

令和4年（行ウ）第22号 損害賠償請求事件（住民訴訟）

原告 江本浩二 外58名

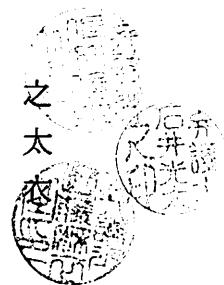
被告 沼津市長 頼重秀一

準備書面（7）

令和7年3月14日

静岡地方裁判所民事第2部合議C係 御中

原告ら訴訟代理人弁護士	佐	竹	俊	之
同 弁護士	石	井	光	太
同 弁護士	近	藤	麻	衣



本件新中間処理施設事業計画決定の違法性について、これまで主張している、本件覚書違反及び計画対象地選定経過の違法性に加え、以下の2点を追加で主張する。

第1 環境アセスメント手続不実施の違法

1 環境アセスメント制度と環境影響評価法における対象事業

（1）環境アセスメント（環境影響評価）制度とは、一定以上の環境影響を生じる事業につき、厳格な手続の下、事業者が環境情報を形成・開示させ、周辺住民や市町村の意見を聴取しつつ、一定の環境配慮行動へ誘導する制度である。

開発事業の内容を決めるに当たって、それが環境にどのような影響を及ぼすかについて、あらかじめ事業者自らが調査、予測、評価を行い、その結果を公表して一般の方々、地方公共団体などから意見を聴き、それらを踏まえて環境の保全の観点からよりよい事業計画を作り上げていくことを目的とし、計画段階の環境配慮から事業の決定、アセスの項目・方法など一つ一つの段階において、自治体や国、一般市民から意見を聴いて手続を進めてアセス（環境影響評価）を実施し、またアセスの結果においても意見を出す機会を与え、最終的な環境保全措置等の結果を報告、公表するという流れになっている（甲58、国交省中部地方整備局HPのフローチャート）。（以下この手続きを「環境アセスメント」と呼ぶ。）

（2）環境影響評価法では、環境影響評価の方法とその対象について定めている。環境アセスメントが義務付けられている事業を第一種事業とし、高

速自動車国道、新幹線鉄道、原子力発電所は、規模に関わらず第一種事業とされる。道路、河川、鉄道、飛行場、発電所など、その他の事業は、一定以上の規模のものが第一種に分類されている。第一種事業以外でアセスの対象となるものを第二種事業とし、第二種事業については、それぞれの事業内容や地域の特色を鑑みて環境アセスメント実施の判断を検討することとなっている。(同法第2条1項2項)

本件新中間処理施設は、一般廃棄物の焼却場であるが、環境影響評価法では、廃棄物処理関係は、廃棄物最終処分場しか対象事業にせず、廃棄物の焼却施設の建設は、対象事業となっていない。

2 静岡県条例における環境アセスメントの対象

(1) 環境アセス条例の存在と焼却場が多くの場合アセスの対象になっていること

上述のとおり、環境影響評価法では本件新中間処理施設のような廃棄物の最終処分場ではない焼却場も含め、環境アセスメント実施の義務付けの対象外の事業が存在する。

しかしながら、法でアセスの対象外とされている事業であっても各自治体が条例でアセス実施の義務付けを定めている場合も多々ある。

振りかえって、ごみ焼却場が、ダイオキシンの発生源であることが分かり、ごみ焼却がもたらすダイオキシン汚染のヨーロッパ並みの規制基準が、議員立法で作成された2000年当時に環境影響評価法が施行された(平成11年(1999年)7月16日。成立は1997年6月)。

1962年、ベトナム戦争で使用されたダイオキシンによる影響がベトナム、ドクちゃんなどの奇形児被害として現れ、その後1970年代になってオランダで、1980年代に日本でも愛媛大学によってごみの焼却によってダイオキシンが発生することが発表され、日本での対策対処をするためにダイオキシン立法(ダイオキシン類対策特別措置法)が、1999年に成立、翌年施行したのである。

このように、環境影響評価法が成立・施行された当時、ごみ焼却場から発生するダイオキシンに大きく注目が集まっていた。したがって、本来ならば、高度の毒性物質であるダイオキシンを排出するごみ焼却は、環境影響評価法の適用対象とすべきであったと考えるが、環境影響評価法では、廃棄物関係で対象事業になったのは、廃棄物最終処分場であり、ごみの中間処理である焼却場は、対象から外していたのである。

しかし同時に同法は、都道府県に規制の上乗せ等を認めており、その大きな瑕疵を補うように各地の都道府県で成立したのが環境アセス条例であった。ほとんどの都道府県でアセス条例は整備された。その結果、

各条例により、ごみの焼却施設を建設するときには、環境アセスが必要不可欠というのが多数の場合に当てはまるようになった。

(2) 本件中間処理施設計画は静岡県環境影響評価条例の対象事業であること

本件新中間処理施設の対象である沼津市がある静岡県においても、環境影響評価法とは別に、環境影響評価条例（甲５９）を制定しており、環境影響評価法では対象外となっている事業について、独自の環境アセスの実施の義務付けを定めている。具体的には、静岡県環境影響評価条例施行規則（甲６０）に、焼却炉建設についても、アセスの対象事業となることが示され、そのアセスの評価書の公示前には事業を進めてはいけないとする対象事業（第１種及び第２種事業）として位置づけられている。

本件新中間処理計画における焼却炉の規模は、日量２１０トンである（甲６）ため、上記施行規則では２００トン以上の第１種事業に位置づけられる。

よって、本件新中間処理施設の建設事業は、環境影響評価法上の環境アセスメントの対象外ではあるが、静岡県環境影響評価条例の対象事業にあたる。

ちなみに上記の環境アセスメントとは全く別の、その一部のみを切り取った「環境影響評価」というものが、廃棄物処理法上存在するが、これはのちにも述べるが、環境アセスメントとは全く別の手続きである。

3 被告が、本件新中間処理施設事業において環境アセスメントを実施していないこと

被告は、本件新中間処理施設事業を遂行するにあたって、沼津市における廃棄物の処理及び清掃に関する条例に基づき、平成２７年６月に「沼津市新中間処理施設整備に係る生活環境影響調査書」を公表し、計画施設の概要（ここに計画焼却施設の処理能力が１日当たり２１０ｔと記載される）、計画地等とともに、同事業の稼働における生活環境影響調査の予測を出した。また、これに対しては、意見書が３件出されている。

その後、被告は、令和４年３月に「沼津市新中間処理施設整備基本設計」を策定し、この基本設計では、上述の平成２７年の生活環境影響調査書公表時とは、施設配置や排ガス排出量が変更となったことから、新たな施設配置等に基づき、新施設の稼働に伴う煙突からの排ガス拡散状況や施設稼働時の騒音・振動の発生状況について予測評価を実施したとして、令和４年３月に、新たな「沼津市新中間処理施設整備に係る生活

環境影響調査書」を公表した。これに対しては、意見書が2件提出されている。なお、焼却場の処理能力は平成27年時と変わらず1日当たり210tのままである。

さらに、本件新中間処理施設計画は焼却施設とリサイクル施設の2施設を建設する計画であるが、リサイクル施設については、令和4年4月に施行された「プラスチックに係る資源循環の促進等に関する法律」に規定された地方公共団体の責務を踏まえ、基本設計にて焼却処理としていた「熱源利用プラスチックごみ」の処理方法を見直し、新リサイクル施設で中間処理を行った後にリサイクルする方針とすることから、新リサイクル施設の施設規模が、15トン/日から23トン/日へ変更となるため、生活環境影響調査書の予測評価を、再度、実施したとして、令和5年9月に再度「沼津市新中間処理施設整備に係る生活環境影響調査書」が公表されている。

現時点で沼津市が行った環境保全のための調査等は以上であり、環境影響評価法や静岡県環境影響評価条例に定める本来の意味での環境アセスメントは実施されていない。

4 本件新中間処理施設は環境アセスメントの対象事業の対象外ではないこと

(1) 上述のとおり、被告が環境アセスメントを実施していないことは事実であり、また不実施の事実自体は被告も認めるところである。

環境アセスメントを実施していない理由について被告は令和6年4月の監査請求手続きにおいて以下のとおり弁明している（甲61）。

- ・ごみ焼却場については環境影響評価法及び静岡県環境影響評価条例に規定する環境アセスメントの対象となる施設に該当していないから、法律ないし条例に基づいた環境アセスメントを実施する義務はない。

- ・廃棄物処理法の第9条の三で必要とされている「生活環境影響調査」については、沼津市は実施し、敷地造成工事に先立ち、実施が必要となるものではない

しかし、本件新中間処理施設事業が、静岡県環境影響評価条例の対象となる施設に該当していないと言うのは、条例の適用解釈の誤りである。

(2) 被告は、本件新中間処理施設が静岡県環境影響評価条例の第一種事業に該当していることを認識しながら、一度頓挫した本件新中間処理施設計画を早急に進めるために、事業者にとっては長期かつ煩雑な手続を履行しなければならない環境アセスメントを省くべく静岡県に掛け合った。

まず、最初に沼津市新中間処理施設整備基本計画が策定された平成2

7年（2015年）7月の直後の9月10日に静岡県は、被告沼津市に対して、本件新中間処理施設について、静岡県環境影響評価条例の環境アセスメントの対象となるかという点について、『「沼津市新中間処理施設」は既設のごみ焼却施設の処理能力300 t/日に対し、計画施設の処理能力が210 t/日であり、1日当たりの処理能力が減少する計画となっております。そのため、静岡県環境影響評価条例に基づく、環境影響評価手続が不要』と回答した（甲71の2）。

また、被告は、平成27年7月策定の新中間処理施設基本計画での建設対象地が上香貫二ノ洞に計画されていたところ、配置計画を見直し、令和4年3月には余熱利用施設を二ノ洞に、新中間処理施設（ごみ焼却施設及びリサイクル施設）を山ヶ下町一ノ洞に配置計画を変更しようとしていた。このため、被告は変更先立つ令和4年1月に、静岡県生活環境課に「ごみ焼却施設に係る環境アセスメント」について、上述の平成27年9月10日に相談した際の静岡県の回答について、今回配置計画を変更することになったが、変更しても上述の回答のままで良いか（すなわち環境アセスメントの対象事業外で良いか）と質問している（甲72の1）。これに対し静岡県は沼津市に、「当該事業は、ごみ焼却施設の変更に区分されます」と静岡県環境影響評価条例施行規則第3条及び第4条（別表1）抜粋の中の事業の種類6 廃棄物処理施設の建設（1）ごみ焼却施設の設置又は変更の区分の欄で、当該事業の種類は、ごみ焼却施設の「変更」に区分されるとし、「新設」ではないとしたうえで、「建替えにより、新ごみ焼却施設の処理能力は現施設より90 t/日ほど減少し、条令アセスの要件に該当しない」旨回答した（甲72の6）。

（3）しかし、上記静岡県の「本件新中間処理施設は静岡県環境影響評価条例上の環境アセスメント実施義務対象事業にあたらない」という回答は誤りであり、条例による環境アセスメントを省略できる根拠とはならない。

静岡県環境評価条例では、焼却施設の処理能力が200 t/日以上なら、環境影響評価の対象となるのであり、既設のごみ焼却施設の処理能力は何らの関係もない。そもそも現焼却施設は、環境影響評価法が施行される25年以上も前に竣工稼働していたもので何らの環境アセスメントも実施されていないにも関わらず、現焼却施設よりも処理能力が低いので、環境影響評価条例の対象にならない、という条例に全く既定のない理由で環境アセスメントの対象外とするのはあり得ない。

また、本件新中間処理施設は現施設の隣接地ではあるものの静岡県のこのような現施設の変更（増設や建替え）ではない。ごみ焼却施設の一

部を残した建替え（リプレース）ではなく、全解体のうえ、新たにごみ焼却施設を建設するものであるから、条例上も「新設」であり、第1種事業の要件（ごみ焼却施設の設置 処理能力合計200t/日以上）にあたるので、県環境影響評価条例の適用を受けるのは当然である。

同条例は、事業(特定の目的のために行われる一連の土地の形状の変更並びに工作物の新設及び増改築をいう。)の実施が環境に及ぼす影響を評価するとしており（第2条）、本件施設が対象になることは、文言上も明らかである。

5 環境影響調査の実施は環境アセスメントの補完にならないこと

（1）被告は、環境アセスメント不実施の弁明として、「廃棄物処理法の第9条の三で必要とされている生活環境影響調査については、沼津市は実施しているから、敷地造成工事に先立ち、環境アセスメントの実施が必要となるものではない」とも主張する。

しかしながら、廃棄物処理法で規定されている生活環境影響調査と環境影響法や各環境影響評価条例で定められる環境アセスメントは全く別の手続であり、上記生活環境影響調査を行ったから環境アセスメントの実施は不要であるということにはならない。

（2）基本的な点に戻って言うと、環境アセスメント制度は、生活環境影響調査を事業者が、専門調査会社に依頼して、調査すればよいという事ではない。環境アセス法や環境アセス条例の最大の目的は、事業計画を実施する事業者が、事業の実施による生活環境影響を未然に防止するために、事業計画に利害関係を持つ周辺住民等に、進めようとしている事業の内容や、生活環境影響調査の内容をあらかじめ知らせ、事業の内容の決定に、意見を反映する措置を取り、事業の推進による環境の保全の適正化を図り、県民の健康で文化的な生活確保に資する（静岡県環境影響評価条例（目的・第1条））ということである。

静岡県環境影響評価条例には、そのための手続きが、事細かく記載されている。例えば事業者（本件の場合被告沼津市）が、計画している事業の内容やそのことによる環境影響の予測などを、準備書面もしくは見解書として作成し、これを公告し、関係住民に縦覧し、説明会を開き、意見を募り、その意見に答えて計画を変える。その内容は、今度は、環境評価書として作成し、これを再び公告、縦覧、説明、意見を募るという手続きを取るのである。

この環境アセス法や条例の趣旨は、住民の生活・環境に大きな影響を与える事業が、それがたとえ公共の福祉に叶うものであり、専門家が安全を保障するものであっても、一片の工事通告によって突然工事

が始まり、反対活動が起きると言ったこれまでの行政の在り方を正し、まず利害関係を持つ住民に周知し、相談し、意見を取り入れながら進めるというところにある。

- (3) 一方、被告のいう廃棄物処理法の第9条の三の第2項では、「政令で定める事項について、条例で定めるところにより、・・・調査の結果を公衆の縦覧に供し、…利害関係を有する者に生活環境の保全上の見地から意見書を提出する機会を付与する」と生活環境影響調査手続について規定されている。

確かに、環境影響調査の一部は環境アセスメント制度における調査と一部重なるところはあるだろう。しかしながら、上述第1項で述べたとおり、環境アセスメント手続は単に法や条例等で定められた事項の調査を行い、それに意見を求めるというだけで完結するものではない。環境アセスメントは、環境アセスメントを実際に実施する前の対象事業の実施前からその検討結果を公表し、住民等からの意見をもらい、アセスの項目・方法自体も一方的に決めるものではなく、各意見を求めながら進めるものである。方法書の送付、広告縦覧、説明会、意見書の提出と続き、次に準備書を作成して、同様の手続きをふむ。その後の評価書の作成、評価書の補正などのプロセスに同様のフィードバックの手続きを踏む。環境アセスメントは、単なる調査ではなく、調査に至る前段階から一つ一つ事業者が案を作り、それを利害関係人等が確認、意見を出し合って進めるものであるから、本件のように事業者である被告が一方的に事業決定をし、調査を行うというものは環境アセスメントとは全く別のものである。

したがって、廃棄物処理法上の生活環境影響調査を実施したという被告の弁明は、環境アセスメント不実施を補完する理由には何一つならない。

6 違法の重大性

環境アセスメントは、上述のとおり、被告の実施した廃棄物処理法上の生活環境影響調査とは全く異なるものであり、静岡県環境影響評価条例の対象である以上、環境アセスメントは実施されなければならない。

静岡県の環境影響評価条例（第30条）では、環境アセスメント手続に基づいた評価書の公告を行う前には、対象事業を実施してはならないと規定されており、環境アセスメントの実施の有無は事業計画の遂行に極めて大きな影響を与えるものである。

ところが、被告は、令和5年10月17日から、上香貫二の洞、「山

ヶ下町」(一の洞)では、本件新中間処理施設事業として、「工事名：令和5年沼津市新中間処理施設敷地造成工事」を始めており、条例違反にあたることは明らかである。

環境アセスメント手続が義務付けられる事業は、周辺環境に大きな影響を及ぼすものに限定される故、上記のように環境アセスメント実施前は事業は実施してはならないという強い制限が課されるものであるから、例外があってはならない。アセスの対象は、建設工事の前提たる環境改変工事である造成工事にもおよび、ましてや、造成工事という環境に影響を与える程度の高い、後戻りできない(仮に本件が認められる場合には原状回復工事等余分な費用が市にかかることになる)工事を進めることなどもってのほかである。よって、本件新中間処理施設事業において、環境アセスメントを実施せずに工事を進めることは重大な県条例違反にあたる。

したがって、新中間処理施設建設を目的とした本件公金の支出も、違法なものと言わざるを得ないのである。

第2 都市計画に関する違法性

1 前提事実

被告頼重秀一沼津市長は、株式会社東日に対して、沼津市新中間処理施設計画に基づく敷地造成工事に伴う構造物等詳細設計業務委託契約(令和4年6月10日)を締結した(甲67の1)。

その後、現新中間処理場の対象土地に建設される構造物の設計業務は実施され、33,000,000円が事業費として支払われた。また、被告頼重秀一沼津市長は、支出調書を令和4年7月6日決裁し、990万円を前払いし(甲67の2)支出調書を令和5年2月14日決裁し、2310万円を令和5年3月10日に支払っている(甲68)。

まず、上記構造物等設計業務は、新中間処理施設(=ごみ焼却施設)建設のための準備事業である。

都市計画法の第4条5号では、同法第11条各号に定める施設を都市施設としている。そして、同法11第3号は、ごみの焼却施設を都市施設に定めることができる旨を規定している。都市施設は、交通事情などの都市の現状や将来の見通し等から適切な規模で、必要な位置に定められることになっている。なお、都市計画として定めることを、「都市計画決定」と言う。

建築基準法第51条は、ごみ焼却場は、「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、又は増築してはならな

い」と定めている。そのため、新築や増築するときには、都市計画決定し、都市施設として定めることが必要とされる。

都市施設については、都市計画において、1. 施設の種類 2. 名称 3. 位置及び区域 4. 面積を定める必要があるとされている（都市計画法11条2項）。

2 都市計画に関する違法

都市計画決定については、沼津市が進める新中間処理計画に関しては、経過的にみると

- ① 静岡県が、令和3年3月に「都市計画法第十五条一、二によって都市計画決定を行った「東駿河湾広域都市計画 - 都市計画区域の整備、開発及び保全の方針 令和3年（2021年）3月」として都市計画決定を行った（甲69）。

ここでは、主要な都市施設の整備目標として「種別 ごみ焼却場、名称 沼津市新中間処理施設」位置は沼津市上香貫地区とされている。

- ② 沼津市が、令和6年2月の都市計画決定の説明会で、配布した資料では、2.（1）都市施設について「種類 ごみ焼却場、名称 沼津市新中間処理施設、位置 沼津市上香貫字2の洞、山ケ下町 面積 約2.5ha」とされている。令和6年2月の都市計画決定の段階では、位置が「位置 沼津市上香貫字2の洞、山ケ下町」に変更されている（甲70）。

令和3年静岡県の都市計画決定では、位置は「上香貫地区」とされている。しかしながら、令和4年に支出された公金〈乙1号証〉は、現在造成が進められているごみ焼却場「上香貫字2の洞」だけではなく「山ケ下町 1の洞」の敷地上に計画されている新中間処理施設のために支出され、都市計画における都市施設とは位置がずれている。

県の決定した「上香貫地区」という位置では、登記上でも2の洞と3の洞しか含まないことになる。もともと1の洞は、所在は山ケ下町だからである。当初の静岡県が行った都市計画決定とは異なる内容で本件公金支出決定がなされ、ごみ焼却場の造成建設手続きが進められたことになる。

少なくとも前述した構造物詳細設計を行った段階では、都市計画決定において「山ケ下町、1の洞」を敷地として含まないにもかかわらず、これを含めて詳細設計を行ったことになる。

しかし、令和5年の都市計画決定の説明会では、その間違いを訂正せず、静岡県の決定内容「上香貫地区」と現状進めている内容「上香貫字2の洞」と「山ケ下町」を併記する形をとった。少なくともその

令和5年5月の段階では、計画がどのような形で進められているかを知っていて、訂正していなかったことがわかる。

そして、本件住民監査請求によって、その静岡県の都市計画決定での位置の間違いを指摘されたために、慌てて、本年（令和6年）2月に都市計画決定をやり直したと考えられる。

通常都市計画に瑕疵があれば、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である。

敷地の造成工事は、建設工事の重要な一環であり、建設工事を事業者が好き勝手に分割し、その分割した工事の開始時期に合わせて、都市計画決定すれば良いなどとすれば良いということはありません。

以上の点から誤った都市計画決定を前提に進められた本件の設計業務や、造成工事は違法である。

第3 本件違法と本件財務会計行為との関係について

1 財務会計行為について

上述第1、第2で主張する違法に係る財務会計行為も、既に主張してきた違法事由と同様に、被告が令和4年度の予算として議決した「中間処理施設整備事業費」のうち、実際に同予算から支出された総額948万8千404円に係る全ての財務会計行為である。既に原告準備書面6で主張しているとおり、上記の総額に係る財務会計行為は1個の法律行為ではなく、乙第1号証の支出調書記載のとおり複数の契約や意思決定に基づき各財務会計行為がなされているが、令和5年8月15日付訴え変更申立書記載のとおり、各財務会計行為は全て本訴訟が対象としている令和4年度の新中間処理施設整備室の事業費の予算の執行としての財務会計行為である以上、頼重秀一沼津市長が本来の権限者である。

2 財務会計行為の違法と本件の違法事由との関係

今回の上述の違法性の追加主張、すなわち本件新中間処理施設整備事業は、静岡県環境影響評価条例の要件である環境アセスメント手続を履践していないという違法、そして都市計画決定に反した事業実施手続の違法はこれまで主張してきた違法性と同様に「新中間処理施設整備事業」自体に上述の違法があることを理由に、同中間処理施設事業のための被告の公金の支出という財務会計行為は違法になるという主張である。

環境アセスメント手続の不履行は、既に第1で主張したとおり、静岡県の環境影響評価条例（第30条）では、環境アセスメント手続に基づいた評価書の公告を行う前には、対象事業を実施してはならないと規定されており、環境アセスメントの不実施は単なる手続違反に留まらず、事業の継続可否にも係る重大な違反である。よって、本件で環境アセス

メントが実施されないまま中間処理施設整備事業を実施することは明確かつ重大な条例違反であることは明らかである。

また、新中間処理施設は都市施設であり、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。都市計画で定められていない都市施設に対するその建設のための公金支出は、これもまた違法のものと言わざるを得ない。

財務会計行為の原因となる行為そのものの違法性により、その違法な原因行為に基づく財務会計行為も違法となるというものであるが、本件では中間処理施設整備事業決定という原因行為の違法性により、その違法な原因行為に基づく本件財務会計行為も違法であるという主張については既に準備書面 6 で述べた主張と同様である。上述の主張は、これまで主張してきた違法事由と併せて原因行為には重大な違法があり、原因行為及びこれに基づく財務会計行為双方の権限者である被告沼津市長の審査、調査違反及び是正措置の不行使という義務違反をより補強するものである。

なお、原告準備書面 5 並びに次の準備書面 8 で述べる、用地選定の違法もまた、違法な用地選定手法により「都市計画」決定された新中間処理施設建設を対象とした公金支出もまた、違法となるという意味で、施設選定の誤りはそのための公金支出の違法を裏付けるものであることを付言しておく。

以 上