

- 主 文
- 1 ①②事件原告らの請求をいずれも棄却する。
 - 2 訴訟費用は①②事件原告らの負担とする。
- 事実及び理由

第一 請求

一 ①事件

①②事件被告京都御池地下街株式会社(以下「被告会社」という。)は、京都市(以下「市」という。)に対し、14億2792万1741円及びこれに対する平成12年3月24日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

二 ②事件

被告会社及び②事件被告M(以下「被告M」という。)は、連帯して、市に対し、14億2792万1741円及びこれに対する平成12年3月24日から支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。

第二 事案の概要

被告会社は、京都市中京区の御池通河原町周辺の地下に公共地下道、貸店舗が並ぶ地下街及び地下駐車場を建設し、これらを管理・運営すること等を事業として行う株式会社で、市を筆頭株主とする第3セクター(地方公共団体が出資・出捐を行っている株式会社)である。本件は、市が被告会社からその所有の地下街・地下道から地上道路に通ずるエスカレーター、エレベーター、階段及び通路(別紙・物件目録の施設で別紙図面の緑色部分。以下、これらの施設をまとめて「本件施設」という。また本件施設の部分を特定する場合には、別紙図面上の表示に従って、例えば「A」、「No. 1」というように表示する。)を購入する売買契約(以下「本件契約」という。)をしたことについて、①②事件原告ら(以下、一括するときは「原告ら」と表示する。)が、市が本件施設を購入する必要はなく、購入の理由が赤字が累積する被告会社を救済するためであるとしても、その理由に合理性はなく、また、その購入代金の支出は既にその建設のために支出した補助金と二重支出になり、いずれにしても、本件契約は財務会計法規上違法であるなどと主張して、地方自治法(平成14年3月30日法律第4号による改正前のもの。以下「法」という。)242条の2第1項4号に基づき、市に代位して、被告Mに対しては、本件契約をし、その代金の支出命令をしたことが違法であると主張して、損害賠償として14億2792万1741円及び遅延損害金の支払を求め、被告会社に対しては、本件契約による代金の取得が不当利得になると主張して、不当利得の返還として同額の金員及び遅延損害金の支払を請求した住民訴訟である。

一 当事者間に争いがない事実

- 1 原告らは、京都市の住民である。
- 2 被告Mは、本件契約及びその代金の支出当時、京都市長であった。
- 3 被告会社は、昭和43年7月19日に、資本金4000万円で京都駐車場株式会社の商号で設立され、平成元年7月に市が出資する第3セクターに組織改編され、平成2年4月19日に、その目的を公共地下道、公共地下駐車場、店舗等の建設、管理、運営等に変更し、同年7月13日に資本の額を4億5000万円から10億円に増資し、平成8年6月24日に商号を現在の京都御池地下街株式会社に変更し、平成10年3月25日には資本の額を34億9500万円に増資した。
本件契約締結の時点で、被告会社の代表取締役Nは、元京都市職員ではなく、取締役及び監査役12名のうち6名は京都市職員であった。
- 4 被告Mは、市長として、平成12年3月、市の議会に、同月2日付けで「不動産の取得について」と題して、被告会社から市が本件施設を買い取ることにに関する議案を提出すると共に、平成11年度の市の一般会計補正予算に本件施設の取得費として14億7640万5000円を計上し、いずれも市の議会で可決された。そして、そのころ、被告Mは、被告会社との間で、その所有に係る本件施設を代金14億7640万5000円で買い受ける旨の本件契約をし、市において支出命令及び支出の手続がされて、同月24日付けで同金額が被告会社に支払われた。
- 5 ①事件原告らは、平成12年5月26日及び同年6月8日付けで、法242条1項に基づき、市監査委員に対して、本件契約の代金支払のための予算を執行しないよう適切な措置を講ずること及び予算が執行されているとすれば、執行済みの買取代金の返還を求めるなど適切な措置を講ずるべきことを求める監査請求を行い、市監査委員は、同年7月25日付けで、同原告らに対し、監査請求を棄却する旨の通知を行った。同通知には、被告会社が本件施設及びその周辺施設の建設等に関する補助金の一部を返還したことにつき、「本来、市は、本件施設と補助金交付対象との関係について事前に十分事実確認を行い、それに対応

する整理を行うべきものであったのに、これを怠っていたことは極めて遺憾であり、このことについて厳粛に受け止められたい。」との付記がされた。
また、②事件原告は、平成12年10月31日付けで、①事件原告らと同様の監査請求を行い、京都市監査委員は、同年11月16日付けで、前記監査結果の判断と同様の理由により、②事件原告の監査請求を棄却する旨の通知をした。

二 争点

1 本件契約及びその代金支出のための支出命令は、財務会計法規上違法であるか(争点1)。

(原告らの主張)

- (1) 本件施設は、被告会社が京都市からの補助金の交付を受けて建設したものであり、本件契約に基づいてその代金を被告会社に支払うことは、二重の公金支出にあたり、地方財政法に違反し、違法である。
- (2) 市としては、本件施設を買い取る必要性はなく、仮に本件施設を市が取得するとしても、それまでの経緯及び本件施設の性質やその評価額からしても本来無償であるべきで、約14億7640万円もの代金で買い取るのは、違法である。本件契約は、民間企業である被告会社の赤字補填の目的でされたものであり、民間企業の赤字補填にこのような形で公金を支出することは、地方財政法に違反し、違法であることが明らかである。
- (3) 本件施設は、エレベーターや階段という常時メンテナンスが必要な特殊施設で、市場性がなく、しかも、市は、本件施設を購入の後、被告会社にその管理を委託する予定であったのであるから、その価格の評価に当たっては、最低限、機械設備の消耗の程度、将来のメンテナンス料、人件費等の委託費用を考慮する必要がある。また、京都市公有財産規則(以下「本件規則」という。)5条1項は、市が不動産を取得しようとするときは、当該不動産の価格を京都市不動産評価委員会(以下「評価委員会」という。)に諮らなければならない旨を定めている。ところが、被告Mは、市長として、本件施設の価格を評価委員会に諮ることなく、日本不動産研究所と日本総合補償鑑定株式会社にそれぞれその価格評価を委託し、それらの各評価に基づいて、本件契約の代金額を決定した。これらの各評価書(丙8, 9, 以下、「本件各評価書」という。)は、いずれも建設費に経年相応の老朽化の減価要因を掛け合わせただけの原価法による杜撰なもので、前記の将来のメンテナンス料等の考慮はない。少なくとも、損耗が激しい機械設備は、メンテナンス料を考慮し、耐用年数には定率法を用いるべきである。いずれにしても、本件契約及びその代金支出のための支出命令は違法である。
- (4) 本件施設のうちエレベーターは、土地に設置した機械設備であって建物に附合しており、独立した所有権の対象とはならない。したがって、本件契約をしたとしても、市は、エレベーターとその機械設備部分の所有権を取得することにはならないから、この点でも、本件契約及びその代金支出のための支出命令は、違法である。

(被告ら及び参加人の主張)

- (1) 被告会社が市から交付を受けた補助金のうち、本件施設の建設等に当てられた部分は4848万3259円であり、被告会社は、平成12年7月3日、同金額を市に返還した。
- (2) 本件施設は京都市が本来建設して維持管理すべき公共性の高い施設である。本件契約は、京都市が本件施設を取得することによって、公共地下道の安定的な利用を確保する目的でなされた。確かに、被告会社の経営状況が当初計画時には予想できなかったような厳しい状況となり、被告会社が自らに何ら収益をもたらさない本件施設を所有して管理し続けることが困難になったという事情はある。しかし、本件契約は、被告会社の赤字填補を直接の目的としてされたものではない。
- (3) 本件規則5条1項は、原告ら主張のとおりの規定であるが、市では、評価委員会が土地以外の不動産を評価することは困難であることから、評価委員会に諮る対象を「土地」のみに限定して運用している。本件施設は、一般の建物等とは異なり、比較の対象となるような類似の物件もなく、また、市場性もない特殊な構築物であり、その適正な価額を評価するためには、物件の状況を詳細に調査した上で評価を行う必要がある。このような特殊な評価方法が要求される本件施設については、定例的に、多人数の委員が一堂に会し、多数の評

価物件を、一般に確立された評価方法に基づき、その価額の当否を判断していくことを想定している評価委員会の審査にはなじまない。また、本件規則5条1項ただし書は、「市長が緊急その他特別の理由があると認めるとき」は評価委員会への付議を省略できるものとし、本件規則52条の主管局長への委任に基づいて市の理財局長によって定められた京都市不動産評価事務取扱要綱(丙13, 以下「本件要綱」という。)15条には、本件規則5条1項ただし書に該当する場合として、その8号で「特殊な評価条件のもとに評価する必要がある、不動産鑑定評価書等価格決定の根拠が必要な場合」、その9号で「理財局長がやむを得ない理由があると認める場合」が挙げられており、本件施設を買い受ける本件契約をする場合は、この本件要綱15条8号9号に該当する。したがって、結果的には、評価委員会に諮らなかつたことが違法とはならない。

また、本件各評価書は、いずれも、原価法を採用して再調達原価を求め、それに減価修正を行って価格を算定したもので、不動産鑑定評価基準の内容に照らしても、その方法及び判断過程に不合理な点はない。原告らが主張する多額の管理費用を要するとの点は、価格評価の際に減額要素とすべきものではない。不動産鑑定評価基準にも、価格決定の際の減額要素とすべきであるとの記載はない。

2 損害の有無及び損害額(争点2)

(原告らの主張)

本件施設は、取得後の維持費が市の負担となるものであり、かかる設備を安定的な公共利用のために取得する場合は、価格は無償であるべきであり、被告Mは、本件契約をし、あるいは支出命令をしたことにより、市に対して、本件契約の代金額全額14億7640万5000円の損害を与えた。少なくとも、本件施設の取得価格は、設備等の損耗の程度、将来の維持費、人件費等の委託費用分は減額要素となる。いずれにしても、本件契約の代金額と適正価格からの差額は、市の損害となる。また、被告会社は市が出資比率58.4パーセントの出資をして設立された会社であることから、取得価格の41.6パーセントを超える額は、市の損害となる。

(被告ら及び参加人の主張)

争う。本件契約の代金額は、適正であるから、市に損害はない。また、市が被告会社の株式の過半数を所有しているとしても、被告会社は市とは別個の独立した法人であり、財産の帰属についても独立に考えるべきであるから、出資比率に応じた所有権を前提とする原告らの主張も失当である。

3 被告会社に対する市の不当利得返還請求権の有無(争点3)

(原告らの主張)

- (1) 被告会社は、本件施設を市の補助金で建設しているにもかかわらず、本件施設を、本件契約により市に売却して代金を取得した。これは同一物件につき二重に公金を受領したものであり、不当利得となる。
- (2) 被告会社が本件契約の代金として受領した金員は、被告Mの違法な支出命令に基づくものであり、違法な支出命令により支出された金員は不当利得となる。

(被告ら及び参加人の主張)

争う。

第三 当裁判所の判断

一 当事者間に争いのない事実、甲1ないし4、乙1ないし8、丙1ないし32(以上の各証拠を以下「本件各証拠」という。)並びに弁論の全趣旨により認められる事実は、次のとおりである。

- 1 市は、御池地下街・地下駐車場建設事業(以下「本件事業」という。)を計画し、推進した。本件事業は、京都市内の河原町御池周辺における駐車場不足を解消するとともに、交通混雑の緩和と歩行者の安全性及び利便性を確保し、また、地下鉄東西線の建設によって生じる地下空間を有効に利用して都心部の活性化を図るために、御池通の河原町周辺の一帯に公共地下道を併設した地下街及び地下駐車場を建設するというものであり、事業期間は平成元年度から平成8年度とされた。総事業費は約280億円とされ、具体的には、河原町通東から御幸町通西までの御池通地下(幅員44メートル、延長315メートル)の地下1階部分に公共地下道、店舗(50店)等を、地下2階部分に地下駐車場(313台収容)

- を、地上階部分に階段等を、地下3階部分に機械室等をそれぞれ建設することとされていた。
- 2 そして、市は、平成元年7月、被告会社をいわゆる第3セクターとして、民間の金融機関と共に、これに出資して本件事業の施行及び完成後の維持・管理の運営主体とした。
 - 3 本件事業は、都市計画法に基づく特許事業(京都都市計画(京都国際文化観光都市建設計画)道路事業)として、平成2年12月7日、同法59条4項により都市計画事業についての京都府知事の認可を受けた。この認可に際しては、同法79条による条件として、道路管理者である京都市と協議した上、本件事業により整備された京都都市計画(京都国際文化観光都市建設計画)道路8・7・8号御池北地下道及び同道路8・7・9号御池南地下道は、道路管理者に無償で引き継ぐこと、当該引継ぎについては、道路管理者と十分協議すること等の条件が付されていた(以下「本件認可条件」という。丙3, 4)。
 - 4 被告会社は、平成8年6月に現在の社名となり、平成9年3月に本体事業に係る工事が完成し、平成9年5月29日、地下2階部分の地下駐車場が開業し、同年10月4日、地下1階部分の地下街が開業し、また、本件認可条件に従って、同日付けで、市に対して前記の地下道の移管もされた。その範囲は、京都市建設局道路部道路管理課の判断で、① 地上の市道御池通及び認定道路と地下の主要通路等を連結していること、② 底地の権限が道路管理者(京都市)に帰属すること、③ 京都市道路認定基準に合致すること、以上の3条件を満たすものについて、地上の道路と一体となる施設として京都市に無償で引き継がれることになった。その結果、別紙・図面の薄紫色部分がこれらの3条件を満たすものとして、道路認定されて京都市に引き継がれた。
 - 5 本件施設は、このようにして建設されたエレベーター3基、エスカレーター6基、階段及び通路で構成される延べ床面積1610.39平方メートルの施設であり、地上の御池通や市役所の敷地等と地下駐車場や地下通路部分等をつなぐ施設で、公衆の通行の用に供するものであるが、本件認可条件に従って京都市には引き継がれなかった。それは、別紙・図面のA, C, D, E, F, G及びIIについては、地上の認定道路と直接には通じていなかったので前記の3条件を満たさなかったからである。ただし、別紙・図面のAは地下駐車場と、C, D, E及びFは京都市役所の敷地と、Gは地下鉄のコンコースと、IIは旧日本債券信用銀行(現あおぞら銀行)の敷地とそれぞれつながっている。また、別紙・図面のB及びHは、避難通路であるが、有効幅員が2メートル未満で、京都市道路認定基準7条の要件を満たさなかったもので、エレベーターは、その一端が地下駐車場とつながっているが、地上の認定道路と地下の主要道路等を連結するものではなかったために、いずれも、前記の3条件を満たさなかったからである。このような経緯で、本件施設は、被告会社の所有のままとなっていた。
 - 6 被告会社は、前記の地下街(ゼスト御池)、公共駐車場及び店舗の管理・運営等を業とするようになった。被告会社の主たる収益は、各貸店舗からの賃料収入、駐車場の使用料収入、公共通路及び市の駐車場の委託料収入等であった。
 - 7 ところが、被告会社の営業実績は、開業初年度である平成9年度(平成9年4月1日から平成10年3月31日まで、以下、このような意味で「年度」という。)は、地下街の開業と共に、当初の計画利用台数及び計画稼働率を上回る実績を挙げ、約1億8500万円の経常利益を上げた。しかし、平成10年度は、景気低迷と個人消費の冷え込みに加え、近隣地域での大型商業施設の開発や新たな進出などにより売上げの維持向上に苦戦し、約4億6000万円の経常損失を出した。さらに、平成11年度には、厳しい景気状況及び長引く個人消費の低迷から売上不振に陥り、約5億1100万円の経常損失を出した。
 - 8 被告会社の平成9年度から平成12年度までの各営業年度における資産額、負債額、売上高及び当期損失等は、別表・被告会社資産等一覧表のとおりであった。
 - 9 ところで、本件施設の建設を含む本件事業については、平成2年4月から平成9年3月までの間に、市は、被告会社に対し、複合空間基盤施設整備事業(丙14)及び複合交通空間整備事業(丙15)の補助金として、総額約13億3068万円の補助金(以下「本件補助金」という。)を交付していた。
 - 10 本件補助金のうち、複合空間基盤施設整備事業に係る補助金は、市の都心部における地上及び地下の複合的な土地利用を促進するために、同事業制度要

綱に基づき、地下交通ネットワークの形成にかかる施設などの整備を実施する者に対して交付される補助金であり、複合交通空間整備事業の補助金は、市の交通結節点において、歩行空間の機能強化を図るため、国の定める複合交通空間整備事業に基づき、これまで未利用、低利用であった地下空間を活用して、公共的空間等の整備に関する事業を実施する者に対して交付される補助金であった。

- 11 また、市は、被告会社に対し、御池地下駐車場建設事業補助金として、平成10年3月から平成13年2月まで、合計約19億7000万円の補助金を交付した。しかし、この補助金は、本件施設に係るものではなかった。
- 12 市長は、平成12年1月ころまでに、本件施設を市側で買い受け、その後は、被告会社にその管理を委託する方針を固めた。これは、実際には、被告会社の営業成績が前記のとおり振るわない中で、当初の計画のように第3セクター方式で本件施設を被告会社の所有のままとし、その維持・管理も被告会社に委ねたままにするのは、最早、困難であるとの判断であり、当初予定した本件事業の計画の一部の見直しともみられるものにほかならなかった。
- 13 被告M及び市の担当部局は、本件施設の価格についての鑑定評価を依頼することにし、平成12年1月20日に、同月1日時点の本件施設の価格を14億0610万円とする財団法人日本不動産研究所による不動産鑑定評価書(丙8)及び同価格を14億2138万6000円とする日本総合補償鑑定株式会社の鑑定評価書(丙9)を受け取った。
- 14 そして、被告Mは、前記のとおり、議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例3条に基づいて、平成12年3月2日付けで、被告会社から本件施設を代金14億7640万5000円(前記の14億0610万円と消費税分)で買い受ける旨の議案を市議会に提出し、そのための補正予算も市議会に提出し、いずれも、同月、市議会により可決された。同議案の提案理由は、御池公共地下道の安定的な利用を確保するため本件施設を買い受ける必要があるというものだった。しかし、同議決には、自民党市議団、民主・都みらい公明党市議団によって、本件施設のこのような買取りは、今後に課題を残す買取りといわざるを得ず、理事者は、今後、第3セクター施設の運営については厳に留意するとともに、被告会社のより一層の経営の合理化に努めるべきであるという内容の付帯決議がされた(甲4)。
- 15 被告Mは、市長として、平成12年3月11日、被告会社との間で、本件施設を被告会社から代金14億7640万5000円で買い受けるとの本件契約を締結し、同月13日、本件施設の引渡しを受けた。その後、被告Mによる支出命令を経て、同月25日、本件契約の代金として、被告会社に対し、市の平成11年度の一般会計予算から同金額の金員が支出された。
- 16 市の本件施設の取得にあたり、国による財政措置がされ、元利償還費の45パーセントが地方交付税により措置されるという条件で、取得費全額について市債の発行が認められた。これは、平成11年度における地方債計画により、景気回復への取組みのための臨時的措置として、通常よりも有利な条件で市債を発行することが可能となり、財源確保の環境が整ったことによるものであった。
- 17 被告会社は、平成12年7月3日、市に対し、本件施設について、前記のとおり、すでに交付を受けていた補助金合計4848万3259円を実質的に二重支出を受けたことを解消する趣旨で、市に返還した(丙23)。この返還金は、被告会社が本件契約の代金として受領した金員から充てられた。
- 18 この返還された補助金の額については、本件施設との関係で実質的に二重負担になるかどうかの観点から、以下のとおり算定された。
 - (1) 平成2年度に補助金として交付された本件施設である市役所前階段等の実施設計費用は、2364万円である。また、事務費については管理情報システムに係る実施設計費用等と一体のものとして340万円の補助金が交付され、設計費用の割合で按分すると、本件施設である市役所前階段等の実施設計費用に係る事務費は、96万6058円となる。
 - (2) 平成3年度に補助金として交付された公共地下歩道に接続する南側民地2か所の階段及びエスカレーターの実実施設計費用については、南側民地2か所のうち1か所(旧日本債券信用銀行前)のエスカレーターが本件施設に含まれており、当初は、南側民地2か所にエスカレーター等を設置する予定であった

が、最終的には旧日本債券信用銀行の店舗前に1か所のエスカレーターが設置されただけとなり、面積で按分すると、本件施設分は、368万2295円となる。

- (3) 平成2年度及び平成4年度に補助金として交付された管理情報システムに係る基本計画、基本設計、実施設計費用及びその事務費については、地下街全体に関わるシステムの設計費用であり、面積割合で按分すると、本件施設については、平成2年度は307万4373円、平成4年度は142万8235円が支出されたことになる。
 - (4) 平成6年度から平成8年度にかけて補助金として交付された電線管の躯体埋設費用及び防災機器等設置費用については、本件施設に係る部分は、3年度分を合計して1569万2298円であった。
- 19 本件施設は、前記のとおり、エレベーター、エスカレーター、階段及び通路で構成され、地上の歩道や市役所の敷地と、市営地下鉄又は地下駐車場と公共地下道等をつなぐ施設であり、公共地下道に至る主要な出入口がこれに含まれている。その利用者は、地下街店舗の利用者に限られるものではなく、不特定多数の者である。また、本件施設が公衆の利用に供される時間についても、地下鉄の運行時間に配慮し、地下街店舗の営業時間外やその定休日においてもエレベーター及びエスカレーターの稼働並びに通路及び階段部分の供用が必要であり、現にそのように供用されている。
- 20 平成11年6月当時、1日当たり、店舗部分を通過した者は、約2万2500人であり、店舗部分を利用しない者は、約9500人であった。
- 21 なお、京都市は、従前から、被告会社に対し、御池地下街の公共地下道、市営駐車場等の施設管理、電気設備保守等の業務を継続的に委託していたが、市は、本件契約によって本件施設を購入したことにより、更に、本件施設である階段、通路、エレベーター等の委託範囲を拡大することになり、市の公共地下道の管理費は、平成11年度が1億4640万円であったものが、平成12年度は、1億7357万円となり、2716万4763円分増加することになった。

二 争点1について

- 1 本件認定事実によれば、市としては、当初の計画では、第3セクター方式によって、他の地下通路や地下商店街等を一体的に管理運営してもらう方が、民間会社である被告会社の活力を生かして御池地下街の活性化を図り、効率的に事業を運営することができ、結果的に市の負担も少なく済むとの見通しの下に、本件施設の建設等にも前記のとおり、多額の補助金を支出し、本件施設の所有権を被告会社のままとして事業を進めてきたのは明らかである。そして、本件認可条件に従って、道路の一部として市が無償で引き継ぐ範囲から本件施設部分が除外されたのは、その当時は、本件施設については、道路の一部としての扱いまではしないとの方針によったものと考えられる。ところが、市は、平成12年の1月ころまでには、今度は、一転して、本件施設を市が買い取る方針を固めたもので、このように、本件契約は、市における重要な政策変更に基づくものというべきである。そして、このような政策変更で本件契約がされたことにより、本件施設については、その建設等に対して市の公金からすでに多額の補助金が支出され、その後、今度は、市が本件契約によって買取代金を支出するという、実質的には二重の負担を公金によってしたことになり、しかも、本件契約をするに当たって、被告Mや、市の担当者は、当初は、補助金との関係でも何らの措置をとることも予定していなかったのであって(本件各証拠上もそのように認められる。)、この点だけから見ても、本件契約は、その決定過程は、不明朗で、杜撰といわれても致し方ない。しかも、本件施設が、地上の道路等と地下通路や地下商店街等とを結ぶ公衆の通行に供するものであることは、計画の当初から明らかであったもので、後に事情が変更したのではない。更に、本件施設を代金14億7640万5000円もの公金を支出して買い取るという判断は、本件認可条件に従って、別紙・図面の薄紫色部分が道路の一部として市に無償で引き継がれた経緯に照らしても、被告や参加人が主張するように、本件契約が公共地下道の安定的な利用を確保する目的でされたというだけでは、十分な説明がつかないものといわざるを得ない。本件契約が提案された市議会において、同提案が可決されたにもかかわらず、本件契約は今後課題を残す買取りといわざるを得ないなどとの付帯決議がされたのは、むしろ、民間会社である被告会社にこのような形で経済支援をすることの当否を考えてされたものではないとも考え

られる。また、原告らの前記の監査請求について、監査委員の監査結果の中でも、本来、市は、本件施設と補助金交付対象との関係について事前に十分に事実確認を行い、それに対応する整理を行うべきであったのに、これを怠っていたことは極めて遺憾であり、このことについて厳粛に受け止められたいとの付記がされているが、それも、本件契約に至る市における判断過程の不明朗さによるものと考えられる。

しかも、前記一の認定事実によれば、本件施設は、エレベーターや階段等の常時メンテナンスが必要な特殊施設であって、市場性もなく、市は、本件契約の後、継続的に、被告会社に対し、他の地下道部分や駐車場と共に本件施設の管理も委託し、その委託料を支払い続ける関係になったものであって、本件契約は、原告らが主張するように、営業不振と見られる民間会社である被告会社に対し、税金等を原資とする市の公金によって多額の経済的支援をすることになるのは明らかであるというべきである。

- 2 このようにみえてくると、本件契約は、市のそれまでの政策方針を変更することによって、本件契約の代金を含めて多大の公金の支出を余儀なくするものであって、しかも、その政策変更の過程が、議会等で十分に明らかになっていたとも認められないのであって（それを認めるに足る証拠はない。）、本来的には、市は、本件施設の無償引き取りを被告会社との間で検討すべきであったとの意見等、市の政策や措置に関する強い批判は、十分にあり得るものと考えられる。
- 3 しかしながら、本件契約が、地方財政法4条1項に違反して、財務会計法規上違法であるか否かについては、更に検討が必要であって、以下のとおりであると考えられる。
- 4 まず、本件補助金と本件施設の買取代金との関係が前記認定のとおりであったとしても、それは、いわばそれまでの政策の失敗によりその変更を余儀なくされたもので、実質的に二重負担になるとの一事で、一義的に本件契約が違法になるとまでは解されない。そして、前記一の認定事実によれば、市は、事後的にはあるものの、平成12年7月3日に、前記のとおり、交付した補助金のうち48万48万3259円相当分の返還を受けたもので、支出額全体の中で本件施設に関する部分を算出した算定方法にも一応不合理な点はないものといえるから、少なくとも、それ以後においては、本件施設についての公金による実質的な二重負担の状態は解消していると考えられる。原告らは、返還額の算出方法が不明確であるなどとも主張するが、本件各証拠によっても実質的に二重負担となる部分が更にあつたとまでは認められない。なお、本件各証拠によれば、市が被告会社に交付した補助金は、本件補助金以外にも、御池地下駐車場建設事業補助金及び御池地下街建設補助金があるが、前者の補助金は地下駐車場の建設補助が目的であり、後者の補助金は市から被告会社に派遣された職員の人件費の補助が目的であると認められ、いずれも、本件施設の建設に係るものとは認められない。
- 5 次に、本件施設は、前記認定のとおり、地上の歩道や市役所の敷地と、市営地下鉄又は地下駐車場と公共地下道等をつなぐ施設であり、公共地下道に至る主要な出入口や避難通路がこれに含まれているものであり、それは、現に、公衆の利用に供されているもので、公共性のある施設であることは明らかである。したがって、そもそも、その管理は、いかなる形態をとるにせよ、市の政策に従って、地下道や地下鉄の駅、地上道路さらには隣接する市営の駐車場等の施設と一体的に管理する必要があっただけでなく、最低限度の不可欠の要請として、公衆が安全に快適に通行できるように常時管理されなければならない施設であるというべきである。しかも、その要請は、地下商店の営業時間外の時間や各商店が休日の時間も変わらないというべきで、収益性や採算性の観点よりも、専ら公益性の観点からの措置も必要なものも多いと考えられる。
- 6 そうとすると、被告Mが市長として本件契約をするかどうかは、経済情勢その他の諸情勢、それに住民の多様な意見及び利益を勘案し、当初の第3セクター方式による事業の政策方針を一部変更し、本件施設を買い取ってその所有とした上で、被告会社にその管理を委託する方が良いのかどうかという総合判断の一つとしてされるものであり、その代金額が極めて不相当であるとか、あるいは、被告会社側から無償で取得できる事情があつたのにあえて本件契約で買い取りによることにしたなどの事情でも原告らから主張・立証されない限り、原則的には、行政施策のあり方等の問題であって、諸般の事情をも考慮した上でされる裁量判断であると解される。本件契約は、民間会社の経営を例外的に公金によ

- って直接に救済する場合とは、その事情をやや異にするものというべきである。
- 7 そこで、本件契約の代金価格の基になった本件各評価書の算定について検討するに、本件各証拠をもってしても、それらが不当に高額であるとは認められず、原告らは、そのことを具体的に主張・立証したものとはいえないというべきである。まず、原告らは、本件施設の価格を算定するに当たって、本件施設の将来のメンテナンス料や人件費等の委託費用を考慮する必要があると主張する。しかし、価格算定に当たってそのような将来の料金等の費用負担を減額要素とすべき根拠はないというべきであり、後記の不動産評価基準においても、それらは価格決定の際の減額要素とはされていない。
- むしろ、本件各評価書は、いずれも、原価法を採用して再調達価格を求め、それに減価修正を行って価格を算定しているところ、本件施設は、その性質上、市場価格なるものがないというべきであるから取引事例比較法によることはできず、また、将来の純収益を算定することも困難というべきであるから、収益還元法によることも困難であり、結局、原価法を原則として価格算定をすべきものといわざるを得ない。平成15年1月1日施行以前の不動産評価基準(平成2年10月26日土地鑑定委員会)においても、学校、公園等公共又は公益の目的に供されている不動産については、収益還元法によることは求められておらず、本件契約がされた後の平成15年1月1日以降の不動産評価基準も、「建物及びその敷地が一体として市場性を有しない場合における建物だけの鑑定評価」は、積算価格を標準として決定するものとされている。本件各評価書が、原価法を採用し、その上で、前記認定のとおり、本件施設の完成の後の経過日数等から90パーセントないし95パーセントとの経年相応の老化等の減価をして積算価格を算出したもので、これらのそれぞれの過程にも特に不合理な点は見当たらないというべきである。また、市が被告会社の過半数以上の株主である点も、本件施設の価格算定に当たっては考慮すべきものとは考えられない。
- このように、本件各評価書に基づいて決定された本件契約の代金価格については、原告らの立証によっても、それが特に不当に高額であるとまでは認められないというべきである。
- 8 更に、本件契約の代金額の決定について、原告らは、本件規則5条1項の手續に違反しているとも主張し、確かに、同項は、建物を除外しておらず、本件施設は不動産であるのに、評価委員会に諮問する手續がされなかったものである。しかし、本件規則52条に基づく委任によって定められた本件要綱の15条8号には、評価委員会への付議を省略できる場合として「特殊な評価条件のもとに評価する必要があり、不動産鑑定評価書等価格決定の根拠が必要な場合」が挙げられており、前記認定事実によれば、本件契約に際しては本件各評価書を取得してそれを基にしてされたものであるなど、結果的にはこの要件に該当するもので、少なくとも、この点の手續違反を理由として、本件契約とそれに伴う代金の支出命令が、財務会計法規上違法となるとまではいえないと考えられる。
- 9 なお、原告らは、市が本件契約により本件施設を買取った後に被告会社にその管理を委託して委託料を支払うのは、市民にとってその意味での二重の負担となるとも主張する。しかし、前記一の認定事実によれば、市が本件施設を買取る以上、その後は被告会社にその管理を委託するのも相当であるといわざるを得ず、本件契約による買取とその後の市の負担による管理の委託は、前記のとおり、一連のものとして政策判断されたものというべきである。原告らの主張でも、本件契約の後に、市が本件施設の管理を被告会社に委託したこと自体を違法な財務会計行為と主張しているわけではないと解される。
- 10 更に、原告らは、本件施設のうち、エレベーターとその機械設備は、土地に附合しており、独立した所有権を認められない物件であるから、これを独立に購入すること自体できないなどとも主張する。しかし、本件施設は、前記認定事実のとおり施設であって、これが土地の構成部分となって独立の所有権の客体とならないとまでいうことはできないから、原告らのこの主張は採用できない。
- 11 そして、原告らによって、他に、市長がその裁量の範囲を逸脱して本件契約をしたとか、又はその権限を濫用して本件契約をしたとの事情は、立証されていない。
- 12 以上のようにみても、本件契約は、確かに、市の当初の政策を変更するもので、しかも、その政策の変更により、結果的に多額の公金の支出を伴うもので、それらの政策の変更や手續経過について不明朗なものを残すもので、政策の当

否については強い非難を受けることも考えられる措置ではあるが、法律上は、財務会計法規上違法であるとまではいえないというべきである。また、本件契約がこのように違法とはいえない以上、それを前提とする支出命令も違法とはいえないというべきである。

四 争点2について

- 1 前記判断のとおり、本件補助金を支出した後に本件契約をしてその代金を支出することが実質的に市の二重負担となる関係は、すでに解消されているといえる。そして、前記判断のとおり、本件契約は、違法ではなく、有効というべきであるから、被告会社が本件契約に基づいてその代金を受領したことが、法律上の原因を欠くことにならないのは明らかである。
- 2 そうすると、市が被告会社に対して原告ら主張の不当利得返還請求権を有するものとはいえない。

第四 結論

- 一 前記のとおり、本件契約もそれに基づく代金の支出命令も財務会計法規上違法ということはできないから、原告らの本件請求のうち、被告Mに対する請求は、その余の点を判断するまでもなく、理由がないことに帰する。
- 二 また、前記のとおり、市が被告会社に対して不当利得返還請求権を有しないことは明らかであるから、原告らの被告会社に対する本件請求も理由がないことに帰する。
- 三 よって、原告らの請求をいずれも棄却することとする。

京都地方裁判所第3民事部

裁判長裁判官 八木 良一

裁判官 古谷 恭一郎

裁判官 谷田 好史

(別紙物件目録・別紙図面・別表省略)