

摂南法学第 56 号抜刷

August 2019.

地方自治法 237 条 2 項の「議会の議決」の意義
(最判平成 30 年 11 月 6 日判自 442 号 48 頁)

高 橋 剛

地方自治法 237 条 2 項の「議会の議決」の意義 (最判平成 30 年 11 月 6 日判自 442 号 48 頁)

高橋 剛

1 はじめに

これまでに地方公共団体が建設した公共施設の多くが更新時期を迎えるなか、人口減少や少子高齢化等による公共施設に対する需要の変化に対応するために、多くの地方公共団体では公共施設の統廃合が進められている。そして、売却による財産収入や固定資産税の収入が得られること、民間の活力を利用し、商業施設や宅地を造成することで地域の活性化につながるなどから、公共施設の統廃合により利用されなくなった不動産の売却が積極的に行われている。

地方公共団体が不動産の売却をするのに当たり、通常は公有財産規則等の規定に基づいて不動産評価審議会や不動産鑑定士で出された価格を参考にして売却の予定価格は決められるが、政治的、政策的な理由等により鑑定価格よりも低く予定価格が設定されることがあり、不動産の売却後住民から違法又は不当に安く売却したとして住民監査請求や住民訴訟で争われるケースが多々ある(最近では、高知県の町の住民訴訟(高松高判平成 29 年 3 月 16 日判自 421 号 23 頁)などがある)。

広島県大竹市が市有地を不動産鑑定評価額よりも安く売却したとして住民から起こされた住民訴訟の最高裁判決(最判平成 30 年 11 月 16 日判自 442 号 48 頁)が出された。この最高裁判決を取り上げ、地方公共団体における不動産の売却に関する地方自治法(以下「法」という。)上の論点、特に法 237 条 2 項の「議会の議決」の意義について検討を加える。

2 事案の概要

大竹市（以下「Y」という。）は、平成20年2月、住宅団地や工業用地とする計画が実現しなかった甲地区に所在する土地（面積6万2000.43㎡。以下「本件土地」という。）を住宅地とする計画を表明し、売り払うこととした。不動産鑑定士の鑑定評価額と同額の10億5400万円を予定価格として一般競争入札を2回実施したが、いずれも申込みをした者はいなかった。

平成22年秋、3回目の売却手続を実施することとし、本件土地の一部でも売払が可能となるようにプロポーザル方式を採用することとした。予定価格については、Yの不動産評価審議会の評価額（4万㎡につき5億0566万円）を採用せず、本件土地が大規模であり近隣に類似する適切な取引事例が存在しないとして取引事例比較法による比準価格を採用せず、事業実施者が本件土地の造成及び販売に要する期間を考慮して5年後の価格を予測することとして、4億5657万1166円（4万㎡につき2億9458万円）とした。

購入希望面積4万㎡、予定価格を12.4%下回る価格2億5800万円で1社から応募があったものの、近隣の土地が売却され、宅地化されるという報道があったため、応募をした会社は応募を撤回した。

Yは、平成23年11月、本件土地について4回目の売却手続を行った。3回目の売却手続と同様に、プロポーザル方式を採用し、予定価格についても、不動産鑑定士の鑑定評価額7億1300万円（以下、この鑑定評価額を「平成23年鑑定評価額」という。）ではなく、3回目の売却手続と同様の方法で3億3777万8342円（以下「本件予定価格」という。）と定めた。

Yは、4回目の売却手続に当たって、議員全員協議会において、本件土地につき4回目の売却手続を行うことを説明した。

本件土地全体を3億5000万円で買い受け、宅地及び施設用地とするという内容で本件公募にAらが応募した。他に応募した者はいなかった。

Yの市長（以下「B市長」という。）は、平成23年12月5日、Yを代表して、Aらとの間で、本件土地全体を3億5000万円で譲渡する旨の土地売買仮契約（以下これによる本件土地の譲渡を「本件譲渡」という。）を締結した。

Yは、平成23年12月8日、議員全員協議会において、甲地区造成土地売却事業の事業実施者にAらを選定し、本件土地全体を3億5000万円で売却する予定であることを説明した。その際、Yは、本件土地を売り渡す必要性

と、本件予定価格が数年後の地価を想定して決定されたことについて説明した。

Y は、本件譲渡価格が法 96 条 1 項 6 号にいう適正な対価の範囲内であるという認識の下に、同項 8 号の委任を受けた大竹市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 3 条（以下「本件条例 3 条」という。）に基づき、本件土地を A らに対し 3 億 5000 万円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。

Y は、生活環境委員会において、本件土地の鑑定評価額が 7 億円であること、本件予定価格が 3 億 3777 万 8342 円であることを説明し、同委員会は、本件議案を可決する議決をし、本会議においても、生活環境委員会の審査報告を基に、質疑及び討論を行い、本件議案を可決する議決（以下「本件譲渡議決」という。）をした。

上記本会議において、出席した議員からは、本件土地の鑑定評価額は 1 坪当たり約 3 万 8000 円であるところ、本件譲渡価格では 1 坪当たり約 1 万 8000 円で売却することになるなどの発言があった。

Y 市議会は、決算特別委員会を開催し、平成 23 年度土地造成特別会計決算（以下「本件決算」という。）の審議において、本件譲渡に関し、本件土地の適正な対価は平成 23 年鑑定評価額であるか否か、本件譲渡が適正な対価なくしてされるものである場合に議会の議決があったか否か等について質疑及び討論を行った。

決算特別委員会は、本件決算を不認定とする議決をしたものの、市議会は、平成 24 年 12 月 14 日、本会議において、本件譲渡による収入 3 億 5000 万円を含め、本件決算を賛成多数により認定する議決をした。

住民である X らが、B 市長らが、市の財産である土地を売り渡したのは、法 237 条 2 項の適正な対価なくして譲渡し、さらに、法 96 条 1 項 6 号の議決も経ていないなどその手続が違法でかつ市長の裁量を逸脱濫用しているとして、Y に対し、法 242 条の 2 第 1 項 4 号本文に基づき、B 市長らに対して適正な対価と売却価格との差額の支払を請求するよう求めた。

第一審（広島地判平成 27 年 7 月 29 日判例集不掲載）は、「地方公共団体の所有する財産である不動産については、常に最低売却価格又は予定価格を不動産鑑定評価額とする必要はない。本件予定価格の算出の具体的方法は、本件土地に類する適切な取引事例が十分にあったとは認められない上、公示価格が下落し続け、上昇に転じることを予測できるような事情が特に見当たら

ないことなどから、合理的な方法であったと評価でき」、B市長が、本件土地を不動産鑑定評価額やこれを前提とした市不動産評価審議会の意見によらないで、これより低い額を最低売却価格又は予定価格として決定したことは合理的であり、本件譲渡に裁量権の逸脱・濫用があったとは認められないなどとして、Xらの請求を棄却した。

原審（広島高判平成29年3月9日判例集不掲載）は、「地方公共団体がその財産である不動産を他に譲渡する場合において、不動産鑑定評価の結果は、「適正な評価」について検討するに際しての、最も有力な資料であるというべきである。……本件土地の時価についての最も客観性の高い資料は平成23年鑑定であり、それによる評価額は、7億1300万円である。」そして、本件土地を小中学校が移転するまでに住宅地として住宅が存在する必要があるという事情等を考慮しても適正な対価の下限が平成23年鑑定評価額の70%に相当する4億9910万円を下回ると認めることはできず、本件譲渡は適正な対価なくしてされたものであるとした。

また、本件議案が、法96条1項6号ではなく、同項8号の委任を受けた本件条例3条に基づいて提出され、可決されたものであること、本会議や生活環境委員会における審議の内容も、せいぜい代金額を含めた本件譲渡の妥当性についての議論がされたにとどまることから、本件譲渡議決につき、本件譲渡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行うことを認める趣旨の議決がされたと評価することはできず、法237条2項の議会の議決があったということはできないとした。

そして、B市長に対する損害賠償請求をすることを求めるXらの請求のうち本件土地の適正な対価の下限であるという金額4億9910万円と本件譲渡価格との差額である1億4910万円に相当する部分を認容した。

これに対して、Yは上告した。

3 判旨

破棄自判。

(1) 「法 237 条 2 項は、条例又は議会の議決による場合でなければ、普通地方公共団体の財産を適正な対価なくして譲渡し、又は貸し付けてはならない旨規定しているところ、同項の趣旨は、適正な対価によらずに普通地方公共団体の財産の譲渡又は貸付け（以下「譲渡等」という。）がされると、当該普通地方公共団体に多大の損失が生ずるおそれや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があるため、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点にあると解される。そうすると、同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というべきである（最高裁平成 15 年（行ヒ）第 231 号同 17 年 11 月 17 日第一小法廷判決・裁判集民事 218 号 459 頁参照）」。

(2) 「もっとも、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。」

(3) 「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普通地方公共団体の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、両者の間に大きな乖離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。」

「本件譲渡議決に関しては、本件譲渡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行うことを認める趣旨でされ

たものと評価することができるから、地方自治法 237 条 2 項の議会の議決があったということができる。」

- (4) 「本件譲渡の方式等についてみても、前記事実関係等に照らせば、プロポーザル方式により本件公募をし、Aらを選定した経緯等に関し、B市長が裁量権の範囲を逸脱し又はこれを濫用したことをうかがわせる事情は存しない。したがって、本件譲渡に財務会計法規上の義務に違反する違法はなく、B市長は、本件譲渡に関して、市に対する損害賠償責任を負わない」。

- (5) 山崎敏充裁判官の補足意見

「本件の事実関係に照らし、そもそも本件譲渡が適正な対価なくしてされたといえるかという点についていささか疑問を感じる」。

「売却の経過と状況に鑑みると、本件譲渡の時点においては、平成 23 年鑑定評価額 7 億 1300 万円あるいはこれに近似する価格をもって本件土地の売却が可能であったというには大きな疑問がある」。「上記鑑定評価額は、本件のような大規模土地の需要の状況、宅地造成とその分譲販売という事業が抱えるリスクなどが的確に反映されたものか疑問を挟む余地があり……別異の評価もあり得たのではないと思われる。」「本件公募に際して定められた予定価格は、それ相応の理由に基づくもので恣意的に定められたものとはいえない」し、「3 回目の売却手続に応募者の提示した応募価格と対比して、低廉にすぎることとはできない。」「本件譲渡がプロポーザル方式による公募で競争性のある手続によって行われたもので、……その対価は市場価格を相当程度反映したものという見方ができると思う。以上の点を勘案すると、本件譲渡に係る対価が平成 23 年鑑定評価額の約 50%にとどまる価格であったとしても、それを適正なものはなかったということには疑問を禁じ得ない。」

ほかに、裁判官宮崎裕子の補足意見がある。

4 検討

(1) 問題の所在

本件は、B 市長が本件土地を適正な対価なくして譲渡し、法 96 条 1 項 6 号の議決も経ていないなどその手続が違法でかつ市長の裁量を逸脱濫用しているとして、X らが、Y に対して、法 242 条の 2 第 1 項 4 号本文に基づき、B 市長に対して適正な対価と売却価格との差額の支払を請求するよう求めた事案である。

本件では、本件土地の譲渡が適正な対価によるものであるとして法 96 条 1 項 8 号の議案が提出され、議案が可決されたが、それが法 237 条 2 項の議会の議決といえるかが争点になった。

法 237 条 2 項は、「普通地方公共団体の財産は、条例又は議会の議決による場合でなければ、適正な対価なくして譲渡してはならない。」と規定し、法 96 条 1 項 6 号は、条例で定める場合を除いて、適正な対価なくして財産を譲渡することを必要的議決事項として定めている。

法 237 条 2 項、法 96 条 1 項 6 号により、適正な対価なくして財産を譲渡する場合、議会の議決が必要とされるのは、財産を無償又は低廉な価格で譲渡すると、普通地方公共団体が多大な損害を被り、財政破綻の原因となるのみならず、特定の者の利益のために財政運営が歪められることになり、住民の負担を増大させ、地方自治を阻害する結果となるおそれがあることから、適正な対価によらない譲渡を行うことの必要性和妥当性を議会において審議させ、当該譲渡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解されている¹⁾。

そして、議会の議決を得ないで、適正な対価なくして財産を譲渡することは、違法なもので、普通地方公共団体に損害を与えることになるから、当該譲渡について普通地方公共団体の長に故意又は過失が認められる場合は、長は普通地方公共団体に対して損害賠償責任を負う。

もっとも、法 237 条 2 項の「議会の議決」があった場合は、特段の事情のない限り、当該譲渡等を行ったことにつき長は免責されるものと解されている²⁾。

(2) 法 237 条 2 項の「議会の議決」の意義

ア これまでの裁判例、学説

それでは、どのような場合に法 237 条 2 項の「議会の議決」があったといえるか。

まず、議決の方法について、法 96 条 1 項 6 号として議決を求める個別の議案が議会に提出され、議決される必要があるのか、それとも、当該譲渡等に係る対価が財産収入等として計上された予算に対してなされた議決でも足りるかについては、当該譲渡等についての議決を求める個別の議案に対してされるか、譲渡等に係る歳入予算が計上された予算に対してされるかは問わないと解されている³⁾。

これは、次に述べるように適正な対価によらないものであることを前提に審議されていれば個別の議案かどうかなど議案の形式にこだわる必要がなく、また、事前に法 237 条 2 項の議会の議決を経ずに適正な対価によらない譲渡等が行われた場合であっても事後に当該譲渡等を認める議会の議決がなされた場合に議決の欠缺の瑕疵が治癒されると解されていること⁴⁾との均衡を理由とする。

次に、審議の内容については、最判平成 17 年 11 月 17 日集民 218 号 459 頁(以下「平成 17 年判決」という。)において、譲渡の対価の妥当性について審議がされた上当該譲渡を行うことを認める趣旨の議決がされたというだけでは、法 237 条 2 項の議決があったとはいえず、議会において当該譲渡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を行うことを認める趣旨の議決がされることを要すると解されている。

譲渡の対価の妥当性について審議がされただけでは、議会が当該譲渡の対価が適正な対価であると考えて当該譲渡を認める趣旨の議決をしたのか、当該譲渡の対価は適正な対価を下回るものであるが適正な対価によらないで譲渡を行う必要性と妥当性があると判断して当該譲渡を認める趣旨の議決をしたのか判然とせず⁵⁾、当該譲渡が適正な対価であるとして議会の議決がされたが、適正な対価であると評価されない場合についても法 237 条 2 項の議会の議決があったとする余地を残すことになり、同項の趣旨を没却するおそれがあるからである。

イ 本判決の立場

本判決は、議決の方法について、これまでの判例、裁判例の考え方と

同様に、「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、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ないと」し、法 96 条 1 項 8 号の議案に対する議決であっても、法 237 条 2 項、法 96 条 1 項 6 号の議会の議決と認めることができるとした。

また、審議の内容についても、本判決の事案は、平成 17 年判決を引用し、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ることを要するとした。

もっとも、本判決は、「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」とし、適正な対価によらない旨の認識が明らかでなくても法 237 条 2 項の議会の議決として認めることができる場合があるとした。

平成 17 年判決については、「財産の譲渡等の対価が適正な対価を下回るものであることを前提とした上で、あえてそのような対価で譲渡等を行う必要性和妥当性があるのか否かが審議される必要があるものと解される(下線筆者)」⁶⁾とか「法 237 条 2 項の議決があったというためには、議会の審議において①当該譲渡等が適正な対価によらないものであることが認識されること、②あえてそのような(低廉な)対価での譲渡等がなされることが必要(または許容される)と判断されること、の 2 点を要する(下線筆者)」⁷⁾というように、適正な対価によらないものであることを認識し、(又は認容し)ていることが必要であると理解するものがある。

法 237 条 2 項の議会の議決があったというために、適正な対価によらないものであることの認識(又は認容)が必要かどうかについて理解が分かれるのは、「適正な対価」の評価に対する捉え方に違いがあることによるものと思われる。すなわち、認識(又は認容)が必要とする見解は、「適正な対価」の評価は客観的に定まるものであることを前提にしていたのに対し、本判決は「適正な対価」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」、必ずしも一義的に定まるものではないと考えているからである。

「適正な対価」とは、当該財産が有する市場価格すなわち時価である

と解されている⁸⁾。時価は、評価概念であり、その評価は必ずしも一義的に算出され得るものではなく、一定の幅のあるものである⁹⁾。特に、本件土地のような広大な面積を有する土地の売却のように、取引事例があまり無い不動産を評価することは難しく、「適正な対価」であるかどうかの見解も分かれることがあり得るだろう。

このように「適正な対価」であるかどうかは評価に関わるものであり、最終的には裁判所により判断されることからすると、本判決が述べるとおり、議会が「適正な対価」によらないものであるという認識を必ずしも明確にする必要はないだろう。

本判決は、法 237 条 2 項の議会の議決があったとするためには、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ることを要するとしながら、「適正な対価」によらないものである旨の議会の認識は明らかでなくてもよいとし、本判決は一見矛盾するようにも思える。しかし、本判決は、3 (3) で判示するような場合は、法 237 条 2 項の議会の議決があったとする。

適正な対価によらないで譲渡等を行う必要性和妥当性があるか審議するための資料（譲渡価格、参照すべき価格、譲渡の相手方、譲渡に至るまでの経緯等）が議会に示されて、議会が価格に大きな乖離があることを踏まえた上でそれらの資料をもとに議会が当該譲渡の必要性、妥当性について審議していれば、適正な対価によらずに低廉な価格で財産が売却されたことで普通地方公共団体が多大な損害を被り、特定の者の利益を図ること防止するために議会のコントロールを要するとした法 237 条 2 項の趣旨に適うといえるので、法 237 条 2 項の議会の議決があったと解することができる。

そして、本判決は、「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乖離があることを踏まえて審議」がされたこと、「議会においては、防犯や児童生徒の安全のため、同地区に小中学校が移転する平成 25 年 4 月までに本件土地が住宅地とされている必要がある旨の意見があった」こと、「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」こと等の事情の下においては、「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」、本件譲渡議決

をもって、法 237 条 2 項の議会の議決があったとした。

これに対して、原審では、「審議の内容も、せいぜい代金額を含めた本件売渡しの妥当性についての議論がなされたにとどまる」としていた。

このように本判決と原審との間で本件の議会の審議の内容に対する評価が大きく分かれたのは、B 市長が適正な対価による譲渡として議案を提出した点を重視したことに加えて、平成 17 年判決が影響していたことによるものと思われる。

平成 17 年判決の事案は、砂利を 1 立方メートル当たり 20 円で譲渡したのが適正な対価によらない譲渡ではないかが争われた事例で、議会において、平成 4 年から平成 8 年までの 4 件の事例で、砂利 1 立法メートル当たりの単価が 20 円、27 円、29 円、37 円と算出できたので、民間の取引に影響を及ぼさないように、売却の単価を 20 円と設定した旨の説明がなされ、また、出席議員からは、採取した砂利が 1 立法メートル当たり平均 340 円ないし 350 円で転売しており、この転売価格を参考に単価を定めるべきとの見解も出されていたというものであった。このように平成 17 年判決の事案においても、当該譲渡等の対価に加えて、参照すべき価格が提示され、両者の間に大きな乖離があることを踏まえた審議がなされていたといえる事案であったが、平成 17 年判決は、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とはいえないとして差し戻した。

原審は、平成 17 年判決の議会の審議内容に対する評価に倣って、「譲渡の妥当性についての議論がされたにとどまる」とし、法 237 条 2 項の議会の議決といえないとしたものと思われる。

(3) プロポーザル方式による A の選定手続の違法性

一般競争入札ではなく、プロポーザル方式による事業者の公募を採用した点について、一審判決が述べるように「本件土地の一部についてのみの応募も可能とする以上、面積及び購入希望金額が異なる応募者が複数現れることが予想されるため、そのうちどの応募者に売却するか決定する必要があることから」、地方自治法施行令 167 条の 2 第 1 項 2 号の「その性質又は目的が競争入札に適しないもの」に該当し、違法法は認められない。

また、A らを事業者として選定した選定委員会に外部委員がいない点について、選定委員会に外部委員が含まれる場合は法 138 条の 4 の執行機関

の附属機関に該当し¹⁰⁾、その設置について条例で定めることが必要となるが、選定委員会がYの職員のみで構成される場合は内部組織に過ぎず、条例で定める必要はないため、違法性は認められない。

そのほか、公募の期間についても、1回目から3回目までの売却手続と比べて特段に短いわけでもなく、Aら以外の事業者の応募を排除しているという事情も認められないことから、本判決は、「プロポーザル方式により本件公募をし、Aらを選定した経緯に関し、B市長が裁量権の範囲を逸脱し、これを濫用したことをうかがわせる事情は存しない」としたものと思われる。

(4) 決算認定と法 237 条 2 項の「議会の議決」

なお、本判決では、本件譲渡議決をもって法 237 条 2 項の議会の議決があったとしたため判断していないが、原審、1 審では、事後に決算認定を得た場合、同項の議会の議決として認められるか論じられていた。決算とは 1 会計年度における歳入歳出予算の執行結果につき作成された計画表¹¹⁾であり、決算認定は「それにより収支の結果の適否を確認するにすぎないから、かりに議会が決算の認定をしない場合でも、すでに行われた収支の法的効力になんらの影響を及ぼすものではない」こと¹²⁾、決算認定は、会計予算を一括して認定するもので、会計の特定の項目について認定したり不認定するものではないことから、決算認定には法的効力がないと解されている¹³⁾。よって、決算認定を法 237 条 2 項の議会の議決として認めることはできない。

(5) 山崎裁判官の補足意見について

3 回目の売却手続において、予定価格を 12.4% 下回る価格で応募があったものの、結局その応募も撤回されたという経緯からすると、「その間に不動産市況が大きく変化したような事情も認められない」のに、平成 23 年評価額 7 億 1300 万円で売却することができるか大きな疑問があり、「本件譲渡に係る対価が平成 23 年鑑定評価額の約 50% にとどまる価格であったとしても」適正な対価であるかどうかについて疑問があるとする。

もっとも、本件では法 237 条 2 項の議会の議決があったと認められ、同項に違反しないことが確定していること、「適正な対価」によるものかどうか判断するためには「不動産鑑定評価の妥当性や鑑定評価額と時価との

関係をどのように考えるべきか、また、財産の譲渡が競争性のある手続で行われたことをその対価が適正であったか否かという点についてどのように考慮すべきかなど」検討すべき点が多くあることから、本件譲渡が「適正な対価」によるものか明確に判断せず、疑問があるとするにとどめた。

(6) その他

法 237 条 2 項の趣旨には、普通地方公共団体が多大な損害を被るのを防止すること以外にも、「特定の者の利益を図ることの防止」すなわち「特定の者との癒着を防止し、公平な財産管理・処分を行わせる」ということも含まれている¹⁴⁾。後者の趣旨からすると、適正な対価によらないで譲渡等を行う妥当性の判断において、A らが不当な利益を得ないか、B 市長らに A らの利益を図る意図等がないかどうか議会で審議されていたかなど、本判決はもう少し緻密に判断する必要があるのではないかと。

5 本判決の意義

本判決は、最高裁判所が「議会におい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当該譲渡等を行うことを認める趣旨の議決」があったといえる場合について判断したもので、今後の地方公共団体の議会における議案の提出や審議の在り方について影響を与えるだろう。

本判決は、住民訴訟における長の責任を免除するという点からは妥当なものであるが、法 96 条 1 項 8 号の議案に対する議決を法 237 条 2 項、法 96 条 1 項 6 号の議決と認めることになるため、議会を軽視する方向に進むおそれがある。法 237 条 2 項の趣旨である議会による統制を重視するのであれば、本件のように譲渡価格と参照すべき価格に大きな離れがある事案については、議会における慎重な審議が行われるためにも普通地方公共団体の長は法 96 条 1 項 6 号の個別議案として提出するのが望ましいだろう。

註

- 1) 長野士郎『逐条地方自治法（第12次改訂新版）』819頁（学陽書房、1995）、成田頼明ほか編『注釈地方自治法』4905頁〔磯部力〕（第一法規、2000）、松本英昭『逐条地方自治法（新版 第9次改訂版）』986頁（学陽書房、2017）など
- 2) 仙台高判昭和49年3月13日行裁集25巻3号117頁、東京地判昭和62年10月27日行裁集38巻10号1573頁など
- 3) 東京高裁平成7年10月31日（原審東京地判平成4年12月3日）など。平成17年判決も個別議案でなくともよいことを前提としていると解される。反対、大阪高裁平成10年7月28日判タ998号135頁（原審奈良地判平成7年7月19日判タ902号72頁）。藤原淳一郎「判批」判例評論419号20頁（1994）、碓井光明「要説住民訴訟と自治体財務（改訂版）」284頁（学陽書房、2002）も参照
- 4) 仙台地判平成14年3月28日判自237号40頁など。平成17年判決も瑕疵が治癒されることを前提としていると解される。
- 5) 匿名コメント「判批」判時1917号26頁（2006）
- 6) 日景聡「判批」平成18年度主要民事判例解説（判タ1245号）261頁（2007）
- 7) 大脇成昭「判批」磯部力ほか編『地方自治判例百選第4版』95頁（2013）
- 8) 長野・前掲註1）819頁、松本・前掲註1）986頁
- 9) 国有財産等の評価及び審査の手順を規定した「国有財産評価基準」第2章第3 4(2)は「一般競争入札対象財産の評価価格を求めるに当たっては、需給の状況等を考慮して、鑑定評価額を20パーセントの範囲内で修正をすることができる。」と定める。
- 10) 長野・前掲註1）405頁、松本・前掲註1）509頁
- 11) 長野・前掲註1）755頁、松本・前掲註1）894頁
- 12) 室井力＝兼子仁編『基本法コンメンタル（第4版）』102頁〔佐藤英善〕（日本評論社、2001）
- 13) 室井＝兼子編・前掲註12）102頁〔佐藤英善〕、仲江利政編『住民訴訟の実務と判例』89頁〔見上崇洋〕（ぎょうせい、1988）
- 14) 藤原・前掲註3）24頁、碓井・前掲註3）284頁