

〈資料〉

沖縄・宜野湾市「平和な空を守る条例」 制定請願運動の意義(1)

小林 武

はしがき ひとつの自治体の条例制定請願運動を紹介することの意義

I 「平和な空を守る条例」をなぜ宜野湾市でつくろうとしたのか

- 1 条例制定請願運動の背景
- 2 運動開始の契機にかかわって

II なぜ「条例」の制定を「請願」によって実現しようとしたのか

- 1 自治体が条例を制定することのもつ意義
 - (1) 地方自治を支える「基軸法」としての条例と自治体議会
 - (2) 条例制定の障碍とされてきた「専管事項」論
 - (3) 条例と法律の関係
 - (4) 法の段階構造上の憲法・法律・条例と条約の位置関係
 - (5) 条例と地位協定の関係
 - (6) 国が法律適用を放擲したことによる条例への代置
 - (7) 条例の制定主体としての自治体議会の地位
- 2 「請願」で条例制定を求めることの意義
 - (1) 憲法上の基本権としての「請願権」
 - (2) 民衆による請願運動——明治憲法下での努力にもふれて
- 3 条例制定請願の基本方針、盛るべき内容、成就への展望
 - (1) 請願にあたっての基本的な考え方
 - (2) 条例に盛られるべき内容
 - (3) 条例実現のためにとりくむべき課題

[以下、次号]

III 条例制定請願運動はどのように進められたのか

- 1 胎動期：2017年7月頃～18年2月13日（準備委員会発足）
- 2 準備期：2018年2月13日～6月30日（「請願の会」設立総会）

- 3 前進期：2018年6月30日～9月25日（請願書議会提出）
 - 4 議会での挫折と模索期：2018年9月25日～19年3月26日（本会議不採択）とそれ以降
- IV 宜野湾の条例制定運動のもつ意義はか
むすびにかえて

はしがき ひとつの自治体の条例制定請願運動を紹介することの意義

本稿は、一地方自治体（沖縄県宜野湾市）において、市民が、2018年から19年にかけて、市条例の制定を求める請願に力を合わせてとりくみ、しかしながら、やんぬるかな一敗地にまみれた経過を記述し、そして、それが、それにもかかわらずたしかな意義をもつことを確認しておこうとするものである。

条例制定を求める市民運動には、全国で枚挙にいとまがないほどの事例があるが、ここでとり上げるものは、沖縄において、住民が、日常の生活の上に広がる「空」の平和を守る、あるいはとり戻すことを求めた運動である。平和な空を守る、というスローガンは、一見特異の感を与えるかもしれないが、沖縄では、多く、米軍基地が本来は住民の土地であったところにつくられて、今日に至るもブレゼンスを続け、まさに日常的に、その爆音・騒音による被害だけでなく、軍用機自体、またその部品・機材などが人々の生活の場に墜落・落下してくるという、ありうべからざる状況が継続している。このことが、市民たちを運動に起ち上がらせたのである。

そこで、平和な空の実現を期して、自治体の基軸法である条例を制定することが考えられ、そして、その達成の手段として請願権の行使が選択された。ここにおいて、条例および請願権にかかわる論点が、法律論・憲法論上の重要な検討課題となった。とりわけ、在日米軍基地をめぐるのは、日米安保条約・地位協定から惹起されるところの、日本法（国内法）との関係、条約の形式をとっている地位協定と条例の形式的効力の優劣の論点、とくに安保法体制の中で、いずれにせよこれと緊張関係に立つ条例の実効性いかな等々の問題である。

これらの点からして、沖縄の、米軍基地を市域の中心部に抱える（あたかも鶏卵の黄身のような位置と大きさをもって基地が鎮座している）宜野湾市における「平和な空」運動に注目し、これを紹介することに多少の意義があるものと考え、ここに「資料」として本誌の一隅を拝借した次第である。なお、この運動についての評価は、筆者もその当事者の一人であったことから、主観的なものとなることを精々抑制し、事実を語らせることに努めたいと思う。

そこで、以下、宜野湾市の「空」はどのように傷つけられ、危険なものとなっていたのか、市民たちが、条例制定のための請願という方法に依拠したのはなぜか、市民たちはどのように請願の準備をし、行動を進めたのか、これを葬り去った市議会の理屈はどのようなものであったのか、そして、市民が捲土重来をはかるための課題は何か、総じて、この運動をいかに総括し、その意義を評価するか（筆者は、その挫折にもかかわらず歴史的意義を確認することができるかと評価しているの）について、以下、順に紹介し、考察を加えておきたいと思う。（なお、ここで扱う資料、文献、したがってその数字等は、原則として請願の時期である2018年～19年当時のものであり、それを本稿執筆時に若干補正した。）

付記するに、ここでは、宜野湾市という特定の自治体に即して論じているが、もとより、平和な空の下で生きる権利はあらゆる自治体の住民が有しており、平和な空が普遍的なものであることはいうまでもない。自治体条例であるから、法形式上その適用対象はその自治体の上空となるという事情があるにすぎない。いずれの自治体であれ、条件の整ったところが率先して実現に向かい、ひきつづきそれが拡大して全空域に普遍化することが待たれるのである。

I 「平和な空を守る条例」をなぜ宜野湾市でつくろうとしたのか

1 条例制定請願運動の背景

沖縄は、今年「本土復帰」（「施政権返還」）50周年を迎える。沖縄に日本国憲法が適用されることになったのはようやく、憲法施行から25年後の1972年5月15日のことであった。しかしそれは、県民の望んだ平和憲法の享受を実現させたものではなく、日米安保体制に組み込まれ、引き続き米軍基地の重圧に苦しむことを

意味した。この状況は今日まで基本的に変わることなく、むしろ苛酷にさえなったといえる。すなわち、基地に起因する事件・事故は絶えることなく、県民の生命と人間の尊厳を奪い、脅かし続けているのである。そして、その中で、米軍機の墜落、物品の落下などの事故が絶え間なく惹起され、平和であるべき沖縄の空はますますじゅうりんされている。

とくに、米軍普天間基地が市域の主要部分を占め、米軍機が昼夜を分かたず市民の頭上を飛び交う宜野湾市では、この事態の深刻さはなおさらである。

すなわち、遡れば、1960年1月10日、米海軍所属ヘリが、民家から10mのイモ畑に墜落、幸い人身に被害はなかったが付近住民を恐怖で震えさせた。復帰直後の1972年12月4日には、米軍機が燃料タンクを沖縄国際大学の建築工事現場に落下させた。さらに、2004年8月13日、米海兵隊の大型輸送ヘリCH-53Dが沖国大構内に墜落炎上する大事故が発生した。学生・教職員や付近住民に負傷者が出なかったのは奇跡とされる（大学は、今も、この日に抗議と平和要求の集会をおこなっている）。そして、この「平和な空条例」制定運動が胎動する時期において、状況は、ますます深刻になっていた。

普天間基地所属のものに限っても、米軍機は、本土復帰から2018年2月末までに135回の事故を起こしており、年平均にすれば2.9回に及ぶ（数字は、宜野湾市基地政策部2018年3月刊行の広報冊子による）。とくに、2016年12月13日、MV22オスプレイが名護市安部集落の海岸に墜落・大破した事故以降を見ても、18年2月末までに実に16件を数える。まさに異常事態である。

その中で2017年には、1月20日、うるま市伊計島の農道にAH1Z攻撃ヘリが不時着し、6月1日には久米島町の久米島空港にCH53E大型輸送ヘリが緊急着陸、同月6日伊江村の伊江島補助飛行場にMV22オスプレイが緊急着陸、また、9月29日に、石垣市新石垣空港にMV22オスプレイ2機が緊急着陸、10月11日には、東村高江の民間牧草地でCH53E大型輸送ヘリが緊急着陸・炎上した。そして、同型機が、同年12月7日、宜野湾市野嵩の緑ヶ丘保育園に部品（円筒）を、つづけて同月13日、同市新城の普天間第二小学校（普二小）グラウンドに窓（約1m四方、7.7kg）を落下させた。

普二小の場合、窓の落下地点から10mのところまで体育の授業がおこなわれてお

り、あわや大惨事となるところであった。市長・市議会も、ただちにこれに強く抗議し、飛行中止を要求したが、米軍は恬として応じず、学校は、1か月余にわたって児童の運動場使用を禁止し、沖縄防衛局から常時派遣の監視員7名が米軍機接近時に児童を退避させるなどという、戦時下のような措置がとられた。それでも米軍は同校上空の飛行をやめず、1月30日、学校は、米軍機の接近を想定して児童の避難訓練を再開した。同日、国会でも、米軍にも航空法の安全規定を遵守させるべく航空法特例法を廃止せよとの質疑がなされた(衆院予算委・赤嶺政賢議員)。2月1日には、沖縄県議会が、米軍ヘリ事故に対する抗議決議を全会一致で採択し、普天間基地の即時運用停止を要求している。——こうした普二小の事故に代表される米軍機による無法行為の続発と無反省な姿勢は、子どもたちの生き、学び、遊ぶ権利が実現されるはずの、楽しかるべき学び舎の安全を奪うという非常事態を惹き起こしている。そして、それはとりもおさず、すべての市民の生命と人間の尊厳を侵害していることを意味するのである。

その後2018年に入っても、1月6日、うるま市伊計島の海岸に、UH1Y 汎用ヘリが不時着、同月8日に読谷町儀間の産業廃棄物最終処分場にAH1Z 攻撃ヘリが不時着し、同月23日には、渡名喜村村営ヘリポートにAH1Z 攻撃ヘリが不時着している。不時着は、墜落等と紙一重の事故であり、住民の生命と安全は常に脅かされているのである。このような軍用機の事故はやむところがない。

そうであるとすれば、今、米軍が惹き起している侵害に抗して、平和な空を取り戻し、市民を保護するために、有効な、実効力ある措置を速やかに講じなければならない。そして、自治体の条例制定こそ、この実効的な措置の有力な一選択肢であるとの思いが人々の中に育ったのである。

2 運動開始の契機にかかわって

「平和な空条例」制定の請願運動が宜野湾市で始まったことの契機にかかわって、2点ふれておきたい。

(一) ひとつは、やはり、宜野湾市民が、米軍基地からの重圧を長期にわたって受けつづけ、その苦悩から解き放たれることを強く望んでいることである。

宜野湾市域のど真ん中を占める普天間基地は、沖縄戦の開始(1945年4月1日)

直後に宜野湾の地域を占領した米軍が、住民を収容所に追い払って、6月、つまり戦争のただ中に、日本本土への出撃拠点とするために飛行場の建設を開始したのが始まりである。当時の宜野湾村は、沖縄戦直前の1944年の統計で、村内に22の字があり、人口は1万3635であった。基地は、そのうち14の字にまたがる村の中心部に建設されることになるが、そこには8880人が住んでいた（数字は、沖縄タイムス2018年5月11日付《普天間飛行場問題・上》に拠る）。住宅・墓地、田畑とともに、村役場や国民学校があり、誰もが愛した松並木（「宜野湾並松」）の街道が走っていた。つまり、そこには人々の生活があり、文化があったのであるが、米軍は、そこを無人の地とし、建造物や農地を根こそぎ破壊して基地をつくったのである。収容所に入れられていた住民は、1945年10月以降に少しずつ帰村を許されたが、人々が見たものは、フェンスに囲まれた村とわが家の姿であり、米軍に割り当てられた基地周辺の限られた土地で集落をつくり直すほかなかった。こうして、広大な基地を囲む狭隘な土地に密集して人々が住むという「まち」の姿が出来上がり、四分の三世紀を経て人口10万を数える市となった今も、この形状はまったく変わっていない。人々の、元のわが家、わが字に戻りたいという「帰郷」の念はもだしがたく、政治的立場を超えて共通の信念となっている（各字には、その名も「郷友会」という有力な団体が活動を続けている）。

その宜野湾において、この請願の2年ほど前から、宜野湾区を主な場にした市民有志による憲法学習会が月に2度の定期開催で続いていた（受講料無料、会場は区の公民館を拝借、講師は筆者）。2時間のうち、前半が日本国憲法の勉強、後半が質問・討論という名の雑談会（「ゆんたく」）で、自然に和気藹々とした会合になっている。これも、「帰郷」の念の強さに支えられているものと考えられる。そして、この学習会が、実質的に、請願の市民運動の主要な核となった。やはり、このことも書き留めておく。

（二）もうひとつの契機は直接的なものであるが、2016年の米軍人による残虐きまわる事件がそれである。すなわち、この年4月28日、うるま市で在沖米軍元海兵隊員の軍属が20歳の沖縄女性に対して暴行致死遺棄の犯罪をおこなった。米軍が存在するがゆえの住民被害の中でも、とりわけ、全島民を震撼させた大事件のひとつである。しかし、日本政府は、日米同盟の重要性を言い立てて米国側

に詔うばかりで、地位協定の改定など抜本解決に乗り出そうとはせず、米軍から県民を保護しようとする意思も能力もないことを露呈した。

つまり、問題は、基地の存在と、それに輪をかけて、米軍・米軍人に特権を不当に付与している日米安保条約・地位協定のあり方にある。米軍基地に対しては、あたかも治外法権であるかのごとくに、地位協定によって、日本法令の適用が原則として排除されている。これを許している日本政府の姿勢こそ、米軍・米軍人が事件・事故を起こしても恬として恥じない状況をもたらしている。地位協定のこうした欠陥を抜本的に改定することは、人々の積年の要求なのであるが、政府は、一貫して、改定を米側に働きかけようとはせず、「再発防止」「綱紀肅正」を唱えるのみの、極端な従属姿勢を保ち続けているのである。

県民の怒りは天を衝き、同年(2016年)6月19日に約6万5千人の県民大会となったが、あいさつに立った翁長雄志知事(当時)は、県民の生命と尊厳を守るのは県の責務であると述べた。そこには、県民保護についてはもはや国の政府は頼るに足らずとの認識が明確に示されていた。これを受け、私は、沖縄県民であるひとりの法律家として、法的手立てについて考えようとした。——この経過は、沖縄県民の生命は沖縄で守るほかないことを改めて自覚させ、沖縄の自治体が米軍を統制し住民を保護する措置、とりわけて条例の制定に乗り出すことが不可欠の課題として浮上するに至った。住民保護を目指す「平和な空条例」の提唱は、そのひとつの産物である。

もとより、これまでも、米軍人・軍属とその家族の基地外での行動に対して、自治体が市民に対すると同様の負担を課し、規制をおこなう必要性は痛感されており、その可能性が追求されてきた。ただ、日本法令の適用を基本的に排除する日米地位協定が絶対的障壁であると考えられて、県・市町村のいずれの自治体でも米軍規制を内容とする条例の制定までには至っていなかった。

しかし、憲法の原点に立ち還るとき、自治体はその存在根拠とする住民の人権・福祉確保のために、それに資する施策を自ら講じるとともに、またそれに反する国の施策についてはそれに抵抗することは当然で、それこそが本来の使命であるといわなければならない。自治体には、米軍を規制して住民を保護する条例を制定することが強く望まれるのである。——こうした趣旨の「住民保護条例」

の提唱に対して、市民の中からは、安保・地位協定に地方自治体の条例で対抗しようという発想は斬新で正道であるが、その実現はとてつもなく困難なのではないか等の意見も出された。ただ、そうであっても、この難題に立ち向かって住民保護条例をぜひ実現させたいとする点で、反響は共通していた。

それを受けて、筆者の住む宜野湾市などでは、市民に市議有志が加わって学習が進められた。そうしたところ、前述したように、とくに2017年以降、米軍機の墜落・部品の落下という事故が多発する異常事態が生じた。そのため、米軍機の横暴を規制し、住民の生命をいかにして保護するかが喫緊の要請となり、住民保護条例の具体化の第一課題として、まずは、日米地位協定についての賛否を超えて、すべての市民が一致できる「平和な空を守る条例」の制定を目指して、これに取り組むに至ったのである。

なお、ここに掲げる「平和な空」とは、《輝く太陽に青い空、そして雨以外に何も落ちてこない空》、《住民の心を照らす陽の光と大地に恵みをもたらす慈雨のほかは何も落ちてこない空》をいう。それは、空の本来の姿であり、これを享受することは、すべての人の基本的権利に属する。今日米軍が惹き起している異常事態は断じて許されず、これを糾し、住民の生命を保護することが喫緊の課題となっている。宜野湾市民は、そのための一考案として、「平和な空を守る条例」を住民の手で、請願の方法でつくることを提唱したのである。

そこで、以下、この条例制定請願運動をどのように進めたかを叙述するが、それに先立って、私たちが抱懐した2つの考え、すなわち、なぜ「条例」の制定を求めることを選んだのか、また、そのための手段として「請願」に拠ったのはなぜか、少しくわしく記しておきたい。章を改めて述べることにしよう。

II なぜ「条例」の制定を「請願」によって実現しようとしたのか

1 自治体が条例を制定することのもつ意義

(1) 地方自治を支える「基軸法」としての条例と自治体議会

(一) 米軍が空から危害をもたらした場合、沖縄の住民また首長と議会は、従前から、当然に抗議し、要請や嘆願をしてきた。それでもなお、いま条例を制定

することには不可欠の意義があると考ええる。要点を整理しておきたい。

日本国憲法は、明治憲法の中央集権＝官治行政を排して「地方自治」を憲法上の原則にした(第8章)。地域ごとに、住民を主権者とする地方自治体が置かれ、自治体は地方における政府として、中央の政府から自立して立法・行政・財政などに及ぶ統治権能をもつ。そこでは、首長・議会議員ともに住民から直接に公選され(二元代表制)、とくに合議制の議会は、「議事機関」と明記されて(94条)、格別の地位を与えられている。条例は、そのような議会の作品であるところから、国民代表議会としての国会の作品である法律に匹敵する民主主義的価値をもつ。それで、議会のつくる条例こそ、自治体のもつさまざまな形式の法の中で基軸をなす、その意味で最高の法規範だと言って差し支えない。

とくに、地方自治法の1999年大改正(「新地方自治法」とまで称される)によって国と地方のあり方が、上下・主従から対等・協力の関係に改められていることは重要である。従来、条例は、機関委任事務については制定できなかったが、それは廃止され、新しく設けられた法定受託事務については制定が可能となった。すなわち、条例の対象は、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理することとされるもの」(同法2条2項)すべてに及ぶこととなったのである。こうしてみれば、今日、自治体が住民の権利保護のための条例を制定することには、法令との関係では、何ら本質的な障碍はないといえよう。

それだけに、条例は、自治体としての統一的で揺るぎのない規範的意思を表明することができる。条例の定めにより自治体の首長・議会は拘束され、導かれて行動する。米軍や日本政府に対して抗議・要請しても相手が応じないとき、首長・議会は、この条例にもとづいて繰り返して抗議等をおこない、また、新規の有効な行動を工夫することになる。一方、住民は、この条例をひとつの行動指針として、首長・議会の呼びかけに応じて立ち上がる。このようにして首長・議会、住民が丸となった行動が展開されることが見込まれる。これは、条例ならばこそ発揮しうる効能である。

付言するなら、横暴きまわる米軍も、近代法の普遍的原理としての法の支配には従うはずであるから、沖縄の自治体が、基軸法である条例をもちだして、住民と議会・首長がこぞって無法な飛行への抗議の意思表示を始めたとき、それには

襟を正さざるをえまい。もしそうでなければ、米軍、ひいては米国は近代国際社会の一員たる資格を失うことになる。

(二) 沖縄の住民と自治体は、復帰の後も、米軍基地に起因する事件・事故、環境破壊から生命を守り、人間の尊厳を確保するために絶え間のない努力を重ねてきた。それで、このたびの米軍の不法行為による空の平和のじゅうりんに対しても、黙過することなくただちに動いた。

宜野湾市の場合、緑ヶ丘保育園の父母・職員また地域の皆さんによる署名にもとづく熱心な「嘆願」行動が開始され、賛同署名は現在13万筆余にも達している。市の側では、事故のあった2017年12月に、市長による「抗議・要請」（8日、15日）、市内9団体の「抗議・要請書」（28日）が出され、また、市議会は「抗議決議」と「意見書」を全会一致で決議している（15日）。この抗議や要請において、市長、市議会とも共通して、普天間基地の閉鎖返還・5年以内の運用停止、原因究明とそれまでの飛行停止という本質的問題を提示し、さらに市議会は、地位協定の抜本改定を主張している。

しかし、米軍はこれらを一顧だにせず無法な飛行を続けており、日本政府も沖縄側に立った対応をしないまま、「再発防止につとめる」などの、県民は「何百回聞かされたか知れない」空言を繰り返すのみである。ここにおいて、どうしても、憲法にもとづいた実効力のある手段を繰り出し、これまで積み重ねられてきた市民と市の努力をやらせなければならないことが明瞭となっているのである。条例の制定は、その工夫のひとつである。

(三) そして、先行の嘆願や抗議・要請などの努力を大切にしつつ、それを実らせるためになされる「平和な空を守る条例」の制定の主体は、自治体議会である。条例制定の請願運動には、議会が本来の役割を果たすことへの期待が込められている。

すなわち、本来、自治体議会は住民を代表する立法機関として、条例については、住民の要求を待たなくとも自発的に制定しようとするのでなければならない。しかし、現実には、一般的に見られる通弊であるが、自治体議会はこの点で積極性に欠けているといわざるをえない。つまり、条例は議会の作品であるにもかかわらず、首長の提案によるものがほとんどであり、たとえば宜野湾市の場合、前

述のとおり、議会在発案し立法過程のすべてを担ったものは、議会基本条例の他には見当たらないというのが実態である。そうしたことから、住民がこの条例の制定を求めることは、議会に、本来の役割の再認識を促し、その活性化に資するきっかけともなりえよう。

同時に、沖縄の自治体と住民が平和のとりくみで結束することが可能であるのは、歴史を背景にしていることを重視したい。米軍占領下、そして復帰後も引き続き軍事的重圧に抗して、自治体は平和と住民の生命を守る努力を重ねてきた。もとより、とくに首長の場合、基地に対する姿勢は自治体ごとに大きく異なっているが、それでも自治体が抱える米軍基地の返還を求めるという方針をとる点では共通している。たとえば、首長が辺野古新基地建設への賛否を明らかにしないまま政府と歩調を合わせている宜野湾市の場合でも、市民へのつぎのような佐喜眞 淳市長（当時）の公約がみられる。すなわち、2018年版の広報冊子（宜野湾市基地政策部、同年3月刊行）の序文において、「あらゆる方策を講じ、宜野湾市民が強く望む普天間飛行場の一日も早い返還と、5年以内の運用停止（2019年2月まで）をはじめとする返還までの間の危険性除去及び基地負担軽減の確実な実現を求めてまいります。」と述べている。同市長は、政治的には明確に中央政府と同調する姿勢の人であったが、市民の民意の強さがこのように言わせているのであり、ここに、市長・市議会、市民を挙げて米軍の横暴に対して結束する条例の制定に向かう条件があると考えるのである。

(2) 条例制定の障碍とされてきた「専管事項」論

駐留米軍による加害から住民を保護するための地方自治体の条例を制定しようとするとき、否、条例制定に限らず、自治体の平和を求める様々な法的努力を講じようとするとき、それに対してまずもって持ち出されるのが、《国防にかんする問題（外交と並べて防衛・外交問題とされることも多い）は、国の専管事項であり地方自治体はかかわることができない》という論理である。この、国の「専管事項」論は、政府、また訴訟における国側が常用しているものであり、たとえば、「基地の配置や部隊の編成は、国防の基本方針にもとづいて、国が判断し決定する専管事項である」などと説かれる。こうした論理が成り立つならば、自治体の

主張は、入り口で門前払いされることになる。しかし、この、地方自治体が国防事務に関与することを一切遮断する論理は、アプリアリに、ないし無条件に成り立ちうるものであるのか。私の答は、否である。

たしかに、現実には、それは、多くの地方自治体自身が無批判に用いているほど広く流布したものとなっている。一例であるが、2012年11月の九州市長会において、沖縄県の市長側から提案された軍用ヘリコプター MV22オスプレイの普天間基地からの撤退を求める決議が否決されたが、その理由として、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を意味するとしたことに加えて、国防は国の専管事項であることが挙げられた。この議論は、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・市町村で引き受けるべきであるとの主張を拒否するものであるが、ここでは、こうした議論と結びつけて専管事項論が出されているのである。

専管事項論を極端な形で用いた例として、辺野古新基地建設のための公有水面埋立てにつき翁長雄志沖縄県知事のした承認取消しに対して農水大臣が求めた是正指示をめぐる違法確認訴訟において、2016年9月16日に福岡高裁那覇支部（多見谷寿郎裁判長）が下した判決の論旨（ただし、判決要旨にもとづく）を取り上げておこう。——すなわち、それは、「国防・外交に関する事項は本来地方公共団体が所管する事項ではなく、地域の利益に関わる限りにおいて審査権限を有するにすぎない。そして、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いうる立場も有しない。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言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」というものである。

しかしながら、国防を国の専管事項とする論理は全く成り立つものではない。すなわち、立憲主義国家においては、公権力主体である中央政府・地方自治体各々の有する権限（したがって、その担当事項としての「事務」）は、すべて、主権者としての国民・住民から憲法をとおして委託されたものである。この点で、日本国憲法13条が、個人の尊重と権利保障を最上位の価値として位置づけたうえで「立法その他の国政」の遂行を公権力に命じているとき、ここにいう「国政」は中央政府の政治に限らず、地方自治体によるそれをも含むものであって、同条は、全統治機構に向けられた準則であるといわなければならない。もっとも、憲法は、個別の事務についての国・地方への配分を明示的には定めていないが、第8章によって地方自治が憲法的保障を受けることになった以上、事務配分は、地方自治体優先の原則に立ってなされることが求められるといえる。

地方自治法も、この憲法上の要請を具体化しており、とくに1999年改正法は、本章の1で概述したとおり、国と地方自治体との関係を、上下・主従から対等・協力の関係に改めた。そのため、そこでは、両者の役割分担において、国は「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っ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果たすべき役割を重点的に担う」（1条の2第2項）ものとされた。そして、それは、地方自治体が「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」（同条1項）という「趣旨を達成するため」のものであることが明記されたのである。——このように規定された国の役割から、国防や外交の事務が国に排他的に専管されるという解釈を導き出すことはできない。それらの事務につき、地方自治体は、住民福祉の増進のための自らの役割を当然に果たすことになるのである。

結局、「専管事項」論は、日本国憲法のもとでは成り立つべくもない論理であると言わなければならない。もっとも、国際的に、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が、日本の場合は、軍と軍事同盟自体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、地方自治体は、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、地方自治体は、住民の権利の実現のために、それに資する施策を、条例を制定することも含めて、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、本来の使命であるといわなければならない。

なお、国の国防事務の執行が関係地方自治体に住民の生活と安全ないし権利に重大なかかわりをもつ場面、典型的に、基地建設などの場面では、地方自治体は、自らに保障された法令の自主解釈権にもとづいて対処することになる。仮に、当該国防事務が憲法上許容されないものであるとの判断に立てば、これを承認・協力することへの拒否が当然に帰結される。逆に、国と同様の憲法解釈に立ったときには協力がなされることになろうが、その場合でも、それは、「国防は国の専管事項」であるがゆえになされるものではなく、地方自治体の法令自主解釈権にもとづく判断の結果として自主的になされるものと解されるべきである。地方自治法の定める国と地方の役割分担の原則は、けっして、国防・外交にかんする地方自治体の役割を否定したものではないのである。

要するに、国の「専管事項」論なるものは、自治体はその住民の平和に生きる権利を確保するための条例を制定することへの障碍とはなりえないのである。

そこで、条例と法律の関係、法の段階構造上の憲法・法律・条例と条約の形式的効力の優劣関係を確認した上で、条例と地位協定の関係いかに論じることになる。

(3) 条例と法律の関係

条例と国の法令との関係については、周知のとおり、憲法94条は、「法律の範囲内で」、地方自治法14条1項は、「法令に反しない限りにおいて」、地方自治体が条例を制定することができる旨定めている。この法律・条例関係をめぐって、1960年代に至るまで支配的な見解でありその後も多大の影響力を有してきたものは、いわゆる法律先占論（国法先占論）であった。しかし、60年代以降の高度経済成長の中、公害による環境破壊が進行する状況下で、国が定めるよりも強い規制手段や規制基準を定める「上乘せ条例」や法令が指定する以外の地域・施設を

も対象にして規制をおこなう「横出し条例」が、いくつかの地方自治体で定められるようになった。学説上も、公害規制条例など国民の生存権保障を目的とするものについては、国の法令による規制は、地方自治体の条例による規制の最低基準（ナショナルミニマム）を示すもので、条例で公害をより厳しく規制することはむしろ憲法の要請に合致する、との見解が有力となった。

最高裁も、徳島市公安条例事件判決（最大判1975.9.10刑集29巻8号489頁）において、法律先占論を踏み出して上乗せ条例が認められる場合のあることを肯定した。しかし、同判決は、法律の先占が貫かれるのか後退するのかが法令の趣旨次第であるとしているほか、集団行進という表現の自由に対する規制について条例による、より強い規制を認めるなどの、人権論の観点からすれば逆立ちした問題を孕んだものであった。因みに、最高裁の判断枠組みは、①国の法令の規制の趣旨が全国一律の均一的な規制を目指していると解される場合には、条例によって、a.法令が規制の対象としていない事項を法令と同一の目的で規制したり、b.法令が規制の対象としている事項をより厳しく規制することは許されないが、②法令が全国的な規制を最低基準として定めていると解される場合には、a・bともに許される、というものである。加えて、地方自治法の1999年改正は、条例の対象を、自治事務・法定受託事務の双方に及ぶものとし、地方自治体は、「地域における事務及びその他の事務で法律又はこれに基づく政令により処理するものとされるもの」（同法2条2項）すべてについて条例制定が可能となっている。こうしてみれば、今日、条例制定は、法令との関係では、本質的な障碍はないといえよう。

(4) 法の段階構造上の憲法・法律・条例と条約の位置関係

現存の日米地位協定を前にして駐留米軍・米軍人を規制する自治体立法を創出しようとすることは、螻蛄の斧にも等しい無謀な試みであるとの印象を与えるかも知れない。たしかに、まず立ち現われるのは、法の形式的効力論の壁であり、通例の理解を無批判に受け容れるなら、条例は法のピラミッドにおいて条約の下位にあるというによって一蹴されるにちがいない。しかし、はたして、条例は、その形式的効力の上で条約に拮抗できないものなのだろうか。

法の形式的効力は、今日でもしばしば、H.ケルゼンの法段階説に由来する「国法秩序の段階構造」論に沿って、次のように理解されている。すなわち、代表的論者（芦部信喜＝高橋和之補訂『憲法（第6版）』〔岩波書店・2015年〕13頁）によれば、国法秩序は、形式的効力の点で、憲法を頂点とし、その下に法律→命令（政令、府省令等）→処分（判決を含む）という順序で段階構造をなしていると解することができる。この構造は、動態的には、上位の法は下位の法によって具体化され、静態的には、下位の法は上位の法に有効性の根拠をもつ、という関係として説明される。なお、憲法の最高法規性と関連して、憲法98条の列挙から「条約」が除外されていることが問題になるが、これは、条約が憲法に優位することを意味するわけではない。条約は公布されるとただちに国内法としての効力をもつが、その効力は、通説・実務とも、憲法と法律の間にあるものと解している。地方自治体の条例・規則は、「法律・命令」に準ずるものと見ることができるので、それに含まれると解される、というものである。

思うに、この国法秩序論が妥当する根拠は、法の源泉としての主権に求められ、主権者からの距離によって各法規の上下関係が決まる。国民主権のもとでは、国民の直接の作品である憲法が最高法規となり、国民の公選議会のつくる法律は、条例とともに、憲法の次において、国民からの距離の遠い命令等の上位に置かれる。条約と法律の関係については、条約はその国内法的側面では法律と対等に置かれる余地がある。したがって、憲法>条約 ≧法律=条例 >命令等、という順位となるといえよう。ここでは、何よりも、条例が、地域的必要性に加えて民選の議事機関によって制定されるという強固な民主性に裏打ちされていることを強調しておきたい。この点で、論者（佐藤幸治『日本国憲法論』〔成文堂・2011年〕557～558頁）は、主権者たる国民は、国政は国民の厳粛な信託によるものである（憲法前文）とした憲法をとおして、国の政治制度（中央政府）と地方の政治制度（地方政府）とを確定し、それぞれに相応する権能を「信託」したのであり、それぞれの領域において国と地方公共団体とは対等な関係にあると解することができる。したがって、条例は法律に準ずるものと考えられ、個別の法令の授権なしに住民の基本的人権などの制限をその内容とすることができる、と述べている。重要な論旨である。

この段階構造の中で、地位協定を論じる本稿では、まず憲法と、地位協定もその一種である条約との関係を改めて整理しておかねばならない。これをめぐっては、実定憲法の解釈の問題として、憲法優位説と条約優位説とが対立してきたが、そもそも条約締結権は憲法に根拠を有し、締結および国会による承認は憲法の枠内においてのみ許容されること、憲法改正については厳重な手続が定められているにもかかわらず、条約優位説によればその手続きによらないで実質的に憲法改正がなされてしまうことなどを根拠に、憲法優位説が支配的となっている。とりわけ、日本国憲法61条およびそれによって援用される60条からすれば、法律よりも簡易な手続で成立した条約により実質的に改憲の結果が生じることになるから、条約の優位を憲法自身が許容しているとはどうも考えられないのである。

ただし、憲法・条約の形式的効力上の優劣と、条約に対する違憲審査の能否とは、別建てで論じられるべき問題である。すなわち、憲法優位説をとりながら条約は81条の列挙から除外され、かえって98条2項の言及があることから、違憲審査の対象とならないとの見解も有力である。しかし、条約は国内では国内法として通用するのであるから、その国内法としての側面については、81条の「法律」に準ずるものとして違憲審査の対象となると解するのが妥当であるとされる(芦部 = 高橋補訂・前掲385頁)。判例(砂川事件。最大判1959.12.16刑集13巻13号3225頁)も、旧安保条約について、統治行為論類似の手法で憲法適合性の判断を避けつつ、その理由として、同条約が「国の存立に重大な関係があり、したがって高度の政治性を有する条約」だからである、と述べている。これは、条約に対する違憲審査の可能性を認め、またしたがって、その大前提として条約に対する憲法の優位を承認したことを意味する、と受け取られている(参照、樋口陽一『憲法(改定版)』[創文社・1998年]99~100頁)。

ついで、法律と条約の関係では、条約を法律の上に置くのが通説である。条約は、外国との合意によって成立するという特質を確認した上で、国会の承認を要するとする73条、また98条2項の趣旨からも、条約優位説が支持されるのである。しかし、本稿では、上に述べてきたように、条約の国内法的側面は81条の「法律」に準ずるものとして扱われること、また、61条の定める条約承認の手続は、法律より簡易のものであることに、重ねて留意しておかなければならない。そして、

条例は、その民主主義的性格において法律と等置されるものであることを改めて確認しておきたいのである。

(5) 条例と地位協定の関係

そして、日米地位協定であるが、それは沖縄には、次のような形で適用がなされた。すなわち、論者（本間 浩「沖縄米軍基地と日米安保条約・在日米軍地位協定」浦田賢治（編著）『沖縄米軍基地の現在』〔一粒社・2000年〕27頁）によれば、「1972年の沖縄施政権返還協定発効と共にいわば自動的に、日米安保条約および地位協定が沖縄にも及ぶことになったが、日本国政府は、国内向けには、これら条約が沖縄にも『本土並みに』適用されるようになった、と説明し、それまで見捨てられていた沖縄住民の立場によりやく配慮するような姿勢を示したが、実は、従来の沖縄米軍基地の機能は沖縄施政権返還後も変わらないようにするというのが、米国が施政権返還容認に付した不可譲の条件であった。」というものである。

日米地位協定は、安保条約6条にもとづく日米間の取り決めで、「協定」の名称が付されているが、条約に相当する内容をもつもので、日本側では条約承認の憲法上の手続が履まれた。この地位協定によって、米軍基地は日本国内にありながら、国内法令が適用されない地位が与えられている。それを示す明瞭で、総論的な規定は、3条1項であろう。すなわち、「合衆国は、施設及び区域内において、それらの設定、運営、警護及び管理のため必要なすべての措置を執ることができる。」と定めている。これは、日本の統治権に優位する絶対的な管理権を米軍に付与したものと解されている。そのため、米軍基地内には日本の国内法は適用されず、米軍の完全な自由使用が罷り通っているのである。したがってまた、そこには地元の自治的ルールに従うという観点などは、微塵も介在していない。

この3条をはじめとして、多くの条文が挙げられる。たとえば、基地返還時の原状回復義務・補償義務を免除した4条1項、日本国内における移動の自由・公の船舶航空機の出入国の自由・基地への出入りの自由を保障した5条1項・2項、軍構成員等の出入国について日本法令の適用を免除した9条2項、調達にかんして租税（物品税、通行税、揮発油税、電気ガス税）を免除した12条3項、軍属の雇用条件にかんする国内法排除を定めた同条7項、米軍への租税・公課を免除した

13条1項・2項, および, 海軍販売所・PX・食堂・社交クラブ・劇場・新聞等諸機関への日本の規制を禁じた15条1項 a, などである。

このように, 地位協定は, 日本の法令を米軍に適用しないことを基本構造としている。なお, 16条は, 日本法令の尊重義務を定めているが(「日本国においては, 日本国の法令を尊重し, 及びこの協定の精神に反する活動, 特に政治的活動を慎むことは, 合衆国軍隊の構成員及び軍属並びにそれらの家族の義務である。」), これは, 日本法令の不適用を前提とした政治的・道義的尊重義務にとどまるもので, 却って, 日本法令を遮断する宣言となっている。しかしながら, 地位協定が封じ込めた日本国の「法令」とは, もとより中央政府(国)の法令であって, 基地がおかれている当該地方自治体の自主立法としての条例は, これに含まれない。そこで, 条例は公選議会の作品であるという民主性を根拠に, 法律と同等の形式的効力をもつものとして条約(地位協定)と対峙することになる。したがって, その場合, 条約と法律の関係に妥当した論理がここにもあてはまる。

つまり, 国の政府は, 米軍に対して, 地位協定を締結することで法律の適用を放棄したが, 地方政府は, 地位協定にもかかわらず, 自治立法としての条例を制定することで, 自立して, 米軍・米軍人に対するしかるべき(つまり, 自治的統治団体にふさわしい)規制に乗り出すことができるのである。

(6) 国が法律適用を放擲したことによる条例への代置

そこで, 日本国憲法が地方自治保障のために定めているところの「法律」についても, 地位協定との関係では, 「条例」に置き換えることが必要とされ, また可能となろう。すなわち, 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」べきこととしているが, 国の政府が, 自ら, 地位協定の前では「法律」の適用を放擲しているのだから, 地方公共団体がその組織・運営の自治的決定を確保するためには, 自治立法に拠るほかないのである。そして, 自治立法の諸形式のうち, 憲法上の議事機関(93条1項)として設置された民選の議会の制定する条例が最適のものとして選定されることはいうまでもない。

加えるに, 憲法95条の, 「一の地方公共団体のみに適用される特別法は, 法律の

定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」との規定は、施政権返還後の安保・地位協定下の沖縄における米軍基地の状況にもあてはまるものである。すなわち、沖縄は、米軍専用基地の約70%が全国の面積の0.6%でしかない同県に偏在し、そのため県土の実に約10%を米軍基地によって占められている。この状況を、日本政府が合衆国との間で締結した返還協定によって押しつけられたのである。これは、安保条約・地位協定により特定の地方公共団体にのみもたらされた事態であり、沖縄県の住民は、安保条約・地位協定について、95条のいう投票をする権利を、今日なお有しているのである。その権利にもとづいて、沖縄県民が在沖米軍・米軍人に対して自らを保護するためのあらゆる法的手立てを講じることは可能であり、今日、その最適のものひとつが条例の制定であると考えてるのである。

なお、この場合の条例が、沖縄県・市町村いずれのものとして制定されるべきであるかについては、まず、各市町村が、米軍に起因する問題に対応する条例を制定し、県は全県的な性格をもつ対米軍・米軍人措置を定める条例を制定するという、補充性原則をふまえた仕方が想定されるが、この問題は柔軟に扱われるべきであろう。

——このようにして、沖縄の地方自治体が、沖縄県民の生命と人権、人間の尊厳の確保、地方自治法にいう「住民の福祉の増進」のために、在沖米軍の運用と軍人の活動とを規制する条例を制定することは十分可能であると結論づけることができる。と考える。

(7) 条例の制定主体としての自治体議会の地位

以上をふまえて、条例のもつ本来的な可能性をつかむためには、その制定主体である地方議会の、憲法上の統治機構の中での位置、およびそれに与えられた権能を、改めて明確にしておかなければならないであろう。まずは、地方自治組織が二元代表制を採用のものであることを確認しておきたい。

すなわち、日本国憲法は、93条1項で、「地方公共団体には…議事機関として議会を置く」とし、2項で、「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、…住民が、直接これを選挙する」としている。議事機関としての地方議会の必置性と議会議員の住民代表性を定めているのである。(なお、ここにいう「議事機関」[deliberative organs]とは、「多数人の合議によって団体の意思を決定する機関」(法学協会〔編〕『註解日本国憲法』下巻〔有斐閣・1954年〕1389頁〔なお、新字体に代えて引用した])にほかならないが、とくに執行機関との対比において、作用の本質的部分に着目して「議決機構」と称されることが多い。)また、長も、住民代表機関であり、憲法上明確でないものの一般に執行機関として位置づけられている。こうして、わが国の地方自治における統治機構は二元代表制を軸として成立する首長制によって特徴づけられ、国政レベルの議院内閣制と対比される。この首長制のもとでの議会と長は対等であり、両者は相互に抑制均衡の関係に立つと解される。その点で、地方議会は、国会のように最高機関であるとはいえず、また、条例制定権を有するものの、長も規則制定権をもつことから、唯一の立法機関であるともいえないわけである(駒林良則＝佐伯彰洋〔編著〕『地方自治法入門』〔成文堂・2016年〕144～145頁〔駒林執筆])。

しかしながら、憲法上、93条により明文で必要的に設置しなければならない機関とされ、94条で地方自治体の「条例」制定権が保障されていることからすれば、自治体の立法権の第一義的な受け皿は、議事機関である議会ということになる(参照、白藤博行＝村上博＝米丸恒治＝渡名喜庸安＝後藤智＝恒川隆生『アクチュアル地方自治法』〔法律文化社・2010年〕123頁〔渡名喜執筆])。つまり、議会は、自治体における第一義的立法機関の地位にあるということができよう。この点にかんして、少し敷衍しておこう。

すなわち、日本国憲法は、統治権力を中央と地方に分割し、立憲民主主義の観点からそれぞれにふさわしく配分している。つまり、権力の垂直的配分の下で、統治団体としての国と地方自治体が各様の統治構造をもつことを憲法が要請しているのである。それをふまえて、地方については、憲法は、92条において地域的問題を処理するための立憲民主主義的統治団体を設立すべきことを国会に命じ、その際、こうした統治団体の骨格を形づくるべきものを93条と94条において具体的に明示している(参照、佐藤幸治「地方公共団体の『統治構造』」法学教室147号32頁)。そして、この、自治体の組織構造原理としての二元代表制において、立憲

民主主義の観点からは、議会こそが住民代表機関として基本的な立法機関の位置を有するといえることができる。もとより、長も、住民代表機関であり立法権能をもつものであるが、長には執行権が認められているのであるから、立法権はまずもって議会に配分されており、議会は、統治機構の中で、第一義的な立法機関として位置づけられるのである（駒林良則『地方議会の法構造』〔名城大学法学会選書〕〔成文堂・2006年〕173頁）。地方自治体は、統治団体である以上、立法権が統治権能の中心に置かれるが、憲法93条で「議事機関」と明記された議会こそ正統な立法機関となりうるのである。そして、自治体立法の基軸をなす条例の制定権限は、議会に託されているのである。

こうした立論をふまえたとき、わが国の地方自治の統治構造原理としての二元代表制（機関対立型構造）を、安易に大統領制になぞらえて論じることは正しくないものといわなければならない。それは、議会が第一義的立法権を有することを基軸にして、長の議案提出権（地方自治法149条1項）、議会による長の不信任決議権および長による議会解散権（同178条）など議院内閣制になじむ制度を接木した特殊な制度である。したがって、現行地方自治法が、長を、当該自治体を「統括し、これを代表する」（147条）と規定しているのは問題があり、見直されるべきものと思われる。

しかし、このような現行法とその運用によって長の権力が強化され、「首長優位の二元代表制」といわれる現実を生み出している。それゆえに、今こそ、議会と長の関係を憲法に即して整序しなおすことが求められる。そうすることにより、議会の制定する条例も、より明確に本来の役割を發揮することになるにちがいない。今般の宜野湾市民による運動のような、明示的に議会に宛てて条例制定を求める請願は、この議会の役割を活性化することに資するものとなるにちがいないであろう。

2 「請願」で条例制定を求めることの意義

(1) 憲法上の基本権としての「請願権」

「請願」とは、国または地方自治体のすべての機関に対して、その職務にかんする事項について、希望・苦情・要請等を申し出るを言い、それは憲法上の

権利として保障されている（憲法16条は、「何人も、損害の救済、公務員の罷免、法律、命令又は規則の制定、廃止又は改正その他の事項に関し、平穩に請願する権利を有し、何人も、かかる請願をしたためにいかなる差別待遇も受けない。」と定める）。その下で、請願法が請願権行使の手続きを定め、また国会法（79-82条）、衆議院規則（171-180条）、参議院規則（162-172条）が請願の受理や処理の手続についてよりくわしい規定を置き、そして自治体にかんしては地方自治法（124-125条）に定めがある。今回の条例制定の運動は、この請願権を行使する運動である。

請願は、国民が政治参加を保障されていなかった専制の時代には、民意を君主に伝えるためのほとんど唯一の権利として重要な意味をもっていた。現代においても、請願権は、国政に国民の意思を反映させ、代表民主制を国民のために働かせるという参政権の機能をもつと評価することができる。とくに近時、この権利は、国民・住民の側から法律や条例の制定を求めてなされる立法運動にとって、重要な役割を果たしている。

戦前、天皇主権の明治憲法でも、「臣民ノ権利」のひとつとして「請願ヲ為スコト」が認められていたが（30条）、「相当ノ敬礼ヲ守リ」といった条件が付され、「別ニ定ムル所ノ規程ニ従ヒ」と、法律以下の形式の法規範に詳細をゆだねていた。憲法条文自体が請願の古典的性格を反映した規定の仕方であり、とくにわが国の場合、その本質は、天皇が君主としての仁愛の心をもって臣民の考えを知り、民情に通じようとするための制度であったといえる。実際にも、請願をきびしく制限する運用がなされた。

これと異なり、日本国憲法は、「平穩に請願する権利」を無条件で保障し、請願をしたために差別待遇を受けることはないとして、憲法上の権利としての位置づけを明確にしている。請願の対象も、損害の救済、公務員の罷免、法律・命令・規則など条例を含む法の制定・廃止・改正など「その他の事項」とされ、誰もが、広く国や自治体の諸機関に対して、その職務権限に属するあらゆる事項について意見や要求を出すことができる。「請願」という表現でありながらも、政治に参加する国民・住民の権利としての性格は明確である。

こうして、今日の請願権は、重要な憲法上の法的権利であり、それにふさわしい取り扱いを受ける。手続上、請願は文書で提出することが求められるが、適法

な請願を受けた官公署は、それを「受理し、誠実に処理しなければならない」（請願法5条）。もっとも、この誠実処理義務の内容は一義的には明確でなく、請願を受理した官庁の判断に任せられていることも少なくない。しかしながら、請願権が憲法上の基本権であることを重視して、受理官庁には内容のともなった審査をおこない、その結果を報告することが義務付けられると解すべきである。

一般の条例制定請願の名宛人は宜野湾市議会であるが、市の定める手続でも、請願を、官公署側が何らの法的義務を負わない陳情等と明確に区別している。また、請願については、市議会が審査に入るに際して、公聴会を開く慣例が確立しており、それは、「誠実に処理」するひとつの形態であるといえる。このような手続をとおして請願に込められた民意が尊重され、実現することが望まれるのである。

(2) 民衆による請願運動——明治憲法下での努力にもふれて

一般の請願運動は、市民、つまり素人による不慣れな・手弁当の運動である。また、運動の参加者個々人は、もとよりそれぞれの思想信条をもつが、運動としては、政治的に無色である（運動の時期に、図らずも市議選が重なったが、もとより、私たちの請願運動とは無縁である）。市民が条例制定を求める法的な方法には、請願のほか、条例制定の直接請求（地方自治法12条、74条）がある。制定を望む条例案を先につくり、それを有権者の50分の1以上の署名で議会に請求する。直接民主主義の原理にもとづく重要な制度であり、請願と両立しうるものであるが、一般は、もっぱら宜野湾の政治状況を考慮して、市民の請願で条例制定を市議会に促す方法が、より適切であると判断し、それを選択した。

請願書を提出するには、手続上、①「請願者」（市民）と②「紹介議員」（市議会議員）とを、それぞれ1名以上準備すれば足る。が、それを成就するには、③市内外からできるだけ多数の賛同者・協力団体を募ることが必要であり、さらに、④市長の賛同が事実上不可欠である。請願者となる市民は、署名によって募るが、人口10万に近い宜野湾市の場合、万を数えるものが求められよう。そして、市会議員の全員が紹介議員となることが目指される。そのことはまた、市長の賛同を得ることにもつながる。このように議員全員と首長の賛同を求める市民の努

力は、市が将来にわたって、一体となって米軍の不法行為から市民を守る姿勢をとるよう促すことになる。

なお、民衆による請願権の行使とその見事な成就の先行例が、明治憲法制定直後の時期に、宮古島においてみられる。——1879年の廃琉置県後も、明治政府は、沖縄に対しては旧慣温存策を採り、とくに、宮古・八重山については琉球王朝以来の収奪税制である人頭税が存続し、民衆は困窮を強いられ続けた。宮古の農民はその廃止を求めて起ち上がり、島役所への「懇願」、沖縄県庁への「哀願」を重ねたが斥けられ、遂に1893年、帝国議会への請願に及び、苦心惨憺の努力の末、それが実って、1903年に人頭税は廃止されるに至った。1889年制定の明治憲法も、遅れたものでありながら請願権を保障しており、人々はそれに依拠したのである。もっとも、宮古島の人々の中にこうした請願権への認識がどのようにして育ったのかは、筆者には遺憾ながら不明であるが、当時、明治憲法上の請願制度を具体化する規程は制定されておらず、請願は、憲法と同時に制定されていた議院法にもとづいて、帝国議会への請願となった。いずれにせよ、島の人々が請願を成功させた史実は、今日の私たちを大きく励ますものである（なお、これについては、拙稿「宮古島人頭税廃止運動の成功とその背景—請願権の観点からの考察」法経論集214号〔2018年〕99頁以下で少しくわしく検討している）。

3 条例制定請願の基本方針、盛るべき内容、成就への展望

(1) 請願にあたっての基本的な考え方

請願にあたってとくに心がけたのは、次の諸点である。

まず、必ず請願が採択され、条例制定が成就するよう全力を尽くすことを第一義とすることである。すなわち、平和な空を守るための条例の制定運動は、どのような結果をもたらすにしても、自治体の将来に対して責任を負っている。このことをたえず自覚していなければならないと考える。

ついで、条例の内容は、市議会と市長双方が賛同できるようなものにするのである。条例制定は議会の権限であるが、実情においては、市長が大きな役割を果たしている。議会としての一体化、そして議会と市長の結束が不可欠である。それを可能とする内容にしなければならない。

また、市議会・市長と市民の協力関係をつくること、ただし、その際、市民の自由な判断を必ず保障することである。条例が制定されれば市当局（市長、市議会）は、それに拘束され、条例に従って一致した行動をとらなければならない。市民は、市から行動を呼びかけられた場合、それにどう応えるかは、あくまで個々の市民の自由な判断による。条例はそれを拘束することはできない。条例という法規をつくるにあたっての重要点であると考ええる。

さらに、条例の内容は謙抑的なものとするにつとめ、現行法令の範囲内で可能な行動を盛り込むこと。「腹6分目」（翁長雄志知事〔当時〕の言を借用）の、つまり実効力のある条例を目指していくべきである。抗議書や要請書、あるいは宣言文であれば、基地閉鎖や地位協定抜本改定、さらには軍事訓練の禁止などの要求をストレートに掲げることが適切であろうが、法規である条例には、これらの要求を尊重しつつ、それを下支えするため、自治体として実行可能なものを盛りなければならない。要求が高ければ高いほど実効性は低下する。この両者の調和点をどこに見出すかが、この請願運動の一課題である。提示した条例案は、そのひとつの解答案にすぎない。今後とも知恵を集めて探求を重ねなければならないと思う。

そして、条例は、制定後の状況の変化に機敏に対応して適時に改正できるよう、開かれたものとするのが不可欠であり、また、空の危険をもたらす米軍基地情勢は、刻々変化することから、それに対応する方策を速やかに講じることができる仕組みを条例の中に準備しておく必要があると考える。

（2）条例に盛り込まれるべき内容

いうまでもなく、条例制定の主体は議会であり、請願を受けてどのような条例を制定するかは議会の判断に委ねられる。その点からすれば、請願者（市民）は、請願の趣旨のみを届ければよい。しかし、議会審議の参考に供するため、請願の趣旨だけでなく、それを条文の形に具体化し、できるだけ整った条例案をつくって請願の際に提出することが宜野湾市では有益であるといえる。

そこで、今般の宜野湾市の場合は、《謙抑的で実効力のある条例の制定を求めろ》という基本方針の下、現行法令の枠内で、かつ空の平和を蹂躪する米軍の不

法行為への対応に限って、条例案では次の項目を提示した。

- ① 市長・市議会は、米軍当局に、米軍機が学校、病院を含む人口稠密地域上空を例外なしに飛行しないこと、および、市域の全上空を夜間10時から朝6時までの間飛行しないことを申し入れること。
- ② 市長・市議会は、米軍当局に、米軍機事故の原因究明と説明責任が十分に果たされるまで、すべての所属機の飛行を停止するよう申し入れること。
- ③ 市長・市議会は、市の施設の屋上等に、米軍機に対して、危険な飛行行為をしないよう求めることを表現した掲揚物・掲示物等を置くことにより警告の意思表示をおこない、かつ、市民が自発的に同様の意思表示をするよう呼びかけること。
- ④ 市は、市または市民が米軍により損害を蒙った場合、自ら、または市民に代位して損害賠償等を請求すること。
- ⑤ その他、宜野湾市の平和な空を守るために、米軍機が市民生活に危害を及ぼさないようにするのに有効な措置を適時に講じること。

——この条例は、即効薬ではない。いわば遅効的な、しかし、確実に米軍機の不法行為を規制する漢方薬のような効果をもつ。基地をなくすための多くの人々の努力と結びあえるなら、重要なひとつの役割を果たすことができるに違いないと信じる。

(3) 条例実現のためにとりくむべき課題

条例の制定を請願する市民の運動は、それを立ち上げ進行させるための様々な課題に直面する。請願運動を準備し組織する人々の間で絶え間のない学習を続けることを土台にして、この運動に加わる人々を増やさなければならない。広報活動と講演会などを重ねた上で、市民の署名を集める活動に入ることになる。それらのための会場費、ポスターやチラシ、署名用紙の印刷費など、財政的基盤を整えることが、当然ながら必須である。

とりわけ、今般の宜野湾市における「平和な空を守る条例」を成立させるについては、過半の市議の賛成を得ることが不可欠であり、望むらくは全議員の理解を得たい。それを可能にするのは、市民から圧倒的な数の署名が集められ、また

協力団体が多数に及ぶことである、と考えている。またそうすることで、市長の賛同も得られるにちがいない。要するに、今目指している条例は、自治体の一致協力した力で米軍の横暴を抑えて平和な空を守ろうとするものであり、それにふさわしい請願運動を進めることが成功のための第一課題であろう。

そして、この条例が実現するなら、平和な空を取り戻し、その下に生きる人々を守ることに貢献し、さらに加えて、住民による自治という地方自治の根幹を強く豊かにするものであるにちがいない。

——以上のような一応の理論的準備も整えて、私たちは、条例制定請願運動を始めた。ただ、これまでも触れているように、運動の展開の中で定まっていた実際の請願内容は、地位協定に正面から対峙するものではなく、まずはその枠内で、米軍機の無法な運用をやめさせることを求めるものとなった。可及的に広範な市民の団結を図るという現実的な観点から発したものであり、日米地位協定の枠組み自身を問うことは、次に追求する課題とした。

本号の叙述はここまでとし、運動の展開は次号のテーマとしたい。

(未完・以下次号)