

控訴審第2準備書面の解説

丹後土地開発公社事件最高裁判決の判断枠組に基づく違法判断

弁護士 在 間 正 史

第1 丹後土地開発公社事件とは

丹後土地開発公社事件とは次のような事件です。

丹後土地開発公社は、宮津市その他の公共団体によって構成される公共事業用地の先行取得を目的とする特殊法人です。同事件はよくある土地開発公社の塩漬け土地の地方自治体による買受け問題の事件です。特別なのは、公社が宮津市からの委託契約によって公共事業用地の買収をしたのですが、買収した土地は事業用地部分だけでなく、事業用地外の隣接地も他の被買収者の替地用地の理由で買収したところ、およそ替地希望者のない土地で、価格も高額であったというものです。宮津市が公社との委託契約に基づいて土地を買い受けたことについて、宮津市長（公社の理事長を兼務）に対する損害賠償請求を求めた訴訟です。

同事件は、最高裁第二小法廷で、住民敗訴の高裁判決を破棄差戻す判決がなされ、その後、最高裁第一小法廷で、差戻し後の住民勝訴の高裁判決を破棄自判する判決がなされました（各判決の判決要旨は第2準備書面要旨をご覧ください）。

第2 丹後土地開発公社事件の意義

1 原因行為が効力を有しない場合

丹後土地開発公社事件は、普通地方公共団体と土地開発公社との間の私法上の土地先行取得の委託契約が財務会計行為である売買契約締結の原因行為であった事案です。

同事件最二判は、【判決要旨】(ア)のように、無効な契約に基づく義務の履行として契約を締結してはならないという財務会計法規上の義務を負っており、その義務に違反して契約が締結されれば、その締結は違法なものになるとしています。そして、契約をした判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があり、契約を無効としなければ地方自治法2条14項、地方財政法4条1項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合も、原因行為である契約は私法上無効になるとしています。

同事件は原因行為が私法上の契約であったことから、原因行為の私法上の無効が述べられていますが、原因行為が行政上の行為であっても、法理は同じです。原因行為である行政上の行為が裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用がある場合は、違法となり、公定力のある行政処分を除き（この場合は処分取消請求訴訟ができます）、効力を有しません。また、財務会計行為を規律する地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に違反する結果となります。したがって、このような原因行為に基づいてなされる財務会計行為は違法となるということです。

私法上の契約は、締結に裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があっても、本来、当該契約は私法上違法となり無効となるものではありません。しかし、原因行為が行政上の行為である場合は、行政上の行為は裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があるときは違法となるのですから、原因行為はそれだけで効力を有しないこととなります。原因行為が行政上の行為である場合は、私法上の契約の場合以上に効力を有しないこととなります。

2 原因行為について取消権・解除権等がある場合

また、【判決要旨】(イ)のように、原因行為の契約が私法上無効ではないときでも、①これが違

法に締結されたものであって、当該普通地方公共団体がその取消権又は解除権を有しているとき、②当該契約が著しく合理性を欠きそのためその締結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し、かつ、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該契約を解消することができる特殊な事情があるときは、これらの事情を考慮することなく、漫然と違法な契約に基づく義務の履行として契約を締結してはならないという財務会計法規上の義務を負っているとしています。

やはり、原因行為が行政上の行為であっても法理は同じです。原因行為である行政上の行為が、①の取消権や解除権などの財務会計行為の義務をなくすことができる場合、②そのような権利を有していなくとも、著しく合理性を欠きそのためその締結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し、かつ、客観的にみて当該普通地方公共団体が当該行為を解消することができる特殊な事情があるときにも、これらの事情を考慮することなく、漫然と違法な行政上の行為に基づいて財務会計行為をしてはならないという財務会計法規上の義務を負っており、その義務に違反してなされる財務会計行為は違法となるのです。

第3 徳山ダム導水路事件への適用

1 本件事業実施計画が効力を有しない

本件費用負担金は本件事業実施計画に基づくものであり、本件事業実施計画を基礎づけている計画は、新規利水についての本件フルプラン、流水の正常な機能の維持についての本件河川整備基本方針と本件河川整備計画です。

水資源開発施設についての都道府県や利水者の費用負担は、公法に基づく国や水機構に対する負担で、公法上の法律関係に属します。

したがって、河川整備基本方針や河川整備計画、フルプランが著しく合理性を欠いていて裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があり違法に作成されているときは、行政処分でないので効力がなく、これに基づく事業実施計画も違法となって、やはり行政処分でないので効力がないのですから、そこに定められた都道府県や利水者の費用負担の負担義務は発生しないことになります。

したがって、丹後土地開発公社事件最二判【判決要旨】(ア)の原因行為が違法であることにより効力がないため務会計行為を行う義務がなくなる場合なのです。

2 本件事業実施計画に基づく費用負担義務不存在確認請求訴訟ができる

都道府県や利水者の費用負担は公法上の法律関係ですから、都道府県や利水者はその負担義務について、行政事件訴訟法4条後段に基づく公法上の法律関係に関する訴訟ができます。負担義務を根拠づけている事業実施計画が、それを基礎づけている河川整備基本方針や河川整備計画、フルプランが著しく合理性を欠いていて裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用によって違法に作成されているため、やはり著しく合理性を欠いていて裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用によって違法に作成されていること理由に、その義務の不存在確認請求の公法上の法律関係訴訟を起こすことができるのです。

したがって、丹後土地開発公社事件最二判【判決要旨】(イ)①の違法な原因行為に基づく納付を拒むことができる権利があるのであり、国土交通大臣や水機構からの納付通知に対し、これをすることなく漫然と納付することは、財務会計法規上の義務に違反して違法となるのです。

3 まとめ

以上の違法判断の枠組に基づいて、控訴審第2準備書面では、第5結論（本件費用負担金を支出することの違法）において、本件費用負担金の支出差止請求をまとめました。

詳しくは、第2準備書面要旨をご覧ください。