

○損害賠償請求等履行請求事件の論点に対する奈良市の見解

1. 用地購入費用について

新斎苑事業に係る用地購入費用については、国の「公共用地の取得に伴う損失補償基準」に規定されている「正常な取引価格は、近傍類地の取引価格を基準とし、これらの土地及び取得する土地について、・・・土地価格形成上の諸要素を総合的に比較考量して算定するものとする。(第9条)」という基準を基に、不動産鑑定価格を含む関連する事実を適切に考慮することとしたものであって、本来的には公共事業のための土地取得であるので、同種の公的な土地取得の事例（奈良県の近隣事例：岩井川ダム、高円山ドライブウェイ）のみを重視し、又はそのような事例だけに基づいて価格決定を行うことも考えられたところ、市としては、適正な価格の範囲内で可能な限り財政支出を軽減させる責務があることから、安価な不動産鑑定価格（鑑定2社平均 463 円/㎡）を持ち出して積極的に価格交渉を行ったものである。

新斎苑建設用地（以下「本件土地」という。）においては、不動産鑑定の基礎となる取引事例が、いずれも本件土地より山間部方面へ遠く離れ、土地の性状等も異なるものであり（中の川町：直線約 5 k m、小倉町：直線約 12 k m、上深川町：直線約 12 k m、桜井市高塚：直線約 20 k m）、これらのみをもって、本来、国が示している「近傍類地の取引価格」とは言い難いと判断したところである。

そのため、本件土地から 1 k m 程度の距離にある岩井川ダムの 3 事例（5,300 円/㎡、4,900 円/㎡、4,300 円/㎡）の中でも最も低額な山側の土地（4,300 円/㎡：岩井川の左岸に面した傾斜地の山林であり、本件土地と同一の性状を有するうえ、本件土地より 1 k m ほど市街地から離れているため、高く見積もっても本件土地を上回る価値を有するものではなく不当に価格を高額にする恐れもない。）の県の買収価格（現在評価額に修正後の額である 2,566 円/㎡＝4,300 円×変動率 59.69%）を価格算定の基礎に含め、鑑定 2 社の平均額（463 円/㎡）との平均をもって最終価格（1,514 円/㎡）として交渉したものであって、何ら不合理なものではない。

また、用地買収額（約 1.67 億円）と投棄物処理費（約 1.42 億円）の合計がおよそ 3 億円となったのは、用地買収額については、不動産鑑定額と岩井川ダムの県買収価格という、市としての意向を反映させることができない額を平均して算出したものであり、投棄物処理費用についても、市が処理費用の負担を決定した時点では、より低い金額となるものと想定されていたところ、用地買収額と合計して 3 億円に近いというのは、現地の詳細な調査を経て当初予定より増額された金額についてであって、これも市の

意向を反映させられるものではない。したがって、この合計額がおよそ 3 億円になったことは偶然であり、指摘されている「意図的に近づける。」などということはある得ないし、できるものではない。

そもそも、約 3 億円という数字は「奈良市新斎苑基本計画(平成 29 年 11 月)」において総事業費の概算を見積もるための用地関連経費として想定したものであり(当時の用地取得対象はいわゆる西山を含んでいない。)、市として地権者らに提示できるレベルのものでもなく、提示したこともない。

なお、地権者としては出来るだけ高い金額で買って欲しいという意思があるのは当然であるが、地権者らの要望に沿う意図があるのであれば、不動産鑑定額を価格算定の基礎に含める必要は無く、また岩井川ダム事例の中でも高額な他の 2 例や、それら 3 事例よりも高額な奈良県による近隣の公共用地買収事例である高円山ドライブウェイ事例(5,460 円/㎡。本件土地との共通性という意味では、岩井川を挟んでほぼ隣接する土地であり、近傍類地の取引事例としてはむしろ岩井川ダムよりも適切とも考えられ、価格算定の基礎とすることには十分な合理性があった。)を算定に含めればよいところであるが、そのような算定は行っておらず、価格決定に際して地権者らの要望に沿う意図などなかったことは明白である。

2. 西山追加買収地取得の必要性について

本件土地周辺住民との接触当初から、火葬場はもちろん、それに付随する周辺地域での墓地設置がなされるのではないかと懸念や、墓地への拒否感は非常に強いものがあつた。候補地周辺は自然公園法で、公設及び民間においても墓地の設置は難しいということを説明していたが、火葬場設置の受け入れに理解をいただいていた人達も、墓地については絶対に拒否する、という状況であつた。

特に、本件土地と鹿野園町の住居地域の間にある西山に墓地が設置されるのではないかということについては、相当な危惧を持たれていた。

この感情は、現奈良市東山霊苑火葬場周辺には奈良市営の東山霊苑及び寺山霊苑といった墓地が隣接設置されており、また、過去には近隣の県道奈良名張線沿いにおいて、地元白毫寺町(現奈良市東山霊苑火葬場の設置地区)住民の強固な反対運動にもかかわらず、地権者が農地を民間業者に売却されたことにより最終的には民間墓地(現「奈良中央墓園」)が設置された事実があり、鹿野園町の住居地域に近接する西山についても墓地建設関係業者等が当時の地権者から西山を買収すれば墓地の建設が現実味を帯びることへの強い危惧があつた。

その後、当時横井町山林への新斎苑事業に反対されていた鹿野園町自治会から、西山の活用等についての要望書が自治会役員 5 名の連名で提出された。このことを市としては、新斎苑建設事業の理解への第一歩としてのメッセージと受け止めた。

そもそも奈良市において火葬場という施設への負のイメージを払拭することは非常に難しく、そのことが市としての 60 年にわたる火葬場移転への取り組みを実現することができなかった主な原因であり、今回初めて用地取得の目途、地元・周辺住民の一定の理解を得ることができていた中で、反対を主張されていた鹿野園町自治会の中心的メンバーから出されたこの要望については、市としても誠意を持って対応し、特に火葬場と居住地とのバッファゾーンとしての西山の活用は必要と判断したものである。

また、交渉当初より、西山から住居地西側にかけての地域に対する災害への不安は、過去の西山周辺における災害の経験とともに住民から強調されていたものである。

平成 29 年 10 月の台風によつては、西山から鉢伏街道に向けて大量の水が流れ出し、通行困難になり大きな危険が発生したことも確認しており、今回の西山への観測井及び進入路の設置も、当初は予定していなかったが、住民の西山からの地下水の流れに対する不安解消のために行うものである。

市としては、今まで市内のどの地域でも受け入れてもらうことができなかった施設を設置するに当たっては、地元対策として施設の設置に伴う不利益の解消その他の住民福祉の向上につながる住民の要望・意見について、正当なものと認められる範囲で優先的に対応することは、他の地域の市民にとっても当然理解できる、また理解すべきことであると考え、地元対策の必要性和今後の財源の確保の必要性についても折に触れて議会等にも説明を重ね理解を得てきたところである。

これらを総合的に判断し、本市の長年の課題解決のためには西山の購入活用が必要であり、市民の理解も得られると判断したものである。

現状は、西山への進入路等の整備に一部着手し、今後の活用について自治会からの具体的な提案もあり、上記の方針に沿った西山の利活用策の具体化のために、協議を進めている状況である。

3. 投棄物撤去費用の負担について

投棄物の処分は、本来的には廃棄物を排出した原因者が行うものである。

本件土地に投棄物が埋設されていたことは、本件土地を新斎苑建設事業の対象地として選定した結果として初めて判明したものであり、投棄物自体は、一部表層に散乱している物を除き、その投棄、埋設の時期は地権者の父親が本件土地を取得した

昭和 61 年より以前と推定され(投棄物調査での航空写真の判読による)、地権者も不法投棄について警察にも相談し、フェンスの設置等の対策もなされてきたところであり、地権者が原因者でないことは判明している。

今回の投棄物の撤去は新斎苑建設事業を行うためにこそ必要となるものであって、地権者にとっては現状のまま放置することに何ら問題のないことであり、地権者に撤去費用の負担を求めるのは公正公平な対応とは考えられない。

そして投棄物の埋設量についてはその上限が想定され、撤去費用についてある程度の見込み額も計算できた中で、撤去費用の負担割合にこだわって合併特例債の活用期限を経過してしまえば、当市に生じる損失は、投棄物の撤去費用と比べて膨大なものとなることは明白であったことから、当市が本件土地取得後に、当市の負担で投棄物の撤去を行うべきものであり、市民の理解も得られると判断したものである。

仮に撤去費用全額を地権者に負担させるとすれば、本件土地の価格はほとんどゼロということになるが、過去の経緯からも本件土地は市が公共事業としてぜひ必要とする土地であり、民間人の所有する土地を投棄物の埋まっている土地だからといって無償で取得するということは社会通念上もあり得ず、当然それについて地権者の同意が得られることも考えられないことであった。そもそも、憲法第29条により財産権が保障されていることからして、行政としての権限をもって、何の落ち度もない私人から、対価無しに財産の所有権を奪うということが許されるはずもない。

特に、本件土地については、ほぼ隣接する岩井川右岸の土地を、奈良県が高円山ドライブウェイ用地として、比較的近時(平成 23 年)に岩井川ダムの 3 事例よりも高額(5,460 円×変動率 86.82%=4,740 円/㎡)で取得しており、たまたま買収主体が県であるか市であるかの違いだけで、投棄物を無視して鑑定価格ベースで算定した場合(463 円/㎡)でも 10 倍以上の価格差が生じることでさえ理解を求めるのは困難であって、ましてや無償取得への同意など現実的にはあり得ないことであった。

4. 土地収用・合併特例債について

市としては、不動産鑑定 2 社の平均額と県の岩井川ダム用地購入費(変動後)との平均額(1,514 円/㎡)を最終的な価格とし、できるだけ安価に購入できるよう地権者と交渉することとしたが、最終的に売却を拒否される場合に備え、当然、土地収用手続きを取ることも検討していたものである。

とはいえ、収用は個人の財産権という憲法上補償された権利を公益のために侵害することを許す例外的な行為であり、まずは任意の交渉による売買契約の締結が優先されるべきであると認識していた。

また、奈良県に対しても裁決申請に要する期間等は確認していたが、土地収用の

裁決までには、土地調査や収用委員会での審理を経る必要があり、裁決に対し審査請求や取消訴訟等の抗告訴訟によって争われる可能性も非常に高く、さらには、収用に伴う補償額自体への不服についても、土地収用法第 133 条で特に当事者訴訟により争う手段も用意されているところ、短期間で裁決がなされる見込みはなかったものである。

特に今回のケースでは、地権者は交渉の都度、弁護士と相談・調整をしている状況であり、収用委員会の裁決に対する審査請求や取消訴訟、収用に伴う補償額自体（投棄物処理費用がどのように扱われるのか等、額の予想も不能）を争う訴訟等も当然予想され、現実的には用地の権利取得が確定するまでに長期間を要することが容易に想定できる状況であった。

そして、事前の不動産鑑定士からの聞き取りでは、都市計画決定後には本件土地の鑑定価格は数千円/㎡程度となるだろうと聞いていたところ、鑑定価格が予想よりも著しく低額となるであろうことが判明したのは、鑑定結果が出された平成 29 年 10 月末頃になってからのことであり、その後に土地収用を見越した用地取得計画を立てたとしても、裁決がなされた後に用地取得が実現し、その後初めて施設整備等に着手することとなる以上、到底新斎苑建設事業の原資として合併特例債を活用することは不可能であると見込まれた。

また、都市計画決定（平成 29 年 5 月 23 日。告示は 6 月。）の後でなければ適正な鑑定評価額を得ることができないものと認識していたことから、鑑定評価をより早い時期に依頼することは不可能であったし、都市計画決定が行われるためには事業計画の成熟性が求められるところ、議会や地域住民らの状況からして、都市計画決定自体をより早期に行うこともできなかった。

【土地収用の検討】

都市計画決定の告示が平成 29 年 6 月であったので、その後任意交渉を最短で半年程度、また本件の場合は立木補償調査も必要であり、裁決申請が平成 30 年 4 月頃と想定され、その場合、もし裁決申請に係る審理が 1 回で終わるとしても、全ての工程が最短で行われたとして、所有権移転は平成 31 年 3 月頃になると考えられる。

このスケジュールでは、当初予定より 1 年の遅れとなり、合併特例債の最終年が充当できず交付税措置分の損失を市が被ることになる。

●最短 1 年延期の場合：交付税措置の損失（当時の試算）

- ① 最終年 1 年：➡交付税処置約 10.3 億円の損失
- ② 現実的には工事が 1 年延長せざるを得ない状況となっている。
最終 2 年：➡交付税処置約 18 億円の損失
- ③ 全てが充当できない場合➡交付税措置約 22 億円の損失

本件の場合、地権者の対応に鑑みてあらゆる抵抗が行われることが想定される状況であり、上記のような最短1年の延期で済むことはあり得ず、裁決を経た本件土地の所有権取得はより遅い時期となり、現実的には合併特例債全てが充当できない場合も想定された。

このようなことから、結果として合併特例債の期限が延長された(平成 30 年 4 月 18 日参議院本会議で関連法案可決)ものの、取得価格の決定を行う時点(仮契約の締結は平成 30 年 2 月 15 日。予算措置に先んじて行われた地権者との金額の合意は平成 29 年 11 月 19 日。)では期限延長は確定したものではなく、そのような状況の中で土地収用を行うことは不確実な情報に基づいて市に莫大な損失を与える結果となることが予想されたものであり、必要最小限度の支出により行政目的を達成すべき責任を負う市としては、現実的に選択できる手法ではあり得なかった。

5. 総論

本市における火葬場移転事業は、昭和 30 年代からこれまで市内多くの場所で検討されたものの地権者・地元住民等の反対で実現できなかった難事業であり、今回の横井町山林が唯一地権者及び地元住民の理解が得られた土地であった。

当時としては合併特例債という有利な起債の期限もあり、上記のような判断に基づき市民の代表である市議会での関連議案等の議決も経て推進された火葬場移転事業は必然のものであった。

横井町山林を断念していたとすれば、市内での候補地選定は難航し、合併特例債が 5 年延長されたとしても期限内での実現は到底なし得ず市に大きな損失を与えることはもちろん、火葬場移転そのものが実現できなかったものと想定する。

また、現状では年間 1,000 件もの市外での火葬を余儀なくされ、市民に大きな負担(例:市外施設使用料10万円―東山霊苑火葬場使用料 10,000 円=90,000 円×1,000 件=9千万円/年)が発生していることを鑑みれば、行政の責任として早期の火葬場移転建設は必須の選択であった。