

『住民と自治』(通巻646号)2月号付録 2017年2月1日発行 自治体研究社

とちぎの地域と自治

とちぎ地域・自治研究所 所報 第169号

〒3210218 壬生町落合 1-15-5 ポラーノ・どんぶり103号 TEL/FAX 0282(83)5060

メール: support@tochigi-jichiken.jp ホームページ: http://tochigi-jichiken.jp

郵便振替 00170-7-251641 とちぎ地域・自治研究所

- 辺野古争訟から考える日本の地方自治 (下) 白藤博行 ----- 3



地方議員研修会 (第14期とちぎ自治講座)

「国保の都道府県単位化と市町村の課題」

～住民のための国保再生を～

時間変更

❖日時 2017年1月28日(土) 10:00~12:30

❖講師 長友薫輝氏 (三重短期大学教授)

❖ところ パルティとちぎ 研修室304

(とちぎ男女共同参画センター 宇都宮市野沢町4番地1、TEL 028-665-7700)

❖参加費 議員 2,000円、一般 1,000円

安倍暴走内閣と日本の未来

佐々木 剛 (副理事長兼事務局長)

激動の新年、明けましておめでとうございます。本年もよろしくお祈りします。年頭に当たりひとことご挨拶申し上げます。

安倍内閣の本質 — 戦後レジームからの脱却

— アメリカの世界戦略に合流する軍国主義復活体制の確立

安倍内閣が発足した当時、盛んに安倍氏が表明していた言葉がこの「戦後レジームからの脱却」でした。戦後の日本を支えてきた平和憲法を敵視し、世界に誇る憲法の人権思想 (基本的人権) や憲法前文、9

条に代表される不戦の思想を全面否定し戦争ができる国に根本的に作りかえること。

安倍氏がどのような少年期青年期を過ごしたかは知るところではありませんが、日本会議の主導や戦犯を祀り戦争を賛美する

総本山の靖国神社への玉串奉納などネオナチストとしての本質を余すところなくさらけ出しています。

それは、戦後の日本の再軍備の過程で、戦犯であった岸信介氏を政治の表舞台に引出し日本の再軍備を準備させた経過を見る時、安倍氏が祖父が果たせなかった日本の

アベノミックス—使い古した新自由主義的経済政策、“またの呼び方は アホのミックス”

新自由主義経済政策は 1980 年代にレサッチャー、レーガン、中曽根首相が世界的に連携し推進したのがこの経済政策で、多国籍企業に成長した大企業の活動を支える経済政策で、国家財政を総動員し大企業が活動しやすい極端な経済政策を取ったため、

軍事費最優先、大企業奉仕（法人税減税 35%～25%へ）、無駄な公共事業等の財源として社会保障大幅削減と消費税増税

今社会保障分野では、社会保障費の自然増 1 兆円の半額＝5000 億円～3000 億円を毎年削減する「経済財政運営の基本方針＝骨太方針」に基づく措置で、年金は物価スライドで支給年齢を 65 歳～68 歳に引き下げ、さらには 70 歳までを展望しています。

医療と介護の改革を一体的に進める「地域包括ケア」は、明らかに社会保障費の削減が大目標で導入され、さらに 2015 年 9 月に高齢者だけでなく障がい者と子ども、生活困窮者も合わせて地域で面倒を見ることを目指す多機関協働の地域包括ケアが導入されました。

医療介護の現場や地方自治体は、くるく

虚偽と言葉遊びで国民を翻弄—終焉が近い安倍内閣 国民はその本質を見破り始めている

- ① 昨年の参議員選挙では 32 選挙区で野党共闘が成立し 11 選挙区で当選、栃木県でも共産党県委員長が統一候補に、宇都宮市長選では LRT 反対の一点の共闘であと 3000 票で当選するところまで来ました。
- ② 新潟県知事選挙、鹿児島知事選挙での快挙
- ③ TPP の破綻、経済政策で破綻、電通の自殺事件で明るみに出た異常な残業の野

再軍備を完成させ、祖父の無念を晴らしアメリカの世界戦略に合流する体制づくりを急ぐ背景が見えてきます。沖縄だけでなく日本全土の侵略基地への再編、武器輸出、軍学共同、緊急事態法による戦時国家体制づくり、安倍内閣が急ぐこれらの措置はアメリカに追従し軍国主義復活に他なりません。

膨大な国家財政の赤字、著しい格差社会をつくり、挙句の果てにイギリスでは犯罪が極端に増え警察官を 130%増員する羽目になり、サッチャー政権は 10 年目に労働党政権に代わりました。

る日替わりで変わる社会保障政策に翻弄され悲鳴を上げています。介護分野では、容赦なく医療の社会的入院を敵視し 2003 年には社会的入院日数が 32 日であったものが、今日では急性期で入院しても 19 日に縮小され 2025 年には 9 日まで縮小する計画が進められています。こうして容赦なく医療から介護へ激流のごとく患者が流されてきます。また、介護保険分野では介護保険利用料は 3 割負担を狙い（今回は 384 万円以上の所得者は 2017 年より徴収）、さらに第二号被保険者年齢を 20 歳まで引下げ介護保険と障がい者の保険を一本化する動きもそう遠からず実施されます。

- 放し、更なる格差の広がり、あらゆる分野で国民との矛盾が噴き出ている。
- ④ 社会保障分野でも、2018 年介護保険制度改正で打ち出された切り捨て政策に対し介護関係分野の全国組織をはじめ全国知事会、市町村会、各地の 350 を超える議会から切り捨て計画に反対、見直しを求める意見書が寄せられ、総選挙をにらんで自民党から多くの分野で見直しや

次回への先送りがなされる程でした。

もともと民主党前政権の失政が作り出した瞬間的な政治空白で返り咲いた自民党が、3分の2の国会議席を最大限活用しこの期に一気に憲法を改悪し軍国主義体制復活を確立しようとしているのです。

⑤ 戦争法反対の国民運動のかつてない盛り上がり、原発反対をはじめ各分野で巻

き起こる国民的な反撃が遠からず安倍内閣の終焉を作り出すでしょう。

そして何よりも今年秋に予想される総選挙で、戦後の政治史でもかつてない市民と野党共闘の新たな歴史的幕開けで、必ず与党の3分の2議席を割らせ国民の声が届く国会へと作り替える日も近いと確信しています。

第四次県政白書発刊記念講演会(2016.10.30)

辺野古争訟から考える日本の地方自治(下)

白藤博行(専修大学教授)

目次

はじめに

1. 辺野古争訟の概要～代執行訴訟から不作為の違法確認訴訟まで

○ 資料 2016年9月16日福岡高裁那覇支部判決要旨 (以上、前号)

2. 辺野古争訟における国からの不作為の違法確認訴訟の論点 (以下、本号)

3. 地方分権改革の20年とこれから

4. 辺野古争訟から考える日本の地方自治

2. 辺野古争訟における国からの不作為の違法確認訴訟の論点

その判決内容ですが、資料の判決要旨を見てください。これは1人沖縄県だけの問題でなくて、本当に日本の法治主義や地方自治、基本的人権の保障といったあれこれの法律上の約束事を全て無視するような内

◆1 取消権の発生要件(審理対象)およびその判断方法について

1は、審理対象についてです。仲井眞知事と翁長知事のそれぞれの埋立承認処分と埋立承認取消処分があります。沖縄県は、翁長知事の処分が違法かどうかというのを審査対象とすべきであると主張しました。ところが福岡高裁那覇支部は、翁長知事の処分を審査対象にしませんでした。したがって、翁長知事に対して行われた是正の指示の適法違法ということについてもつぶさに審査しないで、仲井眞知事がやった処分が適法か否かということだけに集中しまし

た。これはわかりにくいと思いますが、仲井眞前知事がやったことが適法だったら、翁長知事の処分は、適法な処分を取り消したんだから違法な処分だというこの1点に尽きるんです。何故そんなことが法律上問題になるかという、辺野古の埋立が国土の利用として適切かどうかというのがまず公有水面を埋め立てるときに審査しなければいけないことです(公有水面埋立法第4条第1号、以下「第1号要件」という。)

もう一つ大事なことは、それが環境保全の

関係から問題がないかということです（同第2号）。他にもありますけれどもこの二つが大きな問題です。

仲井眞さんは仲井眞さんで、国の辺野古の埋立行為が国土の利用の仕方として適正かどうかを判断して、良いといった。環境保全もちゃんとされているといったから埋立承認処分をしたわけです。しかし、国土の適正な利用だとか環境の保全とかそういう一般的抽象的な言葉でいわれても、何が具体的にそれに当てはまるかはよく分かりません。だから、実際にはどう判断するかというのは、行政裁量ということになります。そもそも裁量とはなにかというと、判断の幅とか判断の余地のことです。行政裁量があるということは、仲井眞知事も行政裁量があるかもしれないが、もちろん翁長

知事にも行政裁量があるわけです。判決は、仲井眞前知事が行った埋立承認処分には、何が国土の適正な利用か何が環境の保全に当たるかということについて、広い裁量権を認め、その裁量権の行使は間違っていないといえ、それで事は終わりなんだと、つまり裁量権が広ければ、仲井眞知事は広い判断の幅を持っているわけだから法律上これが違法だというのはなかなか難しいわけです。だから裁判所は、いろいろ審査するといいつつ、仲井眞知事の判断は裁量権の逸脱濫用に当たらないから適法だと、適法なんだから翁長知事の処分は違法なんだというわけです。翁長知事の裁量権の行使については全く触れていません。おかしな話です。行政法の理論上は許されない話です。

◆2 「第1号要件審査の対象に国防・外交上の事項が含まれるか」について

次は、2の第1号要件審査の対象に国防・外交上の事項が含まれるかということです。改正前の地方自治法では、国防・外交は国の事務なんだから地方公共団体は関与するなという理解がされてきました。なぜか。以前は、国に帰属する事務だったら国の事務だ、地方公共団体に帰属する事務だったら地方公共団体の事務だという事務の帰属にこだわっていました。帰属というのはどこに属しているかということで、国

に属している事務だったら国の事務だと、地方公共団体に属している事務だったら地方公共団体の事務だというわけです。機関委任事務はほとんど国に属している事務だから国の事務だといわれたわけです。国の事務なんだから、あれこれ地方公共団体が干渉するなよというのがこれまでの議論でした。今は違うぞという話を先程しました。ここで判決には、「国防・外交については」というくだりがあります。

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、また住民の総意であるとして40都道府県全ての知事が埋立承認を拒否した場合、国防・外交に本来的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い、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である。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であると認められない限りは、被告はその判断を尊重すべきである。

随分酷いことが書いてあります。40都道府県、海のない栃木県は入っていませんが、このところは多分小学生が読んでも変だ

と思うと思います。国防・外交の権限を持っている国が、ある所の海を埋立ててここに基地を造ろうとか原子力発電所を造ろう

とかというふうに言ったときに、それについて 40 都道府県の知事が全て嫌だといったら、どこにも造れなくなって大変だと書いてあります。普通、だったら造らなければいいと思いませんか。どこの都道府県も嫌だといっているんだから、なんでそんなものを造るんですかと思うんですけれども。もっとおかしいのは、国防・外交が国の本来の事務だといっているんだけれども、そんな事は現在の地方自治法上はないんです。地方自治法上は国の本来の事務だという概念はありません。例えば国防・外交の事務については、この事務にかかわって、どんな具体的な権限を国が行使し、どんな具体的な権限を地方公共団体の知事が或いは市町村長が行使するかについて、法律がどのように書いているかが重要なんです。その法律上の事務権限の行使の限りにおいて、国と地方公共団体は対等な関係として協力してそれをうまくやるように、適切な役割分担をしなければならないわけです。これ

◆3 「本件承認処分の第1号要件欠如の有無」について

それから3は、埋立承認処分が第1号要件に適合しているかどうかです。沖縄県は米軍基地を提供する地理的優位性がある他にはないんだと、辺野古が唯一なんだということが縷々書かれています。裁判官が国の政策である辺野古が唯一というのをそのまま鵜呑み

◆7 「本件新施設等建設の法律上の根拠および自治権の侵害の有無」について

次に、ちょっと飛ばして、7の「本件新施設等建設の法律上の根拠および自治権の侵害の有無」について、8の「知事が本件指示に従わないことは違法と言えるか」についてのところですが、ここは直接に地方自治に関係するところです。憲法が保障している地方自治、自治権というのは一体何なんだというところに遡って、ちゃん

が国と地方の役割分担というものです。

公有水面埋立法では、埋立承認に関する権限は法定受託事務として、都道府県知事に与えられています。国は、国土交通大臣が公有水面埋立法という法律を所管している大臣ですけれども、埋立承認するかどうかの権限は都道府県知事に与えられています。大臣は、地方自治法上の権限を持っているだけです。知事の権限行使が公有水面埋立法の趣旨・目的に違反してとか、明らかに条文に違反しているというときには、国は、公有水面埋立法のこれに違反していますよ、だから違法ですよ、取消しなさいよということが言える、つまり関与することができるだけです。だから、国防・外交が国の本来の事務だということは、法的意味を持ちません。高裁の裁判官は、その点では何か国防・外交だと、あたかも国が本来の権限を有して、本来の事務を執行するというふうに思っているようだけれども、間違っています。だから地方自治法を全くわかっていなかったということです。

にして、他に基地を作ったら中国から攻撃され、または北朝鮮から攻撃されたときに抑止力にならないんだということを縷々述べています。そんなことは裁判所が判断することではないと思いますが、この部分は余りにも馬鹿馬鹿しいので説明は省略させていただきます。

と理解しておかないと自民党の憲法改正草案のように自治権などというのはずっと後景に退いてしまいます。沖縄県は自治権の侵害だということを縷々述べていますが、それに対して何を言っているかという、7の(2)のところですが、こんなことを賢い裁判官が言うことかと思うんですが、以下の通りです。

(2) 自治権の侵害の有無について

地方自治法および法により許容される限度の国の関与が当然に憲法92条に違反するとは言えないところ、本件指示が地方自治法および法により許容され、本件新施設等についての沖縄の地理的必然性がないとはいえないことに加え、本件新施設等が設置されるのはキャンプ・シュワブの使用水域内に本件埋立事

事業によって作り出される本件埋立地であって、その規模は、普天間飛行場の施設の半分以上の面積であり、かつ、普天間飛行場が返還されることに照らせば、沖縄県の自治権制限・米軍による環境破壊や事件事故等によって本件指示が憲法92条に違反するとはいえない。

要するに、今普天間基地が使っている面積と比べて辺野古の新基地は半分以上の面積だから、面積から比べたら比較にならないだろうと、だから沖縄県の基地負担は軽減するんだと言っているんです。そんな馬鹿なことはありませんよね。辺野古の新基地はアメリカの大きな空母が接岸できて、核装備したのも接岸できて、ひょっとしたら新たな

核基地になるかもわからないようなしっかりとした100年、200年使える基地なんです。普天間基地はもう老朽化して使い物にならないようになっているわけですから、それと比べて基地被害や基地の負担を面積だけで比較しますか。この辺も、だから自治権侵害にならないというおかしな論理がいかなるところから出てくるのかよく理解できません。

◆8「知事が本件指示に従わないことは違法と言えるか」について

次の8のところは、知事が是正の指示に従わないことが違法だと言えるかどうかというところです。特に重要なところは(2)の「不作為の違法の意義について」というところです。ここでは国地方係争処理委員

は国から是正の指示が出されたけれども、この是正の指示が違法ではないかかという国地方係争処理委員会に審査してくださいという審査の申出をしました。これについて、以下のように述べています。

(2) 不作為の違法の意義について

さらに、被告は、国地方係争処理委員会の本件指示の適法性について判断せずに協議すべきであるとの決定を尊重して、国の関与の取消訴訟を提起しなかったものであり、被告の不作為が違法とはならないと主張する。しかし、本件指示の適法性について判断しなかったことについては、国地方係争処理委員会は行政内部における地方公共団体のための簡易迅速な救済手続でありその勧告にも拘束力が認められていないことから、是正の指示の適法性を判断しても、双方共にそれに従う意思がないのであれば、それを判断しても紛争を解決できない立場である。また、国や地方公共団体に対し訴訟によらずに協議により解決するよう求める決定をする権限はなく、もちろん国や地方公共団体にそれに従う義務もない。代執行訴訟での和解では国地方係争処理委員会の決定が被告に有利であろうと不利であろうと被告において本件指示の取消訴訟を提起し、両者間の協議はこれと並行して行うものとされたところ、国地方係争処理委員会の決定は和解において具体的には想定しない内容であったとはいえ、元々和解において決定内容には意味がないものとしており、実際決定内容も少なくとも是正の指示の効力が維持されるというものに他ならないのであるから、被告は本件指示の取消訴訟を提起すべきであったのであり、それをしないために国が提起することとなった本件訴訟にも同和解の効力が及び、協議はこれと並行して行うべきものと解するのが相当である。なお、同和解は代執行訴訟において被告が不作為の違法確認訴訟の確定判決に従うと表明したことが前提とされているところ、被告は本件においてもその確定判決に従う旨を述べており、被告にも国にも錯誤はなく、同和解は有効に成立した。

一文がずっと点で繋がっていて分りにくいんですが、これはどういうことかというところ、沖縄県は国地方係争処理委員会が協議しろといったから協議していますと主張している、だけど、国地方係争処理委員会と

いうのはそんな大層なものかと、元々大したものではないんだということをまず裁判所は言っています。そして、沖縄県に関してはかなり侮辱的なことが書いてあります。代執行訴訟の和解協議の中で、あなた達は

是正の指示があって、それが違法だと思っても国地方係争処理委員会に申出をしない約束をしたのではないか。なのに、国地方係争処理委員会に審査の申出をして、協議しろと言われたからから協議を申し出ていると知っているけれど、それは和解条項違反ではないかと言っているんです。

私はこれを読んでびっくりして、県の弁護団に確かめたんですが、和解協議中に、たしかに裁判所から、国地方係争処理委員会に審査の申出をしないという内容の和解提案が出されたけれども、きっぱりと拒否したというのです。裁判所は、国地方係争処理委員会の審議を無駄だと思っているんです。しかし、この部分は、全部裁判所の作文でした。全く法と証拠に基づいていません。要するに自分の思いだけ書いているんです。そのやり取りが弁護団の中の文章にちゃんと残っているんです。沖縄弁護団は、地方自治法の精神に反する、1999年改正で行政権の中に置かれた国地方係争処理委員会は、まず国の関与があったらこれが適法かどうかを判断するように仕組んでい

⑥上告受理申し立て

そういうふうにとどの部分をとっても、なかなか問題がある判決ですが、直ぐに上告と上告受理申し立てをしているんですが、上告が認められたり、上告受理申し立てが受理されたりするかどうかは分かりません。皆さんは余りご存知ないかも知りませんが、最高裁というのは結構勝手なんです。ある日突然、上告を受理しませんときたりするかもしれません。つまり口頭弁論を開かないまま終わるといことはしばしばあることなので、どうなるかわかりませんが、この訴訟もそういう問題に今直面しています。

長々と辺野古の問題をお話ししてきましたが、地方自治法の問題だとか行政法の問題をずっとやっている、国の行政機関が一体となって地方公共団体にいろいろとプ

るのではないか、それをやらないでどうするのかというように拒否したようです。だから無茶苦茶なんです。仮にも高等裁判所の裁判官がこんなねつ造判決を書いていいのかどうかというのはとっても問題です。ちょっと信じられないくらいです。

国地方係争処理委員会というのは、とても大事な位置づけとして発足したわけです。私の知っている限りでは、初代の委員長は東京大学名誉教授の塩野宏先生、副委員長が藤田宙靖とって当時は東北大学教授でしたが、のちに最高裁の裁判官になります。行政法の現在生きておられるトップクラスのお2人が入っていて、その後も磯辺力教授だとか小早川光郎教授とか名だたる先生方が入っています。だから正しいんだというつもりはありませんが、一応そういう水準の人が入っています。国からいうと、その彼らは判断できないと、そんなものは何にも役に立たないと言っているんです。そのように沖縄県も言って合意していたみたいなねつ造の文章になっているんです。だからこの辺は本当にひどいんです。

レッシュャーをかけてくるというのはしばしばあることです。今回も元々は沖縄防衛局という防衛省の下級行政機関があれこれと主体になってやってきたわけですが、それに国土交通大臣が絡んできて、そのうち国土交通大臣1人では判断できないものだから、内閣の閣議了解ということを根拠にして代執行訴訟を起こしてきたり、是正の指示をしたりしてくるということになりました。ここまではよくあることです。国が一体となって、内閣一体の原則だとかいろいろと理屈を付けてやってくることはよくあることですが、今回痛切に感じたのは裁判所よおまえもかということです。この高裁判決は、国の主張をほとんど鵜呑みです。有り体にいえば引用しているだけです。国の

主張引用判決といっても過言ではありません。

二つ目は、行政法上の理論として、伝統的な行政法理論が積み上げてきて、ここは全体の共通項として前提とせざるをえないというようなところをことごとく無視しています。だから行政法理論としても、ほとんど成り立たない議論が展開されています。これは私が沖縄県に組みしているから言っているのだらうと思われるかもしれませんが、イデオロギーだとか行政法学派の理論的な違いではなくて、法律学の共通の土台を無視しているということが問題なんです。

3. 地方分権改革の20年とこれから

1999年に地方自治法が改正され、施行が2000年ですから16年経っているわけです。その都度いろんな地方自治法の改正が行われてきました。最近でも第六次地方分権一括法が施行されましたけれども、第一次から第六次まで地方自治法も含めて各個別法も改正されてきました。おそらく皆さん方が日頃栃木県の行政だとか市町村の行政で直面している切迫した問題というのは、民主党政権下で始まった法律による義務付け・枠付けの廃止または緩和にともなう条例制定権の拡大の議論だらうと推測します。確かに分権改革で地方自治法の制度的な枠組みは大きく変わったんですけれども、実は、個別の法律そのものの中に法律でこういうことを決めるという中身が沢山あるということと、その法律を具体化するために政省令のレベルでたくさん基準を作って地方自治体が入る余地がないという法律がほとんどだったんです。法律だけでも多分2000弱あると思うんですが、政省令を加えれば、数千数万レベルになると思います。そのほとんどが法律と政省令のところで完結していて、自治体が条例で定めることがほとんどできないような状態だったわけです。だから、法律で義務付けたり枠付け

それから一番大事なのは、例えば地方自治権の侵害についても、面積が半分以下になったから基地の負担は減って自治権の侵害なんかありえないだろうなどという常識はずれの非科学的な認識と地方自治法の無理解がとても酷いことが目立ちます。どうしても最高裁には審理に入って欲しいと思うんですけども、どうなるかわかりません。

(※ 2016年12月20日、最高裁は沖縄県の上告を棄却する判決を下しました。「住民と自治」2月号44頁を参照ください)

たりするところをなくして、できるだけ条例が制定できるようにしようというふうに話が進みました。

そのこと自体は一般的理念的には良いことなんですけれども、なかなか難しいこともあるわけです。典型的には、例えば児童福祉法という法律は、これまでは厚生労働大臣が保育所の最低基準を定めていました。省令で最低基準を定めていたわけですが、その省令の大事な部分を全部条例で定めてもいいというふうに丸投げしてしまうと、酷い自治体はこれまでの基準よりもっと酷い保育所とか児童福祉施設を設置しがちになります。それでは困るというので、いろんな運動団体が反対をしたりして、児童福祉施設に関しては定員と保育士との関係とかある一定の部分は従うべき基準として厚生労働省令で定めましょうということになったわけです。しかし、そのままでは待機児童が多い所では規制緩和をしない限り保育所を増やすことができないので、首都圏なんかでは省令の基準は最低基準ではなくて標準なんだからそれよりも下回った基準で設置してもいいよということで妥協したわけです。そういうふうに条例に丸投げしてしまう印象を与えるようなものも出てく

るわけで、なかなかその辺は難しいわけです。

そういういろんな問題も確かに地方自治法絡みで皆さん直面しておられると思います。ただ、なんか地方自治法改正はあったけれども別に地方では大して変わらないよと思ったり、或いは市町村合併があって制度的には大規模自治体化しているけれどもそんなに現場では変わらない、ただ忙しくなっているだけだというふうに、もし思っておられる住民がいたとしたら、それは大いに間違っていて、やっぱり自治の現場をもう1回いろんな意味で点検していかなければいけないだろうというふうに思います。

沖縄県の事例は、凄く極端な話かなというふうに思っておられる方もいるかもしれませんが、最近の地方分権改革の議論を少し見ながら分権改革のこれからを最後に少し考えてみたいと思います。

1999年に始まった地方分権改革ですが、とても長くなってしまいました。20年あまり続いているわけです。その間に政権交代がありました。政権交代を挟んで地方分権改革を持続していくというのは、なかなか至難の技です。民主党政権下では「地方分権改革」といわずに「地方主権改革」という名付け方もされました。そういうのを冷静に振り返ると、ある研究者は90年代から始まった改革というのは、これまで酷かったものを少なくとも自民政権下で何とか改善しようという改革だったと、だから政権交代が可能な時代になったときに持続可能な分権改革というのはあまり想定されていなかったのではないかと。現在は自民党が安定多数を取っているので近々に政権交代はないかもわからないけれども、でもわかりません。そうすると、やっぱりこれからの分権改革というのは、どの政権が誕生しても持続可能な改革戦略というものを想定しなければいけないだろうという問題提起がなされています。私もそれはそうだろうと思います。

ところが、皆さんご承知のことかと思えますけれども、小規模自治体の消滅論が出て、それと呼応するように地方創生の議論が出てきました。地方創生論の中身は結局さっぱりわからないわけです。地方公共団体の自主性を重んじるという建前のもとで地方公共団体が提案を積極的にしてくださいと、提案募集方式を取りましよう、或いは具体の事業に関しては手挙げ方式といって、手を挙げたところからお金を付けましようという話です。結局中央政府は地方分権のこれからについては、あたかも無為無策のように私には見えます。或いは最近の話で、つくづく思うんですけれども、山梨県の小淵沢で温泉サミットというのがありました。7つか8つの市町村からパネラーとして市長や副市長が参加していろいろ話をしていました。地方自治体が健康づくりのまちづくりをするんだということなのですが、これが国家戦略特区で認められたから、その国家戦略特区の一つとして地方創生政策とドッキングしてやるんだとかいうんですね。これもよく分らない話で、何故わざわざ国家戦略特区が出てこなければいけないのでしょうか。最近の民泊条例もそうです。あれも国家戦略特区の一環としてやっているわけです。もともといろいろな特区から始まっています。構造改革特区から始まって、それから総合特区とか国家戦略特区。特区として認められない限り何かしらの地方公共団体の政策として認められないかのごとき様相を呈しています。結局、国が用意した特区という枠組みの中で手を挙げさせて、その手を挙げた自治体にだけお金を付けるというやり方をさまざまな構えでやっているわけです。こんなものが分権なのかというふうにつくづく思います。従ってこの点も非常に大きな問題だと思います。

結局、地方分権を20年やってきて、なれの果てがこんな状態なのかというのが私

の印象です。学習院大学の櫻井敬子教授とか自治省の元事務次官である松本英昭さんなど、多くの方々は、地方分権改革というのは、結局のところ中央集権の岩盤には行き届かなかったと、中央集権の最後のところを崩せないままになっているといった今日の状況について共通の認識を示したりしています。その後の総務省の行政局長を務めておられる中央官僚たちも一貫してそういう認識をしています。じゃあ、何か手当の仕方があるかという、今のような提案しか出ていないのが現状だろうと思います。櫻井敬子さんなどは、元々の地方自治法の改正に当たっての制度構想自体が間違っていたのではないかということまで言っています。何かというと、結局 1999 年の改正地方自治法というのは、とにかく地方公共団体というのは自立したり自主的自立的に総合的に行政権を与えられたら、自分達のはちゃんとやるという性善説で組み立てられていた。しかし、もし地方公共団体がそもそもそういうものではなくて、自分達で何か自主的自立的にやれないものだとしたら、この制度構想自体が間違っていたのではないかとも言っています。

例えば先程問題にした国地方係争処理委員会の問題、この委員会を置いた趣旨は、国と地方自治体は対等なんだから、国が言っても自治体がそれに対して反対ならばそこで紛争が起こって、そこでぶつかり合う、ぶつかり合ったら違法な是正の指示、違法な国の関与があれば、新しい地方自治法のもとでは地方公共団体は正々堂々と国を相手に国地方係争処理委員会の場で、まずは

法的理論で争って、そこで負けたら裁判所に訴え、司法のフォーラムで決着を付けるんだというのが制度構想だったわけです。

ところが、国地方係争処理委員会には、これまで審査の申し出は 2 件しかありませんでした。今度の沖縄が 3 件目ですが、2 件しかないというのは、そもそも地方公共団体というのは法的な理論で戦う意志がないんじゃないか。そんな性善説に立った地方公共団体の見方自体が誤っているんじゃないか。ならば、止めてしまえと彼女は言っているのです。

もし彼女のいうことが正しいとしたら、今回沖縄県は、そうではなかったわけです。沖縄の経済のことを考えたら、いつまでも補助金に頼っているのではなくて経済的な自立がしたい、基地が撤去されたことを前提とした財政的なシミュレーションをすれば、今の基地経済の 10 倍以上の歳入が見込まれるか分らない。十分に自立できるんだということが一つの論拠になっているし、なんで沖縄だけが日本の防衛島として位置付けられなければいけないんだと、戦争があったら沖縄の人達を盾にして日本本土の人間は助かろうと思っているわけです。だけど、日本列島はアメリカから見ればアメリカの防衛列島にされているわけです。そういう本質を見ないで、沖縄県に辺野古が唯一だといって新基地を押し付けて事を済ませている。それに対して沖縄県はいや違うんだと、自分達は自主自立したいんだと法的論争までして挑んでいるわけです。正々堂々と国地方係争処理委員会に申し出ているわけです。沖縄県の自治への闘争から学ぶべきことは山ほどあります。

4. 辺野古争訟から考える日本の地方自治

①沖縄の民を愚弄する政権が、地方自治を殺す

最後に辺野古からの教訓ということで、辺野古訴訟から考える日本の地方自治ということで、幾つかメモをしておきました、

先程申上げた沖縄の民を日本国憲法のもとの国民として認めないで、あたかも愚弄するような政権が沖縄の自治を殺し日本の

地方自治を殺すという事態に立ちいたっているのではないかというふうに思います。これは決して沖縄の問題ではありません。沖縄で起こっている自治の破壊は、核廃棄

②地方自治強化のための地方分権改革および司法の独立のための司法制度改革は？

二つ目は、せつかく地方分権改革で地方自治法の大改正まで行って、それなりの理念と制度化をしたはずです。それは地方分権という言葉では収まらなくて、もっと地方自治全体の強化のための地方分権改革というはずだったんですが、どうもそのようには国の行政機関は認識していないし裁判官も認識していない。それは恐らく、この間司法制度改革というのが本格的に行われてきたはずだけれども、司法の独立といったものが我が国では残念ながら確立されていない。一体この間の司法制度改革は何だったんだろうかと正直に思います。大学もこの影響を受けて法科大学院狂騒曲じゃないけれども凄い大騒ぎをしました。70 幾つ

③対立の構図【立憲対非立憲】【憲法対安保】【法治対非法治】【国治対自治】【平和対戦争】

それから三つ目の大きな話ですが、今日は沖縄の裁判がこんなに酷くて日本の自治が危ないという話をしてきたんですが、昨年来、若者達のシールズがきっかけで日本の立憲主義が問われています。今更立憲主義かよという話のようにも思いますけれども、沖縄県では残念ながら未だに安全保障条約や日米地位協定に基づくいわゆる安保体制が一貫して続いてきています。法律的には、憲法のもとにある法体系を憲法体系というとする、一方では安保体系とでもいうべき体系が今だに通用している。民事特別措置法、刑事特別措置法、土地収用特別措置法等々あらゆる特別措置法で固められています。今回は、公有水面埋立法の話をしたんですが、これは幸いにも憲法体系のもとにあって、国とても公有水面埋立法に基づいていろいろな政策を展開しなければいけないことになっているんですが、恐

物の処理場に関してとか、いわゆる迷惑施設の処理に関してどこでも起きうる問題です。ですからその問題は私たちがいやという程意識しないとイケないだろうと思います。

あった法科大学院は今では 40 近くが閉鎖状態になりました。法律の勉強をする普通の大学院はほぼ例外なく壊滅状態です。東京大学などは少しは院生がいるかと思いますが、いずれもまずは法科大学院の門を叩いてそこから流れていくというパターンになっています。全国の法学部を有する大学で研究者がほとんど育っておりません。恐らくこれから大学の研究者がとちぎの研究所に来てお話をするという事は多分なくなるだろうと思います。それ程酷い状態です。法科大学院政策は一体何だったんだろうかというところから始まって、司法制度改革を問わないと日本の法治国家の足元が大変大きな揺らぎを来していることだと思います。

らくこの間の事情を見ていて、それから翁長知事がこれからもいろんな許認可で国に抵抗するという事になると、事業が進まないで、公有水面埋立に関わる特別措置法を制定することも準備しているのではないかと想像します。そうすると、もう私たちの手が届かないところに行ってしまう。憲法体系対安保体系という状況です。

それからこれだけ法治主義が蔑ろにされた判決も珍しいということをお伝えしたつもりですが、法治主義対非法治という状況まで生まれています。自治に対しては、国が治めるんだぞという国治が対峙されている。そして平和主義を擁しているはずの日本国憲法ですけれども残念ながら戦争主義といいますかそういうものが台頭してきているということです。従って、選挙が近いとかあれこれ言われていますけれども、衆参両院で3分の2の勢力を支配することに

なれば、早番この平和主義対戦争主義という問題が顕在化してくることは明らかであるだろうということです。それにも拘わらず日本国民の多くが幸せというか能天気と

いうか、渋谷なんかの若者のハロウィンなどの乱痴気騒ぎを、あたかもそれが一番の幸せかのように報道されたりしている現実があるのでなかなか難しいところです。

④憲法の基本的視点、民主主義・地方自治の基本的視点を投げ捨ててはいけません。

私たちはもう一度、憲法の基本的な視点或いは民主主義、地方自治の基本的な視点に立ち戻って考え直さなければいけないだろうと思います。今沖縄で日本国憲法そのものの価値があれこれと毀損されていると私は思います。その毀損を毀損だというだ

けでは何も意味はありません。その中から新たに憲法化すべきもの憲法化する、或いは解釈によって憲法化すべきものが発見されたとしたら、その価値を強化し、回復していくということが私たちの課題だろうというふうに思います。

⑤熟議民主主義+熟議法治主義のススメ

それから最後に、熟議民主主義という言葉をよくお聞きになるかと思います。民主主義といっても、いろんな民主主義の形があるわけです。最近では民主主義が邪魔者だという人もなかにはいて、民主主義ではものが決められないんだということがあたかも真実かのように伝えられる。研究者のレベルでもそういう論文だとか本が結構だされ始めました。そういう意見があっても別にいいですけども、それも民主主義だと思うんですが、民主主義でやはり大事なのは、とことん公の場で討議をし、最終的に自分の意見が通らなくても討議ができたことについて良かったなと思えるような討議がベースになった民主主義が必要だろうと思います。それを熟議民主主義とか討議民主主義或いは場合によってはラディカルデモクラシーという言い方もするんですが、今回私が痛切に感じたのは、仮にも沖縄県の事件に関しては裁判所ですら己の判断でどうも問題を決着しにくいと考えたのかどうか分かりませんが、少なくとも国と沖縄県とのあいだで協議してくださいよというふうな提案をせざるをえない状況があった。国地方係争処理委員会も、国と自治体の対立の構図が続く限り、是正の指示に法的な

判断を下しても本質的な解決にならない。両者の共通の基盤づくりのための真摯な協議を下さいよという結論を導いた。或いは地方自治法の制度の中には国と地方の協議の場が設けられるべきだという考え方に基づいて特別な法律もできています。つまり。法治主義といっても、誰かが最終的な法的判断を理路整然と下すという法治主義ではなくて、或いは闇雲に法律にも基づいて判断を下すという法治主義ではなくて、少し当事者なり関係者がきちんと憲法や法律に基づいた議論を戦わせた上で結論を導くというような「熟議法治主義」のようなあり方も考えなければいけないだろうと思います。

そういうことで今日は長々と辺野古争訟（審査請求も含めて「争訟」といつている）の事態をご紹介をして、皆さんに沖縄の地方自治だけではなくて、皆さん方の地方自治、日本の地方自治といったものをもう一度再検討いただけたらなというふうにお話いたしました。今日はどうもありがとうございました。

（本稿は、講演者の了解を得て、当日の講演録を基に事務局で編集したもので文責は事務局にあります。）