

住民監査請求および監査結果の概要

平成23年度

2 クリーンセンター滋賀に係る地域振興助成費の支出差し止めを求める請求

請求日 平成23年6月15日

結果通知日 平成23年8月11日（滋賀県公報号外）

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。

監査結果

棄却

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) 地域振興助成費は補助金としての公益性を欠いているとの主張について

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ではできないから、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ではできない。」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で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

- ・公共関与と事業であり、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) 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の主張について

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。

今回の公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条に違反するとまでは言えない。

- (3) 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について

神区への地域振興助成金の支出は、平成16年3月29日に大字神区と公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公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」により公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、当然公社が行うものである。

また、旧甲賀町および旧土山町に公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、覚書の履行は当然公社が行うものである。

なお、平成20年度以降、毎年公社からの要請に基づき、県は出えん金を支出しており、公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、公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。

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ない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。