

(原審 東京高等裁判所 令和4年(行コ)第194号措置請求に対する住民訴訟、共同参加控訴事件)
令和5年(行ノ)第59号行政上告受理申立事件

申立人 渋谷登美子



被申立人

埼玉中部資源循環組合管理者訴訟承継人	東松山市長	森田光一
埼玉中部資源循環組合管理者訴訟承継人	桶川市長	小野克典
埼玉中部資源循環組合管理者訴訟承継人	滑川町長	大塚信一
埼玉中部資源循環組合管理者訴訟承継人	小川町長	嶋田康弘
埼玉中部資源循環組合管理者訴訟承継人	川島町長	飯島和夫
埼玉中部資源循環組合管理者訴訟承継人	吉見町長	宮崎善雄
埼玉中部資源循環組合管理者訴訟承継人	ときがわ町長	渡邊一美
埼玉中部資源循環組合管理者訴訟承継人	嵐山町長	佐久間孝光
埼玉中部資源循環組合管理者訴訟承継人	東秩父村長	足立理助

上告受理申立理由書

最高裁判所 御中

令和5年6月6日
(上告受理申立通知書の受送達日 令和5年4月19日)

(送達場所)

〒		
〒		渋谷登美子
〒		

第1 事案の概要

1、 新井保美元吉見町長は、平成24年11月26日以前は、吉見町大串2808番地が住所地である埼玉中部環境保全組合（吉見町・北本市・鴻巣市）の構成地方公共団体数を増やした拡大一部事務組合に改正し、焼却ごみの広域共同処理を検討していた。しかし、鴻巣市が、拡大一部事務組合には不参加であることより、新井保美元吉見町長は、吉見町大串地区を建設場所とした新しい一部事務組合の設立を働きかけ、被申立人らは合意した。

2、埼玉中部環境保全組合と地元債権者との和解調書について

埼玉中部環境保全組合ごみ焼却施設建設は、昭和50年頃から計画されていたが、吉見町地元住民と隣接する川島町住民が反対し、昭和57年よりごみ焼却場建設禁止仮処分を係争していた。昭和59年ごみ焼却施設は完成した。昭和61年2月、埼玉地方裁判所熊谷支部において債務者埼玉中部保全組合代表者管理者木村嘉正と債権者33名は和解調書を締結した。その内容は、ごみ焼却場の操業にあたり、塩化水素など各種汚染物質、騒音、振動、臭気、放流水について排出基準を守ること、設備の増設と使用開始にあたって環境アセスメントを実施しデータを公開すること、施設には代理人・学者・債権者は常時立ち入り調査できることなど、実質的な公害防止協定である。加えて和解条項一〇項に「債務者は、吉見町飯島新田地区、同町江和井地区、同町荒子地区、同町大串地区及び川島町内にごみ処理施設を新設または増設しない」を定めており、債権者らは債権者が生存中は現埼玉中部環境保全組合のある吉見町大串地区にごみ焼却処理施設の新設・増設はないと考え平穏な生活を営んでいた。

3、埼玉中部清掃協議会の設置

平成24年11月26日、新井保美元吉見町長は新たな一部事務組合を設立

し、一般廃棄物処理熱回収施設を埼玉中部環境保全組合(吉見町大字大串2808番地外)付近に建設することを働きかけた。その後、北本市は、焼却施設の建設場所(吉見町大串2797番地外)等により新一部事務組合設立は不参加とした。被上告人ら(川島町長を除く)は建設場所が、吉見町大串地区であることを事前に了解していた。

被申立人らは、平成25年4月1日より吉見町役場庁舎内に、埼玉中部清掃協議会を設置し、一部事務組合設置のための準備を行なった。被申立人らは、それ以前に新井保美元吉見町長より「昭和61年2月の和解調書は、埼玉中部環境保全組合と債権者のものであり、新しい組合にまでは及ばない」と説明されたはずである。しかし、どのような説明がなされたかわかる会議録等の文書については、申立人が情報公開請求をしても理由附記(文書不存在)とされ非公開処分であり、内容不明であるため、現在係争中である。被申立人ら(川島町長を除く)は、平成26年3月26日、埼玉中部清掃協議会において吉見町大串2797番地外を一般廃棄物処理熱回収施設建設地と決定し、平成27年4月1日に吉見町大字下細谷1216-1吉見町社会福社会館に埼玉中部資源循環組合の事務所を設置し、事業を推進した。

4、新ゴミ処理施設を吉見町大串に建設するための不適性手続き

平成24年11月から被申立人らは、吉見町大串地区にゴミ焼却処理施設を建設することを前提とした新しい一部事務組合設立を、債務者に連絡や承諾を得ることなく事業を推進した。新井保美元吉見町長は、債権者を含む地元住民の反対に阻止されずにゴミ処理施設建設を進めるため不適正な手続きを目論んだ。

(1) 新一部事務組合ゴミ処理施設建設地選定の偽装手続き

債務者としての埼玉中部環境保全組合管理者である新井保美元吉

見町長は吉見町大串2797番地外に新一部事務組合のごみ焼却施設として位置付けるため形式的な行政手続きを経たという正当性を画策した。新井保美元吉見町長は吉見町行政と埼玉中部清掃協議会と共同し、埼玉中部環境保全組合と債権者の和解調書を反故にするプロセスを以下の通り行なった。

(2) 吉見町庁内清掃推進会議、清掃広域推進会議の設置

平成25年5月9日より新井保美元吉見町長を会長とし、市川近雄元吉見町副町長を副会長とした清掃推進会議を設置し、その後、清掃広域推進会議を設置し、開催日時は不明であるが、5回会議を開催した。

清掃推進会議、清掃広域推進会議は公にされることはなく、第1審の乙第20号証でその存在が明らかになった。

平成25年5月9日からの推進会議では

①市川近雄元副町長が昭和61年2月和解調書第一〇項に対抗するため、地元からの要望書の提出依頼を指示していること、

②吉見町内8ヶ所を建設候補地として便宜的に選出し、総合評価で吉見町大串地区を最高評価とする忝意性があること、

が疑われ、上記2点を立証するために申立人らは第1審において文書送付嘱託申立を行ったが、被申立人らは、推進会議等は吉見町管轄であるため、被申立人らの管理ではないという理由で応じなかった。

申立人渋谷、XXXXXXXXXXは情報公開請求を行ったが、現宮崎善雄町長が非公開処分（理由附記、政策形成過程文書と文書不存在）としたため、令和元年（行ウ）第43号、同74号、令和3年（行ウ）第38号情報公開非公開処分取り消し訴訟で争っている。

5、埼玉中部資源循環組合の設立と解散

平成26年3月26日、被申立人らは吉見町大串2797番地外を一般廃棄物

処理熱回収施設建設地と決定し、被申立人らの市町村議会において、埼玉中部資源循環組合設置の議決を得て、平成27年4月1日より埼玉中部資源循環組合を設立した。

新井保美元埼玉中部資源循環組合管理者は吉見町大串2797番地外にごみ焼却施設建設準備のため10件の委託契約を行ない、60,395,760円を違法支出し、宮崎善雄元埼玉中部資源循環組合管理者においてもごみ焼却施設建設準備のため12件の委託契約を行い、85,263,988円を違法支出したものである。

一般廃棄物処理熱回収施設建設に付随した付帯施設について、宮崎善雄元埼玉中部資源循環組合管理者は建設と運営とも組合が行うことを主張したが、他の8市町村、特に小川町、嵐山町、滑川町、ときがわ町、東秩父村は運営費の負担は、吉見町が行うべきであるとし、両者は平行線であったこと、又、吉見町地元では付帯施設建設に係る委員会を組織できず、令和元年8月26日に解散を決定し、令和2年3月31日に解散した。

第2、原審の判示

- 1、原審は、昭和61年2月の和解調書は、債務者は埼玉中部環境保全組合であり、埼玉中部資源循環組合には既判力は及ばない、
 - 2、被申立人らが建設地として最高評価と選定した吉見町大串地区は、評価対象とした他の7地区と比較し課題があるとはいえない、
 - 3、先行行為である吉見町大串地区をごみ焼却施設建設地に決定したことは違法ではなく財務会計行為の違法性もない、
- として、上告人らの訴えを棄却した。

第2、上告受理申立ての理由

- 1、和解調書の債務不履行についての信義則違反について

原審は、最高裁判例昭和56年1月27日判決の地方公共団体による信

義則違反と信義則違反の被害を被った側への法的保護についての解釈が相反する。

昭和61年2月の和解調書締結によって、債権者たちは、埼玉中部環境保全組合のゴミ焼却事業は受忍したが、その代償として、債務者とは、吉見町飯島新田地区、同町江和井地区、同町荒子地区、同町大串地区及び川島町内にごみ処理施設を新設または増設しないこと及び実質的な公害調停を結んだ。しかし、埼玉中部資源循環組合設立にあたっては、昭和61年2月締結の和解調書は埼玉中部資源循環組合には及ばないとされた。

最高裁判例昭和56年1月27日第3小法廷判決宜野座村工場誘致事件は、長の交替による工場誘致方針の変更によって前村長時に工場誘致され、工場敷地工事を完成した企業が、次の村長が工場建設に反対であったため、建築確認申請に不同意だった。企業は工場建設を断念し、損害賠償を求め提訴したが、1審、2審とも違法ではないと棄却されたので上告し破棄差し戻しとなった事案である。

上記最高裁判決では

「地方公共団体の施策を住民の意思に基づいて行うべきものとするいわゆる住民自治の原則は地方公共団体の組織及び運営に関する基本原則であり、また、地方公共団体のような行政主体が一定内容の将来にわたって継続すべき施策を決定した場合でも、右施策が社会情勢の変動に伴って変更されることはもとより当然であって右決定に拘束されるものではない。しかし、右決定が単に一定内容の継続的な施策を定めるとどまらず、特定のものに対して右施策に適合する特定内容の活動することを個別的、具体的な勧告ないし勧誘を伴うものであり、かつ、その活動が相当長期にわたる当該施策の継続を前提としてはじめてこれに投入する資金または労力に相応する効果を生じうる性質のものである場合は右特定の者は右施策が右活動の基盤として維持されるものとして信頼し、これを前提として右の活動ないしその準備に入るのが通常で

ある。このような状況のもとでは、たとえ右勧告ないしは勧誘に基づいてその者と当該地方公共団体との間に右施策の維持を内容とする契約が締結されたものとは認められない場合であっても、右のような密接な交渉を持つに至った当事者間の関係を規律すべき信義衡平の原則に照らし、その施策の変更にあたってはかかる信頼に対して法的保護が与えられなければならないものというべきである。すなわち、右施策が変更されることにより、前記の勧告等に動機づけられて前期のような活動を妨げられ、社会通念上看過することのできない程度の積極的損害を被る場合、地方公共団体において右損害を補償するなどの代償的措置を講ずることなく施策を変更することは、それがやむを得ない客観的事情によるのでない限り、当事者間に形成された信頼関係を不当に破壊するものとして違法性を帯び、地方公共団体の不法行為責任を生じせしめるものといわなければならない。」と判示している。

この判決から本件に関して言及すると、昭和61年2月の和解調書の締結によって得られた債権者らの法的保護とされるべき対象は、「焼却ゴミ施設による環境や健康被害の不安に悩まされず平穏で安定した生活する権利」である。環境権への侵害に対する長い係争期間を経て、埼玉中部環境保全組合設立を受忍し、司法による和解によって、債権者らは、「環境権が守られ平穏で安定した生活を送る権利」を得た。再び、同じ地区にゴミ焼却施設を建設しなければならないとするやむを得ない客観的事情はなく、新井保美元吉見町長の吉見町にゴミ焼却施設を建設し周囲を活性化するという政策によって、債権者たちは行政の反禁言による人権侵害を被った。被申立人らは、各地元との現焼却施設が老朽化しても再建築はしないという協定を履行するために、吉見町大串地区を焼却施設建設地とするゴミ焼却事業を共同処理する新しい一部事務組合の設置に合意した。

平成26年3月26日、被申立人らはごみ焼却施設建設予定地、ゴミ処理

基本計画、施設整備構想を決定した。この3件の決定は行政事件訴訟法3条2項に「行政庁の処分その他の公権力の行使にあたる行為」に当たると解すべきである。この決定によって第1審原告を含む債権者らは、埼玉中部環境保全組合によるごみ焼却処理よりも、地域拡大に伴う人口増による焼却ごみ量の増、交通量増が予測される地域環境の悪化、健康被害の不安で、安心した生活が脅かされ、何よりも、司法による和解で得た「今後は債権者の生活区域には、ゴミ焼却施設は建設されない」という信頼感を崩されたのである。前記判決文「密接な交渉を持つに至った当事者間の関係を規律すべき信義衡平の原則に照らし、その施策の変更にあたってはかかる信頼に対して法的保護が与えられなければならない」という地方自治に対する信頼関係は壊され、平成27年4月1日から令和2年3月31日まで債権者らは、政策決定（事実上の処分）に対して第1審、及び、建設差止訴訟、都市計画無効確認訴訟、新井保美元吉見町長個人、宮崎善雄現吉見町長に対しての損害賠償請求など、再度係争せざるを得なくなった。

「吉見町大串には将来的にゴミ焼却施設を建設しない」とする債務の不履行が現実のものとなり、被申立人らとの昭和61年2月の和解条項の締結で得た「安心で平穏な生活の権利」は、平成25年からふたたび新井保美元吉見町長ら被申立人により侵害された。原審は債権者の人権侵害は、債務者が異なるから違法ではないとの判示である。仮に債務者が異なることが認容できるものであったとしても、昭和56年1月27日判決では、たとえ右勧告ないしは勧誘に基づいてその者と当該地方公共団体との間に右施策の維持を内容とする契約が締結されたものと認められない場合であっても、右のような密接な交渉を持つに至った当事者間の関係を規律すべき信義衡平の原則に照らし、その施策の変更にあたってはかかる信頼に対して法的保護が与えられ与えられなければならないものというべきであると判示している。原審は、上記判決と相反し、信義

則違反による相手方当事者への人権侵害は全く考慮されていないのである。

被申立人の「和解調書を守らなくても違法ではない」という理由は、上記判決の代償的措置を講ずることなく施策を変更することは、それがやむを得ない客観的事情によるものとは異なる。関係市町村による「忌避施設である新ゴミ焼却施設建設運営のため地元への迷惑料名義の負担金」によって焼却場建設地周囲を活性化するという新井保美元吉見町長の野望でしかない。

2、先行行為の違法性の重大な人権侵害について

原審は、最高裁判決昭和56年1月17日と相反して、地方公共団体と親密な関係を築いた当事者の関係性の法的保護を捨象し、人格権を侵害している。

原審のP4より、申立人らは、被申立人が、埼玉中部資源循環組合を解散したことより、第1審の原告らが、新井保美元吉見町長及び宮崎善雄現町長に1069万1426円の賠償を求める義務付け訴訟を提訴し併合されたことを、知った。原審の記す通り、本件は住民訴訟であるため、元吉見町長及び現吉見町長2名に対する損害賠償請求を併合することはできない。むしろ、先行行為である被申立人の「和解調書違反」に対する第1審原告の人権侵害の大きさを原審は重大なものとして捉えるべきであり、和解調書の債務不履行を違法ではないと捉えてはならない。

原審P19の16行から23行では「平成29年12月25日付の事務連絡（吉見町農政環境課長が埼玉県東松山農林振興センター管理部農地担当者に宛てたもの）6枚目によれば、吉見町内で本件施設を誘致する理由として広域化による新しいごみ処理施設検討を進める中で、新しいゴミ処理施設と周辺整備は地域おこしやまちづくりにつながると判断し、周辺には、幅

広い世代の健康づくりを支援する健康増進施設、地域の農産物を活用する施設、地域コミュニティの拠点施設などの整備を計画していることを挙げており、前記の通り、ゴミ焼却から発生した熱を回収して予熱利用として、温水プールと中心にした健康増進施設や運動施設を併設する例もあることを考えると、吉見町内に本件施設を建設するとの上記の考え方が不合理であるとは言えず、吉見町内での建設候補地の選定に不合理な点がないこと」と記している。この政策は新井保美元吉見町長個人の主観的政策であり、新井保美元吉見町長にとっては合理的であるとしても、吉見町大串地区に新しいごみ焼却施設を建設するべき止むを得ない客観的事情ではない。「和解調書」の債権者への連絡や承諾もなく、前記最高裁判例昭和56年1月27日第3小法廷判決に記す密接な交渉を持つに至った当事者間の関係を規律すべき信義衡平の原則に照らし、その施策の変更にあたってはかかる信頼に対して与えられなければならない法的保護は一切考えられておらず、一方的である。憲法92条の地方自治の本旨に反するものあり、しかも、新井保美元吉見町長は、自らの政策を正当と位置付けるために、周辺住民からの要望書が提出されているという見せかけの事実を作り、客観的に違法性を阻却するだけの特別な事情はない。

新井保美元吉見町長の主観的な政策で町長という絶対的権力を利用し、焼却場建設地の地区選定の操作権があることより、吉見町大串地区を総合評価で最高得点にし、地域要望もあるという既成事実の積み上げで、債権者らにとっては、一部事務組合の構成団体数の増、焼却ごみ人口の増による焼却ゴミの増大と交通量の増大によって、和解調書成立時よりも環境権を脅かされることになる。このような債務不履行は、債権者と吉見町を含む埼玉中部環境保全組合の事業に対しての信頼関係をこわした。普通地方公共団体である吉見町の債務不履行は、憲法92条の地方自治の本旨に反している。原審はこの点について審理がされていない。

3、財務会計行為の違法性について

(1) 住民訴訟が民衆訴訟であることについて

申立人は、昭和61年2月の債権者ではないため、「埼玉中部資源循環組合焼却施設建設」について取消訴訟を行う権利者ではない。しかし、地方自治法242条2の4は、客観訴訟である。

「違法性の承継」の問題は、数個の処分が相連続して行われ、全体が一連の手續として一定の法効果を生ずる場合に、先行処分が違法であるときは、これに続く後行処分も、その違法性を承継している。

本件に関しては、先行行為の違法は「埼玉中部環境保全組合と債権者の昭和61年2月の和解調書第一〇項を一方的に反故にして吉見町大串地区にゴミ焼却施設建設のための埼玉中部資源循環組合を設置したこと」である。申立人には取消請求権はない。しかし、吉見町の不法行為による、財務会計行為の違法性を問うことはできる。

最判昭和53年3月30日は、住民訴訟の訴権の性質で印紙額の適否を問うものである。

「地方自治法242条の2の定める住民訴訟は、普通地方公共団体の執行機関又は職員による同法242条1項所定の財務会計上の違法な行為又は怠る事実が究極的には当該地方公共団体の構成員である住民全体の利益を害するものであるところから、これを防止するため、地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、住民に対しその予防又は是正を裁判所に請求する権能を与え、もつて地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたものであつて、執行機関又は職員の上記財務会計上の行為又は怠る事実の適否ないしその是正の要否について地方公共団体の判断と住民の判断とが相反し対立する場合に、住民が自らの手により違法の防止又は是正をはかることができる点に、制度の本来の意義がある。すなわち、住民の有する右訴権は、地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するために法律によつて特別に認められた参政権の一種

であり、その訴訟の原告は、自己の個人的利益のためや地方公共団体そのものの利益のためではなく、専ら原告を含む住民全体の利益のために、いわば公益の代表者として地方財務行政の適正化を主張するものであるということが出来る。住民訴訟の判決の効力が当事者のみにとどまらず全住民に及ぶと解されるのも、このためである」との判示である。

この判示より、住民訴訟は当事者のみにとどまらず全住民に及ぶとされ、申立人らに違法性を問うこと及び経費支出の財務会計行為の違法性を問うことが可能である。

(2) 先行行為の違法性が財務会計行為に継承されることについて

原審は、最高裁判決平成4年12月15日、同平成11年11月12日、同平成10年4月24日とは異なる解釈で違法な財務会計行為の範囲を狭めている。原審は、12Pの13行において1日校長事件として平成4年12月15日最高裁判決から、先行行為の違法性が財務会計上行為につながる場合の判決の要旨を引用し、「先行行為がされれば当然に後行行為がされるような直接の原因になる場合でなければならず、次いで、先行行為が著しく合理性をかきそのためこれに予算執行の適正の確保の見地から見過ごし得ない瑕疵が存すると認められる場合でなければならぬと解するのが相当である」と判示している。しかし、原審の1日校長事件の解釈では全体の中の部分的な引用であり、不適當である。

最高裁判決平成4年12月15日では、1日校長事件の財務会計行為の行為者は、先行行為の行為者ではない。先行行為の行為者は、教育部局であり、財務会計行為から独立している部門である。一方、財務会計行為の行為者は知事であるため、先行行為それ自体の違法を住民訴訟で争えないことを判示したものである。

原審においては先行行為の違法性についての判断が憲法93条の2、憲法92条に反する信義則違反であることについては、審理されていない。先行行為の違法性の重大さが、財務会計行為に至る各契約の違法性及び財務会計行為に継承されていることについては、先行行為の違法性を否定しているため審理されていない。

原審は、「当該職員の財務会計上の行為を捉えて右の規定に基づく賠償責任を問うことができるのは、たといこれに先行する原因行為の違法事由が存する場合であっても、右原因行為を前提としてされてき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ていると解するのが相当である。」と判示している。

しかし、平成11年11月12日最高裁判決は、土地区画整理組合の保留地を随意契約で低廉の価格で売却した違法があるというものである。保留地の処分は財産の処分及び契約の締結にあたるため住民訴訟の対象となり、原審に差し戻すというものである。

平成11年11月12日最高裁判決 P2 より

「記録によれば本件保留地は、本件事業の換地処分の公告があった日の翌日である昭和56年9月5日に福山市の所有に属することになり、同市がこれを同57年8月27日に随意契約のよって売却したというのであるから、右売却当時同市の「財産」であったものであり、右売却行為は、「財産の処分」及び「契約の締結」に当たり、住民訴訟の対象になるというべきである。」

と記されている。先行行為である保留地が土地整理組合のものかどうかの一つの争点であった。保留地は福山市の不動産であり、随意契約による低廉価格での売却で、損害賠償の対象となるというものである。

また、最高裁判例平成10年4月24日では、商工会議所への茅ヶ崎市職員の派遣が違法であれば当該職員に対する給与の支給も違法であり住民訴訟で損害賠償請求、不当利得返還請求が可能であるとして原審差し戻しである。

上記判決文 P5 の 15 行より

「以上の観点から本件を見ると、本件の目的が、前示のように被上告人会議所との連携を強める事により市の不振な商工業の進展を図るためのものであったとしても、本件職務専念義務の免除及び本件承認を適法と判断するためには、右目的の達成と本件派遣との具体的な関連性がさらに明らかにされなければならないのであって、そのためには、被上告人会議所の実際の業務内容がどのようなものであって、それが市の商工業の振興策とどのような関連性を有していたのか、本件派遣職員の被上告人会議所における具体的な職務内容がどのようなものであって、それが市の企画する商工業の振興策とどのように関係していたのかなどの諸点について、じゅうぶんな審理を尽くした上、市の右行政目的の達成のために本件派遣することの公益上の必要性を検討し、これらに照らして、本件職務専念義務の免除及び本件承認が前記各条項の趣旨に反しないかどうかを判断する必要があると言わなければならない。原審は前記諸点について何ら具体的な認定をすることなく、前示のように被上告人会議所と市の置かれていた一般的状況、商工会議所の法的性質、専務理事の一般的な職務権限等から、本件職務専念義務の免除が裁量権の逸脱、濫用にわたるものとまでは断じ難く、本件給与支出を違法とすることはできないと判断しているが、右のような事実のみをもっては、未だ本件職務専念義務の免除及び本件承認の適否を判断するに足りないと言わざるを得ない。そうすると右に説示した点について審理判断を尽くすことなく、本件給与支出の適法性を肯定した原審の認定判断には審理不尽ひいては理由不備の違法があり、右違法は原判決の結論に影響を及ぼすことが明らかである。」

として、原審差し戻しとしている。

上記判決等より本件について判断すると、原審は先行行為の違法性について審理をしておらず、先行行為に違法性がないとする合理的な根拠がない。

宇賀克也氏の「地方自治法概説 p409から P410において

「最高裁は、先行行為と財務会計行為を行うものが異なり、かつ、先行行為が長から独立性を有する機関によって行われた事例において、先行行為それ自体の違法は原則として住民訴訟で争えないと判示した。」と記している。

先行行為と財務会計行為が同一組織の同一人である場合、住民訴訟の対象になりうると考えられる判決も出ている。

宇賀克也氏の同著 P410 において

column 1 日校長事件

教育委員会が退職勧奨に応じた教頭職のある者について、年度末に1日だけ名目上、校長に任命し、名誉昇給制度を適用して、退職承認処分を行い、知事が昇給後の給与に基づき退職手当の支出決定を行った事案において、前掲最高裁判例平成4・12・15は知事は独立した機関としての教育委員会の有する職務権限まで介入しうる者ではなく、知事の有する予算の執行機関としての職務権限はおのずと制約があり、教育委員会がした学校その他の教育委員会の職員の任免その他の人事に関する処分については、知事が当該処分が著しく合理性を欠き、そのためにこれに予算執行の適正確保の見地から見過ごしえない瑕疵の存在する場合でない限り、当該処分を尊重しその内容に応じた財務会計状況の措置を取る義務があり、これを拒むことは許されないと判示している。

と記されている。

すなわち原審の引用した判決は、先行行為者と異なる機関が財務会計行為者である場合、先行行為の瑕疵が予算執行適正確保の見地から見過ごせない瑕疵が存在する場合は、先行行為の違法は財務会計行為に継承されることが指摘されている。本件のように先行行為と財務会計行為者が同一の場合、先行行為の違法性については十分に審理されなくてはならない。しかし、原審は、和解調書に反していることが憲法92条、93条の2違反であることの重大性、信義則違反が人権侵害であることについての審理がなされていない。

第4、結論

和解調書の債務者は埼玉中部環境保全組合のみではなく、普通地方公共団体である吉見町、鴻巣市、北本市に及ぶが、原審には、住民自治の視点がなく、一部事務組合は、普通地方公共団体の事務の一部を特化し効率性を持たせた組織であることが阻却されている。本件は住民訴訟であり、地方自治の本旨である地方政治への参加の一形態である。和解調書は、昭和61年2月に締結するまでに、吉見町長、北本市長、鴻巣市長が3度協議し、吉見町議会選出の議員、北本市議会選出の議員、鴻巣市議会選出の議員による組合議会によって昭和61年2月の和解調書を議案として承認し議決したものである。吉見町議会、鴻巣市議会、北本市議会には、「和解調書」は報告されていなければ、次の予算議決に支障が出る恐れがある。

埼玉中部資源循環組合は管理者、組合議員は公選制ではないが、それぞれの地方公共団体の焼却ゴミ処理事業を運営するための統治機構である。

埼玉中部環境保全組合の領域は、吉見町、鴻巣市、北本市であり、住民は吉見町町民、北本市市民、鴻巣市市民である。埼玉中部環境保全組合は、吉見町住民の焼却ごみ、北本市住民の焼却ごみ、鴻巣市住民の焼却ごみの処理について、組合住民から処理費を使用料として徴収した財政で運営しているのではない。

埼玉中部環境保全組合議会において、毎年度予算歳入で1町2市の負担金額が議決された後、吉見町、北本市、鴻巣市の予算歳出において埼玉中部環境保全組合負担金が計上され、吉見町議会、北本市議会、鴻巣市議会が、負担金支出を議決し、埼玉中部環境保全組合から負担金が1町2市に請求され、1町2市の各財政から負担金が納入されることで、埼玉中部環境保全組合の財政が運営される。従って、和解調書の債務者は、埼玉中部環境保全組合、吉見町、鴻巣市、北本市が重なっている。

平成 26 年 3 月 26 日の被申立人らの決定は、令和 2 年 3 月 31 日に解散し、全て無駄な財務会計行為となった。昭和 61 年 2 月の「和解調書」に対する債権者への信義則違反で始まった吉見町大串地区にごみ焼却処理場を建設・運営することで、地域を活性化したいという新井保美元吉見町長の主観の強い政策であり、埼玉中部資源循環組合における一般廃棄物処理熱回収施設建設に関する支出は違法な財務会計行為である。

原審は、先行行為の違法性を否定し、かつ財務会計上の契約行為が法令違反でないので違法ではないとし判示している。新井保美元吉見町長が働きかけ、被申立人らが設立を決定した埼玉中部資源循環組合は、解散せざるを得なかったものである。地方自治法第 2 項 14 条の最小経費最大効果原則に反している。

新井保美元吉見町長の政策は、昭和 61 年 2 月の「和解調書」条項一〇の既判力について構成団体が異なるので債務不履行でも違法ではないという詐術で、和解調書を反故にすることを前提に、被申立人らにごみ焼却施設を吉見町大串地区に建設する埼玉中部資源循環組合の設置を働きかけた。被申立人らは、吉見町にとっての住民自治のあり方を各地方公共団体の住民自治のあり方と衡量することもなく、信義公平の原則を破り、地方自治への信頼感を損なわせている。原審は、先行行為が違憲であることを審理せず、そのため、先行行為の行為者と財務会計行為の行為者が同一であっても、違法がないと判示している。

上記のように原審は、先行行為の「和解調書」の債務を不履行としても違法ではないとして憲法違反の解釈を捨象し、審理していない。被申立人から新井保美元吉見町長、宮崎善雄現吉見町長に損害賠償請求を求めることが必要であり、本件申立ては受理されるべきである。