

令和3年（行ウ）第11号 日立市産業廃棄物処分場周辺道路整備事業費支出
差止請求住民訴訟事件

原告 荒川 照明 外4名

被告 茨城県知事 大井川 和彦

第 2 準 備 書 面

2022（令和4）年7月7日

水戸地方裁判所民事第2部合議A係 御 中

原告ら訴訟代理人弁護士 安 江 祐
外

本書面は、本訴における原告らの従前の主張を整理した書面である。

1 本訴における差し止めの対象（訴状2頁記載）

被告は、新たな産業廃棄物最終処分場の整備候補地として、日立市諏訪町日立セメント太平田鉦山跡地（以下「本件候補地」という。）を選定し、これを前提に、本件候補地への産業廃棄物最終処分場整備事業推進のために、本件候補地への搬入車両通行の新設道路及び周辺道路の改良整備のための新最終処分場周辺道路整備事業（以下「本件事業」という。）計画を策定した。

そして、被告は、本件事業について、公金を支出し、契約を締結し、又はその債務その他の義務を負担しようとしているところ（以下「公金支出等」という。）、本件事業に基づくこれらの行為は違法な行為であるため、原告らは本訴において、本件事業に基づく公金支出等行為の差し止めを求める。

2 違法性の判断枠組み（訴状5頁）

産業廃棄物処理のための措置の方策として行う、新たな産業廃棄物最終処分場の整備候補地の選定やこれに伴う搬入道路の整備方針について、執行機関たる地方公共団体の長に一定の裁量が認められるとしても、同裁量に基づく判断について、判断の基礎となる重要な事実を誤認があること等により判断が重要な事実の基礎を欠くことになる場合、又は、事実に対する評価が明白に合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかである場合には、地方自治法244条1項が普通地方公共団体（本件の茨城県）に授権した公の施設の設置に係る普通地方公共団体の長（本件の被告）の裁量権を逸脱し又は濫用したものとして、当該執行機関たる長の誠実執行義務違反（地方自治法138条の2）を構成すると解するべきである。

3 被告の行為の違法性（誠実執行義務違反）

(1) 訴状記載①：立地上の制約区域該当性についての事実評価の不合理又は考慮不尽

ア 被告が主張する判断過程

被告は、検討委員会において、新産業廃棄物最終処分場整備可能地を抽出するための1次スクリーニングにおいて、防災面を考慮して、河川法の「河川地区」など各関係法令の指定区域を新産業廃棄物最終処分場の整備が可能な土地を除外しており、本件候補地については、1次スクリーニングによって上記の各区域に該当しないことが確認されているために洪水や土砂崩れによる災害の危険性が高い所ではないとして、本件候補地を選定するに至っている。

イ 産廃処分場候補地選定において被告が設定した裁量基準

(ア) ところで、茨城県は、産廃処分場候補地選定における立地上の制約区域の一つとして「(大区分) 災害履歴等」「(地域区分) 浸水想定区域」(設定の主旨) 国や県が、それぞれの河川で数百年に1度の大雨が降った場合を想定した浸水範囲を回避すべき範囲として想定」と定めている(乙8の5の3頁)。これは、産廃処分場候補地選定に係る茨城県の裁量権行使の基準(講学上の裁量基準)であると解される。

(イ) 上記にいう「浸水想定区域」とは、水防法14条1項2項にいう「洪水浸水想定区域」と同義であると解される(甲14・4頁。甲14は環境省の資料であるが、茨城県においてこれと解釈を異にする理由はない。)。そうすると、本件候補地は国や県による「洪水浸水想定区域」の指定がなされていないため、上記裁量基準を機械的に適用すれば、本件候補地は上記裁量基準上の立地上の制約区域ではないということになる。

ウ 被告の判断に裁量権の逸脱濫用が存在すること(個別審査義務違反)

(ア) 個別審査の必要性

そもそも、被告が、「洪水浸水想定区域」と同義である「浸水想定区域」を立地上の制約区域として位置付けている趣旨は、国又は県において定める「洪水浸水想定区域」は典型的に土砂崩れや洪水による災害の危険性が高い場所であるとの認識の下で、そのような場所に最終処分場を設置した場合における土砂崩れや洪水による災害発生の防止することにあるものと推測される。

他方、小規模河川の数は膨大であるため、それらすべてについて河道データや水位データを把握し、洪水浸水想定区域を指定するには多くの時間やコストを要する。そのため、国土交通省においても、「洪水浸水想定区域」の実質を有するにもかかわらず「洪水浸水想定区域」と指定されていない区域が存在することが前提とされている。実際、

洪水浸水想定区域図作成マニュアル（第4版）（甲15）でも、「洪水浸水想定区域は、想定最大規模降雨を前提として、現況の河川の整備状況に照らして浸水が想定される区域を示すものであり、その他の区域との水災に対する安全性の違いを明確に分けるものではない。例えば、浸水解析の前提とした降雨を超える規模の降雨が発生した場合や、支派川の氾濫、高潮、内水による氾濫等が発生した場合には、洪水浸水想定区域に指定されていない区域においても浸水が発生しうるものである。したがって、洪水浸水想定区域に指定されないことをもって、浸水の可能性が否定されるものではなく、洪水浸水想定区域図の公表にあたっては、その旨について十分な周知が図られる必要がある。」と注意喚起がなされている（4頁）。

そうである以上、被告は、たとえ国や県によって「洪水浸水想定区域」と指定されていなかったとしても、そのことのみをもって立地上の制約区域として自らが定める「浸水想定区域」に該当しないとして立地上の制約がないと判断するのではなく、上記のような裁量基準を定めた趣旨に照らし、本件候補地が水防法14条1項2項の定める「洪水浸水想定区域」の実質を有するか否かを個別に調査・分析した上で立地上の制約の有無を判断すべきこととなる。

(イ) 本件候補地が水防法上の「洪水浸水想定区域」の実質を有すること

訴状の6頁記載のとおり、本件土地は、もともと唐津沢が広がり周辺から水が流れ込んでくる地形であったうえ、採掘により断崖絶壁に囲まれた急峻な深い谷地となったことにより、水が流れ込み、集中豪雨の際には洪水が生じやすく、土砂崩れが生じやすい特質を有する土地である。

また、平成27年の水防法改定に伴い規定された関東地方の想定最大降雨量は、1時間あたり153mm（面積1km²以内）であるので、面積

が1.2km²の唐津沢の場合には、1時間あたりの想定最大降雨量を151mmとして、主要部の豪雨時における洪水流量が試算された。その結果、処分場予定地の上流にあたるAとD区域から処分場予定地に流入する洪水の流量は毎秒22.32m³と予測された。この時、面積0.645km²のA区域から処分場予定地に流入する洪水の流量は毎秒18.9m³であり、その周辺の流路勾配は0.063であった。その半月形の流路断面の幅は12mであり、流路最大深さは0.6mであり、流れの平均速度は毎秒4.3mであると予測された（甲11図4）。

このような状況は、唐津沢がまさに水防法14条1項2項が定める「洪水浸水想定区域」の実質を有することを示している。

以上、唐津沢が水防法14条1項2項が定める「洪水浸水想定区域」の実質を有するにもかかわらず、上記裁量基準を機械的に適用して（国や県による指定がないことをもって）「洪水浸水想定区域」ではないとして本件候補地が立地上の制約区域に該当しないとした被告の判断は、自らが定めた裁量基準の趣旨に反する評価を行った点で事実に対する評価が明白に合理性を欠いたもの、ないしは、自らが定めた裁量基準の趣旨からして考慮すべき事情を考慮しないでなされたものというほかない。

同時に、かかる判断は、その結果として自らの裁量基準の趣旨に基づけば土砂崩れや洪水による災害発生の危険性が存する本件候補地に産廃処分場を設置させることになることから、社会通念上著しく妥当性を欠くものであることも明らかである。

（ウ）小括

以上のとおりであるから、1次スクリーニングに際して本件候補地を立地上の制約区域に該当しないことを前提としてなされた本件候補地選定及びこれと一体となってなされた本件事業決定は、裁量権を逸

脱濫用するものとして、違法と解するべきである（なお、裁量基準を機械的に適用してなされた判断が裁量権の逸脱濫用であるとして違法とした裁判例として、例えば横浜地判平成22年4月27日〔判例集未搭載〕）。

(2) 訴状記載②③④：立地判断における住民の意向の不考慮と事実の評価の不合理

ア 被告が設置した茨城県新産業廃棄物最終処分場候補地選定会議（以下「選定会議」という。）が3箇所の整備可能地から「日立市諏訪町」（以下「本件候補地」という。）を整備候補地に選定した過程では、「交通安全への影響」の項で「市道（梅林通り）及び県道37号が、日立市大久保町、諏訪町等の市街地を通り、その道路沿いに小学校があることから、交通安全面への配慮が必要であり、△評価とした」としている。

また、「自然・文化・観光施設」の項で「周辺に都市公園（諏訪梅林約2.0km）や市民の憩いの場として利用されている鮎川があり、配慮する必要があることから、△評価とした。」としている。

イ しかし、その後の住民説明会で、被告の準備書面（1）49頁でも「油縄子交差点から梅林通りのルートを通行させることに反対する意見や新たに搬入ルートを整備すべきとする意見をはじめとして、処分場整備に伴う搬入車両の増加に伴う交通安全や渋滞への懸念の述べる意見が最も多く寄せられた」としている。

被告は「交通問題対策会議」で複数の案を検討した結果、「住民説明会において、油縄子交差点から梅林通りを通過するルートによる搬入に対して強く反対する意見が多かったことから、既存道路を改良した上でこれを搬入ルートとする案を維持することについて地域住民の理解を得ることは難しいと考えられた。」（被告準備書面（1）52頁）との結論に達した。

その結果、道路を新設することが決まり、これを前提に周辺住民や日立市議会・日立市長の理解を得ることになった。

ウ このように、選定会議は、「交通安全への影響」「自然・文化・観光施設」で△評価とされていた。しかし、「油縄子交差点から梅林通りのルートを搬入ルートとすることに反対する意見」や、「新たに搬入ルートを整備すべきとする意見」、「処分場整備に伴う搬入車両の増加に伴う交通安全や渋滞への懸念を述べる意見」が多く、「既存道路を改良した上でこれを搬入ルートとする案を維持することについて地域住民の理解を得ることは難しい」という判断に至ったものである。

これはすなわち、候補地の選定にあたって、最も重視すべきであった、周辺住民の意向を考慮していなかった結果である。すなわち、本件候補地は、周辺住民の意向を考慮するならば、搬入道路を新設することなくして立地しえないものであったのである。被告はこのように周辺住民の意向を考慮すべきであったにもかかわらず考慮しないまま、「日立市諏訪町」を整備候補地に選定した。その結果、廃棄物の搬入のために道路を新設することを余儀なくされたものである。

エ 選定会議の検討の過程で、概算整備費の項では、本件候補地は約208億円とされ、○評価とされた。しかし、道路を新設するとなれば、道路新設に約200億円を要することになり、概算整備費は約408億円にのぼることとなる。他の候補地が、城里町上古内が約262億円、常陸太田市和田町が約202億円であるのに比べて明らかに高額である。他の候補地についても周辺道路の整備等に費用を要するとしても、本件候補地に比べればはるかに少ない金額で済むものである。

この結果は、地方自治法2条14項や地方財政法4条1項の定める最少経費原則に明白に違反しており、その内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかである（訴状記載②③）。

オ 本件候補地の場合、搬入道路を新設することなくして処分場を建設し得ないものだったのであるから、自然環境及び生活環境への影響や懸念、事業効率性についての評価も、処分場建設と新設道路の建設を一体として行われるべきであった。

そのようにして評価すれば、訴状請求の原因第3、6④に記載のとおり、他の2箇所の整備可能地の評価を下回ることになる。

このように、「住民の意向」を考慮することなく本件候補地を選定し、その結果、新設道路の建設を余儀なくされ、新設道路と一体となった評価をすべきにもかかわらず処分場建設のみを対象として評価をした結果、事実に対する評価が明白に合理性を欠くこととなり、その結果、自然環境及び生活環境への影響や懸念、事業効率性についての評価が他の候補地より低い本件候補地が整備候補地として選定されるという社会通念に照らし著しく妥当性を欠くことが明らかな結果を生じさせた（訴状記載④）。

カ 以上のとおり、被告による本件候補地の選定及びこれと一体となっ
てなされた本件事業決定は、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したも
のとして違法である。

以上