

# 琉球大学学術リポジトリ

## ガバナンス変容の中の沖縄 ーグローバル化と自治の新しい関係に関する研究ー

メタデータ	言語: 出版者: 島袋純 公開日: 2009-08-12 キーワード (Ja): グローバル化, 自治, ガバナンス, 沖縄, 東アジア, 憲法, 平和, 地域, 沖縄の自治, 自治体改革, グローバル・ガバナンス, 地域ガバナンス, 国際統合, 人権, 米軍, 安全保障, 市民社会, 相互依存, ガバナンス変容, 国際都市形成構想, 市民, グローバリゼーション, トランスフォーメーション キーワード (En): Citizenship, Governance, Autonomy, Globalization, Security, Civil Society, Okinawa, Cosmopolitan City Formation Concept 作成者: 島袋, 純, 我部, 政明, 高良, 鉄美, Shimabukuro, Jun, Gabe, Masaaki, Takara, Tetsumi メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/11775">http://hdl.handle.net/20.500.12000/11775</a>

### 3. 「沖縄のガバナンス変容—憲法的視点から」

高良 鉄美（琉球大学教授）

1 はじめに

2 明治憲法下のガバナンス

3 米軍統治下のガバナンス

4 復帰後のガバナンス米軍用地使用問題を中心に

5 日本の地方自治と沖縄のガバナンス変容

## 1 はじめに

ガバメントという言葉はよく耳にし、一般にジャパニーズ・ガバメントつまり日本政府という場合のように「政府」を指している。一方、ガバナンスという言葉も耳にするようになった。この場合は政府ではなく、統治の構造、過程、態様をやや動的かつ総合的に捉えた意味になるであろう。ガバナンスの定義は、多様であるが、本稿では上記のように捉えることにする。

グローバリゼーションの進む中、世界の地域や国々はどのようなガバナンスなのであるか？民主主義が当然の前提となっている現代社会において、同じようなガバナンスなのであるか、それとも各地域で特徴を持つのであるか？沖縄のような、国の縁（へり）に位置しているような地域は、その国全体のガバナンスに飲み吞み込まれていくのであるか？その行き着く先は？

ガバナンスを前述のように捉えると、国際社会全体のレベル、アジア・東アジアレベル、日本という国家レベル、沖縄県レベル、市町村レベルなどあらゆるレベルでのガバナンスがある。そしてまた、現在この各レベルでのガバナンスに変容が見られるのも事実である。国際的には国連改革やEU（ヨーロッパ共同体）の成立などがあり、アジア・東アジアレベルではEUを追い東アジア共同体実現を模索している。国内では郵政民営化や三位一体といった構造改革、さらには道州制や市町村合併などと、国家から県、市町村レベルにまで大きな変容の波が押し寄せている。

日本国憲法の視点からすると、前文にある「諸国民との協和による成果」、「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起こることのないようにすること」、「平和を愛する諸国民の公正と信義に信頼し」、「専制と隷従、圧迫と偏狭を地上から永遠に除去しようと努めている国際社会」という諸フレーズは国連を前提としたものであることは知られており、そこには東アジア共同体のような姿も見えないわけではない。日本国憲法が国政の「権威は国民に由来」することを確認し、国民主権を基本原則にして、日本の国家レベルのガバナンスは制度的には変容したはずである。しかし、ガバナンスの実態はどのようなのだろうか？地方の主権者である住民は現在、道州制や市町村合併を前にして、きちんと向き合っているのだろうか？沖縄におけるガバナンスがどのような方向性を持つのだろうか？本稿ではこのような問題提起から、沖縄のガバナンス変容について、主として憲法史的視点から、考察することにした。

## 2 明治憲法下のガバナンス

沖縄の守札の門には「守禮の邦」という文字が掲げられているが、邦とは「くに」いわゆる State、州という意味にも使われる言葉である。守札の門が立てられたとき、沖縄は「王国」Kingdomという統治形態をとっていた。そこには少なくとも、琉球の国を代表するものが居り、独自の外交を行い、独自の統治の法制度があった。

1609年の島津の琉球侵攻後も、形式的には王国制度を維持していたが、統治の実態は変容していたのである。すなわち、薩摩による琉球の統治制度に対する実質的な規制があったということであり、住民生活全般にもそれは及んでいた。そして、明治4年(1871)の廃藩置県の1年後の1872年に、日本の領土であることを国際的に明示し、承認(黙示にせよ)をさせるため、他の藩が県となったにもかかわらず、藩→県の手順を追い、あらためて琉球藩を設置した。ここに琉球王国の解体という大きなガバナンス変容があったといえる。一部形式的には、藩王という形で尚泰王が統治の中心に置かれたが、以前とは異なるものであった。さらに、1879年に琉球藩を廃止し、沖縄県を設置するといういわゆる琉球処分が行われた。このときに、琉球王国の名残を含ませていた琉球藩は形式的にも実質的にもなくなり、日本の1県として、明治の中央集権政体のガバナンスに組み込まれることになった。沖縄には中央政府から任命された県令が置かれた。

1879年に沖縄県政が始まるが、中央派遣の県令と統括組織である県庁の職員は、他府県出身者で占められた。このような地元出身者の県政への登用のない統治形態は、全国的にも珍しいと思われる。琉球藩時代の旧支配層は日本の制度の中で、華族や士族に編入され、一般の者は平民となった。このような過程を経て、沖縄住民が統治システムから主体的な存在としての地位を得て活動を行う機会を失っていったと考えられうる。それに加えて、明治憲法の下で政治的権利のない臣民の地位により、ますます客体としてのガバナンス存在となった。天皇中心の明治憲法体制下では、沖縄はまさに中央集権国家の中に組み入れられた辺境でしかなかった。

明治憲法には地方自治の項目がなく、地方の制度はあっても、強力な中央集権体制であった。沖縄にいたっては、前述したように県令が派遣され、自治というものは皆無であったといえよう。というのも、各府県出身の政治家・行政官が日本の中央で活躍したり、地方に派遣されたりということがあったが、沖縄出身の政治家の台頭や行政官の高官抜擢などはないし、沖縄の声を届けるのは、他府県出身の県令による中央への請願、陳情などによるほかはなかったからである。ただ、沖縄県内における住民運動自体はなかったかと言うと必ずしもそういうわけではない。本稿ではこれを詳細に検討することはできないが、沖縄の自由民権運動ともいうべき政治状況が起こっていたということを指摘するにとどめたい(1)。

註

(1) たとえば、明治30年代の謝花昇の参政権獲得運動など。比屋根照夫『近代沖縄

の精神史』社会評論社、102頁参照。

### 3 米軍統治下のガバナンス

激しく悲惨な沖縄戦の後、米国の施政権下に置かれた沖縄は、生活を取り戻すことで精一杯であったが、米国の主導で戦後の沖縄におけるガバナンスを考える沖縄諮詢会がおかれた。軍政下の沖縄で住民の統治を考える体制が少しずつ整ってきたのである。やがて、上位に位置する米国民政府とその下で一応、沖縄住民によって構成される琉球政府という2重構造の統治制度が作られた。この琉球政府の存在が、日本における沖縄のガバナンスの特性を生み出していく一因になると考える。

前述した沖縄諮詢会は沖縄の戦後最初の中央統治機関として1945年8月20日に設置された。実は日本政府がポツダム宣言を正式受諾し、無条件降伏で第二次大戦の幕を閉じた8月15日、すでに米軍占領下にあった沖縄では、石川市において各収容所の住民代表からなる仮沖縄人諮詢会が米軍政府によって召集された。ここで重要なことは、住民代表の中から24人が委員候補として選出され、仮沖縄人諮詢会での選挙によって15人の委員が選出されたことである。また、委員選出の条件として①財政、法務、教育、文化、公衆衛生、社会事業、労務、商工、水産、農務、保安、通信などの各部について専門的知識を有すること、②一部の地区に偏らず各社会階級の代表者であること、③日本の軍部や帝国主義者と密接な関係を持たないことであった(1)。そして第1回会議において、志喜屋孝信氏を委員長として選出し、各委員の職務分担も決定された。米軍政府と沖縄住民の意思疎通をはかる機関として置かれた沖縄諮詢会は、住民の声を米軍に対し反映する機能を少なからず持っていたといえる。ただ、米軍主導による諮詢会の設置であったことは否めず、住民主権というものも意識されない組織といつてよい。

米軍主導といえば、戦後初の男女平等選挙権は沖縄で実施された。日本本土で実施される半年以上前ということになる。1945年9月7日、「地方行政緊急措置要綱」が公布され、軍の定めるところにより市制が敷かれた。当時人口比は女性が圧倒的に多かったことは容易に理解できるが、25歳以上の男女に対し与えられ、同年9月20日に市議員選挙、25日には市長選挙が行われた。選挙は民主的に行われたが、市長や議員の役職はほとんど何らの権限も有していなかったという(2)。しかし、住民が選挙権を得たということは、後々、自治意識や主権者意識として、沖縄の政治運動を強めることに貢献することとなった。

沖縄諮詢会は1946年4月24日の沖縄民政府の設置によって発展的に解消されたが、その際米軍政府は志喜屋孝信氏を知事に任命した。任命制は選挙権を持った住民によるデモクラシーとは反するもので、住民の知事公選制要求によって、ついに米軍政府は知事公選制を認め、1950年8月4日、群島政府を創設した。しかし、米軍政府は、群島政府を奄美、沖縄、宮古、八重山の4群島政府に分けたのであった。4つに分断された政府では効率的な事務処理はできず、4知事共同意見書などの形の文書が頻繁に出された。このような非

効率的な事務処理状況の下で、中央政府の必要性が強調されるようになった。米国民政府は公選知事の群島政府を廃止し、1951年4月1日に琉球臨時中央政府を設置して、比嘉秀平氏を行政主席に任命した。さらに、翌1952年2月29日に布告によって琉球政府が設立された。米国民政府による行政主席の任命制はその後も続けられたが、選挙権を行使し、自治意識、主権者意識に目覚めた住民は主席公選制を訴え続けた。わずか6年足らずで中央機関を5度も変えた米軍の政策はデモクラシーと逆の方向である手この手を考えたものであったが、沖縄住民の要求は明らかに自治意識・主権者意識に基づくデモクラシーの方向性を堅持していた。

対日平和条約三条で奄美・沖縄は日本本土と分離されたが、奄美大島では1951年2月14日、奄美大島日本復帰協議会が結成され、自分興し・文化興しを土台に復帰運動が展開された。そして、ついに奄美諸島は1953年12月25日日本に復帰をした。その間、99・8%の署名を集めたり、27回にわたる郡民大会を開いたりするなど、主権者とは何かを考えさせる復帰運動が展開された(3)。

一方沖縄では、1951年4月29日に、日本復帰促進期成会が結成され、日本復帰促進青年同志会と共同で署名運動を展開し、8月までに沖縄群島全有権者の72%の署名を得た(4)。この日本復帰促進期成会の運動は1960年4月28日結成の沖縄県祖国復帰協議会(以下復帰協)へ引き継がれた。復帰運動の過程で沖縄における住民の自治意識や主権者意識は発展していったと考えてよい。復帰協はスローガンとして六項目を挙げていた。そのスローガンの中に、「沖縄違憲訴訟を勝利させ、日本国憲法の適用を勝ちとろう」というものや「安保条約を破棄し、憲法改悪軍国主義復活に反対しよう」というのがあった(5)。復帰運動は復帰を求めただけでなく、自治権拡大、人権擁護、反戦平和、反基地、民主主義擁護など復帰運動が多くの側面を持っていたことはよく指摘される(6)。まさに、この復帰運動の多面性こそが、日本国憲法の国民主権原理と直接的に結びついているといえる。たとえば自治権拡大という意味は、憲法92条の地方自治の本旨という住民自治の問題であり、最近の憲法学では地方自治の根拠目的を、国民主権や人権保障に求めている。

沖縄諮詢会や沖縄議会などを経て1952年4月1日の琉球政府の設立により、住民の選挙による代表機関となった立法院は、住民の意向を反映し、数々の決議や要望を米国民政府や米軍に対して行ってきた。発足後1ヶ月に満たない1952年4月29日、立法院は「琉球の日本復帰に関する決議」を全員一致で採択した。この決議が住民の復帰運動への関心をさらに盛り上げる大きな原動力の一つとなった面は否めない。任命制の行政主席に対し、住民の選挙で選出する立法院は住民の唯一の代表であったからである。憲法93条で保障されている地方公共団体の長の住民による直接選挙制も、米国民政府の沖縄には届かなかつたが、主席公選を求める住民の自治権拡大の声は、立法院ではきちんと反映され、1954年4月22日に立法院は、主席公選の早期実施を求める決議を行った。

土地問題についても、1953年5月5日、立法院は米国民政府の出した布告「土地収用令」

に対し撤廃要請を決議した。そして、1954年4月30日、「軍用地処理に関する請願」を全会一致で採択し、一括払い反対・適正補償・損害賠償・新規接收反対という土地4原則を打ち出した。さらに立法院は55年3月に「軍用地賃借料の一括払い反対」を決議した。これに対し、ジョンソン主席民政官は「立法院が土地問題に没頭して予算成立が遅れるなら民政府補助金を取り消し、議会解散を行う」と警告した。このようないわば主権者の代表機関である立法院への米国民政府の介入は、国民主権原理に反する行為であったが、主権者意識に触れたがゆえに、米国の沖縄統治政策に対する住民の反発は強まったといっている。

住民の代表機関に対する米国民政府の介入への反発とともに、住民自身の主権者としての運動が展開されることになった。1954年6月20日、米軍の土地強制接收が伊江島で始まった。ブルドーザーで家屋や貯水タンクなどを破壊され、土地が奪われたことに対し、伊江島の住民は立ち上がり、こじき行脚と呼ばれるほど熱い訴えが行われた。また1954年12月に伊佐浜の住民に対し米軍から立ち退き勧告が出され、翌55年再び立ち退きが通告されたが、これに対し住民らが座り込みで抵抗した。米軍が武力による強制接收をはじめたため多くの負傷者、逮捕者が出たが、住民の運動はひるむことなく、住民の主権者意識のほうがはるかにそれを上回っていたといえる。

土地問題に対する住民の反対運動は各地で住民大会を通して継続的に行われた1955年5月22日には軍用地問題解決促進住民大会が開かれた。1956年6月22日、軍用地4原則貫徹住民大会が開かれ島ぐるみの土地闘争へと発展してきた。同年7月28日には那覇高校グラウンドで10万人が参加し、4原則貫徹県民大会が開かれた人権擁護に関する住民の集會も多く開かれた。中でも、1955年9月の由美子ちゃん事件のあと、この事件を糾弾する人権擁護全沖縄住民大会が10月22日に開かれ五千人が参加した。復帰を目前にした1970年12月20日未明コザ暴動が発生したが、この発端も、糸満における主婦轢殺事件に対する被告米兵が無罪となった裁判の結果や米軍の対応が、轢殺された主婦の人権に代表される沖縄住民の人権を侵害したということに対する反発からであった。

1960年6月19日、沖縄を訪問したアイゼンハワー大統領に対し、約2万5千人が参加して復帰を請願するデモが行われた。アイク・デモとよばれるこのデモは、沖縄県祖国復帰協議会が発足して初めての大衆運動であったが、大統領の帰途のコースを変更させるほど抗議のうねりは激しかった。1961年4月28日、復帰協が結成されて1周年目のこの日、祖国復帰県民総決起大会が沖縄本島の最北端辺戸岬において開催された。以後毎年、平和憲法下への復帰を願い辺戸岬ではかがり火を焚いたり、海上集會を開いたり、多くの住民が主体となった集會が開催された。

国民主権原理が適用されなかったことに対し、国民主権に基づく住民自治の要望は非常に強く表れ、その成果も出てくることがあった。その一つが教育委員公選制である。布令66号「琉球教育法」により、1952年から72年まで実施されていた各区の教育委員の選出

方法である。中央教育委員会（現県教育委員会）も区教育委員の間接投票で選出された。教育と関連して、教職員の政治活動を制約し、争議行為を禁止などを盛り込んだ「地方教育区公務員法」「教育公務員特例法」のいわゆる教公二法の制定を阻止する運動があった。1967年2月24日、立法院で同法案の強行採決の動きがあったため、沖縄教職員会などを中心に、一般市民も加わって、立法院議会棟周辺に2万人以上が集結し、ついに同法案を廃案に追い込んだことがあった。

このように、国民主権原理にかかわる米軍統治下の沖縄の状況は、現在の沖縄を含めた日本の国民主権の状況と比べて、意識的にせよ無意識的にせよ、いかに憲法原理に則っていたかを表している。すなわち、明治憲法下のガバナンスと米軍統治下における沖縄のガバナンスとの間に明らかに大きな変容があったといえるのである。

註

- (1) 『沖縄大百科事典』中巻 871 頁、宮里政玄「天皇メッセージ」。
- (2) 島袋邦「住民の政治的動向」宮里政玄編『戦後沖縄の政治と法』東京大学出版会、120 頁参照。
- (3) 琉球新報社『沖縄コンパクト辞典』16 頁。
- (4) 島袋邦前掲論文 135 頁参照。
- (5) 沖縄違憲訴訟とは、1965年9月9日、東京地裁に提訴された渡航拒否に対する損害賠償請求と原爆医療費請求の2件の訴訟をいい、対日平和条約3条で沖縄住民が分離され、人権侵害されるのは憲法違反であると主張した。
- (6) 阿波連正一「沖縄の基地問題の現在」沖縄国際大学公開講座④『沖縄の基地問題』ボーダーインク社、32 頁以下参照。

#### 4 復帰後の沖縄のガバナンス米軍用地使用問題を中心に

復帰に先立ち、沖縄の国政参加は1970年11月15日の国会議員の選出に始まった。沖縄住民は米軍統治下において、長い間住民運動により国政参加を求めてきたのであり、この運動が実を結んだともいえよう。しかし、この時点においては、特別な国政参加に関する法令によってなされたものであり、憲法の国民主権原理に基づいて実施されたものではなかった。したがって、この国政参加は恩惠的側面が強く、当時の沖縄住民に対して国民主権概念の根本的部分が、日本国民とまったく同様の状態で認められたものではなかった。国民主権概念の根本的部分と言ったのは、単に選挙権があるというだけでなく、真に主権者としての扱いを受けなければならないことを指しているのである。国民主権というのは為政者の独善的意思ではなく、国民の政治的意思を重要視するということである。したがって、日本国憲法に構造的に組み込まれた原理として、主権者の意思を重視するということであって、国政であろうと地方行政であろうと同じ構造を持っているはずである。

憲法95条は、一の地方公共団体にのみ適用される法律、すなわち地方自治特別法につい



ては、たとえ立法府である国会を通過したものであろうと、その地方公共団体の住民による住民投票において過半数の賛成を得なければ、法的効力を認められない旨を定めるが、これはまさにこの主権者に関する原理が直接的・個別的に示されたものの一つであるといえよう。国政選挙は一足早く行なわれたものの、沖縄住民は主権者として扱われたのだろうか。本来ならば復帰によって、沖縄住民の住民による自治が高められるはずであった。換言すれば、沖縄には制度的に進んだガバナンスの変容が起こるべきであった。しかし、実態はまったく後退したものでしかなかった。とくに沖縄では、米軍統治下において「土地を守る4原則」をはじめとして、軍用地接収などをめぐり、住民が自ら行動し、多くの米軍の政策などを変更させたりしてきたからである。

米軍基地維持のために平和憲法の諸条項や法原理を蔑ろにする政府の行為は、復帰後繰り返し行われてきており、沖縄の自治・自立に暗い影を落としている。1972年5月15日発効の「沖縄における公用地等の暫定使用に関する法律」いわゆる公用地法の制定とその後に続く米軍基地維持のための一連の立法府の行為はこの最たるものといえよう。公用地法は沖縄という一地方にのみ適用される法律であり、本来ならば憲法95条に定める住民投票がまさに必要な地方自治特別法であった。しかし、沖縄は、まだ復帰しておらず、憲法上の地方公共団体には当たらないとして、住民投票は行なわれなかった。そして、この法律は復帰後即座に沖縄に適用されたのである。憲法上の地方公共団体になることが明らかで、沖縄県民は国民主権の担い手になるのであり、憲法95条に定める住民投票を行なう権利を享有するはずである。沖縄返還協定調印前に国政参加を恩恵的に前倒ししたものは、時期的に明らかに異なるものであったにもかかわらず、憲法の基本原理の一つである国民主権から、政府の恣意的な解釈によって、排除されてしまったのである。

1977年5月18日、公用地法による米軍基地の使用期限が切れた後、またもや県民の意思を問うことなく、「沖縄県の区域内における位置境界不明地域内の各筆の土地の位置境界の明確化等に関する特別措置法」いわゆる地籍明確化法により、その付則において米軍の基地使用を無条件に五年延長したのであった。5月14日に一旦、公用地法の期限切れが生じ、法的には4日間の空白が生まれ、自分の土地に立入った地主もいたが、結局、憲法上の地方公共団体になったにもかかわらず、住民投票による意思を問うという憲法95条の地方自治特別法の規定を適用させないために、いわば小手先の法的技術による憲法の潜在化を起こさせたのである。一方でこの年の11月30日、砂川事件の舞台となった東京の立川基地が全面返還された。

1982年の5月14日で期限切れとなる地籍明確化法による公用地法の再々延長はなかったが、1952年の安保条約に伴う法律で1960年代前半までしか適用例がなかったほど眠っていたいわゆる駐留軍用地特措法が、82年5月15日から沖縄の米軍用地に適用された。以後30年以上もこの法律は沖縄にのみ適用されてきている。形式的にはともかく、実質的には一地方公共団体のみに適用される法律なのである。復帰以来の米軍用地収用にかかる実質的には

住民投票を必要とする法律に対する住民主権・国民主権原理からの要請は、全国初の県レベルでの住民投票実施となった1996年9月8日の沖縄県民投票へと実を結んだ。

復帰後の日本における地方自治の実態にずるずると引き込まれたような形の沖縄において、大きな変化が見られたのは1995年である。戦後50年目のこの年に、軍事構造から解放するのではなく、さらに今後も沖縄における米軍基地を固定化、強化する動きが、同年2月の東アジア戦略報告、いわゆるナイ報告に示された。折しも同年は、米軍用地の契約切れを2年後に控え、駐留軍用地特措法に基づく軍用地の強制使用手続きが始まっていた。反戦地主らは、戦争のための軍隊には1坪たりとも土地を貸さないという強い信念の下、契約を拒否してきた(1)。同法によれば、地主が契約拒否をした場合には、市町村長が、さらに、市町村長も拒否した場合には、都道府県知事がいわゆる代理署名を行なうことになっていた。これまでの西銘知事と同様、95年についても、沖縄県知事は代理署名をするものと、起業者である防衛施設庁は見込んでいた。

しかし、太田昌秀沖縄県知事は、前述したナイ報告が出された時点で、代理署名に難色を示していた。沖縄戦の50年目迎え、平和理念に基づく「平和の礎」が建立され、6月23日の慰霊の日に除幕された。知事はむろんのこと、県民の心の奥に戦後50年間の変わらぬ基地の重圧、日米両政府の沖縄政策に対する強い不満と疑念などがうっ積していたことは否定できないことであろう(2)。

同年9月4日、米兵による少女暴行事件が起こると、今後も基地が固定化されるかぎり、県民は同様な事件・事故の犠牲になり続けるという危惧から、県民の怒りは爆発した。9月28日、大田知事は代理署名拒否を沖縄県議会で表明した。県民の思いは、知事の代理署名拒否表明を強く後押ししていた。県民の怒りの大きさを示すように、少女暴行事件を糾弾する10・21県民総決起大会では、8万5千人の人々が宜野湾市の海浜公園会場を埋め尽くした。米軍綱紀肅正、被害者への謝罪と完全補償、基地の整理縮小、地位協定改定が、このときの県民決議であったが、後二者は翌年の県民投票の問いであった。

駐留軍用地特措法の代理署名を拒否した知事に対し、同年12月7日、村山総理大臣は地方自治法151条の2に基づく職務執行命令訴訟を福岡高裁那覇支部に提起した。これにより、総理大臣が知事を訴えるという初めての裁判が行なわれることになったが、この裁判の実質は、沖縄県民が日本政府の沖縄政策の不誠実さを追及するものであった。いわば、実質的原告は、沖縄県民であった。そして、県側は、国民にわかりやすい裁判を行なうよう心がけ、沖縄の歴史や文化、社会にまで言及し、県民の財産権、平和的生存権、人格権など、基本的人権が米軍基地の存在によっていかに侵害されてきたかを切々と訴えた。また、国中心の現在の権力構造は、憲法の地方自治の本旨から見てどうなのかといった地方自治の本来のあるべき姿をも問うものであった(3)。そして、同年12月22日の第1回口頭弁論以来、口頭弁論が開かれるたびに、多くの県民が集まり、基地の重荷を訴えるため、裁判所近くで集会が開かれた。同支部は、現地調査や関係地主などの証人採用も行わず、

わずか4回の口頭弁論の後、翌96年3月25日、太田知事に代理署名を命ずる判決を下した。

当然のことながら知事側は最高裁に上告した。同年7月10日、異例の最高裁口頭弁論が開かれ、大田知事本人も沖縄県民を代表して、切々と基地の重圧とそれを支える日本政府の復帰後の政策と駐留軍用地の違憲性を訴えた。最高裁は、行政日程の考慮のためか、早くも8月28日には、安保条約・地協定が一見明白に違憲でない以上、駐留軍用地特措法も違憲ではないという必要条件と十分条件とを噛み合わせない判決を下した(4)。

行政日程とは、沖縄県民投票の結果が出る前に判決を下すということを指す。おりしも、最高裁判決の翌29日、沖縄県民投票は告示された。県民投票条例は、最高裁口頭弁論の前の六月沖縄県議会で議決され、その後実施要綱などで9月8日に実施されることになっていた。県民投票の実施に向けて、県内各地で説明会や学習会が開かれ、住民の「地方自治は民主主義の学校」を実現しようとする意気は高揚していた。そういう中での最高裁判決であったが、9月8日の沖縄県民投票結果は、投票率59・53%で、54万人もの住民が投票し、基地の整理縮小・地位協定改正に48万人が賛成を投じた(5)。なお、県民投票3日前の9月5日、基地の整理縮小と地位協定改定とを別々に問うという高校生による模擬投票が県下63校で実施され、3万6千人が投票した。

代理署名訴訟の最高裁係属の間にも、代理署名の後の手続きとしての公告縦覧についても拒否に対する職務執行命令訴訟が提起されていた。橋本首相は7月12日、再び知事を被告に提訴し、7月29日に第一回の口頭弁論が開かれた。なお同訴訟は知事の代行表明後に取り下げられた。

代理署名拒否、職務執行命令訴訟、県民投票と日本中を巻き込む民主主義と地方自治とを問う大きなうねりは、9月13日の大田知事の代行表明でとりあえず、急速にしぼんだ形となった。しかし、この間に学んだことは沖縄において決して簡単にしぼむものではなかった。1996年4月12日に橋本首相が、普天間基地の5~7年以内での前面返還を発表したが、評価する一方で県内移設条件のため反対の声も上がっていた。評価の反面、普天間基地の移設問題が残っていた。海上基地案が提案され、名護市が候補地に上がると地域住民の中で強い反対論が出てきた。97年に入り、名護市では海上基地建設をめぐり、住民投票を望む声が高まった。住民投票の設問をめぐり、名護市議会で紛糾した後、海上基地建設の是非をめぐる名護市の住民投票が12月21日に行われ、反対派が投票総数の53%を占めて、県内移設への住民の抵抗感が示された。この住民投票結果を軽視する名護市長の建設容認発言が問題となり、名護市民投票裁判が始まった。2000年5月9日那覇地裁は原告らの請求を棄却する判決を下した(6)。

1997年4月、政府は5月15日に強制使用期限を控えた米軍用地3千件の不法占拠を避けるため、期限切れ後も暫定使用を可能とする米軍用地特措法改正案を国会に提出した。同改正案は4月11日の衆院本会議で9割前後の圧倒的賛成多数で可決された。県民世論

の反発が強いなか、改正案は法案提出から一週間で衆院を通過、24日からの橋本首相訪米に合わせて、17日には参院でも8割の圧倒的多数で可決された(7)。これは、異例の速さと圧倒多数という異常さをともなう、一地方公共団体の住民のみをターゲットにした法改正であり、法の一般性原則や不遡及原則など憲法のみならず法原理上も大きな問題があるものであった。民主主義を土台とした国民主権による多数決なのか、大きな疑問が残った。これに対し、反戦地主八人が同特措法改正は違憲だとして、国を相手に1億1800万円の損害賠償訴訟を提起した。2001年11月30日、那覇地裁は楚辺通信所の一筆の土地に対する389日間の不法占拠について「何らの占有権限も有しないまま、占有したものとみるほかなく、占有継続について国家賠償法上の責任を負う」と述べて、賃料相当額の損害金47万9671円の支払いを命じた。しかし「暫定使用」をめぐる改定特措法上の適正手続きの保障について「制限される権利の内容など総合考慮すれば、告知・聴聞などの機会を与えなくても憲法に反しない」と述べて合憲判断を示した。法の一般性・抽象性の争点についても「改定特措法の適用対象が限定されていることは当然の事理であり、一般性・抽象性を有しないとはいえない」と述べて、原告側の主張を退けた。

2002年10月31日、原告と国の双方が控訴した同訴訟の控訴審判決が福岡高裁那覇支部で言い渡された。判決は法の不遡及原則違反、適正手続き違反など原告側の違憲主張を退け、損害賠償については、一審と同様、一筆の土地に対する国の占有に権原がなかったと認めたが、賠償責任は否定した(8)。いずれにしても、沖縄のみ適用される差別的立法という根幹的性質の問題は残っており、住民の意思を問わないとすれば、憲法構造に反するおそれがある。この特措法改悪問題については、改悪反対県民大会が1997年4月15日、那覇市の与儀公園で開催され、約7千人が参加した。

県民大会は復帰後も、米軍関連の事件が起こるたび、機会あるごとに幾度となく開催されてきた。1987年6月21日、約2万5千人が参加して、広大な嘉手納基地を「人間の鎖」で包囲した。初めての人間の鎖であり、沖縄の米軍基地の中でも象徴的な地位をしめる嘉手納基地の包囲であった。同基地の包囲行動は90年にも行われた。95年5月14日、約1万7千人が参加して普天間基地を「人間の鎖」で包囲した。戦後50年・平和大行動の一環で行われたもので、基地の包囲行動は87年、90年の嘉手納基地包囲に続き、当時三度目であった。また、沖縄サミット開催前日の2000年7月20日には、約2万7千人が参加して「人間の鎖」で嘉手納基地を取り囲んだ。基地の過重負担と基地整理縮小の願い、21世紀の平和発信拠点への脱皮を望む県民の願いを国内外に強烈にアピールした。懸案となっている普天間飛行場の県内移設反対、頻発した米軍の事件・事故に対する抗議の意も込めたものであった。

県民大会などの集団行動は、必ずしも、米軍にのみ向けられたものではなかった。7人の死者を出すなど熾烈を極めた沖縄の暴力団抗争に対して、暴力団壊滅へ向けて県民1万1千人余がマンモス原告団を結成し、全国初の組事務所使用禁止を求めるなど、あらゆる

法的手段を駆使した暴力団追放運動を展開した。また、名護市の女子中学生ら致事件で 96 年 7 月 12 日、県下で二万人を超す地域住民が参加して「一斉捜索」が行われた。6 月 21 日の事件発生以来、有力な情報がつかめないことから、被害者の無事発見を願い、これだけの県民が参加したのも地域社会を自らの手で作り上げるというガバナンス的視点から見ると大きな意義がある (9)。

県民の代表機関である県議会の決議等も重要な住民意思の反映である。本土復帰直前の 1972 年 1 月から 2001 年 12 月までの 30 年間に県議会が可決した抗議決議と意見書の件数は合計 665 件で、このうち米軍基地関係は 285 件約 43%を占めている(10)。

#### 註

- (1) 反戦地主の基地との戦いについては、本永良夫編著『反戦地主の源流を訪ねて』あけぼの出版、に詳しい。
- (2) 代理署名拒否にいたる経過については、『50年目の激動』沖縄タイムス社、参照。
- (3) 駐留軍用地特措法の違憲性については拙著『沖縄から見た平和憲法』136頁以下参照。
- (4) 代理署名訴訟最高裁判決については、大久保史郎「駐留軍用地特措法及びその沖縄県における適用の合憲性」別冊ジュリスト 155号憲法判例百選Ⅱ370頁、行政法的考察として仲地博「軍用地強制使用職務執行命令訴訟について」法律時報 68巻4号17頁以下など参照。
- (5) 県民投票の意義について徳田博人「沖縄の県民投票が示したもの」法学セミナー1997年1月号57頁以下参照。県民投票の分析については、高良鉄美『沖縄から見た平和憲法』153頁以下参照。
- (6) 名護市民投票裁判の考察として、高良鉄美「住民投票の法的拘束力—名護市民投票裁判を素材にして」琉大法学 65号33頁以下参照。
- (7) 琉球新報 1998年4月18日。
- (8) 琉球新報 2002年10月31日夕刊。
- (9) 女子中学生は、無事を祈った県民の願いもむなしく、翌97年1月1日に沖縄本島北部の山中で遺体となって発見された。琉球新報 1997年1月4日。
- (10) 琉球新報 2002年8月29日。

#### 5 日本の地方自治の今後と沖縄のガバナンス変容—道州制論議を絡めて

日本国憲法における地方自治の現況と沖縄におけるガバナンス変容について絡み合わせて検討することによってまとめたい。

日本の地方における自治形態は、憲法が変わっても急激な変革はなかったといえる。つまり、中央集権国家の名残の中で国、都道府県、市町村が依然として階層構造を成していたからである。その上で、曲がりなりにも立法・司法・行政という三権分立を採っていた

琉球政府のような自治体制ではなかったことは、地方自治が国に対等な関係でないという先入観を産み付けてしまったといえる。むしろ、日本国憲法下で地方自治体が三権分立を採りうるかということは否定的に解されているので、国とまったく同じような三権分立は採りえなかったから、そもそも無理であったという考え方もあろう。しかし、地方自治の本旨と最高裁判所の下における司法権との調和の上に、三権分立が成り立たないかという試みも重要なことである(1)。というのも、琉球政府裁判所はまさに、米国民政府裁判所の下にあったのであり、それを自治的に運営していたのである。国民主権を地方自治に活かせば、住民主権であり、その主権者の自己統治であれば、国家の最高裁判所の下に自治的な裁判所を持つことは理論的に困難であろうか。

近年の道州制の議論の中で、いかに合併するか、どこと合併するかではなく、地方自治におけるガバナンスの変容という意味で道州制を構築すべきであろう。つまり、自治体に新たな権限を、地域に新たな組織を、住民に新たな参画制度を、というような視点による構想ということである。現在、一般的に地方住民の中に聞こえてくる道州制は、「〇〇県と△△県、××県などが、一緒になって□□州になるそうだよ。」というような類のようである。それは市町村合併でも「〇〇市と△△町、××村などが、一緒になって□□市になるそうだよ。」というような話にしか捉えておらず、相変わらず受身の地方主権者のままだに近い。本来、新市になって、どのような住民参画の仕方を創ろうとか、どのような権限を強化しようとか、住民の権利でどこに重点を置くかなど、ガバナンスの視点から捉え、議論すべきものだろう。

さて、道州制議論の中で、先述した琉球政府の経験は、ガバナンスという視点から見れば、より憲法理念に沿った形態を、沖縄にもたらす可能性があると考えられる。それだけでなく、日本の道州制全体に大きな影響を与えられるものとさえ思われる。琉球政府の経験は、分権という意味では、立法司法行政の三権を一応持ち合わせていたことである。琉球政府の立法は立法院が行い(ただし、米国民政府の布告・布令が上位法としてあった)、そして行政府の責任者として行政主席を置いていた。裁判所は琉球政府裁判所が一般的に沖縄住民についての事件に関する管轄権を有し、その上位の機関として、組織上は米国民政府裁判所が存在した。ただし、特別な布告・布令等の争いがなければ、米国民政府の裁判所が管轄することはなかった。

沖縄住民は主席が米国民政府の長である高等弁務官によって任命されるのを良しとしなかった。猛然と主席公選を要求したのであった。その手段として、住民総決起大会を頻繁に開催し、米軍に対して多くの要求を突きつけてきた。主席公選の要求に限らず、土地法制の問題(土地収用)や教員の政治運動規制(教公二法)など、住民が決起大会等によって直接請求行動に訴えるということも多く行われた。このような住民の直接参政行動は、住民参画の制度構築の上でも、今後の分権議論に基づく道州制導入の際に、一考の価値があると思われる。このような直接参政行動は、復帰後沈滞していたが、前節で触れた1995

年の少女暴行事件の発生で、再びマグマのように噴出した。1995年10月21日、8万5千人の参集した県民総決起大会が開かれ、さらに、翌年9月8日、都道府県レベルでは日本初となった（現在でも）沖縄県民投票が行われた。現在、日本国内では何度か住民投票が行われているが、すべて市町村レベルである。この沖縄県民投票はまさにレファレンダムというにふさわしく、壮大なものであった。地域の縁（へり）が増え、縁の声が届くか懸念される道州制においてもこのような直接参政の道は制度化しておく必要がある。

道州制論議を考える場合、第2節の冒頭の句に戻り、「邦」の意味をいかす方向性を模索することが、今後の沖縄と道州制の関係で重要である。そして、日本国内で道州制の議論はあるが、経験はどこもない（おそらく北海道はそのままであろうが、道政府の経験はない）。沖縄は、琉球政府という経験とさらに県民投票というレファレンダムの経験から言えば、全国よりは先駆けていると捉え、きちんとその経験を生かす形で論を展開すべきであらう。ただ、もう一方での不安は、人権と自己統治を求めて日本国憲法への復帰を掲げて熱く動いた沖縄の住民のパイオニア精神が後退していることである。

#### 註

(1) 司法権については一般に国の専属事務として捉えられているが、議論がある。「地方自治の本旨」の中に、自治立法、自治行政を担保するための自治司法権が存在し、地方公共団体の司法権も憲法上可能であるという見解もある。高見勝利・高橋和之・中村睦男・野中俊彦『憲法Ⅱ』第3版、有斐閣、357頁参照。