

○ 主文

本件控訴を棄却する。
控訴費用は控訴人らの負担とする。

○ 事実

控訴代理人は「原判決を取り消す。被控訴人美濃加茂市長が、訴外株式会社日立製出所岐阜工場用地内の鉄塔移転工事を美濃加茂市開発公社に代行させ右日立製作所に対し、債務負担行為として昭和四七年度に金四二五万円を支出し、同四八年度に同額支出しようとしている合計金八五〇万円の補助金の支出を取消す。訴訟費用は第一、二審とも被控訴人の負担とする」との判決を求め、被控訴代理人は主文と同旨の判決を求めた。

当事者双方の事実上の主張、証拠の提出、援用および書証の認否は左記のほか原判決事実摘示と同一であるから、ここにこれを引用する。

第一、当事者双方の追加主張

(控訴代理人)

一、本件補助金の支出と公益上の必要性

地方自治法二三二条の二にいう公益上の必要あるときの要件としては、補助金支出の対象である事業の内容および補助金支出の対象である行為の性質がそれ自体として公益性を有すること、さらに補助金の額が地方公共団体の財政状況からみて相当の範囲内であることが、その要件をなすと考えられる。したがって、営利企業に対する補助金の支出は、原則として許されない。

本件日立製作所は、専ら営利を目的とする企業であつて、これに対する補助金支出に公益上の必要ありとは到底認めることができない。もつとも、いかなる営利企業といえども従業員を雇傭し、賃金を支払い、納税をなし、関連企業を抱え、商品を生産流通させる等の社会的機能を果し、その結果、地方公共団体の財政を潤し、地域の振興に寄与することはあるが、それは、営利活動の反射的ないし間接的結果にすぎないのであつて、それ故に公益性があるとして補助金支出が許されるとすれば、およそ規模の大きい企業ほど補助金を受ける可能性が大きいという不合理を生ずる。

また、美濃加茂市当局が、日立製作所の工場拡張について、財政上あるいは地域振興上の観点から好ましいものと評価していたとしても、そのことから直ちに営利事業に対し補助金を支出することは、行政の正道から外れたものである。

二、本件補助金支出の当事者は、公社ではなく、日立製作所である。

本件補助金の支出は、実質的に、日立製作所の工場敷地整備事業に対してなされたものであつて、それは、日立製作所が補助金を得るについて、公社というワンクッションをおいた方が刺激が少ないためと、多数当事者との敷地売買契約締結上の便宜のため美濃加茂市開発公社が、日立製作所の利益のために「トンネル」として形式上介在したもので、公社は、単なる「かくれみの」にすぎない。

したがって、本件補助金が、同市から公社に支出されていても、それは日立製作所に対する支出にほかならない。

三、本件補助金の違法性について。

1 財団法人美濃加茂市開発公社寄付行為一五条違反

公社寄付行為一五条は、「事業計画に明示なき一件一〇〇〇坪以上の土地又は、評価額五〇〇万円以上の不動産の取得及び処分に関する事」については、公社理事会の議決を要するとされているが、本件敷地売買の合意書である覚書は、右理事会の議決がなされた昭和四四年一月五日以前の同年一〇月三十一日に公社の独断で作成されている。

すなわち右覚書は、

甲第一三号証(公社保有の覚書)は、「昭和四四年一〇月」が、「同年十一月」に改ざんされており、

甲第一五号証(日立保有の覚書)は、「昭和四四年一〇月 日」と、そのまま傍らに「調印日一、五」の記載があり、

これは、理事会の議決日時と、つじつまを合わせるために覚書の日付を改ざんしたものである。

2 地方自治法九六条違反

美濃加茂市は、本件土地売買契約における公社の日立製作所に対する違約返還金支払債務その他の取引上の債務につき連帯保証をしているが、総額一億七千万円という高額の取引について、市が連帯保証するには、地方自治法九六条五号ないし八号の趣旨に照し、議会の議決が必要であるところ、その議決がなされていない。

もつとも、本件鉄塔移転費用について、昭和四四年一月二六日、市議会で議決がなされているが、乙第三号証の一、甲第一六号証の作成日付の訂正、および敷地の所有権移転登記が同年一月二四日売買を原因としてなされていることから、それ以前の同年一月六日に売買契約が成立しているとみられる。

これは、市議会の議決の前に、債務負担契約がなされたものであつて、地方自治法九六条に違反する売買契約である。

四、その他の事情

1 低開発地域工業開発促進法（以下低工法という）について

美濃加茂市が低工法の指定をうけていても、同市が工場誘致をなすべき法的義務はない。

同法六条にいう「資金の確保その他の援助」とは、金融機関から資金の貸付や斡旋を予定しているものであつて、地方公共団体から特定企業に補助金支出を許容しているものではないし、また、日立製作所は、大企業であつて、資金援助を必要とする企業ではない。

同法七条は、工場進出が可能となるような条件（環境）整備に努めるべきことを定めているだけであつて、例えば工場団地を造成し、その経費を加算して、企業に分譲することを予定しており、地方公共団体が誘致した工場敷地の整備をなすべきことを定めているのではない。

2 本件補助金の工場敷地一平方メートルあたりの単価について

本件補助金の対象となつた鉄塔除去費用は、取引された本件工場敷地の平方メートルあたりに換算すれば、一平方メートルあたり、わずか一九七円であつて日立製作所負担分は、その半額の九八円にすぎない。

したがつて、本件補助金は、買収代金と売渡代金の差額によつて捻出することもできた筈である。

3 日立製作所と市当局のゆ着について

本件補助金支出の背景には、日立製作所と、市ならびに公社幹部とのゆ着がある。すなわち、市議会議員、市教育委員ら市の幹部は、日立製作所工場内に従業員の賄いを業とする中濃食品株式会社を設立してその役員となり、同社の営業施設等は、日立製作所から無償で提供をうけて利潤を得ていた。のみならず、被控訴人らは、日立製作所より電化製品の贈与を受け或は、麻雀の景品として提供を受けるなどしていた。

かような背景からなされた本件補助金の支出は、明らかに不当である。

（被控訴代理人）

一、本件補助金の支出に公益上の必要性があつたことは、原判決事実摘示のとおりであつて、この点に関する控訴人の主張は争う。

二、本件補助金支出の当事者は、公社であつて、しかも公社に対し支出することについて前記の公益上の必要性があつたものである。

公社の存在は、形式的なものではなく、地方自治体の行政執行手続の複雑性、時間的問題を考へて、少数理事で処理し得る公社に、地域開発にあたつての土地購入、資金借入をさせて、地方行政の執行を円滑にさせているところにその意義があつて、単にクツシヨンとして介在するものではない。

三、公社寄付行為、地方自治法違反について

控訴人は覚書や売買契約書の日付が、理事会、市議会の議決以前であるからそれらの議決がなされていないことになるというが、現に議決がなされている以上、かような文書の不備は、本件補助金の支出になんらの影響を及ぼすものではない。

（一）市や公社の事務局では、予め議員、理事等の内意を得ておき、議決があれば、直ちに実行するのに支障がないように事務局において下準備をするのが通常であつて、本件公社理事会についても、一〇月三十一日までに理事会の議決がなされると予定していたので「一〇月」までタイプを打ち「日」を入れなかつたところ、理事会の開催が遅延して十一月五日となつたためである。

（二）本件市議会の議決についても同様であつて、事務局職員が日付を誤記したものにもすぎない。

登記申請の日付についても、事務局職員が、予め司法書士に十一月二六日の市議会議決の日以後に登記手続をするよう依頼していたところ、物件が多数であつたためその一部が議決の日以前に登記手続がなされたのである。

いずれにしても、右文書の不備は、単に形式に関することであつて、本件補助金支出にあたつて瑕疵をなすものではない。

（三）また、債務負担行為についても、昭和四四年一月二六日、市議会の議決

を経ており、違法ではない。

四、低工法について

低工法の指定をうけた地方自治体が、公社に補助金を支出し、誘致すべき工場用地内の鉄塔を除去せしめて、用地整備の援助をすることは、低工法の本旨であり、同法七条は、かような場合を指しているのである。

そして、自治体行政を司る首長たる被控訴人としては、低工法の指定によつて、当然に工場誘致など地域工業開発をなすべき義務があるといえるのである。

第二、証拠関係（省略）

○ 理由

一、当審における証拠調の結果を勘案してなした当裁判所の判断によるも、控訴人らの本訴請求は失当として棄却すべきものとする。その理由は左に補足するほかは、原判決の説示するところと同じであるから、原判決理由記載をここに引用する。

二、（補足）

原判決一六枚目裏五行目の次に「そこで、同市は、低工法七条による工場誘致達成に必要な工場用地の整備促進のためには、右公社に補助金を支出して、同公社をして鉄塔を除去せしめて用地整備の援助（低工法六条による）をすることが相当であるとして、右補助金の支出決定をなしたものである。」を加える。

三、控訴人の当審における主張について

（一） 既工法の趣旨及び本件補助金の支出と公益上の必要について

控訴人は地方自治法二三二条の二にいう「公益上の必要」とは、補助金支出の対象である行為の性質がそれ自体として公益性を有すること、さらに補助金の額が地方公共団体の財政状況からみて相当の範囲内であることが、その要件をなすというが、補助金支出が適法であるかどうかは、右補助金の支出決定をなすに至った根拠法令について判断しなければならない。

美濃加茂市が本件補助金の支出をなすに至った経緯については、原判決認定（原判決一四枚目表七行目から一七枚目裏二行目までのとおりであつて、同市は低工法七条による工場誘致達成に必要な工場用地の整備促進のために、右公社に補助金を支出して、同公社をして鉄塔を除去せしめて用地整備の援助をすることが相当であるとして本件補助金の支出決定をなしたものであることが認められるから、右支出決定は右低工法の目的を達成するためになされた適法なものというべきである。しかも、成立に争いのない乙第一号証の一、二、第二号証、第三号証の一、二、第四ないし第六号証、第七号証の一ないし四、原審証人A、原審と当審における証人Bの各証言並びに弁論の全趣旨によれば、現に前記日立白黒テレビ組立工場操業開始以降の日立岐阜工場の従業員数及び課税状況をみるに、原判決添付の別表（一）

（二）のとおり、昭和四八年一月現在その従業員総数六五〇名中美濃加茂市地域住民の就業者は、三三三名であり、昭和四六年度の固定資産税及び交付税は、カラーテレビ組立工場が、同四五年四月から操業したので、白黒テレビ組立工場分と合せて前年度の約二倍の三三、一四三、一〇〇円の増加となり、工場建物に対する減価償却による若干の減額にあるものの将来にわたつて恒常的に右固定資産税等が同市に納入されることが認定されるのであるから、本件補助金の支出は、低工法の本旨に適った公益上必要がある場合に該当するものであると判断する。

もつとも控訴人は、従業員を雇傭し、納税をなして、地方公共団体の財産を潤し、地域の振興に寄与するのは、営利活動の反射的ないし間接的結果にすぎないというが、低工法の目的は、低開発地域における工業の開発を促進することにより、雇傭の増大に寄与し、地域間における経済的格差の縮小を図り、もつて国民経済の均衡ある発展に資することにあるのであり、その目的達成の一つとして同法七条では地方公共団体等は、工場用地の整備等の促進に努むべきことを規定しており、低工法により低開発地域工業開発地区の指定を受けた美濃加茂市の首長たる同市長としては同法の趣旨に適合した工場を誘致する行政上の責任を負っているものというべく、右工場誘致の結果、控訴人のいう如き営利活動の反射的ないし間接的效果は、当然低工法の目的に包摂されるべきものではあるが、右目的達成のために、如何なる工場を誘致するかは、原則として同市長の裁量にかかっているものといわなければならない。

従つて控訴人の右主張は理由がない。

（二） 本件補助金支出の当事者について

（１） 成立に争いのない甲第一三三号証、同第一五ないし第二五号証、同第二八号証の一ないし六、乙第一号証の一、二、同第二号証、同第三号証の一、二、同第四

ないし第六号証、同第七号証の二ないし四、原審証人A、同C、原審と当審における証人Bの各証言並びに弁論の全趣旨によれば、地方公共団体においては、支出は法令、予算に従つてなされ、条例で定められた範囲にかかる財産の取得又は処分等については、議会の議決を要し、借入金についても予算上の制約があり、時には必要な予算措置ができないなど、適時適切な工業開発が阻害されるおそれがあるため、他の自治体においてもかかる意思決定や執行の手續上の制約や時間的問題を考へて開発公社を設置しているが、美濃加茂市においても、同市の工業開発を促進するべく、昭和三十八年二月二六日美濃加茂市開発公社が設立されたこと、そして同公社寄付行為によれば、同公社は美濃加茂市の建設計画推進に必要とする事業用地及び工場住宅用地並びに施設等の取得、造成、分譲、斡旋等を行い、もつて市勢の伸展と市民の福祉増進に寄与することを目的として、数少い理事会の議決によつて、右目的達成のために業務の追行が可能とされていること、昭和四四年一月五日、右公社の理事会において本件日立工場の用地の取得及び処分について審議され、右用地上に設置されているため工場用予定地の障害要因となつている中部電力の高圧送電線鉄塔二基の撤去費用についても討議された結果、全員異議なく原案どおり可決されたこと、右工場用地の売買についても、同土地の各所有者と右公社との間で売買契約を締結し、昭和四四年一月五日付で右公社と日立製作所との間で、当該工場用地の代金の支払方法や、売買契約書の提出期限等について覚書を作成し、同年一月二六日には同市市議会において本件補助金支出の債務負担行為の議決がなされ、同年一月二八日付で右公社と日立製作所との間において右工場用地の売買契約が締結されたこと、本件売買代金は日立から右公社の銀行口座に入金され、その後同口座から各土地の所有者に支払われたこと等が各認められ、当審証人Dの証言中右認定に反する部分は前頭証拠に對比して採用し難く、他に右認定を覆すに足る証拠はない。

右認定の事実によれば、本件補助金支出の相手方当事者は前記公社であることは明らかであり、この点に関する控訴人の右主張は理由がない。

(2) 当審証人Bの証言、成立に争いのない甲第一三号証、同第一五号証によれば、甲第一二号証（公社保有の覚書）の日付の「昭和四四年一〇月」が「四四年一月」に改められ、同第一五号証（日立保有の覚書）の日付の「昭和四四年一〇月一日」と表示されてある傍らに「調印日一一、五」との記載があること、乙第三号証の一（公社保有の土地売買契約書）の日付の「一月二六日」が「一月二八日」に改められていること、甲第一六号証（土地売買契約書）の日付の「昭和四四年一月二六日」はそのまま改められていないこと、同市＜地名略＞、＜地名略＞、＜地名略＞、＜地名略＞、＜地名略＞の各土地については、各土地所有者から日立製作所に対する所有権移転登記が、同年一月二四日売買を原因としてなされていること等の各事実が認められる。ところで、前示（1）掲記の各証拠によれば、市や公社の事務局では予め議員、理事等の内意を得ておき、議決があれば直ちに該事項を実行するのに支障がないように事務局係官において下準備をするのが通常であつて、本件公社理事会においても一〇月三十一日までは理事会の議決がなされるものと予定していたので、公社と日立製作所間の覚書（甲第一三、第一五号証）の日付を「一〇月」までタイプを打ち日を入れなかつたところ、理事会の開催が遅延して一月五日になつて議決されたため、公社保有の覚書は同日付に訂正し、日立製作所保有の覚書は日付の傍らに「調印日一一、五」と記入したものであること（甲一八号証の日付の訂正については、気が付かなかつた、）甲第一六号証、乙第三号証の一（各土地売買契約書）についても、前記市議会の議決があつた同年一月二六日以前に事務局において右契約書の日付を「一月」までタイプし、日付の個所を空けて債務負担行為の議決のあつた日を同個所に挿入することとしたところ、当該議決が一月二六日であつたので、公社も日立製作所も右契約書の該当個所に右「二六日」を記入したこと、但し、乙第三号証の一の売買契約書については、「二六日」を「二八日」と改めてあるが、これは公社係員が右両者間で費用の分担について覚書がかわされた日を右売買契約日と誤解して「二八日」と誤つて改めたこと、前記登記手續についても、司法書士に十一月二四日予め登記申請手續を依頼したところ同司法書士において土地の筆数が多数のためその一部が議決の日以前に登記手續がなされたものであること等が各認められ、他に右認定を覆すに足る証拠はない。

以上認定の事実によれば、右文書における形式上の不備が認められるが、このことは、本件補助金支出の公益性とは関係ないことであり、又本件理事会の土地売買の議決、本件補助金支出の債務負担行為の市議会の議決も適法になされているものと

考えられるから、公社寄付行為一五条、地方自治法九六条各違反を前提とする控訴人の主張は理由がない。

もつとも、控訴人が、公社と日立製作所との間に締結した本件土地売買契約に公社の連帯保証人として義務負担の契約したのに同市議会の議決を経ていないのは地方自治法九六条違反であるというが、本件補助金の支出が適法かどうかは無関係であつて判断の要をみない。

(3) 当審証人Eの証言によれば本件補助金の対象となつた鉄塔除去費用は、取引された本件工場用地の平方メートル当りに換算すれば、同単位当り、一〇〇円に満たない額であることが認められるが、本件補助金の支出は、前叙認定判断の如く低工法の本旨に適つた公益上必要なものであるから、控訴人の右金額は僅少であつて、本件補助金は買収代金と売渡代金の差額によつて捻出すべきであるとの主張に失当である。又、原審証人Aの証言、当審証人D、同Eの各証言の一部並びに成立に争いない甲第三号証によれば、当時、同市市長であり右公社の理事長であつたF、同市市議会議員であり右公社理事であつたGが日立岐阜工場内に従業員の賄いを業とする中濃食品株式会社を設立し、その役員となつていたこと(このことは当事者間に争いが無い)、同市長らが日立製作所から電化製品の交付を受けたことが唄われないではないから、そのこと自体は当然問責さるべき事柄ではあるが、右事実があるからといつて、本件補助金支出の公益性までも否定し去るわけにはいかないものと判断する。

四、以上の次第で、原判決は相当であつて、本件控訴は理由がないから、これを棄却することとし、控訴費用の負担につき、民訴法九五条、八九条、九三条を適用して、主文のとおり判決する。

(裁判官 丸山武夫 林 倫正 上本公康)