

平成21年(行ウ)第49号 木曾川水系連絡導水路事業公金支出差止請求事件

原告 小林 收 ほか91名

被告 愛知県知事 ほか1名

第5準備書面

2010(平成22)年12月9日

名古屋地方裁判所 民事第9部 A2係 御中

原告ら訴訟代理人 弁護士 在 間 正 史

同 高 森 裕 司

同 濱 鴎 将 周

同 小 島 智 史

原告らは、本準備書面において、本件支出差止の違法性判断の枠組みに関して、主張を整理する。

記

第1 本件における違法判断の在り方

- 1 本件導水路事業の目的である新規利水の供給および流水の正常な機能の維持(異常渇水時の緊急水の補給)についての費用負担金に係る本件各支出は、原因となっている当該各目的について費用負担をして公金を支出することが著しく合理性を欠いておれば、当該各支出自体において予算執行の適正確保の見地から看過できない違法がある。そして、財産的損害を発生させることになる必要性のない目的に対して公金を支出することはおおよそ許されないのであるから、当該各目的について必要性が認められない、あるいは確認されないなら、そのことによって当該各目的について費用負担をして公金を支出することは著

しく合理性を欠いており、本件各支出は予算執行の適正確保の見地から看過できない違法があることは明らかである。本件各支出に先行し費用負担の原因となっている木曾川水系河川整備基本方針や同河川整備計画あるいは木曾川水系フルプランが違法であって、その違法性が承継されて、本件各支出が違法となるのではないのである。

したがって、問題となるのは本件各支出の違法性であるから、その違法性は各支出時を基準として、上記当該各目的において必要性が認められない、あるいは確認されないなど当該各支出が著しく合理性を欠いていて予算執行の適正確保の見地から看過できない違法があるかを判断しなければならない。本件各支出の原因となっている木曾川水系河川整備基本方針や同河川整備計画あるいは木曾川水系フルプランに違法があるか、特にその策定時において違法があるかを判断するものではないのである。

そして、財産的損害を発生させることになる必要性のない目的に対して公金を支出することはおおよそ許されないのであるから、当該各目的について必要性が認められない、あるいは確認されないなら、本件各支出が著しく合理性を欠いていることは明らかであるから、本件各支出を行う被告らにおいて、本件各支出が著しく合理性を欠いていないことを明らかにして、当該各支出が適法であることの立証責任を負っていると解すべきである。

以上については、従前から述べてきているところである。

- 2 ところで、地方自治法において、支出（広義）は支出負担行為（地方自治法232条の3）と支出（狭義）からなり、さらに、支出（狭義）は支出命令（地方自治法232条の4第1項）と支出行為（同条2項）からなる。

上記の原告が違法を主張している本件各支出における「支出」は広義の支出であって、支出負担行為を含むものである。支出負担行為の違法は、その原因となっているものによって生じるのであり、支出時において支出負担行為の原因となっているものが著しく合理性を欠いているときは、当該支出負担行為したがって当該支出は、予算執行の適正確保の見地から看過できない違法があることになる。

- 3 (1) 住民訴訟における違法性についての先例的な判例は最高裁第三小法廷・平成4年12月15日判決（民集46巻9号2753頁）である。同最三判は、地方自

治法 242 条の 2 第 1 項 4 号の当該職員に対する代位損害賠償請求（原告代理人註・判決当時）において問題になっているのは「当該職員の行為の違法性」であるから、その違法性とは、原因行為の違法性ではなく、当該職員が財務会計上の行為を行うに当たって負っている職務上の行為義務ないし行為規範（財務会計法規）についての違反を意味し、また、財務会計上の法規とは、手続的、技術的な法規のみを意味するのではなく、これらを含む財務会計上の行為を行ううえで当該職員が職務上負担する行為規範一般を意味するとして、先行する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の存しない限り、当該職員はこれ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る、という（平成 4 年度最高裁判所判例解説・民事編 p 542）。

すなわち、同最三判は、住民訴訟において原因行為が問題となっている場合における違法性とは、原因行為の違法性ではなく、当該財務会計行為の財務会計法規に違反する違法性であることを明らかにしているのである。

(2) 本件は、住民訴訟類型としては地方自治法 242 条の 2 第 1 項 1 号の支出差止請求であるが、同最三判が、上記のように、原因行為が問題となっている場合における違法性とは、原因行為が違法であったかどうかではなく、当該職員が財務会計上の行為を行うに当たって負う行為規範一般を含む財務会計法規に違反する違法であり、先行する原因行為が著しく合理性を欠きそのために当該行為が予算執行の適正確保の見地から看過し得ない違法があることとしている点は、その論旨において本件に適用できる。

すなわち、支出差止請求においても、原因行為が問題となっている場合における違法性とは、原因行為が違法であったかどうかではなく、当該行為つまり本件各支出が負うべき行為規範一般を含む財務会計法規に違反することなのである。

したがって、本件各支出の違法性は、本件各支出の原因行為が著しく合理性を欠いていて本件各支出が予算執行の適正確保の見地から看過できない違法があるかを、各支出時において判断しなければならないのである。本件各支出の原因となっている本件導水路事業の事業実施計画、その根拠となっている木曾川水系河川整備基本方針や同河川整備計画あるいは木曾川水系フル

プラン、その根拠となっている愛知県需給想定調査が問題となるとしても、それらが著しく合理性を欠いていて本件各支出が予算執行の適正確保の見地から看過できない違法があるかを、各支出時において判断しなければならないのである。上記各計画等に違法があるか、特にその策定時において違法があるかを判断するものではないのである。

仮に、本件各支出の違法が原因となっている上記各計画等の違法性の承継であったとしても、本件各支出が予算執行の適正確保の見地から看過できない違法があるかが問題なのであるから、上記各計画等の内容に係る違法性は本件各支出時を基準時として判断しなければならないのである。

- (3) そして、同最三判の当該職員に対する代位損害賠償請求では、「当該職員の行為の違法性」が検討されるべきであったから、当該職員が負っている職務上の行為義務ないし行為規範についての財務会計法規違反が違法性の判断基準になった。これに対して、支出差止請求の本件では、検討されるべきは「当該支出の違法性」である。支出差止請求は、地方公共団体の財産的損害発生の防止を目的とするものであり、支出の違法性は、財務会計法規一般を含む財務会計法規に違反して財産的損害を発生させることが違法性の判断基準となる。

この点、地方財政法および地方自治法は、経費の支出において当該地方公共団体に財産的な損害が発生することを防止し、予算執行の適正を確保するための財政法規として、「地方公共団体の経費は当該目的を達成するために必要かつ最少限度を超えて支出してはならない」（経費の必要最少限度の原則）（地方財政法4条1項）と規定し、また、「地方公共団体の事務を処理するに当たっては、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない」（最少経費による最大効果の原則）（地方自治法2条14項）と規定している。したがって、支出差止請求の対象となる支出のための事業（共同事業の場合はそのうちの当該目的）が、支出負担行為時においてその必要性が認められないときや確認されていないときは、当該事業（共同事業の場合はそのうちの当該目的）に対して支出することは、上記規定に違反して直ちに財産的損害が発生するので、それ故に、著しく合理性を欠いていることが明らかであって、当該支出をすることは予算執行の適正確保の見地から看過

し得ない違法があるのである。

(4) また、このような直接的な財務会計法規違反だけでなく、支出負担行為の原因となっているものが、支出時において基礎となる事実には誤りがあるなどして欠如していたり、考慮すべき事情が考慮されていないこと等が認められ客観的、実証的なものとして認められないときは、当該原因行為等が著しく合理性を欠いているため、当該支出負担行為は予算執行の適正確保の見地から看過できない違法があることになる（最三判平成4年12月15日についての上記判例解説では、「著しく合理性を欠く」は裁量権のある処分への逸脱、濫用についての「重大明白」な違法よりも、違法となる範囲が若干広がる概念であるという）。同最三判は、この適用が問題となった事案である。

4 本件各支出の各支出負担行為は、本件導水路事業の目的のうち、流水の正常な機能の維持（異常渇水時の緊急水の補給）については国土交通大臣、新規利水の供給については水機構からの各費用負担金の納付通知である。本件各支出差止請求は、支出負担行為を含む各支出に予算執行の適正の確保見地から看過できない違法があることを理由とするものであり、その違法の理由は、各支出時において、①それぞれの目的とされることの必要性が認められないこと、②また、流水正常機能維持については根拠となっている木曾川水系河川整備基本方針の正常流量や同河川整備計画の確保流量について、新規利水については根拠となっている木曾川水系フルプランにおける愛知県需給想定調査の需給想定について、いずれも客観的、実証的なものとして認められないこと、により支出の原因が著しく合理性を欠いているからである。

第2 裁量行為に対する違法判断の在り方

ただ、特に上記②に関連し、木曾川水系河川整備基本方針や同河川整備計画あるいは木曾川水系フルプランの計画策定者の計画策定における裁量を前提とし、裁量の下でこれらの計画が著しく合理性を欠いているか否かを検討する考え方があるので、裁量行為に対する違法判断の在り方についての判例を検討し、本件において検討すべき論点（問題点）を整理する。

1 判例の検討

(1) 最高裁第一小法廷・平成18年11月2日判決・民集60巻9号3249頁

ア 事案

小田急線高架化事件の判決である。

鉄道事業認可の前提となる都市計画に係る決定が、周辺地域の環境に与える影響、事業費の多寡等の面で優れた代替案である地下式を理由もなく不採用とし、いずれの面でも地下式に劣り、周辺住民に騒音等で多大の被害を与える高架式を採用した点で違法であるなどとして、鉄道事業認可等の取消しが求められた事案である。

イ 判旨（下線と丸数字は原告代理人）

都市計画法（平成4年法律第82号による改正前のもの。以下同じ。）は、都市計画事業認可の基準の一つとして、事業の内容が都市計画に適合することを掲げているから（61条）、都市計画事業認可が適法であるためには、その前提となる都市計画が適法であることが必要である。

都市計画法は、都市計画について、健康で文化的な都市生活及び機能的な都市活動を確保すべきこと等の基本理念の下で（2条）、都市施設の整備に関する事項で当該都市の健全な発展と秩序ある整備を図るため必要なものを一体的かつ総合的に定めなければならない、当該都市について公害防止計画が定められているときは当該公害防止計画に適合したものでなければならないとし（13条1項柱書）、都市施設について、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めることとしているところ（同項5号）、このような基準に従って都市施設の規模、配置等に関する事項を定めるに当たっては、当該都市施設に関する諸般の事情を総合的に考慮した上で、政策的、技術的な見地から判断することが不可欠であるといわざるを得ない。そうすると、このような判断は、これを決定する行政庁の広範な裁量にゆだねられているというべきであって、裁判所が都市施設に関する都市計画の決定又は変更の内容の適否を審査するに当たっては、当該決定又は変更が裁量権の行使としてされたことを前提として、①その基礎とされた重要な事実に誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、②事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、③判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を

欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして違法となるとすべきものと解するのが相当である。

上記下線部分と同旨の判断は、最高裁大法廷・昭和53年10月4日判決（民集32巻7号1223頁）、最高裁第三小法廷・昭和49年7月19日判決（民集28巻5号790頁）、最高裁第三小法廷・昭和52年12月20日判決（民集31巻7号1101頁）、最高裁第三小法廷・平成8年3月8日判決、最高裁第三小法廷・平成18年2月7日判決等がある。

(2) 東京高裁・平成17年10月20日判決（判例タイムズ1197号103頁）

伊東市都市計画変更決定事件の判決である（判例集に登載されていないが、本判決を支持する上告棄却の最高裁平成20年3月11日判決がなされている。）。

小田急線高架化事件最高裁判決は、都市計画決定が事実の基礎を欠く場合は都市計画決定の内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くと認められるとしたが、都市計画決定は客観的、実証的な基礎事実に基づかなければならず、当該都市計画決定の基礎事実が客観性や実証性に欠けていたり、当該都市計画決定が客観的、実証的な基礎事実と乖離したものであるときは、当該都市計画決定は違法となることを明らかにした判決である。

ア 事案

建築確認申請に対する県知事の建築不許可処分の理由とされた都市計画道路を11mから17mに拡幅する内容の都市計画の変更決定が、都市計画に関する基礎調査の結果が客観性、実証性を欠くものであったために、不合理な現状の認識及び将来の見通しに依拠してされたものであり、都市計画法（平成9年法律第50号による改正前のもの）13条1項14号、6号の趣旨に反して違法であるとした。

イ 判旨（下線は原告代理人）

都道府県知事は、都市計画を決定するについて一定の裁量を有するものといえるが、その裁量は都市計画法第13条第1項各号の定める基準に従って行使されなければならないのであり、これを都市施設を都市計画に定めるについていうならば、同項第6号の定める基準に従い、土地利用、交通等の現状及び将来の見通しを勘案して適切な規模で必要な位置に配置

されるように定めることを要するのであり、しかも、この基準を適用するについては、同項第14号により法第6条第1項の規定による都市計画に関する基礎調査の結果に基づくことを要するのであって（都市計画法第13条第1項第14号）、客観的、実証的な基礎調査の結果に基づいて土地利用、交通等につき現状が正しく認識され、将来が的確に見通されることなく都市計画が決定されたと認められる場合には、当該都市計画の決定は、同項第14号、第6号に違反し、違法となると解するのが相当であるところ、都市計画に関する基礎調査の結果が客観性、実証性を欠くためにこれに基づく土地利用、交通等の現状の認識及び将来の見通しが合理性を欠くにもかかわらず、そのような不合理な現状の認識及び将来の見通しに依拠して都市計画が決定されたと認められるときや、客観的、実証的な基礎調査の結果に基づいて土地利用、交通等につき現状が正しく認識され、将来が的確に見通されたが、その正しい認識及び的確な見通しを全く考慮しなかったと認められるとき又はこれらを一応考慮したと認められるもののこれらと都市計画の内容とが著しく乖離していると評価することができるときなど法第6条第1項が定める基礎調査の結果が勘案されることなく都市計画が決定された場合は、当該都市計画の決定は、上記と同様の理由で違法となると解するのが相当である。

- 2 以上のように、都市施設に関する都市計画決定のような、当該都市施設に関する諸般の事情を総合的に考慮した行政庁の裁量に委ねられているときでも、当該都市計画決定は客観的、実証的な基礎事実に基づかなければならないのである。

すなわち、①その基礎とされた事実が客観性や実証性に欠けていたり、誤認があつたり、客観的、実証的な事実と乖離していたりして事実の基礎を欠くこととなる場合、②事実に対する評価が客観的、実証的なことに反していて明らかに合理性を欠く場合、③判断の過程において考慮すべき事情を考慮していない場合、等のときは、当該都市計画決定の内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められるのである。

本件導水路事業の事業実施計画の内容を基礎づける木曾川水系河川整備基本方針や同河川整備計画あるいは木曾川水系フルプランの策定が、仮に河川管理

者等行政の合理的な裁量に委ねられているとしても、当該計画の策定は客観的、実証的な基礎事実に基づかなければならない。上記のように、①その基礎とされた事実が客観性や実証性に欠けていたり、誤認があったり、客観的、実証的な事実と乖離していたりして事実の基礎を欠いていること、②事実に対する評価が客観的、実証的なことに反して明らかに合理性を欠いていること、③判断の過程において考慮すべき事情を考慮していないことや、考慮すべきでない事情を考慮していること、等の事実が認められるときは、木曾川水系河川整備基本方針や同河川整備計画あるいは木曾川水系フルプランの内容は社会通念に照らし著しく妥当性を欠いていると認められ、これらに基礎づけられている本件導水路事業の事業実施計画も社会通念に照らし著しく合理性を欠いている認められるのである。

- 3 そうすると、本件導水路事業の目的の一つである新規利水の供給についていえば、原告第3準備書面で述べたとおり、木曾川水系フルプランおよびその根拠となっている愛知県需給想定調査における2015年の需要想定値及び供給想定値による需給比較が目標年の2015年において想定のようになるかについて、客観的・実証的なデータや事実の基礎を欠いているものであって、社会通念に照らし著しく合理性を欠いていて妥当性を欠くものである。

また、もう一つの目的である流水の正常な機能の維持（異常渇水時の緊急水の補給）についていえば、原告第4準備書面で述べ、後に準備書面で述べるように、木曾川水系河川整備基本方針における正常流量の内容となっている木曾川の成戸地点下流の河川維持流量を50m³/sとする決定、および、木曾川水系河川整備基本方針における木曾川の今渡地点における正常流量の一部をなす河口～木曾川大堰（成戸地点下流）の河川維持流量50m³/sを前提とし根拠として定められた木曾川水系河川整備計画における異常渇水時〔平成6（1994）年渇水相当〕においても木曾成戸地点における河川環境の保全のために必要な流量の一部である40m³/sを確保するという決定は、いずれも、客観的・実証的なデータや事実もなく、重要な事実の基礎を欠くか、あるいは、客観的・実証的なデータや事実もなく、これを無視して設定されており、決定の過程において考慮すべき事情を考慮せずに行われているものであって、社会通念に照らし著しく合理性を欠いていて妥当性を欠くものである。

したがって、これらを原因とする本件導水路事業の事業実施計画も著しく合理性を欠いており、これを原因とする本件各支出は予算執行の適正確保の見地から看過できない違法があるのである。

以 上