

地方議会の議決事項についての一考察

庄 村 勇 人

一. はじめに

近年、地方議会の活性化の議論が高まっている。例えば、北海道の栗山町による議会基本条例の制定を皮切りに、全国で、議会基本条例が制定され、より中身の濃い議会活動を志向する改革が行われてきた。また国レベルでも、第28次地方制度調査会「地方の自主性・自律性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申」（平成17年12月9日）が提出され、さらに第29次地方制度調査会では、議会の「団体意思決定機能」や「監視機能」の向上をテーマに、「今後の基礎自治体及び監査・議会制度のあり方に関する答申について」（平成21年6月16日）が公表されている¹。議会の活性化の動きそのものは、地方公共団体の住民にとっても歓迎すべきことで、議会と住民との関係を強化する方向性や、住民参加の企画から出た意見を調整し還元していく市民参加型政策サイクルの形成など議会への市民参加の試みも報告されている²。

-
- 1 これらの答申が、大都市制度や道州制の議論と同時に議論されていることの意味は別途考察する必要があるだろう。
 - 2 会津若松市議会編『議会からの政策形成』（ぎょうせい、2014年）、江藤俊昭『自治体議会野政策サイクル』（公人の友社、2016年）など参照。その他、江藤俊昭「地方議会改革のいま 『住民自治の根幹』としての議会を作動させる」住民と自治637号(2016年5月)8頁以下、榊原秀訓「首長と議会・議員の関係」

一方で、実質的に議会の中心的な権限である議決権の行使に関しては³、その議決事項を拡大する方向での改革が行われてきた。周知のように、条例制定権に絡んでの第一次分権改革における機関委任事務の廃止や政省令基準を条例基準にする義務付け・枠付けの見直しが行われてきたし、後で見ると地方自治法 96 条 2 項（以下「地自法」とする。）の条例による議決事項の追加も行われてきた。ただ、行政実務をみても、地自法 96 条 1 項に法定された議決事項およびその委任をうけた政令・条例上の議決事項に関して、ややもすると制限的に解釈して、当該事項は議決事項にしない読み方をする事例も多数報告されている。そうすると、当該事項については執行部限りでの判断となり、議会の意思の反映が制限された形での判断となる。果たしてこのような解釈は地方自治の本旨に適った解釈といえるのであろうか。

そこで本稿では、地方自治法上議決権の対象にはならないとされてきた行政実例を分析しつつ、その理由を検討するとともに、若干の私見を述べてみたい。なお、紙幅の都合より、本稿では、地自法 96 条 1 項の特に 5 号および 8 号のみを取り上げて考察することとする。

二．地方議会の議決権の意義

1．地方議会の議決権

まず、地方議会の議決とはどのようなものかについて、簡単に確認しておく。

地方議会の権限については、地自法 96 条以下で定められている。その機能に着目し大別すると、地方公共団体の意思の決定として、議会がそ

住民と自治 637 号（2016 年 5 月）15 頁以下、駒林良則「議会議務局の充実強化を目指して」住民と自治 637 号（2016 年 5 月）20 頁以下等は最近の動向について分析している。

3 檜垣正巳「議会の権限」（良書普及会、1970 年）23 頁。

4 96 条 2 項の活用については、例えば市村充章「地方議会議決事件の追加制度 地方議会の意思決定権限の拡大に関する現状と課題」白鳳法学 13 巻 1 号 213 頁以下。

の「議決事件」とされているものにつき決定する権限としての「議決権」（例．地自法 96 条 1）、議員の集合的な意思により、特定の地位に就くべき者を選び、決定する権限としての「選挙権」（例．地自法 97 条 1 項、103 条 1 項、106 条 2 項、118 条、182 条 1・2 項）、執行機関の行う行政執行について監視し、牽制する権限としての「監視権」（例．地自法 98 条）、議会の意思、見解を表明する権限としての「意見表明権」（例．地自法 99 条）、議会の内部的事項について自律的に決定、処理する権限としての「自律権」といった権能がある⁵。

その中で議決権は当該団体の団体意思を決定する基本的権限として、地自法 96 条において最初に規定され⁶、その内容は 15 の議決事件について「制限列举」されており、議会はそれらの事件を「議決しなければならない」もの、とされている（地自法 96 条 1 項）。ここに掲げられる事項は、地方公共団体の立法、財務等重要な事項についての意思を、議会の議決によって民主的に決定するために議決事項としているものである。

このうち地自法 96 条 1 項 15 号においては、「その他法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例を含む。）」により議会の権限に属する事項についても、議決の対象とされている。例えば、都道府県の配置分合又は境界変更の場合の財産処分に関する関係地方公共団体間での協議については地方議会の議決が必要とされる（地自法 6 条 4 項）し、公の施設に関する指定管理者の指定の際には議会の議決を要する（地自法 244 条の 2 第 6 項）。このように、地自法 96 条 1 項以外の、地自法上の他の条文にも議決事項が定められている。さらに、例えば道路法上、都道府県道や市町村道の路線の認定にも議会の議決が必要とされるなど、地自法以外の他の個別法にも地方議会の議決を経るべき旨が定められている。

5 八木欣之介・小笠原春夫『実務地方自治法講座第 5 巻』（ぎょうせい、1990 年）61 頁（川村毅執筆）。

6 松本英昭『新版逐条地方自治法第 8 次改訂版』（学陽書房、2015 年）360 頁。村上順・白藤博行・人見剛編『新基本法コンメンタール地方自治法』（日本評論社、2011 年）120 頁（駒林良則執筆）。

また、地自法 96 条 2 項においては、地方の自主性を尊重する観点から、96 条 1 項に定める 15 項目以外に「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」とされている。この規定は、条例で制定しさえすれば、その事務処理に当たって、法令上執行機関限りで処理できる事項についても議会の議決を必要とすることができる、とするものである。なお、平成 23 年 5 月 2 日公布の地自法改正前は、法定受託事務については、「その性質に鑑みて」⁷、本項の議決対象事件から除外し（改正前法の第 2 項括弧書き）、「法律又はこれに基づく政令（これらに基づく条例も含む。）」（地自法 96 条第 1 項第 15 号）に定めがある場合のみ議決事項とされていたが、第 28 次および第 29 次の地方制度調査会における「議決事件を拡大すべき」との答申を受けた平成 23 年 5 月 2 日公布の地方自治法改正において、「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」で「政令で定めるものを除き（地自法 96 条 2 項括弧書き）、議会の議決事項とされることとなった。なお、法定受託事務に関して、「議決事件として追加することが適当でないと考えられるもの」⁸として「政令で定めるもの」については後述する。

次に議決の方式であるが、議決権は表決の結果得られた議会の意思であり、議決には「可決」、「修正議決」、「否決」の三つの態様が存在する。な

7 松本英昭、前掲書、369 頁。

8 第 28 次地方制度調査会答申「地方の自主性・自立性の拡大及び地方議会のあり方に関する答申について」（平成 17 年 12 月 9 日）では、「議会の自主性・自立性の拡大の観点」から、議会の権限等につき見直すとの前提に立ち、「法定受託事務も地方公共団体の事務であることからすれば、自治事務と同様議決事件の追加を認めることが適当であり」、「この点については、「法定受託事務に関する関与の特性等にかんがみ、法定受託事務と議会の議決との関係について引き続き検討する必要がある」との方向性を示した。これを受けて、第 29 次地方制度調査会答申「今後の基礎自治他及び監査・議会制度のあり方に関する答申について」（平成 21 年 6 月 16 日）では、「法定受託事務のうち議決事件として追加することが適当でないと考えられるものに、どのような措置を講じていくべきかなどについて検討していく必要」を指摘した上で、法定受託事務は、議会の議決事件として追加することが適当であることを指摘した。

お、地自法上これらの議決を要する案件は、「議決」という用語で明記されているわけではなく、様々な用語が使用されている。例えば、議員の資格の有無の「決定」（地自法 127 条 1 項）、専決処分の「承認」（地自法 179 条 3 項）、議長・副議長の辞職「許可」（地自法 108 条）、公の施設の廃止及び長期かつ独占的な利用の「同意」（地自法 244 条の 2 第 2 項）、選挙管理委員の罷免（地自法 184 条の 2 第 1 項）、決算の「認定」（地自法 233 条第 3 項）、請願の「採択」（地自法 125 条）、給与に関する処分についての審査請求につき諮問された事項に対する「意見」（地自法 206 条 2・3 項）といったものである。ただ、これらの用語の違いについては議論がある。実務の立場からこれらの用語上の違いは議会運営上特別な意味を持たないとするもの⁹もあれば、「決定」については一種の審判作用であるとして議決と区別する考え方もある¹⁰。

2. 議決を欠く要議決行為の法的効力の有無

仮に、議決を経なくても要議決行為の法的効力が生ずる場合を広く認めるとすると、議決をすることの意義が問われることとなるので、ここでは、議決を欠く行為の法的効力の有無を考察しておきたい。

議決には、例えば条例の制定・改廃や予算の議決のようにそれによって「地方公共団体の意思を決定する議決」、地自法 99 条における意見書提出のようにその議会が機関として意思決定をする「機関意思の決定」、さらに、地自法 96 条 1 項 5 号もしくは 8 号のように執行機関の契約や処分を行う

9 野村稔・鶴沼信二『改訂版 地方議会実務講座第 1 巻』（ぎょうせい、2013 年）20 頁。

10 杉村章三郎『地方自治法 改訂増補』（青林書院、1967 年）、室井力・兼子仁編『基本法コンメンタル地方自治法第 3 版』（日本評論社、1995 年）85 頁（佐藤英善執筆）。議員の資格の有無や議会における選挙の投票の効力の決定がその例である。なお、「同意」は議会と対等の関係に立つ機関に対するとき、「承認」はやや下位に立つと考えられる機関に対するとき、「許可」は議会の規律に服する機関に対するとき使用されるのが普通であるとする解説もある（俵正市・館野幸夫『注釈判例地方議会法』（学陽書房、1968 年）73 頁）

事前に関与する「執行の前提としての意思決定」とに分ける議論がある¹¹。

このうち「団体の意思を決定する議決」については、その議決を欠いた執行行為は原則として無効となる¹²。最判昭 35 年 7 月 1 日民集 14 巻 9 号 1615 頁では、学校校舎建築工事資金の調達のための手形の振出し行為について、予算外で新たな義務を負担する行為で議会の議決を欠くときは、手形を振出す行為は、「無権限の行為」として無効となるとする。

次に「機関意思の決定」は、それ自体は団体内部の意思決定であるので、一部例外を除けば¹³、対外的な効力を持つものではない。

最後に「執行機関の前提としての意思決定」を欠いていた場合の執行機関の行為の法的効力如何についてであるが、この場合は、あくまで行為をする権限は執行機関に存在するので、議決を欠いていたとしても、上記昭和 36 年最判で指摘のあった「無権限の行為」とまではいえない。そうするとこの場合は、踏むべき手続を踏んでいなかった手続的瑕疵の問題として捉えられるように思われる¹⁴。現在の判例理論をベースにすると、議決をすべきことを定めた法の趣旨を害する程度に重大な手続的瑕疵があるかどうか¹⁵、という点が、執行機関の行為の効力の有無に関わってくると思われるが、議決を欠く契約締結は「重大な手続的瑕疵」であるので、要議決行為が原則無効となる点で、結論は上記と同じとなる¹⁶。

11 野村稔・鶴沼信二、前掲『改訂版 地方議会実務講座第 2 巻』、54 頁以下。なお、この分類については、実務上は発案権の所在に影響を与える分類とされており、団体の意思を決定する場合は、一部を除き（予算の提案（地自法 112 条 1 項））、原則として議会の議員および長の双方に存在するのに対して、機関意思の決定に関する議案は、議員に発案権が専属するもの、そして長の執行の前提としての意思決定に関する議案は、長に専属するもの、とされている。

12 芝池義一「予算外義務負担と議会の議決」地方自治判例百選（第 2 版）80 頁参照。

13 最判昭 26 年 4 月 28 日民集 5 巻 5 号 336 頁では、地方議会の議員の懲罰議決について、その性質上直ちには行政処分とはいえないが、法効果性ないし外部性という面で実質的に行政処分と同等のものできるとして、行政処分性を認めた。

14 芝池義一『行政法総論講義（第 4 版補訂版）』（有斐閣、2006 年）245 頁。

15 最判昭和 50 年 5 月 29 日民集 29 巻 5 号 662 頁（群馬中央バス事件）。

16 なお、そうはいつでも最判昭和 37 年 9 月 7 日集民 62 号 383 頁では、手形振出

三．議決を必要としない理由

上記のように、地自法 96 条では議会の議決事項を 15 項目制限列挙し、また地自法 96 条以外の条項や他の法令において議会の議決事項が定められている。このことによって、「地方公共団体における重要な事項、特に住民の権利義務に関する重要事項がほぼ網羅されている」¹⁷ との評価もなされているものの、他方で、行政実例では「法律又は条例で議決事項とされているもの以外について議決の要はない」とされており¹⁸、明示の項目に「関係する」事項でも議決事項とはされていないものも存在する。ここでは、特に、96 条 1 項第 5 号および同 8 号に關係に関して、議会の議決事項にはあたらないとされた理由を中心に行政実例をみしてみる。

1．5号關係

契約の締結権限については、原則、執行機関に属する。ただ地自法 96 条 1 項第 5 号においては、「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」を議会の議決事項として定めている。その趣旨は、重要な契約が地方公共団体の財政運営に与える影響を考慮して、契約が住民代表たる議会の意思により適正になされるために、議決事項としているものと解される¹⁹。この意味で、地方自治法は重要な契約につき、条例で指定し、個々の契約ごとに議会の議決にかからしめることとしている。

し行為に議会の議決がないが、村長の手形振出し行為は、外見上村長の職務行為とみなせるので、民法 44 条 1 項（平成 18 年改正前）の適用があるものとしたように、要議決行為の有効性を認める議論は存在する。この点、芝池義一、前掲「予算外義務負担と議会の議決」、81 頁参照。

17 田中二郎『行政法 中巻』（有斐閣、1955 年）242 頁。

18 行実昭和 29 年 3 月 15 日岡山県児島市議会事務局長宛の行政課長電信回答。行裁判大正 3 年 7 月 16 日宣告（行録 25 輯 1046 頁）も、「町会ノ権限八法令ニ規定スル事項ニ限ルモノトス」とする。

19 最判平成 16 年 6 月 1 日集民 214 号 337 頁。なお、村上順・白藤博行・人見剛編、前掲『新基本法コンメンタル地方自治法』、122 頁（駒林良則執筆）。

そして、「その種類及び金額について政令で定める基準」については、地方自治法施行令（以下「施行令」とする）121条の2により、契約の種類および予定価格の下限が同別表第三において定められているが、それによると「契約の種類」としては、「工事又は製造の請負」とされ、金額については予定価格の最低金額が、都道府県で5億円、政令指定都市で3億円、市で1億5000万円、町村で5000万円とされている。このうち、議会の議決を要するのは、契約の予定価格が条例で定める金額を超える場合とされる²⁰。

(1) 条例による基準の追加の可否

まず、ここで問題となるのは、条例において施行令で定める基準以外に新たな基準を追加することの可否である。行政事例では、「別表第一及び別表第二（現行法では施行令別表第三及び別表第四）に掲げる契約の種類又は財産の取得若しくは処分の種類を増加し、又は同表に掲げる金額を下る条件を定めることはできない²¹」と指摘されている。この意味について、施行令別表第3の「金額」は「最低金額」であるとする理解もある²²。しかし、議会の監視機能を強化するという側面からは、議会にかけるべき金額の「最低」はより低くし議決範囲を拡大することが好ましいとの観点²³から、「金額」については、施行令別表で定める「金額」を下回る基準を定めることを否定したものとはいえないと読むべきであろうとの見解が存

20 議会に提出する工事請負契約に関する議案内容としてどの程度のものを挙げればよいかについて、行政事例では、議案には「契約の目的、方法、金額、相手方等」を明記すればよく、「工事請負契約書案の添付」は必要ないとする（行実昭和25年12月6日自行発第319号佐世保市議会事務局宛 行政課長回答）。契約内容を正確に分析し十分な審議を行うためには、契約書自体を検討の素材とするべきではないのだろうか。

21 行実昭和38年12月19日、自治丁行発第93号各都道府県総務部長宛、行政課長通知。

22 野村稔・鶴沼信二、前掲『改訂版 地方議会実務講座第2巻』、44頁以下。

23 村上順・白藤博行・人見剛編、前掲『新基本法コンメンタール地方自治法』、122頁（駒林良則執筆）。

在する。

また、契約の「種類」についても、条例で新たに追加することができるかという点についても、上記行政実例では否定的に解している。さらに、工事の設計管理について請負契約に含めているときは議決の対象となるが、それだけでは工事、製造とはいえないので、議決の対象とはならない、とされたり、測量、道路改良での地質調査の委託も同様に議決の対象とはならないとされる²⁴。

この点、佐藤教授によると、契約の種類が限定されればそれだけ議会による財政の民主的統制の範囲は狭められることを指摘する一方、すべての契約を議会の統制の下におくとするのも「執行機関の権限を縛りすぎる」のでその調和点をどこにおくべきかが今後の課題とされていた²⁵。

(2) 契約の変更の場合の議決の要否

議会の議決を経た契約について、その内容が変更された場合は、行政実例上、再度議決をしないといけないとされている²⁶。

これに対して、当初の議決で議案の内容とされていない事項が変更された場合はどうなのか。工事名、契約金額、契約の相手方の三点を明記して議案を作成し、その議決を得て契約を締結するとする仕組みにおいて、上記三点について議決を得たものの、その後、当初の設計内容について一部変更を要する場合で、しかしその変更は契約金額内の増減のみで総額に変更がないときは、再度議決をするべきかどうかについて照会があった事案で、行政実例では、「議決を得た事項について変更がない限り」、再度議決を経る必要はないものとされた²⁷。具体的には、下記のような事案の変更

24 行実昭和 44 年 2 月 6 日。この点については、野村稔・鶴沼信二、前掲『改訂版 地方議会実務講座第 2 巻』、46 頁参照。

25 室井力・兼子仁編、前掲『基本法コンメンタール地方自治法第 3 版』、85 頁（佐藤英善執筆）。

26 行実昭和 26 年 11 月 15 日地自行発第 391 号京都市理財局宛 行政課長回答。

27 行実昭和 45 年 6 月 22 日自治行第 38 号兵庫県総務部長宛 行政課長回答。

であった。

県営住宅建設（工事費 5 億 900 万円）のため、地質調査を行った結果、当初設計に入っていた抗地業工事 2673 万 6000 円を取りやめ、同工事に代わるべき基礎補強として基礎地中梁拡大工事 704 万 1000 円及び地下一階未仕上分と設備取合せ部分との補強工事 1969 万 5000 円を行う場合。

ダム建設（工事費 7 億 900 万円）を行う際、堤体工事の変更増のため、当初設計に入っていた取付道路、土捨場等の付帯工事 614 万 3000 円を取りやめる場合

県民会館建設（工事費 8 億 3200 万円）に際して、当初設計では地上 10 階建てであったが、大ホールおよび中ホールを配置するため 12 階建てとし、これに要する経費 1 億 7000 万円に見合う暖房工事等を取りやめる場合

鉄筋コンクリート 4 階建県営住宅 180 戸建設（工事費 1 億 8500 万円）に際して、当初設計に入っていなかった特殊基礎工事等の変更をして建設戸数を 150 戸に減少する場合

この事案の場合、例えば の建設戸数の減少は、当該地方公共団体の住宅政策に影響を与えるように思われ、慎重な審議を経るべき要請があるようにも思われるが、議決の対象からは外れるものとなっている。契約金額の変更については工事内容により生ずる可能性が多い。

この点、例えばある実務家が、「契約の変更とは、最初の契約について目的の同一性を失わない範囲で変えること」を言うとした上で、議会の議決を得た金額を変更する場合、契約条例に定める金額を下回ることになれば議決を要しないが、上回っている場合は議決を要する、との整理をしている²⁸。「最初の契約の目的の同一性を失わない範囲」での変更というのは、

28 野村稔・鶴沼信二、前掲『改訂版 地方議会実務講座第 2 巻』、46 頁参照。

事務処理の効率の観点からもありうることであるが、それが「金額の変更」のみを意味するのであれば疑問を感じる。

(3) 契約解除について

条例の規定により議会の議決を経た土地売買契約に対してその後契約を解除しようとする場合、契約内容の変更とみて議会の再議決を要するかが問題となった行政実例では、契約の解除は地自法で議決事項とされていないこと、議決の趣旨が当該団体の財政への影響を考慮し慎重に行うものであることから、財政への影響を生じない契約の解除は議会の議決を要しないものとされている²⁹。

2. 8号関係

地自法 96 条 1 項 8 号では、「前二号に定めるものを除くほか、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財産の取得又は処分をすること」についても議決事項とする。これも上記 5 号と同様、本来執行機関の権限で行うものであるが、財産の取得や処分といった行為の財政運営への影響の大きさを考慮して³⁰設定されたものである。「政令で定める基準」としては、施行令 121 条の 2 第 2 項によって、「財産の取得又は処分の種類」およびその「金額」の下限について定める（同別表第四）。具体的には、「不動産又は動産の買入れ若しくは売払い（土地については、その面積が都道府県にあつては一件 2 万平方メートル以上、指定都市にあつては一件 1 万平方メートル以上、市町村にあつては一件 5000 平方メー

29 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。
この事案では、仮に再議決を必要としない場合は、土地売買契約解除になった土地を新しく売買契約し議案提出する際に、前の土地売買契約が解除になった理由を付記する必要があるか、との照会に対して「必要ない」と回答している。
なお、野村稔・鶴沼信二、前掲『改訂版 地方議会実務講座第 2 巻』、47 頁参照。

30 村上順・白藤博行・人見剛編、前掲『新基本法コンメンタール地方自治法』、123 頁（駒林良則執筆）。

トル以上のものに係るものに限る。)又は不動産の信託の受益権の買入れ若しくは売払い)について、さらにその金額としては、都道府県で7000万円、政令指定都市で4000万円、市で2000万円、町村で700万円を最低の金額としている。

(1) 「種類」要件と「財産」要件

施行令で定める基準に基づき、財産条例を各自治体で定めているが、その対象とする行為が、「種類」あるいは「金額」の要件のうちのどちらか一つを満たさない場合、議決事件となるかどうかが照会された行政実例がある。財産の取得・処分に関する条例において「種類」として「不動産又は動産の買入れ又は売払い(土地については、その面積が1件5000平方メートル以上のものに係るものに限る)」とし、「金額」については「予定価格2000万円以上」に議会の議決を経る必要があるとしている場合に、1件5000平方メートル未満の土地の取得処分については、その予定価格が2000万円を超えても議会の議決を必要としない、との回答がなされた^{31・32}。

すなわち、議決を要する財産の取得・処分については、条例で定める「種類」および「金額」の双方を同時に満たすことを必要とするとの考え方のもとで行われているものと考えられる³³。

本件の場合、「1件五千平方メートル以上のものに限る」と、限定する趣旨を明示しているのでやむを得ないが、「限る」との文言がない場合、財政運営への影響の大きさを考慮してこのような規定が設定されたものであるならば、例えば「金額」要件を満たしている場合は、「種類」要件は目安に過ぎず、種類要件で示された免責基準以下のものであっても一定の範囲の

31 行実昭和39年4月30日自治行第54号東京都総務局行政部長宛 行政課長回答。

32 「種類」要件は満たさなくても、金額要件が条例規定金額以下の場合、議会の議決を必要としないとした事案も存在する(行実昭和40年10月21日自治行第133号福島県総務部長宛 行政課長回答)。

33 砂子田隆編『地方公共団体の議会運営』(ぎょうせい、1975年)60頁。

ものであれば「準ずるもの」として、議会の議決の対象とすることもあってよいのではないか。いずれにせよ、それだけの慎重さを要求する趣旨であることを踏まえても良いように思われる³⁴。

(2) 「1件」の意義

条例で種類要件の一つとなっている「1件～平方メートル」との基準のうち「1件」の意義が問題となる。

この点が問題となったのが、最判平 27 年 4 月 10 日（第 1 審岐阜地判平 24 年 12 月 19 日、控訴審名古屋高判平 26 年 5 月 22 日）の土地取得に係る損害賠償請求事件である。

Y 市が、福祉の里屋外運動場整備事業などを行うために、訴外会社との間で、売買面積 9311.41 平方メートルの土地（「本件土地」）を代金 1 億円で買受ける旨の売買契約を締結した。土地全体の面積は、条例で定める「1 件 5000 平方メートル以上のもに限る」との基準を超えており、面積全体で見ると、議決を経なければならない事項であるにもかかわらず、Y 市は、本件土地に隣接する 4687.83 平方メートル部分を「福祉の里屋外運動場整備事業」、それとは別の部分の 4623.56 平方メートルを「緑地整備事業」として設定し、それぞれの事業の面積はいずれも 5000 平方メートル未満なので議会の議決は必要ないと判断し、売買契約を締結した。これについて、住民が、本件土地の売買契約は 1 通の契約書で締結されているのであるからその全体を基準として議決の要否を判断すべき、等として、4 号住民訴訟を提起したという事案である。判旨及びその意義は後述する。

控訴審の Y 市側からの、「議会の承認を故意に回避したものではないこ

34 碓井光明『公共契約法精義』（信山社、2005 年）58 頁も参照。この点で、地方議会側からも、いずれか一方に該当する場合は、議決の対象にするようにとの要望も出ており、特に土地については実情から遊離しているとの意見が出ているようである。契約の金額要件（5 号）については昭和 52 年と平成 5 年の 2 回にわたり引き上げられているのに、財産の取得処分についての政令は、昭和 39 年 4 月 1 日以来一度も改正されていない。野村稔・鶴沼信二、前掲『改訂版 地方議会実務講座第 2 巻』、49 頁参照。

と」の主張の中で、「本件条例の『1件』とは、昭和38年12月19日付け自治庁行発第93号で、各都道府県総務部長あて行政課長通知（以下「昭和38年行政課長通知」という。）により、「土地の買入れ又は売払いにおいて、その買入れ又は売払いの目的を妨げない限度における単位をいう。」とされている（このことは、実務提要に記載されている。）。そのため、何をもって1件というかは、取得する土地をどのように利用するかで決せられることになる。」として、行政実例および国の省庁の実務家が執筆した「実務提要」の記述を参考に検討している。

その実務提要においては、異なる目的で同一契約による土地取得は各1件、ただし例外を認める。同一目的で一団の土地を複数の相手方から取得する場合には1件、同一の目的のもと2年度にわたり2人の所有者からの土地取得は各1件とする、とされている³⁵。この基準は「事業」を単位として「1件」にあたる場合を検討しようとしたものと考えられ、経済的一体性を重要な要素としている基準であろうが、後に見るように目的を変更してしまえば、別の単位となるのであり、「1件」の基準としては、適当ではないとの意見がある³⁶。

なお、「事業」を単位とするのではなく「契約」を単位とする説をとると、においては「1件」として取り扱うこととなるが、においては契約ごとに「1件」となる。その場合では議決が不要となる可能性が増すとの指摘がある。そうすると、議会の議決を回避する手段としてこのような考え方が利用される可能性もあることとなる³⁷。

35 地方自治制度研究会編『地方財務実務提要1巻』（ぎょうせい、1971年〔最終加除2016.8.23〕。については、同書165.47-48頁、については、同書165.47-48頁、については、同書166-168頁参照。なお、このまとめ方については、注）37の由喜門教授の評釈を参考にした。

36 控訴審判旨を参照。なお、佐々木泉頭、藤田晃「判例最前線 1件?2件?議決の可否をめぐる判断は最高裁へ」判例地方自治395号8-9頁も参照。

37 由喜門眞治「土地取得に係る損害賠償請求事件」判例地方自治404号30頁。

3. 小括

以上、行政実例として議決の必要がないとされてきた事例を確認してきたが、そこで議決の対象ではないとする理由について、やや乱暴ではあるが大掴みで整理してみると、議決権を定めた法の趣旨を害しないと判断されたからとの理由もあるが、目立つのは地自法 96 条 1 項における制限列举主義のもと「明示に」議決の対象とはなっていないこと、そして、事務処理の効率性といった理由があるように思われ、特に、議決の対象となる事項については法解釈上でかなり議決事項を制限する方向で読んでいるように思われる。ここでは、それらの背景となっていると思われる考え方を確認してみたい。

第一に指摘されるのが、二代表制のもと、地方公共団体の長と議会とがそれぞれ住民により選挙されてその地位が与えられ、地自法上、それぞれ別の権限が示されている点である。特に、地方議会の権限は地自法 96 条 1 項による制限列举されているのに対して、知事の権限は、同法 149 条において例示列举され、かつ 147 条において統括代表権を持っていることから、法令および条例に議会の議決を経るべきとの定めがなく、かつ、96 条第 1 項の第 1 号から 14 号に掲げる事項に該当しない場合は、当該事項はその事項を所管する執行機関が決定・執行するべきであるとの考え方である。

第二に、事務処理の効率性である。この点は、地自法 96 条 1 項が制限列举主義を採った点と関わる。すなわち、地自法 96 条による議決事項については、1943 年の地方制度の改正以前においては、府県会と市町村会とは、府県と市町村の権能および性格の相違に伴い、議決事項が異なっていた。すなわち、府県会では、議決事項が一貫して制限列举主義であったのに対して、市町村会については概括列举主義を採用し、市町村会は、市町村に関する事件であればすべての事項について議決権を有するものとされていた。ところが 1943 年の地自法の改正の中でこの点は変えられることとなる。当時の実務家の説明では、「市町村の行政が繁劇の度を加え、事務の内容もまた日一日と複雑化した現在においては、市町村に関する事

件はすべて市町村会の議決を要することすることは、行政事務を敏活確実に処理する上に支障が少なく、又多年の経験により事務処理方法についても自ら一定の方式と慣例が形成されているから議決事項は大綱にとどめ、細部の事務は市町村長に一任するとしても弊害があるとは認められないので、行政の能率的処理という観点から」行われたもので³⁸、その方式が地方自治法においても承継されている³⁹。

しかし、この議決権の制限列举主義への移行は、戦時体制化の行政一般の傾向としての統合化、中央統制の強化といった基調を持つ制度改革の中で行われたものという背景も持つことには注意しておく必要がある。つまり、1943年3月の市制町村制・府県制の改正においては、上記移行と同時に、町村会は予算の増額修正をなしえないとする改正も併せて行われ、他方市町村長には行政の総合的運営のための団体等に対する指示権付与などその権限を拡大し、市町村行政の中心を議会から長へと移した。さらに、それまで市町村会の選挙によって選任されていた市町村長を、市長は市会の推薦を受けて内務大臣が任命し、町村長は町村会の選挙した者について府県知事が認可する仕組みにし、市町村長および市町村長等に対する国又は道府県等の事務の委任については、従来は法律・勅令によることを必要としたものを法律・「命令」によってもなしうることにし、加えて、町内会・部落会を法文上明定してこれを市町村長の支配下に置いた⁴⁰。制限列举主義の導入は、事務処理の効率化を目指したという側面はあるであろうが、長を中心とした地方機関を国家のコントロールのもとにおく政策と同時に行われたものでもあるという点は確認しておくべきである。

第三に、契約や財産の処分といった行為の法的性質から、議決事項にはなじまないとする説明があろう。この点は、論者が「事柄の性質上当然に

38 金丸三郎『地方自治法精義』（近代文庫社、1948年）431 - 432頁。著者は、当時、全国選挙管理委員会事務局選挙課長であった。

39 依静夫『地方自治法』（有斐閣、1965年）146頁。

40 小林武・渡名喜庸安『憲法と地方自治』（法律文化社、2007年）

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、議決を要する行為とは認められないと説明している部分でもある⁴¹。

この契約や財務に関する議決権は、1948年の地方自治法改正の際に加えられたものであるが、その後1958年の改正で重要なものに限定された⁴²。当初これら財務関係に関する規定については、ほとんど手が増えられず、政治の民主化とは直接関係がないものとされていた時代があり市制・町村制当時の制度が踏襲されていた。しかし、戦後、民主的な制度作りが一段落して運営の面における能率化・合理化に問題の重点が移る段になって、そのための改革項目として財務関係に関する項目が取り上げられることとなった⁴³。この点を検討した地方財務会計制度調査会による答申「地方財務会計制度の改革に関する答申（小委員会案）」⁴⁴ではそのような事情も踏まえてか、「地方公共団体の財務会計を住民の意思に基いて運営し、たえず住民の批判と監視のもとに置くことは住民自治の要請から必要ではあるが、契約の締結、財産の取得のように議会の議決によって成立した予算の執行にかかる事項は、契約及び財産に関する規定の整備とあいまって、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ようにすることが望ましい」との見地から議会の議決事項とはしない旨の答申を行い、当時の自治省も地方自治法改正法案に取り入れようとした⁴⁵。しかし、地方議会側と対立し、協議の結果、条例で定める面積、金額の基準を政令で定めることで合意をしたものであ

41 長野士郎『逐条地方自治法』（学陽書房、1953年）243頁。松本英昭、前掲『逐条地方自治法第八次改訂版』、361頁。

42 俵静夫、前掲『地方自治法』、148頁。

43 佐久間彊「地方自治法改正の指向するもの」地方自治191号（1963年10月）3頁。

44 「地方財務会計制度の改革に関する答申」地方自治172号（1962年4月）141頁。

45 遠藤文夫「地方公共団体の財産制度の改革に関する覚書」香川法学10巻3・4号365頁以下参照。

る⁴⁶。このように議決した予算の執行という側面をもつ点、また、現行制度の導入の過程で政治的な合意を経ていたことなどが指摘できるであろう。

四. 若干の考察

(1) 二元代表制を根拠にした限定について

以上のような議決を要しないとする考え方についてはどのように評価していくべきであろうか。まず、二元代表制に関していうと、議会と長とともに住民の公選にかからしめるとともに両者を分立し、相互に対等の関係において、それぞれに自主的にその機能を果たさせ、相互の抑制と調和によって地方自治の推進を期しているところに国の制度とは異なる特色がある。そこでいう対等性が、それが意思決定という場面での対等性も導き、地自法が権限をそれぞれに認めているのであれば、それぞれがその責任で行えばよいという発想であろう。ただ、この点佐藤幸治教授が、住民代表性の違いに着目して議会の優位性を導いていることは注目しておく必要がある。つまり議員の被選挙権は「住民」要件がある（地自法 19 条 1 項）にもかかわらず、長の被選挙権についてはそれが無い（地自法 19 条 2・3 項）ことから、議会こそが住民の代表機関として位置づけられるべきとされている点である⁴⁷。そして、駒林教授はこのような議会の優位性の議論を踏まえると、議会の議決権が限定されている点に対する疑問を呈している⁴⁸。

また、駒林教授は、相互に独立対等を強調する見解は、旧制度の議会を行政機関としてみる発想が残っているのではないかとの点を指摘する。つまり、地自法 96 条や 149 条の規定は、「行政」権限の分配の問題として捉えられているという疑問である⁴⁹。この点は、上記「地方財務会計制度調査会による答申」における結論にも現れた部分といえようが、当然議会は

46 野村稔・鶴沼信二、前掲『改訂版 地方議会実務講座第 2 巻』、47 頁参照。

47 佐藤幸治・中村睦男・野中俊彦『ファンダメンタル憲法』（有斐閣、1994 年）248 頁（佐藤幸治執筆）。

48 駒林良則『地方議会の法構造』（成文堂、2006 年）190 頁。

49 駒林良則、前掲『地方議会の法構造』、191 頁。

「行政」機関ではないので、議会の議決を回避する根拠としては成立しえないであろう。

こう考えると、二元代表制をとって相互に独立して権限が定められているからという理由で、執行機関の権限に議会は関わってはいけないとすべきではなく、住民代表機関としての議会が関わる形で解釈することが、地方自治の本旨としての住民自治に資するものと思われる。

(2) 近年の判例理論からの指摘

上記のことは近年の判例理論からも指摘される。

前掲最判平成 16 年 6 月 1 日では、地自法 96 条 1 項 5 号に関する事案であるが、同号の趣旨は、「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」と指摘し、長による議会の議決を経ない契約の締結を違法とした。

また、上述の最判平 27 年 4 月 10 日（第 1 審岐阜地判平 24 年 12 月 19 日、控訴審名古屋高判平 26 年 5 月 22 日）の土地取得に係る損害賠償請求事件においても、「1 件」の意義について、「単に契約の個数のみで判断するとすれば、契約を分割して締結することにより議会の議決を求めた同条項の趣旨を容易に潜脱することができてしまうことに鑑みると（ ）、契約の個数のみではなく、財産取得の目的等諸般の事情を併せ考慮して判断するのが相当」とした上で本件にあてはめ、議会の議決は不要である、とした。経済的一体性を重視し、利用目的等総合考慮して決めるべきとの考え方であるが、結果的に「事業単位」での判断と同じ結論となっている。

これに対して、控訴審では、「1 件」の意義について、上記最判平成 16 年 6 月 1 日を引用し、地自法 96 条 1 項 8 号の趣旨は「政令等で定める財産の取得又は処分は、地方公共団体にとって重要な経済行為に当たり、その財政に及ぼす影響が大きなものとなるおそれがあることから、これに関して執行機関の長の判断のみに委ねるのではなく、住民の代表である議会

の議決を得ることで、住民の利益を保護し、住民の代表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」とした上で、「地方自治法施行令 121 条の 2 第 2 項及びこれを承けて制定された本件条例 3 条にいう『1 件』は、その取得又は処分する財産が土地である場合にあっては、特段の事情がない限り、当該土地を取得又は処分する際の契約の単位を意味するものと解するのが相当である」とする。

また、『1 件』を…契約の単位を意味するものと解すると、同一の事業に供する目的で取得する 1 万平方メートルの土地を、格別の理由もなく、恣意的に 3 ないし 4 回に分割して売買契約を締結して買い受けることにより、容易に地方自治法 96 条 1 項 8 号による議会の議決を不要とすることができるようになるが、そのような場合には、なお、上記 3 ないし 4 回に分割してなされた売買契約が全体として『1 件』に該当する場合と解すべき特段の事情があるものとして、同号による議会の議決を要する（ ）とすべき」とする。

加えて「そもそも地方公共団体が事業を行う場合には、予算の執行を伴うのを通常とするのであるところ、予算を定めること及び決算を認定することが議会の議決事項とされているため（地方自治法 96 条 1 項 2 号、3 号）、予算執行が予定される事業については、議会における予算決議の過程で当該事業の要否及び当否、予算額の適否などが審査されることになり、また、決算審議の過程で予算執行の適否や当否が審査されることになるのであって、当該事業に対する議会による事前又は事後の審査（売払いの場合は、少なくとも決算における事後審査）の仕組みが保障されているものと解される」から、「1 件」について事業単位でなく、契約単位とするとしても、議会のチェック機能が侵害されるものとはいえない（ ）。」（下線および数字は筆者）とする。

そして、1 審が論拠とした上記昭和 38 年 12 月 19 日の行政実例の考え方については、『1 件』の意義を実質的に考えて議会の議決の要否を判断すべきであるとの趣旨に出たものとして理解できないではないが、議会の議決の要否という重要な事項に関する判断基準としての客観性に欠け、そ

の運用が恣意的になるおそれが大きく、その結果、…地方自治法 96 条 1 項 8 号の趣旨に反することにもなりかねないのであり、賛成し難い。」と判断した。

この事件の争点は、施行令別表第四の「1 件」の意味は、契約を単位とするのか、事業を単位とするのかであり、最高裁は、Y 側の上告棄却、上告不受理として確定し、契約を単位とするという考え方が確認されたのであるが、本稿で注目したいのはその結論に至る過程である。まず、1 審も控訴審も、契約として議決事項を定めた趣旨を損なわないように解釈すべきことを示している。特に控訴審は、地自法 96 条 1 項 8 号の趣旨について、同項 5 号についての判断である最判平成 16 年判決を利用し、財産の取得・処分といった行為が財政に大きな影響を与えることを踏まえ、「住民の利益の保護」と「住民の代表意思」の反映をする趣旨であることを明らかにし、それを重視する解釈を示している。さらに、下線 や において、その趣旨を実現するために、契約が複数であっても、実質的に「1 件」かどうかを判断し、できる限り議会の議決から乖離することのないような方向性で、規定を柔軟に読もうとしている。

さらに柔軟な解釈を示した判例として、不良住宅を取り壊す目的で買い受ける場合の議会の議決の要否が問題となった京都地判昭和 62 年 2 月 18 日がある。町は、「…建物を買受ける契約をした後、その費用によりこれを除却しているのであつて、これは移転補償契約ではなく、財産を取得する契約であることは明白である。住宅地区改良法一条は、不良住宅を除却するため、これを収用することを認めているのであつて、本件の契約もこの強制的な収用に替えて、任意の売買契約の方法を取つたもの」と解する。その上で、「財産の取得がその除却を目的とする場合には、議会の議決を要しないとする規定はなく、財務に関する規定は濫りに規定から離れて緩やかに解釈すべきものではないし、除却を目的とする買受けの場合はその財産が公共団体の資産として残らないのであるから、より以上に議会による監督を必要とすると言える。建物買受けの目的が除却の点にあつたこと、その他右認定の事実は、右買受けにつき議会の議決を不要とする理

由とは認められない」とした。

「明示的な議決事項ではないから議決を要しない」とするのではなく、「『議決を要しない』という規定がないから、議決を要する」と読み方をする裁判例であり、議決の対象を柔軟に解している。

このように近年の裁判例は、地自法 96 条 1 項各号の趣旨を丁寧に読みつつ、できるだけ要件を広く解し、住民代表としての議会の意思を団体の意思決定に組み込もうとする方向性が見て取れる。

(3) 「事柄の性質上」

すでに見たように議会の議決の対象となるかどうかの基準として、実務家は「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」であることを指摘する⁵⁰。ただこの点については、解釈如何によっては結論に差が出てくるものといえよう。明文規定で議会の権限となっていない事項であっても、事柄の性質上、逆に議会の権限に属させて議決の対象事項とすべきものもありうることに留意すべきである⁵¹。

この点について、最近総務省が一つの考え方を示している。すなわち、地自法 96 条 2 項の条例で議決事項とすることができる事項から除外されてきた法定受託事務も、地方制度調査会の答申を受けた平成 23 年地方自治法改正、また平成 24 年施行令改正によって地方公共団体の議決事項とされることとなったが、「国の安全に関すること」と「議決事件として追加することが適当でないと考えられるものとして政令で定めるもの」が除かれることとなった。その際、総務省が、各事務について所管の府省と個別に検討を行い、「議決とすべきでない事務」の類型化を行い、「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

50 長野士郎、前掲『逐条地方自治法』、243 頁。松本英昭、前掲『逐条地方自治法第八次改訂版』、361 頁。

51 室井力・兼子仁編、前掲『基本法コンメンタール地方自治法第 3 版』、84 頁（佐藤英善執筆）。

について」との通知を技術的な助言（地自法 245 条の 4 第 1 項）として地方公共団体に発出している⁵²。その類型は下記のようなものとなっている。

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

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

「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 (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

1～ 以外の事務

上記の、「 」ないし「 」のうち、地方議会の議決の対象となるのは、「 」のみとされている。「 」ないし「 」に当たる事務は多岐にわたっており、本稿との関係で言うと、上記「 」の内容として「(8) 財務関係の事務」とあり、その内容として契約事項も含まれている。さしあたり、「 」は地方公共団体に判断する余地がない事務、「 」はその性質上執行機関の事務、「 の (1)」は国の外交安全事務、「 の (2)」は国民の生命身体に関する緊急を要する事務とでも言い換えられようか。

ここで指摘されている事務については、個別に検討していく必要がある。

52 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」総行第 68 号（平成 24 年 5 月 1 日）。本通知では、ここでの類型的整理は、法定受託事務だけではなく自治事務についてもいえることであるとの指摘をしている。

ただ私見では、「事柄の性質」を、議決事項とするべきかどうかについての考慮事項とするのは当然であろうが、法定受託事務も地方公共団体の事務である以上、住民代表機関の意思表示から無関係であるのは問題であるように思われる。特に「 」の事務については、今後、個々の事務ごとの検討を必要とする。

(4) 効率性

上記のように地自法 96 条 1 項の制限列举主義の導入の背景として、事務処理の効率化が指摘されている。制限列举主義は現行法上の建前であること、そして實際上すべての事務について議決するのは不可能であり、議決事項について一定の「目安」を作ることそのものは、事務処理上やむを得ない面もあろう。しかしそのことのみによって、議会の議決権が制限されることは、住民自治の観点からすると問題があるように思われる。民主的運営と能率的運営の調和⁵³とはいっても、民主化を犠牲にした効率化は問題があるものとして把握するべきであろう⁵⁴。

五. 若干の総括

本稿では、地方議会の議決権の要否について実務の考え方を題材に考察してきた。本稿では、特に、契約や財産の処分に関する問題を見てきたが、実務における議決権の考え方は、二代表制や制限列記主義等を背景にして、明示に議決する対象が法令に示されていないと議決を経る必要がない、あるいは法令に明示されている要件を狭く解して当該事項は議決事件ではないとするものがみられた。

しかし、「議決の対象としない」とするそれらの論拠は、かなり不安定なものであるように思われる。住民の代表機関としての議会の最も基礎的権限としての議決権が果たされ、住民自治がより実現される方向性で考察

53 依静夫、前掲『地方自治法』、146 頁。

54 原野翹『現代行政法と地方自治』（法律文化社、1999 年）27 頁。

する立場からは、現行法を前提とすると、効率性には一定程度配慮しつつも、少なくとも議会の議決権を限定するような解釈をする必要はない、ということと言えるであろうし、この点を現時点でのまとめとしたい。

なお、ある事務について議決権の対象とすることは、たとえ執行機関の権限とされていることであっても、議員も責任を負わなければならない、政治的対立から長の執行活動を妨害する目的など議決権の濫用となるような事態は慎むべきであるのは当然のことである。