

# 自治体による公共サービスの対象者と住民

東京大学大学院法学政治学研究科教授

太田 匡彦

地方自治法によれば、自治体は、住民の福祉の増進を図ることを基本に、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担い、主として地域における事務を処理する。また、住民は、自治体の区域内に住所を有する者とされ、法律の定めるところにより、その属する自治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。しかし同時に、自治体による公共サービスは、この意味での住民に対してのみ行われている訳ではない。本稿は、自治体による公共サービスとその相手方との関係を類型化した上で、自治体の提供する公共サービス内容を住民か否かに応じて差異化する手法とその限界を考察している。半定住ないし二地域居住を行う者が増加した場合に、これが住民理解の変容をもたらすかについては、これらの者に対する自治体の活動を、自治体の公共サービスとその対象者との関係の多様性の中に位置づけた上で、自治体の活動を精密に捉えられる思考枠組みはいかなるものであるかという観点から考えるべきであろう。

## 1 課題の設定

地方自治法〔以下、自治法〕によれば、自治体（普通地方公共団体）は、「住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担い」（自治法1条の2第1項）、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるものを処理する」（自治法2条2項）。「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」であり（自治法10条1項）、「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」（自治法10条2項）。このような基本的定めを前提に、半定住ないし二地域居住と呼ばれる現象の進展が、

\* 本稿は、JSPS 科研費 26285006 の助成に基づく研究成果の一部である。

<sup>1</sup> 伊藤正次ほか『ホーンブック地方自治（第3版）』北樹出版、2014年、237-241頁（金井利之）は、住民を広く一般的に観念した上で、自治体職員に対して主人として現れる「市民としての住民（市民）」、自治体の活動の対象となる「行政対象としての住民（対象住民）」、公共サービスを（自治体職員と共に）提供する「公務の担い手としての住民（公務住民）」の3つの側面を析出する。この意味での対象住民に着目した金井の考察として併せて参照、金井利之「対象住民側面から見た自治体・空間の関係」嶋田暁文ほか編『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、2015年、69頁以下。

自治体による公共サービスの受け手とも観念できる住民<sup>1</sup>の理解にいかなる変容をもたらさうかという関心が生じる。

もっとも、法解釈の問題として見た場合、自治体による公共サービスは、自治法10条1項に定める住民に対してのみ行われているとも言えない。他方、自治体はその公共サービスを提供する際に、対象者が当該自治体の住民であるか否かにより、その内容を差異化できるかの問題は既に生じており、この問題は半定住ないし二地域居住と呼ばれる現象との関係で無視できない意味を持つ。このことに鑑み、本稿は、自治体による公共サービスとその相手方との関係を簡単に類型化し(→2)<sup>2</sup>、その上で、自治体の提供する公共サービス内容の住民か否かに応じた差異化の問題を考察する(→3)。もっとも、紙幅の都合もあり、それぞれ簡単な見通しに止まる。

なお、本稿において公共サービスとは、広く自治体の行う活動全体を指すこととする。すなわち、規制行政活動を初めとする公行政作用を広く含み、また、自治体が私人と同様の立場で行う活動(「固有の資格」(参照、行政手続法4条1項、自治法245条、行政不服審査法7条2項)に基づき行われるのではない自治体の活動)も含む。他方で、当該活動の内容を決定する局面、ひいては自治体の運営に関与する局面(自治体の意思形成の局面)については、考察の対象外とする。

## 2 自治体の提供する公共サービスとその相手方

### (1) 区域内に存する者・物に対して行われる行政作用

自治体の統治権(自治権)は、当該自治体の区域全体に及ぶ。このため、自治体の公共サービスの相手方に関する第1のあり方として、自治体の公行政作用が、区域内の存在すべてを当該自治体の住民か否か問わず対象とする場合を指摘できる(以下、Aタイプと呼ぶ)。とりわけ規制作用については、その目的に照らして、そのような場合が少なくない。用途地域指定などの空間利用規制(参照、都市計画法8条、9条、15条、18条、19条、建築基準法48条など)のように、法律による定めをこの観点から理解できるものもあれば、路上喫煙禁止のように自治体が条例によりその旨を定めるものもある<sup>3</sup>。また、公衆衛生保持の観点からの一般廃棄物収集処理(廃棄物処理法6条の2)も、廃棄物排出の原因者が住民か否かを問わずに行われるべき作用である<sup>4</sup>。さらに、このような例は給付の局面にも認めうるもので、次に見る図書館などの例との限界線は曖昧であるが、施設の性格上利用者

<sup>2</sup> 筆者は、いわゆる原発避難者特例法(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(平成23年8月12日法律98号))を手がかりにこの点に関して考察を加えたことがある。太田匡彦「区域・事務・住民—『地域における事務』の複合的性格をめぐって」地方自治807号(2015年)、2頁以下(4-8頁)を参照。本稿は、これを簡易かつ一般的な形で再整理する一方で、ここでは言及していなかった、2(3)で見ると類型を付加したものである。これは、本稿が、自治体が固有の資格に基づく活動として行うのではない活動も視野に入れることに基づく。

<sup>3</sup> 例えば千代田区生活環境条例9条1項、13条1項、24条。

<sup>4</sup> 福島第一原発事故に伴う避難者との関連で参照、太田・前註2)8頁。

の限定が困難な、道路を一般使用に供する場合なども、こちらに含め得よう。

## (2) 住民であることを要件とする行政作用

自治体の提供する公共サービスとその相手方との関係に関する第2のあり方として、自治体の公行政作用の対象者が法律上、住民に限定されている場合を指摘できる（以下、Bタイプと呼ぶ）。介護保険や国民健康保険などがその例である（介護保険法〔以下、介保〕9条、国民健康保険法〔以下、国保〕5条）<sup>5</sup>。

この際、このような行政作用に類する作用を自治体が独自の根拠を以て、当該区域内に存する非住民に対して拡張的に行うこと（以下、B'タイプと呼ぶ）は多くの場合、禁止されていない点に注意する必要がある。自治体の権能が区域内に広く及ぶことに鑑みれば、住民に対する行政作用を義務付けている法律の趣旨から、区域内の非住民に対する類似の行政作用を禁止する趣旨が明確に読み取られる場合でない限り、上述の区域内の非住民に対する拡張的な行政作用は禁じられないと理解すべきであろう。利用者資格を限定することの容易な図書館などの公の施設について住民以外の者（在勤者など）の利用を認めることができる根拠は、厳密に言えば以上の理由に基づく。同様に、住民基本台帳とは別に、自らの住民ではない、半定住ないし二地域居住を行っている人々（非住民）から、彼らの同意に基づく形で情報を提供してもらい、それを名簿（台帳）として整理することも禁じられてはいない<sup>6</sup>。もっとも、ある自治体の非住民は、他の自治体の住民であることが多く<sup>7</sup>、国民皆保険体制下での国民健康保険・介護保険のように、そのような拡張的な類似行政作用を行う必要が実際存在しないという場合も少なくない。

<sup>5</sup> ただし、介護保険については一定年齢以上であること、国民健康保険については健康保険などの被用者保険被保険者、後期高齢者医療保険被保険者でないこと、生活保護受給者でないことなどが住民であることに加えて求められる（介保9条、国保6条参照）。また、厳密に言えば、最判平成16・1・15民集58巻1号226頁は、同法5条にいう「住所を有する者」と自治法10条1項にいう「住所を有する者」、あるいは国保5条にいう住所と自治法10条1項にいう住所の概念に異なる解釈を施している。参照、太田匡彦「判批」磯部力ほか編『地方自治判例百選（第4版）』有斐閣、2013年、21頁。

<sup>6</sup> 半定住ないし二地域居住として国が有する理解は、国土交通省国土交通局『「二地域居住」の意義とその戦略的支援策の構想（半定住人口による多自然居住地域支援の可能性に関する調査報告書）』2005年、36頁、国土交通省国土計画局総合計画課「平成19年度 地域への人の誘致・移動による市場創出の可能性及び方策に関する調査報告書」2008年、10頁、「国土形成計画（全国計画）」（平成27年8月14日閣議決定）28頁に示されている。自治体は、ここに示された理解に従う必要もなく、半定住ないし二地域居住を行っている人々として名簿に登録する対象を自らが適切と思う範囲で設定できる。もっとも、これらの人々に登録を義務付けることは、自治体の統治権が区域内の存在すべてに及ぶことを考えると不可能とまでは言えないが、その目的の適切さ、目的に照らした義務内容（例えば、登録すべき情報の範囲など）の合理性といった諸点につき、一定の憲法上の制約に服することになる。しかし、住民基本台帳法や地方自治法に抵触することはないと解される（なお、鳥取県日野町に行っている「ふるさと住民票」は、半定住ないし二地域居住をしている人々よりも遙かに広い（端的に言えば雑多な）、出身者、ふるさと納税を日野町に行った者など「日野町に何らかのゆかりのある人」を対象とし、これらの人々の任意の登録申込に基づき行われる。同町ウェブサイトを参照。詳細につき、本号所収の入澤論文）。

<sup>7</sup> これは自治体が日本においては遍在しているからである。例外がホームレスであり、最判平成20・10・3判時2026号11頁により住所を否定されたホームレスは、住民基本台帳への記載を拒絶した自治体と別の自治体の住民であるとされたわけではなく、どの自治体の住民でもないこととされたことになる。以上に関し、太田・前註5）20頁、同「住所・住民・地方公共団体」地方自治727号（2008年）、2頁以下も参照。

### (3) 「固有の資格」に基づかない活動として、希望者に対してのみなされる活動

自治体の提供する公共サービスとその相手方との関係に関する第3のあり方として、自治体の提供する公共サービスが私人と同様の立場でなされるものである場合を指摘できる(以下、Cタイプと呼ぶ)。すなわち、先に述べたいわゆる「固有の資格」に基づかない活動と位置づけられる場合、例えばバス、鉄道、ガス、水道事業等を経営している場合がこの例である<sup>8</sup>。

自治体はこの場合でも、住民の福利増大のためにこれらの事業を営んでいると言えるものの、その活動の相手方が住民に限定されることはなく、当該事業の利用を希望する者が当該活動を利用することになる<sup>9</sup>。

## 3 公共サービスの内容の差異化と住民の地位

では、自治体が、公共サービスを行うに当たり、その相手方が自治法10条1項にいう住民であるか否かを考慮して、サービス内容を差異化することはどこまで許されるか。2での考慮も踏まえつつ、サービス内容の差異化が費用負担のあり方に関わるか否かで分けた上で、費用負担以外の面における差異化から検討する。

### (1) 費用負担以外の面でのサービス内容の差異化

費用負担以外の面におけるサービス内容の差異化とは、自治体の提供する公共サービスの利用に関し、利用可能性・費用負担以外の利用内容を住民か否かで差異化することをいう。例えば、市民ホールなどの利用申請を住民に限りて早めに受け付けるなどの例を考えうる。このような差異化は、Aタイプ、Bタイプ、Cタイプそれぞれで考えられる。Aタイプにおいても、一般廃棄物の収集を、住民が多く居住する地域においては週3回行う一方で、二地域居住者たる非住民が多く居住する地域においては週2回に止めるなどの差異化を考えうる。

このような差異化の可否は、当該公共サービスの分配基準につきそのあり方を規律する個別法に定めがある場合に、それと抵触することが許されないことはもちろんの前提とした上で<sup>10</sup>、基本的に、当該差異化を根拠づける合理性の有無に依存すると考えられる。この合理性が認められる限りで、非住民に対する差別的取扱いとはならないと考えられるからである。非住民に対する差別的取扱いが禁止されることは、行政活動に全般的に適用される平等原則(憲法14条)により当然に基礎づけられるし、当該活動を個々に規律する法律

<sup>8</sup> 塩野宏『行政法II(第5版補訂版)』有斐閣、2013年、20-21頁、同『行政法III(第4版)』有斐閣、2012年、238頁。

<sup>9</sup> この場合、しばしば供給義務(契約締結義務)が課される。水道法15条、ガス事業法16条、道路運送法13条、鉄道営業法5条など。

<sup>10</sup> 例えば、道路運送法14条に鑑み、自治体の経営するバス事業・タクシー事業において、当該自治体住民を優先して乗車させる差異化は許されない。

において具体化されていると理解できる場合もあろう。例えば、廃棄物処理法6条の2に基づく市町村の一般廃棄物処理責任に照らせば、非住民の排出する一般廃棄物を住民の排出するそれに比べて劣後的にしか収集せず、公衆衛生上の問題を生じさせることは、当該責任に反すると解され、したがって、差別的取扱いの禁止も当然にその責任に含まれていると理解できよう。また、最判平成18・7・14民集60巻6号2369頁（以下、旧高根町最判）は、自治法244条3項につき、住民の外、自治体の「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」にも同項の規律が及ぶ、すなわち「住民に準ずる地位にある者」に対する差別的取扱いは自治法244条3項に反するとした<sup>11</sup>。ただし、自治法244条3項の拡張解釈を支持するとしても、このように「住民に準ずる地位にある者」を（差別的取扱いが否かが問題とされている公共サービスの性質等とは別に）独立に画定させ、その法的地位を観念する思考は、自治体の活動と関係を持つ主体が自治体の行う活動・作用ごとに関係法令・条例等に従って利益・不利益を受けることに鑑みると適切とは言えないと評価されており、その批判は妥当であると考えられる。むしろ、重要な意味を持つのは、自治体の提供する公共サービスの性質や、当該サービスを利用しようとする者と当該自治体との関係であり、同判決の自治法244条3項に関する判示も、この観点から柔軟に理解すべきであろう<sup>12</sup>。

上記の合理性は、当該公共サービスの目的に照らしての合理性、当該公共サービスの必要性に照らしての合理性に大きく分けて考えられよう。後者の意味での合理性として、例えば先述の一般廃棄物収集の頻度を例にとると、二地域居住者たる非住民の居住地域は人口も少なくその密度も低く、住民の居住地域と比べて廃棄物の排出量が多くない場合、収集の頻度を抑える合理性が認められるかもしれない。この場合に合理性を基礎付けている根拠はある地区の人口とその密度に連動した廃棄物の排出量であり、居住者が住民か否かではない。それ故、差別でないとして理解されることになる。

前者の意味での合理性として、例えば、住民の日常的な集會に用いられることを目的とする市民ホールであることに鑑み、住民の予約を非住民からの申込に対して早い時期から受け付けることは合理性を認めやすいであろう<sup>13</sup>。ただし、前提として、公共サービスの性質に照らして住民と非住民との平等取扱いがどの程度求められるかをそれ自体として考慮しておく必要がある。当該公共サービスの性質に照らして、生活を営むに当たり当該サー

<sup>11</sup> 旧高根町最判は、事案に鑑みれば、次の（2）に関わるものであるが、その自治法244条3項に関する判示に照らせば、ここで取り扱っている差異化にも射程を有すると理解すべきであろう。

<sup>12</sup> 以上につき、山本隆司『判例から探求する行政法』有斐閣、2012年、116-118頁。中原茂樹「判批」磯部ほか編・前註5）28頁以下（29頁）も参照。

<sup>13</sup> 例えば、新宿区は、その区民ホールに関しては、住民からの予約を優先的に受け付けることとしている（新宿区立区民ホール条例施行規則10条2項）。原則として住民からの申込が否かを考慮事項とはしない新宿区立新宿文化センター条例施行規則10条2項、4項とも対比のこと。

ビスを利用する必要が高く、そのサービスなしでは居住移転の自由が実質的に保障されないと理解される場合等には、当該サービスに関して住民を優先する余地は少なくなると理解すべきであろう<sup>14</sup>。道路の供用は、そのようなサービスの典型と考えられる<sup>15</sup>。

また、Cタイプの活動については、私人と同様の立場での活動であるから、民間事業者が行えないような差異化は、当該事業を運営する自治体も原則として行えないと理解すべきではないか。すなわち、民間事業者でも考慮する（若しくはできる）経済的合理性に関わる事項を考慮できるに止まり、住民と非住民との間での差異化が当該事業の合理的運営に必要な考慮に基礎づけられていることを論証する必要があると考えられる。もっとも、このような差異化はむしろ料金設定において問題となることが多いと思われ、そちらで改めて触れる。

## （２）費用負担の調整

自治体が提供する公共サービスの内容を住民か非住民かで差異化する今一つの手法は、費用負担のあり方を調整する方法である。

### ア 租税による費用負担の調整

第1の調整方法として、租税の賦課による調整が考えられる。もっとも、租税は、定義上、特定の公共サービスに対する反対給付と位置づけられない公課であるから<sup>16</sup>、自治体が自らの区域内で半定住ないし二地域居住を行っている非住民にのみ何らかの税負担を課すことは、これらの非住民も自らの公共サービスを利用していることに着目して全体として受益に対する負担を求めることを意味しよう<sup>17</sup>。一つの可能性としては、非住民を納税義務者とする法定外税を導入する手法が考えられよう。宿泊税のようなものを考えると<sup>18</sup>、不可能とは言えまい<sup>19</sup>。

いずれにせよ、問題は非住民の中から当該税を課すに値する集団を過不足なく選び定式化できるか、またその集団の受益に全体として見合った税負担を設定できるかであり、これらに失敗すると平等原則違反などを認められ違法となろう。また、最判平成25・3・21民集67巻3号438頁（以下、神奈川県臨時企業特例税最判）にも留意する必要がある。

<sup>14</sup> 詳細につき山本・前註12）117-118頁の示す対比を見よ。本稿は、基本的にこの対比を支持する。

<sup>15</sup> 以上のことは、自治体自らが公共サービスを提供するのではなく、私人の提供するサービスの利用可能性を分配するに止まる場合も当てはまることになろう。後註26も参照。

<sup>16</sup> 最判平成18・3・1民集60巻2号587頁による憲法84条にいう租税の定義を見よ。

<sup>17</sup> ただし、区域内に家屋敷等を有する非住民には住民税均等割額が（地方税法24条1項2号、294条1項2号）、固定資産を有する非住民には固定資産税が（地方税法343条1項）賦課される。

<sup>18</sup> 法定外目的税としての宿泊税につき、例えば大阪府宿泊税条例、東京都宿泊税条例を参照。それを参考にすると、固定資産税の賦課では捕捉できない、長期滞在者用の住居を賃借して利用するに止まる者への課税などが考えられるかもしれない。

<sup>19</sup> このほか、自治法224条による分担金、地方税法7条の受益による不均一課税、地方税法1条1項5号による超過課税と同法6条2項による公益等による不均一課税を組み合わせたいわゆる不均一超過課税などの手法も考えられないことはない。しかし、それぞれに検討すべき問題も多く、立ち入らない。

## イ 料金における調整

これに対し、自治体の提供する個々の公共サービスに対する反対給付として費用負担を課す、すなわち料金（使用料、手数料）を課す際に<sup>20</sup>、住民か否かでその負担のあり方を調整する手法も考えられる。

この場合、非住民に対する差別の有無は、法律に特別の定めがある場合にそれに抵触してはならないことは前提に（例えば図書館法 17 条）、当該料金設定の合理性、端的には非住民に対する料金が住民に対するそれよりも高額となることを基礎付ける合理性の有無によって判断されることになる。旧高根町最判は個別原価主義を原則とした上で別荘居住者の需要の特性に鑑みた料金設定自体も許しつつ（この点は個別原価主義とも整合する）、当該事案での料金設定の合理性を否定したが、負担力主義・価値基準に基づく料金設定が一般的に禁止される訳でもないと理解されている<sup>21</sup>。もっとも、ここで問題となった水道事業については、市町村による運営が原則とされる点に特色が認められるから（水道法 6 条 2 項）、自治体が私人と同様の立場で事業を行うに止まる鉄道事業やバス事業を営む場合に比べて負担力主義・価値主義を組み合わせる余地も多く残されていると考えると、私人と同様の事業を行うに止まる場合は、住民か否かにより料金負担に差を設ける合理性を基礎付けることは難しいかもしれない<sup>22</sup>。しかし例えば、鉄道・バス運賃について住民か否かに着目した差異化を行わないとしても、別に自治体の財政負担において住民にのみ割引券を配布するとすれば、類似の効果が得られるかもしれない。この場合、当該割引券の配布という給付行政作用を住民に限定して行うことが政策形成裁量の逸脱濫用となるかという問題が設定されることになり、自治体は、ヨリ広い政策判断余地を有することになる。

## ウ 費用負担の調整の観点からの特定の行政作用に限った住民扱い・非住民扱い

### ——住所地特例の位置づけ

この他、自治体限りの政策判断では導入できず法律の定めを必要とするけれども、今一つの費用負担調整のあり方として、特定の行政作用に限って現在の住所・居住地を住所・居住地と評価せず、従前の住所・居住地をそう評価する住所地特例・居住地特例（以下、住所地特例とのみいう）の方法がある<sup>23</sup>。住所地特例は、これにより、当該行政作用の特例対象者に係る費用を、現在の住所を区域とする自治体による負担とせず、従前の住所を区域とする自治体の負担とする制度である。この点で、区域内に存する人を当該行政作用と

<sup>20</sup> ここでは、サービスを利用するために反対給付として賦課される使用料（自治法 225 条）、旧慣使用料・加入金（自治法 226 条）、手数料（自治法 227 条）を包括するものとして料金を観念する。

<sup>21</sup> 詳細につき、山本・前註 12）118-120 頁。

<sup>22</sup> これに対し、巽智彦「判批」法学協会雑誌 129 巻 8 号（2012 年）、1875 頁以下（1894-1895 頁）は、旧高根町最判を、私人が水道事業を行う際にはヨリ広く認められる事業者としての裁量が、地方公共団体の公の主体（行政主体）としての特質故に特別な制約を受けることを述べたものと理解する。

<sup>23</sup> 参照、介保 13 条、国保 116 条の 2、高齢者の医療の確保に関する法律 55 条、障害者の日常生活及び社会生活を総合的に支援するための法律 19 条 3 項、4 項、51 条の 5 第 2 項、52 条 2 項、76 条 4 項。

の関連で住民とするか非住民とするかの操作によりなされる費用負担調整の仕組みではある。ただし、この特例は、原則に従えば住民とされるべき者に関わる。すなわち、住民でないことを前提に、自治体のサービスを利用する非住民に対しても費用負担をどのような形で求めうるかという、先に行ってきた議論の文脈とは異なる。介護保険に焦点を合わせた論考が用意されることに鑑み<sup>24</sup>、本稿はこれ以上この制度に立ち入らないけれども、住所地特例制度の背景となる医療・福祉サービスの供給に関する自治体の責務と、住民・非住民との関連に関し少し述べておく。

すなわち、住所地特例の対象となる非住民も当人が非住民と位置づけられる自治体の区域内においてサービスを利用するのであり<sup>25</sup>、当該自治体は、当該非住民の需要を考慮に入れて自らの区域内におけるサービス提供者を確保しなければ、十全のサービスを確保したことにならない<sup>26</sup>。この点で、住所地特例の対象となる、その限りでの非住民を自治体は視野の外に置けるわけではない。さらに、これらの当該非住民を誘引し、他方でサービス不足に陥った場合、誘引したことに伴う責任を問われることもありえよう。

## エ 寄付による対応

これまで、法規範を以て費用負担を差異化する可能性を検討してきた。しかし、自治体には、自己の区域内で半定住ないし二地域居住を行う非住民か否かを問わず、一般的に非住民に対して、任意の寄付、特に制度化されたものとしていわゆるふるさと納税を求めることも可能である<sup>27</sup>。この方針は、細かな法解釈とそれに基づく予測を踏まえねばならない政策決定の回避には資そう。もっとも、任意に止まるものでなければならず<sup>28</sup>、寄付に応じてもらえない場合、それだけでは不十分だと考える場合、以上に述べた可能性の検討が必要になる。

## 4 制約の下での自治体による多様な可能性——まとめに代えて

以上の概観が示すものは、結局、自治体の提供する公共サービスは、その対象者と多様

<sup>24</sup> 本号所収の鏡論文を参照。

<sup>25</sup> そうでなければ住所地特例を必要とする前提が成立しない。ただし、その上で、法律の定めにより、一部のサービスの利用から住所地特例対象者、さらに非住民が排除されることもある（もっとも、B'タイプとした拡張的行政作用も禁じられているかは別問題である）。地域における医療及び介護の総合的な確保を推進するための関係法律の整備等に関する法律（いわゆる医療・介護総合推進法。平成26年法律83号）による改正前は、介護保険法における地域密着型サービス・地域支援事業がその例であったこと、医療・介護総合推進法により、住所地特例対象者も地域密着型サービス・地域支援事業を利用可能となったことにつき、サ高住問題研究会「住所地特例の適用でサ高住を後押し」厚生福祉6087号（2014年）、2頁以下（6-7頁）を参照。もっとも、半定住ないし二地域居住を行う人々がどちらかの居住先にしか住所を認められずれば（参照、後註31）、住所を認められない居住地において、これらの人々は住民でも住所地特例対象者でもないから、今後も彼らはこれらのサービスを利用できないことになる。

<sup>26</sup> また、サービス提供を担う私人に、当該自治体の住民を優先的に取り扱うことを求めることは、そのサービスの性質に鑑みて法が当該サービス提供者に対して課す義務に照らして許されないことが多い（許されないことが原則となる）と考えられる。例えば、指定居宅サービス等の事業の人員、設備及び運営に関する基準9条、10条を参照。

<sup>27</sup> 半定住ないし二地域居住を行う人々が集住する地区が新たに開発（再開発）される場合に、開発業者に寄付を求めることも考えられる。これを行うとすれば、要綱に基づく開発負担金が顔を出すことになる。

<sup>28</sup> 最判平成5・2・18民集47巻2号574頁に改めて注意のこと。また地方財政法4条の5も参照。

な関係を持ちうるものであり、その内容を形成するに際して、自治体は制約の下におかれつつもなお多様な可能性を持つという、自治体の活動に常に当てはまる観察である。本稿の考察は概観に止まり、また一義的な基準を示すものではない。自治体に開かれている可能性の広さに鑑み、本稿は、自治体の試行錯誤のために、その可能性と注意点を掲げたに止まる。ここでは、その上で数点追記しておく。

現在の人口減少社会の下で半定住ないし二地域居住に関心を示す自治体には、半定住ないし二地域居住を行う非住民に対するサービスを住民との比較において差異化する可能性を探る以前に、まず、半定住ないし二地域居住を行う非住民をいかに誘引するかの方が喫緊の課題であるかもしれない。この場合、時間軸を用いて、最初はこれら非住民の負担を少なくし、やがて応分の負担を求めるという方針が一つの可能性として生じる。ただし、そのような方針を事後的に明らかにする場合には、これら非住民の有する何らかの信頼・期待的利益を害したことになるかという問題が別に生じうる。これにより何らかの責任を当該自治体が追及されるかは、自治体が自らの区域内における半定住ないし二地域居住をどのような形で誘引するかに依存する。

冒頭に記した、半定住ないし二地域居住の進展が公共サービスの受け手たる住民の理解にいかなる変容をもたらさうかという問いに戻るならば、それも自治体に開かれていることになる。自治体は、半定住ないし二地域居住を行う非住民を、単に非住民として、かつ自治体の行う公共サービスの対象者・相手方として適宜の形で個々に位置づけることができる。法は、そのような単純な対処を可能としている。しかし、自治体は、何らかの理由から、半定住ないし二地域居住を行う非住民を特にそれとして認識し、独自の類型として把握することも禁じられてはいない。とりわけ、この選択は、本稿の考察対象外であるが、日本国民たる当該自治体住民が行う当該自治体の意思形成への関与とは別に意思形成への関与を認めようとする際、具体的な意味を持ちうるかもしれない<sup>29</sup>。もっとも、意思形成への関与という文脈ではなく、自治体による公共サービスの対象者という文脈でも、半定住ないし二地域居住を行っている非住民を自治法 10 条 1 項にいう住民とも旅行者などの単なる区域内通過者とも異なる独自の類型として観念することもできる。旧高根町最判が、別荘給水契約者につき、「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る生活をする」ことにも着目して先述の「住民に準ずる地位にある者」とした点からすれば、このような独自の類型として観念する理由はある。これは、区域内通過者は享受する機会のない、しかし住民とは差異化されたサービスを受ける人々、この差異が差別となっていないか特に注意すべき人々の大まかな目安として機能するかもしれない。

自治体が、自治法の定める住民の概念とは別に、自らと関係を持つ何らかの人々の類型

<sup>29</sup> 例えば、参考になるものとして、原発避難者特例法の定める住所移転者協議会（同法 12 条）、川崎市の川崎市外国人市民代表者会議条例に基づく川崎市外国人市民代表者会議。原発避難者特例法の定める住所移転者協議会も、法律の根拠がなくとも設置しうると考えられる。

を観念し、それに対応する制度を整備すること自体は、禁じられていない<sup>30</sup>。ただ、何を目的にいかなる制度を整備するかのみが問題であり、それにより法との抵触を問われることがありうるに止まる<sup>31</sup>。

住民理解の変容は、以上の試行錯誤を行うか否か、いかに行うかに依存するし、また行ったとしても、住民理解の変容ではなく、自治体と関係を持つ住民以外の人々がより強く意識されるようになるに止まるかもしれない。現在でも自治体が公共サービス提供に関して住民としか関係を持たない訳ではない以上、住民理解あるいはその変容だけに注意を向ける思考が適切である保証もない。むしろ、自治体と関係を持つ住民以外の人々をそれとして認識し、その関係の多様性を分類・分析する方が、自治体の活動の精密な把握に資するかもしれない。どちらの考察方針を試みるにしても、本稿の検討した領域に関する自治体の試行錯誤が、自治体と住民それぞれについて更なる考察を求めることは確かであろう。

<sup>30</sup> 自治基本条例における住民（むしろ市民）概念の多様性もこのことを示している。在勤者・在学者・事業者等を自然人・団体も含めて広く含む市民概念を用いる例として川崎市自治基本条例3条1号、在住・在勤・在学者・市内で公益活動をする者を含みつつ法人を除く例として、川口市自治基本条例2条1号。ただし、このような定めを行うことの評価は別になされなくてはならない。関連して飯島淳子『「居住移転の自由」試論』嶋田ほか編・前註1）120頁以下（132-133頁）を見よ。ただし、同時に、飯島・同上138-139頁の「住むこと」の共同体性に着目した議論に照らせば、飯島は、半定住ないし二地域居住を行う非住民を特にそれとして認識することに、本稿以上の必然を見出すかもしれない。

<sup>31</sup> 本稿は、紙幅のこともあり、現在の実務を前提に、ある市町村の住民は当然に他の市町村の住民ではない（自治法上の住所は1つとする）立場で考えた（例えば第31次地方制度調査会「人口減少社会に的確に対応する地方行政体制及びガバナンスのあり方に関する答申」2016年、10頁を参照。最近の論証の試みとして山崎重孝「住民と住所に関する一考察」地方自治767号（2011年）、2頁以下（3-9頁、特に6-7頁））。筆者は、これを憲法上の要請とまではいいにくいと考えるけれども（太田匡彦「居住・時間・住民—地方公共団体の基礎に措定されるべき連帯に関する一考察」嶋田ほか編・前註1）25頁以下（57頁註40）。ただしいわゆる二重住民票の提言を高く評価しているわけでもない。限られた文脈での検討であるが同上45-46頁）、仮に、半定住ないし二地域居住を行う者につきどちらの居住先にも自治法上の住所を認めるとする場合、簡単に考える限り、それは住民理解の変容を導くわけではなく、また自治体の提供するサービス内容を差異化する可能性を更に制約しよう。前者についていえば、自治体の区域内に住所を有する者が住民であるという理解は動いていない。後者についていえば、半定住ないし二地域居住を行う者もそうでない者も等しく住民の地位を有するから、相互の間で自治体の提供する公共サービスの内容を差異化しつつもそれは差別ではないとするもののハードルは高くなると予想される。また、一人の自然人ないし法人が住民の地位を複数有することに伴う様々な調整問題が生じるほか（参照、金井・前註1）92頁）、住民の地位を複数有する自然人ないし法人の負担の調整・負担の上限を画するために国が法律でもって介入する可能性も更に高まろう（神奈川県臨時企業特例税最判が地方税法の必要を述べる際に、「国民の税負担全体の程度や国と地方の間ないし普通地方公共団体相互間の財源の配分等の観点からの調整が必要であること」を指摘したことに留意すべきである）。自治体の有する広い関係形成余地は、自らの区域内で半定住ないし二地域居住を行う者が住民でないが故に与えられている側面がある。