

# 「原発災害に伴う行政機能移転に関する調査研究」

研究代表者 法律・政治学系 今井 照

## 1. 調査研究の目的

原発災害に伴う避難にあわせて、双葉郡8町村の役所のすべて（広野町、楡葉町、富岡町、川内村、大熊町、双葉町、浪江町、葛尾村）が、それぞれの域外に事実上の事務所（対策本部、出張所）を設置している。同様の対応は、かつて2000年の三宅島噴火によって全島避難をした三宅村役場が行ったことがあるが、今回はその規模、内容において、歴史上初めて経験する事態ともいえる。

当然ながら法制度においても、あるいは各種の行財政制度においてもこのような事態は前提とされていないため、今後、避難の長期化に従い、実態的、制度的側面で、種々の支障が生じることが予想される。

本調査研究では、あくまでも双葉郡8町村とその住民の立場に立ちながら、課題を析出しつつ、制度改正や運用改革の政策提案を提起することを目的としている。

## 2. 調査研究組織

<研究代表者>

法律・政治学系 今井 照

<研究分担者>

法律・政治学系 垣見 隆禎

(福島県庁) 立岩 信明

## 3. 調査研究計画・方法

### 【計画】

- 1 行政機能の移転に関する基盤的情報の収集  
今回の行政機能移転について、どのように実施されたのかという基盤的情報を収集し、検証する。  
過去の類似事例との比較検討をする。
- 2 制度論的研究

現在の法制度や行財政制度において、このような行政機能移転がどのように扱われているかを検討する。

参照すべき判例等が存在するか調査する。

### 3 実務的支障事例と課題析出

今回の行政機能移転に伴う実務的な支障事例を収集し、課題を析出する。

行政機能移転を受け入れた自治体における支障事例を収集し、課題を析出する。

### 4 制度改正や運用改革の提案

調査研究から明らかになったことについて、国、県、市町村に対して制度改正や運用改革の提案をする

### 【方法】

#### 1 聞き取り調査

行政機能移転自治体とそれを受け入れている自治体に対する聞き取り調査。

関係する市民や経済界などに対する聞き取り調査。

#### 2 事例研究等

類似事例についての情報収集と分析。

法律、行政、財政等の専門家に対する聞き取り調査。

#### 3 文献調査

関連データの収集と分析(不足データの作成)。

歴史的文献の収集と分析

## 4. 経過や結果

### 【経過】

#### 1 聞き取り調査

浪江町、楡葉町、富岡町、川内村等で聞き取り調査を実施。

朝日新聞と共同で原発災害避難者調査を実施。

#### 2 事例研究

三宅村避難に関する資料の収集。

各学会、フォーラム等における専門家の報告の聴取などを実施。

### 3 文献調査

明治期の市制町村制創始期における資料収集と分析を実施。

#### 【結果】

#### 1 「人の集合体」としての自治体

福島県内には、原発災害によって役所ごと避難している町村が、双葉郡の8町村と飯舘村の合計9町村もある。そもそも土地を持たない自治体がありうるのか、どこかのタイミングで解体再編するしかないのではないかと語る識者たちもいる。

震災後1か月の頃から、この先には、土地を持たないバーチャルな自治体、具体的には二重の住民登録という制度が必要ではないのか、それこそが新しい自治体観の提起につながるのではないのか、すなわち明治以降の国家統治観念に基づいた「自治＝行政」という虚構による自治体観を打破する契機になるのではないかという点を訴えてきた

(今井照「自治体再生のために—新しい自治体観の提起に向けて」『地方自治職員研修』2011年6月号)。

このとき、論拠としたのは、そもそも自治体とは土地の固まりではなく、人の集合体であるという点である。人の集合体といっても地縁性が基本になるので、外見的にはそれほど大きな違いはないようにみえるかもしれない。確かにそのとおりである。しかし人の集合体が自治体とすれば、どこの自治体にも属さない土地がありうる。現に、アメリカの市町村制度は基本的には市民が創設するものであるから、アメリカではどの市町村にも属さない土地のほうがむしろ広い。

日本でも江戸時代の幕藩後期には村の飛び地が一般化している。たとえばある村の人が、少し離れた土地を新田開発すると、そこは村の飛び地になる。つまり、土地の支配ではなく人の支配だったのである。村が人の集合体であるからこそ、このような現象が起きる。

これを土地の支配に変えたのは明治政府であり、

その契機は廃藩置県後の第一次府県統廃合の際の飛び地整理である(荒木田岳「明治初年における地域支配の変容—旧藩の「飛び地」整理と「領域的な統治」の導入」『ヘスティアとクリオ』5号)。さらに明治5年(1872年)の改正戸籍法は、それまで屋敷に振られていた住所を、地所、すなわち地面に振り始めた。こうして、明治政府は自治体を土地に括り始めた。なぜなら富国強兵をめざす国家統治を進めるためには、国民統合に有用な範囲内で地方自治を生かしつつ、一方で市町村(当時の制度としては郡区町村)を国家行政機関の一端に連ねる必要があったからである。こうして全国の土地(領土)が市町村に割り振られることになった。逆にいうと、全国の土地でどこの市町村にも属さない土地はなくなった。

こうして「自治＝行政」の虚構が生み出される。土地利用は経済環境や政治環境で変化するので、土地利用の変化に応じて市町村を再編することがイデオロギー的に可能になった。「明治の大合併」から「平成の大合併」に至るまで、「基礎的」自治体としては異様なまでの市町村再編が可能になったのは、自治体が「人の集合体」から「土地の固まり」に転換させられたことから始まる。

既に二重の住民登録という提案については、多くの人が言及している。福島県飯舘村の菅野典雄村長は6月22日に村民に向けて発表した「までない希望プラン」のなかで「避難先でも充実した同じサービスを受けられるよう“2つの住民票”的なことを国に提案しています」と書いている。また行政法学者の鈴木庸夫も「二重国籍ではないが二重住民登録として、住民の方たちはやがては東北に戻るが、一定期間はバーチャルな自治体にとどまる。別荘地の住民は、住民に準ずる地位があるという最高裁の判決があるが、そのような地位を持つ仕掛けが避難住民にも必要ではないか」と発言している(『ガバナンス』2011年7月号)。

菅野村長の提案を受けて、総務省は原発災害事務処理特例法を提出し、8月5日に可決成立させ、12日に公布している。ただし、この法律は自治体を

単なる行政サービス機関とみなすところから立案されているため、避難住民の市民権を保障するどころか、むしろ行政サービスを縮小し、被災自治体の存立を足元から削り取る側面をもっている（今井照「原発災害事務処理特例法の制定について」『自治総研』2011年9月号）。

## 2 「数市町村ノ住民タルコトヲ得ヘシ」

明治初期におけるこのような自治体観の転換は、もちろん一朝一夕には進まなかった。住民や地域の反発は大きく、揺り戻しと試行錯誤を経ながら展開することになる。

1889年（明治22年）の市制町村制施行時には、市町村住民の概念として「住所」と「住居」のふたつの考え方があった。これを解説する美濃部達吉は、住居とは「永続の意思を以て特定の地に一身を定着するを謂う」（美濃部達吉『行政法』（第1冊）』中央大学、1909年。原文は旧漢字とカタカナ交じり文、以下同じ）といい、民法の住所とは「生活の本拠を謂う」「故に永続の意思を要することなく現に生活の本拠たる事実により其住所を定むるものなり」とする。

つまり、美濃部は市制町村制に定められた市町村住民の根拠たる「住居」と、民法上の「住所」を別の概念として整理する。すなわち、市町村の住民という要件は、そこに住み続けるという意味が元になる「住居」という概念であり、一方、生活の本拠としての「住所」はそうした意思とは関係なく、現実にそこに住んでいるという状態のこととする。

前述のように明治政府は市町村に全国の土地を分割することで、市町村を国家行政機構の一部に行政組織として繰り込むことを企図した。したがって、国土はいずれかの市町村に属することになった。同時に住民はいずれかひとつの市町村に属さなければならないことにもなった。どこの市町村にも属していない住民はあり得ないし、逆にいくつもの市町村に属することもあり得ないとされたのである。

市制町村制の施行時、住民の要件は「住居」だ

った。国家統治の強化を狙う明治政府が設計した地方自治制度では、住居はそれぞれの住民にひとつでなければならなかった。だが、江戸後期から新田開発や商品経済が興るに連れて、実態として住民は流動化しつつあった。前述のように江戸時代後期はそれを「人の支配」として追いかけた。しかし、明治期の経済発展はさらに住民の流動化を促す。生まれ育った地域と仕事をする地域が異なるのはあたりまえになり、住民が生活の根拠を数か所もつことは自然の成り行きとなる。

そこで美濃部は、市制町村制の住民要件である「住居」と、実態としての民法上の「住所」とを別の概念として説明しなければならなくなった。

「住居」には永続の意思をもつものという意味を付与し、したがって「住居」は住民にとってひとつしかないが、一方、「住所」は単なる生活の本拠であるから、ひとりの住民が数か所の「住所」をもってもおかしくないとしたのではないか。この結果「住所は一人にして同時に数か所を有することを妨げず」「従て一人にして同時に数市町村の住民たることを得へし」と美濃部は解説した。こうして法制間とさらに現実との間のそれぞれの整合性を図ったとみてよいだろう。

「住居」と「住所」の意味の二重化は、現実の問題として課税権や選挙権に波及する。このため、各地で紛争が起こり、行政裁判所に持ち込まれている。市制町村制における住民の要件が「住居」から「住所」に変わるのは、明治後期の改正によってである。

ただしよく考えてみれば、固定資産税などは現在でも住民基本台帳上の住所と関わりなく経済活動場所で課税されている。確かに住民基本台帳法では「住民の住所に関する法令の規定は、地方自治法第10条第1項に規定する住民の住所と異なる意義の住所を定めるものと解釈してはならない」

（第4条）とあるが、経済活動場所などを広義の住所とすれば、話はそう簡単ではない。いくら法令解釈でそのように理解しろ、といわれても、現実の生活実態がそうではないのであるから、法制のあちらこちらに広義の住所が登場するのはあたり

まえである。

現在の市民社会においては、よほどの事情がない限り、就業場所や就学場所など生活の本拠が複数あるという方が普通である。たとえば、全国には単身赴任者が多数存在する。1年のうち、数か月間は別荘で過ごすという人がいるかもしれない。生活の根拠が複数あれば、それぞれの地域への関わりも複数存在することになる。たとえ狭義の住所地ではなくても、就業場所のまちづくりや行政には無関心ではいられないはずであり、かつ関与する市民権が存在し、保障される。

### 3 重層的な市民権の保障を

このことをさらに政治学的に説明する概念がシティズンシップ（市民権・市民性）の重層性である。

「シティズンシップは、元来領域性と密接な関係を有していたが、その領域とはどのようなものなのかは、定かではない」「人々は、もはや隣接し限定された地域にのみまとまって生活を営んでいるのではない。とするならば、シティズンシップの概念は、領域性の概念という呪縛から、徐々に解き放たれつつあるといえる」「地域レベル・国家レベルでもさまざまなシティズンシップが存在しうるが、それらが重なり合い、近接し、また地理的空間的には距離があろうとも『家族的類似性』ともいえる共通性により、結びつきを獲得する場合もあろう。このような複数の次元で存在し結びつきうるシティズンシップの総体は、重層的で複合的なシティズンシップといえるかもしれない」（佐藤高尚「シティズンシップとナショナリティ」藤原孝・山田竜作編『シティズンシップの射程』日本経済評論社、2010年）

原発災害によって地域外に避難している自治体がどうして自治体の要件を満たしていないといえるだろうか。いままでどおりに住み続けたいというシティズンシップ（市民権・市民性）は行使されるべき、また保障されるべき権利である。と同時に、避難先で育まれる生活においても、また別のシティズンシップが行使され、保障されなけれ

ばならない。理不尽な生活を強いられている人々にとって、生きている間にこの権利を行使できるように、二重の住民登録を制度化すべきではないか。

### 5. まとめと今後の展望

今回の震災緊急プロジェクト研究を通じて、私たちは、原発災害によって域外に避難せざるを得なかった自治体行政の課題を調査し、現在の法制度との乖離を認識することができた。しかし、現状の制度に甘んじている限り、これらの避難者の生活再建や地域への思いは報われない。

この間、私たちは機会をとらえて、調査から得られた成果を公表してきたが、原発災害事務処理特例法のように、その意図とは乖離した法制度が立ち上がるなど、現実はますます避難自治体に知って厳しくなるばかりである。

今後とも、このテーマについては研究を進めていきたい。