

訴 状

令和7年12月15日

名古屋地方裁判所 御中

原告 原田 芳裕 ㊟

当事者表示

原告 原田 芳裕

住 所

電 話

被告 春日井市長 石黒 直樹

事務所 〒486-8686 愛知県春日井市鳥居松町5丁目44番地

取消・無効確認等請求及び返還請求事件

訴訟物の価額 算定不能

貼付印紙代 1万3000円

請求の趣旨

1 被告が花王株式会社との間で令和6年9月27日付で締結した「土地売買契約解除

に関する合意書」【甲7号証】は、地方自治法96条1項8号に違反し**無効**であることを確認する。

2 本件合意書に基づく**相殺処理**(買戻金2,973,542,037円からの違約金982,998,611円と使用料相当額329,295,904円の控除)に係る**会計処理を取り消す**。

3 被告は春日井市を代表して、上記相殺により控除された金額について、花王株式会社に対し**返還を求める措置を講ずべき義務がある**ことを確認する。

4 訴訟費用は被告の負担とする。

請求の原因

第1 総論

1 本件訴えの性質

本件は地方自治法242条の2第1項2号に基づく住民訴訟である。

すなわち、原告は春日井市の住民として、春日井市が花王株式会社と締結した「土地売買契約解除に関する合意書」【甲7号証】(以下「本件合意」という。)およびこれに基づく会計処理に重大な違法・不当があることから、その無効確認および会計処理の取消・是正を求めるものである。

そして、本件は、手続的にも実体的にも重大な瑕疵を含む異例の行政財産処分であり、住民の財産管理に関する法的統制のあり方が問われる事案である。

2 争点の中心

本件の核心は以下の5点に集約される。

- ①地方自治法 96 条 1 項 8 号に基づく**議会議決の欠缺（議決欠缺）**
- ②春日井市が契約【甲 1 号証】第 13 条但書の「やむを得ない事情」該当性を不当に否認した点
- ③違約金債権の成立要件・額確定の欠如
- ④相殺処理の違法・不当性
- ⑤**憲法 29 条違反（財産権保障の侵害）**

特に①議決欠缺と⑤憲法 29 条違反は、形式的・実体的双方の重大な瑕疵として併存する。すなわち、議会承認までも欠いた違法な契約処理により、花王の財産権を法律上の根拠なく侵害し、かつ市民共有の財産管理を歪めたのである。

本件は、単なる契約解釈や会計処理の瑕疵を超えて、地方自治の民主的統制原理と憲法上の財産権保障を同時に侵害した事件であり、その違法性は明白かつ重大である。

3 監査前置の充足とその結果

原告は、地方自治法 242 条 1 項に基づき、令和 7 年 9 月 26 日、春日井市監査委員に対し、本件合意およびこれに基づく相殺処理についての住民監査請求を行った【甲 8 号証】。

監査請求において原告は、主として

- 違約金債権の成立要件・額確定の欠如、
- 使用料相当額の算定根拠の不存在・不透明性、
- 相殺処理の会計違法、
- ならびに本件合意の締結過程における議会統制欠缺（地方自治法 96 条 1 項 5 号等）

の観点から、本件合意および本件相殺処理の違法性を主張した。

もっとも、監査結果は、「春日井市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」【甲 11 号証】第 3 条を引用し、**重要な財産の取得・処分に係る議会統制の要否という観点を実質的に検討している。**

したがって、本訴における地方自治法 96 条 1 項 8 号違反の主張は、**監査請求の対象と同一の財務会計行為（本件合意に基づく相殺処理等）に対する追加的・補充的法的評価として位置づけられるものであり、監査前置の趣旨に反し**

ない。

これに対し、春日井市監査委員は、令和7年11月21日付で違法性を積極的に認定することなく、本件請求を棄却するという結論を下した【甲8号証】。

しかし、このような判断は、住民監査制度の実効性を空洞化させるものであり、原告としては、監査結果に不服があるため、本件住民訴訟を提起するものである。

第2 事実関係を時系列に整理する。

1 平成30年2月22日 土地売買仮契約の締結【甲1号証】

春日井市と花王は、大泉寺地区企業用地に関して土地売買仮契約を締結した。当初は土地引渡しから3年以内に物流センターを供用開始することを条件とし、その後、複数回の契約変更により最終的に令和7年3月末までとされた。

→ 本契約は当初、市議会の議決を経て適法に成立した。

2 令和5年11月29日 花王による供用開始困難の通知【甲2号証】

花王は、市に対し、地政学リスク・インフレ・建設業界の2024年問題を理由に、令和7年3月末までの供用開始は困難であると通知した。

→ ここでの花王の意思表示は、**不可抗力的事情の存在**を示すものであり、契約第13条「やむを得ない事情」に該当する可能性があった。花王が一方的に義務を免れよう

としたものではなく、むしろ再計画の余地を前提にした誠実な通告である。

3 令和6年1月12日 春日井市による「やむを得ない事情」不認定【甲3号証】

市は「大泉寺地区企業用地の契約について」と題する文書により、花王の主張を「やむを得ない事情」に該当しないと一方的に判断し、再延長を認めず、違約金請求と買戻しを通告した。

4 令和6年3月29日 花王による再延長・減免要望【甲4号証】

花王は前年比45.5%減益や物流政策【甲9】を踏まえ、令和7年3月末までの猶予と違約金の減免を要望した。

→ ここでは、花王株式会社から春日井市に対して、**公共政策への適応（2024年問題対応）**を前提とした要望がなされている。

5 令和6年4月11日 春日井市による再延長不許可【甲5号証】

春日井市は「やむを得ない事情」を改めて否認し、契約どおりの履行（違約金支払等）を花王に要求した。

6 令和6年6月14日 花王による建設中止通達【甲6号証】

花王は物流センター建設計画の中止を通達した。

7 令和6年8月21日 市議会による補正予算承認（急施議会）

春日井市議会は、本件合意【甲7号証】の為の約30億円の歳出の補正予算案を承認した。その歳入は、財政調整基金を充てるといったものだった。しかし、ここで議決されたのはあくまで**予算の支出枠**であり、具体的な「契約解除合意書」や「違約金相殺処理」についての議案は、その後の議会で一切提出されていない。

8 令和6年9月27日 本件合意締結・相殺処理【甲7号証】

春日井市と花王は、「土地売買契約解除に関する合意書」【甲7】を締結し、面積83013.74平方メートルに対して、買戻金2,973,542,037円から違約金982,998,611円及び使用料相当額329,295,904円を差し引く相殺処理を実施した。

しかし、この合意書に関して、締結後、春日井市は市議会に対して議案を出しておらず、したがって、市議会の承認も経ていない。

第3 違法性の根拠① 議会議決欠缺（地方自治法96条1項8号違反）

1 条文の規定と趣旨

地方自治法96条1項8号は、

「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。

- 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。」

と定める。

そして、春日井市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

【甲 11 号証】第 3 条は、

「法第 96 条第 1 項第 8 号の規定により議会の議決に付さなければならない財産の取得又は処分は、予定価格 2,000 万円以上の不動産若しくは動産の買入れ若しくは売払い(土地については 1 件 5,000 平方メー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とする。」

と定める。

このように、この規定は、地方公共団体の財産の取得・処分が市民全体の利益に直結するため、**執行機関（市長）だけに委ねず、議会の民主的統制を必ず経る**ことを目的とする。したがって、議会議決を経ない財産処分は、住民自治の根幹を揺るがす重大な瑕疵を伴う。

2 本件合意の法的性質

本件合意【甲 7 号証】は、

1. 花王が取得していた土地を市が買い戻す行為（取得）、
 2. 同時に違約金相殺・使用料相当額控除という形で巨額の財産処分を伴う行為（処分）、
- の双方を含む。

つまり、本件合意は典型的な「重要な財産の処分」行為に該当する。

金額規模も 29 億 7,354 万余円という極めて巨額であり、かつ、面積が 83013.74 平方メートルと広いのだから、地方自治法 96 条 1 項 8 号及び春日井市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第 3 条の適用は明白である。

3 市議会での議決経過の欠缺

被告は「令和 6 年 8 月 21 日に急施議会を開き、30 億円の補正予算を承認した」と主張する可能性がある。しかし、これは以下の理由から議決要件を満たさない。

1. 予算議決と財産処分議決は別物

予算議決は支出の枠組みを承認するにとどまり、具体的な契約内容・条件を承認する効力を持たない。

財産処分は、契約条件・清算方式・相殺金額を含めた議会承認が必要である。それは、地方自治法 96 条 1 項 8 号及び春日井市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第 3 条からも、明らかである。

2. 本件合意の議案自体が春日井市議会に提出されていない

原告は春日井市議会の議事録・公開情報を精査したが、本件合意【甲 7 号証】に対応する議案は春日井市議会に提出されていない。したがって、本件合意は地方自治法 96 条 1 項 8 号及び春日井市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第 3 条に反して、**議会承認を欠いた違法処分**で

ある。

3. 形式的瑕疵ではなく実体的瑕疵

もし議会が本件合意の中身（違約金相殺・使用料相当額控除）を精査していれば、議員によるチェック機能が働き、より合理的な修正・減免が行われた可能性が高い。議決欠缺は単なる手続違反ではなく、**花王株式会社の財産権保障を奪う重大な違法**である。

なお、地方自治法 96 条 1 項 8 号に基づく議会議決は、単なる「形式的な経過手続」ではなく、当該財産取得・処分行為の効力発生の要件を構成するものである。すなわち、同条により議会の議決を要するとされた行為については、議会の議決を経て初めて市長に当該財産処分を行う権限が付与されるのであり、議決を経ないでされた財産処分行為は、そもそも権限授与の根拠を欠く「無権限行為」として無効と解すべきである。判例・通説においても、議決を要する財産処分を議決なく行った場合には、その契約は地方自治法上の権限分配に反するものとして無効と解されている。

また、地方自治法 179 条が、緊急の必要がある場合に限って長の専決処分を認めつつ、その効力を議会の事後承認に条件づけていることから明らかなとおり、議会の議決は、重要な財産処分行為の適法性を支える不可欠の要件である。本件合意については、専決処分の決定もなされておらず、また事後的な議

会の承認も一切得られていない以上、地方自治法の予定する例外的な手続によっても救済され得ない性質の、根本的な違法行為である。

以上より、本件合意は、議会承認という適法性の基盤を一切欠いており、地方自治法上の権限分配に違反する重大な瑕疵を有する。

4 住民財産権との関係（憲法 29 条との接合）

議会議決は、憲法 29 条にいう「公共の福祉による財産権制約」の正当性を担保する機能を持つ。

すなわち、地方自治体が市民財産を処分する場合に、**議会の審議と承認を経ることこそが「公共の福祉による適正な制約」の条件**である。

本件では議会承認がなかったため、花王に対しても、市民に対しても、正当な理由を伴わない財産権制約となった。

したがって、議決欠缺は地方自治法違反にとどまらず、**憲法 29 条違反の具体的根拠**を形成する。

5 小括

以上のとおり、本件合意は地方自治法 96 条 1 項 8 号に反し、議会承認を欠いた違法な財産処分である。

その結果、

- 契約自体が無効であること、
- 違約金相殺処理も無効であること、
- 被告は市を代表して花王に返還請求すべき義務があること、

が導かれる。

第4 違法性の根拠② 憲法 29 条違反（花王株式会社の財産権侵害）

1 憲法 29 条の規定と趣旨

憲法 29 条は、

1 項 「財産権は、これを侵してはならない。」

2 項 「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める。」

3 項 「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる。」

と規定する。

ここでいう財産権には、法人の財産権も当然に含まれる。

よって、花王株式会社の財産権は憲法上直接に保護される。

2 本件合意における花王の財産権の侵害構造

本件合意【甲7号証】は、買戻金29億7,354万2,073円から「違約金」9億8,299万8,611円と「使用料相当額」3億2,929万5,904円を相殺するものであった。

この結果、花王が本来受領すべき金額は大幅に減額された。

ここで問題となるのは、

1. 違約金債権が成立要件を欠いているにもかかわらず、当然に発生するかのよう
に相殺されたこと。

すなわち、花王の財産権は「**法律上の根拠を欠いた制約**」を受けたのであり、これは憲法29条1項の侵害にあたる。

しかも、本件において市が行った財産権制約は、表面上は私法上の合意書の作成という形態をとりつつも、実質においては、行政主体が一方的に相手方の金銭請求権を減殺するものであり、**公権力による財産権制約**と評価すべき性質のものである。その

ため、その合憲性の判断にあたっては、①法律上の明確な根拠が存在すること（法律による行政）、②手続の適正（議会による民主的統制や相手方の意見聴取）、③目的の公共性と手段の必要最小性（比例原則）、④制約に見合う補償の有無、という四つの観点から厳格に検討されなければならない。

ところが、本件では、第一に、前述のとおり地方自治法 96 条 1 項 8 号に基づく議会議決を欠き、議会の民主的統制という手続的保障が全く機能していない。第二に、違約金債権自体が成立要件を欠いており、花王の金銭債権を減殺するための実体的な法律上の根拠が存在しない。第三に、約 13 億円もの減額を強いるにもかかわらず、花王に対する補償措置は一切講じられていない。このように、本件財産権制約は、上記四要件のいずれも満たさないものであり、憲法 29 条が予定した「公共の福祉に適合する財産権制約」の枠を大きく逸脱している。

加えて、本件における財産権制約は、憲法第 29 条第 3 項の要請する「正当な補償」を伴っておらず、また手続的にも議会の関与を一切欠いていることから、憲法上の要件を満たしていない。すなわち、（1）法律による行政、（2）適正手続、（3）公共の福祉目的の限定性、（4）補償の実効性、という財産権制約における必要な枠組みをいずれも欠いているのである。

本件処分は、その形式が『契約解除』であることによって、恣意的な財産侵害が外形的に隠蔽される構造を持つ。

このような法的根拠と補償を欠いた財産的負担の強制は、「私有財産は、正当な補償の下に公共のために用いられる」とする憲法の基本理念に真っ向から反するものであり、違法・違憲の財産権侵害として、重大な公金支出の違法を構成する。

3 公共の福祉による正当化の不可

市が主張し得る根拠は「公共の福祉」の名の下に、市の財産を保全する必要性である。

しかし、次の点で正当化はできない。

1. やむを得ない事情の存在

花王は「物流革新に向けた政策パッケージ」【甲9】に基づく対応を理由に供用開始期限の再延長を求めた。これは官公庁の政策誘導に従った合理的対応であり、契約【甲1号証】第13条但書に照らせば「やむを得ない事情」に該当し得る。

にもかかわらず、市はこれを一律に否定した。

2. 比例原則違反

仮に履行遅滞が認められるとしても、直ちに約9.8億円もの違約金を課すの

は過剰である。段階的な延長や部分的免除など、より軽度的手段で目的を達成できたはずである。

3. 補償の不存在

憲法 29 条 3 項は「正当な補償」を求めるが、本件相殺は一方的に花王の財産を減殺したもので、補償措置は一切存在しない。

したがって、本件制約は「公共の福祉」の名に値せず、「正当な補償」さえしていないので、違憲である。

3 の補足（財産権制約における憲法上の四要件と本件の逸脱）

憲法第 29 条第 3 項が予定する「正当な補償の下に公共のために用いる」財産権制約の合憲性は、次の 4 要件で判断されるべきであるとされています：

- (1) **法律による行政**：制約の根拠となる明確な法令又は条例が存在すること。
- (2) **適正手続（デュー・プロセス）**：議会の議決や意見聴取など、民主的統制と手続的保障が履践されていること。
- (3) **目的の公共性と手段の合理性（比例原則）**：制約の目的が公共の福祉に資するものであり、制約の手段が必要最小限であること。
- (4) **補償の実効性**：財産を制約された私人に対して、実質的かつ相当な補償がなされていること。

本件においては、

- (1) について、違約金・使用料相当額の法的根拠は契約条項・条例等から導くことができず、また議決を経た条例的根拠も存在しない。
- (2) について、地方自治法 96 条 1 項 8 号に基づく議会議決を経ずに市長専決で処理がなされ、適正手続が明白に欠如している。
- (3) について、花王の再三の延長要請・公共政策への配慮要請を無視して全額の違約金等を課した点は、必要最小限性を欠く制裁的処理である。
- (4) について、花王に対する補償措置は一切講じられておらず、負担が一方的に偏った結果、補償の実効性を完全に欠いている。

よって、本件処理は、憲法 29 条が予定する財産権制約の合憲枠組みをいずれの要素においても逸脱しており、その違憲性は極めて明白である。これを合憲と認めれば、自治体が議会関与なく私人の財産を奪取する先例を許すこととなり、財産権保障と地方自治の根幹を揺るがす。したがって、本件合意および相殺処理は憲法 29 条違反により無効とされるべきである。

4 小括

以上より、

- 花王が本来受領すべき買戻金から違約金等を控除した行為は、法律上の要件を欠き、かつ補償のない財産権侵害である。
- 公共の福祉による正当化もできず、比例原則にも反する。
- よって、本件合意は **憲法 29 条違反** に基づき、無効とされるべきである。

第 5 違法性の根拠③ 相殺処理の会計上の違法性

1 総論（相殺は「例外的」な会計手段であり、厳格な要件を要する）

地方公共団体の財務会計は、予算主義・総計主義・明瞭性の原則の下、**歳入（収入）**と**歳出（支出）**をそれぞれ独立に認識し、原則として**純計相殺**を行わないことを基本とする。これにより、（a）住民・議会に対する財政透明性、（b）監査可能性（検証容易性）、（c）内部統制（職務分掌・ダブルチェック）を確保する。

したがって、**債権と債務を相殺で消滅させる処理は例外**であり、少なくとも以下の要件が充たされなければならない。

- （民法上の要件）
 - ① 同種・対当の債権債務であること、
 - ② いずれも弁済期にあること（到来性）、

- ③ 相殺禁止事由がないこと、
- ④ 相殺に供する債権が**法的に確定**していること（成立・額確定）。
- **（公会計・内部統制上の要件）**
 - ⑤ 収入の**調定**（債権確定）と**収納**の手続、支出側の**支出負担行為・支出命令**の手続が、**規程・マニュアルどおりに踏まれていること**、
 - ⑥ **議会関与**が要る類型（重要な財産の取得・処分、和解・損害賠償額決定等）では、**議決・承認等の適法な手続が事前に履践されていること**、
 - ⑦ **相殺決定の内部決裁・審査記録**（起案、審査、リスク評価、算定根拠、代替案比較）が存在し、**監査可能であること**。

本件では、これらの要件充足が多数の点で疑わしく、**相殺処理そのものが違法**である。

2 未確定債権による相殺（違約金の成立・額確定の欠缺）

①違約金は「成立」と「額」の二段階で確定が必要

予定損害金としての違約金は、①帰責性ある債務不履行の成立、②免責・猶予事由の不存在、③契約条項に即した**具体的算定**の三段階を経て、初めて「**調定可能な収入債権**」となる。

ここで、本件契約における違約金条項は、民法 420 条 1 項・3 項にいう「損害賠償額の予定」に該当するものと解されるどころ、その性質上、**債務不履行が成立し、かつ債務者に帰責事由がある場合にのみ発生し得るものである**。すなわち、債務者が不可抗力事由により履行できなかった場合や、契約上「やむを得ない事情」として免責・猶予が認められる場合には、予定損害金たる違約金の支払義務自体が発生しないと解されている。また、同条 2 項は、著しく過大な予定損害金については裁判所がこれを減額し得ることを定めており、違約金条項は、あくまで合理的な範囲において当事者の予測し得る損害を填補することを目的とするものであって、債務者に対する制裁・懲罰そのものを目的とするものではない。

このような前提に照らせば、本件においては、契約 13 条但書の趣旨を踏まえ、履行遅滞が花王の責に帰すべき事由によるものであるか否か、または公的事情や不可抗力が介在していたかについて、慎重な検討が必要であった。実際、花王からは「物流革新に向けた政策パッケージ」（甲 9 号証）を背景とするやむを得ない供用困難性が繰り返し表明され（甲 2 号証、甲 4 号証）、市もそれを認識していた。にもかかわらず、免責・猶予の判断を行うことなく、形式的な供用遅滞をもって違約金の当然発生を前提とした処理が行われた点は、明白な法令・契約趣旨の逸脱である。

予定損害金の制度は、損害立証の簡便化を図る合理的制度である一方で、事実上の制裁金・収奪手段として濫用されることを防ぐため、比例原則に照らした慎重な適用

が要請される。とくに、本件のように、行政主体が相手方企業に巨額の損害金を一方的に課す構造をとる場合には、違約金条項の解釈・適用に際し、民法 420 条の趣旨を踏まえた法的制約の枠内で運用されるべきである。

したがって、本件のように、政府の「物流革新に向けた政策パッケージ」【甲 9】への対応という公的要請が存在し、かつ花王から繰り返し期限延長と減免の申入れがなされていた事情の下で、これらを全く考慮せずに一律に違約金の発生を認定することは、契約条項及び民法上の予定損害賠償制度の趣旨に正反する運用である。本件違約金債権は、このような前提事実を無視して形式的に認定されたものであるから、債務不履行の成立及び帰責性の点で重大な疑義があり、少なくとも「相殺に供し得るほど確定した債権」とは到底いえない。

本件においては、

- **契約【甲 1 号証】第 13 条但書**に基づく「官公庁の指導、法令の改正、施工上の事情等やむを得ない事情」として、花王側からは政府の**「物流革新に向けた政策パッケージ」【甲 9 号証】への適合という公的要請**が具体的に示されている【甲 2 号証・甲 4 号証】。

- それにもかかわらず市は、**免責・猶予**の可否について比例・衡量や代替手段（段階的延長・一部免除等）の検討記録を欠いたまま、**違約金の当然発生**を前提に進めている。

以上から、**違約金の「成立」自体が未確定**であり、民法上の相殺に供し得る状態に至っていない。

②算定根拠・料率・期間の不明確（額の未確定）

仮に成立が認められるとしても、相殺された違約金の**9億8,299万8,611円**という額の算定根拠が、(a) 予定率、(b) 基礎額、(c) 対象期間、(d) 加算・控除要素、(e) 他補填との関係（重複回避）などの観点から**文書で裏付けられていない**。

算定書・稟議・内部審査メモ等の存在が示されない限り、**事後的に合わせた「結論ありきの数値」**との疑いを免れず、「**額の確定**」要件を充たさない。

小括：成立・額のいずれも未確定の違約金は、相殺に供し得ない。未確定債権による相殺は、民法上も会計実務上も許されない。

（補論）形式的な「**調定・収納済**」としての歳入処理は相殺適法性の根拠とならない

被告市は今後、令和6年9月17日付の調定決議書および歳入処理（令和6年10月30日付）を根拠に、「**違約金及び使用料相当額はすでに債権として確定・収納済**であ

る」と主張する可能性がある（甲8号証参照）。しかし、この点については以下のとおり実質的反論が可能である。

第一に、会計法上の「調定」は、債権が実体法上も適法・確定していることが前提であり、形式的な帳簿記載や起案・承認行為があっても、実体要件（債権の成立原因・支払義務の発生・額の合理性）を欠く場合には、違法・無効とされ得る。現に、国の会計実務通達（総務省通知）等においても、「調定処理は、債権が法令上または契約上当然に成立することを確認したうえで行うこと」とされている。

第二に、仮に調定処理がなされ、形式上の収納が相殺でなされたとしても、債権の発生根拠が違法であれば、その相殺行為は違法な原因による処分行為であり、取消し・是正の対象となる。民法上も、弁済としての効果は原因が適法であることを前提としており、根拠法令の瑕疵ある債権に基づく収納処理は「見せかけの会計整理」にすぎない。

第三に、実際に本件では、相殺処理とほぼ同時に歳入処理がなされていることからしても、収入金額の確定と支出金額の設定が同一取引として包括的に決せられたことが明らかであり、これは純計相殺によって両建て処理の原則（予算主義・総計主義）を形骸化したものといえる。

以上より、たとえ被告市が調定・歳入処理の形式を整えていたとしても、その前提たる債権の成立・額が法的に未確定である以上、本件における違約金・使用料相当額の相殺処理は違法であり、取消されるべきである。

3 歳入歳出の「純計相殺」による透明性喪失（予算主義・総計主義違反の疑義）

市は、買戻金の支出（公有財産取得の対価）から、違約金・使用料の収入を差し引く純計相殺を実施した。

しかし公会計の基本は、歳入・歳出を総額で表示し、各々について所定のプロセス（調定→収納／支出負担行為→支出命令）を踏むことである。

純計相殺は、

- 歳入（違約金・使用料）を調定・収納せずに実質消滅させる、
- 歳出（買戻金）の支出額を見かけ上圧縮する、

ため、予算執行の実態を不鮮明にし、議会・住民の監視を困難にする。

さらに本件は、地方自治法 96 条 1 項 8 号（重要財産の取得・処分）にかかわる契約

【甲 7】と一体で行われた清算手法であり、議会議決の欠缺という手続瑕疵まで併発

している。議会による統制を回避する純計相殺は、予算主義・総計主義・明瞭性原則のいずれの観点からも到底容認できない。

【補足】形式的な歳入処理は、相殺適法性の根拠とならない

令和6年10月30日、春日井市は違約金982,998,611円および使用料相当額329,295,904円について、公金振替により歳入処理を行った（甲8号証参照）。市は今後、「歳入が実際に処理されている以上、相殺ではなく両建て処理である」と反論する可能性がある。

しかし、この処理は、実態としては「買戻金から違約金・使用料相当額を差し引いた残額を支出する」という一体的な財務行為の中で行われたものであり、調定・収納と支出が事前に独立して成立した形跡は見られない。すなわち、実質的には歳入・歳出を同額で帳簿処理したにすぎず、**公会計の原則である予算主義・総計主義を骨抜きにする擬似的な両建て処理**にほかならない。

特に、歳入処理がされた日付（令和6年10月30日）は、買戻金の支出決定と相殺処理の直後であり、**実際に現金が市に納入されたわけでもない**。これは「実体のな

い帳簿上の形式的処理」にすぎず、違約金債権・使用料債権の発生と額の確定が未了である以上、たとえ歳入処理がなされていても、その適法性は担保されない。

よって、形式的な歳入処理の存在は、相殺処理の適法性を裏付ける根拠とはならず、むしろ相殺を合法に見せかけるための「装飾的処理」にとどまるものである。かかる処理は、住民・議会に対する予算の透明性と検証可能性を著しく損なう違法行為として、取消・無効の対象となる。

4 春日井市財産管理規則【甲 10 号証】に反する債権管理手続の省略と相殺の違法性

通常、自治体の**債権管理条例・規則**は、

- 収入債権の発生時に**調定決定**を行い、
 - 収納・督促・不納欠損・減免の各手続を**書面と決裁**で履践すること、
 - **相殺**は例外的手段として**起案・審査・承認記録**を残すこと、
- を要請する。

本件では、**違約金・使用料の調定決定書・算定書・督促記録・減免審査等の原始資料**の存否が不明確で、**相殺に先立つべき債権管理プロセス**が飛ばされている疑いが強い。

春日井市財産管理規則第4章（債権）【甲10号証】では、市に属する債権の管理について、徴収、督促、保全、減免、記録などの具体的手続が詳細に定められている。とりわけ以下の規定が、本件の債権管理において遵守されるべきであった：

- 第49条・第50条・第51条：債権発生後の督促・繰上請求・保証人への通知義務
- 第53条：債権保全措置（担保取得や仮差押等）の実施
- 第58条・第59条：履行延期・免除に関する書面申請と条件付与の要件
- 第60条・第61条：債権額調書及び債権記録管理簿による定期的記録・通知義務

ところが、本件においては、9.8億円に及ぶ違約金債権及び3.3億円近い使用料相当額の請求について、調定決定書、算定根拠資料、督促記録、免除に関する審査資料など、上記規則に基づく原始資料の存在が確認できず、債権の発生・管理・確定手続が省略された疑いが極めて強い。

また、同規則に明確な手当のない相殺処理が、債権管理プロセス（履行督促、調定、収納）を飛ばして実行された可能性が高く、これは地方自治法第232条の2（公の財産の管理）に基づく適正な財務会計行為を逸脱したものと評価される。

結果として、債権の实在性・金額の確定性が著しく疑わしく、かかる不確定な債権と多額の返還金との間での相殺処理は、債権法理及び会計法規上、違法・無効の疑いが濃厚である。

5 「到来性」と「対当性」の審査欠缺（民法上の基礎要件の不充足）

相殺の成立には、自働債権・受働債権の**弁済期到来**が前提である。

本件では、

- 買戻金支払いの期日・分割・条件、
- 違約金・使用料の起算点・終期・支払期日、
- 期限の利益喪失等の前提事実、

の**具体記録が明かでない**。到来性の裏付けが取れないまま、**同時相殺（対当消滅）**に踏み切ったなら、民法上の基本要件にも抵触する。

また、**対当性（当事者一致・種別一致・相殺禁止の不存在）**の審査記録も示されていない。

6 住民財産（市債権）の不正処分という観点からの違法性

上述のとおり、本件における違約金債権・使用料相当額債権は、いずれも**法的な成立根拠・額の確定性を著しく欠く未確定債権**である。

にもかかわらず、市はこれらを当然に確定したかのように扱い、2つの巨額債権（計約13億2,295万円）を「帳簿上の相殺」という形で一方的に消滅させた。

このことは、住民共有の公有財産たる**金銭債権を、法的裏付けも検証手続もないまま処分したに等しく、地方公共団体の財産保全義務（地方自治法第232条の2、同法第96条1項8号の趣旨）に真っ向から反する違法行為**である。

本件では、当該債権が民間企業（花王株式会社）に対するものであるがゆえに、住民の側から直接的な「喪失」感が見えにくい。

しかし、実態としては市に入るべき歳入が帳簿操作で消されており、その結果として将来の市民サービス・財源の損耗が不可避となる以上、**これは市民に対する間接的損害**である。

したがって、本件の違法性は、単に花王株式会社に対する財産権侵害にとどまらず、

- 市が法的根拠なき債権を恣意的に相殺処理し、
- 住民の共有財産たる約13億円相当の収入機会を自ら放棄した点において、

春日井市の財産保全義務違反という構造をも内包しており、地方自治体としての根本的な財務規律の逸脱行為である。

よって、違法性は二重構造を成しており、本件相殺処理の取消・無効確認は、**市財産**の逸失防止を目的とする住民訴訟の核心的対象となる。

7 適法な相殺（違約金・使用料相当額）を証明するために必要な文書・証拠

会計的違法性の有無を確定するには、少なくとも以下の**原始資料**が不可欠である。

- **違約金** 982,998,611 円の**算定書**（予定率・基礎額・期間・加減算要素、内部審査・決裁履歴）
- **使用料相当額** 329,295,904 円の**計算式・入力データ**（面積、占有実績、利率、期間、比較事例）
- **違約金に関する調定決定書・収納記録、支出負担行為書・支出命令書、相殺起案、法務審査、監査内確認メモ**
- **代替案比較**（再延長、段階供用、減免、分割清算等）と**費用対効果**の評価資料
- **黒塗り部分を含む交渉・審査記録一式【甲5号証の黒塗り部分開示も含む】**

これらが欠落・不備であれば、適法な相殺の立証は不能であり、相殺処理の取消・無効確認が相当となる。

8 小括（法的評価の結論）

1. 違約金は成立・額の両面で未確定であり、相殺に供し得ない。
2. 歳入歳出を純計相殺した結果、予算主義・総計主義・明瞭性原則を損ない、議会統制を実質掻き消した。
3. 調定・収納／支出負担行為・支出命令という債権管理・内部統制手続を飛ばした疑いが濃厚で、監査可能性を毀損している。

以上から、本件相殺処理は、民法上の相殺要件にも、公会計・内部統制の要件にも適合せず、違法・無効である。よって、相殺処理の取消・無効確認と、**正規手続による是正（返還・更正）**が不可欠である。

第6 違法性の根拠④ 使用料相当額の法的根拠・額の不確定性 （要領記載を踏まえた主張）

1 使用料相当額の請求の前提と監査結果における根拠主張

本件合意書【甲7号証】において、春日井市は、花王株式会社が本件土地を利用しな

かったにもかかわらず、3億2,929万5,904円もの「使用料相当額」を請求し、買戻金から控除した（相殺した）。

監査結果【令和7年11月21日付、甲8号証】において、市はその根拠として、以下の「プロポーザル実施要領」の記載を挙げている。

「契約を解除した場合は『売却物件の使用料相当額（固定資産税路線価×売却物件の面積×0.4%×引渡しから買戻しまでの月数。ただし、売却物件について買受人が納付した固定資産税及び都市計画税額を控除する）』を春日井市にお支払いいただきます。」

市は、この記載をもって、使用料相当額があたかも事前に定型的に定められた債務であるかのように主張しているものと見られる。

しかし、この監査結果および要領記載をもって債権の法的成立根拠とすることには、以下のとおり重大な問題がある。

2 反論① 「プロポーザル実施要領」は法的拘束力を有しない

「プロポーザル実施要領」は、あくまで事業者公募段階における募集要項であり、法

的には「申込の誘引」にすぎず、契約の一部を構成するものではない。実際に締結された契約書【甲1号証】および解除合意書【甲7号証】において、「使用料相当額」について定めた条項は存在せず、同要領の準用に関する明示の規定もない。

従って、たとえ同要領中に上記の算定式が記載されていたとしても、法的債務の発生根拠とはならず、これに基づく金銭請求は原則として許されない。地方自治体が住民または法人に対して金銭的給付義務を課すには、契約条項または条例等の根拠が必要である。

3 反論② たとえ要領記載に従ったとしても、法的請求には足りない

仮にプロポーザル実施要領の記載を準用したとしても、その内容は以下の点で債権として成立しない：

(1) 実際の使用実態が存在しない

本件土地は、建物の建築も供用もされておらず、花王は実質的に土地を使用していない。したがって、対価的使用料相当額の請求根拠である「土地の使用・便益」が欠如しており、請求権の実体要件を欠く。

(2) 単なる定率式では額の確定性を満たさない

路線価×面積×0.4%×月数という算定式はあくまで一応の目安にすぎず、固定資産税の控除額や月数の起算点・終期の具体的な根拠、起案資料等が一切存在しない以上、

債権額が確定しているとは言えない。少なくとも、「確定債権に基づく相殺処理」の要件は満たしていない。

(3) 「損害賠償的性格」でも成立しない

万一これを不当利得や損害賠償のような請求と解釈しても、春日井市側の逸失利益や具体的損害の証明は一切なされておらず、立証責任を果たしていない。

4 反論③ 証拠資料・根拠文書が存在しない（証明不能）

以下の資料が提出されていない、または存在していないことが明らかである：

- 使用料相当額の算定根拠となる「調定資料」または「起案文書」
- 使用料設定の内部決裁文書（職員案・課内審査資料）
- 固定資産税・都市計画税控除額の内訳・納付履歴
- 「引渡しから買戻しまでの月数」の計算根拠
- 利用状況を示す写真、監視記録、供用履歴等の実体資料

このように、債権としての実体的証明を欠く使用料相当額を相殺に用いることは違法であり、相殺処理は取消対象となる。

5 結論

プロポーザル実施要領中の文言は、契約条項でもなく、市条例その他の規範的根拠も持たない。

また、使用料相当額は「実際の使用実績がない」「額が算定不能」「損害の立証がない」「証拠がない」等、あらゆる観点から債権性を欠く。

したがって、合意書に基づき買戻金から控除された「使用料相当額 3 億 2,929 万 5,904 円」は、相殺処理に供し得ない未確定債権に該当し、処理自体が違法・無効である。

第 7 違法性の根拠⑤ 地方自治法 96 条 1 項 8 号違反（議会議決欠缺）

1 地方自治法 96 条 1 項 8 号の規定と趣旨

地方自治法 96 条 1 項 8 号は、

「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。…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。」

と定める。

この規定は、地方公共団体の財産管理における**民主的統制と透明性**を確保するための

根幹的条項であり、

- 行政の恣意的処分を防止し、
- 住民の財産を市長が独断で処理することを防ぎ、
- 公共財産処分に関する**議会の意思決定権限**を保障する。

最高裁判例においても、議会の関与は「形式的要件」ではなく**地方自治の本旨を体现する実体的要件**であるとされる。

2 本件における議決欠缺の事実

本件合意【甲7号証】は、

- 買戻し対象の土地面積が83013.74平方メートルであり、
 - 買戻金29億7,354万2,073円を前提としつつ、
 - 違約金9億8,299万8,611円および使用料相当額3億2,929万5,904円を相殺する、
- という巨額の財産処分行為である。

しかし、以下のとおり、**議会の議決を経していない**。

1. 令和6年8月21日に市議会が可決したのは、あくまで「補正予算」であり、
本件合意という契約の承認ではない。
2. 甲7号証たる「土地売買契約解除に関する合意書」について、議会に諮った形跡は議案一覧・会議録に一切存在しない。

3. 市は「予算承認があるから契約承認は不要」と反論するかもしれないが、予算承認は財産処分そのものの適法化を意味しない。

議会が承認したのは「歳出枠」であり、「処分行為」そのものは別個の議決対象である。

3 議会承認欠缺の法的効果

議会議決は、地方自治法上「要件効力」を持つ。すなわち、

- 議決を経ていない財産処分行為は**違法・無効**であり、
- 形式的瑕疵ではなく**実体的瑕疵**を伴う。

過去の下級審裁判例においても、議決を欠いた契約は**市長の専決権限を超える越権行為**とされている。しかも、本件合意【甲7号証】は、市長の専決の報告さえ市議会にされていないことが、春日井市議会の会議録等を見ても確認できる。つまり、本件合意【甲7号証】においては、地方自治法第179条3項による春日井市議会への報告と承認も得ていない。

したがって、本件合意【甲7号証】に基づく合意および相殺処理は、**根本的に無効**である。

4 反論の想定と再反論

(1) 反論：補正予算の承認があった

再反論：

補正予算の議決はあくまで予算執行に必要な財源措置にすぎず、個別の財産取得行為の適法性を担保するものではない。地方自治法第96条第1項第8号は、「重要な財産の取得・処分」については別途、議会の議決を要する旨を明文で定めており、補正予算の可決のみで同条の要件を充足するとはいえない。よって、本件における約30億円に上る土地の買戻し行為は、補正予算の議決の有無にかかわらず、別途の議会議決を必要とする財産取得行為である。

(2) 反論：契約解除は通常の行政処理にすぎない

再反論：

確かに民法第579条等により「買戻し」は契約解除の一環として行われる場合があるが、本件では「合意解除」に加えて、①違約金9.8億円、②使用料相当額3.3億円の請求・相殺という大規模な金銭的処分が含まれており、単なる契約解除を超えた財産処分行為である。実質的に、市が花王に対して令和7年9月を支払う債務を負い、相殺の名目で多額の歳入処理を伴っていることから、財産取得の法的性質を有するものであり、議会議決を経る必要がある。

(3) 反論：議会への説明・報告を行っている

再反論：

議会「報告」と「議決」は明確に区別されるべきである。報告は議会に事後的・一方的に伝達する行為にすぎず、議決は議会が意思決定主体として関与することであり、性質が異なる。市が行ったのは補正予算の承認と議会への「説明」にとどまり、本件合意解除に伴う土地の返還・債権債務の確定という重要な財産行為についての正式な議会議決はなされていない。これは、住民代表機関による統制を形骸化させるもので、地方自治法の趣旨に反する。

(4) 反論：行政実例（昭和 33 年）に照らし議決は不要との判断は妥当である

再反論：

監査結果【甲 8 号証】に引用された行政実例（昭和 33 年 9 月 19 日 自丁行発第 159 号）は、契約成立後に単に契約内容の一部を変更または解除する際、議決が不要となるケースに関する一般論であり、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。今回のように巨額の金銭が動き、土地の「返還」と「相殺」という複数の財産処分行為が同時に生じている特殊事例にそのまま適用できるものではない。さらに、当該行政実例は 60 年以上前のものであり、今日の透明性・住民統制の要請に照らせば、その解釈は狭義に解すべきである。実質において重要な財産の処分である以上、議決を経るのが法の趣旨に合致する。

5 本件における住民財産侵害の構造

議会議決を経ずに市長専決（しかも、議会への報告も承認も得られていない）で進められた結果、

- 住民は、約 9.8 億円もの違約金相殺の妥当性を審議・統制する機会を奪われ、
- 公共財産の重要処分に関して、民主的統制が完全に空洞化した。

すなわち、**地方自治法の根幹にある「住民自治・団体自治」原理そのものの侵害**である。

6 結論（憲法との接合）

本件議決欠缺は、

- 地方自治法 96 条 1 項 8 号違反として**法律上の明白な違法**を構成し、
- さらに、議会統制を欠いたまま花王の財産権を一方的に削減した点で、**憲法 29 条の財産権保障違反**と重なり合う。

よって、甲 7 号証に基づく契約合意および相殺処理は、地方自治法上も憲法上も違法・無効であり、その是正と責任追及は不可避である。

第 8 監査結果（甲 8 号証）に対する反論と司法審査の必要性

本件に関し、春日井市監査委員は、令和 7 年 11 月 21 日付の監査結果（甲 8 号証）に

において、相殺処理や議決欠缺の違法性を積極的に認定することなく、住民監査請求を棄却した。しかしながら、この判断には以下の点で重大な誤謬・誤認があるため、司法判断による是正が不可欠である。

1 昭和 33 年行政実例の誤用（甲 8 号証における最大の論拠）

甲 8 号証において監査委員は、「議決を要しない」とする根拠として、**昭和 33 年 9 月 19 日 自丁行発第 159 号の行政実例**を引用している。

すなわち、「契約成立後の契約変更や解除については、議会の議決を要しない場合がある」として、本件の解除合意も議決を要しないという結論を導いている。

しかし、この行政実例は以下の点で**現在の実務・法体系に照らし不適切な引用**である：

- 当該実例は「財政上の影響がない軽微な契約変更・解除」に関するものである。
- 本件は、**総額 29 億円超の土地買戻しおよび 13 億円超の債権（違約金・使用料相当額）との相殺**という、極めて重要かつ重大な財政行為であり、当該実例の適用対象外である。
- 60 年以上前の行政実例であり、現在の**会計制度改革（地方公会計の複式簿記・発生主義化）**や、**議会統制の強化原則（地方自治法 96 条・179 条）**

との制度整合性を完全に欠いている。

- 実例の想定する「契約変更」と、本件のような**契約解除とそれに付随する巨額の財産処分・債権相殺処理**とは、**法的性質が全く異なる**。

よって、この昭和 33 年行政実例をもって「議決不要」と結論づけた監査判断は、**法令の適用対象を誤ったものであり、行政法解釈として失当である**。

2 公会計制度の変遷を無視した形式論的判断

甲 8 号証における監査結果は、相殺処理の適法性について、「調定決定書」や「公金振替による歳入処理」がなされた事実のみをもって適法性を推認している。

しかしこれは、現在の地方公会計制度（財政統制・透明性重視）において最も重視される**「債権の法的成立性」「財産管理の内部統制記録」**等の審査を欠いた、**極めて形式的かつ不十分な判断**である。

とりわけ、次の点は看過できない。

- 実体的裏付けのない調定・収納処理は、形式を整えても適法性を担保しない（総務省会計実務通達に明記）。
- 債権の根拠となる契約条項・証拠資料が一切示されていない段階での調定は、実体を伴わない「見かけの帳簿処理」にすぎない。
- 相殺処理は歳入歳出を純計で消滅させる財務行為であり、明確な内部審査記録

と議会統制が求められるにもかかわらず、甲 8 号証はその有無すら審査していない。

このような会計実務の基本的理解を欠いた監査判断は、現在の**地方財政の規律と住民の監視機能の原理**からみて到底容認できない。

第 9 結論（総括と司法判断の必要性）

以上検討してきたとおり、本件における違法性は、単なる会計上の瑕疵や契約技術の問題にとどまらず、地方自治体の財政統制・議会統制・住民財産保全という三層の統治原理に対する重大な違反を構成するものである。

1 違法構造の三層的把握

本件の違法性は、以下の三層構造として整理される。

(1) 相殺処理に関する法的瑕疵（財務会計の違法）

違約金・使用料相当額はいずれも、債権としての成立要件（原因事実、確定額、到来性）を欠き、相殺の前提を満たしていない。にもかかわらず、形式的な調定・収納処理をもって相殺処理が強行されたことは、財務会計上の明白な違法であり、純計相殺によって歳入歳出の透明性も損なわれている。

(2) 議会統制の欠如（統治手続上の違法）

合意解除および相殺処理という重要な財産処分が、地方自治法 96 条 1 項 8 号に基

づく議会議決を経ることなく、市長専決で進められた事実は、統治制度の根幹である住民代表機関による財政統制を形骸化するものであり、その手続的瑕疵は決定的である。

(3) 市民および相手方民間企業の財産権侵害（実体的違法及び憲法 29 条違反）

本件の相殺処理によって、花王株式会社は約 13 億円相当の受領権を一方的に減殺された。他方、市民にとっては、歳入機会（地方公共団体の債権）の放棄という形で、将来の公共サービス財源が失われる構造となっている。これは憲法 29 条が保障する財産権保護の原則にも抵触する。

2 司法判断の必要性と役割

春日井市監査委員の判断【甲 8 号証】は、以上の違法構造に踏み込むことなく、形式的帳簿処理の有無や古い行政実例の一般論に依拠して適法性を追認するにとどまった。これでは、財政行為の実体的適法性の審査として不十分であり、司法の場における実質的審査と法的是正が必要である。

とりわけ、以下の点について司法判断が不可欠である：

- 本件合意【甲 7 号証】が議会議決を欠くことにより無効であることの確認
- 相殺処理に供された違約金・使用料相当額の債権性の不存在および会計処理の取消
- 債権不存在を前提とした控除金額（計 13 億円超）の市による更正・返還措置の義

務の確認

3 結論

したがって、本件訴えは、

- ✓ 地方財政の透明性・適法性を確保し、
- ✓ 議会による財政統制を回復し、
- ✓ 民間企業および住民の財産権を不当な行政処分から防衛する、

という複合的な公共的利益を実現するために必要かつ正当な住民訴訟である。

以上の通り、本件は契約実務の範疇を超え、住民財産の保護、議会制統治の維持、そして違憲の財産処分からの救済という、三重の司法的関与が不可欠な案件である。

以上により、本件訴えは理由があり、裁判所においても速やかに認容されるべきものである。

添付書類

訴状副本・・・1通

甲1号証～11号証・・・各2通

証拠証明書…2通