

主 文

- 1 本件控訴をいずれも棄却する。
- 2 控訴費用は，控訴人らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第 1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。
- 2 被控訴人は，A組合に対してエコセメント事業に係る一切の公金の支出をしてはならない。
- 3 被控訴人は，Bに対し，6653万2500円及びこれに対する本判決確定の日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払を請求せよ。

第 2 事案の概要

- 1 A組合（本件組合）は，日野市外24市1町によって組織される一部事務組合で，一般廃棄物の最終処分を広域的に行うための最終処分場の設置及び管理に関する事務，一般廃棄物の焼却残さ等の処理を広域的に行う事業に関する事務を共同で処理するものとされているところ，は，エコセメント事業を実施するため，平成11年3月，本件組合を組織する各地方公共団体（本件組織団体）において，本件組合の組合規約（本件規約）の改正案をそれぞれの議会に提出し，これが可決されるなどして本件組合が処理する事務に加えられたものであり，エコセメント事業に係る本件組織団体の負担金は，本件組織団体別の焼却灰埋立処分実績重量を基準とする埋立比率により定められ，日野市が負担した本件組合の負担金のうち，エコセメント事業費に係る分は，平成14年度下半期が2589万3000円，平成15年度上半期が4063万9500円の合計6653万2500円であった。

一審原告C，同D，同E，同F，同G（以下「一審原告ら」という。）及び控訴人らを含む日野市の住民15名が，日野市監査委員に対し，平成15年9月8日付けで，焼却灰を原料とするエコセメントには多量の有害物質が含まれ

ており、有害物質が溶出しないという保証はないことや施設の建設、維持管理及び運営のために高額な負担金を支出することになるのに、これについて具体的な説明がされないままエコセメント事業が開始されていることなどを理由に、エコセメント事業に係る支出が、違法な財務会計上の行為又は怠る事実にあたると主張して、日野市の本件組合に対する負担金のうちエコセメント事業に係る分の支出の返還及びエコセメント事業の見直しを求める住民監査請求（本件監査請求）を行い、同監査請求が棄却されたため、一審原告ら及び控訴人らが、被控訴人に対し、日野市長であるBに対し、本件組合に支払済みの負担金のうち、エコセメント事業に係る分の返還請求をすることと、エコセメント事業に対して公金を支出することの差止めを求める住民訴訟を提起したものである。

一審原告ら及び控訴人らは、エコセメント化施設（本件施設）は、処分場の延命を主たる目的とするものであるが、処分場の延命を図るためのより安価な方法は複数存在しており、これらの方法と比較検討しないまま行われた本件施設におけるエコセメント事業（本件事業）に対する支出は違法であるし、エコセメントは商品としての評価も安全性も定まらないごみに過ぎない上、費用支出や環境負荷に見合わないから、本件施設は違法かつ合理性のない施設であり、本件事業は、本件施設の建設及び操業により、周辺住民の生命身体の安全を脅かす違法な事業であるとして、財務会計行為の原因たる行為が違法であるから、本件組合に対して支払われた負担金のうち本件事業に係る分の支出（本件支出等）も違法となると主張した。

- 2 原審は、以下の理由により、一審原告ら及び控訴人らの請求を棄却した。すなわち、地方自治法242条の2第1項4号の規定に基づいて当該職員に損害賠償義務又は不当利得返還義務の履行を求めるよう当該執行機関又は職員に対して求めることができるのは、当該職員の行為又は怠る事実自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られ、たとえ当該職員の行為

又は怠る事実に行先する原因行為に違法事由が存する場合であっても、その原因行為を前提としてされた当該職員の行為又は怠る事実自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものでなければ、同号の規定に基づいて損害賠償義務又は不当利得返還義務の履行を求めるよう当該執行機関又は職員に対して求めることはできないこと、一般廃棄物の焼却残さ等の処理について、普通地方公共団体の長には広範な裁量権があるから、裁量権の逸脱又は濫用があると認められる場合に限り、その事務の執行が違法となり、その事務の執行を原因としてされた財務会計上の行為又はその事務の執行を前提にされた財務会計上の行為も財務会計法規に違反して違法となるものと解され、日野市長が、本件施設の導入による日野市の財政的な負担に関する予想や懸念を承知した上で、本件組合が策定したエコセメント化施設導入基本計画（本件事業基本計画）を受け入れて、本件施設の導入という政策を選択したことが、その裁量権を逸脱し、又は濫用した場合に当たるとはいえないこと、一部事務組合である本件組合がした事務の執行については、本件組合の組織団体である地方公共団体の長は、その事務の執行が著しく合理性を欠き、これに必要な財務会計上の措置に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存する場合でない限り、上記事務の執行を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置を採るべき義務があり、これを拒むことは許されないものと解されるところ、本件施設が従来廃棄物処分場に埋め立てていた焼却灰をおよそ役に立たないエコセメントという固形のごみに転換させるだけの施設であり、循環型社会形成推進基本法に逆行するものであるとか、エコセメントがその製造の過程における費用支出や環境負荷に見合うものではないということとはできないし、本件施設の建設及び操業によって本件施設の周辺住民の生命身体の安全が脅かされるおそれがあることを認めることはできないから、本件組合が本件施設の設置を決定したことが著しく合理性を欠き、その事務の執行のために必要な財務会計上の措置に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するとはいえないことをいうものであ

った。

これを不服として、控訴人らのみが控訴したものである。

- 3 前提となる事実、争点、争点に関する控訴人ら及び被控訴人の各主張の要旨は、当審における主張を以下のとおり付加し、原判決68頁18行目の「本件組合は、H等共同企業体との間で」を「H等共同企業体は、本件組合との間で」と、同69頁14行目の「504億7910円」を「504億7910万円」といづれも改めるほか、原判決の「事実及び理由」欄の「第2 事案の概要」1から5に記載のとおりであるから、これを引用する。

(1) 控訴人らの主張

仮に、本件組合の事務の執行が著しく合理性を欠き、そのため事務執行に必要な財務会計上の措置に予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存するといえない場合には、本件組織団体の長は、上記事務の内容に応じた財務会計上の措置を取る義務があるとしても、これが、本件組織団体の予算から支出される場合には、当該組織団体の議会において、上記支出を含む予算の議決がされなければならないことは当然であり、本件組合の組合議会の議決は本件組織団体の議会の議決を縛るものではないから、本件組織団体の議会において上記支出を含む予算が議決されないこともあり得ることであって、その場合には、当該組織団体の一部事務組合に対する債務不履行の問題が生じるに過ぎない。

そして、地方自治法211条の制度趣旨は、地方財政議決主義を徹底させることによって財政に対する民主的な統制を働かせることにあるから、同条に定める議会の議決は、形式的な議会の承認ではなく、実質的な議会の審議を前提とする議決であることは明らかである。

しかし、日野市議会の平成14年度及び平成15年度の予算審議において、エコセメント事業に係る負担金についての議論は全くされなかったのであり、これは、被控訴人が、上記各予算審議及びそれ以前において、エコセメ

ント事業の必要性，安全性や支出の総額についてもわからないまま，日野市がこれに反対すれば，本件組合を抜けることが避けられず，そうなれば，日野市のごみ焼却灰と焼却不適物の処分場がなくなるので，このような事態は避けなければならないとの強迫観念を議会に押しつけた上，不十分で不正確な情報をもとに，議会に実質的に何らの審議もしないで予算の議決をさせたものであるから，このような議決は，地方財政民主主義，民主的コントロールという地方自治法211条の趣旨に反するものとして違法である。

そして，上記日野市議会の議決の瑕疵は，重大であるから，これに基づく予算執行行為も違法である。

(2) 被控訴人の主張

市議会における予算審議は，議会側に主導権があり議員の質疑を中心に行われ，各議員が予め送付された予算書や予算説明書を検討し，議員から質疑がなされた項目について市当局が答弁することを原則としており，各議員は与えられた時間内で質疑を行うものであるから，問題がないものと判断された事項については質疑が行われなくても当然あり得る。

したがって，質疑の有無のみで，実質的審議の有無を判断することはできないし，特に質疑がなかったということは，本件施設に関する予算について，議員達が概ね了解していたことを示すものであって，市議会の議決には瑕疵がない。

第3 当裁判所の判断

- 1 当裁判所も，控訴人らの請求はいずれも理由がないものと判断するが，その理由は，原判決の「事実及び理由」欄の「第3 当裁判所の判断」に記載のとおりであるから，これを引用する。

ただし，原判決38頁20行目及び39頁5行目の各「最小」をいずれも「最少」と改める。

- 2 控訴人らの主張に鑑み，付言する。

(1) 控訴人らは、地方財政法4条1項について、個々の経費の支出目的ではなく、事業の目的達成のための費用の執行について定めたものというべきであり、本件においては、一般廃棄物の処理という事業目的の達成のために必要最少限の支出をすべきであり、本件支出等はこれに反し違法であると主張している。

同法4条1項は、予算の執行に当たり、個々の具体的事情に基づいて、最も少ない額で目的を達するよう努めるべきであるとの執行機関に課されている義務を示したものであるが、他方、具体的な予算の執行に際しては、執行機関に、予算執行に係る裁量権があるものと解すべきであるから、執行機関が、合理的な理由もなく、不当に多額の支出をするなど、その裁量権を逸脱し、あるいはこれを濫用したと認められる場合に限り、執行機関の行為が上記義務に反するものと解するのが相当である。

本件支出等は、本件組合に対し、日野市が支出した負担金のうち、本件事業に係る分の支出負担行為、支出命令及び支出であるところ、日野市の予算には、本件組合に対する負担金が計上されており、本件組合からの請求に応じて、本件支出等が行われたことは上記のとおりである。

これに対し、控訴人らの本件主張1は、処分場の延命化を図るという目的の達成のため、他の方法も検討すべきであったのに、これを検討することもなく、本件組合に指示されるまま本件施設の導入をそのまま受け入れ、本件事業に係る負担金を支出し、又は支出しようとしていることが地方財政法4条1項に反するというものであって、本件支出等が予算の執行に係る裁量権を逸脱したものであることについて具体的な主張を何等していないから、本件主張1-1は主張自体失当というべきである。

(2) なお、控訴人らは、当審において、本件組合に対する負担金を含む予算について、日野市議会が十分な審議をせず、被控訴人が、不十分で不正確な情報をもとに、一般廃棄物の最終処分場がなくなる事態は避けなければなら

ないとの強迫観念を押しつけて誘導し、議決させたものであるから、地方自治法 2 1 1 条の趣旨に反し違法であると主張している。

しかし、そもそも、予算に係る議決は日野市議会が行うものであり、控訴人らが指摘する質疑応答等があったことやエコセメント事業に係る負担金についての議論がされなかったこと等から、直ちに、上記予算に係る日野市議会の審議が実質的には行われなかったものとはいえず、その議決が同法 2 1 1 条の趣旨に反するものとはいえないし、本件全証拠を精査しても、被控訴人が、市議会の議員に対し、控訴人ら主張の強迫観念を押しつけ、実質的な審議をせずに議決するよう誘導したことを認めることはできない。

また、予算に係る議決をする権限は市議会のみにあるのであって、普通地方公共団体の長と議会が、それぞれ固有の権限を有する独立した機関であることに鑑みれば、議会の議決がされれば、当該予算の執行行為が当然に適法となるものではないが、仮に、市議会の議決が違法であったとしても、それが一義的に明白であるような場合でない限り、予算に係る執行行為が違法となることもまたないものと解するのが相当であって、控訴人ら主張のような事情により市議会の議決が地方自治法 2 1 1 条の趣旨に照らし違法であるか否かは一義的に明白であるとはいえないから、いずれの点においても、控訴人らの上記主張は失当である。

- (3) 本件支出等に先立ち、平成 1 1 年 3 月に、日野市長が、処分場の延命化を図るため、エコセメント化施設を導入するという政策を選択したことについて、上記の時点において、日野市長に裁量権の逸脱や濫用が認められないことは上記のとおりであるが、控訴人らは、本件組合の規約が変更され、一般廃棄物の焼却残さ等の処理を広域的に行う事業に関する事務が本件組合の目的に加えられた後においても、日野市は、本件組合が立案し、具体化する事業内容と予算規模の当不当、合法違法の判断、それに基づく組合参加継続の判断を行うべきであり、本件支出等に際し、負担金支出の合法性、財務

会計上の合法性のみならず，本件施設建設の合法性を検討すべきであったから，これをしないまま，本件支出等を行ったのは，地方自治法 2 条 1 4 項に違反すると主張している。

本件支出等が，本件組合が行った本件施設の建設等本件事業に関する費用に対するものであり，本件組合は，組合議会において負担金に関する議案を議決した上，日野市に対し，これを支払うよう求め，日野市議会も負担金を含む予算を議決して，これを支払ったことは上記のとおりであるところ，当該事情の発生が高度の蓋然性をもって予測されるなど特段の事情がない限り，日野市長が，平成 1 1 年 3 月に行った政策決定が，その後生じた事情により，その裁量権を逸脱したり，濫用するものとなるものではないことは明らかであるから，控訴人らの主張は，本件支出等に際し，本件組合の行為について，その合法性等を判断して行うべきであるというものと解される。

地方自治法 2 4 2 条の 2 第 1 項 4 号所定の訴訟として，当該職員の財務会計上の行為をとらえて損害賠償責任を問うことができるのは，たといこれに先行する原因行為に違法事由が存する場合であっても，右原因行為を前提としてされた当該職員の行為自体が財務会計法規上の義務に違反する違法なものであるときに限られると解するのが相当である（最高裁平成 4 年 1 2 月 1 5 日第三小法廷判決・民集 4 6 卷 9 号 2 7 5 3 頁）。そして，本件組合は，日野市外 2 4 市 1 町により構成される一部事務組合であり，地方自治法上，本件組合において共同処理するものとされた一般廃棄物の最終処分や焼却残さの処理に関する事務は，本件組織団体である日野市の権能から除外されることになるし，一部事務組合には執行機関として管理者が，意思決定機関として組合議会があり，本件組合の経費は，本件組織団体の負担金等により賄われ，負担金は本件組合の組合議会の議決を経て定めることとされているなどの一部事務組合の性質，設置の目的やその機能等に照らせば，一部事務組合の事務については，これを組織する地方公共団体の長は，その事務の執行

が著しく合理性を欠き、そのためこれに予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合でない限り、その事務の執行を尊重しその内容に応じた財務会計上の措置を取るべき義務があり、これを拒むことは許されないものと解するのが相当である（前掲最高裁判決参照）。

したがって、本件組合が定めた負担金について、その組織団体である日野市が支出を拒みうるのは、本件事業に係る事務の執行が著しく合理性を欠き、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵の存する場合に限られるものというべきであり、この様な事情が認められない限り、上記負担金の支出が、地方自治法2条14項に違反する支出となることはないものと解するのが相当である。

そして、本件支出等が行われた平成14年12月、又は平成15年6月の時点においても、日野市がごみ焼却灰や焼却不適物を搬入しうる最終処分場は、処分場のみであり、新たな最終処分場を建設することは極めて困難であることや日野市において行っているごみの減量のための様々な施策のうち、

処分場の供用期間を伸ばすために、本件事業に代えて採用すべき適当な方策が見当たらないことなど、日野市長が平成11年3月にエコセメント化施設を導入するとの政策決定をした時点に存在した事情が明らかに改善されたことを窺わせる資料は見当たらない。また、控訴人らは、本件施設の安全性が立証されていないと主張するが、本件組合は様々な公害防止対策を講じており、本件施設において、本件事業を実施することによる環境への影響の予測については、平成14年7月に作成された本件事業計画や平成15年1月にとりまとめられた環境影響評価書において明らかにされたとおりであり、証拠（乙57の1及び2）によると、現時点において、本件施設による環境への影響は下水道排除基準値あるいは自己規制値の範囲内であることが認められるから、本件施設が安全性を欠くものとは認められない。

したがって、本件事業に係る事務の執行が著しく合理性を欠き、予算執行

の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵が存在したことは認められず、本件支出等は違法な公金の支出とはいえず、これに反する控訴人らの主張は、独自の見解であって当裁判所の採用するところではない。

(4) 以上のとおり、本件支出等は違法な公金の支出には当たらないから、これを前提とする本件組合に対する負担金のうち、エコセメント事業に係る分の支出の差止めを求める請求も理由がない。

3 よって、控訴人らの請求はいずれも理由がないから、これを棄却した原判決は相当であって、本件控訴は理由がないので、これを棄却することとして主文のとおり判決する。

東京高等裁判所第2民事部

裁 判 長 裁 判 官 太 田 幸 夫

裁 判 官 辻 次 郎

裁 判 官 石 栗 正 子