
浜岡原発の再稼働と県民投票

議論のための論点資料

2019年5月

静岡大学情報学部 中澤高師研究室

〒432-8011 静岡県浜松市中区城北 3-5-1

はじめに

このたびは、議論イベントへご参加をいただき、ありがとうございます。

議論イベントのテーマは、「浜岡原子力発電所の再稼働を県が判断する際に、県民投票を実施すべきか」になります。浜岡原発再稼働の是非には様々な意見があります。では、誰が、どのような手続きによって再稼働の是非を判断すべきなのでしょう。浜岡原発の再稼働をめぐる地元合意は、どうあるべきなのでしょう。

そこで、浜岡原発の再稼働をめぐる地元合意、なかでも県民投票の是非について、参加者の皆さまに議論していただきます。

議論イベントの前に、この資料にお目通しをお願いします。

この資料には、住民投票についての概説に加え、住民投票への賛成・反対を含めた主な論点がまとめられています。また、静岡県では、浜岡原発再稼働をめぐる県民投票を実施することの是非が、2012年に県議会で議論されました。その際の論点についても整理してあります。

議論イベントでは、こうした論点を踏まえたうえで、「県民投票の是非」について参加者の皆さんで意見を交換し、議論を深めていただきます。

皆さまのご意見をうかがい、一緒に「浜岡原発再稼働と県民投票」について考えていくことを楽しみにしております。

また、この資料の作成にあたっては、複数の専門家の方々に原稿を読んでいただき、ご意見をいただきました。この場を借りて、御礼申し上げます。

2019年5月
静岡大学 情報学部
准教授 中澤高師

目次

1. 浜岡原発の現状と県民投票の経緯	
浜岡原子力発電所の経緯と現状	3
県民投票についての経緯	4
県議会に提出された県民投票条例案の概要	5
2. 住民投票について	
住民投票制度の種類	6
条例に基づいて行われた住民投票	8
住民投票をめぐる論点	10
3. 県民投票をめぐる論点	
なぜ県民投票が必要なのか？	11
間接民主主義と住民投票は相容れるのか？	12
県民投票の結果に拘束力はあるのか？	13
国策を地方の県民投票の対象とすべきなのか？	14
専門的な問題を住民が判断できるのか？	15
二者択一で判断できるのか？	16
賛否が拮抗していない案件を県民投票にかけるべきなのか？	17
市町が協力を拒否した場合にどうするのか？	18
判断するには時期尚早ではないか？	19
投票率 50%以上は必要か？	20
投票者資格をどうするのか？	21
静岡県民だけの住民投票でいいのか？	22
その他の論点	23
補足 1. 原子力発電所の状況	24
補足 2. 安全協定について	26
補足 3. 浜岡原子力発電所の年表	27
補足 4. 条例に基づいて実施された住民投票一覧	28
主な参考文献	30

1. 浜岡原発の現状と県民投票の経緯

浜岡原子力発電所の経緯と現状

旧浜岡町（2004年に御前崎町と合併し、現在は御前崎市）の佐倉に立地する浜岡原発は、中部電力株式会社（以下、中部電力）が所有・運営する唯一の商用原子力発電所です。

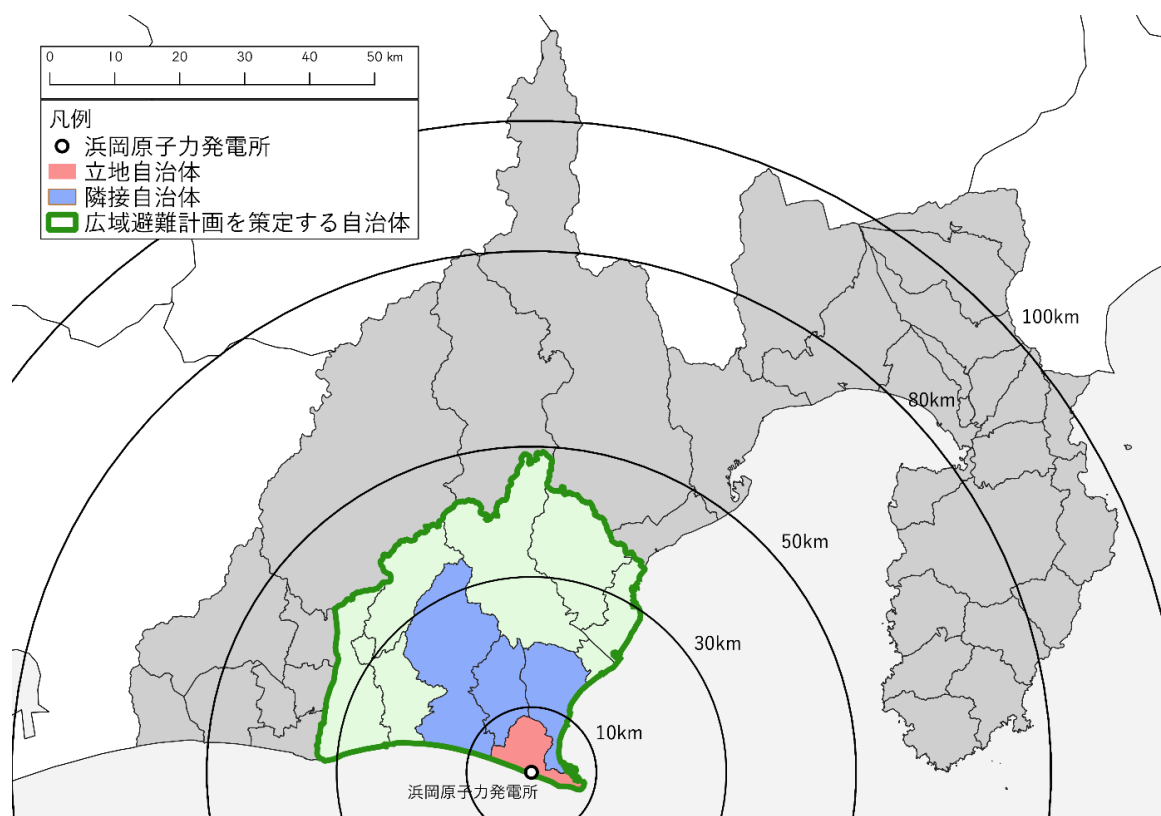


図1 浜岡原子力発電所の所在地

1967年に中部電力が旧浜岡町を原子力発電所の候補地として選び、1976年には1号機が営業運転を開始しました。その後、中部電力から増設の申し入れがされ、1978年に2号機、1987年に3号機、1993年に4号機、2005年に5号機が営業運転を開始しています。2008年には、1・2号機の廃炉と6号機建設計画が公表されました。

中部電力は、愛知県、長野県、岐阜県、三重県の全域あるいは大半の地域、及び静岡県富士川以西の地域に電力を供給しています。中部電力の発電量に占める原子力の割合は、2009年度で約12.3%でした¹。

¹ 経済産業省 資源エネルギー庁『電力調査統計』より「2-(5)発受電実電実績」URL:http://www.enecho.meti.go.jp/statistics/electric_power/ep002/results_archive.html#h21 (2019年3月14日取得)

2011年3月の東北地方太平洋沖地震と福島第一・第二原子力発電所の事故を受け、同年5月に政府による停止要請で4号機と5号機が運転停止、3号機の運転再開が見送られ、浜岡原発は全機が運転を停止しました。その後、中部電力は海拔22mの防波壁建設など、福島原発事故後に新たに制定された新規制基準を踏まえた設備対策を進め、2014年に4号機、2015年に3号機の適合性確認審査を申請しました。現在、1・2号機は廃炉措置中、3・4号機は新規制基準適合性に係る審査中で、5号機を含め全機が運転を停止しています²。

表1 浜岡原発の現状

1号機	2号機	3号機	4号機	5号機
運転を終了し、廃炉措置中		「新規制基準適合性に係る審査」に申請され、審査中		「新規制基準適合性に係る審査」に未申請

県民投票についての経緯

浜岡原発再稼働の是非をめぐっては、2012年に市民団体「原発県民投票静岡」によって「中部電力浜岡原子力発電所の再稼働の是非を問う県民投票条例案」が静岡県議会に提出されています。原発県民投票静岡は、2012年8月までに、165,127の有効署名を集め、県民投票条例の制定を直接請求しました³。

この条例の目的は、「中部電力原子力発電所の再稼働の是非に関し、県民の意思を明らかにするための公正かつ民主的な手続きを確保することにより、中期的なエネルギー政策に係る住民自治を推進し、以って県政の民主的かつ健全な運営を図ること」とされています。

2012年9月には、県の意見を受けて、原発県民投票静岡が条例の修正案を提出しましたが、10月の県議会で原案は賛成0票、反対65票で、修正案は賛成17票、反対48票で反対多数となり、否決されました（県議会でも出された意見については、「3. 県民投票をめぐると論点」をご覧ください）。

² 6号機計画については、2018年3月に公表された中部電力の長期経営指針「経営ビジョン」の改定版では、計画の白紙撤回を意味するものではないとしながらも、記載を見送られています（静岡新聞「今回も記載見送り 中電浜岡原発の6号機計画－経営指針」2018年3月28日 朝刊 30頁）。

³ 地方自治体で住民投票を実施する方法の一つに、住民投票条例の制定があります。また、住民は、有権者の50分の1以上の署名を集めることで、条例の制定を請求することができます。請求後、議会で可決されれば条例が制定されます。詳細は、「2. 住民投票についての概観」をご覧ください。

県議会に提出された県民投票条例案の概要

2012年に静岡県議会に提出された原案と修正案の概要は、次のようなものでした。

表2 県民投票条例の原案と修正案の比較

	原案	修正案
【条例の目的】	<ul style="list-style-type: none"> ■ 浜岡原発再稼働の是非に関し、県民の意思を明らかにするための公正かつ民主的な手続きを確保することにより、中期的なエネルギー政策に係る住民自治を推進し、以って県政の民主的かつ健全な運営を図ること（第1条） 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 浜岡原発再稼働の是非に関し、県民の意思を明らかにすることにより、的確な県政運営に資すること（第1条）
【事務委託】	<ul style="list-style-type: none"> ■ 県民投票が行われる場合、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（第9条1項） 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 全ての市町に県民投票の執行に必要な事務の委託をすることができない場合には、県民投票を行わない（第4条第3項）
【実施時期】	<ul style="list-style-type: none"> ■ この条例の施行日から6月を超えない範囲において、知事が定める（第5条） 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 浜岡原発の安全対策が完了し、国が再稼働について検討を開始したと知事が認めるときに、遅滞なく期日を定める（第5条）
【投票資格者】	<ul style="list-style-type: none"> ■ 投票期日において県内の市町村に住所を有する、満18歳以上の日本国籍を有するもの（第7条） 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 日本国民で満20歳以上の者で、引き続き3か月以上静岡県内の市町に住所を有するものとする（第8条）
【開票条件・結果の尊重】	<ul style="list-style-type: none"> ■ 有効投票総数の過半数が、投票資格者の100分の25を超える数に達した場合には、知事及び県議会は投票の結果を尊重するとともに、国及び関係機関と真摯に協議し、浜岡原発の再稼働に関して、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（第26条） 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 投票数が投票資格者数の2分の1に満たない場合には開票しない（第26条） ■ 知事及び県知事は、投票の結果を尊重するとともに、国及び関係機関と真摯に協議し、浜岡原発の再稼働に関して、県民の意思が忠実に反映されるように努めるものとする（第28条）

2. 住民投票について

住民投票制度の種類

住民投票には、大きく分けると、憲法に基づく住民投票、法律に基づく住民投票、条例に基づく住民投票、その他の住民投票の4種類があります⁴。

表3 4種類の住民投票

憲法に基づく住民投票	・ 特定の地方自治体のみ適用される法律を制定する際の住民投票
法律に基づく住民投票	・ 「大都市地域における特別区の設置に関する法律」による住民投票 ・ 「市町村の合併の特例に関する法律」による住民投票 など
条例に基づく住民投票	・ 都道府県や市町村が制定する条例に基づき実施される住民投票
その他の住民投票	・ 自主管理の住民投票 ・ 自治体の規則等や住民協定に基づく、事実上の住民投票

条例に基づく住民投票は、都道府県や市町村が制定する条例に基づき実施されるものです。住民投票について定めた条例案が地方議会に提出・可決されることで、住民投票を実施します。条例案は、首長による提案、議員による提案、住民の直接請求のいずれかによって、議会に提出されます。住民の直接請求には、有権者の50分の1以上の署名が必要です。いずれの場合にも、条例案が議会で審議され、可決されてはじめて条例が制定され、住民投票を実施することができます。浜岡原発再稼働の是非をめぐって県民投票を行う場合、静岡県が条例を制定し、それに基づいて実施することが想定されます。

⁴ 住民投票制度の分類については、森田朗・村上順編『住民投票が拓く自治 諸外国の制度と日本の現状』（公人社 2003年）、及び今井一『住民投票』（岩波書店 2000年）を参照しました。

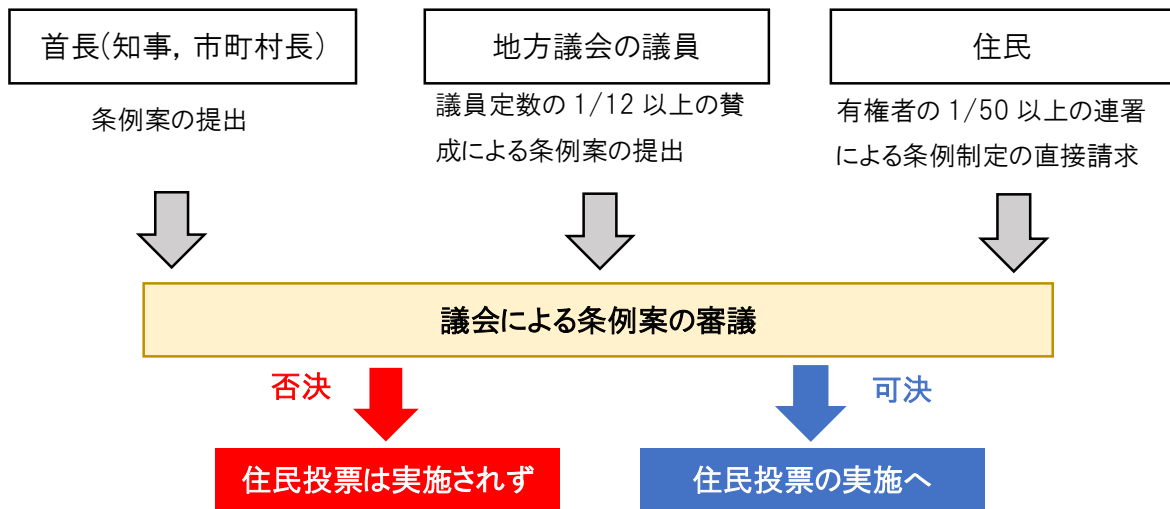


図2 住民投票条例制定の流れ

憲法に基づく住民投票には、憲法 95 条に定められている「地方自治特別法」の制定要件としての住民投票があります。これは、特定の地方自治体のみ適用される特別な法律を制定するためには、国会の議決後に当該自治体で住民投票を実施し、投票者の過半数の同意を得る必要があるとされているものです⁵。

法律に基づく住民投票の一つに、2015 年 5 月に大阪市で実施された大阪都構想（大阪市を廃止し、5 つの特別区を設置する構想）をめぐる住民投票があります。この住民投票は、「大都市地域における特別区の設置に関する法律」という法律に基づいて実施されました。他にも、「市町村の合併の特例に関する法律」に、合併協議会設置について住民投票の規定があります。

その他の住民投票には、自主管理の住民投票があります。例えば、原子力発電所建設、空港建設、町名変更などをめぐって、いくつかの市町村や地区で法律や条例に基づかない自主管理の住民投票が行われたことがあります。その他にも、自治体の規則等や住民協定に基づいて、事実上の住民投票が実施された事例があります。

⁵ 1949 年から 1951 年の間に、広島と長崎の平和記念都市建設法、東京都の首都建設法、京都と奈良の国際文化観光都市建設法などを対象に実施されました（今井一『住民投票』を参照）。

条例に基づいて行われた住民投票

浜岡原発再稼働の是非をめぐって県民投票を行う場合、静岡県が条例を制定し、それに基づいて実施することが想定されます。そこで、ここでは条例に基づいて実施された住民投票について紹介します。

総務省自治行政局の調べによると、2010年10月までに条例に基づいて実施された住民投票は401件あり、そのうち378件は市町村合併に関わるものでした。市町村合併以外にも、米軍基地建設、産業廃棄物処分場建設、河口堰建設、道路建設、小中学校でのエアコン設置、図書館建設、市町村庁舎の建て替え、市名の変更、運動公園建設、文化会館建設などを対象に、住民投票が実施されています（詳細は「補足4」をご覧ください）。

原子力発電所を対象にした住民投票は、1996年に新潟県の巻町（現新潟市）で実施されています⁶。これは、東北電力が計画する原子力発電所建設計画の是非を問うもので、町議会で制定された住民投票条例に基づき実施されました。条例に基づいて行われた住民投票としては、日本で最初の事例と言われています。投票率は約88%、うち反対が約61%、賛成が約39%という結果になりました。最終的に、2003年に東北電力は計画を断念しています。他にも、2001年に新潟県刈羽村でプルサーマル計画の是非を問う住民投票が、同じく2001年に三重県海山町（現紀北市）で原子力発電所誘致の是非を問う住民投票が実施されています。

表4 原発関係での住民投票実施事例⁷

自治体名	提案者	実施年	争点と結果
新潟県巻町 （現新潟市）	議員提案	1996年	・ 争点：原子力発電所の建設 ・ 投票率：88.20% ・ 結果：反対多数
新潟県刈羽村	直接請求	2001年	・ 争点：プルサーマル計画の実施 ・ 投票率：88.14% ・ 結果：反対多数
三重県海山町 （現紀北市）	首長提案	2001年	・ 争点：原子力発電所の誘致 ・ 投票率：88.64% ・ 結果：反対多数

⁶ 中澤秀雄『住民投票とローカルレジーム』を参照しました。

⁷ 佛教大学 上田道明教授の調べによります。

条例に基づく住民投票のうち、都道府県を単位として行われたのは2件のみになります。一つは、1996年に沖縄県で実施された「日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小に関する県民投票」です。もう一つは、今年2月に同じく沖縄で実施された、普天間飛行場の代替施設として国が名護市辺野古に計画している米軍基地建設のための埋立ての是非を問う県民投票です。静岡県では、2001年に静岡空港建設の是非を問う住民投票条例案が県議会に提出されましたが、否決されています。

表5 都道府県を単位とした住民投票実施事例⁸

自治体名	提案者	実施年	争点と結果
沖縄県	直接請求	1996年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 争点:日米地位協定の見直しと米軍基地の整理縮小 ・ 投票率:59.53% ・ 結果:賛成多数
沖縄県	直接請求	2019年	<ul style="list-style-type: none"> ・ 争点:米軍基地建設のための埋め立ての是非 ・ 投票率:52.48% ・ 結果:反対多数

⁸ 佛教大学 上田道明教授の調べによります。

住民投票をめぐる論点

住民投票をめぐることは、賛成意見と反対意見があります。主な論点をまとめました⁹。

表6 住民投票への賛否

賛成意見	反対意見
<ul style="list-style-type: none"> ■ 自分たちに大きな影響を及ぼす決定に、自分たちの意思を直接反映できる ■ 原発や基地など、国策に関わる問題であっても、そこに住む人達の意思が重視されるべき 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 原発や基地などは、地域住民の意思を訊いては、どこにも作るできない（「地域エゴ」を助長する） ■ 原発や基地など、国策に関わる問題を一地域の住民投票で判断するのは不適切
<ul style="list-style-type: none"> ■ 選挙で選ばれた議会や首長の判断が、必ずしも住民の意思を適切に反映するとは限らない ■ 地方議会はまともに機能しておらず、信頼できない 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 選挙で選ばれた議会や首長の判断を尊重するべきである ■ 選挙で選ばれた議会や首長が責任をもって判断するべきである（住民投票は、議会や首長の責任回避につながる）
<ul style="list-style-type: none"> ■ 住民投票が考えるきっかけになり、勉強し議論することで、専門的な問題であっても適切に判断できる ■ 新聞やテレビだけでなく、インターネットも普及しており、十分な情報を得た上で判断することができる 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 住民は専門知識がないので、難しい問題を適切に理解し判断することはできない ■ 住民は一時の感情や雰囲気の流れに流され、報道や宣伝によって影響されるので、合理的な判断をすることはできない
<ul style="list-style-type: none"> ■ 一部の人の意見ではなく、住民全体の意見を反映できる ■ ある問題について、賛成・反対をはっきりと示すことができる 	<ul style="list-style-type: none"> ■ 多数決であるため、少数意見が犠牲になる恐れがある ■ 住民投票によって、地域内の対立が激化し、住民間の溝を深める ■ 賛成・反対の二者択一だけでは判断できない問題もある

⁹ 主に、森田朗・村上順編『住民投票が拓く自治 諸外国の制度と日本の現状』、上田道明『自治を問う住民投票 抵抗型から自治型の運動へ』、及び今井一『住民投票』を参照しました。

3. 県民投票をめぐる論点

浜岡原発再稼働の是非を対象に県民投票を実施することについては、賛成・反対を含め、様々な論点が考えられます。ここでは、2012年に条例案を審議した静岡県議会の会議録¹⁰、及び、原発県民投票静岡 2020 発行の「浜岡原発の再稼働の是非を問う県民投票 県議と対話する会 記録集¹¹」から、県民投票をめぐる論点を整理します。

なぜ県民投票が必要なのか？

原発県民投票静岡は、静岡県議会で県民投票条例を請求した理由について述べています。

県民の意思を判断に反映させてもらいたい

- 浜岡原発によって大きな影響を受ける県民に、メリットもデメリットも勘案したうえで、自らの責任をもって意思を表明させてもらいたい
- 条例の直接請求に必要な有権者の50分の1を大きく超える165,127（有権者の20分の1以上）もの有効署名が集まっている

無関心の打破、自身で考える必要と責任

- 賛成であれ反対であれ、問題意識と責任をもって、自らの意見を再稼働の判断に反映させ、社会を築いていくことが、福島原発事故を経験した私たちに課せられた使命である

¹⁰ 平成24年（2012年）9月定例会（総務委員会及び本会議）の会議録によります。

¹¹ この冊子には、2013年11月から2014年11月にかけて実施された9人の県議会議員との対話と、メンバーによる座談会の記録が収録されています。

間接民主主義と住民投票は相容れるのか？

日本は、選挙で選ばれた代表者（議員や首長）に権力を信託する間接民主主義（議会制民主主義）という仕組みをとっています。これに対し、住民投票では、ある争点について一般市民が投票によって直接に賛否を表明します。このことから、**住民投票は直接民主主義的な仕組みであり、間接民主主義とは相容れない**、と主張されることがあります。これに対し、静岡県議会では下のような見解が述べられています。

議会と住民投票は矛盾するものではない

- 地方政治では、一定数の署名を集めることで、条例の制定や議員・首長の解職を請求できるなど、住民が直接的に関わることを想定した仕組みになっている
- 今回の県民投票は、投票結果が直接その自治体の意思になるわけではなく、最終的には議会が責任をもって議決する諮問型になっているので、間接民主主義と矛盾することはない

住民と議会の意思が一致しない場合がある

- 議員は、色々なことを考慮して選挙で選ばれている。そのため、個々の争点では、住民の意思と議員の意思が一致しない場合がある
- その不一致をただすというのも、住民投票の一つの役割である

議員だけでなく、県民にも意見を言える場を

- 浜岡原発の再稼働は、世代を超えて人々の命や生活にかかわる重要な問題であり、政治家だけでは担い切れないような重大で長く続く責任を伴っている
- この問題については、議員だけで考えるのではなく、自分たちにも意見を言える場をつくってもらいたいというのが、署名に託された県民の思いである

県民投票の結果に拘束力はあるのか？

住民投票を実施したとして、その結果には拘束力があるのでしょうか。一般に、都道府県や市町村の条例に基づいて実施される住民投票には法的な拘束力はないとされ、住民投票の結果に首長や議会が必ずしも従わなければならないわけではないとされます。そういう意味で、条例に基づく住民投票は、拘束型ではなく、住民の意見を訊くだけの諮問型であると言われます。一方、仮に法的な拘束力はなくても、首長や議会が住民投票の結果を完全に無視することは難しいため、政治的な拘束力はあるとも論じられます。

また、日本において、原子力発電所は国が一元的に規制・監督しており、再稼働について都道府県に法的権限はないとされています¹²。しかし、実際には、電力会社と安全協定を結んでいることもあり、再稼働にあたっては都道府県知事の詳細を得ることが通例となっています。

静岡県に提出された県民投票条例の修正案では、「知事及び県議会は、投票の結果を尊重するとともに、国及び関係機関と真摯に協議し、浜岡原子力発電所の再稼働に関して、県民の意思が忠実に反映されるよう努めるものとする」（第28条）とされています。

県民投票の効力については、次のような意見がありました。

効力が弱いので意味がない

- 浜岡原発の再稼働に法的権能のない県に対し、県民投票の結果を尊重させることに意味はあるのか
- 浜岡原発再稼働の直接的な決定にはならないのに、約13億円の費用をかけて実施する意味があるのか

実際には地元の意向が尊重される

- 国の方針として、地元の意向がはっきりしない限り再稼働はあり得ないと言われている

¹² 茂木敏充・経済産業大臣（当時）は、国会の答弁で「原発については、原子力規制委員会により、新規制基準への適合性、これが確認されれば法令上、法令上ではありますが、事業者が自らの判断で再稼働することが可能な仕組み、このようになっているわけであります」と述べています（第186回国会 経済産業委員会 第2号 平成二十六年三月十三日）。

国策を地方の県民投票の対象とすべきなのか？

国全体にかかわる問題を一地域が実施する住民投票の対象とすべきではない、という考えがあります。原子力発電所のように、国のエネルギーの基本政策に関するテーマを対象に、一地域が住民投票を行うことを、どう考えたらよいのでしょうか。

県議会では、次のような意見が出されています。

国策を住民投票の対象とするべきではない

- 国家の基本政策である原子力行政の一端が、一地方の住民投票により左右されることは妥当ではない

国だけでなく、県の判断も重要

- 原子力発電所の安全確保は国が基本的には責任を持っているが、地域社会がそれを受容できるかどうかは、地域社会が判断すべき
- 国が安全と判断したとしても、県として独自にチェックをし、判断をしていくべき

専門的な問題を住民が判断できるのか？

専門的な知識がなければ理解できないような問題は、住民投票の対象として適しているのでしょうか。一般の市民は、原子力発電所の再稼働について、適切な判断ができるのでしょうか。

浜岡原発再稼働をめぐるっては、以下のような意見が出されています。

住民に適切な判断ができるか疑問

- 県民に正確な情報、正しい知識が伝わっているのか疑問である。果たして、成熟した議論ができるのか
- 再稼働反対を訴えている人たちの中で、正しい知識と根拠を持ったうえで判断できる人がどれだけいるのか疑問である

専門家や政治家に任せるのではなく、住民が判断すべき

- 電力会社を含む専門家と政治家こそが、原発の危険性を軽く見て福島原発事故を引き起こした張本人である
- 事故が起こった場合の結果は、住民が受け入れざるを得ないのであるから、最終的な判断は住民がすべきである
- 県民投票が、県民が浜岡原発について考えるきっかけになり、多くの県民による議論を成熟させていくことができる

二者択一で判断できるのか？

一般的に、住民投票は、ある問題についての賛否を問う形をとります。そのため、その問題について住民の意思を訊く際に、賛成・反対の二者択一が適切であるのかが論点になることがあります。

浜岡原発の再稼働について、二者択一で判断することは適切なのでしょうか。この点について、次のような意見が出されています。

二者択一では判断できない

- 再稼働問題は二者択一による問題解決が困難であり、住民投票の対象には適さない
- 浜岡原発は、計画段階から数えて約半世紀の長きにわたって浜岡に存在している。賛成にしても反対にしても、様々な立場や条件があり、簡単に〇×で判断することはできない

最終的には二者択一である

- 最終的には、再稼働のボタンを押すか押さないかのどちらかでしかない

賛否が拮抗していない案件を県民投票にかけるべきなのか？

投票をせずとも結果が明らかな案件は、住民投票の対象として適しているのでしょうか。この点について、県議会では次のような意見が出されています。

反対多数なのは明らかなので、県民投票をする必要はない

- (2012年の時点で)ほとんどの人が、今は再稼働して欲しくないと考えていると予想されるので、お金をかけて住民投票で県民の意思を確認する必要があるのか疑問

議会が県民の意思を汲まないので、県民投票が必要

- 県議会が住民の意向を踏まえて再稼働反対と明確に表明しないので、県民投票を求める声が出てきている

市町が協力を拒否した場合にどうするのか？

住民投票を実施するためには、投票資格者の名簿を作成し、投開票の事務を行う必要があります。しかし、一般に、選挙人名簿は市町村が管理しているため、都道府県が投票資格者を把握するためには、市町村の協力が必要になります。また、投開票の事務も、市町村に委託する必要があるとされます。

そのため、静岡県議会では、県民投票に協力しない市町があった場合、果たして実施可能なかが議論されました。

一部の住民の意見が反映できない県民投票に意味があるのか

- 県と市町は対等の立場であり、県の条例で市町に投開票事務の実施を義務づけることはできない
- いくつかの市は「投開票の事務を受託しない」と言っている。35市町のうち一つでも投票できなかった場合、それは県民の総意として捉えていいのか

実際に、市町が協力しないことは難しい

- 県議会と知事で実施すると決めて、予算も措置できているときに、市町が反対するということは事実上あり得ない
- 市町に協力を強制することはできないが、拒否する場合にはその市町の住民は投票できなくなるので、住民に対して説明責任がある

静岡県議会に提出された修正案では、**全ての市町に対して県民投票の執行に必要な事務の委託をすることができないときは、県民投票を行わない**としています（第4条第3項）。これに対しては、**実質的な実施の可否を市町の判断に委ねてしまっ**ていいのか、という意見も出されています。

判断するには時期尚早ではないか？

県民投票を行うとしても、どのタイミングで実施すべきなのでしょう。県民投票の条例案が提出された2012年時点では、浜岡原発の安全対策も終わっておらず、原子力規制委員会で新たな安全基準がこれから審議される段階であったため、この時点で県民に再稼働の是非を問うのが適切なのかが議論されました。

判断するには時期尚早

- 中部電力による浜岡原発の安全対策が終わっておらず、現段階で県民に再稼働の是非を問う必要がない
- 中部電力の安全対策が完了し、再稼働を判断する材料が揃ってから実施すべき

早く判断をするべきである

- 地震は待ってくれないので、安全対策の完了を待たずに判断すべき
- 仮に再稼働しないのであれば、原発に頼らないまちづくりや雇用対策を進める必要がある。再稼働の是非を決めて、次の第一歩を踏み出していくことが現実の政治である

投票率 50%以上は必要か？

住民投票をめぐっては、どの程度の投票率があれば有効とするべきかが論点となることがあります。投票率が 50%未満の場合は無効とし、開票もしないという規定のある住民投票条例も多く存在します。

浜岡原発再稼働の県民投票条例案では、原案ではこの点に関する規定はありませんでしたが¹³、修正案では「投票した者の総数が、投票資格者の総数の 2 分の 1 に満たないときは、開票作業その他の作業は行わない」（第 26 条）と定められています。この点について、次のような見解がありました。

50%以上の投票率は必要

- 投票率は少なくとも 50%以上は必要である。半分以上の人が投票し、そのうちの過半数以上が選択した結果が効力を持つ
- 現実的に考えて、50%ぐらいで、ある程度民意を反映していると言える

50%未満でも参考にしなくていいという訳ではない

- 50%を超えたから民意だということでもないし、50%未満だったから全く参考にしなくていいということでもない

ボイコット運動が起こる恐れがある

- 50%条項を設けることで、一方の立場の人たちが、あえて投票に行かないことで県民投票を不成立にすることを目指す「ボイコット運動」が起こる可能性がある

¹³ 原案には、第 26 条に、「有効投票総数（賛成投票及び反対投票を合計した数）の過半数が、投票資格者の 100 分の 25 を超える数に達した場合」には、県知事及び県議会は投票結果を尊重しなければならない、と定められている。

投票者資格をどうするのか？

住民投票においては、投票資格者をどうするのが争点となることがあります。

浜岡原発再稼働の県民投票条例をめぐっても、投票資格者を18歳以上とすることの是非が議論されました（注：県民投票条例が提案された2012年当時は、国政選挙・地方選挙において、20歳未満はまだ選挙権を持っていませんでした）。

18歳以上にするべきである

- 国民投票法では18歳以上となっている
- 将来に大きくかわることなので、なるべく多くの若い人たちに参加してもらうべき

20歳以上が妥当

- 選挙と同様、20歳以上が妥当
- 投票者資格を18歳以上とすると、（当時は選挙人名簿には20歳以上しか載っていなかったため）その分の名簿を作成しなければならず、時間とお金がかかる

県議会では議論されませんでした。一般に、投票者資格者については、**外国籍住民の投票資格をどうするのか**が争点となることもあります。

静岡県民だけの住民投票でいいのか？

投票者資格に加え，都道府県（もしくは市町村）という単位で投票することが適切であるのか，投票の範囲が論点になることがあります。

浜岡原発再稼働については，次のような意見がありました。

静岡県では範囲が狭すぎる

- もし浜岡原発に何かあった場合には，首都圏にも影響が出る。静岡県だけで決めていいのか
- 原発は日本全体にかかわる問題なので，国民投票で決めるべきである

静岡県で妥当である

- 範囲をあまり広げてしまうと，関心が低い地域が含まれてしまう
- 最終的に，再稼働には知事の実地が必要になるので，その基となる情報の一つとして県民の意見があった方がよい
- 県より狭い範囲で決めるのは問題である。仮に，浜岡原発が立地する御前崎市だけで決めるとなると，仕事関係，しがらみ，利権の問題が優先されてしまう可能性がある

その他の論点

県民投票にかかる費用

- 当時、静岡県は、2009年に行われた県知事選挙を基に、県民投票の実施費用を13億円弱と算出しています
- これに対して、上でも述べたように、県民投票は浜岡原発再稼働の直接的な決定にはならないのに、これだけの費用をかけて実施する意味があるのかという意見が出されています
- また、県知事選と同日に実施した場合、単独実施に比べて1.8億円ほど減額が可能であると試算されています

住民投票運動は脱原発派か

- 県議会では、住民投票運動は実質的には脱原発派であり、署名したのは原発に反対する人たちではないか、という疑問が出されています
- これに対して、原発県民投票静岡は、「再稼働の賛否について立場を表明する団体ではなく、再稼働への賛成・反対にかかわらず署名をお願いした」、「しかし、署名した人の9割は反対派だという感触である」と述べています

署名について

- 原発県民投票静岡が署名集めの際に、県民投票条例の目的や内容を十分に説明しておらず、署名者の意思が適切に反映されていないのではないかという批判がされました
- また、署名率が地域によって大きく異なる点も県議会で指摘がされています

県民投票の代替案

- 県民投票以外に県民の意思を明らかにする方法として、県議会では、アンケート調査や、討論型世論調査が挙げられています

補足 1. 原子力発電所の状況

福島原発事故前の状況

1966年に、茨城県東海村で、日本初の商業用原子力発電所である東海発電所が営業運転を開始しました。それ以来、各地で建設が進められ、2011年2月時点で、日本全国の17ヶ所に54基の原子力発電所が存在していました（廃炉公表済みの炉を除く）¹⁴。原子力発電は、2009年度には、日本の発電電力量の約30.2%を占めていました¹⁵。

原子力発電所の現状

2019年3月15日時点

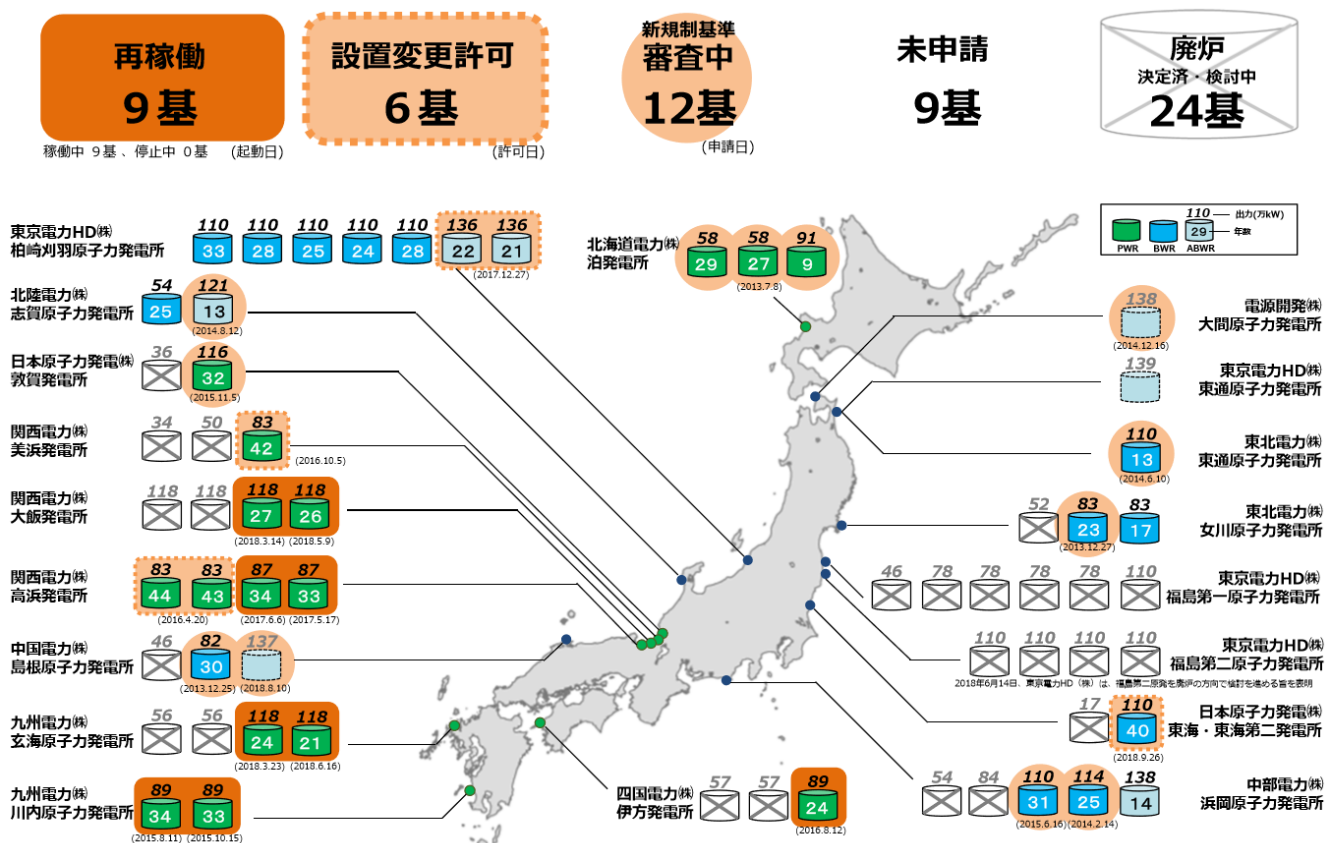


図3 日本の原子力発電所の状況¹⁶

¹⁴ 一般社団法人日本原子力技術協会「原子力発電所運転実績」より「2011年度の運転実績」URL:<http://www.gengikyo.jp/db/fm/plantstatus.php> (2019年5月3日取得)

¹⁵ 資源エネルギー庁『電力調査統計』より「2-(1)発電実績(総括)」URL:http://www.enecho.meti.go.jp/statistics/electric_power/ep002/results_archive.html#h21 (2019年5月3日取得)

¹⁶ 資源エネルギー庁「日本の原子力発電所の状況」(2019年3月15日時点) URL:https://www.enecho.meti.go.jp/category/electricity_and_gas/nuclear/001/pdf/001_02_001.pdf (2019年5月3日取得)

福島原発事故以降の状況

2011年3月に東北地方太平洋沖地震と福島第一・第二原子力発電所の事故が発生し、2012年5月までに全ての原子力発電所が稼働を停止しました¹⁷。民主党（当時）政権は、2012年9月に、「2030年代に原発稼働ゼロを可能にするよう、あらゆる政策資源を投入する」とし、脱原発の方針を掲げました¹⁸。しかし、2012年末に政権に返り咲いた自民党政権は、2014年4月に閣議決定された第4次エネルギー基本計画において、原子力を重要なベースロード電源¹⁹として位置付けました。その後、原子力規制委員会により新規制基準が制定され、この基準による適合性審査に合格した原子力発電所が再稼働をしています。2017年度の日本の発電電力量に占める原子力発電の割合は、約3.4%になっています²⁰。

稼働している原子力発電所は、2019年3月15日時点で、大飯発電所3・4号機、高浜発電所3・4号機、玄海原子力発電所3・4号機、川内原子力発電所1・2号機、伊方発電所3号機の計9基です。また、6基が設置変更許可²¹、浜岡原子力発電所3・4号機を含む12基が新規制基準の適合性審査中です。

¹⁷ 大飯原発は2012年7月に運転を再開しましたが、2013年9月に停止しました。

¹⁸ エネルギー・環境会議「革新的エネルギー・環境戦略」2012年9月14日。

¹⁹ 低コストで、昼夜を問わず一定量の電力を安定的に供給できる電源のことを指します。

²⁰ 経済産業省 資源エネルギー庁『電力調査統計』より「2-(1)発電実績」URL：http://www.enecho.meti.go.jp/statistics/electric_power/ep002/results_archive.html#h28（2019年5月3日取得）

²¹ 新規制基準適合性審査に係る審査の一つです。設置変更許可の審査においては、原子炉施設の位置、構造及び設備、設置者の技術的能力等が、基準に適合しているかが審査されます。原子力規制委員会「新規制基準適合性に係る審査・検査の流れ」URL：<http://www.nsr.go.jp/activity/regulation/tekigousei/untten.html>（2019年5月3日取得）を参照しました。

補足2. 安全協定について

安全協定締結の範囲

原子力発電所について、地方自体は、住民の健康や財産を守るための方策の一つとして安全協定を結んでいます²²。浜岡原発についても、1971年に静岡県、旧浜岡町、旧御前崎町、旧相良町が中部電力と安全協定を締結しました。

1981年には、旧大東町と旧小笠町も安全協定に加わっています。1979年の米国スリーマイル島原子力発電所の事故を受けて、原子力安全委員会が「防災対策を重点的に充実すべき地域の範囲」(EPZ)を10km程度と設定したことが、契機の一つであるとされます。その後、市町村の合併が進み、現在は、静岡県、浜岡原発が立地する御前崎市、御前崎市に隣接する菊川市、掛川市、牧之原市が安全協定を締結しています。

2011年の福島原発事故後には、UPZ (Urgent Protective action planning Zone : 原子力発電所で事故が発生し緊急事態となった場合に屋内退避などの防護措置を準備する区域)が、浜岡原発から半径31キロの地域に設定されました。UPZを含む自治体は、広域避難計画を策定する必要があります。これを受け、2016年には、これまで安全協定を締結していた4市に加え、UPZ圏内を含む7市町(島田市、磐田市、焼津市、藤枝市、袋井市、吉田町、森町)が、新たに中部電力と安全協定を締結しました。

事前了解について

浜岡原発の安全協定の特徴の一つに、原発の重要な施設変更などを行う場合の事前了解が明文化されていない点が挙げられます。安全協定では「発電所の周辺環境の安全確保のため、別に定めるところにより必要な事項について通報しなければならない」(第5条)とされており、通報措置要領が作成されています。安全協定の解釈書では、「通報措置要領に基づいて事前に通報がされ、事前協議を通じて実質的に事前了解が担保される」と解されています。

事前了解を安全協定に明記すべきかについては、2005年のプルサーマル計画発表を契機に、これまで安全協定を締結していた4市で議論されました。2011年の福島原発事故後にUPZ圏内を含む7市町が新たに安全協定を締結する際にも議論されましたが、事前了解は明文化されませんでした。

²² 安全協定については、菅原慎悦・稲村智昌・木村浩・班目春樹、2009年、「安全協定にみる自治体と事業者との関係の変遷」『日本原子力学会和文論文誌』8(2):154-164、及び、菅原慎悦・稲村智昌・木村浩・班目春樹、2010年、「原子力発電所に対する自治体関与のあり方についての一考察：浜岡の安全協定を例に」『土木学会論文集』66(3):316-328を参照しました。

補足3. 浜岡原子力発電所の年表

表7 浜岡原子力発電所年表²³

1967年	・ 中部電力、浜岡町を原子力発電所の候補地として決定	1999年	・ 5号機着工 ・ 東海村のウラン燃料加工施設(JCO)で臨界事故
1971年	・ 1号機着工 ・ 静岡県、浜岡町、御前崎町、相良町が中部電力と「安全確認等に関する協定」締結	2004年	・ 浜岡町と御前崎町が合併し御前崎市に
1972年	・ 中部電力、2号機増設を申し入れ	2005年	・ 5号機、営業運転開始 ・ 中部電力、4号機のプルサーマル計画を発表
1974年	・ 2号機着工	2007年	・ 新潟県中越沖地震発生
1976年	・ 1号機、営業運転開始	2008年	・ 中部電力、1・2号機の廃炉と6号機建設計画を公表
1977年	・ 中部電力、3号機増設を申し入れ	2009年	・ 1・2号機が運転終了 ・ 駿河湾沖地震で4・5号機が自動停止
1978年	・ 2号機、営業運転開始	2011年	・ 東日本大震災と福島原発事故 ・ 政府による停止要請で4・5号機停止、3号機運転再開見送り ・ 中部電力、津波対策を公表(海拔18mの防波壁)
1979年	・ スリーマイル島原発で事故	2012年	・ 中部電力、津波対策の強化を公表(海拔22mの防波壁)
1981年	・ 静岡県、浜岡町、御前崎町、相良町、大東町、小笠町が、中部電力と「原子力発電所の安全確保等に関する協定書」締結	2013年	・ 新規制基準施行
1982年	・ 3号機着工	2014年	・ 中部電力、4号機の適合性確認審査申請
1985年	・ 中部電力、4号機増設を申し入れ	2015年	・ 中部電力、3号機の適合性確認審査申請
1986年	・ チェルノブイリ原発で事故	2016年	・ 防波壁完成 ・ UPZ圏内の7市町が中部電力と安全協定を締結
1987年	・ 3号機、営業運転開始		
1989年	・ 4号機着工		
1993年	・ 4号機、営業運転開始 ・ 中部電力、5号機建設を申し入れ		
1995年	・ 阪神・淡路大震災		

²³ 御前崎市秘書政策課原子力政策室、2016年、「御前崎市と原子力発電」3-6頁を基に作成。

補足4. 条例に基づいて実施された住民投票一覧

表8 条例に基づいて実施された住民投票一覧（2019年3月末時点）²⁴

自治体名	実施年	争点
新潟県巻町(現新潟市)	1996	原子力発電所の建設
沖縄県	1996	日米地位協定の見直しと米軍基地の整理縮小
岐阜県御嵩町	1997	産業廃棄物処理場の建設
宮崎県小林市	1997	産業廃棄物処理場の建設
沖縄県名護市	1997	米軍ヘリポート基地の建設
岡山県吉永町(現備前市)	1998	産業廃棄物処理場の建設
宮城県白石市	1998	産業廃棄物処理場の建設
千葉県海上町(現旭市)	1998	産業廃棄物処理場の建設
長崎県小長井町(現諫早市)	1999	採石場の新設・採石場の拡張
徳島県徳島市	2000	吉野川可動堰の建設
新潟県刈羽村	2001	プルサーマル計画の実施
三重県海山町(現紀北市)	2001	原子力発電所の誘致
高知県日高村	2003	産業廃棄物処理場の建設
千葉県袖ヶ浦市	2005	地区整備事業の賛否
宮崎県田野町(現宮崎市)	2005	合併特例区区長候補の選出
宮崎県佐土原町(現宮崎市)	2005	合併特例区区長候補の選出
山口県岩国市	2006	米軍空母艦載機部隊の移駐
千葉県四街道市	2007	地域交流センターの建設
沖縄県伊是名村	2008	牧場誘致の是非
長野県佐久市	2010	文化会館の建設
鳥取県鳥取市	2012	市庁舎の整備
山口県山陽小野田市	2013	議員定数の削減
東京都小平市	2013	都市道路計画の見直し
熊本県和水町	2013	小中併設校建設費の増額の是非
埼玉県北本市	2013	新駅建設の是非
三重県伊賀市	2014	市庁舎の移転
埼玉県所沢市	2015	防音校舎へのエアコン設置の是非

²⁴ 佛教大学 上田道明教授の調べによります。

沖縄県与那国町	2015	陸上自衛隊部隊の配備
滋賀県高島市	2015	新市庁舎の整備
長崎県壱岐市	2015	新市庁舎の建設
愛知県新城市	2015	新市庁舎建設計画の見直し
茨城県つくば市	2015	総合運動公園基本計画の賛否
愛知県小牧市	2015	新図書館建設の是非
大阪府和泉市	2015	新市庁舎の建設位置
沖縄県竹富町	2015	新市庁舎の建設位置
沖縄県石垣市	2016	新市庁舎の建設位置
山梨県南アルプス市	2016	新市庁舎の建設位置
熊本県和水町	2016	学校統廃合にともなう校舎建設
愛知県高浜市	2016	中央公民館の取り壊し
石川県輪島市	2017	産業廃棄物処理場の建設
茨城県神栖市	2017	防災アリーナの建設規模見直し
滋賀県野洲市	2017	市民病院の建設
兵庫県篠山市	2018	市名変更の是非
奈良県宇陀市	2018	宿泊事業者誘致事業・公園整備事業の賛否
沖縄県	2019	米軍基地建設のための埋め立ての是非

市町村合併に係わる住民投票は除いてあります。

主な参考文献

- 新藤宗幸編著『住民投票』ぎょうせい 1999年
- 今井一『住民投票』岩波書店 2000年
- 静岡空港建設中止の会『静岡空港・視界ゼロ みんなの思いが集まった住民投票運動』自治体研究社 2002年
- 牧野たかお『住民投票は、なぜ否決されたのか 議員から見た住民投票制度』ぎょうせい 2002年
- 上田道明『自治を問う住民投票 抵抗型から自治型の運動へ』自治体研究社 2003年
- 森田朗・村上順編『住民投票が拓く自治 諸外国の制度と日本の現状』公人社 2003年
- 中澤秀雄『住民投票運動とローカルレジーム』ハーベスト社 2005年
- 武田真一郎『吉野川住民投票 市民参加のレシピ』東信堂 2013年
- 國分巧一郎『来るべき民主主義 小平市都道328号線と近代政治哲学の諸問題』幻冬舎 2013年

浜岡原発の再稼働と県民投票
議論のための論点資料

発行日：2019年5月10日

著者：静岡大学情報学部 中澤高師・辰巳智行

〒432-8011 静岡県浜松市中区城北 3-5-1