

## 序 章

### 1. 本書を読むにあたって

#### (1) 離島に対するイメージ

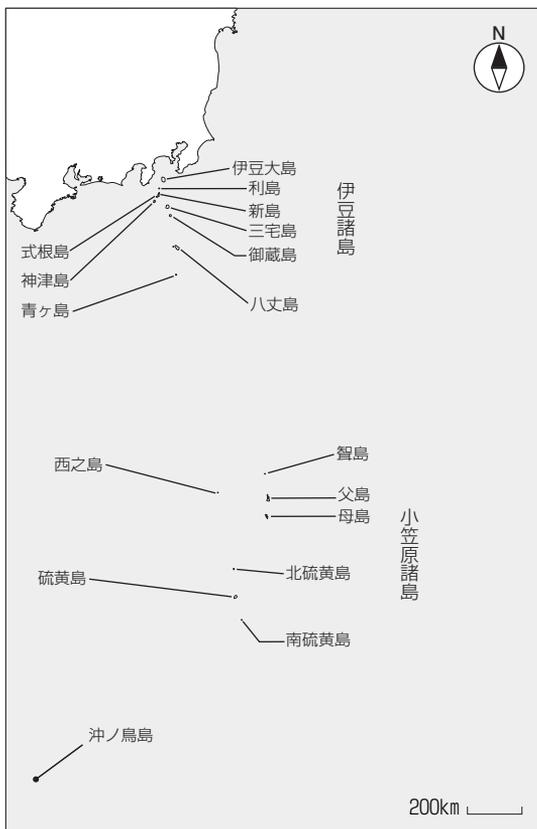
「離島」。この言葉を見て何を思い浮かべるだろうか。海賊たちの財宝が眠る島、エメラルドブルーの海、本土では見られないような派手な色をした動植物が存在する温暖な島、島焼酎を飲みながら島人たちと語らう宴、波の音をバックミュージックにしながら手を伸ばせばいくつもの星を掴むことができるかのような錯覚におちいる辺り一面の星空……。

近年、インバウンドの影響もあり、離島観光も以前よりも更にブームになっているため、上記のようなイメージを浮かべる人もいるかもしれない。

それでは日本にはどれ位の離島があるのかご存知だろうか？ 本州、北海道、四国、九州、沖縄本島を除く6847の離島の内、418もの有人島が点在しており（2012年4月1日現在）、それぞれが独自の文化や歴史を各々形成してきたのである。例えば、宗教文化で言えば、伊豆諸島の<sup>1)</sup>青ヶ島の巫女（東京都）、トカラ列島の悪石島の仮面神ボゼ（鹿児島県）、波照間島のミルク神（沖縄県）など容姿も誕生経緯も皆異なる神やそれに関わる者が存在したりもする。実は、離島という側面から列島全体を見渡すと日本は“多文化社会”であることを実感することができるし、もしかするとそのこともブームに拍車をかけているのかもしれない。

#### (2) 離島の現実とイメージのギャップ

しかし、言うまでもなくそれは“離島の側面”を見ているに過ぎないと思



われる。

例えば、小笠原村の一木重夫議員が2016年1月12日、ブログで訴えたように、小笠原諸島内の父島にある小笠原高校の生徒たちは大学受験をする場合、本土まで25時間半かかる船しか交通手段がないことや、その船が1年に1度のドック入りする時期に重なるため、船中泊も含め本土に24泊25日しなければならないという現実があった（現在は9泊10日<sup>2)</sup>になった）。

また、伊豆諸島最南端の青ヶ島に到着して真っ先に目につくのが、水資源に乏しいので天水（雨水）を確保するために山

が真っ白にコンクリートで覆われた風景である。そして、大型船用に港湾が整備されていないことから、小型中型船の欠航率が多い時には2本に1本という問題もある。

その他にも、様々な離島では医師や看護師が不足していたり、救急患者を本土に搬送するための手段確保に腐心したり……（本土と近い島では本土の病院へ救急患者が間に合わず亡くなったなどの理由から離島と本土を結ぶ架橋の議論もある）。

このような事例に触れる度に、「本土の人間が当たり前のように考えてきた、生存権や教育を受ける権利などの基本的人権を実現する権利が離島民には確保されてきたといえるのだろうか？」<sup>3)</sup>、『『離島』に対して本土側の人間はこ

のような現実を知ろうとしてきたのか?」、「そのような事情を知った本土側の人間はそれらの現実に対して何か行動してきたのか?」という疑問が次々と湧いてくるのである。

ちなみに、実際、離島内の自治体で選出される首長や議員の多くが、インフラ整備など離島民の権利実現のために力を発揮できる人々（すなわち、中央に請願・陳情を繰り返し行いそれを一つでも実現できる者）として長年選出されてきたという点も付け加えておく必要があるかもしれない。

### （3）タイトルに込めた思い

当初、本書のタイトルは『離島と憲法』の予定であった。というのも、上記のような事例に触れる度に、「離島や離島民に憲法は適用されているのか」という疑問が湧いたからである。

本来、本土の人間であろうが離島に住む人間であろうが、言うまでもなく、日本にいる全ての人間に基本的人権が保障されているはずである。このような問いが頭を巡った時、新たな疑問が湧いた。「そもそも「日本国憲法」に言う「日本国」って何なのだろうか?」。

字句だけを見ていうなれば、“この憲法が適用される範囲は日本国である”ということになる。しかし例えば、1945年9月2日に東京湾上の米国戦艦ミズーリ号上で政府が降伏文書に署名して確定した敗戦以後、この日本国の地理的意味は何度も歴史的に変遷してきた。本書で扱う伊豆諸島は1946年1月29日～3月22日まで日本から行政分離されているし、やはり本書で扱う小笠原諸島は1968年に日本に『復帰』するまで米軍統治下にあった。その他にも、1952年トカラ列島、1953年奄美群島、1972年沖縄の『復帰』も該当する。何を言いたいかというと、この“日本国”の範囲が地理的にも法的にも歴史的にも政治的にも、政治家や国民に本当に意識されてきたのかということである。そして、現在の地図上に描かれる日本が何事もなかったかのように、過去も未来も変わらず続いてきた（あるいは続いていく）ものと考えてこなかったか。政治家たちはそのような考えを背景にして、「単一民族国家」や「日本固有の領土」という言葉で一括りにはしてこなかったのか。

実際、それらの島民らの声は『復帰』を媒介にして、それ以後憲法に反映さ

れてきたのであろうか、それとも憲法制定時にそもそも普遍的なものとして組み込まれていたのか。それらの問いをも明らかにしようと思い、取り組んだのが、「第1章 伊豆大島独立構想と1946年暫定憲法」である。<sup>4)</sup>

しかし実際、様々な離島に調査に行くと、憲法上の不具合というよりも、その人権保障を充実させるべき下位規範の法令（法律や政令など）に問題があることに気づかされる。例えば、交通至難の離島というだけで憲法前文や15条で保障される島民の投票権が停止される事例があったり、『復帰』直後は離島復興を主としたため、憲法第8章で保障されるはずの住民の権利が著しく制限される事例があったりした（この点については、「第3章 公職選挙法8条への系譜と問題点——青ヶ島の事例をきっかけとして」や「第5章 小笠原村村政審議会の概要と問題点——小笠原諸島『復帰』後の小笠原村政に関する一考察」）。

この点、戦前の地方制度として、納税や選挙面で制限をかけ、島民が“二級市民”として扱われる「島嶼町村制」（本土の「町村制」とは別の法）が設けられ、最小規模の離島のいくつかは、法適用番外地として、江戸時代にあった「名主制度」を再適用した地域も存在した（この地域の島民は、三級市民と位置づけられるかもしれない。ここの部分は1章～4章に関わるが、特に2・3章）。

なぜこのようなことが生じたのか？ 戦前、役人らの中には現地訪問しないにもかかわらず、本土からの勝手な離島イメージ（辺境、貧しい、民度に欠けるなど）を持ち差別的な離島政策を行っていたという記録もある。本書が明らかにしたいのは、戦前のこのような考え方が戦後も継続され、投票権停止や住民の権利制限のような事例に繋がってきたのではないかという点にある。無論、これらを明らかにすることによって、現在の離島振興関連法などに基づいた離島振興政策の方向性が正しいかどうかを多少なりとも明らかにすることもできると考えたことによる。

したがって、話は長くなってしまったが、当初の『離島と憲法』というタイトルから、離島に関わるあらゆる法（今回はその一部）が憲法によって位置づけられる島民の人権を保障するものになっているのかという問題意識に変化したため、『離島と法——伊豆諸島・小笠原諸島から憲法問題を考える』というタイトルに落ちつくことになった。

#### (4) 本土長期居住者であり憲法学者である者が離島フィールドワークを行うことの意味

離島研究に入るここ10年前以前は、子ども、女性、性的マイノリティ、先住民族や少数民族などマイノリティの人権について私は研究を進めてきた。その時にも、当事者の方々と研究会をしたり、個人的に親しくさせていただいたりもした。ある時、「当事者でないあなたがマイノリティの人権を研究する意味はあるのか？」という問いを寄せられたことがあった。これが現在も持ち続ける課題であり、フィールドワークを行う意味である。ちゃんとした回答になるかわからないが、今の自分の想いをまとめると以下ようになる。当事者にしかわからない苦しみや悲しみ、それを理解することはできないかもしれないけど、よりリアルに近づけるためには、現場を知り、関係者から話を聞き、関わる資料を集めるしかないのである。そこから、かなりの部分で多数派であった私が多数派であることにより、少数派の犠牲の下にどのような恩恵を受けてきたのか自分自身を振り返るきっかけになると思われるし、さらに、多数派の人々にそれらを伝達することも可能になると思うのである。

それでは、憲法学者として何ができるのであろうか。法学者は法解釈や判例研究を中心に行うものと一般的に考えられているが（無論、これが悪いわけではない）、悲しい様々な公害病の経験をもたえて“環境権”の考え方が誕生したように、そして、2011年3月の福島原発の事故を受けて、一定線量以上の放射線被曝が予想される地域の住民に認められるべき“避難する権利”が提唱され始めたように<sup>5)</sup>、さらに、高齢者や障害者らの移動・交通保障や地域の生活路線維持などもふまえて21世紀型の交通像も視野に入れる“交通権憲章”が交通権学会によって示されたように、現状分析と共に現場での声が聴き取られなかったら、このような具体的な人権の考え方は誕生しなかったはずである（現在、法的に認められているかどうかは別として）。

実際、憲法22条が示す「居住移転の自由」というと自由権的な側面が従来強調されてきたが、例えば、障害者や高齢者の「交通権」を確保するにはバリアフリーなどの整備といった社会権的な側面も持たせないと実際に機能しないのである。このように、現場の声を聴きとることは、憲法上規定される人権保障の在り方を再検討させ再構成させることにも繋がるのである。

この点、離島問題で現在一番防がなければならないと考えられていること

は、“過疎化”や“無人島化”である（現在の改正された離島振興法はこの点を主眼に置いている）。しかし、戦後に無人島化した離島は私の知る限りで60近くある。4章でふれる1969年の八丈小島全島民引揚げ事例もその一例だ。政府が公表した数十年後の人口減少率や過疎化率などの未来予測を行うことも無論大事だが、高度経済成長期の中、なぜ無人島化のような状況が生じてしまったのか、これらの離島に対する法・政策に失敗はなかったのか、彼らの声を聴き吸い上げる努力はしたのかなど丹念に過去の事例を検討することによって、例えば、先の交通権のように憲法22条の「居住移転の自由」を社会権的に再構成する方向性を打ち出し、今後このような事例に対する一筋の光を導出することもできるかもしれない。

#### （5）日本国憲法を踏まえた上での過去の離島事例をフィールドワークする意味

今回私が行ったフィールドワークの対象とする時代は現代の事例というよりも、主に1946年1月～1979年4月の間である。その理由は、今回取り扱うこの時代の5つの事例は憲法に関わる重大な事例であるにも関わらず、ほとんどの者が知らないどころか、法学者らの研究論文も皆無に近かったためである。実際、2017年5月～9月位にかけて2章で扱う八丈小島の旧宇津木村で行われた「村民総会」についての取材が極度に集中した。理由は、高知県大川村村長が6月の議会にて万が一に備えて町村総会の調査研究を始めると宣言したことによるが、私のもの以外過去の事例を検証した業績がほぼ無かったからである。

このような事態が生じた場合、「村民総会」の先例を調べようと思っても厳しい側面がある。なぜならば、この先例は戦後地方自治法下では唯一といわれる事例であり、1951年4月～1955年3月までの事例だからだ。今回取り扱う5つの事例の関係者の中には既に鬼籍に入ってしまった者も徐々に増えてきているし（関係者がほぼ存在しないと思われる事例もある）、それと同時に関連する資料も見当たらなくなっている。上記のような経験からも、フィールドワークを行う意味があると考えるが、もう一点、多様な人々が差別を受けることなく自分自身の夢を実現するために幸福追求が認められる社会（共生社会）を実現するのが他ならぬ日本国憲法であると私自身理解しているという点もあげる必要がある。

日本国憲法が制定されたそもそもの理由は、前文が示すように、「大日本帝國政府が引き起こした戦争の惨禍を二度と繰り返させないようにするため」である。さらに、公権力に虐げられてきた人々の人権獲得の闘いの痕跡も一文一文に示されている（特に、97条）。要するに、憲法とは公権力に虐げられてきた人々、マイノリティや弱者の声を拾い上げ、彼らの記憶を正式に記録化した文書であると私は考えるのである。無論、その中に離島民の声も含まれていると私は考える。したがって、離島民も含む様々なマイノリティの人々の声が法律や政策に反映されているのか否か、反映されているとすればどの程度かより具体的に把握する必要があるし、その上で、憲法が描く共生社会と現実社会のギャップを理解するには、できる限り現場に行くしかない。そうでなければ、彼らの声が憲法に反映されていたとしても大多数の人々にそれらが読み込まれなくなり、それに基づき法令も制定改廃される可能性が出てくるし、それを基に行動する政府機関の存在は結局強者の声を反映しやすくなる可能性をもつと思うからである。

したがって、本書は各事例を憲法学的に理論的に考察するというよりは、その考察作業を行うための前提作業として、憲法から見た場合、歪と思われる離島に関わる法や政策事例が具体的にどういうものであったのかという事例解析に終始している点を付け加えておかなければならない（ただ、現存資料の不十分さから断片的な分析しかできていないものもある）。