特に，地自法制定当時に比べると，各種審議会の数は著しく増え，様々な立場の者がそれらの委員に幅広く任命されるに至っており，中には公募の一般住民を審議会委員に任命する自治体も増えている。本件の東洋町は，記録によれば，人口がおよそ3300人の町であるが，このような規模の普通地方公共団体においては，青壮年者の相当数は何らかの役を担っているものと考えられる。これらの非常勤の特別職公務員について，一般職の常勤公務員と同様に，請求代表者になることを制限しなければならないのであれば，その根拠規定，理由等はできる限り明確で，かつ，一般の住民にも理解され周知されるような形のものであるべきであろう。

3　また，地自法85条１項の立法趣旨も必ずしも明確であるとはいい難い。地自法は，直接参政制度をいずれも請求手続と請求の効果に関する手続の二段階として構成しており，条例の制定・改廃の請求に関する規定を他の請求手続に準用している（75条５項，76条４項，80条４項，81条２項，86条４項）。以上の請求はいずれも代表者により行われる必要があるところ，地自法は，条例の制定・改廃の請求に関し，請求代表者の資格について選挙権を有すること以外に制約を設けていない。こうした構成からすると，他の直接請求に関しても，請求代表者についての請求段階における資格制限を設けるものとすることが地自法の趣旨であったのか否かは容易に断定できないと思われる。

4　直接請求制度は，我が国においては，これまで十分活用されてきたとはいい難い制度であったが，近年，住民の自治意識が高まるに伴い，全国的に件数も増え，重要性を増してきていることがうかがわれる。とりわけ，政策的な地方分権の推進により，都道府県，市町村の行う業務についての自治権限が強まってきているが，このような団体自治の確立と併せて，真の意味の地方自治の発展には，住民が自ら判断し，自ら責任を負うという形の住民自治の拡充が不可欠である。そして，その住民自治の拡充を進めるシステムの一つとして，各種の直接請求制度，住民投票制度などの直接民主制の機能の充実が要請されているところである。本件の直接請求制度における請求代表者の資格要件については，このような地方分権の流れを踏まえながら，住民の基本的な権利行使の問題として法的にも明確な整理を行い，住民自らの決定が滞りなく行われ得る環境を整えることが，法律の立案等に携わる者の責務であることを補足して強調しておきたい。

裁判官堀籠幸男，同古田佑紀，同竹内行夫の反対意見は，次のとおりである（裁判官竹内行夫については，本反対意見のほか，後記の追加反対意見がある。）。

私たちは，原判決は正当であり，最高裁昭和29年５月28日第二小法廷判決を変更すべき理由はなく，本件上告を棄却すべきものと考える。その理由は，以下のとおりである。

1　普通地方公共団体の議会の議員（以下「自治体の議員」という。）についての請求による解職制度（以下「解職制度」という。）は，署名収集等の請求のための手続と投票の手続の二つの部分からなるが，これらは解職制度の一部をなす一連のものである。解職請求代表者は，解職制度全体を通じた存在であり，法の関係規定から，解職制度において，請求者の代表として，解職の実現のため，解職を請求し，署名収集のみならず賛成投票を得るための活動（以下「投票運動」という。）などの一連の活動を主導し，投票の手続に関与する主体として位置付けられていることが認められ，解職制度を構成する重要な主体である。

地自法85条１項は，「政令で特別の定をするものを除く外，公職選挙法中普通地方公共団体の選挙に関する規定は，・・・第80条第３項・・・の規定による解職の投票にこれを準用する。」と規定する。これは，選挙によって選出された自治体の議員の解職は投票によって明らかにされた住民の意思により決すべきものであるところ，その投票が住民の意思を問うという点において，自治体の議員の選挙と実質的に同様の性質を有することにかんがみ，その選挙の場合と同様の公正を確保することが必要であることから，原則として選挙と同様の仕組みによることとしたものである。そして，解職請求代表者に公務員がなることは，その地位を利用して住民の投票に不当な影響を及ぼすおそれがあることなど，選挙において公務員が公職の候補者になる場合と同様，投票の公正を害するおそれがあることから，公選法89条１項の規定等の資格制限規定も除外することなく準用しているものであり，これを受けて，地自令115条は，自治体の議員の解職投票に公選法89条１項を準用する場合に，「公職の候補者」を自治体の議員の「解職請求代表者」と読み替える旨規定しているのであって，これらの規定により，公務員は解職請求代表者となることが禁止されているのである。地自法85条１項にいう「解職の投票」の意味も上記趣旨に照らして解釈しなければならない。同項にいう「解職の投票」とは，公選法の「選挙」に対応する概念として，解職の投票の仕組みの全体をいうものと解すべきである。

2　多数意見は，要旨，地自法85条１項は公選法中の選挙関係規定を同法80条３項による解職の投票に準用する旨定めているから，準用されるのは請求手続と区分された投票手続についてであると解されることのほか，解職の投票手続が，選挙人による公の投票手続であるという点において選挙手続と同質性を有しており，公選法中の関係規定を準用するのにふさわしい実質を備えていること，請求手続は選挙権を有する者の側から当該投票手続を開始させる手続であって，これに相当する制度は公選法中には存在せず，その選挙関係規定を準用するだけの手続的な類似性ないし同質性があるとはいえないこと，それゆえ，地自法80条１項及び４項は，請求手続について，法に独自の定めを置き又は政令に委任することによってその具体的内容を定めていることを理由として，同法85条１項を受けた政令において，解職の請求について規定することはできず，したがって解職請求代表者の資格制限が請求手続にまで及ぼされる限度において公選法89条１項本文の規定を解職請求代表者の資格に準用することは許されないとする。

しかしながら，前記のとおり，地自法85条１項は，解職投票につき選挙と同様に公正を確保する観点から投票の仕組みを原則として選挙と同様のものとすることとしたものである。同法は請求の要件や署名収集等に関する規定を設けているが，これらは専ら請求に関する事項についての必要な規定を設けたものであって，投票に関する事項については原則として公選法の選挙に関する規定によることとしているものである。多数意見は請求手続と投票手続の区分を強調するが，前記のとおり，両者は一連の不可分のものであり，解職請求代表者は，両者を通じて投票による解職を実現しようとする者として解職投票の仕組みを構成する主体である。したがって，その資格は投票に関するものであり，公選法89条１項の準用があるのは明らかというべきである（多数意見によれば，請求及び投票の事務を管理する選挙管理委員会の委員等も請求手続に関しては代表者になることができることになるが，明らかに不当であろう。）。

多数意見に従えば，解職の実現という目的に向けて行われる一連かつ一体的な活動を主導する法律上１個の主体の資格を分断することになり，そのような主体の資格の決め方として不自然かつ不合理である。署名収集段階においても投票運動が認められていることとも整合しない。また，公務員が解職請求代表者になることにより投票の公正が害されることを防止しようとする法の趣旨に反するものである。公務員が解職請求代表者になれば，投票に不当な影響を及ぼすおそれがあることは，署名収集などの段階においても何ら変わりはない。投票手続に関して代表者になることができない者が解職請求の代表者となることは法の予定するところではない。

3　以上は，地自法85条１項その他法の関係規定から十分理解できるし，また，地自令において，同項の適用に関して，公選法の公職の候補者に関する部分は請求代表者に関する規定とみなす旨の規定が設けられているなど（108条２項等），その適用関係が明確にされている（地自令は準用規定が多用されて複雑になっているが，これは，請求の種別ごとに規定を設ける必要によるものと思われる。）。

私たちの意見は，地自法85条１項その他法の関係規定から合理的に導かれ，法の趣旨に沿った解釈で，しかも行政実務のみならず，既に当審において是認され，裁判においても長年にわたり確立している解釈が相当であるというものである。多数意見は，解職請求代表者の資格に関して，投票の公正の確保を図る法の趣旨に反して，公務員につき，いかなる公務員であるかを問わず，自治体の議員の解職制度における請求手続段階では無制限であると宣言するものといわざるを得ず，このようなことまでしてあえて前記の昭和29年最高裁判決を変更すべき理由はないと考える。多数意見には到底賛同できない。