



県 章

滋賀県公報

平成 23 年 (2011 年)
8 月 11 日
号 外 (1)
木 曜 日

毎週月・水・金曜 3 回発行

目 次

監 査 委 員 公 告	
監査結果の公表公告.....	1

監 査 委 員 公 告

監査結果の公表公告

地方自治法 (昭和22年法律第67号) 第242条第 4 項の規定に基づき、平成23年 6 月15日に提出のあった住民監査請求に係る監査の結果を次のとおり公表する。

平成23年 8 月11日

滋賀県監査委員	山	田	和	廣
"	山	田		実
"	谷	口	日	出 夫

住民監査請求に係る監査結果

第 1 監査の請求

1 請求の要旨

(1) 請求書

ア 請求の要旨

滋賀県は、財団法人滋賀県環境事業公社の運営する「管理型最終処分場クリーンセンター滋賀」の運営にかかる地域振興助成費を滋賀県環境事業公社に対し、支出してはならないとの監査の措置を求める。

イ 請求の理由

- 1 滋賀県は、毎年地域振興助成金として、滋賀県環境事業公社に対し、公金を支出している。
- 2 これは、滋賀県クリーンセンターの造成事業開始にあたり、地元甲賀市神地区及び当時の甲賀町と土山町との間に環境事業公社が協定を締結し、それぞれに対し、地域振興助成金を支出しているものであるところ、現実には、それらの支出は滋賀県が公社に支出し、公社から協定の相手方に支払われている。
- 3 ところが、操業開始して2年半で、当初の計画が外れて、搬入される産業廃棄物の量は3分の1しか入らず、赤字続きである。その一方で、建設費の半分に達する地域振興助成金が毎年恒常的に支払われる。
- 4 上記の地域振興助成費の支払は違法である。

- (1) まず、上記の地域振興助成費は、地元の神地区にとっては、嫌忌施設として最終処分場のもたらす公害 (トラックの通過による公害)、処理施設の排水による河川の汚染、最終処分場から発生する大気汚染であるが、そのいずれもが環境アセスメントで予測された程度に達していない。

トラックによる搬入も3分の1であるし、水質はそもそも神の集落の山一つ越えた「次郎九郎川」に流されるので、地元の神には何の影響もない。

また、甲賀町、土山町への補償は、地元補償ではなく地方公共団体への補償であるが、その助成金によって、くすり学習館や小学校改築の助成金に充てている。そもそも、何の必然的、合理的な理由、必要性がない。それなのに、両町を合併した甲賀市は、これで業業会館などを立てている。

そもそも、嫌忌施設の建設に地元補償以外に自治体に補償金を出すなどということは聞いた事がない。一般廃棄物は市町が、産業廃棄物は県がという分担はあっても、廃棄物の処理は自治体の責任であり、県がやる事業について、市町が補償をすべき合理的理由はない。それなのに、この地域環境費の助成金総額55億円のうち、甲賀市分は47億4000万円、地元神地区は7億7000万円である。過去に24億9000万円 (本年3月末見込み) が支払われたが、建設費100億円の半分50億円のうちの87%が自治体への補償なので

ある。

これは、補助金として交付されているが、地方自治法232条の2の補助金の支出の公益性を欠き、地方自治法2条14項、地方財政法4条の「最小の経費で最大の効果を」の原則に違反するから違法である。

(2) 協定には、補償金は事情の変更によって見直すとの規定がある。これは、補償金は一括ではなく、存続期限の15年に均等分割して支払われるものであるからであるが、明文がなくても、事情変更の原則が適用されるのは当然であるが、処理量が当初見込みの3分の1となり、赤字の拡大で、県の持ち出しが膨らむ一方であるから、事情変更の原則から、補助金の打ち切りは当然である。

(3) 滋賀県環境事業公社は、県が全額出資した財団法人であるが(現理事長は知事)、協定上は公社と甲賀町、土山町、地元神の間で締結されており、県知事は立会人となっているが、助成金は公社が地元振興支援助成要綱に基づいて公社が支出するが、実際には県の一般会計から周辺地域振興事業交付金として公社に支出されていて、県が全額を負担している。

協定上は、県は立会人であって、連帯保証人ではないのに、県が全額負担しているのは、県が法律上の義務がないのに代位弁済していることになるが、これは、県が連帯保証をしたのと同じである。財政援助制限法は、地方公共団体が法人のために保証をすることを禁じているが、県による弁済は、この法律に違反し、違法である。

5 よって、地域振興助成金の支払いをしないよう、違法な公金の支出の防止を求めて監査請求をする。

(注) 請求書の内容は、原文のまま転載している。

(2) 事実を証する書面

ア クリーンセンター滋賀経営改革方針検討委員会報告書

2 請求者

甲賀市 山田 克

甲賀市 中尾忠夫

甲賀市 伊藤忠夫

3 請求のあった日

平成23年6月15日

第2 請求書の受理

本件請求は、法定要件を具備しているものと認め、平成23年6月17日に請求の受理を決定した。

第3 監査

1 監査執行上の除斥

本件請求の監査において、平居新司郎委員は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第199条の2の規定により、本件監査から除斥された。

2 請求人の証拠の提出および陳述

地方自治法第242条第6項の規定に基づき、請求人に対して平成23年6月22日に証拠の提出および陳述の機会を与えたところ、新たな証拠は提出されなかったものの、本件請求に係る補足説明が次のとおりなされたが、請求の内容を変更するものではないと判断した。

(1) 請求人の陳述の要旨

ア 請求人山田克の陳述

(7) 請求の趣旨、理由等をきちっと読んでいただければ、我々請求人の言わんとするところは分かっていただけと思う。請求書に付けている検討委員会の報告書もきちんとしていただければ、行われてきた行為、これから行われようとする行為が地方自治法および地方財政法に抵触する行為であるかどうかは、歴然としている。

(1) 検討委員会の報告書の中でも、助成金の額については異常なことだとはっきり言われている。それをなお、異常と言われていて、まだ出し続けようとする。

そこに問題がある訳であるから、我々の言わんとするところはきちっと汲み取っていただければと思うし、行政側としてはいわゆる批判精神、もっとわきまえた上での行為というものをしていたらというのが今回の趣旨、理由であるから、そこを聴いていただければ、新たにどうのこうのということなくして、自ずから答えを出していただければ、私は思っている。

イ 請求人中尾忠夫の陳述の要旨

(7) 私は旧甲賀町に在住しており、問題となっているクリーンセンター滋賀の反対運動に関わって、甲賀産廃を考える会の会員であった。

2005年に大体受け入れ態勢が整い、工事が始まって、4、5年運動もやっていないし、そのころの仲間も、もうほとんど何も言わなくなった。

- (イ) まず、クリーンセンター滋賀とは何だろうか。甲賀産業廃棄物最終埋立処分場と言った方が分かりやすい。

当初から、どういう施設であるかということが分かるような名称にすると、私たちの会報でも主張していたのだが。

クリーンセンター滋賀。本当にクリーンなのか。全国でそういう名称が使われている。だから、滋賀県が悪いと言われている訳ではない。しかし、様々な問題を隠蔽するような名称を使うこと自体に、私は非常に疑問を感じている。

- (ウ) 最初、私たちが運動をやったきっかけというか、頭の中にあったのは、野洲川上流の緑豊かな次郎九郎川の谷、緑のダム、はやりの言葉で言えば森林地帯である。生態系が複雑に絡み合い、人間の豊かな環境を作っている。それは、山から森から湖、全てに関わる生態系の一つである。そこをゴミのダムに変えていいのかということから、運動を始めた。
- (エ) そして、環境アセスメントということがあり、本当に安全、安心、不安のない施設であるかという検討から始めた。考える会であるから、別に反対運動をしようという訳ではない。まず考えることから始め、遮水シートの安全性、岩盤の浸透性、廃棄物の安全性など、色々な問題を考えて来て、私はまだ決着がついていないと思う。

それは、未来が証明することかもしれない。あの環境アセスメントだけでは、議論が分かれていて、決着がつかない問題だと思う。だから、環境に対する影響というものは不明確で、まだ確定していない。

- (オ) しかし、もう建設が始まり、運用が始まっている。

それで、当初から、環境アセスメントと同時に経済アセスメントも大事ではないかと。経済的な様々な見通しが確定していないというか、これからどんどん循環型社会に向かっていくときに、本当に15年間で100万トンの廃棄物が埋められるのかということも検討課題にすべきではないかと思っていたが。

当初は環境アセスメントに中心を置いていたもので、そういう経済的なところまで議論が進まなかったというか、県も環境事業公社もそういうことに関してあまりきちんとした資料を出して来てもらえなかったというか、私たちも関心がなかった。

しかし、後から、案の定こういう検討委員会の資料が出て、大赤字だと。果たしてこのクリーンセンター滋賀が、今後まともに運営していけるのかどうかという問題が浮き上がって来た。

- (カ) それで、金の問題になるが、建設費150億、それから、このクリーンセンター滋賀が安定化するまでに何年かかるかという議論をしたが、当初は満杯になって15年後、更に15年の管理費が必要だと。それに大体150億位かかる。だから、2倍、300億くらいの経費がかかると。
- (キ) そうすると、クリーンセンター滋賀は最終的にはどうなるのか。安定化という言葉を使っているが、要するに埋め立てて植林をして自然の森に返すということである。だから、売買していない。借地である。今のところ15年ぐらいの借地契約しか結んでいないようだが、30年経ったら自然の森に戻るから、また地主に戻すのだと。果たして30年で安定化するものかどうか。50年ぐらいかかるという人もいるし、もっとかかるという人もいるし、非常に不明確である。我々が死んでからしか、あの施設がどうなるか分からない。
- (ク) だから、もう1回元に戻ると、30年運営するためには300億位かかるだろうと。
- そうすると、廃棄物の受け入れ収入だけではとても賄いきれない。だから、どうしても公共関与が必要だと。公共関与が保証されない施設は安全が保証されないというのが現実である。
- (ケ) この施設は本当に不明瞭な部分が非常に多いので、私たちも頭が混乱しているというのが、実際の状況である。とにかく、このクリーンセンター滋賀経営改革方針検討委員会の報告書どおりには、なかなかいかないだろうと思う。
- (コ) 地域振興費というのは何だろうかということを考えてみると、色々な議論がある中で、とにかく、このクリーンセンター滋賀を建設したいという意向が強くなったときに、地域振興費というのは、行政や住民を納得させる打ち出の小槌である。十分な議論ができないというか、先が不明確だけれども、とにかく計画を進めたいというときに、行政や住民を納得させるための目くらましの道具と言ってもいいのではないかと私は思うが、地域振興費と引き替えにクリーンセンター滋賀を受け入れようということである。
- (サ) だから、地域振興費というのは迷惑料であり、こういう良く分からない施設を堪え忍ぶための金銭だと考えていいかと思う。既にいくらか払われていて、地域振興のためにくすり学習館とか小学校の改築とか

コミュニティセンター、薬業会館などが建設されているという話、それは私は良く分からない。

- (シ) それで、既に、環境に対する影響あるいは施設が正常に運営されていない事例が現れてきているのではないかということが、例えば遮水シートの破損ということが、この前一部報道に出ていて、ちゃんとそれが修復されたのかどうか、今後どういうふうな経過をたどるのが良く分からないが。
- (ス) 本来そういう金が、地域振興費というものがあるならば、今後起こってくる様々な環境被害に対する対策費とか施設の損壊に対する修復費にこそ使われるべきであって、私は地域振興と言って色々な箱物にこういう金を使ってしまうことに対して、非常に懸念を持っている。
- (セ) だから、受け入れた人達に言いたいのは、一体あなた達は地域への迷惑料として地域振興費を受け入れているけれども、その迷惑とか環境に対する影響に対して何ら監視をしていないではないかと。だから、その使い道等も考える必要があると思う。だから、今のような使われ方をするのならば、払わない方がいいという考えでこの請求に参加した。
- (ソ) 私たちは、そもそも運動の当初から、地域振興費に頼らないまちづくりをしようではないかという呼びかけをしていた。

だから、私が最終的に言いたいことは、地域振興費は甲賀市の行政あるいは住民にとって諸刃の刃というか、これによってものが言えなくなってしまうような雰囲気が出て来はしないかというふうな懸念を持っていて、この際きっぱりと地域振興費を返上して、環境面での監視を続けていくことが行政、住民に担わされた責務ではないかと思っているので、そういう意味で行政、住民に向けて、環境立県滋賀と言われるのならば、良い方向に進んで行くことが、県の責務というか、責任ではないかと思っている。

ウ 請求人山田克の補足陳述

- (ア) 今、中尾さんが言われたように、要は、建設費そのものは100億円近い金である。その内の50億円が助成金で出ている訳で、工事費の半分である。その内の27億円位が既に支払われているという状況の下で、やはり、自治法上も抵触する、財政法上も抵触する、この行為そのものが問題であるということを我々は提起している訳だから、その所は、はき違えないようにきちっと考えていただきたいと思っている。
- (イ) 地方自治法では、最少の経費で最大の効果を上げなければならない。そんなこと、あなたたち職員だから、良く知っておられると思うのだけど、それすらできていない訳である。我々に言わせれば、工事金額の半分ぐらいが返ってこずに、訳の分からない所に金が消えていっている訳である。
- (ウ) 甲賀市などは、くすり学習館、あんなものを建てて、4億円か5億円位かかっているが、それを団体に無償譲渡しようとした訳で、それで、議会もそれを可決してしまった。後で気がついたら、都市計画法に抵触する可能性があるからということで、慌てて行政が取り消しているということだね。
- (エ) お互いに、全く批判精神というものがないから、そういうことが起きていく訳だから、その所を含めて本当にきちっと答を出していただければ、我々は助かる。

(2) 新たな証拠

新たな証拠は、提出されなかった。

3 関係職員等の陳述

地方自治法第242条第7項の規定に基づき、関係職員等である滋賀県琵琶湖環境部循環社会推進課の職員に対して平成23年6月22日に陳述を求めたところ、次のとおり陳述がなされた。

(1) 琵琶湖環境部循環社会推進課職員の陳述の要旨

ア 陳述に先立ち、まず、センター整備の経過、経営の現状、地域振興費の概要について、説明をしたい。

イ 最初に、センター設置の経過と現状であるが、センター設置の構想については、平成3年の8月、県が「第3次産業廃棄物処理計画」を策定した時点に遡る。

この中で、県として公共関与の処分場確保の方針を明示して、この方針に基づいて、甲賀市神区も含めた県下5カ所で設置可能性について検討に着手した。

この結果、他の4カ所については、公法上の開発の制限、あるいは地元自治体の受入同意が困難である、というような理由から断念を余儀なくされ、この結果、甲賀市神区における整備計画を唯一実現可能性がある計画として推進していくことになった。

ウ この甲賀市神区における整備の経過であるが、平成4年5月に地元神区との協議を開始し、平成8年3月に「埋立容量130万立方メートル、埋立期間15年」という形の基本的な事業スキームとして、合意が成立したものである。

エ その後、環境アセスメントの実施にあたり、旧土山町、旧甲賀町の合意をいただく過程では、住民の激しい反対運動が起こる中、両町の関係者に大変なご苦勞をいただいた経緯がある。

オ 環境アセスメントの実施後、その結果を踏まえ、地元の自治体との受入協議を進めたが、地域を 2 分するよう激しい議論があり、平成15年度には旧甲賀町ならびに神区との、平成16年度には旧土山町との協定がようやく整い、事業着手する環境が整ったものである。

カ ところが、ここまでの時点で構想から約13年も経過しており、県内の産業廃棄物を取り巻く環境は大きく変化した。

特に、国においては、平成12年、西暦2000年を「循環型社会元年」と位置付け、「循環型社会形成推進法」を制定し、それ以降、さまざまな各種リサイクル法を順次整備し、こういったことによって、廃棄物の減量化ならびに適正処理が強力に推進され、我が国における産業廃棄物に関する政策は大きな転換期を迎えた。

キ こういった環境の変化はあったものの、センターについては、廃棄物の適正処理の推進や、企業誘致等産業基盤の確保、あるいは大規模災害発生時の災害廃棄物の受け皿として、公共関与による安全・安心な最終処分場の確保が不可欠であるとの認識から、引き続き整備が推進され、平成17年度に整備工事に着手したものである。

ク しかしながら、産廃を巡る情勢が変化した影響は予想以上に大きく、センター開業直前の平成19年度に受入見込量を詳細に分析したところ、当初計画においては年間 6 万 7 千トンと見込んでいたものが、3 分の 1 の約 2 万トン程度しか確保できないことが明らかになった。

このままでは開業しても、センターの経営が立ちゆかないことが明白になったことから、平成19年12月の県議会において、説明の上、公共関与を強めるという方針を策定した。

この方針に添って、開業後 3 年間は県の財政的支援を行いながら実際の受入状況や企業の立地等の動向等を見極めながら、経営基盤の確立に努めることとして、平成20年10月に開業に至った。

ケ 開業後の状況であるが、受入量では、平成19年度の見込み 2 万トンを超える量を確保しており、経費節減の効果も現れてくるなど、一定の改善は見ている。しかし、財務状況は依然、債務超過の状況にあり、県の出えん金の支出による財政的支援により辛うじて経営を支えている状況にある。

コ こうした状況から、平成21年度の県の行政経営改革委員会からの提言では、「事業休止も含めて経営のあり方を根本的に見直すように。」ということが示された。

この提言に基づき、平成22年度に外部有識者で構成される検討委員会を組織し、実現の可能性と県の財政負担軽減の観点から、売却から早期閉鎖も含めたケーススタディを行った結果、県の支援を継続しながら、クリーンセンター滋賀を存続させ、経営努力と 期工事の実施により全体収支の改善を図ることが、まず目指すべき姿として報告されたところである。

サ この検討委員会からの報告を受け、現在、県においては、センターの経営改善に向けた基本的な方針の検討作業に入っているところであり、この方針を基に、環境事業公社においては今年度中に、経営改善に向けた具体的な施策とそのタイムスケジュールを盛り込んだ中期経営計画が策定される予定となっている。以上が、センター整備に係るこれまでの経過と現状のあらましである。

シ 次に、本件請求の焦点となっている、公社が支出する地域振興費の概要について説明する。

地域振興費は、2 つに分けることができる。

1 つは、地元神区に対する地域振興費である。

これは、センター設置にあたって神区と公社との間で平成16年 3 月29日付けで締結された協定書、ならびにこの協定に基づく同日付けの覚書によって契約行為が成立しているものであり、覚書で指定している「神区地域活性化事業等の地域支援復興計画」に掲げられている 8 つのメニューについて、公社がその事業費総額約 7 億 4 千 2 百50万円全額を助成するものとしている。

次に、甲賀市に対する地域振興費である。

こちらは、センターの設置にあたって、まず、旧甲賀町にあつては公社との間で平成15年 9 月 1 日に締結された協定書、ならびにこの協定書に基づく同月 5 日付け覚書で契約行為が成立しているものであり、この覚書で指定される30事業について、必要経費の 2 分の 1 以内を総額30億円を限度に公社が助成するものである。

それから、土山町にあつては、平成16年 9 月24日付けの変更協定書、ならびにこの協定書に基づく同日付けの覚書により、22事業について、必要経費の 2 分の 1、総額17億 3 千万円を限度に公社が助成するものである。

ス 以上、地域振興費は大きく 2 つに分けられるが、この内、甲賀市に対する助成については、平成16年度より県が「クリーンセンター滋賀」周辺振興事業交付金交付要綱に基づき、公社が支出する助成金の 2 分の 1 以内を県から交付金として公社に支出しているものである。

セ 以上、地域振興費の概要を説明したが、公社の地域振興費の支出ならびにこれに対する県の資金的支援について、県の見解を申し上げる前提として、次の2点について整理をしておきたい。

1 点目は、地域振興費の支出は、公社と地元区、市との間の契約行為に基づくものであって、県がこれを直接支出しているものではないということである。

2 点目は、地域振興費の支出については、公社と地元区、市との間で債権・債務の関係が成立しており、公社は一方的にその義務を免れることは出来ないということである。

ソ 以上の前提に基づき、公社が地元の市・区に支出する地域振興費についての県の見解、ならびに県がこの地域振興費に対し出えん金または交付金により財政的な支援を実施していることについて、県の見解を述べる。

タ まず、地元神区に対する地域振興費の支出であるが、産業廃棄物管理型最終処分場はいわゆる嫌悪施設であり、周辺住民の皆さんは、地域の中に施設が存在すること自体に嫌悪感、あるいは不公平感を抱かれていることから、現実的な生活環境に対する負荷の多寡にかかわらず、そうした嫌悪感、不公平感は容易に和らぐことはないものと考えている。

さらに、センターは供用開始してまだ3年弱であることや、県内唯一の施設であることから、周辺住民の嫌悪感、不公平感は未だ強いものがあると考えている。

そうしたことから、公社が、センターを円滑に運営するためには、周辺住民の理解と協力が不可欠である。このため、地域の活性化事業等の推進に対して地域振興費を支払うことには合理性があるものと理解しているところである。

チ 次に、甲賀市に対する地域振興費の支出、ならびにこれに対する県の助成についてであるが、地元神区以外の旧甲賀町の住民の中にも最終処分場に対する嫌悪感、不公平感、ひいては最終処分場が存在することで町全体に風評被害が及ぶことへの不安を抱く皆さんも多数おられる。最初に申し上げたように、かつては処分場設置に反対する住民による厳しい反対運動が起こされた経緯もあった。

また、旧土山町についてもクリーンセンター滋賀が野洲川上流に位置することなどから、住民に同様の嫌悪感、不公平感、風評被害に対する不安が生じていた。

そのため、旧甲賀町および土山町の住民の理解と協力のもとに公社を円滑に運営することを目的として、住民の便益の向上を目的に両町が実施する事業を対象として、事業費の2分の1を地域振興費として助成することとしたものである。

なお、助成率を2分の1としたのは、旧両町には事業に伴う受益があることから、一定の負担を求めることが妥当と考えたものである。

また、地域が発展することは県の利益にも適うことから、県は「クリーンセンター滋賀」周辺地域振興事業交付金交付要綱に基づき、公社が負担する地域振興費の2分の1、したがって全体の事業費の4分の1になるが、これを公社に支出しているものであるため、県の助成については合理性を有するものと考えている。

ツ 最後に、県が出えん金の支出によって、公社の地域振興費の支払を担保している現状について見解を述べる。

公社経営の厳しい現状のもとに、県は出えん金を支出することで、地域振興費を含め、公社が滞りなく運営資金を支払えるよう資金援助しているところである。

テ これは、先ほど前提として述べたように、公社が協定、それから覚書によって甲賀市および神区にそれぞれ地域振興費を支払う法的義務を負っているところ、この支払が滞ることによって地元との関係が悪化すれば、県が協定上の立会人という立場でしかないものの、事実上、県と公社を同一視しておられる地元住民の県行政に対する信頼の失墜を招くことは必至であり、このようなことが先例となった場合に、今後県ないしは公社が、社会インフラとして必要不可欠ないわゆる嫌悪施設の整備を計画したとしても、県民からの信頼を得られないことで、今後の行政運営上看過し難い支障をもたらすことを危惧しているところである。

ト また、県が支援を打ち切ることで公社が経営的に破綻した場合、県内における産業廃棄物の最終処分が事実上不可能となることから、センター設置の目的である「廃棄物の適正処理の推進」、「企業誘致等産業基盤の確保」、「大規模災害発生時の災害廃棄物の受け皿」といった公益性を喪失することとなるほか、国庫補助金の返還や破綻後も必要とされる維持管理費の拠出など、このまま支援をしながらセンターの経営を続けた場合と比べても県の財政的負担が大きくなると考えられる。

ナ 以上、県内唯一の管理型最終処分場を円滑に運営することによって得られる公益性、行政の信頼維持、県の財政負担などを、総合的に比較考量した結果をもって、県は公社に不足運転資金を援助していることから、その行為は裁量権の逸脱にはあらず、財政援助制限法第3条の規定に抵触しないものと理解していること

ろである。

(2) 関係職員等の陳述に対する請求人の意見

請求人から意見はなかった。

4 監査の実施

職員措置請求書の内容および陳述の内容より、監査対象機関を琵琶湖環境部循環社会推進課とし、平成23年6月29日から7月11日にかけて関係職員から事情を聴取するなどして、監査を実施した。

5 関係人調査の実施

職員措置請求書および陳述の内容より、地域振興費等の交付先であり、クリーンセンター滋賀を運営している財団法人滋賀県環境事業公社に対し、平成23年7月1日に現地での対面による関係人調査を、平成23年7月11日に文書による関係人調査を実施した。

第4 監査の結果

1 監査の対象に係る請求人の主張

(1) 違法性についての請求人の主張

請求人は、職員措置請求書および陳述によると、次のとおり違法性があると主張している。

ア 地域振興助成費の支出

地域振興助成費は、補助金として支出されているが、地方自治法第232条の2に規定されている公益性を欠き、地方自治法第2条第14項および地方財政法第4条の最少の経費で最大の効果をの原則に違反する。

イ 地域振興助成金支出の財源

公社が支出する地域振興助成金は、県の一般会計から支出された公金を財源としており、県が全額負担している。

これは県が支払う義務がないのに代位弁済しており、連帯保証したのと同じであって、地方公共団体が法人に対し保証契約を締結することを禁止している財政援助制限法に違反する。

以上の理由から、地域振興助成費の支出の差し止めを求めていると解されるので、以下これらについて判断する。

2 事実関係の確認

監査の対象となったクリーンセンター滋賀設置に関わる地域振興助成費について、監査対象機関である琵琶湖環境部循環社会推進課に対する監査を実施するとともに職員から事情を聴取し、また、関係人として財団法人滋賀県環境事業公社に対し調査したところ、以下のとおりであった。

(1) クリーンセンター滋賀

ア 概要

県内唯一の産業廃棄物管理型最終処分場として、財団法人滋賀県環境事業公社が甲賀市甲賀町神地先に設置したもので、平成20年10月に供用開始した。

全体面積は23.6haで、埋立面積は9.8ha、全体埋立容量は130万m³、埋立予定期間は15年間を予定している。

主要施設は、多重遮水工（表面遮水工：2重遮水シート、鉛直遮水壁）、遮水シート破損検知設備、展開検査場などで、最高水準の安全設備を備え、廃棄物の全量展開検査の実施、GPS位置情報による出来形管理、浸出水処理水の公共下水道投入など、産業廃棄物管理型最終処分場のモデル的な施設である。

開業までに施設整備に要した事業費は、約98億6千6百万円である。

イ 運営主体

クリーンセンター滋賀を運営する財団法人滋賀県環境事業公社（以下「公社」という。）は、昭和57年12月16日に県、市町村および企業が出えんして設立された財団法人で、設立目的は、産業廃棄物および一般廃棄物の適正な処理処分および再資源化に関する事業等を行うことによって、県民の生活環境の保全および産業の健全な発展に資することとされている。

平成23年3月31日現在の公社の基本財産は、55,700千円で、うち県の出えん金は18,000千円である。

また、県が公有財産である地方自治法第238条第1項第7号の出資による権利として保有しているのは、基本財産以外の出えん金を含め、平成23年3月31日現在2,993,900千円であり、公社の資本金等の総額（基本財産および基本財産以外の県からの出えん金）3,031,600千円に対する県の出資比率は98.76%である。

ウ 経営状況

開業後の各年度の搬入量、県からの出えん金を除いた経常収益、経常費用、経常増減額の状況は次のとおりである。

	(t)	(千円)	(千円)	(千円)
--	-----	------	------	------

年 度	搬入量	経常収益 (A)	うち処分料金収益	経常費用 (B)	経常増減額 (A)-(B)
平成20年度	25,190	328,181	280,420	734,916	406,734
平成21年度	20,237	357,116	282,858	1,174,620	817,504
平成22年度	35,275	548,065	451,727	1,240,441	692,375

経常収益の欄は、正味財産増減計算書の経常収益から県の出えん金を除いた数値を記載。

(2) 地域振興助成金

ア 甲賀市との協定および覚書

(7) 旧甲賀町との協定および覚書

クリーンセンター滋賀の設置に関し、旧甲賀町とは、平成15年9月1日に、甲 甲賀町長、乙 公社理事長、丙 滋賀県知事の三者で協定が締結され、協定書の第4条は「乙および丙は、甲が実施する住民福祉の向上と地域振興等、地域社会の発展に資するための事業に対して、誠意をもって対応するものとする。」と規定され、地域振興事業に対する対応の意思を表明している。

また、平成15年9月5日に、甲 甲賀町長、乙 公社理事長、立会人丙 滋賀県知事の間で締結された覚書では、乙が甲に助成する甲賀駅駅舎改築・周辺整備事業等の地域振興事業を定めた地域振興計画書、乙が助成する負担割合、上限金額が3,000百万円、助成期間は協定書締結後15年以内とすること等が定められているが、立会人丙の金銭的な負担は覚書の条項には含まれていない。

(1) 旧土山町との協定および覚書

クリーンセンター滋賀の設置に関し、旧土山町とは、平成11年2月17日に、甲 土山町長、乙 公社理事長、丙 滋賀県知事の三者で協定が締結され、協定書の第3条は「乙および丙は、甲が実施する住民福祉と地域振興等地域社会の発展に協力するため、別紙表の各事項に対し甲と十分協議を重ね、誠意をもって対応する。」と規定され、地域振興事業に対する対応の意思を表明していたところ、平成16年9月24日に、甲 土山町長、乙 公社理事長、丙 滋賀県知事の三者で変更協定書が締結され、その第4条では、「乙および丙は、甲が実施する住民福祉の向上と地域振興等、地域社会の発展に資するための事業に対して、誠意をもって対応するものとする。」と規定され、さらに同日、甲 土山町長、乙 公社理事長、立会人丙 滋賀県知事の三者で締結された覚書では、平成11年2月17日付けの協定書に基づく覚書を廃止し、新たな覚書を締結している。

その覚書では、乙が甲に助成する町民体育館新築工事等の地域振興事業を定めた地域振興計画書、乙が助成する負担割合、上限金額が1,743百万円、助成期間は変更協定書締結後15年以内とすること等が定められているが、立会人丙の金銭的な負担は覚書の条項には含まれていない。

イ 「クリーンセンター滋賀」周辺地域振興事業交付金

(7) 交付根拠および内容

前記アの(7)および(1)に記載した旧甲賀町と公社および旧土山町と公社がそれぞれ締結した覚書に定める事業に公社が助成した事業に対して、県は交付金を交付するため「「クリーンセンター滋賀」周辺地域振興事業交付金交付要綱」を平成16年3月に定め、平成15年度の交付金から適用している。

交付金の額は、甲賀市(旧甲賀町および旧土山町)が負担する経費に対して公社が助成した額に2分の1を乗じて得た額以内とされている。

(1) 交付実績

「クリーンセンター滋賀」周辺地域振興事業交付金は、県から公社に対して交付されているが、公社の甲賀市に対する助成金の額および交付金の実績は次のとおりである。

(単位：円)

年度	公社が甲賀市に支出した助成金の額			県の交付金
	旧甲賀町	旧土山町		
平成15年度	0	113,507,000	113,507,000	56,753,500
平成16年度	300,000,000	300,000,000	600,000,000	300,000,000
平成17年度	300,000,000	3,482,000	303,482,000	151,741,000
平成18年度	300,000,000	300,000,000	600,000,000	300,000,000
平成19年度	67,003,000	25,382,000	92,385,000	46,192,500
平成20年度	61,260,000	17,631,000	78,891,000	39,445,500

平成21年度	76,498,000	31,894,000	108,392,000	54,196,000
平成22年度	173,055,000	4,021,000	177,076,000	88,538,000
合計	1,277,816,000	795,917,000	2,073,733,000	1,036,866,500
未払い額	1,722,184,000	947,083,000	2,669,267,000	-

ウ 神区への地域振興助成金

(7) 協定および覚書

クリーンセンター滋賀の事業実施に関し、地元神区とは、平成16年3月29日に、甲 大字神区区長、乙 公社理事長の二者で協定が締結され、立会人として、甲賀町長、県甲賀地域振興局長が立会している。協定書の第6条は「甲および乙は、信義誠実をもってこの協定を忠実に遵守しなければならない。ただし、社会状況の変化等により協定の変更を行う場合は、お互いに誠実に協議を行い定めるものとする。」と規定され、協定内容の変更の可能性があることが確認されている。

また、第7条で、平成8年3月25日付けで大字神区区長と公社理事長の間で締結された覚書の効力が失効し、協定書締結と同日に新たに、甲 大字神区区長、乙 公社理事長の二者で覚書が締結され、乙が甲に助成する事業は、神区地域活性化事業等の地域振興計画に掲げる事業とされ、乙が助成する神区コミュニティセンター等建設事業などのハード事業の上限額が、540,000千円、神区コミュニティセンター管理運営および地域活性化事業事務などのソフト事業の年額が13,500千円(15年間で202,500千円)、合計742,500千円とすること等が定められているが、立会人である県の金銭的な負担は覚書の条項には含まれていない。

(1) 交付実績

公社から神区に交付された地域振興助成金の支出実績は、次のとおりである。

(単位：円)

年度	公社が神区に支出した助成金の額			財源
	ハード	ソフト	計	
平成16年度	149,504,336	0	149,504,336	公社の助成額の財源のほとんどは、長期借入金である。
平成17年度	28,595,980	0	28,595,980	
平成18年度	2,865,300	0	2,865,300	
平成19年度	16,000,854	0	16,000,854	
平成20年度	60,735,100	6,750,000	67,485,100	公社の助成額の財源のほとんどは、県の出せん金である。
平成21年度	35,081,515	13,500,000	48,581,515	
平成22年度	37,042,895	13,500,000	50,542,895	
合計	329,825,980	33,750,000	363,575,980	-
未払い額	210,174,020	168,750,000	378,924,020	-

エ その他の地域振興助成金

(7) 漁業協同組合との協定および覚書

クリーンセンター滋賀の設置に関し、下流の漁業協同組合とは、平成17年7月12日に、甲 A 漁業協同組合長、乙 公社理事長の二者で協定が締結され、第8条は「乙は、甲が実施する魚類増殖事業および遊漁者に対する宣伝活動などの事業に対して協力支援するものとする。」と規定され、同日、甲 A 漁業協同組合長、乙 公社理事長の二者で覚書が締結され、乙が甲に支援助成する支援額の上限金額が49,000千円、期間は概ね6年とすること等が定められている。

また、B 漁業協同組合とは、平成17年3月15日に、甲 B 漁業協同組合長、乙 公社理事長の二者で協定が締結され、第8条は「乙は、甲が実施する魚類増殖事業および遊漁者に対する宣伝活動事業に積極的に協力するものとする。」と規定され、同日および平成19年2月13日に、甲 B 漁業協同組合長、乙 公社理事長の二者で締結された覚書では、乙が甲に支援助成する支援額の上限金額が11,453,905円、期間は概ね5年とすること等が定められている。

(1) 交付実績

公社から各漁協に交付された地域振興助成金の交付実績は、次のとおりであるが、平成22年度までに協定および覚書による限度額に達しており、今後両漁協に公社から助成されることはない。

(単位：円)

年度	公社が漁協に支出した助成金の額			財源
	A 漁協	B 漁協	計	

平成17年度	13,000,000	1,453,905	14,453,905	公社の助成額の財源のほとんどは、長期借入金である。
平成18年度	3,500,000	1,048,265	4,548,265	
平成19年度	20,978,500	1,000,000	21,978,500	
平成20年度	6,000,000	2,000,000	8,000,000	公社の助成額の財源のほとんどは、県の出えん金である。
平成21年度	5,521,500	2,500,000	8,021,500	
平成22年度	0	3,451,735	3,451,735	
合計	49,000,000	11,453,905	60,453,905	-

(3) 公共関与の強化

ア 議会への説明

平成19年12月17日に開催された平成19年12月県議会環境・農水常任委員会において、産業廃棄物処理施設に関する現状と課題として、クリーンセンター滋賀の整備の経過と現状、公社経営の課題(受入見込量と採算性、資金調達と公社経営の見込)、クリーンセンター滋賀の必要性、今後の対応について説明された。

説明では、公共関与による管理型最終処分場の必要性が説明されるとともに、クリーンセンター開業後121億円の資金不足が予測されることから、県としては、公共関与を強めて、公社の投資的経費や管理運営経費に対して支援をする必要性があると説明された。

イ 具体的な内容

県の具体的な支援の内容としては、平成20年度以降、長期借入金の元利償還金、地域振興助成金および市道負担金・下水道負担金の公社負担分支出を対象として、支出に不足する資金を、出えん金として支出している。

(上段:計画、下段:実績) 1 (単位:千円)

年度	県の出えん金を充当した公社の支出額					県出えん金
	長期借入金	利子	地域振興助成金	市道負担金等	計	
平成20年度	409,783	132,459	129,890	67,787	739,919	739,919
	409,783	132,273	114,930	67,019	724,006	
平成21年度	742,853	129,636	87,739	226,651	1,186,879	1,185,960
	742,853	129,275	110,799	94,574	1,077,501	
平成22年度	805,306	119,888	138,538	16,289	1,080,021	1,050,021
	805,306	118,609	142,532	147,969	1,214,418	
合計	1,957,942	381,983	356,167	310,727	3,006,819	2,975,900
	1,957,942	380,158	368,262	309,563	3,015,926	
平成23年度 (予定額)	924,472	107,009	66,289	-	1,097,770	1,095,797 2

1 県は、公社から提出される資金計画に基づき、一定の用途の支出に必要な資金の不足額を年数回に分けて出えん金として支出しているが、公社が実際に支出する地域振興費や市道負担金等は事業の進捗状況に応じて支払われるため、年度によっては支出実績額が資金計画額を下回り、出えん金の額が結果的にこれを超えることになる場合もあれば、逆に下回る年度も生じることになる。

出えん金の性格(後述の3判断(3)参照)上、精算されることはないが、過去3か年度の公社の支出実績額は、出えん金合計額を上回っている。

2 平成23年度の予定額のうち、140,491千円は、6月17日に出えん済である。

(4) 外郭団体および公の施設見直し計画

平成21年12月に策定された「外郭団体および公の施設見直し計画」で、公社は、「抜本的経営見直し」の区分がされ、当初の事業計画から事業収益が大幅に悪化し、現時点で、採算性についての見通しが立っていないことから、早急に団体の経営を抜本的に見直す方向で取り組んでいくこととされ、具体的な見直し方針などは次のとおりとされている。

見直し方針	安定的な経営を確立するため、平成22年度に経営改革の方針を検討するとともに、
-------	--

	平成23年度にはこの方針に基づき公社において中期経営計画を策定し、経営改革に取り組みます。
具体的取組内容	平成22年度に経営改革の方針として営業方法やさらなる経費削減方策、廃棄物受入条件の緩和方策、公共関与による支援方策等のあり方について検討します。 この方針を踏まえ、平成23年度に公社において中期経営計画を策定し、経営基盤の確立を図ります。

(5) クリーンセンター滋賀経営改革方針検討委員会報告

平成22年9月に、公社が中期経営計画を策定することに先立ち、その計画性と実効性を高めるために県が策定する経営改革方針について、その策定にあたり助言を得るため「クリーンセンター滋賀経営改革方針検討委員会」が、6名の委員で組織された。

検討委員会は、平成22年10月4日の第1回から平成23年3月22日の第7回まで開催され、平成23年3月28日に検討結果が報告書として取りまとめられた。

報告書の提言では、基本姿勢、クリーンセンター滋賀の工事計画、経営主体、経営努力、収入の確保および支出の削減、地元との調整、説明責任について言及されており、今回の住民監査請求の対象となっている地域振興費については、(4)地元との調整において、次のとおり提言されている。

「センターの設置は、地元との長年の話し合いと理解のもとに、今日に至っているが、多額の公費を投入しないと経営が成り立たない現状に鑑み、埋立期間や地域振興費等の見直しについて理解を図ることが必要である。

地域振興費はその意義および内容を精査し、相当性や合理性を担保した上で支出すべきであり、精査の結果見直しが必要な場合は、地方財政法等関係法令に抵触することがないよう是正すべきである。速やかに地元との協議を進めるべきであるが、協議が難航する場合は県と地元との間を調整する第三者委員会の設置も検討すべきである。」

3 判断

今回の請求では、地域振興助成費の支出差し止めが求められているが、請求に理由があるかどうかを判断するために、現に支出されている地域振興助成費を対象として、以下請求人の主張について、それぞれ判断することにより、差し止めの必要の有無を判断する。

(1) 請求人は、地域振興助成費は補助金としての公益性を欠いていることから地方自治法第232条の2に違反していると主張しているため、このことについてまず判断する。

補助金として交付しているのは、事実関係の確認で述べたとおり、旧甲賀町および旧土山町との協定書および覚書に基づく「クリーンセンター滋賀」周辺地域振興事業交付金のみであり、神区への地域振興助成金の財源は公社への出えん金として支出（県の歳出科目は、投資及び出資金）されていることから、直接地方自治法第232条の2の規定の適用を受けるものではないが、出えん金を受けた公社は寄付金として会計処理をしていることおよび出えん金は寄付に近い性格のものともいえるので、神区への地域振興助成金の支出の財源となった出えん金も含めて公益性の有無を判断することとする。

地方自治法第232条の2は「普通地方公共団体は、その公益上必要がある場合においては、寄附又は補助をすることができる。」と規定しており、公益上必要があるか否かについて、行政事例では、「公益上必要があるかどうかを一応認定するのは長及び議会であるが、公益上必要があるかどうかの認定は全くの自由裁量行為ではないから、客観的にも公益上必要であると認められなければならない。」とされている。

地方自治法第232条の2に規定する補助金の公益上の必要の有無について判断した最高裁判決に、第3セクターの債務処理に関する補助金支出の公益性の有無について判示した平成17年11月10日最高裁判例がある。

この事件は、下関市の住民らが、経営が破綻した第三セクターに対して下関市が行った補助金の支出が、地方自治法第232条の2に定める「公益上必要がある場合」の要件を満たさないから違法であると主張して、下関市長の職にあったEに対し、補助金相当額の損害賠償を求めた住民訴訟である。

下関市は、韓国の釜山市との間で、高速船を就航させる事業を行うこととし、下関市と民間企業等の出資により「日韓高速船株式会社」を設立し、高速船の運航を開始した。下関市は、運転資金の融資をするなどしてその運営を主導したが、ほどなく当該会社の経営は破綻し、高速船の運航は中止され、当該会社は支払不能となった。その後、下関市は、当該会社に対して2つの補助金を支出した。第1補助金は、高速船を所有する船会社との間で締結していた傭船契約の解除に伴い、当該会社がその船会社に対して支払うこととなった解決金に充てることを目的とした補助金であり、その額は4億6500万円であった。第2補助金は、当該会社が運転資金を借り入れた金融機関に対して当該会社が返済すべき金員に充てることにより、当該借入の返済について連

帯保証をしていた民間企業等の負担をなくすることを目的とした補助金であり、その額は 3 億 8000 万円であった。

第 1 審では、第 1 補助金および第 2 補助金の支出はいずれも違法とされたが、控訴審では、第 1 補助金は違法ではないが、第 2 補助金は違法とされたことから、上告され、平成 17 年 11 月 10 日に最高裁判決が出され、確定した。

この最高裁判例で、第 2 補助金の支出について、裁量権の逸脱、濫用はないと判断されたが、判例によれば、「前記事実関係によれば、E 市長は、姉妹都市との人的、物的交流の緊密化、市の経済発展等を目的として本件事業を提唱し、本件 6 社に対して本件事業への協力を要請したこと、市は、本件事業を遂行するため本件会社の設立を主導し、本件会社の運営や資金の調達等に関して積極的な役割を果たしていたこと、本件 6 社と H は、市の幹部職員から市が責任をもって対処するので迷惑を掛けない旨の説明を受けて了承し本件借入金につき連帯保証をしたこと、市と本件会社は、本件事業の業績が不振であったことから本件高速船の運航を休止することとしたが、E に代わって市長となった上告人は、市が上記説明に反して上記の連帯保証をした者に債務の履行をさせ本件事業の清算に伴う損失を負担させる結果となることを避け、もって本件事業を主導した市に対する協力と信頼にこたえるため、本件第 2 補助金を支出することとしたことなどの事情が認められるというのである。このような本件事業の目的、市と本件事業とのかかわりの程度、上記連帯保証がされた経緯、本件第 2 補助金の趣旨、市の財政状況等に加え、上告人は本件第 2 補助金の支出について市議会に説明し、本件第 2 補助金に係る予算案は、市議会において特にその支出の当否が審議された上で可決されたものであること、本件第 2 補助金の支出は上告人その他の本件事業の関係者に対し本件事業の清算とはかかわりのない不正な利益をもたらすものとはうかがわれないことに照らすと、上告人が本件第 2 補助金を支出したことにつき公益上の必要があると判断したことは、その裁量権を逸脱し、又は濫用したものと断すべき程度に不合理なものであるということとはできないから、本件第 2 補助金の支出は、地方自治法 232 条の 2 に違反し違法なものであるということとはできない。」とされている。

この判例では、公益上の必要の有無について、事業の目的、地方公共団体と事業とのかかわりの程度、補助金の趣旨、地方公共団体の財政状況に加え、議会での予算の審議および可決状況、補助金が不正な利益をもたらすものでないことなどの観点から補助金の支出は公益上の必要があり、その裁量権を逸脱し、または濫用したものと断すべき程度に不合理なものであるということとはできないと判断されていることから、これらを踏まえて、今回支出の差し止めを求められている地域振興助成費の支出の公益上の必要の有無について、以下検討する。

ア 事業の目的

産業廃棄物管理型最終処分場「クリーンセンター滋賀」の設置事業の目的は、豊かな自然環境と快適な暮らしを守るためには、安全・確実に廃棄物の処理を行うための施設が必要であり、産業廃棄物の不法投棄など不適正な処理がされれば、自然環境を破壊し、生活環境が汚染され、やがては暮らしや産業を停滞させることにつながりかねず、特に、管理型産業廃棄物は、埋立処理後の管理までを含めた長い年月の管理が必要であることから、排出事業者が安心して処理を任せることができる施設が必要である。

本県においては、最終処分の多くを県外に依存してきたが、県内で発生した産業廃棄物は、県内で処分することを基本に、公共関与による最終処分場を設置し、循環型社会形成の一翼を担う役割を果たすとともに、施設の信頼運営に努め、生活環境の保全と県内産業の発展を支えていこうとするものである。

イ 県と事業とのかかわり

この事業は、平成 3 年 8 月に県が定めた「第 3 次滋賀県産業廃棄物処理基本計画」において、公共関与による最終処分場を確保する方針を明示したことを受けて、県が出資する財団法人滋賀県環境事業公社が行っている事業であるが、県が策定した第 3 次滋賀県産業廃棄物処理基本計画では「産業廃棄物は排出事業者処理が原則であるが、本県の産業形態は中小企業が多く、事業者の自己努力のみでは最終処分場等の確保は困難な状況である。(中略)大阪湾広域臨海環境整備センター埋立処分場との整合を図りつつ、県、市町村および業界団体が協力し、公共関与による埋立処分場の確保に努めるものとする。」とされるなど、県の産業廃棄物処理の方針と密接に関係しているものである。

ウ 補助金等の趣旨

県が公社に支出している「「クリーンセンター滋賀」周辺地域振興事業交付金」は、公社が建設する管理型最終処分場「クリーンセンター滋賀」の設置事業に伴い、公社が行う当該処分場周辺地域(旧甲賀町および旧土山町)の生活環境の保全および増進を図るための周辺地域振興事業の助成に要する経費に対し、予算の範囲内で公社に交付しているものであるが、平成 15 年 9 月に県議会の各会派に説明された資料によれば、

地域振興事業の必要性について次のように記載されている。

「産業廃棄物施設は一般的には迷惑施設として認識され、当該地域や町にとっては、マイナスのイメージをもたらすものとして歓迎されないものである。

このため廃棄物処理施設の整備にあたっては、施設の安全性を最優先とし、最新の技術と設備を導入することは当然のことと考えています。

地域振興事業については、地元の皆様のご理解とご協力にお応えするものとして、また、この施設の設置を契機にして、地域社会の振興を図るために必要なものと考えています。

こうした考えに基づき、地元神地区や土山町および甲賀町が実施を予定する各種事業について、事業主体である公社が助成することについて協議を進めてきたものです。」

また、事業主体である公社に対する県の支援の考え方については、次のとおり記載されている。

「・廃棄物処理計画の具体化としての廃棄物処理施設の整備であること。

- ・県内の産業廃棄物は可能な限り県内処理が望ましく、施設整備が求められていること。
- ・安全安心できる廃棄物処理施設とするため、県・国の補助制度を活用するもの。
- ・地域振興費についても、建設費補助と同様の考え方に基づき2分の1

環境事業公社への県の支援の概要

(略)

(略)

地域振興費補助

- ・公共関与事業であり、土山町、甲賀町への地域振興費の2分の1相当額を公社に補助するもの。」

さらに、県は、平成20年度から出えん金を支出しているが、クリーンセンター滋賀の設置は、公共関与として県が主導して行っているものであり、センターの建設に際し、公社の長期借入金について金融機関と県が損失補償契約を行っていることから、万一、公社が経営破綻した場合、当初の行政目的が達成できないことはもとより、多額の損失補償を実行しなければならず、出えん金の支出は、このような将来の危機を回避する意味がある。

エ 県の財政状況

県の財政状況は、平成23年度末の県債残高は1兆円を超える見込みで、基金の残高は400億円あまりと、非常に厳しく、少しでも歳出を抑制し、財政の健全化を図らなければならない状況である。

しかしながら、県民の生活環境の保全や産業振興といった県政の果たすべき役割として必要な事業に公金を支出することは、地方公共団体として当然のことである。

オ 県議会における審議および可決状況

平成15年9月に県議会各会派に「クリーンセンター滋賀」周辺地域振興事業交付金の支出について説明した後、平成16年2月県議会において、平成15年度の補正予算および平成16年度の当初予算として、旧甲賀町および旧土山町への交付金の予算が措置された。

さらに、平成19年12月県議会においては、クリーンセンター滋賀開業後の財政支援の必要性について説明し、県としては、公共関与を強めて、公社の投資的経費や管理運営費に対して支援することを説明し、平成20年2月県議会においては、平成20年度予算に新たに7億4千万円あまりの出えん金を計上することを審議した予算特別委員会全体質疑において、議員からはクリーンセンター滋賀になぜ県民がこれほど莫大な負担をしなければならなくなったのかといった質問が出され、知事は、どうしても必要な施設として公共関与として整備を進めてきたものであるが、計画から開業までに長時間を要していること、その間廃棄物の最終処分量が急激に減少したことなどにより、最終的に県民のみなさんに負担をいただくことになったと答弁されるなど、慎重審議された結果、本会議において、平成20年度当初予算において出えん金等必要な予算が措置された。

カ 補助金が不正な利益をもたらすものでないこと

周辺地域振興事業交付金および出えん金ともその交付の相手方は、公社であり、その経営状況は地方自治法第243条の3第2項の規定に基づき県議会6月定例会に公益法人等の経営状況説明書として提出されていることなどから、不正な利益をもたらすものでないことはいうまでもない。

以上のことから判断すると、クリーンセンター滋賀の設置事業は、県の廃棄物処理計画と密接な関係があり、県内に管理型最終処分場を設置することは、県民の生活環境の保全や県内の産業振興を図るために必要な事業であることを県議会に説明し、知事が高度な政策判断をした上で、公共関与することとした経緯から、公社に対する「クリーンセンター滋賀」周辺地域振興事業交付金および出えん金の支出について、裁量権の逸脱、ま

たは濫用があったとは認められず、請求人がいう、地方自治法第232条の2に違反し、地域振興助成費の支出は公益性を欠いているとは認められない。

- (2) 次に、請求人は、地域振興助成費の額が多額で、地方自治法第2条第14項および地方財政法第4条に違反し、最少の経費で最大の効果が発揮されていないと主張しているので、このことについて判断する。

過去の裁判例等によれば、地方財政法(昭和23年法律第109号)第4条第1項の立法趣旨および法的性質については、地方公共団体の経費は、地方財政法第3条第1項の規定に基づき「法令の定めるところに従い、かつ、合理的な基準によりその経費を算定」され、予算に計上されるものであるが、本来歳出予算は執行機関に支払を可能ならしめ、かつ、支出の最高限度額として執行機関を拘束するものであって、支出額自体を定めるものではない。しかしながら、予算編成後の情勢の変化により、当初定めた額に満たない額をもって目的を達成することができる場合において、漫然と予算額全額を支出することは、地方自治法第2条第14項所定の「最少経費による最大効果」の原則に照らして妥当でない。地方財政法第4条第1項は、かかる場合に、予算執行機関は、漫然と予算に定められた全額を支出すべきでなく、当該経費の支出目的の達成に必要なかつ最少の限度で予算を執行すべきである旨を定めたものであって、地方自治法第2条第14項所定の原則を予算執行の立場から簡潔に表現し、もって、地方公共団体の予算執行を規制する規定であると解されると判示されている。

また、具体的な予算執行が、地方財政法第4条第1項違反となるか否かは、結局、個々の事案の具体的事情に基づいて、社会的、経済的およ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少の限度を明らかに超えているか否かによって判断されるべきものであると判示されている。

今回の会社の地域振興助成金の支出額は、県内唯一の管理型最終処分場を設置するに当たり、現在の場所に設置するためには、関係者との協議の結果、各種協定書および覚書記載の額でなければ、施設の受け入れが実現しなかったものであろうことが、これまでの協定締結の交渉経緯等から判断され、また、県が公共関与による必要な産業廃棄物処理施設の設置に対する支援として支出した「クリーンセンター滋賀」周辺地域振興交付金および出えん金は、議会の議決を経て予算措置され、この範囲内で支出したものであり、目的達成のために必要なかつ最少の限度を明らかに超えているとはいえず、地方自治法第2条第14項および地方財政法第4条第1項に違反しているとはいえない。

以上のことから、請求人がいう、地方自治法第2条第14項および地方財政法第4条に違反するとは認められない。

- (3) 請求人は、県が全額地域振興助成金を負担することは、代位弁済したことになり連帯保証したのと同じであることから、財政援助制限法に違反すると主張しているので、このことについて判断する。

神区への地域振興助成金の支出は、平成16年3月29日に大字神区と会社の間で締結された協定書および同日付けで大字神区と会社の間で締結された覚書に基づき対象事業および助成金の額が定められ、別に定められた「地元振興支援助成要綱」により会社が神区に交付している。

この協定書においては、協定締結当時の甲賀町長と県甲賀地域振興局長が立会人として署名押印しているが、協定書の内容および協定書第8条に基づく覚書の内容の履行に関し、県は保証契約をした訳でなく、協定書の締結に立ち会ったに留まり、協定書および覚書の履行は、当然会社が行うものである。

また、旧甲賀町および旧土山町に会社が助成する地域振興事業に関する覚書の締結についても知事が立会人として記名押印しているが、覚書の締結に立ち会ったに留まり、覚書の履行は当然会社が行うものである。

なお、平成20年度以降、毎年会社からの要請に基づき、県は出えん金を支出しており、会社が支払っている神区への助成金および甲賀市(旧甲賀町および旧土山町)への助成金の財源のほぼ全額に県からの出えん金が充当されているのは事実であるが、昭和38年12月19日自治丁行発第93号自治省行政課長通知等によれば、出えん金とは、「当事者の一方が自己の意思に基づいて、自己の財産を減少させ、もって他人の財産を増加させることであるが、「出えん」は、通常出資の場合に認められる議決権や配当請求権が何ら保証されていないので、寄付に近い性格のものといえようが、他面、協会が解散したときには、出えんの額を限度として、残余財産の配分を受けることが認められているので、一部には出資的な性格をもつ特別の行為であると理解される。」とされていることから、代位弁済をしたとは認められない。

また、法人に対する政府の財政援助の制限に関する法律(昭和21年法律第24号)第3条は、会社その他の法人の債務について、地方公共団体が保証契約をすることを禁止しているが、出えん金の支出は、会社が神区に助成金を支出することについて保証契約をしたものでない。

以上のことから、請求人がいう、財政援助制限法に違反するとは認められない。

- (4) なお、請求人は嫌忌施設として最終処分場のもたらす公害、処理施設の排水による河川の汚染、最終処分場から発生する大気汚染は、環境アセスメントで予測された程度に達していないと主張しているが、今後第二

期工事が予定されており、かつ、開業後 2 年半あまりで判断できるものとは考えられない。

さらに、事情変更の原則から補助金の打ち切りは当然であるとも主張しているが、公社が神区へ支払う地域振興助成金は、平成 8 年 3 月 25 日に締結された覚書では開業後 3 年目までにほぼ全ての地元協力金を支払うこととされていたものが、平成 16 年 3 月 29 日に締結された協定書において効力がなくなり、同日に締結された新たな覚書により 15 年の分割支払いとされたものであって、その理由は事実証明書として提出されている検討委員会報告書の地元住民の発言から判断すると、公社からの依頼により分割支払いに応じたものと判断される。

本来、一括払いあるいは開業後 3 年目までに支払うべきものを双方合意の上、15 年の分割支払いとしたものをさらに事情変更により一方的に打ち切ることは、住民の信頼を失う行為であって、このようなことをすれば、今後、県の行政執行に影響を与えることは必至である。

第 5 請求の措置に対する判断

請求人は、地域振興助成費の差し止めを求めているが、第 4 監査の結果で述べたとおり、地域振興助成費の支出は違法でないことから、請求に理由がないものとして、棄却する。

第 6 意見

今回の請求の対象となったクリーンセンター滋賀に係る公金の支出は、事業活動に伴い発生する産業廃棄物の安定的な処分が可能な管理型最終処分場を整備することが、県民の生活環境の保全、県内の産業振興、大規模災害への対応等の観点から必要であるとの判断および廃棄物の処理及び清掃に関する法律（昭和 45 年法律第 137 号）第 11 条第 3 項の規定の趣旨を踏まえて、公共関与を強め、県として対応するために、地域振興助成費を支出する等してきたところである。

しかしながら、クリーンセンター滋賀の設置を計画した時期と現在では、産業廃棄物を取り巻く情勢は、減量化、再資源化の進展などにより大きく様変わりし、従来の産業廃棄物の処理の考え方は通用しない状況に至っている。

このことから、クリーンセンター滋賀経営改革方針検討委員会の報告内容を踏まえるとともに、県においては、このような状況変化を十分勘案のうえ経営改革方針を検討されたい。

また、産業廃棄物の減量化、再資源化が進んでも最終的には管理型最終処分場に埋め立て処分をしなければならぬ産業廃棄物は必ず生じることから、産業活動の安定的かつ永続的な継続のために管理型最終処分場が必要不可欠な施設であることを、県として県民に十分周知するなど、公共関与の必要性について、説明責任を果たされるよう意見を付す。

