

主 文

- 1 原告らの請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

5 第1 請求

被告は、Aに対し、9488万4048円及びこれに対する令和4年5月31日から支払済みまで年3%の割合による金員を沼津市に支払うよう請求せよ。

第2 事案の概要

10 1 事案の要旨

静岡県沼津市（以下、単に「市」ともいう。）は、東に隣接する駿東郡清水町（以下、単に「町」ともいう。）との市町境付近の市上香貫三ノ洞で現在稼動するごみ焼却施設（以下「本件現施設」という。）に代えて、その北側にほど近い位置の市山ケ下町ほかにごみ焼却施設及びリサイクル施設等を整備する沼津市中間処理施設整備事業（以下「本件事業」という。）のため、令和4年度に合計9488万4048円の公金を支出した（以下「本件支出」という。）。

本件は、沼津市の住民である原告らが、本件事業は、①本件現施設建設の際に沼津市長が清水町外原区長等との間で締結した覚書に違反する新施設用地の選定に違法があるほか、②条例上、事業の実施前に行うべき環境影響評価手続を経ておらず、③都市計画にも違反している各違法があると主張して、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、市の執行機関である被告市長に対し、上記本件支出額及びこれに対する本件訴訟に前置された住民監査請求の日の翌日である令和4年5月31日から支払済みまで民法所定の年3%の割合による遅延損害金の損害賠償を、市長個人に請求することの義務付けを求める住民訴訟である。

25 2 関係法令の定め

(1) 環境影響評価に関する定め

ア 環境影響評価法（口頭弁論終結時に施行されている令和7年法律第73号による改正前のもの。以下同じ。）

5 (ア) 環境影響評価法は、所定の事業の種類いずれかに該当し、その実施
 に関し、免許、特許、許可、認可、承認若しくは同意（以下「免許等」
 という。）又は届出が必要とされる事業であるなどの要件を満たしてい
 る事業であって、規模が大きく、環境影響の程度が著しいものとなるお
 それがあるものとして政令で定めるものを「第一種事業」と、これに準
 ずる規模を有するもののうち、環境影響の程度が著しいものとなるおそ
10 れがあるかどうかの判定を、免許等を行い又は届出を受理する者等が行
 う必要があるものとして政令で定めるものを「第二種事業」とし、第一
 種事業を実施しようとする者には、あらかじめ計画段階環境配慮書の作
 成等を義務付けるとともに、第一種事業及び環境影響の程度が著しいも
 のとなるおそれがあると認める判定がされた第二種事業（以下「法対象
15 事業」という。）を実施しようとする者には、環境影響評価方法書の作
 成並びに公告及び縦覧、環境影響評価の実施及び公表、環境影響評価準
 備書の作成並びに公告及び縦覧、並びに環境影響評価書の作成並びに公
 告及び縦覧を義務付けるなどしている（同法2条、3条の3、4条、5
 条、7条、12条ないし14条、16条、21条、27条等）。

20 (イ) 環境影響評価法の規定は、地方公共団体が、第二種事業及び法対象事
 業以外の事業に係る環境影響評価その他の手続に関する事項に関し、条
 例で必要な規定を定めることを妨げるものではないが（同法61条1号）、
 地方公共団体は、当該地域の環境に影響を及ぼす事業について環境影響
 評価に関し必要な施策を講ずる場合においては、同法の趣旨を尊重して
25 行うものとしている（同法62条）。

イ 静岡県環境影響評価条例及び同条例施行規則

(ア) 静岡県環境影響評価条例（以下「本件条例」という。）の定めは、別紙２のとおりであり、要旨、同条例別表に掲げる事業の種類のいずれかに該当する事業であって、規模（形状が変更される部分の土地の面積、新設される工作物の大きさその他の数値で表される事業の規模をいう。）が大きく、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるものとして規則で定めるもの（法対象事業等を除く。）を「第１種事業」と、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあるかどうかの判定を知事が行う必要がある事業として規則で定めるもの（法対象事業等を除く。）を「第２種事業」とそれぞれ定義した上（同条例２条２項、３項）、第１種事業又は環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあると認める判定がされた第２種事業（以下「対象事業」という。同条例２条４項）を実施し、又は委託に係る対象事業にあつては、その委託をする者（以下「事業者」という。同条５項）に対し、環境影響方法書（以下「方法書」という。）の作成並びに公告及び縦覧・公表（同条例９条、１１条）、環境影響評価の実施（同条例１６条）、環境影響準備書（以下「準備書」という。）の作成並びに公告及び縦覧・公表（同条例１７条、１９条）、環境影響評価書（以下「評価書」という。）の作成並びに公告及び縦覧・公表（同条例２５条、２６条）を義務付けた上、評価書の公告を行うまでは、対象事業を実施してはならない（同条例３０条１項）などの規律を課すものである（甲５９）。

(イ) 静岡県環境影響評価条例施行規則（以下「本件規則」という。）は、本件条例別表６号に掲げる事業である廃棄物処理施設の建設のうち、廃棄物の処理及び清掃に関する法律８条１項に規定するごみ処理施設で焼却により処理するもの（以下「ごみ焼却施設」という。）の設置又は変更の事業（なお、同法に関連する法対象事業は、一般廃棄物最終処分場又は産業廃棄物最終処分場の設置及び規模の変更の事業のみであり（環

境影響評価法 2 条 2 項 1 号へ)、中間処理施設であるごみ焼却施設の設置又は変更の事業は法対象事業とはされていない。)について、1 日当たりの処理能力の合計が 2 0 0 t 以上である設置の事業及び 1 日当たりの処理能力の合計が 2 0 0 t 以上増加する変更の事業を第 1 種事業としている(本件規則 3 条、別表第 1 第 6 項)。

(2) 都市計画に関する定め

ア 都市計画法 4 条 5 項、1 1 条 1 項 3 号は、ごみ焼却場その他の処理施設を都市施設として、都市計画に定めることができるとしているところ、同法 1 5 条 1 項は、一の市町村の区域を超える広域の見地から決定すべき地域地区として政令で定めるもの又は一の市町村の区域を超える広域の見地から決定すべき都市施設若しくは根幹的都市施設として政令で定めるものに関する等の都市計画は都道府県が、その地の都市計画は市町村が定めるものとし、同条 4 項は、市町村が定めた都市計画が、都道府県が定めた都市計画と抵触するときは、その限りにおいて、都道府県が定めた都市計画が優先するものとしている。

イ 建築基準法 5 1 条本文は、都市計画区域内においては、卸売市場、火葬場又はと畜場、汚物処理場、ごみ焼却場その他政令で定める処理施設の用途に供する建築物は、都市計画においてその敷地の位置が決定しているものでなければ、新築し、又は増築してはならないとしている。

3 前提事実(争いがない事実並びに見出し等に掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認定できる事実。なお、枝番号がある書証でこれを記載しないものはすべての枝番号を含む。以下同様とする。)

(1) 当事者等

ア 原告らは、いずれも沼津市の住民である。

イ 被告は、沼津市の執行機関たる市長であり、A は、本件支出がされた令和 4 年度当時から現在にかけて、市長を務める者である。

(2) 沼津市の地勢とごみ焼却施設の建替えをめぐる過去の経緯

5 ア 沼津市は、市役所等のある中心部東方に標高約200mの香貫山が鎮座し、東方から流下する狩野川が、香貫山を北側に迂回する形で市内を横切って駿河湾に流れ込んでいる。市中心部から見て香貫山の裏手に当たる東麓の狩野川左岸は、東西約200m幅の谷合部（以下「本件谷合部」という。）を介して東の清水町外原区に隣接している。本件谷合部は、香貫山から東に張り出す2つの尾根部を挟む形で、北から順に、俗に一の洞、二の洞及び三の洞と呼ばれる部分に分かれる（行政上も沼津市上香貫に三ノ洞等の字名があるが、以下、これら本件谷合部の各部分を上記の俗称で表記することがある。）。（甲7、9）

10 イ 昭和41年に二の洞に完成したごみ焼却場がほどなく老朽化した後、昭和51年10月から、三の洞（沼津市上香貫字三ノ洞2417―1）に処理能力300t／日のごみ焼却施設である沼津市清掃プラント（本件現施設）が稼働したが（甲5、7ないし9）、本件現施設の建設に先立つ昭和15 49年11月14日、当時の沼津市長は、清水町外原区長及び清水町外原区闘争委員会委員長に対し、「さきに、市・町及び地元三者の間で確認いたしました、新焼却場のばいじん量の排出基準、規模、煙突及び規制の方法、協定期間、観測体制の方法、将来計画については、今後締結される公害防止協定書等の内容とすることを確認いたします。おって、話合い状況概略を添付いたします。」とする覚書（甲2の1。以下「本件覚書」という。）を差し入れた。同覚書添付の「市及び町との話し合い状況概略」（甲20 2の2。以下「本件覚書添付書面」という。）には、「Ⅰ 現焼却場」「Ⅱ し尿処理場」「Ⅲ 両施設の公害防止対策」「Ⅳ 新焼却場」に続く「Ⅴ 将来計画」の項目に、「5. 1 沼津市」「5. 1. 1 将来、1ノ洞、25 2ノ洞及び3ノ洞には一切増設、新設をしない。」などの記載がある。

(3) 本件事業（甲4ないし6）

沼津市は、平成２６年頃から、老朽化の進む本件現施設に代えて、ごみ焼却施設とリサイクル施設から成る中間処理施設の整備を計画し、その見直しを経て、令和４年３月、概算事業費２３０億４６００万円をもって、本件現施設所在地やや北側の一の洞及び二の洞に相当する沼津市山ケ下町２４０４—３ほか（以下「本件事業予定地」という。）に、敷地を造成の上、処理能力１０５ｔ／日のストーカ式焼却炉２基（合計処理能力２１０ｔ／日）及び処理能力１５ｔ／日のヤード方式リサイクル施設（以下「本件新施設」という。）を建設して令和１１年度内に稼働を開始することを目標とする沼津市新中間処理施設整備基本設計（以下「本件基本設計」という。）を策定した。

（４） 公金の支出（乙１、２）

沼津市の支出命令権者は、別紙３「令和４年度 中間処理施設整備事業 支出命令一覧」記載のとおり、同別紙「摘要」欄記載の本件事業に関連する用途のため、令和４年４月６日から令和５年４月１２日にかけての同別紙各「支出命令日」欄記載の日に、各同段の「支出命令額」欄記載の支出命令をした上、沼津市は、これら支出命令に基づき、令和４年４月２８日から令和５年５月２日にかけての各同段の「支出日」欄記載の日に、これらの公金合計９４８８万４０４８円を支出した（本件支出）。

（５） 住民監査請求及び本件訴訟の提起（甲３、１８、調査嘱託）

ア 原告らを含む１７１名の沼津市の住民は、沼津市監査委員に対し、本件支出の一部のみが行われた時期に当たる令和４年５月３０日、本件事業は、本件覚書に反する民法１条２項及び地方自治法２条１６項に違反する違法行為であるとし、本件事業に係る沼津市の令和４年度予算１億０３００万円の履行の防止を求める旨の住民監査請求（以下「本件監査請求」という。）をしたが、沼津市監査委員は、令和４年７月２６日付けでこれを棄却する旨の監査結果を請求人らに対して通知した。

イ 本件監査請求の結果を受けて、原告ら及びほか５名は、被告に対し、同

年8月25日、上記予算1億0300万円が違法であることの確認及び市長個人に対する上記予算相当額の損害賠償請求の義務付けを求める本件訴訟を提起したが、その後、上記予算を支出してはならない旨に請求の趣旨を訂正するなどした末、原告ら及びほか1名は、令和5年8月15日付け訴えの変更申立書により、本件請求に訴えを変更した。なお、残る4名は、この間の同年3月に本件訴訟を取り下げ（顕著な事実）、上記訴えの変更までを原告らと共にした残る1名は、本件口頭弁論終結時までに死亡したため、同人を原告とする本件訴訟は終了した。

4 争点及び当事者の主張

本件の争点は、(1)財務会計法規に反する本件事業予定地選定の違法の有無（争点①）、(2)財務会計法規に反する環境影響評価不実施の違法の有無及び執行機関たる職員の故意又は過失の有無（争点②）、並びに(3)財務会計法規に反する都市計画違反の違法の有無（争点③）であり、これらに関する当事者の主張は以下のとおりである。

(1) 財務会計法規に反する本件事業予定地選定の違法の有無（争点①） （原告らの主張）

本件覚書添付書面は、狩野川が存在するため上昇気流が起きにくくごみ焼却場の排煙が拡散希釈されにくいため煙や悪臭等の公害被害を受けることとなる本件谷合部に隣接する清水町外原区の住民に対し、沼津市が、ごみ焼却場の建設・稼動により、公害被害を与えないために、本件現施設建設前に、爾後建設するごみ焼却場の内容について具体的な事項を確認したものであり、本件覚書は、将来にわたって市内における焼却場の立地を、清水町外原区住民や沼津市民に対して自ら制限した、自治体同士及び自治体と住民の間で結ばれた契約として、記載内容について法的拘束力を有し、具体的な取決めをしたものとして規範性を有する。また、本件覚書には有効期限が存在しないが、その内容は、市長、町長等の変動があっても効力があると認めるとして、

長期間互いに遵守することを契約の内容としていることから、現在も有効であり、沼津市民が本件覚書の作成に関与していないとしても、清水町外原区や闘争委員会から本件覚書違反による事業の中止を申し立てられれば中止せざるを得ない不確定で違法な事業に沼津市民の税金を使うことは許されない。

5 本件覚書違反の点を措いても、沼津市は、平成20年から新中間処理施設の候補地選定に当たって、①自然環境保全、歴史的財産の保護、土地の使用状況、生活環境の保全、防災面の配慮、その他（インフラの整備状況、収集運搬効率）の検討項目について検討し、自然環境や市民の生活環境を損なうことがなく、施設運営にとって合理的な場所を、②整備期間及び財政を考慮して市の所有地の中から、③施設整備に必要な少なくとも2万㎡以上の面積を確保できる場所を選定するなどの考え方にに基づき、2万㎡以上の市有地36か所から小中学校用地と道路を除外した28か所の土地の中から、①の検討項目と、風致、文化財保護及び土砂災害等関係の法令・条例などを考慮して、本件事業予定地を選定したとするが、②のほか、本件現施設のプラント床面積との比較において③の絞り込み要件にも合理性はなく、この絞り込みによって、それ以前の平成4年及び平成9年ないし平成11年に候補地であった地域が挙がっていないのも、適地を排除する誤った絞り込み条件を設定したか、わざと過去の候補地を意図的に外したかのいずれかによるものである。また、沼津市は本件事業予定地以外の他の候補地について、現地調査を伴わない書類審査で急峻斜面であること等を理由に除外しているが、本件事業予定地も、後に本件谷合部のほぼ全域が土砂災害特別警戒区域及び土砂災害警戒区域に指定されるような急勾配の傾斜地を含んでいたこと、①の検討項目において生活環境の保全をうたいながら、候補地の周辺環境について判断材料とした形跡がないことからすると、本件事業予定地の選定は、住民の意見は一切聞かず、偏頗で独善的な結論ありきの選考の結果であり、もはやそれは選考の名に値しないから、行政の公平、平等原則に反するものであつ

10

15

20

25

て、事業予定地の選定それ自体は被告の裁量行為であるとしても、その裁量権の行使として許容される限度を超える恣意的な決定として違法がある。

被告は、このような自己の権限に属する本件事業予定地選定の原因行為に違法事由が存するか否かを審査、調査せず、その是正措置をとらないまま本件支出の前提となる財務会計行為に及んだものであるから、当該財務会計行為は、財務会計法規上の義務である誠実執行義務に違反し、違法となる。

(被告の主張)

本件覚書は、「今後締結される公害防止協定」に関するものであることが文言上明らかであるところ、その後の昭和50年3月29日及び昭和51年10月29日に沼津市長と清水町外原区長との間で実際に締結された公害防止協定において、後者の中で、本件現施設を変更する場合には事前にその計画を清水町外原区長に提示して協議するものとされた以上の記載はない。本件覚書前日付けで沼津市長が清水区外原区長及び清水町長に対して発出した回答書においても、本件覚書添付書面に記載された「将来1の洞、2の洞、3の洞には一切増設、新設をしない。」という将来計画に関する文言は存在しなかったにもかかわらず、同日付けで清水町外原区長及び同区闘争委員会委員長の同意書が清水町長を介して沼津市長に提出されている流れからすると、上記沼津市長の回答書記載の回答をもって清水町外原区も本件現施設建設に同意したものである。以上の経緯からすると、本件覚書は、確定的な合意文書ではなく、公害防止協定締結に向けた準備文書であって、新施設建設のための条件を約束した文書ではない。

仮に本件覚書に何らかの法的拘束力があつたとしても、その違反をもって直ちに本件支出が違法無効になるとはいえず、とりわけ、行政は時代の移り変わりに伴い変遷、変更されるのは当然で、住民の付託がある首長の行為や議会の承認を得ている予算執行が、約50年前の覚書に拘束されるとすることは不合理であって、かつてと比べ科学的、技術的進歩及び厳しい法規制に

よって公害問題が発生する可能性が著しく低下している上、清水町外原区住民においても、平成31年2月25日には本件新施設建設に反対の立場ではなく、静観するとの見解を表明し、清水町も、令和2年1月14日に新中間処理施設整備の早期の完成を要望もしている地域住民の態度等の事情の変化からすると、本件覚書は、実質的な変更ないし撤回がされていると評価されるため、本件支出の財務会計行為が違法となることはない。

なお、本件覚書の点を措いた本件事業予定地の選定についても、被告の裁量違反となる違法はない上、財務会計行為の原因行為の違法が財務会計行為の違法に承継されるのは、原因行為に瑕疵があるのみならず、行政行為として無効とされるべき重大かつ明白な瑕疵がある場合に限るべきところ、この観点からも本件支出に承継されるべき違法はない。

(2) 財務会計法規に反する環境影響評価不実施の違法の有無及び執行機関たる職員の故意又は過失の有無（争点②）

(原告らの主張)

本件新施設の焼却炉の規模は日量210tであるため、本件条例上の第1種事業として対象事業に当たるが、本件条例30条に反して同条例上の環境影響評価が実施されないまま、本件事業予定地の造成工事が進められており、これは単なる手続違反にとどまらず、事業の継続可否にも関わる重大な手続違反であるから、本件事業実施のための本件支出も違法である。この点、本件事業は、本件現施設を全て解体除却した上で本件新施設を建設するものであるから、「変更の事業」ではなく「新設の事業」であるとするのが自然であり、これについて、被告が環境影響評価の実施が不要である根拠として援用する本件事業が「変更」に該当するとの静岡県所管課からの回答は、環境影響評価法における一般的な解釈にも反し、地方公共団体による環境影響評価法の尊重を規定した同法62条にも違反し、誤りである。

しかるに、沼津市が、静岡県環境局に何度も環境影響評価の要否について

確認しているのは、本件事業が環境影響評価の対象となる可能性があることを認識しているからにはほかならないし、上記の静岡県の回答には、本件条例の元となっているはずの環境影響評価法とも離れた独自の解釈でありながら、本件事業が「変更」に該当する根拠も何一つ示されておらず、本来的には、
5 沼津市においても、本当にその回答に従ってよいのかについて、環境影響評価法や近隣自治体の例を精査して慎重に本件事業の実施の有無を検討すべきものであって、このことは、本件現施設が環境影響評価法制定以前に建設された環境影響評価を実施したことのない施設であるから尚更のことである。
沼津市では、過去の経緯から、環境影響評価を実施すると公告や近隣住民に
10 対する説明会を開いて意見を募る必要があるところ、その過程で再度本件現施設建設時のように特に清水町外原区の反対で本件事業が中断、遅延することを避けたいという思惑から、環境影響評価を省略できるものなら省略したいという思いが、担当部局のみならず被告においてもあったはずであり、被告が静岡県とあらかじめ通謀したか、あるいは静岡県が被告に付度したのか
15 もしれないが、被告が静岡県からの上記回答以外に環境影響評価を実施するか否かを検討した形跡がないまま、環境影響評価という重要な手続の不実施を責任をもって検討しなかった姿勢には、少なくとも過失が認められる。

また、沼津市が、本件事業を実施するに当たって、本件覚書を理由に本件事業に反対する元清水町外原区長を清水町と共謀して区長の座から降ろさせたこと、代わりに就任した新区長も条件付きでの事業実施を求めているにもかかわらず、その新区長が清水町との非公式協議の場で用いた「静観」という言葉を使い、同区が本件事業に反対していないということにして本件事業を再開したことからすれば、環境影響評価の不実施についても、本件事業の
20 早期遂行及び元区長らの強硬な反対意見が表出する機会を避けるために故意的に対象事業外としたとしか考えられず、いずれにしても被告の故意過失責任は免れない。
25

(被告の主張)

本件事業は、本件現施設を本件新施設に変更する既存のごみ焼却施設の変更であるところ、本件条例上の環境影響評価が必要であるごみ焼却施設の変更の事業は、1日当たりの処理能力が200t以上増加する場合であり、本
5 件新施設の処理能力は既存の本件現施設の処理能力との関係で、本件条例の対象事業に該当しない。この点は、令和4年1月に、本件事業への本件条例の適用の有無について、被告が本件条例の制定権者である静岡県の所管課に問い合わせ、同課からも、「変更」という用語の定義はなく、環境影響評価は、建物そのものに対する個別の評価ではなく、当該事業に伴う環境への影
10 響がどのように及ぶかという面的な評価であるという趣旨を踏まえ、本件事業については、事業計画や配置図に基づき、老朽化した施設の建て替えであり、既存施設がある一連の事業用地であると認められることなどから、環境影響評価の実施は不要との判断が示されている。

その判断手法は、事業が及ぼす環境的な影響を事前に調べ環境悪化を防止
15 するという本件条例の趣旨に則しており、当該判断は適法かつ合理的であると評価できるから、本件事業に係る環境影響評価を実施しない旨の被告の判断に法令違反又は条例違反はないし、職員は、条例制定権者に教示を求める等の事業執行上必要な注意義務を果たしており、故意過失はない。

(3) 財務会計法規に反する都市計画違反の違法の有無（争点③）

(原告らの主張)

静岡県が、令和3年3月に決定した都市計画では、沼津市新中間処理施設の位置は市上香貫地区とされているのに対し、沼津市が令和6年2月の都市
20 計画決定の説明会で配布した資料では、その位置は「沼津市上香貫字2の洞、山ケ下町」と変更され、都市計画における都市施設と位置がずれている。この点、静岡県が都市計画決定した「上香貫地区」は、登記上も二ノ洞及び三
25 ノ洞しか含まないが、本件支出は、市上香貫字二ノ洞だけではなく、山ケ下

町一ノ洞の本件事業予定地に設置が計画されている本件新施設建設のために支出されて、当初の静岡県の都市計画決定と異なる本件新施設の構造物等設計業務や敷地造成工事が進められたものであり、都市計画決定に瑕疵があれば、敷地造成工事をストップして正しい計画決定を行うべきところ、誤った都市計画決定を前提に令和４年度に進められた上記設計業務や造成工事は違法である。本件訴訟係属後の令和６年２月に至って沼津市が都市計画の変更を行ったとしても、静岡県の都市計画の決定の内容を変更する効果は持たず、これに違反した違法を治癒するものではない。

都市施設は都市計画によって定められて初めて事業としての行為が可能となるところ、都市計画で定められていない都市施設の建設のための公金支出である本件支出は違法である。

(被告の主張)

静岡県が令和３年３月に決定したのは、都市計画法６条の２第２項による都市計画区域の整備、開発及び保全の方針であって、都市施設の整備等に関する主要な都市計画の決定の方針を定めるものであり、その中で、沼津市が整備するごみ焼却施設の概ねの配置を「沼津市上香貫地区」としたものにすぎない。本件事業予定地は、市上香貫字二ノ洞と山ケ下町にまたがるもので、概ねの配置としては沼津市上香貫地区である上、その都市計画は、沼津市が、同法１９条３項の規定に基づく静岡県との協議を行った上で、令和６年２月に、同法１５条１項の市の権限に基づき定めたものであることから、静岡県が行った上記の方針にも反するものではない。なお、敷地造成工事は、本件新施設の計画通知に係る工事内容ではなく、都市計画決定前に着手することに問題はない。

したがって、本件事業に都市計画法及び建築基準法上の違法は存在しない。

第３ 争点に対する判断

１ 判断の枠組み

地方自治法 242 条の 2 の規定に基づく住民訴訟は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法 242 条 1 項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実の予防又は是正を裁判所に請求する権能を住民に与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的とするものであり、同法 242 条の 2 第 1 項 4 号の規定に基づき当該職員に損害賠償等の請求をすることの義務付けを当該普通地方公共団体の執行機関等に対して求める訴訟は、このような住民訴訟の一類型として、最終的に、財務会計上の行為を行う権限を有する当該職員に対し、職務上の義務に違反する財務会計上の行為による当該職員の個人としての損害賠償等の義務の履行の請求を義務付けるものにほかならないから、当該職員の財務会計上の行為をとらえて上記規定に基づき損害賠償請求を義務付けることができるのは、たとえ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、その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（最高裁判所平成 4 年 12 月 15 日第三小法廷判決・民集 46 巻 9 号 2753 頁参照）。

2 財務会計法規に反する本件事業予定地選定の違法の有無（争点①）について

(1) そこで、本件事業予定地の選定について、上記 1 のような財務会計法規上の義務に違反する違法があるかという観点から検討すると、まず、原告らがその違法事由の 1 つとして主張する本件覚書違反については、前記第 2 の 3 の前提事実(2)イによれば、本件覚書は、そこに記された文言上も、さきに、市・町及び地元三者（沼津市、清水町及び清水町外原区の三者を指すと考えられる。）の間で確認した事柄を、将来計画も含めて今後締結される公害防止協定書等の内容とすることを、清水町外原区長及び同区闘争委員会委員長に対し確認する趣旨の差入れ文書といえる。そして、本件覚書の内容は、その後、沼津市長と清水町外原区長との間で清水町長立会いの下で締結されたと認められる昭和 50 年 3 月 29 日付けの公害防止協定書（乙 3）及び昭和

5 1年10月29日付けの公害防止協定（乙4）に成り変わっていったと考えられるものであるから、本件覚書は、仮に何らかの法的効力が認められるとしても、沼津市と清水町外原区住民との間での公害防止協定としての効力があると解し得る余地があるのがせいぜいであると解される。

5 そうすると、本件覚書にそのような公害防止協定類似の法的拘束力を観念することができるとしても、これに違反した場合、沼津市が清水町外原区住民らとの関係で損害賠償責任等を負う可能性があり得ること（最高裁判所昭和56年1月27日第三小法廷判決・民集35巻1号35頁参照）は別として、これに違反する事業の実施それ自体を禁ずるような法的効力を有するものとはいえず、事業の実施に対する支出の障害となる財務会計法規上の規範
10 としてまで機能するものとはいえないというべきである。

 したがって、本件覚書違反による本件事業予定地選定の違法の主張は、本件事業に対する本件支出が財務会計法規に違反する趣旨の主張として主張自体失当というべきである。

15 (2) また、本件事業予定地の選定について、その過程がいわば透明性を欠き、公平、平等原則に反し、裁量権の行使として許容される限度を超える違法がある旨を原告らにおいて指摘するその余の点については、そもそも市が主導する事業の対象地の選定行為は、一般行政行為として広範な裁量権の下にあると解されるところ、そのような広範な裁量権を前提としてもなおその逸脱
20 があると一見明らかに認められる場合でない限り、財務会計担当職員において、財務会計行為に先行するそのような一般行政行為の適否を改めて審査すべきことを相当とする根拠は見当たらず、この点は、先行する一般行政行為の決定権者と後行する財務会計行為の権限を有する者が同一である場合においても異ならないというべきである。

25 この点、上記原告らの主張は、本件事業予定地の選定過程について、具体的ないかなる規定にどのように違反する趣旨の主張であるのかすらも判然と

しないものであって、仮にその選定過程に何らかの法規に違反する何らかの違法があったとして、一般行政行為としての広範な裁量権を逸脱することが一見明らかに認められるまでの事情が指摘されているとはおよそいえないから、原告らの主張は、この点においても、本件事業に対する本件支出が財務会計法規に違反する趣旨の主張として主張自体失当である。

(3) 本件事業予定地の選定について原告らの指摘する点が、本件支出の財務会計法規違反に結び付く余地は認められない。

3 財務会計法規に反する環境影響評価不実施の違法の有無及び執行機関たる職員の故意又は過失の有無（争点②）について

(1) 市の行う本件条例上の対象事業について実施すべき環境影響評価が実施されないまま事業が実施される場合の財務会計法規違反性

次に、本件事業に対する環境影響評価の不実施について、前記1のような財務会計法規上の義務に違反する違法があるかを検討すると、本件条例は、別紙2のとおり、対象事業を実施する事業者に対し、①方法書の作成並びに公告及び縦覧・公表（9条、11条）、②その縦覧期間内における方法書の記載事項を周知させるための説明会の開催（11条の2）、③方法書に対して述べられたパブリックコメント（12条）を踏まえた知事の意見（14条）を勘案するとともに、当該パブリックコメントに配意して選定した環境影響評価の項目並びに調査、予測及び評価の手法に基づく対象事業に係る環境影響評価（15条、16条）、④その調査の結果の概要並びに予測及び評価の結果を項目ごとに取りまとめたもの及び環境の保全のための措置、事後調査の内容、対象事業に係る環境影響の総合的な評価から成る環境影響評価の結果等の所定の事項を記載した準備書の作成並びに公告及び縦覧・公表（17条、19条）、⑤その縦覧期間内における準備書の記載事項を周知させるための説明会の開催（20条）、⑥準備書に対して述べられたパブリックコメント（21条）を踏まえた知事の意見（23条）を勘案するとともに、当該

パブリックコメントに配意して検討を加えた上、これらのパブリックコメント及び知事の意見についての事業者の見解等を記載した評価書の作成並びに公告及び縦覧・公表（２５条、２６条）等の所定の手続を定め、その手続に則って評価書の公告を行うまでは、対象事業を実施してはならないとするものである（３０条１項）。

このような本件条例に基づく環境影響評価の手続は、同条例１条のとおり、土地の形状の変更、工作物の新設等の事業を行う事業者がその事業の実施に当たりあらかじめ環境影響評価を行うとともにその事業の実施後において事後調査を行うことが環境の保全上極めて重要であることにかんがみ、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業について環境影響評価等が適切かつ円滑に行われるための手続その他必要な事項を定め、その手続等によって行われた環境影響評価等の結果をその事業に係る環境の保全のための措置その他のその事業の内容に関する決定に反映させるための措置をとること等により、その事業に係る環境の保全について適正な配慮がなされることを確保し、もって現在及び将来の県民の健康で文化的な生活の確保に資することを目的として規定されているものである。この点、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがあると位置付けられた対象事業について、そのような所定の手続を無視して事業が実施されたときには、かかる本件条例の目的を達成することはおよそ不可能であるために、対象事業は、所定の手続を経て評価書の公告を行うまでは実施してはならない旨が事業者に対して義務付けられていると考えられることからすると、普通公共団体である事業者においても、本件条例上の対象事業を所定の手続を経て評価書の公告に至らないままに実施することは、その事業者としての義務に明らかに反するものである。

このような事業者としての義務内容に鑑みると、普通公共団体である事業者が、対象事業であるにもかかわらず所定の環境影響評価手続を経ないものに対して公金を支出することは、財務会計法規上も当然に違法となるものと

解される。

(2) 本件事業に係る本件条例上の環境影響評価の実施の要否

5 ア この点、弁論の全趣旨によれば、本件事業は本件条例上の対象事業には当たらないとして、本件条例所定の環境影響評価手続を経ないまま、本件事業に対する本件支出が行われたことが認められるから、このように本件事業が対象事業に当たらないものとされた取扱いの適否は、本件支出の財務会計法規適合性に直結するものというべきである。

そこで、本件事業が本件条例上の対象事業に当たるかを進んで検討する。

10 イ これに関して、前記第2の2の関係法令の定め(1)イのとおり、本件条例2条2項を受けた本件規則3条は、1日当たりの処理能力の合計が200t以上であるごみ焼却施設の設置の事業及び1日当たりの処理能力の合計が200t以上増加するごみ焼却施設の変更の事業を、第1種事業として
15 いるところ、これは、これらのごみ焼却施設の設置又は変更の事業は、環境影響の程度が著しいものとなるおそれがある事業であることを規定しているものにほかならない。

そして、ごみ焼却施設の変更の事業に当たる場合において、変更後の施設の1日当たりの処理能力の合計が200t以上である場合であっても、200t以上増加する場合でなければ第1種事業に当たらないとされている趣旨は、変更後の施設の処理能力が変更前の施設の処理能力との比較において1日当たりの処理能力の合計が200t以上上回るものでない限り、
20 1日当たりの処理能力の合計が200t以上であるごみ焼却施設の設置の事業に匹敵する環境影響の程度が見込まれるところとはならないためであると考えられるが、このような前提が成り立つのは、変更前後でごみ焼却施設の処理能力以外の環境条件が異なる場合に限られる。そうすると、
25 既に存在するごみ焼却施設を廃止し、これに代わるごみ焼却施設を設置しようとする事業について、ごみ焼却施設の設置の事業に当たらず、変更の

事業にとどまるというためには、既に存在するごみ焼却施設とこれに代えて設置しようとするごみ焼却施設との間で、環境影響上の差異を及ぼすおそれのある環境条件に相違がないことを要するというべきであり、これらの間で環境影響上差異を及ぼすおそれのある環境条件の相違が認められる場合には、ごみ焼却施設の変更の事業には当たらず、設置の事業に当たるものと解するのが相当である。

ウ　そこで上記の見地に立って、本件事業により設置しようとしている本件新施設と本件現施設との間における環境条件の異同をみると、前記第2の3の前提事実(3)及び証拠(甲4、5、66、70、75ないし77)によれば、本件事業は、市上香貫字三ノ洞において現在も稼働する清掃プラント(本件現施設)の後継施設として、その北側に連なって位置する市上香貫字二ノ洞及び市山ケ下町(一の洞に相当する場所)に、1日当たり210tの処理能力を有するごみ焼却施設のほかりサイクル施設をも包摂する施設棟を建設しようとするものである。そして、平成27年7月に策定された沼津市新中間処理施設整備基本計画(以下「本件基本計画」という。)においては、二の洞にごみ焼却施設を、三の洞にリサイクル施設を、一の洞に余熱利用施設を分散して整備する計画であったものが、動線計画、施設の維持管理性、施設建設工事に際しての工事用地の不足、搬入路の確保、敷地内道路の高低差等の課題があったことに加え、後背地が平成30年10月に土砂災害警戒区域等における土砂災害防止対策の推進に関する法律上の土砂災害特別警戒区域及び土砂災害警戒区域に指定されたなどの事情も相まって、令和4年3月の本件基本設計に際して、一の洞と二の洞を隔てていた丘陵地を平地として切土造成することにより、一の洞と二の洞を一体的敷地とした上で、新施設棟を建設し、発生土を宅盤嵩上に利用する計画に改められたものであると認められる。

このような本件事業の内容にかんがみると、本件新施設は、その建設位

置が、本件現施設の跡地そのものではなく、これに隣接するとはいえその北側の本件事業予定地に移設されることとなるものであり、排煙の排出源の位置が数百m単位で異なることとなることに加えて、そのほかにも、本件事業による環境条件の変動要因として、大気質や局地風等の大気環境、地形及び地質等（本件条例7条所定の技術指針参照）を大きく左右しかねない一の洞と二の洞を隔てていた丘陵地の造成や、新規道路の整備等をも見込む内容のものとなっていることが少なくとも明らかである（これ以外の環境条件の変動要因もあり得ることを除外する趣旨ではない。）。そうすると、以上の点のみを見ても、本件現施設と本件新施設との間では、明らかに環境影響上の差異を及ぼすおそれのある環境条件の相違があるものと解され、本件新施設を設置する本件事業は、ごみ焼却施設の変更の事業にとどまるとはいえず、その設置の事業に該当するというほかないというべきである。

これと異なり、沼津市の問合せに対して、本件事業がごみ焼却施設の変更の事業にとどまるとする静岡県くらし・環境部環境局生活環境課の回答（甲72の6、乙10）は、本件条例を制定した同県の所管課自らの回答であるとはいえ、地方公共団体が、当該地域の環境に影響を及ぼす事業について環境影響評価に関し必要な施策を講ずる場合に、環境影響評価法の趣旨を尊重して行うものとすることを定めた同法62条の法意にも背くものというべきであり、本件条例の趣旨及び本件事業内容についての理解として正鵠を射たものであるとはいえない。沼津市において、本件事業について本件条例上の環境影響評価の実施を要しないものとすることも、本件事業に対する本件条例の適用として正当であるとはいえない。

エ したがって、本件条例上の対象事業である本件事業に対し、沼津市において環境影響評価手続を経ないまま被告が本件支出を行ったことは、財務会計法規上も違法である。

(3) 執行機関たる職員の故意又は過失の有無

5 以上のとおり、本件支出は、客観的には財務会計法規にも違反する違法な支出というべきであるが、本件支出の財務会計法規上の違法についての沼津市の執行機関たる職員に故意又は過失が認められるかは別異に考える余地があるので、進んでこの点について検討する。

この点、証拠（甲 7 2 の 1、7 2 の 6、7 5）及び弁論の全趣旨によれば、
①沼津市は、本件基本計画策定に先立つ平成 2 5 年度に都市計画について決定しようとするときの静岡県知事との協議（都市計画法 1 9 条 3 項）に際し、
10 本件現施設の隣接地新たなごみ焼却施設を整備する予定の事業は本件条例の対象事業とならない旨の回答を静岡県から得ていたことに加え、②本件基本設計策定間近の令和 4 年 1 月 1 2 日にも、所管の沼津市生活環境部新中間処理施設整備室から本件条例を所管する静岡県くらし・環境部環境局生活環境課に対し、本件基本計画の見直しとなる本件基本設計を令和 3 年度末に策定する予定となっている事情を説明し、本件新施設の配置計画も示した上で、
15 本件事業に対する環境影響評価の要否について改めて確認を申し入れたところ、これを受けて、同課が、同月 2 0 日、本件事業は、ごみ焼却施設の変更の事業（本件規則別表第 1 第 6 項）及び工場等の建設の変更の事業（同表 2 0 項）に該当するとした上、本件条例に基づく環境影響評価の要否は、廃棄物処理施設の建設（ごみ焼却施設の変更）について処理能力や、工場等の建設（電気供給の用に供するための工場等の変更）について排出ガス量の新施設と旧施設の差引きで判断し、本件新施設の建設について、ごみ焼却施設の建設としては、処理能力が本件現施設より 9 0 t / 日ほど減少するため、本件条例の対象事業に該当しないが、工場棟の建設としては、火力発電設備による電気供給業のための工場等の変更に区分されることから、排出水量、排出ガス量の増加についても留意されたい旨を回答した事実が認められる。
20
25

このように、沼津市は、本件基本計画に先立つ平成 2 5 年度のみならず、

本件基本設計により本件新施設の具体的計画の定まった本件支出に先立つ令和4年1月にも、静岡県の本件条例所管課に対して、施設の配置計画も示した上で、本件事業に対する本件条例に基づく環境影響評価の要否を改めて問い合わせ、静岡県においても、本件基本計画上、本件事業は、事業用地を分断する丘陵地を掘削し発生土を宅盤嵩上に利用するものである事実を把握しながら（甲75）、本件事業が「ごみ焼却施設の変更の事業」に該当する旨回答していた事実が認められるものである。すなわち、沼津市としては、本件条例の制定者であり、その中でも最も本件条例の内容を熟知していると考えられる所管課においても、本件事業が本件条例の対象事業に該当するかについて判断可能な程度に本件事業の内容を知らされた状況における回答として、ごみ焼却施設の建設の関係では本件条例に基づく環境影響評価は不要と明言する見解を示されていたものであり、その回答の内容も、客観的に見て一応の説明として成立するかのような外観を備える程度の内容のものであったと認められることからすると、本件事業に対する本件条例に基づく環境影響評価の要否を判断するに際して、本件条例制定者の公権解釈を確認すべき注意義務は尽くしていたものといえる。

また、環境影響評価法又は各地の環境影響評価条例における設置の事業と変更の事業との区別について、本判決より前にその判断の基準を示した司法判断は見当たらず、本件条例制定者への問合せ以外にも本件事業に対する本件条例上の環境影響評価手続の要否の判断に資する手段に乏しかったと考えられることも踏まえると、静岡県の所管課の上記のような回答にかかわらず、沼津市の財務会計行為に携わる執行機関たる職員において独自に、本件事業が、本件条例を受けた本件規則上の「ごみ焼却施設の設置の事業」に該当し、対象事業たる第1種事業であると判断することを期待することができたと認めることは困難であったというべきであり、当該職員が、本件事業に対する本件条例に基づく環境影響評価を実施せずに違法に本件支出を行ったことに

について故意又は過失が認められるとはいえない。

上記の点に関する沼津市から静岡県に対する問合せが本件訴訟係属前後の複数回に及んでいたとしても、上記結論を左右するものではなく、むしろその判断に慎重を期した事情として評価されるべきものであるし、こうした経緯、事情に照らせば、パブリックコメント等で本件事業に対する反対意見が提出されることが予想される環境影響評価の実施を殊更避けようとしたなどの原告らの邪推する被告の悪意も認めることはできない。また、原告らが疑う本件条例の解釈内容を巡る沼津市と静岡県の通謀又は静岡県の沼津市に対する付度も、本件条例に基づく環境影響評価の不実施の違法そのものが、本件訴訟提起時の原告らの一部が本件監査請求とは別に行った令和6年3月8日の住民監査請求（甲61）において指摘されるまでは問題とされていた形跡が見当たらないことからすると、そのような問題提起より前から、本件条例の解釈について通謀、付度がされる動機に乏しいというべきである。そして、前記の静岡県の令和4年1月20日の回答も、ごみ焼却施設の建設の事業としては本件条例上の環境影響評価は不要である旨を明言しているものの、工場等の建設の事業としては、本件条例における対象事業に当たるかについて留意した判断を求める内容のものであったと認められることからすると、静岡県が本件事業に対する本件条例の適用を殊更回避させようとしていたまでの事情も認められず、上記の通謀、付度に係る原告らの主張も、邪推の域を出るものではないというべきである。

(4) 小括

以上のとおり、本件支出は、本来本件条例に基づいて実施されるべき環境影響評価手続を経ないままに本件事業に対する支出がされた点において違法があるというべきであるが、本件支出当時、かかる違法について執行機関たる職員の故意又は過失は認めることができない。なお、本件事業に対する支出の違法に係る執行機関たる職員の故意又は過失について、本判決が告知さ

れた後も同様に捉えることができるかは別論である。

4 財務会計法規に反する都市計画違反の違法の有無（争点③）について

最後に、本件事業について、都市計画との関係で、前記1のような財務会計法規上の義務に違反する違法があるかという観点から検討すると、前記第2の2の関係法令の定め(2)イのとおり、建築基準法51条本文は、都市計画区域内において、ごみ焼却場その他の都市施設の用途に供する建築物は、都市計画においてその敷地の位置が決定しているものでなければ、新築し、又は増築してはならない旨を規定しているから、これに違反して都市計画においてその敷地の位置が決定していない都市施設の用途に供する建築物を新築し又は増築する業務に対する支出は、財務会計法規上の観点からも、その義務に違反すると解する余地がないとはいえない。

しかしながら、この建築基準法上の規律は、当該法律の趣旨に鑑みても、飽くまで専ら対象建築物の性質に関心を置いて、その新築又は増築を禁ずる趣旨の規定であると考えられるところ、本件支出は、別紙3の「摘要」欄記載のとおり、いずれも直接本件新施設の新築業務に対する支出を含むものではないから、本件新施設の都市計画違反が、これら支出について財務会計法規上の義務違反の違法を基礎付けるものとはいえない。

原告らは、本件支出のうち、別紙3の左枠外番号14及び55の令和4年度沼津市新中間処理施設整備敷地造成に伴う構造物等詳細設計業務委託費用計3300万円の各支出（甲67）は、本件新施設の新築に対する支出である旨主張するが、構造物等の設計業務に対する支出であっても、新築又は増築そのものに対する支出とはいえないところ、将来建築できないことが明らかとなっている構造物等の設計業務に対する支出でなければ、直ちに財務会計法規上の義務に違反するものとはいえないというべきである。この点、証拠（甲70）によれば、上記各支出後に本件新施設の位置を定める都市計画決定手続も進められていると認められることからして、これら各支出当時において、将来本件新

施設の建築ができないことが明らかであった事情は認め難く、これら各支出について、前記建築基準法の規律に反するものとして財務会計法規上違法であるとは認めることができない。

5 本件新施設の位置の都市計画違反を述べる原告らの主張は、本件支出が財務会計法規に違反する趣旨の主張として失当である。

第4 結論

よって、令和4年度の本件支出について、財務会計法規違反の故意又は過失に基づく沼津市の市長個人に対する損害賠償請求権が成立しているとは認められないというべきであり、原告らの請求は理由がないからこれを棄却すること
10 として、主文のとおり判決する。

静岡地方裁判所民事第2部

裁判長裁判官 平 山 馨

15

裁判官 谷 池 厚 行

20

裁判官 溝 口 航 平