

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

○ 事実

第一 当事者の求める裁判

一 原告の求める裁判

1 被告らは、兵庫県三原郡〈地名略〉に対し、それぞれ金一七八万三、〇〇〇円及びこれに対する被告A、同Bについては昭和四八年八月三日から、被告Cについては同月四日から、各支払済まで年五分の割合による金員を支払え。

2 訴訟費用は被告らの負担とする。

二 被告らの求める裁判

(本案前の答弁)

1 本件訴を却下する。

2 訴訟費用は原告の負担とする。

(本案の答弁)

主文と同旨

第二 当事者の主張

一 原告の主張

(請求原因)

(一) 当事者および本件補助金の交付

原告は、肩書住所地に居住する兵庫県三原郡〈地名略〉の住民である。

被告Bは、三原町の長として、昭和四七年十一月一日、農事組合法人淡路乳牛生産出荷組合(以下「組合」という。)に対し、昭和四七年度家畜ふん尿処理施設設置事業の補助金として金二一四万二、〇〇〇円を交付する旨決定し、同四八年三月二四日、右事業計画変更承認にともなつて右補助金額を金一七八万三、〇〇〇円に変更し、事業完了検査を経て、同年五月三〇日、変更後の右補助金(以下「本件補助金」という。)金一七八万三、〇〇〇円を組合に交付した。被告C、同Aは組合の構成員である。

(二) 本件補助金交付の違法性

本件補助金の交付には、次のとおりの違法事由がある。

1 補助事業による環境汚染(公益性の欠如)

三原町の昭和四七年度家畜ふん尿処理施設設置事業費補助金交付細則(以下「町細則」という。)等によれば、かかる補助金は、家畜ふん尿に起因する環境汚染を防止し、健全な畜産振興を図るため、家畜ふん尿処理施設設置事業に要する経費に対する補助を目的とするものである。ところが、本件補助金により補助される右事業(以下「本件補助事業」という。)において設置される家畜ふん尿処理施設(以下「本件施設」という。)は、その性能が不完全で、悪臭の除去等環境汚染防止に効果がないものであるのみならず、かえつて、飼育牛の増加によるふん尿の増加とあいまち、従前は他所で処理されたふん尿が本件施設で貯められ処理されることになつて、悪臭の増大、永続化、はえの異常発生等、近隣の住民の生活環境衛生、健康に重大な被害を与えるものである。ことに、近隣の住民は、梅雨期ころは窓を開けて生活することができず、食堂や学校等は、その業務に多大の支障をきたし、昭和五〇年九月二〇日には悪臭防止法違反として、本件施設に改善命令が出されるほどに不衛生で、近隣住民の生活は、憲法の保障する健康で文化的な最低限度の生活にもとるものである。

2 法律によらざる補助金交付

本件補助金の交付は、法律、条例に基づかずに単なる抽象的な予算措置(補正予算)に基づくものであつて、法律による行政を要求する憲法の趣旨に反する。

3 本件事業地の農地法違反

本件施設の設置場所である三原郡〈地名略〉の土地(以下「本件事業地」という。)は、本件補助金の交付決定がなされた昭和四七年十一月一日当時、農地であつたにもかかわらず、農地転用の許可を受けないまま本件施設の工事が進められたものであつて、昭和四八年三月三一日に至つて、ようやく兵庫県知事の許可を得たものの、農地転用許可申請には、法的慣行として隣接地住民の承諾が必要とされているにもかかわらず、その承諾がないのに、これあるように装つて右の許可申請がなされたものであり、しかも、被告Cが農業委員会の構成員として審議に関与しているのであるから、兵庫県知事の農地転用の許可も違法なものである。このような、農地法違反を伴う本件施設について本件補助金を交付することは許されない。

4 補助事業者の不適合

町細則は、補助金交付の相手方を農業者の集団に限定している。本件補助金の交付を受けた組合は、もと約九名で設立されたが、昭和四三年度決算において約一〇〇万円の損失を出して事業を中止し、事実上解散したものである。しかるに畜産業を営む被告C、同Aは、本件補助金を受ける資格がないにもかかわらず、これを取得するために、右休止した組合がなお活動しており、その事業の一環として本件補助金の交付を受けたように装い、組合の法人格を利用して、本件補助金の交付を受けたものである。

(三) 被告らの責任

被告Bは、本件補助金の交付について、前記のような違法事由があり公益上の必要がなく、交付すべきでないことを知りながら、町長として、その自由裁量権を乱用逸脱して、本件補助金金一七八万三、〇〇〇円の交付をし、右交付により三原町に対し、本件補助金と同額の損害を被らしめたものであり、被告C、同Aは、前記違法な補助金の交付を受けて右同額を不当に利得したものである。

(四) 結論

よつて、原告は、地方自治法二四二条の二第一項四号に基づき、三原町に代位して、被告Bに対し損害賠償として、被告C、同Aに対し不当利得返還として、各金一七八万三、〇〇〇円及びこれに対する本訴状送達の日である昭和四八年八月三日（但し被告Cについては同月四日）から支払済まで民法所定の年五分の割合による遅延損害金の支払を求める。

(本案前の主張に対する反論)

(一) 本案前の主張(一)の事実中、原告が三回に亘り、概ね被告ら主張の趣旨の監査請求をしたことは認めるが、その余の主張は争う。なお、第三回監査請求については、昭和四八年六月一九日付で理由なしとして、同月二日その旨原告に通知したものである。

三 原町監査委員は、右監査請求をいずれも別個のものとして取扱い、別個の観点から判断しており、第三回監査請求についても適法な請求として受理し、昭和四八年五月一七日、原告に陳述の機会を与えたうえ、内容に立入って判断している。各監査請求はいずれも適法なものであつて、本訴は出訴期間を徒過していない。

(二) 同(二)の事実中、県補助金、本件補助金の交付の経緯が被告ら主張のとおりであることは認めるが、その余の主張は争う。

本件補助金は、地方自治の本旨からして、三原町がその責任において農業者の集団に交付すべきものとして兵庫県から三原町に交付されたものである。そして、県から三原町に交付された補助金は、一旦三原町の公金として収入保管されるものであつて、県の公金ではなく、また、目的外使用等で三原町から県へ補助金を返還する事態が生じたとしても、三原町が補助事業実施主体から現実に返還を受けることができない場合がありうることからみても、本訴は住民訴訟の対象になりうるものであるし、また訴の利益も具備しているのであつて、適法な訴えである。

二 被告らの主張

(本案前の主張)

(一) 出訴期間徒過

本訴は、次のとおり出訴期間を徒過して提起されたものであるから、不適法であつて却下すべきである。

1 原告は、本訴提起前に三原町監査委員に対し、(1)昭和四八年一月二二日付(同年二月五日受理)の書面をもつて、三原町の長である被告Bが、乳牛のふん尿による悪臭を付近に発している沼田畜産に対して本件補助金の交付決定をしたことは、住民が健康で文化的な生活を営む憲法上の権利を侵害する違法な公金の支出であるとして監査を請求し(以下「第一回監査請求」という。)、(2)同年一月二九日付(前同日受理)の書面をもつて、本件補助金の交付申請は組合名義でなされているが、真実は、被告C、同Aらが補助事業を実施しているとして監査を請求し(以下「第二回監査請求」という。)、(3)同年四月二三日付(同年五月一四日受理)の書面をもつて、補助事業の実施される土地につき、農地法所定の農地転用許可をえないまま施設設置工事が施工されているとして監査を請求(以下「第三回監査請求」という。)した。三原町監査委員は、右各請求に基づき監査を行ない、第一回監査請求については同年三月二一日付、第二回監査請求については同年三月二八日付、第三回監査請求については同年六月一九日付で、いずれも監査請求を理由がない旨原告に通知した。

そして、第一回監査請求に対する監査実施過程においては、すでに第二、第三回監

査請求において主張された諸点も事実上併せて主張されており、また、第一回監査請求以前において、原告から三原町に提出された本件補助事業を排撃する多数の文書で、第二、第三回監査請求における事実主張を含むものが、原告、三原町の双方から監査委員に資料として提出され、これらの諸点についても十分に監査が尽くされている。したがって、第二、第三回監査請求においては、第一回監査請求に際して主張されなかつた新たな違法事由が主張されているわけではなく、本訴の前置手続として要請される監査請求は第一回監査請求をもつて十分に充たされているのであるから、本訴の出訴期間は第一回監査請求に対する結果の通知のあつた日から起算すべきであり、本訴は右通知を受けた日から三〇日の出訴期間を徒過した不適法な訴えである。

2 また、第三回監査請求は、次のとおり不適法なものであるから、本件訴えは適法な監査請求の前置を欠くものであり、出訴期間についても、右監査請求に対する結果通知の日から起算すべきでない。すなわち、第三回監査請求において公金支出の違法原因として主張するところは、本件補助事業を遂行すべき用地について、農地法所定の転用許可を受けずに農地を宅地に転用しているというものであるが右農地転用許可は都道府県知事または農林大臣の権限に属するものであつて、三原町の長、その他の執行機関の行為に属さず、また転用自体、三原町の公金、財産に関するものではないから、右監査請求はその対象の点において不適法であり、さらに、右監査請求の内容は、本件補助事業の中止を求めるものであるところ、本件補助事業の実施主体は三原町の機関ではないので、いずれにせよ右監査請求は不適法である。したがって、第二回監査請求に対する結果通知の日から起算するにしても、右通知の日が昭和四八年三月二八日であるから、本件訴は出訴期間を徒過している。

(二) 住民訴訟の対象性および訴えの利益

本件補助金は、兵庫県がその内部規程である農林畜水産業関係補助金等交付要綱（以下「県要綱」という。）、昭和四七年度家畜ふん尿処理施設設置事業費補助金交付細則（以下「県細則」という。）、昭和四七年度家畜ふん尿処理施設設置事業実施要領に基づいて、組合が実施する本件補助事業について、その事業費の二分の一以内の経費（本件の場合、金二一四万三、〇〇〇円が後日変更されて金一七八万三、〇〇〇円）を補助するため、予め右事業計画を審査し承認のうえ補助対象を詳細に限定して、前記県要綱、県細則に従うことを条件として組合の属する三原町に対し、右同額を交付した。三原町は、これを昭和四七年度一般会計補正予算歳入の部に農林水産業費、県補助金（特定財源）として計上するとともに、同予算歳出の部に農林水産業費（款）、農業費（項）、畜産費（目）、負担金補助及交付金（節）として計上したうえ組合に対し家畜ふん尿処理施設設置事業補助金として右同額を交付した。

このように、本件補助金に関しては、全額県が三原町に交付した補助金（以下「県補助金」という。）を財源とする、間接補助によるものである。県補助金が交付されるについては、これを財源として三原町が補助金を交付する事業主体、施設設置計画、事業費等が全て特定され、県補助金の使途は詳細に限定され、目的外使用の禁止された特定財源として交付される制度となつている。そして、三原町が本件補助事業を補助することがなかつたならば、三原町もまた兵庫県から県補助金を受けることはないのであつて、三原町が本件補助金を交付しなければ、これと同額の公金を保有するという関係にはない。したがって、本件補助金の支出は、三原町の公金、財産等に損失を与えるものではないから、本件補助金の支出は住民監査請求及び住民訴訟の対象にはなりえない。

仮に本件補助金が三原町に返還されたとしても、右の財源の性質上、直ちに全額を兵庫県に返還しなければならないのであるから、原告が本訴で勝訴しても三原町の財務会計上何らの利益もなく、かえつて、県補助金の返還手続に要する事務費相当額の損害を招く結果となる。したがって、本訴は、客観的訴訟迫行の利益を欠く。

（請求原因に対する認否及び主張）

(一) 請求原因（一）の事実を認める。

(二) 同（二）の本件補助金の交付が違法であるとの主張は争う。

1 同（二）1の事実中、本件施設が環境汚染防止に効果がなくむしろこれを増大、永続化させた旨の事実を否認し、本件補助金の交付が町細則に違反し、これにより設置された本件施設により近隣住民の健康、衛生に被害が与えられ、健康で文化的な最低限度の生活が奪われた旨の主張は争う。

三 原町は、従来畜産酪農が盛んな所であるが、近時畜産酪農の集約化、専門化が図られ、一か所の飼育施設で集約的に多頭飼育が行なわれることになり、そのた

め、飼育牛のふん尿による深刻な悪臭その他環境衛生上の問題を惹起するに至つた。そこで三原町は、飼育牛のふん尿に起因する環境汚染の防除を重要施策としてとりあげ、被害実状、加害施設の業態の調査あるいは飼育施設の計画的移転を勧告する一方、当面の施策として、昭和四五年度以降、町費をもつて、ビニール天蓋による推肥乾燥施設の設置に対する補助制度をもうけてこの助成普及を図り、昭和四七年度において県の家畜ふん尿処理施設設置事業費補助金を受け入れ、これを特定財源として、本件補助事業実施主体である組合に対し、前記のとおり、県補助金を特定財源とする本件補助金を交付し、その飼育舎の改善・ふん尿乾燥室・畜ふん固液分離機の設置による悪臭等の防除事業の実施を助成した。その結果、本件事業地付近の悪臭、はえの群生等の環境汚染は大幅に改善され、すくなくとも県及び三原町の承認した家畜ふん尿処理施設設置事業計画に従つて行われるかぎり、概ね規制基準に合致することが可能となつた。本件飼育施設においては、時に悪臭が基準値を越えることもあつたが、これは飼育成牛の出荷が市場の都合で遅れているうちに、新たに仔牛を入荷する等、右事業計画に適合しない施設の利用により惹起されたものであつて、本件施設の設備、性能の欠陥によるものではない。本件補助金は、環境汚染の防止というまさに公益上の必要により交付されたものであり、何ら町細則、地方自治法二二三条の二、憲法二五条に違反しない。また、地方自治法二三二条の二にいわゆる「公益上の必要」とは、行政の政策的ないし専門技術的事項に関する不確定法概念であつて、自由裁量に委ねられているものであり、本件補助金の交付に何ら裁量の逾越、濫用はない。

2 同(二)2の主張は争う。
各種の行政活動のなかで、国民の権利、自由、財産を侵害し、国民に新たな義務を課し、あるいは既得の権利を奪う等、侵益的な権力作用については法律の根拠を要するが、権力性をもたない給付、サービス行政や国民の権利義務に直接関係のない種類の行政活動については個別的な法律の根拠は要しないというべきである。
なお、補助金の交付をなしうることについては、地方自治法二三二条の二が規定している。

3 同(二)3の事実中、本件施設用地について、農地転用の許可がないまま本件施設工事がなされた事実是否認する。
仮に原告主張のとおり事実があるとしても、農地法違反があるからといつて、本件施設について本件補助金を交付することが違法となるものではない。

4 同(二)4の事実中、町細則が補助金交付の相手方を農業者の集団に限定していることは認めるが、その余は否認する。
本件補助事業主体たる組合は、畜産経営を主たる目的として、昭和四三年一月二九日、被告C、同Aを含む組合員一名をもつて設立された農事組合法人であるが、昭和四五年ころ、飼育牛の価値変動により業績が悪化し、一時的に事業活動を休止したけれども、同四七年四月ころ、組合員協議の結果、事業活動を再開したものである。本件補助事業は、まさしく組合の事業として実施され、本件補助金は組合に対して交付されたものである。

(三) 同(三)の事実是否認する。
本件補助金は、前記のとおり、ふん尿処理施設の設置事業を対象にして交付されたものであるが、それは本件飼育施設の改善とともに、本件飼育施設から発生する悪臭等の防除を図るため、当面の対策として行なわれた行政指導の一部として、そして悪臭による生活環境の汚染防止という行政目標を達成するための一連の計画行政の一環として行なわれたものである。かかる行政活動は優れて政策的ないし専門技術的事項に属し、高度な合目的公益判断にもとづいて行なわれるべきもので、町長の自由裁量に委ねられるべきものであつて、本件補助金の交付には何ら自由裁量の乱用逸脱はない。

(四) 同(四)は争う。

第三 証拠(省略)

○ 理由

一 本案前の主張について

(一) 本案前の主張(一)(出訴期間徒過)について各成立に争いが無い甲第一、第八号証、乙第二号証の一、二、第二五号証の一ないし八、一一ないし四一、第二六号証の一ないし一九、弁論の全趣旨により真正に成立したものと認める乙、第二五号証の九、一〇、証人D、同Eの各証言及び原告本人尋問の結果を総合すると次の事実が認められ、この認定を覆すに足る証拠はない。
原告は、訴外Eとともに、三原町監査委員に対し、昭和四八年一月二二日、同日付

書面をもつて、本件補助金の支出は、健康で文化的な生活を営む権利を保障する憲法二五条に違反するので、補助金支出を中止するよう適正な措置をとることを請求し（第一回監査請求）、さらに原告は同年一月二九日、同日付書面をもつて、組合が補助事業の実施主体として申請がなされているが、真実は沼田畜産が実施するのであつて虚偽の申請であるから補助金交付を中止するよう適正な措置をとることを請求した（第二回監査請求）。右第一回、第二回監査請求は、いずれも同年二月五日受理され、三原町監査委員は、監査の対象事項を、第一回監査請求について、本件補助金交付が憲法二五条に違反する違法な公金の支出であるか、第二回監査請求については、本件補助金申請者が真実組合であるか、に限定してそれぞれにつき関係者、関係書類を調査して監査を実施し、第一回監査請求に対して同年三月二〇日付で、第二回監査請求については同月二八日付で、いずれも請求は理由がない旨の結果を書面で原告に通知した。同年四月二三日、原告はさらに、第三回監査請求として三原町監査委員に対し、本件補助金は、農地法四条、五条による知事の許可を受けていない土地において実施される事業につき交付されるものであつて違法な公金の支出であるから補助事業を中止するよう適正な措置をとることを請求し、同監査委員は、同年五月一四日これを受理し、監査対象事項を、本件補助金は、農地法に違反する事業実施主体に交付された違法な公金の支出であるか、に限定して、関係人、関係書類を調査し、請求人の陳述を求めて監査を実施したうえ、同年六月一九日付で請求を理由なしとして、同月二一日その旨原告に書面で通知した。

以上のとおり認められる。地方自治法二四二条に基づいて、同一人の住民から、普通地方公共団体の長その他の職員の違法もしくは不当な公金の支出などについてなされた監査請求が、その違法または不当とする一個の行為または怠る事実について、複数回にわたりなされているものであれば格別、そうでないかぎり、後になされた監査請求も適法なものであると解すべきところ、右認定事実によれば、第一回監査請求と第二回監査請求は、その日時が接近し、同一日に受理されているため、監査の実施は時間的には同時並行的になされたものと推測されるが、それぞれにつき監査対象事項を限定していることからすれば、第一回監査請求に対する監査実施過程において、第二回監査請求における監査対象事項を含めて監査しながら、さらにくり返して第二回監査請求に対する監査をなしているものと認めることはできないし、同様に第三回監査請求に対する監査が、第一、第二回監査請求に対する監査実施過程においてなされているものと認めることもできないから、第一回ないし第三回監査請求は、いずれも適法であるというべきである。

もつとも、前記乙第二五号証の一ないし四一は、第一回及び第二回監査請求に関する一件記録であることが同号証から明らかであるところ、そのうちには、昭和四八年二月一〇日付の原告から三原町長、町議会議長、農業委員会宛の、沼田畜産が農地法に違反して牛を飼育している旨指摘する公開質問書（乙第二五号証の二四）が存在するが、右は監査委員宛のものではないし、その入手の経過も明らかではなく、また監査が前記のとおり監査対象事項を限定していることからすれば、右公開質問書の存在をもつて、すでに第一、第二回監査請求に対する監査において、第三回監査請求における監査対象事項についての監査が実施されていたものと認めることはできないし、さらに前記乙第二六号証の一ないし一九は、第三回監査請求に関する一件記録であることは同号証自体から明らかであるが、右によれば、第三回監査請求に対する監査においてはじめて、当該監査対象事項が実質的に検討されていることが認められることからしても、監査が実質的に重複している旨の被告らの主張は採用できない。本件全証拠によつても、監査請求の内容自体が重複している旨の被告らの主張を認めるに足りない。

被告らは、また、原告の第三回監査請求は、その対象及び内容において不適法である旨主張するが、前記乙第二六号証の一ないし一九によれば、原告の当該監査請求の趣旨は、本件補助金を交付することを中止することにより本件補助事業の実施が中止されることを求める趣旨も含んでいるものと解されるのであつて、請求の内容自体が不適法とはいえず、また、本件事業実施主体の農地法違反あるいは農地転用許可の違法それ自体を監査請求の対象とするのではなく、農地法に違反して本件事業地において補助事業を実施する者に、補助金を当該事業のために交付することは、農地法違反の事実を是認し、これに協力するものであるから、補助金の交付自体が違法である旨主張していると解されるのであり、監査請求の対象自体が不適法

であるということとはできない。

(二) 本案前の主張(二)(住民訴訟の対象性、訴の利益)について
各成立に争いのない乙第一号証、第二号証の各一、二、第一三ないし
第一六号証、証人D、同Fの各証言を総合すると次の事実が認められる。
兵庫県が、本件補助金について、三原町に県補助金を交付するについては、県要
綱、県細則及び昭和四七年度家畜ふん尿処理施設設置事業実施要領に定めるところ
によつてなされたものであるが、これによれば、家畜ふん尿共同利用施設設置事業
を実施する農業者の集団等に補助する町は県補助金の交付を受け、知事
事に対し、事業実施主体、事業計画等を記載した事業計画申請書を提出して承認を
受けるとともに、補助金交付申請書を提出して交付決定を得、補助事業に変更があ
つた場合はその旨の決定を得、知事が必要と認める場合は補助事業の完了後
の検査を受けて、知事に補助金の請求書を提出してその交付を受ける。また、知事
は、補助金を目的以外の目的に使用したとき、偽りその他不正な手段により補助金
の交付を受けた等、所定の要件に該当するとき、交付すべき補助金を交付せず、
又は期限を付して、すでに交付した補助金の全部若しくは一部を返還させること
がある。

そして、補助金交付に関する知事の事務処理を農林事務所長が行うものとする。
以上のとおり定められていた。他方、三原町においても、本件補助金を組合に交付
するについては、県要綱の例によるものとし、補助金交付に関する事務処理を三原
町長が行うものとするほか、ほぼ県細則と同様の手続を規定する町細則を定め、こ
れによつてなされた。すなわち、三原町は県補助金の交付を受けるについて、知事
の事務を処理する本農林事務所長に対し、昭和四七年七月二七日、事業主体を組
合とし、本件補助事業内容、経費等を記載した事業計画承認申請書を提出して同年
九月三〇日承認を受け、同年一〇月五日、補助金交付申請書を提出して、同年一
月一〇日、県補助金金二一八万五、〇〇〇円を交付する旨の決定通知を受けたが、
昭和四八年二月二六日、事業計画を変更して補助金金一七八万三、〇〇〇円の交
付を受けたい旨の事業計画変更申請書を提出し、同年三月二〇日には、補助金交
付申請書を提出して、同日付で右事業計画変更の承認及び右補助金交付決定の金
額を金一七八万三、〇〇〇円に変更する旨の決定を受け、同年三月三十一日事業
を提出し、同年五月二四日、県補助金金一七八万三、〇〇〇円を請求してそのこ
ろ、同額の補助金の交付を受けた。他方、組合は、昭和四七年七月二七日、三原
町長に対して事業計画承認書を提出して、同年一〇月四日、承認を受け、同日、三
原町長に対して補助金交付申請書を提出し、同年十一月一日補助金金二一四万二、
〇〇〇円を交付する旨の決定を受けたが、組合は昭和四八年二月二六日、同町長に
対して事業計画を変更して、補助金金一七八万三、〇〇〇円の交付を受けたい旨の
事業計画変更申請書を提出し、同年三月二四日承認を受け、同月三十一日、補助
事業完了の旨を三原町に届出るとともに工事完了検査を受け、同日補助金金一
七八万三、〇〇〇円の請求書を提出し、同年五月三〇日、三原町から右同額の
交付を受けた。そして、三原町長は同町議会に対し、昭和四七年九月一日、歳
入予算九款県支出金、二項県補助金、四目農林水産業費県補助金、四節農業
施設改良補助金のうちに糞尿公害対策事業費金二一四万二、〇〇〇円を加え、
歳出予算五款農林水産業費、一項農業費、五目畜産業費、一九節負担金補助
及交付金に糞尿公害対策事業費金二一四万二、〇〇〇円を財源内訳を国、県
支出金として加える旨の昭和四七年度三原町一般会計補正予算(第二号)案を
提出し、さらに昭和四八年三月一〇日、歳入予算前同農業施設改良補助金
のうちに糞尿公害対策事業費金四万三、〇〇〇円を加え、歳出予算前同負
担金補助及交付金に糞尿公害対策費金四万三、〇〇〇円を財源内訳を国
県支出金として加える旨の同補正予算(第六号)案を提出し、いずれもその
ころ可決されたものである。

以上のとおり認めることができる。右認定の事実によれば、本件補助金は、
県補助金を特定財源とするものであるが、県補助金は三原町に交付されること
により同町の公金となり、同町の公金支出として本件補助金が組合に交付
されたものであるから、これが特定財源によるものであると否にかかわらず、
本件補助金の交付により三原町の公金が減少したことは明らかである。被告
らはこの点につき、三原町が本件補助金を交付することがなかつたならば、
県補助金の交付を受けることはなく、また県補助金が三原町に交付されて
も、三原町がこれを交付しなければ、これを県に返還すべきものであるから、
三原町が本件補助金を交付するにせよ、しないにせよ、同町がこれと同額の
金員を保有することはなく、したがって、三原町の組合に対する本件補助
金の交付自体によつて同町に損失を与えることはない旨主張す

る。しかし、前記認定のとおり、三原町から組合への本件補助金の交付は、兵庫県から三原町へ交付される県補助金を特定財源とし、その使用目的が詳細に限定されているのであるから、三原町から組合への本件補助金の交付は県補助金交付の趣旨を実現するものではあるけれども、本件補助金は、三原町と組合との間における補助金交付申請、交付決定の過程を経て形成された法律関係に基づいて交付されるべきものである以上兵庫県と三原町の間における法律関係とは別個独立の法律関係にもとづいて交付されるべきものであり、三原町が、組合との法律関係に基づいて、組合に対し本件補助金を交付しなければならないものであるならば、県補助金が交付された場合であると未だ交付されていない場合であるとかかわりなく本件補助金を組合に交付しなければならないのであるから、三原町が組合に本件補助金を交付すれば、それが特定財源によるものか一般財源によるものかにかかわりなく三原町の同額の公金が減少することにかわりはないのであつて、三原町が県補助金あるいは本件補助金相当額の金員を最終的にも保有するものであるか否かは問題にならないというべきである。この点についての被告らの主張は採用できない。また、被告らは、原告が本訴で勝訴して本件補助金が三原町に返還されることになつても、三原町はその全額を兵庫県に返還しなければならない旨主張するけれども、兵庫県が、その返還を要求しない可能性もないではなく、また三原町が違法事由の除去された時点で再び返還を受けた補助金の全部または一部を補助金として交付することもありうるのであるから、仮に被告ら主張のとおり返還を受けた補助金を最終的に三原町において保有することがなくとも、本訴の訴の利益に影響を及ぼさないというべきである。

(三) よつて、本訴は適法であつて、被告らの本案前の主張は、いずれも採用できない。

二 本案について

請求原因(一)の事実は当事者間に争いがない。以下、本件補助金の交付に原告主張のような違法性があるか否かについて検討する。

1 補助事業による環境汚染(公益性の欠如)の主張について

各成立に争いのない乙第三号証の一、乙第一八、第一九号証、証人E、同D、同Fの各証言、原告及び被告C各本人尋問の結果を総合すると次の事実が認められ、この認定を覆すに足る証拠はない。

三原町は、従来畜産酪農が盛んな所であるが、昭和四〇年ころより、農業構造改善事業の一環として、飼育牛頭数多頭化がすすめられ、酪農、畜産業は同町の重要な産業となりつつあつたが、それにつれて昭和四六年ころより、飼育牛のふん尿による深刻な悪臭、はえの発生等の環境汚染が問題となつていった。そこで同町は飼育牛のふん尿に起因する環境汚染の防除施策として、昭和四六年、町の一般財源で、ビニール天蓋による堆肥乾燥施設設置経費を補助したが、右施設は自然乾燥方法によるもので効果は充分ではなかつたため、昭和四七年度において、県補助金を財源として、家畜ふん尿に起因する環境汚染を防止し、健全な畜産振興をはかることを目的として、農業者の集団等に焼却、乾燥施設等の家畜ふん尿処理施設の設置経費を補助することとした。

被告Cは、本件事業地付近において、かねてより牛の飼育をしていたが、昭和四六年ころから飼育頭数が増加し、昭和四七年四月ころには組合の牛もあわせて同人の畜舎において飼育されるに至つて、飼育牛のふん尿による強烈な悪臭、はえの異常発生等の環境汚染は甚だしく、近隣住民の生活に対する影響も深刻となつた。そこで組合はこの対策として三原町の補助を受けて本件施設を設置した。

しかし、本件施設は、飼育牛頭数が一五〇頭程度であることを予定していたものであるのに、販売牛の市場価格が低いときは、出荷しないままさらに購入することもあるとあつて、本件施設の処理能力、組合の管理能力の限度を越えたために、ふん尿処理が充分になされない事態を生じ、また、本件施設のうち、乾燥室は円滑に利用されたが、固液分離機は、試運転時には所期の効果があげられたものの、開発まもない機械であつて、敷わらがからんで十分な効果があがらぬこともあつたため、本件施設による環境汚染防止の効果は必ずしも充分なものではなかつた。

以上のとおり認められる。

右認定事実によれば、本件補助金は、家畜ふん尿による環境汚染防止を目的として交付されたものであつて、まさに町細則の趣旨に沿うものであるし憲法二五条に違反するものでないことはもちろん、これが公益上必要がある場合に当たることも明らかである。

原告は、本件施設を設置することにより、かえつて環境汚染が継続、増大すること

は予見され、あるいは予見可能であつた旨主張するが、本件補助金は、さしあたり、現に発生している環境汚染を防止することを目的として交付されたものであることは前記認定のとおりであり、原告の右主張の如き趣旨で交付されたと認めるに足る証拠はなく、むしろ成立に争いのない乙第二五号証の一一によれば、組合は三原町長に対し、昭和四八年八月二三日ころ、昭和五〇年を目標に移転する旨の誓約書を提出していることが認められることからしても右主張は失当である。そして本件施設のうち、固液分離機については所期の効能はあげられなかつたが、これは実際に使用する段階で初めて明らかになつたものであり、また環境汚染の改善が充分でなかつたのは、これのみを原因とするものでないことも前記認定のとおりであるから、この点についての原告の主張は理由がない。

2 法律によらざる補助金交付の主張について
本件補助金交付につき、昭和四七年度三原町一般会計補正予算第二号、同第六号により予算措置がとられ、右予算の範囲内で支出がなされていることは既に認定したとおりである。そうすると、本件補助金を交付するにあつては、地方自治法二二二条の二に基づきこれをなすものとして解され、さらに具体的な法律または条例によらなければならないものではない。原告の右主張も採用できない。

3 本件事業地の農地法違反の主張について
成立に争いのない乙第一七号証によれば、本件事業地につき、昭和四八年三月二二日付で兵庫県知事が農地法五条一項の許可をなした事実が認められ、右認定を覆すに足る証拠はない。

そして、補助金交付決定が昭和四七年十一月一日になされ、昭和四八年五月二四日、本件補助金が交付されたことは既に認定したとおりである。
そうすると、本件補助金交付時においては、原告主張の農地法違反の事実は存在しないのであるし、また、これまで認定にかかる本件補助金交付の目的、経緯に照らせば、本件事業地についての農地法違反が本件補助金交付自体を違法ならしめるものでないことは明らかである。原告の右主張は採用できない。

なお、近隣住民の承諾がないのにこれあるように装つて許可申請をなした旨の原告の主張は、これを認めるに足る証拠はなく、むしろ前記乙第二五号証の九、一〇によれば、近隣住民の多数が本件施設設置に同意していたことが認められる。

4 事業実施者の不適格性の主張について
前記乙第三号証の一、第八号証の一、第一一号証の一、成立に争いのない乙第二〇号証、前記第二五号証の一五、同号証の三〇、同号証の三一ないし三八、証人Dの証言、被告C本人尋問の結果を総合すると次の事実が認められる。

組合は、昭和四三年一月二九日、組合員の農業にかかる共同利用施設の設置及び農作業の共同化に関する事業並びに農業の経営及びこれとあわせて行なう畜産の経営を目的とする農事組合法人として設立され、当初、組合員は一名で、三原郡農業協同組合の預託事業として牛飼育をしたが、昭和四四年損失を出し、事業は事実上中止していた。しかし、昭和四七年二月六日、総会においてGほか四名の脱退を承認するとともに、その余の六名（うち一名は同年九月に脱退した。）で牛肥育事業を再開することを決議し、新たに理事、監事を選出した。そして、同年四月五日の通常総会において、乳牛牝の肥育を開始するにつき、五ないし六ヶ月哺育牛の飼育目標頭数を二〇〇頭とし、肥育牛頭数は三〇〇頭を限度とすること、昭和四八年三月末日までは哺育牛については被告Cに管理を委託すること等具体的方法が決定され、同年四月中に右組合は乳牛牝を一二八頭、以降同年十一月までに累計一九二頭を購入し、その後も頭数には増減あるも昭和四九年ころまで被告Cの施設を借用して飼育事業を継続した。昭和四七年七月一〇日、組合臨時総会において、町補助金を受入れて本件補助事業を実施することとし、組合員相互の負担割合は、被告Cは個人としても牛飼育業を営み、これにより生ずる家畜ふん尿を処理するにつき組合員として組合の設置する家畜ふん尿処理施設を共同利用する予定であつたことから、同被告の負担部分を二分の一、他の五名を各一〇分の一とした。そして昭和四七年十一月一八日、本件施設であるふん尿乾燥施設一棟及び固液分離機一台の設置事業に着手し、昭和四八年三月三十一日これを完了し、以降組合及び被告Cにおいて本件施設を利用した。

以上の事実が認められる。もつとも、証人Eの証言及び原告本人尋問の結果中には、補助事業地付近で牛飼育業を実施しているのは被告C個人のみであり、組合とは関係のないものである旨の供述部分があるが、右は推測による確たる根拠のないものであつて、たやすく採用できず、他に前記認定を覆すに足る証拠はない。
右認定事実によれば、組合は昭和四七年四月ころから昭和四九年ころまで、現に牛

飼育業を実施しており、また補助事業も被告組合により実施されたことが明らかである。そして被告Cは個人としても本件施設を利用していたが、同被告は組合の組合員であるから、右施設を共同使用しうるものであるし、また組合自身も本件施設を使用していたのであるから、被告Cが、事実上解散していた組合の法人格を利用して、個人として本件補助金の交付を受けたとする原告の主張は採用できない。被告Aについては本件全証拠によるも右主張を認めるに足りない。

三 むすび

したがって、被告Bが町長として本件補助金を交付したことについて、原告主張のような違法性はなく、裁量権を逸脱乱用して三原町に損害を被らせたということとはできないし、また、被告C、同Aも、実質的にも何ら本件補助金の交付を受けていないものであつて、本件補助金を不当に利得したものであるということとはできないから、原告の本訴各請求は、いずれも、その余の点を判断するまでもなく理由がない。

よつて、原告の本訴請求は、いずれも失当として、これを棄却することとし、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法七条、民事訴訟法八九条を適用して主文のとおり判決する。

(裁判官 阪井 朗 森脇 勝 高野 伸)