

令和2年（行サ）第80号行政上告提起事件

上告人 渡辺 豊博

被上告人 三島市長豊岡武士

上告理由書

令和2年9月18日

最高裁判所 御中

上告人訴訟代理人 弁護士 高橋 邦明

第1 事案の概要

旧国鉄清算事業団（以下、「国鉄清算事業団」という。）は、JR三島駅西方に位置する西街区及び東方に位置する東街区等の土地を所有していた。

平成9年、国鉄清算事業団、三島市及び三島市土地開発公社（以下、「公社」という。）の三者は、当該土地を、公共の目的でのみ利用するために、公社が三島市に将来売却することを契約して、公社が国鉄清算事業団から、当該土地を三島市に代わって先行取得する内容で合意した。

その後、公社は、西街区の一部を駐輪場にしたり、三島市が公社から西街区の一部を買取って観光案内所を設置するなどして運用していたところ、平成28年に突然、三島市は、三島市及び公社が所有していた西街区をホテル事業用地として、プロポーザル方式によって、東急電鉄株式会社（以下、「東急電鉄社」という。）に売却した。

当該売却に関し、三島市は、一人の土地鑑定士による評価しかさせておらず、しかも、西街区のうち三島市と公社が所有する土地は地続きで一体としたものであるのに、三島市が所有する土地の評価は近隣の土地の評価と比較して適正であったのに、公社が所有する土地の評価は、近隣の土地の評価の半分以下として不当に評価した。

そのうえ、三島市は、平成9年の国鉄清算事業団、三島市及び公社との間で合意されたとおり、三島市が西街区を先行取得した公社から買取って、東急電鉄社に売却すべきであったのにこれをしなかった。

仮に、三島市が、公社から西街区を買取れば、転売利益として2億7301万5720円の転売差益が三島市にもたらされたのに、三島市の執行機関である被上告人三島市長豊岡武士（以下、「被上告人」という、以下、三島市という場合は、被上告人を含める。）は、東急電鉄社等の便宜を図るためこれをせず、三島市は転売差益を失った。

そもそも、平成9年国鉄清算事業団、三島市及び公社は、西街区を公共目的のみの利用に制限して、公社が先行取得しており、民間企業によるホテル経営は公共目的とはならない。

しかし、三島市は、突如、ホテル内に観光案内所を設け、広域観光拠点とすることで公共性があると説明したものの、観光案内所は設けられず、完成したホテルをみれば、後述のとおり、公共性がないことは一目瞭然である。

公社が、公共目的を有しないホテル事業に西街区を売却したことは、平成9年に合意した内容に違反するもので、国鉄清算事業団の了承も得ておらず、公共団体としての公社の権利能力外の行為であり無効である。

これに加えて、当該プロポーザル方式は、売却計画の端緒から東急電鉄社、株式会社東急ホテルズ（以下、「東急ホテルズ社」という。）などの東急グループ社とシード社等が、三島市と定期的に情報交換をしながら形成されていた。

三島市は、東急グループ等との当該情報交換の中で、東急グループがプロポーザルにて最終選定者になれるように、本来秘密情報であるプロポーザルの評価項目等を、他のホテル事業者より先に東急グループのみに開示するなどして便宜を図った。

かような動向を察知した他の事業者はプロポーザルに応募せず、東急グループ社のみが応募し、東急電鉄社が西街区を購入した。

かかる公平で適切な手続きを経ていない、一部の事業者に秘密情報を開示するようなプロポーザル方式による西街区の売却は、行政手続き上の著しい瑕疵が存在し違法であって無効である。

西街区の売却は無効であるから、三島市、公社は東急電鉄社から西街区の所有権登記を、売買契約の無効を原因として戻したうえで、三島市は、平成9年の国鉄清算事業団と公社の合意のとおり西街区を公社から買取って、公共目的で利用できる設備を整えたうえで、三島市が西街区を売却すれば転売差益を得ることができる。

上告人は、被上告人に対し、転売差益を得る権利は、地方自治法第237条1項及び240条1項所定の債権に該当し、同法第242条の2第1項3号の「財産」に該当するものとして、かかる違法状態の是正を求め、三島市が適切な転売差益を得られるよう住民訴訟を提起した。

第2 控訴審判決の概要

控訴審も第一審と同様に、転売差益は、地方自治法第242条の2第1項3号の「財産」に該当しないとした。

その理由は、三島市が、西街区を先行取得した公社に対し、西街区の買取を請求する権利の法的性質は、三島市による予約完結の意思表示を停止条件とする上記の事業用地の売買契約（売買の一方の予約）に係る形成権としての予約完結権であるといえるから、金銭の給付を目的とする債権ではないとした。

また、三島市が、公社から西街区を買取った後、第三者に転売して差益を得ることができるかどうか不確定であること、転売差益を得ることができる可能性があるが、それは可能性に止まり、本件のように転売利益が高額になる可能性があり得ることを斟酌しても何ら左右されず、金銭の給付を目的とする権利には該当しないとする。

第3 憲法第32条違反があること

しかし、上告人は、控訴審の判決は、上告人の裁判を受ける権利（憲法第32条）を侵害していると考える。

本件のように、転売差益を得る権利が地方自治法第237条1項及び240条1項所定の債権に該当するか否か、同法第242条の2第1項3号の「財産」に該当するか否か判断した最高裁判例や控訴審判例はない。

憲法第32条は、「何人も、裁判所において裁判を受ける権利を奪はれない。」と規定する。

裁判は、民事事件、刑事事件、行政事件を含むものとされ、本件の住民訴訟も行政事件として含まれる。

そして、住民訴訟の制度の意義は、「住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員の行う違法・不当な行為又は怠る事実の発生を防止し、又はこれらによって生じる損害の賠償等を求めることを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする」ものであって、住民訴訟は、「地方自治の本旨に基づく住民参政の一環として、・・・裁判所に請求する権能を与え、もって地方財務行政の適正な運営を確保することを目的としたもの」。「地方公共団体の構成員である住民全体の利益を保障するために法律によって特別に認められた参政権の一種であり、その訴訟の原告は、・・・住民全体の利益のために、いわば公益の代表者として地方財務行政の適正化を主張するもの」（最判昭和53年3月30日）である。

かかる制度趣旨からして、控訴審、第一審のように、安易に訴えを却下することは、住民訴訟の形骸化を招来し、住民が地方公共団体の財務行政の適正化を図ることを阻害するものであって、地方自治体の執行機関等へ

の防止や適正さを確保することに関し、三権分立に基づく司法の行政機関への抑制機能の形骸化を招来するものである。

本件は、以下述べる通り、地方自治体の執行機関がいかに関し違法・不当な行為によって、地方自治体である三島市の財務行政が不適正に取り扱われたか、三島市がいかに関し高額な損害を被ったかに関わるもので、濫訴ではなく、三島市の財務行政の適正化を求めた正当な訴訟である。

1 裁判を受ける権利を実現させるべき必要性について

三島市は、地方公共団体であり、行政機関として市民の権利や地域のまちづくりなどに関し、国家権力に類似して、強大な権力を有する。

かかる権力を有する三島市の財務行政について、三島市民である上告人が適正化を求めるのは正当な権利であり、三島市の執行機関が適正な地方財務行政を行った否かを判断するのは裁判所に他ならない。

(1) 執行機関である被上告人の行為の違法性について

ア 目的外行為であること

平成9年に締結された国鉄清算事業団、公社及び三島市の間で、西街区（東街区も含めて）は、土地売買契約書第10条、別紙が規定する公共目的にて利用、売却されるものであり、公共目的外の利用禁止が解除される期限も設定されていなかった。

JR三島駅直近の西街区は、本来、三島市民全体のために利用されるものであって、過去開発計画が生じそれがとん挫しても、観光案内所、駐輪場等として三島市及び公社に公共的利益及び金銭的利益をもたらしてきた。

将来的に、三島市民全体が利益を受けることができる事業が生じる可能性もあり、三島市民全体が公共的利益を享受できるはずであった。

しかし、三島市及び公社は、西街区をホテル事業地として売却してしまったが、ホテル経営目的は、公共目的に含まれるものではない。

仮に、西街区を公共目的外で売却する場合は、国鉄清算事業団の権利義務を承継した鉄道運輸機構、公社及び三島市の三者間の合意がなければ一方的に破棄はできないところ、三島市及び公社は、国鉄清算事業団の権利義務を承継した鉄道運輸機構の承諾なしに、無断で公共目的外の事業に西街区を売却した。

三島市は、平成28年突然広域観光拠点なる施策を発表し、西街区に建設が予定されているホテルを、伊豆半島の観光拠点とするとした。

当初、三島市は、ホテル内に観光案内所を設置し、地元の物産品を販売するなど、三島市の観光、産業のPRや拠点とすることを説明し

た。

しかし、プロポーザルでは、ホテル内に観光案内所の設置はなくなり、ホテル機能として観光拠点ではなく、公共性を有しない、利益追求を目的とする民間企業が運営する一般のホテルと変わらない内容になってしまった。

令和2年9月8日美和将弘が撮影した西街区に建設され開業した「富士山三島東急ホテル」の1階、2階を撮影した写真（甲第52号証）を見ると、利益を追求する民間企業が運営するホテルと何ら変わりのない空間が撮影されている。

かような空間には、三島市民全体が利益を享受できる公共性はない。

そして、公社は、公共目的で設立される法人であり、その権利能力についても厳格に考え、公共目的外で行った取引は、権利能力外の行為であって無効である。

そもそも公社は、西街区を三島市民全体が利益を享受できる公共目的にて利用するために、三島市に先行して、国鉄清算事業団から取得した。

にもかかわらず、公社が、利益を追求する民間企業が運営するホテルに西街区を売却することは、その公共性に反し、東急電鉄社への売却は権利能力外の行為であって無効である。

上告人は、三島市の執行機関として、かかる非公共的な譲渡は無効であるとし、西街区の所有権名義を東急電鉄社から三島市、公社に戻したうえで、後述のとおり、財務行政の適正化を図るべく、三島市が2億円7000万円を超える転売差益を得られるように、平成9年の国鉄清算事業団、公社、三島市間の合意に基づき、西街区を公社から買取って、事業者へ転売すべきである。

被上告人は、前述のとおり、公共目的という説明をしながら、公共目的でないプロポーザルや、現在の状況を招来し、2億7000万円を超える逸失利益である損害を三島市の財務に与えたのであるから、かかる判断が、市長としての裁量の範囲内であるのかどうか、三権分立に基づき行政機関を抑制する裁判所が判断しなければならない、上告人には裁判を受ける権利がある。

イ 秘密情報の漏えい

上記に加えて、西街区を東急グループに売却した経緯も違法であり、

行政行為として著しい瑕疵がある。

平成28年3月から、三島市と東急グループは、西街区のホテル建設に向けて協同を開始し、周辺関係者との調整、ホテルの規模、ホテルの機能、審査項目の内容等について、何度も話し合いがなされた。

そのうえ、平成28年7月21日の三島市と東急グループとの話し合いでは、秘密情報であるプロポーザルにおける審査項目である評価項目を、三島市は東急グループのみに開示するという便宜を供与した。

かかる入念な打ち合わせ、他の事業者には示されていない秘密情報である評価項目の開示を受け、東急グループは、早急にかつ詳細にホテル建設計画を立案することができた。

結局、プロポーザルは、東急グループしか応募しなかったが、それ自体著しく不自然であり、当初の予定どおり、東急グループがホテル事業として、著しく安価で西街区を得た。

そして、三島市の住民である上告人は、かような不公平、秘密情報の漏えいを伴う本件プロポーザルを行った三島市の執行機関である被上告人の行為が、違法であったのか、不当であったのか裁判所の判断を仰ぐ権利があるというべきである。

ウ 土地評価の不当性

公社が、三島市を先行して、国鉄清算事業団から西街区を購入した際は、一筆の大きな土地であった。

その後、三島市が、西街区の一部を公社から買取り、公共施設である観光案内所を建設し、公共目的で西街区を利用していた。

かように、そもそも地続きで、一体であった土地を、再度一体としてホテル事業地として売却した本件では、三島市が買取った土地は市場価格に照らし適正な価格であったのに、公社が所有する土地は、市場価格の半分以下という著しく安価な評価をされた。

しかも、たった一人の鑑定士からしか鑑定評価を得ていない。

平成9年の国鉄清算事業団、公社及び三島市との間では、西街区を公共目的でのみ利用したり、譲渡する合意がなされ、西街区はゆくゆくは三島市が買取って、三島市民全体が利益を享受できる施設等に利用されるはずであった。

にもかかわらず、三島市は、自己の利益を追求する民間企業に、三島市民にとって大切な西街区を、市場価格の半分以下で売却したのである。

三島市の住民である上告人は、三島市民のための大切な西街区の土

地を買取らず、民間企業に市場価格の半分以下で売却させた三島市の執行機関である被告人の行為が、裁量の範囲内であるのか、合理的であるのか裁判所の判断を仰ぐ権利がある。

エ 転売して差益を得ることが実現でき相当であること

控訴審判決等では、転売差益の具体的な金額があいまいであることが指摘されているが、原告人は、土地鑑定評価を依頼し、近隣の市場価格を調査して妥当な土地評価額を主張している。

不法行為に基づく損害賠償請求事件などにおいても、当事者は鑑定や見積もり等を用いて、具体的に金額を特定しているのと同様である。

そして、転売差益の金額は、他の民事事件等と同様に、鑑定などの手続きを行えば確定でき、あいまいなものではない。

加えて、転売できるかどうかも不確定であるという指摘もされているが、本件プロポーザルは、三島市所有部分及び公社所有部分を含む西街区を一体として売却するものであり、西街区を売却する際に、平成9年の合意に基づいて三島市が公社から買取って、既に取りつた土地と一体として売却すれば足りる。

平成9年に西街区と同様に、公社が、国鉄清算事業団から三島市に先行して取得したJR三島駅東方に位置する東街区では、開発事業を進めるにあたって、三島市が平成9年の合意に基づいて公社から東街区を買取って売却することになっている。

控訴審判決、第一審判決は、三島市が、先行取得した公社から西街区を買取る権利について、登記移転請求権や所有権移転請求権としての側面しか見ておらず、前述のとおり、本件の具体的なスキームやプロポーザルの内容、一連の行為による2億7000万円を超える転売差益の喪失を看過している。

かように、原告人の主張は、三島市の財務行政の適正化を図ることを実現する相当な主張である。

(2) 財務行政へ与える損害

転売差益である2億7000万円を失うことは、人口が約10万人の三島市民にとって看過できないものである。

加えて、三島市は、観光案内所や駐輪場を自己の費用で取り壊しており、民間企業のホテル事業のために1億円近い税金を支出している。

そのうえ、公社が駐輪場から得られる収益も将来的に減少し、公社が解散した際は、三島市が残余財産を受領するところ、ゆくゆくは三島市民が受ける利益が減少する。

かように、本来三島市民全体が利益を享受できる目的であったはずの西街区の売却に伴い、三島市に大きな損害が発生している。

かかる損害を回避し、違法状態を是正するためにも、上告人の裁判を受ける権利は実現されるべきである。

(3) 上告人の裁判を受ける権利が侵害されていること

以上からすれば、控訴審判決や第一審判決の判断は、買取請求権が、金銭の給付を目的とする債権であることを安易に否定しており、上告人の訴え提起が却下されており、上告人の裁判を受ける権利が侵害されている以上、憲法第32条違反である。

第4 理由齟齬、理由不備があること（民事訴訟法第312条第2項6号）

1 転売差益の金額が結論に影響を与えること

控訴審判決等では、転売利益が高額になる可能性があり得ることを斟酌しても結論は何ら左右されない旨判断する。

しかし、住民訴訟の制度の意義は、「住民からの請求に基づいて、地方公共団体の執行機関又は職員の行う違法・不当な行為又は怠る事実の発生を防止し、又はこれらによって生じる損害の賠償等を求めることを通じて、地方公共団体の財務の適正を確保し、住民全体の利益を保護することを目的とする」ものである。

そして、前述のとおり、鑑定評価などによって、転売差益の金額は算出できるし、本件プロポーザルが西街区を一体として売却するものである以上、三島市が公社から買取って売却すれば足るものである。

そうすると、転売差益が大きくなればなるほど、三島市の財務に大きな影響を与える以上、買取請求権が金銭の給付を目的とする債権に該当することになる。

従って、転売差益の金額、高額さは、斟酌される理由として考えられるもので、控訴審判決等はその理由が不備であるか、理由の齟齬が生じている。

2 予約権と認定した根拠がないこと

控訴審判決では、西街区の買取を請求する権利の法的性質は、三島市による予約完結の意思表示を停止条件とする上記の事業用地の売買契約（売

買の一方の予約)に係る形成権としての予約完結権であると判断しているが理由の記載がない。

しかし、前述のとおり、本件プロポーザルにおいて、西街区を一体として売却するスキームにおいては、東街区と同様に三島市は西街区を公社から買取って売却すればよいのであるから、転売差益を得ることを目的とした債権たる法的性質を有する。

そして、買取ることによって、三島市は2億7000万円を超える転売差益を得ることができるのであるから、執行機関である被上告人は、三島市が損をしないように財務行政の適正化を図るべく、公社から買取るべきなのである。

かような諸事情を検討せず、理由を記載せずに予約権と判断した控訴審判決は理由不備である。

第5 結語

以上から、控訴審判決は、上告人の裁判を受ける権利を侵害するという憲法第32条違反があり、西街区を買取る権利の法的性質を判断するにつき理由不備があるから、最高裁判所にて適切な判断をされたく、本上告を行った次第である。

以上