

公平性を求めて

——日本の環境問題における住民投票の機能——

五十嵐 暁 郎

はじめに

- 一 住民投票登場の構造とその意味
- 二 二つの住民投票と公平性の問題

結 び

はじめに

一九九〇年代の後半以来、日本政治は住民投票という、これまで経験がなかった政治運動によって強烈な衝撃を受け続けている。二〇〇三年春までに、条例に基づく本格的な住民投票が一四の全国各地の自治体で実施された。それらの住民投票の争点は、原子力発電所の建設や米軍基地の整理・縮小および移転、産業廃棄物処理場施設の建設、ダム建設など様々であるが、そのほとんどが広い意味での環境問題に関連している。¹⁾

このことは、第一に地域社会において環境問題が深刻な課題になっていることと、第二にこの問題が地域社会に

おける既存の決定過程では解決できないことを物語っている。上記のような住民投票の争点は、原子力発電所や産業廃棄物処理施設の建設のように、産業化をさらに進めようとする政府や地方自治体行政の政策や企業活動あるいは両者の連動に対して、住民が自然保護の立場から異議を唱えていることを示している。住民はこうした争点の解決方法について、首長や地方議会による決定や首長および議員の選挙のような既存の手段では納得しなくなっているのである。ここに見られるのは、一方における環境保護に対する関心の高まり、あるいは切迫感であり、他方における日本の地域社会における民主主義の深まりである。

この問題を別の角度から見ると、原子力発電所や産業廃棄物処理施設の建設のように、政府や地方自治体行政、企業が必要であると考えている政策について、立地が予定されている地域の住民から異議申し立てが行われていると考えることができる。地域住民は、これらの施設はいわゆる「迷惑（NIMBY—not in my Back Yard）施設」であり、たとえそれらが社会全体にとっては必要であると思っても自分たちの地域に建設されることには反対である、政府や地方自治体行政、企業によって建設が押し付けられるのは不当であると考えているのである。地域住民のこうした態度に対しては、しばしば「地域エゴ」という非難が投げつけられる。そうした非難に対して当該地域の住民は、立地の選択の基準やプロセスが公平性を欠いており、環境保護政策の観点から政策の内容の妥当性に対して疑問を感じていることもあいて、計画全体が説得力を欠いていると考えているのである。

一 住民投票登場の構造とその意味

地域住民が住民投票に訴えるようになったことについては、それが必然的になった構造と背景がある。とりわけ日本においては、米国やドイツとは異なり、上記のような問題について住民投票によって決定するための法律的根拠がほとんど存在せず、住民はまず地方議会において住民投票のための条例を成立させなくてはならない。²⁾ そのた

めに住民は、当該地方自治体に在住する選挙権者総数の五〇分の一以上の人々の署名を集め、代表者が首長に条例制定の直接請求を行い、議会の承認を得なければならない。しかし、地方議会の中心メンバーは地域社会の既得権者である場合が多く、自分たちが保有している利益や、政府や地方自治体行政、地方財界などとの利害関係を念頭において判断を下す。その結果、前述した一四件の住民投票の前後に一〇〇件近くの住民投票条例制定の直接請求が地方議会によって否決されている。その中には、有権者の五分の一以上に当たる三〇万人以上の有効署名を集めながら否決された「神戸空港」建設の是非を問う住民投票条例の直接請求もあった。³⁾

それほどの困難をとまなうにもかわらず、地域の住民が住民投票に訴えようとしているのは、上述のような政策が首長やボス議員たちなど地域の「政治エリート」たちによって、多くの場合密室の中で実質的に決められてきたことに対する不満が、我慢の限界を超えるようになったからである。そうした密室の中における取り決めは、しばしば金銭のやり取りなどの腐敗をとまなったり、利権を生んできた。従来ならば、住民は地方政治のこうしたあり方に対しても、それらの利益に何らかの形でつながっていたために容認したり、それらの政策が「国策」であると説明するエリートたちの威圧に屈して泣き寝入りしてきた。しかし、一九八〇、九〇年代になると事情は一変した。住民は自分たちや家族のために自然環境の保護をより強く願い、また首長や議会の説得や威圧にも屈しなくなった。一九八〇年代前半から情報公開条例が全国の地方自治体に広がり、それを追うようにして住民投票が試みられるようになったのは、住民が、これまで密室の中で「政治エリート」たちによって行われてきた決定を公開し、自分たちの手で決めようと考え始めたのである。

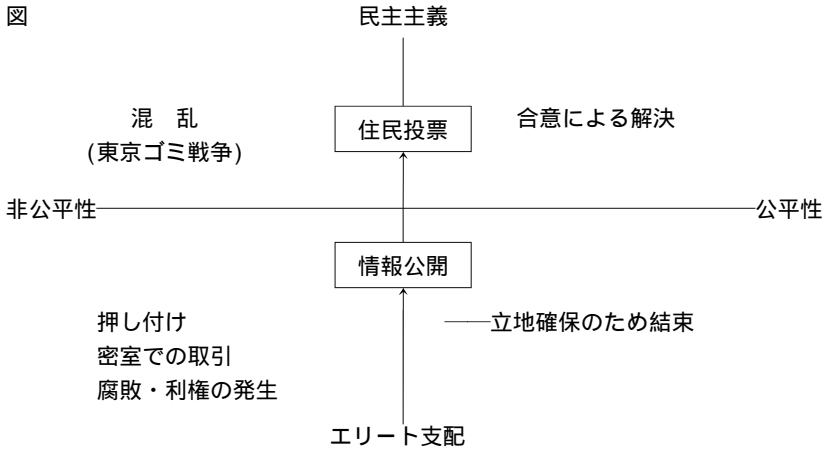
その背景には日本社会における民主主義の深化があった。日本の民主主義は第二次大戦後、米国の占領下で定められた新憲法によって制度的に大きく前進した。しかし、この「与えられた民主主義」は日本社会に十分に浸透したわけではなかった。占領が終了し、日本が独立を回復すると、政府は「行過ぎた民主主義」に歯止めをかけ、巻

き返しを図った。地域社会もまた、既存の秩序から脱するのは容易ではなかった。そうした状況が変化し始めたのは一九六〇年代後半からであった。当時、高度経済成長にともなうて全国各地で公害問題が発生した。地方自治体はこれに対応するために公害規制のための条例を作り、時には法律に抵触する例もあったが、結局政府がこれらの条例を追認するかたちで公害基本法を制定した（一九六七年、七〇年改正）。法制定の流れが逆転した最初の例であった。もう一つの大きなきつかけは一九八〇年前後であったと思われる。「経済大国」となり、一九世紀後半以降の「追いつき型近代」の呪縛から解放された日本社会には、経済成長や物質的な豊かさを優先してきたそれまでの価値観に代わって、精神的な豊かさやそれまで犠牲にしてきた自然との共生に対する関心が高まった。地域社会には環境や福祉、教育の課題に関心を抱く、女性を中心とした小グループが多数生まれた⁴。

さらに八〇年代後半における冷戦の終焉とグローバリゼーションの影響の拡大が、こうした傾向に拍車をかけた。この二つの歴史的变化は国民国家の権威を弱らせ、それまで地域に対して有無を言わず押し付けてきた「国策」の正当性を弱めた。逆に、地域社会に生まれていたグループは、地方自治体の政策に関与することを求め、その前提として情報公開を要求した。また、グローバリゼーションによって、世界各地の地域社会におけるコミュニケーションづくりのビジョンや実践についての情報を共感をもって受け取り、自分たちの地域づくりに生かそうとした。そのためには原子力発電所や産業廃棄物処理場施設の建設などの「国策」を拒否する必要があり、住民は住民投票に注目するようになったのである。

ここで、上記のような環境問題における住民投票の意義について、立地の公平性との関連で考えてみたい。

原子力発電所や産業廃棄物処理場施設など、環境破壊の危険性があるにもかかわらず必要だとされた施設の建設に際しては、その危険性の代償として多額の補償金が立地予定の地方自治体などに支払われる。かつては、産業が乏しく過疎化し、苦しい財政状況にある地方自治体の首長や議員たちは、その補償金によって財政が潤沢になり公



共施設を建設できるとして、立地予定地域の住民を説得することができた。政府や企業にとっては、首長や議会の中心メンバーさえ掌握すれば、たとえ社会主義政党や労働組合など一部に反対があっても、計画を遂行することが可能であった。したがって、計画は政府や企業と一握りの地域政治エリートとの間で、密室の中の取引によって決められた。その間に贈収賄などの腐敗が生じ利権が生まれたのは必然の成り行きであった。

しかし、世界各地における原子力発電所の重大事故の報道が相次ぎ、また環境破壊の取り返しのつかない深刻さが認識されるにつれて、立地に反対する住民の数は増えていった。同時に、自分たちが知らぬ間に、エリートたちによって地域にとって重大な決定が決められていくことも容認できなくなった。住民たちは情報公開や住民投票によって、決定を公開の場に引き出し、民主主義的に決定することを求めるようになったのである。上の図によれば、情報公開や住民投票は、上述のような環境問題の決定を「エリート支配」から「民主主義」の方向へ向かって移行させるための手段であった。

立地予定地の住民の不満は決定の手続きの形式についてだけではなかった。住民は、「公平さ」という観点で考慮されることなく自分たちだけに危険な施設が押し付けられることに対して不満を抱い

ていたのである。たとえ多額の補償金が用意されていても、電力の大消費地である東京ではなくて、どうして電力消費が少ない過疎地である自分たちの地域が選ばれるのか。人口密度の問題なのか、それとも都会と田舎の人間では命の価値が違つても言うのか。その点についての説明が十分行われないことは、立地の公平性を保証しないことになる。

ありうべき立地の決定は、まず第一に、計画の全体を残さず公開するところから始まらなければならない。そうすることによって密室の中での不明朗な決定やそれにとまなう腐敗や利権の発生も排除することができる。しかし、民主主義的な決定の場に持ち込まれても、どこに立地すべきであるかの基準がなければ、ただ混乱が生じるだけである。一九七〇年代の初め、「対話」による民主主義を標榜する美濃部亮吉知事のもとで、人口が急増した東京から吐き出されるゴミ処理問題が議論されたが、決定の基準が示されなかったために「ゴミ戦争」と呼ばれた混乱を招いただけであった。

したがって、立地の決定に当たっては、第二に公平性の基準を定め、その基準に従ってどこに立地すべきであるかを公開の場で議論し、決定しなければならぬ。公平性の基準としては、たとえばゴミ処理問題については、ゴミを生み出した地域が自分たちの地域内で処理するのが基本であろう。原子力発電所であれば、電力がどこで消費されるかが基準になるだろう。東京のような大都会に原子力発電所を建設すべきであるという意見には根拠がある。もし原子力発電所そのものの危険性を否定できないのであれば、そもそも公平性の基準そのものが成り立たないということではないか。さらに、エリート支配が政府の存在する東京の安全性を優先するならば、「公平なエリート支配」などは現実にはほとんど存在しないということであろう。⁽⁵⁾

二 二つの住民投票と公平性の問題

ここでは、巻町（新潟県、九六年、原子力発電所建設）、御高町（岐阜県、九七年、産業廃棄物処理施設設置）の二つの住民投票を分析し、上記のような構造とダイナミズムとを実証したい。この二例は、課題の内容、問題の発生、運動の主体の構成、その展開などにおいて、日本における住民投票の性格を典型的に示している。また、いずれも環境保護が運動の主題に含まれている。

(一) 「巻町原子力発電所」住民投票

一九六〇年代末、新潟県の米作地帯の中心都市である巻町に原子力発電所を建設する計画がひそかに進められていた。この計画が地元紙のスクープによって明るみに出たのは一九六九年であったが、それ以前に原子力発電所建設予定地の土地は観光施設の計画のためという名目で買い集められていた。当時の新潟県副知事で、のちに知事になる君健男は腹心たちに予定地の買収を行わせており、後年県議会でこの「インサイダー取引」を追及された。実際に原子力発電所計画が明らかになると地価は高騰した。

七一年には東北電力が新潟県に対して巻原子力発電所建設計画を正式に表明、七七年には機動隊に守られながら開かれた巻町議会で、原発推進派が提案した「原子力発電所建設に関する決議」が賛成一九、反対二で可決された。この間に、七三年のオイルショックをきっかけに電源三法が制定され、立地に対する交付金が配分されることになった。当時の首相は田中角栄で、交付金は田中の地元であり、巻町から北へ約五〇キロメートルの柏崎・刈羽に立地が決まっていた世界最大級の原子力発電所（東京電力によるこの発電所の電力は新潟ではなく主に東京で消費されている）をはじめ全国の原子力発電所のために使われることになった。この交付金への期待が、推進派を勢いづ

かせた。

電源三法による交付金の配分以前に、次第に釣り上って行く建設予定地の土地買収のために東北電力によって多額の金が支払われた。巻町や近隣の漁業協同組合には五〇億円近い補償金が支払われた。また、巻町と隣接する岩室村に対しては「原発協力金」という名前の寄付金が支払われた。巻町は協力金を見込んで予算を組むようになり、病院の増改築やゴミ処理施設整備などが行われた。こうして巻町とその住民は原子力発電所がもたらす金の呪縛から逃れられなくなっていった。東北電力がこの間に支払った金額の合計は公表されただけでも二八九億円余にのぼるが、詳細についての説明は行われなかった。⁶⁾

しかし、巻原発計画はその後、紆余曲折をたどった。巻町をふくむ選挙区では与党である自民党の二人の政治家が鎬を削っていたが、その両勢力にはそれぞれ土建業者のグループが結びついており、原子力発電所建設という巨大な利権を狙っていた。両者は譲らず、結局、少数勢力である社会党や共産党、労組をはじめとする原発反対派がキャスティングボートを握るかたちになった。自民党両派は選挙で勝利するためには反対派を引き付けることが必要であり、そのために原発建設について「慎重」との公約を表面上掲げ、当選するとその公約を破棄する、そして次の選挙では同じ戦略を取った相手陣営に破れるという奇妙な構図が定着した。原発建設反対派も多くの場合、あえて独自候補を立てることなく、この構図を利用して時間を稼いだ。しかし九〇年代に入ると自民党両派の均衡が破れ、「原発推進」を掲げた現職が三選を果たして原発建設はいよいよ現実味を帯びるようになった。

しかし、このころまでにスリーマイル島（七九年）、チェルノブイリ（八六年）をはじめ内外の原発で事故が相次ぎ、巻町の住民の不安は募った。住民はまた、現職が三選を果たした選挙で原発に「慎重」、「反対」を掲げた二候補が獲得した票の合計が過半数を占め、「反対」を主張した候補が獲得した票がこれまでになく多かったことに注目した。後者については、隣接する新潟市のベッドタウンとして巻町に移住してきた新住民の増大も影響したと思

われる。こうした背景の下で、住民投票は、これまでの反対派である左翼勢力からではなく、「保守」と見なされて来た人々によって提案された。旧地主をふくむ町の「名士」たちを中心とした人々による住民投票の提案は、住民にとって意外な思いと同時に左翼勢力に対するのとは異なる信頼感をもって迎えられた。

「巻原発・住民投票を実行する会」は、「原発建設は、巻町にとって百年に一度の大事業。原発を建設するか、しないかは、民主主義の原点に戻り住民の意向を聞いてから決めるべきだ」と主張した。「実行する会」はこの主張の通り、直接民主主義に訴えた。町長に対して住民投票の実施を求め、拒絶されると「自主管理住民投票」を実行した。「自主管理住民投票」には町内の原発反対派六団体が結束した。これに対し町長は、「住民投票は（議会制）民主主義への挑戦だ」と反発した。「自主管理住民投票」は九五年一月から一五日間、町内八カ所で実施され、巻町の有権者二一、八五八人の四五・四〇％に当たる一〇、三七八人が参加した。周囲の目を避けるために夜陰に紛れ頬かむりをした老女も投票して、「実行する会」のメンバーを感激させた。結果は賛成四七四票、反対九八五四票だった。

「実行する会」はこの結果を示して町長に原発推進の姿勢を改めるよう求めたが、町長は「正式な民主主義のルールにのっとった行為ではない」と無視した。「自主管理住民投票」の数日後、東北電力は巻町に原発予定地の中心にあり建設の鍵をにぎる町有地売却を申し入れた。当時の町議会の圧倒的多数を占める推進派の賛成によって売却案が可決されることは確実だった。しかし、召集された臨時町議会は反対派の座り込みなどで流会となり、町有地売却の決定は延期された。同年四月、任期満了による町議会選挙が行われた。この選挙では、従来の地縁血縁による無風選挙から一変して「住民投票条例制定」を争点とした激しい選挙戦が争われた。

選挙の結果、大方の予想に反して住民投票条例制定派が二議席中過半数の一議席を占め、原発推進派の現職五人が落選した。また、原発反対や住民投票条例制定を訴えた新人女性候補が上位三位を独占した。町民は「自分

の意思で投票する人が増えてきた」「原発を止めるためには最後のチャンスだと思つた」と口々に語つた。原発推進派も、「有権者の間に既成の政党や制度への不満があつた」と敗因を分析した。条例制定派は選挙後の議会で、「町長は住民投票における有効投票の賛否いずれか過半数の意思を尊重しなければならない」などの規定を含む住民投票条例を提案した。一方、原発推進派は条例制定を公約に掲げて当選した議員のうち二人を抱きこみ、議会内勢力の逆転に成功した。しかし、投票を誤つた推進派議員がいたためか、採決の結果条例案は可決された。⁷⁾

次に推進派は「条例の制定から九〇日以内」と定められていた住民投票の実施を先延ばしすることを図つた。町議会の条例賛成・反対の両派は激しく対立した。町長はなおも「私は議会制民主主義を重視する。条例には不満がある。町の将来は、町民の代表である議会と協議して進めていくのがベターだ」と述べた。採決の結果、実施時期は町長の判断に委ねられた。町長は実施時期を明らかにしようとはしなかつたために、「実行する会」は「町長は町民の声を踏みにじろうとしている」として町長のリコールを宣言した。「実行する会」をはじめとする町民はここでも直接民主主義に訴えたのである。リコール署名は法定数（有権者の三分の一、約七、七〇〇人）を大きく上回る一〇、二三一人に達した。このころには巻町の住民は、自分の名前を公表しても意思表示をしないと考えるようになっていた。町長は当初、強気の態度を示していたが一転して突然辞職した。

九六年一月に出直し町長選が実施され、「実行する会」の笹口孝明代表が当選した。新町長の下で住民投票の期日が決められ、日本で初めての本格的な住民投票がスタートした。原発賛成派はピラをはじめ、供応の疑いのある「見学会」への招待や「勉強会」、講演会、シンポジウムなどによる激しい宣伝合戦を展開した。東北電力や資源工ネルギー庁は賛成派を強力に支援した。反対派もピラを配布し、全国各地の原発反対派を講師に招いて勉強会を開いた。町も「判断材料を提供する」として両派の意見を紹介する公開シンポジウムを主催した。投票の結果は投票率八八・二九%、原発反対一二、四七八票（投票数の六一%、有権者総数の五三%）、賛成七、九〇四票（投票数の三

九%)だった。笹口町長は「十分な情報を得ながら原発問題を考えてきた町民が原発とは共生しない道を選んだ。この結果は世代交代が行われるまで、町長が代わるうが、議会が改選されようが絶対に尊重されなければならない」と述べた。⁽⁸⁾

巻町の例は、他の原発計画と同様に、立地が密室の中で決定され、最後までその理由が明確にされなかった。住民投票の直前には通産省の官僚が「過疎地のほうが被害が少ない」という見解を述べて地元を怒りさせた。これに対して原発反対派は住民投票という公正な決定方法を提案し、住民ははじめて原発問題そのことについて圧力を受けることなく、自由に意思を表明することができた。また、その過程で地域住民の意識は民主主義の方向へ向かって大きく変化した。

(二) 「御高町^{みたけ}産業廃棄物処分場計画」住民投票

日本の産業廃棄物は年間約四億トン、家庭などからの一般廃棄物の約五千トンを含めると四億五千万トンのゴミが排出される。これらのゴミは主に都会で排出され、地方に持ち込まれる。そのため全国各地で紛争が頻発している。紛争の原因になっているのはゴミをめぐる都会と地方の不公平と、密室の中で行われる手続きの不明朗さである。岐阜県御高町の産業廃棄物処分場計画をめぐる紛争はその典型的な例であった。⁽⁹⁾

御高町に隣接する岐阜県可児市^{かき}に本社を置く、業界最大の産廃業者・寿和工業^{としわ}は九一年、御高町に対して同町の北東部の山林に産廃処分場を建設したいと申し込んだ。最終的には二〇〇ヘクタールの「東洋一の」処分場を建設したいというもので、すでに建設予定地の十戸とは「覚書」を交わし、一戸につき移転補償費一億二千万円のうち一千万円を手付金として渡したという。御高町は当初、この計画に反対した。寿和工業が岐阜県に産廃処分場建設の許可申請を出した際も、「計画地の下流の木曾川には上水道の取水口があり、処分場の処理水で汚染される恐

れがある。計画地域は国立公園の特別地域に指定されており、環境保全が望まれる」などの理由を付して、「不当」とする意見書を県に提出した。

しかし、町の態度は九四年になると一変した。まず町議会の特別委員会が「安全第一」を条件に方向転換への地ならしを行い、続いて町が公害防止、住民の立ち入り権、「福祉の里」構想への支援などを条件に「前向き姿勢をとることとしました」とする文書を県に提出した。その一方で、町は「福祉の里」構想への協礼金などとして寿和工業から一五年間で合計三五億円を受け取るという協定を結んだ。しかし、この協定締結の事実には知らされなかった。町の方向転換の理由は、いまだに明らかにされていないが、九三年頃から県が町に対して積極的に寿和工業の計画受け入れを求め始めていた。

九五年四月、町長選挙でNHK解説委員だった柳川喜郎が前町長の助役だった候補に圧勝して町長となった。柳川は中学・高校時代を御高町で過ごし、夫人（故人）の父は元町長であった。かつての同級生たちから「沈滞している町を何とか変えたい」と熱心に頼まれた柳川は、その熱意に負けて出馬を決意したのであった。同年七月の町議選では柳川を支持した人々が町議に当選し、定員一八名のうち「町長派」が一人名を占めた。柳川町長は「クリンでガラス張りを原点とした行政」を公約とした。九六年四月には慎重論や時期尚早論もあった議会を説得して、岐阜県の町村では初めて情報公開条例を制定し、条例には「住民の知る権利」と「原則公開」とを明記した。九五年九月、町と寿和工業が結んだ協定書が地元紙によって暴露された。柳川町長は埋もれていた資料を調べ、九六年二月に「御高町産業廃棄物処理場計画への疑問と疑念」と題する質問書を岐阜県に提出した。その中で、以下の諸点について疑問があるとした。立地について科学的、社会的、経済的な側面からの客観的な調査がなされておらず、業者の計画を県が追認している。木曾川に近い立地で、事故が発生した場合、水質汚染の可能性が高い。下流では五〇〇万人が上水道を利用しており、県は下流域の自治体と協議する必要がある。寿和工業の信頼

性に問題がある。これまでの手続きにおいて国土利用計画法違反の疑いがある。については、第一に、寿和工業が土地買収の届出をした際に、利用目的として「処分場建設」ではなく、「資産保有」「資材置き場」などと記入したこと、許可以前に土地代の授受を行っていることなどであった。第二に、九四年九月に環境庁は国立・国定公園内での廃棄物処理場の設置を禁止する通知を都道府県に出しているが、岐阜県はこの通達を放置し、九五年三月にこの通達の発効を九六年四月からとし、それまで申請のあったものについては適用されないとする通知を出していたのである。そして、その直後に、寿和工業は自然公園法に基づき許可申請を行っている。

柳川町長の質問状に対して岐阜県は九六年三月、寿和工業は「国より厳しい水質目標を設定しており、業者はそれを遵守できる」などと回答した。柳川町長はこの回答に納得しなかった。¹⁰同年一〇月、柳川町長は自宅のマンション付近で何者かに襲われ、瀕死の重傷を負った。柳川町長の自宅の配電盤に盗聴器が仕掛けられ、電話が盗聴されていたことも判明した。柳川町長は、この事件の一年前からミニ新聞を使って個人攻撃を行われていた。また、「右翼」を名乗る団体が、町内で産廃の勉強会を行った環境保護団体のメンバーに対して脅しや嫌がらせを行っていた。こうしたことから多くの町民は、町長襲撃事件を「産廃問題に絡んだテロ」だと考えた。

テロ事件の翌日、一年半前の選挙で柳川候補を担いだ人々が集まり、産廃についての「意見を表に出すには住民投票しかない」と意見が一致した。事件から一〇日後、暴力追放の町民大会が開かれ、さらに住民投票条例制定へ向けた直接請求の署名活動が始められた。中心となったのは環境市民運動グループと町長の支持団体など四グループだった。多くの町民が署名活動に積極的に参加し、わずか一週間足らずに必要な数の三倍に当たる約一〇〇〇名が集まった。請求代表者の田中保は妨害や暴力を恐れ、署名の原本をゴミ箱に隠し、防弾チョッキを着た。

九七年一月、産廃処理場建設の賛否を問う住民投票条例案の審議が御高町議会で行われた。議員たちは一人ずつ壇上に立って住民投票や産廃問題、そして民主主義について自分の考えを述べた。「取り返しがつかないような取

り決めが町民不在のまま、情報非公開という暗闇の中で進められ、あわや決行の段階だった。迷惑施設反対をとえながら、ある日突然、一転受け入れたのは、どう解釈したらいいのか。裏に何があったのか」「住民投票を提起されるというのは、議会の立場としては難しいことになったと思う。だが、過去の議会は、住民が直接請求をせざるを得ないほど閉ざされていたのではないか。お金が町に入ることと迷惑施設の建設を認めることを引き換えにするのは正しいことか。根本的な議論がなかった。いままでの御高町がとったのは、安易なやり方ではなかったか」「町民の意思は建設反対の方向だ。これが住民投票でさらに明確にされるなら、町長の不幸な事件は生じなかったかもしれない」「住民投票の問題は御高町に限らず全国に影響を与え同じ悩みを抱えている関係者に新しい先例、事例を与える大きな意義がある」。

「私は住民投票条例の制定に賛成の立場です。間接民主主義を補充し活性化する手段として、民意を尊重した住民投票の利用は許されます」「最近の選挙の低投票率が住民の不信感を象徴している。日本や各自治体の針路を決める重大な問題は、直接投票もひとつの選択肢として採用すべき時代が到来しつつある」。

住民投票への参加の権利をめぐって住民投票条例に対する批判の意見も述べられた。「在日外国人から、投票参加の要望が出ている。投票資格（年令）も一八歳以上にしてはどうか」。この点については時間がない、という理由で見送られることになったが、この問題は不公平性を正す手段について公平性を保証しようという観点である⁽¹¹⁾。公平性の議論は、問題が環境に関わるだけに時間軸を延長して、世代間の公平性という議論に発展したのである。議員の一人は次のように発言した。「金がもらえればよいというのが地域工コです。いまがよければよいというのは世代間工コです⁽¹²⁾」。続いて採決に入り、議長を除く一八人中二人が賛成して条例案は可決された。二晩がかりで条例案を作った田中保は「この運動をやることで、政治が僕らに近づいてきた気がする」と感想を述べた。

一方、岐阜県はこの問題について推進の姿勢を崩そうとはしなかった。梶原拓知事は建設官僚出身で、八七年に

都市局長から岐阜県副知事となり、八九年の知事選で当選すると県庁幹部を自分の腹心で固めた。九六年に岐阜県に隣接する三重県の長良川河口堰が当初の利用の予測が外れ、逆に環境を破壊するという問題が発生して全国的な注目を集めたが、視察した環境庁長官が建設省に河口堰のゲートをあけるように求めたのに対して、梶原は「もし建設省が開けるなら実力で阻止する」と威嚇した。九五年、地方官僚が中央官僚を自治体の予算を不当に使用して贅沢に接待した「官官接待」が暴露された際も、情報公開について消極的な態度をとった。住民投票条例の成立後に知事選が行われ、多くの業界団体などの推薦を受けた梶原が当選したものの、投票率は低下し、いつもは圧倒的に保守票が出る御嵩町でも二人の対立候補の合計票が梶原候補の票を上回った。選挙では御嵩町の産廃施設問題が焦点のひとつになったが、梶原陣営の一人は「産廃問題は地域エゴだ」と反論した。

県議会も野党は共産党の一議席で、自民党が圧倒的な力を持っている。岐阜県は自民党が牛耳る代表的な「保守王国」である。産廃問題について反対請願をしようとした御嵩町民が紹介議員になってもらおうと県議を尋ねて回つても、与党派の誰一人として引き受けようとはしなかった。県議会は行政をチェックする機能を失っていると言える。

御嵩町では住民投票条例が制定されると、産廃処分場建設推進派の住民や前議員たちが、受け入れ表明を行った前町長を会長に「あかるいみただけをきづく会」を旗揚げした。設立総会では「国や県と協調し、良識ある町民の意思を結集しよう」と呼びかけた。柳川町長も町が主催する説明会を始めた。様々な意見が述べられたが、ある住民は「単にいい、悪いではなくて、町としても産廃問題にどう向かっていくのかを示さないと、国民は納得しない」と発言した。説明会は二月から五月まで四〇回近く行われた。「ゴミ処分場問題を抱える全国の住民、自治体関係者、弁護士らを集めてシンポジウムも開かれた。福岡県からの参加者が、「敵は業者ではなく行政かもしれない」と発言すると拍手がわいた。宮崎県小林市からの参加者は、「住民投票は、私たちにとって最後の手段ですよ」と

期待を述べた。小林市は御高町から五カ月後の九七年一月に産廃処理施設の住民投票を実施したが、施設はすでに完成していた。木曾川下流域の市民グループは「木曾川流域住民の会」を結成し、下流の大都市である名古屋市の議会に働きかけた。

ちょうどこのころ、廃棄物処理法の改正論議が大詰めを迎えていた。日本弁護士会が開催したシンポジウムでは、「現行法には住民参加という考え方がまったくなく、住民の理解を得るシステムの確立が必要だ」「（御高町の例について）住民投票で問うのもひとつの方法」（上田和弘京都大学教授・環境経済学）「今は一番影響を受ける住民に一番最後に知らせる仕組みになっている。住民の同意がないと手続きが進められないようにすべきだ」「（廃棄物処分場問題全国ネットワーク）大橋光雄事務局長」という意見の一方で、「住民の同意を要件にしたら、御高町のように造れなくなる。逆に不法投棄が増える」（鈴木勇吉・全国産業廃棄物連合会会長）という意見も述べられた。⁽¹³⁾

柳川町長は処分場問題で県と公開討論を行うことを提案してきた。九七年三月、県廃棄物問題検討委員会の場で、梶原知事と柳川町長とが同席し、この問題を話し合う機会ができた。しかし、知事は不熱心な態度を露わにし、処理場建設や業者に問題は無いと声明した。この委員会を傍聴した御高町議は、「突っ込んだ話し合いがなくなり、知事は産廃処分場の必要性を繰り返すだけで、県内九九市町村の中でどのような経過で御高町が予定地になったのか、具体的な説明をしてほしかった」と不満を述べた。⁽¹⁴⁾

住民投票をめざして説明会などが行われていた四月下旬、県は「調整案」なるものを発表した。その内容は、県が関与する第三セクター（県、町、寿和工業で構成）または県の外郭団体が事業主体となって産業廃棄物処分場を建設・運営する、国立公園にかかっている区域を予定地から外すなどというものであった。また、立ち入り検査などの監視体制についても触れているが、その具体策は明らかにされなかった。住民投票を目前にしたこの時期にこのような案が県によって提案されること自体が「攪乱戦術」であり、不当な介入であるとして、町民の間に県に対す

不信感が高まった。「調整案」の説明会で、なぜ御高町に立地するのかという質問に対して担当課長は「場所は業者が決めた。県は申請が適正、適法が審査している」と答えた。さらに「県が事業者として関与するならば、御高町以外の地区を含めて検討するのが当然ではないか」との質問に対しては、「どこに立地しても問題ない施設を考えている。現計画を前提としている」とはぐらかした。⁽¹⁵⁾

柳川町長は巻町が行ったように建設推進、反対の両派による公開シンポジウムを開催することを計画したが、両者の調整がつかず実現しなかった。同町長はまた、県側の担当者を招いて説明会を開くことも計画していたが、これも「調整案」をめぐって思惑が対立し実現しなかった。投票日まであと三日とせまった六月一九日の夜、「小和沢産廃に反対する町民の会」は「町民大集会・産廃問題トークキング・リレー」を開いた。中学生から七〇代の老人まで一六人が壇上で、それぞれの思いを語った。会のメンバーの一人は「二年前には人前で話すことは難しかった。それがこんなに自分の意見が言えるなんて。すばらしい」と語った。

住民投票の当日、「六月二日 住民投票の日です。町の将来は自分たちできめよう」と書かれた大きな垂れ幕が一ヶ所の投票所の入り口に掲げられた。投票を終えた会社員は、「これは重みのある投票です。政治家を選ぶ普通の選挙では、だれが選ばれても同じだという感じがするけど。(この住民投票は)棄権は絶対できませんよ」と語った。投票率八七・五〇%で目標の八〇%を大きく越えた。開票結果は、処分場建設に反対が一〇、三三三票(七九・六五%、有権者全体の六九・七〇%)で、これも目標の一万票を越えた。賛成は二、四四二票(一八・七五%、無効二〇三票であった。柳川町長は記者会見で、処分場予定地にある町有地を売ったり貸したりすることはできない、したがって計画は白紙になったと明言した。

住民投票後、柳川町長は産廃処理場問題についての基本的な認識について述べている。「このさい産廃問題は発想の大転換が必要です。それには大量生産、大量消費、大量廃棄の時代は終わったという認識がまず必要。キーワ

ードは減量化、リサイクル化、無害化の三つです。そのためには金がかかりますが、それは社会的コストとしてみんなができるかぎり公平に負担すべきです。『ゴミはいつも一番安い道を動いていく』という法則があるそうです。ここに現在のゴミ問題の最大の問題点があります。御高もいわばこの法則の犠牲者とも言えます。ゴミが一番安い道を動かしてはいけないのです。そして立地について、「県が、県内のどこかに産廃処理場がほしいというのはその通りだと思います。だけど、どこかにほしいということ、どこでもいいということとは違います。県内で粗く候補地をあげて、調査をやりながら絞り、さらに精密な調査をして、最終的に一か所に決めることが必要だと思います。そういった過程で御高町の小和沢となれば、おそらく僕も含めて、住民投票で反対票を投じた人たちの大半が容認したと思う。すぐ地域工コとかなんとか言われるけど、その調査の形跡(16)すらありません。よりにもよって、なんでこんな場所、木曾川から五〇mしかないと感じる」。柳川町長のこの解説はNIMBY問題をめぐる問題点と解決のための方向性を正確に言い当てている。

結 び

以上の二例について見てきたように、日本においては計画や施設の受け入れにおける環境問題の正当な解決法が確立していない。そのような状況の下で、住民投票は情報公開とともに「エリート支配」を民主主義の方向へ向かって移行せしめる役割を果たしてきた。しかし、NIMBY問題あるいは環境保護問題の解決のためには、もうひとつの軸である公平性の観点が考慮されなければならない。柳川町長が到達したように、より適当な地域を求めて、技術的、社会的、経済的に多角的な調査によって立地候補を絞り込んで行く、というプロセスを繰り返していくことにより、立地問題は公平な解決に近づいて行くことができるであろう。また、社会的な合意も成り立ちうるであろう。

しかし、上記のような絞り込みが不可能な場合も想定される。たとえば、計画や施設の受け入れがどの地域にとっても不可能であるという場合、そもそもその計画や施設そのものの性格が社会や環境と共存可能なかどうかを再考されなければならない。たとえば原発の危険性が深刻に受け止められるときにそうした例であろう。そうした場合には、それらの計画、施設を、人間社会に受け入れられ得るものに改造する必要があるだろう。もし、それが出来ないということであれば、この計画や施設そのものを放棄し、ほかの計画を立てるしかないであろう。

住民投票の役割は、現在のところ押し付けられた計画や施設を拒否するための政治的手段である。しかし、上記の例のように、住民投票の過程には公開の討論の機会が含まれるのであり、そこに公平性が考慮された「合意による解決」の可能性が生まれてくる。公開の討論を重ねることによって、また直接民主主義の一つの方法として住民投票の正当性が認識されることによって、住民投票は米国やドイツにおけるように政策選択・提案型に変容して行くであろう。その兆候として、日本においては最近、町村合併について住民の意思を問うために住民投票が使われるケースが増えている。政策選択・提案型としてはまだ初歩的であるが、住民投票がその役割を拡大する傾向の一つとして注目される。

(1) それ以後、市町村合併を問う住民投票が多数行われている。日本の住民投票の現状については、横田清『住民投票』一九九七年、公人社、今井一『住民投票』二〇〇〇年、岩波書店。

(2) 憲法九五条は、「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」と定めている。しかし、実際には、政府はこの規定に触れないように問題を解釈しようとしている。

(3) 神戸市議会で住民の投票条例制定の直接請求が否決されるに至る審議の実態については、高崎啓子編著『議会という装置——神戸空港住民投票臨時市議会記録』一九九九年、長征社を参照。

(4) Robin M. LeBlanc, *Bicycle Citizens: the political world of the Japanese housewife*, 1999, University California Press.

- (5) 清水修二『NIMBY (Not in My Back Yard) シンドローム考——迷惑施設の政治と経済』一九九九年、東京新聞出版局を参照。
- (6) 新潟日報報道部『原発を拒んだ町』一九九七年、岩波書店。
- (7) 原発に関する住民投票条例は、高知県窪川町、三重県南島町、宮崎県串間市でも制定されており、巻町は全国で四番目だった。しかし、先行市町の条例は実施時期が定められておらず、建設も先延ばしされたりして投票は実際には行われなかった。
- (8) 新潟日報報道部、前掲書。
- (9) 御嵩町産業廃棄物処分場問題と住民投票については、朝日新聞名古屋社会部『町長襲撃——産廃とテロに揺れた町』一九九七年、風媒社、同『ドキュメント住民投票——「産廃ノー！」御嵩町民の決断』一九九七年、風媒社を参照。
- (10) 上記の二点については国会でも事実関係が追及された。第一の点については、国土庁が岐阜県の対応を不適切であったと指摘した。第二の点について環境庁は、岐阜県が同庁と相談して措置を決めたと言っていることについて、その事実を否認した。さらに寿和工業が八九年から九四年までの間に、総額約五億五千万円の申告漏れを指摘されていたことが明らかになった。柳川町長は「脱税するような業者が一方で社会性の大きい産廃処理業をやっている。そのような業者の言葉を信じられない」と批判した。それに対して岐阜県の担当者は「廃棄物処理法では禁固以上の刑に処せられないと問題にできない」と述べた。前掲、朝日新聞名古屋社会部『ドキュメント住民投票』三三―三七頁。
- (11) 条例を一部改正し、外国人登録を行って三月以上御嵩町に住んでいる人の投票権を認めるべきであるとする直接請求が四二八名の署名を添えて行われた。のちに請求者の在日韓国人らが「外国人という理由で参加できないのは差別だ」として、町を相手取って損害賠償を求める訴えを岐阜地裁に起こした(前掲、朝日新聞名古屋社会部『ドキュメント住民投票』一〇〇頁)。この問題については、巻町のあと、御嵩町の前に行われた沖縄県民投票(米軍基地の整理・縮小問題)において、参加を認められなかった高校生たちが自主投票をおこない、ほぼ全員の高校生が参加し、ほとんどが米軍基地の整理・縮小に賛成した例がある。二〇〇二年三月に行われた滋賀県米原町の住民投票(合併問題)では定住外国人参加が認められた。二〇〇二年六月には愛知県高浜市で年齢資格を「一八歳以上」に引き下げ、永住外国人や受刑者にも投票を認めた住民投票条例が成立した。住民投票は現在日本で課題となっている選挙権拡大の最前線に立っていると見える。
- (12) 前掲、朝日新聞名古屋社会部『町長襲撃』二四九―六三頁。
- (13) 産業廃棄物処理をめぐる社会的構造およびその権利、「Eシネマ」の実態については、石渡正佳『産廃コネクション』二〇〇二年、WAVE出版を参照。
- (14) 前掲、朝日新聞名古屋社会部『ドキュメント住民投票』七九頁。
- (15) 前掲書、一〇五頁。
- (16) 前掲書、二二一、二二三頁。

〔付記〕 本稿は二〇〇二年九月にシアトルで開かれた「Environmental Policy and Law in Japan, Germany, and the US: The Struggle for Equity」に提出された報告の日本語版である。右の会議はTamaki Foundationの支援を受けた。