

住民投票条例制定型住民運動と「迷惑施設」の誕生

宮原千周

Social Movement for Ballot Initiative and the Birth of Inconvenient Facilities

Senshu MIYAHARA

(Received October 1, 2007)

Abstract The present article is composed of the following four parts. (1) It is consideration of the neighborhood protest movement that came to aim at the enactment of the public referendum ordinance that came to happen frequently after 1990. (2) The term of "inconvenient facilities" has the extension on newspaper very after 1985, and what kind of facilities came to be called the trouble facilities is clarified. (3) Historical passage in which the neighborhood protest movement that starts enacting the public referendum ordinance in the neighborhood protest movement that happens frequently can be put within the country is chased. (4) The necessity that comes for the ordinance enactment type neighborhood protest movement to appear is clarified from the flow of a current neighborhood protest movement.

Keywords [ballot initiative, inconvenient facilities, discourse study, resource mobilization approach]

1 はじめに

近年住民運動が多発している。新潟県巻町で行われた劇的な住民投票を皮切りに、現在行われている住民運動の多くが、住民投票条例の制定を指向するようになった。その数は膨大な数に上る。

表1 住民投票請求の可否内訳 1997-2006

	請求 実施数	可決	否決	投票実施
議員提案	18 (100%)	9 (50%)	9 (50%)	2 (11%)
首長提案	12 (100%)	8 (66%)	4 (33%)	4 (33%)
直接請求	105 (100%)	9 (9%)	96 (91%)	7 (7%)
合計	135 (100%)	26 (19%)	109 (81%)	13 (10%)

かつての住民運動の持つイメージは、革新政党と

その賛同者である運動家による特定の地域で起こる社会運動としてのものであった。だが、今日そのようなイメージは完全に払拭され、誰もがその当事者となる可能性がある地域に居住していることを認識せざるえない環境におかれているといえよう。

しかしながら、たとえ住民投票条例を制定することに成功した住民運動であっても、こうした直接請求型の住民投票の多くは、議会での決議を通ることができず、【表1】に示すとおり、投票実施までこぎ着けることのできる運動は、議員提案、首長提案、直接請求を含め10%にすぎない。この数字を多いと見るか、少ないと見るかは論者により様々であろうが、住民投票を指向するほとんどの住民運動は、住民投票条例を制定するに至ったいくつかの幸運なケースを除けば、「住民投票を行う」という運動の目的が決して達成されたわけではない。無論、住民投票条例を制定するに至った、新潟県巻町、岐阜県御嵩町、沖縄県といった住民団体の活動を過小評価しているわけではない。たとえ住民投票条例が制定され

なかったとしても、その地域にあるイシューを広く世間に知らしめたというだけで、その運動自体には十分に存在価値を認めることができるといえるだろう。しかし、今日にいたっても諸々の住民運動において住民投票条例制定という手段がとられつづけているのか、という問いは残されたままである。

2 「迷惑施設」の登場とその展開

冒頭に述べた住民投票の実施数を考える際、注目すべき現象が一つある。それは条例制定型住民運動が争点としているイシューが【末尾資料 1】に示されるとおり「迷惑施設」と語られる事が多い施設群との間に重複が見られているという事実である。語義通りとるのであれば「迷惑施設」とは「迷惑な施設」に他ならず、それ以上の意味はない。

「迷惑施設」という用語が新聞紙上に初めて登場したのは各新聞社のデータベースに掲載されている分では 1985 年である。当該記事において、「迷惑施設」の用語は青森県六ヶ所村に建設予定の核燃料サイクル施設を表現する言葉として登場する。

核燃料サイクル施設 青森県受け入れの動き急、世論合意はまだ

青森県・下北半島のむつ小川原開発地区に電気事業連合会（会長・小林庄一郎関西電力社長）が建設計画を打ち出した核燃料サイクル施設について、青森県側は、早ければ三月中にもゴーサインを出すことになりそうだ。北村知事は十八日から二十二日にかけて県内三カ所で県内の主な団体代表約二百四十人の意見を聞き、そこで、「受け入れの方向にある」と言明した。知事としては、県民合意の手順は一通り踏んだとの判断だが、危険性を訴えてきた県内の住民団体などには「知事の取り運びは性急すぎる」との批判や不満がくすぶっている。

昨年七月、電事連が青森県に対して同県上北郡六ヶ所村への建設に協力を求めた施設は、使用済み核燃料再処理とウラン濃縮、低レベル放射性廃棄物貯蔵の三点セット。電事連の要請とはいえ、壮大な石油コンビナート構想が挫折したむつ小川原開発地区をかかえる青森県側が誘致した、という色合いがもともと強い。その意味でゴーサインは当然の帰結といえる。だが、サイクル施設は再処理工場はじめ、その安全性についての考え方が学者の間でも対立しており、いわば迷惑施設。そこで知事は「予断を持たず白紙の状態^{注1)}で臨む」と

強調した。（傍点筆者）^{注1)}

その後【末尾資料 2】に見られるように、1990年代を通して「迷惑施設」の用語は徐々にその登場頻度を増し、各紙で使用されるようになり今日に至る。一見して明らかなおお、登場する施設はその用途・登場時期・施工主などまったく異なっている。だがこれらのまったく性質の異なる施設に対して、なぜ一様に「迷惑施設」という用語が使われなければならないのか。

ここでもう一度【末尾資料 1】に示した迷惑施設と称される施設を見てみると、これらの施設は 1985 年以前にも存在していることがわかる。施設名のみを抜き出した【表 2】に明らかなように、これらの施設はそれ以前から存在したにもかかわらず、1985 年以降になってはじめてそれらの諸施設を迷惑施設と称する使用法が二つの理由から登場したと考えられる。

表2 「迷惑施設」と称された施設

a) 路上生活者の保護施設、精神薄弱者施設、授産施設、刑務所
b) 大学、学童保育施設、児童公園
c) 葬祭場、墓地
d) 食肉処理場、魚あら処理施設
e) ごみ処理場、ゴミ固形燃料(RDF)による発電所、産業廃棄物処理施設
f) 原子力発電所関連施設、高圧送電線
g) 競馬・競輪・競艇などの公営ギャンブル施設
h) ダム、ゴルフ場
i) サッカー場、市場、駐輪場、屋台、国会を含む首都機能施設
j) 暴力団事務所、海上生活者のハウスボート、
k) 公衆トイレ、尿尿処理施設、下水道、下水処理施設
l) 飛行場、新幹線、在日米軍基地、自衛隊演習地

(2007年9月12日現在)

第一に旧来「迷惑でなかった」施設に対して「迷惑であることが発見された」という認識の変化の現れである。旧来安全であると思っていた施設が、実は付近住民にとって過大な健康被害をもたらすものであると分かったゴミ処理施設、産業廃棄物施設、石綿（アスベスト）使用施設などがこのカテゴリーに含まれよう。科学的な論証や問題の施設自身がその機能を変容したという経緯を経て住民は「迷惑」を認識するようになったと考えられる。^{注2)}

第二の社会状況として、旧来から住民が迷惑であると感じていた諸施設に対して、「迷惑」と呼ぶことができなかつた時代状況が転じ、住民たちが発言できるようになったという社会状況が反映されたという言い方もできよう。すなわち、住民が長年不利益を受忍させられているにも拘わらず、政治的な発言機会を与えられずにいたことから沈黙せざるえなかつた事象に対し、時代状況の変化により発言することが可能になったのだとも言える。

住民によって出されるクレーム「当該施設が迷惑である」という文言は、そのままの形では司法や行政の公式なテーブルには載せることができない。住民たちには「どのように」迷惑であり、「どのように被害を受けているか」を証明する必要があるのだが、それを具体化して主張することが極めて難しい。したがって住民にとって初発の「〇〇施設が迷惑施設である」という主張はそれだけでは権利関係が明確でないために主張することができず、運動として組織されることを通じて、法制度のテーブルに載せるためには（法の言葉に「翻訳」するためには）、初発の問題意識である「迷惑」の中身を具体的に書き表す必要が生じる。

すなわち、「迷惑施設」という言葉は、住民運動を組織する資源を十分に動員できない人々、ヒアリングなどを通して説得をうけつつも、不平・不満を表面にできない人々にとって、表現手段の一つとなっており、行政機関に人々の不平・不満を取り入れるだけのパスが存在したのであればこれほどまでに普及はしなかつたとも考えられる。

3 日本における住民投票制度の展開

前述した迷惑施設の用語に現れている二つの社会状況が、近年の住民運動増加の背景にあった。しかしながら、このような社会状況の変化だけでは、住民運動の増加は説明できても、住民投票条例制定をめぐる住民運動の増加は説明ができないことにも、我々は注目する必要がある。

迷惑施設を「迷惑」だと住民が認識した場合に、住民は旧来の住民運動の延長上で、住民投票条例の制定を求めずに運動を展開するという方法をなぜ選択しなかつたのだろうか。旧来の住民運動においても、ケースによってはある程度の成功はおさめていたことを考えると、近年の住民投票条例を指向する住民運動の増加には別のファクターがあることにも注目しなくてはならないのではないか。旧来の住民運動の手法ではなく、住民投票条例を制定することでしか解決できない問題として、住民運動が立ち現

れているのが昨今の状況であるといえる。つまり住民投票条例を制定することは、旧来議会や首長に任せてきた意志決定を、住民側に移そうとする運動であり、住民自身が直接に意志決定を行うことでしか解決できない問題に対する住民運動の新しいスタイルの登場であるといえる。

こうした観点から旧来の住民運動を改めて考察してみると次のような特徴を有していると思われる。旧来の住民運動は既存の政策決定機関に代表される政治システム及び法制度の内部で紛争を処理できる場合には有効であった。だが、近年になり登場してきた条例制定型住民運動の場合は、それらの社会システムを変革することなしに、当該施設をめぐる紛争を処理できなくなっていることに対して、住民運動側から見た新しい運動手段の表出であるといえよう。

本稿の冒頭に紹介した条例制定型住民運動は、それ以前の日本における住民運動と大きく異なる方法論を持っている。当該施設による住民の権利回復というパースペクティブの下で展開されてきた。そして公害をめぐる紛争に代表される旧来の住民運動では、1988年以前において、住民投票は一般的な住民運動の手法ではなかつた。

まずここで住民投票制度について概観してみると、第二次世界大戦後の地方自治制度改正下において登場した住民投票制度は、その手法から二つのタイプに大別される。^{註3)}

一つのタイプは制度上住民の投票にかけなければならない（直接参加）と規定されているものである。地方自治特別法の賛否投票（憲法第95条、地方自治法第261条・第262条）がこれにあたる。^{註4)}

憲法第95条、地方自治法第261条・第262条に規定されている地方自治体特別法の賛否投票については、1949年から1951年の2年間に東京都、広島市、長崎市、横須賀市、呉市、佐世保市、舞鶴市、別府市、伊東市、熱海市、横浜市、神戸市、奈良市、京都市、松江市、芦屋市、松山市、軽井沢市において行われた【表3】。

これらの特別法はそれぞれ地方自治体に財政的優遇措置を与えるものであったため、全て賛成多数によって成立しており、加えて公布日と施行日が全て同日のものであるという特徴を持つ。このような事例は戦後の地方自治制度下における住民投票が、住民の意思表示の手法と言うよりも、むしろ行政による決定について住民に確認手段としての意味合いが強かつたことを示している。

もう一つのタイプは、条例の制定・改廃請求制度（地方自治法12条2項、74条1項）である。これ

表3 地方自治特別法による賛否投票

成立特別法	対象となる 地方自治体	国会議決日 公布日・施行日
広島平和都市 建設法	広島市	1949年5月6日 1950年6月28日
長崎国際文化 都市建設法	長崎市	1949年5月6日 1949年8月9日
首都建設法	東京都	1949年4月20日 1950年6月28日
旧軍港市転換 法	横須賀市、 呉市、 佐世保市、 舞鶴市	1950年4月11日 1950年6月28日
別府国際観光 温泉文化都市 建設法	別府市	1950年4月11日 1950年7月18日
伊東国際観光 温泉文化都市 建設法	伊東市	1950年5月1日 1950年7月25日
熱海国際観光 温泉文化都市 建設法	熱海市	1950年5月1日 1950年8月1日
横浜国際港都 建設法	横浜市	1950年7月30日 1950年10月21日
神戸国際港都 建設法	神戸市	1950年7月30日 1950年10月21日
奈良国際文化 観光 都市建設法	奈良市	1950年7月28日 1950年10月21日
京都国際文化 観光都市建設 法	京都市	1950年7月28日 1950年10月22日
松江国際文化 観光都市建設 法	松江市	1950年12月6日 1951年3月1日
芦屋国際文化 住宅都市建設 法	芦屋市	1950年12月6日 1951年3月3日
松山国際観光 温泉文化都市 建設法	松山市	1950年12月6日 1951年4月1日
軽井沢国際親 善文化観光都 市建設法	軽井沢市	1951年5月28日 1951年8月15日

は地方自治体の条例の制定・改廃についての提案権の行使のための住民投票である。住民は地方自治体に対して条例の制定・改廃の請求ができるものの議会の可決が必要となる。すなわち住民に与えられているのは提案権のみであり、加えて地方税などに関しては住民には提案権すらない。

本稿で取り上げる条例制定型住民運動は、この後者のタイプの住民投票を志向した住民運動である。現在日本各地で頻発している住民運動が志向する住民投票制度は、投票の結果が議会や首長を拘束しない諮問的なものであり、そもそも投票を実施するかどうかは議会の判断に委ねられている。そうした事情があるからこそ【表1】に示した住民運動の多くも、有効法定数を大幅に超える署名を集めながらも、そのほとんどが議会において否決されているという経過を経ている。

こうした条例の改変をめぐる住民投票を目指した住民運動は議会で否決されてしまったものの1979年2月1日に立川市で米軍立川基地の跡地利用について行われた住民投票が発端となった。加えて、住民運動の新たな手法として住民投票条例の制定を求める運動は1982年7月19日に高知県窪川町において「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」が我が国初の住民投票条例として制定された。^{注5)}この窪川町の事例について加藤富子は、運動の担い手が、米国型の直接民主政治を参考にしたものであったことを指摘している。^{注6)}

すなわち、日本における条例制定型住民運動はGHQ指導の下で戦後の憲法改正並びに地方自治法の制定により、住民投票が制度として確立されたばかりでなく、条例制定型住民運動の手法もまた米国に由来するものであるとわかる。

この窪川町の成果を受ける形で、逗子市、米子市の運動へと住民投票条例制定を目指す運動が続くことになる。特に1995年に新潟県巻町で生じた住民請求では住民投票条例が制定され、翌1996年には日本で初めての住民請求による原発建設の是非をめぐる住民投票が行われることになり一斉に各地の市民運動に飛び火することになる。

しかしながら、このとき住民が「迷惑」を表明する際に、矮小化させられた現実があったことがみてとれる。

1996年に巻町で東北電力巻原子力発電所の建設を巡って、住民運動が行われた。この投票結果が当時の社会に与えた影響は大きく、当時のマスメディアでは、その評価について自立的な市民の登場としてとらえ肯定的な見解を述べるものがある一方で、ポピュリズム批判とでもいうべき愚衆政治の到来と

して否定的な見解を持つ論者とに分かれた。

後者の立場を持つ論者の代表的な例では住民である巻町の住民が、国策である日本のエネルギー政策に意義を唱えることの是非を問い、そのようなことはできない、という論調で論じた。当時のマスコミの記事から曾野綾子、榊添要一、西部邁の発言を順にとりあげてみる。

巻町の住人の八八・二九パーセントが、原子力発電と日本のエネルギー問題の将来について、明確な解決策を持っているとは到底思えないから、住民投票はやはり賢い選択とは思えない。^{注7)}

人口三〇、〇〇〇人の町が住民投票によって国の政策を拒否することができるのであれば、残りの一億二、五〇〇万人の日本国民はどこでどのように自らの意志を表明すればよいのであろうか。^{注8)}

さらにほかの言い方をすれば、ナショナル・ピープルつまり国民とは「その国の伝統を担う民衆」のことをさすということになる。民衆がこの意味での国民になりおおせているのなら、現存の国民は主権者の名において「大事なことを国民投票で決める」ことも許される、これがデモクラシーの原則となる。しかし、国が滅びてもかまわない、と口走るような民衆はそもそも歴史というものにいささかの関心も寄せていないのであるから、ノン・ナショナルつまり非国の民である。非国民が国民主権の名において「大事なこと」に破壊を仕掛けている、それが昨今流行となっている直接民主制の実相ではないのか。^{注9)}

これらの論者には、巻町の住民が自己の周辺環境しか把握せずに大局的な日本の国策を決定することへの批判が散見される。加えてこうした巻町の住民の決定に対して、議論を自らはそれを客観視できる立場から論じていると点にある。しかしながら、住民の財産である町有地を、町民自らの意志決定によって処分できないのだとしたら、また国策が町民の利益より優先されるという、いわば公益優先の概念を住民投票で問いただすことができないのであれば、これもまた近代法体系に則った国家の基盤を揺るがす大事である。

国益を考えて行動したともいえる。したがって、巻町の住民の行動が「住民エゴ」であることを示すことが困難であるように、住民エゴではない点を、また住民が決して無知でないことを示すこともまた極めて困難である。

4 条例制定型住民運動の誕生

上述したような条例制定型住民運動の位置づけがなされた後で、我々は住民がなぜ様々なコストを負担した上で住民運動を起こさざるをえなかったか、加えて単なるエゴと片付けるにはあまりにも多くのコストを支払って住民が運動を組織しているのか、ということ再度検討してみなくてはならない。それは条例制定型住民運動を単なる一過性のブームとしてとらえるべきではなく、住民投票条例を制定する運動を行うことでしか表現できない事実が確かに存在していたことを見逃さずべきではない。

以上見てきた条例制定型住民運動を再度これまでの住民運動の歴史の中で、「戦略」という面からとらえ直してみたい。そうすることによって、なぜ、住民運動が投票条例に固執するかがより一段と明確になるだろう。以下3つのフェーズに住民運動を類型化し、それらの運動がどのような戦略をとってきたかを示す。

・Phase1 水俣型の紛争(足尾銅山、四大公害訴訟)

戦前から戦後における日本の住民運動は、基本的には住民の損害賠償請求という形式で行われてきた。当該施設による過失に対して、被害を受けた住民が損害賠償請求を求めるという住民運動のスタイルである。このスタイルは、被害-加害という両者の立場が明確になり、裁判の形式になじみやすいことから、責任所在をという点だけを争点とするのであれば、もっとも効果的な方法として解決を迎えることができた。このスタイルの典型的な例は、明治期の足尾銅山鉍害においてすでに現出し、戦後の水俣病をめぐる住民運動に至るまで一貫している。

しかしながら、被害を受けている住民と加害者である企業とでは、裁判に対する体力に大幅な違いがあるため、実は裁判におけるチャンスが平等ではない、という事態が往々にして生じた。まして問題になっている地域においては、そのほとんどのケースにおいて企業城下町と称されるように該当企業がその地域において強固な政治力を有し、当該自治体の意志決定にも大きな影響力を有しているため、因果関係を住民のみならず、加害者である企業も十分に認識していながら住民は何も発言できず、企業も積極的に問題解決を行わないという事態も多数生じた。

加害企業のほうが誠意をもって住民に接し、また住民側も組織的に継続的な交渉をもつのであるならばこのスタイルは極めて有効に機能する。しかしながら、特に戦後の開発においては、利益先行型の企業は短期的な解決を望むために、実質的にこのよう

なスタイルが機能しなくなった。

そして何よりも、損害賠償請求の形をとる限り、被害者の立場としてでなくては当事者として住民運動に参加できないという状況が生じてしまうこととなった。水俣の公害闘争へのスタイルが、多くの若者が社会システムの外部へと自ら移動し(つまり水俣や成田という現地に移住し)、自らを被害者に接近させることでしか実現させることができなかつたことは注目に値する。そしてこれは足尾銅山において田中正造が被害地の中でももっとも非業な運命を送ることになった谷中村に移住することで運動を展開させたことと運動スタイルとしては同一のものである。そうしてみると、日本における住民運動は明治期以来、被害者—加害者という関係性の中に水下欄を位置づけるというスタイルを固持し続けていたということができよう。

明治期における社会運動は、国会開設以前に行われた自由党の地方活動との関連を無視することはできないように思われる。借金党、小作党、貧民党、社会党といった地方政治結社の形成を住民運動発生の前史段階として捉えることができるように思われる。これらの政治団体は、1884年11月の秩父暴動やその直後に起こった名古屋事件へと発展する明治期における社会運動に大きな影響を与えたと言われる。しかしながら、これらの運動は都市部の自由党員の指導による色彩も強く、「住民」がどれだけ主体的に行動したか不明な点多々ある。その上、政治システムそのものが確立していなかつたこの時代に象徴的であるのだが、政治的なシステムの枠内で改善を要求するのではなく、実力行使を志向する傾向が強いように思われる。こうした住民運動のスタイルは本稿で考察する条例制定型住民運動の前史段階としてとらえることができよう。

もちろん、このような運動スタイルを安易に非難することはできない。現に紛争地域の人々が不利な立場に立たされている場合に、その人々の権利を速急に保護するためには当該地域で直接行動するしか手段がないという状況もありうる。だが、当該住民と対峙する企業などにとって、このような運動スタイルは企業城下町では企業側にとって有利に機能こそすれ、住民にとっては有利に働きにくかつた、ということは強調しておきたい。

また、この運動スタイルでは具体的な被害が見られない限り、状況が改善されないという状況が生じることも免れない。問題解決については常に後手に回らざる得なくなるために、人々が損害賠償を請求することはますます難しくなる。そして、原子力発電所をめぐる紛争に特に顕著であるのだが、微量な

放射能が人体に与える影響というような、具体的な被害が学識経験者などの間でも明確に位置づけられていないという状況では、損害賠償請求を求める形での運動スタイルには限界がある。また、たとえ損害賠償が認められ、当該施設に対してなんらかの処理施設が作られたとしても、当該施設は依然としてその地に残るものであるから、人々の不安を取り除くことはできないままである。

仮に建設段階において住民の不安を払拭するような安全審査が行われ、十分な説明が行われたのであればこのような問題も生じないかもしれないが、現状の制度ではそのようなことが行われなかつた。

Phase1の運動スタイルでは人々の権利が侵害されそれが明確になっている場合、かつ交渉段階において加害者と被害者が長期にわたって交渉を行う場合においては有効であった。しかし、それでもなお、地域レベルでは人々が自分たちの損害賠償を訴えるには体力の差がありすぎ、具体的な被害が明示的でないような施設をめぐる場合には、このようなシステムは十分に機能しなかつたといえる。

・Phase2 川内型の紛争(もんじゅ、伊方原発等)

上述したような住民運動のPhase1では被害者—加害者というスキームの中で、主に損害賠償請求をその目的としてきた。だが、住民運動の目的はそもそも被害者とならない生活環境を築くことに他ならない。従って、Phase1の運動に加え、当該施設の許認可の取り消し、そして許認可を与えた担当自治体及び公的機関に損害請求を求めるという形で展開されることになる。

住民運動により問題となる施設は、そのほとんどが法的規制の下にある。原子力発電所の場合、多くの法律の下でその施設が規制されている。この許認可を取り消す手法として、政治的には反対派の市長及び議員を選出することで許認可そのものを出さないようにさせるという手法がとられた。そして法的には、いったん出された許認可を裁判を通じて取り消すことで該当施設の建設計画を中止に、そして既設の施設を撤去させるという形がとられたのである。これは意志決定機関としての公共団体の役割を最大限尊重していることに注目することができる。

しかし、現実には高度成長期下の日本においては、住民運動による許認可取り消し訴訟は、当該自治体においては、自治体が豊かになるチャンスをつぶす行為としてのみ語られる。またそのような言説が建設推進派によってとられた。また反対派もこの言説を翻すことができなかつたために・・・それは理論的に翻せなかつたのではなく、むしろ体力的に翻す

ことができなかつたというほうが正しい・・・許認可そのものを与える手段を取り消すことは難しかった。全国総合開発計画における地域分業政策が住民にとっては有効に機能してしまい、日本内の地域間のシステム格差の問題として立ち現れているように思われる。

また原子力発電所をめぐる紛争において顕著であるが、法的な闘争においても、伊方原裁判に典型的にあらわれているように、当該施設の許認可に関する権限が、当該施設の建設を指導する機関でなくては判断できないという立場から、裁判所も判断することを保留するケースも発生した。

愛媛県西宇和郡伊方町に四国電力が建設しようとした原子力発電所は、1972年5月に「核原料物質、核燃料物質及び原子炉の規制に関する法律」(以下、規制法と略称する)第23条に基づいて、原子炉設置の許可を申請し、11月に内閣総理大臣より、原子炉設置の許可をうけた。これに対し、伊方町およびその周辺の住民らは、本件原子炉の安全審査の実体および手続きには違法な点があり、その結果、原子炉の設置により危険に曝されることになったと主張して行政不服審査法に基づく意義申し立てをした。だがこの異議申し立が棄却されたことから住民側は1973年8月、内閣総理大臣を被告として原子炉設置許可書分の取り消しを求める訴えを提起した。

1992年1月に結審した同裁判の最高裁判決の要旨は、極めて特徴的である。設置許可者を与えた原子力委員会の判断の是非を問う本裁判において、原子力発電所をめぐる技術は、非常に高度なものであるため、原子力発電所の専門技術性を根拠に、裁量性を認めざるえないというものであった。ひらたくいえば、許可を与えた機関(原子力委員会)の正当性審査は、それがあまりにも高度な科学技術であるという理由から、訴えられた原子力委員会の良心に委ねるしかない、という判決である。

伊方原原発裁判にみられるような司法の判断は、原子力発電所そのものが非常に高度な科学技術の粋を集めたものであるという前提に立つならば、そのような高度な科学技術を解することのできない住民が取消し請求を行うのは不当であると主張するのは正当なもののように思われる。しかしながら、その一方で司法の場においては、最新の科学技術を含む争点については、司法による安全判断を保留し、許認可を与えた団体そのものの判断にまかせるしかないということを示したわけであり、高度な科学技術であり、専門機関が認可したものであれば、住民は(広く国民は)認容しなくてはならない、という立場を司法は示したとも言える。

このような司法判断は、判例として定着しつつあり、1992年10月の福島第二原発1号炉最高裁判決、柏崎刈羽原子力原発1号炉をめぐる新潟地裁判決でも同様の見解が示された。司法の立場におけるこのような判例の定着に住民運動の側ではこのような状況に対しては必ずしも満足してはいなかったが、結果的にはこのような状況が1980年代後半まで継続することになる。

・Phase3 巻町型の紛争

Phase2で示した住民運動のスタイルが転換点を迎えるのは、1986年前後を境にした、政治改革をめぐる一連の流れと、チェルノブイリ原発事故によってであった。

政治改革をめぐる流れは、55年体制と通常呼ばれている自民党一党支配体制の崩壊という形で現出することになった。自民党の一党支配体制が日本の政治システムの硬質化の大きな要因となっているという指摘は、それ以前にもあったのだが、それが実際の制度改革にまで展開しつつ実施されていったことが決定的な相違として現れた。特に地方分権の推進と規制緩和においては具体的な議論が展開され、実際の政治システムに立ち戻っていく形として現れた点が象徴的であった。後述するような、地方における原発拒否の住民意志表明において、住民参加を肯定的にとらえようとするこのような政治改革の流れは有利に働くことになった。

もう一つの重要な要因として、1986年4月26日にソ連ウクライナ共和国で生じたチェルノブイリ原発事故を取り上げることができよう。この事故をめぐっては、それが世界でもかつてないほどの大規模な事故となったことばかりでなく、実際に放射能汚染により日本の食品も汚染されたために、多くの国民の関心があつまった。

実際には、チェルノブイリの事故の後にも、日本では運転が開始された新しい原子炉が十六基あった。しかしながら、これらの原子炉は事故以前に設置許可が認められた原発であり、チェルノブイリ原発事故以降、新規立地は1998年の青森県東通村しか許可されていない。原子力発電所に対する反発は地方で特に活発となった。1987年に岡山県哲多町議会が放射性廃棄物持ち込み拒否宣言を可決したことを皮切りに、三重県熊野市が原発拒否を決議、1988年には高知県窪川町の町長が原発誘致の断念を表明して辞職、関西電力の新規立地計画があった和歌山県日高町では原発反対の町長が誕生、また北海道議会では幌延高レベル放射能廃棄物施設計画に対する反対が決議された。

その一連の流れで登場してきたのが新潟県巻町の住民投票条例であるといえる。巻町の住民運動の特徴を端的に言うならば、意志決定そのものを住民にまで差し戻し、住民そのものが判断を下すことを正当化したところが、もっとも特徴的であると言える。

・運動の変容

上記の Phase1 から Phase3 までの住民運動の流れを再度まとめてみると以下の【図1】のようなスキームを描くことができるだろう。

Phase1 及び Phase2 の手段において提示される旧来の住民運動は、今日の政治システムにおいては、法的に規定された諸々の手続きは、もはや市民にとって住民の権利を保護するような、チェック機能を果たさなくなってしまうことが明らかになった。そしてそれどころか、住民が発言しようとする際に「形式を満たしていない」という理由で政治・法制度へのアクセスを拒むという機能を果たすようになってしまった。またさらに高度な科学技術が争点となる場合には、司法判断すらできなくなっているという構図が生じている。特にその際に国レベルの政策が地方レベルの政策に比して重要であるという言説がとられたために地域住民の主張が「地域エゴ」という名前で受け取られてしまい、地域の住民に対して国策に対して反論を行うことを疎外してしまうことになる。

裁判などの法的救済手段においても、裁判の長期化から、住民にコスト負担が重くのしかかることになる。そのため、住民は最終的な対抗手段である訴訟にも踏み込めず、実質的に裁判を受けるチャンスさえもが平等ではなくなっている。住民が莫大な費用を個人負担しなければならないことに比してみると、組織的に長期にわたって裁判を争うことができる企業及び行政サイドの優位性はあきらかである。

また、原子力発電所に関する意志決定プロセスでは、なにかしらの権利侵害が生じているにも関わらず、企業城下町においては住民は自分達にふりかかった権利侵害を表現することができず、自らに生じている権利侵害を表現しにくい。人々の中の紛争においては、まず、特定の事例が「法的闘争になりうる」ことが認識されなければならない。人々は自分自身が「不利益を被っている状態」にあることを認識しないことには、法的論争とはなりにくいのである。

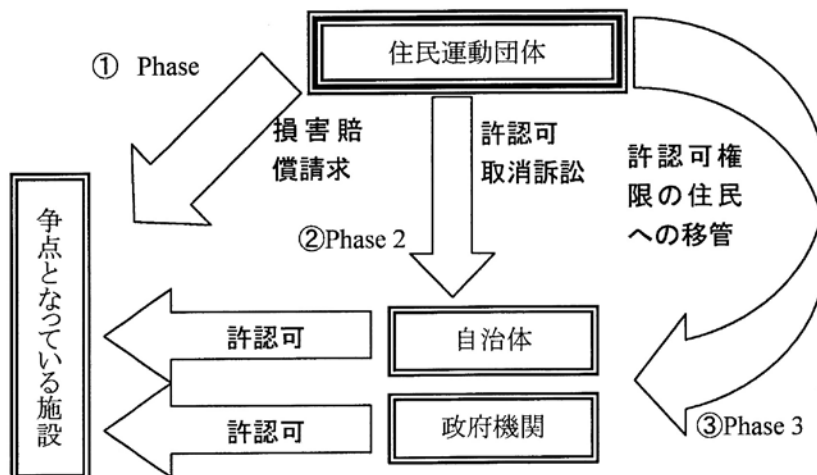
したがって、法的なテーブルに載せることなく、住民の意志を最大限尊重する形での住民運動の意志表出を考えた場合に、最も適合的な手段として、登場してきたのが巻町にみられる住民投票条例制定運動であるといえよう。

そのためすでに流通している「迷惑施設」という言葉が持つイメージではどうも表現できない複雑な事象が住民たちの周辺で起こっているという事実を「地域エゴ」という言葉に縮小してしまうことで、建設予定地付近住民側だけの利益擁護という性格付けを強調してしまうことで問題の性質を曲解させてしまう土壤を生み出したともいえる。「迷惑施設」に住民が感じている「迷惑」は決して一つの視点からではない。

5 結語

以上見てきたように旧来の政治システムにおいて諸々の法的手続きが、もはや市民にとって住民の権利を保護するような、チェック機能を果たさなくなってしまう。そしてそれどころか、住民が発言しようとする際に「形式を満たしていない」という理由で公へのアクセスを拒み、法廷や政治へのアクセスを阻むという機能を果たすようになってしまい、

図1 住民運動の戦略の変容



そして高度な科学技術が争点となる場合には、司法判断すらできなくなっているという構図が生じている。特にその際に国レベルの政策が地方レベルの政策に比して重要であるという言説がとられたために地域住民の主張が「地域エゴ」という名前で受け取られてしまい、地域の住民に対して国策に対して反論を行うことを疎外してしまうことになる。

上述した住民投票条例指向型の住民運動と、「迷惑施設」の用語の登場とその波及は、ともに法のシステム化を回避し、紛争における住民の意思を表明するための住民の手法として現れているといえよう。そしてそれは、決して日本の開発問題の現場だけで特異的に生じたわけではなく、法のシステム化が進む今日においては、他地域においても同様に法のシステム化から逃れようとする住民運動の発生が予測されるといえよう。

注

- 1) 『朝日新聞』1985年1月22日付朝刊。
- 2) ダイオキシンの生体影響が懸念されるようになったゴミ処理施設・産業廃棄物処理施設は、当該施設に内在する問題が悪臭・騒音以外に明らかになっていなかったが、化学物質の人体に与える影響や自然界に与える影響が近年になって明らかになり、住民の権利侵害を引き起こすようになってしまった施設の総称としての「迷惑施設」という用語が使われるようになった。また埼玉県で生じた自転車駐輪場の場合は、ベッドタウン化することにより使用者が増えることによって「迷惑」が発見されることになった。
- 3) 現行制度以外では、1980年以前には昭和23年7月20日から2年間の限時法によって行われた市町村合併の是非について33件、旧警察法第40条の3に基づいて各自治体が有していた自治体警察の廃止について1,203件の住民投票が行われた。ただしいずれも本稿が取り扱っている開発に関する住民運動を契機としていないことから、紹介にとどめておく。
- 4) 憲法改正の国民投票（憲法第九六条）は住民の意思を確認するという点では、住民投票と呼べなくもないが、国民投票と呼ばれるのが通常であり、加えて、周知の通り日本国憲法の改正は未だ行われていないため、本稿では割愛する。
- 5) 窪川町の当条例については、昭和62年1月28日になり、推進派のリーダーであった、藤戸町長が原発誘致断念を表明し辞職したため、一応の決着が付けられた。そのためにこの窪川町の住民投票条例は、制定はされたものの、今日に至るまで実際に住民投票は行われていない。
- 6) 加藤富子：住民参政制度総論，住民参政制度，ぎよ

うせい，p. 109, 1996

- 7) 曾野綾子：住民投票-「契約」を忘れた民主主義，文藝春秋10月号，1996
- 8) 榊添要一：巻原発「住民投票」は駄々っ子の甘えである，諸君！10月号，1996
- 9) 西部邁：直接民主制の恐怖，THIS IS 読売10月号，1996

末尾資料 1 住民運動によって「迷惑施設」と呼ばれた施設リスト

年度	土地（住民運動の争点）
1988	神奈川県逗子市(米軍住宅建設)、北海道泊村(原子力発電所建設)
1991	愛知県名古屋市長良川河口堰
1992	東京都千代田区(学校統廃合)、大阪太子町(ゴルフ場建設)
1993	奈良県平郡町(ゴルフ場建設)、三重県南島町(原子力発電所建設)、大阪府茨木市(国際文化学園都市建設)、福井県敦賀市(原子力発電所増設)、宮崎県串間市(原子力発電所建設)
1994	東京都秋川市五日市市(合併)
1995	三重県紀勢町(原子力発電所建設)、愛知県常滑市(中部新国際空港建設)、鹿児島県鹿児島市(石橋移設)、宮城県川崎町(場外舟券売場建設)、島根県(宍道湖の干拓・淡水化事業)、大阪府交野市(第二京阪建設)
1996	高知日高村(産業廃棄物処理施設)、東京都足立区(区庁舎跡の土地利用)、東京都(臨界副都心開発計画)、長崎県諫早町(諫早湾干拓事業)、山口県岩国市(米軍基地移転)、新潟県巻町(原子力発電所建設)、岐阜県御嵩町(産業廃棄物処理施設建設)、沖縄県(米軍基地移転)
1997	茨城県常北町(競輪場外車券売場建設)、大分県別府市(大学誘致)、徳島県木頭村(ダム建設)、福島県鹿島町(競輪場外車券売場建設)、宮崎県小林市(産業廃棄物処理施設)、宮崎県新富町(総合文化公園事業)、愛知県瀬戸市(万博開催)、福島県猪苗代町(火葬場建設)、山梨県富士吉田市(病院建設)、沖縄県名護市(海上ヘリポート建設)、石川県七塚町(町立博物館建設)、岡山県吉永町(産業廃棄物処理施設建設)、埼玉県岡部町(場外舟券売場建設)
1998	愛知県豊山町(空港統合)、富山県富山市(大学誘致)、静岡県富士市(ゴミ処分場建設)、大阪府島本町(府営水道導入)、秋田県大潟村(干拓博物館建設)、愛知県豊田市(スタジアム建設)、宮城県白石市(ゴミ処理場建設)、岡山県佐伯町(汚泥処理施設建設)、鳥取県米子市(場外馬券売場)、千葉県海上町(産業廃棄物処理施設建設)、静岡県下田市(開国まちづくり事業)、宮城県白石市(病院移転)、埼玉県鴻巣市(文化センター建設)、滋賀県甲賀町(産業廃棄物処理施設建設)、滋賀県(びわこ空港建設)、徳島県徳島市(吉野川可動堰建設)、千葉県銚子市(産業廃棄物処理施設建設)、兵庫県神戸市(神戸空港建設)
1999	京都府木津町(ごみ処理場)、静岡県伊豆長岡町(場外舟券売り場)、岩手県盛岡市(ごみ焼却場)、宮城県角田市(広域ごみ処理場)、千葉県松戸市(ごみ処理施設)、兵庫県明石市(砂利揚場)、福井県(福井空港)、埼玉県寄居町(最終処分場)、大阪府堺市(公園)、富山県小杉町(清掃センター)、東京都(自立支援センター)、高知県土佐清水市(し尿処理場)、広島県三和町(養鶏場)、佐賀県多久市(ごみ処理場)、栃木県佐野市(清掃センター)、福岡県川崎町(大型ごみ焼却炉)、神奈川県藤沢市(ごみ焼却施設)、長崎県西海町(米軍基地)、山梨県明野村(廃棄物最終処分場)、佐賀県牛津町(ごみ焼却炉)
2000	茨城県牛久市・阿見町(斎場)、岡山県倉敷市(ケアハウス[軽費老人ホーム])、福井県(空港拡張)、福岡県宗像市(清掃工場)、広島市(広島西飛行場)、高松市(食肉センター)、大阪市(拘置所)、静岡市(精神病院)、島根県松江市(原子力発電所)、長崎県佐世保市(米軍基地)、徳島県那賀川町(陸上自衛隊駐屯地)、大分市(清掃工場)、静岡県浜北市(廃棄物処分場)、島根県松浦市(原子力発電所)、熊本県南関町(ごみ処理施設)、高知県中村市(ごみ焼却場溶解炉)、四日市市小山田地区(産廃処分場建設)、熊本県水俣市(廃油再生工場計画)、福井県和泉村(奥越広域ごみ施設)、横浜市都筑区(小学校)、静岡県袋井市(ごみ焼却場、不燃ごみ処理場、下水処理場)東京都多摩区日の出(ごみ処分場)、掛川市(指標処理場、公共下水道終末処理場)、名古屋市南区(ごみ最終処分場)、静岡市(空港)、愛媛県松山市(動物愛護センター)、東京都八王子(牧場)

(2000年12月7日現在)

末尾資料2 各新聞における「迷惑施設」の登場頻度

	85	86	87	88	89	90	91	92	93	94	95	96	97	98	99	00	01	02	03	04	総計
共同通信									0	4	5	8	19	13	9	1	10	2	5		76
産経新聞								1	0	2	4	2	3	5	4	4	2	3	1		31
朝日新聞	4	4	2	7	6	25	25	19	22	16	13	36	45	21	41	29	36	35	29	25	410
読売新聞		0	2	5	3	15	5	6	3	5	2	12	10	12	34	19	20	22	20	16	191
毎日新聞			0	0	1	2	6	0	0	11	14	28	30	26	34	37	31	31	25	24	274
総計	4	4	4	12	10	42	36	25	25	32	29	76	85	59	109	85	87	88	74	65	875