

継続によって借入金が増大し、その返済を公金で賄うことになっているのならば、その違法性は著しい。」との主張について

請求人は、環境整備センターの事業に係る公金を支出することは、「事業者は、その事業活動に伴って生じた廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならない」との廃棄物処理法の規定に違反すると主張しているものと解される。

廃棄物処理法では、事業者は産業廃棄物を自らの責任において適正に処理しなければならないと定めている一方、第11条第3項で「都道府県は、産業廃棄物の適正な処理を確保するために都道府県が処理することが必要であると認める産業廃棄物の処理をその事務として行うことができる。」と、都道府県による産業廃棄物処理を可能とし、また、第15条の5では第3セクター等の方式による都道府県が関与した廃棄物処理センター方式について規定するなど、産業廃棄物の処理についても、都道府県が関与することを認めている。

したがって、産業廃棄物の処理に公費負担していることをもって、違法な公金の支出とは言えないものであり、請求人の主張については理由がない。

(4) 「地方自治法第2条第14項において、地方公共団体の事務処理には最小の経費で最大の効果を挙げるよう義務付けられている。また、地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」とある。県知事自らが事業団の当該事業に関して、既に赤字であり、今後は黒字に転化する見込みは全くないこと、それ故、事業団が中銀等から借り入れる借入金が増大し続けてもなお、その返済に県費を当てることを認めている。このことは、県財政に莫大な損害を与えることが明白であることから、これらの支出は同法第4条第1項に違反しているとともに、県知事は行政裁量権を著しく逸脱し、行政裁量権の濫用と言わざるを得ない。」との主張、及び「県知事が、今後も事業団の事業運営を維持するため、県費を支出し、さらには損失補償を続けることは、山梨県に回復不能の損害を与えることにはかならず、行政裁量権を著しく逸脱した、同裁量権の濫用であって、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反するものである」との主張について

ア 「県知事が、事業団に対して行う県費の支出及び損失補償の継続は、行政裁量を著しく逸脱した、同裁量権を濫用したものである。」との主張について

(ア) 補助金支出の公益性
地方自治法第232条の2第1項において、「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合には、寄附又は補助をすることができる。」と規定しており、補助金の支出にあたっては、公益性が必要とされている。

(イ) 損失補償としての公金支出の公益性
損失補償としての公金支出の公益性について、次の判例がある。
県、市等が出資したいわゆる第三セクターである株式会社資金融資を行った金融機関に対し、市が損失補償として公金を支出し、又は支出しようとすることは違

法であるとして、地方自治法（平成14年法律第4号による改正前）242条の2第1項4号に基づき市に代位して市長個人に対してされた損害賠償請求及び同項1号に基づき市長に対してされた前記支出の差止請求につき、「本件損失補償契約は法232条の2にいう『補助』そのものではないが、本件損失補償も、普通地方公共団体の行う支出である以上、公益上の必要性が認められないような支出は地方公共団体存立の基本理念（法2条2項、3項、12項、13項、地方財政法3条、4条参照）に反し、許されないようべきである。

また、地方公共団体の長は、地方自治の本旨の理念に沿って、住民の福祉の増進を図ることを基本として地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う地方公共団体の執行機関（法1条の2第1項）として、住民の多様な意見及び利益を勘案して、損失補償の要否についての決定を行うものであり、その決定は事柄の性質上、当該地方公共団体の社会的・財政的状況及び他の行政政策との関連等諸般の事情を総合的に考慮した上での政策的判断であるから、公益上の必要性に関する判断に当たっては、損失補償の要否を決定する地方公共団体の長に一定の裁量権があると解されるときも、その判断に裁量権の逸脱又は濫用があったと認められる場合には、当該損失補償の支出は違法となる」と判示している。（平成16年10月8日熊本地裁判決、控訴審の平成19年2月19日福岡高裁判決も同趣旨）

(ウ) 公益性の判断基準

補助金や有利な貸付けについての公益性の判断について、次の判例がある。

再開発事業の中心として建設された再開発ビルの管理運営を主たる目的とするいわゆる第三セクターである株式会社に対して市が貸付けを行ったことが違法であるとして、地方自治法（平成14年法律第4号による改正前）242条の2第1項4号に基づき、市長に対し、市長個人に貸付金相当額の損害賠償請求をすることを求めた請求につき、「元来、地方公共団体は、その事務を処理するために必要な経費を支弁することができ（法232条1項）、その際にその支出の金額、支出方法などをどのようにするかは、長の合理的裁量に委ねられているようべきである。そして、法232条の2は、『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、寄附又は補助をすることができる。』と定めているので、貸付け又は補助』とは無償の給付を意味し、同条は『貸付』を明示していないので、貸付けとしては無償の給付は適用されないものと解される。しかし、貸付けには原則として法232条の2の適用はないといっても、貸付けは補助と同様公金を支出するものであり、その目的は住民の福祉増進にあるから、その性質上条理上の制限を受けるものである（したがって、貸付けが憲法89条などの法令に反したり、動機や目的に不正があったり、貸付方法が中立性、平等性、社会的相当性に欠けるなど著しく合理性を欠くと認められるときは、当該貸付けは違法なものとなるようべきである。）。また、無利息又は超低利の貸付けなど一般よりも極めて有利な貸付けは、実質的な経済的効果は補助の場合と異なるどころがなく、法232条の2の目的が恣意的な無償の給付によって当該地方自治体の財政秩序を乱すことを防止することにあると解されることからすれば、上記のような有利な貸付けについても法232条の2の趣旨を類推し、そのために公益上の必要性を要すると解するのが相当である。（送中略）ところで、補助金や有利な貸付けについての公益性の判断につい

ても、当該地方公共団体の直面する社会的経済的課題、住民の多様な意見や利益等を勘案しての長の広範な裁量に委ねられる部分が多いといわざるを得ない。しかし、上記法232条の2の趣旨にみれば、上記裁量権にも一定の限界があり、当該裁量権の逸脱又は濫用があったと認められる場合は当該支出は違法と評価されるものと解される。そして、その裁量権の逸脱又は濫用があったかどうかは、議会における承認の有無、当該補助や貸付けの趣旨、目的、効用、支出の対象となる相手方や事業の性格、当該地方公共団体の財政の規模及び状況など諸般の事情を勘案し、その内容が著しく不適切、不合理なものでなかつたかどうかによって決せられるべきである。」と判示している。(平成17年3月16日さいたま地裁判決)

前記(ア)のとおり、補助金の支出には、公益上の必要性がなければならぬとされている。また、前記(イ)のとおり、損失補償としての公金の支出は、地方自治法232条の2にいう「補助」そのものではないものの、普通地方公共団体の行う支出である以上、法第232条の2に規定する寄附又は補助をする場合と同様に、公益上の必要性が認められない支出は許されないことから、その前提となる損失補償契約の締結についても公益上の必要性がなければならぬと解される。

補助金や有利な貸付けについての公益性の判断については、長の広範な裁量に委ねられる部分が多いものの、裁量権にも一定の限界があり、当該裁量権の逸脱又は濫用があったと認められる場合には当該支出は違法と評価されるものと解される。これらを踏まえて、今回差し止めを求められている公金の支出、損失補償契約の締結の公益上の必要性の有無について、検討する。

a 補助や貸付けの趣旨、目的、効用
県による事業団に対する補助金等の財政支援の状況は次のとおり。

- (a) 補助金
 - ① 財団法人山梨県環境整備事業団派遣職員人件費補助金 (平成14年度から21年度まで)
事業団が行う安全性と信頼性が確保できる廃棄物最終処分場の整備等を円滑に進め、県民の生活環境の保全と産業の健全な発展に資するため、事業団に派遣した山梨県職員の人件費等に要する経費に対し助成。
 - ② 山梨県産業廃棄物処理施設整備事業費補助金 (平成18年度から20年度まで)
公共関与による廃棄物最終処分場の整備を促進し、県内の生活環境の保全と健全な産業の発展を図るため、事業団が行う産業廃棄物最終処分場の施設整備に要する経費に対し助成。
 - ③ 山梨県廃棄物処理施設安全対策費等補助金 (平成20年度)
事業団が行う公共関与による廃棄物最終処分場の安全対策や景観対策等の施設整備に要する経費に対し助成。
 - ④ 山梨県廃棄物処理施設安全確保対策費補助金 (平成21年度から)
公共関与による廃棄物最終処分場の安全性の確保及び適切な運営管理を行うために事業団が実施する環境モニタリング等に要する経費に対し助成。
- (b) 貸付金
 - ① 廃棄物最終処分場整備資金貸付金 (平成18年度から21年度まで)

環境整備センターの整備に関して、事業団の財政負担の軽減及び円滑な施設整備の実施を図ることを目的とした無利子貸付。
② 廃棄物最終処分場整備資金等貸付金 (平成22年度から) 環境整備センターの整備、運営等による事業団の財政負担の軽減を図ることを目的とした無利子貸付。

(c) 損失補償 (平成9年度から)
事業団の事業資金の円滑な調達を支援するため、事業団が銀行その他の金融機関から借り入れた経費に対して損失補償契約を締結。

b 支出の対象となる相手方や事業の性格
事業団の寄附行為には、事業団の目的について、「事業団は、安全性と信頼性が確保できる産業廃棄物最終処分場等の施設を設置運営し、廃棄物処理の先導的な役割を果たすとともに、産業廃棄物の適正処理に関する調査研究に関する事業等を行い、もって県民の生活環境の保全と産業の健全な発展に寄与することを目的とする。」と規定している。
また、事業団の行う事業として、「産業廃棄物最終処分場の建設に関する事業、産業廃棄物の処理に関する事業、市町村の委託を受けて行う特定の一般廃棄物の処理に関する事業、産業廃棄物の適正処理に関する調査研究事業、産業廃棄物の減量化等に関する普及啓発事業、その他、第3条の目的を達成するため必要と認める事業」と規定している。

本県は、産業界や市町村の要請を背景に公共関与による最終処分場事業を推進してきたものであり、前述のような目的の下で事業を実施する事業団と一体となって、公共性を有する環境整備センターの活用等を図ってきた経緯がある。

c 県の財政状況
本県の財政状況は、平成22年度については、実質県税収入の増加などにより実質収支額は約39億円の黒字となり、財政の硬直化を示す経常収支比率は、5.7ポイント減の88.2%と7年ぶりに改善したものの、今後、歳入の大幅な増加が見込まれない中で義務的経費である社会保障費や公債費などの増加が見込まれることから、引き続き厳しいものと考えられる。
こうした中ではあるが、公共関与による最終処分場事業は、産業界、市町村の要請を背景に県が推進してきたことなどを考慮すると、最終処分場事業に対し公費支出を行うことは県の果たすべき重要な役割となっているといえる。

d 議会における承認の有無
1 認定した事実 (12) において、県は事業団が行う環境整備センターの整備、運営等に要する経費として、利子負担の軽減を図るための貸付けや、事業団の事業資金の円滑な調達を支援するための損失補償契約の締結、及び事業団への県からの派遣職員人件費等に対する補助金などの関連予算案を議会に提案し、本会議の議決を経た。

以上のことから判断すると、本件措置請求に係る公金の支出及び損失補償契約の締結については、「安全性と信頼性が確保できる産業廃棄物最終処分場等の施設を

設置運営し、もって県民の生活環境の保全と産業の健全な発展に寄与すること」を目的とする事業団に対し、議会の議決を経た上で、事業に要する経費に対する補助、財政負担の軽減を図ることを目的とした無利子貸付、銀行その他の金融機関からの借り入れに対する損失補償契約の締結を、法令等に則り適正な手続きにより行っているものであり、前記 a～d を踏まえて判断すると、本件措置請求に係る公金の支出及び損失補償契約の締結に公益上の必要性がないということとはできない。

また、環境整備センターは公益性を有する施設であることから、環境整備センターの収支計画の再見直しを行った結果、最終収支が46億7100万円の赤字となる見出しとなったとしても、そのことをもって公益性のある環境整備センターの事業に対する公金の支出及び損失補償が公益上の必要性がないということとはできない。

そうすると、本件措置請求に係る公金の支出及び損失補償契約の締結を必要かつ相当なものとして行った知事の判断を著しく不適切、不合理なものということができず、本件措置請求に係る公金の支出及び損失補償契約に、裁量権の逸脱又は濫用があったということができない。

したがって、請求人の主張については理由がない。

イ 「地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項違反」との主張について
地方自治法第2条第14項は、「地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。」と規定している。

また、地方財政法第4条第1項は、「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。」と規定している。地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項については、次の判例がある。

「上記各規定は、いずれも、地方公共団体や地方行政の運営の在り方に関わる基本的指針を定めたものであり、かかる基本的指針に適合するか否かは、当該地方公共団体の置かれた社会的、経済的、歴史的諸条件の下における具体的な行政課題との関連で、総合的かつ政策的見地から判断されるべき事項であるところ、首長制と間接民主制とを基本とする現行地方自治制度の下では、このような判断は、地方議会の監視の下、地方公共団体の長の広範な裁量に委ねられているものであるから、その判断が著しく合理性を欠き、長に与えられた広範な裁量権を逸脱又は濫用したと認められる例外的場合を除いては、長の政策選択上の誤りとして政治責任の対象とはなり得ても、損害賠償責任を課される違法なものとはなり得ないと解するのが相当である。」（平成16年3月30日神戸地裁判決）

以上のことから判断すると、本件措置請求にかかる公金の支出及び損失補償契約の締結については、前記アでも述べたとおり、知事の裁量権の逸脱、または濫用があったことは認められないものであり、地方自治法第2条第14項及び地方財政法第4条第1項に違反しているとはいえない。したがって、請求人の主張については理由がない。

(5) 「平成23年5月の収支見通しについて、a. 県内産業廃棄物最終処分量の試算の

確度の問題。b. 県内の委託処理最終処分産業廃棄物の8割以上が搬入されるという過度に楽観的な数値を根拠としている。c. 平成22年度以降の支払利子が算入されていない。d. 現時点で原因不明の漏水探知システムの異常検知問題が早期に終了し、平成23年10月からの受入再開で試算している。また、原因究明の費用増大、修理費用等は考慮されていない。概算収支計画（平成20年5月）、経営審査委員会報告書（平成21年11月）、今回の収支見通し（平成23年5月）と、明野処分場の収支見通しは試算するごとに赤字額を増大させてきた。そして、その間にも、最終的に県が損失補償しなければならぬ事業団の債務は、年々増大してきた。これはひとえに試算の根拠が実態に即していないからに他ならない。」との主張について

地方自治法第24条第1項に規定する住民監査請求は、地方公共団体の執行機関又は職員による違法若しくは不当な公金の支出、財産の取得、管理若しくは処分、契約の締結等の財務会計上の行為がある等と認めるとき、当該行為を防止し、若しくは是正すること等を目的とするものであり、その対象となる行為は、当該地方公共団体の財務会計上の行為に限られている。また、住民監査請求が適法となるためには、当該財務会計上の行為の違法性・不当性が具体的かつ客観的に示されることが要件となるものである。

しかし、概算収支計画、経営審査委員会報告書、収支見通しにおける試算は、上記地方自治法の規定に定める財務会計上の行為には該当しない。
請求人は、概算収支計画、経営審査委員会報告書、収支見通しにおける試算という先行行為（非財務会計行為）の根拠が実態に即していないことが、県の損失補償契約の増大の原因となっていると主張しているものと解される。

ところで、先行行為と財務会計上の行為との関係については、次の判例がある。

「地方自治法24条の2第1項4号の住民訴訟において、地方公共団体の執行機関又は職員がした財務会計上の行為が違法である場合だけでなく、右行為とその執行機関又は職員がした当該財務会計上の行為の原因となる行為との間に一定の関係がある場合には、当該原因となる行為が違法であれば、当該財務会計上の行為も当然に違法となるものというべきであるが、右関係を緩やかに判断するならば、およそ公金の支出を伴う行政作用（このような行政作用が極めて広範かつ多岐にわたるものであることは明らかである。）であれば、その公金の支出の違法を争うことによつて、その前提としての行政作用一般を争うことができようになってしまう、住民訴訟の対象が財務事項に限定されるという原則に抵触することになることに鑑みると、右関係は、少なくとも、当該財務会計上の行為の原因となる行為が財務会計上の行為を適法に行うための要件となっている場合など前者が後者の直接の原因ということができるような密接かつ一体的な関係であることを要するものと解するのが相当である。」（平成3年9月17日水戸地裁判決、控訴審の平成4年11月30日東京高裁判決も同趣旨）

このことを本件措置請求についてみると、概算収支計画は事業団が作成したものであり、経営審査委員会報告書は、外部の学識経験者等により構成された経営審査委員会から提出を受けたものである。

また、収支見通しは、環境整備センターの操業開始から2年を経過し、収支計画に関わる状況に変化が生じてきたことから、県が収支計画の再見直しを行い、環境整備センターの最終収支を見通したものである。

よって、概算収支計画、経営審査委員会報告書、収支見直しにおける試算という先行行為は、事業団の借入金に対する県の損失補償契約の締結という財務会計上の行為の、直接の原因とすることができるような密接かつ一体的な関係であるとはいえない。したがって、請求人の請求は、財務会計上の行為の違法性・不当性が具体的かつ客観的に示されているとは認められないことから、地方自治法第242条の規定に基づく住民監査請求の対象とはならないものと判断する。

同様に、前記「第3の5 監査対象部局の陳述に対する請求人の意見」のうち、IV「(5) 非合理的な受入廃棄物の見積及び収支見直しについて」への反論、及びVI「(6) 漏水検知システムの異常検知の原因究明作業等に要する経費の収支見直しへの算入について」は、地方自治法第242条の規定に基づく住民監査請求の対象とはならないものと判断する。

- (6) 「処分場の継続は、県に多大な損害を与える」との主張のうち、
 ア 「概算収支計画、経営審査委員会報告書、今回の収支見直しとも、事業団の明野処分場の収支のみを問題にしている。県民の負担という意味で問題となるのは、事業団、明野処分場にどれ位の県費を投入しているか、将来投入しなければならぬ」とのことであるが、事業団へ派遣の県職員の人件費については、考慮していない。」との主張について

上記請求については、前記(5)と同様の理由により、財務会計上の行為の違法性・不当性が具体的かつ客観的に示されているとは認められないことから、地方自治法第242条の規定に基づく住民監査請求の対象とはならないものと判断する。

- イ 「借入金とは奇妙な仕組みによって増大し続けている。この仕組みによれば、県には年度ごとに事業団から貸付金が戻ってくるため、一見すると、事業団による県からの負債が増えているように見えるが、その実、これは事業団が中銀等から更なる借入をすることが可能にしておき、また、この借入金はやがて県が支払うことになっているのだから、実質的には県が事業団の赤字を支払い続けていることになる。更に、この仕組みは、事業団を存続させるために、県費を無駄に中銀等への利子支払いに当てるものである。」との主張について

地方自治法第242条第1項に定める住民監査の対象となる将来の財務会計上の行為については、具体的な予防、是正の措置を検討する対象として「当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合」という要件が定められている。また、同条が定める「相当の確実さをもって予測される場合」とは、「単にその可能性が漠然と存在するだけでなく、その可能性、危険性等が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えている場合」とされている。

請求人は、「この借入金はやがて県が支払うことになっているのだから、実質的には県が事業団の赤字を支払い続けていることになる。」と主張しているが、請求人の主張は、当該行為が違法になされる可能性が相当の確実さをもって客観的に推測される程度に具体性を備えていることについて適示しているとは認められないものである。

また、「一見すると、事業団による県からの負債が増えているように見えるが、

その実、これは事業団が中銀等から更なる借入をすることを可能にしている。」との主張については、事業団の金融機関からの借り入れは県の財務会計上の行為ではない。したがって、いずれの主張についても、地方自治法第242条の規定に基づく住民監査請求の対象とはならないものと判断する。

- (7) その他の請求人の主張については、具体的な違法事由を主張するものとは認められず、意見の表明又は同様の主張であると判断する。

3 結 論

請求人は、環境整備センターの事業に係る公金の支出や損失補償契約の締結の差し止めを求めているが、前記「2 監査委員の判断」で述べたとおり、県が、事業団に対し、環境整備センターに係る公金の支出及び損失補償を継続することに違法性があるということとはできないから、本件措置請求のうち、「公共性のない処分場」、「廃棄物処理法第3条」違反」、「地方自治法第2条第14項」及び「地方財政法第4条第1項」違反に係る請求については理由がないものと判断する。

また、本件措置請求のうち、その他の請求については、地方自治法第242条の規定に基づく住民監査請求の対象とはならないものと判断する。