

〈研究ノート〉

占領最初期の沖縄の統治構造

——「沖縄諮詢会」についての分析を中心に——

小 林 武

目 次

- I はしがき——占領最初期の沖縄
- II 沖縄戦後憲法史の時期区分をめぐって
 - 1 時期区分の3つの角度
 - 2 米軍統治の推移を主軸にした区分
 - 3 米軍と沖縄双方の統治機構を並列させた区分
 - 4 アメリカの統治の方式と「論理」に着目した区分
 - 5 日本国憲法の沖縄への適用の能否を基準にした区分
 - 6 沖縄「県」史をめぐって
 - 7 民衆の生活・運動を視野に入れた区分
- III 「沖縄諮詢会」——その設置と占領最初期に担った役割
 - 1 前史としての「中央沖縄評議会」の試み
 - 2 「仮沖縄人諮詢会」・「沖縄諮詢会」の設置と運営
 - 3 会議録の語るもの
 - (1) 諮詢会の地位
 - (2) 自治に向う取り組み
 - (3) 「自治制」をめぐる争論
 - (4) 自由と憲法
- IV むすび——諮詢会の後史への言及

I はしがき——占領最初期の沖縄

人が憲法——通例はその内容が成文の形をとった憲法典——の適用を受けない状態に置かれること、あるいはそれを奪われることは、きわめて特殊例外的な場合を除いて、近代社会においてはまことに起こるべくもない事態である。人権保障の基本法として、人が人間の尊厳を確保して生きるための不可欠の土台をなすものがほかならぬ憲法だからである。

それにもかかわらず、近代国民国家のひとつの地域について《憲法の不在》がきわめて長期にわたって生じていたとすれば、それは、何よりも近代憲法の存在意義からしてありうべからざる由々しい事柄であるはずである。日本国憲法も言う。「国民は、すべての基本的人権の享有を妨げられない。この憲法が国民に保障する基本的人権は、侵すことのできない永久の権利として、現在及び将来の国民に与へられる。」(11条)、「この憲法が国民に保障する基本的人権は、人類の多年にわたる自由獲得の努力の成果であつて、これらの権利は過去幾多の試練に堪へ、現在及び将来の国民に対し、侵すことのできない永久の権利として信託されたものである。」(97条)と。そのことに照らしても、わが国のひとつの県である沖縄にかんして、1945年から72年までの、大日本帝国憲法の2年と日本国憲法の25年を合わせて27年間、つまり沖縄戦の開始から本土復帰までの間、その地の人々には憲法が保障されていなかったことの重大性は明白である。この《憲法を奪われた27年》について、たえず、憲法学上も、その意味を問い続けるべきものと考える。

そのような問題意識をもって、前稿(本誌200号拙稿)では、帝国憲法から日本国憲法への改正過程、とりわけ帝国議会の審議において沖縄がどのように論じられたかを明らかにしようとした。そのため、1945年8月の敗戦時の第88回帝国議会から47年5月3日の日本国憲法の施行時の、帝国議会最後の第92回に至る間の審議の経過を逐った。先行業績に導かれつつそこで知りえたのは、憲法改正を審議する第90回帝国議会の衆議院に(それ以降も1970年まで)沖縄からは代表を送ることをできなくされたことである。すなわち、第89回

帝国議会に「衆議院議員選挙法中改正法律案」が上程され、そこには定員2名とされた沖縄県は、千島・択捉など北方諸島とともに、「海上交通杜絶其の他特別の事情のある地域」であるとの理由で、「勅令を以て定むる迄は」選挙をおこなわないという規定が盛り込まれていた。それが可決され、結局、日本国憲法制定の審議は、沖縄からの代表が不在の場でなされたのである。

そのことが、その後の沖縄の命運に計り知れない大きな否定的影響を及ぼしたことは論ずるまでもなく明らかであろう。憲法上も、それは、国民主権と国民の参政権、平等原則を侵し、そして国家主権をじゅうりんする重大問題であるといわざるをえない。沖縄県民の国政への選挙権行使が回復を見たのは1970年であり、「勅令を以て定むる」のに四半世紀を要したのである。当時の立法者は、真摯に、勅令なる法形式の存在するうちに回復させることを考えていたのであろうか。加えて問題なのは、この選挙法改正法案のもつ重大性にもかかわらず、これに反対の討論をおこなったのは沖縄選出の議員1名にとどまったことである。90回以降の沖縄からの代表が不在となった議会でも、そのことの不当性にふれた質問は出されていない。そして、この状況は、前項で指摘しておいたように、学界などでも共有されているらしく見えるのは遺憾とせざるをえない⁽¹⁾。

翻って、沖縄では、このような状況がどのように受けとめられていたのか、さらに、より根本的に、受けとめる状況があったのかについて考察されなければならぬ。これが本稿の課題となる。

考察に入るにあたって、筆者は、沖縄の側からは、本土の議会のした沖縄県における選挙不実施の法律改正に対して強い反発・批判が出され、占領下とはいえ国政に参加させるべきであるとの当然の主張がなされたであろうことを想像していた。また、より積極的に、憲法改正、すなわち新憲法に寄せる草案の構想などを知ることもできよう期待していた。しかしながら、それらは、少なくとも本土の憲法制定期（1945～46年）においては、沖縄では見出すことができなかった。それは、新憲法の制定は民主主義的な戦後改革の完結を待ってしかるのちに課題とすべきだ、という主張を意味する「憲法より食糧だ」（より率直に「憲法よりメシだ」）のスローガンさえ掲げることができなかった当時

の沖縄の民衆の厳しい生活現実に因るものであろう。「憲法より食糧」は、まだしも選択的であるが、沖縄では、食糧に代表される生存条件の確保がすべてであり、他の選択肢を容れる余地はなかったのである。

こうして、本稿の作業前の予測は的中しなかったのであるが、とはいえ、この期に設置・運営を見る「沖縄諮詢会」（「仮沖縄人諮詢会」の時期も含めて1945年8月15日～46年4月26日の8か月間活動）は、米軍政府の手足となるべくつくられた機関でありながら、圧政の隙間から県民の声を公の政治の場に導く役割を果たしもしたことに気付いた。この沖縄諮詢会は、いよいよその光芒を放つこともあるかに思えた46年4月、米軍側の意向により「沖縄民政府」へと編成を変えることになるが、この諮詢会時代の8か月は、その後の沖縄憲法史の変遷を正しくつかむためにも重要な時期だといえる。本稿でとくに注目したゆえんである。

そこで、以下、まず沖縄戦後における憲法史の時期区分についてふれた上で、諮詢会設立の政治史的経緯、その運営のいくつかの局面を調べ、それが沖縄戦後憲法史において占める位置を幾分かでも明らかにしたいと思う。

II 沖縄戦後憲法史の時期区分をめぐって

1 時期区分の3つの角度

1945年4月1日の沖縄戦開始時⁽²⁾における「ニミッツ布告 (Proclamation)」⁽³⁾【資料1】の公布以降、2014年の現在までの69年余が対象になるが、それが、1972年5月15日の本土復帰（「祖国復帰」、「沖縄返還」などとも）で大きく前後を画されることはいうまでもない。復帰前27年間の、日本の憲法の適用がない米軍による直接的な軍事的占領統治の時期と、独立を——法的には——回復した日本の統治の下に帰戻した復帰後の42年間に大別される。そして、この後者の42年についても、時期区分を施しつつその歴史的経緯の特質を解明する必要があることはいうまでもないが、まずもって、本稿では前者米軍占領期の27年を対象としたい。

時期区分の作業で重要なのは区分の基準であるが、米軍占領期の沖縄史につ

いては、基本的に次の3つの角度から接近することが必要である。すなわち、第1は、米国の沖縄統治政策の推移であり、それは統治構造としては米軍の軍政機構のあり方の変化として表現される。第2は、米軍による統治への沖縄住民のかかわり、あえて積極的な言い方をすれば参加の形である。この、県民を構成員とした「民政」機構は、この時期は、本質的に米軍政府の命令を住民に伝達し、また民意を米軍側に進達する役割を担うものであったから、その推移も、第1の米軍機構と一体のものとして観察しなければならない。もうひとつ、第3は、民衆の意思表示や要求、さらには運動が、米軍の軍政機構・県民の「民政」機構にいかに関与を与え、それらを動かしたかである。これら三者を有機的に結合させて時期区分をすること、つまりはそのように動的に歴史を描くことが求められる。ここでは米軍占領期をさらに絞って、敗戦直後（占領最初期）の1945～46年に焦点を合せようとしている。

2 米軍統治の推移を主軸にした区分

1945年から72年本土復帰までの占領期における最大の画期点が1952年の対日平和条約の発効であることに異論を挟む者はない。これを、米軍の沖縄統治の法的根拠という観点から整理した論者⁽⁴⁾は、次のような明解な整理をしている。——すなわち、(I)1945年4月1日から1952年5月15日までは、戦時国際法が統治の法的根拠とされた時期である。その中で、(1)1949年前半までは、米軍が直接に占領目的の遂行と秩序の回復にあっていた時期であり、さらに細分すれば、①降伏以前（1945年4月1日～組織的戦闘が終了したとされる6月23日、または降伏文書調印の9月7日）は、米軍は、開戦とともに軍政府を設置したが、日本軍と交戦状態にありつつ、占領した地域の収容所ごとに軍政チーム（部隊）が、海軍軍政府布告にもとづいて「回状」（circular）を出して統治した。諮詢会の設置も、それと一体のものとして実行されたのである。②降伏以降（1945年6月23日〔9月7日〕～49年前半）は、「指令」（directive）形式となり、指令11号で軍政府の組織整備を謳われ、同129号で全島にわたる軍政府組織が形成される。諮詢会に設けられた各部（後述）も、全島的な組織として整備され、のち、沖縄中央政府、さらに沖縄民政府の設立にいたる。

そして、(2)1949年以降は、住民の自治組織の形成期と特徴づけられる。もとより米軍が許容する範囲内ではあるが、先の民政機関とは異なり、司法・行政・立法の三権を一応備えた自治組織に向うものとして、沖縄民政府 (Okinawa Civilian Administration) から、群島政府 (Gunto Government)、琉球政府 (Government of the Ryukyu Island) の成立への展開が認められるのである。いずれも、アメリカ極東総司令部 (FEC) の指示 (1949年8月9日) と書簡 (1950年12月5日) にもとづくものである。米軍政府の名称も、「琉球列島米国民政府」 (United States Civil Administration of the Ryukyu Island [USCAR]) と変更されている。

さらに、平和条約で画期された後の、(Ⅱ)1952年4月28日から72年5月15日までは、同条約3条が統治の法的根拠とされた時期である。それは、1957年6月5日に出された米国大統領行政命令 (「琉球列島の管理に関する大統領行政命令」) により前後に分けられる。(1)この大統領行政命令以前は、米軍は、従前の統治機構をそのまま用いている。50年設置の琉球政府も、平和条約3条を見込んだものであったため新しい措置を必要としなかったといわれる。そして、(2)大統領行政命令以降は、それが米軍側の統治の基本的な法的根拠となる。

3 米軍と沖縄双方の統治機構を並列させた区分

いま紹介した観察と土台を共通にしながら、米軍と沖縄双方の統治機構を関連づけながら整理した論稿⁵⁾がある。「米国軍政機構」と「〔沖縄〕民政機構」それぞれの変遷過程を並べる形で素描したものであるが、少々付言しつつ紹介しておく。

まず、(I)ニミッツ布告の公布による米国海軍軍政府設立から軍政府が陸軍に移管されるまでが第1期である (1945年4月～46年6月30日)。この時期、本土では終戦を告げる天皇の放送があった8月15日、沖縄ではなお交戦中であったが、米国海軍軍政府副長官の「仮沖縄人諮詢会設立と軍政府方針に関する声明」【資料3】が出され、沖縄諮詢会の設置へと進んでいく。46年4月22日に南西諸島米国海軍軍政府本部指令156号「沖縄民政府創設に関する件」にもとづいて「沖縄中央政府」が設立され、24日に「知事」が任命される。26日

占領最初期の沖縄の統治構造

には、沖縄戦前に選出されていた県議会議員らを主なメンバーとする「沖縄議会」が発足する。なおこの年46年1月29日に、GHQは、「若干の外郭地域を政治上行政上日本から分離することに関する覚書」(SCAP覚書)【資料2】を出している。

ついで、(Ⅱ)米国軍政当局を陸軍軍政府に移管した時期から形式上であるが民政に移行させた時期までが第2期である(1946年7月1日～50年12月5日)。陸軍への移管をもたらしたのは、「米国軍政府琉球列島特別布告1号」である。この体制の下で、同年12月1日、琉球列島米国軍政府本部指令20号により、沖縄中央政府は「沖縄民政政府」と改称されている。また、沖縄議会は、1949年10月19日に「沖縄民政議会」にかわっている。ただ、沖縄議会同様、知事の補佐機関に過ぎない実態に変化はなかったとされる。

そして、(Ⅲ)米軍統治機構の形式的な民政移行(「琉球列島米国民政府に関する指令」[SCAP指令])から米国大統領行政命令までが第3期である(1950年12月5日～57年6月5日)。この時期に、1951年3月27日の琉球列島米国民政府布令3号「琉球臨時中央政府の設立」、1952年2月29日の琉球列島米国民政府布令13号「琉球政府の設立」によって、中央統治組織の整備に向かうことになる。その後、高等弁務官制が導入され、SCAP指令に代えて大統領行政命令が統治の基本に置かれることになる。なお、こうした理解は、多くの研究に共通したものである。

4 アメリカの統治の方式と「論理」に着目した区分

本稿は、沖縄戦直後、すなわち米軍占領最初期の統治構造の特質をつかもうとするものである。そのためにも、以上のような少し長期にわたる時期区分の作業しておくことは有益であろう。もう暫く、いくつかの論稿を参観することにした。

まず、アメリカの沖縄統治の方式を基準に時期区分をした、戦後沖縄政治史研究の先駆のひとつとされる1966年刊行の書物⁽⁶⁾は、1945年4月から、60年代半ばまでを6つの時期に分ける。第1期は、1945年4月から49年10月までで、戦後初期の混乱期における沖縄統治の時期である。第2期は、1949年10

月から53年1月までで、対沖繩基本政策の決定と沖繩統治方式の確立期、第3期は、1953年2月から58年3月までで、ダレスの強硬な反共路線と沖繩側の抵抗に特色づけられるが、2つの小時期に分かれ、1953年2月から54年までは沖繩統治政策の硬化、1955年から58年3月までは硬化政策と沖繩住民の抵抗が前面に出る。つぎの第4期は、1958年4月から61年2月までの沖繩統治政策の転換期、第5期は、1961年2月から64年7月までのケネディ新政策とキャラウェイ施政の時期、そして第6期が、1964年8月以降の、日米協定を基調とした柔軟なパターンリズムの時期である。

この書物は、本稿が対象としている第1期について、「沖繩民政府の設立は戦後の行政的混乱を一応收拾したといえる」と述べている⁽⁷⁾。沖繩民政府が1946年4月に設立された沖繩中央政府を改称して設立されたのは、同年12月である。この時期によりやく統治機構が安定する兆しを見せた、ととらえているのである。

同じ著者は、また、日米関係の角度から沖繩政治史を叙述した2000年刊行の書物⁽⁸⁾で、米軍支配層の沖繩に向う4つの「論理」を切り口にして、返還までの対沖繩政策を4期に分けて特徴づけている。1945年から57年までが、米国の沖繩統治は主権の行使だと主張する「軍部の論理」にもとづいて、軍部による排他的支配がおこなわれた第1期。1958年から64年までは、住民の黙認を得て統治を維持すべきであるとする、マッカーサーと共通の「ケナンの論理」にもとづいて統治の「正常化」が試みられた第2期。1964年から68年までは、潜在主権を認め条件付き返還を示唆する「ダレスの論理」にもとづいて返還交渉に向けての歩みが始まった第3期。そして、1969年から72年までが、返還を言う「ニクソンの論理」にもとづく返還交渉がおこなわれた第4期である。先に紹介した1966年間の書物と同じく、第1期において、沖繩諮詢会の前史をなす「中央沖繩評議会」（ほぼ試みだけに終わった住民政府である）を準備した「マードック案」が存在したことが明らかにされているなど、貴重な叙述がある。

5 日本国憲法の沖縄への適用の能否を基準にした区分

沖縄への「日本の憲法適用問題」を考察する視角から、60年代までの沖縄戦後史を5つの時期に分ける憲法学の作品⁹⁾がある。第1期は、ニミッツ布告から降伏文書調印まで(1945年4月～同年9月2日)で、憲法の適用される余地は、いうまでもなくなかった。第2期の、降伏文書調印からSCAP覚書まで(1945年9月2日～46年1月29日)にも適用はない。第3期は、SCAP覚書から平和条約発効まで(1946年1月26日～52年4月28日)であるが、このSCAP覚書(GHQ覚書とも)、すなわち、連合国最高司令部訓令「若干の外郭地域を政治上行政上日本から分離することに関する覚書」は、沖縄を本土から分離して米軍が直接統治する方式を法的にもコンクリートなものにする目的をもつ。日本の統治権は完全に停止され、憲法は、観念的に潜在的適用があるとしても、適用の実態は皆無であった。そして、平和条約の発効(1952年4月28日)以降が第4期である。平和条約は、米国の施政権を、占領によって取得した戦時国際法上のものから、一応関係国間の合意にもとづく同条約3条を根拠とするものへと移した。そのことは、日本国憲法の適用をめぐるでも重要な論点を提起することになる。それは、本研究ではひきつづきとりくむ課題としたい。

6 沖縄「県」史をめぐる

沖縄憲法史で統治機構を論じるとき、具体的に機構の核心となるものは、沖縄の行政作用を担う機関としての「県」である。これが沖縄戦をとおして、またその終結直後にいかなる状況に置かれていたのか。このテーマをここに挿入して、附論的であるが、是非垣間見ておきたい。

沖縄県議会事務局編纂にかかる公式の県議会史¹⁰⁾は、「沖縄県壊滅」という目を惹く標題を中見出しで用いているが、その述べるところは、米軍上陸をひかえて艦砲射撃と空襲が続く中で、1945年3月25日、県庁が那覇から首里城地下壕に移動したこと、米軍上陸後、県庁は、さらに首里から楚辺の壕を経て繁多川の警察署壕に移り、同年4月27日、島田叡知事が、米軍未占領地域の市町村長・警察署長を招集して合同会議を開いたが、この繁多川会議が県行政最後の公式会議となったこと、である。この会議をもって、県行政の統治機

構は完全に機能不全に陥った。その後、知事・警察部長らは彷徨を余儀なくされ、戦火の中で行方不明となる。——これは、たしかに、ひとつの重要な機構の「壊滅」史にはかならない。

ただ、この描写は、県庁の機構に限定されており、「県」という場合もっとも重視されるべき県民・住民が等閑視されている。同時に、この経過は、日本帝国政府が沖縄の県行政機能の保全に何ら意を注ぐことなく、崩壊するに任せていたことを示唆している。言い換えれば、「県」もまた捨て石にされたことを意味するものと思われるのである。

なお、沖縄県議会は、1945年2月13日の第68回臨時県会を最後に活動を停止している。その当時の県議たちは、沖縄戦前の1942年4月2日の第9回翼賛選挙で当選した者であったが、その多くが沖縄戦を生き延びて、戦争終結直後の沖縄諮詢会や沖縄議会の議員に米軍から任命されて復活している。すなわち、沖縄諮詢会委員は定員15名中7名が任命され、沖縄議会では25名のうち21名を占めた。翼賛運動などの戦争協力の責任は、一部例外を除いて、ここではまったく問われていないのである。

7 民衆の生活・運動を視野に入れた区分

沖縄の政治構造史を把握するについて、さらに加えて、民衆の意思表示や要求、そしてその運動の果たした役割を知ることが不可欠である。ここでは若干の先行する仕事にふれておくにとどまるが、いずれ本格的に検討する機会をもちたい。

たとえば、浩瀚な戦後資料集⁽¹¹⁾は、歴史への民衆の登場を重視しつつ、1945年から68年までを8期に区分している。すなわち、第1期(1945年4月～49年9月)は、敗戦と占領と混迷の時期。第2期(1949年10月中頃～51年9月または52年4月28日)は、統治方針の確立期で、恒久的基地建設・統治体制の整備強化が進んだ。第3期(1952年5月～56年5月)は、基地化の進行と弾圧下の抵抗を特徴とする沖縄戦後史の暗黒時代。第4期(1956年6月～58年12月)は、島ぐるみ闘争の爆発を見た激動期である。第5期(1959年1月～62年1月)には、相対的安定期を迎えた中で新しい胎動が開始する。第6期(1962年2月～

64年12月)は、自治権拡大と支配層の動揺の時期である。第7期(1965年1月～67年1月)は、ベトナム戦争が沖縄に重大な影響を及ぼした時期で、そして第8期(1967年2月～68年4月)に、沖縄問題には新しい展開が見られる、とする。以上、各時期のタイトルを拾ったにすぎないが、この書物の拠って立つ視角は、例えば、第1期の諮詢会関係の次のような叙述にもよく示されている。

——「〔1945年〕6月23日に日本軍の組織的抵抗が終った後、生き残った県民は、沖縄本島北部・中部の16の収容所に収容された。8月15日、日本の無条件降伏が沖縄にも報じられた日、沖縄では石川市で琉球(ママ)諮詢会の予備選挙が行なわれ、ついで8月20日諮詢委員15名が選ばれた。……注目すべきことは、本土でおこなわれた「戦犯追放」などの「民主化対策」が、沖縄では全くといっていいほど実施されず、戦前、天皇制ファシズムの末端権力者として行動した人びとも、その責任を追及されることなく、占領下の要職へ登用されていき、そこからしだいにアメリカ軍政を支える現地売弁勢力が成長していったことである。10月には、収容所から元居住地への帰還が許可されはじめた。この期間、アメリカ軍の沖縄における土地接収は、日本本土の場合のように、個別的に軍が必要な土地を接収したのではなく、まずアメリカが沖縄全島を占領し、生き残った県民を収容所に収容した後、軍に不必要な土地に限って開放し帰郷を許すという方法で行なわれた」等と述べているのである。なお、上記の時期区分は、この資料集にかかわった一人の編者の単著⁽¹²⁾でも同様に扱われている。

住民＝県民の生活実態に即して戦後をつかもうとする作品は数多くあると思われる。その一例にとどまるが、貴重な共著⁽¹³⁾の叙述を見ておこう。沖縄諮詢会設立の頃の状況がよくつづられている。——「はげしい戦火のなかで生き残った県民は、国頭郡を中心にした山林地などにかくれていて、とぼしい食糧を、野生の小動物や草でおぎないながら、どうにかいのちをもちこたえていました。……しかし、しだいにアメリカ軍にかり出されていき、また、戦闘が終わったことを知らされたり、食糧がなくなったりして、自分からも山を下りていきました。……このような経過をたどって県民が収容されたキャンプは、は

じめのうちは雨露をしのぐテントさえなく、しかもアメリカ軍のきまぐれとも思えるような方針の変更などで、一つ所におちつくことも少なく、数日のうちに別のところに移されるというような状態でした。……〔このような状況下で、〕1945年8月15日、日本が降伏したその日に、沖縄では石川市で会議がひらかれました。この会議には、150人の人びとが呼びあつめられていますが、これらの人びとは、アメリカ軍が各地区をまわってつくった『指導的地位にある者』の名簿にのせられた人たちです。』と述べているものである。

ここにいう「会議」こそ沖縄諮詢会であり、それは、米軍と県民をつなぐパイプとなり、県民のキャンプ生活から出てきた不満などを陳情する一方で、米軍の政策を県民に伝える橋渡しの役割を担ったわけである。当時の県民の生活実態と切り離して観察してはならないことを、改めて思う。

さらに加えて、住民の政治動向から見た時期区分を試みて、1958年までを、第1期（1945年から49年）、第2期（1950年～51年）および第3期（1952年～58年）を提示した研究¹⁴⁴がある。これについての分析は引き続いての作業としたい。

以上、本稿の主要な関心である沖縄諮詢会成立の背景を知るために、沖縄戦後史を統治機構の観点から見た時期区分を、いくつかの先行業績に拠って概括的に整理した。そこで、項を改めて、諮詢会の組織とその運営および果たした機能について能うかぎり立ち入って観察しておきたいと思う。

Ⅲ 「沖縄諮詢会」——その設置と占領最初期に担った役割

1 前史としての「中央沖縄評議会」の試み

1945年4月1日、沖縄本島に上陸した米軍は、同月5日に軍政府の樹立を宣言し、戦闘と併行して、占領下におさめた地域に漸次軍政を敷いた。それは、ニミッツ布告にもとづいて各地区の戦闘部隊の隊長が占領地区住民の統治を担当するものであったが、軍政の指揮系統はめまぐるしく変遷し、そのため種々の混乱が生じていた。軍政の基本的な方針は、なるべく既存の沖縄の政治

機構を利用して間接的な統治形態にもっていくことであったが、沖縄本島地区では、県庁をはじめすべての政治機構が全面的に崩壊させられていたため、先島や奄美とも異なって、住民主体の行政活動は数か月間も空白のままに経過していた⁽¹⁵⁾。それで、米軍政府にとって、命令を沖縄県民に伝達する民中央機関を設けることが必須事となっていた⁽¹⁶⁾。

そのため、同年7月上旬から、軍政下で住民の政治行政機構を整備すべく、住民代表者の選定をおこなった。中央機構については、米軍政府内部でいくつかの案が提出されたが、早くも同月2日には、宜野座で「中央沖縄評議会（中央会議とも）」が開催された⁽¹⁷⁾。ただし、これは、十分成熟した機構とはならず、失敗に終わったとされる。

すなわち、中央沖縄評議会は、ジョージ・P・マードックの計画による住民政府構想であったが、軍政府本部に報告しないまま設置されたようである。この評議会は、沖縄本島の全域ではなく、東沿岸の「市長」(mayors)と警察署長で構成された。北部地区は、当時すでに米軍占領下に入っていたが、交通の便が悪いため招集されなかった。最初の会議は、12の軍政地区キャンプから2名ずつ、計24名が参加した。会議は、マードックが軍政府の政策を説明した後に軍政府関係者は退席して沖縄側だけで討議し、その後再び軍政府関係者が出席して質疑応答がおこなわれた。評議会は、当初、2週間毎に開く予定で、業務をとる執行委員会と常任委員会（政治・衛生・福祉・農業・商業・工業）も任命された。しかし、これはマードックの単独行動のきらいがあったため、軍政府副長官の批判を招き、結局、7月2日と21日に開かれただけで廃止された、という経緯である⁽¹⁸⁾。

同時に、軍政府内では、軍政をより効率的に遂行するために軍政府の「諮詢機関」をつくり、その中央機構として15名の委員からなる委員会を設け、委員会の長が米軍政府副長官に直結する、という案が検討されており、それが実行に移されることになった。

この経過をくわしく叙述している『沖縄県議会史』によれば⁽¹⁹⁾、住民代表者の選定は、占領当初から住民に対してなされていた米軍対敵諜報部隊（CIC：Counter-Intelligence Corps）による尋問をもとにおこなわれた。各軍政

地区で選定された人物は、さらに米軍政府でふるいにかけて、最終的に128名の代表者が決定された。CICは、基本的に、日本軍第32軍沖繩守備隊の作戦にかんする情報を収集し、また住民を日本軍から引き離すことを目的として活動していたものであるが、調査では、戦前の職業や地域での役割、海外移住の経験、「愛国婦人会」や「憲兵隊」とのかかわりなど、戦時体制への協力についての尋問がなされた。その結果、沖繩の指導層のうちでとくに大政翼賛会の幹部を務めた人物として、當間重剛、平良辰雄、高嶺朝光（本稿では、歴史的叙述であることにかんがみて、原則として敬称を略する）らが住民代表者の選定候補から除外された。なお、米軍政府は、英語を解するハワイや北米移住の経験をもつ者に通訳としての役割を与えたが、その際に「アメリカ合衆国への忠誠」を求めた形跡はない、という。

このようにして、諮詢機関設立の準備が整った。

2 「仮沖繩人諮詢会」・「沖繩諮詢会」の設置と運営

1945年8月15日、全島（本島のみ）39か所の収容キャンプから住民代表128名が石川に招集され、第1回の「仮沖繩人諮詢会」が開催された。ニミッツ布告により海上交通は封鎖された状態であったので、周辺離島の代表は参加できず、また収容キャンプの代表の人も地区隊長の意向で区々であったが、ともかくも、荒廃した郷土に生き残った同胞の代表たちが一堂に再会できたことは、歴史的な意義をもつものであった。なお、図らずもこの開会式の会場に天皇の終戦放送が流れて参集者の胸中に複雑な衝撃が走ったが、むしろ「新沖繩建設」の使命感を燃え立たせる効果が大きかった、という⁽²⁰⁾。開会式で挨拶した軍政府副長官のチャールズ・I・ムーレー大佐は、諮詢会を計画する段階では早期の日本の降伏は予測できなかったとし、また、ポツダム宣言の受諾で日本は連合国の占領下に置かれるが、天皇は存続し、沖繩の復興は促進されるので心配はない、と述べるにとどまり、沖繩の法的地位、また戦後処理などにかんする言及はなかった⁽²¹⁾。

そして、この日の会議で、米軍政府より「仮沖繩人諮詢会設立と軍政府方針に関する声明」が発せられた。この「ムーレー大佐の声明」と呼ばれるもの

は、米軍政府の統治方針を沖縄人に示した基本的な文書（上記の挨拶とは別物）である。その主な内容は、つぎのとおりである。——「今日までは軍事上の必要並に戦争のもたらした非常事態のために本島の民事は殆んど米軍当局に於て取扱わなければならなかった」が、「沖縄住民の協力があったので、今や戦前以上の責任と広範囲にわたる義務を〔沖縄人に〕委任すべき時期に到来した」と前置きして、沖縄諮詢会を設置することを明らかにした。米軍政府の統治方針については、「米軍政府の方針は、沖縄住民が普通平時の職業及び生活様式に復旧し、自己の問題に就き漸次現在以上の権利を得べき社会、政治、経済組織を可及的迅速且つ広範囲にわたり設立することをその主眼とする。」とした。そして、沖縄諮詢会の委員を15名とし、その選出については、つぎの条件をつけた。①各委員は、農漁部、商工部、衛生部、教育部、社会事業部、学務部、保安部、警務部のいずれかの部について専門の知識・技能を有する人であること、②各社会階級の代表者であること、③一部の地域に偏しないこと、④日本の軍部や帝国主義者と密接な関係がないこと、④誠心誠意沖縄の福祉にかんして米軍政府に強硬かつ率直に意見を述べうる人であること、である⁽²²⁾。

こうした方針にもとづき、出席者128名の中から24名が委員候補者として互選され、同月24日の住民代表者会議で15名の委員が選出された。ただ、その選出方法は、住民代表者全員による公選ではなく、議長と議長が指名した5名の計6名で20名の選定委員を指名し、その選定委員が24名の諮詢委員候補を指名し、その中から15名の諮詢委員を全体の投票で決める、というやり方であり、民意反映の理念に反するものであった⁽²³⁾。

そして、同月29日、その最初の会議が開かれ、「仮沖縄人諮詢会」は「沖縄諮詢会」となり、各委員の職務分担が決められ、委員長に志喜屋孝信が選ばれた。

15名の委員とその担当は、次のとおりである。——委員長 志喜屋孝信、幹事 松岡政保、総務部 又吉康和、財務部 護得久朝章、法務部 前上門昇、教育部 山城篤男、文化部 當山正堅、公衆衛生部 大宜見朝計、社会事業部 仲宗根源和、労務部 知花高直、水産部 糸数昌保、農務部 比嘉永源、保安部 仲村兼信、通信部 平田嗣一、商工部 安谷屋正量。

こうして、沖縄における戦後最初の中央政治機構として沖縄諮詢会が生まれたのであるが、あくまで米軍政府の諮問に応じる機関であり、委員の意識がどうであれ、米側の許す範囲でのみ自由をもつものにほかならなかった。ただ同時に、その絶対的な制約の中ではあるが、米軍政府と沖縄住民の意思の疎通をはかる役割をとおして、住民意思を軍政に反映させる役割を果たしたことも見落とせない。本稿では、諮詢会の会議録から、その点にふれてみたいと思う。項を改めよう。

3 会議録の語るもの

上に見たように、1945年8月15日に石川市に招集された人々の構成する「仮沖縄人諮詢会」による組織準備を経て、同月29日に発足した「沖縄諮詢会」は、翌1946年4月26日の会議を最後に、「沖縄民政府」に引き継がれるまでの8か月間、沖縄戦直後つまり米軍占領初期の、沖縄側のともあれ中央行政機構としての役割遂行に尽瘁した。もとより、それが、アメリカ占領権力の絶対的な支配の下にある諮問機関に過ぎないものであったことは、これまで参照してきたどの先行業績も異口同音に指摘しているところである。

とはいえ、この諮詢会の上記期間における審議の内容を、それを時系列で収録した有益な史料集⁽²¹⁾にもとづいて垣間見るとき、占領統治の制約下でありながら、人々が精々自治の実現をはかり、自由の獲得を求めて模索した姿を、わずかながらではあるが知ることができる。もとより、——繰り返すが——米軍占領権力を絶対的なものとして受け容れ、それに対する批判的言辞や、その変革が必要であるとする指摘などはまったくみられない。また、諮詢会の審議においては、平和条約締結に向う国際情勢への強い関心とは対照的に、当時本土において確実に進行していた新憲法制定への動向、帝国議会の審議の推移には関心が払われず、それと関連した動きを見出すことができないことに気付く。ただ、そうであったとしても、この諮詢会の活動には、当時の沖縄県民・民衆の生活と権利・平和の確保を求める強い要求が制約の下ではあれ反映していたことはたしかであろう。その審議の様子に注目したゆえんである。

占領最初期の沖縄の統治構造

(1) 諮詢会の地位

まず、諮詢会の位置付けであるが、アメリカ軍政府は、これを当初から明確に示してきた。仮沖縄人諮詢会の最初の会議で出された「ムーレー声明」において、諮詢委員が処理すべき事項として、「(イ)沖縄の住民の政治機関に関する計画を可及的迅速に本官（ムーレー大佐）に提出すること、(ロ)本官の常設機関たること、(ハ)本官より計画を受け、それを研究答申すること、(ニ)住民の政治経済福祉に関する問題につき具申をなすこと」を命じている（1945年8月15日、第1回仮沖縄人諮詢会）。また、沖縄諮詢会となって以降も、軍政府主催の市長会議において、軍政府（ハーサー中尉）は、次の訓示を与えている。すなわち、「諮詢会の委員たちは、沖縄でもっとも信用と名誉のある人々であるから軍政府は彼らに諮問するのであるが、諮詢会は執行機関ではなく命令権をもたない。命令系統の最高位に居るのは、ムーレーで、その命令が各地方隊長に伝わり、各市長はそれに従って行動する。つまり、諮詢会の仕事は、軍政府の諮問に対して答申することであって市長に命令することはできない」としているのである（1945年10月23日、市長会議）。

ただ、同時に、軍政府は、米軍の方針・利害に関しないことは沖縄の従来への慣行を尊重する、としたり（1945年9月10日、軍民連絡会議）、諮詢会の決定は実質的に軍命令になるのだから、諮詢会は今でこそ権限がないが将来内閣になる、と言ったりしている（1946年1月14日、諮詢会協議会）。また、沖縄側の中央機関は平和条約で沖縄の帰属が決まるまでは置かない、との発言も残している（1945年10月23日、軍政府主催市長会議）。

いずれにせよ、諮詢会は、米軍政府の絶対的統制の下に置かれていたのであるが、そうであることは、たとえば、沖縄民政府への移行のために「知事」を選任するにあたり、軍政府が諮詢会委員（ならびに地方総務・市町村長および33名の学識経験者）にその候補の選出を委任した際にも、3回投票で候補者を3名選ばせた上で、しかも、「（ムーレー大佐は）其外から決定するかもしれない」という留保をつけた方式を押し付けている（1946年4月11日、諮詢会・地方総務・市町村長合同会議）。こうしたありようのひとつの反映と見られるのは、諮詢会の委員から出された、「諮詢会は石川市から〔とくに食糧、宿泊で

負担をかけているため、] 目の上のタンコブと見られている」との報告（1945年11月19日、諮詢会協議会。仲宗根源和）や、「沖縄県政で私した様に民衆から思われたら大きな問題だ」との発言（1946年3月2日、諮詢会協議会。當山正堅）である。

諮詢会の地位にかかわって、米側の沖縄・沖縄人に対する観方は、次のような形であらわれている。いわく、「日本と比較して沖縄は幸福である。最低生活は米国によって保証され、気候は温暖だからである」と（1945年12月22日、軍民協議会。ローレンス大佐）。またいう、「米国では民衆の声は重大。しかし、沖縄は敵国ゆえ民衆の声はない。軍政府は猫で沖縄は鼠である。猫の許す範囲でしか鼠は遊べない。今は好い友達だが、猫の考えが変わった場合は困る。私（ワッキンス）もムーレー大佐もカーエル少佐も、永くは居ない。居る間に政治機構を見たいので急激になった。軍政府の後継が来て民衆の声が反対に出た場合は沖縄民政の危険がある。」（1946年4月18日、軍民協議会。ワッキンス少佐）と。そして、軍政府自ら、「之が諮詢会の最後の会合である」と位置づけた1946年4月26日の会合でも、「国際関係は『慶良間〔列島〕は見えるがまつ毛は見えない』。私はあまり荒っぽい猫ではないが、外にはそんな猫があるかもしれない。平和会議が済むまでは、米国は猫で沖縄は鼠であることを心得て置いてほしい。猫が鼠に躍び付かないようにする機構は今の機構が安全である。沖縄に来て1年1か月。沖縄は、愉快的幸福な家であった。」という言葉を残している（1946年4月26日、軍民協議会。ワッキンス少佐）。

なお、ここで出てきた「猫と鼠」の譬えについては、関係史料について書かれた「解題」⁽²⁵⁾に興味深い説明がなされている。すなわち、この比喩は、「一部では軍政府の強圧的姿勢として受け取られたようだが、会議録の前後を注意深く読めば、発言者のワッキンス少佐の真意はかなりニュアンスを異にしている。……言わんとするところは、来る7月には軍政が海軍から陸軍へ移管される、陸軍のやり方には懸念をもっている、それ故、早急に行政機構を確立しておくべきであり、それには、沖縄住民が運用しやすいように旧制度をモデルにしたほうが得策である、という自論を説いて自治促進論者を説得しようとしているのである。」つまり、「8月15日の仮諮詢会から翌年7月1日の陸軍への

占領最初期の沖縄の統治構造

移管までの間は、いわゆる“海軍時代”で、軍政府の主要ポストには比較的リベラルな学者軍人がそろって〔おり、〕……沖縄の歴史や文化に理解があり、また占領政策の範囲内でできるかぎり民衆の声を聞こうとする柔軟な姿勢が見られた。ところが、その後軍政を引き継いだ陸軍のスタッフは職業軍人がほとんどで、危惧した通り、発足したばかりの沖縄民政府に対して高圧的な姿勢が目立った。』として、諮詢会の8か月が、海軍との“蜜月”時代とまでいえるかは別にしても、両者の興味ある交渉を成り立たせた時期であった、と回顧しているのである。

(2) 自治に向う取り組み

この時期に、諮詢会の迫及すべき最大の問題のひとつは、自治のあり方であったが、まず、関連する審議を、会議録から拾っておこう。仮沖縄人諮詢会の段階で、民間代表機関の組織方法について、参加者の一人（「5番」と名付けられていた）は、「今回の戦争に於て敗戦したる原因は民間の意志を封じたるがためなり」と主張して、公選の必要を力説したことが記録されている（1945年8月20日、第2回仮沖縄人諮詢会）。

また、諮詢会は、婦人参政権の実現に熱心であり、市長選挙につき、婦人参政権付与を賛成11、不賛成1で採択し（1945年9月5日、諮詢会協議会）、市長選の選挙観察報告においても、「女子参政権を実行したため活気を呈し、棄権が少なく、予想外の好成績であった」とされている（1945年9月21日、諮詢会協議会）。

政治・行政機構についても、かなり積極的な議論が見られる。市会議員選挙で小選挙区制を採ることの可否、連記投票・単記投票いずれとすべきか、などが軍政府から諮問されたのに対し、単記投票制を答申している（1945年9月6日、諮詢会協議会）。中央の議会については、委員から、下院上院制の利点・一院制の弊害が説かれた（それぞれ前上門昇〔前門と表記されている〕・仲宗根）に対し、軍政府は、両院制は英米とも歴史的産物で、米国の州は一院制であると説明し、検討の余地を残した（1945年9月21日、軍民協議会）。後日、3名の委員が一院制を主張している（比嘉永元・大宜味朝計・當山。同月24日、諮詢会協

議会)。

中央行政機関(「中央最高執行機関」)については、将来沖縄は一国家としての性格を帯びるとの認識を共有しつつ、独任の首長制を主張する見解と、それは心許ないとして複数の委員制を提案するものがあった(それぞれ、比嘉、大宜味。1945年9月28日、諮詢会協議会)。司法にかんしても、米国の干渉を受けることなく判決を出せる裁判所をつくりたい、また将来米国人が沖縄に「入国」する場合、住民との悶着や家宅侵入等の行為への対策を研究しておきたい旨の意見が出され(仲宗根。1945年9月20日、諮詢会協議会)、さらに、「即決簡易裁判訴訟法」の制定が、全員一致で答申されている(1945年12月31日、諮詢会協議会)。

学校制度についても、教員養成所を100人規模、中等卒と師範予科出の男女共学6週間制で、英語の初歩・新沖縄の建設・地歴を内容として開設し、また、通訳学校を25人2組で、中等卒と師範予科出、その他英語に堪能な者を対象に3か月制で開設するなど、きわめて具体的な構想が示されている(山城篤男。1945年11月7日、軍民協議会)。

自治をめぐることは、一大争論が生じる。それについては次の項で述べるが、その前哨戦をなす形で、「デモクラシー」をめぐるやりとりがあった。すなわち、仲宗根宗温と川上喜重の両氏が出したデモクラシー研究についての意見書をめぐって、軍政府が「兩名はいかなる人物か」と下問したのに対し、又吉康和委員は、「アブノーマルな人物であり、彼らの意見は民衆を混乱させる」と答えたが、仲宗根・當山・大宜味各委員は、「諮詢会として一応意見を聴くべし」と反論している。軍政府は、「研究するにも指導者も本もない。現在は軍政下でデモクラシーを唱える時機ではない」という態度であった(1946年1月21日、諮詢会協議会)。

(3) 「自治制」をめぐる争論

こうした状況下で、諮詢会委員が任命制であることの是非、将来の知事および自治体の首長、議会議員も任命制でよいか、公選制とすべきかをめぐる議論が表面化した。会議録に拠る限り、まず1946年3月に又吉委員が自治尚早論

を唱え、その理由として、①人間らしい社会の秩序ができていないこと、②一般人民が民主主義精神を決定的に把握していないこと、③自治制を支える政党が存在しないこと、④言論の自由がないこと、⑤自治制を急ぐと、官僚的自治制という戦前の姿の再生産となること、⑥無責任な政治家が民衆を扇動すること、そして、⑦過渡期には政治家は民主主義と衣食住欲求の間の緩衝地帯に立つべきこと、を挙げた（1946年3月8日、諮詢会協議会）。加えて、同委員は、「私の主張を曲解して外部にふれまわっている委員がいる」と論難を始めたため（同月15日、諮詢会協議会）、自治促進論に立つ仲宗根委員らとの間で激しく衝突するところとなった（同月18日、諮詢会協議会）。さらに、又吉委員は、「仲宗根委員はニミツ布告に抵触しており、政治的自治を学生寄宿舎の自治と履き違えている。私の自治論は、軍政府の意見である」と切り札的な発言をしている（同月22日、諮詢会協議会）。その後、護得久朝章委員が、仲宗根委員の論のみを撤回せよと迫ったが、他の中立的・調停的立場の委員たちと対立するところとなり、志喜屋委員長の、「又吉、仲宗根両委員とも白紙にかえそう。その上で全委員で協議して、決めたことを実行し、また軍政府に申請することにしよう」というまとめを全員一致で了解した（同月25日、諮詢会協議会）、という経過である。

この自治制をめぐる紛議についても、先に引いた「解題」の述べるところ⁽²⁶⁾が、きわめて興味深い。すなわち、「自治制促進の要請は、仮諮詢会開催の時点から各方面から出ている。これに対し、軍政府側は、沖縄はもともと自治制度に慣れてないこと、平和会議で帰属が決定するまでは法的にはまだ敵国であって言論・出版の自由はじめ政治的自由は認められていないこと、新しい民主主義の理念に住民が習熟するまでは既存の政治機構をまず復活することを優先させるべきだとの方針を示唆していた。この問題をめぐっては、諮詢会内部でも意見が対立した。……会議録にも見られる通り、仲宗根源和の自治促進論と又吉康和の自治尚早論とが激しく衝突する。結局、自治促進論は諮詢会の中では少数派として退けられ、仲宗根は中央政府発足とともに下野することになるが、のちに発足した沖縄議会に於ても自治促進の要請が決議されるなど、住民側の自治＝民主化への要求は根強いものがあつた。」というものである。

(4) 自由と憲法

沖縄の人々への基本的人権の保障という議論がほとんど皆無であるのは、この機関の審議の大きな特徴のひとつである。いかに軍事占領による絶対的支配下であるとはいえ、米軍側に見られるのは、ただ、自由とくに言論の自由への統制の観点だけである。

たとえば、『うるま新聞』について、軍政府（ワッキンス少佐）は、「この新聞は①資本主義の崩壊、②大学教授連の組合、③無産党のみが日本をつくる、④女の赤い唇、などの記事が書かれていることから、社会主義者の新聞である。いま言論は自由でない。この新聞には軍政府の監督が要る。近いうちに又吉委員の配下に入れる。ただしこれは秘密である。」などと切り捨てている（1946年3月18日、諮詢会協議会）。委員側の発言の中にも、「軍政府は、言論の自由、印刷物発行の自由を認めていない。法的には沖縄は未だ敵である。軍政府内には、沖縄人に任せようという方と、尚早という方の両方の意見があるが、いずれにせよこれらの自由を認めていない。『新沖縄』紙も軍政府により発刊停止となった。石川市でも、左傾思想の人物を理由に認めない。」というものがある（松岡政保、1946年1月11日）。さらに、選挙における言論にかんしても、各地区で注意すべき事項として、「候補者の自己独善的な言論は取締る、また己のみの力で民衆の利益を実現できるとき言論は禁ずる、原則として検挙する」ことが委員間で協議されている（1945年9月16日、諮詢会協議会）。

憲法に言及したのも、あるにはある。「米国の憲法を調べて沖縄の自由のために憲法をつくりたい」との発言（又吉）に応じて、「米国の憲法の骨子を松岡委員に翻訳してもらいたい」との促し（前上門）がなされている（1945年9月20日、諮詢会協議会）。ただ、議論は、これだけで終わっている。

結局、諮詢会は、軍政府の諮問に対する答申、中央政治機構創設にかんする計画の立案、および、軍政府への陳情具申のみを目的とし、あくまで中央政治機構が整備されるまでの暫定的な協議機関であって、執行権や議決権はもたないものとして発足したものが、徐々に少なからぬ性格変化を遂げたことがわか

る。この点を、先にも参照した「解題」の筆者は次のような有益な描写をしている⁽²⁷⁾。

——諮詢会は、軍政府の専門部門に対応した専門部会を設置し、諮詢会委員がその部長を兼務することになった。それは、軍政府側の政策遂行の必要から補助機関としての役割が求められたためではあるが、各委員は、本来の諮問委員として以外に、専門部会長として業務に多忙であった。警察、教育、食糧配給、医療衛生、各級人事等の日常業務はとくに諮詢会の助言と実務なしには円滑に運用することが不可能であった。このことから、諮詢会は、しばしば軍政府から越権行為を指摘される場面もあったが、逆に、実績が評価されて、翌1946年1月からは、警察部、水産部、教育部の順に逐次機構が整備されて、執行機関の実態を持つものに移行していき、諮詢会員の専門部会長が執行機関の部長に任命され、これがそのまま沖縄民政府の各部を構成することになるのである。こうした経過をみると、諮詢会の性格は、数か月間の施行期間を経て、当初の設置意図を大幅に超える権限が与えられている。これには、軍政府の規模縮小と、目前に迫った海軍から陸軍への軍政移管という情勢の変化が作用したようだが、いまひとつには、沖縄人の行政能力について、軍側が当初の過小評価をかなり修正してきたことも見のがせない。事実、この時期に諮詢会が立案し遂行した事業には大きな成果がみられる。前記の日常業務のほかにも、「地方行政緊急措置要綱」を策定し、全島12市における市長・市議員選挙実施、同じ頃、教育部会では教科書の編纂が進められていた。つづいて、配給機構案、土地所有権認定措置法案、戸籍法の整備、住民の旧村への移動、警察学校・文政学校・英語学校・工業学校等の設立、人口調査、そして沖縄中央政府への移行のための機構案策定、通貨制度の復活に伴う財政計画、俸給表の制定等、戦後行政の基礎をなす重要な事業がこの半年間で集中的に実施されている、というのである。

以上のように、諮詢会の8か月は、沖縄戦後最初期の占領者と被占領者それぞれの姿と両者の関係を鮮やかに映し出したものであり、この機構の多面的性格は、今も多方面からの研究がなされるべき重要性を失っていないものと思われる。

IV むすび——諮詢会の後史への言及

米軍政府は、沖縄占領統治を始めるに際して、沖縄側の行政機構については、中央では諮詢会のような、軍政府の補助的機関を設置するにとどめた。一方で、地方の政治機構は、戦前の市町村を復活させそれを行政の基本的単位とする、という方針をとった。

それで、米軍政府は、1945年9月13日に「地方行政緊急措置要綱」(前出)を公布し、収容所を置いた12地区において、市長および市会議員の選挙を実施した。1945年9月20日の市会議員選挙で選出された議員によって3名の市長候補が指名され、同月25日の、25歳以上の男女が選挙権をもつ一般投票によって市長が選ばれた。翌10月30日には、住民は旧居住地への帰還を許され、収容所からの移動が始まった(この移動は、翌年4月まで続いた)。住民の旧居住地への移動に伴ってそれまでの占領地区機構も手直しされ、1945年12月、軍政府は市町村制を復活し、原則として終戦時の市町村長をそれぞれの市町村長に任命した^{(28), (29)}。

こうして地方の政治機構が一応整備されるとともに、中央機構も改革された。すなわち、軍政府の諮問機関として発足した諮詢会が陣容を整えて機能を拡充し、行政能力が認められるようになったのを踏まえ、軍政府は、これを統一的な中央行政組織に移行させようとした。そのため、米国海軍軍政府指令156号「沖縄民政府の創設に関する件」を發布して、「沖縄中央政府」を設立した(1946年4月22日)。これが後になって、「沖縄民政府」(Okinawa Civilian Administration)と改称される(米国軍政府指令20号。1946年12月1日)。民政府知事は、各界代表者86名(諮詢会委員、地方総務〔軍任命〕、市町村長および学識経験者33名)による選挙ですでに4月11日に選ばれていた3名の中から、同月24日、志喜屋孝信が、軍政府によって任命された。民政府知事は、軍政府副長官に対して直接責任を負い、軍政府の發布する法令を忠実に執行する義務を負わされた^{(30), (31)}。——この沖縄民政府の設立で、戦後の行政的混乱は一応収拾したとされる。ただ、これまでの叙述からも明らかなように、そこでは本格的

な民主化はおこなわれておらず、米軍統治を円滑に進めるための措置に主眼が置かれていたのである。このことは、後の沖縄政治史に大きな影を落とすことになる。

「沖縄民政府」以降の中央政治機構は、1950年の「群島政府」、同年の「臨時琉球諮詢委員会」と1951年の「琉球臨時中央政府」を経て1952年の「琉球政府」に至り、これが1972年本土復帰による「沖縄県」の設置まで存続する。

これらは、すべて次稿以降の考察の対象とするが、本研究の主要な関心は、こうした過程において沖縄の側で日本国憲法がどのように意識され、またどのような水準と形態で需要の努力がなされたのか、あるいは、受容の対象とはされなかったのか、つまりは、沖縄の人々の描く憲法構想はいかなるものであったのかを知ろうとするところにある。その場合、沖縄については1972年まで日本国憲法の適用はなかったことをくりかえし確認して考察を進めたいと思う。そのためには、沖縄戦後政治史の正確な把握が不可欠であり、また、——本稿はその欠陥をまったく免れていないが——視野を沖縄本島だけに限定してはならず、宮古・八重山だけでなく、大東島を含む離島、さらに奄美をも対象としなければなるまい。

日本国憲法制定後、その憲法政治には紆余曲折がある。とりわけ政治権力担当者の憲法に対する非好意的姿勢が重大な影響を及ぼしてきたのであるが、沖縄憲法史も、こうした動きとの関連で把握しなければならない。課題はますます大きく、その前で蟻螂が小さな斧を振う作業に過ぎないものであることを自覚しつつ、これからも考察を進めたいと思う。

註

- (1) 前稿の脱稿後に目にした作品であるが、大田昌秀『近代沖縄の政治構造』（勁草書房・1972年）は、「戦後における『国政参加』の態様」というタイトルをもつ第2部の冒頭の文章で、「戦前、沖縄県に割当てられた衆議院議員の定数は、大正9年以降は5人になっていた。それが、1946年（昭和21）に大選挙区制のもとで、衆議院選挙が行なわれたさい、沖縄県の定数は2名に削減され、しかも法律附則をもって『沖縄には勅令で定めるまでは選挙を行なわない』と規定された。戦前も明

治時代に逆戻りしたわけである。／その後、翌1947年に再び中選挙区制によって総選挙が行なわれたさいには、この2名の定数についての附則規定も削除され、沖縄県は、国会議員選挙から完全に除外されてしまった。／この事実について、国会論議における本土政府側の答弁によると、『1946年1月29日にマッカーサー総司令部から、沖縄に対する日本の行政権分離の覚書が届き、それにもとづいて6月18日のポツダム政令で規定そのものも落としてしまった。要するに、沖縄には行政権が及ばないという理由から、47年の選挙では、別表から沖縄をはずした』と説明している。／政府側のこの答弁からはでは、なぜ、1946年の選挙で、沖縄県の定数が、2名に減らされたかは明らかでない。戦前、宮古と八重山が除外された理由が判然としなかったのと全く軌を一にしているのである。』と述べるにとどまっておき、それ以上の分析を加えていない(387頁。／は、原文では改行)。

- (2) 「沖縄戦」の開始については、米軍の上陸に限っても、すでに1945年3月26日からの慶良間諸島への上陸、制圧をもって起点とするのが妥当であろう。4月1日とするのは、沖縄本島中部の読谷山村から北谷村にかけての海岸に上陸したことを指標にしたものである。本稿でもそれを採ったのは、憲法史の叙述の場合、軍事史とは異なり、日本国家の統治を遮断したニミッツ布告の出された4月1日以降に着目するためでもある。
- (3) 米国海軍政府布告第1号。米第10軍総司令官米海軍提督チェスター・W・ニミッツ元帥の名で、1945年4月(日付空欄)に公布された。日付が空欄となっているが、それは、米軍が侵入するとそのつど各地に公布されたようであり、それゆえに特定されていないとされる。軍政府の樹立の宣言が4月5日であるから布告の公布も4月5日以降だとする推論もあるが、公式には1945年4月1日公布とされているようである。参照、新城利彦「国際法と沖縄——軍事占領について」宮里政玄編『戦後沖縄の政治と法——1945-72年』(東京大学出版会・1975年)301頁参照。

ニミッツ布告の概要は、日本に対する戦争遂行の必要および軍事占領の必要、治安維持、軍ならびに住民の福祉確保のため軍政府設立の必要があること、そして、①占領地の政治ならびに行政責任は占領軍司令官の権能に帰属すること、②日本の行政権の停止、③占領軍の公布する法令の遵守、④職権行使上必要が生じないかぎり、住民の風習ならびに財産権を尊重し、現行法規の施行を維持すること、⑤日本の司法権の停止、⑥官庁、支庁、町村または公共事業関係者ならびに被庸者はその職務に従事すること、⑦平穏を保つ住民に対しては必要以上の干渉を加えないこと、⑧布告ならびに布令や命令は逐次発表し住民に対する要求や禁止事項を明記し、警察署や部落に掲示すること、⑨法令は英文をもって正文とすること、などである(同前・新城299頁に拠る)。

- (4) 宮里政玄 = 鳥袋鉄男「序説 米国の沖縄統治基本法の系譜」宮里編(前掲・註(3))

占領最初期の沖縄の統治構造

- 276頁以下。なお、中野育男『米国統治下沖縄の社会と法』（専修大学出版局・2005年）7頁以下も、これと同様の記述をしている。
- (5) 伊志嶺恵徹『公法の研究』（沖縄時事出版・1983年）所収論文「戦後沖縄における統治機構——その変遷過程の素描」293頁以下。
 - (6) 宮里政玄『アメリカの沖縄統治』（岩波書店・1966年）1頁以下。
 - (7) 同前4頁。
 - (8) 宮里政玄『日米関係と沖縄 1945-1972』（岩波書店・2000年）13頁以下。
 - (9) 萩野芳夫『沖縄における人権の抑圧と発展』（成文堂・1973年）2頁以下。
 - (10) 沖縄県議会事務局編さん『沖縄県議会史』第1巻・通史編1（沖縄県議会発行・2012年）541頁以下。
 - (11) 中野好夫編『戦後資料 沖縄』（日本評論社・1969年）。後出の引用は、1頁。
 - (12) 新崎盛暉『戦後沖縄史』（日本評論社・1976年）1頁以下。両者の叙述が同様であるのは、この著者が、『戦後資料 沖縄』の共同作業のまとめ役かつ時期区分の提案者であったことによる（4頁参照）。
 - (13) 儀部景俊＝安仁屋政昭＝来間泰男『戦後沖縄の歴史』（日本青年出版社・1971年）。引用は70頁以下。
 - (14) 島袋 邦「住民の政治的動向」宮里編・前掲註(3)117頁以下。
 - (15) 大城将保「解題」沖縄県沖縄史料編集所編集『沖縄県史料 戦後 I・沖縄諮詢会記録』（沖縄県教育委員会・1986年）6頁。
 - (16) 参照、宮里・前掲註(6)4頁。
 - (17) 沖縄県議会事務局編さん『沖縄県議会史』第2巻・通史編2（沖縄県議会発行・2013年）32頁。
 - (18) 宮里・前掲註(8)14頁。
 - (19) 『沖縄県議会史』第1巻（前掲註(10)）32～33頁。
 - (20) 大城・前掲註(15)6頁。なお、「沖縄諮詢会」は、《Okinawa Advisory Council》の日本語訳であるが、「沖縄諮詢委員会」とも訳されることがあり、当時訳語が安定しなかったことがうかがわれる、という。本稿では、『沖縄県史料』（註(15)）に倣って「諮詢会」を用いている。
 - (21) 『沖縄県議会史』第1巻（前掲註(10)）33頁。
 - (22) 宮里・前掲註(6)2頁。
 - (23) 『沖縄県議会史』第1巻（前掲註(10)）36頁。
 - (24) 『沖縄県史料 戦後 I・沖縄諮詢会記録』（前掲註(15)）である。そこには、ほぼすべての会議の記録が収録されている。ただ、発言は、内容を要記したもので、かつ、率直に言って日本語としても正確でない文章が少なくない。それで、趣旨を推測を交えて補いながら読むことが求められる。以下に引用するときも、その意味での引

- 用者〔小林〕による補正を加えている。
- 25) 大城・前掲註(15) 8～9頁に拠る。
 - 26) 同前 8頁。
 - 27) 参照, 同前 8頁。
 - 28) 宮里・前掲註(6) 2～3頁参照。
 - 29) この『要綱』について, 川平成雄『沖縄 空白の一年 1945-1946』(吉川弘文館・2011年)は, つぎのような興味深いコメントを施している。——「『要綱』の中で, 特筆すべきは『市ニ於ケル年令25才以上ノ住民ハ選挙権及被選挙権ヲ有ス』としたことであり, 沖縄の女性は, 日本歴史上はじめて参政権を得たのである。このことを, 沖縄婦人有権者同盟副会長の外間米子は, 『沖縄の婦人たちは, 惨憺たる戦後を歩みはじめたなかで, 毎日のように起こる米兵による婦女暴行という恐怖と屈辱, そしてこれまで婦人の先駆者たちが永年にわたって運動し, 要求し続けても実現しなかった婦人参政権を, 本土の婦人たちにさきがけて行使した, という栄光を同時に与えられたのであった』と述懐している。『要綱』は, 1948年7月21日, 米軍政府の指令によって『市町村制』が公布されるまで, 市町村運営の基礎となったのである。だが, 沖縄は, 46年4月に実施された日本本土における戦後最初の総選挙から除外され, 実現したのは24年後の70年11月であった。」と(66～67頁)。
 - 30) 垣花豊順「米国の沖縄統治に関する基本法の変遷とその特質」宮里編・前掲註(3) 331頁。
 - 31) なお, このような知事の地位に見合って, 米軍政府は, 公式の英語の文書では「知事 (Chiji)」と表示し, 《Governor》の呼称を禁じた, という(参照, 『県議会史』第2巻〔前掲註(17) 38頁〕)。

【資料1】

米国海軍軍政府布告第一号

米国軍占領下ノ南西諸島及其近海居住民ニ告グ〔ニミッツ布告〕

日本帝国ノ侵略主義並ニ米国ニ対スル攻撃ノ為, 米国ハ日本ニ対シ戦争ヲ遂行スル必要ヲ生ゼリ。且ツ是等諸島ノ軍事的占領及軍政ノ施行ハ我が軍略ノ遂行上並ニ日本ノ侵略力破壊及日本帝国ヲ統轄スル軍閥ノ破滅上必要ナル事実ナリ。

治安維持及米国軍並ニ居住民ノ安寧福祉確保上占領下ノ南西諸島中本島及他島並ニ其ノ近海ニ軍政府ノ設立ハ必要トス。

故ニ本官米国太平洋艦隊及太平洋区域司令長官兼米国軍占領下ノ南西諸島及

占領最初期の沖縄の統治構造

其ノ近海ノ軍政府総長，米海軍元帥シー・ダブリュー・ニミッツハ茲ニ左ノ如ク布告ス。

- 一 南西諸島及其近海並ニ居民ニ関スル總テノ政治及管轄権並ニ最高行政責任ハ占領軍司令長官兼政府総長，米海軍元帥タル本官ノ権能ニ帰属シ本官ノ監督下ニ部下指揮官ニヨリ施行サル。
- 二 日本帝国政府ノ總テノ行政権ノ行使ヲ停止ス。
- 三 各居民ハ本官又ハ部下指揮官ノ公布スル總テノ命令ヲ敏速ニ遵守シ，本官廳下ノ米海軍ニ対シ敵対行動又ハ何事ヲ問ハズ日本軍ニ有利ナル援助ヲ為サズ，且ツ不隱行為又ハ其ノ程度如何ヲ問ハズ治安ニ妨害ヲ及ボス行動ニ出ズ可カラズ。
- 四 本官ノ職権行使上其必要ヲ生ゼザル限り居民ノ風習並ニ財産権ヲ尊重シ，現行法規ノ施行ヲ持續ス。
- 五 爾今總テノ日本裁判所ノ司法権ヲ停止ス。但シ追テノ命令アル迄，該地方ニ於ケル輕犯罪者ニ対シ該地方警察官ニ依リテ行使サルル即決裁判権ハ之ヲ繼續スルモノトスル。
- 六 本官又ハ本官ノ命令ニ依リ解除サレタル者ヲ除ク總テノ官庁，支庁及町村又ハ他ノ公共事業関係者並ニ雇傭人ハ本官又ハ特定サレタル米海軍士官ノ命令ノ下ニ其職務ニ従事ス可シ。
- 七 占領軍ノ命令ニ服従シ平穩ヲ保ツ限り居民ニ対シ戰時必要以上ノ干涉ヲ加ヘザルトス。
- 八 爾今，布告，規則並ニ命令ハ本官又ハ本官ヲ代理スル官憲ニ依リ逐次発表サレ，之ニ依リ居民ニ対スル我要求又ハ禁止事項ヲ明記シ，各警察署並ニ部落ニ揭示サル可シ。
- 九 本官又ハ本官ヲ代理スル官憲ニ依リ發布サレタル本布告，他ノ布告並ニ命令又ハ法規等ニ於テ英文ト其他ノ訳文ノ間ニ矛盾又ハ不明ノ点生シタル場合ハ英文ヲ以テ本トス。

一九四五年四月 日

米海軍太平洋艦隊及太平洋区域司令長官兼南西諸島及其近海軍政府総長

米海軍元帥ニミッツ

【資料2】

若干の外廓地域を政治上行政上日本から分離することに関する覚書

連合軍最高司令部訓令第六七七号

一九四六年一月二十九日

一、日本国外のすべての地域に対し、又その地域にある政府役人、雇用員その他すべての者に対して、政治上又は行政上の権力を行使すること及び行使しようと企てることはすべて停止するよう日本帝国政府に指令する。

二、日本帝国政府は、すでに認可されている船舶の運航、通信、気象関係の常軌の作業を除き、当司令部から認可のない限り、日本帝国外の政府の役人、雇用人その他すべての者との間に目的のいかんを問わず、通信を行うことは出来ない。

三、この指令の目的から日本という場合は次の定義による。

日本の範囲に含まれる地域として、日本の四主要島嶼（北海道、本州、四国、九州）と、対馬諸島、北緯三十度以北の琉球（南西）諸島（口之島を除く）を含む約一千の隣接小島嶼。

日本の範囲から除かれる地域として(a)鬱陵島、竹島、濟州島。(b)北緯三十度以南の琉球（南西）列島（口之島を含む）、伊豆、南方、小笠原、硫黄群島、及び大東群島、沖ノ鳥島、南鳥島、中ノ鳥島を含むその他の外廓太平洋全諸島。(c)千島列島、歯舞群島（水晶、勇留、秋勇留、志発、多楽島を含む）、色丹島。

四、さらに、日本帝国政府の政治上行政上の管轄権から特に除外せられる地域は次の通りである。(a)一九一四年の世界大戦以来、日本が委任統治その他の方法で、奪取又は占領した全太平洋諸島。(b)満洲、台湾、澎湖列島。(c)朝鮮及び(d)樺太。

五、この指令にある日本の定義は、特に指定する場合以外、今後当司令部から発せられるすべての指令、覚書又は命令に適用せられる。

六、この指令中の条項は何れも、ポツダム宣言の第八条にある小島嶼の最終的決定に関する連合国側の政策を示すものと解釈してはならない。

七、日本帝国政府は、日本国内の政府機関にして、この指令の定義による日本国外の地域に関する機能を有するすべてのものの報告を調整して当司令部に提出

占領最初期の沖縄の統治構造

することを要する。この報告は関係各機関の機能、組織及職員の状態を含まなくてはならない。

八、右第七項に述べられた機関に関する報告は、すべてこれを保持し何時でも当司令部の検閲を受けられるようにしておくことを要する。

【資料3】

仮沖縄人諮詢会設立と軍政府方針に関する声明

〔1945年8月15日石川市に招集された仮沖縄人諮詢会に対する米国海軍政府副長官ムレー大佐の声明。〕

一、本官は軍政府副長官として沖縄に対する軍政府の方針、該方針遂行上沖縄住民に対する軍政府の期待、本会の為すべき事柄等説明するために本諮詢会を石川に招集したのである。

二、米軍政府の方針は沖縄住民が普通平時の職業及び生活様式に復旧し、自己の問題に就き漸次現在以上の権利を〔行使し〕得べき社会、政治、経済組織を可及的迅速且広範囲にわたり設立することをその主眼とする。今日までは軍事上の必要並に戦争のもたらした非常事態のために本島民事は殆んど完全に米軍政府当局に於て取扱わなければならなかった。而して諸問題処理に就ては沖縄の住民は貴重な援助を与えて呉れた、彼等は忠実に能く軍政府当局と協力した。今や従前以上の責任と広範囲にわたる義務を委任し得べき時期が到来した様に思われる。本官は住民に於て此の大なる責任を負担する決意と能力がある事を期待して居るのである。沖縄の住民が漸次生活の向上と自己の問題に対する自由の回復を期待し得る安定した制度の設立は諸君が新に委任された任務を能く遂行する事に係っている。米軍政府は引続き指導と物質的援助を与える。然し責任と管理は漸次沖縄の住民に委譲されなければならない。

三、戦争遂行上の必要は本島の面積の大部分を農産面より撤去し、少くとも戦時中は多数の住民を従来人口の稀薄にして住民を収容するには狭隘にして、肥沃ならず、且つ十分なる居住施設なき区域に移転することを余儀なくした。この事態に関連して起こる問題こそ軍政府及び住民の今後直面する問題の主要なるものである。

四、仮沖縄人諮詢会の諸君は、沖縄の政治、経済、福祉に通曉せる沖縄人として慎重に選定されたのである。諸君のうち一部は曾て責任ある地位にあり、又一部は現在各々の区域の組織管理及び福祉増進のため活動し重要な任務を負担している。諸君を招集した特別の目的は本官に於て沖縄人諮詢委員を選定するの必要上、人を推薦してもらうためである。右候補者は諸君の中より又は本会に出席し居らざる沖縄人にして委員候補者として考慮せらるべき者の中より詮衡しても差支がない。

五、軍政府に於ては諸君が直ちに会議を組織し本声明を審議し本日中に各々その区域に帰還することを予定している。而してこの声明を地方住民と共に討究し沖縄人諮詢委員会に何人が彼らを代表する事を望むか。その意見を徴せられたい。諸君は来る八月二十日石川に再会し同日諸君に於て沖縄人諮詢委員会員として最適任者たることに一致した十五名の沖縄人氏名を提出せられたい。本会は委員候補者推薦後、一応は停会し、今後本官の必要と認むる時に集会するものとす。

六、諸君の審議及び委員候補者詮衡に当りては人民に住居、被服、食糧及び医療を施すことが当面の主要問題であることを念頭に置かなければならない。この問題は今日までの主要問題であり、今後引続き緊要なる問題である。米軍政府当局は引続き建築材料、被服、補給食糧、医薬類物資等を提供する。然し住民が外部の援助より独立すべく可急的^(及び)に計画に努力することを期待する。

(2014年9月10日 脱稿)