

「自治」の本質と「自己決定権」 — 沖縄の現実から問い直す

島根県立大学名誉教授 井上 定彦

この20年余りの間（1995年ころから現在の2016年）に、日本の行政制度になんらかの進展があったとすれば、それは「分権」と地方「自治」が進んできたことだ。このように考えるのは普通なのだろう。しかしながら、その自治と分権、すなわち基本的人権と民主主義にもとづく日本の「自治」と（過度な中央集権に対する）分権の主張が、本当にどこまで進展し定着してきているのか、あるいはいま直視しなければならない課題とは何か。新たにひろがりはじめた「自己決定権」の考えとは何か、これが、最近の私たちの沖縄訪問*によって、あらためて自分につきつけられた主題となった。

※（本年5月に「再び戦争をさせない千葉県1000人委員会」訪問団の一員として「沖縄復帰44年第39回平和行進」に参加させていただいた。平和祈念公園「平和の礎」には千葉県出身の沖縄戦戦没者1,622名という多数の名前が墓碑に刻まれている。）

■沖縄が直面している現実— 向き合おうとしない政府と本土の世論

すでに記憶が薄れた方も多いと思われるが、普天間基地の返還というのは、1996年4月に「この5～7年内の普天間基地返還」との当時のモンデール米大使と橋本首相との合意がむすばれたことによるものだ。その後から、代替施設として辺野古「新基地」への移設提案が出てきた。むろん、これに沖縄県の下承があったわけではない。国と

沖縄県（翁長知事）との間には、この本年3月、福岡高裁の勧告で、辺野古「新基地」建設に関わる埋め立て工事をめぐり一時的な「和解」が成立していた（国側の法違反を懸念する法務省の助言があったとの報道もある）。しかし、参議院選挙で与党が大勝したあと、両者の間に再び法廷での対決が再開されている。まずは具体的には辺野古埋め立て承認（仲井真前知事による）の取消し（翁長新知事による指示）をめぐり、国が起こしたい違法確認訴訟である。8月5日には翁長知事が陳述にたち、「まずは充実した審理をもとめる」としつつ、「国地方係争処理委員会」が6月に「真摯な協議」を双方に求めたにもかかわらず国が協議によらずいきなり訴訟にもちこんだ点を批判。「自国の政府がここまで一方的に虐げられる地域が沖縄県以外にあるのか。47都道府県の一つにすぎない沖縄県を政府が総力を挙げてねじふせようとしている」と訴えた。事実、昨春法務省に訴訟部門として法務省訟務局が設立。法曹資格者約50名という例外的な規模である。また、同時に翁長知事は辺野古埋め立ては沖縄の過重な基地の負担を固定化し、環境汚染によって、ここの観光産業が回復不能な打撃を受けるとの陳述も行った。

これは、ほんの少し前の6月に、米軍属による20歳代の女性の暴行殺人事件が再度発生したことへの6万人規模大抗議集会がひらかれたばかりのことであった。私たちは以下ことを知っているだろうか。1972年の復帰後、米軍関係による犯罪は5,710件、凶悪犯罪は575件にものぼる、今回もそ

のうちのひとつにすぎないのだ。あるいは、いまから20年ほどまえ、学校ノートを買いにきていた小学生少女に対して三名の米兵が誘拐・暴行事件を起こしたことをかすかにでも記憶しておられるであろうか（8万人大抗議集会）。これこそが辺野古返還合意のモンデール・橋本会談の直接的な背景であった。

また、いまや本土にも飛来している垂直離着陸輸送機オスプレイへの沖縄・普天間基地への配備に沖縄県民がただちに反応して、強力な反対運動を展開してきた背景には、普天間基地にまさに接して置かれている沖縄国際大学への大型ヘリの墜落事件があったわけだ。大学構内・校舎に激突した大型ヘリの軍事上の秘密保全として、米軍によりただちに封鎖網がしかれ、報道陣もしばらく立ちいれなかった。それだけではない。沖縄の人々の記憶には、かつて給食中の小学校に米軍ジェット戦闘機が墜落、11人死亡・負傷者200人という惨事の記憶もある（1959年）。これらは日米地位（あるいは行政）協定に関連しているとの常識は沖縄にはある。

県や自治体首長には、県民の人権と暮らしをもる責務がある。ひとびとには「心」と記憶がある。

その自治体の首長そして大半の県民にとっては、なぜに在日米軍専用施設の74%が日本の面積のわずか0.6%にしかすぎぬ沖縄に、復帰後40年を過ぎても押しつけられ続けなければならないのか、ここに沖縄と沖縄の歴史を知るものの「怒り」の原点がある。普天間基地返還ではなく、「代替施設」の名目で一層強力な「新基地」建設と移転がなされようとしている（施設案ではヘリパッド2基に加え、V字型の1,800メートル滑走路2本、大型強襲艦が横付けでき、10メートルの高さの岸壁と弾薬搭載エリアをもつ一段とスケールアップしたものとなっている）。これに沖縄県民がはたして無関心でいられようか。本土のマスコミと世論にはあまりに大きなギャップが存在しているのではないか。

■「自治の尊厳」をもとめる沖縄の運動の高まり「オール沖縄」の誕生

2013年1月、沖縄県全41市町村長・市町村議長ら県民代表によってオスプレイ配備撤回・米軍普天間飛行場の県内移設断念を求める「建白書」を採択、大代表団を東京に送り、日比谷公園で集会



沖縄復帰44年 第39回平和行進（2016年5月15日）

をもつとともに、この建白書を政府に提出した。これは土地の強制的収用を含むかすかすの基本的
人権の侵害をともしつつ、日本本土がサンフランシスコ講和条約での独立と引きかえに、沖縄を
27年間にわたり米軍の施政下に差し出されていたという「歴史の記憶」があった。そこには、「祖国復帰」は「平和憲法」の日本にもどるといふ希望があった。「核抜き・本土並み」は自民党政府の「公」の方針でもあった。しかしながら、「非核三原則」には持込みを黙認する秘密約束があり、多くは沖縄基地発が想定されていることもあきらかとなってきた。そして先の1995年の沖縄少女暴行事件をうけての日米合意が不履行のまま、また沖縄国際大学への大型ヘリ墜落のあとにさらに危険性がたかいとされるオスプレイ多数機の強行配備。加えて基地負担を軽減することに到底なりそうにはない辺野古の「新基地」建設を急ぐ安倍政権の動き。

政府・与党自民党は、危機感をいだき、幹事長(石破氏)が、2013年11月に沖縄に乗り込み、県選出の国会議員5名を壇上にならべて、県民世論に抗して普天間の辺野古移設方針を追認させる「踏絵」をおこなわせた。(2010年の)知事選出馬にあたって辺野古移転に否定的であった仲井真知事(当時)も態度を豹変。すぐあと12月の安倍首相との会談をうけて12月には沖縄防衛局に辺野古埋め立て申請を承認した。

ここにいたって基地に対しては批判的ながらも、すでに基地に依存する経済とはいえなくなるまで独自の力で成長してきた沖縄経済界の多くも、また、一貫して誠実な保守政界人であった重鎮達を含めて、保守陣営に大きな亀裂が走った。辺野古移転に反対する自民系地方議員、経済界の多くが当時那覇市長(自民推薦)であった翁長雄志氏に、迫っている次期の知事選挙への出馬を働きかけた(2014年6月)。県議会野党5派の社民、共産、沖縄大衆党、生活の党、県民ネットの5派も「知事選挙候補者選考会」で、翁長雄志氏への一本化を決定。11月の知事選では態度豹変で県民から不信

をかけた仲井真氏に代わり、37万票という10万票の大差をつけて当選。「オール沖縄」を代表する知事となっていた。対立軸は、「日本政府対オール沖縄」ということになった。沖縄戦後史でもむろんはじめてのことである。(ちなみに翁長雄志氏は、当時の琉球立法院で沖縄の施政権返還をアメリカに求めた歴史的決議「2.1決議」(1962年国連加盟国104か国に送付)の発議者を代表した父(翁長助静氏)をもっている。)

2014年12月の衆議院沖縄選挙区選挙(四区)での「オール沖縄」の候補全員の当選(自民の敗北)、2016年6月の沖縄県議会での県政与党議員(翁長知事支持グループ)の過半数制覇、この7月での参議院選挙での「オール沖縄」候補の勝利(自民の島尻沖縄北方対策大臣の敗北)は、すべてこれにつながる自然な動きである。

■沖縄における「自立構想」と 全国の「自治権確立」という課題

米施政下におかれた時代から、遡ればもともと強い中央集権の明治政府による「琉球処分」(明治11年)、すなわち軍勢力・警察力による本土・明治政府から琉球王国が自治・施政権を奪いとられたときから、沖縄の自立を求める構想の火は燃え続けていた。1945年6月、近衛文麿の見解には、講和の条件として本島4島以外は沖縄をはじめ放棄するはやむなし、とのものがあり、この線でその後の本土政府が動いたことも記憶に生々しい。

米軍直接占領期をへてアメリカ民政府のもとの琉球政府(行政府首席)、立法院でも独立・自治の要求は燃え続け、米軍基地拡張と「島ぐるみ土地闘争」をへて、首席については1968年に初の直接選挙での選出をかちとり、公選首席として屋良朝苗氏が選出された。屋良朝苗は復帰後にわたり二期の知事をつとめた。復帰における沖縄の人々の希望・期待は、まずは平和国家建設の日本であり、基本的人権と民主主義の尊重、憲法に明記されている地方自治の尊重にあった。しかしな

がら、沖縄振興計画による社会資本整備はあったものの本土からの米軍基地縮小・撤収と並行した沖縄への基地負担の集中は変わらず、また基地経済への依存も続いた。

1991年からは壮大な構想力をもった大田昌秀知事が誕生（吉元政矩副知事の補佐の役割も大きかった一自治労沖縄県本役員出身）。「沖縄21世紀ビジョン」ともよばれる「沖縄国際都市形成構想」を公表した（「一国二制度」の含みもある）。これは、「生存と平和を根幹とする沖縄自治憲章」（玉野井芳郎東大名誉教授）の構想をふまえつつ、東西冷戦の終結後、そしてグローバル化の進展と可能性がみえはじめたなかでの東アジア世界をにらんだものである。それは考え方としては「基地撤収アクションプラン」セットとなるものであり、その空間を利用して新たな「東アジアのハブ」（交易・情報・経済交流をはじめ）としての自立的発展（島ぐるみのフリーゾーンの設定構想を含め）、かつ「平和の要石」の役割を視野に入れたものであった。その後の「ASEAN」、「ASEAN+3」、最近発足したばかりのASEMの志向を先取りしたものともいえる（そこには当時まだそれほどの規模にはなかったホンコン、シンガポールの隆盛が想定されていた）。しかしながら、これに対して、国は基地問題をめぐり、知事を訴え、国会は特別法を制定し、裁判所は、知事を敗訴にした。大田知事退陣によって、具体化ははばまれたが、実際にはその後、沖縄では部分的な基地返還地での新たな産業の興隆、観光産業の大きな発展によって、基地経済への依存度は5%程度にまで下がったという事実がある。大田知事のもとで、沖縄少女暴行事件が起こり、基地返還の機運もたかまっていたので、政府の抑圧・反撃は日米地位協定そのものの見直しと基地整理縮小が沖縄の世論となり、そのことを問う県民投票も行われ、90%近い賛成をえていた。

ここで自治労沖縄県本の役割について一言しておく、この大田知事の「沖縄自立構想」に関わって「21世紀への沖縄政策提言」（自治労本部と共

編）を公表している。自治総研はこれをひとり沖縄の自立構想にとどめるのではなく、むしろこれを広げ、未だ「国の下僕の下僕」的志向の残っていた地方公務員に対して「自治基本条例」を各都道府県、市町村で制定し、そのもとで、経済・政治・社会の創造をはかる、いわば「地域主権」の志向を支援していたものと思う（これは、今日の介護保険法の具体化プロセス、子育て支援関連法、困窮者を含む地域包括支援の活動力につながっている）。

いまからみると、丁度そのとき、本土では「地方分権推進法」が採択され、分権推進委員会から相次いで報告がだされた（2001年から実施された分権推進一括化法もその一環）。このことを明確にするため1999年には地方自治法が改正され、国と地方自治体は単純な「上」「下」の関係ではなく、より自治体と県民・市民の自治と参加を高め、進めるという趣旨の補強がなされた。皮肉にも、国・地方の財政制約がますます強まるなかのことであった。また評価の分かれる「規制緩和」も「分権・自治」推進の脈絡においてとらえれば、むしろ「規制改革」へと変換し、自治を生かし地域活性化につなげることもできる。この自治力・地域力の創造的発揮に関連して、NPO等の民間団体の役割、社会福祉協議会の活性化、自治体職員の主体的活動の活性化を進める手掛かりともしうる。

とかく、「外交」や「防衛」は、すべて国の「専管事項」であるとの言説がまだある。しかし、それは自治体が自らの軍事力をもたない、あるいは国家間の条約締結権はない、というような限定的なものであると考えるべきだ。実際に、自治体は県民・市民の暮らしと安全をはかる視点から、すでに数十年にわたって活動を続けている事実を想起していただきたい。すでに、1970年代以降「非核都市宣言」が多くの自治体議会で議決され、「平和に関わる事務」も自治体の役割の一部となった。さらに国境を越えた国際交流、教育文化交流、経済交流も活発化、「自治体外交」の花盛りもあった。これには先述のように、1990年代以降の、「冷

戦両体制時代の終わり」と「グローバルゼーション」という国際環境の大きな変化のなかでのことであった。

■むすび 自治の本質と沖縄の「自己決定権」

この参議院選後に動きはじめたかにみえる沖縄に対する自民党政府の居丈高な態度は、すでに沖縄でのこの数年もりあがってきているこうした問い直し、すなわち「あのとき、復帰運動なぜ何故したのか、むしろ独立運動すればよかったのではないか」という鋭すぎる火のような問い返しに油を注ぐことになりかねない（琉球新報連載「道標を求めて・琉米条約160年」100回（2015年2月をはじめ、琉球民族独立総合研究学会の設立2013年5月もある））。

たしかに沖縄の心は本土との「同化」と「異化」の間でゆれている。世論調査（沖縄）によると、あなたは「本土の人と沖縄の人に違う面があると感じるか」という問いについては72%が「そう思う」と回答（沖縄タイムス2012年調査）。これは本土のジャーナリズムと世論が沖縄に「無関心」である違和感の表明でもあろう。他方、角度を変えた質問で「あなたは他の都道府県の人との違和感があるか」とについては「ない」が59%と「ある」36%を大きくしのいでいる（琉球新報調査）。

住民の権利と福祉を守り高めるという自治体の理念からみたとき、これほど長らく本土からの構造的差別を受け続けてきた沖縄での議論が、自治の本質をあらためて突きながら、もっと広義の「自己決定権（self-determination）」にまで踏み込んできていることに、私たちは理解をもたねばならない（これは国連人権規約と国際法の原則でもある。スコットランド、カタロニア州の動きにもつながる）。

さらに私たちは、今回の国の沖縄にたいする代執行訴訟の訴状には、埋め立て事業に関わり地域の実情や工事計画の適性を判断する受託権限者

（筆者注 県や市の役割）の配慮は国の事業には不要だ、といているように読める、このことにも注目すべきだろう*。

※辻山幸宣（自治日報「自治」2015年10月30日）

いま、政府と中央官庁のなかでは、ここ20年の「分権と自治」の流れを見直し、中央政府の権限を再強化する動きがあることにも警戒しなければならない。明らかに、現在の政府の沖縄に対する態度にはこのような自治の本質に逆行する側面がある、との懸念がある。

それどころが、地方自治を定めた日本国憲法についての改正論議に関しても、そして「日米地位協定」のような分野についても、沖縄の問題は私たちに「自治」ということの基本課題を投げかけていると受けとめねばならない。

翁長知事のこの件に関わる意見陳述書は「日本には本当に地方自治や民主主義は存在するのでしょうか。沖縄県のみ負担を強いる今の日米安保体制は正常といえるのでしょうか。国民の皆様すべてに問いかけたいと思います」とのべている。

沖縄の問題は、沖縄に対してだけではなく、私たちに「自治の尊厳」や、日本の内政外交全体にわたる「戦後史」の問い直し、をつきつけているのではないのだろうか。

[参考]

- 地方自治総研「自治の尊厳—沖縄辺野古問題を考えるシンポジウム」2016年6月12日
- 大田昌秀等4氏『沖縄の自立と日本—「復帰」40年の問いかけ』岩波書店2013年
- 『世界臨時増刊 沖縄 何がおきているか』岩波書店2015年4月
- 宮城大蔵・渡辺豪『普天間・辺野古 歪められた二〇年』集英社2016年

いのうえさだひこ…「再び戦争をさせない千葉県1000人委員会」呼び掛け人グループのひとり、千葉市在住 島根県立大学名誉教授