

沖縄住民投票に関する憲法社会学的考察序説（二）

中 富 公 一

目次

はじめに

第一章 研究対象と方法について

第一節 対象としての沖縄住民投票

第二節 憲法学的考察について

第三節 憲法社会学的考察について

第四節 公的なものをめぐる議論との関連で

第二章 沖縄住民投票の経緯と時期区分

第一節 沖縄住民投票の経緯

第二節 年表

第三節 時期区分と検討対象

第三章 第一期（県民投票の実施まで）

第一節 この時期のポイント

第二節 条例制定請求代表者は何を問うたのか

（以上本号）

第三節 大田沖縄県知事の意見書

第四節 九六年第四・五回沖縄県議会

第五節 小括

第四章 第二期（県民投票および知事による署名応諾をめぐって）

第五章	第三期 (名護市民投票に向けて)
第六章	第四期 (大田知事の海上基地受け入れ拒否表明をめぐって)
第七章	地域の公共的意思形成と住民投票
おわりに	

はじめに

一九九五年九月、米海兵隊員による小学生レイプ事件以来高まりをみせた沖縄の運動は、一九九六年九月八日の県民投票、一九九七年一月二一日の名護市民投票で一つのピークを迎え、一九九八年二月六日、大田沖縄県知事の海上基地拒否表明を引き出した。

沖縄に米軍基地がある以上、沖縄の闘いは終わらないとはいえ、全国の注目を集めた沖縄県の住民投票運動は、ここで一つの区切りを迎えたといえよう。

この沖縄の運動は、住民投票という形態をとることによって、法律学、もちろん憲法学にとっても、様々な問題を提起した。

この問題提起の意味は一体なんだったのか、憲法学的にはどのように理解すべきなのか、沖縄の運動が一区切りついた段階で、整理しておくことが必要であると思われる。

本稿は、沖縄で行われた二つの住民投票に関する中間総括に、憲法社会学的観点から序論的に取り組もうとするものである。

注記

なお本稿は、平成九年度科学研究費（基盤研究(C)(1)）「国民投票制度の比較憲法的総合的研究」（研究代表者 中富公一）の研究
成果の一部として公表されるものである。

この科研メンバーによる第一回沖縄調査旅行、および第二回沖縄調査旅行の内容について簡単に記す。

第一回

一九九七年八月二一日。名護市でヒアリング。ヒアリングの対象は、ヘリポート基地建設の是非を問う名護市民投票推進協議会
代表、宮城康博氏。その後、移設予定地である、名護市辺野古の漁村を見学。そこで、「ヘリポート建設阻止協議会 命を守る会」
の金城裕治氏の話聞く。

八月二二日。沖縄県庁にてヒアリング。ヒアリングの対象は、沖縄県知事公室基地対策室、副参事・久場長輝氏、主幹・仲村渠
重政氏。場所は、県庁庁議室。

八月二四日。地元研究者、仲地博氏（琉球大学）、高良鉄美氏（琉球大学）を迎え、沖縄県民投票の評価につき話し合い。

第二回

一九九八年三月九日。高良鉄美氏と名護市民投票の評価等につき話し合い。

その後、名護市議会傍聴。名護市総務部長稲嶺進氏に、名護市議会第一〇八回定例会会議につきヒアリング。

三月一〇日。ヘリ基地反対協議会にてヒアリング、資料収集。

貴重な資料および考える材料を提供して下さったこれらの人々に、ここで改めて謝意を表したい。

第一章 研究対象と方法について

第一節 対象としての沖縄住民投票

本稿は、地方自治法七四条一項にもとづいて行われた沖縄県における二つの住民投票について考察しようとする
ものである。

ところで、一九九六年八月四日に新潟県巻町で住民のイニシアティブによる住民投票が日本で初めて実施されて以降、いまやブームのごとく全国各地で住民投票が実施されるにいたっている⁽¹⁾。

住民投票にかんする憲法社会学的考察をなすのに、本稿はなぜ沖縄を対象とするのであろうか。

どの地域から研究をはじめてもそれぞれに得るところの多いことはもちろんのこととして、沖縄には次のような特徴があるように思われる。

まず、地方自治法七四条に基づいて行われた県レベルでの、唯一つの住民投票であるということ。また、同様の投票が、市のレベルでも行われ、ここに、国—県—市の関係が浮き彫りになったこと。

第二に、県知事に大田知事という役者を得ることによって、国と県の関係が、密室ではなく、顕在化された形で対抗的に現れたこと。

すなわち、安保条約を重視する政府に対して、憲法九条を重視する大田知事。殊に軍事面で中央集権的な権力集中を志向する政府に対して、地方自治の確立を志向する大田知事。代表制を強調する政府に対し、直接民主的要素を重視する大田知事。「日米同盟」を重視する政府に対して、県民の人権の尊重を重視する大田知事、等々。こうした価値観の対立が、国と地方の関係の中で、法律を媒介にしながら闘われていること。

これがどのような形で処理されていくのかを検討することは、日本という国家のあり方の特徴の一側面を明らかにすると思われる。

第二節 憲法学的考察について

本稿は、この沖縄県における二つの住民投票について、憲法学的に考察しようとするものである。この一見、憲法規範と無関係に行われたかにみえる住民投票を憲法学的に考察するとはいかなる意味であろうか。それはいかな

る意味で、憲法学上の問題なのであろうか。

本稿は、住民投票に関する憲法解釈を行うことを意図しているのではない。そうではなくて、沖縄の二つの住民投票を憲法的社会現象として捉え、それを憲法学的に考察しようとするのである。⁽²⁾

ところで沖縄住民投票は、以下の意味で憲法的社会現象であると考えられる。

第一に、憲法学上の重要な原理とされる、代表制と直接民主制の問題に、新たな側面から問題を提起している点において。

第二に、地方自治の問題として、国家と地方自治体の間に、あるいは地方自治体相互間に、いかなる問題が発生したか、それはいかんにして解決が目指されたか、そして、いかんにして解決されるべきかについて、重要な事例を提供したという点において。

第三に、憲法九条の定める平和主義と、安保条約の相克が、一地方自治体の上で、いかなる問題を発生させ、それがどのような形で争われ、「解決」されていくのか、貴重な事例を提供しているという点において。

第四に、沖縄県民の人権、あるいは生成しつつある環境権という概念が、いかなる扱いを受けたかということについて、貴重な例を提供しているという点において、等々。

本稿は、決して、ある憲法規範の解釈論を展開しようとするものではない。また、解釈に必要な資料を、法社会学的に提供しようとするものでもない。

いってみれば、直接民主制、地方自治、平和主義、人権を求める沖縄県民の運動が、県の意思としてどのようにまとめられたのか、国はそれにどのように答えようとしているのか、その中でいかなるルールが成立しているのか、という憲法的社会現象を憲法社会学的に考察しようとするものである。

第三節 憲法社会学的考察について

戦後、日本の憲法学界において自覚的に「科学としての憲法学」を主張し、論争の当事者となった長谷川正安は、戦後直後の日本の法社会学について次のように述べている。

「法社会学は、自らを『法の社会科学』と意識した場合にも、そのようにいえることができなかった。それは、私のみるところでは、法解釈学との関係を根本的に変えることができなかったからである。法社会学は、そのはじめから、法解釈学の存在を前提としていた。法解釈学に役立つことを目的とするか、それを批判し、改革することを目指すかはともかく、法解釈学の存在を前提とするがゆえに、自らを法社会学として限定しなければならなかったのである」と。

法の社会科学と法社会学の関係を、長谷川のように理解するとすれば、本稿は、そういった意味での憲法社会学を目指しているのではない。

他方、長谷川は、マルクス主義法学と法社会学を対比して次のように述べている。

「川島が法の二つの範疇として行為規範と裁判規範をあげ、前者が後者の基礎だとのべたとき、杉之原はそれを批判して順序を逆転し、裁判規範こそ行為規範の基礎だと主張したのは、内容は正反對にみえるが、思考のパターンは共通であった。問題の正しいアプローチの仕方は、行為規範か裁判規範か（私の方法によれば、社会規範一般か法になる）ではなく、行為規範が裁判規範になり、後者が前者となる相互作用であり、私の表現によれば、社会規範一般（…）からどのようにして法がつくられ、そのつくられた法がどのようにに社会規範一般に反作用するかという問題なのであった。法の二つの範疇の関係を考えるのが法社会学だとすれば、その関係を逆転させるのがマルクス主義法学ではなく、法と法以外の社会規範の関係を考えるのかマルクス主義法学である」と。

ここでは、長谷川のいう、「社会規範一般（…）からどのようにして法がつくられ、そのつくられた法がどのよう

に社会規範一般に反作用するかという問題」という課題設定に注目したい。それが法社会学の課題とされるのか、マルクス主義法学の課題とされるのかはともかくとして。

他方、『憲法社会学』という名の著書で上野裕久は、憲法社会学の課題を次のように述べている。

「憲法社会学は、憲法過程を一つの社会過程として、憲法規範、憲法制度、憲法意識、憲法関係、憲法運動等の憲法現象を、政治・経済・社会等他の社会現象との関連において実証的に研究する経験科学である」と。⁵⁾そしてその上で、憲法社会学の第五の課題として、憲法における生ける法の研究を挙げている。

「憲法において生ける法は一体何なのか、生ける法と憲法典が定める法規との関係、生ける法と憲法の変遷との関係等についての考察、また、生ける法と憲法規定の相互関連に現れる現実的憲法状態の構造・発展、それを規定する社会的諸力の分析が憲法社会学の第五の課題である」と。⁶⁾

この長谷川、上野の課題設定を参考にしつつ、本稿ではこれら概念の論理連関を次のように整理して理解したい。すなわち、「政治・経済・社会等他の社会現象」（Ⅱ社会関係）——社会規範一般——生ける法——法という概念を、下部構造から上部構造への縦の論理連関を構成するものと理解し、他方、意識、規範、制度、運動そして関係という概念は、「生ける法——法」という関係の横の論理連関を捉えるための概念であると理解する。このように理解した上で、本稿では、縦の関係では「生ける法——法」に限定された関係を、特に「生ける法」に焦点を当てながら、横の論理連関をなす概念を使って考察することとしたい。⁷⁾

具体的に言うとな次のようになる。

すなわち、まず本稿は、沖縄の二つの住民投票を「憲法における生ける法」として捉える。そしてその沖縄県の住民投票がいかにして生成し、運用され、いかなる問題点をもっていたかを検討する。但し、沖縄県における住民投票をめぐる意識の考察は行っても、その社会構造上の成立根拠にまで立ち入ることはしない。⁸⁾

そしてこのような考察の先に、この生ける法が国家法（立法、憲法実務、裁判規範など）にどのように反映するにいたるのかを考察することを予定したい。すなわち、生ける法から「どのようにして法がつくられ」るのかの動態的考察である。但し、この課題は今回直接の考察の対象の外に置いている。なぜなら、それはまだ熟していないからである。したがって、「つくられた法がどのように社会規範一般に反作用するかという問題」も今回の射程外にある。

住民投票という、生成しつつある法制度をとらえる場合、国家の側からもこれを検討しない限り、それが、法制度としていかなる意味を持つかは確定しえないであろう。今回の研究は、そこまで射程を延ばしてはいない。それが、本稿を「序説」とした理由でもある。今回の課題は、沖縄県の側に即して、住民投票の生成、運用、その問題提起と問題点を考察することに限定する。

なお、沖縄の住民投票を研究対象とする場合、その対象は、沖縄県条例や名護市条例のような、規範の検討に限定するのではなく、先に検討した横の論理連関をなす概念を用いながら考察したい。

すなわち規範の検討はもちろんのこととして、条例制定請求代表者の意図、大田知事の対応、政府等国側および米国政府の動向、そして、沖縄県議会および名護市議会の議論も検討の対象としたい。これらの検討により、生ける法を生み出してきた運動、県当局によるその実効的運用、生ける法を受け入れるか否かの権力の側の対応、そして生ける法をめぐる県民の意識が明らかになるであろう。

こうした検討により、生ける法としての住民投票制度の姿、その意義および問題点、残された課題等が明らかになると思われる。

しかしそれは、沖縄県の側に即してみた住民投票の検討であって、国家の側からみた検討は、今後の課題として残されていることはもちろんである。

第四節 公的なものをめぐる議論との関連で

第一次世界大戦以降、遅くとも第二次世界大戦以降、一方における閉じられたものとしての国家の崩壊、他方におけるたてまえとしての国民による国家権力の掌握により、国家と社会の静態的対置がもはや保持されなくなったドイツにおいて、社会および政治過程のダイナミズムを概念に取り入れようとして、「公的なもの」(das Öffentliche)の議論が行われるに至っている。

ここでは、この議論の中で対照的な二人の議論を見てみることで、この章の締めくくりとしたい。

その一人であるR・スメントは、「公的なものおよび公共性の問題について」という論文を一九五五年に発表している。

その中で彼は、もともと公的なものは、「一般的に接近可能で、知ることに開かれている」こと、「組織された人民」を意味し、それは、私的で、非合理的な封建的秩序にたいするアンチ・テーゼとして、フランス革命における一つの旗としての役割を果たしたことを指摘している。

その後ドイツにおける公的なものの概念は、一般的利益の領域への社会の接近、公的手続によって得られた真理への信頼へと発展したとされる。さらに、この概念は、「政治生活の担い手の生活要素としての意義」を獲得したとされる。

このスメント論文は、「公的なもの」という憲法における生ける法原理が、社会の力で、憲法原理へと転化した過程を描いている。はたして、住民投票もこのように憲法原則へと転化するのだろうか。

これに対し、ヴァイマル時代に、国家の弱化に対して処方箋を書こうとした、E・フォルストホッフは、国家を強化しようとの観点から公的なものについて検討を行っている。なお、彼の師、C・シュミットによれば、国家の弱化は、諸政党および組織された諸利害の殺到に国家が耐えることが出来なくなった結果惹起されたとされる。

フォルストホッフはこの見解を引き継ぎつつ、公的なものについて次のように言う。すなわち、公的なものは、国家と社会の相互関係に基づいた社会の側の形成物であったが、国家は、自己の目的や義務の達成のために、それを自己のものとするのが常であった。国家はそれを自己のものとする事によって国家的支配を確保したのである。こうした検討の上で、公的なものを、国家のコントロールのもとに置くことを提唱したのである¹⁴。

この論文は、ナチスが台頭する前夜のヴァイマル共和国という特殊な状況の下に書かれており、その意味で注意して読まれねばならないが、公的なものに対する一つの見方を端的に表現していると思われる。

スメントの言えは、公的なものは、社会が自らを公的であると主張することによって、国家に対して自らの地位を承認させるための標語であり、フォルストホッフの言えは、公的なものとは、元々は社会のものであるが、国家がそれを自己のコントロールの下に置いて「公的なもの」にすべきものとされる。

住民投票制度の検討においても、この観点は忘れてはならないであろう。はたして、住民投票原理は国家を飲み込むのであろうか、あるいは、国家はそれを自己の道具として取り込むのであろうか、また取り込みうるのか。

本稿は、生成しようとしている憲法慣行の成長の記録、または挫折の記録の序章をなそうとするのである。

(1) このレファレンダム（イニシアティブを含む）の流行は、日本だけの現象ではなく、世界的現象でもある。それは、一九七〇年代後半以降のことといわれ、第一次世界大戦直後の流行を思わせる。

第一次世界大戦直後の世界のレファレンダムの制度については、河村又介『直接民主政治』（日本評論社・一九三四年）が詳しく、また研究も高度である。

なお、一九七〇年代後半からレファレンダムが再度流行している理由を、V・バグドナールは以下のように説明している。

一九二〇年頃、普選が達成されて以来形成されてきた政治秩序、すなわち、左右大政党の選択というモデルが解凍してきた

からであると。

一九二〇年代以降、民主政府を維持した国々において、直接民主主義への関心は大衆政党の成長にとって代わられた。レファレンダムの手段は政党それ自身の利害を脅かしたとされる。（政党の側から、レファレンダムに反対した論客として、当時のドイツの社会主義政党であったSPDのカウツキーを挙げることができる。彼の議論につき、河村『前掲』四二三頁以下を参照せよ―筆者注―）。

一九六〇年代の政党システムは、この一九二〇年代の分裂した構造を反映していた。

この政治制度が解凍する最初の兆候は、一九六八年の学生反乱にあったとされる。彼らは、二〇世紀初頭のリベラルでラジカルな改革者の古いドクトリンを再発見したと。

この時期すでに、大衆政党は雑品政党（O・キルヒハイマー）となっていた。学生たちは、政党のリーダーの疑われざる権威を受け入れるつもりはもはやなかった。この衰退するリーダーシップの代わりに、より大衆的な責任や参加への要求が増大したと。

現代は、普選と政治的安定は当然のことであり、むしろ意見を効果的に代表しているという政党の主張に疑いが持たれるとされる。

レファレンダムは、政党システムを掘り崩し、分裂させる。ある者は、それが代表政府を傷つけると示唆。他の者は、そうでなければ化石化していたであろう政治システムが、新しい状況に適合するのを可能とすると主張しているとされる。

Vernon Bogdanor, 'Western Europe, Conclusion' in: D. Butler and A. Ranney (ed.), *Referendums around the World*, (Michigan, 1994), P.91-P.97.

(2) 長谷川正安は、「憲法的社会現象を研究対象とする、社会科学の一部門」として「社会科学としての憲法学」を位置づける（『憲法学の基礎』日本評論社・一九七四年、八頁）。本稿も、憲法社会学をその一環に位置づけている。

(3) 長谷川正安『法学論争史』学陽書房・一九七六年、六四頁。

(4) 同右、七一頁。

(5) 上野裕久『憲法社会学』勁草書房・一九八一年、四頁。

(6) 同右、一二頁以下。

(7) なお、長谷川正安は、憲法の現象形態を捉えるのに憲法規範、憲法制度、憲法意識の三要素説を取っており、この三要素の関係を憲法関係と呼んでいた（同『新版 憲法学の方法』日本評論社・一九六八年・四八頁以下）。そして、この憲法関係と社会関係との関係を問題にしていた（同『憲法学の基礎』日本評論社・一九七四年参照）。そして、前者の関係を考察するのが法

社会学で、後者と前者との関係を考察するのがマルクス主義法学としていたように思われる。

これによれば、「生ける法」は法社会学の課題に入つて来ない。そこで長谷川は、この三要素に憲法関係を加え、四要素説へと改説したと思われる(同「法の現象形態」天野和夫ほか編「マルクス主義法学講座3」日本評論社・一九七九年、八三頁以下、特に一四六頁以下参照)。この長谷川の用語法を用いれば、本稿は、「沖縄住民投票の憲法関係に関する考察序説」ということになる。

- (8) この点で、本稿の課題の限定は、戒能通孝の「法律社会学」によるそれに似る。「我々が取敢えず前記したような種類の問題を取り扱う学問を、法の社会科学といわずに法律社会学と呼んだのは、若干の理由があることだった。その一つは我々の取上ぐべき問題が、イデオロギー自体の分析であつて、イデオロギーの成立根拠を直接の課題に選ばなかったからである。我々は勿論ある特定の法的イデオロギーの成立過程を問題にはするであらう。しかしイデオロギー一般の成立根拠を論ずることは当面省略されてよいように思われた」。(戒能通孝「法律社会学」、藤田・江守『文献研究 日本の法社会学』日本評論社・一九七六年、一七五)。

- (9) U.K.Preuss, Zum staatsrechtlichen Begriff des öffentlichen, Stüttag 1969, S.81 ff.
 (10) なお、詳細については拙稿「政党の病理と政党への国庫補助—政党の公的性格論を手がかりとして」法律時報六四卷二号、一九九二年二月一〇四頁以下参照。
 (11) R.Sinend, Zum Problem des öffentlichen und der Öffentlichkeit, in: O.Bachof u.a.(Hrsg.), Forschungen und Berichte aus dem öffentlichen Recht : Gedachtnisschrift für Walter Jellinek, München 1955, S.11 ff.
 (12) 拙稿「E・フォレストホッフの憲法論の形成—法政論集第九号、一九八三年、二六九頁以下」。
 (13) C.Schnitt, Weiterentwicklungen des totalen Staats in Deutschland (1933), in: ders., Verfassungsrechtliche Aufsätze, Berlin 1958, S.362.
 (14) E.Forsthoff, Die öffentliche Körperschaft im Bundesstaat, Tübingen 1931, S.9 f., S.15, S.27, S. 107, S. 182.

第二章 沖縄住民投票の経緯と時期区分

第一節 沖縄住民投票の経緯

まずは、「沖縄住民投票」の経緯について見ておこう。それには長い前史があるが、ここでは一九八九年から始めたい。

この年、東西ドイツを隔てていた壁が崩壊した。冷戦の終了の始まりである。

その後、湾岸戦争はあったものの、冷戦終了の影響は至る所にみることができた。アメリカ合衆国本国においても、閉鎖された基地・施設の累計は三七四件にのぼった。さらに、海外の米軍基地・施設もまた、ヨーロッパを中心にかなりの数が閉鎖され、その数は六五〇カ所に至っていた。⁽¹⁾ 日本に在留する米軍隊についても、米国議会において、在留理由につき改めて討議がなされていた。

また、フィリピン政府は、一九九一年、スービック基地とクラーク基地を米軍に提供していた旧基地協定の終了をアメリカ政府に通告した。⁽²⁾ 一九九二年、スービック海軍基地から米軍完全撤退。

こうした動向は、沖縄の人々に基地返還の期待を抱かせていた。

しかし一九九五年二月、米軍国防省国際安全保障局は「東アジア・太平洋地域に対するアメリカの安全保障戦略」を発表。それは、在日米軍維持、さらには、より緊密な日米軍事関係を打ち出した。

本土では戦後五〇年を記念する行事が論議を呼ぶなか、沖縄では、戦後五〇年経っても相変わらず基地の中かと、期待は失望に変わっていった。

こうした中で、三人の海兵隊員によって小学生がレイプされるという事件が起きたのである。この時政府から出

た言葉は、「直ちに地位協定を見直すべきだというのは、議論が走り過ぎてい³る」というものであった。さらに、米
国務省もまた、「我々は現時点で地位協定を改正する理由があるとは思わ⁴ない」と突っぱねた。

地位協定によって被疑者を逮捕できないという事態に對して、これらの発言は、地位協定まずありきの姿勢を露
呈し、沖縄県民を刺激した。

ちょうどその時期、米軍用地特措法⁵に基づく米軍用地契約は更改期を迎えており、地主による拒否、市町村長に
よる代理署名拒否を経て、大田沖縄県知事の代理署名⁶が政府により求められていた。この署名を知事が拒否すれば、
米軍基地の一部が非合法で使用される事態を迎えるおそれが生じていた。

一九九五年九月二八日、知事は代理署名を拒否。

この決定を支持すべく、同年一〇月二一日、沖縄県民総決起集会が開催された。この集会は沖縄県下のすべての
政党、あるいは諸団体の共同で開催されたもので、八万人余の県民が参加し、四項目の要求がそこで確認された。

この四項目要求とは、①米軍人の綱紀を肅正し、米軍人軍属による犯罪を根絶する。②被害者に対する謝罪と完
全な補償を早急に行う。③日米地位協定を早急に見直す。④基地の整理縮小を促進する、であった。

その後、この要求を現実のものとするため、③と④の項目を掲げて県民投票に向けての取り組みが進められた。
地方自治法七四条一項の要求する署名集め（有権者の五〇分の一）が、日米安保再定義のためにクリントン米国大
統領が来日する九六年四月一六日を目標としてとり組まれた。

一九九六年四月一〇日、条例制定請求代表者渡久地政弘（連合沖縄会長）は、三万七一三六六人の署名簿を各市
町村選挙管理委員会に提出。

その翌々日の四月一二日、日米両国政府は、これまで不可能と思われていた、普天間基地の「全面返還」で合意。
県民投票の目的は一定達せられたやにみえた。しかし、後日、「返還」は県内移設が条件であること、新たな基地は

二一世紀の米軍戦略に対応できることが要請されていることが明らかになっていく。

同月一六日、クリントン大統領来日。翌日、日米共同宣言が発表され、安保再定義が始まった。

五月二〇日、大田沖縄県知事は、県民投票条例を、それに賛成の意見書を付して提案。選挙を控えていた県議会
は、自民党の提案でそれを継続審議にした。

九六年六月二八日から沖縄県議会が開催され、県民投票条例制定をめぐる討議が行われた。県民投票条例は賛
成二六対反対一七で可決。知事は七月三日の県議会場で、投票日を九月八日と表明した。

ところで、大田知事の代理署名拒否に対して、すでに政府は、職務執行命令を求めて高等裁判所に提訴（地方自
治法一五一条の二による）。福岡高裁那覇支部は、九六年三月二五日に沖縄県敗訴の判決。沖縄県は上告していた。

この判決を、最高裁は、県民投票が予定されている九月八日を前にした、八月二八日に下した。沖縄県の敗訴で
あった。⁽⁸⁾

九月八日、沖縄県民投票が実施された。県民のイニシアティブに基づく、日本初の県民投票であった。⁽⁹⁾ 投票総数
五二五、一二三票、投票率五九、五三%。賛成四八二、五三八票、八九%、反対四六、二二二票、八、五%、無効
一一、八五六票であった。

ところが、県民投票のあと、わずか五日後の九月一三日、大田知事は、米軍用地特措法による公告縦覧代行に
諾を決定。「苦渋の決断」と表現された。

この大田知事の公告縦覧代行への応諾によって、政治的決着がついたかのような印象が惹起された。⁽¹⁰⁾ すなわち、
大田知事が普天間基地の県内移設に同意した結果であるかのように受け止められ、沖縄県民は「チルダイ（力が抜
けガックリした状態を指す沖縄方言）」したとされ、この問題は一旦本土の人間の目から消えた。⁽¹¹⁾

この問題が再び本土の人間の目に浮上してくるのは、一年後のことである。この間、日本国政府は、普天間基地

の代替地を沖縄に捜し求め、名護市のキャンプ・シュワブ沖に白羽の矢を立てた。九七年四月、当初基地移設に反対していた比嘉名護市長が、突如、事前調査受け入れを表明。これに反発した市民たちは、海上基地受け入れの賛否についての住民投票を求めた。

それは、「地元の頭越しにやらない」（橋本龍太郎首相）という政府の方針をめぐり、「地元とは誰のことか」、市長の意向なのか住民の意思なのか、を問うことから始まった⁽¹²⁾。

九月、市民投票推進協（代表 宮城康博）は一万七千五百三十九人の署名を携え条例制定を請求。有権者のほぼ半数にもなろうとする署名に、市長・市議会も市民投票条例を採択せざるをえなくなった。しかし、市長は、原案の賛成・反対の二者択一に、「環境対策、経済効果が期待できるので賛成」「できないので反対」を加え、四者択一方式の意見書を提出。一〇月二日、市議会は市長案に従い、原案を修正し可決。投票日は、十二月二日とされた。

十一月に入り、閣僚などが続々と名護入りし、海上基地推進派を激励。提案当初から「手品のような案」（防衛庁筋）といわれてきた海上基地構想であったが、政府は、それに関して地元説明会を開催。長さ一五^{キロ}、幅六百^{メートル}、建設費は数千億円から一兆円におよび、「関西新空港のような大規模なものになると考えられる」ともいわれる海上基地につき、「環境、安全に配慮した」、「暫定的に使わせてもらうだけ、いつでも撤去可能」と宣伝した⁽¹³⁾。

さらに、十二月初めには、名護市を中心とする北部十二市町村にやんばるの振興策を提示。また、市民投票には公選法の適用がないゆえに、戸別訪問なども自由に行われ、防衛庁施設局職員は告示を控えて戸別訪問で海上基地に理解を求めた。すなわち、この名護市民投票に政府は全力を挙げてとり組んだ。

しかし、「それでも政府はかてなかった」⁽¹⁴⁾。投票総数は三一、四七七票、投票率は八二・四五％の高率であった。そのなかで、条件付きを合わせた反対票が一六、六三九票（五二・八五％）と、条件付き賛成票の一四、二六七票（四五・三％）を上回った。米軍基地建設の是非を問う住民投票で、市民は明確に「基地ノー」の意思を示した。

しかし、「ごり押しするには票差は限界を超えている」など⁽¹⁵⁾と基地受け入れ断念を示唆していた比嘉市長であったが、その三日後の二十四日、首相官邸で橋本首相との会談後、海上基地受け入れを表明、同時に市長職を辞した。ところで公告縦覧代行署名承諾の決定以降、海上基地問題について大田知事は態度を保留し続けてきた。これについては、すでに早くから知事の決断を求める声が高まっていた。そして今、住民投票を名護市の意向とするのか、市長の決断を名護市の意向とするのかが問われることとなった。

そしてついに九八年二月六日、知事は、海上基地受け入れにつき反対の意思表示を行った。

- (1) 平和新聞九六年一月二五号。
- (2) この経過については、松宮敏樹『こうして米軍基地は撤去された！ フィリピンの選択』（新日本出版社・一九九六年）をみよ。
- (3) 河野洋平副総理・外相の発言。朝日新聞九五年九月二〇日。
- (4) 読売新聞九五年九月二日。
- (5) 正確には「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法」という。以下、米軍用地特措法で引用。
- (6) この知事の代理署名とは、土地物件調書の作成に関わる手続きで、土地収用法三六条（米軍用地特措法一四条で準用）に定められているものである。なお、知事が代理署名を拒めば、地方自治法一五一条の二に基づき、職務執行命令へと展開することになる。仲地博・水島朝穂編『オキナワと憲法』（法律文化社・一九九八年、七八―七九頁・徳田博人執筆部分）を参照せよ。
- (7) 判例時報一五六三号二六頁以下参照。
- (8) 判例時報一五七七号二六頁以下参照。
- (9) なお、地方自治法七四条一項に基づく、住民のイニシアティブによる日本初の住民投票は、九六年八月四日巻町で行われた。
- (10) 加藤紘一自民党幹事長は、この大田知事の代行承諾を受け、次のように述べている。「沖縄問題はもはや総選挙の争点ではない。沖縄問題は幕引きだ」と（「ニュース透視鏡」⁹⁶）琉球新報九六年九月一五日朝刊。
- (11) 高良鉄美『沖縄から見た平和憲法』未来社・一九九七年・一八〇頁。

- (12) 条例制定請求代表者・宮城康博氏への私のインタビューによる。
- (13) 例えば、地元配られた防衛庁のパンフレット『海上ヘリポート くらしと自然を考えて』など。
- (14) 仲地博「市民投票示された民意(上)」沖縄タイムズ九七年二月二二日。なお、沖縄タイムズの引用は、<http://www.okin-awainet.co.jp>によった。以下同じ。
- (15) 沖縄タイムズ一九九七年二月二四日朝刊。

第二節 年 表

以上の経緯を年表にしてみる。

アメリカ合衆国関係の動き

- 八九年一月九日 ベルリンの壁、崩壊
- 九〇年四月 東アジア戦略第一次報告
- 九一年一月 湾岸戦争始まる(二月まで)
- 九一年一月 フイリピン政府、旧基地協定の一年後の終了をアメリカ合衆国政府へ通告
- 九二年七月 東アジア戦略第二次報告
- 九二年十一月 米軍、スービック海軍基地から完全撤退
- 九三年一月 クリントン政権誕生
- 九三年九月 米軍事力ボトムアップレビュー(2 Major Conflict Strategy)二正面で同時に大規模戦争ができる能力を維持する戦略)発表
- 九三年 アスペン戦略グループ(ナイ教授がディレクター)報告書「昇る太陽にくつわをはめよー地球規模のパ

ワーとして勃興する日本を管理するための米国の戦略」発表

九五年二月 米国防省が東アジア戦略報告（ナイ・レポート）を発表

日本政府の動き

九四年

六月 村山富市連立内閣発足

八月 首相の私的諮問機関「防衛問題懇談会」が報告書

九五年

六月九日 衆議院、戦後五〇年決議「歴史を教訓に平和への決意を新たにする決議」

八月一五日 村山首相、戦後五〇年談話

十一月 新「防衛計画の大綱」策定

九六年

一月 橋本龍太郎連立内閣発足

三月 地方分権推進委員会「中間報告」（住民による参加の機会をさらに拡大するため「直接請求制度の見直し

や住民投票制度などについて検討する必要がある」

四月一二日 普天間「返還」合意

四月一五日 ACSA 締結

四月一七日 日米共同宣言

十二月 沖縄特別行動委員会（SACO）が最終報告

九七年

四月一七日 改正米軍用地特措法が成立

六月 新ガイドライン見直し中間取りまとめ

七月 地方分権推進委員会「第二次勧告」(「住民投票制度については、住民参加の機会拡大のために有効と考えられる一方で、現行の代表民主制との関係に十分留意する必要がある、また、適用対象とすべき事項、その法的効果等についての検討も必要なことから、国は、その制度化については、今後とも、慎重に検討を進める必要がある」)

九月二日 地方分権推進委員会「第三次勧告」(「駐留軍用地の使用手続に関する事務について、国の直接執行事務とすると勧告」)

九月二三日 新ガイドライン締結

九八年

四月二八日 周辺事態法等閣議決定

五月 「地方分権推進計画」を閣議決定

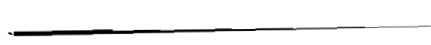
沖縄の動き

九五年

九月 米軍海兵隊による小学生レイプ事件

九月二八日 大田知事、代理署名拒否

一〇月二一日 沖縄県民総決起集会



四項目要求。

①米軍人の綱紀を肅正し、米軍人軍属による犯罪を根絶する ②被害者に対する謝罪と完全な補償を早急に行う ③日米地位協定を早急に見直す ④基地の整理縮小を促進する

九六年

一月 ③④の要求を掲げて県民投票への取り組み

三月二五日 代理署名拒否事件福岡高裁判決、沖縄県敗訴

四月一〇日 条例制定請求代表者（渡久地）が署名簿を市町村選挙管理委員会へ提出

四月一二日 日米両国政府、普天間基地の「返還」に合意

五月八日 条例制定請求代表者から知事に対し、約三万四千五百人分の署名簿を添え条例制定を請求

五月二〇日 九六年第三回沖縄県議会（臨時）開会。知事、県民条例案を提案

六月二一日（全一日） 九六年第四回沖縄県議会（臨時）。県民条例案を可決

六月二八日から七月一六日 九六年第五回沖縄県議会

八月二八日 代理署名拒否事件最高裁判決、沖縄県敗訴

九月八日 県民投票

九月一三日 大田知事、公告縦覧応諾

九月二〇日から一〇月一一日 第六回沖縄県議会

一二月三日から一二月二四日 第七回沖縄県議会

九七年

二月一四日から三月二六日 九七年第一回沖縄県議会

四月 比嘉名護市長、キャンプ・シュワブ沖事前調査受け入れ表明

五月七日から五月九日 第二回沖縄県議会（臨時）

六月一三日（全一日） 第三回沖縄県議会（臨時）

六月二〇日から七月一〇日 第四回沖縄県議会

八月 「ヘリポート基地建設の是非を問う名護市民投票推進協議会」（略称「推進協」）一九、七三五人分（有権者の五二％）の署名簿を提出。うち、一七、五三九人（同四六％）が有効とされる。

九月一一日から一〇月二日 名護市議会九月（第一〇八回）定例会、市民投票条例制定

九月二六日から一〇月二一日 第五回沖縄県議会

一〇月二四日（全一日） 第六回沖縄県議会（臨時）

一二月二日から一二月二二日 第七回沖縄県議会

一二月二一日 名護市、市民投票

一二月二四日 比嘉名護市長、受け入れ表明と同時に辞職

九八年

一月二六日から一月二七日 第一回沖縄県議会（臨時）

二月六日 大田知事、海上基地拒否声明

二月一七日から三月二七日 第二回沖縄県議会

第三節 時期区分と検討対象

上記の経緯を、次の四期に分けて考察したい。

第一期は、少女レイプ事件から、県民投票の実施までの期間である。この期間は、沖縄県民の意思をいかにして表明するかが問題であった時期である。県民投票にいかなる意味づけがなされていくのであろうか。

しかし、この時期においても、いくつかのポイントがあった。第一のポイントは、いうまでもなく県民投票への取り組みが始まったことである。第二のポイントは、日米政府による普天間「返還」合意である。第三のポイントは、最高裁判決である。

これらのポイントを経ながら、県民投票の意義付けはどのように変遷していくのであろうか。

条例制定請求代表者の意図、大田知事の意見書、県議会や記者会見での答弁、県議会での議論等を見ながら、県民投票で何が問いかれたのかを整理してみたい。

第二期は、県民投票の結果とその評価、大田知事の代理署名応諾声明とその評価が問われた時期である。九六年九月八日からおよそ九七年三月の時期である。

大田知事の意見・答弁、制定請求代表者の評価、そして県議会での議論等を整理したい。県議会は、九六年第六回議会から九七年第一回議会の議論をみる。

第三期は、移設先候補地として名護の名が挙げられてから、名護市民投票の実施、そして大田沖縄県知事による海上基地受け入れ拒否声明が出されるまでの時期である。

海上基地名護構想に対して、政府や沖縄県はどのように対応したのか。名護市長や名護市民はどうか。主として、九七年九月名護市議会定例会議事録、そして県議会議事録は、九七年第四回議事録から九八年第一回議事録をみてみたい。

そして最後に、大田知事の拒否声明以後の時期である。大田知事声明の評価が問われる時期であり、九八年第二回議事録を検討したい。

第三章 第一期―県民投票の実施まで―

第一節 この時期のポイント

さて、渡久地政弘（連合沖縄会長）は、「日米地位協定の見直し及び本県に存する米軍基地の整理縮小に対する賛否について、県民による投票¹」を求めて、署名活動を開始した。

この県民投票運動は、沖縄県を、日本国政府や合衆国政府と対等の交渉者として押し上げていった。その結果、県民投票自体もそれらの間の政治的駆け引きの中に巻き込まれていくことになる。そうした文脈の中で県民投票を見る必要がある。

さて、県民投票への取り組みの提起後、流れを大きく変えた出来事が二つあった。

当初、投票は「四月のクリントン来日直前」が目指された。それが不可能であることが分かったため、署名簿の提出に目標が切り替えられた。四月一〇日、クリントン大統領来日直前に署名簿は提出された。

ところが四月一二日、合衆国政府と日本政府は普天間基地「返還」で合意した。その意図として様々なことが推測できるにせよ、そのことは、県民投票の意義に大きな転機を与えることになった。

ところで、県民投票で問われたことは、「地位協定の見直し及び基地の整理縮小」への賛否であり、この方向で「現状の改善に努め」るべきかどうか（県民投票条例第一条、第二条）であった。このような「大ざっぱ」な問いかけになったのは、九五年一〇・二一県民大会で全党派が一致した内容だったからであり、県民の意思を分裂させないことに最大の注意が払われたからであった。

このような文言については「争点があいまい」という批判もあった。しかし、少女暴行事件から一〇・二一を経

て、四月の普天間基地返還発表前までの時期においては、この表現は、事態が動かないことに対する、県民による異議申し立ての表現足りえたのではないかと思われる。

ところが、四月一二日の段階で、米国政府は、普天間基地「返還」を打ち出してきた。しかも、その三日後には、普天間基地を含む一一施設の返還を盛り込んだSACO（沖縄県における施設及び区域に関する特別行動委員会）中間報告がまとめられた。返還合意のうち七施設は移設条件付きであった。

この段階で、先の表現は、「大ざっぱ」になったと思われる。この時点以降、県民にその意思を問うならば、「SACO案に賛成か否か」とか、「県内移設条件を前提としない基地の整理・縮小に賛成か否か」とすれば、明確であったろう。しかし、このような問いは、もし県内移設に賛成となった場合、全体の意向のもとで少数者に犠牲を強いる可能性も示唆しており、難しい問題である⁽²⁾。

ともかく、県内移設条件付き普天間基地返還という日米両国政府の合意、これが第一の転機であったことを確認しておきたい。

条例制定請求はすでに提出されていたにしても、知事の意見書、県議会の討議はこの転機以降に行われている。彼らはこの事態にどのように対応したであろうか。

次に、さらに問題を複雑化した第二の転機があった。最高裁の判決日である。

それまでは、県民投票の意義として、判決日までに県民投票を行い県民の意思を明確にし、知事の代理署名拒否への支持を明確にすることが意図されていた。これに対し、最高裁は判決日を、投票日の前、八月二八日に設定した⁽³⁾。

つまり、それは、俗に言えば、県民投票に肩すかしを食らわすことを意味した⁽⁴⁾。

こうした事態に対して、県民投票を推進してきた人たちは、それをどのように捉えたであろうか。⁽⁵⁾

以下、こうしたポイントを念頭に置きながら、県民投票条例制定請求代表者、大田知事、県議会等の県民投票の
とらえ方をみてみよう。

六六

(1) 県民投票条例第二条。沖縄県総務部知事公室『県民投票の記録』(一九九七年)資料編八頁。

(2) 例えば、新崎盛暉は、県民投票の文言について次のように言う。「争点があいまいという点については確かにその通りと思う。『県内移設を伴わない基地の整理・縮小』とか『県の一〇項目要求に基づく地位協定の見直し』とか、もっと明確にすべきだった。今後住民投票の必要性が増えてくるだろう。今回は第一段階だから、不十分さを残しながらも、どう成功させるかを考えるべきだ」(沖縄タイムズ九六年八月三日朝刊)と。しかし、これも、八月段階だから言えることであろう。

また、本文で述べたように、本来にこうした問いをすべきであったかどうかは疑問なしとしない。ただ、その後の展開にみられるように、県内移設予定地とされた住民の異議申し立て権を認めることを前提にすれば、是認せられよう。

(3) この間の事情について、島袋淳「沖縄県民投票における政治過程」(都市問題第八八巻第二号二九—三〇頁)は、最高裁の政治的意図を推測する。

(4) 渡久地は最高裁判決前に県民投票をもつてくることを望んでいた。そして県側との十分な意思疎通のうえ、投票日が決められたという。

前掲『県民投票の記録』(一一頁)によれば、「投票事務の準備期間、…基地を取り巻く諸情勢や県民世論の盛り上がり状況など」を勘案し、九月八日に決定したとされる。

投票日設定の事情を伝える沖縄タイムズ(九六年七月四日)によれば、県の事務方は、準備や周知期間を確保する立場から「九月二日」を希望、県首脳はじめ幹部らは「九月一日か八日」のいずれかにこだわったとされる。

なお、知事が九月八日を明言したのは、七月三日の県議会であった(沖縄タイムズ九六年七月三日夕刊)。

一方、もっと早くに出されたいと思われていた最高裁判決であるが、大法廷で口頭弁論を開くことが、六月四日に決定された。それにより、判決日は八月以降にずれ込むことが予測されていた(琉球新報九六年六月五日朝刊)。その後、県関係者のなかで

九月中旬以降が予測される中、七月二五日、最高裁は判決日を八月二八日と決定している(琉球新報九六年七月二五日夕刊)。

(5) 例えば、新崎盛暉は、最高裁の判決日発表をうけ、次のように言っている。「総体的に見れば最高裁判決が早まったことはむしろ、県民投票にプラスの影響をもたらすことになるはずである。『異例のスピード判決』が、もしもそんなものであれば、それだけ、最高裁の、ひいては国家の権威は低下し、相対的に民衆の自信は強まる」(琉球新報九六年七月二六日朝刊)と。

第二節 条例制定請求代表者は何を問うたのか

県民投票は一体何のために行われたのであろうか。そのことを、まず、条例制定請求代表者である、渡久地政弘（連合沖縄会長）の意図からみてみたい。

ところで、少女レイプ事件にもかかわらず、この時政府から出た言葉は、「直ちに地位協定を見直すべきだ」というのは、議論が走り過ぎて「いる」というものであったこと、米国務省もまた、地位協定改正要求を突っぱねたことはすでに述べた。⁽¹⁾

そしてそれらに抗議し、九五年一〇月二一日県民集会が開かれたことも既に述べた。

この県民集会を受け、さすがの村山内閣も、地位協定改善に向け動き始めている。⁽²⁾

しかし、河野外相とモンデール駐日大使は、地位協定の運用改善だけで合意。一〇月二五日、日米地位協定の刑事裁判手続きの運用改善をめぐって日米両国政府の合意が成立。凶悪犯罪で、日本が被疑者の起訴前身柄引き渡しを求めれば、米国は「好意的考慮」を払うことで合意した。⁽³⁾

こうした流れに対して、沖縄県民は一斉に反発。渡久地も、「事件の重大さ、県民の怒りを全く理解していない。小手先の改善で基地問題を乗り切ろうとするのは大間違いだ」と痛烈に糾弾。一五万人以上にものぼっている署名活動をさらに強化し、「あくまでも協定の改定を迫っていく」と述べたとされる。⁽⁴⁾

そして、翌年一月二二日、連合沖縄の執行委員会の席上において、渡久地は、「住民投票で基地の是非を問いたい」と、住民投票の実現へ向け「県民投票条例」の制定を要求していくことを提起している。

そこで示された理由は、新聞報道によれば、二点である。第一に、基地問題に対する県民総決起大会での熱気を絶やしてはならないこと。第二に、この沖縄県民の意思を、九六年四月に予定されている日米首脳会談にぶつけることである。「クリントン米大統領と橋本首相との日米首脳会談も控えている。そこで県民の意思が投票結果として

『基地はノー』と示せば、投票結果に拘束力はないが、国の基地政策にも大きな影響を与えることができる⁽⁵⁾と。渡久地から提出された県民投票条例請求の要旨には、次のように書かれてある。

「昨年一〇月の県民総決起大会において決議された『日米地位協定見直し、基地の整理縮小』は県民の切実な要求であるにもかかわらず政府は県民の立場にたつてこれに応えようとはしていません。それならば山を動かす覚悟をもって私たち県民自身が国政を動かすべきであります。」「私たち県民は、自らの意思をこれまで以上に鮮明に表明し、これを結集して国政に提示すべきであります⁽⁶⁾と。そして、条例案第三条第三項において、「県知事は、日本国政府及びアメリカ合衆国政府に対し、速やかに県民投票の結果を通知するものとする」と規定された。

ここでは明らかに、「日米地位協定見直し、基地の整理縮小」を求める沖縄県民の意思を、日米両国政府に提示する政治運動として、県民投票が考えられていることが分かる。また、渡久地が後に島袋に語ったところによると、「安保再定義の見直しを迫ること」もその意図にあったとされる⁽⁷⁾。

県民投票の、法的拘束力を持たない、この対外的有効性については、その後、さらに次のように説明されている。「欧米では住民投票の結果を尊重するのは常識。無視すれば米国は国際的な批判を浴びる⁽⁸⁾。」「米国は住民投票を大事にするお国柄。民意を最大の価値投票とみなす国だけにインパクトは計り知れない⁽⁹⁾と。

こうして、投票目としては当初、四月予定の日米首脳会談の直前が目指された。では、普天間基地「返還」、SACO 中間報告を受けて、県民投票の意義はどのように捉えられるようになったのであろうか。

九六年五月八日、大田知事への条例制定請求を行った後の記者会見で、彼は次のように語っている。「日米特別行動委員会の中間報告で、普天間飛行場の全面返還などが盛り込まれた。しかし、そのほとんどは県内移設が前提⁽¹⁰⁾。」「県民が望む整理・縮小案ではない。基地の重圧を背負ったままだ。基地問題は終わったという空気があるが、そ

うではないという県民の意思表示が必要だ」。「今回の返還決定で一步前進したにしても、あと九九歩ある。これで終わったんじゃないとの表明になる」と。

そしてもう一つの理由が加えられた。「広大な米軍基地に生活を圧迫されながら戦後五〇年間、県民は直接意思を問われたことはない」と。一九五一年のサンフランシスコ条約において沖縄が日本から切り離された時も、一九七二年沖縄が日本に復帰したときも、沖縄県民がその意思を問われたことはなかった。いまこそ、その意思を、「明確にして内外にアピールすべきだ」と。⁽¹⁰⁾

このテーゼは、その後、次のように展開される。「投票を成功させ、県民の生きざまの自信を内外に示していきたい」と。⁽¹¹⁾

これには若干の説明が必要であろう。

一九五一年、サンフランシスコ平和条約が締結され、日本は独立を回復し、その代わりに沖縄が本土から施政権を分離された。沖縄の運命を決定つけた講和条約の前に、沖縄住民の意思を日米両政府に訴えようとの取り組みが始まる。いわゆる復帰署名運動である。署名運動は、約三カ月間で有権者の七二・一％に当たる約二〇万人の署名を集めた。しかし、復帰を望む住民の要求はかなわず、沖縄の米軍統治が決まる。

当時、青年会のメンバーとして署名運動に関わった官公労（県職労の前身）元委員長の糸洲一雄は、その意義を次のように語っている。「当時の国際、政治情勢の中で（署名は）何ら力を発揮しえなかった。しかし、住民にとっては自信というか、独立論、信託統治などの主張がある中で『復帰要求は県民世論』であることを確認し、その後運動に継続、発展できたと思う」と。⁽¹²⁾

すなわち渡久地は、県民投票を成功させることで、県民の意思がどこにあるのかを確認し、それを県民の自信とすることができると語ったのである。それが県民投票の意義だと。そしてそのことによって、「県民一人ひとりが主

人公になって将来を決定する」⁽¹³⁾ 自立心を養おうと。

さて、知事が代行を拒否していた、米軍用地特措法関係では、県民投票はどう位置づけられているのであろうか。九五年九月に知事が代行を拒否した結果、九六年四月から、米軍用地の一部の土地が政府によって不法に占拠される事態が生じることが予測されていた。知事が代理署名に応じることを求める訴訟が提起され、福岡高裁那覇支部での県側敗訴(三月二十五日)。これに対し、県は、最高裁に上告。この審理を進めていた最高裁は、六月四日、大法院での口頭弁論を決定。判決は、秋口に予測されるようになったことについてはすでに述べた。

さらに、九六年六月には、米軍用地一二施設に散在する、未契約地主三千人が有する三六ヘクタールに対する強制使用のための公告・縦覧手続きを八市町村が拒否。再び、知事に公告・縦覧代行を求める圧力が政府によって加えられていた。知事は、「最高裁判決が出るまでは、代行拒否の方針を変更する理由はない」として、これを拒否する姿勢を見せる。これに対し、政府は、米軍用地特措法を改正し、強制使用手続きを迅速化するための特別立法の検討を示唆して脅しをかけるという状況が生まれた。

こうした状況に対し、渡久地は、県民投票の意義を次のように語っている。県民投票は、「知事の強制使用手続きの代行拒否に対する支持をとりつける」ことにあつたと。すなわち「国側は、特別立法等数々の手段を有していた。また、裁判所も中央政府に有利な判断をすると予想されていた。県には対抗手段がない。県民の支持があつてはじめて代行拒否を貫くことができる」⁽¹⁴⁾と。

そして、八月二八日最高裁判決での県敗訴を受け、判決の翌日、氏は、県民投票の出陣式で、「最高裁判決は県民を侮辱したが、民衆の英知は反動判決を鋭く切り返し、やられたら、やり返す準備をしていた。それが県民投票だ」⁽¹⁵⁾と述べている。

こうしてみると、確かに、県民が自ら自分たちの意思を確認し、それを対外的に表明し、もって自分たちの自信

とするという目的は変わってはいないものの、渡久地が、県民投票の時期を画する転機毎に、同じ県民投票の文言に新たな意味を付与していったことが分かる。すなわち、当初の「現状の改善」要求から「SAO 中間報告への異議申し立て」へ、そして「最高裁判決への異議申し立て」へと、県民投票の意義を捉え直し、かつ、そのように県民に訴えたのであった。

- (1) なお、その後、クリストファー米国務長官は次のように述べている。「地位協定自体はそのままにして、見直しは運用面のみにとどめたい」と（読売新聞九五五年九月二七日夕刊）。
- (2) 九五一年一〇月二四日のモンデール駐日大使との会談に臨んで、河野外相（当時）は、「沖縄の集会で示された気持ちは、日本国民の気持ちだ。これを（安保条約と）一致させることが重要だ」と述べている。（毎日新聞九五一年一〇月二四日夕刊）。
- (3) 朝日新聞九五一年一〇月二六日。なお、この合意に基づき、被疑者は日本の警察に引き渡された。
- (4) 沖縄タイムズ九五一年一〇月二六日。
- (5) 沖縄タイムズ九六年一月二三日。
- (6) 前掲「県民投票の記録」資料編一七頁。
- (7) 島袋「前掲論文」二五頁。
- (8) 琉球新報九六年八月二九日朝刊。
- (9) 沖縄タイムズ九六年九月四日朝刊。
- (10) 沖縄タイムズ九六年五月九日朝刊。
- (11) 沖縄タイムズ九六年六月二日朝刊。
- (12) 沖縄タイムズ九六年八月二四日朝刊。
- (13) 「県民投票を成功させる総決起集会」（八月三〇日）での渡久地の言葉。沖縄タイムズ九六年八月三一日朝刊。
- (14) 島袋「前掲論文」二七頁。
- (15) 琉球新報九六年八月二九日夕刊。