

- 主文
- 一 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 二 訴訟費用は原告らの負担とする。

○ 事実

第一 当事者の求めた裁判

一 請求の趣旨

(第一事件)

1 第一事件被告は、与島漁業共同組合に対し、昭和六〇年一月二六日付けで同組合との間で締結した協定書に基づく水産振興特別対策事業費名下の補助金四億八〇〇〇万円のうち、交付済みの金二億九二一七万一〇〇〇円を控除した残金一億八七八二万九〇〇〇円につき、香川県の公金を支出してはならない。

2 訴訟費用は第一事件被告の負担とする。

(第二事件)

1 第二事件被告は、香川県に対し、金六五四八万六〇〇〇円及びこれに対する平成二年五月二三日から支払済みまで年五分の割合による金員を支払え。

2 訴訟費用は第二事件被告の負担とする。

二 請求の趣旨に対する答弁

(第二事件被告Aの本案前の答弁)

1 原告らの第二事件に係る訴えを却下する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

(被告らの本案の答弁)

主文同旨

第二 当事者の主張

一 請求原因

1 原告らは香川県の住民である。

2 第一事件被告(以下「被告知事」という。昭和六〇年一月当時B)は、中讃流域下水道(大東川処理区)事業(以下「本件事業」という。)を実施するに当たり、与島漁業協同組合(以下「与島漁協」という。)との間で、昭和六〇年一月二六日、協定書(以下「本件協定書」という。)を取り交わした。本件協定書において、与島漁協は、本件事業に伴う放流管埋設工事及び下水処理水の放流に同意し、被告知事は、香川県の作成する「香川県水産振興特別対策事業費補助金交付要綱」(以下「本件交付要綱」という。)に従い、与島漁協の水産振興特別対策事業に対し、総額四億八〇〇〇万円の範囲内で補助金を交付する旨を約した。

3 しかしながら、本件協定書に基づく公金の支出は、次に述べるとおり、地方財政法二条一項、三条一項、四条一項、地方自治法二〇九条、二三二条の二、二三二条の三等に違反する違法なものである。

(一) 本件補助金は実質的には漁業補償であること

右四億八〇〇〇万円の性格について、本件協定書は、補助金であるとしているが、本件事業に伴う放流管の埋設工事及び処理水の放流によって漁業等に及ぼす影響を勘案すべきものとしており、実質的には漁業補償である。そうすると、事前に漁業被害等について調査を行うとともに、公認された補償基準たる「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱」(昭和三十七年六月二九日閣議決定)等に従って補償の要否と公正妥当な補償額を決定すべきである。しかるに、本件協定書の締結に当たっては、右のような作業はなされず、いわば掴み金的に金額が決定され、協定化されて、香川県が支出義務を負うことになっている点で違法である、。

(二) 公益上の必要性がないこと

仮に、右四億八〇〇〇万円が文字どおり補助金であるとする、地方自治法二三二条の二に規定される公益上の必要性が要求される。しかるに、漁業協同組合という単なる組合に対する補助に、一般的な公益上の必要性は認められず、たとえ認められることがあり得るとしても、特定の漁業協同組合のみに対するものに公益上の必要性は認められない。

(三) 会計区分違反

本件補助金は下水道事業特別会計から支出されているが、水産振興のための補助金であれば一般会計から支出すべきであって、会計区分違反の違法がある。

4 そこで、原告らは、昭和六〇年八月二日、本件の違法な公金の支出を防止するために、香川県監査委員に対し、地方自治法二四二条一項に基づき住民監査請求を行ったが、同年一〇月一日付けでその頃原告らの措置請求は理由がない旨の監査結果が原告らに通知された。

5 そのため、原告らは、被告知事により違法に右公金の支出がなされてしまうと香川県に回復困難な損害が生じるおそれがあるとして、昭和六〇年一〇月二九日、右公金支出の事前差止めを求める本件訴訟（第一事件）を提起したが、別紙一覧表（一）、（二）のとおり、支出が続けられ、さらに、昭和六一年八月実施の知事選挙後、第二事件被告（以下「被告A」という。）が知事の地位に就いてからは、被告Aが、別紙一覧表（二）ないし（五）のとおり、公金の支出を継続している。

6 右支出済みの部分を控除した金一億八七八二万九〇〇〇円についても、違法な支出が相当な確実性をもって予測されるが、その支出がなされた場合には、香川県に回復の困難な損害が生じるおそれがある。

7 よって、原告らは、被告知事に対し、未支出の金一億八七八二万九〇〇〇円について、地方自治法二四二条の二第一項一号に基づき、支出の事前差止めを求める（第一事件）とともに、被告Aに対し、前記支出により既に香川県に発生している損害のうち同被告の関与した金六五四八万六〇〇〇円（別紙一覧表（二）中の昭和六二年三月三日支出分から同一覧表（五）中の平成元年六月三〇日支出分までの合計額）並びにこれに対する平成二年五月二三日から支払済みに至るまで年五分の割合による遅延損害金について、同法条項四号に基づき、香川県に代位して損害の賠償を請求する（第二事件）。

二 本案前の主張（第二事件について）

1 原告らの被告Aに対する代位請求は、地方自治法二四二条の住民監査請求を経由していないから、不適法である。

すなわち、原告らは、公金の支出の差止めについては監査請求を経由しているが、支出された公金の損害賠償については監査請求を経由していない。香川県は、本件協定書の作成によって法律上直ちに水産振興補助金の交付義務を負担したのではなく、各年度の予算の根拠を条件とし、かつ、香川県の定める補助金制度の内容と本件交付要綱の手續に従って交付しているのである。すなわち、被告知事に対する公金支出差止請求（第一事件）の対象は本件協定書のみを根拠とする補助金であるのに対し、被告Aに対する本件代位請求（第二事件）の原因たる水産振興補助金は、右に述べた根拠、手續等に基づいて支出されているのであるから、両補助金は、具体性の程度、根拠、手續等を必ずしも同じくするものではない。したがって、それぞれの違法性を同一に論ずることはできるものではなく、この意味からも、本件代位請求（第二事件）については、本件公金支出差止請求（第一事件）とは別に監査請求の手續を経る必要がある。

2 仮に、公金の支出の差止めを求める監査請求をした者は当該公金の支出による損害賠償請求につき監査請求を経ていなくとも出訴できると解するとしても、その出訴期間は、公金の支出を知ってから三〇日以内、公金の支出行為のあった日から一年以内と解すべきであるところ、本件代位請求は、いずれも出訴期間を経過した後申し立てられた。

三 請求原因に対する認否

請求原因1及び2の事実を認める。同3は争う。同4及び5の事実を認める。同6は争う。

四 被告らの主張

1 本件協定書に基づく補助金の交付は、本件交付要綱の定める手續に従ってなされるが、それによると、まず、補助金の交付を受けようとする者が、被補助事業を具体的に特定して、被告知事に、右特定された事業を対象とする補助金交付申請書を提出し、被告知事はこれを受理してから審査した上で、補助金の交付を決定するという手續でなされる。そもそも交付決定もなされていない補助金についてはもとより、交付申請書の提出さえ未だ行われていない本件協定書に定めた補助金につき、その未確定かつ抽象的な使途を根拠として、本件協定書に定めた補助金が違法であると主張して、その支出の事前差止めを請求することは許されない。

2 実質的に漁業補償であるとの原告らの主張に対する反論  
与島漁協が仮に香川県に対して漁業補償請求権を有するとしても、漁業補償請求権と補助金制度は両立し得るのであるから、与島漁協が、漁業補償請求権を行使せずに、香川県の設けた補助金制度のもとで補助金を受ける方法を選択するのは、同漁協の自由である。与島漁協が漁業補償請求権を行使しないからといって、本件補助金が補助金としての性格を失うことになる（又は漁業補償の性格を持つことになる）筈はない。

一方、与島漁協が香川県に対して漁業補償請求権を有しない場合でも、香川県において水産振興のための補助金制度を設けることができることはいうまでもない。

すなわち、本件補助金は、与島漁協が漁業補償請求権を有するか否か、また、その請求権を行使するか否かといったことにはかかわらず、補助金としての性格を有することに変わりはないのであるから、本件補助金の適法性は、補助金としての適法要件をみたすか否かを判断すれば足りるのである。

また、四億八〇〇〇万円というのは、あくまでも与島漁協に対する本件補助金全体の限度額であり、個々の支出は補助対象事業を明確にした上で公益性の要件を審査して行われるのであって、原告らの主張するように「掴み金的に」支出されているわけではない。

3 公益上の必要性がないとの原告らの主張に対する反論

本件補助金は、水産振興という目的にかなう事業を補助対象として支出しているのであるから、地方自治法二三二条の二に規定する公益上の必要性には欠けるどころではなく、「漁業協同組合」又は「特定の漁業共同組合」に対するものであるから、公益上の必要性がないという原告らの主張には理由がない。

4 会計区分違反であるとの原告らの主張に対する反論

一般に、地方公共団体が行う特定の補助金につき、法律上本来的に一般会計で処理すべきものであるとか、特別会計で処理すべきものであるとかの区別は存しない。特定の支出を特別会計で処理するか、一般会計で処理するかは、当該支出を右特別会計の収入（財源）で賄うか、一般会計の収入（財源）で賄うかという問題であるが、それは地方公共団体（長と議会）の政策的判断に委ねられており、違法の問題が生じる余地はない。本件補助金は、下水道事業により漁業に影響があると予測される海域における特別な水産振興を図る目的で支出するのであるから、下水道事業特別会計の財源で賄うことは極めて合理的というべきである。

第三 証拠（省略）

○ 理由

一 第二事件の訴え（損害賠償の代位請求）に対する本案前の主張について

1 被告Aは、まず、第二事件が監査請求前置の要件を満たしていないと主張する。

しかし、住民訴訟の対象となる行為又は事実は、監査請求に係る行為又は事実から派生し、又はこれを前提として後続することが必然的に予測されるすべての行為又は事実と及ぶと解すべきであるところ、原告らが本件協定書を原因とする金員の支出差止めを求める請求原因4の監査請求を経由していることは当事者間に争いがなく、第二事件の訴えは、右協定書の金員が現実に支出されたことによるとするもので、監査請求に係る行為から派生又は後続することが当然に予測される行為を対象とするものにほかならないから、右監査請求をもって、第二事件についての監査請求前置の要件を満たしているものと認めるのが相当であり、また、右監査請求と別個に、同一の違法事由を主張して第二事件の監査の請求をすることも許されないと解するのが相当である。したがって、被告Aの右主張は理由がない。

2 被告Aは、次に、第二事件は地方自治法二四二条の二第二項一号所定の出訴期間を経過している旨主張する。

（一）原告らが本件監査請求につき、昭和六〇年一〇月一日付けでその頃監査結果の通知を受けたことは当事者間に争いがなく、右通知後の本件各請求に関する経緯が次のとおりであることは、本件記録により明らかである。

（1）昭和六〇年一〇月二九日、原告らは被告知事（当時はB）を相手に、本件補助金四億八〇〇〇万円の支出の差止めを求める第一事件の訴状を当裁判所に提出した。

（2）昭和六三年九月二日、原告らは、第五回準備書面を提出し、第一事件の差止請求額につき、既に支出済みの二億六六四〇万六〇〇〇円を減縮して二億一三五九万四〇〇〇円とするとともに、昭和六一年度の支出額のうち昭和六二年分の支出額及び昭和六二年度の支出額の合計である三九七二万一〇〇〇円につき被告Aに対し損害賠償を求める第二事件を併合提起した。

（3）平成二年三月二〇日、原告らは、第九回準備書面を提出し、右減縮された第一事件の差止請求額につき、その後に出された二五七六万五〇〇〇円を更に減縮して一億八七八二万九〇〇〇円とするとともに、第二事件の損害賠償額につき、昭和六三年度及び平成元年度の支出に係る二五七六万五〇〇〇円を追加拡張して、六五四八万六〇〇〇円とした。

（二）ところで、第二事件の出訴期間の起算点を、被告A主張のように、公金支出を知ってから三〇日以内、公金の支出があつてから一年以内と解すべきかどうかの点はしばらく措き、本件代位請求は、訴えの追加的変更（行政事件訴訟法一九条

一項)の手続により提起されたものであるところ、訴えの追加的変更は、住民訴訟においても、変更後の新請求に関する限り新たな訴えの提起にほかならない。したがって、変更後の新請求に関して出訴期間が遵守されているかどうかは、原則として、出訴期間の起算点と右訴えの変更時とを基準としてこれを決しなければならぬ。しかしながら、変更後の新請求と変更前の旧請求との間に訴訟物の同一性が認められるとき、又は両者の間に存する関係から、出訴期間の遵守の点において、変更後の新請求に係る訴えを当初の提起の時に提起されたものと同視し得る特段の事情があるときには、例外的に当初の訴えの提起の時に新請求の訴えの提起があったものとみなすことにより、出訴期間の遵守に欠ける点がないと認めるのが相当である。

これを、本件についてみると、本件代位請求と変更前の旧請求のように、公金の支出を違法として事前にその差止めを求める請求と事後的に同じ違法を主張して損害賠償を求める請求とは、その中心的な争点を共通とするものであるのみならず、公金の支出の事前差止請求と、その公金の支出後の段階での損害賠償の代位請求は、原告住民が遂行する訴訟として密接不可分の関係にあり、差止訴訟上求められている公金の支出が行われた後は、これに対する損害賠償の請求がされるであろうことは当然予測できるものである。また、被告についてみても、右旧請求の被告が行政機関である香川県知事であるのに対し、本件代位請求の被告が香川県知事であるAであり、両者は実質的に同一であるということができ、新訴の提起につき、その被告の防御権を著しく害するような原告の責に帰すべき遅延があったとも認められない。そうすると、本件においては、変更後の新請求に係る訴えを旧訴の提起の時に提起されたものと同視し、新訴につき、出訴期間の遵守において欠ける点がないと解すべき特段の事情があるものというべきである。

(三) したがって、被告Aの右主張は採用できない。

## 二 本案についての判断

1 請求原因 1、2 及び 5 の事実は当事者間に争いがない。

2 証拠(甲三、四、九の1の1ないし9、九の2の1ないし12、九の3の4、5、一一の2、9、一三、乙一、二、一六、一八、証人C、同Dの各証言、原告E本人尋問の結果)並びに弁論の全趣旨によれば本件協定書の締結に至る過程について次の事実が認められる。

(一) 本件事業は、下水道法の規定に基づく中讃流域下水道計画(昭和五三年建設大臣承認)により、大東川処理区(坂出市、宇多津町、飯山町、綾歌町、綾南町及び綾上町の行政区域)における下水を終末処理場(大東川浄化センター)で処理して瀬戸内海に放流するもので、放流予定量は最大一日平均五万トンである。

(二) 本件事業については、昭和四八年に基本調査が行われた後、昭和五一年に県及び関係市町により「中讃流域下水道(大東川処理区)推進協議会」が設置され、これを母体として推進されてきた。しかし、当時、県下の他の市町の公共下水道において、処理水の海中放流について漁業協同組合の同意が得られず、処理開始の見込みが立っていなかったため、本件事業についても同様の問題の発生が懸念された。そこで、昭和五三年八月、県、関係市町、関係五漁協(与島、宇多津、坂出市、松山及び王越の各漁協)により「漁業関係協議会」を設け、この場で関係五漁協と交渉・協議を進める一方、各漁協とも個別に交渉・協議が行われた。これらの交渉・協議においては、工場排水を処理の対象とするか、放流口をどこに設置するか、放流水量の最大限度をどの程度にするか、放流による漁業への影響をどのように予測し、これにどのように対処するか等の点が議論された。そこで、香川県は、香川大学のF教授らに環境アセスメントを依頼し、昭和五六年十一月にはその報告書がまとめられた(乙一八)。右報告書においては、放流口の候補として四箇所を想定して、それぞれの漁業に対する影響等が事前評価された。そして、本件事業による漁業生産の低減は備讃瀬戸全体規模からみれば僅かであるかも知れないが、そこでの特定の漁業従事者にとってはかなりの影響として残るものと考えなければならぬことが指摘された。

(三) こうして、昭和五九年二月の漁業関係協議会において、海中放流に関する協定は各漁協毎に個別に行い、同年三月末までに終了すること、海中放流による漁業への影響に関しては、各漁協の行う水産振興特別対策事業に対する香川県からの補助金を交付することをもって対処すること等が決定された。

(四) 与島漁協は、昭和五九年当時、正組合員数約三三〇人余を擁する県下有数の規模の大きな漁協であるが、同漁協においても、昭和五三年八月から昭和五九年一二月まで約二〇回にわたり交渉・協議を重ねた。その中で、前記のとおり、放流

による漁業への影響に対してどのように対処するかが問題となった。与島漁協内部には、漁協の行う水産振興特別対策事業に対して補助金の交付を受けることをもって対処することに反対し、漁業補償を受けたいことを希望する意見もあった。しかし、当面、具体的被害の把握は困難で放流量が徐々に増加して本件事業の予定する一日平均五万トンに達するのは放流開始後三五年ないし四〇年後であることが香川県から示された。そこで、予定水量に達する時点を見据えた将来的な対策が必要であるとの見地から、築磯、漁礁設置等の漁場整備を含めた水産振興特別対策事業を実施し、これらに補助金を交付してもらうのがよいとの意見が出された。当時与島漁協の組合員の平均年齢は五五・一八歳に達しており、組合員のうち約三分の二を占める多くの者は、放流量が予定水量に達する時点においては、大半が死亡したことに伴う組合員資格の喪失により、右放流による影響を全面的に受けるとは言い難く、その影響を漁業権の被害として数量化して、補償金の交付請求を行うことは至難な状況であった。しかしながら、一方で、高齢組合員は放流により何らの影響も受けないというものではないから、長期的対策だけでなく、現時点での対策も必要であるということになった。そこで、漁協の充実強化事業として増資助成事業を行い、補助金を増資資金に充てるとともに、その配当金を漁船保険の保険料の支払に充てることとされた（この点については、本件監査請求後、補助金から直接保険料が出されることになった。）。昭和五九年八月二七日に開かれた与島漁協の理事会で、右の方針が多数決で可決され、昭和六〇年一月二六日、本件協定書が締結された。

他の漁協も昭和六〇年三月までの間に協定書を締結し、同年四月一日から放流が開始された。

以上のとおり認められる。右認定を覆すに足る証拠はない。

３ 原告らは本件補助金は実質的には漁業補償である、仮に補助金であるとしても公益性がない旨主張する。

確かに、本件補助金交付の趣旨・目的の一環として、本件事業による漁業への悪影響の対策として交付されるものがあることは前認定のとおりである。しかしながら、埋立て事業等のように漁場及びその漁場に係る漁業権が消滅するという形で漁業に対する影響や生じ得る損害の程度がかなりの確実性をもって予測できる場合と異なり、本件事業については、その放流量自体が不確定であって、人口の増加等により徐々に増加し、予定水量の一日平均五万トンに達するのも、早くて三五年後、遅くて四〇年後と幅があるというのであり、更にその間の漁業をめぐる環境については種々の不確定要素が存することが予想される。このように本件事業による影響は極めて不確定かつ長期に及ぶものであって、こうした点も含めた本件事業の特性、漁協組合員の構成等を勘案すると、漁業関係者らに対して、漁業補償はできないが、本件事業による影響に耐えられるだけの漁業基盤充実の必要を認めて、漁協の行う水産振興特別対策事業に対し補助金を交付することが合理性を欠くものとはいえないし、右趣旨・目的を含む本件補助金は、公共事業である本件事業の円滑な運営・遂行上、必要なものであるし、一定地域における漁業の振興に役立つものであるから、公益性を有することも明らかである。また、補助金の総額、補助金の交付対象となる水産振興特別対策事業の内容についても、与島漁協の規模、組合員構成等に照らし、裁量権の逸脱、濫用と認められる事情は存しない。

原告らは、補助金であれば一般会計から支出されるべきであるのに下水道事業特別会計から支出されているのは会計区分違反である旨主張するが、右特別会計からの支出が地方自治法二〇九条その他の法令違反であるとは認められず、本件補助金の目的、性質からすると、下水道特別会計から支出することに合理性がないとはいえない。原告らの主張は理由がない。

４ 前記２で認定した事実及び既に行われてきた本件補助金の交付申請に基づく補助金の支出につき、申請した補助金に対して、支出が一部にせよ認められなかった形跡がないことに徴すると、原告らは、将来における本件補助金の支出についての事前差止請求の原因として、本件協定書に定められた補助金の支出が違法である事由を主張できるというべきである。

５ 前掲各証拠によれば、第二事件における各補助金の支出は、前記趣旨・目的に基づき、与島漁協が計画した一定の対象事業を具体的に特定して申請がなされ、その審査を経て交付されたものであること及び既に支出された補助金合計額の半分程度は組合員の増資資金や漁船保険料の支払資金に充てられるために、漁協へ交付されたものがあることが認められる。そして、右増資資金や保険料の資金に補助金が充当されると、築磯事業、幼稚魚放流事業等と同様に、漁業従事者の生活基盤の整

備、あるいは漁協の充実強化に役立つから、これらの用途を前提とする補助金も違法とは認められない。

三 以上によると、原告らの本件各請求は理由がないから、いずれも棄却することとし、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法八九条、九三条一項本文を適用して、主文のとおり判決する。

（裁判官 滝口 功 石井忠雄 青木 亮）