

相模原市監査委員公表第14号

地方自治法(昭和22年法律第67号)第242条第1項の規定に基づき令和5年8月10日付けで提出された住民監査請求について、同条第5項の規定により監査を行ったので、その結果を次のとおり公表する。

令和5年10月4日

相模原市監査委員 高 梨 邦 彦

同 橋 本 慎 一

同 阿 部 善 博

同 森 繁 之

第1 請求の受付

1 請求人及び代理人

(1) 請求人

住所(略)

氏名(略)ほか18名

(2) 代理人

住所(略)

氏名(略)

2 請求の要旨

請求人が提出した相模原市職員措置請求書(以下「請求書」という。)及びその事実を証する書面から、請求人が主張する要旨は、次のとおりと認められる。

相模原市長(以下「市長」という。)は、独立行政法人都市再生機構東日本都市再生本部本部長と令和4年8月10日に、橋本駅南口地区における土地区画整理事業の施行に関する基本協定(以下「本件基本協定」という。)を締結した。これは、橋本駅南口地区における土地区画整理事業(以下「本件事業」という。)の施行を独立行政法人都市再生機構(以下「機構」という。)に委ねるという趣旨で、目的、事業内容、事業計画、資金計画などの取決めを協定書の形にしたものである。

地方自治法(以下「法」という。)第252条の2第1項に、普通地方公共団体は当該他の普通地方公共団体との連携を図るため協議により協約を締結することができることと定め、同条第3項に、この協議については、普通地方公共団体の議決を経なければならないと定めている。機構は、普通地方公共団体ではないが、国の独立行政法人であり、半公共的組織である。

都市再生事業実施基準の第6条第2項第1号八には、区画整理事業など国の施策に沿った地方公共団体の都市再生に関するまちづくりのための事業の実施については議会からの承認を得ていることが確実な事業に限るとの規定がある。

市長が相模原市議会(以下「市議会」という。)の議決を経ずに本件基本協定を締結したことは、違法な契約の締結に当たるため、市長に対し、次の措置を求める。

一度本件基本協定を撤回し、法に則って市議会に説明し、市議会が必要と認めた場合は承認を得てから協定を締結しなすこと。

(請求の要旨として記載する際に、明らかな誤りについては訂正を行った。)

3 請求の受理

令和5年8月10日付けで提出された住民監査請求(以下「本件監査請求」という。)について、同月22日に要件審査を行い、法第242条第1項に規定する所定の要件を具備しているものと認め、これを受理した。

4 補充書の要旨

令和5年9月1日付けで、請求人から請求の理由について補充する旨の相模原市職員措置請求書補充書(以下「補充書」という。)が提出された。

補充書の要旨は、次のとおりと認められる。

本件基本協定は、相模原市広域交流拠点整備計画の実現に向け予定している本件事業の施行に関する基本的事項についての協定である。

本件基本協定の締結は、法第96条第1項に列挙された15項目のいずれにも該当しないが、債務負担行為という観点からは市議会の承認を得ることが必要であったにもかかわらず承認を得ないで行われたものである。

債務負担行為は、歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額に含まれているものを除いて、予算で定められた将来にわたる債務を負担する行為を指し、予算の一部を構成するものである。

普通地方公共団体が債務を負担する行為が会計年度を超える期間を要するものである場合、会計年度ごとの歳出予算で対応するのか、債務負担行為として予算計上するのかは、予算の調製権を持つ市長の合理的な裁量によって判断されるものとされている。

多額な費用が見込まれる本件事業の実施に当たっては、本件基本協定を締結する際に、市長は、本件事業の遂行に当たり事業費の総額をもって債務負担行為とし、その内容を予算に加えて市議会の議決を経るべく議案を提出すべきであり、それをしないまま、本件基本協定を締結したことは、著しく相当性を欠き、その裁量権の逸脱または濫用があるというべきであるから、違法である。
(補充書の要旨として記載する際に、明らかな誤りについては訂正を行った。)

第2 監査の実施

請求書及び補充書に記載された事項並びに事実を証する書面を勘案し、次のとおり監査を実施した。

1 監査対象事項

本件基本協定を締結する際に予算で債務負担行為として定めなかったことは法第214条に反し、市長が市議会の議決を経ずに本件基本協定を締結したことは法第252条の2第3項に反する違法な契約の締結に当たるかを監査対象事項とした。

なお、請求人が請求書及び陳述において言及している都市再生事業実施基準は機構の内部基準に過ぎず、住民監査請求における違法性判断の基準(財務会計法規上の義務違反)となり得ないため、都市再生事業実施基準に反して本件基本協定を締結したことが違法又は不当な契約の締結に当たるかについては監査の対象とならないものと判断した。

2 実施の方法

請求人の証拠の提出及び陳述の聴取、関係職員の陳述の聴取並びに関係書類による事実確認をもって、監査を実施した。

(1) 請求人の証拠の提出及び陳述の聴取

令和5年9月6日に請求人5名及び代理人の陳述の聴取を行った。その際、関係職員2名が立ち会った。

(2) 関係職員の陳述の聴取

令和5年9月6日に都市建設局リニア駅周辺まちづくり部長及び同部参事(兼)リニア駅周辺まちづくり課長の陳述の聴取を行った。その際、請求人5名及び代理人が立ち会った。

(3) 関係書類による事実確認

橋本駅南口地区におけるまちづくりに関連する資料等を基に事実確認の調査を行った。

第3 監査の結果

監査の結果は、次のとおりである。

1 請求人の陳述

請求人の陳述内容の要旨は、次のとおりである。

市長は令和4年8月10日、本件事業に関して機構に委ねるとの趣旨で、目的、事業内容、事業計画、資金計画等の取決めを機構と協議して本件基本協定を締結している。法第252条の2第1項には、普通地方公共団体は当該他の

普通地方公共団体との連携を図るため、協議により協約を締結することができる」と定められており、同条第3項には、この協約については普通地方公共団体の議会の議決を経なければならないと書いてある。

機構は普通地方公共団体ではないが、国の独立行政法人であり、半公共的組織である。

しかも、平成23年4月21日施行の都市再生事業実施基準の第6条第2項第1号八は、区画整理事業など国の施策に沿った地方公共団体の都市再生に関するまちづくりのための事業の実施については、議会からの承認を得ていることが確実な事業に限る、との内部基準がある。

しかるに、市長は本件基本協定を締結することに際して、市議会の議決を経ていない。これは議会無視、市長の裁量権の逸脱・濫用であり、任意協定など許されることではない。

よって、法に基づき、この違法又は不当な契約の締結について、監査請求を行い、監査委員に必要な措置を請求するものである。

つまり、本件基本協定を一度撤回し、市議会の承認を経てからやりなおすことを求める。

2 関係職員の陳述

(1) 陳述内容の要旨

関係職員の陳述内容の要旨は、次のとおりである。

法第252条の2第1項において、「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体及び他の普通地方公共団体の区域における当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体の事務の処理に当たっての当該他の普通地方公共団体との連携を図るため、協議により、当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体が連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める協約(以下「連携協約」という。)を当該他の普通地方公共団体と締結することができる」とされている。

また、機構は、主務大臣を国土交通大臣とした独立行政法人であり、普通地方公共団体ではない。

本件基本協定は、相模原市及び機構が、相模原市広域交流拠点整備計画の実現に向け予定している本件事業の施行に関する基本的事項について、令和4年8月10日に締結したものである。

機構は普通地方公共団体ではないことから、本件基本協定は法第252条の2第1項に定める普通地方公共団体間で締結した連携協約ではない。

したがって、法第252条の2第3項に定める議会の議決を経る必要はないため、違法又は不当な契約には当たらない。

以上の理由から、違法又は不当な点は認められないので、請求人の請求は理由なしとして棄却されるべきである。

(2) 質問に対する陳述内容の要旨

補充書における請求人の主張に対しての見解を伺う質問に対する陳述内容の要旨は、次のとおりである。

請求人は、本件基本協定の締結に際し、事業費の総額をもって債務負担行為とした上で、その内容を加えて市議会の議決を経るべきであると主張しているが、本件基本協定は、令和5年3月の本件事業に係る都市計画決定よりも前の令和4年8月に締結されており、締結当時は本件事業の実施について確定したものではなく、本件事業の施行者が機構に定まった事実もないことから、事業費の総額の算出は不可能である。

また、本件基本協定は、何ら事業費等の定めはなく、翌年度以降に支払が生じる契約を締結しているものではないことから、債務負担行為をする理由がない。当該事業に係る予算については、毎年度市議会での審議を経て決定されている。

以上の理由から、裁量権の逸脱又は濫用があったとは認められないので、請求人の指摘は妥当ではない。

3 関係法令等

本件監査請求に関する主な法令等の定めは、次のとおりである。

(1) 債務負担行為について

法第214条は、「歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額の範囲内におけるものを除くほか、普通地方公共団体が債務を負担する行為をするには、予算で債務負担行為として定めておかなければならない」と規定している。

債務負担行為とは、歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額に含まれているものを除き、将来にわたる債務を負担する行為を指し、債務負担行為として予算で定めた案件については、義務費として歳入歳出予算に

計上されることになる。

また、法第211条第1項は、「普通地方公共団体の長は、毎会計年度予算を調製し、年度開始前に、議会の議決を経なければならない」と規定しており、債務負担行為は、法第215条の規定により予算の内容に含まれる。

(2) 連携協約について

法第252条の2第1項は、「普通地方公共団体は、当該普通地方公共団体及び他の普通地方公共団体の区域における当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体の事務の処理に当たっての当該他の普通地方公共団体との連携を図るため、協議により、当該普通地方公共団体及び当該他の普通地方公共団体が連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定める協約(以下「連携協約」という。)を当該他の普通地方公共団体と締結することができる」とし、同条第3項において、「第1項の協議については、関係普通地方公共団体の議会の議決を経なければならない」と規定している。

第4 監査委員の判断

1 本件基本協定の締結が法第252条の2第3項の規定に違反するとの主張について

(1) 請求人は請求書において、本件基本協定を締結する際に市議会の議決を経なかったことは法第252条の2第3項の規定に反し違法であると主張している。

そこで、本件基本協定が法第252条の2第1項に規定する連携協約に該当し、同条第3項に規定する議会の議決を経る必要があったか、又は本件基本協定について同条第1項の規定を類推適用し、同じく議会の議決を経る必要があったかについて検討する。

(2) そもそも、法第252条の2第1項の連携協約は、地域の実情に応じて、普通地方公共団体が他の普通地方公共団体との間で協約を締結して、当該普通地方公共団体と他の普通地方公共団体が連携して事務を処理するに当たっての基本的な方針及び役割分担を定めるものであり、近隣市町村との共同処理を行うことの必要性や、市町村間の広域連携を一層進めていこうとするニーズの増加から、より弾力的に普通地方公共団体間における柔軟な連携を可能とする広域連携の仕組みを創設するために、平成26年の法改正によっ

て新設された制度であり、同条第3項が連携協約の協議に議会の議決を要求しているのは、連携協約が自らの行政区域を越えて他の普通地方公共団体の行政区域に行政権を及ぼすからに他ならない。

(3) とすれば、法第252条の2第1項が予定する連携協約とは、普通地方公共団体が各自の行政区域を越えて他の行政区域に連携共同して行政権を及ぼすこととなるところの「異なる行政区域間の広域連携行政に関する協定」をいうものと解される。

(4) これを本件についてみるに、本件基本協定は、あくまでも相模原市の行政区域内での相模原市と独立行政法人である機構との共同事業の連携を図る協定でしかなく、他の普通地方公共団体の行政区域に自らの行政権を連携して及ぼそうとするものではない。このように、本件基本協定は異なる行政区域間の広域連携行政に関する協定とはいえないため、法第252条の2第1項にいう連携協約に該当しない。

したがって、本件基本協定を締結する際に市議会の議決は必要でない。

(5) また、法第252条の2第1項の規定の趣旨が本件基本協定に全く妥当しないことから、本件基本協定に同項の規定を類推適用することもできない。

2 本件基本協定を締結するに際し、事業費の総額を債務負担行為として予算で定め、市議会の議決を経るべきであったとの主張について

(1) 請求人は補充書において、多額の費用が見込まれる本件事業の実施に当たっては、事業費の総額をもって債務負担行為とし、その内容を予算に加えて市議会の議決を経るべきであり、議決を経ないまま本件基本協定を締結したことは、著しく相当性を欠き、市長の裁量権の逸脱又は濫用があると主張している。

(2) 請求人のこの主張は、まず、本件基本協定が特定の債務を負担する(具体的な金額の支出を伴う)ことを内容とするものであれば、本件基本協定を締結する際に予算でこれを債務負担行為として定めていないことが、「普通地方公共団体が債務を負担する行為をするには、予算で債務負担行為として定めておかなければならない」とする法第214条の規定に反するものであるとの主張と解される。

ア そこで、本件基本協定が特定の債務を負担する(具体的な金額の支出を伴う)ことを内容とするものであるかについて検討する。

イ この点、本件基本協定では、おおむね次の事項が定められている。

(ア) 本件事業は機構による土地区画整理事業として予定すること(第3条)。

(イ) 土地の区画形質の変更及び公共施設の新設を行うこと(第4条第2項)。

(ウ) 事業区域内において必要となる電気、通信、ガス、水道、下水等の供給処理施設整備等については土地区画整理事業として予定すること(第4条第3項)。

(エ) 相模原市及び機構は本件事業の内容について機構が行う事業計画案の作成と併行して協議すること(第5条第1項)。

(オ) 本件事業に要する費用及びその内容は、事業計画に定めること(第5条第2項)。

(カ) 事業計画に定める収入は、補助金、市単独費及び保留地の処分金をもって充てることを予定し、相模原市は補助金及び市単独費について、事業に支障のないよう年度ごとに機構に対して負担すること(第5条第3項)。

(キ) 相模原市及び機構は本件事業の実施に当たり、事業内容や役割分担の詳細について、本件事業の認可前までに別途実施協定を締結すること(第8条第1項)。

ウ これらの規定の内容からすれば、本件基本協定は、相模原市と機構が今後予定する本件事業の施行に関して基本的な事項をまとめたものにすぎないものと認められる。すなわち、本件事業に要する費用及びその内容は、事業計画に定めることとされ(第5条第2項)、本件基本協定は、いわゆる相模原市が建設業者と工事請負契約を締結したような場合とは異なり、道路等の公共施設等の整備に関する具体的な金額や期限などが定められていないことから、相模原市が機構に対し特定の債務を負担することを内容とするものとは認められない。

エ よって、本件基本協定の締結に際して、債務負担行為として予算に計上すべきであったとは認められないため、請求人が主張する違法性は認められない。

(3) また、請求人の主張は、多額の費用が見込まれる本件事業の実施に当たっては、住民自治の観点から、事業費の総額をもって債務負担行為とし、その内容を予算に加えて市議会の議決を経るべきで、それをせずに本件事業の実施

についての契約を締結するのは違法であるとの主張と解される。

ア しかし、本件基本協定は、令和5年3月の本件事業に係る都市計画決定よりも前の令和4年8月に締結されたものであり、本件事業を実施することについての契約ではない。

イ また、本件基本協定が締結された時点では、事業計画が定まっていなかったためであるから、事業費の総額の算出はいまだなされていなかったものである。

ウ したがって、本件基本協定については、そもそも請求人が主張する上記違法性が問題となる余地がないものと解される。

3 結論

以上のとおり、本件基本協定を締結する際に予算で債務負担行為として定めなかったことは法第214条に反し、市長が市議会の議決を経ずに本件基本協定を締結したことは法第252条の2第3項に反する違法な契約の締結であるとする請求人の主張には理由がないため、本件監査請求を棄却する。

(令和5年8月10日付けで提出された相模原市職員措置請求書)

相模原市職員措置請求書

令和5年8月10日

相模原市監査委員殿

住所(略)

請求人 氏名(略)外18名

弁護士 氏名(略)

電話番号(略)

請求人 氏名(略)外18名は別紙の通り、職員措置請求をする。

別紙記載の通り、申し立てる。

相模原市職員措置請求書

相模原市長 本村賢太郎に対する措置要求の要旨

1、請求の要旨

相模原市長 本村賢太郎は、東京都新宿区西新宿6丁目5番1号所在の独立行政法人 都市再生機構 東日本都市再生本部本部長 中山靖史と令和4年8月10日に、橋本駅南口地区における土地区画整理事業の施行に関する基本協定を締結した。これは、橋本駅南口地区における土地区画整理事業に関して、施行を独立行政法人 都市再生機構に委ねるという趣旨で、目的、事業内容、事業計画、資金計画などの取り決めを協定書の形にしたものである。

地方自治法は、第252条の2第1項に、地方公共団体は当該他の地方公共団体との連携を図るため協議により協約を締結することができるものと定め、第3項に、この協議については、地方公共団体の議会の議決を経なければならないと定めている。都市再生機構は、地方公共団体ではないが、国の独立行政法人であり、半公共的組織である。

平成23年4月21日施行の都市再生事業実施基準の第6条の2の八には、区

画整理事業など国の施策に沿った地方公共団体の都市再生に関するまちづくりのための事業の実施については議会からの承認を得ていることが確実な事業に限るとの規定がある。

相模原市長 本村賢太郎は、前記の橋本駅南口地区における土地区画整理事業の施行に関する基本協定を締結するに際して、相模原市議会の議決を経ていない。地方自治法は、違法又は不当な契約の締結について監査を請求できると定めている。

よって、相模原市監査委員に必要な措置を請求する次第である。議会の議決を経ていない本件契約が無効であることの確認を求める。

2、措置の内容

相模原市長に対し、次の措置を求める。

一度協定を撤回し、地方自治法に則って市議会に説明し、市議会が必要と認められた場合は承認を得てから協定を締結しなすこと。

地方自治法第242条第1項の規定により、別紙事実証明書を添え、必要な措置を請求します。

(書面の内容は、令和5年8月10日に提出された相模原市職員措置請求書を原文のまま記載した。)

事実証明書類(添付省略)

- 1 相模原市が独立行政法人都市再生機構と締結した「橋本駅南口地区における土地区画整理事業の施行に関する基本協定」の写し

(令和5年9月1日付けで提出された補充書)

相模原市職員措置請求書補充書

令和5年9月1日

相模原市監査委員 御 中

請求人 氏名(略) ほか18名

請求人ら代理人

住所(略)

氏名(略)

令和5年8月10日付相模原市職員措置請求書の「措置請求の要旨」に追加して、次のとおり、請求の理由について、次のとおり補充する。

本件協定は、相模原市広域拠点整備計画の実現に向け予定している土地企画整理事業の施行に関する基本的事項についての協定である。

協定書の締結は、地方自治法(以下「法」という。)第96条第1項に列挙された15項目のいずれにも該当しないが、債務負担行為という観点からは議会の承認を得ることが必要であったにもかかわらず承認を得ないで協定が締結されたものである。

すなわち、債務負担行為は、歳出予算の金額、継続費の総額又は繰越明許費の金額に含まれているものを除いて、予算で定められた将来にわたる債務を負担する行為を指し、予算の一部を構成するものである。

債務負担行為を予算で定めることとしたのは、普通地方公共団体が債務を負担する行為は、支出義務の負担を伴うものであり、それは歳出予算の支出によって行われるものであること、債務を負担する行為に関し議会が審議する場合、現実の歳入歳出と将来の財政負担とを併せて審議する方が便宜であること、債務負担行為を予算の内容に加えて一覧することにより、住民や議員その他関係者の理解に便宜であることなどによるものである。

その行為の実施が会計年度を超える期間を要するものである場合、その裏付けとなる歳出予算をどのように設定するのかは、それぞれの状況に応じて個別具体的な

事情を総合的に勘案したうえで、会計年度ごとの歳出予算で対応するのか、債務負担行為として予算計上するのかなどの点は、予算の調整権を持つ市長の合理的な裁量によって判断されるものとされている。

そうすると、市民生活に深く関連し、多額な費用が見込まれる本件事業の実施にあたっては、本件基本協定書を締結する際に、民の代表である議会における審議が尽くされ、市民の求める住民自治の実現を図るためには、相模原市長は、本事業の遂行にあたり事業費の総額をもって債務負担行為とし、その内容を予算に加えて議会の議決を経るべく議案を提出すべきであったというべきであり、それをしないまま、本件協定書を締結したことは、市民の代表である議会を無視または軽視するものであり、住民自治という観点からは著しく相当性を欠き、その裁量権の逸脱または濫用があるというべきであるから、違法である。

よって、地方自治法 242 条 1 項に基づき、事実証明書を付して、相模原市監査委員に対し、本請求をする次第である。

(書面の内容は、令和 5 年 9 月 1 日に提出された相模原市職員措置請求書補充書を原文のまま記載した。)