

第16章 現在の中央・地方関係への一考察

——沖繩における「自立論」を中心に

はじめに

佐道 明広

最近の「地域主権」論議に見られるように、地方と中央の関係は現在見直しの必要に迫られている。地域経済は疲弊し、破たんする自治体も出現している。こうした地域経済の立て直しを含めた地方制度改革は、九〇年代以降に大きく進められてきた。これまで一九九五年に地方分権推進法、九九年地方分権一括法、二〇〇六年に地方分権改革推進法などが定められ、「機関委任事務の廃止」「国の関与の廃止・縮小と法定化」「権限移譲」「税財源の移譲」などが進められてきた。⁽¹⁾平成の大合併と言われる地方自治体の合併で、自治体数も大幅に減少し、現在は第三〇次地方制度調査会が分権改革についての審議を進めている。⁽²⁾

しかしながら、こうした改革が進められているにもかかわらず、地方分権の動きが進展しているようには思えない。国から自治体への権限移譲も行われてはいるが、権限に実質的内容を伴わないものも多く、自治体の経済的疲弊状態は変わらない。そもそも、二〇〇九年の政権交代の時期に、「地域主権」という言葉が登場したのも、遅々として進まない分権の動きに対する不信が根底にあったからだと言える。地方の活性化は、日本の将来を左右する

重要な問題と言われながら、なかなか議論が進まないのは、中央官庁の権限を大幅に削り、それを地方に財源も含めて大幅に移譲することへの中央官庁の根強い反対がある点が重要な原因である。また、中央がコントロールできるほうが、地元への利益誘導を行いやすいという政治の論理も考えられる。

さらに重要なのが、この問題が中央政府と地方政府の関係という、まさに日本という国の「かたち」、すなわち国家論に結びつくからに他ならない。明治国家建設以来、中央に権限を集中する制度を営々としてつくり、地方の権限を低く抑えるのが近代日本国家の姿であった。現在の地方分権論は、そういったあり方に変更を迫ろうというものであるが、具体的な議論になると論者によって差がありまとまらない。また、分権に対する地域間の温度差も大きい^③。道州制の議論の先も見えない状態である。前述の「地域主権」を唱える民主党が政権政党になったことで、この議論が進んだかと言えば現状ではそうなっていない。地方分権論議の先はまだまだ見えてこないと言つていいだろう。

さて、こうした分権改革の議論とは別に、独自に自らのあり方についての構想を描き、政府と交渉して実現寸前までいった自治体がある。沖縄の「国際都市形成構想」である。沖縄は周知のようにかつては琉球国という独立国家であり、日本本土とは歴史的に複雑な関係がある。現在でも、日米安保条約に基づく在日米軍基地が、日本全体の約七四パーセントも集中しており、それが沖縄と政府を対立させる問題を生み出している。その沖縄が、九五年に打ち出した「国際都市形成構想」は、「一国二制度」の内容を持ち、今議論されている様々な分権論を先取りしたものを多く含んでいた。この構想は結果的には挫折したが、こうした現行の法的枠組みの大幅改編を目指す構想が出た場合、どのような反応が生じるかということについて、一つの重要な事例を提供している。したがって、この構想にかかわる政治過程を見ていくことは、今後の地方分権問題を見るうえでも意味のあることであろう。また、国際都市形成構想が影響して策定された「与那国自立構想」まで見ることで、政府と沖縄の九〇年代から現在までの関係の一端を見ることもできる。

そこで本章では、「国際都市形成構想」および「与那国自立構想」がどのような背景・経緯から生まれ、どんな内容を持ち、そしてなぜ挫折したのかを検討することにした⁽⁴⁾。

一 沖縄自立論の内容

沖縄は周知のように、かつて琉球という独立国家であった。一四世紀には近隣の日本や中国、東南アジアにも貿易船を送る交易国家として繁栄していたと言われている⁽⁵⁾。すなわち、中華帝国を中心とした冊封体制の中にあつて、アジア海洋交易圏の中で繁栄していたわけである⁽⁶⁾。それは琉球すなわち沖縄の地理的特性を生かした自然の選択であつたと言える。しかし、一六〇九年に薩摩による征服を受けて以来、中国と日本の両国に服属する国家として近代を迎えた。そして一八七九年には、いわゆる「琉球処分」によつて尚王朝は廃され、日本の中の沖縄県として近代国家体系の中に組み入れられることになつた⁽⁷⁾。こうして沖縄は、明治維新後に近代主権国家体制の下で歩み始めた日本の、一地域として生きていくことを余儀なくされたのである。

薩摩による支配を受けていたとはいえ、中国にも服属し、尚王朝という独自の王朝が存続していた沖縄にとつて、明治の琉球処分は日本との関係をどう考えていくべきかという、沖縄のアイデンティティの問い直しを迫る事態を生じさせた⁽⁸⁾。すなわち「ヤマト」との距離をどのように考えるべきかが、沖縄の主体性や伝統との関係で重要な課題となつていくのである。以後、沖縄においては、日本との一体化を考える意見と、独立論をも含む自立への志向を内在した議論の二つが大きな潮流として続いていく。そして後者は、沖縄自立論という形で、さまざま内容と意義をもつて現れてくることになる⁽⁹⁾。

以上のような議論は沖縄の近代史では絶えず行われてきたが、本土復帰の前後において、やはり活発な議論が行われていたことは注目される。中でも、著名な経済学者である平恒次イリノイ大学教授が沖縄の本土復帰にあつ