

沖縄における地方自治の諸問題 — 憲法学からの管見 —

小林 武

目 次

- I はじめに——本稿の経緯と内容
- II 憲法原理としての地方自治と沖縄
 - 1 日本国憲法第8章「地方自治」の歴史的意義
 - 2 沖縄にとっての憲法の空白期間
 - 3 日本国憲法の制定と沖縄——地方自治法制における本土との異質性
- III 地方自治の諸問題に見る沖縄的特質
 - 1 米軍基地と自治体の「平和のための事務」
 - 2 「地域主権」論と沖縄における受けとめ方
 - 3 沖縄における自治会の位置と役割
 - (1) 地縁団体としての町内会・部落会、自治会
 - (2) 沖縄における自治会——A市の場合
 - (3) 沖縄的特質の示すもの
- IV むすびにかえて——次稿の課題と展望

I はじめに——本稿の経緯と内容

憲法は、地方自治法制の統一的な原則を第8章で定めている。同時に、統治を各地方自治体の住民自治・団体自治にもとづく自律に委ねているから、その運用が自治体ごとに区々であり、それぞれの特質を有しているのは当然である。このことは、沖縄県——以下で「沖縄」という場合、沖縄県全体を指している——にももとよりあてはまる。ただ、沖縄における地方自治については、その特質が際立っているように、筆者には思われる。本稿は、それらの点を憲法学の側から検討しようとするものである。

このテーマにかんしては、筆者は、2013年2月8日開催の沖縄法政研究所第43回研究会で、「沖縄・自治・憲法」と題する報告の機会を得ている。そこでは、この研究会が、研究者に限らず市民の方々にも参加を呼びかける性格のものであることを考慮した報告を準備した。それで、研究会の事前の案内（「報告内容の概要」）には、次のような文章を書いた。

「今回は、沖縄における地方自治のいくつかの問題を憲法学の眼で診てみたいと思います。私は、2011年に本土の大学で定年を迎えて沖縄に移った憲法研究者です（地方自治関係の著書は別掲⁽¹⁾）。当初私に依頼されたのは、憲法学の観点から自治を論じることでしたが、参加者を広く募ったこの会合では、専門的な研究報告をすることは避けました。移沖後日も浅く知見は限られていますが、当面した具体的な課題——過疎地の学校統廃合、基地問題の住民投票、自治会の位置、「地域主権」の受けとめ方など——を紹介して、（出席者の方々と）お互いに沖縄の自治の将来を考えるお話をすることにしました。それを通して、沖縄にとって憲法のもつ意義を明らかにできればと思っています。」

つまり、参加者を研究者以外からも広く募った研究会であることを強く意識した報告をおこなったわけである。そしてこの度、その報告にもとづきつつ「研究ノート」として文章化するにあたって、報告で扱った諸テーマも取捨選択し、憲法学上の地方自治論議に耐えうるものとするべく整理しなおした。とはいえ、本稿でとりあげた沖縄の地方自治にかんするいくつかの問題は、その時点まで在沖2年弱⁽²⁾の間に著者がかかわったものに限定されており、かつ、その観察も管見の域を免れていない。体系性を具えた沖縄地方自治論の構築は、他日を期さなければならない。本稿のタイトルを「諸問題」の「管見」としたゆえんはそこにある。

それらを検討するために、その前提として、まずは、日本国憲法の地方自治の原理を確認しておくことから始めよう。

II 憲法原理としての地方自治と沖縄

1 日本国憲法第8章「地方自治」の歴史的意義

日本国憲法は、地方自治にかんする特別の章、すなわち「地方自治」と題する第8章を設けた。日本国憲法の章立ての形式は明治憲法（大日本帝国憲法）に——その内容は原理的転換を遂げているにもかかわらず——倣っているが、新しい章を2つ加えた。第2章と第8章である。第2章は

いうまでもなく「戦争放棄」であり、まさに、地方自治保障のない官治的・中央集権的統治機構が戦争をする国家体制と適合的であったことを思えば、この2つの章が平和憲法にふさわしいものとして手を携えた形で採り入れられたのは偶然ではない。

明治憲法の場合は、地方自治保障規定を具えていなかった⁽³⁾。もちろん、このことは、明治憲法下の統治制度ないしその運用の中に地方自治の要素がまったく存在していなかったことを意味するものではないにしても、そこでは、地方制度は法律上のものでしかなかったから、その内容をいかに定めるかは立法政策、実質的には行政政策上の問題とされ、結局、基本的に官治的色彩の濃厚な、また政治状況に直接左右されるために戦時下においては崩壊を余儀なくされたような制度に終わったのである。戦後の早い段階で著された代表的憲法注釈書は、この点を痛惜の念をこめて次のように述べていた。——「旧憲法には、地方自治を保障する何らの規定も存しなかったために、昭和18年の地方自治制の改正により、地方自治の形式を維持しながら、その実質は殆ど全く否定され、地方行政は、中央集権的官僚行政の一環となり、地方公共団体は、国政の基本方針を末端まで、浸透させるための国家行政の手段と化した。かように、わが地方自治が容易に、殆ど完全に蹂躪されることになったのは、一つは、憲法上、地方自治が保障されていなかったためである。尤も、憲法上の保障があったとしても、憲法改正の手続によって、その保障を奪うことが理論上不可能なわけではないが、實際上それが極めて困難であったことは疑いを容れない⁽⁴⁾」と。

すなわち、日本国憲法が、他の諸国の憲法と並んで、地方自治を憲法上の原則に位置づけたのは、右のような事態を引き起こした根源の問題を振り出し、自由主義的権力分立原理にもとづく地方分権と民主主義政治の地盤としての地方自治とを実現し、もって国民の基本的人権の保障を全からしめようとしたからにほかならない。

つまり、日本国憲法第8章は、国民主権および人権保障の2つの基本原理を地域において具現するものとして定められている。すなわち、憲法は、

前文第1段の、「国政は、国民の厳粛な信託によるものであつて、その権威は国民に由来し、その権力は国民の代表者がこれを行使し、その福利は国民がこれを享受する」との規定に集約的に実現させる形で、国民が公権力の源泉（また憲法定権力の把持者）であり、公権力の現実の行使者であるとともに、公権力の発動形態としての政治がそれに仕えるべき福利の享受者であるという、人権保障と一体のものとしての国民主権の原理を宣言した。このように理解された国民は、それぞれの具体的な生活の場である地域においては、とりまなおさず地域の主人公としての住民の地位にあって、その地域の公権力の把持者・行使者であり、福利享受者である。いいかえれば、国民主権原理は、地域においては、主権の地域的主体としての住民の自己統治の原理としてはたらくのである。こうして、国民＝住民が自己の生活の場である地域の支配意思を自立的に決定するあり方、すなわち住民自治が導かれ、またそうである以上、それぞれの地域は国（中央政府）から自立した存在としてその政治を自主的に遂行するという団体自治の原則も、必然的に要請される。

こうした国民主権原理に出た趣旨とともに常に確認されるべきものは、近代国家におけるすべての政治制度・統治権力は国民の基本的な人権確保のために設けられており、したがって地方自治制度・地方権力の設定目的も住民の人権保障を措いて他にない、という立憲主義の根本的立脚点である。前掲の憲法前文にいう「〔国政によってもたらされる〕福利はこれを〔国民が〕享受する」旨の言明も、国政、したがってまた地方政治の存在理由が国民・住民の福利実現にあること、換言すれば、国家と地方自治体いずれの公権力も、それが国民・住民の人権を保障・確保するためのものであるがゆえにこそ存立しうるものであることを謳ったものである。つまり、地方自治についていえば、それに憲法的保障が与えられたことは、地方自治を具体化する立法およびその運営は、必ず、憲法の定める諸原則、なかんづく人権保障の要請に即してなされなければならないことをも意味しているのである。

以上述べた事柄は、あまねく日本国・日本国民すべてにあてはまる普遍

的な原則であり、当然沖縄県・沖縄県民にも妥当するはずのものである。しかし、歴史の実際は、そうではなかった。項を改めて述べよう。

2 沖縄にとっての憲法の空白期間

沖縄については、日本国憲法の適用開始は、施政権返還の1972年5月15日である。沖縄戦の1945年以降、実に四半世紀余の間、人々は憲法を奪われていたのである。このことは、繰り返し確認しておかれるべきであろう。しかも、正確に言えば、日本国憲法施行前の2年間は、明治憲法についても沖縄には適用されなかった。すなわち、次のとおりである。

1945年3月26日の米軍の慶良間諸島上陸で沖縄戦は開始され、続いて4月1日に沖縄本島に上陸した米軍は、上陸直後に、南西諸島およびその近海の住民に対する大日本帝国政府の統治権を停止させる「ニミッツ布告」を発し⁽⁵⁾、明治憲法の適用を遮断したのである。その事態は、同年の沖縄戦の終結（6月23日）、ポツダム宣言受諾（8月14日）、降伏文書調印（9月2日）によっても変わることはなかった。明治憲法の天皇主権から憲法原理を国民主権へと転換させて1946年11月3日に公布、47年5月3日から施行された新生平和憲法である日本国憲法さえも、沖縄にはその効力が届けられることはなかった。そして、日本に法的に独立を回復させた1952年4月28日発効の講和条約（サンフランシスコ平和条約）は、その3条で、琉球諸島・奄美群島・小笠原諸島を本土から切り離し、引き続きアメリカの施政権（「行政、立法及び司法上の権力を行使する権利」）の下に置くものであった。結局、沖縄への日本国憲法の適用は、1972年5月15日の本土復帰を待たねばならなかったのである。

このことは、沖縄県民は四半世紀以上、つまり明治憲法の2年を加えて27年間、憲法、言い換えれば基本的人権の保障を奪われていたという、おそらくは近代世界史上他に類例を見ない事態が現実にあったことを意味する。もっとも、その間は、米軍側より発せられる布告・布令の類が基本法を代替していたのだから憲法がなかったわけではない、と説かれることがある。しかし、近代憲法とは人権保障の法典であり、沖縄県民の人権を

確保する法典があつてはじめて、人々は憲法をもつたといえるのであつて、こうした言説は形式論というほかない（なお、アメリカ合衆国憲法の沖縄への適用は検討の余地もなかった。念のため）。

憲法をもたないまま沖縄の人々は、異民族による軍事支配——もとより、1972年までのその支配の形態にはバリエーションがあるが——を受けつづけた。筆者の沖縄移住のきっかけとなつた1959年6月30日にひき起こされた宮森小学校米軍用機墜落事故も、まさにそうした軍事統治下でこそ生じた大惨事だったのである。そうであればこそ、人々は平和と人権の回復を求めて祖国復帰を望んだ。祖国復帰は、平和憲法の下への復帰にほかならなかつた。そして、講和条約第3条の体制の下にありながら、人々の努力は復帰を実現させた。しかし、その祖国は、必ずしも、平和と人権の憲法の実現に誠実に努める政府をもつ祖国ではなかつた。歴代政府のほとんどは、かえつて、自らの存立の根拠であるはずの憲法を敵視してきた。沖縄における憲法の実現、すなわち「憲法普及」は、今日なお課題であり続け、それを民衆が担っているのである。

3 日本国憲法の制定と沖縄——地方自治法制における本土との異質性

以上の概観は、沖縄戦とその後の米軍支配により沖縄と沖縄県民に憲法不在の歴史が強いられたことを明らかにしようとしたものであるが、さらに、視点を内側、つまり憲法にかかわる本土と沖縄の関係に移すなら、そもそも、明治憲法はさておき、国民主権憲法である日本国憲法の制定の際、はたして、沖縄の歴史や実情、また県民の声、つまり沖縄の民意がどの程度反映されていたのか、という原点に立ち還るような問題にぶつかってしまう。筆者は、この問題に焦点を合わせた研究を未だなしえていないので⁽⁶⁾、管見から得た素朴な所感を述べるに過ぎないが、地方自治法制にかかわる次の1, 2の指摘をして批判に委ねることにしよう。

たとえば、2013年1月に、全県（県議会および41全市町村の首長・議会など）の代表者たちが、MV-22 オスプレイ（米海兵隊の垂直離着陸輸送機）の撤去と普天間基地の撤去・閉鎖を求める「東京要請行動」をおこなつたが、

その際の日本政府への要求は「直訴」と表現された。提出された文書には「建白書」の表題が付されていた。筆者は、この行動に満腔の敬意を表し、この文書に深く賛同する者であるが、それは別にして、この言葉に関心をもった。「直訴」とは、「一定の手続を経ず、直接にお上に訴えること。特に江戸時代に、将軍または領主に越訴すること」⁽⁷⁾を言い、また「建白書」も、上位者に自己の意見を申し立てることを意味する言葉である。中央政府と地方自治体の関係は、いうまでもないことであるが、対等者同士の関係であって、そこに上下はない。沖縄側は、謙っているらしく見えるが、礼儀に厚い沖縄の人らしい表現なのであろう。ただ、筆者は、ここに、日本政府に対する沖縄の、いわば他者意識を見る。沖縄には十分な国政参加が保障されてこなかったことの結果として、日本政府は今なお他者なのではあるまいか。

また、地元紙の新聞報道（2013年2月6日付沖縄タイムス）であるが、県総務部長人事が1面第2記事に取り上げられていた。他府県（「本土」）では——筆者の管見の限りであるが——、それはさほどの関心事ではない。他府県の新聞は、地元紙でも、中央政府の閣僚人事にならそのようなスペースを割くであろう。ここには、沖縄における「県」の位置の大きさが映し出されているのかも知れない。感じることを2点指摘しておきたい。ひとつは、沖縄における「県」は、遡れば琉球王府、とりあえずは米統治下の琉球政府の残像を、公権力担当者も県民もともに、その意識の底に残しているのではあるまいか。つまり、沖縄県庁は、米統治下ながらも立法院・裁判所を擁していた「政府」としての琉球政府の——善かれ悪しかれ——後裔なのであって、たんなる地方公共団体の行政庁なのではないのである。重大なことに、県民もまた、日本国憲法適用後40年を経た今なおこの意識を引きずっているのではあるまいか。

もうひとつは、それを支えるものとして、基礎自治体の実態において経済力・統治能力が脆弱であることが指摘できると思われる。とくに、離島・僻地の自治体が多数存在し、その力量は小さい。本来、県は、広域自治体として、基礎自治体の中央政府からの自立を支えることを役割とする。県

は、市町村とともに、中央政府に対する地方政府でこそあれ、県が市町村に対する政府であってはならない。

この点で、日本国憲法は、地方自治の構造について、都道府県—市町村の二層制を採用しているとされるが⁽⁸⁾、その日本国憲法の制定過程における議論の中に沖縄の地方自治制度の歴史や実態はいかほど考慮されていたであろうか。明らかにされるべき課題である。筆者にとっては、これを沖縄の憲法史全体をとらえる研究の中に位置づけて解明していきたいと考えているのである。

以上、沖縄から見た憲法上の地方自治をめぐる本土との異質性の一端にふれたが、この総論的な概括をふまえて、以下に、沖縄における地方自治実現の課題を取り上げて論じてみたい。ただ、それは、移沖後に筆者がかかわったテーマに限られ、内容上も、文字どおりの管見にとどまるものであることを改めておことわりしておかねばならない。

Ⅲ 地方自治の諸問題に見る沖縄的特質

1 米軍基地と自治体の「平和のための事務」

沖縄において憲法上の地方自治の実現をはかるにとって、決定的障害となっているものは、米軍基地であり、それを法的に根拠付けている日米安全保障条約と同条約6条にもとづく日米地位協定であることはいうまでもない。これは、政治的見解のいかんにかかわらず客観的認識から導かれる事柄であって、沖縄の地方自治は、この安保法体系を抜きにしては問題の本質をつかむことはできないといえる。ここでも、2, 3の具体的事例をとおして問題を診ることにしよう。

2012年11月、九州市長会の定例会が開催されたが、そこにおいて沖縄県の市長側から、オスプレイの米軍普天間基地からの撤退を求める決議が提案された。しかし、一部の市長がそれに反対し、決議は全会一致を必要とするところから採択に至らなかった、という出来事があった。筆者がとくに関心を寄せたのは、その反対理由である。すなわち、反対した市長側

は、①国防（ないし外交・防衛）は国の専管事項⁽⁹⁾であるから、こうした決議は市長会にはなじまない、②普天間からの撤退を市長会として決議するのは、他の自治体がオスプレイを引き受けることの約束を意味する、というものであった。このうち、本稿との関係ではとくに前者が注目されるのであるが、それを論じるに先立ち、後者②の論理について一瞥しておこう。

すなわち、それは、安保条約の体制を承認している以上、その負担は全国で、つまりすべての都道府県・市町村で平等に引き受けるべきであるとの、沖縄の側の主張する「県外移設」の要求を否定する論理である。しかし、こうした、沖縄に軍事的負担を押し付けることでよしとする姿勢は問題を解決することにならないだけでなく、倫理上の正当性をもつものではない。同時に、沖縄の人々の主張する県外移設論の真意は、現在強いられている苦しみを他に移せばよいというものではない。誰もが基地の苦しみを味わうことのない日本をつくろう、とするところにある。つまり、原理上、米軍基地の閉鎖・撤去こそが「オール沖縄」の結束の要をなしているのである。さらにいえば、問題の真の解決は、日本国民に軍事的負担を強いている根源はとりもなおさず安保条約の体制それ自体にあることをまっすぐに認識し、この体制そのものを改め、なくす途を探究し、その実現に向かって努力することを措いて他にない、といわなければならないのである。

前者①は、「国防」問題（外交と並べて、防衛・外交問題とされることも多い）には自治体は口出しできないという、国の「専管事項」論である。政府が常に用いる論理であり、そのためもあってであろう、今日広く流布したものとなっており、この九州市長会のように、自治体の側でも用いている状況がある。しかし、これは、日本国憲法の下では成り立つべくもない論理である。たしかに、国際的には、軍の保有と軍事同盟の締結は中央政府の権限とされているのが通例であるといえる。しかし、日本の場合、軍と軍事同盟自身が憲法によって禁止されており、国防を国の専管に委ねる規定はもとより存在しない。かえって、自治体は、住民の生存の権利、安全・健康など福祉を享受する権利を確保することを存在理由とする地方政府で

ある。したがって、自治体は、住民の上記権利の実現のために、それに資する施策を自ら講じるとともに、国も採るよう要求し、また、それに反する国の施策についてはそれを改めさせ、あるいはやめさせるために抵抗することこそ、本来の使命なのである。

そのために、自治体は、「国防」関係の国の法令、また条約についても、自治体の権限である自主的法令解釈権にもとづいて得た自らの見解を国に対して表明することができ、またすべきである。同様に、国のする「国防」政策について、その計画や立法手続に、自治体の根源的役割である住民福祉確保の立場から参加することができる。さらに、広く、平和実現のための条例制定や平和都市宣言などによって平和政策を推進することは、まさに自治体がそれぞれの裁量的な判断に委ねられた事柄であるといわなければならない⁽¹⁰⁾。

これにかんし、沖縄では、まさに沖縄戦とその後のアメリカによる軍事占領の苛酷な歴史の中から、数多くの自治体が多様な平和政策を進めている。ここでは一例にとどめるが、中頭郡北谷町は、1993年以來毎年、広く町民、町外の県民にも参加を呼びかけて、「憲法講演会」開催しているが、その趣旨には自治体としての平和行政の熱意が込められている。例として、2013年度（4月25日実施）の開催要項を取り上げておこう。

「沖縄県民は第2次世界大戦で唯一の地上戦を体験し、多くの尊い人命が失われた。そのために平和を求める思いはことのほか強いものがある。/ 今年には戦後68年が経過し、日本国憲法が第2次世界大戦直後の1947年に制定されてから66年を迎える。

しかしながら、沖縄県においては、日本国憲法制定から25年後の1972年にようやく日本復帰を果した。/ 渴望した平和憲法が適用されたのは今から41年前のことである。/ 現在、社会では改憲等の論議が活発化しているが、私たちは戦争によってもたらされた悲惨な体験による不戦の教訓を、風化させることなく次世代に正しく継承しなければならない。

そのため、日本国憲法の恒久平和の理念を広く町民に知っていただき、身近なものとして感じてもらうことを目的とし、今年度も本町の平和行政の施

策として、下記のとおり憲法講演会を開催する。」（/は、原文では改行）
というものである。

すなわち、「国防」は、国に一任されたものでは決してない。それは、つねに国民・住民の監視の下にあり、国は「国防」についても国民・住民の意思に従わなければならないのである。したがって、自治体には、こうした主権者国民・住民の意思を受けて「平和のための事務」を推進することが当然に許容され、さらには要請されているといわなければならないのである。

2 「地域主権」論と沖縄における受けとめ方

「地域主権」なる概念を正面に掲げた政策が、政治の“1丁目1番地”に置かれるものとして打ち出されたのは、2009年に誕生した民主党政権下でのことであった。

当時、生活第一の公約を掲げて国民の大きな支持をかちえたこの政権が政策の支柱の一つとした「地域主権」改革は、次のようなものとして提唱された。——今や、これまでの自公政権の「依存と分配」の政治から「自立と創造」の政治に変えなければならない。「地域主権改革」は、前政権の、中央にある様々な権限を地方に分け与える「地方分権改革」とは違い、「主権を有する国民が自らの地域を自らの責任でつくる」取り組みである、と（2010年5月25日衆院本会議における原口一博総務・地域主権推進担当大臣の答弁）。

つまり、この提唱は、従前の地方分権政策との訣別を謳いつつ、「主権」という、法の世界において歴史的に明瞭な意味を担っている概念をつかって理論的装いを施したものであった。それは、当時の新政権への期待を背景にして、多くの人々に真の地方自治の前進・実現に向かう意欲的政策であるとの印象を与え、これを好意的に迎え容れようとする雰囲気醸し出された。

とくに、沖縄の場合、わが国の政治史において、太平洋戦争における国内で唯一の地上戦であるところの、住民に「地獄のありつたけを集めた」

悲劇を強いた沖縄戦、その後四半世紀を超えたアメリカの軍事的統治、そして、今なお続く基地重圧と、苦悩を一身に背負う歩みを強いられてきた歴史の中から、今日、ますます自治と自立が強い要求となっている。それゆえに、民主党政権が提起した「地域主権」改革は、この自治・自立の実現に展望を与えるものとして積極的に受けとめられたといえる。つまり、それに期待をかけて、沖縄における義務付け・枠付けの見直し、国の出先機関の原則廃止、国と沖縄県および県と市町村の協議の場の設定、沖縄振興計画の策定、沖縄振興特別交付税交付金の創設などの具体化を求める提案も、沖縄側から出されたところである。

しかしながら、民主党の「地域主権」改革の具体的内容は、本質的に、先の自公政権の「地方分権」改革を継承するものにほかならなかった。しかも、当の提唱者である民主党政権は、その後まもなく弱体化して、「地域主権」改革のことばを口にしなくなり、そして退陣した。国民、とくに沖縄県民の寄せた期待は、見事に裏切られたのである。そもそも、「地域主権」なるものは、法的・理論的概念として成り立つものではない。

すなわち、主権概念は、近代において憲法上実定化されたが、日本国憲法の場合、それを次のような形で採り入れている。——①国家権力の最高性・独立性を意味する主権は、前文第3項で、「自国の主権を維持し」という形で具体化され、また、②国家権力そのものを意味する主権は、41条にいう「国権」がその例であり、そして、③国政の最高決定権としての主権は、前文1項の「ここに主権が国民に存する」、1条の「主権の存する日本国民」という場合がそれにあたる。民主党政権の「地域主権」改革における「主権」は、上のうち③を意識して出されたものであろう。しかしながら、その「地域主権」の意味は、たかだか、「地域主権改革の推進を図るための関係法律の整備に関する法律案」の3条に定める、「日本国憲法の理念の下に、住民に身近な行政は、地方公共団体が自主的かつ総合的に広く担うようにするとともに、地域住民が自らの判断と責任において地域の諸課題に取り組むことができるようにするための改革をいう」との定義に示された類のものにすぎない。つまり、住民に身近な問題について

はできる限り地域住民の意思を尊重して決めるべきだという理念を指すものにとどまっているのであり、それは、上述の本来の国民・住民主権の意味からは程遠い。それは、たとえば社会における生活物資の提供・交流のあり方は消費者本位に定められるべきことを主張して使われる「消費者主権」、また株式会社の運営は株主のためになされることを要求するときの「株主主権」などの用法に見られる、「主権」の比喩的使用と同様に、法学上の意味をもつものではないのである。

そして、その内容は、従来の「地方分権」論と精々程度の差しかないものであるから、それにもかかわらずそれに新しいレッテルを貼るのは、結局、実質的には前政権の政策を基本的に継承したに過ぎないものを、画期的に変革したものと印象付けるための政治的粉飾でしかなかったというほかないのである。沖縄における自立への真摯な要求を理論化する作業は、今後は——この「地域主権」騒動を戒めにして——、時々政権、ないしその政策に拠りかかることなく、そこから常に独立した自由な批判的精神をもって進められなければならないものとする⁽¹¹⁾。

3 沖縄における自治会の地位と役割

(1) 地縁団体としての町内会・部落会、自治会

地域の自治会のあり方については、沖縄の場合、際立った特質を見ることができるようと思われる。ここにいう自治会は、町内会、区(区会)、部落会などと同様、地域を単位に住民によって構成される住民組織である。その歩みを、本土に即して、かいつまんで述べておこう。

すなわち、町内会や部落会は、江戸幕藩体制下の五人組などにもその原型を見出すことができるといわれるが、明治憲法期の地方制度においては、それ自体が行政組織の性格をもつものとして維持された。そして、戦時体制の強化にともなって、1938年ごろから国家総動員体制に組み込まれるようになり、40年の内務省訓令「部落会・町内会等整備要領」により、大政翼賛会の最末端組織として位置づけられた。これによって、町内会・部落会等は、相互扶助の隣保組織でありつつ、そのことを利用して、総力

戦遂行のために不可欠の、戦事行政を支える組織とされ、隣組とともに住民統制の役割を果たした。敗戦後、総司令部は、これを民主化にとつての最大の障害のひとつであると看做して、町内会長・部落会長の公職追放を求めた。日本政府側は旧体制を温存しようとして総司令部に抵抗したが、結局、上記訓令は廃止された。それにより、町内会・部落会等は、その存立の法的根拠を失って公的な団体ではなくなり、法制度外の、事実上の任意団体として存続するようになった。

それ以降、町内会等は、長期にわたって、明確な法的位置づけをもたないまま「権利能力なき社団」の扱いを受けてきたのであるが、1991年の地方自治法改正により、一定の要件の下に「地縁による団体」として市町村長の認可を受けた場合に、公益法人格を有することとなった(260条の2)⁽¹²⁾。そこで要件とされる主なものは、目的が地域の共同活動に資するという公共性にあること(2項1号)、当該地域の居住者すべてが加入でき、現に相当数が加入していること(2号)等であり、加えて、この認可は、当該団体を公共団体その他の行政組織の一部とするものではないこと(6号)、当該団体は、居住者の加入を拒んではならないこと(7号)、民主的運営の下に自主的に活動し構成員に対し不当な差別的取り扱いをしてはならないこと(8号)、特定の政党のために利用してはならないこと(9号)、などが定められている。

もともと、前述のような経過をたどって日本社会で定着をみてきた町内会等は、①加入単位が個人ではなく世帯であること(世帯単位の加入)、②全戸の自動または強制加入であること(自動的加入)、③活動目的が多岐にわたり包括的な機能をもつこと(包括的機能)、④行政の末端において、その補完機能を果たしているものがあること(行政補完機能)、⑤1つの地域に1つの町内会しかないこと(排他的地域独占)、という共通の特性をもつものであることが、従来から指摘されている。つまり、上記の地方自治法260条の2に掲げられた各要件も、一般的に町内会等に現実にもつている要素を確認的に明文化したものであって、法により創出されたものではないといえる。ただし、④にかんしては、法260条の2第6項が、「第1

項の認可は、当該認可を受けた地縁による団体を、公共団体その他の行政組織の一部とすることを意味するものと解釈してはならない。」としていることに十分な留意を払っておかねばなるまい。この点は、すぐ後の沖縄にかんする叙述にも関連する。

（2）沖縄における自治会——A市の場合

以上に概観した町内会・自治会等の歴史的経過とそれをふまえた現行地方自治法を基準にして、沖縄における自治会について見た場合、そのありよう、つまり地位、性格また運用実態は、法が念頭に置いているものと明らかに異なる特徴をもつものであることがわかる。ここでは、沖縄本島のA市（人口約9万5000、世帯数は約4万）を例にとるが、他の自治体でも基本的に変わらないとされる。

A市では、市が、法人格を有する地縁団体として認定した自治会の数は23であるが、その組織率（加入率）は、どの自治会も3割程度である。市が定めた認定規程⁽¹³⁾によれば、自治会としての認定を受けるには「世帯数のおおむね90パーセント以上を有する見込みがあること」（2条2項）とされているが、その乖離ははなはだしい。それにもかかわらず規程が「90パーセント以上」というのは、前掲の法260条の2第2項2号の趣旨を慮ったためであると思われる、実態から遊離している。また、自治会費は、通例、月額1000円余という名目的とはいええない額であり、広範な加入を妨げる一因となっているものと思われる。自治会の会費について、全国の状況は筆者の詳らかにするところではないが、沖縄移住の前にそれぞれ35年間居住した京都市および名古屋市の場合、年額が1000円という名目的なもので、全世帯が加入するための阻害要因にはなっていなかった。沖縄の場合、自治会は、参加者から集めた相当な額の会費と市からの補助金等を財源として活発に事業をおこない、その事業をとおして自治会員に還元する団体であるという性格をもつものとなっているように思われる。

この自治会運営に充てられる財源の詳細をみておこなら、それは、自治会加入世帯の区民から徴収される自治会費、市・社協・青少協・体協等か

らの補助金、区民からの寄付金および施設使用料にかかる収入から成る。このうち、市からの支援に大きな比重がかかっているわけであるが、それは「自治会育成補助金」と「A市福祉振興基金」であり、前者には、加入世帯数に応じて支払われる「運営費」と、事務所の建設費・改修費・広報施設の改修費に充てられる「事業費」に分けられている。後者の基金は、住宅福祉の向上・健康生きがいづくり・ボランティア活動の推進などの地域活動をおこなう団体への補助金である。

それに、とくにA市のように米軍基地を抱える自治体には、防衛局からの補助金である「学習等共用施設建設補助」が加わる。これは市に出されるものであって、市はこれを活用して各種施設を建設し、それを自治会の指定管理に委ね、自治会事務所として使用させている。

こうした自治会に対する公的支援の意義ないし根拠として、A市の文書⁽¹⁴⁾は、次のように述べている。

「自治会活動は地域の住民の繋がりを基礎として成り立っています。自治会活動が活発であると、地域住民同士の支え合い、高齢者や子どもたちを地域で支えあうという意識がはたります。行政のカバーする範囲が及びにくい地域の末端部分までも…自治会の活動を通して、高齢者や子どもたちの安全を図り、健康づくりを促進することができます。また清掃活動、植栽等の環境整備や伝統行事の継承等により地域づくりも行うこともできます。地域の問題解決に向けても一個人として取り組むのではなく、自治会全体の問題として取り組み、必要があれば自治会から行政に対して要請し、課題解決に取り組めます（例：信号機の設置等）。

もし自治会活動が脆弱化してしまうと、住民同士の繋がりが希薄化し、高齢者や子どもたちを地域で支えきれなくなることがあります。（独居老人の孤独死の問題、通学路の安全確保等）。地域の課題についても取り組むことができなくなり、行政にも地域の声が届かなくなる可能性もあります。

したがって、自治会はなくてはならない組織であり、自治会活動や運営がスムーズにいくように、市としてもできる限りの支援をしていく必要があると考えています。」

すなわち、この文書は、自治会が、市行政の末端においてその補完的役割を担うものであることを明確に示している。そこでは、自治体は公的な性格を強く帯びた団体となっているのである。

そして、自治会の運営にあたる役員は、A市の場合、自治会長、書記、理事、班長等であるが、そのうち、自治会長（1名）と書記（1名）は有給である。報酬額は、各自治会によって異なるが、通例、会長には10～25万円、書記には10万円以内（いずれも月額）が支給されている（他の役員は原則的に無報酬であるが、班長には年額5000円程度が支払われているところがある）。その財源は、市から出される前記・自治会育成補助金が充てられており、額は、自治会の自主的な決定に委ねられているという⁽¹⁵⁾。自治会のもつ行政の補完的役割に見合ったものであろう。

そのため、自治会のおこなっている活動は多岐にわたっている。——すなわち、①防犯・安全の確保（防犯灯の設置・維持管理、通学路の安全確保）、②福利厚生（住民の健康診断、ミニデイサービス、独居老人世帯・高齢者世帯の調査、安否確認・声掛け運動、1人暮らしの高齢者への食事配送等）、③環境整備（花・植木の植栽、地域の清掃活動）、④広報（県・市からの広報物の配布等）、⑤伝統・文化行事（大綱引き・獅子舞い・エイサー・スンサーミー等の伝統行事の継承）、⑥青少年健全育成（学事奨励会、ラジオ体操、リーダー研修、夜間パトロール）、⑦スポーツ（区民運動会）、⑧その他（青年会・老人会・婦人会・子供会等の支援）など、きわめて広汎である。

(3) 沖縄的特質の示すもの

このように見てくると、沖縄における自治会の制度と運用は、地方自治法260条の2に照らせば、かなり明瞭な独自の性格を有しており、とくに行政との距離が近く、行政と一体的であるとの印象が否めない。先掲の法260条の2第6項は、自治会を行政組織の一部と解釈してはならない旨明示しているのであるが、A市の例が物語っているように、市の行政事務遂行への積極的協力を補助金等の支給の条件にし、また、一定の役員が市からの補助金で報酬を得ているなど、自治会が行政の下請組織としての色彩

を濃厚に帯びていると指摘せざるをえないのである。

また、政治とのかかわりの問題であるが、ある自治会では、公民館で市会議員の後援会の集いが普通におこなわれているという。法260条の2は、自治会が特定の政党のために利用されてはならない旨定めている(9項)が、市は、市民から苦情がないかぎり関与しないという立場をとっている⁽¹⁶⁾。もっとも、実態上、市議選の候補者は当該自治会をつくっている地域(区)の代表のような性格をもっている、という状況もある。とはいえ、それは、やはり、上記の法条の規定の精神にそぐわないものでないか否かを精査しておくべきではないかと思われる。なお、宗教とのかかわりについては、憲法上の政教分離原則の観点から論じられるべき事柄であるが、市民からの苦情や指摘はこれまでにはない、とされる⁽¹⁷⁾。

ここに、沖縄の自治会のもつ特質の一端を見た。地方自治法から乖離していると思われる点がいくつもあることは否めないが、実態上、地方自治の実現に不可欠の役割を果たしていることもけっして見落とされるべきではない。筆者が強い印象を受けた事例で言えば、沖縄でも進行している過疎による学校統廃合⁽¹⁸⁾で、地域の文化、スポーツまた伝統行事のセンターであった学校がなくなった後、地域を支えるものは公民館(自治会)を置いて他になく、地域住民から寄せられる期待は前にも増して大きい。また、米軍基地問題をはじめとする沖縄の人々が担わされているきびしい課題について自治会の場で交わされる話し合いが、人々の心を通わせ、「オール沖縄」と呼ばれる幅広い結集につながっている、という指摘もよく耳にするところであって、筆者にとっても是非検証したく思う課題である。

以上の不十分な観察からも、沖縄の自治会については、そのあり方は、地方自治法の物差しを画一的に当ててそこからの逸脱の距離を測るのにはたして適するものであるのだろうか、という疑問に辿りつく。それは、本土における一般的な自治会・町内会とはそもそも異質なものであって、それ自体の独自性に評価を加えるべきではないか、という思いである。さらに進んで、地方自治法の制定時(1947年)に、また同法の改正で260条の2が増補された際(1991年)に、沖縄における地方自治の歴史と実態、ま

た町内会・部落会や自治会の姿が考慮されたのか、考慮されたとしてどの程度であったのか、検討しなおさなければならないと思う。より根本的には、日本国憲法の制定過程、とくに第8章の論議に沖縄は反映されたのか、十分に考察されなければなるまい。これについて、筆者は、今のところ、沖縄は、ここでも他者扱いされたまま、出来上がった法的枠組みの中に組み入れられたのではあるまいか、と仮説的に考えつつ自身の課題としているところである。

IV むすびにかえて——次稿の課題と展望

多くの検討すべき事柄を残したまま本稿を終えることになるが、次稿で扱うべき課題の整理のみをおこなって、むすびにかえたい。

まず、本稿の土台をなす2013年2月8日の法政研究所における報告では、ここで扱ったテーマの他に、次のものも取り上げていた。——すなわち、①学校統廃合と地域の自治、②地方自治法上の100条委員会、③憲法95条（特定地方自治体適用立法への住民投票）の死文化状況、および、④条例による米軍基地公害規制の可能性、といった問題群である。また、本稿執筆の作業をとおして、先の研究会で提示したものに加えて、自治体と宗教、とくに政教分離原則とのかかわりについても論じなければならないことに気付いた。そして、これらのいずれのテーマの考察にあたって、沖縄の歴史と実態をできるだけつぶさに知り、その原点と現点をふまえた展望をもつことが不可欠であると思う。

なお、その地方自治の展望にかかわって、今日、「琉球独立」論——帰一してはいない諸々の立場・潮流——をいかに受けとめるかは、避けて通ることのできない課題であろう。筆者は、「独立」のあれこれの主張について、それが何からの独立を主張するものであるかが評価の要となる基準であると考えている。とりわけて、それぞれが日米安保条約体制をいかに論じているかに大きな関心を寄せて、これから考察を深めたいと思う。

この点も含め、次稿の課題として、ひとまず筆を措く。

註

- (1) これまでに公刊した地方自治関係の拙著として、『自治体憲法〔自治体法学全集2〕』（山下健次教授との共著。学陽書房・1991年）、『地方自治の憲法学』（晃洋書房・2001年）、『憲法と地方自治〔現代憲法大系13〕』（渡名喜庸安教授との共著。法律文化社・2007年）がある。
- (2) 筆者は、2011年3月まで、南山大学、愛知大学教授。定年退職の後、同年4月に沖縄移住。その動機は、1959年、宮森小学校米軍ジェット機墜落事故を知って、この不条理を沖縄で考えたいとの思いを抱いたことにある。現在、宜野湾市在住。
- (3) 詳細については、前出『地方自治の憲法学』（註1）33～42頁への参照を請う。
- (4) 法学協会（編）『註解日本国憲法』下巻（有斐閣・1954年）1361頁。
- (5) 正確な公布月日は不詳とされる。たとえば、参照、沖繩百科事典（沖繩タイムス社・1983年）下巻 135頁「ニミツツ布告」〔島袋鉄男執筆〕。
- (6) 筆者にとって、沖縄における憲法史を、近代、つまり、ほぼ幕末の西欧憲法思想の流入時期から現在までわたって通史として把握することが必須の課題であると考えている。
- (7) 『広辞苑』第6版（岩波書店・2008年）参照。
- (8) 二層制は、日本国憲法が明文で規定しているものではない。しかし、憲法制定過程で、総司令部案が具体的に、府県、首都地方、市、町などを挙げていたこと（これは、のちに日本側の要望を容れて、たんに「地方公共団体」となったが）、またとりわけ、わが国では1世紀を超える歴史をもち、住民生活の中に定着したものとなっていて、民主的自治制度を実現するのにも適した制度とみなされていることを根拠に、憲法上の制度と考えるのが通説である。
- (9) この「国の専管事項」論は、国側が常套的につかう論理である。一例に過ぎないが、本稿執筆中にも、沖縄県名護市市長選挙のさ中に、政権政党である自民党の石破茂幹事長は、この選挙戦で普天間基地の移設問題が最大の焦点となっていることに関連して、「名護、県北部地域の発展を考える選挙だ。基地の場所は政府が決めるものだ。」と述べて、移設反対の立場をとる現職市長を牽制した（2014年1月13日付沖繩タイムス）。
また、同年2月に施行予定の東京都知事選挙に立候補する意向を固めた細川護熙元首相が「脱原発」の政策を掲げていることに対して、安倍晋三首相は、エネルギー政策は「国民みんなの課題だ」という口吻で、国の専管事項であることを主張した（2014年1月14日付沖繩タイムス）。
- (10) ここに述べた自治体の「平和事務」論の詳細は、拙稿「地方自治体の『平和のための事務』をめぐる法と政策」政策科学（立命館大学）3巻3号（1996年）への参照を請う。
- (11) このテーマにかんする私見については、参照、拙稿「『主権』概念と『地域主権』改革」愛知大学法学部法経論集191号（2012年）55頁。
- (12) 地方自治法260条の2を抄出しておく。
 - ① 町又は字の区域その他市町村内の一定の区域に住所を有する者の地縁にもとづいて形成される団体（以下本条において「地縁による団体」という。）は、地縁的な共同活動のための不動産又は不動産に関する権利等を保有するため市町村長の認可を受けたときは、その規約に定める目的の範囲内において、権利を有し、義務を負う。
 - ② 前項の認可は、地縁による団体のうち次に掲げる要件に該当するものについて、……申請に基づいて行う。
 - 一 その区域の住民相互の連絡、環境の整備、集会施設の維持管理等良好な地域社会の

維持及び形成に資する地域的な共同活動を行うことを目的とし、現にその活動を行っている」と認められること。

……

三 その地域に住所を有するすべての個人は、構成員となることができるものとし、その相当数の者が現に構成員となっていること。

……

- ⑥ 第1項の認可は、当該認可を受けた地縁による団体を、公共団体その他の行政組織の一部とすることを意味するものと解釈してはならない。
 - ⑦ 第1項の認可を受けた地縁による団体（以下「認可地縁団体」という。）は、正当な理由がない限り、その区域に住所を有する個人の加入を拒んではならない。
 - ⑧ 認可地縁団体は、民主的な運営の下に、自主的に活動するものとし、構成員に対して不当な差別的取扱をしてはならない。
- (13) 「A市自治会の認定に関する規程」（昭和60年4月1日訓令第5号）第2条の定める自治会認定基準は、次のとおりである。
- 第2条 自治会として認定を受けようとするものは、次の各号に掲げる要件を備えていなければならない。
- 一 自治会を組織しようとする世帯数が500世帯以上であること。
 - 二 自治会を新設した時点において、自治会構成世帯数が自治会構成世帯数が当該地域に存する（ママ）住民基本台帳世帯数のおおむね90パーセント以上を有する見込みがあること。
 - 三 道路、河川等恒久的なものにより区域を特定することができ、その区域に飛び地等がない合理的な一団の区域を形成していること。
 - 四 自治会としての活動計画、事業計画を有すること。
 - 五 自治会として認定された場合における名称を有すること。ただし、既存の自治会と混同し易い名称を用いてはならない。
 - 六 市政運営に積極的な協力意識を有すること。
 - 七 会則又はその案を有すること。
- (14) A市市民生活課作成文書「自治会について」（文書に日付はないが、2013年12月24日に受領した）。
- (15)・(16)・(17) いずれも、2013年12月24日にA市市民生活課において聴取したところによる。聴取に懇切に応じて下さったことに厚くお礼を申し上げたい。
- (18) 沖縄県うるま市における学校統廃合については、後日紹介する機会をもつことを願っている。

（2014年1月19日 脱稿）

