

平成16年(行ウ)第68号 公金支出差止等請求事件

原告 村越啓雄 外50名

被告 千葉県知事 外2名

準備書面(第12)

2006年5月26日

千葉地方裁判所民事第3部 御中

原告ら訴訟代理人弁護士

菅野 泰

同

廣瀬 理夫

同

中丸 素明

同

有坂 修一

同

井出 達希

同

植竹 和弘

同

拝師 徳彦

同

及川 智志

同

島田 亮

同

山口 仁

本書面では、水源地域対策特別措置法並びに利根川・荒川水源地域対策基金に関する支出についての違法性の枠組みについて検討を加える。

第1 水源地域対策特別措置法に関する支出について

1 原告第4準備書面に記載したとおり、千葉県（並びに県水道局・県企業庁）は平成8年2月22日に締結した水特協定書・水特覚書（さらにこれを受けて締結された平成8年3月29日付の受益者覚書・利水者覚書）によって直接、具体的な負担金支払債務を負うこととなるものではなく、これに拘束されるものではない。このことは、各年度ごとに別途事業実施計画についての協議が必要とされていることから説明しうる。したがって水道局長並びに企業庁長は、水特覚書1条1項に基づく各年度の事業実施計画についての協議（以下、「水特1条1項協議」）の前提たる平成8年3月29日付利水者覚書4条に基づく各年度の協議（以下、「利水者4条協議」）に際し、その時点で改めて利水の必要性を検討した上、これがないというのであれば、地方財政法4条1項ないし適時政策評価・反映義務に基づく財務会計上の義務として、利水者4条協議に際し異議を述べた上、当該年度の負担金の支払を拒絶しなければならないと考えるべきである。この利水者4条協議によって、県水道局・県企業庁は直接群馬県に対する支払義務を負うことになる（但し水特1条1項協議の成立を停止条件とするものと考えられる）のであるから、逆にこの利水者4条協議が無効であれば、県水道局・県企業庁は群馬県に支払義務を負うことはない。

しかるに本件では、被告水道局長、被告企業庁長は、何ら利水上の必要性がないにもかかわらず、それぞれ平成15年6月11日、同月19日付けで、群馬県と千葉県との協議につき異存ない旨回答して利水者4条協議を成立させており、上記義務に違反していることは明らかである。

問題はかかる義務に違反して締結された利水者4条協議の効力であるが、平成15年度の利水者4条協議を締結した当事者である千葉県においては、本件

ハツ場ダム建設事業が、県水道局・県企業庁にとって必要のない事業であることを当然知っており、または、知り得べきなのであるから、上記利水者4条協議は無効である（昭和62年5月19日最高裁判決，判例時報1240号62頁参照）。そして、平成15年度の利水者4条協議が無効である以上、これを前提とした群馬県からの請求も無効であり、被告水道局長及び被告企業庁長はこれにとられることなく支払を拒絶すべきであったのにこれを拒絶せず、漫然と支出命令を発出したのであるから、当該支出命令もまた違法と言わざるを得ない。

ちなみにこの場合の水特1条1項協議の効力も問題になるが、利水者4条協議が無効であるにもかかわらず千葉県が水特1条1項協議を締結した場合には、後者の協議は一応有効なものとして千葉県自身はひとまずは群馬県に対する義務を負うものと考えられる。利水者らが直接群馬県に支払う旨定めた利水者覚書3条や受益者覚書1条は、利水者4条協議が有効に成立したことを前提とするのであり、仮にこの利水者4条協議が無効であれば、これらの条項の効力も生じず、その支払分については翻って水特覚書2条によって千葉県自身が義務者となると考えられるからである。この場合千葉県としては、その後関係当事者との間で水特覚書9条や利水者覚書5条に基づく協議を行い、適宜対応すべきこととなる。

- 2 他方、県水道局・県企業庁は、水特協定書・水特覚書を受けて締結された平成8年3月29日付の受益者覚書・利水者覚書によって直接負担金の支払義務を負うと考えることもできようが、このように解釈した場合であっても、以下のとおり被告水道局長及び被告企業庁長の支出命令が違法となることに違いはない。

すなわち、県水道局・県企業庁が受益者覚書・利水者覚書によって負担金の支払義務を負うと考えた場合、まずはこれら覚書の適法性が問題となるが、そ

もそもこれらの覚書の前提となるハツ場ダム建設事業そのものが県水道局・県企業庁にとって利水上の必要のない不要なものである以上、水道局長・企業庁長がこれら覚書を締結することは、その裁量権を逸脱・濫用したものとして違法である（覚書の締結自体については、地方公営企業法9条7号の「当該企業の用に供する資産を取得し、管理」することまたは同条8号の「契約を結ぶこと」として許容されるが、その権限行使については、裁量の幅があるとはいえ一定の限界がある）。

問題は、この覚書締結行為の違法性が何故に後行行為者たる被告水道局長、被告企業庁長による本件各支出命令の違法性を根拠づけるかであるが、この点については原告準備書面(11)で触れた違法性承継の議論が妥当する。但し、今回のケースでは、先行行為者と後行行為者とが同一権限者であることから、東京地方裁判所平成13年10月23日判決や、千葉地方裁判所平成17年10月25日判決がとった枠組みと同様に考えるべきであり、原因行為に存する瑕疵の内容及びその違法性の程度、財務会計行為がなされるに当たって、「当該職員」自身が、その瑕疵の存在を認識することが可能であったか否か、瑕疵の存在を認識できたとすれば、これを是正することが可能であったかなどの諸般の事情を総合的に検討して判断すべきと考える。

この点についての具体的な検証は、ハツ場ダム建設事業における利水の必要性の欠如その他の問題について触れた後で行うこととする。

第2 利根川・荒川水源地域対策基金（利根川荒川基金）に関する支出について

- 1 利根川荒川基金については、平成2年8月1日付の「基金協定書」において千葉県を含む関係地方公共団体の負担割合が定められ、同年11月1日付の「基金受益者覚書」によって千葉県内の各利水者が基金協定書に基づく千葉県の負担金を支払うこととされ、さらにこれを受けて各年度ごとに細目協定書及び細目協定覚書が締結されている。

利根川荒川基金についても、平成2年に作成された基金協定書・基金受益者覚書によって直接基金への支払義務を負うのか、各年度ごとの細目協定書・細目協定覚書によって支払義務を負うのかが問題になるが、各年度ごとに細目協定を締結する余地が残されている以上、利水者が最終的な支払義務を負うのは、各年度ごとの細目覚書の前提となる協議（基金受益者覚書4条の協議。以下、「基金受益者4条協議。」）の成立によるものと考えられる。

そして、このように考えた場合、基金受益者4条協議を締結した水道局長・企業庁長は、その時点で改めて利水の必要性について検討した上、その必要性がないと判断すれば基金受益者4条協議の締結を拒否する義務を負うことになる。

にもかかわらず被告水道局長・被告企業庁長は、何ら利水の必要性がないにもかかわらず、平成15年度、平成16年度に基金受益者4条協議を締結しており、上記義務に違反していることは明らかである。

問題はかかる義務に違反して締結された基金受益者4条協議の効力であるが、上記基金受益者4条協議を締結した千葉県においては、本件ハツ場ダム建設事業が、県水道局・県企業庁にとって必要のない事業であることを当然知っており、または、知り得べきなのであるから、上記基金受益者4条協議は無効である（昭和62年5月19日最高裁判決，判例時報1240号62頁参照）。そして、平成15年度、平成16年度の基金受益者4条協議が無効である以上、これを前提とした利根川荒川基金からの請求も無効であり、被告水道局長及び被告企業庁長はこれにとらわれることなく支払を拒絶すべきであったのにこれを拒絶せず、漫然と支出負担行為を行い、支出命令を発出したのであるから、これらの財務会計行為もまた違法と言わざるを得ない。

- 2 他方、県水道局・県企業庁が平成2年11月1日付の「基金受益者覚書」によって利根川荒川基金への支払義務を負うと考えたとしても、被告水道局長、

被告企業庁長の本件各財務会計行為が違法となることに変わりはない。

すなわち、かかる覚書の締結自体については、地方公営企業法9条7号の「当該企業の用に供する資産を取得し、管理」することまたは同条8号の「契約を結ぶこと」として水道局長・企業庁長の本来的権限に属する行為であると言える。しかしその権限行使については、裁量の幅があるとはいえ一定の限界がある。

しかるに当時の水道局長・企業庁長は、ハツ場ダム建設事業が県水道局・県企業庁にとって何ら利水上の必要性がないことを知りながら基金受益者覚書を締結している。かかる締結行為は裁量権の濫用・逸脱として違法のそしりを免れない。

そして、この先行行為者による違法な行政行為が後行行為たる各財務会計行為にいかなる影響を与えるかについては、水特法についての項で検討したとおり、先行行為者が同一機関である以上、東京地方裁判所平成13年10月23日判決や、千葉地方裁判所平成17年10月25日判決がとった枠組みと同様に考えるべきであり、原因行為に存する瑕疵の内容及びその違法性の程度、財務会計行為がなされるに当たって、「当該職員」自身が、その瑕疵の存在を認識することが可能であったか否か、瑕疵の存在を認識できたとすれば、これを是正することが可能であったかなどの諸般の事情を総合的に検討して判断すべきと考える。

この点についての具体的な検証も、利水の必要性等の問題についての主張が終了してから行うこととする。

以上