

主 文

- 1 原告Aの上記12号事件の訴えのうち、被告Bに10億1504万円を岐阜市に支払うよう求める部分、同原告の上記25号事件の訴えのうち、Bに9億2800万円を岐阜市に支払えとの請求を怠ることの違法確認を求める訴え及び被告Cに対する訴え並びに原告Dの上記26号事件の訴えのうち、被告Bに6億7837万円を岐阜市に支払うよう求める部分及び被告Cに対する訴えを、いずれも却下する。
- 2 原告らの被告B及び被告岐阜市長Cに対するその余の請求をいずれも棄却する。
- 3 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

1 原告Aの請求の趣旨

ア 被告Bは、岐阜市に対し、金36億2504万円及びこれに対する平成12年7月11日から支払済みに至るまで年5分の割合による金員を支払え。

(12号事件)

イ 被告岐阜市長Cが、Bに対し、9億2800万円を岐阜市に支払えとの請求を怠ることは違法であることを確認する。

(25号事件)

ウ 被告岐阜市長Cが、Bに対し、16億3000万円を岐阜市に支払えとの請求を怠ることは違法であることを確認する。(25号事件)

エ 被告Cは、岐阜市に対し、9億6720万円及びこれに対する支払済みまで年5分の割合による金員を支払え。(25号事件)

2 原告Dの請求の趣旨

被告B及び被告Cは、岐阜市に対し、連帯して、24億9557万円及びこれに対する平成15年12月12日から支払済みに至るまで年5分の割合による金員を支払え。(22号事件、26号事件)

第2 事案の概要

本件は、岐阜市民である原告らが、都市計画公園事業岐阜公園整備事業に伴う先行取得用地の土地交換契約及び建物の物件移転補償費の支出について違法な財務会計行為があったとして、地方自治法242条の2第1項3号、4号に基づき、被告岐阜市長Cに対する違法確認の訴えと、岐阜市長の職にあった被告B及び現在の岐阜市長である被告Cに対し岐阜市への損害賠償を求めるものであり、原告Aは、土地交換契約によって10億1504万円、建物の物件移転補償契約によって26億1000万円の合計36億2504万円の損害が岐阜市に生じたとして、被告Bに対しその全額を岐阜市に支払うよう(請求の趣旨ア)、被告岐阜市長Cに対し土地交換契約により生じた損害のうち9億2800万円を被告Bに支払えとの請求を怠っていることが違法であることの確認を(請求の趣旨イ)、被告岐阜市長Cに対し建物の物件移転補償契約により生じた損害のうち16億3000万円を被告Bに支払えとの請求を怠っていることが違法であるとの確認を(請求の趣旨ウ)、被告Cに対し物件移転補償契約による損害9億6720万円を支払うよう(請求の趣旨エ)、そして原告Dは、土地交換契約によって6億7837万円、物件移転補償契約によって18億1720万円の合計24億9557万円の損害が岐阜市に生じたとして、被告B及び被告Cに対し、連帯して上記金額を支払うよう、それぞれ求

めた事案である。

1 前提事実

(1) 当事者

原告らは、岐阜市内に在住する市民である。

被告Bは、平成5年1月から平成14年1月11日まで、岐阜市長の職にあった者である。

被告Cは、平成14年1月11日に被告Bが市長を退職した後、同年2月28日、岐阜市長に就任した者である。

(弁論の全趣旨)

(2) 土地交換契約関係について

岐阜市土地開発公社(以下、単に公社ということがある。)は、平成12年7月10日、国から、岐阜市×××番31、同×××番4の土地(1万1000平方メートル、以下「岐阜拘置支所跡地」ともいう。)を、代金12億1000万円で買い受けた。

岐阜市土地開発公社は、同日、宗教法人Eとの間で、岐阜拘置支所跡地とE所有の岐阜市××番地1の境内地(以下「旧E所有地」という。)を交換することを合意した(以下「本件土地交換契約」という。)

岐阜市(市長C)は、平成15年3月28日、岐阜市土地開発公社から、旧E所有地を12億8265万9475円で買い受け、同日、岐阜市土地開発公社に対し、岐阜公園整備事業に係る先行取得用地の土地売買代金として、上記代金額を支払う旨の支出負担行為及び支出命令を経て、同月31日、上記売買代金を支払った。

(甲イ1, 2, 乙1, 弁論の全趣旨)

(3) 物件移転補償契約関係について

ア 岐阜市(市長B)は、平成12年7月10日、Eとの間で、旧E所有地に所在する建物の移転及びこれに伴い通常生ずる損失に対する補償金(以下「本件補償金」という。)として、25億9720万円を支払うことを合意した(以下「本件物件移転補償契約」という。)

同契約において、本件補償金は、Eが適法な請求書を提出し、岐阜市がそれを受理してから30日以内に、内金8億6200万円を支払い、Eが物件を収去して、適式の請求書を提出し、岐阜市がそれを受理してから30日以内に補償金の内金7億8000万円を支払い、残額の9億5520万円については別途支払うものとされた。

(丙17, 18)

イ 岐阜市は、平成12年9月8日、Eに対し、本件補償金として8億6200万円を、その支出負担行為、支出命令を経て支払った(丙18)。ウ 岐阜市は、同年10月27日、Eとの間で、本件物件移転補償契約の支払方法を一部変更し、上記8億6200万円を11億9230万円に変更し、3億3120万円の増額支出負担行為をした上、同年11月17日、Eに対し、本件移転補償金として同額を支払った。また、上記残額9億5520万円を6億2400万円に変更し、平成13年6月27日、6億2400万円の支出負担行為をし、同日、Eとの間で、上記金員の

支払方法について協定書を締結し，協定締結後 30 日以内に適法な請求書を受理したときは，同受理の日から 30 日以内に内金 4 億 3 6 8 0 万円を支払うこととし，残額 1 億 8 7 2 0 万円の支払方法についても同様に定めた上，同年 7 月 23 日，E に対し，本件補償金として 4 億 3 6 8 0 万円を支払い，平成 14 年 3 月 29 日，1 億 8 7 2 0 万円を支払った（丙 17，18）。

エ 岐阜市は，平成 15 年 3 月 25 日，E に対し，本件補償金として 7 億 8 0 0 0 万円を，同額の支出負担行為及び支出命令を経て支払った（丙 17，18）。

2 争点

（1） 争点 1 …原告 A の請求ア，イについての被告 B 及び被告岐阜市長 C の本案前の主張

（被告らの主張）

ア 岐阜市監査委員は，原告 A の岐阜市に対する住民監査請求に対し，平成 13 年 7 月 16 日，監査請求を棄却する旨の通知をしたが，その内容を検討すると，原告 A の請求の趣旨アに関して請求の当否の判断をしておらず，住民監査請求を却下する内容となっている。

イ すなわち，監査委員から原告 A に通知された「監査請求の結果について」と題する書面によれば，岐阜市長が，国から岐阜拘置支所跡地を取得する契約及び当該土地と旧 E 所有地とを交換する契約を岐阜市土地開発公社に行かせたとの主張については，国有財産売買契約及び土地交換契約は公社の職務行為に関する事項であって，地方自治法 242 条 1 項の住民監査請求の対象にならないとして監査の対象外としているのであるから，実質的な判断としては上記監査請求を棄却したものではなく，却下したものである。

ウ また，原告 A が，物件移転補償契約の不法・不当を主張する点について，監査委員は，当該主張が損失補償基準及び損失補償基準細則に基づく積算が不当であるのか，特殊部材の使用等に係る積算が高いのか等具体的な部分を特定するものではなく，原告 A の主観に基づくものであり，採用できないとしているところ，これは，対象とする財務会計行為を他の事項から区別し，特定して認識できないものとしているのであるから，監査委員の結論は，監査請求を却下したものであり，それを棄却として実体判断をしたかのような表現をしたのは誤りである。

エ また，原告 A の，国有財産売買契約に 2 億 4 0 0 0 万円が上乗せされて 14 億 5 0 0 0 万円とされ，土地交換契約に 2 億 1 0 0 0 万円が上乗せされ 14 億 2 0 0 0 万円とされ，公社の契約外に 4 億 5 0 0 0 万円が加算されたとの主張については，監査委員は，それらは上記公社の職務行為であるから判断しないとしているのであり，これは，原告 A の住民監査請求を却下したものといえる。そして，上記監査結果が，同原告の主張を旧 E 所有地の購入に必要となる将来の支出を差し止める趣旨と善解して実体判断をしている点は，本件訴訟の対象ではない。

オ 上記監査結果が，利用目的なき用地取得に国から 13 億 5 0 0 0 万円の補助金が交付されるとして議会をまやかしたとの原告 A の主張の当否について判断している部分は，財務会計上の行為についての主張に対する判断ではなく，却下すべきものであった。

カ 上記監査結果は，原告 A の，平成 13 年以降の物件移転補償費及び旧 E 所有地の買戻しは，債務負担行為によって今後予定される支出であることを理由に 4 億 8 0 0 0 万円を除いた 4 5 億 2 0 0 0 万円について，市長が市に賠償するよう勧告することを求める旨の主張は理由がないと述べており，請求の根拠を欠くものとして却下を内容とする判断をしている。

キ これらによれば，原告 A の住民監査請求は実質的に却下されているのであって，同原告は，適法な住民監査請求を経ないで訴えを提起したことになるから，同原告の訴えはすべて却下すべきである。

（原告 A の主張）

ア 国から岐阜拘置支所跡地を取得し，旧 E 所有地との交換契約を岐阜市土地開発公社に行かせた行為は，上記公社の職務行為であるが，それは岐阜市と公社との債務補償契約に基づくものであるから，住民監査請求の対象となる。

イ 監査委員は，利用目的があいまいな用地取得に国からの補助金 13 億 5 0 0 0 万円が交付されることを理由にして議会をまやかしたとの請求人 A の主張に対し，適切な整備計画に従い，補助金が交付されるものとの手続上の経緯を判断したのみで，利用目的があいまいな公示価格約 5 億円弱の土地を取得するために，その 8 倍もの 40 億円もの公金を支出することは違法であるとする主張に対する監査を避けている。

ウ 公共用地の取得に伴う損失補償基準において，公共用地の取得は 9 条 2 項に，建物の移転補償費は 15 条にそれぞれ基準が定められているところ，岐阜市は，上記用地取得に際し，基準価格の 2.5 倍，建物移転補償費は基準価格の 4 倍余の通常の社会常識を逸脱した用地の取得を行い，岐阜市に 40 億円余の債務負担を行わせたことは，地方自治法 242 条 1 項所定の長の財産の取得，債務その他の義務の負担として，違法な財務会計行為を行ったことに該当する。

（2） 争点 2 …原告 A の請求の趣旨 E 及び原告 D の請求の趣旨に対する本案前の主張

（被告 C の主張）

ア これらは，平成 14 年法律第 4 号による改正前の地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づき提起されたものと解されるが，同法 242 条 1 項の規定による住民監査請求を経ていないので，不適法であり，却下されるべきである。

イ これらは，岐阜市長の財務会計行為に関して，私人である被告 C に対して支払を求めるものであるが，上記改正後の地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号によれば「当該普通地方公共団体の執行機関又は職員」が被告適格を有し，私人である被告には被告適格がないから不適法であり，却下されるべきである。

（原告 D の主張）

ア 訴えの変更における新請求は，新訴の提起であるから，それ自体独立した訴訟要件を備えなければならず，出訴期間についても訴え提起時を基準として判断するのが原則であるが，訴えの変更前後の請求の間に在する関係から，変更後の新請求に係る訴えを当初の訴えの提起の時に提起されたものと同視し，出訴期間の遵守において欠けるところがないと解すべき特段の事情があるときは，例外とされる。本件では，監査請求の対象と，訴訟の請求原因事実社会的同一性が認められるから例

外的な扱いがなされるべきである。

イ 被告適格についても，本件は，上記改正前の法２４２条の２第１項４号前段による請求であり，被告となるのは，違法な行為をした職員個人である。

(３) 争点３…岐阜市土地開発公社の土地交換契約の違法について

(原告Ａの主張)

ア 被告Ｂは，岐阜市土地開発公社をして，平成１２年７月１０日，国から，岐阜拘置支所跡地を，代金１２億１０００万円で買い受けさせた。

岐阜市土地開発公社は，同日，Ｅとの間で，岐阜拘置支所跡地と旧Ｅ所有地を等価交換することを合意した。

イ 公共用地取得に伴う損失補償基準９条の２は，地価公示法の規定により公示された標準値の価格を基準とする。

そこで，上記の土地について，平成１２年度公示地価の価格を参照すると，岐阜拘置支所跡地（１万１０００平方メートル）は，１５億９５００万円（公示価格１平方メートル当たり１４万５０００円）となる一方，旧Ｅ所有地（４８３３平方メートル）は５億７９９６万円（公示価格１平方メートル当たり１２万円で計算）に過ぎないから，Ｅが負担すべき交換差金として，１０億１５０４万円が生じているところ，上記のとおり，岐阜市は等価交換することを合意してしまった（なお，原告Ａは訴状及び平成１３年１０月４日付けの書面においてこのように主張し，後記の建物に関する物件移転補償費２６億１０００万円との合計３６億２５０４万円を岐阜市に支払うよう被告Ｂに求めている。その後，原告Ａは，平成１５年１月１０日付け準備書面において，旧Ｅ所有地の公示地価は，１平方メートルあたり１１万３０００円であり，岐阜拘置支所跡地の周辺の公示価格を参考にしても，１４万２５００円となり，差額は１０億１８５０万円である旨主張し，同年９月３日受付被告変更を内容とする書面においては，岐阜拘置支所跡地は，１４億７４００万円（公示地価１３万４０００円）であり，旧Ｅ所有地は５億４６００万円（公示地価１１万３０００円）であり，交換差額は９億２８００万円になると主張しているが，請求の趣旨Ａについての縮減はしていないので，当初の主張を維持しているものと理解することとする。）。

ウ 岐阜市長であった被告Ｂは，Ｅの意向を反映しなければならないとしても，上記の交換契約は，各土地の評価について路線価格とかけ離れたものであり，当時の適正価格をできるだけ上回らないように最善の努力をすべきであるにもかかわらず，それに反している。

そもそも被告Ｂは，国有地が売り払いになることに目をつけ，平成７年にＥと密約を交わし，上記補償基準を無視してＥに１０億円余（路線価の３００パーセント）を上乗せした利益の供与を約束したために上記の行為に及んだものである。

エ 被告Ｂは，旧Ｅ所有地について，岐阜公園整備事業用地として，観光バス専用駐車場に利用する旨主張するが，旧Ｅ所有地は，信号機のある角地で進入・出口が制限されているし，法令規則上も不許可であること，また，大型観光バスの駐車場とするのに食の提供や土産物売り場などの関連施設の整備が不可欠であるが，それらは皆無であること，その他の観点からしても不適當な立地条件である。また，観光

バス１６台のために同事業を行うことは、１台当たり２億５０００万円余の支出をすることになり、経済的に著しく高額に過ぎる。

オ また、観光バス専用駐車場の計画に至る経緯をみても、被告Ｂは、平成８年、旧Ｅ所有地に観光客誘致を目的に猿芝居小屋の建設を計画し、平成１０年には信長の館の建設を計画したがいずれも立ち消えになったのに、用地の取得のみを先行させた末、とりあえず観光バス専用駐車場とすることにしたものに過ぎず、合理性がない。

カ よって、被告Ｂが、岐阜市土地開発公社に行わせた土地交換契約は、公社の職務行為ではあるが、岐阜市との債務補償契約に基づくものであり、かかる財務会計行為は、地方自治法１３８条の２、地方財政法４条に反し違法であり、債務不履行ないし不法行為に基づき、被告Ｂは、岐阜市に対し、本来生ずべき交換差金である１０億１５０４万円について損害賠償責任を負う（請求の趣旨ア）。

また、被告Ｂは、上記のとおり、平成１２年７月１０日、岐阜市土地開発公社に指示し、国から同日買い受けた岐阜拘置支所跡地を、旧Ｅ所有地と等価交換させ、岐阜市に１０億１５０４万円の損害を発生させた。

それにもかかわらず、被告岐阜市長ＣがＢに対し、上記損害の（一部である）９億２８００万円の損害賠償請求及び遅延損害金の請求の行使を怠ることは違法であるから、その違法確認を求める（請求の趣旨イ）。

（原告Ｄの主張）

ア 岐阜市土地開発公社は、平成１２年７月１０日、Ｅとの間で、岐阜拘置支所跡地と旧Ｅ所有地を等価交換することを合意した。

イ しかしながら、上記契約締結時における各土地の鑑定評価は、いずれも１平方メートル当たり約１１万円であり、Ｅが負担すべき交換差金６億７８３７万円が生じている。

すなわち、岐阜拘置支所跡地の価格は、平成１２年分の路線価、時点修正率からすると、１平方メートル当たり１１万８３１８円であり、旧Ｅ所有地は、１平方メートル当たり１０万８１２７円であるから、いずれも１平方メートル当たり１１万円として計算すると、岐阜拘置支所跡地が１２億１０００万円（１万１０００平方メートル）となり、旧Ｅ所有地が５億３１６３万円（４８３３平方メートル）であるから、交換差金６億７８３７万円が生じている。

被告Ｂは、この交換差金の徴収を故意に怠り、Ｅに対し、この交換差金を密かに交付し、岐阜市の財産に６億７８３７万円の損害を生じさせた。

よって、被告Ｂ及び被告Ｃは、債務不履行ないし不法行為に基づき、岐阜市に対し、連帯して６億７８３７円の損害賠償義務を負う。（これと、後記の物件移転補償費１８億１７２０万円の合計２４億９５５７万円が原告Ｄの請求の趣旨欄記載の請求となる。）

（被告らの主張）

旧Ｅ所有地は、公共事業のために取得する土地であり、その土地の価格は、国の「公共用地の取得に伴う損失補償基準要綱、損失補償取扱要領」及び「公共用地の取得に伴う損失補償基準、同細則」の規定に基づき算定したものである。

公共用地の取得に伴う損失補償基準第8条及び第9条は、取得する土地に対しては、正常な取引価格をもって補償するものと定めており、また、都市計画区域の土地を取得する場合には、第9条の2により、地価公示法により公示された公示価格と標準地の価格を基準とする。または、「損失補償取扱要領」別記一第10条第2項により、国土利用計画法施行令第9条に規定する、都道府県知事が調査した基準値の標準価格と、標準地の評価価格を比較する、とされている。

岐阜市は、平成10年1月、以上の基準により鑑定評価された不動産鑑定評価額である平方メートル当たり30万円を基礎として、平成10年からE街区の民有地の買収を行った。本件旧E所有地についても、岐阜市は、平成12年4月に「公共用地の取得に伴う損失補償基準細則」別記一第8条第1項に基づき、鑑定評価の標準地の評価価格から「土地評価事務処理細則」第4条第1項に定める土地価格比準表により、画地の個別的要因を加味し、「公共用地の取得に伴う損失補償基準細則」別記一第14条第1号の規定に基づき、時点修正をして算定した額をもって、E側と交渉に当たるよう岐阜市土地開発公社に指示し、最終的に上記契約が締結されたものである。

この補償額の算定は、岐阜公園整備事業に必要な旧E所有地以外の土地の不動産鑑定書（丙10）を基に行っているが、この鑑定評価書は、地価公示法8条の「不動産鑑定士は、都市計画区域内の土地について鑑定評価を行う場合において、当該土地の正常な価格を求めるときは、同法6条の規定による公示価格を規準としなければならない」という規定に従い算定されたものである。公示価格により算定された評価といえることから、この土地を旧E所有地における土地評価事務処理要領5条にいう標準地とし、その価格である平方メートル当たり30万円を標準地価格とし、損失補償基準第3条の規定及び土地評価事務処理細則7条に基づき、契約締結の時まで価格を算定するため、公示価格の対前年変動率（時点修正）を乗じ、さらに損失補償基準第9条及び土地評価事務処理細則4条に基づき、この標準地と旧E所有地について土地価格形成上の要素（個別的要因）を比準表により補正し、算定したものである。

具体的には、標準地価格（30万円）×時点修正（0.838）×画地条件（非公開）×1平方メートル当たりの契約受結額（24万2900円）となったものであり、契約額は、24万2900円×4979.45平方メートル＝12億0950万8405円としたものである。

（4） 争点4…物件移転補償契約に基づく公金支出の違法について

（原告Aの主張）

ア 岐阜市（岐阜市長B）は、平成12年7月10日、Eとの間で、岐阜市 × × 番1号に所在する建物の移転及びこれに伴い通常生ずる損失に対する補償金として、26億1000万円を支払うことで合意した。

イ これは、岐阜市の公園整備事業に不必要な物件移転補償費であり、地方自治法138条の2、地方財政法4条1項に反する違法な財務会計行為であり、これによって26億1000万円の全額が岐阜市の損害となった。

ウ また、公共用地取得に伴う損失補償基準第15条、16条に違反し、通常の4倍

ものの価格になり、違法な財務会計行為である。

すなわち、物件移転補償費等の内訳書（丙４）によれば、総床面積は４６６１平方メートルであるから、物件移転補償費２６億円は、１平方メートル当たりの単価が５５万８０００円と計上したことになるが、調査がなされた平成９年当時の単価としては異常に高額であるし、補償契約は調査時点から３年が経過しており、公共用地の取得に伴う損失補償基準１６条によれば、時点修正がなされていないし、現価率による減額もなされていない。

エ 仮に物件移転補償費が必要でも、構外再築法による場合、価格の基準は、平成１２年７月１０日契約時の同種同等の建物の推定再建築費であり、仮にＥ建物全部が非木造であったとしても、屋内の神殿部分を除いては、学校・公民館と同等のもので、１平方メートル当たり１７万円が適正である。

Ｅ建物は昭和４６年に建築されたものであり、築後３３年の非木造の耐用年数は９０年、現在価格は３０パーセント減であるから、１平方メートルは約１２万円である。

運用差損失・取り壊し工事を含め、おおむね推定再建築費の９５パーセント以内であることが補償額相当額となるから、最上限に設定しても、１平方メートル当たり金１６万５０００円とするのが相当であり、延床面積４５５９平方メートルを乗ずると、金７億３６２８万円が相当な構外再築工法による補償費となる。

本件補償金は、金２６億１０００万円であるから、これが推定再建築価格の９５パーセントであるから、結局金２７億０４００万円になり、３．５倍に水増ししたことになる。

オ よって、不必要な物件移転補償費２６億１０００万円を支出したことは、地方自治法１３８条の２、地方財政法４条１項に反する違法な財務会計行為に該当し、岐阜市長の職にあった被告Ｂは、債務不履行ないし不法行為により、岐阜市に対し、合計２６億１０００万円の損害賠償義務を負う（請求の趣旨ア）。

また、被告Ｂが上記のとおり違法な物件移転補償契約を締結した結果、岐阜市は、平成１２年９月４日に８億６２００万円を、同年１１月１７日に３億３１２０万円を、平成１３年７月９日に４億３６８０万円を支出したが、これらは岐阜市の損害であり、被告市長Ｃが、Ｂに対し、債務不履行ないし不法行為に基づき上記金員の損害賠償請求及びこれに対する遅延損害金の請求の行使を怠ることは違法であることの確認を求める（請求の趣旨ウ）。

また、被告Ｃは、違法な物件移転補償契約に基づく契約金の支払いを拒否すべきであったにもかかわらず、平成１４年３月１日に１億８７２０万円、平成１５年２月２４日に７億８０００万円の公金を支出し、岐阜市に合計９億６７２０万円の損害を発生させた。原告は、岐阜市に代位し、被告Ｃに対し、債務不履行ないし不法行為に基づき、上記金員の損害賠償請求及びこれらの支払済みに至るまで年５分の割合による遅延損害金の支払いを請求する（請求の趣旨エ）。

（原告Ｄの主張）

ア 当時岐阜市長であった被告Ｂは、平成１２年７月１０日、Ｅとの間で、教会移転補償費を２５億９７２０万円とする移転補償契約を締結することで合意した。

岐阜市（被告Bが市長在職時）は、Eに対し、同年9月8日に8億6200万円、同年11月17日に3億3120万円、平成13年7月23日に4億3680万円を支払い、合計16億3000万円を支払った。

イ　ところが、被告らが、国の承認を受けた教会建物の移転補償費は7億8000万円であった。

公共用地の取得に伴う損失補償基準16条は、「取引事例のない取得する建物その他の工作物に対しては、当該建物その他の工作物の推定再建設費を、取得時までの経過年数及び維持保存の状況に応じて減価した額をもって補償するものとする。」と規定しており、建物の移転に伴い木造の建物に代えて耐火建築物を建築したり、または建物の床面積を拡大したりして既設の施設の拡張改善に要する費用は補償しないと規定しているところ、本件物件移転補償契約においては、建築後30年以上も経過した教会建物の延床面積合計4559.71平方メートル（渡り廊下、階段、車庫を含む）の移転補償費を1平方メートル当たり56万9597円としているのである。住宅金融公庫の平成12年4月1日時点の調査による都道府県別標準建設費の1平方メートル当たりの単価は、コンクリート建物が1平方メートル当たり13万3900円となっており、これが取得する建物の推定再建設費の標準単価である。4559.71平方メートルに13万3900円を乗じた価格は6億1054万5169円となり、取り壊し費用1億5000万円と合算すると、国が承認した移転補償費7億8000万円が妥当な数字であることがわかる。

ウ　そうすると、7億8000万円が適正な物件移転補償費であり、岐阜市は、被告Bが市長として在職している間だけでも合計16億3000万円を支払ったから、8億5000万円の過払いであり、被告Bは、岐阜市に同額の損害を与えたことになる。被告Bは、違法な財務会計行為により、岐阜市に損害を与えたことから、債務不履行ないし不法行為に基づき、岐阜市に対し、8億5000万円についての損害賠償義務を負う。

エ　その後、岐阜市（市長C）は、Eに対し、物件移転補償契約に基づき、平成14年3月29日に1億8720万円を、平成15年3月25日に7億8000万円を支払い、この合計9億6720万円も過払いとなり、被告B及び被告Cは、岐阜市に同額の損害を与えたことになる。

オ　平成14年2月28日に岐阜市長に就任した被告Cは、上記の物件移転補償契約が違法な財務会計行為に該当するから、それに基づいて被告Bが市長在職中に支出した8億5000万円について、債務不履行ないし不法行為に基づき、損害賠償請求しなければならないにもかかわらず、その行使を違法に怠っている。

カ　よって、被告B及び被告Cは、連帯して、岐阜市に対し、上記エ、オ記載額の合計18億1720万円の損害賠償をしなければならない。（これと、上記争点3の原告Dの主張にかかる土地の交換差金6億7837万円を合計した24億9557万円が、原告Dの前記請求の趣旨欄記載の請求である。）

（被告らの主張）

ア　岐阜公園整備事業にとって必要なものは土地であるが、旧E所有地には支障となる建物などが存在していたため、これを除去し、更地にする必要があった。

イ 建物等の移転料は、公共用地の取得に伴う損失補償基準第28条1項の規定により、移転先に建物等を移転するのに通常妥当と認められる移転工法の認定を行い、移転先に当該移転工法により移転するのに要する費用を補償するものであり、建物等を取得する目的ではないため、移転先地に従前の建物と同種、同等の建物を建築することが合理的と認められるので、公共用地の取得に伴う損失補償基準細則第15条1項1号の規定により、構外再築工法を採用したものである。

また、建物等の調査及び補償金額の積算は、専門の補償コンサルタント業者に委託したものであり、その内容は、建物の再築費用のみならず、買収土地上にある建物の解体費用、工作物移転費用、立竹木移転費用、移転雑費、動産移転料、祭し料など全ての費用を含んだものであり、これらの補償額の補償項目、算定方法は公共用地の取得に伴う損失補償基準細則第15条1項1号及び5号、第16条、20条ないし22条に規定されている。

本件補償金額は、以上により算定した項目の数量と、損失補償算定標準書の建物補償標準単価、見積等を積算根拠にして算定されたものであり、これをもって土地と同様にE側と交渉に当たり、最終的に合意に至り、契約を締結したものである。

ウ 原告は、岐阜市が、損失補償基準の適用を誤っているように主張するが、建物補償は、通常、損失補償基準第28条1項により、移転補償が原則とされており、原告のいう損失補償基準16条は、特殊なケース（事業者自らが建物等を使用する目的で建物等を取得するとき、建物等の移転が物理的に困難である場合において、当該建物等の所有者から買い取り請求があるときなどに適用されるもの）であり、例外として規定されているものである。

第3 争点に対する判断

1 争点1（原告Aの請求の趣旨ア、イについての本案前の主張）について

原告Aの住民監査請求は、本件土地交換契約の違法を主張するものと、本件物件移転補償契約の違法を主張する部分に大別できるところ、それぞれ適法な住民監査請求があったといえるかどうかを検討する。

（1） 本件土地交換契約の違法を主張する部分について

ア 前記前提事実と証拠（甲イ2、甲ロ47、乙1）及び弁論の全趣旨によれば、以下の事実が認められる。

岐阜市土地開発公社は、平成12年7月10日、Eとの間で、岐阜拘置支所跡地と旧E所有地を交換することで合意し、旧E所有地の価格を12億0950万8405円、岐阜拘置支所跡地の価格を12億1000万円と評価して、差額（交換差金）49万1595円をEが岐阜市土地開発公社に支払うこととした。

なお、岐阜市（市長C）は、平成15年3月28日、岐阜市土地開発公社から、旧E所有地を12億8265万9475円で取得し、同日、岐阜市から岐阜市土地開発公社に対して、岐阜公園整備事業に係る先行取得用地の土地売買代金として、12億8265万9475円を支払う旨の支出負担行為及び支出命令がなされた上、同月31日、上記代金が公社に支払われた。

原告Aは、平成13年5月28日、岐阜市監査委員に対し、住民監査請求をし、同請求は同年6月1日受理されたが、同年7月16日、同監査請求は棄却された。

原告 A は、同年 8 月 7 日、被告 B に対し、平成 14 年法律第 4 号による改正前の地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号による損害賠償請求の訴えを提起した（原告 A の請求の趣旨ア）。

イ 原告 A が上記監査請求において、財務会計行為の違法について主張するところは、岐阜市土地開発公社が E との間で締結した土地交換契約が違法であること、それが岐阜市との債務補償契約に基づくものであって違法であること、岐阜市長が、岐阜市土地開発公社に対して E との間で土地交換契約を締結させることが違法であること、これらを骨子とするものである。

しかしながら、については、岐阜市土地開発公社は岐阜市とは別個の法人格を有する団体であり、その行為は住民監査請求の対象とならず、については、債務補償契約の時期、内容など、財務会計行為としての特定がされておらず、についても具体的な事実の特定を欠く上、財務会計行為に該当すべきものとは解されないから、岐阜市土地開発公社が E との間で土地交換契約を締結したことに関する原告 A の上記住民監査請求は不適法なものというべきである。したがって、そのように適法な住民監査請求を経ない住民訴訟の提起（原告 A の請求の趣旨アの内の被告 B に対して土地の交換差金の損害賠償を求める部分及び同原告の請求の趣旨イ）も法 242 条の 2 第 1 項に反し、不適法である。

ウ また、原告 D が、岐阜市土地開発公社と E の上記土地交換契約の締結に際し、被告 B が交換差金の徴収を故意に怠り、E に対し、この交換差金を密かに取得させ、岐阜市の財産に 6 億 7 8 3 7 万円の損害を生じさせたと主張する部分も、上述したところと同様に、岐阜市とは人格を異にする公社の行為を問題とするものであって、財務会計行為の違法を主張するものではなく、不適法といわなければならない（原告 D の請求の趣旨のうち、被告 B 及び被告 C に対して土地の交換差金の損害賠償を求める部分）。

（2） 物件移転補償契約の不法・不当を主張する部分について

前記認定事実と証拠（甲イ 7）及び弁論の全趣旨によれば、原告 A が上記監査請求において、物件移転補償契約の不法・不当について具体的な理由を主張したようには窺われず、損失補償基準及び損失補償基準細則に基づく積算が不当であるというものか、特殊部材の使用等に係る積算が不当に高いとする趣旨か等、その具体的な理由は必ずしも明らかではないが、これを善解してみれば、上記の基準等の解釈指針となるべき地方自治法 138 条の 2、地方財政法 4 条 1 項等に照らし、観光バスの専用駐車場として使用するとしても、その必要性、相当性に欠けるもので不適当である旨を主張し、その趣旨による財務会計行為の違法について監査請求をしたものと理解できないでもないから、その部分の監査請求については、これを不適法な監査請求とまではいえない。

（3） 以上のとおり、原告 A の請求の趣旨アのうち、被告 B に対し、土地の交換差金 10 億 1 5 0 4 万円の岐阜市への支払を求める部分及び請求の趣旨イは、適法な住民監査請求を欠き、地方自治法 242 条の 2 第 1 項に反して不適法であり、原告 D の請求の趣旨のうち、被告 B 及び被告 C に対し、土地の交換差金 6 億 7 8 3 7 万円の連帯支払を求める部分も、改正前の法 242 条の 2 第 1 項 4 号の対象とならず、不適法であ

る。2 争点2 (原告Aの請求の趣旨工及び原告Dの請求の趣旨に対する本案前の主張)について

(1) 原告Aは、平成15年9月3日受付の書面をもって、被告岐阜市長Cに対し、B及びCに対する損害賠償請求権の行使を怠ることについての違法確認と、被告Cに対する損害賠償請求の追加的訴えの変更請求を行い(上記25号事件、上記原告Aの請求の趣旨イないしエ)、原告Dは、同年11月17日付けの書面をもって、それまで、平成14年3月22日付け訴えの変更申立書によって申し立てていた、被告Bに対する岐阜市への12億1697万円及びこれに対する平成14年3月26日から支払済みまで年5分の割合による金員の支払請求の訴えを、「被告B及び被告Cは、岐阜市に対し、連帯して、24億9557万円及びこれに対する平成15年12月12日から支払い済みに至るまで年5分の割合による金員を支払え(上記原告D請求の趣旨のとおり)。」と変更した。

(2) ところで、地方自治法は、平成14年法律第4号により改正され、同法242条の2第1項4号の被告は、当該地方公共団体の執行機関又は職員と規定され、同法は平成14年9月1日に施行された。上記改正後の4号請求の被告は、執行機関又は職員であり、個人は被告適格を有しないことが明らかである。

原告らの上記各訴えの変更には、被告Cに対する訴えの追加的変更が含まれているところ、これらの訴えの追加的変更及び併合がなされたのはいずれも上記改正法が施行された平成14年9月1日より後であり、改正後の上記4号請求によることが必要と解され、個人としての被告Cには被告適格がない。

(3) そうすると、原告Aの被告Cに対する上記請求の趣旨工の訴え及び原告Dの上記請求の趣旨記載の訴えのうち被告Cに対する部分は、いずれも不適法である。

3 争点3について(岐阜市土地開発公社の土地交換契約の違法について)

既に争点1の判断において述べたとおり、土地開発公社とEとの間の土地交換契約についての原告らの訴えは不適法というべきであるが、原告らの主張には、岐阜市と岐阜市土地開発公社が平成15年3月28日に旧E所有地を12億8265万9475円で購入し、それに基づき岐阜市が12億8265万9475円を支出したとの実質的な関係の主張が含まれるようでもあるから、争点3について一応検討しておくこととする。

原告Dは、旧E所有地、岐阜拘置支所跡地の価格については、相続税の路線価により、いずれも1平方メートル当たり約11万円と評価すべきである旨主張し、原告Aは、地価公示法による標準公示価格によれば、旧E所有地の公示地価は1平方メートル当たり11万3000円と算定すべきである旨主張しているところ、証拠(丙16、証人F)及び弁論の全趣旨によれば、旧E所有地は、都市計画公園事業岐阜公園整備事業により取得されたものであるから、当該土地の正常な取引価格を決定するときは、地価公示法第6条の標準地の価格を基準としなければならないところ(公共用地の取得に伴う損失補償基準8条、9条、9条の2)、損失補償取扱要領10条2項、国土利用計画法施行令9条等においても、相続税路線価を基準とすることは定められておらず、また、原告Aの上記主張の算定根拠も必ずしも明らかではないから、これら原告らの主張を採用することは困難であって、被告岐阜市長Cの上記の立証状況(丙16、証人F)と対比して、なお上記交換契約に原告ら主張の違法があることを認めるには足りないというべきであ

る。

4 争点4について（物件移転補償契約に基づく公金支出の違法について）

（1）原告Aの主張について

原告Aは、本件の建物の物件移転補償費は、公共用地取得に伴う損失補償基準第15条、16条に違反しており、通常の4倍もの価格であって、その支出は違法な財務会計行為である旨主張するが、証拠（丙7、8、9、証人F）及び弁論の全趣旨によれば、原告Aの主張にかかる上記の規定は、既存の建物をそのまま取得して使用する場合に適用される規定であり、本件では、旧E所有地に存在していた建物について、事業者である岐阜市は自らが当該建物を取得することを予定せず、Eにおいてこれを収去することとしていること、そのため、建物等の移転が必要になることから、岐阜市は、公共用地の取得に伴う損失補償基準28条1項、同細則15条1項1号の規程により、移転先まで建物等を移転するのに通常妥当と認められる移転工法の認定を行い、これに要する費用をEに補償する必要があったこと、そして、本件物件移転補償契約締結については、移転先地に従前の建物と同種、同等の建物を建築することが合理的と認められたので、上記補償基準細則第15条1項1号の規定により、構外再築工法を採用し、専門の補償コンサルタント業者に建物等の調査及び補償金額の積算を委託して、その積算結果に基づき、本件補償金の金額を決定したこと、これらの諸事情が認められる。

原告Aは、平成12年7月10日契約時の同種同等の建物の推定建築費は1平方メートル当たり17万円と算定することが妥当であり、岐阜市がこれを上記の積算結果等に基づいて1平方メートル当たり55万8000円と算定したことは誤りである旨主張するが、原告Aの上記主張を裏付けるに足るほどの的確な証拠は見あたらず、岐阜市の上記の補償金額の算定過程及び結果が違法であると認めるべき証拠はない。

（2）原告Dの主張について

原告Dは、Eの既存建物の移転費用について、岐阜市が国から承認を受けていた額は7億8000万円であった旨主張し、これは住宅金融公庫の基準に照らしても裏付けられる旨主張する。

しかしながら、住宅金融公庫の基準が損失補償基準として適当であるといえるかはまた別個の問題であり、上記公庫の基準に沿うものではないことから、それが直ちに不当な補償額で違法であると断じることはいえない。

また、証拠（甲口44）によれば、岐阜公園E建物移転補償工事についての全体設計承認額は26億0400万円であり、これは平成12年度から平成14年度にわたって支出することとされており、7億8000万円の公金支出は、平成14年度の物件移転補償費としての事業費であり、これに照らして原告Dの上記主張は採用することができない。

第4 結論

以上のとおりであって、原告Aの訴えは、請求の趣旨アのうち、被告Bに10億1504万円を岐阜市に支払うよう求める部分及び請求の趣旨イ、エの各訴え、また原告Dの訴えは、同原告の請求の趣旨のうち、被告Bに6億7837万円を岐阜市に支払うよう求める部分及び被告Cに対する請求はいずれも不適法であるから却下し、その余の被

告 B 及び被告岐阜市長 C に対する原告らの請求はいずれも理由がないからこれを棄却し、訴訟費用の負担につき行政事件訴訟法 7 条、民訴法 6 1 条を適用して、主文のとおり判決する。

岐阜地方裁判所民事第 1 部

裁判官 倉 田 慎 也

裁判官 小 林 謙 介

裁判長裁判官中村直文は、転補につき署名押印することができない。

裁判官 倉 田 慎 也