

費用負担金請求を怠ることの違法確認等請求控訴事件
土地取得に係る損害賠償請求控訴事件

東京高裁平成23年10月25日判決（判例地方自治362号57頁）
名古屋高裁平成26年5月22日判決（判例地方自治392号16頁）

弁護士

羽根 一成

議会の議決に付すべき財産の取得又は処分

1 はじめに

地方自治法第96条第1項第8号は、「その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分」について、議会が議決しなければならないことを定めている。

この基準を定める政令である地方自治法施行令第121条の2第2項（別表第4）の規定は次のとおりである。

【種類の基準】（別表上段）

不動産若しくは動産の買入れ若しくは売却（土地についてはその面積が都道府県にあつては1件2万平方メートル以上、指定都市にあつては1件1万平方メートル以上、市町村にあつては1件5千平方メートル以上のも

のに係るものに限る）又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売却

【金額の基準】（別表下段）

都道府県	70000千円
指定都市	40000千円
市	20000千円
町村	7000千円

各地方公共団体では、この基準に従って条例が制定されているが、例えば、酒々井町（千葉県）の「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」第3条は、「予定価格7000千円以上の不動産若しくは動産の買入れ若しくは売却（土地については1件5000平方メートル以上のものに限る。）又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売却」と、各務原市（岐阜県）の

同条例第3条は、「予定価格3000万円以上の不動産若しくは動産の買入れ若しくは売却（土地については、1件5000平方メートル以上のものに限る）」と定めている。

これらの条例の下においては、土地の取得については、1件が5000平方メートル以上であれば、売買代金が5000万円以上ないし3000万円以上のときは、議会の議決を経なければならないが、5000平方メートル未満であれば、売買代金額の如何を問わず、議会の議決は不要ということになり、実務上、「1件」が何を意味するのかが重要となってくる。

2 東京高裁平成23年10月25日判決（上告不受理で確定）

① 事案の概要

独立行政法人都市再生機構（通称UR）が、東関東自動車道酒々井インターチェンジ（以下「酒々井IC」という。）の建設予定地周辺で土地区画整備事業（後の酒々井プレミアム・アウトレット）を実施しているところ、Y（酒々井町。被告・被控訴人）は、国道〓酒々井IC〓県道を結ぶ道路の整備等を内容とする都市再生整備計画（以下「本件都市再生整備計画」という。）を策定し、酒々井IC〓県道を結ぶ道路（以下「本件墨・飯積線」という。）の用地取得のために、9名の地権者ごとに売買契約（以下「本件売買契約」という。）を締結し、合計24筆の土地（合計1億7420・14平方メートル。売買契約1件当たりの地積はいずれも5000平方メートル未満）を合計1億688万7812円で購入した（以下「本件用地購入」という。）。

地方自治法第96条第1項第8号を受けたYの「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」（以下「本件条例」という。）第3条は、7000千円以上の不動産（土地については1件5000平方メートル以上のものにかかるものに限る。）の購入

につき議会の議決が必要であると定めている。

本件用地購入は、9名の地権者ごとに売買契約が締結されているところ、各売買契約における売買対象地の地積はいずれも5000平方メートル未満となるため、Yは、本件条例第3条に基づく議会の議決が必要とされる不動産の購入には該当しないと解釈から、本件用地購入に際して、議会の議決を経ることなく、それぞれの売買契約を締結した。

これに対して、Yの住民であるX（原告・控訴人）は、本件条例第3条の「1件5000平方メートル以上」の「1件」とは1事業単位と考えるべきであり、一つの事業のための土地の購入が合計5000平方メートル以上の場合には、これについて議会の議決が必要であると解するべきであると主張し、これを前提にして、本件用地購入は、本件墨・飯積線の整備という一つの事業のための用地取得であるところ、購入に係る土地の地積が合計5000平方メートル以上であるからには、本件条例第3条にいう「1件5000平方メートル以上」の土地の取得に該当するものとして、議会の議決が必要であるのに、Y町長は、議会の議決なくして本件土地購入を行ったので、本件用地購入は違法な財務会計行為にあたる旨主張し、住民訴訟（いわゆる4号請求）を提起した。

② 争点

本件条例第3条の「1件5000平方メートル以上」にいう「1件」の意味（なお、実際の争点は多岐にわたっており、これらの争点に対する判示も実務上参考になるので、興味のある向きは出典（判例地方自治362号57頁）を参照されたい。）

③ 判旨

「本件条例は、地自法96条1項8号を受けたものであるが、同号の趣旨とするところは、本来、財産の取得、処分は執行機関限りでなし得るものであるところ、一定の価格もしくは規模以上の財産の取得、処分が地方公共団体の財政に影響を及ぼす可能性が大きいことを考慮し、条例で指定する重要な財産については、個々の取得、処分をなすに当たって議会の議決を要するとしたものである。そうすると、本件条例3条の「1件5000平方メートル以上」にいう「1件」とは、当該不動産を取得する際の契約の単位を意味するものと解するのが相当であり、不動産の売買契約は、それぞれの不動産所有者（地権者）との間で個々に契約が締結されるのが通常であるから、個々の売買契約の対象となる土地の地積が5000平方メートル以上の場合に議会の議決が必要となり、5000平方メートル未

満の場合には議会の議決は不要であると解される。」

「控訴人らは、『1件』は1事業を意味するという主張をするが、地自法96条1項8号及びこれを受けた本件条例3条の規定の文言から、これらの規定と地方公共団体の行う公共事業及び同事業のための用地取得との関係を読み取ることとはできないのであって、上記控訴人らの主張は、同号の規定や趣旨目的を無視した独自の見解に基づくものであり、採用することはできない。」

「もつとも、通常であれば、1個の売買契約によって購入すべき不動産を、正当な理由もなく、ことさら細分化して複数の売買契約を締結したような場合には、本件条例3条を潜脱するものとして、違法となる余地はあるといえるが、本件用地購入において、そのような事情があったことを認めるに足りる証拠はない。」

3 名古屋高裁平成26年5月22日 判決（上告・上告受理申立中）

① 事実の概要

C市（各務原市。被告・被控訴人）は、福祉の里屋外運動場整備事業（以下「A事業」という。）及び緑地整備事業（以下「B事業」という。）及び用地として、地権者Oから、10筆の土地（地

積合計9311・41㎡。A事業用地が4687・83㎡、B事業用地が4623・56㎡。以下「本件土地」という。）を代金1億円で購入する旨の売買契約（以下「本件売買契約」という。）を締結した。

C市の「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」第3条は、C市が予定価格3000万円以上で、1件5000㎡以上の不動産を買い入れることについては、地方自治法第96条第1項第8号の規定による議会の議決を得なければならない旨定めている。

C市は、本件土地は、本件土地の取得がA事業とB事業という2つの事業目的に基づき、かつ、それぞれの事業のために取得する面積はいずれも5000㎡未満となるから、本件売買契約により本件土地を取得することについて、議会の議決を経ていなかった。

これに対して、C市の住民であるX（原告・控訴人）は、住民訴訟（いわゆる4号請求）を提起し、本件条例は、地方自治法第96条第1項第8号を受けたものであるが、同号は、財産の取得処分は執行機関限りでなし得るところ、一定の価格もしくは規模以上の財産の取得、処分が地方公共団体の財政に影響を及ぼす可能性が大きいことを考慮し、条例で指定する重要な財産については個々の取得、処

分に当たって議会の議決を要するとしたものである。そうすると、本件条例第3条の「1件」とは当該不動産を取得する際の契約の単位を意味すると解するのが相当であると主張した。

② 争点

本件条例第3条の「1件5000平方メートル以上」にいう「1件」の意味。

③ 判旨

「本件売買契約は、C市が、面積合計9311・41㎡の本件土地（10筆の土地からなる。）を代金1億円で、訴外Oから買い受けてその所有権を取得することを内容とする契約であるから、被控訴人補助参加人が同市の市長として本件売買契約を締結して本件土地を取得するについては、あらかじめ議会の議決を得る必要があったものというべきである。」

「被控訴人は、本件土地の取得がA事業とB事業という2つの事業目的に基づき、かつ、それぞれの事業のために取得する面積はいずれも5000㎡未満となるから、C市が本件売買契約により本件土地を取得することについては、地方自治法96条1項8号の定める議決は不要である旨主張し、その根拠として、実務提要には、それを承けて本件条例3条が

制定されたところの同号の規定する政令である地方自治法施行令121条の2第2項にいう『1件』について、土地の買入れ又は売却の目的を妨げない限度の単位であるとして、事業単位ごとに判断する旨記載されていることを指摘する。

そこで、以下において、上記主張の当否について検討する。

(ア) 地方自治法96条1項8号は、『その種類及び金額について政令で定める基準に従い条例で定める財産の取得又は処分すること』について、議会の議決を要するものとしているが、この趣旨は、政令等で定める財産の取得又は処分は、地方公共団体にとって重要な経済行為に当たり、その財政に及ぼす影響が大ききものとなるおそれがあることから、これに関して執行機関の長の判断のみに委ねるのではなく、住民の代表である議会の議決を得ることで、住民の利益を保護し、住民の代表意思に基づいて適正に行われることを期することにあり、と解される(同法同条同項5号に関する最高裁判所平成16年6月1日第三小法廷判決・判例タイムズ1163号158頁参照)。

地方自治法96条1項8号の上記のような趣旨に徴すると、地方自治法施行令121条の2第2項及びこれを承けて制定された本件条

例3条にいう『1件』は、その取得又は処分する財産が土地である場合にあっては、特段の事情がない限り、当該土地を取得又は処分する際の契約の単位を意味するものと解するのが相当である。

(イ) 被控訴人は、上記の『1件』について、事業単位の意味であり、土地を取得する事業単位ごとに判断されるべきである旨主張するのであるが、地方自治法96条1項8号及びこれを承けて制定された本件条例3条の規定の文言からは、そこで使用されている『1件』について、地方公共団体の行う事業と関連づけた意味の文言であると解することはできない。かえって、上記の『1件』を被控訴人主張のように解するときには、例えば、地方公共団体が1個の売買契約で1万㎡を超える土地を10億円で買い受ける場合であっても、その取得の目的が3つの事業の用に各3分の1ずつの、いずれも5000㎡未満となるように分けて利用するという場合には当該地方公共団体から当該土地の取得のために10億円もの巨額の資金が支出されるにもかかわらず、地方自治法96条1項8号による議会の議決を要しないことになるのであって、このような帰結は、上記(ア)で説示した同項8号の趣旨に適わないことが明らかである。

とおり契約の単位を意味するものと解すると、同一の事業に供する目的で取得する1万㎡の土地を、格別の理由もなく、恣意的に3ないし4回に分割して売買契約を締結して買い受けることにより、容易に地方自治法96条1項8号による議会の議決を不要とすることができるようになるが、そのような場合には、なお、上記3ないし4回に分割してなされた売買契約が全体として『1件』に該当する場合と解すべき特段の事情があるものとして、同号による議会の議決を要するというべきである。

加えて、そもそも地方公共団体が事業を行う場合には、予算の執行を伴うのを通常とするのであるところ、予算を定めること及び決算を認定することが議会の議決事項とされているため(地方自治法96条1項2号、3号)、予算執行が予定される事業については、議会における予算決議の過程で当該事業の要否及び当否、予算額の適否などが審査されることになり、また、決算審議の過程で予算執行の適否や当否が審査されることになるのであって、当該事業に対する議会による事前又は事後の審査(売払いの場合は、少なくとも決算における事後審査)の仕組みが保障されているものと解されるから、地方自治法施行令121条の2第2項及びこれを承けて制定さ

れた本件条例3条の『1件』について、被控訴人主張のように事業単位でなく、上記(ア)のとおり契約単位とするとしても、議会のチェック機能が侵害されるものとはいえない。

(ウ) 被控訴人がその主張の根拠として援用する地方自治制度研究会編集の実務提要には、上記の『1件』の意義に関して、昭和38年行政課長通知が引用されており、これによれば、「自治令別表第4における1件の定義は、『土地の買入れ又は売払いにおいて、その買入れ又は売払いの目的を妨げない限度における単位をいう。』とされています。」とした上、「いかなる単位をもって、『その買入れ又は売払いの目的を妨げない限度』とすべきかについては、個々具体的に判断しなければなりません。この趣旨は主として経済的一体性を重視しているものとみられることから、例えば、地方公共団体が宅地造成をして、これを売払う場合において、相手方が個々多数の住民になるからといってこれを分割して算定して、議決事件としないとするのは、『その売払いの目的を妨げない限度』を越えるものですから、許されないものと解されます。」と解説しており、また、町道(路線本数3)用地内の潰地を買い上げる場合に議会の議決を要するか否かの質問とその回答……において、いずれも、上記『1件』の意義な

いし昭和38年行政課長通知にある『土地の買入れ、又は売払いの目的を妨げない限度』の意義について、経済的一体性を重視して判断すべきである旨記述するなど、被控訴人主張の事業単位に合致する内容となっている。

しかし、実務提要が……採用する『1件』の意義に関する上記のような考え方は、『1件』の意義を実質的に考えて議会の議決の要否を判断すべきであるとの趣旨に出たものとして理解できないではないが、議会の議決の要否という重要な事項に関する判断基準としての客観性に欠け、その運用が恣意的なるおそれが大きく、その結果、上記(ア)に説示した地方自治法96条1項8号の趣旨に反することにもなりかねないのであり、賛成し難い。

4 実務上の検討

(1) 地方自治法にはもちろんのこと、地方自治法施行令にも、本件条例にもいかなる単位をもって『1件』とするのかについて明記されていない。

この点、昭和38年12月19日付け自治庁行発第93号・各都道府県総務部長あて行政課長通知では、「土地の買入れ又は売払いにおいて、その買入れ又は売払いの目的を妨げない限度における単位をいう。」(地方自治制度研究会編集「実務提要」)とされ、議会の議決を要

するという「制限の該当性を判断する単位について、明文の定めはないが、売却の対象となった土地の一体性を基準にして議会の議決の必要性の有無を判断すべき」とする裁判例(大阪地裁昭和55年6月18日判決(判例タイムズ425号95頁))もある。また、「1件とは、買入れ又は売払いの目的を妨げない限度における単位をいう」(大出俊郎「現代地方自治全集」3・地方議会118頁)ないし「1件とは、取得・処分目的から判断して1個のものかどうか判断されるのであって、契約の件数をいうのではない。」(佐藤英善編著「逐条研究地方自治II・議会」247頁。園部逸夫監修「注解法律学全集6地方自治法I」230頁も同旨)とする学説もあるようである(判例地方自治362号60頁)。

これに対して、東京高裁判決は、「『1件』とは、当該不動産を取得する際の契約の単位を意味する」とし、名古屋高裁判決も、「『1件』は、その取得又は処分する財産が土地である場合にあつては、特段の事情がない限り、当該土地を取得又は処分する際の契約の単位を意味する」としており、両判決に従えば、「事業」、経済的ないし土地の「一体性」、「買入れ又は売払いの目的」、「取得・処分の目的」といったものに囚われることなく、契約単位で、極めて客観的、形式的に、議会の議決の

要否を判断すれば足りることになる（名古屋高裁判決では実務提要の説例（質問・回答）がはっきりと否定されており、実務上は注意が必要である。）。

なお、この結論は、「本来、財産の取得、処分は執行機関限りでなし得るものであるところ、一定の価格もしくは規模以上の財産の取得、処分が地方公共団体の財政に影響を及ぼす可能性が大きいことを考慮し、条例で指定する重要な財産については、個々の取得、処分をなすに当たって議会の議決を要するとしたものである」（東京高裁判決）、「政令等で定める財産の取得又は処分は、地方公共団体にとって重要な経済行為に当たり、その財政に及ぼす影響が大ききものとなるおそれがあることから、これに関して執行機関の長の判断のみに委ねるのではなく、住民の代表である議会の議決を得ることで、住民の利益を保護し、住民の代表意思に基づいて適正に行われることを期することにあるものと解される」（名古屋高裁判決）という地方自治法第96条第1項第8号の趣旨から導かれているが、東京高裁判決の事案では、同じ趣旨からなるべく広く議会によるチェックを及ぼすべきであり、1件とは事業単位をいうと解すべきであるという逆の結論を導くことも可能である（この点、東京高裁判決は、「条例で指

定する重要な財産については、個々の取得、処分をなすに当たって議会の議決を要するとしたものである」ことも趣旨に含めている点がポイントである。）。実質的には、文理解釈と基準としての客観性が重視されているように思われる。

(2) 議会の議決の要否を契約単位で判断する際に、東京高裁判決で、「通常であれば、1個の売買契約によって購入すべき不動産を、正当な理由もなく、ことさら細分化して複数の売買契約を締結したような場合には、本件条例3条を潜脱するものとして、違法となる余地はある」とされ、名古屋高裁判決でも、「同一の事業に供する目的で取得する1万㎡の土地を、格別の理由もなく、恣意的に3ないし4回に分割して売買契約を締結して買い受けることにより、容易に地方自治法96条1項8号による議会の議決を不要とすることができるようになるが、そのような場合には、なお、上記3ないし4回に分割してなされた売買契約が全体として「1件」に該当する場合と解すべき特段の事情があるものとして、同号による議会の議決を要する」とされている点は、注意が必要である。

5000平方メートルの1筆の土地を購入する際に、3000平方メートルの部分と

2000平方メートルの部分に分けて売買契約を締結することにより、議会の議決を回避することが許さないのはもちろんのことであるが、1人の地権者から3000平方メートルの土地と、それとは別筆の2000平方メートルの土地を、2個の売買契約によって購入したような場合に、議会の議決が不要となるのかどうかについては問題が残されている。「通常であれば、1個の売買契約によって購入すべき不動産」（東京高裁判決）、「同一の事業に供する目的で取得する……土地」（名古屋高裁判決）に当たるとは、か、「正当な理由」（東京高裁判決）、「格別の理由」（名古屋高裁判決）があるのかを慎重に検討する必要があるであろう。