

令和3年（行ウ）第5号

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の確認請求事件

原告 金城龍太郎 外2名

被告 石垣市

## 準備書面2

令和4年2月22日

那覇地方裁判所民事第2部合議A係 御中

被告訴訟代理人

弁護士 伊 東 幸 太

同 吉 本

同 中 村 政



第1 令和3年12月6日付訴えの変更申立書記載各請求の趣旨に対する答弁

1 原告らの請求をいずれも棄却する。

2 訴訟費用は原告らの負担とする。

との判決を求める。

なお、訴え却下を求める答弁については答弁書記載のとおり、変わらずである。

第2 原告令和3年10月12日付け第1準備書面に対する反論

1 憲法違反であるとの主張について

(1) 憲法92条違反について

原告らは、住民自治を規定する憲法92条が自治基本条例28条1項及び

4項により住民投票権として憲法上の権利に具体化されたと主張するようであるが、それは憲法92条の解釈を誤ったものであり、自治基本条例28条1項及び4項によって権利性が付与されるものではない。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（法律化）されたからといって憲法上の権利と成るものではない。

(2) 憲法94条違反について

原告らは、自治基本条例28条4項に基づき、住民投票条例がなくとも、市長が住民投票規則を定めるなどして住民投票を実施すべきことを定めたものと解釈しなければ、自治基本条例28条と地方自治法74条とが矛盾してしまい、ひいては憲法94条違反になると主張するようであるが、地方自治法74条はあくまでも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り、一方で自治基本条例28条は住民投票制度についての規定であるから、想定される場面が異なるのであり、矛盾することはない。例えば、個別の住民投票条例が成立した場合において、当該条例に市長に対しその実施を義務付ける条項がなかったとしても、自治基本条例28条4項を経由して制定された場合には、市長に住民投票の実施が義務付けられるのであるから、自治基本条例28条と地方自治法74条とは矛盾するものではない。また、自治基本条例では27条にあるとおり法的拘束力がないことが前提とされており、地方自治法74条と比べて限定的な内容となりうるものとなっている。

(3) 憲法15条、21条違反について

原告らは、自治基本条例28条1項及び4項が、条例の制定なくとも市長に住民投票を義務付ける解釈をとらなければ、憲法15条及び21条に反すると主張するようであるが、自治基本条例で想定される住民投票は法的な拘束力を持つものではない（同27条2項参照）のであるから、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条に反することはない。

## 2 前訴控訴審判決が誤っているとの主張について

原告らは、前訴控訴審判決が、自治基本条例28条1項及び4項が市長に対し直接、住民投票を実施することを義務付けたものだとして解釈しなかったことについて、誤りだと主張するが、次に述べる被告の主張のとおり、自治基本条例28条1項及び4項の解釈によっても、市長に対し、条例の制定なくして住民投票の実施を義務付けるものではない。従って、原告らは住民投票をする地位にはないし、被告が住民投票を行わないことが違法となることはない。

## 第3 被告の主張

### 1 本件請求が当初から条例制定を求めるものであったこと

本件では、原告らは石垣市住民自治基本条例28条1項及び4項に基づき、原告らが住民投票を行う地位にあることの確認や、住民投票を行わないことが違法であることなどの確認を求めているが、本件での原告らの被告に対する請求は、そもそもは、自治基本条例28条に則った住民投票の請求ではなく、地方自治法74条に基づく条例制定請求である。このことは、甲2の3枚目に「上のおり地方自治法第七十四条第一項の規定により別紙条例案を添えて条例制定の請求を行います。」とあることから明らかである。この点をもってしても、原告らの請求は前提を誤るものであり、棄却ないし却下は免れない。

この点を措くとしても、原告らは、自治基本条例28条1項及び4項に基づけば、住民投票条例がなくとも、市長が規則制定権等をもってして住民投票を実施すべきであると主張することから、これに反論するため、以下、自治基本条例の解釈について述べたい。

### 2 自治基本条例28条は住民投票条例の制定を前提としていること

- (1) まず、原告らが自治基本条例の解釈指針として引用する逐条解説（甲3）をもとに検討する。

自治基本条例28条に先立つ27条1項では、「市長は、市政にかか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、住民投票の実施には、案件ごとに個別に定められる条例が前提となっていることが謳われている。28条は当然に27条の規定を受けて設けられた条項なのであるから、28条においても住民投票の実施には案件ごとの住民投票条例の制定が必須と解釈すべきである。

これを受けて逐条解説17ページ第27条（現28条）第1項の解説には「請求を受けた市長は」「議会に付議する」とあるとおり、住民投票条例の制定を議会に諮ることが予定されている。逐条解説においても、住民投票は条例として議会で審議することが予定されているのである。

対して、原告らの主張するように、住民投票の実施につき、市長による規則制定で足りるのであれば、そもそも条例の制定を求めることは迂遠であり不必要なのであるから、逐条解説においても、「議会に付議する」ことなどを指摘する必要はないはずである。仮に住民投票条例の制定が不要で規則制定で足りるのであれば、自治基本条例も直截的に市長に対して「規則を制定して住民投票を実施せよ。」と規定すればよいはずである。そうではなくわざわざ自治基本条例28条が1項と4項の二段構成になっているのは、まさに住民投票条例の制定を待って市長が住民投票を実施することが予定されているからである。

原告らも案件ごとの住民投票条例の制定が必要であることは承知していたはずである。自治基本条例27条に規定するように案件ごとの住民投票条例が必要であることは、原告らも甲2の4枚目に「住民投票条例案」を添付しているとおり、住民投票を求める方法として条例の制定を求めていたことから明らかである。

- (2) また、財政上の問題を指摘すると、住民投票の実施には多大な費用がかかる上、それは当然、市の予算から支弁されることになるが、予算確保もままならないまま、すなわち議会での予算審議も経ないまま、議会の承認なく市

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。原告らは、地方自治法177条1項及び2項により、議会が否決したとしても市長が支出すべきだと主張するようであるが、住民投票による経費は同条1項1号にいう「普通地方公共団体の義務に属する経費」とはいえず、議会による予算確保なく支出することはできない。

- (3) 以上のとおり、自治基本条例は直接請求により市長に対し規則制定及びこれに基づく住民投票の実施を求めるものと解釈することはできず、自治基本条例28条はあくまでも案件ごとの住民投票条例の制定を前提とするものである。

したがって、本件では、条例の制定が否決された以上、投票権が行使できないのは当然であり、これが違法ということはありません。

### 3 地方自治法74条と自治基本条例28条1項、4項との関係について

- (1) 原告らは、自治基本条例28条が住民投票条例の制定を必須と解釈するのであれば、地方自治法74条よりも要件を加重したことになってしまうため、条例制定の意味がなく、むしろ条例は個別の住民投票条例の制定がなくとも市長の規則制定権等により住民投票の実施を義務付けるものだと主張する。

思うに、自治基本条例28条1項及び4項は地方自治法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釈すべきものである。従って、原告らのいう批判は当たらない。

- (2) いずれにせよ、上記述べたとおり、自治基本条例28条は、案件ごとの住民投票条例を制定することを前提に解釈すべきであり、議会で住民投票条例が否決された場合にまでも市長の規則制定で住民投票を実施すべきとは解釈できないものである。

原告らは「陸上自衛隊配備計画の賛否についての政策意思を表明する権利、ないし投票する権利」は、自治基本条例28条が法的に実現させるものであ

ると主張するのもかも知れないが、「陸上自衛隊配備計画の賛否についての政策意思を表明する権利、ないし投票する権利」は、投票やその地位が直接の権利の実現ではありえず、投票結果を集計し公表することこそが目的のほうである。そして、その投票結果は「尊重しなければならない」とされるにとどまり、何らかの法的効果を生ずるものではない。投票の結果に法的な効果が与えられない以上、市に対する陳情や要請と変わるところはなく、投票結果は世論調査と大差ないのである。そもそも陸上自衛隊配備計画の賛否に関する政策意思を表明する方法は住民投票でなければならないわけではなく、街頭署名活動や演説、マスメディアなどを通じて自由な表現活動が可能である。

政策意思の表明にとどまる意味合いしか持たない住民投票は、市長が行う住民投票でなければ実現できないものではなく、その意味で権力的な行為ではないし、結果の尊重が事実上求められるのみであれば、それは原告らに対し直接法的な権利や地位を付与したものではないのである。

そうである以上、原告らが確認を求める投票を行うことのできる地位の確認は請求の対象になりえない。

以上