

諮問番号：令和４年度諮問第１４号
答申番号：令和４年度答申第４６号

答 申 書

第１ 審査会の結論

大阪府〇〇〇土木事務所長（以下「処分庁」という。）が審査請求人に対して令和２年５月２２日付けで行った河川法（昭和３９年法律第１６７号。以下「法」という。）に基づく原因者負担金負担命令処分（以下「本件処分」という。）の取消しを求める審査請求（以下「本件審査請求」という。）は、認容すべきである。

第２ 審査関係人の主張の要旨

１ 審査請求人

(１) 本件処分は、平成２５年６月２６日１４時頃、大阪府〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇〇番地（以下「本件土地」という。）に係る一級河川〇川（新〇川橋下流左岸）（以下「本件斜面」という。）につき、審査請求人のサイコロブロックの設置（以下「本件工事」という。）により、河道内にブロック積擁壁、サイコロブロック、盛土等が崩壊するとともに大阪府の護岸（以下「本件護岸」という。）も崩壊したという事故（以下「本件事故」という。）に伴い、大阪府が行った河川構造物（護岸）の復旧工事（以下「本件護岸復旧工事」という。）に係る費用のうち、河川又は河川管理施設の機能の回復に要した費用３１,０７３,３７０円（以下「本件命令額」という。）について、法第６７条の規定に基づきその納入を命じるものである。

(２) 処分庁は、本件護岸が何時築造されたものであるのかを踏まえた上で、その耐用年数ないし更新時期が何時となるのかを見込んだ計画的な更新を行っていない。処分庁が行ってきた護岸の管理なるものは、パトロールによる目視のみである。

処分庁は、審査請求人が行った整地工事〔本件工事〕後の最初の本格的な降雨時に本件事故が発生した旨主張するが、本件事故と同程度の連続雨量・水位上昇を記録した降雨は本件事故の１週間前の平成２５年６月１９日にも発生しているが、その時には本件斜面の崩壊はなかった。

処分庁は、審査請求人の本件工事がなければ本件事故は生じなかった旨主張するが、本件工事が本件事故の唯一の原因であるならば、本件工事の後直ちに本件事故が発生したはずであるし、本件事故の１週間前の降雨・水位上昇によっても崩壊していたはずである。審査請求人は、本件工事が本件事故

の一因であることは争わないが、本件事故は本件斜面の安定性を欠いたことに加えて、降雨や水位上昇による地盤の緩みや本件護岸の老朽化・劣化等複合的な要因によって生じたものであり、それらの要因がなければ、本件工事後から本件事故まで護岸の崩壊がなかったように、本件事故が生じなかったと考える。

- (3) 本件では、築造年月日も不明の古い本件護岸が崩落したものであり、本来河川管理者として負担しなければならなかった河川工事費用の全部を審査請求人に押し付けるのは甚だしく不当である。裁量権の行使や公平を害する程度が処分庁の裁量の逸脱濫用にわたり違法とまで評価できる程度にまで至らなかったとしても、審査請求においては不当を理由に原処分を取り消し、変更することができるものである。これまで不当を理由に原処分が取り消された事例は乏しいが、本件はまさに「全部または一部」の裁量判断においていくらを原因者に負担させるのが適切かという裁量問題であるから、行政不服審査特有のmatterであり、河川工事費用の全部を負担させるのは妥当ではないと考えるのであれば、不当を理由に本件処分を取り消し、妥当な金額に変更すべきである。
- (4) 本件処分の通知書の負担額の記載としては、「河川又は河川管理施設の機能の回復に要した費用金31,073,370円〔本件命令額〕」とあるだけで、それがどの工事に係る費用なのか、どうしてそれが機能の回復に要した費用なのか、どうしてその費用の全部を審査請求人の負担とし、その一部に限定しなかったのかについての記載が一切なかった。審査請求人としては、どうしてそのような多額の請求がなされるのかが全く分からず、不服を申し立てるべきかどうか、また本件処分のどの判断過程に誤りがあり何を争うのか、そしてどのような理由により不服を申し立てるべきかが皆目分らない。

河川工事の費用の全部の負担を命じるのかその一部の負担を命じるのかも河川管理者の合理的裁量に委ねられており、その裁量の過程においては様々な事情が考慮されるべきものであって、その判断が合理的であるかどうかは、法の要件が抽象的かつ不利益処分基準も算定されていないため、まさしくその理由・判断過程を示すことによって担保されるものであるのに、河川管理者〔処分庁〕がどうして（どのような理由で）審査請求人に対して河川工事費用の全部を請求するのか分からなければ、やはり審査請求人としては何を争うべきなのかが全く分らない。

本件処分は理由提示の点においても瑕疵があると言ふべきである。

- (5) 以上により、本件処分の全部取消しを求める。

2 審査庁

本件審査請求は、棄却すべきである。

第3 審理員意見書の要旨

1 審理員意見書の結論

本件審査請求は、棄却されるべきである。

2 審理員意見書の理由

(1) 行政手続法（平成5年法律第88号。以下「行手法」という。）違反について

審査請求人は、処分庁が、原因者負担金負担命令につき、具体的な処分基準を定めずに本件処分を行ったこと（行手法第12条）及び本件処分の通知書において理由提示が一切なされていないこと（行手法第14条）の2点をもって違法と主張している。

しかしながら、不利益処分において処分基準を定めることは努力義務であって法的な義務として定められているわけではないから、これを定めないことが直ちに当該不利益処分の違法を基礎付けることとなるわけではない。また、処分庁が弁明書において述べている、昭和38年5月31日最高裁判所第二小法廷判決（最高裁判所裁判集民事17巻4号617頁）にあるとおり、不利益処分についての理由提示義務は、行政庁に慎重な判断を促し合理的な判断を担保するとともに、名宛人に不服申立の便宜を付与するために規定されたものと解される。したがって、不利益処分にあってどの程度の理由提示が求められるかは、当該不利益処分の内容や根拠法令、当該処分の原因となる事実関係等に鑑み判断されることとなる。この点、本件処分は、本件護岸復旧工事の費用を処分庁が支出したため、審査請求人に対し、法第67条に基づき、その負担を命ずるという趣旨で行ったものである。そして本件処分の通知書には、①冒頭部分に根拠法令として法第67条が明示され、②さらに河川名、汚損日時、汚損場所、原因者が特定された上で、③汚損内容として、「上記場所〔本件斜面〕について、貴社のサイコロブロックの設置により、河道内にブロック積擁壁、サイコロブロック、盛土等が崩壊するとともに本府の護岸〔本件護岸〕も崩壊した。」が、④負担額として、「大阪府が行った河川構造物（護岸）の復旧工事〔本件護岸復旧工事〕に係る費用のうち、河川又は河川管理施設の機能の回復に要した費用 金31,073,370円」と示されていたことが認められる。審査請求書の内容を見る限り、本件処分の内容に対する確に抗弁していることから、審査請求人は本件処分の内容を十分了知できたものと言える。よって本件処分においては、本件処分の通知書にて本件処分の要件及びこれに該当する具体的事実が示され、

その効果として復旧工事費用の金額である31,073,370円の支払を命ずる旨が明記されており、理由提示の程度は十分であったというべきであるから、これら審査請求の主張はいずれも採用することができない。

(2) 法第67条の解釈について

審査請求人は、本件事故後、平成25年7月から8月にかけて処分庁が施工した応急対策工事（以下「応急対策工事」という。）により、河川又は河川管理施設の機能回復は行われたのであるから、その後、数か月期間を置いた後になされた本格復旧工事である本件護岸復旧工事に要した費用について、さらに審査請求人にその負担を命じるのは、法第67条において規定する限度を超え、違法であると主張する。加えて、本件事故当時の本件護岸は何時築造されたのかも明確ではない古く、老朽化したものである上に、過去数度にわたり行為者不明のブロック積擁壁や盛土がなされる等、既に違法の状態にあった。処分庁は本件護岸につき適切な対応や更新を行わなかったのであり、今回たまたま本件事故が発生したことを奇貨として、その復旧費用の全部を審査請求人あて負担させることは法第67条に規定する限度を超え、違法であると（審査請求人は）主張する。

法第67条の趣旨は、他の工事又は他の行為により必要を生じた河川工事又は河川の維持に要する費用は、その必要を生じさせた者においてその必要を生じさせた限度において負担すべきという衡平上当然の法理を規定したものである（河川法解説（編集 河川法研究会・発行者 松林久行。平成6年5月25日発行。以下「河川法解説」という。）より）。したがって、もとより本件護岸復旧工事において発生した費用の全てを審査請求人に負担させることは適当でない。原因者に対し負担を命ずる範囲は、河川工事又は河川の維持に必要なを生じた限度であり、それは当該必要を生じた時点における河川又は河川管理施設の機能の回復を限度とすることを意味する。

以上を踏まえ本件を検討するに、処分庁が弁明書で述べているとおり、応急対策工事は、本件事故の当時が出水期を迎える中でそれに次ぐ本格復旧工事が施工できず、それ以降の風雨から堤内地を守るためにあくまで応急的に施工されたものであり、その内容も土嚢を積み上げただけのものにすぎない。護岸の機能が、河道の確保により流水が正常に維持され、風雨からも恒常的に堤内地を守るところにあるならば、本件事故の発生前のコンクリート積護岸が設置された状態に原状復旧がなされない限り、護岸の機能が回復されたとは言えない。したがって、本件護岸復旧工事と応急対策工事は密接不可分な工事として一体的に施工する必要があったことから、処分庁が本件護岸の機能回復に要した限度において原因者たる審査請求人に費用負担を命じることは衡平性を欠くものではなく、合理的なものであったと評価する。審査請求人の上記主張は採用することはできない。

(3) 本件命令額の妥当性について

審査請求人は、本件命令額がどのように積算されたものであり、それが妥当なものか不明である旨を主張する。しかし、これには多くの要素が含まれており、審査請求人・処分庁の主張も多岐にわたり複雑になることから、審査請求人・処分庁の主張内容を以下のとおり整理した上で検討することにする。

① 本件護岸復旧工事の設計積算の根拠について

審査請求人は、処分庁が本件護岸復旧工事を行うに際し、河川又は河川管理施設の機能を回復するために、どのような内容で設計したかが不明である旨、主張している。

この点、処分庁は、建設工事積算基準（大阪府都市整備部）（以下「大阪府積算基準」という。）に基づき、本件事故の発生前の護岸と同等の機能回復に必要な工事及び設計委託を計上しており、その内容は妥当な旨、反論している。

② 復旧の範囲について

審査請求人は、なぜ処分庁が新設工事に要した費用の全部について「復旧工事」の範囲に入ると判断したのかを問うている。

この点、処分庁は、本件護岸復旧工事の結果、左岸側護岸及び右岸側護岸は従前の護岸高よりも高く設置されるに至ったが、本件命令額は、本件護岸復旧工事で施工した工事のうち、「河川管理施設の機能の回復」、すなわち「審査請求人のサイコロブロック積等によって崩壊した護岸〔本件護岸〕を新しく積み直し、河岸、堤防が再び従前どおり流水の作用から保護された状態に復旧されること」（以下「機能回復工事」という。）に関する部分のみを計上したものであり、具体的には、事故前の護岸と同等の工種、設置幅をもって従前の護岸高までの設置した部分に要した費用（以下「機能回復工事費」という。）を指し、これが本件における「復旧の範囲」であると反論している。

③ 小口止工・植生工等について

審査請求人は、処分庁が審理手続において提出した「第6号証 本復旧工事の施工箇所図」（以下「本件施工箇所図」という。）及び「第7号証 本件復旧工事費の積算根拠」（以下「本件積算根拠」という。）の内容から、本件事故発生前のコンクリート積護岸よりも堅固で高機能の小口止工等のほか、植生工を施して本件護岸を従前よりも良好な状態にするための費用についてまで従前の本件護岸の機能回復に要した費用として負担を命ずることについて違法である旨、主張している。

この点、処分庁は、本件護岸復旧工事において、審査請求人が主張するような本件事故の発生前のコンクリート積護岸よりも堅固で高機能な施

工はなされておらず、小口止工や植生工についても、河川管理施設等構造令（昭和51年政令第199号。以下「構造令」という。）や河川砂防技術基準（案）設計編について（平成9年5月6日付け建設省河計発第36号建設省河川局長通達。以下「河川砂防技術基準」という。）において必要となるものであるから設置した旨、反論している。

④ 従前の本件護岸が経年劣化していたことの考慮について

審査請求人は、護岸高を本件事故の前より高く復旧するのに要した費用のうち、たとえ従前の護岸高までの費用の負担を命じるとしても、その全額の負担を命じるとするのは、本件護岸の経年劣化を考慮に入れておらず不当である旨、主張している。

この点、処分庁は、「滋賀国道161号原因者負担金納付命令取消請求事件判決」（平成8年11月15日大阪地方裁判所。以下「滋賀国道地裁判決」という。）での判旨を基に、原因者負担金制度における費用とは、損傷当時の物件の価値の賠償ではなく、機能復旧に要する費用であると解され、本件護岸復旧工事〔機能回復工事と解される〕が通常の前復旧工事の範囲内と認められる限り、本件護岸の経年劣化をもって必要を生じた限度を超えたものということとはできない旨、主張している。

⑤ 仮設工に際して設置された工事用通路について

審査請求人は、処分庁が本件護岸復旧工事の仮設工に際して工事用通路を設置するにあたり審査請求人の占有する土地を無償で利用したのに、その設置費用が本件命令額に含まれている旨、主張している。

この点、処分庁は、本件護岸及び民地を復旧するための工事用通路の設置費用とは、土地を掘削し、工事用の通路を施工するために要した費用を意味し、工事用通路の設置は請求対象工事において必要となるものであるから、その費用は審査請求人に負担させることとしている。

以上、これらの論点に即して、本件命令額の妥当性を以下のとおり検討していく。

まず①について、河岸、堤防を流水の作用から保護する役割を担う護岸の機能とはいかなるものを指すかは、処分庁の主張にあるとおり、大阪府積算基準において客観的な基準が定められている。そして本件護岸復旧工事は大阪府積算基準に基づいて設計積算されたものであるから、その内容は合理的なものであると言える。

次に②について、処分庁の主張によれば、本件護岸復旧工事において「復旧の範囲」としたのは、完成した護岸のうち、事故前の護岸と同等の工種、設置幅でもって従前の護岸高までの設置した部分のみを指しており、その内容は、本件施工箇所図及び本件積算根拠からも確認できる。したがって、審査請求人の主張は、「費用の全部について復旧工事の範囲に入ると判断

した」という点について事実と反する。

続いて③については、処分庁の主張するとおり、構造令や河川砂防技術基準において必要とされていることから、必ず施工しなければならないものである。したがって、復旧された護岸については、審査請求人が主張するような、従前よりも堅固で良好な状態にするための施工がなされたものとは言えない。

さらに④について、原因者負担金制度における経年劣化についての考慮に関しては、既に滋賀国道地裁判決により司法の見解が示されているところである。それによれば、原因者負担金制度における費用とは、損傷当時の物件の価値の賠償ではなく、機能復旧に要する費用であると解されるのだから、本件護岸復旧工事〔機能回復工事と解される〕が通常の復旧工事の範囲内と認められる限り、本件護岸の経年劣化をもって法第67条で定める「必要を生じた限度」を超えたものということとはできない。

最後に⑤について、本件護岸復旧工事に係る工事用通路とは工事を行うために必要不可欠なものであり、それを設置するに至った原因は審査請求人にあるのだから、その費用も審査請求人が負担するのが衡平の観点から法第67条の法意に適っている。

これらを総合的に勘案するに、本件護岸復旧工事において処分庁が行った護岸の設計は、国の基準や司法的見解に基づいて適正になされたものであり、積算された負担金額〔本件命令額〕についても合理的なものであるということが出来る。

そもそも本件において処分庁が直接に本件護岸復旧工事を行うに至ったのは、当初、処分庁が本件事故の原因者たる審査請求人あて、法第18条による原因者施工命令を発出しようとしたところ、審査請求人において施工することが費用的、技術的に不可能であったことから、原因者たる審査請求人に代わり行ったものである。そして、河川管理者がいかなる設計方針に基づき、いかなる工法を用いて護岸の復旧工事を行うかは、正に河川管理者の判断であり、処分庁も弁明書において、大阪府積算基準に基づき積算計上を行った旨、主張している。したがって、仮に原因者たる審査請求人自らが復旧工事を行うこととなっていたとしても、河川管理者の設計方針に従うことに違いはなく、結果として河川管理者自らが施工したのと同様の護岸が完成したものと考えられる。また、本件においては、復旧施工に至るまでに繰り返し審査請求人と施工方法について協議を重ねており、審査請求人においても、いかなる設計内容でいかなる規模の費用がかかるのか、前もっておおよそ推察することが可能であったと考えられる。

したがって、これら審査請求人の主張を採用することはできない。

なお、本件命令額の積算方法、基準については、審理員が実施した口頭

意見陳述の場においても処分庁から審査請求人あて説明がなされており、当事者間で改めて確認されている。

(4) 本件処分にかかる債権の消滅時効について

審査請求人は、本件事故後5年経過してからの本件処分は、原因者の予測を侵害し行政上の信義則に反するとともに、そもそも本件処分に係る債権は消滅時効にかかっている旨、主張する。この点、法第67条については、「債権は、負担命令によって発出する。」とある(河川法解説参照)。負担命令の発出時期については、行政庁が合理的な判断に基づき裁量するものであって、必ずしも工事中あるいは工事が終わったと同時に発されるものとは限らない。殊に本件処分を発出するにあたっては、処分庁と審査請求人が平成25年11月21日から平成27年7月8日にかけて原因者負担に係る協議を4回行った際の協議録によれば、審査請求人が復旧工事の費用を負担することを前提として、処分庁と協議を行ってきており、応急対策工事に係る平成26年4月30日付けの原因者負担金負担命令(以下「前回処分」という。)についても、審査請求及び取消訴訟において当事者間でその事実関係を争ってきたという経緯がある。そして審査請求人が大阪高等裁判所に提起した控訴審を棄却する旨の令和2年3月26日付けの判決(以下「前回処分取消請求控訴審判決」という。)によって因果関係が確定したのであり、前回処分取消請求控訴審判決を待って本件処分を発出した処分庁の判断には合理性があり、このような事情を鑑みれば、本件処分は裁量権の逸脱・濫用にあたるものではなく、本件処分により生ずる債権は消滅時効にかかっているとはいえない。よって、審査請求人の上記主張は採用することができない。

第4 調査審議の経過

令和4年	8月12日	諮問書の受領
令和4年	8月15日	審査関係人に対する主張書面等の提出期限通知等 主張書面等の提出期限：8月29日 口頭意見陳述申立期限：8月29日
令和4年	8月31日	審査請求人から主張書面(令和4年8月29日付け)及び資料(以下「審査請求人主張書面等」という。)並びに口頭意見陳述申立書(令和4年8月29日付け)の受領
令和4年	9月15日	第1回審議
令和4年	9月20日	審査会から審査庁に対し資料の求め(資料：令和4年10月4日付け河環第1277号。以下「審査庁資料」という。)

令和4年10月20日 口頭意見陳述の実施
第2回審議

令和4年10月26日 審査会から処分庁に対し回答の求め（回答：令和4年11月11日付け○土第4970号。以下「処分庁回答1」という。）

令和4年11月17日 審査請求人から主張書面（令和4年11月17日付け）の受領
第3回審議

令和4年12月8日 第4回審議

令和4年12月13日 審査会から処分庁に対し回答の求め（回答：令和4年12月27日付け○土第4970-2号。以下「処分庁回答2」という。）

令和5年1月19日 第5回審議

令和5年2月9日 第6回審議

第5 審査会の判断の理由

1 法令等の規定

- (1) 法第18条は、「河川管理者は、河川工事以外の工事（以下「他の工事」という。）又は河川を損傷し、若しくは汚損した行為若しくは河川の現状を変更する必要を生じさせた行為（以下「他の行為」という。）によって必要を生じた河川工事又は河川の維持を当該他の工事の施行者又は当該他の行為の行為者に行わせることができる。」と定める。
- (2) 法第67条は、「河川管理者は、他の工事又は他の行為により必要を生じた河川工事又は河川の維持に要する費用については、その必要を生じた限度において、当該他の工事又は他の行為につき費用を負担する者にその全部又は一部を負担させるものとする。」と定める。
- (3) 行手法第12条第1項は、「行政庁は、処分基準を定め、かつ、これを公にしておくよう努めなければならない。」と定める。
- (4) 行手法第14条第1項は、「行政庁は、不利益処分をする場合には、その名あて人に対し、同時に、当該不利益処分の理由を示さなければならない。（後略）」と定める。
- (5) 構造令第1条は、「この政令は、河川管理施設（中略）のうち、ダム、堤防その他の主要なものの構造について河川管理上必要とされる一般的技術的基準を定めるものとする。」と定める。

また、構造令附則第1項は、「この政令は、昭和51年10月1日から施

行する。」と、附則第2項は、「この政令の施行の際現に存する河川管理施設等（中略）がこの政令の規定に適合しない場合においては、当該河川管理施設等については、当該規定は、適用しない。ただし、工事の着手（中略）がこの政令の施行の後である改築（災害復旧又は応急措置として行われるものを除く。）に係る河川管理施設等については、この限りでない。」と定める。

- (6) 大阪府積算基準の共通編の平成26年度版は、第1章総則①適用範囲等の1の適用範囲において、「本積算基準は、大阪府都市整備部の土木工事を請負施行に付する場合における工事費の積算に適用する。（後略）」と記している。

2 認定した事実

審査庁から提出された諮問書の添付書類（事件記録）、審査請求人主張書面等、審査庁資料、処分庁回答1、処分庁回答2によれば、以下の事実が認められる。

- (1) 平成24年11月13日、審査請求人の代表者の〇〇〇は、本件土地を含む土地を購入した。

なお、本件土地の付近は、北側端が、処分庁が管理する一級河川の〇川に接しており、購入当時、河川護岸上にブロック積擁壁（以下「既設擁壁」という。）が設置され、さらにその上部に盛土がされていた。

- (2) 平成24年11月21日から平成25年1月初旬までの間に、審査請求人は、本件土地において、本件土地の北側端の盛土を削り、既設擁壁の上に〇川の左側の河岸（本件護岸）に沿って延長約130メートルにわたり「サイコロブロック」と呼ばれる立方体のコンクリートブロックを設置するなどの本件工事を行った。

- (3) 平成25年6月26日、本件土地の周辺において、午前4時頃から連続的に雨が降っていたところ、同日午後2時頃、本件土地の北側斜面、本件護岸、既設擁壁、サイコロブロック及び周辺の土砂により一体として形成された本件斜面が延長約77メートルにわたって崩壊する本件事故が発生した。

本件事故を受けて、処分庁は、本件斜面の前面に大型土嚢を設置するなどの応急対策工事を行った。

- (4) 平成26年4月30日付けで、処分庁は、審査請求人に対して、本件工事により本件事故が発生したとして、応急対策工事の費用2,975,000円の納付を命じる旨の前回処分を行った。

なお、大阪府は、法第67条の原因者負担金負担命令に係る行手法第12条第1項に基づく処分基準を定めていない。

前回処分を受けて、審査請求人が、前回処分の取消しを求めて審査請求を行ったところ、大阪府知事は、棄却の裁決を行ったことから、審査請求人は、

平成28年9月24日付けで、大阪府を被告として大阪地方裁判所に前回処分の取消しの訴えを提起した（大阪府地方裁判所平成28年（行ウ）第〇〇〇号）。

- (5) 平成26年6月2日から平成27年7月17日まで、処分庁は、崩壊した本件護岸の積み直し及び民地法面の整形並びに本件事故前と比較して本件護岸を嵩上げしたことに伴う右岸側護岸の整備を内容とする本件護岸復旧工事を行った。

なお、本件護岸復旧工事は、構造令及び大阪府積算基準等の本件護岸復旧工事の時点において河川管理施設に必要とされる基準に基づいて施工されたものである。

- (6) 平成27年7月8日、審査請求人と処分庁は、本件護岸復旧工事の完了後の審査請求人側の所有地の引渡し等について、打合せを行った。

審査請求人は、今後左岸側の工事費は請求されるのかと尋ね、処分庁担当者は、そうすると答えた。さらに審査請求人は、元々の本件護岸が古いものなので、その分請求額は減額されないのかと尋ね、処分庁担当者は、どの程度老朽化しているのかという評価は難しいため、減額は無いと思われると答えた。

- (7) 令和元年9月26日、大阪地方裁判所は、前回処分の取消訴訟を棄却する旨の判決（以下「前回処分取消請求地裁判決」という。）を行った。

前回処分取消請求地裁判決では、①本件工事が本件事故の原因であったものと認められること、②処分庁が応急対策工事の費用の全部を負担させたことについて裁量権の逸脱又はその濫用があったとは認められない旨が判示されている。

また、前回処分取消請求地裁判決では、法第67条について、原因者負担金負担の制度は、原則として機能の回復に生じた費用を全額原因者に負担させるものと解するのが相当であるとしつつ、「(前略) 例えば、複数の原因者が関与している等の特別の事情があるために、均衡の観点から、特定の原因者に費用の全部を負担させることが相当でない場合には、河川管理者の合理的裁量により、特定の原因者に費用の全部を負担させるのではなく、費用の一部に限って負担させ、又は費用を負担させないことができると解する余地がある(後略)」と判示されている。

- (8) 前回処分取消請求地裁判決を受けて、審査請求人は、大阪高等裁判所に控訴したところ、令和2年3月26日、大阪高等裁判所は控訴を棄却する旨の前回処分取消請求控訴審判決を行った。

前回処分取消請求控訴審判決では、前回処分取消請求地裁判決の判断に付加して、①大阪府が、原因者負担金命令に係る処分基準を定めていないことについては、処分基準を定めることは、努力義務であって法的な義務として

定められているわけではないから、当該不利益処分を基礎付けるものではないこと、②処分の理由提示については、前回処分の通知には、根拠法令、河川名、汚損日時、汚損場所、原因者が記載された上で、汚損内容として「(前略)〔本件土地〕について、貴社のサイコロブロックの設置により、河道内にブロック積擁壁、サイコロブロック、盛土等が崩壊するとともに本府の護岸も崩壊した。」、負担額として「汚損により必要を生じた河川の維持に要した費用 応急対策工事 金2,975,000円」と示されていることから、本件処分の要件及びこれに該当する具体的事実が示され、その効果として応急対策工事の費用の全額である2,975,000円の支払いを命ずる旨が明記されているというべきであるから、理由提示として十分である旨が判示されている。

- (9) 令和2年5月22日付けで、処分庁は、審査請求人に対して、本件護岸復旧工事に係る費用のうち、河川又は河川管理施設の機能の回復に要した費用31,073,370円〔本件命令額〕の納付を命じる旨の本件処分を行った。

本件処分の通知書には、根拠法令、河川名、事故日時、事故場所、原因者が記載された上で、事故内容として「(前略)〔本件土地〕について、貴社のサイコロブロックの設置により、河道内にブロック積擁壁、サイコロブロック、盛土等が崩壊するとともに本府の護岸も崩壊した。」と、負担額として、「大阪府が行った河川構造物(護岸)の復旧工事〔本件護岸復旧工事〕に係る費用のうち、河川又は河川管理施設の機能の回復に要した費用〔機能回復工事費〕 金31,073,370円〔本件命令額〕」と記載されている。

- (10) 令和2年7月4日付けで、審査請求人は、本件処分の取消しを求めて大阪府知事に対して本件審査請求を行った。

- (11) 前回処分取消請求控訴審判決を受けて、審査請求人は、最高裁判所に上告受理申立てを行ったところ、令和2年10月27日、最高裁判所は上告審として受理しない旨を決定した。

- (12) 本件積算根拠には、本件命令額は、護岸復旧(土木)工事の費用(以下「護岸復旧工事費」という。)と護岸復旧設計委託(測量含む。)の費用(以下「設計委託費」という。)から構成されていることが確認できる。

そのうち、護岸復旧工事費については、崩壊した本件護岸を本件事故より前の護岸に積み直すブロック積護岸工〔機能回復工事〕と、両岸について従前の護岸高よりも高く護岸を積み直すブロック積護岸工に区分し、機能回復工事に係る費用(27,960,120円)が審査請求人の負担額となっていることが確認できる。

また、設計委託費については、本件護岸復旧工事に係る設計委託費の全額が審査請求人の負担額となっていることが確認できる。

(13) 本件審査請求の審査手続において、当審査会から処分庁に対して、本件処分を行うにあたり、本件工事を行った審査請求人によりのみ機能回復工事費を負担させ、かつ法第67条では費用の「全部又は一部」と定められているところ、全額を負担させると判断した理由を質問した。

これに対し、処分庁は、処分庁回答1により、①計画的にパトロールを実施しており崩落の原因となるようなものは確認されていないことから、老朽化が原因で崩落したとは言えないこと、②法第67条の原因者が負担する「河川工事又は河川の維持に要する費用」とは河川の機能回復（効用の原状回復）に要する費用であるから、老朽化による減価償却を考慮する余地はなく、原因者が負担する「河川工事又は河川の維持に要する費用」とは、河川の機能回復（効用の現状回復）に要する費用と解すべきところ、原因者には「その必要を生じた限度において」負担が課せられることになること、③本件工事後の最初の本格的な降雨時に本件事故が発生したものであり、本件工事がなければ本件事故が生じ得なかったことから、本件処分に関して、老朽化・当時の雨量・処分庁の管理については何ら関係なく処分決定することが妥当と判断した旨、また、前回処分に係る取消訴訟で、本件事故の原因が本件工事であると判断された事実に基づき、機能回復工事費を本件事故の原因者である審査請求人に対して請求することに問題はないと判断した、と回答した。

3 判断

(1) 本件処分における判断過程の妥当性について

処分庁は、処分庁回答1において、本件処分に関して、老朽化・当時の雨量・処分庁の管理については何ら関係なく処分決定することが妥当であり、前回処分に係る取消訴訟で、本件事故の原因が本件工事であると判断された事実に基づき、機能回復工事費を審査請求人に対して請求することは問題ないと判断した旨主張している。

これに対して、審査請求人は、降雨や老朽化等の複合的な要因によって本件事故は生じたもので、本来河川管理者として負担しなければならなかった河川工事費用の全部を審査請求人に押し付けるのは甚だ不当である旨主張する。

そこで、本件処分において、審査請求人のみを法第67条の原因者としたこと及び機能回復工事費の全額を請求したことの妥当性について、以下、検討する。

ア 審査請求人によりのみ負担を求めたことについて

前記2に基づいて前回処分に係る経過を見ると、前回処分の取消しを求めて審査請求人が提起した取消訴訟において、前回処分取消請求地裁判決

では、本件工事が本件事故の原因であったものと認められる旨及び応急対策工事の全額を審査請求人に求めたことに裁量権の逸脱濫用はなかった旨が判示されたところ、この判断は前回処分取消請求控訴審判決において維持され、最高裁上告受理申立ての不受理により確定していることが認められる。

そうすると、前回処分に係る取消訴訟において、審査請求人が行った本件工事を原因として、本件事故が発生したとの判断が既に確定していることから、法第67条に規定される原因者は、審査請求人であることが前提になると言える。

したがって、処分庁が、本件処分において、審査請求人のみに法第67条に基づく費用の負担を求めたことに不合理な点は認められない。

イ 機能回復工事費の全額を審査請求人に負担を求めたことについて

前記1(2)のとおり、法第67条は、「河川管理者は、他の工事又は他の行為により必要を生じた河川工事又は河川の維持に要する費用については、その必要を生じた限度において、当該他の工事又は他の行為につき費用を負担する者にその全部又は一部を負担させるものとする。」と定めている。また、前記2(7)のとおり、処分庁が本件処分を行うにあたり依拠したとする前回処分取消請求地裁判決は、同条の解釈として、原則として機能の回復に生じた費用を全額原因者に負担させるものと解するのが相当であるとしつつ、「(前略)例えば、複数の原因者が関与している等の特別の事情があるために、均衡の観点から、特定の原因者に費用の全部を負担させることが相当でない場合には、河川管理者の合理的裁量により、特定の原因者に費用の全部を負担させるのではなく、費用の一部に限って負担させ、又は費用を負担させないことができると解する余地がある(後略)」と判示している。

そうすると、処分庁は、本件処分を行うにあたり、複数の原因者が関与しているという事情がなくても、それと同等であると評価されうる特別の事情があれば、機能回復工事費の一部のみを審査請求人に負担させるとの判断をすることができる裁量権を有するものと解される。

処分庁は、前回処分に係る取消訴訟で、本件事故の原因が本件工事であると判断された事実に基づき、機能回復工事費の全額を審査請求人に対して請求することは問題ないと判断した旨主張している。

しかしながら、前回処分の取消訴訟における判断は、応急対策工事の原因者として審査請求人にその費用の全額を負担させたことに係るものであるところ、そもそも応急対策工事と本件護岸復旧工事とは目的ないし性格を異にする工事である。このことは、本件護岸復旧工事は、応急対策工事の後に別途施工された工事であること、前回処分の通知には、応急対策

工事の費用は、汚損により必要を生じた河川の維持に要した費用とされているのに対し、本件処分の通知には、河川又は河川管理施設の機能の回復に要した費用と記載されていること、応急対策工事と機能回復工事との間に工事費用の額の点で10倍を超える開差があること（前者の費用額は2,975,000円、後者の費用額は31,073,370円）からも、窺われる。したがって、機能回復工事費の全額を審査請求人に対して請求すべきか否かの判断にあたっては、応急対策工事の場合とは別に、特別の事情の有無を改めて検討しなければならないというべきである。

この点について、本件護岸は、築造された時期が特定できないほど築造からの期間が経過しており、本件護岸の老朽化が本件事故の要因であるかどうかはともかく、本件護岸は経年により当然に一定程度、強度・耐久性等の点で機能が低下していることが考えられる。

さらに、構造令は、附則第2項において、「この政令の施行の際現に存する河川管理施設等（中略）がこの政令の規定に適合しない場合においては、当該河川管理施設等については、当該規定は、適用しない。（後略）」と定め、「既存施設の構造令に適合しない施設について、これらの施設を改築するまでの間は構造令の適用がないこととしている」（改定 解説・河川管理施設等構造令（編集 財団法人 国土技術研究センター平成16年1月20日改定第10刷発行）より）ことから、本来であれば、河川管理者として計画的に河川改修しない限り、本件護岸は、従前の状態で適法に存在することになる。したがって、本件事故をきっかけに実施された本件護岸復旧工事のうち本件護岸の築造から本件護岸復旧工事までの間における技術の進歩に対応したもの、例えば機能回復工事として新たに設置された小口上工や植生工は、本件事故がなければ、計画的に河川改修がされるまで、設置されることがないはずであるから、これらを設置した機能回復工事においては、強度・耐久性等の点で機能回復の程度を超えて機能が強化されたと解することもできる。

以上により、本件護岸復旧工事においては、本件事故前の護岸の機能に比べて、強度・耐久性等の点で機能が高められたと考えられるところ、強度・耐久性等の点で異なる機能を回復させる工事については工事費用も通常は異なると考えられる以上、本件処分は、河川の維持を目的とする応急対策工事とは目的も規模も異なる機能回復に係る工事の費用の負担を求めらるべきものであり、かつ、機能回復工事に要した費用の一部負担にするべき特別の事情があると解する余地があるから、処分庁は、かかる特別の事情の有無を検討した上で、審査請求人に対する負担額を機能回復工事費の全部又は一部の負担とするのかを決定するべきであった。

しかしながら、処分庁回答1及び前記2（6）のとおり、処分庁は、特

別の事情の有無を考慮することなく、前回処分取消請求控訴審判決等に基づいて、漫然と全部負担を決定したにすぎないから、判断過程において考慮不尽であったと言わざるを得ない。

以上のことから、原因者負担金の算定の過程において、一部負担とすべき特別の事情の有無を考慮すべきところ考慮しなかったことは、処分庁に認められた裁量権の範囲を超えるものと言わざるを得ず、違法である。

(2) 本件処分の理由提示について

処分庁は、①前回処分取消請求控訴審判決において、前回処分の理由提示は十分であると判示されたこと、②審査請求人が本件審査請求の請求書において、争点を明確にして主張していることから、本件審査請求に何ら不都合はなかったことを理由として、本件処分の理由の記載は行手法第14条に反しない旨主張する。

しかしながら、当該事実をどの程度詳しく記述するかは、処分の種類や個別事案によって異なるものであり、行政庁の恣意抑制及び名宛人による不服の申立てへの便宜という理由提示の目的からすると、裁量的判断に関しては、それだけ詳しい記述が必要であると言える。

とすれば、機能回復に要した費用として本件護岸復旧工事費のうち一部の負担を命じた本件処分の理由提示が、応急対策工事の費用の全額を求めた前回処分のそれと同程度の内容で足りるものではないと言わざるを得ず、処分庁の主張は採用できない。

また、本件処分においては、①前記2(4)のとおり、大阪府は、法第67条に係る原因者負担命令について、行手法第12条第1項に基づく処分基準を定めていないこと、②前記2(12)のとおり、処分庁の裁量的判断によって、護岸復旧工事費と設計委託費の審査請求人の負担の範囲が異なっていること、③前記(1)イのとおり、本件命令額を算定するにあたり、処分庁には、審査請求人に対して機能回復工事費の一部を負担させると判断できる裁量があるところ、全部負担を求めていることから、これらの点においても、処分庁は、本件命令額の積算を本件処分の通知の中で明示する必要があったと言える。

したがって、処分庁は、本件積算根拠そのものではないものの、本件命令額の一定の積算根拠を本件処分の理由提示において示すべきであったにもかかわらず、積算根拠を全く示しておらず、手続上の瑕疵があり、その点において違法である。

(3) よって、本件処分は違法であり、取り消されるべきであるため、本件審査請求は認容すべきである。

委員（部会長）	谷口	勢津夫
委員	西上	治
委員	濱	和哲