

# 自治研 かんがわ

2019 **6** No.177  
(通算 241号)

## CONTENTS

巻頭言 地域での福祉活動を考える

議会改革の第2ステージの創造

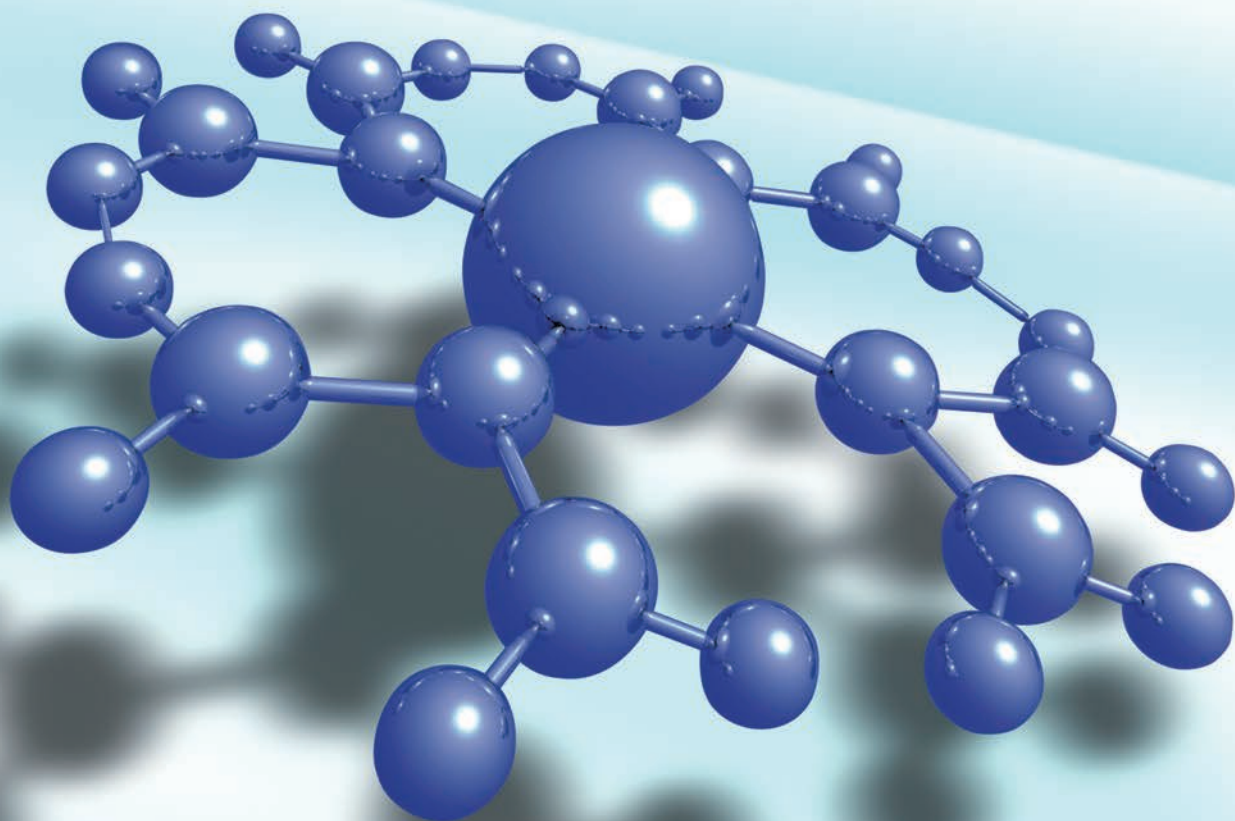
—「住民自治の根幹」としての議会を作動させる—

山梨学院大学教授 江藤 俊昭 …………… 1

沖縄の自治の魂

—歴史と文化の視点から国と地域を考える—

元読売新聞東京本社編集委員／ジャーナリスト 青山 彰久 …………… 13



公益 神奈川  
社団 県地方自治研究センター

今年12月に民生委員の一斉改選が行われる。民生委員は地域の福祉の担い手として期待されているが、その選出方法は鎌倉市では、地元自治町内会の推薦をもとに地区民生委員協議会会長、そして地区社会福祉協議会の会長の推薦を経て、市の民生委員推薦協議会、その後県の民生委員推薦協議会の決定という流れである。任期は3年であるが、最近では近隣自治会長などとの話で、やめる人の後任が見つからないという話をよく聞く。前回の改選期にも定員に満たずに欠員が出たり、やめたいのに無理に再任されたという声を聞いた。

民生委員は民生委員法に基づき厚生労働大臣から委嘱される無給の非常勤の地方公務員で、児童福祉法により児童委員も兼務することになっている。その活動内容は見守り、行政窓口へのつなぎ、高齢者登録制度への協力、地域包括支援センターとの相談協力、生活保護世帯の把握、児童虐待などの児童相談所への通告など多岐にわたっている。

最近地域包括ケアシステムの構築が言われているが、その中で民生委員は、地域での共助ということで費用負担が制度的に保障されていないボランティアなどの支援も行い、地域住民の取り組みの中心的役割が期待されている。

確かに共助の重要性は理解されるものの、民生委員に多くのことが期待され、そのことが過度の負担になり、民生委員になると大変だということで、なり手を探すことも地域には大きな課題となっている。

さて、地域における福祉への関心は、どうしても高齢者のこと、児童のことが中心になる一方で、障害者の福祉については軽視されているようである。

私は現在知的障害者の事業所を運営するNPO法人の代表理事を務めている。3つの事業所には60人の利用者がいるが、地域とのつながり、事業所が所在する地域の自治町内会、民生委員との連携をどうするかが大きな課題となっている。また、利用者が居住している地域の中で、その地域とのつながりはどうなっているかも気になる場所である。職員には常日頃、事業所のある地域での地元とのつながりをどう作るか、絶えず考えるようにしよう、また地域のイベントを積極的に活用しよう、と言っている。幸いなことに、地域の自治町内会の援助を受けてお祭りに参加するとか、徐々に連携が出来ているが、地域の皆さんにまだ十分に理解されているとは言えない。

福祉、とりわけ地域福祉ということが言われて久しいが、課題は山積みで、障害者やその施設への関心はまだまだ低いように思われる。今後はさらに地域での理解を深めるように努力していかなければならないと思う今日この頃である。

小泉 親昂

(特定非営利法人あゆみの会代表理事)  
神奈川県地方自治研究センター研究講師

## 議会改革の第2ステージの創造

—「住民自治の根幹」としての議会を作動させる—

山梨学院大学教授 江藤 俊昭

2019年3月14日神奈川県地域労働文化会館において神奈川県地方自治研究センター第19回総会記念講演会が開催され、山梨学院大学教授の江藤俊昭氏より「議会改革の第2ステージの創造—『住民自治の根幹』としての議会を作動させる—」をテーマに講演をいただいた。以下は、当日の講演をもとに編集部にて原稿を作成し、江藤氏が加筆・修正したものである。

### はじめに

今日のタイトルは、「議会改革の第2ステージの創造」と、最近、私がお話しするものを出していただいております。また、副題に「住民自治の根幹としての議会を作動させる」と書いてあるんですが、この「住民自治の根幹」というのは私の言葉ではないんですね。例えば、地方制度調査会の第26次と第29次に「住民自治の根幹は議会だ」と明確に書いた答申が出ていますけれども、そういうふうには作動していないよねと。住民自治の根幹は議会だということを議会がちゃんと認識して作動しているかどうか。そして、市民もそのことについてどのぐらい理解しているかどうかということが今後の住民自治にとって重要だと思います。

### 1. 「住民自治の根幹」としての議会の作動

#### (1) 議会改革の本史への突入

まず、住民自治の根幹としての議会の作動



ということで、「議会改革の本史」という言い方は独特な言葉です。議会改革の本当の歴史にようやく入ったという意味です。新たな議会ということで、例えば、北海道の栗山町議会基本条例が明確に宣言したもので、閉鎖的ではなくて住民と歩む議会だということ、それから、議会は本来、議員間でしっかり議論するという事です。さらに言えば、議員間ではなくて、後でご紹介する犬山市議会の「市民フリースピーチ」のように住民を巻き込んで議論する。そうしたフォーラムとしての空間ではないのだろうか。そして首長を追認してスタンプを押していくような、そうい

う議会ではなくて、首長としっかり政策競争をする。そういう議会像が、北海道の栗山町議会の基本条例の中には明確に刻み込まれているということです。

それ以前の議会改革は、一般的には「議会改革」という名称ではなく「議会の活性化」と言われていました。「情報を公開します」「委員会を傍聴できます」という程度、あるいは「議会中継をする」「対面式の議場にし、一問一答方式の議会運営を行う」。これを何十年にもわたって議会の活性化ということで議論していました。住民自治にとって議会とはなんぞやというようなことではなくて、技術的な、場当たりの改革というのが行われた。これはこれで大事なことだと思うんですが、「住民自治の根幹」として位置付けられていたかどうかということについては、甚だ疑問がつくのではないかと。

そこに 2006 年、北海道の栗山町議会は、新たな議会像を議会基本条例の中に刻み込みました。その後、市議会や都道府県議会もこの後を追って現在、約 4 割以上が基本条例を制定しています。市レベルでは 6 割が基本条例を制定しています。たった 12 年で急激にここまで広がったというのは本当に珍しいものだと思います。

## (2)「思いつきではない」改革

こうした改革が栗山町だけで起きているわけではなくて、それ以外に広がったというのは何らかの根拠がある。思いつきの改革ではなく、しっかりと住民自治の原則に即した改革だということです。

まず日本の地方自治は二元制をとっています。それで首長と議会が政策競争するのは当たり前のことで、首長の独任制と議会の合議体と、それぞれを生かす。首長のリーダーシップを生かし、議会は合議体ですから多様な意見を巻き込んでいく。そういうようなこ

とで政策競争をする。

もう一つの原則は、充実した住民参加の原則です。一院制は住民によるチェックが前提となるし、リコールなどの直接請求制度がある。そうすると、議会にも行政にも多様な住民参加が必要になってくる。従来の住民参加というと、行政の住民参加はいろんなところで工夫され、新たな展開を遂げています。しかし議会にも、住民参加が当たり前のことだと思うんですね。多様な住民参加を得ながら議員間討議をして、それを踏まえて首長と政策競争する。こういう議論になってくる。

住民自治の根幹としての議会の意味については、素直に地方自治法を読むと、96 条に「議会の権限」というのが書かれている。条例とか、決算とか、予算とか、財政的な側面や、執行権に関わる契約とか、財産の取得処分も 96 条の 1 項にしっかり書き込まれているわけです。地域経営にとって大事な権限は、ほとんどすべて議会が持っているということです。

それに対して、首長の権限というのは地方自治法の 149 条に書かれています。執行権に関わることですね。その他、専決処分とか、規則の制定権というのもありますけれども、原則 149 条に書かれていることと 96 条とを比べた場合に、議会がどれだけ多くの地域経営に関わる権限を持っているかの確認です。

なぜそうなのかということですが、「住民自治の根幹」だから、権限を首長ではなくて議会に与えている。おそらくこれは万国共通に議会だと思います。「住民自治の根幹」の意味は、多様な議員の議論による論点の明確化、そして合意が形成されるからです。そして世論形成の役割を担うからです。地域には、市町村合併や、学校の統廃合のように大きな問題がたくさんあります。住民間での議論を巻き起こすために行政も議会も情報提供し、そうした議論をする空間を創出することが大

事なことです。

世論形成の役割について補足しておきます。住民の中には「賛成」「反対」だけでなく、よく分からないという人もたくさんいるんですね。そういう人のためにも議論を巻き起こすのが大事なんです。誰しも認める選挙の制度で選出されている人たちが公開の場で議論するのは議会ですから、住民の人たちがそれを見ていて「私はやっぱり A だ」、「私は A だったんだけど B 議員のほうの意見に近いな」と意見を変える場合もある。よく分からないという人が「私は A 議員の人に近いな」と自分の意見を発見する、そういう議論の空間が議会です。

それぞれの議員が積極的に議員間の討議の中で論点を明確にして、世論を形成する。だからこそ「住民自治の根幹」と言われ、そこに重要な権限を付与しているということです。

### (3) バクハツとしての議会基本条例の展開

議会基本条例の制定が全国に広がっているというのは今お話したところです。「バクハツ」という言い方をしているのは、約 800 の自治体が制定したということとともに、もう 1 つの意味は、従来の議会運営とまったく違うことを明確にしたということです。

13 年経つ中で議会基本条例はどんどん展開しています。それぞれ個性ある基本条例が制定されているんですね。「本史の明確化と進化・深化」を遂げてきた多様な個性ある条例制定、そして第 2 ステージとして後ほどお話しますような内容の条文も、しっかり入ってきています。

一つひとつ取り上げる時間はないんですが、よくあるのはしっかりと住民自治を作っていくということで「議会運営の根本規範性」。議会運営の基本原則とともに法令等の解釈基準について、自治法の解釈権限を総務省の通達でやるわけではないということの確認です。

自分たちがどういう法律解釈を行っていくか。これは栗山町の基本的な考え方です。

新しい議会運営の 3 つの要素ということで、①住民に開かれるものについては、例えば参考人を位置付けるとか、陳情請願を市民からの政策提言として位置付けるだけではなくて、代表者の陳述を明記しているものなど、新しいものがいろいろ出ている。

それから、②議員間討議を重視する議会、そして、③執行機関の政策競争というのをどう位置付けていくかというところです。

この 3 つの要素を実現する制度として通年議会などもあります。それと新たな議会を作り出す条件として、議会事務局をどう位置づけていくか。議会事務局を充実させるというような一般的な規定ではなくて、ちゃんと自立化させるような規定なども入っています。職員採用について書いているものもあります。

それから新たに必要な規定として、3.11 東日本大震災以降、危機管理。災害時にどう対応しているかということも不可欠ですし、自治体間連携の中でそれぞれの議会がどういう役割を果たしていくかどうかが、今後、かなり大事な論点になる。あるいは自治体内分権の議論も入れていくなど、基本条例については、それぞれの自治体ごとにこうした個性ある展開を遂げています。

### (4) 地方政治の台頭と二元代表制＝機関競争主義の覚醒

さて、地方政治の台頭と二元的代表制＝機関競争主義の覚醒ということについてですが、地方分権改革の中で機関委任事務体制が崩れていくということで、地域経営の重要度が高まってきた。そこで、行政も大事なんだけど、そもそものところで、地域をどのように方向付けていくか、政治の重要性というのが認識されるようになった。

もう 1 つは財政危機で、『あれもこれも』

から『あれかこれか』を選択しなければいけない。そういう意味で、地域を方向付けている政治がすごく大事になってきた。

一方で「首長主導型の民主主義」ということで、橋下徹さんとか河村たかしさんですね。

それからもう 1 つは、私が基本にしています二元的代表制、あるいは機関競争主義ということですね。1970 年代の後半に西尾勝さんが定義した『二元的代表民主制』という言葉です。議事機関である議会と執行機関である首長等が政策競争を行う。機関と機関が対立してより地域経営を行っていくということで「機関対立主義」を西尾勝先生が 1970 年代に提起しました。

この大事なポイントは、議会と首長は正統制では台頭ということを前提として、政策過程全体に渡って、議事機関である議会と首長が政策競争するという。

もう 1 つの要素としては、政策過程全体に渡って住民参加、市民参加を挿入していく、こういうものですね。

当時は議会が強かった。革新自治体が出ていろいろ対立している中で、両方とも対等だと。そして議会も大事だけれども、首長が政策過程全般に渡って関わっていくことも大事だし、そこに市民参加を入れ込んでいく。そして政策を作り出していく、監視していく。議会と競争していく。こういう発想の中で二元的代表民主制を西尾先生は提起した。

時代は変わって、今日は首長が強くて、行政が主導的に強い中で、議会側はどのように住民自治を作動させる議会を作り出していくかという流れの中で、これが再構成された議論として二元的代表民主制。最近ではそれを二元代表制と呼んだり、私は若干残して二元的代表制と呼んだりしています。そして、機関対立主義というのが西尾先生でしたけれども、最近、首長主導型を見ると対立を強調しちゃいけないのかなと、政策競争をメインと

するというので「機関競争主義」として活用しています。

## 2. 議会改革の本史の第 2 ステージ

### (1) 形式とともに内容を

今までとは違う、議会改革の本当の歴史に入ったことはすごく大事なことなんですが、それを第 2 ステージに繋げていかなければいけない。基本条例の中に刻み込まれているのはあくまで運営の手法、いわゆる形式的な改革で住民からすれば「今までやっていなかったの？当たり前じゃないの」ということなんですね。それをどういうふうに住民の福祉の向上に作動させていくかが重要なポイントになってきている。そこで、この住民の福祉の向上にどうやって繋げていくかどうかということだと思います。

今お話したことをまとめますと、前史の議会活性化は一問一答方式、対面式議場、委員会の公開、などの改革だった。ようやく本史に入った第 1 ステージでは、議会基本条例に刻み込まれたような議会運営の改革を明確にした。これは画期的なことですが、それをどのように住民の福祉の向上に繋げていけるかというのが大事なポイントになってきた。

### (2) 議会からの政策サイクルの発見

そこで今、住民福祉の向上に繋げていくためにはどんな議論と実践をしていかなきゃいけないのか。

#### ①三重県議会：新しい政策サイクル

三重県議会は、今から十数年前に「新しい政策サイクル」というのを打ち出しました。当時は北川知事がどんどん改革を進めるんですが、例えば行政評価では、首長が出した政策を執行して、それを評価する。評価では、事務事業等の外部評価委員会みたいなものがすごく重要な役割になっていく。こういう

PDCA を回していくんですが、議会はもちろん予算とか決算には登場するんですが、この PDCA サイクルで議会はどんどん蚊帳の外に置かれてくる。自治体改革をやっている自治体ほど、議会は蚊帳の外に置かれるんです。事務事業評価をやっていくと、どんどんそれが論理として回って行って、議会がなかなか関われない領域になってくる。

行政への住民参加を行っている自治体ほど、議会は蚊帳の外に置かれているんじゃないか。行政への住民参加の充実の中で、住民、そして行政との連合体が出てきて、議会自身を包囲されちゃう。本来の住民自治の根幹と作動させていくためには、議会自体が開放的にならなきゃいけない、という文脈があるんです。そういう意味で三重県議会は今から十何年、新しい政策サイクルとして、決議とか報告書を議会側が出すことによって、行政の方向を

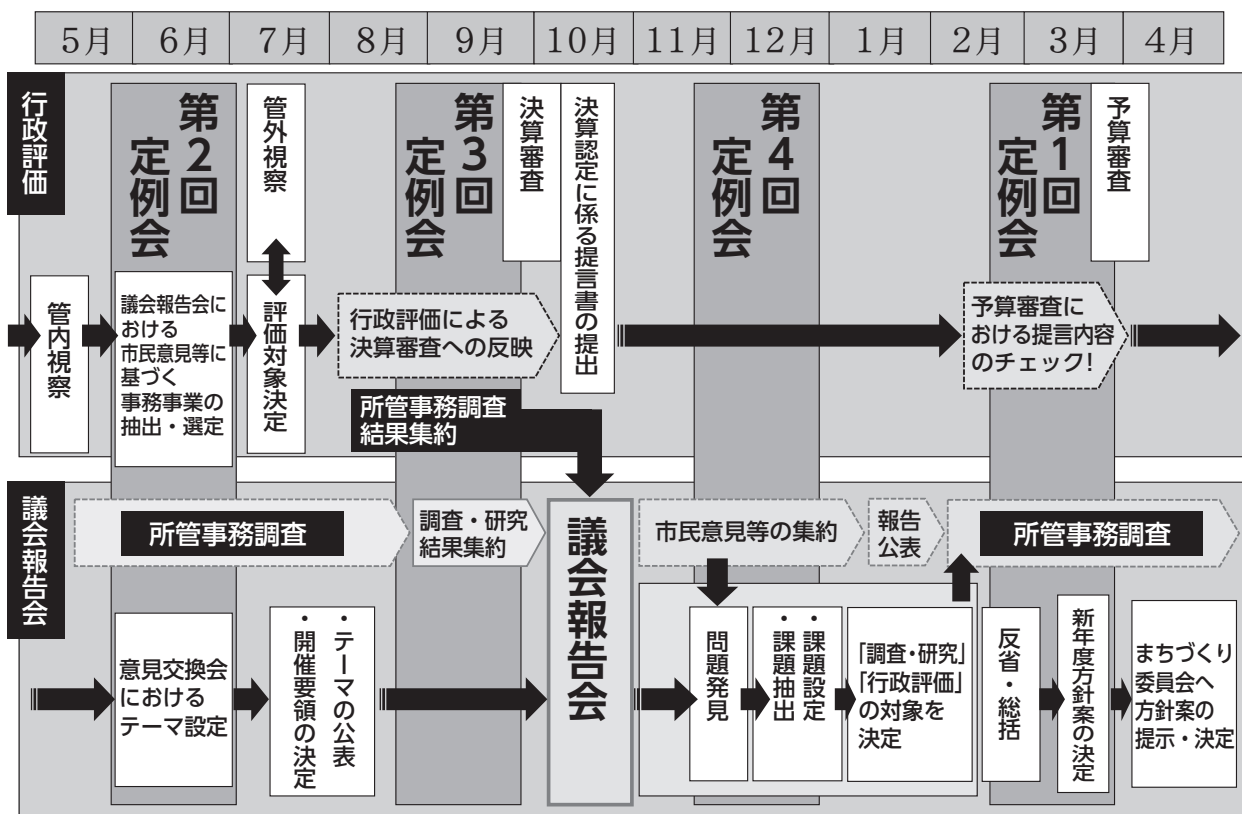
ある程度修正したり、方向付けたりしたというのがあります。

## ②会津若松市議会：議会からの政策形成サイクル

福島県会津若松市議会は、議会改革の本来に先駆的なところと言われていて、「議会からの政策形成サイクル」というものを打ち出しています。「政策形成」と「形成」が入っています。これは時代的にすごく大事なことで、議会側からの提案というのを強調した議論なんですね。

住民を基点にして政策提言を行う。例えば、一般選挙が行われてすぐ、住民との意見交換会に入るんです。そこで、この議会は4年間どのような課題をやるのか、市民の意見を踏まえて議会としてテーマを決めていきます。そして常任委員会にその課題を振って

## 飯田市議会における一年間の流れ



いくわけです。そして4年間このテーマで調査研究を行っていきます。4年間のまとめもしますが、政策提言もします。彼らは市民との意見交換を基点にすると常に言っています。

### ③飯田市議会：まちづくり委員会との協働による政策サイクル

飯田市議会の理論と実践がスタンダードになっているものです。今、定例会というのは自由に決めますけれども、一般的には4回で、3・6・9・12月ですよね。閉会中は議会として自分たちではなかなか起き上がれないんです。それをどのように連続させていくかが大事なポイントになるんです。例えば、これは十数年前からの図（※前頁）ですが、1年間の流れの中で、図の下段を見ていただくと10月のところに議会報告会というのが入っています。それに広聴機能を持たせているんです。会津若松市議会もそうですが、議会報告会を踏まえて問題を発見して所管事務調査に乗せていく、という議論をやるんです。

まず、所管事務調査でそれを提言していくという流れがあります。議会報告会を起点にして自分たちで提言を出していくことをやります。これは先ほどお話した会津若松が議会からの政策形成サイクルと言ったのと基本的に同じです。この所管事務調査のテーマは、議会報告会から出た意見に基づいています。

もう1つ注意していただきたいのは、財政の中でも決算を重視していることです。彼らは総合計画を議会の議決にしたので、検証が必要で、その検証は決算に表れると考えています。決算は決算議案が出て、一般的には審議の前に1週間か10日ぐらい説明があるんですけれども、それからではとても決算審議はできない。それで準備をしようということで、前年の議会報告会に出た市民意見に基

づく事務事業を、最近では施策もやっていますが、抽出・選定して、何が課題かというのを事前に解き明かします。

6月定例会で、例えば1常任委員会あたり20項目をやるんです。そして7～8月で職員を呼んで調査を行って、8月下旬に常任委員会ごとに20項目をA、B、Cとか評価します。議員が持ち寄った評価を、単に合わせるのではなくて、委員長が「なぜあなたはこれにBの継続をつけたんですか」、「なぜあなたはCの縮小をつけたんですか」と議論するわけですね。じゃあこの委員会として、とりあえず縮小のCをつけましょうよと議論し、理由も明記する。これを作って9月の定例会の前に全体に報告し、それを受けて決算審査にあたっています。

つまり、事前に準備しなきゃしっかりした議論ができないよということで、決算審議をやった後に提言書を作成して、それを踏まえて3月の予算審査に生かしていく、こういう流れなんですね。飯田市議会は2年前に総合計画の作り方を変えてプロジェクト方式になりましたから、この資料はそれまでのものですが、言わんとするのは、住民の声を聞きながら政策を形成して、監視を強化して、こういうものを行っているということです。

### (3) 議会からの政策サイクルの展開

議会からの政策サイクルの展開というのは、こうしたものが素材となりながら今、多様な展開を行っています。

#### ①会津若松市議会：準備会と論点整理

例えば会津若松は、政策形成の意味を変えている。彼らはニッチの政策形成をやっている、というのがポイントだったんですね。行政が今、やっていない、あるいは後回しになっているようなものを住民の声を聞きながら提言していくということだった。そこから、今は本丸に関わろうとしている。本丸である



財政にも総合計画にも関わっていかうということをやっています。

先ほどの飯田市議会のものを使いながら、決算から予算への審議を豊富化しているんですね。今から7年ぐらい前に会津若松市議会のほとんどの人が飯田市議会に来て、2日間にわたる視察で意見交換をしているんです。その場に私もいたんですが、かなり真剣にどうやったらチェックができるかを具体的に議論して、それを活用しながらこういう展開を遂げました。

決算で言うと、主要項目を入れてなぜこういうふうになっていて、現状がどうなっていて、と書くんです。大事な点は事前に、決算に向けて議論すべき論点、質問する事項をそれぞれ5~6点、項目ごとに議論して準備しているんですね。これを踏まえて決算審査にあたるということをやっています。同じように予算のときも、どういうポイントがあるかということも1~3月の間にやる。決算の場合は6~8月の間に準備をやる。可児市議会の場合もほとんど同じです。

## ②大津市議会：ミッションロードマップ

それから滋賀県の大津市議会の「ミッションロードマップ」です。条例を何本作るかということで、たとえば土地利用計画に関する条例のように「〇〇の条例」を何本作ります。これを「ミッションロードマップ」という。条例も議員が最終的に議決して議員提案するんですが、事務局が手伝いをしながらみんなでやっているというところです。

ここまでの事例でどんな展開の要素があるのかというと、まず目標設定ですね。当たり前のことなんですが、4定例会で動かしていたものを、まずはしっかりと通年で動かしていきたいということなんです。それと、首長は任期4年を常に意識するんですが、議会

は4年を意識していないんですね。だからわかりにくい言葉ですけども「通任期」、つまり4年間でどうするかということ。さらに、可児市議会には次の期にそれを継承していくようなシステムがあるんです。これを連続させていくということです。

それから、住民を意識するという。今までは議会が見えないということで、自分たちから外へ出ていく「議会報告会」というものがかなり大事だったんですが、住民は「報告だけされてもそれは決まったことでしょう」ということになる。報告や広報も大事なんですけど、広聴機能を持たせていくということが付け加えられたところです。

もう1つは、議会の外も大事なんだけど、議会本体を開放的にしていきたいと思います。ここ5年ぐらい「参考人」の制度を活用する議会が出てきています。昔ながらの公聴会で賛成半分、反対半分みたいにやるとやりにくいかもしれませんが、もっと楽に「このテーマで、みんなで議論しましょうよ」くらいの公聴会にすればいい話だと思うんです。ともかく参考人を活用しているところが増えてきています。

それから、ただ単に政策提言を作るだけではなく、本当に財政や条例、総合計画に関わっていく。決議や意見書なんかも明確に出して、多様な権限を生かしていく。こういうふうな展開を遂げていきます。

議員研修で「議会って大事なんですよ」と思ってくれるのはいいんですが、全部やろうとしても無理です。たとえば、議決事件を追加するという地方自治法の第96条2項があって、私は基本構想や基本計画は議会の議決にしたほうがいいと思っていますけれども、栗山町は都市計画マスタープランや地域福祉計画なんかも追加しています。しかし、これをやるとどこまで広がっていくか、大変だと思うんですよ。小さいところでさえ国から作

れと言われて、40 くらい作らされている行政計画があって、その責任を全部持てないと思うんですね。

山梨県内の昭和町議会がこの3月に、議員提案で総合計画の策定と運用に関する条例を作ってもらったんです。これは北海道の栗山町や福島町議会でもできているんですが、総合計画の重要性、どんな構成になっているか、総合計画を策定するときのプロセスなども入っています。議会の議決も入っているんですが、ここで私が重視したのは、さまざまな行政計画が何本あってその進捗状況を毎年議会に報告する、と義務付けたことなんです。行政計画を全部議決事項にするのはとても無理なんですけれども、総合計画を中心にして行政計画がどういうふうになら下がっているかを確認しながら、進捗状況を報告させるというものです。

#### (4) 議会からの政策サイクルの特徴

ここで言いたいのは、議会からの政策サイクルの特徴について、議会からの意味を考えるとということです。ある程度頑張るのはいいんですけども、すべてはできない。だから議会の特徴が大事なんです。

まず、数値目標を達成するのはもちろん大事なんですけれども、本当にそれが住民のためになるかどうかというのは常に意識する必要があります。これは、執行の論理に対する住民目線の話ですね。

つぎに、執行機関は「総合性で」「縦割りに横串を」とかいろいろやりますけれども、やはり官僚制システムで縦割りにならざるを得ないところもあるんですね。そこを合議体として全体を見渡すような仕掛けをしていかなきゃいけない。ただし、議会自身が縦割りになっている可能性もあるんですね。委員会の所管事務を行政組織と連動させているので縦割りになっている。それをどういうふう

突破していくかという課題もあります。

それから3つ目は、執行機関には豊富な資源がありますがすけれども、議会は資源が少ないことです。町村では事務局の人数が平均で2.4人しかいない。政務活動費だって2割しか条例を持っていない。みんな横浜市会のように政務活動費を月55万円をもらっているというのと、まったく違います。こうした議会の特徴を考えたときに、すべてに応えることはできないと思うんです。個々の議員の方々の思いで動くのはもちろん大事なんです、議会としては総合計画やニッチ的なものが、今の時点では大事だろうと思っています。

#### (5) 地域経営には PDDCA サイクルを

PDCA は民間の手法ですが、行政組織や議会でも活用できる、常識的なやり方だと思うんです。ただ、地域経営全体の中で考えたときに議会は、地域経営全体の PDCA の中でどこに登場するのか、ということなんです。議会としても PDCA は大事です、執行機関も PDCA は大事です。では、地域経営全体として PDCA を考えたときに、議会はどこかということ、地域経営は民間じゃないから、民主主義だから、議論する空間をどうやって位置付けるのかということと、また、決定は誰が責任を持つのか、議会だということです。

たとえば、デリバレーションとか、ディスカッションとかの「D」、討議空間をちゃんと位置付けること。それからディシジョン、決定「D」ですね。議会が責任を持つということをしつかり位置付ける。Pの中にそれが含まれています、と言うかもしれないんですけど、民間の手法で考えたときには、Pの中に討議する空間を入れるとか、決定は議会ですということは、軽視される傾向があるんです。それで、舌を噛みそうな用語ですけども、PとDの間に討議空間のDと、決定のDとを付け加えて、地域経営全体としては

PDDCA サイクルというのが大事です。

### 3. 議会からの政策サイクルの課題

#### (1) 三者間関係の新たな課題

それでは、議会改革の第 2 ステージを考えたときに議会からの政策サイクルの課題について、どういう議論をしていくのか。

##### ①対住民

1 つは、住民に対してというのが議会を外に出ていく。たとえば、外で委員会を開催してもいいと、そこまで広がっていく話だと思うんです。外で調査をしながら委員会の議論をして、住民の声を参考に位置づけるような仕方でもいい、議場だけではないですよということです。それとともに、議場内部の議論で、今まで軽視されたものを充実させていきましょうと。参考人はようやくやり始めましたが、公聴会はまだ広がっていません。

また、もっと自由なかたちでできないかどうか。たとえば愛知県の犬山市議会が去年、「市民フリースピーチ制度」というのを 3 回やっています。定例会ごとにやっということになっている。議場で、公募で集まった市民の人たちが提言を 5 分程度して、その提言について議員とのやり取りを充分にやって、それで議論を詰めていくということなんですね。議会本体を開放して、市民がその時々で考えていることを提案する。要望について感想を述べるぐらいの話ではない。かなりしっかりと勉強をしながら提言をして、そして議員とのやり取りをしていく。そういう空間が出来上がっているわけです。

議場は議員のものではなくて、市民が議会というのは大事なんだ、関わっていくんだ、こういったことが生まれ始めたと思っています。議会はどうしても見えにくいというのがありますが、議会側からも積極的にこういう制度をやることによって、市民の人たちも

主体的に関わっていく。議場、あるいは議会は議員のものではなくて、市民のものだということの 1 つの表現と思っています。

#### ②議会内（議員間関係）

議員間で討議するためには、政策討論会とか何らかの組織を議会の中に作る必要があると思います。そこで出た意見をまとめて、議会として、例えば所管事務調査にするとか、あるいはこれは誰々議員と近い問題意識だから、これについては誰々議員が一般質問の中でさらに詰めて欲しいという、役割分担を決めていくんですね。議場で意見交換をするだけではなくて、そこでどのように議員として、あるいは議会としての政策に生かしていくのか。

本当に議会間格差が出てきていて、私が話していることは先駆的な議会なんですね。議長選挙も突然議長候補が現れて決まっちゃうのが、今では徐々に立候補制をとって、所信表明とか質問をしているという。議長、副議長、委員長もすごく大事になってきていますから、こういうリーダーシップの選挙が大事です。

それから会派です。やはり政策型の会派を作らないとダメだと思うんです。しっかりと政策型に位置付けて、本来でしたら選挙のときに会派マニフェストも必要です。それから委員会をもっと充実させる課題もある。

#### ③対首長：住民に対する説明責任

それから、住民に対する説明責任ということも兼ねて首長との政策競争というのをしっかりやる。今まで、議会が持っていて活用していなかった権限を活用しようという課題です。先ほどお話しました総合計画も大事なので、実効性ある計画に議会が関わる。自治基本条例と議会基本条例についてもルールを統合したり、あるいは役割分担していくこと

も必要なのだと思います。

## (2) 議会からの政策サイクルの評価

議会からの政策サイクルをどうやって展開させていくかということでは、まずは評価をしないとイケない。

第 1 ステージの評価は、議会基本条例の項目に即してこれはできている、できていなければどういうふうにするのか、と条文に即しながら毎年検証して、それを選挙のときには住民に示していくということが必要です。真面目な議会は、条文ごとに細かくやるんで疲れちゃうんですよ。だからもうちょっとアバウトでいいんじゃないかという話をしています。

第 2 ステージの、議会からの政策サイクルを回したことで、これができたかどうかという評価をしなきゃいけないんです。

たとえば、首長とは違う政策について議会側から提案して、条例とか、予算化できましたというようなことは、本当にそれが住民の福祉の向上に繋がったかどうか評価しづらい、10年、20年経たなきゃ分からないと思うんですね。私たちも今、議論しているんですが、自己評価でこういうことをしましたというぐらいしかできなくて、それを示して選挙に応用してくださいというところです。本当に住民の福祉の向上に繋がったかどうかはよく分からないと、私は今のところ思っています。

それから、議会からの政策サイクルのシステムを構築できたかどうかという評価についてです。これはある程度できるかなと思っています。たとえば、会津若松市議会のモデルや飯田市議会のモデルを参考にしながら、議会からの政策サイクルのモデルとして、それぞれの議会の現時点での到達点はどこまでか、ということについては評価できるのかなと思っています。

第 1 ステージの議論というのは議会運営

ですから、基本条例の中でどういう運営をしてきたかどうか、これで評価できます。第 2 ステージの議会からの政策サイクルは、それを踏まえた成果が政策化したときに、本当に住民の福祉の向上に繋がったかどうかは、なかなかできない。でもどんなことをしたか、どんな条例案、あるいは修正ができたかは示すことはできるということです。

もう 1 つはサイクル自体で、サイクルができていくかどうかについての評価はできるのではないかと考えています。それは全国的な視点から評価するしかないかなと思っています。いわば自己評価を含めた第三者評価の可能性です。現時点では会津若松市、飯田市、大津市、可児市の各議会のモデルというか、システムは評価できる。以上が、議会からの政策サイクルを評価するということです。

## 4. 新たな条件整備について

### (1) 基本的視点

基本的視点としては、やはり議会からの政策サイクルを回していったら、住民福祉の向上に繋げていくためにしっかりと条件を整備しないとイケないということです。そのときに行政改革の論理というのと議会改革の論理というのは、まったく違うということなんです。効率性重視の行政改革では削減ありきみたいなことも分からなくはない。でも議会改革というのは、ムダは省いたほうがいいんでしょうけれども、地域民主主義をどうやって作り出していくかという視点が大事だと思うんです。

議会改革の本史の第 2 ステージにきていてこれを作動させる。抽象的に報酬が安いとか高いかという話ではなくて、住民自治の根幹としての議会を作動させるときの条件として、報酬と定数の 2 つを考えていきたいと思っています。

## (2) 定数と報酬の議論

報酬の議論はいろいろあるんですが、答えがないというか、それぞれの自治体が根拠を示さなきゃいけない。法律で決まっているわけではなく、条例で定めないといけない。だとすれば、それぞれの議会で報酬とか定数というのを自分たちで説明できなければいけない。

議員報酬と定数は別の論理だということですよ。報酬を上げるために定数を 2 人減らしましたみたいなことがよくある。私の尊敬する人も、若い人たちが出るために報酬を倍にしたい、その代わりに定数を半分にすると言う。気持ちは分かるけれども「だから何？」と思うんですね。

それから議会改革の論理として、地域民主主義を作り出す上での条件という問題設定をしなきゃいけない。現在の議員のためではなくて、多くの人が将来立候補して活動しやすい条件として考える。だから「持続的民主主義」の条件なんですね。持続的民主主義をどうやって作り出していくか。定数は、下げたらなかなか定数は上げられないんです。定数を上げることも大事かもしれませんが、上げられない場合はいろんな仕掛けを考える必要がある。

そして、報酬や定数は議員のものじゃない、住民のものだと思うんです。だから住民と一緒に考える。逆に住民も自分が出るとなれば、どれぐらいの報酬が必要かどうかというのを自分の立場から考える必要があるんじゃないかという、基本的な見方です。

定数については、今までは人口で定数を決めていたんですが、高度経済成長で人口が増えたのに定数は減った。じゃあ人口に比べて、それが住民何人につき何人という議論が今、成り立つのかどうかということですね。

もう 1 つ別の論点として私も言ってきたのは、議会は討議空間なんだから、議論でき

る人数というのが大事なんじゃないかということですよ。議論できる人数というのは、正直よくわかりません。議会は、委員会主義をとっているんで、私は少なくとも 7~8 人は必要んじゃないかと考えています。なぜかは難しいですね。でも、多様な人たちが集まって、少数派が多数になるのが民主主義だとすれば、たとえば女性が 1 人とかではなくて多数いる。中山間地域の人でも、少なくとも 2 人がいることを考えたときには、真ん中に委員長がいて、そして 3 人 3 人ぐらいの人たちが議論できる空間というのが経験則的に良い、と思っています。委員会は少なくとも 7~8 人で、それに掛ける委員会数だと思っているんです。

それから報酬は横並び、これは「類似方式」と言うんですけど、それでやっている議会が多いんです。本当に自信がないので、みんな下げたらどんどん下がる。それから、議会が頑張らなかつたから報酬を下げる、頑張ったら報酬を上げるみたいな「成果方式」というのもある。これは可児市議会がやろうとしたんですね。ちょうど 18 歳選挙権年齢で可児市議会が有名になって、マスコミが報道したんで、成果方式で何を基準にするのと言ったら、新聞にどのぐらい出たか、テレビに出たかと言う。成果方式も算定できるならいいんですが、数値化は難しいのではないのでしょうか。

全国町村議会議長会が昭和 53 年からとっている方式で「町村議会モデル」というのがあるんですが、これは活動量を基本にします。便宜上、議員の活動量を基本に示した上で、これも科学的根拠じゃないんですが、住民に示す素材として活用しようという議論なんですね。結論を言うと、首長も公選職ですから首長の給与と比例で、「首長給与：首長の活動量＝議員報酬(X)：議員の活動量」というものです。首長の給与に対して首長がどれ

ぐらい活動しているか、日数でも時間でもいい、これを参照して、議員の活動量をカウントしたら、一応 X が出てくる。これをたたき台にして議論しましょうよということになっています。そういうふうなかたちで議論する素材として算定方式を出しました。いわば原価（積算）方式です。

それから議会事務局も本当に重要になってくるので、議会事務局改革も大事です。議会図書室は地方自治法第 100 条に書かれています。だから議会事務局も必置なんですね。だから議会事務局も必置にしなきゃいけない。ともかく、今後、事務局や議会図書室というのは重要な争点になってくると思います。

## むすび

統一地方選挙は、住民自治の拡充を考えて、議会改革もすごく意識しないといけない。

「ローカル・マニフェストの意味転換」です。マニフェストは必ず実現されなきゃいけないと思われていた。私はマニフェストというのは実現される場合もあれば、されない場合もあると思います。議院内閣制の政権選択と違うんだから、二元的代表制のもとでは首長だって議会の動向によって、それが実現するわけじゃないし、大幅に変えられちゃうかもしれない。議員だって会派だって、議会で多数派形成をしながら政策実現が行われる。だから、マニフェストの数値目標・期間・財源という 3 点セットは少し緩くしたほうがいいんじゃないかということです。これは理論化できていないんですが、簡単に言えば、討議する素材としてマニフェストを出して、どういう形でそれが実現したかということを考えることが必要で、それが「ローカル・マニフェストの意味転換」ということです。

それから中身が相変わらず「なにになにします」なんですね。そろそろ縮小社会に適合し

たマニフェストで、どういうところを削るといふことを中心的な議論として展開する必要があるということです。

それから個別に議論するのではなくて、議論する素材として総合計画とか、議会基本条例の評価というものを、選挙時にちゃんと候補者が示す必要があると思っているんですね。今回の統一地方選挙では無理だと思いますが、こうした問題意識を持ってくれている議員もいるので、特に縮小社会の中ではどういふふうなマニフェストを出していったらいいかどうかという議論を少し大々的にやっつけていこうとしています。

また、新しく立候補する方は、ただ人脈で出るとか、何々をしますというのではなく、やっぱり全体のことを考える議員であって欲しいので、マニフェストの作成を支援するような部局が必要です。いくつか全国的に公約を作るときの支援を行政組織に置いているところがあります。最近の動向として北海道の浦幌町議会が、実際は議会事務局ですが、講師を務めて 5 回テーマで、選挙に関心のある方に浦幌の総合計画や予算、決算等の浦幌の状況と議会の役割などと同時に、選挙でのマニフェストの作り方についても研修を行っているんですね。

私が不思議でしょうがないのは、なぜ選挙後に議員の公約について勉強会をやらないのかということです。議員同士でなぜ勉強会をやらないのかなと思います。その中でいいもの、あるいは自分と似ているようなものがあれば一緒になって政策ができるんじゃないか。選挙後すぐの臨時会で自分たちの公約を持ち寄って、その中で議論することによって、何が今、大事なのかどうかということで共通認識を持っていくということが大事なんじゃないかと思います。

2019 年度第 1 回自治のあり方研究会（2019 年 5 月 7 日）

## 沖縄の自治の魂

—歴史と文化の視点から国と地域を考える—

元読売新聞東京本社編集委員／ジャーナリスト 青山 彰久

2019 年 5 月 7 日神奈川県地域労働文化会館において 2019 年度第 1 回自治のあり方研究会が開催され、元読売新聞東京本社編集委員のジャーナリストで、神奈川自治研センター研究講師でもある青山彰久氏より「沖縄の自治の魂—歴史と文化の視点から国と地域を考える—」をテーマに報告をいただいた。以下は、当日の講演内容をもとに青山氏が執筆したものである。

### 1. 「沖縄を考える」という行為

#### 「沖縄ノート」の言葉

「沖縄を考える」とはどういうことか。作家の大江健三郎は 1969 年 8 月、雑誌『世界』で「沖縄ノート」の連載を始め、沖縄の政治状況に深く関わりつつ、沖縄の苦悩と精神を共有しようと苦悶した。ここ数年間、沖縄に通いながら、一度は読んだはずの「沖縄ノート」の再読に迫られ、当初は何気なく読み飛ばしていた言葉が、改めて重く迫ってくるのに気づいた。例えば、こんなフレーズがある。

「僕は沖縄へなんのために行くのか、という僕自身の内部の声は、きみは沖縄へなんのために来るのか、という沖縄からの拒絶の声にかさなりあって、つねに僕を引き裂いている。（略）沖縄へ行くことはやさしくはない、と僕はひそかに考える。沖縄へ行くたびに、そこから僕を拒絶すべく吹きつけてくる圧力は、日ましに強くなると感じられる。この拒絶の圧力をかたちづくっているもの、それは歴史であり現在の状況、人間、事物であり、明日のすべてであるが、その圧力の焦点には、いくたびかの沖縄への旅行で、僕がもっとも愛するようになった人々

の、絶対的な優しさとかさなりあって、したたかな拒絶があるから、問題は困難なのだ。僕はかれらをなお深く知るために沖縄へ行こうとする。しかし、かれらをより深く知ることとは、かれらが優しく、かつ確固として僕を拒絶していることを、絶望的なほどにもはっきりと認識することなのだ。（略）日本人とはなにか、このような日本人ではないところの日本人へと自分をかえることはできないか、と思いつめて走り廻っているのだ」<sup>1</sup>

ねじれるような表現で苦悶した半世紀前の大江の言葉に吸い込まれる。そこには厳しい問いがある。豊かな琉球文化に同化の圧力をかけたのは誰だったのか、死んだ場所もわからず遺骨も戻ってこない凄惨な戦場にしたの



は誰だったのか、米軍基地による犯罪と環境破壊を知らながら沖縄へ巨大な基地を集約して押しつけてきたのは誰だったのか。

「沖縄の人間でもない人間」が沖縄を考える行為とは、大江が直感したように、自分の存在を問い直し、日本と日本人を詰問しながら、「そうではない日本と日本人」を考える手がかりを求めることなのかもしれない。

### 「沖縄病」を超えて

かつて「沖縄病」という言葉があった。これは、沖縄人ではない人間が、熱病にかかったように沖縄に取り憑かれ、沖縄問題を吹聴して歩き、様々なかたちでかかわろうとする精神の状態をいう。この言葉は、東大総長だった茅誠司が1960年の講演で、沖縄のことを考え続ける「沖縄病」を日本人全部に伝染させたい、と述べたのが最初だとされる<sup>2</sup>。

文化人類学者の北村毅によれば、この「沖縄病」には二つの感染経路がある<sup>3</sup>。一つは、沖縄の亜熱帯の豊かな風土と文化に魅せられていく道。岡本太郎は「それは一つの恋のようなものだった」として沖縄文化についての熱いルポルタージュを書いた<sup>4</sup>。この感染経路は1980年代以降、安室奈美恵など沖縄出身の歌手らの登場などを通じ、沖縄の生活文化や芸能への関心の高まりへと発展した。北村毅はこれを「正の沖縄病」と名付けた。

問題は「負の沖縄病」と呼ばれるもう一つの経路である。それは、「戦争の島」「悲劇の島」「墓標の島」という言葉に代表されるように、四人に一人が命を落とした沖縄戦の記録と記憶から呼び起こされる。これは、戦没者の慰霊にとどまらず、戦後は新憲法も適用されず、基本的人権を制限する米軍施政権の下で抑圧された「米軍基地の島」への関心へとつながった。ただし、そのまなざしは身勝手なものだった。国家のために沖縄が犠牲になったと語り続けた保守政治家の一部は、

「苦勞した沖縄のために何かしてやりたい」と語ったが、それは沖縄の人々を高めから見下ろす庇護者の言葉だった。他方、平和を唱える革新勢力の一部は「本土の沖縄化に反対する」と叫んだ。では、沖縄の苦悩をどう考えていたのだろうか。このスローガンは無遠慮で、沖縄の人々を深いところで傷つけていた。多くの沖縄の人々はやさしい。しかし、半世紀前の大江が見抜いたように、沖縄の人々の根底には「絶対的な優しさ」と重なり合って「拒絶」があるように見える。

沖縄に向かう観光客は増え続けている。2018年に984万2000人を記録した。しかし、それとは対照的に、沖縄と日本政府との関係は過去にないほどの危機に直面している。沖縄を苦しめる最大の問題は、市街地の真ん中にある普天間飛行場を閉鎖する条件として、辺野古新基地の建設が押し付けられていることだ。その基地は完成すれば耐用年数が200年になる。日米両政府は、米軍が沖縄支配の大義名分にしてきた米ソ冷戦が終焉したのに沖縄に米軍専用区域の7割を集中させている。日本政府は「沖縄に寄り添う」などという空疎な言葉を繰り返し、辺野古新基地の建設を強行している。「青い海、白い砂の沖縄は癒される。でも、米軍基地の負担は仕方がない」などと言いつつ、見ぬふりをした時代を終わらせたい。「日本の問題」「自分たちの問題」として沖縄の苦悩と正面から向き合わなければならない。

### 五つの視点

施政権返還から2022年で50年になるいま、沖縄を考えることは、王府時代からの豊かな文化をみつめ、沖縄を構造的にないがしろにしてきた「日本（ヤマト）」と「日本人（ヤマトンチュー）」の姿を振り返り、沖縄に学び、自らの存在を問い直すことだろう。

沖縄を考える視点は、少なくとも五つある。



第一は、目をそむけたくなる沖縄と日本政府の関係を直視し、「のしかかるヤマト」と表現されるこの事態がなぜ起きるのかを考え始めること。第二は、琉球・沖縄を同化させる側に立ってきた歴史と構造を知ること。その上で、第三に、沖縄を鏡として、目指すべき日本の姿を「同化と支配」ではなく「多様な自然・歴史・文化・地域・政治意思の連合体」として構想すること。第四は、そうした構想の基盤となる「生活と文化の場所としての地域」の思想を沖縄から学ぶこと。そこから、日本と日本人が忘れかけた「地域」の意味、地域の根底にある「自治」や「共同体」の意味がみえてくる。そして、第五として、むしろ沖縄を東アジアの軍拡競争を抑止する拠点にする未来を構想することだろう。

## 2. 「2019 県民投票」が語ったもの

### (1) 異化の爆発——大城立裕の視線

日本にとって沖縄とは何か、沖縄にとって日本はどんな存在か。2019年2月24日に行われた県民投票を通じて、沖縄の人々はこの根源的な問いを日本に突き付けたようにみえる。県民はこれまで、衆参両院の選挙や二度にわたる知事選で、日本政府が普天間飛行場の撤去と引き換えに名護市辺野古に新基地を建設することに対する反対を間接的に示してきた。しかし、今回ばかりは日本政府の方針を明確に拒絶する意思表示をした。

県民投票に人々がどんな思いを込めるのかが知りたくて那覇に向かった。投票日を2日後に控えた『琉球新報』（2月22日付け）一面トップには驚いた。「県民投票という大げんか／政府に売るまで成長した」の見出しで、沖縄最初の芥川賞作家・大城立裕（93）が、今回の県民投票を沖縄の近現代史の中に位置づけて語るメッセージが掲載されていたのである。大城の完全なインタビュー

一でもなければ本人が執筆した評論形式でもなく、大城の言葉を記者が構成した異例のスタイルだった。しかも、投票直前の掲載である。『琉球新報』にすれば、投票行動に大きな影響を与えることを承知で、沖縄の新聞として覚悟をもった編集だったに違いない。記事が「薩摩の侵攻、琉球処分、米統治下からの日本復帰など、本土の間で同化と異化に揺れてきた県民。『大成長』を遂げた県民の今後大城氏は注目している」という記者の言葉で結ばれていたことからもうかがえる。

大城によれば、祖国復帰運動時代はもとより、沖縄県民は長らく、日本に対する劣等感から潜在的に日本へ同化しようともがいてきた。その苦悩を表現した元知事の西銘順治は「沖縄の心」とはの問いに「『やまとうんちゅ（日本人）』になりたくてもなりきれない心」と答えた。しかし、80年代を転機に人々は沖縄の文化に自信を持ち始め、同化志向ではなくアイデンティティーを求める「異化の作用」が始まった。文化面から始まった動きが政治的なものになり、「異化」の意味を人々が実感するようになったのは1995年の米兵の少女乱暴事件。これを機に、いつまでも変わらない米軍基地の存在と被害を再認識した。この「異化作用」が急速に進んだのは、2014年の翁長知事の誕生だった。「イデオロギーよりアイデンティティー」の言葉が、沖縄の「同化から異化」への転換に大きな影響を与えた。日本政府による構造的差別に抗い、辺野古への新基地建設に抵抗し、「異化の爆発」と言える運動に発展した。

大城が『同化と異化のはざままで』という本を出版したのは、沖縄の施政権が日本に返還された1972年5月。大城はそこで鹿山事件と沖縄方言裁判<sup>5</sup>に対する沖縄人の反応が鈍いことを嘆いた。その原因は「『日本なしで生きたい』という願望と『日本なしで生きられるか』という疑問が共存している」からで、

「このままでは『脱オキナワ』と『反ヤマト』の矛盾地帯を低迷するばかり」だとして、主体的な沖縄の確立を訴えた<sup>6</sup>。それから半世紀。大城は再び、かつての概念を提起し、今回の県民投票を「沖縄がやっと地域の存在をかけて日本政府と対峙するようになった」と位置づけたのだ。この強い論調に驚いた。これが長い時間軸でこの島の歩みと文化を考え続ける沖縄人の感慨なのだと教えられた。

## (2) 「ノン」の意思表示

### 歓喜よりも厳粛な空気

投開票の当日、昼過ぎからの雨が夕方から土砂降り変わった。県民投票を推進した市民団体の事務所で開票を見守った午後 8 時。投票締め切りと同時に報道機関が「反対票多数」と速報した。その瞬間、人々は抱き合っ  
て喜びを爆発させるとばかり思っていたのに、意外にも、鳴り響いた拍手はすぐにやんでしまった。その後、懸念された投票率が 50% を超えたとわかって、張り詰めた空気がやわらぐことはなかったようにみえた。

もちろん、人々は反対票が上回ったことを喜んでいて、だが、何かが違った。それは厳粛な覚悟のようなものだったかもしれない。様々な争点がある通常選挙とは異なり、辺野古への新基地建設の是非の一点に絞って政府・与党の方針を拒絶する意思を示したことの「重み」を感じていたのだろう。現状を見る限り、沖縄の意思を尊重するような政府・与党の状態ではないと誰もがわかっていた。それだけに、これから待ち受ける道の険しさを多くの人々が感じていたようにもみえた。

### 危機を乗り越えた全県実施

開票結果によれば、米軍新基地の建設に必要な埋立に反対が 43 万 4273 票 (72.15%)、賛成が 11 万 4933 票 (19.10%)、どちらでもないが 5 万 2682 票 (8.75%)。投票資格

者総数に対する投票率は 52.48% だった。

投票率は、過去二回の知事選や、23 年前 (1996 年) に米軍基地の縮小整理を求めて実施した県民投票の投票率 (59.53%) も下回った。「どうしようもない現実」と「目指すべき未来」のはざまに多くの県民が苦悩していることのあらわれかもしれない。

しかし、この県民投票は「話そう基地のこと、決めよう沖縄の未来」と、若い世代の声を起点に草の根レベルの運動で始まっただけに立派な投票率である。この投票には沖縄の人々の「自分たちの未来は自分たちで決める」という自治の意思が込められていた。

そもそも、全県実施が絶望視された危機を乗り越えた県民投票だった。投票直前、首長が政府・与党に近い宜野湾・石垣・宮古島・沖縄・うるまの五市が「外交・安保政策は国の専管事項」「県民投票は税金の無駄遣い」として投開票事務に協力しないと表明し、全県実施が絶望視されていた。この時、「県民投票を進める会」は、終戦直後の帝国議会で沖縄県民の投票権が停止された歴史を思い出し、「投票権は与えられるものではなく、自分たちでかちとるもの」と訴えていた。

沖縄には選挙権を奪われた歴史がある。1945 年 12 月、第 89 回帝国議会は帝国憲法改正案を日本国憲法として審議する議院を構成するために「衆議院議員選挙法改正案」を成立させた。この法律は、初めて女性参政権を実現させたことで知られるが、附則では、米軍に直接占領された沖縄での衆院選について「勅令をもって定むるまでは選挙はこれを行わず」と定め、沖縄県民の国政参加権を旧植民地出身者の選挙権とともに停止したのだった<sup>7</sup>。日本国憲法は国民主権を原理としながらも、その制定過程で沖縄から代表権・選挙権を奪って成立させていたのである。

「県民投票を進める会」は、沖縄にとって選挙権がどれほど尊いものかと主張した。そ

の結果、五市の住民から「住んでいる地域によって投票できないのはなぜか」と疑問が広がった。結局、県民投票の選択肢に「どちらでもない」を入れて妥協が成立し、全県での投票実施が実現した。そこには苦難の戦後史を忘れず、民主主義と自治を求める沖縄の人々の強い意志があったようだ。

### 爆発した反対票、ともに生きる思想

今回の沖縄県の県民投票条例では、「本件埋め立てに対する賛成の投票の数または反対の票の数のいずれか多多数が、投票資格者の総数の四分の一に達したときは、知事はその結果を尊重しなければならない」と規定していた。そのため、反対票がその規定数に達するかが大きな焦点だった。辺野古新基地を容認する自民党と公明党は、「静観」というスタンスをとり、投票率を低下させて反対の絶対票数を抑えようとした。しかし、開票の結果、「反対」の票数は投票有資格者総数の 37% を上回る 43 万票を超えたのだった。

この反対票数は 2018 知事選での玉城知事の票を上回り、2014 知事選での故・翁長知事の票よりも多い。県民投票が県民の意思を一段と固めたとみなければならない。

地元二紙と共同通信が実施した投票当日の出口調査の結果によると、全世代で「反対」が 7 割を超えた。沖縄島から離れた宮古・八重山を含め、41 市町村のすべてで「反対」が「賛成」を上回った。投票実施が危ぶまれた五市も含め、北大東村を除く 40 市町村で「反対」が投票総数の半数を超えた。

特筆すべきは、辺野古の現場の名護市はもとより、普天間基地を抱える宜野湾市でも、反対票が 66.4% に達したことだ。宜野湾の住民は「辺野古に新基地ができなければ普天間は固定化される」という日本政府の主張に苦悩したに違いない。その迷いは投票率の伸び悩みにもあらわれていた。しかし、この結

果は「普天間基地をなくすために新たな負担を辺野古に転嫁したくない」「苦しみを同じ島の中で押しつけ合いたくない」という意思だと解釈できる。この点に、ともに生きることを基盤にした沖縄の自治の心を感じる。

### 単純ではない人々の思い

もっとも、反対票の多さを手放して喜ぶのも軽率だろう。人々の思いは単純ではない。

開票終了後に乗った深夜のタクシーの中で、運転手の男性は「辺野古に反対しても、先の見通しがない。普天間の移設は何年先のことかわからない。はっきりしているのは、やがて今の首相も官房長官もいなくなって誰も責任を取ろうとしないことだ」とつぶやいた。結局、この男性は県民投票は棄権したという。

若い世代も一様ではない。一連の取材で泊まったのは、米軍基地が林立する沖縄島中部の北谷町の安宿。周囲は米軍関係者の家に囲まれ、ラーメン店もドルで支払え、建物の向こうに嘉手納基地に着陸する戦闘機の姿がみえる。宿のカフェでは前夜 10 時まで軍関係者が大音響を立ててパーティーをやっていた。「基地の島」を実感させる場所だった。住民投票から一夜明けた朝、この宿で働く 30 代の 2 人と話し、複雑な心境の一端を感じた。

一人は、「投票に行った方がいいと思ったけれど、忙しくて行ってられなかった」と話しながら、まだ客の来ない店の隅で、三線をつまびいていた。もう一人は、「俺は店の仕事の合間に期日前投票に行った」といい、投票結果を伝える新聞を読んでいると、肩越しに「歴史的なことが起きたんですよ、その新聞、俺にくれませんか」と言ってきた。二人とも流暢な英語でアメリカ人をあしらいながら、米軍基地とともに生きていた。そして、沖縄のアイデンティティーと沖縄の未来を考えていた。

## 投票結果の本質

今回の投票結果の本質は何か。それは、辺野古新基地の建設を拒む沖縄県の主張を斥けた福岡高裁那覇支部の判決（2016年9月）を読み直してみれば、はっきりする。

この時の高裁判決は、新基地の面積が移転する普天間飛行場の半分以下であって全体としてみれば沖縄県の基地負担につながると指摘した上で、「新基地に反対する民意には沿わないとしても、普天間飛行場などその他の基地負担を軽減を求める民意に反するとは言えない」「両者が二者択一の関係にあることを前提とした民意がいかなるものであるかは、証拠上明らかではない」とした。つまり、沖縄の「民意」とは、基地負担全体の軽減を求めることを指すのか、辺野古への新基地建設反対を指すのか、法廷での弁論や証拠書類でははっきりしない、と指摘していたのである。

この判決文を踏まえれば、今回の県民投票の結果は、沖縄の民意は「基地負担の全体の軽減化」と「辺野古新基地反対」の両方であることをはっきりと示したといえる。したがって、沖縄県民は、「辺野古の埋め立てが普天間の危険を解消する唯一の選択肢」という政府の方針に従わず、普天間基地の撤去から辺野古の新基地の建設へという連鎖を断ち切って、普天間の存続にも、辺野古への新基地建設にも、どちらも拒否する意思を示した——と解釈するのが本筋である。

この視点を曖昧にすると、沖縄で深刻な内部対立が起き、双方の意見を「日本（ヤマト）」の人間が都合よく解釈して、その対立を煽り立てかねない。そうなれば、沖縄の歴史で何度も繰り返されてきたように、人々は悲劇的に分断されるおそれがあるといえる。

### (3) ボールはヤマトに投げられた 沖縄問題ではない

県民投票の結果は、知事や県議会を法的に

拘束する力はない。しかし、民意を深化させた政治的な意味は大きい。辺野古新基地の建設に反対を掲げて当選した玉城知事は、新基地建設に反対を唱えることの民主的正統性を得て、今後の政策展開の原動力と後ろ盾を手に入れたことになる。その逆に、日本政府は、辺野古を強引に埋め立てて基地を建設することの民主的正統性を失ったことになる。

日本政府が民主政治を正常に機能させる政府であるならば、日米安保条約とそれに基づく日米地位協定によって外交政策と防衛政策の決定権が政府にあるにしても、米軍基地の地元の県民が明確に反対の意思表示をした投票結果を無視していいはずがない、沖縄の人々の政治意思を簡単に踏みつけるなら、地方自治の保障を柱の一つとしている憲法構造を歪ませていることになる。

こう考えると、辺野古新基地の建設問題は「沖縄問題」ではなく、日本政治の問題であり、日本全体の地方自治の問題になったといえることができる。「国策だから沖縄は国に従え」という政治手法は、民主政治の否定になる。2000年分権改革で目指したはずの分権型社会の潮流に逆行する。日本の自治体全体に関わる「国地方関係」の観点からも、今回の投票結果は重要な意味を持つ。

### 何が問われているのか

ところが、岩屋防衛相は県民投票後の2月26日の記者会見で、県民投票の結果を受け止めると言いつつ辺野古への普天間移設の方針には変わりなく、「沖縄には沖縄の民主主義があるが、国には国の民主主義がある」「国も民主的に選挙された国会によって内閣が構成され、時の政権は国の安全保障に責任を負っている」と述べた。

この発言は、沖縄の人口は日本の1%程度にすぎず、沖縄が民主的な手続きで示した結果にも日本政府は影響されない、という意味

になる。この論理が通用するなら、沖縄は永遠に報われない。沖縄選出の国会議員全員が党派を超えて反対しても構造的に国会では多数派になれないのだから、沖縄は「国の意思」なるものに従え、ということになる。

現場から考えれば、米軍基地には地方自治体の警察の権限・都市計画の権限、環境保全の権限も及ばない。外国の軍隊を置くことは、日本の中に「自治体の自治権が及ばない大きな空間」を設けて、地方自治を制限する行為にほかならない。自治権を制限するなら、その場所・規模・あり方は本来、「国政の重要事項」として国民全体の問題として国会で議決しなければならない。不利益を被る人々が国民全体からみて少数派であろうと、基地の規模や設置の是非の決定には、基地が立地する自治体の住民の意見を聞き、自治体と国の緊密な協議を必要とする。そうでなければ、地方自治を保障した憲法が空洞化する。

沖縄が絶対的な少数者であることを利用して、一方的に自治権を制限する事態を黙認していれば、やがて同様に「国益」を振りかざした乱暴な手法が、他の分野でも適用されかねない。「そんなことはありえず、沖縄だけは特別だ」というなら、日本にとっての沖縄は構造的に差別する場所ということになる。

なぜ、沖縄で県民投票が行われたのか。背景には日本の安全保障政策のひずみがある。政治学者の杉田敦が指摘するように、日本の安全保障は「周辺諸国との交渉の中で、さまざまなレベルで『安全保障』を追求する努力をせず、ただ外国の軍事施設を存続すればそれで足りるとし、特定の地域にその負担を押し付ける考え方<sup>8)</sup>」で一貫してきた。そもそも住民投票とは、「代表民主政的な制度が、全体の公共性という観点を重視するあまり、一部の地域に過重な負担を押し付ける態度を取り続け、民主政が一種の『多数者の専制』ともいうべき姿をあらわしたから<sup>9)</sup>」という

杉田の見方もうなずける。

### 3. 歴史・文化・地域

#### (1) 「地域主義」の視点

##### 「地域」とは何か——玉野井芳郎と沖縄

地域とは何かを深く思索した経済学者に玉野井芳郎（1918—1985）がいる。玉野井は1967年に「地域主義研究集談会」を設立し、全国各地で大会を開きながら「地域主義」を提唱した。「地方の時代」ではなく「地域の時代」を唱えたのである。それは集権型の経済成長政策で見失った社会を、広義の経済学の視点から捉え直し、「等身大の生活世界としての地域」から再構築する運動だった。

玉野井は東大を退官後の1978年に沖縄国際大学に赴任して沖縄に暮らした。そこで、今は亡くなった新崎盛暉や屋嘉比収ら沖縄からの思想を形成した人々に影響を与えた。また、仲地博（現・沖縄大学学長）ら沖縄県内の政治学者や憲法研究者とともに「自治体憲法」の研究会をつくり、1985年に「生存と平和を根幹とする『沖縄自治憲章』（基本条例）案」をまとめた。沖縄に身を置いて自治と地域を考えた玉野井の思索は今も新鮮だ。

玉野井は自ら提唱した「地域主義」を、「地域に生きる生活者たちが、自然・歴史・風土を背景に、地域社会と地域共同体に一体感を持ち、（地域で共同する）経済的自立性を踏まえ、（住民の自治によって）政治的・行政的自律性と文化的独自性を追求すること」と定義した<sup>10)</sup>。

この言葉は、少なくとも次のように理解することができる。自治と地域の基盤に自然と歴史と風土がある。重要なことは、そこに生活する人々が一体感をもって共同することだ。そこでの自治には自分たちの未来は自分たちで決めてその結果を引き受ける「自律性」が大切であるとともに、文化の独自性を追求す

ることが欠かせない。そのような営みの舞台が地域であり、そこから社会を考えるのだ。

この玉野井の思想に耳を傾けながら地域と自治を考える時、沖縄は多くのことを教えてくれる。それは（1）いのちの価値と沖縄戦の記憶、（2）地域の歩みを記録する精神、（3）自然と共同体が一つになった共同体の存在——が手がかりになる。

## （2）沖縄戦の記憶を原点に

### 摩文仁から生き残った人

凄惨な地上戦だった沖縄戦では、県民の四人に一人が命を奪われ、140万人を超える現在の県民のほぼ全員が自分の祖父母や家族や親戚に戦死者を抱えている。沖縄の地域思想の根底に、この沖縄戦の記憶がある。

糸満市の摩文仁は、沖縄防衛軍の第32軍の最後の司令部があり、司令官が自決したことから沖縄戦の終結を象徴する場所とされる。米軍の集中砲火を浴び、琉球石灰岩の岩がむき出しになるまで破壊されて真っ白になり、数え切れないほどの人々が倒れた。その摩文仁から奇跡的に生還した人に会ったことがある<sup>11</sup>。首里に暮らす吉嶺全一（87）である。

沖縄戦の年に12歳だった吉嶺は、首里の家から母親と祖母との三人でひたすら南へ逃げ惑い、最後にたどり着いたのが摩文仁だった。陸から海から砲弾が雨のように降り注ぎ、あたりは夥しい数の死骸がころがった。服の切れ端だと思って踏むと、それはちぎれた人間の手足。生粋の琉球人だった祖母は、ナパーム弾の火に向かって「火の神様、そこで止まってお助けください」と手を合わせた。近くにいた日本兵は「わーっ」と叫びながら火だるまになって死んでいった。その中をかうじて生き延び、岩陰から出たところを米兵に捕えられた。71歳だった祖母は「イクサー、ウワットナヤー（戦争が終わった）」とつぶやいたが、衰弱して体も動かなかった。

米軍のトラックや軍艦に乗せられ、沖縄島北部の収容所に連れて行かれた。そこでも数え切れないほどの数の死をみた。祖母はそこで息絶えた。収容所の同じ小屋にいたのは、年老いた祖母と母親を亡くした孫四人の家族だったが、やがて祖母と二人の子供が餓死した。台風に襲われた日の翌朝、浜辺をみて度肝を抜かれた。収容所で死亡して海辺に埋葬されていた遺体がすべて波で掘り起こされて、海一面に死骸が浮かんでいた。それは摩文仁で見た死骸の山より多かった。

翌年夏、やっと首里に戻り、学校に通い直し、卒業後は、生きるために必死に英語を学んで米軍基地で働いた。

戦後40年目の1985年、摩文仁で自分たちを攻めた米兵に会う羽目になった。日米合同慰霊祭で来沖した退役後の彼らの案内役にさせられたのだ。「あんなにめちゃくちゃに攻撃したのに、よく助かった」「生きてよかった」。彼らはそう語って手を取った。

やがて驚くものを見せられた。親しくなった元兵士の一人が、出会いから数年たって来日した際、「沖縄戦に突入するとき、俺たちは上官からこんなものを渡されていたのだ」と、古ぼけたカードを見せた。そこに書かれていたのは「JAP HUNTING LICENSE」の文字。「日本人野郎の狩猟許可証」である、発効日は真珠湾攻撃の「1941年12月8日」、有効期限は「絶滅まで」。これを見せた元兵士は言った。「戦争をすると、人間は皆、とんでもない獣になるよ」と。

敵であれ味方であれ、人間を人間でなくしてしまうのが戦争だ、彼らを許そうと思う、でもあの戦争は忘れない。吉嶺はそう言った。

### ガマを掘り続ける人

沖縄島は中部や南部を中心に、数万年前の地質時代、サンゴ礁を形成した生物の石灰質の死骸が集積・隆起した台地に覆われている。

それらが侵食され、あちこちに断層や、「ガマ」と呼ばれる自然洞窟がある。これが戦時中の日本軍の陣地となり、人々の避難場所になった。戦争が終わった時、ガマには大量の死体が横たわっていた。沖縄戦の死者の正確な数はいまもわからず、集めきれない遺骨も忘れられている。そのガマに残る無名の遺骨を無報酬で掘り続け、摩文仁の丘にある「沖縄県戦没者遺骨情報センター」に納骨し続けている人に会った。「ガマフヤー」（ガマを掘る人）という名の NPO を設立して、その代表を務める具志堅隆松、65 歳である<sup>12</sup>。

戦争が終わって最初に遺骨を集めて慰霊塔を建てたのは、地上戦を生き延びた地域の人々だった。しかし、集落周辺で収骨するのが精一杯で、森の奥やガマにある無数の遺骨は忘れられがちだった。具志堅らが掘り出しているのはそういう遺骨なのである。

具志堅は、これまで掘り出した遺骨の模様を話してくれた。遺品とともに見つかる遺骨は、「一人一人の死の瞬間」を物語るという。黒くて柔らかい炭のようなものが詰まった鉄帽があった。それは米軍の火炎放射器で炭化するまで焼かれた頭蓋骨だった。湯のみ茶碗に手を伸ばしたままの遺骨もあった。それは、瀕死の重傷を負い、運ばれたガマで水を求めながら絶命した人間の骨だった。砕けた骨盤や背骨と一緒に大腿骨と膝の骨の両端だけが出てきたこともある。その人は、正座をして腹の前で手榴弾を爆発させ自決したことを示していた。骨と一緒に旧制中学の制服のボタンが見つかったこともある。「鉄血勤皇隊」として学徒動員された少年の遺骨だった。糸が巻き付けられた五銭銅貨や、沖縄の女性が使うかんざし（ジーファー）が骨と一緒に出てきたこともある。それらは母や姉妹が無事を祈って持たせたお守りだった。

具志堅に連れられ 2 日間、沖縄島南端のガマで遺骨と一緒に掘ってみた。内部は日の

光も射さない闇だった。ライトで照らすと壁面は真っ黒。それは米軍の火炎放射器で焼かれた跡なのである。土を掘った。大きな骨は出てこなかったが、茶褐色になった指などの小さな骨がいくつも見つかった。そこには、「頭で理解しようとする戦争」ではなく、「自分の手でさわって感じとる戦争」があった。そのガマで掘り出した五人分の骨が入った袋を両手で抱えてみた。ズシリと重く、袋の中の遺骨が哀れに思えてならなかった。

「どの遺骨も、『戦没者』という抽象的な言葉では表現できない『一人一人の具体的な死』を物語っている。これが戦争の実相だ。なぜ、こんな死に方をしなければならなかったのか。戦場での死に、靖国神社に祀られる『英霊』などと賛美されるような華やかな死など、あるはずがない」「誰の遺骨かわからない。どの遺骨も自分の家に戻してもらっていない。遺骨から声が聞こえるようだ。あの時代に生きていれば、この骨は自分だったかもしれない」具志堅はそう語った。

これが沖縄で生きる人々の実感なのである。「いのちを大切に、平和と自治の島に」という沖縄の地域思想は、このような現場から自然に湧き上がっていると実感した。

### (3) 地域と自治の足跡を記録する精神

#### 地域のアイデンティティ

歴史とは、過去の事実の単なる収集でもなければ、過ぎ去った日々を懐かしむだけものでもない。歴史を学ぶことは、現在の位置を確かめ、未来の手がかりを見つけ出す作業だろう。沖縄では、地域の歩んだ道をたどって次の時代の手がかりを考える地域史づくりが盛んで、それが自治の原動力になっている。

特に、市町村が編纂する自治体史ばかりか、1980 年代以降は、「字（あざ）」と呼ばれる集落にまで掘り下げ、「字史誌」として編纂する試みが急速に広がった。1988 年に沖

縄県立図書館が開催した「市町村字史誌関係資料展」での展示目録には、字史誌として64点も掲載された。直接の動機は、「戦前の貧困」「移民」「戦争」「米軍統治下の苦悩」「日本への復帰」など暮らしの基盤の激変にあった。中には浦添市の小湾（こわん）という集落のように、1955年から13年かけて計5冊にもなる字史誌を編纂したところもある。戦前は風光明媚な土地だった「小湾」が沖縄戦で戦場と化し、人々は收容所に集められ、しかも收容所生活からすぐに元の村に戻されず、新しい集落を建設していく。その過程が、様々な文字資料と住民の聞き取りで跡づけられている<sup>13</sup>。「自分と自分の地域の歩んできた道」をもう一度確かめる作業は、自然に人々と地域の一体性を形成する原動力になっていくのである。

沖縄の人々はなぜ歴史に駆り立てられるのか。それは、沖縄がこの140年の間、自らの地域の名称が何度も変えられたことと関係していると見ることができる。明治維新後の「琉球処分」（廃藩置県）で「琉球」が「沖縄」に変わり、沖縄戦で破壊されて米軍に占領されて「沖縄」が再び「琉球」になり、施政権の返還で「琉球」がまた「沖縄」へと転換した。これが沖縄の人々のアイデンティティを求める心を揺さぶった。沖縄の思想を研究する歴史学者の鹿野政直の言葉を借りれば、何度も続いた「世変わり」が沖縄の人々に「自己認識の試練」をもたらし、人々を鍛えた<sup>14</sup>。そこから改めて沖縄学や沖縄の地域文化を再構築する動きが高まり、「自分たちの地域の未来を自分たちで描く」という自治への思いを強めていった。

### 63年前の集落日記を復刻した

数多くある地域史料の中でも、現代の沖縄が直面する問題に直結するアーカイブスを作っているのが沖縄島北部の伊江島である。

この島は、米軍統治下の1950年代前半、沖縄で何が起きているかが伝えられなかった頃、米軍が農地を暴力的に強制収用して、やがて沖縄全体を揺るがす「島ぐるみ闘争」に発展した現場である。「とうとう乞食になってしまった。乞食をするのは恥ずかしい、しかし、土地を取り上げて我々を乞食にさせる米軍はもっと恥ずかしい」。伊江島の農民は、こう書いたプラカードを掲げて沖縄島の全市町村を歩いた。これが「乞食行進」と呼ばれて沖縄全土で共感を呼び、当時の乱暴な米軍に対する反対運動の発火点になった。

当時の農民の阿波根昌鴻（1901—2002）が1万3000点もの資料を残していた。沖縄現代史を研究する社会学者、沖縄国際大学の鳥山淳らが、その資料を保管する「伊江島反戦資料館」と協力して、15年がかりで阿波根が残したすべての資料目録を作った。そして、1955年当時の農民たちの活動を記した一冊の日記を復刻・出版した<sup>15</sup>。

現在の辺野古問題でも、圧力を加える日本政府に真っ向から反対せず「地域の振興」の政策を引き出したほうが得策だ、という見方がある。実は、「協力するから地域の振興を」というこの論理は、米軍が射爆場を建設するために土地の明け渡しを伊江島住民に通告した1953年当時からあった。「軍に反対したら島の復興ができない、軍からの配給物資が中止される」「軍に協力する村は恩典があり、復興が早くなる」というのが島の多くの人々の受け止めだった。それは沖縄全体を覆う空気でもあった。しかし、そこから「自力で生きる」という方向へ転じたのが伊江島の農民であり、その生々しい動きを伝えるのが復刻出版された日記だった。それは「どうやって生きていくか、何に希望を求めたらいいか」という不安や苦しさの中でも自立や自治の精神を捨てなかったことを伝える「生きてきたあかし」だということができる。



阿波根の著書『米軍と農民<sup>16)</sup>』の元になっている集落の常会の記録は、市販の A5 版ノート (112 頁) で、表紙に「1955 年 4 月 28 日以降」と記されていた。日記が始まる直前の 3 月、米軍は住宅をブルドーザーで壊し、火を放って土地を接収した。窮状を訴える住民の下に琉球政府の幹部ら 17 人が訪れたのが 6 月 7 日。琉球政府の役人は、生活保護を申請して当面の生活手段を確保したらどうかといった。日記に記されているのは、その時の住民の言葉である。「自力で生きる。扶助を受ける必要なし。早く (米軍の張り巡らせた) 鋼を外すことが先決だ」

日記には、那覇の琉球政府へ陳情にいくための資金をみんなで出し合ったことを示す名簿が載っている。「未納」と表記された人もいて、その資金を出せない人もいた困窮ぶりをうかがわせる。そして、陳情の経費が詳細にメモされ、電報、石鹸、ちり紙、味噌、米、かつお節……など、購入した物品の値段が記録される。経済的に苦しい中で集めた金を大切に使ったことが伝わってくる。

自立を求めて生きようとした農民のありのままの生活記録を読めば、「日本全体のために多くの米軍基地が沖縄にあるのは仕方がない」「沖縄の人間は基地のおかげで生活している」という発言が、どれほど土地の歴史を知らず、沖縄の人々を傷つけるかを教える。

### 県立公文書館のアーカイブス

社会と人間の歩みを記録するために保存された文書やモノを「記憶遺産」という。これを収集・整理・公開する施設が「アーカイブス」(文書館)である。アーカイブスの思想を生んだフランスで 1988 年に国際文書館会議が開かれた際、当時の大統領ミッテランは、アーカイブスに蓄えられた「記憶遺産」を「我々が生きてきたことの存在証明」、「私たちの世界がどう組み立てられているかを知

る手段」と表現し、「人々はそれを知る権利を持っている」と結んだという<sup>17)</sup>。那覇市に接する南風原町にある沖縄県公文書館には、このアーカイブスの思想が息づいている。

沖縄県公文書館は 1995 年、糸満市摩文仁に設けた刻銘碑「平和の礎」と並んで、故・大田昌秀の知事時代の肝いりで開館した。都道府県立の公文書館としては全国で 26 番目だが、その魅力は、沖縄戦の前後から 27 年間にわたった米軍統治時代の膨大な記録を保存・収集していることにある。14 万冊にのぼる琉球政府の文書のほか、米軍上陸前の土地区画や地籍、占領中の米軍施設における雇用関係など、ワシントンの米国立公文書館から収集した沖縄統治に関する米本国政府史料や、統治機関だった米民政府 (USCAR) の史料がある。文書にして 400 万頁、写真は 2 万 6000 枚、映像は 1000 本弱にのぼる。

そこには、現在の「普天間・辺野古問題」を改めて考えこませる史料もある。例えば、1945 年 6 月、沖縄に上陸した直後に米軍が撮影した造成中の普天間飛行場の写真がある。また、ベトナム戦争中の 1966 年、当時の米軍が、辺野古の大浦湾一帯を原子力空母が入港できる軍港にする計画を練っていたことを示す書類も保管されているのである。

公文書館には研究者だけでなく様々な住民が訪れる。この施設は、歴史研究者を支援する学術的な場にとどまらず、沖縄の住民が過去について正確な知識をもって現在と未来に向けて自治に参加するための情報提供の拠点になっている、ということができる。

### 沖縄近現代史に背を向けた官房長官

目の前のことしか考えない現政権と、歴史から学ぶことを自治の基盤に置く沖縄。そのすれ違いを端的に物語ったのは、2015 年に行われた官房長官の菅義偉と、当時の知事の故翁長雄志の集中協議だった。第 4 回目の

集中協議（8月29日）のことだ。

官房長官は言った。「19年前の橋本首相とモンデール駐日大使の会談で、普天間飛行場の閉鎖の代替案として、（基地の）県内移設に日米両政府が合意した。普天間・辺野古問題はそこが原点だ」。知事は反論した。

「いや違う。米軍が、住民が（収容所に集められて）いない間や、1950年代に『銃剣とブルドーザー』で土地を強制的に収容して基地を作ったことが、普天間・辺野古問題の原点だ」。知事は、戦前からの沖縄の歴史を述べながら、沖縄県民はこれまで一度も進んで基地用地を差し出したことはなく、武装した米兵に土地と生活を一方的に奪われ、差別され、人間としての尊厳と誇りを傷つけられ、「魂の飢餓感」があると訴えたのである。

しかし、官房長官は「私は戦後生まれなので、そこまでの歴史を持ち出されても困る」「私自身にとって普天間の県内移設を決めた日米合意が原点だ」とあくまで譲らなかった。官房長官は、辺野古を米軍の強制接収になぞらえることが理解できなかったのだろう。そもそも議論の前提となる時間軸が異なった。

知事は「お互い、別々の戦後の時を生きてきたんですね。すれ違いですね」と言った。

ところが、官房長官はその後の記者会見で、「（知事の主張には）賛同できない。戦後、日本全国、悲惨な中でみんなが苦労して平和で自由な国を築き上げてきた」と語った。この発言は重大だった。沖縄担当の政策決定責任者として、あまりにも思慮に欠けていた。思想史家の鹿野政直は当時、「このまま見過ごしたら、あのような発言が日本を制圧してしまうのではないか。曲がりなりにも沖縄を勉強してきた人間として、一体何のために勉強してきたのか、その意味が問われるというより、むしろ、それを問わなければ自分が崩れていくという感じがした<sup>18</sup>」。そしてその年の11月、4人の研究者とともに「戦後沖

縄・歴史認識アピール——沖縄と日本の戦後史をめぐる菅義偉官房長官の発言に抗議し、公正な歴史認識をともにつくることを呼びかける声明」を発表した。

#### （4）芭蕉布の美が教えるもの

沖縄の人々は、歩んできた道を何度も確認しながら「沖縄の存在証明」を求めている。それは数百年にわたる「手仕事」にもあらわれる。その象徴が、沖縄島北部の大宜味村喜如嘉で織られている芭蕉布である<sup>19</sup>。

「今時こんな美しい布は滅多にないのです。いつ見てもこの布ばかりは本物です。その美しさの由来を訪ねると理の当然であって、どうしても美しくならざるを得ない事情にあるのだとさえ云えるのです<sup>20</sup>」。喜如嘉の芭蕉布をこう表現したのは、民藝運動の首唱者・柳宗悦（1889—1961）だった。柳は戦前の沖縄に何度も足を運んで沖縄の手仕事を訪ね歩き、喜如嘉の芭蕉布に出会った。名もなき人々のひたむきな仕事に本物の美があると考えた柳は、その典型的な美をこの芭蕉布に見つけ、その美しさには訳があるといった。

芭蕉布とは、南西諸島の多年生植物「糸芭蕉」から糸を採って織る布である。薄くて軽くて張りがあり、高温多湿の気候でもサラリとする。この布は、400年以上前から、琉球の王族から庶民にいたるまで欠かせない夏着の着物地になった。産地は大宜味村喜如嘉などごくわずか。喜如嘉では、沖縄戦の荒廃を乗り越えた平良敏子（重要無形文化財保持者・人間国宝）らの努力で継承されてきた。

30にも及ぶ工程は糸芭蕉の畑から始まる。原木は高さ2メートル。まず、それを次々に倒す。根の切り口は年輪のように20数枚の層になっていて、小刀で切り込みを入れて皮を一枚ずつ剥がす。用途別に4種類に分け、剥いだ皮を木灰を入れた大鍋で煮る。水洗いした後に皮を割き、竹ばさみで何度もし

ごいて不純物を取り除き、日陰で干す。これでやっと糸にする前の準備が整う。

次に始まる糸づくりには驚いた。整えた皮を繊維に沿って爪や指の先で超極細に裂き、それを結んではつなぎながら一本の糸にする。結び目は抜けないように、しかも結び目はできるだけ小さくする。時間と手間がかかるこの仕事が、織り上げた時の布の出来を左右する。一本の糸芭蕉から採れる繊維は 20 グラム、着尺地用になるのは 5 グラムしかない。着尺地一反には糸が約 1000 グラムかかる。一反を織るには 200 本の糸芭蕉が必要で、それだけの糸を根気よくつくるのである。

布はすべて、沖縄の植物の根や樹皮から採った素材で染める。藍色にするには琉球藍の枝葉を使い、茶色には車輪梅の幹を使う。その他にもフクギ、ヤマモモ、スオウ、アカネなどを使う。緋の模様に、セミ、トンボ、鳥、波など自然や日常風景などを描くのである。

これで分かるように、芭蕉布の美しさは、人々の生き方と地域の営みから生まれているのである。素材も製造工程もデザインも、すべて地域の自然に根ざしていた。利益を上げることだけを追求するなら、機械を使った大量生産に転換しただろうが、この布の制作には機械が一切登場しない。どれもが丹念な手仕事なのである。その仕事には人々の手抜きをしない真面目な生き方が映っている。しかも、すべての仕事が芭蕉布保存会や協同組合のメンバーを中心に約 70 人の共同で行われている。芭蕉布の美とは、「多様で豊かな自然」「そこで暮らす人間の手抜きのない暮らし方」「そうした人々が力を合わせる労働」が生む「地域の美しさ」だったのである。

自然の恵みをかけがえのないものとして受け取って暮らすこと。手抜きをせずに誠実に仕事をする。自分だけの利益や考えを追い求めるのではなく、互いを思いやって支え合って協働すること。そこには「自然と折り

合う豊かさ、共同体の中で暮らす幸せ」と表現できる地域の本質があった。

沖縄という地域から日本を考えることもできるように思う。日本の国土は本来、沖縄が教えるように、それぞれ地域固有の美しさに支えられていた。農山村はもとより中小都市や大都市の都心・郊外にも地域固有の「生活の美」の痕跡があるはずだ。それを手がかりにすれば、新たに住み着いた人々によって「生活の美」がさらに発展させられる。地域の価値に気づいてその美に立ち戻ることは、単なる復古主義に陥ることではなく、地域ごとに形成された伝統の本質を次の時代へ発展させる試みとなる。際限のない経済成長や人口拡大が終わったいま、地域で暮らすことの意味を考える人々の共感を呼ぶはずだ。

そうした営みが「都市と農村」「東日本と西日本」「日本と沖縄」というように、互いに互いを必要とする関係へ発展する手がかりになるだろう。そのことは、アジア・アフリカやヨーロッパなど、諸外国の地域に暮らす人々がつくる固有の価値や美しさに共感する感覚をも養うことにもなる。

## (5) 琉球人の自治の思想

### ウチナーンチュの叫び

翁長雄志が現職の沖縄県知事のまま急死した 2018 年 8 月 8 日、その第一報を沖縄で聞いた。その 12 日前の 7 月 27 日、翁長は沖縄防衛局による海への土砂投入を目前にして記者会見を行い、「辺野古に新基地を作らせない決意は県民とともにあり、微塵も揺るがない」として、最後の手段である海面埋め立て承認の撤回を表明したばかりだった。その記者会見で語る姿は壮絶だった。頬も首筋もこげ、がんの治療で髪の毛がすべて抜けたその姿を多くの県民が知っただけに、急死の知らせに沖縄の友人たちは言葉を失った。

翁長の死から 3 日後の 8 月 11 日、台風が

接近する中、那覇市内で当初から予定されていた「新基地建設断念を求める県民大会」が開かれた。それは事実上「追悼集会」だった。人々はずぶ濡れになりながら、会場を埋めていた。壇上には翁長が座るはずの椅子に辺野古の海を象徴するエメラルドグリーン帽子が置かれた。代わってマイクを握った次男の那覇市議・翁長雄治は、こう語りかけた。

「父は生前、私に何度も言った。『沖縄は試練の連続だ。しかし、一度もウチナーンチュ（沖縄の人間）は誇りを捨てることなく、闘い続けてきた。ウチナーンチュが心をついにして闘う時はお前が想像するよりもはるかに大きな力になる』のだと。……（辺野古問題は）国の専管事項だと言われても『オール沖縄』の訴えはウチナーンチュの決意だ」

その雄治は、半年後の今年 2 月に行われた県民投票の当日、沖縄島南部の糸満市にある沖縄戦の慰霊碑「魂魄の塔」から出発し、雨の中、「新基地建設の反対票を」と訴えながら仲間とともに、沖縄島北部の辺野古まで行進している。「魂魄の塔」とは、沖縄戦慰霊の原点となる慰霊塔である。翁長雄志の父親らが米軍収容所から移動させられた 1946 年 1 月、その地で生活を再建するため、そして死者の慰霊のため、日本兵も米兵も区別なく、軍人も民間人も区別なく、あたり一面に散乱した遺骨を拾い集めて埋葬して建てたのが「魂魄の塔」だった。沖縄戦が終わって初めて建てられた沖縄の人々の手による慰霊の塔だったのである。翁長雄志は父親から「政治の原点は平和だ」と教えられ、那覇市議・沖縄県議と何度も選挙を重ねたキャリアの中で、告示初日の朝に必ず、この塔の前で手を合わせたという。その次男は、沖縄の人間の心を父親の思いや決意と重ね合わせた。

### 強靱な自治の思想

翁長政治と何だったのか。翁長は 2018 年

正月、地元紙『沖縄タイムス』の記者に「政治家翁長を形づくるものは何か」と問われて、「沖縄の歴史を知ることだ」と答えた。喉から手が出るほど現金が欲しかった米軍占領下の 1950 年代、米軍が沖縄戦で占領した軍用地を一括買い上げようとした時、人々は米軍の要求を島ぐるみで突っぱねた。先祖からの土地を守る強い意思だった。翁長は「（当時の）先輩たちのおかげで今も基地に対して沖縄が主張できるのだ」と話したという。

「自然、歴史、伝統、文化といった先人たちが築いてきた資産を受け継いで引き継ごうとする時、もはやイデオロギーでは立ち行かない。沖縄は誇りと尊厳を取り戻すべきではないかと思った」。翁長は亡くなる 3 年前に出版した著書『戦う民意』<sup>21</sup>でこう語った。この思想が、「イデオロギーよりアイデンティティ」という言葉の源泉だったのである。沖縄文化の中核にある「うちなーぐち」と呼ばれる琉球言葉の復活運動も、「腹八分、腹六分、皆で心をついに」と唱えて保革の境界を超えた「オール沖縄」もここから生まれた。

日米安保の必要性を認め、かつては自民党県連の幹事長も務めた保守の真ん中にいた人間の心の底には、靖国神社に戦死者を祀ることなどに情熱を燃やす国家主義者とも違い、自由主義経済を守ると言いながら弱肉強食の市場原理主義に走る新自由主義者とも違う純粋な保守主義者の気概があったように思う。自然・歴史・伝統・文化から立ち上る自治の衝動、それを包む政治を志向する思想があった。だからこそ、「沖縄は基地を預かる代わりに振興費をもらったほうがいい」という他県の声に怒り、民主的に形成された地域の政治意思に向き合わない政府に、「沖縄には魂の飢餓感がある」と訴えて、異議申し立てをしたのであろう。さらに言えば、その政治意思から「オール沖縄」を構想した結果、アイデンティティーをもった地域の中で多様性を

認める意味にもたどり着いたに違いない。

こうした思想は沖縄だけのものではない。国家の意思がいつの間にか、特定の個人や集団だけで形成され、その結論を金銭で従わせたり人々を分断したりしながら統治する流れが強まっているのではないか。それぞれの地域の歴史や文化のなかで形成される政治意思が十分に尊重され、それと真剣に対話して合意点を見つけていく政治と行政の仕組みがなければならない。そうでなければ、国はのっぺらぼうになる。人々の生活する場である「地域」を基点にした「地方自治」は窒息する。亡くなった生粋の琉球人の訴えにはどう答えればいいのかのだろうか。

## 4. 日本と沖縄、沖縄とヤマト

### (1) 日本から遠ざかる

#### 沖縄と日本の関係

日本政府は沖縄県の県民投票結果を考慮する気配がない。そうだとすれば、県民が覚悟を決めて「反対」の意思表示をして日本政府に再考を求めた沖縄は、どこへ行くのか。

沖縄では、明治維新に伴って琉球王国を「沖縄県」に変えたことを、「廃藩置県」といわず「廃琉置県」と呼ぶ。江戸幕府の下の「藩」ではなかった琉球王国を廃止させ、いったん日本の一藩としての「琉球藩」に変え、その後、明治維新政府の誕生から 12 年後の 1879 年に「沖縄県」とした。この「琉球処分」から今年でちょうど 140 年になった。

沖縄にとって節目の年はさらに続く。2022 年は沖縄の施政権返還から 50 年を迎える。日本は 1952 年のサンフランシスコ講和条約を締結して主権を回復したのと同時に、沖縄を日本から正式に切り離して米軍の支配に委ねた。「日本は沖縄に潜在主権がある」というレトリックを使い、沖縄にはアメリカの憲法も日本国憲法も適用されず、人々には

「国籍」もなく、日本への移動の自由が制限された。その間、米軍基地への反対運動が高まる日本から憲法のない沖縄へ、海兵隊をはじめとした米軍基地を集中させた。米軍はベトナム戦争時代に沖縄を攻撃と補給の重要拠点にした。27 年間の歳月を経て沖縄の施政権を日本に戻したのが 1972 年。それでも、基地の集中を解消するにはほど遠く、米軍機の事故や軍関係者の犯罪は絶えず、米軍と軍人・軍属に様々な特権を与える日米地位協定を抜本的に見直されることもない。

この沖縄現代史は、沖縄の人々が自治を渴望した歴史でもあった。沖縄の歴史・苦悩・誇りを訴えて亡くなった知事の翁長雄志の後を継ぐ 2018 年の知事選で唱えられたのは、「ウチナーンチュ、ウシエティーナイピランドー」（沖縄の人間をないがしろにしてはダメだ）という翁長の言葉だった。この知事選が行われた昨年は、復帰前の琉球政府・行政主席を初めて公選制に転換した「主席公選」から 50 年に当たっていた。沖縄県知事選の原点を記す年でもあったのだった。

#### 揺れながら自治を求めた

アメリカ政府は占領後の 1952 年、サンフランシスコ講和条約で正式に沖縄が日本から切り離されたのに合わせて、沖縄の統治機関として「琉球列島米民政府」（USCAR）を設置するとともに、立法・行政・司法の機能を備えた「琉球政府」を発足させた。形式上は三権分立とはいえ、実質的には琉球政府の上に UACAR が君臨し、そのトップである高等弁務官は法令の制定から公務員の任命まで絶大な権限があった。行政主席も高等弁務官による任命制で、沖縄の人々は USCAR に逆らえなかった。この行政主席を沖縄の人々が 16 年かけた運動で公選制に転換させたのが 1968 年。沖縄以外の日本の自治体が 1947 年の日本国憲法と地方自治法の制定で

空から降ってくるかのように自治権を付与されたのとは異なり、沖縄は自らの力で自治権をたぐり寄せた。沖縄の人々が地方自治に熱い思いを寄せる源流の一つがここにある。

道のりは平坦ではなかった。人々は「平和か、経済的な豊かさか」で揺れた。主席公選の選挙では、当時、那覇市長だった候補者の西銘順治は「基地が今すぐなくなると、県民の60%は路頭に迷い、再び戦前のようにイモを食い、ハダシで歩く生活に逆戻りする。……いつまでも基地依存の経済を続けるわけにはいかないが、本土経済と密接不離の関係を確立することが必要になる」と訴えた。対する沖縄教職員会の会長・屋良朝苗は「沖縄は戦争と深い関わりをもつ立場に置かれている。……戦争につながる一切のことに反対する……平和で豊かな生活を築くために県民とともに働く」と訴えた。経済的に日本とつながろうとした西銘に対して、自治と平和の島を訴えた屋良。人々は理想を掲げた屋良を初の公選主席に選んだ。それでも「基地か経済か」「地方自治か中央とのパイプか」の選択肢を前に、人々は「受容と拒絶」の間で振り子が振れるような選挙を繰り返した。

こうした道を歩んできた沖縄の人々は、最終的に沖縄の自治を求める翁長雄志を選び、今年2月の県民投票にたどり着いたのである。人々は今後、数々の節目の年を迎えながら、次第に「沖縄にとって日本は何だったのか」を改めて考えるだろう。現政権が、日本と沖縄のデリケートな歴史に思いをはせることなく、辺野古新基地建設問題をめぐって強圧的な手法を姿勢を続けていけば、沖縄では、成長するアジア経済を視野に入れつつ文化的・心理的・政治的に日本から離れようとする遠心力が働いていく。

## (2) 揺らぐ2000年分権改革の成果

### 無視された地方自治法

日本政府は、沖縄に圧力をかけ続けなければいずれ県民もあきらめるに違いないタカをくくっているようだ。政府の意図を象徴的に表したのは、石井国交相が4月5日、辺野古の新基地建設を止めるために沖縄県知事が行った埋立承認の撤回は違法だと結論づけ、沖縄県の承認撤回処分を取り消す裁決を下したことである。この裁決は、沖縄県が2017年8月に行った埋立承認の撤回をめぐり、防衛省沖縄防衛局が国交相に対して行った行政不服審査法に基づく不服申し立てに対する回答だった。これで前知事故・翁長雄志が亡くなる直前に出した指示に基づく埋立承認の撤回が無効になり、元知事の仲井眞弘多が2013年12月に行った「埋立承認」が復活した。

県民が「反対」の意思表示を示した県民投票から1か月余しかたっていない。常識的に見ても異常である。それ以上に、この裁決は、2000年地方分権改革で構築した国地方関係の取り決めに傷をつけた。

今回の異常さを改めて思う。国と地方自治体の関係を、「上下・主従」の象徴だった国の通達を廃止することにより、「対等・協力」の関係とするのが2000年分権改革だった。長年、自治体の自主性を奪ってきた過剰で不透明な国の関与をなくし、国の包括的な指揮監督権を廃止し、国の関与は、法令に根拠のあるものに制限された。

海面の埋立承認のような法定受託事務の場合、事務処理に違法・不当の疑いがあるなら、公有水面埋立法の所管大臣である国交相は、「是正の要求」「是正の勧告」「代執行」など、新しい地方自治法に規定された手順を踏めばよいのである。それが、新しい国と地方の紛争解決ルールだった。

ところが、今回、政府自身がこの規定を素通りした。手間をかけずに沖縄県知事の埋立

承認撤回を覆すために、創設された地方自治法の規定を避け、本来は私人が使うことを想定している行政不服審査制度を使った。国の機関である沖縄防衛局に不服審査申し立てをさせ、同じ国の機関の国交相が防衛局の主張を入れて裁決したのだ。

沖縄防衛局の不服申し立てを審査する国交相は、公正な判断を下せる第三者の立場にあるのだろうか。国交相の裁決は、国と地方を対等にしようとはあれほど議論を重ねて創設した地方分権制度を無意味なものにした。分権改革の成果は沖縄から空洞化が始まっている。

### 行政不服審査制度の変質

この政府の手法の問題の根は深い。行政不服審査法の目的は「国民の権利利益を救済」にある。一般私人とは違って、「固有の資格」を持つ行政機関は適用除外にされている。また、公有水面埋立法の条文も、埋立工事の主体が国の場合は「承認」と規定され、民間企業の場合は「免許」とされ、明らかに国と民間企業の工事を区分けして規定されている。

それゆえ、100人を超す行政法研究者が、「公有水面埋立法で与えられた特別な法的地位（固有の資格）にありながら、国が一般私人と同じ立場で審査請求を行うことは許されるはずもなく、違法行為にほかならない」と指摘していた。政府が沖縄防衛局に同じ国の行政機関である国交相に審査の請求を行わせることは、「法定受託事務の審査をする審査庁に期待される『第三者性』『中立性』『公平性』を失わせる」と批判していたのだ。

しかし、今回の裁決では、沖縄県が審査の違法性を訴えたのに対して、「防衛局は一般私人の立場で（沖縄県知事から承認撤回の）処分を受けた」として沖縄県の主張を斥けた。また、行政不服審査制度の濫用だという主張に対しても、「公有水面埋立法の所管大臣として審査庁の立場で裁決する」のであるから、

制度の濫用はないと突っぱねた。

国交相の説明に対して、「本当にそうなのか」と疑問を投げかけたのは、地元紙『沖縄タイムス』の4月6日の社説だった。同じ政府を構成する防衛省と国交省の連携が裁決結果に影響したと疑うのも当然である。

米軍統治下にあった27年間も、施政権が返還されたその後の47年間も、沖縄は一貫して、日米安保条約を盾にした「軍事的必要性がすべてに優先する」という論理に組み伏せられてきた。住民の声を汲みあげる民主主義や民主的なルールを外に追いやってまで追求される安全保障とは何なのだろうか。

### 分権改革の成果を取り戻す

問題を解決する糸口は、2000年分権改革に立ち戻ることだろう。そこで想起されるのは、かつて福岡高裁那覇支部が提示した和解勧告の中に2000年分権改革に言及した部分があったことだ。福岡高裁那覇支部は、国と沖縄県の間で乱立した訴訟を整理するため、2016年3月にいったん両者を和解させて、訴訟形式を再構築した経過がある。裁判長は2016年1月29日に国と沖縄県に示した和解勧告文で、健全な国地方関係を謳った2000年分権改革に言及していたのである。

たしかに、この和解は、敗訴の可能性があった国に仕切り直しをさせ、結局は国を勝訴に導くための手段だったと批判された。その後、沖縄県を全面敗訴させた結果を見れば、その批判は当たっている。ただし、和解勧告文自体は、2000年分権改革の精神に立ち、違法か適法かの法律論だけではない解決方法を示唆していた。勧告文は次のようなものだ。

「現在沖縄対日本政府という対立の構図になっている。それは、その原因についてどちらが悪いという問題以前に、そうなるはいけないという意味で、双方ともに反省すべきである。なかんずく、平成11年地方自治法

改正は、国と地方公共団体が、それぞれ独立の行政主体として役割を分担し、対等・協力の関係となることを期待されたものである。このことは、法定受託事務の処理において特に求められるものである。同改正の精神にも反する状況になっている」

裁判所は、知事が行う法定受託事務では、2000年分権改革に謳われた「国と地方の対等・協力」の精神が必要だと訴えた。国がいきなり代執行訴訟を持ち出したのに対し、裁判所は、代執行訴訟は「他の方法では解決が難しい場合だけに限られる」という改正地方自治法を示唆し、国の強引さを批判した。その上で、和解勧告文はこう続けた。

「本来あるべき姿としては、沖縄を含めオールジャパンで最善の解決策を合意して、米国に協力を求めるべきである。そうなれば、米国としても、大幅な改革を含めて積極的に改革をしようという契機になりうる。そのようにならず、今後とも裁判で争うとすると、仮に本件訴訟で国が勝ったとしても、さらに今後、埋め立て承認が撤回されたり設計変更に伴う変更承認が必要となったりすることが予想され、延々と法廷闘争が続く可能性があり、それらでも勝ち続ける保証はない。むしろ、後者については知事の広範な裁量が認められて敗訴するリスクは高い。仮に国が勝ち続けるにしても工事が相当程度遅延するであろう。県が勝ったとしても、辺野古が唯一の解決策だと主張する国がそれ以外の方法はないとして普天間飛行場の返還を求めないとしたら、沖縄だけで米国と交渉して普天間飛行場の返還を実現するとは思えない」

端的に言えば、過重な基地負担を負わされる沖縄県の意味を汲んで国は方針を立て直し、それを基にアメリカと再協議することしか解決の道はありえないという意味に読める。

裁判所の判決は必要な法律論の範囲でしか判断しない。特に日本の裁判所は高度に政治

的な問題を避ける傾向にある。しかし、「和解勧告」となれば、法律論から一步距離を置いた判断を示すことが可能である。この時の和解勧告文は、和解という形式をとったからこそ、考えられる問題解決の道を示していたのではないかと思われる。

### (3) 憲法の規定はどこへ

#### 憲法の思考

辺野古問題を憲法の規定から考えたい。米軍基地は、警察・環境・都市計画など自治体の自治権を制限する存在である。憲法は92条で「地方公共団体の組織及び運営に関する事項」は法律で定めなくてはならないと規定している以上、沖縄県や辺野古新基地を抱える地元・名護市の自治権をどのような範囲で制限するかを定めた「法律」が必要だ、という主張が成り立つ。

他方で、辺野古新基地建設は、国会で安倍首相が答弁したように、日米安全保障体制に関わる「国政の重要事項」である。だとすれば、辺野古新基地問題は、政府内の調整で済ませず、唯一の立法機関である国会の権限を定めた憲法41条に基づき、国会が「国政の重要事項」として「辺野古基地設置法」を制定するのが筋だということになる。

辺野古に関わる法律を制定するとすれば、憲法95条に基づく「地方自治特別法」になる。95条は、「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が得られなければ、国会はそれを制定することができない」と定めている。したがって、国会でこの法律を議決したのち、沖縄県や名護市といった対象自治体で新たな住民投票を行い、過半数の同意が得られなければ制定できない、ということになる。

この問題は、2016年に福岡高裁那覇支部で行われた裁判で取り上げられていた。沖縄



県側は、憲法の規定を基に「自治権を制限する以上、法律を制定せずに辺野古を埋め立てて基地として運営することはできない」と主張した。国側は、安全保障は国の専管事項であって新基地建設は自治権を制限するという主張は当たらず、基地の建設の根拠となる法律は必要ないと反論した。結局、福岡高裁那覇支部の判決は国に軍配をあげた。裁判所は、辺野古の新基地建設が「自治権の制限」を伴うことを認めながらも、「本件施設等の建設およびこれに伴って生じる自治権の制限は、日米安全保障条約および日米地位協定に基づくもの」とし、「(国会が唯一の立法機関として国政の重要事項を決定している) 憲法 41 条に違反するとは言えない」と片付けてしまったのである。日米安保条約第 6 条に基づいて日本政府に基地提供を義務付けた日米地位協定が絶対であるというわけだ。

この判決に憲法学者の木村草太が疑問を投げた<sup>22</sup>。憲法 92 条から考えれば、地方自治体の自治権を制限する法律は地方自治の本旨に基づくものでなければならず、95 条の規定に基づいて特定の自治体だけに運用される法律にはその自治体の住民投票による承認が必要となるにもかかわらず、条約にはそうした制限がない。福岡高裁那覇支部の判決の論理に従えば、国は、条約を使って憲法 92 条や 95 条をすり抜けて地方自治体の自治権をいくらかでも制限できてしまう、とした。

#### 地方自治を保障した憲法の再認識

沖縄に過重な米軍基地の負担を背負わせている問題の根本には、安全保障政策のゆがみがある。前述した杉田敦の指摘に見るように、それは「ただ外国の軍事施設を存続すればそれで足りるとし、特定の地域にその負担を押し付ける考え方」で一貫してきたからだ。

その米軍基地にしても、木村草太は「米軍基地の恩恵を受けているのは国民全体なのだ

から、『(その基地は) 本当に沖縄でなければならないのか』を、国民一人一人が考えなければならない。基地の設置場所の決定は政府任せにしてはならない」と指摘した。辺野古に米軍基地を設置する法案を出し、国民の代表である国会議員が集まる国会で「辺野古でなければならない理由について議論を尽くすべき」と唱えた。沖縄の自治権を制約する辺野古新基地問題は国民全体で議論しなければならない、そうすることが地方自治を保障する憲法を再認識することになるとの主張である。

沖縄の地方自治にこそ日本国憲法をしっかりと適用する必要がある。それは沖縄戦後史が教える大事な教訓でもある。憲法史家の古関彰一が指摘するように、日本国憲法の章別構成は基本的に明治憲法と酷似しているが、明治憲法になくて日本国憲法に初めて加えられたのは第二章の「戦争の放棄」と第八章の「地方自治」である。この二つが戦後民主主義を代表する章だった。しかし、米軍の支配下に置かれた戦後の沖縄は「憲法なき統治」となり、「戦争の放棄」も「地方自治」も適用されなかった。しかも、施政権が返還された後もこの条文の適用が本土から無視され続けている、と古関はいう。例えば、1972 年の施政権返還に伴って沖縄の米軍用地を継続的に使用するために沖縄だけに適用された「公用地法」(沖縄における公用地等の暫定使用に関する法律)がそうだった。地主との契約が成立しない場合にも日本政府が五年間強制使用できるようにするために、沖縄だけに適用する法律だったにもかかわらず、日本政府は憲法 95 条による「地方自治特別法」にしなかった。当時の政府は、地方自治特別法は「地方自治体の組織あるいは権能に制約を与えるものではなければならない」と解釈し、沖縄に適用する「公用地法」の対象は地方自治体ではなく軍用地の地主だという理由で、地方自治特別法の対象外にした<sup>23</sup>。

これに象徴される「憲法なき沖縄」の歴史を辺野古の新基地建設問題で再び繰り返すのだろうか。「安全保障政策も米軍基地用地の提供も、たしかに国の権限である。しかし、基地が抱える問題のすべてが国の権限であるはずはない」と古関彰一は言う。住民の健康・安全な生活・環境の維持は、地方自治体が担う根本的な責務である。それがないがしろにされるなら、地方自治を保障した憲法は空洞化していく。沖縄は特別なのだというなら沖縄に対する構造的差別となってしまう。

#### (4) 多様な地域と自治を保障する日本へ

「自国の政府にここまで一方的に虐げられる地域が沖縄県以外にあるでしょうか」。亡くなった沖縄県知事の翁長雄志が 2016 年 8 月 5 日、福岡高裁那覇支部の法廷でこう述べた言葉は衝撃的だった。翁長の言葉は、現政権だけでなく、「日本（ヤマト）」と「日本人（ヤマトンチュー）」に向けられていた。

豊かな歴史ある琉球の文化と自治を求める魂に同化の圧力をかけているのは誰なのか。死んだ場所もわからず遺骨も戻ってこないような凄惨な戦場にしたのは誰だったのか、米軍基地による犯罪・騒音・環境破壊を知りながら沖縄へ巨大な基地を集約して押しつけてきたのは誰だったのか。問われているのは日本の統治構造だろう。自治を唱える沖縄をみつめて考えなければならないのは、「多様な自然・歴史・文化・地域・政治意思の連合体」としての日本であり、多様な地域と自治を保障する国のあり方なのではないか。

多様な自然・歴史・文化に根ざした地域の価値を尊び、その上で展開される自治を保障し、そこから生まれる多様な政治意思を統合していく分権型社会を、20 世紀末時点の日本は目指したのではなかったか。「沖縄のいま」を手がかりに、自治と分権型社会の方向を見定めなければならないだろう。

<sup>1</sup> 大江健三郎『沖縄ノート』（岩波書店・1970年）14-15 頁

<sup>2</sup> 「沖縄病」『沖縄大百科事典』（沖縄タイムス社・1983年）（由井晶子執筆）

<sup>3</sup> 北村毅『死者たちの戦後誌——沖縄戦跡をめぐる人びとの記憶』（御茶の水書房・2009年）136 頁

<sup>4</sup> 岡本太郎『沖縄文化論——忘れられた日本』（中央公論新社・1996年）（初出本は1961年）

<sup>5</sup> 「鹿山事件」とは、旧日本軍の久米島守備隊の兵曹長・鹿山正が、アメリカ軍に拉致されて渡された投降勧告状を持ち替えた住民ら計 10 人をスパイとして処刑・殺害した行為をめぐり、1972 年になって『サンデー毎日』のインタビューで、あれは日本軍人として正当な行為だったと開き直った一件を指す。「沖縄方言裁判」とは、沖縄国会が開会した 1971 年 10 月 19 日、『沖縄青年同盟』の 3 人が、佐藤首相の所信表明が始まった直後、本会議場二階の傍聴席で爆竹を鳴らして抗議し逮捕・起訴され、裁判の過程で「祖国の幻想を捨てよ」と述べ、法廷では『沖縄語』（うちなーぐち）の使用を認めよと、主張した一件を指す。

<sup>6</sup> 大城立裕『同化と異化のはざままで』（潮出版社・1972年）16-20 頁

<sup>7</sup> 古関彰一・豊下梢彦『沖縄 憲法なき戦後』（みすず書房・2018年）37-40 頁

<sup>8</sup> 杉田敦『権力論』（岩波書店・2015年）107 頁

<sup>9</sup> 同「訳者あとがき」バッジ／杉田敦など訳『直接民主政の挑戦』（新曜社・2000年）305 頁

<sup>10</sup> 玉野井芳郎『地域主義からの出発』（学陽書房・1990年）29 頁

<sup>11</sup> 『読売新聞』（2015年12月30日）

<sup>12</sup> 同（2016年8月10日）

<sup>13</sup> 鹿野政直『沖縄の戦後思想を考える』（岩波書店・2011年）197-201 頁

<sup>14</sup> 同・115 頁

<sup>15</sup> 反戦平和資料館ヌチドゥタカラの家『阿波根昌鴻資料 1 陳情日記』（わびあいの里・2018年）

<sup>16</sup> 阿波根昌鴻『米軍と農民』（岩波書店・1972年）

<sup>17</sup> 安藤正人『草の根文書館の思想』（岩田書店・1998年）22-23 頁

<sup>18</sup> 新城郁夫・鹿野政直『対談 沖縄を生きるということ』（岩波書店・2017年）147-148 頁

<sup>19</sup> 『読売新聞』（2018年12月26日）

<sup>20</sup> 柳宗悦『芭蕉布物語（復刻版）』（榕樹書林・2016年）

<sup>21</sup> 翁長雄志『戦う民意』（角川書店・2015年）219 頁

<sup>22</sup> 『沖縄タイムス』（2016年9月18日、同年10月2日）

<sup>23</sup> 前掲・古関彰一・豊下梢彦『沖縄 憲法なき戦後』284-292 頁

## 編集後記

環境大臣が6月3日の記者会見で、スーパーなどの事業者に対し法令等により「レジ袋有料化」の義務付けを来年までに行うとの意向を示した。この削減効果については限定的との報道もあるが、マイクロプラスチックによる海洋汚染が世界的課題とされる中で、目に見える形のプラスチックごみ削減キャンペーンとなるならば、その効果には期待したい。

他方、それよりも対策を急ぐべきは、中国を始めアジア各国の資源ごみ輸入規制によって経路を断たれた日本のプラスチック資源循環体制である。政府は、国内での使用済プラスチックの再使用・再生利用に加え、熱回収等も含めて「2035年までに100%有効利用する」戦略を示したが、分別回収・リサイクルのコストパフォーマンスからすればそれは容易な道のりではなく、目標達成には人々の協力が欠かせない。安価・便利・軽量を追求する中で、生活の至る所に溢れたプラスチック製品をどのように削減できるか。新たな発想で私たちのライフスタイルを転換させるための取組みも、同時に必要とされているのではないだろうか。 (谷本有美子)

2019年6月25日

### 自治研かながわ月報第177号 (2019年6月号, 通算241号)

発行所	公益社団法人	神奈川県地方自治研究センター
発行人	佐野 充	編集人 大沢 宏二 定価1部 500円
〒232-0022	横浜市南区高根町1-3	神奈川県地域労働文化会館4F
	☎045(251)9721(代表)	FAX 045(251)3199
	<a href="http://kjk.gpn.co.jp/">http://kjk.gpn.co.jp/</a>	E-mail:kjk@gpn.co.jp

☆センターのウェブサイト (<http://kjk.gpn.co.jp/>) をご利用下さい。→



## 会員になるには

1. 誰でも会員になれます。
2. 申込書は自治研センター事務局にあります。会費は個人会員月 1,000 円、賛助会員月 700 円のどちらかを選び、1 年分をそえてお申し込みください。
3. 詳細は自治研センター事務局  
☎ 045(251)9721へご連絡ください。

## 会員の特典

1. 自治研センターの「自治研かながわ月報」が送られます。
2. 「月刊自治研」(自治労本部自治研推進委員会発行・A 5 版・80 ページ程度・定価 822 円) が毎月無料で購読できます。
3. 自治研センターの資料集が活用でき、調査研究会などに参加できます。