

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10準備書面

2011(平成23)年10月12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

目 次

第1	原告の主張概要(本件支出の違法性判断に関する2通りの枠組)	2
第2	被告知事および被告企業庁長の本件支出の法律上の原因	3
1	流水の正常な機能の維持に係る費用についての被告知事の本件支出	3
2	新規利水の供給に係る費用についての被告企業庁長の本件支出	4
3	小括	5
第3	前記第1②の本件支出に関する違法性判断の枠組みについて	5
1	本件費用負担金支出の原因・根拠における瑕疵	5
2	本件事業実施計画の原因・根拠における瑕疵	6
3	小括	10
第4	結語	11

第1 原告の主張概要（本件支出の違法性判断に関する2通りの枠組）

原告は、本件支出の違法性判断に関し、以下の2通りの枠組みによって主張している。

- ①本件事業実施計画に基づく本件導水路事業の流水の正常な機能の維持および新規利水の供給の目的についての本件費用負担金に係る本件支出（被告知事においては支出命令、被告企業庁長においては支出）は、その原因となる本件支出負担行為（流水の正常な機能の維持については国土交通大臣の納付通知および納入告知書、新規利水については水機構の負担金額通知および納付請求書）につき、支出時において、上記各目的の必要性が認められなかったり確認されていなかったりするため、上記各目的について費用負担をして公金を支出することは、地方財政法4条1項と地方自治法2条14項の規定に違反して直ちに財産的損害が発生するので、予算執行の適正確保の見地から看過し得ないものであることは明らかであり、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し得ない瑕疵があり、本件支出をすることは違法である。

原告第8準備書面1(3)(ア)、原告第5準備書面第1で主張しているのは、この違法性判断の在り方に基づくものである。

- ②①の直接的な財務会計法規違反とは別に、本件支出には次の違法がある。

本件支出は、本件導水路事業の流水の正常な機能の維持および新規利水の供給の目的についての本件費用負担金に係る本件支出負担行為（流水の正常な機能の維持については国土交通大臣の納付通知および納入告知書、新規利水については水機構の負担金額通知および納付請求書）を原因とするものであるが、本件費用負担金は本件事業実施計画の定めに基づくものである。本件事業実施計画の定める本件導水路事業の流水の正常な機能の維持および新規利水の供給は、木曾川水系河川整備基本方針および同河川整備計画ならびに木曾川水系フルプランに必要性が基礎づけられその計画内容となっていて、これに基づくものである。

本件事業実施計画を基礎づける上記各計画は、本件支出時に、その内容において、基礎となる事実が誤りなどによって欠如していたり、考慮すべき事情が考慮されておらず、著しく合理性を欠いておりそのため予算執行の適正

確保の見地から看過できない瑕疵が認められる。このような著しく合理性を欠いているため予算執行の適正確保見地から看過できない瑕疵のある本件事業実施計画の定めに基づいてなされる本件支出負担行為も、著しく合理性を欠いているため予算執行の適正確保の見地から看過できない瑕疵があり、これを原因とする本件支出は違法である。

一日校長事件最三判は、この違法判断の在り方の適用が問題となった事案である。原告第8準備書面1(3)(イ)、原告第5準備書面第2で主張しているのは、この違法性判断の在り方に基づくものである。

本準備書面においては、上記②の違法判断の枠組みに基づき、具体的な事実関係を摘示して主張する。

第2 被告知事および被告企業庁長の本件支出の法律上の原因

1 流水の正常な機能の維持に係る費用についての被告知事の本件支出

(1) 本件導水路事業のような流水の正常な機能の維持を目的の一つとする水資源の利用のための多目的用水路（水機構法12条1号イ）は、水機構法における特定施設として（同法2条4項）、国が流水の正常な機能の維持に係る費用を水機構に交付し（同法21条1項）、同用途によって利益を受ける都道府県はその費用一部を負担しなければならない（同法21条3項、同法施行令22条1項）、その負担割合は、交付金の額が120億円を超える場合、利益を受ける都道府県が2以上のときは、国土交通大臣によって当該都道府県の受ける利益の程度を勘案して定められた割合の10分の3である（同法21条4項、同法施行令22条2項2号、3項）。本件導水路事業の場合は、事業費は約890億円であり、流水の正常な機能の維持目的の費用負担割合は1000分の655で、国の交付金額は約583億円であり、そのうち愛知県の負担割合は1000分の755に10分の3を乗じた割合とされ、愛知県の負担額は約132億円である。

(2) 上記流水の正常な機能の維持に係る国の交付金のうちの都道府県の費用負担金の具体的な納付方法は、水機構法施行令22条6項に基づき国土交通大臣が定めるところによるとされ、国土交通大臣からの納付通知および歳入徴収官国土交通省大臣官房会計課長からの納入告知書によって国庫に納付される。

愛知県は、上記本件導水路事業の流水の正常な機能の維持に係る国の交付金

のうちの愛知県の費用負担金については、国土交通大臣からの納付通知および歳入徴収官国土交通省大臣官房会計課長からの納入告知書によって国庫に納付することになる。

2 新規利水の供給に係る費用についての被告企業庁長の本件支出

(1) 本件導水路事業のような新規利水の供給を目的の一つとする水資源の利用のための水資源開発施設である多目的用水路（水機構法12条1号イ）について、水機構は、当該施設を利用して流水を水道の用に供する者に当該施設の新築及び管理に要する費用を、同法25条1項および同法施行令29条～31条により、流水を水道及び工業用水道の用に供する者に負担させるものとする（水道等負担金）とされている。本件導水路事業においては、事業費は約890億円であり、新規利水の供給目的の費用負担割合は1000分の345とされ、愛知県の負担割合は1000分の209（約186億円）である。

(2) 愛知県企業庁は、地方公営企業法2条1項1号および愛知県公営企業の設置等に関する条例1条1号により、愛知県が経営する企業である水道事業（水道用水供給事業）を行っている。したがって、水道事業を経営する愛知県企業庁は、愛知県において流水を水道の用に供する者であり、上記の本件導水路事業の新規利水の供給につき、愛知県において費用負担をする者である。

そして、本件新規利水の供給に係る費用負担金の支出の権限は、地方公営企業法7条、8条1項および9条11号により、管理者である被告企業庁長に属している。

(3) 本件新規利水の供給に係る愛知県の費用負担金の具体的な納付方法は次の通りである。

水道等負担金の支払方法は、あらかじめ、水道等負担金を負担すべき者と協議するとともに、国土交通大臣および主務大臣の認可を受けて、水資源機構が定めるものとされており（水資源機構法施行令31条1、4項）、本件導水路事業については、当該年度払い（同法施行令31条2項）と定められたようである。

その結果、本件導水路事業の場合には、水資源機構理事長が被告企業庁長に対して、木曾川水系連絡導水路事業愛知県水道用水負担金の当該年度支払額を通知し、被告企業庁長において、水資源機構収入職が発行した当該通知額の納

入請求書により、水資源機構に支払うこととなる（乙42ないし45の各1～3）。

3 小括

以上のとおり、本件導水路事業における被告知事の本件費用負担金の支出は、水機構法21条1、3、4項に基づき流水の正常な機能の維持の目的につき負担すべきとされた負担金につき、支出負担行為である国土交通大臣からの納付通知および歳入徴収官国土交通省大臣官房会計課長が発行する納入告知書を原因として行うものである。また、被告企業庁長の本件費用負担金の支出は、水機構法25条1項に基づき負担させられた新規利水の供給についての水道等負担金につき、支出負担行為である水資源機構理事長からの納入通知および水資源機構収入職が発行する納入請求書を原因として行うものである。

そして、水道等負担金については、水機構法施行令28条に基づき強制徴収が可能であり、強制力を有している。

第3 前記第1②の本件支出に関する違法性判断の枠組みについて

1 本件費用負担金支出の原因・根拠における瑕疵

①先行する原因行為に基づく支出等の財務会計行為が違法となるのは、原因行為を前提としてなされた財務会計行為自体が財務会計法規一般を含む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である。②そして、知事から独立した教育委員会がした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（瑕疵が存するものといえる）ときは、これを前提として知事がした支出決定は、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（違法なものといえる）のである。（一日校長事件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頁参照）

本件費用負担金の支出について、被告知事および被告企業庁長としては、支出の原因となる支出負担行為である国土交通大臣からの納付通知等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えない瑕疵が存するとはいえない場合には、国土交通大臣の納付通知等を尊重し、その内容に従った財務会計上の措置を執るべき義務を負うが、それが著しく合理性を欠いてそのため予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵が存するといえる場合は、当該納付通知等に従って支出することは許されず、これに違反する支出は違法と

なるのである。

国土交通大臣の納付通知等には請求の根拠は何も述べられていないので、当該納付通知が予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵があるかは、おおよそ判断のしようがない。

国土交通大臣の納付通知等に上記瑕疵があるかに関しては、本件費用負担金についての国土交通大臣が発する納付通知等は、費用負担についての本件事業実施計画（乙10）と水機構法令の定めに基づいているのであるから（納付通知等に請求の根拠が記載されていないのはそのためである）、本件事業実施計画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えない瑕疵が存する場合には、これに基づいて発せられる納付通知等も瑕疵があることになるのは当然のことである。

2 本件事業実施計画の原因・根拠における瑕疵

(1) 本件事業実施計画は、流水の正常な機能の維持（異常渇水時の緊急水の補給）と新規利水の供給について定めているが、事業の目的、計画、費用負担とその方法等の結論的なことが記載されているだけで、その根拠については何も記載されていない。

本件事業実施計画の定める新規利水の供給は、木曾川水系フルプラン（乙5）に基づくもので、同フルプランの基礎となる愛知県需給想定において、愛知用水地域の水道用水の2015年における想定需要（一日最大取水量・河川取水量8.25m³/s）に対応するために供給水源として必要であることが根拠となっている（乙21p13、24）。

また、本件事業実施計画の定める流水の正常な機能の維持は、木曾川水系河川整備計画において、動植物の生息・生育等の河川環境を改善するため、木曾成戸地点において40m³/sの流量を確保するとともに、・・・し、維持流量の一部を回復するとされていることに基づくものである（乙8p2-8）。この維持流量は、同河川整備計画に基づいている木曾川水系河川整備基本方針（乙29）において定められた今渡地点の正常流量のうちの河口から木曾川大堰区間の河川維持流量50m³/sであり、それは、動植物の生息または生育および漁業のために必要な流量として、感潮域における代表種（ヤマトシジミ）の生息・産卵に必要な流量を算出すると約50m³/sとなったことを根拠として

いる（乙46基本方針資料p41）。その根拠は、乙46基本方針資料には何も記載されておらず、乙47基本方針説明資料p14で、塩素イオン濃度と流量の関係式を作成し（図1）、ヤマトシジミが生存できる限界という塩素イオン濃度11,600mg/Lを上回らないのに必要な流量は概ね50m³/s以上であることを確認したと記載されていることである。

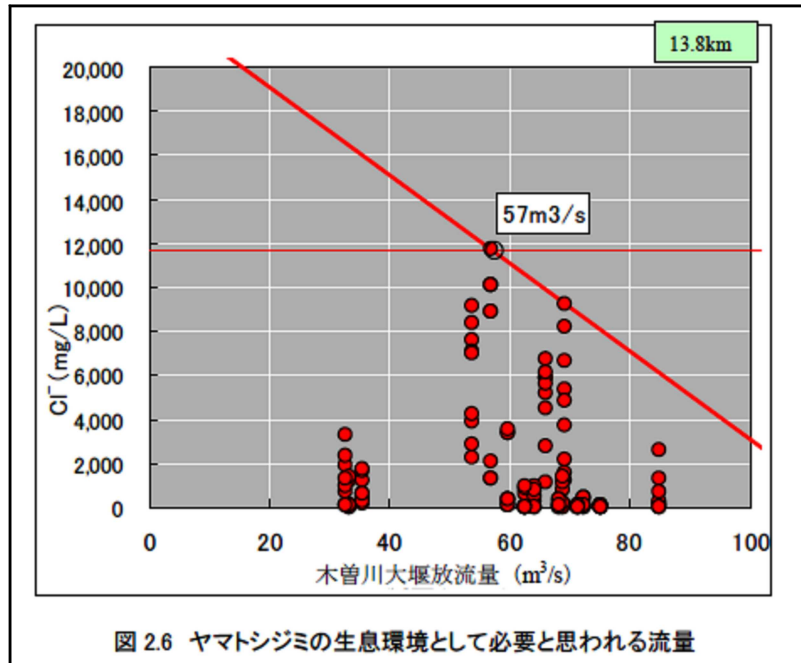


図1 ヤマトシジミの生息環境として必要と思われる流量

(2) したがって、本件事業実施計画の定め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）に瑕疵があるかに関しては、同計画にその根拠の記載がないことから、その根拠となっている、①新規利水の供給については、木曾川水系フルプランがその基礎とする愛知県需給想定調査での愛知用水地域の2015年の需給想定において、②流水の正常な機能の維持については、木曾川水系河川整備基本方針および同河川整備計画がその根拠とし内容とするヤマトシジミを代表種とする動植物の生息または生育および漁業のための木曾川大堰地点より下流の河川維持流量50m³/sあるいは40m³/sにおいて、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えない瑕疵が存する場合には、本件事業実施計画の上記に関する定めには、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えない瑕疵があることになる。そして、このような本件事業実施計画に基づいて発せられる納付通知等も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えない瑕疵があ

ることになる。

- (3) 水資源開発基本計画および河川整備基本方針や河川整備計画は行政計画として、計画策定者の裁量に属するものであり、その内容の適否を審査するに当たっては、当該計画策定が裁量権の行使としてな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は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、②又は、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おいては、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものと違法となったり瑕疵があるものと解するのが相当である（小田急高架化事件最高裁第一小法廷判決・民集60巻9号3249頁参照）とされている。

即ち、上記(1)で述べた行政計画である木曾川水系フルプランの需給想定の内容が、また、木曾川水系河川整備基本方針と同河川整備計画の木曾川大堰地点より下流の河川維持流量の内容が、①その基礎とされた重要な事実には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には、さらにその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠いているかの判断をすることなく、これらの計画策定における裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとなり、②又は、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おいても、これらの計画策定における裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとなるのである。その結果、これらの計画はその内容において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しえない瑕疵があることになるのである。

- (4) 上記1の判決要旨のように、一日校長事件最三判によれば、①財務会計行為前提となる原因行為が審理の対象となる住民訴訟の違法とは、原因行為の一般行政上の違法ではなく、当該原因行為を前提としてなされる財務会計行為自体の財務会計法規に違反する違法であり（判決要旨①）、②財務会計法規一般の一つとして予算執行の適正を確保することがあり、原因行為が著しく合理性を欠いている場合においては、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と認められることになる（判決要旨②）。

したがって、原因行為が支出等の財務会計行為の違法もたらす瑕疵として審理の対象となる住民訴訟においても、違法は原因行為の違法ではなく、これを前提としてなされる財務会計行為自体の違法であるから、その違法判断の基準時が違法判断の対象である財務会計行為の行為時であるのは、論理上当然のことである。そして、財務会計行為の違法をもたらす予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵となる原因行為が著しく合理性を欠いているかについての判断が、違法判断の対象である当該財務会計行為の時を基準として行われるのは、これまた論理上当然のことである。

本件のように住民訴訟の対象となっている財務会計行為が将来の支出であり、請求がその差止である場合においては、違法判断基準時は財務会計行為である支出時であり、支出時（訴訟においては事実審の口頭弁論終結時）における事実に基づいて、原因行為が予算執行の適正確保の見地から看過できない瑕疵があるかの判断およびこれをもたらす著しく合理性を欠いているかの判断がなされることになるのである。

そうすると、上記(3)の小田急高架化事件最一判①のように、原因行為が事実に基礎を置いている場合、原因行為が基礎とすべき事実は当該財務会計行為がなされる時における事実であり、これに基づいて著しく合理性を欠いていて予算執行適正の確保の見地から看過しえない瑕疵があるかの判断がなされることになる。

特に、本件における原因行為の一つである木曽川水系フルプランの水道用水の2015年需要想定のように需要実績事実を想定の基礎としているものについては、想定時から支出時まで積み上げられた需要実績事実があり、この需要実績事実は、2015年の需要が想定のようになるか、需要想定は需要実績実と整合性をもって推移しているか、つまり需要想定は基礎としている需要実績事実に基礎づけられるものであるか等の判断資料となるものである。需要想定については、違法判断の対象である財務会計行為である支出時（支出差止請求訴訟では事実審口頭弁論終結時）までに存在している需要実績事実を基礎とすると、支出の違法をもたらす需要想定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し得ない瑕疵が存するかについて、それが事実に基礎づけられているか最も適切に判断できるのである。

(5) この点、被告らは、河川整備基本方針、河川整備計画および木曾川水系フルプランの各計画が、所定の手続を経て策定された適法なものであると主張するにとどまっている。

しかし、上記諸計画が所定の手続を経て策定されたとしても、支出の違法が問題となる支出差止請求訴訟においては、その策定過程や内容において著しく合理性を欠いていれば、とりわけ当該事業の根拠となる内容において、支出時に基礎とすべき事実について事実の基礎をおれば、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瑕疵があることになり、ひいては本件事業実施計画も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瑕疵があることになるのである。

(6) 新規利水の供給については、木曾川水系フルプランの愛知県需給想定における愛知用水地域の2015年需給想定は、本件費用負担金支出時には明らかに実績事実の基礎を欠いていて新規利水の供給の必要性を基礎づける事実はなく、著しく合理性を欠いていることは、原告第3準備書面等で明らかにしたとおりである。

また、流水の正常な機能の維持については、木曾川水系河川整備基本方針における成戸地点下流の河川維持流量50m³/s、同河川整備計画における成戸地点下流で確保しようとする河川維持流量40m³/sは、その根拠となる事実の基礎を欠いており、著しく合理性を欠いていることは、原告第4、第6、第7準備書面等で明らかにしたとおりである。

3 小括

以上のとおり、木曾川水系フルプランの内容となっている愛知用水地域の2015年水需給想定および木曾川水系河川整備基本方針の内容となっている成戸地点より下流の河川維持流量は、いずれも基礎とすべき事実について事実の基礎を欠いており、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しえない瑕疵がある。

それゆえ、このような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しえない瑕疵がある上記計画内容に基づく本件事業実施計画が定める流水の正常な機能に維持および新規利水の供給も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えない瑕疵が存するものである。

したがってまた、本件事業実施計画の上記定めに基づく国土交通大臣による納付通知等も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えない瑕疵があることになる。

第4 結語

以上より、国土交通大臣による納付通知等は著しく合理性を欠きそのため予算執行の適正確保の見地から看過しえない瑕疵が存するから、これを原因としてなされる被告らによる本件支出は違法である。

以 上