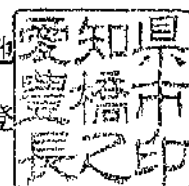


審査申立書

令和7年2月18日

愛知県知事 大村 秀章 様

審査申立人 愛知県豊橋市今橋町1番地
豊橋市長 長坂 尚登



(連絡先 豊橋市総務部行政課 0532-51-2034 (直通))

次のとおり、地方自治法（昭和22年法律第67号）第176条第5項の規定により審査申立てをします。

審査申立てに係る議決の内容

「議案会第17号 豊橋市議会の議決すべき事件を定める条例の一部を改正する条例」の再議についてさきの議決のとおり決定（本審査申立書添付の6豊議議第525号「議決事件について（送付）」及び6豊議議第471号「議決事件について（送付）」のとおり）

審査申立てに係る議決があったことを知った年月日

令和7年1月29日

審査申立ての趣旨

「審査申立てに係る議決の内容記載の議決を取り消す」との裁定を求める。

審査申立ての理由

第1 総論

1 地方自治法（昭和22年法律第67号。以下「法」という。）の規定

- (1) 法第176条第4項は、普通地方公共団体の議会の議決がその権限を超え又は法令に違反すると認めるときは、当該普通地方公共団体の長は、理由を示してこれを再議に付さなければならない旨を規定する。そして、同条第5項は、同条第4項の規定による議会の議決がなおその権限を超え又は法令に違反すると認めるときは、市町村長は都道府県知事に対し、審査を申し立てることができる旨を規定する。
- (2) 「権限を超える」とは、いわゆる無権限の事項とされているものについて議決を行うことをいう。また、「法令に違反する」とは、「権限を超える場合」の外、一切の違反の場合を包含する（甲1）。

2 議決及び再議の経緯

- (1) 豊橋市議会は、令和6年12月豊橋市議会定例会において、令和6年12月26日に、提案議員が提出した議案会第17号「豊橋市議会の議決すべき事件を定める条例の一部を改正する条例案」（以下「本件議案」という。）を審議し、同日、これを可決することとして議決した（甲2）。
- (2) 豊橋市長は、本件議案は、法第96条第2項に違反するから、本件議案に係る議決は権限を超え又は法令に違反する上、本件議案は立法の必要性を裏付ける事実及び立法の内容の合理性を基礎づける事実、すなわち立法事実が存在しないから、本件議案に係る議決は議会の権限を超えるものであると主張して、法第176条第4項に基づき、本件議案を再議に付した

(甲2、甲3)。

- (3) これに対し、豊橋市議会は、令和7年1月豊橋市議会臨時会において、令和7年1月29日に、本件議案を修正することなく再度可決する議決をした(甲4)。そのため、豊橋市長は、議会の議決がなおその権限を超え又は法令に違反すると認めるため、法第176条第5項に基づき、愛知県知事に対し、議決を取り消すよう求めて、審査を申し立てるものである。
- (4) なお、本件議案は、豊橋市議会議員の古関充宏議員、向坂秀之議員、川原元則議員、本多洋之議員、土屋祐司議員(以上、豊橋市議会会派「自由民主党豊橋市議団」所属)、尾林伸治議員(豊橋市議会会派「公明党豊橋市議団」所属)及び星野隆輝議員(豊橋市議会会派「まちフォーラム」所属)の7人から議員提案として提出されたものであり、「地方自治法(昭和22年法律第67号)第96条第2項の規定に基づき、議会の議決すべき事件」として、「(1) 本市における総合的かつ計画的な行政運営を図るための基本構想の策定、変更又は廃止に関すること。」「(2) 姉妹都市の提携に関すること。」の次に、第3号として、「(3) 地方自治法その他の法令に基づき議会の議決を経て締結した契約に係る契約の解除に関すること。」を追加する改正をしようとするものである(甲5)。

本件議案には、附則として、第1項で、施行期日が定められ、「1 この条例は、公布の日から施行する。」とされている。また、第2項で、経過措置として「2 改正後の豊橋市議会の議決すべき事件を定める条例の規定は、この条例の施行の日以後に行う契約の解除について適用する。」とされている。

さらに、本件議案に付された提案理由は、「本案を提出するのは、地方自治法等に基づき議会の議決を経て締結した契約に係る契約の解除を議決事件とするため、現行条例の一部を改正する必要があるからである。」とされている。

第2 本件議案は、法第96条第2項に違反するため、本件議案に係る議決は、議会の権限を超え又は法令に違反すること

1 普通地方公共団体の議会の権限

(1) 法第96条第1項は、普通地方公共団体の議会が議決しなければならない事件を各号に列挙し、同項第1号は、「条例を設け又は改廃すること。」を議決事件として規定する。

(2) 法第14条第1項によれば、普通地方公共団体は、「法令に違反しない限りにおいて」条例を制定することができる。普通地方公共団体が法令に違反する条例を制定することができない以上、その議事機関である普通地方公共団体の議会は、「法令に違反しない」条例案について可決の議決をする権限のみ有する。そのため、普通地方公共団体の議会が「法令に違反する」条例案について可決の議決をする場合は、議会の権限を超える。また、当該条例案が違法である以上、法第14条第1項に違反するため、当該条例案に係る可決の議決は、法令に違反する。

2 法第96条第2項による議決すべきものの定めと、その限界

(1) 法第96条第2項は、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件につき、議会の議決すべきものを定めることができる旨を規定する。条文上、議会の議決すべきものとして定めることができるものの範囲は限定されていない。しかし、総務省は、平成24年5月1日総行行第67号で、法「第96条第2項に基づき条例により議会の議決すべきものとすることができる事項には、法令が明瞭に長その他の執行機関に属する権限として規定している事項及び事柄の性質上当然に長その他の執行機関の権限と解さざるを得ない事項は含まれないと解されている」と通知する(甲6、甲7)。

(2) 先述のとおり、普通地方公共団体の議会は、「法令に違反しない」条例案

を議決する権限しか有していない。「法令が明瞭に長その他の執行機関に属する権限として規定している事項」を法第96条第2項に基づき議会の議決すべきものと条例で定めるということは、当該法令が長その他の執行機関に授權していることが法令上明らかであるにも関わらず、その権限の行使を議会の議決に係らしめて制限するということであるから、「法令に違反」する。したがって、そのような事項を議会の議決すべきものと条例で定めることは、許されない。

また、「事柄の性質上当然に長その他の執行機関の権限と解さざるを得ない事項」については、そのように解さざるを得ないことから、長その他の執行機関に属する権限として、法令で明瞭に規定していないに過ぎない。当該法令の趣旨としては、長その他の執行機関に権限を授權していると解さざるを得ないにも関わらず、条例によって議決すべきものと定めることは、「法令に違反」する。したがって、そのような事項を議会の議決すべきものと条例で定めることは、許されない。

(3) よって、甲6に記載されている法第96条第2項の解釈は、法第14条に適う、妥当な解釈である。

3 契約の解除が、長の権限に「専ら」属すること

(1) 契約の解除は、長の権限に属すること

ア 普通地方公共団体は、法令又は予算の定めるところに従い、支出の原因となるべき契約を行い（法第232条の3）、契約に当たっては、長が地方公共団体を代表する（法第147条）。普通地方公共団体の長は、予算を執行する事務（法第149条第2号）の一環として契約を締結するため、契約の締結は、長の予算執行権として普通地方公共団体の長の権限に属し、長限りで行うことができる（甲8）。

「地方財務実務提要」でも、法第96条第1項第5号は、「金額の大きさその他当該契約の内容、性質等によっては、当該地方公共団体にとって大きな

影響が及ぶことが予想されるものについては、例外的に特に議会の関与を受け
ることとして、その契約締結の決定及び契約手続等について慎重を期すべ
きことを要求した」趣旨であり、この「趣旨にそって議会が長その他の執行
機関の契約締結に対して関与できるのは、法が特に許した範囲に限定される
ものであって、それ以外の部分については、もともと長その他の執行機関の
権限であり、かつ、このようなものについては、法は議会が関与するまでも
なく長その他の執行機関限りでも十分適正な執行ができ得る」(甲9)として、
契約の締結は、普通地方公共団体の長の権限に含まれ、長限りで行うことが
できると解している。

イ 一方で、普通地方公共団体の執行機関である長は、当該普通地方公共団体
の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程
に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実
に管理し及び執行する義務を負う(法第138条の2の2)。そのため、選挙
で交代した新しい長が、建設予定の施設につき、建設を中止する判断をした
ときは、事務を誠実に管理執行する義務の一環として、当該施設に係る予算
を削除した補正予算案を調製し、議会に提出する必要がある(甲10)。この
ような場合に、長が当該義務を履行するためには、建設に係る契約を解除す
る必要があるため、契約の解除も、長の予算執行権の一環として、長の権限
に属し、長限りで行うことができると解される。

事実、大津地判令和5年12月22日(令和1年(行ウ)第8号、令和1
年(行ウ)第15号、令和3年(行ウ)第12号)は、市が市役所の新庁舎
建設のため工事施工業者と請負契約を締結していたところ、市長選挙に当選
した新市長が就任当日に当該請負契約を解除した事案について、地方公共団
体の長がその代表者として一定の額の損害賠償金を払うことを前提として
契約を解除することは、合理的な裁量に委ねられているとして、解除が長の
権限に含まれることを前提とする判断を行っている(甲11)。

(2) 契約の締結に関する法第96条第1項第5号の趣旨

ア 法第96条第1項第5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契約を締結することについて、普通地方公共団体の議会は議決しなければならないと規定する。そして、地方自治法施行令（昭和22年政令第16号。以下「施行令」という。）第121条の2の2及び同別表第三は、法第96条第1項第5号に規定する政令で定める基準として、契約の種類を工事又は製造の請負と規定し、契約の金額について、その予定価格の金額が、都道府県であれば5億円、指定都市であれば3億円、指定都市を除く市であれば1億5000万円、町村であれば5000万円を下らないことと規定する。

イ 最判平成16年6月1日民集214号337頁は、法第96条第1項第5号の趣旨は、政令等で定める種類及び金額の契約を締結することは普通地方公共団体にとって重要な経済行為に当たるものであるから、これに関しては住民の利益を保障するとともに、これらの事務の処理が住民の代表の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と判示する（甲12）。

ウ 先述のとおり、契約の締結は、普通地方公共団体の長の権限に含まれ、長限りで行うことができる。それにも関わらず、その種類及び金額につき施行令で定める基準に従って条例で定める契約を行うときは、議会の議決を要することとされているということは、法は契約の締結に対する議会の関与を例外としていると解される。そして、特に金額について、条例で定めることができることとしているにも関わらず、条例で定める金額は施行令で定める額を下回ってはならないと設定するということは、法は契約の締結に関する長の権限を、施行令の基準を超えて制限することを許容していないと解される。また、都道府県、指定都市、指定都市以外の市、町村で区分し、施行令の定める額に差をつけるということは、施行令は、普通地方公共団体の財政規模

や財政力を考慮したうえで、議決を要する契約を決定していると解される。

エ 以上を踏まえると、法第96条第1項第5号や施行令第121条の2の2がこのような仕組みをとる趣旨は、普通地方公共団体の長の権限に含まれ、長限りで行うことができる契約の締結について、長が独断で、施行令の定める額を超える高額な契約を締結することにより、当該普通地方公共団体の財政力を超えた債務を負担することがないように、議会に監督させ、住民の利益を保障する点にあると解される。そのため、最判平成16年6月1日民集214号337頁の「重要な経済行為」は、普通地方公共団体が法的義務である債務を負担する行為を意味すると解される。

オ また、本件議案は、地方自治法その他の法令に基づき議会の議決を経て締結した契約に係る契約の解除に関することを対象とする。「その他の法令」に該当する、民間資金等の活用による公共施設等の整備等の促進に関する法律（平成11年法律第117号。以下「PFI法」という。また、同法施行令を「PFI法施行令」という。）第12条は、地方公共団体は、事業契約でその種類及び金額について政令で定める基準に該当するものを締結する場合には、あらかじめ、議会の議決を経なければならないと規定する。そして、PFI法施行令第3条は、PFI法第12条に規定する政令で定める基準として、事業契約の種類を選定事業者が建設する公共施設等の買入れ又は借入れと規定し、事業契約の金額について、その予定価格の金額が、都道府県であれば5億円、指定都市であれば3億円、指定都市を除く市であれば1億5000万円、町村であれば5000万円を下らないことと規定する。そのため、PFI法第12条及びPFI法施行令第3条は、法第96条第1項第5号や施行令第121条の2の2と同様の仕組みを採用しているといえる。ただし、法は施行令で定める基準に従い条例で定める契約を対象としているのに対し、PFI法はPFI法施行令で定める基準に該当する契約を対象としている。そのため、法や施行令の場合以上に、事業契約の種類及び金額について、普

普通地方公共団体の議会が関与する余地はない。

カ このような趣旨を踏まえると、その種類が施行令やP F I法施行令の基準にない契約を締結する権限や、その金額が施行令やP F I法施行令の基準以下の契約を締結する権限は、長の権限に「専ら」属するものであって、議会の議決による統制を及ぼすことを、法や施行令は許容していないと解される。そして、その金額が施行令やP F I法施行令の基準以下の契約を締結し、普通地方公共団体に当該金額の債務を生じさせる法的効果を有する行為が長の権限に「専ら」属するのであれば、長の予算執行権に含まれる権限のうち、債務を生じさせる法的効果を有しない行為についても、長の権限に「専ら」属すると解される。

(3) 解除の法的性質と損害賠償債務の関係

ア 契約の解除とは、契約が締結された後に、その一方当事者の意思表示によって、契約関係を遡及的に解消し、法律関係を清算する法律行為であり（甲13）、契約又は法律の規定により発生した解除権を有する当事者が、相手方に対し意思表示をすることだけで行うことができる単独行為である（民法第540条）。解除権の行使により、契約が最初から無かったことになるのが、契約解除の効果であると解されているが（民法第545第1項）、民法第545条第4項は、「解除権の行使は、損害賠償の請求を妨げない。」と規定し、解除権者を保護するために、法律が特に解除の遡及効に制限を加え、その結果、債務不履行責任が残存するものとする（甲14）。このことから明らかなように、解除権の行使と損害賠償請求は、異なる権利である。解除権の行使という行為自体に、損害賠償債務を生じさせる法的効果があるわけではない。

イ 普通地方公共団体が、契約の規定に基づき発生した解除権を行使する場合には、契約の相手方が普通地方公共団体に対して損害賠償請求をすることができる旨が、当該契約に規定されている場合がある。しかし、この場合であつ

ても、約定の規定に基づき損害賠償債務が当該普通地方公共団体に生じるのであって、長が解除権を行使したことを理由として損害賠償債務が生じるわけではない。解除権行使の効果は、契約の遡及的消滅であって、普通地方公共団体に損害賠償債務を生じさせる法的効果はない（甲15）。

ウ 以上のとおり、解除権行使に損害賠償債務を生じさせる法的効果がない以上、解除権を行使すること自体は、普通地方公共団体に債務を生じさせる法的効果を有する行為ではない。そのため、長の予算執行権に含まれる契約の解除は、長の権限に「専ら」属する。

(4) 契約の解除は、長の権限に「専ら」属すると解さないことの不当性

ア 普通地方公共団体が、契約の相手方の債務不履行を理由に発生した法定解除権を行使する場合に、普通地方公共団体が解除権を有するにも関わらず、解除権の行使に議会の議決を要するとすると、契約の相手方の債務不履行により普通地方公共団体の損害が拡大する場合であっても、長が契約を解除するのに時間を要し、長が損害拡大を迅速に防止することを妨げるから、不当である。

イ 普通地方公共団体の執行機関である長は、当該普通地方公共団体の条例、予算その他の議会の議決に基づく事務及び法令、規則その他の規程に基づく当該普通地方公共団体の事務を、自らの判断と責任において、誠実に管理し及び執行する義務を負う（法第138条の2の2）。そのため、長が選挙により交代し、新しい長が政策の変更により事業を廃止する場合であっても、議会の議決が得られなければ契約を解除できないとなると、事実上、長が事業を廃止することができなくなり、不当である。

(5) 総務省通知や文献においても、契約の解除が長の権限に「専ら」属すると解されていること

ア 甲6を受けた総務省通知平成24年5月1日総行行第68号(甲16)は、「議決事件の対象とならないと解される事務」の一例として、「Ⅱ Iの事務

以外の事務であって、法令によって長その他の執行機関の権限に属することとされているものや、事務の性質等から、当然に長その他の執行機関の権限に専ら属すると解されるもの（Ⅱの事務）」を挙げ、「Ⅱの事務の例としては、以下の類型が考えられる」として、「（８）財務関係の事務 入札・契約、給付金の支給、国税徴収の例で行う滞納処分等の財務関係の事務（法第９６条第１項に係るものを除く。）」を挙げる。したがって、総務省通知も、契約の締結や解除等の財務関係の事務は、長の権限に「専ら」属すると解している。

イ 「地方財務実務提要」は、法第９６条第１項第５号について、法は施行令の基準に該当するもの以外は議会の関与を認めておらず、基準の範囲外であると判断されるものを条例によって取り込む結果となるような行為は、明確に法の趣旨に反することとなると解されるから、「工事又は製造の請負契約」以外の種類の契約を条例で追加することや、契約金額について政令の基準を下回るような定め方をすることも許されない旨の回答をして（甲１７）、契約の締結に関する長の権限を施行令の基準を超えて制限することを法は許容していないという解釈を示した。その上で、「契約の解除は契約に基づく法律関係が生じるものではなく、単に契約が結ばれなかった元の状態に戻すにすぎないものであり、変更後の契約により法律関係が継続する契約の変更とは性質を異に」しており、議決を要する「契約を締結すること」に契約の解除は含まれないと解されるから、議決を要しないとして（甲１８）、契約の解除は、長の権限に「専ら」属すると解している。

ウ さらに、文献でも、「契約の解除を法９６条２項の議決事件とすることができるか。」という問いに対して、「地方自治法が議会の議決事件として認めているのは、一定の金額以上の契約の締結であり、契約の解除は長の執行権との範囲としていますので、法９６条２項の議決事件と定めることはできません。」との回答が記載されており、契約の解除は、長の権限に「専ら」属すると解している。（甲１９）。

4 結論

- (1) 以上のとおり、その金額が施行令の基準を下回る契約を締結し、普通地方公共団体に債務を生じさせる法的効果を有する行為が、長の権限に専ら属すると解される以上、長の予算執行権のうち、普通地方公共団体に債務を生じさせる法的効果を有しない行為についても、長の権限に専ら属すると解される。そのため、契約の解除についても、解除権の行使自体には普通地方公共団体に債務を負担させる法的効果がないため、長の権限に「専ら」属すると解される。
- (2) そして、契約の解除が長の権限に専ら属する以上、契約の解除は、「事柄の性質上当然に長その他の執行機関の権限と解さざるを得ない事項」に該当するから、法第96条第2項により、契約の解除を、議会の議決すべきものとして条例で定めることはできない。したがって、本件議案は法第96条第2項に違反するから、議決は、その権限を超え又は法令に違反すると認められる。そして、再議決も、なおその権限を超え又は法令に違反すると認められる。

第3 議会による議決が、裁量権の逸脱又は濫用に当たるから、議決は違法であること

1 債権を放棄する旨の議決に関する最高裁判例とその射程

- (1) 最判平成24年4月20日民集66巻6号2583頁は、神戸市が、職員や退職派遣者を派遣していた公益的法人等に対し、給与相当額を含む補助金又は委託料を支出したことに係る住民訴訟において、市議会が派遣等に関する条例を改正する議決を行い、支出に係る派遣先団体又は職員に対する不当利得返還請求権及び損害賠償請求権を放棄する旨の附則を定めることにより、市が債権を放棄したことについて、原審が、当該議決は議決権の濫用に当たり、その効力を有しないというべきであるから、附則

も効力を生じないと判断したのに対し、放棄を内容とする附則に係る市議会の議決は、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たらず、その議決は適法であると判断した。

- (2) 同判例は、「地方自治法においては、普通地方公共団体がその債権の放棄をするに当たって、その議会の議決及び長の執行行為（条例による場合は、その公布）という手続的要件を満たしている限り、その適否の実体的判断については、住民による直接の選挙を通じて選出された議員により構成される普通地方公共団体の議決機関である議会の裁量権に基本的に委ねられているものというべきである。もっとも、同法において、普通地方公共団体の執行機関又は職員による公金の支出等の財務会計行為又は怠る事実に係る違法事由の有無及びその是正の要否等につき住民の関与する裁判手続による審査等を目的として住民訴訟制度が設けられているところ、住民訴訟の対象とされている損害賠償請求権又は不当利得返還請求権を放棄する旨の議決がされた場合についてみると、このような請求権が認められる場合は様々であり、個々の事案ごとに、当該請求権の発生原因である財務会計行為等の性質、内容、原因、経緯及び影響、当該議決の趣旨及び経緯、当該請求権の放棄又は行使の影響、住民訴訟の係属の有無及び経緯、事後の状況その他の諸般の事情を総合考慮して、これを放棄することが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする同法の趣旨等に照らして不合理であって上記の裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たると認められるときは、その議決は違法となり、当該放棄は無効となるものと解するのが相当である。」という判断枠組みを示し、補助金の支出の性質及び内容、附則に関する議決の経緯及び趣旨、市議会での審議の過程、放棄の影響、住民訴訟の経緯等諸般の事情を考慮したうえで、放棄をすることは不合理であるとは認められないとして、放棄を内容とする附則に係る市議会の議決は、裁量権の範囲の逸脱又はその濫用に当たら

ず適法であると判断した。本判例は、債権放棄を内容とする附則の議決につき、諸般の事情を考慮した上で、附則内容の適否の実体的判断について裁量権の逸脱又は濫用に当たる場合があり、その場合は、議決は違法で、当該附則も無効となることを示している。

- (3) 普通地方公共団体の長と議会の議員は、住民が直接選挙するから（憲法第93条第2項）、長と議会はそれぞれ独立・対等の関係に立ち、勢力の均衡を保ちつつ地方政治の運営にあたるのが望ましいと考えられている（甲20）。しかし、議会が普通地方公共団体の執行機関の権限を制限することを内容とする条例案について議決することで、議会が、長の独立性や、長と議会との対等性を侵害するおそれが生じる場合もある。そのため、本判例のように、議会が、普通地方公共団体自身の債権を放棄することの適否の実体的判断について裁量権の逸脱又は濫用となる場合があるのであれば、議会が、独立・対等な関係にある長の権限を制限することを内容とする条例案について議決することの適否の実体的判断について裁量権の逸脱又は濫用となることもあると解される。そのため、議会が法第96条第1項第1号に基づき条例の制定又は改廃の議決を行うに当たっても、条例案の内容の適否の実体的判断が裁量権の逸脱又は濫用に当たる場合には、議決は違法であり、制定又は改廃された条例も無効になると解される。

本判例においても、千葉勝美裁判官は、補足意見において、「議会の議決の裁量権の範囲、適否については、対象となる権利・請求権が住民訴訟の対象となっている、あるいは、対象となる可能性があるという場合と、そうでない場合とで異なることはないというべきである。」と述べている。そのため、債権放棄の場合に限定する理由はなく、長の権限が制限される場合も含むと解すべきである。（甲21）

- (4) そして、条例により制限される長の権限の範囲や内容は様々であるから、議会による条例案の内容の適否の実体的判断が裁量権の逸脱又は濫用に

当たるかを判断する際は、事案ごとに、長の権限の根拠、性質、内容、制限されることで生じる影響、議決に係る条例案の趣旨及び議決の経緯、議決に係る条例案の文言や規制の態様等その他の諸般の事情を総合考慮して、条例を制定改廃することが普通地方公共団体の民主的かつ実効的な行政運営の確保を旨とする法の趣旨等に照らして不合理であるかをもって、判断すべきであると解される。

2 本件議案に係る議決の経緯

(1) 豊橋市における多目的屋内施設（新アリーナ）整備の計画から整備に係る契約の締結に至る経緯

ア 平成28年から令和2年まで

(ア) 前々市長の時代から、豊橋市は、豊橋公園内に新アリーナを整備することを検討してきた。

(イ) 豊橋市は、新アリーナに関し、平成28年に、「多目的屋内施設整備調査」を委託し（甲22）、平成29年に、「豊橋新アリーナ構想」を国に提出し（甲23）、平成30年に、「新アリーナ建設・運営に関する民間提案募集要項」を公表（甲24）した。

(ウ) また、同年に「多目的屋内施設を核としたまちづくり基本計画策定委託業務」を公表し（甲25）、平成31年に、「新アリーナを核としたまちづくり基本計画2019-2023」を策定し、（甲26）、令和2年に、「多目的屋内施設の基本計画策定に向けた基礎調査委託業務」に係る公募型プロポーザルを公告した（甲27）。

イ 令和2年から令和6年まで

(ア) 令和2年11月に、前々市長が推進してきた豊橋公園への新アリーナ整備を、ゼロベースで検討し直すと訴えて、前市長が当選した（甲28）

(イ) 豊橋市は、令和3年3月に、「多目的屋内施設の基本計画策定に向けた基礎調査報告書」を公表した（甲29）。

(ウ) 豊橋市は、令和4年1月から、事業化の可能性を調査・整理する「多目的屋内施設関連市場調査」を実施した。当該調査の結果、「多目的屋内施設関連市場調査中間報告書」を公表し(甲30)、新アリーナの建設候補地として豊橋公園を選定し、令和4年5月30日に、その旨を公表した(甲31)。その後、令和4年6月に、「多目的屋内施設関連市場調査報告書」を公表した(甲32)。

(エ) 豊橋公園への新アリーナ建設の賛否を問う住民投票条例の制定を求める請求代表者が、令和4年12月19日、法第74条に基づき、前市長に対し署名簿を提出し、令和5年2月20日に住民投票の条例制定請求書を提出した。そのため、同年2月27日に、前市長が「豊橋公園への多目的屋内施設(新アリーナ)建設の賛否を問う住民投票条例の制定について」を議案として、令和5年3月豊橋市議会定例会に提出したところ、豊橋市議会は、原案及び修正案を即日否決した。

当該議会において、原案及び修正案に賛成した会派は、「日本共産党豊橋市議団」、「紘基会」、「豊橋だいすき会」、「とよはし みんなの議会」であった。一方、原案及び修正案に反対した会派は、「自由民主党豊橋市議団」、「公明党豊橋市議団」及び「まちフォーラム」であった(甲33)。

(オ) 令和5年4月23日、豊橋市議会議員一般選挙が執行された。

(カ) 豊橋市は、令和5年5月31日、多目的屋内施設の整備等について、市長記者会見で公表した。この中で、豊橋公園北側の一部が家屋倒壊等氾濫想定区域(河岸侵食)に含まれているため、この区域には多目的屋内施設を建設しないこと、多目的屋内施設と既存施設の配置を考える中で、現在抱えている課題や、将来的な豊橋公園の利用、さらには市内野球場全体のあり方について検討を重ねた結果、豊橋球場については豊橋総合スポーツ公園B地区に移設することが望ましいと判断したこと等を公表した(甲34)。その後、豊橋市は、令和5年8月に、多目的屋内

施設整備基本計画を公表した（甲35）。

(キ) 豊橋市は、令和5年9月5日、「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業 実施方針（案）」（甲36）及び「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業 要求水準書（案）」（甲37）を公表し、事業参画を検討している民間事業者を対象に、これらの案に対する意見や質問を募集した。

(ク) 豊橋市は、令和5年9月豊橋市議会定例会において、PFI法第18条の規定に基づき、多目的屋内施設の公共施設等運営権に係る実施方針に関し必要な事項を定めるため、「議案第94号 多目的屋内施設の公共施設等運営権に係る実施方針に関する条例」を提案し、豊橋市議会は、令和5年9月29日に可決の議決をした。

当該議会において、当該条例案に賛成した会派は、「自由民主党豊橋市議団」、「公明党豊橋市議団」、「まちフォーラム」、「とよはし みんなの議会」、「夢響き合う議会」であった。一方、反対した会派は、「日本共産党豊橋市議団」、「紘基会」、「豊橋だいすき会」、「れいわ新選組豊橋」及び「になる会」であった（甲38、甲39）。

(ケ) 豊橋市は、令和5年10月、PFI法第7条の規定に基づき、多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業を特定事業として選定した旨を公表した（甲40）。

(コ) 豊橋市は、令和5年10月27日、PFI法に基づき、多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業の入札公告を行った。

(サ) 豊橋公園への新アリーナ建設の賛否を問う住民投票条例の制定を求める請求代表者が、令和5年11月28日、法第74条に基づき、再度、前市長に対し署名簿を提出し、令和6年1月22日に住民投票の条例制定請求書を提出した。そのため、同年2月9日に、前市長が「豊橋公園への多目的屋内施設（新アリーナ）建設の賛否を問う住民投票条例の制

定について」を議案として、令和6年2月豊橋市議会臨時会に提出したところ、豊橋市議会は、原案及び修正案を即日否決した。

原案に賛成した会派は、「日本共産党豊橋市議団」、「紘基会」、「豊橋だいすき会」、「とよはし みんなの議会」、「れいわ新選組豊橋」及び「になる会」であった。一方、原案に反対した会派は、「自由民主党豊橋市議団」、「公明党豊橋市議団」、「まちフォーラム」及び「夢響き合う議会」であった（甲41）。

- (シ) 前市長は、令和5年12月15日、令和5年12月豊橋市議会定例会において、文化・運動・社会教育機能の充実を図るため、文化・運動・社会教育施設特別用途地区を指定するのに伴い、当該用途地区内における建築物の建築を緩和し、及び制限するため、新たに条例を制定するとの理由で、「議案第109号 豊橋公園文化・運動・社会教育施設特別用途地区建築条例」を提案し、豊橋市議会は、可決の議決をした。

当該議会において、当該条例案に賛成した会派は、「自由民主党豊橋市議団」、「公明党豊橋市議団」、「まちフォーラム」、「とよはし みんなの議会」、「夢響き合う議会」であった。一方、反対した会派は、「日本共産党豊橋市議団」、「紘基会」、「豊橋だいすき会」、「れいわ新選組豊橋」及び「になる会」であった（甲42）。

- (ス) 豊橋市は、令和5年11月、多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業入札説明書等に関する質問への回答一覧を公表した（甲43）。令和6年3月、入札説明書等に関する個別対話結果を公表した（甲44）。

- (セ) 豊橋市は、同年5月30日、「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業」について、民間企業からの事業提案や、学識経験者等で構成する審査委員会による審査を経て、「TOYOHASHI Next Park グループ」（代表企業：スターツコーポレーション株式会社

社)を落札候補者として決定したことを公表した(甲45)。

(ソ) 豊橋市は、同年7月1日、多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業審査委員会において審査講評がまとまったとして、審査講評を発表し(甲46)、「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業」の落札候補者の決定における客観的評価の結果を公表し(甲47)、「TOYOHASHI Next Park グループ」(代表企業:スターツコーポレーション株式会社)の構成企業及び協力企業各社と「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業基本協定」を締結したことを公表した(甲48)。

(タ) 同年9月27日、豊橋市議会は、令和6年9月豊橋市議会定例会において、「議案第98号 特定事業契約締結について(多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業)」につき、可決の議決をした。

当該議会において、当該議案に賛成した会派は、「自由民主党豊橋市議団」、「公明党豊橋市議団」、「まちフォーラム」及び「とよはし みんなの議会」であり、反対した会派は、「新しい豊橋」及び「日本共産党豊橋市議団」であった(甲49)。

前市長は、同日、豊橋ネクストパーク株式会社との間で、「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業特定事業契約」(以下「本件事業契約」という。)を締結した。契約期間は、令和6年9月27日から令和39年9月30日までで、契約金額は23,069,999,700円(消費税及び地方消費税を含む。)であった(甲50)。

当時豊橋市議会議員であった長坂尚登(現市長(当時「新しい豊橋」所属))は、令和6年9月11日の豊橋市議会総務委員会の議案第98号の討論において、4年前の市長選挙では、市民は少なくとも豊橋公園には新アリーナを建設して欲しくないという結果を示しているのに、市民の意向・意見を聞くというプロセスを経ることなく豊橋公園に新アリー

ナを造るといふのは強引であり、到底許容することはできないため、反対する旨を述べ、議案第98号に反対の意思を表明していた。

また、同日の同委員会では、「6請願第4号 多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業に係る事業者との特定事業契約締結を市長選前には行わないことを求める請願」を採択するか議論されていたところ、長坂尚登は、討論において、市が9月中に契約を締結しなければならない義務はなく、市民の選択の場を設け、市民の選択を仰いだ上で、市は契約を締結すべきかの判断を行うべきであると考えため、請願については採択という立場で討論をする旨を述べ、採択の立場から討論をしたが、請願は採択されなかった（甲51）。

(2) 現市長の当選と事業の中止

ア 令和6年11月10日に、豊橋市長選挙及び豊橋市議会議員補欠選挙が執行され、豊橋市長に長坂尚登が当選した（甲52）。長坂尚登は、選挙において、「新アリーナ計画の中止（契約解除等）」を掲げていた（甲53）。長坂尚登は、一人会派である「豊橋だいすき会」の代表であったが、「豊橋だいすき会」は、令和6年5月9日に、新会派である「新しい豊橋」の結成に伴い、「絆基会」、「れいわ新選組豊橋」及び「になる会」と共に解散した。（甲54）。

イ 豊橋市は、市長選挙翌日の令和6年11月11日、前市長名で、豊橋ネクストパーク株式会社に宛て、「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業の工事一時中止について（通知）」と題する文書を送付した。その内容は、豊橋球場の解体及び周辺樹木の伐採工事を一時中止するよう求めるものであり、工事の中止期間は、令和6年11月11日から市が指示する日までであった（甲55）。

ウ 長坂尚登は、同月17日、豊橋市長に就任した。同月21日、豊橋市は、現市長名で、豊橋ネクストパーク株式会社に宛て、「多目的屋内施設

及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業の特定事業契約の解除の申し入れについて（通知）」と題する文書を送付した。その内容は、本件事業契約の解除に向けた協議を申し入れるとともに、既に一時中止している豊橋球場の解体及び周辺樹木の伐採工事に加え、本件事業契約に関するすべての業務（契約解除に向けた協議に関する業務を除く）を、一時中止するよう求めるものであった。これにより、本審査申出書提出時点においても、本件特定事業契約に係る工事は、中止されたままである（甲56）。

(3) 令和6年12月議会における本件議案に係る審議及び議決の経緯

ア 代表質問及び一般質問

(ア) 長坂尚登が豊橋市長就任後、令和6年12月2日、令和6年12月豊橋市議会定例会が開会された。同月9日から同月12日まで、代表質問及び一般質問が行われた。

(イ) 代表質問においては、「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業に係る今後のまちづくりへの影響や諸課題について」（自由民主党豊橋市議団・小原昌子議員）、「新市長の考える多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業について」（公明党豊橋市議団・尾林伸治議員）、「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業に伴う諸課題等について」（新しい豊橋・菅谷竜議員）及び「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業について」（まちフォーラム・星野隆輝議員）の順で、新アリーナ計画についての質問があった。

(ウ) 一般質問においても、「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業契約解除に向けた申し入れに伴うスポーツ施設整備について」（自由民主党豊橋市議団・松崎正尚議員）、「公約とした新アリーナ計画の中止（契約解除等）について」（自由民主党豊橋市議団・坂柳泰光議員）、「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業について」（自

由民主党豊橋市議団・本多洋之議員)、「浅井市政における「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業」に対する長坂市長の対応について」(新しい豊橋・山口倫世議員)、「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業の契約解除の指示に係る市民感情について」(新しい豊橋・諸井菜々子議員)、「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業契約解除に向けた申し入れに伴う影響の認識について」(自由民主党豊橋市議団・土屋祐司議員)、「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業について」(自由民主党豊橋市議団・小林憲生議員)、「豊橋総合スポーツ公園B地区野球場整備における諸問題について」(みらい市民・豊田八千代議員)、「新アリーナについて」(自由民主党豊橋市議団・尾崎雅輝議員)及び「多目的屋内施設に関わる対応や認識及び豊橋公園の在り方検討について」(とよはし みんなの議会・古池もも議員)の順で、新アリーナ計画についての質問があった。

イ 請願の採択

- (ア) 同月20日、「豊橋公園東側エリア(アリーナ)の事業継続を求める請願書」が採択された。賛成した会派は、「自由民主党豊橋市議団」、「公明党豊橋市議団」、「まちフォーラム」、「とよはし みんなの議会」及び「豊橋維新の会」の各会派であった。一方、反対したのは、「新しい豊橋」、「日本共産党豊橋市議団」及び「みらい市民」の各会派であった(甲57)。
- (イ) 議長は、同日、豊橋市長宛て「採択請願の処理及び結果の報告について(依頼)」と題する文書を送付した。内容は、地方自治法第125条及び豊橋市議会会議規則第92条に基づき、令和7年2月25日までに、議会に対し、採択請願の処理及び結果の報告を求めるものであった。少なくとも、豊橋市議会の会議録が公開されている平成9年以降、採択された請願について、その処理及び結果の報告が豊橋市長に求められた前

例はない（甲58）。

ウ 議案第119号の議決について

（ア） 本件議案の提案議員は、市長提案である「議案第119号 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の一部を改正する条例」によって、議会による議決権限の範囲が縮小することへの対応等が、本件議案の提案の理由であると説明する。

（イ） 議案第119号は、法第96条第1項第5号の議会の議決に付すべき契約について、予定価格1億5000万円以上の工事又は製造の請負としていたものを、予定価格2億2500万円以上とすることを内容とするもので、その提案理由は、「資材価格の高騰等による社会経済情勢の変化に鑑み、議会の議決に付すべき契約の予定価格を引き上げるため、現行条例の一部を改正する必要があるから」である（甲59）。

豊橋市では、その予定価格が1億5000万円以上であるため議決を要する契約の件数は、平成11年度から平成26年度までは年平均6.9件であったところ、令和2年度は9件、令和3年度は12件、令和4年度は10件、令和5年度は19件と増加傾向にあった（甲60）。令和6年8月5日、豊橋商工会議所から、前市長に対し、基準額を超える契約を締結する場合、議決がないと本契約を締結することができず、受注者は人材確保や資材価格変動に苦慮することから、十分な工期の確保と、安全安心な工事の施工のため、条例を改正し、議会の議決を要する契約について、予定価格の下限額を、1億5000万円以上から、2億5000万円以上に引き上げてほしい旨の要望があった（甲61）。同議案は、これを受けて、現市長が提出したものである。なお、当該要望書は、豊橋市議会議長にも同様に提出されている。

（ウ） 同議案について、同年12月13日の総務委員会で審査が行われた。質疑は、自由民主党豊橋市議団の土屋祐司議員のみが行った。質疑の1

問目は、「条例案61頁、議案第119号 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の一部を改正する条例についてです。本議案は、議会の議決に付すべき契約のうち、工事又は製造の請負の区分について、予定価格を引き上げるためのものであると認識をしております。そこで、議会の議決に付すべき契約の額を、改正するに至った経緯についてお伺いいたします。」という質問であった。これに対し、豊橋市側は、「昨今の急激な原材料等の物価上昇や賃上げにより建設工事費が増加して、議会の議決を要する1億5千万円を超える工事の件数も増加している状況でございます。加えて、本年8月、豊橋商工会議所から市長及び議長あて、当条例の下限額を引き上げるよう要望書が提出されております。こうしたことから、今回、条例に定める下限額を改正するに至ったものでございます。」と回答した（甲62）。

(エ) 質疑の2問目は、「本条例では、改正後の金額を2億2500万円以上と設定をされております。この金額に設定された根拠についてお伺いいたします。」という質問であった。これに対し、豊橋市側は、「本市では、平成10年より地方自治法施行令第121条の2の2に定められた下限額である1億5000万円としております。昨今の物価上昇については、一般社団法人建設物価調査会の建設資材物価指数をみますと、平成10年を100とした時、令和6年上半期は147.1となっております。また、他都市の状況としては、中核市62市のうち13市は下限額である1億5000万円を超える額としていることも踏まえ、物価上昇分の1.5倍の2億2500万円と設定したものでございます。」と回答した（甲62）。

(オ) 最後の質疑である3問目は、「金額の設定の理由についてお伺いをしました。物価上昇を根拠に予定価格を引き上げることになっております。この引き上げによるメリットとデメリットの考えてについてお伺

いたします。」という質問であった。これに対し、豊橋市側は、「まず、メリットとして、発注者である市としましては、改正後は、2億2500万円までの工事は、落札決定後、議決を経ることなく、速やかに本契約を締結することができ、受注者としては、下請け業者や材料の仕入れ業者と早期に契約することができます。また、これまで議決日を想定して工期設定をしていたものが、工事の着手が早まることにより、施設の供用開始など工事完了も早まることで、市民サービスの向上が期待できます。一方、デメリットですが、今回は下限額を上げることで、発注者と受注者におけるデメリットはないものと考えております。」と回答した(甲62)。

(カ) 土屋祐司議員が、「予定価格の引き上げによるメリット・デメリットの考えについてお答えをいただきました。今回は、物価上昇相当分のみの価格の引き上げということですが、議会から見れば、予定価格が引き上げられることで、議決案件の範囲が縮小されることとなります。この点については、十分にご認識をいただいて、運用していただければと思います。以上です。」と述べて質疑は、終了した(甲62)。

(キ) 同委員会の討論において、日本共産党豊橋市議団の斎藤啓議員が、「議案第119号について賛成の立場から討論を行います。土屋委員の質疑の中にもありましたように、議会の中で大きなお金を取り扱う契約についてチェックをしていくというのは、市民目線の市のチェック機能としては非常に大事なものであるというふうに考えております。ただ、今日の状況の中で、議会の議決を経てからでなければ色々な契約が進まないということは、市としての取り組みや業者に非常に硬直した日数や色々手間をかけるという状況があることも承知をしております。そういう中で物価の上昇などに伴って、契約の下限の予定価格の金額についての取扱いを変更することについては、今回の考え方としては了承するという

ことで賛成をしたいと思います。以上です。」との賛成討論を行った（甲 62）。

- (ク) 令和6年12月20日に、豊橋市議会は、議案第119号につき、全会派一致で可決の議決をした（甲57）。成立した条例は、議長から豊橋市長が送付を受け、即日公布され、附則の規定により、令和7年4月1日から施行される（甲59）。

エ 2つの住民投票条例案の提示及び会期延長

- (ア) 同月19日、議会運営委員会において、後に「議案会第15号 プロスポーツ等による地域活性化ならびに市民スポーツ・文化振興のための「多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業」の継続に関する住民投票条例」（自由民主党豊橋市議団、公明党豊橋市議団及びまちフォーラムの各議員による議員提案）及び「議案会第16号 多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業の継続の賛否を問う住民投票条例」（新しい豊橋、日本共産党豊橋市議団及びみらい市民の各議員による議員提案）となる議案が提出された。

- (イ) これらの条例案を一本化するために、同月20日までであった会期が、同月26日まで延期された。しかし、結果として、これらの条例案が一本化されることはなかった。（甲2、甲63、甲64）

オ 住民投票条例の撤回及び否決

- (ア) 令和6年12月26日、議案会第15号及び議案会第16号の住民投票条例案に関し、審議の途中、自由民主党豊橋市議団所属の議員が暫時休憩を求める動議を提出した。休憩後、提案議員より議案会第15号の撤回の申出があり、同議案は議会の承認を経て撤回された。撤回に賛成した会派は、「自由民主党豊橋市議団」、「公明党豊橋市議団」及び「まちフォーラム」であった。一方、撤回に反対した会派は、「新しい豊橋」、「日本共産党豊橋市議団」、「みらい市民」、「とよはし みんなの議会」

及び「豊橋維新の会」の各会派であった（甲57）。

- (イ) 議案会第16号の住民投票条例案は、議案会第15号が撤回された後に審議後に否決された。議案に賛成したのは、「新しい豊橋」、「日本共産党豊橋市議団」、「みらい市民」、「とよはし みんなの議会」及び「豊橋維新の会」であった。一方、議案に反対したのは、「自由民主党豊橋市議団」、「公明党豊橋市議団」及び「まちフォーラム」であった（甲57）。

カ 本件議案提出の動議と本件議案を可決する議決

- (ア) 議案会第16号の否決直後、提案議員とは異なる自由民主党豊橋市議団所属の議員から2度目の動議があり、当該動議によって本件議案が提出された。本件議案の提案議員は、「自由民主党豊橋市議団」、「公明党豊橋市議団」及び「まちフォーラム」の各議員で、議案会第15号と同じ会派構成であった（甲57）。

- (イ) 本件議案は、豊橋市議会の議決すべき事件を定める条例（平成10年豊橋市条例第42号）の一部を改正し、第3号に「地方自治法その他の法令に基づき議会の議決を経て締結した契約に係る契約の解除に関すること。」という規定を追加し、附則第2号に経過措置として、「改正後の豊橋市議会の議決すべき事件を定める条例の規定は、この条例の施行の日以後に行う契約の解除について適用する。」という規定を追加することを内容とするものであった（甲5）。

- (ウ) 本件議案の提案議員は、議案第119号によって議会による議決権限の範囲が縮小することへの対応等が本件議案の提案の理由であると説明し、「契約を締結する重みと契約を解除する重みは同じ」、「同等の重みがあると認識している」と発言した。加えて、「当然ながら、これで議案が議決されることになれば、今後、解除に関するものに関しては、本件議案によって縛りがかかると思うので、アリーナもその対象になる」、「全ての契約締結の解除においても対象となるという形で条例を提案

している」、「既に契約の締結がされているものを解除するときにも対象になるというように認識している」とも発言し、本件議案の公布（施行）前において豊橋市が議会の議決を経て締結した契約にも全て遡及して適用される旨を発言している。また、附則の経過措置について、「この条例の施行の日以後に行う」という文言は、「契約」ではなく「契約の解除」に掛かる旨を発言している。（甲65）。

（エ） 豊橋市議会は、本件議案につき、賛成多数で可決の議決をした。本件議案に賛成した会派は、「自由民主党豊橋市議団」、「公明党豊橋市議団」及び「まちフォーラム」であった。一方、反対した会派は「新しい豊橋」、「日本共産党豊橋市議団」、「みらい市民」、「とよはし みんなの議会」及び「豊橋維新の会」であった（甲57）。

（オ） なお、本件議案が議決され成立した条例は、附則第1項で、「この条例は、公布の日から施行する。」と規定する。豊橋市では、従来から、議決の日に議長から豊橋市長に対して即日条例が送付され、豊橋市長がこれを即日公布するのが慣行である。そのため、本件議案は、慣行どおりであれば令和6年12月26日に、又は遅くとも、法第16条第2項に従い、条例の送付の日から20日以内に公布されるはずであった。しかし、現市長が、本件議案を再議に付し、審査申立を行っていることから、同項ただし書に該当するため、本申立書提出時点においても、本件議案に係る条例は、公布されていない。

3 本件議案に係る議決に関し、議案の適否の実体判断に、裁量権の逸脱又は濫用があること

（1） 本件議案の議決の趣旨や内容が不当であること

ア 議会の権限は、実質的には縮小していないこと

（ア） 提案議員は、議案第119号によって議会による議決の範囲が縮小することに対応する必要があることが、本件議案の提案理由である旨を説

明する。本件議案についての土屋祐司議員の質疑でも同様の指摘があった。

(イ) しかし、議案第119号の審議の際に市側が説明したとおり、平成10年と比較して、建設資材物価指数が約1.5倍に増加している。また、豊橋市において議決を要する工事請負契約の件数は、平成11年度から平成26年度までの平均6.9件であったが、令和5年度には19件と大幅に増加している。そのため、豊橋市では、本来であれば長限りで締結することができる契約の締結につき、工事の内容は同じであるのに、資材価格や人件費の上昇という外在的要因によって、議決を要する状態であった。このような状態は、長の権限であったものが、外在的要因により実質的に議会へと移転した状態といえる。

(ウ) そのため、議案第119号は、外在的要因によって長から移転した議会の権限を、長の権限に戻すことにより、権限分配を適正化するものであって、実質的には、議会による議決の範囲が縮小するわけではない。よって、提案議員の提案理由は、不合理である。

イ 「重み」という文言の意味が不明瞭で不合理であること

(ア) 提案議員は、契約を締結する重みと契約を解除する重みは同じことが、本件議案の提案理由である旨も説明する。

(イ) しかし、先述のとおり、長が製造又は請負の契約を締結した場合は、普通地方公共団体に債務を生じさせるが、解除権の行使自体は、普通地方公共団体に債務を生じさせる法的効果を有する行為ではない。そのため、契約の締結と契約の解除が、法的に同じ重みを有するとはいえない。

(ウ) 提案議員の指す「重み」が、契約の解除によって住民に生じる事実上の影響を指すとしても、契約の内容、事業の進捗、解除により生じる財政的負担、履行で得られる利益等の様々な事情を考慮しなければ、契約の解除が住民に対してどのような影響を及ぼすかを判断することはで

きない。

(エ) よって、いずれにせよ、提案議員の提案理由は、不合理である。

ウ 提案説明と本件議案の規定内容に矛盾があること

(ア) 提案議員の説明のとおりであれば、本件議案により、解除に議決を要することとなる契約は、議案第119号によって議会による議決の範囲が縮小された後に締結する契約、すなわち、議案第119号が施行される令和7年4月1日以降に締結する契約を対象とすべきである。

(イ) しかしながら、本件議案の附則第2条は、「この条例の施行日以後に行う契約の解除について適用する。」と規定する。そのため、仮に本件議案に係る条例が施行された場合、令和7年4月1日より前に、議会の議決を経て締結した契約を解除する際も、議会の議決が必要となる。

(ウ) 提案議員は、本件議案の説明の際に、全ての契約の解除が対象となるような形で条例を提案しているから、既に締結されている契約の解除も対象になると認識しており、新アリーナも本件議案の対象になる旨、本件議案の附則第1項第2号の「この条例の施行の日以後に行う」という文言が、「契約」ではなく「契約の解除」に掛かる旨を発言していることから、この点について認識している。それにも関わらず、なぜ議案第119号によって議会による議決の範囲が縮小する前に締結した契約まで対象となるかについては、説明していない。

(エ) よって、提案説明と本件議案の内容には矛盾があり、その点について認識したうえで、あえて提案議員は、本件議案を提案しているといえる。

エ 本件議案の適用対象が不明確であり、適用の範囲によっては、不当な結果になる場合があること

(ア) 本件議案は、「地方自治法その他の法令に基づき議会の議決を経て締結した契約に係る契約の解除に関すること。」という規定を加えるものである。そのため、長が「契約の解除に関すること」を行う際に、議決が

必要ということになる。「解除すること」とせず、「解除に関すること」とすることにより、解除そのものだけでなく、解除に関係することも含む規定となっている。

(イ) 「契約の解除に関すること」に、相手方と解除に向けた協議を行うことが含まれるとすれば、解除権を行使する場合には両当事者の協議が必要であるとの規定が契約にある場合、契約の相手方が解除に向けての協議を行いたい場合も、議会の議決を得なければ協議を行うことができないことになり、事実上相手方の解除権の行使を制限することになるから、不当である。

(ウ) 提案議員は「今回のアリーナの件については、ただいま協議中ということだが、解除の手続が始まっていれば対象にならないが、解除の手続が始まっていなければ対象になる」と答弁したが、「協議」や「解除の手続」が「解除に関すること」に含まれるか否かは不明確である。

オ 議案第119号を審議する際、本件議案の提案説明に係る議論がなされていないこと

(ア) 本件議案を提案した議員のうち1人が、令和6年12月13日の豊橋市議会総務委員会で議案第119号について質問した、土屋祐司議員である。

(イ) 同議員は、3問目の質問に対する回答の後、予定価格の引き上げにより議決案件の範囲が縮小される旨の発言をしている。しかし、その点を十分認識したうえでの運用を求めるに留まり、契約を締結する重みと契約を解除する重みは同じであることや、長による解除を制限することの必要性等について言及していない。

(2) 本件議案の議決の経緯が不合理であること

ア 豊橋市議会における新アリーナ整備に賛成する会派と反対する会派

(ア) 本件事業契約の締結に関する議案に賛成した「自由民主党豊橋市議団」

(17人)、「公明党豊橋市議団」(5人)、「まちフォーラム」(3人)及び「とよはし みんなの議会」(1人)の各会派は、新アリーナ整備に賛成する会派であるといえることができる(甲49)。

(イ) 一方で、本件事業契約締結に関する議案に反対した「新しい豊橋」(4人)及び「日本共産党豊橋市議団」(3人)の各会派は、新アリーナ整備に反対する会派であるといえることができる。(甲49)

イ 本件議案が、新アリーナ整備に賛成する会派に属する議員から、会期延長後の最終日に突然提案されたこと

(ア) 令和6年12月豊橋市議会定例会は、当初、同月20日までが会期だったが、新アリーナ整備に賛成する会派の議員及び反対する会派の議員それぞれから提出された住民投票条例案を一本化するために、会期は同月26日まで延長された。

(イ) 延長された会期中である同月21日から25日の間にも、提案議員が本件議案を提出することについて、何ら予告等はなかった。そして、同月26日、豊橋市議会において、新アリーナ整備に賛成する会派の議員が提出した住民投票条例案を撤回し、新アリーナ整備に反対する会派の議員が提出した住民投票条例案を否決した直後に、提案議員とは異なる自由民主党豊橋市議団所属の議員による動議で本件議案を提出した。

(ウ) 本件議案の提案理由が、提案議員の説明するとおりであれば、先述の総務委員会で質疑があった時や同議案が可決の議決により成立した時に、本件議案を提出する機会があった。

(3) 本件議案の議決に係る評価

ア 本件議案が可決の議決により条例となると、法第96条第1項第5号に基づき議会の議決を経た契約を解除する場合に、議会の議決を要することになる。長による解除権の行使は、予算執行権に含まれる権限であり、本来は長限りで行うことができるものである。長は、普通地方公共団体の事務を誠実

に管理執行する義務を負うから、当該義務を履行するためには、機動的に解除権を行使する必要がある。それにも関わらず、解除に時間を要するという不都合を生じさせてまで、解除権の行使に議会の議決を必要とすることを正当化するには、相当程度合理的な根拠が必要である。

イ しかし、本件議案は、議会による議決権限の範囲が縮小することや、契約の締結と契約の解除が同じ重みを持つことを提案理由とするが、これらの理由は、いずれも本件議案の必要性を裏付ける事実として成り立っていない。それどころか、議会による議決権限の範囲の縮小を理由としておきながら、縮小する前の契約も含めて対象としており、提案理由と矛盾する内容であり、内容の合理性を基礎づける事実も存在しない。そして、この点について、提案議員から合理的な説明もない。そのため、立法の必要性を裏付ける事実も、立法内容の合理性を基礎づける事実も存在しない本件議案は、立法事実を欠くものと言わざるを得ない。

ウ 豊橋市議会は、新アリーナ整備に賛成する会派が多数を占めており、本件議案が成立し条例が公布された場合、本件事業契約の解除について可決の議決がなされる可能性は極めて低いと見込まれる。選挙で当選した現市長が、本件事業契約の相手方に対し、事業の中止を求め、本件事業契約の解除を申し入れていた状況で、新アリーナ整備に賛成する会派に属する議員により提案され、新アリーナ整備に反対する会派の議員の反対があったものの、新アリーナ整備に賛成する会派の賛成多数で可決の議決がされ、条例として成立したということは、新アリーナ整備に賛成する会派は、現市長による本件事業契約の解除を阻止し、新アリーナ整備を推進させることを目的として、本件議案を提出したと考えられる。そして、このような目的で制定された条例は、一般性を欠く。

エ そして、本件議案は、会期延長後の最終日に、住民投票条例を撤回し、及び否決した直後に、何ら前触れもなく提出され、可決の議決がなされた。し

かも、提案理由は不合理かつ規定内容と矛盾している上に、適用対象が不明確で、適用対象によっては不合理な結果となる場合もあることから、本件議案は、現市長による本件事業契約の解除を阻止し、新アリーナ整備を推進させることを目的として、急遽提出されたため、規定内容や適用により生じる結果を十分に検討しないままに提出されたと考えられる。

(4) 本件議案に係る議決に関し、議案の適否の実体判断に、裁量権の逸脱又は濫用があること

ア 本件議案は、本件事業契約に賛成する会派の議員が、多数を占めることを頼りに、現市長による本件事業契約の解除を阻止し、新アリーナ整備を推進させることを目的として、規定の内容や適用による影響を十分に検討することも無いまま提案されたものであるから、立法事実及び法令として一般性を欠く。そのような本件議案に関する議会の議決は、市長の権限に属する解除権を不当に制限するものである。

イ 二元代表制の下では、長と議会は、ともに直接住民の選挙に基づいて分立し、独立・対等の立場に立って、それぞれの役割を果たすこととされており、相互の抑制と調和によって、地方自治の公正かつ円滑な運営を実現することが目指されている（甲20、甲66）。それにも関わらず、上記のように、議会が条例を制定することで長の権限を不当に制限することは、二元代表制の趣旨に反する。このような状態で、民主的かつ実効的な行政運営の確保がなされるはずがない。したがって、本件議案に係る議会の議決は、法の趣旨等に照らして不合理である。

4 結論

以上のとおり、議会による本件議案の議決は、本件議案の内容の適否の実体的判断について、裁量権の行使に逸脱又は濫用があるため、本件議案に係る議決は違法であり、条例も無効である。

第4 結論

よって、本件議案に係る議決は、法第96条第2項に違反し、又は、条例案の内容の適否の実体的判断についての裁量権の行使が逸脱又は濫用に当たるため、「議会の議決がなおその権限を超え又は法令に違反する」ときに該当するから、本件議案に係る議決の取消しを求める。

以上