


# 震災体験から考える自治制度の課題

—自治体間連携から「仮の町」まで—



福島大学行政政策学類

今井 照

[imai@ads.fukushima-u.ac.jp](mailto:imai@ads.fukushima-u.ac.jp)

# もくじ

---

- 東日本大震災関連法制(総務省関連)
  - ・統一地方選延期特例法
  - ・原発避難事務処理特例法
  - ・福島特措法
- 自治体間連携の法制度
  - ・被災地支援
  - ・職員派遣
- 「仮の町」構想
  - ・セカンドタウン
  - ・バーチャル自治体
  - ・「仮の町」にみる自治と自治体の原点

## 自治体の課題

---

- これまで培ってきた自治体の政治・行政（議会、首長、役所、職員、市民等）の力量があからさまに出ている→姿が見えなかった議会
- 現場で判断できる自治体（⇔できない自治体「国が・・・」「県が・・・」）→双葉郡8町村等は、政府の避難指示要請を超えた（空間的、時間的）避難指示をした
- 自治体間連携の重要性→国や県の対応は遅くなる（即時的に効果があるのは市町村間の支援）
- 自らも被災者（避難者）である職員の疲弊→病気休職、退職者の増加
- バーチャル自治体の可能性→「仮の町」→自治とは何か、自治体とは何か

## 福島から見えてきたこと

---

- 地域構造－東日本と西日本、首都圏と東北、東京と福島、都市と農村、中央と地方→地域間格差（成長を前提とした一律化とその蹉跌）
- 日本の先端地域－高齢化、人口減少、産業衰退→復旧・復興の不可能性（震災が時計を20年進めた＝被災地は20年後の日本の姿）
- 原発による賠償問題－公害補償との類似性（チツソと東電）、沖縄との類似性（「中央」の盾）→課題の永遠化（解決の不可能性）

## 複合災害の意味（議論を分ける必要）

	地震・津波	原発災害
性格	自然災害	人為的災害（政策の結果）
基本法	災害対策基本法	原子力災害対策特別措置法
生活再建	国による生活再建支援	原因者による完全賠償
防災	ゼロリスクはない（「減災」論）→ただし津波については高台移転でゼロリスク可能という考え方がある	ゼロリスクは可能→原発立地は政策の結果＝誰かが決定したことによって立地している→人災（事故対応のまずさゆえの人災ではない）
地域再建	時間と資源を投入することで「地域再建」の可能性あり（投入の度合いには議論あり）	現在の科学水準では完全な「地域再建」の可能性は薄い

## 統一地方選延期特例法①概要

---

- 3月16日に国会送付、17日衆院可決、18日参院可決
- 「みんなの党」から対案(被災地のみではなく全国的に延期)
- それ以外の政党は賛成(ほぼ全会一致)
- 「総務相が震災に際して一番最初に取り組んだこと」
- 阪神・淡路大震災時に前例があるらしい(確認できず)
- 1次指定(総務大臣による指定)3月22日
- 2次指定3月24日
- 3次指定3月29日
- 4次指定5月27日
- 結果的に県知事選1、県議選3、市町村長選17、市町村議選44、合計65選挙が適用されて選挙が延期

## 統一地方選延期特例法②論点1

---

- どの自治体選挙を延期するかの判断が総務大臣の指定になっている(第1条第1項)→阪神・淡路の時は3つの市と兵庫県が明記(未確認)
  - ・自治体の意思に委ねられていないことから後日、紛争が発生する

## 統一地方選延期特例法③論点2-1

---

- 総務大臣はこの指定にあたって、当該県の選挙管理委員会の意見を聴くことになっており、県の選挙管理委員会は当該市町村の選挙管理委員会の意見を聴くという構造になっている(第1条第5項、第6項)
  - ・「当該県」の範囲が不明確(総務大臣の恣意に委ねられているのではないか)
  - ・意見聴取の実効性(被災が激しい自治体ほど大混乱の時期に意見聴取が本当に実施されたのか)
  - ・選挙を実施する市町村の意見が県選管のフィルターにかけられる(本当に市町村選管の意見が反映されているのか)
  - ・市町村選管と県選管の意見が異なる場合にどう調整されるのか



## 統一地方選延期特例法④論点2-2

---

- 震災で激しい液状化現象が起こり、多大な被害を受けた浦安市では、統一地方選として予定されていた千葉県議会議員選挙の施行が不可能と判断。
- しかし千葉県選挙管理委員会は可能と判断し、浦安市選挙管理委員会に対し、地方自治法第245条の4第1項を根拠とした「勧告」を行い、さらに、この勧告に従わない市選管に対して、第245条の7第2項に基づく「是正の指示」を行った。
- これに加えて、千葉県知事は、施設使用等、明らかに本筋ではない難癖をつけて、浦安市長に対し第245条の6に基づく「是正の勧告」まで行った。
- 平時であれば自治紛争処理委員会にかけられてもおかしくないほどの過剰な関与

## 統一地方選延期特例法⑤論点3

---

- 選挙期間を制限した(「公職選挙法第三十三条第五項又は第三十四条第六項の規定にかかわらず」として、延期する選挙の告示日を決めた)
- たとえば町村選挙について  
公職選挙法「少なくとも五日前に」告示をする  
特例法「少なくとも」を削除→選挙を5日間に限定
- 避難者が多数出ており、なおかつ県外や全国に広がって避難している東日本大震災の実態から考えれば、選挙期間はむしろ延長すべき(候補者のなまえすら周知できない)

## 統一地方選延期特例法⑥改正

---

- 1次改正(5月20日成立27日公布)
  - ・法律名の改正(「東日本大震災」へ)
  - ・統一地方選対象外の6月11日以降任期満了選挙を含める
  - ・総務大臣の指定の際の選管からの意見聴取について尊重義務を付記
- 2次改正(議員提出8月3日成立10日公布)
  - ・選挙施行日の限度を法施行6か月後から12月31日まで延期
  - ・告示日の特例を実質的に解除(選挙期間の延長を可能にした)

# 原発災害事務処理特例法①概要

---

- 8月5日成立、12日公布
- 避難住民に係る事務処理の特例
  - ・地方自治法第252条の14の「事務の委託」の特例
  - ・被災自治体が「自ら処理することが困難な事務」を総務大臣に届け出て、それを総務大臣が告示することで、個々の「事務の委託」と同様の効果が得られる。
- 住所移転者に係る措置
  - ・既に他市町村に転出手続きをしているもののうち、旧自治体の「情報提供」「交流促進」「関係維持」を希望するものが「特定住所移転者」とされ、そこから選任された人たちによる協議会の設置が可能

## 原発災害事務処理特例法②論点1

---

### □ 特例になっていない特例法

- ・「事務の委託」との違いは議決要件の有無のみで、被災自治体における事務の実質は変わらない
- ・むしろ、行政サービスのすべての事務と、避難自治体ごとに分類されたすべての住民との間にマトリックスを作成し、1件ごとに「事務の委託」の内容を確定していくという途方もない作業が被災自治体に負わされる→当然、漏れが生じる
- ・「現行法でやろうと思えばできるんですが」(片山善博総務相の衆議院総務委員会(2011年8月2日)における発言)
- ・「何でそんな面倒なことをやるの」(片山虎之助議員の参議院総務委員会(2011年8月4日)における発言)
- ・第9条第2項「国は、前項の規定により避難先団体が負担する経費について、必要な財政上の措置を講ずる」→重要

## 原発災害事務処理特例法③論点2

---

### □ 対象者(行政サービス)の漏れが不可避

- ・避難指示の出ている市町村(指定市町村)以外の住民は対象外(「現在の法体系で個別協議」という国会答弁)

- たとえば福島市から米沢市に避難している住民は対象外

- 米沢市で実施している避難者に対する行政サービスに対する国からの支援はない

- 米沢市民からの不公平感の表明の可能性(住民票を移せという圧力の可能性)

- ・次々と移動する避難者の実態に照らして、行政サービスとの対応を被災自治体に求めるのは困難であり、かつ酷

## 原発災害事務処理特例法④論点3

---

- 住民を行政サービスの「受け手」としてしか理解していない
  - ・「住所移転者協議会」が書かれているが、特例法の必要性はなく、条例でも要綱でも設置可能(特例法によって付与される権限はない)
  - ・移転者協議会は住民票を既に移してしまった人を対象  
→避難者を対象にしていない
  - ・避難者の参政権を確保すべき(避難元に対しても、避難先に対しても)  
→二重の住民登録を可能とすることこそ「特例法」にふさわしい内容
- 既存の制度を前提とするから複雑なシステムになり、被災者も被災自治体も救済できない半端な法制度になってしまう

# 福島復興再生特別措置法

---

- 2012年3月30日成立31日公布
- 憲法第95条違反「一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」
- 実務上は新たな予算措置を認めない看板倒れ
- 復興大臣が「持ち帰って検討する」発言
- 復興庁は窓口の一本化ではなく、窓口の二重化(期限付きで派遣されている復興庁若手職員には各府省との交渉能力がない)



## 自治体間ネットワークの構築

---

- 初動時に、国、県は対応不能
- 友好都市等からのダイレクトな支援が必要
- 相馬市(←流山市、北海道大樹町、豊頃町)
- 南相馬市(←南砺市・職員3名3泊4日派遣、震災から現在まで)

「南相馬市は旧相馬中村藩領で天明の大飢饉後(1810年)の藩財政の復旧と貧窮した領民の救済と激減した人口の増加を図るために移民誘導を進め、その時に南砺市内全域から多くの方が移民として移られている地域です。そんな縁で今も尚交流が行われており今回の支援すべき地域としました。」



## 震災時の自治体間協力

---

- 阪神・淡路大震災で注目
- 災害対策基本法8条2項12号に相互応援協定を規定
- 2010年4月1日現在、広域防災応援協定を有している市町村は1,571(90%)「消防白書(平成22年度版)」→驚異的比率だが実効性のある協定は少ない
  
- 同一都道府県内の都道府県と市町村による協定
- 政令指定都市や県庁所在地など同種自治体間の協定
- 近隣市町村との協定
- 歴史的文化的経緯のもとの協定
- 友好都市などの二者間協定

# 災害時相互応援協定の実効性

---

- 発災時の応援
  - ・要請によるもの→原則だが実際には機能せず
  - ・事前協定に基づくもの→震災直後にもっとも重要
  - ・独自判断によるもの→「おしかけ」=重要
  
- 国や県単位の支援体制が構築されるまでには時間がかかる  
→市町村間の直接的支援が必要
  
- 広域災害の場合は近隣市町村も被災している可能性大→  
災害規模に応じた相手先の選定が必要
  
- 被災自治体の要請や案内を必要としない自立的活動が求められる→日常的な交流が必要

## 自治体職員の応援

---

- 全国から自治体職員の応援派遣があった
- 累計73,802人(2011年10月1日現在)  
岩手18,136人、宮城40,757人福島13,059人
- 2011年10月1日現在派遣人数1,211人  
岩手250人、宮城644人、福島290人
- 応援の方法
  - ①災害時応援協定・姉妹都市提携などに基づいて、市町村間で直接に応援する→震災直後から
  - ②その他の事由で市町村間・県間で直接に応援する(関西広域連合の対口支援、名古屋市・陸前高田市等)
  - ③総務省公務員部→全国市長会等を通じて全国で斡旋する

## 自治体職員の応援のしくみ・災害対策基本法

---

- **第29条** 都道府県知事又は都道府県の委員会若しくは委員(略)は、災害応急対策又は災害復旧のため必要があるときは、政令で定めるところにより、指定行政機関の長、指定地方行政機関の長又は指定公共機関(略)に対し、当該指定行政機関、指定地方行政機関又は指定公共機関の職員の派遣を要請することができる。  
→第2項において、同様に「市町村長」等の規定あり
- **第31条** 指定行政機関の長及び指定地方行政機関の長、都道府県知事等及び市町村長等並びに指定公共機関及び特定地方公共機関は、前二条の規定による要請又はあつせんがあつたときは、その所掌事務又は業務の遂行に著しい支障のない限り、適任と認める職員を派遣しなければならない。



## 自治体職員の応援のしくみ・地方自治法①

---

- **第252条の17** 普通地方公共団体の長又は委員会若しくは委員は、法律に特別の定めがあるものを除くほか、当該普通地方公共団体の事務の処理のため特別の必要があると認めるときは、他の普通地方公共団体の長又は委員会若しくは委員に対し、当該普通地方公共団体の職員の派遣を求めることができる。
  - **2** 前項の規定による求めに応じて派遣される職員は、派遣を受けた普通地方公共団体の職員の身分をあわせ有することとなるものとし、その給料、手当（退職手当を除く。）及び旅費は、**当該職員の派遣を受けた普通地方公共団体の負担**とし、退職手当及び退職年金又は退職一時金は、当該職員の派遣をした普通地方公共団体の負担とする。（以下略）
- 一般制度であり災害派遣を想定したものではない

## 自治体職員の応援のしくみ・地方自治法②

	経費負担	根拠法令	東日本大震災への対応	特別交付税額
短期 (応急)	派遣元	地方交付税法 15条 特別交付税に 関する省令(昭 和51年12月 24日自治省令 第35号) ・被災地域の応 援等に要する 費用	地方交付税法15条3項 (省令による特例の創 設)2011年3月31日改 正 平成23年度分の特別交 付税額の決定時期及び 決定額並びに交付時期 及び交付額の特例に関 する省令(平成23年9月 20日総務省令第130 号) ・被災地域の応援等に要 する費用	旅費等の経費(総 務大臣が調査した 額)の8割
中長期 (復旧・ 復興)	受入先	地方自治法 252条の17(職 員の派遣)	同上	給与等の経費(総 務大臣が調査した 額)の8割



## 自治体職員の応援のしくみ・論点①

---

- 給与や旅費の国庫負担が8割であること→特に、被災自治体では財政上の余裕もないことから、派遣依頼には慎重になる→被災直後の全国の自治体の熱意による短期派遣(数日ごと)が主になる→人手として助かるが、**行政上の戦力になりにくい**(ボランティアなどでも可能な仕事になりがち・一定の責任のもとで事務を執行できない)
- 中長期は土木職などの派遣が主力になる→しかし、復旧工事などでは、事実上、**民間企業の設計者、ゼネコン等への依存が大きい**(「委託」になる。自治体側の経験や知識が不足すると、企業側に任せがちになる)
- 復興計画策定などは国交省派遣のコンサルタントが活動→**住民合意よりは国交省のハード整備寄りの傾向**がみられる

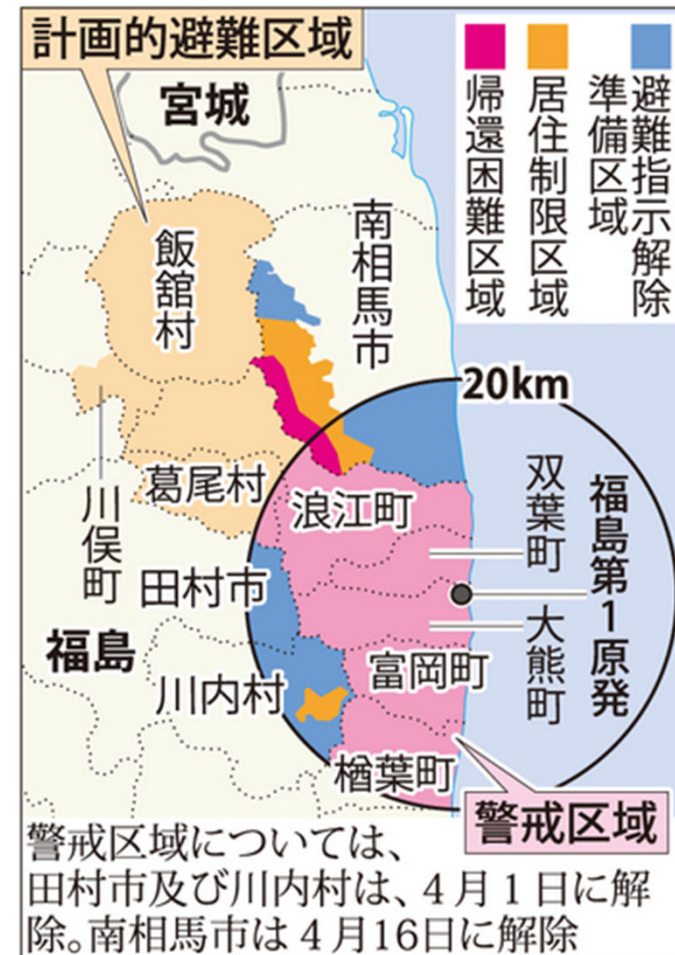
## 自治体職員の応援のしくみ・論点②

---

- 中長期の場合、派遣元の自治体と個別に「派遣協定書」を結ばなくてはならない(中越地震の長岡市の場合、62自治体と締結)
- 受入先が給与等を出す、派遣元の給与体系に基づいて出すため、派遣職員ごとに給与計算をしなくてはならない
- これらに要した費用を積算して特別交付税として国に請求する事務が煩雑で、実際にお金がかかるのが遅い(今回は9月に受入先自治体分として第1回の交付→その間の経費は銀行から一時借り入れなどをしなくてはならない)→しかも8割(残りの2割をどこかでひねり出さなくてはならない)
- これらの事務を被災自治体(特に小規模市町村)でやるのはたいへん困難→派遣元から国に請求するしくみにすべき

# バーチャル自治体・「仮の町」・セカンドタウン

- 2012年4月から順次、避難区域の再編実施〔市町村ごとに協議が整った順に〕
- 長期間「帰れない」地域の明示化
- その間、自治体はどうすべきか、どうあるべきか
- 自治とは何か、自治体職員とは何か



## 「セカンドタウン」構想の原点

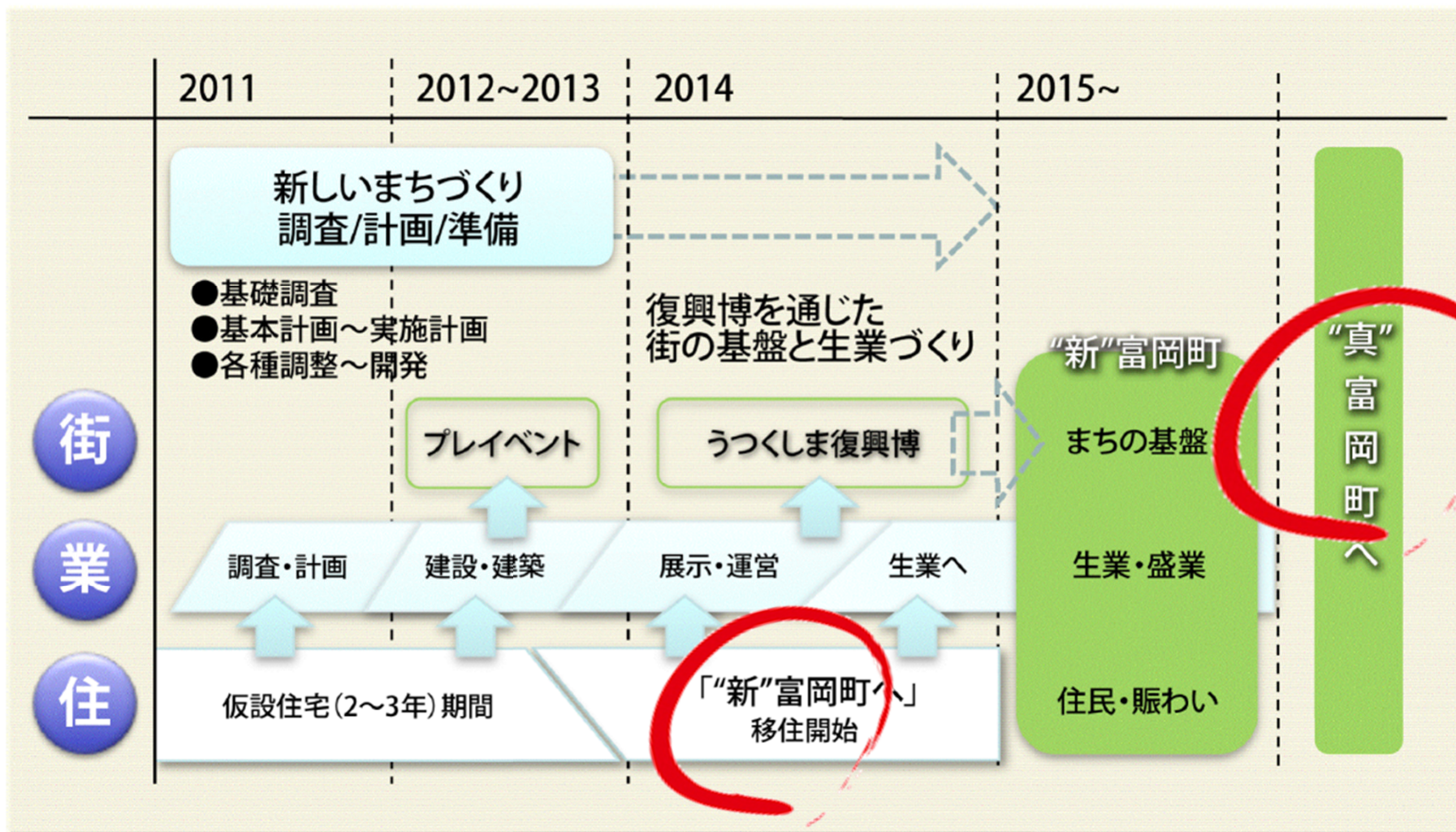
---

- 富岡町を応援するおせっかいプロジェクトチーム
- 「一心つなぐ・未来つくるー“新・真”富岡復興ビジョン」2011年6月10日
- ビッグパレットを避難所としていた富岡町民のひとりが「自分墓はどこに作るのか」とつぶやいたことから構想された

→山下祐介「東日本大震災と原発避難ー避難からセカンドタウン、そして地域再生へ」山下・開沼編著『「原発避難」論』明石書店、2012年、で社会学者から提起



# ロードマップ



## バーチャル自治体論

---

- 「それ(注・心情的な共同性の劣化)を防ぐためには、土地の括りとの直接的な関係をもたないバーチャルな自治体や地域社会を制度的に保障する方途があってもよいのではないか」「現在、私たちはあたりまえのように、地続きの土地のひと固まりを行政機能の単位と考えているが、このように整備されたのは明治期以降」
- 「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」「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」
- 今井 照「東日本大震災と自治体政策－原発災害への対応を中心に」『地方自治職員研修』2011年6月号

## 二重住民票論の原点

---

- 飯舘村「までいな希望プラン」2011年6月22日
- 「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」
- 5月9日片山善博総務大臣が飯舘村を訪問(村長が提案?)
- 6月4日避難元の市町村長との懇談会の席上で「事務処理特例法案」のたたき台が示される
- 7月4日福島県内の避難者受入自治体との協議
- 7月11日避難元の市町村長との「最後の詰め」

→「2つの住民票的」な提案が、前述の「原発災害事務処理特例法」に結実(=変遷)

## 「二重の住民登録」論

---

- 「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」鈴木庸夫「座談会 自治体のあり方を根本から見直す『震災ガバナンス』の構築を一東日本大震災と政策法務」『ガバナンス』2011年7月号。
- 「私は早くから(略)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」西尾勝「シンポジウム震災復興のしくみを問う(2011年7月2日)」における発言(日本自治学会『2011年度活動報告集』26頁)



## 「仮の町」構想の浮上

---

- 2011年12月18日双葉町長が「5年間、『仮の町』を設けなければならないと思う」→「朝日新聞」初出
- 浪江町では復興検討委員会が「町外コミュニティ」を整備する案をまとめる(3月14日)
- 大熊町では復興計画検討委員会が「仮の町」を素案として町長に提出(3月16日)
- 双葉町は「仮の町」移転構想関連予算を可決(3月19日)  
→「仮の町」が置かれるかもしれない自治体の反応
- いわき市は「詳細なロードマップが示されなければ受け入れられない」と不快感
- 福島市は「二重行政」を理由に「認めない」
- 二本松市と川内村は「全面的に協力する」姿勢を示す

## 避難者に選択を求めない

---

- 16万人の原発災害避難者に対して最もやってはいけないこと＝「戻る」「戻らない」の選択を求めること
- 特に、2012年4月以降、順次、進められている避難区域の再編に伴い「戻ってもよい」地域になったところは「戻れない」から「戻らない」に転化する→このことが放射線リスクをもつ避難者の心情をさらに痛めつける
- 「戻る」「戻らない」をあいまいにする中間的システム＝バーチャル自治体（「セカンドタウン」「仮の町」）
- 避難先の生活権を保障しながら、元の町の復興に関わる→二重の住民登録で市民権の多重性を保障すること

## 葛尾村の静謐感

---

- 1500人の人口のうち、900人弱が三春町の山間の仮設住宅に居住(5キロ圏内)
- 残りの住民の大半も、隣接する郡山市、田村市、三春町の借り上げ住宅に居住
- その中心に葛尾村役場の仮役場
- 実質的に「仮の町」が存在している
- 震災前と比べて生活の質ははるかに低下しているが、かつては何キロも離れていた隣家と、仮設では隣り合わせで支え合って生活している

## 「仮の町」から考える自治の原点

---

- ムラとは人々の集合体であって、土地の集合体ではない
- 日本の統治体制で、人への支配から空間への支配に変化したのは明治維新以降（廃藩置県後の飛び地整理以降）
- このときから国土のすべてがどこかの自治体に属するようになった（それまでは新田開発や移住などによって飛び地のムラや藩があるのが普通だった）
- なぜなら、中央集権体制を確立して富国強兵路線に進むためには、国家の仕事を自治体にさせる必要があった（自治体が国家の機関化した＝機関委任事務体制の萌芽）
- アメリカでは自治体は創出されるものなので、どこの自治体にも属していない国土のほうが広い
- 日本でもいまだに町内会の飛び地は存在する（これが選挙区割りにも適用されているので、飛び地の選挙区がある）

## 自治体(住民)のこれから①

---

### □ 役所機能の区域外移転の例

三宅島全島避難(4年半)→役場を港区内など

- 例外的に2000年国勢調査を反映させずに、地方交付税算定などを行った

現在でも地域内に役所がない自治体

- 鹿児島県三島村役場が鹿児島市内に
- 沖縄県竹富町役場が石垣市内に

## 自治体(住民)のこれから②

---

- 長期間にわたる避難と自治法、住基法との関係
- 地方自治法第10条  
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。
- 2 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。
- 民法22条
- 各人の生活の本拠をその者の住所とする。

## 自治体(住民)のこれから③

---

- 住民基本台帳法
- 第4条 住民の住所に関する法令の規定は、地方自治法（昭和二十二年法律第六十七号）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。
- 第22条  
転入（新たに市町村の区域内に住所を定めることをいい、出生による場合を除く。（略））をした者は、転入をした日から十四日以内に、次に掲げる事項（略）を市町村長に届け出なければならない。

## 「住所」の法制

---

- 戸籍法(1872年明治5年)＝決定された法では、住居に番号を振っていく(「人への支配」)だったものが、施行前に改正された改正戸籍法では、土地に番号を振っていく方法に変わった(「土地への支配」)
- しかし経済活動が盛んになると人の移動が盛んになり、戸籍では実態をつかめなくなる。最初は戸籍の附表にも似た寄留制度で対応するが、1914年大正3年寄留法ができる(住民登録制度の原型)
- 1952年(昭和27年)住民記録法
- 1967年(昭和42年)住民基本台帳法
- こうして世界でもまれにみる戸籍－住民票の2重管理制度が完成→しかし制度ができればそこから漏れるものが当然に出てくる→国民総背番号制へという悪循環(韓国では2008年に戸籍制度廃止)



## 住所はひとつか①

---

- 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
- 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」
- 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」
- 「住所ハ一人ニシテ同時ニ数个所ヲ有スルコトヲ妨ケス」
- 「從テ一人ニシテ同時ニ数市町村ノ住民タルコトヲ得ヘシ」
- 美濃部達吉『行政法(第1冊)』中央大学、1909年

## 住所はひとつか②

---

- 「災害時や困窮時等、本来の住所地での生活が妨げられている場合には、居所を住所とみなして適宜住民として扱い扶助を行うといった、事情に応じた扱いが求められるものと解される」(『新基本法コンメンタール地方自治法』日本評論社、2011、56頁)
- 反対説「この滞在が長期にわたるものであっても、例えば、出稼者、災害による避難者等についてはその住所は別にあるものと考えられる」(『逐条地方自治法』学陽書房、124頁)
- 客観的な生活実態に照らすと生活の本拠が1ヶ所になるとは限らず、その者の主観的意思も補足的に考慮して総合的に判断すべき(2004年「長野県住所認定に関する審査委員会」の主旨)

## 自治体とは何か①

---

- 自治体の3要素(区域、住民、法人格)←通説
- 区域とは何か→日本の場合、国土空間は、重複もなく、空隙もなく、いずれかの自治体に属している(自治体が廃止される場合は、他の自治体の空間になること＝区域変更)
- ただし、海外では自治体に属していない空間があることは珍しくない→自治体は住民が創出するもの(自治体の廃止もありうる)
- 日本でこのように自治体が国家統治空間として編成されたのは明治期以降→それまではムラ(村)が単位
- 人の集合体(ムラ・共同体)から土地の集合体(郡区町村制→市制町村制)へ(明治政府の意図は何か＝富国強兵の中央集権体制確立のため)

## 自治体とは何か②

---

- 区域のない自治体(バーチャル自治体)はありうるか
- 実態として避難先の地域社会に関わっていく必要が生じている(学校、ごみ処理、まちづくり等)→選挙や市民参加というシティズンシップ(市民性、市民権)が保障されなくてはならない
- 行政サービスを受ける「客体」としてのシティズンシップ(市民性、市民権)だけではなく、主権者としてのシティズンシップ(市民性、市民権)という視点が不可欠
- そこで、ふたつの自治体に属するということもありうるのではないか→そうしないと市民権が保障されないのではないか→長期間にわたって地域を離れざるを得ない住民にとって、バーチャル自治体の存在を認めていくべきではないか

## シティズンシップ(市民性、市民権)の重層性

---

- 「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、徐々に解放さ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するが、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

## 「仮の町」の萌芽

---

- 2000年三宅島噴火の経験
- 本来、国勢調査を基本とする地方交付税算定を、三宅島については運用で全島避難前の住民数でカウント(実質的にダブルカウント)
- 2008年ふるさと納税制度(ふるさと寄付金)
- 住民税、所得税について、一定の条件のもとに、複数の自治体に納税可能
- 東日本大震災においても多用されている(総務省ホームページでも推奨されている)

## 「復興」へのポイント

---

- 「被災地外から投げかけられる励ましの言葉＝『復興に向けて頑張ってください』が何故、被災者には『ここから立ち去れ』と聞こえてしまうのか」大矢根淳(2007)「被災地におけるコミュニティの復興とは」『復興コミュニティ論入門』弘文堂
- 被災者が望むことはただひとつ「元の生活に戻ることに」→必ずしも「復興」は望んでいない
- まして「創造的復興」(復興構想会議)を誰が望んでいるのだろうか
- 縮小社会化におけるゼロリスクではない(＝一定の犠牲者を前提とした)「復興」ビジョンの必要性
- ただし、原発災害はゼロリスク可能→福島原発災害被災地はまだ「復興」のスタートラインにも立っていない→「生活再建」どころか「生活維持」が必要

## 克服しなければならない「分断」構造

---

- 「敵」(政府・東電)を固定化することによって見えなくなること  
(「謝れ」「責任を取れ」とはどういうことか)
- 「加害者-被害者」構造を前提とする賠償問題(まず「被害者」  
の枠に入ることが目指される)
- 生活再建か、復興開発か(「復興」計画を立てること自体が  
住民に疎外感を与える)
- 安楽主義か脱成長か(「都市」の論理としての脱原発、地域  
の論理としての原発誘致、というねじれ)
- コミュニティ論の誘惑(「絆」が生まれたのは地縁なのか、人  
間ではないのか)



## 震災関係①

---

- 「被災自治体に対して何ができるか」『ガバナンス』2011年4月号
- 「ビルドからメンテナンスへの政策転換～東日本大震災から何を学ぶか」『月刊自治研』2011年5月号
- 「自治体再生のために一新しい自治体観の提起に向けて」『地方自治職員研修』2011年5月号
- 「原発災害避難者の実態調査(1次)」『自治総研』2011年7月号
- 「『急がない復興へ』福島自治体で何が起きたか」『ガバナンス』2011年8月号
- 「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

## 震災関係②

---

- 「福島をどのように伝えるか」『市政研究』第173号(2011年11月号)
- 「原発災害避難者の実態調査(2次)」『自治総研』通巻第398号(2011年12月号)
- 「東日本大震災と自治体政策－原発災害への対応を中心に－」『公共政策研究』第11号
- 「被災自治体とシティズンシップ(市民権・市民性)」『ガバナンス』通巻第153号(2012年1月号)
- 「原発災害避難者の実態調査(3次)」『自治総研』通巻第402号(2012年4月号)
- 「原発被災自治体におけるリーダーシップ－緊急避難から「仮の町」構想まで－」『ガバナンス』通巻第157号(2012年5月号)

## 震災以外の近著

---

- 「二元『的』代表制を考える」『日経グローバル』2011年4月～6回連載
- 「議員提出政策条例の現状と課題」『自治体法務研究』25号(2011年5月)
- 「分権時代の政策開発カーシステム型思考の功罪」『ガバナンス』2011年5月号
- 「東京都区制度から考える『大阪都』構想」『市政研究』169号(2010年10月)
- 「都道府県・市町村関係の制度と実態－自治紛争処理委員制度は機能したか」『ジュリスト』第1407号(2010年9月15日号)
- 『図解よくわかる地方自治のしくみ〔第3次改訂〕』学陽書房、2009年
- 『「平成大合併」の政治学』公人社、2008年
- 北村他編『自治体政策法務』有斐閣、2011年
- 『市民自治のこれまで・これから』公職研、2008年
- 雑誌『ガバナンス』2004年より連載中