

集団移転と住民意思反映

東京大学大学院法学政治学研究科教授
金井利之

要約 福島第一原子力発電所による放射能汚染は、町村からの全住民避難という事態も生み出した。こうした被災市町村が再建を目指すには、住民の意思を適切に反映して、市町村としての再建計画を策定していかなければならない。そこで、全住民・全役場移転という事態に直面した別の先例を探ることで、今回の被災市町村への仮説的推論を得ることとしたい。先例から得られる推論は、①全住民が移転したとしても、住民意思反映の受け皿としての市町村を維持することが必要である、②合併によっては、旧住民の意思反映はできない、③集団移転は複数のバラバラの地区になりやすいが、それでもコミュニティの維持には多少は寄与する、④集団移転の受入先自治体は、基本的には当該集団を吸収同化する方向で活動するので、元々の自治体住民としての意思反映はできない、というものである。このような推論を踏まえて、意思反映の受け皿たる団体として市町村を維持することは、未だ行われたことのないプロジェクトとして、取り組む必要がある。

はじめに

東日本大震災・福島第一原子力発電所苛酷事故は、多くの被災者をもたらし、いまなお、もとの地域に住むことができない多数の住民を生み出した。特に、福島第一原子力発電所の放射能汚染は、町村からの全住民避難という事態も生み出している。そのため、役場ごと域外への移転を余儀なくされることも生み出した。また、市町村全域からの住民避難は避けられたとしても、多くの住民が避難を余儀なくされている場合もある。

こうした被災市町村が再建をめざすには、離散した住民も含めて、住民の意思を適切に反映して、市町村としての再建計画を策定していかなければならない。しかし、かつては、空間的に近傍に集住して、役場・議会もその場に存在して、それなりに住民意思反映の回路が構築されていたであろうが、事態は全く変わってしまった。そして、長期の避難・疎開生活を余儀なくされた住民は、仮設生活を永続化させることもできず、日常の生活再建にそれぞれが向かうこともあり、その場合には、かつて住んでいた市町村に戻るものが現実的選択肢から消えることもある。その意味で、被災市町村の再建計画と再建事業は、急を要するのであるが、住民意思を丁寧に反映しない再建計画は納得性も実現性もない。ましてや、依然として放射能汚染によって居住禁止の町村の場合には、復帰の目処も立っていない。

このような未曾有の事態において、被災市町村はいかなる方策で住民意思反映をできるのか、あるいは、いかなる困難にぶつかるのか、を解明することは学問的にも実務的にも急務である。そこで、本稿では、こうした全住民・全役場移転という事態に直面した別の先例を探ることで、今回の東日本大震災・福島第一原子力発電所苛酷事故の被災市町村への仮説的推論を得ることとしたい。具体的には、ダム建設事業という国策に伴う全村移転の先例を参照したい。

1 住民意思を反映すべき受け皿としての市町村

ダム建設に伴って全集落が水没するとしても、村域全部が水没するわけではないときには村内の高台への集落移転という方策も有り得る。住民のなかには高台移転をするくらいならば村外に転出することを選択することもあるが、全員が転出しなければ村という自治体は残る。しかし、村内高台移転が現実的に困難なこともある。こうなると全村移転となり、村からは住民が消える。住民が消えた自治体は、区域はあるが、自治体としての体を為さない。そこで、その区域を「無市町村区域」とすることも考えられるが、近現代日本の自治制度の慣行は、国土のすべての空間はどこかの市区町村に帰属するとされるので、必然的に周辺市町村に吸収合併されることになる。こうして、自治体としての旧村は消滅する。

自治体としての旧村の消滅は、旧村民の将来にとって非常な困難を生み出す。全村移転と廃村までは、村という自治体が存続するため、村長・村議会以下、ダム対策委員会・ダム対策課などの行政職員も含めて、住民の意向を受けて、ダム事業者や府県と折衝をする組織がある。しかし、合併による旧村の消滅により、こうした住民意思を反映すべき受け皿自体が消滅してしまうのである。その意味で、旧村の消滅は、旧住民に決定的なダメージを与える。仮に今次厄災の被災自治体において住民意思を反映しようとするならば、まずもって、被災前の市町村という受け皿を維持することが、必要条件となろう。

2 吸収した市町村は旧村の役割を継承できるか

自治制度の観念上は、廃村される旧村の役割・立場は消滅するのではなく、吸収した隣接市町村が継承することになる。その意味で、全村移転した村民の意思を反映すべき「法的」な受け皿の自治体は存在していると言える。この継承自治体は、観念の世界で、いわば、「民俗博物館」的に旧村の記憶・記録・文物を継承し、あるいは、ダム事業者との約束や再交渉の当事者となることはできる。しかし、それが、旧村民の意思を反映した「デ・ファクト血の通ったモノ」になるかどうかは、別問題である。したがって、継承市町村は、旧村や旧村民の意向とは全く外れて、ダム事業者や府県との交渉に乗ってしまうこともあり得る。この場合には、継承市町村と旧村民の間では、訴訟も辞さないような、癒しがたい溝が生

まれることになる。

形式的な継承市町村は、なぜ、実質的な継承ができないのか。これは、吸収合併における周辺町村の立場の、もっとも極端なケースと考えれば分かりやすい。中心市町村に対して人口も経済力の小さな周辺町村は、合併後の自治体の政治構造において、中核的な位置を占めることは難しい。人口が少なければ、1人1票の民主主義を前提にする限り、ないがしろにされやすくなる。全村民移転と廃村による合併は、まさにその極端な状態である。周辺部の人口はゼロであるし、経済力もない。仮に旧村民が継承自治体に集団移転したとしても、人口比では太刀打ちできない。しかも、後述するように、継承自治体に全村民が移転するわけではないから、ますます、継承自治体内での発言力は乏しくなるのである。

多数の旧村民が継承自治体に移転するわけでないとする、旧村役場の職員も、継承自治体が引き受けきることはできない。通常の合併であれば、境界は変更するが、住民はそのまま居住するので、新自治体の住民数は増え、したがって、それに応じて、吸収された旧村役場の職員をそのまま引き継ぐことも可能である。しかし、全村移転の場合には、たまたま継承することとなった隣接自治体の住民数はほとんど増えないので、役場職員も引き受けようがない。役場職員が引き継がれば、旧村の意向を多少は体現して行動する職員も残ろうが、こうした可能性も乏しいのである。したがって、1で述べたように、形式的な継承市町村は住民意思反映の受け皿とはなり得ないのである。

3 村民の集団移転先の分散

全村移転がやむを得ないならば、旧村・集落での紐帯やコミュニティをなるべく維持したまま、集団移転を計画することが考えられる。しかし、現実には簡単ではない。

いくら中山間地の小村であっても、それなりの人数がいるのであって、その集団を一括して受け入れる土地は、簡単には見付からない。そのため、複数の集団移転地がダム事業者などによって選定・造成されることになる。つまり、旧村民が一つにまとまって移住することはできない。この段階で、旧村と旧村民の一体性は破壊されるのである。

複数の集団移転先が設定されると、旧村民はそのなかから、補償金額、親戚関係、仕事関係などを総合的に判断し、個々に行き先を選択するしかない。なかには、集団移転先ではなく、自力で全く別のところに移住してしまう人もでる。いずれにせよ、「集団移転」とは名ばかりであり、現実には各戸各人移転になる。同じ旧村出身とはいえ、集落も違えば慣習慣行も違う。その旧村民が、それぞれにシャッフルされて、複数の集団移転地に住むことになる。したがって、紐帯やコミュニティを維持することは容易ではない。

集団移転先の分散と分断は、2で述べた継承自治体の形式性を生み出す。要は、形式的継承自治体は、必ずしも、旧村民の集団移転先とは限らないのである。特に、ダム事業が行われるような山間部では、隣接の継承自治体といえども、そもそも可住空間が地理的に

多くはないので、現実的に集団移転先を造成することは困難である。集団移転先にならないともいえる。つまり、旧村民をほとんど含まない継承自治体が旧村の立場を継承することになるのであり、旧村民の意思が反映することは、ほとんど期待できないのである。

このように、旧村単位を維持することが、机上では期待される集団移転ではあるが、現実にはその効果は限定的である。少なくとも、政治的・行政的な意味での意思反映をするためのコミュニティは失われる。

とはいえ、新たな集団移転地区で、祭礼や風習などの行事という面での共同性がある程度、再生ないしは新生することは可能である。社会学・民俗学的な意味でのコミュニティの維持ないし形成は、大きな変容を受けつつも、少なくとも移転第一世代くらいは可能かもしれない。旧村での生活を知らない第二世代になれば、それは単なる「ニュータウン育ち」の世代にすぎず、こうしたコミュニティも薄らいでいく。しかし、集団移転は激変緩和措置として有用なのかもしれない。

4 受入先自治体による吸収同化

集団移転先の確保には、受入先自治体との円滑な合意が必要である。これは、一種のニュータウン建設という住宅開発事業となるので、基本的にはダム事業者が責任を持って実施すればよいはずである。とはいえ、農地転用や用地買収の現実性を考えると、そして、円滑な造成事業や移転後のスムーズな生活再建を想定すれば、受入先自治体・地元自治会との円滑なコミュニケーションが不可欠である。したがって、受入先自治体の意向は水面下では強く反映する。

受入側としては、「独立国家」のような「異民族コミュニティ」が域内にできることは非常に困る。受入先自治体としては、吸収して消化できる程度の小規模な集団移転に留めたいのである。そして、集団移転地が形成されたとしても、旧村の継承コミュニティとして特別な扱いをするのではなく、あくまで、「普通」の一自治会・一集落・一地区として取り扱う。いわば、移転した以上、旧村民としてではなく、受入先の現市町村民としてのみ、扱うのである。

当然、受入先自治体は、「旧村民」としての意思反映には極めて消極的になる。受入先自治体は、旧村の継承自治体とは限らないから、「旧村民」の立場の意思を受け取るべき受け皿ではないと拒否できる。あくまで「現市町村民」としての意思反映は受け付けるのである。しかも、実態は「新住民」にすぎないから、「旧住民」が優越する当該受入先自治体での意思反映回路では、必ずしもうまく生かされないであろう。さらに、移転した旧村民は、内部的にはコミュニティの維持を図るとしても、周りの住民とのいざこざを避けるためには、対外的には「旧村民」性を薄めて日常生活を送るしかない。こうして、三重の意味で、旧村民の受入先自治体への意思反映は困難なのである。

集団移転によって、旧村民の意向をまとめて反映できると考えるのは、空論にすぎない。受入先自治体は、決して「お人好し」ではなく、あくまで、自治とは弱肉強食の非情な世界なのである。しかし、受入先自治体に対しては、移転者は、「受け入れてくれた」ことに感謝せざるを得ない。拠り所である旧村という自治体を失うことは、非常に大きなマイナスである。

おわりに

国・ダム事業者がいかに誠意を持って仕事斡旋・生活再建・集団移転に向き合ったとしても、国・事業者の事業が原因である以上、移転を余儀なくされた旧村民にとっては、人災の域を出ない。しかも、国・ダム事業者は、あくまでダム完成という目的のためには誠意を持った対応をするが、移転が完了し、水没が実現できるや否や、積極的に旧村民に対応するインセンティブを失う。それゆえ、国・事業者への感謝を孕みつつも、旧村民は不信を持つことになる。居住生活を破壊したその当事者に、救済を依存しなければならないという、悩ましさがあるのである。

旧村という自治体の喪失は、住民の意思反映の可能性を決定的に弱める。合併による継承自治体が、意思反映の受け皿となることを期待するのは非現実的である。三々五々の住民転出では、転出先自治体に意思反映を期待するのは無理である。集団移転であっても、受入先自治体に意思反映できると考えたら、それは間違いであろう。あくまで、移転先では、ただの普通の「住民」であるとともに、「新住民」となることを覚悟しなければならない。もちろん、住民コミュニティは、政治・行政面だけではなく、社会・生活・文化面も重要なので、第一世代の過渡的措置としては、集団移転は後者の面ではそれなりの効果があるだろう。

村民が集団離村してしまった村自治体を維持することが、旧村民の意思反映のためには必要である。しかし、集団移転地でも第二世代になるにつれて、旧村コミュニティ意識は希薄化する。集団離村して実質的には人の住んでいない村自治体を、意思反映の受け皿たる団体として維持することは、未だ行われたことのないプロジェクトである。もちろん、第二世代になるにつれて、この村自治体の必要性は薄れよう。しかし、必要性の高い過渡的措置としても、村自治体を、政治・行政的に維持できるかは、未知数である。