

令和6年3月21日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和3年(行ウ)第70号 損害賠償請求住民訴訟事件

口頭弁論終結日 令和6年2月19日

判 決

愛知県岩倉市

原 告

同訴訟代理人弁護士

愛知県岩倉市栄町1丁目66番地

被 告

同訴訟代理人弁護士

名古屋市中区三の丸3丁目1番2号

被告補助参加人

同代表者愛知県公営企業管理者企業庁長

同訴訟代理人弁護士

同指定代理人

主

新 海 聡

岩 倉 市 長

久 保 田 桂 朗

那 須 國 宏

岩 崎 友 就

崎 田 祥 子

愛 知 県

金 田 学

井 上 利 之

別紙指定代理人目録のとおり

文

1 原告の請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用及び補助参加によって生じた費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

被告は、久保田桂朗及び補助参加人に対し、連帯して1億1114万2130円
を支払うよう請求せよ。

第2 事案の概要 (以下において用いる略語は、別紙略語一覧のとおりとする。)

補助参加人は、市所在の川井野寄地区に係る土地開発事業として岩倉川井野寄地区内陸用地造成事業（本件事業）を施行することとし、同地区内にある本件各土地を取得するに当たり、本件旧所有者との間で、土地に廃棄物が発見された場合、所有者が自費で責任をもって廃棄物を撤去する旨の確約書（本件確約書）を取り交わすとともに、市との間で、土地に廃棄物が確認された場合、市において速やかに旧所有者へ撤去を指示し、撤去されないときは、市が適正に処理する旨の条項を含む開発基本協定（本件協定）を締結した上で、本件各土地を代金合計1717万8700円で取得した。その後、本件各土地に埋設された廃棄物が発見されたことから、市は、本件旧所有者及び補助参加人との間で、上記廃棄物の処理費用1億1286万円（本件処理費用）について、本件旧所有者が上記代金の10%である171万7870円を支払い、市が残額の1億1114万2130円を負担する旨の三者合意（本件合意）をした。

本件は、市の住民である原告が、本件合意は、本件旧所有者において負担すべき本件処理費用を市に負担させたもので、市長が裁量権の範囲を逸脱し、又は濫用して締結したものであり、また、補助参加人は本件合意をする際に市の負担を小さくすべき保護義務に違反したものであるから、両者の共同不法行為に当たると主張して、市の執行機関である被告を相手として、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、当時の市長である久保田桂朗及び補助参加人に対し、連帯して市が負担した上記1億1114万2130円の損害賠償を請求するよう求める事案である。

1 関係法令の定め

別紙関係法令の定めのとおりである。

2 前提事実（争いのない事実及び証拠等により容易に認められる事実。なお、証拠を摘示する場合には、特に記載のない限り、枝番を含むものとする。）

(1) 当事者

ア 原告は、市の住民である。

イ 久保田桂朗は、本件合意がされた当時から市の市長の職にある者である。

(2) 本件事業の開発構想・準備段階

ア 市は、平成23年に第4次岩倉市総合計画及び岩倉市都市計画マスタープランを策定し、本件各土地を含む川井野寄地区を工業系市街地拡大検討地区（本件検討区域）と位置付けた。

イ 市は、本件検討区域について、企業庁による用地造成事業を利用した工業用地の開発を行うこととし、企業庁と相談した上で、開発準備段階に行うべき事務として、土地所有者等の事業への同意、廃棄物の埋設及び土壌汚染の確認、企業立地の見通し等に関する事務を実施することとした。（乙4）

ウ 市は、平成28年12月、平成29年10月及び11月、平成30年2月及び3月、本件検討区域内の土地所有者の同意が得られた場所（なお、本件各土地は含まない。）につき、試掘調査を行ったが、廃棄物は発見されなかった。（乙9～11）

エ 市は、平成29年11月10日、本件土地1の所有者であるA から本件事業に係る開発同意書の提出を受けた。

オ 市は、平成29年12月21日及び24日、本件土地2の共有者であるB から、本件事業に係る開発同意書の提出を受けた。

(3) 本件事業の開発検討段階

ア 企業庁は、平成30年3月、本件検討区域のうち9.3ヘクタール（工業用地面積7ヘクタール）の部分を開発検討区域（本件開発検討区域）と決定した。

イ 市は、開発検討段階に行うべき事務として、本件開発検討区域の地権者から、確約書、開発行為同意書及び買取価格が記載された同意書（金入り同意書）を徴収した。うち、Aからは、平成30年8月23日、本件確約書及び開発行為同意書が、同年12月20日、金入り同意書が提出され、Bからは、同年9月29日から同年10月15日にかけて、本件確約書、開発行為同意書及び金入り同意書が提出された。

本件確約書の冒頭には、所有する土地の地上及び地下に廃棄物がある場合、又は

補助参加人に売り渡した後に当該廃棄物が発見されたときは、自費で、かつ、責任を持って撤去する旨が記載されていた。(甲3、4、乙12、15、18、21)

(4) 本件事業の事業決定

ア 市は、平成31年2月5日付けで、補助参加人に対し、企業庁の用地造成事業として、本件事業を実施するよう正式に要請した。

イ 市は、平成31年4月15日、補助参加人との間で、本件事業に関する開発基本協定(本件協定)を締結した。

本件協定書第18条1項には、市は、補助参加人による都市計画法第36条第1項の工事完了の届出の日までに、開発区域内の土地に廃棄物が確認された場合には、すみやかに旧所有者へ撤去を指示し、撤去が履行されないときは、補助参加人が指定する日までに市が適正に処理する旨が定められていた。(甲5)

ウ 企業庁は、平成31年4月16日、新規の工業用地として川井野寄地区の開発(本件事業)をすること、本件開発区域の開発面積は9.3ヘクタール、分譲面積は7.0ヘクタール、事業期間は令和元年度から令和4年度(予定)であることを公表した。(丙1)

なお、本件開発区域における分譲区画の状況は別紙図面1のとおりである。(乙35・4頁)

(5) 本件各土地の売買契約の締結

補助参加人は、令和元年7月17日、Aとの間で、本件土地1の売買契約(売買代金405万7200円)を、Bらとの間で、本件土地2の各売買契約(売買代金合計1312万1500円)をそれぞれ締結し、同年8月29日、本件各土地の所有権移転登記がされた。(甲6、7)

なお、本件各土地の位置は、別紙図面2のとおり(本件土地1が①、本件土地2が②)である。(乙24)

(6) 産業廃棄物の発覚及びその後の経緯

ア 市は、令和元年11月6日及び13日、本件土地2の試掘調査を行い、

産業廃棄物が埋設されていることを確認した。

イ 市は、令和元年12月16日、本件土地1の試掘調査を行い、産業廃棄物が埋設されていることを確認した。

ウ 市は、令和2年9月25日、上記ア、イの廃棄物処理に係る見積りを徴収したところ、見積額は1億7229万3000円であった。

エ 市は、本件旧所有者と廃棄物の処理に関して交渉を行ったが、本件旧所有者が任意で廃棄物の撤去義務を履行することはなかった。

(7) 本件合意の締結及びその経緯

ア 市は、本件旧所有者との協議を継続していたが、令和2年3月13日、企業庁より、令和3年6月30日までに本件各土地の廃棄物について適正な処理をするよう正式な通知を受けた。

イ 企業庁は、令和元年6月10日から同年11月8日まで、本件事業に係る立地エントリー企業の募集を行い、令和2年5月26日、特定建設JVとの間で、工事請負契約を締結し、本件造成工事に着手した。

ウ 市は、本件各土地について本件旧所有者の廃棄物処理費用の負担を売買代金の1割とすることで本件旧所有者と合意することとし、令和2年12月（第4回）市議会定例会において、本件合意の締結を前提として、上記廃棄物処理費用を含む令和2年度岩倉市一般会計補正予算（第8号）（議案第102号）を提出し、同議案は、同月7日の本会議にて財務常任委員会に付託され、同委員会で議論された後、同月22日に本会議で原案通り可決された。

エ 岩倉市は、令和3年1月12日、本件造成工事を請け負った特定建設JVとの間で、本件各土地に埋設されていた産業廃棄物について、請負代金（本件処理費用）を1億1286万円とする産業廃棄物処理業務に係る業務委託契約を締結した。

オ 市及び補助参加人は、令和3年2月24日、Aとの間で、同年26日、Bらとの間で、市が、本件旧所有者に代わって、本件協定に基づき、補助参加人

が指定する日までに本件各土地の廃棄物を適正に処理すること、本件処理費用のうち、Aは40万5720円を、Bらは131万2150円を負担すること、市及び補助参加人は、本件旧所有者に対し、その余の請求をしないことなどを内容とする本件合意をした。(甲11の1・2)

6 (8) 住民監査請求と追認議決

ア 原告は、令和3年6月8日、市監査委員に対し、本件合意によって違法に市に1546万0829円の損害が生じたとして、市長及び補助参加人に対して同額を市に支払わせるための必要な措置をとることを求める住民監査請求をした。(甲12)

10 イ 市監査委員は、令和3年8月6日、本件合意の締結に当たり議会の議決を経ていないから、違法な財産の管理に当たり市に損害が生じているとして、被告に対し、同年10月6日までに、①1億1114万2130円を市長に請求すること、②①の措置を講じないときは、本件合意の締結について議会の議決を経ることを勧告した。

15 ウ 被告は、上記勧告を受けて、令和3年9月(第3回)市議会定例会に、「議案第74号 川井野寄地区での土地開発事業における産業廃棄物処理に係る権利の放棄及び和解について(追認)」を提出し、同月17日、総務・産業建設常任委員会、財務常任委員会連合審査会で審査された後、総務・産業建設常任委員会で可決され、同月24日、本会議で可決された。

20 (9) 本件訴訟の提起

原告は、令和3年9月1日、本件訴訟を提起した。

3 争点及びこれに関する当事者の主張

(1) 本件合意に係る市長の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるか。(争点1)

25 (原告の主張)

ア 市長の裁量権の範囲は限定されるべきであること

(7) 本件処理費用は本件旧所有者に全額請求すべきであること

本件については、廃棄物の処理義務が本来的に本件旧所有者にあることに照らすと、市が廃棄物処理を行い、その費用を本件旧所有者に求償する際には、原則として本件処理費用全額を請求すべきことが、地方自治法138条の2、同法2条14項、地方財政法4条1項によって義務付けられるから、これを減額又は放棄する裁量権が市長にあるとしても、地方公共団体が費用負担しないと廃棄物を処理することが不可能になる場合等、裁量権の範囲は極めて限定されるというべきである。

(4) 調査義務違反があること

市は、遅くとも平成31年2月までには、雑種地である本件各土地に廃棄物が混入、埋設されている可能性を認識しており、この時点で本件各土地の試掘調査をするべき義務が発生していたというべきである。そして、市がしかるべき時期に本件各土地の調査をしていれば、廃棄物の存在が判明し、本件各土地を本件開発検討区域から除外することや廃棄物処理費用を踏まえた売買価格の決定ができたはずであり、廃棄物の処理について有利な立場で本件旧所有者との間の話し合いを進められたにもかかわらず、調査をしなかった結果、本件合意時には選択できる手段が著しく制約される事態、すなわち、本件合意に先立つ調査義務の不履行によって生じた不当な売買価格を前提とした合意をせざるを得ない事態となったのであるから、本件合意に係る裁量権の範囲の逸脱又は濫用の有無の判断にあたっては、市が調査義務を怠り自ら選択の範囲を狭めていたことも考慮すべきである。

イ 市長の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があること

(7) 本件合意を締結する必要性、合理性がないこと

被告は、本件合意締結の必要性、合理性について、市が廃棄物の処理を本件旧所有者に求めた場合、補助参加人との売買契約の錯誤無効を主張し、本件各土地の返還を求められるおそれがあり、その場合、本件造成工事が中止され、市の損害は本件処理費用よりも大きいなどと主張する。

しかしながら、本件旧所有者による本件各土地の売買契約に係る錯誤無効の主張

は法的に成り立たないものであり、法的リスクとして評価するに値しないから、これを法的リスクとして評価することは誤りである。また、本件造成工事は本件旧所有者との間の廃棄物処理の話合いの進捗とは全く無関係に進んでおり、本件合意がないことは本件造成工事の進行の妨げにはなっていないことから、この点に関する被告の主張にも理由がない。さらに、仮に本件事業が遅延したとしても市が想定した税収は後の年度に持ち越されるだけである上、市税収入が増えても地方交付税が減額される仕組みであるから、市が過大な負担をして廃棄物を処理する理由にはならない。そして、本件合意が締結される1年近く前の令和2年4月には補助参加人への土地所有権の移転登記も旧所有者への売買代金支払も完了し、同年5月から本件造成工事が始まっていた状況を踏まえると、本件処理費用の負担割合に係る紛争が未解決だからといって立地企業への内定通知後の手続を停止させる必然性はなく、仮に本件旧所有者が売買契約の無効又は取消しを主張する危険性があつたというのであれば、市が本件処理費用を一旦負担して廃棄物の撤去を行った上で相当な金額を本件旧所有者に請求すれば足りる。本件各土地は廃棄物の存在によって客観的には無価値であり、本件旧所有者に本件処分費用を支払う資力がなかったとしても、少なくとも本件売買代金相当額を本件旧所有者に負担させるのが合理的であつた。

これらを考慮することなく、本件事業の遅延、中止を理由に漫然、拙速に本件合意を締結した市長の判断に合理性は全くないというべきである。

(イ) 調査義務違反に起因する裁量違反があること

市は、本件処理費用の負担額決定に際し、本件旧所有者との間で、本件各土地の売買価格が廃棄物に係る調査を怠ったことによって形成された不当に高額なものであることを前提とした交渉を行わなければならなかったにもかかわらず、漫然と売買価格のどれだけの割合を負担させるかという交渉に終始し、結果として、売買価格の1割のみを負担とする旨の本件旧所有者の不合理な言い分をそのまま受諾しており、市長に調査義務違反に起因する裁量違反がある。

(ウ) 以上によれば、本件合意に係る市長の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があることは明らかであり、地方自治法138条の2、2条14項及び地方
財政法4条1項に違反し違法というほかない。

(被告及び補助参加人の主張)

5 ア 市長の裁量権の範囲は相当に広範であること

(ア) 本件合意の本質が和解であること

本件合意の本質は和解であり、債権放棄は互譲の一環であることを前提とすると、
地方公共団体の長に与えられた裁量権の範囲は相当に広範なものと解され、議会の
議決を経た和解は、原則として適法と考えるべきであり、長が和解を成立させたこと
10 とが違法となるのは、当該和解内容に重大な法令違反が存するものであったり、相
手方と通謀して専ら相手方の利益を図るような和解を成立させたりするなど、明ら
かにその裁量権の範囲を逸脱又は濫用していると評価できる特段の事情が存する場
合に限られる。

(イ) 調査義務違反の主張に対する反論

15 本件検討区域は従前より田として利用されてきた地域であり、地元住民で構成さ
れる川井町及び野寄町の両土地開発推進委員会でも産業廃棄物が埋められている可
能性の指摘はなく、本件旧所有者は本件確約書取得の際に廃棄物はないと回答して
いたことから、市としては、廃棄物が現に発見されるまでは本件各土地に廃棄物が
埋設されている可能性は極めて低いという認識であった。また、市に本件旧所有者
20 に試掘調査を求める法的権利はなく、本件旧所有者の同意なく試掘調査をすること
は自力救済と評価されるおそれがあったことを踏まえれば、調査義務違反は成立し
ないというべきである。

また、原告が主張する調査義務違反は非財務会計行為であり、本件合意の締結と
いう財務会計行為に先行する原因行為には当たらないため、主張自体失当であるし、
25 仮に本件合意との関連を認めたとしても、市長は、選択できる手段の中から最善の
方法として本件合意を締結したものであって、財務会計法規上の義務を尽くしたと

いえる。

加えて、本件合意の締結時には、既に市において、本件各土地に廃棄物が埋設されているという情報は収集されていたから、調査不足のゆえに本件合意の締結を基礎づける事実が不足するという関係にあるとはいえず、原告主張の調査義務は本件合意の締結という行政判断の形成プロセスの中の調査義務とは考え難い。

イ 市長の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用はないこと

(7) 本件事業における廃棄物処理の考え方

本件事業は、多数の土地を一括して買収し一団の土地を造成した上、誘致した企業に一団の工業団地として分譲するための基盤整備を行う事業であり、開発地域内の廃棄物処理費用は、買収費用、造成費用等と同様、本件事業の本来的費用として処理すべき性質であり、その処理責任及びその費用は、市と補助参加人との間で予定定められている。一部の土地の廃棄物処理事案の発生で、その処理、解決を一部所有者の賠償問題に置き換えてしまうと、工事の遅延、開発行為の順延、塩漬け、開発利益の長期間喪失等につながるなどその影響は甚大であり、相当ではない。

(イ) 本件旧所有者の主張が本件事業に与える影響が大きいこと

市は、令和元年12月頃から令和2年11月頃にかけて、本件旧所有者と廃棄物の処理に関して交渉を行ったが、本件旧所有者から、廃棄物撤去の費用負担義務を負うのであれば本件各土地の売買契約の破棄及び返還を求める旨の主張がされたところ、このような状況の中で市が本件旧所有者の承諾なく本件各土地を掘削し、形状を変更することは困難であったほか、仮に交渉を継続しても妥結の見込みは薄く、かえって法廷紛争になることも想定され、その場合、本件旧所有者から、売買契約について錯誤無効が主張される可能性、最終的な費用負担において、市が義務を履行した場合に行使できる求償権が信義則又は権利濫用により制限される可能性などもあり、司法判断による最終決着までには数年間はかかることが想定された。

そして、令和2年10月及び11月には本件開発区域に立地を希望する企業が用地購入申込みを行い、令和3年3月22日には企業庁が立地企業内定通知（売買契

約の予約)を送付しており、仮に本件合意が締結できなければ、企業庁が、本件旧所有者の主張を無視して、本件各土地を含む区画について、本件造成工事を進めたり、他の区画も含め企業に内定通知をすることは困難であるため、本件事業が全体として遅延するのは明白であった。また、司法判断による最終決着がされるまでの間、企業に上記用地購入申込みを維持させることは不可能であること、本件各土地を本件開発区域から除外すれば採算性が失われることから、本件事業は、結局、この段階で頓挫し中止されたものと思われる。

(ウ) 本件事業の遅延又は中止が関係者に与える影響が大きいこと

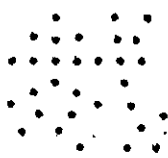
市は、企業への分譲予定地引渡し後(令和6年度以降)、企業から得られる税収を毎年約1億円と見込んでおり、本件事業が遅延すれば、その期間に少なくとも同額の税収を失う関係にあった。

また、仮に本件事業が中止されれば、企業庁が費やした各種諸費用に加えて、市が費やした各種諸費用合計3億2086万3686円が無駄となり、かつ、企業庁が既に購入し造成工事に着手していた本件各土地を含む合計168筆の元農地の処理の問題、企業に対する賠償等の問題も生じることになる。

(エ) 本件合意が適法であること

本件合意については追認の議決を経ているところ、本件各土地を除外して本件事業を継続することができなかったことを前提に、上記(ア)から(ウ)も踏まえると、市は、本件事業の進行との関係上、本件旧所有者との間で早期に求償額の合意をすべき立場にあり、本件旧所有者に不当に不利とならない程度の費用負担額を定めた本件合意の締結により早期に事態を解決するのが、市、企業庁その他利害関係者の損失拡大を避ける、最善の方法であったものであり、本件事業の特質に照らし、開発基本協定に定められた役割、責任(自己固有の債務)を適切に履行したものと見えるから、本件合意に係る市長の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用はない。

(2) 本件合意により市に本件処理費用の大部分を負担させたことにつき、補助参加人に信義則上の保護義務違反があるか。(争点2)



(原告の主張)

補助参加人は、市との間で、廃棄物の処理について、第一次的に本件旧所有者の義務、二次的に市の義務とする条項を定めた本件協定を締結したのであるから、本件処理費用の負担を決定する際にも、可能な限り本件旧所有者に負担させ、市の負担を小さくすべき信義則上の保護義務を負っていたというべきである。

そうであるにもかかわらず、補助参加人は、市に1億1114万2130円を負担させる内容の本件合意を締結しており、上記保護義務に違反して市に同額の損害を被らせたものであるから、民法709条に基づき、同損害を賠償する義務がある。

(補助参加人の主張)

本件協定は対等な独立した自治体間で締結されたものであり、本件協定書第18条により市が負う廃棄物撤去義務は、市が本件事業に係る土地を選定し、取りまとめ、廃棄物の調査をして企業庁に開発申請をしたことを踏まえ、開発基本協定上の責任債務、主たる債務、自己固有の債務として約定しているものであるところ、本件合意の締結に当たり、同格の地方自治体である補助参加人と市において、一方の自治体が他の自治体の損害を防止すべく、いかなる保護義務が認められるのかについて、その法的根拠やこれを法律上基礎付ける事実が全く不明であるから、原告の主張は失当である。

第3 当裁判所の判断

1 争点1 (本件合意に係る市長の判断に裁量権の範囲の逸脱又は濫用があるか。) について

(1) 判断枠組み

ア 本件合意は、市が、本件旧所有者に代わって、補助参加人の指定する日までに本件各土地の廃棄物を適正に処理し、本件処理費用について、本件旧所有者が本件各土地の売買代金の1割の限度で負担し、市及び補助参加人は本件旧所有者に対しその余の請求をしないことなどを内容とするものであるが(前提事実(7)オ)、後記(2)アのとおり、市が本件旧所有者と廃棄物の処理に関して交渉を行う中で、本

件処理費用の負担をめぐる紛争を早期に解決するために締結したものと認められるから、本件合意の法的性質は和解というべきである。

この点、地方自治法96条1項12号は、地方自治体が紛争の一方当事者として和解をする場合に議会の議決を要するものと定めているところ、当事者間の自主的な紛争解決手段である和解は、当該紛争の経緯と内容、争いの対象となった利益、両当事者や関係者の利害状況、紛争解決の経済性等、諸般の事情に応じて、事案ごとにその時期、方法、内容等を異にするものである。このような性質からすれば、和解を行うに当たり、地方公共団体の長に与えられた裁量権の範囲は相当に広範なものと解され、議会の議決を経た和解は、原則として適法と考えるべきであり、長が和解を成立させたことが違法となるのは、当該和解内容に重大な法令違反が存するものであったり、相手方と通謀して専ら相手方の利益を図るような和解を成立させたりするなど、明らかにその裁量権の範囲を逸脱又は濫用していると評価できる特段の事情が存する場合に限られると解するのが相当である。

本件では、前提事実(8)ウのとおり、市は、市監査委員の勧告を受けて、市議会に、本件合意による和解に係る議案を提出し、同議案が可決されているから、以下、上記観点に従って、本件合意を締結した市長の判断に、明らかにその裁量権の範囲を逸脱又は濫用していると評価できる特段の事情が存するか否かについて検討する。

イ 本件合意は、本件確約書によって、本件旧所有者が自費で本件各土地の廃棄物の処理を行うことを約し、本件協定書1.8条1項においても、本件旧所有者に廃棄物処理の第一次的な責任があることが前提とされているにもかかわらず、市が本件処理費用の9割を負担するものであるところ、被告は、要するに、①本件旧所有者が本件処理費用を負担するのであれば本件各土地の売買契約を破棄し、本件各土地の返還を求める旨主張しており、仮に法廷紛争となった場合には最終決着までに数年間はかかることが想定されたこと、②その場合、本件造成工事を進めたり、企業に内定通知をすることが困難となり、本件事業が遅延又は中止されることは明白であったこと、③本件事業の遅延、中止により、市は見込んでいた毎年約1億円

の税込を失い、企業庁や市がこれまでに支出した費用が無駄になり、補助参加人が購入した168筆の元農地の処理の問題、企業に対する賠償等の問題も生じるため、本件合意により早期に事態を解決するのが、市、企業庁その他利害関係者の損失拡大を避ける最善の方法であった旨主張するため、市が上記①～③の判断をしたことの合理性について検討する。

(2) ①本件旧所有者の主張に法的リスクがあるとした判断について

ア 認定事実

前提事実、後掲各証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(ア) 市は、本件各土地を試掘して廃棄物が発見された後、直ちに処理費用の見積りを取ったところ、本件売買代金をはるかに超える約1億7000万円程度であったことから、市の顧問弁護士に対し、本件旧所有者にどの程度の費用負担を求めるべきかなどを相談し、顧問弁護士から、本件売買代金の5割程度の負担を求めるのが相当ではないかとの見解が示された。(証人C・35、38、44頁、乙58・15頁)

(イ) 市は、令和2年1月頃、A及びBに対し、本件各土地の廃棄物の撤去を指示するとともに(証人C・10～11頁)、本件売買代金の5割を負担するよう求めた。(証人C・45～46頁)

これに対し、Bは、「産業廃棄物の撤去費用を負担しろというのであれば、売買代金を全額返却するので、売買契約を破棄し、土地を返してほしい。」「売買代金の残金も受け取らない。もし残金が振り込まれたら、以降の交渉は打ち切る。」などと述べた。(証人C・11、40頁、乙58・14頁)

(ウ) 市は、その後も交渉を継続していたところ、Bは、令和2年2月18日、市に対し、「弁護士に相談しており、費用負担については何も答えられない。」などと述べた。(証人C・41頁、乙58・14頁)

(エ) Bは、令和2年2月29日、市に対し、「自分が知らないところで産業廃棄物を埋められ放置されたことに納得できない。埋めた者に処分させたいと

思っているので、あと1～2週間の時間をほしい。」との申入れをした。(乙58・14頁)

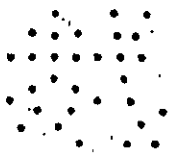
(オ) Bは、令和2年3月17日、市に対し、「廃棄物処理と土地売買代金の受領はセットであると考えているので、県に残代金3割の支払を待つよう依頼してほしい。」と述べた。(証人C・11、33～34、40頁、乙58・14頁)

(カ) 補助参加人は、令和2年4月7日、Bらに対し、本件売買代金の残代金3割を支払った。(乙58・14頁)

(キ) Bは、令和2年6月1日、市に対し、「売買代金の3割分が振り込まれていたことを確認し、岩倉市との交渉は終結する。自分が与り知らぬ産業廃棄物の処理費を負担するなら土地を返してもらい、時間をかけてでも埋めた者を突き止め、処理させたいと考えている。」と述べた(乙58・14～15頁)

(ク) Aは、令和2年6月16日及び同年10月28日、市に対し、「処理費用を負担することは一定理解しているが、地区の中で同じように産業廃棄物の埋設が確認されたところがもう一箇所あると聞いているので、同等な扱いをしてほしい。」と述べた。(証人C・11頁、乙58・13頁)

(ケ) 市は、上記の交渉内容等を踏まえて法的リスクを検討したところ、本件旧所有者から錯誤による売買契約の無効を理由として土地の返還請求訴訟が提起されたり、本件造成工事の差止めを求める仮処分申立てがされて法廷紛争になる可能性があること、廃棄物処理費用が高額であったため裁判となればその期間が非常に長くなり、本件事業も数年単位で遅れが生じること、仮処分の決定がされた場合は、土地の区画形質の変更や分譲ができなくなるため、その時点で本件事業は頓挫する可能性が高いこと、市が廃棄物の処理をした場合、本件旧所有者に対し求償権を行使することとなるものの、その範囲は一義的に明確ではなく、権利濫用等として制限される可能性もあることなどが想定され、顧問弁護士からもそのような可能性はある旨のアドバイスを受けた。(証人C・15～16、35～38、41頁、乙58・20～23頁)



(ウ) 市は、令和2年11月20日、B に対し、「市が産業廃棄物の処理費を全額持つことは、議会や市民の理解が到底得られない。」などと説明したところ、B は、「土地売買代金の1割の負担であればやむを得ない。」と回答した。(証人C・12、46頁、乙58・15頁)

(カ) 市は、上記回答について内部で検討したところ、企業庁から示された廃棄物処理の期限が迫っており、本件売買代金の5割を負担させるのが理想的ではあるものの、そこまで強く求められない中でゼロではなく1割を引き出したことから、本件旧所有者との間では本件合意をすることを決めた。(証人C・39、46頁、乙58・15頁)

イ 検討

上記認定に係る本件旧所有者との交渉経過等によれば、B は、令和2年1月に市から廃棄物処理費用の負担を求められた際、売買契約の破棄及び土地の返還を求める旨主張し、同年6月になってもかかる姿勢を崩さず、費用負担を求められるのであれば土地を返還してもらいたい旨を主張していたことに加え、弁護士にも相談していると述べており、B が土地の返還請求訴訟を提起したり、本件造成工事の差止めを求める仮処分申立てをする可能性があったことを否定することはできない。また、上記訴訟において売買契約の無効事由として錯誤の主張がされた場合には、錯誤の成否のみならず、表意者であるBらの重過失の有無などが争点となり、本件各土地の過去の利用状況やこれについての本件旧所有者の認識、本件確約書提出及び売買契約締結の経緯等の主張立証を要し、本件処理費用の負担割合についても、本件事業の趣旨、目的及び市が主導する事業に協力し土地の売却に同意した本件旧所有者との関係性、本件確約書により本件旧所有者が負う廃棄物撤去義務と本件協定により市が負う廃棄物処理義務の関係性などにより、市による求償権の行使が制限されることもあり得るところであり、これらの事実関係や法的判断をめぐり裁判が長期化する可能性も否定できない。

以上によれば、B と継続的に交渉していた市において、本件処理費用をめぐる

争いが法廷紛争となり、最終決着までに数年間を要する事態を想定することもあながち不合理であるとはいえず、市が顧問弁護士にも相談し、そのような可能性はある旨のアドバイスを受けていたことも踏まえると、本件旧所有者の主張に法的リスクがあるとした市の判断に理由がないとはいえない。

5 ウ これに対し、原告は、本件旧所有者による錯誤無効の主張は法的に成り立たないものであり、法的リスクとして評価するに値しない旨主張するが、上記のとおり B は弁護士に相談した上で数か月にわたり土地の返還を主張し、市も顧問弁護士から上記アドバイスを受けていたのであるから、本件合意がされた当時、市において B の主張が法的に全く成り立たないと断定し得る状況であったとはいえず、仮に B の主張が法的に成り立たないとしても、その主張をめぐって紛争が長期化すること自体がリスクであることも踏まえれば、市が本件旧所有者の主張に法的リスクがあると判断したことが明らかに不合理であるとはいえない。原告の主張は採用することができない。

10 (3) ②本件旧所有者への対応により本件事業が遅延、中止されるとした判断
15 について

ア 認定事実

前提事実、後掲各証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

20 (7) 企業庁は、令和元年6月10日から同年11月8日まで、本件開発区域での立地を予定している企業に対し、分譲予定の区画を示した形で立地エントリーの募集を行った。(前提事実(7)イ、証人 C・43頁、乙41・6頁、乙58・15～16頁及び別紙)

 (4) 企業庁は、令和2年3月13日、市に対し、令和3年6月30日までに本件各土地の廃棄物の適正な処理をするよう正式に通知した。(前提事実(7)ア)

25 (7) 企業庁は、令和2年5月26日、特定建設JVとの間で工事請負契約を締結し、本件造成工事に着手した。(前提事実(7)イ、乙42)

 (エ) 上記エントリーをした企業のうち、本件開発区域に立地を希望する

企業は、令和2年10月1日から同年11月30日までに、企業庁が区画と価格を決定した用地の分譲申込みを行った。(証人シト・13頁、乙35、43、44の1～25、乙58・16頁及び別紙)

(カ) 本件造成工事について、令和2年10月から12月頃、調整池工(洪水調整池を造るための重機による掘削作業)、排水工(調整池に溜まった雨水を排水するための新たな排水路の造成)が行われていた。(証人シト・13頁、丙3)

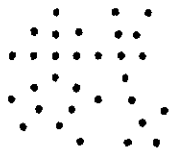
(キ) 立地候補企業審査委員会、企業庁用地立地審査委員会は、令和2年12月から同3年3月にかけて、分譲申込みを行った企業について、地域社会の発展への寄与度、事業計画の確実性、経営内容の健全性等に関する検討を行った。(乙35・9頁、乙58・別紙)

(ク) 企業庁は、令和3年3月22日、上記用地分譲申込みを行った企業に対し、立地企業内定通知を送付し、同年4月から6月にかけて用地の売買契約を締結した。(乙35・6頁、乙45、58・別紙)

(ケ) 市は、本件旧所有者と廃棄物処理費用の負担に関する交渉を継続している間、本件事業への影響について、本件旧所有者の承諾なく本件各土地を掘削することはできず、企業勝致を行うことはできないこと、また、企業庁の見解を確認したわけではないものの、企業庁としても本件旧所有者の主張を無視して本件各土地の形質変更を伴う造成工事を行い、候補企業に内定通知を出したり、本件各土地を売却することはできないであろうこと、そうなった場合に本件事業が遅延することを想定していた。(証人西村・15頁、乙58・23頁)

イ 検討

上記認定に係る本件事業の進行状況等によれば、試掘によって本件各土地から廃棄物埋設が掘り出された時期(令和元年11月～12月)の直前には、既に企業に対する分譲予定の区画を示した形での立地エントリーの募集が行われ、令和2年5月に本件造成工事が開始され、同年10月に用地の分譲申込みが開始されるなど、本件事業は予定どおり着々と進められており、仮に本件各所有者との間の本件処理



費用にめぐる紛争が解決しない場合、企業庁としても、本件各土地を含む区画（別紙図面1の①、④）について、本件造成工事を進めたり、企業に内定通知を出すことはできないものといわざるを得ず、その結果、本件事業が遅延し、場合によっては中止せざるを得ない状況に陥る可能性も否定し得なかったものといえる。

6 そして、令和2年3月には、企業庁から市に対して、令和3年6月30日までに本件各土地の廃棄物の適正な処理をするよう正式に通知がされ、本件協定に基づき、補助参加人に対して廃棄物を適正に処理する義務を負っていた市としては、同期限までに本件各土地の廃棄物を適正に処理し、本件事業が遅滞することを阻止しなければならぬ立場にあったことから、本件処理費用の負担に関する紛争を早期かつ
10 円満に解決できなかった場合の影響として、本件事業の遅延、中止といった事態を想定することが不合理であるとはいえない。

 ウ これに対し、原告は、本件造成工事やその他の手続が本件旧所有者との交渉の進捗とは全く無関係に進んでいたことから、本件合意がないことは本件造成工事の進行の妨げになっておらず、立地企業への内定通知等の手続を停止させる必然性はない、市が本件処理費用を一旦負担して廃棄物の撤去を行った上で相当な金額を本件旧所有者に請求すれば足りるなどと主張するが、企業庁としては、市が本件協定に基づいて令和3年6月30日までに本件各土地の廃棄物を適正に処理することを前提として本件造成工事やその他の手続を進めていたものであり、仮に、本件旧所有者との交渉が長期化して廃棄物の処理が上記期限までにされなかった場合
20 には、本件造成工事の延期、中止等を検討せざるを得なかったと考えられる。また、

 B から土地の返還が主張されている中、それを無視して本件各土地の廃棄物の撤去を行うことも困難であったといえるから、原告の主張は採用することができない。

(4) ③本件事業が遅延、中止した場合の影響に係る判断について

ア 認定事実

25 前提事実、後掲各証拠及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

(ア) 市は、平成30年時点において、川井野寄地区に企業5社を誘致し、

工場等を建築したと仮定した場合、分譲予定地引渡し後の令和6年度以降に企業から得られる1年分の税収を、固定資産税について5057万1395円（土地につき2265万8580円、建物につき2791万2815円）、法人市民税について4733万5375円と見込んでいた。（証人C・・・13～14頁、乙34、58・17～19頁）

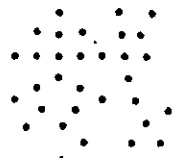
(イ) 市は、上記年間約1億円の税収のほか、企業誘致による雇用の創出、人口増による市の活性化を期待しており、本件事業に係る支出を約7億1929万円（配水管布設工事、埋蔵文化財調査、地区計画素案作成等の竣工までに要する費用約5億6929万円、企業への引渡し後に要する工場等新設奨励金約1億5000万円）と見込んで、平成28年度から令和2年度までに、合計5億4073万7186円（企業庁負担金を除くと3億2086万368.6円）を支出した。（証人C・・・14頁、乙46～50、58・19～20頁）

(ウ) 市としては、本件事業が遅延すれば少なくとも年間約1億円の税収が得られなくなり、本件事業が中止となれば、これまでの支出が無駄になるとともに、進出予定の企業等多くの利害関係人に影響が生じ、企業庁が既に購入し、工業用地として宅地造成の対象となる元農地168筆の処理についても困難を極めることになると思った。（証人C・・・13頁、乙58・20頁）

イ 検討

まず、市による税収見込み（1年分約1億円）について、固定資産税の試算に用いた路線価、地積、宅地調整率、負担調整率及び税率に特に問題はなく、法人市民税も、平成28、29年度の市内の法人市民税納税額上位20社の平均額を基に、分譲予定6区画のところ5社分を想定して算出したもの（乙34）であって、特に不合理な点は見られない。

また、上記認定のとおり、本件事業が遅延した場合には、その間、上記税収が得られなくなり、中止された場合には、市は令和2年度までに3億円を超える金額を支出しており、同支出が無駄になるほか、本件開発区域に進出し、工場建設等を予



定していた企業にとっては計画の見直しを迫られるなどの多大な影響を受けることになり、補助参加人にとっても既に取得した元農地168筆の処理をどのように行うか困難な問題に直面することが容易に想定される。

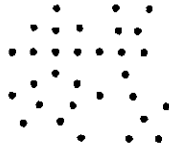
以上によれば、本件事業により見込まれる税収の試算や本件事業が遅延、中止された場合に関係者に多大な損失が生じるとの市の判断に不合理な点があるとはいえない。

ウ これに対し、原告は、想定した税収は後の年度に持ち越されるだけである上、市税収入が増えても地方交付税が減額される仕組みであるから、市が過大な負担をする理由にならない旨主張するが、企業から得られる税収は継続的に見込まれるものであるから、誘致された企業の事業開始が遅れば、その分の税収が減る関係にあり、想定した税収が後の年度に持ち越されるとはいえない。また、地方交付税は失われた税収を補填する性質のものではないから、本件合意により市が多額の負担をすることになっても本件事業を推進し、予定どおり令和6年度から税収を得ようとするということにも理由があるというべきであり、原告の主張は採用することができない。

(5) 調査義務違反の主張について

原告は、市は遅くとも平成31年2月までには本件各土地に廃棄物が混入、埋設されている可能性を認識しており、この時点で本件各土地の試掘調査をすべき義務が発生していたにもかかわらず、調査をしなかった結果、本件各土地を本件開発検討区域から除外することもできず、また、本件合意時には選択できる手段が著しく制約される事態、すなわち、本件合意に先立つ調査義務の不履行によって生じた不当な売買価格を前提とした合意をせざるを得なかったものであり、裁量違反がある旨主張する。

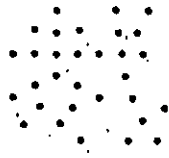
しかしながら、原告が主張する調査義務の不履行及びこれに起因する売買価格の不当性は、本件合意との関係では、市長が裁量権を行使するに当たり、考慮の対象となる諸般の事情の一つであるにとどまり、これが和解を行うについて市長に与え



られた裁量権をき束するということとはできない。

これを前提として本件各土地の調査及び売買価格決定の経緯についてみると、前提事実及び後掲各証拠によれば、市は、本件各土地の売買契約の締結前には、本件
確約書の提出を受けた以外に、試掘調査等を行って廃棄物の有無を調査しておらず
5 (前提事実(2)ウ、証人 C・9、26頁、乙58・10頁)、調査を尽くしていた
場合には、売買契約の締結前に廃棄物の存在が発覚し、これを理由に本件各土地の
売買代金をより安価とすることができた可能性は否定できないものの、他方で、本
件事業における開発区域は、元々17ヘクタールの広さで検討を始めており、企業
庁からも10～20ヘクタールあれば採算性は確保しやすいとの説明がされていた
10 こと(証人 C・4頁、甲24)、本件開発区域の分譲面積は最終的に7ヘクタール
となり、分譲区画の状況は別紙図面1のとおり、本件各土地の所在は別紙図面2の
とおり(本件土地1が①、本件土地2が②)であるところ(前提事実(4)ウ、(5))、
本件各土地を本件開発区域から除外した場合、分譲面積が更に減少し、区画の形も
いびつになり、新たに区画を整形する場合は隣接する土地も除外して調整池や道路
15 の位置を再度決め直す必要があるから、進出予定の企業に対する影響も大きく、採
算性が失われるリスクもあったこと(証人 C・14、43～44頁)が認められ、
これらの事情を踏まえれば、本件各土地は本件事業を進めるにあたって不可欠な土
地であり、仮に売買契約締結前に廃棄物が見つかったとしても、本件事業を進める
以上、本件各土地を本件開発区域から除外することは困難であったといえる。その
20 場合に、本件旧所有者らが自費で廃棄物を処理した上で、本件各土地の譲渡に応じ
るとは考えられないことから、結局、廃棄物処理費用を誰がどのように負担するか
が問題となり、本件協定により補助参加人に対して開発区域内の土地の廃棄物を適
正に処理する義務を負う市としては、いずれにせよ本件旧所有者との間で廃棄物処
理費用の負担に関する何らかの合意をせざるを得ないことになるが、当然に本件合
25 意よりも市に有利な条件で合意することができたと考える根拠もない。

そうすると、原告が主張する調査義務違反の有無や本件各土地の適正な売買価格



の如何は、廃棄物処理費用についての本件旧所有者との交渉を当然に左右するもの
とはいえない。

したがって、仮に、市に原告主張の調査義務違反があつたとしても、これ自体が
ただちに市長の裁量権の範囲の逸脱又は濫用を基礎付けるものといえないのみなら
ず、上記(2)～(4)の市の判断の合理性を否定する事情ともいえず、当然に本件合意
の内容に影響を与えたとも認められないから、これにより本件合意に係る裁量違反
があるとする原告の主張を採用することはできない。

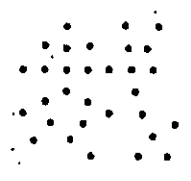
(6) 小括

以上によれば、市が、①本件旧所有者の主張に法的リスクがあり、②紛争が長期
化した場合、本件事業が遅延又は中止されることになり、③市、補助参加人及びそ
の他関係者に多大な損失が生じると判断したことについて、明らかに不合理である
とはいふことはできない。そして、市は、本件協定により補助参加人に対して本件
各土地の廃棄物を適正に処理する義務を負っており、同義務の履行期限も通知され
ていたから、本件旧所有者との交渉を早期かつ円滑に進め、廃棄物を期限内に処理
する必要があつたこと、本件事業を完了させることにより今後継続的に多額の税収
が得られる見込みがあつたことなどからすれば、本件確約書によって、廃棄物の処
理は本件旧所有者の責任において行うものとされ、本件協定書第18条もこれを前
提としていたにもかかわらず、本件合意は市が本件処理費用の大部分を負担する点
で市に不利なものであつたことを考慮しても、なお、本件合意を締結する必要性、
合理性があつたと認められるから、市長が明らかにその裁量権の範囲を逸脱し、又
は濫用していると評価できる特段の事情があるとは認められない。

したがって、市長が本件合意を締結したことが違法であるとはいえない。

2 争点2(本件合意により市に本件処理費用の大部分を負担させたことにつき、
補助参加人に信義則上の保護義務違反があるか。)について

本件協定書第18条は、本件開発区域内の土地に廃棄物が確認された場合、市が
すみやかに旧所有者へ撤去を指示し、撤去が履行されない場合には、補助参加人が



指定する日までに市が適正に処理することを定めており（前提事実(4)イ）、市は、同条に従って、本件旧所有者と交渉し、本件合意の内容を確定させ、これを締結したのであり（上記1(2)ア）、補助参加人が市の費用負担を軽減するための措置を講じたり、本件合意の締結を拒否すべき法令上又は契約上の義務を負う根拠は見当たらないから、本件合意により補助参加人が市に多大な損害を被らせたとして保護義務違反があるとする原告の主張は、その前提を欠くものであって認めることはできない。

第4 結論

以上によれば、原告の請求はいずれも理由がないからこれらを棄却することとし、主文のとおり判決する。

名古屋地方裁判所民事第9部

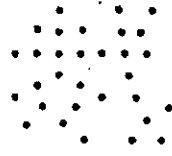
裁判長裁判官 劔 持 亮

15

裁判官 磯 部 幸 恵

20

裁判官 小 野 啓 介



(別紙)

指定代理人目録

山田泰右

佐藤 牧

鈴木英樹

奥村雄大

天谷重治

鶴飼哲基

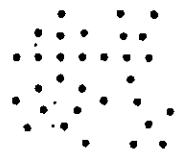
石川貴大

谷亜由美

安田佳世

市田 賢

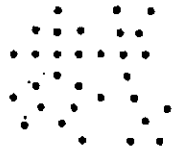
以上



(別紙)

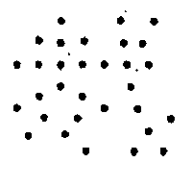
略語一覧 (順不同)

- ・市 岩倉市
- ・企業庁 愛知県企業庁
- 8 ・市長 本件合意時の市の市長である久保田桂朗
- ・川井野寄地区 市に所在する川井町及び野寄町地区
- ・本件事業 岩倉川井野寄地区内陸用地造成事業
- ・本件検討区域 平成23年に策定された第4次岩倉市総合計画及び岩倉市都市計
10 画マスタープランにおいて工業系市街地拡大検討地区として位
置付けられた区域
- ・本件開発検討区域 企業庁が平成30年3月に開発検討区域として決定した本件
検討区域のうち9.3ヘクタール(工業用地面積7.0ヘクター
ル)の部分
- ・本件開発区域 本件事業における開発区域(開発面積9.3ヘクタール、分譲面
15 積7.0ヘクタール)
- ・本件確約書 補助参加人が岩倉市所在の岩倉川井野寄工業団地の用地を取得す
るに当たり土地の所有者との間で取り交わした、廃棄物が発見さ
れた場合は所有者が自費で責任をもって廃棄物を撤去するとい
う内容の各確約書(甲3、4)
- 20 ・金入り同意書 本件開発検討区域内の地権者が企業庁に所有土地を売り渡す旨及
びその場合の買取価格等が記載された同意書
- ・本件協定 補助参加人と市が平成31年4月15日に締結した本件事業に係
る開発基本協定(甲5)
- ・本件協定書 本件協定に基づき作成された協定書(甲5)
- 25 ・本件土地1 岩倉市川井町萱野南 番に所在する252平方メートルの田
- ・本件土地2 岩倉市野寄町中田 番に所在する815平方メートルの田



- 本件各土地 本件土地1及び本件土地2
- A 本件土地1の旧所有者である A
- Bら 本件土地2の旧所有者である B1、B2、及び B3 (持分各3分の1)
- B 上記 B1
- 本件旧所有者 A及びBら
- 本件売買代金 本件各土地の売買代金
- 本件処理費用 本件各土地に埋設されていた産業廃棄物の処理費用1億1286万円
- 10 • 本件合意 本件処理費用(1億1286万円)のうち、本件旧所有者の負担を本件売買代金の1割(Aは40万5720円、Bらは131万2150円)とする旨の県、市及び本件旧所有者の三者間合意
- 15 • 本件造成工事 企業庁と大興・渡邊特定建設工事共同企業体との間で令和2年5月26日に締結された「用地造成事業岩倉川井野寄地区整地工事」の請負契約に基づく造成工事

以上



(別紙)

関係法令の定め

第1 地方自治法

8 1 2条(地方公共団体の法人格及び事務) 14項

地方公共団体は、その事務を処理するに当っては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない。

2 96条(議決事件) 1項

普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。

10 1~11号 略

12号 普通地方公共団体はその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起(略)、和解(略)、あっせん、調停及び仲裁に関する事。

13~15号 略

3 138条の2(事務管理及び執行の責任)

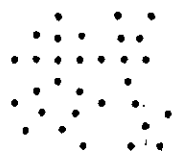
15 普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う。

第2 地方財政法

20 4条(予算の執行等) 1項

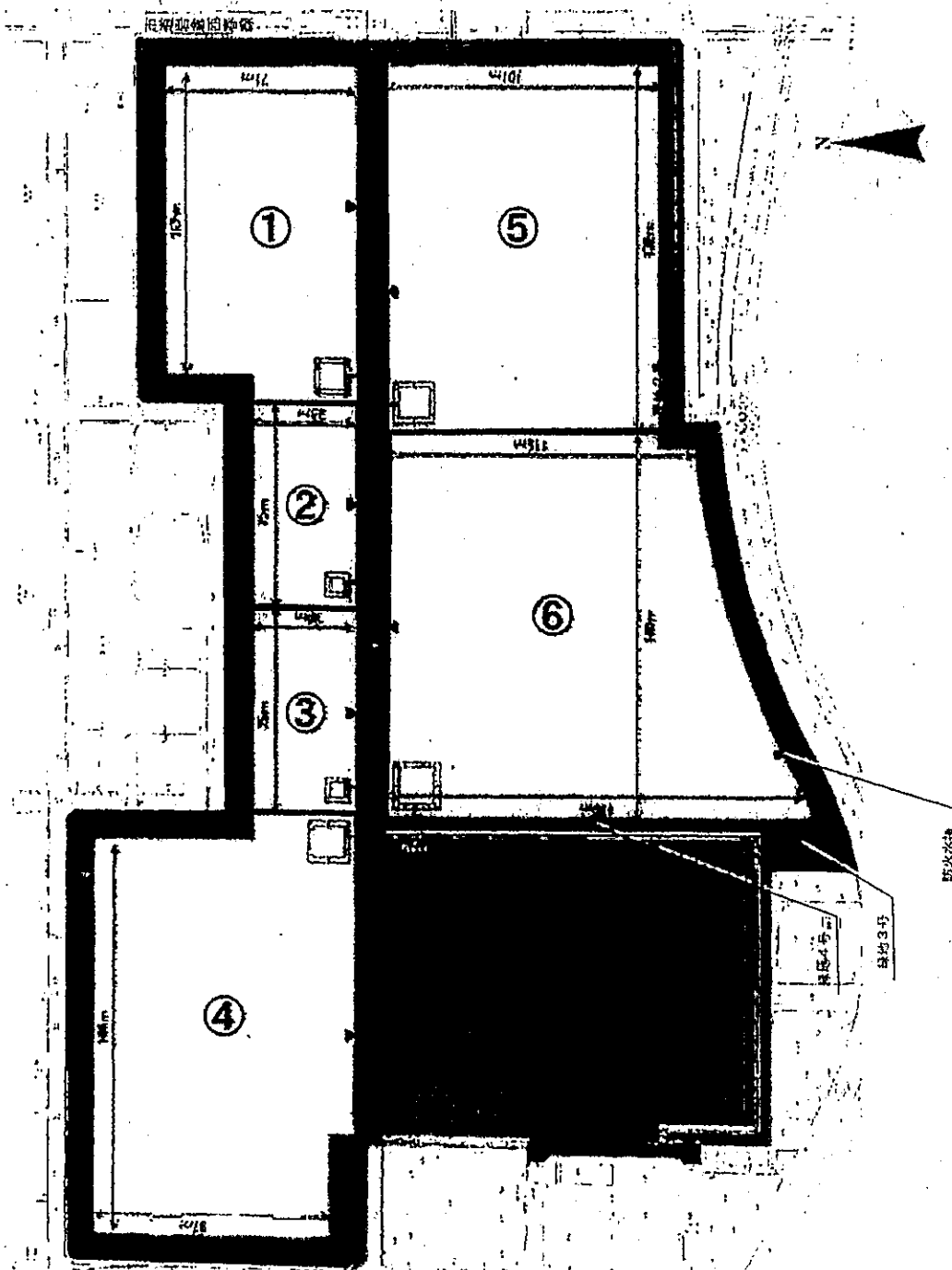
地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最少の限度をこえて、これを支出してはならない。

以上

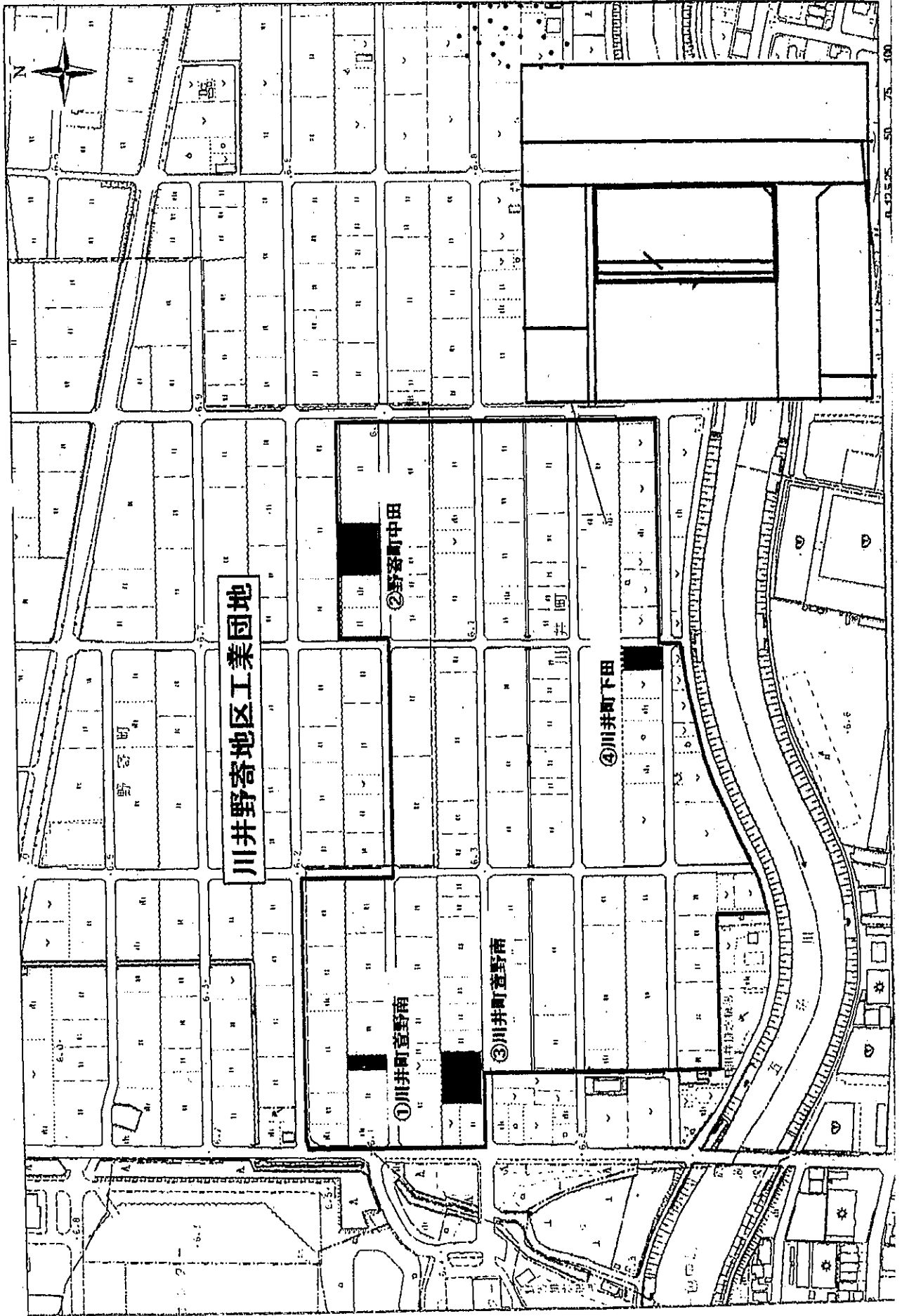


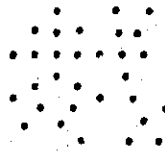
分譲区画図

<区画図>



※造成工事により設置する乗入口は、原則1区画につき1箇所です。





これは正本である。

令和6年3月21日

名古屋地方裁判所民事第9部

裁判所書記官 西 岳 清

