

津山市土地開発公社の解散に係る責任問題
についての検証結果報告書

平成25年2月
津山市

1 検討の目的

この報告書は、平成24年11月に策定した「津山市土地開発公社解散プラン(以下「解散プラン」という。)」に基づく津山市土地開発公社(以下「公社」という。)の債務整理に当たり、国の通知(第三セクター等の抜本的改革の推進等について(平成21年6月25日付け総財公第95号。総務省自治財政局長通知。))において、地方公共団体の長が明らかにする必要があるとされている「事業採択から現状に至った経緯と責任」についての検証結果の報告を目的とするものである。

また、この報告書は、最終的に解散プランに示す公社の債務整理のスキーム案を選択した理由や基礎事情の一端を著すものでもある。

なお、この報告書の作成に当たっては、事業再生や企業倒産等の分野で国内有数の実績を有する松嶋英機弁護士チーム(西村あさひ法律事務所)に監修していただき、透明性や公正性の確保を図っている。

2 公社の経営状況と経営が悪化した経緯について

公社の経営状況は、平成23年度決算ベースで約54億円の債務超過である。

このように公社の経営が悪化した要因として考えられる主要な3つの事業の経緯は、本市の各関係部署の記録によると概ね次のとおりである。

(1) 総合ごみ処理センター建設事業等(綾部用地先行取得事業)について

総合ごみ処理センター建設事業等の主な事実経過

年月日	事実経過の内容
S63～	綾部地区で本市の廃棄物処理施設等建設について説明
H元.5.15	公社へ一般廃棄物最終処分場建設に伴う関連業務委託
H元.11.13	公社へ公共用地の先行取得及び造成事業委託
H2.2.13～H5.4.22	用地等取得(14.3haの内13ha)
H3.8.2	一般廃棄物処理計画・基本構想着手
H4.1.12	綾部用地内の5地区7町内会の入会林野組合の所有財産(以下「総有地」という。)の処分(ごみ処理施設及び最終処分場建設)について、1組合を除いて同意決議
H4.3.21	一般廃棄物処理基本計画・基本構想完了
H4.8.3～H6.7.27	環境影響評価
H4.9.1～H5.3.25	造成設計
H5.6.14～H6.3.10	施設整備計画
H7.9.18	9月定例会市議会で、用地の一部の買収が困難となったことを理由に建設予定地の変更検討を表明
H7.10.11	綾部地区での廃棄物処理施設等建設を断念
H7.10.11	ごみ非常事態宣言
H7.10.18	田邑地区にごみ処理施設の建設について申し入れ

H9.1.23	「ごみ処理に係るダイオキシン類発生防止等ガイドライン」発表（旧厚生省）
H9.2～	田邑地区の町内会等から反対要望提出
H10.3	「岡山県ごみ処理広域化計画」策定
H10.9	9月定例会市議会で「並行して他にも適地を選定する」ことを表明
H10.10～	南横山町内会・地権者と協議。南横山地区での建設検討開始
H10.12	「津山ブロックごみ処理広域化対策協議会」設立
H11.7～	南横山地区での建設に反対する市民運動開始
H12.8.8	「津山市ごみ処理最終処分場汚水流出に関する抗議ならびに安全対策を求める申入書」提出（福岡地区関係町内会）
H13.2.9	高尾地区での建設の検討開始
H13.9.3	佐良山の環境と自然を守る会から市議会へ請願書提出
H13.9.18	佐良山地区の町内会から反対決議書提出
H14.6	高尾地区での建設を断念
H14.6.21	綾部用地の活用についての懇談会。綾部地区での建設について再検討開始。なお、綾部用地については、廃棄物処理施設等の建設断念後、残土センターの用途で残地の買収（H13.11.20）を終えていた。
H15.1～H15.6	総有地の入会林野組合で活用（用途）変更と建設の同意を決議
H15.2.16	一部の町内会の臨時総会で総合ごみ処理センターを綾部に建設する計画に反対する決議
H16.12.24	12月定例会市議会で公社に委託して行う総合ごみ処理センター建設用地先行取得事業（綾部地区）の債務負担行為議決
H17.3.30	公社と先行取得事業に係る覚書締結
H18.3.20	市長選挙により新市長選出
H18.7.6	津山ブロックごみ処理広域化対策協議会で新クリーンセンター取組方針の変更決定
H18.8.31	ごみ処理センター建設適地選定委員会設置
H18.9.15～H18.12.15	新クリーンセンター建設候補地公募
H19.5.30	適地選定委員会で綾部用地（神庭地区）を選外とした。
H19.6.25	津山ブロック協議会総会で、新クリーンセンター建設候補地を領家地区とすることを決定
H21.4.1	津山圏域資源循環施設組合（一部事務組合）設立
H22.1.14	第3回津山圏域資源循環施設組合議会臨時会において領家用地の取得を議決。地権者と土地売買契約締結。

綾部用地の取得経過と廃棄物処理施設建設の中止

綾部用地は、昭和51年に稼働開始した本市のごみ焼却施設の老朽化などの逼迫した状況に対応するため、本市が昭和63年から総合ごみ処理センターの建設を検討していく中で、現用地14.3haの内、約13haを公社が、廃棄物処理施設用地として取得していた。

一方、公社が未取得の5地区（綾部地区、草加部地区、野村地区、本郷地区、本郷北分地区）の7町内会（以下「総有地関係町内会」という。）の総有地約1.3haについては、6町内会で同意を得たが、1町内会で理解が得られなかったため、取得に至らず、一時建設を断念した。

それにより、総合ごみ処理センターの建設用地については、平成7年から他の候補地で住民への理解を求める一方、綾部用地については、他の活用方法を検討することとなった。

こうした状況の中、平成10年10月の台風10号による災害は、復旧における建設残土処理の必要性を急浮上させることになり、綾部用地については、建設残土センター用地として活用する方針となった。

この方針については、総有地関係町内会にも理解を求め、総有地関係町内会全ての同意を得て、平成13年11月には、未取得となっていた総有地を建設残土センター用地として取得した。

綾部用地が再度廃棄物処理施設の候補地となった経過

本市のごみ焼却施設は、昭和51年の稼働開始からさらに老朽化が進んでいた（ごみ非常事態宣言をした平成7年時点において19年が経過していた）ことに加え、埋立処分場についても、埋立容量が限界に近くなっていた。（平成14年度から焼却灰を年間1億円超の経費を投じて地区外へ持ち出しており、現実に平成20年度末には埋め立てを中止することになった。）

こうした緊迫化した状況を踏まえ、平成14年当時、もっとも実現可能性が高いと見込まれた綾部用地での建設について、前提となる事実関係や課題、問題点を次のとおり検討、整理した。

- ・ごみ処理に対する法規制の強化とそれに対応できるクローズドシステム等の確立等の技術革新により、安全な施設づくりができるようになってきたこと。
- ・従前の計画時点で廃棄物処理施設用地として利用することについて、関係地区の多くの方々から理解をいただき、大半の用地を買収済みであったこと。
- ・平成13年2月22日付けで総有地関係町内会のうち3町内会の町内会長から総合ごみ処理センター建設についての要望書が提出されていること。
- ・公共工事のリサイクルの推進や岡山県の財政状況等の事情により、建設残土センターの規模縮小と整備時期の延伸が求められるようになったこと。

以上の理由等から、平成14年6月に綾部地区を再度候補地として選定するに至った。

総合ごみ処理センターへの用途変更

本市は、平成14年6月に、総有地関係町内会の代表者との懇談会を開催し、綾部用地を建設残土センターから総合ごみ処理センターに活用（用途）変更することについて陳謝し、協力を要請した。

その後、総有地関係町内会の役員会や総会で、逼迫している清掃行政の現状や総合ごみ処理センター建設の基本的な考え方等を説明するとともに、他都市の最新施設の稼働状況の視察も行い、活用（用途）変更についての理解を求め、総有地の地権者である入会林野組合からは、すべて同意を得たが、総有地関係7町内会の内、一部町内会から総合ごみ処理センターの建設について反対があった。

本市は、綾部用地における総合ごみ処理センター建設について、総有地関係町内会等へ理解を求める一方、より良い環境の一体的整備を図るための隣接用地（民間の産廃処理施設用地）の追加取得、環境影響評価、土壌・地質調査及び一部造成工事を公社へ事業委託するための債務負担行為の議決を平成16年12月議会で得て、平成17年3月に公社と事業委託契約等を締結した。

総合ごみ処理センターの白紙化

平成18年3月の市長選挙により新市長が選出され、総合ごみ処理センターの建設については、これまでの方針の見直しがなされることとなった。

見直しの背景には、綾部用地での建設に当たっては未だ総有地関係町内会の一部に根強い反対があったこと、隣接用地の取得に27億円以上の用地・補償費が必要であったこと等があり、総合ごみ処理センター建設事業は、一旦白紙とし、平成18年7月6日の津山ブロックごみ処理広域化対策協議会（津山圏域資源循環施設組合の前身）において、改めて公募・立候補制の適地選定手続を行う方針が決定された。

綾部用地は、神庭地区としてこの公募・立候補制の選定手続に参加（応募）したが、平成19年5月30日の適地選定委員会で候補地に残ることができず、最終的には現在の領家地区が選定された。

綾部用地の保有が公社の経営に与えた影響について

綾部用地は、総面積が約14.3haで、内訳は、当初に廃棄物最終処分場建設事業用地として取得した土地の面積が約13ha、その後建設残土センター用地として追加取得した土地の面積が約1.3haであり、綾部用地全体の取得価格は、補償費や調査委託費等を含め約4.6億円であった。

総合ごみ処理センターの建設を巡って候補地が変遷する間、綾部用地の簿価は、先行取得に伴う借入金に対する支払利息負担などが上乗せされ、平成24年3月末時点では取得価格は約6.7億円にまで増加し、公社の経営を圧迫した。

このように綾部用地が長期保有土地として公社の経営悪化の要因となった理

由としては、⑦綾部用地での総合ごみ処理センターの建設が二転三転の後とん挫したことに加え、①綾部用地が山林や田などからなる広大な土地で、造成や樹木の伐採等の工事に係る経費の負担を考慮すれば、処分や他の用途での利用・活用が現実には困難だったこと等が考えられる。

(2) 津山産業・流通センター事業について

津山総合流通センター（現津山産業・流通センター）事業の主な事実の経過

年月日	事実経過の内容
S61	岡山県が岡山県総合流通センターのサブセンターを県北に設けることを表明
S62.12	津山総合流通センター建設協議会設立（産官が参画して岡山県が整備する県北流通センターの誘致を開始）
S63.3	津山総合流通センター建設基本構想策定（津山市）
H2.2	岡山県が県北流通センターを真庭地域に建設することを決定
H2.3	津山総合流通センター建設協議会を新たに設立
H2.4.10	本市が公社へ津山総合流通センター建設事業等実施要請
H2～H3	地元町内会への建設計画説明会
H3.3.14	鏡野町が公社へ津山総合流通センター建設事業等実施要請
H3.3.15	公社理事会で事業計画承認（H3年度事業計画、予算等）
H3.12.5	用地買収交渉開始
H4.1	測量設計・環境影響評価業務委託実施
H7.2.6	津山総合流通センター建設協議会から早期完成要請書が提出される。
H7.3	流通センター建設用地買収を終結（計画区域内の12,797㎡を買収断念）。造成事業、関連事業の事業費積算事務に着手
H7.8～9	諸申請手続完了（都市計画法開発許可申請、同法公共施設の管理者の同意、宅地造成等規制法許可申請、森林法林地開発調整、農地法転用許可申請）
H7.11.16	流通センター造成工事入札公告
H8.1.24	造成工事一般競争入札を実施
H8.2.1	造成工事着手
H8.4.1	市の内部組織として企業誘致室設置
H9.9.18	津山総合流通センター建設事業の当否等について、地方自治法第75条第1項の監査請求
H10.2.28	工事竣工
H10.6	分譲開始

H10.8.7	監査結果の公表・通知（「流通センター建設構想そのものにも、策定手続きにも非難すべき点は存しない。」）
---------	--

事業実施の背景

津山産業・流通センター事業が公社の経営に大きな影響を与えたことは、経営検討委員会も指摘しているが、多額の借入れによる事業資金の調達、分譲や減損処理に伴う差損の発生による累積損失の拡大（平成23年度決算ベースで約54億円）などから見ても、その影響が公社の経営悪化の主因といえる。

この事業は、津山総合流通センター建設基本構想（昭和63年津山市策定）及び津山総合流通センターの概要（平成4年1月津山市策定）によれば、地域経済の発展を図るという公益目的をもって取り組んできた事業であることが認められる。

また、その妥当性については、平成9年9月18日付けの住民監査請求の監査結果（平成10年8月）で一定の評価（事業計画の妥当性認定）がなされたこととも相まって、その後も分譲促進へシフトしていったことが推察できる。

事業の立ち上げ当初は、本市が圏域経済の中心として発展することを目的として、本市や津山商工会議所等で構成される津山総合流通センター建設協議会の主導により、まさに官民挙げて取り組んできた経緯があった。

津山産業・流通センター建設事業の事業規模については、開発面積が93.2ha、その内分譲面積（平地面積）が44.8ha、総事業費が150億円（平成10年度末までの支払利息を含む。）を上回るものであったが、長期にわたる分譲率の低迷（平成24年3月末時点の分譲率は約4割）多額の借入れによる公社の資金繰りの悪化、並びに解消が困難な分譲や減損処理に伴う差損などの課題を生み、この事業の影響は、公社の経営だけではなく、債務保証を行っている本市に対しても、大きく及んだ。

(3) 都市公園整備事業（井口用地先行取得事業）について

都市公園整備事業の主な事実の経過

H10.12.18	本市が用地の一部を公社へ先行取得委託。同日買戻しの覚書締結
H11.3	平成10年12月18日付け委託分について公社が用地を取得
H11.5.24	公社理事会において、平成10年度事業報告及び決算を承認
H11.6	6月定例会市議会において、井口用地（卸センター跡地）の調査委託料の予算を議決

H12.3	本市が市域内の緑の確保・創出に関わる施策を総合的にとりまとめた緑の基本計画を策定（井口用地の公園整備が緑化重点地区計画の基本方針に謳われる。）
H12.9	9月定例会市議会において、公社先行取得事業に関する債務負担行為（地方自治法第214条）の補正予算を議決
H12.10.4	本市が用地の残部を公社へ先行取得委託
H12.10.12	用地の残部に係る買戻しの覚書締結 公社理事会において、平成12年10月4日付けで本市が委託した先行取得公有地の取得に係る補正予算を承認
H12.10	平成12年10月4日付け委託分について公社が用地を取得
H13.5.21	公社理事会にて、平成12年度事業報告及び決算を承認

事業実施の背景

井口用地は、もともと卸売業者の集積していた井口卸センター等であったが、津山産業・流通センターの整備に伴い事業者が移転し、その跡地の有効活用が当時、課題として残っていた。

本市は、この地域一帯が人口集中地域であり、潤いのある快適な生活環境の形成やコミュニティの醸成、健康づくり等に資するとともに、災害時の一時避難地ともなる防災的広場や日常生活における多様な活動利用施設といった都市機能を整備する必要があるという理由で、公共機関が取得し、計画的な開発を行うことが妥当と判断し、先行取得の委託を公社に行ったものである。

これは、逆に、民間による開発となれば、約2.7haもの面積の用地の一括開発は、当時としても想定し難く、仮に、小規模クラスの開発行為・建築行為が無秩序かつなし崩し的に行われたならば、道路や公園等の必要な施設が十分整備されない、いわゆるスプロール現象という弊害が生じることが懸念されたことも大きな理由となっていた。

これについては、市議会において、一部の議員から事業者の移転を資金的に支援するために、十分な検討を行わず、必要性の希薄な用地を購入したのではないかとの指摘もあった（平成12年3月定例会市議会、同年9月定例会市議会等）が、当時の執行部としては、地域住民の安心・安全で快適な生活環境の整備と秩序ある都市空間・機能の発展を図るために必要な事業であることを説明し、最終的に公園整備に関する調査費や公社の先行取得事業に係る債務負担行為の予算についての議決がなされ、公社が取得した経緯が認められる。

井口用地の面積は約2.7haであり、また、取得金額の合計は約13.7億円であったが、綾部用地と同様に、本市による買戻しが遅れたため、借入金の支払利息が上乘せされ、平成24年度末時点の簿価は約15.3億円と、取得時点と比べ、簿価が膨らむ結果となった。

本市の買戻しが遅れた理由としては、公社の先行取得後、当時の経済情勢下で、

他の大型事業を抱え、財政事情が厳しい中、事業化が困難となり、公社の長期保有土地となったものであるといえる。

3 公社の経営悪化の責任について

(1) 経営悪化の要因の検証

公社の経営状況が悪化した要因は、解散プランや本稿で示してきたように、様々な要素が複雑に絡んだものである。

まず、総合ごみ処理センター建設事業や井口都市公園整備事業等に係る公有地先行取得事業では、事業の延期や中止など、各事業を巡る状況変化の結果、公社に先行取得を委託した用地を、本市が速やかに買い戻せなかったことが、負担の拡大を招く大きな要因になったといえる。

次に、津山産業・流通センター事業では、バブル崩壊や経済のグローバル化の進展、世界的な金融危機を招いたリーマン・ショックなどの厳しい経済情勢の下での分譲となったことで、簿価と時価との差が拡大し、かつ、企業の国内での設備投資が減速したこと等により、分譲が進展しなかったことが、公社の経営を圧迫した最大の要因といえる。

(2) 公社の役員の法的責任について

法的責任の有無の判断基準について

公社の経営が悪化した主な要因については、上記(1)のとおりであるが、これを前提として公社の役員が法的責任（損害賠償義務）を負うかについて、以下検討する。

まず、公社の役員は、公社からその経営を委任されているものであり、公社に対し、業務執行上の善管注意義務及び忠実義務を負うと解されることから、公社役員にこれら義務の違反があったか否かが問題となる。

そして、当該義務違反の有無の判断基準については必ずしも明かではないが、公社の設立目的（公共用地・公用地等の取得・管理・処分等を行うことにより、地域の秩序ある整備と住民福祉の増進に寄与すること）やその役割（住宅団地や工業団地等の社会資本の整備といった市の政策を補完するもの）から、公社が本市の政策と離れて自由な裁量により事業の遂行が行えるわけではないという現実にも配慮する必要がある。

すなわち、公社役員の善管注意義務違反又は忠実義務違反の判断においては、当該事業執行を巡る諸事情に照らして、当該事業の執行が設立目的に適合するか、住民福祉の増進に寄与するか、許された裁量の範囲の中で他の執行方法を取りえなかったのか等の観点を踏まえ、その判断の過程・内容が著しく不合理でなかったか否かが検討されるべきである。

以下、個々の事業ごとに検討を加える。

善管注意義務違反とは...民事上の過失責任の前提となる注意義務の程度を示す概念で、その人の職業や社会的地位等から考えて普通に要求される程度の注意義務に反することをいう。

【関係法令規定】

会社法第 330 条 株式会社と役員及び会計監査人との関係は、委任に関する規定に従う。

民法第 644 条 受任者は、委任の本旨に従い、善良な管理者の注意をもって、委任事務を処理する義務を負う。

忠実義務違反とは...法令、定款、株主総会の決議を遵守して会社のため忠実にその職務を遂行する取締役・清算人の義務に違反すること。取締役等がこれに違反したときは会社に対し損害賠償の責任を負う。

【関係法令規定】

会社法第 355 条 取締役は、法令及び定款並びに株主総会の決議を遵守し、株式会社のため忠実にその職務を行わなければならない。

参考となる判例

平成 22 年 7 月 15 日最高裁第一小法廷判決

事業再生計画の一環としての他社株式の合意による買取りにおける買取価格の決定について、「事業再編計画の策定は、完全子会社とすることのメリットの評価を含め、将来予測にわたる経営上の専門的判断にゆだねられていると解される。そして、この場合における株式取得の方法や価格についても、取締役において、株式の評価額のほか、取得の必要性、参加人の財務上の負担、株式の取得を円滑に進める必要性の程度等をも総合考慮して決定することができ、その決定の過程、内容に著しく不合理な点がない限り、取締役としての善管注意義務に違反するものではないと解すべきである

廃棄物処分場建設事業等（綾部用地先行取得事業）について

廃棄物処分場建設事業等の事業経過については、2(1) から までのとおりであるが、既存のごみ処理施設の老朽化という逼迫した事情などから、新しい廃棄物処分場の必要性は実体として存在し、公益性の観点からも、綾部用地の取得自体の妥当性に問題はなかったと考えられる。

しかし、公社の経営悪化の要因となった支払利息の増加をもたらした買戻しの遅れについては、その理由が、当該施設の建設が難航（途中複数の候補地を変遷）したことによるものであり、このような状況下で、公有地の拡大の推進に関する法律（以下「公拡法」という。）の規定により本市からの委託を受け、本市の債務保証により金融機関から資金を借り入れて事業を実施してきた（すなわち、先行取得事業の特性上、公社側に本事業を中止し、綾部用地の処分や他の用途での利活用をするといった判断の自由がなかった状況で経営を行ってきた）公社の役員に、善管注意義務違反や忠実義務違反等の法的責任を追及すべきような著しく不合理な判断があったとまではいえないと考えられる。

津山産業・流通センター事業について

津山産業・流通センター事業の事業経過については、2(2) 及び のとおりであるが、経済状況が悪化するなかで、事業計画を見直さず、これまで事業を継続してきたことについての経営責任が問題となる。

これについては、地価の下落が顕著になりつつある時期に、取り巻く状況の変化に応じた計画の見直し等の的確かつ具体的な対策がとられないまま事業を推進したことが、公社の経営悪化を誘引したとの指摘も想定される。しかし、バブル崩壊後、長期間に亘って景気が低迷したことは、当時としては、必ずしもそのようになると予想（断言）できなかつたと考えられること、また、そもそも、事業の実施主体としての公社は、公拡法の規定により公共用地・公用地等の取得・管理・処分等を行うことにより、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団体であつて、その事業が本市の雇用や経済の発展に寄与していることや同センター建設事業自体についても、その目的が、企業誘致による雇用創出と定住推進という公益性を帯びており、単に採算性のみを持って経営判断の妥当性を断ずることは適当でないと考えられる。したがつて、計画の見直しや対策がとられなかつたことをもつて直ちに、公社の役員に、善管注意義務違反や忠実義務違反等の法的責任を追及すべきような著しく不合理な判断があつたとはいえないと考えられる。

一方、当該事業の実施について、時点をわけて、それぞれの経営判断を検討すると、事業の初期の段階においては、はじめから開発面積が93.2ha、その内分譲面積（平地面積）が44.8ha、総事業費が150億円（平成10年度末までの支払利息を含む。）という大規模の開発を行う必要があつたのか、もう少し小さな規模で段階的に開発することにより、経営リスクを抑制できたのではないかの指摘もあるところかと思われる。（現に、市議会や公社理事会でこの点を指摘された議員や理事もおられたのは事実である。）

しかしながら、開発規模については、前述の津山総合流通センター基本構想等においても、地元卸売業の高度化、近代化を図るとともに、よりその効果を高めるために全国型の手卸売業も取り入れることを見込み、この規模での開発計画となつたこと、また、その開発工事についても、段階的に実施すれば、期待する効果が半減し、コストは割高になること等を考慮したものであるから、最終的に一括による開発を行つたことは、合理的な理由があるといえ、この点について、公社の役員に著しく不合理な判断があつたとはいえない。

また、造成工事完了（平成10年2月）後、経営見通しが厳しい中、引き続き分譲を推進してきた経営判断については、事業計画そのものの妥当性の判断が問われた平成9年9月18日付けの住民監査請求の監査結果（平成10年8月）で事業計画の妥当性認定がなされたことを受けた上での判断であつたこと等を踏まえれば、この点においても、公社の役員に著しく不合理な判断があつたとはいえない。

都市公園整備事業（井口用地先行取得事業）について

都市公園整備事業の事業経過は、2(3)及び のとおりであるが、先行取得用地の買戻しが遅れたことが公社の経営を悪化させたという点においては、廃

棄物処分場建設事業等と同様の経営上の問題を抱えていたといえる。

本件事業も廃棄物処分場建設事業等と同様に、役員は、公拡法の規定により本市からの委託を受け、本市の債務保証により金融機関から資金を借り入れて事業を実施してきたことに変わりはなく、善管注意義務違反や忠実義務違反等の法的責任を追及すべきような著しく不合理な判断があったとまではいえないと考えられる。

(3) 市長の法的責任について

法的責任の有無の判断基準について

本市は、地方自治法や公拡法の規定に基づき、公社を監督する立場にありながら、一方では、公社の経営を悪化させることとなった津山産業・流通センターの事業要請や公共用地の先行取得の委託を行い、また、公社の金融機関からの事業資金の借入に当たっては、債務保証を行ってきた経緯がある。

これらの経緯や法的地位に基づいて、最終的には、解散プランに示すように、本市が、公社の金融機関債務を代位弁済し、公社の残有資産からの代物弁済で不足する部分については、債権放棄を行う必要がある。

このように、公社の債務整理により最終的に損害を被るのは本市となるが、こういった事態を招いた原因ともいえる主要3事業については、結果として当時の市長が主導的な立場で事業を推進してきたといえる。

したがって、執行機関である市長個人の法的責任の有無についても検討する必要がある。

本件のように、地方公共団体の実施する事業の妥当性を巡る首長の法的責任の有無については、取締役に応用される経営判断の原則のように、首長にも一定の裁量権が認められ、「その裁量権を逸脱し、又は濫用したと断ずべき程度に不合理な」判断を行った場合に責任が問われるという基準（平成17年11月10日最高裁判決参照）が適用されると考えられる。

以下、個々の事業ごとに検討を加える。

地方公共団体の長の裁量権の範囲に関する裁判例

平成17年11月10日最高裁判決（下関市日韓高速船事件）

「本件事業の目的、市と本件事業のかかわりの程度、上記連帯債務がされた経緯、本件第二補助金の趣旨、市の財政状況等に加え、上告人は本件第二補助金の支出について市議会に説明し、本件第二補助金に係る予算案は、市議会において特にその支出の当否が審議された上で可決されたものであること、本件第二補助金の支出は上告人その他の本件事業の関係者に対し本件事業の清算とはかかわりのない不正な利益をもたらすものとはうかがわれないことに照らすと、上告人が本件第二補助金を支出したにつき公益上の必要があると判断したことは、その裁量権を逸脱し、又は濫用したものと断ずべき程度に不合理なものであるということとはできない」として、地方公共団体の長に広範な裁量権を認めている。

廃棄物処分場建設事業等（綾部用地先行取得事業）について

廃棄物処分場建設事業等の事業経過については、2(1) から までのとおりであるが、これについては、事業の確実な見通しがつく前に、公社による先行取得という手段を選択してきた行政手法について問題がなかったとはいえないが、事業の背景や公益的観点からも用地取得の必要性や緊急性が認められ、かつ、手続上必要とされる債務負担行為については、その都度市議会で審議の上、議決を得ていることを踏まえれば、これらの事業を推進した当時の市長に裁量権の逸脱や濫用があったとまではいえない。

また、綾部用地の先行取得を委託した当時の市長は、既に逝去されていることから、仮に法的責任が認められたとしても、現実には責任を追及することはできない。

なお、綾部用地での総合ごみ処理センター（新クリーンセンター）の建設の方針を見直し、別の用地で建設する判断をした前市長（前津山圏域資源循環施設組合管理者）へは、綾部用地が引き続き長期保有土地となったことに起因する公社、ひいては市の損害の責任を追及できるのではないかと指摘も一部にあるが、新候補地での建設が、綾部用地での建設よりも経費が抑制できた見込みもある（すなわちその方が、経済合理性が認められる）こと等の事情を考慮すれば、現実には難しいのではないかと解される。

津山産業・流通センター事業について

津山産業・流通センター事業の事業経過については、2(2) 及び のとおりであるが、経済状況が悪化するなかで、事業計画を見直さず、これまで事業を継続してきたことの責任については、公社の役員と同様の問題が生じる。

これについては、3(2) で述べたとおり、バブル崩壊後、長期間に亘って景気が低迷したことは、当時としては、必ずしもそのようになると予想（断言）できなかったこと、また、同センター建設事業が、企業誘致による雇用創出と定住推進という極めて公益性の高い性格を帯びた事業であり、現在も厳しい経済情勢の中、本市の雇用創出策上不可欠な地位を占めていること等を踏まえれば、同センター事業を推進した過去の市長について、裁量権の逸脱や濫用があったとはいえないと考えられる。

なお、同センターの建設の経緯に関わった市長は、いずれも既に逝去されていることから、仮に法的責任が認められたとしても、現実には責任を追及することはできない。

都市公園整備事業（井口用地先行取得事業）について

都市公園整備事業の事業経過は、2(3) 及び のとおりであるが、先行取得用地の買戻しが遅れたことが公社の経営を悪化させたという点においては、廃棄物処分場建設事業等と同様の行政手法上の問題を抱えていたといえる。しか

し⑦買戻しのための事業化については、当時の財政事情から容易でなかったこと、①公社の先行取得に当たり、手続上必要とされる債務負担行為については、この事業が地域住民の安心・安全で快適な生活環境の整備と秩序ある都市空間・機能の発展を図るために必要であることを市議会で審議された上で、議決がなされていること等を踏まえれば、これらの事業を推進した当時の市長に裁量権の逸脱や濫用があったとまではいえないと考えられる。

4 結論

以上述べたように、公社の経営悪化の要因となった3つの主要な事業の経過、当時の経済情勢、市の財政事情、第三セクター等改革推進債制度創設以前には、公社の経営を抜本的に改革する現実的な手段がなかったこと等を総合的に考慮すれば、過去の公社の役員及び関係事業を推進してきた市長について、法的責任を追及することは困難であると判断するものである。

～ 監修を終えて～

平成 24 年度の総務省調査によれば、全国の土地開発公社について、地方公共団体からの借入が約 4000 億円、銀行等からの借入が約 2 兆円であり、銀行等からの借入のうち、1 兆 9000 億円以上について、地方公共団体が損失補償・債務保証をしています。したがって、土地開発公社が破綻した場合には、地方公共団体は損失補償等の履行のため、一時に巨額の債務を弁済する必要があり、地方公共団体の財政に深刻な影響を与える可能性があります。もちろん、土地開発公社の経営が順調であれば、かかる心配は杞憂に過ぎませんが、多くの土地開発公社の経営は実質赤字であり、地方公共団体が補助金等により毎年財政支援を行っている状況です。

したがって、地方公共団体の財政を安定化し、負の遺産を将来に残さないためには、土地開発公社の抜本的処理が不可欠である一方、第三セクター等改革推進債の発行期限は平成 26 年 3 月 31 日までのため、この機会を逃すと、財源が乏しい地方公共団体において、自力で処理を行うことが困難となり、負の遺産を将来に残すこととなります。

以上の点に照らせば、このたび、津山市が、他の地方公共団体と同様に第三セクター等改革推進債を利用して、津山市土地開発公社の債務を整理し、同公社を解散させる判断をしたことは、妥当であると考えられ、逆にこれを行わない責任の重さを考えると評価にすら値するものであります。

なお、他方で、津山市土地開発公社の解散に伴う債務整理により、津山市は、多額の損失を負うことになるため、同公社の事業を進めてきた当時の市長及び公社の役員等の責任の有無については別途明らかにする必要があります。

もっとも、かかる責任の有無については、一義的には、民主制の過程で決まったものである以上、民主制の過程において検証するのが妥当です。また、仮に司法の場において、民主制の過程を経て、決定されている事項を事後的に覆すのは民主主義の本

質に重大な影響を与えることになるため、行政の裁量権の範囲は相当に広範に認められており、裁量権の範囲を逸脱又は濫用している場合に限りその責任が認められることに留意する必要があります。さらに、裁量権の範囲を逸脱又は濫用しているかについては、あくまでも、当時の状況下で逸脱等があったかが判断され、事後的・結果論的な評価はされるべきではないとされています。

この点、問題となっている3つの事業について検討するに、いずれも議会での審議を経て進められたとのことであり、また、公社については、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公益性を帯びた団体であり、単に採算性のみをもって、その責任を問うべきではないと考えられます。さらに公社の経営圧迫の最大の要因となった津山産業・流通センター事業についても、同センターが建設された当時、バブルは崩壊していたが、政府、民間企業、金融関係者等ですら、不動産市況はいつかは底を打って回復するという認識があったものであり、責任の有無を判断するにあたっては、かかる時代情勢も考慮すべきです。

したがって、各事業の実施の背景・経緯等を踏まえ、上記の観点から、関係者の責任の有無について検証を行った津山市の報告書の内容は、一般的に妥当性を有するものと思われれます。

西村あさひ法律事務所

弁護士 松嶋英機