

# 琉球大学学術リポジトリ

日本における地方自治・地方行政の現状と課題：  
沖縄の位置づけも踏まえて

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学法文学部・大学院法務研究科 公開日: 2017-05-27 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 井上, 禎男 メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/36716">http://hdl.handle.net/20.500.12000/36716</a>

## 《研究報告》

第 12 回日中公法学会／日中公法学シンポジウム  
(2016 年 11 月 5 日、於：琉球大学学生会館)  
第 1 セッション「地方自治と地方行政の基本問題」  
第 4 報告

# 日本における地方自治・地方行政の現状と課題 ——沖縄の位置づけも踏まえて——\*

井 上 禎 男

- I 地方自治と地方公共団体
  1. 憲法 8 章における「地方公共団体」
  2. 1963 (昭和 38) 年大法院判決
  3. 道州制の位置づけ
  4. 沖縄の位置づけ——所与の「地方」との位相
- II 沖縄と「自治」
  1. 憲法 92 条の基底
  2. 「住民自治」の場としての視点
- III 日本における地方行政の課題と沖縄
  1. 日本における地方行政の課題
  2. 沖縄の抱える課題
- IV これまでとこれから

---

\* 本稿は掲載に際して主に注 20、26、29、30 を補完し、当日に口頭で述べた点について本文の一部を補足しているが、それ以外は、同一タイトルのもと 2016 年 10 月 16 日に脱稿し、同年 11 月 5 日の学会報告時に配布した原稿をそのまま転載したものである。そのため文献については、当該執筆時点において参照可能であったものを用いた。なお、その後本誌掲載の校正段階で敷衍を要すると考慮した点につき、文末に【補注】として記した。

## I 地方自治と地方公共団体

### 1. 憲法 8 章における「地方公共団体」

憲法 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いて、法律でこれを定める。」と規定する。憲法 93 条は、「地方公共団体には、法律の定めるところにより、その議事機関として議会を設置する。」(1 項)、「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。」(2 項)と規定する。

「地方自治」は、日本国憲法上の要請である(憲法 8 章:92-95 条)。しかしながら、憲法上での「地方公共団体」が何であるのかについて、憲法自体は明らかにしていない。

### 2. 1963 (昭和 38) 年大法廷判決

ここでのひとつの回答は、最高裁大法廷昭和 38 年 3 月 27 日判決・刑集 17 卷 2 号 121 頁(以下「1963 年大法廷判決」という。)の判示にある。ここで大法廷は、憲法上の地方公共団体であるための要件を明らかにした。すなわち、

- a) 「単に法律で地方公共団体として取り扱われているということだけではならず」(以下「要件 a」という。)、
- b) 「事実上住民が経済的文化的に密接な共同生活を営み、共同体意識をもっているという社会的基盤が存在し」(以下「要件 b」という。)、
- c) 「沿革的に見ても、また現実の行政の上においても、相当程度の自主立法権、自主行政権、自主財政権等地方自治の基本的権能を附与された地域団体であることを必要とする」(以下「要件 c」という。)

というものである。

要件 a については、地方自治法(以下「地自法」という。)上ではなく憲法上の地方公共団体が問題にされているのであえて敷衍することもないだろうが、その他の要件に対する批判は存在する。

判決当時の状況と現状に齟齬が生じていることからすれば、果たして要件 b はどの程度充足されるのか疑問だろう。また、要件 c に至っては、これらの権能のうち特に自主立法権の「附与」の主体としての国の位置づけを考えざるを得ない点、ことに憲法上の地方公共団体であるか否かが立法政策によって左右

されてしまうといった批判もある<sup>1</sup>。

1963年大法廷判決は、これらの要件に照らして、区長公選制が採用される前の東京都の特別区（地自法上の特別地方公共団体）が憲法上の地方公共団体には当たらないと判断した。つまり法律すなわち地自法上の地方公共団体（参照、同法1-3条、8条、252条の19、252条の22。根幹的なものは「特別地方公共団体」と「普通地方公共団体」である）の中には、憲法上の地方公共団体として評価されないものが生まれることになる。

現在の地自法上での特別地方公共団体（特別区、地方公共団体の組合、財産区、地方開発事業団）のうち少なくとも特別区については、要件cの観点からすれば憲法上の地方公共団体と評価することが可能だろう。普通地方公共団体（都道府県、市町村）についても、おそらくは同様である。しかしながら普通地方公共団体のうち都道府県に関しては、かつての「官選知事」制度の沿革等からみても、市町村ほどに確たるものとはいえないとする見方もある。それでも多数の理解は、都道府県と市町村の双方を憲法上の地方公共団体とみている。

### 3. 道州制の位置づけ

そうすると、現在なお議論の途上にある「道州制」の導入をわが国において図る場合には、既存の憲法上の地方公共団体である都道府県・市町村・特別区との権限の異同を踏まえる作業が第一段階となる。ここで、基礎的自治体である市町村の存続が不可欠であるとしても、包括的な自治体である都道府県を廃止する可能性——つまり都道府県と市町村、都と特別区との二層制が憲法上の要請ではないという前提の可否——を考慮しなければならなくなる。

少なくとも、都道府県と市町村の双方が憲法上の地方公共団体であるという多数理解に従えば、特に都道府県を廃する道州制導入には、憲法改正を要することになる<sup>2</sup>。

<sup>1</sup> 参照、塩野宏『行政法Ⅲ〔第4版〕』（有斐閣・2012年）154頁、宇賀克也『地方自治法概説〔第6版〕』（有斐閣・2015年）33-34頁。

<sup>2</sup> 参照、廣澤民生『『地方公共団体』の意義』大石真＝石川健司編『憲法の争点』（有斐閣・2008年）310-311頁、宇賀前掲注1書34-39頁。また、田村達久「道州制・市町村合併」高木光＝宇賀克也編『行政法の争点』（有斐閣・2014年）218-219頁、本多滝夫「第2次安倍政権と地方分権改革」本多滝夫＝榊原秀訓編『どこへ向かう地方分権改革』（自治体研究社・2014年）特に37-43頁も参照。

#### 4. 沖縄の位置づけ——所与の「地方」との位相

憲法自らが憲法上の「地方公共団体」を明らかにしていないことに端を発するこれらの問題が、1963年大法廷判決の判示から、あるいは道州制への展望において語られることは必然だろう。

しかしながら「日本における地方自治・地方行政の現状と課題」を考える際に銘じておくべきは、今日の問題状況へと至る背景理解にも通じる沖縄の位置づけではないだろうか。

日本国憲法の施行は1947（昭和22）年5月3日であり、地方自治法の施行は同年の同法施行令（昭和22年5月3日政令第16号）による。他方、この時期の沖縄では、米国海軍軍政府布告第1号「権限の停止」いわゆる「ニミッツ布告」による日本の行政権の停止のもとで米軍管轄下に置かれることとなり、その後の「沖縄諮詢会（Okinawa Advisory Council）」、さらに「沖縄民政府（Okinawa Civilian Administration）」へと移行する時期にあった。

1951（昭和26）年の「サンフランシスコ講和条約」で日本国は主権を回復したものの、沖縄はなお分離され続け、米軍による施政が維持された。1950（昭和25）年12月に沖縄統治のためのアメリカ政府の出先機関としての「琉球列島米国民政府（USCAR : United States Civil Administration of the Ryukyu Islands）」が設立されたが（1957年から「高等弁務官（High Commissioner）」へと名称変更。その役割については後述する。）、その後1952（昭和27）年4月に米国民政府布告第13号「琉球政府の設立」を根拠に設立された「琉球政府（Government of the Ryukyu Islands）」もまたその組織下に置かれている（なお、米国民政府布令第68号「琉球政府章典」の公布により、当初より期待されていた琉球政府立法院による沖縄の基本法の起草はつひえることとなった）。

日本で1963年大法廷判決が下された時期の沖縄は、琉球政府期にある。しかし、その主席はなお琉球列島米国民政府（USCAR）による任命制のもとにあり、初の首席選挙が実施され基地の全面返還を求めた屋良朝苗（のちの復帰後初代沖縄県知事）が最初の公選による（第5代）琉球政府行政主席に当選するのは、1963年大法廷判決から5年後の1968（昭和43）年のことである<sup>3</sup>・【補注1】。

---

<sup>3</sup> 琉球大学附属図書館には、貴重な原資料を含め多くの琉球・沖縄関係資料が収蔵さ

## II 沖縄と「自治」

### 1. 憲法 92 条の基底

こうした固有あるいは独自の経緯を踏まえれば、1963 年大法廷判決を安易に引き合いに出すことで、あるいはその要件に沿うかたちで沖縄を語ることに躊躇すべきなのかもしれない。

それでも、その要件 c において説かれる「沿革的に見ても、また現実の行政の上においても……基本的権能を附与された地域団体」における「附与」の主体とのかかわり、そして憲法 8 章の冒頭規定である 92 条の「地方自治の本旨」（「団体自治」と「住民自治」）<sup>4</sup> を軸としながら、沖縄における「自治」とその実践を検証することは有意であると思われる。

### 2. 「住民自治」の場としての視点

端的には、1879（明治 12）年の「沖縄県」設置以降も、沖縄は常に不安定な状況下に置かれ続けてきた。しかし、ここでのさまざまな強要や抑圧のもとでも、なおその主体性＝自治を確保する動きが継続的に生じてきた。

そして、そうした自治＝主体性を求めるアクターとしての県民・市民の活動が、今日に至るまでなお顕著であることも注目すべき点である。

戦後（1945 年以降）に限ってみても、いくつかの象徴的あるいは代表的な動きを拾うことができる<sup>5</sup>。

---

れている。デジタルアーカイブや PDF での対応が可能な貴重書・コレクションのみならず、沖縄開架閲覧室でも多くの貴重書・一般書を直接手に取ることができる。ここでは、行政主席官房文書課編集・発行『1958 年版 行政機構関係法令集』（1958 年 1 月）、照屋栄一編『沖縄行政機構の変遷（資料編）』（1979 年）、沖縄県文化振興会公文書管理部編『米国の沖縄統治下における琉球政府以前の行政組織変遷関係資料（1945～1952）』（沖縄県公文書館・2000 年）等を参照した。なお、琉球政府立法院に関しては、琉球政府立法院事務局総務部総務課編『立法院記録』（琉球政府立法院事務局・1970 年）を参照できた。さらにここでは、高良鉄美「復帰直前期の沖縄における憲法状況—立法院における決議、議論等を題材に—」*琉球法学* 93 号（2015 年 3 月）5-38 頁、および本大会第 2 セッションにおける高良報告を参照。

<sup>4</sup> 理論的な制度理解につき、参照、白藤博行「地方自治の本旨」高木＝宇賀編前掲注 2 書 202-203 頁、大津浩「地方自治の本旨」大石＝石川編前掲注 2 書 309-310 頁。

<sup>5</sup> 一般的な歴史書に記載される戦後史の一端である。以下、新崎盛暉『戦後沖縄史』（日本評論社・1976 年）、琉球新報社編集局編『復帰後全記録 現代沖縄事典』（琉球新報社・1992 年）、新崎盛暉『現代日本と沖縄』日本史リブレット（山川出版社・2001 年）、沖縄歴史教育研究会／新城俊昭『高等学校 琉球・沖縄史〔新訂・増補版〕』

\*

\*

\*

- ・ 沖縄戦による沖縄県庁の解体後、沖縄・奄美では、①沖縄諸島、②宮古諸島、③八重山諸島、④奄美諸島の 4 区分が継続していた。このうち、①において最初に創設された行政機構が「沖縄諮詢会」（1945 [昭和 20] 年 8 月。前出）であり、石川民間人収容所の住民代表者会議によって組織された。②では宮古支庁（同年 12 月）、③では八重山支庁（同年 12 月）、④では大島支庁（1946 [昭和 21] 年 8 月）が組織されている。これらの組織は、1946（昭和 21）から 1947（昭和 22）年にかけて「民政府」へと移行する。①では「沖縄民政府」（1946 [昭和 21] 年 4 月）、②では「宮古民政府」（1947 [昭和 22] 年 3 月）、③では「八重山民政府」（同年同月）、④では「臨時北部南西諸島政庁」（1946 [昭和 21] 年 10 月）が組織された。
- ・ 他方、全沖縄次元での問題を検討するために、1950（昭和 25）年 6 月 15 日には琉球列島米国民政府（前出。以下は「USCAR」と用いる。）の諮問機関である「臨時琉球諮詢委員会（Interim Ryukyus Advisory Council）」が発足している。そして、同年 8 月 4 日に公布された「群島政府組織法（The Law Concerning the Organization of the Gunto Governments）」（米国民政府布令 22 号）によって、同年 11 月以降、①が「沖縄群島政府」、②が「宮古群島政府」、③が「八重山群島政府」、④が「奄美群島政府」へと移行する。「沖縄群島」「宮古群島」「八重山群島」「奄美群島」の 4 群島は地方公共団体としての性格を有しており、首長および議会の公選制や住民の直接請求権なども規定されていた（住民側の各組織は、同年 12 月 15 日の極東軍総司令部「琉球列島米国民政府に関する指令」により整備）。
- ・ 翌 1951（昭和 26）年 4 月 1 日には USCAR 設立による暫定的な統治機構である「琉球臨時中央政府（Ryukyu Provisional Central Government）」が米国民政府布告第 3 号「臨時中央政府の設立」により発足し、さらに翌

---

（編集工房東洋企画・2001 年）、琉球新報社編『最新版 沖縄コンパクト事典』（琉球新報社・2003 年）、新崎盛暉『沖縄現代史』（岩波書店・2005 年）、安里進ほか『沖縄県の歴史〔第 2 版〕』（山川出版社・2010 年）、沖縄歴史教育研究会／新城俊昭『教養講座 琉球・沖縄史』（編集工房東洋企画・2014 年）、琉球新報社＝新垣毅『沖縄の自己決定権』（高文研・2015 年）、櫻澤誠『沖縄現代史』中公新書（中央公論新社・2015 年）、上里隆史『マンガ 沖縄・琉球の歴史』（河出書房新社・2016 年）等を参照。

1952（昭和 27）年 4 月 1 日に、「琉球政府」（前出）へと発展的に移行した。この段階に至って 4 地域の分断統治は終わり、群島政府の機能は、中央政府としての琉球政府（立法院・行政主席・裁判所の三権分立）に吸収されることになった。ただし、琉球政府の行政主席は USCAR による任命制のもとに置かれた。なお 1953（昭和 28）年には、奄美群島が日本国に復帰する。

- 1953（昭和 28）4 月 3 日に公布された「土地収用令」（米国民政府布令第 109 号）による住民の土地の強制接取と基地建設（いわゆる「銃剣とブルドーザー」）にともなう軍用地の地代一括払い方針を翌 1954（昭和 29）年 3 月に米陸軍省が発表した。これに対し琉球政府立法院は、全会一致による「軍用地処理に関する請願」を可決している（同年 4 月）。
- 琉球政府初代行政主席であった比嘉秀平らによる対米交渉、アメリカ本国への直訴を受けて、1954（昭和 29）年 10 月には米下院軍事委員会のプライス（下院議員）調査団による視察が実施された。その結果、翌 1955（昭和 30）年 6 月に地代の一括払いを追認する「米国政府下院軍事委員会特別分科委員会報告書」（いわゆる「プライス勧告」）が出された。同月以降、特に顕著に住民の抗議活動が全県下に広がりを見せる。(1)一括払い反対、(2)適正補償、(3)損害賠償、(4)新規接収反対を内容とする「土地を守る四原則」をスローガンとした、いわゆる「島ぐるみ闘争」へと発展することになる。
- 翌 1956（昭和 31）年に、反対運動の旗手であり沖縄の日本復帰を求める沖縄人民党の瀬長亀次郎（琉球政府設立時の立法院議員）が那覇市長に当選する。瀬長の当選後、補助金や融資の凍結や預金封鎖などによる間接的な圧力をかけたにもかかわらず、那覇市民の圧倒的な支持（市民の納税率は 97%まで増加したとされる）を得た瀬長に対し危機感を抱いた USCAR は、那覇市議会への工作・圧力を強めた。市議会は 1957（昭和 32）年 6 月に市長の不信任案を可決し、瀬長は市議会を解散したが、議会選挙では瀬長の支持勢力が議席を伸ばす結果となった。そこで「高等弁務官」（USCAR から移行した職であるが、同年 6 月 5 日大統領行政命令第 10713 号「琉球列島の管理に関する行政命令」に基づき立法院議決の法律修正・拒否権に

加え自らが布告・布令・指令を公布し得るなどの絶対的な権限を有していた)は、同年 11 月 23 日に「市町村自治法(City, Town and Village Autonomy Law)」を改定し、議会による不信任の要件を 3 分の 2 から過半数へと緩和、過去に逮捕投獄等の過去がある者に対する被選挙権の制限に踏み切った。露骨に瀬長を狙い撃ちにしたいいわゆる「瀬長布令」による瀬長追放である<sup>6</sup>。それでも県下全土に広がった反対運動は収まることなく、結局一括払い方針は撤回され、5 年ごとの契約更新、毎年払い、適正価格、用地内における物件補償等での決着をみることになった。

- ・ ベトナム戦争期には、米軍機の墜落や軍人による事件事故が相次ぎ、日本復帰の声が高まる。基地の全面返還を求めた屋良朝苗が最初の公選行政主席(第 5 代)に当選(前出)。復帰運動が高まり、日米両政府が 1969(昭和 44)年に沖縄返還を決定する。しかし翌 1970(昭和 45)年 12 月 20 日には、沖縄市でアメリカ米軍人が民間人をはねた交通事故を発端として、アメリカ施政下での抑圧や権利侵害に対する市民の不満が爆発し、群衆 5000 人規模での軍車両および施設に対する焼き討ち事件が発生した。いわゆる「コザ暴動(騒乱・事件)」である。
- ・ 1972(昭和 47)年 5 月 15 日に、沖縄は日本に復帰した。
- ・ しかしその後も、度重なる米軍機やヘリコプターの墜落<sup>[補註 2]</sup>、基地・軍事施設の建設・移転、米軍人・軍属等による犯罪の発生と日米地位協定に基づく処遇、歴史認識等を契機に、市民が声を上げざるを得ない状況が沖縄では継続している。1995(平成 7)年 9 月に発生した米兵による少女集団強姦事件に抗議する同年 10 月の「沖縄県民総決起大会」(主催者発表で約 85,000 人の参加)、高校歴史教科書の検定で文部科学省が沖縄戦の「集団自決(強制集団死)」から日本軍の強制を示す記述を削除させたことに抗議する 2007(平成 19)年 9 月の「教科書検定意見撤回を求める県民大会」(同約 100,000 人の参加)<sup>7</sup>、2010(平成 22)年 4 月の「米軍普天間飛行場

---

<sup>6</sup> 参照、TBS テレビ制作・2016 年 8 月 21 日放送(<http://www.tbs.co.jp/houtama/last/160821.html>)「米軍が最も恐れた男～あなたはカメジローを知っていますか?」(URL は 2016 年 10 月 16 日時点でアクセス可能)。

<sup>7</sup> 別件ではあるが、沖縄における教科書選定に端を発する教育行政上の重要な問題と

の早期閉鎖・返還と県内移設に反対し、国外・県外移設を求める県民大会」（同約 90,000 人の参加）、2012（平成 24）年 9 月の「オスプレイ配備に反対する沖縄県民大会」（同約 101,000 人の参加）、2016（平成 28）年 4 月に発生した米軍属女性暴行殺人事件に抗議する同年 6 月の「元海兵隊員による残虐な蛮行を糾弾！ 被害者を追悼し、沖縄から海兵隊の撤退を求める県民大会」（同約 65,000 人の参加）などは、その一例である。

\*

\*

\*

苛烈な現実を常に目の前にしている沖縄では、思想の血脈が潮流が途絶えることがない。沖縄で闘いや運動が途絶えないのは、沖縄の人々が米軍の重圧下で民主主義を武器にして闘うことを学んだからであるという指摘<sup>8</sup> は、「住民自治」の場としての沖縄への視点を浮き彫りにするものだろう。

### Ⅲ 日本における地方行政の課題と沖縄

#### 1. 日本における地方行政の課題

直近では 2014（平成 26）年に、比較的大きな地自法改正が行われている。

これは 2011（平成 23）年に審議調査を開始した第 30 次地方制度調査会の「大都市制度の改革及び基礎的自治体の行政サービス提供体制に関する答申（平成 25 年 6 月 25 日）」等を踏まえたものである。2014 年改正の柱は、①指定都市制度（「政令指定都市」とは地自法 252 条の 19 第 1 項の規定によって、政令で指定される人口 50 万人以上の市をいう。）の見直し、②中核市制度（「中核市」とは、地自法 252 条の 22 第 1 項に定める政令による指定を受けた市である。当初は 30 万人であったが、現在の指定要件は「法定人口が 20 万人以上」となっている。）と特例市制度（「法定人口が 20 万人以上」の要件を満たし、地自法 252 条の 26 の 3 第 1 項に定める政令による特別指定を受けた市。当初の人口要件は 20 万人以上で中核市に準じた規模を有するものとして位置づけられていたが、2015（平成 27）年に制度としては廃止。よって、中核市）との統

---

して、2011 年のいわゆる「八重山教科書問題」がある。その詳細については、本大会第 2 セッションにおける田中洋報告を参照。

<sup>8</sup> 前掲注 6 での比屋根照夫・琉球大学名誉教授の発言。比屋根照夫『戦後沖縄の精神と思想』（明石書店・2009 年）も参照。

合、③新たな広域連携制度の創設という3つである。

当該法改正の出発点は、わが国が人口減少社会へと移行しており、2048（平成 60）年には人口が1億人を下回るとの予測のもと、基礎的自治体におけるサービス体制の持続等を図る点にあるとされる<sup>9</sup>。

なお、学会の関心事も軌を一にしており、直近の第15回日本自治学会のシンポジウム（2015年7月、於・立教大学）でのパネルディスカッションテーマは「地方創生と地方分権」であり、また同学会の第15回研究会（同年11月、於・コラボしが21）での滋賀県知事講演のタイトルは「人口減少社会における滋賀創生」であった。そして、共通論題が「人口減少社会における地方の豊かさとは」、「戦後70年と地方自治」、分科会テーマが「憲法と地方自治」、「大都市制度を考える」、「コンパクトシティは実現可能か」となっている<sup>10</sup>。

しかしここでは、現政権下におけるこうした改革が、基礎的自治体である市町村への権限委譲の“丸投げ”になってはいないか、その自治の保障と運用に資する制度構築がなされているのか、支障を生じていないか等の検証が不可欠となる<sup>11</sup>。

## 2. 沖縄の抱える課題

沖縄県の人口は約144万人（2016〔平成28〕年9月時点）であり、そのうち県庁所在地である那覇市の人口が約32万人（同年6月時点）である。那覇市は中核市である。

わが国は全体としてみると人口減少・少子高齢社会へと推移しているが、沖縄県の場合には、少なくともこの20年間では出生率から死亡率を引いた自然増減数が毎年5000～9000の幅で増加しており、20年間で県人口は合計15万人ほど増加している。産業別就業者数は第3次産業（卸売り・小売、サービス業）が増加の一途をたどっており、79.1%となっている（2014〔平成26〕年時点）。しかし有効求人倍率は、全国平均1.11倍であるのに対し沖縄県では0.73

<sup>9</sup> 参照、地方自治制度研究会編『Q&A 地方自治法平成26年改正のポイント』（ぎょうせい・2015年）、また、宇賀前掲注1書49-50および109-112頁。

<sup>10</sup> 参照、日本自治学会『2015年度活動報告集—シンポジウム・研究会—』（日本自治学会事務局・2016年）。

<sup>11</sup> 参照、榑原秀訓「都道府県から市町村への権限委譲」本多＝榑原編前掲注2書45-52頁。

倍（同時点）、1000人当たりの失業率は全国平均3.6%であるのに対し沖縄県は5.4%、若年失業率（完全失業者数に占める29歳以下の失業者数）の割合は、全国平均26.7%であるのに対し沖縄県32.4%（同時点）と厳しい状況にある。国を100とした場合の1人当たりの県民所得水準は、この10年いずれも70%前後にとどまっており、全国最下位を脱していない<sup>12</sup>。

また、沖縄に基地があるのではなく、基地の中に沖縄があると称されるように、「国土面積のわずか0.6%に過ぎない狭い沖縄県に、在日米軍専用施設面積の約74%に及ぶ広大な面積の米軍基地が存在し」、「米軍基地は、県土面積の約10%を占め」ており、「とりわけ人口や産業の集積する沖縄本島においては約18%を占めてい」る<sup>13</sup>〔補註3〕。

そうすると、必然的に基地への経済依存を想起しがちだが、県民所得に占める「軍関係受取」（米軍等への財・サービスの提供、軍雇用者所得、軍用地料）の割合は、1972（昭和47）年の日本復帰時の15.5%から急激に減少しており、1980年代半ば以降は5%前後で推移しているとされる。そうになると、いわゆる基地交付金（国有提供施設等所在市町村助成交付金）と調整交付金（施設等所在市町村調整交付金）に目が向くことになるが、これらは日米地位協定によって米軍関係者が一切の公租公課を免じられ課税権を行使できない代償、端的かつ顕著なものとしては、自治体が基地に対する固定資産税を徴収できないことへの代償としての補填的な財政措置としての性格を有するものと解されている。また、軍用地料収入はその性格上、自治体の財政力向上にはつながらないとされる。さらに防衛整備法（「防衛施設周辺的生活環境の整備等に関する法律」）8条所定の「民生安定施設の助成」および同9条所定の「特定防衛施設周辺整備調整交付金」についても（なお、沖縄だけに限るものではないが）、その決定基準・運用の曖昧さも指摘されている<sup>14</sup>。

<sup>12</sup> データは、沖縄振興開発金融公庫『沖縄経済ハンドブック 2015年度版』（沖縄振興開発金融公庫企画調査部調査課・2015年）掲載分に依拠した。

<sup>13</sup> 沖縄県 HP から参照（<http://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/579.html>）。（URLは2016年10月16日時点でアクセス可能）。

<sup>14</sup> 参照、川瀬光義「基地は沖縄の経済・財政の阻害要因である—『基地依存』をめぐる—」世界 No.868 臨時増刊『沖縄で何が起きているのか』（岩波書店・2015年）164-172頁。またここでは、国と沖縄県との財政関係の諸構造および論点を示す直近

「沖縄は基地に依存し、政府の沖縄振興策に甘えている」との声に対する那覇市長時代の翁長知事の「甘えているのは、沖縄ですか。それとも本土ですか」といった反論、また「基地依存経済どころか、沖縄は米軍基地のおかげで大損をしている」といった仲井間前知事の言説からも明らかなように、もはや県政次元での「脱基地経済」へのシフトチェンジは不可避といえるだろう。そうした方向性が、沖縄経済を大きく好転させる起爆剤になることは、返還後の土地の利活用にかかる経験（新たな雇用の創出と莫大な経済波及効果）からも明らかである<sup>15</sup>。

しかしその反面で、返還後の土地利用や開発行爲を手放して行うことができない現状が沖縄にはある。

「鉄の暴風」と表現される沖縄戦下で投げられたおびただしい数の砲弾のうちの不発弾の処理作業は、いまなお日常の問題である。また、米軍嘉手納基地跡地にある沖縄市のサッカーグラウンド建設用地では、2014（平成 26）年 1 月に枯葉剤と疑われる極めて毒性の強いダイオキシン等を含む大量のドラム缶が土中から掘り出されている<sup>16</sup>。ほかにも鉛や砒素など有害物質による土壌汚染に加えて、米軍訓練場跡地の巨大な遺構物等についても日米地位協定では現状回復義務がないため、返還後に新たな街づくりを行う地方公共団体にとっては、極めて大きな足かせになっている。野田昌春（北谷町長）は、跡地利用までに最低 10 年かかった現実も踏まえ、返還前の調査の不十分さも指摘しながら、国に当該調査の徹底を要望している<sup>17</sup>。

また沖縄県下では、80 万㎡にも及ぶ「所有者不明土地」がいまなお存在して

---

の文献として、池宮城秀正編『国と沖縄県の財政関係』（清文社・2016 年）を参照。あわせて、宮本憲一「沖縄と地方財政」日本地方財政学会編『地方分権の 10 年と沖縄、震災復興』（勁草書房・2012 年）31-41 頁も参照。

- <sup>15</sup> 詳細につき参照、前泊博盛「脱基地経済の可能性」前掲注 14 書「世界」臨時増刊 173-186 頁。
- <sup>16</sup> 経緯と調査結果については、沖縄市 HP を参照（<http://www.city.okinawa.okinawa.jp/about/155/2190>）（URL は 2016 年 10 月 16 日時点でアクセス可能）。
- <sup>17</sup> 先の沖縄市のドラム缶問題とあわせて、参照、琉球朝日放送（QAB）制作・2016 年 4 月 25 日放送「枯れ葉剤を浴びた島 2 ～ドラム缶が語る終わらない戦争～」（<http://www.qab.co.jp/special/ao2>）（URL は 2016 年 10 月 16 日時点でアクセス可能）。

おり、「沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律」62条によって、「当分の間、従前の例に準じ、沖縄県又は当該所有者不明土地の所在する市町村が管理するものとする。」とされている。その結果、復帰の年である1972（昭和47）年から2011（平成23）年までの時点でも、その管理費用の累計は6億円を超過しており、県の財政を圧迫する要因にもなっている<sup>18</sup>。

軍用地の強制使用を担保し、米軍のための土地の安定的な使用を確保するための位置境界明確化法（「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」）の制定、立法による早期解決が国にとって不可欠であり、復帰後わずか5年で解決の糸口が整った位置境界不明地とは対照的に、復帰後40年を経てなお、所有者不明土地については解決の目処すら立っていない（1971〔昭和46〕年と2011〔平成23〕年との比較では、所有者不明土地の73%がなお未判明のままとされる）。国にとっての問題解決の必要性和、実際に声を上げる人がいたか否かが両者の明暗を分ける結果となったこと、そして国民・県民の税金によって今後も利用できない土地としての所有者不明土地が管理され続けることは社会制度上の大きな損失であることが指摘されている。それは、他ならぬ国が沖縄にかかる当該問題あるいは沖縄自体について「放置」してきたことに起因するものである<sup>19</sup>。

#### IV これまでとこれから

まず、道州制構想に関する沖縄の扱いについては、国が示すビジョン<sup>20</sup>とは別に、沖縄自らが醸成する意識と動機づけの必要性が説かれている。それは、

<sup>18</sup> 参照、NHK制作・2013年6月22日放送「沖縄 所有者不明土地が語る戦後」（<http://www.nhk.or.jp/etv21c/file/2013/0622.html>）（URLは2016年10月16日時点でアクセス可能）。

<sup>19</sup> 前掲注18での仲地博・沖縄大学教授（現学長）の発言。

<sup>20</sup> 参照、宇賀前掲注1書35・38頁。同書では高度経済成長期の道州制論、第27・28次地方制度調査審議会答申、2006（平成18）年の「道州制特別区域における広域行政の推進に関する法律」（同法に基づく道州制特別区域となる特定広域団体は、同法施行令により現在北海道のみ）、同年9月の道州制ビジョン懇談会の開催と2008（平成20）年3月の中間報告の内容、同年7月の自民党道州制推進本部による「道州制に関する第3次中間報告」、同年11月の経団連「道州制の導入に向けた第2次提言」、2010（平成22）年6月閣議決定「地域主権戦略大綱」における道州制への言及等が、今日までの状況としてふれられている。

「繰り返し自立を議論」してきた沖縄にとって、「政府によって沖縄のあり方が決められてしまうという危機感」から生じてくるものである<sup>21</sup>。

沖縄県内の政財界や有識者で構成する「沖縄道州制懇談会」は、2008（平成20）年1月に、沖縄を「単独州」とすることで合意形成をみた。そして翌年9月には「第一次提言」を知事に提出している。それは、「沖縄の経済界を中心にオール沖縄体制をつくって、琉球政府の最初のころのモデル、スコットランドモデルとして想定し、関税権と海上保安庁の権限を持つ沖縄州の創設」という構想である。さらに当該構想は2011（平成23年）に結成された「沖縄県議会経験者の会」での結成宣言において、国際人権規約B規約（市民的および政治的権利に関する国際規約）の1条「人民の自決の権利」を沖縄において具体化することにも引き継がれている<sup>22</sup>。

\*

\*

\*

【国際人権規約B規約】第1条<sup>23</sup>

- 1 すべての人民は、自決の権利を有する。この権利に基づき、すべての人民は、その政治的地位を自由に決定し並びにその経済的、社会的及び文化的発展を自由に追求する。
- 2 すべての人民は、互恵の原則に基づく国際的経済協力から生ずる義務及び国際法上の義務に違反しない限り、自己のためにその天然の富及び資源を自由に処分することができる。人民は、いかなる場合にも、その生存のための手段を奪われることはない。

<sup>21</sup> 参照、仲地博「独立琉球共和国・日本琉球連邦・沖縄州」宮里政玄＝新崎盛暉＝我部政明編『沖縄「自立」への道を求めて―基地・経済・自治の視点から―』（高文研・2009年）61-66頁。同書第I部の「沖縄『独立論』と沖縄経済」中には、平恒次「沖縄『独立』への道」、来間泰男『『独立』とは違い沖縄経済の現実』、大城肇「問われている『自立』を担う気概」が所収されている。列記はしないが、以降も第II部「沖縄の基地を問い直す」、第III部「沖縄振興開発の効果を疑う」、第IV部「持続可能な発展の可能性を探る」中でも第一線の興味深い多数の論考が所収されている。またここでは、より最近の文献として屋嘉宗彦『沖縄自立の経済学』（七つ森書館・2016年）および松島泰勝『琉球独立への経済学―内発的発展と自己決定権による独立―』（法律文化社・2016年）を参照。加えて、N27第5号（新星出版・2015年8月）収録のシンポジウム記録と特集梓掲載の各論考も興味深い。また大田昌秀＝佐藤優『徹底討論 沖縄の未来』（芙蓉書房出版・2010年）も参照。

<sup>22</sup> 参照、島袋純「沖縄の米軍基地と自己決定権」日本自治学会前掲注10書82-83頁。

<sup>23</sup> 外務省訳（[http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2c\\_001.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/kiyaku/2c_001.html)）（URLは2016年10月16日時点でアクセス可能）。

- 3 この規約の締約国（非自治地域及び信託統治地域の施政の責任を有する国を含む。）は、国際連合憲章の規定に従い、自決の権利が実現されることを促進し及び自決の権利を尊重する。

\*

\*

\*

沖縄が経験してきた「政策や統治機構」の「作り替え」のなかで、「多様な住民運動、市民運動」を捉えることが可能であるとすれば、今日なお「自己決定権の要求拡大」<sup>24</sup> の前提は整っているとみることもできるのかもしれない。

もともと、沖縄の自治が「支えを失い崩壊しかねない」事態を回避するためには、基礎的自治体の将来像をいかに描くかといったビジョンも不可欠になる。実際のところ、米軍基地建設の現実的な受け入れによって「追い込まれ」、また「自己決定の能力を奪われてきた」、あるいは「国により強いられてきた」ことによって「弱体化」をみている基礎的自治体も沖縄には存在する。ことに経済的な自立、自主財政に関しては、ここで実行不能な政策主張や経済自立を強調することはやめて、過重な期待を排すること、そして経済・産業分野においては「情報収集・調整の役割」に自治体・行政は終始すべきで、『方向』を示す政策を提案することまでにとどめおくべきである、といった指摘も他方においてなされている<sup>25</sup>。

憲法上の自治の保障を得るには、このような今日的な官と民との協働まで1963年大法廷判決の要件 c に読み込まなければならないのだろうか。さらには、そうした環境にあるアクターとしての市民・県民の意識の醸成も要件 b に組み入れるべきなのか。

沖縄が「単独州」となる「道州制」の導入にあっても憲法改正が不可避ならば、日本国憲法下での、換言すれば1968年大法廷判決の要件 a を充足する「単独州」としての沖縄の真価が再び問われることになるだろう<sup>26</sup>。

<sup>24</sup> 参照、島袋純『「沖縄振興体制」を問う—壊された自治とその再生に向けて—』（法律文化社・2014年）246-247頁。

<sup>25</sup> 参照、佐藤学「問われる沖縄の『自治の力』」宮里＝新崎＝我部編前掲注21書173-182頁。

<sup>26</sup> 2005（平成17）年に発足した「琉球自治州の会」による道州制と自治州に関する総合的な「自画像」ないし提言について、参照、『琉球自治州の構想—自立をめざして—』（那覇出版社・2005年）。ここでは琉球新報社＝新垣毅編『沖縄の自己決定権—その歴史的根拠と近未来の展望—』（高文研・2015年）に示される検証と構想も興

しかしこうした潮流が、究極の自立のかたちである「独立」にまで至ることになるのか、この点については率直には見通せない。それでも「脱植民地化」さらには「琉球独立」へと至る議論が、沖縄・琉球の新たな世代の理論的な支えをも容れながら深化している現状は看過できないはずである<sup>27</sup>。

最後に、「辺野古の基地推進を進める日本の立憲主義は、もはや危機ではなく、沖縄においては壊死している、死んでいる」という指摘については、どのように受け止めるべきだろうか。少なくとも、これまでにみてきたような沖縄での「自治」の経験則からは、仮に「辺野古がたとえつくられたとしても」、沖縄における「自己決定権」の主張と「権力を再構成していく」作業は「止まらない」とみるべきなのかもしれない<sup>28</sup>。

法的な問題に限れば、国と県とが司法の場で争うことへの決着は間もなくつく<sup>29</sup>・<sup>[補註4]</sup>。もっとも、1996（平成8）年4月の普天間返還合意を起算点とした20年間のスパンと、遅くとも戦後以降、県民・市民をアクターとした主体性確保の動き＝継続的な自治の実践を起算点とする場合とでは、決定的な差異がある。おそらくは、訴訟当事者である両者にとっての「譲れなさ」から生じる「かみ合わなさ」の原因はこの点にあるのだろう<sup>30</sup>。

味深い。

<sup>27</sup> 例えば、「琉球民族独立総合研究学会（ACSILs）」の活動（<http://www.acsils.org/>）（URLは2016年10月16日時点でアクセス可能）、松島泰勝『琉球独立への道—植民地主義に抗う琉球ナショナリズム—』（法律文化社・2012年）、同『琉球独立—御真人の疑問にお答えします—』琉球館ブックレット（Ryukyu企画・2014年）、知念ウシ＝興儀秀武＝桃原一彦＝赤嶺ゆかり『沖縄、脱植民地化への胎動』（未来社・2014年）、知念ウシ＝興儀秀武＝後田多敦＝桃原一彦『闘争する境界』（未来社・2012年）などを参照。また、2014（平成26）年11月9日付「日本経済新聞」朝刊は、「日本と沖縄を隔てるもの」というタイトルのもとに、編集委員・大石格氏の興味深い論説を掲載している。

<sup>28</sup> 島袋純「沖縄の米軍基地と自己決定権」日本自治学会前掲注10書83頁。

<sup>29</sup> ここでの一連の訴訟とそこに至る経緯に関しては、参照、本多滝夫＝白藤博行＝亀山統一＝前田定孝＝徳田博人『Q&A 辺野古から問う日本の地方自治』（自治体研究社・2016年）、紙野健二＝本多滝夫編『辺野古訴訟と法治主義—行政法学からの検証—』（日本評論社・2016年）。なお、本セッションの高作正博報告でもこの点は詳しくふれられており、別途、第2セッションにおける徳田博人報告でもその仔細が検討されることになる。

<sup>30</sup> 参照、井上禎男・不作為違法確認訴訟提「傍聴記」（同弁論終結時コメント）「琉球新報」2016（平成28）年8月20日付朝刊3面。

本来は双方の「真摯」な「協議」が大前提であったはずで、訴訟の応報では、国と県との立場の違いを埋めることはできないはずである。それは、不作為違法確認訴訟の最高裁判決が出された後でも同様だろう。本来は、「地域の平和と国家の平和とは不可分なはず」であり、「地域の声を押さえつけて言うことを聞かせることが、国家の役割・仕事なのではない。少なくとも、[高江に]機動隊を入れて力づくで基地建設を進めようとする行為からは、問題解決へ『真摯』に取り組む姿勢は感じられない」。いまからでも遅くないので、とりわけ国は「『誠実』な『協議』を再認識すべき」だろう<sup>31</sup>。

そうした沖縄県も含めた地方公共団体と国との協働ないしは率直な意思の疎通こそが、真の「自治」を保障するための絶対条件であると考えなければならないだろうか。

【補注 1】 注 3 に加えてその後、高良鉄美「憲法の『地方自治の本旨』と復帰前の米国民政府と琉球政府との関係」*琉大法学* 96 号（2017 年 3 月・本号）所収を参照。

【補注 2】 直近では機体が大破し乗員 2 名がけがを負った 2016（平成 28）年 12 月 13 日夜の沖縄本島東沖合での MV22 オスプレイの「墜落」ないし「不時着」がある。米海兵隊によるオスプレイ飛行の全面再開発表は同月 19 日であり、日本政府もこれを容認した。また 2017（平成 29）年 1 月 20 日夜には、うるま市伊計島の農道に米海兵隊の攻撃ヘリ AH1 が不時着している。

【補注 3】 本文Ⅲ-2 記載（注 13 対応）についてその後日米両政府は、1996 年の日米特別合同委員会最終報告に示された返還条件が整ったことを確認・合意し、2016 年 12 月 22 日午前 0 時に米軍北部訓練場 4010 ヘクタールの返還に移行した。その結果、日本において沖縄県が占める在日米軍専用施設面積の比率は約 74%から約 70%へと減少している。

【補注 4】 以下の本文の記述ともかかわるが、その後最高裁第二小法廷平成 28 年 12 月 20 日判決（平成 28 年（行ヒ）第 394 号）は、原審福岡高裁那覇支部平成 28 年 9 月 16 日判決（平成 28 年（行ケ）第 3 号）を維持し、国の主張を全面的に認めて上告を棄却している。2016（平成 28）年 12 月 13 日付、同 20 日付の「琉球新報」「沖縄タイムス」等も参照。なお、本文および注 29 につき本稿最終校正段階で、白藤博行「法治主義の限界と諸相—沖縄県辺野古争訟を素材に—」現代行政法講座編集委員会編『現代行政法の基礎理論』（日本評論社・2016 年）第 1 章（1-30 頁）に接した。

---

31 参照、井上禎男・不作為違法確認訴訟の提訴時コメント「沖縄タイムス」2016 年（平成 28）年 7 月 23 日付朝刊 2 面。