

平成23年(行コ)第6号  
控訴人 仙台市民オンブズマン  
被控訴人 宮城県知事 村井嘉浩  
被控訴人補助参加人 国

平成23年3月31日

仙台高等裁判所第2民事部 御中

控訴人代理人 十 河 弘

同 小野寺 信 一

同 松 澤 陽 明

同 畠 山 裕 太

## 控 訴 理 由 書

結論 原判決の法解釈は以下詳述するとおり破綻している

(法令の定めについて)

1、原判決が指摘するように、道路法49条は、道路の「管理に関する費用」については、法律に特別の定めがある場合を除くほか当該道路管理者の負担とする旨定めている。

道路法上、国道の道路管理者は、道路法12条、13条、17条によって定められている。そして、本件請求に関して述べれば、道路管理者が行う新設、改築その他の個別的な管理行為については、平成20年当時の道路法50条1項、2項等の個別法規がその負担の割合を定めている(なお、平成22年法20号の改正により、道路法50条2項は、50条2項、3項に分割され内容も変更された。それに関する主張は後述する)。

従って、「管理に関する費用」には、「道路法50条1項、2項等の個別法規で地方公共団体の負担割合が定められている費用」に含まれない「管理に関する費用」が論理上ありうることになり、それは道路管理者が負担することになるものである。

(原判決の判示内容)

2、原判決は、「新設、改築、維持、修繕及び災害復旧に関しても、単発的な工事の発注だけではなく、その前提として日常的かつ継続的に調査及び情報

収集を行った上で分析、企画、立案等の事務を行うことが当然に予定され、特に改築、維持、修繕については、日常的かつ継続的に国道の交通状況に関する情報等を収集したり国道の状態を観察したりすることが不可欠であって、庁舎及び人員の整備に要する費用は、やはり、新設、改築、維持、修繕及び災害復旧の不可欠な一部であるこれら日常的な事務の遂行に直接要する費用ということもできる」（原判決10頁）とする。

そしてそのような「道路法所定の「管理」の意義」に照らすと、原告（控訴人）が行った「道路法50条1項、2項等の負担金の対象は、これらの条文が規定する事業を行うために直接必要な経費に限定される」旨の主張は「国直轄道路事業負担金としての負担の可否を決する概念としては機能しがたい面がある」（原判決10頁）と述べ、原告の主張を排斥する。

3、又、庁舎及び人員の整備に必要な費用まで負担させることを許せば、国土交通省の道路局庁舎の建設費等も（国道管理に必要な限度で）負担の対象となってしまうのではないかという点については、原判決は、所掌事務に着目してその内容が地方公共団体の住民に利益をもたらすものか否か等の観点から合理的に区別することができるかと判示する。

そして仙台河川国道事務所については、所掌事務の観点から「庁舎及び人員の整備自体に要する費用」も「管理に関する費用」として地方公共団体に負担させることが許されるとする。

（文理解釈からの逸脱）

4、だが、「庁舎及び人員の整備自体に要する費用」は明らかに「管理事務・事業の費用」ではなく「管理主体の維持運営に要する費用」である。

原判決は、一般的概念として、明らかに区別されているこの二つの概念を、管理を行うには当然「組織の構成員及び組織の活動の場である庁舎」が必要となるという理由により、この二つの費用は区別できないとするのであるが、これは通常一般的な言葉の使用方法を逸脱している。

道路法49条の条文にある「公共土木施設災害復旧事業費国庫負担法」を見ても、そこで負担が規定されているのは「事業費」であり「事業主体の運営経費」ではないことは明らかである。

日常用語と異なる概念を法律用語として使用するという場合には、明確な定義規定が必要である。地方財政法12条1項、2項が、「法律又は政令で定めるものを除く外」「国の機関の設置、維持及び運営に要する経費」等を地方公共団体に負担させるような措置をしてはならない旨定めている以上、負担をさせる為には「明文」により規定されるべきであって、日常用語に反

した解釈を行い、日常的な用語から逸脱して負担の範囲を拡大させることは絶対に許されないはずである。

仮に原判決の立場に立って道路法49条の「管理に関する費用」の中に「管理主体の維持運営に要する費用」である「庁舎及び人員の整備自体に要する費用」が含まれるとしても、道路法50条1項、2項等の個別法規が定めた具体的な管理内容としての各種の事業の費用の中に、そのような「庁舎及び人員の整備自体に要する費用」が含まれるか否かは全く別の問題のはずである。ここにも原判決には論理の飛躍がある。

原判決は「管理」という言葉の意義を問題としているが、道路法49条は「管理に関する費用」を定めた規定なのであり、原判決はそこから「管理」という言葉だけを取り出して解釈しており、論理としても誤っていると言わなければならない。

(根拠薄弱な原判決の判断)

5、又、原判決は国の機関の所掌事務の内容が地方自治体の住民に利益をもたらすか否かによって、その機関の庁舎建設費を地方公共団体に負担をさせることが許されるか否かを合理的に区分することができる旨述べるが、国の行政機関の間でどのように事務配分が為されているかによって、国の機関の庁舎建設費を地方に負担させることができるか否かが合理的に区分できるといふこと自体、成文法の根拠を欠いた判断である。

国のあらゆる活動は、国民の利益のために行っているものであり、その活動が地方公共団体の住民にも利益をもたらすのは、国の活動の当たり前の姿である。

だからこそ、国によって実際に実施された事業により地方公共団体が利益を受けた場合に、その実施された事業の費用の負担をさせるには、地方財政法により法律上特別な根拠が必要とされているのである。

よって、国の機関の所掌事務の内容が地方自治体の住民に利益をもたらすか否かによって、その機関の庁舎建設費を地方公共団体に負担をさせることが許されるか否かを合理的に区分することができるといった考え方は許されないのである。

(国と地方との組織区分に関する原判決の軽視)

6、前項で述べた実施事業に対する特別に費用負担を求める範囲を超えて、行政機関の所掌事務の内容によって、国の行政機関の設置運営経費まで地方公共団体に負担させて良いという考えは、組織として国と地方公共団体とを分けていることを否定する考えである。

国の機関の設置運営コストにまで「受益との関連性」があるとして地方公

共団体の負担を容認するならば、地方公共団体の機関の設置運営コストも国が責任を持って負担しなければならないことになる。しかし、国が都道府県が行った事業に対する負担金を「補助金」の名称で交付する際には、現場の工事事務所の経費は直接工事費として負担金対象となるが、恒常的な土木事務所の庁舎建設費は負担金の対象には含まれていない。これは組織として国と地方公共団体とを分けていることからの当然の帰結である。本件のような恒常的な事務所の庁舎建設費を地方公共団体に負担させることは完全に間違っているのである（なお、土木事務所の所掌事務が国道の新設、改築に限られず広く土木業務を所掌しているから負担金の対象から外したのは合理的な理由があるとする原判決の立場からの反論が考えられるが、国は、東北6県の建設業務を所掌している東北地方整備局の営繕宿舍費を宮城県にも負担させていた。又、東北地方整備局の所掌事務のごく一部にしか関係していない仙台市に対しても東北地方整備局の営繕宿舍費を負担させていた。即ち、国は当該機関の所掌事務の範囲の広狭から庁舎建設費の負担をさせるか否か「合理的な区分」をしていたわけではないから、原判決の考え方によって「合理的な区分」を説明できるはずはないのである。）。

そもそも国が中央組織や中央庁舎の他にどこにどのような組織機関を設置するかは、国がその活動のために組織法規に従って決定するものである。これは行政組織法の問題である。国の組織がどのように設置されるかによって、地方自治体が法律により負担すべき負担金額が変わりうるということは、およそ権利義務の内容を定めている行政実体法の見地からはありえない。原判決の論理はこの点からしても破綻している。

(国の取扱いの変更及び道路法の改正について)

7、全国知事会の働きかけによって、国は、平成21年度の直轄事業負担金については、退職手当や営繕宿舍費(本件の敷地取得費用はこの中に含まれる)を対象から除外した。

これについて原判決は、「謙抑的な方向での解釈の変更という政策的判断に基づくものと理解できる」として、行政機関による法解釈が裁判所の解釈と異なっても「謙抑的な方向」であれば許されるかのように判示している。

しかし、道路法等の規定は、行政機関が「法に基づく行政」の原則から絶対的に守らなければならないものである。「行政裁量」が認められている行為であれば別だが、そうでなければ「謙抑的方向」であっても許されないし、「謙抑的」という評価自体「地方自治体の住民の立場」からのもので、国全体としての国民の立場からすれば「謙抑的」という評価自体が許されないは

ずである。

国は平成21年度の直轄事業負担金に関する措置を含めて、将来的には直轄事業負担金を廃止していくために平成22年法20号で道路法の改正を行った。この改正では従前の道路法49条、50条1項の条文はそのままである。従前の50条2項の内容は改正され、指定区間内の国道で国が道路管理者となっているものについては、その国道の維持、修繕その他の管理に要する費用は、災害復旧に要する費用を除き都道府県の負担がなくなった。

このように、国は、道路法の改正を行って、直轄事業負担金の法制度整備を行ったが、原判決が「庁舎及び人員の整備自体に要する費用」も負担金の対象となるとする根拠としている道路法49条は変わらなかった。にもかかわらず「庁舎及び人員の整備自体に要する費用」の請求を全面的に廃止していること自体、国が行政として従来の直轄負担金の取り扱いが法的に許されないものであったことを自認したものと考えるべきである。原判決のような行政を免責する判断は誤りと言わなければならない。

(河川法の条文について)

8、次に河川法についてみると、河川法59条は「この法律及び他の法律に特別の定めがある場合を除き」一級河川については国が「管理に要する費用」について負担することとしている。

そして平成20年当時の60条1項は概略「大規模改良工事に要する費用にあつては10分の3」「その他の改良工事に要する費用にあつては3分の1」「維持及び修繕に要する費用にあつては10分の4、5」「その他の管理に要する費用は2分の1」を都道府県が負担するものとされていた。

この60条1項は、やはり平成22年法20号の改正が為され、都道府県の負担は概略「大規模改良工事に要する費用にあつては10分の3」「その他の改良工事に要する費用にあつては3分の1」「災害復旧事業に要する費用にあつては10分の4、5」「改良工事及び修繕以外の河川工事に要する費用にあつては2分の1」ということになった。

この新しい60条1項の規定における「・・・工事に要する費用」の中に「河川事務所の庁舎及び人員の整備自体に要する費用」を読み込むことは、言葉の通常用法として、逆立ちしても不可能であると言わなければならない。

即ち、改正後の60条1項の下では、明らかに「庁舎及び人員の整備自体に要する費用」を直轄事業負担金として請求することはできない。そうであればもともと河川法59条が使用している「管理に要する費用」という概念は、「個別的な事業である管理の費用」を指すものであって「事業体としての機関の設置運営の経費」は含まれなかったということに他ならない。

(結論として)

9、地方が利益を受けることを理由として負担金を課せられるのは、実際の事業に必要な経費についてのみである。その事業を行った国の恒常的な行政組織の運営経費については、国がその負担で行うのが大原則であり、それを地方にも負担させるという場合、それは国と地方との共同出資による第三セクターの設置運営に他ならないのであるから、きちんとした法律上の規定が「明文」で定められていなければならない。

このような半ば常識的な判断すらできなかった原判決は、木を見て森を見ず、近視眼に陥っていたというほかないものであって、原判決は速やかに取り消されるべきである。

以上