

連合審査会における反対意見表明に対する指摘事項

2020年6月21日 いばらき原発県民投票の会

公明党・田村委員

- ・再稼働に対する県民の意見は多様である。「再稼働は反対」「原発は嫌だが代替エネルギーが確立するまでは稼働もやむを得ない」「再稼働かどうかではなく廃炉にすべき」「よくわからない」など多種多様な意見がある。原子力発電所の稼働という極めて重要で複雑な問題を、2つの選択肢に絞り込んで県民に選択を求めることには慎重であるべき
 - ①東海第二発電所の再稼働の賛否に関する県意思表示は、同意か、不同意かの二択以外にはあり得ません。「再稼働は反対」→反対、「原発は嫌だが代替エネルギーが確立するまでは稼働もやむを得ない」→賛成、「再稼働かどうかではなく廃炉にすべき」→反対、「よくわからない」→白票とすればよいだけです。県民投票により集約した「傾向」と、他の手法により集約した「理由」とを組み合わせて、知事および県議会において最終判断すればよいだけです。②仮に「二択ではどうしても正確な民意を得ることができない」というのであれば、理に適った、かつ具体的な政策形成につながるような選択肢を協議検討すればよいのではないのでしょうか。
- ・情報の周知提供について、15条2項には「知事は県民が賛否を判断するために必要な情報提供を行うものとする」とあるが、安全性の検証、避難計画の策定の双方とも終了しておらず、県民に対して公平で必要な情報提供ができる状況にはない
 - ①4点目の「投票期日」に関する議論と矛盾しています。②投票期日を「条例の制定から何日以内」などの形で規定していない以上、安全性の検証、避難計画の策定が終了してから県民に情報提供を行い、投票を実施すればよいだけです。
- ・多額の費用をかけて実施したにもかかわらず、その正統性に疑問符がつけられるような事態は避けなければならない。本条例案における選択肢は賛成か反対かの二択であり、それ以外の考えを持つ人は「選択肢がない」と棄権する可能性が高く、投票率が低い水準にとどまることも十分に考えられる。さらに投票率50%を超えないと開票しないなどの開票条件が設けられていないことから、仮に投票率が低かった場合に、その結果の解釈をめぐって不信を招くことも懸念される
 - 参考人、および請求代表者との質疑を踏まえない議論です。①本条例案では第18条において、絶対得票率を尊重義務の要件としています。これは、請求代表者が質疑において述べたように、投票率が50%を超えた場合に過半数となるのと同じ得票数が必要となることをもって、正統性を担保しているものです。②選びたい選択肢がないから棄権するという「疎外の棄権」論が住民投票に妥当するという実証研究は、管見の限り存在しません。逆に、投票率による成立条件を設けることは、10%以上投票率を引き下げる可能性があるとの実証研究が存在します(砂原(2017))。③結果に拘束力がある住民投票であれ

ば、結果的に有権者の少数派が決定を制する危険性を指摘することは可能ですが、法的拘束力がない以上、投票率が低ければ尊重義務の程度も低くなると解すれば足够了。④投票率を要件とした場合、砂原(2017)が示唆するように、ボイコット運動が起こるのが通例です。争点の賛否の議論が、投票の賛否の議論にすり替わることは、「県民の声を聞く」という県民投票の目的に照らして、まったく好ましいものではありません。⑤開票を行わない場合、小平市の「東京都の小平都市計画道路3・2・8号府中所沢線計画について住民の意思を問う住民投票」における訴訟の事例が示すように、行政およびその情報公開のあり方に関してより強い「不信を招くこと」が懸念されます。⑥それでもなお、投票率による成立条件を設けるべきと主張するのであれば、古屋参考人が質疑において示唆したように、修正案を協議検討すればよいのではないのでしょうか。

・投票期日がいつになるのか不明なままでよいのか疑問である

→①2点目の「情報の周知提供」に関する議論と矛盾しています。②静岡県・新潟県の事例においては、投票期日が「明記されている」ことから否決理由が導かれています。しかし、古屋参考人の資料の3(2)「都道府県における住民投票条例の否決理由」には、この点が記載されていませんでした。投票期日を「条例の制定から何日以内」などの形で規定していない点が本条例案の大きな特徴の一つであることを鑑みれば、過去の否決理由の中でも当事項に関する点についての記載が省略されるべきではなかったと考えます。

・広く県民の意見を聞く方法として、住民アンケートの実施を求める。県民投票条例には賛同できない

→住民アンケートが、2点目の「情報の周知提供」および3点目の「正統性」において、県民投票に優位する根拠が示されていません。

県民フォーラム・二川委員

・結果によっては民間企業の事業運営に著しい制限をかけることになり得ることに対する妥当性、地域性、地域経済、エネルギー政策や環境問題など、さまざまな案件を含む条例の制定を議論する際に、個別案件として請求された本条例案を、再稼働の賛否と切り離して議論することは現実的ではなく、本質的な議論に至らないものであった

→「民間企業の事業運営に著しい制限をかけることになり得る」のは、県の同意権に由来するものであり、県民投票の実施と直接の因果関係はありません。

・県民投票の結果は法的拘束力を持たず、議会や首長の判断に制限をかけるものではないものの、事実上の拘束力を持つものとして扱われるものであり、間接民主主義における議会と長の議論に大きな制限がかけられてしまう懸念があることは否めない

→諮問型の住民投票である以上、「議会と長の議論」に影響を与えることを企図するのは当然のことです。投票結果をどのように、またどの程度尊重するのかは、議会と長がそれぞれ判断すればよいことです。

・住民投票を実施した際の結果については、その取扱いや妥当性、成立の要件など細かく定義し、正統なものとして取り扱うことが必要であり、単なる意見を伺うだけのものではない性質を持つべきものと考えらる。法的拘束力のない現状で住民投票を実施する際には、その前段での議論が重要となり、長と議会の議論を進め、十分な議論がなされた後に、改めて県民の皆さんにお決めいただく。一つの事案に対し、長と議会の意見に相違があった場合や、議会の中で熟議を重ねた結果判断がつかず、最終判断を県民の皆さんに問う形が理想的であり、この経過を踏まえるのであれば、住民投票基本条例的な上位の条例がなくても、住民投票における正統性、妥当性を一定程度は担保できるものと考えらる

→①投票結果に法的拘束力相当の正統性・妥当性を求める議論は、政治的拘束力にさえ懸念を示す先の議論と大きく矛盾しています。②法的拘束力の有無と、投票に至るまでの過程での議論の重要性は無関係です。③最終判断を仰ぐ形での住民投票が「理想的」とされていますが、選挙時に争点が明確になっていないなど、代表制の枠内での議論が成熟しないからこそ住民投票が必要とされる事例が多いことを無視した議論です。また、選挙のように人を選ぶのではなく具体的な争点を直接的に問うこと、政党政治で扱いにくい問題を扱うこと、議論を活性化させることなどの住民投票の主要な機能は、「長と議会の意見に相違があった場合や、議会の中で熟議を重ねた結果判断がつか」ないような場合でなくても、その意義を失うものではありません。④「住民投票基本条例的な上位の条例」の有無と、住民投票の正統性・妥当性との間に因果関係が成立する理由が不明です。

・次に、住民投票の正統性、妥当性を担保するのであれば、成立要件や結果の取り扱いなどについて定めることが重要である。法的拘束力を持たせるために基本条例的なものを定めるのか、個別案件の条例に対し個別で定めていくのかという点についても、議論をしなければならない。本条例案では投票率に関して制限が設けられていないものの、その結果については過半数が全有権者の4分の1であった場合に、結果を尊重しなければならないと規定している。この点については、絶対的投票数（「絶対得票率」か）の考え方を基本に定めているものと考えらるが、県民すべてが正しい情報を公平に受け、熟議がされることを前提とするならば、投票率にこそこだわらるべきで、投票結果に妥当性、正統性を持たせる指標になるものと考えらる。そして、投票率の規定値などに関しては、先程来さまざまな話が出ている通り、練られた議論が必要であり、現時点で本条例案に定めらるるものではない。また、投票結果の取り扱いについても、投票結果が拮抗した場合、過半数を超えない結果についても全有権者の4分の1を満たす状況が予想される。投票結果が僅差であった場合の取り扱いやその妥当性について、投票結果が判明した後の混乱を避けるためにも、事前の議論が必要であり、そういった議論について議論がされないまま、拙速に本条例案を制定することは避けるべきである

→参考人、および請求代表者との質疑を踏まえない議論です。①基本条例を定めたとしても法的拘束力が生じるわけではありません。法律と条例の関係について、参考人および請求代表者が質疑で繰り返し指摘したにもかかわらず、基礎的知識における甚だしい誤解または欠如を示しています。②「熟議がされること」と「投票率にこそこだわらるべき」の因果関係が不明です。むしろ、投票率を要件とした場合、争点の賛否の議論が、投票の賛否の議論にすり替わる危険性を、請求代表者が質疑において指摘済みです。③「投票結果が僅差であった場合」も、諮問型の住民投票である以上、その結果をもとに議会と長が判断すればよだけのことです。④なお、絶対得票率に関する参考人質疑において、田村委員から条

例案第 18 条の「有効投票総数の過半数の結果が、投票資格者総数の 4 分の 1 以上に達したとき」との規定の判断・正統性を問われた際、古屋参考人は「最低得票率を勘案しておそらく 4 分の 1 ということが出ていると思う」「憲法改正の国民投票等で最低得票率といった問題が入っているが、その点をおそらく加味されてこういった規定がされていると思う」「(正統性に関し) その点はちょっと了解していない。他の法令等の規定等を参考にされて規定されたと思うが、根拠は私も図りかねるところがあり、答弁できない」と述べましたが、a)「最低得票率」ではなく「絶対得票率」であり、b)「日本国憲法の改正手続に関する法律」には絶対得票率(または最低投票数)に関する規定は存在せず、c) 4 分の 1 を基準とする条例は沖縄県の「辺野古米軍基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票」において執行例があります。

- ・これら以外にもさまざまな議論が必要であり、拙速に条例を制定することは妥当ではなく、住民投票そのもののあるべき姿を議論することが必要であり、会派としても、議会の中で住民投票に関する議論を進め、より有意義な住民投票を実施するための方法を見出す活動をする所存である

→①拙速に条例案を否決することも妥当ではありません。議論をせずにおいて「議論がなされていないこと」を否決の理由とするのは、端的に議会の不作為を示すものです。②仮に住民投票の正統性、妥当性を担保したい、条例案に法的効果をもたせたいというのであれば、たとえば投票結果に対する議会による是認議決(吉田(2015))に関する条文を追加するなどの修正案を検討すればよいのではないのでしょうか。

- ・また、現状で法的拘束力を持たない意見の確認方法として、大規模なアンケート等も手段の一つとしてあり得るものであり、様々な議論を行った上で、個別の事案に相応しい手段を選択し、実施することを知事にも求めていきたい

→アンケートへの言及は、法的拘束力のない「住民投票を実施した際の結果については、その取扱いや妥当性、成立の要件など細かく定義し、正統なものとして取り扱うことが必要であり、単なる意見を伺うだけのものではない性質を持つべきものとする」とした先の議論と大きく矛盾しています。

いばらき自民党・白田委員

- ・1 つは、県民投票の期日が明示されていないことの是非についてである。条例の制定改廃請求は、地方自治法第 12 条に制定された住民の権利である。住民投票は、地域の重大な課題に対し、直接住民が賛否を表明できる機会である。直接請求制度は、4 年に一度選挙する代議制を補完するものといえる。すなわち、次の選挙では判断をもてない、緊急的、かつ重要な事項に対して住民意思を問うのが、直接請求に基づく住民投票の正しい理解であると考え

→①「直接請求」と「住民投票」の概念間の混乱が見られます。②代議制の補完に関し一方的に「正しい理解」を定義していますが、選挙と選挙の間に生じる「緊急的」な事項を問うことは、あくまでも 1 つの機能に過ぎません。請求代表者が意見陳述でも指摘した通り、選挙のように人を選ぶのではなく具体

的な争点を直接的に問うこと、政党政治で扱いにくい問題を扱うこと、議論を活性化させることも、代議制の補完に関する住民投票の機能です。

- ・今回の条例案のテーマである、東海第二発電所の再稼働の賛否を問う時期は、知事の意見書ならびにこれまでの発言を踏まえれば、安全性の検証と実効性ある避難計画の策定、そして県民の情報提供といった条件が整わない限り、判断されないものと推察される。これは少なくとも、安全対策工事が完了する2022年度末以降まで、条例案の根幹である県民投票は実施されないことを意味する。現在の議員の任期中に県民投票は行われぬ。すなわち、本来、代議制を完補する直接請求制度が、間接民主制度たる選挙で選ばれた次の任期の議会の判断を縛ることになる

→①一般質問および連合審査会において知事に確認すべき事項を「推察」で語り、かつそれを理由とするのは、端的に議会の不作為です。②わが国において、議会構成が変わるごとに条例がすべて改正されるという法が存在しない以上、「現在の議員の任期中に」制定した条例が「次の任期の議会」に効果を及ぼすのは当然のことです。③投票結果に法的拘束力がない以上、「判断を縛る」とするのは過大評価です。投票結果をどのように、またどの程度尊重するのかは、その時の議会と長がそれぞれ判断すればよいことです。

- ・また、3つの条件が整わない時点と整った時点では、安全性など県民に提供される情報の質も量も大きく異なり、二者選択の県民投票でいいのか。民意をはかる方法の判断も変わってくるものと考えられる。したがって、知事が「慎重に」と附した意見を踏まえれば、3つの条件が整った上で、県民や、避難計画を策定する市町村ならびに県議会の意見を聞くのが、適切なタイミングであり、何をいつ聞くか、これが未定であるのに、県民の意見を聞く方法だけを先んじて決めることは妥当ではない

→「安全性の検証」「実効性ある避難計画の策定」「県民への情報提供」の3つの条件が整うことは、県民投票を実施する前提事項にはなり得ても、投票期日を「条例の制定から何日以内」などの形で規定していない以上、条例の制定を否定する理由にはなりません。「何を」聞くかは未定ではなく、東海第二発電所の再稼働の賛否であることは明確です。「適切なタイミング」を実現するために「いつ聞くか」を未定にしているのであり、これはむしろ本主張の趣旨に合うものです。

- ・また、仮に条例が成立した場合でも、すべての県民が正しい情報を得て、正しい判断を導くことを、県が担保することは大変困難である。ゆうしょうむしょう（有象無象（うぞうむぞう）か）の本質的とはいえない情報に投票行動が影響されることも考えられる。また、複雑なテーマに対し○×という二者択一での投票者の望む意思を表すことも、困難であると考え

→①何が「正しい判断」であるかは自明ではありません。「正しい判断を導くことを担保すること」を意思決定の条件とするのであれば、それは長にも議会にも不可能です。②東海第二発電所の再稼働の賛否に関する県の意思表示は、同意か、不同意かの二択以外にはあり得ません。県民投票により集約した「傾向」と、他の手法により集約した「理由」とを組み合わせて、知事および県議会において最終判断すればよいだけです。③仮に「二択ではどうしても正確な民意を得ることができない」というのであれば、理に適った、かつ具体的な政策形成につながるような選択肢を協議検討すればよいのではないのでしょうか。

・もう一つは、エネルギー政策に関する問題である。国は、エネルギー基本計画の中で原子力を重要なベースロード電源としており、不断の安全性向上と再稼働を主な方針の一つとしている。一方国は、安全基準クリアを、再稼働に至る手続きを、明確にしておらず、地元同意の法的な位置づけは定められていない。原子力による地元産業、学術研究等への影響や、事故の際の直接的な被害を鑑みれば、国の決定に対して地元の意見が法的な手続により反映されるべきである。エネルギー政策に基づき法令を整備し、発電所の技術開発から安全基準、設置に至るまで、国が大きく関与している。であれば、最終段階の、稼働するか否かを、各自治体の個別の条例に依拠するものではなく、法令の中にしっかり位置づけることが望ましいと考える

→「稼働するか否かを、各自治体の個別の条例に依拠する」の意味が不明です。仮に「稼働するか否かの判断を」であるとしても、本条例案の目的は「再稼働の知事の判断において、県民の意思を的確に反映させること」であり、「判断そのもの」ではありません。条例案の根幹に関する甚だしい誤解を示しています。

・また一方で、日本の原子力発電については、その開始当初から民で行われてきた。民間企業が法律に則り整備してきたものに対して、事業主体者ではない議会がその行く末を決定することの矛盾や、賠償等の法律上の懸念もある。エネルギー政策に対する責任の所在、県の法的に不安定な位置づけを考えたときに、本条例案は適当でないと考える。したがって、この案件に対して反対である

→①「議会がその行く末を決定する」の意味が不明です。県民投票に関する条例案を制定することと、議会が再稼働に関して何らかの判断をすることとの間に、直接の因果関係はありません。②民間企業と自治体とが結ぶ協定において、自治体に同意権が与えられており、その協定に基づいて不同意を表明した場合に、賠償請求がなされる可能性について、根拠が示されていません。③仮に賠償請求がなされるとして、それは「不同意の表明」による効果であり、県民投票実施の効果でも、条例制定の効果でもありません。条例案の根幹に関する甚だしい誤解を示しています。

以上

参考文献

- ・砂原庸介 (2017) 「住民投票の比較分析：「拒否権」を通じた行政統制の可能性」『公共選択』(68), 66-84
- ・吉田勉 (2015) 「地方自治の意思決定の充実を図る住民投票制度のあり方の考察：議会による「是認議決」の提案」『コミュニティ振興研究：常磐大学コミュニティ振興学部紀要』(20), 53-93