

令和6年（行ノ）第3号 行政上告受理申立て事件

原審・福岡高等裁判所那覇支部 令和5年（行コ）第6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等請求（地位確認請求）控訴事件

申立人 金城龍太郎 外2名

相手方 石垣市

上告受理申立て理由書

令和6年5月24日

最高裁判所 御中

申立人ら訴訟代理人弁護士 大井 琢

同 中村 昌樹

同 小林 武

外11名（別紙代理人目録のとおり）

目次

序	はじめに	5
1	本件訴訟は3つの公法上の地位の確認を求める当事者訴訟である	5
2	原判決の解釈によれば憲法94条違反、地方自治法14条1項違反、昭和50年最判違反となること－本書面第1	5
3	本件各請求について原判決等の判示に照らしてもいずれも請求原因事実が存在すること－本書面第2	6
4	原判決の原則論は実体的権利義務の存否と関係がないこと－本書面第3	6
5	明確な言明原則を採る最高裁の諸判例に違反すること－本書面第4	7
第1	原判決の解釈によれば憲法94条違反、地方自治法14条1項違反、昭和50年最判違反となること－法令の解釈の重大な誤り①、最高裁判例違反①.....	8
1	原判決の判示	8
2	石垣市の有権解釈たる本件基本条例の逐条解説（甲3）の内容.....	8
3	条例制定権の限界・「法律の範囲内」（憲法94条）・「法令に違反しない」（地方自治法14条1項）の意義.....	10
4	地方自治法74条1項の「五十分の一以上」という要件を、条例でさらに加重する規制を加えることが許されるか.....	11
5	原判決の解釈によれば地方自治法74条1項と石垣市自治基本条例28条4項の矛盾抵触が生じること	13
6	原判決の犯した誤謬－憲法94条違反、地方自治法14条1項違反、最高裁判例違反.....	16
(1)	原判決の解釈によれば地方自治法74条1項と石垣市自治基本条例28条4項が矛盾抵触すること	16
(2)	市長が議会に付議するにあたり反対の意見を付することは可能であること	17
(3)	立法者意思を捻じ曲げ地方自治の本旨をはき違えた原判決	17

(4)結語	18
第2 上告受理申立て理由2－請求原因事実が存在し、本件各請求が認容されるべきであること－法令の解釈の重大な誤り②	20
1 法令によって創設された住民投票制度	20
(1)地方自治法76条1項及び同3項によって創設された住民投票制度	20
(2)大和市自治基本条例31条1項及び同4項によって創設された住民投票制度	21
(3)石垣市自治基本条例28条1項及び同4項によって創設された住民投票制度	21
2 請求原因事実－本件住民投票の実施義務及び投票権の発生	22
3 原判決における請求原因事実が存在し、本件各請求が認容されるべきであること	23
第3 上告受理申立て理由3－原判決の原則論は、法令によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権の発生という実体的権利義務の存否とは関係ないものであること－法令の解釈の重大な誤り③	25
1 原判決の原則論	25
2 原判決の原則論が地方自治法76条1項及び同3項によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権という実体的権利義務の存否とは関係ないものであると解さざるをえないこと	25
3 原判決の原則論が大和市自治基本条例31条1項及び同4項によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権という実体的権利義務の存否とは関係ないものであること	27
4 原判決の原則論が石垣市自治基本条例31条1項及び同4項によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権という実体的権利義務の存否とは関係ないものであること	28
5 本件各請求がいずれも認容されなければならないこと	30

第4 上告受理申立て理由4－石垣市自治基本条例28条4項は石垣市長が案件ごとに住民投票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する原判決の解釈が誤りであること－法令の解釈の重大な誤り④、最高裁判例違反②..	32
1 はじめに.....	32
2 明確な言明原則.....	32
3 明確な言明原則にいう法律における明示性その1：文理解釈及び論理解釈－平成19年最判.....	33
4 明確な言明原則にいう法律における明示性その2：明確な立法者意思あるいは条文の文理上読み込むことが可能な立法者意思－平成25年最判、平成23年最判.....	34
結 本件各請求が認容されなければならず原判決が破棄されなければならないこと.....	37

序 はじめに

1 本件訴訟は3つの公法上の地位の確認を求める当事者訴訟である

本件訴訟は、法令によって創設された住民投票制度における、住民投票権に基づき住民投票において投票することができる地位の確認請求、住民投票を実施しないのは違法であることの確認請求、及び、住民投票を実施しないことをもって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の確認請求をなす当事者訴訟（公法上の地位の確認訴訟）である。

2 原判決の解釈によれば憲法94条違反、地方自治法14条1項違反、昭和50年最判違反となること－本書面第1

石垣市自治基本条例28条1項で要件を「4分の1以上」と著しく加重したにもかかわらず、同条例28条4項の内容を「議会の可決」による「個別の住民投票実施条例」が必要だと原判決のように解釈するならば、石垣市自治基本条例28条1項および4項は、地方自治法74条1項とまったく同一の趣旨・目的に出たものとなってしまう。そして、このような原判決の解釈によれば、石垣市自治基本条例28条4項の適用によって、地方自治法74条1項の規定の意図する目的と効果を著しく阻害し、両者が矛盾抵触することになる。本書面第1においては、以上のことを明らかにする。

そして、このような原判決の解釈は、「条例が国の法令に違反するかどうかは、両者の対象事項と規定文言を対比するのみでなく、それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによって決しなければならない」とする憲法94条及び地方自治法14条1項に関する最高裁判例の判断基準に反し、誤っていることを明らかにする。

3 本件各請求について原判決等の判示に照らしてもいずれも請求原因事実が存在すること－本書面第2

本書面第2においては、法令によって創設された住民投票制度のうち、地方自治法76条1項及び同3項によって創設された住民投票制度（なお、前記規定は地方議会の解散の直接請求を定めたものであるが、地方議会の解散の可否を決するために住民投票制度が導入されている。）、大和市自治基本条例31条1項及び同4項によって創設された住民投票制度、及び、石垣市自治基本条例28条1項及び同4項によって創設された住民投票制度を採り上げる。

そして、これら法令によって創設された住民投票制度における、住民投票権に基づき住民投票において投票することができる地位の確認請求、住民投票を実施しないのは違法であることの確認請求、及び、住民投票を実施しないことをもって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の確認請求の請求原因事実を明らかにする。

その上で、本件住民投票については、第一審判決及び原判決の判示に照らしても請求原因事実が存在し、本件各請求がいずれも認容されるべきであることを明らかにする。

4 原判決の原則論は実体的権利義務の存否と関係がないこと－本書面第3

本書面第3においては、前記のとおり採り上げた、法令によって創設された住民投票制度の解釈に照らせば、原判決のいう法令によって創設された住民投票制度に関する原則論は、法令によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権の発生という実体的権利義務の存否とは関係ないものであることを明らかにする。

5 明確な言明原則を採る最高裁の諸判例に違反すること－本書面第4

本書面第4においては、石垣市自治基本条例28条4項は石垣市長が案件ごとに住民投票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する原判決の解釈が明確な言明を採る最高裁諸判例に違反し、誤っていることを明らかにする。

第1 原判決の解釈によれば憲法94条違反、地方自治法14条1項違反、昭和50年最判違反となること一法令の解釈の重大な誤り①、最高裁判例違反①

1 原判決の判示

原判決は、「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はできない。」（原判決11頁）と判示する。

2 石垣市の有権解釈たる本件基本条例の逐条解説（甲3）の内容

本件基本条例について石垣市が公式に示した有権解釈たる逐条解説（甲3、17頁）は、同条例28条1項につき、「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。」とその解釈を示している。

つまり、石垣市の有権解釈たる本件基本条例28条1項の請求の方法は、別途条例で定めるのではなく、地方自治法74条1項の方式を準用している。

例えば、大和市自治基本条例31条1項は、「本市に住所を有する有する年齢満16年以上の者は、市政に係る重要事項について、その総数の3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。」と定める（甲30）。大和市の自治基本条例31条1項の請求の方法は、同条6項において、別に条例で定めるとしており、その点「入口は二つ」であるといえる。一方、石垣市の場合、有権者が住民投票を求める場合、石垣市自治基本条例28条1項の要件を満たした請求をする場合においても、地方自治法74条1項の条例制定請求の方式を履践しなければならないという意味において、「入口は一つ」である。

さらに、石垣市自治基本条例28条4項は、「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。」とし、同条例の逐条解説（甲3、17頁）は、同条4項につき、「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。」とその有権解釈を示している。

上述した大和市自治基本条例も同条例31条4項で、「市長は第1項又は第2項の規定による請求があったときは、住民投票を実施しなければならない。」としており（甲30）、同条例1項の逐条解説は、「住民からの住民投票実施の請求に必要な署名の数は、地方自治法の規定にある市長等の解職（リコール）請求に準じ「3分の1」としてあります。こ

れはかなりハードルの高い数ですが、その数が集まれば第4項にあるとおり、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」と解説し、同条例4項の逐条解説は、「第1項、第2項の規定による住民、市議会からの請求を市長は拒むことができず、それらの請求があった場合は住民投票が即実施されることとなります。」と解説し（甲31）、石垣市自治基本条例28条1項及び4項と同様に、第1項に基づく住民からの要件を満たした請求があった場合、市議会の判断とは関係なく、つまり個別の住民投票条例に依らずに住民投票が実施されることの有権解釈を示している。

3 条例制定権の限界-「法律の範囲内」（憲法94条）・「法令に違反しない」（地方自治法14条1項）の意義

憲法94条は、「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」と規定する。

これを受けて、地方自治法14条1項は、「普通地方公共団体は、法令に違反しない限りにおいて第2条第2項の事務に関し、条例を制定することができる。」と規定している。

最高裁判所大法廷昭和50年9月10日判決、刑集29巻8号489頁（以下、「昭和50年最判」という。）は、「条例が国の法令に違反するかどうかは、」「それぞれの趣旨、目的、内容及び効果を比較し、両者の間に矛盾抵触があるかどうかによってこれを決しなければならない」とする（「実質的判断説」）。

そして昭和50年最判は、国の法令と条例とが矛盾抵触しない例として、①「特定事項についてこれを規律する国の法令と条例とが併存する場合でも、後者が前者とは別の目的に基づく規律を意図するものであり、

その適用によって前者の規定の意図する目的と効果をなんら阻害することがないとき」、②「両者が同一の目的に出たものであっても、国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるとき」は、国の法令と条例との間にはなんらの矛盾抵触はなく、条例が国の法令に違反する問題は生じない、としている。

4 地方自治法74条1項の「五十分の一以上」という要件を、条例でさらに加重する規制を加えることが許されるか

条例は、いうまでもなく、地方公共団体が地域的事務を処理するために、自治権に基づいて制定する自主法である。自主法としての条例には、その本質上、二つの限界があるといわれている。第一に、地方公共団体の事務に関するものでなければならない、ということである。そして、地方自治法76条1項及び同3項を含めた住民投票などの住民自治の仕組みが、地方公共団体の事務に関するものであることは、言を俟たない。

第二に、国の法令に違反する条例は制定することはできない、ということである。地方自治法は、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、条例の制定・改廃請求（同法74条ないし同法74条の4）の規定をおいている。このうち、地方自治法74条1項は、「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は、政令の定めるところにより、その総数の「五十分の一以上」の者の連署をもつて、その代表者から、普通地方公共団体の長に対し、条例」「の制定又は改廃の請求をすることができる。」と規定する。なお、ここでいう「条例」「の制定」「の請求」には、住民投票実施を内容とする条例の制定請求

が含まれることは言うまでもない。

したがって、地方自治法74条の条例制定改廃請求権の立法趣旨は、憲法92条の地方自治の本旨を受け、直接には憲法94条の地方自治体の条例制定権の保障のもと、「五十分の一以上」という一定の要件を設けた上で住民からの条例制定改廃請求権を認めた規定であるといえる。

問題は、地方自治法74条1項の「五十分の一以上」という要件を、条例で加重する規制を加えることが許されるかということである。

この点、上述した昭和50年最判の例②は、「国の法令が必ずしもその規定によって全国的に一律に同一内容の規制を施す趣旨ではなく、それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解されるとき」は、法令と条例との抵触はなく、条例が法令に違反するという問題は生じえない、とする。

では、地方自治法74条1項の「五十分の一以上」という要件は、「それぞれの普通地方公共団体において、その地方の実情に応じて、別段の規制を施すことを容認する趣旨であると解される」であろうか、答えは、この「五十分の一以上」の要件をただ単純に加重するのであれば、明白に否である。

地方自治の核心は、「住民自治」にあり、憲法はそのミニマムを定めているが、住民の自治権は可能なかぎり拡大すべきことが求められる。地方自治法74条1項の「五十分の一以上」という署名要件は、地方自治の本旨に基づき、「国が国民に最低限保障すべきナショナル・ミニマム」と解すべきであり（原田尚彦「地方自治の現代的意義と条例の機能」ジュリスト増刊総合特集 No.1「現代都市と自治」62頁）、これ以上の規制（要件の過重）を許さないとする「規制限度法律」と解すべきものである。

とすれば、昭和50年最判の例②の規範ではなく、例①の規範によって判断されるべきことになる。そして、このような条例解釈は、地方自治法74条とまったく同一の趣旨・目的に出たものとなり、地方自治法74条1項の規定する「五十分の一以上」という重要な部分において、意図する趣旨・目的と効果を著しく阻害することとなり、両者が矛盾抵触し、昭和50年最判が打ち立てた判断基準に反することとなるからである。

地方自治法74条1項の「五十分の一以上」という要件を、条例で「4分の1以上」とするようにより、ただ単純に加重する規制を加えることは許されないことは明らかである。

5 原判決の解釈によれば地方自治法74条1項と石垣市自治基本条例28条4項の矛盾抵触が生じること

今日における住民の自治意識の高まりは、各地で、地域に密接に関係のある特定の重要問題について、住民投票を求める運動として現れている。特定の問題について直接住民に賛否を問う住民投票は、それ自体としては地方自治法などにも規定がない。そのため、住民投票の要求は多くの場合、住民投票条例の制定を求める直接請求である地方自治法74条の手続きを経てなされることとなる。

しかし、条例制定の直接請求は、議会がこれを否決すればそれまでであり、いくら多くの住民が住民投票を求めたとしても、それが実現するという保証はない。そこで、住民投票の請求を条例制定請求と切り離して、署名要件を加重し、その要件を満たした請求があれば市長は、住民投票を実施しなければならない、といった条例を、自治基本条例等において新たに設けるといふことがなされてきた。

大和市自治基本条例（甲30）をはじめ多くの自治体が自治基本条例

等において、地方自治法 74 条 1 項の「五十分の一以上」の要件を加重した上で、その要件を満たした請求があった場合、議会の可決による個別の住民投票実施条例によらずに、市長に住民投票を実施しなければならないという義務を課して、住民自治を押し進めている。

そして、石垣市も同様に、石垣市の住民が、ある住民投票の実施を求めるにあたり、地方自治法 74 条に基づく条例制定改廃請求権では、「請求するに留まる」ということから、「五十分の一以上」という要件を「4 分の 1 以上」と加重させたうえで、その要件を満たした場合には、議会の可決、つまり個別の条例を必要とせず、市長に住民投票の実施義務を課して、住民自治を押し進めることを目的として石垣市自治基本条例 28 条 1 項及び 4 項を定めている。

上述のとおり、地方自治法 74 条 1 項の「五十分の一以上」という署名要件は、地方自治の本旨に基づき、「国が国民に最低限保障すべきナショナル・ミニマム」で、これ以上の規制（要件の過重）を許さないとする「規制限度法律」と解すべきものである（「条例研究叢書 条例をめぐる法律問題」兼子仁著、学陽書房刊、69 頁）。

そして、これを本件にあてはめると、石垣市自治基本条例 28 条 1 項は、「五十分の一以上」という署名要件を「4 分の 1 以上」と著しく加重したにもかかわらず、原判決のように同条 4 項の内容を「議会の可決」による「個別の住民投票実施条例」が必要だと解釈するならば、石垣市自治基本条例 28 条 1 項および 4 項は、地方自治法 74 条 1 項とまったく同一の趣旨・目的に出たものとなる。そうすると石垣自治基本条例 28 条 4 項の適用によって地方自治法 74 条 1 項の規定の意図する趣旨・目的と効果を著しく阻害することとなり、両者が矛盾抵触する。

つまり、石垣市自治基本条例 28 条 4 項についての原判決の解釈は、地方自治法 74 条の重要な部分に直接抵触することになり、昭和 50 年

最判が打ち立てた判断基準に反することとなる。

一方で、地方自治法74条1項で認められている住民自治は、憲法92条の地方自治の本旨に則り、可能な限り拡大することが求められているのであり、仮に、「住民投票の実現」という限りにおいて地方自治法74条1項と目的が同一であるとしても、全国一律の均一的な規制を目指している法令でないのも明らかであるから、石垣市が、①石垣市自治基本条例28条1項で、住民投票の請求は地方自治法74条1項の条例制定請求の方式による、と定める一方で、署名要件である「五十分の一以上」の要件を「4分の1以上」と加重し、その効果については、「案件ごとに住民投票実施条例を議会に提出して住民投票を発議する規定」である地方自治法74条とは切り離し、②石垣市自治基本条例28条4項で、1項の要件を満たした請求があった場合、仮に議会が否決したとしても、つまり、個別の住民投票実施条例を必要とせず、市長には当該住民投票の実施義務がある、と定めることも、憲法94条及び地方自治法14条1項に違反しない。

なぜなら、地方自治の核心は、「住民自治」にあり、憲法はそのミニマムを定めているが、住民の自治権は可能なかぎり拡大すべきことが求められている。とすれば、効果につき、「案件ごとに住民投票実施条例を議会に提出して住民投票を発議する規定」である地方自治法74条とは切り離し、28条1項の要件を満たした請求があった場合、仮に議会が否決したとしても、つまり、個別の住民投票実施条例を必要とせず、市長には当該住民投票の実施義務がある、と定めることは、住民の自治権を拡大するという特別の意義と効果を有するからである。

6 原判決の犯した誤謬－憲法 9 4 条違反、地方自治法 1 4 条 1 項違反、最高裁判例違反

- (1) 原判決の解釈によれば地方自治法 7 4 条 1 項と石垣市自治基本条例 2 8 条 4 項が矛盾抵触すること

原判決は、「同条例 2 8 条 1 項と同法 7 4 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ないことをもって、「本件基本条例 2 8 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 9 4 条に適合しないものとはいうことができない」と判示する。

上告人らが主張しているのは、石垣市自治基本条例 2 8 条 4 項を原判決のとおり解釈した場合、その適用によって石垣市の有権者の「住民投票請求権」が著しく制約される効果を生じ、地方自治法 7 4 条 1 項の規定の意図する趣旨・目的と効果を阻害するということであり、「地方自治法 7 4 条 1 項と石垣市自治基本条例 2 8 条 4 項が矛盾抵触」し、条例が国の法令に違反することとなってしまう、と主張しているのである。

原判決の解釈によれば、石垣市自治基本条例 2 8 条 1 項は、地方自治法 7 4 条 1 項の「五十分の一以上」を「4 分の 1 以上」と単純に過重したことになるという帰結をもたらす。この場合、地方自治法 7 4 条 1 項と石垣市自治基本条例 2 8 条 4 項との間に明らかに矛盾抵触をきたすことになる。その結果、石垣市自治基本条例 2 8 条 4 項は、憲法 9 4 条、地方自治法 1 4 条 1 項に反する規定であることになってしまうこれは、昭和 5 0 年最判が打ち立てた例①の規範にも反することとなる。以上が原判決が犯した著しい誤謬である。

(2) 市長が議会に付議するにあたり反対の意見を付することは可能であること

原判決は、「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」と述べているが、これは明らかに誤りである。

なぜなら、石垣市の有権解釈たる逐条解説にあるように、石垣市自治基本条例 28 条 1 項による住民投票の請求の方法は、地方自治法 74 条 1 項の方式を準用している以上、議会に付議するにあたり反対の意見を付することは可能であるからである。

(3)立法者意思を捻じ曲げ地方自治の本旨をはき違えた原判決

原判決は、「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」（原判決 10 頁）、「本件基本条例 28 条 1 項及び 4 項の規定等について、上記関係者らが説明している立法（者）意思を読み取ることはできない」（原判決 12 頁）などと判示している。

しかしながら、地方自治の核心は、「住民自治」にあり、憲法はそのミニマムを定めているが、住民の自治権は可能なかぎり拡大すべきことが求められるのである。また、石垣市自治基本条例 28 条 1 項及び同 4

項は、そもそも立法過程において「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」という立法事実に基づいて石垣市議会が制定したものである（甲6．8．11．15乃至24．28．29．35．36）。

この点、原判決が、地方自治の本旨（憲法92条）をはき違え、さらには条文の文理解釈や本件自治基本条例の立法者意思、その基盤となる制定過程等の立法事実を無理やり捻じ曲げた挙句、憲法94条違反となってしまうような本件自治基本条例28条4項の解釈を繰り広げていることには、激しい憤りを禁じえない。

そして、このことは、石垣市議会が「地方自治の本旨」に基づき可決成立させた本件自治基本条例に基づく地方行政を推進することの著しい妨げになっている。

これらのことを看過した上で、原判決が、「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」などと、憲法94条、地方自治法14条1項、昭和50年最判に違反する条例の解釈を行う暴挙に出ていることには、怒りを通り越して呆れ果てるしかない。

(4)結語

以上のとおり、地方自治法74条1項の署名の要件である「五十分の一以上」という要件は、地方自治の本旨に基づき、「国が国民に最低限保障すべきナショナル・ミニマム」と解すべきであり、これ以上の規制（要件の過重）を許さないとする「規制限度法律」と解すべきものである。

石垣市自治基本条例28条1項は、この要件を「4分の1以上」と著

しく加重したにもかかわらず、原判決のように同条4項の内容を「議会の可決」による「個別の住民投票実施条例」が必要だと解釈するならば、石垣市自治基本条例28条1項および4項は、地方自治法74条1項とまったく同一の趣旨・目的に出たものとなってしまう。

そうすると石垣市自治基本条例28条4項の適用によって地方自治法74条1項の規定の意図する趣旨・目的と効果を著しく阻害することとなり、両者が矛盾抵触することは明らかである。

したがって、石垣市自治基本条例28条4項についての原判決の解釈によれば、石垣市自治基本条例28条4項は地方自治法74条1項に矛盾抵触することとなる。このような原判決の解釈は、憲法94条、地方自治法14条1項、昭和50年最判に反する違憲かつ違法のものであって、そのような解釈がおおよそ許されないことは明らかである。

第2 上告受理申立て理由2－請求原因事実が存在し、本件各請求が認容されるべきであること－法令の解釈の重大な誤り②

1 法令によって創設された住民投票制度

(1)地方自治法76条1項及び同3項によって創設された住民投票制度

地方自治法76条1項は、以下のとおり規定する。

「選挙権を有する者は、政令の定めるところにより、その総数の三分の一」

「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選挙管理委員会に対し、当該普通地方公共団体の議会の解散の請求をすることができる。」

そして、同3項は、「第一項の請求があったとき、委員会は、これを選挙人の投票に付さなければならない」と規定する。

地方自治法76条1項及び同3項は、法令によって住民投票制度を創設するものである。

そして、地方自治法76条1項の要件を満たした請求がなされた場合、同3項により当該普通地方公共団体の選挙管理委員会に住民投票実施義務が生じ、それに対応して当該普通公共団体の選挙権を有する者に住民投票権が生じる。

この場合、当該普通公共団体の選挙権を有する者は、住民投票権に基づき住民投票において投票することができる地位にある。また、当該普通公共団体の選挙管理委員会が住民投票を実施しない場合、それは住民投票実施義務に違反するものであるから、住民投票を実施しないのは違法である。さらに、住民投票を実施しないことをもって、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もまた明らかである。

(2)大和市自治基本条例 3 1 条 1 項及び同 4 項によって創設された住民投票制度

大和市自治基本条例（甲 3 0） 3 1 条 1 項は、以下のとおり規定する。
「本市に住所を有する年齢満 1 6 年以上の者は、市政に係る重要事項について、その総数の 3 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。」

そして、同 4 項は、「市長は、第 1 項」の規定による請求があったときは、住民投票を実施しなければならない」と規定する。

大和市自治基本条例 3 1 条 1 項及び同 2 項は、法令によって住民投票制度を創設するものである。

そして、大和市自治基本条例 3 1 条 1 項の要件を満たした請求がなされた場合、同 4 項により大和市長に住民投票実施義務が生じ、それに対応して大和市内に住所を有する年齢満 1 6 年以上の者（同 5 項）に住民投票権が生じる。

この場合、大和市内に住所を有する年齢満 1 6 歳以上の者は、住民投票権に基づき住民投票において投票することができる地位にある。また、大和市長が住民投票を実施しない場合、それは住民投票実施義務に違反するものであるから、住民投票を実施しないのは違法である。さらに、住民投票を実施しないことをもって、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もまた明らかである。

(3)石垣市自治基本条例 2 8 条 1 項及び同 4 項によって創設された住民投票制度

石垣市自治基本条例 2 8 条 1 項は、以下のとおり規定する。
「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。」

そして、同4項は、「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」と規定する。

石垣市自治基本条例28条1項及び同4項は、法令によって住民投票制度を創設するものである。

石垣市自治基本条例28条1項の要件を満たした請求がなされた場合、同4項により石垣市長に住民投票実施義務が生じ、それに対応して石垣市において選挙権を有する者に住民投票権が生じる。

この場合、石垣市において選挙権を有する者は、住民投票権に基づき住民投票において投票することができる地位にある。また、石垣市長が住民投票を実施しない場合、それは住民投票実施義務に違反するものであるから、住民投票を実施しないのは違法である。さらに、住民投票を実施しないことをもって、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もまた明らかである。

2 請求原因事実－本件住民投票の実施義務及び投票権の発生

本件住民投票については、石垣市自治基本条例28条1項の要件を満たした請求がなされている。とすれば、同4項により石垣市長に本件住民投票の実施義務が生じており、それに対応して原告らを含む石垣市において選挙権を有する者に本件住民投票の投票権が生じている。これらは、本件訴訟の訴訟物（公法上の権利関係）についての請求原因事実にはほかならない。

3 原判決における請求原因事実が存在し、本件各請求が認容されるべきであること

第一審判決（原々判決）は、「第2 事案の概要」において、「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を実施する前提となる条例の制定の請求をした。」（第一審判決2頁）と判示する。第一審判決のかかる判示は、本件住民投票については、石垣市自治基本条例28条1項の要件を満たした請求がなされているとの事実認定をなすものである。

原判決もまた、「第2 事案の概要等」において、「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をした。」（原判決2頁）と判示する。ここで、「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」なされた本件住民投票の実施請求は、石垣市自治基本条例28条1項の要件を満たした請求であることは明らかである。この点、原判決も、「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」（原判決7頁）と判示している。とすれば、原判決のかかる判示もまた、本件住民投票については、石垣市自治基本条例28条1項の要件を満たした請求がなされているとの事実認定をなすものである。

このように、第一審判決及び原判決の判示に照らしても、本件住民投票については、石垣市自治基本条例28条1項の要件を満たした請求がなされていることは明らかである。その結果、同4項により石垣市長に本件住

民投票の実施義務が生じており、それに対応して原告らを含む石垣市において選挙権を有する者に本件住民投票の投票権が生じている。言い換えれば、本件訴訟の訴訟物（公法上の権利関係）についての請求原因事実が存在することになる。

この場合、申立人らを含む石垣市において選挙権を有する者は、住民投票権に基づき住民投票において投票することができる地位にある。また、石垣市長が住民投票を実施しない場合、それは住民投票実施義務に違反するものであるから、住民投票を実施しないのは違法である。さらに、住民投票を実施しないことをもって、申立人らを含む石垣市において選挙権を有する者に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もまた明らかである。

以上のことからすれば、本件各請求が認容されるべきであることは明らかである。この点についての判断を誤った原判決は、それだけで破棄を免れない。

第3 上告受理申立て理由3 - 原判決の原則論は、法令によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権の発生という実体的権利義務の存否とは関係ないものであること - 法令の解釈の重大な誤り③

1 原判決の原則論

原判決は、以下のとおり判示する。

「住民投票制度は間接民主制の例外であり、」 「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。」

(原判決8頁)。これは、住民投票制度についての原則論を述べたものである。

原判決が述べる住民投票制度についての前記原則論は、法令によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権という実体的権利義務の存否とは関係ないものであって、せいぜい法令によって創設された住民投票制度の住民投票の手續にかかるものにすぎない。

以下に詳述する。

2 原判決の原則論が地方自治法76条1項及び同3項によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権という実体的権利義務の存否とは関係ないものであると解さざるをえないこと

既に述べたとおり、地方自治法76条1項及び同3項は、法令によって住民投票制度を創設するものである。前記原則論によれば、地方自治法76条1項及び同3項の住民投票制度においても、「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」ことになる。しかし、地方自治法76条1項及び同3項はもとより、地方自治法その他関係諸法令を見渡しても、「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」とする規定は見当たらない。

ここで、前記原則論が法令によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権という実体的権利義務の存否にかかわるものであると仮定すると、地方自治法76条1項及び同3項によって創設された住民投票制度が前記原則論に反することによって、地方自治法76条1項及び同3項によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権の発生が妨げられることになる。この場合、前記原則論は、地方自治法76条1項及び同3項によって創設された住民投票制度が違憲無効であるという帰結を導くことになる。なぜなら、前記原則論は「普通地方公共団体においては間接民主制が基本」であるという憲法上の根拠から導かれているところ（なお、「普通地方公共団体においては間接民主制が基本」であるとする憲法論自体に問題があることは別段であり、この点については上告理由書で別途論じる。）、前記原則論に反することによって地方自治法76条1項及び同3項によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権の発生が妨げられるのであれば、結局のところ、憲法上の根拠に基づいた前記原則論に反することによって地方自治法76条1項及び同3項によって創設された住民投票制度が違憲無効となると解さざるを得ないからである。

しかし、判例及び学説を見渡しても、地方自治法76条1項及び同3項を含む地方自治法上の直接請求制度を違憲無効とする見解は見当たらない。前記原則論が地方自治法76条1項及び同3項によって創設された住民投票制度が違憲無効であるという結論を導くことを回避するためには、前記原則論は、法令によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権の発生という実体的権利義務の存否とは関係ないのであって、せいぜい法令によって創設された住民投票制度の住民投票の手続にかかるものにすぎないと解するほかない。

なお、念のため付言するに、前記原則論が法令によって創設された住民

投票制度における住民投票の実施義務及び投票権の発生という実体的権利義務の存否とは関係ないものであって法令によって創設された住民投票制度の住民投票の^{手続にかかると}ものにすぎないと解し、原判決が地方自治法76条1項及び同3項を違憲無効とする結論を導くことを回避したとしても、原判決のもつ重大な瑕疵は治癒されない。なぜなら、前記原則論によれば、実務・通説が採っている条理に基づく解釈とは異なり、地方自治法76条1項及び同3項における住民投票について「議会がその実施の可否を判断」する^{手続を踏む必要}があることになってしまうからである。原判決の前記原則論が維持され確定してしまえば、法令の統一的・安定的な解釈適用が著しく害されることになる。

貴裁判所がこのような深刻な事態を看過して原判決のいう前記原則論を破棄することなく原判決をそのまま確定させてしまうようなことは万が一にもあってはならない。

3 原判決の原則論が大和市自治基本条例31条1項及び同4項によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権という実体的権利義務の存否とは関係ないものであること

既に述べたとおり、大和市自治基本条例31条1項及び同4項は、法令によって住民投票制度を創設するものである。

前記原則論によれば、大和市自治基本条例31条1項及び同4項の住民投票制度においても、「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」ことになる。しかし、大和市自治基本条例31条1項及び同4項はもとより、その他関係諸法令を見渡しても、「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」とする規定は見当たらない。

他方、大和市自治基本条例逐条解説（甲31）は、大和市自治基本条例

3 1 条 4 項の解説（甲 3 1 ・ 1 4 頁）において、大和市自治基本条例 3 1 条 1 項の規定による市民からの請求を大和市長は拒むことができず、その請求があった場合は、住民投票が即実施されることになるとしている。とすれば、大和市自治基本条例 3 1 条 1 項の請求があった場合には、住民投票の実施の可否について大和市議会がその実施の可否を判断するか否かにかかわらず、大和市長は、請求のあった住民投票を即実施しなければならないことになる。いいかえれば、大和市自治基本条例 3 1 条 1 項の請求があった場合には、住民投票の実施の可否について大和市議会がその実施の可否を判断するか否かにかかわらず、大和市自治基本条例 3 1 条 4 項により大和市長に住民投票実施義務が生じ、それに対応して大和市内に住所を有する年齢満 1 6 歳以上の者に選挙権を有する者に住民投票権が生じることになる。

以上のことからして、前記原則論、すなわち、「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」という原則論は、大和市自治基本条例 3 1 条 1 項及び同 4 項によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権という実体的権利義務の存否とは関係ないものであって、せいぜい法令によって創設された住民投票制度の住民投票の手続にかかるものにすぎない。

4 原判決の原則論が石垣市自治基本条例 3 1 条 1 項及び同 4 項によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権という実体的権利義務の存否とは関係ないものであること

既に述べたとおり、石垣市自治基本条例 2 8 条 1 項及び同 4 項は、法令によって住民投票制度を創設するものである。

この点、石垣市自治基本条例の逐条解説（甲 3）は、2 8 条 1 項（改正前 2 7 条 1 項）の解説部分（甲 3 ・ 1 7 頁）において、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28条1項の請求を受けた場合、石垣市長は、選挙管理委員会が連署内容を有効と審査したときは、意見を付して石垣市議会に住民投票条例の制定を付議するものとしている。このようにして付議された住民投票条例の制定にかかる石垣市議会の議決は、前記原則論にいう「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」するものにほかならない。なお、ここでいう「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」という手続は、前記逐条解説の記載からも明らかなおり、石垣市自治基本条例28条1項における手続であって、同4項における「所定の手続」とは全く別のものである。

他方、前記逐条解説（甲3・17頁）は、28条4項（改正前27条4項）の解説部分において、28条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、所定の手続を経て、住民投票を実施しなければならないとしている。とすれば、住民投票の実施の可否について議会がその実施の可否を判断したその判断内容如何にかかわらず、たとえ付議された住民投票条例の制定にかかる議決において石垣市議会が否決したとしても、石垣市長は28条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、所定の手続を経て、請求のあった当該住民投票を実施しなければならないことになる。いいかえれば、住民投票の実施の可否について議会がその実施の可否を判断したその判断内容如何にかかわらず、たとえ付議された住民投票条例の制定にかかる議決において石垣市議会が否決したとしても、石垣市自治基本条例28条4項により石垣市長に住民投票実施義務が生じ、それに対応して石垣市において選挙権を有する者に住民投票権が生じることになる。

結局のところ、前記原則論にいう「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」というのは、議会がその実施の

可否を判断する手続を経ること、例えば、石垣市自治基本条例でいえば、石垣市長が意見を付して石垣市議会に住民投票条例の制定を付議し、石垣市議会が住民投票条例の制定にかかる議決をするという手続を経ることを意味するにすぎない。なお、前記のとおり、ここでいう「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」するという手続は、前記逐条解説の記載からも明らかなおり、石垣市自治基本条例 28 条 1 項における手続であって、同 4 項における「所定の手続」とは全く別のものである。

以上のことからして、前記原則論は、石垣市自治基本条例 28 条 1 項及び同 4 項によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権という実体的権利義務の存否とは関係ないものであって、せいぜい法令によって創設された住民投票制度の住民投票の手続にかかるもの（石垣市自治基本条例 28 条 1 項の手続にかかるもの）にすぎない。

5 本件各請求がいずれも認容されなければならないこと

原判決における前記原則論をふまえても、石垣市自治基本条例 28 条 1 項及び同 4 項によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権が発生していることは明らかである。とすれば、以下のことが導かれる。

本書面第 1 で述べたとおり、本件住民投票については、石垣市自治基本条例 28 条 1 項の要件を満たした請求がなされている。とすれば、同 4 項により石垣市長に本件住民投票の実施義務が生じており、それに対応して原告らを含む石垣市において選挙権を有する者に本件住民投票の投票権が生じている。そして、原判決の原則論は、石垣市自治基本条例 28 条 1 項及び同 4 項によって創設された住民投票制度における住民投票の実施義務及び投票権という実体的権利義務の存否とは関係ないものであるか

ら、これらの実体的権利義務の発生を妨げるものではない。

以上のことからすれば、原告らを含む石垣市において選挙権を有する者は、本件住民投票の投票権に基づき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。また、石垣市長が本件住民投票を実施しない場合、それは本件住民投票の実施義務に違反するものであるから、本件住民投票を実施しないのは違法である。さらに、本件住民投票を実施しないことをもって、本件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もまた明らかである。

したがって、原判決の原則論をふまえても、本件各請求はいずれも認容されなければならない。この点についての判断を誤った原判決は破棄を免れない。

第4 上告受理申立て理由4 - 石垣市自治基本条例28条4項は石垣市長が案件ごとに住民投票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する原判決の解釈が誤りであること - 法令の解釈の重大な誤り④、最高裁判例違反②

1 はじめに

以下においては、石垣市自治基本条例28条「4項は、石垣市長が案件ごとに住民投票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」る（原判決9頁）とする原判決の解釈が誤っており、かつ、最高裁判例にも反することにつき論じる。

2 明確な言明原則

最判平成25年1月11日民集67巻1号1頁（以下、「平成25年最判」という。）は、「立法過程における議論をもしんしゃくした上で、」「新薬事法中の諸規定を見て、そこから、郵便等販売を規制する内容の省令の制定を委任する授権の趣旨が、上記規制の範囲や程度等に応じて明確に読み取れることを要する」という公法解釈原則を採用している。これは、ある公法解釈が関係当事者（市民）に不利益のないし権利侵害的である場合には、当該解釈を指示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であり、明確な言明原則（Clear Statement Rule）と呼ばれるものである。明確な言明原則は、市民の法解釈の予測可能性を担保するための原則である。すなわち、不利益のないし権利侵害的な公法解釈が法律で明示されていなければ、関係当事者（市民）にとって予測不能な形で不利益や権利侵害が及ぶことになってしまう。このような事態を防ぎ、市民の権利救済を十全なものとするために、最高裁判例上も明確な言明原則が採られている。

3 明確な言明原則にいう法律における明示性その1：文理解釈及び論理解釈－平成19年最判

明確な言明原則にいう法律における明示性は、まずもって条文の文理解釈及び論理解釈によって判断されるべきである。なぜなら、市民はまずもって法律の条文を読むことによって法解釈の予測をするのであるから、市民の法解釈の予測可能性を担保するためには、まずもって条文の文理解釈及び論理解釈によっていかなる「明確な言明」・法律における明示がなされているかを判断すべきであるからである。この点、最判平成19年12月18日民集61巻9号3460頁（以下、「平成19年最判」という。）は、「本件文言について、」「一般用法とは異なる用い方をするというのが立法者意思である」「とこのことでは、その立法者意思が明白であることを要するというべき」と判示しており、まずもって条文の「一般用法」すなわち条文の文理解釈及び論理解釈によって「明確な言明」・法律における明示がなされているかを判断すべきであるとしている（なお、平成19年最判もまた、明確な言明原則を採る最高裁判例である。）。

石垣市自治基本条例28条4項の文理解釈及び論理解釈をすると、以下のとおりとなる。

同4項は、「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」としており、文理上、住民投票を規定した条例によって住民投票を発議するという意味内容は読み取れない。

同2項及び3項は、いずれも「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」と規定しており、同4項の「所定の手続を経て、住民投票を実施しなければならない」という文言と

は全く異なっている。すなわち、同じ石垣市自治基本条例 28 条において、同 4 項には、「条例」という文言は使われておらず、「条例」より論理的にみて広い意味内容をもつ文言である「所定の手続」という文言、すなわち、「条例」のみならず規則などそれ以外の手続も包含する論理的関係にある文言が使われており、他方、同 2 項及び 3 項には、「条例」という文言が使われている。また、同じ石垣市自治基本条例 28 条において、同 4 項では「住民投票を実施しなければならない」とされており、他方、同 2 項及び 3 項では、「住民投票を発議することができる」とされている。以上のことからすれば、同じ石垣市自治基本条例 28 条の 4 項と同 2 項及び 3 項の文言を比較してみた論理的関係（論理解釈）からすれば、同 4 項を「石垣市長が案件ごとに住民投票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」することはできない。

4 明確な言明原則にいう法律における明示性その 2：明確な立法者意思あるいは条文の文理上読み込むことが可能な立法者意思－平成 25 年最判、平成 23 年最判

明確な言明原則にいう法律における明示性は、条文の文理が不明確な場合には、明確な立法者意思をもって判断されることがある。この場合、立法者意思の明確性の程度は、かなり高度なものが要求される（以上につき、平成 25 年最判に同旨）。

また、最判平成 23 年 10 月 25 日民集 65 卷 7 号 2923 号（以下、「平成 23 年最判」という。）は、健康保険法の解釈にあたって制度の趣旨及び目的やその立法経緯等に照らした解釈を行い、同法の条文上からも制度の趣旨及び目的やその立法経緯を読み込むことが可能であると判断したものである。制度創設に係る趣旨・目的や立法経緯（立法者意思）を条文の文理上、読み込むことが不可能な構造となっているのであれば格別、それが可能であるならば、趣旨・目的や立法経緯をも踏まえた解釈が行わ

れることがむしろ自然である（平成23年最判にかかる匿名コメント《判時2171号15頁》に同旨）。この点、平成23年最判は、明確な言明原則を採ったうえで、条文の文理上、制度の趣旨及び目的やその立法経緯を読み込むことが可能であるならば法律による明示性をみたま、としたものにほかならない。

石垣市自治基本条例28条4項の立法者意思は、石垣市長が案件ごとに住民投票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、とするものではありえない。また、石垣市自治基本条例28条4項は石垣市長が案件ごとに住民投票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する明確な立法者意思は存在しない。さらに、石垣市自治基本条例28条4項は石垣市長が案件ごとに住民投票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する立法者意思を石垣市自治基本条例の条文の文理上、読み込むことは不可能な構造となっている（前記2項参照）。

この点、原判決は、「本件基本条例28条1項及び4項の規定等について、上記関係者らが説明している立法（者）意思を読み取ることはできない」（原判決12頁）などというが、原判決のなした立法（者）意思の事実認定が立法経緯などをふまえずになされるという経験則・論理則違反を犯しており明らかに誤っていることは別段、原判決自身も、石垣市自治基本条例28条4項の立法者意思は、石垣市長が案件ごとに住民投票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するものである、などという認定はしていない。また、原判決は、石垣市自治基本条例28条4項は石垣市長が案件ごとに住民投票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する明確な立法者意思が存在するとの認定もしていない。さらに、原判決を見渡しても、石垣市自治基本条例28条4項は石垣市長が案件ごとに住民投票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する立法者意思を石垣市自治基本条例の条文の文理上、読み込むことが可能な構造となっているとの論も全く見当たらない。

この点、本書面第1で述べたように、規制限度法律を解すべき地方自治法74条1項の規制を超えて、あえて憲法94条に違反する法律を立法者が作ることがないことから明らかである。

以上のことからして、平成25年最判、平成19年最判、及び、平成23年最判も採っている明確な言明原則に照らせば、石垣市自治基本条例28条「4項は、石垣市長が案件ごとに住民投票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」る（原判決9頁）とする原判決の解釈が誤っていることは明らかである。その意味で、原判決は、平成25年最判、平成19年最判、及び、平成23年最判に反するものであって最高裁判例に違反するものである。

結 本件各請求が認容されなければならず原判決が破棄されなければならぬこと

以上の次第であるから、本件各請求の請求原因事実が存在することは明らかであり、本件各請求はいずれも認容されなければならない。

この点についての判断を誤った原判決は破棄されなければならない。のみならず、原判決の原則論は法令の統一的・安定的な解釈適用を著しく害するものであってその点をもってしても破棄を免れない。

原判決を破棄し、本件各請求を認容するために、本件において上告が受理されなければならない。

以 上

別 紙

代理人目録

弁護士 新垣 勉
弁護士 高木 吉朗
弁護士 加藤 裕
弁護士 上原 智子
弁護士 松本 啓太
弁護士 松崎 暁史
弁護士 林 千賀子
弁護士 山城 圭
弁護士 白 充
弁護士 赤嶺 朝子
弁護士 儀保 唯