

乙  
第1  
口頭  
証

令和2年8月27日判決言渡 同日原本領収 裁判所書記官

令和元年(行ウ)第14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実施義務付け等請求事件

令和元年(行ウ)第15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実施義務付け等請求事件

口頭弁論終結日 令和2年6月9日

判 決

当事者の表示 別紙1 当事者目録記載のとおり

主 文

- 10 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

1 原告らの請求

- 15 (1) 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。
- (2) 石垣市長は、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せよ。

2 原告 の予備的請求

20 石垣市長は、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せよ。

第2 事案の概要

1 事案の要旨

25 本件は、石垣市民らが、石垣市長に対し、平成30年12月20日、石垣市自治基本条例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(以下「本件配備計画」という。)

の賛否を問う住民投票（以下「本件住民投票」という。）の実施を請求した（以下「本件実施請求」という。）にもかかわらず、石垣市長が本件住民投票を実施しないのは同条4項に違反して違法であるとして、石垣市長の属する被告石垣市に対し、①本件実施請求の代表者27名の全員及び本件実施請求に連署した者のうち3名である原告らが、本件実施請求は石垣市長において諾否の応答をすべき行政事件訴訟法上の「申請」に当たることを前提に、同法37条及び同法37条の3に基づき、石垣市長が相当の期間内に本件実施請求に  
5 応答しない不作為が違法であることの確認及び本件住民投票の実施のいわゆる申請型義務付けを求める（以下、便宜「主位的請求」という。）とともに、  
10 ②原告 においては、予備的に、仮に本件実施請求が「申請」に当たらないとしても、本件住民投票が実施されないことにより重大な損害を生ずるおそれがあり、かつ、その損害を避けるため他に適当な方法がないとして、同法37条の2に基づき、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（以下、単に「予備的請求」という。）事案である。

## 15 2 関連法令の定め

### (1) 行政事件訴訟法

（抗告訴訟）

第3条 〔略〕

2～5 〔略〕

20 6 この法律において「義務付けの訴え」とは、次に掲げる場合において、行政庁がその処分又は裁決をすべき旨を命ずることを求める訴訟をいう。

一 行政庁が一定の処分をすべきであるにもかかわらずこれがされないとき（次号に掲げる場合を除く。）。

25 二 行政庁に対し一定の処分又は裁決を求める旨の法令に基づく申請又は審査請求がされた場合において、当該行政庁がその処分又は裁

決をすべきであるにかかわらずこれがされないとき。

(2) 地方自治法

第74条 普通地方公共団体の議会の議員及び長の選挙権を有する者〔中略〕は、政令で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、普通地方公共団体の長に対し、条例〔中略〕の制定又は改廃の請求をすることができる。

2～9 〔略〕

(3) 石垣市自治基本条例（平成21年石垣市条例第23号。以下「本件自治基本条例」という。甲1）

（目的）

第1条 この条例は、石垣市における自治の基本理念と基本原則を明らかにし、市民の権利及び責務、事業者等の権利及び責務、市議会及び市長その他執行機関の責務並びに市政運営の原則を定めることにより相互に理解し合い、共に手を携えて豊かな地域社会を築くことを目的とする。

（住民投票）

第27条 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。

2 市民、市議会及び市長は、住民投票の結果を尊重しなければならない。

第28条 市民のうち本市において選挙権を有する者は、市政に係る重要事項について、その総数の4分の1以上の者の連署をもって、その代表者から市長に対して住民投票の実施を請求することができる。

2 議員は、法令の定めるところにより、議員定数の12分の1以上の者の賛成を得て、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。

3 市長は、必要に応じ、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。

4 市長は、第1項の規定による請求があったときは、所定の手続きを経て、住民投票を実施しなければならない。

(条例の位置付け)

第42条 この条例は、市政運営の最高規範であり、他の条例等の制定又は改廃にあたっては、この条例の趣旨を尊重し、整合性を確保しなければならない。

2 市民、事業者等及び市は、この条例を尊重し、本市の自治の推進に努めるものとする。

3 この条例の第7章から第16章〔第14条から第41条〕に定める施策の推進に関して、必要な事項は別で定める。

3 前提事実（後掲の証拠及び弁論の全趣旨により容易に認められる事実）

(1) 原告らは、いずれも石垣市内に住民票を置く石垣市民であり、石垣市の議会の議員及び長の選挙権を有する者（いわゆる有権者）である。

(2) 原告

(以下「本件実施請求代表者ら」ということがある。)は、平成30年12月1日現在の石垣市の有権者の総数3万8799名の4分の1以上となる、原告らを含む1万4263名の有効署名を集めて、同月20日、請求代表者として、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を請求した（本件実施請求）。その請求書には、「地方自治法第74条第1項の規定により別紙条例案〔本件実施条例案〕を添えて条例制定の請求をいたします。」との記載がある。（甲3）

- 5 (3) 石垣市長は、本件請求を受け、本件実施条例案と概ね同内容の条例案を石垣市議会に付議したが、石垣市議会は平成31年2月及び令和元年6月、条例案を2度にわたり否決した。
- (4) 石垣市長は、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。

#### 4 争点

10 本件の主な争点は、以下のとおりである。

- (1) 本件住民投票の実施について行政事件訴訟法上の義務付けの訴えとして訴求できるか（本案前の争点）

15 ア 本件住民投票の実施が義務付けを訴求できる行政処分に当たるか（本件住民投票実施の処分性。主位的請求及び予備的請求に係る訴えに共通の争点。争点1）

イ 本件実施請求が行政事件訴訟法上の「申請」に当たるか（主位的請求に係る訴えについての争点。争点2）

20 ウ 原告 は本件住民投票の実施を求めるにつき法律上の利益を有するか（原告適格の有無。予備的請求に係る訴えについての争点。争点3）

エ 本件住民投票が実施されないことにより重大な損害を生ずるおそれがあるか（予備的請求に係る訴えについての争点。争点4）

オ 本件住民投票が実施されないことによる損害を避けるため他に適当な方法がないか（予備的請求に係る訴えについての争点。争点5）

- 25 (2) 石垣市長の本件住民投票実施義務の明白性（主に本案の争点。争点6）

#### 5 争点に関する当事者の主張

(1) 争点1 (本件住民投票実施の処分性)

(原告らの主張)

ア 義務付けの訴えの対象となる処分とは、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為であって、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。

イ この点、原告らを含む石垣市の有権者は、本件自治基本条例28条1項に基づき市政に係る重要事項につき政策意思を表明する権利ないし投票する権利を有し、住民投票の実施によって、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から、本件住民投票の実施は、義務付けの訴えの対象となる処分に当たるとは明らかである。

すなわち、本件住民投票の実施は、単なる事実行為ではなく、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るし、仮に、単なる事実行為であったとしても、①本件自治基本条例27条2項により、市民、市議会及び市長にその結果を尊重すべき義務を生じさせるという、また、②石垣市の有権者が、住民投票権を保障されることを通じて、政治的意思を表明する権利を行使できる法的地位を獲得するという、それぞれ法律上の効果ないし法的効力を有する以上、処分性を有する。

ウ 上記イのとおり、本件において義務付けを求める対象は、本件自治基本条例28条4項に規定された「所定の手続」を経ることそのものではなく、本件住民投票の実施であり、「所定の手続」は本件住民投票を実施するための手段にすぎないが、「所定の手続」を経ることについても、本件住民投票の実施と一体となって、義務付けの対象となると解する余地はある。

すなわち、条例等の規範の定立(制定行為)は、特定の者に対し、直接

法的地位を与える結果を生じさせるものであれば行政処分と同視でき、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定するものであれば行政処分であるところ、本件実施条例案に代わる、規則の制定や地方自治法179条に基づく専決処分としての条例の制定（以下「規則等の制定」という。）は、本件実施請求代表者ら若しくは署名をした者という限られた特定の者らに対し、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ものであるから、行政処分と同視でき、又は、石垣市の有権者について、直接政策意思を表明する権利ないし投票する権利を形成し又はその範囲を確定するものであるから、行政処分である。

エ したがって、本件住民投票の実施は、義務付けの対象となる処分である。

（被告の主張）

ア 処分性の有無の判断基準は公権力性と直接の法的効果の有無であるから、非権力的な行為や国民の権利に直接影響を及ぼさない行為には処分性はなく、①一般的・抽象的な行為（条例の制定など）、②事実行為（公共工事、行政指導など）、③行政機関の内部行為（通達など）は、処分性が否定される。

イ この点、本件住民投票の実施に必要な規則等の制定は、一般的・抽象的な行為であり、住民投票の実施は、石垣市の有権者全員を対象とするもので、一般的行為であるから、処分性はない。

ウ 次に、仮に本件住民投票が実施されたとしても、本件自治基本条例27条2項は、住民投票の結果を尊重すべき旨定めるのみであり、住民投票の結果は、何ら法的効果を有しない。本件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、投票そのものが直接の権利の実現ではなく、投票の結果を集計し、公表することに目的があり、投票の結果に法的な効果を与えられない以上、石垣市に対する陳情や要

請と変わらず、石垣市による世論調査と大差のない事実行為にすぎない。

政策意思の表明は、街頭署名活動や演説、マスメディアなどを通じた自由な表現活動でも可能であって、石垣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のものとして求められるのみであれば、原告らに対し、

エ したがって、規則等の制定を含む本件住民投票の実施は、直接国民の権利義務を形成し又はその範囲を確定するものではなく、義務付けの対象となる処分に当たらない。

(2) 争点 2 (本件実施請求が行政事件訴訟上の「申請」に当たるか)  
(原告らの主張)

ア 「申請」とは、法令に基づき行政庁の許可、認可、免許その他の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って、当該行為に対して行政庁が諾否の応答をすべきこととされているものをいう(行政手続法 2 条 3 号)。

イ この点、本件住民投票が実施されれば、原告らに対し、本件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を行使する機会という利益が付与されるものであるから、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に当たることは明らかである。本件実施請求が、本件実施請求代表者らや署名者のみならず、署名をしなかった者も含めて石垣市の有権者全体に対して本件住民投票において投票することができるという利益をもたらすからといって、公文書公開請求に基づく公文書の公開によって広く一般市民に利益をもたらす場合と同様の構造を有しているだけであり、第三者に対する処分を求めたこととなるものではない。

また、本件実施請求は、本件自治基本条例 28 条 1 項に基づくもので

あるから、法令に基づきなされたものであることは明らかである。

そして、申請とそれに対する処分の制度が法令で定められていれば、  
諾否の応答をすべきことは制度の性質上当然であるから、行政庁が諾否  
の応答をすべきこととされているものという要件は、「申請」の範囲を  
5 画する上で独自の意味をほとんど持っていないとされている。本件自治  
基本条例28条1項が住民投票の実施を請求することができる権利、す  
なわち住民投票の実施の申請権を、同条4項が住民投票の実施義務を規  
定していて、申請とそれに対する処分の制度が法令で定められているこ  
とから、行政庁が諾否の応答をすべきことは制度の性質上当然である場  
10 合に当たる。

ウ したがって、本件実施請求は、法令に基づく「申請」に当たる。

(被告の主張)

「申請」に当たるか否かは、私人の行為に対する行政庁の応答が法的な意  
味で義務付けられているか否かにかかっているが、本件自治基本条例28  
15 条1項は、住民投票の実施を請求することができることと定め、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定めるのみであり、  
石垣市長の応答が法的な意味で義務付けられているわけではない。

また、「申請」といえるためには、自己に対し何らかの利益を付与する処  
分であることが必要であり、「自己に対し」というのは一般処分その他を除  
20 外する趣旨であるところ、仮に原告らの主張するとおり、住民投票の実施  
が利益といえるとしても、石垣市の有権者全員に利益が与えられること  
になるから、自己に対し利益を付与するものとはいえない。

したがって、本件実施請求は「申請」に当たらない。

(3) 争点3 (予備的請求に係る原告: の原告適格の有無)

(被告の主張)

予備的請求に係る原告: の原告適格の有無は、同原告において

侵害されていると主張する住民投票によって政策意思を表明する権利が、  
根拠法規である本件自治基本条例により保護されているか否かによって判  
断することになるが、本件自治基本条例は、石垣市民に対し、住民投票に  
よって政策意思を表明する権利を付与したものではないから、原告

5 に原告適格はない。

(原告 の主張)

本件自治基本条例 28 条 1 項及び 4 項によれば、石垣市民のうち選挙権  
を有する者は、住民投票の実施請求をすることができ、この請求があった  
ときは、住民投票の実施が義務付けられるから、石垣市民のうち選挙権を  
10 有する者は、本件住民投票の実施を請求することにつき法律上の利益を有  
する。

原告 は、石垣市において選挙権を有することのみならず、本  
件実施請求の代表者の 1 人であることから、本件住民投票の実施につき  
法律上の利益を有するものであり、予備的請求に係る訴えの原告適格が認  
15 められるのは明らかである。

(4) 争点 4 (本件住民投票が実施されないことにより重大な損害を生ずるお  
それがあるか)

(原告 の主張)

原告 を含む石垣市民は、住民投票の対象となる「市政に係る  
20 重要事項」(本件自治基本条例 28 条 1 項)に関して政策意思を表明する権  
利ないし投票する権利を有する。これらの権利は、石垣市の最高規範であ  
りその憲法ともいうべき本件自治基本条例によって保障された権利である  
と同時に、「地方自治の本旨」(憲法 92 条)の一内容としての住民自治を  
実現するものであり、かつ、直接民主制の過程においても極めて重要な権  
25 利である。

処分行政庁たる石垣市長が本件住民投票をしない状態が続けば、石垣市

民は上記各権利を行使する機会を失うのであり、これらは原状回復及び金  
銭賠償によって補填することができない重大な損害である。

(被告の主張)

5 本件住民投票が実施されないからといって、原告において原  
状回復及び金銭賠償によって補填することのできない重大な損害が生じる  
ということとはできない。

(5) 争点5 (本件住民投票が実施されないことによる損害を避けるため他に  
適当な方法がないか)

(原告の主張)

10 本件自治基本条例は、処分行政庁たる石垣市長が同条例28条4項に基  
づく住民投票実施義務に違反した場合における救済の措置を定めておらず、  
その他抗告訴訟によって住民投票が実施されないことによる損害を避ける  
こともできないから、本件住民投票の実施を義務付ける判決を求める以外  
に適当な救済方法がないのは明らかである。

15 (被告の主張)

本件配備計画の賛否に関する政策意思は、住民投票でなければ表明する  
ことができないわけではなく、本件訴訟手続での意見陳述などを含む市民  
生活の様々な場面で表明することはできる。また、住民投票についても、改  
めて署名を集めて、再度本件基本自治条例に基づき議会に付議して審理す  
20 ることを請求することも可能であるから、本件義務付け訴訟以外に手段が  
ないことにはならず、補充性の要件を満たさない。

(6) 争点6 (石垣市長の本件住民投票実施義務の明白性)

(原告らの主張)

25 ア 本件自治基本条例28条は、議員の発議と市長の発議による住民投票  
の場合は、「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」とのみ規定している(2項, 3項)のに対

して、4分の1以上の有権者が連署して請求した住民投票の場合には、市長は、「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（4項）、明確に文言を書き分けていることからすれば、そこにおいて「所定の手続」としては、条例制定以外の手続、すなわち規則等の制定が想定されていることは明白である。本件自治基本条例の立案過程でも、地方自治法74条1項に基づく条例制定請求権を単に確認するものであった事務局案に対して、市民検討会議において、署名数の要件を4分の1以上と大幅に加重して厳しくする一方、請求があった場合に住民投票の実施義務を市長に課す追加の提案がされて、原告の本件自治基本条例の形になったものである。

被告は、「所定の手続」として住民投票条例の制定が必要であるかのように主張するが、仮にそれが必要であるとすれば、地方自治法74条1項に基づき住民投票条例を制定するには有権者の50分の1の署名で足りるのに、本件自治基本条例においては4分の1以上の署名を要することとなり、地方自治法上の住民の権利をかえって大幅に制限する規定となってしまうと、法律の範囲内で条例を制定することができるとする憲法94条に明らかに違反する違憲のものとなるから、そのような法解釈はおよそ採り得ない。

一般に住民投票が行われる場合、実施手続の大半は規則によって定められているのが通常であるし、規則のみによって住民投票を実施した例も存在するのであり、石垣市長は、規則等の制定という「所定の手続」を経て本件住民投票を実施する義務がある。

イ 石垣市長は、現在に至るまで本件住民投票を実施すべき義務を懈怠（サボタージュ）し続けているのであり、これを実施しない不作為は、明らかに本件自治基本条例28条4項に違反し、違法であるから、申請型義務付けの訴え提起のための不作為の違法確認請求に係る勝訴

要件を満たす。そして、石垣市長は、本件住民投票を実施すべき義務を負っていることが本件自治基本条例の規定から明らかであるから、本件住民投票実施の義務付けの要件も満たす（非申請型義務付け請求については原告の主張）。

5 (被告の主張)

本件実施請求は、本件自治基本条例に基づく請求ではなく、地方自治法74条1項に基づく条例の制定請求である。本件自治基本条例28条1項に基づく住民投票の実施の請求に際して、地方自治法74条1項の手続を利用せざるを得ないことについて異論はないが、本件自治基本条例28条10 1項及び4項は、地方自治法74条1項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石垣市長に義務付けたものと解釈すべきである。

本件自治基本条例28条が1項と4項の二段構成になっているのは、案件ごとに住民投票条例の制定を待って石垣市長が住民投票を実施することが15 予定されているからであり、財政上も、住民投票の実施には多大な費用が掛かり、それは当然石垣市の予算から支弁されることになるが、石垣市議会での予算審議も経ず、予算確保もままならないまま、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。議会で住民投票条例が否決された場合にまでも、石垣市長が、住民投票についての条例20 の制定無くして、規則や専決処分で住民投票の実施手続を定めて住民投票を実施しなければならないものではない。

### 第3 当裁判所の判断

#### 1 争点1（本件住民投票実施の処分性）について

- 25 (1) 行政事件訴訟法にいう「処分」とは、行政庁の処分その他公権力の行使に当たる行為をいい（同法3条2項）、処分が主観訴訟たる抗告訴訟の対象となるものであることからすると、直接個々の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が、ここにいう公権力の行使に当たる行為といえるものと解するのが相当である（最高裁昭和28年（オ）第136.2号同30年2月24日第一小法廷判決・民集9巻2号217頁参照）。

5 一連の手續を経て行われる行政作用については、行政機関によってなされる一連の行為のうち、直接個々の国民の権利義務に影響を与えるような法的効果を生ずるものとして公権力の行使に当たる行為を捉えて抗告訴訟の対象として画することで、主観訴訟としての充実した審理を可能にすることが行政事件訴訟法の法意であると考えられるから、処分性の有無は、  
10 この観点から決定されなければならない。

(2) これを本件についてみると、原告らの主張によっても、本件住民投票は、本件実施条例案に代わる本件住民投票を実施するための規則等の制定がされた後、当該規則等（以下「本件実施規則等」という。）に基づき、住民投票を市長が執行することによって実施に移されるものである（別紙2の本件実施条例案3条参照）。その実施の過程において、住民投票の期日（以下「投票日」という。）は、本件実施規則等の施行の日から起算して60日を経過する日までの間において市長が定めるものとされ（同4条1項参照）、市長は、投票日を定めたときは、当該投票日の7日前までにこれを告示しなければならない（同条3項参照）、本件住民投票において投票を行う資格を有する者（以下「投票資格者」という。）は、その告示の前日において、公職選挙法第9条の規定により、石垣市の議会の議員及び市長の選挙権を有する者とされる（別紙2の本件実施条例案5条参照）。そして、市長は、投票資格者名簿を調製しなければならない（同6条参照）、住民投票をしようとする投票資格者（投票人）は、規則で定める期日前投票又は不在者投票を行う場合のほか、投票日の当日、自ら投票所に行き、当該名簿又はその抄本との対照を経て投票し（同8条参照）、このような投票の集積としての住民投

票の結果が確定して告示されることによって（同15条参照）、本件住民投票が完了する。

5 本件配備計画に係る政治的意思を表明して投票することが、石垣市の有権者の権利と観念することができるとしても、このような一連の本件住民投票の実施の過程において、直接個々の市民の権利を形成する法的効果を生ずるものとして公権力の行使に当たり得る行為は、投票人が投票資格者であることを対照されることになる投票資格者名簿の調製であるといわざるを得ず、それに至るまでの市長による本件実施規則等の制定や、抽象的  
10 行為としての本件住民投票の執行は、いまだ直接個々の市民の権利を形成する法的効果を生じさせるものとはいえない。

上記にも判示したとおり、本件住民投票における投票資格者は、投票日の告示の前日において、公職選挙法第9条の規定により、石垣市の議会の議員及び市長の選挙権を有し、かつ、投票資格者名簿に記載された者であって、具体的にこれを有することとなるのは、日本国民たる年齢満18年以上の者で引き続き3箇月以上石垣市の区域内に住所を有する者である  
15 （同条2項）。そうすると、年齢満18年への到達や転入からの期間経過等によって、今後これに該当することとなる者も存在し得る一方、現在これに該当する者でも、投票日の告示の前日までに、死亡や石垣市の区域外への転出等によって投票資格者でなくなる者も存在し得るものである。このように、いまだ具体的に定められてもいない投票日の告示の前日よりも前の段階では、有権者という法的地位自体も不確定なのであり、規則等の制定がされた場合ですら、そのようにいまだ不安定で間接的な法的効果をもたらすにすぎない本件住民投票の実施過程を包括的に捉える形で抗告訴訟の対象とすることが、前記(1)に判示した行政事件訴訟法の法意に照らして  
20 想定されているとは解されない。

25 常設型、個別型いずれのものであるにせよ、住民投票を実施するための

条例又は規則すら制定されていない段階において、その実施が処分に当たるとしてこれを義務付けの訴えによって実現しようとするのは、無理があるといわざるを得ず、仮に本件住民投票が実施されないことが違法であると解される場合でも、その救済は、実施の義務付け以外の方法により図られるべきものというほかない。

5  
10  
(3) 原告らは、本件住民投票の実施が、義務付けの対象となる処分である旨主張するところ、その主張を、一連の住民投票実施過程のうち処分に相当するものを捉えて義務付けを求める趣旨であると解したとしても、住民投票は、投票を行う前提として、当該住民投票における投票日を定め、投票資格者を確定する等の行政機関における一連の手続が実施されて初めて実現されるものであり、本件自治基本条例28条1項に基づく住民投票の実施の請求がされた場合においてもこれと異なるところはない。

すなわち、本件自治基本条例が、石垣市政運営の最高規範であるとしても（同条例42条1項）、同条3項は、同条例28条に基づく住民投票を含む本件自治基本条例に定める施策の推進に関して必要な事項は別に定める旨規定し、住民投票を実施する場合に必要な手続については、別途条例又は規則により定めることを予定しているものである。しかし、弁論の全趣旨によれば、被告においては、これらの手続を規律する条例又は規則の定めがされていないことが明らかであり、このような本件自治基本条例及び被告における条例ないし規則の定めの状況は、比喩的にいえば、憲法96条1項において憲法改正の投票について定められてはいるものの、日本国憲法の改正手続に関する法律に相当するその実施手続について定めた法規範を欠いている状態に類すべきものと解される。本件実施規則等が制定された場合における投票資格者名簿の調製を捉えれば処分と解する余地があるとしても、その処分は本件自治基本条例に基づくものではなく、いまだ制定されていない本件実施規則等という別の法令に基づくものといわざ

るを得ないから、そもそも行政機関として、本件自治基本条例そのものに基づいて直接処分を行う前提を欠いている。

5 (4) また、原告らは、本件実施条例案と同旨の本件実施規則等の制定が、本件住民投票の実施と一体となって処分に当たると解する余地があるとも主張するが、前記(2)に検討したところによれば、これらの規則等の制定がされたとしても、それは本件住民投票の実施に先立つ規範定立行為であるにとどまっ

10 ていて、一般的、抽象的な法的効果を有するにすぎず、いまだ個々の石垣市民に本件住民投票における投票権を直接発生させるものではないから、規則等の制定自体が処分に当たると解することはできない。

15 なお、原告らが、規則等の制定と本件住民投票の実施とが「一体となって」処分に当たると主張する趣旨は必ずしも判然としないが、行政事件訴訟法が、一般的規範としての処分根拠法令の制定と当該法令に基づく具体的処分とを合わせて義務付けるようなことを許容しているとは解されず、原告らの上記主張がそれを求めるものだと解しても、同法の想定する義務付けの訴えの範疇を超えているものといわざるを得ない。

(5) 以上のとおり、原告らの主張する本件実施規則等の制定や、これを含む本件住民投票の実施が、行政事件訴訟法上の義務付けの訴えの対象となる処分に当たると解することはできない。

## 2 結論

20 よって、その余の争点につき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から、却下することとして、主文のとおり判決する。

那覇地方裁判所民事第2部

裁判官 小 西 圭 一

5

裁判官 立 仙 早 矢

# 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

別 紙

(目的)

第1条 この条例は、本市における陸上自衛隊配備計画に関して、住民の意思を確認することを目的とする。

(住民投票)

第2条 前条の目的を達成するため、次に掲げる選択肢について、住民による投票(以下「住民投票」という。)を行う。

- (1) 石垣市平得大俣地域における陸上自衛隊配備計画に賛成
  - (2) 石垣市平得大俣地域における陸上自衛隊配備計画に反対
- 住民投票は、住民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

(住民投票の執行)

第3条 住民投票は、市長が執行するものとする。

第2条 市長は、地方自治法(昭和22年法律第67号)第180条の2の規定に基づき、協議により、その権限に属する住民投票の管理及び執行に関する事務を石垣市選挙管理委員会(以下「選挙管理委員会」という。)に委任することができる。

(住民投票の期日)

第4条 住民投票の期日(以下「投票日」という。)は、この条例の施行の日から起算して60日を経過する日までの間において市長が定めるものとする。

第2条 市長は、前項の規定により投票日を定めた場合において、前条第2項の規定により選挙管理委員会に事務を委任したときは、速やかに選挙管理委員会に通知しなければならない。

第3条 市長は、第1項の規定により投票日を定めたときは、当該投票日の7日前までにこれを告示しなければならない。

(投票資格者)

第5条 住民投票において投票を行う資格を有する者(以下「投票資格者」という。)は前条第3項の規定による告示の前日において、公職選挙法(昭和25年法律第100号)第9条の規定により、本市の議会の議員及び市長の選挙権を有する者とする。

(投票資格者名簿の調製)

第6条 市長は、投票資格者の名簿(以下「投票資格者名簿」という。)を調製しなければならない。

(投票の方式)

第7条 住民投票は、1人1票の投票とし、秘密投票とする。

第2条 住民投票をしようとする投票資格者(以下「投票人」という。)は、投票用紙の選択肢から1つを選択し、所定の欄に自ら○の記号を記載しなければならない。

第3条 前項の規定にかかわらず、心身の故障その他の事由により、自ら投票用紙に○の記号を記載することができきない投票人は、規則で定めるところにより、代理投票をすることができ、

第4条 前2項の規定にかかわらず、投票人は、規則で定めるところにより、点字投票をすることができ、

(投票所についての投票)

第8条 投票人は、投票日の当日、自ら投票所に行き、投票資格者名簿又はその抄本の対照を経て、投票しなければならない。

第2条 前項の規定にかかわらず、投票人は、規則で定めるところにより、期日前投票又は不在者投票を行うことができる。

(投票用紙の様式)

第9条 第7条第2項に規定する投票用紙及び同条第4項の規定による点字投票の投票用紙の様式は、規則で定める。

(無効投票)

第10条 住民投票において、次の各号のいずれかにかに該当するものは、無効とする。

- (1) 所定の投票用紙を用いないもの
- (2) ○の記号以外の事項を記載したもの
- (3) ○の記号のほか、他事を記載したもの
- (4) ○の記号を投票用紙の選択肢の欄のいずれにも記載したもの
- (5) ○の記号を投票用紙のいずれの選択肢の欄に記載したのか判別し難いもの
- (6) 白紙投票

(情報の提供)

第11条 市長は、住民投票の適正な執行を確保するため、投票資格者が判断し、意思を明確にするために必要な情報を、公平かつ公正に提供するよう努めるものとする。

(投票の促進)

第12条 市長及び市議会その他関係機関は、広報その他の手段により、投票資格者の投票を促すよう努めるものとする。

(投票運動)

第13条 住民投票に関する投票運動は、自由とする。ただし、次に掲げる行為をしてはならない。

- (1) 買収、脅迫その他投票資格者の自由な意思を拘束し、又は不当に干渉する行為
  - (2) 住民の平穏な生活環境を侵害する行為
- 2 前項の投票運動の期間は、投票日の前日までとする。

(投票及び開票)

第14条 前条までに定めるもののほか、住民投票の投票及び開票に関し必要な事項については、公職選挙法、公職選挙法施行令(昭和25年政令第89号)及び公職選挙法施行規則(昭和25年総理府令第13号)の規定により行われる本市の議会の議員又は長の選挙の例による。

(投票結果の告示等)

第15条 市長は、住民投票の結果が確定したときは、速やかにこれを告示しなければならない。

(投票結果の尊重)

第16条 市長及び市議会は、住民投票の結果を尊重しなければならない。

(委任)

第17条 この条例に定めるもののほか、住民投票に関し必要な事項は、規則で定める。

附 則

(施行期日)

1 この条例は、公布の日から施行する。

(失効)

2 この条例は、投票日の翌日から起算して60日を経過した日にその効力を失う。