

令和元年10月11日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

平成30年(行ウ)第18号 財産管理を怠る事実の違法確認請求事件

口頭弁論終結日 令和元年7月5日

判 決

静岡県三島市加茂52番地の11

原 告 渡 辺 豊 博
同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士 高 橋 邦 明

静岡県三島市北田町4番47号

被 告 三 島 市 長
豊 岡 武 士
同 訴 訟 代 理 人 弁 護 士 大 和 田 治 樹
同 指 定 代 理 人 谷 村 裕
同 佐 野 仁 則
同 勝 又 宏
同 千 葉 敬

主 文

- 1 本件訴えを却下する。
- 2 訴訟費用は原告の負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

被告が別紙物件目録記載の土地を三島市土地開発公社から買い取ることを怠る事実が違法であることを確認する。

第2 事案の概要

本件は、三島市と三島市土地開発公社(以下「公社」という。)との間で締結された土地の先行取得に関する実施協定に基づき、公社が別紙物件目録記載の土地(以下「本件土地」という。)を取得したところ、三島市の住民である原告

が、三島市の執行機関である被告は公社から本件土地を買い取ることができるにもかかわらず、これを違法に怠っている旨主張して、被告に対し、地方自治法242条の2第1項3号に基づき、被告が公社から本件土地を買い取ることが怠る事実が違法であることの確認を求める住民訴訟である。

1 前提事実（争いがない事実並びに後掲証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

(1) 当事者等

ア 原告は、三島市内に住所を有する者である。

イ 被告は、三島市の執行機関である。

ウ 公社は、公有地の拡大の推進に関する法律（以下「公拡法」という。）に基づき、三島市が設立した土地開発公社である。公社は、その定款において、公拡法に基づき土地の取得、管理、処分等を行うことにより、地域の秩序ある整備と住民福祉の増進に寄与することを目的とし（1条）、観光施設事業の用に供する土地等の取得、造成、その他の管理及び処分等の業務を行うこととされている（16条）。（甲24）

エ 日本国有鉄道清算事業団（以下「国鉄清算事業団」という。）は、日本国有鉄道清算事業団法等に基づき、日本国有鉄道の債務の償還、資産の処分等の業務を行っていた法人である。

国鉄清算事業団は平成10年10月に解散されたが、その業務は、現在、独立行政法人鉄道建設・運輸施設整備支援機構に引き継がれている。（甲25、乙22）

オ 東京急行電鉄株式会社（以下「東急電鉄」という。）は、子会社である株式会社東急ホテルズとともに、ホテルの建設、運営等の事業を行う株式会社である。（乙7）

(2) 本件土地の売買等

ア 三島市と公社は、平成9年9月24日、三島駅再整備・再開発事業に係

る事業用地として、後に三島市が公社からその買取りをすることを前提に、公社が国鉄清算事業団から本件土地を含む三島駅南口西街区の土地を先行取得する旨を内容とする「三島駅南口再整備・再開発事業等に伴う用地の先行取得に関する実施協定書」（以下「平成9年実施協定」という。）を締結した（以下、平成9年実施協定に基づき三島市が公社によって先行取得された本件土地を公社から買い取る権利を「本件買取請求権」という。）。

（甲2，29，乙1，2）

イ 公社は、平成9年実施協定に基づき、平成9年9月29日、国鉄清算事業団との間で、本件土地を含む土地を代金合計26億0023万6600円で買い取る旨の売買契約（以下「平成9年売買」という。）を締結した。平成9年売買においては、公社は本件土地を都市計画法4条15項に規定する都市計画事業等の「公共用等」の用に供さなければならない旨の指定用途の制限が定められていた。なお、上記売買代金のうち、本件土地についての価格は、1㎡当たり13万円とされていた。（甲1，3，29）

ウ 三島市は、平成28年5月17日、公社に対し、本件土地を含む三島駅南口西街区に係る市街地再開発事業の事業化の見込みが立たないとして、本件土地について公社から三島市に売却するのではなく、公社から民間事業者へ直接売却するよう求めた。（乙3）

エ 三島市と公社は、公社が所有する本件土地と本件土地に隣接する三島市が所有する土地（現在の三島市一番町2606番12の土地、地積262.25㎡。以下「本件隣接地」といい、本件土地と併せて「本件事業地」という。）を併せて、プロポーザル方式によりホテル建設事業用地として売却することとし、平成28年8月25日、三島駅南口広域観光交流拠点整備事業提案競技事業者募集要項（以下「本件プロポーザル」という。）を公表した。本件プロポーザルにおける最低売却価格は、土地価格4億6588万3770円及び地質調査費用826万2000円の合計4億7414万

5770円とされていた。(甲1, 6, 9, 29, 30)

オ 本件プロポーザルに応募した事業者は東急電鉄のみであったところ、平成28年12月2日、東急電鉄が最優秀提案者と決定された。(乙11, 12, 21)

カ 三島市及び公社は、平成29年6月30日、東急電鉄との間で、本件事業地について、本件土地4億0994万9269円(1㎡当たり13万0515円)、本件隣接地7105万0731円(1㎡当たり27万0927円)の合計4億8100万円で売却する旨の売買契約(以下「平成29年売買」という。)を締結した。平成29年売買においては、本件事業地の用途はホテルを主要用途とする建物用地とする旨、東急電鉄は本件事業地において指定期日である平成32年7月1日までにホテルの営業を開始させなければならない旨、東急電鉄がこれらに違反した場合、三島市及び公社は、平成29年売買から10年間、本件事業地を買い戻すことができる旨等が定められていた。(甲1, 6, 乙6)

キ 三島市と公社は、平成29年12月25日、平成9年実施協定及びこれに係る変更協定を終了するものとする「三島駅南口再整備・再開発事業等に伴う用地の先行取得に関する実施協定書」(以下「平成29年実施協定」という。)を締結した。(乙5)

(3) 本件訴え等

ア 原告は、平成30年6月25日付で、三島市監査委員に対し、被告が本件土地を公社から買い取らないことは違法又は不当であり、これにより三島市は本件土地の転売利益2億7301万5720円の損失を被ったとして、被告に対して三島市に同金額を補てんするよう求める旨の監査請求をした。(甲22)

三島市監査委員は、平成30年7月11日付で、上記監査請求は財務会計行為を対象とするものではないなどとして、上記監査請求を却下する旨

の決定をし、同決定は、その頃、原告に通知された。(甲23)

イ 原告は、平成30年8月8日、本件訴えを提起した。(当裁判所に顕著な事実)

2 争点

(1) 本案前の争点

本件買取請求権の行使を怠る事実が違法確認請求の対象となるか

(2) 本案の争点

被告が本件買取請求権を行使しないことが違法といえるか

3 争点に対する当事者の主張

(1) 争点(1)(本件買取請求権の行使を怠る事実が違法確認請求の対象となるか)について

(原告の主張)

ア 平成9年実施協定及び平成9年売買により、三島市は、公社によって先行取得された本件土地を公社から買い取る権利である本件買取請求権を行使できることとされた。

三島市が公社から本件土地を買い取る際の価格は、過去の例によれば、高くとも、平成27年度末時点における簿価(1㎡当たり約15万4000円)に2%を加えた1㎡当たり15万7080円となる。他方、本件土地の適正価格は、原告提出の不動産調査報告書(甲13。以下「本件調査報告書」という。)のとおり、1㎡当たり24万4000円(本件事業地全体で合計8億3100万円)である。そうすると、三島市は、本件買取請求権を行使して本件土地を転売することで、少なくとも、1㎡当たり8万6920円、総額2億7301万5720円の転売利益を得ることができる。

したがって、本件買取請求権は、金銭の給付を目的とする債権に当たる。

イ(ア) 平成29年売買は、公拡法に基づく土地の処分に関する通達(甲36)

において求められる関係機関との協議がされていないなどの点で、公拡法に違反する。また、平成9年売買で定められた本件土地の指定用途にホテル事業用地は含まれていないから、平成29年売買は、平成9年売買における債務不履行に当たる。さらに、平成29年売買は、三島駅南口の秩序ある整備や三島市民の福祉の増進に資するものでない点で、公社の目的の範囲外の行為といえ、公社の権利能力の範囲を逸脱したものであって、無効である。

加えて、本件買取請求権を行使しないことは、本件土地の転売利益を放棄するという意味で権利の放棄に当たるため、議会の議決を経なければならないが（地方自治法96条1項10号）、その議決はされていないし、そのことは東急電鉄も認識している。その点においても、本件買取請求権を行使しないこととなる平成29年売買は無効である。

そうすると、公社は現在も本件土地を所有していることになるから、三島市は現在も公社に対して本件買取請求権を行使して本件土地を取得することができる。

- (イ) 仮に、平成29年売買が有効であったとしても、東急電鉄が指定期日までにホテルの営業を開始することは困難であるから、公社は、本件土地の買戻しをすることができる。そうすると、やはり三島市は公社に対して本件買取請求権を行使して本件土地を取得することができる。
- (ウ) 平成9年実施協定は、平成9年売買と相まって国鉄清算事業団との間でも法的拘束力を有するものであるから、三島市と公社の2者のみによる平成29年実施協定により一方的にその内容の破棄や変更ができるものではない。そうすると、平成29年実施協定は無効であり、三島市は、依然として本件買取請求権を有しているといえる。
- (エ) したがって、三島市は現在も本件買取請求権を行使することができるのであって、本件買取請求権の違法確認請求は、現在の怠る事実の違法

確認を求めるものであり、適法である。

ウ このように、本件買取請求権の行使を怠る事実の違法確認は、住民訴訟の対象となるものであり、本件訴えは適法である。

(被告の主張)

ア 財産管理を怠る事実の違法確認請求の対象となる「財産」のうち「債権」は、金銭の給付を目的とするもののみを指すところ、本件買取請求権は、これに当たらない。したがって、本件買取請求権は違法確認請求の対象とはならない。

イ(ア) 三島市は、三島駅南口の西側に立地する西街区の土地及び同東側に立地する東街区の土地を、賑わいづくりのための再開発事業用地として公社に先行取得させた。しかし、西街区の再開発事業は周辺住民の賛同が得られないことなどにより困難となったため、再開発事業を中止して西街区の一部である本件土地を公社から民間事業者へ直接売却し、民間事業者によるホテルを核とした広域観光交流拠点整備を促し、もって、三島駅周辺グランドデザインに定める「広域観光の推進とガーデンシティのまちづくり」のための「にぎわいの創出」及び「交流人口の拡大」を図ることとした。そして、本件事業地の売却方式として本件プロポーザルを採用し、最低売却価格については取得した不動産鑑定評価書（甲8、以下「本件鑑定書」という。）に基づき設定したところ、これを上回る価格提案をした東急電鉄が最優秀提案者として選定され、平成29年売買が行われた。

イ(イ) 公社は、公拡法17条3項に基づき三島市の要請によって取得（同条1項1号ニに掲げる都市計画法4条7項に規定する市街地再開発事業（同法12条1項4号）の用に供する土地の取得）した本件土地について、公拡法17条4項の規定に基づき処分（同条1項1号ニに掲げる政令で定める事業（公拡法施行令7条1項の観光施設事業）の用に供する

土地として処分)したものであるから、公社による東急電鉄に対する本件土地の売却は、公拡法の規定や公社の業務の範囲内の行為である。また、平成9年売買における指定用途の制限は5年間に限られているから、平成29年売買時にはその制限は既に解除されていたし、仮に、平成29年売買が平成9年売買における制限に違反するものであったとしても、債務不履行となるにとどまるのであって、平成29年売買自体が無効になるものではない。したがって、本件土地の所有権は公社から東急電鉄に有効に移転している。

また、平成29年売買で定められた指定期日でのホテルの営業開始が現時点で困難であるとはいえないし、それが不可能な場合でも、関係者はその対応を協議することとなっているのであるから、公社が直ちに東急電鉄から本件土地の買戻しをすることになるものではない。

さらに、平成29年実施協定により、平成9年実施協定に基づく買取りの対象から本件土地は除外されている。平成9年実施協定は、三島市と公社との間の協定であるから、その内容の変更に当たり、国鉄清算事業団等との協議は不要である。

このように、三島市は公社に対する本件買取請求権を既に有していないから、本件買取請求権を行使しないという怠る事実は既に終了している。したがって、本件買取請求権は違法確認請求の対象とはならない。

ウ このように、本件買取請求権の行使を怠る事実の違法確認は、住民訴訟の対象とはならず、本件訴えは不適法である。

(2) 争点(2) (被告が本件買取請求権を行使しないことが違法といえるか) について

(原告の主張)

ア 前述のとおり、三島市の執行機関である被告は、依然として公社に対して本件買取請求権を行使できる。

イ 本件プロポーザルに当たって三島市が取得した本件鑑定書では、本件土地の価格は1㎡当たり12万6000円とされているが、この金額は、東急電鉄の利益を図る目的で、評価額を不当に安価にするために恣意的に算出されたものである。平成29年売買における本件土地の1㎡当たりの価格は、本件鑑定書における金額を根拠としていること、本件土地と地続きである本件隣接地の1㎡当たりの価格などと比べてあまりに低額であることから、著しく不自然である。

他方、本件土地の適正価格を1㎡当たり24万4000円とした本件調査報告書は、実際に着工されているホテルとほぼ同程度のホテル建設を想定して算定されたものであり、内容は合理的である。

そうすると、前述のとおり、三島市は本件買取請求権を行使して本件土地を公社から取得し、これを転売することで、総額2億7301万5720円の転売利益を得ることができる。そうであるにもかかわらず、被告は、その行使をせず、三島市に損害を与えているから、被告が本件買取請求権を怠る事実は、市長としての裁量権を著しく逸脱する違法なものである。

(被告の主張)

ア 仮に、三島市が本件買取請求権を有していたとしても、本件土地を買い取るか否かは、被告の政策的判断に基づく広範な裁量に委ねられており、その判断が著しく不合理であるなど裁量権を逸脱、濫用した場合でない限り、違法となるものではない。

イ 本件鑑定書は、本件土地の価格を適切に評価したものである。平成29年売買における本件土地と本件隣接地の1㎡当たりの金額が異なるのは、それぞれの土地を個別に評価して合算した場合の評価額と本件事業地全体を一体として評価した場合の評価額とでは、前者の方が高額となったため、前者の評価額を採用したものであって、何ら不自然ではない。

他方、本件調査報告書は、内容に不適切な点が多く、その評価額は適正

なものではないし、本件プロポーザルにおける応募事業者が東急電鉄のみであったことや東急電鉄の提案価格に照らしても、本件調査報告書記載の金額で本件土地の売却が可能であったとはいえない。

そうすると、仮に、三島市が本件土地を公社から取得した後に転売する場合、売却価格は本件鑑定書に基づき1㎡当たり12万6000円となり、取得価格となるべき金額（簿価に約2%を加えた15万7080円）を下回るから、そもそも三島市には転売利益は発生しない。

これに加え、前述した本件プロポーザル及び平成29年売買に至った経緯に照らすと、本件買取請求権を行使しないことは、被告の裁量権を逸脱、濫用するものではなく、違法とはいえない。

第3 当裁判所の判断

1 争点(1) (本件買取請求権の行使を怠る事実が違法確認請求の対象となるか) について

ア 原告は、本件において、被告が、三島市が公社に対して有する債権である本件買取請求権を行使していないという事実が財産の管理を怠る事実（地方自治法242条1項）に当たるとした上で、同法242条の2第1項3号に基づき、当該怠る事実が違法であることの確認を求めている。

しかし、同法において、「財産」とは、公有財産、物品及び債権並びに基金をいうとされ（237条1項）、「債権」とは、金銭の給付を目的とする普通地方公共団体の権利をいうとされている（240条1項）。原告が、三島市が公社に対して有すると主張する本件買取請求権は、三島市が、公社によって先行取得された本件土地について、公社から買い取る権利であるところ、そのような権利は、不動産の所有権の移転を求める権利あるいはその旨を内容とする契約の締結を求める権利にすぎず、金銭の給付を目的とする権利とはいえない。

イ これに対し、原告は、三島市が本件買取請求権を行使して本件土地を取得

した後、本件土地を転売すれば、三島市が転売利益として金銭を得ることができるとして、本件買取請求権が金銭の給付を目的とする権利である旨主張する。

しかし、原告の主張によっても、三島市が本件買取請求権を行使する際の本件土地の買取価格は具体的に定まっているものではないし、三島市がその行使によって本件土地を取得した後、本件土地を第三者に対して実際に売却することができるか否かや、売却することができた場合における売却価格についても何ら定まっておらず、原告が主張する転売利益は、そもそも発生するか否かも明らかとはいえない。

また、仮に、三島市が原告が主張する経過で転売利益としての金銭を得ることができたとしても、当該金銭は、三島市が本件買取請求権を行使して本件土地を取得した後に、本件買取請求権の行使や本件土地の取得とは別個の行為である本件土地の売却という行為によって得るものであるから、当該金銭を得られることをもって、本件買取請求権自体が金銭の給付を目的とする債権であるということとはできない。

したがって、原告の上記主張は採用できない。

ウ そうすると、本件買取請求権は地方自治法上の「財産」に当たるといえることはできず、本件において、その管理を怠る事実の違法確認を求めることはできない。

2 まとめ

以上によると、その余の点について判断するまでもなく、本件買取請求権の行使を怠る事実、違法確認請求の対象となるものとはいえず、本件訴えは不適法である。

第4 結論

よって、本件訴えは不適法であるから却下することとし、主文のとおり判決する。

静岡地方裁判所民事第1部

裁判長裁判官

増田吉則

裁判官

島田尚人

裁判官松尾恵梨佳は、差支えのため署名押印することができない。

裁判長裁判官

増田吉則

(別紙)

物件目録

所	在	三島市一番町
地	番	2606番10
地	目	雑種地
地	積	3141㎡

これは正本である。

令和元年10月11日

静岡地方裁判所民事第1部

裁判所書記官 坂田 大介

