

臨時会審議報告〔3〕 泉田知事の「意見書」について

1. 知事の「意見書」に対する「みんなで決める会」としての解釈
2. 知事の「意見書」（再構成版・プチ解説付き）
3. 補足（二月定例会での「意見書」に関する知事の発言）

1. 知事の「意見書」に対する「みんなで決める会」としての解釈

直接請求した条例案は、議会で審議される際、知事が提案者となります。知事は、本請求から20日以内に条例案に意見を添えて付議することになっています。

知事意見は条例案の審議を左右すると言われていています。知事の意見をふまえて、議員側から「修正案」も提示されました。とても重要なものですが、今回は知事意見が出されてから臨時会の審議が始まるまで非常に短い日程で「意見書」の内容について考察される時間がなかったように感じます。

知事の「意見書」については「分かりにくい」という意見が聞かれます。それは条例案に対し、賛成とも反対とも明記されていないためと思われる。一部報道では「事実上の反対」との見出しが出されましたが、それに対しては知事から「反対であれば修正意見など付けない」「社会の安定のためにも修正を行ったうえで住民投票は実施すべきだ」と補足コメントが文書等で発表されました。そして実際、臨時会の審議中にも「修正のうえ実施すべきだと考えます」と知事はなんども明言しておられました。

「意見書」には、条例そのものの問題点だけでなく、今日の日本における、原発や核を取り巻く多くの問題点が指摘されています。「このような高いハードルを並べて、知事は本気で県民投票をする気があるのだろうか?」と疑問視されるほど、本当に多角的に沢山の問題点を知事は指摘しました。その意図はどこにあったのでしょうか? 問題の列挙にはどのような意味がこめられていたのでしょうか?

ここでは「問題の指摘」にポイントをおいて、3つの観点から「意見書」を解釈しました。

その1. 条例案に対する知事意見と「問題の指摘」

「みんなで決める会」では、知事意見は『条件付きの「賛成」』と解釈しました。

条例案の原案そのままに賛成することはできないが、修正して住民投票を実施することには賛成する。これが今回の知事の一貫したスタンスです。つまり、条例案そのものには賛成できない(=反対)が、条例制定請求の主旨には反対ではない(=賛成)ということです。これが「意見書」に「賛成」とも「反対」とも明記されなかった理由であり、知事の「思慮」に基づく判断であったと思います。

残念なことに、多くのひとが知事意見は「反対」と捉えていました。知事の指摘した問題点については、まずは客観的に『住民投票を実施するための実務上の問題点の指摘』と『住民投票が実施される前提となる社会状況に係る問題点の指摘』とを区別し、整理して認識する必要がありますと考えます。(実務上の問題点は「条例案」に関する課題の指摘で、意見項目の1の後半と、4、5、6に示されています。そして住民投票が実施される前提となる社会状況に係る問題点については、項目1の前半と、2、3に示されています。)

「原案には課題があり、このままでは実施するのは困難。修正を施した上で住民投票を実施すべき」と述べる知事に対して、議員からは「条例案の一部を修正するくらいでクリアできるような問題では到底ない。県民投票の実施は不可能だ」という意見が向けられました。県民投票を実施することでさまざまなリスクを負う可能性のあることを県民に対して示すことは、県民投票そのものの実施を困難にする要因にはなりません。知事も審議中に説明していた通りです。むしろ、県と県議会は、難しい状況だからこそ住民投票の実施を前提として、問題点の具体的な改善に取り組むよう努め、県民に課題やリスクなどあらゆる情報を提供し、その上でどう判断するのか県民に問うことが大事なのではないでしょうか。

その2. 「問題の指摘」に「知事からのメッセージ」を読み取る

詳細なリスクの提示を以て、それらについてあまり自覚のないまま「県民投票」を求めているかもしれない県民へ「判断に伴う責任はこんなにも重いのですよ」という厳しくも深い思いが込められているのではないかと感じました。一方、これから条例案を議論する県議会に対しても「これだけ多くの複雑な問題やリスクを認識した上で、それでも住民投票は実施されるべきだと思っているのです」という、県民投票を実施した場合に責任を負う立場である新潟県知事としての覚悟の表明だったのではないかと感じました。

その3. 「問題の指摘」は原子力政策に対する「批判」

多くの積み残された課題があり、福島第一原発での事故後も抜本的な取組みが為されないままです。知事の「意見書」には日本の原子力政策に対する痛烈な批判もこめられているのかもしれませんが。福島第一原発で事故が起こるまで、これだけの課題がクリアされないまま日本中の原発は稼働してきたということであり、また、大飯原発は福島第一原発の事故後であるにもかかわらず、本来最も優先されるべき「安全」の為の基準や対策が不明確なまま再稼働されたのですから。それを知事の意見書を読んで改めて実感しました。

知事は、議案の提案者として本臨時会では修正案を提示できないという条件のもと「意見書」の中に予め条例案に対する修正意見を添えました。特に、項目7の(2)に示された県民投票が実施された場合に予測される展開と対策の提示をはじめとして、私たちにとっては、県の首長たる知事の責任の重さを感じる「意見書」でした。

知事は年明け直ぐの「みんなで決める会」との面談で「直接請求したみなさんの思いを重く受けとめる」と発言されましたが、その言葉のとおり誠実な対応をいただけたことに心から感謝しています。

以上

2. 知事の「意見書」（再構成版・プチ解説付き）

東京電力柏崎刈羽原子力発電所の稼働に関する 新潟県民投票条例案に対する意見

- * 泉田知事の意見書は「前文」「項目1~6:問題点の指摘」「項目7(1)~(5):項目1~6の課題に対する考え方」「後文」で構成されています。
- * 項目7の(1)~(5)と項目1~6とが対応していることを強調するため、再構成しました。
- * _____下線は、重要と思い引いたもので、「意見書」原文にはありません。

前文

直接請求に係る条例案（以下「条例案」という。）は、東京電力株式会社柏崎刈羽原子力発電所の稼働の是非に関し、県民の意思を明らかにするため、県民による投票を行い、知事及び県議会はその結果を尊重し、県民の意思が忠実に反映されるよう努めなければならないというものである。

重要事項について、住民投票という直接民主的手法で補完していくことは、民主主義のあり方として選択肢の一つであると考えます。

しかしながら、原子力発電所の稼働について議論を行うに際しては、稼働させること、又は、稼働させないことに伴い、立地自治体ゆえに生じる様々な課題や不利益について十分な情報が提供され、県民一人ひとりが理解した上で議論を進める必要がある。

このような点も含め、条例案には、以下のような視点から、検討すべき問題があると考えます。

後文

県民投票を実施するためには、条例案には以上のような課題があり、提案されている条例案を修正する必要がある。

一方で、地域の安全・安心をいかに確保するか、未来の地域社会をどのように構築していくのか等、身近に生じ、その選択が子々孫々まで長期に影響を及ぼす重要課題については、間接民主制を直接民主制的な制度で補完することが望ましい。

この度の条例制定請求は主権者たる住民が法定数を大幅に超える多数で意見表明の機会を求めて請求したものであり、その意義は重く受け止めるべきである。

以上を踏まえれば、本意見の中で示した検討項目を考慮しつつ、慎重審議の上、本請求の趣旨を忖度した結論を得ることを期待する。

前文と後文。読み比べてみてね。

そういえば、知事は「最後まで読めば、賛成か反対か分かるように書いてあります」っておっしゃってたヨネ〜。



項目1：稼働の議論を行うには検証を踏まえた情報提供が不可欠であること

原子力発電所は、停止していても事故が起こる可能性がある。本来、まず行わなければならないのは、原子力発電所の安全確保である。そのためには、福島第一原子力発電所事故の検証が不可欠である。

福島第一原子力発電所事故の検証については、現在、県においては、安全管理に関する技術委員会において、進められているところである。稼働の可否についての議論は、メルトダウンの発表等の情報伝達の遅れや隠蔽に関する責任の所在、テロ等によってプラントの重要部分が失われることを想定したB、5、bのような対策を求めなかったことに関する責任の所在、海水注入は誰が判断すべきだったのか、労働法制上、高線量下での作業を命じることができるのかなど、マネジメントや法制度の検証を含む検証の結果を受け、安全性が確保されなければ行うことができない。

条例案第5条第1項は、県民投票の期日について、この条例の施行日から90日を超えない範囲において知事が定める旨を規定する。しかし、現在、検証が進められていることを踏まえると、90日の範囲内では、検証の結果やそれを踏まえた安全対策など、稼働の是非について県民が考えるための十分な情報を提供することができない。

項目3：投票の実施前に原子力についての体系的な施策が構築されるべきであること

日本の原子力政策は、使用済核燃料を再処理する核燃料サイクルを基本として進められてきた。

原子力発電所を稼働させないということは、核燃料サイクルという基本政策を放棄するということになる。核燃料サイクルが放棄されると、使用済核燃料が利用することのできない廃棄物に変わるといった現実がある。この場合、これまで本県から搬出され、青森県六ヶ所村に保管されている使用済核燃料が柏崎刈羽原子力発電所を保有している東京電力に戻される可能性があり、また、その後の処理も地元が担うことにもなりかねない。

使用済核燃料は、放射線量が高く、プルトニウムを含むことから核物質防護上からも厳重な管理の下で保管しなければならない危険なものである。また、冷温停止中であった福島第一原子力発電所4号機が爆発を起こしたことを踏まえると、そのような危険性を伴う可能性もある。

結果的に、危険な使用済核燃料を保管するリスクを、子々孫々に渡り、県民が負うことになる可能性もある。

また、日本は、核兵器不拡散条約を批准し、国際原子力機関の査察等の保障措置を受諾した上で、原子力を平和利用することとしている。また、日本は、日米原子力協定に基づいて、アメリカの同意の下で、使用済核燃料の再処理を行ってきた。日本が原子力発電に依存している限り、アメリカは、日本がこれらの核燃料をもとに核武装しないようにコントロールすることができる。

しかしながら、原子力発電所を稼働させないこととした場合には、核物質等の供給に係る制約がなくなり、核兵器への転用が容易であるプルトニウムを、国として、使用目的もなく保有し続けることになる。これらのことから、日本が核兵器不拡散条約から撤退し、核武装するのではないかという疑念を諸外国から抱かれる可能性が生じるという問題も発生する。

国として国際社会に対してこれらの問題に対処できる体系的な施策が策定されていない状況であり、原子力発電所の稼働の是非の判断には、これまで日本が積み上げてきた国際社会との関係も考慮する必要がある。結果的に、県民投票は、このような国や国際社会に係る問題を、一立地地域の住民に問うことになる。

原子力発電所の稼働の是非について県民が判断するためには、原子力発電所そのものの知識のほか、このような県民にとって不利益が生じる問題についての情報が必要である。県民に対してこれらの情報が周知がされた上で、議論される必要があると考える。



以上の課題に対する考え方 項目7-(1)

上述の項目1及び3の、県民投票の期日や情報提供については、投票の期日に制限を設けないことや、県民が稼働の是非について考えるための十分な情報を知事が提供することの義務付け

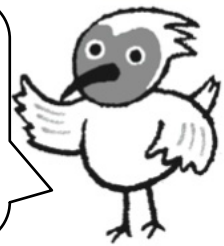
項目1の____線の部分については、県は「原子力規制委員会」が意見募集していたパブリックコメント「発電用軽水炉型原子炉施設に係る新安全基準骨子案」に対する17項目の「意見書」に盛り込んで提出したわ☆(2013年2月28日)

条例案(原案)で投票実施までの日数を「90日間」とした理由のひとつは、わたしたちが条例案を作成した2012年5月の段階で、東京電力が「柏崎刈羽原発を2013年の4月から全号機順次再稼働する」という計画を発表していて、そこから逆算したからだったの。大事なのは「県民投票」の目的。県が稼働の判断を(つづく)



(つづき)求められた時に、県民の民意に重きを置いて判断して貰うっていうことが目的だから、目的を優先して、その時の現状に即して決められればいいとも思うわ!!

項目2の内容は、ビックリしたわね。でも、こういう問題があることを理解してこそ、県民同士意見交換ができるのよね。とっても大切なことだわ!! その上で県民が意思表示をして、県と国にはこれを村度(そなたく)して、具体的に適切な施策を講じて欲しいわね。県には、国と県民との間に立って、県民と県土、県の利益を守るべく、広い視野で動いて欲しいわ。お願いよ☆



項目2: 国の責任で地域振興策が構築されることが必要であること

現在、柏崎刈羽原子力発電所が停止しているのは、東京電力が事故を起こし、新たな安全基準をまだ国が策定しておらず、国の責任で停止させているためである。

また、仮に国が安全基準を策定したとしても、柏崎刈羽原子力発電所の安全性に疑問があれば、安全協定に基づく措置要求を行うことも想定される。

このような事情による原子力発電所の停止により立地地域が受ける影響に対しては、国や東京電力が責任をもって対応すべきものであり、国の責任において、地域振興に係る政策体系が、構築されなければならない。

しかし、仮に適切な原子力安全確保体系が構築され、制度上は稼働が可能である場合に、住民投票の結果を踏まえて原子力発電所を稼働させないこととすれば、国の原子力規制の制度等とは無関係に、事後法的に、地元住民の意向や判断に基づき原子力発電所を稼働させないことになる。

このような場合には、東京電力を含め、原子力発電所に投資を行ってきた者や原子力発電関連産業等による利益を期待してきた者に対する賠償の責任を誰が負うのかという問題が生じるが、事後法的に停止させた者が責任を負うべきであるということにもなりかねない。

いずれにしても、原子力発電所の稼働の是非を問うためには、停止した場合の地域振興策や賠償の考え方が国から示され、県民に十分に周知されることが必要であると考えられる。

また逆に、安全性の確認がなされない中で、住民投票の結果を踏まえて原子力発電所を稼働させることとすれば、立地地域が安全上のリスクを負うことになりかねず、投票結果を尊重すべきなのかという問題が生じる。



以上の課題に対する考え方 項目7-(2)

上述の項目2の、立地地域の影響や賠償責任への対応については、地元住民が負担することになりかねない場合に、例えば、県が他の施策・地域に優先して立地地域を支援できる規定、又は増税した上で立地地域の支援策や賠償責任に対応できる規定の追加

また、稼働に賛成の結果となった場合でも、安全性が確認されるまで、投票結果を尊重する旨の規定が効力を持たないとする規定の追加

項目7-(2)は、もし実際に県民投票を実施するとしたら必要なことなのよね。署名活動をした時によく「稼働に反対するひが多かったら原発なくなるの? 地元のひとは困るんじゃない?」とか「稼働に賛成のひが多かったら原発が再稼働しちゃうのは困るわ」ってご意見を戴いたわ。知事は知事としての責任から両方の意見への対応を留意したということね☆

紳士協定で、法的措置ではないけれど、原発の再稼働を判断する時には「立地自治体の同意」が不可欠って言われているのよね。県が県民投票の結果を県の同意の判断材料のひとつとして扱うなら、指摘にあるような責任問題は発生しないのじゃないかしら?



項目4: 二者択一では民意を適切に反映できないこと

条例案第15条は、投票の方式として、投票用紙の賛成欄又は反対欄に○の記号を記載することとし、二者択一で県民の意思を表明することとしている。

しかし、原子力発電所を稼働させるのか、稼働させないのかという問題は、上述の項目2のように、安全性の議論とは別に、住民投票の結果を踏まえて稼働させないという結果になった場合には、その影響や賠償に対して、立地地域の住民だけでなく、全県民が負担するリスクを伴うものとなる。また、上述の項目3のように、使用済核燃料を長期間にわたって保管しなければならなくなるというリスクを負う可能性の問題や、国際的な安全保障上の問題、日本が核武装するのではないかと疑念の問題を伴うものである。

このような事情が存在するため、県民には、原子力発電所の稼働の是非の判断については、自治体や専門家の判断に委ねたいとする意見や、住民代表である議会において十分に審議しなければ適切な判断が下せないという意見もある。

加えて、県民の中には、放射能そのものに対する不安を訴える声がある。

単純に、稼働の「賛成」又は「反対」という選択肢では、県民の多様な意見が反映できないという懸念がある。



以上の課題に対する考え方 項目 7-(3)

上述の項目 4 の、県民が多様な意見を持っていることについては、その意見が適切に反映されるよう、選択肢を工夫し、追加すること

「県民投票」の意義のひとつは「ひとりひとりが考えて、他者と議論を深め、判断する」ということ。二者択一だからこそ熟考すると思うんだ。選択肢を増やすことで、その大事な部分が曖昧になってしまわないといいなあ。だから、基本的には二者択一がいいと思うんだヨネ〜。でもどんな選択肢を用意するのがいいのかなあ？

そもそも、「稼働に賛成」か「稼働に反対」かの二者択一で選択肢を設定したのは、東電が柏崎刈羽原発を 2013 年 4 月頃から順次再稼働するって再建計画書の中に明記したからだったんだヨネ。でも、直接請求の活動をしている間にもずいぶん状況が変わったヨネ。原子力規制委員会が出来たり、政権が変わったり、2013 年 7 月施行予定で「新安全基準」の策定が進められていたりしてさ…。変化する状況を見極めて、情報が共有される中で、県民の民意を本当に正しく反映する選択肢が示せるなら、複数の選択肢でもいいのかなあ…これから考えたいね。

稼働の判断を迫られる時、県がちゃんと県民の民意に重きを置いて判断してくれることを求めたいんだ☆県民の意思を汲みとる方法も含めて、設問や選択肢の設定はとっても大事だヨネ。審議では「民意」を汲みとる方法について、アンケートも提案されたね。否決後、知事は取材に「県民の思いを反映させる方法を模索したい。手段は限定しない。」と答えていたヨネ。



項目 5: 県条例で市町村に県の事務を義務付けることは 地方自治法の趣旨に反すること

市町村と県は、対等な立場で協力する関係にあることが基本である。

市町村の意思を斟酌することなく、県が条例を制定し、一方的に事務の執行を義務付けることは、地方自治法の趣旨に反するものである。

これら基本的な考え方を踏まえ、県の事務を市町村が執行するため、地方自治法には 2 つの制度が設けられている。

一つは、行政運営を合理的・効率的に執行するという考えに基づく「事務の委託」である。

いま一つは、住民に身近な行政は、できる限り住民に身近な市町村に委ね、住民生活の利便性を高めていくという考えに基づく「条例による事務処理の特例」である。

前者においては、対象となる「市町村議会の議決」が、後者においては、同じく対象となる「市町村長への協議」が必要とされており、現行自治制度において、市町村による事務の執行は、市町村の理解・協力なしには行い得ないものとなっている。

しかるに条例案では、第 9 条第 1 項で、市町村の理解・協力を得るためのプロセスを設けることなく、「市町村の選挙管理委員会は投票資格者名簿を調製しなければならない」と規定していることは、地方自治法の趣旨に反するものであり、実施することは困難である。



以上の課題に対する考え方 項目 7-(4)

上述の項目 5 の、市町村による事務の執行については、全市町村の理解・協力を得るための手続の追加

「投票」といえば「選挙」よね。たとえば、全県下で行われる投票といえば「県議会議員選挙」ね。これは「公職選挙法」に基づいて行われるの。でも、住民投票の場合は(条例制定のための直接請求も含めて)「地方自治法」上の手続きだから、制度上、選挙の時の手続きで行うことは出来ないというわけなの。

実際に「県民投票」をするためには、県の事務を市町村にお願いしなくちゃならないから、その為の手続について、条例に盛り込むべきって知事は指摘しているのね。項目 5 には 2 種類の方法の提案があるわ。それぞれどんな考えに基づいている手続きなのか分かるように説明がつけられていて丁寧ね。



項目6：その他執行上の問題

これらのほか、条例案第20条から第22条までは、県議会に県民投票広報協議会を置き、県民投票広報協議会は県民投票の広報に関し必要な事務を行う旨を規定する。しかし、議事機関である県議会は県の事務を直接執行することが想定されていない中で、このような規定を設けても、実施することは困難である。

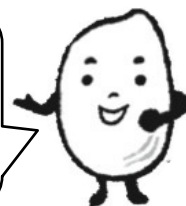
また、条例案第7条第1項は、県内の市町村に住所を有し、年齢満18年以上の日本国籍を有する者や永住外国人を投票資格者として定めている。このことは、年齢満20年以上の日本国籍を有する者に選挙権や国民投票権を認める現在の法制とは異なる取扱いとなり、投票資格者名簿の調製等に多くの労力と多額な経費を要するなど、実務上の課題が大きく、実施には困難を伴う。



以上の課題に対する考え方 項目 7-(5)
上述の項目6の、投票資格者名簿の調製については、現在の法制と同様の取扱いとする方法の採用

臨時会の審議でもたくさん議論されたのが「県民が判断する為に十分な情報提供は可能なのか?」ということだったヨネ。

条例案では議員さんたちに「広報協議会」を構成してもらって「情報提供」のお願いをしたかったんだけど、議会は議事機関だから、その代わりに「項目 7-(1)」で、「県民が稼働の是非について考えるための十分な情報を知事が提供することの義務付け」を提案してくれているんだヨネ!!



今後、知事が知事提案で県民投票条例を発議するかどうかは「可能性のひとつ」として検討してもらえたらと思うよ。大事なことは、意見書に書かれているようなことをまず県民がそれぞれの立場で理解すること。原発や原発に関するいろんなことを学ぶこと。どんな社会をつかっていきたいかイメージすること。それを実現する為に何をしたら良いか、沢山のひとの知恵を借りながら一緒に取り組んでゆくことだヨネ。県民投票もその枠組の中のひとつなの。「あとは知事におまかせ&ヨロシク」なんてことはありえないヨネ☆☆

3. 補足（二月定例会での「意見書」に関する知事の発言）

2月25日～3月27日新潟県議会二月定例会が開かれました。

一月臨時会の直後ということもあり一般質問や連合委員会などで、県民投票に関する質問をされる県議さんもおられました。「意見書」について質問され、知事が答えられた部分を「補足」として紹介します。（二月定例議会 連合委員会 3月11日）

質問抜粋（質問者：村松二郎委員・自民党・十日町市中魚沼郡）

知事は先般の提案にあたって「原子力発電所の稼働に関する県民投票が極めて重大だ」と受け止めておられると、あの文面から私はそのように感じましたし、実施する県や県民には責任も生まれるということを指摘して、その覚悟を問いたいとお考えになられたんだというふうに感じます。

そのことを含め、県民に、もうちょっと分かり易く「わたしはこんな想いであの意見書をつけたんだよ」ということをお聞かせを頂きたいと思います。

知事答弁抜粋

ご質問を戴きました「県民投票条例への意見」について、どういうつもりで書いたのかというお訊ねであります。原子力発電所をとりまく、そして核をとりまく、様々な要素というものが複雑に絡み合っているという現実があるわけでありまして。

原子力発電所をどうしてゆくののかということについては、立地自治体ゆえに生じる様々な課題・不利益ということも同時に存在しているということ、そして、この原子力発電所というのは経済問題だけでなく、世界の安全保障...そして世界の国際政治の中のパワーバランスの道具にも使われているという現実があるわけでありまして。

「判断」をする際にですね、県民のみなさん、おひとりおひとりが、様々な事象、これ理解をした上で議論を進める必要があるという考えを持っておりまして、意見書では具体的な検討課題について述べさせて戴いたということでありまして。