

平成19年(行ウ)第32号設楽ダム公金支出差止等請求事件

原告 市野和夫 外167名

被告 愛知県知事 外1名

## 第 5 準 備 書 面

平成20年1月21日

名古屋地方裁判所 民事第9部 御中

原告ら代理人 弁護士 在 間 正 史

同 弁護士 原 田 彰 好

同 弁護士 竹 内 裕 詞

同 弁護士 樽 井 直 樹

同 弁護士 白 川 秀 之

同 弁護士 濱 蔦 将 周

同 弁護士 魚 住 昭 三

同 弁護士 石 和 康 宏

同 弁護士 笠 原 一 浩

同 弁護士 籠 橋 隆 明

原告ら復代理人 弁護士 吉 江 仁 子

本準備書面においては、以下の通り法令を略称する。

自治法 = 地方自治法

地財法 = 地方財政法

地公企法 = 地方公営企業法

地公企令 = 地方公営企業法施行例

地公企則 = 地方公営企業施行規則

## 第1 本準備書面の内容

被告は、水道事業を行う地方公営企業の独立採算制について、地公企法17条の2第2項、17条の3、18条、18条の2に独立採算制の各種の例外が認められており、地方公営企業の資産の取得経費の支弁が使用収入による独立採算によって厳格に規律されているわけではないと主張する(被告第2準備書面p21、第3準備書面p9)。

また、被告は設楽ダムの建設費用負担金は、水道事業会計の料金収入全体で全体の経費をまかなえるかという視点から決定されるべきであると主張する(被告第2準備書面p22)。

また、被告は、水利権、ダム使用权は「財産の取得・管理・処分」でいう財産にあたらないという。

本準備書面では、これら被告の主張が誤りであることについて述べる。

## 第2 水道事業に対する法の規制

### 1 地方公営企業とは

地方公共団体は、地域住民の多種多様な要請に応え、様々な行政活動を行っている。自治法2条には地方公共団体が処理する事務が例示的に列挙されているが、これらの事務は社会福祉、保健衛生、教育、産業振興、地域開発、公害対策、警察、消防など極めて広範囲にわたっている。これらの地方公共団体の行政活動は、性質により一般行政活動及び企業活動に大きく分類することができる。

地方公共団体の一般行政活動とは、一般的な公共的需要を満たす行政活動である。一般行政活動はその効果が特定の個人に分割して帰属する性質のものではな

く、したがってその費用に要する財源は、個々の支出とは無関係に主として権力的に賦課徴収される租税に求められるべきものであり、警察、消防、道路整備、学校、保健所等の設置運営などがこれに該当する。

これに対して、地方公共団体の企業活動とは、地域住民に財貨やサービスを供給する活動である。企業活動はその効果が特定の個人に分割して帰属する性質のものであることから、その費用に要する財源は受益する者の負担に求められるべきものであり、本準備書面で検討する水道事業の他、交通、電気、ガス、病院などの事業がこれに該当する。

## 2 水道事業と地方公営企業

### 1) 地方自治法の定め

自治法は、2条3項で地方公共団体が処理する事務を例示的に列挙している。3号で「上水道その他の給水事業、下水道事業、電気事業、ガス事業、軌道事業、自動車運送事業、船舶その他の運送事業その他企業を営営すること」と定めており、「上水道その他の給水事業」が公営企業として営営されるべきことが明記されている。

### 2) 地方財政法の定め

地財法は、6条で公営企業の営営原則を定めている。同条は「公営企業で政令で定めるものについては、その経理は、特別会計を設けてこれを行い、その経費は、その性質上当該公営企業の営営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費及び当該公営企業の性質上能率的な営営を行ってもなおその営営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費を除き、当該企業の営営に伴う収入(第5条の規定による地方債による収入を含む)をもってこれに充てなければならない」と規定している。この規定は地方公営企業の経費支弁の在り方、つまり営営の在り方について定めた根本的な基本原則である。

同法施行令37条は、法6条に定める営営原則を適用する公営企業として13の事業を定めている。その第1号には「水道事業」があげられており、水道事業が公営企業として営営されるべきことが明記されている。

水道事業の営営に伴う収入とは水道料金であり、水道事業の経費は水道料金等をもって充てられなければならない。

### 3) 地方公営企業法の定め

地公企法は、2条1項で、水道事業（簡易水道事業を除く）など7事業を地方公営企業とし、これら7事業は当然に地公企法の適用を受けるものとしている。この条項により、水道事業（簡易水道を除く）は、地方公共団体の意思にかかわらず、かつ何らの手続を要せずに、当然に地公企法の適用を受けることとなる。

そこで、以下で地方公営企業による水道事業の規律内容について述べる。

## 3 地方公営企業法と水道事業

### 1) 経営の基本原則

地方公営企業は、常に企業の経済性を発揮するとともに、その本来の目的である公共の福祉を増進するように運営されなければならない（地公企法3条）。

地方公営企業は、地方公共団体が経営するものであるから「住民の福祉の増進」を図ることは当然であり、この条項は、地方公営企業の経営に「経済性の発揮」が求められていることに大きな意味がある。地方公営企業は民間企業と同様に財貨やサービスを住民に供給し、それに対する対価として料金を受け取るという経済活動を行う「企業」であるから、企業一般に通じる経営の基本原則である「経済性」、すなわち「合理性」と「能率性」を発揮することが求められているのである。

そして、地方公営企業が経済性を発揮できるように、以下に述べるとおり、特別法の適用、組織編成、財務会計などに様々な工夫がなされている。

### 2) 地方公営企業法と地方自治法、地方財政法、地方公務員法

地方公営企業は、地方公共団体の一部であるから、地方公共団体に関わる一般法である地方自治法、地方財政法、地方公務員法が適用されるはずであるが、これら法律は一般的行政活動を規制するためのものであり、このような法律のもとでは、公営企業としてなさねばならない企業の能率的経営を促進し、経済性を発揮させることが期待できない。このため、地方公営企業の能率的で合理的な運営の確保を図るために、上記一般法の特別法として、地方公営企業法が制定された。地方公営企業法は地方公営企業の組織、財務、職員の身分取扱い等の特例を規定している（地公企法6条）。

### 3) 組織

地方公営企業の組織は、管理者及びその補助組織により編成される。

#### 管理者

管理者は、地方公共団体の長の補助機関であるが、地方公営企業の業務に関して独立の執行機関に匹敵する強力な権限を有する。管理者は地公企法 8 条 1 項及び法令で特に定められた事項以外について、地方公営企業の業務を自らの責任で執行し、当該事務の執行について地方公共団体を代表する（地公企法 8 条）。管理者の権限は地公企法 9 条に具体的に例示されているが、人事、財政等地方公営企業の業務全般にわたっている。

地方公共団体の長は、地方公営企業の日常の業務執行に関与することはできず、管理者に対する指揮監督権も極めて限定されたものとなっている（地公企法 16 条参照）。

#### 補助組織

管理者の補助組織としては、管理者の権限に属する事務の執行を補助する職員（企業職員）がある。企業職員は管理者が任免し（地公企法 15 条 1 項本文）、長に任免権はない（ただし、地方公共団体の規則で定める主要な職員を任免する場合には、あらかじめ長の同意を得る必要がある。同項但書き）。また、企業職員に対する指揮監督権は管理者に属し（地公企法 15 条 2 項）、長の指揮監督権は及ばない。

このように管理者に強力な権限を与え、長の管理者に対する指揮監督権も限定的なものとし、企業職員に対しても長の指揮監督権が及ばないものとしているのは、地方公営企業の経営原則である企業の経済性の発揮を実現するためである。すなわち、地方公営企業が経済性を発揮するためには、政治的配慮その他の他事考慮とはできるだけ無縁であることが望ましいことから、地方公営企業の運営については強力な執行権限を有する管理者に全権を委ね、長及び議会の関与は住民福祉増進の観点からの最小限の総括的規制に限定するとともに、管理者の補助組織を長から独立した組織とすることにより、一般行政部門とは異なり政治的要素の排除を重視した組織としているのである。

#### 4) 財務

##### 特別会計の設置

地方公営企業の経理は、法定事業ごとに特別会計を設けて行う（地公企法

17条)。

地方公営企業は常に企業の経済性を発揮することが求められている(地公企法3条)。しかし、企業が経済性を発揮するためには、個々の企業の収益と費用が把握されなければならないので、経理を事業ごとに特別会計を設けて行うこととされているのである。

したがって、特別会計と一般会計又は他の特別会計(以下、「一般会計等」という)との間で安易に繰り入れ、繰出しが行われると、企業の損益を把握することができず、企業が経済性を発揮することが期待できない。さらに、地財法6条が規定している公営企業の経費支弁の根本原則である独立採算をないがしろにすることになる。

そのため、特別会計と一般会計等との間の繰り入れ、繰出しは、以下の例外的場合に限られる。

負担区分(一般会計において負担すべき地方公営企業の費用)

地方公営企業の経費は下記(1)、(2)の例外を除き、当該地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てなければならない(地公企法17条の2第2項)。

地方公営企業の経費のうち、当該地方公共団体の経営に伴う収入ではなく一般会計又は他の特別会計の負担により賄うことができる例外は以下の2つだけであり、その具体的内容も地公企令に定められている。

(ア) 性質上当該地方公営企業の経営に伴う収入をもって充てることが適当でない経費(同条1項1号)

(イ) 当該地方公営企業の性質上能率的な経営を行ってもその経営に伴う収入のみをもって充てることが客観的に困難であると認められる経費(同条1項2号)

(ア)は地公企令8条の5第1項が事業ごとに定めている。水道事業については、「公共の消防のための消火栓に要する経費その他水道を公共の消防の用に供するために要する経費及び公園その他の公共施設において水道を無償で公共の用に供するために要する経費」(1号)と定めている。

(イ)は地公企令8条の5第2項が事業ごとに定めているが、水道事業については定めがない。

負担区分に基づかない一般会計等からの公営企業会計への繰出し

地公企法は、 の負担区分に基づく一般会計等の負担のほか、一般会計等から地方公営企業会計への補助、出資、長期貸付という三種の繰出しを認めている。

#### (ア) 補助

地方公共団体は災害の復旧その他の特別な理由により必要がある場合には、一般会計又は他の特別会計から地方公営企業の特別会計に補助をすることができる（地公企法 17 条の 3）。

補助とは任意的な財政援助を意味するが、地公企法 17 条の 2 第 2 項が負担区分の原則を明確に採用していることからすれば、独立採算の原則の例外となりうるような合理的な理由あるいは必然性がなければならない。しかも補助は返還を要せず、その財源となる一般会計は主として税金により調達されているものであるから、それによって公共目的が達成され、負担の公平を害することを正当化するだけの合理的根拠が存する場合にのみ、補助がなされるべきである。こうしたことから、補助をすることができる場合として、地公企法は「災害復旧その他特別な理由により必要な場合」に限定しており、この規定は厳格に解されるべきである。「その他特別な理由により必要がある場合」とは、災害に準じるような一般的な企業外の要因又は要請により地方公営企業会計において所定経費を賄うことが客観的に困難又は不適當な場合があたるのであり、単に非能率の経営のために生じた赤字に対して漫然と補助することが認められないのは当然である。

#### (イ) 出資・長期貸付け

地方公共団体は、一般会計等から地方公営企業の特別会計に出資・長期貸付けをすることができる。出資と長期貸付は後記の勘定科目において、貸借対照表では、資本の部に計上されているように、建設改良工事のための資本に充てるためのものであって、収支の不足に充てるものはない。地方公営企業会計はこの負担区分に基づかない出資を受けた場合には、利益の状況に応じ、納付金を一般会計等に納付すべきものとされており（地公企法 18 条）、負担区分に基づかない長期の貸付けを受けた場合には、適正な利息を一般会計等に支払わなければならないとされている（地公企法

18条の2)。すなわち、出資・長期貸付けは地方公営企業特別会計と一般会計等との間の一種の経済ベースの取引にあたるものであり、独立採算の例外をなすものではない。出資では納付金を納付ができ、また長期貸付では利息と元金の支払いができるからこそ、独立採算の枠内に収まっていて、経済ベースの取引となるのであって、それらができなければ、独立採算原則に反するものであって、出資や長期貸付はできないのである。

地方公営企業の経費は収入をもって充てなければならないことは地方財政法の定める根本原則なのであり（地財法6条）、出資または長期貸付け名下に、地方公営企業の経費を安易に一般会計等から支出し、独立採算の原則を骨抜きにすることは許されない。出資が認められるためには、一般会計等にとって出資に係る事業が投資に値して、投資に見合う納付金が見込める場合でなければならない。また、長期貸付が認められるためには、一般会計にとって長期貸付に係る事業が、元本及び利息の返済が見込めるものでなければならない。

#### (ウ) 通達

出資・長期貸付が認められるとしても、どのような場合でも、またどれだけでも繰出すことができるわけではない。一般会計等から特別会計への負担区分外の繰出金の基準は「地方公営企業繰出金について」（総務省自治財政局長通知）において示されている。

例えば、上水道の水源開発に要する経費については、ダム等の水源開発施設の建設に伴う資本費の増嵩に対処するため、繰出しをすることが認められているものの、その金額は、建設費の3分の1に相当する額の企業債元利償還金に相当する額、及び水資源機構に対する割賦負担金の3分の1に相当する額と具体的に限定されているのである。補助金を差し引いた建設費の3分の1に相当する額は料金収入で最終的に支弁しなければならない。

#### 料金

地方公営企業の料金は、公正妥当なものでなければならず、かつ、効率的な経営の下における適正な原価を基礎とし、地方公営企業の健全な運営を確保することができるものでなければならない（地公企法21条）。



料金は適正な原価を基礎としなければならないことは、独立採算制を採用し、料金が収入の中心である地方公営企業においては、当然の原則である。

#### 経理の方法

#### (ア) 発生主義

地方公営企業の活動の実体は民間企業と同様生産的経済活動である。地方公営企業が常に企業の経済性を発揮するためには（地公企法3条）、企業関係者が企業の実態を把握し、的確な経営方針を樹立するため、その損益及び財貨の状況を計数上正確に把握する必要がある。このため、地方公営企業の会計においては、地方公共団体の会計経理方式とは異なり、現金の移動のみに着目することなく、全ての費用及び収益を発生の実実に基づいて計上する発生主義方式により経理することとされている。

#### (イ) 複式簿記

地方公営企業においては、発生主義を採用することに伴い、複式簿記を採用している。

#### (ウ) 会計の原則

地方公営企業の会計処理にあたっての原則が地公企法及び地公企令に定められている（地公企令9条）。この会計の原則は、民間企業が会計処理を行う場合に従うべき基準である企業会計原則（昭和24年7月経済安定本部企業会計制度調査会中間報告）に準拠したものであり、真实性の原則、正規の簿記の原則、資本取引と損益取引の区分、明瞭性の原則、継続性の原則、安全性の原則である。

#### (エ) 勘定の区分

地方公営企業の損益計算が正確に行われ、資本及び負債の増減並びに異動を適確に記帳するため、その経理について、適当な区分及び配列の基準に従って整理しなければならない（地公企法20条2項）。これを受けて、地方公営企業については、地公企令において損益勘定、資産勘定、資本勘定、負債勘定その他必要な整理勘定を設けるものとされている（地公企令16条）。地公企令においては事業ごとの細かな勘定科目が定められており、水道事業の勘定科目も定められている（地公企令2条の2、別表第1号）。

#### (イ) 損益

損益とは企業の経済活動の結果として生じた正味財産価値の増加又は減少をいい、収益と費用を対応させることで把握される。損益を正確に把握することは、地方公営企業が企業の経済性を発揮するためには必須である。

##### (1) 収益

地方公営企業の収益は、営業収益、営業外収益及び特別利益に区分される。

営業収益とは、主たる営業活動から生じる利益であり、水道事業では給水収入などがこれに当たる。

営業外収益とは、主たる営業活動以外の原因から生じる経常的な収益であり、預貯金等の利息、有価証券の配当などがこれに該当する。

特別利益とは、当年度の通常の期間損益に属させることが適当ではない利益であり、固定資産の売却益などがこれに該当する。

##### (2) 費用

地方公営企業の費用には営業費用、営業外費用及び特別損失がある。

営業費用とは主たる営業活動のために生じる費用であり、水道事業における原水費、上水費、給水費などがこれに該当する。

営業外費用とは営業活動以外の原因から生じる経常的費用であり、企業債の借入金の支払利息又はその取扱諸費等がこれに該当する。

特別損失とは、当該年度の通常の期間損益に属させることが適当ではない損失であり、固定資産の売却による損失などがこれに該当する。

#### (ロ) 資産

資産とは、企業が有する有形、無形の経済的価値のことである。

資産は、固定資産、流動資産及び繰延勘定に区分される。

固定資産は、流動性が小さく、長期継続的に所有され、将来の営業活動の基礎となる財産である。これはさらに、有形固定資産、無形固定資産、投資に区分される。

無形固定資産は、営業活動の基礎となるような財産的価値のある法律上又は事実上の権利をいう。具体的には水利権、借地権、地上権、特許権、施設利用権（電気、ガス供給施設利用権）、ダム使用权、電話加入権など

がこれに含まれる。地公企則 7 条ないし 9 条は固定資産の減価償却の方法について定め、別表 2 で主な固定資産についての減価償却期間について例示しているが、この中でダム使用権、水利権の減価償却期間について定められており、これらが無形固定資産にあたることを明らかにしている。

### 第 3 検討

#### 1 独立採算制の例外について

- 1) 被告は、地方公営企業の独立採算制について、地公企法 17 条の 2 第 2 項、17 条の 3、18 条、18 条の 2 に独立採算制の各種の例外が認められており、地方公営企業の資産の取得経費の支弁が使用収入による独立採算によって厳格に規律されているわけではないと主張する（被告第 2 準備書面 p 21、第 3 準備書面 p 9）。
- 2) しかし、被告が指摘する各種例外の内容は既に述べたとおりであり、以下の通りである。

#### 地公企法 17 条の 2 第 2 項

地公企法 17 条の 2 第 2 項は負担区分について定めているが、その内容は地公企令 8 条の 5 が具体的に定めている。水道事業について負担区分に基づき一般会計等から支出することができるのは、「公共の消防のための消火栓に要する経費その他水道を公共の消防の用に供するために要する経費及び公園その他の公共施設において水道を無償で公共の用に供するために要する経費」（地公企令 8 条の 5 第 1 号）だけである。

#### 地公企法 17 条の 3

地公企法 17 条の 3 は補助について定めているが、補助することができる場合として「災害復旧その他特別な理由により必要がある場合」に限定している。

#### 地公企法 18 条及び 18 条の 2

地公企法 18 条は出資について、同 18 条の 2 は長期貸付けについて定めているが、出資については利益に応じて一般会計等に納付金を納めるべきとされており、長期貸付けについては適正な利息を一般会計に支払うべきとされており、いずれも一種の経済ベースの取引である。また、地財法 6 条が地方公営企業の経費は収入を持って充てなければならないとの原則を定めてい

ることから、出資及び長期貸付けは、独立採算の原則を骨抜きにすることのないように厳格、適正に運用されなければならない。

このように、独立採算の例外は、厳格かつ具体的に定められている。そもそも地方公営企業の独立採算制は地方財政法が定める基本原則であって、「独立採算が厳格に規律されているわけではない」との被告の主張は失当である。

## 2 設楽ダムについての費用負担等の財務会計上の違法性

- 1) また、被告は設楽ダムの建設費用負担金は、水道事業会計の料金収入全体で全体の経費をまかなえるかという視点から決定されるべきであると主張する（被告第2準備書面p22）。
- 2) しかし、需要のない水道用水のダム使用权等水道用水を取水す権利を取得することは、無用の資産を取得するために無駄な費用を支出することであるから、およそ許されないことは当然である。
- 3) さらに、料金収入による独立採算による経費支弁に基づく経営をおこなわなければならない地方公営企業においては（地財法6条）、常に企業の経済性を発揮しなければならず、経済的合理性、能率性を追求することが法で求められおり（地公企法6条）、一般会計における資産の取得、費用の支出に比べてさらに許されないというべきである。

地方公営企業法は、地方公営企業が企業の経済性を発揮するために、地方公共団体の長から独立性の強い管理者に地方公営企業の経営をゆだね、長の指揮監督を受けない企業職員を管理者にゆだねて、政治的配慮その他他事考慮から解放し、特別会計を設置し、一般会計等からの繰り入れを特別の場合に限定し、その目的に沿った会計制度を採用し、損益を明らかにすることにするなど、さまざまな工夫をし、仕組みを作っている。投資した事業の経費を当該事業の料金収入で支弁する独立採算原則は厳格に貫かれなければならない。需要がなく料金収入がないため、投資した事業の経費の支弁ができないということはあってはならないのである。

このような地方公営企業に係る法規制からすれば、設楽ダムの水道用水は、需要が無くて使用される見込みが無く、水道料金収入が見込まれないので投資した建設費を料金で回収できないので、ダム使用权等それを取水する権利を取得し、費用を支出することは地方公営企業法、地方財政法、ひいては地方自治

法に違反する違法な行為である。

### 3 水利権・ダム使用権の財産性について

水利権・ダム使用権は地公企則で無形固定資産とされている。よって、これが行政財産にあたることは明らかであり、これらの取得が「財産の取得」にあたることは明らかである。

以上