**公共施設用地取得価格が高額であることを理由として損害賠償請求を命じた
原審判決が棄却された事例**

- 【文献種別】 判決／最高裁判所第一小法廷
【裁判年月日】 平成28年6月27日
【事件番号】 平成26年（行ヒ）第321号
【事件名】 不当利得返還等を求める住民訴訟事件
【裁判結果】 破棄自判
【参照法令】 地方自治法2条14項、地方財政法4条1項、地価公示法9条
【掲載誌】 裁時1654号4頁

LEX/DB 文献番号 25448022

事実の概要**1 事実の概要**

大洲市は電算機を集約した情報センターを建設（以下本件事業という）するため、平成16年8月に土地開発公社（以下公社という）に対して本件事業のための用地の先行取得を依頼した。それによれば、公社は市に代わって、A土地区画整理組合（以下組合という）が施行した土地区画整理事業によって生じた保留地のうち3,000㎡ないし5,000㎡の土地を本件事業用地として先行取得し、本件事業の基本計画が具体化した段階で市が買い取ることでされていた。公社は平成16年9月、組合から本件土地（909.75㎡）およびその他17筆の土地を合計9億2,933万9,000円（6万3,700円/㎡）で取得したが、この金額は、組合が解散するにあたり事業費の支出と収入が見合うようにするために、組合の意向によって決定されたものであった。また、本件事業に必要な面積を確保するために、本件土地に隣接する土地（2,453.09㎡。以下本件隣接地という）をその共有者であるMおよびNから取得することとされた。市は平成16年11月、公社との間で、本件隣接地を2億777万6,723円（8万4,700円/㎡）で公社に取得させるための先行取得委託契約および協定を締結し、市は取得額に諸経費および利子を加算した額で、本件事業が具体化した年度に本件隣接地を買い取ることとされた。なお上記金額は、不動産鑑定士による鑑定を得ずに、同一地区で公社が分譲していた土地の販売価格（8万2,400円/㎡～8万5,700

円/㎡）、近隣での民間取引事例（8万円/㎡～8万6,200円/㎡）を参照して決定された。同年12月に、市、公社およびM、Nは、市が本件隣接地を本件先行取得委託契約で定めた価格でM、Nより買い受け、公社がその売買代金支払債務の履行を引き受け、市に代わってM、Nに代金を支払う旨の隣接地代行取得契約（以下代行取得契約という）を締結した。

ところが、平成17年2月に行われた選挙で当選した新市長Pの方針により、本件事業よりも図書館建設が優先されることとなったため、本件土地および本件隣接地には図書館が建設されることとなった。Pは平成19年8月、売買契約を公社と締結したが、本件土地の代金額は6,586万5,900円（7万2,400円/㎡）とされた。この金額は、公社が組合から取得した保留地（本件土地もその一部である）の平成19年度末簿価を当該保留地の面積で除して算出した1㎡当たりの金額に本件土地の面積を乗じて算出されたものであり、市が不動産鑑定士の鑑定を得、または近隣の取引事例と比較して決定したものではなかった。本件土地の取得に併せて本件隣接地に係る立替金、諸経費、利息等も支払うこととされ、合計2億7,509万5,900円で本件土地および本件隣接地を買い取る旨の売買契約が締結された。Pは同月中に本件売買契約に基づき上記代金額を支出する旨の支出命令を行った。原告らは平成19年9月、住民監査請求を行った。

本件は、本件隣接地については、代行取得契約が私法上無効ないし違法であるためにそれに基づ

いて行われた売買契約の締結および支出命令も違法であると主張して、また本件土地については、本件売買契約は私法上無効ないし違法に締結されたものであるなどと主張して、地方自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づき、本件売買契約の締結および支出命令をした P の法定相続人らに対して不法行為に基づく損害賠償請求を行うことを、また M、N および公社に対しては不当利得返還請求を行うことを市長 Y に求める住民訴訟である。

2 第一審判決・控訴審判決

第一審判決（松山地判平 24・5・30LEX/DB 文献番号 25481728）は、本件各土地の取得の必要性は認めたとし、裁判所が行かせた鑑定評価を手掛かりに、本件隣接地は 6 万 6,700 円/㎡、本件土地は 5 万 3,500 円/㎡が正常価格であるとした。本件隣接地については、最判平 20・1・18 民集 62 卷 1 号 1 頁の枠組みに従って代行取得契約の効力およびそれを解消し得る特殊な事情の有無を審査し、本件隣接地の価格と正常価格の較差が 1.27 倍に止まることなどを理由に本件代行取得契約を有効とし、かつ契約を解消し得る特殊な事情の存在を否定し、本件売買契約および支出命令は違法とはいえないとした。それに対して本件土地については、公共用地を取得する際には正常価格の 1.15 倍程度の価格までであれば許容されるが実際の取得額が 1.35 倍に及ぶことを指摘し、本件売買契約のうち本件土地に係る部分は地方自治法 2 条 14 項および地方財政法 1 条 4 項に違反するものとして市長の裁量濫用に当たるとして、正常価格との差額分 989 万 3,532 円について、P の法定相続人らに損害賠償請求を行うよう Y に命じた。そのため、M、N および本件公社に対する不当利得返還請求は本件土地についてのみ問題となるが、本件土地に係る売買契約は「当然に私法上無効としなければ法の趣旨を没却する結果となる特段の事情」があるとまではいえないとして請求を退けた。

控訴審判決（高松高判平 26・4・24LEX/DB 文献番号 25503970）も、第一審の判断を是認した。Y が上告。

判決の要旨

「本件土地の取得価格は、……本件土地を取得

する目的や本件売買契約の締結に至る経緯等を考慮していないものであることが明らかである上、本件土地の取得価格と正常価格との較差（約 1.35 倍）自体についても、本件隣接地の取得価格と正常価格との較差（約 1.27 倍）と比較して、顕著な相違があるとはいえない。」「前市長は、本件公社との間で本件土地の売買契約を締結するに当たり、その取得価格につき、……本件公社が所有する保留地の簿価に基づいて算定された 1 平方メートル当たりの金額に本件土地の面積を乗じて決定したものであり、上記取得価格を決定するに当たり、不動産鑑定を実施したり、近隣の土地の分譲価格等と比較したりしていない点において、取引の実例価格等を必ずしも十分に考慮していない面があることは否定できない。しかし、上記取得価格を算定する際の基礎とされた上記簿価は、本件公社による本件土地を含む上記保留地の用地費（取得価格）に支払利息等（上記保留地の取得又は管理に要した経費や借入金に係る利子等）を加えたものであり、一定の算定根拠を有するものであったことに加え、その 1 平方メートル当たりの金額が、……相応の合理性を有する本件隣接地取得契約における本件隣接地の 1 平方メートル当たりの価格や、これを本件売買契約の締結当時のもに引き直した価格を下回るものであったことからすると、前市長が上記簿価に基づいて本件土地の取得価格を決定したことが明らかに合理性を欠くものということとはできない。」

判例の解説

一 価格の相当性

1 価格決定の裁量性

地方公共団体による財産の所得の可否とその取得価格について法律に具体的な定めはない。そのため、取得の可否と契約内容の決定は、取得の目的や必要性、契約の締結に至る経緯、契約の内容に影響を及ぼす社会的、経済的要因その他の諸般の事情を総合考慮した長の合理的な裁量に委ねられており、長による裁量行使に逸脱濫用があった場合にのみ違法とされる¹⁾。そこで、土地の取得価格の決定がいかなる場合に裁量の逸脱濫用と評価されるのが問題となる。地方自治法 2 条 14 項は「地方公共団体は、その事務を処理するに当たっては……最小の経費で最大の効果を上げるよ

うにしなければならない」と定めており、地方財政法4条1項は「地方公共団体の経費は、その目的を達成するための必要且つ最小の限度をこえて、これを支出してはならない」としている²⁾。これは経費の無駄遣いをしないよう求める一般的な規定であるが、裁量の逸脱濫用の審査基準の一つとなり得ることが認められている³⁾(たとえば前掲最判平20・1・18)。

2 公示価格規準義務

地価公示法9条は、収用適格事業(土地収用法3条)のための土地取得について、公示価格を規準とした取得価格決定を求めている(公示価格規準義務)。公示価格とは、「正常な価格」すなわち「自由な取引が行なわれるとした場合におけるその取引において通常成立すると認められる価格」(地価公示法2条2項)であり、毎年1回公示される(地価公示法2条1項)。この公示価格を規準にすると、**「当該対象土地とこれに類似する利用価値を有すると認められる一又は二以上の標準地との位置、地積、環境等の土地の客観的価値に作用する諸要因についての比較を行ない、その結果に基づき、当該標準地の公示価格と当該対象土地の価格との間に均衡を保たせる」**ことである(地価公示法11条)。ここで求められているのは、公示価格との比較のみで価格を算定することではなく、対象土地の価格を、標準地の公示価格を求める場合と同様に不動産鑑定評価基準⁴⁾に定める客観的な鑑定方法によって算定することであり、その算定過程で行われた価格形成要因の分析等が、標準地の公示価格の算定過程で行われる価格形成要因の分析に照らして不合理でなく、かつ、算定の過程において標準地の公示価格やその価格形成要因の作用に対する適切な配慮がなされていれば足りるとされている⁵⁾。それに対して、鑑定評価を欠くことが直ちに公示価格規準義務違反となるわけではない⁶⁾。地価公示法4条は、標準地の鑑定評価の際には近傍類地の取引価格から算定される推定の価格(比準価格)、近傍類地の地代等から算定される推定の価格(収益価格)および同等の効用を有する土地の造成に要する推定の費用の額(積算価格)を勘案するよう定めており、不動産鑑定評価基準において、これらを算出する方法はそれぞれ取引事例比較法、収益還元法、原価法と呼ばれている。実際の鑑定評価の際には、個々の不動

産に適した鑑定方法を選択した上で、不動産鑑定基準に列挙された価格形成要因⁷⁾を考慮して鑑定を行う。

3 本件土地の価格の違法性

本判決は、本件土地の取得価格はそもそも高額といえるのか、取得価格算定の方法は適切であったか、の2点について判示している。

(1) 高額性

本件土地に隣接する本件隣接地の取得単価は8万4,700円/㎡であり、その単価は公社が分譲を開始した17筆の土地の分譲価格、近隣の取引実例、近隣の県基準値の標準価格(国土利用計画法施行令9条)を参考にして算出されていた。また本件隣接地を取得した平成16年末から、本件売買契約が締結された平成19年8月までの間の地価変動率は本判決によれば-10.7%であるから、本件売買契約締結時に引き直すと本件隣接地の単価は7万5,600円である。本判決は、本件土地の取得単価(7万2,400円/㎡)がそのいずれをも下回ることを指摘した。原審は本件隣接地の取得価格については裁量濫用を否定しているが、本判決は、本件隣接地の取得価格と正常価格の較差(1.27倍)と本件土地の取得価格と正常価格の較差(1.35倍)の間に顕著な差はないとする。正常価格との較差に関して下級審裁判例を見ると、正常価格の1.33倍の額での土地取得を違法とした例(神戸地判平6・11・30判タ884号183頁)では、鑑定評価を得ておらず近隣の取引事例の調査も行われていなかった。また正常価格の1.36倍での土地取得を差し止めた例(大阪高判平9・10・20判タ966号199頁)は、ほぼ相手方の言い値で購入した事例であった。正常価格の1.25倍での土地取得を適法とした例(静岡地判平14・5・30判自232号43頁)においては、周辺の取引事例が調査され、議会の特別委員会で実質的な検討が行われていた。さらに本判決が1.35倍の格差をも容認している点に鑑みると、較差の程度よりも、またはそれと並んで価格算定の過程が問題になるのではないかと思われる。

(2) 価格算定方法

本件隣接地、本件土地とも、価格決定の際に鑑定は行われていない。原審はその点を問題視したのであるが、最高裁はいずれの価格決定にも相応の根拠があったとしている。すなわち、本件隣接

地については、取引例や県基準値の標準価格が参考にされたことが指摘されている。標準価格が公示価格と同様に「自由な取引が行われるとした場合におけるその取引において通常成立すると認められる価格」（国土利用計画法施行令9条2項）であることからすると、本件隣接地の価格決定はある程度まで公示価格規準義務に即していたともいえる。

本件土地については、相応の合理性を有する本件隣接地の価格を下回るものであったことに加えて、取得価格の算定基礎である、公社が所有する本件保留地の売れ残り部分の簿価が、公社が組合から本件保留地を取得した際の価格に支払利息等公社の経費を加えたものであったことが指摘されている。この取得価格は、組合の保留地を公社に売却することで組合の事業費の収支が見合うように算定されたものである。保留地が、主として事業費に充てるために（土地区画整理法96条1項）指定されるものであることに鑑みると、逆に事業費は保留地を生み出すための費用、換言すると保留地の取得原価であるともいえる⁸⁾。鑑定評価方法の一つである原価法は、対象不動産の再調達価格を用いる方法であり、土地の再調達価格は、標準的な取得原価に標準的な造成費と発注者が直接負担すべき経費を加算して求めるものである⁹⁾。そうすると、仮に保留地と事業費の関係を上記のようにいい得るのだとしたら、上記簿価を用いた取得価格決定は全く根拠を欠くともではいえないこととなる。

二 本判決の意義

し尿積替保管施設用地の賃借料に関する注1最判平成25年は本判決と同じ第一小法廷によるものであるが、同法廷は、裁判所が鑑定に基づき適正と認めた賃借料を上回る部分を公序良俗に反し私法上無効とした原審判決（名古屋高判平23・9・22判自360号59頁）を、契約に至った経緯等を考慮していないとして破棄し差し戻した。契約締結の経緯に鑑みて正常価格を上回る賃借料に合意することは長の裁量に含まれ得るとの判断であったと思われる。本判決も本件各土地の取得目的やその経緯に言及しているものの、一般的な説示にとどまっている。むしろ本判決は、価格算定の際の算定方法ないし算定根拠の選択の面で、一定の範囲で裁量を認めたものと思われる。

●—注

- 1) 名古屋高判昭57・8・9判時1057号50頁、金沢地判昭62・11・27判時1285号27頁、横浜地判平13・5・16判タ1080号97頁、熊本地判平13・12・21判自229号30頁、大阪地判平15・7・23判自259号71頁、福岡地判平27・3・24裁判所ウェブサイト、奈良地判平28・4・26裁判所ウェブサイトなど。賃貸借契約について、最判平25・3・28裁時1577号1頁。
- 2) 碓井光明『要説住民訴訟と自治体財務〔改訂版〕』（学陽書房、2002年）142頁。
- 3) 曾和俊文『行政法総論を学ぶ』（有斐閣、2014年）225頁。
- 4) 不動産の鑑定評価に関する法律40条1項および2項に基づく不当な不動産鑑定評価に関する不動産鑑定士に対する懲戒処分判断基準となるもので、国土交通事務次官通知として制定されている。参照、平成14年国土第83号の2国土交通事務次官通知。
- 5) 名古屋地判平元・10・27判時1347号40頁。参照、碓井・前掲注2）書275頁。
- 6) 碓井・同上。
- 7) 不動産の価格形成に影響を与える一般的な社会経済的要因としての一般的要因（不動産鑑定評価基準第3章第1節）として、自然的要因（地盤・地理的位置関係など）、社会的要因（人口・インフラ整備状況など）、経済的要因（物価・賃金・税負担など）、行政的要因（計画・規制・宅地住宅施策・不動産業規制など）が挙げられている。地域要因（同2節）として、住宅地域、商業地域、工業地域、農業地域、林地地域のそれぞれについてその地域に属する土地の価格に全般的影響を与える要因が列挙されている。さらに個別的要因（同3節）として、地積や接道状況、間口奥行、地盤、形状、土地利用規制の状況など、個々の土地の価格に個別的に影響を与える要因が列挙されている。
- 8) 土地区画整理（参照、生田長人『都市法入門講義』（信山社、2010年）148頁以下）においては減歩を通じて公共施設用地と保留地が生み出されるが、減歩に対し補償は行われぬ。個々の土地所有者の所有地の縮小分は、事業を通じて残地に生じた開発利益によって相殺されると考えられているからである（参照、藤田宙靖『西ドイツの土地法と日本の土地法』（創文社、1988年）165頁、231頁以下）。これは換言すると、事業費の投入による土地の価値上昇の少なくとも一部が保留地の価格に表現されていることにもなる。
- 9) 不動産鑑定評価基準（平成26年5月1日一部改正）23頁。

関西学院大学教授 野田 崇