

「二重の住民登録」をめぐる議論について

福島大学 行政政策学類
教授 今井 照



1. 原発災害避難の特徴

東京電力福島第一原子力発電所の過酷事故による避難者や避難生活の概要については、既に多くが語られているが、改めてその特徴を簡潔に挙げると「広域」「長期」「大量」ということになる。これらはこれまでの水害や地震等の自然災害による避難とは異なる様相を示すものであり、したがって既存の災害救助法制では想定されていない。そこで、結果的に政策・制度が被災者の生活再建に向けた十分な支援に結びつかず、むしろ知らず知らずのうちに生活再建を妨げている可能性もある。

よく知られているように、2012年6月に制定された子ども・被災者支援法では、「当該放射性物質による放射線が人の健康に及ぼす危険について科学的に十分に解明されていないこと」（第1条）を前提に、「被災者生活支援等施策は、被災者一人一人が第8条第1項の支援対象地域¹⁾における居住、他の地域への移動及び移動前の地域への帰還についての選択を自らの意思によって行うことができるよう、被災者がそのいずれを選択した場合であっても適切に支援するものでなければならない。」（第2条第2項）と書かれている。

ここでのポイントはこの事故による健康への影響は科学的に解明されていないということであり、だからこそ、それぞれの個人の選択が尊重され、かつその選択に応じた支援の必要があるということである。ところが現実にはそうになっていない。2015年6月、政府は閣議決定で、2017年3月までに帰還困難区域を除いて避難指示を解除する方針を定めた。避難指示の解除一般を否定するわけではないが、問題は避難指示の解除が避難者支援の打ち切りと連動するところにある。避難指示の解除と避難者支援の打ち切りが連動

するのは、避難指示が解除された地域は「安全」であり、生活環境が元通りに再建されているという暗黙の了解に立っているからだが、自然災害とは異なる原発災害の特質から考えると、このような対応は完全に誤っている。そもそも原発災害においては、「安全」に関する科学的な解明は十分ではないというのが前提になっているのであり、しかも住宅という狭い意味に限ってみても再び住める条件が整っている人は少ない。しばらく避難を継続するというのが避難者の現実的な判断であり、現にこれまで避難指示が解除された地域では、戻っている人の方が数少ない。

たとえば報道によれば、2011年9月に避難指示が解除された広野町では、2015年4月現在、戻っているのは2,038人、原発災害前人口の39.8%であり²⁾、2014年4月に避難指示が解除された田村市の旧都路村地域では、2015年2月末現在、戻っているのは58世帯146人、約4割である³⁾。2015年9月5日に避難指示が解除される檜葉町では、本稿執筆時に「準備宿泊」が実施されているが、事前に申し込んだのは780人で原発災害前人口の約1割にすぎない⁴⁾。2015年8月31日から準備宿泊が始まった南相馬市小高区などと、川俣町山木屋地区、葛尾村でも申込者は1割に満たない⁵⁾。

このように、「帰還」でも「移住」でもなく、いずれ帰るが現在は避難を続けるという「避難継続（将来帰還、待避）」という「第3の道」の選択をしている人たちが避難者の多数を占めているのに対し、災害救助法制をはじめとした現行の政策・制度ではこの部分の避難者への支援がすっぽりと対象から抜け落ちてしまっている。しかし、原発災害が人為的な事故である以上、事故の原因者は避難者たちの生活再建が成るまで責任を果たし続けなければならないのは当然と

もいえる。その政策・制度上の支援のひとつとして提案されているのが「二重の住民登録」である。本稿ではこのことに関する議論の推移と現状を整理しておきたい。

2. 議論の構図

「二重の住民登録」とはどのようなものであり、どのようにして発想されたかについては、拙著『自治体再建—原発避難と「移動する村」』⁶⁾において詳述しているが、ごく簡単にまとめると、「二重の住民登録」とは、避難先と避難元での双方において市民としての権利と義務(シチズンシップ)を保障することである。現在の法制度上、市民としての権利と義務は、ほとんどの場合、住民登録をすることによって手続きが始まるので、避難先と避難元の双方で住民登録をできるようにするというのが簡便で合理的な方法になる。

原発災害発災直後から、この避難が10年、20年と長期化することが容易に想像されたことと、避難先において避難者がなぜか原発災害による避難であることを隠しつつ、身を潜めて暮らさざるを得なくなっているという現状から、「二重の住民登録」という提案が発想された。逆に、避難者が避難先に住民登録を移すことによって、いずれ帰るべき避難元の地域の復興や将来像に対して関与できなくなるということを防ぐという目的もあった。

後述するように、この4年半、「二重の住民登録」についてさまざまな議論が展開され、一部は原発災害避難者事務処理特例法として結実した。この法は、避難者が避難先において避難元で受けていた行政サービスを同様に享受できることを国が財源的に保障するものであった。制度のしくみが煩雑で観念的であるため、十分に活用されていないという現状はあるが、避難生活を一定程度安定化させるという効果はあった。ただし、これはあくまでも避難者を行政サービスの受け手として限定したものであり、避難者が主体的に避難先と避難元の双方の地域に関わっていく権利と義務を規定したものではない。逆に、避難先での地

域社会においては、「市民でもないのに」という無理解を増長させ、別の軋轢を生む結果にもつながりかねないものだった。

現時点における「二重の住民登録」をめぐる議論の構図にはふたつの流れがある。ひとつは原発災害避難者の「第3の道」という選択肢を支援するというこれまでの流れの延長上にある。たとえば、日本学術会議内の一組織として、東日本大震災復興支援委員会に原子力発電所被災住民の「二重の地位」を考える小委員会が発足している。これは2014年に発表された日本学術会議のふたつの提言(日本学術会議社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会「東日本大震災からの復興政策改善についての提言」⁷⁾と、日本学術会議東日本大震災復興支援委員会福島復興支援分科会『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』⁸⁾)の両方で、原発災害避難者に対する「二重の住民登録」が提案されたことを受けたもので、具体的な制度化を議論する組織である。

もうひとつの流れは、2014年秋から政府政策のひとつとして急浮上した「地方創生」論議の一環として提案されているものであり、具体的には「構想日本」という組織が2015年8月に提案した「ふるさと住民票」に代表される。その趣旨書によれば、その目的は、人口減少時代に地方が活力を取り戻し、魅力あふれる地域として再生していくために、住民の「複線的」な生き方に対応した「複線的な関係」の構築を目指すとしている。具体的には、自治体の出身者、ふるさと納税を行った人、自然災害などで他市区町村へ避難移住している人、複数の地域で居住している人や別荘を持つ人、住民登録をしていない一時的な居住者(学生を含む)などに対して「ふるさと住民票」を発行するというものである。提言者の中には現職の市町村長もいるので、条例によって当面の制度化が進む地域もあるかもしれない⁹⁾。

「二重の住民登録」をめぐる議論の現状と構図は、以上のように大きくふたつに分かれるものであるが、

ここに至った経過を振り返っておきたい。

3. 議論の経緯

(1) 国の反応

「二重の住民登録」という提案に対する国の最初の反応は「憲法上難しい」というものであった。報道によれば、「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」と書かれている¹⁰⁾。ここで総務省が「憲法上難しい」とした理由や根拠は不明である。このことに関する公文書類は見当たらないので、おそらく会議の席上において口頭で示された見解と推測される。

その後の関係者の発言などから、「憲法上難しい」としている内容は選挙権の問題であるらしいということがわかる。雑誌の取材に対して、総務省から出向している復興庁幹部は「住民票は客観的居住の事実と意思（帰る意思）を表すもの。選挙権は住民票のある所にしかないし、納税も二重に課せない」「町外コミュニティは、役場の支所が町の外にあるというとらえ方で、町そのものは元の場所にある。住民は住民票を残したままでいいが、移す場合も、転勤族と同じように戻ったら住民票も元に戻せばいい」と語っている¹¹⁾。

また、総務省自治行政局長（当時）の門山泰明は国会答弁の中で「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、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」と発言している¹²⁾。このように選挙権と納税・課税の問題を盾にして国は制度化

が困難という立場を崩していないが、「憲法上難しい」という立論は最初の新聞報道だけで、その後は明言を控えている。

国がもうひとつの論拠として持ち出しているのは、地元からの要望はなく、他の制度で補完可能というものである。たとえば、総務省は地方自治制度の改正を論議する地方制度調査会（以下、地制調）という審議会において、有識者委員から「二重の住民登録」について議論すべきだという発言があったときに次のように答弁している。「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」¹³⁾。しかし、地元自治体から要望が出ていることは再三の報道でも明らかであり、だからこそ「憲法上難しい」という回答を総務省がしたのである。その直前の国会答弁でも新藤義孝総務相は要望があるということを確認している。「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つて、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」¹⁴⁾。

以上のような経緯から考えると、なぜ総務省が「二重の住民登録」という提案を拒否しているのかという理由は定かではない。単に余分な仕事をやりたくないということなのか、あるいは「憲法上難しい」ということを本気で考えているのか、あるいはそれ以外に譲れない根拠が隠されているのかは依然として不明である。

(2) 有識者・研究者の反応①

これに対して有識者の反応はそれぞれの立場を反映して率直でもある。日本を代表する行政学者である西尾勝は著書の中で次のように書いている。「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ばかりではなく、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」¹⁵⁾。西尾は自身でも説明しているとおりに、原発災害直後、最も早く「二重の住民登録」を提案した一人であったが、ある時点から否定的な見解になる。その理由はここでも書かれているとおりに、国家による国民管理が困難になるということにある。おそらく国家官僚の危惧もそのあたりにあるのだろう。

一方、前述の原発災害避難者事務処理特例法制定時の総務大臣であり、この法の実現に向けて努力した片山善博は新聞のインタビューに対し、この法は順次、発展すべきものであるとして、「選挙権については国政選では現住所で1人1票だが、地方選は1人で2つの自治体の選挙を認める」「まず特例法を見直し、より実情に沿ったものにしてほしい。その中から『二重市民権』に、より近づく知恵も出てくるはずだ」と答えている¹⁶⁾。

片山総務相のもとでこの法の制度設計に関わった総務省のイデオログでもある山崎重孝は、論文の中で、一般的には否定的な見解を示しながらも、可能性として「二重の住民登録」につながるような議論の余地があることを認めている。「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うることも否定できない」「もしもそのような状況(略)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」「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と思われるのである」¹⁷⁾。行政法学者の飯島淳子も似たような見解を次のように述べている。「当該自治体の区域内における居住・生活の事実のみによって当然に与えられる地位としての『住民』概念が、そのままでは通用しなくなる可能性は、現実化している」¹⁸⁾。つまり、既存の概念や体系から考えるとイレギュラーではあるが、実態としてそのようなことが必要になる事態が現実には生じているのであれば、別の制度設計を考慮すべき余地はあるというものである。

最近では法学者の間でも、憲法違反という総務省の反応には否定的な意見が続いている。太田匡彦は次のように発言している。「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の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、冬はあそこと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い気もしてはいます。」¹⁹⁾。また、同じく法学者の長谷部恭男も「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ます。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」²⁰⁾と言う。

このように、有識者委員から2つの選挙権は違憲ではないという意見が出ているためか、地制調の事務局である総務省は、昭和23年の最高裁判決を地制調の資料として席上配布している。その判決文には「上诉人は右の住所に関し今日のような複雑な社会におい

ては住所が二ヶ所以上あつても差支えない旨主張するけれども、若し論旨のように一人で二ヶ所に住所を有することができるものと解すれば同一人が二ヶ町村で選挙権を行使し或は同一町村で二つの選挙権を行使し得る結果となり、かゝる結果は町村制の認めないところであつて、(町村制第一二条第三項参照) 選挙に関しては住所は一人につき一ヶ所に限定されるものと解すべきである」とある。しかし、事件当時の町村制や現在の公職選挙法が2つの選挙権を認めていないことは争いようがないところであつて、問題は2つの選挙権という立法が憲法違反に該当するか否かであり、この点については参照された最高裁判決は何も語っていない。

震災前から法学者の中には、思考実験として選挙権を分割するという提案も行われていた。斎藤誠は著書の中で、「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」「筆者は第一次分権改革の途上での考察において(略) 地方選挙のクープン制という発想くつながりのあるところへの任意の選択投票を認める一勤務地に一票、居住地に四票…>に言及した」と書いている²¹⁾。

(3) 有識者・研究者の反応②

以上のような見解に対して、もう少しポジティブに「二重の住民登録」を評価しているのは、地域社会にフィールドをもつ社会学者や行政学者たちである。東日本大震災とその復興過程に積極的にコミットしてきた山下祐介は、前述の日本学術会議の社会学委員会の提言に深くかかわったほか、著書においても詳細に「二重の住民登録」論を主張している²²⁾。たとえば「原発避難という、制度が想定していない事態が発生してしまった」ので、「制度のほうを実態に合わせ、調整を図っていくべき」とし、さらに「長期避難で切れかかっている人々のつながりを壊さずに温存して、未来へと確かな形で誘導していこうという意図」であると高く評価している。また山下と都市行政学者の金井利之は、日本都市センターが設置した「被災自治体

における住民の意思反映に関する研究会」に在籍し、その報告書『被災自治体における住民の意思反映—東日本の現地調査・多角的考察を通じて』²³⁾や、共著『地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか』²⁴⁾においても、それぞれの「二重の住民登録」論を展開している。

「二重の住民登録」論についての研究者の論評のうち、もっとも注目されるのは、飯尾潤が拙著『自治体再建—原発避難と「移動する村」』に対する書評として述べたものである。飯尾は震災直後に政府が設置し、その後の復興計画の基本を作成した東日本大震災復興構想会議の検討部会で部会長という要職にあった。つまり永田町と霞が関の双方の事情に精通している研究者でもある。飯尾はその立場から「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」とし、「二重の住民登録」について次のように述べている。「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」²⁵⁾。要は、原発避難者についての特例的制度として展開すれば霞が関の理解を得られたかもしれないが、一般制度論として主張するには足りないという主旨である。

この他、「二重の住民登録」論に触発されて、自治体とは何か、住民とは何かという問いが、研究者間で議論されている²⁶⁾。

4. 議論の今後

「二重の住民登録」という議論は今後どのように推移していくだろうか。前述のように、現時点の議論にはふたつの潮流がある。ひとつは原発災害避難者のシチズンシップを多重的に保障する制度として発想されたものであり、もうひとつは限界集落問題に起因する「地方創生」政策の一環として構想されているものである。前者については、原発災害避難者に限定的な特例法として実現させるという手段と、多地域居住一般に広げて実現するという考え方があり、このうち多地域居住一般に広げるとすると、後者の「地方創生」政策における立法化に重なってくる。

筆者としては飯尾のアドバイスもあって、当面は原発災害避難者の特例として限定的に考えているが、それ以外の考え方を否定するものではない。このとき最大の問題は、実際の避難者がこのような政策・制度を必要としているか否かである。率直に言って、筆者は「二重の住民登録」は原発災害後1年以内に法制化しなければ意味がないと考えていた。避難生活が1年を経過すれば、次々と避難者は住民票を移し、避難自治体が事実上解体していくと考えたからである。ところが、現実にはそうならなかった。福島県庁の調査によれば、避難後3年経過の時点で、住民票を移していない世帯は9割を超える（一部、子ども世代を分離したものを含む）。その後も劇的に変化している様子はない。また、広域避難者への聞き取り調査においても、相変わらず避難先と避難元との二者択一を迫られて苦悩している人たちにしばしば出会う²⁷⁾。このことから、依然として「二重の住民登録」の意義は高いと考えている。

しかし、2015年6月の閣議決定による2017年3月までの避難指示解除方針（帰還困難区域を除く）と、それにとまなう原発災害避難者に対する支援の打ち

切りは、大きな節目をもたらしかねないと危惧させる。俗っぽく言えば、完全敗北が目前に迫っているとも言える。

この節目は避難元自治体にとっても大きな選択となる。結果的に避難を継続したいという住民を切り捨てることにつながるからである。このような姿勢が住民に明らかになれば、原発災害避難者は次々と住民票を避難先に移すことになるだろう。避難者の生活再建はもとより、避難元自治体も「復興」を断念し、帰還する少数の住民と原発廃炉作業などに従事する多数の東電関係の一時的滞在住民によって、「別の」自治体に変身することになる。そうなればなおさら、原発災害までそこに暮らしていた住民はますます戻れなくなり、生活の復興が遠のくという悪循環が到来する。

ただしこのような段階においてもなお、学術会議の原子力発電所被災住民の「二重の地位」を考える小委員会など、「二重の住民登録」をめぐる議論は重要である。なぜなら、原発災害は旧来的な自然災害に対する政策・制度とは質的に異なるものを要請しているからである。このようなことは今後も発生するに違いないので、やはり、この議論には一定の決着をつける必要がある。

補注

- 1) 支援対象地域とは、その地域における放射線量が政府による避難に係る指示が行われるべき基準を下回っているが一定の基準以上である地域をいう。
- 2) 河北新報, 2015年4月21日
- 3) 産経新聞, 2015年3月30日
- 4) 毎日新聞, 2015年9月5日
- 5) 朝日新聞, 2015年9月1日
- 6) 今井照 (2014), 自治体再建—原発避難と「移動する村」, 筑摩書房
- 7) 日本学術会議社会学委員会東日本大震災の被害構造と日本社会の再建の道を探る分科会 (2014), 東日本大震災からの復興政策改善についての提言, 2014年9月25日
- 8) 日本学術会議東日本大震災復興支援委員会福島復興支援

- 分科会 (2014), 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
- 9) 朝日新聞, 読売新聞, 2015年8月21日
- 10) 朝日新聞, 2012年10月24日
- 11) 浅田和幸 (2013), 福島原発周辺4町「仮の町」に難問山積, 日経グローバル, 211号, pp.40-43
- 12) 衆議院総務委員会会議録, 2014年4月22日
- 13) 第30次地方制度調査会第32回専門小委員会議事録, 2013年4月30日
- 14) 参議院総務委員会会議録, 2013年3月25日
- 15) 西尾勝 (2013), 自治・分権再考, ぎょうせい, p221
- 16) 読売新聞, 2013年3月7日
- 17) 山崎重孝 (2011), 住所と住民に関する一考察, 地方自治, 第767号, pp.2-14
- 18) 飯島淳子 (2011), 国と自治体の役割分担—「連携」の可能性, ジュリスト, 2011年8月1日・15日合併号, pp.27-34
- 19) 第31次地方制度調査会第16回専門小委員会議事録, 2015年4月22日
- 20) 第31次地方制度調査会第16回専門小委員会議事録, 2015年4月22日
- 21) 斎藤誠 (2012), 現代地方自治の法的基層, 有斐閣, p121
- 22) 山下祐介 (2014), 地方消滅の罨, 筑摩書房
- 23) 被災自治体における住民の意思反映に関する研究会 (2014), 被災自治体における住民の意思反映—東日本の現地調査・多角的考察を通じて, 公益財団法人日本都市センター
- 24) 山下祐介, 金井利之 (2015), 地方創生の正体—なぜ地域政策は失敗するのか, 筑摩書房
- 25) 飯尾潤 (2015), <書評>今井照『自治体再建—原発避難と「移動する村」』(筑摩書房, 2014年), 年報行政研究, 50, pp.105-108
- 26) たとえば, 小原隆治 (2014), 自治体の区域, 自治体と区域, 行政管理研究, 145号, pp.1-3, 佐藤克廣 (2014), 「住民」をめぐる断章—「二重の住民登録」論に寄せて, 北海道自治研究, 544号, pp.11-16, 島田暁文・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
- 27) たとえば, 関西学院大学 災害復興制度研究所/東日本大震災支援全国ネットワーク (JCN) /福島の子どもたちを守る法律家ネットワーク (SAFLAN) 編 (2015), 原発避難白書 (人文書院), に寄せられた避難者の声からも読み取れる。