

そして、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ぬと解される（前掲最高

裁昭和44年2月6日第一小法廷判決参照)。」(41頁)とする。

### 3 原判決の上記判示の整理

(1) 上記の原判決の判示のうち、前出「1 原判決の基礎的な判断枠組みの判示」に示した部分は、原判決が、一日校長事件最高裁判決を援用して引き出した本件事案における基礎的な判断枠組みである。そして、「2」の項は、河川法63条1項に基づく河川管理に係る受益者負担金の賦課とその徴収手続についての説示と、それが前出の基礎的な判断枠組みにつながるものであるが、ここで原判決が引き出している結論は、「これらの各規定においても、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」との判示である。つまり、納付通知に対しての都県の当該機関の審査義務を否定する作業を行ったのである。

(2) ここから出発しての、原判決の「審査を行わないままの当該機関の受益者負担金の支出が違法であるということとはできない」との趣旨の結論に到達するまでの3段論法は次のようになっている。

即ち、①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ことから、②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ず、③よって、大臣納付通知に「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」がない限り、これに基づく被控訴人建設局課長による受益者負担金の支出が違法であるということとはできないというべきである、との論理となろう。

(3) ここで注意を要することは、3段論法の大前提となる「①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」という事実は、河川法上の点検結果から引き出している事実である。確かに河川法には、そうした規定がないのは事実であるが、地方自治法や地方財政法には、受益者負担金という国からの賦課金を支出するについては、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、判断すべき義務が課されている。従って、①の事実は河川法の範囲内に限っては、そのとおりである。しかし、全体の法体系でみれば事実ではなく誤りとなろう。そこで、②の小前提は、①の事実からは引き出し得ないのではないか。そして、③の結論は、②の事実を欠くとすれば、やはり導き得ないことになるのではないか。これらについて、「第2」で検証を行う。

## **第2 大臣納付通知を受けた都県には、その適法性・適正性についての審査義務・審査権がある**

### **1 人見教授の憲法論的な視点からの原判決批判**

原判決が大臣納付通知の違法審査に関して示した判断枠組みや審査基準に関しての判示（前記「第1の1」を参照願いたい）や、河川法63条1項における受益者負担金の分担手続や徴収手続等に関しての判示（「第1の2」）に対して、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、次のように厳しく批判をされている。

「このような制度理解と法令解釈は、根本的には日本国憲法92条以下の地方自治保障及び地方自治法等の諸規定に鑑みて、全く妥当ではないと言わねばならない。

まず、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ず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しなければならない」とする地方自治行政の基本原則（地方自治法2条12項）に適合せず、そして地方財政の「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。」

当然の見解と思われる。申立人らは、これを全面的に援用する。原判決は、こうした見解への配慮や備えを全く欠いており、何らの所見も示していない。できるはずがないから言及がないのである。

## 2 自治体には法令遵守義務があり審査の権限と義務がある—田村教授

(1) 田村教授は、「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 田村論文54～55頁）とされる。そして、「都は原因行為たる大臣納付通知の形式・実体両面の違法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。」（同55頁前段）とされている。

(2) そして、「第3」で詳述するところであるが、野呂教授は、「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。」（甲A21号証 野呂論文62頁前段）とされている。

- (3) そして、人見教授は、本件事案においても、大臣納付通知に対しては、行政処分たる課税処分を受けた納税者が、取消訴訟を提起してその違法性一般を争うことができるのと同様に、金銭支払い義務を課された主体である都県は、この納税者と基本的に同様の立場にあるのであるとされる（甲A22号証 人見論文66頁後段）。そして、「当該都県にとって『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」（68頁後段）とされている。

そうであれば、都県の立場としては、大臣納付通知に対して、当然に審査権を持ち、当該機関は所属庁に対して、ひいては住民に対して業務を誠実に履行し審査を尽くす義務を負っているのである。

### 3 申立人らの地方自治法等の関係法令の主張等

申立人らは、原審までに、本件事案において最小限度参照されるべきであり、また、国土交通大臣や納付通知を受けた都県の機関が従うべき地方自治法や地方財政法等の関係法規を挙げて主張を行ってきたが、「補充書」において、「(1) 関係法令の点検」の項（15頁）において、簡潔に次のように整理した。

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。

しかし、原判決は、こうした原告側当事者の主張には基本的には、ほとんど応答をしてこなかったのである。

#### 4 原判決の特異な地方財政法25条の法解釈

- (1) 原判決において、都県の当該機関に審査義務を課した規定が存在するのかの確認作業は、河川法上での作業であって、地方自治法や地方財政法については何ら行われていないものである。こう述べたが、この点を正確に述べると、原判決は、地方財政法25条についてだけは、控訴人らの主張に答弁があった(原判決54～55頁)。その答弁でも、都県側の審査義務を否定する論理は常識では理解できないものであった。
- (2) 申立人らは、地方財政法25条3項には、地方公共団体が納付する負担金等について、国の使用に条件違反等があった場合には、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」とされている。特に「当該負担金の全部又は一部を支出せず、」とあることは、都県が負担金の支出を行う前に、自治体として大臣納付通知等の法定要件を審査し、その適法性や適正性を確認、検証するなどして対応することが想定されている規定であるから、都県側に審査権があることを示している旨の主張をした。
- (3) これに対して、原判決は、同条3項は、「請求しなければならない」ではな

く、「請求することができる」とあることからすれば、「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法規上の義務を課したものと認められない」（55頁）と判示した。

- (4) 「返還を請求することができる」と規定されていることは、納付通知に基づいて支出を行った側に、これへの対応について一定の裁量権を与えていることは明らかであるが、都県側が納付通知等に対して法定要件を充足するものか否かなどの確認、検証を行うなどして自主的な判断がなされること、即ち審査権の存在が前提とされていることは明らかである。それ故、「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」規定であると見るべきであるし、少なくとも、納付通知に対しての都県の対応として、原則的に何らの審査をすることもなく、「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」との解釈を許容するものではないはずである。そして、こうした条項に加えて、基本的には、地方自治法2条16項には、法令遵守義務の大原則が存在するのであるから、無審査の公金の支出が原則的に認められるはずはないのである。しかし、原判決は、こうした地方自治法の法令には全く言及をしなかった。この屁理屈、暴論を何とも思わないのである。

## 5 原判決の3段論法は成立しない

- (1) 先の原判決の、「都県の審査義務を否定する」論旨の「3段論法」を簡略に要約すると次のようになる。即ち、①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している規定は存在しない、→②納付通知の適法性を審査した上で、適法な場合に限り、上記負担金の

支出をすべき義務を課しているものとは認められない、→③よって、原則として、大臣納付通知に基づく当該機関による受益者負担金の支出が違法であるということとはできない、というものである。これは、原判決の「基礎的な判断枠組み」として捉えることもできる。これについて点検をしよう。

- (2) 人見教授は憲法論の観点から、納付通知を争えないものとするれば、地方自治の本旨に反することであり許されないとされる。当然であろう。

地方公共団体たる都道府県は、外部への金銭支出に関しては一般の経済主体よりも重い責任を負っているというべきである。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る。

かくすれば、大臣納付通知の効力が、都県など自治体の適法性や適正性に関する自主的な確認や検証作業に優先するかのようという原判決の法解釈は地方自治法とは整合しない。

- (3) 原判決は、①「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している規定は存在しない」とするが、それは、河川法上では審査義務を課した規定は存在しないということであって、地方自治法や地方財政法については検討を行っていないのである。前述のように、地方自治法や地方財政法には、審査義務も審査権も書き込まれている。結論として、「都は原因行為たる大臣納付通知の形式・実体両面の違法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。」（甲A20号証 田村論文55頁前段）となる。かくして、三段論法の大前提自体が成立していないのである。従って、②の小前提も成立しない。それ故、③「よって、原則として、大臣納付通知に基づく当該機関による受益者負担金の支出が違法であるということとはできない」という結論を得ることはできない。原判決の「都県の審査義務を否定する」論理は、論拠を欠いた空中3段論法なのである。

(4) それ故、原判決が、本件事案の基礎的な判断枠組みとして設定した、「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)とする判断枠組みは成り立ち得ないものである。これは空中楼阁に過ぎず、その破綻は明らかである。

### **第3 「法主体間の関係」では、費用分担者が自主判断すべきもの**

本件事案において、納付通知をめぐっての国(国土交通大臣)と費用負担者たる都県との関係を簡明に描き出し、原判決の判断枠組みや納付通知の無体な拘束力論を論破したのは「法主体関係論」である。これの検討で、原判決の不当な判断枠組みは一層明確となる。

#### **1 田村教授の「法主体間の関係論」**

(1) 田村教授は、本件事案に一日校長事件最高裁判決を援用すべきではないとの論点に関連しての議論であったが、大臣納付通知をめぐっての国と都県との関係について次のように解説をされている。「国と都という二法主体間の関係であれば、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考えるのが当然」とするものであり、大臣納付通知に格別の拘束力や尊重義務が設定されているものではない、との解説である。次のようである。

(2) 「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枠組み

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。……法主体間の関係であれば、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考え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 田村論文54頁後段）とされる。

東京都が河川法63条1項の大臣納付通知を受けた。東京都の当該機関は、自身の負う義務の適法性、その内容の適正性を自ら確認、検証して、その支出に応ずるか否かを決する。これは余りに当然なことではないか。

## 2 野呂教授、人見教授も見解を同じくする

(1) 上記の田村教授の所見のうち、一日校長事件最高裁判決を本件事案にまで適用するのは誤りであるとの点は、既に先の「補充書」で詳論したところである。この「補充書その2」においては、田村教授が、国（国土交通大臣）と都との「法主体間の関係であれば、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」と考え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。」との指摘について、論議を進める。

(2) 野呂教授も、人見教授も見解を同じくしているところである。即ち、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、「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。」（甲A21号証 野呂論文62頁前段）とされている。

- (3) そして、人見教授は、「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、これと全く異なっ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 都県は、自ら確認、検証する義務を負っているのである**

- (1) 田村教授、野呂教授、そして人見教授は、本件事案は「法主体間の関係」にあるとして、本件納付通知を受けた都県の機関は、これについて自主的に判断をして対応すべきものであり、また審査義務も負っているとして同じ見解を示されている。
- (2) 野呂教授は、国（国土交通大臣）と東京都という法主体間の関係では、納付通知を受けた都県は、「著しい利益を受ける」という要件を充たさない違法が

あると考えるときは、取消訴訟を提起できるとし、その司法審査に当たっては、「国の判断を一方的に優先させる理由もない」と断じられている。原判決を真っ向から批判するものである。そして、事前の審査や訴訟などの「手続を怠ったまま漫然と違法な納付通知に従った支出をした場合には違法となる。」（甲A21号証 野呂論文62頁前段）とされる。

- (3) そして、人見教授は、国と地方公共団体との関係は、一方的に負担金支払い義務を課することができるような関係ではないとし、地方財政の自律性を損なう運用は認められていないとされる。

そして、原判決のような判断枠組みないし審査基準を適用し得るのは、一日校長事件における教育委員会と首長との関係のような、特別法で教育行政の権限が分掌されていて、首長が教育委員会の決定を訴訟で取消を求めることができないような事案である場合であるとされている（甲A22号証 人見論文68頁前段）。加えて、「当該都県にとって『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」とされる（同68頁後段）。

- (4) 結論として、「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。」（甲A20号証 田村論文55頁前段）となる。

これに要約される3教授の所見は、全くもって全うであり正論である。これに反対説や反論はあり得るであろうか。あるとすれば、原判決ら本件に関しての一連の東京高裁判決だけではないか。

#### **4 法主体間の関係では取消訴訟が提起できる**

- (1) 野呂教授は、先に引用した論文の一部においても、国（国土交通大臣）と都県との関係が「独立した法主体の関係である」ことを前提として、「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」（甲A21号証 野呂論文62頁前段）とされている。

- (2) そして、人見教授は、もとより、行政処分たる課税処分を受けた納税者は、課税処分の取消訴訟を提起できるとして、「金銭支払い義務を課された主体が都道府県であっても、この納税者と基本的に同様の立場にあるのである。」（甲A22号証 人見論文66頁後段）とされる。

このように、国（国土交通大臣）と都県等との関係を独立した法主体の関係と捉えたときは、当然に大臣納付通知の取消訴訟を起すことができる。

- (3) なお、国と地方公共団体との間では、国側からの行政処分やその他の賦課金の通知に対して、種々の対応が考えられるところであるが、これについては、次の「第4」において点検をすることとする。その中で、再度、取消訴訟について触れることとする。

## 5 小 括

以上に検討したように、「法主体間の関係であれば、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」（甲A20号証 田村論文54頁後段）ということであり、「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、国の判断を一方向的に優先させる理由もない。」（甲A21号証 野呂論文62頁前段）ということである。それ故、河川法63条1項に基づく大臣納付通知に対しては、その法定要件である「著しく利益を受ける」場合であるか否かによって受益者負担金の支出の適法、違法が決せられるのである。このように法主体間の関係では、原判決の基礎的な判断枠組みや違法審査基準が入り込む余地はない。このことは明白である。

## 第4 都県からする納付通知に対する個別の是正請求手続

大臣納付通知を受けた都県は、例えば、受益者負担金が法定要件を充たしていないとの判断を持つに至ったときは取消訴訟を提起することができる。なお、ここでは、既に検討した取消訴訟だけでなく、国の処分に対しての異議の申出等を含めて考えられる対応手段を概観しておくこととする。主として人見教授の論考（甲A22号証）に基づく。これらの制度も原判決の基礎的な判断枠組みや審査基準とは非整合的なものである。

### 1 負担金納付は監査対象であり、制度上不納付も想定されている

- (1) 人見教授は、大臣納付通知に基づく受益者負担金に対しても、自治体での監査の対象とされていることを挙げて、監査の結果によっては、当該受益者負担金の不払いという事態も想定されていることを指摘し、この点からも、大臣納付通知に強い拘束力があるとの判示に疑問を呈されている。次のとおりである。
- (2) 「まず、地方財政法は、河川法63条1項の負担金の金額を具体的に決定しそれを通知する国土交通大臣の納付通知（河川法施行令38条1項）の他に、負担金の予定額を工事着手前にあらかじめ地方公共団体に通知すべき旨を定めている（地財法17条の2第2項）。これは、国の負担金決定通知が遅れることにより地方財政の計画的運営の大きな障害になっていることに鑑みて設けられた制度であり、この通知では負担金総額の他に、その経費の明細も通知し、それは地方公共団体の監査委員の監査の対象とされるべきであると解されている。従って、監査の結果次第では、国土交通大臣の納付通知に従わず、その是正を求める等の措置を執ることが都道府県知事には予定されているといえる。監査結果の如何にかかわらず負担金を支出しなければならないとすれば、監査することが無意味になるからである。」（甲A22号証 人見論文6

6 頁後段～6 7 頁前段)

## 2 都県知事は、納付通知に対して取消訴訟等が提起できる

河川法 6 3 条 1 項に基づく大臣納付通知を受けた都府県は、「著しく利益を受けける」という国からの評価に、異議や不服がある場合には、これについて取消訴訟等を提起できる。現行法においては、二つの異なった訴訟が考えられるという。そのひとつは、大臣納付通知を「公権力の行使に当たるもの」（地方自治法 2 5 0 条 1 3 第 1 項）と捉えての争い方であり、もうひとつは、一般の訴訟制度を利用した納付通知の取消訴訟・無効確認訴訟（行訴法 3 条 2 項・4 項）である。これについて、人見教授の論考に基づいて指摘を行う。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 A 2 2 号証）において、次のように解説をされている。

### (1) 「公権力の行使に当たるもの」（地方自治法 2 5 0 条の 1 3 第 1 項）と捉えての争い方

人見教授は、「本件納付通知は、その性質上、『普通地方公共団体の事務処理に関し……国の行政機関が行う』行為で、『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わる行為』であり、地方自治法上の国の都道府県に対する関与（自治法 2 4 5 条）に該当することになると解される。そして、かかる関与に該当する納付通知は、前述の解釈によれば一方的に金銭支払い義務を課するものであるから『公権力の行使に当たるもの』（同法 2 5 0 条の 1 3 第 1 項）といえ、都県知事は、国地方係争処理委員会による審査の申出（同法 2 5 0 条の 1 3）により当該納付通知の不当・違法を争うことができ、同委員会の審査及び勧告（同法 2 5 0 条の 1 4）あるいはその勧告を受けた大臣の措置（同法 2 5 0 条の 1 8）に不服がある場合には、さらに高等裁判所に納付通知の取消訴訟（同法 2 5 1 条の 5）を提起することができるはずである。」とされる（甲 A 2 2 号証 人見論文 6 7 頁前段）。

### (2) 一般の訴訟制度を利用した取消訴訟・無効確認訴訟

もう一つの考え方を示そう。

本件事案での大臣納付通知は、ダム建設事業に関してのものであり、本件ダム建設事業という事務は国が直轄で行い、その費用を都県に求めるだけであるから、関与の対象となる都県の事務は本件では存在しないとも見られうる。そうすると、本件納付通知が、都県の「事務処理に関し」国土交通大臣が行う行為と言えるかは疑問だとする見解もあるかも知れない。こうした観点があることを考慮して、人見教授は、次のように一般の訴訟制度を利用しての取消訴訟等の道があることを説かれている。

「もし仮にそうであるとすれば、都県知事は、前述の国・地方間関係に固有の紛争処理制度を利用することはできないが、他方で一般の訴訟制度を利用することはできるはずである。都県が原告となって納付通知の取消訴訟・無効確認訴訟（行訴法3条2項・4項）や、違法な納付通知によって被った損害の賠償を求める国家賠償訴訟を提起することができることになる。」（甲A22号証 人見論文67頁後段）とされる。

## 第5 むすび

- (1) これまでの検討で、原判決の基礎的な判断枠組みを支えているのは、「都県の審査義務を否定する」次のような空虚な3段論法であることが判明している。即ち、①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している規定は存在しない、→②納付通知の適法性を審査した上で、適法な場合に限り、上記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、→③よって、原則として、大臣納付通知に基づく当該機関による受益者負担金の支出が違法であるということとはできない、というものである。しかし、「都県の審査義務を否定する」論旨のこの3段論法では、大前提となる事実、小前提となる事実が全く証明されていない。即ち、①「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

義務を課している規定は存在しない」とするが、これは河川法の手続規定を点検しただけのものであり、都県が準拠すべきもう一方の地方自治法や地方財政法の法令遵守義務についての点検はなされていない作業結果なのである。ここからは、②納付通知の適法性を審査した上で、適法な場合に限り、上記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、との結果が導かれるはずはない。そして、③の結論はもとより導き得ない。

(2) そして、この批判は、原判決の基礎的な判断枠組みへも当てはまるものである。原判決の基礎的な判断枠組みに対しては、この上に、一日校長事件最高裁判決の射程をこえた本件事案への適用という基本的な問題点加わる。

(3) 3教授が解説される「法主体間の関係論」からすれば、本件事案のような国（国土交通大臣）と都府県との受益者負担金の分担という法主体間関係では、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、検証することが当然なのである。「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。」（甲A20号証 田村論文55頁前段）となる。こうした法主体間の関係から、野呂教授も人見教授も、納税者の課税処分の取消訴訟と同様に、大臣納付通知の取消訴訟が提起できるとされる（甲A21号証 野呂論文62頁前段。甲A22号証 人見論文67頁後段）。ここに、原判決のような判断枠組みが入り込む余地はない。従って、「著しく利益を受ける」などの法定要件の不備、不充足があればその不備の是正を求め、場合によっては取消訴訟を提起する選択も当然となるのである。

(4) そうであるのに、原判決は、河川法上に、都県の機関に対する審査義務を課した規定は見当たらないとの事実から、都県の機関には、納付通知への審査義務は課されていないと断じ、当該機関は、審査を行わないまま納付通知に従った公金の支出を行っても違法とは認められないとし、本件事案での違法審査基準を、「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」と設定したのである。

こうした原判決の判断は、国（国土交通大臣）と都県等との基本的な関係の理解を誤っているだけでなく、関係法令の点検は意図的、恣意的であり、また河川法63条1項の「著しく利益を受ける」などの解釈では、その法の定めを全く無視するかのようにして、本件住民訴訟における大臣納付通知の違法審査基準を「重大かつ明白な違法ないし瑕疵」などと引き上げ、立証不能なまでの証明を求めたのである。この原判決の乱暴、狼藉は法治主義の破壊とすら言わざるを得ない。

目の前にある事実を正視して条理に担保された論理をもって応えるのが司法の府の役割であり、裁判所の務めであろう。原裁判所のやったことはこれの全くの裏返しのことである。このような原判決は維持されてはならず、その破棄を求めるものである。

以 上