

副

6豊議議第579号

令和7年2月28日

代表自治紛争処理委員 昇 秀 樹 様



豊橋市議会

議長 伊藤 篤 哉



弁 明 書

審査申立人が令和7年2月18日付で申し立てた豊橋市議会の議決に係る審査申立てについて、次のとおり弁明する。

なお、以下、地方自治法の条文を参照する場合は「法第●条」と略記し、地方自治法以外の法令の条文を参照する場合は法令名を明記する。

I. 弁明の趣旨

「本件審査申立てを棄却する。」との裁定を求める。

II. 豊橋市議会の主張

議会は、日本国憲法第93条の規定により議事機関として設置され、地方公共団体の意思を決定する機能及び執行機関を監視する機能を担うものとして、同じく住民から直接選挙された長と相互にけん制し合うことにより、地方自治の適正な運営を期することとされている（乙1）。これがいわゆる二元代表制であるが、議会は地域の多様な民意を表現、代表する合議制の機関として、独任制の長にはない存在意義がある。

そもそも法第96条第1項の議会の議決事項については、昭和38年の法改

正による財務制度の全面的改正に伴い合理化が図られたものであり、議会と執行機関との間における財務に関する権利を合理的に分配し、両者の責任体制をととのえる趣旨のものであるとされている（乙2）。実務家の間では、同規定は、議会の議決事件を制限列挙するものであり、「96条その他明文で議会権限であるとされるもの以外の団体意思決定権限は長にある」とされてきた（乙3）。しかし、地方分権改革の進展に伴い、法第96条第1項は必要的議決事件、第2項が任意的議決事件と説明されるようになったことや地方分権推進委員会第2次勧告に「議決事件の条例による追加を可能とする規定の活用に努めること」が盛り込まれたことなどを踏まえても、「議会権限は96条1項に列挙された事項に限られず自治体の重要事項も理論上その権限に属するというべきであり、同条2項の議決事件追加条項の存在は議会の判断を尊重してそうした重要事項を含む意思決定事項を増やすことを認めているといえる」のである（乙4、乙5、乙6）。

また、豊橋市の現状を見ると、直近10年の間に市長が3人交代している（乙7）。豊橋市議会と市長はともに協力して市民福祉の向上及び市勢の伸展に努めてきたが、二元代表制の下で、長の有する広範な権限に対する議会の権限の在り方については疑問を呈さざるを得ない状況にある。議会と長の権限の問題が顕在化した具体的事例として、本市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（以下、「本件事業」という。）の例が挙げられる。豊橋市議会と市長が長きにわたり議論を重ねながら進めてきた本件事業について、現市長は、令和6年11月に行われた市長選挙で本件事業の契約解除を公約の一部として掲げたに過ぎなかったが、当選後に市長の独断で契約解除の申入れが行われた（乙8、乙9）。本件事業は、市民のスポーツ活動の場や、プロスポーツ・コンサート開催などにより、まちのにぎわいを生み出すことを目的としており、文化・スポーツのみならず、産業や防災といった多岐にわたる分野において、また、本件事業に係る契約が約230億7千万円であることを踏まえ

た財政負担という意味においても、本市の未来に大きな影響を及ぼす事業である（乙10）。また、国や愛知県とも連携しながら事業の進捗を図ってきたという点において、これまで築き上げてきた信頼関係への影響も懸念される。それにもかかわらず、こうした大きな意思決定に際し議会の関与を認めないとすることは、地方自治の本旨としての住民自治の趣旨に沿わない。

本市の事例のみならず、首長の交代や財政状況の変化といった社会情勢の著しい変化による政策変更は起こり得るが、住民自治という観点から言えば、その変更に伴う地方公共団体の意思決定は、住民の代表たる議会が関与すべきである。執行機関としての長と対等な立場に立ち、その適正な行政執行を住民の代表たる議会が関与する必要性を強く認識し、豊橋市議会は法に認められた権利として本件議案を議決したものである。

本件議案は、地方自治の本旨たる住民自治に資するものであり、本件議案の議決は、議会の権限を超えたものでも、違法なものでもなく、本件審査申立てに理由はない。

Ⅲ. 審査申立ての理由に対する認否・反論

第1 第1について

1 1について

(1) (1)について

認める。

(2) (2)について

認める。

2 2について

(1) (1)について

認める。

(2) (2)について

豊橋市長が本件議案を再議に付したことは認めるが、豊橋市長の主張については争う。

(3) (3) について

第1文は認める。

第2文は、豊橋市長が審査を申し立てたことは認めるが、豊橋市長の主張については争う。

(4) (4) について

認める。

第2 第2について

1 1について

(1) (1) について

認める。

(2) (2) について

認める。

2 2について

(1) (1) について

第1文は認める。

第2文は認める。

第3文は、括弧書きの内容が総務大臣による平成24年5月1日総行第67号に記載されていることは認める。本件議案が「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」にも「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」にも当たらないことを指摘しておく。

(2) (2) について

一般論としては認める。

なお、第1段落の第1文に「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。」との記載があるが、普通地方公共団体の議会の権限として、条例案の議決のほか、法第96条ないし第100条の2に多々規定されていることは豊橋市長も当然理解しているものであり、この第1段落の第1文で豊橋市長が本来主張したかったことは「普通地方公共団体の議会は、法令に違反する条例案を議決する権限を有していない。」ということであろうと思料する。普通地方公共団体の議会は、法令に違反する条例案を議決する権限を有していないという限りでは認める。

(3) (3) について

一般論としては認める。

3 3 について

(1) (1) について

ア アについて

第1段落の第1文は認める。もともと、法第232条の3の「法令」には条例も含まれる。

第1段落の第2文は争う。豊橋市長がこの部分の参考文献として挙げる甲8にも「通常契約の締結は、執行機関限りでなし得るものであるが、条例で指定する重要なものについては、個々の契約ごとに議会の議決を必要」との記載があり、契約の締結は必ずしも長限りで行うことができるものではない（法第96条第1項第5号）。

第2段落については、かぎ括弧内の記述が「地方財務実務提要」に記載があることは認める。しかし、「地方財務実務提要」には、条例により契約の解除を議決事項とすることを排除する趣旨の記載はない。

イ イについて

第1段落の第1文は認める。

第1段落の第2文及び第3文は争う。仮に、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する場合は、長の交代という発注者側の事情

によって請負契約の解除を行うには、受注者に損害を賠償しなければならない（民法第641条）から、単に当該施設に係る予算を削除するだけでなく、建設中止により負担が生じる違約金又は補償金に係る予算を計上した補正予算案を議会に提出し、補正予算について議会の議決を得る必要があるので、長限りで建設請負契約の解除を行うことができないケースも多々生じる。

第2段落は争う。豊橋市長が記す裁判例は、「一般的に解除をするにあたり、手続的に議会の議決や事前説明をすることが定められているものではないから当不当の問題と言わざるを得ず、本件解除が違法になるとまではいえない。」とも判示しており、長による契約解除が違法ではないことの理由の一つとして、解除するに当たり議会の議決を要すると定められていないことが挙げられている。これを反対解釈すれば、解除するに当たり議会の議決を要すると定められていれば、長による契約解除が違法となり得る可能性があるということであり、解除するに当たり議会の議決を要するという条例を制定することは排除されていない。

(2) (2) について

ア アについて

認める。

イ イについて

認める。

ウ ウについて

争う。もともと昭和23年から昭和31年までは「条例で定める契約」昭和31年から昭和38年までは「条例が定める重要な契約」を締結することが議会の議決事項として規定されており、どの範囲の契約締結を議決事項とするかは完全に議会に委ねられていた。重要な契約については議会が関与し、重要でない契約については長が単独で行えるのであり、どちら

が原則でどちらが例外という話ではない。

エ エについて

争う。「重要な経済行為」は、住民の利益に重要な影響が生じる行為全般である。なお、ここで最高裁判例が記されているが、豊橋市長がどのような趣旨でこの最高裁判例を記しているのか不明である。

オ オについて

最終文を除いて認める。締結に議決が必要な契約の種類として、地方自治法施行令は「工事又は製造の請負」と定めており、PFI法施行令は「選定事業者が建設する公共施設等の買入れ又は借入れ」と定めており、どちらの方が範囲が広いかは一概に言えない。また、締結に議決が必要な契約の金額として、地方自治法施行令は最低限額を定めており、条例により議会の権限を狭めることができる一方、PFI法施行令は条例により議会の権限を狭めることを認めていない。

カ、カについて

争う。契約解除は債務を生じさせ得る行為であるし、債務を生じさせない行為でも住民の利益に重大な影響が生じる行為であれば、議会が関与するのが住民自治に資する。

(3) (3) について

ア アについて

最終文を除いて認める。

最終文は「解除権の行使という行為自体に、相手方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。」であれば、認める。

豊橋市長の主張は、どちらに損害賠償債務が生じる話をしているのか錯綜している。

イ イについて

第1文は、そのような場合がある可能性はあるので、認める。もっとも、

相手方が損害賠償請求できるのではなく、発注者たる普通地方公共団体が、
（民法第641条の趣旨に基づいて）損害賠償をしなければならないとか、
（PFI法第30条第1項の趣旨に基づいて）損失補償をしなければならない旨が規定されている場合のほうが通常であろう。

第2文及び第3文は争う。甲15には「約定解除の効果として損害賠償義務を生じない」との記載はある。しかし、続けて「もともと、法定解除における損害賠償請求権は、債務不履行の責任が残存するものだ」と解するとき、もとより当然のことである」との記載がある。すなわち、甲15は、法定解除の場合に損害賠償請求権が生じるのは債務不履行の効果であるから、債務不履行がなく約定解除した場合に直ちに解除した側が相手方に対して損害賠償請求権を有するわけではないという当然のことを述べているに過ぎない。一方で、普通地方公共団体が約定解除した場合に、契約の相手方が普通地方公共団体に対し損害賠償請求ないし損失補償請求をすることができるという規定があれば、約定解除の効果として普通地方公共団体は当然に損害賠償債務ないし損失補償債務を負担する。

ウ ウについて

争う。解除権の行使によって普通地方公共団体が債務を負うことはあるから、必ずしも長のみが解除権の行使権限を有すると解する理由はなく、むしろ、解除権の行使に当たり議会による議決を経ることは住民自治に資する。

(4) (4) について

ア アについて

争う。普通地方公共団体の長は、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し、「特に緊急を要するため議会の招集する時間的余裕がないことが明らかであると認めるとき」は議会の決定を待たずに処分することができる（法第179条第1項）。また、そもそも、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は、議会も当然損害拡大防止のために速やかに議決を行う。

イ イについて

第1文は認める。

第2文は争う。長が事業を廃止することができなくなることに直結しない。長の意見と議会の意見が対立した場合に、長と議員が議会という公開の場で議論を行うことこそ地方自治のあるべき姿であって、我が国の地方自治制度は首長選挙で当選すれば何でもできるというものでは決してない。

(5) (5) について

ア アについて

第1文は認める。もっとも、これも総務省による見解であり、法的拘束力を有するものではない。なお、「入札・契約」とは、入札を行って受注者を選定し、選定した受注者と契約を締結する、一連の入札手続に必要な定型的な事務作業を指しているに過ぎず、この「入札・契約」の記載から、総務省が、行うと決まっていた事業を中止するために契約を解除することまでも「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」と考えていると読み込むことは、できない。

第2文は争う。総務省も「法第96条第1項に係るものを除く」と述べている。「係る」という語句は「関係する」という意味であり、法第96条第1項第5項に基づいて議会が締結することを議決した契約に関する事務は除かれる。

イ イについて

争う。契約の解除によって、解除した側が損害賠償義務ないし損失補償義務を負うことになり、普通地方公共団体と契約の相手方との間に新たな法律関係が生じる。その意味で、契約の締結と契約の解除に差はなく、締結するに当たり議会の議決が要求されている契約は住民の利益に重大な影

響を及ぼすものであるから、解除するに当たっても議会の議決を要求するのが、より住民自治に資する。

「地方財務実務提要」には、条例により契約の解除を議決事項とすることを排除する趣旨の記載はない。

ウ ウについて

争う。甲19には「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」と記載してあるものの、「契約の解除は長の執行権との範囲としています」という見解の根拠については何も記載がない。また、甲19は、法第96条第2項の適用範囲が拡大される平成23年より大分前の平成7年に出版されたもので、法第96条第2項が改正されても改訂されておらず、現在の法解釈において意味をなさない資料である。

法第96条第1項第5号は、契約の解除を議決事項とすることを排除するものではない。

4 4について

全て争う。

第3 第3について

1 1について

一般論として、議会の議決が裁量権の逸脱に当たることがあるという限りで認める。もっとも、本件議案の議決は裁量権の逸脱に当たらない。

2 2について

概ね認めるが、豊橋市長が当選した要因が「新アリーナ計画の中止（契約解除等）」にあるかは不明である。

3 3について

(1) (1) について

ア アについて

(ア) (ア) について

認める。

(イ) (イ) について

第1文、第2文及び第3文は認める。もともと、建設資材物価指数が増加しても、地方自治法施行令第121条の2の2が定める金額は変わっておらず、長の権限の範囲は変わっていない。

第4文は争う。議決事項か否かは契約金額によって定まるものであり、平成10年以降建設資材物価指数が増加したとしても、議案第119号が施行されるまで議会の権限の範囲は変わっていない。

(ウ) (ウ) について

争う。議決事項か否かは契約金額によって定まるものであり、その基準金額を引き上げることは、議会の議決事項の範囲を縮小させるものである。

イ (イ) について

(ア) (ア) について

認める。

(イ) (イ) について

争う。契約の相手方の債務不履行による法定解除は格別、約定解除の場合は普通地方公共団体が損害賠償債務ないし損失補償債務を負うのであり、普通地方公共団体が債務を負い、住民の利益に影響が生じるという点で契約の締結も契約の解除も同じである。

(ウ) (ウ) について

「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。」という点は

認める。そして、だからこそ、一旦は、議会の議決がなければ締結できないような住民の利益に重大な影響を及ぼす契約を解除する際には、長が単独で決めるのではなく、多様な民意を反映する議会において議論されなければならない。

(エ) (エ) について

争う。

ウ ウについて

(ア) (ア) について

争う。議案第119号の対象範囲と本件議案の対象範囲が一致しなければならない理由はない。むしろ、締結時において住民の利益に重大な影響を及ぼすとされた契約については、解除時においても議会による慎重な判断がなされることが住民自治に資する。

(イ) (イ) について

認める。

(ウ) (ウ) について

第1文は認める。

第2文は否認する。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であると説明しており、締結時において住民の利益に重大な影響を及ぼすとされた契約については、解除時においても議会による慎重な判断がなされることが住民自治に資するという趣旨の説明をしている。

(エ) (エ) について

争う。

エ エについて

(ア) (ア) について

第1文は認める。

第2文及び第3文は争う。「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、従来から「（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。」と定めているが、提案理由の説明において議決対象は明確に示しており、審議において特段の疑義は生じない（乙11）。

（イ）（イ）について

争う。豊橋市長は、契約の相手方が契約の解除について協議したいときに、議会が協議にすら応じないことを懸念しているようである。しかし、議会は、議事機関であり、協議をすることが本来の責務である。議会が契約の相手方からの協議に応じない理由がない。そのような懸念は無用である。

（ウ）（ウ）について

争う。法第96条第1項第4号も「徴収に関すること」と定めている。「関すること」という文言があっても、不明確で違法ということにはならない。

オ オについて

認める。もっとも、本件議案の審議の際に議論がなされており、本件議案について議論が尽くされていないということはない。

（2）（2）について

事実関係については概ね認めるが、経緯が不合理であるとの評価は争う。

もっとも議案をいつの段階で提出できるかは、一般論として、会派内での協議の進行状況、会派間での協議の進行状況などによるところがあり、議案がいつ提出されたかよりも、本件議案が議会で審議がなされた上で可決したことを豊橋市長には重く受け止められたい。

（3）（3）及び（4）について

全て争う。

新アリーナ整備が、本件議案提出のきっかけになったという一面はあろうが、一般論として、議会と従前の長が長期にわたって進めてきた計画が、議会との協議もなしに、新しい長によって突如白紙になるということであれば、法的安定性は大きく害され、将来にわたって事業者の入札参加を躊躇させる要因ともなりかねず、結果として住民に不利益を生じさせることになる。

本件議案は、長が解除したい場合に、議会が必ず反対するというものではない。長の意見と議会の意見が対立する場合というのは、住民間でもどちらかの意見が絶対多数であるということはない。

議会という公開の場で、長と議員が議論することは、住民間の合意形成のために必要不可欠なものである。

豊橋市長は機動的な解除ができず不都合であると主張するが、締結の際に機動性よりも慎重さが求められるような契約については、解除の場面でも同様に慎重な判断が必要であり、本件議案はそれを実現するためのものである。

本件議案は住民自治に資するものであり、本件議案の議決は議会の権限を超えるものではない。

4 4について

争う。

本件議案を議会が議決することに裁量権逸脱も違法も存在しない。

市民の利益に重大な影響を及ぼす契約について、長が議会と議論することを放棄しているように感じ、残念でならない。