

C・村本・三和特定建設工事共同企業体・宮本異業種特定建設工事共同企業体との間で締結した49億6195万2000円の工事請負契約の請負代金のうち、別紙物件目録記載1ないし7の各土地の地下埋設物の撤去、運搬及び処理等に係る費用相当額である1億4265万5543円を支出してはならない。

6 第2 事案の概要

1 本件は、奈良市の住民である原告ら及び参加人ら（共同訴訟参加人ら）が、奈良市が新たな火葬場を建設するために地権者である■■■■（以下「相手方■■■■」という。）及び■■■■（以下「相手方■■■■」という。）、相手方■■■■と併せて「相手方■■■■」という。）との間で別紙物件目録記載1ないし7の土地（以下「本件買収地」という。）の売買契約（以下「本件売買契約」という。）を締結したことについて、代金額が高額に過ぎ、また、火葬場の建設に不必要な土地まで購入しているなどの違法があり、更に火葬場の建設工事請負契約の代金額の中に本件買収地に投棄されている産業廃棄物の撤去費用等を含めて奈良市が負担することは違法であるなどと主張して、奈良市の執行機関である被告に対し、(1)地方自治法242条の2第1項4号本文に基づき、①主位的に、本件売買契約を締結した奈良市長である仲川元庸（以下「相手方仲川」という。）及び相手方■■■■に対して、民法709条及び719条に基づく損害賠償請求として、本件売買契約の代金額と同額である1億6772万2252円及びこれに対する損害発生の日である平成30年4月10日から支払済みまで同法所定の年5分の割合による遅延損害金を支払うよう請求することを求め（前記第1の1。以下「請求1」という。）、②予備的に、本件売買契約が無効である旨主張して、本件売買契約の売主である相手方■■■■に対して、同法703条に基づく不当利得返還請求として、各自8386万1126円（上記代金額の各2分の1相当額）及びこれに対する同日（利得が生じた日）から支払済みまで同法704条前段所定の利息を支払うよう請求することを求める（前記第1の2及び3。以下、それぞれ「請求2」、「請求3」という。）とともに、(2)地方自治

ア 平成29年12月、奈良市議会において、本件買収地の買収に必要な予算の議決がされた。

イ 平成30年2月15日、奈良市と相手方■■■■との間において、本件買収地の代金額を1億6772万2252円とし、奈良市議会による契約締結に対する同意の議決を停止条件とする売買仮契約（本件売買契約）が締結された（甲19）。そして、同年3月23日、奈良市議会による同意の議決がされ、本件売買契約の効力が発生し、同日、所有権移転登記がなされた。

ウ 奈良市は、平成30年4月10日、相手方■■■■に対し、本件売買契約に基づく代金の全額を支払った。

(4) 本件買収地の概況等

ア 本件買収地の概況は、別紙図面のとおりである。本件買収地は、別紙物件目録記載1の土地の一部並びに同3、5、6及び7の土地である、新斎苑の施設建設予定地（面積約4.9ha。別紙図面赤色の部分。以下「施設建設予定地」という。）、施設建設予定地の西側に隣接する、施設建設予定地に加えて買収することとされた土地（面積約5.2ha。別紙図面緑色の部分。以下「追加買収地」という。）及び道路予定地（面積約0.9ha。別紙図面青色の部分）により構成される。

イ 本件買収地には、産業廃棄物が投棄埋設されていた。

(5) 本件買収地の価格決定の経緯の概要

ア 奈良市は、平成29年9月15日、本件買収地の適正な価格算出のための不動産鑑定評価を依頼することを決定し（甲5）、有限会社若草不動産鑑定及び大和不動産鑑定株式会社の2社に対し、本件買収地の不動産鑑定評価を依頼した。有限会社若草不動産鑑定は、本件買収地の鑑定評価額を5339万6000円（単価482円/m²）とする同年10月30日付け鑑定評価書を奈良市に提出した（甲6）。また、大和不動産鑑定株式会社は、

本件買収地の鑑定評価額を金4930万円（単価445円/㎡）とする同日付け不動産鑑定評価書を奈良市に提出した（甲7。以下、これら2つの鑑定を併せて「本件鑑定」という。）。

本件鑑定においては、本件買収地に産業廃棄物が埋設されていることについて、価格形成要因から除外されていた（甲6・3頁，甲7・4，5頁）。

イ 本件買収地の北側を流れる岩井川の上流にある岩井川ダムの建設のための用地買収において、奈良県が昭和61年に4300円/㎡で用地買収をした事例（以下「岩井川ダム事例」という。）が存在した。奈良市は、本件鑑定による評価額の平均単価463円/㎡と、岩井川ダム事例における単価を地価調査（基準値）である山林の変動率（0.5969）で時点修正した2566円/㎡との平均値である1514円/㎡を本件買収地の単価として定めた（甲8，18）。

(6) 合併特例債

新斎苑整備事業においては、奈良市の財政負担を軽減するため、市町村合併の特例に関する法律に基づく合併特例債を活用することが想定されていたところ、合併特例債を活用するためには、後記の法改正前は、合併特例債の発行期限であった平成32年度末までに竣工する必要があった。

もっとも、本件売買契約の締結後である平成30年4月18日、東日本大震災に伴う合併市町村に係る地方債の特例に関する法律が改正され、合併特例債の発行期限が5年間延長された。

(7) 工事請負契約の締結

奈良市は、平成30年2月26日、村本・アール・アイ・エー・阪神C・村本・三和特定建設工事共同企業体・宮本異業種特定建設工事共同企業体との間で、請負代金額を49億6195万2000円とし、奈良市議会による契約締結に対する同意の議決を停止条件とする産業廃棄物の撤去等を含む新斎苑等整備運営事業設計・施工一括型工事に係る請負契約（以下「本件請負

契約」という。)を締結した(甲11)。このうち、産業廃棄物の処理費用は1億4265万5543円である(消費税込み。乙22)。

平成30年3月23日、奈良市議会において、本件請負契約の締結に対する同意の議決がなされ、同契約の効力が発生した。

5 (8) 住民監査請求の結果及び本件訴えの提起

ア 原告らは、平成30年3月2日、奈良市監査委員に対し、前記(2)ウの都市計画決定に基づく新斎苑等整備事業に関して一切の公金を支出し、契約を締結し、又は債務その他の義務を負担してはならないことを被告に勧告するよう求める住民監査請求をした。これに対し、奈良市監査委員は、同年4月26日付けで上記請求を棄却し(甲1)、原告らは、同月27日にその旨の通知を受けた。

原告らは、同年5月24日、本件訴え()を提起した(当裁判所に顕著)。

イ 参加人らは、平成31年2月12日、奈良市監査委員に対し、前記第1の1及び4記載のとおり被告に勧告することを求める住民監査請求をした。これに対し、奈良市監査委員は、同年3月28日付けで上記請求につき「合議に至らなかった」と結論付け(丙1)、参加人らは、同月29日にその旨の通知を受けた。

参加人らは、同年4月26日、本件訴えに対して民事訴訟法52条に基づく共同訴訟参加の申出()をした(当裁判所に顕著)。

3 関係法令等の定め

(1) 地方自治法

地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては、住民の福祉の増進に努めるとともに、最少の経費で最大の効果を挙げるようにしなければならない(2条14項)。

また、普通地方公共団体の執行機関は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負っている（138条の2）。

5 (2) 地方財政法

地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要かつ最少の限度を超えてこれを支出してはならない（4条1項）。

10 (3) 公共用地の取得に伴う損失補償基準（昭和37年10月12日用地対策連絡会決定。以下「損失補償基準」という。乙1）

損失補償基準は、事業に必要な土地等の取得又は土地等の使用に伴う損失の補償の基準を定め、もって事業の円滑な遂行と損失の適正な補償の確保を図ることを目的としている（1条）。

そして、取得する土地に対しては、近傍類地の取引価格を基準とし、近傍類地及び取得する土地について、土質、地勢等の土地価格形成上の諸要素を総合的に比較衡量して算定される、正常な取引価格をもって補償するものと規定している（8条1項、9条1項）。

また、同一の土地の土地所有者に属する一団の土地の一部の取得に伴い当該土地所有者から残地の取得を請求された場合において、次の各号のすべてに該当するときは、これを取得することができるものとしている（54条の2第1項）。

1号 当該残地がその利用価値の著しい減少等のため従来利用していた
目的に供することが著しく困難になると認められるとき

2号 当該残地を取得しないことが土地所有者の生活再建上支障となると認められるとき

25 (4) 奈良市用地取得事務取扱要領（以下「事務取扱要領」という。乙2）

事務取扱要領は、奈良市の公共事業の施行に必要な土地等の取得等及びこ

れに伴う損失の補償に関する事務について、別に定めるもののほか、この要領に定めるところにより実施し、用地取得事務の適正な運営を図ることを目的としている（1条）。

そして、土地の価格は、不動産鑑定士による不動産鑑定評価額を上限として算定するものとし（2条2項）、一の土地につき複数の不動産鑑定評価を徴したときは、それらの評価による不動産鑑定評価額を平均した額を上限として土地の価格を算定するものと規定している（同条3項）。

(5) 奈良市墓地等の経営の許可等に関する条例（平成13年奈良市条例第49号。乙4）

同条例8条1項は、火葬場を設置する場所は、次に掲げる基準に適合しなければならない旨規定している。

ア 住宅等の敷地から250メートル以上離れていること（1号）

イ 道路等から250メートル以上離れていること（2号）

ウ がけ崩れ、地すべり等の災害のおそれが少ないこと（3号）

(6) 奈良市風致地区条例（平成24年奈良市条例第66号。乙3）

この条例は、都市計画法（昭和43年法律第100号）58条1項の規定に基づき、風致地区内における建築物の建築、宅地の造成、木竹の伐採その他の行為の規制に関し必要な事項を定めることを目的としている（1条）。

そして、風致地区内で宅地の造成等の行為をしようとする者は、市長の許可を受けなければならない（2条1項3号）、その許可要件の1つとして、木竹が保全され、又は適切な植栽が行われる土地の面積の宅地の造成等に係る面積に対する割合は、第二種風致地区は10分の5以上が必要としている（5条1項6号ア、別表）。

4. 争点及びこれに対する当事者の主張

(1) 争点

ア 請求1について

(ア) 相手方仲川による本件売買契約の締結行為が市長の裁量権の逸脱、濫用に当たり違法か（争点1）

(イ) 相手方仲川の故意又は過失の有無（争点2）

(ウ) 相手方■■■■の不法行為の成否（争点3）

(エ) 奈良市に生じた損害（争点4）

イ 請求2及び3について

(ア) 本件売買契約は無効といえるか（争点5）

(イ) 相手方■■■■の悪意の有無（争点6）

ウ 請求4について

相手方仲川による本件請負契約に基づく産業廃棄物処理費用部分の債務負担行為は違法無効か（争点7）

(2) 争点1（相手方仲川による本件売買契約の締結行為が市長の裁量権の逸脱、濫用に当たり違法か）について

ア 原告ら及び参加人らの主張

本件売買契約に関する以下の事情を考慮すると、本件売買契約の締結は、地方自治法2条14項及び138条の2並びに地方財政法4条1項に違反し、相手方仲川に与えられた裁量権の範囲を逸脱し又は濫用する違法なものであることは明らかである。また、以下の事情からすれば、相手方仲川と売主である相手方■■■■との間に、遅くとも向井政彦副市長（以下「向井副市長」という。）が奈良市議会市民環境委員会において買収に係る用地費として3億円とする旨の答弁をした平成28年12月9日頃までに、追加買収地を含む本件買収地の買収総額を3億円とする合意が成立していたことが認められ、本件売買契約の締結につき、相手方仲川の裁量権の逸脱、濫用があったことは明らかである。

(ア) 買収単価の不当性

本件買収地の買収価格は、単価を1514円/m²としているところ、これは本件鑑定における鑑定評価額の3.14倍ないし3.4倍であり、事務取扱要領に違反するものである。

本件買収地の価格決定においては、岩井川ダム事例が考慮されているところ、当該事例は場所や時期が全く異なること、治水目的のダム建設であるため、用地の代替性が乏しい上に緊急性も高く、鑑定価格を一定程度上回る買収価格の設定もあり得たと考えられること、価格決定に当たり当該事例における鑑定書等は参照されておらず、算定根拠が明らかではないことからして、当該事例を本件買収地の価格決定の根拠ないし参考にすることは不合理である。

(イ) 追加買収地の買収が不必要であること

追加買収地の具体的事業計画等は未だ決まっていない。また、追加買収地のうち、別紙物件目録記載2の土地は保安林に指定されており、そもそも現状に変更を加える開発が困難な場所である。

そうすると、追加買収地は、現在において利用目的がなく、現状に変更を加えることが困難な土地であることから、将来的な利用の見通しも立たないのであって、奈良市が新斎苑整備事業のために買収する必要性は全く見当たらず、不必要な用地買収である。更にいえば、施設建設予定地（別紙図面赤色の部分）についても、施設建設には、建物の底地部分を支える斜面、調整池、アクセス道路、これを支える斜面の必要性を考慮しても、面積としては2万146.2m²で十分である。

(ウ) 奈良市が産業廃棄物処理費用を負担することが不当であること

奈良市の調査により、施設建設予定地に産業廃棄物が投棄埋設されていることが明らかとなっているところ、当該廃棄物の処理費用は売主である相手方■■■■■において負担すべきであるにもかかわらず、奈良市が負担することとなっており、不当である。

(エ) 上記(ア)ないし(ウ)の事情を総合すると、奈良市新斎苑等整備事業における適正な用地買収価格は高く見積もっても2268万7000円（不動産鑑定価格の平均値単価463円/m²に施設建設予定地4万9000m²を乗じた額）であるところ、奈良市の買収価格は、実質的には、本件買収地の価格1億6772万2252円（単価1514円/m²、本件買収地11万0780.88m²）に産業廃棄物処理費用1億4265万5543円を加えた3億1037万7795円である。つまり、実質的には、適正価格の約13倍以上もの価格によって本件買収地を買収したものである。

10 (オ) 施設建設予定地選定の不当性

奈良市内には、奈良市土地開発公社が保有していた土地が複数存在するところ、これらの土地は、いずれも①公道に近接しており、新規に取付道路を建設する必要がないこと、②実質的には市有地であり、土地購入価格がゼロとなること、③橋梁建設の必要がないことなど、
15 経費、利便性、安全性等の点からみて施設建設予定地よりも優位であるにもかかわらず、あえて施設建設予定地が選定されている。

(カ) 合併特例債について（被告の主張に対する反論）

被告は、本件売買契約の締結が適法である事情として、合併特例債の発行期限が迫っていたことを主張する（後記イ(カ)）が、本件売買契約締結の時点で合併特例債の発行期限の延長は事実上決定しており、
20 相手方仲川はこれを認識していた。また、合併特例債については、その用途について、議会の議決を経て「合併市町村基本計画」を変更するなどの手続を経ることにより変更が可能である（市町村の合併の特例に関する法律6条6項）。被告主張の事実は、本件売買契約の締結が市長の裁量権の逸脱、濫用には当たらないことを裏付ける事情とは
25 ならない。

イ 被告の主張

(ア) 買収価格が相当であること

公共事業における用地買収の価格決定について、損失補償基準において、補償すべき正常な取引価格は、近傍類地の取引価格を基準とするものとされている（前記3(3)）ところ、本件買収地については、近傍地について市場での民間取引事例が把握できず、本件鑑定においても、本件買収地から離れた土地の取引事例を基に評価額が算出されていたため、合理的な市場価格の算定が困難であった。一方で、近傍地について公共事業のための用地買収事例は複数認められたため、正常価格の算定については、公共事業のための用地買収事例を評価の基礎に含めることが必要と考えられた。

したがって、本件買収地の価格決定に当たっては、鑑定評価額を価格算定の基礎としつつ、裁量の範囲内において、公共事業のための用地買収事例を評価の基礎に含めることとしたものであり、本件買収地の価格決定は妥当である。

なお、そもそも事務取扱要領は事務処理における指針、基準を定める内部規律であり、一般的に法令として扱われないものであるから、上記事情を踏まえると、本件買収地の価格決定において、事務取扱要領の制約を受けないものと解すべきである。

(イ) 追加買収地の買収が相当であること

施設建設予定地の西側山林約5.2haについては、新斎苑の建設工事に伴い、周辺地域への地下水の影響について調査するための観測井の設置やそこまでの進入路及び新斎苑施設に要する上水道の整備や配管等の敷設等に要する土地とするために必要となる。

また、施設建設予定地の周辺地域については、過去に自然災害への不安や懸念が数多く寄せられた経緯があり、最も近隣に位置する鹿野

園町自治会や鹿野園町火葬場建設対策協議会からは、奈良市が防災対策や憩いの場として西側山林を購入して整備、活用を求める要望書が提出されていた。

さらに、追加買収地は、施設建設予定地と鹿野園町集落との間に位置しており、バッファゾーン（緩衝地帯）として奈良市が責任をもって管理、活用していくことで、負のイメージを持つ火葬場が近接して建設されるという不安等により建設に反対している住民の理解を進めることにもなる。

なお、土砂流失防備保安林として指定されている保安林指定区域については、その区域内で作業を行うとなれば許可等が必要となるが、必要に応じて許可の取得又は指定解除等を行うことにより、事業の支障とはならない。

したがって、追加買収地の買収は相当である。

(ウ) 産業廃棄物処理費用の負担について

産業廃棄物が埋設された土地を売買する場合に、売主と買主のいずれが処理費用を負担するかについて、法令等の定めは存在せず、当事者の合意により決定されるべきである。

本件については、買主である奈良市は、新斎苑建設のために本件買収地を取得する必要性が極めて高いこと、市町村には、産業廃棄物の不法投棄を抑制し、適正な処理を行う責務がある（廃棄物の処理及び清掃に関する法律4条4項）ことから、産業廃棄物の埋設には奈良市にも一定の責任があると考えられること、廃棄物の投棄時期は、地権者の父による本件買収地の取得時期（昭和61年8月22日）より前と推定され、地権者が所有している間には、投棄防止のための対策を講じてきたこと等を考慮して、奈良市が負担することとして合意したものであり、何ら不相当な点はない。

(エ) 施設建設予定地の選定が相当であること

原告ら及び参加人らの主張する他の候補地については、奈良市墓地等の経営の許可等に関する条例8条1項の定める要件に適合しない、地元住民の理解を得ることが困難である、土地面積が不足している等の問題点があり、新斎苑建設には不適であった。したがって、本件買収地を選定したのは相当である。

(オ) 施設建設予定地の面積について

都市計画決定時点（平成29年5月23日）においては、施設建設予定地の面積（土地改変面積）を2万1462㎡としていたが、これはあくまで計画時点の想定面積であって、事業者からの提案や新斎苑の機能の充実及び地元住民への配慮等から、施設の追加等により面積が増減することは視野に入れる必要があった。事業者選定を経て最終的に決定した建設計画においては、都市計画決定時点と比較して変更が加えられ、施設建設予定地の面積（土地改変面積）は2万1331㎡となった。

施設建設予定地は第二種風致地区（春日山風致地区）に指定されており、奈良市風致地区条例5条により、第二種風致地区における森林区域の緑地率は50%以上と定められていることから、土地改変面積が増加した場合においても50%以上の緑地率を確保する必要があった。

そうすると、緑地率50%を確保するためには、上記面積の2倍の4万2942㎡の土地が必要となる。その場合は約7000㎡の土地が残地として地権者に残ることになるが、当該残地は接道を欠くこととなり、その価値が著しく減少することになる。これは、損失補償基準54条の2第1項1号に該当することから、奈良市において残地を取得することが望ましいと考えられた。また、新斎苑施設に近接する

岩井川沿いの土地については、施設維持のために防災上適切な措置が必要であるが、残地が私人である地権者に残された場合は、必ずしもそれが確保できるとはいえなかった。

以上の点を考慮した結果、都市計画決定においては、施設建設予定地の面積を、上記残地を含めて約4.9haと決定したものであり、施設建設予定地の面積は相当である。

(カ) 合併特例債の活用の必要性

新斎苑建設事業については、奈良市の財政負担を軽減するため、合併特例債を活用する必要があったところ、合併特例債の発行期限に間に合わせるため、一定程度地権者に有利な買収価格を提示せざるを得なかった。このような合併特例債の活用の必要性は、本件売買契約の締結が市長の裁量権を逸脱、濫用していないことを裏付ける重要な事実である。

(3) 争点2（相手方仲川の故意又は過失の有無）について

ア 原告ら及び参加人らの主張

前記(2)アの事情に加え、相手方仲川は自ら地権者との価格交渉の場に出向いて買収価格を最終判断していたことからすれば、相手方仲川に本件売買契約の違法性についての故意があり、又は少なくとも過失があったことは明らかである。また、奈良市は、相手方仲川の市長就任後、奈良市土地開発公社による買収の実態調査を行っており、違法又は著しく不当な土地の先行買収の事例、その手法及び問題点が報告されていた（甲14）。相手方仲川は、このような実情を知りながら本件売買契約の締結に及んでおり、悪質といわざるを得ない。

イ 被告の主張

争う。

原告ら及び参加人らの指摘する報告は、用地買収を違法と指摘した

ものではないから、原告ら及び参加人らの主張は、前提を欠く。

(4) 争点3 (相手方■■■■の不法行為の成否) について

ア 原告ら及び参加人らの主張

相手方■■■■は、奈良市との交渉の過程で、奈良市に対して、本件買
5 収地全体を高額で購入すること及び産業廃棄物の撤去費について奈良
市が負担することを強く求めたのであり、相手方仲川とともに、共同不
法行為者として損害賠償責任を負う。

イ 被告の主張

争う。

10 (5) 争点4 (奈良市に生じた損害) について

ア 原告ら及び参加人らの主張

15 本件鑑定による鑑定評価額の平均は463円/m²であり、これに施
設建設予定地の4万9000m²を乗じると、2268万7000円と
なる。しかしながら、実際に新斎苑建設に必要な面積は1万2000m²
であること、産業廃棄物の処理に多額の費用を要すること、保安林を含
むこと等を考慮すると、本件買収地は実質的に無価値である。

また、前記(2)ア(オ)のとおり、奈良市には他に新斎苑建設に適した奈良
市土地開発公社の保有する土地があり、本件買収地を購入する必要性
はない。

20 したがって、本件買収地の代金額である1億6772万2252円
全額が奈良市の被った損害というべきである。

イ 被告の主張

争う。

(6) 争点5 (本件売買契約は無効といえるか) について

25 ア 原告ら及び参加人らの主張

前記(2)アのとおり、相手方仲川による本件売買契約の締結行為は、市

長の裁量権の範囲を著しく逸脱しており、かつ、正常な価格の1.3倍以上という暴利でもあることから、本件売買契約は公序良俗に反し無効である。

5 イ 被告の主張
争う。

(7) 争点6（相手方■■■■の悪意の有無）について

ア 原告ら及び参加人らの主張

10 相手方■■■■は、本件買収地全体を奈良市が鑑定価格をはるかに超える高価で購入することを認識していたと推定されること等からすると、相手方■■■■は、代金の支払を受けたときから悪意の受益者であったといえる。

イ 被告の主張
争う。

15 (8) 争点7（相手方仲川による本件請負契約に基づく産業廃棄物処理費用部分の債務負担行為は違法無効か）について

ア 原告ら及び参加人らの主張

20 前記(2)アのとおり、相手方仲川が、本件売買契約の締結に当たり、本件買収地の産業廃棄物及び汚染土壌の撤去、運搬及び処理等について、奈良市が費用を負担することとしたことは、市長の裁量権の範囲を著しく逸脱し又はこれを濫用したものであって違法かつ無効である。したがって、本件請負契約のうち、産業廃棄物等の撤去等に係る費用相当額である1億4265万5543円を支出する部分については、市長の裁量権の範囲を著しく逸脱し、又は濫用するものであって、地方自治法2条14項及び地方財政法4条1項の趣旨を没却するものである。

25 イ 被告の主張
争う。

第3 当裁判所の判断

1 認定事実

前記第2の2の前提事実（以下「前提事実」という。）に加え、後記の各項に記載する証拠及び弁論の全趣旨によれば、次の事実が認められる。

5 (1) 奈良市火葬場（東山霊苑火葬場）の状況（甲2・1，2頁）

奈良市火葬場は、大正5年に開設し、その後数度の改修が行われたものの、建設から100年以上が経過し、老朽化が進んでいる上、火葬炉数が少ないこと等から、現状の設備では高齢化に伴う市民の需要に十分な対応をすることが困難となっていた。

10 (2) 従前の新火葬場建設計画（甲12，乙33）

奈良市では、新たな火葬場の建設について、遅くとも昭和45年頃から複数回にわたって候補地の検討等がなされてきたが、周辺住民の反対等の事情により実現しなかった。本件買収地については、平成20年頃（相手方仲川の前任市長の頃）より新火葬場建設の候補地として検討されていたが、地元
15 関係自治会との協議中である平成21年7月に相手方仲川が市長に就任し、改めて検討を加えた結果、候補地を含めて再度見直しが行われることとなった。

(3) 本件買収地の選定（甲23，乙33）

奈良市では、平成22年11月には他の土地を有力な候補地として交渉を行うなどの新たな候補地の選定が進められ、平成24年3月には新たな候補地として奈良ドリームランド跡地が検討されたが、地権者や地元周辺自治会等の反対から実現しなかった。そこで、奈良市では、平成24年9月にこれ
20 ままでに検討してきた候補地も含めて再度検討することとなった。そして、平成25年1月31日、奈良市は、相手方■■■■■に対し、本件買収地を候補地とする
25 ことの同意を求め、これを相手方■■■■■は了承した。奈良市は、同年2月、本件買収地が有力な候補地として再度選定された旨を発表した。

奈良市と相手方■■■■は、平成27年7月30日、奈良市新斎苑建設に伴う土地購入等に関し、新斎苑建設に伴う都市計画決定等の条件が満たされ次第、奈良市が相手方■■■■の所有する土地（奈良市横井町924番1ほかの土地。なお、同所924番1の土地については、本件買収地には含まれない。）について、鑑定評価等に基づく適切な価格で購入するものとし、最大限の努力をすることなどを内容とする覚書を取り交わした（甲4）。この覚書の取り交わしまでに、相手方■■■■（なお、本件買収地の売買について、奈良市との交渉は相手方■■■■が行っていた〔証人■■■■ 8頁〕。）は、本件買収地について、昭和61年8月22日に相手方■■■■の父■■■■が競落した価格（1943円/m²）を上回る価格での売却を主張していた（甲5・14ないし20頁、乙33・2、3頁、証人■■■■・1、2頁）。

(4) 本件買収地等の状況

ア 本件買収地の状況

(ア) 本件買収地については、候補地として選定される前から目視により表層に投棄物が散在していることが確認されていたが、平成28年11月までに行われた環境影響評価において、産業廃棄物の想定埋設量が9000m³あり、その撤去費用として1億円程度が見込まれることが判明した（乙33・6頁）。

(イ) 本件買収地は、第二種風致地区に指定されており、奈良市墓地等の経営の許可等に関する条例8条1項2号に適合しない（甲6、7）。

イ 他の候補地の状況（甲14、弁論の全趣旨〔被告の平成30年9月14日付け準備書面(1)・3頁〕）

(ア) 奈良市内には、奈良市土地開発公社が保有していた①西ふれあい広場建設事業用地、②公園建設事業用地、③体育施設整備事業用地、④中ノ川造成事業用地といった土地があった。

(イ) 上記①ないし④の各土地の面積は、①4万8155.8m²、②855

7㎡、③3万8239㎡、④15万9761.1㎡である。

このうち、①ないし③については、周辺に住宅地が存在し、奈良市墓地等の経営の許可等に関する条例8条1項1号に適合しない（①、③については土地の一部）。

また、④については、近接地域がごみ焼却場の移転候補地となっていたが、平成29年7月に移転は断念された。加えて、④の一部には産業廃棄物が埋設されていた。

(5) 奈良市新斎苑基本計画（甲2）

奈良市は、平成28年1月、奈良市横井町内の山林に新斎苑を整備する計画案（奈良市新斎苑基本計画（案）。甲1.6）を公表し、同年11月、同計画案をベースとして奈良市新斎苑基本計画（甲2）を策定し、公表した。同基本計画においては、施設建設予定地が「計画地」として記載され、追加買収地は含まれていなかった。

(6) 向井副市長による答弁

平成28年12月9日、奈良市議会市民環境委員会において、向井副市長は、用地費について、「枠ということで約3億円ということでございます。」との答弁をした。これは、鑑定評価額が4500円/㎡程度となることを見込んでいたことに基づくものであった（乙33）。

(7) 都市計画決定

奈良市は、平成29年5月23日、奈良市新斎苑基本計画に基づいて火葬場を設置するため、名称を「奈良市新斎苑」とし、奈良市横井町の面積約4.9haの土地（施設建設予定地）に火葬場を設置する都市計画決定を行った（甲3）。

(8) 不動産鑑定評価依頼

奈良市は、平成29年9月15日、追加買収地を含めた本件買収地について、有限会社若草不動産鑑定及び大和不動産鑑定株式会社の2社に対し、不

動産鑑定評価を依頼することを決定した（甲5）。

そして、これらの鑑定評価の依頼においては、土壤汚染並びに地下埋設物の有無及びその状態については、「依頼者等による当該価格形成要因に係る調査、査定又は考慮した結果に基づき、鑑定評価書の利用者が不動産の価格形成に係る影響の判断を自ら行う場合」に該当することを理由に価格形成要因から除外されていた（甲6、7、乙17の1及び2）。

(9) 鹿野園町自治会からの要望

本件買収地の周辺自治会である鹿野園町自治会から、平成29年9月21日、建設予定地西側の土地を奈良市が購入して防災公園として整備する旨を
10 求める要望が提出された（乙7の1及び2）。

(10) 本件鑑定の結果

ア 有限会社若草不動産鑑定による鑑定結果（甲6）

同鑑定において、鑑定評価額は、単価482円/m²とされた。

なお、鑑定評価書（平成29年10月30日付け）において、比準価格
15 について、近隣における取引事例が少ないため、同一需給圏内の類似地域にて、広域的に収集・選択した多数の資料の中から、規範性の高いと思われる計3事例を採用し、当該価格は市場性を十分に反映した客観的で実証的な価格であるとされていた。

イ 大和不動産鑑定株式会社による鑑定結果（甲7）

同鑑定において、鑑定評価額は、単価445円/m²とされた。

なお、不動産鑑定評価書（平成29年10月30日付け）において、比
20 準価格については、同一需給圏内の類似地域に存する取引事例のうち、類似性の高い事例を選択して査定したものとされていた。

ウ 本件鑑定については、鑑定評価書が作成される前に、上記2社から奈良
25 市に対して、当初想定額よりも極めて安価となる見込みであることが伝えられていた。そこで、奈良市は、鑑定に当たって公共事業の用地買収事例

を基礎に含めて算定することを要請したが、上記2社は、不動産鑑定の手
法上不可能である旨回答した(乙33)。

(1) 本件鑑定後の奈良市と相手方■■■■との交渉経緯

前記(10)の本件鑑定結果を受けて、奈良市は、平成29年11月7日、相手
方■■■■に対し、施設建設予定地と追加買収地の一部である約5.8haにつ
いて、本件鑑定を前提とすると代金総額2700万円(単価463円/m²[鑑
定評価額平均])となることを伝え、追加買収地の購入を申し出たところ、相
手方■■■■は、前記(6)の答弁を踏まえて、買取予算として3億円あるはずであ
る旨主張し、売却できない旨返答した。また、相手方■■■■は、従前どおり、
競売により本件買収地を取得した際の価格を下回る価格での売却はしない旨
主張した。そこで、奈良市は、相手方■■■■に対し、廃棄物投棄処理費用約1
億4200万円を同市が負担することを前提に、相手方■■■■の父が競売で
取得した価格の現在評価額である約1億2800万円を代金額として提示し
たが、相手方■■■■はこれを拒否した(乙33, 証人■■■■・8, 9頁)。

その後、相手方仲川及び向井副市長が複数回相手方■■■■と面談して説得
を試み、平成29年11月19日、追加買収地を含む本件買収地につき、1
億6772万2252円で売却することを相手方■■■■が合意した(乙3
3)。

(2) 奈良市議会による議決

相手方仲川は、平成29年12月6日、奈良市議会において、追加買収地
の活用について、具体的な内容については今後詰めていくこと、その費用や
財源についても、現時点では示すことができないことを答弁した(争いがな
い)。

そして、同月、奈良市議会において本件売買契約のために必要な予算につ
いて議決がされた。

(3) 地元自治会等からの要望の提出

鹿野園町火葬場建設対策協議会から奈良市に対し、平成30年1月16日及び同年2月20日、追加買収地について防災対策を実施するよう要望が提出された(乙8)。

(14) 合併特例債の発行期限の再延長に係る報道

平成29年12月16日付け奈良新聞において、合併特例債の発行期限について自民党が再延長する方針を確認した旨が報道された(甲37)。そして、平成30年1月30日、合併特例債の発行期限を5年間再延長する特例法改正案を自民党総務部会が了承した旨が全国紙で報道された(甲36)。

(15) 本件売買契約の締結

奈良市長である相手方仲川と相手方■■■■は、平成30年2月15日、本件買収地について、地方自治法96条1項8号の規定による議会の同意の議決があったことを停止条件として、単価1514円/m²、代金総額1億6772万2252円で売買する旨の土地売買仮契約(本件売買契約)を締結した(甲19)。

(16) 本件請負契約の締結

奈良市長である相手方仲川は、平成30年2月26日、村本・アール・アイ・エー・阪神C・村本・三和特定建設工事共同企業体・宮本異業種特定建設工事共同企業体との間で、奈良市議会による契約締結に対する同意の議決を停止条件とし、請負代金額を49億6195万2000円とする産業廃棄物の撤去等を含む新斎苑等整備運営事業設計・施工一括型工事に係る請負契約(本件請負契約)を締結した(甲11)。このうち、産業廃棄物の処理費用は1億4265万5543円である(消費税込み。乙22)。

(17) 本件売買契約及び本件請負契約に係る議決等

平成30年3月23日、奈良市議会による前記(15)の同意の議決がされ、本件売買契約の効力が発生し、同日、所有権移転登記がなされた。また、同日、奈良市議会による前記(16)の同意の議決がされ、同契約の効力が発生した。

被告は、平成30年4月10日、相手方■■■■■に対し、本件売買契約に基づく代金の全額を支払った。

2 争点1 (相手方仲川による本件売買契約の締結行為が市長の裁量権の逸脱、濫用に当たり違法か) について

(1) 地方公共団体の長がその代表者として不動産の売買契約を締結することは、当該不動産を取得する目的やその必要性、契約の締結に至る経緯、契約内容に影響を及ぼす社会的、経済的要因やその他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売買代金額が鑑定評価等において適正とされた売買代金額を超える場合であっても、上記のような諸般の事情を考慮した上でなお、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売買代金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（最高裁平成23年(ワ)第452号同25年3月28日第一小法廷判決・裁判集民事243号241頁参照）。

(2)ア そこで、本件売買契約締結の違法性について検討するに、前記1の認定事実によれば、本件売買契約の目的である新たな火葬場の建設は、奈良市が長年取り組んできた懸案事項であり、何度も実現を試みたものの周辺住民の反対等により計画が頓挫してきた経緯があるものと認められる。また、新斎苑建設事業の財源となる合併特例債の発行期限（法改正前は平成32年度末）が迫っていたという事情があったことが認められる。

一方で、前提事実(5)及び前記1の認定事実によれば、奈良市では、当初用地買収費用として3億円を予定しており、相手方■■■■■もこれを前提としていたにもかかわらず、本件鑑定の評価額が想定外に安価であったことを受けて、売買代金の決定に当たって本件鑑定では考慮することを拒否された岩井川ダム事例を考慮することとしたという経緯があることが認め

られることに加えて、本件売買契約の代金（1億6772万2252円）と産業廃棄物の処理に要する費用（1億4265万5543円）を合算するとおよそ3億円（3億1037万7795円）となること、また、本件売買契約の締結に必要な予算の議決を得る段階に至っても、追加買収地について何ら具体的な活用計画や財源について定まっていなかったことが認められる。

イ そうすると、奈良市は、長年の課題であった火葬場の建設を合併特例債の（法改正前の）発行期限内に実現するべく、本件売買契約の代金を相手方■■■■の要望する3億円に近づけるため、本件買収地の代金額の決定において本件鑑定では考慮することを拒否された岩井川ダム事例を考慮し、具体的な活用計画のない追加買収地を購入し、産業廃棄物の処理費用についても奈良市で負担することとしたものと認められる。

ウ 本件買収地は、産業廃棄物の存在を価格形成要因から除外して行われた本件鑑定のうち、高額な評価額（482円/㎡）を単価として採用し、追加買収地を含めて計算しても5339万6000円にしかならないところ、これに産業廃棄物の処理費用（1億4265万5543円）を考慮すると、実質的には無価値であるといえる。そうすると、本件売買契約を締結する必要性や交渉の経緯を踏まえても、産業廃棄物の存在を価格形成要因から除外した鑑定額の3倍以上である本件売買契約の代金額は余りにも高額に過ぎるものといわざるを得ない。

エ 更にいえば、本件では、新斎苑建設事業は土地収用法3条25号の適用事業に当たるから、奈良市において、真に本件買収地が新斎苑建設候補地として最適であり、他に適当な代替地が見当たらないと考えていたのであれば、不動産鑑定評価額が当初予算と大きくかい離することが見込まれ、地権者の同意を得ることが困難となる見込みが判明した時点で、土地収用まで見越した用地取得計画をも検討した上で地権者との交渉に臨むべきで

あったにもかかわらず、奈良市においてこれを検討した形跡は窺われない。合併特例債の発行期限が迫っていたことは、土地取用の方法を選択肢から除くことを首肯するに足りる理由となるものではない。

オ 以上で検討したところによれば、本件売買契約の締結の必要性及び緊急性、交渉の経緯、財源の確保の必要性等を考慮しても、本件売買契約の締結行為は相手方仲川の市長としての裁量権の範囲を逸脱したものであり、違法といわざるを得ない。

(3) 被告の主張の検討

ア 被告は、本件売買契約の価格決定に当たって岩井川ダム事例を考慮したのは、本件鑑定的前提となる近隣における取引事例が少なかったためであり、岩井川ダム事例を考慮することは正当である旨主張する。

しかしながら、公共事業のための用地買収における価格決定の際、近隣における取引事例が少ない場合に、近隣の公共事業のための用地買収事例を考慮すべきとする法令等の根拠は見当たらない。かえって、一般に公共事業のための用地買収事例においては、用地取得の必要性、緊急性等を考慮して鑑定額を上回る価格が決定される可能性もあるところ、岩井川ダム事例における価格決定のプロセスの正当性について検討されたことを窺わせる証拠は見当たらないことからすれば、岩井川ダム事例を本件売買契約の価格決定において考慮することに正当性を見出すことはできない。結局、前判示のとおり、奈良市が本件買収地の価格決定において岩井川ダム事例を考慮したのは、本件買収地の代金額を相手方[]の主張する金額に近づけるためであったといわざるを得ない。

イ 被告は、追加買収地の買取りは、周辺地域への地下水の影響について調査するための観測井の設置の必要性、近隣住民から追加買収地の買取りの要請があったこと等の事情があり、買取りの必要性があった旨主張する。

しかしながら、前記1の認定事実(2)のとおり、相手方仲川は、平成29

年12月6日の奈良市議会において、追加買収地の活用について、具体的な内容については今後詰めていくこと、その費用や財源についても現時点では示すことができないことを答弁しており、追加買収地の活用計画及びその財源等について、本件売買契約の締結時点で具体的な方針が決定していたとは認められず、追加買収地を本件売買契約の目的とする必要性があった旨の被告の主張を首肯することはできない。

ウ したがって、被告の上記主張はいずれも採用することができない。

(4) 原告ら及び参加人らの主張の検討

ア 原告ら及び参加人らは、本件買収地以外に奈良市は市有地を多数有しているところ、これらの土地は施設建設予定地よりも優位であるにもかかわらず、本件買収地が選定されたのは不相当である旨主張する。

なるほど、前記1の認定事実(4)の本件買収地等の状況からすれば、本件買収地が他の土地に比して優位であることが明らかであるとはいえない。しかしながら、一方で、原告ら及び参加人らの主張する各土地及び本件買収地に係る法規制の状況、周辺住宅の有無、土地面積、整地費用等各土地を火葬場として利用するために要するコスト等を考慮すると、当該各土地が本件買収地よりも優位であるともいえず、結局、本件買収地を選定したことが不相当であるということとはできない。

イ 原告ら及び参加人らは、施設建設予定地の面積について、都市計画決定時点で予定されていた土地改変面積である2万146.2㎡で足りる旨主張する。

しかしながら、原告ら及び参加人らが主張の根拠とする資料(甲2, 17等)はいずれも計画段階のものであり、確定したものではないことからすれば、奈良市風致地区条例に係る本件買収地の法規制の状況及び損失補償基準における残地収用に係る規定の趣旨も踏まえて、本件買収地における計画段階の土地改変面積から余裕をもって、都市計画決定において

施設建設予定地を定めたことが不合理とまではいえない。

ウ そのほか、原告ら及び参加人らは、相手方仲川と相手方■■■■との間で、平成28年12月9日頃までに、追加買収地を含む本件買収地全体の買収総額を3億円とする合意が成立していた旨も主張するが、これを認めるに足りる証拠はない。

エ したがって、これらの点について原告ら及び参加人らの主張は採用することができない。

3 争点2（相手方仲川の故意又は過失の有無）について

前記1の認定事実によれば、相手方仲川は、前記2で検討した本件買収地の代金額の決定に至る経緯を認識した上で本件売買契約を締結したものと認められるから、本件売買契約締結の違法性について故意又は少なくとも過失があったものと認められる。

4 争点3（相手方■■■■の不法行為の成否）について

(1) 原告ら及び参加人らは、相手方■■■■が奈良市に対して本件買収地の高額での買取りを強く求めたことをもって、不法行為に当たる旨主張する。

確かに、前記1の認定事実(1)のとおり、本件鑑定による鑑定評価額が明らかになった後も、相手方■■■■が鑑定評価額による売却を拒否し、より高額での買取りを奈良市に求めていたことは認められる。しかしながら、一般に契約締結の過程で、一方当事者が自己に有利な条件を提示、要望するのは当然というべきであり、ましてや、相手方■■■■は、同人らの父が昭和61年8月22日に競売により本件買収地を取得した際の価格（原価）を下回る価格での売却はしないと主張したとしても、そのこと自体は何ら非難される筋合いのものではない。

そうすると、相手方■■■■の対応がそれ自体違法の評価を受けるものということはできない。

したがって、本件においては、相手方■■■■について不法行為は成立しな

いというべきである。

- (2) 以上のとおりであるから、その余の点について検討するまでもなく、請求
1のうち、相手方■■■■■に対する請求は理由がない。

5 争点4（奈良市に生じた損害）について

前記2で判示したとおり、本件買収地は実質的に無価値であるから、本件売
買契約の締結により、本件売買契約における代金額相当額である1億6772
万2252円と同額の損害が奈良市に生じたものと認めるのが相当である。

6 争点5（本件売買契約は無効といえるか）

- (1) 原告ら及び参加人らは、本件売買契約の締結は相手方仲川の市長とし
ての裁量の範囲を著しく逸脱し又は濫用したものであり、また、暴利行為
であるから、本件売買契約は公序良俗に反し無効である旨主張する。

- (2) 前記2で判示したとおり、本件売買契約の締結は相手方仲川の市長と
しての裁量権を逸脱した違法なものである。しかしながら、本件売買契約
の締結が違法であるからといって、直ちに本件売買契約が私法上無効と
なるものではない。そして、これまで検討してきたところからすれば、相
手方仲川が市長としての裁量権を著しく逸脱し、又は濫用したものとま
では認め難い。

確かに、本件売買契約によって、相手方■■■■■は、実質的に無価値であ
る本件買収地を1億6772万2252円で売却しており、過大な利益
を得たものといえる。しかしながら、本件売買契約の当事者は地方公共団
体である奈良市と私人である相手方■■■■■であり、また、奈良市は前判示
のとおり土地取用手続等の措置を取ることにも可能であったこと等からす
ると、本件売買契約が暴利行為に当たると評価することまではできない。

また、本件全証拠を検討しても、相手方■■■■■において、相手方仲川に
よる本件売買契約の締結行為が市長としての裁量権の範囲を逸脱した違
法なものであることを認識し、又は認識することができたことを認める

に足りない。

そうすると、本件売買契約が私法上無効であると認めることはできない。

(3) したがって、その余の点について検討するまでもなく、請求2及び3は理由がない。

7 争点7(相手方仲川による本件請負契約に基づく産業廃棄物処理費用部分の債務負担行為は違法無効か)

(1) 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(ワ)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)、本件請負契約のうち産業廃棄物の撤去等に係る部分につき、裁量権の範囲の著しい逸脱又は濫用があり、同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場合には、同部分は私法上無効になるというべきである(最高裁平成17年(ワ)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)。

(2) 原告ら及び参加人らは、本件売買契約において、相手方仲川が、相手方■■■■との関係で産業廃棄物の撤去費用等を奈良市が負担することとしたことが違法であるから、本件請負契約のうちこれに関する部分についても違法である旨主張する。しかしながら、本件売買契約と本件請負契約は契約主体を異にしており、本件売買契約の違法によって直ちに本件請負契約のうち上記部分が相手方仲川の裁量権の逸脱、濫用により違法無効になるものとはいえず、結局、上記の特段の事情があるとは認められないというべきである。

(3) したがって、本件請負契約が私法上無効であるとはいえないから、請求4は理由がない。

8 その他、原告ら及び参加人らの主張並びに被告の主張に鑑み、関係証拠を改

めて検討しても、これまでの認定判断を左右するに足りない。

第4 結論

以上によれば、原告ら及び参加人らの請求は、請求1のうち相手方仲川に対して支払を請求するよう求める限度で理由があるからこれを認容し、その余の請求は理由がないからこれを棄却することとして、主文のとおり判決する。

奈良地方裁判所民事部

裁判長裁判官 島 岡 大 雄

10

裁判官 井 上 直 樹

15

裁判官 上 原 美 也 子