

# 訴 状

2013年（平成25年）5月24日

福岡地方裁判所 御中

原告ら訴訟代理人弁護士	馬奈木	昭雄
同	高橋	謙一
同	市橋	康之
同	松澤	麻美子
同	高峰	真
同	永尾	廣久
同	下東	信三
同	中野	和信
同	兵頭	充紀
同	桑原	義浩
同	椀島	隆
同	田上	普一
同	小谷	百合香
同	仁比	聰平

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

公金支出差止等請求事件

訴訟物の価額 金 160 万円（算定不能）

貼用印紙額 金 13,000 円

## 第1 請求の趣旨

- 1 被告は、久留米市北部一般廃棄物処理施設整備・運営事業に関して、一切の公金を支出し、契約を締結もしくは履行し、又は債務その他の義務を負担してはならない
  - 2 被告は、檜原利則に対して、8億6463万9058円及びこれに対する平成25年2月26日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ
  - 3 訴訟費用は被告の負担とする
- との裁判を求める。

## 第2 請求の原因

### 1 当事者

#### (1)原告ら

原告らは、いずれも久留米市民である。

#### (2) 被告

被告は久留米市長であり、久留米市の公金の支出、契約の締結又は債務その他の義務の負担などの行為につき権限を有する者である。

また被告は、久留米市長として、一般廃棄物焼却施設の設置を決定する権限を有するものである。

そして被告は、これまで、以下で述べる一般廃棄物焼却施設の設置を主たる目的とする事業を行ってきたものである。混乱を避けるため、以下では、本件事業を遂行したものを「被告」でなくて「当時の久留米市長」と記載する場面がある(「被告」と記載する場合もある)が、少なくとも本訴状記載の限度では、「被告」と「当時の久留米市長」は同一人物である。

### 2 差止等を求める対象

#### (1) はじめに

久留米市においては、久留米市北部一般廃棄物処理施設整備・運営事業(以下、「本件事業」という。)が計画され、これまで被告は、同事業に関して、公金を支出したり契約を締結したり、又はその他の義務を負担したりしてきたし、今後もしようとしている(以下、「すでになされた支出、契約締結、義務負担」を単に「本件既支出等」と言い、「今後行われる支出、契約締結、義務負担」を「本件予定支出等」と言い、「本件既支出等」と「本件予定支出等」を合わせて、「本件全支出等」という。

#### (2) 本件事業の概要

本件事業の主たる目的は、「久留米市がごみを継続的に処理する焼却施設やリサイクルセンターを整備すること」とされ、焼却施設については、「南北2か所での処理体制を構築し、長期的に安定した処理を実現する」とのことである。

本件事業予定地(焼却施設等建設場所)は、久留米市宮ノ陣町八丁島であり、その敷地面積は約 74,000 m<sup>2</sup>である。

焼却施設の処理対象物は、可燃ごみ、不燃ごみ、粗大ごみである。その処理方式は、可燃ごみについてストーカ炉を基本とし、灰セメント化方式を付加している。その処理能力は、ストーカ炉は 163 トン/日である。

不燃ごみ等は破碎選別処理するとされ、不燃ごみ等の破碎選別処理設備は 28 トン/5h である。

- (3) 被告は、これまで本件事業を進めており、既に用地買収費用、造成費用、建設に係わる調査費用等に多額の公金を支出し、あるいは契約を締結するなどしている。更に、本件事業に関して、平成 24 年 12 月 28 日、[REDACTED]を落札者として決定したことを公表した。

その詳細は、次項のとおりである。

- (4) 本件事業に関する公金の支出等の具体的内容

ア 平成 23 年度決算額に係るもの(支出済み)

- ・旅費・事務費等 634,307 円
- ・施設建設地に係る測量実施設計業務等の委託料 52,554,379 円
- ・道路測量設計業務委託料 3,412,500 円

イ 平成 24 年度予算額に係るもの(支出済み)

- ・PPP手法に係るアドバイザー業務等の委託料 26,130,270 円
- ・安全柵設置等の工事請負費 7,835,100 円
- ・旅費、事務費等 4,497,060 円
- ・下水道設計業務等の委託料 10,102,858 円
- ・処理施設用地の造成工事費 153,608,700 円 (支出負担行為額。うち平成 24 年度の支出額は 33,511,000 円)
- ・処理施設用地購入費 638,453,720 円
- ・物件移転等の補償費 48,521,300 円
- ・道路築造工事費 34,217,400 円 (支出負担行為額。うち平成 24 年度の支出額は 13,608,000 円)

- ・市道の付替用地購入費 25,378,564 円

ウ 平成 25 年度予算額に係るもの

(7) 歳出予算

- ・水質調査等委託料 2,958,000 円
- ・旅費、事務費等 4,964,000 円
- ・消耗品費 600,000 円
- ・委託料 74,158,000 円
- ・工事請負費 288,720,000 円
- ・補償費 17,000,000 円

(4) 継続費

- ・北部一般廃棄物処理施設建設事業（リサイクルセンター・管理棟・場内整備）
- ・平成 25 年度から平成 27 年度まで 3,834,039,000 円（うち平成 25 年度年割額 59,256,000 円）

(5) 繰越明許費

- ・北部一般廃棄物処理施設建設事業に係る工事費 105,600,000 円

(6) 債務負担行為

- ・北部一般廃棄物処理施設焼却施設建設監理・運営モニタリング委託料
- ・平成 25 年度から平成 29 年度まで 265,723,000 円

エ ■■■との契約代金 17,990,000,000 円

- ・基本設計業務 15,750,000 円
- ・工場棟建設工事 8,804,250,000 円
- ・管理運營業務 7,778,400,000 円
- ・灰セメント化・運搬業務 2,291,100,000 円

3 本件事業の違法性について

(1) はじめに

ア 本件全支出等が無効である理由

前項に記載した本件全支出等は、いずれも本件事業に関連して支出されたものである。

本件全支出等については、形式的には、財務行政上の瑕疵はないものがほとんどである。

しかしその前提となっている本件事業が違法である。

違法な事業のためになされた契約や支出は、当該契約や支出自体に形式的に瑕疵がなかったとしても、当該事業の違法性が、予算執行の適正確保の見地から看過し得ない瑕疵となる場合には、当該契約等に基づく公金支出は無

効として差し止められる(最判平成20年1月18日(判タ1261号145頁)等)。

したがって、本件事業が違法である以上、そしてそれを「当時の久留米市長」が認識していた以上、本件既支出等については「当時の久留米市長」が賠償義務を負うし、本件予定支出等については、被告はその執行をしてはならない。

#### イ 本件事業が違法であること

本件事業が違法である理由としては、3点挙げられる。

##### (ア) 「今この時期に、この規模の」必要性がない事業であること

第一に、「今この時期に、この規模の」必要性がない事業であることである。

このような必要性のない事業に公金を支出することは、最小の経費で最大の効果の原則を定めた地方自治法2条14項、必要かつ最小限度の支出以外を禁止した地方財政法4条1項に反し、違法である。

そして本件全支出等は、いずれもこの必要性のない本件事業に関連して支出されているので、それ自体が、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に反し、無効であると言えるし、そうでないとしても、違法な事業のために支出等されあるいはされるのであるから、無効である。

##### (イ) 必要以上の公金の支出が必要となる「不適切な場所」で行われる事業であること

第二に、本件事業が、仮に「今この時期に、この規模の」必要性がある事業だったとしても、他の場所に設置するならば、もっと少ない費用で遂行できる事業であるにもかかわらず、敢えて費用が著しくかかる場所を選択した事業である点である。

「費用が著しくかかる場所」とは、具体的には、洪水被害や液状化が生じる蓋然性が高い場所、である。従って、洪水や液状化の対策を行わなければ、施設が損壊して多額の損害を被るし、それらの対策を行うのであれば、その対策費用として多額の公金を支出する必要がある。他の場所を選定すれば、かかる費用は掛からない。

より公金の支出が少ない場所ではなくて、むしろ費用が著しくかかる場所を**あえて選択**した点で、やはり、最小の経費で最大の効果の原則を定めた地方自治法2条14項、必要かつ最小限度の支出以外を禁止した地方財政法4条1項に反し、違法である。

そのような違法な事業のためになされた本件全支出等は、無効である。

- (ウ) 従来 of 久留米市の計画に矛盾し、久留米市に損害を与える「不適切な場所」で行われる事業であること

第三に、本件事業が、仮に必要な性のある事業だったとしても、従来 of 久留米市の計画に矛盾し、久留米市に損害を与える事業である点である。具体的には本件事業予定は、優良農地であり、久留米市の農業政策で重点を置かれてきた地域である。

かかる優良農地をつぶして焼却施設等を設置することは、従来 of 久留米市の政策に反するし、これまで久留米市がつぎ込んできた費用を無に帰す。もちろん将来の農業政策にとっても有害無益である。

他の場所(たとえば荒れ地など)に焼却施設等を設置するのであれば、かかる損害は生じない。にもかかわらず、**敢えて優良農地をつぶす場所を選択**している点でも、最小の経費で最大の効果の原則を定めた地方自治法 2 条 14 項、必要かつ最小限度の支出以外を禁止した地方財政法 4 条 1 項に反し、違法である。

そのような違法な事業のためになされた本件全支出等は、無効である。

- (エ) 小括

以上のように本件事業は、

- ① 時期、規模において必要性的ない事業であること、

(仮に時期、規模において必要な事業であったとして、不適切な場所を選択したために、)

- ② 洪水対策のために著しく不必要な費用がかかる事業であったり、

③ 優良農地を失わせ、久留米市のこれまでの農業政策を無に帰させ、久留米市に多大な損害を与える事業であったりするため、

かかる事業に公金を支出することは、最小の経費で最大の効果の原則を定めた地方自治法 2 条 14 項、必要かつ最小限度の支出以外を禁止した地方財政法 4 条 1 項に反し、違法である。

かかる違法な事業に公金を支出することもまた違法である。

以下では、4 項において①「時期、規模において必要性的ない事業であること」、5 項において②「洪水対策のために過大な支出を要求される事業であること」、6 項において③「優良農地をつぶすため、久留米市に多大な損害を与える事業であること」(②③は、いずれも「明らかに不適切な場所を選定している」という観点である) について、詳細に論じる。

(オ) 加えて、7項において、建設用地あるいは周辺道路用地取得にあたっては、実勢価格を大幅に上回る代金でこれら用地を取得したものであり、上記で述べてきた本件事業そのものの違法性がないとしても、このこと自体で、最小の経費で最大の効果の原則を定めた地方自治法2条14項、必要かつ最小限度の支出以外を禁止した地方財政法4条1項に反し、違法であることを論じる。

#### 4 本件事業は必要性が全くない事業であること

##### (1) はじめに

##### ア 必要性の判断基準－「今この時期に、この場所で、この規模の」

ある事業が必要か否かの判断基準は、「この時期に、この場所で、この規模の」事業を行う必要があるか否か、である。

遠い将来はともかく「今この時期に」行う必要性がないのであれば、その事業は必要性のない事業である。

仮に「今この時期に」一定の規模の事業を行う必要があるとしても、「この規模の」事業を行う必要性がないのであれば、その事業は必要性のない事業である。

そして、仮に「今この時期にこの規模の」事業を行う必要性があっても、「この場所で」行うことが不適切であれば、やはり、その事業は必要性のない事業である。

「この場所で」については、5項6項に譲り、本4項では、「今この時期に、この規模で」本件事業を行う必要があるかどうかについて論じる。

##### イ 焼却施設における「今この時期に、この規模で」の判断基準

本件事業の目的は主として焼却施設の設置である。

焼却施設を、「今この時期に、この規模で」建設する必要があるかどうかの権限は、「当時の久留米市長」にある。

その「当時の久留米市長」が、焼却施設を「今この時期に、この規模で」建設する必要があるかどうか判断するには、「今この時期に」予測される将来の久留米市の年間焼却廃棄物予測量と、「今この時期に」予測される現況施設の今後の焼却廃棄物焼却処理能力とを比較して決定することが必要である。

両者が等しいか、あるいは後者の「今後の焼却廃棄物焼却処理能力」が大きければ、「今この時期に」焼却施設など全くいらぬことは明らかである。

前者の「将来の久留米市の年間焼却廃棄物予測量」が後者よりも若干大きい場合には、その差を処理するための小規模の焼却施設を設置することと、

その差を「新焼却施設設置」以外の他の代替手段でなくすこととを、比較考慮して「今この時期に」必要かどうかを判断する。

そして、前者が後者よりも、非常に大きい場合に初めて「今この時期に」焼却施設を建設する必要性が認められ、その上で、その差を処理するために、「どの規模の」施設が必要かを検討することになる。

#### ウ 裁量の範囲か否かの判断基準

##### (ア) 必要性の判断は、確かに裁量の問題である

もともと、上記の判断基準で「当時の久留米市長」が、必要か否かを判断するとしても、その判断には、確かに裁量の余地がある。

したがって、本件事業が「必要性がない違法な事業」というためには、「当時の久留米市長」の「本件事業が必要な事業であるとして、本件事業を決定し、遂行してきた」判断について、裁量権に著しい逸脱あるいは濫用が存在する必要がある。

##### (イ) 本件事業は、明らかに、著しい逸脱あるいは濫用をしている

この「必要性の判断」は羈束裁量であると原告らは考えているが、仮に、自由裁量であっても、国民主権を謳う憲法の趣旨、それを具体化している地方自治法の各条文及び全趣旨、あるいは条理などに照らして、「当時の久留米市長」は明らかに著しい逸脱あるいは濫用をしている。

なお、裁判所は、裁量の基準については、個々の事案の具体的事情に基づいて、社会的、経済的及び政策的見地から総合的にみて、支出目的の達成に必要なかつ最小の限度を明らかに超えているか否かによって判断すべきである（地方財政法4条1項につき、名古屋高判平成2年7月25日、行集41巻6・7号1266頁）としているが、この観点から見ても明らかに「本件事業が必要」と「当時の久留米市長」が判断したことには、裁量権の著しい逸脱または濫用がある。

それほど、本件事業に必要性がないことは明らかなのである。

##### (ウ) 裁量権の範囲を示す判断基準に違反している

仮に、一見して明らかに著しく裁量権の逸脱あるいは濫用をしていないとしても、「当時の久留米市長」の裁量権の範囲を示す判断基準がある。すなわち、環境省の「循環型社会形成推進交付金交付要綱」（以下単に「本件交付要綱」という）である。

本件事業は、循環型社会形成推進地域計画に基づくものであるが、かかる地域計画のその総合的支援施策として循環型社会形成推進交付金の制度



が設けられている。この交付金については、当然のことながら、交付要綱が存在し(すなわち本件交付要綱)、本件交付要綱で示された交付基準に合致しないものについては、これまた当然のことながら、交付金は支給されない。したがってこの本件交付要綱は、裁量権の判断基準となる。

本件事業はこの本件交付要綱に明らかに反しており、かかる事業を遂行した「当時の久留米市長」には、明らかに著しい裁量権の逸脱あるいは濫用があるのである。

## エ 本項の構成

そこで以下、(2)において、まず、久留米市あるいは被告(以下両者合わせた場合も単に「久留米市」と表現する)が現在、どのような根拠に基づいて、「今この時期に、この規模の」焼却施設が必要であると主張しているのか、明らかにする。

その上で、(3)において、久留米市の焼却廃棄物予測量と既存施設の処理能力予測が一見して明らかにでたらめであり、それゆえ本件事業が一見して明らかに必要性がないことを詳らかにする。

次いで、(4)において、本件事業が「当時の久留米市長」の裁量の範囲を示す本件交付要綱に明らかに反しており、従って明らかに著しい裁量権の逸脱あるいは濫用があることを明らかにする。

最後に(5)において、小括を述べる。

## (2) 久留米市が説明する、「今この時期に、この規模の」新焼却施設の必要性

ア 久留米市の説明は以下のとおりである。

- (ア) 年間可燃物予測量約 82,750 トンと想定している。
- (イ) それを 365 日で割ると施設規模は、226.7 トン/日となる。
- (ウ) それに加えて、災害廃棄物に対して対応をする必要がある。  
災害廃棄物の処理実績では、2,200 トンである(平成 16 年度)
- (エ) これを 60 日で処理する必要がある。
- (オ) そうすると  $2,200 \div 60 \div 36$  トン/日となる。
- (カ) したがって 226.7 トンに 36 トンを加えた 262.7 トン/日の年間日平均処理能力が必要となる。
- (キ) 年間日平均処理能力が 262.7 トンということは、標準処理能力は、それを 0.74 で割って算出できるので 355 トン/日となる
- (ク) 上津クリーンセンターの標準処理能力は、現在の 0.64 倍に落ちるので、 $300 \times 0.64 = 192$  トンとなる。

(ク) 従って新施設の処理能力は  $355-192=163 \div 160$  トン/日である。

イ ちなみに、(ア)(イ)が、(3)イ項で論述する「(年間)焼却廃棄物予測量」の問題であり、(ク)が同ウ項で論述する「既存施設の処理能力予測」の問題であり、(ウ)(エ)(オ)が、同エ項で論述する「災害廃棄物を加えること」の問題である。

(カ)(キ)及び(ケ)については、同オ項の「小括」で論じる。

(3) 久留米市の「焼却廃棄物予測量」と「既存施設の処理能力予測」が一見して明らかにでたらめであること

ア はじめに

本項においては、久留米市の「焼却廃棄物予測量」と「既存施設の処理能力予測」が一見して明らかにでたらめであることを明らかにする。

まず、イ項において、久留米市の焼却廃棄物予測量が明らかに過大であることを論じる。

次いでウ項において、久留米市の「既存施設の処理能力予測」明らかに過小であることを論じる。

更にエ項において、災害廃棄物を「焼却廃棄物予測量」に加えることが著しく不合理であることを論じる。

最後に、オ項において、両者を比較した場合、明らかに「今この時期に、この規模の」焼却施設は不要であり、したがって「今この時期に、この規模で」本件事業を行う必要性が全くないことを明らかにする。

イ 久留米市の焼却廃棄物予測量が明らかに過大であること

(ア) 久留米市の焼却廃棄物予測量について

久留米市の焼却廃棄物予測量については、変遷がある。

A 久留米市の平成 24 年 2 月 16 日付「公開質問状に対する市の見解について(回答)」において、「可燃廃棄物の予測量」を平成 23 年から同 26 年まで 81,500 トン (223.2 トン/日)、同 27 年以降は 84,315 トン (231 トン/日) としていた (なお、括弧書き部分は、原告ら訴訟代理人による。以下同じ。)

B 久留米市の平成 24 年 3 月 1 日付「公開質問状に対する市の見解について(回答)」 「可燃廃棄物の予測量」が 83,315 トン(228.2 トン/日) となっていた。

C 久留米市の平成 24 年 7 月 26 日付「質問状及び確認に対する市の見解について(回答)」では、「新体制での焼却対象日平均廃棄物処理量」を

**244.7 トン/日(89,315.5 トン)**と回答している。

D ここで前記 AB においては「年間予測量」を答え(従って原告ら訴訟代理人が「日量予測量」を括弧書きで加えている)、他方 C では、「日量予測量」で答えている(従って原告ら訴訟代理人が「年間予測量」を括弧書きで加えている)ことに着目していただきたい。

そして C において、年間可燃物予測量は約 **82,750 トン(226.7 トン/日)** とのことである(差額については、災害廃棄物という。後述)。

この **82,750 トン(226.7 トン/日)** という数字が久留米市の焼却廃棄物予測量(災害ごみを除く)についての現時点での「ファイナルアンサー」である。

E 以上のように、年間予測量が A84,315 トン→B83,315 トン→C(D)82,750 トンと減少している。そして、計算上では C は 89,315.5 トンになる。

この変遷の意味についてはさておき、以下では、この「**年間可燃物予測量は約 82,750 トン**」が明らかに過大であることを論じる。

(イ) 廃棄物処理量が減少している実績を無視して、過大に見積もっている

久留米市による南北 2 施設での処理計画は、昭和 63 年に策定されたものである。当時、廃棄物量の増加を予測した久留米市は、南北 2 施設による廃棄物処理を計画した。しかし、その時点では予測できなかったのか、あるいは敢えてしなかったのかはともかく、現実には平成 3 年度以降、さまざまな廃棄物減量の取り組み等により一定の効果が得られ、多少の増減を繰り返しつつも、廃棄物量は減少ないし横ばい傾向にある。

実際、廃棄物総量は、平成 15 年度の 102,438 トン以降年々減少しており、平成 22 年度は 85,373 トン(久留米地区)であり、わずか 7 年の間におよそ 1 万 7000 トンもの廃棄物減量がなされており、この減少傾向は今後も続く。

その結果、平成 22 年度の久留米市(久留米地区)の焼却処理された廃棄物量は、71,594 トン(総廃棄物排出量 85,373 トン)である。これを 1 日単位に換算すれば、焼却処理される廃棄物の日量は 196 トンにすぎない。

従って年間焼却廃棄物予測量は、さらに減少することは明らかである。

(ウ) 根拠なく旧 4 町の廃棄物の受け入れを前提にしている

久留米市は廃棄物量が増加する根拠の 1 つとして、平成 27 年度から田主丸、北野、城島、三潆の旧 4 町の廃棄物処理を受け入れることを掲げる。

しかしながら、旧 4 町は現在、それぞれの所属する一部事務組合の下で適切な処理がなされている。従って、かかる旧 4 町の廃棄物を無理して受け入れる必要性はない。

むしろ、旧 4 町それぞれが所属する一部事務組合においても、当該町が当該事務組合で今後も処理することを前提に処理計画を立てているのであるから、久留米市が一方的に受け入れることはかえってそれぞれが所属する一部事務組合に害を与える。それ故久留米市が受け入れたいと言っても、簡単に通るものではない。

したがって、旧 4 町の廃棄物を受け入れることを前提に焼却廃棄物予測量を予測する前提として、当該町が所属する一部事務組合等ときちんと協議することが不可欠である。この点については、環境省も明言している。

しかるに、その折衝がまったく進んでおらず(原告らは、平成 24 年度末時点で、久留米市は「全く折衝をしていなかった」と理解している)、「旧 4 町の廃棄物処理を受け入れる」という「予測」は何ら具体性を欠く。

(エ) 減量政策を無視している

久留米市の予測には、減量政策が全く反映されていない。特に、旧 4 町においては久留米市同様の減量政策を実施するならば、大幅な減量が想定されるはずである。

(オ) 小括

以上のように、久留米市は、現在、旧 4 町を含め、年間焼却廃棄物予測量を 82,750 トンとしているが、①これまでの減少傾向を考慮していない、②旧四町と協議することなく、旧四町のごみを付加している、③現に久留米市が行おうとしている減量政策さえ全く反映していないこと、などから、全く根拠のない予測であることは明らかである。

実際には、年間焼却廃棄物予測量は最大に見積もったとしても、かつ旧 4 町を含めたとしても、**8 万トン(219 トン/日)**程度である。実際にはそれよりも低いはずである。

ウ 久留米市の「既存施設の処理能力予測」が明らかに過小であること

(ア) はじめに

前項で、年間焼却廃棄物予測量が明らかに過大であることを述べた。

新しい施設が必要かどうかは、年間焼却廃棄物予測量と、今後も使用する既存施設の焼却能力と比較して検討される。すでに述べたように、後者が大きければ、新焼却施設は不要であるし、仮に小さくても若干の差であ

れば、他の代替手段を検討しなければならないからである。

久留米市の既存施設は、上津クリーンセンターである。

本項では、既存施設である上津クリーンセンターの処理能力を久留米市が過少に見積もっていることを論じる。

(イ) 上津クリーンセンターの処理能力

久留米市の既存施設は、上津クリーンセンターである。この上津クリーンセンターの「標準処理能力」は、一日 300 トンである。

一般に、焼却施設の「年間日平均処理能力」は、標準処理能力に「実稼働率」と「調整稼働率」を乗して算出される。

「実稼働率」とは、一年のうちに何日実際に操業できるかということであり、環境省は、年間 280 日の操業として、実稼働率を「 $280/365 \div 0.77$ 」としている。

「調整稼働率」は、特別に休業する場合を想定しているもので、環境省は、「0.96」としている。

この実稼働率 0.77 と調整稼働率 0.96 を掛け合わせると、「0.74」となる。

したがって年間日平均処理能力は、一般には標準処理能力×0.74 となる。

上津クリーンセンターの場合は、 $300 \times 0.74 = 222$  トン/日である。

つまり理論上は、300 トン/日の能力があるが、実際に処理計画を立てる際には年間をフル活動したとしても 222 トン/日の処理能力しかない想定して、計画を立てる必要がある、という意味である。

(ロ) 上津クリーンセンターの改修工事

上津クリーンセンターは、操業開始以来 20 年程度経過している。

しかし久留米市は、上津クリーンセンターを今後も使用することを前提に、多額のお金を使って、改修工事を行った。

(ハ) 上津クリーンセンターの年間日平均処理能力についての久留米市の説明

前記のように、多額の費用をかけて改修工事を行ったにも拘らず、久留米市は、この上津クリーンセンターの標準処理能力は、64%に低下して、「192 トン/日」とであると主張する。

標準処理能力がそうなるので、年間日平均処理能力は、 $192 \times 0.74 \div 142$  トン/日である、と説明してきた（なお、「124.2 トン/日」と説明を変えてきたこともあるが、なぜそうなったかについての合理的説明はない。この問題については(4)項で詳述する）。

しかし、この説明もまた、でたらめである。

(オ) 実績値からみた処理能力について

上津クリーンセンターにおける改修前の平成18年度から平成22年度までの炉ごとの稼働実績を平均化すると、一炉あたりの稼働実績は、平均287.8トン/日となる(標準処理能力300トン/日として、稼働率は78.8%)。

前記のように、一般には実稼働率は74%と想定されているから、上津クリーンセンターはそれを越える稼働率である。これはすなわち、改修前であっても、その能力を完全に発揮していたことを意味する。とすれば、改修後もそれと少なくとも同等の処理能力はあると考えるべきである。実際久留米市も、炉の処理能力そのものが落ちるわけではないことは認めている。

すなわち、従来通り年間日平均処理能力は少なくとも222トン/日はあるのである。

(カ) 「上津クリーンセンターの標準処理能力が64%に落ちる」理由に全く根拠がないこと

A 前記のように、久留米市は、「上津クリーンセンターの標準処理能力が64%に落ちる」と説明してきた。

B 2012年3月10日に行われた市民への説明会において、「上津クリーンセンターの標準処理能力が64%に落ちる」という久留米市の説明に対して、市民よりその「36%もの低下の詳細を具体的に説明してほしい」との質問が出た。これに対して、久留米市は「ごみ質の変化で10~15%下がる」と説明した。

その回答に対して、重ねて「それで15%下がるとしてもさらに20%も下がる理由は何か」と問われたが、久留米市はその場では「安全性を確保するため20%の安全率を見込んでいる」という抽象的回答しかしなかった。

その後、平成24年3月23日付「公開質問状に対する市の見解について(回答)」において、「厚生省水道環境部監修の『ごみ処理施設構造指針解説』によると、誘引通風機の設計にあたっては最大ガス量の15~30%の余裕を持つように記載されている。これを準用して、久留米市としては、20%を安全率(余裕率)として計算した」と回答した。

つまり、久留米市によると「廃棄物の高質化により、10~15%下がる」こと、及び「誘引通風機の安全率で20%下がること」が「上津クリーンセンターの標準処理能力が64%に落ちる」根拠となる。

しかし、このいずれも不合理極まりない理由であり、でたらめな説明であることを露呈している。

#### C 可燃性廃棄物の高質化について

上記のように、久留米市は、可燃性廃棄物の高質化を、処理能力低下(10～15%)の理由とする。

しかしながら、平成 18 年度から平成 22 年度の上津クリーンセンターで処理された可燃性廃棄物組成の合成樹脂類の割合をみても、平成 18 年度は平均 28.6%、平成 19 年度は平均 27.16%、平成 20 年度は平均 29.0%、平成 21 年度は平均 27.6%、平成 22 年度は平均 27.1%、平成 23 年度は平均 24.7%となっており、その数値を見れば明らかなおり、増加するどころか、むしろ若干の減少傾向さえみられるほどである。平成 3 年度以降の廃棄物の低位発熱量をみても急激な増加は見取れない。廃棄物の高質化が進んでいるとの久留米市の主張はその前提を欠くものと言わざるを得ない。

久留米市は、基準廃棄物の低位発熱量を 1,800kcal (約 7,500kj/kg) としていることを指摘するが、平成 10 年度以降で、7,500kj/kg以下となっているのは、平成 10 年度に 1 度と、平成 19 年度の 2 度しかない。10 年以上もの間、かかる基準を上回る処理を実施しておきながら、今後はそれが不可能となるとの理屈は成り立ちえない。

そして、久留米市も認めているプラスチック廃棄物の分別処理、さらには久留米市も否定しないプラスチック廃棄物の油化等を実施すれば、低位発熱量を低減することは十分に可能である。

炉の建設をした[ ]も「高質ごみが搬入される場合には、その発熱量に応じて焼却能力を抑えた運営を行い、焼却炉の運転日数を延長する、運転炉数を増やす等で対応可能」であるとしている。

久留米市は、今後のごみ質予測としては、廃プラスチックの分別回収や、事業系不燃廃棄物の受け入れを考慮して、上限値として 13,000kj/kgとの数値を導き出している。この数値の算出方法が妥当であるかは疑問だが、仮にこのような試算が可能であるとしても、上津クリーンセンターでは、これまでも 13,000kj/kgを超える低位発熱量を記録しており、これを処理した実績もある。

低位発熱量については、上津クリーンセンターの設計基準（発注仕様書）に「指定廃棄物質（1100～1800～2700kcal/kg）の範囲内で 1 炉 100

トン/日以上の処理能力を有することはもちろん、設計点（平均品位）における最大能力は120トン/日（5トン/日）以上を確保すること」と指定しており、          も仕様書に同一内容を記載している。

ごみ検査一覧表によれば、平成5年～23年度の低位発熱量の平均実績は2316kcal/kgで指定ごみ質の範囲内であり、年度別推移も安定している。しかも、基準値2700kcal/kgを超えた日の稼働実績の平均は1炉当たり90.2トンで、基準外であっても90%の稼働率を記録していることから、廃棄物の高質化により上津クリーンセンターの能力が低下するという主張は根拠がない。

#### D 誘引通風機に関して

前記のとおり、「標準処理能力が64%に落ちる」もう一つの理由として、久留米市は、「誘引通風機の設計時に最大ガス量の15%～30%の余裕を持たせるべきとの基準から安全率を20%と導き出した」とする。

しかし、そもそも、設計時において、かかる基準の下に設計されている以上は、さらに安全率として、上記基準を持ち出すことに何らの科学的根拠もない。

しかも、なぜ、「15%～30%」の範囲内から20%を採用したのかも、根拠が不明である。

遡って考えるならば、ここで「20%」という数字が出てきたのは、前記のとおり、説明会において久留米市が「36%低下の理由として、廃棄物の高質化で10～15%落ちるから」と言ったことを受けて、質問者が「 $36-15=21$ 」という計算をした上で、数字を丸めて「残り20%はどこに行ったのか」と追及したからにすぎない。その意味で、「消えた数字」は「21」であるし、高質化により「10～15%」低下するのであれば、正確には「26～21」である。

しかるに、久留米市は、誘引通風機を持ち出して、「それで20%低下する」などと説明している。これは明らかに「後付け」「後知恵」である。

このような数値に、根拠がないことは、誰の目から見ても明らかである。

E 小括以上のように、上津クリーンセンターの焼却能力が「64%に低下する」根拠は、全くない。上津クリーンセンターの焼却能力が「64%に低下する」理由はただひとつ、後述するように、「上津クリーンセンターの焼却能力が64%に低下してもらわなければ、久留米市にとって都合が



悪いから」「新施設が作れないから」である。かかるでたらめな計算を前提にした本件計画が違法であることは明白である。

## エ 災害廃棄物を加えることの問題点

### (ア) 新施設は全く不要である。

前記イで明らかにしたように、久留米市の年間焼却廃棄物予測量は、精々 8 万トン程度である。日量に直すと約 219 トン/日である。実際、前記(2)で見たように、久留米市自身が「市民生活から排出される焼却廃棄物予測量」を 226.7 トン/日と認めている。

他方、前記ウで明らかにしたように、上津クリーンセンターの年間日平均処理能力は 222 トン/日である。

この両者を比べた場合、後者の方が大きく(久留米市の計算でもほとんど差がなく)、明らかに「今この時期に、この規模の」焼却施設は不要である。

### (イ) 久留米市は、災害廃棄物処理量を加えた

これに対して久留米市は、前記(2)項で見てきたように、「災害廃棄物の処理量」を上乗せしている。

しかしこれには、以下のような問題がある。

### (ウ) 従来、かかる説明をしていない。

久留米市は、それ以前には、施設の規模を検討する際に、「災害廃棄物の処理を行う」などという主張は一切していない。

これが、最終段階で急きょ出てきたということは、まさしく、後付けであることを意味する。

### (エ) 処理日数に根拠がない

久留米市は、2200 トンを 60 日で処理するので、一日当たり 36 トンの上乗せが必要である、という。

災害廃棄物量 2200 トンの予測に合理性があるとしても、これを 60 日で処理しなければならない合理性は全くない。どうしても街中から災害廃棄物を 60 日以内に消し去りたいのであれば、ストックヤードの拡張をすればよいのである。この方がはるかに税金を使わない(そもそもストックヤードを用意していなくても緊急の場合の保管場所は見つけられるであろう)。

### (オ) いつ生じるともわからない災害廃棄物を日常の焼却施設の能力に加えることは著しく不合理である

災害廃棄物は、久留米市の説明でも、過去平成 16 年に生じたきりである。10 年に一度生じるかどうか不明確な廃棄物の処理量を、処理必要量

に上乗せすることは明らかに不合理である。

久留米市の主張を認めるならば、10年間で60日間だけは、久留米市が主張する規模の施設が必要となるが、それを除く9年間と300日は、毎日毎日36トンもの処理能力が「無駄」になってしまうのである。

そんな規模の焼却施設が必要ないことは明らかである。

(カ) 万が一、災害が生じた場合、より適切な対処法方がある

万が一、災害が生じた場合には、現在なされているのと同様に、他市町村と互いに協力すれば足りることである。こうする方がはるかに合理的であるし、過去、災害廃棄物が処理できなくて困ったという事実もない。

(キ) どの自治体でもかかる上乗せはしていない。

このような、いつ生じるかわからない災害廃棄物処理のために、規模を上乗せするようなことは、どの自治体も行っていない。ましてやそれを60日で処理しなければならないなどは、なおさらである。

災害廃棄物の上乗せの不合理性は、本件交付要綱が災害廃棄物を対象としないことから明らかであるが、これは後述する。

(ク) この原告らの主張に対して、監査結果は、原告らの主張が災害廃棄物処理の必要性を否定するものと決めつけ、「東日本大震災を経てきた現在では、あるいは九州北部豪雨を経験した市民・住民であれば、それを不要と切り切る感覚はむしろ理解に苦しむ。」とか、「災害廃棄物に対する備えということについては、市民感覚からしても、市の説明の方に理がある。」などとも指摘する。

しかしながら、原告らは災害廃棄物処理が不要であるなどとは監査請求においてまったく主張していない。災害廃棄物処理それ自体は、他施設との協力で実施すれば十分に可能であり、その分を上乗せてしてまで新施設の規模を大きくしたり、必要性をこじついたりするのは明らかに不合理であると主張しているのである。災害時の対処については、周辺自治体との協力体制を確立すべきことが地域計画にも明記されている。監査結果は、意図的に請求人らの主張を読み替えていると評せざるをえない。

しかも実際に、監査結果が指摘する九州北部豪雨により生じた災害廃棄物は、既存施設により処理されているのであって、九州北部豪雨によって生じた災害廃棄物処理のために、新施設建設の必要性が裏付けられはしない。むしろ、詳細は後述するが、九州北部豪雨の被害、東日本大震災における津波による原発事故への影響などを強調するのであれば、5メートル

もの浸水が予想される地域に焼却施設等を建設する本件事業それ自体が問題というべきであって、監査結果のかかる指摘こそが市民感覚からかい離している。

オ 考察 「今この時期に、この規模で」本件事業を行う必要性が全くないこと

前記イで明らかにしたように、久留米市の年間焼却廃棄物予測量は、精々8万トン程度である。日量に直すと約219トン/日である。実際、前記(2)で見たように、久留米市自身が「市民生活から排出される焼却廃棄物予測量」を226.7トン/日と認めている。

前記エで明らかにしたように、いつ発生するかもわからない災害廃棄物を、無理やり60日で処理することを前提にした、焼却施設の標準処理能力の上乗せは、明らかに不合理である。

他方、前記ウで明らかにしたように、上津クリーンセンターの年間日平均処理能力は222トン/日である。

この両者を比べた場合、後者の方が大きく(久留米市の計算でもほとんど差がなく)、明らかに「今この時期に、この規模の」焼却施設は不要である。

仮に上津クリーンセンターの標準処理能力が若干低減するとしても、それでも年間焼却廃棄物予測量と、上津クリーンセンターの年間日平均処理能力を比較すると、何十トンレベルの施設が必要な程度である。それならば、他の代替手段(減量や、上津クリーンセンターのさらなる改修等)を使えば足りる。

少なくとも、「今この時期に」慌てて焼却施設を作る必要性はない。ましてや「この規模の」焼却施設を建設する必要は明らかでない。

本件事業が、これほど明確に必要な性のない焼却施設の建設を目的としている以上、仮に「今この時期に、この規模の」焼却施設を建設するかどうか、  
「当時の久留米市長」の自由裁量であるとしても、かかる焼却施設の建設を目的とする本件事業は、明らかに裁量権を逸脱または濫用している。ましてや羈束裁量ならばなおさらである。

したがって、本件事業を必要と判断した「当時の久留米市長」には、地方自治法2条14項、地方財政法4条1項に照らして、明らかに裁量権の逸脱または濫用があり、本件事業は違法である。

したがって、それに関連する本件全支出等もすべて無効である。

(4) 本件事業が本件交付要綱に明らかに反していること

## ア はじめに

前記(3)で、本件事業が一見して明らかに不必要な事業であることを詳細に見てきた。

仮に、「一見して明らかに不必要な事業である」とは認められなくても、本件事業は本件交付要綱に明白に反している。

本件交付要綱は、本件事業の必要性の判断基準であり、したがって、本件事業に関する「当時の久留米市長」の裁量権を拘束する(裁量の範囲を示す)ものである。

にもかかわらず、本件事業が明らかに本件交付要綱に違反している以上、「当時の久留米市長」には本件事業について明らかに裁量権の逸脱または濫用があることになり、本件事業は違法である。

## イ 本件交付要綱は被告の裁量の範囲を示す基準である

### (ア) 市町村の責務

市町村は、その区域内における一般廃棄物の減量に関し住民の自主的な活動の促進を図り、及び一般廃棄物の適正な処理に必要な措置を講ずるよう努めるとともに、一般廃棄物の処理に関する事業の実施に当たっては、職員の資質の向上、施設の整備及び作業方法の改善を図る等その能率的な運営に努めなければならない(廃棄物処理法 4 条 1 項)。

具体的には、自区内の一般廃棄物に関し、一般廃棄物処理計画を立てなければならない(同法 6 条)。そしてその処理計画に従って、その処理等の義務を負う(同法 6 条の 2)。

### (イ) 「循環型社会形成推進地域計画」について

資源循環型社会を推進するとともに、一般廃棄物に関する前項の市町村の責務を全うさせる観点から、国は、市町村が廃棄物の 3 R (リデュース、リユース、リサイクル) を総合的に推進するため、広域的かつ総合的に廃棄物処理・リサイクル施設整備を計画することを求める(「循環型社会形成推進地域計画」(以下、「地域計画」という。)) とともに、その地域計画に位置付けられた施設整備をする際には、それに対して、環境省が一定の額の交付金を交付する制度が設けている。

この「地域計画」は、当該地域の廃棄物の排出量、処理必要量を予測した上で、どのような処理施設が必要かを定めたものであり、まさしく「施設の必要性」の基準となるものである。

### (ウ) 本件交付要綱が必要性判断の基準である

この地域計画で、施設の必要性を市町村に検討させるとともに、必要な施設に対しては、本件交付要綱に基づき交付金を支出する。従って、本件交付要綱に合致するかどうかは、まさしく必要性があるか否かを判断する基準となる。

すなわち、国が国の循環型社会形成という政策の下に地域計画の作成を要求していること、及び、その地域計画に基づきかつ本件交付要綱に沿った施設には、国が交付金を支出するというのであるから、この本件交付要綱を満たす施設には、原則として必要性が認められるとともに、本件交付要綱を満たさない施設には原則として必要性が認められないはずである。

#### (エ) 結論

以上より、本件事業が、「当時の久留米市長」の裁量内において「必要かつ最小の限度」といえるためには、つまり、本件事業について、「当時の久留米市長」に裁量の著しい逸脱または濫用がないといえるためには、環境省の定める「地域計画」や交付金交付要綱の基準に形式的にも、実質的にも合致していることが必要である。

本件事業が本件交付要綱に「実質的に」合致していないことは、(3)項で詳しく述べたとおりである。すなわち、「実質的に合致している」と言えるためには、①今後の年間焼却廃棄物予測量を正確に予測していること、②既存施設の可燃性廃棄物処理処力を正確に把握していること、の両方が求められるが、これを満たしていないことは(3)で詳述居したとおりである。

そこで本項では、形式的にさえも満たしていないことについて、論じる。

#### ウ 施設規模について

##### (ア) 本件交付要綱の基準

A 本件交付要綱によると、交付金の対象となる新施設の規模は、既存施設との間で稼働体制の調整が可能な場合には、次のような計算式で計算される。

$$(\text{計画年間日平均処理量} - \text{既存施設の実処理能力} \times \text{調整稼働率}) \div \text{実稼働率} \div \text{調整稼働}$$

この「計画年間日平均処理量」には、「災害廃棄物」は含まれない。すなわち、環境省担当者によると、「災害廃棄物は循環型社会形成推進地域計画の想定するところではなく、循環型社会形成推進交付金の対象外である。災害廃棄物処理を理由とする施設建設に交付金を出すことはない。」とのことである。

- B 「計画年間日平均処理量」とは、本書面で「年間焼却廃棄物予測量」と表現しているものを 365 で割った、一日当たりの「焼却廃棄物予測量」である。
- C 「既存施設の実処理能力×調整稼働率」とは、本書面で「上津クリーンセンターの年間日平均処理能力」と表現しているものである。
- D 「実稼働率」及び「調整稼働率」についてはすでに述べた。この二つで割るということは、0.74 で割る（ということである）。

(イ) 久留米市の交付要綱申請書記載内容

原告らが久留米市に対して、どのような内容で交付申請をしたのかと尋ねたことに対する久留米市の回答は以下のとおりである(なお、実際に交付申請をしたのか、事前折衝にとどまるのかは不明であるが、以下の内容を環境省に伝えたこと自体は間違いない)。

- |   |                                            |                     |
|---|--------------------------------------------|---------------------|
| A | 新体制での焼却対象日平均廃棄物処理量                         | 244.7 トン/日          |
|   | (三潁・城島分及び災害廃棄物分含む)                         |                     |
| B | 上津クリーンセンター将来日平均処理量                         | 124.1 トン/日          |
| C | 新施設での処理見込み量                                | 120.6 トン/日          |
| D | 実稼働率                                       | $280/365 \div 0.77$ |
| E | 調整稼働率                                      | 0.96                |
| F | 整備規模=(計画年間日平均処理量-既存施設の年間日平均処理量)÷実稼働率÷調整稼働率 | $\div 163$ トン/日     |

(ロ) 久留米市の交付要綱申請書記載内容の解釈

上記のように、久留米市は原告らに伝えた。

これを見た時、原告らは以下のように解釈した。

すなわち、これは本件交付要綱に基づく申請である。

すると、「焼却対象日平均廃棄物処理量」が 244.7 トン/日ということは、これを 365 倍して、年間焼却廃棄物予測量は 89,315 トンとなる。これはこの時点で久留米市が説明していた年間焼却廃棄物予測量 83,315 トンあるいは 84,315 トンより 6,000 トンあるいは 5,000 トン多いことになる。

また、上津クリーンセンター将来日平均処理量 124.1 トン/日というのは、従来の説明の 142 トンよりさらに低い。124.1 トンを 0.74 で割ると 167.7 トンとなる。これが久留米市が考える上津クリーンセンターの年標準処理能力となる。これは現在の標準処理能力 300 トンの 56%である。従来は 64%に低下すると言っていたのに、さらに 8%も低下させている。

従って、久留米市は、交付申請の際に、従来の説明よりも年間焼却廃棄物予測量 6,000 トンあるいは 5,000 トン増やし、従来の説明よりも上津クリーンセンターの標準処理能力を 8%下げている。

これは、本件交付要綱の内容を知っているものならば、当然に解釈する内容であり、実は環境省の担当者も原告ら同様の理解をしていたようである。

(エ) 久留米市の説明

これに対して、久留米市は、原告らの前項の理解は全く誤りであるとして、(2)で述べた説明をした。すなわち、年間焼却廃棄物予測量は「82,750 トンと従来よりむしろ減らしているし、上津クリーンセンターの年間日平均処理能力も 142 トンのままである」と。そして「5000 トン増やした」という批判に対しては、「災害廃棄物を 2200 トンと見積もったにすぎない」とも説明した。詳細は、(2)を見ていただきたい。

(オ) 久留米市の説明は、施設規模について形式的に本件交付要綱に反している

久留米市の前記(2)項の説明を、本件交付要綱に当てはめるならば、久留米市の新施設の規模は、以下のように、114 トン/日程度にしかならない。

A 新体制での焼却対象日平均廃棄物処理量	226.7 トン/日
(災害廃棄物分含まない)	
B 上津クリーンセンター将来日平均処理量	142 トン/日
C 新施設での処理見込み量	84.7 トン/日
D 実稼働率	$280/365 \div 0.77$
E 調整稼働率	0.96
F 整備規模=(計画年間日平均処理量-既存施設の年間日平均処理量)÷実稼働率÷調整稼働率	$\div 114$ トン/日

(カ) 小括

このように、久留米市の施設規模は、明らかに本件交付要綱に反している。

その原因は、本件交付要綱には災害廃棄物は含まれてないからである。

この点について、「本件交付要綱に災害廃棄物は含まれないとしても、災害廃棄物を加味した施設を建設するかどうかは、被告の裁量の範囲内である」旨被告は反論するかもしれない。

しかし前述のように、本件交付要綱に合致することが必要性を満たすこ

とであり、これを満たさない焼却施設は、その時点で、裁量権を逸脱または濫用していることになる。

一步譲って、仮に災害廃棄物を加味した施設を設置する裁量があるとしても、「当時の久留米市長」の方で、その裁量の基準と、その裁量内であることを逆に主張・立証しなければならない。

しかしすでに述べたように、原告らは、災害廃棄物を加味した施設を設置すること、しかもそれが、本来の 114 トンに比べて、実に 1.4 倍にもなる 160 トンの施設であることから、「当時の久留米市長」の裁量の範囲内であるという主張・立証は不可能であると考えている。

(キ) なお、上記(オ)は、久留米市のデータを本件交付要綱に当てはめて計算したものである。上記のように必要な施設は、114 トン/日である。

これに、久留米市が主張する通り、2200 トンの災害廃棄物を 60 日で処理するために、さらに 36 トン/日の処理能力が必要であるとして、それを加えても 150 トン/日にしかならない。

(2)で述べた久留米市の「必要規模 160 トン」は、故意に本件交付要綱と違う計算をすることにより、さらに 10 トン/日処理能力を上乗せしているのである。このことを以ても、現在の規模が明らかに不必要なものであることは明確である。

## エ 地域計画に基づいていないこと

環境省によると「今、久留米市が説明している計画は、環境省に提出している地域計画の内容と違っている。特に旧 4 町の廃棄物を処理することは、記載されていない。交付金は地域計画に基づく必要があるので、交付申請をするには、まず、地域計画を作成し直す必要がある。もちろんその際には、当然ながら旧 4 町と協議しなければならない」とのことであった。

実際、環境省は久留米市に対して、久留米市が提出した循環型社会形成地域計画（平成 22 年 12 月 24 日）が実情に合致しないとして周辺自治体と協議した上で出し直すよう指示していると、聞いている。

旧 4 町内との調整をしないで年間焼却廃棄物予測量を見積もった点で、実質的に必要性を満たしていないことは、すでに指摘したが、この点で、実は、本件事業は、形式的にも本件交付要綱に反しているのである。

## オ 本件交付要綱に基づかないことの実質的問題

(ア) 以上のように本件事業は、形式的に本件交付要綱に該当しない事業であるが、このことは、予算が不足するという実質的問題ももたらす。



(イ) 久留米市の建設費用に関する説明

市民から、「新たな焼却施設の設置は、苦しい久留米市の財政に鑑みて、無駄な支出である」との指摘を受けた際に、久留米市は、「国（及び県）の交付金が公布されるので、財政負担は大きくない」旨の回答をしてきた。実際、市議会やあるいは建設委員会でも、その旨の説明をしている。

しかし、この説明は、明白に誤っている。

(ロ) 交付金の対象外であること

上記のように、本件交付要綱によると、久留米市の言うとおりの年間焼却廃棄物予測量及び上津クリーンセンターの年間日平均処理能力であったとしても、必要な施設規模は114トン/日である。

本件交付要綱に基づかない規模の施設の申請をした場合、交付金が一切出ないのか、必要な規模の限度でしか出ないのかは未確定であるが、後者であるとして、もし、160トン/日の規模の焼却施設を建設するとなると、116トン/日を越える44トン/日の処理能力部分については、全額、久留米市の負担となる。

しかし、これまで久留米市はそのような説明を市民にも市議会にもしていない。そもそも久留米市自体が、160トン/日の規模の焼却施設に対する交付金を前提にして計画を立てている。だからこそ、環境省に対して、あたかも「地域整備計画にも、交付金交付要綱にも沿った施設規模のごとき」申請書を提出したのである。

久留米市は、原告らがこの事実を突きつけたのち、市議会において、「災害ごみの処理の重要性を説明いたしまして、交付対象として認めていただくよう要請してまいりたいと考えております。」と答弁したが、久留米市が交付対象として認めるよう環境省に求めたからといって、交付金の支出対象には、絶対にならない。

(ハ) このように、交付金を受けられないことは、まさしく必要性がないことを意味するとともに、久留米市民の税金をつぎ込んでまで、この規模の施設を作る必要性もないことも露呈する。

160トンの施設に交付金が公布されないことに加えて、交付金の対象であっても満額支給されるとは限らないこと、及び、地域計画の再提出が要求され交付申請自体にも困難をきたす可能性があること(既に第2次地域計画は策定されているが、周辺自治体との協議は終わっていない。いずれできるかもしれないが、いつまで経ってもできないかもしれない)を考え合

わせるならば、久留米市の本件事業計画は根底から揺らぐことになる。そして、かかる状況でありながら、建設を強行するのであれば、その不足分は全額市が負担せざるを得ないことになり、それはとりもなおさず、市民が予想外の負担を強いられることを意味する。

まさしく、「今この時期に、この規模の」焼却施設を建設しようとする本件事業は明らかに不必要である。

(オ) 付言するならば、前項まで述べたようなことを想定して市議会等で議論した様子はないし、もちろん市民にも説明していない。

久留米市は、申請額全額が交付金の対象となることを前提に事業を推進してきたが、交付金申請額全額受領の見込みがなく、市民負担が増加することにつき、市議会に対しても市民に対しても何ら説明していない。むしろ、あたかも満額当然に認められるかのごとき説明をしてきた。

結局、市民は何も知らされることなく、いわば久留米市に騙される形で、過大な負担を強いられることになるが、これは市議会及びその背後にいる久留米市民を欺くものであって、許されざる行為である。

特に、一般会計で 1340 億円もの巨額の市債残高を抱え、それにもかかわらず同時進行で総合都市プラザ建設を進める久留米市の厳しい財政状況を勘案するとき、本件事業は更なる財政悪化をもたらすことになるから、交付金に関する久留米市の目論見が誤っていることが判明した以上、本件事業を実施することは絶対に許されない。

#### カ まとめ

以上のように、本件事業に基づく本件焼却施設は、規模において、本件交付要綱の 1.4 倍である。

また、地域計画に基づかない(むしろ反する)事業である。

このように、本件事業は形式的にも本件交付要綱に反する計画である以上、本件事業の必要性がないこと、それが「当時の久留米市長」の施設設置に関する裁量権の範囲を明らかに著しく逸脱または濫用していることは明白である。

しかもかかる事業を無理やり推し進めれば、交付金が下りない部分について、久留米市が全額負担せざるを得ず、久留米市に明らかに財政上の損害をもたらす。

#### (5) 小括

以上を小括する。

ア 本件事業は、年間焼却廃棄物予測量を著しく過大に見積もっている。

本件事業は、本来考慮する必要がない災害廃棄物の処理を年間焼却廃棄物予測量に不合理な形で組み込んでいる。

本件事業は、既存施設である上津クリーンセンターの年間日平均処理能力を著しく過小に見積もっている。

正しく見積もるならば、前者と後者はほぼ等しく、明らかに本件事業は不必要である。

したがって、一見して明らかに「必要かつ最小限の事業」ではなく、従って、「当時の久留米市長」が法律事務所を決定し、遂行していることは、一見して明らかに著しく裁量権を逸脱ないし濫用している。

イ 本件事業は、その施設規模において、本件交付要綱に明白に違反している。

本件事業は、地域計画に、明らかに基づかない。

したがって、本件事業について、交付金は、久留米市が説明していた内容よりも少額しか交付されない。

本件交付要綱や地域計画に合致することは、本件事業の必要性を担保するし、逆に合致しない限り、必要性がないことを意味する。

従って、かかる交付要綱に反し、かつその結果、久留米市自体が独自に支出をしなければならないような規模の施設の設置を計画する本件事業は、一見して明らかに「必要かつ最小限の事業」ではなく、従って、「当時の久留米市長」が法律事務所を決定し、遂行することは、一見して明らかに著しく裁量権を逸脱ないし濫用している。

5 洪水対策のために過大な支出を要求される事業であること

(1) 本件事業予定地は、浸水等が予定されること

本件事業が予定されている宮ノ陣八丁島地区は、洪水ハザードマップによれば、最大5メートルの浸水が予想される地域に位置している。

また、地質調査報告書によれば、本件事業予定地の地盤は、砂、粘土、火山灰、軽石、礫、などの堆積層であって、軟弱地盤であることは明らかとなっており、地震による液状化等の被害も懸念される。

(2) 久留米市が十分な対策を取っていないこと

ア 久留米市は、浸水対策として、廃棄物ピットや重要な機器の配置、防水扉の設置のほか、1メートル程度の盛土をするなどとしている。

しかしながら、最大5メートルの浸水が予想されているにもかかわらず、1メートルの盛土等に対応することなどできるはずがない。施設が浸水被害

を受けることとなれば、莫大な税金の投入がまさに「水泡に帰す」ことになるし、それにとどまらず、有害物質が流出し、宮ノ陣地区はもちろん、周辺の市町村、そして下流域にまでその被害が広がることは容易に想定されるところである。

久留米市は、「具体的には今後の設計にて検討してまいります。」と言い続けてきたが、今にいたっても、浸水に関する具体的な対策はなされていない。

イ 他方、地盤の軟弱性ゆえに、浸水した場合に地盤に生じる被害はより大きくなることが予想される。平成24年7月に発生した九州北部豪雨の際には、近隣地区で土地が大きく隆起する現象が生じた。このような隆起が、中間処理施設において発生した場合には、建物自体が損壊し、有害物質の流出などが優に想定される。

ウ 久留米市は、本件事業予定地の決定段階遅くとも環境影響評価の段階で行うべきボーリング調査について、全く行っておらず、環境影響評価とは無関係にボーリング調査を行うなどしており、ボーリング調査の結果は環境影響評価にまったく反映されていない。これを見ても、久留米市がなんら対策を取っていないことは明らかである。

(3) 十分な洪水対策を取るためには、莫大な費用が掛かること

5メートルの浸水による被害を防ぐためには、少なくとも5メートル以上の盛土が必要であることは明らかであるが、そのための費用は莫大な金額になる。

しかも、そもそも、5メートルの浸水は「想定内」の災害にすぎない。災害が起こったときに「想定外」では許されないというのが、福島原発事故で明らかになった防災の教訓である。すなわち、少なくとも5メートルの浸水対策が必要であるが、真の防災対策としては、5メートルの盛土でも不十分なのである。

(4) 「この場所で」本件事業をすることは無駄な支出を強いられる

以上のように、本件事業予定地では洪水や液状化等により、建設された焼却施設が壊滅的に損壊することが予測される。それにもかかわらず、その対策を久留米市は取っていない。従って、施設が壊滅した場合、その施設に投じた費用が無駄になる。

仮に、対策を取るとしても、焼却施設等の設置に不適切な場所であるため、その費用が莫大にかかる。

このような無駄な支出となるのは、「当時の久留米市長」が、宮ノ陣八丁島を本件事業予定地としたためである。本件事業予定地は、「この場所に」という観

点から明らかに不合理、不適切であって、そのことを認識しながら敢えて本件事業予定地を選択した「当時の久留米市長」の判断には、地方自治法 2 条 14 項および地方財政法 4 条 1 項の趣旨を没却する裁量権の著しい逸脱・濫用があり、当然に違法である。

6 優良農地をつぶすため、久留米市に多大な損害を与える事業であること

- (1) 本件事業予定地である宮ノ陣八丁島地区は、広大な優良農地が広がる地域であるが、本件事業により、7.4 ヘクタールもの広大な農地が失われることになり、農業振興を阻害する。

そもそも、本件事業予定地は、農地利用の増進を目的に土地改良事業によって造成された農地であって、久留米市の農政の根幹に関わる地域である。かかる優良農地を失わしめることは土地改良事業を無に帰すものであると同時に、国、県、そして久留米市自身が支出し多額の交付金も無駄にしてしまう。

また、廃棄物焼却場が建設されることになれば、そこからダイオキシン等の有害物質が発生し、農作物が汚染されることも考えられる。実際には、そのようなダイオキシン等の有害物質が発生しないとしても、消費者がこれを危惧し、いわゆる風評被害が生じることは十分に予想される場所であり、本件事業予定地の農地だけが失われるにとどまらない被害が生じることも十分に予想される。

- (2) 九州農政局も、「宮ノ陣八丁島地区に新施設を建設することは不適切である」と述べており、また、平成 24 年 6 月 5 日付け西日本新聞によると、福岡経済同友会筑後地域委員会が久留米市に対して筑後地域の農業再生について提言書を提出したとの報道がされているところである。

久留米市において、農業が重要な基幹産業であることは論を待たないが、本件事業は、このような農業振興提言と逆行するものであり、農業にとってマイナスの影響しかもたらさないことは明らかである。

しかも、上記被害が生じた場合には、その損害は莫大なものとなる。

- (3) このように本件事業は、広大な優良農地を喪失させ、さらには、重大な農業被害をもたらす危険性も持つものである。

このような損失を生じさせたのは、「当時の久留米市長」が、宮ノ陣八丁島を本件事業予定地としたためである。

本件事業予定地は、この点でも、「この場所に」という観点から明らかに不合理、不適切であって、そのことを認識しながら敢えて本件事業予定地を選択した「当時の久留米市長」の判断には、地方自治法 2 条 14 項および地方財政法 4

条1項の趣旨を没却する裁量権の著しい逸脱・濫用があり、当然に違法である。

#### 7 著しく不当な価格での買収

- (1) 久留米市は、本件事業用地を 638,453,720 円で購入している。
- (2) しかし本件事業予定地の実勢価格はこの3分の1程度である。
- (3) このように、建設用地あるいは周辺道路用地取得にあたっては、実勢価格を大幅に上回る代金でこれら用地を取得したものであり、上記で述べてきた本件事業そのものの違法性がないとしても、このこと自体で、最小の経費で最大の効果の原則を定めた地方自治法2条14項、必要かつ最小限度の支出以外を禁止した地方財政法4条1項に反し、違法である。

#### 8 監査請求

原告らは、平成25年2月26日付けで久留米市監査委員に対して地方自治法242条1項に基づき、本件各事業につき、公金の支出等の差し止め等を勧告することを求める住民監査請求を行い、かかる請求は同年3月15日付けで受理されたが、久留米市監査委員は、平成25年4月25日付けでこれを棄却した。

#### 9 総括

本件事業は、全く必要性のない事業である。そのことは客観的に明らかであるし、「当時の久留米市長」の裁量権の範囲を示す本件交付要綱に実質的にはおろか形式的にも反していることから明らかである。

本件事業は、焼却施設等の建設に不適當な場所を選定した事業である。従って、焼却施設等が壊滅したり、それを避けるためには莫大な費用が必要となったりする。これも客観的に明らかである。

本件事業は、これまで久留米市が培ってきた農業政策に反し、これまで久留米市がつぎ込んできた農地整備費用を無に帰させ、かつ、農業被害を与える事業である。このような事業が許されないこともまた明らかである。

以上どの観点から見ても、「当時の久留米市長」が本件事業を決定し推敲してきたことは、「当時の久留米市長」の裁量権を明らかに著しく逸脱あるいは濫用した事業である。

本件全支出等は、いずれも、この「当時の久留米市長」の裁量権を明らかに著しく逸脱あるいは濫用した事業のために、それに関連して支出等され、あるいはされようとしている。

本件事業の違法性は明確であるので、その遂行のために、それに関連してなされたあるいはなされる本件全支出等は、いずれも無効である。

加えて、用地取得価格は不合理に高額であり、「当時の久留米市長」は久留米市

に対して著しい損害を与えている。

したがって、本件既支出等についてはそれを実行した「当時の久留米市長」が久留米市に損害を与えているから、被告は久留米市長として、違法な本件事業を決定し遂行し、その関係で不必要な支出をした「当時の久留米市長」に対して、その損害を支払うように請求しなければならない。

また、本件予定支出等については、執行されれば久留米市に損害を与えるので、被告はその執行をしてはならない。

よって、原告らは、請求の趣旨記載の判決を求めるものである。

以上

#### 証 拠 方 法

おって提出する。

#### 添 付 書 類

- |         |      |
|---------|------|
| 1、訴状副本  | 1通   |
| 2、訴訟委任状 | 230通 |