

乙
49
第
2
号
証

令和3年3月23日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官



令和2年(行コ)第3号 住民投票実施義務付け等請求控訴事件(原審・那覇地方裁判所令和元年(行ウ)第14号, 第15号)

口頭弁論終結日 令和3年1月20日

判 決

当事者の表示 別紙当事者目録記載のとおり

主 文

- 1 本件各控訴をいずれも棄却する。
- 2 当審における追加的請求に係る訴えをいずれも却下する。
- 3 控訴費用は控訴人らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 当事者の求めた裁判

1 控訴の趣旨(控訴人らは、当審において次の(3)及び(4)の各請求を選択的に追加した。)

(1) 原判決を取り消す。

(2)ア 石垣市長が、石垣市平得大俣地域への陸上自衛隊配備計画の賛否を問う住民投票を実施しないことが違法であることを確認する。

イ 石垣市長は、前項の住民投票を実施せよ。

(3)ア 石垣市長が、石垣市自治基本条例28条4項にいう所定の手続たる投票日の告示又は決定をもってする石垣市平得大俣地域への陸上自衛隊配備計画の賛否を問う住民投票の実施決定をしないことが違法であることを確認する。

イ 石垣市長は、前項の住民投票の実施決定をせよ。

(4)ア 石垣市長が、同項にいう所定の手続たる実施規則の制定をもってする石垣市平得大俣地域への陸上自衛隊配備計画の賛否を問う住民投票の実施決定をしないことが違法であることを確認する。

イ 石垣市長は、前項の住民投票の実施決定をせよ。

2 控訴の趣旨に対する答弁

(1) 本件各控訴をいずれも棄却する。

(2) 控訴人らの当審における追加的請求をいずれも却下又は棄却する。

第2 事案の概要（略称は、特に記載しない限り原判決のものを用いる。ただし、原判決中「原告」を「控訴人」と、「被告」を「被控訴人」と、「別紙」を「原判決別紙」とそれぞれ読み替える。）

1 本件は、石垣市民(以下「市民」という。)である控訴人らの一部が、石垣市自治基本条例（本件自治基本条例）28条1項（以下、同条例の条項は「条例28条1項」などと表記する。）に基づき、石垣市長に対し、石垣市平得大俣地域への陸上自衛隊配備計画（本件配備計画）の賛否を問う本件住民投票の実施を請求した（本件実施請求）にもかかわらず、石垣市長がこれを実施していないことは条例28条4項に違反して違法であるとして、控訴人ら（本件実施請求をした27名及び同請求に必要な連署を行った3名の合計30名）が、石垣市長が所属する被控訴人に対し、行政事件訴訟法（以下「行訴法」という。）37条及び同条の3に基づき、石垣市長が相当の期間内に法令上の申請に当たる本件実施請求に応答しない不作為が違法であることの確認及び石垣市長に対して本件住民投票の実施の義務付けを求める抗告訴訟である（控訴の趣旨(2)）。

原審が控訴人らの訴えをいずれも却下したため、控訴人らがこれを不服として控訴した。控訴人らは、当審において、石垣市長が条例28条4項により規定された所定の手続としての「本件住民投票の投票日の告示又は決定をもってする住民投票の実施決定」及び「本件住民投票の実施のための実施規則の制定をもってする住民投票の実施決定」の各行政処分を怠っていると主張して、それぞれにつき不作為の違法確認及び義務付けに係る請求を選択的に追加した（控訴の趣旨(3)及び(4)）。以下では、控訴人らが義務付け等を求める石垣市長の行為、すなわち、本件住民投票の実施、本件住民投票の投票日の告知又は決定をもってする本

件住民投票の実施決定及び本件住民投票実施のための実施規則の制定をもって
する本件住民投票の実施決定を併せて「本件住民投票の実施等」という。

なお、原審は、控訴人金城龍太郎の予備的訴え（行訴法37条の2に基づく本
件住民投票の実施のいわゆる非申請型義務付けを求める訴え）を却下したが、同
5 控訴人は同却下部分については控訴していないため、当審の審理の対象は、本件
住民投票の実施等についての不作為の違法の確認及び義務付けを求める部分（控
訴の趣旨(2)から(4)まで）となる。

2 関連法令の定め及び前提事実

次のとおり訂正するほかは、原判決「事実及び理由」第2の2及び3のとおり
10 であるからこれを引用する（以下の頁・行数は原判決のものを指す。）。

(1) 3頁21行目末尾に改行の上「（住民投票の請求及び発議）」を加える。

(2) 5頁5行目「本件請求」を「本件実施請求」と改める。

(3) 5頁7行目末尾に「市議会は、本件口頭弁論終結時まで、本件住民投票を
実施するための本件実施条例案に代わる条例（以下「本件実施条例」という。）
15 を制定していない。」を加える。

(4) 5頁8行目「本件口頭弁論終結時まで、本件住民投票を実施していない。」
を「本件口頭弁論終結時まで、地方自治法（以下「地自法」という。）15条
1項に基づき本件住民投票の実施のための規則（以下「本件実施規則」という。）
を制定し、又は179条に基づき市議会（以下「市議会」という。）に代わっ
20 て本件住民投票の実施に係る専決処分（以下、本件実施規則の制定と併せて「本
件実施規則等の制定」という。）をした事実はなく、本件住民投票を実施して
いない。」と改める。

(5) 5頁8行目末尾に改行の上「(5) 石垣市においては、住民投票条例について、
いわゆる常設型の住民投票条例は制定されていない。」を加える。

3 主たる争点及び当事者の主張

(1) 主たる争点

ア 本件住民投票の実施等は抗告訴訟の対象となる行政処分に当たるか等。

(本案前の争点)

イ 本件実施請求は行訴法上の「法令に基づく申請」に当たるか。(本案前の争点)

ウ 石垣市長において本件住民投票の実施等の行政処分をすべきことが本件自治基本条例の規定から明らかといえるか。(本案の争点)

(2) 争点1(本件住民投票の実施等は抗告訴訟の対象となる行政処分に当たるか等。)について

(控訴人ら)

ア 石垣市長(以下「市長」という。)は、条例28条1項に基づく住民投票実施請求を受けたときは、同条4項により住民投票を実施する。投票日の告知又は決定及び実施規則等の制定は、同条1項の請求がされた場合に市長が行うべき同条4項の「所定の手続」であり、住民投票の実施と一体となる行為、又は住民投票の実施に向けた段階的な行為である。控訴人らは、上記各条項に基づき、本件住民投票の実施等を請求する権利を有しており、市長はこれに応じる義務がある。

イ 石垣市の有権者は、条例28条1項に基づき、本件配備計画について政治的意思を表明する権利又は投票する権利を有し、本件住民投票の実施等によって、これらの権利が形成され、その範囲が確定することが、本件自治基本条例上認められている。すなわち、本件住民投票の実施等は、市民、石垣市議会(以下「市議会」という。)及び市長に対し、本件住民投票の結果を尊重すべき義務を負わせ、本件実施請求代表者ら又は署名をした者(控訴人ら)に対し、直接、本件配備計画の賛否に関して投票することができる法的地位を与える。このように当事者の意思とは無関係に法令により特に法的効果が認められる準法律行為であり行政処分又は行政処分と同視されるものである。

(被控訴人)

ア 本件自治基本条例には、有権者の代表者からの実施請求を受けた市長が直ちに住民投票の実施等をすべき旨の定めはない。市議会において本件住民投票実施条例が制定されない以上、市長において、本件実施規則等の制定等を行って本件住民投票を実施すべき法的義務はない。控訴人らに条例28条1項及び4項に基づく本件住民投票の実施等を請求する権利はない。

イ 本件住民投票の実施等は石垣市の有権者全員を対象とする一般的、抽象的な行為である。本件住民投票が実施された場合、その結果を尊重すべき旨は規定されているが、何らの法的効果も発生しない。本件配備計画の賛否について政治的意思を表明したり、投票したりする行為は、いずれも事実行為であって、控訴人らを含む有権者に直接法的な権利を付与するものではなく、控訴人らが主張する権利義務の形成等は本件自治基本条例上認められていない。以上のとおり、本件住民投票の実施等は、いずれも行政処分ではない。

(2) 争点2 (本件実施請求は行訴法上の「法令に基づく申請」に当たるか。) について

(控訴人ら)

本件実施請求は条例28条1項に基づく住民投票の実施請求であり、「法令」に基づく申請である。

本件住民投票の実施は、控訴人らに本件配備計画の賛否についての政治的意思を表明する権利や投票する権利を行使する機会という利益を付与するものであるから、本件実施請求は自己に対し何らかの利益を付与する処分を求める行為であり、法令に基づく「申請」に当たる。加えて、同条4項は、市長が住民投票を実施する義務を負うことを規定しているから、同条1項に基づく実施請求に対し、市長が許諾の応答をすべきことは制度上、当然に予定されている。

(被控訴人)

控訴人らが本件実施請求として主張する請求は、地自法74条1項に基づく条例制定請求であり、条例28条1項に基づく住民投票の実施を求める「法令に基づく申請」ではない。控訴人らが主張する利益は、石垣市の有権者全員に一般的に付与されるものであり個別の利益ではないし、条例28条4項は、市長に対し、住民投票の実施を許諾すべき義務を課す規定ではない。

(3) 争点3 (市長が本件住民投票の実施等の行政処分をすべきことが本件自治基本条例の規定から明らかといえるか。) について

(控訴人ら)

市長が本件住民投票の実施等を行うべき義務を負うことは、一義的に明白である。すなわち、条例28条は、市議会議員の発議と市長の発議による住民投票の場合には、住民投票を規定した条例を市議会に提出して住民投票を発議することができる旨を定めている(2項, 3項)のに対し、4分の1以上の有権者が連署して、その代表者が請求する場合には、住民投票を実施しなければならないと規定している(4項)。このように市長がすべきことが文言上明確に書き分けられていることからして、同項の「所定の手続」とは、投票日の告知又は決定、実施規則等の制定であることは明白であり、市議会による住民投票実施条例の制定は予定されていない。本件自治基本条例の制定過程でも、地自法74条1項に基づく条例制定請求権を単に確認するだけであった当初の条項案に対し、有権者の署名数の要件を大幅に加重する一方、市長に住民投票の実施義務を課す旨が提案された結果、条例28条4項が定められた。

本件住民投票の実施には、本件住民投票条例の制定が必要であるとする被控訴人の主張は、条例28条1項及び4項に基づく住民投票の実施請求権について、地自法74条1項が認めている有権者の条例制定請求権を大幅に制限させることとなり、法律の範囲内で条例を制定することができることを定めた憲法94条に明らかに違反する解釈に基づく主張である。

(被控訴人)

条例 28 条 1 項に基づく住民投票実施請求がされた場合、地自法 74 条 1 項の
5 5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100
101
102
103
104
105
106
107
108
109
110
111
112
113
114
115
116
117
118
119
120
121
122
123
124
125
126
127
128
129
130
131
132
133
134
135
136
137
138
139
140
141
142
143
144
145
146
147
148
149
150
151
152
153
154
155
156
157
158
159
160
161
162
163
164
165
166
167
168
169
170
171
172
173
174
175
176
177
178
179
180
181
182
183
184
185
186
187
188
189
190
191
192
193
194
195
196
197
198
199
200
201
202
203
204
205
206
207
208
209
210
211
212
213
214
215
216
217
218
219
220
221
222
223
224
225
226
227
228
229
230
231
232
233
234
235
236
237
238
239
240
241
242
243
244
245
246
247
248
249
250
251
252
253
254
255
256
257
258
259
260
261
262
263
264
265
266
267
268
269
270
271
272
273
274
275
276
277
278
279
280
281
282
283
284
285
286
287
288
289
290
291
292
293
294
295
296
297
298
299
300
301
302
303
304
305
306
307
308
309
310
311
312
313
314
315
316
317
318
319
320
321
322
323
324
325
326
327
328
329
330
331
332
333
334
335
336
337
338
339
340
341
342
343
344
345
346
347
348
349
350
351
352
353
354
355
356
357
358
359
360
361
362
363
364
365
366
367
368
369
370
371
372
373
374
375
376
377
378
379
380
381
382
383
384
385
386
387
388
389
390
391
392
393
394
395
396
397
398
399
400
401
402
403
404
405
406
407
408
409
410
411
412
413
414
415
416
417
418
419
420
421
422
423
424
425
426
427
428
429
430
431
432
433
434
435
436
437
438
439
440
441
442
443
444
445
446
447
448
449
450
451
452
453
454
455
456
457
458
459
460
461
462
463
464
465
466
467
468
469
470
471
472
473
474
475
476
477
478
479
480
481
482
483
484
485
486
487
488
489
490
491
492
493
494
495
496
497
498
499
500
501
502
503
504
505
506
507
508
509
510
511
512
513
514
515
516
517
518
519
520
521
522
523
524
525
526
527
528
529
530
531
532
533
534
535
536
537
538
539
540
541
542
543
544
545
546
547
548
549
550
551
552
553
554
555
556
557
558
559
560
561
562
563
564
565
566
567
568
569
570
571
572
573
574
575
576
577
578
579
580
581
582
583
584
585
586
587
588
589
590
591
592
593
594
595
596
597
598
599
600
601
602
603
604
605
606
607
608
609
610
611
612
613
614
615
616
617
618
619
620
621
622
623
624
625
626
627
628
629
630
631
632
633
634
635
636
637
638
639
640
641
642
643
644
645
646
647
648
649
650
651
652
653
654
655
656
657
658
659
660
661
662
663
664
665
666
667
668
669
670
671
672
673
674
675
676
677
678
679
680
681
682
683
684
685
686
687
688
689
690
691
692
693
694
695
696
697
698
699
700
701
702
703
704
705
706
707
708
709
710
711
712
713
714
715
716
717
718
719
720
721
722
723
724
725
726
727
728
729
730
731
732
733
734
735
736
737
738
739
740
741
742
743
744
745
746
747
748
749
750
751
752
753
754
755
756
757
758
759
760
761
762
763
764
765
766
767
768
769
770
771
772
773
774
775
776
777
778
779
780
781
782
783
784
785
786
787
788
789
790
791
792
793
794
795
796
797
798
799
800
801
802
803
804
805
806
807
808
809
810
811
812
813
814
815
816
817
818
819
820
821
822
823
824
825
826
827
828
829
830
831
832
833
834
835
836
837
838
839
840
841
842
843
844
845
846
847
848
849
850
851
852
853
854
855
856
857
858
859
860
861
862
863
864
865
866
867
868
869
870
871
872
873
874
875
876
877
878
879
880
881
882
883
884
885
886
887
888
889
890
891
892
893
894
895
896
897
898
899
900
901
902
903
904
905
906
907
908
909
910
911
912
913
914
915
916
917
918
919
920
921
922
923
924
925
926
927
928
929
930
931
932
933
934
935
936
937
938
939
940
941
942
943
944
945
946
947
948
949
950
951
952
953
954
955
956
957
958
959
960
961
962
963
964
965
966
967
968
969
970
971
972
973
974
975
976
977
978
979
980
981
982
983
984
985
986
987
988
989
990
991
992
993
994
995
996
997
998
999
1000

以上のおり、市長が本件住民投票の実施等を行う義務を負わないから、同義務が一義的に明白であるということもない。

第 3 判断

当審も、控訴人らの請求に係る訴えは、当審で追加されたものも含めて、いずれも不適法であり却下されるべきと判断する。その理由は次のとおりである。

1 争点 1 (本件住民投票の実施等は抗告訴訟の対象となる行政処分に当たるか等。)について

(1) 控訴人らは、条例 28 条 1 項及び 4 項に基づき、石垣市の住民である控訴人らが、市長に対し、本件住民投票の実施等を請求する権利を有していることを前提として、本件住民投票の実施等により、石垣市の有権者に本件配備計画の賛否に関する政治的意思を表明する権利や本件住民投票に投票する権利が形成され、その範囲が確定されることが本件自治基本条例上認められているとして、本件住民投票の実施等が抗告訴訟の対象となる行政処分に当たると主張する。

憲法及び地自法は、地方自治における直接民主制的制度としての住民投票の制度の存在を肯定している（憲法 95 条，地自法 76 条 3 項，80 条 3 項，

81条2項, 74条~同条の4)ものの, 議会の解散, 議員の解職及び役員の解職等を除き, 住民が, 地方自治体に対して, 一定の事項について住民投票の実施請求権を有することを根拠づける規定は設けられていない。前提事実のとおり, 石垣市においては, いわゆる常設型の住民投票実施条例が制定されていないことからして, 控訴人らが, 本件住民投票の実施等を請求する権利を有していることが認められるためには, 同権利を創設した法令上の規定が存することが必要となる。控訴人らもかかる解釈のもと, 条例28条1項及び4項が, 本件住民投票の実施等を請求する権利を創設した規定である旨を主張するものと解される。

そこで, まず, 条例28条1項及び4項は, 石垣市の住民に対し本件住民投票の実施等を請求する権利を創設した規定といえるか, について検討する。

(2)ア 前提事実のとおり, 条例28条1項及び4項には, 石垣市の有権者の総数の4分の1以上の者の連署を得た場合, その代表者(以下「有権者の代表者」という。)は市長に対し, 住民投票の実施を請求することができる旨が, かかる代表者からの実施請求を受けた市長は, 所定の手続を経た上で, 住民投票を実施しなければならない旨がそれぞれ規定されているものの, そのほかに, 有権者の代表者において, 市議会の議決を経た住民投票実施条例の制定を待たずに, 直ちに, 市長に対し, 当該住民投票を実施すべきことや, 「所定の手続」として, 当該住民投票を実施するための実施規則を制定すべきこと等を請求する権利を有する旨は明定されていないし, 本件自治基本条例においてその旨を定める規定も見当たらない。

そもそも, 住民投票について定めている条例27条は, (住民投票)との表題のもとに, 1項において「市長は市政に係る重要事項について市民の意思を確認するため, その案件ごとに定められる条例により住民投票を実施することができる。」と定めており, 28条は, 27条の直下にこれを受けるとして, (住民投票の請求及び発議)との表題のもとに, 有権者の代

表者、市議会議員、市長による住民投票の請求及び発議について規定している
るのであるから、他に特別の定めがない限りは、28条における住民投票と
は、27条1項に定義されている住民投票と同義であると解釈すべきもの
であり、そうすると、本件基本自治条例における住民投票は、その案件ごと
に定められる条例により実施されるものということになる。

イ 控訴人らは、条例28条1項が、有権者の代表者が「市長に対して住民投
票の実施を請求することができる。」と規定し、同条4項が「市長は、第1
項の請求があったときは、所定の手続を経て住民投票を実施しなければな
らない。」と規定していることを根拠にして、市長には、条例が制定されな
くとも住民投票を実施する義務があり、市民には住民投票の実施を求める
権利があると主張する。

確かに、市議会議員及び市長からの発議による住民投票について定めて
いる条例28条2項及び3項は、条例を市議会に提出して住民投票を発議
する旨を規定しており、いずれについても条例が制定され、これに基づいて
住民投票が実施されることが予定されることが文言上明らかであるのに対
して、同条4項は「所定の手続を経て、住民投票を実施しなければならない
。」と規定するだけであり、同条2項及び3項とは異なる規定ぶりとなっ
ていることからすれば、同条1項及び4項のみの文言の形式的な解釈とし
ては、「所定の手続を経て」の理解の仕方によっては、市長に対して、条例
によらない住民投票を実施する義務を定めており、住民に対し同義務に対
応する請求権を付与しているという解釈もありうるころではある。

しかし、既に述べたように、条例28条は、27条の規定を受けて、同条
にいう住民投票についての請求及び発議に関する事項を定めたものと解さ
れる以上、27条と整合的に解釈するのが当然であり、28条2項及び3項
が条例による住民投票を示していることも併せて考えると、同条1項の請
求による住民投票の場合も、条例が制定されることを当然の前提にしてい

ると解するのが整合的である。同条4項の形式的な文言を根拠に、同項が市長に対して条例の制定を前提としない形式による住民投票の実施を義務付けており、住民に対し同義務に相応する住民投票の実施請求権を付与すると解することはできない。上記控訴人らの主張は、同じ条例中の関連条項のうちの一部の条項の一部の文言のみを取り出して形式的に論じるものあって、採用することができない。

(3) 控訴人らは、条例28条1項及び4項の制定過程を根拠として、住民には、市長に対する住民投票実施請求権が付与されている旨を主張するので、以下、この点についても検討する。

ア 前提事実、証拠(甲10, 11, 18)及び弁論の全趣旨によれば、本件自治基本条例の制定過程等について、以下のとおり認めることができる。

(ア) まず、石垣市が作成した当初の石垣市自治基本条例事務局素案(たたき台)では、住民投票に関し、現行の条例27条1項と概ね同趣旨の「市長は、市政に関し住民の意向を聴くべき重要な案件が生じたときは、住民投票を実施することができる。」との条項案(以下「第1次基本条項」という。)が策定された。

(イ) 続いて、石垣市の職員等からなる石垣市自治基本条例策定推進ワーキングチーム(以下「WT」という。)による検討の結果、第1次基本条項については、1項として「市長は、市政に関し住民の意向を聴くべき重要な案件が生じたときは、その案件ごとに定められる条例により住民投票を実施することができる。」、2項として「市民、議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。」と修正され、住民投票については、個別の案件ごとに条例を定めて実施するものとされた(上記修正後の各条項案を、以下「WT基本条項」という。)。そのほか、WTにおいては、住民投票の請求及び発議に関する条項を新たに設けることが提案され、石垣市の有権者は、法令の定めによって、有権者の総数の50分の1以上の連

署をもって、その代表者が市長に住民投票を規定した条例の制定を請求することができる旨の条項案（以下「WT請求条項」という。）、並びに市議会議員及び市長が条例案を市議会に提出することをもって住民投票の実施を発議する旨の条項案（現行の条例28条2項及び3項と同じ文言。以下「WT発議条項」という。）が策定された。このWT請求条項及びWT発議条項は、いずれも住民投票の実施に先立って、市議会に条例案が提出され、条例が制定されることを予定するものとなっている。

(ウ) このWT請求条項に対し、公募を含む10名の委員からなる石垣市自治基本条例をつくる市民検討会議（以下「KT」という。）は、有権者の総数の50分の1以上の連署によって住民投票実施条例の制定を請求し得るとするよりも、必要署名数の要件を厳しくした上で、同署名が集まった場合には直接住民の意思を問うため、住民投票を実施しなければならないとした方がよいといった趣旨の意見を提出した。その結果、同意見を加味した素案として、連署数の要件を有権者の総数の4分の1以上とする現行の条例28条1項と同じ文言の条項案（以下「KT請求条項」という。）及び「同項の規定による請求があったときは、市長は住民投票を実施しなければならない。」とする条項案（以下「KT実施条項」という。）が新たに素案として策定された。他方、上記KTの検討において、WT基本条項については、これを変更するなどといった議論がされたことはいかえりなく、何らの修正も行われていない。また、KT請求条項及びKT実施条項が想定している住民投票について、WT基本条項及びこれを受けたWT発議条項が定める住民投票とは法的に異なる性質や形式のものであるとか、KT実施条項に基づく市長の義務は、WT基本条項が適用されず、個別の案件ごとの条例が制定されていなくても住民投票を実施する義務であるといった議論がされた形跡もない。

(エ) その後開催された有識者数名からなる石垣市自治基本条例策定審議会

(以下「審議会」という。)において、上記WT及びKTでの検討を経て策定された住民投票に関する条項案、すなわち、WT基本条項、KT請求条項、WT発議条項及びKT実施条項についての審議がされ、審議会から、KT実施条項について、「住民投票を実施しなければならない。」との文言の前に「所定の手続を経て」を入れた方が理解しやすいとの意見が提出された。その結果、KT実施条項は、現行の条例28条4項と同じ文言の条項案(以下「最終実施条項」という。)に修正されたが、そのほかの関連条項案(現行の条例27条に当たるWT基本条項、現行の条例28条1項に当たるKT請求条項、現行の同条2項及び3項に当たるWT発議条項)については、特段の意見が出ることはなく、上記修正後の最終実施条項とともに本件自治基本条例の原案(案)が策定された。上記のとおり審議会において、WT基本条項について、これを変更するなどの意見が出たことはないし、KT請求条項及びKT実施条項が想定している住民投票について、WT基本条項及びこれを受けたWT発議条項が規定する住民投票と性質が法的に異なるものであるといった議論がされた形跡はないし、最終実施条項として加えられた「所定の手続」の具体的な内容について、特段の議論がされた形跡もうかがえない。

(オ) 本件自治基本条例は、パブリックコメント等の手続を経て、平成21年12月16日、住民投票関連条項については、WT基本条項、KT請求条項、WT発議条項、最終実施条項の各条項のとおり制定され、平成22年4月1日施行された。

イ(ア) 上記アで認定した制定過程等によれば、住民投票に関する条項案が確定するまでの過程において、KT請求条項及びKT実施条項が策定された経緯はあるものの、住民投票を定義した規定というべきWT基本条項の内容や位置づけ等について一切の異論は示されておらず、新設された有権者の代表者の請求や市議会議員及び市長の発議により住民投票が行われる

とする規定が設けられた過程においても、有権者の代表者の請求による住民投票と市議会議員及び市長の発議による住民投票とではその性質が法的に異なるとか、有権者の代表者の請求による住民投票については、WT基本条項が適用されないといった議論がされた形跡はない。加えて、本件自治基本条例には、市長が、条例の制定を待たずに住民投票を実施することを予定している手続的規定は一切存在しない。このような経緯からすれば、有識者からなる審議会においては、本件自治基本条例で定めることになる住民投票については、地自法及び市議会が制定する個別の案件ごとの住民投票実施条例に定められた手続を経て実施されることになるとの理解に立った上で、このことを条文上明らかにした方が、理解が得られやすいとの考えのもと、前記認定の意見を提出し、KT実施条項を修正することとして、最終的に原案（案）となる最終実施条項が策定されたものと解される。

以上によれば、条例28条1項及び4項を含む住民投票関連条項の制定過程は、むしろ前記(2)で説示したとおりの28条1項及び4項の解釈に沿うものといえ、これに疑問を差し挟む余地はないといわねばならない。

(イ) 控訴人らは、審議会が提出した意見は、市長に対し住民投票の実施を義務付けるKT実施条項を実質的に変更するものではなく、分かりやすさの観点から加えられたものにすぎないから、条例28条4項の「所定の手続を経て」とは、市長において実施規則の制定等の手続を履践すべきことを意味する旨主張する。

しかしながら、前記(2)で説示したとおり、条例28条4項によって実施されることになる住民投票も、条例の制定を予定したものと解されるから、同項にいう「所定の手続を経て」とは、個別の案件ごとの住民投票条例が制定されたことを前提とし、市長において同条例の制定に向けた必要な手続（地自法による市議会の招集、条例案の付議等）及び制定された条例の

5
10
15
定めに沿った手続を履践することを意味するものと解される。審議会における意見も上記で説示したとおりである。そうすると、条例28条4項は、有権者の代表者から請求を受けた場合に、市長に対して、無条件に住民投票を実施することを義務付けるものではなく、市長に対して、市議会に条例案を付議すること、条例が制定された場合に、この条例に基づいて住民投票を実施することを義務付けるものと解釈すべきことになる。このような解釈は、石垣市作成の本件自治基本条例の解説（甲2）に整合し、条例制定時の立法者意思にも沿うものといえる。控訴人らの一部である本件実施請求代表者ら自身、本件実施請求に際しては、市長に対し、地自法74条1項の規定により本件実施条例案を添えて条例の制定を請求する旨を明記した請求書を作成、提出しており、条例28条1項による請求であっても、住民投票実施条例の制定が必要であるとの認識を有していたことが認められる。また、本件実施請求を受けた市長は、市議会に対し、2度にわたり本件実施条例案と同趣旨の条例案を付議しているのであって、市長としても、直ちに本件実施規則等を制定して本件住民投票の実施等をすべき義務を負うとの認識を有していなかったことは明らかである。

以上のとおり、控訴人らの上記主張は、独自の見解に基づく意見であり採用することができない。

20
(ウ) この点、条例28条1項は、地自法74条1項に基づく条例制定請求ができる有権者の連署数を加重して定めており、条例28条1項が規定する請求については、地方自治における直接民主制的制度の意義を尊重する観点からは、より住民の意思を確認する必要性が高い案件であることは控訴人らが主張するとおりである。

25
しかしながら、この点を考慮しても、条例27条及び28条の文言や一般的な解釈、制定過程等、前記で検討したところに照らせば、他に、市長において、有権者の代表者からの請求に限って、特別に、住民投票実施条

例によらずに住民投票を実施する旨の規定が存在しない以上、28条1項及び4項については、市長、市議会及び市議会議員において、同条1項に規定された請求に係る住民投票実施条例の制定の可否の審議に当たり、当該請求が有権者の総数の4分の1以上という相当多数の住民の意思に基づくものであることを十二分に踏まえた議論や判断を行うことが期待されており、市長らがそのような政治的責務を負うという意味を持つに留まるのであって、それ以上に更に進んで、市長に対し住民投票を実施すべき義務を課す規定であると解することはできない。

- (4) 以上で検討したところによれば、条例28条1項の規定による実施請求がされた場合、連署した有権者や有権者の代表者は、石垣市長に対し、当該住民投票の実施条例案を市議会に付議するよう求める権利、又は、直接、市議会に対し、実施条例案を発案する権利を有するとはいえるものの、これを超えて、同条4項に基づき、市議会による住民投票実施条例の制定を待たずに、市長に対し、当該住民投票の実施規則の制定等を求めたり、当該住民投票を実施するよう求めたりする権利を有すると解することはできない。

したがって、条例28条1項及び4項は、石垣市の住民に対し、市長に住民投票の実施（同実施のために必要な手続行為等を含む。）を請求することができる権利を創設した規定であると認めることはできない。そのほか、住民に上記請求権を創設したものと認められる法令規定はない。

- (5) 進んで、本件住民投票の実施等が行政処分に当たるか等について検討する。

抗告訴訟の対象となる行政処分とは、公権力の主体である国又は公共団体が行う行為のうち、その行為によって直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められているものをいう（最一小判昭和30年2月24日・民集9巻2号217頁，最一小判昭和39年10月29日・民集18巻1809頁参照）。控訴人らも、上記解釈のもとで控訴人らが市長に対し本件住民投票の実施請求等を請求する権利を有することを前提として、本件住民

投票の実施は、控訴人らの市政に関する重要事項である本件配備計画の賛否につき政策意思を表明し、又は、投票する権利を形成し、その範囲を確定するものであり、このことは本件自治基本条例上認められていると主張する（なお、控訴人らが義務付け等の対象として主張する行為は、いずれも本件住民投票の実施に向けた手続的行為であり、その法的効果については上記の主張に集約されることになる。）。

しかしながら、条例28条1項及び4項が、住民に対し本件住民投票の実施請求権を創設した規定であるとは認められないことは前記(2)のとおりである。そうすると、更に進んで、上記各条項が、本件住民投票の実施により、控訴人らを含む石垣市の有権者に対し、市政に関する重要事項について自らの政治的意思を表明したり、投票したりすることを求める権利を認める規定であると解することもできない。そのほか、控訴人らが主張する権利を認める法令規定は本件自治基本条例を含めて存在しない。

したがって、本件住民投票の実施等が、直接、控訴人らを含む石垣市の有権者の権利義務を形成し又はその範囲を確定することが法律上認められている行為であると解する余地はない。よって、本件住民投票の実施等は、抗告訴訟の対象となる行政処分には当たらないし、本件住民投票の実施を求めることを内容とする本件実施請求は、市長が相当の期間内に応答すべき法令に基づく申請にも当たらないこととなる。

第4 結論

以上によれば、控訴人らの請求は、当審で追加された請求も含めていずれも不適法であり、却下されるべきである。したがって、原判決は、結論において正当であるから、本件各控訴はいずれも理由がない。

よって、本件各控訴をいずれも棄却し、控訴人らが当審で追加した請求に係る訴えをいずれも却下することとして、主文のとおり判決する。

福岡高等裁判所那覇支部民事部

裁判長裁判官

大久保 正道 

裁判官

本多 智子

裁判官

平山 俊輔 

これは正本である。

令和3年3月23日

福岡高等裁判所那覇支部民事部

裁判所書記官 金丸 亜由美

