

「住民」をめぐる断章―二重の住民登録論に寄せて

佐藤克廣

「住民」の浮遊

二〇一一年の東日本大震災、特に、それともなう福島第一原発の重大な放射能漏れ事故は、われわれに自治体のあり方を問うことになったとすることには、大方の賛同が得られよう。大規模津波によるものであれ、放射能漏れによるものであれ、居住する市町村から長期に避難せざるを得なくなつた人々の艱難辛苦は、想像を絶するものである。しかしながら、これらの人々は、避難先で窮屈とはいえ、生活を続けなければならない。自治体丸ごと避難を余儀なくされているところもある。そうしたところでは、従来の「住民」概念の適用が困難となっており、「住民」や「自治」のとらえ方を再構築しなければならなくなっている。特に、福島第一原子力発電所の「核害」（金井利之）は、場合によっては数十年にわたる「避難」を余儀なくされるかもしれない「住民」を生んでしまった。

こうした「流浪の民」の発生に、従来の主流であった自治体のとらえ方では対応できない事態と

なっているようにも見える。単に役所がその管轄する地域内に置かれていないという事例は、日本でもまれにあるものの、数十年にわたつて人が住めなくなる可能性がある「自治体」が出てくることは、ほとんど誰も想定していなかったであろう。

こうした事態によつて生ずる問題を解決すべく、いくつかのアイデアが提起されている。本稿では、そのうち、今井照の「二重の住民登録」（今井照『自治体再建―原発避難と「移住する村」』（ちくま新書、二〇一四年））を取り上げて考察してみたい。

「住民」の法的根拠―地方自治法・住民基本台帳法・民法

さて、手始めに、実定法上の「住民」について見てみよう。中央・地方関係や自治体の仕組みについて定める地方自治法は、第一〇条第一項で「市町村の区域内に住所を有する者は、当該市町村及びこれを包括する都道府県の住民とする。」とし、第二項で「住民は、法律の定めるところにより、その属する普通地方公共団体の役務の提供をひとしく受ける権利を有し、その負担を分任する義務

を負う。」と定めている。しかしながら、「住民」の根拠とされる「住所」は、それほど自明のものではない。また、この第一項と第二項との関係も曖昧さを含んでいるようにも見える。

次に、「住民登録」の根拠となる住民基本台帳法は、その第二条で、「国及び都道府県は、市町村の住民の住所又は世帯若しくは世帯主の変更及びこれらに伴う住民の権利又は義務の異動その他の住民としての地位の変更に關する市町村長（特別区の区長を含む。以下同じ。）その他の市町村の執行機関に対する届出その他の行為（略）がすべて一の行為により行われ、かつ、住民に關する事務の処理がすべて住民基本台帳に基づいて行われるように、法制上その他必要な措置を講じなければならない。」と定め、その第四条で、「住民の住所に關する法令の規定は、地方自治法第十条第一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。」と釘を刺している。そして、住民基本台帳法第三条は、「市町村長は、常に、住民基本台帳を整備し、住民に關する正確な記録が行われるように努めるとともに、住民に關する記録の管理が適正に行われるよ

うに必要な措置を講ずるよう努めなければならない。」と定めている。現実には、これらの規定は宣言規定に過ぎないようにも見える。例えば、親元を離れて都市部の大学に通学する学生のうち、どの程度の学生が自分が居住しているアパート等の住所に住民票を移しているだろうか。

「住所」についての規定は、地方自治関連の法のほか、民法にも規定がある。民法第二条は、自然人について「各人の生活の本拠をその者の住所とする。」と規定している（法人住民については、会社法第四条等）。民法第三条第一項は「住所が知れない場合には、居所を住所とみなす。」としている。したがって、地方自治法上の「住所」も、基本的には「生活の本拠」ということになるし、一般的には、住民基本台帳法に基づき、住民基本台帳に登録されていれば住所があるとされても良さそうである。

しかし、筆者の経験によれば、「同居していない未婚の子」の運転も付保する自動車保険では、住民登録が被保険者である筆者と同所になされていても、別地に実際に居住する学生である子などは、「同居していない」に含まれると解釈されることがあり、目を白黒させたことがある。

法律ごとに異なる「住所」「住民」概念

実際問題として、「住所を有するかどうかの判定」は、法律ごとに異なっている。たとえば、所得税法は、第三条第二項で「個人が国内に住所を有するかどうかの判定について必要な事項は、

政令で定める。」としており、所得税法施行令第一四条で、「国内に住所を有する者と推定する」要件を定めている。そこでは、「国内において、継続して一年以上居住することを通常必要とする職業を有すること」や「日本の国籍を有し、かつ、その者が国内において生計を一にする配偶者その他の親族を有すること」、「その他国内におけるその者の職業及び資産の有無等の状況に照らし、その者が国内において継続して一年以上居住するものと推測するに足りる事実があること」として、住所要件を推定することとしている。

地方税法第二九四条第二項は、「前項第一号の市町村内に住所を有する個人とは、住民基本台帳法の適用を受ける者については、当該市町村の住民基本台帳に登録されている者をいう。」としているものの、同第三項で、「市町村は、当該市町村の住民基本台帳に登録されていない個人が当該市町村内に住所を有する者である場合には、その者を当該住民基本台帳に登録されている者とみなして、その者に市町村民税を課することができる。」この場合において、市町村長は、その者が他の市町村の住民基本台帳に登録されていることを知ったときは、その旨を当該他の市町村の長に通知しなければならない。」としており、同第四項で、「前項の規定により市町村民税を課された者に対しては、その者が記録されている住民基本台帳に係る市町村は、第二項の規定にかかわらず、市町村民税を課することができない。」と規定している。住民基本台帳を画的に適用するのではなく、「住所を有する」という実態で課税することとしている。

るのである。

しかし、一方で、住民基本台帳への記載を形式的に厳格に適用している場合もある。たとえば、公職選挙法第二一条第一項は、「選挙人名簿の登録は、当該市町村の区域内に住所を有する年齢満二十年以上の日本国民（略）で、その者に係る登録市町村等（略）の住民票が作成された日（他の市町村から登録市町村等の区域内に住所を移した者で住民基本台帳法（略）第二十二条の規定により届出をしたものについては、当該届出をした日）から引き続き三箇月以上登録市町村等の住民基本台帳に登録されている者について行う。」と規定している。そして、同法第四条では、「選挙人名簿又は在外選挙人名簿に登録されていない者は、投票をすることができない。」としている。つまり、基本的に住民基本台帳に記載されていない「住民」の選挙権（投票権）を認めていない。

ただし、いわゆる在外投票については、同法第三〇条の五で、「在外選挙人名簿に登録されていない年齢満二十年以上の日本国民で、在外選挙人名簿の登録の申請に關しその者の住所を管轄する領事官の管轄区域内に住所を有するものは、政令で定めるところにより、文書で、最終住所の所在地の市町村の選挙管理委員会（その者が、いずれの市町村の住民基本台帳にも記録されたことがない者である場合には、申請の時にけるその者の本籍地の市町村の選挙管理委員会）に在外選挙人名簿の登録の申請をすることができ。」として、住民基本台帳への記載を条件としてはいない。とはいえ、在外投票は、国政選挙のみに認められる

ものであり、住民基本台帳に記載されていない地域の自治体選挙については、投票できない。自治体公職選挙に関しては、住民基本台帳への記載が必須要件なのである。

法律条文以外の「住所」「住民」概念

「住所」の要件については、裁判例も揺れ動いており、住所を有するかどうかは、客観的に判断すべきとするもの（最高裁判平成二三年二月一八日）もあれば、「外部から客観的に認識することができる居住者の居住意思を総合して判断するのが相当」（東京高等裁判所平成二〇年一月二三日）と、意思を総合判断すべきとするものもある。やや古いが、「同町で配給物資の配給を受け選挙権を持ち町民税を納めていた事実があつても、同町に住所を有するものと認めなければならぬものではない。」として、選挙権を持ち町民税を納めていても、その町に住所を有すると言えるわけではないとした判例もある（最高裁判昭和二七年四月五日）。「住所」の抽象的要件は、共通しているものの、具体的裁判事実によって、判断が揺れ動いているようにも見える。

また、自治体の「住民」と同等の権利等の保有に「住所」要件を求めてはいない事例は、各地のいわゆる「自治基本条例」等に見られる。たとえば、札幌市自治基本条例は、第二条で「この条例において『市民』とは、市内に住所を有する者、市内で働き、若しくは学ぶ者及び市内において事業活動その他の活動を行う者若しくは団体をいう。」

と規定しており、市内で働く者、学ぶ者等を「市内に住所を有する者」と同等に並べ、第二章（第六条〜第九条）では、「市民の権利」や「市民の責務」を規定している。

なお、石狩市自治基本条例では、第二条で、「住民」と「市民」を区別しているが、「市民」の中に「住民」が含まれる構造となっている。

「二重の住民登録」論

以上を踏まえて、今井照の「二重の住民登録」論を検討してみよう。

福島第一原子力発電所の放射能漏れによる被害者の長期にわたる避難の状況や、「住民」に関する法の欠缺と言えそうな状況を前にして、今井は、「二重の住民登録」を提唱している。「二重の住民登録」とは、「超長期・広域避難者の二地域居住を法制化し、『異動する村』の住民としてのシティズンシップ（市民としての権利や義務）を保証する」ものであるという（今井、一二頁）。

具体的には、もともと居住していたが、そこから避難することを余儀なくされた自治体と、長期にわたって避難（今井は「待避」という言葉を使う）を続けざるを得ないために現に居住している自治体との双方の自治体に住民登録することをいう。今井は、「二重の住民登録」は、「避難先でも避難元でも、市民の権利と義務を行使することで、家庭や仕事や遊びなどの日々の生活を維持していくために、最も簡便で有効な方法」であるとす（今井、一六四頁）。「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」（原発避難者特例法）が、二〇一一年八月に制定されているが、これは、住民を行政サービスの受益者としてしか捉えていないので、不十分である、というのである。

「二重の住民登録」が惹起する問題

「二重の住民登録」に関し、小原隆治は、避難先自治体において、〈準会員〉的差別が生じる可能性はないかと危惧している（小原隆治「自治体の区域、自治体と区域」『季刊行政管理研究』No. 145、二〇一四年）二頁）。小原によれば、自治とは保守的なものであり、そこに本来居住する、いわば当該自治体の〈正会員〉と、避難民など一時的居住者のように見える〈準会員〉や〈特別会員〉との間には、区分が生まれ、区別／差別した扱いがなされるのではないかというのである（小原、一頁）。

こうした危惧に対しては、まさに〈連帯〉や〈絆〉を掲げて、〈準会員〉差別の起きないような制度設計や意識を醸成するべきであるとする反論も出よう。しかしながら、小原の指摘するように自治は〈保守的〉であればこそ、ことはそう簡単ではないであろう。自治は、それが地域を基盤にするものであれ、技芸を基盤にするものであれ、専門性を基盤にするものであれ、宗教を基盤にするものであれ、はたまた血のつながりを基盤にするものであれ、〈身内〉への参入を制限して成り立つ

と考えるのが一般的であろう。

誰が含まれ、誰が含まれないかわからない状態で自らを律する営みを行うことを想定するのは難しい。また、当該団体への貢献意欲が不明、もしくは、低いことを想定しやすい（準会員）（二重の住民登録「者」を、真正正銘の団体（正会員）と同等に扱うことについて、〈正会員〉からの理解は得にくいだろうと考えるのは、穿ち過ぎであるとは言えない。

小原は、また、「二重の住民登録」により、避難住民に帰還も含めた選択肢を提供し続けることの問題性も示唆している（小原、三頁）。原発災害のように避難が超長期に及ぶ可能性や、場合によっては帰還が結局のところできなくなる可能性があるがある場合、避難している人々を中途半端な状態においておくことが果たして良いのであろうかという危惧は、至当である。

一つの土地に縛り付けられるのか―「二重の住民登録」論の感覚

では、「二重の住民登録」論は、やはり解決に向けた難題の多すぎる問題提起なのであろうか。

「二重の住民登録」論を展開する今井は、必ずしもそのように言っていないが、「二重の住民登録」論は、自治の主体たる住民を一つの地域に縛り付けないことを意味するとも言える。そのように考えると、「二重の住民登録」（場合によっては「多重の住民登録」）の感覚が理解しやすくなる。一足飛びにノマド（遊牧民）と言わなくても、

現代人のわれわれの生活は、通常、さまざまな団体、グループに属して成り立っている。勤務する会社や役所、趣味の集まり、町内会・自治会、各レベルの学校の同窓会、子どもの保育所仲間、子どもの学校のPTA、女子会の仲良しグループ、お祈り会の仲間などなど、人によって差はあれ、多くの人々は、複数のグループに属し、それぞれに時間を配分して活動している。どのグループへの所属感（忠誠心）を最も優先するかは人によって異なり、仕事最優先とばかりも必ずしも言えないであろう。現代では、多くの人々は、一つのグループだけの所属に固執することの方がむしろ珍しいであろう。そうした感覚からは、市町村自治体に関しては一つの所属しか許さないというのは、古くさいものに見える。

「生活の本拠」の融解

しかも、現代のわれわれの日常生活において、「生活の本拠」という曖昧な言葉では、住所を限定できなくなっているようにも見える。住民基本台帳に記載された住所は、眠るために帰る場所ではあっても、一日の大半は、それとは違う場所、そことは違う市町村で過ごしている人々もかなりの数にのぼると考えられる。

かつては、「生活の本拠」は、それほど解釈の難しい言葉ではなかっただろう。農村型社会では、人々は土地にへばりつかなければ、そしてその土地のコミュニティ（ムラ）に依拠しなければ、暮らし、さらには生命の維持さえ難しかった。生

産は、土地によってなされるものであり、また、機械文明が発達する以前には、生産のためには村中のすべての人々がさまざまに協力し合わなければ、村全体の生産が低迷し、個々人の生命の維持も危険にさらされることになった。

都市部において商業を営む場合も、基本的には、店舗と、そこを訪れる近隣の人々（客）が重要であり、店舗は住居を兼ており、したがって、「生活の本拠」と、その土地のコミュニティは、生活の重要な要素であったと言える。

つまり、かつては、一つの（ムラ）に執着することこそが、生命維持の基本条件だったのである。（ムラ）は、古くは、年貢を納める単位としてみれば必ずしも一つの土地に張り付いたものではなかったらしい（今井、一七―一八頁）。しかし、明治時代になり、近代国家を形成するには、一つの土地に人々を縛り付けておく方が、人民の管理はしやすかったのである（今井、二〇〇頁）。そのため、「一つの住所」神話（今井によれば「フィクション」、今井、一七六頁、及び一七九頁以下）が作られたと言ってもよいだろう。しかも、「一つの住所」神話に帰依した方が、右記のように、人々も生活の安定や安心を確保できたので、神話是一般に流布することとなったのであろう。

「二重の住民登録」の応用範囲

このように捉えると、「二重の住民登録」は、福島原発被災者のような大規模災害における長期避難を余儀なくされるケースだけに必要なものか

どうか論点になる。今井は、シティズンシップの観点から、「二重の住民登録」論を一般的な自治体論に拡張しようとする（今井、二〇七頁以下）。その根幹にあるのは、「多重市民権」（今井、二〇七頁）の考え方である。シティズンシップの観点から見れば、われわれは現在でも、居住する市町村の（シティズン）であり、当該市町村を包摂した都道府県の（シティズン）であり、日本国の（シティズン）であって、それぞれに公職選挙権をはじめとするシティズンシップを発揮している（今井、二〇七頁）。

今井は、木下昌彦の論を引いて、自治体は「市民が信託するからこそ、そこに権力行使の資格が与えられるということ」であり、自治体の存在は、「あくまでも市民が信託することが前提となっている」（今井、二〇三頁）とする。これは、アメリカの基礎自治体（ミュニシパリティと総称される）の形成論理に近い。アメリカの基礎自治体は、基本的には当該地域住民の発案により創られる。日本のようにあらかじめ一定の区画を区切った地域として存在するわけでもないし、国内すべての地域がいずれかの基礎自治体の区域であるわけでもない。

このように見るならば、「二重の住民登録」論は、単に福島第一原子力発電所の放射能漏れに伴う避難者に視野を限定したものではないと考えることができる。もちろん、第一義的には、「被害被害者のシティズンシップを当面どのように確保し、保証するのが最重要課題であり、それを放擲してしまつては元も子もないことは、留保して

融合型中央・地方関係と「二重の住民登録」

「二重の住民登録」論の射程を拡げることは、どのような問題を引き起こすであろうか。また、それに対する解決策はないのであろうか。一つ考えられるのは、政府関係から生じる問題である。日本は、融合型の中央・地方関係なので、自治体、特に市町村の住民認証、すなわち、住民基本台帳への記載がなければ、市町村の行政サービスを受けられないということとどまらない、より大きな不利益を蒙る可能性が高い。本来、都道府県（都道府県を包含した広域連合を含む）や国の責任で提供されるべき行政サービスも、住民登録の不在によって、連動して受けられなくなる可能性がある。

この問題の対処方策に関しては、二つの方向性が考えられる。一つは、したがって、きちんと行政サービスを各レベルの政府が提供する上で、住民基本台帳への記載は、出来る限り正確を期すべきであり、「二重の住民登録」は、いたずらに混乱を招くおそれがある。これにより、行政サービスの効率性を損ね、ひいては税金の無駄遣いを惹起しかねない、とする議論である。

それに対し、そもそも都道府県や国の責任で提供すべき行政サービスは、市町村での住民登録とは関係なく提供されるべきものであり、市町村に關して「二重の住民登録」があつたとしても、都道府県や国は十全な行政サービスを提供する義務

がある、と反論が可能であるかもしれない。この場合、では誰がどのように行政サービスの受給者を特定するのか、そして、どのような仕組みで行政サービスを提供するのか、という問題が生じるであろう。だが、これらは解決可能な問題であるだろうとするのは楽観的すぎるだろうか。

問題を矮小化させすぎであるという誹りを怖れずに言えば、次のような事例を想起することが可能である。かつて市町村役所は、その広報紙の配布を自治会・町内会に委託していた。そして現在も、それは多いかもしれない。自治会・町内会への世帯加入率がほぼ一〇〇%であれば、委託費収入をあてにする自治会・町内会は、これを喜んで引き受け、管轄地域全戸に配布を行うことに不都合を感じなかつたであろう。しかし、やがて加入率が下がるとともに、「会費も払っていない非会員になぜ自分達が役所の広報紙を配らなければならないのか」と、非会員世帯には配布を拒否するところも出てきた。役所としては、配布漏れがあるのは困るので、会員であるか否かにかかわらず当該地域に存在する世帯には配布をお願いすることと引き替えに、一定の単価計算を行った上で自治会・町内会に業務を委託する方策を採らざるを得なくなつた。ところが、實際上、広報紙の配布は、基本的に班長など末端会員の無償労働によって行われるので、やはり非会員世帯への配布への抵抗感はなくなる。そこで、役所側は、自治会・町内会を使った配布以外の方策も取り入れざるを得なくなつた。ところが、時代の変化とともに、自治会・町内会を経由した広報紙の配布コス

トは、自治会・町内会による配布漏れ対策として始めざるを得なかった配布方法よりも相対的に高くなってしまった。ならばと、税金の効率的活用の面からも、自治会・町内会経由の配布を廃止し、経費がより安い方法で広報紙を配布することにしたとしよう。今度は、逆に自治会・町内会から、「コストが高いからと言ってわれわれを切り捨てるのか」という反発が生じる可能性が出てくる。

やや冗長な例ではあったかもしれないが、要するに、現代においては、従前では想定できなかったような行政サービス提供方法が開発され、普及する可能性があることに期待できるのではないだろうかということである。なんでも民間に委託するなどのアウトソーシングを行えば問題は解決するというナイーブな民活論を提起するつもりは毛頭ない。しかしながら、現状が変更不可能な絶対的存在であると考えてしまい、がちな頑固な保守主義も、問題解決の道筋を狭めてしまう。

「二重の住民登録」から見える自治の課題

最後に、「二重の住民登録」論がなければ生まれなかったというわけではないが、「二重の住民登録」論がさらに鮮明にした自治の課題について簡単に考察してみよう。自治は、今井や小原らの指摘のように、一定の集団に所属することを自覚した（会員）（正会員であるか準会員であるかはここでは問わない）による営みであると考えるのが一般的であろう。仮にこれを「自治の純粹型」と呼んでおこう。

ところが、自治体、そしてなんらかの地域を前提とする政府の管轄地域においては、その構成員すべてが所属を自覚した（会員）であるとは限らない。そこに住まわざるを得ない人々、移転を望んでいても、さまざまな事情で移転ができない人々もいることを忘れてはならない。つまり、「定住の意思」はないにもかかわらず、定住し続けなければならない人々である。

ともすれば、地方自治論は、ある地域にたまたま暮らすことを余儀なくされた人々にたいしても、シティズンシップの自覚を持つよう促しがちである。「良き市民たれ」というわけである。だが、ことはそう簡単ではない。行政サービスの提供に限定して考えようが、自治の自覚を求めようが、帰属意識、貢献意識のない人々に「良き市民」像を提示したところで、さしたる効果はないであろう。

そもそも、そうした帰属意識のない人々を排除すべきであろうか。むしろ、さまざまな理由でたまたまそこに住まわざるをえない人々を、自治の名の下に排除しないし差別しようとするところこそ問題であると言わざるを得ない。一般論としての自治は、保守的で排除の論理を内包していることは十分に理解できる。しかし、地方政府という一定の強制装置の存在を前提とした（地方）自治の場合、一般論としての自治とは異なる側面にも考えを及ぼさなければならぬと言え。地方自治には、慈悲深さも必要なのである。

すなわち、地方自治に関しては、「自治の純粹型」だけを構想するのは、不十分であると言える。

「二重の住民登録」論がわれわれに突きつけるのは、頑固な自治に固執するあまり、自覚・無自覚にかかわらず排除の論理にしたがって行動してしまうことがあるのではないかという省察を常に意識しておかなければならないということであろう。場合によっては、そうした論理が（善意）によるものであることが、問題解決をさらに困難にする。

意識的に「二重の住民登録」ないし「多重のシティズンシップ」を構想することは、今後の地方自治論をさらに豊かなものにする予感がする。「二重の住民登録」を実現する上での課題は多い。だが、空を飛ぶ道具がないから空は飛べないと考えるか、空を飛べるはずだと考えて、今は実現不可能な空を飛べる道具を考案するか、どちらをとるかの問題であろう。

【参考文献】

- ・ 今井照『自治体再建―原発避難と「移住する村」』（ちくま新書、二〇一四年）
- ・ 金井利之『原発と自治体―「核害」とどう向き合うか』（岩波ブックレットNo.837、二〇一二年）
- ・ 小原隆治『自治体の区域、自治体と区域』（『季刊行政管理研究』No.151、二〇一四年）

△さとう かつひろ・北海学園大学法学部教授▽