

2016年1月22日に公表された大城一郎・八幡浜市長の「八幡浜住民投票条例」制定についての「反対意見」に対して、下記のとおり反論および意見する。黒字が市長の反対意見であり、赤字がそれに対する反論および意見である。

2016年1月27日
みんなで決めよう「原発」国民投票
運営委員長 鹿野隆行

議案第1号

四国電力伊方原子力発電所の再稼働の賛否を問う八幡浜住民投票条例の制定について

地方自治法（昭和22年法律第67条）第74条第1項の規定に基づき、標記条例の制定の請求があり、これを受理したので、同条第3項の規定に基づき、別紙のとおり意見を付けて議会に付議する。

平成28年1月28日提出

八幡浜市長 大城一郎

提案理由

地方自治法に基づく条例制定請求がされたことに伴い、同法に基づき意見を付けて議会に付議する必要があるため。

意見

直接請求制度は、地方自治法で定められ、間接民主主義を補完する制度として極めて重要な意義を持っている。

今回の条例制定の直接請求には、9,939人、有権者総数の約32パーセントの署名が寄せられており、市民の思いが一定の形になるよう努力されたことは評価したい。

なお、今回の署名活動には、約1か月の署名期間があったこと、市内外、県内外からの応援者が駆けつけたことなども、署名が広がりを持った要因ではないかと考えている。また、伊方発電所について再稼働賛成の方も含めて署名収集の対象としていたことから、この署名の中には、一定数の再稼働賛成の人も含まれていると推定している。

⇒「署名が広がりを持った要因」として、「約1か月の署名期間があったこと」としているが、約1か月があたかも長い署名期間であるかのようなこの記述はミスリードを招くものであり、不適切である。地方自治法に基づく直接請求の署名収集であるためその期間が約1か月と定められていたことは、地方自治法に基づかない一般の署名収集と比して課せられた制約であり、署名期間がこれよりも長ければ署名はさらに広がりを持ったことが予想される。みかん収穫時期と重なる中、約1か月という極めて短い署名期間で有権者総数の約32パーセントの署名が寄せられたことを適切に理解して、評価されたい。

⇒一部市外の応援者が駆けつけたことは事実だが、当直接請求が八幡浜市民によって自発的かつ主体的に実施されたものであることは議論をまたない。「市内外、県内外からの応援者が駆けつけたこと」を「署名が広がりを持った要因」として敢えてここで指摘するのは、署名を集めた請求代表者および受任者、そして何よりも「9,939人、有権者総数の約32パーセント」の八幡浜市民の思いを小さく見せるかのようなミスリードを招くものであり、不適切である。

⇒「伊方発電所について再稼働賛成の方も含めて署名収集の対象としていたことから、この署名の中には、一定数の再稼働賛成の人も含まれていると推定している」とあるが、当請求はあくまでも住民投票を求めるものであり再稼働の賛否を問うものではないため、これは当然のことである。敢えてここで指摘をする必要性は感じられない。また、「再稼働賛成の方“も”含めて」とあるのは、当署名収集が再稼働反対の方を主な対象としているかのような印象を与えかねないものであり、当請求の趣旨に鑑みて不適切である。

これらの点も踏まえ、伊方発電所の再稼働に関し、今回提案する住民投票条例に基づき

住民投票を実施することについては、下記に示す理由により反対であるので、住民投票条例について、これを制定しないよう求める。

再稼働に向けて実質的な作業が進む中で、伊方発電所の隣接自治体である八幡浜市民として、住民投票をどう考えるべきか、議員各位に適切な判断をお願いしたい。

なお、念のため、再稼働に向けた現在に至る経緯を示しておく。

⇒ 2%以上の署名を集め直接請求がされた条例案のすべてに市長が無条件で賛成すべきわけではなく、市長には賛成・反対の何れかの意見を付する権利がある。しかし、「9,939人、有権者総数の約32パーセント」の署名が直接請求に必要な有権者総数の2%(616人)をはるかに超えていることを鑑みれば、これを「住民投票をすべき」という八幡浜市民の強い民意として重く受け止め、賛成意見を付すことが求められたと考える。

【現在に至る経緯】

○平成24年9月5日

八幡浜市が、愛媛県及び四国電力株式会社（以下「四国電力」という。）と「伊方原子力発電所周辺の安全確保等に関する覚書」を締結した。

○平成25年7月8日

愛媛県から八幡浜市に対し、覚書に基づく「伊方発電所3号機の原子炉等規制法の改正に伴う新規制基準への適合に係る設備の設置等に関する事前協議について（意見照会）」があった。

○平成27年6月19日

平成27年第2回八幡浜市議会定例会で「請願第19号 伊方原発を再稼働させないことを求める請願について」及び「請願第20号『南海トラフ大地震が起きても伊方原発の安全が保障されることが明らかになるまで伊方原発の再稼働をしない』ことを求める意見書採択を求める請願」を不採択とした。

○同年7月15日

原子力規制委員会が、伊方原子力発電所3号機に対し原子炉設置変更を許可した。

○同年9月1日

愛媛県が設置する「伊方原子力発電所環境安全管理委員会」の下記内容の審議結果について、同委員会から愛媛県知事へ報告した。

(1) 伊方発電所3号機の運転に当たり、求めてきたレベルの安全性が確保されているこ

とを確認したとする原子力規制委員会の新規制基準適合性審査の結果は、妥当なものであると判断する旨。

- (2) 伊方発電所3号機の安全上重要な機能を有する195設備について、概ね1,000ガルの揺れに対する耐震性が確保されることを確認したとする旨。

○同年9月2日

八幡浜市が、覚書に基づく意見照会に対し下記内容を記載した「伊方発電所3号機の原子炉等規制法の改正に伴う新規性基準への適合に係る設備の設置等に関する事前協議について(回答)」を提出した。

- (1) 伊方発電所3号機における新規制基準に適合した主要な設備の設置・変更等について、了承する旨。
- (2) 再稼働について、市議会議員・市民有識者からのアンケート調査の結果及び前記市議会の議決を踏まえ、9つの事項に配慮いただくことを前提に了承する旨。

○同年9月17日

平成27年第4回八幡浜市議会定例会で「議員提出議案3号 四国電力伊方発電所3号機の早期再稼働を求める決議について」を可決した。

○同年10月22日

伊方町長が、安全協定に基づく四国電力からの事前協議について、町として容認する意向を愛媛県知事へ報告した。

○同年10月26日

愛媛県知事が、安全協定に基づく四国電力からの事前協議について、同意した。

1. 住民投票にふさわしい条件であるかどうかの点について

市民の間には、原子力発電所立地に伴う企業レベル、個人レベルの様々な経済活動があり、これにより収入を得、本市住民として生活を営んでいる人たちが存在している。伊方発電所がなくなることで、この人たちは就業の場を失い、八幡浜市は人口、経済の面から大きな活力を失うこととなる。原子力発電所は非常に大きな企業立地である。

また一方で、八幡浜市では、長年にわたり原子力発電に対して反対活動を継続してこられた人たちがおり、その純粋な思いは、評価されるべきものと考えている。

双方の立場が両立することは困難であり、このような案件について、市民の間に対立の軸を持ち込むべきではない。

政治の場において、市民の意向を広くとらえて、総合的に判断すべきものとする。

⇒「双方の立場が両立することは困難」であることは、再稼働の賛否が住民投票の案件としてふさわしくない理由ではなく、逆にふさわしい理由である。両立することが困難な課題だからこそ、八幡浜市民一人一人が、「双方の立場」の意見をじっくりと聞いたうえで、しっかりと考え、そして身近な人などと話し合い、投票をする。そして、投票結果で示された「一つの立場」を市長、市議会が尊重することが求められるのである。

また、「市民の間に対立の軸を持ち込む」ことを避けるために政治の場で判断するという考えは、間違っている。市民を政治から隔離することで市民を守るというこの発想は、「お上」が「住民」を統治した時代ならば適切だったかもしれないが、現代の民主主義においては不適切である。「対立の軸」は、仮に現在その大部分が水面下に隠れているとしても、既に市民の間に厳然として存在するものである。八幡浜市民が署名で示したことは、原発再稼働の賛否という重要な課題について、その対立も含めて責任を引き受けたいという強い思いだったのではないだろうか。そして私たちは、直接請求運動を興し、有権者の1/3が自己決定のための意思を示した八幡浜市民であれば、この対立を隠すのではなくオープンに議論をすることで、自ら乗り越えていくことができると考える。

人口減少傾向が止まらず、高齢化がさらに進むことが予測される中、これから待ち受けている数々の八幡浜市の課題を乗り越えていくには、市民一人一人の創意工夫を市の運営に反映させていくことが欠かせない。「大事なことはみんなで決める」—八幡浜市の新しい市民自治を切り開いていくためにも、再稼働の是非という難しい案件だからこそ、八幡浜市民の力を信じて、市民を主体として公論を興し、住民投票で決すべきである。

⇒ 「政治の場において、市民の意向を広くとらえて」とあるが、「市民の意向を広くとらえる」ための手だておよび努力が、これまで極めて不十分であったことを、ここで改めて指摘しておく。

2015年8月5日、6日に開催された「住民説明会」には、市が選定した経済界の代表などの少数の市民と議員の計67人のみが正式に参加することを許された。そして説明会の後、その67人を対象にアンケートが実施され、59人が回答し6割以上が再稼働に理解を示したという。私たちは、市民の参加を制限するような「住民説明会」を開催した八幡浜市が「市民の意向を広くとらえ」ることについて十分に努力したとは考えない。市はその姿勢を反省し改め、「市民の意向を広くとらえ」るため、全有権者を対

象にして投票日までの熟議の期間を得て住民一人一人が意向を表明することができる、住民投票の実施に踏み切るべきである。

2. 二者択一式の投票では、市民の意向を適切に反映できない点について

八幡浜市では、すでに市民有識者の文章による回答を公表しているが、ここでは、原子力発電所立地に伴うメリット、デメリットをどう考えるかについて、非常に幅広い考え方が示されている。前提条件を付して賛成するもの、メリット・デメリットを比較し結論を保留するもの、メリットを認めながら反対の立場を取るものなど様々である。

このように多様な観点から論じられるべき事項について、単に結論のみの記載を求める二者択一式の投票は、市民の意思を適切に反映する方法として、ふさわしいとは認められない。

上記「1」と同趣旨であるが、公選により選出された市長、議員がそれぞれ市民、支持者の意向を見定めながら総合的に判断していくことが適当と考える。

⇒ 最終的な投票が二者択一になるのは、住民投票に限らず、あらゆる議会の採決でも同様である。したがって、住民投票について殊更その二者択一性を批判することは、別の理由が付加されない限り、妥当性を欠く。その上、原発再稼働そのものが、「する」「しない」という二者択一性が極めて高い案件のため、その賛否を考える際も、二者択一を中心に議論を進め、二者択一で決定をすることが特別適切な案件である。

⇒ これも議会で判断される場合と同じことだが、住民投票での選択が二者択一だからといって、メリット・デメリットを幅広く考えることが否定されるわけではない。むしろ逆で、二者択一の議論を広く市民の間で展開することによって、様々な論点が表出され、問題が整理され、多様な見解が理解されるようになる。これは、過去に原発新設をめぐる住民投票を行った新潟県巻町等の事例からも明らかである。住民投票が実施されることになった場合、賛否両派を招くシンポジウムや説明会を開催することで、多面的な議論の場が作られることが求められる。この議論の「場」作りについては、市民の側のイニシアティブだけでなく、八幡浜市もまた積極的に主導していくことが望まれる。

⇒ 国内外の各種住民投票を見ると、二者択一ではなく三者択一の設問を採用したり、各選択肢に詳細な付帯事項を付加したりする事例も存在する。二者択一で「賛成」「反対」を問う提出された条例案の設問が最も適切だと考えるが、設問の内容について議会で活発かつ丁寧な議論がなされることを期待する。

3. 投票の結果に実質的な効果が認められない点について

この住民投票条例は、伊方発電所の再稼働の可否について市民の意見を問うものであるが、再稼働については、前記の経緯に示す通り、実質的な権限を担う原子力規制委員会、伊方原子力発電所環境安全管理委員会、伊方町、愛媛県すべてにおいて事前の手続きが完了し、現地での作業が進行している状況である。

住民投票は、多額の経費を投じて実施する以上、投票結果を受け、その意向が現実反映される枠組みが必要であるが、各機関の判断を積み重ねた上で、再稼働に向けて進んでいる中で、市民が賛成あるいは反対の意思を表明したとしても、現時点では、そのことが新たに担保・実行される制度的な枠組みは存在していない。

賛意を示したとして、現実が進行している中では大きな意味を持ち得ず、否定の意向を示したとしても、これを実現できる状況ではない。

政策上実質的な効果を持ち得ない状況において、あるいは事案について、住民投票を実施することは非現実的であり、これを実施すべき必要性は認められない。

条例案第 14 条では、「市長および市議会は投票の結果を尊重し、電力事業者、国および関係機関と協議して、伊方原子力発電所の再稼働に関する市民の意思が正しく反映されるよう努めなければならない。」としているが、再稼働に向け、手順を踏み、現実が進行している中で、改めて賛成あるいは反対の意思をもって、国、県等と協議する制度上の枠組みは残されていない。

仮に住民投票を実施すべきであったとしても、少なくとも、前述した事前の手続きが完了するまでに実施すべきであり、現時点での請求は時宜を失したものとわざるを得ない。

⇒ 市民が当直接請求で求めているのは、原発再稼働の賛否についての市の判断に市民の意向を反映させることである。原発再稼働の可否がこれだけ大きな市民の関心事であることを考えると、署名をした大多数の市民が、住民投票の結果がそのまま原発再稼働の可否に反映されるとは限らないことを理解していたと考えるのが妥当である。つまり、たとえ原発稼働の最終決定に与える影響力が限定的であろうとも、八幡浜市民はそれに関連する八幡浜市の決定について、自己決定権を行使したいと主張をしているのである。従って、効果の多少でその意義を論じることは、そもそもの得ていない。

なお、市の意見を実現できる担保がないことは、大城市長が 2015 年の 9 月 2 日に再稼働への「了承」を中村県知事に表明したときも同様だった。他の地域の例に漏れず、周辺自治体である八幡浜市には、同意・不同意の決定権は存在していない。しかし一方、市長の「了承」表明を受けて、中村県知事は「原発周辺自治体の意見として重く受け止める。判断材料の一つと考える」と語っている。住民投票という直接民主主義のプロセスを経て表明される八幡浜市の民意は、最大限の正統性をまとうものとなり、市長や議会のみ判断以上に重みを持つことになる。中村県知事が、議会の請願不採

択と 59 人の市民のアンケート回答を主な根拠とする市長の「了承」判断を重く受け止める一方、住民投票の結果を受けて市長が改めて表明する判断を重く受け止めないのでは、道理に適わないうえ、誠実さにも欠けることになる。そのため、中村県知事が住民投票の結果を安易に軽視することはできないと考える。

⇒ 時宜についての批判も、不適切である。仮に伊方原発 3 号機が動き出していたとしても、市全域が 20 キロ圏内に入り避難計画の策定も義務付けられている八幡浜市には、原発の稼働について意見を表明し、その実現を主張する権利が常に存在する。もし時宜を理由にして協議ができないことがあれば、それは八幡浜市のこの権利を侵害するものであり、八幡浜市側が容認または主張すべきことではない。八幡浜市民が住民投票を請求し八幡浜市に対して自己決定権を求めるように、八幡浜市もまた愛媛県や国に対して、伊方原発の隣接自治体として決定権の一部を担うことを、強く求め続けるべきである。

4. 経費の観点から

この住民投票実施に際しては、1,000 万円以上の経費を必要とする。

上記「3」に示すような状況を踏まえたとき、費用対効果の観点から、この住民投票を実施することが適当であるかどうか、十分に考慮されるべきである。

⇒ 必要とされる経費を下限の 1,000 万円として考えると、それを八幡浜市の有権者数 3 万 781 人で割ると、一人当たりの経費は約 325 円と計算できる。下限の 1.5 倍の 1,500 万円と考えると、1 人当たりの経費は約 487 円である。コーヒー一杯程度の金額と言っていいだろう。これらの金額は民主主義のコストとして十分に容認できるものであり、費用対効果の観点から、この住民投票は経費以上の価値があるものとする。

5. 住民投票を実施することに市民にとってメリットはあるのかの点について

八幡浜市は、みかん、さかな、チャンポン、自転車、港町、実質的な第二の国土軸の中継点、今後は黒湯の町など、様々な切り口で地域特性活性化を進めているところである。

こうしたなかで、原子力発電所の再稼働という単一の事項のみを争点として、市外、県外の人たちも含めた活動が、八幡浜市において市民の間に対立の機運を持ち込むとすれば、感情的な禍根を残すことにもなりかねず、市の将来にとって決して望ましいことではない。

⇒ 住民投票実施の最大のメリットは、八幡浜市民が一票を投じることで直接的にその意思を表明できること、またその結果選ばれた民意を市の政策に反映させることができることにある。当たり前のことではあるが、そのことを指摘しておく。

⇒ 住民投票は「民主主義の学校」と呼ばれることがある。原発再稼働の賛否という重要な案件について、その実質的な決定権を握り、情報を取得・吟味し、話し合い、一票を投じるという住民投票のプロセスを経験することによって、市民の政治参加の自覚を高めることになり、それはひいては八幡浜市の市民自治力を高めていくことに繋がる。八幡浜市が様々な切り口で地域特性活性化を進めているからこそ、それを更に強く、効果的に押し出していくためにも、市民自治力を更に高めていくことが大切であり、住民投票の実施はそれに寄与することができる。

⇒ 感情的な禍根は、住民投票を実施しないことによってこそ、もたらされる。有権者総数の約 32 パーセントが署名という形で「住民投票を実施すべき」という意思を示した。どんな理由を付けるにせよ、この市民の切実な思いを反故にすれば、感情的な禍根は必ず残っていく。また原発再稼働を巡る対立は、水面下に潜っている部分があるにせよ、現在も市民の中に激しい対立が存在している。「臭いものには蓋をする」かのように、対立的な案件だからといって市民に関わらせないという発想では、真の市民自治は実現できず、市の活性化にも自ずと限界が発生してくるだろう。

⇒ また、「原子力発電所の再稼働という単一の事項のみを争点」とする政治的意思表示の手段として、住民投票ほど適切なものはないことを記しておく。選挙では多様な争点が論じられるべきであり、単一の事項のみを争点とすべきではない。そのため、「原子力発電所の再稼働という単一の事項のみを争点」とする選挙の実施は、望ましいことではない。一方、これだけ市民の関心が高く、重要な問題である伊方原発への賛否という案件について、市民が意見を表明する権利は担保されてしかるべきである。それを実現する手段としては、約 1/3 の有権者がその実施を望んでいる、住民投票が最適である。

6. 条例案における技術的事項について

(1) 次の表の左欄に掲げる条例案の規定について、同表の右欄に掲げる技術的事項について意見がある。

⇒ 技術的事項についての意見の相違は、本条例案の文言の一部分を肯定・否定する根拠にはなりえても、請求の本旨である住民投票の実施そのものを肯定・否定する根拠とはなりえないことを指摘しておく。なぜなら、技術的事項は問題の本質ではありえないため、必要ならば市長や市議がその修正を提案して、議会で審議を重ねればよいからだ。もしそれが請求の趣旨を逸脱するほどの相違であれば、それはもはや技術的事項ではない。技術的事項を理由に条例制定に反対する根拠とすることは、議会の審議による問題調整機能、条例案修正機能を否定するものであり、それは市議や市長

にとって自殺行為に等しいと言わざるを得ない。

条例案 規定箇所	技術的事項
第5条	※ この規定によれば、転出から4か月を経過していない転出者にも投票資格を認めることになるため、投票資格者を更に詳細に規定しておくべきである。
第8条	※ 「著しく反しない」や「客観的に明らか」といった表現が抽象的かつ曖昧であるため、住民投票の執行者である市長及びその受任者である選挙管理委員会がその該当性を判断することは難しい。 ※ 公職選挙法に基づく各種選挙において投票用紙に候補者名や政党名を記載することとは異なり、同法に基づくものではない本住民投票の方法は、賛成または反対を所定欄に○を記すのみであるがゆえ、本条により「有効」と判断すべき事由が見つけにくい。
第14条	※ 公職選挙法によることなく住民の意思を問うために行われるものであるから、住民の意思を正しく反映させるというためには最低投票率を設けるべきではないか。

⇒ 最低投票率を設けることにより、投票率を上げる取り組みが十分になされなかったり、ボイコットの呼びかけがされたりする可能性があることが、過去の住民投票の経験から判明している。その結果、双方の意見が幅広く、深く表出され、住民がそれらに十分に接することができ、議論が深まるという本来の住民投票の意義が削がれてしまう危険性がある。実際にそのような事態になれば、「住民の意思を正しく反映させる」という目的も十分に適わなくなる。このような理由から、最低投票率を設けることは適切ではない。

ただし、同様の仕組みとして「絶対得票率」というものがあり、これは賛成、反対のいずれか一方の得票が、例えば有権者総数の20%や25%に到達した場合に投票結果を有効とするものである。この場合はボイコット運動等が発生する危険性が無く、かつ「最低投票率」を設けた場合と同様に一定の民意の数を成立の要件とすることができる。そのため、何らかの成立要件を設ける場合は、「最低投票率」よりも「絶対得票率」の方がベターである。これは、＜みんなで決めよう「原発」国民投票＞が主導した、「原発」都民投票および「原発」大阪市民投票の両直接請求の条例案で提案された方式であり、またドイツの多くの自治体の住民投票でも採用されている。

また、条例に基づく住民投票はすべからく「諮問型」であり、その投票結果は法的拘

東力を持つものではない。「諮問型」という性質を考慮すると、成立要件は不要であると主張する学者も少なくない。成立要件の必要性、および必要の場合にはどのような要件が適切かについては、議会で丁寧に議論がなされることを期待する。

(2) その他、文言の不統一等の不備が存在する。