

平成23年（行ウ）第9号 損害賠償履行請求事件

原告 吉井 博 外117名

被告 御船町長山本孝二

準 備 書 面 2

平成24年 1月20日

熊本地方裁判所民事第2部合議B係 御中

被告訴訟代理人 弁護士 竹 中 潮

被告訴訟代理人 弁護士 本 田 悟 士

被告指定代理人 竹 下 紀 一

同 野 口 利 昭

同 吉 本 正 剛

同 島 田 誠 也



第1 はじめに

1 原告らは、御船町長としてなした山本孝二個人の財務会計上の行為（主位的主張として下記(1)、予備的主張として下記(2)、(3))に違法があるとして、被告に対し、山本孝二個人（以下「町長」との記載は、特に注記のない限り山本孝二個人を指す。）への損害賠償請求を求めている。

(1) 主位的主張

御船町は、平成21年2月10日、訴外御船竹資源開発株式会社（以下「訴外会社」）に対し、国からの補助金2億円を交付し、同年5月29日、

訴外会社に対し、国からの補助金9279万3000円を交付し、その後、同23年1月31日、国に対し、補助金2億9279万3000円を返還した。

以上については、交付から返還という一連の行為を全体として財務会計行為と捉えるべきと原告らは主張している。

(2) 予備的主張1（支出行為と返還行為を各別に捉える主張）

① 御船町は、平成21年2月10日、訴外会社に対し、国からの補助金2億円を交付した（以下「行為①」という）。

② 御船町は、同年5月29日、訴外会社に対し、国からの補助金9279万3000円を交付した（以下「行為②」という）。

③ 御船町は、同23年1月31日、国に対し、補助金2億9279万3000円を返還した（以下「行為③」という）。

この場合であっても、住民監査請求の期間制限の起算点は国に対する返還行為がなされた時と考えるべきであり、上記各別の行為それぞれを違法な財務会計行為と捉えるべきと原告らは主張している。

(3) 予備的主張2（返還行為のみを財務会計行為と捉える主張）

御船町は、平成23年1月31日、国に対し、補助金2億9279万3000円を返還した（行為③に同じ）。

この場合であっても、返還行為の違法性を検討するに際しては、先行する補助金交付行為の違法性を考慮すべきと原告らは主張する。

2 しかし、まず、財務会計行為に関する上記(1)の主張は原告ら独自の見解でこれを受け入れることはできず、また、上記(2)の主張による場合も、全行為について監査請求の期間制限の起算点を返還行為時とする理由がない。さらに上記(3)の主張も、補助金返還行為（行為③）に違法無く、また、先行する交付行為（行為①、行為②）の違法を承継するとの原告ら主張にも理由がないため、結局のところ、本件請求には理由がない。

以下、上記(1)及び上記(2)の原告ら主張に対する被告反論については「訴え却下の理由」として後記第2において、また上記(3)の原告ら主張に対する被告反論については「請求棄却の理由」として後記第3において、さらにそもそも補助金支出（交付）行為（行為①、行為②）に違法なきことについては後記第4において、順次これを明らかにする。

第2 訴え却下の理由

1 住民訴訟の対象となる財務会計行為の特定

(1) 住民監査請求の対象となりうる財務会計行為は次の三つである。

行為① 平成21年2月10日 補助金2億円交付支出

行為② 同21年5月29日 補助金9279万3000円交付支出

行為③ 同23年1月31日 補助金2億9279万3000円返還支出

(2) この点、原告らは、主位的に、行為①ないし行為③を一連の行為であるとして包括的に捉えるべきと主張しているが、住民監査請求の対象となる財務会計行為は個々の行為毎に独立して対象とされるべきであり、原告らの主張・見解は独自のものとして受け入れることができない。

理由は以下のとおりである。

ア 住民訴訟制度の立法趣旨、並びに、出訴期間等を限定した法の趣旨

(ア) 住民による監査請求及び訴訟の制度は、地方公共団体がその執行機関等による違法行為によって損害を被るのを防止するために、住民全体の利益を確保する見地から、職員の違法、不当な行為等の予防、是正を図ることを本来の目的とするものである。

また、監査請求期間や出訴期間に制限が設けられているのは、地方公共団体の機関、職員の行為である以上、いつまでも争いうる状態にしておくことは法的安定性の見地から見て好ましいことではないので、法律関係をなるべく早く確定させようという理由による。

(イ) これを本件についてみると、行為①ないし行為③は、いずれも地域バイオマス利活用交付金事業に関連するものとはいえ、それぞれ各別の請求・報告に基づき各別に審査をしたうえでなされる別個の交付支出行為（これはさらに、支出負担行為・支出命令・狭義の支出により構成される）や、交付金返還金の予算化、支出についての議会での審議・議決を受けての返還支出行為であって、上記立法趣旨等に照らしても、個々にその違法・不当を議論するべきものである。

まして、原告らは、行為③の前に、行為①及び行為②をそれぞれ各別の行為として認識したうえ、これに違法があると主張し、うち期間制限内であった行為②について監査請求に及んでいる（平成22年5月26日御船町職員措置請求（甲3）、これに関する監査実施結果報告が甲4）のであって、住民訴訟制度の立法趣旨をどれほど強調しても行為①ないし③を一連のものとみる必要を認めることはできず、むしろ、期間制限の趣旨からすればかかる見解は有害というほかない（期間を徒過した行為についても、後日、一連の行為と主張しての期間制限の潜脱を許すこととなる。）。

イ 「一連の行為と包括的にとらえる」基準の不明確性

また、原告らのいう「一連の行為と包括的にとらえる」場合及びその範囲の基準が明確でないことも、その見解を首肯できない理由の一つである。

(ア) 例えば、支出が数回に及ぶ事業（ダム事業、道路改良事業、河川改修事業、環境改善事業など数多い）は、須く一連の行為として包括的にとらえるべきものとなるであろうか。また、その場合には、何処までが一連の行為に該当するのであるか。

他の場面ではどうであろう。例えば、生活保護費の支給行為と、その後不正給付が判明した場合の返還命令は一連の行為か。介護保険費の支出行為と、不正受給が判明した後の返還命令はどうか。

そもそも、原告らは、本件訴訟提起前において、行為①ないし行為③を各別のものと捉え行動してきたのであるが、原告らの見解によると、個々の行為について問題とするか、一連の行為として問題とするかは、住民の自由な（つまるところ、恣意的な）選択に委ねられているということになるのであろうか。

(イ) なお、この点、原告らは、各行為者が異なる場合は独立した行為として取り扱う必要性が高く、同一の者に権限が属している場合は一連の行為として取り扱うべきであると論じており、これが一つの基準であると主張するかのようであるが、前記アで触れた上記制度趣旨、期間制限の趣旨のいずれからでも、かかる結論を導くことはできない。

結局のところ、本件訴訟の原告らにとっては、行為①ないし行為③を包括的にとらえた方が都合がいいというに過ぎず、とてもこれを受け入れることはできない。

ウ 「一連の行為と包括的にとらえる」ことの不当性

さらに、原告らの「一連の行為と包括的にとらえる」との見解は、それ自体、不当性を抱えている。

(ア) 例えば、数年度に及ぶ事業資金の支出の場合、これについて「一連の行為と包括的にとらえる」と、事業終了後1年間は事業の全支出について住民監査請求が可能となるが、監査請求・住民訴訟制度の制度趣旨、期間制限の趣旨に鑑みて、このような結論が不当であることは明白である。

生活保護費の支給行為の後、不正受給が発覚して返還命令が発せられた場合、これを原告らにならって一連の行為とみると、不正受給発覚後1年間は先立つ生活保護費の支給行為がどれほど前に遡ろうとも、これについて住民監査請求が可能となる。介護保険費の支出行為後、不正受給が判明して返還命令が発せられた場合も同様である。不正の是正をし

た方が、これをせずに放置した場合よりも先行する行為の法的安定性が害され、行為者の責任が問われやすくなるかのような見解が正当なものとは思えない。本件のように、交付行為がなされた後、高度に政治的な判断で（議会での審議、議決を経て）返還行為に及んだ場合であれば、なおのことである。

(イ) 加えるならば、原告らのように、行為①については期間制限を徒過したことを自認しつつ、行為②についてのみ監査請求を経たうえ、監査の結果について不服有りとして住民訴訟を提起することは怠りながら、後日、「一連の行為と包括的にとらえる」として、同一の財務会計上の行為を対象として（含めて）再度の住民監査請求をし、住民訴訟に及ぶことは、最判昭和62年2月20日判決（最高裁判所民事判例集41巻1号122頁）にも抵触する不当なものといわざるを得ない。

エ 判例の趣旨

(ア) ところで、原告らにおいて引用するとおり、財務会計行為の捉え方については、最高裁が「住民監査請求は、財務会計上の行為又は怠る事実を対象として行われるものであるところ、行為についての監査請求は、当該行為のあった日又は終わった日から1年を経過したときには、これを行うことができないとされている。そして、ここにいう当該行為とは、具体的な個々の財務会計上の行為をいうものと解される。」と判示している（最判平成14年7月16日判決・最高裁民事判例集56巻6号1339頁、判時1796号83頁、判タ1102号156頁）が、これは、一連の手續によりなされる一個の公金の支出（広義の支出）についてさえ、これを構成する支出負担行為・支出命令・（狭義の）支出は、権限（主体）、要件、時期等において異なるそれぞれに互いに独立した財務会計上の行為とみるべきものとしたものである。

本件の行為①ないし行為③のように、広義の支出としてもそれぞれ別

個のものについては、当該判例の趣旨によるまでもなく、当然に、これらを互いに独立した行為とみるほかない。原告らが強調するような権限（主体）の同一性云々を論ずる以前の問題である。

「公金の支出の違法又は不当を問題とする監査請求においては、これらの行為のいずれを対象とするのかにより、監査すべき内容が異なることになるのであるから、これらの行為がそれぞれに監査請求の対象事項となる」（上記最判平成14年7月16日判決）のであって、行為①ないし行為③についても同様である。

(イ) また、行為①などもこれにあたるが、公金の概算払いの場合について、精算手続きを待つまでもなく公金の支出に当たるから、概算払いされた日が監査請求期間の起算日となる旨判示する最高裁平成7年2月21日判決（最高裁判所裁判集民事174号285頁、判時1524号31頁、判タ874号120頁）も、行為①ないし行為③のような広義の支出行為は当然に個別に独立した財務会計行為として捉えるべきことを大前提としている。

2 監査請求期間の不遵守

(1) 上記1のとおり、財務会計行為は行為①ないし行為③で個々の行為毎に独立して対象とされるべきところ、行為①及び行為②については、適法な住民監査請求手続きを経していない。

この点については、答弁書第2において次のように主張したとおりである。

ア 住民訴訟の提起については適法な監査請求を経ている必要がある（監査前置主義－地方自治法第242条の2第1項前文）。また、適法な監査請求を経ている場合、監査請求の結果が通知された後、1ヶ月以内に提訴する必要がある（地方自治法第242条の2第2項）。

イ しかし、平成21年2月10日の2億円の支出（行為①）については、監査請求がそもそもなされておらず、仮に、同23年2月25日付け監査

請求が行為①に対する監査請求であるとすれば、支出後1年以上を経過して、監査請求自体不適法であるから（地方自治法第242条第2項）、本件訴えは不適法である。

また、平成21年5月29日の9279万3000円の支出（行為②）については、監査請求がなされたのが同22年5月26日（同年6月7日受理）、これに対する結果が通知されたのが同年7月23日である。監査請求が受理されたのは支出後1年以上経過した後であり、また、その点を措くとしても、監査請求の結果が通知された日から本件訴えの提起までに1ヶ月以上経過しており、いずれにしても本件訴えは不適法である。

(2) 監査請求期間の起算点

これに対し、原告らは、財務会計行為を行為①ないし行為③と個別に捉えるとしても「監査請求期間の起算点を補助金返還時とするべきである」とも主張しているが（予備的主張1）、次のとおり独自の見解である。

ア この点、原告らは、「右請求権が右財務会計上の行為のされた時点ではいまだ発生しておらず、又はこれを行行使することができない場合には、右実体法上の請求権が発生し、これが行使することができることとなった日を基準として」監査請求期間を起算する旨判示した最高裁平成9年1月28日判決（最高裁判所民事判例集51巻1号287頁、以下「平成9年判決」）を引用して、本件においても、平成23年1月31日の補助金返還時点が監査請求期間の起算点であると主張する。

しかし、平成9年判決は、最高裁昭和62年2月20日判決（最高裁判所民事判例集41巻1号122頁）の判示した『形の上では「怠る事実」の是正を求める監査請求であっても、それが、「財務会計上の行為が違法、無効であることに基づいて発生する実体法上の請求権」の行使を怠る事実にかかるものであるときには、当該財務会計上の行為のあった日又は終わった日を基準として一年以内に監査請求をしなければならない』旨の原則

を大前提とした例外にかかるものであり、いわゆる「怠る事実」に関するものとして、本件とは議論のスタートから異なる。

また、それを措くとしても、そもそも本件は、原告らの主張を前提としても、行為①ないし行為②のされた時点では、損害賠償請求権がまだ発生しておらず、又はこれを行行使することができなかつたという事案ではない。

イ さらに、原告らはその主張に沿う裁判例として、東京高判昭和63年1月26日判決をも引用するが、仮に、行為①あるいは行為②につき、行為時において既に原告らの主張するような違法があつたとすれば、補助金の返還は不可避で（なお、本件において補助金の返還（行為③）は御船町の政治的・政策的判断に基づく自主的な行為であつて、行為①、行為②の違法を理由とするものではないことは後述）、その時点で財産的損害が発生しているものであり、本件においてはあたらぬ。

(3) 正当な理由無きこと

また、原告らは、「御船町が補助金を国に返還する以前は、住民に監査請求することを要求することは困難であつたから「正当な理由」があると主張するが、実際には、行為②につき平成22年5月26日に監査請求を行っている（甲3、甲4）とおおり、行為①及び行為②について早々にこれを認識していたのであつて、期間内に監査請求をする事ができなかつたことについて「正当な理由」（地方自治法第242条第2項ただし書）は何ら存在しない。

なお、平成22年の監査請求について「監査請求を棄却された」理由（甲4）が仮に誤っていたとしても、その時点で住民訴訟を提起するに何ら支障はなかつたのであつて、今回の住民監査請求の期間不遵守を正当化するものではない。

3 結論

よって、原告らが本件訴訟の対象とする財務会計行為のうち、
行為① 平成21年2月10日 補助金2億円交付支出
行為② 同21年5月29日 補助金9279万3000円交付支出
に関する部分は訴えを却下すべきである。

第3 請求棄却の理由

すると、原告が違法ありと主張する財務会計行為のうち、少なくとも手続要件を充足している（すなわち、適法な住民監査請求を経ている（監査請求期間の遵守含む））と断言するのは、

行為③ 平成23年1月31日 補助金2億9279万3000円返還支出のみであるところ、同行為は、以下のとおり適正であって、結局、原告の請求は棄却を免れない。

1 行為③の手続的適正

当該補助金返還は、補助金支出の違法を理由とするものではなく、後述の政治的・政策的判断から、

○ 平成22年4月7日

平成22年度御船町議会第1回定例会において、返還にかかる2億9279万3000円の歳入歳出をそれぞれ追加する内容の議案第1号・平成22年度御船町一般会計補正予算（第1号）につき上程、審議のうえ否決

○ 同年4月22日第1回百条委員会～同年10月12日第27回百条委員会 地域バイオマス利活用交付金事業中止に関する事務の流れの調査

○ 平成22年11月29日

平成22年度御船町議会第9回定例会において、返還にかかる前記歳入歳出の追加を含む内容の議案第35号・平成22年度御船町一般会計補正予算（第12号）につき上程、審議のうえ可決

等、議会における十分な審議や百条委員会での経緯の調査・検討を経た上で、

議会の同意を得てなしたものであって、その他の手続面にも一切違法はない。

仮に、町長に返還ないし賠償義務があるとすれば、議会議員にも連帯責任がある。

2 行為③の実質的適正

(1) 補助金の返還は、補助金支出の違法性を理由とするものではないが、今後の国との関係を円滑に保持し、各種補助金交付手続を円滑に行なって将来の御船町の各種事業に関する悪影響を最小限にするために政治的・政策的判断から行なったものである。

なお、本件補助金については、補助金返還命令の要件を欠いていたものの、国より補助金返還命令が出されることが危惧されていた状態ではあったので、仮にそれが出された場合の悪影響（加算金・延滞金の負担のほか、国と係争することの悪影響を含む）をも考慮していた。

(2) かかる判断を実行するにあたっては、御船町議会でもその予算化についての十分な審議を経ており、御船町民の意思を最大限に斟酌しその利益が慎重に検討されている。

議会の同意を得て、任意に返還したことは、行政裁量の範囲内であって、違法・不当ではない。

3 主観的要件（町長に「故意・重過失」がないこと）

(1) 故意・重過失一般

ア 原告らは、善管注意義務違反と不法行為を原因として、町長が御船町に対して賠償責任を負うと主張している。

しかし、そもそも問題となる財務会計行為（行為③）に違法がないことは、上記1及び2のほか、違法性の承継に関し後記4で論じるとおりである（先行する行為①及び行為②にも違法がないことは後記第4）が、仮に何らかの違法が認められるとしても、御船町には町長に対する損害賠償請求権が発生しておらず、原告らの主張は正当でない。

町長に、故意も重過失も（過失も）認められないからである。

イ なお、主観的責任要件を重過失に限定しない見解もあるが、公務員がその職務を行うにあたって他人に損害を与えた場合、国家賠償法の建前では、公務員個人は対外的に責任を問われることなく、故意又は重過失の場合に求償されるに留まる。

この趣旨からすれば、本件訴訟のように地方自治法第242条の2第1項第4号の前段に基づく訴訟で公務員個人（本件では、町長個人）が対外的に責任を問われるとすれば、職務行為基準を逸脱し、もはや機関としての行為とみることができない場合（故意又は重過失の場合）に限定されねばならない。

ウ そして、その意義につき、故意は「自己の行為により被害者（本件では御船町）に違法に損害が生じることを認識しながら、あえてその行為をすること」を意味し、重過失は「通常人に要求される程度の相当な注意をしないでも、わずかの注意さえすれば、たやすく違法有害な結果を予見することができた場合であるのに、漫然これを見過ごしたような、ほとんど故意に近い著しい注意欠如の状態」を指すものとされている。

(2) 故意・重過失の不存在（後述）

ア 本件補助事業によって、バイオマスタウン構想を実現し、雇用の場の確保と農村の地域振興につなげようとしてきた町長に、善管注意義務違反や不法行為にあたるような故意なきことは、上記故意の定義及び行為①ないし行為③にかかる事実経過から明らかであるが、違法有害な結果の予見可能性及びその看過なきこと（つまり、重過失のみならず過失さえないこと）も同様に定義・経過から明らかである。

イ 支出の経緯

支出の経緯は、後記第4において詳述するとおりであるが、行為①、行為②のいずれの支出交付行為についても、逐次、国と情報交換・提供、協

議を重ねてなしてきたものである。

それこそ、原告らの指摘する行為①後の融資不可の連絡（平成21年2月16日、日本政策金融公庫として中山間地活性化資金の融資はできない旨の連絡）についても、国に対して伝えていることはいうまでもなく、これをも踏まえて、計画の変更がなされ、補助金（交付金）の各変更・減額決定を経ているのである。その後、行為②にかかる補助金相当額9279万3000円の確定・精算交付がなされ、同額の支出をしている（行為②）。

国も、町長と同じ情報を基礎に、つまり、事実関係を認識して、補助金（交付金）の各交付をなしているのであって、この一事をもって、町長に補助金支出にあたって違法有害な結果の予見可能性・その看過なきことは優に認められるものとする。

ウ 返還の経緯

さらに、行為③それ自体についてみると、補助金が後記4の経緯で返還されているように、あくまでも国による補助金返還命令の可能性を受け（実際には要件を満たさないが、仮に返還命令が出されたとすれば、その加算金・延滞金の額は高額に上る（後記脚注1））、今後の国との関係を考慮するなどして、御船町議会の審議を経てその同意を得、予算措置を講じなされたものであって、返還行為による違法有害な結果の予見可能性及びその看過など、これを観念する前提をそもそも欠いている。

当該経過について国も承知していることは、支出行為と同様であって、にもかかわらず、違法な返還行為であったというのであれば、国も返還された補助金を受ける理由がないこととなる。

4 違法性の承継について

(1) 違法性の承継一般

ところで、原告らは、監査請求期間遵守との関係で、問題となる財務会計

行為が行為③のみとなる場合に備えてと前置きをしたうえで、違法性の承継についても論じている。

しかし、この「違法性の承継」は、先行行為が無効あるいは無効でなくとも違法であって、後行行為がこれに拘束されている（先行行為を是正しない限り、後行行為にかかる措置等を探るべき義務がある）場合の議論であって、本件においては問題となる余地がない。

(2) 返還行為が議会の審議・同意を得ての自主的な判断によること

ア すなわち、行為③は、行為①や行為②に違法がある等として、国から補助金の返還命令がなされて（少なくとも不可避で）なしたものではない。

あくまでも御船町による自主的な返還である。

補助金支出行為が違法であることを前提とせず（法的には返還命令の要件を満たさない）、しかしながら、当時、返還命令が出されることに対する危惧は、町長、町職員、町会議員の間で共有されていたため、そのリスクやコスト¹をも検討し、また、今後の国との関係を考慮して、自主的に返還することを議会に図って、その同意を得て返還しているもので、補助金支出行為の違法・不当とは関連を有しない独自の行為であり、違法性の承継の問題は生じない。

イ この点、国による補助金返還命令が出されるか否かを待った上で、それを争う方法もあった（法的には、補助金返還命令の要件を満たさない）のであり、議会としては、その町長の趣旨に賛同しないのであれば、任意返還（のための予算）を否決するべきであったのである。

*1 返還命令が出された際の加算金、延滞金（年利10.95%）の額は、平成22年4月末現在で約3700万円、同年12月20日現在で約5800万円、平成23年2月末現在で約6500万円となる試算であった。

第4 補助金支出（交付）行為の正当性について

本書面の最後に、行為①及び行為②についてその正当性を確認しておきたい。

1 本件補助事業の概要・経過

(1) はじめに

本件補助事業の御船町における意義を正しく理解し・評価するためには、同町の背景事情を知る必要がある。

ア 御船町と竹林

御船町の竹林面積は約760haに及び、町の面積に占める割合では県内一位である。この竹林と御船町との関わり方は次のような経過を辿ってきた。

(ア) 旧来より県内屈指の竹林面積を誇る御船町では、竹材を活用した産業（割り箸²、海苔竹³）や筍の生産・加工業（最盛期にはJAの缶詰工場も操業）が盛んで、中山間地域として産業に乏しい御船町においては、これら三本柱（割り箸、海苔竹、筍）が重要な基幹産業となっており、地域経済の一翼を担っていた（昭和40年代～平成初期まで）。

しかしその後、時代の流れは石油製品へと変わり竹製品の需要が低迷し、また、中国から安価な竹箸や筍等の輸入が増えたことで、御船町の竹産業も急速に衰退していった。

(イ) そして、このようにして竹産業が衰退したことで、放置竹林など荒廃した竹山林が出現・増加し、物理的に竹林による農地や人工林への浸食

*2 生産を手がけた株式会社九州竹工（本社御船町、平成12年頃事業閉鎖）は、平成9年度竹割り箸生産額全国1位。

*3 有明海で盛んな海苔養殖用の竹として、御船町の竹が利用されていた。

を来すのみならず、生活・経済系としての里山の崩壊、環境としての山腹の崩壊（災害）へとつながることとなった。

また、そもそも竹産業の衰退は、中山間地域の雇用を失わしめ若年労働者の流出を招いたうえ、住民の所得水準を低下させることともなった。

そのため、住民（特に中山間地域）から、放置竹林の解消等、里山の再生を願う声上がり、これが高まっていった。

イ 事業の背景

(ア) こうした竹山林の現状をみかねた甲斐前町長（平成11年4月～同19年4月の2期）の主導により、平成13年1月、森林の健全な育成と竹資源の有効利活用を目的とする「御船町竹振興会」が設立された。

当時は竹炭人気もあり、竹炭窯の研究・設置の振興や竹材利用気運を向上させる活動を行うなどしたが、繁殖の早い竹に対し消費量が遠く及ばず、十分な竹林整備には至らなかった。

(イ) その後も、効率よく竹の利活用を図るべく情報収集に努めていたところ、現在の御船竹資源開発株式会社（訴外会社）の代表者である〇〇〇〇（当時、竹研究所所長）と前町長との出会いがあり、平成16年9月には、農業関係者を集めて「竹の有効活用を行うための循環型社会の構築」に向けた講演会が開催された。

以降、前記竹振興会を中心に、竹利活用の先進地である高知県高知市（当時、春野町）に研修に行き竹製品工場や町の取組状況を視察するなどして竹バイオマス事業の研究が重ねられ、また、平成19年4月には、竹の有効利活用を目指した組織「NPO熊本環境資源ネットワーク」が民間で設立されるなどして、竹の有効利活用に向けた気運も高まっていった。

ウ バイオマスタウン構想とその策定の背景

かかる状況下において、竹の利活用を含めたバイオマスタウン構想が策

定されるに至るには、加えた次の背景・経過があった。

(ア) 町長マニフェスト

平成19年4月の統一地方選挙において、町長は、マニフェスト「ふるさとの再生と創造」（同マニフェストの柱6「産業の振興による経済の活性化」の中で項目5にバイオマス利活用の推進が掲げられている）を掲げ初当選し、マニフェスト型行政運営をスタートさせた。

(イ) バイオマス戦略、竹利活用事業の提案等

国でも「京都議定書」の発効やバイオマス資源の利活用状況を踏まえ、平成14年に「バイオマス・ニッポン総合戦略」が策定され、平成18年3月には新たに見直された総合戦略がスタートして農林水産省をはじめ一府六省による取り組みが始まり、平成22年度までにバイオマスタウンを300程度構築することを目標に取り組むこととされた。

そのような中、平成19年7月に前記ネットワークより竹資源を活用したフローリング製品などの建材や竹パウダー及びエネルギー生産事業についての企画案が提案された。また、別の企業からも竹間伐材及び筍皮を利用した竹堆肥、竹液肥、竹燃料の製造及び竹堆肥を利用した野菜生産・販売の事業企画案が提案された。

(ウ) バイオマスタウン構想策定の必要性

この点、事業実施においては、町民の負担を最小化し、また実施主体の負担を軽減させて事業の継続・成功を導くためにも、交付金ないし補助金の利用が利益であるところ、国の施策である「バイオマス・ニッポン総合戦略」による補助事業として、町内に存在するバイオマス資源の有効活用を進めていくためには、「バイオマスタウン構想」の策定が必要であった。

なお、バイオマスタウン構想は町内に存するすべてのバイオマス資源を有効に利活用していくための計画であるが、計画を策定しただけで終

わってしまうことが多いため、地域の特性に合わせ地域内で豊富に存在し、利活用に最も困っているバイオマス資源について重点的に策定していくことが必要であると判断して、町内に豊富に存在し、有効活用を模索している竹資源の有効利活用を中心としたバイオマスタウン構想を策定することとした経緯がある。

(2) 計画の策定

ア 御船町バイオマスタウン構想

(ア) 上記(1)の背景・経緯を受けて、御船町でも「バイオマス・ニッポン総合戦略」による補助事業利用の検討が進められた。

その結果、平成19年11月頃には、御船町におけるバイオマス資源の総合的利活用システムを構築するための「バイオマスタウン構想」策定にかかる事業の実施計画が立てられ、同計画書が国（九州農政局）に対し送付されている。

そして、同年12月5日付けで、九州農政局から、平成19年度地域バイオマス利活用交付金の割当内示を受けるに至った。

(イ) その後、学識経験者、地場農林業者、住民代表によるバイオマス構想検討委員会及び庁内関係課職員によるバイオマスタウン構想策定専門部会がそれぞれ設置・開催されるなどして、同構想案がとりまとめられ、平成20年3月25日に同構想が農政局に提出され、同年4月30日にはバイオマスタウンとして公表となった。

なお、当該構想の柱が、モウソウダケを住宅用床材や発電などに有効活用する事業を柱とするものとして具体化された際には、熊本日日新聞・夕刊の第1面でも取り上げられてもいる。

ウ 地元住民に対する説明、調査検討

バイオマスタウン構想の柱である本件補助事業、竹バイオマス事業については、平成20年4月25日に議会及び御船町課長クラスを対象とした

事業化説明会が開かれたほか、補助事業の前段階としての竹資源の利用可能性調査事業を実施するため、同年7月28日から8月2日には、竹林所有者及び住民向けの地域説明会が開かれている。

エ 事業目的会社設立

その後、御船町の木質系竹未活用資源の利用可能性調査事業と並行して竹事業実施方法について協議・検討が進められ、平成20年10月17日には、同事業を目的とする会社として御船竹資源開発株式会社（訴外会社）が設立された。

オ 九州農政局、林野庁等への説明等

この間、御船町は、地域バイオマス利活用交付金を受けての本件補助事業実施についての助言を仰ぎ、協議するため九州農政局と、また、特用林産である竹林にかかる事業であることから、その整備・事業化を進めるにあたっての交付金の有無等の情報収集や支援メニューに関する相談のため林野庁と、それぞれの間で、報告・説明や情報交換、協議を重ねている。

計画策定途中の平成20年2月29日には、九州農政局地域整備課において早期事業着手の提案を受けていたほか、具体的には次のとおりである。

平成20年7月23日

九州農政局 訴外会社設立に関し現状説明

平成20年8月5日、6日

林野庁 バイオマスタウン竹事業説明

平成20年10月22日、23日

関係者及び林野庁 バイオマス事業説明

カ その他関係者打合せ

また、前記訴外会社設立に関する関係者打ち合わせとして、補助事業に関し、御船町のほか株式会社熊電施設や株式会社環境資源開発等の参加会社とで、建物・設備の設計施工方針、事業計画、訴外会社への出資等につ

いて関係者打ち合わせが幾度も開かれている。

(3) 計画の提出

ア 訴外会社より事業計画の提出

以上を経て、平成20年10月16日頃、訴外会社より、御船町に対し、同町バイオマスタウン構想に基づく竹の事業化について、事業計画書の提出があり、同月27日頃には、同町より、九州農政局長に対し、事業実施計画書の提出がされている。

イ 国との間の事業計画協議

この事業実施計画の審査については、国より「地域バイオマス利活用交付金にかかる施設整備事業における事業実施計画の審査について」として注意喚起を予め受けており、これには審査における活用を勧められていたチェックマニュアルが添付されていた。

そして、御船町としては、同チェックマニュアルを利用し、御船竹資源開発株式会社による補助事業実施の確実性の審査を適切に行っているのであって、このほかにも、国の担当者との頻繁なメールのやりとり等で情報の収集・整理や共有を図り、交付金・補助金の交付を適法に決定するに足るだけの情報の確保、審査を進めることができた。

ウ 金融機関との融資に関する協議

これと併行して、国の交付金でまかなえない事業費について融資を受けべく、まず、日本政策金融公庫の農林漁業施設資金（バイオマス利活用施設）の利用が検討されたが、借入者資格に該当しないとして、中山間地域活性化資金の利用を打診されるなどしていた。

なお、国の交付金交付決定に先立ち、融資協議の状況についても、御船町の把握・確認している情報を包み隠すことなく国に提供しており（チェ

ックリスト⁴等)、国も御船町と同じ情報を前提に、交付金の交付決定をしているといえる。

エ 御船町としての予算措置

御船町は、平成20年11月11日、平成20年度御船町議会第2回(11月)臨時会において、補助事業にかかる農林水産業費国庫補助金として5億2085万7000円の地域バイオマス利活用交付金を歳入に追加するとともに、当該国庫補助金の事業者側への同額の歳出を追加する内容の平成20年度御船町一般会計補正予算(第6号)につき、審議の上可決した。

オ その他関係者打合せ

平成20年11月5日には、大阪府堺市で、御船町担当者と事業関係企業とが集まり、バイオマス事業全体システム、建築設備、機械設備工程の打ち合わせを行っている。

また、設立された訴外会社に関する関係者打ち合わせは継続されて、現状報告(交付金関係含む)や機械発注について報告、協議等を行っていた。

(4) 計画実行

ア 国の事業割当て内示

*4 事業費・審査の観点 国費以外の資金調達の日処が立っているか。

個別記載欄(計画主体記載)

日本政策金融公庫熊本支店と中山間地域活性化資金を活用する方向で検討しており、現在事前協議中である。

チェック事項(計画主体記載)

日本政策金融公庫資金の活用を検討している。内示後正式協議を行う予定。

確認した書類を記載(計画主体記載)

融資の事前協議に町も同行

平成20年11月27日、御船町は、九州農政局より、平成20年度地域バイオマス利活用交付金として5億2085万7000円の割当内示を受けた。

そこで、御船町は、事業実施主体・訴外会社にかかる地域バイオマス利活用交付金事業について、着工予定日を平成20年11月28日として、交付金交付決定前着工届をなし、まもなく、同社において、交付金交付決定前に機械設備や建物の設計、用地確保等にとりかかることとなった（なお、用地確保自体は補助の対象ではない）。

イ 訴外会社の事業設備の手配

会社は、平成20年12月4日頃より、県営白岩産業団地の用地分譲につき熊本県と事前協議に取りかかるなど、用地の確保を進めていった。

また、平成20年12月13日には、大阪市において、東亜機工株式会社、宇部テクノエンジン株式会社、訴外会社、近畿環境興産株式会社、株式会社ヤスジマ、株式会社タイムズ・コーポレーション、株式会社アソッカ、御船町等が参集し、事業の進捗状況確認や各社見積もりの提出、建築設計図書についての確認等、事業化機械設備打ち合わせを行っている。

ウ 自己資金融資協議

訴外会社の自己資金については、日本政策金融公庫をメインに融資申込み、資料提出・補充、質問事項への回答等を行い、以下のとおり融資協議が進められていた。

平成20年11月6日	日本政策金融公庫融資協議
同年12月8日	日本政策金融公庫融資協議
平成21年1月9日	肥後銀行融資協議
同年1月15日付け質問事項（訴外会社及び御船町に対するもの）	
同年1月23日	日本政策金融公庫熊本支店との協議
同年1月27日	肥後銀行と町との打合せ

同年2月10日 関係者打合せ・金融から質問

エ 交付金交付申請・交付決定、補助金交付請求

(ア) 平成20年12月15日、御船町から国（九州農政局）に対して、平成20年度地域バイオマス利活用交付金交付申請をし、同月18日、平成20年度地域バイオマス利活用交付金の交付決定があった。

(イ) 平成21年1月13日、訴外会社から御船町に対する補助金交付申請がなされた。

オ 補助金概算払い申請（2億円）

訴外会社より、平成21年1月13日、平成20年度地域バイオマス利活用補助金として2億円の概算払請求があり、御船町は、事業主体である同社からの上記概算払請求を受けて、同月14日、国（九州農政局）に対し、平成20年度地域バイオマス利活用交付金の概算払請求をした。

カ 訴外会社の工事・設備発注

(ア) 訴外会社より、平成21年1月22日、東亜機工株式会社に対して、金5億6928万9000円相当の設備（竹綿製造設備・竹綿シート製造設備）が、同日、株式会社ヤスジマに対して、金7億3826万0250円相当の設備（集積場設備・突板製造設備・竹綿製造設備・ユーティリティ設備・付帯設備）がそれぞれ発注された。

また、同月30日には、訴外会社と株式会社中村建設との間で、訴外会社バイオマスタウン工場新築工事の請負契約（請負代金）が締結された。

(イ) なお、上記各社に対しては、後述のとおり概算払いを受けた補助金より、平成21年2月10日、株式会社中村建設に金6000万円、同日、東亜機工株式会社金8000万円、同月16日、株式会社ヤスジマに金4445万2920円が支払われている。

キ 補助金交付決定

御船町は、平成21年1月28日、訴外会社に対する御船町補助金等（平成20年度地域バイオマス利活用交付金）の交付を決定し、これを支出することとした。

これに先立ち、国（九州農政局）は、御船町からの、補助金外の資金確保（融資）協議状況についての報告、その他、竹事業の経過報告・販路確保状況等の報告をも踏まえて、前記のとおり交付金の交付決定をなし、平成21年1月14日付け概算払請求に応じて、同月27日、金2億円の概算払いをしている。

ク 概算補助金2億円交付

以上の経過を経て、御船町は、御船竹資源開発株式会社に対し、平成21年2月10日、金2億円の概算補助金を交付した（同月9日付け支払い命令、同月10日金2億円の振込送金）。

ケ その他

これらと並行して、平成21年1月19日、20日には、林野庁ほかと事業打ち合わせ、竹林整備事業打ち合わせが行われてもいる。

(5) 計画変更

ア 日本政策金融公庫の自己資金融資不可通知

ところが、そのような中、同年2月16日、日本政策金融公庫から融資についての報告があった。

融資が出来ないというもので、同内容の報告が、日本政策金融公庫から九州農政局に対しても、同日、直接になされている。

イ 肥後銀行の融資不可通知

その後、同年2月18日には、肥後銀行から融資ができないことの報告があり、同報告については、御船町より九州農政局に同日報告している。

ウ 関係者打合せ

以上を受けて、同年2月23日、訴外会社と御船町とで対応を協議し、

同社からは、今後の事業遂行・資金調達について、事業を今後も進めていくこと、資金については協議中であり詰めの段階に入っていること等の説明を受け、町からは、逐次の情報提供と早めの対応等の要請をした。

エ 補助金変更（減額）申請

その後、用地取得及び建築確認に時間を要し、予定より着工が遅れ収支予算額に変更が生じたことを理由に、平成21年3月19日、訴外会社より、御船町へ、御船町補助金等（平成20年度地域バイオマス利活用補助金）変更承認申請がなされ、これを受けて同月23日、御船町より、九州農政局へ、平成20年度地域バイオマス利活用交付金変更承認申請をしている。

オ 訴外会社の融資協議確認

以降も、御船町としては、訴外会社の融資協議状況について、随時報告を求めたり、直接に関係者と接触、打ち合わせに立ち会うなどして、フォローを継続していた。

カ 訴外会社の実績確認

平成21年3月26日、27日には、御船町竹バイオマス事業建築設備機器の出来高確認をし、同年4月3日には、訴外会社から、御船町へ、平成20年度地域バイオマス利活用交付金事業出来形検査報告書の提出を受けるなどして、その実績確認も適宜行っている。

キ 国に対する事業実績報告等

御船町から国に対しても、随時の情報提供の他、状況報告書の提出や、平成20年度地域バイオマス利活用交付金実績報告書、発注書の内容を細分した調書関係の提出をし、事業実績報告等を継続していた。

ク 国による交付金確定通知等

結果、平成21年3月30日、国より御船町へ、平成20年度地域バイオマス利活用交付金につき、事業に要する経費を金2億9279万300

0円、交付金の額を同額とする交付決定の変更及び減額交付決定がなされている。

そのため、同月31日、御船町より訴外会社に対しても、減額変更を承認し、補助金交付金額を金2億9279万3000円に減額変更する御船町補助金等（平成20年度地域バイオマス利活用補助金）交付変更決定をした。

以上を経て、同年4月13日に、国より御船町へ、平成20年度地域バイオマス利活用交付金の額の確定及び支出について通知がなされ、同月23日、概算払い済みの交付金との差額9279万3000円が交付された。

ケ 精算補助金交付（9279万3000円）

そのため、御船町は、御船竹資源開発株式会社に対して、平成21年5月29日、精算補助金9279万3000円の交付をなした。

2 本件補助金支出の適法性

(1) 手続的適法性

ア 国の交付金交付に関する法令・規則の遵守

国は、補助事業の実施主体である訴外会社の事業計画、同社から御船町への補助金交付請求を前提とする、御船町への地域バイオマス利活用交付金交付決定にあたり、補助金等に係る予算の執行の適正化に関する法律

（以下「適正化法」）やバイオマス利用対策交付金等交付要綱、地域バイオマス利活用交付金実施要項等に照らし、その交付申請にかかる交付金交付が法令・予算で定めることに違反しないこと、補助事業の目的及び内容が適正であること、金額の算定に誤りがないこと等を調査の上、その交付をすべきものと認め、交付決定をなしている（適正化法第6条第1項）。

イ 御船町の補助金交付に関する法令・規則の遵守

御船町は、補助金交付にあたって、その事業の事業計画及び収支予算を確認検討の上、その公益上の必要性を認め、予算の範囲内においてその施

行に必要な経費の一部につき交付を決定しており（御船町補助金交付規則第2条）、補正予算の議決を経て、配当された予算の範囲内で支出負担行為をし、適法に支出をなしている。

ウ 本件補助金の支出にあたって手続的違法は存在しない。

(2) 実質的適法性

ア 計画の実現可能性

本件補助事業については、次のとおり実現可能性が認められた。

(ア) 原料調達が持続的に行われる見込みがある

竹の調達については、竹の伐採搬出態勢を構築予定であり、竹林調査も実施していた。調査後、搬出可能な竹林から順次所有者との竹林管理契約を締結し、必要に応じて整理伐採、搬出を行うこととしていた。

また、かかる管理委託契約については町が仲介するなどの協力もしていく考えで、以前竹産業が盛んだったこともあり作業道の整備率も高く、竹林面積約760haのうち約450haは搬出可能であり、フル稼働時にも原料調達は十分対応できる。

(イ) 成果物販売が持続的に行われる見込みがある

竹には、抗菌・防カビ効果、消臭・脱臭機能があり、原料そのものに付加価値がある。それを原料として建材や竹綿等を生産することで、突き板についてはシックハウス対策・アトピー対策としての活用（建材メーカー、住宅メーカー、家具メーカー）が拡がっており、また、竹綿については、おむつ、ペットシート、マスクなどの材料として、当時既に引き合いが来ていた。

さらに、近年の海外材の供給量が制限・減少してきていることから、木材に代わるものとして注目を集めており、販売において持続性が期待できる。

(ウ) 資金面での事業の持続性の確認

収支についても詳細に積算されており、操業開始後1年目、2年目まではフル稼働でないため赤字となるが、3年目からは経常利益がプラスに転じ、税引き後利益についても9年目には黒字となる試算であった。

(エ) 事業実施主体

事業実施主体は、御船竹資源開発株式会社という本事業を実施することを目的として新たに設立した会社であり、持続的に整備した施設の管理運営をするに適している。

また、その設立は、県内企業1社及び県外企業2社の出資によりなされており、後日県外企業1社の参加も予定されていた。

(オ) 事業費

国費以外の資金調達の見込について、当時は、日本政策金融公庫熊本支店と中山間地域活性化資金活用の方角で検討されており、事前協議（事前協議には御船町も同行）中であり、内示後正式協議を予定していた。

イ 計画の地域経済・国民経済に対する有益性、補助事業選択の適切

(ア) 本件補助事業は、御船町内に約760haもある竹林を資源として有効に利活用するものであり、災害の要因ともなり、また、人工林や農地を浸食してゆく放置竹林につき、補助事業による効率的かつ十分量の竹材の活用・消費に伴う竹林の整備を通して適切な対策をとることとなる上、中山間地域の活性化のための雇用対策や定住促進にもつながるものとして、地域経済・国民経済に対する有益性、高度の必要性があった。

(イ) 具体的には、未活用の竹を活用した突板生産事業、竹林管理・収集運搬事業、竹綿生産事業、竹粉末生産事業を展開し、町内の竹林を活用した、地産地消（持続可能な竹の有効活用）を推進させ、地域住民等による竹材の伐採、搬出、運搬等による雇用の場の確保を実現するものであり、また、その実現可能性は上記アのとおり十分に検討されていたので

あつて、かかる補助事業を選択したことに不適切な点は存在しない。

ウ 国も、御船町と同内容の情報、資料を基礎に十分な検討を経て、その実質的適正を認めて交付金交付に及んでいるように、御船町の補助金の支出においても実質的違法は存在しない。

3 原告の主張する問題点についての反論

(1) 被補助事業者の自己資金調達状況の把握について

ア 前記1(3)ウ及び(4)ウ記載のとおり、被補助事業者の自己資金調達状況については、随時、御船町においても相当な関与をしつつ、その把握をしてきた（そして、その情報は国と共有してきた。）。

その上で、国も御船町も、各段階において必要な検討を経て、交付金ないし補助金の交付決定、支出をなしてきたのであって、裁量権の範囲を超えて違法な点など存在しない。

イ この点、原告らは、訴外会社が最終的に自己資金の調達ができなかったという結果から、レトロスペクティブに補助金支出当時を振り返り、会社の預金残高や金融機関からの融資確約書などで言質をとって確認すべきだったと主張するが、交付金、補助金事業の実務から乖離した主張である。

現に、国も各交付金支出の時点で、いずれの確認、資料確保も求めていなかった。

その理由としては、補助事業で最も重視されるのが、補助事業の目的及び内容が適正であることであつて、本件でもその検討・確認は上記2(2)アのとおり十分になされていることにある。

ウ 訴外会社としても、行為①の後に、日本政策金融公庫、肥後銀行から融資を断られて以降も、熱意をもって他の融資先を積極的に模索していたのであり、さらにいうならば、補助事業等で、交付金、補助金等の交付を受けて事業実施にあたる主体は、それ自身において潤沢な資金を有しておらず、また、担保となる財産もない場合がままあるのであつて、かかる場合

に、交付金、補助金が実際に支出されたことをも踏まえて、最終的に融資如何が決定されることもある。

行為①、行為②それぞれの時点において、町長において把握していた訴外会社の自己資金調達状況及びこれを基礎とする補助金支出（交付）の判断に違法はない。

(2) 被補助事業者の事業頓挫の予測可能性について

これは、前記2(2)アの計画の実現可能性の裏返しでもある。

訴外会社の自己資金調達状況の変化と合わせて、その見通しが厳しくなるに従って事業頓挫の予測可能性が高まったことは否定しないが、少なくとも行為①や行為②の時点では、裁量によっても補助金の支出をなしえないほどに事業頓挫の可能性が高かった事実はない。

変更申請のあった範囲で、実績報告に応じて合計2億9279万3000円まで補助金を支出したことはあくまでも裁量の範囲内であって、やはり違法はない。

第5 その他被告認否・平成23年11月18日付け原告ら第3準備書面について
住所あるいは氏名の相違にかかる原告らの経緯説明ないし訂正、及び、原告118名が住民監査請求の請求人であることについては、特に争わない。

以上