

# 移動社会化における市民権保障に向けて — 「二重の住民登録」はなぜ実現しなかったのか

今 井 照

## はじめに

2022年3月に、松尾（2022）が刊行された。この本は、「政治理論・政治哲学の知見に基づき、①原発避難者をどのように支援すべきか（すべきであったか）、②原発事故後に発生した放射性廃棄物をどのように処理すべきか（すべきであったか）、という2つの問いに取り組むことで震災復興政策を検証し、政策の改善にあたって政府がとるべき方向性を提示する」ことを目的としたとされる。そのパーツのひとつに、「二重の住民登録が導入されなかった理由」についての分析が行われている。

「二重の住民登録」とは、2011年3月11日を発端とした東京電力福島第一原子力発電所苛酷事故に伴う避難者について、避難元と避難先の双方において「市民」の地位を法的に確立しようとする提案の一つである<sup>(1)</sup>。事故から12年目を迎えている現在においても、避難当事者や支援者から「二重の住民登録」への期待が語られることがあるが、遑って資料をたどると、既に2011年7月の時点で国の官僚機構はこの概念を否定し、事実上、政治も追認してきたと推測される。

本稿では、公刊されている資料や情報公開によって入手された資料から「二重の住民登録」をめぐる議論をたどりつつ、松尾の分析を手掛かりとして、なぜ「二重の住民登録」が実現されなかったのかを整理する。この作業を通じて、原発避難者の市民権（シティズンシップ）はもとより、今後、デジタル社会とパラレルに進行するであろう「单身社会」化、さらには「移動社会」化（能動的に移動する人たちがばかりではなく、「移動せざるを得ない人たち」「移動もできない人たち」を含む社会）における市民権の確立に資するこ

---

(1) その後の避難者支援活動の進展に伴い、「避難する権利」「被曝を避ける権利」などが提起されており、「二重の住民登録」はそれらの法制度上の表現としても貢献するかもしれないが、本稿では検討していない。

とを目的としたい。

## 1 「二重の住民登録」論の叢生

### (1) 「人の固まり」としての村

後述するように、原発事故に伴う避難が広域化、長期化するという見通しがたった事故から間もない2011年春の時点で、さまざまな人たちが同時多発的に「二重の住民登録」の制度化を提起していた。ただし、当時はそもそも原発事故やその避難に関する情報の流通が極めて限られていた。避難当事者やそれを支える自治体では、文字通り、命をつなぐ必死の取り組みが行われていたが、今、どこで誰がどのような状態にあるのか、何が必要なのかという情報すら当事者相互には伝わらず、まして国や県などの行政組織が全体を集約することはできていなかった（今井・自治総研編 2021）。こうした環境の中で、少なくない人たちが相互の交流もないままに「二重の住民登録」の制度化を提起していたことがわかっている。

現時点で確認できる最も早い時期の提案としては、2011年3月30日、飯舘村の村民の一部が集団で避難した栃木県鹿沼市において、糸長浩司（日本大学生物資源科学部教授：当時）が菅野典雄（飯舘村村長：当時）に対し、「二重住民票」を要請したという糸長本人の証言がある。後述するように、この提起がその後、国による原発事故避難者事務処理特例法<sup>(2)</sup>制定に結びつくことになる。

それに対して筆者による最初の提起は、『地方自治職員研修』2011年6月号に発表した今井（2011）で、記録をたどると原発事故発生1か月後の4月15日に執筆している<sup>(3)</sup>。筆者が2011年3月に糸長が問題提起をしていたことを知るのは10年余り後になってのことである。

今井（2011）では、主として荒木田岳の研究（荒木田 2007）にインスパイアされて、近世末期（江戸時代後期）に頻出した藩の「飛び地」の事例を根拠に持論を展開している。すなわち藩政村が空間的な連坦性とは関わりなく、既存の統治関係に紐づ

---

(2) 東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律（2011年8月12日公布・施行）。

(3) 『地方自治職員研修』2011年6月号は5月半ばに刊行されており、原稿の締め切りは4月下旬であった。

けられた「飛び地」として存立し得た歴史的事実を基にして、原発事故において一時的に人が住める「空間」を失った原発避難自治体においても、「関係」を基にした存立があり得ることを提起し、その制度化として特例的な「二重の住民登録」を求めたものである。

「今回の原発災害に伴う双葉郡8町村や南相馬市、さらに加えて、今後の避難が想定される飯館村、川俣町の事例においては、住民や役所機能が長期間にわたって全国に分散して存在し続ける可能性がある。このときに、土地の固まりではないからといって、当該の自治体や地域社会が存在しないとはいえないだろう。逆に、それぞれをひとつの自治体として取り扱わなければ、将来の地域の再建などあり得ない。まさに人の固まりとして自治体を考えなくてはならないのである。

具体的な制度設計をどのようにするか。幕藩体制下のように飛び地で自治体を構成していく方法がいちばん原則的である。しかし現代社会における都市構造の整備を考えるとあまり効率的とは思えない。

そこで現在の制度に多少の改変を加えるという観点から考えると、避難した住民については、もともとの自治体と現住の自治体との二重の住民登録を可能にする特例措置が考えられてよいのではないか。

住民は首長選挙、議会議員選挙など自治体に関する政治参加、行政参加の権利を引き続き持ち、あわせて現住地における参加の権利も持つ。税を二重に負担する必要はないので、按分ということになるだろう。地方交付税措置上は、一部の自治体で人口をダブルカウントすることになるが、前述のように三宅島のときに先例はある。もちろん、新しく転入する住民がいてもよいし、転出することもありうる。つまりすべての住民が一部の地域とはいえ二重の住民登録が可能になる」（今井 2011）

## （2） 行政法学「住民に準ずる地位」

行政法学において、「住民に準ずる地位」という最高裁判決<sup>(4)</sup>から「二重住民登録」を是認したのが鈴木庸夫だった（鈴木・出石・小泉 2011）。この裁判は、山梨

（4） 平成15（行ツ）35（最判平18.7.14）。

[https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei\\_jp/325/033325\\_hanrei.pdf](https://www.courts.go.jp/app/files/hanrei_jp/325/033325_hanrei.pdf)

県の自治体で、住民基本台帳に記録されていない別荘に係る給水契約者は1か月の水道の基本料金が5,000円であるのに対し、別荘以外の給水契約者については1,400円（水道メーターの口径が13mmの場合）であるなど、別荘給水契約者と別荘以外の給水契約者との間の水道料金に大きな差が生じることについて、別荘所有者が無効確認を求めたものである。

最高裁判決は必ずしも別荘所有者の主張を完全に是認したのではなく、「別荘給水契約者の基本料金を別荘以外の給水契約者の基本料金よりも高額に設定すること自体は、水道事業者の裁量として許されないものではない」としたが、その計算方法に疑義を呈し、「地方自治法244条3項に違反するものとして無効」<sup>(5)</sup>とした。

本稿との関連を取り出すとすれば、「当該普通地方公共団体の住民ではないが、その区域内に事務所、事業所、家屋敷、寮等を有し、その普通地方公共団体に対し地方税を納付する義務を負う者など住民に準ずる地位にある者が存在することは当然に想定される」「別荘給水契約者は、旧〇〇町の区域内に生活の本拠を有しないという点では同町の住民とは異なるが、同町の区域内に別荘を有し別荘を使用する間は同町の住民と異ならない生活をするものであることなどからすれば、同町の住民に準ずる地位にある者ということが出来る」という判決文と、一人の裁判官の補足意見にある「ある地方公共団体の区域内に生活の本拠を有する者ではなくても、そこに固定した生活等の拠点を有し、継続的な活動を予定している者であって、そのことの故に当該地方公共団体における租税等を負担すべき立場にあるようなものも、同項にいう『住民』に含まれるものとする」と考える」である。

鈴木は、最高裁判決における「住民に準ずる地位」の一つとして、原発事故避難者にもそのような「地位を持つ仕掛け」が必要だと論じていた。

「日本の行政法の体系は、都道府県内で完結することになっているが、その枠組みを超えてしまった。県外に役場機能も移ったような自治体をどう取り扱うのか。これはまったく自治法の想定外のこと。長期の避難生活が予想される中、一時的にせよバーチャル自治体といったようなものも考えられないだろうか。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

(5) 地方自治法244条3項 普通地方公共団体は、住民が公の施設を利用することについて、不当な差別的取扱いをしてはならない。

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」（鈴木・出石・小泉 2011）

### （3）行政学「復興の主体」

鈴木が避難者の避難先での「住民」の地位に目を向けていたのに対して、日本を代表する行政学者である西尾勝は、避難元における「復興の主体」として、「二重市民権」を提起していた。西尾はその代表作でもある西尾（1975）に見られるように、アメリカの都市行政を研究対象とし、特に住民参加（市民参加）に強い関心を抱いていた。仮に、避難者が避難元自治体から離れていくと、「復興の主体」となるべき存在がいなくなることに危惧を抱いていたといえるだろう。

ここで西尾が用いているのは、これまでの論者とは異なり「二重市民権」という言葉である。西尾が強い関心を持っていたのは、単なる「住民の地位」というよりは、後述するように、政治学上ではさらに強い意味を持つ「市民権」であったことが想像される。

「やがてはそれは、福島原発事故周辺の市町村の場合であれば、ほとんどゼロに近づくとすることが可能性としてあるのです。住民登録人口がゼロに近づくとすることは、同時に有権者人口がゼロに近づくとことです。そうしますと、これから復興だと、復興の計画はその当該被災市町村自身が作るのだと言っても、そこには、町長もいて、町議会議員も半数以上は残っていて、職員は3分の2近くなっただけでもまだいて、役場を維持しているとしても、町民がいないという町村になってしまうという可能性があるのです。要するに復興しようにも、復興の主体が消えてなくなってしまうという可能性がある。

これが大問題でありまして、この問題をなんとか解決をしなければいけないのではないかと、私は早くから、特例法が絶対に必要だから、それを検討してほしいということを書いていました。それで、戦時中の疎開に似たようなものなのだから、例外的に住民登録が二重にあってもよいのではないかと、一種の二重市民権ではありませんが、二重国籍に近いですが、そういう乱暴なことを言いましたけれども、これはなかなか大変な問題でありまして、なかなかそういうことには踏み切れないと、総務省も思ったのでしょうか」（西尾 2011）

#### (4) 行政（国、自治体）

以上のような研究者や学界からの要請に対して国や自治体の行政はどのように対応したのか。国の対応は後述するとして、まずは自治体側の対応を見ていきたい。大まかに考えて自治体には三種類の立場がある。第一のグループは避難指示区域を抱える自治体である。特に双葉郡8町村と飯館村は、期間の長短はあるものの、役所そのものも自治体の区域外に移転している。一方、これらの自治体では、住民の避難先は概ね把握されている。健康保険や介護保険など、避難している住民に対する制度的な運用は避難元の自治体で行っているが、具体的な行政サービスの多くは避難先の自治体に依存（委託）することになる。したがって関心の第一は住民が避難先において適正な住民サービスを受けられるか否かにある。避難先における避難者の市民権については必ずしも関心は高くない。

第二のグループは、避難指示が出ていないにもかかわらず、自治体の区域外へ避難している住民を抱える自治体である。たとえば福島市や郡山市など、避難指示が出ている地域に近接する自治体では、山形県や新潟県など近県への避難者が少なくなかった。しかしこれらの自治体では、避難者への関心をほとんど持っていなかった。避難先の把握もしていない。さらに、首都圏の自治体は、避難者の受け入れにはそれなりに力を注いでいたが、首都圏そのものから西日本各地への避難者については関心を払っていたようすがうかがえない。

第三のグループは、原発事故に伴う避難者を受け入れている全国各地の自治体である。これらの自治体の対応はさまざまであったが、後述する原発事故避難者事務処理特例法の制定以前から、人道的立場として避難者を積極的に受け入れてきた自治体も少なくなかった。ただし避難が長期化するにしたがって、避難者と住民との間に行政サービスの違いが生じかねないことに対してナーバスな対応を迫られるようになる。たとえば減免措置の有無や規模などについてである。これらの自治体にとっては、おそらく避難先に住民登録を移して避難先の住民として対応したほうが整理はしやすい。したがって避難元の市民権については特段の関心を持っていない。

以上の類型を細かく見ていくと、第一と第二のグループは避難者を出しているという点において共通であり、第二と第三のグループについては避難者を受け入れているという点について共通している。たとえば第二のグループに属するいわき市や埼玉県のように、双方の性格を併せ持つ地域事情を抱える自治体では微妙な政策判断を強いられる。こうして整理すると、どの類型の自治体においても、避難元と避難先双方の

「二重の住民登録」を積極的に求める声は出にくいことがわかる。

後述するように、原発事故避難者事務処理特例法の立案過程において、総務省は避難元自治体と避難先自治体の一部に対して説明をし、意見を聴取している。避難元自治体からは「住民票を移さなくても避難先で行政サービスを安心して受けられるような仕組み」が求められたとするが、避難先の自治体からどのような意見が出たのかは記されていない（植田 2011）。問題は、避難元と避難先の自治体の意向だけではなく、避難当事者やその支援者に対してヒアリングをしないまま、後述するように「二重の住民登録」が否定されたところにある。

#### (5) 「“2つの住民票、的なもの”」

自治体の中で最も「二重の住民登録」に近い提案をしたのは飯舘村である。2011年6月22日に発表された「までいな希望プラン」では、「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」と書かれている。後述するように、国へのこの提案が原発事故避難者事務処理特例法の制定に結びついている。

飯舘村の第4次総合計画（1995年～2004年）の策定時から飯舘村のむらづくりに関わってきた糸長は、前述のように2011年3月30日、飯舘村の菅野村長と鹿沼市で会ったときに「二重住民票」について提案をしたとしている。このことが菅野村長の頭の中に残っていて、その後の国への提案に結びついたとも考えられる。

3月30日には、「二重住民票」の提案と同時に、後に飯舘村災害後方支援グループ & NPO法人エコロジー・アーキスケープが9月に提案する「までえな避難村」と呼ばれる分村構想と同主旨の内容について、糸長は菅野村長に対し提案したとされる。

「までえな避難村」とは、この後に「仮の町」とか「町外コミュニティ」と呼ばれる集住計画である（糸長 2012）。

飯舘村への避難指示は原発事故から1か月を経過した後になってようやく、「計画的避難区域」という指定で表面化する。その際に、菅野村長は仮設住宅の立地について、飯舘村になるべく近いところで大規模に集住できることを要望したとされるが、ここにも「までえな避難村」構想が反映されているのかもしれない。さらにしばらくして、福島市の荒井地区では、小規模ながらも飯舘村の分村移住計画が進められた。

ここで注目したいのは、「仮の町」（までえな避難村）と「二重の住民登録」（二重住民票）との親和性である。糸長は両者を一体不可分のものとして構想しているよ

うにみえる。本稿では「仮の町」そのものについては深掘りをしないが、避難が長期化することが想定された段階で、たとえば富岡町を応援するおせっかいプロジェクトチーム「——心つなぐ・未来つくる——“新・真”富岡復興ビジョン」（2011年6月10日）には、セカンドタウン構想が掲げられている。また、双葉町の井戸川克隆町長（当時）は、国が出した避難区域の見直し方針の中で、双葉町の大部分の区域が、少なくとも5年間は帰還できない地域として指定されたことに対して「5年間、『仮の町』を設けなければならないと思う」とコメントした（2011年12月18日）。

避難者の中には「仮」という言葉のニュアンスを嫌う人たちもいて、「町外コミュニティ」などの言葉に置き換えられているが、福島第一原発立地周辺の避難自治体では、多かれ少なかれ、復興計画のビジョンに集住計画が盛り込まれている。現実的には、復興公営住宅の大規模集住化などによって、小規模ながら実現されているところもある。

## 2 原発事故避難者事務処理特例法の制定

### （1） 成立経過

以上のように、原発事故直後から「二重の住民登録」に類する構想や提案がさまざまに行われていた。こうした動きを受けて、国は片山善博総務大臣のリーダーシップのもとに原発事故避難者事務処理特例法の制定を目指すことになる。結果的にこの法律は、「二重の住民登録」にとって第一歩であったとともに、挫折の始まりでもあった。

2011年5月9日、片山総務大臣は飯舘村を訪問する。このときに、飯舘村の菅野村長から「2つの住民票、的なること」の要望を受けたと推測されている。これを受けて総務省は法案のたたき台（「原子力災害により住民が区域外に避難している市町村の機能及び行政サービスのあり方について（たたき台）」）を作成する。6月4日、復興庁と総務省の主催による「原子力被災市町村の行政のあり方に関する意見交換会」の席上で、避難元の市町村長に法案のたたき台が示される。

このたたき台で書かれている法の趣旨としては、①避難元市町村の住民に対しては、避難元市町村・避難先市町村の間の連携と役割分担により、行政サービスを的確に提供すること、②住民が避難先市町村への転出を選択した場合、避難元市町村との絆を

維持すること、の2点が掲げられている。前者については、通常の場合、地方自治法に則って、双方の議会が議決をして「事務の委託」をすることになるのだが、それを簡略化するという事務処理特例法になっている。一方、後者については必ずしも法規範が必要なレベルの問題ではない。つまり現行法でも可能である。

さらに子細に検討すると、①と②は避難元自治体に住民票を残している人と避難先自治体に住民票を移した人の二分法になっている。しかしこの形式的二分法では現実の生活実態と齟齬をきたす。たとえば、避難元自治体に住民票を残している人については、現実に生活をしている避難先自治体での市民的権利（住民としての地位）が触れられていないし、逆に、避難先自治体に住民票を移した人については、「復興の主体」となりうる市民的権利（住民としての地位）が触れられていない。

言い換えると、この法案は行政サイドによる二分法であり、現実的に住民が二つの自治体に関わらざるを得ないという現実から出発しているものではない。結果的か意図的かはわからないが、自治体行政関係者だけに聞き取りをして、避難当事者や支援者からヒアリングをしていないというスタンスがこんなところに反映されている。

7月4日には、6月4日時点とほぼ同一内容の法案のたたき台（「原子力発電所の事故による災害により住民が区域外に避難している市町村の機能及び行政サービスのあり方について（案）」）が福島県内の避難者受入自治体に示される（福島県外の避難者受入自治体に対してヒアリングが行われたようすはみられない）。その上で、再度、7月11日に避難元の市町村長との意見交換を行い、関係府省や福島県庁との「すり合わせ」を経て、7月22日に、「東日本大震災における原子力発電所の事故による災害に対処するための避難住民に係る事務処理の特例及び住所移転者に係る措置に関する法律案」として閣議決定がされる。

その後の経過だけを記しておくとして、7月28日に衆議院総務委員会で提案理由説明があり、8月2日に実質審議の上、原案、修正案ともに全会一致で可決し、参議院に送付された。参議院では8月2日に参議院総務委員会で趣旨説明があり、8月4日には実質審議の上、全会一致で可決した。8月5日の本会議においても全会一致で可決成立し、8月12日に公布された。

修正案について付言しておきたい。国会における議案審議の過程で、避難指示が出された地域の避難者ばかりではなく、避難指示が出ていない地域からの避難者（いわゆる「自主避難者」）にも、同じように適用するという附則が修正案として示され、可決されている。本稿ではこれ以上触れないが、このことは実務上も理念上も大きな

意味を有する。

附則第3条 国は、この法律に定めるもののほか、東日本大震災（平成二十三年三月十一日に発生した東北地方太平洋沖地震及びこれに伴う原子力発電所の事故による災害をいう。）の影響によりその属する市町村の区域外に避難することを余儀なくされている住民に対し、その要因が解消されるまでの間、地方公共団体が適切に役務を提供することができるようにするため、この法律の規定に基づく避難住民に係る措置に準じて、必要な措置を講ずるものとする。

## （2） 片山善博総務大臣の立法主旨

片山総務大臣は飯舘村を訪問した翌日の5月10日の記者会見で、「市民の皆さんがちゃんと避難先で、正当な権利として住民サービスを受けられるようにするという課題」があると述べている。ここで重要なのは、単に行政サービスを受けられるということばかりではなく、「正当な権利として」という形容語句がついていることである。

「現状でいきますと、例えば、もう住民票を全部移してしまうということになれば、これは転居でありますから、行った先の市民、住民になられるわけですね。それはそれで一つの解決方法ですけども、やはり村の皆さん方はもう是非帰りたいということで、この気持ちはやはり大切にしていかなければいけないと思うのですね。そうしますと、住民票を完全に移してしまうというのは、いろいろな抵抗感とかですね、寂しさとかそういうものがあるわけで、では、全く元の住所地に残したままになると、新しく住むところは住所地ではなくて、居所みたいになるわけですね。そうすると、そこで、市民、住民としてのサービスがちゃんと権利として受けられるかという、もちろん、それは、協議をして協力をしていただくということで事実上、多分問題ないようになるのだとは思いますが、必ずしも、きちっとした権利として行政サービスが受けられるという、そういうポジションにはないわけですね。そこが非常に悩ましいという話を村長さんが、昨日率直に言われていまして、私もそれはそのとおりだと思います。市民の皆さんがちゃんと避難先で、正当な権利として住民サービスを受けられるようにするという課題があります。一方では、きちっと、やはりみんなでコミュニティーを守って、できるだけ早く今の村に帰りたいと、その帰るための準備をしなければいけないし、絆をその間ずっとつなぎ止めていかなければいけないし、それを両立させるにはどうすればいいの

かという、こういう課題があるわけですね」片山総務大臣閣議後記者会見の概要（2011年5月10日）<sup>(6)</sup>

片山総務大臣は別の機会には「『2重市民権』とまでは言いませんけれども、『1.5重市民権』みたいなものがあるのではないかと」も述べている（片山 2011）。ここではさらに明確に市民権という言葉を使っている。前述のように、行政学者の西尾もまた「二重市民権」という言葉を使っていた。両者には共通の思いがあったと思われる。

ここで両者が描いている原発事故避難者像は、「事故にあったかわいそうな人」ではなく、また「施しとしての支援」が必要な人でもない。どこでどのような生活をおくるにしても、市民権（市民としての権利と義務）、すなわち住民としての地位が法的に保障される状態が不可欠であるという認識が基盤になっている。

とりわけ原発事故避難者は、少なくとも避難元と避難先との二つの地域に対して「主体」として関わらざるを得ない。現行の法制度でそれが満たされないのであれば、特例的に創出するしかない。それが両者の「二重市民権」という言葉に含意されているのではないかと。当初、片山総務大臣が原発事故避難者事務処理特例法に込めようとした思いは、むしろ「二重の住民登録」論に近かったように思える。

「それで、皆で一緒に帰りましょうということで『帰るプロジェクト』、帰るための計画を色々練っているわけです。『寄留したままで、住所がないままで、子供を学校に行かせる。そこで介護保険を受ける。国民健康保険をどうする』という話が出てきまして、これは非常に難しい問題です。住民票を移す方もおられますけれども、その方が、ではこれからは飯館村（ママ）とか、双葉郡と縁が切れてしまうかということになると、これもまた切ないですね。帰るために皆で協力して、地域の色々なこと、例えば水路の管理とか、道路の管理とかをしなければいけないのです。

そうすると、福島県から県外に移転して住民票を仮に移した人も、帰るために役場の仕事に関心を持って、何らかの参画があって然るべきです。今、こういう状況に置かれていまして、地方自治の今までの制度では、なかなかうまく対応できません。避難をしたところで十分な行政サービスを、堂々と肩身が狭くなることなく受けることができる仕組みを作る。しかし、元

(6) [https://www.soumu.go.jp/menu\\_news/kaiken/02koho01\\_03000187.html](https://www.soumu.go.jp/menu_news/kaiken/02koho01_03000187.html)

いた所と、ちゃんと絆を保っていく。これを満たすには、新しい法律が必要です。『2重市民権』とまでは言いませんけれども、『1.5重市民権』みたいなものがあるのではないかと思います。これは飯館（ママ）の菅野村長をはじめとする福島県の自治体の首長さんから、そういう要請を受けていまして、今、総務省の方でできるだけ、今かいつまんで申し上げたような要請に応えられるような立法措置を講じようとしています。これまででない、地方自治の領域には今までなかった新しい立法措置を、考えているところです。これは煎じ詰めますと、今まで本当に全く想定していなかったことです。役場も住民もみんな移転をして、いつ帰れるかわからないということで、三宅島に一部、前例らしきものがないわけではないのですけれども、そういう事態が生じています。それに対応するのも我々の仕事だろうと思って、今、このせっかく延長された国会で、これを提案して早く立法して頂きたいと思っていますところ。」（片山 2011）

### （3） 総務省官僚の面従腹背

しかしながら、片山総務大臣が「これまででない、地方自治の領域には今までなかった新しい立法措置を、考えているところです」とまで言い切った法案は必ずしもそういう内容にはならなかった。総務省官僚も「極めて例外的な法的構成」と自画自賛しているが（植田 2011）、法規範として意義のある部分は少なく、特に避難当事者や支援者が必要と考えていた避難元と避難先双方での住民としての地位については、ほとんど内容のないものになっていた。

「本法律は、避難先団体に住民票を移していない避難住民に対する行政サービスを、避難元団体の一方的な意思により、避難先団体にその提供を義務付け、しかも法令による義務付けのない行政サービスについても努力義務を課すという極めて例外的な法的構成となっているが、原発周辺地域から全国への分散避難という未だかつて経験したことのない事態に直面したことから、限定的に運用されることを念頭に、関係者の理解を得て、国会提出に至ったものである」（植田 2011）

法案の概要をまとめておくと、まず、従前の法制度を超える内容としては、前述のように「事務の委託」について双方の議会の議決を得る必要がなく進められるという事務処理特例と、それに対して国が財政措置をするという点が挙げられる。財政措置

そのものは、法制化するまでもなく実施することは可能であるが、法制化すれば国の責務になるので意義は大きい。

もう一点だけあえて副次的効果を挙げるとすれば、避難住民が定義されたことである。2条2項で、「この法律において『避難住民』とは、指定市町村の住民基本台帳に記録されている者のうち、当該指定市町村の区域外に避難しているものをいう」と規定されている。このことによって、域外への避難者については、住民基本台帳法上の「住民としての地位の変更」（21条の4）にはあたらず、したがって14日以内の転入の届け出（22条）やそれをしなかった時の罰則（52条）が適用されないことが間接的に認められた。

ただし「避難住民」になるためには14日以内に避難元自治体への届け出が必要であり（4条）、少なくとも原発事故発生から数年間は、避難先を転々とせざるを得ない人たちが多かったことを考えれば、現実的な対応とはいえない。むしろ「行政の都合」を優先した規定になっている。

一方で、避難元と避難先の少なくとも二つの自治体に関する住民としての地位（市民権）という課題については、ほとんど顧みられなかった。唯一、「住所移転者協議会」という組織が法制化されたが、これはあくまでも既に避難先に住民登録を移した人たちのうちから市町村長が構成員を選任して、「条例で定めるところにより」「置くことができる」という規定になっている。現に原発事故後、十余年が経過するが、ただ一つの事例も存在しない。もちろん、このような法律がなくても、自治体は独自にこのような組織を立ち上げることができる。

原発避難自治体では、南相馬市やいわき市を含む市町村で、この法を根拠とした特定住所移転者申出条例を制定している。原発事故後、住民登録を避難元から移した人たちは、申し出をすることによって「特定住所移転者」となることができる。2021年4月現在、共同通信社の調べによれば、11,094人もの人たちが申し出を行っている<sup>(7)</sup>。しかしこの法が予定していた「住所移転者協議会」は開かれていない。そもそもこれらの「特定住所移転者」の中から、どのような基準で市町村長が「住所移転者協議会」の構成員を選任するのかにも疑問が残る。市町村によっては、何のためにこの申し出を受け付けているのか、担当者も理解できていないところもあるという。

前述のように、少なくとも片山総務大臣の頭の中には、避難元と避難先の自治体の

---

(7) 2022年3月11日京都新聞ほか（共同通信配信）。

双方に住民としての地位（市民権）を保障するという内容が含まれていたはずであるが、法案化の過程で、そのことは雲散霧消している。そこには総務省官僚の抵抗もしくは面従腹背があったのではないかというのが私の見立てである。

2010年6月に発足した菅直人内閣は直後の参議院選挙で敗れ、「ねじれ国会」状況を招いていた。翌年の東日本大震災をはきんでその後も支持率は低下し、2011年6月1日には国会に不信任決議案が提出されている。しかも、民主党内からも不信任決議への賛成者が出かねないほどの状況だった。この法はそのような環境のなかで立案されていた。国の官僚層がなるべく政治的リスクを負わないように行動するのは自然なことだったかもしれない。このころの復興関係の各府省の動きについて、飯尾潤は「様子見の姿勢があらわだった」という感想を述べている（河北新報 2022）。

原発事故避難者事務処理特例法の制定過程が一段落した後に、総務省官僚が「住所と住民に関する一考察」という論稿を発表している（山崎 2011）。公刊されたのは法制定後のことであるが、おそらくは法制定時の議論を整理する意味が込められていたのではないと思われる。

ここでのロジックは、そもそも「住民という存在は憲法上、参政権の主体として捉えられている」→「参政権の主体として参政権を行使する住所は一つである」→「原発事故による避難が長期化すれば、住所は本人の意思にかかわらず避難先に移る」というものである。しかしこのロジックには多数の穴が開いている。

確かに、日本国憲法では「住民」という言葉が2か所にしか出てこない。首長や議会議員などの選挙の主体として規定されている（93条）ほか、特別法の住民投票の主体として規定されている（95条）。つまりいずれも参政権の主体として規定されている。このことは事実だが、果たして住民という存在は、「参政権の主体」という憲法上の要請からしか規定されないのかと考えれば、そんなはずはない。そもそも有権者ではない18歳未満の住民は住民ではないのかと問えばこのことは明らかである。

参政権を行使する住所は一つであるといわれればそのような気もするが、現在でも一つの住所から市町村、都道府県、国政の選挙を行っている。たとえば衆議院議員や参議院議員の選挙では2票ずつを行使している。それぞれの有権者がそれぞれの選挙において参政権を行使しているのであって、同一の選挙内での公平性が保たれば、複数の選挙に参政権を行使すること自体は不自然ではない。参政権総体に対して住所が一つではなく、一つの選挙に対して住所が一つなのである（後述）。

住所の定義は民法上「生活の拠点」となっているが、現代社会においては、生活の

拠点が複数存在することは珍しくない。居住の事実と居住の意思の両面で住所が認定されているのが通説であるが、現実には複数の拠点で生活をしている人たちにとっては、曖昧な定義に他ならず、たとえば、被選挙権の認定においても紛争が起きている<sup>(8)</sup>。

これらの点から山崎（2011）も保留をつけざるを得なくなっている。それが「その例外が生じるのであれば立法的解決が必要だが慎重に検討することが必要」という結語である。ただし、「慎重に検討することが必要」というのは霞が関文学では「できない」「やらない」ということを意味している。時期から推測して、片山総務大臣の立法主旨に対して、総務省官僚側からの回答がこの論稿だったのではないかと推測される。

「日本国憲法における『住民』は地方公共団体の参政権を行使する存在としての側面が重要であると考えられているのではないか。言い換えれば、地方自治法等の法令が具体的に『住民』概念を構成するに当たっては、地方公共団体の参政権を行使する主体として合理的なものでなければならないという枠組みが日本国憲法によって与えられているように思われるのである」

「私法の世界においては、生活の本拠を一つに限定することが必ずしも現代の国民生活の実態に適合的でないという議論も存在する」

「日本国憲法が『住民』を参政権の行使の局面でとらえていることを踏まえると、参政権の行使をする地方公共団体は客観的に一つに定まることが望ましい」

「『住民』という概念には、参政権の行使、公共サービスの提供及び負担分任という三つの要素が包含されている。これまで、この三つの要素は不可分のものとして考えられてきており、この三つの要素を統一して、『住民』という概念を構成するために、地方自治法は『住民』について、『住所』を有する者という要件を設けているように思われるのである」

「しかしながら、参政権の行使、公共サービスの提供及び負担分任の三つの要素を統一的に構成できなくなるような場合がごくごく例外的にあり得ることも否定できない」

「仮にこのような状況が先述した三宅島のケースを超えて相当の長期にわたった場合、『客観的な居住の事実』が避難先の地方公共団体に生じたと認定せざるを得ない状況に至ることも考えられるのではないかということである。これまで見てきた住民基本台帳法の考え方を前提

(8) 本稿では住民論を詳述しないが、本稿との関連において参照すべき主な住民論は、たとえば、嶋田（2015）所収の各論稿、渡部（2020）などがある。

とすると、そのような状況に至った場合には避難先の地方公共団体に『住所』があることになるから、本人の意向にかかわらず、避難先の『住民』とならざるを得なくなるものと考えられる。もしもそのような状況に至った場合においても、なお避難元の地方公共団体において参政権を行使させることがどうしても必要とされるような状況が現実のものとなるようなことがあったならば、『住民』をこれまでの伝統的な考え方から離れて、客観的居住の事実を抜きにして構成することが可能かどうかという問題に直面することになる。これまで見てきたように、現行法においては、避難が相当長期にわたることが明白になった場合において、このような構成を解釈で行うことにはかなりの困難が伴うものと考えられる。仮にそのような課題に直面することになる場合には、日本国憲法の下で何らかの立法的解決を図る余地がありうるかについて、慎重に検討する必要があるものと思われるのである」(山崎 2011)

### 3 法制定後の変化

#### (1) 大臣レクチャー用資料(2012年8月30日)

こうして成立した原発事故避難者事務処理特例法が「二重の住民登録」への第一歩となるのか、あるいはむしろ支障となるのかはその後の推移にかかっていた。前述のように片山総務大臣は市民権保障への展望をもって、順次、法改正を重ね、あるべき姿に近づけていくという考えをもっていた<sup>(9)</sup>。しかし片山総務大臣は法成立直後の2011年9月2日を最後に、菅内閣とともに退任してしまう。同日、発足した野田佳彦内閣では、川端達夫が総務大臣を担うことになった。

一方で、法成立後も避難当事者や支援者から「二重の住民登録」への期待が寄せられていたのも事実である。そこで総務省官僚は再度、この問題を整理している。2016年に公刊された日野(2016)には、毎日新聞の情報公開請求で明らかにされた大臣レクチャー用資料の写真が掲載されている。これは2012年8月30日付で当時の川端総務大臣に向けて総務省が作成した資料である。ここに総務省官僚のスタンスが端的に示されている。「対応策として一部で提案されていた避難元と避難先の両方に住民登録する『二重の住民票』については、選挙権や課税など地方自治制度の根幹にかかわる

---

(9) 2013年3月7日付読売新聞のインタビューによる。

問題がクリアできないとして『制度化できない』と結論づけた」とされる（日野2016）。今回、その全文を入手したので、本稿に関係する部分について次に抜粋を掲げておく。

総務省官僚が再度まとめたロジックは、①現行制度の下で行政機能を維持し、住民サービスを提供することが可能、②選挙権、被選挙権を二重に有するようなことは適当ではない（憲法上の疑義も生じる）、③納税の義務についても二重課税の問題を生じる、という理由によって、「住所の認定は、地方自治制度の根幹である地方公共団体の構成員としての住民の地位に関わる問題であり、『二重の住民票』については制度化することはできない」という結論を導いたものである。いずれも「行政の都合」を述べているに過ぎず、避難当事者の現実に応えたものではない。

参政権については後述のとおり、公法学界でも憲法違反ではないという有力な反論がある。課税については、現行制度でも住民ではない人たちが住民税を納める制度が存在する（地方税法24条、294条）。大臣レクチャー用資料ということもあって、シンプルでわかりやすく、だからこそ一方的な説明になっているようにみえる。

大臣レクチャー用資料（2012年8月30日）

\* 下線や囲みは原文のまま

①避難者の住民票の取扱いについて

● 「二重の住民票」の問題について

- 避難者に「戻る」「戻らない」の選択を迫らないよう、又は、他自治体で充実した行政サービスを受けられるよう等を理由に「二重の住民票」を求める声の一部がある。

今井照福島大学教授「『仮の町』を法制度的に後押しするためには、元の町と避難先の両方に二重の住民登録を認めることだ。避難者は双方のまちづくりに関与する必要に迫られる。二重の住民登録が認められれば、双方の自治体で参政権が設定され、財政的にも双方の自治体に一定の交付金が配分される。」（24.6.15読売新聞）

- 「二重の住民票」の仕組みを作らなくても、前述のとおり、現行制度の下で行政機能を維持し、住民サービスを提供することが可能。
- 仮に同時に2つの異なる市町村において住所の認定が行われれば、地方公共団体の構成員

としての住民の地位を、一の人物が二重に持つことになるが、特に選挙権、被選挙権を二重に有するようなことは適当ではない（憲法上の疑義も生じる）。また、納税の義務についても、二重課税の問題を生じることになる。

[略]

- 住所の認定は、地方自治制度の根幹である地方公共団体の構成員としての住民の地位に関わる問題であり、「二重の住民票」については制度化することはできない。

[略]

#### ②避難元団体が市町村として存続する方途について

- 避難の長期化に伴い、今後、自発的に転出者が増加するとともに、仮に帰還困難区域の扱いにおいて一律に住民票を異動させることとする場合、避難元団体の人口が大幅に減少し、自治体の存続が危ぶまれる事態も想定されるところ。

⇒現行の区域の考え方では、帰還困難区域の元居住者が多く見込まれる大熊町においても少なくとも一部の地域は住民の帰還を目指す区域となると考えられ、かなり少数の住民になったとしても、役場の区域外設置、事務の委託・一部事務組合等により、行政サービスの維持は可能であると考えられる。

2012年10月24日の朝日新聞福島版では、「東京電力福島第一原発事故で避難中の住民が元の自治体と避難先の自治体の双方に住民登録する『二重の住民票』について、総務省は23日、『憲法上難しい』とする見解を福島県に伝えた。住民の転出を避けたい元の自治体と、行政サービスなどを提供する側の受け入れ自治体の両方から要望が出ていた」と報道されている。これがどのような場であるのか（会議なのか、打ち合わせ程度なのか）、伝えた人やそれを聞いた人はどのような立場の人なのか、がはっきりしないが、この記事には注目すべき点が2か所ある。

第一は、「憲法上難しい」という理由についてである。これは先の大臣レクチャー用資料にもあった「憲法上の疑義も生じる」という文言からの引用であろう。憲法のどこにどのように触れるのかという点については記載されていないが、大臣レクチャー用資料によれば、参政権の問題であろうと思われる。ただし、その場にいた人たちや新聞記事を読んだだけの人たちには、「二重の住民票」そのものが憲法違反であるかのように受け止められかねない。

もう一つの注目点は、「住民の転出を避けたい元の自治体と、行政サービスなどを提供する側の受け入れ自治体の両方から要望が出ていた」という部分である。後述するように、総務省は一貫して自治体からはそのような要望が出ていないと答えてきた。しかし要望が出ていたからこそ、このような何らかの場で総務省が福島県庁に伝えたことは間違いないし、現にその要望を国に伝えているという市町村関係者の証言も得ている。

## (2) 学識者の見解変更 (2012年9月)

以上の流れを改めて整理すると、原発事故による避難生活の長期化、広域化を想定していた避難支援者や研究者の間からは、「二重の住民登録」の制度化を要望する声が起きていた。そのような声は国にも届いていて、当時の片山総務大臣は市民権としての「二重の住民登録」を目指していた節がみられる。一方、2011年5月下旬から6月上旬にかけての原発事故避難者事務処理特例法の立案過程において、総務省官僚は「二重の住民登録」を「やり過ぎ」姿勢を固めていたと思われる。今から資料を見て初めて確認できることであるが、この時点では学界や政界と総務省官僚との間には、避難者の生活再建に向けての認識にギャップがあったと推測できる。

しかしその後は空気が変化する。前述のように同じ民主党政権でありながら、菅内閣と野田内閣とでは原発事故に向き合うスタンスが異なる。空気が変わったのは学界も同じである。2012年9月に宮城県富谷町で行われた講演において、西尾は自ら「二重の住民登録」に対する見解の変更を明らかにする。前述のように西尾は、少なくとも2011年7月の時点では、避難者が避難元自治体から離れていくと、「復興の主体」となるべき存在がいなくなることに危惧を抱き、「二重市民権」を提起していた。

しかしこの講演では、①複数住所を認めると国民管理ができなくなること、②その結果、複数の市町村において選挙権を有するようになること、という理由で、「適当ではない」としている。公刊された講演録では、カッコ書きで「震災の直後の時点では、私も二重の住民登録を許容すべきだと主張していた」が、「その後、もう少し慎重に考えた結果、見解を変えた」と書き加えている(西尾 2013)。当日、この発言に対して会場から、複数の自治体で住民管理をすることも技術的に可能ではないかという主旨の疑問が出されたが、その応答については公刊された本に掲載されていない。

「福島大学の今井照教授は、この特例法(引用者注: 原発事故避難者事務処理特例法)の仕

組みは必要以上に複雑な仕組みであると批判し、二重の住民登録をこそ許容すべきであると、一貫して主張しておられる。しかし、複数の市町村への住民登録を許容することは、転出・転入の正確な把握を一層困難にし、住民が現に居住している住所地を特定できなくなるだけでなく、住民が複数の市町村において選挙権を有する結果になりかねず、選挙制度の根幹を揺るがすことにもつながるので、適当ではないと考えている。

(震災の直後の時点では、私も二重の住民登録を許容すべきだと主張していたのだが、その後、もう少し慎重に考えた結果、見解を変えた。)

また、他市町村への避難者が更に別の市町村に移住した場合はどうなるのか、そもそも原発避難者だけでなく津波被害による避難者にも適用すべきなのではないか、あるいは選挙権は選択性にできるのかなどといった、一層複雑な問題も生じてくるであろう。

この問題は、福島第一原子力発電所周辺町村が検討中の『仮の町』構想のあり方にも密接に関連している。ある市町村の区域内に他市町村の一群の住民が、中長期的に居住するといった状態になったときに、この宿貸し市町村と宿借り市町村の関係を調整する仕組みとして何が必要なのか、今から検討を始めなければならない。私は、もう一段の法改正が必要になるのではないかと考えている」(西尾 2013)

学界にも官界にも強い影響力を持つ西尾の見解変更は大きな衝撃を与えた。筆者にとっては、尊敬する行政学の大家が、あえて自分のような研究者の名前を挙げてくださったことについてはむしろ光栄とも感じたが、一方で批判を受けたことについては少くないショックを受けた。ちなみに筆者はこの講演を会場で聴講する予定であったが、原発事故後の多忙化によって、持病である難病を発症し入院中であった。西尾は来場しているはずの筆者に対する教育的指導として、あえて筆者の名前を挙げてこのような発言をされたとも考えられる。

西尾が見解を変更したのは、総務省と意見交換をしたためかもしれない。少なくとも前述の山崎論文の公刊と関係があるかもしれないということは想像できる。山崎論文では有権者(選挙権・被選挙権)としての住民という角度からロジックが組み立てられていた。当初、西尾は住民参加(市民参加)論としての「復興の主体」の喪失を危惧して「二重市民権」を展開していたが、ここでは国家統治からみた複数選挙権の不可能性を根拠としてそれを否定している。山崎論文のロジックに近づいているようにみえる。

### (3) 国会審議等 (2013年3月から2014年4月まで)

国会においても「二重の住民登録」に関する委員会質疑が行われている。管見の限り、2013年3月25日と2014年4月22日の2回、原発事故後、政権から下野した民主党の議員から質問が行われ、その都度、総務大臣などが答えている。また、2013年4月30日には、地方制度調査会設置法に基づき内閣府に置かれている地方制度調査会という審議会でも、委員の一人から審議会で議論の俎上に載せるように意見が出て議論されている。

総務大臣を含め総務省官僚は、①避難先での行政サービスや行政手続きに支障が生じていない、②複数参政権は認められない、③避難元自治体から要望がない、などの理由を挙げて否定している。当然のことかもしれないが、ここで挙げられているロジックは、前述の論稿や大臣レクチャー用資料に沿ったものとなっている。つまり、前述の論稿や大臣レクチャー用資料で総務省の立場は確立され、その後、政界を含めて、その考えが揺らいでいないことがわかる。現時点から振り返ると、2011年の夏、片山総務大臣の退陣を前後して、国は「二重の住民登録」をやり過ごす決断を下していたと推測される。

#### ・新藤義孝総務相 (難波奨二議員の質問に対して)

「住民票を移動しない避難住民が避難先でサービスを受けるときに事務の手續に時間が掛かったりと、こういうようなことで二重の住民票を求める声というのがあると。それから、今も坂本副大臣の方から御説明させましたけれども、民間契約の際に避難先の住民票を求められると、こういうケースがあって、元々の住民票と避難先での住民票、二重の住民票を求める声の一部にあるというのは私も承知をしております。

しかし、二重の住民票の仕組みがなくても、行政サービスについては、原発避難者特例法、こういったものによって、避難先において行政サービスは事務処理の特例が作られております。それから、民間契約についても、避難場所証明書の交付スキームの構築、これを避難元の市町村によって連携が取れるように、対応をできるようになりました。

ですから、当初、混乱の中でいろんな御難儀があったのかもしれませんが、今それは大分落ち着いてきているのではないかと、このように思いますし、二重の住民票を作ることにしては、これは選挙権、被選挙権を二重に与えることにもつながりかねませんし、また、納税の義務について二重課税という問題も、それは本当の、何というか、形のことですけれども、そういったことも出てきますから、これは現行ではなかなか難しいのではないかなど。それより

も、被災者の方々、避難住民の方々がスムーズに行政手続や民間契約のときに支障の出ないよういろいろな支援をまた充実させていきたいと、このように考えています」(2013年3月25日参議院総務委員会会議録)

・原総務省自治行政局市町村課長(江藤俊昭委員の意見に対して)

「被災後に原発避難者特例法という法律をつくりまして、住民票を移さなくても、避難先の自治体から行政サービスが受けられるという制度ができてございます。行政サービスはそれで手当てしていたわけでありましたが、その後に地元、県からいろいろ民間契約等で、つまり、避難元に住民票があるものですから、避難先でいろいろな契約をするときに、避難先に住んでいる住所の証明ができない。これを何とかしてくれということもあって、当時、二重の住民票という議論もあったわけでありましたが、それについては、私どものほうで去年12月に自治事務でやっていただくようにひな形をつくりまして、通知を出しまして、居住証明を避難元の市町村が、例えば大熊町から東京に避難されている方は、もともと大熊に住民票があるけれども、今、東京に住んでいるのですよという証明書を出せるようにいたしました。

したがいまして、行政サービスも避難先で受けられますし、そこに住んでいる、住民票は元にあるけれども、今はここに住んでいますよという証明もできるようになりましたので、地元の福島県あるいは関係市町村も今、このスキームが動いていますので、当時、二重の住民票という議論がありましたけれども、今のところそのような声は地元の自治体からは聞いておりませんというのが現状でございます」

「例えば新聞などでいろいろな議論が出ているような話がありますけれども、具体的にどうこうしてくれという話は我々のところには、地元の自治体等からは来ていないのが現状であります。今、いわゆる町外コミュニティと言っておりますが、町外コミュニティも今、復興庁を中心に受け入れるほうと、もともと避難元の市町村で話し合いながら、いろいろな課題があるようですが、おやりになっているのが現状だと聞いております」(2013年4月30日第30次地方制度調査会第32回専門小委員会議事録)

・門山泰明総務省自治行政局長(黄川田徹議員の質問に対して)

「住所地と避難先市町村のいわゆる二重の住民票の制度設計に関しますお尋ねでございますが、まず、基本となりますのは、住所につきましては、民法におきまして、各人の生活の本拠

をいうとされておりまして、地方自治法、住民基本台帳法もこれを基本としているわけでございます。

そして、具体的な住所の認定につきましては、客観的な居住の事実を基礎とし、これに居住者の主観的居留意思を総合して市町村長が決定するというところで、たくさん判例も積み重ねられてきたという事柄でございます。

そして、具体的な、避難されている方々の住所の認定の問題につきましては、やはりこれもさまざまな事例に即した判断によるべきでありまして、必ずしも一律に取り扱うことはできないという面があるのは確かかと存じます。一人の方が二つの住民票を持つという意味での二重の住民票ということにつきましては、一つは、選挙権、被選挙権を二重に持つといったようなことができるのか、やはりそれは適当ではないのではないかと、それから、納税の義務につきましても、住民票の所在地と避難先、二重課税の問題が生じることがないのかどうかといったような問題が大きな問題としてございますことから、制度化は大変難しいというふうに考えております」(2014年4月22日衆議院総務委員会会議録)

・新藤義孝総務大臣(黄川田徹議員の質問に対して)

「まず、みずからのふるさとに戻れるのか、また戻るのか、そこを判断しなければいけない、そういう状況が迫られていることについては、本当に心が痛むことであります。ですから、これは、心の葛藤がある中で、国としてもやはり方針というものをきちんと打ち立てていく必要があると思います。

その際に、住民の皆さんの御意見やお気持ちを十二分にそんたくした中で、しかし、これは国として決めなければいけないこと、皆さんの、国民の代表として決めなければいけないことが、決断が迫られるときがあるんだろう、このように思いますから、私どもは、被災地に寄り添うという気持ちを自分の中でできるだけ持って、そしてその中で将来を見据えた判断をしていくべきだ、このように思います。

我々総務省とすれば、事務的な行政サービスにつきましては、きちんと持続的に原発の避難者がサービスを受けられるような、そういう工夫は既に行っているわけでありまして、原発避難者特例法による事務処理の特例によりまして、避難先における行政サービスは可能となっております。

また、特例対象となる避難住民が民間との契約の際に避難場所についての証明を求められる際には、避難元市町村による届出避難場所証明書の交付の仕組み、こういったものも構築をさ

せていただいているわけであります。

それから、避難先の市町村が義務として実施する事務に要する経費につきましては特別交付税で措置をする、このようにさせていただいております」（2014年4月22日衆議院総務委員会会議録）

#### （４） 日本学術会議などの提言

日本学術会議は、原発事故当初から、9つの分野にわたって57の声明・提言・報告を出している（山川 2019）<sup>(10)</sup>。本報告に直接関係する「被災地・被災者再建」の分野においては8本を数え、そのうち4つの提言と1つの報告が「二重の住民登録」について肯定的に言及している。

日本学術会議の提言は、提言作成に参加した委員の総意だけではなく、関係する分野の査読を経て公開されることになっているため、事実上、学界の総意として「二重の住民登録」が支持されていることを示している。これらの提言や報告に対して政府が具体的な対応をしなかったため、さらに学術会議は、行政法学者を中心として「東日本大震災に伴う原発避難者の住民としての地位に関する提言（2017年9月27日）」をまとめている。ここでは、参政権の問題を回避した住民としての「二重の地位」を提案している。

また、関西学院大学災害復興制度研究所は、2020年11月27日に「二地域居住を可能にする政策・制度提言」を出している<sup>(11)</sup>。具体的には、①原発避難者準市民制度の創設、②避難時ベーシックインカム（最低所得補償）の創設、③原発避難者援護法の制定と原発避難者援護基金の創設、が挙げられている。

#### ・ 原発災害からの回復と復興のために必要な課題と取り組み態勢についての提言（2013年6月27日）

「現在、被災住民が避難先での生活基盤確立のためにそこでの住民登録を望むことは、被災

(10) 各提言等の全文は日本学術会議のウェブサイトから読むことができる。

<https://www.scj.go.jp/ja/info/index.html>

(11) 全文は関西学院大学災害復興制度研究所のウェブサイトから読むことができる。

[https://www.kwansei.ac.jp/cms/kwansei\\_fukkou/file/news/2020/20201127\\_2.pdf](https://www.kwansei.ac.jp/cms/kwansei_fukkou/file/news/2020/20201127_2.pdf)

元の自治体との関わりが疎遠になり、その人口減少による消滅の危機を帰結する可能性があり、被災元自治体が人口減少を回避しつつ存続することと、ジレンマに陥っている。そのようなジレンマを解決するためには、現在、居住している地域において住民登録を行った場合にも、避難前に住んでいた自治体の住民としての地位を保持するような仕組みを整備していくべきである」

「このようなジレンマ状況を解決するためには、『二重の地位の補償の仕組み』と『長期避難者の生活拠点とネットワーク形成』という二つの政策が必要である。

『二重の地位の補償の仕組み』を具体化する一つの有力な方式が『二重住民登録』という考え方であり、そのような制度を導入出来れば、住民の地位と権利の二重の保障が可能となるであろう。ただし、その実現には、様々な難点も予想される。より実現可能な対応としては、原発災害による長期避難者に着目した特別な制度を構築することが考えられる。例えば、原発災害により長期避難を強いられている避難者には、現在の避難先での住民登録を行うとともに、もともと居住していた自治体においても、その住民としての地位を付与し、当該自治体の今後のあり方や復興計画の策定などの決定過程に参画出来るような仕組みを整備することが考えられる。その際、決定過程への参画のあり方としては、もともとの自治体に関わる諸事項についての意見提出権や投票権の付与など、様々な方策が検討に値する」

・ 東日本大震災からの復興政策の改善についての提言（2014年9月25日）

「1）二重住民登録と被災者手帳

5年が期限とされている現行の原発避難者特例法を再編し、避難による二カ所居住の現実をふまえた住民票の二重登録の実現と、復興事業や健康管理等の対象者を同定するための被災者手帳の設置を検討する。これは本分科会の前回提言（2013年6月27日公表）にも盛り込んだものであり、提言から1年近くを経過して早急な対応が求められる」

・ 東京電力福島第一原子力発電所事故による長期避難者の暮らしと住まいの再建に関する提言（2014年9月30日）

「(4) 長期避難者の住民としての市民的権利を保障すること

災害時においても個人としての尊厳が保たれ、国民の一人としてあらゆる市民的諸権利が他の国民と同等に保障されることは重要である。しかし原子力災害による被災者には他の自然災

害において認められる制度活用が保障されていない。長期避難者の生活拠点（町外コミュニティ）の整備は今後進められていくが、ふるさとの地域再建に時間を要することが想定され、長期にわたって町外コミュニティなどに居住しなければならない可能性は大きい。

避難元の自治体に住民票を置いたまま避難先で生活する避難者が多い現状があるが、その生活する地域のあり方について選挙による政治参加などを含めた社会参加の条件すら保障されていない。原子力災害による被災者は、長期にわたって避難生活を余儀なくされたとしても、その住む地域（避難先の地域）において住民の一員として、地域づくりや政治参加が認められるべきである。原発被災者の市民的権利の確立が求められている。例えば『二重の住民登録』の具体的な検討が必要である。納税に関しては、既にふるさと納税制度が整備されているので、これを活用すればよいが、参政権については更なる検討が必要である。現に生活をしている避難先の自治体における地域政策への参画と同時に、ふるさとの再生に関わる政治・政策作成へ参画できる仕組が求められている」

#### ・東日本大震災に伴う原発避難者の住民としての地位に関する提言（2017年9月27日）

「(2) 避難先（移住先）と避難元の双方の自治体との結びつきを維持することを可能にする制度の新設

東電福島第一原発事故の結果、元の居住地から避難することを余儀なくされた住民が、避難先（移住先）と避難元の双方の自治体との結びつきを安定的に維持することを可能にするために、国は、誰もが直面する可能性のある、今後生じうる類似の事態をも念頭に置きつつ、避難元に住民登録を維持している者を対象とする『特例住民』（仮称）制度、および避難先に住民登録を移した者を対象とする『特定住所移転者』（仮称）制度を立法措置により設けることを検討すべきである」

## 4 二地域居住と参政権

### (1) 「地方選挙のクーポン制」 斎藤誠（2012）

総務省が「二重の住民登録」を否定する法制度的な根拠は「憲法上の疑義も生じる」としている複数参政権にあった。これらはそもそも住民を参政権の主体から位置づけ

ることで生じているロジックであるが、それを踏まえたうえでも、必ずしも学界で複数参政権が否定されているわけではない。

斎藤誠は、アメリカの地方自治論者が地方選挙における複数投票権の自由行使について考察しているという事例を挙げながら、個人の居住地においてのみ自己決定権を招来する必然性はないとしている（斎藤 2012）。とりわけ都市部においては、人々の地域との関わりの濃淡や多層性がみられ、このとき地域の行政主体はアドホックでタスクフォース的なユニットと協業することになる。逆に考えれば、人々はそれぞれの地域の行政主体とアドホックでタスクフォース的な関係を結ぶことになる。人々と行政との関係は相互的であるから、こうした事態になれば複数の参政権が生じることもありうる。その表現形態を斎藤は「地方選挙のクーポン制」と名付けている。本稿が最終的に目指している移動社会における市民権保障という考え方にも合致している。

「自己決定権を求める主体、それが今次の分権論の大前提である。近代的自我・個の懐疑の時代にあって、それは素朴実在論との誹りを免れがたいかもしれない——アメリカ地方自治の論者は、『すべての場所とつながりがあることはいずれの場所ともつながりがないことと同じである』として、地方選挙における複数投票権の自由行使といった考察を真面目に行う程である。なぜ個人の居住地においてのみ自己決定権を招来しなければならないのか？」

「人々の地域との関わりの、濃淡、多層性、とりわけ都市における暫定性からすると、ユニットについても、アドホックなもの、タスクフォース的なものとして構成する途もある。総合行政主体の側には、さしあたりは、そうしたユニットとの協業手法の開発ないし洗練が求められるが、ユニットを構成する人々の、ユニットへの関わり・つながり方の特性は、総合行政主体にいずれ及ぶことも想定される。

筆者は、第一次分権改革の途上での考察において——改革では『団体自治を拡充することこそ住民自治を拡充するための専決要件』（推進委員会最終報告の表現）とされた——座りの悪い『結び』として、（アドホック組織からさらに実体的主体論への懐疑へと進んだ論者が語った）地方選挙のクーポン制という発想（つながりのあるところへの任意の選択投票を認める——勤務地で一票、居住地で四票……）に言及した」（斎藤 2012）

## （2） 「現在地主義の帰結」 金井利之（2014）

金井利之もまた、原発事故についてさまざまな論稿を発表している行政学者の一人

である。本稿との関連でいえば、避難元自治体や避難者支援のあり方について最初に取りまとめたのは金井（2012 a）においてであるが、さらに具体的に論じられるようになったのは金井（2012 b）であり、住民論に絞り込んだのが金井（2014）である。

ここで金井は「負担・受益という面での被治者が住民と把握される以上、治者である有権者もまた、住民として把握されなければならない」が、それは「大いなる擬制」だとする。現実の社会において、「負担・受益者が住民に限定されない以上、有権者もまた住民に限定されるのは、おかしいともいえる」という。結果として、長期的・広域的に避難している人々の生活を支えるのは、「住民の現在地に応じて、その地の自治体が分担するのが自然」だとする。その上で、「避難者名簿」に載っている避難者は、住民基本台帳に載っている住民と同様に、選挙人名簿に調製されるべきという。

「現在地主義に立つ場合、③の『B市に避難してきている』ことを客観的に確認すればよい。だから『東日本大震災に起因する避難者名簿』が客観的に存在すればよいだけである。すでに現在でも『全国避難者情報システム』で、避難先市町村への登録が行われている。『二重の登録』は、現に存在している。一般的に、全ての自治体は、上記の『避難者名簿』を調製する義務を負うとともに、『避難者名簿登録者』と住民とを、行政サービス提供において、無差別に取り扱う義務を負えばよいのである」

「住民と避難者は、現在地主義の立場に立てば、行政サービスの面では無差別であるべきで、かつ、財政調整の論理によって、税負担面では、基本的にはどのような納税先を設定しようと、無差別である。そして、住民と避難者は、均しく当該自治体（ここではB市）から行政サービスを受ける以上、この行政に対する統制の主体としても同じ扱いが望ましい。つまり、『避難者名簿』に載っている避難者は、住民基本台帳に載っている住民と、無差別の取り扱いによって、選挙人名簿に調製されるべきである。これが現在地主義の帰結である」（金井 2014）

一方、複数の自治体で参政権を行使するのは「直感的には不公平」にみえるが、第一に、「A町とB市の合成された公的な意思決定は基本的には存在しない」ので、複数投票権を行使したことにはならない。第二に、避難者は避難元の自治体が「どのような復興行政をするかに、中期的には極めて重要な関心を持つべき立場」にあり、避難が「災害によって引き起こされた帰結」なので、「避難者がA町での有権者となることも、決して不自然ではない」。これらのことから、避難者、避難元住民、避難転

出者について、それぞれに「選挙権の配分を異にしても、それほど問題はない」とする。「選挙権の配分」という言葉からみると、斎藤の「地方選挙のクーポン制」という考えに近いと思われる。

その他、前述の地方制度調査会でこのことが議論になった際、事務局である総務省が否定的見解を述べた後、有識者委員である公法学者の太田匡彦と長谷部恭男が、実際に政策として取るか否かにはネガティブであるとしつつも、自治体選挙における複数選挙権については憲法違反とは考えられないという見解を示している。政府の審議会委員を務める有力な公法学者が、「憲法上の疑義」を生じるとして総務省の見解を否定したことになる。

太田匡彦東京大学教授の2015年4月22日、第31次地方制度調査会第16回専門小委員会における発言

「二地域居住と住所の問題ですが、そこはパターンを分ける必要があると思います。1つは、1人の人が行ったり来たりする。1人の人が2つ住所を持っていると見ることが可能ではないかというタイプの二地域居住があります。この場合は住んでいる時期を長期的に見て、夏はあそこ、冬はあそこかという感じであれば住所を2カ所認定することも、選挙権の問題を除けば実務的にも考えられるかもしれませんし、私は理論的には、少数派であることは自認しますが、二重に住所を認めて2つの地方選挙権を持ったとしても違憲にはならないのではないかという気もしています」（第31次地方制度調査会第16回専門小委員会議事録）

長谷部恭男東京大学教授の2015年4月22日、第31次地方制度調査会第16回専門小委員会における発言

「実は、私も太田委員と同じで、地方公共団体に関する限りは2つの選挙権を持つというのは、憲法は禁じていないかもしれないと思っているのですが、ただ、そうなったときの問題点は投票価値の均衡を何を物差しに考えるか、非常に難しい理論的な問題が出てきますので、余り大声では言わないようにしております」（第31次地方制度調査会第16回専門小委員会議事録）

### (3) 「地域における『住民』の連続的かつ持続的な存在」清水晶紀（2022）

原発事故避難者の住民としての地位を「地域における『住民』の連続的かつ持続的な存在」という観点から考察したのが清水晶紀である（清水 2022）。清水は原発事故避難者が置かれている環境を丁寧にたどりながら、「二重の住民登録」で求められている「住民」概念は、「地方自治法の下で現在の行政実務が採用している『住民』概念とは異なるもの」であり、「過去の居住事実と現在の避難生活事実に即した『住民』概念が必要」とする。そこで、現在の行政実務で採用されている『住民』概念のうち、「①現居住地と住所の結合を解く」ことと、「②住所単一原則を解く」ことが重要と指摘する。

①については、前述のように原発事故避難者事務処理特例法そのものが「過去の居住地である避難元市町村に避難者が住民登録を行う特例」を認めているほか、介護保険法13条においても認められているという事例を挙げる。そこには、住所地特例対象となっている介護施設に入所をして、住所を変更したと認められる被保険者であっても、それまで住所を有していた他の市町村の被保険者とするという規定がある（住所地特例）。まして、「居住移転の自由を国家が制約しているという特殊性を踏まえれば、現居住地と住所の結合を解くことも、当然認められてしかるべき」とする。

②については、「住所単一原則を支持する見解は、いずれも、統治システム上の便宜や政策的合理性をその根拠として強調」しており、この点については「慎重に検討をすべきことは当然」としても、住所単一の「原則を解くことが直ちに憲法違反になると明言する見解は見当たらない」という。したがって、「選挙や納税をはじめとする権利義務に関する住民間の不公平性や、生活の共同の度合いの異なりに起因する住民間の連帯の阻害」について、「最大限担保すべきことは当然であるが、居住移転の自由を国家が制約しているという特殊性に着目すれば、その裏返しとして、当該制約を緩和するために住所単一原則を解くことが不可欠」とする。

「本稿で得られた知見は、原子力被災地域の一人ひとりの避難者にとっても、同地域の市町村にとっても、極めて重要な意味を持つ。というのも、一人ひとりの避難者は、多様な生活再建の道筋を確保できるようになり、各市町村は、『「住民」の連続的かつ持続的な存在』を担保できるようになるからである。とりわけ、避難指示が解除された区域においては、現在の居住者（帰還者と新規流入者）に加え、避難者が地域共生社会の構築・維持に関与できる環境が整うわけであり、福島原発事故以前との通時的連続性を踏まえた当該地区の再建・復興に向け

て、その基盤の確保にも繋がるはずである」

ただし、清水は「居住移転の自由を国家が制約しているという特殊性」を前提条件とするという慎重な言い回しをしている。したがって、「原子力被災地域と類似する特殊事情がない限り、同様の結論を導くことには、慎重な検討が必要」とする。これは客観的な居住事実を基礎として住民該当性を判断しているのは、自治体が恣意的に住民登録を拒絶できないという居住移転の自由を担保するためであるという見解に配慮したものであろう。

ただ一方では、「複数地域居住や人口偏在が浸透した現代社会は、『地域における「住民」の連続的かつ持続的な存在』を担保する必要に迫られて」おり、原発事故避難者における住民の地位の検討結果から「示唆を抽出」し、それをもって「複数地域居住者に住所複数制を容認する法制度設計」もまた検討に値するとしている。本稿の問題意識に通じると考えてよさそうである。

## 5 なぜ実現されなかったのか

### (1) 「現状の紹介と将来構想が混然一体」飯尾潤

これまでみてきたように、「二重の住民登録」という政治学上のアイデアは、きわめて早期の段階で総務省官僚に否定され、それが国政の考え方になってきた。このアイデアの源になっているのは、超長期的、広域的、大量に発生した原発事故に伴う避難者の生活を支えるために市民権保障が必要ではないかというところにある。このことが実現できるのであれば、「二重の住民登録」というアイデアは上書きされてもかまわないし、別のアイデアに置き換えられてもよかった。だが国は国家統治上の都合からこのアイデアを否定し、前述のように国家統治の範囲内で収まる原発事故避難者事務処理特例法の成立で、この課題についての幕を引いた。

「二重の住民登録」が実現しなかった直接的な事由はここにある。少なくとも事故直後の段階では、住民としての地位の二重化については肯定的な意見が多くみられ、片山総務大臣も近い考え方を持っていたように思える。当時の不安定な国政状況によって、中央府省の官僚たちは「様子見」になり、避難者の生活実態に合わせた制度改革までには至らず、それが固定化されてきた。

ただし、これらは現象としての事由にすぎない。既存の法制度との理論的整合性や、それを踏み越える政治的力学の不足があり、これらが「二重の住民登録」が実現しなかった根本的な理由になるだろう。こうしたことをこれまで分析してきたのは、管見の限り、東日本大震災復興構想会議を実質的に運営してきた一人である行政学者の飯尾潤と、政治理論・政治哲学の立場からの松尾隆佑の二人であった。

飯尾は、「二重の住民登録」論が「現状の紹介と将来構想が混然一体」となっていて、行政関係者には「現実の必要性とあるべき将来像との直接的連続が危ういものに見える」という（飯尾 2015）。つまり、「二重の住民登録」概念が無限定に用いられ、行政関係者に危惧感を与えているとする。

確かに指摘のとおり、今井（2014）では、「二重の住民登録」概念を豊富化するために、あたかも一般制度につながるように書き過ぎたかもしれない。本稿も移動社会における市民権保障という目的のために書かれているので、一般的制度化への誘惑にかられていることは避けられない。ただし「二重の住民登録」というのは政治学上のアイデアであり、現実の政策過程では、長期・広域・大量という原発事故避難者の生活を支える法制度化に結び付けば、当面の目的は達成する。決してこのことを否定していたわけではない。

一方で、東日本大震災直後から国の政府とともに復興構想のとりまとめに尽力した飯尾の言葉の重みは感じざるを得ない。おそらくは日常的に接触する官僚層の感覚を率直に示したものと思われる。飯尾の助言を私なりに解釈すれば、「日本の自治体制度を根本的に見直す」ことなく、限定的な特例制度として打ち出せばよかったということである。

具体的には「避難自治体の権能を、元の地域で発揮されるべき一般の自治体の権能と、避難している住民の利益を代表する特別の団体としての権能に分けて理解すれば、一定の対処ができる可能性が高まる」と示唆する。つまり、避難元自治体については、「一般の自治体」とは別に、「避難している住民の利益を代表する特別の団体としての権能」を付与するという意味であろう。「二重の住民登録」というよりは、「二重の自治体」という構想だろうか。初期の西尾が提示していた「復興の主体」としての住民の不在を避けるための特例的措置に近いものを感じる。

おそらくこの提案が前提としている条件は、前述の総務省官僚の想定と同じように避難者が避難先に住民登録を移すことである。まずはこのことで避難先自治体における市民権が保障され、その上で避難元自治体の市民権保障をどうするかという特例的

措置をイメージしているものと思われる。しかし、当時も今もその前提条件は成り立っていない。避難指示区域から避難している人たちの多くは住民登録を移さず、なおかつその半数は今後も移すつもりはないと声明している（今井・朝日新聞編2021）。少なくとも原発事故直後の局面で成立している前提条件ではない。現実には生起していることと、国が法制度的に住民たるものはこうあるべし、という「あるべき姿」とはギャップが生じている。むしろこのことこそが、「二重の住民登録」が実現しなかった要因なのかもしれない。

「福島で現実には起こっていること、何とかしなければならない現実があることが、随所に織り込まれていることは、原発災害の被害者に心を寄せる多くの人々の心に直接訴えかける。それゆえ現場感覚を踏まえた本書の論理展開は自ずと了解され、実現されるべきであるという賛同を呼び起こす。堅い行政の壁をぶち破って、たとえば『二重の住民登録』をすぐにでも実現することが、正義にかなうという感覚を持たせるという点で、本書は成功した著作である。

しかしながら、現状の紹介と将来構想が混然一体となっていることは、理論的に本書を読み解こうとする人々にとっては、なかなか扱いにくい問題を引き起こす。そうした評価につながっていることは、本書の提言を否定的に受け取るように仕向けてしまう。また行政関係者に本書に対して否定的な反応があるのは、現実の必要性とあるべき将来像との直接的連続が危ういものに見えるからでもあろう。

たとえば、無限定に『二重の住民登録』という用語が使われるが、現実の住民登録は、原則として人々が一つの住所を持つことを前提としている。それを変えるためには、本来は別の概念が必要となるはずである。もし避難自治体や避難者の苦境を救うことを優先するならば、とりあえず今回限りの特例として、さまざまな制度設計を行うことの方が容易である。たとえば、避難自治体の権能を、元の地域で発揮されるべき一般の自治体の権能と、避難している住民の利益を代表する特別の団体としての権能に分けて理解すれば、一定の対処ができる可能性が高まる。ところが、避難しているのも普通の自治体だということにこだわれば、そうした制度的な工夫の余地が狭められてしまう。まして、日本の自治体制度を根本的に見直すということになれば、本書であげられている過去の例外的な措置を基盤とするだけでは足りないはずである」（飯尾 2015）

## (2) 「誤ったデモクラシー理解」松尾隆佑

松尾は「二重の住民登録」が実現されなかった要因を「デモクラシー理解」のリテラシーにみている。本稿でも繰り返してきたように、「二重の住民登録」が法制度的にも実現可能性があるということは全否定されていない。仮に少数説であったとしても、少なくとも可能性は存在している。

そこで松尾が目にするのは、総務省が再三再四主張している「選挙権を二重に認めるべきではない」という考え方が、社会的に受容されている点である。太田や長谷部など、有力な公法学者であれば、機会が与えられれば自説を展開し得るが、国会審議やメディア対応では強い反論がみられない。逆にいうと、「多重のシティズンシップへの抵抗感は、一般世論においても強かった」ということになる。これを松尾は政治的支持が広がらなかったとしている。その証拠に、メディアで「二重の住民登録」という言葉が使われているのはほぼ今井の発言に限られているというデータが示される。

なぜ日本では多重のシティズンシップへの抵抗感が強いのか。その背景として松尾は、「市民を単一の国家、単一の自治体にのみ結びつける発想と、政治的平等を一人一票としてのみ捉えるデモクラシー理解の根強さ」を挙げている。私なりに解釈すれば、日本における民主主義理解の前提には同質性が存在しているということなのかもしれない。同質性を前提とした個人、すなわち一つの国家、一つの自治体に属している個人が、一人一票をもって政治的平等を表現するのが日本における民主主義の通念になっているという指摘である。確かに、定住外国人の自治体選挙への参政権に対する理解についても、似たような事象が起きている。「二重の住民登録」への政治的支持が広がらなかった背景として、松尾はこのような通念の存在を挙げている。

「このような多重のシティズンシップの考え方が、原発避難に際して政府に容れられなかったのはなぜであろうか。国は二重の住民登録が納税や選挙において課題を抱えるとするが、もとより市民は単一の自治体とのあいだで排他的に居住、納税、遵法などの関係を取り結ぶわけではないこともあり、実際には各種の調整によって二重帰属を認めることは難しくない」

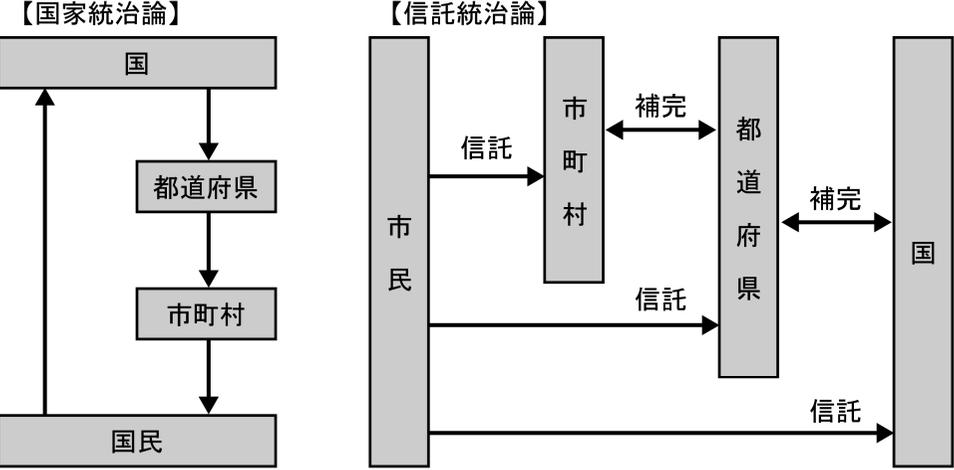
「法制度上は実現可能であるとすれば、二重の住民登録が導入されなかった理由は、ますます言い当てにくくなる。そこで本書は、原発避難者特例法の枠組みを超える二重の住民登録の実現に対して、政治的支持がそれほど広がらなかった点に注目したい。2012年10月24日に届出避難場所証明書案を表明した樽床伸二総務大臣は、同時に、『住民票は二つ、選挙権も二つ、では具合が悪い』と強調したとされる。このような選挙権を二重に認めるべきではないと

いう国の主張が自然なものを受け止められたのであれば、多重的シティズンシップへの抵抗感は、一般世論においても強かったと言えるだろう。確たるデータによって裏づけることは難しいものの、市民を単一の国家、単一の自治体にのみ結びつける発想と、政治的平等を一人一票としてのみ捉えるデモクラシー理解の根強さが、この問題の重要な背景を構成している可能性がある。こうした観測が全く的外れではないとすれば、政治理論・政治哲学の観点からデモクラシー理解の修正を図ることが、現行政策を改善する一助となりうるだろう」（松尾 2022）

(3) 「信託統治論」から「国家統治論」への回帰

一般世論において政治的支持が広がらなかったという松尾の指摘をもう少し深掘りして考察すると、学界においても国家統治論への回帰現象が顕著にみられるようになった。戦後総括として日本国憲法制定以降、少なくとも理念的には国民主権という考え方が共有化されてきたことは大きな成果の一つである。ただし、国民主権が国家主権へと置換され、それが国家統治論として理解され、政治・行政的にも実践されてきたという松下圭一の指摘があった（松下 1975）。

1960年代後半からのいわゆる「革新自治体」の叢生期を糧に、政治理論的には市民自治論が勃興する。国民主権が国家主権にそのまま置換されるのを防ぐために、国の政府だけではなく、市町村や都道府県という複層制の自治体政府の存在を明示化し、それらの自治体政府に対して市民からの直接的な信託が存在することを明らかにする（下図）。



法制度的には、国の政府と自治体（市町村、都道府県）の政府との間に「政府間関係」を見出す。国民→国→自治体という統治構造ではなく、国と自治体との間は政府間関係として相互に補完的な存在であることを明示化する。西尾をはじめとした政治・行政学者の研究グループがこれらの理論的確立のための作業を1980年代から開始し、その成果として大森・佐藤（1986）が刊行された。これらの理論的準備を基礎として、1990年代後半からの2000年分権改革が、現実の政治過程上でも展開された。

しかしながら2000年以降の流れは必ずしも順調ではなかった。最初のつまずきはいわゆる「三位一体改革」による地方交付税の総量削減であった。一部国税の地方税化が実現したことは大きな成果であったが、このことは本来、さらなる財政調整を必要とする事象であるにもかかわらず、逆に財政調整機能の劣化を招いた。政府間関係論を血肉化するべきであった地方財政論の未熟さが露呈した。

このことはいわゆる「平成の大合併」という国策につながり、とりわけ小規模自治体における市民自治の基盤に打撃を与えた。その上に、2011年東日本大震災、2020年新型コロナウイルス感染症などをピークとする相次ぐ大災害と、それに対処する財政の肥大化によって、今日では「非平時」における集権的対応を容認する議論まで、国の審議会で行われるようになってきている（今井 2022）。こうして国家統治論への回帰が顕著になりつつある。

たとえば、市民起点、地域起点である市民自治論から「二重の住民登録」をみれば、現実に長期・広域・大量の避難者が避難先自治体と避難元自治体との二地域に市民としての地位を必要とする状況から出発する。この状況に対してどのような法制度的解決がありうるかを考えるのが筋である。それに対して、国家統治論的な観点からこの事象を捉えようとする、国民管理の都合上、一人の国民に対して認められるのは一つの住所だけであるという与件から始まる。その結果として行政サービスの提供とその財政的措置という原発事故避難者事務処理特例法の枠を出ることができない。つまり、統治者による「あるべき」論に基づいて、「あるべき姿」を実現する政策が国から市民に向けて強要される。複数の生活拠点があるという現実と、住所は一つでなければならないという国家統治上の必要性とが対立する構図と読むことができる。

もとより、2000年分権改革は多様なアクターによる偶発的な力学によって成立したとみることもできるので、その時点であっても市民自治論が社会に定着したわけではないかもしれない。しかし少なくとも一定の勢力を形成したことは事実であり、現在ではそれが自治体の政治・行政を含めて、学界や政界でも後退しつつあるのは感じと

れる。こうした社会環境の変化が「二重の住民登録」への政治的支持が広がらなかった要因の一つとして考えられるのではないか。

## まとめ 「移動社会」論からの再構築

リアルな政治認識や一般世論の動向から考えると、原発避難者についての「二重の住民登録」をこれから法制度的に実現することはきわめて困難と推測される。しかし、ここで提起されたことは、デジタル化の進展と平行に到来する「単身社会」化と「移動社会」化において、これまでの法制度や社会政策のはざまに抜け落ちる人たちを掬い取る役割の一つとして機能する可能性がある。

徳田剛によれば、移動社会とは物理的な空間移動と社会生活の動的性質との二つの性質を併せ持っている（徳田 2022）。もちろん、コロナ禍以前から、移住や頻繁な空間移動を経験する者が増え、モノや情報が全球的にネットワーク化する「移動社会」は進行しつつあった。一方、コロナ禍では、国内の遠距離移動や国境を越えたグローバルな移動が制限され、逆に物の移動（宅配業やフードデリバリーサービスなどの普及・伸張）や情報の移動（SNS、キャッシュレス決済、リモートでの会議システムなどの普及）がそれを補うべく急拡大する。

このことは、物の移動増大によるコスト上昇、心身の疲弊、環境への負荷などを生じさせるだけではなく、「移動の自由を有する者（二地域居住など）」と、「移動しない・できない者（貧困や高齢などで資源や情報に欠ける人たちなど）」、「移動を余儀なくされる者（難民、移民、避難者、高齢者など）」との格差を広げていると徳田は指摘する。

おそらく原発事故避難者においても「移動の自由を有する者」と、「移動しない・できない者」、「移動を余儀なくされる者」の三類型が存在する。原発事故避難者においては、これらの三類型間の対立や格差のみならず、「非・原発事故避難者（無自覚な原発事故被災者）」との間のコンフリクトが顕著である。したがって原発事故避難者に対する法制度的な支援は、移動社会によって生じる課題への解決方法を示唆することにもつながる。

改めて「二重の住民登録」の意義を整理すると、①避難先での市民生活を保障するための「住民」の地位、②避難元における地域再建の主体としての「住民」の地位、③原発災害から「避難する権利」の法的保障、といったことにまとめられる。これらは移動社会における市民権保障（シティズンシップ＝市民としての権利＋市民としての義務）と重なる。

なぜなら移動社会における市民権保障は多重的に行われざるを得なくなる。これまで市民権は国民国家単位の憲法で保障されてきた。しかしグローバル化が進展する市民社会では「国境」が相対化する。地域や企業など、空間を共有する社会単位での活動は、「国籍」を超えた人たちで成り立ち、国民国家単位での市民権保障とは齟齬が生じる。市民権保障自体が重層化するのである。EUのような国家連合体形成とそれに並行する補完性原理の強調は、これらの隘路を潜り抜ける工夫の一つとして考えてもよい。

国民国家単位での市民権保障は、現実的には国と自治体とで分担しながら構成されている。したがって、仮に単一の国民国家内での移動社会化であっても、市民権を保障する主体は多元化されざるを得ない。地域環境の個性がそこに反映されるからである。こうして移動社会における市民権保障は重層化と多元化を必然とする。

だが、現実には私たちの市民権保障は国民国家に一元化され続けている。たとえば定住外国人の自治体参政権のように、「国籍」を単位とする単一の国民国家だけでは、個々人の市民権が十全には保障できなくなっている。たとえば、地域における市民権は、個々人が制度的に属する各々の国民国家においてではなく、現住する地域によって統合的に保障されなくてはならないはずである。このように「二重の住民登録」は市民権保障の観点から再構成できるかもしれない。

「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 2010）

「グローバルな相互依存が進化しつづける現代においては、国民国家がシティズンシップに伴わせてきた閉鎖性は緩和される傾向にあり、ローカル、ナショナル、リージョナル、グロー

バルといった異なるレベルでの階層性と、重国籍や『デニズンシップ (denizenship) 』など異なる国家における並列性との両面において、より広くシティズンシップの多重化が承認されつつある」

「包摂性の基準に照らすなら、自らにとって重大な拘束的決定を為しうる政治的共同体が複数ある場合には、いずれの意思決定にも参画できなければならない。そのため、市民を単一の国家、単一の自治体にのみ縛りつけようとする制度は、民主的な包摂の要請に応えうるものではない。民主的政体における政治的メンバーシップは、境界横断的なシティズンシップの承認を通じて、多重化されるべきなのである」 (松尾 2022)

一方、現実はいこれらの理論的想定を超えて進行しつつある。移動社会は、デジタル化の進展とパラレルに到来する単身社会とともにやってきている。単身社会は近代化が目指してきた「個人」の確立と親和的である。地縁や家族（血縁）などさまざまな軛からの解放でもある。しかし、このことは領域性や身体性を前提としてきた「地方自治」「自治体」理念をも揺るがせる。

前述のように住民は居住の事実と居住の意思の二つの要素で認定されるのが通説である。だが現実には、法制度的にも実務的にも居住の意思の表現でもある住民登録によって住民と認定されている。たとえば選挙人名簿は住民基本台帳を基に作成（調製）される（公職選挙法21条）。

しかし何らかのトラブルが生じた場合には、居住の事実がクローズアップされる。たとえば近年では自治体議員資格をめぐる、居住の意思（住民登録）はあるものの居住の事実がないことをもって当選が無効になるケースが生じている。研究者によっては、居住の意思と比べて居住の事実のほうに重きが置かれると明言する人もいる。

だが、行政がすべての住民の居住の事実を常に把握し続けることは困難である。仮に身体にGPSを埋め込むなどの措置を取ってすべての住民の行動を把握することは不可能ではないかもしれないが、人権の視点からみても、あるいはコスト的な合理性から考えても、そんなことをやるべきではないことは明らかであるにちがいない。

さらに居住の事実が問題視される状況になったとしても、それをどのような基準で判断するかについてはそれほど明瞭ではない。たとえば、仕事の都合で週5日暮らしている市町村と、週末2日間を家族と過ごす市町村とが異なる場合、どちらを居住の事実と認定するかについては争いが起きやすい。移動社会が進展すればするほど、どちらか一つだけを居住の事実として認定することは困難になり、紛争が生じる可能性が高い。したがって居

住の事実が問題になるのは、そもそも何らかのトラブルが起きたときに限られ、しかもケースバイケースで処理されることになる。

こうして移動社会では居住の事実と居住の意思が分裂する。居住の事実すらも複数化する。実務家の間では、居住の事実の確認が困難になることを見据えて、今後は「主観的居住意思」だけで住民への公共サービスを提供せざるを得ないのではないかという意見まで出ている<sup>(12)</sup>。ここで「二重の住民登録」論で得られた知見を活かすとすれば、移動社会では、個人の居住の意思に基づいて居住の事実を分配する法制度化が求められるのではないかということである。

これまで述べてきたように市民権保障と参政権とは切っても切り離せない。その基盤が揺らぐとき、市民自治論そのものの一層の近代化が目指されなければならなくなる。「二重の住民登録」論が示唆する先には、デジタル化と単身化に伴ってやってくる移動社会化に備えるための壮大な政治・行政上の構成転換に向けた視野が広がっている。

(いまい あきら 公益財団法人地方自治総合研究所主任研究員)

#### 【謝辞】

本稿は、2022年8月4日に行われた日本建築学会原発長期災害対応特別研究委員会における報告とその後の討論を基にまとめたものである。委員長の糸長浩司先生をはじめ、当日、多数のご質問やご意見をいただいたみなさまに感謝申し上げたい。

キーワード：原発事故／二重の住民登録／市民権

#### 【引用文献】

- 荒木田岳（2007）「濫觴期における地方統治と行政区画制」『法政理論』39巻2号
- 飯尾潤（2015）「〈書評〉今井照『自治体再建——原発避難と「移動する村」』」『年報行政研究』50号
- 糸長浩司（2012）「飯館村の放射能汚染被害・避難実態と支援アクション」『畜産の研究』56巻1号（2012年1月）
- 今井照（2011）「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』第44巻第7号（2011年6月）
- 今井照（2014）『自治体再建——原発避難と「移動する村」』筑摩書房

(12) 総務省に置かれた「デジタル時代における住民基本台帳制度のあり方に関する検討会」の第3回議事概要による。[https://www.soumu.go.jp/main\\_content/000785119.pdf](https://www.soumu.go.jp/main_content/000785119.pdf)

- 今井照（2022）「地方制度調査会研究の論点 — 21次～32次を中心として」『自治総研』522号（2022年4月）
- 今井照・朝日新聞福島総局編（2021）『原発避難者「心の軌跡」』公人の友社
- 今井照・自治総研編（2021）『原発事故 自治体からの証言』筑摩書房
- 植田昌也（総務省自治行政局行政課理事官）（2011）「原発避難者特例法について」『地方自治』767号（2011年10月）
- 大森彌・佐藤誠三郎編（1986）『日本の地方政府』東京大学出版会
- 片山善博（2011）「震災復興のしくみを問う」『日本自治学会2011年度活動報告集』（2011年7月2日における日本自治学会第11回シンポジウムにおける発言）
- 金井利之（2012 a）『原発と自治体 — 「核害」とどう向き合うか』岩波書店
- 金井利之（2012 b）「『空間なき市町村』の可能性」『自治体学』26巻2号
- 金井利之（2014）「住民生活再建と住民記録の在り方」『学術の動向』19巻4号（2014年4月）
- 河北新報社編集局（2022）『復興を生きる』岩波書店
- 斎藤誠（2012）『現代地方自治の法的基層』有斐閣
- 佐藤高尚（2010）「シティズンシップとナショナルリティ」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
- 嶋田暁文・阿部昌樹・木佐茂男編著（2015）『地方自治の基礎概念 — 住民・住所・自治体をどうとらえるか』公人の友社
- 清水晶紀（2022）「地域共生社会の住民論 — 原子力被災地域の11年から考える」菊池馨実編『相談支援の法的構造 — 「地域共生社会」構想の理論分析 — 』信山社
- 鈴木庸夫・出石稔・小泉祐一郎（2011）「自治体のあり方を根本から見直す『震災ガバナンス』の構築を — 東日本大震災と政策法務」『ガバナンス』2011年7月号
- 徳田剛（2022）「コロナ禍による『移動社会』の変質 — 『モバイルな生活』の描写から — 」『地域社会学会会報』227（2022年5月）
- 西尾勝（1975）『権力と参加 — 現代アメリカの都市行政』東京大学出版会
- 西尾勝（2011）「震災復興のしくみを問う」『日本自治学会2011年度活動報告集』（2011年7月2日における日本自治学会第11回シンポジウムにおける発言）
- 西尾勝（2013）『自治・分権再考』ぎょうせい
- 日野行介（2016）『原発棄民』毎日新聞出版
- 松尾隆佑（2022）『3.11の政治理論 — 原発避難者支援と汚染廃棄物処理をめぐる』明石書店
- 松下圭一（1975）『市民自治の憲法理論』岩波書店
- 山川充夫（2019）「東日本大震災・原発災害と学術調査研究アーカイブ」『学術の動向』24巻9号（2019年9月）
- 山崎重孝（2011）「住所と住民に関する一考察」『地方自治』767号（2011年10月）
- 渡部朋宏（2020）『住民論：統治の対象としての住民から自治の主体としての住民へ』公人の友社