沼津ごみ焼却施設住民訴訟

【文 献 種 別】 判決／静岡地方裁判所
【裁判年月日】 令和 8 年 5 月 28 日
【事 件 番 号】 令和 4 年（行ウ）第 22 号
【事　件　名】 公金支出差止め請求事件（住民訴訟）
【裁 判 結 果】 棄却
【参 照 法 令】 地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号、静岡県環境影響評価条例（平成 11 年静岡県条例第 36 号）1 条・2 条・30 条 1 項、同施行規則（平成 11 年静岡県規則第 51 号）3 条・別表第 1 第 6 項、環境影響評価法（令和 7 年法律第 73 号による改正前のもの）62 条、廃棄物の処理及び清掃に関する法律 9 条の 3
【掲　載　誌】 裁判所ウェブサイト
◆ LEX/DB 文献番号 25629885

上智大学教授 **越智敏裕**

事実の概要

静岡県沼津市は、昭和 51 年から稼働する処理能力 300t/ 日のごみ焼却施設（本件現施設）に代えて、その北側に隣接する市有地に、処理能力 105t/ 日のストーカ式焼却炉 2 基（計 210t/ 日）とリサイクル施設から成る中間処理施設（本件新施設）を整備する本件事業を約 230 億円で計画し、令和 4 年 3 月に基本設計を策定した。当初は谷筋ごとに施設を分散配置する予定であったが、動線や工事用地の不足、後背地が土砂災害特別警戒区域等に指定されたこと等から、谷筋を隔てていた丘陵地を切土造成して一体の敷地とする計画に改められた。

同県環境影響評価（アセス）条例（本件条例）は、対象事業の事業者に対し、方法書・準備書・評価書の作成、公告・縦覧、説明会の開催等を義務付け、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（30 条 1 項）。同条例施行規則（本件規則）は、ごみ焼却施設について、「設置の事業」は 1 日当たりの処理能力の合計が 200t 以上のもの、「変更の事業」はそれが 200t 以上増加するものを第 1 種事業とする[1)]。なお、ごみ焼却施設を含む廃棄物処理法上の中間処理施設は、環境影響評価法（以下「法」という）レベルの対象事業ではない。

市は、平成 25 年度の都市計画協議の際、本件事業が「本件条例の対象事業とならない」旨の回答を県（判決文からは詳細不明だが、協議の窓口である都市計画課か）から得ていた。さらに、令和 4 年 1 月にも配置計画を示したうえで、県生活環境課にアセスの要否を照会したところ、同課は、本件事業はごみ焼却施設の「変更の事業」に当たり、処理能力が現施設より約 90t/ 日減少するから、ごみ焼却施設としては対象事業に該当しない旨を回答した。そこで市は、本件条例所定の手続を経ないまま[2)]、同 4 年度に地下水調査業務委託 3520 万円、敷地造成に伴う構造物等詳細設計業務委託 3300 万円、汚染除去計画書作成等業務委託 909 万円余など、合計 9488 万円余を支出した（本件支出）。

市の住民である原告らは、住民監査請求を経て住民訴訟を提起し、その後の訴えの変更により、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沼津市長を被告として、本件支出当時から在任する市長個人に本件支出額等の損害賠償を請求するよう求めた。原告らは、本件事業には、①本件現施設の建設に先立つ昭和 49 年に当時の市長が隣接する清水町外原区長らに差し入れた覚書（本件覚書。その添付書面には、周辺の谷筋（一の洞から三の洞）には一切増設・新設をしない旨の記載がある）に違反する違法、②本件条例のアセス手続を経ていない違法等があると主張した。

判決の要旨

請求棄却（確定）。

1　判断の枠組み

4 号請求において当該職員に対する損害賠償請求を義務付けられるのは、「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」（最判平 4・12・15 民集 46 巻 9 号 2753 頁〔一日校長事件〕参照）。

2　覚書違反（争点①）

本件覚書は、その後締結された公害防止協定に「成り変わっていった」ものであり、法的効力があるとしても、公害防止協定としての効力が認められる余地があるにとどまる。その違反により市が損害賠償責任等を負う可能性（最判昭 56・1・27 民集 35 巻 1 号 35 頁〔宜野座村工場誘致事件〕参照）は別として、覚書は事業の実施自体を禁ずるものではなく、「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としてまで機能するものとはいえない」から、主張自体失当である。

3　環境影響評価の不実施（争点②）

(1)　本件条例が対象事業につき評価書の公告まで実施を禁ずる趣旨からすれば、「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」。

(2)　ごみ焼却施設の変更が 200t 以上の増加に限って第 1 種事業とされるのは、それに満たない増加では設置に匹敵する環境影響が見込まれないためであるが、この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らない場合に限られる」。よって、既存の施設を廃止してこれに代わる施設を設ける事業が「変更」にとどまるには、新旧施設の間に「環境影響上の差異を及ぼすおそれのある環境条件」の相違がないことを要し、相違があれば設置に当たる。

(3)　本件では、新施設は現施設の跡地ではなく北側へ移設され、「排煙の排出源の位置が数百 m 単位で異なる」うえ、大気環境や地形・地質を大きく左右しかねない丘陵地の造成や新規道路の整備も見込まれるから、環境条件の相違は明らかであり、本件事業は「設置」に当たる。これと異なる県所管課の回答は、法 62 条の法意にも背き、「正鵠を射たものであるとはいえない」。よって、手続を経ないままされた本件支出は「財務会計法規上も違法」である。

(4)　もっとも、市は県に 2 度照会し、条例の所管課からも対象事業に当たらない旨の明言を得ており、その回答も「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」であったから、「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」。また、設置と変更の区別について「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、職員が独自に対象事業と判断することは期待できなかったから、故意・過失は認められない。ただし、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」。

判例の解説

一　本判決の位置付け

社会的耳目も集めた本判決は、条例アセスを経ずにされた公金支出を違法としながら、職員の故意過失を否定し、請求を棄却した。その意義は、アセス法令が用いる「設置」と「変更」の区別につき、恐らく初めての判断基準を示した点にある。高度経済成長期以降に整備された廃棄物処理施設が全国で一斉に更新期を迎える中で、建替え、すなわちリプレースをどちらに振り分けるかは実務上重要な問題である。

二　覚書の法的拘束力――行政による未来の政策判断の自己拘束

公害防止協定については、最判平 21・7・10 判時 2058 号 53 頁（福津市事件）が、処分場の使用期限を定める条項について、廃棄物処理法の趣旨に反しないとして法的拘束力を認める（公序良俗違反等の審理のため差戻し）など、個別条項ごとにその効力を判断する理解が定着している。ただし、同事案で拘束されたのは事業者側であったのに対し、本件覚書は自治体が自ら未来の施設立地に係る裁量を制約するものであり、行政が合意により将来の政策判断を自ら拘束できるかという別の問題を含む。

判示 2 は協定の内容を認定せず、詳細な理由を示さないまま、事業の実施自体を禁ずる効力はないとするが、本来は個別条項と経緯に即した判断が必要だったのではないか。

判決文からは昭和 50、51 年の協定内容が定か

でないが、行政による無期限かつ無限定の自己拘束は、後任の首長や議会による民主的決定を半永久的に縛ることになるから、そのまま効力を認めることは難しいと考えられる。本判決文も言及する宜野座村工場誘致事件判決も、住民自治の原則を自治体の基本原則として掲げつつ、自治体は将来にわたる施策の決定に原則として拘束されないとする。他方、一般論としては、例えば期間や対象が特定され、地元が現施設の受入れという負担を引き受けた見返りとして将来の立地制限が約されるなど対価関係があり、相手方の信頼が現に続いているような場合には、一定の拘束力を認める余地もあろう。ただし、焼却技術と排ガス規制は大きく進展しており、合意の前提となった事情が変われば、時の経過それ自体が法的評価を変えることもありうる[3)]。

拘束力が失われたとしても、自治体は相手方の信頼に配慮して協議を尽くすべきであり、これを怠れば国賠責任の問題が生じうる。宜野座村判決は、住民自治の原則も住民の意思に基づく行動に法的責任が伴わないことを意味しないとして、相手方との間に形成された信頼関係を代償的措置なしに不当に破壊した場合には不法行為責任が生じうるとした。本判決が同判決を参照して賠償責任の余地を留保したのも、この趣旨と解される。

三　条例アセスの不実施と支出の違法

判示3(1)は、判示1の枠組みを前提に、自治体自身が事業者として評価書を公告するまで対象事業の実施を禁じられている（本件条例30条1項）以上、その事業への公金支出は財務会計法規上も違法になるとした。先行行為の違法が当然には支出に及ばないとする判示1との関係では、実施禁止の名宛人が、支出する自治体自身である点に着目したものといえようか。

どの支出が違法となるかは、同条項が禁ずる「実施」の範囲による。本件条例2条1項は、「事業」を「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」と定義しており、「実施」は工事の着手を指すと解するのが自然とも考えられる。本件支出は地下水調査、汚染除去計画書の作成、造成に伴う構造物の詳細設計などが中心であるから、これらは「実施」に当たらないとの解釈もありえよう。

かかる問題が生じるのは、本件条例に計画段階の手続がないためでもある。法は第1種事業について計画段階環境配慮書手続を設け（3条の2以下）、例えば東京都のアセス条例も都の事業につき同種手続を置いている（第2章）。本件条例はこれを欠くため、アセスに先立って調査や設計が進み、どこからを「実施」と捉えるか自体が争点となりやすい。

なお、本判決は本件支出を一体として違法としたが、地下水調査のように環境影響の把握に資するもののほか、事務用消耗品、別件訴訟の代理人費用等まで含まれている。これらを一括して違法とする判断には批判もありえよう。

四　「設置」と「変更」の区別

1　リプレースは「変更」か

本件事業は、既存施設を廃止・除却し、隣接地に新たな施設を建てるリプレースである。本件規則は「設置」と「変更」を書き分けるが、いずれも定義していない。本判決は、リプレースが「変更」に当たりうることを出発点とし、環境条件に相違がある場合に「設置」に当たるとして振り分けたが、そもそもリプレースを「変更」の枠組みで捉えるべきか、疑問がある。

本件条例2条1項は、「事業」を土地の形状変更と並べ、工作物の「新設」と「増改築」に分けて定義する。語義からすれば、既存施設を残したまま行う増設や改造が「変更」であり、既存施設を除却して別の施設を建てるのは工作物の新設、すなわち「設置」ではないか。本件規則が「変更」を処理能力の合計が「200トン以上増加するもの」と増加量で画しているのも、既存炉の存続を前提とするからであろう（報道によれば、市自身も判決後、本件新施設について廃棄物処理法9条の3第1項に基づく「設置」の届出をした。同条8項の「変更」の届出ではない）。

この点、環境省も、現行法には位置や規模が大きく変わらないリプレースに関する規定がなく、新規事業と同様の手続を課しているとの認識を示している[4)]。例えば法の下で、火力発電所のリプレースは、法施行令別表第1の5の項への「発電設備の新設を伴う火力発電所……の変更の工事の事業」として扱われてきた[5)]。リプレースがアセスの対象とされるのは、要件が出力の純増分ではなく、新設設備の出力で規律されるからであり、本件規則の下でもリプレースは端的に「設置」に

当たると見るべきではないか。

実質的に見ても、旧施設の処理能力が大きかったからといって新施設の環境影響が小さくなるとは限らず、技術や周辺の状況が変わる数十年後に、改めてアセスを行う意義は類型的に高い。そして、この解釈の根拠は、本判決が県の回答を退ける際に掲げた法 62 条の法意よりもむしろ、アセスの結果を事業内容の決定に反映させることを目的とし（1 条）、第 1 種事業の規模を「新設される工作物の大きさ」などで表す（2 条 2 項）条例自体に求めうる。

2　リプレースの制度化

令和 7 年改正（令和 7 年法律第 73 号）は、既存工作物を除却し、又はその使用を廃止したうえで、同一又は近接区域に同種の工作物を新設する第 1 種事業を「建替事業」と定め（第 3 条の 3 第 2 項、建替配慮書規定は未施行）、その配慮書の記載事項を合理化した。すなわち、建替えを新設の一類型として位置付けつつ、立地の近接性と政令で定める規模比を要件に、周囲概況等の調査・予測・評価に代えて、既存事業の環境影響を踏まえた環境配慮内容の記載を可能としたものである。県所管課の条例解釈のように、リプレースを「変更」とし、処理能力が減れば対象外としたわけではない。本件条例・規則においても、改正ないし運用でリプレースを明示的に「設置」の対象とし、既存施設のデータを使えるような場合には手続を簡略化すべきではないか。

五　過失の否定と「別論」――判決後の課題

本判決は、市が県に 2 度照会して明確な回答を得ていたこと、同種の先例がなかったことを理由に過失を否定した。所管課の解釈への依拠は自治体の実務として合理的であり、結論は正当であろう。留意すべきは、判決の告知後も同様に捉えられるかは「別論である」とした付言である。

4 号請求にも行訴法 33 条 1 項が準用されるが（自治法 242 条の 2 第 11 項、43 条 3 項・41 条 1 項）、拘束力を生ずるのは認容判決に限られる。既判力も主文、すなわち市の市長個人に対する損害賠償請求権の不存在に及ぶにとどまる。しかし、裁判所が本件事業を対象事業と判断した以上、法律による行政の原理に基づき、行政は自ら違法を是正すべきであろう。過失否定の根拠であった先例の不存在と県の回答への信頼は、本判決の告知により前提を失うから、判決後の支出、とりわけ工事の実施に係る支出については異なる過失判断も想定される。

報道によれば、原告らは施設本体の建設費等約 500 億円の支出差止めを求める住民訴訟を別途提起しているほか、判決後には、市の前記の設置届出に対して取消訴訟を提起し、執行停止を申し立てている。取消訴訟には処分性のハードルがあるが、差止請求（自治法 242 条の 2 第 1 項 1 号）では故意過失は要件とならないから、判示 3 (1) の論理がそのまま及び、判決後の工事の実施に係る支出の違法が正面から問われることになろう。

本件事業が条例アセス対象事業に当たらないという県の解釈が正当であるとしても、任意のアセスは妨げられない。行政としてリスク・コミュニケーションに失敗し、住民の間に廃棄物行政への不信が生じている以上、条例の手続に準じたアセスを行うべきではないか。さらには、公害防止協定を結び直し、継続的な監視と公開の仕組みを設ける道も検討されてよい。

●――注

1）本件新施設は一般廃棄物を焼却するごみ焼却施設（本件規則別表第 1 第 6 項 (1)）であり、産業廃棄物等の焼却施設（同項 (4)）とは別の類型である。また、同項 (1) の第 2 種事業（知事が個別にアセスの要否を判定する事業）は、処理能力 150t 以上 200t 未満の設置及び増加の変更等である。

2）市は廃棄物処理法 9 条の 3 第 1 項に基づく生活環境影響調査を行ったはずであるが、同調査は施設の稼働等に伴う大気汚染、水質汚濁、騒音、振動、悪臭を対象とし、施設を建設するための土地の改変や工事による影響は対象外とされている（平 10・5・7 衛環 37 号厚生省生活衛生局水道環境部環境整備課長通知第 1 の 2(1) ①）。

3）なお、最判平 17・11・1 判時 1928 号 25 頁の藤田宙靖裁判官補足意見は、都市計画制限が約 60 年に及んだ事案で、制限の長期化を損失補償の要否の判断において考慮すべきとする。

4）環境省「環境影響評価法の一部を改正する法律案の閣議決定について」2025 年 3 月 11 日（https://www.env.go.jp/press/press_04574.html（2026 年 10 月 4 日閲覧））。

5）リプレースにも新設と同様のアセス手続が課されてきた現状につき、環境省資料「火力発電所リプレースに係る環境影響評価等の現状について」（https://assess.env.go.jp/files/0_db/contents/0534_02/mat_1_2_1-1.pdf（2026 年 10 月 4 日閲覧））参照。なお、施行令改正案（7 条の 2。2027 年 4 月 1 日施行予定）は、火力発電所の近接区域を既存施設から 300m 以内とする。