

判 決 骨 子

1 原告らの公金支出の差止めを求める訴えのうち、大牟田市エコタウン事業に関する用地取得、造成、建設に関する部分及び大牟田リサイクル発電所の修理、改修及び関連施設としての仮置、常設スペースの設置、維持等に関する部分並びに平成18年10月12日までに支出された大牟田・荒尾RDFセンターの修理、改修及び関連施設としての仮置、常設スペースの設置、維持等に関する部分については、既に支出を完了しているか、又は今後の支出が相当の確実さをもって予測されるとはいえないので、いずれも不適法である。

2 大牟田市エコタウン事業の目的は、資源循環型社会の構築、広域的な環境保全、地域振興であって、公共性及び公益性が認められる。また、大牟田リサイクル発電所から法定基準を超えるダイオキシン類が大气に排出されているとは認められず、事故防止のための各種対策が講じられており、大牟田市エコタウン事業における各施設の敷地に、重金属、ダイオキシン類による土壤汚染が存在するともいえないから、大牟田市エコタウン事業の公共性及び公益性が阻害されることもない。

大牟田リサイクル発電所の収支が諸事情により変動することは当初から予想されていたことであるし、採算性の評価に当たっては長期間における総合的な判断が必要となるから、大牟田市エコタウン事業が現時点で破綻しており採算性がないとは認められない。

したがって、平成18年10月13日以降に支出された大牟田・荒尾RDFセンターの修理、改修及び関連施設としての仮置、常設スペースの設置、維持等に関する公金支出の差止請求及び被告が前大牟田市長に対して2億7000万円の損害賠償請求をすることを求める請求は、いずれも理由がない。

主 文

1 原告らの公金支出の差止めを求める訴えのうち、大牟田市エコタウン事業に関する用地取得、造成、建設に関する部分及び大牟田リサイクル発電所の修理、改修及び関連施設としての仮置、常設スペースの設置、維持等に関する部分並びに平成18年10月12日までに支出された大牟田・荒尾RDFセンターの修理、改修及び関連施設としての仮置、常設スペースの設置、維持等に関する部分をいずれも却下する。

2 原告らのその余の請求をいずれも棄却する。

3 訴訟費用は原告らの負担とする。

事実及び理由

第1 当事者の求めた裁判

1 請求の趣旨

・ 被告は、大牟田市エコタウン事業に関する用地取得、造成、建設並びに大牟田・荒尾RDFセンター、大牟田リサイクル発電所の修理、改修及び関連施設としての仮置、常設スペースの設置、維持等に対して公金を支出してはならない。

・ 被告は、Aに対し、2億7000万円並びにうち1億0520万円については平成13年12月27日、及びうち1億6480万円については平成14年6月28日から各支払済みまでいずれも年5分の割合による金員を支払うよう請求せよ。

・ 訴訟費用は被告の負担とする。

2 請求の趣旨に対する答弁

- ・ 本案前の答弁
 - ア 原告らの公金支出の差止めを求める訴えを却下する。
 - イ 訴訟費用は原告らの負担とする。
- ・ 本案の答弁
 - ア 原告らの請求をいずれも棄却する。
 - イ 訴訟費用は原告らの負担とする。

第2 事案の概要

本件は、被告による大牟田市エコタウン事業に関する用地取得，造成，建設並びに大牟田・荒尾RDFセンター，大牟田リサイクル発電所の修理，改修及び関連施設としての仮置，常設スペースの設置，維持等に対する公金支出（以下「本件公金支出」という。）が公共性及び公益性を欠き，同事業自体も土地区画整理法，廃棄物の処理及び清掃に関する法律（以下「廃棄物処理法」という。）等に違反するなどとして， 地方自治法242条の2第1項1号に基づき，本件公金支出の差止めを求めるとともに， 大牟田市健老町土地区画整理組合に対する2億7000万円の公金支出が同市土地区画整理事業助成条例（以下「本件条例」という。）の補助金に当たるところ，同支出が同条例に違反するなどとして，同項4号に基づき，被告が，同支出当時の市長であったAに対して損害賠償の支払を請求することを求める事案である。

1 前提事実（証拠を掲げない事実は，当事者間に争いがない。）

- ・ 当事者等
 - ア 原告ら
原告らは，いずれも大牟田市に居住する同市民である。
 - イ 被告
被告は，同市の市長である。なお，Aは，平成15年12月2日まで，同市長の地位にあった者である。

- ・ エコタウン事業の創設

ゼロ・エミッション構想とは，ある産業から出る廃棄物を別の分野の原料として活用し，あらゆる廃棄物をゼロにするという，新しい資源循環型の産業社会の形成を目指す構想である。

経済産業省（当時の通商産業省）は，このゼロ・エミッション構想を推進すべく，平成9年度から，厚生省（現在の環境省）と連携してエコタウン事業を創設した。

エコタウン事業の目的は， 個々の地域におけるこれまでの産業蓄積を活かした環境産業の振興を通じた地域振興， 地域における資源循環型社会の構築を目指した産業，公共部門，消費者を包含した総合的な環境調和型システムの構築にあった。

具体的には，地方公共団体が推進計画（エコタウンプラン）を作成し，国の承認を受けると，ハード面では，環境調和型地域振興施設整備費補助金によるリサイクル関係施設設備整備への助成，ソフト面では，環境調和型地域振興事業費補助金による各種助成の中から地域特性に応じた総合的・多面的な支援が実施されることになった（以上，甲1）。

- ・ 本件エコタウン事業

同市は，平成9年3月に大牟田市中核的拠点整備基本計画（乙1）を，平成10

年３月に大牟田市中核的拠点整備実施計画（乙２の１）をそれぞれ策定し、同整備実施計画を基本としたエコタウンプランを国に示して、エコタウン事業の適用を申請したところ、同年７月３日に国の承認を得た（乙３）。

同市エコタウン事業（以下「本件エコタウン事業」という。）の具体的事業内容としては、土地区画整理事業、施設の建設（ＲＤＦ発電所、ＲＤＦ化施設（ＲＤＦセンター）、リサイクルプラザ、中核的支援施設（エコサルクセンター）、資源化施設用地、環境共生型緑地）、ソフト事業（企業誘致、地域国際化産業交流、財団法人大牟田市地域活性化センター、有明環境リサイクル産業推進機構、情報基盤整備）がある（甲３の１、乙２の４・５）。

- ・ ＲＤＦ

ＲＤＦとは、可燃ごみ（生ごみ等を含む。）の約５０パーセントを占める水分を蒸発させ、圧縮成形した固形燃料であり、ＲＤＦ発電所は、ＲＤＦを燃料として発電を行う発電所である（甲４）。

- ・ ＲＤＦ発電所

大牟田リサイクル発電所（以下「本件発電所」という。）は、本件エコタウン事業の中核的施設の１つとなるＲＤＦ発電所であり、福岡県・熊本県の周辺２８市町村（７施設）で製造されたＲＤＦを高温で焼却し、その熱を利用して発電を行う一般廃棄物処理施設である（乙２５、９７）。

なお、平成１１年１月、本件発電所の建設、運営を行うため、福岡県、同市、Ｂ株式会社等の出資で、Ｃ株式会社（以下「本件会社」という。）が設立された（乙１０、９８・１２頁）。

- ・ ＲＤＦセンター

大牟田・荒尾ＲＤＦセンター（以下「本件ＲＤＦセンター」という。）は、ＲＤＦの製造施設であり、事業主体は大牟田・荒尾清掃施設組合（以下「本件清掃施設組合」という。）である（乙９７）。同組合は、昭和６０年３月、同市と荒尾市が共同で設置した組合であり、平成１４年１２月から、本件ＲＤＦセンターにおいて一般廃棄物をＲＤＦ化した上、本件会社にその処理を委託している（乙８１、８２、９７）。

- ・ 土地区画整理組合

大牟田市健老町土地区画整理事業（以下「本件土地区画整理事業」という。）の対象区域（以下「本件施行地区」という。）は、ＪＲ線大牟田駅から北西約２．０キロメートルに位置し、有明海に面した面積約３２ヘクタールの工業専用地域である（乙３５・１頁）。

大牟田市健老町土地区画整理組合（以下「本件土地区画整理組合」という。）は、平成１２年１０月２３日に設立が認可され、組合員は、本件施行地区の所有者であるＤ株式会社、Ｅ株式会社、Ｆ株式会社、株式会社Ｇ、株式会社Ｈ、Ｉ株式会社、大牟田市土地開発公社の７社である（争いのない事実及び甲５ないし７、乙１２の１・２）。

本件土地区画整理組合は、前記整備実施計画に基づき、本件発電所や本件ＲＤＦセンター及び環境・リサイクル産業を導入するための基盤整備を目的としており、同事業における本件施行地区内の主要道路（１号区画道路線。以下「本件道路」という。）の新設も、本件発電所等を建設するための基盤整備の１つである（乙１４（以下、枝番のある

書証については、特に枝番を示さない限り、全ての枝番を含む。）、23、35・1頁、2頁）

- ・ 住民監査請求

原告Ｊら55名は、平成14年12月25日付けで、大牟田市監査委員に対し、地方自治法242条1項に基づき、本件エコタウン事業に関する用地取得、造成、建設等に対して被告が支出した公金の返還及び今後の支出の差止めを求める旨の住民監査請求をした（甲13）。

同市監査委員は、平成15年2月19日付けで、原告らの監査請求には理由がないと判断した（甲2）。

- ・ 本件訴訟提起

原告らは、同年3月17日、本件訴訟を提起した（顕著な事実）。

- ・ 仮処分事件

同市民らは、福岡地方裁判所に対し、平成16年2月19日、本件会社を債務者として、本件発電所のRDF貯蔵サイロ（以下「本件サイロ」という。）に600トンを超えてRDFを貯蔵しないように求める仮処分を申し立てたが（福岡地方裁判所平成16年・第 号 爆発災害を防止するための本件サイロ使用差止仮処分申立事件）、同年6月10日に上記申立てを取り下げた（以下「仮処分事件」という。）。

2 本案前の争点（差止請求の適法性）

（被告の主張）

- ・ 本件エコタウン事業に関する用地取得、造成、建設に関する公金支出について

ア 本件エコタウン事業（同市エコサンプルクセンター、同市リサイクルプラザ、同市環境リサイクル産業企業化支援施設）に関する用地取得、建設に要する費用は、平成15年6月30日時点において、全て支出済みである（乙41）。

イ 本件エコタウン事業に関する造成については、本件土地地区画整理組合が土地地区画整理事業として実施しており、同市は、本件土地地区画整理組合に対し、道路の整備費用の負担金2億7000万円を支出したが、同事業における造成に関する費用の支出はしていない。

ウ 現在、本件エコタウン事業に関する用地取得、造成、建設について、新たに公金支出を要する具体的計画はない。

エ したがって、上記公金支出は、「当該行為がなされることが相当の確実さをもって予測される場合」（地方自治法242条1項）に該当しないから、本件エコタウン事業に関する用地取得、造成、建設に関する公金支出の差止めを求める訴えは不適法である。

- ・ 本件RDFセンター、本件発電所の修理、改修及び関連施設としての仮置、常設スペースの設置、維持等に関する公金支出について

ア 本件RDFセンターの事業主体は本件清掃施設組合、本件発電所の事業主体は本件会社であって、同市は修理等を実施する立場にないから、公金を支出することはない。なお、同市は、平成11年1月20日、本件会社に対して1500万円の出資を行ったが、今後の具体的出資計画等は存在しない。

イ 同市は、本件清掃施設組合に対し、その運営経費の同市負担分を支払うが、この公金支出は、廃棄物処理法により市町村に義務付けられた一般廃棄物処理のために必要

な費用であり、本件エコタウン事業を整備推進するために支出した公金とは性格を異にする。

したがって、上記公金支出の差止めを求める訴えは、差止めに係る公金支出が存在しないから、不適法である。

（原告らの主張）

・ 本件ＲＤＦセンターや本件発電所は後記のとおり未完成の施設であって、両施設を運用するために今後も必要となる修理・改修は、未完成である両施設を完成させるための行為である。したがって、両施設の修理費・改修費は、建設費を一般廃棄物処理費用という名目で支出しただけであり、本件清掃施設組合に対する同市の負担金には、本件ＲＤＦセンターや本件発電所の建設費用が含まれている。

・ そして、同市の本件清掃施設組合に対する負担金の支出額は、以下のような事情があるために増加しており、今後もその支出が予定される。

ア 本件会社は、ＲＤＦ焼却灰を業者に引き取らせてリサイクルさせる計画が破綻し、平成１８年４月から山口県のセメント会社にＲＤＦ焼却灰の処理を委託することになったため、本件会社が支払う処理費用は１トン当たり１万２０００円から２万８０００円に値上がりした。それに伴い、本件清掃施設組合が本件会社に支払うＲＤＦ処理委託費用も平成１６年度に１トン当たり５０００円から７２００円に値上がりした（その後、ＲＤＦ搬入計画量の減少とＲＤＦ貯蔵法規制の対応のため、平成１８年４月に遡って、１トン当たり９５００円に値上げすることにも検討された。）。そして、同市は、本件清掃施設組合に対して必要経費を負担しているところ、上記値上げ分を本件清掃施設組合に対する負担金として支出することになり、平成１６年度の負担増加額の見込みは６４８９万２２６０円であった。

イ 本件会社は、仮処分事件において、本件サイロにＲＤＦ１２００トンを超えて貯蔵しないことを表明した結果、ＲＤＦの仮設倉庫等の新設、不活性ガスの大量注入、フレキシブルコンテナ（フレコン）パックの購入、運送費用の増大が必要になった。運送費、フレコン詰め作業費を含めた仮置に関する費用の見込みは、平成１６年度で約１億円であった。

３ 本案の争点

・ 本件エコタウン事業は公共性及び公益性を欠いているか

（原告らの主張）

ア 本件公金支出の公共性及び公益性の欠如

本件エコタウン事業は、以下のとおり、ごみであるＲＤＦを燃焼させることによってダイオキシン類を広範囲に散布し、また、敷地に埋設された重金属汚染物質を拡散させるものである上、ＲＤＦ発電所は技術的にも実験段階のものであって、安全性が確保されている施設とはいえない。そして、度重なる事故が示すように、爆発災害や発火事故を引き起こして、各施設で勤務する職員や周辺住民に重大な危害を加えるおそれがあるから、本件エコタウン事業には公共性も公益性もない。

したがって、本件公金支出は公共性も公益性もないから、被告の裁量権を逸脱する違法又は不当な支出といえ、違法な財務会計上の行為に当たる。

イ ＲＤＦ発電の問題点（ダイオキシン類発生）

・ R D F 燃焼開始時及び終了時のダイオキシン類発生（平成 15 年 1 月 26 日の事故の原因）

R D F 発電所は一般廃棄物焼却施設であるため、猛毒の汚染物質であるダイオキシン類が発生する。特に、本件発電所は、R D F を 800 以上の高温で 24 時間連続燃焼させることによって、一般廃棄物の焼却処理に伴うダイオキシン類の発生を抑制しようとしているが、燃焼の開始時及び終了時の温度低下の際には大量のダイオキシン類が発生させてしまう。

しかも、通常の火力発電所の燃料である化石燃料の塩素含有量は僅かであるが、本件発電所の燃料である R D F には、塩素系プラスチックが大量に含まれているから、ダイオキシン類が発生する本質的な危険性がある。

本件発電所では、同月 20 日の完成直後の同月 26 日に、1 次押込送風機が破損したため、運転を停止するという事故が発生しており、その際に、大量のダイオキシン類が排出された疑いがある。

・ 炉内付着物の存在（同年 4 月 23 日の事故の原因）

a 本件発電所で使用している R M J 方式の R D F は、消石灰（水酸化カルシウム）を含むが、消石灰は、R D F 内の硫黄分や塩素分と化学反応することによって、硫酸カルシウムや塩化カルシウムを生成するほか、炉内に流動床として浮遊、流動する砂の主成分である珪素と反応して、珪酸カルシウムを生成する。そして、これらの成分が炉壁やボイラー蒸気管に付着する可能性がある。

特に、塩化カルシウムの融点は 772 であるから、本件発電所の炉内燃焼温度が約 850 から 1000 であるとしても、R D F が炉内に投入されて同程度の温度に達するまでに生成されて溶融した塩化カルシウムが、炉内に付着することは避けられない。そして、塩化カルシウムが付着した場合には、溶融物の付着となるので、空気を吹き付けた程度では到底除去できるものではない。

このように、本件発電所では、カルシウムの付着により炉内耐火物の剥離脱落のおそれが大きく、常に火災等の大事故の危険があるし、炉内付着物による焼却炉の性能低下のために、ダイオキシン類が発生する。

b 同日の事故においては、耐火物表層部及び炉内低部に脱落した耐火物が散在した状況が凸凹の状況であったとされるから、耐火物の落下は常時発生していたと考えざるを得ない。

そして、耐火物落下の際、炉内の燃焼による気流の影響を受けた落下物それ自体やそれに跳ね上げられた不燃物又は砂が、炉内の壁にぶつかりながら、二重仕切壁の隙間をすり抜けて、伝熱管に衝突し、損傷を与えることも十分考えられる。

c 仮に、同日の事故時に落下した炉内耐火物には付着物がなかったとすれば、炉内耐火物は炉内付着物がなくても落下する危険な施設であることになる。

d 同日の事故後の防止対策としてのバッフル板設置後にも、平成 16 年 3 月 10 日の破孔事故があり、バッフル板設置では対策不十分である。

・ 腐食の危険（平成 15 年 8 月 8 日、同年 10 月 21 日の事故の原因）

a 本件発電所は、内部循環流動床炉（炉内に砂を入れ、炉の下部より空気を吹き込んで砂を流動させ、その中で R D F を燃焼させる炉）を採用しているが、同炉の層

内過熱器管は、絶えず高温下で砂による摩耗にさらされる。また、R D F を燃料とする本件発電所の層内過熱器管は、塩素ガス等による化学的腐食にもさらされる。

その結果、層内過熱器管は急速に消耗し、最後には穴が空き、そこから水蒸気が漏れ出して炉内温度が急激に低下し、収熱セル（砂の熱を管に伝える室）では800の高温エネルギーによってダイオキシン類が大量に発生し、ひいては水蒸気爆発が発生する。

b そして、本件発電所は、発電設備として連続運転を要求されるため、高温腐食耐久性及び経済性の両方を満たす材料を用いる必要があり、特に蒸気温度500の伝熱管には高クロム・高ニッケル系材料を使わなければならない。しかし、本件発電所の内部循環流動床炉内の過熱器管、蒸発器管においては、高温腐食耐久性及び経済性を兼ね備えた金属材料が未開発であるという構造的欠陥があるばかりか、蒸気条件のもっと緩やかな環境で使用するべき材料が用いられており、破孔事故を繰り返している。

これは、「最高使用温度において材料に及ぼす化学的及び物理的影響に対し、安全な化学的成分及び機械的強度を有するものでなければならない。」と定める発電用火力設備に関する技術基準を定める省令（平成9年通商産業省令）5条1号（以下「技術基準」という。）に反する。

- ・ 本件サイロ内での自然発火（平成15年9月23日の事故の原因）

a 本件サイロの危険性

・ 結露等により、本件サイロ内のR D F が吸湿し、有機物の発酵による発熱が生じ、さらに、有機物の化学的酸化による自己発熱で高温となり発火する可能性がある。特に、本件サイロは、同年8月19日に爆発事故があった三重県が設置運営する三重ごみ固形燃料発電所のサイロよりもはるかに大きい。R D F を本件発電所のような大型サイロに保管すると、R D F 自体の重みでR D F が押しつぶされ、表面積が増大して酸化等の化学反応や水分の吸着を促したり、堆積して隙間を埋められたりすることにより、空気の流通を抑制して蓄熱しやすい構造になる可能性が大きい。

・ しかし、本件発電所では、R D F 受入れ時のサイロ上部の空間部への空気流入対策が全く検討されておらず、また、本件発電所における窒素ガス使用量は、十分な安全対策をとるための必要な窒素量に全く足りていない。

・ 火災が発生した場合には、R D F が吸湿して自然発火する可能性がある以上、火災になっても水をかけることはできないし、かけた水にR D F 内の汚染物質が溶け出して流出し、その際にR D F 発熱によって生成されたダイオキシン類も一緒に流出することになって、周囲の環境が汚染される。そのため、化学消防車による消火作業が不可欠であるが、同市消防本部には化学消防車が1台しかない。

なお、被告は自治体の枠を超えた消防体制が確立していると主張するが、市外の自治体から消防車が到着するまでには時間がかかり、その間に相当量のR D F が燃焼して、大量のダイオキシン類が発生してしまう。

・ 被告は、本件サイロが密閉構造であってダイオキシン類は流出しないと主張するが、同年9月23日の事故の際にサイロ内でR D F が発熱したために発煙があったことは、サイロが密閉構造でないことを示している。

b 環境省ガイドライン違反

・ 同年１２月２５日に環境省ごみ固形燃料適正管理検討会が作成したごみ固形燃料の製造・利用に関するガイドライン（以下「環境省ガイドライン」という。甲４３，乙６９）は，ＲＤＦについて，ピット方式で保管することが望ましいとした上で，サイロ方式の閉鎖型の保管設備でＲＤＦを長期・大量に保管する場合には，サイロ１設備当たりの容量を小さくすること，最長貯留期間を設定して管理し，先入れ先出しの構造とし，保管期間が長期の場合には，入替え等で放熱して速やかに利用すること，湿潤防止対策として壁面を二重構造とする等の対策をすること，酸化・蓄熱の防止対策として，窒素等の不活性ガスを充填し，希薄酸素環境を維持すること，温度，湿度，一酸化炭素，二酸化炭素，全炭化水素等の連続監視をすることを定めている。

・ しかし，本件発電所にはＲＤＦ貯蔵サイロが１基しかなく，複数のサイロを設けていない。しかも，本件サイロの容量は８４００トンと国内最大級であり，４２００トン以上のＲＤＦが保管されている。また，本件サイロの構造上，ＲＤＦの排出が困難な上，デッドスペースが生じており，ＲＤＦの長期滞留が避けられない。さらに，ＲＤＦ搬入の際，毎時６００立方メートルの換気を行っているので，サイロ内を窒素ガスで充満させるためには，最低でも毎時６００立方メートルの窒素ガスが必要であるのに，プラント運転時で毎時８０立方メートル，停止時で毎時２８０立方メートルの窒素ガスしか注入されていない。しかも，火災事故防止のための計測装置の設置が不十分である。

したがって，本件発電所は環境省ガイドラインに違反しており，爆発災害が発生する危険性が切迫している。

・ 常時監視システムの不存在

ダイオキシン類発生の危険性に加え，ＲＤＦ発電所には長期的な稼働実績が少なく，技術的信頼性が実証されていない。

しかも，塩素系プラスチックを焼却すると，炉内に塩酸が発生し，高温状態で塩酸にさらされるため，施設設備は急激に劣化するから，塩素系プラスチックを含むＲＤＦが焼却される本件発電所の設備も，急激な劣化を避けられない。

これに対し，被告は年４回のダイオキシン類測定を行っていると主張するが，年４回の測定では不十分であるし，炉内付着物除去作業直後のダイオキシン類発生が最小となる時期にダイオキシン類測定を行うことも可能であって，測定結果を信用できない。

したがって，ダイオキシン類の発生を常時監視するシステム（アメサ又はそれに準ずるシステム）の設置が不可欠であるが，本件発電所にはその設置がない。

ウ 本件施行地区の土壤汚染

本件施行地区は，カドミウムや水銀等の重金属による土壤汚染地区である。また，超高濃度のダイオキシン類検出があったと報道された大牟田川のしゅんせつ土を本件施行地区の一部と周辺区域に埋設している。そして，本件施行地区に沈澱池があったということは，その跡地の土壤に重金属汚染があることを意味している。

このような土壤汚染のある本件施行地区で本件土地区画整理事業を進めて公共施設の造成をすると，埋立地内の汚染物質を掘り出して周辺に拡散させる危険が大きい。

なお，被告は，土壤調査で重金属類が検出されなかったと主張するが，同調査は調査地点が少ないばかりか，サンプル採取精度が均等でなく，信用できない。

（被告の主張）

ア 本件エコタウン事業の公共性及び公益性の存在

本件エコタウン事業の目的は、資源循環型社会の構築とダイオキシン類対策をはじめとした広域的な環境保全及び炭鉱閉山後の石炭産業に代わる新産業創出による地域振興にある。また、本件エコタウン事業は、ダイオキシン類の削減、ごみ処理の広域化といった国・県の施策に則った事業である。そして、以下のとおり、十分なダイオキシン類対策等を実施しており、また、その他の面においても本件発電所は危険な施設ではないし、本件土地区画整理事業が土壤汚染を増大させるおそれはない。

したがって、同市民の生命・身体を健康を損なうことはないから、本件エコタウン事業は公共性及び公益性を有する。

イ ダイオキシン類対策の実施

・ R D F 燃焼開始時及び終了時の対策

a R D F の燃焼中はもちろん、燃焼開始時及び終了時においても、ダイオキシン類対策を行っており、さらに、排出ガス処理装置であるろ過式集じん器及び活性炭式排煙処理装置により、ダイオキシン類の排出量は、1立方メートル当たり0.1ナノグラムという廃棄物の処理及び清掃に関する法律施行規則4条の5第1項2号ワに規定された排出基準値内に抑えている。

b 平成15年1月26日の事故は、送風機の製作上の要因である、羽根車の仕上げ不良によって送風機が故障し、保護装置が稼働して運転が自動停止したことによるものである。送風機はR D F 発電所に特有の設備でもないから、R D F 発電所が本質的危険性を有しているものではない。

・ 炉内付着物に対する適切な対策の実施

a 本件発電所では、内部循環流動床炉の採用により、ボイラーの高温腐食を防止するとともに、高効率発電を可能にしており、施設の急激な劣化が生じることはない。

b 消石灰（水酸化カルシウム）は、炉内での燃焼で脱水され、生石灰（酸化カルシウム）となる。そして、生石灰の融点は2572であるから、燃焼温度が約850から1000までである炉内に付着することはない。

また、硫酸カルシウムの融点は1450、珪酸カルシウムの融点は2130であるところ、本件発電所の炉内燃焼温度は約850から1000までである以上、硫酸カルシウムや珪酸カルシウムが炉内に付着することはない。

塩化カルシウムの融点は772であるが、塩化カルシウムを生成する反応には温度依存性があり、本件発電所の炉内燃焼温度では、塩化カルシウムの反応・生成は非常に低いとされている（乙55）。

c 剥離した耐火物が落下した場所と層内蒸発器管、3次過熱器管が設置されている場所とは、二重仕切壁で仕切られている。仮に侵入したとしても、伝熱管が流動する砂の層の中にあるため、落下物やそれに跳ね上げられた不燃物又は砂が、伝熱管に直撃して損傷を与えることはない。

d 炉内には、R D F の完全燃焼に伴う焼却灰の付着はあるが、点検時に空気を吹き付けることにより、容易に除去できる。

e 同年4月23日の事故で耐火物の表層部の一部が剥離脱落した原因は、施工段階での燃焼炉の乾燥不足の可能性が指摘されており、炉内付着物が原因とは考えら

れない。

また、本件発電所稼働開始前と稼働開始半年後にそれぞれ行った性能確認試験（乙４６，４７）の比較及び自主保安点検前後の炉内燃焼温度の比較（乙４８）をみても、焼却炉の性能低下はない。

- ・ 腐食の危険に対する適切な対策の実施

a 原告らは、層内過熱器管の摩耗が水蒸気爆発の原因になると主張するが、水蒸気爆発とは、低温の液体が高温の物体と急に接触した際に、高温の物体からもらった熱により、低温の液体が急激に蒸発し膨張するものである。本件発電所の伝熱管について考えると、低温物質である漏洩蒸気は気体、高温物質である流動砂は固体であるから、水蒸気爆発が起こる可能性はない。

b 本件発電所では、二重仕切壁構造の内部循環流動床炉を採用することにより、伝熱管の腐食を防止しつつ高効率発電が可能であるし、蒸気温度５００を超え本件発電所の３次過熱器管に、高温腐食耐久性に優れる高クロム・高ニッケル系材料であるインコネル６２５（乙８３）を肉盛溶接して、高温腐食対策を講じている。

このように、伝熱管の金属材料が技術基準を充足しているからこそ、伝熱管を含むボイラー等の事業用電気工作物は、電気事業法４８条１項の規定に基づき、経済産業大臣に対して工事計画届出書を提出して受理されたのである。

c 流動砂に対する摩耗対策として、伝熱管のある収熱セル部分の砂の流速を遅くすることにより、流動砂による伝熱管の摩耗を低減させた上、年２回の自主保安点検と年１回の法定点検で、伝熱管の安全確認を行い、必要に応じた補修、交換等の対策を講じている。

d 同年１０月２１日の事故は、蒸気が予想と異なる当たり方をしたことによって、噴気近傍のばいじんの巻き込みが生じ、蒸気とともにばいじんが伝熱管に噴射されたため、伝熱管の摩耗が促進され、伝熱管の１か所が破孔したものであり、伝熱管等の問題ではない。しかも、事故後には、再発防止対策としてプロテクター（保護板）の取付け等の対策を講じ、安全を確認して再稼働した（乙６６）。

- ・ 本件サイロにおける安全対策

- a 十分な安全対策を講じていること

- ・ R D F のサイロ貯蔵は、フレコンパック詰めによる仮置きや仮設倉庫への分散貯蔵よりも安全性が確保できるし、経済的優位性がある。

- ・ 本件発電所においては、本件サイロ内部に温度センサー並びに一酸化炭素及び炭化水素の濃度を計測する可燃性ガス濃度計を設置し、中央制御室において連続監視を行っている。さらに、空気流入対策、蓄熱・発酵防止対策、監視強化対策等のさらなる安全対策を講じている。

- ・ 仮に、本件発電所において大規模災害が発生した場合には、窒素ガス封入による消火対策に加えて本件サイロに連結散水設備（乙７８）を設置している。これは、総務省消防庁のごみ固形燃料等関係施設の安全対策調査検討会が平成１５年１２月に作成した報告書（以下「消防庁報告書」という。甲４２）にも合致する。

さらに、県内及び県外の他の市町村から消防援助隊の出動要請も可能であるから、消防体制も確立している。

- ・ 仮に、事故によりダイオキシン類が発生したとしても、本件サイロは密閉構造であるため、大気中へのダイオキシン類排出の可能性はほとんどない。また、同年 9 月 23 日の事故の白煙は、RDF 搬送コンベア点検孔部において確認されたものであって、本件サイロ内で確認されたものではない。

b 環境省ガイドライン違反がないこと

- ・ サイロの容量について

環境省ガイドラインは、サイロの容量について、最大保管量等の制限値を設定していない。また、本件発電所では、消防庁の指導に準じ、本件サイロの通常時の貯蔵量を原則 2000 立方メートル（1200 トン相当）とした。

- ・ RDF の長期間滞留について

本件発電所では、最長貯留期間を定めるとする環境省ガイドラインに従って、RDF の最長貯留期間を約 3 か月と設定し、最長貯留期間毎にサイロ内部の RDF を全て搬出してサイロの内部清掃をしている。また、サイロ頂部から RDF を投入し、底部に設置した払出コンベア及び搬出コンベアのベルトコンベアによって排出しており、先入れ先出しを確実に実施している。

- ・ サイロ内の希薄酸素環境の維持について

本件サイロでは、2000 立方メートル以上の大量貯蔵時の酸素濃度の上限を 5 パーセントと設定し、環境省ガイドラインの定める希薄酸素環境を維持している。

- ・ 計測装置について

環境省ガイドラインの留意事項には、個々の施設に応じた具体的な計測項目及び配置箇所は定められていない。しかし、本件発電所では、環境省ガイドラインが示す計測項目を設定した上、本件サイロ内の全体的な状況を適切に監視できる計測装置を設置している。

また、全炭化水素についてはサイロ頂部で計測しており、湿度計も設置している。

- ・ 常時監視システムが不要であることについて

ダイオキシン類を連続的に監視するような常時監視システムの設置を義務付ける法律はない。

本件発電所では、ダイオキシン類対策特別措置法 28 条の定める年 1 回以上のダイオキシン類の測定に対して、年 4 回のダイオキシン類の測定を行っている。測定時期は、平成 15 年度では、同年 4 月、7 月、10 月、平成 16 年 1 月と等間隔で行うように計画され（乙 44）、自主保安点検は、平成 15 年 5 月、10 月、法定自主点検は、平成 16 年 1 月、2 月に計画されたのであるから、恣意的な測定時期の設定はないし、定期検査後に特定して実施したこともない。また、測定方法についても、同法施行規則 2 条に基づき指定されたダイオキシン類の測定方法（日本工業規格（JIS）K 0311）によっている。

原告らが指摘するアメサは、同法及び同法施行規則に定めるダイオキシン類の測定方法である日本工業規格（JIS）K 0311 に準拠した測定方法ではないし、即時（リアルタイム）にダイオキシン類の濃度を測定できる訳でもない。

ウ 土壌汚染の不存在について

本件施行地区の土壌調査（乙２７）では、水銀やカドミウム等の重金属類が検出されなかった。また、本件施行地区は、カドミウム環境要観察地域には属していない（乙２８の２）上、大牟田川のしゅんせつ土を埋設した場所は、本件施行地区の西側（本件施行地区外）であって、上水を堂面川に放流するために設けられた沈澱池が本件施行地区の一部にあったとしても問題はない。さらに、同市は、恒久的な安全対策として、本件施行地区の堂面川及び有明海の全面に遮水壁工事を施行した（乙３０）し、本件施行地区内の掘削土は区域外に搬出されていない（乙３１）。

なお、原告らは蒸気土壌調査の採取深度が均等でないと主張するが、本件エコタウン事業用地が埋立地であるため、調査地点毎に旧海底の高低差及び埋立て後の地面の標高差が生じており、調査では、旧海底と地面の中間部付近を採取したので、調査時点毎に採取深度の差異が生じたにすぎない。

- ・ 本件エコタウン事業には採算性があるか
（原告らの主張）

ア 本件エコタウン事業は、以下のとおり、採算性がなく、ＲＤＦを搬入している各地方公共団体に大変な費用負担を強いているから、本件公金支出は公益上必要のない補助であって、地方自治法２３２条の２に反し、同法２３２条１項の負担金であるとしても、被告の裁量権を逸脱又は濫用するから違法又は不当であり、違法な財務会計上の行為に当たる。

イ 本件発電所の経営状況

- ・ 本件発電所の平成１５年度の売上高は１２億７８６７万７０００円であるが、営業費用に１３億３８１４万５０００円がかかっており、さらに、支払利息の負担が１億５８３５万３０００円、開業費償却の負担が約１５９５万円であり、経常損失は２億３３２５万７０００円であった。

これに加えて、ＲＤＦ貯蔵サイロに１２００トンを超えてＲＤＦを貯蔵しないようにするため、仮設テント建設などＲＤＦ貯留管理対応費用として１億４００５万２０００円を支出したため、税引前当期純損失が１億９０００万１０００円、当期純損失が１億９０２９万４０００円、平成１４年度の前期繰越損失２６０１万８０００円と合わせて当期末処理損失が２億１６３１万２０００円になった。

したがって、本件発電所は２億１６３１万２０００円の債務超過状態に陥っている。

- ・ 本件発電所の売上げは、本件清掃施設組合をはじめとする７組合から支払われるＲＤＦ処理委託費用と売電収入しかないところ、売電収入については、本件発電所のＲＤＦ処理量が限定されているため、今後大きく伸びることはあり得ないから、長期事業計画の中で債務超過を解消できる見込みはない。

（被告の主張）

原告らの主張は争う。

- ・ 本件エコタウン事業は土地区画整理法１条、６条８項、１４条１項に違反するか
（原告らの主張）

ア 土地区画整理法の適用

本件土地区画整理事業は、本件エコタウン事業の基盤整備を行うための事業で

あり、本件発電所の建設を含めた本件エコタウン事業に関する施設の建設は、同法 2 条 1 項の「宅地における利用の増進」に該当する。

イ 同法違反の根拠

・ 同法の目的違反

同法 1 条は、「健全な市街地の造成を図る」ことを目的とし、同法 6 条 8 項は、事業計画において「環境の整備改善を図」らなければならないと定めるが、本件施行地区は重金属汚染物質の投棄地で人間の住むことを予定していない土地であるから、「市街地」でないし、前記のとおり、本件エコタウン事業は、極めて危険性の高い本件発電所の建設を中核としているから、「環境の整備改善」を図るものではない。

したがって、本件エコタウン事業は、同法 1 条、6 条 8 項に違反する。

・ 手段の違法性

本件土地区画整理組合は、本件施行地区内の一部の土地について、設立直前の平成 12 年 8 月 11 日に売買による所有権移転がされ、所有者人数の員数合わせをして、同法 14 条 1 項の 7 人以上の組合員という要件を満たして設立されており、組合員の実態を伴わないから、同条項に違反する。

（被告の主張）

そもそも、同法における土地区画整理事業は土地に着目した事業であって、本件発電所は、同法 2 条 5 項にいう「公共施設」に当たらないから、本件発電所の実態（建設と運用）をもって、同法違反を主張することはできない。

また、本件土地区画整理事業計画は、同法 21 条の設立認可基準を満たすものである上、本件土地区画整理事業は「健全な市街地の造成」の一つである「工業団地の整備」に該当するものであるから、同法 6 条 8 項の規定にも適合する。

さらに、同法 14 条 1 項に定める要件は満たされているから、同法違反を指摘する点については理由がない。

・ 本件エコタウン事業は廃棄物処理法 1 条、4 条 1 項に違反するか

（原告らの主張）

ア 同法 1 条は、「廃棄物の排出を抑制し（中略）生活環境の保全（中略）を図る」とするが、RDF 製造は製造途中で大量の石灰分を加えるため、必然的にごみ焼却灰の量を増加させ、実質的にはごみ増量をもたらすから、本件エコタウン事業は、廃棄物の排出を抑制して生活環境の保全を図るものでなく、同条に反する。

イ 同法 4 条 1 項は、市町村が「一般廃棄物の適正な処理」をすることに努めると定めるところ、ごみが減量されてしまうと RDF の安定供給が阻害されることになるから、本件エコタウン事業は、ごみ増量や一定量のごみの確保を必要とするものであって、同項に違反する。また、本件発電所は、前記のとおり、ダイオキシン類の発生抑制という目的を達成できないし、生ごみを混ぜた RDF は発電効率が悪いから、本件発電所での RDF 焼却は「一般廃棄物の適正な処理」とはいえない。さらに、本件発電所及び本件 RDF センターは事故を繰り返しており、その対応のための多額の費用がかかっているが、RDF 製造という中間処理を行わずに、従来通りの単純焼却処理を行ってれば起こり得なかった事故であるから、「一般廃棄物の適正な処理」を市町村に義務付けた同項に違反する。

（被告の主張）

ア 本件発電所及び本件ＲＤＦセンターは、同法４条、８条の定めに従って整備され、その結果として同法２２条に定める補助金の交付を受けている（乙３２）から、本件エコタウン事業は同法の趣旨に適合する。

イ ＲＤＦ製造過程で消石灰を添加するのは、ｐＨの値を上げて微生物の活動を抑制し、ＲＤＦの腐敗を防止して性状を安定させるためであるから、ごみ増量を目的としたものではない。

ウ ＲＤＦ発電事業は、一般廃棄物の適正処理に係るダイオキシン類削減をはじめとする環境負荷の低減に大きく寄与するとともに、参画自治体のごみ減量化を促し、熱量リサイクルも実現している。本件発電所の施設整備においては、事業最終年度の平成２９年度の予測ごみ量（１日５２９トン）ではなく、事業開始５年目の平成１８年度の予測ごみ量（１日４８５トン）をもって施設規模を決定しており、決定した規模以上のＲＤＦ受入れは困難であるから、より一層のごみ減量化に向けた努力やリサイクルの推進が行われることになる。同市では、行政・住民・事業者のそれぞれの立場に応じた廃棄物の排出抑制、資源化の推進を行って、実際にごみの減量に努めている。

エ 本件ＲＤＦセンター及び本件発電所においては、これまで発生した事故の原因究明を行うとともに、事故に対応した安全対策及び事故再発防止対策に努め、「一般廃棄物の適正な処理」を遂行している。

・ 本件エコタウン事業はゼロ・エミッション構想に反し違法か
（原告らの主張）

ア 外部排水への計画変更

本件エコタウン事業は、ゼロ・エミッション構想の実現を目指すものであり、当初は、循環方式の採用により、外部排水を行わないとしていたのに、平成１２年３月の計画変更で、外部排水を１日２６０トン行うように変更したことは、計画の破綻を示すものである。

イ ＲＤＦ焼却灰の処理問題

本件発電所のＲＤＦ焼却灰の再資源化が本件エコタウン事業の目玉であったのに、同市は、再資源化の目途がたたないまま、本件発電所建設を推進し、平成１５年８月から平成１６年３月まで、焼却灰を一般廃棄物処理場である第３大浦谷埋立地に埋め立てた。

ウ したがって、本件エコタウン事業は、ゼロ・エミッション構想に反し、破綻しているから違法である。

（被告の主張）

ア ゼロ・エミッション構想は本件エコタウン事業の理念であって、法的拘束力を有するものではない。

イ 外部排水への計画変更について

平成１２年３月に外部排水を行うように計画を変更したことは、必要に応じた計画内容の精査によるものであって、何ら責められるべきものでないし、変更後の排水方法には、水質汚濁防止法等の法令違反はない。

また、計画変更後の外部排水においても、資源循環の観点から、冷却水の循環使用を図る等、排水量を極力抑える対策を講じており（乙３４）、ゼロ・エミッション構

想違反はなく、違法性もない。

ウ R D F 焼却灰の再資源化について

ゼロ・エミッション構想は本件エコタウン事業の理念にすぎず、法的拘束力はないから、再資源化の方法が最初から具体化している必要はない。そして、R D F 焼却灰の埋立ては、期間限定の緊急避難的措置であって、R D F 焼却灰の再資源化を目指した結果、平成 16 年 4 月から、K 株式会社において R D F 焼却灰からセメント原料への再資源化を行っている。

・ 本件土地区画整理組合に対する公金支出は本件条例 2 条、3 条 3 項、4 条 1 項 2 号に違反するか

(原告らの主張)

ア 同市長であった A は、本件土地区画整理組合に対し、本件条例 2 条、4 条 1 項 2 号に基づき、本件道路の新設工事の補助金として、平成 13 年 12 月 27 日に前金 1 億 0520 万円を支出し(乙 17)、平成 14 年 6 月 28 日に残金 1 億 6480 万円を支出した(乙 18)。

しかし、本件条例 3 条 3 項によれば、同市が、本件施行地区内の本件道路の新設工事に対し、助成措置として補助金を支出するためには、公共用地が施行地区面積の 22 パーセント以上でなければならない(甲 8)ところ、本件施行地区内の公共用地が占める割合は 20 パーセントしかなく、同項に違反する。

したがって、同支出は、違法な財務会計上の行為に当たる。

イ 被告は、同支出が補助金ではなく負担金としての支出であると主張するが、公金支出の名目は問題ではなく、本件エコタウン事業と同視できる本件土地区画整理事業に対する公金支出の是非が問題である。

(被告の主張)

ア 同市は、本件エコタウン事業に必要不可欠であった本件道路の整備において、本件土地区画整理事業と整合性を確保して効率的に推進するため、本件道路の工事を本件土地区画整理組合に施工させて、本件道路の整備費用を負担することとし、本件土地区画整理組合に対し、本件土地区画整理事業道路工事負担金として、合計 2 億 7000 万円を支出した。

イ 本件土地区画整理事業は、その実施に必要とされる土地区画整理法所定の手続を履行している。また、同事業計画書は、土地区画整理組合の設立の認可を受けたものであるから(乙 12 の 2)、その事業計画及びその内容が、同法 21 条の基準を満たすものであり、同法 6 条 8 項にも違反しないと認定、判断を福岡県知事から受けている。

ウ 本件道路は、同市にとって、一般廃棄物を搬入し、かつ施設を利用するために必要不可欠な道路であり、本件エコタウン事業上も重要な道路であるから、本来的に同市が市道として整備すべき道路である。

エ したがって、上記公金支出は、同条例 3 条 3 項に基づく補助金ではなく、地方自治法 23 条 2 項 1 項の「地方公共団体の事務を処理するために必要な経費」としての負担金に当たるから、同条例 3 条 3 項の要件充足は必要でないし、適正な負担金といえるものである。

第 3 判断

1 本案前の争点（差止請求の適法性）について

- ・ 本件エコタウン事業に関する用地取得，造成，建設に対する公金支出について

ア 認定事実

前記前提事実，証拠（各認定事実の後に掲げる。）及び弁論の全趣旨によれば，以下の事実が認められる。

- ・ 用地取得費，建設費

同市は，本件エコタウン事業の用地取得費，建設費として，以下の年月日に，以下の金額を支出した（乙４１）。

a 用地取得費 6億5493万1200円

- ・ 中核的支援施設（エコサルクセンター）建設事業用地

平成13年3月26日 1億4001万9400円

- ・ 同市リサイクルプラザ建設事業用地

同日 2億1712万0400円

- ・ 同市環境リサイクル産業企業化支援施設用地

平成14年3月5日 2億9779万1400円

b 建設費 50億6732万7300円

- ・ 同市エコサルクセンター

平成13年3月27日から平成14年5月24日まで

合計19億0139万1450円

- ・ 同市リサイクルプラザ

平成12年11月9日から平成15年5月23日まで

合計30億9597万0150円

- ・ 同市環境リサイクル産業企業化支援施設

平成14年3月7日から同年5月24日まで

合計6996万5700円

- ・ 造成費

本件エコタウン事業の用地造成は，本件土地区画整理組合が土地区画整理事業として実施し，同市は，本件土地区画整理組合に対し，本件道路の整備費用の負担金として2億7000万円を支出した（乙11，15）。

イ 差止めの対象としている公金支出が完了すれば，差止めの余地はなくなるから，当該公金支出の差止めの訴えは不適法となるところ，前記認定事実によれば，同市が本件エコタウン事業の用地取得費，建設費として，平成15年6月30日（平成14年会計年度）までに上記公金の支出を完了したこと，また，本件エコタウン事業の用地造成費として，本件土地区画整理組合に対する本件道路整備費用の負担金である2億7000万円の支出を完了したことが認められる。そして，本件エコタウン事業により建設された各施設がいずれも本格的な稼働を開始していること（争いのない事実），現時点で稼働している各施設以外に，新たに用地を取得したり，新たな建設物を構築する予定はないこと（弁論の全趣旨）にかんがみれば，本件エコタウン事業に関する用地取得，造成，建設に関する公金支出は完了したものと認められるから，本件訴えのうち，上記公金支出に関する部分は不適法である。

・ 本件ＲＤＦセンターの修理，改修及び関連施設としての仮置，常設スペースの設置，維持等に対する公金支出について

ア 同市は，本件清掃施設組合に対し，本件ＲＤＦセンターの事業主体である同組合の運営に必要な経費として，同市分の負担金を以下のとおり，支出し又は支出することを予定している（弁論の全趣旨）。

- ・ 平成１５年度 6億4846万5000円
- ・ 平成１６年度 8億2872万6000円
- ・ 平成１７年度 9億0983万3000円
- ・ 平成１８年度
 - a 同年７月２０日時点での支出額 2億7380万円
 - b 同月２１日以降の支出見込額 11億1821万2000円

イ 前記公金支出のうち，本件口頭弁論終結時である同年１０月１２日以前に完了した公金支出行為の差止めを求める部分は，差止めの余地がないから不適法である。

他方，前記認定事実によれば，同市は，同年７月２１日以降も前記公金支出を予定していることが認められ，本件口頭弁論終結後も前記公金支出がされることが相当の確実さをもって予測される。したがって，本件ＲＤＦセンターの修理，改修及び関連施設としての仮置，常設スペースの設置，維持等に関する同年１０月１３日以降の公金支出の差止めを求める訴えは適法である。

・ 本件発電所の修理，改修及び関連施設としての仮置，常設スペースの設置，維持等に対する公金支出について

地方自治法２４２条の２第１項１号の差止請求については，当該行為がされる可能性が相当の確実性をもって客観的に推測される程度に具体性を備えている場合であることを要すると解される（同法２４２条１項参照）。

前記のとおり，本件発電所は本件会社の運営に係る施設であり，同市は本件会社に対して１５００万円の出資をしたことは認められる（弁論の全趣旨）が，既に支出が完了したものであって，差止めの余地がないことは前記と同様である。また，本件口頭弁論終結時において，その後，同市が本件発電所の修理，改修及び関連施設としての仮置，常設スペースの設置，維持等に対する公金支出を行うことが相当の確実さをもって予測されることを認めるに足りる証拠はない。したがって，前記公金支出の差止めを求める訴えは不適法である。

２ 本案の争点・（本件エコタウン事業は公共性及び公益性を欠いているか）について

・ 本件エコタウン事業の目的は，大量生産・大量消費・大量廃棄の経済社会システムが引き起こした環境問題を解決するための資源循環型社会の構築とダイオキシン類対策をはじめとした広域的な環境保全，及び炭鉱閉山後の石炭産業に代わる新産業創出による地域振興にある（乙２）から，その目的には公共性及び公益性が認められる。これに対し，原告らは，相次ぐ事故の発生，ダイオキシン類の拡散，敷地内の土壌にある汚染物質の拡散の危険性にかんがみれば，本件エコタウン事業には公共性も公益性も認められないと主張するので，これらの主張について検討する。

・ ダイオキシン類の拡散の有無について

ア 認定事実

前記前提事実，証拠（各認定事実の後に掲げる。）及び弁論の全趣旨によれば，以下の事実が認められる。

- ・ ダイオキシン類の定義

a 一般にポリ塩化ジベンゾ - パラ - ジオキシン（以下「PCDD」という。）とポリ塩化ジベンゾフラン（以下「PCDF」という。）をまとめてダイオキシン類と呼び，コプラナーポリ塩化ビフェニル（コプラナーPCB又はダイオキシン様PCBとも呼ばれる。以下「コプラナーPCB」という。）のようなダイオキシン類と同様の毒性を示す物質をダイオキシン類似化合物という。

平成11年7月16日に公布されたダイオキシン類対策特別措置法においては，PCDD及びPCDFにコプラナーPCBを含めて，ダイオキシン類と定義された（以上，乙100・1頁）。

b ダイオキシン類の毒性の強さを表すに当たっては，最も毒性が強い2，3，7，8 - TCDDの毒性を1として，他のダイオキシン類の毒性を換算した毒性等価係数（TEF）に各ダイオキシン量を乗じた値の総和（毒性等量（以下「TEQ」という。））が用いられている（乙100・2頁）。

c 日本では，最新の科学的知見をもとに，平成11年6月に，ダイオキシン類の耐容1日摂取量（長期にわたり体内に取り込むことにより健康影響が懸念される化学物質について，その量までは人が一生涯にわたり摂取しても健康に対する有害な影響が現れないと判断される1日体重1 kg当たりの摂取量。以下「TDI」という。）を4 pg-TEQと設定している（乙100・7頁）。

- ・ 日本国内におけるダイオキシン類対策

a 日本では，平成9年12月，大気汚染防止法，廃棄物処理法によって，焼却施設の煙突などから排出されるダイオキシン類の規制やごみ焼却施設の改善などの対策がなされた（乙100・15頁）。

b 平成11年3月30日に開催されたダイオキシン対策関係閣僚会議において，ダイオキシン対策推進基本指針を策定し（同年9月28日改定），4年以内にダイオキシン類の排出総量を平成9年に比べて約9割削減するなどの対策が定められた（乙100・15頁，乙101）。

c 平成11年7月に成立し，平成12年1月15日に施行されたダイオキシン類対策特別措置法は，ダイオキシン類による環境の汚染の防止及びその除去などをするため，ダイオキシン類に関する施策の基本となる基準を定めるとともに，必要な規制，汚染土壌に対する対策を定めた。同法の定めるTDI，環境基準，排出基準は，以下のとおりである。

- ・ TDI

4 pg-TEQ / kg 体重 / 日（同法6条1項，同法施行令2条）

- ・ 環境基準（大気（年平均値））

0.6 pg-TEQ / ?

- ・ 環境基準（土壌）

1000 pg-TEQ / g（環境基準が達成されている場合であって，250 pg-TEQ / g 以上の場合には必要な調査を実施する。）（以上，同法7条，平成11年環

境庁告示第68号(乙105))

- ・ 排出基準(廃棄物焼却炉, 焼却能力4 t / h以上)

- 0.1 ng-TEQ / ?N (同法8条1項, 同法施行規則1条の2別表第一)

- ・ 環境庁(現在の環境省)が定めるダイオキシン類の測定方法(公定法)

- a ダイオキシン類の測定は, 極微量の物質を多数の同族体・異性体に分離して同定しなければならず, 前処理等の極めて複雑な操作と高分解能の質量分析計等を利用する高度な技術を要するため, 試料採取から分析に至るまでの全測定過程の管理に努め, 測定結果について十分な精度が確保されるよう留意する必要がある(乙104・3頁, 乙112・1頁)。

- b 廃棄物処理法施行規則4条の5第1項2号力及びダイオキシン類対策特別措置法28条(同法施行令4条1項)は, 排出ガス中のダイオキシン類の濃度を毎年1回以上測定すると定めている。そして, 排出ガスの測定方法については, ダイオキシン類対策特別措置法施行規則2条1項(乙107)により, 日本工業規格(JIS)K0311によるほか, 排出ガスの採取に当たっては, 通常の操業状態において(ダイオキシン類対策特別措置法施行令別表第1第5号に掲げる施設にあっては, 燃焼状態が安定した時点から1時間以上経過した後), 原則4時間以上採取するなどと定められている。

- c 環境庁は, 都道府県知事, 政令指定都市市長, 中核市市長に対し, 平成12年1月12日付けの「ダイオキシン類対策特別措置法の施行について(通知)」をもって, 大気に関するダイオキシン類の測定は, 「ダイオキシン類による大気の汚染, 水質の汚濁及び土壌の汚染に係る環境基準について」(平成11年環境庁告示第68号)によるほか, 「有害大気汚染物質測定方法マニュアル」(平成11年3月31日付け環大規第88号)及び上記通知の第5項・2・に準じて行うように通知した(乙104・3頁)。

- d その後, 環境庁は, 平成12年6月5日付けで, 「有害大気汚染物質測定方法マニュアル」のうち, 大気中のダイオキシン類の測定に係る内容について, 「ダイオキシン類に係る大気環境調査マニュアル」として改訂した(乙106)。

- e さらに, 環境省は, 平成13年8月20日付けで, 「ダイオキシン類に係る大気環境調査マニュアル」を改訂し, 24時間サンプリング手法に加えて1週間サンプリング手法を公定法として追加した。即ち, それまで, 連続24時間のサンプリングを原則として季節毎に, 少なくとも夏期及び冬期に実施する手法が用いられてきたが, ダイオキシン類は, 長期的な曝露による健康影響が問題となる物質であるから, モニタリングにおいては長期間の平均的な濃度を把握することが重要であること, ダイオキシン類の排出は, 時間変動が認められ, モニタリングに当たって, 時間変動が適切に平均化されるのが望ましいことから, 1週間サンプリング手法が追加されることになった(乙108)。

- f その他のダイオキシン類の測定方法(公定法)として, 平成17年9月14日に公布・施行されたダイオキシン類対策特別措置法施行規則2条1項4号の規定に基づき環境大臣が定める方法(平成17年環境省告示第92号)において, 廃棄物焼却炉からの排出ガス, ばいじん及び焼却灰その他の燃え殻に含まれるダイオキシン類の測定の一部に生物検定法による簡易測定法が追加された。そして, 生物検定法の具体的な測定方法は, 「ダイオキシン類に係る生物検定法マニュアル(排出ガス, ばいじん及び燃え殻)」(同日)によるものとされた(以上, 乙109, 110)。

- ・ 環境庁が進めたダイオキシン類測定精度管理

- a 環境庁は、平成12月11月14日付けで、ダイオキシン類の環境測定における的確な精度管理を実現するために、「ダイオキシン類の環境測定に係る精度管理指針」により、ダイオキシン類の環境測定を担当する試験所等が自ら講ずべき措置等を定めた(乙111)。

- b そして、環境省は、「ダイオキシン類の環境測定に係る精度管理指針」等の指針・手引きの普及を図り、環境庁が実施するダイオキシン類の環境測定の信頼性を確保するための措置の一環として、平成13年度から、環境庁が実施するダイオキシン類の環境測定を伴う請負調査の受注資格審査を実施し、受注資格を有する機関等を公表している(乙112)。

- ・ 大牟田市の大気中のダイオキシン類濃度

同市(同市役所庁舎屋上の国設局及び市立白光中学校内の明治測定局)における大気中のダイオキシン類濃度の測定結果は、別表1のとおりである(乙89・26頁, 117・29頁, 118・34頁及び弁論の全趣旨)。

- ・ 本件発電所における排出ガス中のダイオキシン類濃度

本件発電所は、煙突から排出される排出ガス中のダイオキシン類の濃度を年に4回測定して記録している(ただし、焼却炉が点検補修等に伴い1か月以上停止する場合を除く。乙25)。そして、本件発電所における排出ガス中のダイオキシン類濃度のJIS K 0311による測定結果は、別表2のとおりである(乙99)。

イ 前記認定事実によれば、環境省(又は当時の環境庁)は、ダイオキシン類対策特別措置法を制定するなどして、ダイオキシン類の排出については厳しい基準を定めていること、ダイオキシン類の測定についても厳格性を保つため、公定法を定めていることが認められる。さらに、前記認定事実によれば、同市内の大気中のダイオキシン類濃度は、いずれも同法が定める環境基準である0.6 pg-TEQ / ?を下回っていること、本件発電所における排出ガス中のダイオキシン類濃度も、同法が定める排出基準(廃棄物焼却炉、焼却能力4 t / h以上)である0.1 ng-TEQ / ?Nを下回っていることが認められる(なお、1 pgは10兆分の1グラム、1 ngは10億分の1グラムである(乙100・8頁))。したがって、本件発電所により法定基準以上のダイオキシン類が拡散していると認めることはできない。

ウ これに対し、原告らは以下の主張をするので、これらの主張について検討する。

- ・ 原告らは、本件発電所における排出ガス中のダイオキシン類濃度について、本件発電所における年4回のダイオキシン類の測定では不十分であり、常時監視システムの設置が不可欠である、炉内付着物除去作業直後のダイオキシン類の発生が最小となる時期にダイオキシン類の測定を行うことも可能であって、測定結果を信用できない、RDFの燃焼開始時及び終了時の温度低下の際に大量のダイオキシン類が発生していると主張する。

- a しかし、年4回のダイオキシン類の濃度測定は、前記認定事実のとおり、廃棄物処理法施行規則4条の5第1項2号カ及びダイオキシン類対策特別措置法28条(同法施行令4条1項)の定める毎年1回以上とする基準に合致するものである。また、排出ガスの測定方法については、ダイオキシン類対策特別措置法施行規則2条1項により、

日本工業規格（ＪＩＳ）Ｋ０３１１によると定められていることは前記のとおりである。そして、前記認定事実によれば、本件発電所においては、法令上の基準を超える年４回のダイオキシン類の濃度測定を、法定の測定方法によって行っているのであるから、不十分な測定であるということとはできない。

しかも、原告らが設置すべきであると主張するアメサは、ダイオキシン類測定のための排出ガス試料を最長で１か月間、自動的かつ連続的に採取できる装置にすぎず、ダイオキシン類の濃度を自動的かつ即時に記録できる装置ではない上、廃棄物処理法施行規則及びダイオキシン類対策特別措置法が定めるダイオキシン類の測定方法ではなく、ダイオキシン類対策特別措置法施行規則の定める日本工業規格（ＪＩＳ）Ｋ０３１１に準拠した測定方法ではない（乙８４）。加えて、アメサは、世界の約６０か所の焼却施設で用いられているとされるものの（乙８４）、一部の国で採用されているにすぎず（甲７６・４頁及び証人Ｌ）、現時点では世界的に標準的な測定装置であるとは認められない。

また、原告らが設置されていないと指摘するＢ株式会社の開発、販売に係る有機ハロゲン化合物連続測定装置ＯＨＣ－２０１は、ダイオキシン類の直接測定とともに使用されるべき装置である上、ダイオキシン類と高い相関性があるとされる有機ハロゲン加工物の自動連続測定をする装置であって（甲７５及び証人Ｍ）、ダイオキシン類の数値を連続的に直接測定するものではないから、本件発電所において設置しなければならないとはいえない。

以上によれば、本件発電所において、原告らの指摘する常時監視システムによる測定を行っていないからといって、違法となるものではない。

ｂ 前記認定事実によれば、本件発電所による煙突から排出される排出ガス中のダイオキシン類の濃度の測定は、毎年、１月又は２月、４月又は５月、７月又は８月、１０月又は１１月の４回行われていることが認められる。そして、平成１５年度において、同年４月９日、８月２９日、１０月１４日、平成１６年２月３日に測定が実施されたところ（前記認定事実）、保安点検又は法定自主点検が予定されていたのは平成１５年５月１０日から同月２６日まで（実施されたのは同月１０日から同月２４日まで）、同年１０月４日から同月２６日まで、平成１６年１月２４日から同年２月２２日まで（乙４４、４５）である。したがって、平成１５年度のダイオキシン類の測定のうち２回は点検中に実施されたものと推認されるが、その余はいずれも点検中又は点検直後にされたものではないと推認される。

ｃ また、仮にＲＤＦの燃焼開始時及び終了時の温度低下の際にダイオキシン類が発生するとしても、排出ガスは全て活性炭吸着塔を通して処理しているから（乙９３及び証人Ｍ）、ダイオキシン類が吸着されずに外部にそのまま流出しているとはいえず、したがって、大量のダイオキシン類が発生しているとは認めることはできない。

・ 原告らは、本件発電所のダイオキシン類の排出濃度について、株式会社Ｎが取りまとめた報告書（甲７４）に基づき、本件発電所が規制値の５０倍を超える極めて高濃度のダイオキシン類を排出している可能性があるとして主張する。

ａ 分析対象について

原告らが採取したクロマツの生息地点は、本件発電所周辺で８か所（ただし、１か所は分析で除外された。）、バックグラウンド地域（本件発電所から約３キロメ

ートル以遠の本件発電所の排ガスの影響を受けにくい地域としている。)で3か所(ただし、1か所は分析で除外された。)であり、本件発電所周辺のクロマツの針葉に含まれるダイオキシン類濃度は、本件発電所周辺で0.69 pg-TEQ / g (大気中ダイオキシン類濃度推計値0.077 ~ 0.086 pg-TEQ / ?)、バックグラウンド地域で0.38 pg-TEQ / g (同0.042 ~ 0.048 pg-TEQ / ?)であり、本件発電所周辺の方が1.8倍の高い濃度になっているとする(甲74・1頁, 2頁, 4頁, 6頁)。

しかし、前記調査結果においては、本件発電所周辺、バックグラウンド地域それぞれについて、分析対象とされたクロマツの各針葉のダイオキシン類濃度の平均値が挙げられていると推認されるところ、前記のとおり、本件発電所周辺とバックグラウンド地域とで、分析対象とされたクロマツの針葉の数が7か所と2か所と偏りがある。

また、本件発電所周辺とされたのは、大牟田市東部の南北に広がった各地点であるから、上記調査結果は、同市東部よりも同市西部の方がダイオキシン類の濃度が高い可能性を示すものにすぎず、必ずしも、ダイオキシン類濃度が周辺から本件発電所に向かうにしたがって高くなることまでを示すものではない。証拠(甲76, 乙89・27頁, 116・6頁及び証人L)によれば、付近にダイオキシン類を発生させる可能性のある施設(ダイオキシン類対策特別措置法で規定される廃棄物の焼却施設、亜鉛改修施設やアルミ製造溶解事業等であって一定規模以上の特定施設)が数か所あることが認められる。したがって、同市西部のクロマツには、これらの他施設が発生させたダイオキシン類も蓄積されている可能性を否定することはできない。

b 分析方法について

前記認定事実によれば、ダイオキシン類の測定は、極微量の物質を多数の同族体・異性体に分離して同定しなければならず、前処理等の極めて複雑な操作と高分解能の質量分析計等を利用する高度な技術を要するため、試料採取から分析に至るまでの全測定過程の管理に努め、測定結果について十分な精度が確保されるよう留意する必要がある。

しかし、上記報告書における松葉を用いたダイオキシン類測定においては、試料とされたクロマツの針葉につき、クロマツの樹齢、生育環境、地理的条件、採取日時等が均一であるとは認められないから、上記のように高度な精度確保が要請されるダイオキシン類測定に十分といえるだけの試料の同一性・均一性があるかどうかを確認することができない。

また、上記報告書によれば、松葉中に含まれるコプラナーPCB類は、松葉中に含まれるダイオキシン類の10パーセントないし20パーセントであるものと仮定して、松葉中のダイオキシン類濃度を求め、その上で、大気中のダイオキシン類濃度を松葉のダイオキシン類濃度の10分の1として推計することにより、算出するとされる(甲74・5頁)。しかし、上記報告書が述べる2段階の仮定又は推計の具体的かつ明確な根拠が示されておらず、結果として、同市が国設局、明治測定局で測定したダイオキシン類濃度と大きく離れていない値であったとしても、上記算出方法から導き出された推計値に、上記のように高度な精度確保が要請されるダイオキシン類測定の結果として高い信用性を認め得るかどうか疑問が残る。

さらに、上記報告書においては、本件発電所の排ガス濃度を推計するに当

たって、背景濃度として、最大着地濃度（排ガスの影響が最も大きい地点の濃度）における希釈拡散倍率である33万倍を用いているが（甲74・7頁）、これが本地域の地形的、気象的要因に照らし、相当な数値であるかどうか不明である上、前記のとおり、同市内における本件発電所のダイオキシン類発生の寄与度が不明である以上、上記報告書のみによって、本件発電所の排ガス濃度が規制値を超えるものと断定することはできない。

- ・ 本件発電所等における事故について

- ア 本件発電所における事故

前記前提事実、証拠（各認定事実の後に掲げる。）及び弁論の全趣旨によれば、本件発電所において、以下の各事故が発生し、その後、それぞれ再発防止策がとられたことが認められる。

- ・ 平成15年1月26日

- a 内容

RDF焼却炉に燃焼用空気を送る1次押込送風機に異常振動が発生したことによる「軸受温度高」が検出されて、同送風機が緊急自動停止した。発生当時、同送風機の羽根車の一部欠損や軸受及び軸受カバーの損傷が見られ、同送風機を駆動するモータなどの周辺機器にも損傷が生じており、同送風機を開放点検したところ、羽根車に亀裂、欠損が生じていた（乙50の1・3頁）。

- b 原因

羽根車をコンピューター解析した結果、一部部位に応力集中による過大応力が認められ、この部分が起因となって事故に至ったものと判明した。応力集中が生じた原因は、羽根車の性能調整に係る仕上げ加工不良であったためと推定されている（乙50の1・3頁）。

- c 再発防止策

応力集中を軽減した羽根形状に変更し、かつ羽根の板厚を厚くすることで、十分な強度を確保することとした（乙50の1・3頁）。

- ・ 同年4月23日

- a 内容

焼却炉内の不燃物を燃焼媒体である砂と同時に抜き出し、篩器にかけ不燃物のみを除去し、砂を焼却炉内に戻す循環運転を行っていた過程で発生したものであり、No.1不燃物排出スクリーコンベアのエキスパンション（伸縮継手）部分が高温にさらされ、熱的損傷を生じ、砂が系外に溢れ出た。通常運転が継続され、周辺環境への影響、人的被害はなかった（以上、乙45・4頁）。

- b 原因

燃焼室（水冷壁）耐火物の表層部一部が剥離脱落し、炉底部にあるNo.1不燃物抜き出し口をふさぎ、不燃物排出管内の砂が途切れ、熱風が熱砂とともに不燃物スクリー内や不燃物排出コンベア内に流れ出た結果、不燃物スクリー出口エキスパンションに熱風や熱砂が触れ、損傷に至った（乙45・4頁）。

- c 再発防止策

炉内耐火物の点検及び補修、不燃物（砂排出）スクリーのシール性の向上、エキスパンションの材質変更による耐熱性の向上、不燃物（砂）抜き出し管等の温度計測

による（閉塞の）監視，抜出口の改善（砂排出口の形状の改善）がなされた（乙４５・４頁）。

- ・ 同年８月８日

- a 内容

焼却炉内温度の低下（通常１０００であるのが９２０になった。），燃烧排出ガス量の増加などが監視計器により確認され，各部点検をしたところ，焼却炉内部に異常が発生していることが認められ，焼却炉を停止した。損傷箇所は，層内の右壁側の蒸発器管であった（以上，乙５０の２・１頁）。

- b 原因

蒸発器管の管と管の間隔より管と壁との間隔が大きいため，層内の流動砂が流れやすく，流動砂による摩耗により，蒸発器管が損傷した（乙５０の２・１頁）。

- c 再発防止策

蒸発器管の交換及び補修，壁側の流動砂の流れを抑制するため，層内管をサポートする偏流防止板（バッフル板）の設置取付けが行われた（乙５０の２・１頁）。

- ・ 同年９月２３日

- a 内容

RDF貯蔵サイロ下部のセンターコーンに設置されている温度計の指示値が上昇した（４２・５から４４になった。）ため，RDF搬送コンベア点検孔を開けたところ，白煙を確認したので，消火器による粉末消火剤を噴霧し，消防に通報して消防が排煙活動を行った。RDF搬出コンベアから採取したRDFの一部に炭化したRDFのあることが確認された（以上，乙６４）。

- b 原因

RDFの発酵，有機物の酸化反応等により発熱，蓄熱し，最終的には，有機物の酸化反応によるさらなる温度上昇により，RDFが発煙したと推定される（乙６５・８頁）。

- c 再発防止策

原因対策として，温度上昇の要因である有機物の酸化反応を促進する原因となる空気流入（酸素供給）を防止するため，サイロ底部のRDF払出コンベア出入口部に窒素シールラインを新設するとともに，搬出コンベア入口に締切ダンパ（RDF払出停止時の空気流入防止用）を新設し，蓄熱防止のため，センターコーン内冷却用のエアコンを新設するとともに，RDF製造施設側におけるRDF出荷時の温度管理を徹底し，発酵防止のため，RDF製造施設側における水分管理・カルシウム添加量・落下強度管理の徹底を図ることとした。また，監視強化対策として，温度計（２３か所）・湿度計の新設，CO計・THC計の追設，O₂計新設を行った（以上，乙６５・８頁）。

- ・ 同年１０月２１日

- a 内容

通常運転中，「焼却炉内圧力高」の警報が鳴り，ボイラー給水流量増加等の運転指示値に異常があったため，現場点検を実施したところ，ボイラー後部煙道に配置している過熱蒸気管部付近で蒸気漏洩を確認したため，焼却を停止した（乙６６）。

- b 原因

煙道を通過するばいじんが過熱蒸気管に付着するのを防止するために設置された装置であるスートブロワから噴射された高圧蒸気が、過熱蒸気管の一部に予想と異なる当たり方をしたため、当該箇所（１か所）が破孔し、過熱蒸気管内の蒸気が漏洩した。また、破孔箇所以外にも、スートブロワからの高圧蒸気の噴射を受けた過熱蒸気管の数か所に減肉が発見された（以上、乙６６）。

c 再発防止策

過熱蒸気管の破孔部分、減肉部分の取替え、プロテクター（保護管）の取付け、スートブロワ運用蒸気圧力及び運用頻度の見直しが行われた（乙６６）。

・ 平成１６年３月１０日

a 内容

ボイラー層内蒸発器管で蒸気漏洩が起こった（乙９３）。

b 原因

層内温度の高温化により管群が閉塞し摩耗が加速したことによる（乙９３）。

c 再発防止策

管の間隔拡大、流動空気量調整、流動砂の粒径変更・管理強化がなされた（乙９３）。

・ 平成１７年１月５日

a 内容

バグフィルター脱落に伴いプラントが停止した（乙９３）。

b 原因

バグフィルターのろ布１本が脱落した（乙９３）。

c 再発防止策

ろ布の縫製糸の材質強化がされ、定期的なろ布の強度確認がされることとなった（乙９３）。

・ 同年４月２４日

a 内容

３次過熱器管で蒸気漏洩が起こった（乙９３）。

b 原因

層内過熱器管の灰付着による局所的な砂の吹き抜けにより摩耗が加速した（乙９３）。

c 再発防止策

層内管の定期的清掃がなされることになった（乙９３）。

・ 同年５月３０日

a 内容

２次過熱器管で蒸気漏洩が起こった（乙９３）。

b 原因

管の摩耗防止用の保護板が脱落した（乙９３）。

c 再発防止策

保護板の取付け溶接箇所が増加（１か所から３か所への増加）された（乙

93)。

・ 平成18年9月3日

a 内容

1次押込送風機の電気系統異常で安全装置が作動して、プラントが自動停止した(甲86)。

b 原因

電気ケーブルの接続部分(端子ボックス)に雨水が浸潤してきたことに伴う漏電による(甲86)。

イ 炉内付着物について

・ 原告らは、本件発電所で使用しているRMJ方式のRDFは、消石灰(水酸化カルシウム)を含むが、消石灰は、RDF内の硫黄分や塩素分と化学反応することによって、硫酸カルシウムや塩化カルシウム及び珪酸カルシウムを生成して、炉内耐火物に付着し、炉内耐火物が脱落する危険があると主張する。

しかし、消石灰(水酸化カルシウム)は、100℃以上で水を放ち、580℃以上で完全に生石灰(酸化カルシウム)となる(乙53)ところ、炉内温度が約850℃ないし約1000℃である本件発電所の焼却炉内(乙34・7頁、48)においては、RDFに含まれる水酸化カルシウムも脱水されて酸化カルシウムとなることが認められる。そして、酸化カルシウムの融点は2572℃である(乙42)から、石灰分が熔融して炉内に付着することはないと認められる。

また、硫酸カルシウムの融点は1450℃、珪酸カルシウムの融点は2130℃である(乙54)から、炉内温度が約850℃ないし約1000℃である本件発電所の焼却炉では、硫酸カルシウム又は珪酸カルシウムが生成されたとしても、熔融して付着するとは認められない。

一方、塩化カルシウムの融点は772℃である(甲80・2頁)。そして、水酸化カルシウムは、燃烧実験によると、層内温度873K(599.85℃)では塩素が石灰に吸収され、層内温度1073K(799.85℃)では塩化水素の吸収効果は低かったものの塩素が石灰に吸収されており、燃烧初期において塩化カルシウムが発生する可能性がある(乙55)。しかし、塩化カルシウムを生成する反応には温度依存性があり、本件発電所内の炉内温度(約850℃から約1000℃まで)では、塩化カルシウムの反応、生成は非常に低いとされる(甲80・2頁)。また、燃烧初期において塩化カルシウムが発生し、熔融して炉内付着物となる可能性がある(炉内付着物が塩素を含んだ化合物であったとされている(甲80・2頁))とする点についても、中間点検時の炉内点検(乙43)及び実際に剥離落下した耐火物の写真(乙56)では、炉内耐火物に付着物は認められていない。

したがって、原告らの上記主張は採用できない。

・ 原告らは、耐火物の落下は常時発生しており、耐火物落下の際、炉内の燃烧による気流の影響を受けた落下物それ自体やそれに跳ね上げられた不燃物又は砂が、炉内の壁にぶつかりながら、二重仕切壁の隙間をすり抜けて、伝熱管に衝突し、損傷を与えることも十分考えられると主張する。

しかし、証拠(乙58、59、93及び証人M)によれば、本件発電所の内

部循環流動床炉において、収熱セルと燃焼セル（RDFを燃焼させる室）との間に二重仕切壁を設けていることが認められるから、燃焼セルに落下する剥離した耐火物が収熱セルに侵入することはないと認められる（実際、前記ア・の平成15年4月23日の事故においても、炉内耐火物は燃焼セルの下部に落下している（乙45・6頁））。また、仮に剥離した耐火物が収熱セルに侵入したとしても、証拠（乙58、59、93及び証人M）によれば、伝熱管は流動砂の層の中にあるため、落下物やそれに跳ね上げられた不燃物又は砂が、伝熱管を直撃して損傷を与えることはないと認められる。

したがって、原告らの上記主張は採用することができない。

ウ 管の摩耗・腐食について

- ・ 前記アの各事故のうち5回が管の破孔事故である（前記ア・）ところ、それぞれ管の破孔箇所、破孔原因等は異なるものの、流動砂による摩耗や灰を含んだ蒸気による摩耗等が原因となっていると認められる（乙93及び証人M）。

そこで、原告らは、流動砂による摩耗、塩素ガス等による化学的腐食により、内部循環流動床炉内の管が急速に消耗して最後には穴が空き、最終的には水蒸気爆発が発生する、高温腐食耐久性と経済性の両方を兼ね備えた金属材料が未開発である上、管に蒸気条件のもっと緩やかな環境で使用するべき素材が用いられているために破孔事故が繰り返し起こっていると主張する。

- ・ 層内伝熱管の摩耗・腐食対策

前記認定事実及び証拠（乙58、59、93及び証人M）によれば、内部循環流動床炉において、収熱セルと燃焼セルとの間に二重仕切壁を設けて、燃焼セルよりも塩化水素濃度の低い収熱セルに層内過熱器管及び層内蒸発器管を配置することで、管の高温腐食を防止した上、収熱セル内では燃焼セルよりも流動空気量を減少させて砂の流動を小さくし、管の摩耗を抑えていることが認められる。

また、伝熱管の管理として、年に数回予定されている法定自主点検、自主保安点検（中間点検）時に点検を実施し、管の状態を確認して、状況に応じた肉盛補修、部分的な交換を行っている（乙93）。

- ・ 伝熱管の材質

- a 証拠（各認定事実の後に掲げる。）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

- ・ 本件発電所においては、内部循環流動床炉を採用することにより、蒸気温度500 の高効率発電を可能にしているところ、炉内の蒸気温度は、層内蒸発器管（蒸気温度307 ）、1次過熱器管（同352 ）、2次過熱器管（同378 ）、3次過熱器管（同503 ）を経て、順次上昇していく（乙93及び弁論の全趣旨）。

- ・ 各伝熱管の材質選定に当たっては、層内蒸発器管（内管）については350 、1次過熱器管については425 、2次過熱器管については450 、3次過熱器管については533 という強度設計温度が設定された（弁論の全趣旨）。

- ・ 前記強度設計温度に適した材質として、技術基準におけるボイラー管の材料として、安全な化学的成分及び機械的強度を有するものを示した「発電用火力設備の技術基準 - 火力設備の技術基準の解釈 - 」の使用温度範囲に従って、層内蒸発器管（内管）についてはSTB410S（ボイラー・熱交換器用炭素鋼鋼管）、1次過熱器管及び2次

過熱器管についてはいずれも火ＳＵＳ３１０Ｊ１ＴＢ（発電ボイラー用ステンレス鋼管）、３次過熱器管についてはＳＴＢＡ２４Ｓ（ボイラー・熱交換器用合金鋼鋼管）が選定された（乙６０、６１、８５及び証人Ｍ並びに弁論の全趣旨）。

- ・ 層内蒸発器管においては、内管部分で強度計算を行って内管単体でも必要な強度を確保しているが、外管部分にもＳＵＳ３１０Ｓ（ボイラー・熱交換器用ステンレス鋼管）を腐食対策のために設計している（乙６０及び弁論の全趣旨）。

- ・ ３次過熱器管においては、ニッケル（Ｎｉ）を基礎に約２０パーセントのクロム（Ｃｒ）を含有している（高クロム・高ニッケル系の材料である。）ため、広範囲の厳しい腐食環境に対して優れた耐食性を有する金属であるインコネル６２５（ＹＮｉＣｒＭｏ－３）をＳＴＢＡ２４Ｓ管の全周に肉盛溶接している（乙８３、８５、９３及び証人Ｍ）。

ｂ 以上のように、内部循環流動床炉内の伝熱管の材質については、各管の接する蒸気の温度を上回る強度設計温度を設定して、それに耐え得る材質を選定していることが認められる上、特に３次過熱器管においては、優れた耐食性を有するインコネル６２５を肉盛溶接していることが認められる。

- ・ もっとも、当初の想定に反して、前記のとおり、実際には摩耗による破孔事故が発生しているところ、破孔時の対応としては、原則として破孔した管を交換しており、事故原因に基づく再発防止の対策範囲によっては、破孔管を含めた全数を交換する（ただし、破孔した管を除き、原則として、２セットのローテーションでの全数交換を行っている。）こともであると認められる（乙９３及び証人Ｍ）。そして、交換した管については、ボイラーの管内に高圧水を張り、主に溶接部からの漏洩確認を行う水圧試験で最終確認を行うため、溶接部に不具合や他の破孔箇所があれば、その際に発見することができ、破孔箇所以外にも目視検査、触手検査、肉厚検査により、管の減肉状況を確認していることが認められる（乙９３及び証人Ｍ）。

- ・ なお、原告らが主張する水蒸気爆発は、低温の液体が高温の液体と急に接触した際に、高温の液体が保有する熱により、低温の液体が急激に蒸発し膨張することによって起こる爆発現象である（甲４６・３５頁、乙７０・３５頁）ところ、本件発電所の伝熱管については、低温物質である漏洩蒸気は気体、高温物質である流動砂は固体であるから、水蒸気爆発が起こる可能性は乏しい。

- ・ 以上のとおり、内部循環流動床炉においては伝熱管の摩耗又は腐食を防ぐ構造になっており、また、年に数回行われる各種点検において、管の状態を確認し、補修や交換が行われているため、伝熱管の摩耗又は腐食により急速に管が消耗して穴が空くことがないようにするための措置が講じられているといえるし、原告らが主張するような水蒸気爆発が起こる可能性は乏しいと認められる。そして、破孔事故が発生した場合には、破孔管の補修等が行われるなど適切な措置が講じられていることが認められる。

また、内部循環流動床炉内の伝熱管の材質については、各管の接する蒸気の温度を上回る強度設計温度を設定して、それに耐え得る材質を選定していることが認められるから、原告らの主張は失当である。

エ 本件サイロ内におけるＲＤＦの発火について

- ・ 原告らは、結露等により、本件サイロ内のＲＤＦが発火する可能性があり、

本件サイロのような大型サイロでは特にその危険が大きいのにもかかわらず、RDF受入れ時のサイロ上部の空間部への空気流入対策が全く検討されておらず、また、本件発電所における窒素ガス使用量は、十分な安全対策をとるための必要な窒素量に全く足りていないし、火災が発生した場合の消防体制も確立していないと主張する。

- ・ RDFの発火可能性について

a RDFに水分が加わると、RDFが発熱して水素等の可燃性ガスが発生し、発生した可燃性ガスに着火することでRDFが燃焼するところ、多量の可燃性ガスが発生するとRDFが爆発的に燃焼する可能性があること（甲40・33頁，34頁）、微生物や酵素の作用による発酵による発熱、RDFに含有される有機物又は無機物の化学反応による発熱、RDF成形時又は搬出時の摩擦熱の蓄積、RDF製造過程における過乾燥、冷却不足による発熱の加速によりRDFが発火する可能性があること（甲34・5頁ないし11頁，42・24頁）が認められる。

b そして、本件エコタウン事業におけるRDFの自然発火に関連する事故としては、前記ア・の平成15年9月23日に発生した本件発電所における事故に加えて、証拠（甲58，59）によれば、本件RDFセンターにおいても、平成16年8月28日、男性作業員が同センター内の乾燥機の点検口（高さ1.2メートル、幅60センチメートル）を開けて内部を確認したところ、ボンという音とともに炎が数秒にわたって噴き出し、同作業員が気道熱傷、顔・胸・背中等の火傷を負ったという事故が発生したことが認められる。

また、三重県が設置運営する三重ごみ固形燃料発電所のRDF貯蔵サイロにおいて、平成14年12月23日には、サイロ下部の一部のRDFが発火し、サイロ内への散水により消火するという事故が発生し、平成15年7月27日には、サイロ内のRDFが発熱・発火し、その発熱・発火したRDFの取出しやサイロ内部への注水による消火活動を続けていたところ、同年8月14日及び同月19日にサイロにおいて爆発事故が発生し、消火活動中の消防職員ら7名が死傷したことが認められる（以下「三重県爆発事故」という。甲34・2頁，3頁，42・2頁ないし4頁）。

c したがって、原告らの主張するとおり、RDFが発火することにより火災・爆発事故が発生する可能性は否定できない。

- ・ 本件サイロの貯蔵方法について

前記のとおり、RDFが発火することにより火災・爆発事故が発生する可能性は否定できないところ、RDFを本件発電所のような大型サイロに保管した場合には、大量のRDFが存在するために蓄熱による発火の危険性が高くなることが認められる（甲46・39頁，乙70・39頁）。そこで、本件サイロにおいて、RDFの大量貯蔵による発火の危険が防止されているかどうかを検討する。

a RDFの先入れ先出しについて

環境省ガイドラインでは、RDF貯蔵サイロにおいて、できる限り保管期間を短くする観点から先入れ先出しが確実に行われるような構造にすることが望ましいとされている（甲43・14頁，乙69・14頁）。そして、本件サイロにおいても、本件サイロにおけるRDFの長期間貯留を防止するため、サイロ上部からRDFを投入し、底部に設置された払出コンベア及び搬出コンベアからRDFを排出していることが認められ

(甲46・50頁, 乙70・50頁, 78及び弁論の全趣旨), 先入れ先出しが行われているといえる。

b 本件サイロにおけるRDFの保管期間について

環境省ガイドラインでは, サイロ等の閉鎖型の保管設備においては, 長期保管に伴うRDFの性状変化による発熱等を防止するため, 保管期間について最長貯留期間を設定して管理することとし, 万一, 長期の保管を行わなければならなくなった場合には, 入替え等により放熱させるとともに, 搬出後, 速やかに利用すべきであるとされている(甲43・14頁, 乙69・14頁)。また, 経済産業省原子力安全・保安部会電力安全小委員会ごみ固形燃料発電所事故調査ワーキンググループが平成15年12月15日に作成した報告書(以下「経産省報告書」という。甲46, 乙70)及び消防庁報告書(甲42)では, 一定期間毎(少なくとも3か月に1回以上)にサイロ等の貯蔵施設を空にして, RDFが長期間, 貯蔵施設に滞留することを回避する必要があるとされている(甲42・49頁, 46・39頁, 乙70・39頁)。

そして, 本件サイロにおいても, RDFの最長貯留期間を概ね3か月と設定し, 最長貯留期間経過毎に本件サイロ内部のRDFを全て搬出し, 本件サイロ内部を清掃していると認められる(甲81・別紙及び弁論の全趣旨)。なお, 本件サイロにおいては, 平成14年7月の投入開始から前記ア・の事故が発生した平成15年9月23日までの間に, サイロを完全に空にしたことはなかったと認められるが(甲46・22頁, 乙70・22頁), 上記期間内におけるRDFの最長貯留期間は約3週間であり(甲46・48頁, 乙70・48頁), 貯留期間が3か月を超えなかったために, 本件サイロを空にする必要が生じなかったものと認められる。

c 空気流入対策について

環境省ガイドラインでは, 常時, 窒素等の不活性ガスを充填し, サイロ内を希薄酸素環境で維持するように求めていることが認められる(甲43・14頁, 乙69・14頁)。また, 経産省報告書において, 発熱を防止するために, 貯蔵槽内に不活性ガスを連続して封入するとともに, RDF払出コンベア部分からの酸素流入を阻止し, 貯蔵槽内を希薄酸素環境に維持することが効果的である(甲46・40頁, 乙70・40頁)とされ, 消防庁報告書において, 発熱・発火した際に酸素濃度を低下させるため, 不活性ガス雰囲気とするとされている(甲42・49頁)。そして, いずれにおいても, サイロ内の酸素濃度を何パーセントとするかという具体的な基準については言及されていない。

他方, RDFの場合, 対象となる生成可燃ガスは, 水素, 一酸化炭素, メタン等の炭化水素であるところ(甲34・12頁, 46・34頁, 乙70・34頁), 酸素不足により燃焼し得なくなる限界酸素濃度は, 不燃性ガス(希釈ガス)が窒素で, 可燃ガスが水素の場合には5.0パーセント, 可燃ガスが一酸化炭素の場合には5.6パーセント, 可燃ガスがメタンの場合には12.1パーセントであることが認められる(乙77の3・974頁)。

そこで, 本件発電所においては, 本件サイロにおける大量貯蔵時(200立方メートル以上)では, 本件サイロ内の酸素濃度の上限を5パーセントに設定し, 窒素ガスを適宜必要量注入すること, 払出コンベアの出入口部を窒素ガスで密閉して空気流入を防止すること, 搬出コンベア出入口部に締切ダンパを設置し, 払出停止時の本

件サイロ内部への空気流入を防止すること等の対策を講じて、本件サイロ内の酸素濃度を常時５パーセント以下に維持している（乙７８，８６の１・５頁，６頁，８頁，９頁）。

さらに、三重県爆発事故後の消防庁との協議の結果、本件発電所においては、平成１６年４月から５月までの間に行われる法定事業者検査による大量貯蔵時を除いては、今後、原則として本件サイロ内には２０００立方メートルを超える大量貯蔵を行わないことにしたことが認められる（乙８６の１・５頁，６頁）。

ただし、通常貯蔵時（２０００立方メートル以下の貯蔵時）においては、本件サイロ内における酸素濃度を５パーセント以下に維持しなくても発熱・発火のおそれは低いと考えられるから、通常時においては酸素濃度５パーセント以下という基準値は特に定めていない。しかし、その場合においても、酸素濃度計による酸素濃度の常時監視、窒素の連続的封入に加え、払出コンベアの出入口部を窒素ガスでシールし、搬出コンベア出入口部に締切ダンパを設置し、センターコーン部に空調設備（エアコン）を設置するなどして、本件サイロ内、特にセンターコーン部周辺の空気流入を相当程度抑制するように努めている（以上，乙８６の１・８頁）。

以上のとおり、本件発電所においては、ＲＤＦ受入れ時のサイロ上部の空間部への空気流入対策がされているし、また、本件サイロ内に原則としてＲＤＦの大量貯蔵を行わないこととしていることが認められる。

d その他の発火事故の防止対策について

本件発電所においては、当初から、本件サイロ内部に温度センサー及び可燃性ガスである一酸化炭素及び炭化水素（メタン等）の濃度を計測する可燃性ガス濃度計を設置し、中央制御室において連続監視を行っていることが認められる（甲８１・別紙，乙６７及び弁論の全趣旨）。

さらに、前記ア・の事故後の再発防止策として、ＲＤＦ製造施設側におけるＲＤＦ出荷時の温度管理を徹底し、発酵防止のため、ＲＤＦ製造施設側における水分管理・カルシウム添加量・落下強度管理の徹底を図ることとし、また、温度計（２３か所）・湿度計の新設，ＣＯ計・ＴＨＣ計の追設，Ｏ２計新設を行ったことが認められる（前記認定事実）。

・ 消防体制について

本件発電所において大規模災害が発生した場合に備え、本件発電所から、消防署、警察署、関連する民間企業に対する緊急連絡体制が確立されている（乙６３）。そして、大牟田市内の消防体制としては、化学消防車１台を含む消防車両が出動できる上、平成元年４月１日付けで締結された福岡県消防相互応援協定に続く平成１１年７月１日から効力が生じた福岡県消防相互応援協定書（乙６２・１頁ないし８頁）に基づき、福岡県内においては地方自治体の枠を超えて消防力を相互に応援する制度が確立しており、筑後地域内では最大１８台の消防車両（そのうち化学消防車は２台である。）の応援要請ができ、県内の他地域にも化学消防車を含む消防車両の応援要請を行うことができる（乙６２・３３頁，３４頁）。また、同市内の各消防署に合計で空気呼吸器４１台，酸素呼吸器５台，ガス測定器９台，化学防護服８着等の特殊用具が配置されている（乙７９）。

以上によれば、火災が発生した場合の消防体制が確立されていない旨の原告らの主張は理由がない。

なお、原告らは火災になった場合、R D F に対して消火のために水をかけると吸湿して自然発火する可能性があるし、かけた水に R D F 内の汚染物質が溶け出して流出し、その際にダイオキシン類も一緒に流出すると主張する。しかし、本件サイロにおける消火設備としてはセンターコーン部からの窒素ガス封入ラインが設置されており、また、本件サイロの上部、下部に移動式粉末消火設備があると認められる（甲 4 6 ・ 4 8 頁， 8 1 ・ 別紙，乙 7 0 ・ 4 8 頁）。また、窒素ガス封入によって消火が図れなかった場合には、単なる放水ではなく、連結散水設備による水没消火が実施されることになっている（甲 8 1 ・ 別紙）。

オ 以上のとおり、本件発電所等において事故が相次いで起こったことは認められるものの、事故防止のために各種対策が講じられていることが認められ、現時点においては、爆発災害等の大規模災害が生じる具体的なおそれがあると認めることはできない。

・ 本件エコタウン事業の敷地に埋設されている重金属、ダイオキシン類による汚染について

ア 原告らは、本件施行地区がカドミウム、水銀等の重金属及びダイオキシン類による土壤汚染地区であるから、本件エコタウン事業は、このような敷地内の汚染物質を掘り出して周辺に拡散させる危険が大きいと主張する。

イ まず、本件施行地区がカドミウムや水銀等の重金属による土壤汚染地区であるとの原告らの主張についてみると、平成 1 1 年 3 月に出された健老町・新開町地区開発に係る環境影響調査報告書（乙 2 7 ）にある本件施行地区内の No. 1 ないし No. 7 地点における土壤調査結果（乙 2 7 ・ 5 - 1 0 4 頁， 1 0 5 頁）によれば、カドミウム、有価クロム、水銀等の重金属についてはいずれの地点においても環境基準値以下であったことが認められる。もっとも、上記調査結果によれば、ヒ素についてのみ、採取地点 No. 1 ないし No. 6 のうち、No. 1 の採取深度 1 2 . 5 メートルないし 1 3 メートルの地点で 0 . 0 2 mg / l，No. 2 の採取深度 1 1 . 5 メートルないし 1 2 メートルの地点で 0 . 0 4 4 mg / l と、環境基準値 0 . 0 1 mg / l を超える値が検出されたことが認められるが、後記のとおり、本件施行地区内における土壤が外部に流出しないようにするための措置が講じられている。

また、カドミウム汚染については、昭和 4 6 年 1 月 3 0 日付けで厚生省環境衛生局公害部公害課が出した「福岡県大牟田地域におけるカドミウム環境汚染に関する厚生省の見解と今後の対策」で指定されたカドミウム環境汚染要観察地域には本件施行地区が含まれていないことが認められる（乙 2 8 の 1 ・ 2 9 2 頁， 2 8 の 2 ）。

これに対し、原告らは上記土壤調査の調査地点が少ない、採取深度が均等でないと主張するが、これら以外の地点における土壤に環境基準値を超える重金属やダイオキシン類が含まれていることを認めるに足りる証拠はないし、本件エコタウン事業用地が埋立地であるため、調査地点毎に旧海底の高低差及び埋立て後の地面の標高差が生じており、上記調査では旧海底と地面の中間部付近を採取したので、調査時点毎に採取深度の差異が生じたと認められる（弁論の全趣旨）。したがって、調査地点が少なく、採取深度が均等でないから上記調査結果を信用できないとする原告らの主張を採用することはできない。

ウ 次に、本件施行地区がダイオキシン類による土壤汚染地区であるとの原告らの主張についてみると、大牟田川のしゅんせつ土を埋設した場所は本件施行地区外であって

(甲10), 大牟田川のしゅんせつ土を本件施行地区の一部と周辺区域に埋設したとの原告らの主張は認められない。もっとも, しゅんせつヘドロの沈澱池であった部分が本件施行地区の一部に存在し(甲23・大牟田港大牟田川公害防止対策事業概要図), 同沈澱池から基準値以下の上水を堂面川に放流していたことが認められるが(甲10), ダイオキシン類対策特別措置法上のダイオキシン類の環境基準(土壌)は1000 pg-TEQ / g 以下であるところ(前記認定事実), 上記調査結果においても, 沈澱池が存在した場所に比較的近い No.4 地点を含めた No.4 ないし No.7 のいずれに地点においてもダイオキシン類濃度が環境基準値以下であると認められる(甲23, 乙27・5 - 105頁)。

さらに, 同市は, 恒久的な安全対策として, 本件施行地区の堂面川及び有明海沿いの全面に遮水壁工事を施行し(乙30), 造成においても, 本件施行地区内の掘削土等が外部に搬出されないように計画が立案された(乙31)ことが認められ, 本件施行地区の土壌が外部に流出しないようにするための措置も十分に講じられている。

エ したがって, 本件施行地区内に原告らの主張するような環境基準値以上の重金属・ダイオキシン類が存在していることを認めるに足りる証拠はなく, 汚染物質が存在するとしても, それが拡散しないようにするための措置が十分に講じられていると認められるから, 本件エコタウン事業が, 本件施行地区内の汚染物質を掘り出して周辺に拡散させる危険が大きいとの原告らの主張を採用することはできない。

・ 以上より, 原告らの主張するダイオキシン類の拡散, 大規模災害の発生の危険性, 敷地内の土壌にある汚染物質の拡散の危険性はいずれも認められないから, 本件エコタウン事業の前記のような目的を阻害するものではなく, 本件エコタウン事業は公共性及び公益性が認められる。

3 本案の争点・(本件エコタウン事業には採算性があるか)について

・ 原告らは, 本件エコタウン事業には採算性がないから, 本件公金支出は公益上の必要性を欠く補助であって地方自治法232条の2に反している上, 同法232条1項の負担金として支出されたとしても, 被告の裁量権を逸脱又は濫用する違法又は不当な支出であると主張する。

・ ところで, 本件公金支出は同項の負担金又は同法232条の2の補助金としての支出であると認められる(弁論の全趣旨)ところ, 地方自治体の長における公金支出の判断については, 当該地方自治体の直面する政治的, 社会的, 経済的状况に基づく総合的, 政策的な考慮が求められるから, 地方議会の監視の下, 当該地方自治体の長の広範な裁量に委ねられているものと解される。したがって, 公金支出に係る判断が違法となるのは, 当該地方自治体の長の判断が全く事実の基礎を欠くものであり, 社会通念に照らして著しく妥当性を欠くことが明らかであるなど, 当該地方自治体の長が与えられた裁量権の範囲を逸脱又は濫用した場合に限られると解するのが相当である。

もっとも, 本件エコタウン事業に公共性及び公益性が認められることは前記のとおりであり, 前記のような本件エコタウン事業の目的等に照らせば, これに採算性がないとしても, 本件エコタウン事業の公共性及び公益性が失われるものではないから, これに関連する公金を支出することが直ちに許されないことになるものではないが, 以下においては, 本件エコタウン事業の採算性に関する事実関係の下で, 本件公金支出が上記のような裁量権の範囲を逸脱又は濫用する違法なものであるか否かについて検討する。

- ・ 認定事実

前記前提事実，証拠（各認定事実の後に掲げる。）及び弁論の全趣旨によれば，以下の事実が認められる。

- ア 本件会社の長期事業計画

平成 14 年 10 月 11 日時点の本件会社の長期事業計画の収支見込み（平成 14 年度から平成 29 年度までの 16 年間）は以下のとおりであった（甲 66 及び弁論の全趣旨）。

- ・ 収入

a R D F 処理委託料収入（市町村振興資金元利償還額相当額控除前）（5000 円 / R D F ・ t ） 76 億円

b 売電収入（平均約 8 円 / k w h ） 147 億円

c 合計 223 億円

- ・ 支出

a 運転経費 124 億円

b 元利償還金等 78 億円

c 公課費等 17 億円

d 合計 219 億円

- ・ 収支

4 億円

- イ 長期事業計画における平成 15 年度の収支

平成 14 年 10 月 11 日時点の長期事業計画における平成 15 年度の収支見込みは，以下のとおりであった（甲 66）。なお，長期事業計画には，R D F 発熱への対応，法規制への対応に要する費用は織り込まれていなかった（乙 93）。

- ・ 営業収入

a R D F 処理委託料収入

（市町村振興資金元利償還額相当額控除前） 4 億 8000 万円

（市町村振興資金元利償還額相当額控除後） 4 億 2460 万円

b 売電収入 9 億 4590 万円

c 営業収入合計 13 億 7050 万円

- ・ 営業費用合計

13 億 1000 万円

- ・ 営業損益

6050 万円

- ウ 本件会社の平成 15 年度の営業状況

本件会社の平成 15 年度（同年 4 月 1 日から平成 16 年 3 月 31 日まで）の営業状況は，以下のとおりであった（甲 65）。

- ・ 営業収益

a R D F 処理委託料収入 4 億 0446 万 3000 円

（前期比 2 億 6547 万 3000 円増収）

b 売電収入 8 億 7421 万 4000 円

（前期比 6 億 5718 万 8000 円増収）

c 売上高合計 12 億 7867 万 7000 円

- ・ 損失

a 営業損失（融資契約に基づく工場財団登記及び根抵当設定登記に係る公課費等）
5 9 4 6 万 8 0 0 0 円

（前期比 6 6 6 9 万 8 0 0 0 円減益）

b 経常損失（支払利息，開業費償却の負担）

2 億 3 3 2 5 万 7 0 0 0 円

（前期比 1 億 6 9 6 4 万 5 0 0 0 円減益）

・ 特別損益

a 特別利益（受入担保補償金等）

1 億 8 3 3 0 万 8 0 0 0 円

b 特別損失（R D F 管理に係る対応費）

1 億 4 0 0 5 万 2 0 0 0 円

・ 純損失

1 億 9 0 2 9 万 4 0 0 0 円

（前期比 1 億 6 4 2 7 万 6 0 0 0 円減益）

エ R D F 処理委託料の改定

・ R D F 処理委託料は，当初，1 トン当たり 5 0 0 0 円であったが，平成 1 6 年度に 1 トン当たり 7 2 0 0 円に値上げされた（証人 M 及び弁論の全趣旨）。さらに，平成 1 8 年 4 月から平成 2 9 年 3 月 3 1 日までの R D F 処理委託料を 1 トン当たり 9 5 0 0 円に値上げすることが検討されたが（甲 7 7 の 5，8 4 及び証人 M），最長で平成 1 8 年 7 月まで，現在の価格で据え置かれることになった（甲 7 7 の 5）。

・ 本件清掃施設組合等と本件会社との間で平成 1 3 年 3 月 3 0 日に締結された R D F の供給及び処理委託に関する契約書の 2 0 条には，単年度事業計画の策定において，同契約書 1 9 条 2 項各号に定める事項が満たされないことにより，本件会社の経営に影響を与える懸念があると判断した場合には，本件会社は，同条に定める原価主義の考え方により，R D F 処理単価を R D F 処理委託料算定書に基づいて改定する旨の定めがある（乙 8 2・7 頁）。

オ 本件発電所の事故に関する損害賠償

以下の各事故について，以下のとおりの企業等が，発生した損害額を負担したことが認められる（甲 8 8）。

・ 平成 1 5 年 1 月 2 6 日の事故

a 直接損害額

○株式会社が負担した。

b 間接損害額（1 6 2 0 万円）

○株式会社が負担した。

・ 同年 4 月 2 3 日の事故

a 直接損害額

○株式会社が負担した。

b 間接損害額

間接損害は発生しなかった。

・ 同年 8 月 8 日の事故

a 直接損害額

- 株式会社が負担した。
- b 間接損害額（１０３３万円）
 - 株式会社が負担した。
- ・ 同年９月２４日の事故
 - a 直接損害額（２億８５４０万円）
 - 株式会社が５０パーセント負担した。
 - b 間接損害額（７９４万６６３５円）
 - 本件会社が負担した。
- ・ 同年１０月２１日の事故
 - a 直接損害額
 - 株式会社が負担した。
 - b 間接損害額（７１６万円）
 - 株式会社が負担した。
- ・ 平成１６年３月１０日
 - a 直接損害額
 - 株式会社が負担した。
 - b 間接損害額（８２１万円）
 - 株式会社が負担した。
- ・ 同年１１月２４日の事故
 - a 直接損害額
 - 機器の損傷はなく，直接損害は発生しなかった。
 - b 間接損害額（７５４万円）
 - P株式会社（運転管理会社）が負担した。
- ・ 平成１７年４月２４日の事故
 - a 直接損害額
 - 株式会社が負担した。
 - b 間接損害額（１０５０万４７４３円）
 - 本件会社が負担した。
- ・ 同年５月３０日の事故
 - a 直接損害額
 - 株式会社が負担した。
 - b 間接損害額（８３９万円）
 - 株式会社が負担した。

カ 大牟田市の財政状況の悪化

同市は，平成１３年度から行財政対策大綱第１期実施計画，平成１５年度から行財政対策大綱第２期実施計画を策定し，平成１６年度，平成１７年度は単年度黒字になったものの，平成１８年度以降は歳入のあてがない財源を組まなければならない厳しい状況であり，実質収支は依然として赤字であった。そして，同市がまとめた平成１８年度から３年間の収支試算によると，平成１８年度は１０億１９００万円，平成１９年度は３億４１００万円，平成２０年度は５億４９４００万円の赤字になる見通しで，平成２０年

度には財政再建準用団体になる危険がある（以上，甲５５，７７の６，８２）。

・ 前記認定事実及び証拠（乙９３・９頁及び証人Ｍ）によれば，本件会社における収入源は，ＲＤＦ処理委託料収入とＲＤＦの燃焼熱で発電して得られる売電収入のみであり，ごみ量が減少すると，ＲＤＦ生産量が減少してＲＤＦ搬入量も減少するため，ＲＤＦ委託料収入及び売電収入が減少してしまうことが認められる。そして，本件会社の平成１５年度の収支は，平成１４年時点の長期事業計画（甲６６）と比べて，収入面ではＲＤＦ委託料収入，売電収入のいずれも少なくなっている上，支出面においては当初想定されていなかったＲＤＦ管理に係る対応費が追加されるなどしたため，同年度の純損失は１億９０２９万４０００円になり，長期事業計画よりも悪化したことが認められる（前記認定事実）。このように，発足当初から長期事業計画を下回る収支状況であることからすれば，本件会社の長期事業計画策定時の予測に慎重さが欠けていたことは否定できない。そして，本件発電所の収支が引き続き悪化していけば，ＲＤＦ処理委託料の値上げが不可避となり，その値上げによって本件清掃施設組合の収支が悪化した場合には，その赤字の填補のため，同市等の地方自治体が公金支出の追加を迫られるおそれがあり，既に極めて厳しい状況にある同市の財政状況が一層悪化する危険性を否定できないことは原告らの主張するとおりである。

・ しかし，そもそも，本件発電所の収支は，ＲＤＦ搬入量以外にも，ＲＤＦの品質，ＲＤＦ焼却灰の処理費用，諸物価，金融関連コストの変動，計画外の特別修繕，関係法令，許認可，規制等の変更，不可抗力事由等の様々な諸事情の変動（乙８２）に左右されざるを得ないものであって，将来の諸事情の変動を正確に予測した上で長期事業計画を策定することは極めて困難である。そして，平成１４年時点の長期事業計画を立案するに当たっても，上記諸事情の変動があることは想定されており，上記諸事情の変動があった場合には，ＲＤＦ処理委託料の改定により対応することが予定されていたことは前記のとおりである。また，平成１４年時点の長期事業計画では，ＲＤＦ処理委託料収入見込みを平成１８年度以降は４億９６４０万円に据え置いて見積もっていたことが認められる（甲６６）から，同計画が過大な予測に基づくものであったとはいえない。

平成１５年度で早くも長期事業計画より収支が悪化した点についても，平成１６年度からＲＤＦ処理委託料が値上げされたこと（前記認定事実）により，同年度以降はＲＤＦ処理委託料収入が平成１５年度より増加することが見込まれており（甲７９），ＲＤＦ処理委託料の再値上げも検討されている（前記認定事実）。ＲＤＦ処理委託料の値上げにより，同市等は本件清掃施設組合に対する公金支出の増加を迫られる可能性が高いが，前記のとおり，ＲＤＦ処理委託料が諸事情の変動により上下に変動し得ることは当初から想定されていたことである。そして，将来にわたる諸事情の変動が予測困難である以上，長期事業計画の中で収支が改善される可能性が全くないとはいえず，長期間における総合的な判断が必要となるから，現時点ではまだ，本件発電所の事業が破綻しており採算性がないとはいえない。

なお，前記認定事実及び証拠（証人Ｍ）によれば，本件発電所で相次いで発生した事故により生じた損害の填補については，平成１８年６月まではメーカーの保証期間であり，一部の事故の損害額とＲＤＦ貯蔵関係の費用以外は，本件会社ではなく本件発電所を建設したメーカーや運営管理会社が負担したことが認められ，相次ぐ事故の発生が本件

会社の収支を悪化させたとも認めることができない。

したがって、前記・の諸事情を考慮しても、本件清掃施設組合に対し、本件会社に支払われるRDF処理委託料に充てられる費用を含む公金を支出することが裁量権の範囲を逸脱又は濫用するものとは認められない。

4 本案の争点・（本件エコタウン事業は土地区画整理法1条、6条8項、14条1項に違反するか）について

・ 原告らは、本件施行地区が同法1条の「市街地」でないし、本件エコタウン事業は同法6条8項が定めるような「環境の整備改善を図る」ものではないから、同法1条、6条8項に違反する上、本件土地区画整理組合は、所有者の員数合わせをして組合員としての実態を伴っていないから、同法14条1項の7人以上の組合員という要件を満たしていないと主張する。

・ しかし、本件エコタウン事業のうち、土地区画整理法違反が問題となるのは本件土地区画整理事業に関する公金支出についてのみである。そして、公金支出の差止めを求める本件訴えのうち、本件土地区画整理事業に関する公金支出である本件エコタウン事業に関する用地取得、造成、建設に関する部分は、前記のとおり、そもそも不適法である。したがって、本件土地区画整理組合に対する2億7000万円の公金支出に関する損害賠償請求についてのみ、同法違反の有無を検討することになる。

・ 同法1条は、そもそも同法の抽象的な目的を定める規定にすぎないし、同法6条8項は、事業計画を定めるに当たって留意しなければならない観点を定める規定にすぎないから、同法1条、6条8項違反をもって本件エコタウン事業を違法とする原告らの主張を採用することはできない。

さらに、原告らは、本件土地区画整理組合が員数合わせをして設立されているから同法14条1項に反すると主張するが、前記前提事実のとおり、本件施行地区内に同法3条2項に規定する宅地（公共施設の用に供されている国又は地方公共団体以外の所有する土地以外の土地をいう（同法2条6項）。）の所有権を有する者7名が同組合の組合員であることが認められる上、これら所有者が実態を伴わない員数合わせにすぎないと認められる証拠はないから、原告らの主張は採用できない。

5 本案の争点・（本件エコタウン事業は廃棄物処理法1条、4条1項に違反するか）について

原告らは、本件エコタウン事業が、同法1条、4条1項に違反すると主張するところ、同法1条は、生活環境の保全という理念も同法の目的であることを示す抽象的な目的規定にすぎない。また、同法4条1項は、廃棄物の処理において市町村の果たすべき責務と基本的な事務の分担を定めたものにすぎない。

したがって、本件エコタウン事業が同法1条、4条1項違反に違反し、違法であるとする原告らの主張は採用できない。

6 本案の争点・（本件エコタウン事業はゼロ・エミッション構想に反し違法か）について

原告らは、本件エコタウン事業がゼロ・エミッション構想に反するから違法であると主張するが、ゼロ・エミッション構想は本件エコタウン事業の理念を示すものにすぎず、これを定める法令があるとも認められないから、原告らの主張を採用することはできない。

7 本案の争点・（本件土地区画整理事業に対する公金支出は本件条例2条,3条3項,4条1項2号に違反するか）について

・原告らは、本件施行地区内の公共用地が占める割合は20パーセントにすぎないから、本件条例に違反するし、本件エコタウン事業と同視できる本件土地区画整理事業に対する公金支出は違法であるなどと主張する。

・本件条例違反について検討すると、証拠（乙15）によれば、同市は、平成13年度予算において、「健老町土地区画整理事業道路工事負担金」2億7000万円を「負担金補助及び交付金」として計上したことが認められる。そして、本件道路は、本来的には市道として早急に整備すべき道路であったところ（甲2・8頁）、同市は、平成13年10月31日、本件土地区画整理事業道路工事負担金に関する協定書（乙16）において、本件土地区画整理組合との間で、本件道路の整備工事を、同組合が施行する本件土地区画整理事業と一体的に施行するに当たり、同市が同組合に対し、同工事に係る費用について、受益の限度において負担金を支払うことを合意したことが認められる。

したがって、本件土地区画整理組合に対して支出された2億7000万円は地方自治法232条1項の負担金であると認められ、本件条例に基づく補助金ではないから、本件条例違反をいう原告らの主張は失当である。

・また、前記のとおり、本件エコタウン事業が違法であるとは認められないから、本件エコタウン事業と同視できる本件土地区画整理事業に対する公金支出も違法となる旨の原告らの主張を採用することはできない。

第4 結論

以上のとおり、公金支出の差止めを求める訴えのうち、本件エコタウン事業に関する用地取得、造成、建設に関する部分及び大牟田リサイクル発電所の修理、改修及び関連施設としての仮置、常設スペースの設置、維持等に関する部分並びに平成18年10月12日までに支出された大牟田・荒尾RDFセンターの修理、改修及び関連施設としての仮置、常設スペースの設置、維持等に関する部分をいずれも却下し、原告らのその余の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いて行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条、65条1項本文を適用して、主文のとおり判決する。

福岡地方裁判所第1民事部

裁判長裁判官

須田啓之

裁判官

西森政一

裁判官

川嶋彩子

（別表1）

ダイオキシン類濃度

ダイオキシン類濃度

（国設局）

（明治測定局）

| | | |
|-----------|-----------|-----------|
| 平成 9 年度 | 0 . 2 1 | - |
| 平成 1 0 年度 | 0 . 4 2 | 0 . 2 |
| 平成 1 1 年度 | 0 . 2 5 | 0 . 1 9 |
| 平成 1 2 年度 | 0 . 1 1 | 0 . 0 2 8 |
| 平成 1 3 年度 | 0 . 1 8 | 0 . 1 3 |
| 平成 1 4 年度 | 0 . 1 3 | 0 . 0 5 9 |
| 平成 1 5 年度 | 0 . 0 5 8 | 0 . 0 7 |
| 平成 1 6 年度 | 0 . 1 9 | 0 . 0 7 3 |

(ダイオキシン類濃度の単位：pg-TEQ / ?)

(測定値は当該年度における平均濃度であり，測定回数は国設局が年 4 回，明治測定局が年 2 回である。)

(別表 2)

試料採取年月日 ダイオキシン類濃度

平成 1 4 年 1 1 月 1 日 0 . 0 0 5 7

平成 1 5 年 2 月 1 9 日 0 . 0 4 8

同年 4 月 9 日 0 . 0 0 9 9

同年 8 月 2 9 日 0 . 0 7 0

同年 1 0 月 1 4 日 0 . 0 1 3

平成 1 6 年 2 月 3 日 0 . 0 2 1

同年 5 月 1 4 日 0 . 0 1 7

同年 7 月 1 6 日 0 . 0 0 8 0

同年 1 0 月 7 日 0 . 0 0 4 1

平成17年1月13日 0.013

同年4月7日 0.00088

同年7月14日 0.015

同年10月7日 0.00029

平成18年1月6日 0.005

(ダイオキシン類濃度の単位：ng-TEQ / ?N)