

令和 7 年（行ノ）第 2 9 号 行政上告受理申立て事件

申立人 原田芳裕

被申立人 春日井市長 石黒 直樹

## 上告受理申立理由書

令和 7 年 1 2 月 1 2 日

最高裁判所御中

申立人 原 田 芳 裕 ㊞

頭書の事件について、上告人は次の通り上告受理申立理由を提出する。

### 序 本件の事件の概要及び上告受理申立理由の内容

#### 1 本件事件の概要

本件は、春日井市が令和 5 年度水質業務委託仕様書に基づき令和 5 年 8 月 1 日に PFOS 及び PFOA の採水・検査を実施する予定の下で（【甲 1 証拠書 30】）、実際に同日採水を行い（【甲 2】）、同年 8 月 7 日の速報により町屋第 3 水源 60ng/ℓ、町屋第 6 水源 56ng/ℓ と国の暫定目標値 50ng/ℓ を超える結果が判明したにもかかわらず（【甲 1 証拠書 25】）、令和 5 年度春日井市水道水質検査計画が「水質検査結果の公表」を前提としている趣旨に反して（【乙 11】）、当該 8 月 1 日採水分の結果を現在に至るまで公表せず（【甲 1 証拠書 9】）、その非公表状態を前提に、同月 18 日、PFOS/PFOA 追加検査を「契約変更」ではなく別契約として締結し（契約金額 224,400 円）（【甲 1 証拠書

19】)、同月 21 日採水分の低値結果のみを選別的に公表している事案である（【甲 1 証拠書 11～16】【甲 1 証拠書 9】）。

このように、当初検査結果の非公表と別契約の締結・支出とは動機・目的上不可分であり、別契約分の支出は当初契約に上乗せされた実質的な二重支出であるから、これを損害として、春日井市長石黒直樹（以下、石黒市長）及び本件別契約の方式選択・見積徴収・起案等の決定過程に関与した伊藤健吾・伊藤良太・磯邊直美・安藤竜一（以下、伊藤所長ら）に対し、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づく損害賠償請求を第一審被告に求めるよう請求した住民訴訟である（【甲 1 証拠書 18】【甲 1 証拠書 28】【甲 1 証拠書 24】）。

なお、石黒市長は国の暫定目標値超過の報告を受けていたにもかかわらず（【甲 1 証拠書 33】【甲 1 証拠書 34】）、市議会において「引き続き水質検査の結果を公表する」と答弁しており（【甲 1 証拠書 35】）、基準値超過結果の非公表と別契約・選別的公表が、住民の監視・是正機会を左右する構造を形成している。第 1 審は、昭和 55(行ツ)157 昭和 62 年 4 月 10 日最高裁第二小法廷判決を用い、伊藤所長らが地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号の「当該職員」に当たらないとして訴えを却下し、その余の申立人の請求を棄却した。

原審も第 1 審の判断を維持し、伊藤所長らが地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号の「当該職員」ではないと判断した。

## 2 上告受理申立理由の内容

しかし、申立人は、第1審・原審共に伊藤所長らが地方自治法242条の2第1項4号の「当該職員」に当たらないと判断したことは、昭和62年4月10日最高裁第二小法廷判決の判例に反すると考えるので、それを上告受理申立理由とするものである。

そもそも、申立人は第1審や、その前の住民監査請求においても、伊藤所長らが「当該職員」として、財務会計上の行為を行った事実を公文書をもって立証したのであるから、その実態を踏まえずに地方自治法242条の2第1項4号の「当該職員」かを判断した第1審及び原審には、明らかな誤りがある。

さらに、原判決が伊藤所長らの「当該職員」該当性を否定するにあたり、当事者が争点として主張・立証していない「権限の委任又は専決が認められない」との前提事実を判決の基礎に据えたことは、民事訴訟における弁論主義の基本原則に反する手続的瑕疵である。

この点は、昭和62年判決の解釈適用の誤りとは別の次元で、住民訴訟における「当該職員」判断の審理手続の在り方自体に関わる重要な法律上の問題であり、最高裁による統一的判断が強く求められる。

## 3 本件において問題となる違法性の内容

本件において申立人が主張する違法性は、要するに、

- ① 令和5年度水道水質検査計画に基づく8月1日採水分のPFOA・PFOS検査

により、国の暫定目標値を超える結果が得られたにもかかわらず、これを同計画に従い公表しなかったこと、

② その一方で、追加検査を別契約により実施し、その結果のみを公表したことにより、当初検査に基づく委託料に加え、別契約分 224,400 円を余分に支出したこと、という二点に集約される。

すなわち、本件別契約に基づく支出は、当初検査結果を前提にした適切な情報公表及び必要な措置を怠り、これを覆い隠すように行われたものであって、国の暫定目標値超過という重大事実を知りながら非公表を維持した判断過程と不可分に結び付いた支出として、その必要性・合理性自体が根本から疑われる。住民の生命・健康に直結する情報公開義務の観点から見ても、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号所定の違法な公金の支出に当たるものである。

## **第一 本件における、石黒市長及び伊藤所長らの財務会計上の行為について**

### **1 石黒市長及び伊藤所長らの行為（時系列）**

住民監査請求及び第 1 審で申立人が事実を立証した石黒市長及び伊藤所長らの行為を時系列で示すと、以下になる。

- I. 当初、春日井市は令和 5 年度水質業務委託仕様書【甲 1 証拠書 30】に基づき、令和 5 年 8 月 1 日に PFOA と PFOS の採水をし、

水質検査を行う予定であった【甲 2 第 4 監査の結果 1 確認した  
事実 (4) 8 月 21 日水質検査に係る経緯について イ】。

II. 令和 5 年 7 月 28 日に町屋第 4 水源の取水ポンプが突発的に故障停止したことに伴い、市は、町屋送水場の浄水水質への負荷を低減する目的で、同日に町屋第 3 水源及び第 6 水源の取水量制限を行った。【甲 2】

III. II の運転変更により、市は、町屋水源の 6 か所の深井戸を原水とする町屋送水場の浄水の水量や水質が通常稼働(7 月 28 日以前)の状態ではなくなったと判断し、8 月 1 日に予定していた採水の延期を検討した。しかしながら、他の検査試料の引き渡しを予定していたことから、一部の試料の引き渡しを延期することで生ずる相手方の損害に対する懸念や取水量制限を行った状態での水質検査結果を把握する有用性を総合的に勘案し、予定どおり 8 月 1 日に採水することとし水質検査を実施した【甲 2 第 4 監査の結果 1 確認した事実 (4) 8 月 21 日水質検査に係る経緯について イ】。

IV. 春日井市上下水道部は、上記ⅡとⅢのことを踏まえ、令和５年８月１日に副市長と、翌８月２日に**石黒市長**と調整を行った【甲１ 証拠書 24】。その際、副市長から「(町屋第４水源の取水ポンプを) 修理して元に戻ったら改めて分析すること」と指示があった。また、**石黒市長**からは「(８月１日採水の) 検査の結果が分かったら、すぐに報告してください」と指示があった【甲１ 証拠書 24】。その調整には、**伊藤健吾**も同席していた【甲１ 証拠書 24】。

V. 令和５年８月７日に令和５年８月１日採水の PFO S 及び PFO A の検査の速報が春日井市にもたらされた。その結果、町屋第３水源と町屋第６水源が、それぞれ  $60 \text{ ng/}\ell$   $56 \text{ ng/}\ell$  と、国の暫定目標値  $= 50 \text{ ng/}\ell$  を超えたことがわかった【甲１ 証拠書 25】。

VI. 令和５年８月８日には、前日の速報を受け、PFO S 及び PFO A の追加検査の打合せを春日井市配水管理事務所において、**伊藤良太**

と磯邊直美が受託者である株式会社東海分析化学研究所と行った。その内容は、追加の PFOS 及び PFOA の検査の受入れ時期や、追加検査に伴う契約変更などについてであった【甲 1 証拠書 2 5 証拠書 2 6】。

また、前日の速報の結果【甲 1 証拠書 2 5】が被告に報告された【甲 1 証拠書 3 3】

VII.当初、契約変更で進められていた PFOS 及び PFOA の追加検査であるが、令和 5 年 8 月 15 日には、契約変更ではなく、別契約として行われることになった【甲 1 証拠書 2 8 ※磯邊直美の押印があるメモ書き】。そのため、歳出執行管理表が起案【甲 1 証拠書 1 8】され、受託者を含め 3 社に見積もりが依頼された。その歳出執行管理表には、「安藤主査と協議済」のメモ書きがあった。この安藤主査とは、安藤竜一のことである。

VIII. 令和 5 年 8 月 18 日に被告は、本来の受託者であった株式会社東海分析化学研究所と、水質検査業務委託（PFOS/PFOA）の件名で別契約を締結【甲 1 証拠書 19】した。その金額は、224,400

円であった。

IX. 令和 5 年 8 月 21 日に町屋送水場・町屋第 3 水源・町屋第 6 水源で採水され、PFOS 及び PFOA の追加検査が行われた。その結果、町屋送水場が 18ng/ℓ、町屋第 3 水源が 32ng/ℓ、町屋第 6 水源が 47 ng/ℓ という内容が受託者より春日井市に令和 5 年 8 月 29 日付で報告された。【甲 1 証拠書 11～16】※証拠書 13～16 は、証拠書 12 の添付資料である。

X. 令和 5 年 9 月 1 日には、被告に「令和 5 年 8 月 1 日」採水と、「令和 5 年 8 月 21 日」採水の PFOS 及び PFOA の検査結果が報告された【甲 1 証拠書 34】。その際、「令和 5 年 8 月 1 日」欄に、「※ 第 4 水源の水中ポンプ停止にともなう取水量調整中の結果です。(調整日 7 月 28 日、第 3 水源：△42% 第 6 水源：△46%)」と、※が付された【甲 1 証拠書 34】。

XI. 現在に至るまで、春日井市は、PFOA 及び PFOS について、その水質検査の結果をホームページ上で公表している【甲 1 証拠書



9】。

令和5年8月の検査結果は、町屋送水場・町屋第3水源・町屋第6水源については、令和5年8月21日採水分の、それぞれ18ng/ℓ・32ng/ℓ・47ng/ℓという結果を公表している【甲1 証拠書9】。反面、令和5年8月1日に採水した町屋送水場24ng/ℓ・町屋第3水源60ng/ℓ・町屋第6水源56ng/ℓという結果【甲1 証拠書3～8】を、春日井市は現在においても、市のホームページ上に公表していない【甲1 証拠書9】。※尚、甲1号証拠書9は、住民監査請求時のものであるが、提訴時においても、令和5年8月1日採水の結果を春日井市は公表していない。

XII. 令和5年9月26日に被告は、春日井市議会の一般質問において、PFOS及びPFOAに関して、「引き続き水質検査の結果を公表するとともに」【甲1 証拠書35】と答弁した。だが、被告は令和5年8月にPFOS及びPFOAの水質検査において国の暫定基準値を越えたことを同年8月8日と同年9月1日に報告として受けながら【甲1 証拠書33～34】、現在においても、その事実は公表されていない【甲1 証拠書9】。

## 2 石黒市長及び伊藤所長らが行った財務会計上の行為の整理

前記1記載のとおり、本件P F A S 追加検査及びこれに係る水質検査業務委託契約（以下「本件別契約」という。）並びにその支出負担行為・支出行為に至る経過のうち、石黒市長及び伊藤健吾・伊藤良太・磯邊直美・安藤竜一各職員の行為を、財務会計上の行為との関係で整理すると、次のとおりである。

### （1）石黒市長の行為

#### i P F A S 検査に関する指示・報告の受領

被申立人春日井市は、令和5年度水質業務委託仕様書【甲1証拠書30】に基づき、令和5年8月1日にP F O S 及びP F O A の採水・検査を行う予定であったところ（前記1のI）、同年7月28日に町屋第4水源の取水ポンプが突発的に故障し、同日町屋第3水源及び第6水源の取水量制限を行った【前記1のII・III、甲2】。

これを受けて、春日井市上下水道部は、同年8月1日に副市長と、翌2日に石黒市長と、それぞれ調整を行い【甲1証拠書24】、当該調整には伊藤健吾ら所長職の職員も同席していた【甲1証拠書24】。この場において、副市長からは「(町屋第4水源の取水ポンプを) 修理して元に戻ったら改めて分析すること」との指示が、また石黒市長からは「(8月1日採水の) 検査の結果が分かったら、すぐに報告してください」との指示がなされている（前記1のIV）。

## ii 基準値超過結果の報告の受領

令和5年8月7日、同年8月1日採水分のP F O S及びP F O Aの検査速報において、町屋第3水源で60ng/ℓ、町屋第6水源で56ng/ℓという、いずれも国の暫定目標値50ng/ℓを超える結果が判明した【前記1のV、甲1証拠書25】。

翌同月8日には、この速報結果が石黒市長に報告されている【前記1のVI、甲1証拠書33】。さらに、同年9月1日には、同月21日採水分と併せて、8月1日採水分の正式な検査結果の報告がなされ、その結果通知書には、8月1日欄に「※ 第4水源の水中ポンプ停止にともなう取水量調整中の結果です。」との注記が付されていた【前記1のX、甲1証拠書34】。

## iii 本件別契約の締結及びこれを前提とする財務会計行為

令和5年8月18日、被申立人春日井市は、既存の水質検査業務委託契約とは別個に、「水質検査業務委託（P F O S／P F O A）」を件名とする本件別契約を、株式会社東海分析化学研究所との間で締結した。その契約金額は224,400円であり【前記1のVIII、甲1証拠書19】、この契約締結行為は、市長名義でなされたものである。

## iv 検査結果の非公表及び議会における答弁

被申立人春日井市は、P F O A及びP F O Sについて、水質検査結果を市ホームページ上で公表しているところ、令和5年8月分については、町屋送水場・町屋第3水源・町屋第6水源それぞれについて、同月21日採水分の18ng/ℓ・32ng/ℓ・47ng/ℓのみを

公表し（前記 1 の IX・XI）、同月 1 日採水分の 24ng/ℓ・60ng/ℓ・56ng/ℓ という基準値超過の結果【甲 1 証拠書 3～8】を、住民監査請求時及び提訴時、そして現在に至るまで公表していない（前記 1 の XI）。

にもかかわらず、令和 5 年 9 月 26 日の春日井市議会一般質問において、石黒市長は、P F O S 及び P F O A に関し「引き続き水質検査の結果を公表するとともに」と答弁しているが【前記 1 の XII、甲 1 証拠書 35】、上記のとおり、基準値超過が判明していた同年 8 月 1 日採水分の結果は、現在に至るまで公表されていない。

## （2）伊藤健吾の行為

伊藤健吾は、春日井市上下水道部を代表する立場において、令和 5 年 8 月 1 日の副市長との調整及び同月 2 日の石黒市長との調整に同席し、町屋第 4 水源のポンプ故障及びこれに伴う取水量制限という本件の前提事情、並びに 8 月 1 日採水検査の取扱いについて説明を行うとともに、副市長及び石黒市長から上記の各指示を受けた【前記 1 の IV、甲 1 証拠書 24】。

すなわち、伊藤健吾は、本件 P F A S 検査に係る運転変更及び追加検査の必要性について、石黒市長と共有し、その後上下水道部において進められる本件別契約及びこれを前提とする財務会計行為の全体について、所管部門の責任者として関与していた者である。

### （３）伊藤良太の行為

#### i 追加検査に関する受託者との協議

令和５年８月８日、前日の速報により国の暫定目標値超過が判明したことを受け、春日井市配水管理事務所において、伊藤良太及び磯邊直美は、受託者である株式会社東海分析化学研究所と、P F O S 及びP F O A の追加検査に関する打合せを行った【前記１のVI、甲１証拠書 25・26】。

同打合せでは、追加検査の受入時期や、当初は既存の水質検査業務委託契約の「契約変更」により対応することを前提とした契約実務上の取扱い等が協議されている。

#### ii 本件別契約に至る事務処理への関与

上記のとおり、追加検査の必要性及びその実施方法について、受託者と具体的協議を行った伊藤良太は、その後、令和５年８月２１日採水による追加検査の実施（前記１のIX）及びこれに先立つ本件別契約締結（前記１のVIII）に至る一連の事務処理の中核に位置し、配水管理事務所の責任者として、本件別契約【甲１ 証拠書 19】に係る財務会計行為の具体的内容の決定過程に関与していた。

### （４）磯邊直美の行為

#### i 追加検査打合せへの参加

磯邊直美は、令和５年８月８日の配水管理事務所におけるP F O S 及びP F O A 追加検

査に関する打合せに、伊藤良太とともに出席し、受託者である株式会社東海分析化学研究所と、追加検査の受入時期及び契約変更の方法等について具体的協議を行った【前記 1 のⅥ、甲 1 証拠書 25・26】。

## **ii 契約方式を「契約変更」から「別契約」に変更する決定**

その後、当初は契約変更で進められていた P F O S 及び P F O A の追加検査について、令和 5 年 8 月 15 日には、契約変更ではなく別契約として行うこととされ、その旨が磯邊直美の押印あるメモ書き【甲 1 証拠書 28】に記載されている（前記 1 のⅦ）。

この経緯は、磯邊直美が追加検査の実施条件の協議段階から契約方式の最終選択に至るまで一貫して中核的に関与し、本件別契約の発生を直接導いた実質的判断主体であることを示す【甲 1 証拠書 25・26・28】。

同メモは、本件追加検査を「既存契約の変更」ではなく「新たな水質検査業務委託契約」として処理するという財務会計上の根本的方針変更を示すものであり、本件別契約の発生そのものを導く決定行為に当たる。

## **iii 歳出執行管理表の起案及び見積依頼**

上記決定を受け、同日付で歳出執行管理表が起案され、受託者を含む 3 社に対して見積もり依頼が行われたところ【前記 1 のⅦ、甲 1 証拠書 18】、この歳出執行管理表には「安藤主査と協議済」とのメモが付されている。

磯邊直美は、当該起案及び受託者選定の前提となる市場調査・見積徴取等の事務を担当

し、実質的に本件別契約の契約構造及び支出負担行為の枠組みを形成した職員である。

#### （５）安藤竜一の行為

安藤竜一（安藤主査）は、上記のとおり、令和５年８月１５日付で作成された歳出執行管理表において、「安藤主査と協議済」との記載をされている職員であり（前記１のⅦ、甲１証拠書１８）、ＰＦＯＳ及びＰＦＯＡ追加検査について、契約変更ではなく別契約とするの方針、及び受託者を含む３社から見積もりを徴するとの財務会計上の処理方法について、磯邊直美と協議し、これを承認した者である。

安藤竜一は、歳出執行管理表の協議・承認を通じて、本件別契約の契約方式及び金額の決定に関与し、その結果、被申立人石黒市長名義で本件別契約が締結され（前記１のⅧ）、これを前提とする支出負担行為及び支出行為が行われるに至っている。

以上のとおり、本件におけるＰＦＡＳ追加検査の実施方法の選択（契約変更か別契約か）、本件別契約の具体的内容及びこれに基づく支出負担行為・支出行為の内容は、石黒市長による形式的な契約締結・決裁に先立ち、伊藤健吾・伊藤良太・磯邊直美・安藤竜一各職員が、上下水道部及び配水管理事務所における協議・起案・協議済の記載等を通じて具体的かつ実質的に決定していたものである。

## **第二 第1審・原審における、昭和55(行ツ)157 昭和62年4月10日最高裁第**

### **二小法廷判決を用いた誤った判断**

#### **1 第1審及び原審における、昭和55(行ツ)157 昭和62年4月10日最高裁第**

##### **二小法廷判決の引用**

第1審は、昭和55(行ツ)157 昭和62年4月10日最高裁第二小法廷判決から、地方自治法242条の2第1項4号の「当該職員」について、「当該訴訟において、適否が問題とされている財務会計上の行為を行う権限を法令上本来的に有するとされている者及びその者から権限の委任を受けるなどして当該権限を有するに至った者をいうと解される」と判示した。そして、原審もこの判示を維持した。

#### **2 昭和55(行ツ)157 昭和62年4月10日最高裁第二小法廷判決の実際の判示**

##### **と、第1審及び原審の比較**

しかし、この部分における、昭和55(行ツ)157 昭和62年4月10日最高裁第二小法廷判決の実際の判示は、『右「当該職員」とは、住民訴訟制度が法二四二条一項所定の違法な財務会計上の行為又は怠る事実を予防又は是正しもつて地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とするものと解されることからすると、当該訴訟においてその適否が問題とされている財務会計上の行為を行う権限を法令上本来的に有するものとされている者及びこれらの者から権限の委任を受けるなどして右権限を有するに至つた者を広く意味し、その反面およそ右のような権限を有する地位ないし職にあると認め



られない者はこれに該当しないと解するのが相当である。』である。この判示と比較すると、第1審・原審は不当に狭く解釈しているのは明らかである。

### 3 本件における「権限の委任を受けるなどして当該権限を有するに至った者」の該当性

#### (1) 財務会計行為の内容の決定過程

前記第1記載のとおり、本件において問題となっている財務会計行為は、P F O S 及び P F O A の追加検査につき、既存の水質検査業務委託契約の変更ではなく、本件別契約を新たに締結し、その契約に基づき 224,400 円の支出負担行為及び支出行為を行った一連の行為である。

この点につき、

- 追加検査の必要性及びその実施方法（契約変更を前提とするか否か）について、  
受託者と具体的協議を行ったのは、伊藤良太及び磯邊直美であり（前記第1の1・VI）、
- 当初「契約変更」で進められていた追加検査を「別契約」として行うとの財務会計上の根本的方針変更は、磯邊直美の押印あるメモ書きにより示され（同・VII）、
- これを前提として、歳出執行管理表が起案され、受託者を含む3社に見積もりが依頼され、その際「安藤主査と協議済」との記載があることから、安藤竜一が契約方式及び見積徴取方法につき協議・承認したことが明らかであり（同・VII）、

- かくして決定された契約内容に基づき、被申立人石黒市長名義で本件別契約が締結されている（同・Ⅷ）。

すなわち、本件 P F A S 追加検査の実施方法の選択（契約変更か別契約か）、契約方式及び契約金額という、本件財務会計行為の核心部分は、上下水道部及び配水管理事務所における協議・起案・協議済の過程で、伊藤健吾・伊藤良太・磯邊直美・安藤竜一らによって具体的に決定され、その後、市長決裁はこれらの決定内容を形式的に承認するにとどまる構造にある。

## （２）「権限の委任を受けるなどして当該権限を有するに至った者」への該当

### ① 昭和 62 年判決の趣旨と「権限の委任」概念の実質的理解

昭和 62 年 4 月 10 日最高裁第二小法廷判決は、「当該職員」につき、当該財務会計行為を行う権限を法令上本来的に有する者のみならず、「これらの者から権限の委任を受けるなどして右権限を有するに至った者を広く意味する」と判示しているところ、第 1 審・原審は、この「権限の委任を受けるなどして」及び「広く意味し」という部分を実質的に看過している。

本来、同判決の趣旨に従えば、「権限の委任」とは、明文の専決規程の有無に限られず、事務分掌規程、決裁規程及び決裁実務の運用等を通じて、特定の職員に当該財務会計行為の内容を具体的かつ最終的に決定させる仕組み一般を含むものと解すべきである。

## ② 「春日井市上下水道部決裁規程」【乙 1 3】による専決構造と原審前提の齟齬

なお、被申立人は第 1 審答弁書において、「春日井市上下水道部決裁規程」【乙 1 3】を提出している。

同規程は、上下水道事業に係る事務について、市長又はその補助職員が市長の権限に属する事務を最終的に意思決定することを「決裁」と定義し、補助職員が同規程に定める範囲に属する事務を決裁することを「専決」と定義するものである（同規程 2 条 1 号・2 号）。さらに、同規程に基づく専決及び代決は、市長の決裁と同一の効力を有するとされる（同 3 条）。

そして、同規程は「課長等」の概念に「課長及び所長」を含むことを明記しているところ（同 2 条 6 号）、伊藤健吾ら所長職の職員が、少なくとも同規程上の専決権者に該当し得る地位にあることは、被申立人提出証拠自体から明らかである。

さらに、同規程は、「部長及び課長等は、その専決事項の一部を所属職員に専決させることができる」と明文で規定しており（「春日井市上下水道部決裁規程」【乙 1 3】 1 条の 2）、課長等（所長を含む）から所属職員への専決権の下位付与を制度上予定している。

したがって、本件において伊藤良太・磯邊直美・安藤竜一ら主査級職員が、所長・課長等の専決事項の一部について決裁実務上の権限を付与され、契約方式・見積徴取方法等の本件財務会計行為の核心部分を具体的に決定したと評価できる以上、これらの職員

もまた、昭和62年判決がいう「権限の委任を受けるなどして右権限を有するに至った者」に該当し、「当該職員」に含まれると解するのが相当である。

このように、原審が「明文の専決規程の不存在」又はこれに準ずる形式的理解を前提として伊藤所長らの「当該職員」性を否定したとすれば、その前提自体が【乙13】の内容と正面から整合しない。

③ 本件の決裁実務における伊藤所長らの実質的権限行使（「春日井市上下水道部決裁規程」【乙13】を踏まえて）

本件においては、前記のとおり、

- ・ 追加検査の有無及びその契約方式（変更か別契約か）を決定したのは、伊藤良太及び磯邊直美であり、
- ・ 契約方式及び見積徴取方法を協議・承認したのは安藤竜一であり、
- ・ これらを統括する立場にあったのが上下水道部の責任者である伊藤健吾である。

これらの職員は、「春日井市上下水道部決裁規程」【乙13】が所長・課長等の専決権限を前提に組織内の最終意思決定構造を定め、さらに同11条の2がその専決事項の一部を所属職員に専決させ得ることを明文で予定する制度構造の下で、**個別の専決事項の明文化の有無にかかわらず**、実際の決裁実務を通じて、本件別契約及びこれに基づく支出負担行為・支出行為の内容を具体的に形成・決定した実質的権限行使者と評価すべき地位にある。

#### ④ 当該職員概念に関する判例法理の乏しさと最高裁判断の必要性

加えて、本件の当該職員性に関する判断枠組みを検討するにあたり、判例法理の蓄積が極めて限定的であること自体が、最高裁における判断の必要性を基礎づける重要な事情である。地方自治法242条の2第1項4号の「当該職員」概念について、最高裁が直接判断を示したものは、実質的には昭和62年4月10日最高裁判決（昭和55（行ツ）157））にほぼ限られており、同判決は、制定直後の住民訴訟制度における最初の本格的判断として、制度の基本構造を示したにとどまる。その後、当該職員概念の射程を具体的に展開した判例は乏しく、特に本件のように、①水道事業という公営企業会計の領域、②高度に技術的・専門的な判断を要する水質検査行政、③その内部での契約方式の選択・検査方針決定という複雑な処理体系を伴う事案について、当該職員概念の適用を詳述した最高裁判例は存在しない。

したがって、第1審・原審が採用したように、被申立人提出の「春日井市上下水道部専決規程」【乙13】により、所長・課長等の専決構造並びに所属職員への専決の下位付与が制度上予定されていることが明らかであるにもかかわらず、これを実質的に看過し、「明文の専決規程がない」という一点のみをもって機械的に「当該職員性」を否定する解釈は、昭和62年判決の射程を極端に形式的に矮小化したものであり、判例法理としての蓄積の乏しさゆえに、その誤りが顕著になりやすい。

本件が含む法律問題は、既存判例の射程をどこまで拡張し、あるいは補充し得るのか、

という住民訴訟制度の根幹にかかわる問題であって、判例のない領域における初の判断が求められている事案にほかならない。

であるからして、伊藤所長らは、昭和 62 年判決がいう「権限の委任を受けるなどして当該権限を有するに至った者」に該当し、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号にいう「当該職員」に含まれると解するのが相当である。

### **（３）権限を全く有しない職員による事実行為の位置づけ**

なお、仮に原審がいうように、伊藤所長らが「専決規程その他の明文の委任を受けておらず、財務会計上の権限をおよそ有しない単なる補助職員」にすぎないと解するのであれば、そのような地位にあるはずの職員が、本件において、追加検査の要否・範囲の決定、契約方式（契約変更か別契約か）の選択、見積徴取の方針立案、歳出執行管理表の起案等、財務会計行為の核心部分に具体的かつ継続的に関与していたという事務処理の実態自体が、むしろ重大な問題とならざるを得ない。

本来、地方公共団体における権限配分は、条例、規則、事務分掌規程、決裁規程等により明確に定められ、財務会計行為の内容を決定し得る職員は、当該規範に基づき権限を付与された地位・職にある者に限られるべきである。にもかかわらず、原審のいうように「およそ右のような権限を有する地位ないし職にない」とされる職員が、実務上、本件別契約の方式・金額その他の重要事項を実質的に決定していたのであれば、それは、権限配分の在り方自体に重大な瑕疵があるか、あるいは当該職員に対する黙示の権限委

任が行われていたことを示すものと解するほかない。

したがって、昭和六二年判決の趣旨に照らせば、かかる事務処理の実態が認められる場合には、①当該職員に対する黙示の権限委任の存在を肯定し、これを地方自治法二四二条の二第一項四号にいう「権限の委任を受けるなどして右権限を有するに至った者」と評価すべきであり、仮に②形式的にはなお委任の根拠規定が不十分であると解されるとしても、そのことを理由に、実質的決定権限を行使した職員を一律に「当該職員」から排除し、住民訴訟の射程外とすることは許されない。

もし原審のような解釈を容認すれば、地方公共団体は、財務会計行為の名義上の権限を首長等に集中させる一方で、決裁実務においては権限規定上は何ら責任を負わない補助職員に実質的な決定を行わせることにより、違法・不適切な財務会計行為の真の責任主体を常に住民訴訟の対象から外することが可能となる。このことは、昭和六二年判決が、「当該職員」概念を住民訴訟制度の目的に即して広く解すべきことを確認した趣旨を没却し、ひいては地方財務行政に対する住民による統制機能を形骸化させる結果を招くものであって、到底是認し得ない。

#### 4 第1審・原審の「当該職員」概念の誤解（判例との抵触）

##### （1）形式的権限者と明文専決者に限定する解釈

これに対し、第1審及び原審は、昭和62年判決の文言を引用しつつ、「当該職員」を、①法令上本来的に当該財務会計行為を行う権限を有する者と、②その者から明文の専決

規程等により権限の委任を受けた者に限るものと解し、伊藤所長らについては、明文の専決規程が存在しないことのみを理由として、「当該職員に当たらない」と判断したものである。

しかし、このような解釈は、

- ・ 昭和 62 年判決が「当該職員」を「広く意味する」とした趣旨に反し、
- ・ また、「権限の委任を受けるなどして当該権限を有するに至った者」という文言を、明文の委任・専決に限定するものとして実質的に空文化するものである。

## **（２）実質的決定権限者の一律排除という問題性**

さらに、第 1 審・原審は、前記第 1 及び第 2 で詳細に見たとおり、伊藤所長らが、本件別契約の契約方式及び契約金額を含む財務会計行為の内容を具体的かつ最終的に決定していたという事実を前提としながらも、これを単なる「市長の権限行使の準備行為」又は「補助事務」ととどまるものとして軽視し、実質的決定権限者であるこれらの職員を一律に「当該職員」から排除した。

このような解釈を是認すれば、地方公共団体は、形式上、財務会計行為の権限を首長等に集中させ、実務上は所長・主査等の現場職員に当該行為の内容決定を委ねることにより、実質的な決定権限者を住民訴訟の射程から容易に外し得ることとなる。

これは、昭和 62 年判決が、住民訴訟制度の目的に照らして「当該職員」を広く解すべきことを確認した趣旨、すなわち違法な財務会計行為又は怠る事実を予防又は是正しも



って地方財務行政の適正な運営を確保しようとする立法趣旨に真っ向から反するものであり、当該職員概念に関する判例法理に抵触する解釈というほかない。

## 5 小括：当該職員概念に関する判例法理の重要性

以上のとおり、

- 昭和 62 年判決は、「当該職員」を、形式的な本来の権限者に限定するものではなく、権限の委任・専決その他の内部的権限行使の実態に応じて、当該財務会計行為を行う権限を有するに至った職員を広く含むべきことを判示したものであるのに対し、
- 第 1 審・原審は、これを形式的権限者及び明文の専決規程による権限付与者にのみ限定する狭義の解釈を採用し、実質的決定権限者である伊藤所長らを「当該職員」から排除したものであって、当該判例の趣旨を著しく誤解するものである。

このような解釈は、本件にとどまらず、P F A S を含む水道水質検査、公営企業会計における契約・支出を始めとする多数の事案において、現場の実質的決定権限者を住民訴訟の対象から外し、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号が予定する違法な財務会計行為の予防・是正機能を骨抜きにする危険を有する。

したがって、本件は、当該職員概念に関する判例法理の正しい理解と、実務における適用範囲を明らかにする必要性に照らし、民事訴訟法 318 条 1 項所定の上告受理事由に該当する重要な法律問題を含むものというべきである。

### 第三 上告を受理すべき必要性

#### 1 本件が含む「重要な法律上の問題」

##### (1) 本件で問題となる法的争点の核心

本件において中心的な争点となっているのは、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号にいう「当該職員」の意義である。すなわち、当該住民訴訟において適否が問題とされる財務会計行為について、法令上本来の権限を有する名義上の権限者に限るのか、それとも、内部の権限配分・決裁実務を通じて実質的決定権限を有した職員を含むのか、という法律問題である。

##### (2) 昭和 62 年判決の趣旨と原審の形式的・狭義の解釈の齟齬

昭和 62 年 4 月 10 日最高裁第二小法廷判決は、「当該職員」について、法令上本来の権限を有する者に加え、「権限の委任を受けるなどして右権限を有するに至った者を広く意味する」との基準を示しているところ、第 1 審・原審は、この「広く意味する」趣旨を実質的に没却し、形式的権限者・明文専決者に限定する解釈を採用している。この解釈が判示趣旨と整合するか否かは、「当該職員」概念の射程にかかわる重大な法律上の問題である。

##### (補充) 地方自治法 153 条による委任構造と【乙 13】の位置づけ

地方自治法 153 条は、普通地方公共団体の長が、その権限に属する事務の一部につい

て、補助機関たる職員に権限を委任し得る旨を定める一般的根拠規定である。したがって、住民訴訟における「当該職員」該当性の判断においても、首長の名義上の権限のみに着目するのではなく、**153条に基づいて制度化された内部委任・専決の具体的構造**を踏まえ、誰が当該財務会計行為の内容を実質的に形成・決定したかが問われるべきである。

本件では、被申立人自身が第1審において「春日井市上下水道部決裁規程」【乙13】を提出しているところ、同規程は、補助職員による「専決」を定義し（2条）、専決及び代決が市長決裁と同一の効力を有する旨を明記している（3条）。さらに「課長等」に所長を含めることを規定し（2条6号）、加えて同11条の2により、部長及び課長等が**専決事項の一部を所属職員に専決させ得る**制度構造を明文で予定している。

このように「春日井市上下水道部決裁規程」【乙13】は、上下水道部における権限配分が、単なる事実上の慣行にとどまらず、**153条を背景とする組織内委任・専決の制度として整備されている**ことを示す重要証拠である。にもかかわらず、第1審・原審が「明文の専決規程がない」といった前提を事実上の判断基礎に据え、伊藤所長らの「当該職員」性を否定したとすれば、それは被申立人提出証拠である「春日井市上下水道部決裁規程」【乙13】の内容と正面から整合しない**前提錯誤**であり、昭和62年判決がいう「権限の委任を受けるなどして当該権限を有するに至った者」の射程を不当に狭めるものである。

特に「春日井市上下水道部決裁規程」【乙 1 3】11 条の 2 の存在は、所長・課長等の専決権限が、必要に応じて所属職員へ再委任（専決の授権）され得ることを制度として予定したものであり、磯邊直美・安藤竜一ら主査職の職員についても、当該財務会計行為の内容を具体的に形成・決定した場合には、昭和 62 年判決のいう「権限の委任を受けるなどして」該当性を肯定すべき構造的根拠となる。

### （３） 当該職員概念は判例が極端に少なく、法理が未成熟であること

地方自治法二四二条の二第一項四号にいう「当該職員」概念については、昭和六二年判決以降、最高裁判所がその意義・射程を正面から掘り下げて検討した判例は極めて限られている。特に、

- ①内部的権限配分の評価、
- ②黙示の委任の推認基準、
- ③実質的決定権限者の法的地位、

といった核心部分について、体系的な判例の蓄積は存在しない。

下級審判例も昭和 62 年判決の定義を表層的に引用するものが大半であり、事務処理の実態・慣行・内部統制の構造に踏み込んだ判断は乏しい。これにより、実務上、“形式的権限者のみが当該職員”という、制度趣旨を没却する形式的解釈が広く流通している。

### （４） 本件原審も判例未成熟部分を誤った方向で用いている

本件第 1 審・原審も、昭和 62 年判決の定義部分を機械的に用いる一方で、同判決が

「広く意味する」と判示した立法趣旨を全く検討していない。また、原審は、所長・主査が実質的決定権限を行使した事実を認定しながら、これを「準備行為」へと矮小化し、実質的決定権限者を「当該職員」から排除した。この判断は、判例未成熟の領域で誤った形式論に流れた典型例である。

#### **（５） 本件は判例の空白部分に属し、最高裁の初判断が不可欠**

以上から、本件の「当該職員」概念をいかに理解するかは、判例法理の空白部分に属し、既存判例を形式的に引用するだけでは解決不能である。本件は、住民訴訟制度の趣旨・地方財政民主主義・高度専門行政（PFAS 水質行政）のいずれにもまたがる重大問題を含むため、民訴法 318 条 1 項 2 号にいう「判例のない重要な法律上の問題」が明確に認められる。

## **２ 地方財政民主主義・住民訴訟制度への影響**

地方自治法 242 条の 2 に基づく住民訴訟制度は、住民が財務会計行為又はこれに係る怠る事実の違法を主張し、これを是正させることにより、地方公共団体の財務行政の適正な運営を確保しようとするものであり、いわゆる地方財政民主主義の具体化手段である。この趣旨に照らせば、「当該職員」概念は、違法な財務会計行為の発生を防止し得るよう、実際に当該行為の内容を決定し得る地位と権限を有する職員を広く包含する方向で解釈されるべきである。

ところが、第 1 審・原審が採用したように、「当該職員」を形式的な本来的権限者及

び明文の専決規程による権限付与を受けた者に限定し、実務上当該財務会計行為の内容を決定している所長・主査等を一律に排除することを許すならば、地方公共団体は、財務会計行為の名義上の権限を首長等に集中させつつ、その実質的決定を現場職員に委ねることによって、当該職員の射程から実質的決定権限者を容易に外し得ることとなる。

このような運用は、住民訴訟制度が予定する、住民による財務会計行為の統制機能を著しく弱め、地方財政民主主義の理念を空洞化させるものであり、全国の住民訴訟実務に重大な影響を及ぼす。したがって、本件における「当該職員」概念の解釈問題は、単に個別紛争にとどまらず、住民訴訟制度全体の機能と地方自治の在り方にかかわる重要な問題である。

### 3 P F A S ・水道水質行政分野における本件の意義

本件は、P F O S 及びP F O A というP F A S の一種について、水道水質検査計画に基づき実施された検査において、国の暫定目標値を超える結果が得られたにもかかわらず、これを公表せず、別途追加検査を実施してその結果のみを公表したうえ、その追加検査に係る別契約の締結及び支出負担行為等が争点となっている事案である。

P F A S による環境汚染及び水道水への混入については、近時、全国多数の自治体で問題となっており、今後も各地で水道水質検査の在り方や検査結果の公表、追加検査の実施方法、これに伴う契約・支出の適法性等をめぐって、住民監査請求や住民訴訟が提起されることが予想される。その際、水道事業所長や水質検査担当主査等、現場におい

て水質検査計画の運用や追加検査の要否・方法を具体的に決定する職員を「当該職員」として捉えるか否かは、いずれの事案にも共通する基本問題となる。

本件は、その先駆的事案として、P F A S 問題を含む水道水質行政の分野において、住民訴訟が実効性ある統制手段たり得るか否かを左右する意義を有している。にもかかわらず、本件のような文脈における「当該職員」概念の射程について最高裁判例が存在しない以上、本件は、この点につき最高裁判所の統一的判断を示すべき典型的事案というべきである。

#### 4 本件固有の事情（基準値超過の非公表との関係）

さらに本件では、問題となっているのが単なる会計技術上の瑕疵ではなく、国の暫定目標値を超える検査結果を得ながら、これを住民に公表しなかったという、住民の生命・健康に直結する情報の取扱いと密接に関連した財務会計行為であることに、その特質がある。

すなわち、春日井市は、令和5年8月1日採水分について、町屋第3水源60 ng/ℓ、町屋第6水源56 ng/ℓ という暫定目標値50 ng/ℓ を超える結果を得ていながら、その後の8月21日採水分18 ng/ℓ・32 ng/ℓ・47 ng/ℓ のみを公表し、基準値超過の結果を現在に至るまで公表していない。他方で、石黒市長は、市議会において「引き続き水質検査の結果を公表する」と答弁しておりながら、実際には基準値超過の結果は伏せられたままである。

このように、本件は、P F A S による水道水汚染に関する重要情報の非公表と、それを覆い隠すような形での追加検査及び別契約による支出という経過が重なっている事案であり、住民が必要な情報にアクセスし、その上で監査請求・住民訴訟という手段を行使することの前提が揺るがされている。かかる事情の下で、実質的決定権限を行使した所長・主査らを「当該職員」から除外し、形式的権限者のみを対象とする解釈を容認することは、住民訴訟制度の実効性を二重に損なうものであり、到底容認し難い。

## 5 小括

以上のとおり、本件は、①地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号にいう「当該職員」概念の解釈につき、昭和 62 年判決の趣旨と整合的な理解をいかに図るかという判例のない重要な法律上の問題を含み、②原審が採用した形式的権限者限定説は、地方財政民主主義及び住民訴訟制度の趣旨を空洞化させるものであって全国の実務に重大な影響を与え、③とりわけ P F A S 及び水道水質行政という現代的かつ重大な公共問題の分野における住民訴訟の実効性に直結する意義を有している。

したがって、本件は、民事訴訟法 318 条 1 項 2 号所定の「判例のない重要な法律上の問題」を含むことが明らかであり、加えて、同条同項 3 号にいう「判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の解釈の誤り」をも含むものとして、上告を受理すべき事案である。

なお、本理由書における上記主張は、原判決が前提としている事実関係をも踏まえた



うえて、当該職員概念の解釈・適用を誤った点を指摘するものであり、事実認定のやり直しを求めるものではない。

以上の事情に照らせば、本件は当該職員概念に関する判例法理の統一と住民訴訟制度の実効性確保のためにも、最高裁判所が上告を受理し、その判断を示すべき事案である。

#### **第四 その余の違法事由（原審手続・判断構造の問題）**

##### **1 実質的審理を回避した不適法却下判断の問題性**

本件のように、P F A S による水道水汚染という住民の生命・健康にかかわる重大な公共性を有する事案においては、裁判所は、可能な限り本案審理に立ち入り、財務会計行為の適否及びこれに関与した職員の責任の有無を実質的に検討すべき責務を負うと解すべきである。

にもかかわらず、第1審・原審は、申立人が多数の公文書をもって具体的に立証した伊藤所長らの関与の実態を踏まえながら、専決規程の有無という形式的な一点に依拠して「当該職員性」を否定し、その結果として、本件住民訴訟を不適法却下とするに至っている。このような判断は、本来本案において検討されるべき契約方式の選択や支出負担行為の適否という実体的争点に触れることなく、門前払いによって審理を終結させるものにほかならず、住民訴訟制度の趣旨に反する。

##### **2 事実認定と法的評価の混同**

また、第1審・原審は、申立人提出の証拠に基づき、伊藤所長らがP F A S追加検査の必要性を認識し、契約方式として別契約を選択し、その具体的内容及び金額を決定する過程に深く関与していた事実を相当程度認定し得る状況にありながら、これらの行為を「市長の権限行使に先立つ準備行為」又は「補助事務」ととどまるものとして評価し、その結果、「当該職員性」を否定している。

しかし、どの行為をもって「当該財務会計行為」と捉えるか、また、その行為を誰が行ったと評価すべきかは、本来、「当該職員」概念の解釈・適用に属する法的評価の問題である。にもかかわらず、原審は、この点を事実問題のように処理し、「専決規程がない以上、権限は市長にある」との形式論に回収することで、当該職員概念の解釈という法律問題の存在自体を覆い隠している。これは、実質的には法令解釈の問題を、表面的に事実認定の問題として処理することによって、上級審の法的審査から逃れようとするものであり、審級制の趣旨にもそぐわない。

### 3 「当該職員」該当性判断における弁論主義違反という手続的問題

第1審は、伊藤所長らの「当該職員」該当性を否定する根拠として、当事者のいずれも主張していない「権限の委任又は専決権限が認められていない」という前提事実を判決の基礎に据えた。そして、原審はそれを職権主義を理由に追認した。

しかし、民事訴訟においては、主要事実の主張責任は当事者にあるという弁論主義の原則が妥当し、裁判所が当事者の主張しない事実を職権で補充して請求を排斥すること

は許されない。

本件のように、住民訴訟制度の中核をなす「当該職員」概念の射程が争点となる局面で、裁判所が当事者の主張整理を離れて「専決・委任の不存在」という結論的・排斥的な前提事実を独自に置くことを許すならば、制度の実効性と審理の公正が根本から損なわれる。

よって本件は、昭和 62 年判決の解釈適用の誤りという実体法的问题に加え、「当該職員」該当性判断において裁判所がどのような範囲で当事者主張に拘束されるべきかという訴訟法上の重要問題を含むものであり、上告を受理して最高裁としての明確な指針を示す必要がある。

#### 4 小括

以上より、本件における第 1 審・原審の判断は、「当該職員」概念の解釈を誤ったという実体面の問題にとどまらず、重大な公共性を有する住民訴訟事件につき、形式的な不適法却下という手法により実質審理を回避した点、及び本来法的評価に属する問題を事実認定の問題として処理し、上級審の関与を困難にしている点において、住民訴訟に対する裁判所の姿勢・運用の在り方という観点からも看過し難い問題を含むものである。

もっとも、本項で述べた点は、前記第二及び第三に述べた「当該職員」概念に関する法令解釈の誤り及びその重要性に対する補充的な違法事由であり、本件上告受理申立理由の中核は、あくまで当該職員概念の解釈・適用の誤りと、その全国的影響に存するこ

とを付言する。

## 第五 結論

### 1 上告受理の申立て趣旨

以上のとおり、本件において第1審及び原審が、伊藤所長らを地方自治法242条の2第1項4号にいう「当該職員」に当たらないとした判断は、昭和62年4月10日最高裁第二小法廷判決の趣旨に反し、同条項の解釈・適用を誤ったものである。この誤りは、本件判決に影響を及ぼすことが明らかな法令解釈の誤りであるとともに、P F A S問題を含む水道水質行政分野における住民訴訟の実務に広く影響を与える重要な法律上の問題を含むものである。

したがって、本件は、民事訴訟法318条1項2号及び同項3号所定の上告受理事由に該当することが明らかであり、最高裁判所において上告を受理のうえ、原判決及び第1審判決を破棄し、本件を第1審裁判所に差し戻すか、又は自判により申立人の請求を本案審理に付すのが相当である。

### 2 付言

最後に、申立人は、本件が、単に224,400円という金額の多寡を巡る争いではなく、P F A Sによる水道水汚染という重大な環境・公衆衛生問題の下で、住民が必要な情報にアクセスし、行政の説明責任を問い、地方財政の適正な運営を監視するための

制度としての住民訴訟が、実効性ある手段たり得るのかどうかを問う事件であることを強調しておきたい。

もし、本件のように、実質的に財務会計行為を決定した職員を形式論により「当該職員」から排除し、住民訴訟を門前払いすることが許されるとすれば、住民訴訟制度は、もっとも必要とされる局面において機能しない制度となりかねない。最高裁判所におかれては、本件の持つかかる公益的意義に十分配慮され、当該職員概念の正しい解釈と住民訴訟制度のあるべき運用につき、明確な判断を示されるよう、切に求めるものである。