

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

準備書面（１）

令和7年11月7日

名古屋地方裁判所民事第9部CB1係 御中

被告訴訟代理人 弁護士 加毛 修  
同 近藤菜々子  
同 加毛 誠

第1 裁判所からの求釈明事項について

1 「解除に関する事」について

本件議案の「解除に関する事」とは、解除することである。契約の解除という法律行為を指しており、協議や交渉は含まれない。

2 法第96条2項の立法の経緯について

「第3」に譲る。

3 他自治体の条例における類似の事案について

豊田市議会の議決すべき事件等に関する条例（総合計画以外の部門計画の策定、変更又は廃止についても議決対象としている。）と、堺市議会の議決すべき事件等に関する条例（協定及び提携の締結、変更及び廃止を議決対象としている。）を参考までに、乙12号証の1～2として提出する。

札幌市では、令和4年まで、札幌市と北海道電力株式会社との間の電力報償契約の締結又は解除については札幌市議会の議決すべき事件とすることが条例で定められていたようであるが、令和4年に電力報償契約を解除したことに伴

って、電力報償契約に関する事項が市議会の議決すべき事件から除かれたようである（乙12の3）。平成30年4月1日時点で「札幌市議会の議決すべき事件に関する条例」中に「電力報償契約の締結又は解除」が議決すべき事件として定められていたことは、総務省のHP上からも確認できる（乙12の4）。

## 第2 原告の第1準備書面について

### 1 「第1」「2」について

(1) 原告は、原告が記す裁判例は「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」と主張するが、被告としても、その通りであると考ええる。そうであるから、被告は、答弁言において、「（原告が記す裁判例において）解除を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」と主張しているに過ぎない。原告が記す裁判例が本訴訟の争点と関係がないという点は、原告被告ともに同じ認識である。原告は「被告の主張は妥当ではない」と主張するが、かかる主張が妥当ではない。

(2) 被告は、「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がないと客観的に認められる場合をいうので、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と主張するが、この点は、被告としても同意する。

しかし、市議会の招集は原則として開会の7日前までに告示するが、緊急の場合はそれより短い日数による告示でもよいとされており（法101条7項但書）、一定期日までに議決を要する事件につきやむを得ず当日に議会を招集して直ちに議決を行うことも、招集に応じ得る時間的余裕が十分に存する限りは適法であると解されているのであって（乙13）、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、議会も速や

かに議決を行うことで対応が可能なことは、被告が答弁書で主張しているとおりにあり、解除するまでに数日の経過も待てないほどの緊急の事態であれば、「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き」として、専決処分を行えばよいのである。

契約を解除するまでに数日の経過も待てないほど時間的余裕がないことが明らかの場合など実際にあり得るのか不明であるが、そのような例外的な場合に限って市長の専決処分で契約を解除するということは合理的な緊急時対応であり、平常時に契約の解除をするにあたって公の場で議論することが望ましいとの考え方と矛盾するものでもない。

- (3) 原告は、甲70の記載は現在も有用であると主張するが、甲70に記載の「契約の解除は長の執行権の範囲としていますので、法96条2項の議決事件とすることはできません」との解釈は、何ら根拠がなく、平成7年当時から誤っていたと考えられる。

さらに、近年、法第96条2項により議決事項を追加する条例の制定が複数の普通地方公共団体で行われており、議会機能の充実強化の観点から、法第96条2項の一層の活用が期待されている。平成23年改正は、直接的には法定受託事務に関する改正であったことは原告が主張するとおりであるが、かかる改正の根本的要因は議会機能の充実強化の要請であり、法定受託事務ですら原則として議会の議決事件とすることができるようになったと理解すべきである。このことは本書面の「第2」「2」「(2)」で後述する。

- (4) 提案議員が議案第119号により議会の議決に付すべき契約の金額が上昇したため議決権限の範囲が縮小したことを議案の提案理由の一つに挙げていることは、原告が主張しているとおりにあるが、他に、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して、議案第119条に関わらない提案理由も述べており、そうである以上、議案第119号と本件議案の対象範囲が一致する必要はない。このことは、従前より被告が主張している通りで

ある。原告は、複数存在する提案理由の一つである議案第119号と範囲が一致しないことを取り上げて矛盾していると述べているが、その趣旨が不明である。

- (5) 被告は、「契約の解除に関すること。」には協議が含まれないと認識している。すなわち、本件議案の適用対象は解除することであり、交渉や協議は含まれない。

## 2 「第2 原告の主張」について

- (1) 「1 法96条1項5号の改正経緯について」の「(1)」に記載の経緯は概ね認めるが、「(2)」に記載の経緯は特に否認するものではないが、被告は、本書面の「第3」においてより詳しく論じることとする。
- (2) 「2」に記載の主張は強く争う。

原告も「1」において記載している通り、地方自治法制定以前は、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、市町村の事務が複雑化したことを理由に昭和18年に制限列举主義が採用され、昭和22年に地方自治法が制定された際も制限列举主義が採用された。

この点については本書面の「第3」において詳しく述べるが、制限列举主義が採用されたのは旧憲法下においてであり、現憲法下において法第96条を憲法適合的に解釈するとき、法第96条1項を理由に法が地方議会の議決事項を制限していると解することは不当である。

平成9年(1997年)、地方分権推進委員会(地方分権推進法に基づき設置された内閣総理大臣の諮問機関)第2次勧告は、地方分権による庁の権限の拡大との均衡上、地方議会の権限も拡大する必要があるという観点から、法第96条2項の積極的活用を提唱した(乙14、乙5)。このとき、法第96条1項の存在によって地方議会の権限の拡大が制限されるという議論はなされていない。

さらに、平成17年(2005年)と平成21年(2009年)の地方制

度調査会（地方制度調査会法に基づき設置された内閣府の審議会）の第28～29次地方制度調査会は、「地方分権の進展等に伴い、地方公共団体の処理する事務は今後さらに増大するとともに、事務の処理に当たっても、条例により自主的に定めることのできる範囲が拡大するなど、地方公共団体の責任領域が拡大するものと考えられ、議会機能のさらなる充実・強化が求められている。」とし、「議会の議決事件については、地方自治法第96条第1項において議決しなければならないとされているもののほか、同条第2項により各地方公共団体の実情に応じ、条例で任意に追加することができることとされている。各地方公共団体においては、中長期的な地域の課題を議会で議論するため、総合計画やその他の法定の計画を議決事件として追加するなどの取組が行われており、このような手法によって、一層議会の審議の活性化が図られることが期待される。」と答申しており、法定受託事務の問題に限らず、法第96条2項を活用して議会の議決事件を追加して議会機能を強化すべきとの考えを答申している。（乙15の3、乙16）

なお、第28次地方制度調査会の第26回専門小委員会において地方議会のあり方が議論された際に、委員より「議会の議決事件の範囲の拡大については、前にも申し上げたと思いますが、条例で追加ができるので、これは各自治体に本来お任せしたほうがよい事項でありまして、今ある以上にあえてまた地方自治法で全国一律で書き込む必要は本来ないのではないかと。」と、各自治体が法第96条2項において任意に議決事項を追加できるので法改正をするまでもないとの意見がなされており、逆に、法第96条1項を重視して議決事件の範囲が限定されるのではないかという意見は出されていない。

（乙15の1～2）

答申は、続けて、法定受託事務が条例により追加できる議決事件から除外されていることが不当であることを指摘しており、これを受けて、平成23年（2011年）に、法定受託事務も政令で定めるものを除き議決事件とす

ることができるよう法改正がなされた。

原告は、平成23年の改正は法定受託事務を条例で議決事項とすることができることとするもので、契約の解除と関係がないと主張するが、平成23年改正の根本的要因は、議会機能のさらなる充実・強化が求められていることにあり、そのためには、法第96条2項を活用して議会の議決事件を追加することが求められていたのである。

原告は、「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。」とも主張するが、被告が引用しているのは、法改正を必要とする意見ではなく、現に存在する法第96条2項を活用すべきとする意見の部分であるから、原告の主張は被告の主張への反論となり得ない。法第96条2項は、契約の解除を議決事項とすることを禁止していない。それにも拘わらず、契約の解除を任意的追加事項とすることができないとするのであれば、それこそ法改正によって実現されるべき事柄である。

### 第3 法第96条2項について

#### 1 戦前の地方自治制度

##### (1) 明治初期の地方自治

我が国において近代的な地方自治制度が形成されたのは、明治維新後である。明治4年に廃藩置県が行われ同年戸籍法が制定され、従来の町村の区画とは別の行政区画としても「区」が画され、区ごとに官選による戸長、副戸長が置かれ、戸長、副戸長が一般行政事務を所掌するようになった。

明治11年にいわゆる三新法（群区町村編制法、府県会規則、地方税規則）が制定された。

群区町村編制法は、戸籍によって設けられた区の制度を廃止し、これに代えて府県のもとに群および区（現在の市にあたる）を分かち、群のもとに町村を区画することとした。これらの区、町、村は、国の地方行政区画であっ

たが、ある程度の自治体としての性格も有していた。

府県会規則は、府県に議員をもって組織される府県会を創設した。この府県会は、公選議員をもって組織される議決機関であったが、予算や地方税の徴収方法を議決する程度の権限しか持たず、議案はすべて府知事、県令が発し、その議決も府知事、県令の認可を持ってはじめて施行されるものであった。

明治13年には区町村会法が制定され、区町村にも公選議員をもって組織される議決機関が設置された。これにより、府県および区町村は、いずれも自治体としての組織が不完全ながらも形成されたと解されている。

(以上、乙17の93～94頁、乙18の43～50頁)

## (2) 旧地方自治制度の確立

明治21年には、わが国における近代的地方自治制度の確立を目指す市制町村制が公布され、明治22年から施行された。これは大日本帝国憲法を施行する前に地方自治制度を整備する必要があると考えられたからであり、政府の地方制度整備の目的は、国政委任事務の実施体制の整備と地方団体への監督統率の確保にあった。

市制町村制は、プロイセンの制度を範としつつ、我が国の旧来の人情、風俗および当時における政治状態を考慮して制定されたものであった。

町村制において、町村会は、選挙による名誉職の議員（無給）をもって組織され、「町村会は町村を代表し、町村一切の事件、委任事件を議決する」

(第32条)とされ、第33条で議決事項を概括列举されていた。市制における市会も同様の規定が置かれていた。執行機関としては、町村には町村会によって選挙される町村長を置き、市には市会の推薦または選挙する市長、助役、名誉職参事会員をもって組織する合議制による参事会を設けて、市長は市会の推薦する候補者のうちから内務大臣が選任することとされていた。

市町村は国から独立の人格を認められていたが、市は府県知事および内務

大臣の監督のもとに置かれ、町村にあつては加えて群長の監督を受けるなど、独立性の強い団体とは言い難かった。

明治23年には、上級地方団体としての府県および郡にかかる府県制および郡制が制定された。府県会の議決事件は①府県歳入出予算②決算報告の認定③府県税の賦課徴収方法の決定などとされており、郡会も同様に議決事項が制限されていた。府県と郡は本来県知事及び郡長の所管する国の行政区画であったから、その執行機関としては、国の行政官庁としての府県知事および郡長をもって充てられた。府県および郡は、国の監督を受ける範囲が広く、住民自治の要素は極めて稀薄であった。

以上により、府県郡と市町村が、国から独立の人格を認められ、我が国の地方自治制度は、その基盤を得るに至った。しかしながら、明治憲法には、地方自治に関して何等の規定も設けていなかった。この地方自治制度は、あくまで中央集権的思想を前提としたものであり、中央政府の支配下に服する地方自治であった。

(以上、乙17の94～97頁、乙18の68～80頁、84～92頁)

### (3) 地方自治の発展

明治期間および大正を通じて、昭和4年に至る期間は、地方自治を伸長、発展せしめる時期であったと言ひ得る。

大正15年には衆議院議員の選挙に普通選挙が採用されたのに伴い、市町村および府県の選挙についても普通選挙を実施するとともに、許認可事項を整理し、自治権の拡大をみた。

昭和4年には、市町村については議員の発案権を認め、市町村会および市参事会の意見提出権の範囲を拡張し、市参事会の構成から市長と助役を除き、原案執行権の制限を強化することによって、議決機関の権限を拡充した。府県には条例制定権を明示したほか、市町村と同様の改革を行い、府県は、市町村と同様の自治団体としての性格を有することになった。

(以上、乙17の98～100頁、乙18の178～180頁)

#### (4) 戦時体制下における地方自治

上記のように、明治時代に確立をみた旧地方自治制は、自由民権思想の下に地方自治を拡張してきたが、昭和4年の地方自治制の改革を最後として衰退の運命を辿ることになった。昭和5、6年ころから政党政治が衰退し、我が国は準戦時体制ないし戦時体制になったことに伴って、地方自治的風潮は漸次衰退し、中央集権的な影響の下に中央政府の強い統制下におかれることとなった。

すなわち、昭和18年の改正により従来概括例示主義によっていた市町村会の議決事項を制限列举主義に改め、従来の市町村会中心の市町村行政を、市町村長中心に改めたのである。また、市長については、市会の推薦したものに付き勅裁を経て内務大臣が任命するものとするなど、地方自治に対する中央統制を強化した。結果として、府県のみならず市町村も中央の統制下に置かれ、国策浸透のための中央の出先機関化するに至ったのである。

明治21年に一応近代的自治制度として発足した我が国の旧地方自治制度は、戦時下の中央集権化によって終焉し、全てを失った状態で1945年の終戦を迎えることとなる。

(以上、乙17の100～101頁、乙18の181～183頁)

## 2 戦後の地方自治制度と地方自治法

### (1) 日本国憲法の制定

1945年の終戦後、連合軍は日本に進駐し、アメリカ陸軍元帥のマッカーサーを連合軍総司令官とする総司令部によって日本を占領した。総司令部は、日本に対して、選挙権付与による婦人の解放、労働組合の結成奨励、教育の自由主義化、秘密警察の廃止、経済機構の民主化など、日本を民主化するための指令を行い、実行させたことは広く知られている。(乙18の209～214頁、乙20の2～3頁)

一方で、総司令部は、地方自治の保障にも強い関心を持っていた。総司令部は、憲法を改正するにあたり、住民自治を重視するアメリカ型の地方自治を採用する方針であったが、日本政府は、従来の中央集権的な地方自治から大きく方針を変えることに抵抗があったようである。総司令部は、アメリカ型の地方自治を採用することを求め、長や議員は直接選挙によって選ばれることや、地方自治体に憲章制定権を認めることを求めた。総司令部と日本政府との折衝の結果、日本政府は、長や議員が直接選挙によって選ばれることを受け入れたが、地方自治体に憲章制定権を認めることはせず、法律の範囲内で条例を制定する権能のみを認める形で、1947年5月3日、現行の憲法が制定された。（乙18の209～214頁、乙20の6～7頁）

ただし、総司令部は、この憲法が地方に憲章制定権を認めており、総司令部が意図した「ホームルール」によるアメリカ型の多様性を持つ地方自治が実現したものと誤解していた可能性がある。（乙21の77頁）

## (2) 第一次地方制度改革

1946年、総司令部と日本政府は、憲法改正を待たずに地方制度改革に着手した。内務省は、知事を公選制にすること自体はやむを得ないとしたが、直接公選は賛成しがたいとして、総司令部と折衝したが、総司令部はあくまで直接公選を要求した。その結果、1947年4月5日には、各府県知事を住民が公選する初めての選挙が、市区町村長選挙とともに執行された。その他、総司令部との様々な折衝を経て、1946年10月、府県制や市制は改正された（第一次地方制度改革）。これにより、地方公共団体の長は全て住民による直接選挙で選任されることや、女性にも選挙権・被選挙権が与えられることなどが決まった。

しかし、この改正は、従来の中央集権的な府県制や市町村制に手直しを加えて行われたものであり、総司令部の考える地方自治とは程遠いものであった。そのため、総司令部は、市町村の自治権の拡大や議会の権限の拡張や中

央官庁の監督権の整理等について、もっとより徹底した案を作ることを要求したが、政府は、次の国会で必ずそれらの項目を織り込んだ改正を行うことを約束し、かかる内容の付帯決議を行うことで何とか総司令部の同意を得たものであった。

(以上、乙18の215～218頁、乙19の13～46頁、乙20の8頁)

つまり、この1946年の第一次地方制度改革は、未だ新憲法も出来上がらない中で、アメリカ型の独立性の強い地方自治制度を目指す総司令部と、従来の中央集権的な地方自治制度を目指す日本政府との間で、議論を詰めることも共通認識を持つこともないまま、従前の規定に総司令部の要求を継ぎ接ぎすることで急ごしらえで作られた規定であり、総合的な計画性に欠く規定であった。このようなその場しのぎの対応は、未だ旧憲法下にあり旧憲法との矛盾抵触を避けなければいけなかったことや、我が国が歴史的に大陸法の地方自治制度を採用しており、英米法の地方自治制度の理解が難しかったことなどを考えれば、やむを得なかった面もあろう。しかし、この時に拙速な方法で地方自治制度改革を行ったことについては、「今後の地方自治の確立の方向とその限界をしっかりと見定めて、相関連するものすべてを計画的に整備して行くような総合的な方法によることを困難ならしめた」との評価がなされている(乙19の22頁)。

そして、この第一次地方制度改革では、地方議会の議決事項を拡充しているが、その方法は、昭和18年に制限列举主義を採用して制定した規定をそのままにして、条例で地方議会が議決すべき事項を定めることが出来るとの規定を追加して対応するというものであった。正に継ぎ接ぎの規定である。そして、この継ぎ接ぎの規定がそのまま法第96条1項2項に引き継がれることになる。

なお、政府が法第96条の立案の理由として「地方団体の処理すべき事務

はますます煩雑複雑化することが予想されるが、この間に処して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を比較的重大な事項に限定することがどうしても必要であり」などと説明していたことは、原告も主張しているとおりでである。ところが、内務省は、議会の開催を隔月とする改正案を作成した際に、総司令部からもっと頻繁に会議を開くことを要求されたことに対しては、「事務量の多い都道府県及び市については副議決機関として参事会も設けられているのだから議会をそれほど開く必要はないし、また、開いたとしても審議すべき案件もないであろう」と言って反対していることからすると（乙19の39頁）、上記の立案の理由が日本政府の本心であったかどうかすら不明である。

(3) 第二次地方制度改革～第四次地方制度改革

政府は、1947<sup>年</sup>月に地方自治法案を提出し、同月28日に成立し、5月3日に、新憲法とともに施行された（第二次地方制度改革）。しかし、この地方自治法も総司令部との十分な詰めが行われないうちに公布・施行されたものであり、従来の府県制や市制に修正を加えて、法律の形に整えたものであった。

議会に関しては、住民による議会の解散の直接請求権が認められたり、地方議会に調査権が認められたりする修正があったが、議決事項については、地方自治法第96条1項1～9号において議決事項が限定列挙され、2項において条例で議会の議決するものを定めることができる旨が定められており、要するに、第一次地方制度改革で作られた府県制や市制の規定を引き継いだものであった。

その後、1947年（第三次地方制度改革）と1948年（第四次地方制度改革）に地方自治法が改正され、第96条1項の議決事項が追加されるなどしたが、抜本的な改正は行われなかった。

（以上、乙18の218～229頁、乙20の9～15頁）

#### (4) 小括

以上みてきたとおり、法第96条の規定は、現行憲法制定前である1946年に府県制と市制に定められた規定を引き継いだものである。さらに言うと、第1項の規定は昭和18年に定められた規定を引き継いだものであり、地方自治を否定し極めて中央集権的な国家を目指していた時代に策定された規定であった。このような法第96条の成り立ちを鑑みると、そもそも、法第96条は、憲法適合的に抜本的に作り直すべきであったといえ、少なくとも、現憲法下において解釈するときに第1項が限定列挙規定であったことに意味を見出すことは出来ず、そうであるから、第2項を第1項の枠内に嵌めて解釈することに理由がない。

#### 3 法第96条2項の現代的意義

現行憲法は、第8章において地方自治を保障していることから、地方自治のあり方は、まず憲法の解釈として検討されなくてはならない。その上で、地方自治法の解釈も、憲法適合的になされなくてはならない。

憲法が、自治体組織機構の骨格に関わる法原理として首長制を採用していると解することに異論はないと思われる。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、長及び議会に住民に対して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などと説明されることが多く、そのこと自体は、一般に異論のないところであると思われる。しかし、議会の決定権限の範囲が問題となるとき、法第96条1項が議会の議決事項を限定列挙していることと法149条が長の事務を概括列挙していることの対比により、議会の活動範囲を限定的に解することが現行の首長制原理の要請であるなどと説明されることがあるが、これまでみてきたように、法第96条1項の規定は現行の首長制が採用されるより前の制度の議会活動の限定性に本来の趣旨を持つものであり、現行の首長制原理の要請ではない。また、地方自

治体を行政機関の一つと位置付けていた旧制度の下で行政権限の分配を定めたものであった（乙22の138～139頁、191頁）。

現憲法は、第92条において「地方公共団体組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める」と規定し、地域的問題を処理するための立憲民主主義的統治団体を設立することを国会に命じ、その際かかる統治団体の骨格をなすべきものを第93条と第94条において具体的に明示していると考えられるところ、憲法は、第93条で「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」と定めている。憲法は、地方議会について、「議事機関」という曖昧な表現をしているが、立憲民主主義の観点からは、議会こそ住民の代表機関にして基本的な立法機関として位置づけられる。（乙22の169～170頁、210～213頁）

統治構造の観点からみた場合、地方議会は、自治体の立法権行使の機関としての性格が本来的であることになる。そして、地方議会が第一義的立法機関であると位置づけられるならば、条例制定権すなわち立法機能は、仮に地方自治法に掲げられていなかったとしても、地方議会の権限であることは自明のことである。（乙22の173～174頁）

このように地方議会の権限を憲法適合的に捉え、その重要性を認識するならば、自治体の重要な政治的意思決定を行うための機関として想定されているといえる（乙22の174～175頁）。そして、地方議会は、法第96条2項で条例という手段によって自らの議決権能を拡張できるのであるから、論理的には団体意思権限をめぐる議会と長の配分についての最終決定権は結局議会が握っていることになる（乙22の174～175頁）。

そして、このことは、議会の本来的立法作用の行使に限らず、議会による執行機関への監視機能についても同じである。これまで述べてきたとおり、法第96条1項が限定列挙であり法第149条が概括列挙であるのは、地方議会を一行政機関と位置付けて行政権能の分配として定めていた旧地方自治制度に由

来するものであり、これを根拠に現憲法下において議会の執行機関への監視機能の範囲を画する機能を持たせることはできない。地方議会は、法第96条2項によって、自らの執行機関への監視機能の範囲を拡張することができる と解すべきである。