

# 代表制システムと住民投票の相補性

江藤俊昭

## 目次

はじめに

一 住民投票の制度設計をめぐる問題状況

二 相補関係にある代表制システムと住民投票―新潟県巻町の住民投票を素材として―

三 地方議会と住民投票の相補関係構築の背景

(1) 「受苦圏」からの抵抗としての住民投票

(2) 従来のしがらみの「動揺」

(3) 「揺らぎ」の背景

四 政治過程における原発建設をめぐる住民投票の位置

資料 地域や業界のしがらみとその動揺

はじめに

住民投票は今日脚光を浴びているといってよい。新潟県巻町（原子力発電所建設、一九九六年八月）、沖縄県

(米軍基地縮小、同年九月)、岐阜県御嵩町(産業廃棄物処理場建設、一九九七年六月)といった一連の住民投票実施の動向は、住民が地域の主権者であることを強く印象づけた。政策形成過程に住民が直接かわれるルートの制度化の模索として歴史に刻み込まれることになる。地方分権改革が日程に上っている今日、こうした住民投票のような政策形成過程に住民が直接参加するシステムの拡充が求められている。

ここで列挙した住民投票は条例に基づいて実施されたものである。条例としての制度化の意義は大きい<sup>(1)</sup>。このことはいくら強調してもよいであろう。しかし、住民投票に関する条例が制定され、そして実施されることが効力を有するのは、条例が制定されているだけでは十分ではない。一方で、宮崎県串間町の原子力発電所建設をめぐる条例は、実施されていないにもかかわらず、結果的にその計画を凍結させた。首長が住民投票を実施する姿勢を崩さなかったからである。逆に、他方で、名護市のヘリポート建設をめぐる住民投票は、実施され、反対が多かったにもかかわらず、その後に出された首長の姿勢が明確な反対ではないために混沌とした状況にある。さらに、本稿の検討素材となる巻町では、当時の首長は住民投票条例を棚上げし、建設推進に向けて、つまり町有地売却に向けて動こうとしていた。

住民投票の条例化やその実施が有効に作動するのは、首長や地方議会、そして住民運動の動向が重要な要素であることを示している。このように考えれば、住民投票を権限問題として捉えるだけではなく、政治過程の中に位置づけて理解する必要がある。具体的には、住民投票は、首長や地方議会を無視するものではないとすれば、それらはどのような関係にあるのか、さらには、なぜ、すべての地域ではなく、あれこれの地域で住民投票条例は制定され実施されたのか、といった論点である。

本稿では、巻町の住民投票の実態を探る中で、前者の論点については、住民投票は代表制システムの補完というレベルを超えて、相補関係にあることを提起する。住民が意思決定に直接的に参加するという新しい側面だけではなく、とりわけ地方議会自体も変化し、住民の側に近づく側面を重視したい。つまり、この場合の相補関係とは、地方議会が主でそれを住民投票が補完するという消極的なものではなく、住民投票が地方議会に影響を与え、それをより活性化させるといように相互に影響を与えあう関係として捉えている。相互に補完しあい、そのことによって両者がより展開するというイメージを有している。さらに、後者の論点については、いわば迷惑施設に対する抵抗として読むことができるが、この施設が計画化されるような、したがって対抗運動が起きにくい地域で、政治的経済的社会的な変化が生じていたことにより、住民投票が実施され効力を有していることを明らかにする。これらの論点についてそれぞれ論じる前に、住民投票をめぐる今日の問題状況について簡単に確認することから出発したい。

#### 一 住民投票の制度設計をめぐる問題状況

重要な地域の争点や政策をめぐる住民が賛否の意思表示をすることが困難なことから、議会の解散や首長・議員の解職といった直接請求制度、および首長選挙や議会議員選挙がその代替的な機能を果たしている。ようするに、既存の住民参加制度には断絶がある。<sup>(3)</sup> 現行の直接請求制度の改革が模索されねばならないだろう。現行の条例の制定改廃の直接請求は結局、議会の決定に委ねられるがゆえに、否決されることが多くほとんど機能しないとい

つてよい。条例の制定・改廃請求の現状は、たしかに法定署名数は有権者の五十分の一と少ないが、決定権は議会に委ねられているために、結果的に可決率は十パーセント程度と低くなっている。<sup>(4)</sup> 都道府県だけでみれば、三パーセントとなっている。

そこで、議会の解散や首長・議員の解職請求が、争点や政策をめぐる住民による意思表示の場となっている。しかし、議会の解散、首長・議員の解職請求は、法定署名数のハードルが有権者の三分の一と高いために、クリアすることが困難である。議会の解散、首長・議員の解職の直接請求の動向が示していることは、件数の少なさ、さらには人口規模によつてこれらの直接請求制度が機能していない自治体があることである。大都市の自治体では居住する住民には、もはやこの直接請求制度の権利がないといった状況である。<sup>(5)</sup>

こうした状況では、直接請求制度の改革とともに、なんらかの住民投票の制度化も必要だろう。住民投票制度は、今日脚光を浴びている。外国の事例研究を含めて、すでに研究が蓄積されてきている。<sup>(6)</sup> ここでは、次のことだけを確認しておきたい。

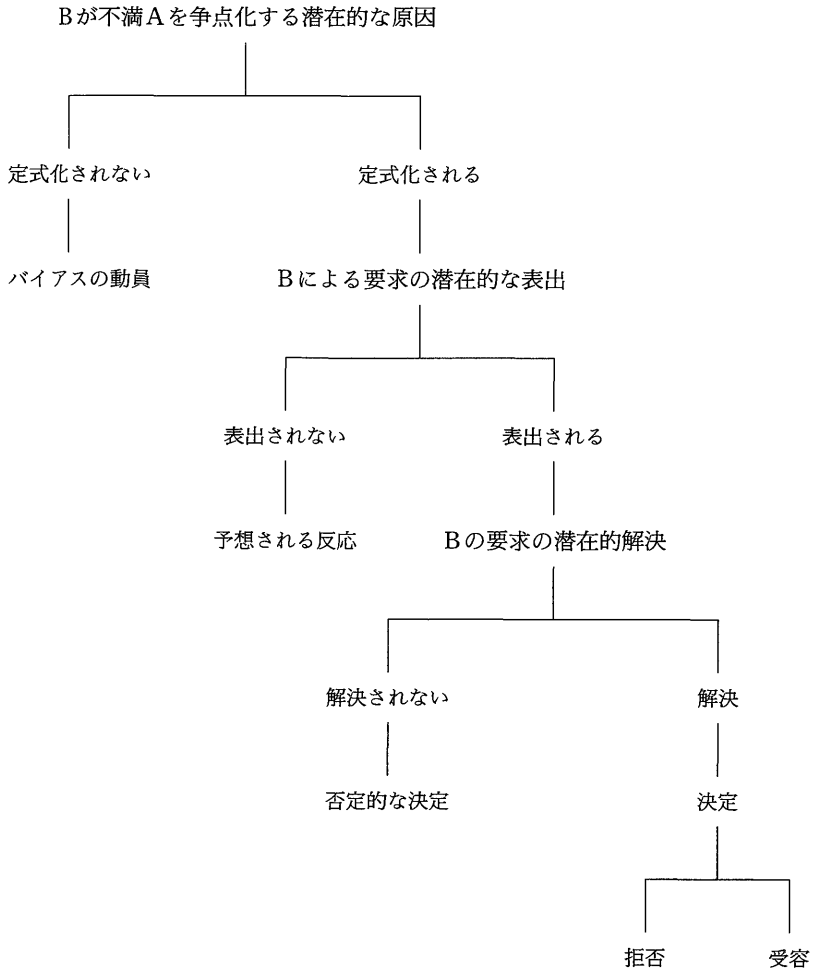
第一には、直接民主制の契機の導入についての消極説と積極説といった相違はあるものの、制度論的には両者の差異はほとんどないということである。つまり、積極説でも代表制システムの権限を実質的に奪う住民投票を想定しているわけではなく、消極説でも住民投票はどんなものでも不可能としているわけではない。「住民投票（レフアレンダム）制度を条例によつて導入することの可否の問題に対して異なる態度を示しうるが、具体的な結論において両者の間に著しい差異は生じていないという事実にも留意すべき」である。「重要なのは、憲法は直接民主性を否定していないという理解が、今日では共通のものになっている」<sup>(7)</sup>のである。

第二には、住民投票をめぐる論点の確認である。詳細は別の機会に行うが、消極説と積極説といった理論上の相違にはじまって、制度設計上は次の論点をクリアしなければならぬ。住民投票の発動要件（発動要件の種類、発動主体、成立要件）、住民投票の対象事項（ポジティブ・リスト方式、ネガティブ・リスト方式など）、技術的諸問題（設問の形式、区域、再議可能な時期）などの論点である。<sup>(8)</sup>これらに、投票勧誘運動、投票時期、投票率からの有効性などの論点を加味しつつ、<sup>(9)</sup>論点整理をしながら住民投票制度を模索する必要がある。本稿のケーススタディの論点の一つは、住民投票は重要な地域政策であるがゆえに行われるのか、それともそれを前提としつつも代表制システムが機能していないから行われるのかといった論点として理解できる。

そして第三には、住民投票は政策あるいは争点をめぐって行われるがゆえに、設定される政策、争点の意味を確定する必要がある。つまり、重要な政策や争点が常に浮上しているわけではないこと、それと関連してその政策や争点をめぐって利益の動員やバイアスの動員といった状況が生じることを意識しなければならないことである。つまり、本来重要な争点は、P・ソングラスやS・M・ルークスが指摘するように、<sup>(10)</sup>表出される場合もあれば、逆にバイアスの動員あるいは利益の動員によって争点化しない場合がある（図1参照）。さらに、M・ゴットディナーや石田徹氏が指摘するように、<sup>(11)</sup>そもそも重要な争点は潜在的にも意識されないこともあることを念頭においておく必要もある。

こうした問題状況は、住民投票を制度化する際に、争点や政策の意味を意識しなければならないことを示唆している。これは、次のようなアメリカの事態を直視すれば、単なる危惧ではない。「議会政治以上に特定利益を背景とした巨額の資金・人員が動員された結果、議会の機能を補完し住民意思を政治・行政に反映させるといふイニシ

図1 非決定（争点）のフィルター



出所) P. Saunders, *Urban Politics : A Sociological Interpretation*, Penguin Books Ltd., 1979, p.29.

アチブ本来の目的から乖離した現象が生じている」のである。「住民団体等の提案に対し、特定利益集団が大規模な反対PR運動を実施し、成立を阻止する例が多くみられる」。また「イニシアチブの署名および寄附金の収集をダイレクトメールによって行い、献金総額から経費を差し引いた利益の創出により、イニシアチブ過程をビジネスとして運営する動きも生じている」<sup>(12)</sup>のである。

住民投票の制度化は、市民決定範囲の拡大に大きく貢献するものであるが、制度化にあたっては、クリアする論点がいくつかある。とくに、利益の動員やバイアスの動員の問題は、利益誘導政治が揺らいでいるとはいえず、現実に作動しているがゆえに、十分な検討が必要になっていると思われる。本稿のケーススタディの論点の一つは、利益の動員からの離脱の可能性を探るというものである。

## 二 相補関係にある代表制システムと住民投票

### ―新潟県巻町の住民投票を素材として―

原子力発電所建設をめぐる初の住民投票が、一九九六年八月四日に新潟県巻町で実施された。結果は、投票率八八・三パーセントでそのうち六一パーセントの有権者が巻町での原子力発電所建設に反対を投じた。この巻町の住民投票に関して、すでにさまざまな論評がなされている。本節では、この住民投票は代表制システムの補完という消極的なものではなく、むしろ代表制システムを前提としつつも、結果的にそれを活性化させ住民に身近なシステムを構築したこと、つまり代表システムと住民投票の相補関係を構築したことを確認したい。

巻町の住民投票を考える上で前提となるべき論点は、自治体の決定権限の範囲についてである。この住民投票

は、巻町という一地域への原子力発電所建設を争点として行われた。つまり、原子力発電所の是非や、中央政府のエネルギー政策は争点ではなかったのである。この論点をまず確認しておきたい。

単純化していえば、一自治体が原発立地について意見を表明することができることである（争点化）。争点は巻町という地域での原発建設の是非であって、中央政府のエネルギー政策について、あるいは原発建設一般についてを問うものではなかった。しかも、今回の住民投票の結果が町長によって尊重されることによって、巻町の原発建設に大きな影響を与えるのは、単に巻町という一自治体の長の意向といったレベルにとどまらず、原発建設予定の中心地に町有地があるためである。

そもそも、電力会社による原発計画によってすでに立地が決定されるとは考えられてはいない。原発建設には「第一次公開ヒヤリング」からはじまって「原子炉設置許可」「工事計画認可」へと至る経過があるがゆえに、この経過の中では当然中止の選択肢もあってよいはずである。事前に資源を投下した東北電力が、必死に推進に向けて活動することは了解はできるが、町の意思などによって撤退も有り得ることを認識すべきであろう。

必要ならば、他の地域への立地が考えられる。そこでも、拒否される可能性はある。現状では、財政上の理由で原発建設誘致を行う自治体もあるだろう。もし、多くの自治体が拒否し、既存のエネルギー政策を維持できないとすれば、別の方策を考えるのは、現行では中央政府であり、既存のエネルギーを利用している国民である。ともかく、今回の住民投票は、巻町という一地域への原発建設計画への住民投票であったことがまず確認されなければならない。

今回の住民投票は、こうした自治体の権限範囲内の争点をめぐるものであった。この運動は、代表制システムを



尊重した上で行われたのであった。住民投票条例を議会が制定したというレベルにとどまらず、対抗運動は常に代表制システムの活性化を同時に行っていたことである。この場合の対抗運動とは、原発建設反対を明確にしている運動をさしているのではなく、住民投票を推進し結果的に原発建設を止めた勢力、より実態的には「巻原発住民投票を実行する会」（以下実行する会と略記）を想定している。住民投票へと至る経過を追体験する中で確認してこう。経過については、すでにさまざまな紹介があるので、<sup>(13)</sup>ここでは図式的にのみ確認することにとどめたい。

〈プロローグ〉。巻町議会が建設同意をしているにもかかわらず、長期にわたって行政としては推進に向けて舵をきれなかった時期が続いていた。一九七七年に、巻町議会は東北電力の巻原発計画を受け、建設同意を決議していた。しかし、後に述べるように原発推進派内部の政治的対立が続いていて、原発建設は進まなかった。

〈第一幕〉。町長の政治姿勢は住民の意向とは異なることを表明する自主管理（自主的）投票が第一幕である。巻町長選挙で、「原発推進」を公約に掲げた町長が当選し、原発建設が一举に推進される状況となった。凍結派と反対派を加えた票は推進派町長の票よりも多いにもかかわらず、推進されることに対して、従来から原発建設反対を掲げている住民だけではなく、既存のしがらみにとらわれている「弱い立場」の住民も危機感を持ちはじめた。そこで、ともかく自らの意思を表明し、代表制システムに影響を与えたいということで結成されたのが実行する会である。この会が行った自主管理住民投票は、投票率四五パーセントで建設反対九五パーセントにまで及ぶものだった。しかし、町長はこの結果を無視する。また、議会議員も推進で固まっていた。二二議席のうち反対は社会党と共産党の各一議席のみであった。

〈第二幕〉。議会の構成を変えることにより、住民投票条例を制定し、住民の意向を尊重させようというのが第

二幕である。住民投票実施派を巻町議会議員に当選させた。その結果、住民投票条例制定賛成派は十二議席、条例制定反対派は十議席にとどまった。もちろん、条例制定賛成派のすべてが原発反対派ではない。この時点で、制定派のうちの二人がその意向をかえるが、結果的に条例は賛成十一反対十で可決される。議会が変わることによって住民投票が制定され、しかもその条例は実施期限が明記されているがゆえに実施されようとしている段階にあった。

〈第三幕〉。議会において条例制定派が堀崩されると、今度は住民投票を実施させるべく町長をリコールする運動を展開し、実施派の町長を押し出したのが第三幕である。原発推進派の住民により住民投票の先送りを目指した条例改正の直接請求が受理され、議会で可決された。ようするに、町長が議会の同意を経て住民投票を実施することになった。町長は原発を推進することを公約にし、住民投票については否定的であった。そこで、その町長をリコールする運動が開始され、法定数を大きく超える署名が集まり、選挙管理委員会に提出された。それを受け町長は自ら辞職し、新町長には住民投票実施派がその席についた。こうして、一九九六年八月四日に原発建設をめぐるの全国ではじめての住民投票が実施された。

〈エピソード〉。その後の町政でも、また実行する会の運動でも代表制システムが尊重されている。新町長の下で住民参加が強調されているが、二元代表制を前提にしつつ行われようとしている。一つは、「待ちの姿勢」としての住民参加である。整理された的確な情報を提供する中で自主的な団体による提起を積極的に受けとめる住民参加である。もう一つは、「積極的な姿勢」としての住民参加である。従来の区長による行政懇談会とは別に、分野別の行政懇談会を設置することによる住民参加である。どちらも二元代表制を前提としたものとして位置づけられ

ている。また、住民投票を実施する以前に、住民投票制定派から慎重派へと意向を変え、公約を破棄した議員のリコールが行なわれた。議員は住民の代表であるべきだという理念が根付いたものであろう。

以上の経過から、次のことが明らかとなる。つまり、実行する会の運動では、住民の意向が首長および議会に反映されていない場合に、基本的戦略として議会改革および首長改革といった代表制システムを前提とした改革戦略と、直接民主制の契機として捉えてよい住民投票の実施といった戦略とが同時に採用されている。より性格にいえば、代表制システムを住民の意向に近づける戦略が第一義的に採用されているのである。

たとえば、まず首長選挙で推進町長の票は、凍結や反対を挙げた候補者の票よりも合算で少ないにもかかわらず、推進に向けて舵をきった。代表制システムとしての町長選挙が、議会と同様に機能していないと感じた住民が、自主管理住民投票を実施し大きな成果をあげた。これは、自主管理住民投票の結果を自治体の意思に直結させることを目指したのではなく、代表制システムに対して影響を与えることを目指したといえよう。

また、この自主管理住民投票が首長にも議会にも無視されると、直近の議会議員選挙で、住民投票条例制定派の議員を多数当選させた。その原動力によって実施期限付の住民投票条例が制定されるに至った。住民投票条例制定派として当選した町議のうち二名（後三名）は、住民投票実施に慎重な姿勢に転じることによって、住民投票の実施が先送りされることになった。つまり、住民投票が町長の意向に委ねられるようになった。ここでは、姿勢を変えた議員のリコールも考えられたようであるが、実施する意欲のない町長のリコールが優先されることになった。法定署名が集められ選挙管理委員会に提出されると投票を待たずに、町長は辞職した。ここでも、既存の代表制システムが尊重されていることが了解できる。

ともかく、対抗運動は、へ地域における重要な争点だからへ住民投票実施」という論理構成を採用しているわけではない。もちろん、対抗運動のリーダーである町長は、「地方自治にあつて、きわめて重要な判断を必要とする場合、主権者であります町民自らの判断を仰ぐことは当然<sup>(14)</sup>」であると明言している。しかし、対抗運動は、むしろこの間にへ代表制システムの機能麻痺を認識し、その認識を踏まえた改革戦略は、住民投票実施に至るとともに、他方では代表制システムの改革へと至っている。その意味では地方議会と住民投票との相補関係構築の実践だといえよう。

しかも、この対抗運動は、結果的にも地方議会を活性化させている。<sup>(15)</sup> 傍聴人数を増大させ、住民が議会に関心を示すようにさせた。また、従来ほとんどいなかった女性議員が二二議席中四議席となっている。職業構成でも自営業者の数が減少し、主婦や保母といった議員も登場している。議員を住民の社会的経済的屬性に近づけたといつてよい。

このように対抗運動の動向と結果を読み込むと、住民投票は、権限としては議会の補完といえるが、実態的には、そのレベルを超えて相補関係にあるといえよう。

### 三 地方議会と住民投票の相補関係構築の背景

#### (1) 「受苦圏」からの抵抗としての住民投票

巻町の住民投票の実施は、単に代表制システムが作動していなかったという政治システムの現状だけからは説明できない。巻町という地域の政治社会経済的特徴が、住民投票実施に影響を与えていると思われるからである。ここでは、「受苦圏」からの離脱と地域・業界のしがらみ（利益の動員）の「揺らぎ」という二つのキーワードから考えることにしたい。

梶田孝道氏は、「受苦圏」およびそれと対比される「受益圏」をそれぞれのように定義している。つまり、「加害者ないしは受益者の集合体として『受益圏』、被害者ないしは受苦者の集合体として『受苦圏』」として概念設定を行っている。そして、今日の大規模開発は「受益圏の拡大と受苦圏の局地化<sup>16)</sup>」を招いている、と指摘する。受益圏は希薄化しながら東北電力を利用する人々・団体、さらには電気を利用するすべての国民・団体へと拡大し、その体现者として通産省や電力会社が現われる。イデオロギーは「成長」と「国策」といってよいであろう。それに対して、「受苦圏」は巻町というように局地化している。

その際、さらに指摘しておかねばならないことは「受益圏」「受苦圏」の階層制である。とりあえず、三つの位相の階層制がある。第一位相は、地域特性の位相である。「受苦圏」の多くは過疎地域地域である。事故が発生し

た場合の影響の小ささ、土地取得の容易さにより、「受苦圏」は過疎地域に設定される。第二位相は、受益者の階層制である。「補助労働・キイオペレーター・技術スタッフ」といった労働構成における格差とともに、建設にともない直接利潤を得る産業（土建業など）と、それにより利潤を減少させる産業（観光業など）の産業間格差が生じる。そして第三位相は、対抗運動の階層制である。つまり「受苦圏が凝縮し組織化される場合には、公害反対運動等の形で被害者たちの団結が実現され、被害者たちの利害の表明が不十分ながら可能となるわけであるが、こうした住民運動の成立あるいはその強弱自体にも階層制がある」<sup>17)</sup>。過疎地域では、「補助金をばらまくことによって、住民たちの抵抗がある程度乗りきることができる」<sup>18)</sup>のである。

これらのことを念頭におきつつ、巻町の対抗運動の成功の可能性について検討することにした。結論を先取りすれば、巻町は「受苦圏」に設定されたことを考慮すれば都市的ではないが、同時に「受苦圏」からの離脱を表明できたことを考慮すれば地域や業界のしがらみの「揺らぎ」が生じていたこと、つまり共同体的ではなかったことにより、住民投票は実施され、原発建設反対の意思表明が行われたのである。

こうした動態的把握の前に、まず「受苦圏」の設定は構造として抵抗の根拠には成りうること、そして抵抗の手段として住民投票が活用されたことを確認しておきたい。巻町は「受苦圏」として設定されたがゆえに、それを抵抗のバネとして住民投票が実施されたことを見ておくことにしたい。つまり、原発建設は「受苦」を強いるものであるがゆえに、まずもって抵抗の根拠にはなり得るものである。

巻町の住民投票は、「受苦圏」の住民の意向を問うものであった。住民投票条例の制定にせよ、原発建設反対への意思表明にせよ、「受苦圏」からの離脱を明確にする意思表明として読める。このように考えれば、政策につい

ての諮問型住民投票を行うことにより、代表制システムの意思表示よりもより明確なパフォーマンスとしてより大きなインパクトの意味を持ったと結果的にはいえよう。

「受苦圏」からの離脱の方途として、住民投票が採用されるのは、代表システム自体では、この争点がる過され住民の意向が直接反映されにくいからである。つまり、「受苦圏」からの離脱だけを争点にすることによって、多くの支持が受けられやすくなるのである。

最近注目されている住民投票のテーマは、ほとんど「受苦圏」を問うものであるといつてよい。具体的には、原発建設や産業廃棄物処分場建設さらには米軍基地の縮小をテーマとしているのである。一九八〇年代以降の住民投票条例のテーマは、こうした問題群である。<sup>19)</sup>

このように考えれば、「受苦圏」の設定は同時に、抵抗の根拠をも設定することになる。「受苦圏」からの抵抗としての住民投票だとしても、とりあえず二つの問題が残る。一つは、「受苦圏」という意味では同様なものになぜ抵抗する地域と抵抗せず受け入れる地域があるのかという問題である。もう一つは、外部への抵抗は、その性格としてどの程度共同的性格をもっているのかという問題である。これら二つの問題について、巻町の政治・社会・経済の特徴と動向を探る中でその一端に依えていきたい。

## (2) 従来のしがらみの「動揺」

原発建設にせよ、産業廃棄物処理場建設にせよ「迷惑施設」である。その意味で「受苦圏」の設定であるが、「受苦圏」の設定には、社会的、経済的、政治的背景がある。つまり、社会的には、地縁・血縁関係に結び付いた

社会、つまり共同体的な社会秩序が支配的である。ここでは、地域リーダーの見解に対する異論はほとんど顕在化しない。また、経済的には、地場産業は衰退し、結果的に財政的には自主財源比率が少なく、財政力指数も低い。つねに、地域開発や補助金の増大へのバラ色の夢を描いている。さらに、政治的には、保守的な政治風土で政治家も中央の政治化の系列化に入っていて、「バラ色の夢」を実現することが使命だと考えている。<sup>(20)</sup> 反対運動は「反対」を明確にしているのでこうした地域特性の下では拡大しない。きわめて図式的であるが、「受苦圏」として設定される地域には、このような背景があるといえよう。

巻町の場合、こうした地域的特性とまったく異なっているとはいえないまでも様相を異にしている。住民の意向を一般的に問うことは無意味であるが、今回の住民投票に見られるとおり、一般的には原発建設に反対であるといつてよい。しかし、この住民の意向は、表明されにくい地域特性が存在していた。もちろん、反対を表明する人や団体は存在していた。しかし、一般に反対が明確に表明される構造にはなかったといつてよい。

従来、地域や業界のしがらみによって争点は顕在化しなかったが、今回の住民投票をめぐるのはこのしがらみが「揺らいだ」といわれる。

地域では、組や区というのが選挙などの政治活動では重要な役割を果たしていた。地方議員の多くは区推薦を受けて、選挙を乗り切るのが通常である。政治的には区や区長が大きな役割を担っていた。今回区長の多くは、原発建設推進に向けて活動した。原発推進の主力団体である巻町原発懇談会には、巻町の約半数区長が会員となっていた。原発反対団体の一つである巻原発反対町民会議は「連合区長会が賛同者に名をつらねて決議をしたり、一部組長さんが賛同者署名を集めをしている」ことを批判し、全区長に手紙を出している。それに対して、連合区長会長



名で「賛同者カードを集めることも、憲法で認められた個人としての思想信条に基づくもので、区長の仕事とは何ら関係ありません」と反論し、区長が積極的に原発推進の運動をしていることを明言している。

また、業界のしがらみについては建設業界の動向を確認しておこう。建設業界の活動がクローズアップされたのは、「住民投票条例」が可決された後、巻原子力懇談会が原発建設促進請願を議会に提出した時である。実施期限付の住民投票に対して原発建設推進派は、実施限定しないための条例改正の直接請求を行った。さらに、世論を喚起するために一万人以上の署名簿を提出することを目指した。その際の母体は、東北電力とともに建設業界であったといわれる。農村地域は、土建業に依存した社会となっているといわれているが、有権者のほぼ半数の署名を集める能力があったといえよう。<sup>(21)</sup>

しかし、今回はしがらみが「揺らいだ」。従来の政治手腕が結果的にははたらかなかったのである。「血縁・業界締め付けも効かず」といった評価は、今回の「揺らぎ」を特徴づけたものである。つまり、「中堅建設会社の社長宅に、メロンを手にした知人が訪れ、頭を下げた。／『原発のことで孫夫婦との関係を壊したくない。私たちの票だけで勘弁してくれ』。数年前、孫の就職で世話になったが、原発は別問題というのだ。」「この社長は『選挙なら八割は計算できるが、今回は五割も取れるかどうか……』。業界票だけで『五く六千票は堅い』といわれるが、若手には「隠れ反対派」もあり、今回は一枚岩というわけにはいかないからだ。さらに、「推進派町議十二人も今月から個別訪問を始めたが、支持者には原発反対派も少なくなき、自分の票が減ってはと、別の議員の地盤を回っている人もいる。事態は国会議員も同じ」。こうした動向は、従来のしがらみが「揺らいでいる」ことを示しているといえよう。

## (3) 「揺らぎ」の背景

こうした「揺らぎ」が生じる背景の検討は、今後社会学者などの調査に委ねられることになるが、仮説的に言えば次のようになる。まず、住民投票の実施が可能となったのは、人口の増大による従来の地縁・業界関係の「揺らぎ」、経済的豊かき、保守層の政治的分裂・対立、実行する会の緩やかな政治戦略によるものだろう。さらに、こうした政治社会経済的要因とともに都市規模も加えてよいように思われる。以下、簡単に触れておきたい。<sup>(23)</sup>

第一には、都市化による地域特性の変容があげられる。「人口は高度成長期に一時落ち込んだものの、その後持ち直し、右肩上がりが続いて初の三万人達成。巻町は新潟圏、県央圏のベッドタウンの役割を担い始めています<sup>(24)</sup>」という巻町企画調整課が地域の変容を指摘していた。西蒲の人口増加率二・六パーセントであり、その中でも「郡都」巻町は三・四パーセントの増加率となっている。一九八八年から一九九二年までのデータでは、人口の自然動態は出生数に死亡数が年々追い付いてきている。それに対して社会動態でいえば、転出が転入を最初の二か年はそれぞれ約五十人ほど上回っていたが、一九九一年に入ると逆転している。一九九二年には転入が転出を大きく二二六人上回っている。手元にある最新のデータである一九九四年のものでは転入一、〇八三人に対して転出一、〇〇四人であり七九名の社会増である。つまり、毎年二千人の移動がある社会である。

ここから、流動化社会であるかどうかは即座には判定できないが、すでに述べたようなベッドタウンの位置付けには流動的な要素も入って来ていることを否定できないことを裏付けたものといえよう。ともかく、流動的要素は、既存の地域のしがらみを揺るがすことに作用する。

第二には、経済的な地域特性があげられる。原発建設推進派の論理は、経済の活性化にある。東北電力のチラシの「電源三法交付金が明日の町づくり支援いたします」は、この論理を端的に表わしている。つまり、電源開発促進税法、電源開発促進対策特別会計法、発電用施設周辺地域整備法という三法に基づく交付金である。さらに、固定資産税が収入として町政に入る。そして、原発建設をめぐる雇用の増大も見込める。建設期には建設業の増大、稼働後は原発稼働の雇用の増大が期待される。これは、人口の増大や商工業の活性化に繋がる。これらは、原発建設推進の論理である。これに対して、電源三法交付金は、地方交付税交付金を減額させ、想定される財源増よりも少ない、結局は依存体質が染みつく、といった批判が行われている。根底には、地域の活性化をめぐる両者の対立がある。

巻町の経済・財政状況の基本的データを新潟県企画調査部統計課『新潟県一〇〇の指標』新潟県統計協会、一九九六年、から確認しておこう。一人当りの市町村民所得は二、六七八、七〇八円（県計二、七一〇、八九七円、県内一―二市町村中二四位、以下同様に記載）、製造品出荷額二九、九八九千万円（四八四、二二二千万円、三六位）、小売業商品販売額三三、四三二百万円（二、七四一、三三三百万円、一九位）、農業粗生産額九、三九六百万円（四一六、九二二百万円、九位）である。財政的には、市町村民税比率四三・七パーセント（四〇・八パーセント、四二位）であり、財政力指数〇・五四四（〇・三八七、二二位）であり、経常収支比率七九・五パーセント（七四・九パーセント、九三位）というように硬直化はあるものの、貧しい自治体であるとはいえない。

「巻は決して貧しい町ではない。なんで原発に頼る必要があるのか」図書館も福祉施設もほしい。けれど原発が来ないとそれが実現しない」わけではない、<sup>(25)</sup> といった原発建設反対派の主張はこうした事態から議論されている

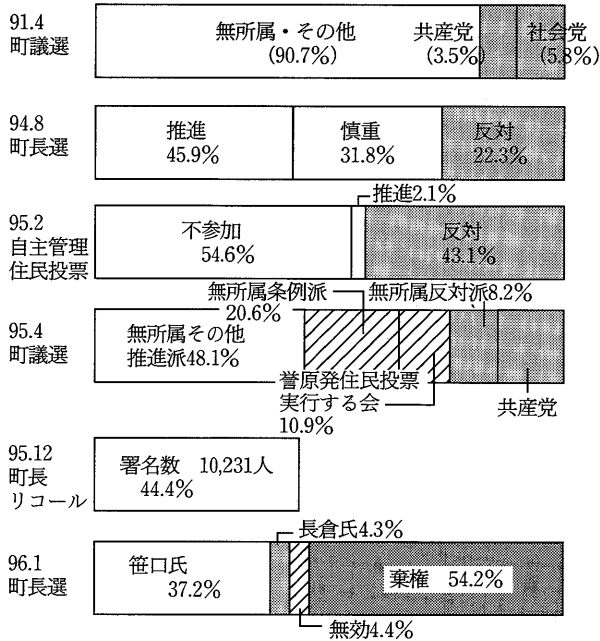
といえよう。

さて、地域リーダーの多くは自営業や農業であり、とりわけ大都市以外では土建業である。すでに指摘したように経済の活性化は直接自らの経営に直結するからである。その点で土建業は、原発建設推進の大きな力となったことは事実である。巻町の産業分類別就業者数(男)で項目のうち製造業について多いのが建設業である。男性の就業者では、構成比十九パーセントにまで及んでいる。男女の総数では、十二パーセント程度であるが、農業者(十二パーセント)の多くが冬期に建設関連業務を担っていることを考えれば、就業者全体の約二三パーセントは直接的・間接的に建設業に関連しているといえよう。これがただちに地域の政治に対して影響力を行使する理由であるとはいえないまでも、建設業の動向を無視しては巻町の地域政治は語れない。

建設業が原発建設推進に大きな影響力を行使しているとしても、次のことに留意する必要がある。まず、巻町は郡都として周辺自治体の公共事業をも担うほどの大きな建設業が存在している(水倉組や吉田建設など)。このことは地域の政治に対して大きな影響を行使することにも連なるが、同時に原発建設以外の公共事業で経営は成り立つということでもある。したがって、死に物狂いで仕事を取るといった構図ではない。さらに、巻町の大手建設会社は次に述べるように政治的には保守内部の別々の派閥に属し、勝ち組み、負け組みといった対立を繰返していた。これらのことは建設業界全体としては原発建設推進で一致していても一枚岩では動かない理由なのである。

第三には、政治的な地域特性があげられる。巻町は保守的な政治的土壌である。図2は、巻町の投票状況である。地方政治家も中央政治家も基本的には原発建設に賛成している。しかし、こうした政治状況の下で建設が促進されなかったのは、保守勢力内部で激しい対立があったからである。「巻町では町長選挙のたびに、自民党系の二

図2 巻原発をめぐる「民意」の流れ



(注) 町長リコール署名数の44.4%は、96年1月の町長選時の有権者数をもとに算出  
出所)『新潟日報』1996年7月22日付。

候補がそれぞれ原発に対し『推進』と『慎重』を掲げて激しく争った。原発はいわゆる『政争の具』となり、つねに慎重派候補が当選してきた<sup>(26)</sup>。つまり、沢竜会（小沢辰男代議士後援会）と元友会（故近藤元次代議士後援会）とが、激しく争いあっていた。慎重派が当選し、積極派に転じるとそれに対する派が、慎重派の候補を擁立し、当選させるといった構図だった。両派ともに別々の原発建設促進の団体を持っていた。

一九七一年の原発建設計画発表以来、一九七四年から一九八六年までの町長選挙では、原発建設に慎重な新人候補者が当選していた。ようするに、保守の中では原発建設推進では一致し

つつも、誰が建設するかをめぐって内部で争っていた。一九九四年、三期目ではじめて原発建設推進を公約とした佐藤町長が当選した。原発建設推進を公約に掲げた町長が当選したことは、住民に危機感を持たせ、実行する会の設立を促したのであるが、同時に実行する会が保守内部の亀裂を利用する形で運動を展開できた理由なのである。つまり、沢竜会系の町長に対して、元友会系の議員の一部を実行する会のメンバーに取り込みながら運動を展開することができた。

ともかく、巻町の原発建設をめぐっては推進派内部の対立があった。それは強力なリーダーシップの不在を招くとともに、住民に原発建設を考えさせる契機ともなり、さらには実行する会の運動を保守層を含めた広範なものとするのに成功させる原因となっていた。

第四には、対抗運動の政治戦略の特徴があげられる。従来、原発推進派は二つに分裂していたし、反対派もさまざまな団体があった。原発建設推進派は、沢竜会系と元友会系の二つの団体が統一し、巻原子力懇談会を設立した。地域リーダーたちもこれらの団体に属している人も多かった。国内外のさまざまな原発事故を経験して、住民の中でも不安感が広がっていた。しかし、一方では、反対運動は分裂し「イデオロギー的運動化」し、他方では保守基盤の強い巻町では反対を表明するのは怖いといった状況があり、反対の表明はされにくい傾向があった。

こうした事態に対して、議会は住民の方を向いていない、という不満が広がっていた。「ほぼ八割の住民が声は出せない『弱い立場の人』であるが、なんらかの意見表明の場を求めているのではないか」（田畑護人）。こうした状況、つまり原発に対する不安の増大、住民の意向から乖離した議会、反対運動には参加できない政治的土壌、しかし何らかの意思表明を行ないたい、といった状況を踏まえて、首長や議会に対して住民の意思を表明するチャン

ネルとして自主管理住民投票の戦略が練られていく。

実行する会の会則は住民投票を行うことだけのものであり、規約もない。できるだけ、反対表明を強いなような戦術が採用されることになる。すでに多くの報道で紹介されているように、自主管理住民投票の際の投票では人目を避けるように夜間に来る者が多いことや、マスコミの記者が投票所にいないことを確認して投票に来る人がいたことにみられるように、反対表明が困難な者をどのように抱え込むかが対抗運動の戦略にとって必要だったのである。

運動の主体は、一方で町人衆を思わせるような地付の旧中間層であった。最初の起点となったいわゆる「七人衆」は、商業的感覚に優れている人々である。当初から一千万円を出しあい、不足すれば集めようという感覚で運動は行われている。運動のもう一つの主体は、主婦層や労働組合などであった。これらの運動によって全戸にチラシを配布する運動が可能となった。しかし、運動の成功の鍵は、「声無き民」の声の反映の場を提供したところにあったと思われる。

すでに指摘したように、自主管理住民投票の結果は代表制システムからは無視され、結果として代表制システム改革へと向かうことになる。ともかく、対抗運動の戦略は、原発建設反対を掲げず、また既存の反対運動とは、住民投票実施派として議会選挙時の調整以外、ほとんど連携を持たなかったことにより、多くの支持者を得ることができた。ようするに、保守的政治基盤での運動のスタイルとして類型可能かどうか今後の検討課題である。

そして第五に、人口三万人という規模の問題をあげておきたい。都市規模の問題は古くから議論されているが、一致した見解はない。一般には、「市民的有效性とシステム容力という対になった二つの目標を達成するのに最適

な、唯一の型ないし規模の単位はない<sup>(27)</sup>といわれる。これは、簡単にいえば民主主義という視点と財政規模という視点では、最適な都市規模は異なるという指摘であり、それらを両極とするスペクトルのどこを選択するかが問われていることを明示したものである。こうした視点の延長により詳細な基準を提起したものがあつた。つまり、「生活性」「公共性」「民主主義」「機能性」「安全性」といった基準の提起である<sup>(28)</sup>。

巻町の住民投票や議会改革がかかわるのはこの基準でいえば、民主主義とかかわる。直接請求制度の中の首長のリコールと法定署名達成件数および議会の解職請求の動向を調べれば、人口五千人から三万人までが実現可能であり、三十万人以上は皆無であつた。このことを考慮すれば、巻町の人口三万人は民主主義の適正規模とはいえる。この規模は、一方ではボス支配を固定化させるほど小規模ではなく、他方では政治や行政から阻害されていると感じる住民を多くつくりだすほど大規模ではない、ということである。

こうした一般的理由とともに、今回の巻町の住民投票をめぐる動向では、全戸のチラシ配布や個別訪問が短期的に行われた。これが可能となるのは大規模自治体では不可能といえないまでも困難であろう。巻町の人口規模は民主主義という観点からすれば適正規模であつたことも、「揺らぎ」を引き起こす要因として位置づけられる必要がある。

#### 四 政治過程における原発建設をめぐる住民投票の位置

巻町の原発建設をめぐる住民投票の政治過程を中心に検討してきた。ここで明確になつたことを再度確認してお



きたい。

第一には、地方議会と住民投票の相補関係を構築した住民投票実施運動であったことである。へ地域における重要な争点であるがゆえに、〈住民投票実施〉という論理というより、代表制システムが作動していないことにより、最初は代表システムに影響を与える意味での住民投票が、そしてそれが無視されると次には代表システムの改革が目指されることになった。

ここでは、基本的には政治過程において重要な役割を果たすのは代表制システムであり、それが作動しない場合にさまざまな直接請求を含む直接民主制の契機を導入する必要がある、といった政治哲学がみられる。

実際、こうした哲学は現実的選択である。へ地域における重要な争点の認識がまずもって議論される。ここでも、一体誰がそれを認知するかという政治システム上の問題を呼び起こすことになる。もし、この論点が解決するとしても、現実的な問題が横たわっている。自主管理住民投票にせよ、行政による投票にせよ、膨大な費用がかかる。自主管理住民投票では、投票箱などの借用はできたものの、またボランティアの活動によるものの約一千万円の支出であった。

もちろん、この二つの論点は解決されないわけではない。重要な争点を誰が確定するかについては、一方では代表制システムの担い手であり、他方では現行の直接請求制度を改革した場合の住民が想定できる。また、費用の膨大化については国政選挙や地方選挙時にまとめて行うことも可能である。

〈重要な争点〉に力点が置かれるのか、〈代表制システムの機能麻痺〉に力点が置かれるのか、議論の分かれるところである。どちらの立場に立つにせよ、住民投票の担保が肯定されている。「市民決定の範囲の拡大」である。

しかし、これは同時に問題をも抱え込むことになる。利益の動員あるいはバイアスの動員は十分想定できるのである。これは、巻町原発建設をめぐる住民投票についての政治過程の位置の第二の論点に連なっていく。

つまり、第二には、利益の動員を排除する地域特性が存在していたことである。「受苦圏」は、政治的不満を和らげる政治的基盤、つまり保守的基盤の地域に設定されるとともに、逆に「受苦圏」の設定は対抗の契機ともなることを確認してきた。巻町の原発建設をめぐることは、保守的基盤が揺らぐことで、「受苦圏」に対する対抗運動が高揚したといえる。つまり、「受苦圏」からの離脱が表明されたのである。

この表明にあたっては、従来の地域や業界のしがらみの「揺らぎ」が生じたことが決定的要因であった。すでに指摘したように、社会的変容（人口増加）、経済的豊かさ、保守内の分裂・対立の存在、対抗運動の政治戦略、そして都市規模、これらが関連しあいながら受苦圏からの離脱を目指した対抗運動は成功するようになる。「受苦圏」として設定されるような地域から、既存の代表制システムを揺さぶる運動と住民投票という制度が形成されたことに、巻町住民投票のもう一つの意義があると思われる。

この「揺らぎ」は、その後どのような政治的变化を呼び起こすになるのかどうかは、興味ある論点である。一九九六年十月の選挙をみれば、従来の政治システムの变化を迫っているとはいえないことだけは確かである。原発反対を訴えた共産党と新社会党の候補者への得票数は全体の二割にも満たなかった。自民党候補者が新進党候補者の得票数を上回っている。「住民投票と総選挙との結果に見られる食い違いは、同じような（原発建設に反対しながらも町の発展として政権党とのパイプ重視―引用者注）使い分けをした有権者が相当数いたことをうかがわせる<sup>29</sup>」。しかし、「元に戻った」と考えることも、また国政レベルは地域のしがらみ重視で身近な争点はしがらみから離れ

ると考えることも単純すぎる。自民党と新進党が激戦を行っていたにもかかわらず、七パーセント投票率が減少しているのである（全国平均七・六パーセント減）。これは、小選挙区導入にもなつての利益誘導政治の揺らぎ（利益集団の模様眺め）とともに、今回のしがらみの「揺らぎ」によって既存の集票システムが作動しにくくなっていることも要因の一つとして挙げる事ができよう。この点についてはより詳細な検討が必要である。

ともかく、すでに指摘したように、住民投票では、利益の動員やバイアスの動員が代表制システムにとつてと同様に、あるいはそれ以上に行われる可能性は十分にありうる。「受苦圏」として設定されるころでは、その可能性はより高いといえよう。こうした地域での住民投票は、他の地域での住民投票以上に慎重な制度化が必要である。充実した、しかも公正な情報提供、宣伝・討論期間の十分な長さの保障、個別訪問などさまざまな運動形態の保障、討論の場の設定、運動資金の制限などが想定できる。

もちろん、多くの住民は、争点に対して意思を明確に表明できる。かりに日常、政治に対してほとんど関心が無い者でさえも、あるいは利益誘導政治に取り込まれている者でさえも、〈重要な争点〉に対してさまざまな情報の提供などの制度化が行われるとすれば、明確な意思表明を行うことができるはずである。

利益の動員やバイアスの動員を排除する制度化については、慎重な議論が必要である。この制度化が不可能だとすれば、旧態依然たる間接民主制だけのシステムの再構築へと至らざるを得ない。「市民決定への範囲の拡大」の可能性は、利益の動員やバイアスの動員を排除しようという運動とその制度化の成否にかかっている。

巻町の原発建設をめぐる住民投票を政治過程から見てきた。つまり、地方議会と住民投票との相補関係構築としての住民投票であつたこと、さらには利益の動員を排除する地域特性が存在していたことである。巻町の住民投票

は、たしかに原発建設としてはじめての住民投票であったし、その後の住民投票条例制定や実施のシンボルともなっている。ここでは、巻町の住民投票の政治過程の現実を踏まえながら、その位置を確認し、今後の地方議会の活性化と住民投票の相補関係の可能性と方向性の模索のための素材を提供した。

〈注〉

- (1) 従来条例に基づく住民投票は、個別課題を争点とするものであったが、箕面市の市民参加条例は、行政一般を対象とするものである（一九九七年三月三十一日公布）。
- (2) 制度を紹介した最近のものでは、『ジュリスト』（特集 住民投票、一一〇五号、一九九六年、参照）。
- (3) 吉田善明「住民投票と地方自治の復権」『法律時報』第六〇巻第一号、一九八八年、四六頁、東京都『住民参加制度研究会報告』一九九六年、三八頁。
- (4) 東京都『住民投票条例集』一九九六年、一九一―二六頁、参照。
- (5) 鳴海正泰『転換期の市民自治』日本経済評論社、一九八七年、一二六頁。
- (6) たとえば、高寄昇三『住民投票と市民参加』勁草書房、一九八〇年、地方自治総合研究所編・発行『アメリカにおける直接立法／住民投票制度』（研究資料No.8）、横田清『アメリカにおける自治・分権・参加の発展』敬文堂、一九九七年、同編『住民投票Ⅰ なぜそれが必要なのか』公人社、一九九七年、などを参照。
- (7) 東京都『住民参加制度研究会報告』前掲、四頁。
- (8) 同上、第四章、参照。
- (9) 追記に明示した研究会委員長の示唆による。
- (10) P. Saunders, *Urban Politics: A Sociological Interpretation*, Penguin Books Ltd., 1979, およびスティーブン・ルークス（中島吉弘訳）『現代権力論批判』未来社、一九九五年、参照。
- (11) M. Gottiner, *The Decline of Urban Politics: Political Theory and the Crisis of the Local State*, SAGE, 1987, および石

- 田徹『自由民主主義体制分析』法律文化社、一九九二年、参照。
- (12) 寺田達史「住民の直接請求と陳情・請願の処理」西尾勝・岩崎忠夫『地方政治と議会』ぎょうせい、一九九三年、三六二頁。  
D. B. Magleby は、この点に関して実証的分析を行なっている。たとえば、「一九九〇年のカリフォルニアのイニシアチブにかかったすべての費用の三分の二は、経済団体からのものであり、十二パーセントだけが個人からのものである」という指摘や、カリフォルニアの最も高額な十八のイニシアチブを調査すると、非常に大きなシェアーを占めているのは経済団体である、という指摘である。Magleby, "Direct Legislation in the American States" in D. Butler and A. Ranney, *Referendums around the World: The Growing Use of Direct Democracy*, The AEI Press, 1994, p. 243.
- (13) 新潟日報報道部『原発を拒んだ町』岩波書店、一九九七年、および横田編、前掲書、参照。
- (14) 笹口孝明町長「巻町民へのメッセージ」一九九六年七月二五日。
- (15) 住民投票運動による地方議会の活性化の結果については、江藤俊昭「自己決定権の確立と地方議会の役割」行政管理研究センター編・発行『地方分権に伴う国・地方の行政システムに関する調査研究(II)』一九九八年、においてデータを示しながら論じている。
- (16) 梶田孝道『テクノクラシーと社会運動』東京大学出版会、一九八八年、八頁。
- (17) 同上、二十頁。
- (18) 同上、二二頁。
- (19) 東京都『住民投票条例集』前掲、参照。
- (20) たとえば、朝日新聞福井支局『原発が来た、そして今』朝日新聞社、一九九〇年、第八章、参照。
- (21) NHK『クローズアップ現代』一九九五年一月三日。
- (22) 『朝日新聞』一九九六年七月二五日付。なお、詳細については『新潟日報』による住民アンケートをまとめた後掲資料を参照されたい。
- (23) データについては断わらない限り、巻町『巻町の統計No13』を参照した。
- (24) 『新潟日報』一九九六年七月八日付。
- (25) 『新潟日報』一九九六年七月八日付。

(26) 中川一好「巻町における住民投票」『都市問題』一九九六年一月、三九頁。

(27) ロバート・A・ダール、エドワード・R・タフティ（内山秀夫訳）『規模とデモクラシー』慶応通信、一九七九年、一四五頁。

(28) 鳴海、前掲書、一二二—一三〇頁。

(29) 『朝日新聞』一九九六年一月二日付。

資料 地域や業界のしがらみとその動揺

〈住宅地で〉

原発がなくても豊かになれるという方策を考えるべきだ。隣の吉田町を見てほしい。巻町は体質改善をしないと、いつまでも原発を切り離せない。それだけに住民投票は決着というよりは町づくりへの一步。（公務員女性三二）

知らん人ばかりだから人間関係が楽。町内ではいろんなしがらみがある。隠れなんかがいっぱいいるはず。だから正直な気持ちを投票で表わせるのはいい。実は私ら夫婦も原発推進の人に頼まれて表向きは原発賛成。でも本心は反対。（数年前に結婚して巻に住み始めた主婦三二）

原発には賛成。カミさんの兄が電力ということもあるが、反対、反対と町中うるさいと思う。被爆したらみんな被害を受ける。死ぬときは原発に近い方が楽でいい。怖いといっていたら何もできない。トラックの排ガスだって同じ。ろうそくで生活はできない。（巻に住んで十年になるといふ会社員男性三二）

原発がくれば、カネが落ちたのに。（主婦八四）

原発を造らないと国、県が（補助金などで）協力してくれないのでは。（会社員男性三九）

〈海辺で〉

排ガスは困るが車は必要というのと同じ。本心は反対なんだ。廃棄物処理は未解決だし、欧米諸国がつくろうとしないものを日本だけが積極推進するのはおかしいのでは。（投票自体に否定的な会社員四三）

〈農村部で〉

この辺は、上に立つ人が賛成と言うとそれに従う雰囲気がある。原発には反対だが表立っては言い出しにくい。（団体職員男性五五）  
うちは本家に当たたるから、しがらみが多い。気持ちは反対だが発言しにくい。周りには中立だと言うことにしている。（農家の主婦

五一)

集落のまとめ役が回ってきたから、ちゃんと賛成って名前書いて出してやったよ。(農家の女性七五)  
近所の九割ぐらいは、どっち派か分かる。(農家の男性五六)

職場では原発賛成ということになっている。原発が動くのは子供たちの世代。はじめから反対と心は決まっている。(会社員男性三三)

同居の両親は賛成だけど、私は自分自身の考え方で投票する。(主婦四二)

夫は推進派だけど私はまだ中立的。ずっとここに住むなら、ない方がいい。(会社員女性三七)

〈中心街で〉

商売人がどっちに入れるかなんて、口が裂けても言わんね。(店番をしていたおばあさん六八)

推進派も反対派も店のお得意さんだから。(女性商店主七二)

こここの商店街は末期がみたいだ。国道沿いの大型店に客をとられ、ちよつとぐらいの金じゃ立ち直れない。(自営業男性六十)

柏崎の小売業者から聞いたけど、原発で景気がよくなるのは建設業だけなんですよ。道路は狭いわ、後継者はいないわ、商店街振興なんてむだな努力ですよ。(女性商店主五五)

店を継いで自分が三代目。巻は環境は抜群なのに、町の施設が整備されてないのは不自由だ。(男性五九)

みんな口では言わないけど、商店街の中ではだいたい、どかが推進か反対か分かるみたい。(女性商店主六八)

〈未分類〉

地域や会社のしがらみを超えた、心の叫びが明らかになった。(主婦五五)

箱物が建つても発展ではない。カネの力に頼らず、住民が知恵を絞って町づくりを。(会社員男性五三)

田舎だからすぐ分かる。ならん。勘弁。(初老男性)

来てくださったのに、何のお話も聞くことなくお帰り願いましたが、胸の中はストレスでいっぱいになりました。外では賛成、賛成と、らしき顔でいます。いろいろのことを察してください。黙って反対に○印です。(商店関係者と思われる人(本社に手紙))

注・『新潟日報』一九九六年七月二十九日から八月二日掲載の「一票への思い 町民一〇八人インタビュー」、および同年八月六日から八月八日掲載の「思い託して…住民アンケートから」の中から地域や業界のしがらみに関する回答部分を抽出した。括弧内の数字は年齢を示している。

追記 本稿は、財団法人・行政管理研究センター内に設置された「地方分権に伴う国・地方の行政システムに関する調査研究委員会」（委員長・辻山幸宣中央大学教授）の一九九六年度の調査報告の筆者の担当章「第五章 地域政治システム」の二元的改革のための予備的考察―議会の活性化と住民参加の拡充による政策決定への住民のアクセス可能性の向上―行政管理研究センター編集・発行「地方分権に伴う国・地方の行政システムに関する調査研究」一九九七年三月、に基づいている。その後半部分に「はじめに」を追加するとともに、本文に加筆・修正を加えた。『調査研究』が入手に基づいており、筆者の他の論稿による参照指示をしやすくするために、また他の方の要望もあつて、この場にて発表させていただきます。次第である。

調査研究委員会の委員・事務局はもとより、巻町で多くの方にお世話になった。とくに、笹口孝明巻町長、坂田礼二議員、石田三夫巻原子力懇談会会長、田畑護人巻原発住民投票を実行する会メンバー、には長時間にわたるインタビューをさせていただき、また、巻町議会事務局をはじめ巻町の各課には資料提供をしていただいた。さらに、『新潟日報』の方々、とくに小田敏三編集局報道部部長代理、中川一好編集局報道部記者、原崇巻支局記者には、資料提供をはじめ、さまざまなことでお世話になった。この場を借りてお礼申しあげたい（肩書きは調査時のもの）。