

## 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、Aに対し、3500万円及び内30万6849円に対し平成15年4月23日から、内3469万3151円に対し平成17年10月7日から各支払済みまで年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、山口市の住民である原告らが、山口市長であったA(以下「A市長」という。)がその在任中、山口市所有地を日本放送協会(以下「NHK」という。)に無償で貸し付けたことは市長としての裁量を逸脱し、違法であるとして、地方自治法242条の2第1項4号に基づき、被告に対し、A市長に損害賠償を請求するよう求めた事案である。

#### 1 前提事実

- ・ 原告らは、山口市の住民である。  
平成15年当時、A市長は山口市長であった。
- ・ A市長は、平成15年3月14日、NHKとの間で、山口市所有地である山口都市計画事業a町土地区画整理事業施行地区内の仮換地指定地街区番号1符号2の土地の一部4000平方メートル(以下「本件土地」という。)を、貸与期間は平成15年4月1日から平成17年9月30日までとの約定のもとにNHKに無償で貸し付ける旨の契約(以下「本件契約」という。)を締結し、これに基づき、NHKは本件土地を無償で使用している。  
なお、本件契約の締結については、平成14年12月17日、山口市議会による議決がなされている。
- ・ 原告らは、平成15年1月9日付けで、山口市監査委員に対し、本件契約の履行の差止めを求める住民監査請求を行ったが、山口市監査委員は、同年3月10日付けで、本件契約の差止め勧告は行わない旨の監査結果を通知した。
- ・ 原告らは、平成15年4月9日、本訴を提起した。

#### 2 争点

- ・ A市長の本件契約締結は違法か。
- ・ が肯定される場合、これによる山口市の損害。

#### 3 争点に関する当事者の主張

- ・ 争点について  
(原告らの主張)

ア 被告は、本件契約につき、やまぐち情報文化都市基本計画(以下「本件基本計画」という。)の一環として、NHK山口放送会館を現在地から本件土地へ移転させることを前提にしたものであると説明する。しかし、NHK山口放送会館の現在地は、本件土地と道路を一つ隔てた場所であり、実質的には、a町土地区画整理事業施行地区の一画にある。そうすると、NHK山口放送会館を本件土地に移転させなければ、本件基本計画の目的を達成することができないとは考えられない。このようにNHK山口放送会館を本件土地に移転する必要性がないのであるから、山口市にとって本件契約締結の必要性はない。

イ 仮に、山口市にとってNHK山口放送会館の本件土地への移転の必要性があったとしても、当時のNHK山口放送会館は、築後約40年が経過しており、建物の老朽化が進んでいる上、構造等の制約から最新設備の導入等に支障を来しているため、NHKとしては建て替えが必要であった。しかし、NHKは、放送事業継続の必要性から、現在の放送会館の建物を維持しつつ、新たに放送会館を建築しなければならないが、現在の放送会館敷地には新築をするだけの空き地がない。すなわち、NHKは近い将来、適当な場所に放送会館を新築、移転しなければならないが、このような状況において、山口市の中心部で、しかも道路一つ隔てただけの本件土地に放送会館を新築、移転できることは、NHKにとって、移転先探索の手間が省け、費用等の面からも利益が大きい。このように、NHK山口放送会館を本件土地に移転することは、NHKにとって大きな利益となるのであるから、山口市が本件土地を無償でNHKに貸し付ける必要はない。

ウ 山口市は、行財政運営改革のため、平成10年2月に、「第三次山口市行政改革大綱」を定め、その具体化として、「山口市財政運営健全化計画」を定め、

その実施策として、住民票、印鑑証明等の交付手数料を受益者負担の観点から増額したり、市税の全期前納報奨金制度を廃止したり、敬老金支給事業を見直したりしているが、これらはいずれも市民に負担を強いるものである。このように、山口市は、財政困難を理由に市民に負担を強いているのに、本件土地を無償貸付するのは矛盾である。本件基本計画に基づいて建築された山口情報芸術センターの使用料は、周辺の山口市民会館等の施設の使用料に比べて格段に高く、市民が気軽に利用できず、また、上記センターの維持管理費が、事業費を圧迫し、削減せざるを得ない状況となっている。このような事態は、本件契約時点で十分予測できた。

- エ 以上の事情のもとで、A市長が本件契約を締結することは、市長としての裁量を逸脱し、違法というべきである。
- オ なお、被告は、本件契約締結については山口市議会の議決がなされているから違法ではないと主張するが、議会の議決があったからといって、法令上違法な行為が適法な行為になるものではない。地方公共団体の長は、当該地方公共団体の長として、事務の誠実な管理執行義務(地方自治法138条の2)があり、議会の議決に対する付再議権(同法176条)があり、議会の議決があったからといって、当該地方公共団体の長が直ちにこれを執行する義務を負うものではなく、裁量の逸脱があれば、当該行為は違法である。

(被告の主張)

- ア 地方公共団体の長は、当該地方公共団体の議会の議決事項の執行を義務づけられる立場にあり、議決に重大明白な瑕疵がある場合を除き、議会の議決に従って行う執行行為が違法となることはない。
- A市長は山口市議会の議決に基づいて本件契約を締結したものであり、議決に重大かつ明白な瑕疵があるとはいえないから、A市長の本件契約締結に違法性は無い。
- イ 本件契約締結に至る経過等は次のとおりであり、本件契約内容自体も極めて合理的なものであるから、A市長の本件契約締結は裁量を逸脱するものではない。
- 山口市は、県都機能の拡充を目指して、平成5年4月、本件基本計画を策定した。なお、同計画は3年毎に見直される予定であった。  
本件基本計画は、山口市a町を中心とした約29ヘクタールを新都心として再整備するというものであり、計画区域のうちの約9ヘクタール(開発地区Ⅰ。以下「本件地区」という。)には中央公園を中心とし、隣接して拠点施設である(仮称)文化交流プラザ業務ビルを配置し、さらに民間資本で高層、大型の業務ビルを建築整備するというものであり、同地区を新都心と位置づけ、その機能の集中を念頭に置いたものであった。
  - その後、バブル崩壊後の経済情勢の悪化が続き、本件基本計画は規模を変更、縮小することになった。  
ところで、当時、NHK山口放送会館は本件基本計画の区域に隣接してはいるが、含まれていなかったところ、山口市は、同会館の本件地区への誘致は、本件地区の業務機能を充実し、地区全体の拠点性を高めるために極めて重要であり、また、情報文化の集約と質的向上に大きく貢献するものと考え、平成8年の本件基本計画の第1回目の見直しの際にNHK山口放送会館の移転新築整備が計画に盛り込まれた。  
当時、NHKは、山口放送会館の移転先として山口市よりも電波状況の良好な小郡町等も検討しているとのことであったが、山口市としては、県都機能の充実という観点から、放送施設の山口市街への流出は避けねばならないとの認識を強く有し、NHKに対し、山口放送会館の本件地区への移転を強く要望しており、その一環として、山口放送会館の移転を本件基本計画に盛り込んだものである。
  - その後も、山口市とNHKは、山口放送会館の移転について協議していたが、平成12年5月19日、NHKは本件地区に放送会館を整備すること、山口市は山口放送会館建設用地として本件土地を確保すること、本件土地と現在の山口放送会館敷地とを交換すること等を内容とする基本協定書(乙4)、確認書(乙5)を交換し、山口放送会館の建替移転が正式に決定された。
  - その後、土地の無償貸付等について山口市とNHKとの間で協議されてきたが、NHKは公益性、公共性の極めて高い団体であること、放送を中断せず山口放送会館を移転するためには現在の山口放送会館を使用中に新し

い山口放送会館の建築を開始する必要があること、放送を維持することは山口市のみならず山口県にとって重要な公益であること、山口市の要請によって早期実現した山口放送会館の新築移転においてNHKに賃料支払義務を課すことは背理であること、前記確認書(乙5)で、交換に際して山口市、NHKの双方が追加負担のないように努力することが合意されていること等を踏まえ、A市長は、新しい山口放送会館建設開始から本件土地と現在の山口放送会館敷地との交換までの間、新しい山口放送会館の敷地である本件土地を無償でNHKに貸し付けることとし、山口市議会の決議を経たうえでNHKと本件契約を締結したものである。

・ 争点・について

(原告らの主張)

本件土地の賃料相当額は年額1400万円であり、違法な本件契約に基づいてNHKが本件土地を使用したことにより、山口市は上記賃料相当額の損害を被った。

本訴において、原告らは、被告がA市長に対して、平成15年4月1日から同月8日までの本件土地の賃料相当額30万6849円及びこれに対し訴状が被告に送達された日の翌日である平成15年4月23日から支払済みまで民法所定年5分の割合による遅延損害金、同年4月9日から平成17年9月30日までの本件土地の賃料相当額3469万3151円及びこれに対し同金員の支払を求める旨の「訴えの変更申立書」が被告に送達された日の翌日である平成17年10月7日から支払済みまで前同様年5分の割合による遅延損害金の各賠償請求をすることを求める。

第2 当裁判所の判断

1 争点・について

・ 前記のとおり、本件契約の締結について山口市議会の議決がなされているところ、被告は、「地方公共団体の長は当該地方公共団体の議会の議決事項の執行を義務づけられる立場にあり、議決に重大明白な瑕疵がある場合を除き、議会の議決に従って行う執行行為が違法となることはない。」と主張する。

しかし、地方自治法237条2項は、普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けてはならないと規定しているが、同法149条6号は、普通地方公共団体の長の担任事務の1つに財産の管理を掲げており、同法138条の2は、地方公共団体の執行機関は議会の議決等に基づく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べきこととしていることに照らすと、普通地方公共団体の財産を無償貸付することについて議会の議決がなされたからといって、当該普通地方公共団体の長は必ずこれに従うべきものではなく、議会の議決は長に財産処分の権限を付与したにすぎないものと解するのが相当である。

上記のとおり、普通地方公共団体の長は、当該地方公共団体の財産を誠実に管理し、執行すべき責務を負っているものであり、A市長においてその裁量を逸脱して本件契約を締結したときは同行為は違法と言うべきであり、同契約締結について議会の議決があったからといって法令上違法な行為が適法となる理由はない。

したがって、被告の上記主張は採用できない。

・ そこで、本件契約の締結についてA市長に裁量の逸脱があったか否かについて検討する。

ア 証拠(甲7, 8, 乙1ないし6, 9, 10, 13, 14, 証人B)によれば、次の事実が認められる。

・ 山口市は、平成5年4月、山口市a町一帯約29ヘクタールを、情報・業務・文化ゾーンとして再整備し、県都・中核都市としての豊かな都市的サービスを提供するとともに、人口定住等を促進するために公共と民間が一体となったまちづくりを行うことを目的として、本件基本計画を策定した。当初、山口市は、同計画の実施について民間の活用を考えていたが、経済状況の変化により、これが困難な状況となった。

・ このような状況の中で、山口市は、NHK山口放送会館の本件基本計画区域への移転が同区域の業務機能を充実し、区域全体の拠点性を高めるために極めて重要であり、また、情報文化の集約と質的向上に大きく貢献するものと考え、同会館の同区域への誘致を進めることになった。なお、当時のNHK山口放送会館(以下「旧山口放送会館」という。)は、同区域から道路

1本を隔てた隣地に位置しており、また、同会館は昭和36年に建設された建物であった。

- ・そこで、山口市は、平成7年ころ、NHKに対し、山口放送会館の同区域への移転を打診し、同年5月23日、山口市及びNHKの担当者の協議が行われたが、その席で、NHKの担当者から、旧山口放送会館は建て替えの時期であるが、全国的には他にも多数の建て替え案件があり、山口放送会館の建て替えは順位としては下位に位置付けられていること、移転先は必ずしも山口市内に限っていないこと等の説明があった。

その後も双方の交渉は続けられ、同年9月14日には、当時のC山口市長(以下「C市長」という。)がNHK山口放送局を訪れ、山口放送会館の本件基本計画区域への移転を強く要請する等、山口市は山口放送会館の同区域への移転を積極的に進め、同年11月、山口放送会館を同区域内の開発地区I(本件地区)へ移転するとの意向がNHKから山口市に示されたが、全国の建替予定のNHK放送会館の中で山口放送会館の順位は10番目であるとのことであった。
  - ・そして、平成8年2月には移転先の土地と旧山口放送会館の敷地とを交換することも双方の間で了解されたが、未だ、正式の合意には達しておらず、移転先の山口放送会館(以下「新山口放送会館」という。)の建設時期等も未定の状態であり、山口市側は折りに触れて新山口放送会館の早期着工をNHKに要望していた。
  - ・このような経過を経て、山口市(当時の市長であるC市長)とNHKは、平成12年5月19日、NHKは本件基本計画区域内に放送会館(新山口放送会館)を整備するとの内容の基本協定書(乙4)、山口市は本件基本計画区域内にNHK山口放送会館建設用地を約4000平方メートル確保する、同土地と旧山口放送会館の敷地(4432.13平方メートル)を交換する、双方が追加負担のないよう努力するとの内容の確認書(乙5)を取り交わし、山口放送会館の本件基本計画区域への移転が正式に合意された。なお、上記確認書の「双方が追加負担のないよう努力する」との条項は、土地の交換に際して必要な旧山口放送会館撤去費用を念頭に置いて定めたものであった。
  - ・その後、山口市とNHKの担当者は、山口放送会館の移転スケジュール等を協議したが、その中で、山口市(関係部局である経済部)では、NHKは極めて公共性の高い団体であり、NHKの放送を継続しながら新山口放送会館での放送業務を円滑に移転させることを山口市としても十分配慮する必要があること、前記確認書(乙5)には双方が負担のないよう努力するとの条項があるが、同条項は新山口放送会館建設までの本件土地の使用料についてもあてはめて検討すべきであること等が稟議され、同会館の建設中はその敷地をNHKに無償貸与する方向で事務を進めていった。

そして、最終的に、平成14年9月、山口市議会の決議を得て新山口放送会館の建設期間中は同会館の敷地である本件土地をNHKに無償貸与する、新山口放送会館の放送開始前の時点で山口市とNHKとの間で山口市所有の本件土地、NHK所有の旧山口放送会館の敷地の各売買契約を締結するとの方針を決定し、当時の山口市長であるA市長の決裁を受けた。なお、本件土地での新山口放送会館の着工は平成15年4月、新山口放送会館での放送開始は平成17年3月末と予定されていた。
  - ・そして、A市長は、本件契約の締結について山口市議会の決議を経た上、平成15年3月14日、同契約を締結した。なお、本件契約の貸与期間については、新山口放送会館の工事期間が延長される場合を想定して平成17年9月30日までとしたものである。
- イ 上記事実によれば、山口市は、平成5年4月、山口市の県都・中核都市としての豊かな都市的サービスの提供等を目的として本件基本計画を策定したが、その後、NHK山口放送会館の本件基本計画区域への移転が同区域の業務機能の充実等に資するとの判断から山口放送会館の同区域への移転をNHKと交渉し、NHKの承諾を得たものであり、山口市長であるA市長は、NHKは極めて公共性の高い団体であり、NHKの放送を継続しながら新山口放送会館での放送業務を円滑に移転させることを山口市としても十分配慮する必要があること、前記確認書(乙5)には双方が負担のないよう努力するとの条項があること等を考慮した上、移転要請に応じたNHKが移転先の本件土地

(山口市所有)に放送会館(新山口放送会館)を建設する期間についてその敷地を無償でNHKに貸し付けることとし、議会の議決を得た上、NHKとの間で本件契約を締結したものである。

ウ 原告らは、山口放送会館を本件土地に移転する必要はなく、仮にその必要があるとしても、山口放送会館の本件土地への移転はNHKにとって利益が大きいためから本件土地を無償で貸し付ける必要はないと主張する。

しかし、上記認定の本件基本計画の目的に照らすと、本件基本計画の区域内である本件土地に山口放送会館を移転することが同基本計画の目的に合致しないとはいえないから、山口市にとって、山口放送会館を本件土地に移転する必要がないとはいえない。

また、前記認定によれば、旧山口放送会館は建築後相当期間が経過しており、また、旧山口放送会館の所在地と本件土地とは道路1本を隔てた隣接地であるから、山口放送会館の本件土地への移転はNHKにとって利益となる面があることは否定できないが、当時、NHKとしては山口放送会館の具体的な建て替え予定はなかったし、建て替える場合に山口市内に敷地を求めるとは限らなかったもので、山口放送会館の本件土地への移転は専ら山口市の要請によるものであった。

そして、NHKは公共の福祉のために日本全国において受信できるように豊かで良い放送番組による放送を行うこと等を目的とする非営利団体であり、放送によって文化水準の向上に寄与するよう最大の努力を払うこと及び優れた文化の保存、新たな文化の育成及び普及に役立つようにすることを求められており(放送法7条、9条、44条)、極めて公共性、公益性等の高い団体であることを考慮すると、NHKの公共性、NHKの放送を継続しながら新山口放送会館の放送業務を円滑に移転させること等を考慮した上で、A市長において、NHKが本件土地上に新山口放送会館を建設する期間に限定して同土地をNHKに無償貸付するとの判断をしたことは1つの政策判断として十分合理性を有するといふべきであり、A市長がこのような判断のもとにNHKと本件契約を締結したことが裁量の逸脱であるとは到底いえない。

エ なお、原告らは、山口市は財政困難を理由に、住民票、印鑑証明書等の交付手数料を増額し、市税の全期前納報奨金制度を廃止する等、市民に負担を強いていると主張する。

しかし、地方公共団体の多種多様の政策課題のうちのいずれを選択ないし優先して実施するかは当該地方公共団体の長の広い裁量ないし政策的判断に属するものであり、山口市の財政状況が厳しく、原告らの主張するとおり行政サービスに対する市民の負担が増加しているとしても、そのような状況のもとでA市長が本件契約を締結することを直ちに裁量の逸脱ということはできず、前記の原告ら主張を勸告してもA市長の本件契約締結に裁量の逸脱があったとはいえないとの前記判断を左右するものではない。

2 よって、その余の点について判断するまでもなく、原告らの請求はいずれも理由がないからこれを棄却することとし、主文のとおり判決する。

山口地方裁判所第1部

裁判長裁判官 辻 川 昭

裁判官 右 田 晃 一

裁判官 石 川 千 咲