

令和7年（行ウ）第36号 議決取消請求事件

原告 豊橋市長 長坂尚登

被告 豊橋市議会

第1準備書面

令和7年9月12日

名古屋地方裁判所民事第9部CB1係 御中

原告訴訟代理人弁護士	足立	陽
同 弁護士	赤本	優
同 弁護士	岩田	晴

印影

印影

印影

第1 被告の主張に対する認否及び反論

1 答弁書「第4 被告の主張」への認否

- (1) 第1段落については、認める。ただし、議会には独任制の長にはない存在意義があるという点については、どのような意義を指すか不明であるため、不知。
- (2) 第2段落については、第1文目及び第2文目は、認める。第3文目は、争う。
- (3) 第3段落については、豊橋市において直近10年間で市長が2回交代し現在は3人目であること、現市長が当選後に本件事業契約の解除に向けた協議の申入れを行ったこと、本件事業契約が市民スポーツの場を整備したりプロスポーツやコンサートを開催したりすることで街の賑わいを生み出すことも目的とすること、新アリーナが防災拠点としての役割も担うこと、本件事業契約の契約金額が約230億7千万円であることは、認める。それ以外は、否認又は不知。評価については、争う。

(4) 第4段落及び第5段落については、争う。

2 答弁書「第2 請求の原因に対する答弁」への反論

請求の原因に対する被告の主張について、必要な範囲で反論を行う。

(1) 被告は、答弁書4頁第3段落目（b 第2段落に関する記載）において、原告が摘示した裁判例の判旨を反対解釈し、長が契約を解除するに当たり議会の議決を要する条例を制定することは排除されていない旨を主張する。

しかし、当該裁判例は、長が契約を解除するに当たっての議決や議会への事前説明等の手続が地方自治法（以下「法」という。）には規定されていないから、長による契約の解除は違法の問題とはならないと判示しているだけである。解除をするに当たり議会の議決を要する条例を議会が制定することができるかについては、何ら判断していない。そのため、被告の主張は、妥当ではない。

(2) 被告は、答弁書6頁2段落目（d（a）に関する記載）において、契約の相手方の債務不履行により地方公共団体の損害が拡大するときは、「特に緊急を要するため議会を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」（法179条1項）に該当するから、長は、損害拡大を防止するために議会の決定を待たずに、専決処分として契約を解除することができる旨を主張する。

しかし、「特に緊急を要するため議会を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」とは、全ての議員が参集することができるだけの時間的余裕をおいて告示することすらできないほどに時間的余裕がないと客観的に認められる場合をいう（甲75）。そのため、契約相手方に債務不履行があるからといって、常にこの要件を満たすわけではない。また、要件を満たす場合でも、当該契約の履行が地方公共団体にとって重要であると議会が考え、当該契約を解除しようとする長と意見が対立する場合があるから、長の意見と議会の意見が対立した場合は公の場で議論するのが地方自治のあるべき姿であると主張する一方で、機動的に対応するために専決処分を用いればよいと主張することは、矛盾している。

(3) 被告は、答弁書7頁3段落目((c)に関する記載)において、甲70は、法96条2項の適用範囲が拡大される平成23年よりも前の平成7年に出版されたもので、改訂もされていないから、甲70は、現在の法解釈において意味をなさない資料であると主張する。

しかし、平成23年の改正は、法定受託事務(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)が適当でないものとして政令で定めるものを除く)を、条例で議決事件として議決事項とすることができることとするものである(甲76)。長による契約の解除は、法定受託事務ではないから、同改正とは関係がない。したがって、甲70の記載は、現在の法解釈においても有用であるから、被告の主張は妥当ではない。

(4) 被告は、答弁書9頁(イ)1段落目(a(a)に関する記載)において、議案第119号と本件議案の対象範囲が一致する必要はなく、締結時に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主張する。

しかし、提案議員は、議案第119号により議会の議決に付すべき契約の金額が1億5000万円から2億2500万円に上昇したため、議決権限の範囲が縮小したことが、本件議案の提案理由であると述べている(甲53)。議案第119号が施行される以前に締結された契約については、議会の議決権限の範囲は縮小していないのであるから、議案第119号が施行される前に締結された契約を本件議案の適用範囲とすることは、この提案理由とは、矛盾している。

確かに、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から、解除についても議会の議決が必要であるということも、提案理由として挙げている。しかし、この提案理由は、上記の矛盾を解消するものではない。被告は、提案理由の一つが本件議案の規定内容と矛盾しているとの指摘に対する反論として、その矛盾を解消しない別の提案理由を持ち出していることから、本件議案については、提案理由相互の整理がなされず、提案理由と規定内容との整合性も十分に精査されていないと言わざるを得ない。

(5) 被告は、答弁書9頁(イ)6段落目(㉔(b)に関する記載)において、提案議員が「契約の解除に関すること。」には契約の解除に関する協議が含まれないと認識している旨を答弁するにも関わらず、弁明書では協議が含まれることを前提とした主張をしていると原告が指摘するのに対し、弁明書には、契約の相手方が契約の解除について協議したいときには、議会は協議に応じると記載しただけであり、議会は議事機関であるから、契約相手方からの協議に応じない理由がない旨を主張する。

しかし、原告は、議会在協議に応じないことだけを懸念しているわけではない。当該契約の履行が地方公共団体にとって重要であると議会在考え、当該契約を解除しようとする長と意見が対立する場合、「契約の解除に関すること。」に協議が含まれるのであれば、議会の一存で協議すら行うことができず、契約相手方の解除権の行使を事実上制限することになりかねない。それにも関わらず、本件議案の文言、提案議員の答弁及び弁明書の記載からは、協議が含まれるのか明らかではないことから、本件議案の適用対象が不明瞭であることや、適用の範囲によっては不当な結果になることを懸念しているのである。

したがって、被告の主張は不十分であり、妥当ではない。

第2 原告の主張

1 法96条1項5号の改正経緯について

(1) 制定当初の規定から現行の規定までに至る経緯

ア 法は、昭和22年4月17日に成立し、同年5月3日に施行された。制定当初の法96条1項には、契約の締結について議会の議決を経るべき旨は規定されていなかった。

イ 昭和23年7月20日に改正法が成立し、同年8月1日に施行された。昭和23年改正法96条1項9号は、「条例で定める契約を結ぶこと」について、議会の議決を経るべき旨を規定していた。

ウ 昭和31年6月12日に改正法が成立し、同年9月1日に施行された。

昭和31年改正法96条1項9号は、「条例で定める重要な契約を結ぶこと」について、議会の議決を経るべき旨を規定していた。

エ 昭和38年6月8日に改正法が成立し、昭和39年4月1日に施行された。改正前の96条1項9号に相当する規定が、昭和38年改正法により、同項5号におかれた。同号は、「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、議会の議決を経るべき旨を規定した。この改正以降、同号は改正されていない。

(2) 法の制定及び各改正に係る立法者の意思

ア 法は、首長制を採用している。首長制とは、「執行機関としての長と議事機関としての議会の議員をそれぞれ住民が直接選挙し、長および議員に住民に対し直接責任を負わせるとともに、両者の適当な均衡抑制をはかることによって適切な権限行使を実現することを組織原理とするもの」と定義され、その目的は、「両機関の分立と独立によって、相互の牽制と調和を保持し、それぞれ一方の機関の独裁化を防止しようとする」ことにあると解されている(甲77)。また、首長制における議会の議決範囲についての通説的理解は、法96条1項が議会の意思決定権限を制限列挙しているから、96条その他明文で議会権限とされるもの以外の団体意思決定権限は、長にあると解している(乙3)。

イ 法が制定される以前は、市町村会の議決事項について概括例示主義が採用されていたが、市町村の行政活動が繁劇となり事務の内容が複雑化したことから、事務の運営が阻害されることを防止するため、昭和18年の市町村制の改正において、制限列挙主義が採用された。昭和22年に法が制定された際も、立法者は、法は制限列挙主義を採用していると解している。また、立法者は、地方行政の能率的運営を図り庶務の敏活を期するためには、地方議会の議決事項は比較的重大な事項に限定することが重要であり、能率的運営を重視する観点から、理事機関の執行処分に関する事柄については、条例をもって議決を経るべきものとして定めることはできないと解している。そして、条例をもって議決を経るべきものとなしうる事件につ

いては、法96条1項で掲げられた項目に大体示されており、列挙された事項以外に保留すべき重要な事項として、「市費ヲ以テ支辯スベキ事業ニ關スル事」、すなわち、地方費をもって支弁すべき事業や予算の歳出に掲げられた費目に関する事業に関する事件を挙げる（甲78）。

ウ 昭和23年改正は、地方議会の権能を拡張し、議会と長の関係を調整するために行われた（甲79）。政府委員は、法96条1項9号の「条例で定める契約を結ぶこと」という文言の解釈について、従来特に明らかに定めていなかったものを書き加えたものであり、一切の契約ではなく、条例で定める「特に重要な契約」に限って議決事項とする趣旨である旨の説明及び一応の基準を示し地方公共団体に提供する旨の説明を行った。（甲80、甲81）。

エ 昭和31年改正は、議決機関及び執行機関を通じて地方公共団体の組織及び運営の適正合理化と簡素能率化を図るために行われた。昭和31年改正法96条1項9号の改正は、財産の取得契約の締結等の執行事務は、元来執行機関において処理することを建前とするが、金額の「異常に高い」契約の締結等、団体の実情に即して執行機関の処理に委ねることを適当としない、条例で定める「特別の場合に限り」、個別に議会の議決を経るべきものである旨を明瞭にしたものであった（甲82）。また、政府委員も、その趣旨は、すべての契約等を議決事項にする趣旨ではなく、執行に関する問題は原則として執行機関の責任であるが、そのうちで重要な契約については、議決事項にする旨の説明を行った（甲83）

（3）現行規定への改正に係る立法者の意思

ア 昭和38年改正は、財務に関する地方公共団体の組織及び運営の合理化を図ることにより、地方公共団体における行政の能率と構成を確保するために、さきになされた地方財務会計制度調査会の答申の趣旨に従って行われた（乙2）。同答中では、議会と執行機関との関係について、地方公共団体の財務会計を住民の意思に基づいて運営し、たえず住民の批判と監視のもとにおくことは、住民自治の要請から必要であるが、契約の締結等の

ように議会の議決によって成立した予算の執行に係る事項は、執行機関の責任において処理することとし、議会は、執行機関の説明を求め、調査、検査を行い、または監査委員に監査させる等の方法により、その適正な処理の確保をはかることが望ましく、このような見地から、条例で定める重要な契約を結ぶことについての議会の議決はこれを要しない旨が記載されている（甲84）。

イ しかし、昭和38年改正法96条1項5号は、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で（乙2）、「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、議決を要する旨を規定している。

ウ 昭和38年改正に関し、衆議院地方行政委員会の会議録には、議会による長の執行に対するコントロールについての委員の質問に対する政府委員の回答が記載されている。これによると、地方財務会計制度調査会からは、上記アに記載したとおりの答申があったものの、政府案を立案する過程で、委員が指摘するような観点も考慮して、従来通り条例で定める重要な契約については議会の議決にかからしめるものの、その条例に定める基準について、政令で一定のものを定めることとして、改正案を提案したとのことであった（甲85）。

2 法の改正経緯から、同法は、契約の締結を始めとする予算執行に関する事務については、法96条1項5号に定めるものの他は、専ら長に属するため、議会の議決を要すると条例で定めることを許容していないと解するのが相当であること

(1) 契約の締結を始めとする予算執行に関する事務は、法96条1項5号に定めるものの他は、専ら長に属するものとして規定していると解するのが、立法者の意思に適うこと

ア 法は、制定当初、「市費ヲ以テ支辯スベキ事業ニ關スル事」については議決を経るべきことを条例で定めることができると解されていたが、法は、

契約の締結について議会の議決を経るべきであるかについて規定していなかった。その後、昭和23年改正で、条例の定める契約について議決を要することと規定した。これにより議会の権限は拡大されたが、特に重要な契約に限って議決事項とする趣旨であることや、一応の基準を示す旨が説明されていた。そして、昭和31年改正で「重要な契約」と規定して、趣旨を明確化することで、議会の権限に一定の限界があることを条文上明確にし、昭和38年改正で、明確な基準を設けるに至った。

イ このような改正経緯から、法が首長制を採用しているため、予算執行に係る事務については長の専権に属すると解すべきであり、議会による監視の観点から議会の権限を拡大して例外的に一定の関与を認めるものの、その基準を法及び同法施行令に置いて、長と議会の権限分配を明確にすることが、立法者の意思であると解される。立法者は、予算執行に係る事務についての法96条1項の改正を、長と議会の権限分配の問題として捉え、住民自治と首長制の調整を図ろうしていたといえる。

ウ このような立法者の意思を踏まえると、契約に関する長の予算執行事務については、議会が条例で定めることによって議決対象とすることができる事項には限界があり、法96条1項5号で定める事項以外を議決事項とすることは許されないと解するのが相当である。

エ そして、訴状で主張したとおり、契約の解除は、長が予算執行事務の一環として締結した契約に関し、当該契約から生じる債務を履行する義務を免れるという法律行為であるから、予算執行事務に該当する。そして、昭和38年改正を経てもなお、予算執行事務である契約の解除について法96条1項5号が定めていないということは、契約の解除は専ら長の権限に属する事務であり、議会が条例を定めて議決を要することとすることを、法は許容していないと解される。

(2) 乙6に記載されている見解について

ア 被告は、答弁書12頁において、乙6を引用して、地方分権推進委員会第二次勧告(乙5)を踏まえると、「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」と主張する。

イ しかし、乙5や乙6のような主張は、法改正により実現されるべきである。法96条1項5号が、昭和38年以降改正されていない以上、昭和38年改正当時の立法者の意思に従って、同号は解釈されなければならない。乙5や乙6のような見解は、今後同号が改正される場合には、意味を有する可能性はあるが、現行の同号の解釈としては、妥当しない。

3 結論

以上から、法は、契約の締結を始めとする予算執行に関する事務は、法96条1項5号に定めるものの他は、専ら長に属するものとして規定していると解するのが相当であり、同条2項に基づき議決事項とすることは許されないから、予算執行に関する事務であり、専ら長の権限に属する契約の解除については、議決を要する旨を条例に定めることは許されない。

よって、本件議決は取り消されるべきである。

以上