

地域内自治とコミュニティの権利

——3.11 東日本大震災と住民・コミュニティの権利——

儀 野 弥 生

はじめに

1.1 本稿の目的

福島原発の過酷事故は深刻な放射能汚染を広範囲の地域にもたらした。国、県そして市町村は、あらかじめこのような深刻な事態を想定しておらず、この事態に対応するために、避難に始まり、除染、避難に係る措置などなど、その都度の応急的政策に終始してきた。そのような状況下で、住民は4年にもわたり、緊急対応という名目で、十分な情報を与えられずに施策の対象者として振り回されてきたのが実態である。住民が当事者であるにもかかわらず、政策立案の段階で十分な参加の機会が与えられずに、「恩恵」あるいは「受忍」という形で政策を受け入れざるを得ない立場に置かれてきた結果である。

住民がこのような立場に置かれた原因に、参加する「場」がないということがある。住民個人にとって、自治体に対策を求める時には、自治体窓口への要求が唯一のルートとなっている。自治体レベルでも農協や商工会などの諸団体が有り、これらの団体と自治体の協議の場は非公式にはある。だが、福島原発事故後の対策として、放射線測定あるいは生活に関する要求については必ずしもこれらのルートが適切であるとはいえない。政策として本来議論すべきところも、自治体に苦情あるいは要望として出され、

受け止め施策にまで高めるべき事柄も窓口職員の個別対応になり、政策としての議論にならないということが数多く見られた。特に避難自治体の職員はあまりに多くの要求や苦情がだされることで、ある場合には理不尽と考えたり、それに応えようとして精神的に耐えられなくなってくる場合もある。住民の要求や苦情も窓口職員への批難になりがちで、政策への糸口として見過ごされがちである。他方で、多くの住民は苦情も言わず受動的なまま、行政の狭間に置かれているという状態になっている。場合によってはあきらめのみが残り、新たな再生への足がかりも見つけられなくなる。

日常的には苦情の政策化は課題として見えてこない。福島原発事故のように、日常では起こりえない新たな課題に対応することを要求される場面が続く中で顕在化する。その時、住民のコミュニティ段階での自治の課題が浮かび上がっている¹⁾。

住民の生活圏としてのコミュニティ段階を自治の「場」として、政策参加の場として、より生活に適った施策の適用の場として、法的な位置づけを検討することを本稿の目的とする。

原発災害をコミュニティの課題として扱った論文として、山下裕之・高木竜介「福島第一原発事故からの避難とコミュニティの再生」²⁾、調査報告として「原発事故後のコミュニティ便益の享受と自然環境便益の享受における変化（劣悪化）および今後の生活（就業を含む）再建に関するアンケート」を、「コミュニティ生活享受権」、「自然環境享受権」を元に行っているという点で興味深い³⁾。生活圏あるいは享受する自然を共にする集団を中心に議論する。生業訴訟等で取り上げられている「故郷喪失」もこのような範囲であると考えられる。

1.2 自治体内自治の機関

憲法では、自治体（地方公共団体）にそれぞれの区域内での統治に関する自治の権能を与えている。地方自治法では、市町村が住民にもっとも近

い基礎自治体として設けられている。国の政策は、財政的にも独立できる分権の主体として自治体をめざしている。そのために人口等の規模が重視され、大都市部以外の市町村に関しては合併が促進され、全国的に面積としてきわめて広い自治体が出現している。そのことは、基礎自治体の段階でも、多様の習慣や文化を持つ人々が一つの自治体を構成することになったことを意味する。もっとも象徴的にいえば、祭が違うところが一つにまとまるということであり、コミュニティを数多く集合することになっている。

被災した南相馬市は、典型的な広域合併の自治体である。江戸時代までさかのぼれば、中村藩の北郷(南相馬市鹿島区)、中ノ郷(南相馬市原町区)、山中郷(南相馬市鹿島区)、小高郷(南相馬市小高区)の地域である。明治になり、町村制施行に伴い、各郷内の自然村に近い12村が成立したが、その後合併が続き、2006年に原町市(1954年に原町・太田村・大甕村・高平村の1町3村が合併)、小高町(同年、小高町・福浦村・金房村の1町2村が合併)、鹿島町(鹿島町・真野村・八沢村・上真野村が合併)が合併して現在の形となっている。多くの住民にとって、自治体の本庁や議会が遠い存在になってきている。

地方自治法では、自治体の合併で生じる広域の市町村の弱点に対応するために、地方制度調査会第27次答申に基づき地域自治区制度を創設し、各市町村にその設立の裁量権を与えている。南相馬市では、旧市町の単位で地域自治区を置き⁴⁾、行政の基礎的単位としている。「区役所に地域自治区の事務所の長として区役所長を置」き、本庁との調整を行う一方で、公共的団体の推薦のあった者、地域の代表としてふさわしい見識を有する者、その他市長が必要と認める者で構成される地域協議会を設置する。市の基本構想あるいは基本計画など重要事項について市長は同協議会に諮問しなければならないとしている。

南相馬市の場合、住民からみて、南相馬市の組織の基礎的な単位は地域

自治区となる。しかし、地域自治区が「自治」の単位として見られているか、行政の末端組織としてみられているかは、その運用に係っている。協議会の委員は、住民の選挙を介在させることも可能であるが、市長に任命権がある。同地域の住民の意思をどのように反映させるかは、協議会の運営の仕方による。消極的運用をすれば、行政の支所としての役割にしかならない虞もある。また、地域自治区は、それ以前の合併で出来た旧町村の範囲であるために、住民の生活圏とは密着した存在ではない。福島原発事故の住民による対応として、南相馬市の例で言えば、避難指示のあり方とも関係するが、小高地区の住民がまとまって、コミュニティ崩壊に伴う精神的慰謝料を求めて、集団ADRの申立をしたという事実をみれば、住民の意識として地域自治区は生きていと見ることが出来る。

福島県の他の自治体をみると、白河市および南会津町が地域自治区制度を採用しているのにとどまり、他は一体の運営をしている。

ところで、東日本大震災後の再生過程でコミュニティという単位が自治の基盤となることを明らかにした。福島県では、日常的な組織として「行政区」が置かれている場合が多い。前述の南相馬市では、地域自治区はそれぞれ「自治会または行政区の事務を行う」として、地域単位の自治的組織として行政区がある⁵⁾。原発事故で被災した福島県の浜通りは、南相馬だけではなく、他の市町村でも行政区を機能させ、各市町とも区長規則、行政区規則を設けている。自治体行政は、行政区単位を基礎としている。

顔の見える単位としてのコミュニティを1つの単位として自治の法的主体としての意味をもたせることの意義の有無について検討することが本稿の課題である。なお、環境の再生を実施していく過程では、目的別のコミュニティについても考察する必要があるが、ここでは専ら地域コミュニティに焦点をあてる。

2 避難別による自治体の住民要求の課題

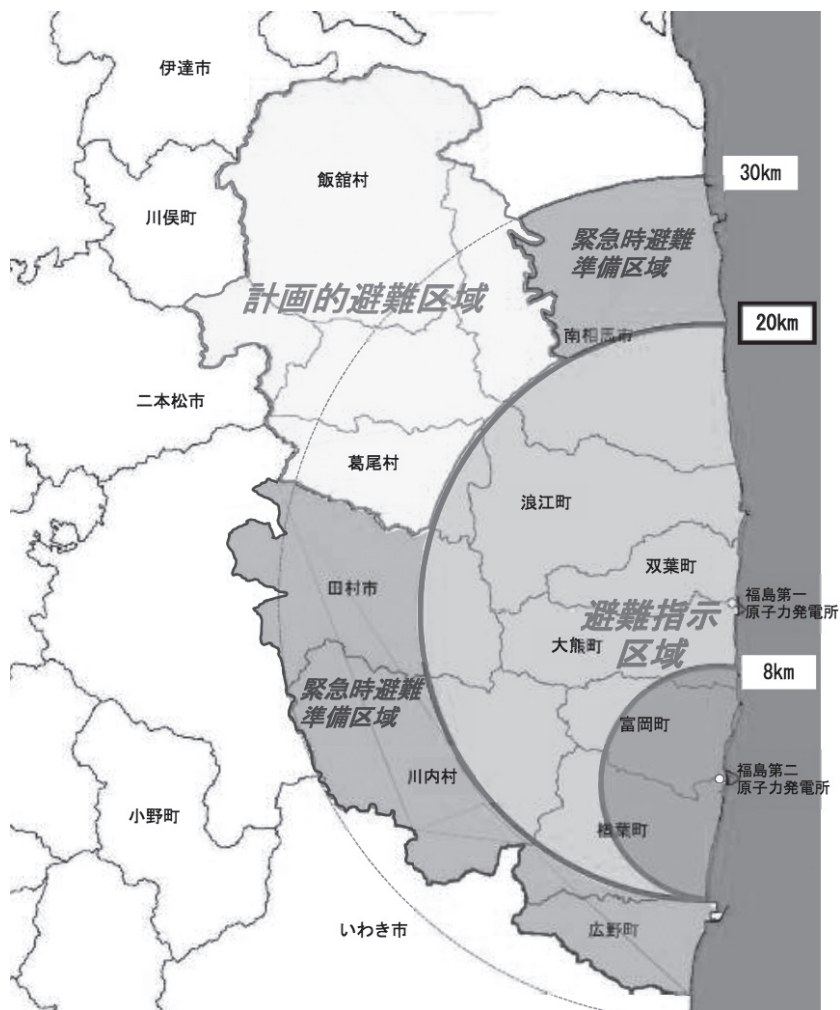
2.1 避難自治体の状況

避難指示が出された自治体は、2つに分けられる。全地域にわたって避難指示が出された自治体と自治体の一部に避難指示が出された地域である。図-1にあるように、全町・全村に避難指示が出されたのは、双葉町（避難指示区域）、大熊町（避難指示区域）、富岡町（避難指示区域）、浪江町（避難指示区域）、広野町（緊急時避難準備区域）、川内村（避難指示区域及び緊急時避難準備区域）、葛尾村（緊急時避難準備区域）、楡葉町、そして飯館村は計画的避難区域として避難指示がだされて全村避難となった。一部の地域に避難指示および避難指示勧奨地点として避難を適当とする指示が出されたのは、南相馬市（計画的避難区域、特定避難勧奨地点の両方がある）、田村市、伊達市（特定避難勧奨地点）である。これら市町村のうちで、広野町、川内村、葛尾村、伊達市・南相馬市の避難勧奨地点では、避難指示が全部または一部解除された。

ところで、全住民が避難している自治体の場合には、避難先がばらばらであり、仮設住宅以外に居住する住民にとって自治体との関係自体がとりにくくなっている。県外の住民にとっては、十分な情報共有も難しい。仮設住宅に入っている人の場合には、仮設住宅のコミュニティが自治会等を形成していて、自治体との関係を保っている。それ以外の人にとっては、元のコミュニティが維持できていなければ、個人として自治体にアクセスすることが求められる。このように、避難住民はこれまでの自治体内コミュニティあるいは新たなコミュニティの状況によって、対自治体の政策に関われる程度が異なってくる。

他方、すでに避難指示が解除されている場合であっても、村内で暮らしている住民は5割程度である⁶⁾。避難した状態にある人々は、避難自治体の住民と同様の関係に置かれている。この限りでは、住民と行政の関係に

図-1 避難と各自治体



は、両者共通の課題が提起されている。なお、放射能という目に見えない、実態がつかめない脅威からの避難は、避難指示の出されている区域以外の避難住民にとっても任意の避難とは呼びがたく、間接的強制避難とでも呼べる状態である。これらの住民と自治体の関係も同様に考えて行くことが

必要である。

さらに避難者は地域インフラおよびサービスを現に居住する自治体から提供されているので、避難先自治体との関係もある⁷⁾。原則は、自治体の行政サービスの提供は自治体住民に対して行われる。避難をしている人は他の自治体の行政サービスを受けることになる。これについては、財政支援が行われているが、受け入れ先自治体—受け入れ先住民—避難元自治体—避難住民の4者の関係が発生し、この関係でのコミュニティの役割も課題となっている。

この点について、中越地震の際に全村避難した新潟県山古志村についてみると、地域を持たない自治体という課題は、大きな課題とはならなかった。全村避難をした山古志村は、中越地震の発生時には、翌年に長岡市との合併が既に決定していたので、地震発生時点での全村避難も、そのような視角から語られることはなかったからである。他方で、この復興過程を見るならば、後に述べるように、自治体内コミュニティの独自の権利という観点からは有益な示唆を与えている。

三宅島の場合には、全村の避難指示が出される前に自主避難した人を除くと、概ね東京都に避難していて、今回のように多くの人が全国に避難し、避難指示対象区域以外の住民も避難しているという状況は今回の事故が初めてである。

2.2 避難指示対象外の自治体

福島県を見れば、避難指示がだされていない自治体の方が多い。線量が高い地域でも、主要都市では、避難の指示あるいは勧奨が出されている地域・地点はない。そこで、避難指示が出されている自治体の住民の多くは、福島県内の主要都市に避難している。同時に、福島市、郡山市、いわき市、会津若松市には、避難自治体の町村役場あるいはその支所が置かれている。避難者が最も多いのは、2万1千人が暮らすいわき市であるが、その他の

地域内自治とコミュニティの権利

地域も多くの人が暮らしている。会津地方を除くと、避難指示が出されていない自治体でも空間線量は高い場所が多く、それが様々な自治体内の地域的課題となっている。

これらの自治体では、市の対応と地域の要望がぶつかる場面が多くコミュニティとしての団体の役割と政策への参加の権利の重要性が明確になった。

3 事例の検討

福島県における市町村内区域の自治体と住民の基礎単位としてのコミュニティの関係を取り上げる。ヒアリングをもとに、特徴的なところを取り上げる。区域内のコミュニティは、町内会、行政区に呼び方は自治体によって異なる。

(1) 伊達市

① 霊山町小国地区

伊達市は、南相馬市と同様、2006年に、伊達町、梁川町、保原町、霊山町、月舘町の4町による広域合併で生まれた自治体である。霊山町小国地区は、小国村時代に三村が合併し霊山町となり、さらに平成の大合併で伊達市の一部となった⁸⁾。同地区は上小国と下小国の2地区からなり、地区の人口は1,378人(2011年4月現在)、世帯数426戸(同)のうち、農家人口は617人、戸数225戸という中山間農業を主とする地域である。上小国は、市営水道はなく井戸水を利用する家が多かった。伊達市の中心である保原地区からは遠く、福島市を生活圏としている住民が多い。また、この地区は、計画的避難地区に指定された飯舘村に隣接していて、放射線量が高く、90世帯(市内全域は124世帯)が特定避難勧奨地点として指定された。

事故発生後から、小国地区では「放射能からきれいな小国を取り戻す会」(会員 40 名) が結成され、地域住民の協力の下で独自に放射線の空間線量を調査し、数度にわたり 100m メッシュの汚染マップをつくった⁹⁾。また、さらに、2011 年度産米に 1kg あたり 500Bq を超える数値が検出され、全域で今年度の稲の作付けが制限されたために、食品の線量調査や放射性物質の稲への移染調査を行った。このように地域の中で、住民が主体的に自らの安全を確保し、展望を切り拓こうとする動きが始まったという点では、福島の中でも特質すべき活動である。また、2013 年 12 月には、小国地区復興プラン提案委員会が区民長を中心に結成された。

事故直後には、地域全体を避難地域とすることを求めるなど、地点設定・解除に関する住民との話し合いを行うことなどを要求したが、それが受け入れられず、世帯ごとの地点の指定が行われた。そのことに対して、上小国、下小国の区民長等が集会を行い、要望書をまとめている。さらに、地点の設定により賠償額の違い等から、それまで行われていた祭り等の行事は行われなくなった。このような状況に対して、地域の分断を回復するために、小国地区を中心にした 995 人の住民が、特定避難勧奨地点が設定されることにより各地区が分断されたとして、東電に対して原子力損害賠償センターに慰謝料請求の申立を行った。

以上のように、住民は「小国地区」としてまとまった活動してきた実績がある。ここでの課題は、霊山町にあるのは単なる支所であり、南相馬市と異なって地域協議会制度がないことである。特に、地元で地域を単位とした自治体とのコミュニケーションの「場」が確保されていない。地区を代表する市議会議員も 1 人であり、市はコミュニティに向き合う必要はなく、そのために、住民はコミュニケーションの場が与えられないと感じている。また、住民は、旧自治体の霊山町ではなく、さらに歴史をさかのぼる地域的まとまりの単位である小国地区を単位をコミュニティとして意識し、市に対して、避難、除染あるいは地域づくりに関する参加を主張し

ているとあってよい。

もっとも、地区内部的には、避難をした人が戻ってきにくい、汚染された農地を再び耕作するひとが少ない、ADRが認められたにせよ一度崩れてしまったコミュニティの再生が困難であるなど、課題は山積している。このことを含めて、「地区を自治の単位として民主的運営を含めて構築をすることの重要性を改めて認識したと」という住民の意見は傾聴に値する。

②伊達市と除染

伊達市の除染実施過程は、自治体と住民の参加の一つのあり方を示している。除染は、除染基本計画および実施計画を定めることで市の施策となった。なお、計画策定過程では地域住民の参加はない。

宅地除染については所有者の承諾を要するので、各所有者の合意が必要である。したがって、市は除染という施策に対する住民の理解が必須である。そこで、同意の過程として、地区ごとに自治会長、町会長を集めて第1次の説明会を行い、その後要望に応じて各自治会等・町内会での説明を行って、除染の必要性を説くと共に、仮置き場の選定依頼を行っている。市は、88回の説明会を行っているといっているが、町内会・自治会への説明が行われているからである。このように、伊達市では、自治体の政策を住民合意で実施していく場合には、地区が単位となっていることがわかる。もっとも、原則として、地区を構成する町会長、自治会長を直接のコミュニケーションの相手方としているようだ。除染に関しては、必要に応じて住民と町会・自治会単位で直接対話してきた。

伊達市は、汚染の程度によって、A、B、C地区に地域を区分して、その地域区分に従って、除染を行ってきた。ところが、C地区については1mSv/年にはなっていないが、これ以上除染をしてもコストから見てムダであると判断し、5mSv/年であれば除染しなくてよいとする政策が打ち出された。除染をするよりも、各人の汚染曝露量を自ら管理しながら生活する方が、コスト・ベネフィットとして望ましいとする。C地区の多く

の住民から、1mSvまでさげるべきであるとの反対が出された。地区の住民との徹底した話し合いはなく、合意に至っていない。

このように見えてくると、政策の実施に当たって住民の意思確認を必要とする場合には地区が利用される。大変丁寧な対応も可能になる。他方で、小国の放射能測定や特定避難勧奨地点に対する要望など施策上特に必要としないと判断したときには、地区対応をしないということになる。

除染のように、地域との関係の強い政策について、反対住民が個別に参加することも考えられるが、少なくともコミュニティとしての自治体政策に対する権利が求められている。

(2) 鮫川村と焼却施設

福島県内の指定廃棄物の試験焼却は福島県鮫川村で始まった。同村は茨城県に接する自治体で、放射線量も低かったが、稲わらなど放射性物質に曝露された廃棄物のうち8000Bq以上の廃棄物については、指定廃棄物として処理し、可燃物はできるだけ焼却処理することが基本方針として定められていた¹⁰⁾。

廃棄物の焼却施設の建設を考えていた村長に対して、村内の指定廃棄物対策として試験炉の設置を環境省から提案され、それに応じたことによって仮設焼却炉の設置が決まった。施設設置には、村の決定を要するが、小規模施設として通常の廃棄物焼却施設の場合に執られる環境調査・意見聴取手続き等の住民参加手続きを経ずして決定をしようとしたことが、問題を引き起こした。村は、地権者等に対して説明会を開催して、その同意を得たことで住民の合意を得たこととした。当該施設設置場所の行政区（青生野地区）区長は説明会に参加していたようだが、同説明会は秘密会で、行政区の住民はこのような施設が設置されることを建設開始まで知らされていなかった。建設が開始されるに至って情報を知った行政区住民が建設中止と説明会の開催を求めたのである。最終的には、3度の説明会を開催

し、さらに鮫川村が村議会全員協議会を開催し、仮設焼却炉の設置について同意を得た¹¹⁾。

人口 3800 人の同村は、明治 22 年に赤坂西野村、西山村、赤坂中野村、赤坂東野村、石井草村、富田村、渡瀬村の 7 か村が合併して出来た村であり、行政区は同村を基本的な単位として、赤坂東野と石井草を併せて 1 行政区となり、旧渡瀬村から青生野地区が独立して、現在の形となっている。青生野地区の住民は 46 世帯 167 人とごくわずかである。これらの人々のほとんどが建設予定地の地権者ではない。当該ケースでは、行政区長の意見は聞いたという意味では行政区は意識したが、区内住民との関係では秘密、区の住民には情報さえ伝えず、住民自治の単位としての区ではなかったといえる。

だが一方、反対の意見も、青生野地区としてのまとまりで行われた。

以下の大熊町の場合にもいえるが、行政区内の区住民の民主的意思決定の課題が、ここから見える。

(3) 大熊町の間接貯蔵施設立地とコミュニティ

大熊町、双葉町では中間貯蔵施設の立地が予定されている。そのうちの大熊町では、全町民が避難指示に基づいて避難をしているが、現在まで行政区を一応機能させている。

大熊町の場合には、「大熊町行政区規則」(昭和 48 年制定)が制定されていて、「地域住民の自治組織との連携を密にし、町行政の民主的、かつ、効率的な運営を図るため」(規則 1 条)、行政区が設置される。行政区は 21 区定められている。同規則では、主に、区長及び区長会について定めている。区長は、住民の推薦で町長が任命することとなっている。そして、区長は、「区を代表し、町行政と地域自治組織との連絡調整を図り、行政浸透、区住民の福祉増進に努める」ことを任務としている。したがって、通常は町行政の末端機関としての役割を有しているが、住民意見を反映し、

調整役を担う。

同町は、このような行政区の状況に対応して、当初会津若松での仮設住宅の入居に際して、行政区を意識したコミュニティに配慮して入居先を決定している。しかし、要望の多かったいわき市に仮設住宅を建設し、入居の決定をするにあたっては、コミュニティ単位ではなく個別入居としたために、新たに仮設コミュニティづくりをしている。コミュニティ単位での生活の場は、時が経つにつれ崩れていっている。さらに、避難者は全国に散らばっていて、行政区コミュニティを維持することは難しいが、区長は区内住民の住所をおおよそ把握しているようである。また、警戒区域から3区域への再編に際しても、町は議会の全員協議会とともに、行政区長会に説明を行っている。通常の区長会議でも、町から課長級の職員が出席している。これら住民の代表者に対するコミュニケーションの場とは別に、住民個人を対象とした「場」を持っている。少なくとも発災後の町政懇談会を各地で開催し、住民との意見交換を行っている。町にとって、議会、区長会そして町政懇談会は3つの住民調整の「場」である。行政区長会に対して、中間貯蔵施設の経過説明も節目ごとに行っている。町と区長の関係はこのように、住民調整の間接機関であり、情報共有の場である。

町の情報は、広報誌やインターネット等など住民各人に直接送られるとともに、行政区長から住民に伝わるルートがある。

このように、行政区長については、報酬も支払われる機関としての位置付けがあるが、区長と区住民の関係は必ずしも一様ではない。区長は総会で選任され、区は現在も総会を開催し、故郷との繋がり持つ役割をしている。しかし、住民にとって、それ以上に住民が自治体政策の意思を反映する機関として意識しているかは不明である。

いくつかの事例をみると、避難をしていて居住コミュニティとしての形をなしていないと言うこともあるが、それなりに形をなしていても区長と区住民の連携がとれているということではない。

中間貯蔵施設の建設にあたって、用地内行政区長は、中間貯蔵施設関連の説明会が行われる、あるいは行われた時には、区内住民の意見をある程度集約している場合が多いようである。中間貯蔵施設問題が浮上してきたときには、施設設置に対する対応もまた区内で緩やかな意思統一がされていた。県が受諾した後も、国との交渉にあたって、個別交渉ではなく、区を単位とした交渉を求めている区長も多い。個人がばらばらにされると、国の思いどおりの交渉となるので、交渉の自衛組織単位として行政区を捉えているといえよう。もっとも、個別の地権者住民の中では、考え方が分かれていて、個別交渉で早く決着をつけたいと考えている住民も少なくない¹²⁾。

行政区ごとに考え方は異なるが、行政区そのものは自治組織で区内住民に対して、決定に拘束力を有さない。区長からのヒアリングでは、緩やかであっても事実上の拘束力は有しているようである。現在、中間貯蔵施設中間貯蔵施設の設置に反対、反対しないが用地売却には反対、用地売却に応じるという選択肢があるが、用地内の行政区では、どの選択肢にも支持者が有り、区長は意見をどこでまとめるかに苦慮している。アンケート用紙を配付して意見を集約した行政区もある。

他方で、区長は、区長として独自に活動をしている。たとえば、ある区長が「住民は戻らない」宣言文書を手渡したという事例がある¹³⁾。さらに、中間貯蔵施設用地内8区長が、町長に対して、中間貯蔵施設を容認するかどうかの態度を決定するよう申し入れている¹⁴⁾。後者については、住民にこのような申し入れをすることをあらかじめ了解を取っているのではなく、区民からの情報を得て、区長同士で独自に決定している。区長会は調整機関としての位置づけがあるだけに、町も無視できない。

もっとも、国の速い動きに対応するためには、行政区単位では遅れるので、売却したくない地権者が行政区を越えて協議会を結成するという動きもある。

(4) 小括

福島県浜通りあるいは中通りの自治体では、平成の大合併を経た現在でも、行政区、町内会と呼ばれるコミュニティが生活の単位として機能している。農業地域では、農地の水管理を通じて共同が求められてきたために、都市自治体とは異なり、まとまりもある。また、都市を形成する地域であっても、何代にもわたって居住する地権者が多く、生活の中の組織として維持されているものと思われる。南相馬市のように、区長、あるいは行政区についての規則を設けている例は少なくなく、その意味でこれらは行政上の位置づけを与えられている。

行政上の取り扱いとしては、ここで見てきたように、行政の施策を実施するための基礎的調整機関となっている。自治体から見た調整の場であって、住民から行政区を見ると、説得の場であるともいえる。区長以外の住民が行政区を通じて行政に施策を求める、あるいは意見を反映させる「場」となっているとは言い難い。住民の意見が通って区長を通じて行政に意思を表明したときに、それを取り上げるかどうかは、行政の裁量である。自治体へのもう一つの意思表示のパイプである議会についてみるならば、行政区から選出されている議員の数にも左右されることが小国の例からもわかる。

とはいえ、行政区を基礎としてそのいくつかが集まって小学校区となり、コミュニティと行政区・町内会が自然村を元にして生活の共同の場の組織であると意識されている。また、規則を制定している自治体を見ると、区長が住民票のと理扱いや福祉関係の事務などに役割を有していることから、存在を無視することができない、ということもある。

3 コミュニティとしての単位組織の可能性

3-1 コミュニティの意義

2では、行政区を中心に、農村地域の住民参加に着目して、コミュニティの状況を見てきた。集落、共同体として考えると、行政区は大きすぎる場合もある。生活扶助的コミュニティおよび生産補完機能コミュニティは、多少異なり、生活扶助コミュニティはより狭い範囲である¹⁵⁾。コミュニティは役割ごとに大きさは異なるが、農村地域の場合、最小単位の集合を自在にすることでコミュニティの範囲が変わる。

行政区は一般に、一般に最小単位がいくつか集まった団体とみてよい。ただし、小学校区よりも小さい。避難自治体で、故郷の繋がりを維持するときに、重要な役割を有している。大熊町で見たように、行政区の総会等が避難している区住民の情報交換の場となっている。このような活動費用が捻出できないため、双葉町の新山行政区は東電に損害賠償請求をADRの申立を行い、和解が成立した¹⁶⁾。

また、南相馬市小高区では行政区長連合会が中心となって集団でADRを申し立てた¹⁷⁾。飯館村蕨平も、行政区単位で損害賠償の集団申立てである¹⁸⁾。飯館村では、その他、長泥行政区¹⁹⁾、比曽行政区（86世帯、339人中で55世帯、188人）でも行政区単位で集団ADRを申し立てている。行政区単位の住民の活動は危機の中の方が実体化する場合もある。

小国地区でも、行政区単位での安全と再生のための活動があることは上述のとおりである。地域内の組織として、放射線測定を中心とする団体、女性の団体など各組織が動き、復興計画へと繋がっている。そこでも、まとめ役としての区長の役割があった。

このように、公的に認知されたコミュニティの単位である行政区は、政策形成機能、要求機能として、有効な存在となっている。現状では、これがなくなると、地域の単位で自治体やその他の団体に対して発言する場所

を失うことになる。代替的に有効な組織が出てこない限り、この有効活用が求められている。

3-2 コミュニティの問題点

他方で課題もある。行政区は、一般的に世帯単位である。したがって、区住民の意見も世帯単位である。住民意見の調整、集約といっても、世帯の代表者の意見という場合が多い。今回の事故で、ようやく世帯代表ではなく、世帯の中に隠れていた人々の意見が出されるようになってきたというとも言われている。

さらに、区長の課題がある。区長は前述のように、区の総会で選任される場合が多いが、自治体の末端機関として位置付けられている。鮫川村や大熊町の事例で明らかなように、区長が独自に行政区の代表として、住民の意思をおもんばかり、自治体に要請を行うことが散見されることである。もちろん、区長がまったく区住民の意見を聞かないということではないが、調整や合意の手続きを執らずに区長が単独で区の意思を判断している。他方、自治体行政は、区民を直接対象とせず、連絡調整役の区長に必要な情報を提供し、意見を交換する。区長が動かないと、要求のある地域団体の意見が行政とのコミュニケーションの場が適切につくれないということも生じている。

3-3 行政区内部の合意と調整手続きの必要性

これらの課題を乗り越えていくためには、各自治体における行政区長の役割を前提とすると、行政区の意思決定手続きの問題が出てくる。行政区はあくまで自治団体である。したがって、これらの内部手続きを規則で縛ることは適切ではない。

一定の基準を満たした場合には登録団体とし、区長の意見も代表としての意義を持たせて、行政政策、施策を行う場合の協議、調整の発議権を認

地域内自治とコミュニティの権利

める、ということが考えられる。先の大森が提示する「コミュニティ生活享受権」は、住民各人がコミュニティに属し、コミュニティ文化や自然を共有しながら生活することによって得ている権利である。そうだとすれば、このようなコミュニティを維持・改善するために、行政区が参加権を得ることに十分な意義がある。

登録団体制度を採るという意味は、団体のメンバーが世帯主に限られず、同区内に居住する住民であること、及び決定手続きを定めていることが重要である。

ここでは、コミュニティの団体性とその権利について、意義と可能性を示唆したに過ぎない。『コミュニティ生活・自然共有権』の内実を図ることで、地域団体の権利についての議論をさらに深めることとしたい。

註

- 1) 福島原発事故は、地方自治法におけるいくつかの問題を提起している。今井照は、『自治体再建』（ちくま新書、2014）で、江戸時代の「移動する村」の再現が福島原発事故で発生し、その「村」は現代においては市町村を表し、役場をコアにしたネットワークで避難から現在に至るまで生活をしている、として、その基礎単位の市町村に焦点をあてている。その中で、二重の住民票という考え方を示していて、なぜ、一つの自治体の住民である必要があるのか、という問題提起をしている。この点は地方自治法の重要な課題であってこの論点は、自治体サービスの享受権あるいは自治体政策への参加権を考える上で欠くことができない。参加を考える場面の装置として、中間団体としてのコミュニティの存在について検討する。
- 2) 建築雑誌 1640号 19-20頁,2013
- 3) http://www.kisc.meiji.ac.jp/~omorizem/files/fukushima/fukushima_2_body.pdf
- 4) 「相馬郡小高町、同郡鹿島町及び原町市の廃置分合に伴う 地域自治区の

設置等に関する協議書」平成17年2月28日小高町告示第12号/鹿島町告示第5号/原町市告示第13号により設置。

- 5) 「新市の事務を円滑に推進するためには、これまでの行政区制度を継続する」とされた。
- 6) 2012年4月から帰村を始めた川内村では、2014年10月現在、2758人のうちの1543人が村内で生活している。ただし、避難先の仮設住宅や借り上げ住宅を返却した帰村者は516人である。2012年3月に帰町を始めた広野町では事故以前の人口5490人に対して、2014年現在11月では登録上は1,628人(世帯数812世帯)だが、現在約5割に世帯(家族の一部のみ帰町を含む)が何らかの形で帰町しているとしている(河北新報2014年07月13日(日) http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201407/20140713_61003.html)。月曜日から金曜日までは同自治体で暮らし、土日には自治体外の自宅に戻るとい生活形態をとる人も多い。
- 7) 2014年11月現在でも、復興庁の統計から福島県が同県の住民のみを算出した結果、46070人もの福島県民が県外に避難している。
- 8) 旧小国村の大波地区は福島市に編入された。大波地区も、福島市の中で、高濃度地区である。
- 9) ここでは、当事者の論稿である、菅野昌信「ホットスポットでの住民活動」環境と公害42巻3号、佐藤惣洋「放射能からきれいな小国を取り戻す会の活動と今後の課題」復興支援フォーラムニュース No.17 (<http://www5a.biglobe.ne.jp/~tkonno/FK-News17.pdf>) を挙げておく。その他、小国の放射線両調査についての論文は数多い。
- 10) 「指定廃棄物の今後の処理の方針」(環境省、平成24年3月30日)
- 11) 廃棄物処分場の設置に当たっては、影響を受けるおそれのある地域の住民の意見を聞くが、今回の場合には、廃棄物の処理及び清掃に関する法律の適用外であるため、村域を越えての説明会の開催を渋り、他自治体の意見聴取的月を執らなかつた。
- 12) 中間貯蔵施設の説明会後の区長からのヒアリングによる。
- 13) 同区長は、全国に避難している同地区の住民約200人が住む全60戸に、宣言を記した文書を6月に送付し、十数戸から賛同を受けた、としている。(福島民報2014年7月4日 <http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/>)

2014/07/post_10292.html)

- 14) 新聞報道によれば、ある区長は「地権者の多数は施設の必要性を認め、受け入れざるを得ないという考えだ」とする。(河北新報 2014 年 11 月 27 日 http://www.kahoku.co.jp/tohokunews/201411/20141127_63038.html)
- 15) 国土形成計画策定のための集落の状況に関する調査 報告書 (2005 年 p44-47)。ただし、この調査は、過疎化対策を目的としている。
- 16) 新山行政区の竹原天区長らによると、行政区は東電に平成 23 年度に徴収する予定だった 234 世帯分の区費約 155 万円について賠償を求め、2013 年 3 月、和解仲介を申し立てた。センターは東電に対し、区費回収不能による損害として約 27 万円の支払いと、2011 年 3 月 11 日から 2013 年 5 月までの総会開催費や通信費など約 101 万円を賠償するように求めた。(福島放送 2014 年 <http://web.archive.org/save/http://www.kfb.co.jp/news/index.cgi?n=2014022117>。その他にも、福島民報 2014 年 5 月 9 日 http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/2014/05/post_9929.html)
- 17) 1300 人が申し立てている。福島民報 (2012 年 7 月 19 日 http://www.minpo.jp/pub/topics/jishin2011/2012/07/post_4527.html)
- 18) <http://ghb-law.net/?p=618>
- 19) 長泥地区のコミュニティの課題については、本田晃司・岡崎篤行・山中知彦「地区コミュニティにおける原子力災害からの復興まちづくりの経緯」都市計画報告集 No.12, 2014,p192-195 がある。