

令和 2 年 6 月 12 日現在

機関番号：32685

研究種目：基盤研究(C) (一般)

研究期間：2016～2019

課題番号：16K04106

研究課題名(和文)「選択と集中」の論理がもたらす地方自治の危機に関する社会学的研究

研究課題名(英文) A Sociological Study on the Crisis of Local Self-Government Caused by the Logic of "Selection and Concentration"

研究代表者

熊本 博之 (Kumamoto, Hiroyuki)

明星大学・人文学部・教授

研究者番号：80454007

交付決定額(研究期間全体)：(直接経費) 2,900,000円

研究成果の概要(和文)：現在、日本の地方政策は、国に貢献することのできる地方自治体に集中的に投資する「選択と集中」の論理に基づいて実施されている。このような地方政策によって、地方自治体は、国に貢献することを実質的に義務づけられるようになった。特に、新しい米軍基地や自衛隊基地を受け入れることで国防に貢献するよう求められている沖縄県名護市、石垣市、宮古島市、与那国町は、地域住民を危険にさらすことがわかっていながらも軍事基地の建設を認めざるを得ない状況になっている。これでは地方自治体は、住民の福祉の増進を図るといふ本来の役割を果たすことができない。「選択と集中」の論理に基づいた地方政策では、住民の福祉は増進しないのである。

研究成果の学術的意義や社会的意義

地方自治体が「住民の福祉の増進を図る」といふ本来の役割を果たすためには、国に貢献することのできる地方自治体に集中的に投資する「選択と集中」の論理に基づいた地方政策をやめる必要がある。特に国防への貢献という役割を果たすことを期待されている地方自治体は、財の再分配の恩恵にあずかるために、軍事施設の受け入れによって住民の安全を危険にさらすという選択をしなければならなくなっている。本研究では、そのことを沖縄県名護市、石垣市、宮古島市でのフィールドワークを通して実証的に検証した。本研究成果は、地方政策の分析を通して国家と地方自治体のあるべき関係性についての研究を積み重ねてきた地域社会学の発展に寄与する。

研究成果の概要(英文)：Currently, Japan's local policies are based on the logic of "selection and concentration", which involves intensive investment in local governments that can contribute to the nation. These local policies have made local governments obliged to contribute to the nation. In particular, Nago-city, Ishigaki-city, Miyakojima-city and Yonaguni-cho in Okinawa Prefecture, which have been asked to contribute to the national defense by accepting new U.S. and SDF bases, have been forced to allow the construction of military bases even though they know they will endanger local residents. As a result, local governments are unable to fulfill their original role of promoting the welfare of their residents. Local policies based on the logic of "choice and concentration" will not improve the welfare of the residents.

研究分野：地域社会学

キーワード：地方自治 選択と集中 軍事 基地 住民福祉 地方政策

## 様式 C - 19、F - 19 - 1、Z - 19 (共通)

### 1. 研究開始当初の背景

全国総合開発計画(全総)は、1962年発表の「一全総」以来、国土の均衡ある発展を目標として掲げてきたが、2014年7月4日に国土交通省が発表した「六全総」にあたる国土計画「国土のグランドデザイン2050」(GD2050)では、地方政策の新たな基軸として、「全体への貢献」という観点から投資価値のある地域を選別し、そこに集中的に投資(再分配)することで効率的な発展を目指す「選択と集中」の論理が登場し、「国土の均衡ある発展」は姿を消した。この「選択と集中」政策は選択されない地方自治体の切り捨てに接続するとの批判が地域社会学者を中心に噴出したが、「選択と集中」の論理の地方政策への導入がもたらす問題の本質は、中央政府の地方自治体に対する支配の強化にこそある。なぜなら地方自治体は、中央政府から与えられた役割を果たさない限り、再分配の恩恵にあずかることができなくなるからだ。

このような形でなされる再分配は、報奨金の性質を帯びている。報奨とは、ある人の功労や善行などに報い、それをさらに奨励することである。つまり報奨金とは、功労や善行を奨励するために支払われるお金であり、功労や善行を為そうという者に対しては与えられるが、そうでない者にはもたらされない。そして何が「功労」であり「善行」であるかは、報奨金を与える側が決定する。

政府が地方に求める「功労」や「善行」は、日本全体への貢献である。本研究における調査地である沖縄にとってそれは、国防への貢献だ。しかし国防を軍事力によって維持しようとする国家安全保障体制において、国防への貢献とは、軍事施設の受け入れを意味する。それはしばしば受け入れ地域に負担や犠牲を強いることとなる。そのため軍事基地の建設計画を抱えている沖縄県の自治体においては、軍事施設を受け入れることで負担を甘受しつつ再分配を獲得するか、それとも拒絶することで再分配を諦めるかというジレンマに陥ることとなる。

これは沖縄に限った話ではない。特に周辺部にある地方自治体は、国防や、原発に代表されるエネルギー事業への貢献などを求められる傾向にある。そうした事業への貢献が政府から求められたとき、地方自治体は、沖縄と同様のジレンマに陥ることになる。つまり地方自治体は、危機にさらされているのである。

### 2. 研究の目的

本研究の目的は、「国防への貢献」という役割を果たすことを求められている沖縄県名護市、石垣市、宮古島市、与那国町を事例としながら、「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もの(地方自治法第1条の2)」としての地方自治体が、「選択と集中」の論理によってその本来の機能を発揮できなくさせられていることを明らかにした上で、このような体制下において本来の地方自治を実現するための方策を探っていくことである。

### 3. 研究の方法

名護市、石垣市、宮古島市、与那国町におけるフィールドワークを実施することを通して、地方自治が危機にさらされている現状について調査する。特に住民福祉への影響に着目し、住民の立場から軍事基地の建設計画が地域住民に及ぼす影響を描き出していく。特に名護市辺野古区については、2003年以来継続的に聞き取り調査を行っていることから、重点的なフィールドワークを進めていく。

### 4. 研究成果

#### (1)名護市

普天間代替施設として建設されている新たな基地の建設予定地である辺野古を抱えている名護市では、2018年2月の市長選挙において、事実上受け入れを容認する立場にたつ渡具知武豊が当選した。「事実上の容認」と書いたのは、渡具知が選挙期間中、普天間代替施設の辺野古への建設についての是非を一言も口にせず、争点として取り上げなかったからだ。だが渡具知陣営の応援に国会議員の小泉進次郎が3度も駆けつけるなど、自民党は党をあげて渡具知を支援しており、渡具知が受け入れを容認していることは明白であった。

渡具知が市長になったことで、政府は名護市を、米軍再編交付金の交付団体に再び認定した。米軍再編計画(名護市においては普天間代替施設の辺野古への建設)の進捗状況に応じて交付されるという報奨金的性格の強いこの交付金を活用し、名護市では市立学校の給食無償化、子ども医療費無料化などの政策を実行する。だが基地建設の進捗状況に応じて交付される交付金を原資に住民福祉の増進を図ることによって、名護市は、住民の安全を損なう可能性が高い基地建設に反対するという選択肢を選ぶことができなくなってしまっている。これは地方自治の後退と言わざるを得ない。

なお辺野古地区においては、当初から要請していた個別補償は不可能だとの通達が防衛省沖縄防衛局から出されるなど、政府の交渉相手が名護市になったことによる相対的な重要度の低下が起きており、住民の不満も高まっている。だが、受け入れ反対を主張したところで建設は止まらないという懸念があることから、条件交渉を進めざるを得なくなっている。

辺野古への新基地建設に関しては、調査期間中においても、翁長雄志県知事の任期中の死去に

伴う県知事選挙で移設反対を公約に掲げた玉城デニーが相手候補に10万票近い大差をつけて当選し、さらには辺野古埋め立ての是非を問う県民投票においても玉城知事の得票数を超える反対票が集まるなど、建設反対の民意が示され続けている。それでも政府は移設方針を一顧だにすることなく、建設工事を進めている。

## (2)石垣市

陸上自衛隊駐屯地の配備計画を抱えている石垣市では、2018年3月の市長選挙で、配備を容認する立場にたつ中山義隆が3期目の当選を果たした。対立候補が配備反対を訴えるなか、中山は陸自問題を争点から外すという戦略をとり、それが功を奏した形である。

2019年3月1日、建設工事が着工する。これに対し、配備に反対する石垣市民は、配備計画の賛否を問う住民投票条例の制定に向け、有権者の約36%にあたる1万4千筆余の署名を集めて市議会に請求したが、市議会も市長派であるため否決されてしまう(2019年6月17日)。また同年9月には、配備予定地から1.6km離れた農業用ダムの水源となる川を示して「配備予定地周辺は水源地」との発言とテロップを流したNHKの情報番組「あさイチ」に対して市議会として抗議決議を出すなど、建設を積極的に進める姿勢をとり続けている。

住民投票条例の制定が否決されたことに象徴されるように、石垣市では住民自治を地方自治体が否定するという事態に陥っている。このまま陸上自衛隊の配備が実現すれば、周辺に住む市民の安全が脅かされることとなる。

## (3)宮古島市

石垣市と同様、陸上自衛隊基地の配備計画がある宮古島市では、2017年1月の市長選挙で、配備を容認する立場にたつ下地敏彦が3期目の当選を果たしたことで、建設計画が大きく進んだ。下地もまた、選挙の際には自衛隊配備問題について言及することはなかった。

下地の当選を受け、同年11月20日には敷地造成工事が着手され、2019年3月26日、完成した陸上自衛隊宮古島駐屯地に宮古警備隊が配備された。4月には住民に説明のないまま駐屯地内に弾薬が保管されていたことが明らかになり、住民は強く抗議したが、防衛大臣は謝罪したものの「今後は丁寧に説明する」と述べるなど、基地機能の増強が図られている。さらには弾薬庫の建設も進められており、周辺住民の強い反対運動が展開されている。

なお宮古島市にも石垣市にも、地对艦ミサイルの配備が予定されている。この地对艦ミサイルがもし火災に巻き込まれた場合、2分以内に1キロ先まで避難しなければならないという指示が陸上自衛隊の訓練資料に記されていたことが2019年6月に判明した。このように軍事基地は周辺住民の安全性をほとんど考慮することなく建設されている。住民の安全が脅かされている。

## (4)与那国町

与那国町では2008年9月に与那国防衛協会が自衛隊の誘致を514人分の署名とともに町議会に提出し、これを受けた町議会が自衛隊誘致案を可決し、2009年6月には町長が防衛省に陸自配備を要請するという経緯のもと、自衛隊配備計画が始まっている。反対派住民が抵抗するなか、配備を要請した町長が選挙で当選し続けたこともあって建設工事は進み、紆余曲折の末2015年2月22日に実施された住民投票でも賛成票が反対票を上回ったことで建設計画が大きく進展し、2016年3月28日、陸上自衛隊沿岸監視部隊が配備された。

人口1600人余の与那国島に160人の隊員が配置され、住民票も与那国町に移したことで、住民税が年間4300万円増えた。また選挙においても、自衛隊に賛成する候補が当選しやすくなるという事態にもなっており、もはや自衛隊に反対することも憚られるような状況となっている。

## (5)結論

このように研究期間を通して、沖縄では軍事基地の配備が大きく進んだ。その理由は、それぞれの自治体で建設を容認する首長が誕生したことにある。かれらは選挙によって選ばれたのであり、その意味ではたしかに民意が反映された結果である。

だが名護市、石垣市、宮古島市では、選ばれた首長は、軍事基地の建設の是非について公約に掲げないままに当選している。かれらが建設に賛成している(すくなくとも反対はしない)ことは有権者にとっても自明であったとはいえ、重要な争点について選挙期間中に議論がなされることのないままに選ばれたかれらは、少なくとも軍事施設の建設問題についての民意の付託を受けてはいない。

また与那国町では、住民側の要請に基づいて陸上自衛隊が誘致されたという経緯があるため、町民がこの結果を選んだことは否定できない。ただ、自衛隊員が町民の人口の約1割を占めることになったことで、今後の選挙において、自衛隊に反対することは難しくなってしまった。当然自衛隊員もまた与那国町民である以上、かれらの意思が政治に反映されることは民主主義国家として当然のことではある。だが、それはこれまで与那国島で培われてきた民意とは別の論理で動く民意だ。

ここで問い返されなければならないのは、選挙によって表出される民意それ自体である。なぜならそこで示されている民意は、住民に大きな利害をもたらすことになる軍事施設の建設につ

いての有権者の意思を反映しているとは言えないからだ。そしてそのような選挙がなされてしまうのは、「選択と集中」の論理のもと、政府が国益に貢献しようと思なしている自治体に対する財の再分配を、国益に貢献する意思の有無によって決めるという政策をとっているからである。

このような政策がなされていることで、国益に貢献しようと思なされた地方自治体は、建設に賛成していなくても、反対しない首長を選びさえすれば、再分配の恩恵にあずかることができるようになる。逆に反対する首長を選べば、その先には厳しい財政が待っている。そのため有権者は、争点についての候補者どうしの議論を聞くことのないままに投票することとなり、そして財政的な理由に基づいて選ばれた首長は、まさに財政的な理由で軍事施設の建設を容認するのだが、その決定は、建設に賛成する民意に基づいたものだと思なされることになる。つまり有権者は、争点についての自己決定権を、結果的に剥奪されているのである。

地方自治体は、「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」存在である。その基本として記されている「住民の福祉の増進」を「自主的」に実施することを阻害しているのが、「選択と集中」に基づく現行の地方政策なのだ。このような状況を放置しておけば、地方自治のみならず、民主主義が瓦解してしまう。なぜなら、民の意思を反映する回路が失われてしまっているからだ。

政治は、統治の対象となる人間すべてに平等に遇しなければならない。だからこそ、不可避的に不平等を生み出すことになる「選択と集中」の論理を政治に持ち込んではいならないのである。

## 5. 主な発表論文等

〔雑誌論文〕 計5件（うち査読付論文 3件/うち国際共著 0件/うちオープンアクセス 1件）

1. 著者名 熊本博之	4. 巻 919
2. 論文標題 辺野古に積み重ねられた記憶について 住民たちの23年、そして64年	5. 発行年 2019年
3. 雑誌名 世界	6. 最初と最後の頁 53-61
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 熊本 博之	4. 巻 29
2. 論文標題 国土のグランドデザインと 沖縄 - 振興事業の変容と生活圏への影響	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 地域社会学会年報	6. 最初と最後の頁 27～41
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） <a href="https://doi.org/10.20737/jarcs.29.0_27">https://doi.org/10.20737/jarcs.29.0_27</a>	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスとしている（また、その予定である）	国際共著 -

1. 著者名 熊本博之	4. 巻 45(20)
2. 論文標題 カギ括弧を取り外した辺野古を描き出す	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 現代思想	6. 最初と最後の頁 138～153
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 無
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 熊本博之	4. 巻 947
2. 論文標題 普天間基地移設問題における辺野古区民の不在	5. 発行年 2016年
3. 雑誌名 歴史学研究	6. 最初と最後の頁 12-23
掲載論文のDOI（デジタルオブジェクト識別子） なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

1. 著者名 熊本博之	4. 巻 67(4)
2. 論文標題 政治が沖縄にもたらしたもの - 普天間基地移設問題を事例に	5. 発行年 2017年
3. 雑誌名 社会学評論	6. 最初と最後の頁 432-447
掲載論文のDOI (デジタルオブジェクト識別子) なし	査読の有無 有
オープンアクセス オープンアクセスではない、又はオープンアクセスが困難	国際共著 -

〔学会発表〕 計6件（うち招待講演 4件 / うち国際学会 0件）

1. 発表者名 熊本博之
2. 発表標題 辺野古に基地を受け入れさせる構造
3. 学会等名 第91回日本社会学会大会
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 熊本博之
2. 発表標題 沖縄における自治のゆくえ 無化される民意と辺野古集落の孤立
3. 学会等名 グローバルな視座から問う沖縄・アジア・太平洋（招待講演）
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 熊本博之
2. 発表標題 沖縄の基地問題と地方自治のゆくえ
3. 学会等名 早稲田大学文化構想学部社会構築論系講演会（招待講演）
4. 発表年 2018年

1. 発表者名 熊本博之
2. 発表標題 辺野古で進む軍事化の実態
3. 学会等名 環境社会学会第55回大会
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 熊本博之
2. 発表標題 辺野古からみた普天間基地移設問題
3. 学会等名 早稲田大学地域・地域間研究所シンポジウム「制度と権利のあり方を問い直す」(招待講演)
4. 発表年 2017年

1. 発表者名 熊本博之
2. 発表標題 国防役割を与えられた沖縄における「生活圏の破壊」と抵抗の可能性
3. 学会等名 地域社会学会第41回大会(招待講演)
4. 発表年 2016年

〔図書〕 計1件

1. 著者名 岡本智周・丹治恭子・平野直子・熊本博之・笹野悦子・麦倉泰子・和田修一・坂口真康・大黒屋貴稔	4. 発行年 2016年
2. 出版社 太郎次郎社エディタス	5. 総ページ数 270(64-87)
3. 書名 共生の社会学 - ナショナリズム、ケア、世代、社会意識	

〔産業財産権〕

〔その他〕

-

6. 研究組織

	氏名 (ローマ字氏名) (研究者番号)	所属研究機関・部局・職 (機関番号)	備考
--	---------------------------	-----------------------	----