

6 豊契第 1 2 6 号

6 豊行第 2 8 1 号

令和 7 年 1 月 1 4 日

豊橋市議会議長 伊藤篤哉様

豊橋市長 長坂尚登

再議書

令和 6 年 12 月豊橋市議会定例会における「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」（以下「本件議案」という。）の令和 6 年 12 月 26 日の議決について、次の理由により、議会の権限を超え又は法令に違反すると認めるので、地方自治法（昭和 22 年法律第 67 号。以下「法」という。）第 176 条第 4 項の規定に基づき、再議に付する。

理由

本件議案は、法第 96 条第 2 項の規定に基づき、議会の議決すべき事件について、「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。」を追加するものである。

法第 176 条第 4 項は、「普通地方公共団体の議会の議決又は選挙がその権限を超え又は法令若しくは会議規則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し又は再選挙を行わせなければならない。」と規定しており、本件議案に係る議決は、次に述べる理由により、議会の権限を超え又は法令に違反する。

なお、法第 176 条第 4 項の「権限を超え」とは、「議会の権限の範囲外の事項、すなわち、いわゆる無権限の事項とされているものについて議決又は選挙を行うことをいう」とされ、「法令若しくは会議規則に違反する」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。すなわち、議決又は選挙の手續又は要件に瑕疵がある等一切の違反の認められる場合であって、議決の効力に影響を及ぼすものもそれに至らないものも含む」（松本英昭『新版逐条地方自治法第 9 次改

訂版』(学陽書房・2019年)610頁)とされている。

第1 議決事件の対象とならないと解される事務を追加していること

1 議決事項として追加できない事項(法定受託事務)

法第96条第2項は、「前項に定めるものを除くほか、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(法定受託事務に係るものにあつては、国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で定めるものを除く。)につき議会の議決すべきものを定めることができる。」と規定しているが、そもそも、法第96条第2項は、条例で定めれば、どのような事項でも議会の議決事件として追加することができるわけではない。

まず、法定受託事務については、議会の議決すべきものとするのが適当でないものとして政令で除外規定が定められており、具体的には、地方自治法施行令(昭和22年政令第16号)第121条の3において武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律の諸規定により地方公共団体が処理することとされている事務に係る事件及び災害救助法施行令の規定により都道府県等が処理することとされている事務に係る事件が規定されている。

2 議決事項として追加できない事項(長の権限に専ら属する事務)

次に、総務省自治行政局行政課長「地方自治法第96条第2項に基づき法定受託事務を議決事件とする場合の考え方について(通知)」(総行行第68号(平成24年5月1日)。以下「本件通知」という。)において、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ことを留意事項としている」、「上記の解釈は、自治事務であるか法定受託事務であるかにかかわらず妥当するものと考えられる」とされている。したがって、「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、法第96条第2項の「議会の議決すべきもの」に当たらない。

そして、本件通知は、「議決事件の対象とならないと解される事務」として、

I 法律又はこれに基づく政令により地方公共団体に執行が義務付けられ

ている事務であって、その執行について改めて団体としての判断の余地がなく、いわば機械的に行わなければならないもの（Ⅰの事務）

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）

Ⅲ 改正令に規定した「国の安全に関することその他の事由により議会の議決すべきものとするのが適当でないもの」は、上記Ⅰ又はⅡに該当する事務以外の事務であって、地方公共団体が当該事務を執行するにあたり議会の議決事件とする余地はあるものの、議決事件の対象とすることが適当でないものとして、以下の類型に該当するものを規定したものである。（Ⅲの事務）

（１）国家の安全、外交その他国家の存立に直接関わるもの

（２）緊急時又は切迫している状況における国民の生命、身体、財産等の保護に関するもの

の３種類の事務を挙げており、「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ができる事項はⅠからⅢまでに分類される事務以外の事務と考えられる」とされている。

このうち、「議決事件の対象とならないと解される」「上記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。）」が挙げられている。

契約の解除は、「契約が締結された後に、その一方の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」（我妻栄『債権各論上巻』（岩波書店・1954年）129頁）ものであり、まさに「入札・契約……等の財務関係の事務」であることから、「議決事件の対象とならないと解される事務」（本件通知）である。

したがって、契約の解除は、法第96条第２項の「議会の議決すべきもの」に当たらず、議決事件の対象とならない契約の解除に関することを議決事項として追加することを改正内容とする本件議案に係る議決は、議会の権限を超えた事項について定めた議案に係る議決であり、また、本件議案は、法第96条第２項に違反し、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第２条第２項の事務に関し、条例を制定することができる。」とする法第14

条第1項に違反する。

3 議決事項として追加できない事項であることの補足

契約の解除に関することを議決事項として追加することが、議会の権限を超えており、法令に違反することは既に述べたとおりであるが、契約の解除が「議決事件の対象とならないと解される事務」に当たることについて補足する。

(1) 長に属する権限として規定している事項

本件通知においては、「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」とされている。

この点、法は、「普通地方公共団体の長は、当該普通地方公共団体の事務を管理し及びこれを執行する」（法第148条）とし、長の担当事務として「予算を調製し、及びこれを執行すること」（法第149条第2号）を規定している。契約の解除も「予算……を執行すること」に当たることから、本件通知にいう「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」である。

(2) 法第96条第1項第5号との関係

法第96条第1項第5号が、一定の「契約を締結すること」について議会の議決を要すると明確に規定している趣旨は、「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」（最判平成16年6月1日民集214号337頁）とされている。

また、地方自治制度研究会編集『地方財務実務提要 第1巻』（株式会社ぎょうせい・1971年発行）一一三・19頁によれば、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」としている。

さらに、前掲『地方財務実務提要 第1巻』一一四・一一五・2頁によれば、法第96条第1項第5号について、「政令で定める基準についての種類、金額をそれぞれ示しているが、条例制定に当たり、これらの種類を増やし、また金額を下回ることとして差し支えないか」という問いに対して、「自治法が議会の関与を認めているのは、右の基準に該当するもの以外は議会の関与を認めていないということにならざるを得ないわけであり、この自治法の基準からそ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、明確に自治法の趣旨に反することとなると解されます。したがって、自治法第九六条第五号及び第八号の規定が「政令で定める基準に従い条例で定める」と規定しているのに、条例でこれと反する規定の仕方をすることは許されないわけであり、そもそも自治法が議会の関与を認めていない「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は認められません。また、契約金額についても、自治令が「……その予定価格の金額が同表下欄に定める金額を下回らないこととする。」としているのに、条例でこれを下回るような定め方をするのも許されないものと解されます。」と回答している。

このように、長その他の執行機関が締結する契約については、法が特に許した範囲についてのみ議会の関与を認めるのが法第96条第1項第5号の趣旨であり、この基準の修正について条例を制定して行うことは許されておらず、この趣旨は、法第96条第2項によって議決事項として加えることにより基準を修正するような場合にも妥当する。普通地方公共団体にとって重要な経済行為に当たる一定の契約の締結についての基準の修正でさえ認められていないにもかかわらず、いわんや「財政への影響を生じない契約の解除」(野村稔ほか『地方議会実務講座 改訂版 第1巻』(株式会社ぎょうせい・2013年)47頁)について、議決事項として加えることはできない。

4 小括

以上、議決事件の対象とならないと解される事務を議決事件として追加する本件議案は、議会の権限を超えた事項について定めた議案であり、法令に

違反する。

第2 立法事実が存在しないこと

1 立法事実の概要

田中孝男『条例づくりのきほん ケースで学ぶ立法事実』（第一法規・2018年）19頁、27頁、28頁及び44頁によれば、立法事実は、「法（の合理性）を支える事実」、「法的価値判断の基礎となる社会的事実・理論、および科学的事実・理論の一般」、「立法を支え、それを維持するだけの社会的な事実や法則、社会的な暗黙の合意など」などと定義され、「立法事実を備えることは、法律だけでなく、政省令や条例など、あらゆる法令で求められ」る。そして、「法令等の予定している法的効果が国民（住民）の権利義務について具体的な影響を及ぼすようであれば、立法事実を欠くとき違憲・違法で無効となると解」される。

2 立法事実の有無の判断基準

本件議案は、契約当事者の解除権の行使について具体的に影響を及ぼすものであるから、立法事実を欠くときは違法・無効となる。

立法事実は、「①立法目的合理性つまり必要性を裏づける事実と、②手段つまり内容の合理性を基礎づける事実で構成される」（前掲田中29頁）とされており、以下、本件議案に①及び②があるかを検討する。

3 ①立法目的合理性（立法の必要性を裏づける事実）について

（1）提案議員の立法の必要性に関する説明

本件議案について、提案議員は、おおむね次のように提案の理由を説明していた。

令和6年12月豊橋市議会定例会における「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」（以下「議案第119号」という。）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に提出されたものであるが、その内容は、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1億5,000万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2億2,500万円以上とするものである。

提案議員は、「本案は、地方自治法その他の法令に基づき締結された重要な契約が住民の利害や自治体の財政等に重要な影響を及ぼすことに鑑み、その

契約解除の決定についても議会の議決事件とするため、現行条例の一部を改正するもの」であり、「本定例会では、一般質問の段階から、議会に付すべき事件の一つとして、契約の解除という話題がしばしば上がっていた。そんな中、議会の議決に付すべき契約等の金額が1億5,000万円から2億2,500万円へと増額となった。これは、市長の専決事項の権限が大きくなり、議会による議決権限の範囲の縮小につながっている。このような点を委員会の審議の中でも指摘している。本定例会中に解除に関する改正を行うべきと考えた」、「我々は、契約を締結する重みと契約を解除する重みは同じだというように考えており、本来、この解除に対しても議会の議決が必要であると認識している。今回は、地方自治法第96条第1項第5号に係る議会の議決を経た契約を解除する場合も市にとって重要なことであり、議会の議決すべき事件に指定する必要があると考えて提案した」旨の発言をしている。

すなわち、提案議員の説明は、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と考えており、議会の議決権限の範囲を縮小する議案第119号に対応するため、契約の解除に関することを議決事項に加えるというものであった。

(2) 立法の必要性を裏づける事実がないこと

このように、本件議案には、提案議員から一応の理由が示されている。しかしながら、本件議案には、以下に述べるとおり立法の必要性を裏づける事実がない。

法は、地方公共団体の行う契約の締結のうち「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」について議決を要するとしている（法第96条第1項第5号）が、契約の解除についての議決の要否については、「契約内容の変更としての議会の議決は要しないものと解する」（行実昭和33年9月19日自丁行発第159号福岡県総務部長宛行政課長回答）とされている。

この点、「議会の議決を経た事項の変更については、すべて議会の議決を経なければならない」（行実昭和26年11月15日地自行発第391号京都市理財局長宛行政課長回答）とされてはいるものの、それでも契約の解除に議決が不要であるのは、「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」しているからであ

り、また、「法は「契約を締結すること」について議決を要することとしており、文理上契約の解除は、これに含まれないと解されることから、議決を要しないとされた」（前掲『地方財務実務提要 第1巻』二一三・117頁・二一三・118頁）からである。

提案議員からは、「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、「同等の重みがあると認識している」旨の発言があったが、法においても、契約の解除は、前述のとおり、契約が締結された後に、その一方の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ものであり、契約の締結や契約の変更とは性質を異にすると解されている。また、文理上、法第96条第1項第5号の議決事項から除かれていることから、契約を締結する重みと契約を解除する重みは同じではないことは明らかである。

加えて、提案議員からは、「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」旨の発言があり、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とされている。しかし、本件議案が、議会の議決権限の範囲を縮小する議案第119号に対応するために提案されたものであるならば、少なくとも契約の解除の対象となるのは、議案第119号の施行日である令和7年4月1日以後に議会の議決を経て締結された契約に限られるはずであり、議会の議決権限の範囲を縮小する前に締結された契約を対象にすることは、本件議案の提案の理由に沿わない。本件議案は、この観点からも、議案第119号によって議会の議決権限の範囲を縮小することへの対応になっていない。

したがって、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と考えていることや、議会の議決権限の範囲を縮小する議案第119号に対応するということは、契約の解除に関することを議決事項に加えるという立法の必要性を裏づける事実には当たらない。

4 ②立法の内容の合理性を基礎づける事実について

(1) 契約の解除に関することを議決事項に加えることに合理性がないこと

本件議案によれば、相手方が解除権を有するに至った場合においても、豊

橋市議会の議決を経なければ相手方は契約を解除することができなくなる。この点、提案議員からは、「今回の条例は、解約する意思表示をする市長が、あらかじめ議会の了解を得るということになるので、契約の相手方に何ら影響はないというように考えている」旨の発言があった。

しかし、契約は、両当事者の意思の合致によって成立することにより拘束力が生じるものであり、事後にその内容を一当事者の意思によって一方的に変更させることは想定されていない。このことは、近代市民法の基本原則である契約の当事者が契約の内容を自由に決定することができるという契約自由の原則（民法（明治29年法律第89号）第521条第2項）からも明らかである。

本件議案は、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と提案議員から説明されており、そうであれば、契約当初には想定していなかった相手方の解除権の行使にまで、一方的に不合理な制約を課すことになる。

このように、契約の解除に関することを議決事項に加える本件議案は、当事者間の法的安定性を害するものであって、不合理な内容である。

（２）条例の一般性に反すること

ア 条例の一般性について

日本国憲法第41条における「立法」は、形式的意味の立法ではなく「法規」という特定の内容の法規範の定立という意味であり、「およそ一般的・抽象的な法規範をすべて含む」（芦部信喜『憲法』（岩波書店・1993年）221頁）とされている。

条例も独立に憲法に根拠を有する法形式であって（日本国憲法第94条）、法規であるから、一般性・抽象性を有していなければならない。一般性・抽象性とは、「不特定多数の人に対して、不特定多数の場合ないし事件に適用される法規範であることを意味する」（前掲芦部221頁）。

イ 特定事業契約の経過

豊橋市では、市民利用及び興行等を行うことができる施設として豊橋市今橋町地内の豊橋公園に整備する多目的屋内施設（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（令和5年豊橋市条例第31号）第1条参照。以下「多目的屋内施設」という。）に関し、令和6年9月豊橋市議会定例会において「議案第98号 特定事業の契約締結について」が議決され、令和6年9月27日、相手方事業者である豊橋ネクストパーク株式会社（豊橋市

花田一番町177番地。代表取締役平出和也)と多目的屋内施設及び豊橋公園東側エリア整備・運営事業の特定事業契約(以下「本件特定事業契約」という。)が締結され、事業が進捗していた。

現豊橋市長は、「新アリーナ計画の中止(契約解除等)」を掲げ、令和6年11月10日に執行された豊橋市長選挙に当選し、同月17日に市長に就任し、同月18日には補助機関である豊橋市の担当職員に対して当該契約の解除に向けた手続を指示し、同月21日に当該事業者に対し、本件特定事業契約に係る契約書第107条(市の任意による解除、市事由による解除)に基づく個別対話結果(令和6年3月29日公表)No.91を踏まえ、契約解除に向けた協議の申し入れを文書通知し、同通知にて、本件特定事業契約に関する全ての業務(契約解除に向けた協議に関する一切を除く。)を一時中止することを求めた。そのため、本件特定事業契約に係る工事は、現在も中止されたままである。

ウ 本件議案の提案の経過

令和6年12月豊橋市議会定例会は、その会期の最終日が当初令和6年12月20日であったが、同月19日の議会運営委員会に、多目的屋内施設に関する複数の住民投票条例案が提示され、これらを一本化する等の協議のために、会期が同月26日まで延長された。

なお、当該住民投票条例案は、同月26日に、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並びに新しい豊橋、日本共産党豊橋市議団及びみらい市民の各議員からそれぞれ議員提案として提案されており、前者が「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」、後者が「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」である。

本件議案は、会期延長後の最終日の同月26日に、議案会第15号の住民投票条例案を取り下げ、議案会第16号の住民投票条例案を否決した直後に動議という形で初めて提案された。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あって、議案会第15号と同じ会派構成である。

その上で提案議員は、令和6年12月豊橋市議会定例会の会期中の令和6年12月6日に市長が豊橋市議会議長宛て当初議案として送付した議案第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ている。

エ 本件議案と議案第119号との関係

そもそも、議案第119号自体は、施行日を令和7年4月1日としている。そのため、令和7年3月豊橋市議会定例会に本件議案（と同様の議案）を提案しても議会による議決権限の範囲が縮小することへの対応としては十分に間に合うものであるし（なお、市長は、議案第119号について周知期間等を設けるために令和6年12月豊橋市議会定例会に提出したが、本件議案は、施行日を条例の公布の日としており、提案議員は、本件議案についての周知期間等は不要であると考えたのであろう。）、その施行日を当該議案第119号よりも早めて条例の公布の日にする理由はなく、令和7年4月1日とすれば本件議案の提案の目的は達成できたはずである。

また、本件議案の提案議員からは、「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」として本件特定事業契約の解除も対象となると説明されているが（ただし、提案議員からは、「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」旨の発言があった。）、令和6年9月豊橋市議会定例会において「議案第98号 特定事業の契約締結について」が提出され、本件特定事業契約の契約書の条項における契約の解除や政策変更のリスクなどについて質疑がなされており、豊橋市議会においても契約の解除の可能性は、遅くともこの時点において知り得ていたのであるから、「議案第98号 特定事業の契約締結について」に賛成していた提案議員らは、本件特定事業契約の解除の条項なども踏まえ、本件特定事業契約の締結について議決したはずである。

さらに遡れば、そもそも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に規定する議会の議決に付さなければならない契約は、過去には、工事又は製造の請負の契約に係る予定価格が、昭和50年には3,000万円以上から5,000万円以上に、昭和52年には5,000万円以上から9,000万円以上に、平成5年には9,000万円以上から1億8,000万円以上にそれぞれ引き上げられており、それぞれの時点においても議会による議決権限の範囲は縮小されている。

加えて、前述のとおり、議案第119号は、令和6年12月豊橋市議会定例会の会期中の令和6年12月6日に豊橋市議会議長宛て当初議案として送付されていたのであるから、本件議案は、当初日程の期間内である同月20日までの間に提案できたはずである。これを、前述の経過から予定外に会期が延長された同月26日に、施行日を条例の公布の日として本件議案を突然提案して即日議決するというのは、何か特定の事件を想定して恣意的に議決していると言わざるを得ず、想起されるのは、まさに本件特定事業契約の解除についてである。このことは、提案議員も前述のように、本件特定事業契約の解除について「本定例会では、一般質問の段階から、議会に付すべき事件の一つとして、契約の解除という話題がしばしば上がっていた」と発言していることから明らかであろう。

このように、本件議案は、本件特定事業契約の解除を阻止することを目的に提案されているといえる。したがって、条例の一般性に反し不合理である。

5 小括

以上、本件議案には、立法の必要性を裏づける事実及び立法の内容の合理性を基礎づける事実がなく、立法事実が存在しない。前述のように、立法事実を欠く法令は違法・無効となることから、本件議案に係る議決は、議会の権限を超えるものである。

第3 結論

以上から、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と認めるので、再議に付するものである。