

平成20年2月22日判決言渡・同日原本領収 裁判所書記官

平成18年(ワ)第13号 天草市まちづくり交付金事業差止・違法公金支出返還請求  
事件

口頭弁論終結日 平成19年12月7日

判 決

熊本県天草市本渡町広瀬1225-4

原 告 植 村 振 作

熊本県天草市東浜町8-1

被 告 天 草 市 長

安 田 公 寛

同訴訟代理人弁護士 原 田 信 輔

主 文

- 1 原告の請求をいずれも棄却する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

1 請求の趣旨

- (1) 被告は、安田公寛に対し、金3億4300万円を天草市に支払うよう請求せよ。
- (2) 被告は、平成19年度当初予算に計上されたまちづくり交付金事業費6億4800万円を支出してはならない。
- (3) 訴訟費用は被告の負担とする。

2 答弁

主文同旨

第2 事案の概要

本件は、天草市の住民である原告が、天草市（旧本渡市）が、国土交通省（以

下「国交省」という。)に対し、都市再生整備計画及び交付金事業の承認を申請するにあたり、本渡市長であった安田公寛(以下「安田」という。)が、国交省が定めたまちづくり交付金の客観的評価基準(以下「客観的評価基準」という。)の確認シート(以下「事前確認シート」という。)に虚偽の記載をして提出し、違法な手段により交付金の交付を受け、平成17年度一般会計より3億4300万円を支出したことは違法な公金支出に該当するとして、被告に対し、安田に同額の支払の請求及び平成19年度当初予算から交付金事業費6億4800万円を支出することの差止めを求めた事案である。

1 争いのない事実等(後掲証拠により容易に認められる事実を含む。)

(1) 当事者等

ア 原告は、天草市の住民である。

イ 被告は、天草市長である。

ウ 原告が被告に対し損害賠償請求を求める相手方は、平成17年度における本渡市長であった安田である。

エ 本渡市は、平成18年3月27日、市町村合併により天草市となった。

(2) 本渡市は、平成16年度に、地域再生構想の一環として、後記のまちづくり交付金制度の活用を前提として、「日本の宝島天草ほんど活性化計画」(以下「本件地域再生計画」という。)を策定し、同計画は平成16年6月21日、内閣府地域再生本部から地域再生計画として認定を受けた(乙1, 2)。

本渡市は、本件地域再生計画を実現するため、平成16年4月に創設された国交省の総合的支援制度であるまちづくり交付金制度の活用を検討することとした。同制度は、全国の都市の再生を効率的に推進することにより、地域住民の生活の質の向上と地域経済・社会の活性化を図ることを目的とし、市町村が策定した都市再生整備計画に基づき実施される事業の費用に充当するために交付金(まちづくり交付金)を交付する制度である。

本渡市は、都市再生特別措置法46条1項に基づき「都市再生整備計画本

渡中央北地区」(以下「本件都市再生整備計画」という。)を作成し、同法47条1項に基づき、まちづくり交付金の交付を受けるため、平成17年3月11日付けで本件都市再生整備計画を国交省に提出した。その際、安田は、同計画中、まちづくり交付金の客観的評価基準の確認シートⅢ⑥3)「計画について住民等との間で合意が形成されている。」の項目(以下「本件項目」という。なお、乙4別紙2において、本件項目がⅢ⑦3)とされているのは、Ⅲ⑥3)の誤記と思われる。)に、合意が形成されている旨の丸印を記した(甲9,乙4)。

国土交通大臣は、同月25日付けで本件都市再生整備計画に基づき本渡市にまちづくり交付金を交付することとした(乙4)。また、平成18年2月1日付けで本渡市が提出した都市再生整備計画についても、同月13日付けでまちづくり交付金が交付されている(甲11,12)。

安田は、まちづくり交付金を本件都市再生整備計画の実施のための事業(以下、本件都市再生整備計画実施のため、まちづくり交付金を用いて行う事業を「まちづくり交付金事業」という。)に充てるため、平成17年一般会計より3億4300万円を支出し(以下「本件公金支出」という。),平成19年度当初予算においてもまちづくり交付金事業費として6億4800万円が計上されている(甲5)。

### (3) 監査請求

原告は、平成18年8月28日、本件公金支出及びまちづくり交付金事業差止めにつき、天草市監査委員に対し、地方自治法242条1項に基づく監査請求を行ったところ、同年10月27日、天草市監査委員は、本件監査請求を棄却する旨の通知を行った。

## 2 争点

安田が、本件項目に、合意が形成されている旨の丸印を記したことは違法であるか。

(原告の主張)

本件都市再生整備計画に基づくまちづくり交付金申請の時点では、同計画について住民との間での合意形成の前提要件である同計画の住民周知や住民説明会はなされておらず、住民にまちづくり交付金事業計画が知らされたのは、「広報ほんど」平成17年5月1日号が初めてである。

安田は、本件都市再生整備計画について、住民の合意形成がなされていないことを承知の上で、交付金を取得する目的で客観的評価基準の事前確認シートの本件項目に、合意が形成されている旨の丸印を記して、同シートを作成し、国交省に提出しているが、これは刑法上の虚偽公文書作成罪及び同行使罪（刑法156条、158条）に該当し、違法であり、安田は違法な手段によりまちづくり交付金事業の認可を受けたものである。

(被告の主張)

事前評価時における客観的評価基準については、まちづくりの目標が都市再生基本方針と適合していることなどの4項目が義務的条件となっており、本件項目を含むその他の項目については、配慮されることが望ましい努力要件とされている。そして、国交省の都市再生計画作成の手引では、本件項目に関して、「事業の内容が計画書作成段階における住民参加等を経て、住民等との間で概ね合意が形成されている、又は形成される見込みが十分ある（合意形成）。」との指針を示しているだけであり、どのような要件を満たせば住民との合意形成があるかという具体的評価基準は示されていないところ、原告が主張するような住民周知や住民説明会の開催等は具体的に要求されていない。

そして、本件都市再生整備計画は、各種提言や請願、審議会や議会等での議論、上位計画等との整合性等を総合的に判断して計画したものであり、その内容については、住民等（天草市の住民や住民で構成する各種団体、各種審議会等）との間で概ね合意形成ができており、又は形成される見込みが十分あるとの認識の下で策定されたものである。

よって、原告の主張には理由がない。

### 第3 当裁判所の判断

1 上記当事者間に争いのない事実等に加えて、本件証拠（甲4，乙3ないし15）及び弁論の全趣旨によれば、以下の各事実を認めることができる。

(1) 本件都市再生整備計画の概要（乙4）

ア 地区名：本渡中央北地区

イ 計画区域：中央新町外10町の全部又は一部の82ヘクタール

ウ 計画の目標：「天草ほんどの歴史や文化を感じるまちづくり」

エ 計画の事業：（6事業，総事業費：22億円）

・ 公共公益施設の整備に関する事業（事業費：20億6900万円）

（ア） 地域生活基盤施設（9500万円）〔広場（5500万円），駐車場（1300万円），情報板（2700万円）〕

（イ） 高質空間形成施設（3億8000万円）〔城山公園（1億4300万円），街路・細街路（2億3700万円）〕

（ウ） 高次都市施設（7億9900万円）〔天草切支丹館〕

（エ） 既存建造物活用事業（7億9500万円）〔天草でんしょう館（仮称）（2億1500万円），天草交流プラザ（仮称）（5億8000万円）〕

・ 市の提案に基づく事業（事業費・1億3100万円）

（オ） 地域創造支援事業（1億1800万円）〔文化財調査〕

（カ） まちづくり活動推進事業（1300万円）〔観光ボランティア育成事業〕

オ 計画区域の整備方針

（ア） 歴史や文化，観光資源を活かした観光拠点づくり

（イ） 快適で回遊性のある歩行空間の形成

（ウ） 観光ボランティアの育成

カ 計画期間：平成17年度～21年度（5か年）

キ 平成17年度実施事業費：3億3400万円

ク 平成17年度実施内容

(ア) 地域生活基盤施設（5000万円）〔広場（4900万円）：設計・用地，情報板（100万円）：設計〕

(イ) 高質空間形成施設（9700万円）〔城山公園（1500万円）：設計，街路・細街路（8200万円）：設計・工事〕

(ウ) 高次都市施設（1800万円）〔天草切支丹館：基本設計〕

(エ) 既存建造物活用事業（1億7600万円）〔天草でんしょう館（仮称）（1億3100万円）：設計・用地，天草交流プラザ（仮称）（4500万円）：設計〕

(オ) まちづくり活動推進事業（200万円）〔観光ボランティア育成事業〕  
なお，天草でんしょう館（仮称）は旧天草教育会館（以下「旧天草教育会館」という。），天草交流プラザ（仮称）は旧ニチイビル（以下「旧ニチイビル」という。）である（乙5）。

## (2) 本件都市再生整備計画作成の経緯

平成13年12月3日，本渡町区長会，本渡市老人クラブ連合会，本渡町地域婦人会，本渡市社会福祉協議会，本渡商工会議所，本渡観光協会，本渡市文化協会，本渡市子ども会育成連絡協議会，南振興会及び本渡祇園橋と町山口川周辺の環境を守る会の代表者らが，連名で，町山口川及び旧ニチイビル付近を核として，祇園橋，町山口川，千人塚及び天草切支丹館への歴史観光道路の整備を図ることなどを内容とした本渡のまちづくり推進についての請願を本渡市議会に提出し，同請願は同月18日に本渡市議会において採択された（甲4，乙7の1ないし3）。

本渡市は，これを受け，中心市街地の活性化のため，平成14年12月ころ，旧ニチイビルの所在する土地及び建物を1900万円で購入し，平成1

5年1月に、同ビルの活用案を市民から募集し、同年4月及び5月には、同ビルの活用について意見交換会を開催した（甲4、乙5）。

加えて、本渡市は、若手商業者や住民らによる中心市街地活性化運動であるほんだルネッサンス代表の益崎洋一郎を会長とし、本渡市行政自治会長会代表や、本渡市地域婦人会連絡協議会代表ら17名を委員とする中心市街地活性化基本計画策定審議会を設置し、同審議会は、4回の審議の上、旧ニチイビルリファイン事業や天草教育会館保存整備事業等を主要事業とする本渡市中心市街地活性化基本計画を取りまとめ、平成16年6月14日市長に答申した（甲4、乙8）。

また、本渡市は、旧ニチイビル改修、町山口川河川改修事業（祇園橋保存）、旧天草教育会館保存整備事業、本渡港整備事業及び天草切支丹館整備事業等を内容とする本件地域再生計画を策定し、同計画は、前記争いのない事実等のおり平成16年6月21日、内閣府地域再生本部から地域再生計画として認定を受けた。そして、本渡市は、同計画を実現するため、同年4月に創設された国交省のまちづくり交付金制度の活用を検討することとし、同年9月、本渡市議会において都市再生整備計画作成のための調査費を予算化した。そして、平成17年3月の本渡市議会第1回定例会においては、平成17年度一般会計予算案が提出され、まちづくり交付金事業について、本渡市長及び総務部長らから詳細な説明がなされ、議員らからこれに対する質疑が相当数行われた上で、本渡市は、平成17年3月11日、上記のおり本件都市再生整備計画を国土交通大臣に提出して、同月25日まちづくり交付金の交付決定を受け、同日本渡市議会本会議において、まちづくり交付金事業費を含む平成17年度一般会計予算が可決成立した（甲4、弁論の全趣旨）。

平成17年6月29日から9月21日までの間、5回にわたりまちづくり交付金事業についてのまちづくりワークショップが開催され、一般市民ら延べ174名が参加し、天草切支丹館、城山公園、旧天草教育会館及び旧ニチ

イビルにつき施設概要や空間構成等につき検討が行われた（乙6）。

天草切支丹館については、平成9年ころから、天草切支丹館運営委員会・振興会理事会合同会議等において、建築後40年近くを経過し、水道周り及び電気周りの故障が発生していること、展示スペースが狭く、展示に困難を来していること、駐車場整備の必要性があること及びバリアフリー化の必要があることなどから、関係各方面からその改善が強く要望され、本渡市議会においても、平成13年3月から平成16年9月まで、延べ7回にわたってその整備等について質問や要望が提出されていた（甲4、乙13、14）。

旧ニチイビルについては、平成13年12月18日に本渡市議会で採択された上記請願のほか、本渡中央地域商店街活性化検討委員会から提出された「旧ニチイビル 風の館」構想を受け、同年11月16日に市長ほか26名が出席してまちづくり懇談会が開催され、平成15年4月ころから同年11月ころにかけて旧ニチイ活用意見交換会等の論議を経て、まちづくり交付金事業へ移行していった。また、本渡市議会における一般質問で、平成14年ころから平成17年3月ころまで、再三にわたりその整備につき質問や要望がなされていた（甲4、乙5）。

また、旧天草教育会館についても、その保存及び整備について平成9年ころから文化財として各種の調査が行われ、本渡市教育委員会の審議や文化財保護委員会における保存方針確認、市議会に置いてもまちづくり交付金事業の提案理由やそれに対する質疑等を通じて、その保存整備が要望されていた（甲4、乙9ないし11）。

### (3) まちづくり交付金の事前評価

都市みらい推進機構発行のまちづくり交付金ハンドブック（編集・まちづくり交付金制度研究会、監修・国交省 都市・地域整備局 都市総合事業推進室。以下「まちづくり交付金ハンドブック」という。乙3）には、市町村が都市再生整備計画の作成に当たって実施するまちづくり交付金の事前評価

を行うこととされ、その結果を、国が交付金の交付の判断に用いることとされている。事前評価は、都市再生整備計画を市町村が国に提出する際に、まちづくり交付金事業が十分な効果を発揮するように、市町村自身が行うものであり、その内容は、「まちづくり交付金の事前評価シート」（以下「事前評価シート」という。）を用いて、Ⅰ．計画が妥当であるか、Ⅱ．計画が効果的・効率的かどうか、Ⅲ．計画の実現可能性があるか、の各項目について評価するものであるが、検証項目は、義務的要件と努力要件の2種類に大別されている（乙3）。事前評価シートには、ⅠないしⅢの各項目に合計17の検証項目が定められており、そのうち、義務的要件とされているのは、Ⅰ①1）まちづくりの目標が都市再生基本方針と適合している、同2）上位計画等と整合性が確保されている、Ⅱ④1）十分な事業効果が確認されている、Ⅲ⑥1）計画の具体性など、事業の熟度が高い、の4つの項目に限られており、本件項目を含む残る13の項目は努力要件とされている。

そして、同ハンドブックは、市町村が都市再生整備計画を策定する際に留意すべき事項を、事前評価シートの項目と対応させて示しているところ、本件項目に関連するものとして、都市再生整備計画区域の整備方針につき、方針に合致する主要な事業が着実に実施される見込みがあることが必要であることから、事業実施の確実性を期するため、事業熟度に加えて、事業の内容が計画作成段階における住民参加等を経て、住民の意見を反映したものになっているなど、その内容について、住民等の間で概ねの合意が形成されている、又は形成される見込みが十分にある（合意形成）ことを勘案すべきである旨の記載がある。

## 2 争点に対する判断

都市再生特別措置法は、我が国の都市が、近年における急速な情報化、国際化、少子高齢化等の社会経済情勢の変化に十分対応できたものとはなっていないとの認識の下、これらの情勢の変化に対応した都市機能の高度化及び都市の

居住環境の向上のための基本方針等を定め、計画の認定や交付金の交付などの特別の措置を講ずることを定めたものであるところ（同法1条）、かかる目的に照らして、いかなる要件の下で交付金を交付するかは、行政における専門的、技術的判断を要するものであって、国（国交省）の広範な裁量に委ねられており、そのことは、同法47条4項が、交付金に関する事項の詳細を国交省令に委ね、これを受けた同法施行規則が、同規則16条2項において、交付金の額を算出するために必要な事項を国土交通大臣が定めると規定していることから明らかである。

したがって、これを受けた国交省が、交付金に関して一定の基準を定めている場合には、そのような措置が法令の趣旨に照らして裁量権の逸脱や濫用に該当するというような特段の事情が認められない限り、行政の専門的、技術的な裁量権行使の一環として尊重すべきものであり、これに適合する交付金の交付は、原則として適法なものと認めるのが相当である。

この点、国交省は、まちづくり交付金に関して、事前評価時における客観的評価基準を定め、これを敷衍したものをまちづくり交付金ハンドブックとして、その記載要領や指針を明確にしている（乙3）。すなわち、事前評価シートは、まちづくり交付金による事業が、生活の質の向上や地域経済・社会の活性化等に十分な効果を発揮するよう、市町村が都市再生整備計画の作成に当たって事前評価を実施する際に用いるものであり、評価結果については国に提出することとされているが、評価は市町村が自ら行い、評価結果の妥当性については第三者の確認を受ける必要はなく、国は市町村の評価結果について不正確な記述がないか確認を行うにとどまる。そして、事前評価シートの本件項目について市町村が判断する際、いかなる基準によるべきかについては、まちづくり交付金ハンドブックに、「事業の内容が計画作成段階における住民参加等を経て、住民の意見を反映したものになっているなど、その内容について、住民等の間で概ねの合意が形成されている、又は形成される見込みが十分にある（合意形

成)。」との記載があるのみである。そうすると、事前評価シートの本件項目を記載するに当たっては、市町村が自らの合理的判断により、事業の内容が住民等との間で概ねの合意が形成されているか、形成される見込みが十分にあると認めた場合には、本件項目を充足するものと解される。

そして、本件まちづくり交付金事業や、本件都市再生整備計画自体についての住民周知や住民説明会等が実施されていないことは原告指摘のとおりであるものの、上記本件都市再生整備計画の具体的内容やその作成の経緯、本件地域再生計画の内容、天草切支丹館、旧ニチイビル及び旧天草教育会館等についての住民らの意見・要望がなされてきた経緯等に照らすと、本件都市再生整備計画の内容について、住民等との間で概ねの合意が形成されている、又は形成される見込みが十分にあると判断したことは合理的であり、安田が本件都市再生整備計画の申請時点において、本件項目を充足するものとして事前評価シートを作成したことが刑法上の虚偽公文書作成罪及び同行使罪（刑法156条、158条）に該当するとは認められず、違法性があるとはいえない。

よって、安田の行為が違法であるとは認められず、原告の主張には理由がない。

なお、原告は、本件まちづくり交付金事業が「地域再生推進のためのプログラム」や、地すべり防止法及び都市再生特別措置法に違反するなど主張するが、これらの点については、本件公金支出と直接の関連を有しない本件地域再生計画に関するものか、該当する直接的な個別の財務会計行為を問題とすべきものと解されるものなど、いずれにしても理由のないことが明らかであって、いずれも失当であると言わざるを得ない。

#### 第4 結論

以上のとおり、原告の請求にはいずれも理由がないからこれを棄却することとし、訴訟費用の負担について行政事件訴訟法7条、民事訴訟法61条を適用して、主文のとおり判決する。

熊本地方裁判所民事第2部

裁判官 竹 添 明 夫

裁判官 中 島 真 希 子

裁判長裁判官亀川清長は、転補のため署名押印できない。

裁判官 竹 添 明 夫

こ れ は 正 本 で あ る 。

平成20年2月22日

熊本地方裁判所民事第2部

裁判所書記官 蟻 川 美和子

