

総合計画をめぐる議会と長の紛争

(名古屋市会議決取消請求事件名古屋地裁平成24年1月29日判決 (判例集未) 登載, LEX/DB25480180)

駒 林 良 則*

I 事案の概要

名古屋市会（Y）では、2010年2月定例会において、地方自治法96条2項に基づき、総合計画の策定、変更又は廃止を市会の議決事項とすることを内容とする「市会の議決すべき事件等に関する条例」（以下、本件条例という）の議案が提出され、同年2月25日に同議案を可決した。同市長（X）はこの議決に異議があるとして、地方自治法（以下、法という）176条1項により再議に付したところ、Yは前記議決と同内容の議決を行ったので、本件条例は制定された。

Xは、「名古屋市中期戦略ビジョン案」（本件戦略ビジョン原案）を確定し、本件条例に基づき、2010年6月14日、その策定に係る議案をYの6月定例会に提出した。同議案は、総務環境常任委員会に付託され、同委員会の審議において修正動議が出され、6月29日の本会議にて修正動議どおりに修正（24か所）されたうえで、議決（以下、本件修正議決という）された。

Xは、本件修正議決が議会の権限を超えるものであると主張し、法176条4項に基づく再議に付した。Yは、同年9月定例会でこれを審議した上

* こまばやし・よしのり 立命館大学法学部教授

で本件修正議決と同内容の議決（以下、本件議決という）をした¹⁾。Xは、本件議決が議会の権限を超えているとして、法176条5項に基づき、県知事に審査の申立てを行った。そこで県知事は、法255条の5に基づき自治紛争処理委員を任命し審理を委ねた。2011年1月14日、県知事は、同委員の審理の結果を踏まえて、Xの申立てを棄却する裁定（以下、本件裁定という）をした²⁾。そこで、Xは、法176条7項に基づき、Yを被告として、本件議決の取消しを求めて出訴した³⁾。

本件の争点は、Yが総合計画を修正したことが議会の権限を超えるものか否かである。これについての両当事者の主張は以下のとおりである。

【Xの主張】

基本計画は法148条及び149条9号の長の事務管理執行権限に基づいて策定されるものである。総合計画の策定が議決事件とされたとしても、策定権（原案作成権）及び議会への提案権は長に専属するので、YがXの計画策定の趣旨を損なう内容の修正を行うこと、Xの事務管理執行に係る個別具体的な内容に踏み込んだ修正をすることはできない。修正権の行使は、二元代表制の下では、それが単なる修辭的な字句修正にとどまる場合やその重要度において内実を伴わない程度の修正の場合は、議会の権限を超えらるというべきである。

本件戦略ビジョン原案の総論に記載された「地域委員会」や「冷暖房の

1) なお、同じく6月定例会にて議員提案による「名古屋市公開事業審査の実施に関する条例」（いわゆる公開事業仕分け条例）の議案も可決されたが、Xは9月定例会にてこの条例の議決も議会の権限を超えらるとして再議に付したが、Yは再度同一内容の議決を行った。

2) 本件の知事裁定は、斎藤誠「名古屋市議会の再議議決に係る市長の審査申立てに対する愛知県知事の裁定（二件、平成23年1月14日）」自治研究87巻6号128頁以下に掲載されている。

3) 名古屋市公開事業審査の実施に関する条例についての再議決に対しても、Xは県知事に裁定を申立てたが、県知事はこの裁定でもXの申立てを棄却したため、Xはこの件も同時に出訴した。なお、その件も本件と同日に請求棄却の判決が下されている（判例集未登載、LEX/DB25480179）。

「いらぬまち」は基本理念であり、Xの市長選挙のマニフェストでのキーワードであって、Yが一方的に変更することは、Xが実現しようとする重要施策の趣旨を大幅に損なうことになり、議会の権限を超えるものである。

実施計画的な内容を含む具体的事項については、実施計画の策定権限が事務の管理執行権限を有する長に専属していることから、議会の修正権は及ばない。

【Yの主張】

Xの提案に係る総合計画をYが一定の範囲内で修正することは、本件条例の文言及び議決事件にした趣旨から当然に認められる。修正の範囲について、提案の趣旨を没却するような修正は認められないものの、その程度に至らないのであれば、可能とすべきである。具体的には、総合計画に定める都市運営の視点や施策の基本的な方向性を変更することや、事務事業の執行に具体的な支障が生ずるような修正は許されないが、その程度に至らないのであれば当然可能である。

II 判 旨

請求棄却

1. 本件における総合計画の提案権について

「本件条例は、総合計画の策定に係る議案の提出権について明示的な規定を置いていないが、……これら [条例 3 条および 5 条] の規定⁴⁾は、総合計画の策定又は変更の立案はXが行うことを前提としているものと解することができる。他方、本件条例には、Yが総合計画の策定の立案を行うこ

4) 本件条例 3 条「市長は、総合計画の策定又は変更をしようとするときは、その立案過程において、総合計画の策定の目的又は変更の理由及びその案の概要を所管の常任委員会に報告しなければならない。」同 5 条「市会は、社会経済情勢の変化等を理由により、総合計画の変更又は廃止をする必要があると認めるときは、市長に対し、意見を述べることができる。」

とについては何ら規定が置かれていないことからすると、本件条例は、総合計画の策定に係る議案の提出権をXに専属させる趣旨であると解するのが相当である。」

2. 計画の修正と計画提案権の関係

「……本件条例は、Xから総合計画の策定に係る議案が提出された場合において、Yがその内容を一部修正して議決することを当然許容しているものと解される。ただし、この場合において、Yが無制限な修正を行うことができるとするならば、総合計画の策定に係る議案の提出権をXに専属させる趣旨を没却することになるので、Yによる修正には制約があると解すべきであり、Xから提案された総合計画に定める施策の基本的な方向性を変更するような修正を行うことは、総合計画の策定に係る議案の提出権をXに専属させた趣旨を損なうものとして許されないというべきである。」

3. 総合計画の性格と修正権

「……総合計画は、長期的な展望に立った市政全般に係る政策及び施策の基本的な方向性を総合的かつ体系的に定める計画であって、Xの事務事業の執行を個別具体的に拘束する性質のものではないことに照らすと、Yの修正権について、Xの事務の管理執行に係る個別具体的な内容に踏み込んだ修正を行うことは許されないとの制約を受けるものではないというべきである。」

4. 本件各修正が総合計画の提案権を侵害するか

(1) 総論部分の修正（修正2ないし5及び18）について

修正2は「『地域委員会』という用語を『地域主体のまちづくり』に修正するものであること……」、修正3ないし5及び18は「本件戦略ビジョン原案の総論中の『都市運営の視点』等の箇所における『冷暖房のいらないまち』という用語を『冷暖房のみにたよらないまち』に修正するものであることが認められる。」

「地域委員会をその内容に含む施策1の表題が『地域主体のまちづくりをすすめます』となっており、……」「……地域委員会の創設のほかに、

学区連絡協議会など地域団体による自主活動を支援し、住民が主体となったまちづくりの推進を図ることが記載されていること」、施策38の「……『基本方針』には『自然の力を積極的に活用し、冷暖房のみに頼ることなく、快適に過ごすことができるまちを実現します』と記載されていることが認められる……。」

「本件修正 2 ないし 5 及び 18 は、本件戦略ビジョン原案に定める施策の基本的な方向性を変更するものではないといえることができる。」

(2) 各論部分の修正（修正 6 ないし 17 及び 19 ないし 24）について

「……本件修正 6 ないし 17 及び 19 ないし 24 は、その修正内容に鑑みれば、本件戦略ビジョン原案に定める施策の基本的な方向性を変更するものではなく、総合計画の策定に係る議案の提出権を X に専属させた趣旨を損なうものでないから、Y の修正権の範囲を超えるものとは認められない。」

「なお、X は、これらの修正について、実施計画的な内容に係る修正は、議会の権限を超えるものである旨主張するが、本件条例の下においては、総合計画の策定は Y の議決によって行うものとされているのであり、実施計画的な内容を含む形での総合計画が策定される場合には、Y の修正権は、実施計画的な内容にも及ぶものと解される……。」

Ⅲ 評 釈

本件は、総合計画をめぐる長と議会の紛争について法的判断が示された判例としての意義がある。以下では、主に、総合計画に対する議会の議決権限をめぐる論点について触れ、その後、法176条5項以下の機関争訟についても簡単に論じることにしたい。

1. 総合計画に対する議会の議決権限の範囲

(1) 議会の議決権の拡充

地方議会改革では法96条2項の活用が主張された。即ち、この活用は、

同96条1項に列挙された議決事項への議決権を議会の執行機関に対する牽制権限であるとし、同条2項に基づく条例による議決事項の追加は議決権の拡充として議会機能の強化になるとみなされたのである。各議会が議決対象として取り上げているものは多様であるが、そのなかでも総合計画など当該自治体にとって重要な計画の策定・変更等が多い。総合計画の策定を議決対象とした場合、議決対象とした根拠条例⁵⁾の内容によって、議会として、単に総合計画案を議決するだけか、そのみならず策定過程にまで関与することになるのかに大別できるようである。

(2) 総合計画の策定権について

(a) 総合計画の意義

自治体が策定する総合計画（名称は様々である）は、当該自治体を取り組むべき行政各分野の政策・施策・事務事業を総合的に体系化し、その達成すべき目標とその手段・手順を表したものであり⁶⁾、通常、当該自治体における最上位の計画とされる。

総合計画は、一般的には、当該自治体の将来像や政策の基本的方向性を示す「基本構想」と、それに基づく基本的施策を定めた「基本計画」から成るといわれるが、これに「実施計画」を含めて、三層構造から成るとされるときもある。ちなみに、奈良市が制定している「奈良市行政に係る基本的な計画の議決等に関する条例」（2010年制定）の2条は、同市の「基本構想」を「市における総合的かつ計画的な行政の運営を図るために定める基本的構想」とし、また「基本計画」を基本構想に基づき「市政全般に係る政策の基本的な方向を総合的かつ体系的に明らかにしたもので、市が策定する各種の計画及び施策のすべての基本となる計画」とし、「実施計画」については、基本計画に基づき「市の行政分野全般に係る具体的な事

5) 法96条2項による議決事件の追加のための条例が制定されるのが一般的であるが、議会基本条例のなかで議決事件の追加が規定される場合も多い。

6) なお、本判決は、総合計画を「長期的な展望に立った市政全般に係る政策及び施策の基本的な方向性を総合的かつ体系的に定める計画」と定義づけている。

務事業の実施に関して定める計画」をいう、と定義している。なお、実施計画は、一般的には事務事業毎の年度毎の事業費が明記されるので、当該年度予算との連動性が指摘できる。そのためか、奈良市議会は前記条例により総合計画を議決対象としているものの、実施計画は議決対象から外している。

ちなみに、総合計画の策定を義務づける法的根拠⁷⁾はない。但し、自治基本条例のなかには、総合計画の策定根拠を明記しているものがある。また、総合計画の策定プロセスは、庁内での原案作成→有識者や団体・住民代表等から構成される審議会での審議→住民参加手続の実施→議会での審議⁸⁾、という手順を経るのが一般的とされているが、こうした策定プロセスをシステムとして規範化（条例化）することもあまりなされていないようである。

本件の「名古屋市中期戦略ビジョン」は、名古屋市基本構想に基づく市政の基本的な方向性を示す総合計画として策定され、総論部分として「都市運営の視点」（4つの視点と各視点の方向性を複数記載）と、各論部分として45の施策（施策毎に「基本方針」と「めざす姿」がありこれに対応する形で「現状と課題」が示され、「成果目標」とともに「施策の展開」が文章化されている）から構成されている。本件において、Xは、総論部分を基本計画（的な内容）とし、各論部分を実施計画（的な内容）であると主張したが、本判決はこの主張に与していないようである。もっとも、本判決は、そうした区別が修正の違いになることを認めていない。

(b) 総合計画の策定権と議会の関与

まず、総合計画の策定権を議論する際の前提として、「策定」という用語が包括的であることに留意すべきであろう。総合計画の策定は、通常ではその原案作成から各種の調整段階（いわゆる立案段階）を経て最終確定

7) 市町村の基本構想は地方自治法2条4項によって裁定が義務付けられ市町村議会の議決を経ることが要件とされていたが、2011年同法改正で策定義務が廃止された。

8) ここでいう審議は、実質的な審議、例えば全協での了承も含んでいる。

するまでのプロセス全体を指すであろう。しかし、総合計画の「策定」が議会の議決対象となれば、確定段階においても、計画案の議会への提案、議会での審議と場合によっては修正、確定の最後の段階である議決までを含めることになる。従って、策定権と一口に言っても、総合計画の原案作成権、その議案提案権、議会の修正権及び議決権を含みつつ、それが使われる場合にこのうちのどの権限を指しているのかについて十分に配慮すべきである。

以上のことを踏まえて、総合計画の策定権についてこれを原案作成から確定までの権限と捉えたうえで策定権は長に専属するとする説がある。これは、法96条1項により議会の団体意思決定権限が制限列举されているとみて、同項に総合計画への関与の規定がないため、総合計画の策定権は長の権限であることが推定されるとする⁹⁾。それ故、総合計画は議会の議決対象にはできないということになるが、実務ではこの考えが強いようである。特に、当該計画に具体的な数値目標や事業費が明記されている場合には今後の予算編成との関連が密接であるとして議決事件になじまない、といわれる。この考えは予算編成権が長にあることを前提としている。

これに対して、実施計画を除く総合計画について、上記のような意味での策定権が長に専属されているとはいえ、議会での討議によって多様な利益が調整されるという議会の利害調整機能に鑑みれば、議会と長が協働してその策定にあたるべきとする説がある¹⁰⁾。但し、この論者にあっても実施計画の場合は事務事業の実施に密接に関連するので、実施計画の策定権は長にあるとする¹¹⁾。なお、私見でも自治体の最上位の計画たる総合計画に自治体の意思決定機関たる議会が関与できないとする前者の説は支持できない。

次に、法96条2項に基づき、条例で総合計画の策定を議決事件とした場

9) 金井利之「総合計画制度の展望」都問101巻6号83頁。

10) 斎藤誠『現代地方自治の法的基層』（有斐閣、2012年）277頁。

11) 斎藤誠前掲自治研究論文139頁。

合、議決の対象範囲（例えば、議決を基本計画にして実施計画は対象外とするとか、計画期間の変更も含めるかどうか）のみを定めるものと、これに加えて、本件条例のように立案段階における議会の役割等をも規定するものがある。前者の定め方では長に原案作成権及び議案提案権が（別段の定めがない限り）専属することが推定されるが、後者の定め方において、原案作成にも議会が関与しうる規定が存在すれば、長に原案作成権及び提案権が専属するとはいえないことになろう。

この点について、本件裁定の議論をみておきたい。裁定は、まず、総合計画の策定が議決事件になった場合、原則的には議員も総合計画の議案提案権を有するとしたうえで、本件条例の規定内容からすると、市長が立案することを前提にしているといわざるをえず議案提案権も市長に専属している、と解している。しかし、本件条例の下では、市会は立案段階から積極的役割を果たすとされ（1条）、同条例3条により市会と市長は対論のうえで議案を提出することが予定されていると捉えて、「審査申立人〔市長〕による立案と提案、市議会の立案段階における関与と議決事件としての議会上程後の審議と議決により、両者が協働して策定することとされている」¹²⁾と断じている。

(3) 議会による総合計画の修正権について

(a) 議案の提案（発案）権と議案修正及びその限界

まず、議案提案権に関する一般的な議論であるが、これは、原則として、議会（議員、委員会）と長の双方に提案（発案）権あるとする。但し、議案によってはそれぞれに提案（発案）権が専属するものがある。例えば、法109条以下の委員会の設置に関わる条例は議会側に提案権が専属するのである。次に、議案の修正権については、修正にそぐわないとされているもの——例えば、副知事等の選任同意議案——や、予算の増額修正のように修正に一定の制約があるものを除いて、原則として認められてい

12) 斎藤前掲論文132頁。

る。なお、予算の増額修正については、法97条2項により長の予算の提案権を侵すことができないとされている。ここでいう長の提案権を侵すとは、1977年10月3日旧自治省行政局長通知によると、長の提案した「予算の趣旨を損う」増額修正をいうとされる。もっとも、予算の趣旨を損うかどうかの判定基準について、同通知は、「当該増額修正をしようとする内容、規模、当該予算全体との関連、当該地方公共団体の行財政運営における影響度等を総合的に勘案して、個々の具体の事案に即して判断することが必要である」として、個別的な判断に委ねており画一的な基準を示しているわけではない。この点の具体例として、ある注釈書は、歳入出予算の款項を新たに追加すること、継続費・繰越明許費・債務負担行為等に新たな事業や事項を加えることを挙げている¹³⁾。

なお、議案一般の修正の限界について、実務では、提案された原案の趣旨・目的を全く否定してしまうような修正はできないとか、原案の基本的目的やその性格を変更・抹消したりする修正はできない、という考えが示されている¹⁴⁾。

(b) 議会が総合計画を議決事件とした場合の修正について

以上を踏まえて、総合計画の修正の可否について考えてみると、長に総合計画の策定権全体が専属するとの立場では、議決事件に追加したとしても、議会は計画案を可決するか否決するかの権限しかない（修正権はない）と解することになる。しかし、既述のように、長に総合計画の原案作成から確定までの策定権が専属するとの理解には賛成できない。そこで、長に専属するものではないとの立場に立つと、議会が議決事件にしたのであれば、その可否のみならず修正自体も可能であるとする考えが妥当と思われる。この考えでは、総合計画の策定権のうち、長には原案作成権と議案提案権が、議会には修正権と議決権が、それぞれ委ねられることに

13) 松本英昭『新版 逐条地方自治法<第6次改定版>』（学陽書房、2011年）361頁。

14) 野村稔『地方議会実務講座第2巻』（ぎょうせい、1996年）72頁。

なろう。この考えでは、本件裁定及び本判決のいうように、修正の限界論としては、長の総合計画の策定権（原案作成権及び提案権）を侵害するような修正はできないことになろう。また、策定権を侵害するとは、原案の趣旨を損うような修正を指すことになろう。「原案の趣旨を損う」という場合、具体的には、原案の施策の方向性を変更することや、事務事業の執行が不可能となるといった執行に具体的支障が生じる修正（実施計画が想定される）などが挙げられる¹⁵⁾。なお、実施計画を除く総合計画において、議会にも原案作成権及び提案権があると解せられるときは、議会の修正には限界がないとの考えもある¹⁶⁾。

本件事案について、本件裁定は、上記のように総合計画の策定に関しての市会と市長の協働が認められるため、市会が議案提出後も単に議案の可否だけでなく修正することも可能である、としつつ、その修正は、市長の議案提案権を侵すことができないという限界がある、とした。この限界について本件裁定は、予算の増額修正に関する法97条2項を参考に行っていることを明記し、具体的には、「総合計画に定める都市運営の視点や施策の基本的な方向性を変更」したり、あるいは「事務事業の執行に具体的な支障を生ずるような修正」¹⁷⁾ することはできない、とした。これに対して、本判決は、修正権の限界について、予算の増額修正の限界論に触れることなく、総合計画の議案提案権を市長に専属させた趣旨を損なうことは許されないとし、その基準として、「総合計画に定める施策の基本的な方向性を変更するような修正」は許されない、としている。このような違いはあるが、本件裁定における修正の限界論が本判決の修正の限界論に一定の影響を与えたとみてまちがいないだろう。

15) 斎藤前掲論文140頁。

16) 斎藤前掲139頁。

17) 斎藤前掲132頁。

2. 地方自治法176条4項の特別拒否権におけるその後の争訟について

(1) 法176条5項の裁定制度について

長が議決に対して権限踰越又は法令違反を理由に再議に付した後に議会が同一の議決をした場合の審査の申立ては、法176条7項の議会と長の間の訴訟の前置手続として位置づけられている。この審査の申立ては行政不服審査法の不服申立てとは異なる特別の制度であるため、同法の一部のみが準用されるものの（法258条）、同法の審査請求の規定の多くは準用されることとなる。しかし、この裁定制度は、本来都道府県又は市町村の上級機関ではない総務大臣又は知事を審査庁とすることで、総務大臣又は知事を、当該自治体内部の紛争に対する不服申立てを媒介としてではあれ、監督機関に位置づけることになるため、行政監督制度の残滓であるとして、この制度は廃止すべきであるとの見解がある¹⁸⁾。廃止するのが難しいのであれば、立法論として、こうした裁定の前に自治体内部での解決を促すための勧告的な関与手段が考えられてもよいのではないかと。

本件では、審査の申立て後に知事が自治紛争処理委員の審理（法255条の5）に委ねているが、これは、自治紛争処理委員による事案の慎重かつ公正な審理がなされることで、裁定制度の上記のような問題性を緩和しようとするものといえる。そうであるとすると、法255条の5の「…審査の申立て…をした者からの要求があったとき、又は特に必要があると認めるとき」だけでなく、議会からも同委員の審理を経ることを要求できるようにすべきではないか¹⁹⁾。

(2) 法176条7項の訴訟について²⁰⁾

この訴訟において、裁定に不服のある長は、① 議決（再議決）の取消

18) 斎藤誠前掲書52頁。

19) 同旨『新基本法コンメンタール地方自治法』（日本評論社、2011年）590頁（人見剛執筆）。

20) 本件の評釈である木佐茂男「地方議会と長の紛争——名古屋市中期戦略ビジョン再議決事件」地方自治判例百選第4版（有斐閣、2013年）213頁は、7項の訴訟について検討されてこなかった課題があることを指摘し、176条の争訟制度全般について再検討の必要があるとしている。

を求めて議会を被告とするか（本件）、② 裁定の取消を求めて国（総務大臣）又は都道府県（知事）を被告とするか、を選択できることは学説も一致している。これについて、千葉地判平成16年10月8日（LEX/DB28131495）²¹⁾も、この選択を認めている²²⁾。但し、長が②を選択した場合について、この千葉地裁判決は、行訴法43条により同法10条2項が準用されるとして、裁定手続の違法など裁定固有の違法は争えるが原処分相当する再議決の違法性は争えない、とした。しかし、法176条7項の訴訟は裁定を不服として出訴するのであるから、裁定機関側を被告とするのが一般的であるといえる。そうすると、この判決が行訴法10条2項を準用することとしたことには疑問が残る。

3. 若干の分析（総合計画の議決対象に関して）

総合計画をめぐる議会と長の紛争は、総合計画を議会が議決事件として加えたことを契機として生じているようである。こうした紛争は、長が首長選挙のマニフェストに掲げた内容を総合計画に盛り込むことに対して、議会に反首長派が多いときはこれを否決したり修正したりして表面化することが多いので、政治的な争いといえる。

従って、総合計画をめぐる議会と長の紛争は、本来一般拒否権（法176条1項）で扱われるべきであった。しかし、従前では一般拒否権の対象は条例又は予算の議決についてであったため、総合計画の議決は対象外であった。この事情が本件にも影響しているといえよう。なお、2012年地方自治法改正により一般拒否権の対象に条例・予算議案の議決以外の議決も含まれることとなった（条例・予算以外の議決の場合の再議決要件は過半

21) この事件は、浦安市議会が設置したいわゆる100条委員会の調査事項が市の事務に当たらない違法なものであるとして、市長が設置議決の違法を主張し再議に付したが、同一の再議決がなされたため県知事に審査を申立てたところ、県知事が棄却の裁定をしたため、市長が裁定の取消を求めて出訴したものである。

22) なお、議会が裁定に不服があるときは、裁定の取消を求めて国（総務大臣）又は都道府県（知事）を被告として出訴することになる。

数とされた)。ところで、従前から、問題の議決が法176条の1項に該当すると同時に4項にも該当するような場合の扱いが議論されてきたが、4項再議が義務的再議であることから、こうした競合の際には4項が優先し1項の適用はないとされている²³⁾。

議会は、住民代表機関であり団体意思決定機関である。従って、議会は本来的に総合計画に関わるべきであり、法96条2項で総合計画を議決事件とした以上、議会はこれに広く関与すべきであろう。つまり、単に可否だけでなく修正もできるといわなければならない²⁴⁾。さらにいえば、議会が総合計画の策定に関与することになれば、策定過程のどの段階でどのように関与するのは、その権限を含め当該自治体において議論された後に明確に規範化されるべきであろう。この点で、北海道栗山町が本年に制定した「栗山町総合計画の策定と運用に関する条例」は、総合計画の策定手続を明文化するとともに、策定過程での議会や住民の役割が示されており、参考になる。

総合計画の修正の限界について、本判決は、本件条例から本件の総合計画は長に議案提案権が専属するとし、専属させた趣旨を侵害するような総合計画の修正は許されないとしているが、これは、法97条2項の予算の増額修正の限界論を援用したのではなく、議案提案権が長に専属する場合の一般的な修正の限界を示したものと解される。予算の増額修正については、予算という専門技術性さらには財政健全化の見地から一定の制限を受けざるをえないと考えられるが、かかる限界論を総合計画の修正の限界論にストレートには援用できないであろう。むしろ、総合計画の内容の抽象性や変更可能性に鑑みれば、予算の増額修正より柔軟に修正を認めるべきではないか。言い換えると、当該修正が個別具体的な事務執行に直結しな

23) この実務上の見解として、地方議会研究会編著『議員・職員のための議会運営の実際11』（自治日報社、1995年）316頁を参照。

24) この点の筆者の考えについては、拙稿「二元代表制の再検討と地方議会の活性化」大津浩編著『地方自治の憲法理論の新展開』（敬文堂、2011年）269頁以下で示した。

いかぎり、当該修正は概ね認められると思われる。この点に関連して、本判決は、基本計画と実施計画とで修正の範囲に違いがあるとは解していないようである。その根拠として、本判決は、実施計画を含む総合計画が事務事業の執行を個別具体的に拘束する性質をもつものではないことに置いているようである²⁵⁾。

25) 本稿の執筆にあたっては、名古屋市の事務局に大きな協力をいただいた。また、関西行政法研究会及び京都行政法研究会にて本件判例報告をした際、各々の会員よりいただいた貴重なご意見を参考にさせていただいた。