

1. 事実の概要

X は、山梨県内を中心に観光事業や不動産事業等を営んでいる。Y（山梨県）は、山中湖畔にある本件各不動産（面積は 167 万坪）を所有しており、昭和 2 年 1 月 29 日、X の前身となる事業者に対し、山梨県指令山第 2643 号に基づき、貸渡期間を昭和 2 年 1 月から昭和 11 年 12 月まで、貸付の料金を 8,350 円として貸付けを行った。昭和 2 年当時、本件各不動産は溶岩原生林であったところ、X は昭和 3 年から道路網整備と別荘地造成を開始し、本件各不動産に山中湖ホテルや富士ゴルフ倶楽部を建設して開業した。昭和 4 年 6 月以降、本件各不動産で別荘事業を開始するなど、リゾート開発に着手した。Y は、昭和 42 年まで山梨県恩賜県有財産管理条例等に基づき X に貸付けを継続した。その間、X は本件各不動産につき、自らの費用負担によって土地の造成を行うなどしたうえで、現在に至るまでこれを占有し、別荘事業等を行っている。

X と Y は、昭和 42 年 8 月 22 日、本件各不動産につき、貸付期間を昭和 42 年 4 月 1 日から 10 年間、賃料を年額 2827 万 0239 円とする内容の賃貸借契約を締結した（昭和 42 年契約）（本件各不動産の賃貸借契約を総称して「本件賃貸借契約」という。）。X と Y は、昭和 52 年 5 月 23 日、貸付期間を昭和 52 年 4 月 1 日から 20 年間、年額賃料 2 億 7536 万 2566 円とする内容の賃貸借契約を締結した（昭和 52 年契約）。昭和 42 年及び同 52 年契約の賃料は、いずれも現況ではなく、造成前の素地価格（昭和 2 年当時の状態である山林・原野であることを基礎とし、契約時の直近合意時点の金額を踏まえた算定に基づき合意されたものである。

Y は、平成 9 年 3 月 28 日、県有林を総合的な視点にたって利用することにより、豊かで潤いに満ちた森林社会の創造に資するために必要な協議を行う組織として森林総合利用協議会を設置した。委員には外部の者が就任し、本件各不動産を含む県有林の土地の貸付けについての検証がなされている。平成 9 年 4 月 1 日、貸付期間を平成 9 年 4 月 1 日から 20 年間、賃料を年額 5 億 0383 万 8935 円（ただし、賃料は 3 年ごとに改定）とする賃貸借契約を締結した（平成 9 年契約）。平成 9 年契約の賃料は、平成 12 年 4 月 1 日に年額 4 億 5212 万 8910 円に改定されている。その後、Y は、本件各不動産を含む恩賜県有財産の賃料に関する貸付料適正化調査を実施し、3 年ごとに不動産鑑定士による賃料の相当性を検証している。これに伴い、平成 15・18・21・24・27 年の改定を経て、平成 28 年 8 月 22 日には年額 3 億 2519 万 7301 円へと改められた。

平成 29 年契約は、平成 29 年 3 月 27 日開催の森林総合利用協議会において、継続貸付（契約の更新）を行うことにつき協議がなされ、その協議結果をふまえて契約を締結することになった。平成 29 年 3 月 30 日、X と Y は、本件各不動産につき、貸付期間を平成 29 年

4月1日から20年間、賃料を年額3億2536万4253円（ただし、賃料は3年ごとに改定）とする内容の賃貸借契約を締結した（平成29年契約）。平成29年契約における本件各不動産の賃料は、従前のとおり現況ではなく、造成前の素地価格を基礎とし、賃料に関する直近合意時点の金額である平成28年8月22日改定の年額3億2519万7301円を踏まえた算定に基づき合意された。平成30年5月14日付けで賃料が年額3億3038万7864円に変更された。平成9年契約及び平成29年契約のいずれも、県議会における議決は行われていない。

本件各不動産は、原告が被告から賃借した土地を別荘所有者等に転貸する形で利用されている別荘敷、ゴルフコース及びゴルフ練習場として利用されているゴルフ場敷、商業施設が存在する商業敷などから構成されている。

ところで、平成9年契約及び平成29年契約に関し、山梨県の住民により住民訴訟が提起され、Xはこれに補助参加した。当該訴訟の被告であるY知事は、当初、両契約はいずれも有効であると主張していたが、令和2年11月5日以降、本件各不動産に関する賃貸借契約が無効であり、原告が本件各不動産を不法占拠しているとして、Yは、Xに対し不法行為に基づく損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を有すると主張するに至った。また、Yは、本件訴訟において、両契約はいずれも地方自治法（自治法）237条2項に違反し無効であると主張している。

そこで、XはYに対し、賃貸借契約に基づく本件各不動産の賃借権を有することの確認、本件各不動産の占有に関する不法行為に基づく損害賠償債務の不存在確認（平成13年7月からの2年間分を除く）及び不当利得返還債務の不存在確認（平成23年7月から2年間分を除いたもの）を求めた。これに対し、Yは、遅くとも平成9年4月1日以降、Xが本件各不動産を無権限で占有していることにより、YのXに対する不法行為に基づく損害賠償請求権又は不当利得返還請求権が発生しているとして、損害賠償金（平成13年7月から2年間分を対象）、不当利得金（平成23年7月から2年間分を対象）及びそれぞれに対する遅延損害金の支払を求める反訴を起こした。

原審の甲府地判令和4年12月20日判自513号54頁は、「平成9年契約及び平成29年契約が地方自治法237条2項の「適正な対価」のない「貸し付け」に当たるか」につき、「平成9年契約及び平成29年契約における各賃料は、いずれも造成前の素地価格を基礎とし、各契約時の直近合意時点の金額を踏まえた算定に基づき合意された」、本件賃貸借契約は「恩賜県有財産管理条例による貸付けが行われていた当時、原告と被告は、本件各不動産の賃料については、昭和42年契約及び同52年契約と同様に、造成前の素地価格…を基礎とし、契約時の直近合意時点の金額を踏まえた算定に基づく合意が繰り返されてきたものと推認され」、「平成9年契約及び平成29年契約において賃料を合意するに当たり、不動産鑑定評価基準における不動産の賃貸借等の継続に係る特定の当事者間、すなわち原告と被告との間で成立するであろう経済価値を適正に表示する賃料である、継続賃料の評価方法に基づいてこれを算定することは合理性を有する」などと述べ、「平成9年契約及び平成29年契約の賃料は、本件各不動産の時価としての賃料に当たるものというべきであり、同賃料

に基づく貸付けは「適正な対価」のない「貸し付け」に当たるなどということとはできず、原告の本訴請求を認め、被告の反訴請求を退けた。被告控訴。

2. 判旨

(1) 自治法 237 条 2 項に違反して締結された契約の私法上の効力

最判平成 17 年 11 月 17 日裁民 218 号 459 頁、最判平成 30 年 11 月 6 日裁民 260 号 41 頁)を踏まえたうえで、「同条項によって、議会の議決によらなければならないものとされる「適正な対価によらない譲渡等」とは、取引行為の当事者の主観的な認識を基準とするのではなく、市場価格(時価)を基準として、これを下回る対価による取引を指すものと解される。そうすると、上記の同法 237 条 2 項等の規定は、普通地方公共団体が、「適正な対価」(市場価格としての時価)によらずに財産の譲渡等の処分を行おうとする場合に、財産の処分を普通公共団体の長の独断専行にゆだねず、条例制定権、議決権を有する議会によるコントロールを加えることにより、当該普通公共団体における地方財政の民主的かつ健全な運営を図るという趣旨に出たものと解されるから、普通地方公共団体の長が、適正な対価によらないものであることを前提に審議する議会の議決を経ないで、財産を適正な対価なくして貸し付けた場合には、当該賃貸借契約は同条項に反する無効のものと解する」。

(2) 平成 9 年契約及び平成 29 年契約が地方自治法 237 条 2 項の「適正な対価」によらずに「貸し付け」たものと認められるか。

「地方自治法 237 条 2 項の「適正な対価」によらずに「貸し付け」たとは、当該普通地方公共団体が損失を被るおそれがあるものと評価し得る賃料額、すなわち、当該財産の適正賃料額を下回る価額により貸し付けたことをいう」。「当該財産が不動産である場合において、「適正な対価」によらずに「貸し付け」たものと認められるかは、その価額が客観的な算定方法に基づいて算出された金額(賃料額)を下回るものであること、具体的には不動産鑑定評価基準に基づく不動産鑑定の結果により、又は不動産鑑定評価基準における不動産の評価方法に即して算定された価格(賃料額)を下回るものであるか否かにより判断すべき」である。平成 9 年契約以降の貸付料(賃料)は、「森林総合利用協議会において検証が行われ、そこでの議論を経た協議結果を踏まえた合意がされており、これに加えて、同契約締結後は、控訴人において 3 年ごとの頻度で日本不動産研究所に調査を委託し、不動産鑑定士によって賃料の相当性が検討され、その調査結果が記載された調査報告書に基づいて改定を行ってきたもので、以上のような手続を前提とすれば、平成 9 年契約及び平成 29 年契約の貸付料(賃料)は不動産鑑定評価基準に基づく不動産鑑定の結果により、又は同基準における不動産の評価方法に即して算定された評価額に基づいて合意がされたものであると認められる。そうすると、この評価額に基づく貸付料(賃料)を内容とする平成 9 年契約及び平成 29 年契約が、地方自治法 237 条 2 項の「適正な対価」によらずに「貸し付け」たものと認めることはできない」。

判旨賛成

3. 検討

(1) 本判決の意義

山梨県（Y）と地元有力企業（X）の本判決を含めた一連の訴訟は、報道により世間の耳目を集めた。判旨は従来の裁判所の見解を基本的に踏まえたもので、事例的な意義を見出すことができる。

(2) 検討

①一連の訴訟の経緯

本件に関わる Y と X の一連の訴訟を整理する。本件は、平成 19 年 8 月、朝日新聞が広大な土地を公共性の薄い民間企業に随意契約によって貸すことは全国的に見ても異例であるうえ、賃貸料の算定において用いた本件各土地の評価額は、近隣の別荘用地の評価額の約 3 分の 1 になっており、割安賃貸であるなどと報道したことが発端である。平成 29 年 10 月、住民が、Y と補助参加した X との間で締結された県有地に係る賃貸借契約は自治法 237 条 2 項に違反し無効であると主張した住民訴訟である（自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号）。住民が敗訴し（甲府地判令和 4 年 3 月 15 日判例時報 2573 号 31 頁）、その後の控訴も棄却された（東京高判令和 5 年 5 月 25 日判例時報 2573 号 24 頁）。しかし、注目すべきは、一審訴訟の途中で、Y が主張を変えたことである。その経緯は次のようなものであった。住民訴訟で Y の訴訟代理人となった弁護士は、本件賃貸借契約の賃料の算定に当たっては「開発前の素地価格」を基礎とすべきで、本件の賃料は「適正な価額」である旨主張していた。しかし、平成 31 年 2 月に新たに知事に就任した Z は、この方針に違和感を覚え、別の弁護士 V に相談したところ、「「借地の造成費を借地人が負担したがゆえに地代を一般よりも低廉にしたような場合、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」とする論文があること…等も踏まえれば、本件賃貸借契約の経緯や関係法令等を精査した上で従前の主張を再検討することが望ましい」、「他方で、本件賃貸借契約には歴史的な経緯もあることからすれば、判決による解決だけでなく、和解を含む柔軟な解決を図ることも考えられる」、「(当時)既に提訴から 3 年が経過しており、同事件の進行状況を踏まえると、早期に主張の変更をしなければ（主張の変更をしても時機に遅れた攻撃防御方法と判断されるなどして）弁論終結となるおそれがある」、「早急に主張方針を変更する旨を記載した準備書面を提出した上で、和解を含む柔軟な解決を目指した協議を行うことが考えられる」との回答であった。そこで、Y は V と顧問契約を締結した。その後、X が本件訴訟を提起し、原審と本判決で Y は敗訴した。その間、令和 3 年 9 月、住民が、Y が弁護士 V との間で締結した調査業務契約の違法無効を主張し、V と知事 Z に Y が支出した金額合計と遅延損害金の支払の請求をする住民訴訟を起こした（自治法 242 条の 2 第 1 項 4 号）。一審（甲府地判令和 6 年 4 月 23 日裁判所 HP（令和 3 年（行ウ）第 7 号ほか）、東京高判令和 6 年 11 月 7 日（LEX/DB 文献番号 25621739）のいずれにおいても、住民の主張は退けられている。

②本判決の構造

自治体は、普通財産を私人に対して貸付けることができる（自治法 238 条の 5 第 1 項）。貸付けには時価貸付け、減額貸付け（237 条 2 項）、無償貸付け（237 条 2 項）がある¹。「適正な対価」であることが原則であり、これに当たらない場合には条例又は議会の議決が必要となる。この貸付けの法的性質は民法上の賃貸借契約であり、「建物の所有を目的とする」場合には借地借家法が適用される（1 条）。

借地借家法 11 条 1 項の地代増減請求権は、「地代又は土地の借賃…が、土地に対する租税その他の公課の増減により、土地の価格の上昇若しくは低下その他の経済事情の変動により、又は近傍類似の土地の地代等に比較して不相当となったとき」に、当事者は将来に向かって地代等の額の増減を請求することができると定める。このとき、賃料増減額請求の当否や相当な賃料額（適正賃料額）の判断に当たっては、賃貸借契約の締結の際に両当事者が賃料合意の「基礎」とした事情を考慮し、増減額請求の当否や事情変動下の当該賃貸借契約における「相当な賃料額」を決定すべきとする（最判平成 15 年 10 月 23 日集民 211 号 253 頁²）。そして、「同項の規定に基づく賃料減額請求の当否及び相当賃料額を判断するに当たっては、賃貸借契約の当事者が現実に合意した賃料のうち直近のもの（…直近合意賃料…）を基にして、同賃料が合意された日以降の同項所定の経済事情の変動等のほか、諸般の事情を総合的に考慮すべき」とされている（最判平成 20 年 2 月 29 日集民 227 号 383 頁³）⁴。

他方、自治法 237 条 2 項は「適正な対価」ではない財産の貸付は、「条例又は議会の議決」を必要とする。これは、こうしたチェックがないと総計予算主義の原則（210 条）が崩れ、またその安易かつ放漫な財産管理を招き、条例指定の重要な契約、財産の取得・処分行為（96 条 1 項）について議会の議決を免れるための方便に使われたり、特定の者の利益を図る不明朗な行為などによって、自治体の健全かつ公正な財政運営が損なわれるおそれがあるため、とされている⁵。こうした対価に「適正」さを求めることは、自治法 138 条の 2 の誠実執行義務を基礎に、2 条 14 項の最少経費最大効果原則、地方財政法 4 条 1 項を根拠とする⁶。これに関し、自治法が「適正な対価」とし、地方税法 341 条 5 号は土地の評価額を「適正な時価」としている。土地の取引は双方の個別事情を加味して、納得できる価格となることが必要であるから、地価公示法の公示価格など公にされている価格と一致する必要はな

¹ 大塚康男『自治体職員が知っておきたい財務の知識』89 頁（ぎょうせい,2014 年）。

² 近江幸治「判批」リマークス 30 号 38 頁（2005 年）など。

³ 吉政友広「判批」『平成 20 年重判』81 頁（2009 年）など。

⁴ 潮見佳男・長野史寛『基本講義債権各論I』224 頁（新世社,第 4 版補訂版,2025 年）。

⁵ 村上順ほか『新基本コンメンタール地方自治法』311 頁（日本評論社,2011 年）〔村上執筆部分〕。併せて、成田頼明ほか「237 条 財産の管理および処分の原則（2 項）」『注釈地方自治法＜全訂＞』（第一法規）参照。

⁶ 碓井光明『公共契約法精義』387 頁（信山社,2005 年）。

い⁷。つまり、ある土地の貸付けが「適正な対価」であるかどうかには政策判断の余地があり⁸、対価であるかどうかは一定の幅の中にあればよいことになろう。これにつき、「地方公共団体が物品を低廉な価格で売却した場合にその行為が違法と評価される場合があると解されるが、その判断においては、単に市況価格と比較して低廉か否かを判断するのは相当ではなく、契約の目的、性質、給付内容、締結に至った経緯等の事情を総合的に考慮し、その価格の決定、売却行為が裁量権を逸脱し、又はその権限を濫用したといえる場合に違法と評価されるべき」とする裁判例があり、考慮要素を明示する点で参考となる（水戸地判平成 23 年 9 月 16 日判自 358 号 59 頁⁹）。これまでに、公有財産の不当に安く払い下げた事例は比較的多く存在する（盛岡地判昭和 46 年 12 月 28 日判時 655 号 20 頁、福島地判昭和 47 年 3 月 15 日判時 669 号 54 頁など）が、逆に他者の財産を不当に高く購入した事例はさほど多くないようである（新潟地判昭和 39 年 5 月 22 日行集 15 巻 5 号 803 頁など）。

判例は、自治法 237 条 2 項、96 条 1 項 6 号は、「適正な対価によらずに普通地方公共団体の財産の譲渡等を行うことを無制限に許す」とすると、当該普通地方公共団体に多大の損失が生ずるおそれがあるのみならず、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もあるため、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ゆだねることとしたもの」で、これら規定の「趣旨にかんがみれば、同項の議会の議決があったというためには、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。議会において当該譲渡等の対価の妥当性につい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というだけでは、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上議決がされたということはできない」としている（最判平成 17 年 11 月 17 日集民 218 号 459 頁¹⁰、最判平成 30 年 11 月 6 日集民 260 号 41 頁¹¹）。

③「適正な対価」：対価の算出方法について

借地借家法でいう「相当な賃料額」及び地方自治法でいう「適正な対価」とは何か、またそれはどのように算定すればよいかが問題となる。本判決はこれが主要な争点となった。

まず、県の条例を確認する。山梨県恩賜県有財産管理条例と山梨県財務規則には「適正な対価」の算定方法は定められていない。ただし、県有財産の交換、譲与、無償貸付け等に関

⁷ 橋本勇『自治体財務の実務と理論』149 頁（ぎょうせい、改訂版、2019 年）。

⁸ 成田ほか・前掲（5）「237 条 財産の管理および処分の原則（2 項）」。

⁹ 信澤久美子「判批」判自 365 号 76 頁（2013 年）。

¹⁰ 稲葉一将「判批」民商 135 巻 1 号 216 頁（2006 年）。

¹¹ 板垣勝彦「公有財産の売却と議会の議決」日本財政法学会『地方財務判例質疑応答集』（ぎょうせい）。

する条例 3 条の柱書に「普通財産は、次の各号に掲げる場合においては、これを譲与し、又は時価よりも低い価額で売り払うことができる」との記載はあり、「適正な対価」とは「時価」であることを示唆している。

学説は減額貸付けを「市場価格（時価）を割り込む」ものとしており¹²、適正な対価＝時価＝市場価格と解している¹³。自治体実務では、「適正な対価」の算定は、不動産鑑定士による鑑定や自治体内部の用地部門の評価担当、不動産鑑定士や一級建築士など外部の者あらか構成される財産評価審査会などの庁内機関）が行う¹⁴。とりわけ、前者は、国土交通省「不動産鑑定評価基準」（平成 26 年改正版）に基づいて実施する¹⁵。当該基準により賃料を求める際、「新規賃料」では積算法、賃貸事例比較法、収益分析法等があり、「継続賃料」にあつては差額配分法、利回り法、スライド法、賃貸事例比較法によるものとされる¹⁶。継続賃料とは、「不動産の賃貸借等の継続に係る特定の当事者間において成立するであろう経済価値を適正に表示する賃料」である（基準 17 頁）。前者は新規に賃貸借契約を結ぶときに用いられ、後者は「一度契約を締結した後に、賃料改定が行われる」ときに用いられ¹⁷、「継続賃料の鑑定評価額は、現行賃料を前提として、契約当事者間で現行賃料を合意しそれを適用した時点（以下「直近合意時点」という。）以降において、公租公課、土地及び建物価格、近隣地域若しくは同一需給圏内の類似地域等における賃料又は同一需給圏内の代替競争不動産

¹² 村上ほか・前掲（5）312 頁。

¹³ 佐藤文俊『逐条地方自治法』888 頁（学陽書房,2025 年）。裁判例では、大分地判昭和 61 年 7 月 14 日判タ 626 号 123 頁、岐阜地判令和元年 11 月 8 日（LEX/DB 文献番号 25564550）などがある。

¹⁴ 地方自治問題研究会『地方自治問題解決事例集 財務編』381 頁（ぎょうせい,第 3 次改訂版,2018 年）。

¹⁵ 土地収用法における借地権の損失補償（71 条）では、近傍類地の借地権を基準に、「借地権の目的となっている土地の価格」、「同種の権利及び消滅させる借地権に係る地代、小作料又は借賃、権利金、権利の存続期間その他の契約内容、収益性、使用の態様等」を総合的に比較衡量して補償料を算定する（土地収用法令研究会『土地収用法の解説と運用 Q&A』255 頁（ぎょうせい 2024 年）。なお、相続税や贈与税での借地権の評価価額もまた異なる手法で別に存在する（木村夕香『令和 7 年版図解財産評価』248 頁（大蔵財務協会,2025 年）。

¹⁶ 差額配分法は、対象不動産の経済価値に即応した適正な実質賃料又は支払賃料と実際実質賃料又は実際支払賃料との間に発生している差額について、契約の内容、契約締結の経緯等を総合的に勘案して、当該差額のうち賃貸人等に帰属する部分を適切に判定して得た額を実際実質賃料又は実際支払賃料に加減して試算賃料を求める手法である。利回り法は、基礎価格に継続賃料利回りを乗じて得た額に必要諸経費等を加算して試算賃料を求める手法である。スライド法は、直近合意時点における純賃料に変動率を乗じて得た額に価格時点における必要諸経費等を加算して試算賃料を求める手法である。賃貸事例比較法は、新規賃料に係る賃貸事例比較法に準じて試算賃料を求める手法である（基準 34 頁以下）。

¹⁷ 黒沢泰『新版逐条詳解不動産鑑定評価基準』319 頁（プロGRESS,2015 年）。

の賃料の変動等のほか、賃貸借等の契約の経緯、賃料改定の経緯及び契約内容を総合的に勘案し、契約当事者間の公平に留意の上決定する」る（基準 32 頁）。例えば、横浜市のマリインタワー（普通財産）では、新規賃料を算出するときには賃貸事例比較法を採用し、継続賃料を算出するときには、差額配分法とスライド法を採用し、これにより得られた継続賃料にマリインタワーの今後の利用状況に合わせた補正を施すなどして月額実質賃料を求めたという（横浜地判平成 28 年 4 月 20 日判自 424 号 20 頁）。これにつき、最判昭和 43 年 7 月 5 日集民 91 号 623 頁は、「借地法 12 条による賃料増額請求があった場合、裁判所は、同条所定の諸契機を考量し、具体的事実関係に即し、相当賃料を確定すべきであり、その際、原判決の判示するような底地価格に利子率を乗ずる算定方法（所論の土地価格の利廻り算定方式）も一つの合理的尺度として使用できるものではあるが、この算定方法が他の合理的算定方法に比して本則であるとまで解すべきものではない」と述べ、特定の方法によるべきとはしていない¹⁸。原審・本判決においても、継続賃料を算定する際にどの方法がよいかとまでは述べておらず、あくまでも不動産鑑定士としての良心に期待して、事案に応じて合理的な方法をとるべきとのことであろう。

さて、Y は、平成 9 年・29 年契約の賃料額は、造成前の素地価格を基礎として算定された賃料であるが、本来であれば、造成後の現況を基礎とすべきという。理由は、（i）昭和 42 年契約は新規契約であるから、それ以降は造成後の現況を基礎とすべきこと、（ii）貸付開始から 70 年近く経っているのに、X が遥か昔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がないこと、（iii）平成 9 年・29 年契約は新規契約に当たるため、造成後の現況を基礎に適正賃料額を算定すべきであること、（iv）ゴルフ場式などには借地法・借地借家法の適用がなく、造成後の新規賃料として計算すべきことを挙げる。これに対し、X は、適正な賃料額は総合考慮のうえで決められたもので、（i）本件賃貸借契約においては、Y 自ら、3 年ごとの頻度で日本不動産研究所に貸付料の調査を委託し、継続賃料の評価手法の考え方に基づき、利回り法、差額配分法、スライド法を適用して求めた各試算賃料を調整して賃料を算定していること、（ii）賃料額の設定は、森林総合利用協議会において議論・検証されており、平成 29 年契約の更新に際し、平成 27 年の改定賃料で契約を更新することについて、当該協議会での議論を踏まえて決定されていること、（iii）本件各不動産が昭和 2 年に貸し付けられ、その後の貸付けが継続された経緯に照らせば、本件賃貸借契約における適正賃料の算定にあたっては、不動産鑑定評価基準上、開発前の素地価格を基礎とすべきであり、実際にも、本件賃貸借契約の賃料額が開発前の素地価格を基礎として算定されていることなどを挙げ、「これらのことからすると、本件賃貸借契約の賃料額が「適正な対価」

¹⁸ 福井秀夫「住民訴訟における原告・被告の対立構造の歪みと弁論主義の限界」行政法研究 42 号 86 頁（2022 年）は、賃料増減訴訟では差額配分法を基準とする判例が多く、一般的に存続期間が長い借地借家契約であるほど、新規賃料、すなわち、清浄賃料よりも適正継続賃料が低く抑えられる判例が確立しているという。

でないとの評価はあり得ない」とした。

こうした当事者双方の主張に対し、原審は、「昭和 42 年契約に至るまでの間、原告及び被告は、継続賃料評価により賃貸借等の賃料増減の検討について合意がなされていたというべき」で、「昭和 42 年契約及びそれ以降の本件賃貸借契約において、造成前の素地価格…を基礎とし、契約時の直近合意時点の金額を踏まえた算定に基づいて賃料を算定したことが不当であるなどということとはでき」ないとする。本判決も、X 主張の (i) (ii) の手続をとったことから、「平成 9 年契約及び平成 29 年契約の貸付料（賃料）は不動産鑑定評価基準に基づく不動産鑑定の結果により、又は同基準における不動産の評価方法に即して算定された評価額に基づいて合意がされたものであると認められる。そうすると、この評価額に基づく貸付料（賃料）を内容とする平成 9 年契約及び平成 29 年契約が、地方自治法 237 条 2 項の「適正な対価」によらずに「貸し付け」たものと認めることはできない」とした。

これに関し、2 点ほど指摘したい。第一に、裁量統制の問題である。「適正な価格」は一定の幅のある不確定概念であることからすれば、これをどのように適正に運用するかが問題となる。これにつき、判断の過程において、考慮すべき事項を考慮したか、考慮すべきでない事項を勘案していないか、考慮事項であっても余りに過大あるいは過小な評価がなされていないかという「判断過程統制法理」、「考慮試行審査方式」による裁量統制が必要となる¹⁹。この点で、本判決が賃料を決定するに当たっての手続を尊重した結果として適正性を認めたことは評価できる。もっとも、対価の決定に当たり、個別の土地の特性を調べて対価を設定すべきか、ある程度の一律の算定式によるべきかは、相手方との交渉の余地の有無にも関わり、とくに、後者の場合は、恣意性の疑念を免れるものの、個別物件の実際の適正さからは乖離するおそれがあるとも指摘される²⁰。第二に、不動産鑑定結果によることの妥当性の問題である。本判決は、「当該財産が不動産である場合において、「適正な対価」によらずに「貸し付け」たものと認められるかは、その価額が客観的な算定方法に基づいて算出された金額（賃料額）を下回るものであること、具体的には不動産鑑定評価基準に基づく不動産鑑定の結果により、又は不動産鑑定評価基準における不動産の評価方法に即して算定された価格（賃料額）を下回るものであるか否かにより判断すべき」とした。奈良地判令和 3 年 10 月 26 日（LEX/DB 文献番号 25591222）もまた、「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、当該不動産の価格について不動産鑑定評価を経ている場合には、その結果は、鑑定の資料及び方法に誤りがない限りは、尊重されるべき」という。しかし、このように不動産鑑定を前提にすると、先のように自治体が自ら算定することの制約となる可能性がある。また、先述の平成 30 年最判の山崎・宮崎補足意見が「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」と指摘するように、これをどこまで信頼して正当性を認めるかは裁量性の問題と関連づければ整理する必要がある

¹⁹ 稲葉馨『行政法と市民』39 頁（放送大学教育振興会、2006 年）。

²⁰ 碓井・前掲（6）388 頁。

ある²¹。

④「適正な対価」：別荘地として増加した価値の上昇について

本件では、対価に X が本件土地を造成したことによる価値の反映の在り方も争われた。原審は、「賃借人である原告がその費用負担において土地の造成を行ったとしても、それによって原告が本件各不動産を利用することによって利益を得ることができるかは、いずれの契約時点においても不確実であり、将来的に得る利益の内容も明確であるとはいえず、「造成後の現況を基礎とした賃料に改定・変更することは、昭和 2 年の貸付け時や本件賃貸借契約締結時における、当事者の合理的意思に適うものとは認められない」としたほか、「経済合理性の観点に照らしても、原告は、被告に対する賃料や本件各不動産の造成費用等のコストのみならず、それらのコストを費やしてもなお本件各不動産における別荘事業等が失敗・頓挫し、損失を被るリスクを負うものであり、原告が土地の造成等を行ったことにより、本件各不動産の価値が上昇したことに伴って生じる利益は、原告がそれらのコストやリスクを負ったことの対価であるから、原告がこれを楽しむことが合理的かつ相当というべきである」とした。本判決も、「被控訴人が行った上記の造成・開発等が本件各不動産の価値にどのように反映されるかについては、土地の造成による不動産それ自体の価値の増加と別荘地としての開発によって得られる価値（付加価値）の増加とを分けて考える必要がある。このうち、後者については、別荘地（ゴルフ場等を含む。）としての開発及びその維持に関する費用はすべて被控訴人が負担しており、ゴルフ場などの諸設備は本件賃貸借契約が終了した場合には原状に復すべきものとされているから…、別荘地としての開発によって増加した価値部分は控訴人に帰属すべきものではなく、これを適正な賃料額の算定において考慮しなかったことが不当であるとはいえない」などとした。そして、「平成 9 年契約及び平成 29 年契約における適正賃料額の算定の際に、直近合意時点及び価格時点における新規賃料と現行賃料との間にかい離があり、本来、こうした事情についても総合的に勘案して適正賃料額を算定すべきであるといい得るとしても、それを正当化し得る事情であるといえるから、少なくとも、平成 29 年契約までの賃料額の算定の基礎として本件各不動産の造成による土地自体の価値の増加を考慮しなかったとしても、この事情だけから、平成 29 年契約までの貸付料（賃料）の算定が合理性を欠くものとはいえないというべきであって、少なくとも平成 29 年契約までにおいて算定された賃料額が「適正な対価によるもの」ではないということとはできない」という。

思うに、本件の山中湖畔でのリゾート開発は、明治 40 年及び 43 年に山梨県内で発生した水害が発端であった。被害状況に接した明治天皇は、県内産業の進展や県民生活安定のために皇室財産であった土地を県に下賜したという²²。X が中心になって原野を開拓して今日

²¹ 板垣・前掲（11）「公有財産の売却と議会の議決」。

²² 富士急行・富士急リゾートアメニティ「山中湖畔別荘地の歴史」フジヤマスタイル

に至っている。このような経緯をみると、県有地を事業者に貸し付けて「県内産業の進展や県民生活安定」という政策目的のために開発しており、公民連携（PPP）の先駆けともいえそうである。需要リスク、用地リスク、物価変動リスク、更新・長期修繕リスクなどを「リスクを最もよく管理することができる者が当該リスクを分担する」との PPP/PFI の原則かを参考にすると、本件では X がリスクを負担していると解すれば、リスクと裏表の関係にあるリターンは当然に X がとることになる。これまでの民間の努力の成果を行政が「収奪」するかのような動きは、民間の投資意欲を著しく減退させる結果となりかねない²³。

⑤賃料見直しの可能性

本判決は、「土地の造成による本件各不動産自体の価値の増加については、最終的にはこの価値の増加分は本件各不動産の所有者である控訴人に帰属すべきものであるから、被控訴人において多額の造成費用を負担して行ったものであったとしても、このような事情を平成 9 年以降の賃料額の算定の基礎として考慮すべきか否かについては、なお慎重に判断する必要がある」などと述べ、賃料見直しの余地を示唆している²⁴。このことは、「財産管理責任を負担する者は、単年度毎に契約が締結されるときは、その都度是正の可否を検討すべきものであり、数年契約の途中で賃料が適正な対価としての額を下回るに至ったときは、その時点で適正額までの増額改定のため適切な措置を講ずべき義務がある」との指摘を踏まえると（さいたま地判平成 14 年 6 月 26 日裁判所 HP 参照（平成 11 年（行ウ）第 50 号）、Y は X に継続的に交渉することが必要となるだろう。

4. 結語

Z 知事が本件訴訟を提起したのは、「県有地は県民全体の財産であり、そこから得られる利益は県民に最大限還元されなければならない、知事としてそのためにベストを尽くすのは当然のこと」との思いであった²⁵。しかし、原審で突如として従来の主張を変更して正反対の見解を述べたほか、Y 自らが本件土地の貸付けは「適正な対価」によらず、議会の議決を経ていないことを主張するなど信義誠実の原則（信義則）との関係で疑問のある姿勢がみられた²⁶。むろん、行政活動において一定の政策変更が容認されるべきではあるが、行政法関係における信義則や事情変更の法理との関係を改めて問うものともいえる。

<https://fujiyamastyle.com/features/yamanakako/outline.html>（2026 年 1 月 23 日参照）。

²³ 福井・前掲（18）89 頁以下。

²⁴ 山梨県「賃借権確認等請求訴訟 控訴審判決に係る知事コメント」

<https://www.pref.yamanashi.jp/documents/108829/tijicomment.pdf>。

²⁵ 山梨県「令和 4 年 12 月 20 日の判決に係る知事コメント」

https://www.pref.yamanashi.jp/library_documents/221220_comment.pdf。

²⁶ 福井・前掲（18）86 頁。