

令和3年3月31日

山梨県知事 長崎幸太郎 殿

住民訴訟に係る検証委員会  
中間報告書  
(開示版)

※本書面は、当委員会が令和3年3月31日に山梨県知事に提出した中間報告書について、山梨県知事により、個人情報であることや進行中の争訟に係る事務の適正な遂行に支障を及ぼすおそれがあること等の理由から非開示とすべきと指示のあった部分について、削除したものである。

住民訴訟に係る検証委員会

委員長 足立 格

委員 佐々木 奏

委員 小島 冬樹

## 目 次

第 1 中間報告の概要 .....	5
1 当委員会について .....	5
2 本報告書の調査対象 .....	5
3 調査の限界 .....	6
第 2 本件各不動産の適正賃料額をどのように算定すべきかについての法的調査の結果 .....	7
1 前提①：富士急行による本件各不動産の「開発」の事実関係について .....	7
2 前提②：山梨県の富士急行に対する本件各不動産の貸付けに係る借地法の適用関係について .....	11
(1) 昭和 42 年以前の本件各不動産の使用関係について .....	12
(2) ゴルフ場等の使用関係について .....	12
3 前提③：国有資産等所在市町村交付金について .....	13
(1) 国有資産等所在市町村交付金の金額は、固定資産税の金額と一致すべきものである .....	13
(2) 固定資産税の賦課に際して固定資産の価格は現況を基礎として評価される .....	14
(3) 交付金額は本件各不動産の現況を基礎として算定される .....	15
4 前提①②③を踏まえた適正賃料額の算定方法 .....	15
(1) 新規に賃貸借契約が締結された時点（昭和 42 年 8 月 22 日）において、既に造成は完了していた以上、造成後の現況が基礎とされる .....	15
(2) 造成費の負担を考慮し得る相当期間の経過 .....	16
(3) 国有資産等所在市町村交付金との関係での検討 .....	19
5 補論 .....	20
6 小括 .....	21
第 3 山梨県と富士急行の間の本件各不動産に係る賃貸借契約の適法性・有効性、	

及び山梨県の富士急行に対する請求権について .....	22
1 序論 .....	22
(1) 地方自治法 237 条 2 項違反の契約の効力について .....	22
(2) 山梨県－富士急行間における従前の賃貸借契約の問題点について .....	22
2 本件各不動産に係る賃貸借契約の適法性・有効性 .....	23
(1) 賃料額が公租公課と同水準であることについての評価 .....	23
(2) 平成 9 年 4 月 1 日付恩賜県有財産賃貸借契約の適法性・有効性について .....	24
(3) 平成 29 年 3 月 30 日付恩賜県有財産賃貸借契約の適法性・有効性について .....	25
(4) 補足①：澤野意見書及び鑑定書について .....	26
(5) 補足②：富士急行の主張について .....	27
(6) 補足③：法定更新との関係について .....	31
3 山梨県の富士急行に対する請求権について .....	33
(1) 損害賠償請求権 .....	33
(2) 不当利得返還請求権 .....	34
(3) 富士急行が法定更新に基づく使用権原を有すると仮定した場合における 請求権 .....	34
4 補論 .....	36
第 4 知事の山梨県に対する法的責任について .....	39
1 総論 .....	39
(1) 知事の法的責任の性質等 .....	39
(2) 知事の法的責任の検討対象 .....	41
2 各論 .....	42
(1) 天野建元知事（在任期間平成 3 年 2 月～平成 15 年 2 月）について .....	42
(2) 山本栄彦元知事（在任期間平成 15 年 2 月～平成 19 年 2 月）について .....	42

(3) 横内正明元知事（在任期間平成 19 年 2 月～平成 27 年 2 月）について	43
(4) 後藤斎元知事（在任期間平成 27 年 2 月～平成 31 年 2 月）について	44
(5) 長崎幸太郎知事（在任期間平成 31 年 2 月～）について	47
第 5 その他の調査事項について	49
1 山梨県議会及び議員の山梨県に対する法的責任について	49
2 監査委員の山梨県に対する法的責任について	49
3 山梨県と富士急行の癒着の有無等	51
第 6 過去の貸付事務に係る課題と今後の事務手続等のあり方について	52
1 過去の貸付事務に係る課題について	52
2 過去の課題を踏まえた今後の事務手続等のあり方について	52
3 今後の本件各不動産に係る富士急行との契約について	53

## 第 1 中間報告の概要

### 1 当委員会について

当委員会は、山梨県附属機関の設置に関する条例に基づき、甲府地方裁判所平成  
5 29年（行ウ）第6号損害賠償請求義務付け請求（住民訴訟）事件（以下「本件住民訴  
訟」という。）において問題とされている、富士急行株式会社（以下「富士急行」と  
いう。）が使用している山中湖畔の県有地（以下「本件各不動産」という。）の貸付  
業務に係る手続の適正性の検証等を担当事務として、設置されたものであり、以下  
の委員により構成されている。

- 10 委員長 弁護士 足立 格 （村田・若槻法律事務所）  
委員 弁護士 佐々木 奏 （森・濱田松本法律事務所）  
委員 弁護士 小島 冬樹 （ひふみ総合法律事務所）

### 2 本報告書の調査対象

15 本報告書の調査対象は、以下のとおりである。なお、本報告書は中間報告書であ  
り、今後の調査に伴う内容の補充、変更等の可能性がある。

- ①本件各不動産に係る山梨県と富士急行の間の現在及び過去の賃貸借契約の適法  
性・有効性
- ②現在に至るまでの富士急行による本件各不動産の使用に関する、山梨県の富士  
20 急行に対する損害賠償請求権又は不当利得返還請求権の有無及び金額
- ③現在に至るまでの富士急行に対する本件各不動産の貸付けに関する、山梨県の  
歴代知事に対する損害賠償請求権の有無及び金額
- ④現在に至るまでの富士急行に対する本件各不動産の貸付けに関する、山梨県議  
会、監査委員等の山梨県に対する法的責任の有無
- 25 ⑤山梨県と富士急行の間の癒着構造の有無等の事実関係
- ⑥山梨県における過去の本件各不動産の貸付事務に係る課題

⑦上記⑥の課題を踏まえた、今後の本件各不動産の貸付けに係る事務手続等のあり方

⑧今後の本件各不動産に係る富士急行との契約についての考え方の整理

- 5 本報告書においては、以上のうち、①及び②について後記第2及び第3で、③について後記第4で、④及び⑤について後記第5で、⑥乃至⑧について後記第6で、それぞれ報告する。

### 3 調査の限界

- 10 当委員会による調査は、強制的な調査権限に基づくものではなく、事実関係の聴取等については関係者の任意の協力を前提とするものであること、時間的制約があること、過去の事実関係については資料が限られていること等に伴う限界がある。また、本報告書は中間報告書であり、今後の調査に伴う内容の補充、変更等の可能性がある。本報告書は、裁判所等の第三者機関が本報告書と同様の事実認定や法的
- 15 評価を採用することを必ずしも保証するものではない。

## 第 2 本件各不動産の適正賃料額をどのように算定すべきかについての法的調査の結果

### 1 前提①：富士急行による本件各不動産の「開発」の事実関係について

5 富士急行側は、本件住民訴訟において、平成 29 年 3 月 30 日付恩賜県有財産賃貸借契約書（資料 1）等において定められた本件各不動産の賃料額は適正である、との立場である。

このような立場は、適正な賃料額の算定に当たり、本件各不動産の現況ではなく、造成前の素地価格（原野・山林）を基礎とすべきことを前提としているところ、その根拠は、富士急行が本件各不動産を「昭和 2 年から多大な経営資源を投じて開発・振興させてきた」という点（富士急行が本件各不動産の「開発・振興」に特別な寄与をしたこと）にあると解される（資料 2・3 頁等）。

そこで、以下では、本件各不動産の賃料額の適正性を論じる前提として、富士急行による本件各不動産の「開発」についての事実関係について調査した結果を述べる。

15 (1) 山梨県が、富士急行（富士山麓電気鉄道に吸収合併される前の富士山麓土地）に対して、最初に本件各不動産を貸し付けたのは、昭和 2 年である（資料 3）。

富士急行作成の資料によれば、昭和 2 年の貸付け後、翌年の昭和 3 年にはテニスコートや山中湖のスケート場を併設する「山中湖ホテル」が開業し、また道路や造成の工事を経て、昭和 4 年には貸別荘 3 棟が、昭和 5 年には貸別荘 23 棟が、それぞれ竣工したとされている（資料 4・4 枚目、資料 5・16～17 頁）。

さらに、昭和 7 年に富士山麓土地を吸収合併した富士山麓電気鉄道（富士急行）は、本件各不動産上にゴルフ場建設を計画することとなり、昭和 10 年にはゴルフコースをオープンした（資料 4・5 枚目、資料 5・18 頁）。

25 なお、山中湖畔全体においては、本件各不動産以外でも富士急行以外の者が造成等を行っており、この間の昭和 7 年ころには、既に貸別荘が 100 棟以上でき、

学校の夏期施設が続々と建設される等、「にぎわいが生まれて」いた（資料 4・4～5 枚目）。

以上から、本件各不動産における道路等の整備を含む基本的な「開発」は、既に昭和 10 年までには概ね完了していたものと認められる。

- 5 (2) 富士急行は、上記のような「開発」が、具体的にどのようなものであるか、そのうち具体的にどの部分を富士急行自らが言い、それらについて富士急行が具体的にいくらの費用を負担したのかを、現在に至るまで明らかにしていない（後記のとおり、ウェブサイト上の記事（資料 6）によれば、富士急行は、少なくとも、本件各不動産のゴルフ場敷の造成について、自ら費用負担はしていないようである上、富士急行は、自ら提出している不動産鑑定評価書（資料 7）においても、富士急行が負担した「開発」費用が（もしあれば）記載されるであろう箇所を、全
- 10 てマスキングしている）。

いずれにせよ、上記のとおり、昭和 2 年の本件各不動産の貸付けの翌年には「山中湖ホテル」がオープンし、同貸付けの 2 年後には道路や造成の工事を経て貸別

15 荘が竣工していること等からすれば、少なくとも、富士急行が、通常の宅地造成の範疇を超えるような、特別な「開発」を行ったとの事情は認められない。

- (3) 当委員会において入手できた、昭和 35 年度以降（ただし、昭和 41 年度（第 66 期）から昭和 45 年度（第 70 期）分は入手できていない）の富士急行の有価証券報告書においても、富士急行が特別な「開発」を行ったことを窺わせる記載は認め
- 20 られない。

すなわち、一般に、借地の造成費は、借地権に含まれ、借地権の取得価額の一部として計上されるとされている（法人税基本通達 7-3-8 (2)。ただし、富士急行が本件各不動産の造成費につき、いかなる費目として会計処理をしていたのかは明らかではない）。

- しかるに、事業区分が明示されている昭和 37 年度（第 62 期）の富士急行の有価証券報告書（資料 8）によれば、昭和 38 年 3 月末日時点で、富士急行の観光事

業全体（富士ゴルフ場のほか、河口湖、本栖湖、富士吉田市の観光事業が含まれる。資料 8・7 頁）では、そもそも借地権が計上されていない（資料 8・29 頁）。

そして、富士急行のその他兼業全体（山中湖畔別荘地のほか、船舶運送事業、航空運送事業、レストラン事業が含まれる。資料 8・7 頁）でも、借地権の取得価額として、5125 万 0650 円（資料 8・30 頁）が計上されているに留まる。この点、昭和 37 年度（第 62 期）の富士急行の有価証券報告書（資料 8）の無形固定資産明細表（28 頁）注 3 によれば、この 5125 万 0650 円は、昭和 37 年度に実施した「富士あざみヶ丘分譲地県有地の道路工事等」とのことであるが、同明細表を見ると、それ以前の借地権は、0 円となっており、昭和 37 年以前の本件各不動産の造成費については同年時点で既に償却済みであったと思われる。

その他、本件各不動産上の設備工事かどうかは不明であるが、富士急行の有価証券報告書上で確認できる設備工事として、わずかに、昭和 35 年度に「山中経営地揚水設備排水管工事」1300 万円（資料 9・12 頁）、昭和 36 年度に「山中湖畔経営地揚水管布設工事」789 万円（資料 10・13 頁）、昭和 37 年度に「山中湖畔あざみ丘分譲地道路工事」4931 万 1000 円、「山中湖畔あざみ丘揚水設備及水道工事」3800 万円、「山中湖畔桜ヶ丘セントラルロッヂ工事」910 万円（資料 8・12 頁）、昭和 38 年度に「月見ヶ丘道路給排水工事」4700 万円、「月見ヶ丘別荘地給水工事」1600 万円、「あざみヶ丘道路工事」4950 万円、「旭日丘ドライブイン工事」9600 万円（資料 11・12 頁）が散見されるにすぎない（なお、その後も「経営地内幹線道路舗装工事」等の名目で設備投資がなされている年度も存在するが、富士急行は山中湖周辺以外でも別荘地の経営を行っており、本件各不動産に関するものか否かが不明である）。

(4) また、富士急行から山梨県に対しては、昭和 37 年から昭和 39 年にかけて、当時富士急行が計画していた追加の造成に関する書類が提出されている（資料 12～15）。

これらによれば、昭和 37 年 3 月の計画書（資料 13）における「西区 4 丁目」

の工事費は 6957 万 0500 円（最終頁。ただし、宣伝費 900 万円、借入金利 700 万円等を含む。）、昭和 37 年 9 月の計画書（資料 14）における「中区 7 丁目～8 丁目」の造成費は 1 億 9024 万 0700 円（最終頁。ただし、宣伝費 1200 万円、借入金利 1500 万円等を含む）、昭和 39 年 9 月の報告書（資料 15）における「西区 1 丁目」の造成費は 2666 万 4190 円（最終頁。ただし、宣伝費 35 万円、借入金利子 150 万円等を含む）とされているが、いずれの費用も、別荘の契約者から徴収する「施設分担金」（予約契約締結の時点で保証金として一括で支払われ、別荘の契約者への返還等の精算はなされないとされている。資料 16）によって賄われ、富士急行に差額分の利益が生じるものとされている（資料 13・3 枚目から 5 枚目、資料 14・2 枚目から 4 枚目、資料 15・2 枚目から 3 枚目）。

上記計画書等における「施設分担金」は 1 坪当たり 1000 円～4500 円とされている（資料 14・4 枚目、資料 15・3 枚目）が、後記 4 (2) のとおり、富士急行は、平成 25 年の時点では、1 坪当たり 3 万円程度で「転貸借地権」を「販売」しているようである（資料 17・1 枚目の中ほど「メリット 2」の中に、「転貸借地権は坪あたり 3 万円程度です」との記載がある）。昭和 37 年～39 年においても、平成 25 年と物価水準等が異なるとはいえ、高度経済成長期の別荘ブーム下にあったことに鑑みれば、富士急行は、実際には上記計画書等に記載の金額よりも多くの「施設分担金」を収受した可能性がある。

(5) 富士急行から山梨県に提出された昭和 42 年 1 月 30 日付恩賜県有財産借地使用目表（資料 18）においては、それまで「別荘予定地」とされていた土地は全て「別荘敷」等に組み入れられ、遅くとも昭和 42 年 1 月 30 日時点までには、追加の造成もほぼ全て完了していたものと認められる。

この点については、張間雄次及び宇都宮裕両不動産鑑定士作成に係る令和 3 年 3 月 10 日付意見書 7 頁（資料 19）においても、「当時の航空写真（国土地理院撮影の昭和 37 年 9 月写真および昭和 45 年 10 月写真）等を見る限りにおいて、同時点においてはほぼ造成工事が完了していたものと判断される」とされている。

5 なお、富士急行は、本件住民訴訟の令和3年3月12日付準備書面(11)(資料20)4頁において、昭和42年1月30日以降においても、「平成8年に北富士演習場から接收解除された地区である西区10丁目のエリアについて、同年以降順次開発を行っているほか、平成12年度には旭日丘B敷地周辺のエリアの再開発を行っている」と主張している。

10 もっとも、富士急行からかかる主張を裏付ける証拠が提出されておらず、これらの「開発」の具体的内容や費用は不明である(少なくとも「西区10丁目のエリア」については、既に開発済みの土地の「再開発」のようである。)上に、本件各不動産のうちのごく一部に留まり、上記認定を否定する根拠とはならないと考えられる。

## 2 前提②：山梨県の富士急行に対する本件各不動産の貸付けに係る借地法の適用関係について

15 「適正」な賃料額の算定に当たり、本件各不動産の現況ではなく、造成前の素地価格(原野・山林)を基礎とすべきとする立場(本件住民訴訟における富士急行の立場)は、本件各不動産について、造成以前から一貫して借地法の適用がある賃貸借契約が成立しており、従って、山梨県は、これまで契約の更新を正当な事由なく拒絶することができず、従前の賃料額(造成前の素地価格を基礎とする賃料額)を

20 (資料21・2頁「本件で問題となっている契約は、借地法の適用がある賃貸借契約であり…県知事が一方的に賃料を決定することはできない」)等)。

そこで、以下では、これまでの富士急行による本件各不動産の使用関係について、昭和2年当時から一貫して借地法の適用があるという上記前提が成り立つのか否かについて、調査した結果を述べる。

### (1) 昭和 42 年以前の本案各不動産の使用関係について

昭和 38 年 6 月 8 日法律第 99 号による改正前の地方自治法 213 条は、「普通地方公共団体は、法律又は政令に特別の定めがあるものを除く外、財産の取得、管理及び処分...に関する事項は、条例でこれを定めなければならない」としていた。

5 この点、当時の山梨県の恩賜県有財産管理条例（資料 22）は、恩賜県有財産について、①その全てが「模範林」即ち県の「公共の用に供する」（資料 23・38 頁）林であると定め（資料 22・各 2 条）、②その貸付けについても公用、公共用等の特別の必要がある場合に限って可能とし（資料 22・明治 45 年 16 条、昭和 13 年 17 条、昭和 24 年以降 15 条）、③貸付期間は一定の期間を超えてはならないものとしてい  
10 た（資料 22・明治 45 年 18 条、昭和 13 年 19 条、昭和 24 年以降 17 条）。また、④恩賜県有財産の貸付けは賃貸借契約ではなく許可処分によっており（たとえば、資料 24）、⑤実際に設定された貸付期間も、一般的な借地契約と比較して短期間であり（資料 24 では 1 年間である）、⑥他方で、恩賜県有財産の使用料金は極めて低廉  
15 であり、対価性を欠いていた（たとえば、昭和 37 年の貸付許可における使用料金は年額 267 万 1665 円（資料 24）であり、その後の昭和 42 年 8 月 22 日付賃貸借契約（資料 25）において合意された賃料額 2827 万 0239 円と比較して、10 分の 1 未満であった）。

このように、当時の地方自治法 213 条を受けた山梨県の恩賜県有財産管理条例は、恩賜県有財産の貸付けについて、借地期間やその更新に関する借地法の適用を排除  
20 していたものと解され、また、許可処分という法形式からしても、実際の貸付期間や対価性を欠く使用料金額という実質からしても、少なくとも昭和 42 年 8 月 22 日付賃貸借契約（資料 25）より前の富士急行による本案各不動産の使用関係は、借地法の適用がある土地賃貸借契約ではなかったと解される。

### 25 (2) ゴルフ場等の使用関係について

本件各不動産のうち、少なくともゴルフ場敷、園地敷、道路敷及び別荘敷内緩衝

樹林帯（以下、あわせて「ゴルフ場敷等」という）を使用目的とする使用関係については、建物所有目的の賃貸借契約とは解し得ず、借地法の適用はないと解される（最判昭和42年12月5日民集21巻10号2545頁、千葉地判昭和48年3月29日判例タイムズ304号229頁参照）。なお、これらの土地のうち、通路等として建物の敷地と一体となり、建物利用者が無償で使用できるような部分がもしあれば、その部分に限って借地法が適用され、あるいは信義則等により更新拒絶が制限されるに留まると解される。

このことは、張間雄次及び宇都宮裕両不動産鑑定士の意見書並びに澤野順彦弁護士・不動産鑑定士の鑑定意見書においても指摘されているとおりである（資料19・6頁、資料26の1・23頁）。また、平成19年に開催された「森林総合利用協議会」においても、山梨県の県有林課長や各委員が、ゴルフ場については借地法の適用がないことを前提に発言しているとおりのである（資料27・4頁「借地法の適用でない場合、ゴルフ場とかですと」、同6頁「富士急の場合ですと、目的を8つに分けていますが、この中には借地法に該当するものと、民法が適用されるものといろいろ混在しております」等）。

### 3 前提③：国有資産等所在市町村交付金について

#### (1) 国有資産等所在市町村交付金の金額は、固定資産税の金額と一致すべきものである

山梨県には、本件各不動産に係る固定資産税は賦課されない（地方税法348条1項）。もっとも、山梨県は、本件各不動産が所在する市町村に対し、国有資産等所在市町村交付金（以下「市町村交付金」という）を交付しなければならない（国有資産等所在市町村交付金法（以下「交付金法」という）2条1項1号）。

そして、市町村交付金は、「所有者たる...地方公共団体以外の者が使用している固定資産...のようにその使用の実態...が固定資産税を課されている他の一般の固定

資産と同様であるものに対しては、負担の衡平の見地から所在市町村に対して固定資産税相当額の負担をすることが望ましい」（資料 28・31 頁～32 頁）という趣旨から、「形式的には固定資産税そのものではないが、実質的には固定資産税に代わるべきもの」（同 32 頁）とされている。

- 5      かかる趣旨を踏まえ、交付金法 3 条 1 項は、市町村交付金の金額（以下「交付金額」という）を、「交付金算定標準額」に固定資産税の標準税率と同じく 100 分の 1.4 を乗じて得た額とし<sup>1</sup>、また、同 2 項において、「交付金算定標準額」を固定資産の価格<sup>2</sup>とすることで、交付金額を、（固定資産税の対象であると仮定した場合における）固定資産税の金額と一致させている。

10

## (2) 固定資産税の賦課に際して固定資産の価格は現況を基礎として評価される

固定資産税の賦課に際し、固定資産の価格は、現況を基礎として評価される。

- すなわち、地方税法 388 条 1 項は、「総務大臣は、固定資産の評価の基準並びに  
15 評価の実施の方法及び手続（以下「固定資産評価基準」という）を定め、これを告示しなければならない」と規定し、同項に基づいて、自治省告示第 158 号により、固定資産評価基準が定められている。

- そして、固定資産評価基準は、第 1 章（土地）、第 1 節（通則）、「一 土地の評価の基本」において、「土地の地目の認定に当たっては、当該土地の現況及び利  
20 用目的に重点を置」くと規定している。

さらに、地方税法 403 条 1 項は、「市町村長は・・・第 388 条 1 項の固定資産評価基準によって、固定資産の価格を決定しなければならない」と定めている。

---

<sup>1</sup> 山中湖村の固定資産税の税率も 100 分の 1.4 である（資料 29）。

<sup>2</sup> 「固定資産の価格」は、固定資産税評価額そのものではない（交付金法 3 条 3 項）が、仮に「固定資産の価格」が類似する固定資産の固定資産税評価額と著しく異なるような場合には、所在市町村長は、同法 9 条 1 項に基づいて修正の申出をすることができるとされているから、いずれにせよ交付金額は固定資産税額と同等となる。

このように、固定資産税の賦課に際して、あくまでも対象となる固定資産の現況を基礎とした評価がなされており、「開発前の素地価格」のような固定資産の過去の状況を基礎とした評価はなされない。固定資産税の賦課に際しては、基準年度が設定され、3年毎に評価替えがなされる（地方税法 349 条、同 341 条 6 号）ことも  
5 このことを裏付ける。

### (3) 交付金額は本件各不動産の現況を基礎として算定される

以上のとおり、交付金額は（固定資産税の対象であると仮定した場合における）固定資産税の金額と一致し、また、固定資産税の賦課に際しては固定資産の現況を  
10 基礎として評価がされるから、交付金額も、固定資産即ち本件各不動産の現況を基礎として算定されることになる。

ただし、本件では、山梨県が、本件各不動産が所在する市町村に対して実際に交付した交付金額は、これまでのところ、現況ではなく「開発前の素地価格」を前提に算定されてしまっており、誤った取扱いとなっている。

15

## 4 前提①②③を踏まえた適正賃料額の算定方法

### (1) 新規に賃貸借契約が締結された時点（昭和 42 年 8 月 22 日）において、既に造成は完了していた以上、造成後の現況が基礎とされる

前記のとおり、適正な賃料額の算定に当たり、本件各不動産の現況ではなく、造成前の素地価格（原野・山林）を基礎とすべきとする立場は、本件各不動産について、造成以前から一貫して借地法の適用がある借地契約が成立しており、従って、山梨県は借地契約の更新を正当な事由なく拒絶することができず、従前の賃料額（造成前の素地価格を基礎とする賃料額）をベースとした賃料を合意せざるを得ないこと  
20  
25 とを前提としている。

しかし、前記 2 (1) において述べたとおり、山梨県と富士急行の間で本件各不動産

産に係る賃貸借契約が締結されたのは、昭和 42 年 8 月 22 日（資料 25）が初めてであり、それ以前の使用関係について借地法の借地期間やその更新に関する規定の適用はなく、富士急行は更新請求権を有しないと解される。換言すれば、山梨県は、昭和 42 年 8 月 22 日の段階で、富士急行との間で新たに賃貸借契約を締結するのではなく、本件各不動産を第三者に貸し付けることも可能であった。

このように、昭和 42 年 8 月 22 日の賃貸借契約（資料 25）は、富士急行の更新請求権を前提として締結されたものではなく、新規に締結された賃貸借契約であった。

したがって、その適正賃料額を算定するにあたっては、かかる新規契約の締結時点における現況を基礎とすべきであったと解される。このことは、仮に、山梨県が富士急行ではなく第三者に対して本件各不動産を賃貸していたと仮定した場合と対比すれば、明らかである。

この点については、張間雄次及び宇都宮裕両不動産鑑定士も、「新規契約である原契約の賃料額が適正であったか否かは、当然ながら、原契約時点における現況を所与とした新規賃料を基準として判断されるべきものである」と述べているとおりである（資料 19・15 頁）。

そして、前記 1 のとおり、昭和 42 年 8 月 22 日の賃貸借契約の締結時点においては、本件各不動産の造成は、既にほぼ完了していた（資料 18）。

したがって、昭和 42 年 8 月 22 日以降の賃貸借契約においては、「開発前の素地」ではなく、本件各不動産の造成後の現況を基礎として適正賃料額を算定すべきであったと解される。

## (2) 造成費の負担を考慮し得る相当期間の経過

ア 前記 (1) のとおり、賃貸人と賃借人の間で新規の土地賃貸借契約が締結された場合における適正賃料額については、契約締結時点における現況が基礎とされるべきこととなる。

ところで、一般に、新規の土地賃貸借契約の締結に先立って、賃借人が当該土

地の造成費を負担していたような場合には、適正賃料額の算定にあたって、上記のとおり現況を基礎としつつも、賃借人が負担したコストをも加味すべき場合はあり得る。もっとも、そのような事情を加味することができるのは、賃借人が負担したコストの額等を踏まえた相当期間に限られる。

- 5 すなわち、高島良一・元裁判官は、「適正」な地代の算定にあたって、「借地条件として借地の造成等を賃借人に負担させたがため、地代を低廉にしたような場合は、造成費などが償却されたと認められるまでは、その事情を勘案するのが妥当」であるものの、「相当期間が経過すれば、一般的なみの地代にしてもよいであろう」と述べている（資料 30・109 頁、同 113 頁）。また、浅香紀久雄・元裁判官も、
- 10 「借地契約に当たり借地人が土地（山林や農地）の造成費用を負担したことがあるが、その費用は造成費用の償却期間中は地代に反映すべきである」として、全く同趣旨を述べている（資料 31・262 頁）。

- イ 本件においては、前記 1 のとおり、富士急行において、通常の宅地開発の範疇を超えるような特別な「開発」を行ったとは認められず、また、基本的な「開発」
- 15 は昭和 10 年までには概ね完了していた。

富士急行がこの「開発」に要したコストは、遅くとも昭和 42 年 8 月 22 日の新たな賃貸借契約（資料 25）が締結されるまでには、結果として 40 年に亘り富士急行が低廉で対価性を欠く使用料で本件各不動産の使用を許可されていた利益をもって、既に回収されていたと考えるのが合理的である。

- 20 また、前記 1 のとおり、昭和 37 年から昭和 39 年にかけて富士急行が計画していた追加の造成に係る費用は、別荘の契約者から一括で回収するものとされており、かつ本件各不動産のうちの一部に関するものに過ぎなかった。いずれの費用も、別荘の契約者から徴収する「施設分担金」（予約契約締結の時点で保証金として一括で支払われる。）によって賄われ、富士急行に差額分の利益が生じるものと
- 25 されていた。

さらに、富士急行のグループ会社である株式会社富士急リゾートアメニティが、

「フジヤマスタイル」なる名称で運営しているウェブサイトによれば、富士急行が、本件各不動産内の「土地」を「販売」しており、中には1区画あたり1200万円を超えるものもある（資料32～34）。これは、「フジヤマスタイル」内の別ページ（「山中湖畔別荘地の販売形態（転貸借地権）」と題するページ。資料17）に、

5 「固定資産税」がかからない」「富士急の山中湖畔別荘地は、転貸借地権です。」などと記載があるように、その実態は「転貸借地権」を「販売」するものである。そして、資料17によれば、平成25年で1坪当たり3万円程度との記載がある。すなわち、富士急行は、山梨県から、本件各不動産を造成前の素地価格を基礎とする賃料で、権利金の負担なく借り受ける一方で、転借人からは、山梨県に支払

10 う賃料に富士急行の利益を乗せた金額（山梨県に支払う賃料よりも大幅に高い転貸借料）の支払いを受けるだけではなく、「転貸借地権」の「販売」代金として、多額の金員を収受している（この「販売」代金の内容や金額は、これまで、富士急行から山梨県に具体的に報告されていない）。

富士急行がこれまでに転貸した別荘地は約70万坪であるから、（実際の金額は

15 不明であるが）仮に資料17の1坪当たり3万円で計算すると、「販売」代金の総額は約210億円と試算されることになる。富士急行は、このような「販売」スキームを通じて、少なくとも2段階（①転貸借料と②転貸借地権の「販売」代金）の利益を得ているものと認められる。

以上から、仮に、富士急行が本件各不動産の造成費を負担したとしても、遅く

20 とも昭和42年8月22日の賃貸借契約（資料25）の時点までには回収されていたと考えるのが合理的である。

したがって、富士急行による「開発」を勘案しても、昭和42年8月22日の賃貸借契約（資料25）の時点において、本件各不動産が全く造成されていない山林・原野であることを基礎として賃料額を算定することを正当化する事情は、見当た

25 らない。

ウ さらに言えば、富士急行による本件各不動産の使用は、その後も長期間にわた

り継続し、昭和 42 年 8 月 22 日には貸付期間 10 年間（昭和 42 年 4 月 1 日から昭和 52 年 3 月 31 日まで。資料 25）、さらに昭和 52 年 5 月 23 日にはその 2 倍の貸付期間 20 年間（昭和 52 年 4 月 1 日から平成 9 年 3 月 31 日まで。資料 35）とする賃貸借契約が締結された。そうすると、昭和 52 年 4 月 1 日から 20 年間の貸付期間が満了した時点では、昭和 2 年の使用開始から起算して約 70 年が経過することとなる。

以上のような経過に鑑みれば、どんなに遅くとも、資料 35 の貸付期間が満了し、使用開始から約 70 年が経過した平成 9 年 4 月 1 日以降においては、賃料額を「一般的なみの地代」とすることなく、富士急行が過去に負担したとされるコストを賃料額に考慮し続ける合理性は認められない。

**エ** この点については、澤野順彦弁護士・不動産鑑定士も、平成 29 年度の適正賃料額について述べた鑑定意見書において、「昭和 2 年の貸付以来、既に 90 年近く経過しており、…本件土地の適正賃料の鑑定評価に当たっては、造成・開発前のいわゆる素地価格とせず、本件土地の現況を所与とすべきものと思料され」としている（資料 26 の 1・22 頁）。また、張間雄次及び宇都宮裕両不動産鑑定士も、「造成費については契約に別段の定めがある場合を除き、時間の経過とともにその効用が逡減していく（反射的に所有権の価値に転化していく）と考えることが妥当である」ことを前提として、「遅くとも各用途面積に大きな変動のない平成 9 年契約以降は、特段に考慮すべき造成費はないものと判断される」と述べている（資料 19・8 頁）。

### (3) 国有資産等所在市町村交付金との関係での検討

土地の適正な賃料を決定するに際しては、当該土地の所有者が負担する公租公課の額が考慮される。このことは、当該土地の所有者が山梨県である場合も全く同じである。

ところで、前記のとおり、山梨県が、本件各不動産が所在する市町村に対して交

付する交付金額は、本件各不動産の現況を基礎として算定されるどころ、現況を基礎として評価される市町村交付金の額が相当に上昇しているにもかかわらず、本件各不動産の賃料は、「開発前の素地価格」を基礎として算定されることになれば、山梨県は、現況を基礎とする公租公課（市町村交付金）の増額分を支払いつつも、過去の「開発前の素地価格」を基礎として算定された賃料しか得られず、公租公課の増額分を賃料に反映できないという不合理な事態となる。現に、本件各不動産について、少なくとも別荘敷、会社直営建物敷及びゴルフ場敷においては、現行純賃料より公租公課相当額（適正な市町村交付金相当額）の方が高額となるという逆転現象が生じている（資料 36・31 頁）。

10

## 5 補論

ところで、昭和 2 年当初における山梨県から富士急行に対する本件各不動産の貸付許可は、山梨県における岳麓開発計画の一環という側面があったようであり、富士山麓に鉄道の敷設を行う富士急行（富士山麓電気鉄道）への出資を募るために、本件各不動産を用いるという構想があったようである（資料 37）。

15

この点、昭和 2 年 1 月 29 日付の貸付許可（資料 3）の第 3 項においては、以下の条件が付されている。

「 三、富士山麓電気鉄道株式会社に於て左の順序に依り電気鉄道の敷設を完成せざる場合は本契約を解除することあるべし

20

### 第一期線

- 一、中央線大月駅を起点とし吉田に至るもの
- 一、吉田より鳴沢、精進を経て本栖に至るもの
- 一、吉田より山中に至るもの

25

- 一、本栖湖畔より富里村字常葉区に至り富士見延鉄道線に連絡するもの

### 第二期線

一、山中御殿場間及本栖大宮町間の線路を敷設し東海道本線に連絡を図る  
もの」

もつとも、富士急行は、昭和2年に、既に富士電気軌道株式会社が保有していた  
5 大月－吉田間の電車路線を買収し、昭和4年に富士山麓電鉄として大月－吉田間(上  
記「第一期線」のうち「中央線大月駅を起点とし吉田に至るもの」)を開業した以外  
は、上記条件にある電気鉄道の敷設を完成させていない。その経緯等、当時の具体  
的な事実関係については現時点において不明であるが、少なくとも、富士急行の岳  
麓開発への寄与という観点からも、昭和42年8月22日以降の賃貸借契約において、  
10 「開発前の素地」を基礎として適正賃料額を算定すべきとするような事情は見当た  
らない。

## 6 小括

以上のとおり、本件各不動産の適正賃料額は、造成後の現況を基礎として算定す  
15 べきであって、造成前のいわゆる素地価格（原野・山林）を基礎として算定された  
賃料額は、適正とは言えないと解される。

### 第 3 山梨県と富士急行の間の本件各不動産に係る賃貸借契約の適法性・有効性、及び山梨県の富士急行に対する請求権について

#### 1 序論

5

##### (1) 地方自治法 237 条 2 項違反の契約の効力について

裁判例及び学説においては、地方自治法 237 条 2 項に違反して、条例又は議会の議決によることなく締結された契約は、無効であると解されている（資料 38、資料 39、資料 40、資料 41・4909 頁（磯部力執筆部分）、資料 42・988 頁、資料 43・311 10 頁（村上順執筆部分）、資料 44・4 頁等）。

これに対し、地方自治法 237 条 2 項違反の契約がなお有効であるとする裁判例及び学説は、不見当である。

最高裁判所事務総局行政局監修に係る「行政裁判資料第 79 号 主要行政事件裁判例概観 3（第 3 版）－地方自治関係編－」（資料 45）199 頁においても、地方自治法 15 237 条 2 項違反の契約に関し、上記各裁判例が掲載されている一方、これと異なる結論を採用した裁判例等は掲載されていない。

##### (2) 山梨県－富士急行間における従前の賃貸借契約の問題点について

前記第 2 の 4 (2) のとおり、仮に、賃借人が造成費を負担したことを理由として、 20 適正賃料額の算定に当たってその事情を考慮すべき場合があるとしても、そのような考慮が認められ得るのは、賃借人が実際に負担したコストの額等を踏まえた相当期間に限られる。

本件においては、貸付けの開始から 40 年が経過した昭和 42 年 8 月 22 日の賃貸借契約（資料 25）の時点において、本件各不動産が全く造成されていない山林・原 25 野であることを基礎として賃料額を算定することを正当化する事情は、見当たらない。

くわえて、前記第2の1のとおり、そもそも富士急行は、本件住民訴訟においても、自らが具体的にいかなる「開発」を行い、それらについて具体的にいくらの費用を負担したのかを、本件住民訴訟の提起から3年半が経過した今に至るも、明らかにしていない。ウェブサイト上の記事（資料6）によれば、富士急行は、少なくとも、本件各不動産のゴルフ場敷の造成について、自ら費用負担はしていないようである上、資料7においても、富士急行が負担した「開発」費用が（もしあれば）記載されるであろう箇所を、全てマスキングして開示を拒んでいる。

また、訴訟外においても、これまでに、富士急行が、山梨県に対して、これらの点について具体的に説明した形跡は、前記第2の1において言及したものを除き、見当たらない。

富士急行が本件各不動産について「多大な経営資源を投じて開発・振興させてきた」（資料2・3頁）との点は、造成前の素地価格を基礎として適正賃料額を算定すべきとする富士急行側の立場の前提となっている事実であるにも拘わらず、富士急行は、これまで、その具体的内容を明らかにしていない。このような経緯は、極めて不自然である。

このような経緯からすれば、富士急行自身、造成前の素地価格を基礎として適正賃料額を算定すべき事情が存在しないことを認識していたにもかかわらず、造成前の素地価格を基礎として算定された賃料額（「適正」ではない賃料額）を合意していたものと合理的に認定される。

## 2 本件各不動産に係る賃貸借契約の適法性・有効性

### (1) 賃料額が公租公課と同水準であることについての評価

東京地判平成7年11月30日（資料46）は、「土地に課される公租公課は財産価格ひいては当該財産からの収益・利用利益の発生を前提とするものであるから、当該財産の収益力は、一般に公租公課を超えるものと推認することができる」と判示

している。

また、最判昭和 36 年 1 月 27 日（資料 47）は、「建物の占有者が...建物の固定資産税を支払ったとしても...固定資産税は...建物の維持保存のために当然に支出せらるべき費用ではあるが、右は民法 595 条 1 項の『通常必要費』に属するものとい  
5 うべき」として、民法上の無償契約である使用貸借契約においても、公租公課は「通常必要費」（民法 595 条 1 項）として、借主負担であると判示している（資料 48・110 頁も同旨）。

このように、土地の借主が公租公課と同水準の賃料を支払っていたとしても、同賃料は当該土地の収益力に見合った対価とはいえず、かつ、無償契約である使用貸  
10 借契約の借主が「通常必要費」を支払うのと同様である。

したがって、公租公課と同水準の賃料は、前記平成 7 年東京地判のいう「客観的公正な対価」とは到底いえず、公租公課と同水準の賃料が「適正な対価」でないことは明らかといえる。私人間の賃貸借契約においても、貸主が所有地を公租公課相当額の賃料のみで賃貸することは、経験則上、通常あり得ない。

15

## (2) 平成 9 年 4 月 1 日付恩賜県有財産賃貸借契約の適法性・有効性について

山梨県と富士急行は、平成 9 年 4 月 1 日付恩賜県有財産賃貸借契約（資料 49）において、同年度の賃料額を 5 億 0383 万 8935 円と合意した。これは、造成前の素地価格を基礎として算定された賃料額である（この点については、山梨県と富士急行  
20 の認識が一致している）。

しかし、前記第 2 のとおり、本件各不動産の適正賃料額は、造成後の現況を基礎として算定すべきであると解される。嶋内雅人不動産鑑定士作成に係る令和 3 年 1 月 21 日付不動産鑑定評価書によれば、これを前提として同日時点の適正賃料額を算定すると、62 億 4248 万円（演習場内別荘敷を除く）となる（資料 50）。これによ  
25 れば、平成 9 年 4 月当時の本件各不動産の適正賃料額と、実際に合意された賃料額との間には、12 倍以上もの乖離があることになる。

さらに言えば、実際に合意された純賃料額は、賃貸人たる山梨県が山中湖村に対して本来負担すべき市町村交付金額をも下回り（資料 50・29 頁参照）、公租公課（固定資産税の対象であると仮定した場合における固定資産税額）よりも低い水準となっている。このような賃料額が「適正」であるとは言い難いと考えられる。

5 したがって、平成 9 年 4 月 1 日付恩賜県有財産賃貸借契約（資料 49）は、地方自治法 237 条 2 項に違反し、無効であると解される。

### (3) 平成 29 年 3 月 30 日付恩賜県有財産賃貸借契約の適法性・有効性について

山梨県と富士急行は、平成 29 年 3 月 30 日付恩賜県有財産賃貸借契約（資料 1）  
10 において、同年度の賃料額を 3 億 2530 万 6276 円と合意した。これは、造成前の素地価格を基礎として算定された賃料額である（この点については、山梨県と富士急行の認識が一致している）。

しかし、前記第 2 のとおり、本件各不動産の適正賃料額は、造成後の現況を基礎として算定すべきであると解される。嶋内雅人不動産鑑定士作成に係る令和 2 年 9  
15 月 23 日付不動産鑑定評価書によれば、これを前提として同日時点の適正賃料額を算定すると、20 億 1157 万円（演習場内別荘敷を除く。）となる（資料 36）。これによれば、平成 29 年 4 月当時の本件各不動産の適正賃料額と、実際に合意された賃料額との間には、6 倍以上もの乖離があることになる。

さらに言えば、実際に合意された純賃料額は、賃貸人たる山梨県が山中湖村に対して本来負担すべき市町村交付金額（資料 36・31 頁参照）、即ち、公租公課（固定資産税の対象であると仮定した場合における固定資産税額）と同水準となっている。  
20 このような賃料額が「適正」であるとは言い難いと考えられる。

したがって、平成 29 年 3 月 30 日付恩賜県有財産賃貸借契約（資料 1）は、地方自治法 237 条 2 項に違反し、無効であると解される。

#### (4) 補足①：澤野意見書及び鑑定書について

澤野意見書（資料 26 の 1）は、前記第 2 の 4（2）のとおり、「本件土地の適正賃料の鑑定評価に当たっては、造成・開発前のいわゆる素地価格とせず、本件土地の現況を所与とすべきものと思料され」としている（22 頁）。この点の澤野意見書の記述は相当である。

他方で、澤野鑑定書（資料 26 の 2）においては、平成 27 年 4 月 1 日を直近合意時点とし、同日時点の合意賃料をベースに、差額配分法、利回り法及びスライド法を適用している。しかし、以下のとおり、この点の記述は相当ではないものと考え

10 **ア** 第 1 に、本件においては、平成 27 年 4 月 1 日に合意された賃料も、「造成・開発前のいわゆる素地価格」を基礎として算定されたものであって、そもそも「適正」ではなく、かかる賃料額の合意は地方自治法 237 条 2 項違反により無効であると解される。

不動産鑑定評価基準において直近合意賃料を考慮すべきとされているのは、直近合意に契約としての拘束力が認められ、契約自由及び私的自治の原則から、借地借家法等は直近合意賃料の相当性に介入できないとされているからである（資料 52・213 頁）。

しかるに、上記のとおり、そもそも直近合意が無効である場合に、そのような無効な合意賃料をベースに適正賃料額を算定すべき理由はないものと考え

20 **イ** 第 2 に、前記のとおり、賃借人が造成費を負担したという事情を適正賃料額の算定において勘案しうる場合があるとしても、それは相当期間に限られるのであって、「相当期間が経過すれば、一般的なみの地代」とすべきであると解される（資料 30・113 頁（高島良一・元裁判官）、資料 31・262 頁（浅香紀久雄・元裁判官））。

賃借人が造成費等を負担したという事情は、相当期間中の賃料に評価し尽くされている以上、相当期間経過後においてもなお、当該事情の存在を前提とする直近合意賃料をベースに適正賃料額を算定する理由はない。

前記のとおり、富士急行は、山梨県から、本件各不動産を造成前の素地価格を基礎とする低額の賃料で、権利金を負担することなく借り受ける一方、転借人からは、山梨県に支払う賃料に富士急行の利益を乗せた金額（山梨県に支払う賃料よりも大幅に高い転貸借料）の支払いを受け、「施設分担金」ないし「転貸借地権」の「販売」代金を収受している（実際の金額は不明であるが、仮に資料 17 の 1 坪当たり 3 万円で計算すると、これまでの「販売」代金の総額は約 210 億円と試算されることになる）。

ウ なお、直近合意賃料をベースとするものの問題点については、澤野鑑定書も、「利回り賃料及びスライド賃料は、直近合意賃料を如実に反映しているが、直近合意賃料が長期間に及ぶ本件賃貸借における適正な継続賃料であるか否か多くの疑問が残る本件においては、差額配分賃料との比較において、直ちに平等に勘案することは躊躇せざるを得ない」（資料 26 の 2・38 頁）として、理解を示している。さらに、澤野意見書は、実質的な新規賃料に基づいて適正賃料額を算定する立場についても、「かかる主張が適切でないとはまではいうことはできない」として（資料 26 の 1・21 頁）、誤りであるとは断じていないようである。

これらの記述からすれば、澤野意見書及び澤野鑑定書は、以上のような当委員会の見解を必ずしも否定するものではないと評価できる。

## (5) 補足②：富士急行の主張について

20

### ア 適正賃料額に関する富士急行の主張について

i 富士急行は、嶋内鑑定書（資料 36）について、同鑑定書が直近合意賃料をベースとしていないことを理由に、最高裁判決に違反している旨主張している（資料 2・2 頁）。

25 しかし、本件は、富士急行が引用する最高裁判決の事案とは、全く事案が異なる。

前記のとおり、本件においては、①直近合意は無効であると解されるのみならず、②相当期間の経過や、転借人からの多額の施設分担金、「販売」代金及び転貸借料の受領により、賃借人が造成費等を負担したという事情を考慮する理由は失われていると認められるのであって、かかる事情が考慮されている直近合意賃料をベースとして適正賃料額を算定すべき理由はないと解される。

ii 富士急行は、公益社団法人日本不動産鑑定士協会連合会の質疑応答集(資料 53)における回答内容が、造成前の素地価格を基礎とすべきという富士急行の主張を裏付ける旨主張する(資料 2・2~4 頁)。

しかし、当該質疑応答において、回答者は、「賃貸借の目的、期間、賃料、特約等契約の内容、契約の経緯、権利の態様、地域の状況、対象不動産の状況等々全く具体的な賃貸借の内容が不明ですので、ご質問に対する見解をお答えするのは困難です」と回答しているのであって、そもそも、有意な回答がなされているとは評価できない。

少なくとも、上記回答は、本件のような場合においてもなお、造成前の素地価格を基礎として適正賃料額を算定すべきとする趣旨でないと解される。

iii 富士急行は、建物の賃借人が建物を改装した場合を例に、嶋内鑑定書(資料 36)を批判する(資料 2・4~5 頁)。

しかし、富士急行が挙げる例は、造成費等の償却に通常要する相当期間の経過後においてもなお、造成前の素地価格を基礎とすべきことの根拠とはならないと解される。

富士急行が挙げる例においても、賃借人が負担した改築費用の償却に通常要する相当期間が経過すれば、改築後の現況を基礎として適正賃料額を算定すべきであると解される(建物の改築の場合には、土地の造成とは異なり、改築による付加価値が永続的ではなく、相当期間が経過すれば付加価値そのものも消滅するのが通常であるため、造成費の場合のような問題が生じにくい、という違いがあるに過ぎないと解される)。

## イ 県知事の裁量に関する富士急行の主張について

- 5 i 富士急行は、「何をもって『適正な対価』を考えるかについては、県知事の合理的な裁量に委ねられているのであり、かかる裁量の逸脱濫用が無い限り、違法性は認められない」と主張して、最判平成 25 年 3 月 28 日（資料 54）及び最判平成 28 年 6 月 27 日判タ 1429 号 82 頁（資料 55）を引用する。

しかし、行政裁量とは、あくまでも、立法者が法律の枠内で行政機関に認めた判断の余地である（資料 56・350 頁）。

- 10 そして、地方自治法 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これを…貸し付けてはならない」と定め、普通地方公共団体の長等に対して、「条例又は議会の議決による」ことなく財産を「適正な対価なくして…貸し付け」ることを、明確に禁止している（資料 41～資料 43。資料 57 のとおり、これを受けた山梨県の恩賜県有財産管理  
15 条例 16 条は、上記行為について「議会の議決を経なければならない」と定めている。）。

- 普通地方公共団体の長等は、このような法律の枠内において行政事務を執行しなければならないのであって、法律によって上記の行為を禁止されている普通地方公共団体の長自身が、禁止行為（「適正な対価なくして…貸し付け」る行為）に該当するか否かについて、富士急行が主張するような裁量を有しているなどとい  
20 う解釈は、法律の存在意義を否定するに等しく、成り立たないと解される。

- ii これに対し、富士急行が挙げる最判平成 25 年 3 月 28 日（資料 54）及び最判平成 28 年 6 月 27 日（資料 55）は、地方公共団体が支出をして賃借又は買取りを行った事案であって、いずれも地方自治法 237 条 2 項の適用の余地がなく、同法 2 条 14 項及び地方財政法 4 条 1 項という、地方公共団体の財務に関する基本指針  
25 を定めたに過ぎない規定との関係のみが問題となった事案である。

いずれの事案も、当然ながら、賃借又は買取りに係る支出が予算に計上され、

議会の議決を経ていた事案である。本件のように、議会の議決を経ることなく財産の処分が可能か否かが問題となる地方自治法 237 条 2 項の適用場面とは、全く事案が異なる。上記各最判の事案において地方公共団体の長に一定の裁量が認められるからといって、地方自治法 237 条 2 項所定の議会の議決を必要とするか否かについてまで、地方公共団体の長に裁量を認めるべき理由にはならないと解される。

既に主張したとおり、そもそも、地方自治法 237 条 2 項が、地方公共団体の長等に対して、「条例又は議会の議決による」ことなく財産を「適正な対価なくして...貸し付け」ることを禁止しているのは、このような行為を許容することは、総計予算主義の原則（一切の収入及び支出を予算に計上し、議会の議決を経なければならないとする原則。地方自治法 210 条、211 条 1 項）に違背するのみならず、健全な財政運営の大前提として、上記のような行為にあたっては、住民代表議会の意思を反映すべきことが当然の事理だからであると解される（資料 58・最判平成 17 年 11 月 17 日、資料 41・4905 頁、資料 42・986 頁、資料 43・311 頁等）。

地方公共団体の長等が、議会の議決を経る必要があるか否かについてまで、富士急行が主張するような裁量を有しているなどという解釈は、地方自治法 237 条 2 項のみならず、上記のような地方自治の原則に違背するもので、成り立たないと解される。

iii この点、最判平成 30 年 11 月 6 日（資料 59）の原審である広島高判平成 29 年 3 月 9 日（資料 60）は、公有地の売却における「適正な対価」（地方自治法 237 条 2 項）が問題となった事案において、公募によって売却手続が実施された場合においてすら、不動産鑑定評価額を 30%を超えて修正することは許されず、「適正な対価」は不動産鑑定評価額の 70%を下回ると認めることはできない旨判示している。

これに対して市長側が上告受理申立てを行ったが、最高裁は、上記「適正な対価」に関する原審の認定に対する市長側の上告受理申立理由を排除した。

また、上告審においては、山崎敏充裁判官及び宮崎裕子裁判官が、補足意見において、「適正な対価」に関する上記原審の認定に疑問を呈しているが、これらの補足意見は、いずれも、売却価格が公募という競争性のある手続によって定まったことや、その約1年前の売却手続では更に低額での応募しかなかったこと等、  
5 あくまでも「適正な対価」がいくらであったかを客観的に探究する観点からの意見である。これらの補足意見は、「何をもって『適正な対価』を考えるかについては、県知事の合理的な裁量に委ねられている」などということは一切前提にしておらず、富士急行の主張とは、相反する意見であると解される。

このように、富士急行の主張は、判例上も否定されていると解される。

10

#### (6) 補足③：法定更新との関係について

以上のとおり、平成9年4月1日付及び平成29年3月30日付の各恩賜県有財産賃貸借契約はいずれも無効と解されるが、その場合、これら以前の賃貸借契約が借地法6条により法定更新されないかが問題になり得ることから、以下、この点につ  
15 いて検討する。

#### ア 平成9年より前の賃貸借契約の効力について

前記第2の2(1)のとおり、そもそも昭和42年8月22日付恩賜県有財産賃貸借契約よりも前の使用関係は、借地法の適用がある土地賃貸借契約ではなく、法定更  
20 新される余地がないと解される。

また、前記第2の4のとおり、昭和42年8月22日付及び昭和52年5月23日付の各恩賜県有財産賃貸借契約（資料25、資料35）について言えば、既に造成がほぼ完了していたにもかかわらず、全く造成されていない山林・原野であることを基礎として賃料額が算定されている<sup>3</sup>ところ、そのような算定を正当化する事情は見当た

---

<sup>3</sup> 具体的な算定方法については時期によって変遷が見られ、詳細が明らかでない部分もあるが、いずれの算定方法も、造成されていない山林・原野であることを基礎

らない。

資料 25 及び資料 35 の各契約の締結時点における現況を基礎とした具体的な適正賃料額については、現時点で不動産鑑定評価が実施されておらず、また、それを現時点で遡って算定することは困難と思われるが、各契約の算定の基礎については、  
5 資料 49 及び資料 1 の各契約と同様の誤りがあり、実際の賃料額の水準も資料 49 及び資料 1 を上回るものではないから、少なくとも資料 25 及び資料 35 の各契約に基づく賃料額が「適正」であるとは言えないと解される。

したがって、資料 25 及び資料 35 のいずれの契約も、地方自治法 237 条 2 項に違反し無効であると解される。

10 よって、法定更新により更新されるべき有効な借地権の存在が認められない以上、法定更新によって富士急行による本件各不動産の使用権原が認められるものではないと解される。

#### イ ゴルフ場敷等について

15 前記アの点を措くとしても、前記第 2 の 2 (2) のとおり、昭和 42 年 8 月 22 日付恩賜県有財産賃貸借契約（資料 25）以降においても、少なくともゴルフ場敷等については、建物所有目的とはいえないことから、借地法が適用される余地はないと解される（資料 26 の 1・23 頁も参照）。

したがって、平成 9 年 4 月 1 日付恩賜県有財産賃貸借契約（資料 49）及び平成 29  
20 年 3 月 30 日付恩賜県有財産賃貸借契約（資料 1）が無効である場合に、それより前のゴルフ場敷等に係る賃貸借契約について借地法 6 条の法定更新が適用されることはなく、平成 9 年 4 月 1 日以降の富士急行の土地使用権原は否定されると解される。

---

としているものと認められる（資料 19：張間雄次及び宇都宮裕両不動産鑑定士作成に係る令和 3 年 3 月 10 日付意見書 9～13 頁も参照。）。

### ウ 地方自治法 237 条 2 項違反と法定更新の関係について

平成 9 年 4 月 1 日付恩賜県有財産賃貸借契約（資料 49）及び平成 29 年 3 月 30 日付恩賜県有財産賃貸借契約（資料 1）が地方自治法 237 条 2 項に違反して無効である場合において、仮に、それ以前の賃貸借契約が法定更新されるとすれば、結局、平成 9 年 4 月 1 日以降においても、もはや考慮されるべきでない事情によって低く算定された賃料額による賃貸借契約が継続することとなり、「適正な対価」が支払われない事態となる。

しかし、このような帰結は、地方自治法 237 条 2 項の趣旨を没却する。このような場合には、地方自治法 237 条 2 項に違反して無効となる以前の賃貸借契約について、借地法 6 条の法定更新は適用されないと解すべきである。借地法 6 条は、このように違法無効とされるべき内容の借地権についてまで保護する趣旨とは解されないからである。この点について論じた裁判例及び学説は見当たらないものの、地方自治法 237 条 2 項及び借地法 6 条の趣旨を踏まえると、上記のように解される。

したがって、仮に、平成 9 年 4 月 1 日より前に有効な借地権が存在したとしても、平成 9 年 4 月 1 日付及び平成 29 年 3 月 30 日付の各恩賜県有財産賃貸借契約が無効であり、かつそれより前の賃貸借契約が法定更新されることもないと解される以上、平成 9 年 4 月 1 日以降の富士急行の土地使用権原は否定されると解される。

## 3 山梨県の富士急行に対する請求権について

20

### (1) 損害賠償請求権

前記 2 のとおり、富士急行は、遅くとも平成 9 年 4 月 1 日以降、山梨県が所有する本件各不動産の使用権原を有していなかったと解される。

この点、民法 709 条は、不法行為責任について、「故意又は過失によって他人の権利又は法律上保護される利益を侵害した者は、これによって生じた損害を賠償する責任を負う」と定めている。

25

そして、土地を権原なく占有している者の不法行為責任に関して、最判昭和 32 年 6 月 27 日（資料 51）は、「他人の土地を占有するものは、その占有を正当付ける権原のあることを主張立証しない限り故意過失の推定を受け不法占有の責を免れない」と判示している。

5 上記最判によれば、本件においても、富士急行は無権原での本件各不動産の占有について故意過失の推定を受けると解されるところ、かかる推定を覆す事情は見当たらない。

むしろ、前記 1 のとおり、富士急行自身も、造成前の素地価格を基礎として適正賃料額を算定すべき事情が存在しないことを認識していたにもかかわらず、造成前  
10 の素地価格を基礎として算定された賃料額（「適正」ではない賃料額）を合意していたものと合理的に認定される。

したがって、富士急行には、無権原での本件各不動産の占有使用について、不法行為法上の故意又は過失が認められる。

よって、山梨県は、遅くとも平成 9 年 4 月 1 日以降、適正賃料相当額（前記（2）  
15 及び（3）参照）と実際に富士急行から支払われた金額との差額分の損害について、富士急行に対し、不法行為に基づく損害賠償請求権を取得したものと解される。

## **（2） 不当利得返還請求権**

富士急行の故意又は過失の有無にかかわらず、富士急行は無権原で山梨県が所有  
20 する本件各不動産を使用していた以上、山梨県は、適正賃料相当額（前記（2）及び（3）参照）と実際に富士急行から支払われた金額との差額分の利得について、富士急行に対し、不当利得返還請求権を有すると解される。

## **（3） 富士急行が法定更新に基づく使用権原を有すると仮定した場合における請求権**

仮に、平成 9 年 4 月 1 日付恩賜県有財産賃貸借契約（資料 49）よりも前の賃貸借

契約について借地法 6 条の法定更新が適用され、富士急行が同日以降においてもこれによる本件各不動産の使用権原を有していたと仮定しても、以下のとおり、山梨県の富士急行に対する損害賠償請求権及び不当利得返還請求権が認められると解される。

- 5 **ア** 前記 1(2)のとおり、富士急行は、遅くとも平成 9 年 4 月 1 日以降においては、造成前の素地価格を基礎として適正賃料額を算定すべき事情が存在しないことを認識していたにもかかわらず、造成前の素地価格を基礎として算定された賃料額（「適正」ではない賃料額）を合意していたものと合理的に認められる。

これによれば、富士急行には、地方自治法 237 条 2 項に違反する賃料額を合意  
10 することによって、「適正な対価」の支払いを免れ、これによって山梨県に損害を与えたことについて、不法行為法上の故意又は過失が認められると解される。

したがって、山梨県は、平成 9 年 4 月 1 日以降、適正賃料相当額と実際に富士急行から支払われた金額との差額分について、富士急行に対し、不法行為に基づく損害賠償請求権を有すると解される。

- 15 **イ** また、仮に、平成 9 年 4 月 1 日付恩賜県有財産賃貸借契約（資料 49）より前の賃貸借契約について借地法 6 条の法定更新が適用されたと仮定すれば、富士急行は、平成 9 年 4 月 1 日以降も、少なくとも、平成 8 年度の賃料額（年額 5 億 0406 万 1412 円）を、その後も支払う義務を負っていたことになる<sup>4</sup>。しかるに、富士急行は、山梨県との間で無効な賃貸借契約を締結したことによって、平成 8 年度  
20 の賃料額との差額分を利得し、山梨県はその差額分の損失を被ったことになる。

したがって、山梨県は、平成 9 年 4 月 1 日以降、少なくとも平成 8 年度の賃料額（年額 5 億 0406 万 1412 円）と、実際に富士急行から支払われた金額との差額分について、富士急行に対し、不当利得返還請求権を有することになる。

---

<sup>4</sup> 平成 8 年度の賃料額は平成 7 年度の賃料額より減額合意されているところ、かかる合意が有効であったとする趣旨ではなく、少なくとも平成 8 年度の合意賃料額については支払う義務があった、という趣旨である。

#### 4 補論

(1) ところで、地方公共団体が法令の規定に違反して締結した契約の効力に関して  
5 は、以下のような判例が存在する。

①最判昭和62年5月19日（資料61）は、普通地方公共団体が随意契約の制限に関する法令（地方自治法234条2項等）に違反して締結した契約の効力について、  
「当該契約の効力を無効としなければ随意契約の締結に制限を加える前記  
法及び令の規定の趣旨を没却する結果となる特段の事情が認められる場合  
10 に限り、私法上無効になるものと解するのが相当である」と判示している。

②最判平成16年1月15日（資料62）は、第3セクター方式により設立された株式  
会社に派遣された県職員に対する給与支出が違法とされた事案において、  
「地方公務員法24条1項、30条、35条は、職員の服務義務や給与の基準を定め  
た規定であるにすぎず、これらの規定が地方公共団体と私人との間に締結さ  
15 れた契約の効力に直ちに影響を及ぼす強行規定であると解することはでき  
ない」としたうえで、「本件協定が地方公務員法24条1項、30条、35条の趣旨  
に反することが…（契約の相手方）も知り得るほど明白であって、これを無  
効としなければ上記各規定の趣旨を没却する結果となる特段の事情がある  
ものということもできない」として、給与支出に係る協定が私法上無効とは  
20 言えない旨判示している。

上記①及び②の各最判は、結論において、当該契約を無効としなければ法令の  
規定の趣旨を没却する結果となる特段の事情がある場合に限って、当該契約が無  
効になるものと解している。

しかし、上記①及び②の各最判は、本件とは問題となる法令の性質等が大きく  
25 異なっており、したがって本件に当てはまるものではないと解される。

(2) すなわち、上記①の最判においては、(ア) 問題となった地方自治法234条2項等

の法令が「専ら一般的抽象的な見地に立って普通地方公共団体の締結する契約の適正を図ることを目的として右契約の締結方法について規制を加えるもの」に過ぎず、「右法令に違反して契約が締結されたということから直ちにその契約の効力を全面的に否定しなければならないとまでいうことは相当でな」と解される一方、(イ)「その私法上の効力が当然に無効であると解するならば、契約の相手方において不測の損害を被ることにもなりかねず相当とはいえない」ことが考慮されている。

これに対し、本件においては、(ア) 問題となる地方自治法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これを...貸し付けてはならない」と定め、「条例又は議会の議決による」ことなく財産を「適正な対価なくして...貸し付け」ることを、明確に禁止し、もって総計予算主義の原則等の地方自治の原則を具現化した規定であると解される(資料41～43)から、地方自治法234条2項等のような「専ら一般的抽象的な見地に立つ」た規定とはいえないと解される。

また、(イ) 地方自治法237条2項に違反して対価の適正性を欠く契約については、その私法上の効力を否定してその是正を図ったからといって、契約の相手方が「不測の損害」を被るとは言えず、むしろ契約を有効とすることで契約の相手方に不適正な対価による利益を得させることは相当とはいえないと解される。

このように、上記①の最判の判旨は、地方自治法237条2項違反が問題となる本件には当てはまらないと解される。

(3) また、上記②の最判においても、問題となった地方公務員法24条1項、30条、35条は「職員の服務義務や給与の基準を定めた規定であるにすぎ」なかった。これに対し、前記イのとおり、本件で問題となる地方自治法237条2項は、「条例又は議会の議決による」ことなく財産を「適正な対価なくして...貸し付け」ることを、明確に禁止し、もって総計予算主義の原則等の地方自治の原則を具現化した規定であると解されるのであって、同項違反の契約の効力を否定することが、同項の

趣旨に適うと解される。このように、本件は、上記②の最判とも、問題となる法令の性質等が大きく異なっている。

したがって、上記②の最判の判旨も、本件に当てはまらないと解される。

(4) 以上に述べた内容は、前記1(1)において詳述したとおり、裁判例及び学説上、  
5 地方自治法237条2項に違反した契約は無効とされており、これに反する裁判例及び学説は不見当であること、更には最高裁判所事務総局行政局監修に係る文献(資料63・228頁)においても、上記②の最判の存在を前提としつつ、「これに対し、契約の締結について議会の議決が必要とされる場合に、その議決を欠いたままで締結された契約は、無効とされる傾向にあるとあってよいであろう」等とされ、  
10 地方自治法237条2項に違反した契約を無効としている裁判例(資料38、資料39、資料40)を参照すべきとされている(資料63・228頁及び資料45・199頁)ことから裏付けられる。

(5) 付言すると、本件の事実関係の下では、山梨県と富士急行の間の賃貸借契約を無効とせず、富士急行に対して不適正な対価による本件各不動産の使用収益とい  
15 う利益を得させることは、地方自治法237条2項の「趣旨を没却する結果となる」といえる。

したがって、仮に上記①②の最判の枠組みに当てはめたとしても、契約の有効性に関する前記2の結論は左右されないものと解される。

## 第 4 知事の山梨県に対する法的責任について

### 1 総論

#### 5 (1) 知事の法的責任の性質等

ア 首長の地方公共団体に対する損害賠償責任は、一般に、民法上の不法行為責任（民法 709 条）と解されており、少なくとも、首長に故意又は過失が認められることが要件となる。

イ 首長の不法行為法上の故意又は過失の要件に関しては、一般に、「公務員の個人  
10 責任を厳しく追及したのでは、公務員の萎縮を招き、公務の適正果敢な運営を阻  
害することから、国家賠償法 1 条 2 項は、公務員に故意又は重過失がある場合に  
限って国又は地方公共団体の求償権を認めているところ、このような要請は、公  
務員の地方公共団体に対する損害賠償責任の場面でも同様に当てはまる」とされ  
15 ている（資料 67：最高裁判例解説民事篇平成 16 年度（上）65 頁（福井章代裁判  
官）。なお、同文献で引用されている阿部泰隆「住民訴訟における職員の賠償責任  
（下）」（資料 68）は、首長の責任は故意又は重過失の場合に限定されるべきとす  
る）。

このような解釈を前提に、例えば最判平成 16 年 1 月 15 日（資料 62）156 頁は、  
知事の県に対する損害賠償責任の有無が争われた事案において、「ある事項に関  
20 する法律解釈につき異なる見解が対立し、実務上の取扱いも分かれていて、その  
いずれについても相当の根拠が認められる場合に、公務員がその一方の見解を正  
当と解しこれに立脚して公務を執行したときは、後にその執行が違法と判断され  
たからといって、直ちに上記公務員に過失があったものとする事は相当ではな  
い」と判示している。

25 このように、首長を含む公務員個人の損害賠償責任における故意又は過失の要  
件については、公務員個人の責任を故意又は重過失の場合に限定することにより、

厳格な個人責任を否定している国家賠償法1条2項の要請を踏まえて判断されるものとされている。

5 なお、この点において、首長を含む公務員個人の損害賠償責任における故意又は過失の判断枠組みは、土地を権原なく占有している者(本件における富士急行)の故意又は過失の要件の判断枠組み(資料51:最判昭和32年6月27日「他人の土地を占有するものは、その占有を正当付ける権原のあることを主張立証しない限り故意過失の推定を受け不法占有の責を免れない」)とは大きく異なっており、留意を要する。

ウ くわえて、山梨県事務決裁規則(資料69)においては、本件各不動産の賃料改定を含む賃料収入に関する事項(1000万円以上の収入の決定に関する事項)は、  
10 森林環境部長の専決事項とされている。

また、平成29年3月30日付恩賜県有財産賃貸借契約(資料1)の締結当時、恩賜県有財産の継続貸付の承認に関する事項については、林務環境事務所長の専決事項とされていた。これらの専決事項については、事案が重要又は異例と認め  
15 られるとき等、一定の場合に限って、上司の決裁等を受けるものとされている。そして、本件各不動産の賃料改定、平成29年3月30日付恩賜県有財産賃貸借契約の締結その他の本件各不動産の貸付けに関する事項については、山梨県事務決裁規則に基づいて決裁者から知事に対して決裁が求められたことはなく、賃料改定及び契約締結のいずれについても専決により処理されていたとのことである。

20 この点、最判平成3年12月20日(資料70)は、地方公営企業の管理者の権限に属する財務会計上の行為を補助職員が専決により処理した場合における、当該管理者の地方自治体に対する損害賠償責任が争われた事案において、「地方公営企業の管理者は、...地方公営企業の業務の執行に関しては、普通地方公共団体における長と同視すべき地位にあるものとみるべきである」としたうえで、「専決を  
25 任された補助職員が管理者の権限に属する当該財務会計上の行為を専決により処理した場合は、管理者は、右補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止

すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により右補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかったときに限り、普通地方公共団体に対し、右補助職員がした財務会計上の違法行為により当該普通地方公共団体が被った損害につき賠償責任を負うものと解するのが相当である」と判示している。

5           したがって、本件においても、知事は、原則として、「補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により右補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかったときに限り」責任を負うものと解される。

#### 10           (2) 知事の法的責任の検討対象

前記第3の2のとおり、遅くとも平成9年4月以降、富士急行との間の本件各不動産に係る恩賜県有財産賃貸借契約は無効であり、従って、富士急行は本件各不動産を使用する権原を有していなかったものと解される。

15           したがって、知事の責任との関係においては、本件各不動産に係る恩賜県有財産賃貸借契約が有効であることを前提とした賃料のみを収受して、富士急行に使用をさせたことにより、支払われた金員と適正賃料額の差額相当額の損害を山梨県に生じさせたことについて、不法行為法上の故意又は過失があるといえるか否かが問題となる（ただし、前記のとおり、知事の不法行為法上の故意又は過失の有無については、公務員の厳格な個人責任を否定している国家賠償法1条2項の要請を踏まえ  
20           て検討する必要がある）。

なお、仮に恩賜県有財産賃貸借契約が無効であることをひとまず措くとする、賃料改定時等に適正賃料額までの増額を求めなかったことや、賃料増額請求権を行使しなかったことも同様に問題となり得るが、いずれにしても、不法行為法上の故意又は過失の判断枠組みは基本的に同様であると解される。

25           また、平成29年3月30日付恩賜県有財産賃貸借契約については、地方自治法237条

2項に違反する契約を締結したこと自体により、その後の適正でない賃料による使用継続による損害を生じさせているといえるから、かかる契約締結について不法行為法上の故意又は過失があるといえるか否か問題となる。

## 5 2 各論

### (1) 天野建元知事（在任期間平成3年2月～平成15年2月）について

天野元知事が退任した平成15年2月までの間において、本件各不動産の賃料額について、それ以前と比較して大幅な改定が加えられた事実はない。また、本件各  
10 不動産の賃料額の適正性が住民、マスコミ、議会等で問題とされたという事情もうかがわれ  
ない。このような事情からすれば、天野元知事において、それまで継続されていた富士急行との間の本件各不動産の賃貸借契約に問題があることに気付く端緒は乏しかったと推察される。

したがって、天野元知事について、責任原因となる「補助職員が財務会計上の違  
15 法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により右補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかった」との事情は、認め  
難い。

### (2) 山本栄彦元知事（在任期間平成15年2月～平成19年2月）について

山本元知事に対して資料71による聴取を実施したところ、その回答は資料72のと  
20 おりである。

山本元知事の在任期間において、本件各不動産の賃料額について、それ以前と比較して大幅な改定が加えられた事実はない（むしろ、相当程度の減額がなされている）。

25 他方、当委員会が調査したところ、平成15年2月4日付の毎日新聞における山梨県知事選挙に関する新聞報道において、山本元知事の対立陣営が『富士急行』が

長年借りている広大な県有地の借地料一覧を付け、『堀内氏と県の癒着』と銘打った批判ビラ」を配布していた、とする趣旨の記載がある。もっとも、当委員会は、当該ビラの現物は確認できておらず、その具体的な内容は不明であり、また上記の山本元知事への聴取結果によれば、山本元知事は当該ビラの存在を認識していないと  
5 のことである。その他に、当時、本件各不動産の賃料額の適正性が住民、マスコミ、議会等により問題とされたこともうかがわれない。

このような事情からすれば、山本元知事において、それまで継続されていた富士急行による本件各不動産の使用に問題があることを気付く端緒に乏しかったと推察される。

10 したがって、山本元知事について、責任原因となる「補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により右補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかった」との事情は、認め難い。

### 15 (3) 横内正明元知事（在任期間平成 19 年 2 月～平成 27 年 2 月）について

横内元知事の在任期間において、本件各不動産の賃料額について、それ以前と比較して大幅な改定が加えられた事実はない。

もっとも、平成19年8月14日に朝日新聞が「県有地 割安賃貸80年」と題する記事を報じて以降、同新聞において、数回にわたり富士急行との間の本件各不動産の賃  
20 貸借契約に関する問題提起の報道がなされた（資料73～資料77）。

これを受けて、山梨県においては、平成19年12月から平成20年4月にかけて、複数の弁護士、及び不動産鑑定士を委員に含む「森林総合利用協議会」において、本件各不動産の賃貸借契約に関する問題が議論の対象とされ、複数の不動産鑑定士を説明者に招く等して、議論が交わされた（資料27、資料78～資料82）。その結果、同協  
25 議会においては、当時の富士急行との間の本件各不動産に係る賃貸借契約に問題があるとの指摘はなされなかった。

ただし、上記「森林総合利用協議会」においては、ゴルフ場については借地法の適用がないことが指摘されている（資料 27・4 頁「借地法の適用でない場合、ゴルフ場とかですと」、同 6 頁「富士急の場合ですと、目的を 8 つに分けていますが、この中には借地法に該当するものと、民法が適用されるものといろいろ混在しております」等）。したがって、同協議会の議事録を詳細に検討し、富士急行との間の賃貸借契約の内容と対照すれば、①造成前の素地価格を基礎とすべきという論拠は借地法の適用が前提となっていること、②しかし、少なくともゴルフ場については借地法の適用がないこと、③よって上記①の論拠には誤りがあること、といった点に気付くことは可能であったといえる。

10 しかし、専門家を交えた議論の結果として問題が指摘されていない状況下において、横内元知事が、補助職員の専決事項であり、かつ既に平成 9 年に締結済みの賃貸借契約の内容に関して、上記のような詳細な検討を行って問題点に気付くべき注意義務があったとまでは言えないと解される。

15 また、横内元知事は、これ以降、①一定規模の県有地の継続貸付等について「森林総合利用協議会」における議論の対象とし、以後、毎年度同協議会が開催されており、②恩賜県有財産の貸付けに関する情報を県ウェブサイトで公開することとする等、慎重を期した対応をしていたことがうかがわれる。

なお、横内元知事は既に逝去しており、以上の経過を含む当時の事実関係について、本人に確認することはできない状況にある。

20 以上のことからすれば、横内元知事について、責任原因となる「補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により右補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかった」というまでの事情は、認め難いと言える。

25 (4) 後藤齋元知事（在任期間平成 27 年 2 月～平成 31 年 2 月）について

ア 後藤元知事に対して資料 83 による聴取を実施したところ、その回答は資料 84

のとおりである。

イ 後藤元知事の在任期間中である平成 28 年 11 月 20 日発行の月刊誌「FACTA」において、「富士急別荘地が『タダ同然』」と題する記事（資料 85）が掲載された。また、当時は、平成 9 年 4 月 1 日付恩賜県有財産賃貸借契約の期間が、平成 29 年 3 月末までに迫っている状況であった。

このような状況から、後藤元知事は、本件各不動産の継続貸付が補助職員の専決事項であるとしても、その「指揮監督上の義務」として、山梨県が平成 29 年 3 月 30 日付恩賜県有財産賃貸借契約のような長期にわたる継続貸付を行うにあたっては、その当否について特に慎重に対応をする必要がある状況にあったと言える。

ウ この問題について、山梨県においては、平成 29 年 2 月から 3 月にかけて、複数の弁護士、及び不動産鑑定士を委員に含む「森林総合利用協議会」において議論が交わされたが、貸付けを継続することが相当との結論であった（資料 86～89）。

もっとも、当該「森林総合利用協議会」においては、昭和 2 年当初から本件各不動産全体において借地法の適用があったことを前提とした議論がなされており（資料 87）、また、ゴルフ場について借地法の適用がないことについての検討もされておらず、平成 19 年 12 月から平成 20 年 4 月にかけての「森林総合利用協議会」と比較しても、深められた議論がなされているとは言い難い。このことには、委員である弁護士 2 名が平成 29 年 2 月に改選された新任委員であり、事実関係を十分に把握するだけの時間や情報がなかったこと等も影響した可能性がある。

エ また、山梨県は、上記「森林総合利用協議会」の委員とは別の弁護士及び不動産鑑定士にも見解を求め、その結果が後藤元知事に報告された。弁護士及び不動産鑑定の見解は、概要、以下のようなものであったとのことである。

- ・ 弁護士の見解：本件各不動産の賃貸借契約は、借地法の適用を受け、正当な事由がない限り更新を拒むことはできない。また、借地法で、借地人の同意

がない限り、借地人に不利な条件で契約を結ぶことはできない(借地法11条)ことから、一定期間を経過したことを理由として、現況を基礎とした貸料額とすることもできない。

- ・不動産鑑定士の見解：山梨県は、山林で貸し付けをしており、その後の開発行為を借地人が行っているため、契約途中から宅地に変更することは、借地人に対する不利益となるため、現況である宅地を基礎として評価することはできない。

上記の各見解は、前記第2において述べたとおり、結論において誤っていると解されるが、前記1(1)のとおり、知事の県に対する損害賠償責任における不法行為法上の故意又は過失の有無については、公務員個人の責任を故意又は重過失の場合に限定することにより厳格な個人責任を否定している国家賠償法1条2項の要請を踏まえて判断されることに鑑みれば、そのことによって直ちに後藤元知事の責任が肯定されるわけではない。

もっとも、その点を措くとしても、上記の各見解が、本件各不動産が造成前の段階において、既に借地法の適用がある賃貸借契約が締結されていたことを前提としていることは明らかである。

したがって、後藤元知事において、そもそも借地法の適用があるという前提の当否について更に検討し、前記第2に述べたような問題点に気付くことは可能であったといえる。特に、ゴルフ場に借地法の適用がないことについては、前記(3)のとおり平成19年当時の「森林総合利用協議会」においても既に指摘されていたところであり(資料27)、また法律専門家でなくても理解しやすいところであって、この点に気付くことが困難であったとはいえない。この点において、後藤元知事には、他の元知事とは異なる事情があったと言える。

**オ** 以上の事情からすれば、後藤元知事において、より慎重な対応を期していれば、平成29年4月以降の適正賃料額と合意賃料額との差額分の損害について、その発生を防ぐことは可能であったということが出来る。この点において、後藤元知事

には、慎重さに欠いたきらいがあり、落ち度がなかったとは言えないと思料する。

もともと、前記 1 (1) のとおり、知事の故意過失については、公務員個人の責任を故意又は重過失の場合に限定することにより厳格な個人責任を否定している国家賠償法 1 条 2 項の要請を踏まえて判断されること、本件各不動産の継続貸付は補助職員の専決事項であり、後藤元知事は指揮監督上の義務を負うにとどまると解されること、複数の弁護士及び不動産鑑定士の見解を得ていたこと等を踏まえると、上記国家賠償法 1 条 2 項の要請を踏まえてもなお、後藤元知事について、責任原因となる「補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止すべき指揮監督上の義務に違反し、故意又は過失により右補助職員が財務会計上の違法行為をすることを阻止しなかった」との事情があるとまでは断じ難いと思料する。

#### (5) 長崎幸太郎知事（在任期間平成 31 年 2 月～）について

長崎知事は、知事就任の約 7 カ月後である令和元年 9 月、澤野順彦弁護士・不動産鑑定士に対し、本件各不動産の適正賃料額等について、鑑定意見及び不動産鑑定評価を依頼した。

これを受けて澤野弁護士・不動産鑑定士が令和 2 年 5 月 14 日に提出した鑑定意見書（資料 26 の 1）及び不動産鑑定評価書（資料 26 の 2）は、本報告書とは見解が異なる部分があるものの、適正賃料額の算定に当たっては、造成前の素地価格ではなく、現況を基礎とすべきという内容であった。

さらに、長崎知事は、令和 2 年 6 月、嶋内雅人不動産鑑定士に対し、本件各不動産の適正賃料額等について不動産鑑定評価を依頼した。これを受けて嶋内不動産鑑定士が令和 2 年 9 月 23 日に提出した不動産鑑定評価書（資料 36）は、適正賃料額については現況を基礎として算定すべきという内容であった。

以上を受けて、長崎知事は、本件住民訴訟において、令和 2 年 10 月 12 日付被告準備書面 8（資料 90）以降、本報告書と同旨の主張を行い、また富士急行に対して、過去及び将来の本件各不動産の使用に関して、不適正な対価を是正する方針を示し

ている。

以上のことからすれば、長崎知事について、責任原因となる事情は認め難い。

## 第5 その他の調査事項について

### 1 山梨県議会及び議員の山梨県に対する法的責任について

山梨県議会については、議会そのものが法的な責任の主体となるべき法的根拠は、  
5 見当たらない。

また、過去及び現在の山梨県議会議員についていえば、地方議会議員には憲法51  
条の免責特権の適用はないと解されている（資料91：最大判昭和42年5月24日等）も  
のの、いかなる場合に個々の議員の法的責任を負い得るかは明確でなく、少なくと  
も本件のように、そもそも問題となる本件各不動産の貸付けについて地方自治法96  
10 条1項6号及び同法237条2項の議会の議決が経られていない事案について、個々の議  
員が山梨県に対して法的責任を負う根拠は見当たらない。

### 2 監査委員の山梨県に対する法的責任について

地方自治法は、監査委員の職責について、同法198条の3において「監査委員は、  
15 その職務を遂行するに当たっては、法令に特別の定めがある場合を除くほか、監査  
基準…に従い、常に公正不偏の態度を保持して、監査等をしなければならない」（令  
和2年4月1日の改正法施行以前は「監査委員は、その職務を遂行するに当たつて  
は、常に公正不偏の態度を保持して、監査をしなければならない」と定めているも  
のの、監査委員の地方自治体に対する注意義務の内容に関する直接の規定を置いて  
20 いない。

裁判例においても、監査委員が地方自治体に対していかなる場合に法的責任を負  
うのかについて、具体的に判示したものは見当たらない。

なお、大阪地判平成9年1月23日（資料92）は、違法な手当の支出につき監査  
委員の地方公共団体に対する損害賠償責任の有無が争われた事案において、監査委  
25 員が「関係機関等の執行行為を直接差し止め、あるいは是正措置を講ずることはで  
きない」こと等を踏まえ、「監査委員の役割や権限等に照らすと、本件において、仮

に被告（監査委員）らが監査を怠ったことがあったとしても、そのことにより大阪  
市が本件支出額相当の損害を被ったということはいえない」と判示し、監査委員の  
監査の懈怠の有無を判断することなく、因果関係を否定することにより監査委員の  
責任を否定している。

- 5       また、大阪地判平成9年1月23日（資料92と同じ日に言い渡された別の裁判例。  
資料93）は、監査委員が住民監査請求を違法に却下したことが国家賠償法上違法と  
認められるか否かが争われた事案において、「監査請求権に処する侵害が国家賠償  
法一条に照らして違法と評価し得るためには、単に監査結果がその直接の根拠法令  
10  に違背するというだけでは足りず、当該監査委員が違法又は不当な目的を持って監  
査をしたなど、監査委員がその付与された権限の趣旨に明らかに背いてこれを行  
したものと認め得るような特別の事情があることを必要とすると解するのが相当」  
と判示している。

- そして、福井地判平成14年7月10日（資料94）は、同じく監査委員が住民監査  
請求を違法に却下したことが国家賠償法上違法と認められるか否かが争われた事案  
15  において、「住民監査請求に対し、監査委員がその請求を実質的に妨害する意図であ  
えて不当な判断をするなど、その本来の権限を著しく濫用して違法に却下したよう  
な場合」という極めて例外的な場合に限って、国家賠償法上違法となる旨判示して  
いる。

- これら2件の裁判例は、あくまでも監査委員の行為が国家賠償法上の違法に該当  
20  するための要件について判示したものではあるが、首長等の行為が国家賠償法上の  
違法に該当するための要件と比較しても、違法の範囲が極めて限定されているとい  
える。

- 以上を踏まえると、平成29年8月4日に提出された恩賜県有財産賃貸借契約に  
係る損害賠償等を求める住民監査請求に対し、当時の監査委員は請求を棄却してい  
25  るものの、かかる監査委員の行為について山梨県に対する法的責任を生じさせる根  
拠は乏しく、当該行為に起因する損害を観念し得るかも不明と言わざるを得ない。

また、同住民監査請求の棄却以外の監査委員の行為については、個々の監査委員の具体的行為の内容についての調査は行っていないものの、そのような調査を行うまでもなく、山梨県に対する損害賠償責任を生じさせるような注意義務違反を観念することは困難と思料される。

5

### 3 山梨県と富士急行の癒着の有無等

## 第 6 過去の貸付事務に係る課題と今後の事務手続等のあり方について

### 1 過去の貸付事務に係る課題について

前記第2及び第3において述べたとおり、本件各不動産の貸付けに関する過去の事  
5 実関係、借地法の適用関係、適正賃料額の考え方等を踏まえれば、本件各不動産の  
賃料額は、長期間にわたり不適正な状態にあったものと認められる。しかるに、山  
梨県においては、これまでに複数回この問題を見直す契機があったものの、結果と  
して是正がなされなかった。

この背景として、山梨県においては、予算を支出することに対する管理と比較し  
10 て、所有する財産を処分（売却、貸付け等）することに対する管理、具体的には財  
産をできる限り有効に運用することについて、その重要性の認識が十分ではなかつ  
たことがうかがわれる。例えば、本件各不動産の貸付けに関しては、弁護士等を委  
員に含む「森林総合利用協議会」において議論がなされているものの、事前に委員  
15 に対して本件各不動産の貸付けの経緯等に関する詳細な資料・情報や法的調査のた  
めの時間を与えたことはいわゆる、この問題について時間と費用をかけて検証  
しようという姿勢が十分であったとは言い難い。

しかし、本来、本件各不動産を含む恩賜県有財産の貸付けは、大きな資産価値を  
有する財産の処分に関わる問題であり、山梨県の収入、ひいては県民の利益をでき  
る限り大きくするという観点から、一定の時間と費用をかけてでも十分に検証を行  
20 うべき事項である。地方自治法 237 条 2 項も、このような趣旨から、「条例又は議会  
の議決」によらない限り、不適正な対価で財産を処分することを禁止しているもの  
と解される。このような点に、これまでの山梨県の貸付事務に係る課題があったもの  
と考えられる。

### 2 過去の課題を踏まえた今後の事務手続等のあり方について

本件各不動産の適正賃料額は、前記第 2 に述べたような、過去の貸付けに関する

事実関係の調査や、地方自治法 237 条 2 項との関係、借地法の適用関係等の法律関係の調査が前提となる。このような事実認定や法的調査は、法律家の専門領域である。不動産鑑定士による不動産鑑定評価は、これらの調査によって前提となる事実関係及び法律関係を固めた上で、その後に実施されるべきものであると思料する。

- 5      とりわけ、前記 1 において述べた、恩賜県有財産のような大規模な財産を有効に運用し、山梨県の収入を極大化するという観点は、大企業におけるビジネスと共通する観点である。このような分野においては、県内外を問わず、大企業のビジネス法務を専門的に取り扱う法律家を含む有識者の視点も取り入れて、適切な運用についての検証を行うことが有用と考えられる。そのために要する時間や費用といった
- 10   合理的な範囲のコストは、山梨県のトータルでの利益を極大化する観点からは、必要なコストであろうと考えられる。

### 3 今後の本件各不動産に係る富士急行との契約について

- 前記第 3 において述べたとおり、現状は、富士急行が無権原で本件各不動産を使用している状態にあると解される。したがって、仮に山梨県において富士急行による使用を継続させるのであれば、富士急行との間で、適正賃料額による賃貸借契約を締結し直す必要があるものと考えられる。その際の適正賃料額は、本件各不動産の現況を基礎とした新規賃料として算定されるべきであると解される。
- 15

- 上記の点は、本年 2 月時点で、当委員会における検討状況の報告として、既に当委員会から山梨県に対して伝達済みである。この点、山梨県においては、現在、不動産鑑定士に対し、本件各不動産につき、令和 3 年 4 月 1 日を価格時点とする新規賃料の不動産鑑定評価を依頼中とのことである。契約締結に際しては、この不動産鑑定評価額が参照されるべきと考える。
- 20

以上