

憲法と地方自治——沖縄の闘いから

谷 美穂

子どもと法・21通信2018年11月号に掲載

0、地方自治は民主主義を学ぶこと

2011年まで23区内に住んでいた私には、地方自治は縁遠く、関心も理解もありませんでした。地方自治とは、住民税徴収やごみ収集、もろもろの福祉の窓口といった印象しかなく、人権や平和とは無関係とっていたからです。例えば国が1県につき開拓民1万人を「満洲」に送りだしなさいと言えば、80年前同様、それを拒否することなどできないとっていたのです。

2011年、国立市に転入して以来、公民館の学習会に参加したり、市議会を傍聴することで私は、地方自治に参加することは、具体的な民主主義を学ぶことだと知りました。自分の身近な市政の問題から、人権や平和問題が始まっていることを、肌身をもって知りました。

しかし、転入後の国立市は、保守系新市長が選出され、市民運動が作った市政が、日増しに劣化する時代に突入してしまいました。9年間拒否し続けてきた住基ネットの接続も、8年間拒否してきた国民保護法に基づく保護計画の策定も、多数を占めた保守系市議によって、「法定受託事務だから市議会で議論する余地はない」と、数の力で押し切られてしまいました。この法定受託事務を、効率よく執行させるための地方自治法改正が、2012年にあり、その1項目「不作為の違法確認訴訟」が、今回はじめて辺野古埋め立てで、利用されたことを、最近になって知りました。

1、辺野古埋め立て反対は住民の意思 オール沖縄

2018年8月8日、辺野古沿岸工事が強行される中、文字通り命を張って、政府と対峙していた翁長沖縄県知事が亡くなりました。いいようのない悲しみと怒りでいっぱいです。わずか12日前、おそらく翁長さんは、やせ細った体に何本もの点滴を打って、沖縄県庁で記者会見し、辺野古埋め立て承認「撤回」の手続きを開始した、と表明したばかりでした。

「イデオロギーよりアイデンティティ」を掲げ、辺野古新基地建設反対の闘いを、オール沖縄でつなげてきたのが翁長さんでした。沖縄の反基地闘争は、反戦平和・日米安保・基本的人権など、さまざまな問題とつながっていますが、辺野古埋め立て阻止闘争は、その土地の住民が、国からどういわれようと、郷土の利用は自分たちで決めたいという、地方自治の問題そのものです。オール沖縄とは、すなわち沖縄の住民の総意です。それを無視して、国が国策を強行していいというなら、何の地方自治なのでしょう。その土地の歴史や自然環境、海からの恵み、景観、はては生命の安全、幸福、それらを守っていききたいという住民の意思に反して、一方的にズタズタに粉碎していくのは、憲法違反ではないでしょうか。沖縄の闘いをふりかえりながら、憲法と地方自治について考えたいと思います。

2、憲法と地方自治

1889年に公布された大日本帝国憲法には、地方自治という概念はありませんでした。政治は天皇が国民を涵養するためにあり、国民はその慈愛に報いるために義務を尽くせ、というシンプルな帝国憲法に、そんな概念が入り込む余地などないようです。

それに先立ち、1888年に「市制・町村制」が公布されましたが、「隣保団結の旧慣を存重して益々之を拡張し」として、江戸時代からの近隣組織を尊重するような言い回しをしていますが、市制や町村制の敷き方を論じているだけです。基本的に地方の県や市は、中央集権政治のひとつの駒にすぎないと考えられていました。

1946年に公布された日本国憲法は、「第8章地方自治」と章が設けられ、帝国憲法との違いは鮮明です。第92条地方自治の基本原則、第93条地方公共団体の機関、その直接選挙、第94条地方公共団体の権能、第95条特別法の住民投票が定められました。92条の基本原則とともに、94条の「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」という文言が、その土地の人々によって行われる、具体的な地方自治の自由と権限を、力強くうたっていると思いました。

3、地方自治の本旨

国立国会図書館調査及び立法考査局による「地方自治の論点」那須俊貴（2006年）には、第92条の「地方自治の本旨」という概念が、特に重要であるとありました。憲法の文言に具体的には明記されていないのですが、「地方自治の本旨」には、住民自治と団体自治の2つの要素があり、住民自治とは、地方自治が住民の意思に基づいて行われるということ、団体自治とは、地方自治が国から独立した団体に委ねられ、団体自らの意思と責任の下で行われるということだと解説されています。

憲法制定の協議をした、第90回帝国議会の議事録を見ながら、この8章がどういう趣旨で設けられたかを、政府側議員の答弁の中から拾ってみます。70年前の政治家の思いが、臨場感をもって迫ってきます。「地方自治の本旨と云うことは何を指すのかと云えば（略）国家と云うものと無関係に於いて自治を考えることができる」と云うことが一つの角度となろう（略）国家から故なく干渉すべきでない」と云う一つの原理が生まれて来ると思います」、さらに「今度は地方公共団体の独立的存在を尊重するということに相当の重きを置いて居りまして（略）それらの力或いは存在を合計致しましたものが国家になる訳ではなくて」など、憲法学者であった金森徳次郎国務大臣は、地方自治は国から干渉されてはならない独立した存在であると、目の覚めるような発言をしています。大村清一内務大臣も「日本国民が民主政治を確立して行きます上に於きまして、地方自治、其のものが甚だ重要な役割を果たすものと云うことを確認せられたことと私は考える次第」と、地方自治が民主主義の根幹にあることを、今の国会議事堂の、あの場所で言っているのです。これを沖縄に当てはめて考えればつまり、国から独立した団体である沖縄県の行政は、沖縄県民の意思に基づいて行われなければならない、それが民主主義の根幹だということです。

4、地方自治法

さらに、第92条という地方自治法を見てみます。

「第一編 総則 第一条 この法律は、地方自治の本旨に基いて、地方公共団体の区分並びに地方公共団体の組織及び運営に関する事項の大綱を定め、併せて国と地方公共団体との間の基本的関係を確立することにより、地方公共団体における民主的にして能率的な行政の確保を図るとともに、地方公共団体の健全な発達を保障することを目的とする。」

「第一条の二 地方公共団体は、住民の福祉の増進を図ることを基本として、地域における行政を自主的かつ総合的に実施する役割を広く担うものとする。」

「○2 国は、前項の規定の趣旨を達成するため、国においては国際社会における国家としての存立にかかわる事務、全国的に統一して定めることが望ましい国民の諸活動若しくは地方自治に関する基本的な準則に関する事務又は全国的な規模で若しくは全国的な視点に立つて行わなければならない施策及び事業の実施その他の国が本来果たすべき役割を重点的に担い、住民に身近な行政はできる限り地方公共団体にゆだねることを基本として、地方公共団体との間で適切に役割を分担するとともに、地方公共団体に関する制度の策定及び施策の実施に当たって、地方公共団体の自主性及び自立性が十分に発揮されるようにしなければならない。」

地方自治法は、まず国と地方公共団体の適切な関係と役割分担を決めています。そこで重要なのは、団体が国からは独立した存在であるということ。また役割分担も、その基本とする精神が「本旨」にある、住民の意思と責任の下でなされなければならないということなのです。

5、国と地方公共団体の関係

「辺野古新基地建設」を総体として考える時、安全保障の問題は、「○2」の前半に書かれた国の役割に相当するものだと思います。日米安全保障条約をそのまま続行させた方がいいのかどうか、まだ米軍基地が必要なのかどうか、その基地を沖縄に作らなければならないのはなぜか、それらを検討するのは国家の役目ではありません。

その検討が十分とはとても思えないのですが、よしんば、それが十分であったとしても、国家意思を無条件に受け止めるのではなく、地方公共団体は住民の側に立って、それを受け入れるのか、抗うのかを決める、決める立場にある、決めていいとしているのが、地方自治の本旨ではないでしょうか。安全保障は国が決める、だから地方自治体は反対せずに従えという法律的な根拠は、地方自治法にも憲法にも見当たりません。辺野古新基地建設の反対はオール沖縄です。翁長さんは知事として住民の意思を守ろうとして国と対峙したのです。

この地方自治法の文言を胸に刻んで、最後に翁長さんが辺野古新基地建設の大前提となる辺野古埋め立て承認「撤回」に至ったプロセスを見ていきます。

6、知事に裁量権のある公有水面埋立法による埋め立て承認取り消し

2015年10月、仲井真知事が承認した辺野古沿岸の埋め立てを、翁長知事が取り消しました。この「承認取り消し」とは「公有水面埋立法」という知事に裁量権のある法律の、「国土利用上適正、合理的であり、かつその埋め立てが環境保全、災害防止に十分配慮してある場合以外には埋め立てさせてはならない」という条項に基づいて行われたものです。

新基地建設という国策は、まず辺野古の海の埋め立てをしなければ始まりません。しかし、住民の暮らしの営みに密接に関わる公有水面の埋め立ては、この法律に基づくなら、知事が許可するかどうかの裁量権をもっているのです。辺野古の海の埋め立ては、国土利用上適正でもなく、環境保全の面からも問題があるとして、翁長さんが法律にのっとり、知事の権限でもって、埋め立て承認を取り消したというわけです。

これに対して、沖縄防衛局が私人に成りすまして、国土交通大臣に、行政不服審査法に基づく、承認取り消しの審査請求と、執行停止を申し立てました。つまり、沖縄防衛局長が一市民として、県の行政によって不利益をこうむったので、行政に不服を申し立てますとしたのです。国は一方では、こうして市民を守るための、行政不服審査法を使って姑息に訴え、また一方では、国家としての強権をかざして「代執行訴訟」を起こしました。

これら2つの訴訟に対して、裁判所は2016年3月、国と沖縄県はよく話し合うよう、和解を勧告しました。しかし国は県と話し合う気は毛頭なく、勧告の数日後には、県に「承認取り消しの取り消し」を求める「是正の指示」を出したのです。「取り消せ！」と恫喝したに等しい、まさに国家権力の発動でした。

7、国地方係争委員会申し立てと不作為の違法確認訴訟

沖縄県は「県の自治に対し国が口をはさむのはおかしい」と「国地方係争委員会」に申し立てをしました。この委員会は、地方自治法の規定によって、2000年に総務省内に設置された、合議制の第三者機関です。地方公共団体に対する国の関与について、団体から不服の申し立てがあればそれを審議し、その結果国がおかしければ、勧告がなされることになったのです。審議の結果、国地方係争委員会は、話し合いの継続を求めました。

しかし7月、国は裁判所に、沖縄県の「不作為の違法確認訴訟」を提起しました。この「不作為の違法確認訴訟」は、前述したように、2012年の地方自治法改正項目のひとつで、「国等が是正の要求等をした場合に、地方公共団体がこれに応じた措置を講じず、かつ、国地方係争処理委員会への審査の申出もしないとき等に、国等は違法確認訴訟を提起することができることとする」とあるものです。

「地方自治法2012年改正の意義と課題」(藤巻秀夫)には、「違法確認訴訟制度の創設の理由として、国会審議において総務大臣は、国と地方自治体の間で法律の解釈に相違がある場合に、司法手続によりその解消を図ることが目的であり、国が地方に介入する趣旨ではないと答弁している。また、総務省も、国等による事前規制から事後の是正措置に転換する改革の一環であることを示している」とあり、言い換えれば、地方公共団体からの法定受託事務の拒否は今後、国の代執行など強権発動を招きうるので、司法によって穏便に解決させよう、地方の自治の自主的、自立的活性化のために作ったのだ、とされているということです。

しかし富士通総研の「新・地方自治ニュース 2012No.3」によれば、これは当時、国立市や福島県矢祭町が、長年にわたって住基ネットの接続を拒否するという違法状態があり、「行政法規の適合性・統一性の観点からも問題視されていた」のが発端で、「国と地方自治体間の法的解釈・適用の齟齬を解消する手段として、新たな司法的手続きの整備が求められ」ていたということのようです。全国の地方自治体を一律にしたい、国と地方自治体の考え方を同じくしたい…それは地方自治の本旨を大きく損なうものではないかと危惧されますが、はじめて提起された沖縄県への違法確認訴訟はどういう結果をもたらしたでしょうか。2016年12月、この訴訟は最高裁で沖縄県の敗訴を確定しました。

8、すべての都道府県が拒否したら国は困るじゃないか…？

沖縄タイムス掲載の判決文要旨を読みました。いつもは「高度な政治問題」として安保や基地問題から目をそらす最高裁が、今回は臆面もなく政府側の弁論そのままに、基地問題を語り、判決したことに驚きました。

「地方公共団体には、国防・外交に関する事項を国全体の安全や、国としての国際社会における地位がいかにあるべきかという面から判断する権限も、判断しうる組織体制も、責任を負う立場も有しない。それにもかかわらず、本来、知事に審査権限を付与した趣旨とは異なり、『地域特有の利害ではない米軍基地の必要性が乏しい、また住民の総意だ』として、都道府県全ての知事が埋立承認を拒否した場合、国防・外交に本来の権限と責任を負うべき立場にある国の不合理とはいえない判断が覆されてしまう。国の本来的事務について、地方公共団体の判断が国の判断に優越することにもなりかねない。これは、地方自治法が定める国と地方の役割分担の原則にも沿わない不都合な事態だ。よって、国の説明する国防・外交上の必要性について、具体的な点において不合理と認められない限りは、知事はその判断を尊重すべきである」

この文言には、わが目を疑いました。公有水面の埋め立てを、すべての都道府県が拒否したら国は困るじゃないか、それに、国の判断は地方公共団体の判断より優先されなければならない、だから国がここだと決めたら、住民の総意が反対であっても受け入れなければならない、と言っています。こんな文言が海外に出たら、「民主国家」として本当に恥ずかしいと思いました。前述したとおり、県知事には国防問題の責任は取れませんが、県知事とは独立した地方公共団体の長であり、地方自治法にあるとおり、海からもたらされる住民の財産を守り、住民の福祉に努めなければならない責を負うのです。

9、不作為の違法確認訴訟は国権の強化に使われる

判決文はさらに、公有水面埋立法の「国土利用上適正」を説明するために、なぜ沖縄が基地としてふさわしいかを、グアムや台湾と比較して述べています。現在の東アジア情勢から見れば、沖縄に基地をおく必要性に、疑問があるとする軍事専門家も、少なくありません。最高裁はどれほどの軍事研究書を検討したのでしょうか。その文言の根拠は何なのでしょう。それこそ「高度な政治問題」であり、米軍と国がどこに基地を置くかについて、最高裁が口を出すことではないのでしょうか。

最後に「本件新施設等が設置されなければ、普天間飛行場が返還されない蓋然性が有意に認められる。そうすると、計画されている普天間飛行場跡地利用による沖縄県全体の振興や多大な経済的効果も得られない」とありました。辺野古に新基地を作らないなら、普天間は返還されないぞという国の恫喝に、屈した方が身のためだと言っているのでしょうか。菅官房長官がよく言う「唯一の解決策」を踏襲しただけの文言です。そもそも、返還後の普天間跡地をどう利用するか、それも住民が決めることであって、経済効果云々と、最高裁が口をはさむ筋合いはありません。

しかしなんといっても私の最大の疑問は、辺野古埋め立てと沖縄県での新基地建設をこの訴訟上、ごっちゃにしてもいいのかということです。ここで問われているのは、あくまでも知事に裁量権のある公有水面埋立法の運用に対して、県に違法があったかどうかではないでしょうか。

民主主義もない、司法の独立もない、今の日本の政治情勢では、「不作為の違法確認訴訟」は強権を発動する国を、さらに凶暴にするために使われてしまったのだと思いました。

10、自民党「改憲」案とこれからの沖縄 これからの地方自治

「是正の指示」は正しかったと、「取り消しの取り消し」を認めた最高裁の判決文は、切りばりだらけで、

茶番としか思えないのですが、まるで民主的に勝ち取ったお墨付きのように、政府は意気揚々と、辺野古の埋め立てに邁進してきました。辺野古の海が囲われ、土砂投入を目前に控えて、決死の翁長知事が提出したのが、埋め立て承認の「撤回」だったのです。法律用語の「取消し」と「撤回」は全く違う行為で、取り消しは過去にさかのぼって、その法律効果を消滅させることであり、撤回は撤回した時点から、法律効果が消滅するという事。つまり、仲井真さんが承認したあの当時のことは不問とし、今の時点で、埋め立てが県にとって著しく不利益だから、審議をしてほしいということです。

翁長さん亡き後の沖縄県は、8月31日謝花喜一郎・富川盛武両副知事によって、「撤回」手続きが完了したと発表されました。軟弱地盤の危険性や珊瑚・ジュゴンの環境保全の問題が理由とされ、土砂投入は一旦中止されました。そして9月30日、沖縄県知事選投票開票が行われました。台風の直撃によって、候補者が最後の街頭演説を取りやめざるを得ない異例の選挙でしたが、翁長さんの遺志を継いだ、玉城デニー新県知事が誕生しました。玉城さんの勝利によって、辺野古の海を埋め立てることは許さない、辺野古の新基地建設に反対という県民の意思が、あらためて全国に表明されました。私たちは、へこたれることのない沖縄のつよさに力をもらいます。地方のちからが全国へ。そのちからをはぐくんでいくのが地方自治です。沖縄から日本を変えることができるかもしれない、属国からの脱却も果たせるかもしれない。そんな熱い希望をも抱かずにはおれません。

安倍晋三自民党総裁の3期続投も決定し、第4次安倍内閣も発足しました。これから「改憲」の動きがぐんと早まることは間違いありません。2012年の自民党憲法改正案の中で、地方自治はどう扱われているでしょうか。

「(地方自治の本旨) 第九十二条 地方自治は、住民の参画を基本とし、住民に身近な行政を自主的、自立的かつ総合的に実施することを旨として行う」とあり、本旨がうすっぺらい内容に変質し、行間からは、国の決定に口を出すなという低い声が聞こえてきそうです。また「(地方自治体の種類、国及び地方自治体の協力等) 第九十三条 3 国及び地方自治体は、法律の定める役割分担を踏まえ、協力しなければならない。地方自治体は、相互に協力しなければならない」とあり、地方は横並びになって国の下部機関に組み込まれ、挙国一致がほのめかされているようです。地方自治の精神が骨抜きにされ、協力の名のもとに、国にいいように動員されていくのだとそろそろおそろしくなりました。

地方は国のしもべではありません。独立した機関として、国の決定に対し、住民の意見を明確に表明していく。国がおかしければ突き返し、国策を改めさせていく。そうあっていいはずだし、少数者が物申すからこそ、民主主義と言えるのではないのでしょうか。米軍上陸から73年の闘争の歴史を負う沖縄だから、地方自治がつよく生きているのだと思います。民主主義・基本的人権・平和など、住民がそれらに成熟してこそその地方自治にちがいはありません。

(引用文献の旧仮名遣いはひらがなに改めて使用しました)