

令和2年8月20日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官
平成28年(行ウ)第73号 土地造成事業負担金住民訴訟事件
口頭弁論終結日 令和2年1月22日

判 決

5 愛知県瀬戸市
原告
愛知県瀬戸市
同
愛知県瀬戸市
10 同
前記3名訴訟代理人弁護士 滝 田 誠 一
同 新 海 聡
愛知県瀬戸市追分町64番地の1
被告 瀬 戸 市 長
15 伊 藤 保 徳
同訴訟代理人弁護士 齋 藤 勉
同 水 野 泰 二
同訴訟復代理人弁護士 小 郷 裕 之
主 文

- 20 1 被告は、増岡錦也に対し、299万8768円を支払うよう請求せよ。
2 原告らのその余の請求を棄却する。
3 訴訟費用はこれを2分し、その1を原告らの負担とし、その余を被告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

25 第1 請求

被告は、増岡錦也に対し、648万7546円を支払うよう請求せよ。

第2 事案の概要

1 事案の要旨

瀬戸市土地開発公社（以下「本件公社」という。）は、愛知県瀬戸市（以下「瀬戸市」という。）からの依頼を受けて、瀬戸市内において工業団地の造成事業（せと赤津工業団地造成事業。以下「本件造成事業」という。）を実施することとなり、金融機関から事業資金の借入れを受けて測量調査設計業務等を行ったが、平成20年11月11日、本件造成事業は凍結されることとなった。瀬戸市は、平成27年3月30日、本件公社が借り入れた本件造成事業の事業資金（以下「本件借入金」という。）及びその利息並びに本件公社が自己資金により負担した本件造成事業の事業資金（以下、これらを併せて「本件事業費」という。）の合計1億7840万8557円を本件公社に交付した。

本件は、瀬戸市の住民である原告らが、瀬戸市は、当時の瀬戸市長であった増岡錦也（以下「増岡元市長」という。）が本件借入金及びその利息の弁済資金を本件公社に支払う措置（以下「本件精算措置」という。）を違法に遅延したため、平成21年度初日から平成27年3月30日までの本件借入金の利息相当額648万7546円の損害を被り、増岡元市長に対して不法行為に基づく同額の損害賠償請求権を有しているところ、被告が前記損害賠償請求権を行使しないことが違法に財産の管理を怠るものであると主張し、被告を相手に、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、増岡元市長に対して前記損害賠償を請求することを求める住民訴訟である。

2 前提事実（当事者間に争いが無いが、証拠〔主要なものを括弧内に掲記した。〕及び弁論の全趣旨により容易に認めることができる事実等）

(1) 当事者等

ア 原告らは、瀬戸市の住民である。

イ 増岡元市長は、平成11年5月1日から平成27年4月30日まで瀬戸市長の職にあった者である。（弁論の全趣旨）

ウ 本件公社は、地域の秩序ある整備と住民福祉の増進に寄与することを目的として設立された土地開発公社である。本件公社の設立団体は瀬戸市であり、本件造成事業当時、増岡元市長が本件公社の理事長の地位にあった。
(甲 1, 3, 乙 3.7)

5 (2) 本件造成事業に至る経緯等

ア 瀬戸市は、平成17年に開催された愛・地球博覧会を契機に東海環状自動車道沿線市町村において新たな企業進出を模索する動きが活発になってきたことから、瀬戸市門前町及び鐘場町内に工業団地を造成する事業（本件造成事業）を行うこととし、平成19年3月26日、本件公社に対して
10 本件造成事業の実施を依頼した。(甲 1, 乙 1, 13)

イ 本件公社は、前記アの依頼を受け、事業主体として本件造成事業を実施することとし、平成19年6月26日から平成21年3月31日にかけて、瀬戸信用金庫等から本件造成事業の事業資金として合計1億6822万5784円を借り入れた上（本件借入金）、本件借入金及び自己資金により本
15 件造成事業の対象地（以下「本件対象地」という。）の測量調査業務、土地評価業務、埋蔵文化財発掘調査業務（以下「測量調査業務等」という。）を行った。(甲 3, 11ないし14, 乙 23ないし33)

ウ 瀬戸市は、平成20年11月11日、本件造成事業の対象地（本件対象地）の確保が難航したことなどから本件造成事業の凍結を決定した。(甲
20 2, 乙 1, 2)

(3) 本件精算措置

瀬戸市は、平成27年3月23日、本件公社から、本件借入金1億6822万5784円及びその利息796万4515円を含む本件事業費1億7840万8557円の請求を受け、同月26日、瀬戸市主務部長の専決により、
25 負担金として同額の支出決定をし、同月30日、本件公社に対し、同額を支払った。(甲 3, 乙 42, 45)

(4) 住民監査請求及び訴え提起

ア 原告らは、平成28年3月15日、瀬戸市監査委員に対し、増岡元市長は、本件造成事業が凍結された以上、平成20年度中には本件精算措置を執るべきであったのに違法にこれを怠ったなどとして、増岡元市長に本件借入金の平成21年度から平成26年度までの利息相当額648万7546円を瀬戸市に支払わせることを勧告するよう求める住民監査請求をした。

(甲4)

イ 瀬戸市監査委員は、平成28年4月26日、原告らに対して前記監査請求を棄却するとの監査結果を通知した。(甲4)

ウ 原告らは、平成28年5月25日、本件訴訟を提起した。(顕著な事実)

3 争点及びこれに関する当事者の主張の要旨

本件の争点は、増岡元市長が平成27年3月30日まで本件精算措置を執らなかったことが違法であるか否かであり、これに関する当事者の主張は、以下のとおりである。

(原告らの主張の要旨)

(1) 主位的主張

ア 本件公社は、瀬戸市の委託を受けて本件造成事業を実施したのであるから、瀬戸市と本件公社との間には本件造成事業につき準委任契約が成立していたといえることができる。そうすると、瀬戸市は、準委任契約に基づく費用償還義務として、本件公社に対して本件造成事業により生じた費用を償還する義務があったといえるべきである。また、瀬戸市は、本件借入金につき、借入先の金融機関との間で損失補償契約を締結しており、同契約に基づいて本件借入金及びその利息を弁済する義務を負担していた。

イ 平成20年11月11日に本件造成事業を凍結した時点において、本件公社には本件借入金を返済できるだけの資産はなく、瀬戸市が本件精算措置を執らなければ本件借入金の利息が増大し続け、その結果、瀬戸市が償

5 還すべき費用額も増大し続ける状況にあった。また、同日時点において、
本件借入金は本件対象地の測量調査業務等の費用として既に支出されており、
本件公社において本件対象地を取得していなかったから、本件精算措
置が行われても本件造成事業の再開に何らの支障も生じなかった。さらに、
増岡元市長は、瀬戸市内において本件造成事業を担当していた企業誘致プ
ロジェクトチームから本件造成事業の進捗状況について報告を受けるとと
もに、本件公社の理事長として本件公社の財務状況も熟知していたのであ
るから前記の各事情を認識していたことは明らかである。

10 ウ これらのことからすれば、増岡元市長としては、瀬戸市の金利負担を最
小化するという観点から、本件造成事業の再開の可能性に関わりなく、本
件造成事業の凍結後直ちに本件精算措置を執るべきであり、この点につき、
増岡元市長の裁量の余地はないというべきである。したがって、増岡元市
長が平成27年3月30日まで本件精算措置を執らなかったことは、地方
自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反し、違法である。

15 (2) 予備的主張

ア 前記のとおり、瀬戸市は、本件造成事業の費用を償還する義務及び本件
公社の損失を補償する義務を負うところ、その履行時期について瀬戸市長
に裁量の余地があるとしても、①本件造成事業は、工業団地に進出する企
業を先に決定し、その意向に合わせて土地の取得や造成を進めるという方
式で行われたものであり、平成20年11月に本件造成事業が凍結され、
20 工業団地に進出する予定であった企業が土地取得を断念したため、再度、
工業団地に進出する企業の募集・決定、当該企業の意向に沿った計画の作
成及びそれに基づいた土地の取得や造成を行う必要があったこと、②瀬戸
市は、本件造成事業の凍結後、(a)開発に同意した土地所有者に対する同意
書の返還、(b)土地所有者及び工業団地への進出予定企業に対する本件造成
25 事業の凍結の説明等の本件造成事業の凍結後の後始末をしたにすぎず、本

件造成事業の再開に向けた積極的活動をしていないこと、③平成24年3月月末には、それまで瀬戸市において本件造成事業を担当していた企業誘致プロジェクトチームが廃止されていることからすると、本件造成事業が凍結された平成20年11月11日、又は企業誘致プロジェクトチームが廃止された平成24年3月月末の時点においては、本件造成事業は実質的には廃止となり再開の見込みはなかったというべきである。このような状況の下、瀬戸市が本件精算措置を執らなければ本件借入金の利息が増大し続け、その結果、瀬戸市が負担すべき費用額も増大し続ける状況にあったのである。そして、増岡元市長は、企業誘致プロジェクトチームから本件造成事業の進捗状況について報告を受け、本件造成事業の凍結を決定している上、本件公社の理事長として本件公社の財務状況も熟知していたことからすれば、前記の各事情を認識していたことは明らかである。

イ これらのことからすれば、本件造成事業の費用償還義務及び本件借入金の損失補償義務の履行時期について増岡元市長に一定の裁量があるとしても、増岡元市長は、本件造成事業が凍結された平成20年11月11日、又は企業誘致プロジェクトチームが廃止された平成24年3月月末には本件精算措置を執るべきであり、増岡元市長が平成27年3月30日まで本件精算措置を執らなかったことは、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものとして、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反し、違法である。

(被告の主張の要旨)

(1) 瀬戸市と本件公社との間には準委任契約がないこと

ア 本件造成事業は、公有地の拡大の推進に関する法律（以下「公有地拡大推進法」という。）17条1項2号が土地開発公社の業務と規定する「住宅用地の造成事業その他の土地の造成に係る公営企業に相当する事業」に該当するものであり、本件公社が自らの負担と責任において計画し実施す

るものである。瀬戸市が本件公社に対して本件造成事業を委託し、本件公社がこれを受託した事実はあるものの（甲1）、これは、瀬戸市が本件公社に対して本件造成事業の実施を要請し、本件公社が瀬戸市の要請に応じて本件造成事業を実施することを表明したものであって、前記事実をもって、瀬戸市と本件公社との間に準委任契約が成立したということとはできない。

イ そうすると、瀬戸市には本件造成事業の費用を償還する義務はなく、また、瀬戸市が本件借入金について借入先の金融機関との間で損失補償契約を締結した事実もないから、瀬戸市には本件精算措置を執る義務はなかったというべきである。もつとも、本件公社が本件借入金及びその利息の弁済を遅滞し、新たに貸付けを行う金融機関が存在しない場合には本件公社が本件造成事業を進めることができなくなり、本件公社の設立目的（前記前提事実(1)ウ）を達成することができなくなる。そこで、瀬戸市は、政策的考慮に基づき、測量調査業務等の成果物である各種報告書や設計図面等の資料を本件公社から買い受けてその代金として本件借入金及びその利息を含む本件事業費1億7840万8557円を本件公社に交付することとしたのである。

(2) 瀬戸市と本件公社との間に本件造成事業について準委任契約があるとしても増岡元市長が平成27年3月30日まで本件精算措置を執らなかつたことが違法でないこと

ア 地方公共団体の長の判断が地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反するのは、諸般の事情を考慮してもなお長の判断がその裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用するものと評価される場合に限られる（最高裁平成23年（行ヒ）第452号同25年3月28日第一小法廷判決・裁判集民事243号241頁参照）。

イ これを本件についてみると、本件造成事業は、平成20年11月11日

に凍結されたが、その原因は、用地買収交渉の難航により事業計画が遅延
する中で同年9月に世界金融危機が起こり経済情勢が悪化したことにあり、
①本件対象地が、瀬戸市内で工業団地に最も適する場所であり、企業のニ
ーズの高い地域であること、②本件造成事業の凍結時点において用地買収
に同意していた約70%の土地所有者は本件造成事業の再開を希望してい
たことなどからすると、経済情勢の改善や約30%の土地所有者の同意が
得られれば、本件造成事業の再開は十分可能な状況にあった。そのため、
瀬戸市は、本件対象地の土地所有者に対して本件造成事業の再開可能性に
ついて説明したり、工業団地への進出予定企業の動向を定期的に把握した
りするなど、本件造成事業の再開に向けた活動を行っていたのである。ま
た、本件借入金は、本件対象地の測量調査業務等の費用となっており、本
件借入金及びその利息は、本件対象地の分譲価格となるから、本件造成事
業が再開して本件対象地が分譲されれば、本件公社は、その売却代金で本
件借入金及びその利息を弁済することができるものであり、その場合には
瀬戸市は、本件借入金やその利息を負担する必要がなかった。さらに、増
岡元市長は、本件造成事業を凍結することによる瀬戸市の負担を軽減する
ため、瀬戸市において本件造成事業を担当していた企業誘致プロジェクト
チームを廃止して産業課に業務を引き継がせて人件費を抑制する措置を講
じている。

そして、土地開発公社については、その経営の健全化を促進することを
目的として、平成25年2月28日付けで土地開発公社経営健全化対策措
置要領及びその取扱細則が定められており、瀬戸市は、これらの趣旨を勘
案して、本件公社が用地を取得し、又は測量調査費等の土地取得に向けた
諸費用を支出してからおおむね5年を超える事業については、瀬戸市が本
件公社に対して事業費の精算を行うこととしていた。本件造成事業につい
ても、本件公社が平成19年以降に金融機関からの借入金（本件借入金）

により測量調査業務等を行っていたため、前記の要領等の趣旨を勘案し、本件精算措置を行ったのである。

ウ 以上の諸点に照らすと、増岡元市長が、平成27年3月30日まで本件精算措置を執らなかつたことがその裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用するものとして違法であるということとはできない。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記前提事実並びに掲記の証拠及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

(1) 本件造成事業の実施に至る経緯等

ア 瀬戸市は、平成17年に開催された愛・地球博覧会を契機として地域経済活動が活発化し、東海環状自動車道沿線市町村においては、広域的な物流の利便を確保することができる愛知県の産業拠点として新たな企業進出を模索する動きが活発になってきたことから、企業の誘致と地域産業の振興等を図るため、平成19年1月、企業誘致プロジェクトチームを設置し、工業団地造成事業を行うこととした。そして、瀬戸市は、せと赤津地区（門前町及び鐘場町内の土地）が東海環状自動車道せと赤津インターチェンジに隣接し、近接地では県道瀬戸環状東部線の開通も予定されていたことなどから、せと赤津地区が工業団地の造成に適した地域であると判断し、同年3月頃、工業団地を造成する場所として、せと赤津地区を選定した（本件造成事業）。

本件造成事業は、造成予定面積が約39ha、総事業費が約98億円、事業完成予定が平成21年3月末とされた。また、本件造成事業の事業費は、工業団地の造成後に企業に造成地を分譲しその分譲代金で賄うものとされ、企業に対しては工業用地面積約33ha（33万㎡）を1㎡当たり3万0300円で売却することにより約99億9900万円を取得するものとされ

た。そして、造成地を分譲する企業は、瀬戸市の募集に応募した企業の中から瀬戸市が選定し、選定された企業は、希望する土地を造成地として購入することができるものとされた。

(以上につき、甲1、乙1、13、22)

5 イ 瀬戸市は、①工業団地の造成事業は、営利活動を目的とする特定の民間企業への公共物の供与という面を有することから公費によることは相当でなく、自己資金による事業実施を原則とする土地開発公社が事業主体として
10 適切であること、②土地開発公社では柔軟かつ円滑な資金運用が可能であることなどから、本件公社を事業主体として本件造成事業を実施することとし、平成19年3月26日、本件公社に本件造成事業の実施を委託した。本件公社は、これを受託し、公有地拡大推進法17条1項2号（同法施行令7条3項）及び定款19条1項2号により本件公社の業務の範囲とされる「地域開発のためにする内陸工業用地の造成事業」として本件造成事業を実施することとした。もともと、企業誘致プロジェクトチームの職員が本件公社の職員を兼務して本件造成事業を担当した（以下、この職員を「本件担当職員」という。）。そして、本件公社は、瀬戸信用金庫等から
15 本件造成事業の事業資金として合計1億6822万5784円を借り入れ（本件借入金）、本件借入金及び自己資金により測量調査業務等を行った。
(甲1、乙1、37)

20 ウ 本件造成事業の対象地（本件対象地）は、すべて民有地であり、本件造成事業を実施するためには126名の所有者から土地を取得する必要があった。そのため、本件担当職員は、平成19年5月から、本件対象地の所有者との間で用地取得交渉を開始し、短期間に事業を完了させるため、用地取得交渉の中で許認可申請に必要な同意書を取得する交渉も併せて行った。また、瀬戸市は、同年7月から、工業団地への進出を希望する企業の
25 募集を開始し、同年10月30日には工業団地への進出予定企業3社を決

定した。(乙1, 13, 22)

(2) 本件造成事業の凍結に至る経緯

ア その後、本件対象地の一部の所有者との用地取得交渉が難航し、平成20年2月に予定されていた造成工事の着工が延期された。そこで、瀬戸市は、同年4月、企業誘致プロジェクトチームの専属職員を増員した上、これを増岡元市長の直轄の組織として体制を強化し、本件対象地の所有者との用地取得交渉を進めた。(乙1, 13, 証人大森【19, 23ないし26頁】)

イ 本件担当職員による用地取得交渉の結果、平成20年8月までに、本件対象地の全所有者の約70%の者からは用地取得の了承が得られ許認可申請に必要な同意書を取得することができたが、これらの者の所有地の面積は本件対象地全体の約20%にすぎず、面積の大きな土地を所有する少数の所有者らとの間の用地取得交渉は難航し、交渉に進捗のない状態が継続した。このような状況を踏まえ、瀬戸市は、同月、本件造成事業の計画変更を検討し、許認可申請の同意書が得られた部分を先行して造成して工業団地への進出予定企業に提供する計画を策定したが、進出予定企業の了承が得られず、前記の計画変更についても断念することになった。(乙1, 13)

ウ その後も、本件対象地の一部の所有者との用地取得交渉が難航する状態が継続し、本件造成事業の計画に遅延が生じていたところ、平成20年9月の世界金融危機に起因して経済情勢が悪化し、工業団地への進出予定企業にもその影響が及んでいた。このような状況を踏まえ、増岡元市長は、工業団地への進出予定企業に本件造成企業の遅延について理解を求めることは適切でないと判断し、同年11月11日、本件造成事業の凍結を決定した。(甲2, 乙1・2頁, 13)

(3) 本件造成事業の凍結決定後の本件造成事業の状況

ア 本件担当職員は、本件造成事業の凍結決定後、工業団地への進出予定企業に対して本件造成事業の凍結に至る経過を説明し、当該企業からは本件造成事業の凍結に対する理解が得られた。また、本件担当職員は、本件対象地の所有者に対しても本件造成事業の凍結に至る経過を報告し、その際、
5 本件対象地は工業団地としては最適な場所であり、用地取得に関する同意や経済状況によっては本件造成事業が再開される可能性はある旨を説明した。これらの説明等により、本件対象地の所有者についても全体としては本件造成事業の凍結に対する理解が得られ、本件担当職員は、既に許認可申請の同意書を提出していた土地所有者に同意書を返還した。もともと、
10 本件対象地の所有者には土地の売買予定価格（1㎡当たり7600円）が伝わっていたため、その価格での買収に対する期待が大きく、平成24年3月30日時点においても本件造成事業の再開を望んでいると思われる状況であった。（乙1，2）

イ 前記アのほか、本件担当職員は、本件造成事業の凍結決定後、本件対象地内において土砂採掘業を営む事業者が平成21年3月以降も本件対象地
15 において閉山作業をすることが可能となるよう土地所有者に協力を求めるなどしたが、本件造成事業の事業活動は中止し、買収に応じない土地所有者に対して積極的な働き掛けを行うことはせず、それらの者から土地を売却する旨の申出がされるのを待つこととした。そうしたところ、それまで
20 買収に応じなかった土地所有者の一部から土地を売却する旨の申出がされたが、本件造成事業の凍結の要因となった土地所有者19名の21筆の土地については、平成24年3月30日時点において、当該所有者らが投資目的を有しているため本件公社における買収予定価格では買収することはできないと考えられる状況にあった。また、買収に応じない土地所有者のうち1名は、同日時点において最終的に同意を得ることが不可能であった。
25 （乙1，3，13，証人大森【36，37頁】）。

(4) 本件造成事業の凍結後の瀬戸市における企業誘致活動の状況

増岡元市長は、本件造成事業の凍結と共に、企業誘致継続のための新規事業用地の確保と既存の工場用地への新規企業の斡旋を指示し、これを受けて、本件担当職員は、平成20年11月以降は本件対象地とは別の地域への企業誘致活動を行い、平成21年1月には本件造成事業の工業団地への進出予定企業の1社に対して他の土地への進出を打診した。

また、瀬戸市では、平成21年4月から平成27年3月にかけて瀬戸市内における企業誘致に関する企業等から問合せを受け、その件数は、平成21年度は26件(せと赤津地区についてのものは3件)、平成22年度は29件(同3件)、平成23年度は32件(同3件)、平成24年度は9件(同1件)、平成25年度は24件(同3件)、平成26年度は31件(同3件)であった。もともと、平成20年9月の世界金融危機に起因する経済情勢の悪化が、平成21年以降も継続したことから、同年1月までは瀬戸市に進出する意向を有していた企業も、平成24年3月30日時点では、新規事業用地の確保の意欲が大きく減退している状況であった。

(以上につき、乙1, 4ないし7, 13, 弁論の全趣旨)

(5) 企業誘致プロジェクトチームの廃止

瀬戸市は、瀬戸市への企業進出の動きが停滞していることや人件費の抑制を考慮して、平成24年4月1日付けで企業誘致プロジェクトチームを廃止し、企業誘致事業全般を所管する産業課が本件造成事業に関する業務を通常業務として引き継ぐこととなった。(乙1, 13)

(6) 本件精算措置に至る経緯

ア 土地開発公社については、その経営の健全化の促進を目的として、平成25年2月28日付けで土地開発公社経営健全化対策措置要領及びその取扱細則が定められており、これらは、土地開発公社が地方公共団体の債務保証等を付した借入金によって取得した土地で保有期間が5年以上である

ものを縮減する趣旨を定めるものであった。瀬戸市では、前記の要領等の趣旨を踏まえ、本件公社が瀬戸市の依頼に基づいて実施した事業の経費等については、おおむね5年を目途に精算していた。(乙16, 17)

5 イ 本件造成事業は、本件公社が事業資金を金融機関から借り入れた上、本件対象地を買収して造成し、本件対象地の一部を進出予定企業に分譲することにより事業資金を賄うことが予定されていたため、瀬戸市としては、本件公社に対して事業費を支出する予定ではなかった。しかしながら、瀬戸市は、平成27年3月、平成20年11月に本件造成事業が凍結されてから約6年半が経過したものの、いまだ本件造成事業の再開の目途が立って
10 ていなかったことから、本件借入金の利息の発生を抑制するなどのため本件借入金及びその利息を含む本件事業費に相当する金員を本件公社に支払うこととし、1億7843万9000円を「負担金及び共済金」として平成26年度一般会計補正予算に計上した。(乙13, 証人大森【13, 17頁】、42)

15 ウ 本件公社は、平成27年3月23日、瀬戸市に対し、本件借入金1億6822万5784円及びその利息796万4515円を含む本件事業費1億7840万8557円を負担金として請求し、瀬戸市は、同月26日、瀬戸市主務部長の専決により、本件造成事業に係る負担金として同額の支出決定をし、同月30日、本件公社に対し、同額を支払った。(甲3, 乙
20 42)

2 本件造成事業における瀬戸市と本件公社との法律関係等

- (1) 瀬戸市は、本件造成事業を本件公社に委託し、本件公社は、これを受託しているところ(前記認定事実(1)イ)、①本件造成事業は、瀬戸市における企業の誘致と地域産業の振興等を図ることなどを目的とするものであり、本件
25 造成事業の対象地の選定、工業団地への進出企業の募集・決定はいずれも瀬戸市が行っていること(前記認定事実(1)ア及びウ)、②本件公社は、瀬戸市

が設立団体となり地域の秩序ある整備等を目的として設立された土地開発公社であって、本件造成事業当時の理事長は増岡元市長であったこと（前記前提事実(1)ウ）、③本件公社が本件造成事業の事業主体となったのは、工業団地の造成事業が営利活動を目的とする特定の民間企業への公共物の供与という面を有することから公費によることが相当でないことや土地開発公社では柔軟かつ円滑な資金運用が可能であることなどの理由によるものであること（前記認定事実(1)イ）が認められる。これらの事実によれば、本件造成事業は、瀬戸市への企業誘致及び地域産業の振興等を図るという瀬戸市の行政目的を実現するために行われた瀬戸市の事業といえるものであり、柔軟かつ円滑な資金運用を可能にするなどの理由から本件公社が事業主体となっているにすぎないといえることができる。このような点に照らすと、両者の間には、本件造成事業につき準委任契約が成立したものと認められ、瀬戸市は、本件公社に対し、本件造成事業の実施に要した費用を償還する義務を負うというべきである。

(2) これに対し、被告は、①本件造成事業は、本件公社が自らの負担と責任により行ったものであるから、瀬戸市と本件公社との間には本件造成事業について準委任契約は成立しておらず、②瀬戸市が本件公社に本件借入金及びその利息を含む本件事業費相当額を交付したのは、準委任契約に基づく費用償還義務を履行したのではなく、測量調査業務等の成果物を買収した代金として支払ったものである旨主張する。

そこで、①についてみると、確かに、本件造成事業は、公有地拡大推進法17条1項2号（同法施行令7条3項）及び定款19条1項2号により本件公社の業務の範囲とされる「地域開発のためにする内陸工業用地の造成事業」として実施されるものであり、本件公社が自らの負担と責任により行うものであることが認められるが（前記認定事実(1)イ）、前記(1)に説示したとおり、本件造成事業は、企業誘致及び地域産業の振興等を図るという瀬戸市の行政

目的のために実施される瀬戸市の事業といえるものであるから、本件造成事業が本件公社の責任と計画により行われるものであるとしても、そのことは、本件公社がその裁量の下に所定の事務を処理するということの意味するものにすぎず、本件公社が瀬戸市の委託を受けて瀬戸市の事務を処理するという本件公社と瀬戸市の法律関係の内容に影響を及ぼすものではない。そうすると、①の点をもって、瀬戸市と本件公社との間に本件造成事業について準委任契約が成立したとの前記認定判断が左右されるものではない。

次に、②についてみると、本件公社の平成26年度の決算書上、本件造成事業の測量調査業務等が流動資産である「開発中土地」とされ、平成26年度にこれが1億7840万8557円で売却された旨の会計処理がされていること（甲9）、瀬戸市は、前記の測量調査業務等の成果物である各種報告書等を本件公社から受領してこれを保管していること（乙41、48）が認められる。

しかしながら、瀬戸市は、本件事業費相当額を本件公社に支払うに当たり、「負担金」として予算に計上し、瀬戸市議会の承認を得る際にも利息を発生させないための措置であると説明するにとどまり、売買代金として支払う旨の説明をしていないこと（乙9、42）、瀬戸市が受領した本件造成事業の測量調査業務等の成果物は瀬戸市の資産勘定に計上されていないこと（弁論の全趣旨）などからすると、瀬戸市が本件公社に支払った本件事業費相当額が前記の測量調査業務等の成果物の売買代金であるとするには疑問がある。この点を措いても、瀬戸市が、前記の測量調査業務等の成果物を買受ける方式により本件造成事業の準委任契約に基づく費用償還義務を履行することも可能であるから、瀬戸市の本件公社に対する本件事業費相当額の支払が前記の測量調査業務等の成果物の買受代金の支払であることをもって、瀬戸市と本件公社との間に本件造成事業について準委任契約が成立したことが否定されるものではない。

以上によれば、被告の前記主張はいずれも採用することができない。

3 増岡元市長が平成27年3月30日まで本件精算措置を執らなかつたことの違法性

(1) 原告らは、瀬戸市が本件公社に対して準委任契約に基づく費用償還義務及び金融機関との間の損失補償契約に基づく弁済義務を負うとした上、これらの義務の履行として本件精算措置を執るか否かについて増岡元市長に裁量はなく、本件造成事業の凍結決定後直ちに本件精算措置を執るべきであったとして、増岡元市長が平成27年3月30日まで本件精算措置を執らなかつたことが地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反する旨主張する。

しかしながら、証拠（調査嘱託の結果）によれば、本件借入金を融資した金融機関である瀬戸信用金庫及びあいち尾東農業協同組合は、いずれも、当裁判所の調査嘱託に対し、瀬戸市との間で損失補償契約を締結していない旨回答していることが認められる。また、瀬戸市は、本件公社が融資を受ける金融機関に対する損失補償を一般会計に計上し、平成19年度にその限度額を60億円増額して110億円にしたことが認められるものの（甲16）、これは、本件公社が金融機関からの債務が累積して融資が受けられなくなった場合等に補償することを想定したものととどまり（甲16）、前記事実をもって瀬戸市が特定の金融機関との間で損失補償契約を締結したものであるとは認められない。そして、他に、瀬戸市が本件借入金について金融機関との間で損失補償契約を締結したことを認めるに足りる証拠はない。

また、前記2に説示したとおり、瀬戸市と本件公社との間には本件造成事業につき準委任契約が成立しており、瀬戸市が本件公社に対して本件造成事業の実施に要した費用を償還する義務を負うというべきであるが、本件造成事業は、瀬戸市における企業の誘致や地域産業の振興等を図るという瀬戸市の行政目的を実現するために行われた瀬戸市の事業といえるものであって、柔軟かつ円滑な資金運用を可能にするなどの理由から本件公社に委託された

ものにすぎないことなどからすると、瀬戸市において本件造成事業の費用負担をどのように行うかについては、瀬戸市が本件公社に対して本件造成事業の実施に要した費用を償還する義務を負うことを前提として、本件造成事業の内容、費用負担の必要性、瀬戸市の財政状況、本件造成事業の内容に影響を及ぼす社会的、経済的要因その他の諸般の事情を総合考慮した合理的裁量に委ねられているというべきであり、本件造成事業の実施に要した費用を償還しなかった瀬戸市長の判断がその裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したと評価される場合に限り、当該判断は地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反し違法なものとなるというべきである。

したがって、増岡元市長が本件精算措置を執るか否かについて裁量がないことを前提とする原告らの前記主張は採用することができない。

(2)ア 次に、原告らは、増岡元市長に本件精算措置を執るか否かについて裁量があるとしても、平成27年3月30日まで本件精算措置を執らなかった増岡元市長の判断は、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものであるとして、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反する旨主張するので、前記(1)の見地に立って、以下、検討する。

イ 本件公社は、本件借入金等により本件造成事業の測量調査業務等を行っており（前記前提事実(2)イ）、本件借入金及びその利息は、瀬戸市の本件公社に対する費用償還義務の対象となるものであるところ、本件借入金については、平成21年以降、毎年0.5%ないし0.7%の利息（年約100万円）が発生することが認められるから（甲3、11ないし14、乙23ないし33）、瀬戸市としては、本件精算措置を早期に実施するとその分だけ本件公社に償還すべき費用が減少することとなる。他方で、本件造成事業の凍結後に本件借入金を弁済しても本件造成事業の実施に特段の支障はなかったことが認められる（証人大森【27、28頁】）。

もつとも、①本件造成事業の事業費は、工業団地の造成後に企業に造成

5
10
15
地を分譲しその分譲代金で賄うものとされており（前記認定事実(1)ア）、本件借入金の利息についても前記の分譲代金で支払われることが予定されていたといえることができる。また、②本件造成事業が凍結された要因は、本件対象地の用地取得交渉が難航して事業に遅延が生じていた中で平成20年9月に世界金融危機が発生し経済情勢が悪化したことにあるところ（前記認定事実(2)ウ）、本件造成事業の凍結決定後、それまで買収に応じなかった土地所有者の中に売却を申し出る者が出てきており（前記認定事実(3)イ）、本件対象地の用地買収交渉が進捗する可能性がなかったとはいえない上、本件造成事業の凍結決定がされたのは同年11月であり（前記認定事実(2)ウ）、世界金融危機が発生してから約2か月しか経過していないことからすると、今後経済情勢が好転する可能性があるとは判断することも不合理とはいえない。さらに、③工業団地に進出予定であった企業3社は本件造成事業の凍結に理解を示しており（前記認定事実(3)ア）、前記の企業が本件造成事業の凍結により直ちに工業団地から撤退する状況になかったといえることができる。

20
以上の諸点に照らすと、増岡元市長が、本件造成事業の凍結決定がされた平成20年11月11日当時、本件造成事業が再開される可能性があり本件対象地の分譲代金で本件事業費全額が賄われると判断することも不合理であるとまでいうことはできない。そうすると、同日の時点で本件精算措置を執らなかつた増岡元市長の判断がその裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものであるといえるべきである。

25
ウ しかしながら、①増岡元市長は、本件造成事業の凍結決定と共に、企業誘致継続のための新規事業用地の確保と既存の工場用地への新規企業の斡旋を指示しており、これを受けて、本件担当職員は、平成20年11月以降は本件対象地とは別の地域への企業誘致活動を行い、平成21年1月には本件造成事業の工業団地への進出予定企業の1社に他の土地への進出を

打診しており、他方で、本件造成事業については、買収に応じない本件対象地の土地所有者に対する積極的な働き掛けは行っていない（前記認定事実(3)、(4)）。これらのことからすると、増岡元市長は、本件造成事業の凍結決定後、本件造成事業の再開の可能性はそれほど高くないとの認識の下、
5 本件造成事業の再開に向けて人的資源を投入することを停止した上、本件造成事業の凍結決定時の状況を維持しながら本件造成事業を再開できる状況になるのを待っていたと認められる。そして、②(a)本件造成事業の凍結決定後、それまで買収に応じなかった土地所有者の一部から土地の売却の
10 申出はあったものの、本件造成事業の凍結の要因となった土地所有者19名分の21筆の土地については、平成24年3月30日時点では、当該土地所有者らが投資目的を有しているため本件公社の買収予定価格で買収することはできないと考えられる状況にあったこと（前記認定事実(3)イ）、(b)本件造成事業の凍結の要因となった平成20年9月の世界金融危機による
15 経済情勢の悪化は、平成21年以降も継続し、同年1月までは瀬戸市に進出する意向を有していた企業も、平成24年3月30日時点では、新規事業用地を確保の意欲が大きく減退している状況にあったこと（前記認定事実(4)）などからすると、本件造成事業の凍結決定後もその凍結の要因は継続しており、同日時点においては、前記要因が解消される見込みが極めて
20 乏しくなっていたと認められる。このような状況の下において、③増岡元市長は、平成24年4月1日には企業誘致プロジェクトチームを廃止し、企業誘致事業全般を所管する産業課が本件造成事業に関する業務を通常業務として引き継いでおり（前記認定事実(5)）、この組織再編により、瀬戸市において本件造成事業の再開に向けた特別な措置が執られることはなくなり、
25 特段の事情がない限り、本件造成事業が再開される可能性が極めて低い状態が継続することとなったといえる。他方で、④前記イに説示したとおり、本件借入金及びその利息は本件造成事業の費用償還義務

の対象となるものであり、瀬戸市が本件精算措置を早期に実施するとその分だけ瀬戸市が償還すべき費用が減少することとなる一方、本件造成事業の凍結後に本件借入金を弁済しても本件造成事業の実施に特段の支障はなかったのである。そして、⑤(a)本件造成事業は、瀬戸市が企業誘致や地域産業の振興等を図る目的で本件公社に委託して実施した事業であるから(前記認定事実(1)ア及びイ)、増岡元市長は、当時の市長としてその内容や進捗状況を把握していたと認められる上、特に、平成20年4月には企業誘致プロジェクトチームが市長の直轄の組織となり、以後、増岡元市長との間で緊密な協議が行われていたのであるから(前記認定事実(2)ア、証人大森【19, 23ないし26頁】)、増岡元市長は、本件造成事業の進捗状況を具体的かつ詳細に認識していたと認められること、(b)増岡元市長は、本件公社の理事長の地位にあった上、本件公社では、事業計画及び資金計画について市長の承認を受けなければならないなど(乙37。定款23条)、市長が本件公社の財務状況を知り得る立場にあり、企業誘致プロジェクトチームにおいても、平成24年3月30日までには、本件造成事業の凍結により本件借入金について毎年度利息が発生しているためいずれかの時期で精算を行う必要があると認識されていたから(乙1)、企業誘致プロジェクトチームと緊密な協議を行っていた増岡元市長も同様の認識を有していたと認められることなどからすると、増岡元市長は、前記①から④に指摘した各事情を認識し、又は認識し得たものと認められる。

以上の事情を総合考慮すると、増岡元市長としては、瀬戸市が本件公社に償還すべき本件造成事業の費用を最小限に抑えるため、遅くとも平成24年3月31日までには本件精算措置を執るべきであり、同年4月1日以降、平成27年3月30日まで本件精算措置を執らなかった増岡元市長の判断は、その裁量権の範囲を逸脱し、又はこれを濫用したものであり、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に違反するものというべきで

ある。

4 瀬戸市の損害額

前記3で説示したところによれば、増岡元市長は、平成24年4月1日以降
本件精算措置を執らなかつた不法行為により瀬戸市に生じた損害につき損害賠
償義務を負うというべきであるところ、前記の不法行為と相当因果関係のある
瀬戸市の損害は、同日以降の本件借入金の利息相当額であり、その額は299
万8768円と認められる（甲3）。

5 結論

以上によれば、原告らの請求は、増岡元市長に対して299万8768円を
支払うよう請求することを求める限度で理由があるからこれを認容し、その余
の請求は理由がないから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7条、民事訴訟法64条本文、61条を適用して、主文のとおり判
決する。

名古屋地方裁判所民事第9部

裁判長裁判官 角 谷 昌 毅

裁判官 山 田 亜 湖

裁判官大曾根史洋は、転補につき署名押印することができない。

裁判長裁判官 角 谷 昌 毅

これは正本である。

令和2年8月20日

名古屋地方裁判所民事第9部

裁判所書記官 安藤

