

おおさかの 住民と自治

2025. 1
特集第122号
(通巻第554号)



[特集] 万博開催の強行？ 夢洲開発？
明らかになった課題と運動

危険な夢洲での万博、カジノ・IR

中山直和

[第2特集] 地方自治法「改正」は何を狙うか
自治体に対する国の指示権と沖縄

島袋隆志

(一社)大阪自治体問題研究所
<http://www.oskjichi.or.jp/>

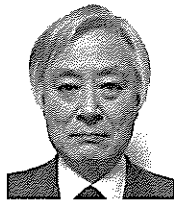
発行 一般社団法人大阪自治体問題研究所 発行人 梶 哲教
〒530-0041 大阪市北区天神橋1-13-15 大阪グリーン会館5F
TEL 06(6354)7220 FAX 06(6354)7228



新年のごあいさつ

一般社団法人 大阪自治体問題研究所

理事長 梶 哲教



明けましておめでとうございます。昨年は何かとお世話になり、どうもありがとうございます。今年もよろしくお願ひします。

大阪・関西万博は本年4月予定の開幕がもう間近です。しかしさっぱり気運は盛り上がりません。埋立てられた廃棄物から発生するメタンガスや、高潮・津波などの防災面での問題に対しては万全の対策を求めるとともに、予想される膨大な財政負担について府民や大阪市民が負わされることのないよう、責任の所在を明確化しなければなりません。

万博に対する批判が逆風となつて、維新の会は昨年10月の衆院総選挙で後退を余儀なくされました。その打開策として、維新の会の中で改めて「大阪都」構想を掲げる動きが報じられています。周知のとおり、「大阪都」構想はこれまで2015年と

2020年の2度にわたり住民投票に付され、いずれも否決されました。仮に3度目の「大阪都」構想が住民投票に付されたとして、新たに懸念されるのは、結果の可否を問わずそれが民意として素直に受容されるのかどうかでしょう。というのも昨年は、SNSなどネットメディアの発信力が顕著に強まり、特に7月の都知事選、11月の兵庫県知事選などで選挙の結果を左右するほどになったからです。それに反比例して新聞・テレビなどマスメディアの影響力が低下していることや、ネットメディアでは利用者の関心に合わせて表示される情報が絞り込まれることで、少なくとも今や人それぞれに社会の見え方が違っていることを常に意識する必要性に迫られています。そのような状況は相対的に若い世代で深刻ですが、中高年の世代でも、程度の差はあれ決して例外ではないようです。しかし、民主主義や自治を掲げた下で政策方針を決めていくためには、少数意見を切り捨てるのでない限り、さまざまな見方がある中で客観的な認識を追求する努力が欠かせません。地域や職場で、またネット上でも同じく、ていねいな議論をすることの重要性はいくら強調してもし過ぎることがないでしょう。

そのようなときに、大阪自治体問題研究所は役に立つ存在でありたいと思います。会員および本誌読者各位の変わらぬご支援ご協力をお願いします。

CONTENTS

新年のごあいさつ

梶 哲教 1

特集

万博開催の強行? 夢洲開発? 明らかになった課題と運動

危険な夢洲での万博、カジノ・IR—反対運動の現状と課題	中山 直和	3
海底地震大津波を発生させる大阪湾断層帯	田結庄良昭	8
万博・カジノは大阪を成長させるのか	桜田 照雄	14
夢洲は負の遺産なのか	藤永のぶよ	18
危険な夢洲 子どもの命を守れ 「万博子ども招待事業」を中止に	山川 義保	24

第二特集

地方自治法「改正」は何を狙うか

自治体に対する国の指示権と沖縄	島袋 隆志	28
自衛隊が配備されたら島は潤わなくなった	上里 清美	34

大手前通信⑩ 長年の職員削減、採用抑制のツケ	小松 康則	36
職場は限界、府政運営に支障も		

話題の本 『日本の保育士配置基準を世界水準に	猿橋 均	38
— 一周回って新しい ワクワクが連鎖していくムーブメントのつくり方』		

ブックレビュー ①『情報公開が社会を変える — 調査報道記者の公文書道』	藤原 一郎	40
②『サピエンス減少 — 縮減する未来の課題を探る』	吉田 泰三	40

夢洲 (24.11)

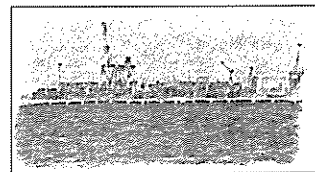
以前、本誌の挿絵に、中央線・コスモスクエア駅前から対岸にある万博会場を描きました。開会まで時間がないのに何の工事もできておらず、以降、危険な事象が次々に明るみになりました。

それから2年。編集部から「テーマはまたもや万博です」と伝えられて、それじゃあ同じところからどう変化したか、見てこようと同駅へ行きました。

対岸の夢洲をみてびっくり。え? どこが変わったの? 相変わらず大きなガントリークレーンが並んでいて、貨物船やコンテナの量は増え

たい。近くでは超大型の浚渫船が忙しく作業をしています。だけど、どこが万博会場? 海岸沿いに700mほど西へ歩いて、ようやくあの木造のリングが見えてきましたが、なんとも地味。対岸からはガントリークレーンや山積み

のコンテナに隠れてほとんど見えません。クレーンの頂部が10本ほど見えるので、なんか工事してるなとわかる程度。隠れてこそこそ工事してるのかな、と素朴に思いました。(文・絵 内山進)



[特集] 万博開催の強行？ 夢洲開発？ 明らかになった課題と運動

大阪・関西万博2025の開催まで4ヶ月を切りました。私たちの研究所は、この万博が、IR・カジノ開発の「露払い」としての性格を持つことを軸にして、ずっと批判を続けてきました。今号では、「開幕前」の最後の特集号として、夢洲を舞台とした万博・カジノの問題点をいま一度整理しておくことで、開幕強行後に予想される諸問題の検証に備えようとするものです。

冒頭の中山論文では、総括的に万博の中止を求める理由を整理しています。次に田結庄論文は、専門家の立場から、夢洲が位置する大阪湾に大きな断層が存在しており、南海トラフ地震に加えてこの断層による直下型地震が発生すれば、すぐに津波が襲来すること、しかし大阪府は危機感が薄いことに警鐘を鳴らします。桜田論文は、万博の「経済効果」が「真実」の中に「架空」「虚偽」を挟み込んだまやかしであることを具体的に解明し、自治体財政へのしかかる負担の危険性を指摘しています。藤永論文は、夢洲がどのような経緯で埋立・開発されたのかから説き起こし、廃棄物の最終処分場として今後も活用できたはずであること。また、それ故に軟弱な地盤、メタンガス発生は当然の帰結で、なぜそのような危険な場所で集客イベントを行うのかという原点を想起させます。

そのような危険な環境の万博に、維新府政は児童・生徒を動員しようとしていること、そこから生じる問題点を山川論文は指摘します。

本特集で深掘りできていない課題も含めて、本誌では今後とも検証作業を進めます。

危険な夢洲での万博、カジノ・IR 反対運動の現状と課題

中山直和
カジノに反対する大阪連絡会
事務局次長

はじめに

カジノはIR整備法（2018年7月施行）によって全国3カ所までの開業が認められましたが、横浜市・長崎県が相次いで撤退し、大阪府・大阪市が唯一誘致をめざしています。在阪マスコミが維新や財界に付度しているのか、反対運動をほとんど取り上げないため「大阪は反対運動してるの？」と他府県の方から聞かれましたが、大阪でのカジノ反対運動は道半ばとは言え、ねばり強く続けられています。

本稿では、大阪での万博・カジノ反対運動の現状と課題をとりあげます。

I ねばり強く継続する 大阪のカジノ反対運動

大阪にはカジノに反対する団体がいくつも存在し、それぞれ独自のとりくみを通じて情報交換ととりくみの連携をすすめています。

まず、カジノに反対する団体を紹介します。

カジノ問題を考える大阪ネットワーク、あかんカジノ女性アピール、カジノに反対する大阪連絡会、大阪カジノに反対する市民の会、STOPカジノ大阪、この間活動を開始した夢洲カジノを止める大阪府民の会、がそれぞれ活発に活動しています。

また、前述の「9団体懇談会」はこれ

らのカジノ反対の団体とともに、どないする大阪の未来ネット、大阪を知り・考える市民の会、市民のための行政を求める会、平和と民主主義をめざす全国交歓会を構成メンバーとして2018年11月から毎月1回開催しています。

これらの団体のなかで、最も早い2013年からとりくみを開始したのが、カジノ問題を考える大阪ネットワークで、毎月定例のJRR京橋駅宣伝や学習会の企画などを続けています。

私が事務局を担う、カジノに反対する大阪連絡会¹は、IR整備法が成立した直後の2018年9月に明るい民主大阪府政をつくる会と大阪市をよくする会の構成団体によって結成されました。他の団体が個人参加が基本なのに対して、労働組合や民主団体などが構成員という特徴があります。

海底地震大津波を発生させる 大阪湾断層帯

断層が動けば大阪に30分後に4.5mの大津波

田結庄良昭
神戸大学名誉教授

I はじめに

大阪湾断層帯は、神戸市沿岸から大阪湾を縦断して大阪湾南部に至る断層帯です。ひとたび、この海底の断層帯が動けば、大きな揺れに襲われ、さらに、短時間で大津波が神戸市や大阪市などを襲い、大惨事が生じます。しかし、大阪湾断層帯は、未だ多くの人々に知られていません。また、断層が海底に存在するため詳細な調査が進んでおらず、未解明なことがあまりにも多く、早急な調査が待たれます。ただ、現段階でも大阪湾断層帯の状況を知らせることは大切です。そこで、大阪湾断層帯やその被害想定を述

べることにします。

II 大阪湾断層帯の概略

大阪湾断層帯は、神戸港南方から大阪湾を縦断して大阪湾南部に至る断層帯です(図1)。

長さは約39km、北東・南西方向に伸びており、断層帯の西側が東側に対して相対的に隆起する逆断層です。大阪湾断層帯の平均的な上下方向のずれの速度は約0.5m/10.7m/千年と推定されています。この断層帯の最新の活動時期は9世紀(801~900年)以後であったと想定できます。断層活動時のずれ量は約2m/3.5mで、平均活動時期は

約3千~7千年であった可能性があります。断層帯全体が一つの区間として活動し、マグニチュード7.5の大地震が発生すると想定されています。

III 大阪湾断層帯の調査研究

大阪湾断層帯は、早川ほか(1964)が行った音波探査でその存在が指摘されました。岩崎ほか(1994)は、マルチチャンネル探査法で、撓曲が基盤上で1000mを越える高度差を持つことを示し、断層であることを明瞭に示しました(図4参照)。岩渕ほか(1995)は、音波探査で、大阪湾中西部の浅部堆積層に見られる活構造を明らかにし、岩波は

か(2023)は音波探査などにより大阪湾断層帯の概略を示しました(図2)岩波大塚ほか神戸大グループ)。

断層の構成 大阪湾断層帯は、北部で3本に分岐します(図3)。そして、本断層帯の海底付近の地層は撓曲しています。和田岬断層の北端は丁R貨物線神戸

港付近、摩耶断層の北端は摩耶埠頭南東沖合1km付近、六甲アイランド断層の北端はポートアイランド東方沖1kmに位置します。断層面の傾斜は、少なくとも地下3km程度よりも浅いところで60度~80度の西傾斜となっています。震源断層面の幅は、断層面の傾斜が同じとすると約15km~20kmと推定されます。大阪湾は東

西圧縮の応力場にあるので、ずれの向きは、断層の北西側が南東側に相対的に隆起する逆断層となります。基盤の花崗岩までの深さであるなど、深度線を見ると、急激な変化を示し、断層の存在を示しています。

図1 大阪湾断層帯の分布、神戸港南方で3本に分岐する。A-T線は音波探査の調査測線を示す。(地震調査委員会、2005年に加筆)

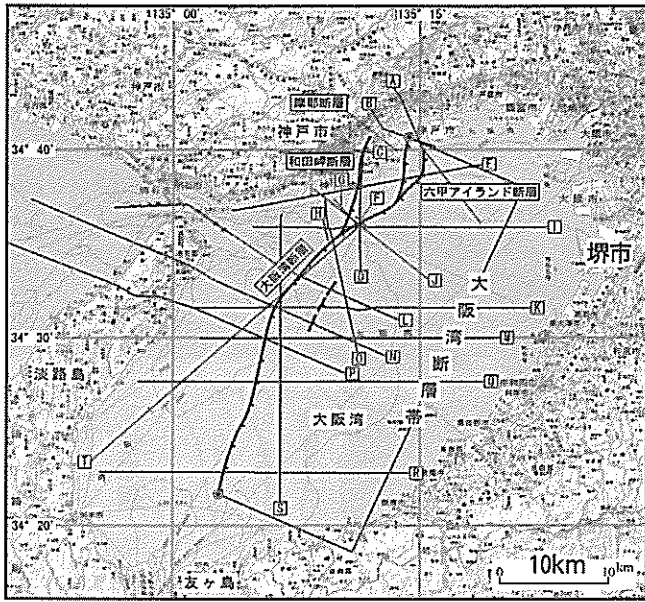
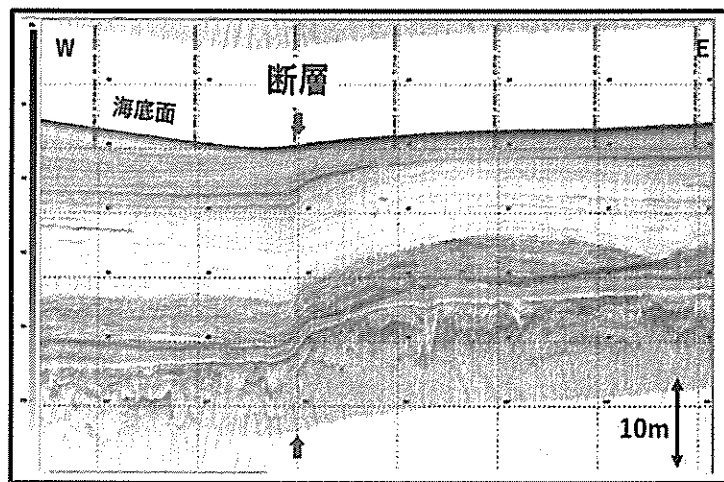


図2 音波探査による断層位置の調査状況 下位の年代の古い地層ほど変位が大きい(岩波、大塚ほか2023に加筆)



万博・カジノは大阪を成長させるのか

桜田照雄
 阪南大学教授

経済成長とは

なにをもって「成長」というか。常識的には「経済成長」でしょう。経済成長はGDPを尺度(モノサシ)にしています。経済活動は、生産量か、生産・流通・消費する商品や製品の価格、つまりは売れた商品・製品・サービスの売上高で測られます。ですから、「地域の経済成長」とは、「地域のなかでの売上が増えること」を意味します。

ところが、ここで問題が生じます。「増えた・減った」は、事後的にしかわかりません。すると「成長実感」というのは、万博やカジノで発生するさまざまな取引に関係している者にとっては、つまり、建設需要のおこほれにあずかるのか、カジノができれば、カジノ事業者と直接に取引をするとか、そういう人たちでしか味わうことができません。これらはいわば、「成長している実感」ですね。

そういう「実感」をもつ人たちは、必ず存在します。

期待形成と住民合意

では、「成長する予感」はどうでしょうか。これを判断する材料の一つが、経済効果という考え方です。万博・カジノの中心は建設需要です。1兆円をかけて建物を作るとして、最新の産業連関表(2018年)をもちいて試算すれば、1000億円近い経済波及効果(997億円)が生まれます。建物の材料費や労務費などの自給率の多寡によって、この金額は大きく左右されます。

一般に、建設部門での試算では大阪の場合だと99・7%の自給率で計算されているようです。それは、あまりにも常識からはずれぬ数値なので、ここでは全国平均値の62%で試算しました。ちなみに99・7%で試算すると、経済波及効果額

は約1500億円になります。

経済(波及)効果を広く告知することの意味は、政治的な意思決定への合理性を確保する手段として用いられている点にあります。ありていにいえば、「これだけの売上があるのだから、大阪経済にとって起爆剤になるのはまちがいない」ということで、万博というイベントや夢洲カジノを誘致することへの住民合意を獲得しようとするわけです。

限定的に活用すべき

話を元に戻すと、いくばくかの投資を行えば、そこに資材の購入や労賃が発生しますから、必ず追加的な売上がたちます。つまり、経済波及効果は、必ず増分を生み出すのですから、経済波及効果があるのが当たりまえ。では、なぜ、そのような尺度が意味をもつのかといえ、ある政策と他の政策との波及効果を比較

して、いずれの政策を採用するのが効率的かを識別するときのみ、この手法は意味をもちます。

ところが、巷間言われているところの

経済効果は、「阪神タイガース優勝の経済効果」のように、経済効果それ自体が一人歩きすることで、あたかもそのイベントとなり、その事業が、利益を生み出す

かのように演出されてしまっています。

経済効果のまやかし

夢洲万博「経済効果」論の巧みさは、「真実」と「架空」ないし「虚偽」とのサウンドイッチ構造を作ったところにあります。「真実」のなかに「架空」「虚偽」を挟み込んで、あたかも全体としては「真実」なのだと思わせつけます。

図表1は、万博誘致構想検討会が2015年4月に明らかにした万博の経済効果試算です。具体的にみることにしましょう。

経済効果の測定にあたって、ここでは「標準試算」と「オプション試算」に区別し、それらを合算して、「万博開催による経済効果(府内)(総合計)」なるものが試算されています。

「標準試算」とは、パビリオンなどの建設費・イベントの運営費・来訪者の宿泊費などの消費支出からなります。支出金額が確定する「建設費」だけであって、2800万人と計画される来訪者の「消費支出」は言うまでもなく、推定値に過ぎません。

経済効果の金額が推定値に過ぎないことは、「オプション試算」で露わになり

図表1

万博開催(夢・地球博相当)による経済波及効果(府内) <標準試算>	
[建設・運営・消費支出(A)]	8,690億円 → [経済波及効果(B)] 11,279億円
+	
万博開催による直接・間接(誘発)効果(府内) <オプション試算>	
【直接効果】開催前・開催中 ※想定入場者数:2,200万人(夢・地球博相当)	
①オーダーメイド型医薬品・医療サービスの普及・定着	3,300億円 ※66万人/年(想定入場者の3%)×10万円/人×5年
②次世代型ウェアラブル端末等の普及・定着	1,650億円 ※110万人/年(想定入場者の5%)×3万円/人×5年
③次世代型携帯端末機器の普及	2,200億円 ※440万人/年(想定入場者の20%)×5万円/人
④開催前の観光客(訪日外国人、国内旅行者)の増加	2,410億円 ※402億円(夢・地球博の総消費支出の5%(半年)×2)×5年
⑤開催に向けた企業の研究開発・設備投資等	1,140億円 ※228億円/年(府内民間設備投資の3%)×5年
【間接(誘発)効果】開催後(大阪・関西の魅力度や知名度の向上による)	
⑥開催後の観光客(訪日外国人、国内旅行者)の増加	2,410億円 ※402億円(夢・地球博の総消費支出の5%(半年)×2)×5年
⑦国際会議・大規模イベントの開催	※国際会議1回あたりの経済波及効果141億円(21,316億円/151件)
⑧国内企業・外資系企業の進出	※参考値:某外資系製薬会社の従業員 約2,700人
⑨国内転出・海外転移企業の再進出	
⑩高度人材集積による研究開発拠点等の形成	
[上記①~⑥の効果(C)]	13,110億円 → [経済波及効果(D)] 17,580億円
万博開催による経済波及効果(府内)(総合計) <標準+オプション試算>	
[総需要(E:A+C)]	21,800億円 → [経済波及効果(F:B+D)] 28,859億円 F/E=1.32
(出所)国際博覧会大阪誘致構想検討会「国際博覧会大阪開催検討データ収集等調査より中間報告」2015年4月	

夢洲は負の遺産なのか

藤永のぶよ
大阪市民ネットワーク代表

2025年開催で大阪・関西万博が強行されています。開催場所は、大阪湾北港の廃棄物最終処分場「夢洲」。大阪市が造成する最後の埋立地として認可されていることもあり、敷地面積は390haと甲子園球場100個分の大きさです。埋立工事は、1980年初頭からはじまり、初期費用は護岸工事だけでも2800億円と、当時では大型の投資でした。1976年2月12日出願の、公有水面

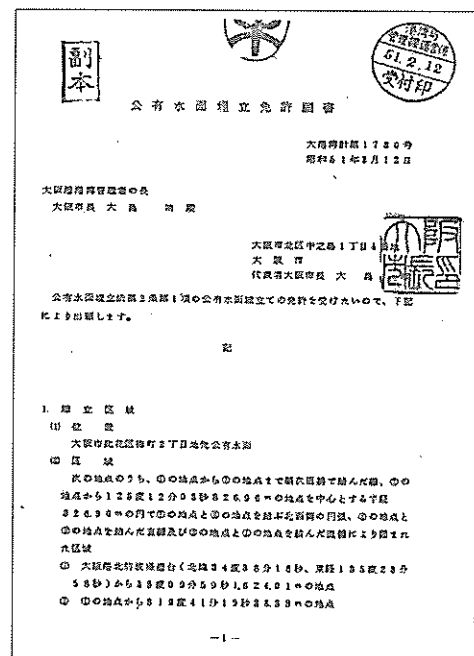


図1 公有水面埋立免許願書原本(表紙)

埋立免許願書(図1)では、「本埋立は、大阪市内における深刻な廃棄物処分問題を考慮し、廃棄物をもって埋立を行うもの……、従って埋立期間は長期間を要する。跡地利用の要請としては、①大阪市内の住工混在地域における騒音振動工場の移転集約化を目指す製造業用地、②大阪港の取扱貨物量の伸びに対応するふ頭用地、③さらに、市民が海と親しむ場を確保するための緑地用地などで、できるだけ早期の埋立工事の竣工が望ましい……」とあります。しかし一方、瀬戸内法に基づいて進めている「瀬戸内の環境保全大阪府計画」では、この廃棄物埋立処分地の延命を図るとしています。

申請から約50年、大阪市港湾局・環境施設組合職員らの延命化の努力も空しく、埋立途中にあった「夢洲」は、IR・カジノ誘致のために、商業用地に用途変更し、何が何でも「カジノ開発」へとばく進んでいます。

100年前の大阪は海の中でした(図2)。しっかりした地盤・岩盤は、上町台地だけ。2007年、中央大通りを東西にボーリングした地盤地図(図3)が出版されましたが、これによると上町台地は150m下まで岩盤が繋がっているが、平野全体には、軟弱層が無数に抜がっています。ちなみに、豊臣秀吉は、この岩盤の北上・安定地盤に大阪城を築城しています。

現在のマイドームおおさかの場所に設置された初代大阪府庁舎は、1874年大阪市西区江之子島に移りました。その後自然災害を受け、1926年に大阪城横の安定地盤に移設したのですが、これを再び海面の埋立地・咲州WTCビル

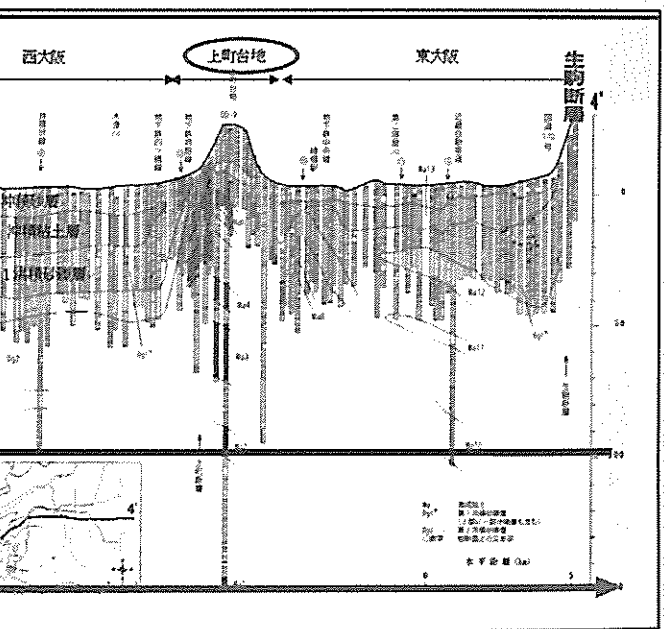


図3 中央大通り沿いの断面「新関西地盤—大阪平野から大阪湾—(2007)」

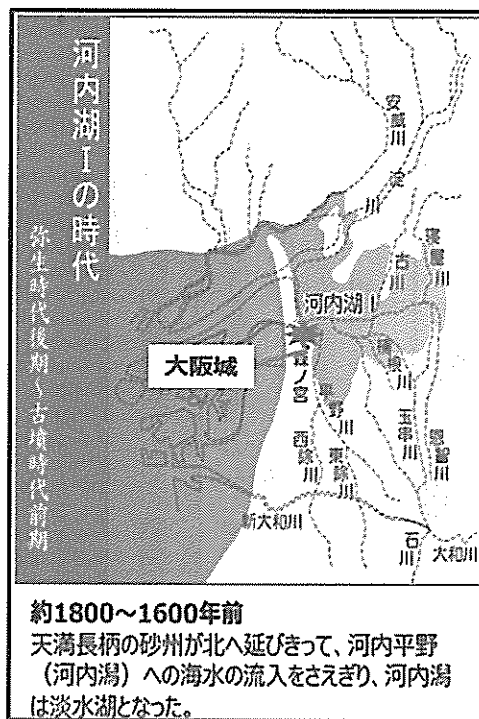


図2 「続大阪平野発達史」より

この海の中の沖積層に、杭を打ち造成したのが夢洲。周辺の舞洲・咲洲も同様です。ただし、咲洲・舞洲は5m・8m、

夢洲は10mと水深が違い、深い程お金がかかります。夢洲は390haと面積が広く、廃棄物処分のための準備工事、すなわち周囲を囲む護岸構築、およびたくさんゴミを埋め立てるように、581億円の市税を

危険な夢洲 子どもたちの命を守れ 「万博子ども招待事業」を中止に

山川義保

夢洲カジノを止める大阪府民の会

I 国策「万博子ども招待事業」

2023年8月、吉村洋文大阪府知事は2025年に開催する大阪・関西万博（以下、万博）に約20億円の予算を付け、府内在住・在学の4歳から高校生約102万人を無料招待すると発表しました。現在、大阪府ホームページには「万博子ども招待事業」の特設Webサイトが設けられ受付が開始されています。府内の学校等通学者については「学校教育活動の一環として、府教育庁から各学校へ案内」がなされ、10月13日以降、事務局（東武トップツアーズ（株））が5月末段階で集約した各学校見学希望日時が、「仮受付」から「仮予約」に移されるなど新たな段階に進んでいます。

2024年9月25日、「夢洲カジノを

止める大阪府民の会（以下、「府民の会」）は、文部科学省に「万博子ども招待事業の中止を求める」請願行動に取り組みました。その際、文部科学省初等中等教育局長名で「修学旅行等における2025年日本国際博覧会の活用について」との通知が3回出されていたことが分かりました。

通知は、各都道府県教育委員会教育長、各指定都市教育委員会教育長、各都道府県知事、各国公立大学法人学長、各地方公共団体の長、各都道府県教育委員会等に送付され、そこには「万博の開催について周知」や、各学校の見学計画について「早期にその準備を進め、宿泊施設や交通機関の手配などについて遺漏のないよう御指導を」と記載されています。

全国的に万博への関心が低くチケット予約も低調である中、まさに国策として

い」として、学校単位での招待事業の中止を求める要望書が提出されました。

III 危険な夢洲

① 汚染土壌と有毒ガスの発生

夢洲は、一般・産業廃棄物や浚渫土砂などで埋め立て造成された埋立地です。現在もメタンガスや硫化水素・一酸化炭素・アンモニアなど有毒ガスが発生し、PCBやフッ素・ヒ素・クロム・ダイオキシン・セシウムなど毒物が検出されています。大阪府が万博協会と結んだ土地使用貸借契約書は、「夢洲内から発生する汚染土壌を扱うことから、土壌汚染対策法を遵守し、飛散防止等の措置を講じなければならぬ」「搬入した土壌は、いかなる理由があっても、夢洲1区から搬出してはならない」と定めています。厳しく管理された危険な「立ち入り禁止区域」なのです。

② 危険な夢洲の実態を知らせる

「府民の会」は、万博協会、大阪府市、大阪広域環境施設組合、所管省庁への要請や文書開示・資料請求、聞き取りなど

子どもたちの万博動員が「学校教育活動」の名のもとに進められようとしているのです。

II 参加強要を迫る 大阪維新府市政

万博の「成功」は、2030年に夢洲でIR・カジノ開業をめざす大阪維新の会にとって命脈を握る課題です。大阪維新府市政は万博を「錦の御旗」に莫大な税金・公金を注ぎ込み、関連事業を併せると10兆円を超えと言われる夢洲のインフラ整備を進めています。グローバル企業・ゼネコンの利権まみれの大規模開発です。しかし万博が大きな赤字を抱え失敗となれば、IR・カジノ開業は失速。これを回避するため、「学校教育活動」として子どもたちが利用されようとしているのです。

を積み重ね情報を収集し、メタンガスの発生など、危険な夢洲の実態を広く知らせる活動に取り組んできました。2023年12月から「有害物質が埋まる万博へ子どもたちを招待しないでください！」署名（以下、「万博子ども署名」）運動を開始。2024年に入り「万博子ども招待事業」の危険性を知らせるため資料を作成し、大阪府内の公立小・中学校、義務教育学校、高校、専修学校、インターナショナル校など約1750校に情報提供を行いました。そのうち小・中学校の75%には直接訪問し、可能な限り学校長等との面談を試みました。

③ 必然的に起きたガス爆発火災事故

夢洲の危険性を知らせる活動の最中、3月28日に万博工事現場でメタンガス爆発火災事故が発生しました。100㎡に及ぶコンクリートの床が吹っ飛び、地下へ降りる鉄製扉はひん曲がり、天井に穴があく事故です。ガス爆発の危険性は、「あかんーカジノ女性アピール」の藤永のぶよさんなどが強く警告していました。2023年11月の参議院予算委員会では、福島みずほ議員が自見英子万博担当大臣を追及。自見大臣は「ガスを大

地方自治法「改正」は何を狙うか

先の第213回通常国会で地方自治法「改正」が可決成立しました。その中心部分である「補充的指示権」に関わっては、本誌2024年9月号の梶論文で明らかにしたところですが、この「改正」の主な柱は、「国の地方への補充的指示権」「情報システムの適切な利用」「指定地域共同活動団体の規定」の3つとされますが、いずれも国会でも十分な議論が尽くされておらず、今後様々な形で、私たちの暮らしに影響を及ぼすことが予想されます。こうした内容が、どのように具体化するののかについて、今号より3回の予定で特集したいと思います。今回は、「補充的指示権」が示す事態の先取りともいえる、沖縄をはじめとする南西諸島の軍事化問題を取り上げます。

自治体に対する 国の指示権と沖縄

島袋隆志

沖縄大学教授
おきなわ住民自治研究所理事長

はじめに

2024年3月1日、政府は地方自治法の「改正案」を閣議決定し、6月19日の参議院本会議で賛成多数で可決・成立させました。

第33次地方制度調査会において「非平時」とされていた議論の前提となる事態は「改正法」でも、「大規模な災害、感染症のまん延その他その及ぼす被害の程度においてこれらに類する国民の安全に重大な影響を及ぼす事態が発生し、又は発生するおそれがある場合」と、その内容が具体化されないままに、国が地方公共

団体に対して指示することができるとの特例が盛り込まれました。これは、憲法が定める国と地方公共団体の「対等・協力関係」にひびを入れるものということができます。

1950年代の昭和の自治体合併、1980～1990年代の地方分権論議と平成の自治体合併、そして2000年代初頭の道州制論議、さらには自治体2040構想と、「地方分権」の名の下にも中央集権化が進められてきたとはいえ、今回の「地方自治法改正」は、地方分権から中央集権へのあからさまな転換といえるものです。

I 国の指示と沖縄

「国が地方公共団体に指示を出すことができる」ことの沖縄への影響を、これまでの経緯を辿りながら考えてみます。

1990年、革新統一候補として立候補し保守系現職を破って当選した大田昌秀沖縄県知事は、その後1998年まで2期8年間の任期を務めました。

大田県知事は、敗戦直前の1945年3月、沖縄師範学校在学中の19歳で鉄血勤皇隊に動員され、多くの学友を失う中で生還されました。そうした戦争の直接体験と敗戦後の米軍捕虜としての経験に加え、その後に早稲田大学教育学部への進学と米國シラキュース大学への留学経験者という日本本土や戦勝国であるアメリカ生活をも経た視点からも、一貫して戦争が一般市民にもたらす被害と悲惨さの実相を訴え続けました。

帰国後の1958年に琉球大学文理学部講師に就いてからの研究者生活でも、そうした市民重視の姿勢を貫き、その後同大学教授を経て知事に就任されました。1995年6月には国籍、軍人や民間人を含めた全沖縄戦没者を刻銘した

「平和の礎」を糸満市摩文仁に建立し、沖縄県平和祈念資料館を移転併設するなど、沖縄戦の記憶継承事業に取り組まれました。

■米兵少女暴行事件

こうして大田県知事が平和行政に取り組む最中の1995年9月、米兵3人による少女暴行事件が発生しました。10月の県民総決起大会に知事として参加し、行政の長として県民を守れなかったことへの謝罪とともに、戦後50年を迎えても未だ米軍による主権侵害と米軍統治下と変わらない状況を作り出している日米地位協定の改定を訴えました。

■「象のオリ」代理署名拒否とその後の特措法

同じく1995年には、国は使用期限等が満了する那覇市、沖縄市、読谷村等の12施設35件の駐留軍用地について使用裁決の手続きを始めました。その中には、読谷村補助飛行場に設置されていた楚辺通信所の戦略通信アンテナ基地、通称「象のオリ」と呼ばれた巨大アンテナ施設用地も含まれていました。その一部地主が用地賃借契約の更新を拒否したため、国は9月29日に地主たちに代理して

の署名を大田県知事に勧告しました。

当時、代理署名は機関委任事務として県知事が行うものとなっていました。機関委任事務とは、国が自治体の首長などを国の下部機関とみなして国の指揮監督の下に事務を執行させる制度です。この制度を使い、国は沖縄県知事に再契約を拒否する地主に代わる土地強制使用の代理署名をさせようとしたのです。これに対して大田県知事は代理署名を拒否し、その後11月に国が出した職務執行命令にも拒否しました。

これに対し12月に当時の村山富市首相は大田県知事を被告とする職務執行命令訴訟を起こしました。1996年8月に最高裁判決が出る以前の1996年4月には、「象のオリ」の賃借契約が切れたため、国は柵の設置と警備員を配置して地権者を排除しようとするなど日本国による不法占拠状態が生じる事態となりました。

そうした国による1年余りの不法占拠状態は、1997年4月に米軍用地特別措置法が「改正」されることよって法的には解消されることになりましたが、米軍基地地主が契約更新を拒否した場合でも「暫定使用」可能とし、既に使用期限が切れた土地についても「改正法」を