

# にいがたの くらしと自治

2025年5月号

2025年5月15日



▲4月16日の臨時県議会で口頭陳述を行った8名の請求代表者



▲第96回メーデー新潟県中央集会(ユニゾンプラザ)



▲5月3日憲法記念日、全国市民アクション共同宣伝行動(新潟市伊勢丹前)

## にいがた自治体研究所

〒950-0901 新潟市中央区弁天3丁目3-5 新潟マンション305号

TEL 025-240-8645 Fax 025-240-8646

e-mail : njitiken@yahoo.co.jp

# 臨時県議会(4月16日)で行われた 住民投票条例案審議における参考人・今本教授の意見について

2025年5月13日 にいがた自治体研究所理事長 石崎誠也

4月16日から18日まで、新潟県民の直接請求による「東京電力柏崎刈羽原子力発電所の再稼働に関する新潟県民投票条例案」の審議が県議会で行われました。

その1日目に、新潟大学法学部の今本教授による参考人意見陳述が行われましたが、住民投票条例には否定的なもので、「柏崎刈羽原発再稼働の是非を県民投票で決める会」からも、「『専門家』としての見識を疑わせる意見も述べました」という批判がなされています。

今本教授は行政法・税法を専門とする研究者ですが、私も行政法学を専攻する者ですので、その立場から、今本教授の意見に対していくつかの点をコメントしたいと考えます。

## (1)住民投票に対する行政法学界の評価

今回の条例案を含め、条例による住民投票は、自治体の長を法的に拘束するものではなく、長が住民投票にかかる問題についてその投票結果を尊重して決定することを求めるもので、諮問型投票と言われていますが、行政法学においては、全体的にはこのような条例に基づく住民投票を積極的に評価しています。

住民投票の研究で第一人者とされる行政法研究者の武田慎一郎氏(成蹊大学教授)は、2017年の論文で、それまでに実施された住民投票を分析して、次のように述べています。

「このようにみると、投票の対象となった事項について直接的な民意が示される住民投票の結果には強い民主的正当性があり、その結果は多くの事例で尊重されているということができるであろう。日本は選挙に基づく間接民主制（代表民主制）を原則としているので、住民投票は間接民主制の原則に反するという批判がなされることもあるが、実際は全く逆である。住民投票の結果に従って民意に反する政策は見直され、議会や行政は住民代表としての本来の役割を回復し、住民投票は間接民主制を活性化させているのである。」

（『行政法研究』21号（2017年）9-10頁）

なお、今本教授も説明資料で、引用箇所は異なりますがこの論文を紹介していますので、上記のような評価がされていることは認識していると思います。



## (2)住民投票は議会不要論につながるか

我が国の地方自治は、二元代表制(長と議会がそれぞれの権限で住民意思を代表すること)と言われますが、現在の地方自治制度は直接民主主義的制度も設けています(地方自治法による条例直接請求やりコール請求、個別法に基づく市町村合併住民投票など)。

つまり、自治体の意思を決定するルートは長または議会だけでなく、全住民による直接的な意思決定のルートもあるのです。このように直接民主主義的制度の採用は我が国の地方自治の重要な特徴であり、そのことは今年2月のにいがた自治体研究所総会で、成嶋先生の講演でも強調されていたところです。そのため、住民投票制度を整えて自治体がかかえる重要問題について住民の意思を直接に表明することは、我が国の地方自治の考え方には合致するものというべきです。

ところで、現在の地方自治法は、議会の議決権は自治体のすべての事務に及ぶものとはしておらず、地方自治法 96 条が列挙するものに限定しています。今回の条例案が対象とする原発再稼働の是非は、地方自治法が定める議会の議決権に含まれるものではありません。そのため、原発再稼働に関する住民投票が議会不要論につながるものであるとは考えられません。

他方、議会は地方自治法に列挙された議決事項以外のものであっても、意見書を採択し、国を含め関係機関に送付することができます(地方自治法 99 条)、その権限行使して、住民がなるほどと思う優れた意見書を採択すれば、議会がその存在感を高めることもできるものです。

付言すれば、今日、全国で制定されている住民投票条例に議会議決事項を拘束するものは予定されていませんので、住民投票が議会不要論につながる根拠は全く見いだせません。

## (3)原発再稼働は住民投票の対象事項にふさわしくないのか

今本教授は「原発再稼働は県民投票になじむか」という表題のもとで、「新潟県は南北に長いので自分事として考えて投票することできるか」という疑惑を呈していますが、原発事故がもたらす災害の重大性・長期性・広範囲性は福島第一原発事故で誰の目にも明らかになり、多くの国民が原発の是非について真剣に考えています。

今本教授は「自分事として考えることができるのは隣接市町までではないのか」と述べていますが、今回の条例制定請求に、全ての市町村から 14 万人以上の県民が署名したことは、隣接市町以外でも自分事として原発再稼働問題を真剣に考えていることを示しています。

また、今本教授は、「原発を立地している柏崎市・刈羽村の意向を優先する必要はないか」と述べています。原発設置自治体(柏崎市や刈羽村)でも長の意見表明が求められますので、それらの自治体が独自の住民投票をすることも当然にあることだと考えますし、これらの市長や村長が県民投票における各自治体の投票結果を踏まえて意見を表明することも考えられます。

さらに、県民全体の投票結果が再稼働に賛成多数であったとしても、立地自治体や周辺自治体の住民の反対票が多い場合には、長はそのことを考慮して最終的な意思を決定することも可能です。これは諮問型投票制度の特質を活かすことになります。

今本教授は、「県民がどこまで考えて投票できるか」という疑念も呈し、交付税や損害賠償の可能性を例に挙げていますが、住民投票を実施するとなれば、再稼働に賛成する立場や反対する立場からの多くの宣伝や意見表明がなされ、討論会やシンポジウムを開催されるので、これらの論点についても当然に双方から詳しい見解がだされるでしょう。そうしなければ支持を獲得できませんから。そして、それらを踏まえて一人ひとりの住民が真剣に考えて投票することは、巻町の住民投票の経験が示すところです。私の記憶にあるのは、巻町のある方が、「これまで西蒲選挙と言われ家の人に言われるままに投票していたが、今回は自分で考えて、自分の判断で投票した」という話です。

なお、花角知事は、再稼働の是非については、「多岐にわたる観点から議論されてきていた。……条例案第 10 条に規定する『賛成』又は『反対』の二者択一の選択肢では、県民の多様な意見を把握できないと思われる」との意見を述べていました。

しかし、国は、設置自治体の同意なしに原発再稼働は行わないとしていますので、新潟県として、原発再稼働につき賛否を表明することが求められます。これは新潟県が直面する重要な個別課題です。原発再稼働の賛否については、様々な考え方があるとしても、結局は賛否を決めなければなりません。

このような個別課題について、県民が全体としてどのように判断するのかを見定めるためには、むしろ住民投票という手段が適していると考えられます。いわゆる個別課題型住民投票です。その場合、投票用紙は分かりやすくシンプルにすることが望ましいでしょう。

さて、法律に基づく市町村合併や大都市特別区設置の是非については、住民投票で最終決定をするものとなっています。しかし、自分の自治体が合併すべきかどうかについては、賛否を決めるにしても、その考え方や合併のあり方については、多岐にわたる様々な考え方があるでしょう。しかし、最終的には合併の是非が問われるわけで、現行法はこれを住民投票に委ねているわけです。このように自治体が抱える重要な個別課題につき、住民投票で決定する(あ

るいは住民投票結果を尊重して自治体の長が判断する)ことは、住民投票の機能が活かされる場面であるといえます。

#### (4)住民投票は県民の間で深刻な分断を招くか

今本教授は「住民投票で賛否がはっきりと分かれる場合は、県民の間で深刻な分断が起こる可能性がある」として、高知県東洋町の例を挙げています。

高知県東洋町の「高レベル放射性廃棄物最終処分施設の文献調査への応募」をめぐる問題ですが、実は、これについては、今本教授による極めて丁寧な研究があり（「地方自治法上の直接請求・請願・陳情と地方議会による反対決議・意見書提出——東洋町における高レベル放射性廃棄物（HLW）最終処分施設文献調査への応募をめぐる事例の検証——」田中良弘編著『原子力政策と住民参加』第一法規（2022 年）所収）、私はこの研究は学術的にも価値の高いものだと思います。

しかし、その論文によれば、町民に「分断」を招いたものは、住民投票ではなく、町民の意思表明の機会を封じ込めて、文献調査の応募をごり押ししようとした町長の姿勢にあったのではないかと思われます。住民の直接請求による放射性廃棄物拒否条例案と議員提案による住民投票条例案が一旦は町議会で可決されたのち、長の拒否権で再議に付され、今度は再議決に必要な議員の3分の2以上の賛成をえられなかつたので、住民投票条例案が否決となつたそうです。

結局、住民投票は行われませんでした。今本教授の論文を読んでいて、むしろ住民投票を行い、それを踏まえて長が態度を明確にした方が、「当時を思い出したくない」という町民感情は生じなかつたように思います。

たしかに、原発問題など自治体が直面する課題について住民間で意見が分かれることは当然にあるでしょう。その意見の相違をもって町民の分断ということは一般にはいえないと考えます。むしろ反対意見を無視して、長がその意見をごり押ししようとすると不信感が生じ、それが町民の「分断」となることが予想されます。東洋町のできごとはそのようなものであったと思います。それに対し、このような重要課題について、住民投票という方式で町民意思を表明し、それを踏まえて自治体の方針を決める姿勢の方が、住民間の深刻な不信任や「分断」を防ぐことにつながると思います。巻町の経験と東郷町に関する今本教授の論文から感じる私の感想です。

以上

## 直接請求運動の成果と今後の課題について

2025/5/11、新潟市西区の「共産党後援会」主催の集いで行なった大矢の報告レジュメを紹介します。

### I. どのような運動だったのか

→「市民活動のひろば」（東京・多摩地域のミニコミ誌）への投稿資料参照

### II. どのような状況を切り開いたのか

- ◆ 「新潟日報」1月4日付…「政府の『2024年再稼働』シナリオ実現せず」
- ◆ 別のシナリオ…知事、再稼働に「同意」表明し辞職→7月参院選と同時出直し選挙
- ◆ 直接請求運動により、政府・財界の自論見、シナリオは破綻
- ◆ 臨時県議会を通じて知事答弁の曖昧さや不誠実さが浮き彫りに
- ◆ 条例案否決されるも、再稼働の行方に大きな影響を及ぼす結果に

### III. 再稼働までの政府側の手続き

- ◆ 「柏崎刈羽地域原子力防災協議会作業部会」が「緊急時対応」の最終案を了承（5/2）。
  - ◆ 住民説明会…6月1日、7日（県原子力安全対策課、報道発表資料参照）
  - ◆ 説明会終了後、「柏崎刈羽地域原子力防災協議会」で「緊急時対応」了承
  - ◆ 首相をトップとする「原子力防災会議」で了承して完結
  - 一方、この「緊急時対応」にもとづく関係自治体の「避難計画」改定作業が残される。
  - ◆ 「原子力防災会議」による「緊急時対応」了承は再稼働の条件とされ、政府側の再稼働手続きはすべて終了となる。
- ※7号機の衛星電話問題の規制委追加検査が実施されるも、「特定重大事故等対処施設（特重）」の工期延長により、7号機は2025年10月以降稼働できず、焦点は6号機となる。

### IV. 再稼働に向けた新潟県側の動き…残される課題

- ◆ 知事は、残される再稼働議論の材料として、①「緊急時対応」、②「事故時の被ばくシミュレーション」を上げていた（臨時会答弁）。残すは「シミュレーション」のみ。
- ◆ 一方、①県民の意見を聞き県民の意思がどう固まるのか見極め、②リーダーとして判断し結論を出し、③その結論について県民の意思を確認する、と繰り返した。

#### ① 「県民の意見を聞き県民の意思がどう固まるのか見極める」

- ・「公聴会の開催」「首長との対話」「意識調査の実施」
- ・「公聴会」で聴取するのは誰か、県民の意見は反映されるのか。
- ・「首長との対話」は、全県の首長が対象とされるのか、UPZ内7市町だけか。
- ・再稼働に厳しいスタンスを取る首長の意見をどう扱うのか。  
→できる限り多くの県民の意見を反映させるための運動が求められる。
- 全県の市町村議会における論戦や、地域住民の声を地元首長に反映するためのとりくみなど
- ・意識調査の選択肢はどうするのか…設問内容の充実と吟味、意識調査手法の検討などが求められる（「新潟日報」5/9付参照）

#### ② 「リーダーとして判断し、結論を出す」

- ・「判断」とは、国が求める「地元同意」を意味するのか、それとも国への同意を伝える前に「県民の信を問う」ための「判断」なのか、県議会で明確にされるべき。
- ・仮に、国への「地元同意」の意味での「判断」とすれば、「信を問う」（定例知事

選挙か？）という手順が、6号機の再稼働後となることは否定できない。

- ・再稼働後に知事選挙で別の知事が誕生したとしても、逆戻りできるのか。
- ・沖縄・辺野古新基地建設は、「反対」を公約していた仲井真知事が政策転換。
- ・「信を問う」以前に、再稼働「同意」させないとりくみがきわめて重要。

#### ③ 「県民の意思を確認」

- ・知事は「信を問うことが最も重い」「信を問うというのは存在を賭ける」こと。  
→事実上「選挙」を示唆。
- ・知事会見で県民投票の「コスト」を批判したことから、任期満了前の出直し選挙（通常選挙と異なり国の財源補助はない）の否定につながり、選択肢は狭まった。（参院選と同時選でコストは抑えられるが、もはや間に合わない）
- ・結果的に任期満了による2026年5月の知事選で「信を問う」こととなる。
- ・知事選挙は、県政全般の多様な争点が問われる→再稼働に「賛成」か「反対」か、シングル・イシューで問う県民投票とは異なり、焦点がぼやけざるを得ない。

#### ④ 今後の課題

- ・「県民の信を問う」前に、「地元同意」表明、再稼働へと進ませてはならない。
- ・直接請求運動に結集した大きな県民世論とエネルギーを活かすとりくみへ
- ・県内の大小の運動を、ゆるやかに結びつける新たなプラットフォームの構築
- ・「柏崎刈羽原発の再稼働を考える会（仮称）」といった情報交換・活動交流
- ・「信を問う」ことなしに「再稼働同意」を許さぬたたかいを

以上

## すべての原発を廃炉に

### —3・11から14年 続く警告—

内閣は2月18日に、福島第一原発事故という大きな犠牲を払つて得た原発依存度を可能な限り低減するという教訓を踏除し、原発を持続的に運営する議論を始めた。自然からの警戒は熱いものの…。  
福島をくり返さない。声をおびげて訴えなければいけない。全国各地で取り組んでいる皆さんから報告です。

#### ◆「地震が起きたら避けられなら」を実感

東京電力・柏崎刈羽原発の1号機から7号機までの総出力は82万2千kWで、文部通り世界最大の原子力発電所です。

原子力規制委員会により6・7号機は、新規基準による適合性評価（2017年12月）、その後テロ対策や核セキュリティ問題などの不適切事案が繰り返されたことから運転禁止命令（21年4月）が出されています。これらの技術は2年8ヶ月を費して、規制委は運転禁止命令を解除しました（23年12月27日）。

その5日後24年1月1日、能登半島をマグニチュード7.6の地震が襲いました。震度7の烈震と津波4mにもおがれ地盤隆起、輪島朝市の大火災、立派な道路の丸断がと甚大な

#### 世界最大の原発を再稼働させない

#### —県民投票に向け2か月で15万筆集める—

柏崎刈羽原発再稼働の是非を県民投票で決める会  
(略称: 県民投票で決める会) 事務局担当 大矢健吉

被害が発生し、一年以上経過した現在も震災地は復旧途上にあります。震災から200km以上離れた新潟市内でも、震度6弱～5強の揺れが續いて、液状化現象による陥没の企画・大規模土壌などの被害が発生しました。多くの住民が「地震で原発事故が起きたら逃げられたら」KUの不安で懸念を一気に高めました。

#### ◆推進機関と規制機関が同席する説明会

いつもより、岸田内閣は「原発回帰」に舵を切り、石破内閣が策定中の「第7次エネルギー基本計画(案)」では、新規制基準をクリアした原発の再稼働とともに、原発のリフレース(復舊)など「最大限活用」する方針です。いま政府がもうひとつの再稼働をせしめ原発が東京電力・柏崎刈羽原発にはかなりおどや。

# すべての原発を廃炉に

## —3・11から14年 続く警告—

(特集)

2011年3月11日以前、日本には54基の原発がありました。その後、約2年は全ての原発が停止した期間もありましたが、現在は8か所13基の原発が再稼働しています。2023年には原発の「原則40年、最長60年」と定めた安全規制を大きく転換し、電力の安定供給と脱炭素化を目的に、60年超の長期利用を可能とするGX脱炭素電源法が成立しました。また、石破

内閣は2月18日に、福島第一原発事故という大きな犠牲を払って得た原発依存度を可能な限り低減するという教訓を削除し、原発を持続的に利用する方針を掲げた第7次エネルギー基本計画を閣議決定しました。自然からの警告は続いているのに…。

福島をくり返さない。声をあげ行動を続けなければと全国各地で取り組んでいる皆さんから報告です。

③

### 「県民の意思を確認」

- ・知事は「信を問うことが最も重い」「信を問うというのは存在を賭ける」こと。  
→事実上「選挙」を示唆。
- ・知事会見で県民投票の「コスト」を批判したことから、任期満了前の出直し選挙（通常選挙と異なり国の財源補助はない）の否定につながり、選択肢は狭まつた。  
(参院選と同時選でコストは抑えられるが、もはや間に合わない)
- ・結果的に任期満了による2026年5月の知事選で「信を問う」こととなる。
- ・知事選挙は、県政全般の多様な争点が問われる→再稼働に「賛成」か「反対」か、シングル・イシューで問う県民投票とは異なり、焦点がぼやけざるを得ない。

④ 今後の課題

- ・「県民の信を問う」前に、「地元同意」表明、再稼働へと進ませてはならない。
- ・直接請求運動に結集した大きな県民世論とエネルギーを活かすとりくみへ
- ・県内の大小の運動を、ゆるやかに結びつける新たなプラットフォームの構築
- ・柏崎刈羽原発の再稼働を考える会（仮称）といった情報交換・活動交流
- ・「信を問う」ことなしに「再稼働同意」を許さぬたかいを

以上

# 世界最大の原発を再稼働やせよ

## —県民投票で受け取った万筆集め—

**柏崎刈羽原発再稼働の是非を県民投票で決める会**  
(略称：県民投票で決める会) 事務局担当 大矢健吉

被災が発生して1年以上経過した現在も被災

地は復旧途上にあります。震央から200km以上離れた新潟市内でも、震度6弱から強の揺れが震じ、液状化現象による家屋の壊滅、大規模半壊などの被害が発生しました。多くの県民が「地震で原発事故が起きたら逃げられない」との不安と危機感を一気に高めました。

◆推進機関と規制機関が同席する詫留会

このほか、井手内閣は「原発回帰」に舵を切った。これらの対策に2年8ヶ月費やして、規制委は運転禁止命令を解除しました(23年12月27日)。その後24年1月1日、能登半島をマグニチュード7.6の地震が襲いました。震度7の烈震と津波、4日にもわざわざ地盤隆起、輪島市の大火災、広範な道路の寸断など甚大な

そのため24年7～8月、原子力規制庁、内閣府、資源エネルギー庁の3者が、新潟県に直接出向いて、県内7カ所で説明会を行ないました。原発の推進機関と規制機関が同席して説明会を行うなど、福島原発事故以前の「安全神話」への逆行ではないでしょうか。その後も資源エネルギー庁は、昨年11月から県内の全市町村で順次説明会を開催しています。

「原子力関係閣僚会議」(24年9月、岸田内閣時)は、柏崎刈羽原発の再稼働対策に特化した会議を開催し、「(新潟県から)要望のあつた6方向へ放射線状に、概ね30km圏内であるHP-Z(緊急防護措置を準備する区域)外まで避難する経路等について、経済産業省・国土交通省等の関係省庁で整備に取り組んでいく」と、や、「概ね10km圏内であったものを概ね30km圏内であるHP-Z全域で、放射線防護対策施設の整備を可能とするとともに、施設の空調対策、維持管理費等も含め、内閣府で予算を確保し、整備に取り組んでいく」となどを決め、異例の予算をつき込んで再稼働をすすめようとしています。

## 〔特集〕

こうして政府のうしろだてを

有権者の4人に1人、約1800人から署名していた津南町では、元農協理事のTさんが請求代表者となり、「柏崎刈羽原発で事故が起きれば、町の農業は壊滅してしまう」と訴えました。積雪が2mを超える雪深い町ですが、受任者の方を90名組織して、日帰り温泉施設で署名を訴えたり、集落をくまなく回って署名を集めるなどの努力をおこなっていました。

### ◆署名を集め、それぞれの強い思い

村上市の請求代表者の本間敏夫さんは79歳ですが、お一人でなんと7市5区3町2村の有権者から2003筆集めたと報告してくれました。きっかけは、小泉純一郎元総理から講演の中で「世界一の柏崎刈羽原発を止めれば日本が変わる」「新潟から日本を変え

## 〔特集〕

よう」と呼びかけられたことです。本間さんは1日30～50筆を目標に、一万歩以上歩きました。相手の反応を見ながら話すようにして、「ダメ」ならすぐに諦めて、「長居はしないことがコツ」と話しています。

全原則的に、受任者となつて定店署名ボイントとしてHPに公表する商店やカフェなどが広がりました。長岡市のK菓子店さんは、お客様に「柏崎刈羽原発再稼働に関心はありますか?」と率直に話しかけ、署名していただきました。新潟市中央区の請求代表者で内科医院のH医師は患者さんに訴えて400筆超、新潟市南区の美容院ではお客様から300筆超集約するなどの奮闘が広がりました。「再稼働賛成の方も、反対の方も、県民投票で決めよう」と呼びかけて、原発立地自治体の柏崎市や刈羽村でも奮闘が広がり、有権者の10%を超える署名が集まっています。

### ◆これから一議員や知事への働きかけ

昨年末には14万筆を超えたことは報道にも影響し、県議会議員にも一定の重みをもつ受け止められています。1月10日付「新潟日報」紙は、「県議会慎重に議論へ」と見出し立て、「市議会議員は、14万筆も集めたのだ

を得た東京電力は、昨年6月までに7号機の原子炉に核燃料棒を装へんし、制御棒を引き抜くべき再稼働が可能な状況となつていてるのであります。

私たちも24年8月18日、こうした県民世論を背景に、「柏崎刈羽原発再稼働の是非を県民投票で決める会(略称・県民投票で決める会)」を結成。10月2日、県内の119名の「請求代表者」を立てて、直接請求運動に立ち上りました(衆議院総選挙のさなかの10月に実施された「新潟日報」紙のアンケートでは、「信を問う方法について実に57・3%、約6割の県民が「県民投票を選ひました」)。

10月28日から12月28日の62日間、署名收集活動を行いました。一部自治体では首長選挙などがあつたため2月1日にすべての自治体で署名収集期間が終了しました。

### ◆原発事故が起されば農業は壊滅

この2か月間で寄せられた署名は15万128筆(2月4日集計)。これは法定必要数…直接請求を行なうために必要な有権者数(全有権者の1/50=約3万6千筆)の4倍以上です。短期間にこれだけの署名を集めた取組みによつて、県内各地でさまざまな経験やドラマが生まれています。

こうしたもので、新潟県民一人ひとりが柏崎刈羽原発と正面から向き合い、再稼働の是非を問う「県民投票」を実施してほしいとの声が急速に高まりました。

私たちも24年8月18日、こうした県民世論



からすぐに結論を出すべきではない」と党内での熱議を求めていました。

今後は、市区町村選管による署名簿の審査と総覧を経て、3月末には知事への本請求を行ないます。知事は条例案に意見を付して臨時県議会を招集、議論の上議決される運びであり、県議会議員と知事への働きかけは、これから課題となつてします。ひきつづきぜひ、全国のみなさんから、物心両面の支援をお願いいたします。

【連絡先】新潟市西区小新南1-6-6  
tel: 025-378-1500 fax: 025-378-1508  
E-mail: kennintouhyou2024@gmail.com  
<https://www.kennintouhyou.net/>  
▼カーバー先: 新潟県労働金庫(金融機関コード: 2965) 新潟西支店(西郷通: 363) 普通口座 5766226 (既此振込で決済の際は代表記入欄)