

令和4年(行ウ)第22号 公金支出差止請求事件(住民訴訟)

原告 江本浩二 ほか58名

被告 沼津市長 頼重秀一

令和5年5月18日

## 答 弁 書

静岡地方裁判所民事第2部合議C係御中

〒410-0042 静岡県沼津市神田町3番33号

不二綜合法律事務所

被告訴訟代理人 弁護士 内 田 文 喬



TEL055-924-2747 FAX055-921-9968

〒410-0831 静岡県沼津市市場町3番16号ひまわりビル

伊東法律事務所(送達先)

被告訴訟代理人 弁護士 伊 東 哲 夫



TEL055-935-5305 FAX055-935-5307

第1 本案前の答弁

- 1 原告らの請求を却下する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。  
との判決を求める。

## 第2 本案前の被告の主張

- 1 原告らの請求する沼津市中間処理施設整備事業に関する事業費については、既に、執行済みであって、訴えの利益は消滅している。
- 2 よって、差止訴訟については、訴訟要件を欠き、却下されるべきである。

## 第3 本案に対する答弁

- 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。  
との判決を求める。

## 第4 請求の原因に対する認否

- 1 同第1項「当事者」に対する認否  
認める。

- 2 同第2項「違法な財務会計上の行為」に対する認否

### (1) 同項(1)について

同表題にある沼津市新中間処理施設整備事業については、正しくは、沼津市中間処理施設整備事業であるため、以下、そのように記載する。

#### ア 同アについて

第1段落については、認める。

第2段落については、認める。

第3段落については、認める。

第4段落については、認める。

第5段落については、一部否認する。否認の内容は、対象土地の場所について、現焼却場の北側にあたるものであって、「1ノ洞」、「2ノ洞」と呼ばれる土地であるという点である。

イ 同イについて、原告らの主張する支出金額1259万円について否認する。正しくは、1252万9000円である。その余は、認める。

### (2) 同項(2)「本件財務会計行為」について

「4衛生費 6ごみ対策推進費」という点及び予算の提出時期について、否認する。正しくは、「4款衛生費 2項清掃費 6目ごみ対策推進費」であり、予算案の提出は、令和4年2月提出、令和4年3月議決である。その余は認める。

(3) 同項 (3) 「本件財務会計行為が違法であること」について

ア 同アについて

(ア) 同 (ア) 「本件覚書締結の経緯」のうち、

第1段落については、否認ないし争う。

第2段落については、不知。

第3段落については、不知。

第4段落中、「清水町外原区闘争（覚書には斗争と記載）委員会」が結成された事実及び昭和49年2月25日には焼却場建設反対に関する申入書を沼津市長に提出した事実は認め、その余は不知。

第5段落中、そのばい煙は香貫山によって隔てられた沼津市側でなく清水町側に流れ込むことを意味していたという点について、沼津市側には、まったく流れないという意味であれば否認し、その余は認める。

第6段落については、沼津市側から、補償金の支払い、煙突の高さの譲歩の提案があったかについては、不知。その余は認める。

第7段落については、甲2号証の1の覚書が作成された事実は認めるが、それが確定的な合意内容であったかについては、否認ないし争う。本件覚書に関する被告の主張は、後述する。

(イ) 同 (イ) 「本件覚書の内容」について

第1段落については、認める。

第2段落中、話し合い状況概略中に記載があることは認め、そのことを約したという点については、否認ないし争う。なお、新焼却場の建設時期については、昭和50年頃から具体的計画に入ると原告らの書面にあるが、正しくは、昭和58年頃である。

第3段落については、一部否認する。本件新中間処理施設は、1ノ洞だけでなく、2ノ洞も対象土地となっている。

第4段落については、否認する。令和4年3月に実施された生活環境影響調査書には、拡散希釈されるという調査結果が出ている。

第5段落中、1ノ洞、2ノ洞、3ノ洞以外の場所に将来的には別の焼却場を建設することを求めたという点については、不知。その余は、認める。

第6段落については、認める。

第7段落中、話し合い状況概略に記載がある事実は認め、その余は否認ないし争う。

第8段落については、認める。

イ 同イ「覚書の有効性」について

第1段落については、否認ないし争う。

第2段落については、否認ないし争う。

第3段落については、否認ないし争う。

第4段落については、争う。

第5段落については、否認ないし争う。

第6段落については、否認ないし争う。

ウ 同ウ「新中間処理施設の対象地の違法性」について

第1段落については、否認ないし争う。

第2段落については、否認する。

第3段落については、否認ないし争う。なお、沼津市は、記録の残る限り、平成4年から候補地の選定を実施しており、その際には、民有地も対象として検討している。

第4段落については、否認する。なお、循環型社会形成推進交付金については、一時的に内示を留保されたが、平成26年4月1日付けで内示が出され、その後交付されている。

第5段落中、建設費名目の予算については、いまだ予算化していないため否認する。

第6段落については、争う。

エ 同エ「小括」については、争う。なお、沼津市山ケ下町2403-3ではなく、同2404-3の誤りであると思料する。

(4) 同項(4)について

本件予算については、既に支出済みである。

支出内容に関しては、乙1、2号証記載のとおりである。

3 同第3項「住民監査請求」については、認める。

4 同第4項「結語」については、争う。

第5 被告の主張

1 本件覚書と公害防止協定の関係

(1) 原告は、被告による本件新中間処理施設の公金支出が本件覚書に反するため、違法であると主張する。覚書がいわゆる契約として法的拘束力を有するかについては、その覚書の記載内容、作成経緯、その後の事情等を考慮し判断する必要がある。

そして、一般的に、覚書には、契約等の交渉において、暫定的な事項についてこれを記録に残すという趣旨で作成されたものがあり、本件覚書についても、確定的な合意内容ではなく、今後締結される協定の交渉段階で、作成された暫定的なものであって、法的拘束力を有するものではない。

- (2) すなわち、本件覚書については、「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、話し合い状況概略を添付いたします。」と記載され、添付された「市及び町との話し合い状況概略」に、本訴訟で問題となっている「将来計画」として、「将来1ノ洞、2ノ洞、3ノ洞には一切増設、新設をしない。」との文言が存在している。

しかし、覚書の本体については、「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。」という記載にとどまり、暫定的な表現に止まっている。

また、本件覚書は、沼津市長から清水町外原区闘争委員会委員長と外原区長宛に出された文書であって、締結された合意文書という形式をとっていない。

- (3) その後、上記覚書を踏まえ、昭和50年3月29日、当時の沼津市長井手敏彦（以下「井手市長」という。）と清水町外原区長宮本重夫との間で、公害防止協定書（以下「昭和50年協定」という。）が、昭和51年10月29日に、井手市長と当時の清水町外原区長鈴木荘次との間で、公害防止協定（以下「昭和51年協定」という。）がそれぞれ締結されている。この2つの公害防止協定の関係について、昭和50年協定については、当時現地で稼働していた「旧施設」に関するものである。一方、昭和51年協定は、新たに建設予定だった現在稼働中の施設（以下「現施設」という。）に関する協定であり、対象施設を異にしていること、わざわざ分けて締結していることからすれば、それぞれ独立した公害防止協定であることは明らかである。

- (4) 締結された各協定の具体的中身を見ると、昭和50年協定は、当時稼働していた「旧施設」に関する協定であるところ、同書第12条には、「本書に定めなき事項についても回答書、覚書等の内容は基本的な事項として尊重し、実施するものとする。」と明示的に、覚書についての記載がある（なお、この記載をもって直ちに旧施設

について覚書が法的拘束力を有すると認めるものではない。)。また、同書第8条において「甲は当該施設を改善、改良または変更する場合には、事前にその計画を乙に提示して協議するものとする。」と規定されている。

- (5) しかし、「現施設」に関する公害防止協定である昭和51年協定については、第12条の操業の停止の条項において、覚書に違反した場合に運転を停止するものとする記載があるだけで、他に本件覚書に言及した記載はなく、昭和50年協定にあった「本書に定めなき事項についても…(中略)覚書等の内容は基本的な事項として尊重し、実施するものとする。」との文言は存在しない。そして、第17条に、当該施設を変更する場合には事前にその計画を乙に提示して協議するものとするとの記載があるが、将来計画について、今後、新規の施設を建築しないとの具体的な記載は存在しない。
- (6) よって、昭和51年協定の記載の内容を見るに、同協定において、直接的に将来における新施設の建設を禁止する文言はなく、施設変更の際に、事前協議をすることが予定されていること、昭和50年協定に記載されていた覚書の内容について尊重するという表記が、昭和51年協定には記載されていないことからすれば、あくまでも覚書添付書類に記載された「将来1ノ洞、2ノ洞、3ノ洞には一切増設、新設をしない。」という将来計画の内容は、暫定的な確認事項にとどまっており、その後締結された昭和51年協定において、結論的に、合意の内容とならなかったと考えるべきである。
- (7) 上記のとおり、覚書添付書類記載の将来計画について、その後締結された公害防止協定の内容となっておらず、覚書や添付書類記載の内容は、沼津市を法的に拘束するものではない。よって、本件財務会計上の行為が、覚書に反するという一事をもって、違法であるとは言えない。

## 2 本件覚書が現在の沼津市首長を拘束しないこと

- (1) 地方行政については、住民の直接選挙により選出された首長、議員によって、運営されている。すなわち、住民自治、団体自治を基本としており、選挙中、候補者が自らの地方行政の在り方、運営方針を掲げ当選し、地域住民の付託に応え、その任期中地方行政を担うことになる。
- (2) この地方自治の基本からみて、約50年前に当時の首長が特定の隣接地方自治体の地域住民に交付した覚書が、未来永劫にわたり、当該覚書の交付に関与していない後世の首長、議会、住民自治を拘

束するとすることは不合理である。

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あり、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ことは住民自治、団体自治の本質にそぐわないものである。

- (3) 本件においても、覚書は昭和49年に当時の市長から隣町の一部住民に対し交付された文書であり、その後、新設された処理施設において公害問題が顕在化した事実はなく、一方で、建設に際し、多額の金銭が外原区に支払われていることから、外原区住民に一方的に負担を強いているわけではない。
- (4) さらに、今回建設される施設は、50年前と比べ、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は、著しく低下している。
- (5) そして、本件施設が、沼津市民だけではなく、外原区を含めた清水町民にとっても、必要不可欠な施設であり、そのために、住民説明会等を開催し、建設に理解いただけるよう努力を重ねてきた。
- (6) その結果、清水町外原区民においては、本件施設の建設については、「静観する」との意見を出しており、それを受けた清水町から、沼津市に対し、施設の早期実現に対する要望が出されている。
- (7) 上記の経緯より、本件覚書の拘束力を現職の市長に認めることは地方自治の本旨にそぐわず、覚書に反する行為が違法と評価される余地はない。

### 3 本件覚書に法的拘束力が認められる場合

- (1) 仮に、本件覚書に法的拘束力を認めたとしても、以下に述べる通り、当該清水町外原区住民は、新中間処理施設の建設に反対という立場を変更しており、本件財務会計上の行為が覚書に反するとは言えない。
- (2) すなわち、平成21年ころから、清水町外原区は、新中間処理施設の建設について、覚書の存在等を理由に、建設反対の立場を表明していた。

そのため、沼津市及び清水町において、清水町外原区との住民説明会及び意見交換会を開催し、新中間処理施設の建設に協力いただけるよう尽力してきた。

- (3) 確かに、覚書が締結された昭和40年代から50年代においては、ごみ焼却技術の未発達により、焼却に伴いガスの発生等の影響が危惧され、各地で公害問題が起こり、本件のような公害防止協定を締

結することが多く見られた。

- (4) しかし、今般、50年近い時を経て、焼却技術の向上、浄化設備の進歩及び法的規制の強化等により、ごみ処理施設による健康被害は、全国的に減少している。

そのような社会状況の中、平成31年2月25日に開催された清水町と外原区との意見交換会において、覚書の当事者たる清水町外原区も、新施設建設について反対の立場ではなく、新中間処理施設の建設について静観するとの見解を表明しており、それを受けた清水町も、新中間処理施設整備について、早期の完成を望み、事業を積極的に推進してほしいとの要望書を、沼津市に対し、令和2年1月14日に提出している。

- (5) なお、覚書に記載のある外原区闘争委員会については、外原区の住民から選出された者で構成されており、現在、同委員会の存在はなく、当該地域に住む住民の総意として新施設建設について反対でないのであれば、実質的に、本件覚書の将来計画に記載された新施設の建設をしないとの内容については、当事者間において、変更されたものと考えられる。
- (6) 加えて、沼津市の現ごみ処理施設は、沼津市のみならず清水町からの可燃ごみを受け入れている施設である。新施設についても、同様に清水町の可燃ごみを受け入れる予定となっており、沼津市、清水町両自治体にとって、不可欠な施設であって、そのため、新施設建設について、沼津市と清水町において協議を行い、清水町外原区をはじめとする地域住民との協議を繰り返し、清水町外原区を除く、沼津市の近隣自治会からは、新施設建設の同意を得ているのであって、本件のように沼津市における建設計画が、覚書に未来永劫拘束されるとする原告の主張は、技術の進歩や地域住民の態度等の事情の変化を全く考慮に入れない不合理な意見であることは、先に述べた通りである。

- (7) よって、本件予算の執行については、本件覚書が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、本件財務会計行為が違法とならないことは明らかである。

#### 4 新中間処理施設の建設場所選定にかかる違法の主張について

なお、原告らは、本件新中間処理施設の建設場所選定について、杜撰な選定であり違法である旨の主張するため、この点について被告の反論を述べる。

ごみ処理施設等の建設場所選定については、基本的に自治体の裁量



が認められるものであり、裁量権の濫用・逸脱がない限り、違法とはならない。

以上