

狭 監 発 第 4 7 号
令和元年 1 1 月 1 8 日

様

狭山市監査委員 永 井 保

狭山市監査委員 新 良 守 克

狭山市職員措置請求書について（通知）

令和元年 9 月 1 9 日付けで提出された地方自治法（以下「法」という。）
第 2 4 2 条第 1 項の規定による措置の請求について、請求内容を監査した結果を下記
のとおり通知します。

記

第 1 請求の内容

本件措置請求の内容は、次のとおりであった。

1 請求の要旨（枠内は一部の語句を修正した以外は原文のまま掲載）

職員措置請求書

請求の理由

狭山市長小谷野剛は入曽駅周辺整備事業に関し、西武鉄道株式会社と平成
3 0 年 2 月 9 日に覚書を締結した。

この契約第 8 条には「狭山市は本事業に要する費用の全てを負担し、鉄道事
業者の負担を求めないものとする。」と定め、基本協定書第 3 条では「狭山市
は、本事業に要する費用の全てを負担し、鉄道事業者に負担を求めないもの
とする。」と定めている。

双方の覚書や協定書は締結前に事前に議会には報告されず、地方自治法で定
める債務負担行為の議決もないまま締結が完了した後で建設環境委員会に報告
されているが、議会には議案として提出されておらず、事業計画は議会無視で
進められている。

請求人は、6月議会の一般質問で債務負担行為を議決せず、将来にわたる負担が生じる覚書や協定を締結していることについて違法であると指摘していたが、第3回定例会にも議案が提出されていない。

そして、令和元年9月9日には「西武鉄道入曽駅における東西自由通路等の整備及び橋上駅舎化に伴う鉄道施設の改良に関する基本設計その1（調査・概略設計）協定書」の締結まで行い、総額21,673,600円の費用負担をすることにも合意している。

事業計画が議会の承認もなく、債務負担行為も議決しないまま、計画を進めている狭山市のこの事業は地方自治法違反の行政事務執行にあたるもので、覚書や基本協定等の締結は無効である。

従って、この事業の差し止めを請求する。

令和元年9月19日

2 事実を証する書面（写し）

- (1) 入曽駅周辺整備事業に関する覚書（以下、「覚書」という。）
- (2) 西武鉄道新宿線入曽駅における東西自由通路の整備及び橋上駅舎化に伴う鉄道施設の改良に関する基本協定書（以下、「協定書」という。）
- (3) 令和元年度第2回定例会の請求人の一般質問会議録（抜粋）
- (4) 西武鉄道入曽駅における東西自由通路等の整備及び橋上駅舎化に伴う鉄道施設の改良に関する基本設計その1（調査・概略設計）協定書（以下、「設計協定書」という。）

3 請求人

住所

氏名

第2 請求の受理

本件措置請求については、法第242条の規定によ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。なお、対象となる財務会計行為の特定等は請求人口頭陳述の際に明らかにしてもらうこととした。

第3 監査対象部局

都市建設部 都市計画課

第4 請求人の証拠の提出及び陳述

請求人に対して法第242条第6項の規定に基づき、令和元年10月15日に証拠の提出及び陳述の機会を与えた。

1 証拠の提出

証拠の追加提出はなかった。

2 陳述（要約）

狭山市が現在進めている入曽駅周辺整備事業において、平成30年2月9日に締結された「覚書」では駅施設の整備が市の請願駅と位置付けられ、市が事業に要する費用の全てを負担し、西武鉄道株式会社に対して負担を求めないものとしている。その後、平成31年4月26日に締結された「協定書」においても覚書と同様の費用負担を定めている。

また、財源に係る議会の答弁でも、財源の内訳や返済計画のきちんとした説明ができていないのに総額50億円を投入し、うち30億円を橋上駅舎及び東西自由通路に充当する杜撰な計画を進めているのは、議会を無視しているものである。

協定や覚書は契約であり、巨額で一方的な負担を約する条項が定められている以上、議会の議決で債務負担行為を設定しておかなければならないことから、この契約は無効である。

入曽駅周辺整備の必要性は理解できるが、一度立ち止まって計画を見直す等の必要性があるため、事業の差し止めを求める。

第5 監査対象事項の整理

請求書の記載事項及び請求人の陳述並びに質疑応答により、監査対象事項について次の3点に分けられると認められた。

- (1) 覚書の締結に、債務負担行為の設定が必要であるか
- (2) 協定書の締結に、債務負担行為の設定が必要であるか
- (3) 議会の議決を経ていない覚書及び協定書に基づく事業の継続が、違法な事務処理に該当するか

第6 関係職員の証拠の提出及び陳述

1 証拠の提出（写し）

- (1) 職員措置請求書に対する理由説明書（陳述書）
- (2) 入曽地区自治会入曽駅周辺整備事業説明会結果（平成30年3月28日庁議資料）

2 陳述

関係職員の陳述及び陳述書の内容は、次のとおりであった。（要約）

- (1) 入曽駅周辺整備事業の基本計画までの経緯

入曽駅周辺整備事業は、「狭山市まち・ひと・しごと創生総合戦略」として、平成28年9月から基本計画案の作成が始まり、平成29年3月6日に基本計画の素案の段階で議会の建設環境委員会に報告した。

その後、土地利用計画などを検証した基本計画案を平成29年12月5日の建設環境委員会、同月14日の全員協議会で説明し、平成30年1月26日から同年2月28日までの間、入曽地区全24自治会を対象に住民説明会を実施した。同年2月10日号の広報さやまに基本計画案を掲載して、同年2月13日から3月9日の間にはパブリックコメント制度に基づいた意見募集を行った。

これらを経て、基本計画案は平成30年3月28日開催の庁議で審議・確認され、同年4月3日の市長決裁にて政策決定がなされた。

同月23日に全員協議会でその旨の報告を行ったが、土地区画整理事業の施行区域及び整備手法の変更が必要となったことから、部分的変更について平成31年2月6日の建設環境委員会、同月8日の全員協議会で説明し、同月13日の庁議において審議・確認され、同月26日に変更後の基本計画が政策決定されて事業を進めており、機会あるごとに市議会への説明又は報告を実施してきた。

(2) 入曽駅周辺整備事業に関する覚書

基本計画案を踏まえて事業化を図っていくため、入曽駅の橋上駅舎化と東西自由通路等の整備について西武鉄道株式会社の協力は不可欠であり、今後の協議や事務を円滑に進めるため、覚書を平成30年2月9日に締結した。

(3) 西武鉄道新宿線入曽駅における東西自由通路等の整備及び橋上駅舎化に伴う鉄道施設の改良に関する基本協定書

入曽駅橋上駅舎化と東西自由通路整備は、鉄道用地内や鉄道用地に隣接した工事となり、安全確保と工事の円滑化の観点から西武鉄道株式会社に設計や工事を委託する必要があるため、覚書を踏まえたうえで、整備に関する事項を定めた協定書を平成31年4月26日に締結した。

この取り交わしにあたっては建設環境委員会にその内容を説明し、他の市議会議員にも概要を記した資料を配付した。

(4) 協定書における費用負担

協定書第3条の費用負担は、現在の入曽駅の東西において改札口があり、バリアフリー設備も整備されていることから、西武鉄道株式会社としては当面、駅施設の改良等が必要ない中、狭山市が東西自由通路と橋上駅舎化を要望したことで請願駅と同等の扱いとなり、費用の全てを市が負担することとなっている。

しかしながら、従前の駅施設の機能向上に要する費用は、西武鉄道株式会社

が負担することとしている。

- (5) 西武鉄道新宿線入曽駅における東西自由通路等の整備及び橋上駅舎化に伴う鉄道施設の改良に関する基本設計その1（調査・概略設計）協定書

本整備の基本設計（調査・概略設計）を西武鉄道に委託するため、平成31年度当初予算に予算を計上し、設計協定書を令和元年9月9日に締結した。

この契約にあたっては、締結前の令和元年8月21日に建設環境委員会で内容を説明し、締結後の同年9月17日にあらためて建設環境委員会で報告したうえ、他の市議会議員に対しては設計協定書の写しを配付した。

- (6) 協定書を取り交わす際に債務負担行為を議会に付していないことについて

平成31年4月26日に締結した協定書は、東西自由通路整備及び橋上駅舎化に向けて、市と西武鉄道株式会社が本事業に関する基本的事項を定め、協力して事業を円滑に進めていくことを両者で確認するために取り交わしたものであり、整備に要する具体的な金額の支出を伴う内容までは定めていないことから、債務負担行為として予算に定める議案を議会の議決に付す必要性はないと判断した。

令和元年度以降、西武鉄道株式会社において東西自由通路の整備及び橋上駅舎化に伴う鉄道施設の改良に関する設計を行い、事業費の算定をしているので、算定結果を基にした施行協定の締結前には債務負担行為を定める議案を議会に提出する予定となっていた。

しかしながら、今回の職員措置請求の請求人であり狭山市議会議員でもある田中壽夫氏の令和元年第3回定例会の一般質問で、入曽駅周辺整備事業について住民訴訟を提起する旨の発言があったので、訴訟費用などの経済的負担及び事務的負担を回避するため、本年第4回定例会にて補正予算として債務負担行為を定める議案の提出について検討している。

第7 本件措置請求に係る事実関係の概要

- 1 平成29年第1回定例会での入曽駅周辺整備事業基本計画案の素案の報告

狭山市は、入曽駅東口地区について市街地開発事業を実施したいとして関係地権者との合意形成に努めてきたが、一部地権者の理解が得られず、平成25年5月に土地区画整理事業による市街地開発事業の実施を断念した。

しかしながら、交通対策などの地域課題の解決を図る必要があるとして入間小学校跡地等を有効利用し、駅前広場や周辺道路等を整備するための入曽駅周辺整備事業基本計画案の作成を開始し、平成29年3月6日に、市議会の建設環境委員会で計画案の素案を報告した。その後、その他の議員に対しても説明した。

- 2 入曽駅周辺整備事業基本計画案の作成及び議会への説明
入曽駅周辺整備事業基本計画案の作成に伴い、平成29年12月5日に建設環境委員会で計画案を説明し、同月14日に全員協議会に対しても説明した。
- 3 入曽駅周辺整備事業基本計画案の住民説明会の開催
平成30年1月26日から2月28日にかけて入曽地区の全24自治会を対象に入曽駅周辺整備事業基本計画案の住民説明会を実施した。その後、同年2月10日号の「広報さやま」に記事を掲載し、市民に対する周知を行った。
- 4 覚書の締結
平成30年2月9日付けで西武鉄道株式会社と「覚書」を締結した。
- 5 入曽駅周辺整備事業基本計画案のパブリックコメントによる意見募集
入曽駅周辺整備事業基本計画案について、パブリックコメントによる意見募集を行った。
意見募集の内容は次のとおりである。

募集期間	平成30年2月13日から平成30年3月9日まで
対象者	市内在住・在勤・在学の方 市内に事務所・事業所を有する方 狭山市税の納税義務者 基本計画（案）に関する利害関係者

- 6 パブリックコメントによる意見募集の結果
- (1) 意見提出者数 62名
狭山市HP専用フォーム 25名、持参 15名、電子メール 11名、FAX 8名、郵送 3名
- (2) 意見者の関係
市内在住 58名（内入曽地区53名）、市内在勤 1名、市内に事業所 2名、基本計画案に関する利害関係者 1名
- (3) 寄せられた意見数 204件
東西自由通路・橋上駅舎に関するもの 46件
駅前広場・道路に関するもの 57件
入間小学校の跡地利用に関するもの 43件
その他 58件
- 7 入曽駅周辺整備事業基本計画の策定

パブリックコメントによる意見を踏まえ、入曽駅周辺整備事業基本計画が平成30年3月28日開催の庁議を経て、同年4月3日の市長決裁により政策決定され、同月23日開催の全員協議会に対して報告した。

8 入曽駅周辺整備事業基本計画の変更

土地区画整理事業の施行区域及び整備手法の変更が必要となったことから、入曽駅周辺整備事業基本計画の変更について平成31年2月6日に建設環境委員会で説明し、同月8日に全員協議会に対しても報告した。同月13日開催の庁議を経て同月26日の市長決裁により政策決定された。

9 協定書の締結

平成31年4月26日付けで西武鉄道株式会社と「協定書」を締結した。

第8 監査の結果

1 結論

本件措置請求書において、狭山市長に対し入曽駅周辺整備事業の差し止めを求めるとの主張には理由がなく、措置の必要は認められないため、覚書に関する請求について却下し、その他の請求を棄却する。

2 判断の理由

(1) 監査対象事項(1)について

覚書については、平成30年2月9日の締結から1年を経過しており、住民監査請求の期間を徒過した不適法な請求である。また、請求人が代表幹事を務める狭山市民オンブズマンのホームページにおいて、平成30年8月29日に覚書の画像(西武鉄道との覚書_001.pdf及び西武鉄道との覚書_002.pdf)を掲載していることから、その時点で覚書の存在を認識していることは明らかであり、1年を経過した正当な理由も認められないことから、請求を却下する。

(2) 監査対象事項(2)について

協定書の締結については、議決事件に当たらないものであり、締結時において債務負担行為の設定が必要であるとは、認められない。

まず、議会で議決すべきものについて検討する。

法第96条第1項は「普通地方公共団体の議会は、次に掲げる事件を議決しなければならない。」として、以下の15項目を列挙している。

- ① 条例を設け又は改廃すること。
- ② 予算を定めること。
- ③ 決算を認定すること。
- ④ 法律又はこれに基づく政令に規定するものを除くほか、地方税の賦課徴収又は分担金、使用料、加入金若しくは手数料の徴収に関すること。
- ⑤ 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。
- ⑥ 条例で定める場合を除くほか、財産を交換し、出資の目的とし、若しくは支払手段として使用し、又は適正な対価なくしてこれを譲渡し、若しくは貸し付けること。
- ⑦ 不動産を信託すること。
- ⑧ 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。
- ⑨ 負担付きの寄附又は贈与を受けること。
- ⑩ 法律若しくはこれに基づく政令又は条例に特別の定めがある場合を除くほか、権利を放棄すること。
- ⑪ 条例で定める重要な公の施設につき条例で定める長期かつ独占的な利用をさせること。
- ⑫ 普通地方公共団体がその当事者である審査請求その他の不服申立て、訴えの提起、和解、あつせん、調停及び仲裁に関すること。
- ⑬ 法律上その義務に属する損害賠償の額を定めること。
- ⑭ 普通地方公共団体の区域内の公共的団体等の活動の総合調整に関すること
- ⑮ その他法律又はこれに基づく政令により議会の権限に属する事項

また、同条第2項において「前項に定めるものを除くほか、普通地方公共団体は、条例で普通地方公共団体に関する事件（法定受託事務に係るものにあつては、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ものが適当でないものとして政令で定めるものを除く。）につき議会の議決すべきものを定めることができる。」と規定している。

協定書の締結は、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。また、同条第2項に基づいた条例である「議会の議決に付すべき契約及び財産の取得又は処分に関する条例（昭和39年3月21日条例第4号）」第2条で定められた「予定価格1億5千万円以上の工事又は製造の請負」にも該当しない。更に「狭山市基本構想の議決に関する条例（平成27年6月29日条例第15号）」で定められた「総合的かつ計画的な行財政の運営を図るための指針」にも該当しないことから、議会の議決は不要である。

次に、債務負担行為について検討する。

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。

これは予算単年度主義の原則の例外とされ、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す。債務負担行為と歳出予算の相違点は2点あり、1点目が、歳出予算が当該年度限りのものであるのに対し、債務負担行為は、次年度以降の後年度において経費支出が予想される点、2点目が、歳出予算は経費の支出が目的であるのに対し、債務負担行為は、債務を負うことが目的である点となっている。

したがって、歳出予算は、債務負担と債務履行の両権限を付与されるが、債務負担行為は、債務負担の権限のみを付与されるにすぎないのであり、債務負担行為として予算で定めた案件については、あらためて義務費として歳出予算に計上することとなる。

債務負担行為を予算で定めるにあたっては、その行為をすることのできる事項、期間及び限度額を定めて地方自治法施行規則（昭和22年内務省令第29号）により、予算の内容として議会の議決を経ることとなるが、限度額の金額の表示の困難なものについては、文言で記載してもよいこととされている。

入曽駅周辺整備事業に係る経費については、債務負担行為として予算で定めておくことは可能であるが、債務負担行為である以上、一定額の金銭の支払義務等の特定の債務を特定の相手方に対して負担を約する行為であることを要し（平成23年（行コ）第24号 平成23年10月25日東京高裁判決 原審・平成20年（行ウ）43号 平成22年12月17日千葉地裁判決参照）、どの時点で予算として定めるかについては別途、検討する必要がある。

次に、協定書締結時に債務負担行為を必要とするかについて検討する。

協定書第3条において、事業に要する費用の全てを市が負担し、西武鉄道株式会社に負担を求めないこと、ただし、従前の駅施設の機能を向上するための整備に要する費用は西武鉄道株式会社が負担すること、当該費用は、施行協定締結時に確定することが定められている。

しかし、これらの規定は市と西武鉄道株式会社が入曽駅周辺整備事業に関連する整備についてそれぞれの費用負担で行うことを確認したに過ぎない。また、第4条において、基本設計、実施設計及び工事の詳細に関しては、市と西武鉄道株式会社の間で別途協定を締結することとなっており、施設等の整備に関する具体的な金額や期限などは定められていないから、いわゆる工事請負契約を締

結した場合とは異なり、特定の債務を負担したものとは解されない。

よって、協定書の締結時において、債務負担行為を必要とするとは認められない。

(3) 監査対象事項(3)について

協定書に基づく事業の継続については、違法な事務処理には該当しないから、無効な行政執行とは認められない。

法第2条第16項は「地方公共団体は、法令に違反してその事務を処理してはならない。なお、市町村及び特別区は、当該都道府県の条例に違反してその事務を処理してはならない。」と、同条第17項は「前項の規定に違反して行った地方公共団体の行為は、これを無効とする。」と規定している。

協定書の締結にあたっては、法で定められた議決事件にも該当しないことから議会の議決は不要であり、債務負担行為を必要とするとは認められない。

従って、請求人の主張する違法性はない。違法性を肯定できない以上、法第2条第16項及び第17項に違反した無効な行政執行とは認められない。

以上により、協定書の締結には違法性がなく、法に違反した無効な行政執行であるとは判断できない。よって、その余の点について判断するまでもなく本件措置請求には理由がないので、「1 結論」のとおり判断する。

本件住民監査請求における監査委員の判断は以上のとおりであるが、監査委員としては、今回の監査を通じ、次のとおり意見を付言する。

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。

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を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、本件基本協定書を締結する時点で、入曽駅周辺整備事業に係る経費を債務負担行為として予算で定めておくことが必要でなかったとしても、債務負担行為制度の趣旨に鑑みると、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ることにより、議会における審議が尽くされ、市議会等に対して合意形成に努めることで、入曽駅周辺整備事業の全体像が一層明確になるのではないだろうか。そして、市長と議会のそうした活発な議論が、市民の求める住民自治の実現につながるものであると思料する。

さらに付け加えるならば、市民生活に深く関連し、多額な費用が見込まれる事業の実施にあたっては、市長が立案した事業計画は、議会と協議を重ねて合意形成を図り、前広な説明によって地元の理解を求めて実現していくよう希望するものである。