

報告

葉山町公共下水道訴訟を終えて —約7年にわたる住民訴訟を振り返って—

神奈川県葉山町都市経済部下水道課長

加茂理幸

1. はじめに

葉山町は神奈川県のある東南に位置し、東南に横須賀市、北に逗子市、西に波穏やかな相模湾に面し、南北4kmに及ぶ海浜は、富士・箱根などの遠景と相まって優れた眺望に富んでいる。行政面積は、約1,706haで平成16年4月の人口は約32,200人の町である。

2. 訴訟までの経緯

平成3年度から本格的に公共下水道事業に着手し、葉山浄化センターならびに葉山中継ポンプ場の下水道事業に対し、および木古庭幹線管渠の建設の最中に町民数名が平成9年6月16日、神奈川に葉山町への補助金の支出差し止めなど、平成9年6月30日、葉山町に建設費の返還等を求めた監査請求がなされたがいずれも却下となった。

これがきっかけとなり公金支出差し止等住民訴訟が提訴されることとなる。

公金支出差し止等住民訴訟について

公金支出差し止等住民訴訟【平成9年（行ウ）第33号事件】の概要は以下のとおり

- 提訴日 平成9年9月11日
- 原告 町民オンブズマン 5名
- 被告 被告1 町長
被告2 町長個人
- 判決言渡日 平成14年6月19日
- 管轄裁判所 横浜地方裁判所

請求の趣旨

原告の主張

- 被告1は、葉山町公共下水道事業に関して、公金を支出し、契約を締結若しくは履行し、債務その他の義務を負担し、又は地方債の起債手続をとってはならない。
- 被告2は、町に対し、83億1,700万円ならびにこれに対する本訴状送達の日から支払済まで年5分の割合による金員を支払え。
- 訴訟費用は、被告らの負担とする。

町の主張

- 原告らの訴えを却下する。
- 訴訟費用は原告らの負担とする。

請求の原因

原告の主張

- 本件下水道事業は、経済性を全く無視したものであり、公金の支出等の財務会計行為が地方財政法第4条第1項に該当する違法なものである。
- 廃棄物処理法の予定する生活排水処理基本計画を策定せず既存のコミュニティープラントや合

葉山町公共下水道全体計画図（污水）



併処理浄化槽の活用を考慮せず、これらを全て廃止し下水道にするという下水道事業計画を策定した。

- 本件下水道事業は、将来人口及び1人当たりの計画汚水量を過大に設定し、事業規模、事業費を過大なものとしている。
- 284億円の建設費のうち、138億円を起債によって調達することが予定されており、この地方債の償還が将来の町の財政を圧迫することは明らかである。

町の主張

- 地方財政法第4条第1項は、強行法規としては、議決予算について、議決された予算の経費の目的に従って議決予算額の範囲内で適正な額で執行される必要があると、規律するものであることは、判例、学説が明らかにするとおりである。もとより、それは議会で適法に議決された条例や議会で適法に議決された議決予算について、その適法性を規律する強行法規ではない。
 - いずれの汚水処理方式を選択すべきかは、水質浄化の機能の点のみでなく、当該地域の現状と将来の見通し、汚水処理の効率性、機能の持続性、維持管理の確保、地域環境への影響、浄化設備設置普及の見通し、住民の意見等総合的判断のもとになされるべきである。
- #### 裁判所の判断
- 下水道事業の採用・実施については、法律との関係では義務づけられているわけではないものを採用することの裁量、条例および議決との関係では条例及び議決を得て下水道事業を実施していく裁量に関し、その濫用の有無が問題となる。原告らの主張の趣旨もこの点を問題とすると解されるのである。
 - 法制度として厳密な意味では、葉山町が公共下水道を設置するまで要求はされていないが、下水道整備緊急措置法に見られるとおり、市街化区域あるいは将来の予定の区域においては公共下水道を設置することが望ましいと法律によりされているというべきである。
 - 合併処理浄化槽等の他の汚水処理方式にするかどうかは行政の執行機関としては、当然に検討することである。この場合の根拠として、特別

の具体的な規定がなくても、一般法理を根拠とすべきである。

- 公共下水道については、法律による義務はないものの訓示的な要請があり、また、その設置及び管理に莫大な費用がかかるものの、放流水に対する厳格な規制等の法令上の整備がすでになされており、管理面での実効性をあげることができるといった特質があり、このような諸事情下で、被告町長が、本件事業の継続実施（就任時の平成5年2月には本件事業は開始されていた。）を進めていくこととしたことにつき、裁量権を著しく濫用した違法があるとは認められない。
- 原因行為である本件事業の継続的实施に著しい裁量権濫用の違法があるとはいえず、原因行為と財務事項との間に事実上の直接的な関係があるとはいえないので、本件財務会計行為が違法とはいえない。

判決

- 原告らの請求をいずれも棄却する
- 訴訟費用は原告らの負担とする。

原告はこの判決を不服として東京高等裁判所に控訴

平成14年（行コ）第181号公金支出差止等請求控訴事件の概要

- 提訴日 平成14年6月27日
- 管轄裁判所 東京高等裁判所
- 控訴人 町民5名
- 被控訴人 葉山町長・守屋大光（個人）
- 判決言渡日 平成15年1月29日
- 訴訟の概要

控訴人らが葉山町においては公共下水道ではなく合併処理浄化槽を設置することが地方財政法第4条1項の観点から合理的であるとして、機関として葉山町長に対し、公共下水道計画に基づく財務会計行為の差止めと金銭の支出につき個人としての町長に対し損害賠償請求を求めたものである。

控訴人の主張

- 原判決を取り消す。
- 被控訴人葉山町長は、建設大臣の平成4年2月19日付け認可（同7年7月4日付け変更許可）

にかかわる事業計画に基づく葉山町公共下水道事業に関して、公金を支出し、契約を締結もしくは履行し、債務その他の義務を負担し、又は地方債の起債手続きをとってはならない。

- 被控訴人守屋大光は、葉山町に対し、83億1,700万円及びこれに対する平成9年9月19日から支払い済みまで年5分の割合による金員を支払え。

被控訴人(町)の主張

- 本件控訴はこれを棄却する。
- 訴訟費用は第一、二審とも控訴人らの負担とする。

判 決

主 文

- 本件控訴をいずれも棄却する。
- 控訴費用は控訴人らの負担とする。

裁判所の判断

- 本件事業計画を直接の原因とする財務会計上の行為が違法の評価を受けるのは、予算執行の適正確保の見地から事業計画等に看過し得ない瑕疵が存在し(計画決定後の事情の変更による場合も含む。),本件事業計画を変更ないし取り消さないことが著しく合理性を欠くような場合に限られる。
- 合併処理浄化槽の性能が向上してきているとはいえ、その維持管理は設置者に任される上、浄化槽内の微生物に対して悪影響を及ぼす種類の洗剤、入浴剤、漂白剤、消毒剤などの使用・排水は規模の大きな公共下水道に比してその影響の度合いは大きく、これを避けるべきものとされていることが認められる。
- 下水道事業計画区域(ただし、下水道の整備が当分見込まれない一定の地域を除く。)は事業対象地域とはされておらず、いわば合併処理浄化槽による生活排水の処理は、公共下水道の整備の及ばない地域における補完的な施策として位置付けられている。
- 設備の維持管理、放流水の水質の管理などにつき、分散型の排水処理施設である合併処理浄化槽に比して葉山町において集中して管理する公共下水道には一定の優位性を認めることもできる。

以上の事情下で、その変更等をせずに本件事業に基づいた財務会計上の措置を採ることには、これを著しく不合理とするような事情を認めることはできない。

結 論

本件控訴はいずれも理由がないからこれを棄却することとし、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法7条、民事訴訟法67条1項本文、65条1項、61条を適用して、主文のとおり判決する。

との判決が下されたがさらに最高裁判所へ上告された。

平成15年(行ツ)第109号、平成15年(行ヒ)第110号の概要

- 提訴日 平成15年2月10日
- 管轄裁判所 最高裁判所
- 上告人 町民5名
- 被上告人 葉山町長・町長(個人)
- 判決日 平成16年6月10日
- 訴訟概要

- 東京高等裁判所平成14年(行コ)第181号公金支出差止等請求控訴事件について、平成15年1月29日言い渡された判決は全部不服であるため上告を提起したものである。
- 民法訴訟法第318条第1項の事由に基づき、上告受理の申立てしたものである。

上告の理由

- 2審判決は本件事業計画を直接の原因とする財務会計上の行為が違法の評価を受けるのは、予算執行の適正な見地から事業計画等に看過し得ない瑕疵が存在し、本件事業計画を変更ないし取り消さないことが著しく合理性を欠くような場合に限られるとされ、被上告人町長が公共下水道と合併処理浄化槽との比較検討を経た旨の事実認定を全く欠いたまま、選択手続きの合理性を認めている。
- 公共下水道と合併処理浄化槽との費用対効果の均衡にかかわる具体的事実認定を全く欠いたまま「公共下水道には一定の優位性を認めることができる。」という結論を導いている。

以上のことは、いずれも民事訴訟法312条2項6号の判決理由不備にあたる。

としたが、これに対し最高裁判所は

主 文

- 本件上告を棄却する。
- 本件を上告審として受理しない。
- 上告費用及び申立費用は上告人兼申立人らの負担とする。

としその決定理由として

- 上告について

民事事件について最高裁判所に上告することが許されるのは、民訴法312条1項又は2項所定の場合に限られるところ、本件上告理由は、理由の不備をいうが、その実質は単なる法令違反を主張するものであって、明らかに上記各項に規定する事由に該当しない。

- 上告受理申立てについて

本件申立ての理由によれば、本件は、民訴法318条1項により受理すべきものとは認められない。

よって、裁判官全員一致の意見で主文のとおり決定する。

という判決が下され平成9年9月から始まったこの訴訟が約7年の歳月をかけ結審した。

終わりに

公共下水道と合併処理浄化槽との事業推進に係る争いは全国的に各地域で発生していると聞いているが、町はこの訴訟が日本の司法最高機関である最高裁判所の判断を仰ぐことができ、しかも行政側の主張が認められたことは、今後の公共下水道事業を進めていく上で力強い後押しとなった。また、このことが他の行政機関において汚水処理計画を行っていくうえでの参考にしていただくことができれば幸いである。

最後にこの訴訟に関して大変お世話になった弁護士、国土交通省、神奈川県、日本下水道事業団、その他多くの方々にこの場を借りてお礼申し上げます

