琉球大学学術リポジトリ

# 自治基本条例の比較的・理論的・実践的総合研究 最終報告書No6：沖縄の自治の新たな構想　研究論文・研究録・構想案


| メタデータ | 言語:<br>出版者: 仲地博<br>公開日: 2009-11-24<br>キーワード (Ja): 自治基本条例, 自治基本法, 住民自治, 道州制, 分権改革, 新しい公共性, 市民自治, 地方自治法改正<br>キーワード (En): Local Governmnet Charter, The Fundamental Law of Local Government, Residents Self-Government, regionalism, Decentaralization of the Government system, New Publicness, Citizen Self-Government, the Revision of the Local Autonomy Law<br>作成者: 仲地, 博, 江上, 能義, 高良, 鉄美, 前津, 榮健, 佐藤, 学, 島袋, 純, 徳田, 博人, 照屋, 寛之, 宗前, 清貞, Nakachi, Hiroshi, Egami, Takayoshi, Takara, Tetsumi, Satou, Manabu, Shimabukuro, Jun<br>メールアドレス:<br>所属: |
|---|---|
| URL | http://hdl.handle.net/20.500.12000/13387 |

# Ⅱ. 沖縄自治研究会 2004 年シンポジウム
# 〔自治基本条例プロジェクト中間報告会〕

平成１６年１０月１６日

テーマ：「沖縄の新たな自治を提案する」

内容：

１．「自治改革の動向と沖縄の危機について」　琉球大学助教授　島袋純

２．「沖縄自治基本条例」
　司会：沖縄国際大学教授　前津榮健
　報告：琉球大学助教授　徳田博人／琉球大学助教授　宗前清貞
　質疑応答：

３．「憲法９５条に基づく沖縄自治州基本法」
　司会：琉球大学教授　仲地博
　報告：琉球大学教授　高良鉄美／沖縄国際大学助教授　照屋寛之
　質疑応答：

４．「日本連邦」基本構想
　司会：早稲田大学教授　江上能義
　報告：沖縄国際大学教授　佐藤学／琉球大学助教授　島袋純
　質疑応答：

５．「開かれた提案づくりについて」　前城充（南風原町役場）

**沖縄自治研究会2004年シンポジウム**
**〔自治基本条例プロジェクト中間報告会〕**

**日時　　2004年10月16日（土）**
**場所　　自治会館**

**○総合司会（照屋勉）**　ハイサイ　グスヨー　チュウウガナビラ　本日は、ご来場いただきまして、誠にありがとうございます。イッペーニヘーデービル。

実は私、きょうの午前中、タイムマシンに乗りまして、５年後の未来へ行ってまいりました。すると、2004年10月16日、本日このシンポジウムが沖縄の自治を考える転換期になったと、住民の皆様が口々に申しておりました。本日ご来場の皆様は、歴史の傍観者ではございません。沖縄の自治の夜明けを支える原動力となる一人ひとりであることを、まずは申し述べておきたいと思います。

それではこれより、沖縄の新たな自治を提案する沖縄自治研究会自治基本条例プロジェクト中間報告会を始めてまいりたいと思います。始める前に、資料の確認だけさせていただきたいと思います。まず、一部、沖縄の新たな自治を提案する、全部で枚数がかなりあります。13ページまでございます。これがメインの資料になります。

それから、発表に使うレジュメが図解入りになっております。シンポジウムの目的とポイントというか、現状認識というような、これが３枚あります。それから資料ということで、生存と平和を根幹とする沖縄自治憲章、これは２枚つづりのものですね。それから、もう１つ、自治を支える制度、宗前清貞、琉球大学法文学部となっているもの、これが７枚、７ページになっておりますね。両面になっておりますが、この４部ですね。まず、あるかどうか確認をされてください。大丈夫でしょうか。

それでは最初に、自治改革の動向と沖縄の自治の危機について、琉球大学助教授、島袋純の報告でございます。

**○島袋純氏**　こんにちは。琉球大学の島袋と申します。きょうの私の役割は、シンポジウムの目的、ポイント、それを現状認識に照らし合わせてご説明したいと思います。

沖縄の自治、それが今どういう環境にあるのかということで、常々、沖縄自治研究会主催のシンポジウムでは話してきましたが、この自治研究会の最初の、第１回目のシンポジウム、そのときも危機だと申し上げましたが、さらなる危機、さらに危機は深刻化しているという状況だと思います。シンポジウムの目的とポイント１、これを見ていただきたいんですが、まず１番上のほうですね。三位一体の改革、三位一体の財政改革がさらに進展している。昨年並み、昨年以上、あるいは来年にかけましても同じような改革が進むということですね。この３、４年、引き続きこれは続いていきます。

この中にあって、いくら基地があったとしても、沖縄だけ補助金制度を現状維持することは不可能であるという認識を持たなければなりません。これは例えば、義務教育の国庫負担金が、その制度自体、一般財源化する。補助金から交付税のほうに措置されるというときに、沖縄だけ国庫支出金、国庫補助負担金の制度のままで拠出してくれというわけには、おそらくいかないであろう、どう考えてもいかないだろうということです。具体的な例を申し上げればそういうようなことです。沖縄だけ前のままの補助金の制度で、それを前提として補助金の移転を期待するのは、もはや無理であろうということです。

もう１つは下のほうなんですが、市町村合併が進んでいます。市町村合併が進む、行き着く先には次は何があるのか。拡大した市町村、小さな県、そのままでいいのか、問題があります。実を言うと、27次地方制度調査会、前の地方制度調査会ですね。それでは既に道州制が議論の１つ

として取り上げられています。そして、現実に去った５月の地方自治法の改正の中では、そのとっかかりとなるような地方自治法の改正が行われています。これは今まで、法律事項とされた府県の合併に関して、全く市町村と同じように県の独自の意思で、法律によらないで合併ができるということにしたわけです。すなわち、府県制の合併、府県の合併の制度が既にもう始まっているという状況ですね。28次はこれをメインの議題にするということで既に議論が始まっています。

その中で、道州制に関しましては、国から多くの役割が道州に移管するということが想定されています。分権改革の一環の中で市町村合併、さらに府県合併、府県合併と言いましても、分権を強化するという方向で改革がなされるという意味におきましては、国から権限が分担されていくということになる可能性はあります。これは言ってみれば、沖縄で今まで積み重ねてきたさまざまな自立の構想がありますが、それをどうにか生かしていく、新たな沖縄の独自の案をつくって、道州制の文脈にのせていくというチャンスでもあります。チャンスでもあります。

ところが問題は、沖縄の住民が沖縄の自治の主体者として自己認識できるかにあります。政治は政治的主体性を放棄する者に最大限の政治的負担を強制するということを私は常々思っているんですが、沖縄が地理的、歴史的、文化的な独自の諸条件を踏まえまして、自立の気概、そして住民の生活をかけた自立の選択をやっていく、そういった気構えがあるのかどうか。これが試されていると思います。

道州制はチャンスと書いてあるんですが、実を言うと、27次地方制度調査会の最終報告書では、沖縄県は道州制が前提となっていません。「合併せよ」という形になっています。北海道は特別単独でいっていいということが最終報告書に盛られましたが、沖縄県は、「原則として、合併でいけ」という形になっています。ですから、与えられたチャンスではなく、自分たちで勝ち取らなければ、これはチャンスにはなり得ないということですね。それを十分に認識していかなければならないと思います。

続きまして、次のページ、現状認識その２、なぜ今、何もしようとしないのかという副題を掲げましたが、三位一体の財政改革、これは国庫補助負担金と交付税交付金のかなり抜本的な改革になると思います。しかも削減の方向です。この２つの制度、基本的に現状維持は不可能です。交付税、交付金の源、これは大幅な赤字国債に頼っています。もう５百兆を超えています。これを今のままにすることはおそらくできない。不可能であろうと。補助金に関しても大幅な削減、これが前提とされています。

このまま進めば、沖縄県も、それから市町村も財政破綻に陥ってしまう。これは、ほとんど現実的な目の前の危機であるというふうに考えています。なのに、にもかかわらず、現状維持を唱えるだけ。現状維持を唱え、あるいは、独自の対抗案、提案をしない。つまり、自分たちでその改革の中で、改革の理念をとらえて、さらに独自の案を出していく。そういった主体的な動きがない。これでは東京の政府のほうに沖縄は自治を重視していないのではないか。あるいは自分たちで自治を提案し、再構築していく能力が沖縄にはないのではないか。そうみなされても仕方がないと思います。

これでは、おそらく県民全体の議論にもなっていない、県民が今のまま提案しないという状況であれば、沖縄の自治は近いうちなくなっていくだろう、喪失していくだろうと、このような大きな危機的な状況にあるのではないかと思います。こういった主体性がない、独自の提案をできない自治、それを支えきれない人々、こういった前提でどうなるのか、実際に具体的にどうなるかと考えましたときに、１つの例として、市町村が今のままでは８割以上破産していくということでした。県も破産しそうであるということであれば、市町村を県に吸収して合併させて、そして県と市町村一緒になって、言ってみれば政令指定都市みたいな、特別都市とでも言うんですかね。そういった市になって、そして本土の例えば九州、あるいは東京、首都圏ですね、そこの一

市、特別市のような形で編入されてしまう。そういった可能性だってあると私は思います。

また、ほかの例としては、おそらく県が破産した場合、これは国の管財下に置かれます。今ダイエーがいろいろ再建機構で問題になっていますが、自分たちで自分たちの独自の予算をもはや編成することができないということですね。国の管財下に置かれる。つまりそうなると、予算編成権をなくしてしまった沖縄は、国の直轄地のようなところになるということです。九州に編入するよりは、国の直轄地になる。直轄地となったら余計予算をくれるんじゃないかというイメージ、もしかしたらするかもしれませんが、国の直轄地になったところで、基本的に予算が増えるわけではない。予算が徹底的に削減されるような、これは管財体制下に置かれるわけです。

今回、このシンポジウムの目的とポイント２ということですが、シンポジウムの目的、３ページ目ですね。これを開けていただきたいと思います。シンポジウムの目的は、自治の主体者である沖縄の住民みずからが自治政府の構想を議論する。そういう必要があると。そのたたき台を提案する。これがこのシンポジウムの目的です。

その中において、今まで我々の研究、議論の中で考えられてきた３つの重要な理念というか、共通認識があります。基本的には財政は自治を支えるものであって、財政のために自治を規制するべきではない。それから、立法と予算について中央政府の影響力をなるべく排除することが望ましい。それから、沖縄から、財政危機を主要因として自治の弱体化に今至っている日本の中におきまして、その流れに異を唱えて日本の自治を、日本の自治改革を先導する構想を提起しようということです。その中には平和ですとか、人権ですとか、生活ですとか、生活の安心ですとか、沖縄の歴史的な独自性、沖縄の置かれた特殊な地異、状況の中で考えられることを盛り込んでいこうということです。

今回、我々は２年前からグループを３つに分けて考えていましたが、ことし４月から実際にこのグループ３つに分かれて研究を進めました。

第１のグループは、現行の地方自治法の枠内で自治基本条例のモデルを構築していくということです。

それで第２のグループは、地方自治法の枠を越えるけれども、現行の憲法の枠の中での特別な自治制度ということを考えていこうということです。

それから第３のグループは、憲法の枠を越える範囲で自治を考えていく、もっとより自由に考えていくという３つのグループを立てました。

それで今回、そのグループが１つずつモデル案を発表します。みんなの知恵と力、ジンブンと力を合わせて、沖縄から沖縄独自の案を出していくということです。そのたたき台となるのが今回のシンポジウムだと、そういう位置づけだと思っています。それぞれのグループが半年かけて具体的に案を出していきましたが、これは最終的な結果ではありません。あくまで中間報告です。先行する２年間の市町村の研究、それから、本土からさまざまな先生をお呼びして行った自治研究講座、それから半年の各グループごとの研究、その成果を踏まえた中間報告です。これが出発点となって、沖縄の新たな自治の提案がますます盛んになり、そして洗練されていくということを願ってやみません。

以上で私の現状認識と、それからシンポジウムの目的についてのお話を終わりたいと思います。どうもありがとうございました。

**○総合司会（照屋勉）**　それでは早速、発表に移らせていただきます。

現行の自治法内での自治基本条例の報告でございます。前津、徳田、宗前の報告でございます。よろしくお願いいたします。

**○司会（前津榮健氏）**　皆さん、こんにちは。Ｇ１グループの司会を務めます、沖縄国際大学の前津です。私たちのグループは、宗前さん、それから徳田さんの３名で、これまで数回モデル

案について議論をしてきました。きょうは、私たちは条文の形では提案しておりません。ただ、自治法の範囲内であればこの程度まで盛り込むことができるだろうという点について議論してきましたので、その中心となる部分をお２人からご報告していただくことになります。

先ほど島袋純さんからありましたように、私たちに与えられた課題は、憲法、それに地方自治法の範囲内で検討してみるとのことでした。もう１つは、基本条例という場合に、行政基本条例という場合と、自治基本条例と、つまり行政内部の、行政にかかわるだけの基本条例と、より広いものがあるわけですね。私たちは自治基本条例であるという認識の下で議論を進めました。

その際に、沖縄でも過去にいくつかの宣言・憲章などが出されたことがあります。その中でも一番参考になるのは、玉野井先生が中心になってなされた、皆さんのお手元にある資料で「生存と平和を根幹とする沖縄自治憲章（案）」です。これが1985年にまとめられた案であります。これは玉野井案と言われておりますが、この案づくりには、仲地博先生、それから沖国大の西原森茂先生、それから大林先生の３名の方々が関わっており、しかもこれも憲法の範囲内で、しっかりと議論がなされた上できた案であります。20年前に、こういった立派な案が県内でできていたのです。しかし、これを実現することはできませんでした。

この憲章案をじっくり読んでみると、十分まだ活かせる部分があり、それを参考にして、その後のいろいろな研究成果等を盛り込もうということで議論をしました。私たちは論点を２つに分け、宗前さんのほうが組織論、情報公開、自治の原則、それから評価論についてまとめております。それから、徳田さんのほうは自治における権利論ということで、新しい権利も含めて議論しました。

宗前さんの報告については、沖縄はやはり離島県でもあり、その中にまた多くの自治体がまた離島にあることから、何らかの特徴を出せないだろうかということについても議論いたしました。それから、人権論のところでは、実際、この権利を保障した場合に、それを実行あらしめるための何らかの制度が必要になるのではということで、そこを中心に議論いたしました。以上の点について、お２人のほうから詳しくご報告していただきたいと思います。

それでは、宗前先生、お願いいたします。

**○宗前清貞氏**　琉球大学の宗前です。本日はお運びいただきまして、ありがとうございました。最初にちょっとした雑談から始めていこうと思います。

我々が考えている現行法の中で自治をもう１回考えていこうというイメージは中部病院を例に取って考えるとわかりやすいかと思います。ご承知のように、中部病院は沖縄市近郊にある大きな病院です。県庁所在地にはないけれども、戦後の沖縄の医療を復帰前からずっと支えてきた大きな非常にしっかりした病院です。

何の話をしているかと申しますと、この４月１日から我が国では医学部を卒業した人間が研修医として研修をすることが義務づけられました。それまでも研修医制度はありましたけれども、義務ではなかった。2004年４月から厚生労働省が義務化に向けて法案をつくっているときに、その考え方として手本にしたのが中部病院の研修システムだったと言われています。ご承知のように、戦前、復帰前、それから復帰後もしばらく沖縄県には医学部がありませんでしたから、国費沖縄学生制度という形で沖縄の学生たちは本土大学の医学部に行っていたけれども、帰ってくると沖縄の医療状況があまりにも悪い。悪いので、まじめな医者ほど「もうやっていられない」と、またヤマトゥに戻ってしまっていたようです。

1960年の中ぐらいからこういう状況を何とかしないといけないということで、琉球政府内の有志たちがいろいろ知恵を絞って、中部病院の中で新しいアメリカ型の研修医制度をつくって、医者のレベルを上げていこうじゃないかとなった。その後およそ40年にわたる取り組みがあったわけですけども、彼らは別に日本の先頭を切ろうと思ってやっていたわけではなくて、現に今ある

問題を乗り越えていかなければならない、どうしたらいいんだろうかということを一つ一つ誠実に考えていった。そしてハッと気がついたときには、国内でもほぼ最先頭を走る教育研究システムであるという評価が定着しております。具体的には全国で毎年7,000名ほど医学部の卒業生はおりますが、そのうちの200名が中部病院の研修医になりたいということで研修医試験を受験しに来ます。採用は20名ですから、15倍というとんでもない倍率になるわけですが、プライマリーケア医を目指す人々にとっては、中部病院で研修をしたということ自体がハクになるほどのステータスを持っているわけです。

目の前にある問題を真剣に考えて丁寧に分析して、そしてそれを制度に生かしていくということができるというのは、地方自治の本旨というか、地方自治の本来の考え方に沿ったものであって、そういうシステムを沖縄が実はもう持っているということを、私は常々講義の中でも学生に強調しておりますし、それから地方自治を考える際の一つのモデルとして中部病院というのはいい組織だなというふうに考えているわけです。

こういう意味で「現行制度の中の改革」というものを考えているわけでして、決して妥協的であるとか、現実性を重視したということではないのです。今ある制度をとにかく100％生かしていこうじゃないか、その中でどこまでやれるかというのを考えたのが我々のグループで考えた際の基本になっています。

ペーパーを用意しておりますので、細かい話は「沖縄自治研究会2004年シンポジウム、グループ１、中間報告補足ペーパー」という形で、私と徳田先生の要旨を７ページにまとめておきました。「自治を支える制度」と題しまして、１ページから５ページ目まで私の論を掲載しております。それから６ページと７ページ目に徳田さんのものがありますので、併せてごらんください。

我々が地方自治を考えるときに、現行の制度の中に埋め込まれているものであっても大きな要素があります。そのうち最も重要なものは何かと言えば、それは公開をして透明性を高めて行政をやっていくことです。それから、住民全体が行政あるいは自治そのものを形作る際に参加できることも大切です。さらには公開され、参加された自治の中において、「分際をわきまえる」ことも大事です。例えば、我が県はいろいろ社会資本の整備が遅れているからお金をチョウダイチョウダイというような物取り型行政にならないように、よい意味で分際をわきまえる。言い方を変えますと、基本的に財布の中身を考えながら、自分たちにとって一番今必要なものを優先していく、今必要でないものは優先しないというごく当たり前の原則を考えようということです。

ただし、そのときに弱者が切り捨てられたりしないように、財政的な、あるいは自治の将来像をつくっていくときの自律性を求めていく中では、しっかりものを考えようじゃないかと、つまり「熟慮」ということが大事です。自治においてはそうした少数者、弱者に対しても配慮しながら決定をしていくことだと考えたわけです。

２ページ目に移りますが、統一的な条例案を提示して、どこの自治体もこれを目指せということはあまり現実的ではない。おのおのの自治体が置かれている状況というのは相当違いがあります。例えば、情報公開条例一つをとっても、那覇や浦添のように比較的県内で進んでいる自治体があれば、まだ作っていない自治体もある。あるいは、作ったは作ったが、住民課の中のある一人が担当していてしかも他の仕事も抱えているというような状況で、到達点を示してココまでやれ、ということもなかなか大変だろうというのがあります。そこで一つの大きな原則と、それから目指すべきステップを提示して、行けるところまで行く。おのおのの自治体が自分たちの判断で、自分たちは将来ここまで行きたいが、今はまずここだというような感じで条例案を作っていければいいと思う。そのときの基本的な考え方を提示するというふうな考えに基づいて中間報告を執筆しました。

情報公開については前津先生が大変詳しい専門家でありますけれども、私も今日の報告のため

に慌てて調べましたところ、我が県は制定率という点でいうと、全国でもブッチギリの最下位ということになっています。2004年４月１日現在の総務省調査によりますと、県内市町村52のうち制定市町村数は32、率でいうと61.5％です。ブービーの熊本は72.4％。その一つ上位の島根は78％で、80％を切っている県は全国で六県しかありません。

このように考えますと、情報公開制度というのは、沖縄においては全然根づいていないということが言えますが、とにかく作ればいいのか、それとも中身や地域風土（情報公開を求める声）が充実するまで待ったほうがいいのか。なかなか難しい問題ですが、私はとりあえず作るだけでも意味があると考えています。作っただけでも意味があるというのは、資料の1.1から1.4に至るような情報公開条例によって達成するべき目標というものがある、それは情報を共有すること（よい意味の文書主義）に至るためにまず作るということが大切だと考えているわけです。

それから、公開されている、つまり何かコトがあったときには隠しておけないとすれば、多分誰も見ないだろうけれどもしかし何かあったら見られてしまうかもしれないという意味での、政策当事者たちの緊張感を生みます。あるいは、根拠をはっきりさせて政策というのはつくらないといけないという常識を徹底させることにもつながるだろうし、あるいは1.3ということになれば、どうせ開いている、つまり情報公開しているのだから、どうぞいつでもご覧くださいという具合に参加を促すことにもなるだろうし、さらには、ただ単に、「いや疚しいことはありませんからいつでもどうぞ請求してください」というだけではなくて、我が自治体は今こんな感じですというデータを、もちろん改ざんしてはダメですが、わかりやすいという形で加工することも重要です。

つまり、分かってもらうための積極的な情報公開というところまでいけば、これは参加を求めるための、つまり自分たちの自治体の現時点での情報をどんどん出していくという意味での情報公開につながるだろうと考えたわけです。逆に言うと、単に情報公開をしなければならないというふうに規定するだけではだめで、1.1から1.4に書いてあるような状況を達成するようなサブシステムというか、次なる仕掛けづくりを埋め込んでおかないと、ただ「情報公開をしなくてはいけない、以上です」ということで終わってしまうかもしれないのです。

公開したら今度は当然、より多くの人々に計画づくりや、執行体制のチェックや、あるいは日々ざっくばらんにものを言ってもらうという意味での政策過程への参加が必要になってきます。実は住民参加というのは1970年ごろから、当時の革新自治体を中心に着手され、全国でそれなりに長い歴史を持っていて急に今始まったわけではないのです。ただ、一方で70年代、80年代においては、「いや、住民参加なんていうのは革新自治体の専売特許で、ウチではどうもね」とか、「東京ではできるかもしれないけれども、田舎のウチでは無理だろう」とか、それから、「いや、武蔵野市みたいな進んだところではできるかもしれないけれども、ウチはまだまだそこまでは」というような感じの扱われ方をしていることが多かったようです。

しかし、幸か不幸か、まあ不幸なことですが今はお金がない。お金がない中で、何か政策を切らなくては、すなわち住民に痛みを強いるときに、「決めてしまったからあとはよろしく」とはいかない。痛みを強いる以上、できるだけ多くの人に入ってもらって、「悪いけれども今はこういう状態だから我慢してくれないか」ということで、いわば全員納得の上で痛みを強いるというふうにしないと、大問題になってしまいます。結局、財政難という状況が参加をただのキレイゴトではなくて、避けて通れないものというふうにしていったのかなというふうに私は思っておりますけれども、理由はどうあれ、参加というのが現在では自治体行政における標準になりつつあるわけです。

問題は、「参加、参加」と言うけれども、参加にもいろいろあるわけですよね。「公聴会をやってただご意見を拝聴しました、以上」という形もあれば、「選択肢はいろいろ用意します。止めるという選択肢も含めてあなた方が決めてください」という形もあります。これは横浜市の道路行

政で実際にあったケースですけれども、やめてしまうというのもアリですよ、あなた方が決めるんですよ、我々役所の職員はプロとして案づくりのお手伝いはするけれども、決めるのはあなた方なんですというぐらい、住民の側に責任をきちんと返すというような参加もあるし、いろいろあるわけですね。

また住民とは誰か。戸籍を持っている人のみなのか、20歳以上なのか、18歳も含むのか、子供もそうなのか、あるいは今いない住民、20年後に栄えている我が町にやってくるであろう住民を代弁する人も含むのかということが考えられます。資料の2.1から2.3までサブシステムを考えてみましたが、住民というのは非常に幅広くとったほうがいいだろうと私は考えています。

いやしかし、そんなことをいうと収拾がつかなくなるだろうとお考えになるかもしれません。たしかに当初はそういうことはあるかもしれませんね。でも、住民参加というのは、事務局の側、つまり役所の側が腹をくくって、ここからここまでは住民の側で決めていただいて結構ですと。それから議会と執行部と、それから参加される審議会との関係をきちんと整理すれば、一年も経たないうちに大体落ちついていくものなのです。

かといって住民というのは、例えば、私の場合では子供がいますので、保育行政とか児童とか、あるいはごみということには興味があるけれども、年金については「重要な問題だとは思うけれども、なかなか現実感を持てない」というわけですぐ入っていくことにはならない。そこでもし何かモノを申してもとんちんかんなことを言ってしまうので、そこには僕は多分出ていかないと思います。要は、住民というのは生活局面に応じて関心を持つ領域が違いますから、そういう点で言うと、関心を持つべきところにその人の知恵を最大限生かせばいい、全員参加でなくていいと私は考えております。

それから、範囲と手段ということについてしばしばありがちですが、例えば沖縄ですと豊見城のように急速に発展した町では旧住民と新興住民間の対立が生じることがあります。新興住民のほうが数は多いけれども、決定機構に入っているのは旧住民の代表ばかりであるということになってしまうと、何のための参加だかわからない。したがって、職種も自営業者からサラリーマンまで、もちろん主婦、子供も場合によっては入りましょう。それからそういったに特定の階層だけが参加してほかの人が事実上排除されることがないように、具体案はそのペーパーのほうに書いておきましたけれども、できるだけ幅広い参加を募るように工夫をしなければならない。極力、全住民の階層を代表するような構成を図らなければならないといった趣旨の条項を設ける必要があると思いますけれども、そういう形で多くの人の参加を呼ぶということが必要だろうと考えています。

それから、政策評価についてご説明します。政策評価あるいは行政評価というのは、なかなか誤解を招く表現です。これは私の専門になりますから、ペーパーに若干詳しく書いておきました。ぜひご一読いただきたいと思いますけれども、評価というのは、判決を下すのとはちょっと違います。これはムダだ止めろとか、これはいい政策だからどんどんやりなさいという、まるで裁判官が被告に対して判決を下すイメージで評価制度が語られることが多いけれども、実はそうではなくて、政策評価というのは、当初思ったとおりに政策は動いているのか検証する、あるいは不可抗力によってなかなか達成されていないようだとなったら、犯人探しをするのではなくてどうすればいいんだと事後分析をすることだと、こう考えております。

つまり、事後に分析をすること、わかりやすく言いかえると、住民と行政と議会が真摯に問題に向き合って学習をすること、あるいは学習をする機会である。こういうふうに考えると、政策評価をやらないという選択肢はもうあり得ないわけでして、できるだけ多くの人が政策評価をきっかけにして、今ある政策の体系というのを不断に考えていく仕組みとして大事だと私は思っています。

ですから、政策評価は、「いや、あれは数値目標を設定して、すぐコストカットする道具だろう」とか、「いや、結局、効率性効率性と言っているだけなんじゃないか」という誤解を招きがちですが、またそういう政策評価制度があるのも事実ですが、本質はそこにはないということは申し上げておきたいと思います。

最後に、熟慮というちょっとあいまいな概念について説明いたします。熟慮というのはなかなか大変です。きれいな言葉ですが具体的にどうすればいいのか考えてみますと熟慮を具現化する考え方は幾つかあります。それは住民が本来持っている人権を、役場の職員がプロとして代行しているという観念を持つこと、そういう規定を条例の中に置くことです。

そして同時に、では住民の権利を代行する役所職員イメージで自治を語るとき、誰がその情報を持っているのか、だれが一番そういう手助けができるのかといえば、総務官房系の職員ではなくてあくまでも現場で事業を実施している職員であるはずです。このように考えるならば、新しい組織像というのは目の前で広がっている情報を正確に把握し、正確に分析し、そしてそれに対応する形で政策案を練っていける組織でなければならないはずです。

その意味で庁舎の中で分権をすること、あるいは合併した後でも旧村を中心した内部団体、西尾私案でいうところの内部団体などを使って自治体内部でもそれなりの分権を図っていくことが大事だろうと思いますし、そうすることが3.3に書いてあるような、学習する組織というものをつくっていけると考えます。

そのほかにリストラの話がちょっと書いてありますけれども、これは時間の関係で割愛させていただいて、最後に一言申し上げますと、要はそんなに肩の力を入れないでも自治体の改革というのは実はできるわけでして、いいと思ったところは真似ればいい。ただ単に真似るだけではなくて、真似ながらウチの自治体では何が問題なのかというのを常に考え続けることが非常に大事なわけでして、要はいつも考えている自治体を作る。これが私たちのチームのいわば組織制度論としての結論になったわけです。

これについてのご質問をこの後お受けしたいと思いますので、まずは私の報告を終わらせて、徳田さんのほうにバトンタッチさせていただきます。どうもありがとうございました。

**○司会（前津榮健氏）**　宗前さん、ありがとうございました。

宗前さんのほうからは、情報公開、参加の問題点、それから政策評価というものは学習であるというような内容の報告がありました。また質疑応答で詳しくお願いしたいと思います。

続きまして、自治における権利論ということで、徳田さんにお願いしたいと思います。

**○徳田博人氏**　徳田です。よろしくお願いいたします。

まず、再度レジュメの確認ですけれども、「沖縄の新たな自治を提案する」の３ページ目の権利論、漢数字の「三．権利論～徳田」と書かれているところに沿ってお話をしたいと思います。

それともう１点は、私が使う資料と言いますか、自治を支える制度、宗前先生の名前が最初に書かれていますけれども、その６ページ目、自治を支える人権、徳田博人と書かれております。その２つに沿ってお話を少ししたいと思います。私に与えられている時間は10分ですので、その範囲内で簡単にまとめたいと思っています。

まず初めに、基本条例とはそもそも何なのかということを考えてみました。私は法律を専攻しておりますので、いろいろ議論したものを将来、条文化する場合に、どういう形で条文化したほうがいいのか。そういうことが頭の中にあって、なおかつ自治基本条例というのはどういう性質の法律なのか。あるいは条例なのか。そういうことを頭に入れながら、先生方の議論を条文化、最後の文字化するときにどういう形で文字化して、なおかつ自治を充実するものにしたらいいのかと、そういう問題関心からあれこれ考えました。

少し脱線いたしますけれども、例えば、最高裁判所は教育基本法という法律がありますけれど

も、教育法の関係で言えば、学校教育法、教育公務員法、いろいろ法律がありますけれども、これらの法律を解釈する際に、教育基本法に照らして解釈しなさいと言っております。すなわち、基本法とは何かというと、その領域に関係する法令や政令を制定する際に、参照すべき、あるいはそこで定められている原理や原則に照らして解釈をする際に、その指針となる法律であります。

その意味で例えば、先ほど前津先生がおっしゃっていた玉野井草案ですとか、最近自治基本条例で有名になりましたニセコの条例でありますとか、あるいはカンバラさんの試案というのがありますけれども、これらすべての仕組みも同じようになっておりまして、理念があって、原則があって、人権があると。そういう形。それに照らして、これこれの制度をつくりなさい。あるいは制度があった場合であったとしても、この自治基本条例に照らして解釈しなさい。あるいは水準をこの基本自治条例に到達するまで、制度設計を上げなさい。そういうものであります。

さらに、そういうことでありますので、基本的には基本原則と理念や人権に重きを置いて定めるべきものだと思っていたということで、そういう手法、手順を踏まえて私が大切だと思った人権は、自治権、平和的生存権、知る権利、参加し、意見を反映される権利、学習権等、基本的にそういったものを押さえて、その他、我々県民や住民には日本国憲法で保障される人権があるんだと、そういうふうに考えております。

すなわち、基本的には日本国憲法でいう人権は非常に豊富な内容を持ちますから、わざわざ自治基本条例でもう一度書く必要はないんですが、再度、自治を実現するという形で人権を再構築したら、どういう人権が必要なのかという、そういう意識から先ほど指摘した人権を取り上げたということです。

ところで、なぜ人権保障かということでありますけれども、例えば、知る権利、我々に知る権利があるといった場合に、物の売買契約をしたらわかるんですが、私がＡさんにこのペンを売る。そうすると、私はＡさんからお金をもらう権利があるわけです。私はお金をＡさんからもらう権利があるということは、逆に言うと、Ａさんは私にお金を支払う義務があるということを意味します。これと同じように、住民には権利があるんだということを言いますと、例えば知る権利があるということを、逆に言いますと、自治体行政や自治体の側には住民に適切な情報を提供する義務があるんだ。そういう理論構成になるはずです。

先ほど宗前先生の報告でありました、参加の原則、公開の原則、熟慮の原則等々というのは、非常に重要な原則でありまして、この原則を権利の観点から構築しますと、公開の原則に対応するのが知る権利でありまして、参加の原則というのが意見を言える、意見が反映される権利になるだろうと。もう１つは熟慮の原則というのは何かというと、私は学習権だと思っています。

例えば、行政の側が住民には参加する権利があるんだよと言っても、適切な情報や学習の場を与えることなく、ただ単に来てちょうだいと言って、文書をぱっと渡して、１時間で読んでください。それで意見を言ってくださいといっても、その中に書かれている意味を本当の意味で理解させて、その上で議論をしなければ、参加というのは形式的になります。参加をした上でも住民には学習してもらい、あるいは行政と一緒に学習をする。そういう諸権利が住民の中に保障されなければ、結果的には行政の行った、あるいは自治体の行ったことを単に正当化するだけの一過程になるのではないかと、そう思うわけです。それで、学習権ということを１つの権利としてとらえたということであります。

それと、平和的生存権でありますけれども、平和的生存権というものは、先ほど沖縄の置かれている現状を考えたときに、離島県であるということ。もう１つは基地があるということ。この特殊性を前提にして考えますと、平和的生存権という権利を人権だというふうにとらえ、それをどう実現するかということを自治体レベルで真剣に考えていくことが必要だろうと考えたわけです。

さて、最後に自治の権利というものを取り上げておりますけれども、実は最後に書きましたが、出発点であります。憲法では、地方自治は住民自治と団体自治というふうに説明されますけれども、その出発点となる実は地方自治の本旨と言われているものを人権としてとらえてみようと。住民自治というものを住民の自己決定権、住民が本当に最終的に重要だと思うことは、住民自身が決定できる仕組みをちゃんとつくっておこうと、その１つのあらわれとして住民投票制度があるだろうということですね。基地の有無について数年前に、大田知事県政の際に県民投票をしたと。そういう非常に重要なことは県民の意見を聞こうじゃないかと、具体的な投票で聞いてみようじゃないかと、そういう原則が必要だと思っております。

もう１つは、従来は団体自治と言われていたものは、国の関与を制限する、可能な限りの抵抗的概念と言われておりましたけれども、道州制とか合併とか、その他いろんな議論があるときに、ここで住んでいる基本的な住民たちの自治の範囲を、外部から適正な手続きを経ることなく侵害された場合に、自治自身が訴える、排除する権利が保障されているんだと。そういうことを確保しなければ、実は自治の確保ということは難しいと思っております。そういうことを権利として確保したいということが、自治基本条例の中で規定したいと思っているということです。

終わりに、ただ私は宗前先生の報告されたこと、原則を、権利から見たらどう構築されるかという観点からご説明いたしましたけれども、その際に、先ほど島袋純先生が、「政治は主体性を放棄する者に最大の負担を強制するんだ」という、このキーワードを非常に重視したいと思っております。と申しますのは、自治基本条例を支える諸権利というものは、その権利を行使する市民、県民がふだんの努力によって権利内容を充実するものであり、その時代時代に発展性を、あるいは発展可能性を含む権利だと私はとらえたいと思っております。

自治基本条例における県民・市民像は、公的問題を解決する意欲と能力を持った県民、あるいは市民であるということを私自身、理念型としてそういうものを念頭に置いて条文化しております。

と申しますのは、このような作業が実は１つの、それでは強者だけの問題かというと、そうではなくて、先ほど、宗前先生の報告であった、生活局面において関心事がある人々の知恵を出して、財政的に制限された範囲内で最大の成果をどう上げるかということを、住民自身が意欲的に権利を行使する形で議論なり、権利を行使しなければ、かえって自治は重視されないだろうと。

例えば、１つ例を挙げますと、裁判を受ける権利、国を相手に好き勝手に裁判を受ける権利があるのかというと、原告適格という制度があって、本当に訴訟という裁判の制度を使って訴える意欲があって、ある程度それに対して権利侵害があったもの、それが裁判を受ける権利があるという、いわば要件というか、そういう審査があります。

なぜかというと、裁判を起こして適当なところで「わかりました。あなたの言うとおりです」というふうに、権利を主張していない人が仮に裁判をしたとします。それは結果的にその裁判が確定いたしますと、ほかの裁判を起こしていない多くの人々にも影響を与えるわけです。その意味でいうと、行政の中に参加し、意思決定に意見を言って、意見が反映されるということは、この人だけの問題ではなくて、その公的な機関が決定することによって、沖縄県民全体にも影響を及ぼすんだと。すなわち、私たちが参加することによって、法的な基盤を底上げするんだと。多分、試行錯誤で失敗もあるかもしれません。しかし、その失敗は失敗で、学習を重ねることによって、確実に一歩一歩積み上げがなされるんだろうと思っています。

最後に、あと２分でまとめますけれども、私はこのような作業が観念論ではなくて、これまでの沖縄の復帰運動の歴史や、理論的にもそういったものがあるものと考えております。例えば、自治基本条例を見たときに、他府県のいろんなすごい進んだものを沖縄に導入したって、そういう制度的な基盤がなければ、根づかないのではないかという議論があります。

また話が変わるようですけれども、日本国憲法は、アメリカが押しつけた憲法であると。だから日本には根づかないのではないかという議論と、同じような議論が構成されるかと思います。しかし、日本にはどうかというと、人権とか、平和とか、それなりに根づく基盤があるんだという形で、憲法学者は反論するわけですけれども、私たちのこれから制定する基本条例についても、沖縄にはそれを支える歴史的な基盤と、理論的な基盤が既にあったんだということをどうしても指摘せざるを得ないと思っております。

例えば、私の研究室の近くに比屋根照夫教授がおりますけれども、比屋根先生は沖縄の復帰運動は憲法を目指した運動ではなかったんだと。それ以上に民主主義を実現する運動であったとよく言います。その民主主義の運動を展開した結果が、日本国憲法であったんだと。いわば、不断の努力によって沖縄県民は平和とか、人権とか、そういうことを実現することを体の中で覚えているはずだと。そういうことを歴史にさかのぼりながら、権利を実現するためにはどういうふうに工夫をしたらいいのか。そういうことを自治基本条例を制定する中で学べればいいのではないかと思っていたり、あるいは玉野井草案という非常にすぐれたものがあって、他府県のものも参考にしたけれども、玉野井草案でいろいろ議論して、沖縄でもこういう先駆的な業績があって、だから我々もそういうものを底から積み上げて、条例をつくったんだと、そういう手順で条例化のタイムテーブルに載せることができたらと思って、あれこれ権利論について考えてみたという次第であります。雑駁な報告でしたけれども、ご清聴ありがとうございました。

**○司会（前津榮健氏）**　徳田さん、どうもありがとうございました。

権利について、まず権利の前提となるこの自治基本条例における県民像・住民像というものは、公的問題を解決する意欲と能力を持った県民であり、またそうでなければならないということですね。いろんな機会に学習をしていく。そしてその自治の侵害に対しては、それを裁判で訴えて、その権利を回復するための、そういった手続きまでも含めて考えないといけないだろうということ。その際沖縄のこれまでの歴史的経験や理論というのが生かされるんじゃないかというような指摘だったかと思います。

そこで、会場との間で質疑応答をしたいのですが、記録を残すためにぜひお名前のほうをお願いしたいと思います。

私たちのグループは先ほど申し上げましたように、条文化はしておりません。しかし、その自治法の範囲内で入れることができるとしたら、どのようなものがあるのか、あるいはポイントとなるのは何かについて、報告がありましたが、その点についての疑問点、あるいはまた意見、提言等がありましたらお願いしたいのですが。いかがでしょうか。

**○フロア（翁長健治氏）**　翁長と申します。

先ほど、宗前先生から住民の行政参加について説明がありましたが、住民意思を行政がどう尊重するのか、制度的に保障する具体策の有無についての質問です。住民投票結果を尊重しない行政行為を我我は見聞して来ました。

たとえ選挙で当選した市長や議員であっても住民投票の実施を拒否したり、結果をないがしろに出来ないような制度的な仕組みが日本の自治の枠内でつくれるのかという質問です。

例えば、上位法には拘束されずに市町村条例で住民投票尊重義務を課す、などの可能性です。

**○司会（前津榮健氏）**　宗前先生、お願いできますか。

**○宗前清貞氏**　先に答えやすいほうからご説明申し上げますと、オンブツマンはもともとスウェーデンでできあがった制度でして、行政によって人権が侵害されていないかどうかを専門に雇われている独立系の公務員がチェックする制度のようです。

現在、日本で活動しているオンブツマンは、一部の（川崎市など）ケースを除くと、ほとんどがNPO/NGOというか、市民団体で弁護士を中心にした人たちです。オンブツマン制度が目指してい

るものは、基本的には行政が、例えば食糧費という名前で変なことに使っていたり、自分の飲み食いに使っていたりしているかもしれないことを監査することで、違法、あるいは「非法」という言葉があるかどうかは別として、制度の趣旨から見て望ましくない状態を摘発することに置かれているわけです。

それはしかし一種の捜査というか、いけないことをやめさせるという制度ですね。例えばマジメに（適法に）作ったけれどもムダなものを作ってしまったということがあり得るわけです。別にポケットにお金も入れていないし、土建屋さんからワイロももらっていないけれども、事前の調査をきちんとしなかった、あるいは住民のニーズをきちんと把握せず思い込みだけでつくってしまったがゆえに誰も利用していないハコモノ、というのはしばしばあるわけです。オンブツマン的に違法な行動を摘発するだけで政策の中身が自動的によくなるわけではないということが、私はあると思っています。それがオンブツマン制度の限界というか、限界というと悪く言っているようですけれども、オンブツマン制度というのはもともとそういうものだということですね。

そこで今度は第一の疑問に答えていきますが、住民参加の具体的な制度としてはいろいろあると思います。結論から申し上げますと、住民参加というものを、例えば住民投票云々というような大きい話ではなくて、日ごろの活動の中で徹底して議論をしていくことで、積み上げた議論というのはやっぱりひっくり返したときには、相当大きな政治的ツケを払わないといけないわけですね。

さんざん話し合ったのに、突然市長が心を変えて全然違う結論を出したというときには、普通は大問題になりますので、徹底的に説明せざるを得ない。それも無視したら、これはもう条例では止められませんけれども、普通は「何なんだ、あの人は」ということになりますので、いわば、積み上げていくこと自体に対して、結論をある程度尊重するという義務が生じてくるわけです。

具体的にはどういう制度があるかというと、行政の内部につくってもいいし、議会の附属機関としてつくってもいいけれども、予算を検討する委員会であったり、個別の政策の効果がうまくいっているかどうかという評価委員会をつくってみたり、あるいは予算査定を住民にさせてしまっているケース、ここでは志木市の例を挙げておきましたけれども、志木は市民委員会というのをつくって市役所の部及び課に対応する形で委員会が置かれています。その人たちが予算査定をするのです。これは面白い試みですよね。

４月に志木市の穂坂市長が沖電ホールにおいでになりましたけれども、彼は自分がやりたいといってホタルの里づくりというのを提案したところ、市民委員会に否定されてすごすごと引っ込んだ。市長の提案ですらひっくり返してしまうという、これはほぼ最先端のケースだと思いますけれども、あるいはそこまでいかなくても、審議会というのを偉い人たちの集まりにするのではなくて、ごく普通の市民が出てきて、「いや、何言っているかわからないよ」ということを行政の側に言い続けることによって、わかりやすい行政にしていく。単に言葉をやわらかくするだけではなくて、「こういうステップによってその政策目標を達成していきます」ということが分かるようにしてくれと言い続けることに、おそらく住民参加というのは意味があります。そういう制度を設けなさいというふうに条例に書くというところが目標になっているわけですね。

それでも守らなければ、それをする意思がなければ、残念ながらそこの自治体の「自治力」というのは、それ以上向上しないというふうになってしまう。私は一応そんなことを考えています。

**○司会（前津榮健氏）**　ほかに……。

**○徳田博人氏**　私が考えている住民参加として、わかりやすい例を挙げますと、パブリックコメント制度があります。皆さんもご存じのように、法律が制定に至るまでには、衆議院、参議院、で過半数の合意の下に通過しなければならない。しかも、国会が開かれているときです。非常に時間がかかるわけです。これは、すでに法律が制定されていて、その法律のある一部分が、世の

中の事情に合わなくなって、ほんの一部だけ改正しようとしても同じような手続を経なければなりません。

それを回避するために、法律は、各省庁大臣などに細かな点はゆだねるという仕組み、つまり委任立法を認めるのです。そうすると大臣の意思だけで迅速に国会に法律改正を申請しなくても、ころころ変えることができるわけです。つまり、実質的に大臣が法律の中身をつくってしまっているということを意味しているわけです。

さらに、こういう事件もありました。通達というものを変えるだけで、今まで課税されていなかったのに、突如として翌年から課税処分されると。こんなこと、知らせも何もない段階で、生活のパターンがぱっと変わることがあったわけです。そういう場合に、事後的には訴訟になるわけですけども、国民にとって不利益な事態が、予測のつかない事態が起こらないように、事前に大臣が規則を変えたりする場合に、国民に行政によって規則を変えますけれども、どう思いますかという形で意見を聞いたりするわけです。このような一連の手続をパブリックコメントと呼んでいます。

パブリックコメント制度は、規制を改正する根拠となる資料はこれこれですよと、この資料について疑問があったら意見を言ってくださいというような形で、進められています。従って、行政の持っている政策を変更する際の根拠となる資料の開示、それに対して正当性があるかどうか意見を言ってもらう。そのことによって、行政の政策の変更を住民がコントロールするものです。情報公開条例が過去の情報の共有であれば、パブリックコメントというのは、現在、行政が持っている情報を住民と共有するということ、そのことを通して政治や行政のあり方を変革していこうという、そういう制度だと理解しております。

**○司会（前津榮健氏）**　ほかにご質問等ないでしょうか。

**○フロア（赤嶺氏）**　豊見城市で職員をしております赤嶺といいます。はじめまして。

宗前先生のお話の中で、2.1で、豊見城市を事例にお話しされていただけましたが、その中で割当制、クォータというのが出てくるんですけれども、それを国内で実践しているようなところがあるのかということと、もう１つ、そういった自治体がやっていく中で、議会との関係だとか、政策の正当性だとかは、そういった関係でちょっと詳しく補足などいただければなと思っています。よろしくお願いします。

**○宗前清貞氏**　ご質問ありがとうございます。

ちなみに別に豊見城が云々と言ったわけではなくて、全国によくあるベッドタウンの中で起きる話を、固有名詞を借りて説明したということです。私自身は埼玉県の所沢というところで生まれていまして、所沢というのは古い商業町ですが、団地ができて急速に大きくなった町ですので、私のような新住民の子供と、それから学区が違いますので直接会ったことはありませんが古くからお煎餅を作っていたり呉服を扱っていたりするお店の人たちというのは、全然合わないんですよね。

団地がいっぱいあって住民のほとんどがそうであるにもかかわらず、例えば市議会議員の顔ぶれを見てみると、全員旧市街から選出されているとか、そんなような感じのことが起こっていました。

クォータは直接実行しているところは多分ないと思いますけれども、県レベルですと、沖縄も含めて大体今どこの県、政令市も必ず女性を入れようという配慮はしていますよね。これがクォータの考え方だと思います。今のところ性別のクォータらしきものだけがあるのですが、ほかには例えば住民公募制を導入しているところが幾つかあります。広報で審議会の公募制をすると手を挙げてくださいという形でやると。志木市の市民委員会は、全員公募でした。当初、120名ぐらいというのを市長が怒って、来たいというのはどんどん来ていただけばいいと言って、全員取っ

てしまった。やはり一年経つと来ない人がいるので落ちつくべきところに落ちついていたようだという話があります。

例えば、先ほどのケースはわかりやすいと思って申し上げたんですけれども、旧住民の場合だと自営業者が多いですよね。そうすると、平日の日中に審議会をやっても別に困らない。ところが、サラリーマンも入れる、あるいは専業主婦も入れるということになると、土・日にやるとか、平日の夜にやるというような仕組みが必要になってくるわけですね。だから、何もわざわざサラリーマンの人を必ず一人は入れようと割り当てればいいのではなくて、そういう人たちが興味さえあれば参加できる環境を整えることが大事だと思うんですね。

私は議会についても言えると思いますよ。定例会制度というのは、もともとは勝手気ままに議会を開かなかったりしないようにという趣旨で設けられているわけであって、必ず年に４回、１カ月間やりなさいということではなくて、別に毎週水曜日の夜やるということでもいいと思う。現にアメリカの議会はそうですから、いわば何時からやるなんて、細かいこと一つ取っても、実はそれは配慮のあらわれだったりすると私は思っています。クォータというか、必ずこの地区から一人という感じのギチギチのものを考えているわけではないんですけれども、せめて一人は新住民を選んでおこうかなというぐらいの緩いクォータでしょうかね。それが私のイメージしているクォータ制の運用です。あともう一つ何かありましたか。

**○フロア（赤嶺氏）**　議会との関係です。

**○宗前清貞氏**　ああ、はい。

議会との関係ですが、政策評価委員会が一番議会と揉めるタネになるはずだと私は理論的に考えていたのですが、現実には文句を言うところがほとんどなくて、あまり問題にはならないみたいですね。

ただ、議会の側が評価制度によって行政は自分たちを素通しするつもりなのかという恐怖心は持っているようです。それだったら自分たちで頑張ればいいのにという気持ちはありますがそんなことを言っても仕方がない。また議会はいつも悪口を言われますので、ここはひとつ議会の擁護者になって発言してみようかと思うんですけれども、場合によっては議会の附属機関にするというほうがいい委員会というものもあると思うのです。私は実は、行政評価委員会、政策評価委員会、情報公開関係の委員会というのは議会のほうにつけたらどうかと思っています。

それによって議会全体が行政に対抗するパワー、対抗というのは別に対立するという意味ではなくて、きちんと向き合うという力をつけていくと思うし、４年に１回の選挙で全部全権委任しましたというのは、やはり無理がありますよね、今の世の中。だからそうではなくて、もちろん議員は行政マンとは別のルートで住民の意見を日ごろから聞いているけれども、それをさらに補うようなものとして、委員会制度を議会が活用すればいいのにと思ったりはします。そうすることによって、不毛な対立を避けることができるのかなと思っています。

それから、個別の行政についてご意見を伺いたいというようなパブリックインボルブメントのような制度であれば、それは行政のほうにつければいいし、いずれにしてもそれはやり方なんじゃないでしょうかね。よろしいでしょうか。

**○司会（前津榮健氏）**　議会に附属機関が置けないということが以前あって、例えば情報公開審査会を議会に置けないということで考えていたのですが、最近、独自で置いているようなところも出てきているようです。

ただ、先ほどの評価委員会ですか、それも含めてやっているところがあるのか、私はちょっと知りませんが、宗前さん、ありますか。

**○宗前清貞氏**　評価委員会はまだないみたいですね。ただクリアする道は幾つかあると思います。議会事務局のほうに一種のご意見を伺うというような形で置いてしまうとか、あくまで評

価委員会の責任主体は議会だけれども、という形でクリアしてもいいと思います。

**○司会（前津榮健氏）**　ただ、今の問題で、例えば情報公開条例をつくる際に、議会が実施機関に入っていないところも県内であるわけです。それが審査会からチェックを受けるのが嫌だということが理由になっているわけです。ですから、それ以前の問題が実はまだ県内にはあるということだけは指摘しておきたいと思います。

先ほど、徳田さんの報告の最後のあたりで、沖縄の歴史的経験というところで、比屋根先生の名前が出ましたけれども、この問題は多分、全部のグループにかかわる問題だと思うんですね。会場に比屋根先生がお見えですので、せっかくの機会ですから、先生、一言お願いしたいんですが。

**○フロア（比屋根氏）**　もうちょっと後で発言させていただきたいなと思って聞いておりました。というのは、きょうは実務の関係者がたくさん来ておられますから、私などの話はあまりしないほうがいいかなと思って隅っこで聞いていようと思ったら、いきなり名前が出て指名されたりしたわけです。お二人の話はとても興味深く伺いました。宗前さんは自治体の政策決定をいかに透明にしいかに参加を求めていくかというような議論で、それを裏づけるような議論が徳田さんの議論であったと思うんですけれども、歴史の話は後ほどまた発言する機会もあると思うので申し上げませんが、一点だけ、この基本条例の目玉とも言うべき徳田先生が出されている、この自治体条例の中における新たな機関の設置というのがありますね。

これは先ほどのご説明にはなかったと思うので、多分、現行の自治法の観念をぎりぎりのところまで拡大していって、こうした機構なり、機関なりというものをお考えになったと思われるんですが、この点についてお二人のご意見をちょっとお伺いすれば、皆さんもちょっとこのへん興味のあるところではないかと思うので、ちょっと伺いたいと思います。

**○司会（前津榮健氏）**　徳田さんのほうからお願いします。

**○徳田博人氏**　どうもありがとうございます。というのは、ずっとこの素案を考えていたときに、よく一生懸命考えた点であったにもかかわらず、報告をし忘れたということで少し後悔していたところをフォローしていただいて、ほっとしているんですけれども、こういうことです。

先ほどお話ししたように、自治基本条例というものは、基本的に自治体のさまざまな条例とか、あるいは実務家が法令を解釈する際に、指針となる条例をつくりたいと思っているわけです。そうすると、指針となる条例をつくる場合に、ある意味でいうと、ワンランクほかの条例より上だよということを確保しておかなければ、そこのほうに収れんしないわけです。法律の解釈が日本国憲法に収れんするのは、普通の法律とは違って、最高法規性というのがあって、改正が法律と比べて難しいとか、制定するときの経緯とか、いろいろあったわけです。

そういうことを考えたときに、自治基本条例を実効的にするための機関というのはどうしたほうがいいのかと考えたわけです。２点ありました。

１つは、議会の条例制定、あるいは改廃を過半数ではなくて、少しそれよりも上積みしたいと、そのことによって正当性を確保できるような工夫ができたらと考えました。もう１つは、フランスの憲法裁判所のように、何か問題が起きた条項とか、何かルールができそうなときに、これは憲法に反しているということを事前にアドバイスしたりできるんですね。

それと同じように、自治基本条例を非常に充実するような形で、ある法令について詳しい専門家がいて、そこに何か問題が起きたときに投げ掛けて、自治に関する制度や条例を法的な観点からオーソライズするような、そういう機関を設置する必要はないのかを考えました。実はその点について玉野井草案の中にもありまして、他の都道府県にはない工夫がされています。それでGIでもこの点について、ひとつ工夫をしたいなと思ったということであります。

**○司会（前津榮健氏）**　今の玉野井先生の草案はお手元にあります、資料の第17条です。それ

が基本で、参考になったということですね。それをより強化できないかということで、私たちのグループは議論いたしました。

ちょっと読み上げますと、この憲章を保障するために、審査委員会を置く。審査委員会は一切の条例、規則または自治体の行為がこの憲章に適合するか否かを点検、審査し、全住民にその結果を公表する権限を有すると。審査委員会の組織及び運営に関する事項は別に定めると、こういう規定がありますが、それをより強くできないかということで、議論したところです。

はい、徳田さん、どうぞ。

**○徳田博人氏**　地方自治法が改正されて、国と自治体は法令をめぐって裁判を起こすことができるようになっています。そうすると、国との関係でいろいろ沖縄県の意向を反映させるためには、法律を通して意見を言える機会ができたということで、法律の専門家を実は養成することで、我々自治体の声を中央にちゃんと反映できる、そういうことを念頭に置いて玉野井草案のいう審査委員会類似の機関を置いたらどうかという意図でありました。

**○司会（前津榮健氏）**　時間がきたようですけれども、私たちいろいろ議論していると、情報公開の話、参加の話が何度も出てきました。確かに情報公開条例もいろいろ整備が進んでおりますけれども、実際のところその利用のされ方という点からいくと、若干問題も出てきております。せっかく条例があっても、また請求が全くないというところもあります。それから、住民参加と言っても、合併協議会などの住民説明会に行くと、その説明要員のほうが多くて参加者が少ないという、またそのような現状などもあるわけです。

ですから私たちは、先ほど公的問題を解決する能力を持った市民という話が出てきましたが、そういった人間をどのようにして教育、学習していくかというところも、これから大きな課題になってくることを痛感しております。それから、地方自治法の範囲内でということで議論したのですが、実は地方自治法もいろいろ分権時代だと言っても、なお先日の新聞報道でもご承知の方はいらっしゃるかと思いますが、議会の招集権についても未だに法律で縛っているという現状があるわけです。

したがって、条例づくりをする中で、やはり疑問がある場合には、その地方自治法自体の改正を求めていかないと、なかなか思い切った改革ができないんじゃないかなというふうに思っております。そういったのは、市町村、あるいは県議会あたりが一番よく知っているはずですから、そういったところからも、やはり問題を投げ掛けていく、そのような努力が必要じゃないかなと思います。

私たちのグループは条文化まではいきませんでしたが、ある面では一番具体的な現実性のあるテーマだったんじゃないかなと思っております。不十分な点もありましたが、これでＧ１グループの報告を終えたいと思います。どうもご清聴ありがとうございました。

**○総合司会（照屋勉）**　ありがとうございました。

ただいまのは、現行の地方自治法の枠内によります、沖縄県自治基本条例の前津、徳田、宗前、３名のご報告でございました。

ここで10分間休憩を挟んで、２時半からの開始というふうにしたいと思います。本日は５時までには、この会場はどうしても終わらなければいけませんので、大変恐縮ではございますが、時間内にはまたお席についていただきますようよろしくお願いいたします。

（休　憩）

**○総合司会（照屋勉）**　そろそろ始めたいと思いますが、ロビーのほうにいらっしゃる方、お席にお着きいただきますようお願いいたします。

それでは、これより２グループの「憲法第95条に基づく沖縄自治州基本法」の報告をお願いいたします。仲地、高良、照屋、３名のご報告でございます。よろしくお願いいたします。

**○司会（仲地博氏）**　皆さん、こんにちは。Ｇ２、グループ２は私、仲地と、それから向こう側から高良、照屋の３名が担当いたしました。高良さんは憲法を主として研究しています。照屋さんが政治学の研究者、私が行政法を勉強しております。

グループ２に課された課題は、現在の憲法を前提とするけれども、地方自治法や地方財政法など、法律は度外視してよいので、憲法の下であり得る、考え得る新しい制度をどう提案するかということです。

憲法の枠組みーこれは動かせないことですが、まず、それを簡潔に整理しておきます。第一に、地方自治の本旨を大切にするということ。第2に連邦制は憲法は予定していないということ。第3に、自治体には議会が必ず置かれるということ。長と議員は住民が選挙をするということ。第4に、司法権については、裁判所ですね、裁判所については最高裁判所の下になければならないということ。こういうのが、憲法の枠組みであるわけです。

憲法が課した枠組みの中で、考え得る新しい自治の制度を提案してみようと、これまで先行する研究もいろいろあります。例えば、自治労が提案しました沖縄特別県制構想などでありますけれども、そういうものも参考にしながら、３名で話し合った内容をきょう提案するわけです。大変生煮えであります。しかし、生煮えの段階で多くの方に資料を提供し、議論をするというのは、これはこれで意味があるだろうということで、本日の中間発表ということになりました。

Ｇ２の案はお手元のレジュメ集の５ページから始まります。グループ１は憲法はもとより、法律も前提としての考え方、理念の提示がありましたけれども、Ｇ２は具体的法律の素案という形で提案をいたします。５ページから８ページまでですけれども、まず５ページ、６ページの沖縄における自治の基本原則のところまでを照屋さんが報告し、後半部分を高良さんがご説明いたします。それでは、まず照屋さん、よろしくお願いいたします。

**○照屋寛之氏**　皆さん、こんにちは。ただいま司会の仲地先生のほうからご紹介に預かりました沖縄国際大学の照屋寛之でございます。

「自治」ということを考える場合に、この自治というのは、すばらしいものだと思いつつも、なかなか自治は根づかなかったのが、わが国の自治の現状であるのではないかというのが、いつも思うことなんですね。元秋田県知事の小畑勇二郎さんは知事を７期２８年、その前に市の助役を２年間、通算３０年間、地方自治行政の第一線の責任者としてやってこられたそうですが、知事を辞めた後、「日本には“地方行政”はあったが、“自治”はなかったのではないか」と、すなわち、県や市町村は熱心に行政を行ってきたが、地方自治の主人公である住民が「自治」すなわち「自ら治める」「自分たちの地域のことは自分たちで決める」という「自立」するという意識がまだまだ育っていないことを知事を辞めて初めて分かった、ということを述懐されたとのことである。私はこのことをある本で読んだとき、やっぱりそうなんだと思いました。私自身わが国は県、市町村を“自治体”と呼んでいるが、実態は「自ら治める」というよりも「中央官僚に言われるままに自ら治まっている」のではないか、自治体というよりも「官治体」のような気がする、というのが実感ですね。憲法の中で第８章に「地方自治」が規定されてからやがて６０年近くになり、「還暦祝い」を迎えようとしているのであるが、その実態はまだ二十歳にもなっていない。「成人式を祝う」にはまだまだ時間がかかりそうである。自治の現実を考えると、我々は自治をこれから新たに、この 21 世紀の中でどう構築していくかと、非常に大きな課題があるわけなんですね。これを克服できない限りわが国の政治行政は一人前にはなれないのではないでしょうか。

そういう中で、この現実を踏まえながら、我々が憲法 95 条に基づく沖縄自治基本法というのを考えてみようということで、いろいろと勉強会を重ねてきたわけでありますが、先ほど司会の仲地先生のほうから、まだ生煮えの段階であるというお話がありましたけれども、私は前文と基本原則を担当したわけですけども、私の心境といたしましては、生煮えどころか、まだ鍋に材料を

入れたところで、まだ火がついていないのかなというふうな心境でございますので、そこのところをお酌み取り願いたいと思いますが、そして中間報告ですから、これからどんどんたたいていって、少し形は整っていくということを期待しているわけであります。

私は前文を書いたわけなんですけれども、この中で私は、沖縄のそういう自治州基本法というのを考える場合、どうしても歴史的な背景を書かざるを得ないと思うわけです。それは若干暗い話しになるわけですが、避けて通るわけにはいかないでしょう。我々がこの置かれた歴史的な条件というのを、どうしても出発点の中で書いておきたいという思いで、これを書いたわけなんですね。

考えてみれば、我々は琉球王国として500年の歴史を持っていたわけですけれども、これが1879年に日本に、つまり、我々はウチナーンチュからヤマトゥンチュになったわけなんですね。ところが、この日本人になったのもつかの間、第二次世界大戦で悲惨な沖縄戦に駆り立てられたわけです。たった66年間、日本国の中にいた中で、多大な犠牲を強いられたわけです。戦争ということを考えたら、日本人にはならないでそのまま琉球王朝であれば、あの悲惨な戦争体験、犠牲もなしすんだのかなと思うわけです。

そして戦後は、米軍の統治下にどうして沖縄だけが置かれなければいけなかったのかなと。どうして鹿児島でなかったのかと、大分でなくて沖縄だったのかと。いろんなそういう思いがあるわけですよ、どうも沖縄というのは歴史的に我々はそういう面で、沖縄のことを沖縄で決めるということはできなかった。もっと簡単に言えば、絶えず差別されてきたわけですよ。ワジワジー（怒り心頭）するわけですよ。そして45年には米軍統治下に置かれ、72年までの２７年間もアメリカの統治下に置かれた。72年には復帰したわけですが、その際、果たして沖縄の声は、本当に十分に届いたのかなと、復帰においても非常に複雑な思いの中で我々は復帰というのを迎えなければいけなかった。

そういういろんな歴史的なことを考えてみると、我々が沖縄自治州の基本法を書く際に、前文の中にどうしてもこれまでの歴史的な背景は入れておきたいと考えるわけですね。戦後の27年間の米軍統治下でいろんな人権の抑圧はあったし、日本本土との経済格差、或いは教育格差なども生じてきた。このようなことを考えるとき、「なぜ沖縄だけが・・・・」という思いを払拭することはできない。

そして復帰して、これがすべて解決できたかというと、基地は相変わらずほんど沖縄に配備されているし、そういう面でそれも解決されないままにあるし、この前の沖縄国際大学にヘリが落ちたときの状況、あるいはその処理の仕方を見ても、本当にこれでいいのかなと、沖縄はこれでいいのかなという思いを新たにせざるを得ないのが、今の状況なんですね。

復帰したというけども、47都道府県あるけども、本当に47都道府県の一都道府県として我々は扱われているのかなと。いろんなことを我々はこれから自治州の基本法を考えるときに、どうしても頭の中にいろんなことが浮かんでくるわけなんですね。そういうことも我々は頭の中に入れながら、この自治基本法というのを書いていかなければいけないだろうというふうな思いがいたすわけであります。

そういうふうにして考えてみた場合、私は１つだけ後で皆さんのご意見もお聞きしたいんですけれども、我々が今、置かれているこの状況の中で、果たして47都道府県のいろんな道州制とかの中で論ずることができるのかなというと、この27年間の米軍統治下に置かれていた間の、いわば格差是正というのはなかなかできない。じゃ、復帰後32年間で格差は是正できたかというと、これもできなかった。そういうときに、私はまずはそういうのを、格差を是正する１つの手段として、沖縄が１つの自治州となっていくためにも、基金というのをつくって、その基金を沖縄が自立していくための「沖縄自治・自立基金」を創設などの方策で解決しなければ、自立を目指す

ことは困難であろう。これは決して沖縄の甘えではない。前に言いましたように、沖縄だけが地上戦を強いられ、戦後はアメリカの統治下に置かれ、復帰後も巨大な米軍基地が県民の意思に反して配備されてきた。このような差別的戦後史の中で、自立への道は絶えず阻害されてきた。その責任は何はさておき国にある。ならばその償いとして国の責務ではないか。自立に向かうに当たってこのぐらいの要求はしたいものだ。

そして我々は、この沖縄が置かれた今までの歴史的な状況、米軍統治下に置かれた、悲惨な戦争体験をしたというのを、過去の単なる負の遺産としてとどめるのではなくて、今後の 21 世紀において、この沖縄から我々は平和を発信できるような何か政策を打ち出すことはできないのかなと、そういうふうな思いを込めながら書いたのが、この前文であります。ところが先ほど言いましたように、まだまだこれは未完成品でありまして、皆さんのいろんなご意見も聞きながら、また書き直していきたいなということであります。ひょっとしたら跡形もないぐらいに書き直されてしまうかもしれませんが、まあ、今日は中間報告でありますから、それでもいいと思います。

それから、１番目の沖縄における自治の基本原則ということを書いたわけなんですけれども、先ほど申しましたように、なかなか自治というのは育たないわけですね。わが国はこれまで憲法で地方自治については規定されているけれども、現実は中央集権システムの中で政治行政が行われているのが現実ではないかなと思うんですね。自治省という省庁が今まであったわけですね。今は総務省ですけれども、本当に自治省というのは自治を育てたのかなと思いますね。私はいつも政治学、行政学をやりながら、自治省は自治を育てたのかなと疑問を抱きます。「いや、ひょっとしたらこれは自治破壊省だったんじゃないかな」と、思わざるを得ない部分もよく出てくるわけなんですね。

だから、よく考えてみますと、47 都道府県の中でおよそ 25 の都道府県の知事は、大体は中央官僚の出身なんですね。中央官僚が地方の自治体に知事として、あるいは副知事として天下っていきますね。そういうことを考えてみた場合、なかなか自治というのは、憲法上は規定しているけれども、我々はこれを使いこなしてこれなかったんじゃないかなという思いがどうしても強く残るわけなんですね。

ですから、じゃ、どうしてなのかと、我々はこれからそういう自治基本条例だとか、そういういろんな自治のことを考える場合に、もっともっと住民というのが主権者であるんだと意識をもつべきでしょうね。その意識がやはり弱いというのも我々が自治を考える場合のことに言えるじゃないかなと思うんですね。

ですから、そういう面で自治は与えられるものではない。自分たちでつくっていかなければいけないということを考える場合に、主権者として、国民主権における主権者であるし、地域においては地域主権の我々は主権者なんですけれども、その自覚を我々はどのようにして構築していくのかという中で、やはりこれは基本条例の中に、要するに我々はこれを書き込んでいったらどうなのかなと思うわけです。

つまり、今まであれもこれも行政任せにしてきたけれども、この行政の行われるプロセス、政策をつくって実行し、あるいは評価していくという中において、これに住民が参加するということも考えていくべきであろう。今はどっちかというと、住民は傍観的ですね。お任せ民主主義の中に安住してしまっているわけですから、どう主人公になっていくかということを考えていかなければいけないとわけですね。

そして、先ほど情報公開の話も出ましたけれども、「情報はなければ参加なし」であるんだということを考えますと、行政と住民がいかにしたら情報が共有できるか、我々はそのような政治行政をいかにしたらつくりあげていく事ができるのか。そのようなことも基本条例の中で考えていくべきでしょう。そのような行政を行っていくシステムの中でのすべてのシステムを、これをす

べて情報公開していく事が、これからの自治の中では大切ではないでしょうか。

そして、行政側は住民に対してのいわゆるアカウンタビリティー、行政というのはわかりやすく説明する責任があると思います。行政は広報などを通していろんな説明をしますけれども、まだまだ不十分だということを自覚し、情報公開制度をもっともっと我々は構築していって、自治というのを確立していかなければいけないのではないかなというふうな思いを込めまして、この１番目の沖縄における自治の基本原則を書きました。本来ならば①から⑥まで一つ一つ説明すべきですが、時間がありませんので詳細な説明が割愛させていただきます。ご了承ください。最初の方でお断りしましたように、まだまだ鍋に入れたところで、火はまだついていないかもしれませんので、この辺もまた皆さんと一緒にご意見を拝聴しながら、まとめていきたいと思っています。以上、私のほうからの報告を終わらせていただきます。

**○司会（仲地博氏）**　ありがとうございました。

それでは引き続き、残りの人権から８ページの沖縄州の統治機構まで、高良さんが説明いたします。では、お願いいたします。

**○高良鉄美氏**　高良でございます。いつも帽子をかぶっていて失礼というようなことがよくありますけれども、議会の傍聴規則では帽子をかぶっていると入れない。つえをついていても入れない。コートを着けていても入れないと。マフラーをしていても入れない。傘を持っていても入れない。これは日本全国ほとんど同じです。議会が、こんな金太郎飴でいいんだろうか。ぜひきょうは議員の先生方がおられましたら、このへんの傍聴規則を変えて、住民参加ですから、どなたでも、どういう形の方でも入るというような形で、満杯の傍聴席をつくられるといいんじゃないかなと思います。

そういう意味で、どなたにも開かれた議会、議会というのは一番我々住民主権者が選挙をするところ、選挙をしたら代表者が行くところですから、いつでもオープンにしておく。そのための帽子や服装、持ち物で制限をしないようにということが、私の帽子の出発点で、1994年の12月議会でした。今、2004年10月ですから、ほぼ10年ということですので、そろそろいろんな陳情や、請願をしてみようと思っております。

今お話をしました、知る権利、それから情報公開というのは、先ほどのＧ１のほうでも知る権利や、情報公開の話がありましたが、そういった住民の権利というものを、まず次に持ってくる必要があるじゃないかということで、先ほど照屋先生のほうから前文、それから基本原則をお話がありましたけれども、やっぱり人権がまず第一にこないといけないんじゃないかということで、その次の章は人権という形になりました。

非常にまず考えなければいけないのは、憲法というのはどこまで自治を考えているんだろうということなんです。我々は、戦後になって日本国憲法で92条から95条という４つの条文で地方自治というのをつくっております。それの中身は意外に広いんです。非常に大きな自治というのを憲法は想定しているだろうと思うんです。ところが、現実というのは、そういった自治の経験がなかった、あるいは抑えられていたという歴史の中で、憲法はかなり大きくいろんな融通のきく範囲があっても、どうも自分たちでやっている実際の自治体が、ほかはどうやっているかな、県はこうやっているからこうしようかな、わからないから県に聞いてみようかな。県は隣の県に聞いてみようかな。そうではなくて、憲法はそんなこと一言も書いていないわけです。みんな同じにしなさいとも当然書いていないわけですね。そういったことから出発すると、意外や意外、いろんなものが出てくる。これからそれを説明しようということです。

まず人権ですが、この人権というのは当然、憲法で保障しているわけです。議論の中に「いや、もう憲法で人権は保障しているんだから、人権は書かなくていいんじゃないか」という議論があったんです。ところがなぜかと言いますと、今の人権というのは、事件が起こって裁判になって、

裁判所で認めていくということによって人権が保障されていく。そういう形態なんですね。ですから、プライバシーというのは、最初は認められていなかったわけです。しかし、もちろん憲法には書かれてはおりません。そのままの字のプライバシーという言葉はありません。しかし、プライバシーが今、人権として当然の権利だという形になっているわけですね。これは裁判の発展の中で出てきた。そういう中でありながら、知る権利という言葉も裁判所の中では出てきましたが、まだ十分な権利として認められているわけではない。

さらに環境権という言葉になりまして、沖縄でもいろんな爆音訴訟を含め、数々の環境の裁判が起きていますけれども、これも実はまだ認められていないんですね。そういった面で言いますと、憲法が書いていないから認めないというのは、それはおかしいんじゃないかということで、そんなに明記されていないのであれば、この新しい沖縄の法律の中に書いてしまおうと、これが大きな視点なんです。それを使うことによって、裁判上、さらに強い権利として確認ができるんじゃないかということですね。裁判の判決の発展に待つまでもなく、いろんな形で人権を変えていったら、そのきっかけになるんじゃないかというのが今回の人権の提案です。

そして、これは実は先ほど来、ちょっと話のあります沖縄自治州論の、あるいは特別県政論の中で、やっぱり人権についていろいろ出てきますが、当然、沖縄の歴史、文化、その他地理的な状況、いろんなバックグラウンドがありまして、やはり環境という問題と、それから平和という問題については、人権の部分でどうしても外せないものがあるのではないかと。それは、従来からやっぱり言われてきたことでありますし、今回もそれをきちんと取り上げていこうというのが、人権の部分です。

人権の一番最初は、やっぱり憲法では基本的人権は保障しているけれども、この人権に対する基本的な視点というのが、どうも人権というのは公共の利益があったら人権は制限されて当たり前じゃないかという感覚にあるんですね。しかし、そうじゃないんです。公共の利益が人権を制約するのではなくて、ほかの人の人権が人権を制約すると。つまり、人権と人権が衝突しているから、たくさんの人の人権とある人の人権と比較をしながら、量的にではなくて、質的にどちらの人権を大切にしたらいいんだろうかというのが、人権の比較であって、これは公共の利益ですからねと、あなたの人権は制約されますという理論でいくと、何でも公共の利益になってしまう。特に最近は国益という言葉が出ていますけれども、それになると人権はひとたまりもないような感覚でありますが、いや、そうではないと。人権というのは、それ以上の価値を十分持っているんだということを確認しているわけです。それが第１番目ですね。

それから、第２番目、抵抗権のことを書いていますが、何か抵抗権というのは、やはりうちらこのＧ２でも議論がありまして、抵抗権と出ると何か革命のような、ちょっと流血のような、ちょっと穏やかでない権利じゃないかということを挙げましたけれども、実はこれは世界の憲法の中で当然の権利なんですね、抵抗権というのは。必ずしもそういうふうな実力を通した武力、あるいは革命のような形でやる抵抗権だけを指すのではなくて、やはり先ほどありましたように、自分たちの生活の中での重要な権利が侵害されたときには、当然、それに対して異議を唱えて、何らかの措置を要求する、我々は抵抗する権利があるんじゃないかと、そういうことなんです。

そういうことが大元であるということを考えて、そこにはこういった抵抗権の規定を置いてあると。これは憲法の教科書なんかを見ますと、それは日本国憲法は書いてはいないけれども、憲法という部類に入っているのであれば、世界共通の形として抵抗権は入っているということなんですね。そして、それが１つの自治というものとものすごく密接に結びついていると言えると思います。それは沖縄の歴史の、先ほど照屋先生から話がありましたが、それはまさにそういう組み込みの中で、抵抗権が封じ込められてきたといったところにも起因するのではないかと思います。

憲法の前文の平和的生存権をこちらではちゃんと書こうということですね。この今、沖縄自治基本法案という形で自治州の基本法案という形で案を出すわけですが、これはまだ条文という形ではなくて、大きな原則を決めております。そういう意味で仲地先生は生煮えという状況を話してくれたと思うんですけれども、そういう意味で言いますと、この位置づけというのは法律ということになります。法律ですから、ほかの法律、基本法と同じになります。基本法というのは、つまり、今言いました地方自治法があります。地方自治法は全国適用されます。この地方自治法の中で全国と同じような中で、どれだけ独自性を出すかというのがＧ１グループでした。

今度の場合には、憲法の枠内ですから、憲法の枠内で沖縄だけの適用される法律をつくろうと、そういうことになりまして、地方自治法から飛び出た、全国的には地方自治法が適用されるけれども、沖縄にはこのほかの地域に適用される地方自治法は適用されないで、この特別な法律が適用される。そういうようなことを基本に置くわけですね。もちろん、全国的な同じ法律を排除するわけではないんですけれども、特別な分はこちらでキープをすると、そういう形です。人権については、こういう形で憲法の基本原則である抵抗権、それから平和的生存権、それから、それに制度的なものを加えて戦争を目的とする人的組織、物的組織を認めないと、こういうことですね。

それから環境と、知る権利、そして最後に沖縄の独自の文化を享有する権利という形で、これはまた憲法には書かれておりませんが、憲法のいろんな原則から言うと、その地域の自治、あるいはそういった独自性というものを生かす趣旨だろうということから、沖縄の住民は文化的独自性を保つための文化享有権を持っていると、こういうことを明確に打ち出すということですね。

それから、人権は以上ですが、国との関係ということで、沖縄自治州というのを特別につくると、そういうことになりますと、ほかの地域とは違って、いろんな問題というのが起きています。その起きてくる前の基本的な構造ということで、国とどういう関係に立つのかということがあるわけですね。そして、国は要するにこれは国のものですよと憲法が言っている権限ですね。これは国しかできませんと言っているものは、しようがないと。しかし、これは国しかできませんとは言っていないものは、沖縄でもできるという発想でいかなければいけないだろうということです。

実際に、これは裁判などでもこういう表現がよくあります。例えば、1995年の２月28日に最高裁が判決を出したので、地方の選挙でしたけれども、これは在日韓国の籍を持っている人ですね。韓国籍を持っている方で、我々は国の選挙権はどうかはわからないけれども、自治体に住んでいて、その地方の住民なんだから、その地方の議会の議員を選ぶとか、市長を選ぶという選挙権ぐらいはあるんじゃないかということで、自分たちに投票の選挙人名簿から出てくる投票の用紙がありますが、はがきがありますけれども、これが送られてきていないのがおかしいんじゃないかということで、裁判を起こしたのがあります。

これは要するに、最高裁判所が、国政はいろんな問題があるけれども、地方の政治の中で住民が参政権を持っているんじゃないかと、そういうことを法律で地方の外国人、外国籍を有する者に対して、地方の選挙権を保有することは、憲法は禁止していないということを書いてあるんですね。この判決。ところが、認められたかというと、認められないんです。それはまだ法律がないからですね。だから、法律をつくれば、できると言っているわけです。

こういう考え方は、いろんな裁判の中に出てきています。それで、これも１つの考え方として、やっぱり憲法が、地方が絶対にやったらだめと言っていないもの以外はできるんだという根本的なものは、国との関係で確認されなければならないということがあるわけですね。

ですから、沖縄は沖縄独自の、もちろん沖縄にしか適用されませんが、法律をつくる権利がある。それから行政を行う権利がある。それから裁判、先ほど司法権のちょっと話が出ましたが、

自治司法権を持つ、これは自治司法権という言葉は全く新しい言葉なんですが、これを憲法が禁止しているかどうかというのは、まず禁止だろうというふうに、あるいは憲法では言っていないんじゃないかというような、与えられていないんじゃないかという感覚なんですね。

しかし、この中でもＧ２のほうでも議論がありました。やっぱりちょっと難しいんじゃないかというのもありました。しかし、確かに最高裁判所と対抗するような裁判所をつくったら、これはおかしいことになりますけれども、最高裁判所の下に沖縄の裁判所を置くんだと。どこにそんな憲法の規定、根拠を置きますかと言いますと、憲法の94条に地方公共団体が何ができるかと書いています。

このできるのが、行政を執行するというのが、地方の行政を行うというのがあります。それから財産を管理するというのがあります。これもできるんですね、憲法上ですから。

そして、法律の範囲内で条例を制定することができると。ですから法律の範囲内で条例を制定する。Ｇ１グループで政令という話が出ましたが、そうではなくて、法律という一番高いレベルの範囲との問題だと。そのもう１つが事務を処理するというのがあるんです。この事務を処理するというのが何かと言ったときに、いや、司法的な事務だってあるんじゃないかと、地方公共団体の処理するものとして、司法的なものだってあるんじゃないかと、そういう解釈のもとで憲法が禁止していなければ、もちろんこれは限定的なものですが、限定された自治司法権を持つんじゃないかと、こういうことですね。

それから、沖縄の独自の問題として、自治外交権と。これは一般的に認めてもいいとは思うんですけれども、全国ですね。ただ、沖縄の場合に非常に関連するのが、自分たちが思っているのと全然違うことが日本の外交で行われているということなんです。なぜ沖縄の人たち、そこの地域に住んでいる人の意思が全く届かないような外交がどうしてできるのかということですね。そこはやっぱり違うんじゃないかということで、現在では姉妹都市とか、いろんな形で自治体の外交というのがあります。その部分も、もう少し姉妹都市の範囲を越えて、それだけではなくて、もうちょっと外交という範囲の中に組み込まれるような、自治体としての自治州として外交を行う。これは、実はアメリカの州が外国と特別に条約を結ぶことが可能です。

それから今、自治体というのは、国際法の中でも自治体の存在というのがクローズアップされていて、自治体でも外交は可能であるというような形で、自治体を国際法の主体の１つとして認めていく、こういうことがあるわけですね。そういう意味合いで、もっと外交の問題も特別自治州は持っていいんじゃないかということですね。

そのほか、州条例ですね。これは憲法にそう書いてあるので、一応そういう表現をしようということです。そして少なくとも命令よりは優位すると。そして、沖縄自治州の自治を尊重すると。それから、もし紛争があった場合には、国から言うことが正しいのではなくて、やっぱり調整する機関として裁判所、司法権において解決を図らないといけないんじゃないかと。こういうことが基本になるわけです。

それから財政というのが実は、沖縄の自立の問題とは非常に大きな関係がありますけれども、この財政にも特別な制度を設けようという形で、少なくとも沖縄自治州に提供される公共的なサービスの財源というのは、平等にまずなされなければならないのではないかと、こういうのが１つあります。

それから、もう１点は、沖縄の中で財源というものを自由な形で処理することができるように、先ほどもありましたが、自分たちがベストと思うもの、自分たちが必要なものと思うものに、必要なものを書けると、こういうことですね。

それから、いろんな形の国との関係にもかかわりますが、財政というのは今、非常に国の財政に沖縄の財政が非常に左右されていますが、それをなるべく外そうということで、沖縄のほうで

その点にいろんな調整をするために、中央省庁との連絡をするということですね。ただし、これは沖縄が求めて、こういう場合はということで助言を行うことが国のほうでできるということになります。

それから、課税ということで、これは沖縄の今の米軍基地との兼ね合いではいつも新聞紙上でも出てきますけれども、車庫の証明がどうのこうの、あるいは自動車税がどうのこうの、あるいは自動車道の料金がどうのこうのと、こういうことも含めまして、沖縄の住民と同等に課税をすると。米軍基地内についてはですね。こういう形で補助金としてもらうのではなくて、普通の住民と同じような、沖縄に住んでいる者として税金をいただくという形で財源にするということですね。

それから、自治州と市町村の関係ですけれども、これはもう沖縄の自治州の中に市町村は置きますので、これもまた同じような意味合いで、きっちりと市町村の自治を保障していくと、こういう形を中心にしております。紛争のための、これは自治州と市町村の紛争ですね。そのために紛争調停委員会を置くということですね。知事から独立して置くと。

それから、市町村はやはり独自性を発揮するようにすると。そして、そこの中で重要なのは、自治がそれぞれ市町村ごとにできるように、政策機能を行うために、共同して独立の自治研究機関を設置すると。これはわからないことがあれば県に聞こうではなくて、自分たち、市町村の集まりでつくった機関にいろんな助言を仰ごうということですね。

最後に、これはまた憲法の範囲内と一番最初に申しましたけれども、かなり大きいというのは、議会というのは憲法では議会としか書いていないんですね。何をするかは書いていないんです。そこで、議会は確かに置くと。しかし、議会と長との関係は、地方自治法でいろいろ書かれていますけれども、そういうものとは抜きにして、もう地方自治法は考えないで、議会にすごい責任を持たせるということです。長を中心ではなくて、議会につまり予算の編成、それから法案の提出も議会だけにするということですね。議会の議員が立法者ということをきちんと明確にすると。したがって、行政は知事が行政を行うということになります。アメリカ型三権分立ですね。

２番目は、その議会というのはほかの、今の中では地方議会ということで、どこでも沖縄県議会、鹿児島県議会、熊本県議会、大分県議会と、こう言っているわけです。議会と言っているから、もう議会と言わなければいけないということはないだろう。沖縄では、しかも２つつくってはいけないとは言っていないだろうということですね。ですから、上院と下院に分けると。市町村各離島も、やはりそういういろんな離島の声もありますから、それが人口だけでは反映しないということで、市町村の代表、つまりこれが長です。市町村長がそのまま議員になると、上院は。これは各市町村の声を反映するんですということですね。そのかわり、給料は要らないという形になるわけですね。議員としての給料は要らず、市町村長としての給料でいいと。そして、下院はまさに住民から直接のものを、選挙ということですので、人口比例を明確にするということですね。

そして、議会は通年制と、休みがないと。そのかわり、みんなが来れるようにね土曜日に開くのを原則とすると。いろんな形が住民として参加できるように、こういう配慮をすると、これは原則ですからね。

そして最後ですが、いろんな議論がありました、この自治州裁判所ということですが、これはどういう機能を持たせるかということで、沖縄の中の、沖縄自治州の中の条例というものを、先ほど基本条例という話がありましたが、ああいうふうにほかの地域と違った、沖縄の中だけで適用されますけれども、こういうものが問題になった事件については、少なくとも沖縄の裁判所で、それは沖縄がつくった条例ですから、沖縄の裁判所でやるのが一番いいだろうということですね。

例えば、沖縄独自の、今もハブ条例というのがありますが、ハブって何ですかというのが裁判

所で裁判官が聞いたらちょっと困りますけれども、やっぱりそこの地域で一番わかっているものをやると。さらに現在、裁判員制度ということがあって、これは2009年から一般市民も裁判官になるわけです。そういう点を考えると、本当に条例解釈の専門の方が、沖縄の中では裁判所という、そういうものを持てる、そういう余裕はあるんじゃないかなと思います。

先ほどから生煮えというお話がありましたけれども、ようやく皆さんがこの発表を聞いて、このＧ２は今から点火しようというところですので、ぜひこれから大きな議論を含めて質疑応答できたらと思います。ありがとうございました。

**○司会（仲地博氏）**　ご苦労さまでした。どうもありがとうございました。

グループ２の考えましたこの法案の名称は４ページに出ておりますけれども、「憲法第95条に基づく沖縄自治州基本法」です。国会で制定する法律を前提にしております。当初、私どもも沖縄県議会がつくる条例というのも考えておりました。しかし、沖縄県議会がつくる条例では、限界があるということにすぐ思い至りました。つまり、県議会がつくる条例で内容を決めようといたしますと、あちこちで国の法律の壁とぶつかるわけです。Ｇ２に課された課題というのは、法律のことは考えてないでいい、憲法だけを前提にしてということでしたのに、地方議会がつくる条例は法律を越えることはできない、法律に反することはできない、条例は法律の範囲内いう前提があるので、条例では課題に応えられないことに気がつきまして、それでは国と沖縄県の間を規律する法律をつくろうということになりました。国会がつくる法律で、県と国の関係を新しくつくり出す、そういう法案をつくろうということになったわけです。

そのときに、法律をつくるとなると、法律というのは基本的には全国一律に適用されます。北海道から沖縄まで、一律に適用されます。沖縄だけに適用される法律をどうつくるかということで、憲法第95条を利用することにしました。、「一の地方公共団体に適用される法律」があるということが憲法に明記されております。この憲法95条の予定する地方公共団体特別法という法律を使って、新しい沖縄県の構想を定義してみたいということになったわけです。

すると、国が法律をつくって新しい国と沖縄県の関係をつくるとなると、もうこれは県と言う必要はないんじゃないか。他の都道府県とは違う沖縄州という名称で国、州関係を規定したらイメージがわかりやすくなるだろうというので、この表題になりました「憲法第95条に基づく沖縄自治州基本法」という表題になった理由であります。

しかし、今、照屋、高良の報告を聞きながら内容を見てみますと、最初の段階の沖縄県の基本条例という発想のときの残滓、残りものがまだ残っていまして、ちょっと法律としてはおかしいなというところもございます。今後、そういうところは修正がなされていくということです。

さて、照屋、高良、両先生の報告がありましたけれども、目新しい内容も幾つかあります。例えば、文化享有権という権利、６ページの一番下の⑥でありますけれども、沖縄住民は文化享有権があるという規定、あるいは同じく６ページの人権の②の基本的人権の侵害に対する抵抗権、あるいは自治体が司法権を有するという、一番最後の８ページの、一番最後の④、あるいは７ページの国との関係の②の、州条例は各種命令より優位するという条項、各種命令というのは、政令や省令を意味いたします。通常は、県議会がつくる条例は政令や省令の下位にあるとされますけれども、沖縄州の条例は政令や省令よりも効力が強いというふうな規定。あるいは、市町村のところで言いますと、市町村の統治機構は自由に選択することができるという点も目新しい考え方です。憲法の範囲内という条件がついておりますけれども、市町村は統治の仕組みを自分で選択することができるとなっています。８ページの６の②です。あるいは、県議会を二院制にするというようなところ等、先例がないわけではありませんけれども、新しい提案と受けとめていいだろうと思います。

さて、フロアの皆さんのからのご質問、ご意見を受けたいと思います。