

主 文

- 1 原告の請求を棄却する。
- 2 訴訟費用は、原告の負担とする。

事実及び理由

第1 請求

被告が、平成22年9月28日に行った平成22年再議第3号「名古屋市中期戦略ビジョンに対する再議について」に対する議決を取り消す。

第2 事案の概要

1 本件は、名古屋市の議会である被告が平成22年9月28日に行った名古屋市中期戦略ビジョン（以下「本件戦略ビジョン」という。）の再議に関する議決（以下「本件議決」という。）について、同市の長である原告が、本件議決は議会の権限を超えるものであるとして、地方自治法176条7項に基づき、その取消しを求める事案である。

2 前提事実（証拠等の摘示のない事実は当事者間に争いがない。）

(1) 当事者

ア 原告は、名古屋市の長である。

イ 被告は、名古屋市の議会である。

(2) 本件議決に至る経緯

ア 原告は、名古屋市基本構想（昭和52年12月20日議決）の下、長期的な展望を持ちつつ新しい時代の流れに対応した市政の基本的な方向性を示す新たな総合計画を策定することを企図し、平成21年10月、その中間案として「中期戦略ビジョン（仮称）中間案」を作成し、同月22日、これを被告の総務環境委員会に報告した。

その後、原告は、市民や有識者の意見を聴取するなどした上、平成22年2月、上記中間案に各論部分を加えた計画全体案として「名古屋市中期戦略ビジョン（案）」を作成し、同月5日、これを被告の総務環境委員会に報告した（以上につ

き、甲 2, 3, 乙 1, 弁論の全趣旨)。

イ 被告の平成 22 年 2 月定例会において、議員提案により、地方自治法 96 条 2 項に基づき、総合計画(平成 23 年法律第 35 号による改正前の地方自治法 2 条 4 項に規定する基本構想に基づき、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をいう。以下同じ。)の策定等を被告において議決すべき事件と定めることなどを内容とする「市会の議決すべき事件等に関する条例」の制定に係る議案が提出され、平成 22 年 2 月 25 日、本会議において、同議案が可決された。

原告は、上記条例の制定に係る議決に異議があるとして、地方自治法 176 条 1 項に基づき、これを再議に付したが、被告は、同年 3 月 5 日、本会議において、同議決と同内容の議決をし、これにより、別紙 1 記載の規定内容を有する市会の議決すべき事件等に関する条例(平成 22 年名古屋市条例第 1 号。以下「本件条例」という。)が制定された(以上につき、甲 4, 5 の 1・2, 6, 乙 3)。

ウ その後、原告は、上記アの「名古屋市中期戦略ビジョン(案)」に一部修正を加えた上で、本件戦略ビジョンの案を最終的に確定し、平成 22 年 6 月 14 日、本件条例に基づき、その策定に係る議案を被告の平成 22 年 6 月定例会に提出した(以下、原告が議案として提出した本件戦略ビジョンの案を「本件戦略ビジョン原案」という。)

本件戦略ビジョン原案は、総論(第 1 章)と各論(第 2 章)から成り、このうち、総論においては、①本件戦略ビジョン策定の考え方(この中で、計画期間については、概ね 10 年先の将来を見据えつつ、平成 24 年度までを計画期間とする旨記載されている。)、②長期的な展望に立ったまちづくりの方向性、③5 つのまちの姿と 45 の施策から成る施策体系が記載され、また、各論においては、45 の施策ごとに、「基本方針」、「めざす姿」、「現状と課題」、「成果目標」、「施策の展開」等を記述した施策別シートが記載されているほか、本件戦略ビジョンの推進に当たっての基本的な考え方等が記載されている(以上につき、甲 7, 8)。

エ 上記ウの議案は、総務環境委員会に付議され、審議が行われるとともに、他の常任委員会においても質疑が行われ、総務環境委員会での審議において、修正動議が提出された。そして、被告は、平成22年6月29日、本会議において、同修正動議どおりに修正した上で同議案を議決した（以下、この議決を「本件修正議決」という。）。

本件修正議決による修正箇所は、別紙2中期戦略ビジョン修正箇所一覧（以下「修正箇所一覧」という。）記載のとおりである（以下、修正箇所一覧2ないし24の各修正を、順次「本件修正2」ないし「本件修正24」といい、これらを併せて「本件各修正」という。）。

オ 原告は、平成22年9月9日、本件修正議決が議会の権限を超えるものであるとして、地方自治法176条4項に基づき、これを再議に付した。

カ 被告は、平成22年9月定例会において、上記オの再議（平成22年再議第3号）を総務環境委員会に付議して審議をした上、平成22年9月28日、本会議において、本件修正議決と同内容の議決（本件議決）をした。

(3) 本件訴えに至る経緯

ア 原告は、平成22年10月18日、本件議決が議会の権限を越えるものであるとして、地方自治法176条5項に基づき、愛知県知事に対し、審査の申立てをした。

イ 愛知県知事は、上記アの審査の申立てにつき、地方自治法255条の5に基づく自治紛争処理委員の審理を経て、平成23年1月14日、同申立てを棄却する旨の裁定をした（甲19）。

ウ 原告は、平成23年3月15日、本件訴えを提起した（顕著な事実）。

3 争点及びこれに関する当事者の主張

本件の争点は、本件議決が議会の権限を越えるものであるか否かであり、これに関する当事者の主張は、次のとおりである。

（原告の主張）

(1) 地方自治法（平成23年法律第35号による改正前のもの）2条4項は、市町村が地域における総合的かつ計画的な行政の運営を図るための基本構想を定めるには、議会の議決を経なければならないことを規定している。しかし、この基本構想の下に策定される基本計画等については、議会に策定権、提案権を認める法令の規定がないことから、地方自治法148条及び149条9号の規定による長の事務の管理執行権限に基づき、長にその権限が委ねられている。

そうであるとすれば、本件条例により、総合計画の策定が被告の議決事項とされたとしても、策定権及び提案権は原告に専属するというべきであり、策定権及び提案権を有しない被告が、原告の計画策定の趣旨を損なう内容の修正を行うことや、原告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、原告の策定権及び提案権を侵害し、許されないというべきである。

また、同法96条1項が議会の権限を具体的・限定的に列挙し、同条2項による議決事件の追加を補充的・限定的に認めるという規定形式を採用していること、及び総合計画の策定段階での議会の関与が、二元代表制システムないし首長主義の下での修正権の行使にとどまるもので、上級行政庁・下級行政庁の間のごとき上下関係の下での修正権の行使に基づくものではないことなどに鑑みれば、修正権の行使が単なる修辭的な字句の訂正にとどまるなど、議会の修正権として相応しくないか、その重要度において同条1項の議決のような内実を伴わない程度の修正である場合には、議会の権限を超えるというべきである。

(2) 本件戦略ビジョンは、名古屋市の基本構想の下に策定された総合計画であり、長期的な視点に立って施策の方向性を示す基本計画的な内容と具体的な目標や事業を掲げた実施計画的な内容の2つの性格を併せ持つものである。そして、本件各修正のうち、本件修正2ないし5及び18は基本計画的な内容に係るものであり、その余の修正は実施計画的な内容に係るものであるところ、本件各修正は、以下のとおり、いずれも議会の権限を超えるものである。

ア 基本計画的な内容に係る修正（本件修正2ないし5及び18）について

本件修正2は「地域委員会」を「地域主体のまちづくり」に、本件修正3ないし5及び18は、「冷暖房のいないまち」を「冷暖房のみにたよらないまち」に、それぞれ凡庸な表現、用語に変更する修正である。

「地域委員会」や「冷暖房のいないまち」という施策用語は、市政運営の中核的な基本理念であり、原告が市長選挙に際してマニフェストにも掲げることにより市民の負託を得て提示された重要なキーワードであるとともに、当該施策の実現を志向し、民意をその目標に向かって誘導するマジックワードである。このような基本理念を、被告が安易に一方的に変更することは、原告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るから、議会の権限を超えるものである。

なお、「地域委員会」と「地域主体のまちづくり」、「冷暖房のいないまち」と「冷暖房のみにたよらないまち」とでは、日本語としての客観的な文意において径庭はなく、趣旨が異なるものではないといえるかもしれないが、そうであるならば、当該字句修正は、修辞上の意味合いにとどまるものであって、やはり、議会の権限を超えるものである。

イ 実施計画的な内容に係る修正（本件修正6ないし17及び19ないし24）について

総合計画に属する計画であっても、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すれば、議会の修正権は及ばないというべきである。

本件修正6ないし17及び19ないし24は、いずれも実施計画的な内容を含む具体的事項について踏み込んだ修正を行うものであって、議会の権限を超えるものである。

（被告の主張）

(1) 本件条例により、総合計画の策定に当たり被告の議決を要することとなった以上、原告の提案に係る総合計画を被告が一定の範囲内で修正することは、本件条例の文言及び総合計画の策定を被告の議決事件に指定した趣旨からして当然に認

められるというべきである。

そして、総合計画の修正の範囲については、提案者の提案権を侵害するような修正、すなわち、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、可能と考えるべきである。

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し、あるいは事務事業の執行に具体的な支障が生ずるような修正は、原告の提案権を侵害するものとして許されないが、その程度に至らない修正であれば、当然被告において行い得るものであって、議会の権限を超えることにはならないというべきである。

(2) 本件各修正は、本件戦略ビジョン原案の総論部分に係るものと各論部分に係るものに分かれるが、以下のとおり、いずれも議会の権限を超えるものではない。

ア 総論部分に係る修正（本件修正2ないし5及び18）について

本件修正2は、本件戦略ビジョン原案の総論中の「都市運営の視点」の箇所に記載されたイラストに掲げられた「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が、もともと、本件戦略ビジョン原案において、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、また、同施策の「施策の展開」の表中には、「住民が主体となったまちづくりの推進」として、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的活動を支援し、住民が主体となったまちづくりの推進を図ることが明記されている。これらを踏まえると、当該修正は、本件戦略ビジョン原案の趣旨を没却してしまう程度に至るものではない。

次に、本件修正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が、もともと、本件戦略ビジョン原案において、施策38の「基本方針」に「冷暖房のみに頼ることなく」と記載されており、また、委員会審議において当局の職員から、冷暖房のいないまちが実現す

ることは、本件戦略ビジョンの計画期間の最終年に当たる「10年後ではあり得ない」との答弁がされている。これらを踏まえると、当該修正は、本件戦略ビジョン原案の趣旨を没却してしまう程度に至るものではない。

したがって、本件修正2ないし5及び18は、いずれも議会の権限を超えるものではない。

イ 各論部分に係る修正（本件修正6ないし17及び19ないし24）について
本件戦略ビジョンは、各論部分も含めて、市政の各分野を統括し、施策の方向性を定めるものであって、各論部分も総合計画の一部として策定されたものである。原告は、各論部分を含んだ本件戦略ビジョン原案を議案として被告に提出し、被告の審議を仰いでいるのであるから、総論部分、各論部分に区分けすることなく、その全体について、本件条例2条1号の規定により被告の議決を要するのであり、各論部分を含めて、その修正が許されるものである。

本件修正6ないし17及び19ないし24は、いずれも、本件戦略ビジョン原案の各論部分に係るものであるが、その修正は、本件戦略ビジョン原案の趣旨を没却するものではないし、また、原告の事務事業の執行に具体的な支障を生じさせるものでもない。

したがって、本件修正6ないし17及び19ないし24は、いずれも議会の権限を超えるものではない。

第3 当裁判所の判断

1 本件条例の下での議会の権限について

(1) 本件条例は、地方自治法96条2項に基づき、総合計画の策定、変更(軽微な変更を除く。以下同じ。)又は廃止を議会の議決事項と定めたものである。

本件においては、名古屋市の総合計画である本件戦略ビジョンの策定に係る議決に際して行われた本件各修正が議会の権限を超えるものであるか否かが争われているところ、この点を判断するに当たっては、まず、本件条例の下において、総合計画の策定に係る議案の提出権が同市の長である原告に専属しているのかどうかを問

題となる。

そこで、検討するに、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、3条において、原告は、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旨規定し、また、5条において、被告は、社会経済情勢の変化等の理由により、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、原告に対し、意見を述べることができる旨規定しており、これらの規定は、総合計画の策定又は変更の立案は原告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、被告が総合計画の策定の立案を行うこ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原告に専属させる趣旨であると解するのが相当である。

(2) ところで、本件条例は、被告において議決すべき事件を定めるとともに、総合計画の立案段階から被告が積極的な役割を果たすことにより、市民の視点に立った効果的な行政の推進に資することを目的として制定されたものであり（本件条例1条）、この目的に照らせば、本件条例は、原告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、被告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、被告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原告に専属させた趣旨を没却することになるので、被告による修正には制約があるものと解すべきであり、原告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原告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。

この点に関し、原告は、地方自治法148条及び149条9号を根拠として、総合計画の策定権及び提案権が原告に専属するとした上、総合計画の策定が被告の議決事項とされたとしても、被告が原告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、原告の総合計画の策定権及び提案権を侵害するものとして許されない旨、また、修正権の行使が単なる修辭的な字句の訂正にとどまるなど、議会の修正権として相応しくないか、その重要度において地方自治法96条1項の議決のような内実を伴わない程度の修正である場合には、議会の権限を超える旨主張する。

しかしながら、同法148条は、普通地方公共団体の長が当該団体の事務を一般的に管理執行する権限を有する旨を規定した包括的権限規定であり、また、同法149条は、普通地方公共団体の長の担当事務を概括的に例示したものにすぎず、これらの規定は、総合計画の策定権及び提案権が原告に専属するとの立論の根拠となるものではない。そして、本件条例の下においては、総合計画の策定は被告の議決によって行うものとされているところ、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、原告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、被告の修正権について、原告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。また、原告は、総合計画の策定について専属的な権限を有するものではないのであるから、被告の修正権について、単なる修辭的な字句の訂正は許されないなどといった所論のような制約を受けるものでもないというべきである。

したがって、原告の上記主張はいずれも採用することができない。

2 本件議決の適否について

(1) 上記1で説示したところを前提に、本件各修正が、総合計画の策定に係る議案の提出権を原告に専属させた趣旨を損なうものとして、被告の修正権の範囲を超えるものであるか否かを検討する。

ア 本件修正2ないし5及び18について

(ア) 証拠(甲10, 14の1・2)によれば、①本件修正2は、本件戦略ビジョン原案の総論中の「都市運営の視点」の箇所に記載されたイラストに掲げられた

「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、②本件修正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「冷暖房のいらぬまち」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。

(イ) 原告は、上記各修正がされる前の「地域委員会」や「冷暖房のいらぬまち」という施策用語は、市政運営の中核的な基本理念であり、原告が市長選挙に際してマニフェストにも掲げることにより市民の負託を得て提示された重要なキーワードであるとともに、当該施策の実現を志向し、民意をその目標に向かって誘導するマジックワードであって、このような基本理念を、被告が安易に一方的に変更することは、原告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る旨主張する。

(ウ) しかしながら、証拠(甲8)によれば、本件戦略ビジョン原案において、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、また、同施策の「施策の展開」の表中には、「住民が主体となったまちづくりの推進」として、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的活動を支援し、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、また、本件戦略ビジョン原案において、施策38の表題は「冷暖房のいらぬまちをめざします」となっているが、同施策の「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、これらの記載に鑑みれば、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。

そうすると、本件修正2ないし5及び18は、総合計画の策定に係る議案の提出権を原告に専属させた趣旨を損なうものではないから、被告の修正権の範囲を超えるものではないといえるべきである。

イ 本件修正6ないし17及び19ないし24について

(ア) 証拠(甲10, 14の1・2)によれば, 本件修正6ないし17及び19ないし24は, いずれも, 本件戦略ビジョン原案の各論中の記載を修正するものであり, このうち, ①本件修正6ないし10は, 施策1(「地域主体のまちづくりをすすめます」という表題のもの)に関する修正で, 「成果目標」の指標から地域委員会が設置されている地域の数を削除し, 「施策の展開」の表中の1「住民が主体となったまちづくりの推進」の主な事業に「学区連絡協議会など地域団体に対する支援の強化」を加えるほか, 修正箇所一覧7ないし9記載のとおり文章を修正するものであること, ②本件修正11は, 施策2(「地域住民が互いに支えあうまちづくりをすすめます」という表題のもの)に関する修正で, 「成果目標」の指標中の「『助け合いの仕組みづくり』の取り組み実施学区の割合」の平成24年度の目標値を45%から55%に修正するものであること, ③本件修正12は, 施策5(「効率的な行財政運営を行います」という表題のもの)に関する修正で, 修正箇所一覧12記載のとおり文章を修正するものであること, ④本件修正13は, 施策8(「子どもが健やかに育つ環境をつくります」という表題のもの)に関する修正で, 「施策の展開」の表中の1「子どもが心身ともに健康に育つための支援」の主な事業に「トワイライトスクール・留守家庭児童健全育成事業の推進」を加えるものであること, ⑤本件修正14は, 施策11(「子どもの確かな学力と豊かな心, 健やかな体を育みます」という表題のもの)に関する修正で, 「施策の展開」の表中の3「学びを支える教育環境の充実」の主な事業から「学校支援委員会の設置」を削除するものであること, ⑥本件修正15及び16は, 施策20(「災害時に市民の安全を守る体制を整えます」という表題のもの)に関する修正で, 「成果目標」の指標中の「救急車の平均現場到着時間」の目標値につき, 平成24年度「6.1分」, 平成30年度「6.0分」とあるのを, 平成24年度「6.1分以下」, 平成30年度「6.0分以下」と修正するものであること, ⑦本件修正17は, 施策26(「働く意欲のある人の就労を支援します」という表題のもの)に関する修正で, 修正箇所一覧17記載のとおり文章を修正するものであること, ⑧本件修正

19は、施策38（本件戦略ビジョン原案による表題が「冷暖房のいらぬまちをめざします」とされていたものが、本件修正18により「冷暖房のみにたよらないまちをめざします」という表題に修正されたもの）に関する修正で、「施策の展開」の表中の3「エネルギー負荷の低減」の主な事業に「園庭の芝生化」とあるのを「校庭・園庭の芝生化」と修正するものであること、⑨本件修正20ないし24は、施策39（「快適な生活・居住環境を守ります」という表題のもの）に関する修正で、「現状と課題」の表中の〔現状〕に「人と生き物が快適に暮らせる都市環境づくりの一環として、『おいしい空気』も重要な要素のひとつです。」という文があるのを削除し、また、「成果目標」の指標から「なごやの空気がおいしいと思う市民の割合」を削除し、「施策の展開」の表中の1の表題が「『日本一空気のおいしいまち・なごや』への挑戦」とあるのを「大気環境の向上」と修正するほか、修正箇所一覧21及び24記載のとおり文章を修正するものであることが認められる。

(イ) 上記認定の本件修正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原告に専属させた趣旨を損なうものではないから、被告の修正権の範囲を超えるものとは認められない。

なお、原告は、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、総合計画の策定は被告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総合計画が策定される場合には、被告の修正権は、実施計画的な内容にも及ぶものと解されるから、原告の主張は採用することができない。

(2) 以上のとおり、本件各修正は被告の修正権の範囲を超えるものではないから、本件議決が議会の権限を超えるものとは認められない。

3 結論

よって、原告の請求は理由がないから、これを棄却することとし、主文のとおり

判決する。

名古屋地方裁判所民事第9部

裁判長裁判官 増 田 稔

裁判官 松 本 明 敏

裁判官山田亜湖は、差し支えのため署名押印することができない。

裁判長裁判官 増 田 稔

(別紙 1)

市会の議決すべき事件等に関する条例 (平成 22 年名古屋市条例第 1 号)

1 条 (趣旨)

この条例は、地方自治法 96 条 2 項の規定に基づき、市会において議決すべき事件を定めるとともに、次条 1 号に規定する基本的な計画の立案段階から市会が積極的な役割を果たすことにより、もって市民の視点に立った効果的な行政の推進に資することを目的とする。

2 条 (議決すべき事件)

地方自治法 96 条 2 項の規定に基づく市会において議決すべき事件は、次のとおりとする。

1 号 総合計画(平成 23 年法律第 35 号による改正前の地方自治法 2 条 4 項に規定する基本構想に基づき、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をいう。以下同じ。)の策定、変更(軽微な変更を除く。以下同じ。)又は廃止

2 号 名古屋港管理組合設立に伴い、名古屋市が愛知県及び名古屋港管理組合と締結する職員の身分、財産等に関する協定

3 条 (立案過程における報告)

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。

4 条 (実施状況の報告)

市長は、毎年度、総合計画に係る実施状況を取りまとめ、その概要を市会に報告しなければならない。

5 条 (市長への意見)

市会は、社会経済情勢の変化等の理由により、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。