

平成21年(行コ)第79号 公金支出差止等請求住民訴訟控訴事件

控訴人 市民オンブズパーソン栃木 外2名

被控訴人 宇都宮市長佐藤栄一 外1名

## 準備書面 1

2009(平成21)年5月12日

東京高等裁判所 第2民事部 御中

控訴人ら代理人 弁護士 大 木 一



同 同 高 橋 信 正



同 同 若 狭 昌 稔



同 同 須 藤



## 第1 はじめに

- 1 本準備書面は、ダム使用権設定申請を取り下げるか否かについて、宇都宮市長に広範な裁量権があるとした原審の判断が、同種事件の他の裁判例に照らして妥当かどうかを検討するものである。
- 2 ダム建設事業に対して公金支出差止の住民訴訟が提起された例はいくつかあるが、原告らが判例集等で入手できたのは以下のものである。
  - (1) 相模川水系建設事業費差止等請求訴訟～横浜地裁平成5年（行ウ）第55号、2001（平成13）年2月28日判決、判例自治255号54頁
  - (2) 長良川河口堰公金支出差止訴訟～名古屋地裁平成10年（行ウ）第48号等、2001（平成13）年3月2日判決、判例タイムズ1072号74頁
  - (3) 長良川河口堰公金支出差止訴訟～津地裁平成11年（行ウ）第6号、2000（平成12）年1月27日判決、判例タイムズ1031号79頁
  - (4) 長良川河口堰公金支出差止訴訟～名古屋高裁平成12年（行コ）第13号（上記(3)の控訴審判決）、2000（平成12）年1月27日判決、判例タイムズ1088号146頁
  - (5) 徳山ダム公金支出差止住民訴訟～岐阜地裁平成11年（行ウ）第4号、2003（平成15）年12月26日判決、判例時報1859号43頁
  - (6) 徳山ダム公金支出差止住民訴訟～名古屋高裁平成16年（行コ）第3号等、2006（平成18）年8月31日判決、TKC法律情報データベース

このうち、事業の必要性等について判断したものは、(1)、(5)及び(6)であるので、以下では、この3つの裁判例の判断を詳しく検討することとする。

## 第2 相模川水系建設事業費差止等請求訴訟判決での裁量判断について

### 1 事案の概要

神奈川県住民である原告らが、神奈川県内広域水道企業団が策定した相

模川水系建設事業（以下「本件事業」という）計画は、過大な水需要予測を前提とするもので、既存施設との二重投資となる等不必要であり、かつ、自然環境を破壊し、環境影響予測評価手続に不備があつて違法であるから、同事業に関する神奈川県公金の支出も違法であるとして、神奈川県知事に対する本件事業費の公金支出の差止等を求めたものである。

## 2 裁量についての判断について

### (1) 事業の必要性の判断は全くの自由裁量であるとの主張について

本件では、被告らが、まず本件事業の必要性は当不当の問題に収れんされるかのような主張、すなわち、本件事業の必要性については行政庁の全くの自由裁量であり、司法統制が及ばないとの主張をしたのに対し、本判決は、「県の一般会計から県企業庁の水道事業特別会計に支出される本件支出が、財務会計上の行為であることは疑いようがなく、かつ、本件支出について必要最少性に関する要請（地方財政法4条1項の「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」との要請）に一定の裁量が認められるとしても、その裁量を超えた不必要な公金の支出は財務会計法規上許されないというべきである。したがって、本件支出の必要性の有無の判断はこのような意味で避けることができない。」とした。

これは、本件事業への公金の支出の必要性判断のためには、本件事業の必要性の判断が必要となることを認めるとともに、本件事業の必要性判断には行政庁の裁量が認められるとしても、それは支出についての必要最少性の要請から一定のものに限られるとするものである。

### (2) 第1期分の本件事業を中止又は縮小すべきかどうかの判断の裁量について

本判決は、「(水需要について)実績値と予測値とが一見して相当に乖離してきたのであるから、一部事務組合としての企業団としては、法令に従い予測の過程を再検討すべきことが要請されたというべきであ

る。」として、事業の実施主体である企業団に再検討義務を認めた上で、「企業団が昭和62年ころ以降に徹底した検討をした結果、問題点が顕在化したとしても、第1期分の本件事業を中止又は縮小すべきかどうかは、大きな裁量判断を伴う問題である。」として、第1期分の本件事業を中止又は縮小すべきかどうかについては、企業団に裁量を認めている。

この本件事業を中止又は縮小すべきかどうかの判断は、本件訴訟における宇都宮市長のダム使用权設定申請を取り下げるべきかどうかの判断と共通するものであるが、本判決では本件訴訟の原審判決のように、企業団に「広範な裁量」を認めていない。

そして、次のような検討をした結果、「裁量権濫用の批判は免れるというべきである。」としているのである。

「すなわち、本需要の見込みの上昇傾向に変化が生じたとしても、上昇の程度が弱くなったというべきもので、絶対量としての水需要が昭和50年当時と比べて低下したということではなく、第1期事業でも完成されれば、過大かどうかは別として、給水量にゆとりを持たせるという効果が見込まれるものである。そうすると、企業団が第1期事業までも中止又は縮小するとの判断を昭和62年ころ以降にしなかったとしても、そのことに違法と評価されるほどの瑕疵までは認められない。さらに、第1期事業を中止又は縮小するとすれば、宮ヶ瀬ダムの工事進捗状況にもよるが、同ダムからの放流水を取水する施設を設置しないことによる問題にも波及するのであり、なおのこと難しい判断を伴うことといえる。本件事業が不要であるとの判断をこの段階で直ちにするに至らなかったことには、上記のとおり理由がある。本件事業を2期に分けて実施し、第2期事業に係る工事は結果的には着手していないことをも考慮すると、第1期事業に係る工事の必要性が残存しているかまでを検討対象としなかったという対応は、結果から見て不当とはいえないと思われる。

(ウ) しかも、上記の義務は第1次的には企業団に求められる義務であり、本件支出をする県知事は、企業団議会の1議員であるに過ぎず、本件事業の開始後に同支出を止めるためには、自己だけの判断では不可能

で、企業団を説得して本件事業を中断させなければならない関係にある。その意味で上記の義務は、県知事にとっては従たる義務という面がある。」

なお、本判決がいう「大きな」裁量判断というのは、裁量判断が重大であるということの意味するもので、裁量判断の幅が広大であることを意味するものでないことは、本件訴訟の原審判決のように、「宇都宮市に湯西川ダム建設事業に参画する必要性・合理性がないことが**明らか**であって、ダム使用权設定申請を取り下げるべきことが**明らか**であるにもかかわらず」等として、必要性・合理性のないことについての明白性を要求していないことから、明らかである。

### 第3 徳山ダム公金支出差止訴訟の岐阜地裁判決の裁量判断について

#### 1 事案の概要

岐阜県住民である原告らが、水資源開発公団に対する徳山ダム建設事業費用負担金（工業用水分）について、岐阜県知事がした二度にわたる費用負担の同意及び県が行った負担金の支出は違法であるとして、岐阜県知事等に対し、支出命令等の差止等を求めたものである。

#### 2 裁量についての判断について

本判決は、「本件のように、岐阜県が自ら策定した長期需給計画に基づいて、被告岐阜県知事が平成10年同意をし、その結果、公団から岐阜県に対して本件負担金の納付通知がなされたという事案においては、長期需給計画に合理性がなく、同計画に基づいてなされた平成10年同意が裁量権の範囲を逸脱していると認められる場合に限り本件負担金の支出命令及び支出が違法となり、被告岐阜県知事及び同岐阜県出納帳は本件負担金を支出してはならない注意義務を負うものと解するのが相当である。」とする。

これは、知事の同意について裁量を認めるものの、この同意は県が作成する長期需給計画に基づいてなされることから、長期需給計画に合理性が

ない場合には、この同意は裁量権の逸脱として違法となり、この違法な同意に基づく支出命令及び支出は違法となる点で、裁量の幅を極めて限定するものである。

その上で、本判決は、長期需給計画の内容の合理性について検討を加えて、「前記のとおり、岐阜県の長期需給計画には合理性がないとはいえないところ、長期需給計画によれば、徳山ダムが建設されなければ、大垣地域においては10万8000 m<sup>3</sup>/日の工業用水が不足することになること、上記アのとおり、大垣地域においては地盤沈下の防止を図るため代替水源を確保する必要があるところ、徳山ダムはその代替水源に位置づけられていること、前記五(2)アに記載したダム建設の特殊性等を総合考慮すると、平成10年同意が裁量権を逸脱しているとは認められない。」としているのである。

このように、本判決でも、徳山ダム建設事業に工業用水の利水者として参加して事業費用を負担することとなる岐阜県知事の同意について、本件訴訟の原審判決のように、「広範な裁量」を認めていない。

#### 第4 徳山ダム公金支出差止訴訟名古屋高裁判決での裁量判断について

本判決は、上記第3の判決の判断とは異なり、「本件費用負担同意自体は債務負担行為には当たらないから、本件費用負担同意が違法であったとしても、その違法性が承継されて本件負担金の支出が違法となるというものではない。」とした上で、「本件負担金の支出は、公団からの納付通知により納付義務を課せられてこれを行うものであるから、本件負担金の支出が財務会計法規上の注意義務に違反して違法であると言い得るのは、賦課行為である納付通知自体につき、著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない重大かつ明白な瑕疵が存在する場合に限られるものというべきである。そこで、控訴人らが主張する被控訴人岐阜県知事がした本件費用負担同意が違法、無効である場合に、本件納付通知に応じて支払等をなすことが違法となるかについて判断するに、前記公団法の定めによれば、本件ダムの建設負担金を賦課するためには、工業用水を取水

する者の費用負担同意を得ることが前提とされていることは明らかであるから、本件費用負担同意に瑕疵があり、無効と評価される場合においては、負担金納付通知は瑕疵があるといわざるを得ない。そして、費用負担同意の瑕疵が重大で明白である場合においてなされた本件負担金の支出は違法となるべきである。」とする。

このように、本判決の判断は、徳山ダム建設事業に工業用水の利水者として参加することについての裁量について判断したものではない。

また、本判決は、ダム事業費用負担金の支出という財務会計行為の直接の原因行為は公団の納付通知によって行われることから、岐阜県知事はこれを拒否することができないことを前提として、一日校長事件における最高裁判例（最高裁平成4年12月15日判決）に基づき判断しているが、その前提は今では妥当しないものである。というのは、水資源開発公団法は2003（平成15）年10月1日に廃止され、同法に代わり制定された独立行政法人水資源機構法は25条1項で事業からの撤退を認め、その場合の費用負担を定めるに至ったのであり、事業から撤退すれば基本的に将来の費用負担を免れることができるからである。

この点は、宇都宮市が湯西川ダム建設事業について、ダム使用権設定申請を取り下げることにより、利水負担金の支払いを免れることができるのと同じである。

## 第5 まとめ

以上、ダム建設事業に対して公金支出差止の住民訴訟が提起された裁判例における裁量判断について検討したが、本件訴訟の原審判決のように、行政庁の判断に広範な裁量権があるとしたものはない。

これは、裁判所が、法治行政を確保するため、行政裁量の統制に意を用いているからに他ならない。本件訴訟の原審判決は、この点で極めて異例である。

控訴審においては、ダム使用権設定申請を取り下げるか否かの判断について宇都宮市長に広範な裁量を認めるべきではない。

その上で、控訴理由書 9 頁で述べたように、宇都宮市長が特ダム負担金を補助するための繰出金の支出負担行為及び支出命令が違法となる場合の判断基準は、「宇都宮市に湯西川ダム建設事業に参画する必要性・合理性がない場合には、宇都宮市長はダム使用权設定申請を取り下げるべきであり、にもかかわらず、漫然と拠出金の支出負担行為及び支出命令をする場合」に該当するか否かで、必要且つ十分であると解すべきである。