

令和6年3月12日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和5年(行コ)第6号 地位確認請求控訴事件(原審・那覇地方裁判所令和3年(行ウ)第5号)

白頭弁論終結日 令和5年11月7日

判 決

5 沖縄県 _____

控訴人(一審原告)

金城 龍太郎

沖縄県 _____

控訴人(一審原告)

10 沖縄県 _____

控訴人(一審原告)

上記3名訴訟代理人弁護士

大井 琢

同

中村 昌樹

同訴訟復代理人弁護士

小林 武

15 沖縄県石垣市字真栄里672番地

被控訴人(一審被告)

石垣市

同代表者市長

中山 義隆

同訴訟代理人弁護士

伊東 幸太郎

同

吉本 隼

20 同

中村 政也

主 文

- 1 本件控訴をいずれも棄却する。
- 2 控訴費用は控訴人らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

25 第1 控訴の趣旨

- 1 原判決を取り消す。

2 控訴人らが、平成30年12月20日直接請求された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において投票することができる地位にあることを確認する。(選択的請求1)

3 被控訴人が、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をもって、控訴人らに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において投票権の行使をさせないことは違法であることを確認する。(選択的請求2)

4 被控訴人が、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は違法であることを確認する。(選択的請求3)

10 第2 事案の概要等(以下、略称については原判決のとおり。ただし、原判決中、「原告」(8頁12行目、同26行目、9頁2行目及び同4行目のものを除く。)を「控訴人」と、「被告」を「被控訴人」と、「請求の趣旨第1項の訴え」を「本件地位確認の訴え」と、「請求の趣旨第2項の訴え」を「投票権行使妨害に係る違法確認の訴え」と、「請求の趣旨第3項の訴え」を「住民投票不実施に係る違法確認の訴え」と、「請求の趣旨第2項及び第3項の訴え」を「本件各違法確認の訴え」と、「条例第17号」を「石垣市条例第17号」と、「別紙」を「原判決別紙」とそれぞれ読み替える。)

1 石垣市民である控訴人らは、平成30年12月20日、請求代表者を通じて、石垣市長に対し、同市の選挙権を有する者の4分の1以上の連署をもって、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(本件住民投票)を実施する前提となる条例の制定の請求(本件実施請求)をした。

本件は、控訴人らが、上記当時の石垣市自治基本条例(本件基本条例)28条1項及び4項は、案件ごとの住民投票実施条例の制定がなくとも石垣市長に対して住民投票の実施を義務付ける規定であり、本件実施請求は地方自治法74条1項の直接請求の方式で本件基本条例28条1項及び4項に基づき本件住民投票の実施を請求したものであると主張して、被控訴人に対し、行政事件訴

5 訟法4条のいわゆる実質的当事者訴訟として、選択的に、①控訴人らが本件住民投票において投票することができる地位にあることの確認（以下、この確認の訴えを「本件地位確認の訴え」という。）、②被控訴人が本件住民投票を実施しないことをもって控訴人らに本件住民投票において投票権の行使をさせないことが違法であることの確認（以下、この確認の訴えを「投票権行使妨害に係る違法確認の訴え」という。）又は③被控訴人が本件住民投票を実施しないことが違法であることの確認（以下、この確認の訴えを「住民投票不実施に係る違法確認の訴え」といい、投票権行使妨害に係る違法確認の訴えと併せて「本件各違法確認の訴え」という。）を求めた事案である。

10 原審が、控訴人らの上記①から③までの各確認の訴えは確認の利益を欠くとして、それらの訴えをいずれも却下したところ、控訴人らがこれを不服としてそれぞれ控訴した。

2 関連法令の定め、前提事実、争点及び争点に対する当事者の主張は、次のとおり訂正するほかは、原判決の「事実及び理由」第2（以下、当審による訂正後のものを「原判決第2」という。）の1から4までのとおりであるから、これを引用する。

15 (1) 原判決2頁25行目の「改正前のもの」の次に「。以下同じ。」を、3頁3行目末尾の次に「(弁論の全趣旨)」を、同20行目の「住民投票を」の前に「それぞれ」をそれぞれ加え、同23行目から24行目にかけての「本件基本条例についての市民検討会議（以下「本件市民検討会議」という。）」を「石垣市自治基本条例をつくる市民検討会議（以下「市民検討会議」という。）」に、同26行目の「集まった」を「集まった上で住民投票を市長に請求した」に、4頁4行目の「条項案及び同項の」を「条項及びその」にそれぞれ改め、同16行目の「施行された」の次に「(乙4)」を加える。

20 (2) 原判決4頁20行目の「石垣市長に対し」の前に「請求代表者を通じて、」を、同23行目の「(本件実施請求)。」の次に「本件実施請求は地方自治法

7 4 条 1 項に基づく条例制定請求としての要件を満たすものであった（本件
実施請求が本件基本条例 2 8 条 1 項所定の請求に当たるか否かは、当事者間
に争いがある。）をそれぞれ加え、5 頁 4 行目の「本件住民投票条例」を
「本件実施条例案のと通りの条例」に、同 8 行目の「本件訴えの」を「当審
5 の」にそれぞれ改める。

(3) 原判決 5 頁 1 1 行目末尾の次に改行の上、次のとおり加える。

「オ 本件基本条例の制定から同条例 2 7 条及び 2 8 条の削除までの間、石垣
市において、投票資格、投票方法、成立要件など、住民投票の実施に必要な
諸事項をあらかじめ定めた住民投票条例（以下「常設型住民投票条例」
10 という。）は存在せず、また、上記の諸事項が本件基本条例において定め
られていたこともなかった（乙 4～6、弁論の全趣旨）。」

(4) 原判決 5 頁 1 4 行目末尾の次に「(逐条解説の記載上は第 2 6 条であるが、
本件基本条例 2 7 条に関するものとして読み替える。以下同じ。)」を、同 2
6 行目末尾の次に「(逐条解説の記載上は第 2 7 条であるが、本件基本条例
15 2 8 条に関するものとして読み替える。以下同じ。)」をそれぞれ加え、6 頁
1 6 行目の「地元の」を「石垣市の」に、同 1 8 行目の「議論」を「論議」
にそれぞれ改め、7 頁 1 1 行目の「第 5 回」の前に「同年」を加え、同 1 3
行目の「問い」を「議員からの質問」に改める。

(5) 原判決 8 頁 5 行目の「それぞれ求める」を「それぞれ求め、控訴人金城龍
20 太郎は、予備的に、同法 3 7 条の 2 に基づき、本件住民投票の実施の義務付
けを求める」に改め、同 1 0 行目の「及び」の前に「、3 7 条の 2」を、同
1 3 行目の「提起する」の次に「(ただし、控訴人金城龍太郎の予備的請求
部分を除く。)」をそれぞれ加え、同 1 5 行目から 1 6 行目にかけての「に係
る訴えを追加的に併合して提起した」を「を選択的に追加した」に改める。

(6) 原判決 1 0 頁 2 1 行目から 2 2 行目にかけての「、例えば、本件住民投票
25 を実施しないという不作為の違法確認の訴え」を「(本件でいえば本件住民

投票を実施しない不作為の違法確認の訴え)」に改め、12頁5行目の「市長は、」の次に「地方自治法74条1項の直接請求の方式で」を、14頁22行目の「ワーキングチーム」の前に「本件」をそれぞれ加える。

第3 当裁判所の判断

1 当裁判所は、原審とは異なり、控訴人らの各請求はいずれも棄却されるべきものと判断する。その理由は、次のとおりである。

2 争点1（確認の利益の有無）について

(1) 控訴人らは、本件訴訟において、選択的に、①控訴人らが本件住民投票において投票することができる地位にあることの確認、②被控訴人が本件住民投票を実施しないことをもって控訴人らに本件住民投票において投票権の行使をさせないことが違法であることの確認又は③被控訴人が本件住民投票を実施しないことが違法であることの確認を求めている。

本件訴訟における確認の対象は、本件住民投票に関する控訴人らの現在における公法上の法律関係（法的地位等）であり、控訴人らは、本件基本条例28条1項の要件を満たした本件実施請求により当該法律関係が生じたとして、被控訴人との間でその積極的な確認を求める一方、被控訴人は当該法律関係の存在を争っているから、控訴人らが確認を求める公法上の法律関係（法的地位等）には、現実的な不安又は危険が生じているということができる。

また、控訴人らは、その主張する公法上の法律関係（法的地位等）が、本件基本条例28条1項及び4項により、本件住民投票に係る住民投票実施条例の制定がなくとも被控訴人との間で生じていると主張し、新たな条例の制定を前提とした法律関係の確認を求めていないし、上記①から③までに係る本件地位確認の訴え、投票権行使妨害に係る違法確認の訴え及び住民投票不実施に係る違法確認の訴え（以下、この3つの訴えを併せて「本件各訴え」という。）のうち、いずれかが他の訴えよりも

適切な訴えであると直ちにいうことはできない。

5 控訴人金城龍太郎、控訴人宮良麻奈美その他の者は、本件前訴において、石垣市長が相当の期間内に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や石垣市長に対する本件住民投票の実施の義務付けを
10 求める抗告訴訟を提起したが、いずれも処分性が認められないとして訴えを却下する旨の一審判決を受け、控訴審及び上告審を経て、同判決が維持されて確定したもので（原判決第2の2(6)）、このような訴訟経過に照らすと、控訴人らは、実質的当事者訴訟においてその主張する公法上の法律関係（法的地位等）の確認を求める以外の手段を選択することが困難な状況にあるといえる。

15 なお、本件実施請求の後に本件基本条例27条及び28条が削除されたこと（同2(2)ア及びエ）は、本件実施請求によって生じたと控訴人らが主張する公法上の法律関係（法的地位等）について、これを変更し、又は消滅させる事由とはいえない。

20 以上によれば、控訴人らの本件各訴えは、いずれも控訴人らと被控訴人との間の法律関係の存否に関する争いを解決するために有効かつ適切な手段であり、確認の利益があると認められる。

(2) 被控訴人は、控訴人らに住民投票実施条例の制定を待たずに本件住民投票において投票する権利又は法的地位が生じているとはいえないから、控訴人
25 らの本件各訴えは、いずれも確認対象の適格又は即時確定の利益を欠くと主張する。

しかしながら、控訴人らに住民投票実施条例の制定を待たずに本件住民投票において投票する権利又は法的地位が生じているか否かは、本案の判断であり、その判断を先取りして、本件各訴えにつき確認の利益を欠くものとするのは相当ではない。被控訴人の上記主張は、採用することができない。

また、被控訴人は、本件実施請求が本件基本条例28条1項に基づく住民

投票の請求ではなく、地方自治法74条1項に基づく条例制定請求であって、控訴人らが主張する公法上の法律関係（法的地位等）は前提を欠いている旨を主張するが、本件基本条例28条1項に基づく請求と地方自治法74条1項に基づく請求とが排他的な関係にあるとはいえず、本件実施請求はいずれの要件も満たすものであるから（原判決第2の2(2)ア）、上記法律関係が前提を欠いているとはいえない。

(3) 被控訴人は、本件各訴えは本件前訴と実質的に同一の内容について審理を求めるものであるから、本件前訴の蒸し返しであって、濫訴というべきものであると主張する。

しかしながら、本件前訴が抗告訴訟であったのに対し、本件各訴えは実質的当事者訴訟である上、本件前訴の判決においては処分性の存否が判断されたにとどまるから、本件前訴の控訴審判決の理由中で、本件条例28条1項及び4項について、石垣市民に対して市長に本件住民投票の実施を請求することができる権利を創設した規定であるとも、本件住民投票の実施により、石垣市の有権者に対して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もいえない旨の説示がされていた（原判決第2の2(6)イ）からといって、本件前訴とは訴訟類型及び判断の対象を異にする本件各訴えが、直ちに本件前訴の蒸し返しであって、濫訴に当たるものとはいえない。被控訴人の上記主張は、採用することができない。

3 争点2（本件住民投票が直ちに実施されるべきものであるか否か）について

(1) 本件基本条例27条は、「住民投票」の表題の下に、1項において、石垣市長が、市政に係る重要事項について石垣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旨を規定し、2項において、石垣市の市民、市議会及び市長が、住民投票の結果を尊

重しなければならない旨を規定する。また、本件基本条例28条は、「住民投票の請求及び発議」との表題の下に、1項及び4項において、石垣市の有権者が、市政に係る重要事項について、同有権者総数の4分の1以上の者の連署をもって、その代表者から石垣市長に対して住民投票の実施を請求することができ、かかる代表者からの実施請求を受けた石垣市長が、所定の手続を経て住民投票を実施しなければならない旨を、2項及び3項において、石垣市議会議員及び石垣市長が、一定の要件の下で住民投票を規定した条例を石垣市議会に提出することで住民投票を発議することができる旨をそれぞれ規定する。他方で、本件基本条例27条及び28条には、「住民投票について必要な事項は、別に条例で定める。」などの、住民投票の実施に必要な諸事項をあらかじめ定めた常設型住民投票条例を参照する旨の規定はなく、本件基本条例の中には、同条例28条4項にいう「所定の手続」の具体的な内容を明らかにした規定もなかった(乙4~6)。その上、本件基本条例の制定から同条例27条及び28条の削除までの間、石垣市において、常設型住民投票条例は存在せず、また、上記の諸事項が本件基本条例において定められていたこともなかった(原判決第2の2(2)オ)。

憲法は、地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置するものとし(93条1項)、これを受けて、地方自治法は、第二編第六章(89条以下)において普通地方公共団体の議会について詳細な規定を設けており、普通地方公共団体は間接民主制を基本としているといえることができる。住民投票制度は間接民主制の例外であり、どのような事項につき住民投票を実施するかは、当該普通地方公共団体の住民自治のあり方に大きくかかわる事柄であるから、相当数の有権者から請求を受けた場合であったとしても、住民投票の実施の可否については、通常、議会がその実施の可否を判断すべきものである。そうすると、本件基本条例の条文の文言を、石垣市が同条例に基づき住

民投票を実施するに先立ち、石垣市議会が案件ごとにその実施の可否について判断しない趣旨に解することができるのは、同市議会において案件ごとに住民投票の実施の可否について判断しないものとしていることが、本件基本条例の条文の文言及び同条例に基づく住民投票制度の仕組みに照らして明らかである場合に限られるというべきである。本件基本
5 条例が住民投票の結果に法的拘束力を認めていないこと（27条2項）は、上記の判断を左右するものではない。

しかるに、上記のとおり、住民投票に関する本件基本条例27条は、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もの
10 とし、住民投票の請求及び発議に関する同条例28条は、2項及び3項において、石垣市議会議員及び石垣市長が、住民投票を規定した条例を石垣市議会に提出することで住民投票を発議することができるものとしており、同条例の規定上、28条4項にいう「所定の手続」の具体的な内容も明らかとなっていないから、同条1項の請求による住民投票について、同条4項は、
15 石垣市長が案件ごとに住民投票実施条例を石垣市議会に提出して住民投票を発議する規定であると解され、同市議会において案件ごとに住民投票の実施の可否について判断しないものとしていることが、本件基本条例の条文の文言から明らかであるということとはできない。

また、上記のとおり、本件基本条例27条及び28条には、住民投票
20 の実施に必要な諸事項をあらかじめ定めた常設型住民投票条例を参照する旨の規定はなく、本件基本条例の中には、同条例28条4項にいう「所定の手続」の具体的な内容を明らかにした規定もなかった上、同条例の制定から同条例27条及び28条の削除までの間、石垣市において、常設型住民投票条例などにより住民投票の実施に必要な諸事項が条例の規定として定められて
25 いたことはなかったから、本件基本条例28条は、同条例27条の規定を受けて、案件ごとに住民投票実施条例を定めて住民投票を実施する制度

5
10
15
20
25

について定めたものと解され（なお、本件基本条例の逐条解説（甲3）17頁において、同条例28条につき、石垣市の有権者の4分の1以上の者の連署をもって市長が請求を受けた場合、市長は、選挙管理委員会が連署内容を有効と審査したときは、意見を付して議会に付議するものとされているのは、上記の解釈と整合的である。）、石垣市議会において案件ごとに住民投票の実施の可否について判断しないものとしていることが、本件基本条例に基づく住民投票制度の仕組みから明らかであるということとはできない。

したがって、本件基本条例28条1項及び4項の文言を、石垣市が同条例に基づき住民投票を実施するに先立ち、石垣市議会が案件ごとにその実施の可否について判断しない趣旨に解することはできず、それらの条項が、案件ごとの住民投票実施条例の制定がなくとも石垣市長に対して住民投票の実施を義務付け、石垣市の有権者に対し当該義務に対応する住民投票の実施請求権を付与したものであるということとはできない。

15
20
25

(2) 控訴人らは、本件基本条例28条について、憲法に適合するように解釈されなければならないところ、同条4項における住民投票の実施に当たって個別の住民投票実施条例が必要であるとする解釈は、①憲法92条、②憲法94条、③憲法15条及び21条に適合しない旨を主張する。

しかしながら、①上記(1)で判示したとおり、憲法及び地方自治法の規定に照らし、普通地方公共団体は間接民主制を基本としているところ、住民投票制度は間接民主制の例外であり、どのような事項につき住民投票を実施するかは、当該普通地方公共団体における住民自治のあり方に大きくかかわる事柄であるから、相当数の有権者から請求を受けた場合であったとしても、住民投票の実施の可否については、通常、議会がその実施の可否を判断すべきものであり、個別の住民投票実施条例の制定に係る議決は、まさに上記の可否を判断する場面である。本件基本条例28

条4項における住民投票の実施に当たって個別の住民投票実施条例が必要であるとする解釈が、憲法92条に適合しないものということとはできない。

また、②石垣市長は、本件基本条例28条1項に基づく請求を受けた場合には、地方自治法74条1項に基づく条例制定請求を受けた場合とは異なり、住民投票実施条例案を付議するに当たり、反対の意見を付けることはできないと解されるし、同条例28条1項に基づく請求と同法74条1項に基づく請求とが排他的な関係にあるとはいえず、同条例28条1項の規定によって、石垣市の有権者が同法74条1項に基づく条例制定請求をすることは妨げられないというべきであるから、同条例28条1項と同法74条1項との間に矛盾抵触はなく、石垣市の有権者の条例制定請求権が制約されることにもならない。本件基本条例28条4項における住民投票の実施に当たって個別の住民投票実施条例が必要であるとする解釈が、憲法94条に適合しないものということとはできない。

さらに、③住民投票の実施によって住民に政治的意思表明や政治参加の機会が与えられるとしても、住民投票制度は議会を通じた間接民主制と調和のとれた内容であることが求められるのであり、本件基本条例28条4項における住民投票の実施に当たって個別の住民投票実施条例が必要であるとする解釈が、憲法15条及び21条に適合しないものということとはできない。この点に関し、控訴人らは、憲法、地方自治法の直接請求権の諸規定並びに本件基本条例28条1項及び4項は、選挙権と同様に、石垣市の有権者に対し、住民投票の投票権を行使する機会を保障した規定であると主張するが、本件基本条例28条1項及び4項は、石垣市議会が住民投票実施条例を可決して住民投票を実施すべきであるとした事項について、石垣市の有権者が住民投票を行う趣旨の規定であると認められ、憲法及び地方自治法の規定と併せて考慮しても、同条例28条1項及び4項が、「市政に係る重要事項」(同条1項)でありさえすれば、石垣市の有権者に対し、任意の

事項について住民投票の投票権を行使する機会を保障した規定であるとは認められない。

したがって、控訴人らの上記主張は、採用することができない。

5 (3) 控訴人らは、原判決第2の2(1)における本件基本条例の制定過程を踏まえ、当該制定過程にかかわった石垣市職員、本件審議会委員、石垣市議会議員、
10 当時の石垣市長及び市民検討会議委員において、本件基本条例28条1項及び4項は、案件ごとの住民投票実施条例の制定がなくとも石垣市長に対して住民投票の実施を義務付ける規定として条例案を策定したのであるから、
15 同条4項における住民投票の実施に当たって個別の住民投票実施条例が必要であるとする解釈は、立法意思に反する旨を主張し、この主張に沿う陳述書及び意見書（甲11、15～24、28、29、35、36）を提出する。

しかしながら、石垣市議会において案件ごとに住民投票の実施の可否
15 について判断しないものとしていることが、本件基本条例の条文の文言及び同条例に基づく住民投票制度の仕組みに照らして明らかであるとはいえないことは、上記(1)で判示したとおりであり、同条例の制定過程にかかわった関係者らの思惑はともかく、本件基本条例28条1項及び4
20 項の規定等について、上記関係者らが説明している立法意思を読み取ることはできないといわざるを得ない。

したがって、控訴人らの上記主張は、採用することができない。

20 (4) 以上のとおり、本件基本条例28条1項及び4項は、案件ごとの住民投票実施条例の制定がなくとも石垣市長に対して住民投票の実施を義務付け、石垣市の有権者に対し当該義務に対応する住民投票の実施請求権を付与したものということとはできず、石垣市議会が住民投票実施条例を可
25 決して住民投票を実施すべきであるとした事項について、石垣市の有権者が住民投票を行う趣旨の規定であると認められる。石垣市長は、本件実施請求を受け、本件住民投票に係る本件実施条例案を石垣市議会に付議した

が、同条例案は石垣市議会において否決されたのであるから（原判決第2の2(2)イ)、控訴人らは本件住民投票において投票することができる地位になく、また、被控訴人が本件住民投票を実施しないことにより控訴人らに本件住民投票において投票権の行使をさせないことや、被控訴人が本件住民投票を実施しないことが違法であるということとはできない。

4 結論

よって、控訴人らの各請求はいずれも理由がないから棄却すべきところ、控訴人らの各請求に係る訴えをいずれも不適法として却下した原判決は相当ではないが、不利益変更禁止の原則（行政事件訴訟法7条、民事訴訟法304条）により本件控訴をいずれも棄却するにとどめることとして、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

三浦隆志

裁判官

下和弘

裁判官

吉賀朝哉

これは正本である。

令和6年3月12日

福岡高等裁判所那覇支部民事部

裁判所書記官 吳屋善康

