

平成23年(行ヒ)第452号 損害賠償等請求住民訴訟事件  
平成25年3月28日 第一小法廷判決

## 主 文

原判決中上告人敗訴部分を破棄する。

前項の部分につき本件を名古屋高等裁判所に差し戻す。

## 理 由

上告代理人西澤博ほかの上告受理申立て理由第2について

1 本件は、三重県の志摩市等により組織される鳥羽志勢広域連合（以下「本件広域連合」という。）が締結したし尿及び浄化槽汚泥の積替え保管場所等の賃貸借契約について、志摩市の住民である被上告人が、上記契約に定められた賃料は不当に高額でありその賃料の支出のうち適正額を超える部分は違法であると主張して、本件広域連合の執行機関である上告人を相手に、地方自治法292条により準用される同法242条の2第1項1号に基づき、上記賃料のうち本件広域連合の監査委員が適正額として勧告した額を超える部分に係る公金の支出の差止めを求めるとともに、同項4号に基づき、平成19年2月から同23年6月までの間に本件広域連合の長の職にあった者2名に対して各在任期間中の上記賃料に係る公金の支出額のうち被上告人が主張する適正額を超える部分に相当する金額及び遅延損害金の損害賠償請求をすること等を求める住民訴訟である。

2 原審の確定した事実関係等の概要は、次のとおりである。

(1) 本件広域連合は、し尿処理等の広域的処理を行うこと等を目的として平成11年4月1日に三重県の鳥羽市、当時の志摩郡磯部町、阿児町、浜島町、大王町及び志摩町（平成16年10月1日以降は合併により志摩市）並びに当時の度会郡

南勢町及び南島町（平成17年10月1日以降は合併により南伊勢町）により組織され、上記各合併を経て現在は志摩市、鳥羽市及び南伊勢町により組織される特別地方公共団体である。上記合併前の志摩郡においては、各家庭からし尿等の積替え保管施設であるし尿中継槽までの運搬距離を平準化し各町のし尿くみ取り料金に格差が出ないようにするなどのため、各町にそれぞれ1か所ずつし尿中継槽が設けられており、業者が各家庭からくみ取ったし尿をし尿中継槽まで運搬し、本件広域連合がし尿中継槽からし尿処理施設までの運搬を行っていた。このうち、志摩町のし尿中継槽（以下「旧し尿中継槽」という。）は、容量が20klのものであった。

(2) 本件広域連合は、平成12年頃、旧し尿中継槽の近隣住民から臭気に対する苦情を多数受けるようになったが、脱臭装置の設置等による対策のみで解決する見込みが低く、かつ、当時の住民規模に照らして旧し尿中継槽の増改築が必要であるにもかかわらずその敷地が狭小で増改築が困難であったことなどから、旧し尿中継槽を閉鎖して別の敷地にし尿中継槽を建設することを検討するようになった。また、本件広域連合においては、志摩町内に新たなし尿中継槽を建設する必要があるとされていたが、その理由は、各町のし尿くみ取り料金を一律にするため、各町に1か所ずつし尿中継槽を建設しなければならず、建設中であるし尿処理施設の処理能力との関係で、し尿等の海洋投棄が全面禁止される平成19年1月までに新たなし尿中継槽を完成させる必要があるとの認識によるものである。

(3) さらに、本件広域連合は、平成15年7月、旧し尿中継槽の周辺住民から強い苦情と旧し尿中継槽の閉鎖を求める要望を受けた。そのため、当時、志摩町の町長で本件広域連合の副連合長を務めていたBは、旧し尿中継槽を利用してたくみ取り業者であるA協業組合（以下「A協業組合」という。）に対し、旧し尿中継

槽の閉鎖について理解を求め、当分の間は大王町のし尿中継槽を代替使用することを提案するとともに、志摩町内に建設する新たなし尿中継槽の用地の確保についても相談をした。これに対し、A協業組合は、旧し尿中継槽の閉鎖後新たなし尿中継槽が完成するまでA協業組合が志摩町内に有する貯留槽（以下「本件貯留槽」という。）を本件広域連合に無償で貸すことを提案するとともに、新たなし尿中継槽の用地としてA協業組合所有の土地を貸すことを提案した。本件広域連合は、これを受けて、同月22日に旧し尿中継槽を閉鎖し、本件貯留槽の代替使用を開始した。なお、本件貯留槽の代替使用については、平成17年3月10日、本件広域連合とA協業組合との間で賃貸借契約が締結され、契約期間は本件広域連合が借用を開始した日から新たなし尿中継槽が完成する日まで、賃料はその全期間を通じて50万円とされた。

(4) 新たなし尿中継槽の用地に関するA協業組合の提案を受けて、本件広域連合においては、平成15年10月頃から第1審判決別紙物件目録記載の土地（以下「本件土地」という。）の一部を賃借することについて検討を開始し、本件広域連合の議会の定例会で担当課長から本件土地の一部を賃借して200t規模のし尿中継槽を設置することを考えていることなどが説明された。本件土地は、国道260号線志摩バイパスと約4mの間口で接し、そこから約110mにわたって延びる通路部分と、その奥のおおむね楕円状の部分とから成る、総面積（実測）3531.7㎡の旗竿状の土地である。

本件広域連合は、平成16年6月頃から、本件土地又はその一部を賃借することを前提に、A協業組合と協議をし、賃料について鑑定による価格を基準とすることを要望した。これに対し、A協業組合は、し尿中継槽を建設すると土地価格が低

下すること、その建設により本件土地及びその周辺の土地について検討していた高齢者施設等の建設その他の計画が実現できなくなることを理由に、賃料について鑑定価格を基準にすることに反対し、月額140万円にするよう要求した。これを受けて、本件広域連合が、内部での検討等を踏まえ、同年9月21日の協議の場で、A協業組合に賃料の減額を要求すると、A協業組合は、最低でも月額70万円が必要であるとしたものの、更なる交渉の結果、本件土地のうち通路部分を除いた部分を月額50万円で賃貸することを了承した。

本件広域連合は、平成16年10月、合併後の志摩市の市長職務執行者を通じて、A協業組合に更なる賃料の減額を要望したが、A協業組合は、月額50万円に満たない賃料では本件土地を貸さない旨を回答して、減額に応じなかった。その後、本件広域連合は、本件土地全てを月額50万円で賃借することとして、平成17年2月21日の議会において、借地料年額600万円を計上した平成18年度予算が承認された。

(5) 本件広域連合は、平成17年8月18日、A協業組合との間で、本件土地を要旨次の約定で賃借するとの合意をした（以下、この合意を「本件賃貸借契約」という。）。

用 途 関係町から生ずるし尿及び浄化槽汚泥の積替え保管場所（中継槽用地）並びに進入路

期 間 協議して別に定める時から平成21年3月31日まで。ただし、この期間満了の3か月前までに本件広域連合又はA協業組合のいずれからも異議の申出がないときは、期間満了の日の翌日から1年間延長するものとし、その後において期間が満了したときも同様とす

る。

賃 料 年額600万円（月額50万円）

本件広域連合は、平成17年12月1日、A協業組合との間で、本件賃貸借契約における契約期間の始期を同日とする旨合意し、同月分から賃料の支払を開始するとともに、同18年3月頃までに本件土地上に新たなし尿中継槽を完成させた。

(6) 被上告人は、平成20年1月24日付けで、本件広域連合の監査委員に対し、本件賃貸借契約に定められた賃料を減額し、既に支払われた適正額を超える賃料を返還するよう必要な措置を講ずることを求める旨の住民監査請求をした。同監査委員は、同年3月19日、本件広域連合の長の裁量を考慮しても本件土地の年間賃料は258万8736円を上回るものではなく本件賃貸借契約に定められた賃料は不当に高額であるとして、上告人に対し必要な措置を講ずべきことを勧告したが、上告人は、同監査委員に対し、この勧告に従わない旨を通知した。

(7) 本件広域連合は、平成22年11月22日、A協業組合との間で、本件賃貸借契約に基づく本件土地の賃料につき、同23年1月1日から同年12月31日までを年額500万円（同年1月分から11月分までは月額41万7000円、同年12月分は41万3000円）とし、同24年1月1日から同年12月31日までを年額400万円（同年1月分から11月分までは月額33万4000円、同年12月分は月額32万6000円）と変更する旨の契約（以下「本件変更契約」という。）を締結した。

(8) 本件広域連合は、本件賃貸借契約（本件変更契約の締結後はこれに基づく変更後のもの）に基づき、その長がCであった平成19年2月から同20年10月30日までの間、同19年1月分から同20年9月分までの賃料月額50万円の各

支出をした。また、本件広域連合は、その長がBに代わった後、平成20年11月から同23年1月までの間、同20年10月分から同22年12月分までの賃料月額50万円、同23年2月から同年6月までの間、同年1月分から同年5月分までの賃料月額41万7000円の各支出をした。

(9) 被上告人が原審で証拠として提出した不動産鑑定士梅村斉ほか1名作成の鑑定評価書は、本件土地付近に設定した標準画地の価格から、本件土地の形状、面積、接道状況等を考慮して本件土地の基礎価格を求め、これに期待利回りを乗じて、本件賃貸借契約が締結された平成17年8月18日の時点における本件土地の適正賃料を年額81万7000円としている（以下、この鑑定評価を「本件私的鑑定」という。）。

3 原審は、上記事実関係等の下において、要旨次のとおり判断して、地方自治法242条の2第1項4号に基づく被上告人の請求のうち年額100万円を超える賃料支出額に係る部分及び同項1号に基づく被上告人の請求を認容した。

(1) 本件賃貸借契約及び本件変更契約（以下併せて「本件各契約」という。）に係る違法事由の有無は賃料額の多寡によって判断されるべきであり、代替施設の有無等はその判断に際しての事情として検討することになる。本件賃貸借契約に定める賃料額は、本件土地の適正賃料である本件私的鑑定の前記評価額の7倍を超える極めて高額なものである。そして、大王町の中継槽の一時的な代替利用も不可能ではないから、新たなし尿中継槽を平成19年1月末までに設置すべき緊急性までは認められず、また、本件広域連合は、他の候補地を探すことなく、A協業組合から高額な賃料を要求されると、単に減額を求める交渉に終始し、鑑定評価を実施しないまま本件賃貸借契約の締結に応じている。本件各契約に定める賃料額を決定し

その支出をした本件広域連合の長は、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べきであり、本件各契約に基づく賃料の支出は、適正と認め得る賃料額の上限である年額100万円を超える部分に関して財務会計法規上の義務に違反する違法な行為と評価すべきである。

(2) 本件土地につき前記の賃料で借り受ける旨を決定した本件広域連合の長の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又はその濫用があり、本件各契約に定める賃料のうち上記の上限を超える部分を無効としなければ地方自治法2条14項、地方財政法4条1項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められるというべきである上、A協業組合においては、法外に高額な賃料を要求し、前記の経緯を経て本件賃借契約の締結に至らせていたのであって、本件各契約の賃料の約定は上記の上限を超える限度で公序良俗に反し、私法上無効である。

4 しかしながら、原審の上記判断は是認することができない。その理由は、次のとおりである。

(1) 地方自治法242条の2第1項4号に基づく被上告人の請求は、本件各契約を締結した本件広域連合の長の判断が同法2条14項及び地方財政法4条1項に違反することを前提とするものであるところ、地方公共団体の長がその代表者として一定の額の賃料を支払うことを約して不動産を賃借する契約を締結すること及びその賃料の額を変更する契約を締結することは、当該不動産を賃借する目的やその必要性、契約の締結に至る経緯、契約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な裁量に委ねられており、当該契約に定められた賃料の額が鑑定評価等において適正とされた賃料の額を超える場合であっても、上記のような諸般の事情を総合考慮した上でなお、地方公共団体の長の判断が

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ときでなければ、当該契約に定められた賃料の額をもって直ちに当該契約の締結が地方自治法2条14項等に反し違法となるものではないと解するのが相当である。

前記事実関係等によれば、旧志摩郡においては、各家庭から生ずるし尿の運搬距離を平準化し各町におけるし尿くみ取り料金に格差が出ないようにするなどのため、各町にし尿中継槽が設けられていたのであり、各町の合併後間もない本件賃貸借契約締結当時においても同様に、本件広域連合が旧志摩町の区域内にし尿中継槽を設置する必要性があったといえることができる。そして、本件広域連合としては、本件貯留槽は新たなし尿中継槽が完成するまでの期間に限定して借りたものであり、また、旧大王町の区域内のし尿中継槽において同区域内から生ずるし尿等に加えて旧志摩町の区域内で生ずるし尿等の積替え及び保管を継続的に行うことは困難であったと考えられるから、旧し尿中継槽が閉鎖されてから2年以上経過した本件賃貸借契約締結当時において、速やかに新たなし尿中継槽の用地を確保する必要性があったというべきである。

そして、そもそも旧志摩町の区域内の旧し尿中継槽は周辺住民からの強い苦情を受けて廃止されたものであり、同区域内で新たなし尿中継槽の用地を確保することは相当困難であったと考えられるところ、他に具体的な候補地の存在もうかがわれないうちで、本件広域連合がA協業組合から反対されて鑑定評価はしなかったものの前記2(4)の相応の交渉を経て本件賃貸借契約を締結するに至った経緯それ自体が不当なものであったとはいえず、また、本件私的鑑定において適正とされた賃料の額は、上記のようなし尿中継槽の用地を確保するという本件土地を賃借する目的やその必要性等の事情を考慮して算出されたものでないことは明らかである。



そうすると、旧志摩町の区域内にし尿中継槽の用地を確保するという本件土地を賃借する目的やその必要性、契約の内容に影響を及ぼす社会的、経済的要因としての当該施設の性質に伴う用地確保の緊急性や困難性といった事情の有無にかかわらず、本件賃貸借契約において鑑定評価を経ずに定められた賃料の額及びこれを一部減額した本件変更契約所定の賃料の額が本件私的鑑定において適正とされた賃料の額と比較して高額であることをもって直ちに、本件各契約を締結した本件広域連合の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であったということとはできない。

(2) 次に、契約に基づく債務の履行として行われる公金の支出について地方自治法242条の2第1項1号に基づく差止めを請求することができるのは、当該契約が私法上無効である場合に限られるところ（最高裁昭和56年（行ツ）第144号同62年5月19日第三小法廷判決・民集41巻4号687頁参照）、旧志摩町の区域内で新たにし尿中継槽の用地を確保するために本件土地を賃借する必要性、当該施設の性質に伴う用地確保の緊急性や困難性といった上記の諸事情に加え、本件賃貸借契約に定められた賃料の額が当事者間で相応の交渉を経た上で合意されたものであり、本件広域連合の議会においてその予算が承認されていたことなどからすると、本件私的鑑定において賃借の目的等を考慮することなく適正とされた賃料の額と単純に比較して、本件各契約の賃料の約定が公序良俗に反するものとはいえず、また、本件各契約を締結した本件広域連合の長の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又はその濫用があり、本件各契約を無効としなければ地方自治法2条14項、地方財政法4条1項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる（最高裁平成17年（行ヒ）第304号同20年1月18日第二小法廷判決・民集62巻1

号1頁参照)と直ちにいうこともできないことは明らかである。

5 以上によれば、前記2の事実関係等から直ちに、本件各契約が違法に締結されたものでありその賃料の約定が私法上無効であるとして、地方自治法242条の2第1項4号に基づく被上告人の請求の一部及び同項1号に基づく被上告人の請求を認容した原審の判断には、判決に影響を及ぼすことが明らかな法令の違反がある。 論旨は理由があり、原判決中上告人敗訴部分は破棄を免れない。

そして、被上告人の上記各請求については、旧志摩町の区域内にし尿中継槽の用地を確保するために本件土地を賃借する必要性、当該施設の性質に伴う用地確保の緊急性や困難性といった事情を総合考慮した上でなお、本件各契約を締結した本件広域連合の長の判断が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となるか否か、また、本件各契約を締結した本件広域連合の長の判断に裁量権の範囲の著しい逸脱又はその濫用があり、本件各契約を無効としなければ地方自治法2条14項、地方財政法4条1項の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められるものとして本件各契約が私法上無効であるといえるか否かについて審理を尽くす必要がある。なお、仮に本件各契約が違法に締結されたものとみる余地があるとすれば、地方自治法242条の2第1項4号に基づく被上告人の請求については、その対象とされている各月の支出に係るC及びBの財務会計上の行為を明らかにした上で、本件各契約に基づく債務の履行として行われた各月の財務会計上の行為それ自体が当該職員の財務会計法規上の義務に違反する違法なものといえるか否か(最高裁昭和61年(行ツ)第133号平成4年12月15日第三小法廷判決・民集46巻9号2753頁、前記第二小法廷判決、最高裁平成21年(行ヒ)第162号同年12月17日第一小法廷判決・裁判集民事232号707頁参照)等についても

審理する必要がある。そこで、以上の各点について審理を尽くさせるため、上記破棄部分につき本件を原審に差し戻すこととする。

よって、裁判官全員一致の意見で、主文のとおり判決する。

(裁判長裁判官 横田尤孝 裁判官 櫻井龍子 裁判官 金築誠志 裁判官  
白木 勇 裁判官 山浦善樹)