

○ 主文

被告は日本国有鉄道が品川区内に設置を予定している仮称西大井駅の駅舎建設費用及び同用地取得費用に充てるために品川区の公金を支出してはならない。訴訟費用は被告の負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求めた判決

一 原告ら

主文同旨

二 被告

原告らの請求を棄却する。

訴訟費用は原告らの負担とする。

第二 当事者の主張

一 請求原因

1 原告らは東京都品川区の住民である。

2 被告は、日本国有鉄道（以下「国鉄」という。）が東京都品川区内に設置しようとしている仮称西大井駅の駅舎建設費用及び同用地取得費用に充てるために品川区の公金から一四億六〇〇〇万円を支出することを予定しており、右支出行為のなされるのが相当の確実さをもつて予測される。以下、その経過につき説明する。

（一）国鉄は、首都圏における中距離通勤輸送力増強のため、品川区内を縦貫する東海道本線貨物支線（通称品鶴線。以下「品鶴線」という。）に横須賀線客車を乗り入れることを計画し、昭和四四年五月これを品川区に提示した。品川区は、昭和四八年二月国鉄に対して、（１）品川区内五か所の踏切を国鉄の負担で立体交差とする、（２）品川区内の南部に国鉄の負担で駅舎を設置する、（３）鉄道諸公害を防止するとともに、すべての住民環境被害について国鉄が責任をもつて善処するとの三条件（以下「旧三条件」という。）が実現しない限り品鶴線への客車乗入れには反対である旨を申し入れた。これに対して国鉄は、昭和五〇年三月、（１）踏切道五か所は廃止して昭和三一年一月一日付「道路と鉄道との交差に関する建設省・日本国有鉄道協定」（以下「建国協定」という。）により立体交差とする、（２）品川区の南部に駅舎を設置するが、工事費は全額地元負担とする、（３）公害排除は、重量レール、ロングレールの採用、道床の改良、枕木の鉄筋コンクリート化、鉄桁の改善、汚水タンク取付等可能な限り努力するとの回答を寄せたため、品川区議会は、昭和五〇年一月二日、旧三条件を、（１）道路法に基づき踏切道は五か所とも立体交差とする、（２）品川区の南部に駅舎を設置する、（３）鉄道諸公害を防止するとともに、住民の環境被害については国鉄が責任をもつて善処する、但し、駅舎設置費用の地元負担並びに立体交差の建国協定に基づいての実施はやむを得ないものとするが、現下の財政事情もあり、工事の実施、客車乗入れの時期等については別途協議するとの新たな条件（以下「新三条件」という。）に変更するとの議案を可決した。そして、昭和五〇年一月三日品川区と国鉄との間において、（１）国鉄及び品川区は踏切道五か所の立体交差を推進するものとし、詳細については建国協定に基づき実施する、（２）国鉄は、品川区南部に新駅を設置するが、駅新設に要する用地及び工事費は負担しない、（３）国鉄は、軌道及び工作物について改良工事を実施するとの合意が成立し、覚書が交わされた。

（二）そこで、国鉄は、昭和五二年八月十九日品川区＜地名略＞地内に仮称西大井駅を設置することを決定し、同年九月八日品川区に対して、（１）新駅設置に要する工事費はすべて地元負担とする、（２）新駅設置に要する増用地（駅舎敷地として新たに買収を要する土地）も地元負担で取得し、これを国鉄に無償で譲渡する、（３）駅新設に関連する駅前広場の造成及びそれに通ずる道路の新設改修、道・水路の付替え、給排水設備、その他駅設置に必要なと認められるものについては新駅開業までに品川区において負担施行する等の新駅設置条件を示して回答を求めたところ、被告は、品川区議会品鶴線対策特別委員会（以下「品鶴線対策特別委員会」という。）の議決を経て、昭和五二年十一月五日付「東海道本線貨物支線（東海道旅客新線）新駅設置について（回答）」をもつて、「昭和五二年九月八日付東京南営総第一二八号で貴職より提示のあつた標記については、当区としては了承いたしますが、提示条件各項の実施にあつては、別途協議されるよう、よろしくお取り計らい願います。また、踏切の立体交差及び鉄道諸公害防止については、昭和五〇年一月三日付覚書の趣旨にのつとり早期に実現されるようお願いいたします。なお、新駅設置にとまなう経費処理は、地元運動団体『仮称西大井駅設置促進期成同盟』を設立してこれに当らせたく別途ご連絡申し上げます。」との回答を

行つた。

(三) 右の回答をするに当たりあらかじめ行われた品鶴線対策特別委員会の審議において、被告をはじめ品川区の事務担当者は、新駅設置費用として駅舎建設費一億五〇〇〇万円、増用地取得費一億五〇〇〇万円、合計一億七〇〇〇万円が見込まれ、これを昭和五二年度から昭和五六年度までの五か年度にわたり、昭和五二年度に六五〇〇万円（うち五〇〇万円は地元住民からの寄附）、昭和五三年度に一億〇五〇〇万円（うち五〇〇万円は地元住民からの寄附）、昭和五四年度に三億円、昭和五五、五六年度に各六億円（うち一億円はいずれも東京都からの助成）の予算措置を講じ用意する計画であるが、右費用を品川区が直接国鉄に支出すると地方財政再建促進特別措置法（以下「地財再建法」という。）二四条二項の規定に抵触するおそれがあるので、トンネル組織として仮称西大井駅設置促進期成同盟（東京都、品川区及び東京商工会議所品川支部の各代表者によつて構成し、被告が会長となる。以下「期成同盟」という。）を設立し、直接にはこれに対して公金を支出する形式をとる旨説明をした。

(四) 品川区当局は、以上の経過を記載した文書を作成し、これに基づき昭和五三年二月二七日から同年三月一日にかけて住民説明会を開催し、前記資金計画を具体化していく方針を明らかにした。

(五) そして、昭和五三年三月に被告提案に係る東京都品川区公共施設建設基金条例（以下「基金条例」という。）が制定され、かつ、前記資金計画の具体化として一億六〇〇〇万円の予算措置が講じられ（六〇〇〇万円については昭和五二年度補正予算として、一億円については昭和五三年度当初予算としてそれぞれ計上された。）、これが右基金条例に基づき設置された東京都品川区公共施設建設基金（以下「本件基金」という。）に積み立てられたが、当該予算説明書には右一億六〇〇〇万円が品鶴線駅舎費として本件基金に積み立てられる旨明記されている。その後、昭和五四年度の予算においても三億円が計上され、これも本件基金に積み立てられた。

(六) 本件基金の支出予定先である期成同盟はまた設立されていないが、品川区が仮称西大井駅の設置を区の最重点施策として位置付けていることに照らせば、その設立は早急になされる見込みである。

以上によれば、品川区の予算執行責任者である被告が、仮称西大井駅の駅舎設置費用として品川区の負担すべき一億六〇〇〇万円につき逐次予算措置を講じて公金を支出することが相当の確実さをもつて予測されることは明らかである。

3 しかし、右公金の支出は、地財再建法二四条二項に違反する違法なものである。すなわち、同項は、「地方公共団体は、当分の間、
・ ・ ・ ・ ・ 日本国有鉄道
・ ・ ・ ・ ・ に対し、寄附金、法律又は政令の規定に基かない負担金その他これらに類するもの（これに相当する物品等を含む。以下「寄附金等」という。）を支出してはならない。」と規定しており、右公金の支出はこれに真向うから抵触する。本件の場合、形式的には品川区がその公金を直接国鉄に支出するわけではなく、期成同盟を経由して支出しようとしているものではあるが、地財再建法の目的は地方公共団体の財政の健全性を確保することにあるのであるから、同法二四条二項が禁止している国鉄等に対する寄附金等の支出経路が直接的であるか間接的であるかは問うところではなく、また、品川区当局の発意により容易に設立しうる期成同盟を経由することによつて同項の規制を潜脱できるとするならば、地方公共団体の財政再建を促進しその健全性を確保しようとする地財再建法の立法趣旨は、完全に没却されてしまうのである。

4 以上のとおり、被告が違法に公金の支出をすることが相当の確実さをもつて予測されるが、かかる支出がなされた後それによつて品川区に生じた損害を回復するためには、被告個人にその補填を求めると、国鉄側からこれを回収するかのいずれかしかない。しかし、前者は、支出の予定されている金額（一億六〇〇〇万円）からみて到底実現不可能であり、また、後者も、地方自治法二四二条の二第一項四号により原告らが品川区に代位して訴求しうる相手方が国鉄ではなく期成同盟であると解される余地もあり、そのように解された場合には、期成同盟の主たる経費負担者が品川区自身であることを考えれば、事後的請求は全く無意味なものとなる。したがつて、本件の公金支出により品川区に回復の困難な損害を生ずるおそれがあることは明らかである。

5 そこで、原告らは、昭和五三年二月一四日本件の違法な公金支出を防止するために品川区監査委員に対し地方自治法二四二条一項に基づく住民監査請求を行つたところ、同年四月一二日付で監査委員の意見が一致せず合議がととのわなかつた旨

浜商工会議所の代表者で構成)が支出し、最終的には前者の場合には神奈川県と川崎市が、後者の場合は神奈川県、横浜市及び開発業者が負担するという隣接地方公共団体の対応の一般的傾向からみて、地元負担とならなければ国鉄に新駅を設置させることができない状況にあつた。そこで、品川区は、区全体の生活環境保全と産業交通政策との整合的な地域行政を実施するという見地から、費用を地元で負担してでも新駅を設置するのが相当であるとの区議会の議決に従つて、前記覚書に合意したものである。

2 地方公共団体が行う長期事業においては、計画、設計、交渉、協議、内諾及びこれらに続く契約の締結、金員の支出、物件の取得等種々の段階があるところ、本件の場合、事実関係の経緯が大要原告ら主張のとおりであるとしても、原告らが公金の支出先として主張する期成同盟なるものはまだ設立されておらず、また、本件基金の設置目的も条例上は公共施設一般の建設資金に充てるためのものであつて、仮称西大井駅駅舎建設資金に充てるものと限定されているわけではないから、現段階において、被告が駅舎建設費用として公金を支出することが一義的に変更の余地のないほど明確とはいえず、青写真の計画の立案とこれに伴う協議、交渉、内諾を経て右計画の概要が公表されたといういわば中間的段階にまだあるにすぎないものというべきである。したがつて、本件の公金支出は、地方自治法二四二条一項にいう「当該行為がなされること相当の確実さをもつて予測される場合には当らない。

3 憲法九二条及び九四条によれば、地方公共団体は憲法上固有の財政自主権を有するものであるから、これに対する国の一般的、後見的な権力関与を認められた規定については、できる限り制限又は縮小して解釈すべきである。かかる観点から地財再建法二四二条二項をみると、同項が禁止しているのは国又は国鉄等からの割当的強制に依つてする寄附のみであつて、地方公共団体の任意的、自発的な寄附までも禁止する趣旨ではないと解される。すなわち、地方自治法二二二条の二が「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」と規定している反面、地方財政法四条の五は、「国・・・・は地方公共団体・・・・に対し、・・・寄附金(これに相当する物品等を含む。)を割り当てて強制的に徴収(これに相当する行為を含む。)するようなことをしてはならない。」と規定しているが、右二規定と対比するならば、地財再建法二四二条二項は、地方自治法によつて地方公共団体に認められている国又は国鉄等に対する寄附を全面的に禁止しているものではなく、そのなかで地方財政法四条の五の現定で禁止している割当的寄附の強制徴収だけを地方公共団体の側から規制したにすぎないものというべきである。したがつて、品川区が任意に行う本件の公金支出は、地財再建法二四二条二項に抵触するものではない。そのうえ、同法は、地方財政が危機的状況にあつた昭和三〇年当時「当分の間」の臨時立法として制定されたもので、今日ではもはや「当分の間」を経過し、地方公共団体の国又は国鉄等に対する寄附金等の支出を禁ずる合理的根拠を欠くに至つており、かかる規制は現実にもほとんど遵守されていないのが実情である。このことは、運輸省と関係地方公共団体との間で越美線又は宮福線の営業損失を地元府県の負担とする旨の確認書が交わされていること、昭和四三年以降に設置された国鉄の新駅のうち関係地方公共団体が費用を負担したものが一駅あり、その負担額合計が一〇億円を超えていること、今後設置が予定されている新駅一〇駅に関し地方公共団体等の設置費用負担額合計が約九三億円にのぼること及び国立学校、国立病院、国の出先機関、福祉・厚生・労働関係の各種会館等の設置に係る用地取得と建設工事費の全部又は一部が地元地方公共団体の実質的負担とされている事例が無数に存在することからも明らかである。

4 更にまた、品川区が本件新駅の設置費用を支出することは、地財再建法二四二条二項但書の規定に基づき寄附金等の支出の特例を定めた同法施行令(以下「地財再建法施行令」という。)一二条の二第五号にいう「もつぱら当該地方公共団体の利用に供され、又は主として当該地方公共団体を利することとなる施設で公社等当該施設に係る一般的な設置基準をこえるものを当該公社等が設置する場合において、当該施設を構成する財産を公社等に寄附しようとし、又は当該財産の取得に要する費用を当該地方公共団体が負担しようとするとき」に該当するから、違法な支出となるものではない。すなわち、地方公共団体には広狭二義があり、狭義では公法上の組織又は行政主体を意味するが、広義ではこれにとどまらず、地域の産業、経済、文化活動及び住民生活をも含めたものを意味するところ、地方公共団体の主たる活動が地域住民の福祉の増進を目的とした事務処理であること及び地方自治法

二三二条の二、二四四条の規定等を考えれば、同号の「地方公共団体」とは、右広義での地方公共団体を指すものというべきであるから、国鉄が設置する新駅は、右団体にいう「もつぱら当該地方公共団体の利用に供され、又は主として当該地方公共団体を利することとなる施設」に当たる。そして、同号の「一般的な設置基準」とは、公社等が施設の具体的な設置基準を定めているときはその基準、これを定めていないときは類似の条件下における公社等の他の同種の施設と比較して自己の費用で設置することが社会通念上当然と認められる程度をいうと解されるところ、国鉄において新駅に関する具体的な設置基準を文書化してはいないが、新駅の設置は原則として右の一般的な設置基準をこえるものとして取り扱っているのであるから、本件の仮称西大井駅の新設も国鉄の一般的な設置基準をこえるものというべきである。このことは、前記仮称新鹿島田駅及び同東戸塚駅新設の費用を地元地方公共団体等が負担していることから明らかである。もつとも、本件については、地財再建法二四二条二項但書の規定によつて必要とされる自治大臣の承認の手續を経ていないが、前記3で述べたとおり、同項は、制限又は縮小して解釈すべきであり、しかも、この規制は現実に遵守されておらず、これに反する事例が無数に見受けられるのであるから、右自治大臣の承認を要するとの規定は行政内部の準則又は訓示規定にすぎないと解すべきである。

四 原告らの反論

1 被告の主張1について

被告は、仮称西大井駅新設の必要性及びその費用を品川区が負担せざるを得なかつた事情を説明するが、そのような事情があつたとしても、それだけで本件公金支出の違法性が払拭されるものではない。なお、被告が同種事例としてあげた東戸塚駅の新設については、その設置費用総額約二五億円のうち地元開業者がその八〇パーセントを、横浜市がその余の二〇パーセントをそれぞれ負担し、神奈川県は全く負担していないのであつて、横須賀線の品鶴線乗入れに伴つて新設される駅舎の設置費用を地元地方公共団体が負担することは決して一般的すう勢になつていないといへない。

2 同2について

被告は、期成同盟がいまだ設立されていないことと、本件基金の設置目的が条例上は仮称西大井駅駅舎建設資金に充てるためというように限定されていないことをあげて、品川区の公金が駅舎建設費用として支出されることが一義的に変更の余地のないほど明確であるとはいへない旨主張するけれども、そもそも地方自治法二四二条一項にいう「当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合」とはそのように厳格に解すべきものではないのみならず、期成同盟は、被告、東京都知事及び東京商工会議所品川支部長の三者で構成し、被告を代表者にすることとが予定されており、その目的も専ら品川区が国鉄に本件公金を支出するに当たつてその経路機関となることにあるのであるから、公金支出時期に関する国鉄との協議が整いさえすれば、直ちにも結成できる性質のものである。それ故、いまだ期成同盟が設立されていないことは、本件公金支出の確実性を左右するものではない。また、基金条例は、本件基金の目的につき一般的、抽象的に公共施設の建設資金に充てるためと定めてはいるが、品川区当局が区議会に提出した予算案説明書には、昭和五二年度及び昭和五三年度の予算で右基金に積み立てられた一億六〇〇〇万円について「品鶴線駅舎分」と明記されているのであつて、本件基金をこれ以外の用途に使用する具体的かつ現実的な計画は全くない。基金条例の制定とこれに基づく本件基金への積立ては、品川区と国鉄との間で駅舎建設費用の支払方法に関し年度別分納方式とするか一括前納方式とするかにつき合意をみていないため、一括前納方式がとられた場合に備え、品川区の資金を積み立てておくことを唯一の目的として行われたものなのである。したがつて、被告の前記主張は失当である。

3 同3について

被告は、地財再建法二四二条二項は強制的な寄附のみを禁止しているにとどまり、地方財政法四条の五と同趣旨の規定であると主張する。しかし、地財再建法は、いわゆる第一次地方財政危機（昭和二八ないし昭和三〇年）の末期たる昭和三〇年一二月に地方財政の窮状を打開するために制定されたものであるのに対し、地方財政法四条の五（昭和二七年法律第一四七号により新設）は、かかる背景をもたず、主として国及び地方公共団体が住民に対して寄附金を割り当てて強制的に徴収することを禁ずることによつて住民保護を徹底しようとしたもので、両者はその目的を異にする。もし、被告主張のとおり地財再建法二四二条二項が禁じているのが強制的寄附のみであるとすれば、地方財政法四条の五の規定がありながら更にこれと同じ内容

の規定を特例措置として制定したことを説明することができず、また、地財再建法二四條二項但書は一定の要件の下に同項本文の制約をはずしているのだから、同法は、かえつて地方財政法四條の五の規定が定めている制約を緩和していることになるが、このような規定が地方財政の窮状を打開するための特例措置として制定されたと考えることは到底できない。したがつて、被告の前記主張は失当である。更に、被告は、地財再建法二四條二項の立法理由はもはや消滅していると主張するが、これも次のとおり失当である。すなわち、実質収支赤字の地方公共団体（いわゆる赤字団体）数と赤字総額につき、昭和三〇年度と昭和五〇年度とを比較すると、昭和三〇年度は赤字団体数が一五五八、赤字総額が六四二億円であり、昭和五〇年度は赤字団体数が二六九、赤字総額が二〇三三億円である。これによれば、赤字団体数は大幅に減少しているが、これは、主として、昭和三〇年当時の赤字団体がほとんど農村部に集中していたのに対し、昭和五〇年当時のそれは大都市に集中していることに由来しているのであつて、赤字総額についてみれば、その額は三倍以上に増加しており、今日における地方財政の危機的状況が昭和三〇年当時の状況に匹敵することを示している。しかも、地方債に依存する度合いが近年急激に高まらつてきており、昭和四九年度に平均五・九パーセントであつたものが昭和五三年度には一一・七パーセントにも達している。これに資金運用部資金からの借入れをも合わせると、その比率は更に高くなり、昭和五三年度についていえば、その歳入不足三兆〇五〇〇億円に対処するための地方債と資金運用部からの借入れの合計額は二兆九〇〇〇億円になることが見込まれている。そのうえ、昭和三〇年当時は、地方財政とは異なり国家財政に相当の余裕があつたため、国が地方公共団体を援助することが比較的容易であつたが、今日の財政危機は地方公共団体のみにとどまらず国家財政にまで及んでいる。これらのことを考えるならば、今日の地方財政の状況は、昭和三〇年当時よりもはるかに深刻なものとなつており、地財再建法を維持すべき必要性は毫も失われていないというべきである。

4 同4について

被告がいう地財再建法施行令一二條の二第五号に定める「地方公共団体」とは、あくまで行政主体としての地方公共団体自体であつて、その住民までも包含するものではない。それ故、仮称西大井駅の新設によつて近隣一部住民の利便が若干増進するとしても、そのことから直ちに、右新駅が「もつぱら当該地方公共団体の利用に供され、又は主として当該地方公共団体を利することとなる施設」に当たることとなるものではない。近隣住民の右利便は、国鉄に対し所定の対価を支払つてその施設を利用することから生ずるものにすぎず、これは国鉄の主たる営業活動の一環をなしているものであつて、国鉄の施設利用権が排除又は制限されることによつて住民の利用権が設定されるわけではない。したがつて、仮称西大井駅駅舎は、国鉄の一般的設置基準をこえているか否かを論ずるまでもなく、本件の公金支出は同号には該当しないというべきである。

第三 証拠（省略）

○ 理由

一 請求原因1の事実、同2（一）の事実、同2（二）のうち国鉄が昭和五二年八月一九日品川区〈地名略〉地内に仮称西大井駅の設置を決定したことを除くその余の事実、同2（三）のうち被告又は品川区の事務当局者が品鶴線対策特別委員会において、品川区が新駅設置費用を直接国鉄に支払うと地財再建法に抵触するおそれがあるのでトンネル組織として期成同盟を設立しこれに対して公金を支払う形式をとると説明したことを除くその余の事実、同2（四）の事実、同2（五）のうち基金条例が昭和五三年三月に制定され、昭和五二年度補正予算において六〇〇〇万円及び昭和五三年度当初予算において一億円がそれぞれ本件基金に積み立てられた事実、同2（六）のうち期成同盟がいまだ設立されていない事実、及び同5の事実については、当事者間に争いがない。

二 そこで、まず、本件の公金支出がなされることが相当の確実さをもつて予測されるか否かについて検討する。

右当事者間に争いのない事実と成立に争いのない甲第一号証、第二号証の一ないし三、乙第一号証、第三号証の二、原本の存在と成立に争いのない甲第四ないし第一二号証、乙第六号証、第七号証の二、第八、第九号証に弁論の全趣旨を合わせると、次の事実を認めることができ、これに反する証拠はない。

1 東海道本線と横須賀線は、東京・大船間において同一線路上で運行されているところ、このままの状態では運行本数の増加にも限界があり、横浜市以南から都心等への通勤通学客の増加に見合う輸送力を確保することが困難となつてきたため、

にも万全を期す覚悟であつて、そのため他の施策に多少の支障が生じたとしても重大な事態には至らないものと考えている、(2)品川区が負担する新駅設置費用については別に基金条例を定めてこの基金に資金を積み立てる計画であるが、国鉄へ後の工事費の支払を全額一括前納とするか年度別分納とするかは未確定であり、今後は国鉄の東京第一工事局と協議したうえで決定される、(3)しかし、現時点において、具体的な費用の支払時期等については煮詰まつていなくても、新駅設置費用を品川区が負担するという基本的態度だけは決定しておくことが必要である、(4)品川区が新駅設置費用を負担することは地財再建法二四二条二項に違反する疑いがあるので、この疑いを少しでも弱めるために、他の地方公共団体における例にならぬ新駅設置促進期成同盟というような民間の組織を結成し、これをいづゆるトネルとして經由させて品川区の資金を国鉄に支出するという方法をとることを計画しており、このような方法での公金支出の適否が万一住民監査請求や訴訟で争われることになれば、最終的には裁判所の判断に委ねられるが、これまでは実際に争いが提起された事例は皆無であるので、本件においても、支出方法に違法の疑いがあるからといって、地元のためになる新駅の設置を断念するわけにはいかない、(5)他の地方でこれまで結成された新駅設置促進期成同盟の例では、県代表、関係市町村代表、商工会議所代表、議員等を構成員とし、地元の地方公共団体が設置費用の大半を拠出し、その長が会長を勤めているものが多く、品川区の期成同盟はまだ結成されていないが、早急にその結成作業に着手する予定である旨答弁した。このような審議を経て、品鶴線対策特別委員会は、昭和五二年一月一日国鉄の前記新駅設置条件を了承する旨の事務当局案を可決し、被告は、これを受けて同日一五日付で国鉄東京南鉄道管理局長あてに原告ら主張(請求原因2(二))のとおり回答を行つた。そして、同年一月二日に開催された品川区議会の定例会において品鶴線対策特別委員会副委員長が右の同委員会における審議経過を報告した。

4 品川区当局は、昭和五三年二月に以上の経過の概略を記載した「国鉄品鶴線対策経過報告会資料」と題する小冊子を作成し、このなかでも駅舎建設費用及び用地買収費用は現時点で総額一六億七〇〇〇万円と試算され、その一部を民間からの寄附金によつて調達する計画であり、これらの運営は地元運動団体である期成同盟を設立して行う予定であると説明しており、併せて新駅の設置に対する区民の理解と協力を呼びかけている。そして、品川区当局は、右小冊子に基づき同月二七日から同年三月一日にかけて住民説明会を開催し、前記資金計画を具体化していく方針を明らかにした。

5 このような過程を経て、昭和五三年三月被告提案に係る基金条例が制定されて本件基金が設置され、品川区の昭和五二年度補正予算のうちから六〇〇〇万円及び昭和五三年度当初予算のうちから一億円がそれぞれ区議会の議決を経て本件基金に積み立てられたが、品川区当局があらかじめ区議会議員に配付した昭和五三年度当初予算についての説明資料には同年度の重点事業のひとつとして本件基金に積み立てられた右一億円が掲げられており、その事業内容として「品鶴線駅舎分」と明記されている。そして更に、本訴提起後に議決された品川区の昭和五四年度当初予算においても三億円が計上されて、本件基金に積み立てられた。しかし、期成同盟はまだ設立されていない。

6 一方、国鉄は、昭和五三年一月二二日、新設を進めている横浜新貨物線を含む東京・小田原間の線路増設工事が昭和五四年三月には完成し、それに伴つて現在東京・大船間において同一線路上で運行している東海道本線と横須賀線を昭和五五年一〇月から分離運転すること、そして、新たな横須賀線の停車駅は、大船、戸塚、東戸塚(新駅)、保土ヶ谷、横浜、新鹿島田(新駅)、西大井(新駅)、品川、新橋、東京(地下駅)となることを発表し、翌二三日その旨が新聞で報道された。これより先、昭和五一年四月ころに右新鹿島田駅が完成しており、昭和五四年二月には右東戸塚駅の起工式が行われた。

以上認定の事実によれば、現在同一線路上で運行している東海道本線と横須賀線を分離し、横須賀線の客車を品鶴線に乗り入れ、これに伴い品川区<地名略>地内にも新駅(仮称西大井駅)を設置することは、既に国鉄の確定した方針となつているのであり、これに対応して、品川区は六回にわたる品鶴線対策特別委員会の審議を経て、右新駅の駅舎建設費用はすべて地元で負担し、新駅設置に要する増用地も地元負担で取得したうえで国鉄に無償譲渡するという国鉄の提案を受け入れることを決定し、被告名義で国鉄に対しその旨正式回答し、右費用を合計一六億七〇〇〇万円と見積つたうえで、うち一四億六〇〇〇万円を品川区の公金で負担することとし、こ

れを昭和五二年度から昭和五六年までの五か年度にわたつて積み立てる計画の下に、基金としてとる。そして、被告は、期成同盟の資金源等から品川区が取得した増用地を表面化させないようすべきである（右期成同盟が費用負担の機能を果たすことがありうるとしても、右に述べた費用負担に変わるわけではない。）。

被告は、期成同盟がまだ設立されてはいないこと及び本件基金の設置目的が新駅設置費用に充てるためと限定されたものではないこととの二点をあげて、被告が品川区の公金から新駅設置費用を支出することが現実であるとはいえない旨主張する。しかしながら、前示の認定に照らせば、期成同盟がいまだ設立されないのは、被告の右公金支出が将来中止される具体的な可能性があるからではなく、現在まだ新駅建設工事が開始されるに至っていないため、今のところ期成同盟の名でその費用を支払う必要がないからにすぎず、その必要が生ずれば被告が中心となつて新駅設置賛同者を加え短時間のうちに期成同盟を設立して前記のような経費処理をするこのとが予定されているものと認められるのである。また、本件基金条がその条文の文言上「公共施設の建設資金に充てるために本件基金を設置する」との一般的表現を用いているとしても、前認定の事実の経過に徴するならば、本件基金が専ら仮称西大井駅新設費用に充てる資金として積み立てられていることは明らかといわなければならない。

原本の存在と成立に争いのない甲第一三三号証によれば、品川区の事務当局者が昭和五三年三月に開かれた区議会予算特別委員会において、本件基金には特定の目的がない旨答弁していることが認められるが、本件の公金支出が地財再建法に抵触するおそれがあるとの問題点を十分に意識したうえでの答弁であることからすれば、到底真実を語つたものとはいえない。

してみると、品川区の財産の管理処分権者である被告が仮称西大井駅の駅舎建設費用及び同用地取得費用に充てるために本件基金から品川区の公金を支出することは至つていないにせよ、単にその可能性が漠然と存在するというにとどまるものではなかつて、公金の支出自体については相当程度の客観的、具体的可能性があるものであつて、地方自治法二四二条一項にいう「当該行為がなされることが相当の確実さをもつて予測される場合」に当たるといふべきである。

三次に、本件公金支出の適否について検討する。

1 地方自治法二三二条の二によれば、地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができるものとされているが、地財再建法二四二条二項は、その特則として、「地方公共団体は、当分の間、国、・・・・・・、日本国有鉄道、・・・・・・に対し、寄附金、法律又は政令の規定に基かない負担金その他これに類するもの（これに相当する物品等を含む。以下「寄附金等」という。）を支出してはならない。」と規定し、ただ「地方公共団体がその施設を国又は公社等に移管しようとする場合その他やむを得ないと認められる政令で定める場合における国又は公社等と当該地方公共団体との協議に基いて支出する寄附金等で、あらかじめ自治大臣の承認を得たものについては、この限りでない。」としている。この地財再建法の規定は、従来から地方財政法、四二条の五（昭和二七年法律第一四七号による追加）によつて国の地方公共団体からの強制的な寄附金の徴収が禁止されてはいたが、同条が禁止しているのは、専ら国の側において強制的に寄附金等を徴収することにとどまり、地方公共団体の側から国に対して任意自発的な寄附をすることも規制の対象とするものではないため、かかる規定があるにもかかわらず、国等がその優越的な地位を背景にして、本来自己の負担すべき経費につき自発的寄附という名目で地方公共団体にその負担を転嫁したり、あるいは地方公共団体の側においても、国等の機関や施設等を誘致するために国等の負担すべき経費を自ら進んで拠出したりするといった事例が後を断たず、こ

れを放置するとき、国等と地方公共団体との間の経費負担区分をみだし、地方財
政秩序を混乱させ、おそれがあるの、あては、地方自治法の原則を修正して、禁止する
ことによつて、右の弊害を防止し、地方財政の健全化を図る一方、右寄附等を一律
に禁止する場合、公益上又は社会通念上かえつて不合理的な結果をきたすところ
として、一定の場合には事前自治大臣の承認を得たうえで寄附等をなすことと
たものであると解される。もつとも、右規制は、法文上「当分の間」と定められ
ており、その立法当時は将来廃止又は変更されることが予想されていいたものと
認められるが、現実に廃止又は変更の措置がとられていない以上、なお法規とし
ての効力を失うものでないことは当然である。

してみると、地財再建法二四二条二項は、地方公共団体の国等に対する寄附金等につ
いて、同項但書に当たる場合を除き、強制的なものであると仕意的なものであると
を問わず、また、それが当該地方公共団体にとつて必要ないし利益であると否とに
かかわりなく、すべてこれを禁止しているものというべきである。地方公共団体が
寄附金等を支出する直接の相手方が形式的には国等ではなく、何らかの經由組織を
通じて間接的に支出する場合であつても、その經由組織の実態等に照らし実質的に
みて国等に対して直接支出する場合と同一で、ひつきよう法の禁止を潜り抜けるた
めの手段にすぎないと認められるような場合も、同項に定める規制の対象となる
ものと解するのが相当である。

被告は、地方公共団体の財政自主権を制約する地財再建法の右規制は今日の実情に
適合しなくなつており、これに抵触する事例が現実に多数存在していることと主張す
るが、右規制が合理的根拠を失うに至つていないと認め、かかる理由によつて右規
制の適用を殊更に限定し又は緩和すべきいわれはない。

2 本件についてみると、前記二で認定したとおり、被告は、仮称西大井駅の設置
費用に充てるため、品川区の公金を本件基金に積み立ててこれを期成同盟に支出
し、期成同盟から駅舎建設費用及び同用地を国鉄に寄附させようとしているが、か
かる経理処理面に関する限り、その実態は、品川区が国鉄に対して品川区の公金
を寄附し、あるいはその公金により取得した用地を寄附するに於いて地財再建法
の記規定を潜脱するためのトンネル機関として期成同盟を経由させることとしたに
すぎないものである。すなわち、本件の場合、実質的にみれば、品川区が直接国
鉄に対してその公金を寄附し、あるいはその公金により取得した用地を寄附する
場合と何ら異なるところはないのであり、かかる寄附がまさに地財再建法二四二
条二項によつて禁止されていることは明らかである。そうすると、本件における
新駅設置自体の当否はともかく、その費用に充てるために品川区が本件のような
方法によつて公金の支出社、同項本文に違反するものであるといわざるをえない。

3 被告は、本件の公金支出は地財再建法二四二条二項但書に基づく同法施行令一
二二条の二第五号に掲げる場合に当たるから違法ではないと主張する。しかし、同
法二四二条二項但書は、その要件として、同法施行令所定の場合につきあらかじめ
自治大臣の承認を得ることを必要としているのであり、右承認は同項本文の規制
を免れるための効力要件をなすものと解されるところ、本件公金の支出について
自治大臣の承認手続を経ないことは被告の自認するところである。前述のよう
に、同項は、寄附金等の一律禁止による不合理な結果を避けるために但書の特例を
設けて妥当な調和を図つていなければならないから、右但書に定められている承
認を求め手続するから履踐することなく支出の適法性を主張することは、もと
より失当といふべきである。

4 以上によれば、現在までの経過を前提とする限り、国鉄が品川区内に設置を予
定している仮称西大井駅の駅舎建設費用及び同用地取得費用に充てるため品川
区の公金を支出することは、期成同盟を経由すると否とにかかわらず、地財再
建法二四二条二項に違反し違法なものというほかない。

ところで、被告が品川区の財産の管理処分権者として本来支出すべからざる
右違法な公金の支出をすれば、品川区に同額の損害を生ずることはいうまでも
ないところ、その金額が現時点における被告の試算においてさえ一四億六〇〇〇
万円と見込まれており、将来現実に支出する段階になれば、物価の騰貴等に
あわせて右の金額が若干なりとも増加することはありえても減少することはない
と推定されるから、支出される金額がこのように巨額であることにかんがみると、
本件においては右支出により品川区に「回復の困難な損害を生ずるおそれがある」と
いふべきである。

五 以上の次第で、右公金支出の差止めを求める原告らの本訴請求は理由があるからこれを認容し、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法八九条を適用して、主文のとおり判決する。
(裁判官 佐藤 繁 泉 徳治 菊池洋一)