

**市有地の譲渡につき対価の適正性を前提として議会に提出された議案を可決する
議決につき、自治法 237 条 2 項の議会の議決があったとされた事例****【文 献 種 別】** 判決／最高裁判所第三小法廷**【裁判年月日】** 平成 30 年 11 月 6 日**【事 件 番 号】** 平成 29 年（行ヒ）第 226 号**【事 件 名】** 違法公金支出損害賠償請求事件**【裁 判 結 果】** 破棄自判**【参 照 法 令】** 地方自治法 96 条 1 項 6 号・8 号、237 条 2 項**【掲 載 誌】** 裁時 1711 号 1 頁、判例自治 442 号 48 頁

LEX/DB 文献番号 25449792

事実の概要

大竹市は、2008（平成 20）年 2 月、A 地区の市有地（面積 6 万 2,000.43㎡；以下、「本件土地」という）をめぐる、小中学校を統合して A 地区へ移転し、本件土地を住宅地とする計画を表明し、同年 10 月 1 日時点の不動産鑑定評価額 10 億 5,400 万円を予定価格として、同月と翌月の 2 度にわたり一般競争入札に付したが申込みはなかった。2013（平成 25）年 4 月までに学校を統合移転する計画となっていたため、市議会では、防犯や児童生徒の安全上、本件土地もそれまでに宅地化する必要があるとの意見があった。そこで 2010（平成 22）年 9 月、3 回目の売却に際し、4 万㎡以上の購入を条件に、事業提案を公募して実施者を選定するプロポーザル方式に切り替えた。市の不動産評価審議会が 4 万㎡につき 5 億 0,566 万円と評価したのに対し、市は、近隣に類似の適切な取引事例がないとして不動産鑑定手法の 1 つたる比準法を採用せず、また造成・販売期間を考慮して 5 年後の価格を予測するといった独自の算定方法で、予定価格（非公表）を土地全体で 4 億 5,657 万 1,166 円（4 万㎡につき 2 億 9,458 万円）とした。しかし、応募は 1 社のみで、4 万㎡を 2 億 5,800 万円で購入希望と予定価格を下回っており、しかも近隣の社宅跡地売出しの報道に伴い撤回された。

2011（平成 23）年 11 月 9 日、4 回目の売却手続が前回と同じ方式で開始された。同年 10 月 1 日時点の不動産鑑定評価額は土地全体で 7 億

1,300 万円（以下、「平成 23 年鑑定評価額」という）であり、不動産評価審議会も同額と評価したが、市は、前回同様の算定方法により、予定価格（非公表）を土地全体で 3 億 3,777 万 8,342 円（以下、「本件予定価格」という）としたところ、応募は B 社らの共同による 1 件のみで、本件土地を 3 億 5,000 万円で購入し宅地等とする内容のため、B 社らが事業実施者に選定された。地方自治法（以下、「自治法」という）96 条 1 項 8 号の委任に基づき市が制定した、議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例（昭和 39 年大竹市条例第 19 号；以下、「本件条例」という）3 条によると、市の土地 5,000㎡以上を 2 億円以上で売り払う場合、市議会の議決が必要なことから、当時の市長 Y は、同年 12 月 5 日、この議決を得ることを停止条件に、B 社らとの間で本件土地を 3 億 5,000 万円（以下、「本件譲渡価格」という）で譲渡する旨の仮契約（以下、これによる譲渡を「本件譲渡」という）を締結した。

そこで市は、同月 12 日、本件譲渡価格が「適正な対価」（自治 96 条 1 項 6 号）の範囲内にあるとの認識の下、本件条例 3 条に基づき、B 社らに本件土地を同価格で売り払う旨の議案（以下、「本件議案」という）を市議会に提出した。本件議案は、同日、生活環境委員会にて平成 23 年鑑定評価額及び本件予定価格につき市から説明を受けた上で可決され、同月 15 日の本会議でこれを可決する議決（以下、「本件譲渡議決」という）がなされたが、後者の質疑討論では、出席議員から、鑑定評価額は坪当たり約 3 万 8,000 円のところ、本件譲

渡価格では坪当たり約 1 万 8,000 円で売却することになる等の発言があった。また 2012（平成 24）年 10 月 4 日には、平成 23 年度土地造成特別会計決算（以下、「本件決算」という）をめぐる、決算特別委員会にて、本件土地の適正な対価は平成 23 年鑑定評価額か否か、適正な対価なき譲渡である場合に議会の議決があったか否かにつき質疑討論の上、不認定とされたが、同年 12 月 14 日の本会議で、本件譲渡による収入を含め、賛成多数で本件決算を認定する議決（以下、「本件決算議決」という）がなされた。

これに対して市の住民 X ら（原告・控訴人・被上告人）は、本件譲渡が自治法 237 条 2 項にいう適正な対価なくしてされたにもかかわらず、同項の議会の議決がなかったこと等から違法と主張して、同 242 条の 2 第 1 項 4 号に基づき、執行機関たる Y 市長（被告・被控訴人・上告人）を相手に、当時市長であった Y らに対して損害賠償請求をすることを求める住民訴訟を提起した。一審判決（広島地判平 27・7・29 判自 442 号 56 頁）は請求棄却としたが、控訴審判決（広島高判平 29・3・9 判自 442 号 64 頁）は、本件譲渡価格の適正性を否定した上で同議決もなかったと判断し、この請求のうち、Y に対する適正な対価の下限との差額 1 億 4,910 万円の損害賠償請求をすることを求める部分を認容したため、Y 市長が上告受理申立てをした。

判決の要旨

破棄自判。

1 自治法 237 条 2「項の議会の議決があったというためには、財産の譲渡等が適正な対価によらないものであることを前提として審議がされた上当該譲渡等を行うことを認める趣旨の議決がされたことを要する……（最高裁平成……17 年 11 月 17 日第一小法廷判決……）。もっとも、当該譲渡等が適正な対価によるものであるか否かは評価に関わる事項であって見解が分かれることもあり得るところ、当該譲渡等が適正な対価によるものであるとして議案が提出された場合であっても、議会において、これが適正な対価によらないものであることを前提として審議した上これを認める趣旨で当該議案を可決することに制約が存するものではない……し、また、当該譲渡等が適正

な対価によらないものである旨の議会の認識を明らかにした上でされた議決でなければ、同項の議会の議決でないということもできない。」

「同項の趣旨に鑑みると、当該譲渡等が適正な対価によるものであるとして……議会に提出された議案を可決する議決がされた場合であっても、当該譲渡等の対価に加えてそれが適正であるか否かを判定するために参照すべき価格が提示され、両者の間に大きな離れがあることを踏まえつつ当該譲渡等を行う必要性和妥当性について審議がされた上でこれを認める議決がされるなど、審議の実態に即して、当該譲渡等が適正な対価によらないものであることを前提として審議がされた上これを認める趣旨の議決がされたと評価することができるときは、同項の議会の議決があったものというべきである。」

2 「本会議において、議員から平成 23 年鑑定評価額と本件譲渡価格とでは坪単価が大きく異なることを指摘する趣旨の発言があった上で、本件譲渡議決をしたというのである。そうすると、市議会は、本件議案について、相応の根拠を有する平成 23 年鑑定評価額と本件譲渡価格との間に大きな離れがあることを踏まえて審議し、これを可決する議決をしたものということができる。

さらに、……、市議会においては、本件土地を譲渡して住宅地とする必要があったにもかかわらず、容易に本件土地を売り払うことができなかったという経緯を踏まえて本件議案の審議がされたものというべきであり、本件譲渡が適正な対価によらずにされたものであったとしてもこれを行う必要性や妥当性に係る事情が審議に表れているということができる。

本件譲渡議決に係る審議の実態がこのようのものであったことは、本件決算を認定する本件決算議決がされたことに照らしても明らかである。

以上の事情を総合的に考慮すれば、……本件譲渡議決をもって、……自治法 237 条 2 項の議会の議決があったということができる。」

判例の解説

一 本判決の位置づけ

憲法上、「議事機関」（93 条 1 項）とされる自治体議会は、国会とは異なり、条例（自治 96 条 1 項

1号)や予算(同2号)といった規範定立にとどまらず、一定の個別的な事務執行についても議決権を付与され、「自治体の重要事項を熟議を重ねて決定する」¹⁾役割を担っている。本件では、長による「財産の……処分」(同242条1項)を対象とした住民訴訟における違法事由として、後者の議決事項のうち、財産を「適正な対価なくして……譲渡」すること(同96条1項6号・237条2項)をめぐる議決の存否が争われた。しかも本件譲渡につき市議会が行った議決は、市がその対価の適正性を前提として提出した議案を可決したものであった。これに対し、本判決は、控訴審判決同様、自治法237条2項の議会の議決(以下、「237条2項議決」という)の存否に関する従前の判例上の判断基準を維持する一方で、原審とは逆に、同議決を経た適法な譲渡として長の損害賠償責任を否定した点で注目すべき判例である。以下、そこに示された司法審査のあり方が、自治体財産の管理・処分に対する議会統制における「熟議」の質をどこまで担保しうるかという観点から検証していく。

二 適正な対価なき譲渡等に対する議会統制

自治法237条2項は、「公有財産、物品及び債権並びに基金」(同1項)からなる自治体財産につき、「管理・処分の基本原則」²⁾として、交換・出資・支払手段としての使用に加え、適正な対価なき譲渡・貸付けをも禁じた上で、「条例又は議会の議決による」ことを要件として、その禁止を例外的に解除するという仕組みを採る³⁾。それを受けて同96条1項6号も、これらの行為が、「条例で定める場合を除くほか」は議決事項になると整理している。「適正な対価」とは「当該財産の有する市場価格(時価)」を表し、「譲渡」は有償譲渡及び無償譲渡(すなわち譲与)を、「貸付け」は賃貸借及び使用貸借をそれぞれ意味する⁴⁾。よって、適正な対価なき譲渡・貸付けには、市場価格を下回る価格での有償譲渡や賃貸借のみならず、対価を伴わない譲与や使用貸借も含まれる。一方、例外的解除要件たる条例と議会の議決との関係については、一般的な取扱いができるものは条例で基準を設定し、そうした基準に依り難い場合は議決を通じて個別に判断するものとされる⁵⁾。

このような議会統制、とりわけ後者の場合に議決が要求される立法趣旨について、最小判平

17・11・17(判時1917号25頁。以下、「平17最判」という)は、「当該普通地方公共団体に多大の損失が生ずるおそれがあるのみならず、特定の者の利益のために財政の運営がゆがめられるおそれもあるため、条例による場合のほかは、適正な対価によらずに財産の譲渡等を行う必要性和妥当性を議会において審議させ、当該譲渡等を行うかどうかを議会の判断に委ねることとしたもの」と判示しており、本判決も判決の要旨1に先立つ形で、それをほぼ踏襲する。さらに学説によれば、この理由づけの背後には、本来住民全体の所有に帰すべき自治体財産の処分をめぐる「当然の事理」として、住民代表議会の意思の反映という要請が働いているという⁶⁾。

三 237条2項議決の存否をめぐる司法審査

こうした立法趣旨を具現化すべく、判例上、237条2項議決の存否を判断する基準として採用されてきたのが、判決の要旨1冒頭に引用された平17最判の定式である。これは、①譲渡等の対価が適正な対価を下回することを前提とした審議、②あえてそのような対価で譲渡等を行う必要性・妥当性の判断、という2つの要素からなり⁷⁾、両者相俟って、議会での議決に至る過程が、財政的な損失や歪みのリスクを検証するに足る実質を有していたかを問うものである。一方、本件議案は、自治法96条1項8号によると、「前二号に定めるものを除くほか、その種類及び金額について……条例で定める財産の……処分」につき議決を求めるもので、同6号の適用除外により対価の適正性が前提となるため、内容的に237条2項議決と矛盾する。控訴審判決は、こうした議決対象の相違を考慮に入れつつ、市議会の審議でも、本件譲渡価格が平成23年鑑定評価額を下回る点は示されていたが、後者の適正性等が前提とされていたとまではいえないことから、同定式にあてはまらないとして同議決の存在を否定した。

これに対し本判決は、適正な対価によるか否かをめぐる評価の相対性を根拠に、その点につき議会の議決は提出された議案内容に拘束されないと解することで、あくまで議会の側がいかなる評価をふまえて審議・判断したかに司法審査の焦点を絞っている。判示の中で、元の定式にはない「審議の実態に即して」との強調が繰り返し施されているのも、議決過程に対する実質審査を徹底しよ

うとする最高裁の姿勢の表れとみることができる。さらに判決の要旨1では、同定式の具体的なあてはめ方法に関する例示が新たに付加された(下線部)。その主たるポイントは、①の要素を充たす場合として、議会の審議において、(a)譲渡等の対価とそれが「適正であるか否かを判定するために参照すべき価格」とが提示され、(b)両者の間に「大きな乖離」のあることが前提とされていた場合を挙げたところにある。まず(a)にいう「参照すべき価格」には、市場価格の近似値を示すものとして、適正な対価算定の目安となるべき価格が想定される。それゆえ適正な対価との関係では一定程度の修正の余地を残しているが、この価格と比べて、実際の対価の方がそうした修正の幅を超えるほど低廉な価格なのであれば、結果的にそれは適正な対価をも下回ることとなるので、(b)の通り、議会による「大きな乖離」の認識が要求されるわけである。よってこの例示もまた、議決過程において適正な対価が厳密に算出されるに至らなかったとしても⁸⁾、その「審議の実態」から適正な対価によらないとの前提を導き出す手法をモデル化することで、同定式の下での審査密度の向上を図るものと位置づけられよう。

もっとも、判決の要旨2でこの例示に則り本件譲渡議決に至る過程に対してなされたあてはめに関しては、いくつか問題点が指摘できる(それらは本件決算議決を考慮に入れてもなお解消されない)。まず、平成23年鑑定評価額と本件譲渡価格との価格差を指摘した市議会での発言につき、前者の額が「相応の根拠を有する」という最高裁自身の理解のみに基づき、(a)の「参照すべき価格」の提示に当たるとした点である。なぜなら本件議案を提出した市の側は、議会審議において、同鑑定評価額と本件予定価格との相違を示しつつも、一貫して本件譲渡価格の適正性を主張してきたのであって⁹⁾、最高裁が先に援用した評価の相対性をふまえると、市議会が、上記発言の一方で、なお市と同じ認識に立って議決を行った可能性も否定できないからである。その評価の至難さは、担当小法廷の間でさえ2人の裁判官が同鑑定評価額の適正性への疑問を表明している点からも見て取れる¹⁰⁾。そもそも平17最判の定式における①の意義は、議会が対価の適正性を前提に審議したにもかかわらず、裁判所が237条2項議決と性質決定することで、本来の審理対象たるその前提

が審理されなくなる事態を防止できる点にあるとされていた¹¹⁾。こうした混同のリスクを回避するには、「参照すべき価格」か否かは、あくまで実際の審議におけるやり取りの中で、対価の適正性評価の観点から同鑑定評価額がどう位置づけられていたかによって判断すべきであろう。

また、同定式の②の要素を充たす根拠として最高裁が取り上げた売却の経緯等は、本件議案の審議でのやり取りの中で具体的に援用されたものではなく、その審議に先立つ客観的事情であって、市議会で適正な対価なき譲渡をあえて行う必要性・妥当性判断がなされたことを間接的に推測させるにとどまる。その点でもやはり、最高裁自ら標榜した、議決過程に対する密度の濃い実質審査が尽くされたとはいえないのではないだろうか。

●——注

- 1) 人見剛「分権社会における『民意』の制度化」公法79号(2017年)33頁。
- 2) 村上順ほか編『新基本法コンメンタール地方自治法』(日本評論社、2011年)311頁[村上]。
- 3) 松本英昭『新版逐条地方自治法〔第9次改訂版〕』(学陽書房、2017年)986～987頁。ただし公有財産のうちの行政財産(自治238条3項・4項)の場合、自治法238条の4第1項により、同2項から4項の定める類型の貸付け等を除いて譲渡・貸付け自体が禁じられるため、同237条2項も前者の例外類型にその適用範囲を限定している(同987頁)。
- 4) 松本・前掲注3)986頁及び1012頁。
- 5) 松本・前掲注3)987頁。大竹市でも、大竹市市有財産の交換、譲与、無償貸付等に関する条例(昭和39年大竹市条例第18号)3条にて、譲与又は減額譲渡の一般的基準が定められている。
- 6) 成田頼明ほか編『全訂注釈地方自治法』(第一法規、2000年)4903頁及び4905頁[磯部力](2018年3月15日追録)。
- 7) 大脇成昭「判批」地方自治判例百選〔第4版〕(2013年)95頁、日景聡「判批」平成18年度主要民事判例解説(2007年)261頁。
- 8) 深澤龍一郎「判批」法教462号(2019年)153頁。
- 9) 控訴審判決の認定によると、本件決算の審議でも市は、「予定価格……以上であれば、適正だというふうに考えております」等と答弁していたという。
- 10) 山崎敏充裁判官・宮崎裕子裁判官の各補足意見を参照。
- 11) 稲葉一将「判批」民商135巻1号(2006年)218頁。