

巻町原発住民投票と住民参加

榊原秀訓

名古屋経済大学教授

住民投票条例の現状と特徴

住民投票条例の現状を知るには、この八月に東京都から出された『住民投票条例集』（市販されている）が、制定された条例に加え、住民の直接請求等によって議会に提出された条例案も掲載しており、これを利用するのが便利である。この条例集では、市町村合併や特別区の区長・教育委員準公選に関する条例等も掲載されているが、これらは除外し、原発住民投票条例のように、政策を問う住民投票条例に限定して、現状を確認しておきたい。

現在、表に示したように、八自治体で九つの住民投票条例が制定されているが、その中で、原発住民投票条例が、五自治体で六つ制定され、多数を占めている。また、原発関係では、青森県（核燃料サイクル施設建設立地）、石川県富来町（原発設置）、北海道（原発運転開始）、福島県富岡町（原発運転再開）、福井県敦賀市（原発新設・増設）、青森県六ヶ所村（高レベル放射性廃棄物搬入）の六自治体においても、制定には至らなかったものの住民投票条例案が議会に提出されており、全国中で条例制定の要求がある状



反対票多数の知らせに喜ぶ反対派住民

巻町民の選択——原発NO

八月四日、新潟県巻町において、原発建設の賛否を問う住民投票が実施された。投票率は、八八％という高いものとなり、即日開票の結果は、原発反対一万二四七八票（六一％、全有権者比五四％）、賛成七九〇四票（二九％）であり、原発NOという巻町民の選択が示された。原発建設の賛否について、条例に基づかず住民投票が行われる例は、前年の巻町の例も含めて数例あるようであるが、条例に基づくも

のとしては、わが国で初めてのものがあった。これに続いて、九月八日には沖縄県で、日米地位協定見直し・米軍基地整理縮小の賛否を問う住民投票が実施され、現在進行中の地方分権論議においても住民投票条例の導入が検討されている。直接民主主義の理念に基づいて住民自治を具体化するこのような住民投票条例に社会的にも関心が集まっており、以下では、住民投票条例の現状や原発住民投票条例に関するこれまでの議論を踏まえて、巻町住民投票条例をめぐる幾つかの問題を検討していくことにする。

表 住民投票条例一覧

原発住民投票条例	
高知県窪川町	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 1982年7月22日公布
三重県南島町	南島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 1993年2月26日公布(1995年3月24日改正)
宮崎県串間市	串間市における原子力発電所設置についての市民投票に関する条例 1993年10月8日公布(1995年10月2日改正)
三重県南島町	南島町における原子力発電所の建設に伴う事前環境調査についての町民投票に関する条例 1995年3月24日公布
新潟県巻町	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 1995年7月19日公布(1995年10月3日改正)
三重県紀勢町	紀勢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 1995年12月25日公布
その他の住民投票条例	
鳥取県米子市	中海淡水化賛否についての市民投票に関する条例 1988年7月15日公布
高知県日高村	日高村産業廃棄物処理施設設置についての村民投票に関する条例 1996年4月15日公布
沖縄県	日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票条例 1996年6月24日公布

況がうかがえる。また、原発関係以外で制定されている住民投票条例は、三自治体で三つあり、それ以外の条例案も二八提案されている。内容的には、原発問題を含む環境・開発問題にかかわって提案・制定されたものが、全体

の半分以上を占めている。このことは、原発を含む環境・開発問題での住民参加手続の欠如・不備を意味していると言つてよい。例えば、原発設置に関して、市町村において

が求められる程度で、住民が参加する公開ヒアリングも、発言者・発言時間が限定され、一日または二日で終了する極めて形式的なものにすぎない。この点、イギリスにおける原発設置手続では、日本の公聴会に匹敵する公開審問が公正性を期すために裁判官や弁護士の下に準司法的手続で開催され、数年にわたつたものもあることとは対照的である。

制定された住民投票条例の核心部分は、投票の賛否の結果を首長が「尊重」という「尊重義務」にある。巻町条例の場合には、「巻町における原子力発電所の建設について、町民の賛否の意思を明らかにし、もつて町行政の民主的かつ健全な運営を図ることを目的」とし(一条)、その「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、町民による投票を行う」(二条一項)、「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係る事務の執行に当たり、地方自治の本旨にもと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ぬ」(三条二項)と規定しているのである。したがって、尊重義務であるが故に、法的拘束力を有するとは言えないまでも、住民が多数の意思を明示することによって、政治的な拘束をなそうとするところに意味がある。巻町条例のように、「過半数」の意思を尊重する条例が一般的であるが、二つの南島町条例のように「三分の二」がなければ町民の意思は不同意として、特別多数決を規定するものもある。また、巻町の場合には、原発建設にとつて町有地の取得が不可欠のものであり、条例で「町有地の売却」を規定していることが特徴的である。

もつとも、住民投票条例は、制定されても現実の投票がなされないことが多い。それは、窪川町や串間市のように住民投票条例の制定や改正により、電力会社が計画を事実上断念し、問題に「決着」が着くからである。したがって、原発賛成派・反対派両者によつて活発に投票運動が展開され、高い投票率を得て投票によつて「決着」を付けた巻町の事例が、初めて住民投票を行ったものとして注目されたのである。

原発設置の問題に住民投票はなじまないか？

のになるといった形でも登場する。しかし、憲法は、自治体について首長や法律の定める吏員の公選を規定し、地方自治法も直接請求や住民訴訟の規定を置いており、自治体の場合には、制度の枠組みにおいて、そもそも直接民主主義に基づき仕組みが大幅に導入されている。重要問題について、議会や首長の見解が住民の相当数の見解と相違していることが明らかになった場合に、なおも常に議会や首長の見解が優先されなければならぬわけではない。

このような場合に住民投票の制定や実施を否定するときには、巻町の場合もそうであったように、議会や首長のリコールという形をとって住民の意思が示されることもある。しかし、リコールや選挙に形を代えた住民投票は、人の問題や他の争点がからんでくることも考えられ、直接に争点となっている問題に対して住民投票を認める方が適切である。直接民主主義を議会制民主主義と並立する原理と考える立場はもちろんのこと、直接民主主義を議会制民主主義の補完と考える立場からしても、住民投票が直接民主主義に基づくものであるという理由だけでそれを否定することはできない。重要問題を住民投票に委ねることは議会や首

長の責任放棄につながるという意見もあるが、住民からの要求があり、その多数の意見を尊重して活動することが責任放棄という評価を受けるとは思われない。

また、高度に専門的なものは住民が判断できないということも言われている。しかし、原発政策における専門性の尊重といっても、住民に比して議会や首長が専門的知識を有しているとは言いがたいため、これは国の政策を信頼せよということと同じである。原発裁判では原発に関して素人の裁判官が判決を下していることからしても、住民には専門的知識がないから原発設置について判断できないということにはならない。また、専門的な判断といっても、原発設置の問題は、科学的な判断によってのみ決定されるわけではなく、当然ながら一定の政策判断がなされていくわけであり、十分な情報が公開・提供されれば、そのような判断はむしろ住民に委ねるに相応しいとも言える。

にすぎず、行政の継続性・総合性に過度の重要性を与えるべきではない。

以上の議論の裏返しとして、住民は感情的な判断しかなし得ないとすると併せて主張されている。しかし、それは、情報提供や学習機会の提供の不足が原因であると考えられるので、それらの提供が十分になされるならば、問題は無い。

住民投票は、その運動の過程で、賛成・反対の色分けによって地域を分断してしまうという主張もある。しかし、既に大きな政治問題になっているところでは、住民投票の実施とかかわりなく、一定の対立は生じており、住民の多数の意思を明らかにせずして決着を付けることの方が問題は大きい。様々なしがらみから発言をし難い者であっても、秘密投票によって自分の意思を明らかにすることが保障されるのである。

住民の多数意思と法的拘束力

巻町で原発設置反対票が過半数を制したという状況を受けて、法的拘束力がない、または限定されていることを強調する考えも出されている。まず、今回の住民投票は、しよせん「アンケート調査」と同じであるという主張がある。確かに、住民投票条例には、法的拘束力はないが、「尊重義務」を規定した条例に基づく住民投票を単に「アンケート調査」とするのは、行き過ぎである。「アンケート調査」は、多様な選択肢が存在する場合に、住民の意見の分布を把握しようとする住民投票には妥当しても、巻町という特定の地域に原発という特定の施設の建設の賛否を問う、住民の多数意思を尊重しようとするものを「アンケート調査」とは呼び得ない。

さらに、現町長が住民の多数意思を尊重している現状を前提に、町長が交代した場合には尊重義務を負わないとする意見を考えてみよう。とりわけ、原発設置の賛否が論点となり、賛成派の候補者が当選した場合に、原発推進の政策に転換することが可能かである。先にみたように、選挙の結果政策方針の変更がなされ得るとしても、住民投票を経て一定の政策が選択される仕組みが採用されている場合には、通常の場合とは自ずと異なる手続が必要であり、賛成派の町長が選挙で選ばれた場合にも、なおかつ新たに住民投票がなされるべきであると考えられる。実際には、賛成派の町長が当選した場合に

は、その後、東北電力から改めて町有地の売却の申し入れがなされ、その対応のために巻町条例に基づく住民投票がやはり求められることになる。

巻町条例と投票運動

順序は前後するが、巻町における投票運動にも触れる必要がある。一般的に住民投票条例は、投票運動にかかわって公職選挙法のような厳しい規制をしていない。巻町条例は、「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ぬ」(二条二項)とし、具体的には、「住民に関する運動は、自由とする」(一五条)と規定している。そこで、活発な個別訪問や大量のチラシの配布がなされ、さらに多数のポスター、説明会・講演会の開催等によって賛成派・反対派の主張が展開された。他方で、条例は、当然のこととはいえ、「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」(一五条ただし書き)とも規定している。

違反に対する制裁の規定がないとはいえ、巻町の過去の選挙の反省をこめてわざわざ「買収等」を明示しつつ、自由意思を尊重しようとしているわけである。

しかし、現実には、従来の選挙にみられるような企業ぐるみ選挙や、飲み食い付き集会、一定の補助がなされる観光も組み込んだ「格安ツアー」のような、条例の理念に照らすと、おおいに問題がある投票運動もなされてきた。投票運動で求められているのは、原発にかかわる情報を徹底的に公開・提供し、議論を尽くして、住民の理解と支持を得ることのはずである。また、巻町条例には規定がないが、町主催のシンポジウムが開催され、賛成派・反対派両方の立場の論者による講演や意見交換がなされている。このような学習・議論の場を設けることも重要であろう。

「巻」効果と「国策」

巻町の住民投票は町外にも影響を与えている。鹿児島県川内市からの住民投票制定を念頭においた調査団の訪問や静岡県浜岡町での浜岡原発五号機増設に住民投票を求める運動の展開のような、「巻」効果である。他方、国や東北電力は、巻原発建設のために住民にいつそうの理解を求めることや原発建設促進の新たな交付金創設を語り、また、法的拘束力がないことを強調し

て、電源開発基本計画を見直す予定がないことを明らかにしている。尊重義務すらない国や東北電力が自らへの法的拘束力の無さをわざわざ力説すること自体が政治的困惑を示しているようにみえる。同様に、原発政策が国策である以上、巻町の原発建設を否定することは国策である原発政策の否定であり、地域エゴであるとする声高の主張にも危機感の現れを感じる。

住民投票が原発政策を否定するといった主張が、それとは整合しない住民投票には原発政策見直しの法的拘束力がないとする議論とセットになって展開されていることに不思議さを覚えるが、それは別にしても、原発政策が必要がある。「国策」として、住民の実質的参加なく、原発の必要性のみならず、原発の設置場所も決定されていることである。イギリスにおいては、従来、原発の必要性は国、設置場所は地方の問題といった区分がなされ、設置場所を先に触れた公開審問での審議に付すことを想定していたし、現在では原発の必要性も公開審問における議論の対象となっている。さらに、長期の議論の保障のために、参加者に対する公費助成も語られている。このよう

な状況と比較すると、わが国の原発政策は、住民の参加なく安易に広範囲のものを「国策」としていると評価せざるを得ず、当然のように「国策」とすること自体が大きな問題をはらむのである。住民投票条例によって、ようやく一定の情報提供や意見交換が実現したことに注意しなければならぬ。

原発にかかわっては、多数の住民投票条例が制定されたのみならず、多数の訴訟が提起され、情報公開の点でも繰り返し問題点が指摘されてきている。今回の巻町住民投票において、国や電力会社は、大量宣伝にもかかわらず、原発に関する議論を重ねて理解を深めた住民の多数の支持を得ることができなかつた事実を直視すべきである。決定手続を含めた従来の政策のあり方こそが見直されなければならない。

参考文献(主要なもののみ)

- 法と政策一八号(一九八二年)の特集1
- 市川須美子「住民の直接参政権」(兼子・磯野弥生編『地方自治法』一九八九年所収)
- 中川一政「巻町の住民投票問題」法学セミナー一四九四号(一九九六年)
- 秋田周「地方自治における住民参加の研究」法政理論二八巻四号(一九九六年)

(さかきばら・ひでのり)