

主 文

- 1 原告らの請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

被告は、㊸に対し、8億9900万円及びこれに対する平成25年5月15日から支払済みまで年5分の割合による金員を請求せよ。

第2 事案の概要

本件は、原告らが、福岡市㊹保育園の移転用地購入のため福岡市が平成25年4月19日付けで締結した土地の売買契約が、不必要な目的のため過大な債務を負担した点で財務会計法規に照らし違法な支出負担行為であると主張して、地方自治法242条の2第1項4号本文に基づき、福岡市の執行機関である被告に対して、当時の福岡市長である㊸に対し、代金相当額8億9900万円及びこれに対する同額の支出がされた日である同年5月15日から支払済みまで年5分の割合による金員を請求することを求める住民訴訟である。

1 前提事実

以下の事実は、当裁判所に顕著であるか、当事者間に争いがなく又は弁論の全趣旨により容易に認められる。

(1) 当事者等

原告らは、福岡市に居住する住民である。

被告は、福岡市の執行機関たる市長である。

㊸は、下記(2)の財務会計行為の当時、福岡市長の職にあり、予算を執行する権限を有していた者である。

(2) 財務会計行為

福岡市は、平成25年4月19日、株式会社㊺との間で、福岡市 a 区 b c 丁目 d 番及び同 e 番 f の2筆の土地（以下「本件土地」という。）

を、代金8億9900万円で福岡市が買い受ける旨の売買契約を締結した（以下「本件売買契約」といい、本件売買契約の締結を「本件支出負担行為」という。）。

福岡市は、同年5月15日、本件売買契約に基づき、㉔に対し同額を本件土地の代金として支払った（以下「本件支出」という。）。

(3) 本件土地の周辺環境

本件土地の南東に隣接する敷地では、パチンコ店が営業している。また、本件土地の南に2軒隣には、ラブホテル2軒が東西に隣接して営業している。

(4) 本件土地購入の目的等

福岡市が本件土地を購入したのは、福岡市 a 区 b c 丁目 g に所在する保育所である㉕保育園（㉖児童会館と合築されている。以下「現保育園」といい、現保育園の所在地を「現地」という。）を運営する社会福祉法人に本件土地を賃貸し、㉕保育園を移転する用地として使用させるためである（以下、本件土地上に建築される新たな㉕保育園を「新保育園」という。）。

(5) 監査請求から本件訴訟に至る経緯

原告らは、平成25年7月17日、本件支出負担行為及び本件支出の違法不当を主張して、その是正を求める監査請求を行った。

福岡市監査委員は、同年9月11日、本件支出負担行為及び本件支出につき違法又は不当であるとは結論付けられないとして、原告らの監査請求を棄却した。

原告らは、同年10月9日、本件訴訟を提起した。

2 争点及びこれに対する当事者の主張

(1) 本件土地を購入する必要がなかったか

ア 原告らの主張

財務会計行為を行うに当たり地方公共団体に一定の裁量が認められることは争わないが、福岡市は、本件土地購入の必要性が全くないことを基礎付ける下記の事情を考慮せず、考慮すべきでない事情を考慮した結果、不合理にも本件土地が必要であるとの結論に至り、本件売買契約を締結したものであるから、その判断過程に裁量権の逸脱、濫用があり、本件支出負担行為は財務会計法規に照らし違法である。

(ア) 現地建て替え案の存在

福岡市は、もともと平成24年度中に現保育園の園舎から園児を仮の園舎に移し、現保育園を現地で建て替える案（以下「現地建て替え案」という。）を検討していた。

この現地建て替え案には、園児が耐震性に問題のある現保育園の園舎から立ち退く時期が、本件土地へ新保育園を建設し移転する案（以下「本件移転案」という。）に比して最短で7か月早く、本件移転案より本件土地購入費分安価で、下記(イ)のとおり保育環境を劣悪にすることなく保育定員の増加という目的を達成できる利点があった。また、現地建て替え案の立案のため既に公費が支出されていた。

そうであるにもかかわらず、福岡市は、平成24年に本件移転案の採用を決めるに当たり現地建て替え案との比較検討をしておらず、現地建て替え案の存在を考慮しなかった。

(イ) 本件土地の保育環境の劣悪さ

本件土地の周辺には、南に2軒隣にラブホテルが2軒隣接して営業しているなど、半径100メートル以内に合計5軒の性風俗特殊営業の営業所が立地しており、園児の保育に相応しい場所とはいえない。

また、本件土地はその西側にある南北に延びる道路が唯一の避難経路であり、その幅員は約5メートルと狭く、有事の際の園児や職員の避難に危険が伴う。

さらに、周辺を高い建物に囲まれ日照時間が十分ではなく、隣接するパチンコ店の排気ダクトからの排気が降りかかるため園児の健康被害も懸念される。

このように、本件土地の保育環境は現地に比して大幅に劣悪であって、保育園の建設用地として不適切であるところ、福岡市はこのことを考慮しなかった。

イ 被告の主張

(ア) 以下のとおりの行政目的達成のため、本件移転案を採用する必要があり、本件土地の購入はそのために必要であった。

すなわち、現保育園の園舎は、昭和45年1月に建築された建物であり、平成14年11月の時点で改修を速やかに行う必要があるとの耐震診断を受けていた。そのような状況において、平成23年3月に東日本大震災が発生し、早急に園舎の耐震性を確保する必要が生じた。

他方で、㊸保育園及び近隣の保育園（㊹保育園、㊺保育園、㊻保育園及び㊼保育園のことである。以下同様。）の保育需要は恒常的に多く、加えて交通利便性が高く企業等の就業先が集中するh地区においては他の地域の待機児童を受け入れる要請も多くあり、h地区における保育園の定員を拡充する必要性が高かったものである。

(イ) また、福岡市は現地建て替え案と本件移転案を比較検討した結果、平成23年7月26日の市政運営会議において、以下の理由により本件移転案への方針転換を決定したものである。

まず、現地建て替え案では、㊽児童会館の機能を維持しようとするれば、拡充可能な定員は50名にとどまるのに対し、本件土地に㊸保育園のみを移転する本件移転案においては、150名の定員拡充が可能である。

また、現地建て替え案の実現に必要な保育園の仮移転先がなかなか見つからなかったのに対し、本件土地は地権者が1人であって早期取得の

可能性が認められた。

さらに、本件土地は現地と比べても原告らが主張するようには保育環境が悪化しない。すなわち、本件土地の西側の道路は、保育園前を含む90メートルの区間において幅1メートル以上の歩道を、うち保育園の周辺においては1ないし2メートルのセットバックにより2.4メートル以上の歩道を確保するとともに、車止めを設置する整備を行う計画であり、他の道路と比べて格別危険なものではない。また、有事の際の避難経路は、西側道路の他に、隣接するマンション及び㊦会館の了承を得て2箇所確保している。現地の周辺にもラブホテルは存在しており、現地と比べて本件土地が著しく保育環境として不適當であるとはいえない。本件土地の日照時間は十分であって、本件土地の大気質は国が定める環境基準を満たしている。

(2) 本件土地の購入価格が著しく高額か

ア 原告らの主張

地方財政法4条1項は、地方公共団体に対し目的達成のため必要かつ最小の限度をこえて支出をすることを禁じており、かつ地方自治法2条14項は、地方公共団体に対し最少の経費で最大の効果を挙げるべきことを求めている。しかし、福岡市による本件支出負担行為は、本件土地の取得対価として適正な金額を著しく超える代金債務を負担するものであって、これらの財務会計法規に反し違法である。

すなわち、本件土地は、平成23年に㊧が前の所有者である株式会社㊨から7億6600万円で購入したものであるところ、福岡市はそのわずか1年後に8億9900万円で本件土地を購入している。

本件土地の売買代金を算定するに当たり福岡市が立脚した、不動産鑑定士㊩による不動産鑑定書（以下「㊩鑑定」という。）には、以下3点の誤りがあり、その鑑定額は著しく高額である。

第1に、取引事例比較法で比準価格を算出するに当たり本件土地の直近の取引事例である㊸と㊹の間の平成23年の取引が考慮されていない。

第2に、規準価格を算出するに当たり、本件土地との類似性が乏しい福岡市a区ij丁目k番外（以下「i標準地」という。）のみを地価公示標準地としており、福岡市a区lm丁目n番（以下「l標準地」という。）の地価公示価格を参照していない。

第3に、比準価格、規準価格及び収益価格を比較検討するに当たり、合理的理由なく比準価格を採用し、他を排斥している。

イ 被告の主張

福岡市は、本件土地の評価額を1㎡当たり61万8000円、地積1468.64㎡で9億0762万円とした㊺鑑定を付して、不動産価格評定委員会に対して本件土地の価格評価を依頼したところ、同委員会は、平成24年6月29日、本件土地の価格を1㎡当たり61万8000円とする評価をした。

そのため、福岡市は本件支出負担行為において、当該評価額を下回る8億9900万円の代金額で㊸から本件土地を購入したのであり、当該代金は本件土地の購入の対価として適正な額である。

㊺鑑定につき原告が主張する点のうち、比準価格算出に当たり㊸と㊹との売買事例が考慮されていないのは、㊺鑑定の時点で国土交通省が提供する不動産取引価格情報提供制度に反映されていなかった当該事例につき、売買価格や売買に至る経緯等につき十分信頼できる情報を収集できなかったためである。また、l標準地は、本件土地やi標準地と異なりh地区から距離があつてその影響が小さく、また休日の人通り等繁華性も異なっているから、規準価格算定の際にl標準地の地価公示価格を参照するべきではない。さらに、㊺鑑定が最終的に比準価格を採用した

のは、試算した本件土地の収益価格について、想定による不確実性が存在したからであり、これにより㊟鑑定の妥当性は何ら否定されない。

第3 当裁判所の判断

1 争点(1) (本件土地を購入する必要がなかったか) について

(1) 認定事実

上記前提事実に加え、掲記の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 本件移転案採用に至る経緯

(ア) 平成14年、㊟児童会館と合築されている現保育園の園舎が、耐震改修を速やかに行う必要のある施設であると診断された(乙7)。

そのため、福岡市は現保育園の園舎を現地で建て替える検討を始めた。

福岡市は、平成20年に福岡市子ども関連施設に関する調査業務を株式会社㊟に236万2500円で、平成21年に新・㊟児童会館のあり方について検討業務を同社に214万2000円で、平成22年に㊟児童会館等整備計画検討業務を同社に409万5000円で、それぞれ委託し(乙2ないし4)、その結果を踏まえて平成23年3月付け㊟児童会館等整備計画検討業務報告書(乙6)に表れた現地建て替え案が立案されるとともに、平成23年度の歳出予算見積には現地建て替え案実現のための基本設計費、代替施設の設計・工事費及び現保育園の解体設計費として、合計5992万8000円が計上された(乙5)。しかし、現地建て替え案においては、仮園舎の場所は現保育園の近隣に設置するという方針が立てられていたのみで、具体的な移転先は確定していなかった(乙6・49頁)。

(イ) 平成23年3月、東日本大震災が発生し、現保育園の園舎の早期の安全確保が課題となった。

他方で、㊟保育園及び近隣の保育園への入所申込数は、平成21年4

月1日現在の571人から、平成23年4月1日現在714人と急増し、これに伴い未入所児童（認可保育所への入所申込みを行い、入所要件を具備しているにもかかわらず、入所できない状態にある児童のことである。以下同様。）は平成21年4月1日現在46人、平成23年4月1日現在51人となり、待機児童（未入所児童のうち、他に入所可能な保育所があるにもかかわらず第1希望の保育所に入所するために待機している児童を除いた者のことである。以下同様。）は平成21年4月1日現在25人、平成23年4月1日現在29人となっており、㊸保育園周辺に恒常的に相当数の保育需要が存在した（弁論の全趣旨、特に被告の準備書面(2)別紙）。

(ウ) このような状況の下、福岡市は、平成23年4月頃から、㊸保育園を㊹児童会館とは別に、現地近隣に単独で移転する可能性の検討を開始した。

福岡市は、同月下旬頃から、現保育園の近隣の6箇所の土地を候補として、面積や法令等の定めにより拡充できる保育定員数や、地権者数等から想定される取得の難易度等を比較検討した結果、本件土地が移転先として有力視された（乙19の1ないし6）。

そこで、平成23年7月26日、㊸と3名の副市長、こども未来局長等が出席して開催された市政運営会議（以下単に「市政運営会議」という。）において、㊸保育園の整備につき、㊹児童会館と分離して、新たに福岡市が取得する本件土地に新保育園を設立する本件移転案の実現に向け、保育園を運営する法人と協議を開始する旨が決定された（乙18の1及び2）。

イ 現地建て替え案及び本件移転案の内容

(ア) 現地建て替え案（乙6。以下本項で頁数を摘示した場合、それは乙6の頁数である。）

㊦保育園の機能を一時的に近隣に移転し、その間に現保育園の園舎を建て替え、現地の新たな建物で㊦保育園と㊧児童会館の機能を賄う案である。

定員は現保育園から約50人増加し、200人程度になる(18頁)。保育園部分の面積は、現地建て替え案のうち㊦案(37ないし40頁)を採用した場合、園庭を含む総面積で1816㎡、延べ床面積では1332㎡であり、定員を200人とする1人当たりの面積は庭園を含めれば9.08㎡、園庭を含めなければ6.66㎡である(43, 44頁)。

現地建て替え案であれば必要となるが本件移転案であれば不要な公費支出としては、仮園舎の建設費2251万円が挙げられる(乙5)。

(イ) 本件移転案

新たに取得する本件土地上新保育園を設立し、㊧児童会館とは分離して㊦保育園の機能のみを新保育園に移転する案である。

定員は現保育園から150人増加し、300人になる。新保育園は園庭を含む総面積が約2680㎡、延べ床面積が約1980㎡であって、定員1人当たりの面積は園庭を含めれば約8.93㎡、園庭を含めなければ約6.6㎡である。(乙19の2・2枚目)

本件移転案であれば必要となるが現地建て替え案であれば不要な公費支出としては、本件土地の取得代金8億9900万円が挙げられる。

ウ 本件土地の周辺環境

本件土地の周辺には、50メートル以内に前記前提事実(3)の2軒のラブホテル及び1軒のパチンコ店がある外、半径200メートル以内に、4軒のラブホテルが営業している(甲13, 乙8)。

本件土地に接する道路は、本件土地の西側を南北に延びる市道b719号線のみである。当該道路の本件土地周辺には、本件移転案の実施に伴い、

歩道等が整備される計画である。当該計画が実現した場合、当該道路のうち本件土地に隣接する部分には幅2.4ないし3.4メートルの歩道が、当該部分の南北90メートルの区間には幅1.0ないし1.4メートルの歩道がそれぞれ設置され、その北側40メートルの区間には幅1.0ないし1.4メートルの路側帯に色が付けられ、これらの歩道及び路側帯には車止めが設置される（乙14・3枚目）。

新保育園には、正門から上記道路に出る経路の外、2箇所の避難経路が用意される計画であり、経路確保に必要な隣接するマンション及び①会館の了承を得ている（弁論の全趣旨）。

隣接するパチンコ店の本件土地側には排気ダクトが設置されている（甲6）が、一般財団法人②が平成25年6月15日から同月21日まで行った本件土地の大気質の調査結果によれば、環境基本法16条1項に基づく環境基準が設定されている二酸化硫黄、一酸化炭素、浮遊粒子状物質、二酸化窒素及び光化学オキシダントにつき、いずれも環境基準を充足している（乙14・5ないし7枚目）。

本件土地の日照の状況は、春分及び秋分においては午前9時に全面が、午後0時におよそ3分の1が日陰であり、午後3時に大半が日向となる。夏至においては、午前9時に半分をやや上回る範囲が、午後0時にほぼ全面が、午後3時に大半が日向となる。冬至においては、午前9時にほぼ全面が、午後0時におよそ3分の2が、午後3時にはおよそ3分の1が日陰である。（甲7）

(2) 判断の基準

被告は、本件売買契約の締結は本件移転案を実現するに当たり必要であったと主張するところ、本件移転案を実現することで園舎の耐震性確保や保育定員の増加といった行政目的を達成するためにどの程度の公費を支出するか、本件移転案の実現により保育環境が悪化する場合にはそれと前記行政目的を

どのように調整するかといった事柄に関する判断に当たっては、住民の福祉の増進を図ることを基本として地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担う地方公共団体（地方自治法1条の2第1項）である市に、政策的ないし技術的な見地からの裁量が認められるものというべきである。

したがって、本件売買契約を締結した市の判断については、それがこれらの見地から上記のような事柄に係る諸般の事情を総合的に勘案した裁量権の行使として合理性を有するか否かを検討し、判断の基礎とされた重要な事実誤認があること等により重要な事実の基礎を欠くこととなる場合、又は、事実に対する評価が明らかに合理性を欠くこと、判断の過程において考慮すべき事情を考慮しないこと等によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものと認められる場合に限り、裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したものとして当該市の判断が違法となると解するべきである。（最高裁平成18年11月2日第3小法廷判決・民集60巻9号3249頁，最高裁平成23年12月2日第2小法廷判決・裁判集民事238号237頁参照）

(3) 本件への当てはめ

ア これを本件についてみるに、現保育園の園舎が平成14年の時点で既に耐震改修を速やかに行う必要のある施設であると診断されている中、平成23年に東日本大震災が発生し、他方で⑧保育園近隣の保育需要が恒常的に高く、平成23年4月1日時点で29人の待機児童がいたという前記認定事実を照らせば、園舎の耐震化と保育定員数拡充のため本件移転案を採用することに一定の合理性があったというべきである。

また、本件土地に隣接する市道には歩道や車止めが新設され、新保育園には正門から当該市道に接続するものの外2箇所の避難経路が確保される計画であり、本件土地の大気質は環境基準を満たしており、かつ前記認定のとおり日照があることを踏まえれば、接道、避難経路の確保、大気質又は日照時間の観点から本件土地を保育園用地として取得する判断が著し

く不合理であるとはいえない。

イ もっとも、本件土地の周囲200メートルには、児童福祉施設の周囲200メートルで営むことが風俗営業等の規制及び業務の適正化等に関する法律28条1項により禁じられた店舗型性風俗特殊営業に該当するラブホテルが6軒存在しているから、本件土地に新たに児童福祉施設たる保育所に該当する保育園を設置するのは、児童福祉施設の保育環境を良好に維持する同項の趣旨からは望ましいこととはいえない。

しかしながら、同項は周囲200メートルに店舗型性風俗特殊営業の営業所が存在する土地に新設される保育所の認可を規制するものではなく、また児童福祉法にも同旨の規制をする規定はない。加えて、同法45条2項（平成27年4月1日施行予定の平成24年8月22日法律第67号による改正前のもの。）所定の厚生労働省令である児童福祉施設の設備及び運営に関する基準（乙9）並びに同条1項に基づき児童福祉施設の設備及び運営の最低基準を定めた福岡市児童福祉施設の設備及び運営の基準を定める条例（乙10）にも、同旨の基準はない。したがって、本件土地上に保育所が設立されたとしても、これらの法令又は条例に違反するものではない。

加えて、本件土地周辺にラブホテルが存在することにより新保育園に通う園児の生命身体に直ちに影響が及ぶものではなく、また現保育園の周辺200メートル以内にもラブホテルが2軒、派遣型ファッションヘルスの受付が1軒存在していた（乙8）といった事情を踏まえれば、本件土地の周辺環境を考慮してもなお、上記の耐震改修及び保育定員拡充の実現を優先させて本件移転案を選択し、そのために本件売買契約を締結した福岡市の判断が著しく不合理であり、裁量権の逸脱、濫用に当たるとまではいえない。

ウ 以上に対し、原告らは、既に公費を支出して作成された現地建て替え案

が存在し、現地建て替え案によっても保育定員が50名増加することから⑧保育園及び近隣の保育園の平成23年4月1日の待機児童数29名を上回り行政目的を達成できるところ、現地建て替え案との比較検討を十分に行うことなく本件土地取得に多額の公費支出を要する本件移転案を採用した市の判断に、考慮不尽があったと主張する。

しかしながら、現地建て替え案の立案のために支出した公費として証拠上認められるのは、前記(1)ア(ア)の平成20年ないし平成22年の調査検討業務委託費用合計859万9500円にとどまり、現地建て替え案のために平成23年に予算計上されていた5992万8000円と比べても著しく高額とはいえないから、既に公費が支出されていることを現地建て替え案と本件移転案の比較において重視しなければ不合理であるとはいえない。また、現地建て替え案の保育定員数増加分が50名であるのに対し、本件移転案の増加分は150名であるにもかかわらず、両案において児童1人当たりの面積はほとんど変わりが無い（前記(1)イ）ところ、将来の保育需要への対応を見込んで本件移転案を採用することが不合理であるとはいえない。さらに、保育定員の観点からみた政策効果としては本件移転案が現地建て替え案を上回る以上、本件移転案を採用するためには現地建て替え案では必要のない本件土地取得費用がかかるとしても、それ自体が地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項に反し違法であるとはいえない。

したがって、原告らの主張を踏まえても、現地建て替え案ではなく本件移転案を採用し、本件土地を購入した福岡市の判断が、現地建て替え案の考慮不尽によりその内容が社会通念に照らし著しく妥当性を欠くものとはとはいえないというべきである。

2 争点(2)（本件土地の購入価格が著しく高額か）について

(1) 認定事実

福岡市には、学識経験者や市職員から市長が任命する13人以内の委

員で組織された不動産価格評定委員会が置かれており、福岡市が不動産を取得する場合には同委員会が当該不動産の適正な価格の評定を行うものとされている（乙16）。

福岡市は、本件土地の購入を検討するに当たり、株式会社㊟に対し、本件土地の価格の鑑定評価を依頼した。同社の㊠鑑定士は、平成24年6月11日、本件土地の評価額を1㎡当たり61万8000円、総額9億0762万円とする内容の㊠鑑定を出した（乙20の5）。

平成24年6月29日、不動産価格評定委員会が開催された。同委員会の出席者は、不動産鑑定士2名を含む9名であり、本件土地の価格評定の議案についてのみ㊠鑑定士が参加した。委員会においては、㊠鑑定士が㊠鑑定の内容につき説明をしたのに対し、想定される建物の空室率に関する質問がされ、㊠鑑定士は都心部における需給動向や賃料について総合的に考慮した上で空室率を想定した旨を回答したところ、他に質問は出ず、本件不動産につき㊠鑑定どおりの不動産価格評定を行う決定がされた。（乙20の6及び7）

(2) 判断

以上認定したとおり、㊠鑑定は㊠鑑定士が作成し、2名の不動産鑑定士を含む不動産価格評定委員会において、原告らが誤りと指摘する諸点を問題とすることなく、その内容どおりの不動産価格評定が行われたものであるから、本件土地の不動産鑑定結果として著しく高額なものであるとは認められない。

したがって、㊠鑑定に基づく不動産価格評定委員会の評定結果を862万円下回る代金額で本件土地を買い受ける本件支出負担行為が、本件土地を著しく高額で購入するものであるとはいえず、前記1(2)の公費支出の額についての裁量権の逸脱、濫用に当たるとは認められない。

第4 結論

以上の次第で、原告らの請求はいずれも理由がなく、棄却すべきであるから、主文のとおり判決する。

福岡地方裁判所第2民事部

裁判長裁判官 永 井 裕 之

裁判官 林 潤

裁判官 太 田 慎 吾