

卷町原発住民投票の法的問題点

横浜国立大学教授

三辺 夏雄

さんべ・なつお

一 はじめに

さる一九九六年八月四日、新潟県西蒲原郡巻町で「巻町における原子力発電所建設についての住民投票に関する条例」(平成七年七月一九日条例二三号—以下巻町条例と略す)に基づき原子力発電所建設計画の是非を問う住民投票が実施され、その結果原発反対票が賛成票を大きく上回った。新聞やTVはこれをトップニュースとして大々的に報道し、全国的な反響を呼んだ。巻町の住民投票がそれほどまでの注目を集めたのは、おそらく、一地方公共団体の住民投票でありながら、その対象が国のエネルギー政策の根幹に係わる具体的な原発建設計画についてであり、その結果が国のエネルギー政策に重大な影響を与えかねないもので

あったこと、この住民投票が町の条例に基づくものであったこと、そして条例に基づくこのような住民投票が現実に全国で初めて実施されたこと(1)、さらには、この結果、東北電力巻原子力発電所建設計画はさらに遠のくことが予想されること等によるものであろう。このためにか、巻町における住民投票は住民投票という直接民主制的手法自体の問題について様々な論議を呼び起こした。ところで、巻町住民投票条例のよりに原発計画に対する住民の意思を問う条例は、一九八二年七月の高知県窪川町における「窪川町原子力発電所設置についての町民投票に関する条例」(2)以下、窪川町条例と略す)を嚆矢として、既に巻町を含めた一市四町が制定している(3)。そして、原発住民投票に関する論議も窪川町が住民投票条例を制定したこと

を契機に活発に行われてきた。原発住民投票について指摘されてきた最大の論点は、いうまでもなく間接民主制を地方自治行政の基本とする現行法体系の中で、直接民主制を指向するこのような住民投票制度が適合的か否かという問題であり、さらに具体的には以下の五点が挙げられる(4)。①住民投票の対象事項、②住民の範囲・区域、③為政者(首長や議会)の責任回避の可能性、④住民投票における情緒性の過多、および投票による決定の変更の問題、⑤結果が僅差であった場合の地域内での感情的対立の処理。そして、このような諸論点は今回の巻町原発住民投票においても同様に指摘され、とりわけ原発住民投票制度と間接民主制との適合性の問題は依然として重要な原理的問題を提起しているといつてよい(5)。したがって巻町原発

住民投票を考察する場合にはまず原理的問題から始めるべきかとも考えるが、本稿では、ともかく巻町では条例に基づく住民投票が実施されたのであるから、この住民投票の結果が今後町の行政にどのような法的問題を惹き起こすかをみることにする。とりわけ、多くの論調が今回の住民投票に法的拘束力はないことを自明としているように見受けられるが(6)、果たしてそういえるのかについて検証することとしたい。

二 巻町における原発住民投票の経過(7)

新潟県巻町は新潟市に隣接する人口約三万人の町である。元来は日本海に面する農村地域であったが、現在では新潟市等のベッドタウンとしての色彩も帯びている。

東北電力は、一九六九年四月、巻町に巻原発建設計画への協力(適地選定調査)を要請し、翌一九七〇年には地質調査・海洋調査を実施した。そして、一九七一年五月、巻町角浜地区での原発計画を公表した(計画概要・用地約二〇〇万平米、沸騰水型一号機七五万KW(二、三号機未定)一九七八年本工事着工、一九八二年運転開始)。同原発計画は一九七八年四月東北電力の施設計画に掲上され、その後毎年同社の施設計画に掲上されており、本年四月の施設計画では一号機八二・五万KW、一九九九年着工、二〇〇五年運転開始とされている。同計画は一九八一年一月には電源開発基本計画に組み入れられ、東北電力は一九八二年一月原子炉設置許可申請書を提出、国の安全審査が始まったが、一九八三年九月、用地取得の不調のため安全審査は中断された。現在まで総面積二二〇万平米の内約三・五%(七万七〇〇〇平米)の用地取得が残され、とりわけ町有地九〇九〇・七四平米の未買収が安全審査再開の最大のネックとされている。そして、この未買収分の町有地売却問題が住民投票の実施を求める運動の要因となった。

なお、東北電力は既に漁業補償を終え、また町に三〇億円の協力を支払っている。他方、巻町では、一九七七年一月巻町議会が「原子力発電所建設同意に関する決議」を可決、一九八〇年一月には元町長が建設同意を表明している。だが、巻町では町長選挙のたびに原発の推進と慎重とが争点の一つとなり、常に慎重派候補が当選してきた。ところが、一九九三年六月に町議会は「原子力発電所一号機早期着工促進に関する意見書」を採択する。そして、一九九四年八月の町長選挙では、二期目まで原発凍結を公約してきた前町長は原発推進に転じ、慎重派・反対派の二候補を破って三選された。さらに同年九月には町議会に「巻原発建設対策特別委員会」が設置された。

ところで、八月の町長選挙で落選した二候補の得票数(両者の得票数一六六二七票)は前町長の得票数(九〇〇六票)を上回っている。このため原発反対派は町民は原発推進を選択してはいないと主張、町有地を売却しないように求めたが、慎重派は必ずしも反対票ではないとの理由により受け入れられなかった。このた

め、民意の所在を巡り、一九九四年一〇月、住民投票の実施を求める「巻原発・住民投票を実行する会」(以下、実行する会と略す)が発足、住民投票の実施を求めたが前町長に拒否され、さらに自主管理住民投票への協力もできないと回答された。また、同年一月、町議会は議員提案による「巻町における原子力発電所設置についての町民投票に関する条例」を反対一五票、賛成五票で否決している。

他方、実行する会は一九九五年一月二日から二月五日までの一五日間自主管理による住民投票を実施した(投票率四五・二四%、反対九八五四票、賛成四七四票、無効五〇票)が、その結果は町長に無視された。自主管理住民投票五日後の二月一日、東北電力は巻町に原発予定地内の町有地の売却を申し入れた。町有地売却を諮る臨時町議会は二月二〇日に開催されたが、反対派町民の阻止行動によって議会は流会となり、町有地売却は延期された。当時の町議会勢力は推進派一六、慎重派三、反対派二であった。

一九九五年四月、住民投票条例の制定を争点とした町議会選挙が行わ

れ、原発反対・条例制定派一二人、原発推進・条例反対派一〇人が当選した。だが、前者の内二名が条例反対派にくら替えし、議会開催までに勢力は逆転する。ところが、同年六月、巻町条例案の裁決が議会で行われ、賛成一、反対一〇で可決された。すなわち条例反対派の内一名が反対と賛成とを書き間違えたためだという。同条例は七月に施行されたが、原発推進派は直ちに条例改正のための直接請求を求め、法定数を上

回る署名を獲得(選管審査結果二〇九六名)、同年九月には直接請求に係る巻町住民投票条例の一部を改正する条例案が提出され、同年一月、同条例案を議長裁決により可決した(二対一〇・原発推進派議員一名の入院欠席による)。この改正案は、同条例三条一項の「住民投票は、本条例の施行の日から九〇日以内に、これを実施する」との規定を「住民投票は、町長が議会の同意を得て実施するものとする」と改め、住民投票の実施を町長の判断に委ねる途を開くものであった。そして前町長にその意思は無く、事実上住民投票は無期延期されることとなった。

た。

このため、実行する会は直ちに前町長のリコール運動を開始、同年二月に署名簿一万二三百一人分を提出したところ、前町長は同月一五日の定例議会に辞職願を提出、可決された。前町長の辞職を受け、実行する会の代表・笹口氏が立候補を表明（原発推進派は立候補せず）、翌一九九六年一月の町長選挙で八五六九票を得て当選した（投票率四五・八一%）。その他一名九九一票、無効一〇〇五票。笹口町長は一九九六年三月定例議会に原発住民投票を本年八月四日に実施する旨の同意案件を提出し、可決された。

八月四日、巻町条例に基づく住民投票が一三投票所で実施された⁽⁸⁾。結果は、投票率八八・二九%（当日有権者数二万三三二二人）、原発に反対する票一万二四七八票（六〇・八六%）、賛成七九〇四票（三三・五五%）、その他一一一票（〇・五九%）、全有権者の約五四%が原発に反対の意思を表明したわけである。笹口町長はこの結果を受け、同日夜、町有地を東北電力に売却しないことを表明した。

なお、今回の住民投票に要した費用は約七三七万円、その多くは人件

費である。また、住民投票に関する広報活動は通常の月二回発行の町機関紙と町長メッセージ一回の新聞折込み配布で済み、両陣営の積極的な運動によって殆ど必要なかったようである。

ところで、原発住民投票までの一連の経緯をみると、原発計画に關し、町長と議会との意思の当初の齟齬が後に合致した場合でも、それは必ずしも町民の意思と合致するものではなかったことを指摘することができる。また、巻町条例の成立・改正・実施の過程に偶然的要素が介在したこと、賛成・反対の両派共に地方自治法上の直接請求制度を利用したこと⁽⁹⁾にも留意しておく必要がある。

三 巻町条例に基づく 住民投票結果の拘束力

巻町条例は後掲のとおりである。本条例の特徴は、その原始条例において住民投票の実施日が具体的に定められていたことのみであり、それ以外は窪川町条例等先行する条例を見做ったことであるが、様々な点でそうではない。ここでは条例に

基づく住民投票結果の法的拘束力に焦点をあてることとする。前述のように、大多数の論調は原発住民投票には法的拘束力はなく、それは巻町住民投票の場合でもそうであることを見明としているが、果たしてそうか。

法的拘束力の問題は、その国に対する場合と自治体行政における場合とを分けて考えなければならぬ。マスコミ論調は国との関係を問題として見るように見える。

(一) まず、国との関係についてであるが、例えば、窪川町条例は「町長は……原子力発電所の設置に係る申入れに対し回答するに当たっては、町民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重する」（二三条二項）と規定する。そこで住民投票結果の尊重の法的拘束力が問題にされたわけだが、しかし翻って考えると、そもそも原発設置手続において市町村長がその可否について法的に係わることは予定されていない。例えば電源開発促進法一一條は都道府県知事に対する任意的意思見聴取を定めるのみである。すなわち、原発設置に際し電力会社等の申入れやそれに対する町長等の回答は

事実上のものに過ぎないのであり、したがって原発設置手続における市町村長の意見等に対する住民投票結果の法的拘束力を、国との関係で問題とする余地はない。そのような問題設定自体が間違っているのである。

(二) 次に町長の事務執行に關する法的拘束力についてである。だが、窪川町と巻町の場合とは事情が異なる。巻町住民投票条例は「町長は、巻原発予定敷地内町有地の売却その他巻原発の建設に關する事務の執行に当たり、地方自治の本旨に基づき住民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重しなければならない」（三條二項）と定められている。この点、窪川町条例制定に際しては、まず原発設置に關する問題が地方自治法（以下、法と略す）二條二項の事務といえるかが問題となり、広い意味でそれに当たると解した上、それは町長自らの裁量に際しての判断材料とする趣旨であるとした⁽¹⁰⁾。事実上の拘束力と解したわけである。学説もこれを支持する⁽¹¹⁾。しかし、見られる通り、窪川町のそれと巻町条例とは町長が住民投票の結果を尊重する対象に違

いがある。無論笹川町の場合でも町長の拒否回答はその他の原発事務に関する事務への不協力を含まなければ撞着することになるが、笹川町条例は原発設置の申入れに対する回答を対象としており、それ以上を要求していない。これに対し、巻町のそれは「町有地の売却その他巻原発の建設に係る事務の執行」についてである。巻町における町有地の売却は公有財産管理の問題であり、それはまさに原則として町長の事務である（法一四九条六号）。また「その他巻原発の建設に係る事務」の具体的範囲は判然としないが、それは法二条三項各号の事務に該当する場合が多いであろう。すなわち、巻町条例では笹川町条例の場合のように自治事務該当性を問題とする必要はなく、笹川町条例に際して問題とする必要があったのかも疑問であるが、それは明らかに町長の法定の事務執行を対象としている。したがって、巻町町長には以上の事務につき住民投票の結果を「尊重」する条例上の義務があり、「尊重」しない場合は巻町条例に違背することになる。それは法的拘束力の問題である⁽¹²⁾。

(三) そこで、次に住民投票結果に対する町長の「尊重」の意味が問題となる。上述と重複するが、町長の事務の執行に際し住民投票の結果を「尊重する」は「従う」意味ならば違法（法一三八条の二）だが、それが事実上のものならば違法ではないというのが学説の大勢であるといつてよい。だが、原田教授が指摘⁽¹³⁾されるようにこれは「形式的詭弁論」といふべきである。行政庁に「尊重」義務を課す諮問型審議会の群馬バス事件（昭和五〇年五月二九日民集二九卷五号六六二頁）において、一般に行政庁が諮問機関の決定を尊重して処分をしなければならぬ旨を定めているのは「処分行政庁が、諮問機関の決定（答申）を慎重に検討し、これに十分な考慮を払い、特段の合理的な理由のないかぎりこれに反する処分をしないように要求することにより、当該行政処分の客観的な適性妥当と公正を担保することを法が所期しているためであると考えられる」としている。無論、審議会答申の尊重義務と住民投票結果のそれとを単純に同一視できるものではない。だが、本判決は行

政庁の意思決定における公正手続を問題としているのだから、手続的観点から町長の住民投票結果の尊重義務を捉えれば、やはり町長には町有地の売却等につき住民投票結果を尊重し得ない場合には、そこに「特段の合理的な理由」を必要とし、条例上、町長にはその旨の説明義務が法的に課されていると解するべきである。とりわけ、巻町条例三条二項は「地方自治の本旨に基づき……過半数の意思を尊重しなければならぬ」と規定する。ここでいう「地方自治の本旨」とは、本条例の制定経緯および目的（二条）から、住民自治の要素を強調するものと解される。したがって、町長がこの説明義務——その密度については検討を要するが——を尽くさず住民投票結果に反する行為をした場合は、手続違反として違法の評価を受くべきである。具体的には、違法な公有財産の処分の差止めを求める住民訴訟（法二四二条の二第一項一号）等が提起された場合に問題となろう。いずれにせよ、住民投票結果には以上の意味での法的拘束力があるといふべきである⁽¹⁴⁾。

思が明らかにされた以上、この住民投票結果を次世代までの町長も尊重して然るべきであり、次世代とは有権者の半数が入れ替わったときをさすとしている。住民投票結果の時間的拘束力も問題とされよう。

四 巻町条例の今後の問題

最後に、巻町の住民投票が行われたことにより生ずるであろう今後の問題について、簡単に触れておく。

(一) 前述のように、笹川町長は町有地を売却しないことを明言した。住民投票結果の法的拘束力を考えれば当然の決定である。このため、東北電力が今後も原発建設計画を進めるならば、町有地に対する土地収用法（以下、収用法と略す）に基づく収用手続をとる可能性も否定できない。

町有地（原発用地全体の〇・〇〇四%）の殆どは行政財産であり、町道一本および道路計画路線が数本あるという。普通財産部分は通常の収用手続によるが、行政財産の内、少なくとも町道部分はいわゆる四条地に該当するから、事業認定手続におい

なお、笹川町長は、既に住民の意

て町長の意見書あるいはその意見書を得ることができなかった事情を疎明する書面を添付する必要がある(収用法一八条二項四号、三項)、後者の場合は町長の意見を求めなければならぬ(収用法二一条)。したがって、今後町長は住民投票結果を受け、原則として、意見書を提出しなしか事業の施行に反対する旨の意見書を提出し、あるいは反対の意見を表明する必要がある(もっとも、事業認定庁はこの意見書等に拘束されるわけではなく、むしろここで国の意思と住民投票結果との調整がなされるということも考えられるから、収用手続を積極的に活用すべしという見解もあるかも知れない)。また、事業認定申請書等の縦覧手続(収用法二四条二項)を町長が拒否し得るかどうかは、それが機関委任事務とされていることから巻町条例三条の「その他原発の建設に係る事務」の該当性が問題となるが、町長が縦覧手続を懈怠あるいは拒否した場合、知事の代行(同四項六項)または職務執行命令手続(法一五一条の二)等の問題が生ずる。

(二) 「その他原発の建設に係る事務」の範囲の問題はあるが、そ

れに該当する場合には、「地方自治の本旨に基づき」町長は住民投票の結果に、既述の意味で法的に拘束されるから、それらを巡る諸種雑多な法的紛争(例えば町道の占用許可の拒否等)も予想される。なお、住民投票の結果を受けて、東北電力が巻町に支払った三〇億円の協力金や漁業補償の行方も気になるところである。

(三) いずれにせよ、仮に将来とも巻原発計画が進められる場合には、町行政の法的な混乱は避けられそうはない。ところが、少なくとも現行の地方自治制度等はこのような住民投票には不適合であるように思われる。退嬰的な結論になりがちだが、他方では「神は細部に宿る」との格言もあるから、住民投票制度の今後を考える場合には、その原理上の理念もさることながら、法技術的な問題についてもきめ細かい考察が必要であろう。

七〇・四%が反対)の例(以上、長野茂「柏崎刈羽原子力発電所誕生物語百話」四〇頁・九二頁(株式会社フジショウ一九九五年))、北陸電力能登原発に関する石川県志賀町赤住地区の一九九二年五月(開票されず)および一九九三年三月(賛成派のみ投票)の例(真砂泰輔「住民投票制度の推移と現状」法と政策一八号二〇頁(一九八二年)がある。

(2) 本条例は条例百選三〇頁(ジュリハ〇〇号)に全文が、条例集覧七頁(ジュリ増刊一九八四年一月)に藤戸進による解説がある。

(3) 朝日新聞(朝刊)一九九六年八月四日付参照。窪川町、巻町以外では、三重県南島町(一九九三年二月施行)、宮崎県串間市(一九九三年一〇月施行)、三重県紀勢町(一九九五年二月施行)がある。

(4) 藤原静雄「住民投票制度について」近年における電源立地とその課題六九頁(日本エネルギー法研究所一九九五年)。

(5) 例えば、一九九六年八月五日付読売新聞の社説「杉田敦「デモクラシーの重層化」」世界二頁(一九九六年一〇月)参照。

(6) マスコミ報道はそうである。例えば、一九九六年八月五日付の朝日新聞、読売新聞の社説参照。但し、杉田敦・前掲(五)二六頁はこのような見方に疑問を呈している。

(7) 巻町住民投票条例の制定過程については、中川一好「巻町における住民投票」都市問題八七巻一三九頁(一九九六年一月)参照。本稿は、この中川論文および各マスコミ報道(とりわけ八月二七日夜放送のNHKスペシャル「本条例制定」)の動きから今回の住民投票実施までの経緯を

詳細に追っている、筆者の巻町役場でのヒヤリング(一九九六年八月二九日)に基づくものである。

(8) なお、巻町条例八条は住民投票の秘密投票を定めるが、同一二条は無効投票(三条)とならない限り、「その投票した者の意思が明白であれば」有効票とする旨を規定している。今回の住民投票の結果が大差であったため問題とはならなかったが、八条と二一条との関係(例えば、他事記載がある場合は)は問題である。また、投票資格者(六条)の規定等も問題を含むようにべきであろう。

(9) したがって、原発設置のような国の基本政策に係わる問題を特定地域の住民投票等に委ねることに疑問を呈する場合は、当然原発設置問題に関連して提起されるリコール等の直接請求をも問題視しなければならぬであろう。

(10) 藤戸・前掲(2)参照。

(11) 例えば、秋田周「住民投票条例の合法性」法と政策一八号二六〜二九頁(一九八二年)。これに対し、仲哲夫「住民投票制度の構想」都市問題八七巻一三二頁(一九九六年)は法的拘束力を認めても問題ないとする。

(12) 杉田敦・前掲(5)二六頁はこの点を指摘する。

(13) 原田尚彦「住民投票と地方自治」都市問題八七巻一三五頁(一九九六年)。

(14) なお、以前になされた町議会の原発建設に関する同意決議等と今回の住民投票結果との調整が問題となるが、笹口町長は、議会が巻町条例を成立させたのだから、今回の住民投票によって従来の議会の意思は白紙に戻されたとして解しているようである。

〔資料〕

巻町における原子力発電所建設についての住民投票に関する条例

(平成七年七月一九日条例第三号、改正、平成七年一〇月四日条例第二四号)

(目的)

第一条 この条例は、巻町における原子力発電所(以下「巻原発」という。)の建設について、町民の賛否の意思を明らかにし、もって町行政の民主的かつ健全な運営を図ることを目的とする。

(住民投票)

第二条 前条の目的を達成するため、巻原発の建設に対する賛否について、町民による投票(以下「住民投票」という。)を行う。

2 住民投票は、町民の自由な意思が反映されるものでなければならない。

(住民投票の実施とその措置)

第三条 住民投票は、町長が議会の同意を得て実施するものとする。

2 町長は、巻原発予定敷地内町有地の売却その他巻原発の建設に関係する事務の執行に当たり、地方自治の本旨に基づき住民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重しなければならない。

(住民投票の執行)

第四条 住民投票は、町長が執行するものとする。

(住民投票の期日)

第五条 住民投票の期日(以下「投票日」という。)は日曜日とし、町長は投票日の一〇日前までにこれを告示しなければならない。

(投票資格者)

第六条 住民投票における投票の資格を有するもの(以下「投票資格者」という。)は、投票日において巻町に住所を有する者であって、前条に規定する告示の日(以下「告示日」という。)において巻町の選挙人名簿に登録されている者及び告示日の前日において、選挙人名簿に登録される資格を有する者とする。

(投票資格者名簿)

第七条 町長は、投票資格者について、巻原発建設に関する住民投票資格者名簿(以下「資格者名簿」という。)を作成するものとする。

(秘密投票)

第八条 住民投票は、秘密投票とする。

(一人一票)

第九条 投票は、一人一票とする。
第十条 投票所においての投票
第一〇条 投票資格者は、投票日に自ら住民投票を行う場所(以下「投票所」

という。)に行き、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。

2 前項の規定にかかわらず、規則に定める理由により、投票所に自ら行くことができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票することができる。

(投票の方式)

第一一条 投票資格者は、巻原発の建設に賛成するときは投票用紙の賛成欄に、巻原発の建設に反対するときは投票用紙の反対欄に、自ら〇の記号を記載して、投票箱に入れなければならない。

2 前項の規定にかかわらず、身体の故障等の理由により、自ら投票用紙に〇の記号を記載することができない投票資格者は、規則で定めるところにより投票をすることができる。

(投票の効力の決定)

第二二条 投票の効力の決定に当たっては、次条の規定に反しない限りにおいて、その投票した者の意思が明白であれば、その投票を有効とするものとする。

(無効投票)

第二三条 住民投票において、次の各号のいずれかに該当する投票は、無効とする。
(1) 正規の投票用紙を用いないもの

(2) 〇の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれにも記載したもの
(3) 〇の記号を投票用紙の賛成欄及び反対欄のいずれかに記載したかを確認し難いもの

(結果の告示等)

第二四条 町長は、住民投票の結果が判明したときは、速やかにこれを告示するとともに、町議会議長に通知しなければならない。

(投票運動)

第二五条 住民投票に関する運動は、自由とする。ただし、買収等町民の自由な意思が拘束され、不当に干渉されるものであってはならない。

(投票及開票)

第二六条 投票時間、投票場所、投票立会人、開票時間、開票場所、開票立会人その他住民投票の投票及び開票に関しては、公職選挙法(昭和二十五年法律第一〇〇号)、同法施行令(昭和二十五年政令第八九号)同法施行規則(昭和二十五年総理府令第一三三号)の規定の例によるものとする。

(委任)

第二七条 この条例の施行に必要な事項は、規則で定める。
2 規則は、本条例施行の日から、三〇日以内に制定しなければならない。

附則

この条例は、公布の日から施行する。