

**住民訴訟 4 号請求における「財務会計法規上の義務」と「ダム整備計画等の瑕疵」
(路木ダム訴訟控訴審)**

【文 献 種 別】 判決／福岡高等裁判所

【裁判年月日】 平成 28 年 4 月 25 日

【事 件 番 号】 平成 26 年（行コ）第 17 号、同年（行コ）第 28 号

【事 件 名】 県営路木ダム事業に係る公金支出差止等請求控訴、同附帯控訴事件

【裁 判 結 果】 認容（控訴部分）、棄却（附帯控訴部分）

【参 照 法 令】 地方自治法 242 条の 2 第 1 項 1 号・4 号

【掲 載 誌】 判例集未掲載

LEX/DB 文献番号 25542900

事実の概要

路木ダムは、熊本県天草市を流れる路木川（二級河川、河川管理者は Y）に建設が進められていた、治水及び利水を目的とする県営の多目的ダムである。本件は、熊本県住民である原告 X らが、熊本県知事 Y を被告として、路木ダム建設事業に係る公金支出等の差止めを求めると同時に、すでに支出済みの部分について Y に対し不法行為に基づく損害賠償請求を行うよう求めた、住民訴訟（地方自治法 242 条の 2 第 1 項。前者はいわゆる 1 号請求、後者はいわゆる 4 号請求）の控訴審である。

当該建設事業に関しては、2000（平成 12）年から翌年にかけて元知事（訴外）が路木川河川整備基本方針及び路木川河川整備計画（以下「本件整備計画等」という。）を策定し、それ以降、熊本県は、用地取得や工事用道路の敷設、各種調査などを進め、そして 2008（平成 20）年度にはほぼダム本体工事を残すだけの状況となっていた。そのような折、2008（平成 20）年 10 月には、昭和 57 年 7 月に発生した集中豪雨により路木川に生じた洪水被害の状況を撮影したものとして熊本県公共事業再評価監視委員会に提出された資料（写真）が、別の河川の洪水被害の状況を撮影したものであることが判明し、事業の是非が社会的に広く問題視されたものの、2008（平成 20）年から翌年にかけての県による「本件治水経済調査」（この調査ではダム建設による便益が費用を上回る（1.08）とされた。）と、2009（平成 21）年 4 月の Y による「本件検証」（治水・利水・財政・環境の面から

本件事業の内容を改めて確認し、費用対効果の検証及び代替策との比較等を行う。）を経て、同年 6 月に Y により本件事業の「本件継続決定」が下された。

そして、上記の「本件整備計画等」や「本件継続決定」を原因行為として、各種の財務会計上の行為、すなわち、支出負担行為（工事請負契約や調査・設計等に係る業務委託契約等の契約の締結）及び支出命令（以下「本件負担・支出命令」という。）、会計責任者（訴外）による「（狭義の）支出」がなされていた。2008（平成 20）年度から 2014（平成 26）年度にかけて熊本県が支出した公金の合計は、26 億 2,612 万 6,000 円にのぼる。なお、「本件負担・支出命令」は、熊本県土木部を中心とする熊本県庁の関係部局の長及びその所部職員並びに熊本県天草地域ダム建設事務所長（いずれも訴外）による「専決」により行われた。また、路木ダムは、2014（平成 26）年にすでに完成している。

原判決たる熊本地判平 26・2・28 判例集未掲載（LEX/DB 文献番号 25503189）は、差止請求のうち、口頭弁論の終結日である平成 25 年 11 月 20 日までに終了した本件支出等の差止めを求める部分を不適法として却下したが、判決確定時までに支払義務が生じた公金の支出を除く部分の差止めを認め、損害賠償請求を含むその余の請求をいずれも棄却した。そこで、Y が差止請求の敗訴部分を不服として控訴し、他方、X らが原判決中の敗訴部分のうち損害賠償請求に係る部分を不服として附帯控訴した。

本判決では、係属中に路木ダムが完成し本件支

出等が完全に終了したことから1号請求については却下されているので、本稿では、残る4号請求の部分について検討する¹⁾。

判決の要旨

1 「地方自治法242条の2第1項4号に定める普通地方公共団体の職員に対する損害賠償の請求は、財務会計上の行為を行うにつき財務会計法規上の義務に違反した職員個人に対する損害賠償請求を求めるものにほかならないから、職員の財務会計上の行為を捉えて損害賠償の請求をすることができるのは、たとい財務会計上の行為に先行する行為に違法事由が存する場合であっても、その先行行為を前提としてされた当該職員の行為自体が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に限られると解するのが相当である（最高裁平成4年12月15日第三小法廷判決・民集46巻9号2753頁）。

2 「本件負担・支出命令がいずれも補助職員による専決により処理されたとすると、まず、その違法の有無も専決を行った補助職員を基準として検討すべきこととなる。また、その検討の結果、補助職員のした財務会計上の行為に違法が認められる場合であっても直ちにYが損害賠償責任を負うことにはならない。Yは、補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失によりこれを阻止しなかったときに限り、自らも財務会計上の違法行為を行ったものとして熊本県が被った損害につき賠償責任を負うことになる（最高裁平成3年12月20日第二小法廷判決・民集45巻9号1455頁）。

3 「以上の次第で、本件負担・支出命令についてのYの賠償責任については、まず、(1)補助職員がこれらを行うにつき財務会計法規上の職務義務に違反したかを検討し、これが認められる場合には、(2)Yが指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失によりこれを阻止しなかったと認められるか否かを検討することとなる。」そして(1)については、「河川管理者ではないため直接的には本件整備計画等を是正すべき権限を有せず、また公共工事の継続の是非を判断し得る権限も有し

ない補助職員としては、……本件事業を遂行すべき地位にあるのだから、本件整備計画等の内容が著しく合理性を欠き、そのためこれに予算の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存する場合でない限り、本件負担・支出命令を専決した補助職員がこれを中止すべき財務会計法規上の義務を負うこともないと解するのが相当である。」

4 「Xらは、本件整備計画等で上記のとおり触れられている昭和57年豪雨による洪水被害、特に路木地区での『約100棟の床上浸水』（昭和57年洪水被害）は発生しなかったとして、本件整備計画等の判断の基礎となった重要な事実を誤認があるとする」ところ、「昭和57年洪水被害が本件事業の必要性を説明付ける事情の一つとして機能し、また、本件整備計画等でもこのような経過を反映して、その治水面での必要性を分かり易く説明する事情の一つとして用いられたことは否定し難いものの、本件整備計画等における具体的な作用・機能という観点からみると、昭和57年洪水被害に関する事情が格別、治水面において考慮されたわけではなく、本件整備計画等の内容には何ら結実しなかったというほかない。よって、Xらが主張するように、昭和57年洪水被害に関する事情が、本件整備計画等の計画内容を左右するような重要な前提事実であったと捉えることはできない。」「加えて、Xらが主張するように昭和57年洪水被害の存在を直接根拠付ける客観的な資料は現状では見当たらないものの、昭和57年の出来事を証する資料が時の経過により散逸するのはやむを得ないのであって、その意味では、本件で提出された資料が必要かつ十分なものであるかも疑問なしとしない。よって、Xらが主張するような、昭和57年洪水被害は存在しないとは断じ難い。」（引用者注、Xらの主張とそれに対する裁判所の判断はこれ以外にも多岐にわたるが、本稿では紙幅の関係上省略する。）

5 「以上によると、本件負担・支出命令に財務会計法規上の義務に反する違法は見出せない。よって、Yの監督義務違反も観念できないから、その故意・過失の有無並びに損害の発生及びその額を検討するまでもなく、Xらの本件損害賠償請求は理由がない。」

判例の解説

一 違法性の承継

違法性の承継とは、行政機関のある行為を前提として後続の行為が行われる場合において、先行行為の違法を、訴訟の対象とされた後続行為に違法として主張し得ることを意味する。この違法性の承継は、「行政法学上の違法性の承継」と「住民訴訟における違法性の承継」という2つの場面において論じられるところ、本件のような住民訴訟4号請求の事案についての最高裁の立場としては、最大判昭52・7・13民集31巻4号533頁（津市地鎮祭事件判決）のように無条件に違法性の承継を認めるというよりも、「先行行為と後行行為が密接不可分ないし一体の関係にある場合」²⁾、「先行行為が後行行為の直接の原因をなすものである場合」³⁾など何らかの制限のもとに違法性の承継を認めてきたが、最三小判平4・12・15民集46巻9号2753頁（以下「一日校長事件判決」という。）においては、「原因行為を前提としてなされた当該職員の行為自体が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」に当該財務会計上の行為が違法になるとして「違法性の承継を厳格に制限するように見える新たな基準」⁴⁾を提示した。この一日校長事件最判が出た後には、「この影響を受けた下級審の判例が数多く出されている」⁵⁾とされ、本判決もこれを引用している（判決の要旨1）⁶⁾。

二 財務会計法規上の義務違反

一日校長事件判決の判断枠組みを採用するとして、次に問題となるのは、「財務会計法規上の義務」違反とは何かという点である。この点に関して、「学説において、『財務会計法規』違反には、『社会全体に生じる利益・不利益を適正に考慮することを要請する法規範に対する違反も含まれる』として、『広義の財務会計法規』を承認して、『特定された財務会計法規を包含する、より包括的に捉えられた財務会計行為』を住民訴訟の対象とする議論が有力に展開されて」おり、「実務においても、『財務会計法規』は、手続的・技術的な狭い意味での財務会計法規のみを意味するものではなく、これらを含むところの、財務会計上の行為を行う上で当該職員が職務上負担する行為規範一般を意味するものと定義されている」との分析⁷⁾

がある。具体的には、例えば、非財務会計行為である先行行為の違法を是正しないまま支出をした事案については誠実管理執行義務違反（地方自治法138条の2）が問われるという指摘⁸⁾や、目的を達成するために必要最小限度を超えた支出の禁止（地方自治法2条14項、地方財政法4条1項）や公益上の必要のない寄付又は補助の禁止（地方自治法232条の2）から「支出の原因や目的が違法であり、当該違法の性質や程度に鑑みて、当該支出がもはや行政目的や公益の実現に資すると言えない場合には、支出をしてはならないという不文の財務会計法理が存在」し得るとの指摘⁹⁾がなされている。

翻って本件においては、「本件負担・支出命令」が補助職員の「専決」によって行われていることに着目し、最二小判平3・12・20民集45巻9号1455頁（以下「平成3年判決」という。）を引用して、Yの財務会計法規上の義務違反を「補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務」と解する（判決の要旨2）。ただし、この「指揮監督上の義務」は確かにYの「財務会計法規上の義務」の一つに該当するであろうが、しかしこれさえ尽くしていれば「財務会計法規上の義務」を全うしたことになるかということ、そうはならないであろう。確かに講学上、「専決によってなされた財務行為が違法であった場合は、専決をした者は違法行為をしたことの過失責任を、知事、市町村長は専決をした職員に対する監督の懈怠による責任を負うとするのが判例である」¹⁰⁾と説明される場合もあるが、先行する原因行為がYによって行われている本件では、上記の「誠実管理執行義務」や「不文の財務会計法理」の如く何らかのより直接的な「財務会計法規上の義務」をYは依然として課せられていると考えられよう。しかし本判決では、これらの義務をYが尽くしたかどうかという点からの審査はなされていない¹¹⁾。

三 先行する原因行為（本件整備計画等、本件継続決定）の瑕疵

そして本判決では、判決の要旨3の枠組みのもと、具体的には判決の要旨4のとおり判断がなされていくことになり、その際に先行する原因行為（本件整備計画等、本件継続決定）の瑕疵が検討されている。ただしこの瑕疵を検討することで導こうとしているものは、①先行する原因行為それ自

体の違法性（知事の裁量権の逸脱・濫用）の有無¹²⁾ではなく、②補助職員の「財務会計法規上の義務」（本件整備計画等や本件継続決定の内容が著しく合理性を欠き、そのため予算の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵がある場合において、補助職員が本件負担・支出命令を中止すべき義務）の違反の有無である。そして本判決においては、随所に「顕著な瑕疵」あるいは「明確な裁量権の逸脱・濫用」という文言が用いられていることからして、たとえ①を導き得る瑕疵が存在していたとしても、補助職員が関知できるほどに「顕著」かつ「明確」でない場合には、②は導くことができない（ひいてはYに監督義務違反がない）ことになる。よって、Xらが、「昭和57年洪水被害の不存在」や「本件治水経済調査の誤り」といった点から本件整備計画等や本件継続決定の瑕疵を指摘したとしても、②の高いハードルを越えるには至らず、暖簾に腕押しの状態になっている（判決の要旨4においてその一部を紹介した。）。

このような審査手法は、Yの「監督義務」違反の有無の審査としてみれば論理的な問題点があるわけではなからうが、しかし二で述べたとおり、Yが負うべき「財務会計法規上の義務」は、「監督義務」に限られないはずである（専決という行為が、知事に対して「監督義務」以外の財務会計上の義務を免除するという効果をもたらすとは到底考えられない）。やはり「監督義務」以外の「財務会計法規上の義務」違反の有無についても審査がなされるべきであったと思われる¹³⁾。

●—注

- 1) 本稿は、環境法に関する判例解説であるので、本来であれば「昭和57年洪水被害の不存在」や「本件治水経済調査の誤り」といった点に焦点を当てるべきではあるが、その前提たる裁判所の判断枠組みに疑問を感じざるを得なかったためそこに焦点を当てる解説となった。この点についてはご了承願いたい。
- 2) このような立場を採用したものとして、最二小判昭58・7・15民集37巻6号849頁がある。
- 3) このような立場を採用したものとして、最一小判昭60・9・12判時1171号62頁がある。
- 4) 野呂充「一日校長事件最高裁判決の射程」法時86巻6号（2014年）58頁参照。
- 5) 近藤基弘「住民監査請求・住民訴訟に係る判例分析（六完）——地方財政行政の適正化のための課題と展望」名法219号（2007年）296頁参照。本件の原審も、一日校長事件最判を直接引用しているわけではないが、同様

の枠組みを採用している。

- 6) さらに一日校長事件判決は、先行する原因行為（昇格処分）が、地方公共団体の長から独立した機関である教育委員会の固有の権限に属することを理由に、地方公共団体の長は、教育委員会の「処分が著しく公理性を欠きそのために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の存する場合でない限り、右処分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り、これを拒むことは許されない」という厳格な基準を提示しているが、本判決においてはこの部分は引用されていない。これに対して八ッ場ダム住民訴訟の各控訴審（東京訴訟に関して、東京高判平25・3・29判タ1415号97頁）では、この部分も引用されている（この点について批判的な見解を述べたものとして、野呂・前掲注4）57頁以下及び人見剛「国の直轄公共事業に係る自治体負担金の法的統制——八ッ場ダム住民訴訟を素材として」法時86巻6号（2014年）63頁以下がある。）。
 - 7) 白藤博行「住民訴訟における財務会計行為の違法性——二子玉川東地区再開発事業公金支出差止訴訟を素材にして」早法85巻3号（2010年）657頁及びそこに挙げられた文献を参照。
 - 8) 福岡右武「判解」最判解民事編平成4年度（1995年）542頁。また、大阪高判平10・12・11判例自治199号22頁も同様の立場を採用していると解される。
 - 9) 野呂・前掲注4）59頁及びそこに挙げられた参考文献を参照。また、那覇地判平20・11・19判例自治328号43頁及びその控訴審である福岡高那覇支判平21・10・15判時2066号3頁も、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項を財務会計法規とみなして、財務会計行為がこれに違反すると論理構成する。
 - 10) 塩野宏『行政法Ⅲ〔第4版〕』（有斐閣、2012年）37頁参照。
 - 11) また平成3年判決は、専決を行った補助職員に専らの帰責事由がある場合における、地方公営企業の管理者たる長の賠償責任についての判示であるが、本件は、専決を行った補助職員というより、先行する原因行為を行った知事に主たる帰責事由があると解されるため、両者は事案の様相が異なるようにも思われる。
 - 12) この瑕疵の審査基準としては、行政計画裁量の司法審査ということになるので、例えば、最一小判平18・11・2民集60巻9号3249頁（小田急線高架化訴訟）の判断枠組みを参照。
 - 13) 本件整備計画等や本件継続決定の瑕疵についてのXらの主張内容は、原審とほぼ同様のものであるが、原審は①を積極的に解し、ひいてはYに「財務会計法上の義務」（原審はこれを「是正義務」と解している。）違反があったとしている。本件は、やはりこのような形で、Yの「監督義務」以外の「財務会計法規上の義務」違反についても審査を要すべきものと思われる。