

に自衛隊が市民を監視することは、「プライバシーの権利」「人格権」を侵害する行為であって、最高裁判所の判例（「京都府学連事件」最大判1969年12月24日刑集23巻12号1625頁）からも憲法13条に反して許されない。

5 「住民投票」の問題

(1) プレビシット (plébiscite) の危険性

ほんらい住民投票は、権力担当者が推進すべき政策を決定するためにおこなわれることが求められる。ところが自衛隊誘致をめぐる与那国町での住民投票は、住民意志を聞きながら町の施策を決定するのではなく、町長や防衛省・自衛隊の政策を住民意志の名目で正当化する役割を果たした。

たとえば2008年9月段階の「自衛隊誘致に関する署名」が514筆なのに対して、2011年9月段階の「自衛隊誘致決議の撤回と誘致活動の中止」を求める署名は556筆であった。556筆の中には、「自衛隊誘致に関する署名」撤回の意志表示をした者26名も含まれていた。2012年6月4日、反対派住民は544名の署名で「自衛隊基地建設の是非を問う住民投票条例制定」の直接請求をおこなうが、9月24日、町議会は「住民投票条例案」を2対3で否決した。こうした数字からすれば、たとえば2011年9月段階で「住民投票」が実施されれば、自衛隊誘致反対派は、以前は賛成の署名をしたが撤回者26名と556名で592票、自衛隊誘致賛成派は514名から26名を差し引いて478票となる。自衛隊誘致の是非が問題になっている際、まさに住民意志を問うために「住民投票」が実施されていれば、住民投票の結果は反対派が多数を占めた可能性が高い。しかし町議会は住民の要請を拒否した。そして実際に住民投票が行われたのは、自衛隊基地建設が始まった後、基地建設の「既成事実」が進んだのちであった。「既成事実」がすすむことで、市民の間には「あきらめ」気分が生じた。とりわけ「自衛隊反対」と確たる意志を有していない市民の間には「いまさら反対しても」という雰囲気があった。その結果、2015年2月22日の住民投票では、投票率85.74%、賛成632票(58.7%)、反対445票(41.3%)という結果となった。住民投票の結果は、いつ、どのような状況でおこなわれるかによって結果が大きく左右される。ほんらい住民投票は、重要政策を決定する際に「自治」の主体である「住民」の意志を問うためにおこなわれるべきであり、それが憲法92条の「地方自治の本旨」をなす「住民自治」の要請である。しかし与那国島での自衛隊配備に関する「住民投票」では、住民の意志を問うためではなく、町長や防衛省・自衛隊が推進する「自衛隊配備」を「住民投票」で正当化する機能を果たした。主権者の意志を問うためではなく、権力者の地位や政策を国民意志の名目で強化するために権力者に利用される国民投票はフランス憲法学では「プレビシット (plébiscite)」と言われ、警戒されてきた。実際、フランスではナポレオン1世や3世、ドイツではヒトラーが国民投票を積極的に利用し、自分の地位や政策を国民意志の名で正当化した歴史がある。与那国島での自衛隊誘致をめぐる住民投票は、町長などが進めてきた「自衛隊誘致」にお墨付きを与える機能を果たした。

さらに与那国島の自衛隊誘致をめぐる住民投票は、与那国防衛協会副会長で副町長の金城信浩氏が

「住民投票後、反対派は動けなくなった」²³⁾と発言したように、自衛隊誘致反対派の言動を封じる機能を果たした。国政レベルとは異なり、自治体では直接民主政が「プレシット」として機能する危険性が少ないため、自治体レベルでは直接民主制を体現する制度が多く設けられている。しかし与那国島での自衛隊誘致をめぐる住民投票のように、町長などの自衛隊誘致賛成派にお墨付きを与えるため、そして反対派住民の反対運動を封じる危険性が住民投票には付きまとうことを十分警戒する必要がある。

(2) 住民投票は憲法違反？

2015年2月22日の住民投票では、15歳以下の子どもと外国人に投票権が認められた。このことについては櫻井よし子氏は、「国の専権事項」である「自衛隊配備」について「外国人」「子ども」に住民投票の権利を認めたことは「憲法違反の疑い」と主張している²⁴⁾。

また、自衛隊誘致賛成派が配布したチラシでも、2015年2月におこなわれる住民投票を前に、「憲法15条と公職選挙法によって未成年者と外国人は投票できません」、「未成年者を政治活動に巻き込んでしまう！⇒公職選挙法違反・憲法違反！」、外国人に参政権を与える→地方自治法違反・憲法違反と主張する。

ここでは①外国人、②子ども、に住民投票を認めたことは憲法違反、③外交・防衛は国の専権事項という主張について検討する。

①外国人の投票について

櫻井よし子氏は日本大学の百地章教授の見解も引用しながら、「与那国町が永住外国人に住民投票の資格を与えたのは、選挙権は「国民固有の権利」と定めた憲法15条の趣旨に明白に違反する行為であろう」²⁵⁾と主張する。しかし、外国人に自治体レベルでの参政権は認められるのかという問題について、最高裁は以下のように判示した（最三小判民集49巻2号639頁）。

「憲法第8章の地方自治に関する規定は、民主主義社会における地方自治の重要性に鑑み、住民の日常生活に密接な関連を有する公共的事務は、その地方の住民の意思に基づきその区域の地方公共団体が処理するという政治形態を憲法上の制度として保障しようとする趣旨に出たものと解されるから、我が国に在留する外国人のうちでも永住権者等であってその居住する区域の地方公共団体と特段に密接な関係を持つに至ったと認められる者について、その意思を日常生活に密接な関連を有する地方公共団体の公共的事務の処理に反映させるべく、法律をもって、地方公共団体の長、その議会の議員等に対する選挙権を付与する措置を講ずることは、憲法上禁止されているものではないと解するのが相当である」。

23) 『東京新聞』2018年8月28日付。

24) 櫻井よしこオフィシャルサイト「与那国島「住民投票」に憲法違反の疑い」<https://yoshiko-sakurai.jp/2015/03/05/5812>（2019年11月5日閲覧）

25) 櫻井よしこ前掲注24)

学説でも、長尾一紘教授は、①学説上憲法93条の「住民」は「その地方公共団体を構成する者、すなわち、その区域内に住所を有する者」とされており、国籍要件を付加されていないので、憲法第93条の「住民」は必ずしも外国人を排除するものではない、②地方自治の高権行為は「法律の範囲内」(憲法94条)で行われるので、93条の「住民」概念に外国人を含めても、国民主権との関係で何ら不都合はないこと等を理由に、地方自治の理念は、外国人の地方での参政権を認めることを要請すると主張する²⁶⁾。樋口陽一東京大学名誉教授も、「地域社会構成員としての性格に着目して、地方自治体の選挙につきそれらを見とめること〔選挙権・被選挙権を外国人に認めること〕は、一般的にいって、違憲の問題を生じないと解することができる」(〔 〕は飯島による補足)と主張する²⁷⁾。杉原泰雄一橋大学名誉教授も、「「住民」は「地方公共団体に住所を持つ者」を意味すると解するのが通常である」、国際交流の強化が不可欠となる時代が来ていること、特別の歴史的事情によって日本に定住することを余儀なくされている定住外国人が少なくないこと、納税者の役割を果たしている定住外国人も同様であること、地方公共団体の公的事務が、中央政府の場合と異なって、住民の日常生活に密接であることからすれば、自治体については外国人に参政権を認めることは望ましいと主張する²⁸⁾。

日本国憲法では、一人ひとりの個人の権利・自由を保障することが基本とされている。外国人だからといって個人の権利・自由を保障しなくても良いという考え方は日本国憲法では採用されていない。国際社会の憲法である「国連憲章」をはじめ、国際法でも「個人の尊厳」や個人の権利・自由の保障が重要な目的とされている。そして個人の権利・自由を保障するため、自分に密接に関連する自治体への政治参加を認めることも国際的な流れとなっており、地方レベルでの政治参加を認める国も決して少なくない。さらに上記の学説も紹介したように、憲法上も93条では「国民」ではなく「住民」とされている。憲法15条を持ち出して与那国島の住民投票は憲法違反と主張する見解は、憲法93条が「国民」ではなく「住民」との用語を使用している意義、「国民」と「住民」の実質的差異を考慮に入れない見解と言わざるを得ない。また、外国人にも「参政権」を含めた権利を保障する傾向がある国際社会の動向などに無頓着な見解、「井の中の蛙大海を知らず」的な見解であり、国際社会の動向にも配慮しながら対応することを要請する「国際協調主義」とも相容れない見解である。地域内で生活する、永住外国人や定住外国人に投票権を認めることは決して憲法に反するものではない。

②子どもへの投票権付与について

15歳以下の子どもに投票権を付与したことについても、櫻井氏は「未成年者に投票し核を与えたことも、……常軌を逸した驚くべきことだ」と主張する。こうした主張も、国際法的に子どもにも政治参加を認めようとする国際社会の動向に無知と言わざるを得ない見解であり、「国際協調主義」からも正当化できない。「子どもの権利条約」12条では、「子どもの意見表明権」が保障されている。子どもの権利条約で保障された「意見表明権」の趣旨は、「子どもに意見表明権を保障することを通じて、自己にかかわる諸問題を自分で考え、解決していく努力を獲得し、自立した人間へと成長して

26) 長尾一紘「外国人の選挙権」『法学教室No.54』(有斐閣, 1985年)21-6頁。

27) 樋口陽一『憲法』(創文社, 1996年)177頁。

28) 杉原泰雄『地方自治の憲法論 ——「充実した地方自治」を求めて ——』(勁草書房, 2002年)164-165頁。

いくことがめざされている」²⁹⁾。子どもの将来に大きく影響を及ぼす事柄については、その決定について子どもにも意見表明の機会を認めることは当然である。与那国島への自衛隊配備に関する住民投票に関しては、「子ども達にそうした判断をさせるのは酷である」という主張もなされた。そうであれば、自衛隊誘致の是非という、子どもたちにも酷な判断を強いる問題を与那国町にもたらした、町長や議会議員、防衛省にこそ責任があろう。「子ども達には難しい問題」とも言われるが、そうであれば、「意見表明権」が保障されている関係で、子どもたちにも十分、理解できるように自衛隊誘致のメリット、デメリットを説明し、子ども達の理解を深める努力をすべきであった。実際には子どもたちどころか、地域住民の大人たちに対しても、防衛省や町関係者は十分かつ適切な説明を実施していない。年配者以上に子どもたちは自衛隊配備の影響を大きく、長い期間にわたり受ける以上、「子どもの権利条約」で保障された「意見表明権」を根拠にして、子どもにも投票権を認めることは決して憲法違反ではない。むしろ「子どもの権利条約」の遵守を要求する「国際協調主義」（憲法前文、98条2項）の要請でもある。

③「国の専権事項」という考えについて

敗戦までの日本では、天皇を中心とする、極めて中央集権的な国家体制が構築されていた。こうした中央集権国家体制が満洲事変や日中戦争、そして「アジア・太平洋戦争」といった近隣諸国に対する侵略戦争を容易にした。こうした侵略戦争は近隣諸国の民衆、そして日本国民にも甚大な被害をもたらした。そこで再び権力者や軍による戦争をさせないため、日本国憲法には権力者に対してさまざまな法的足枷が設けられている。憲法で「地方自治」を保障し、自治体に多くの権限を付与したのも、憲法の基本原理の一つである「平和主義」の実現のためでもある。「地方自治の保障」には、国に権力を集中させることで戦争準備や遂行を容易にさせないための法的歯止めとしての役割が課せられている。敗戦までの国家警察が「戦争反対」などの反政府的言動を弾圧した歴史的反省として、自治体に警察権限が付与されるに至った³⁰⁾。港湾の管理権が国家の集中管理であったことが政府の戦争遂行を容易にしたという歴史的反省から、敗戦後の日本では、港湾管理権なども自治体の権限とされている。「防衛は国の専権事項」などという見解は、住民の平和と安全を守る任務を課された自治体が、国の戦争準備や戦争遂行を阻止することで「平和主義」を実現させようとする日本国憲法の法的構造を正確に認識していない見解である。古川純専修大学名誉教授が述べるように「平和保障のための行政を国の専属事項とする考え方は、少なくとも日本国憲法の基本的立脚点とは相容れない」³¹⁾。

国際法的にみても、「1949年ジュネーブ条約追加議定書」（1977年）59条では、「無防備地域（Non-Defended Localities）」が保障されている。「無防備地域」とは、戦闘が行われている際、一定の条件を満たす場合に戦争当事国に対してその地域を攻撃しないように「当局」が求めるものであるが、この「当局」には「自治体」も含まれる。国際法的にも、戦争や安全保障の問題が「国の専属事項」とされていない。

29) 広沢明『憲法と子どもの権利条約』（エイデル出版、1993年）81頁。

30) 兼子仁『自治体・住民の法律入門』（岩波書店、2001年）19頁。

31) 古川純「戦争「違法化」へとすすむ世界の憲法と非核自治体運動」星野安三郎・森田俊男・古川純・渡辺賢二『【資料と解説】世界の中の憲法第9条』（高文研、2004年）143頁。

6 「地方自治」との関係

(1) 選挙で示された民意について

「前回、前々回の町長選挙も「自衛隊誘致」派が当選しました」等のように、度重なる町長選や町議会選挙で自衛隊誘致派が勝利をおさめたことが自衛隊誘致の正当化とされている。与那国島での選挙などについては、そもそも「買収」などの選挙違反がないかどうかとも問われなければならない。その上、町長選挙や町議会選挙は「自衛隊誘致」だけが争点となっているわけではない。そうである以上、選挙で示された意志を根拠に自衛隊誘致を正当化する主張は、選挙で示された民意の濫用と言わざるを得ない。

(2) 「弾薬庫」について

2019年4月、宮古島に新設した駐屯地に、周辺住民には作らないと説明していた弾薬庫を建設し、中多（中距離多目的誘導弾）などを保管していた問題では、岩屋防衛大臣が「保管を明示的に説明していなかった」と謝罪し、一時的とはいえ、弾薬を島の外に搬出した。



【写真4】 宮古島駐屯地に説明せずに配備したために岩屋防衛大臣が謝罪などに追い込まれた、「中多（中距離多目的誘導弾）」。

2019年10月、佐賀県目達原駐屯地で飯島撮影。

民主主義が健全に機能するためには、政策決定に必要な情報が適切に市民に提供されなければならない。しかし『東京新聞』2019年5月27日付1面で「弾薬保管 与那国も説明せず」との記事が掲載されたように、与那国町でも「弾薬庫」についても適切な情報が市民に提供されていなかった。防衛省が2013年8月に町に提出した住民説明会用の資料には、駐屯地に迫撃砲弾などを補完する弾薬庫を「貯蔵庫」と記載していた³²⁾。2014年6月、「与那国島の明るい未来を願うイソバの会」は沖縄防衛局に「弾薬庫を保管する場所はあるか」などの内容の質問状を送ったが、回答はなかった³³⁾。2015年に住民投票では賛成派が多数を占めたが、もし弾薬庫の配備などが住民に知られていれば、町民からは「投票に影響が出た」³⁴⁾との批判が出ているという。防衛省や町長などが「弾薬」の存在などを説明しない、結果として「隠蔽」したことは、住民の判断に影響を及ぼした可能性を否定できない。「弾薬」が設置されていることが明らかになっても、防衛省は保管している弾薬の種類を「能力をさらけ出すことになる」として具体的な説明をしない³⁵⁾。住民に適切な情報が提供されなければ、



【写真5】与那国駐屯地の弾薬庫。

2019年10月、猪股哲さんの案内で飯地撮影。

32) 『東京新聞』2019年5月27日付。

33) 『東京新聞』2019年5月27日付。

34) 『沖縄タイムス』2019年5月28日付。

35) 『沖縄タイムス』2019年5月28日付。

「民主主義」「住民自治」は適切に機能しない。この点でも、与那国島の自衛隊配備は「民主主義」「住民自治」からも問題がある。

(3) 「実質的住民自治」を侵害する「形式的住民自治」

2016年3月以降、約1400人しかいない住民の中に250人もの自衛官やその家族が有権者として存在する。こうして自衛官や家族が与那国島で選挙権をもつことで、地元住民、とりわけ自衛隊反対の人々の意見が封じられる。こうした公職選挙制度のあり方を前提とした与那国島の選挙では、確かに「形式的住民自治」が実現されている。しかし、自衛隊員やその家族の投票を認める「形式的住民自治」が実現されることで、長い間与那国島に住み続けてきた与那国町民による「実質的住民自治」が空洞化される。2017年8月6日に実施された町長選挙では、革新側は自衛隊票の出現で勝算がないと考え、町長選の候補者擁立を断念した。数年間しか与那国島にいない、転居する自衛官やその家族の投票により、昔から住み続けてきた与那国町民の自治が阻害される。「実質的住民自治」を画餅と化す、与那国島への自衛隊配備は「民主主義」「住民自治」からも極めて問題である。自衛官については転居先ではなく、本籍地での投票を認める法制度の創設など、公職選挙法の改正も視野に入れるべきである。

(4) 「市民」育成の阻害

地方の事務はその地方の住民の意志により決められるべきという考え方が「住民自治」と言われる。イギリス³⁶⁾やアメリカでは強固な住民自治の伝統があり、そのために住民自治は英米的であり、民主主義の理念を示すものと言われている。古くは、イギリスの政治家であり、政治学者であるブライスマ「民主主義」にとって「地方自治」は極めて重要であると指摘している。ブライスは『近代民主政治』という本の中で、「地方自治は民主政治の最良の学校、その成功の最良の保証人」³⁷⁾と言っている。彼は以下のように述べている。

「小地域における自治が、自由国の市民に必要な能力の形成を資つけたその一般的な功績について一言しておこう。それは共同の問題に関する共同の利益、及び公共的義務並びに個人的義務の自覚を市民に与え、之を的確公正に処理せんとする関心をもたせた。もし地方当局の事務が、道路の修理、村の清掃、新しきポンプの設置や、所有者が判明するまでの主のわからなくなった家畜を収容する場所をもうけ、村民が共同の牧場に放牧し得る家畜の数を定め、あるいは共有の森林地で伐採された木

36) 例えばイギリスでは、11世紀のノルマン征服による統一国家以前のアングロ・サクソン時代以前に、バラ、カウンティ、タウンといった多様な地域共同体や、パリッシュといわれる協会区が存在し、これらの共同体単位で、地域住民を基礎とした自治の伝統が存在した。1834年の改正救貧法、1835年の都市団体法、1888年及び1894年の地方自治法は、中央政府による監督を目的とするものではなく、古くからの地域住民による自治を近代的に再編するものであった。中島茂樹「地方自治の史的類型」清水睦編著『法学ガイド 憲法I』（日本評論社、1989年）212-3頁。

37) ブライス著・松山武訳『近代民主政治〔第1巻〕』（岩波書店、2000年）160頁。

材を各人に分配すること等にとせば、村人はすべてこれらのことが適当に処理されることに関心を持つのである³⁸⁾とする。その結果、「農夫も労働者も商店主や土地持ちの百姓と等しく、総ての人々を公共の事業に参加せしめ、その自治体のため自身で考え、またその周囲に何等かの奉仕し得る範囲を持っていることを自覚させることはその〔地方自治の〕重要な点である。彼等は自己に賦与された権力について公共に対して責任を持つという原理の運用を狭小な範囲で観察し、より大規模な問題の問題について之を立派に応用できるやうになるのである³⁹⁾」。

与那国町では、上記のブライスが主張したのとは異なる事態が生じている。自衛隊誘致をめぐる対立を見てきた子どもたちは、政治に関して発言しないようになってきているという。「自衛隊誘致」という国策は、ブライスが主張したのと反対の現象、子どもたちが政治について語らないようになる傾向を生じさせた。自衛隊誘致は与那国島の子ども達が「市民」として育成する途の障碍となっている。

7 おわりに

自衛隊配備が実施されたことで町有地の年間賃貸借料1500万が入り、与那国島の小中学校の給食費が2014年度から無料になった。ごみ処理場も防衛省の負担もあって建設された。自衛隊誘致に関してはこうした経済的メリットが主張される。しかし与那国島への自衛隊配備は、与那国島のコミュニティに対して深刻な影響を及ぼした。さまざまな場面で自衛隊誘致賛成派と反対派の軋轢や対立が生じ、たとえば学校の入学式や卒業式でも自衛隊基地賛成派と反対派が分かれて座するような状況が生じている。さらには基地反対派の市民が「村八分」的な状況に置かれる事態も生じている。自衛隊誘致に反対した親の子どもに対しては、「〔親は自衛隊誘致に反対したのに〕給食を食べている」などとの発言もなされるという。個人差はあるかもしれないが、2019年10月の段階でも、自衛隊基地誘致派と反対派の「溝」は完全には埋まっていない。こうした状況に嫌気がさし、与那国島を出て行った住民もいる。憲法13条では、「すべて国民は、個人として尊重される。生命、自由及び幸福追求に対する国民の権利については、公共の福祉に反しない限り、立法その他の国政の上で、最大の尊重を必要とする」とされている。一人ひとりの幸せ、幸福のために政治がおこなわれるべきというのが憲法13条の要請となる。しかし与那国の外間町長や自衛隊配備に賛成した町議は与那国町民の間で必ずしも十分に議論がなされていない、自衛隊誘致を国に要請した。日本政府や防衛省も与那国町民への十分な説明も配慮もせず自衛隊配備をすすめた。その結果、与那国町民の間には対立と軋轢が生じた。自衛隊配備という国策は、与那国町のコミュニティと人間関係を破壊することで、与那国町民の幸福追求の権利を破壊する政策となった。こうした点で、与那国島への自衛隊配備は憲法13条の理念に反する、一人ひとりの幸せ、幸福を破壊する「政策」であった。自衛隊配備をめぐる憲法問題は、13条だけの問題にとどまらない。レーダー基地などの配備で、地域住民の生命や健康が脅かされる。

38) ブライス著・松山武訳前掲注37) 文献158-159頁。

39) ブライス著・松山武訳前掲注37) 文献160頁。

いざ有事の際には最初に攻撃対象となる。こうして自衛隊基地の配備は地域住民、そして与那国島に配備された自衛官やその家族の「平和的生存権」を脅かす。こうした危険性をもたらす自衛隊配備に反対する住民などに対しては、与那国島に配備された「情報保全隊」が監視活動をおこなう。こうした監視活動は憲法13条に反して許されない。

さらに自衛隊誘致は与那国島の「住民自治」「民主主義」に極めて重大な問題をもたらした。自衛隊駐屯地の建設が実際に進んでからおこなわれた、自衛隊誘致の是非を問う住民投票は、住民意志に基づいて自衛隊誘致の是非を決めるためではなく、町長などが進める自衛隊配備にお墨付きを与える「プレビシット」として機能した。さらに人口約1400人程度の与那国島に自衛隊員やその家族約250人が投票することで、昔から与那国島に住んできた住民たちの意見が選挙で反映されない事態、「実質的住民自治」が実現されない事態が生じたが、こうした状況は決して与那国島だけの問題ではない。『八重山毎日新聞』2017年8月8日付は、「自衛隊が配備されると石垣市も各種選挙も革新側は不利になることが今回の選挙〔2017年8月の与那国町長選挙〕でほぼ証明された。500人～600人の隊員票に家族を加えて1000票以上の自衛隊票は保守側に有利になり、配備後自衛隊が2000～3000人に増強されると、革新側は与那国同様、市長選に候補者を擁立できない恐れも出てくる。政治の多様性を確保する上からも自衛隊配備は石垣市にとって大きな分岐点となる」と指摘する。今後、とりわけ自衛隊配備が予定されている、宮古島や石垣島にも自衛隊が配備されることで、「プレビシット」として機能した「住民投票」の実例や「実質的住民自治」崩壊の現実などの問題を考慮せざるを得ない状況が出現する可能性がある。

謝辞

十名直喜先生には個人的にもさまざまなご指導を頂きました。研究の面でも「地域・産業システム研究会」に誘って頂いたり、さまざまな議論を通じて「研究者としてのあるべき姿」を提示していただくなど、大変お世話になりました。十名先生の今後のさらなるご活躍とご多幸を祈念させて頂きます。

本稿の執筆にあたり、与那国島ではいろいろな人に聞き取りなどをさせて頂きました。とりわけ与那国島町議の田里千代基町議、猪股哲さん、山口京子さんには資料の提供や現地の案内などを含め、いろいろお世話になりました。この場にてお礼をさせて頂きます。なお、本稿に関する文責は当然、私にあることも併せて付記させて頂きます。