

研究機構・研究と報告 NO. 126

Jichiroren Institute of Local Government 2018・4・10

自治労連・地方自治問題研究機構：FAX: 03-5940-6472 <http://www.jilg.jp/>

〒112-0012 東京都文京区大塚4-10-7 自治労連会館3F

翁長沖縄県知事によって具体化される地方自治

村上 博（広島修道大学教授）

はじめに

2017年10月の衆議院議員選挙は、自民党と公明党で議席の3分の2を占めるという「虚構の多数」に終わったが、沖縄から見た選挙の「最大の問題は、辺野古新基地建設を含む沖縄における在日米軍基地の過重負担問題が論点になっていないこと」であった(1)。沖縄県の4つの小選挙区では、オール沖縄が3つの区で勝利し、自民党は4区の1議席に止まった。この住民の運動の主戦場の一形態である選挙の結果につき、住民と共に平和的生存権の実現に取り組む翁長知事は、知事のお膝元でオール沖縄の発祥の地である1区、普天間飛行場のある2区及び辺野古新基地建設が進む3区で「明確に辺野古新基地反対、オスプレイ撤回、普天間飛行場の閉鎖・撤去（の民意）は大差で方向性が出た」と評価している（沖縄タイムス2017年10月24日2面参照）。また1区で敗れた自民党の国場氏は、「『オール沖縄』は）1つの価値観、1つの沖縄の政治風土のような、より強固なものになったのかもしれない」と語っている（赤旗日曜版2017年10月29日3面参照）。

この「オール沖縄」の陣営は、辺野古新基地建設に反対する2つの潮流の合流によってつくられている。1つの潮流は、安保条約に基づく米軍の駐留と基地そのものに反対し、米軍撤退と基地の撤去を求める立場から辺野古新基地建設反対、普天間基地撤去を求める「基地反対派」であり、沖縄基地問題の解決には安保条約の廃棄が必要と考えている。もう一方の潮流は、安保条約・日米同盟に賛成で、米軍基地も必要だが、それが沖縄に集中していることは許せない、沖縄にこれ以上の新基地建設は許さない、という沖縄「差別反対派」の立場である。翁長県知事はこの後者の潮流の旗手であり、辺野古の問題を徹底して沖縄住民の見地から提起している(2)。

さて、本稿では、沖縄では非常に大きな役割を果たしている、住民の運動の副次的な戦場

である自治体の権限行使につき、辺野古基地争訟において表明された翁長知事の発言を中心に日本国憲法が保障する地方自治のあり方を以下検討することにする。「辺野古の問題は、沖縄県だけの問題ではありません。まさしく、地方自治の根幹に関わる問題であり、ひいては民主主義の根幹に関わる問題であります。」「『地方自治の危機』は今そこに迫っている」と翁長知事は述べている(3)。

1 翁長知事の政治思想

(1) 翁長知事の政治目標

翁長知事は、その著書『戦う民意』（角川書店、2015年）の中で、「やっと沖縄の可能性を十分に発揮できる時代がきました。百年来、アジアと仲良くできた沖縄が日本とアジアの架け橋になれる、大きな意味で沖縄の自立と、日本という国の中で果たす役割が初めて見えてきた」と書いている(227頁)。翁長知事が目指すこの目標は、憲法が目指す国家像と同じである。したがって辺野古新基地建設を巡る沖縄県と国との対立は、現行憲法を破壊しようとする安倍政治と憲法を実現しようとする翁長政治の対立、と理解することができよう。

(2) 第2章 この国を問う

「『沖縄県民は日本本土に差別されている』という受け止め方の浮上は、沖縄県民の尊厳と誇りの自覚と軌を一にした変化だと思えます。自らのアイデンティティーに目覚めたからこそ、自分たちに対する差別を真正面からとらえることができるようになった」（89頁）。

「辺野古埋め立てについて、他の自治体首長や政治家たちは、『国の権力が進めていることは止められるわけがない』と語ります。私が危機感を抱くのは、彼らの語り口が、本当に他人事のようなことです。「地方自治」という観点で辺野古の問題を考えると、日本という国が大きく間違った方向に進んでいるという危機感が感じられません」（90頁）。

現在の中央集権的な手法が危険なのは、政治も国民の意識も、一方向に物事が進むといっせいに同じ方向に走っていく傾向があることです。それを私たちは、まず地方自治という視点からチェックしていかなければ、やがて同じ過ち（戦前のように大きな奔流）を繰り返すことになる（94頁）。

「国に対する反対意見を他の自治体が支援し、連帯できるようにしておくことが必要です。地方自治が侵害されないように、国と地方自治体は形式的とはいえ対等の関係が謳われています。地方自治のあり方から再度考え直し、地方から日本を変えるという視点が求められます」と(95~6頁)。ここには、地方自治の原理と平和主義の原理との一体不可分性が、

みごとに表現されている。

(3) 第4章 苦難の歩み、希望への道

「治外法権のような苛酷な圧政下でも、沖縄は米国民政府と闘って人権と自治権を獲得してきました。沖縄の民主主義は、本土のように連合国最高司令官マッカーサーの時代に与えられた自治と人権の中で発想するものではありません。その意味で、民主主義や自治の精神が沖縄県民には身体深く根付いています。粘り強い闘いの DNA が今日も沖縄にはいきているのです」(156~7頁)。

「私が目指しているのは、日本政府がどれほど大きく立ちほだかろうが、県民が一つの心でまとまり、しっかりスクラムを組めるようになることでした。それは沖縄と日本という国との大きな隔たりをなくす第一歩でした」(184頁)。

「『イデオロギーよりアイデンティティー』を優先し、『オール沖縄』で立ち向かわなければ基地問題は解決しない、と保守と革新に呼びかけました。大差による圧勝で、私は政治が沖縄県民に近づいてきたことを実感しました。沖縄を変えるには、保守も革新も心一つにしてくれないかと県民は思っていたのです」と(192~3頁)。「はじめに」で確認された、辺野古新基地建設に反対する2つの潮流が地方自治の原理によって統合されていることが、明らかにされている。

2 辺野古争訟

憲法が地方自治を国民に保障したのは、「地方自治を闘いとることにより、地方自治体が国民・住民の日常的生活と権利を防衛または促進しつつ、中央政府の集権的画一的官僚政治・行政に対する、国民・住民の抵抗とその意思の組織となる可能性をも有しているからである。(中略)地方自治は、現実の国家におけるたんに技術的な地域的事務処理のためにのみ保障されるのではなく、むしろ、強大な中央集権権力の恣意的権力支配に対する対抗物としての、住民の意思に基づく自治体の存在理由を、民主主義の叡知として認めるところに要求されるのである。したがって、自治体はもともと中央政府に対して、国民・住民の日常生活的具体的利益の実現とそのための諸要求をつきつけることによって、国の政策の転換ないし内容充実を迫る可能性を自らのうちに含んでいるのである」(4)。このことが明確に表れているのが辺野古争訟である。

(1) 辺野古埋立承認取消し

まず、辺野古争訟の起点である翁長知事による辺野古埋立承認取消の時点の知事の考えを確認する。翁長知事は、辺野古埋立承認を取り消した2015年10月13日の記者会見におい

て、つぎのように述べている。「沖縄問題もさることながら、地方自治という在り方、そして日本の国の民主主義、あるいは中央集権みtainな格好に最近なってきた。こういったことなどの危険性、日常から非日常に紙一重で変わる一瞬を止められるかどうか。変わってしまったからのものは、過去の歴史からいうと大変厳しいものになるうかと思しますので、そういうことも含めてみんなで議論していけるようなものに、この沖縄の基地問題が提示できればありがたいと思っています」（沖縄県 HP 参照）と(5)。

(2) 不作為違法確認訴訟に関する最高裁判所

最高裁判所が 2016 年 12 月 20 日に上告棄却したことを受け、「不作為の違法確認訴訟の最高裁判決を受けた知事コメント」（同日）では、次のように翁長知事は述べている。「是正の指示についても、それを制限する定めがないことを理由に、無制限に地方自治体への関与を認め、国と地方を対等・協力の関係とした地方自治法の視点が欠落した判断を示し、結果として問題点の多い高裁判決の結論を容認しました。（改行）このような判断を最高裁判所が行ったことについては、深く失望し、憂慮しております。（改行）私は、知事に就任して以来、政府に対して『辺野古が唯一の解決策である』という固定観念を捨て去り、辺野古新基地建設に反対する多くの沖縄県民の声に耳を傾けていただきたいと求めてまいりました。……（改行）県民の理解が得られない新基地建設を進めることは絶対に許されません。（改行）過去、沖縄は、日本の独立と引き替えにアメリカの施政権下に置かれました。日本国憲法が適用されなかった米軍統治下時代、苛烈を極めた米軍との自治権獲得闘争を、粘り強く闘ってきた沖縄県民は、日米両政府が辺野古新基地建設を断念するまで戦い抜くものと信じております」（沖縄県 HP 参照）と。

おわりに

今回の辺野古新基地建設問題は、改めて「安全保障政策は、2000 年分権における国—地方関係の再定義において十分議論されないまま、外交・防衛が国の専管事務とされたために、今日改めて検討しなければならない状況にある」（6）ことを明らかにしている。第 2 次世界大戦を引き起こした日本が、再び「新たな戦前」を創り出さないためには、暴走する国をコントロールする地方自治がますます重要になっている。

日米安保体制の根幹に関わる沖縄の問題は、「国の最高法規」（憲法 98 条）である非軍事平和主義の日本国憲法を頂点とする憲法体系と、日米安保条約を頂点とする安保法体系によって法的に表現される「軍事体制としての安保体制」、という 2 つの法体系の矛盾の表れである（7）。安保法体系は、憲法上の授權規定がないにもかかわらず、日本の指揮・監督下でない外国軍隊の日本駐留を認めている。沖縄県が、国会の決定に基づかないで辺野

古新基地建設を閣議決定で決めたのは憲法 41 条違反と主張したのに対し、2016 年 9 月 16 日の福岡高裁判決は、「本件新施設等の建設及びこれに伴って生じる自治権の制限は、日米安全保障条約及び日米地位協定に基づくものであり、憲法 41 条に違反するとはいえない」と判示した。

そこで沖縄県の地方自治は、この安保法体系を抜きにしては問題の本質を掴むことはできない。「住民の福祉の増進を図ることを基本と」する（地方自治法 1 条の 2 第 1 項）地方自治体は、住民の生存の権利、安全・健康など福祉を享受する権利を確保することを存在理由とする地方政府である。この住民の権利に反する国の施策に対し、それをやめさせるために抵抗することこそ、地方自治体の責務である(8)。そこで米軍基地建設問題を解決するためには、安保条約に基づき国に提供義務のある基地が、地方自治体の事務と国の事務が重複する領域の中にあることから、対立する国と地方自治体が、対等な当事者として一定のルールに基づいて協議する制度が設立されなければならない(9)。

- (1) 佐藤優「佐藤優のウチナー評論<505>」琉球新報 2017 年 10 月 27 日 3 面参照。
- (2) 渡辺治・福祉国家構想研究会編『日米安保と戦争法に代わる選択肢』大月書店、2016 年 314 頁参照。
- (3) 翁長雄志「沖縄県知事メッセージ」自治総研 455 号（2016 年）35 頁及び 39 頁参照。
- (4) 室井力『現代行政法の展開』有斐閣、1978 年 147 頁参照。
- (5) 徳田「辺野古基地訴訟の現状と課題」法学館憲法研究所報 15 号（2016 年）17~18 頁参照。
- (6) 富野暉一郎「地方自治体と安全保障政策」宮本憲一・川瀬光義編『沖縄論—平和・環境・自治の島へ』岩波書店、2010 年 215 頁参照。
- (7) 倉持氏は、沖縄の米軍基地問題については、「駐留米軍基地問題の根本的解決の道筋を示すものとして『二つの法体系』論が参照される」と、2つの法体系論の意義を述べる。倉持「日米安保五〇年と『二つの法体系』論」杉原泰雄・樋口陽一・森英樹編『長谷川正安先生追悼論集 戦後法学と憲法—歴史・現状・展望』日本評論社、2012 年 816 頁参照。
- (29) 小林武「平和を守る自治体と憲法」小林・晴山一穂・稲嶺進・稲葉暉・岡庭一雄編『「戦争をする国」許さぬ自治体の力』自治体研究社、2014 年 106 頁参照。
- (30) 村上「二層制地方自治」岡田知弘・榊原秀訓・永山利和編『地方消滅論・地方創生政策を問う』自治体研究社、2016 年 129 頁参照。

（本稿は、村上博「翁長沖縄県知事によって具体化される地方自治」修道法学 40 巻 2 号〔2018 年〕の抄録である。）