

令和5年5月23日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和3年(行ウ)第5号 地位確認請求事件

口頭弁論終結日 令和5年1月17日

判 決

5 沖縄県石垣市 [redacted]
原 告 金 城 龍 太 郎

沖縄県石垣市 [redacted]
原 告 [redacted]

10 沖縄県石垣市 [redacted]
原 告 [redacted]

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 沖縄県石垣市美崎町14番地
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 朗
同 吉 本 隼
同 中 村 政 也

20 主 文

- 1 原告らの訴えをいずれも却下する。
- 2 訴訟費用は原告らの負担とする。

事 実 及 び 理 由

第1 請求

- 25 1 原告らが、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（以下、本件訴えのうち当該請求に係る部分を「請求の趣旨第1項の訴え」という。）。

2 被告が、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、原告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（以下、本件訴えのうち当該請求に係る部分を「請求の趣旨第2項の訴え」という。）。

3 被告が、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のは違法であることを確認する（以下、本件訴えのうち当該請求に係る部分を「請求の趣旨第3項の訴え」といい、請求の趣旨第2項の訴えと総称して「請求の趣旨第2項及び第3項の訴え」という。）。

第2 事案の概要

石垣市民である原告らは、平成30年12月20日、石垣市長に対し、石垣市自治基本条例（以下「本件基本条例」という。）28条1項所定の同市の有権者の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（以下「本件住民投票」という。）を実施する前提となる条例の制定の請求をした（以下「本件実施請求」という。）。

本件は、原告らが、本件基本条例28条1項及び4項は、石垣市長に対して本件住民投票の実施を義務付ける規定である旨主張し、被告に対し、行政事件訴訟法4条に基づき、①原告らが本件住民投票において投票できる地位にあること、②被告が本件住民投票を実施しないことにより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又は③被告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選択的に求める事案である。

1 関連法令の定め

本件基本条例（令和3年6月29日条例第17号による改正前のもの）の定めは、別紙1に記載されているとおりである。

2 前提事実（当事者間に争いが無い、掲記の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認定できる事実）

(1) 本件基本条例の制定過程

5 ア 石垣市は、平成19年頃、本件基本条例の事務局素案（たたき台。以下「事務局素案」という。）を作成した。事務局素案においては、住民投票に関し、本件基本条例27条1項と概ね同趣旨である「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（事務局素案28条）が策定されていた（甲12）。

10 イ 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「本件ワーキングチーム」という。）による検討の結果、事務局素案28条は、29条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。」と修正するものとされた（上記修正後の条項案を、以下「ワーキング検討結果」という。）。また、ワーキング検討結果においては、石垣市民のうち石垣市において選挙権を有する者は、法令の定めるところによりその総数の50分の1以上の者の連署をもって、その代表者から、住民投票を規定した条例の制定を市長に請求することができる旨の条項案（ワーキング検討結果30条1項）並びに市議会議員及び市長が、住民投票を規定した条例を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の条項案（ワーキング検討結果30条2項及び同条3項）が策定されていた（甲12）。

15 ウ 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。）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を実施するための条例の制定を請求し得るとするよりも、必要な署名数の要件を厳しくした上で、当該要件を満たす署名が集まった場合には、直接、住民の

5 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旨の意見を提出した。この意見を加味した素案として、必要な署名数の要件を有権者の総数の4分の1以上とする本件基本条例28条1項と同じ文言の条項案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
10 しなければならない旨の条項が新たに素案として策定された（甲5。市民検討会議の意見を加味した素案30条1項及び同条4項）。

エ 平成21年3月9日に開催された第8回石垣市自治基本条例策定審議会（以下「本件審議会」という。）において、前記検討を経て策定された住民投票に関する条項案についての審議が行われた。本件審議会は、前記ウの
15 市民検討会議の意見を加味した素案31条4項（前記ウにいう同素案30条4項が条ずれにより31条4項となったもの）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「所定の手続きを経て」を入れた方が理解しやすい旨の意見を提出した。その結果、同素案31条4項は、
20 本件基本条例28条4項と同一の文言に修正された（甲7）。

15 オ 本件基本条例は、平成21年12月18日に制定され、平成22年4月1日施行された。

(2) 本件実施請求及びその後の経緯

ア 石垣市において選挙権を有する石垣市民である原告らは、平成30年12月20日、石垣市において選挙権を有する者の総数の4分の1以上
20 となる1万4263名の有効な署名を集めて、石垣市長に対し、別紙2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条例案（以下「本件実施条例案」という。）記載の内容の条例の制定の請求をした（本件実施請求）。本件実施請求に係る請求書は、「石垣市条例制定請求書」と題し、条例の制定の請求の趣旨として、平得大俣地域への陸上自衛
25 隊の配備計画が進められているが、情報はほとんど共有されておらず、議論や意見表明の機会が不十分だったのではないかとの問題意識を示した

上で、後世に悔いを残さないためにも、市民の意思がはっきりとわかるような形にするべきではないかとの思いから、憲法、地方自治法及び本件基本条例が保障する市民の意思表示の手段として住民投票を実施することを求め、本件住民投票条例の制定を直接請求する旨が記載されている（甲
5 2）。

イ 石垣市長は、本件実施請求を受け、本件実施条例案を石垣市議会に付議したが、同条例案は、平成31年2月、石垣市議会において、否決された。

ウ 石垣市長は、本件訴えの口頭弁論終結時に至るまで、本件住民投票を実施していない。

10 エ 本件基本条例27条及び28条は、令和3年6月29日条例第17号により削除された（乙6）。

(3) 本件基本条例逐条解説の記載内容

本件基本条例の逐条解説には、以下のとおり記載されている（甲3）。

ア 第27条

15 市の将来を大きく左右するような重要な事項について、直接市民の意思を把握するために行う住民投票について定めたものです。

住民投票は、対象となる事項について住民との十分な情報の共有がなされているか、また、実施に要する経費の問題など、様々な観点から検討を加える必要があることから、個別の条例の制定により実施するとして
20 います。実際に住民投票を実施する場合は、その事案ごとに「〇〇の住民投票に関する条例」を制定し、投票の実施にかかる必要事項（住民投票に参加できる者の資格、投票方法や成立要件など）を定めることとしています。

住民投票の結果は、法的拘束力はないとされていますが、市民、議会、
25 市長は住民投票の結果を尊重することを掲げています。

イ 第28条

住民投票に関する住民からの請求手続き、議員及び市長の発議について定めたものです。

第1項は、本市に選挙権のある者（有権者）が、地方自治法第74条（住民の条例制定改廃請求権）に基づくものの1つとして、『〇〇の住民投票条例』の制定について請求できることを定めています。

市民はその代表者が市から認定を受け、1か月以内に市内の有権者の4分の1の連署を集め、市長に提出します。

請求を受けた市長は、先ず選挙管理委員会により連署内容の有効無効の審査を経て、有効の場合、議会に付議するとともに、付議するにあたって意見を付することができます。

（中略）

第4項は、第1項の規定による市民からの請求を拒むことができず、その請求があった場合は、所定の手続きを経て、住民投票を実施しなければならないことを定めています。

(4) 本件基本条例に関する新聞報道の内容等

ア 地元の日刊紙である八重山毎日新聞は、平成20年8月13日、「市政運営の最高規範となる石垣市自治基本条例（素案）を市民レベルで検討している市民検討会議（鹿川幸祐座長、委員10人）は8日までの議論で、住民投票について請求要件を厳しくする一方、請求のあった場合の実施義務を市長に課す案をまとめた。また、住民投票の結果を尊重する対象に『市長』以外に『議会』も追加した。」等と報道した（甲6）。

イ 八重山毎日新聞は、平成21年10月7日、石垣市が本件基本条例の審査特別委員会に報告したアンケート結果として、「住民投票については『本市の将来を左右する重要なことは住民投票で決めるべきである』が85%を占め、『必要な事項はすべて議会で決めるべきである』はわずか7%だった。」等と報道した（甲8）。

ウ 八重山毎日新聞は、平成28年10月9日、「石垣市自治基本条例第28条で定める住民投票は、条例を制定しなくても実施できることが分かった。同基本条例は有権者の4分の1以上の連署で住民投票の実施を請求でき、市長は『所定の手続き』を経て実施しなければならないと規定。この所定の手続きについては条文で明確な規定がないが、市は8日までの八重山毎日新聞の取材に対し、議会の議決を必要とする条例の制定は含まれていないとの解釈を示し、『その数の署名が集まれば、市議会に諮ることなく、必ず住民投票を実施するというもの』と説明した。」等と報道した（甲9）。

10 (5) 本件基本条例に関する石垣市議会での答弁

ア 石垣市長は、平成30年10月15日、第5回石垣市議会（定例会）において、住民投票の常設条例を作るべきではないのか、請求があれば議会に付することなく住民投票を実施できるのかとの問いに対し、請求があればやらなければならないと書いてあるのであり、住民投票の対象も決まっていなくても常設条例を作ることはできず、4分の1以上の連署が集まれば、本件基本条例28条4項に基づき住民投票を実施する旨答弁した（甲10）。

15 イ 前記アの定例会において、当時の企画部長は、市長は、本件基本条例28条1項に基づく請求を受けた際は、実施の意図を持って条例を発案し、議会の議決を得ることになる旨、石垣市の考え方としては、常設条例というよりは案件ごとの条例の制定が必要だと考えている旨、本件基本条例に基づく事務細則にかかわる規則の制定による方が常設条例よりも住民投票の要求に即対応できると考えている旨答弁した（甲10）。

20 (6) 前訴の経過

25 ア 原告金城龍太郎及び原告[]を含む石垣市民らは、那覇地方裁判所に対し、被告を相手方として、本件実施請求をしたにもかかわらず石

垣市長がこれを実施しないことが本件基本条例28条4項に反して違法
であるとして、行政事件訴訟法37条に基づき、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
ことの確認を、同法37条の3に基づき、石垣市長に対して本件住民投票
5 の実施の義務付けを、それぞれ求める抗告訴訟を提起した。(同庁令和元
年(行ウ)第14号、第15号。以下、後記イの控訴審と併せて「本件前
訴」という。)

那覇地方裁判所は、令和2年8月27日、住民投票を実施するための規
則等の制定やこれに基づく市長による住民投票の実施は、行政事件訴訟
10 法37条及び37条の3にいう「処分」に該当しないとして、本件前訴に
おける原告らの訴えをいずれも却下する判決をした。(以上につき、乙1)

イ 本件前訴における原告らは、前記アの判決を不服として福岡高等裁判
所那覇支部に対して控訴を提起するとともに、石垣市長が本件住民投票
の実施決定を怠っていることが違法である旨の不作為の違法確認及び同
15 実施決定をすることの義務付けに係る各請求に係る訴えを追加的に併合
して提起した。(同庁令和2年(行コ)第3号)

同支部は、令和3年3月23日、本件条例28条1項及び4項が、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
20 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ず、本件
住民投票の実施等が、直接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ことは
できないから、抗告訴訟の対象となる処分には当たらず、また、本件実施
25 請求は、石垣市長において応答すべき法令に基づく申請には当たらない
として、上記原告らの控訴をいずれも棄却するとともに、上記の追加した

請求に係る訴えをいずれも却下する旨の判決をした。(以上につき、乙2)
ウ 本件前訴における原告らは、前記イの判決を不服として、最高裁に対し、上告を提起するとともに上告受理の申立てをしたが、最高裁は、上記原告らの上告を棄却するとともに上告不受理決定をし、前記ア及びイの判決がいずれも確定した。(弁論の全趣旨)

3 争点

- (1) 確認の利益の有無 (争点1)
- (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 (争点2)

4 争点に対する当事者の主張

- (1) 争点1 (確認の利益の有無) について

(原告らの主張)

ア 請求の趣旨第1項の訴えについての確認の利益

(ア) 確認の対象が適切であること

判例(最高裁平成13年(行ツ)第82号、平成13年(行ツ)第83号、平成13年(行ヒ)第76号、平成13年(行ヒ)第77号同17年9月14日大法廷判決・民集59巻7号2087頁)は、衆議院の選挙において選挙権を行使する権利を有することの確認を求める訴えを適法なものとして認めているところ、請求の趣旨第1項の訴えも、上記の判例に係る訴えにおける確認の対象と同様であるから、確認の対象は適切である。

(イ) 法律上の紛争を解決するために有効適切な手段であること

本件住民投票の投票権を行使することができないでいる原告らが、今後実施される本件住民投票に先立ち、投票権を行使することができる地位を有することを確認することは、投票権が、具体的な本件住民投票の実施の機会にこれを行使することができなければ意味がなく、侵害を受けた後に争うことによって権利行使の實質を回復することができない性

質のものであるから、その地位の存否に関する法律上の紛争を解決するために有効適切な手段であると認められる。このことは、判例（最高裁令和2年（行ツ）第255号、同年（行ヒ）第290号、第291号、第292号同4年5月25日大法廷判決・民集76巻4号711頁。以下「最高裁令和4年判決」という。）からも明らかである。

イ 請求の趣旨第2項及び第3項の訴えについての確認の利益

請求の趣旨第2項及び第3項の訴えは、本件住民投票の投票権が、選挙権と同様に、国民主権の原理に基づくものであり、具体的な本件住民投票の実施の機会にこれを行行使することができなければ意味がないものといわざるを得ず、侵害を受けた後に争うことによっては権利行使の実質を回復することができない性質のものであることに照らし、法律上の争訟に該当する上、それらが違法であることを確認する判決が確定したときには、市長において、裁判所がした違法である旨の判断を尊重するものと解されること（憲法81条、99条参照）も踏まえると、請求の趣旨第2項及び第3項の訴えは、法律上の紛争を解決するために有効適切な手段であると認められる。このことは、最高裁令和4年判決からも明らかである。

また、最高裁令和4年判決の補足意見においては、実質的当事者訴訟としての確認の訴えの場合にも、現在の権利義務関係を争うよりも、立法や行政活動の作為又は不作為の違法確認の訴えの方が現在の紛争の解決にとって有効適切である場合には、立法や行政活動の作為又は不作為の違法確認の訴え、例えば、本件住民投票を実施しないという不作為の違法確認の訴えが排除されると考えるべきではなく、かかる訴訟を認めることは、実質的当事者訴訟としての確認の訴えを明記した行政事件訴訟法の改正の趣旨にも適合するとされており、このことからすれば、請求の趣旨第2項及び第3項の訴えも適法である。

ウ 濫訴に当たらないこと

行政事件訴訟法 4 条に規定されたいわゆる実質的当事者訴訟は、処分以外の行政活動に起因する権利侵害について、当事者の権利の救済を図る趣旨に出たものであり、行政処分に当たらないのであれば当事者訴訟を提起することは当然であるから、本件訴えは、濫訴に当たらない。

5 (被告の主張)

ア 原告らが本件住民投票において投票する権利及び法的地位を有するとはいえないこと

10 後記(2) (被告の主張) 記載のとおり、本件においては、原告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、本件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き、不適法である。この点は、本件前訴に係る各確定判決においても、検討されていたところである。

イ 濫訴に当たること

15 本件前訴は、本件住民投票の実施を義務付けることを求めたものであり、処分性を欠くとの理由により訴えが却下されたところ、本件訴えは、住民投票をすることができる地位という上記と実質的には同一の内容について審理を求めるものであるから、確認の利益がないことが明らかであり、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。

20 (2) 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

(原告らの主張)

25 ア 本件基本条例の文言の解釈からして、原告らが本件住民投票において投票することができる地位を有することは明らかである。また、最高裁平成 24 年 (行ヒ) 第 279 号同 25 年 1 月 11 日第二小法廷判決・民集 67 卷 1 号 1 頁は、ある公法解釈が関係当事者に不利益である場合には、当該解釈を支持する旨が法律で明示されていることを要するとの解釈原則を採

用しているところ、この原則に照らせば、原告らが本件住民投票において投票することができる地位を有しないと解することはできない。

5 (ア) 本件基本条例28条4項は、同条1項を受けて、「市長は、第1項の規定による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」と定めている。したがって、市長は、住民投票実施請求権が行使されれば、住民投票を実施する義務を負うことが明らかである。本件基本条例27条1項は、市民検討会の意見が出る以前から存在した規定がそのまま残ったものにすぎない上、市長の権限を定めた規定にすぎないから、この規定をもって、本件基本条例に定められた住民投票を実施するに当たり、すべからく個別の住民投票条例が必要であると
10 解することはできない。

(イ) また、本件基本条例28条2項及び同条3項は、条例を制定し、これに基づいて住民投票を実施することがその文言上明らかであるのに対し、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旨を規定しているにすぎない。このことからすれば、同条4項は、市長
15 に対し、個別の住民投票条例が制定されていないとしても住民投票を実施すべき義務を課したものと解すべきである。

(ウ) 石垣市の有権解釈である逐条解説も、本件基本条例28条1項及び同条4項が市民の権利（直接請求権）を定め、市長の住民投票の実施義務を課した権利創設規定であることを明らかにしている。
20

イ 本件基本条例28条は、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、本件基本条例28条4項における住民投票の実施にあ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、憲法に適合しない解釈であることが明らかである。

25 (ア) 本件基本条例28条1項は、憲法92条において規定された住民自治の原則を具体化するための住民の直接請求権としての住民投票実施請求

権を定めた住民投票条例である。仮に本件基本条例28条1項が権利創設規定でないと解釈すれば、憲法92条もまた権利を創設した規定ではないこととなり、住民自治の原則が空洞化する。また、仮に本件基本条例28条1項が市長に義務を課す規定でないと解釈すれば、住民自治の原則を具体化するための地方自治法上の住民の直接請求権の規定もまた義務を課す規定でないことになり、住民自治の原則が空洞化する。

(イ) 仮に本件基本条例28条1項及び同条4項に基づく住民投票の実施に住民投票条例の制定が必要であると解釈すれば、本件基本条例28条1項は、地方自治法74条1項と同一の対象に対する同一目的の規制を国の法令よりも強化する条例となり、条例制定請求権を著しく制約することとなるから、地方自治法74条1項と矛盾抵触することとなり、憲法94条に反する。

(ウ) 本件基本条例28条1項及び同条4項によって行われる住民投票において投票する権利は、住民自治を具体化するものであるとともに、民主主義の基盤となる政治的意思表明の権利ないし政治参加の権利の重要な一内容であり、これが権利創設規定でないと解釈すれば、憲法15条1項及び21条に反する。

ウ 本件基本条例の素案として石垣市事務局が作成した案(事務局素案)は、地方自治法74条に基づく住民投票を実施するための条例の制定の請求を単に確認する内容であったところ、市民検討会議において、有権者の総数の50分の1以上の連署によって住民投票を実施するための条例の制定を請求し得るとするよりも、必要な署名数の要件を厳しくした上で、当該要件を満たす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が出され、同意見を加味した素案として、署名数の要件を有権者の総数の4分の1以上とする本件基本条例28条1項と同じ文言の条項案及び「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。」とする条項案が策定され、地元の新聞社もこれを大きく報道した。そして、学識経験者等から構成される本件基本条例の策定審議会は、上記改定案を採用した上で、第4項の住民投票の前に『所定の手続きを経て』との文言を挿入した方が理解しやすい旨の意見を述べ、本件基本条例28条4項の策定に至った。また、本件基本条例に関するアンケートにおいても、市の将来を左右する重要なことは住民投票で決めるべきであるとの回答が85%を占め、必要な事項は全て議会で決めるべきであるとの回答はわずか7%であった。また、本件基本条例の制定過程に関わった市職員、策定審議会委員、市議会議員及び当時の石垣市長は、本件基本条例28条1項及び同条4項は市長の義務を創設した規定である旨述べている。

エ 石垣市は、地元の新聞社の取材に対し、本件基本条例28条4項の「所定の手続」は、選挙管理委員会への事務委託、住民投票の形式確認、投票用紙の記載方法、投票日の設定等をいい、条例の制定を含まない旨、同項は、署名が集まれば、市議会に諮ることなく、必ず住民投票を実施する趣旨である旨回答した。

オ また、石垣市長は、平成30年の市議会9月定例会において、署名が集まれば当然住民投票を実施しなければならず、常設の条例の制定は不要である旨の答弁をした。市企画部長は、同定例会において、常設の住民投票条例のみならず、住民投票実施のための事務細則にかかわる常設の規則の制定も不要である旨答弁した。

カ 市民検討会議の意見を取りまとめたワーキングチームのメンバーは、住民投票実施義務の規定を作成するにあたって大和市等の先進地の条例を調査した旨述べているところ、大和市の自治基本条例の逐条解説によれば、これは、住民投票の請求において、必要な署名の数を多く設定し、その数の署名が集まった場合には、市長や市議会の判断とは関係なく住民投票が

実施される旨の規定とされている。このことからしても、本件基本条例28条1項及び同条4項が、憲法92条が保障する地方自治の本旨を実現するための市長の住民投票実施義務を定めた権利創設規定であることは明らかである。

5 キ 憲法、地方自治法の直接請求権の諸規定及び本件基本条例28条1項、同条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ていると解するのが相当である。前記各規定の趣旨に鑑みれば、本件住民投票の投票権の行使を制限することは原則として許されず、投票権の行使を制限するためには、そのような制限をすることがやむを得ないと認められる事由がなければならない（最高裁令和4年判決参照）。

10 石垣市の有権者は、本件基本条例28条4項にいう「所定の手続」たる規則等の制定がなされていない状態にあるため、本件住民投票の投票権を行使することができないが、前記のとおり、同投票権を保障されている以上、本件住民投票の公正を確保しつつ、石垣市の有権者による本件住民投票の投票権の行使を可能にするための所要の措置をとることが事実上不可能ないし著しく困難であると認められる場合に限り、当該措置を取らないことについて、やむを得ない事由があると言うべきであるところ、本件
15 においては、所要の措置を取ることが事実上不可能ないし著しく困難であると認めるに足る事情はない。

20 (被告の主張)

ア 以下のとおり、本件基本条例28条1項及び同条4項は、市長に住民投票実施義務を課した権利創設規定ではない。

25 (イ) 本件基本条例27条は、住民投票実施の前提として案件ごとに個別に定められる条例が必要である旨定めているところ、本件基本条例28条は、本件基本条例27条の規定を受けて設けられた条項であるから、本



件基本条例 28 条にいう住民投票においても、住民投票の実施には個別の住民投票条例の制定が必須と解すべきである。

5 (イ) また、本件基本条例 28 条が、市長に対し、規則を制定して住民投票を実施せよと規定するのではなく、同条 1 項及び同条 4 項の二段構造で規定していること、逐条解説において、請求を受けた市長は議会に付議する旨記載されていることからしても、住民投票の実施に住民投票条例の制定が前提とされていることは明らかである。

10 (ウ) 住民投票の実施には多大な費用を要するところ、その経費は地方自治法 177 条 1 項 1 号にいう「普通地方公共団体の義務に属する経費」にはあたらないから、これを市の予算から支弁するには議会の承認が必要であり、市長の判断のみで住民投票を実施することは不可能である。

15 イ 憲法 92 条はいわゆるプログラム規定であり、住民投票制度が条例化されても、憲法 92 条の権利を具体化したものとは解されないから、住民投票実施請求権が憲法 92 条に基づく権利であることを前提とする原告の主張には理由がない。

20 ウ(ア) 地方自治法 74 条は、一般的な条例制定に関する直接請求制度を規定したものである点や、住民投票に法的拘束力がある点で想定される場面が異なるから、本件基本条例 28 条と矛盾することはない。したがって、本件基本条例 28 条 1 項及び同条 4 項に基づく住民投票の実施に住民投票条例の制定が必要であると解しても、憲法 94 条に反しない。

25 (イ) 原告らは、本件基本条例 28 条 1 項及び同条 4 項に基づく住民投票の実施に住民投票条例の制定が必要であると解すると、本件基本条例 28 条は地方自治法 74 条との関係で要件を加重したこととなり、本件基本条例を制定した意味がなくなるから、前記解釈は誤りである旨主張するが、本件基本条例 28 条は、地方自治法 74 条の条例制定改廃請求を更に推し進め、住民投票条例を制定した上で、その住民投票の実施を市長

に義務付けたものと解すべきであるから、原告らの主張には理由がない。

エ 本件基本条例で想定される住民投票は、本件基本条例27条2項に規定されているとおり、法的拘束力を有しないから、本件基本条例28条1項及び同条4項に基づく住民投票は憲法15条及び21条の権利を具体化したものとはいえない。したがって、本件住民投票の実施に住民投票条例の制定が必要であると解しても、住民投票を求める住民の政治的意思の表明や政治参加を制約するものではなく、憲法15条及び21条に抵触することはない。

オ また、原告らが平成30年12月20日に行ったのは、本件基本条例28条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る。この点においても、原告らの請求はその前提を誤っており、棄却又は却下を免れない。

第3 当裁判所の判断

1 争点1（確認の利益の有無）について

(1) 原告らは、本件基本条例28条1項及び同条4項に基づき、石垣市の住民である原告らが、本件住民投票において投票する権利又は法的地位を有する旨主張し、これを前提として、本件訴えには、確認の利益が認められる旨主張する。

しかし、本件基本条例27条及び28条は、いずれも令和3年6月29日条例第17号によって削除されており、現時点において、同条に基づく住民投票において投票することができる法律上の地位は存在し得ない。

したがって、本件訴えは、いずれも存在し得ない法律上の地位を確認の対象とするものであって、不適法であるから、その余の点について判断するまでもなく、いずれも却下を免れないというべきである。

(2) もっとも、事案の内容及び審理の経過に鑑み、なお念のため、本件基本条例27条及び28条が削除される前の時点における本件訴えについて、確認

の利益があると認められるか否かにつき検討することとする。

ア 確認の訴えにおいて確認の利益があると認められる場合

確認の訴えが適法なものであると認められるためには、確認の利益が存
することを要するというべきところ、確認の利益が認められるためには、
①原告らの権利又は法律上の地位に現に危険・不安が存在し、②その危険・
不安が被告に起因する等のものであって、③その危険・不安を除去するた
めに、求められている確認の対象について判決により確認をすることが必
要かつ適切である場合であることを要するものと解される（最高裁昭和4
4年（オ）第719号同47年11月9日第一小法廷判決・民集26巻9
号1513頁参照）。

本件訴えについても、上記の観点から、確認の利益があると認められる
か否かにつき、検討する必要があることになる。

イ 請求の趣旨第1項の訴えについて

(ア) 請求の趣旨第1項の訴えは、原告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を求めているものである。

本件において、原告らが石垣市に居住する有権者であること自体に争
いがあるわけではないから、本件住民投票が実施されることが既に確定
している場合には、上記の地位があることを確認する必要はないと解さ
れる。また、単に当該地位があることのみを確認したとしても、本件住
民投票が実施されるべきことが確定していなければ、当該地位に基づい
て投票することができないことに何ら変わりがないから、結局、紛争は
全く解決せず、当該地位があることを確認する判決をすることが当該紛
争を解決するために有効適切なものとはいえないことが明らかである。

そうすると、請求の趣旨第1項の訴えは、本件住民投票が直ちに実施
されるべきものであることを当然の前提とするものであり、かつ、それ
を確認することによって初めて、紛争の有効適切な解決が図られるもの

と解されるから、その実質は、本件住民投票が直ちに実施されるべきものであることの確認を求めるものであると解される。

5
その上で、前提事実(6)のとおり、本件前訴において、①石垣市長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、②石垣市長に対して本件住民投票を実施することの義務付け、③石垣市長が本件住民投票の実施決定をしないことが違法であることの確認を求める各請求に係る訴えがいずれも不適法なものである旨の判決がされ、当該判決が適法に確定しているところ、上記の各請求はいずれも、その内容に照らし、本件住民投票が直ちに実施されるべきものであると確認すること又は本件住民投票が直ちに実施されることを請求するものであることが明らか
10
である。

したがって、請求の趣旨第1項の訴えは、抗告訴訟として不適法とされたものを実質的当事者訴訟の形に引き直したものであるにすぎず、実質的には本件前訴と同一の内容の訴えであるといわざるを得ない。

15
以上に加え、本件において、本件前訴と事実関係を異にする等の事情も、本件前訴に係る判決における判断（認定事実(6)イ参照）と異なる判断をすべき根拠も見当たらず（なお、原告らは、これと異なる主張をするが、いずれも独自の見解に基づくものであり、また、本件前訴が最高裁まで係属した上で上記の判決が適法に確定していることにも照らし、採用することができない。）、本件住民投票が直ちに実施されないとしても、原告らを含む石垣市の有権者の権利又は法律上の地位に何らの変動も生じさせないと解されることも併せ考慮すると、請求の趣旨第1項の訴えは、原告らの権利又は法律上の地位に現に危険又は不安が存在するとも、その危険・不安を除去するために求められている確認の対象について判決により確認をすることが必要かつ適切であるとも認められない
20
から、確認の利益があるとは認められないというべきである。
25

5 なお、前提事実(6)イのとおり、本件前訴に係る判決は、直接的には、石垣市の有権者の権利の有無について判断したものであり、石垣市の有権者の法律上の地位の有無について判断したものではない。もっとも、本件において原告が主張する法律上の地位は、上記に判示したところに照らし、実質的には、本件住民投票が直ちに実施されるべきものであること
10 の確認を求めることができる地位であると解されるところ、当該地位は、その内容及び性質に照らし、本件住民投票が直ちに実施されることを請求する権利ないし本件住民投票が直ちに実施されるべきものであること
15 の確認を求める権利とほぼ同視することができるものにとどまり、これと別個独立に成立ないし存在し得るものとは解し難いから、この点は、上記の認定及び判断を左右しない。

(イ) 原告らは、判例が、衆議院の選挙において選挙権を行使する権利を有することの確認を求める訴えを適法なものと認めているところ、請求の趣旨第1項の訴えも、上記の判例に係る訴えにおける確認の対象と同様
15 であって、確認の対象は適切である旨主張するが、衆議院議員の総選挙は、法令上、前回の総選挙が実施されてから最長でもおおむね4年後には必ず実施されることが確定しているものであるのに対し、本件住民投票は、法令上、それが実施されること自体がいまだ確定していないものにすぎないから、原告の主張は、その前提を異にするものであって、採用
20 することができない。

ウ 請求の趣旨第2項及び第3項の訴えについて

(ア) 請求の趣旨第2項の訴えは、投票権の行使をさせないことが違法であること
25 の確認を求めるものであるところ、仮に、投票権を行使させないことが違法であることを確認したとしても、投票権を行使する対象である本件住民投票が実施されることが確定しない限り、紛争は全く解決しないから、結局は、被告が本件住民投票を実施しないことが違法である

ことを確認することが紛争を有効適切に解決するために必要であると解される。

そうすると、請求の趣旨第3項の訴えにより、請求の趣旨第2項の訴えも含めた紛争を有効適切に解決することが可能であると解されるから、請求の趣旨第2項の訴えは、求められている確認の対象について判決により確認をすることが必要かつ適切であるとは認められず、確認の利益がないというべきである。

(イ) 請求の趣旨第3項の訴えは、前提事実(6)のとおり、本件前訴において、抗告訴訟としては不適法なものであるとの判決がされ、それが適法に確定しているものと同一の内容のものであり、前記イ(ア)に判示したのと同様、抗告訴訟として不適法とされたものを実質的当事者訴訟の形に引き直したものであって、実質的には本件前訴と同一の内容の訴えである。

その上で、請求の趣旨第3項の訴えに確認の利益があると認められるためには、原告らの権利又は法律上の地位に現に危険又は不安が存在することが必要である解されるところ、前記イ(ア)と同様、本件において、本件前訴と事実関係を異にする等の事情は見当たらず、本件前訴に係る判決における判断（認定事実(6)イ参照）と異なる判断をすべき根拠も見当たらないことも併せ考慮すると、請求の趣旨第3項の訴えにつき、原告らの権利又は法律上の地位に現に危険又は不安が存在するとは認められないから、請求の趣旨第3項の訴えに確認の利益があるとは認められないというべきである。

(ウ) 原告らは、現在の権利義務関係を争うよりも、立法や行政活動の作為又は不作為の違法確認の訴えの方が現在の紛争の解決にとって有効適切である場合には、立法や行政活動の作為又は不作為の違法確認の訴え、例えば、本件住民投票を実施しないという不作為の違法確認の訴えが排除されると考えるべきではなく、かかる訴訟を認めることは、実質的当

事者訴訟としての確認の訴えを明記した行政事件訴訟法の改正の趣旨にも適合するとして、請求の趣旨第3項の訴えは適法である旨主張する。

しかし、実質的当事者訴訟としての確認の訴えも、確認の訴えである以上、前記アのとおり、確認の利益が存すると認められない限り、不
5 適法なものであるといわざるを得ず、それが適法なものと認められるためには、原告らの権利又は法律上の地位に現に危険又は不安が存在すると認められる必要があることに変わりはないから、原告らの主張は、前記
(イ)の認定及び判断を何ら左右しない。

エ まとめ

したがって、本件基本条例27条及び28条が削除される前の時点にお
10 ける本件訴えについても、確認の利益があるとは認められない。

2 結論

以上によれば、その余の点について判断するまでもなく、原告らの訴えはい
ずれも不適法である。

よって、原告らの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
15 る。

那覇地方裁判所民事第2部

20 裁判長裁判官 福 渡 裕 貴

25 裁判官 横 山 寛

裁判官佐藤由美子は、差支えにつき、署名押印をすることができない。

5

裁判長裁判官 福 渡 裕 貴