

別紙 争点整理表

第1 争点	
1 違法性 (1) 廃棄物処理法5条の2及び同条の5違反の有無 (2) 廃棄物処理法6条3項及び地方自治法2条4項違反の有無 (3) 信義則(民法1条2項)違反の有無 (4) 自治体会計原則(地方自治法2条14項, 地方財政法4条1項)違反の有無 (5) 地方財政法3条2項違反の有無 (6) 地方自治法148条, 同法149条5号及び154条違反の有無 2 市長及び職員個人の責任	
第2 争点についての当事者の主張	
原告の主張	被告の主張
1 (1) 廃棄物処理法5条の2及び同法5条の5違反の有無	
ア 国の基本方針及び岐阜県の廃棄物処理計画 (ア) 廃棄物処理法5条の2第1項は, 「環境大臣は, 廃棄物の排出の抑制, 再生利用等による廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針(以下「基本方針」という)を定めなければならない。」と規定し, 国に基本方針の策定を義務づけるとともに, 同条の5第1項は, 「都道府県は, 基本方針に即して, 当該都道府県の区域内における廃棄物の減量その他その適正な処理に関する計画(以下「廃棄物処理計画」という)を定めなければならない。」と規定し, 都道府県に廃棄物処理計画の策定を義務づけている。 これらの条項は, 同法1条所定の廃棄物処理法の目的並びに同法	ア ごみ処理計画のような, 市民生活に密着し, 事業の遅滞が市民の生活環境に大きな悪影響が生じるような専門的行政行為を遂行するための手段の採否や判断は, 一義的には, 最も専門的能力を有する行政が行うこととされているところ, 後記のとおり, 本件単独事業計画の選択及び推進には, 合理的理由がある上, 岐阜市のみならず, 国及び岐阜県とも慎重に協議し, 国及び岐阜県の手承も得られていたのだから, 廃棄物処理法5条の2及び同法5条の5に違反するものではない。 イ また, 国の平成13年に告示された「廃棄物の減量その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針」(甲45-1)及び平成17年に改正された同方針(甲45-

4条各項所定の国，都道府県及び市町村の責務を前提とすれば，都道府県に対しては国の基本方針に順ずることを求め，市町村に対しては，都道府県の廃棄物処理計画ひいては国の基本方針に順ずることを求めていると解すべきである。

(イ) 国の基本方針について

国は，平成13年5月，廃棄物処理法5条の2に基づき，「廃棄物の減少その他その適正な処理に関する施策の総合的かつ計画的な推進を図るための基本的な方針（案）」として，「他の市町村との連携等による広域的な処理は，再生利用が可能な一般廃棄物を広域的に集めることにより再生利用がより容易になる場合があること，焼却施設の集約化による全連続炉化によりダイオキシン類の排出を抑制することが可能となること，広い敷地を要する最終処分場の確保がより容易になること，高度な処理が可能な小規模処理施設を個別に整備するよりも施設を集約化した方が全体として整備費用が安くなること等の長所があるため，地域の社会的・地理的な特性を考慮した上で適正な施設の規模を確保し，広域的な処理に対応するものとする。」という内容の国の基本方針を策定した。

(ウ) 岐阜県の廃棄物処理計画について

岐阜県は，平成14年10月，廃棄物処理法5条の5に基づき，上記国の基本方針に則したごみ処理の広域化を目指した廃棄物処理計画を策定した。同計画には，「広域化計画を進めることによって，再生利用可能なごみを広く集めることで，より容易な再生利用ができるようになったり，焼却施設の集約化によるダイオキシン類発生抑制，整備費用が安くすむ等の実質的，経済的な長所があるため，それらを踏まえて適切な施設を確保することが必要です。県は，市町村がダイオキシン類の排出基準等に適合した処理施設整備等のため『ごみ処理広域化計画』に基づく広域化を推進するに当たって，技術的援助を行っていきます。」との記載がある。そして，上記「ごみ処理広域化計画」とは，岐阜県が平成11年3月に策定した岐阜県ごみ処理広域化計画のことであり，廃棄物処理計画内においても，用語の解説として，「ごみ処理広域化計画 ダイオキシン類対策，廃棄物処理・処分施設確保，リサイクルの推進等を目指

2)によれば，基本的には広域的な処理を求めるものの，同時に，その時点での状況に応じた対応も肯定している。山県市は，他の市町村との地域の社会的，地理的特性を考慮して対応を策定したのであって，国の基本方針及び廃棄物処理法にも反せず，国の基本方針を受けて策定された岐阜県廃棄物処理計画にも反しない。

ウ 山県市は，岐阜市との間で，平成12年ころから広域化に関する協議を行っていたが，岐阜市から，ごみ焼却施設又は最終処分場のいずれかを山県市内に建設すること，その施設は，岐阜市からのごみの搬入処理の能率を考慮して，立地条件のよい場所とすることを強く求められた。しかし，山県市の4倍以上のごみを排出する岐阜市のごみを受け入れることについて，山県市民の理解を得ることは極めて難しい状況にあったため，山県市が同年12月に作成した一般廃棄物処理施設整備計画策定委託業務報告書の比較検討結果で最高得点を得た「既設ごみ処理施設敷地内で更新」が最善の道であると判断し，岐阜市との広域化協議を断念して本件単独事業計画を選択することとし，平成15年12月22日，岐阜市長に対して山県市単独でごみ処理を行う旨文書で回答した。

なお，岐阜市としては，山県市に対し，広域化に伴う相当程度の分担を求めており，山県市がそれに従わない限り，山県市との広域化を進めることにはかなりの抵抗が存していたのであるから，岐阜市が広域処理に協力的であったのを山県市が一方向的に拒否したとはいえない。

エ 山県市は，上記回答後も，岐阜市担当者と事務レベルで協議を行っていた。しかし，岐阜市の要望が山県市民の理解を得ることが難しいという問題を解決するための良案がなかったため，平成17年5月12日，再度岐阜市に対し，広域処理はできない旨回答した。

オ 山県市は，上記ウの協議に加え，岐阜県の指導のもと，岐阜県及び岐阜市との間で広域処理の可能性を協議していたが，その中で，山県市のごみについて，M自治連合会及びNプラント協議会から平成22年3月末をもって受け入れない旨の話があったことが明らかになった。こうしたことから，岐阜市がN地区住民に対して受入延長を要請した場合，延長要請への理解を得ることは極めて困難であると判断し

し、従来の単独市町村から、広域的視点での新たなごみ処理体制を構築し、適正な処理を推進するために策定した計画。5圏域12ブロックの広域化を目指している。」と記載されている。

(I) 国の基本方針及び岐阜県の廃棄物処理計画は、いずれも、ごみ処理の広域化を目指しているといえるところ、平成17年11月17日の岐阜県と山県市の会議記録に「県としては、県ごみ処理広域化計画に従い、山県市が岐阜市と広域処理を行うことがよいと考えている」旨記載があること、平成18年2月15日の環境省中部地方環境事務所における岐阜県と山県市の会議記録に「環境省は、県のごみ処理広域化計画等に基づくごみ処理の広域化を要請してきており、特例を安易に認めることは、補助を行っている本来の主旨に沿わないと考える。原則的に、特例を認める場合は、半島、離島、広大な地域等であり、今回のケースについては、広域化できない理由をよく検討する必要がある。」旨記載があること、同月22日の同事務所における国と岐阜県が協議した記録に「環境省としては、県のごみ処理広域化計画に沿った形で広域化施設に交付金を投入したいと考えており、岐阜市との広域処理を行うべきではないかと考えている。…岐阜市との広域処理に向けて努力する必要がある。…したがって県、岐阜市、山県市で次の事項を協蔵することを提案したい。…今回の山県市が計画している単独処理施設について、岐阜市との広域処理の可能性がないか、再度検討すること。」旨記載があることからすれば、国及び岐阜県は、上記基本方針及び廃棄物処理計画策定後も、それに沿ったごみ処理の広域化を目指していたといえる。

(オ) 以上からすれば、山県市が後記イのとおり、合理的理由もなく本件単独事業計画を選択し、推進していることは、国の基本方針及び岐阜県の廃棄物処理計画に反するものであり、廃棄物処理法5条の2及び同法5条の5に違反しているといえる。

イ 本件単独事業計画に合理的理由がないこと

山県市は、岐阜市が広域処理に協力的であったにもかかわらず、広域処理について住民の理解が得られるか否かを十分確認しないまま、恣意的に岐阜市との広域処理の可能性を否定し、本件単独事業計画を

ていること、現に、平成16年冬ころ、岐阜市M自治会及びNプラント協議会から、岐阜市に対し、焼却ごみの受け入れを拒否する内容の書面が送付されていること、岐阜市は、広域処理を行う場合、既に最終処分場の建設を予定しており、山県市がごみ焼却施設を建設することとなるが、その施設への岐阜市のごみの受け入れについて、山県市民の理解を得ることが極めて難しい状況であることは、平成15年当時と変わっていないこと、岐阜市としては、岐阜市長が、平成14年6月18日の岐阜市議会において、「ごみ等の処理は自己責任で解決を。」と答弁しているように、各自治体の単独処理を採用していると考えられることといった問題点が確認された。

そして、国及び岐阜県の指導のもと、平成18年3月1日及び同月10日、岐阜県ごみ処理広域化計画との整合性について、岐阜県及び岐阜市との間で検討会議を行ったが、上記ないしの問題点が検討され、広域化は困難であるとの協議に達した。

この結論は、同月15日、循環型社会形成推進交付金を受けるため、国、岐阜県及び山県市が開催した山県地域循環型社会形成地域計画協議会においても概ね了承された。さらに、同年6月には、環境大臣より山県地域循環型社会形成推進地域計画の承認及び同年度循環型社会形成推進交付金の交付決定を受けるとともに、平成19年度には、循環型社会形成推進交付金の内示を受けた。

このように、国及び岐阜県は、本件単独事業計画の選択及び推進を了承していた。

<p>選択したにすぎないのであるから，合理的理由がない。</p>	
<p>1 (2) 廃棄物処理法 6 条 3 項及び地方自治法 2 条 4 項違反の有無</p>	
<p>廃棄物処理法 6 条 3 項は，「市町村は，地方自治法第 2 条第 4 項の基本構想に即して，一般廃棄物処理計画を定めるものとする。」と規定し，地方自治法 2 条 4 項は，「市町村は，その事務を処理するに当たっては，議会の議決を経てその地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定め，これに即して行なうようにしなければならない。」と規定している。</p> <p>そして，山口市が，同条項に基づき，平成 17 年 3 月に山口市議会の議決を経て策定した基本構想には，「広域的な連携によるごみ処理対策」，「広域的な連携などにより，財政の効率化・安定化を推進」，「広域行政の推進」等，広域の行政の概念しか規定されていないことからすれば，山口市が，上記 1 (1)イのとおり，合理的理由もなく本件単独事業計画の選択し，推進していることは，上記基本構想に反するものといえ，廃掃法 6 条 3 項及び地方自治法 2 条 4 項に違反しているといえる。</p>	<p>上記 1 (1)のとおり，本件単独事業計画の選択及び推進には，合理的理由があり，廃棄物処理法 6 条及び地方自治法 2 条 4 項に違反するものではない。</p> <p>また，基本構想における「広域的な連携」とは，岐阜市へのごみ焼却委託及び地球環境村構想などを想定したものであるから，原告の主張はあたらない。</p> <p>加えて，第一次山口市総合計画基本計画には，「クリーンセンター施設の整備を図ると同時に，一般廃棄物処理基本計画に基づき，ごみの収集・処理体制を強化します」とあり，広域での施設設置（整備）ではなく，単独での施設設置（整備）を明示している。</p>
<p>1 (3) 信義則（民法 1 条 2 項）違反の有無</p>	
<p>山口市と岐阜市が合意した本件合意書 3 項は，「将来予想される N プラントの更新及びそれに伴う最終処分場の確保について，候補地の選定，施設の建設計画及び運営計画の構築，建設費用及び運営費用の負担をする等の協力をするものとする。」，同 4 項は，「本合意書に定める事業の実現について，岐阜市，山口市及び山県郡環境衛生施設組合相互に協力し推進するものとする。」と定められているのであるから，山口市が，単に岐阜市からごみ処理施設の場所の提供を求められるかもしれない等の疑念を抱いただけで，本件単独事業計画の選択し，本件合意書 3 項及び同 4 項を主導的に反故にすることは，信義則に違反する。</p>	<p>上記 1 (1)のとおり，本件単独事業計画の選択及び推進には，合理的理由があり，信義則違反はない。</p>
<p>1 (4) 自治体会計原則（地方自治法 2 条 1 4 項，地方財政法 4 条 1 項）違反の有無</p>	

ア 合併特例債について

(ア) ごみ処理施設については、岐阜市との共同処理（岐阜市の施設の借用等）が念頭にあったため、山県市が策定した市町村の合併の特例等に関する法律（以下「合併特例法」という）6条に基づく新市建設計画には、本件単独事業計画はもちろん、ごみ処理施設計画について全く明記されておらず、本件単独事業計画に要する事業費は、「合併市町村基本計画を達成するために行う事業に要する経費」（同法18条）には該当せず、国に起債許可申請をしても、合併特例債としての起債が許可されることはあり得ない。

(イ) 合併特例債が許可されなかった場合は、通常の一般の起債を用いることになることから、次のとおり、本件単独事業計画のように単独処理をする場合、岐阜市との共同処理より7億2600万円も一般財源起債返済額が増額となる。

建設関係事業費については、山県市の基本構想では、単独処理の場合38億6600万円との試算であったのに対し、現在は約107パーセントの増額となっている。仮に、岐阜市との共同処理の場合の建設関係事業費の増加率も同様であるとすると、24億9500万円であり、一般財源の起債返済額は、山県市の基本構想では、単独処理の場合は34億4900万円、共同処理の場合は27億2300万円となり、単独処理の場合、共同処理より34億4900万円 - 27億2300万円 = 7億2600万円の増額となる。

イ 経費について

(ア) 本件単独事業計画が進められた場合の支出経費の見込みは、施設建設及び15年間の維持費の合計が約78億4100万円になるところ、岐阜市との共同処理の場合の被告負担分は50億円となり、その差額である28億4100万円は過剰支出となる。

なお、起債などの場合は、地方交付金等での充当など複雑かつ流動的な要素が多々あるから、「実質負担費」という想定より、現時点で想定される「建設維持合計」での比較が相当である。

(イ) 運搬経費とは、各収集地点から処理場まで運ぶ費用の試算であるが、広域処理施設の建設地までを基本としてみると、単独処理施設

ア 合併特例債について

山県市の策定した「新市まちづくり計画」（甲49）には、原告主張のとおりごみ処理施設については明記されていないが、「循環型社会の構築」という項目があるところ、ごみ処理施設もまた、この循環型社会の構築に資する施設であり、これをもって合併特例債の対象事業として申請を行い、同意を得ていることから、違法行為は存しない。

イ 経費について

(ア) ごみ処理施設の建設経費及び維持管理費については、単独処理より広域処理した方が、経費は少なく済むことは一般論としては妥当だが、ごみ処理計画は経費のみでは決まることができず、今回は、上記1(1)のとおり、広域処理できない合理的理由があったのであるから、単に経費の大小を議論することは不適切である。

(イ) また、被告単独処理での事業計画と岐阜市との共同での事業計画との事業費比較を行うのであれば、双方とも、現在存する循環型社会形成推進交付金制度に則り、交付金、起債、また、一般財源を算出した上で比較すべきである。

既存用地を利用した単独処理の場合の一般財源は8億4100万円、広域処理の場合の一般財源は、新たな用地が1平方メートル当たり1万円の場合は9億7200万円、1平方メートル当たり1万6405円の場合は10億1000万円、1平方メートル当たり2万7500円の場合は10億8000万円となり、いずれの場合も、広域処理の一般財源が多くなる。これは、広域処理の場合には、用地費並びにその造成費が必要となるからである。

また、この比較の元となる建設事業費は、単独処理の場合、焼却施設（灰溶融炉を含む）と粗大ごみ処理施設の建設費が合算されているが、広域処理の建設事業費22億円は、焼却施設のみ費用であり、粗大ごみ処理施設を併せて建設などする場合には、費用が大幅に増加することとなる。

ウ 以上からすれば、本件単独事業計画を選択しても、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反しない。

<p>の建設地までは、さらに2000万円必要となる。</p> <p>(ウ) よって、本件単独事業計画を進めると、広域処理を行うより、経費が多く必要とされることとなる。</p> <p>ウ 以上からすれば、広域処理を選択せず、本件単独事業計画を行うことは、著しく高い経費を負担することになり、「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」とする地方自治法2条14項に違反するとともに、「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」とする地方財政法第4条1項に違反している。</p>	
<p>1 (5) 地方財政法3条2項違反の有無</p>	
<p>平成18年10月に、山県市の財政は破綻直前であることの出されたが、山県市は、当然、従前からこれを予測していた。そして、この財政実績に基づく予測データでは、平成21年に初めて赤字となり、同年は1年間で6億円の財源不足、平成22年は1年間で19億円の財源不足、平成23年は1年間で21億円の財源不足が見込まれている。また、平成19年度予算の編成方針においても、平成23年度累積財源不足額約46億円と警告されている。よって、山県市の財政状況は破綻直前若しくは極めて困窮しているといえる。</p> <p>このような、逼迫した財政状況において、あえて上記1(4)のような財政負担をきたす本件単独事業計画を行うことは、「あらゆる資料に基づいて正確にその財源を捕そくし…なければならない」とする地方財政法3条2項に違反しているといえる。</p>	<p>上記1(1)のとおり、本件単独事業計画の選択は合理的なものであって、ごみ処理施設整備の遅滞は、市民生活に大きな支障を及ぼすばかりでなく、廃棄物処理法に反する行為となるため、被告は、その時点において最良と考えられる経費、また収入を見込み予算編成を行ったのであって、地方財政法3条2項には反しない。</p>
<p>1 (6) 地方自治法148条、同法149条5号及び154条違反の有無</p>	
<p>地方自治法148条は、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する。」と規定し、同法149条5号は、普通地方公共団体の長が、担任する事務として、「会計を監督すること。」と規定し、同法154条は、「普通地方公共団体の長は、その補助機関である職員を指揮監督する。」と規定している。</p>	<p>争う。</p>

そして、上記1(1)イのとおり、合理的理由がないにもかかわらず、上記1(4)のとおり、著しく高い経費を負担することとなる本件単独事業計画を選択することは、被告の裁量権を著しく逸脱するものであり、地方自治法148条、149条5号及び154条に違反する。

2 市長及び職員個人の責任

1 請求の趣旨2ないし9項について

(1) 未執行分について

本件のような長期的大規模な事業の特質として、当初における山梨市の単独処理という本件単独事業計画の意思決定に関与した者は将来の事業の全責任を負い、後年度当該職に就いた者もその時点以降について同様に責任を負う。

そして、平成15年度の市長Aは、本件単独事業計画の意思決定に関与した者として損害賠償責任を負う。

(2) 既執行分について

上記のとおり、本件単独事業計画の意思決定に関与した者は将来の事業の全責任を負い、後日、予算執行が行われた場合は、その時点の執行権限を有する者も同様に責任を負う。

そして、平成15年度の市長Aは本件単独事業計画の意思決定に関与した者として、また、B、C、D、E、A及びFは、各支出負担行為ごとに、それぞれ、支出負担行為専決権者又は支出命令専決権者として、その職分及び損害発生の原因となった程度に応じて損害賠償責任を負う。

2 請求の趣旨10項について

起債の不許可が明確になったときに生ずる損害に関する責任は、支出負担行為等の問題ではなく、本件単独事業の最終意思決定をした「市長としてのA」に存する。

争う。