

令和2年（行ノ）第83号行政上告受理申立て事件

上告受理申立人 渡辺 豊博

相手方 三島市長豊岡武士

上告受理申立て理由書

令和2年9月18日

最高裁判所 御中

上告受理申立人代理人 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2億730万5720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相手方三島市長豊岡武士（以下、「相手方」という、以下、三島市という場合は、相手方を含む。）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、後述する完成したホテル

をみれば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社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。

上告受理申立人は、被上告受理申立人に対し、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も不確定であること、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 地方自治法第242条の2第1項3号及び第237条1項が規定する「財産」、第240条1項の債権の解釈に誤りがあること

しかし、上告受理申立人は、控訴審の判決は、地方自治法第242条の2第1項3号及び第237条1項が規定する「財産」、第240条1項の債権の解釈に誤りがあると考ええる。

なお、本件のように、西街区の買取を請求し、転売差益を得る権利が、地方自治法第242条の2第1項3号及び第237条1項が規定する「財産」、第240条1項が規定する「債権」に該当するか否かについて判断した最高裁判例や控訴審判例はない。

思うに、同法240条1項が規定する「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。」とされており、租税債権であるとか、損害賠償請求権など具体的な権利を限定して列挙されているものではなく、金銭の給付を目的とする権利であれば、広く含まれる文言内容となっている。

また、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が行う違法・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。

最高裁昭和53年3月30日付判決では、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」とされている。

従って、住民訴訟を規定した同法第242条の2第1項3号の「財産」これに含まれる「債権」とは、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できるかどうか、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したものかどうか、参政権の一種として、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に資するものであるかとの観点から解釈されるべきである。

反面、地方自治法は、住民からの濫訴を防止すべく、いかなる紛争も住民訴訟の対象にしていない。同法は、住民訴訟につき、同法第242条の2第1項1号から4号に規定する類型に該当するものに限定している。

従って、地方財務行政の適正化とは考えられないような濫訴として評価される権利は排除されるべきである。

以上をまとめると、同法242条の2第1項3号が規定する「財産」に含まれる「債権」とは、

- ① 金銭の給付を目的とする権利であって、
- ② かかる権利を通じて、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目的に資するものであり、
- ③ 参政権の一種として、住民全体の利益のために、公益の代表者として地方財務行政の適正化に資するものであって、
- ④ 濫訴に該当しないもの

と解釈すべきである。

第4 本件の西街区の買取を請求する権利が、地方自治法第242条の2第1項3号及び第237条1項が規定する「財産」、第240条1項の債権に該当すること

前述した①から④の各要件について、本件の三島市が、先行取得した公社から西街区の買取を請求する権利が、地方自治法第242条の2第1項3号及び第237条1項が規定する「財産」、第240条1項の債権に該当するか検討する。

1 要件①について

まず、要件①について述べる。

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。

また、転売差益の金額はあいまいであり、転売できるかどうかは不確定であり、高額の転売差益を得られる可能性を斟酌しても結論を左右しないとしている。

しかし、本件プロポーザルにおいて、西街区を一体としてホテル事業地として売却するスキームにおいては、三島市は、平成9年の国鉄清算事業団と公社との合意に基づいて、公社から西街区を買取って、先に取り観光案内所として利用していた土地を一体として事業者売却すればよいのであるから、転売差益を得られることは確実である。

平成9年に同様に公社が先行取得した東街区の開発については、三島市は平成9年の合意に基づいて公社から東街区を買取って、事業者売却することとしていることから実現可能なものである。

転売差益の算出についても、上告受理申立人は、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り、転売差益の金額は、他の民事事件等と同様に、訴訟手続きの中で、鑑定などの手続きを行えば確定できる。

そのうえ、高額な転売差益を得られるのに、これを失うことは、三島市への財務状況に大きな影響を与えることになる。

かように、より大きな損害を与える可能性が高いのに、一律に債権から排除すると解釈することは、住民訴訟の形骸化を招来するものである。

そして、西街区を公社から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以上、金銭の給付を目的としたものといえることができる。

2 要件②について

次に、要件②について述べる。

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、三島市は、三島市民にとって大切な西街区を、公社が所有する土地については市場価格の半額で、公共性のないホテル事業として民間企業に売却してしまった。

三島市は、西街区を買取することをせず、2億7000万円を超える転売差益を得ることをせずに、三島市の財務状況に大きな損害を与えた。

かような三島市の財務行政の適正化を図り、違法行為を是正するためには、西街区を買取る権利を行使することを通じて、きちんとした公共性のある事業を営む事業者が市場価格で一体として売却し、2億7000万円を超える転売差益を確保することが必要であって、三島市民全体の利益を保護することに資するものであるということが出来る。

3 要件③について

さらに、要件③について述べる。

前述のとおり、何故、三島市が、公社が所有する西街区を市場価格の半額以下で売却し、2億7000万円を超える転売差益を得なかったのかその理由は、東急グループの便宜を図ったからである。

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。

かような西街区の売却に関する不自然さは他にもある。

例えば、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。

次に、土地評価の不当性がある。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、その評価額は、三島市と東急グループの話し合いが始まった当時の価格に近い結論ありきのものであって、たった一人の鑑定士からしか鑑定評価を得ていない。

さらに、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。

かような東急グループに便宜を図り、三島市の財務行政に諸問題がある本件に関し、上告受理申立人が、西街区の買取を請求する権利を通じて、三島市住民全体にとって大切な西街区が、不当に安価で売却されたこと、得られるはずの転売差益を失ったこと、これらに関する諸問題を是正し糾す本件訴訟は、参政権の一種として、三島市住民全体の利益のために、上告受理申立人が公益の代表者として地方財務行政の適正化に資するものであるということが出来る。

4 要件④について

最後に要件④について述べる。

上告受理申立人は、私利私欲のために本件訴訟を提起したのではない。

上告受理申立人が問題提起した各争点は、三島市民にとって重大な意義を有するものであって、濫訴と評価されるものではない。

第5 結語

以上から、上告受理申立人は、控訴審が行った地方自治法第242条の2第1項3号等の解釈には誤りがあるため、本上告受理の申立てを提起した次第であって、最高裁判所におかれては適正な判断を求める次第である。

以上