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: 出版者: 仲地博 公開日: 2009-11-24 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 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 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 メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/13387

沖縄自治研究会　第３回定例研究会

１．沖縄における自治の基本原則（ファシリテータ：前城　充）
２．国との関係（ファシリテータ：藤中寛之）

日時　　2004年11月２７日（土）
場所　　文系総合研究棟７０３

○　**前城充氏**　　皆さんおはようございます。自治の今日は研究者がいません。Ｇ２グループの方を中心にやっているんですが、その中で「沖縄における自治の基本原則」をやりたいと思います。

レジュメは、私が作った自治の基本原則のものと、先週今井照先生の講義で使ったこの資料を使います。

今日はレジュメの１ページの方にある基本原則の①～⑥の中で波線を引いてあるところを中心に議論を深めていきたいと思います。

①のほうでは憲法で謳われる地方自治の本旨というものがあります。これに基づいてこの１頁は作られていますが、この本旨とは何なのかという学習も含めて再度皆さんで検討して、これを頭に入れた上で②の独自性のある地域社会を樹立しという、この独自性があるというところが沖縄にどのように関わるのかという意見を出してもらい、③は住民は地域の将来について決定する権利を有し、かつ責任を負うと書かれています。このあたりも確認して行きたいと思います。あと、④～⑥は自治体の責任について書かれていますが、これらはモデル条例の方である程度議論していますので、ここは時間があれば進めていきたいと思います。他に何か議論の論点があるかどうか提案があれば今聞きたいのですが。どうでしょうか。

○　**藤中寛之氏**　　憲法９５条の関係は・・・

○　**前城充氏**　　あれは、決定をする際に、住民投票をするときにどれほど住民が感心を持ってこの取り組みに挑むのかと。９５条は過半数でしたよね。有権者の過半数ですからかなりハードルが高いんです。そのあたりは県民が認識しないといけない、市民参加というのがでていない限りいろいろ議論していても過半数を取れないだろうという話なんです。このあたりも踏まえて議論していきたいということですね。

他に何かありますか。なければ進めていきたいと思います。

では基本原則を森田さんに読み上げてもらいます。お願いします。

○　**森田幸谷氏（読み上げ）**

① 憲法で謳われる地方自治の本旨は、国から独立した法人格を有する地方自　治体の団体自治と地方自体の主権者である住民による自治をあらわしており、この趣旨に反しない限り憲法は地方に特別な権限を付与することを禁止していない。

② 住民は、その地域の福祉、環境、安全および文化を保持するとともに、独自性のある地域社会を樹立し、その発展を目的として、住民を真の主権者とする自治体を設立する。

③ 住民は、地域の主権者として自治体運営の企画、立案、実施及び評価のそれぞれの過程に直接または間接に、積極的に参加し、その地域の将来について決定する権利を有し、かつ責任を負う。

④ 自治体は、地域住民への行政サービスの向上のため、地域における事務を自主的かつ総合的に行う権能を有する。

⑤ 自治体は、その運営に当たっては住民の声を最大限尊重し、民主的かつ公正・透明で効率的な運営を心がけなければならない。

⑥　自治体は、その行う事務事業に関する企画、立案、実施及び評価のそれぞれの過程において、住民と情報を共有し、かつ、住民に対して分かりやすく説明する責任を負う。

○前城充氏　ありがとうございました。

第１貢のほうに書かれている地方自治の本旨というところの説明を私の方で読み上げます。２ページのほうです。住民自治と団体自治を意味していますが、読み上げながら、そのあと皆さんと意見交換していきたいと思います。

〈地方自治の本旨〉

憲法９２条〈地方自治の基本原則〉

「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」

日本国憲法第92条は「地方公共団体の組織及び運営に関する事項は、地方自治の本旨に基づいて、法律でこれを定める。」と規定しています。この「地方自治の本旨」が何を意味するかについて、政府の公式見解はこうなっています。「地方自治には二つの要素がある。住民自治と団体自治である。住民自治は、その地方の地方住民の意思と責任にもとづいて処理するという考え方であり、団体自治は、国から独立の法人格をもつ地方公共団体ができるだけ国の干渉を受けないで独立的に地方行政を行なう方法を意味する。」（1964年6月5日衆議院建設委員会での佐久間彊自治省行政局長答弁要旨）公法学界の通説でも大体同じです。

住民自治と団体自治に加えて、第3の要素として「補完性の原則」を「地方自治の本旨」を構成する原理として強調する有力な学説があります。「補完性の原則」とは、住民に一番身近な市町村に最優先して事務配分をすべきであるとする考え方です。旧くは1949（昭和24）年のシャウプ勧告にも見られますが、近年では1985年にヨーロッパ評議会閣僚委員会で採択された「ヨーロッパ地方自治憲章（European Charter of Local Self-Government）」の第4条第３項（「公的な責務は、一般に、市民に最も身近な地方自治体が優先的に履行する。Public responsibilities shall generally be exercised, in preference, by those authorities which are closest to the citizen.」）にも明記された考え方です。

①団体自治：国家の干渉を受けず、地方公共団体独自の立場で方針を決定し、運営する。→憲法第９４条「地方公共団体は、その財産を管理し、事務を処理し、及び行政を執行する権能を有し、法律の範囲内で条例を制定することができる。」

②住民自治：地方公共団体はその住民の意思によって運営されている。→憲法第９３条「地方公共団体の長、その議会の議員及び法律の定めるその他の吏員は、その地方公共団体の住民が、直接これを選挙する。

ということになっています。とりあえずこの１ページだけを読み上げて、今この９２条の解釈の中で「住民自治」と「団体自治」というのがあって、そのあたりはある程度読み取れるんですが、第３の要素として出てきている「補完性の原則」、これが現場の地方自治体の中で大変曖昧な解釈で取り扱われています。これは先週の今井先生でのお話でもでてきましたけれども、第１に「補完性の原則」とは主権に関わる政治参加の論理ですが、ここでは単に行政サービスの提供主体の次元としてしか理解されていません。というこのあたりなんです。南風原町の計画にも出てくるんですけれども、サービスの提供主体としての理解しかされていません。

これは具体的に言うとよく言われるのが、個人でできるものは個人でやって下さい。できないものは家族、できないものは地域で、地域でできないものは行政に上げましょう。行政から県－国とかいうものはできます。この中で今井先生がおっしゃっているのは第２に補完性の原則とは民主主義の論理ですから、

民主的な意志決定機構の存するところに成立する概念ですといっています。ですから、行政機構の中でしか発生しないという話をしているんですが、今現場では個々の業務の分担まで解釈されていて、このあたりが曖昧なんです。私もこの辺はどうすれば良いのかわからない所なんです。このあたりはどうなんでしょう。鉄美先生、補完性の原理というのがこの第３の要素として解釈の中に入ってきているというのは、我々もしっかり押さえておかないといけないところなんですけれども、これは元々ヨーロッパから来ている考え方なので今井先生が言っていることが筋論であたっていると思いますが、このあたりはどうでしょうか。

○高良鉄美氏　　私も「補完性の原理」の捉え方というのはそこが重要だと思います。事務処理のレベルでというような行政サービスのレベルと書かれていますが、やはりそういったレベルで捉えられているのが本当に現場の所だろうと思います。ですから普通の行政サービスという視点で見ると、事務の吸い上げみたいなものが起こってくるんだと思います。そうではなくてもっと住民自治と団体自治というものをそのまま生きちんと活かすという意味で「補完性」というものがあると思うんです。

憲法の中でいうと「補完性」そのものが地方自治の本旨の最も基本的な部分だろうと思うんです。要するに元々住民がいて、主体として動ける場所はどこなのかといったら一番近い自治体ということだと思うんです。ですからその点で「補完性」というのはより住民が主体で動く範囲というものを協調しているということだと思うんです。やはり統一というレベルから見てみるとどうしても明治時代の地方制度のような感じで、最初から上からできないという自治というものを見ていかないという部分がありましたけども、今の場合は地方自治の本旨というのをより根本的に理解するための原理として「補完性」というのはあるんです。住民自治、団体自治というのは当然の原理としてあるわけですけれども、それを更に補完性の原理の上に立って住民自治、団体自治はあると。

簡単に言うと、憲法の原理の中で「民主主義」という言葉はそのまま出てこないんですが、「民主主義」というのは当然原理としてあるわけでしょ。ですから「補完性の原理」はそういうものだと思うんです。その捉え方でやるべきだろうと思います。

○佐藤学氏　　松下先生が「補完性の原理」と最初に言われていたのは、そもそも決定への参加で、基本的に近いところから決定権があって、そこでできないところは住民から遠いところへ、移してやっていくという原理だったのが、今はとにかく政府の仕事を減らさなくてはいけない、だから政府がやらなくて済む事はどんどん減らせという方向の話になっているわけです。もっぱらなるべく民間で、個人でやれと。どれだけ減らして行くかという根拠として「補完性の原理」が強調されている感じがします。意味合いが変ってしまった。自分の目の及ぶ範囲で、自分で決定できるところ、一番近いところで多くの責任を負うということよりは、各層の政府の仕事を切っていく上での正当化の理屈としてのみ、今使われている感じがします。今井先生がおっしゃったことは多分、その辺の違和感を指しておられるのではないでしょうか。そうした側面があるのは確かで、アメリカで「補完性の原理」とはいわないと思うんだけど、金勘定でやっていくというのがアメリカ的な考え方で、それを完全には否定はできないですし、大事なことでもあると思いますが、そればかりになているのが今の議論だと思います。

○前城充氏　　佐藤先生がおっしゃっているのは、現場で実際に起こっていることです。

行財政改革というものをどの自治体もやっていて、そこで頻繁に行われるのがそれです。自分たちがやっている仕事の中で財源がないからどうしようとかという事で、これは切り捨てよう、削減しよう、廃止しよう、そして住民に任せようという一方的な行政の考えなんです。住民の声は聞いていない。主権者は誰なのかといったら住民なんですよね。住民が必要としているのか、住民が必要としていないなら決定権は住民にあって行政職員ではないというあたりを、はき違えて理論の根拠とされているところが危うい所なんですね。このあたりは今井先生もおっしゃっていて、自治の本旨が生かせるところであれば、住民がこれは増税してでもやるべきだということが理論的にはあり得るんだということですよね。決めるのは住民なんだと。住民に決めるだけの情報を提供しているかというのが問われてくるのであって、それを頭の中

でそういう知識もないままパサパサと切っていっている状況がおかしいんだという理論的な話をしていたと思うんですね。

もう一つは、学先生の講義を聴いて、自治体を作っていく上でアメリカという国は、最初ヨーロッパから人が移ってきてそこである程度の規模の団体になったときに、統治機構が必要だからそのために代表する機構を作りましょうというのが最初で、そこで税金の徴収などを決めて、そこで住民に拘束力が発するのが第１の行政主体、それでまた人口が増えていってこれでできないものは、ちょっと大きな県レベルでやってもらいましょう。そこに税金を払いますから、そこで統治して下さいという話になっていくのかなという、これが「補完の原理」かなと理解したんですが、このあたりはどうですか。

○佐藤学氏　　アメリカでの学校の作り方は、それこそコミュニティで学校を作らなければならない。親が教えていくのが無理になってきたときに、小さな建物を一軒作って、誰か雇って子供を教えてもらいましょうということで始まった学校なんです。一般的な地方制度、自治体というのは、アメリカは州が最初にあったところですから、考え方としては今でも市町村レベルの自治体がない地域がいっぱいあるわけです。そういうところが宅地開発されて、原野だったところに家ができると、incorporate といって、初めて自治体を作ることが普通に行われているんです。必要に迫られて作られた形というのは、自治体にしろ学校にしろ残っているんです。日本の場合ではそうではなくて、端っから全国的に国の政策として作られて、小学校にしても、国の政府が制度を作ったわけだから、初めから話の向きは逆ですよね。そういうところで「補完性の原理」が、実に便利な行政の都合によって削減する、しないの便利な正当化の理屈として使われている面があるのではないかと。少なくとも、住民にとって何が必要か、必要ではないか、ということは住民側からの発議がなければ「補完性の原理」にはならないはずですが、それは無しで便利な言い訳で使われている点が、前城さんが言っている危うさということなんだろうと思います。個々から始まってという志向性がないところに「補完性の原理」を接木しているわけです。権限をとってしまって単に予算の削減のための正当化として使われている気がします。

○　前城充氏　　「補完性の原理」次のもう一つのテーマである「市民参加」にも直結してくるのでここにもつなげたいのですが、今の議論の中で何かありますか。

○　玉城和宏氏　　お話を聞いておりまして思うのは、民主主義ですよね。主権はどこにあるかというと住民ですよね。住民が構想するというのが基本ですよね。自分たちの生活とかいろんな行政サービス等は本来どこにあるべきかというと住民のサイドにあるべきであって、それが日本全国の共通の部分は国が管理していて、地域ローカルな部分で管理しているのは地方公共団体であって、さらに市町村レベルまで落ちてくると。それで僕はこの「補完性」の話を聞いたときは、彼らに与えておいた権限以外のものが住民の中から必要として発生したときに、住民が率先してそれを補っていくと。つまりより局所的な部分になると全体的な市町村レベルまでいかなくなるわけです。そうすると地域の住民たちが自分たちで補完することになると僕は捉えています。だから各役所の方たちが自分のサイドから補完というのを見ていたら、自分の仕事を楽にするという発想で補完という言葉を使っている。政府がかなり予算を浪費してしまったから、地方行く予算をあげるのをお前ら勝手にやって補完してくれよという言葉の使われ方というのは、私自身の感覚では非常に違和感を感じます。民主主義という原点に議論が乗っているのならば住民が中心であって、憲法でもカバーできない、地方公共団体の行政の政令でもカバーできない。地域に独特な問題が発生したときには住民が主体的に考えて、これに対する規則あるいは慣習などいろんなものを適用しながらやっていきましょうというのが本来の補完、つまり主体は住民に対する補完なんです。

○　前城充氏　　ここが次の住民参加につながる一つの分かれ道なんです。曖昧なレベルがあって、今おっしゃったものが別に行政に拘束されないで住民で解決できることが地域にはいっぱいあるんです。そこは税金も必要とせず地域の横の連携があればできるものがあるわけです。ここは「補完性の原理」という言葉は使わずに、今理論的に使われている「補完」という普通の言葉ですね、補い合いましょうというこの言葉を履き違えたらだめなんですね。「補完性の原理」というのは統治機構にあたる概念なのでそれ

はおいといて、補完という言葉を言い換えれば「補う」、「協力し合う」という言葉でいいんです。その辺のあたりまで「補完性の原理」という言葉を使ってきているからあやふやになってきている。通常の普通の解釈で言えば、地域のコミュニティというのは地域の話し合いで解決できるというものがいっぱいあって、もっともっといい地域にしていくこともあるし、税金ではなく、町内会の中での負担金、年会費などの運営で回っているのもあるし、そのあたりには行政の権力の及ばない本来の地域力で賄っているところがあるんじゃないかというところがあるんです。

○ **玉城和宏氏**　主体を住民に考えたら、住民が足りないものを自分で補完したい、自分のほうに補完してほしいという、主体を基本にして補完というものを考えれば住民が補完してほしいと思うわけですよ。国や行政が補完してほしいと思うことは本末転倒であって、住民が補完してほしいと思う。さっき言われたように、主権、積極的参加、住民の中の地域の認識、そういうものからこれが不足しているから補完してほしいとい、それで行政もお手伝いできませんかというのが本当の補完だと思います。主権ということから考えれば。

○ **佐藤学氏**　確認したいのですが、例えば自治体職員の中で「補完性の原理」という時に、それはどういうふうに理解されているのでしょうか。補完という言葉は役所の仕事を住民が補完しなさいと考えているのか、建て前としての「補完性の原理」という理屈だけは少なくとも理解しているのでしょうか？

○ **前城充氏**　補完性の原理の概念ですか？概念が理解されていません。

○ **佐藤学氏**　されていないんだ。だから今指摘されているような考え方の補完という言葉が出てきたときには、役所の仕事で足りないところは住民が補完しなさいという発想にとられているという可能性は本当にあるわけですか。

○ **前城充氏**　上から下ですね。下から上というのはないというか、今の行財政改革の中で使われている限りでは上から下ですね。

佐藤学氏　そもそものヨーロッパにおいての補完性の原理とは何かという建前上の理解も徹底はされていないわけですか。

○ **前城充氏**　はい。知っている職員も少ないと思います。

○ **佐藤学氏**　そうなんですか。わかりました。

○ **玉城和宏氏**　やはり基本は民主主義というその言葉の原点に戻ってほしいと思います。私は素人ですけれども、素人の目からはどう見ているかというと、住民が基本だと思っているからズケズケ言っているわけです。住民の生活の豊かさを求めてそれを全部サポートしていく行政であって、国であって、搾取する側の国ではないはずです。

○ **髙良鉄美氏**　ここで玉城さんがいわれたような「補完性の原理」の部分をきちんととっておくことが結局自治構想の全体の根本にあるのもだと思うんです。現場で理解されているものとは違って原理的なものからこうなんですというということをきちんと確認して、そういうものに沿って一つ一つ項目というものを考えていけないということなんです。

さっき前城さんが言ったように上からきている補完性ではなく、下からきている補完性というものが本来のものなんだということをちゃんと言って書いておくと。現場ではこうなっているという理解も捉え方をはっきり分けるために書いておいたほうがいいと思います。現実上、事務上で言われている理解はこうなっているけれども本来はそうじゃないんだということをきちんと解説内にでも書いて確認した上での原理に基づいた、第一条からある項目はすべてそういう形に根本にのっとって行うという。

それから自己決定というのがありましたが、個人の部分から全部発していると思うんですよ。個人の自己決定権というのは強いて補完性という形から見なくても、少なくとも市町村レベルの住民であるあるいは都道府県レベルの住民であるけれどもしかし国民でもあるといったときに、国民のことは知りませんではなくて、どこのレベルにあるとしても自分は主体なんですよというのを確認しないといけないと思いま

す。国のレベルであっても下からということを確認しないといけないと思います。

○ **野原氏**　ちょっとよく分からないのでお答え願いたいのですが、今の話の内容はわかるんですけれども、住民のほうに主体がない補完性の原理は行政の中でそういう認識、行政の中では住民側が主体じゃなくて行政側が足りないものは住民にしてもらうんだという認識の逆があるみたいな話をしてくれていたんですが、どうして行政はそういうふうな発想をしてしまったんだろうという素朴な質問なんですが。単に勉強不足なのか、行政側の別の何か企てか都合があるのか。さっきの話だと、予算の問題がある都合で原理的に使っているっていうんですけども、それは非常に幼稚な理屈の使い方であって、もしそういう理屈で使っているのであれば悪意として使っているとしか考えられないわけですよね。私の考えですけれども、悪意として使っているよりも、行政的なシステムで何かねじれて大きな問題がかくれているのではないかなと思っています。

○ **前城充氏**　今日は行政職員がいっぱいいるので。では浦添市からどうぞ。

○ **比嘉敏雄氏**　やっぱりそれはお上意識ではないかと思います。それは明治以来のことなのかどうか分かりませんが、とにかく役所がやってあげているんだよという気持ちが無きにしも非ず。ですから日常の業務の中で感じることなんですが、やはり教えてあげているんだよ、何であなたたちはそのぐらいわからないのかという意識が蔓延している。悪い意味での持続というものがあって、補完というのはやってあげているんだという気持ちが強い感じがします。必ずしも予算云々だけではなく、自治体の体質的なものが継続されているような感じがしました。日常的にはあまり感じないのですが当たり前のことと思ってやっているんですけれども、お恥ずかしいですが、やはりまだその体質が抜けていないという重いです。

○ **新崎盛幸氏**　沖縄市の職員の新崎です。私の目から見た限りなんですが、今は行財政改革が三位一体の影響でもろに自治体にきている状況なんですけれども、今補完性の原理というのは、この中で話があったとおりのことだと思われるんですね。やはり役所の体質もあるんでしょうけれども、三位一体の影響で予算結構厳しくなっているというのが大きな引き金になっているといえると思います。

行革が前兆的に旗振りされて、そこで議論されるのもコストパフォーマンスの話ばかりなんです。そこでは何が削れるかの一点で、住民がどういうようなサービスが必要なのかという議論は一切ない。今の行革に対抗するのはかろうじて労働組合ですが、しかしそれは職員の労働組合なので職員の職場環境からしか対抗していかないというような状況で、肝心な住民のニーズなどは行革の中に一切反映されていないんです。これがある程度まとまってからしか議会には投げられないので、唯一議会で住民の視点からの声が上がれば救いはあるんですが、そこも素通りしてしまうとはっきり言って行政再生が将来どうなるかは見えない。そういう状況からすると、この財政に合わせたサービスをどのようにスリム化するか、その一方でしか物事が進んでいない、誰もブレーキをかける人がいない。ですから、行革というのは自分たちの事業とか組織をスリムにしていくというような発想で進むものですから、実際これは住民に投げて、要するに行政組織内だけの話ではないですよね。住民にこういう財政です、こういう状況ですというのを全部投げて、本当はここ何ヶ月かで片をつけるような話ではないと思うんですよ。しかしそれを１年何ヶ月かできりなさいとかいう話になってきているものですから、もしかしたらこれは住民に必要なサービスなので市町村税を上げてでもやってくれという議論も出てくるかもしれませんが、実際そういう投げ方行政のほうからはしていないし、また行革に携わる職員もわずかな人数で行政全般の事業を切る作業をしていて、これだけでも結構な労働力なので、住民の方に目を向ける余裕すらないと思います。これは私が見た限りの今の役所の現状です。

○ **野原氏**　役所の体質だとか、歴史的な体質がひきつがれているとか、予算の削減の中でそこから何を削っていくかという議論しかできない状況があるということなんですが、お二人のお話を聞いていると結局のところ、補完性の原理というのは自治、民主主義の原点に関わることだということを聞いて痛切に感じるんですが、自治体にそれを認識してもらってそれを変えるというのは無理だなと正直

感じました。体質が変わって彼らがそういう考え方を原点から見直しできるかというと無理ではないかなと。では、何ができるんだろうと考えていたんですが、可能性としてはもっと地域住民に自治そのものの会話をする必要があるんだろう、これ以外に方法がないんじゃないかという気がするんですね。会話をするって何ってなると、これからまた議論が含まれてくるんだろうと思うんですけど、一つは情報の開示ということがあるんでしょうけど、直接に開示するだけではなくて住民が自治に対してどのように関わっていくかをここで議論する大きな意味があるのかなと私は改めて確認したんですね。道州制の中で沖縄の自治をどう獲得するかっていうのは日本からという形ではなく、沖縄の自治ということでどう盛り込むかということはすごく重要な意味があるんだなと、改めてお二人のお話を聞いて、やっぱり無理だなという感想ですね。

○ **前城充氏**　野原さん、今聞いて頂いて無理だという結論をだして頂きましたが、少し希望を持って頂きたいと思います。やはり、何度もニセコ町の話を持ち出して申し訳ないんですけども、ニセコも１０年かかっていますけれどもやっとあるべき姿の第一歩、第二歩を進んでいるんじゃないかと思っていて、ここがやはりキーワードで情報の質と量の共有をずーとやって、やっと役場職員の意識が変わりつつあるという話と同時に住民の意識が変わりつつあると。その中で彼らが次のステップに移っているのが、町の予算の１％を住民に決定して頂くと、住民がやりたいということを決めて頂いてそこで政策に持って行くという話に移りつつあるんですよ。ここもやはり住民自治という観点がないとそういう政策も取れないだろうし、そういうものを沖縄県内の自治体がまねるとしてもそんなのはまず無理なので、進む過程があるのではないか、無理ではなくて何か可能性があるところは全国でも先進自治体がやっていて、道はあるのではないか、そこがあるから我々も希望をもって今取り組んでいるので、その辺は少しご理解頂きたいと思います。

○ **高良鉄美氏**　お話を聞いていて、確かにいわゆる行政側の都合とかいろいろなものが入っているけれども、でもやっぱりいわれるというか、そういうのにつけ込まれるといったら変だけど、そういう状況が住民にあるから、住民そのものが自治をやってこなかったから、そういう補完性を逆をしていってもあまり問題にならないと言ったら変だけども、住民に本来のものを戻すということが一番大事な事だろうと思います。もともと自分たちでやるべき自治の問題というのを自分たちでほっといたわけだから、そこに問題点があって、それを本来自分たちがやるものをやっていたのであれば、予算の問題などであまりつけ込まなかったんだろうと思います。余りにも行政任せとか、どうしても強かったから、ずーっとそれまで来たからそういうような部分というのがあったのかなと。だから主体の業務としていろいろやっているだけの問題ではなくて、今上からの線の問題があるけども、下からの問題もすごくあったから、それが一緒になって今の問題が起こっているんだろうと思います。本来、自治も独立も同じ意味ですよね。どっちもdependentしていないということですから。そういう意味で、自治を戻すというのは言い言葉だなと思いました。

○ **佐藤学氏**　そもそも上下という言葉遣いにもの凄く批判を浴びる可能性がありますね。一年前に行われた松下先生の講演でも、松下先生が黒板に、国と自治体の関係の図を、上下に書いたことを批判している方がおられたじゃないですか。上と下という言葉を使う自体が問題だとは思わないんだけどやっぱり頭の中に染みついたもので、国が上で県があって市町村があって住民が一番下見たいのなのはやっぱりあるんです。最初のご質問に戻れば、歴史的に権力機構の末端を担っているという意識がまだあると思い、それで無理じゃないかというお話で、私も無理じゃないかと思うことが多々あるわけです。県の事務事業評価委員会で、県の仕事の話を伺っていて、やっぱり無理じゃないかと思うわけです。コストパフォーマンスという言葉が出てきていましたが、パフォーマンスって何かと言ったならば、本当はかかったコストに対しての住民の満足度がパフォーマンスのはずなのだけれども、パフォーマンスというのはあくまでも予算をどれだけ執行できているかという話に終始してしまっている。だから、とにかく予算を守るという話で終わってしまう。本当は、自由な発想で、真の意味のパフォーマンスを高める議論をした

いのですが、予算死守の話になるのを見ると、無理じゃないかと思ってしまう。

反面、前城さんがおっしゃったように、長い時間かかってできた文化なんだからそれを替えようと思えば長い時間かかるに決まっているわけで、それを今諦めてしまうのは早すぎるような気もします。希望はあるはずです。

自治を戻すという話で、１４年前のアメリカでの下院議員選挙で共和党が勝ったんですが、彼らはどうやって多数議席をとったかというと、連邦政府はいらない、政府は悪であるというイデオロギーで選挙に勝ったはずだったのです。とにかく徹底的に連邦政府を削るということで、翌１９９５年にクリントンと予算で対立したわけです。両者とも妥協をせず、連邦政府を実際に閉じてしまったんです。連邦政府の仕事ができなくなってしまったわけです。お金が使えなくなる、予算が切れて次の予算が立てられなくて、それで、下院共和党は、自治を取り戻すみたいな展開を期待したわけです。もう連邦政府はいらないんだと。無くても国民生活は困らない、だから政府は無駄だという証明ができると期待して、実際に閉じてしまったわけです。それで３，４日機能が麻痺してしまったんです。ところが、これを境にして共和党は勢いを失い、クリントンが盛り返して、クリントンは９４年の選挙結果で、もうダメだ、再選の見込みが全くないと言われていたのが、共和党が行き過ぎた事をやったせいでクリントンが復活して翌年の９６年の大統領選挙に勝ったわけです。

その連想で思ったのは、実際に県、市町村を閉じてみたらどうかと。仕事をしないんです。仕事をしない時に、本当に何が必要なのかが見えてくるのではないか。県は県で、絶対自分の仕事は県民に必要だからやっているつもりじゃないですか、市町村だってそうじゃないですか。本当に閉じてしまったら、困る事というのは絶対に出てくるはずです。それを基礎にする。逆療法をやるのは良いのかも知れない。それでもう一つ思ったのは、難波田さんが前に発言したことで、福岡の赤池町でしたっけ。財政再建団体になったところで、どうにもならなくなっていろんな無駄を切りつめていったという話があって、それで再建が成功がしたと。それで、難波田さんは、何がいけないんだという発言をされたじゃないですか。自治体がどうにもならなくなって再建団体になる。要らないことを切り詰めてやっていくきっかけになっている。その発言が非常に強く印象に残っていて。本当に何が必要なのかということを見るために、市町村と県を一度みんな閉じてしまいたい。そういうことはできないのはわかった上で、ちょっと思ったんです。

○ 野原氏　まず結論で先にいうと、今の地方自治を任せても無理じゃないかという感想は相変わらず変わっていません。では、どうするかという話になってしまうんですが、今のお話を聞いていて、一つには、住民の方も住民が参加するという枠組みを自分たちは持っていないんじゃないかなと。地方自治の方が上から下みたいな形になっちゃっているというのは、我々自身、住民の方もそこに参画していないという意識が一緒にあるんだろうと思います。ですからそこも替えない限りに置いては、その補完性の原理みたいなこと、住民自治の本質に戻りきらないだろうということも含めてやっぱり改めて無理かなと思ったんです。つまり住民の意識も変えない限りは、役所の意識だけが変わっても無理だろうと思うんです。住民の意識を変えるということは大きなシステムの変化になっちゃうのでこれは大変なことかな。やはり無理かなと思っちゃうわけです。それで結局どうなるかといったら、今話したように、いろんな役所の業務そのもの、あるいはシステムを住民の方にどう戻してしまうのかということ以外に方法はないのかなと考えてみたんですが、もしかしたら行政のシステムそのものに問題がないかなと非常に勝手な考えをしたんですが、つまり国の行政レベルのシステムと、県行政、地方市町村のレベルというのが、今殆ど同じようなシステムを持っているわけですよね。行政があって、議会があってという形を。国から県、市町村も全部持っているわけですね。ですから、議会があって行政レベルがあってという形のいわゆる三権分立かどうかわかんないんですが、そういうあり方そのもののシステムが、せいぜい県行政レベルぐらいでストップして、市町村レベルではシステムを変えざるを得ないという気がします。議会があって、行政がそこで何かやり合っていくというやり方ではなくて、市町村レベルは新しい自治としてのシステムを考え出さない限りに置いては戻せないんじゃないかなという気がしているんです。改めてそういう意味で含めて、今

のシステムをそのまま１％を住民の人に考えてもらうということをやっても、結局はそんなに進まないだろうし、結局は大きく変化しないんじゃないかなと、元々はそこに原因もあるような気もしますし、国・県の行政システムをそのまんま降ろしていることに大きな問題があるのではないかなという気がしています。

○ **比嘉俊雄氏**　弁解ではないんですが、今まで行政こうだったから無理だというような発言がありましたけど、その無理をどう改善するかということで私はこの研究会に参加させてもらっています。ただその中で、前までは役所の方で直ぐやるかというのがあったんです。住民が何か支障をきたした場合、直ぐ電話をして早く役所の職員は来なさいと、それで職員はのこのこと出かけていったんです。溝が詰まっている、猫が捨てられている等、本当にたわいもないことを役所に全部させていたと。しかもそれが、役所自体からも一つの住民サービスということの発想でやってきたわけです。だからこれが今、見直されてきていて、住民ができることは住民でやって頂きたい、そして役所ができることは当然役所がやりますという形になりつつあるんじゃないかなと思います。ですから先程お話があったように、一旦は、全部打ち切って住民に投げかけてしまうという手もあると思うんですが、やはり自治体としてはまさかそんなことができるわけはないわけでして、それが自治体の民主主義の学校といいますか、自治体から民主主義が到達していく過程にあるわけですから、そこは行政に働くものと住民とがそういう意識を持てるような方向への行政のあり方というのが求められていくのではないかなという感じをしています。

○ **玉城和宏氏**　お話を聞いていて、現実と理想の乖離という話が出てくるんですが、基本的にこういう議論をするときに未来がないという話であれば全部終わってしまったら大いに結構なんだけれども、そうはいかない。やはり比嘉さんもおっしゃったように、上意下達の命令がただ単に上から下にスムーズに流れるという行政機構を、我々は戦前に作ってきていて、住民に対しては志向させない、考えさせない。単に手となり足となりという方法でしかやってこなかった。そういう流れでもし、道州制、県のレベルまでやって、それから市町村レベルをなくしたら、住民がもう一度民主主義を復活させるようなチャンスがなくなると思っています。やはりここが一番重要なポイントで、特に沖縄や北海道など、住民の意識がある程度高く自立しているところが少し残っている。そういう民主主義の原点を潰すような方向性が少し見え隠れしているように思います。行政サイド、住民サイドにおいて何が基本かというと、認識が改まっていないんです。マインドコントロールを全部受けているとしか思えない。民主主義の原点というのは自分で自分の未来を切り開いて、自分でいろいろ考えましょうというのが一番初めの認識です。だから補完という言葉も自動的にそこから出てくる。だけど行政の上意下達の流れの認識でお金も自動的に流れていく。足りないときは国の補完でカットしなさいという発想になってしまいます。それでは自治ではないでしょう。やはり何が重要かというと、人間の意識、行政サイドも住民サイドもそう。そうすると何が重要かというと教育です。長野県の田中知事が地方の市町村のあちこちまわってやるという啓発の努力。これをやらないと何も起こってこない。ここ日本に関しては全然意識が見られず、住民がみんな死んでいる。ただ単に飼い殺されている。これはチャンスなんです。そのチャンスを自分たちがどのくらい自由意志で発想しているかそこをまずずっと見ていて欲しいと思います。それが意識の上での基本だと思います。

○ **前城充氏**　先程、野原さんの再質問の中でのこれまでの議論の中で大変重要なポイントになってくるのが、今我々が議論しているのは道州制あるいは県レベルの自治基本条例に向けての議論です。道州制をする場合、憲法９５条を使うという前提で今話していますね。その中でやはり住民の半分以上がそれに賛同しないといけないということは、関心を持たないといけないということなんです。ここが大きなハードルなんです。いくら議論していってもこれが全然県民の関心も呼ばないという話になってくると、全然前が見えないわけなんです。

そこで、自治に関して大変重要な所なのでみんなで共有していこうということで今日になっているんですけれども、その中で先程野原さんが提案していたのが、国、県、市町村も同じ行政機構で運営しているという中で、一つ示唆になるのが去年志木市が提案された、国に改正を要求したシティーマネージャー制

度なんです。最初はこのようなことができるの？という感じを受けたんですが、よくよくみていると、志木市はしっかりした議論もした上で提案してきているというのがわかって来たんです。議会を最大の住民参加であるとし、住民参加を制度化したのが議会であるという認識をもって捉えると、彼らが言っているのは全うなんです。議会の中から選ばれた方々の中からシティーマネージャーを一人選んで、５つの部があればそこの一つに議員に入ってもらって、行政運営を一元的に管理してもらうという発想です。これはやはり住民参加が成熟してくればくるほど、可能な事なんだろうと思ったりするので、今の首長と議会がガチンコで議論していない現状を見ているとこれはやはりおかしいわけです。委員会に持って行って、委員会で議論して本会議に持っていって決めるという。住民の代表である議会が本来議論する場で議論していない。議論している場が住民にも見えないから密室で全部決められている。議事録は残していますよといいますが、議事録を見る人もいないですし、そもそも平日に議会をやっている事自体、住民参加という視点がない。土曜日にやりなさいあるいは、夜やりなさいとかって試験的にやっているところもありますけれども、そこをやってみたところは、全然住民が見に来てくれない。やはり議論がガチンコじゃないからだろうと思ったりするわけです。

宮城県知事はそういうものはなくて、事前の調整はナシでその場で議論を戦わせているので傍聴も増えているという話を聞いたりするわけです。そういうのを考えてみるとやはり、行政機構というのも国、県、市町村も同じものでやっていくというのは無理があるんじゃないかなという所も、野原さんが指摘したのは考えていくべきものではないかなと思ったりします。それをこれまでは、行政職員は法律・自治法で決められているからということであきらめているところがあるんですけれども、これは変えられるんだということがやっと最近、わかってきた、気付いてきたんです。

志木市が何度も訴えているように、国に対して法律・自治法を変えろと訴え、実際に制度調査会も検討に入っているわけです。言えばやはり変えられるんだと、理論をしっかり持っていればできるんだと。これは住民にもいえることだと思うんです。住民の方から変えてくれと言うものが出てくると、行政もわからないところがあったら、気付かされる部分があるわけですから、そういうので徐々に変えていくことも可能なんだなということが、最近やっとわかってきたというところです。

本当にすみませんが、行政職員というのは私も含めてこれまで自治論の勉強をしてきていないと思います。

（テープ替え）

○ 玉城和宏氏　・・・・・それからもちろん福祉。ただ単におんぶにだっこという形では困るわけですよ。だから教育も本当だったら教育００を昔つくられて、極端な話かも知れませんが政治に対して一切口を出すなと。私はびっくりしたんですけれども、広島のある高校の校長先生が、女の子がイラクとかなんかのあれで平和の署名活動をしたら、「これは政治活動だ。中でやってはいけない」と。こんなことありますでしょうか。平和を希求する形を政治活動だと認識するという程度に成り下がってしまっているんです。それでは住民の再構成なんて全然できないじゃないですか。だからまずは住民の方に視点をおいて、行政も規則という住民が必要な大まかな部分、共通の部分が行政規則として張り付いているわけで、それをそういう形に理解して欲しい。それが勉強の一つの基本で、本当の認識を持っていくための認識なんですよ。

○ 佐藤学氏　玉城先生がおっしゃっていることは一般的な話として当然な事で、前城さんが言った自治の勉強を始めて３年というのは、自治研究会での議論の場も含めて言っているわけですよね。ここの場では、自治の勉強といった時に、規則の勉強だとかなんだとか全然していないので、過去の議事録も出ておりますので、もしご覧になっていらっしゃらなければ是非読んで頂きたいんですが、そういう議論はしていません。

それこそ、今おっしゃったようなことを、どうすればいいのか、何とか見つけていこうという議論をずっとやってきているわけです。ですから一般的な話としては確かにそれもそうなんですけれども・・・。

○前城充氏　沖縄自治研究会では自治基本条例のモデルを作るときに幅広い議論をしました。それで住民参加というのはその中枢にありました。何故かというと、ニセコに刺激を受けたからです。

やっぱり住民への情報の質と量の共有ということは言うことは簡単ですが維持するのは大変です。やはりその理論だけではなく、大切なのは住民の中に出向いていって、計画を作るというこの実践をニセコはやっているわけで、その理念を我々は学んだのです。その中を条例に落とし込んでいって、作りながら、これを学者、住民、行政職員、いろんな幅広い人たちと始めて作ったのです。その中で気付くのが一杯ありました。それが今それぞれの自治体に帰って、微力ながらいろいろ展開していこうと悩みながらやっているところで、今ちょうど芽が出てきたところだと思って頂ければいいと思います。

○　玉城和宏氏　先程のキーワードで重要なのは情報なんです。情報は一人一人にちがった解釈。例えばさっきの「補完」という言葉もそうでした。だから、言葉という意味は実態に即して初めて本当にウェルデファインティか定義できるものなんです。だからそれをディスカッションしないで、あるイメージができていますよと言うけど、そのイメージの整合性を持たせるのは何かというと、具体的におっしゃったように、住民との参加。住民もただ単にそこで話をしても、元に戻ったら認識が違っている可能性がある。もう一度更に付け合わせをしないといけない。そこが重要なところ何です。情報を本当の意味で共有すると。

○　前城充氏　やはり、何度も出てきますね。住民に出向いていって直に顔をみて話をしない限り、情報の共有はできないんですね。広報でやっているからといっても書き方によって解釈が違うんです。三人いれば三人とも解釈が違う。だけど、出向いていってやるといい。この出向き方もよくわかったのが、１００人、２００人相手に一緒にやるのと１０人、２０人を数回こなすのでは全然違うというのがわかってきたわけです。やはり、来ている方々も質問したくてもできない方もいらっしゃって、１０人ぐらいだと、恐る恐る手を挙げる勇気が出てくるらしいんです。こういうのをやっていく回数が大事なんです。ニセコが手を替え品を替えやっているのは、この回数をこなしているんです。一人でもいいでんですと。この方が１００％理解してくれれば、この人が他の人に言ってくれるからという姿勢なんです。やっぱりニセコの理念はすごいと思います。このあたりは、我々は共有して学んでいます。

○　野原氏　全く今のと同感のことをお話しますが、ここで道州制の問題を今後どうするかという自治法の問題を扱っているんですけれども、是非我々自身も含めて自治の新しいシステムを考え出そうとして、いろんな討議をしていると思うんですけれども、行政側の意識の改革、住民側の意識の改革も必要だという事はどうすればいいかというと、今おっしゃったように、そこはすごく重要だと思うんですけれども、みんなで語り合っていってそこで何かを決めていくシステムを新しくどういうふうに作るかというのがすごく重要だと思います。ちょっとお節介かも知れませんが、新しいシステムを作るときに住民の意識が高まってくれればうまくいくのにとかっていうのはもう辞めた方が良いと思うんです。そうじゃなくて、行政をオープンにして住民が関わるようなシステムができあがってくれば、そこで住民も考え、住民も発言し、ということが生まれてくると思うんです。それが相互の意識を変えて行くことになるだろうと思うんです。だから行政側の意識、住民が変わらない、変わるという問題でもなくて、システムをもう一度考え直してみんなで話し合い決定できる場をどう作り上げていくか、それがすごくおっしゃった事を含めて、意識が変わればという問題ではなくて、システムとしてどう持っていくかということが道州制を変えていくときに大きな意味があるかなと、改めて今私も思っています。

○　玉城和宏氏　先程、システムを変えられるというときに住民サイドの教育というけれども、もし住民がそういうことを認知していない場合には、行政サイドで認知した場合には彼らのある程度理想と思われる行政を施していって欲しい。つまり彼らの認知レベルが低いからこちらもその程度の行政の変革でいいだろうと思ってもらったら困る。基本的に理想的な状態というものを行政サイドを持って、その理想を住民が見たときに触発をうけてどんどん参加してくる可能性があるわけですよ。だから片手落ちどうのこうのじゃなくて、やはりある程度理想的で誰でも納得できそうな部分をここで突き詰めていただいて、そ

れを提示して、それを元に住民と話し合っていくプロセスが必要なんじゃないんでしょうか。

○ 宮里大八氏　今まで皆さんのお話を聞いていて、多分、住民と市町村の職員というのが同じような形で情報を共有できる仕組みができれば一番理想的な形で良いと思うのです。多分その点で、一番必要になってくるのは議会とその首長がしっかり話し合えれば、つまり首長が一番リーダーとして自覚をもって住民にどうアピールするかというのが、聞いていた中で抜けているのかなと思いました。リーダーが明確なビジョンといいましょうか、具他的な事を示すことによって住民も意識を持ってくるでしょうし、一番の民主主義というか、それの基本はわかりやすくいえば選挙ですよね。選挙に行けば一票でもしかしたら何か変わるかもしれないというのが一番わかりやすい住民参加だと思うのです。でも今果たして選挙に行くかと言ったら、５０％～６０％の投票率の選挙ですから、住民参加は半数ぐらいしか促されていないんです。ですから例えば、選挙の投票率が８０％になった場合は、本当に住民の意思が反映されるリーダーというのが選ばれるだろうし、リーダーになる人が住民の所に出向いてどう考えているかと言うことを常に話して回れば、それはちょっとずつだろうけど変わってくるのかなと思います。ですから「補完性の原理」というものを、果たして首長の方が何名きちんと理解しているのかはわかりませんが、そういうものをずっと継続してこなしていくと、ニセコや志木市のようにリーダーが明確なものを持っていてそれを支えるスタッフの方々が一緒にやりましょうという、全体的な動きになったときに、一緒に住民の人たちも役所がこれだけやっているなら、私たちも頑張らないといけないとか、もしくは私たちがこれだけ頑張るから役所ももっとしっかりしてよ、という形で相乗効果が出てくるのかなと、今までの話で感じました。

○ 森田幸也

今聞いていて、自治体職員もそうですし、住民自体も今までの行政のやり方に対して上からの指導のやり方でやってきてそれになれてきっていて、自治体職員も前例同州主義のやり方でやってきていました。住民で意識を持っている人はいろいろ意見を出してくるんですけども、いくら意見を言っても役所は聞かないということでどんどん参加しなくなるといった状況が今までありましたが、景気も伸びてやってこれたのが現在では停滞している状況でこのままではやっていけないということでまた上から、住民自体がやらないといけないのは住民がやらないといけないということで「補完性の原理」を逆に押しつけみたいなやり方をされて来つつあるというのが心配です。本当に行政が持っているたくさんの情報をどんどん開示し、いかにしてわかりやすく、そしてどのようにして住民が理解できるような取り組みをやっていかないといけないかということが重要だと思います。しかしそういったことは今まで自治体職員もやったことがなくて、説明するためには自分も理解しないといけない、そのためには今やっている業務以上に業務量が増えてしまうために、中々進まないというのが現状だと思います。それをいかに職員も意識して、住民と共にまちづくりをしていけたらいいなと思いました。

○ 前城充氏　時間の方が後４分しかないので最後の方で確認しておきたいんですけど、先程鉄美先生からありましたように解説の方に「補完原理」の解説を入れておいた方が良いということで、これはこの場で了解を得られたということでよろしいでしょうか。

今日は、協働とか市民参加の方まで議論を深めようと、最初は別にやろうと思ったんですが、そこまで話が及んでいたので、議論としては良かったのかなと思っています。あとはネット上で議論して修正があるならその都度かえていくということで、基本的にはこのままで良いのではないかと先週ＭＬに流して、今日の議論の場に臨んだのですが、いかがですか・・・・・・・・。

（終了）

平成16年11月27日

沖縄自治研究会　自治基本条例研究

3　「国　と　の　関　係」

～リバイアサン（怪獣）の克服と、自治の確立に向けて～

藤　中　寛　之

1．沖縄と近代国家

- 琉球処分→　沖縄戦→　米軍統治→　日本復帰→　今なお続く過重な基地負担
- 葬り去られた、故玉野井芳郎の「平和と生存を基調とする沖縄自治憲章」。

2．市町村モデル条例における論点と成果

- 住民の権利を守るために自治体を含む公権力が存在する。
- 「抵抗権」、「自衛権」、「平和的生存権」の概念と「基本的人権を守る権利」
- 平時において、住民の主権が「まちづくりに関わる区域として自治体内にある米軍基地にも及びます。」と規定された。（「自治体の対外関係」）
- 有事における、「ヘーグ陸戦法規の『非坊守』」や「ジュネーブ条約追加第一議定書の『無防備地域』」が提起された。
- 沖縄における道州制導入を問う、2つの県民投票の必要性

3．「無防備地域」宣言の課題と中部圏知事会の「国民保護法制に関する緊急提言」

- 沖縄戦の教訓と自治体が「無防備地域」宣言を行う意義
- 「無防備地域」を宣言するために満たさなければならない4つの条件
- 中部圏知事会の取り組みと、有事法制における成果
- 行政の施策として、「戦略的曖昧性」をもった「無防備地域」の用法
- 安全保障の観点から考察した、沖縄における「無防備地域」の可能性－米軍の再編と、自衛隊の増強を踏まえて－

4．道州制導入における「国との関係」を再構築する必要性

- 道州制の概観
- 有事における意思決定主体の重要性
- 沖縄から「国のかたち」を提起するための、歴史認識とは？－長州奇兵隊に参加した農民（商人等）の志と、明治3年の諸隊脱隊暴動（脱隊騒動）を経て、農民と共に戦った長州の旧士族階級によって断行された明治4年の廃藩置県が残した課題－

（『リバイアサン』「自然状態は万人の万人に対する闘争状態」→　「域内の平和を確立するために、契約を結び、絶対的支配権を持つ近代国家を形成」→　「一度、結んだらもう絶対に、抵抗することができない怪獣！！」）

1、沖縄と近代国家

琉球処分から、沖縄戦・米軍統治・日本復帰。そして、今なお続く過重な基地負担という近代以降における沖縄の置かれた「国との関係」を考えた際、国家の安全保障上の必要性と、それに基づく基地の所在等において、地域住民と国は対立することがあります。また、沖縄戦においては、本土防衛（国体護持）のために、沖縄という周辺地域が「捨て石」にされました。更に、国や軍が、住民に強要した玉砕思想も、

大変、大きな問題です。

「国との関係」を考える際、一般的には、外交や安全保障は、国家の専権事項と言われ、自治体が、担うべきものではない、と言われています。しかし、沖縄においては、「住民の安全を守る」という自治体の第一義的な責任を果たすために、どうしても、国家の専権事項としての、外交や安全保障に対して、問題提起し、影響力を発揮していかなければいけない、と思いますし、その責務を、自治体が、自らの存亡をかけて、担うからこそ、自治体は存在する意義があると思います。特に、財政的に貧弱な沖縄が、単独道州を志向する場合は、この「住民の安全を守る」ということを、最大の設立根拠にすえることが、もっとも重要であると思います。

さて、仲地博先生は、沖縄タイムス（2003年2月24日）にて、故玉野井芳郎の未発に終わった「平和と生存を基調とする沖縄自治憲章(以下、沖縄自治憲章)」の顛末について、次のように述べています。(以下、長いが仲地先生の記事を引用する)

「・・・近年、北海道ニセコ町を皮切りにして、全国の自治体で、自治基本条例・自治体憲章の制定が静かなブームとなっている。沖縄においても、島袋純琉大助教授を中心に素案作りが精力的に行われている。玉野井は、それを二十年前に沖縄の地で実践しようとしたのである。　(略)

玉野井は若手研究者の協力を得て、「沖縄自治憲章」をまとめ、平和を創る百人委員会を母体として自治憲章の制定運動を行おうとした。百人委員会は、平和問題・環境問題に対する積極的な発言で、沖縄の世論に強い影響力を持っていた組織であり、自治憲章の制定運動にまことにふさわしく思えた。玉野井によると、もともと百人委員会の間で、沖縄の自治の理念を考えてほしいという声があったという。

長老の反対－ところが玉野井の沖縄自治憲章案が提示されると、百人委員会の賛否は相半ばした。若手の無言の賛成と長老の強い反対という構図である。反対の理由は、「独立しようというのか」「また戦前のように差別された特別の地域になる」「国に訴えられたらどうするか」というものであった。私は、玉野井の要請で法的側面の説明要員として出席していたが、復帰運動のオピニオンリーダーであった長老たちの反対意見に幾分の衝撃を受けるとともに大きな興味を引かれた。長老たちは、間違いなく戦後沖縄の第一級の知識人であり、不条理な米軍支配と闘った人々であったが、彼らにとって、国家は今なお、リバイアサン(怪物)に例えられる抗いがたい存在であること、復帰運動は「日本本土と同じになりたい」という「祖国願望」「単一民族神話」を基礎としたものであったことを実感したのである。本土の他の自治体に先例があるのならともかく、法的形式を持った自治憲章を沖縄だけで制定するのは、「特異な地域・沖縄」の主張であり、彼らにとっては、受け入れ難いことだったのだろう。　(略)

沖縄の経験　－冒頭の代理署名拒否に戻る。一九九五年から数年、沖縄は、基地問題で政府と正面から対峙し、自らを主張した。政治学者は、国と自治体の関係を政府間関係と表現することがあるが、総理大臣と沖縄県知事の対談は十七回に及び、政府間関係というにふさわしい状況を呈した。大田というリーダーがいたこと、分権という時代の背景があったことは大きいが、前例のなかった総理大臣対知事の訴訟を恐れず最高裁判所まで闘う世論を沖縄は持ったのである。さらに、一国二制度を声高に主張した。玉野井の「沖縄自治憲章」から二十年、歴史は変わっていた。事大主義を脱したこの時代の沖縄の経験は、将来に向けて自治の自画像を積極的に描く自信になったであろうと私は評価している。

玉野井の「沖縄自治憲章」の特徴は、玉野井の地域主義を反映し、法律学的な「自治と権利」の章典にとどまらず、地域の文化や生態系、共同体など地域の個性を宣言しようとしたことにあった。」(以上、仲地先生の記事)

この葬り去られた故玉野井芳郎の「平和と生存を基調とする沖縄自治憲章」は、沖縄自治研究会において、当初より、仲地先生から、「もっとたくさん読まれて良いもの」として紹介していただきました。この憲章の第１３条と第１５条に次の条文があります。「第１３条　沖縄住民は、永久絶対の平和を希求し、自衛戦争を含むあらゆる戦争を否定し、沖縄地域において、戦争を目的とする一切の物的、人的組織を認めない。

沖縄地域において、核兵器を製造し、貯蔵し、または持ち込むことを認めない。また核兵器の搭載可能な種類の艦船、航空機の寄港および海域・空域の通過を認めない。
第１５条　沖縄住民は、平和的生存権を具体的に確保するために、次に掲げる諸権利を有する。
１、軍事目的のための表現自由の制約を拒否する権利
２、軍事目的のための財産の強制使用、収用を拒否する権利
３、軍事目的のための労役提供を拒否する権利」

２．市町村モデル条例における論点と成果

この玉野井先生の「沖縄自治憲章」を踏まえるかたちで、市町村モデル条例において、住民の権利を守るために自治体を含む公権力が存在するという観点から、「抵抗権」、「自衛権」、「平和的生存権」、「基本的人権を守る権利」等が議論されました。そして、「自治体の対外関係」では、平時において、住民の主権が「まちづくりに関わる区域として自治体内にある米軍基地にも及びます。」と規定されました。

この市町村モデルの成果を引き継ぐことを大前提といたしまして、今回、道州制の導入を視野に入れて、有事における「国との関係」をも、検討したいと思います。確かに、今の日本国憲法は、有事を想定していないのですが、芦田修正にあるように、国家の自衛権はありますし、実際、国民保護法ができて、来年くらいには、国民保護計画が、県や市町村で作られることとなります。

この国民保護計画は、有事の際の住民避難や食料の供給等に関する広域行政の課題として、沖縄が九州の一部になることを推進する論拠となるでしょう。だから、沖縄が、単独道州を目指すのなら、九州ではなく、沖縄という単位で、「住民の安全を守る」という自治体としての第一義的な使命を、責任を、前面に押し出して、その存在意義を問うことが、非常に重要であると思います。この気概と、沖縄の経済にあった固定費の大幅な削減ができなかった場合、「九州の中の沖縄」という位置づけになる可能性も考えられると思います。

私は、「住民の安全を守る」ことと固定費の削減の必要性、また独自の産業政策を持つことの重要性等を強調していこうと思うのですが、この単独道州を設立するための努力は、できるだけ早く実施しなければならないと思います。そのための一つの方法として、「仮に、沖縄が道州制に移行した場合の選択」について問う県民投票を、平成 18 年 4 月ごろを目処に実施することを前提として、沖縄単独道州の「権利の章典」を全県民的に策定することも考えられます。仮に、この「権利の章典」が採択されて沖縄単独道州が県民の総意となった場合、その結果に対して、どのような立場をとるのか、ということを次回の県知事選挙において、候補者は公約として掲げて、選挙にのぞむということが考えられます。その際、この道州制に関わる公約を絶対に守らなければいけません。

一方、私を含めた様々な人々の単独道州に向けての努力が、補助金の既得権益者等の抵抗勢力のために効せず、そのための時期を逸した場合は、九州との関係において、できるだけ沖縄がイニシアチブを発揮し、少しでも沖縄の自治が拡充されるように努力することも、より現実的な施策として考えられるかもしれません。九州と沖縄の対等協定を結ぶなど、道州制導入後も、必要に応じて連携しますが、数年後に、県民投票などの沖縄の総意によって、沖縄単独道州を実現する仕掛けを盛り込むことなども考えられます。その際、事前に、きちんとした法的根拠を確保する必要があるでしょうし、沖縄に議会を置くことが肝心です。これは、沖縄が、特別な自治体（自治州、自治区、行政区等）となった場合も、最低限の条件でしょう。また、安全保障においては、九州も沖縄も、対中央に対して、アジアに面した周辺地域なので、諸国間の信頼を醸成し、軍事的な緊張状態を生じさせないように、連携することは大切です。その際、沖縄は、リーダーシップを求められるのではないでしょうか。

さて、本題に戻りますが、この有事の観点は、実は、現在想定されている、九州の中の特別な地位の沖縄と、単独道州としての沖縄を考える際、もしかしたら、どちらでも同じようにできるかもしれない産業政策等の課題と異なり、最も重要な、分かりやすいテーマとなると思います。

では、先の玉野井自治憲章の規定を、有事において活かすことができる、国際人道法の「ジュネーヴ諸条約に追加される国際的武力紛争の犠牲者の保護に関する追加第1議定書」に規定された「無防備地域」という制度の意義について述べたいと思います。

3.「無防備地域」宣言の課題と中部圏知事会の「国民保護法制に関する緊急提言」

平成17年2月28日、日本政府が昨年加入した「ジュネーヴ諸条約に追加される国際的武力紛争の犠牲者の保護に関する追加第1議定書」の効力が発行します。ここでは、まず、沖縄戦の教訓を踏まえて、自治体が「無防備地域」宣言を行う意義について述べます。そして、その際、満たさなければ4つの条件と宣言する際の課題について述べます。

沖縄戦の教訓の一つとして、戦闘終結のタイミングがあります。戦争終結のイニシアティブは、玉砕の場合を除いて、敗者が持つのだが、守備側の旧日本軍の能力が明らかに劣る沖縄戦において、できるだけ早期に降伏の決断ができたら、当然、住民や兵士の犠牲はより少なくなりました。しかし、沖縄守備軍司令官の牛島満は、降伏を決断せず、自身が自決した後も統一性のない局地戦（ゲリラ戦）へ移行させた。中央政府は、本土防衛（国体護持）のために、沖縄を「捨石」にする戦略持久作戦を、現地の司令官に命じたのです。

この戦闘終結のタイミングについて住民避難の文脈で整理すると、当時の本島の一般住民50万人のうち、県外と北部の国頭地区に疎開したものが約15万人、残りの30万人以上が、本島南部とりわけ首里以南の地区に避難しました。米軍が本島中部の西海岸に上陸したので、一般住民の多くは、嘉数・浦添・首里を中心とする旧日本軍の主陣地帯の非敵側である南部地域に避難した。第32軍司令部は、本土決戦の時間稼ぎのために、首里で「玉砕」するのではなく、この避難民が密集した南部地域に撤退しました。その結果、多くの住民を戦禍に巻き込み、多大な犠牲を強いることになったのです。

一方、その時住民は、軍が駐屯している喜屋武半島に行くのか、軍とは離れて知念半島に行くのかという決断を迫られた。後者を選択した者が助かるケースが多かったのだが、　　知念半島への避難は、当初から計画・準備されたものではなく、戦闘の推移に応じ臨機に策定された、軍も県も知念地区への避難を十分に指示誘導できなかったのです。

以上の沖縄戦の教訓から、国家（中央政府）の都合によって、地域が「捨石」にされないように、住民が自らの安全を守るために、特定区域の降伏に相当する避難地区を設定（準備）し、そこでは敵味方双方の攻撃（被害）から免れる制度をつくる必要があると言えるでしょう。

その制度として、先の国際人道法の「第5章　特別保護を受ける地域」の一つとして明記されている「無防備地域」（第59条）がある。第1項で「いかなる手段によっても紛争当事国が無防備地域を攻撃することは、禁止する。」とし、第2項で「紛争当事国の適当な当局は、軍隊が接触している地帯の付近又はその中にある居住地区で敵国による占領に開かれているものを、無防備地域と宣言することができる」としています。ここで、重要なポイントは、紛争当自国の中央政府に限定しない「適当な当局」が、「無防備地域」を宣言できることである。この「適当な当局」には、当然、自治体が含まれるが、その際、次の4つの条件を満さなければなりません。

（a）すべての戦闘員、並びに移動兵器及び移動軍用設備は、撤去されていなければならない。
（b）固定の軍用施設又は営造物を敵対的目的に使用してはならない。
（c）官憲又は住民によって敵対行為がなされてはならない。
（d）軍事行動を支援する活動を行なってはならない。

場合によっては、戦時において、この条件をより確実に満たすために、事前に自治体は、住民保護最優先主義の立場から、中央政府又は現地軍司令官と協議することが必要になるでしょう。更に、宣言する際、適切な時期に正確な「無防備地域」の境界を記述して敵国に申し入れなければなりません。

そうすることで、同地域への攻撃は「戦争犯罪とみなす」（第85条）ときびしく規定され、違反行為を防止するための指揮官の義務等が生じます。この「無防備地域」を宣言することで、国のワク（都合）をこえて、自治体を中心とした集団的戦争不参加が国際的に保障され、地域住民の生命・財産や郷土を戦禍から守ることができるようになります。

確かに、国際人道法がないがしろにされた事例はあります。しかし、戦時に、国防の論理に対して、自治体が「無防備地域」という旗を掲げることは非常に大きな意義があります。なぜなら、自治体は、自衛権の本来の主体である個人から信託を受けた地方政府であり、戦時下の地域の特殊状況を掌握し、住民保護をなしうる“運命共同体”だからです。更に、自治体が、平時から、「（a）すべての戦闘員、並びに移動兵器及び移動軍用設備は、撤去されていなければならない」という軍縮を規定した条件を志向することは、反基地・平和運動を推進するための一つの根拠となると共に、主権者意識・自治意識を活性化させ、国の政策を検証し、対案を提起し実現していくための契機となるでしょう。

先に指摘した、条件を満たすために、事前に自治体は、住民保護最優先主義の立場から、中央政府又は現地軍司令官と協議することが必要になることが考えられますが、その際、中部圏知事会が、平成15年10月にだした緊急提言と、その後の経緯が注目に値すると思います。

中部圏知事会の国民保護法制に関する緊急提言（平成15年10月）によれば、「国民保護に関する国家の中枢の機能が十分に発揮できなくなった場合には、住民の避難や救済などの人命救助に関し、自衛隊、警察、消防をはじめ、指定地方行政機関や指定地方公共機関などの防災関係機関を指揮監督下におく権限を緊急的に都道府県知事に付与すること。」（「緊急提言」1（1）②）とあります。岐阜県の地域県民部危機管理室への電話によるヒアリングをしたところ、梶原岐阜県知事の主張としては、自治体は住民を守るためにある。住民を守ることが知事の任務である。という認識の下、この緊急提言を出したとのことでした。

これに対する国の回答は、「法案では、国民保護に関する国家の中枢の機能が十分に発揮できなくなることは、法治国家なので、想定していない。国の指揮命令系統は、混乱するかもしれないが、十分に確保される。」とのことだったそうです。先の担当者によれば、有事を想定しているのに、おかしいということで、だいぶん中部圏知事会と国との間でやりやったそうです。そして、妥協の産物として、国民保護法において、「知事は、緊急避難的に退避を命じることができる。」「知事は、住民の避難や救済などの人命救助に関し、自衛隊、警察、消防をはじめ、指定地方行政機関や指定地方公共機関などの防災関係機関を「要請することができる」ことになった。」とのことです。

岐阜県としては、現状の法整備に事務能力がさかれ、日本政府が、住民保護最優先主義の立場から加入した「無防備地域」の検討まで至っていないとのことでした。

私見としては、「無防備地域」の設定自体は、自治体は、国に宣言を求めることで可能であり、例えば、沖縄戦直前の住民避難においては、閣議決定のもとで、現地軍と自治体が協力して進めた北部疎開があります。これは、まったく国とも対立しないので、是非、来年の2月28日以降の「国民保護計画」において、自治体は国に働きかけて、「無防備地域」を設定することを検討したら良いと思います。

一方、自治体が、宣言することについて、国は、自治体は「適当な当局」に当たらないという解釈をしていますが、理論上は可能です。赤十字国際委員会のコンメンタールには次の解説が記されています。

“誰が宣言を発するのか”（＝適当な当局）

2283

原則として、この宣言はその遵守を確保できる当局によって発せられなければならない。一般的に、これは政府自体となるであろう。しかし、困難な状況においてはその宣言が地方の軍司令官あるいは市長や知事のような地方の文民の当局によって出されることもありうる。もちろん、宣言が地域の文民当局によ

って発せられる場合は、宣言の条件遵守を確保する手段を唯一持っている軍当局との完全な合意の下になされなければならない。

このように、宣言主体として、当初の国だけではなく、「適当な当局」の概念が盛り込まれたという経緯も併せて考慮したら、自治体は、適切な時期と地域を選定し、ジュネーヴ諸条約追加第一議定書第 59 条に規定された「無防備地域」の宣言を行います。また、その宣言を行うために、平時よりこの 4 つの条件を満たす地域を増す努力を行う必要があると言えるでしょう。

一方、現実に行政を担う自治体としては、国との良好な関係を築くことは重要です。そのため、日常的には、国の解釈もありつつ、赤十字国際委員会の解釈もある、との立場をとり、いざ、国と対峙してでも、住民を守らなければいけなくなった際に備えて、自治体が自ら宣言する可能性も留保するという立場も考えられます。かなり、妥協的なものですが、広範な自治体による「無防備地域」宣言を求める住民の支持が集まった際など、国家間の信頼醸成に資する無防備地域化を斬新的に進める上で、重要な施策となると思われます。また、この広範な住民の支持が、日本全国・世界に広がっていた場合、大田県知事がおこなった「代理署名拒否」に類する、影響を国に対して与えるカードになる可能性があるかもしれません。このように、「無防備地域」宣言は、自治体が、国との関係を考慮した現実の施策としてもちいる際の「戦略的曖昧性」をも有しています。

この国に対して、軍事的な垣根を低くするカードを自治体が持つことによって、自国の軍事力を含めた安全保障能力の強化が、同時に他国の不安感を高めて軍事力の増強を引き起こし、その結果、自国の安全保障環境を悪化するというセキュリティ・ディレンマの回避に資すると思います。これは、国にとっても、軍拡競争のリスクや、それに伴う莫大な軍事費の支出を抑える意味で、非常に、対中国関係等の友好関係を築く上での国家戦略としても有用であると思います。この軍事的な緊張状態よりも、国家間の信頼醸成に基づく緩衝地帯化を進めることが、沖縄の交易や発展を図る上でも、非常に、重要であると思います。

では、この安全保障上の観点を踏まえて、国境に接する広大な海域を有し、かつ基地が集中する沖縄の文脈に置いて、「無防備地域」は、可能なのかと言う点について、若干指摘したいと思います。なぜなら、「無防備地域条例」制定運動があった、日本の真ん中で基地がない大阪市等がおかれている状況と、この沖縄がおかれている状況は、違うと思うからです。

そこで現在進行中の米軍再編に伴う、沖縄の在沖縄海兵隊を中心とした「常時駐留なき安保」（有事駐留論）と、その海兵隊の撤退に代わるかたちで大幅に増強されることが予想される自衛隊との関係を踏まえて述べたいと思います。

沖縄は、基地返還アクションプログラムやＳＡＣＯ合意にあるように、過重な沖縄の基地面積の段階的縮小を目指しています。この方針を堅持するとして、現在、過渡的な方策として、基地面積の返還に先立つ形で、海兵隊を中心とした米軍の駐留部隊の削減（米本国等への後方配備）を実施する「常時駐留なき安保」の実現可能性が高まっています。

この「常時駐留なき安保」は、日米両政府の安全保障上の必要性によって、沖縄の基地の優先使用を確保することになると思いますが、沖縄への米軍部隊の前方展開の必要性が生じない場合は、日米両政府と沖縄単独道州の協議の下、最大限、民間転用や国際貢献、国際交流等の施策展開が可能になるかもしれません。これにより、基地そのものが返還されるという、ベストな選択ではないけど、基地の騒音被害や墜落事故、米軍属による犯罪等の基地負担の軽減になるというベターな施策になるかなと思いますし、その後の基地返還をやりやすくする可能性もあると思います

確かに、あくまでも基地面積自体の返還にこだわるべきである、との見解もあると思われますが、沖縄近海においては、台湾海峡を挟んだ軍事的な緊張状態等が、顕在化する可能性があります。このような状態においては、国家間の不信を取り除く努力を継続的に進めながら、信頼関係を築き、双方が納得できるかたちで、段階的に軍事力の削減を図ることが重要であると考えます。

その信頼醸成のために、沖縄は、かつて「守礼の邦」として、日本や中国、韓国、東南アジア諸国との友好親善に寄与し、平和な海を前提とした交易によって栄えてきた歴史を踏まえ、国連機関等の誘致と共に、日本・米国・中国を中心とした東アジア諸国の安全保障対話の場を設置することも考えられます。この場の設置にあたっては、単に、会場を提供するのではなく、沖縄が、軍事を含む客観的な安全保障環境について、情報を収集・整理し、軍事的な緊張緩和を求める国境地域の視点をも含めた論点を提示することが望ましいと考えます。沖縄が日本という国に位置しながら、この中立的な視点をもって、国家間の安全保障対話の場を提供することは、日本が、国際社会において、米国や中国等と肩を並べる責任ある地位につくために必要不可欠な近隣諸国の支持を取り付けることに資すると思われます。

しかしながら、沖縄における在沖縄海兵隊を中心とした「常時駐留なき安保」の実現を確保するために、自衛隊が、在沖縄米軍基地の管理を行うことが想定されます。この新たな自衛隊の配備にあたっては、隣接する中国等の国々を刺激しないように努めることが、絶対必要不可欠の条件です。南西諸島においては、尖閣諸島の問題等、散在する離島防衛が、重要な課題であるのですが、航空自衛隊・米空軍による抑制的な航空優勢の確保を第一義的な課題とし、次いで、海上自衛隊と海上保安庁による必要最低限の整備を行うことで、現状の防衛体制は十分でしょう。にもかかわらず、散在する離島に対して、陸上自衛隊を配備することは、空軍力と海軍力による防衛強化や物資の輸送が継続化することとなり、軍事的な垣根を高くする要因となります。その結果、国家間の不信を増長し、相手国の更なる軍事力を高めるセキュリティ・ディレンマに陥ることとなり、国家財政にも莫大な負担を強いることになります。更に、最も重要なことは、仮に戦争になった場合、敵の軍事目標の対象となり、沖縄戦のように、軍民混在化による住民の犠牲を強いる可能性が生じる主要因となると思います。

以上を踏まえ、基地返還を実現させるための過渡的な施策として、日米の陸上部隊の「常時駐留なき安保」を推進する施策を、日米の安全保障政策として採用するように、働きかけつつ、沖縄が、国境地域として国家間の信頼醸成を図りながら、東アジアの緩衝地帯化をすすめて、東アジアの平和の拠点を目指す、一つの手段として、「無防備地域」という制度を活用することは、非常に意義があると思います。

4．道州制導入における「国との関係」を再構築する必要性

では、この道州制の文脈で、外交や安全保障に関わる沖縄の基地問題の「代理署名」を論じる、そもそも関係性について述べ、島袋先生が指摘された、道州制の論点を確認したいと思います。

大田知事による95年の駐留軍用地に関わる「代理署名」拒否によって国の不法占拠状態が生じましたが、国は、今後、このような事態を避けるために、二〇〇〇年四月の地方分権一括法の施行に伴い、機関委任事務自体を廃止しました。そして、その事務を国と地方に分離しました。これによって、沖縄側の基地に対する「抵抗権」として機能した「代理署名」の権限は、「国際社会における国家としての存在にかかわる事務」として国の直接事務となりました。しかし、同時に、多くの内政に関する事務は、住民により近い自治体が自らの権限において担うことになりました。

さらに、昨今の「三位一体改革」などを踏まえた道州制の導入において、内政に関する中央省庁が、「基準」を定め、ひも付きの補助金を地方に配分する仕組みの多くを廃止することが検討されています。その代わりに、全国を約十三程度に分割して「道州」という広域自治体をつくって、中央省庁の権限・税源を移譲し、その「道州」単位で自由に予算配分を決定し、情報公開に基づいた住民参画や行財政改革を推進するなどの制度(案)が論点として提示されています。

この経緯を整理すると、深刻な国と地域住民の対立が生じる沖縄の問題提起を受ける形で、日本全体の地方分権改革が画期的に進展しましたが、沖縄の基地問題自体は解決していません。このつい最近まであった、基地問題に対する地域住民の皆さんの決定権を含む沖縄の自治喪失の危機を克服し、真に自立した住民自治を確立するためには、そもそもの沖縄の住民の皆さんが、必要であると切実に思っている、決定

権を、固定観念にとらわれずに考えてみる必要があります。

沖縄では、その最たるものが、国家間の友好関係を築きながら、基地の整理縮小を実現していく決定権であり、有事に際しては、住民保護最優先主義に立脚した、「無防備地域」宣言を含む、「人権を守るトリデ」としての自治体の対応だと、私は思いますが、いかがでしょうか。

この点をきちんと踏まえて、道州制導入における「国との関係」を再構築する必要性があると思います。

では、道州制導入に伴い、沖縄から「国のかたち」を提起するための、歴史認識について、一つの視点を提起したいと思います。道州制の導入は、廃藩置県以来、近代国家日本が押しすすめてきた中央集権体制が、地方分権を加速させる、非常に大きな制度改革であると言われています。先に、昨今の地方分権改革が、沖縄の「代理署名」拒否を契機にしていることを指摘しましたが、この廃藩置県においても、住民と軍隊の関係、そして、日本の国家観の形成の大きな分岐点があり、それを見直すことで、新しい「国のかたち」を考える、きっかけになるのではないかな、と思うので、述べてみたいです。

明治４年の廃藩置県は、長州奇兵隊出身の鳥尾小弥太や、長州藩の兵制改革を断行した野村靖によって提起され、木戸孝允や山形有朋、西郷隆盛等の薩長のごく限られた主要な人物のみによって、計画が練られ、断行されました。この彼らの脳裏には、何があったのか、ということが、非常に重要であると思います。なぜなら、それは、中央集権の天皇の国ではない、もう一つの日本という国が、創出される大きな選択肢であったと思われるからです。

では、そのために、幕末長州の奇兵隊に参加した農民（商人等）の視点から、この選択肢に関わる歴史認識を提起してみたいと思います。

江戸時代、士農工商の身分制度の下、農民は「死なぬよう、生きぬよう」と言われる無権利状態におかれ、自らが政治の主体になるとは、夢にも思いませんでした。しかし、幕末、長州の武士が、徳川幕府と対立し、無謀な攘夷(じょうい)を企てたのを機に、状況は一変しました。なぜなら、その後、四国連合艦隊(英米仏蘭)が、長州に報復 攻撃を加え、さらに幕府も諸藩を従えて、四方から攻め寄せてきたからです。この内憂外患の危機において、長州には一人の英雄が現れました。幕末に病死した高杉晋作です。

高杉は、大敗北をきっし権威を失墜させた武士による暴力の独占を改め、武士と農民、猟師などの被支配階級から構成される奇兵隊をつくりました。この奇兵隊の中では、相対的に、身分よりも実力が問われました。

志をもって、支配者である武士と共に戦う過程で、農民の間には、自分たちも"やればできる"という自信と、封建社会に対する疑念がわき起こりました。元来、人間は平等であり、だれもが自由に職業を選択し、豊かに暮らす権利があるのではないかと。つまり、一連の討幕運動によって、農民は権利意識に目覚めたのです。しかし、鳥尾小弥太ら、旧士族階級を中心に組織された明治維新政府は、戦乱で疲弊した農村に対して、従来と同様の過酷な税を課しました。さらに、平等であるはずの奇兵隊において、政府は「天皇の軍隊」をつくるために、農民出身者を中心に、一方的に解雇したのです。それに対し、公正で、平等な処遇を求める奇兵隊士たちは、奇兵隊を脱隊し、政府・山口藩と対じしました。さらに、明治三年、その脱隊兵たちは、村政改革や営業の自由、生活困窮者への援助を求める農民一揆を支持し、彼らとの連携を模索しました。この権利を求める民衆に対して、政府は、「逆臣乱賊」とみなし、天皇の軍隊を投入して徹底的に弾圧したのです。長州の農民の権利意識が他地域の民衆に伝播し、大規模な反政府運動に発展することを恐れたからです。

ここで、その政府の施策として断行されるのが、廃藩置県であり、その後の従順な臣民をつくるための教育勅語(明治二十三年発布)に基づく、天皇制イデオロギーによる上からの国民形成です。その結果として、フランス革命において民衆が果たした役割に相当する、この長州の歴史的体験は、政府によって抹殺され、忘却させられたのです。

私の父方のルーツは、長州にあるのですが、ここで述べたように近代国民国家日本の建国において、農

民達がつくろうとした「国のかたち」は、決して、住民を踏みにじる天皇の国ではなかった。農民達がつくろうとした国は、外敵の脅威に対して、自らの安全を守るために、つくったのであって、それは、封建体制を打破し、人々が、平等で豊かに暮らすための国でした。

しかし、結果的には、幕末、共に戦ったはずの鳥尾小弥太ら、旧士族階級の裏切りのために、この農民達の「国のかたち」は抹殺されました。その流れが、冒頭で指摘した、近代以降の沖縄の歴史に通じると思います。

しかしながら、ここで述べたように、国と言っても、元は同じ目線にたった人間がつくったものです。決して、抗しがたいリバイアサンではありません。私が、９５年に、大学生として沖縄に来て、いろいろと学んだり、遊んだりした、沖縄の人々、一人一人も、同じ人間がつくったリバイアサンを、必ず克服できると思いますし、日本国民全体が、リバイアサンを克服するための、この農民の視点による歴史認識を持つ意義があるのではないかな、と思います。

道州制の導入を契機に、現在の民主主義社会の仕組みのもとで、この１４０年前の日本の建国期における課題を、安全保障を含む日本の様々な矛盾が集積する沖縄から、提起し、「住民の安全を守る」ことを第一にした、自治体・「国のかたち」を創出できたらいいなあと思います。

それでは、次の私の私案等について、ご議論をいただけたら幸いです。

（無防備地域宣言）

１　沖縄道州は、戦争の危機に際しては、適切な時期と区域において、1977 年の「1949 年８月１２日のジュネーヴ諸条約に追加される国際的武力紛争の犠牲者の保護に関する議定書」（ジュネーヴ条約追加第一議定書）第５９条による無防備地域宣言を行い、その旨を日本国政府および当事国に通告する。

２　沖縄道州は平時においても、前項の議定書に定める無防備地域の条件を満たすように努める。

（抵抗権）

１　この自治基本条例によって保障された権利が、国および沖縄道州の行為によって侵害されたときは、住民は、これに対して抵抗する権利を有する。

２　沖縄道州の自治権が国の行為によって侵害された場合は、沖縄道州は、これに対し抵抗する権利を有する。

３　国（何ものか）が、沖縄道州の住民の権利を侵害する場合は、沖縄道州は、自らの存亡を賭けて、国に抵抗し、住民の権利を守る義務を有する。

参考資料：

①玉野井芳郎「平和と生存を基調とする沖縄自治憲章」　②新聞記事等（仲地博、諸井敬、島袋純）　③「抵抗権」、「自衛権」、「平和的生存権」の概念　④「国との関係」関連条文表　⑤拙文「自治体による『無防備地域宣言』の意義と課題」　⑥中部圏知事会の「国民保護法制に関する緊急提言」について　⑦現行（都道府県制）と道州制導入における国と自治体の権限配分の概念図　⑧九州地方知事会「道州制等都道

府県のあり方を考える研究会」『中間報告』（平成16年10月27日）　⑨長州奇兵隊の精選と『諸隊暴動』から見る廃藩置県　⑩拙文「陸上自衛隊『島嶼専門即応部隊』の沖縄移駐の可能性」　⑪拙文「地方分権改革における琉球政府モデルの意義」

九州地方知事会の道州制論議については、
福岡県総務部行政経営企画課（TEL　０９２－６４３－３０２８）
http://www.pref.fukuoka.lg.jp/wbase.nsf/98aeab5db7ae34a949256b0000279dea/82556b0b44bd9ca349256e5c00243c90?OpenDocument&Highlight=0,_u229ri44f888919o_