

〈研究ノート〉

## 占領期沖縄の統治機構の変遷

——日本国憲法との接点を探りつつ——

小 林 武

### 目 次

はしがき

- I 占領期沖縄側の統治機構
  - 1 沖縄民政府への移行と沖縄議会の発足
    - (1) 「沖縄民政府」への移行
    - (2) 「沖縄議会」の発足
    - (3) 「沖縄民政議会」への刷新
  - 2 群島政府を経て琉球政府の創設へ
    - (1) 各「群島政府」の過渡的設置
    - (2) 「琉球政府」の創設
- II 占領下の沖縄の日本国憲法との接点
  - 1 米国の沖縄統治法制の変遷
  - 2 「法の雑居」
  - 3 日本国憲法との接点

むすびにかえて

はしがき

1945年から72年まで、法的形式としてはニミッツ布告の施行から沖縄返還協定の発効までの27年間、本土の憲法の適用を遮断されて米軍占領支配の下

に置かれた沖縄が、日本国憲法、また日本国憲法体系を形づくる諸法令との接点をもちえたのか否か、それをなしたとすればどのような形であったのか、またそのためのいかなる努力があったのか。こうしたテーマにとりくむことが、前稿（本誌前号＝201号拙稿「占領最初期の統治機構」）以来の課題である。

前稿では、沖縄戦後の1945年8月——事態を直視するなら、日本軍は、6月23日に司令官の自決により組織的・系統的戦闘の力を喪失したとされながらも、遊撃戦等の形の戦闘行為を続けており、何よりも日本本土の軍・政府がその国民保護の責務を完全に放棄した下で、沖縄現地の日本軍も住民の人命保護には全く意を注ぐことはなく、そのため、その後も多数の県民が殺され傷つき、また米軍の攻撃から逃げまどった末捕えられて収容所に入れられた時期である——に、米軍によって県民統治のためにつくられた組織である「沖縄諮詢会」が活動した1946年4月までを対象にした。この1945年-46年は、沖縄戦後史の「空白の1年」<sup>(1)</sup>、つまりは沖縄側の統治機構が完全に壊滅させられた事態の下で、民衆は茫然自失、生きるための苦悩の日々を重ねた1年であった。前号拙稿で、これをひとつのまとまりをもつ時期として扱ったことは、的外れの作業ではなかったと思う。

この1946年4月以降、沖縄戦直後の行政的混乱が一応收拾したとされる状況を受けて、米軍が構築していった沖縄側の——その意味で「民」側の——統治機構は、変転を重ねる。その経過について、統治機構の整備といった静態的な呼称で済ますことは不適切で、それは何より、米国側の日本統治方針、とりわけ国際情勢を背景とした沖縄の位置づけの変化がそれを促したという動態的な要因に絶えず留意しておきたいと思う<sup>(2)</sup>。前稿では、それら機構の名称を挙げるにとどまった（「むすび——諮詢会の後史への言及」参照）。本稿では、1946年以降の経過に肉付けを施して、琉球政府発足までの変遷をトレースしたい。そして、その際、占領期における沖縄の、日本国憲法との接点を精々探ることを課題としたい。

## I 占領期沖縄側の統治機構

### 1 沖縄民政府への移行と沖縄議会の発足

#### (1) 「沖縄民政府」への移行（1946.4.22～50.11.4）

沖縄諮詢会は、1946年4月に沖縄民政府に移行した。厳密に言うなら、4月22日、南西諸島米国海軍軍政府本部指令第156号「沖縄民政府創設に関する件」が出されて同日に設立された機構は、「沖縄民政府」ではなく、「沖縄中央政府」と称するものであった。それが、同月12月1日に米国軍政府指令第20号によって「沖縄民政府」と改称されている（ただ、通例、この両者を区別せずに「沖縄民政府」と呼んでおり、本稿もそれに倣う）。この沖縄民政府は、沖縄諮詢会を移行させたものであって、その「知事」には諮詢会委員長であった志喜屋孝信がそのまま任命された。

上掲指令156号によれば、沖縄民政府の知事の地位は、現地米軍政府の責任者である軍政府副長官から「下達」される「軍政府の政策及指令に準拠」して「沖縄に於ける総ての行政庁の総合行政を適切に遂行する事に関して」直接軍政府副長官に責任を負う、というものであった。また、知事辞令（4月22日付）の一節には、「知事は軍政府副長官より受領する凡ゆる命令並に沖縄住民に指令を遂行し且行政機関並に沖縄住民に之を伝達すべし」と記されていた。それに相応じて、米軍政府は、前稿でも紹介したが、この「知事」の用語について、公式文書では《Chiji》を用い、《Governor》と呼ぶことを禁じたとされる。統治権限をもつものでないことを明確にしようとしたのである。軍政府が統治の主体で、民政府は、その統治方針を諮詢し政策を執行する行政機関であって、つまり、絶対の権力をもつ軍政府の制約内の存在でしかなかった。

ともあれ、この知事就任をもって沖縄諮詢会の機能は沖縄民政府に移った。ここに志喜屋知事は、「沖縄開闢以来はじめて〔出た〕沖縄人の知事」（知事任命式における又吉康和の祝辞）となった。同知事は、就任あいさつの中で、「指導者たる者は只権力の作用を以て目的を達成し得ると考へるのは間違で、同じ政策を行ふには民心を萎縮せしむるのと、感激を以て協力せしむるとは千里の

差があると云ふ事に留意しなければならない。局に当たる者は常に民衆に先んじて憂へ、民衆に後れて楽しむと云ふ謙虚な精神を以て親切に且つ能率的にやったならば民衆の態度は求めずして協力する事になる。」と述べた。たしかに、ここから、民衆の福祉のために献身しようとする心情を見てとることができる。民政府の他の当局者も同様であったであろう。しかし、知事も民政府も、一貫して、米軍政を絶対的に受容する姿勢を変えることはなかった。

沖縄民政府は、多くの課題にとりくんだ。手順としては、部長会議で民政府としての意思を決定した上で、米軍政府との軍民連絡会議に臨むのが通例であった。1946年10月には、その前々月に米軍政府が具志川市から玉城村へ移転していたのに伴って、石川市東恩納から知念村志喜屋に移ったが、一貫して山積していたのは、住民の生活上の問題であった。食糧や住宅、海外・本土からの帰還者の処遇、医療関係の整備、経済の建て直しなどである。中でも、食糧と住宅の確保は最重要課題であった。

この移転に先立つ1946年7月頃、軍政府が先島統合の方針を提示し、民政府では部長会議の段階で賛否両論が出されたが、米国側は、先島住民が反対でも統合する政策は決定済みであるとして、計画の具体化を進めた。また、同年11月、軍政府が、沖縄民政府の財政は復興費以外は自身で賄うようにすべしとの指令を出したことで、民政府は機構改革を余儀なくされた。論議沸騰の末、結局16部から10部へ、人員も40%程度縮減することとなったが、それは、「戦の後では衣食住すべての方面に不平があり、如何なる知事、如何なる部長でも51万住民を満足せしめることはできない」（護得久朝幸）という状況に拍車をかけるものであった。

政治的課題として最重要のものであったと思われるものは、選挙法の問題である。1947年5月、軍政府は、民主主義の精神をもって選挙法を制定するとしつつ、次のような要望事項を提示している。すなわち、①選挙法制定の目的は自由選挙の実施にある、②すべての候補者に同じ機会、同じ権利を与える。投票者も同様である、③婦人に選挙権を認める、④投票には代理人を認めない、⑤市町村長は直接市町村民が選挙する、などである。これは、日本本土の選挙法に依拠したものだとして、軍政府は、選挙法制定委員会を設置して同法

を制定し、住民の移動が完了して落ち着いたところから市町村長選挙を漸次実施するよう指示している。この選挙法は、7か月後の同年12月に公布された。一方、知事と議会議員の一般選挙による選出、いわゆる公選については、知事とその実現を軍政府に陳情したり、軍民連絡会議でも働きかけているが、軍政府の回答は、困難であるというものであった。知事公選の実現は1950年まで待たねばならなかったのである<sup>(3)</sup>。

なお、市町村にかんしては、1948年1月に出された指令「沖縄群島市町村長及び市町村議会議員の選挙」を受けて、同年2月1日と8日にはそれぞれ市町村長選挙と市町村議会議員選挙が実施されている。そして、同年6月、軍政府総務部と民政府総務・司法両部で協議した「市町村制」（指令第26号）が出され、知事が公布している。市町村の長・議会も、軍政府の支配下であり、十分に民意を代表して自らの意志を表明できるものではなかったが、こうした動きが次第に後の公選制拡大へと発展していく布石となったことはたしかである<sup>(4)</sup>。

## (2) 「沖縄議会」の発足（1946.5.26～49.10.19）

### ① 沖縄議会の位置づけ

以上のような沖縄民政府は、先の沖縄諮詢会から、米側との関係における地位だけでなく機構、人事とも、連続的に移行したものと見えるが、新たに設置されたのが「沖縄議会」である。1946年5月23日に米軍政府から出された「沖縄議会暫定措置要綱」にもとづいて、同月26日に発足した。ただ、それは、同要綱がその第1条で、「沖縄議会は知事の諮詢に対し答申するを以て其の職務権限とす」と規定しており、議会とは名ばかりのものであった。議員は県民から新たに選出されたものではなく、元県会議員の25名（沖縄戦前の1942年4月の選挙で当選し、沖縄戦を生き延びた人々）と、その経歴をもたない補充議員4名とを米軍政府が任命して構成された。この42年の県議選は、いわゆる翼賛選挙であって、立候補者を制限するため沖縄県が「翼賛選挙粛清委員会」をつくり、それと並んで「翼賛政治体制協議会沖縄県支部」を結成した中で実施された戦争遂行のための選挙であった。そこで選出された人物を、ここで復活

させたのである。

また、議長・副議長は、「要綱」では議員中から選挙すると定められていたものの、選挙された跡はなく、第5回議会以降は、軍政府命令により、副知事が議長をつとめて議事運営をおこなった。会期も短く、議会活動は著しく限定されたものであった。結局、それは、1945年8月の「仮沖繩人諮詢会」以来人々が渴望していた「民意を代表する機関」からは実態においてなおも程遠いものであった。沖繩議会は、ともあれ、そのようなものとして、以後、1949年10月19日に軍政府により解散させられて「沖繩民政議会」に改編されるまでのおよそ3年半、活動した。

このように沖繩議会はきわめて狭い権限のものであったため、議員の中から自治の獲得を訴える動きが出始め、これに対しては民政府側が警戒感を強めることになる。少し遡って、沖繩議会発足直前の1946年4月16日に、元県会議員が「自治制施行」を求める陳情書を出したが、軍政府は、これを却下していた。議会が開設されて、同年6月には住民の集会が一部解禁されると、議員有志が演説会を開いて、自治に冷淡な民政府を批判するようになった。それを受けて、同月24日の軍民連絡会議では、知事が、「仲宗根氏、新垣氏が石川で演説会を催し、民政府を批判して、知事も公選にすべきであると訴えたようだが、如何なるものか」と軍政府に質問したのに対し、軍政府（ワトキンス少佐）は、「民政府批判は米軍政府批判になるから、それはいけない」と答えている。これを受けて、沖繩民政府は、同月28日に、「集会及集合に於ける言論指導に関する件」と題する文書を、警察署長・市町村長・学校長宛に発し、「軍政府より知事に対する通達要旨」であるとして、次のように伝えた。

「集会及集合の制限は解いたが、よい気になって集合して民政府及軍政府の方針を批判するが如きは、甚だ不心得極まるものである。……沖繩住民が斯様なことをすることは沖繩住民全部を不幸に導くものである。弁士は猫を怒らせねづみをかまそうとして居る。海軍側はこれまでの誼で理解深いが陸軍はもっと峻烈にやるぞ。……知事も迷惑だろうから警察部長に於て嚴重な警告を發せしめよ。民政府の政策は軍政府の方針である、今日は絶対に民政府批判の話をす

ることは出来ぬ、今後は直に中止を命じて記録して報告して呉れ。」<sup>5)</sup>

この文書は、まさに「軍政府方針」の名のもとに民政府批判を押さえ込もうとするものであった。

## ② 集会と政党結成

沖縄議会の活動と深く関連する政治状況の変化が、1947年5月以降に見られる。集会の活発化と政党の結成である。「沖縄建設懇話会」の開催が発端とされるが、同年4月23日付の同会の開催案内状には、沖縄議会の3名の議員（嘉数 昇・瀬長亀次郎・仲宗根源和）を含む23人の発起人により、「荒廃し切ったこの沖縄の建設」に向けて「光明と希望と自由とを喚起し、新展開を迫る」ことを目指すとし、懇談項目として「道義昂揚問題」「民意を代表する機関設置問題」「食料その他諸物資配給の適正化」が掲げられていた。この沖縄建設懇談会は、同年5月5日に知念で開催され、「食料、宿舎、乗物等は各自考慮されたし」という困難な条件にもかかわらず、約300人が出席したと報告されている。開催にこぎつけたのは、前年1946年5月16日付の軍布告「米国海軍軍政府布告第8号の制限規定改正の件」において、「其の目的合法的にして且つ治安を害せざる限り集合を茲に許可す」とされていたことに依拠したものである。

懇談会で重大なテーマとなったのは、課税問題であり、「これから税制が布かれ課税がおこなわれるが、義務を負わされるのなら民意を代表する議会に参加するの権利がなくてはならぬ」（仲宗根源和）などと、《代表なくして課税なし》の原理も主張された。これを受けて、同年6月3日の軍民連絡会議では、知事が、課税するには議会に議決権を付与することが必要では、と問うたが、軍政府は、今は議会は諮問機関に過ぎないから議決権は不必要であると返答している。

沖縄建設懇談会の翌月1947年6月15日、沖縄本島で戦後初の政党である沖縄民主同盟が発足した。その政策には、議会政治促進と三権分立による「民主政治の確立」が冒頭に掲げられたほか、「講和会議への代表派遣」、「独立共

和国の樹立」などが盛り込まれた。役職員には、沖縄議会議員からは仲宗根源和と嘉数 昇が事務局に入り、新垣金造と仲本為美が常任委員として名を連ねていた。その翌月7月20日には、戦前から労働運動・社会主義運動に参加していた人を中心にして沖縄人民党が結成された。沖縄議会議員からは、瀬長亀次郎が常任中央委員として、徳元八一が中央委員として加わった。政策には、「人民自治政府の樹立」と「市町村議員，市町村長，沖縄議会議員，沖縄知事等人民による直接選挙の速やかなる実施」が冒頭に掲げられ、さらに「公職追放令の全面的適用」が明記されていた。

この本土の公職追放令の沖縄への適用問題をめぐっては、沖縄議会の中で見解の相違が生じていた。1947年6月12日に開会された第7回議会では、市町村の首長・議員選挙に備えて米軍政府から提示された「選挙対策要求事項及示唆」が諮問されたが、そこには、候補者の資格にかんして、「軍国主義的経歴を有する者及政策樹立の地位にある官吏の禁止」という条項が含まれていた。それを受けて同月26日の第8回議会で提示された答申案では、「日本公職追放令を沖縄に適用し審査委員会を設け之を審査せしむること」とされた。その扱いをめぐっての議員間で厳しい論争が交わされた。

民主同盟の仲宗根議員は、「厳密に云えば全住民に其の責任がある。公職追放令該当者のみではない、吾々は何も日本に真似る必要はないと思う。むしろ以前の事は追及せず将来に向って善処すべきではないか、日本の公職追放令の適用は絶対反対する。削除せよ」と強く求めた。これに対して瀬長議員は、「民主主義沖縄建設の為此際根本的に切替を要すべきだと思う、依って日本の公職追放令に該当する者は出さないほうがよい」と主張した。結局、答申案から「日本公職追放令を沖縄に適用し」という文言が削除され、「軍国主義的経歴を有するものは審査委員会を設け之を審査せしむること」に変更された。

ここで明らかになった見解の相違は、それ以降、民主同盟と人民党の重要な対立点になったという。瀬長は、同年（1947年）9月に人民党演説会で、「[かつての] 諮詢会なるものも日本時代に於て戦争を指導して来た県会議員から成っていたが、民政府の役人達も大部分がそれであるが為、公職追放令の答申案に対して白紙を出した」と批判している。なお、同年9月には沖縄社会党、



10月には琉球社会党が結成され、同10月、両党は合同して社会党になっている。こうした動きに対して、軍政府は、同10月15日に、特別布告第23号「政党について」を出し、「琉球に対する連合国の政策または琉球住民への軍政府の政策に対し敵意または有害なる或はこれらの政策を非難しまた軍政府の指令に於てする各民政府の行動を非難する政治目的をもって演説をなし或は印刷物、手記物の流布をなさぬこと」として、活動制限の強硬態度に出た<sup>(6)</sup>。

### ③ 公選の要求

公選を求める声が高まり、先にふれたように知事もこれを軍政府に要請したのであるが、軍はそれを斥けたという状況を受けて、民主同盟は、「全沖縄にわたる知事・議員選挙促進請願署名運動」を展開し、1万名以上の署名を集めて軍政府に提出した。しかし、軍政府は、1948年1月24日発行の沖縄民政府情報紙に「琉球政府について」を掲載し、その中で次のように述べて拒否の姿勢を変えなかった。

「琉球列島の政府の形は『軍政府』であって、その筋に依って正式にちゃんとした文官による政府が出来上がるまではこの軍政府が琉球列島を治めているのであることをはっきり知ってもらわねばならぬ。……日本は独立国であって、戦争が終っても政府はそのまま残っていて、議員の選挙も許され、立法部も選ばれ、又憲法も作られたのである。ところが琉球列島の将来の帰属はまだ決まっておらぬのでそれまで恒久的な『民政府』を設立することはできないということをとらねばならぬ。」

日本国憲法は、こうしたところで稀有の登場機会を得ている。また、知事・議会議員の公選の声は、その後も議会の中でもやまなかった。民主同盟は、機関紙『自由沖縄』の創刊号(1948年4月15日)において、「『軍政下だから』と云って果して我々は一切の社会的、政治的、経済的面に目をつぶって泣寝入りしていなければならぬものだろうか」と呼びかけた(仲宗根源と執筆の「会報発刊のこぼれ」)。志喜屋知事も、翌5月4日、軍政府に対して「知事並に民政議

員公選促進に関する陳情」書を提出している。こうした動きに対して、軍政府は、同月29日、「琉球政府における統治の主体」と題する文書を出し、住民側の議会、政党の動き、また知事の態度を牽制した。この文書には、「軍政府は、琉球列島の帰属が決定し、法的根拠に基く恒久的民政府が設立されるまで存続する」こと、また「軍政府が琉球列島を統治する限りは恒久的民政府も、完全なるデモクラシーも確立することは出来ない」ことが改めて強調されていた。そして、『自由沖縄』紙について、それが発行許可証を得ていなかったとの理由で発禁にし、民主同盟の幹部を逮捕・勾留する、という挙に出た<sup>7)</sup>。

#### ④ 議員総辞職による抵抗

この時期、県民の生活状況は深刻で、とくに米軍の作業のために労務者を供出することが各市町村に義務づけられたこと、配給物資の値上げ、戦後初の徴税（所得税）等に対する悲痛な叫びが、主として陳情の形で民政府に寄せられた。しかし、民政府は、これらを沖縄議会に諮って解決する途を選ばず、議会を招集しようとはしなかった。議会は、住民のために役割を果たす機会をもつことができなかつたのである。そのため、1949年3月1日、議会は自ら全員協議会を開いて総辞職を表明した。全議員の連署による辞職理由書は、次のように訴えていた。

「民政府の今までの議会運営は誠に非民主主義的であり、無計画で乱脈そのものであった。……〔議会の招集回数と審議時間はわずかで、〕特に税金賦課、予算編成、民政府機構その他最も重要な事項についても3、4時間の短時間にこれを処理し、恬として恥じざる事実はわれ等沖縄議会の存在を無視せりと言われても文句はない筈である。特に軍補給物資の値上げ等に関する最近の重要事項に付いての諮問も敢て之をせず安閑としてその職についている状態である。我等23名の議員は、住民に責任のもてる強力な民政府の樹立と決議機関として新沖縄議会の設置を要望しつつ、総辞職を決意せるものである。」

これに対して軍政府は、「政治機構を正常に動かすためには非常手段をとら

ねばならないかもしれない」と威嚇したが、議員たちは議事ボイコットで対抗した。軍政府は、議会側に対してグリーン副長官が、要望をまとめて提出するように指示した。それに応じて、同月21日、議会代表は、次の9項目を要望した。——①議長・副議長は議員から互選する、②通常議会を毎月開催する、③4分の1以上の議員の要求によって臨時議会を招集する、④会期は議案の重要性に応じて議会自身で決定する、⑤議員に発議権を与える、⑥軍政府係官が出来るだけ傍聴する、⑦予算決算等の委員会を設置する、⑧議会事務所を設置して専任書記をおく、⑨適当な日当を支給する、というものである。軍政府は、この9項目に対し、①と③については沖縄議会が諮問機関であることを理由に、⑥については「議員の意見発表の自由の妨げとなる」ことを理由に、いずれも拒否したが、②と⑦は許可し、④と⑤も条件つきで容認した。この回答を受けて、議員たちはボイコットを解き、同月25日開会の第16議会から出席した。

そこでは、徴税問題が大きなテーマであった。問題となった沖縄戦後初の所得税は、課税額が前年度の住民総所得の70%にも達するもので、担税能力を無視した重税として批判が強まっていたもので、約3万人の署名を付した免税陳情書が議会に提出された。それを受けて、4月21日、第18回議会は、所得税の全額免税を軍政府に求めた。これに対しても、軍政府は、「議員のうちに徴税計画を極力さまたげ軍民両政府を困わくさせている者がいる」と不快感をあらわにし、免税措置を講じようとはしなかった。

しかし、各政党も、民主同盟・人民党・社会党の3政党は、「琉球知事並に議会を公選し速かに憲法を制定せよ」、「1948年度所得税を全部免除せよ」、「自治体制の確立するまで軍補給物資を増配せよ」というスローガンを掲げて各地で合同演説会を開いた。1949年5月6日の演説会では、人民党の瀬長議員が、「沖縄民政府は今沖縄行政事務所であります。故に知事は軍政府の雇人であります。……沖縄の自治国が出来上る迄は軍政府にその必要弗(ドル)を当させる権利があるのであります」と訴えている。その後も議会は、5月から9月にかけて毎回開かれ、要請行動を続けた<sup>(8)</sup>。

こうした動きに対抗して、米軍政府は、同年(1949年)10月1日、指令第20

号「民政議会」を公布して沖縄議会の解散を宣告した。そのため、沖縄議会は、同月6日の第26回議会が最終議会となり、同月19日にその幕を閉ざされた。この経過は、議会が、民政府にはない住民代表機能を発揮し、軍政府の強圧的支配に対しても一定の抵抗をする役割を果たしたことを示している。

### (3) 「沖縄民政議会」への刷新(1949.10.19~50.11.13)

#### ① 米側の沖縄政策の重要な変化

1949年10月19日、上掲米軍指令第20号によって沖縄議会に代って沖縄民政議会が設置された。それは、沖縄議会と同様、知事の諮問機関である。ただ、議員構成において、前者が戦前の県会議員の再任を基本としていたのに対して、後者は、地区代表とされた。すなわち、沖縄群島(本島および周辺島嶼)の人口をほぼ同数の10地区に分けてそれぞれ代表者を1名、北部(国頭)・中部(中頭)・南部(島尻)各地区の代表としてそれぞれ1名の計13名で構成される。いずれも、米軍政府の承認を得て知事が任命する。住民は、選挙によって新たな議員を選挙することを望み、またそうなるものと予想していただけない、これは、大きな失望を与えるものとなった。議員の職務は、「地区住民の利益及び実情に基づき知事の諮詢に答え、以て知事を補佐する」こととされた。任期は2年であるが、議員の半数を毎年更新する方式が採られた。議長は、知事があつた。

このように、1949年10月の沖縄民政議会の設置は、民側政治機構のマイナーな改変にすぎないが、米国政府の沖縄占領政策の変化を示すものではあつた。すなわち、米側では、その前年1948年10月から50年1月にかけては、沖縄占領にかんする米国政府の方針が確定したことを受けて、沖縄現地の軍政に変化が現われ始めた時期である。48年12月沖縄を長期保有する方針が固められた後、49年2月1日にトルーマン大統領の承認を得た国家安全保障会議の文書(「NSC13/3」)には、沖縄住民の負担を軽減し、政治的・社会的安定を確立することが合衆国の国家的利益であると明記された<sup>(9)</sup>。その背景には、中国大陸における革命の成功があつた。それに対応するアメリカの極東政策の一環として、沖縄に於ける恒久的な基地建設と統治体制の整備・強化が進められてい

く<sup>(10)</sup>。各地における米軍による占拠が固定化していくことになり、軍用地では、長期駐留に向けて恒久的な施設へと拡充する建設工事が本格化して、わずかに面影をとどめていた軍用地内の集落跡や墓なども除去されていったのである。

ただ、米国国務省は、陸軍省が軍事基地の建設と整備に集中し、住民に対する政策が二次的なままであることを懸念していた。米国は、琉球諸島を長期保有し、なおかつ軍事基地として使用していくために、自らの国際的地位にかんして国連に信託統治の承認を求める場合、同盟国による承認だけではなく、施政権者としての地位を裏付け擁護する必要があるからである。それで、1949年11月末、国務省は、琉球における民事指令の草案を作成して、琉球統治にかんする極東軍総司令部の責務を確認し、民主的原則にもとづいた行政・立法・司法の各機関を設置することによって自治政府の基盤を拡大し、選挙された代表によって発布される基本法を採択するよう求めていた。つまり、国務省は、「NSC13/3」（前出）に示された経済的社会的福祉の増進を重視したのである。それは、沖縄の恒久基地化のためには、その政治的安定が必須の条件であるという認識にもとづくものであった<sup>(11)</sup>。

この時期の米国の沖縄占領政策を、連合国軍総司令部（SCAP）の資料を織り込んで分析した研究がある<sup>(12)</sup>。それによれば、きわめて興味深いことに、軍政府は、沖縄の自治政府として「群島政府」（沖縄民政府の次の政府形態である——小林）を考えており、そのためには「憲法」（constitution）が必要であるとして、1948年8月6日、憲法制定会議の開設を承認するよう極東軍総司令部に要請したという。この要請によると、沖縄の民政府は住民の立場からすると軍政府のたんなる代行機関にすぎず、住民は民主化が進展しないことに不満を表明しているため、真に民主的で代議制の議会の法的根拠となる「憲法」の案を沖縄側に作成させ、それが軍政府側が承認できるものであれば一般投票にかける、というものである。さらに軍政府は、参考のために日本国憲法の写しを沖縄側に提供できることも総司令部に伝えている。ただし、群島政府の知事選挙については、たとえ、上記の「憲法」が公選を定めたとしても、議員の質と行動を分析して、民主的自治政府の準備が整っていることが判明するまでは実

施しない、としていた。

この要請を受けた極東軍総司令部は、沖縄の恒久的な地位が未確定であることを理由に、段階的な選挙計画による自治拡大の方針を示して、「憲法制定会議」の開催には同意しなかった。それを受けて、軍政府は、翌49年1月、選挙の実施を一時棚上げする方針を固めたのである。いずれにせよ、この憲法制定の構想は、重要な意味をもつものと思われ、当時の沖縄ではどのように受けとめられたのか、本研究にとっては格別に関心を寄せるテーマであるが、今のところ、筆者にはこれについて述べるべき史料的知识がない。

## ② 1年余の沖縄民政議会

沖縄民政議会もまた、有名無実化した。『沖縄県議会史』（第2巻・通史編2、2013年）にも見るべき叙述はない。ただ、その間になされた米側の対沖縄政策の展開が、この民政議会のあり方に重要な影響を及ぼしていることは疑う余地のないところであろう。米側の政策を中心に、その主なものを、項目だけ挙げておこう。——米軍政府、沖縄議会の解散を指令（1949年10月1日）・沖縄民政議会を設置（22日）；米國務省、「対日平和条約の起草を準備中」と発表（11月1日）；ガリオア援助による日本製トラック沖縄着（12月17日）；米軍政府布令「臨時琉球諮詢委員会の設置」発布（1950年1月3日）；アチソン米國務長官「米の安全保障の線はアリューシャン列島・日本・沖縄・比島」と演説（12日）；米軍政府、食料の大幅値下げを発表（17日）；ブラッドレー米統合参謀本部議長ら来日、「沖縄・日本の軍事基地強化」を声明（31日）；GHQ「沖縄に恒久的基地建設を始める」と発表（2月10日）；米軍の沖縄基地建設工事に参加希望の本土業者に沖縄渡航を許可（3月13日）；ジョンソン米国防長官「沖縄は太平洋における米国防衛上の恒久的とりでになろう」と言明（6月23日）；米軍政府特別布告「群島政府の知事および群島議会議員選挙」〔6月30日付〕を公布（7月3日）；シーツ軍政長官病気のため帰国、後任にマクロアア少将（27日）；米軍政府、人民党機関誌『人民文化』を発禁処分に（9月12日）；沖縄・宮古・八重山各群島で知事選挙（17日）〔奄美群島では10月22日実施〕；米、琉球・小笠原諸島を国連信託統治下に置く意向を表明（17日）；沖縄・宮古・

八重山の各群島議会議員選挙（24日）〔奄美群島では10月29日実施〕；米軍政府布令「琉球政府における外国為替」公布（10月20日）；群島政府発足（11月4日），などである<sup>(13)</sup>。

沖縄の民側の統治機構にかんしては，前述のように，「憲法制定」を先送りした上で，漸進的に自治政府の設立に向う3段階から成る方針が打ち出され（1949年8月6日），そこでは4つの群島政府を設置することが当面の目標とされていた。すなわち，第1段階（49年9～12月）では民政府と議会の改革が掲げられ，それは沖縄民政議会の設置という形で具体化された。第2段階（50年1～8月）は選挙準備期間とされ，50年1月20日に設置された「臨時琉球諮詢委員会」での審議を経て，6月30日に特別布告第37号「群島政府知事及び議会議員選挙」が公布され，続いて7月10日に布告第19号「各群島知事及び群島議員選挙法」，8月4日に布令第22号「群島政府組織法」が制定された。そして第3段階（50年9月1日～12月1日）では，選挙の実施と群島政府の発足が予定されており，その後の軍政府の政策遂行も，この計画に沿うものとなった<sup>(14)</sup>。沖縄民政議会も，それに対応する活動が求められたに相違ない。

なお，上記に言う「臨時琉球諮詢委員会」とは，1950年1月3日公布の同名の布令（米軍政府布令第1号）によって設立された米軍政府の諮問機関であり，同年3月から6月までに沖縄群島6人，奄美3人，宮古・八重山各1人の計11人が委員に任命され，委員長は比嘉秀平である。その任務は，「軍政府が付託する全琉に利害関係のある事項（限定された自治を住民に与えることを含む）を審議し，その事項について軍政府に助言する」ことであった。米軍政府と住民側に意思の疎通をはかる役割を担い，委員会の最初の諮問事項は群島毎の政府の設立にかんすることであったとされる。翌年4月1日の「琉球臨時中央政府」発足とともに廃止された<sup>(15)</sup>。

以上のような経過で，「沖縄諮詢会」を含めて「沖縄民政府」とひとくくりにされる時期は，次の新しい段階——「群島政府」を経て「琉球政府」の時代——に移行することになる。



## 2 群島政府を経て琉球政府の創設へ

### (1) 各「群島政府」の過渡的設置 (1950.11.4から11.8～52.4.1)

「群島政府」は、1950年8月4日公布の「群島政府組織法」(米国軍政府布令第22号)によって、4つの「群島」に設置された、短命に終わった統治機構である。発足日は、すべて同年11月で、沖縄群島政府4日、宮古群島政府8日、八重山群島政府7日、奄美群島政府7日である。すなわち、戦前の沖縄県のうち沖縄本島・宮古郡・八重山郡と鹿児島県大島郡に相当する区域を、それぞれ沖縄群島・宮古群島・八重山群島・奄美群島と称して法人格を与え、一種の公共団体として自治行政の運営を担当させたものである。群島政府には、執行機関として知事(群島知事)と、議決機関として議会(群島議会)が設けられ、ともに公選であった<sup>(16)</sup>。

本土の地方自治法をも参考にしてつくられたとされるこの制度については、それまで各群島にあった民政府を大きく改編したもので「沖縄の自治制度上まことに画期的前進と言うべきである」との評価も出されている<sup>(17)</sup>。しかし、群島政府は、米軍政府の布告・布令・指令などにもとづいて、その区域内の公共事務を処理し、行政事務をおこなうものとされており、その権限は、米軍政の範囲内に限られていたことを確認しておかねばならない。群島政府は、1952年4月1日、米国の統治政策の変更によって組織された全琉球統一の統治機構としての「琉球政府」の発足ともない、わずか1年有余で廃止された。その組織・職務・運営はすべて琉球政府に移管されている。

公選となった群島知事の選挙は、群島政府の発足に先立って1950年9月に各群島で実施された(7月3日付特別布告「知事・議員選挙法」にもとづく)。以下では、沖縄群島について述べる。知事候補として、戦後の新興実業家グループの推す平良辰雄と、民政府首脳を含む官僚グループの松岡政保が対立し、それに農漁民・労働者階級の利益擁護を訴える瀬長亀次郎が加わり、激しい選挙戦の結果、平良が勝利した(平良15万8千、松岡6万9千、瀬長1万4千票)。注目してよいひとつは、どの候補も沖縄の日本復帰を唱えなかったことであるが、それは、占領下ではタブーであった。また、重大なのは、言論抑圧である。瀬長の属する人民党の機関誌『人民文化』が、復興費を預かる民政府工務



部長の松岡を攻撃したのに対して、軍政府は、同誌を発刊禁止処分にした（9月12日）。これは、軍政批判の先頭に立った人民党に対する最初の弾圧であったとされている<sup>(18)</sup>。そして、本稿がとくに関心を寄せるのは、人民党が「憲法議会の設置」をスローガンとしていたことである。この点も、残念ながら、深く検討する資料を、筆者は今のところ持ち合わせていない<sup>(19)</sup>。

群島議会が有するとされた立法権をめぐる、政府と議会が対立する。人民党議員の仲里誠吉は、議会が人民の議決機関で、軍当局もある程度の立法権を人民に与えている、との認識に立って、「日本の民主化された法律」を沖縄に採り入れる必要を主張した。これに対して政府の知念朝功法務部長は、沖縄における立法権は合衆国軍隊が有しており、布令22号による授權にもとづかない立法はできない、との見解を示した上で、日本の旧法令の効力について、次のように答弁している。興味深いものであり掲げておく<sup>(20)</sup>。

「占領軍が戦争目的を達成するためにのみ現行の法律を改廃する権限を持つのでありまして、合衆国の権限によって授權されている群島政府の権限は尚小さいのであります。今日有効なる日本の旧法律を群島議会で改廃することはできないと考えております。それで政府としても軽はずみに色んな法律の改廃のことに関しては考えておりません。若し必要とあらばそういうことに関して、占領軍に対して示唆をしたり進言をすることは致しますが、政府自体として勝手に日本の法律を変えるということは行き過ぎだと考えております。」

そうした認識もあって、群島政府は、立法にあたる際に、法律の名称を用いずに条例として制定する手続をとった。ただ、実際を見ると、沖縄群島教育基本条例、沖縄群島学校教育条例、沖縄群島教育委員会条例など、本土のそれぞれの法律を採り入れたものが提案され、制定されている。これについて、屋良朝苗文教部長は、教育基本条例の文言は「『国民』を『沖縄人』と直した文」で、内容は日本本土の教育基本法とほぼ同じであり、「男女平等ということに立脚している」点については、むしろ「こっちが進んでいる」と説明していた<sup>(21)</sup>。

沖縄の日本復帰の課題についても群島議会で論議が進んでいる。これは、先にふれたように、選挙の際にはどの候補も表立っては唱えなかったものであるが、1950年11月24日に、米国の対日講和7原則（「日本国は…合衆国を施政権者とする琉球諸島…の国際連合信託統治に同意」する、との「原則」を含む）が発表されると、沖縄の将来の法的地位にかんする論議が活発になった。51年2月には、社大党（社会大衆党）と人民党が日本復帰の立場を明らかにし、共和党は琉球独立論を、社会党は信託統治論を採ることを明らかにした。そして、同年3月19日、群島議会は、15対3（反対は共和党）で日本復帰の要請決議をおこなった。これを契機にして、社大党と人民党が中心となって、教職員会・青年会・婦人会等々の団体が参加して超党派的な日本復帰促進期成会が結成され、日本復帰の署名運動が全琉的に展開された。さらに、社大党の「新進会」などでつくられた「日本復帰促進青年同志会」も、これに加わった。これが開始されてから3か月の間に、全有権者の72%の署名が集まったという。しかし、このような沖縄県民の意思は無視され、締結された対日講和条約では、沖縄は、本土から分断されて、講和前と同様に米軍の支配下に置かれ続けたのである<sup>(22)</sup>。

こうした時期に、米国側の占領統治機構にも大きな変化が生じている。1950年12月5日の極東軍総司令部（Far East Command (FEC)）による「琉球列島米国民政府に関する指令（FEC指令）」にもとづいて、従来の米軍政府は、琉球列島米国民政府（United States Civil Administration of the Ryukyu Islands [USCAR]）へと改組された。その名称は「民政府」となったが、琉球民政長官には極東軍総司令官が、また実質的な統治者である民政副長官には琉球軍司令官が、それぞれ就任した。そして、同指令は、琉球における立法・行政・司法の三権はすべて民政長官の権威に服し、すべての行政機構を米国民政府が統轄し、住民の民主主義国における基本的自由が保障されるのは「軍事占領に支障を来たさない限り」においてでしかないとされた。つまりは、本質は、占領の継続に向けての改組だったのである<sup>(23)</sup>。これにより、アメリカの沖縄統治は長期的な体制づくりに入っていった。そして、何より、1951年9月8日には、サンフランシスコにおいて対日平和条約（「日本国との間の平和条約」）が締結さ

## 占領期沖縄の統治機構の変遷

れ、翌52年4月28日に効力を発生した。その第3条は、次のような文言で沖縄の地位を規定していた。

「日本国は、北緯29度以南の南西諸島（琉球諸島及び大東諸島を含む）婦婦岩の南の南方諸島（小笠原諸島、西之島及び火山列島を含む）並びに沖の鳥島及び南鳥島を合衆国を唯一の施政権者とする信託統治制度の下におくこととする国際連合に対する合衆国のいかなる提案にも同意する。このような提案が行われ且つ可決されるまで、合衆国は、領水を含むこれらの諸島の領域及び住民に対して、行政、立法及び司法上の権力の全部及び一部を行使する権利を有するものとする。」

つまり、日本政府は、講和後も、米国が沖縄の占領支配を続けることに同意したのである。そして、この平和条約とともに、日米安保条約（「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」）が同時に締結され、発効も同時になされた。（なお、安保条約は、沖縄には、1960年に改定された現行条約が72年の本土復帰で適用されることになる。）

以上のような大きな流れを背景にしつつ、米国民政府は、1951年3月27日に布告第3号「臨時中央政府の設立」を発して、同年4月1日に「臨時琉球諮問委員会」を解散し、同時に「琉球臨時中央政府」を設立した。

この琉球臨時中央政府の機構にかんしては、同布告は、1条で、「恒久的中央政府が設立されるまで、立法、司法および行政の3機関を備える臨時中央政府を設立する」と規定した上で、3条で、立法府たる立法院の組織・権限について、4条で、行政機関たる行政主席・副主席の権限について、5条で裁判所の組織についてそれぞれ規定しており、三権分立の形態を一応整えていた。行政主席には比嘉秀平、琉球上訴裁判所主席判事には当間重剛が、また立法院参議らが米軍当局により任命された。

この琉球臨時中央政府は、1年余の後、「琉球政府」の誕生（1952年4月1日）によって解消する。結局、群島政府から全琉統一政府に移行する橋渡しの機構でしかなかった。その間、行政主席も、立法院参議も公選されることはな

く、県民は、その選挙権行使の機会を奪われていた。とくに、行政主席の公選は、琉球政府の時期に入って、復帰直前の1968年まで実現されることはなかったのである。

そうしたところからすれば、琉球臨時中央政府設置の政治的な目的は、沖縄群島政府で日本復帰を唱導した平良辰雄のような革新知事を阻止しようとしたところにもあったと考えられているが、同時に、群島政府という連邦制的な統治方針を撤回し、これを解消吸収する母体をつくろうとしたものであるといえよう。

こうして、この過渡的機構はその役割を終え、米国民政府が「FEC 指令」（前出）で表明した沖縄に対する絶対権力を保持する体制は変わらなかった。琉球政府は、その体制の下で発足したのである。

## (2) 「琉球政府」の創設（1952.4.1～72.5.15）

琉球政府の創設は、1952年2月29日の布告第13号「琉球政府の設立」と布令第68号「琉球政府章典」にもとづく。正式の発足は同年4月1日である。それによって、琉球臨時中央政府も、群島別にあった4つの群島政府も廃止された。琉球政府の英語表記は《Government of the Ryukyu Islands [GRI]》とされた。

上記布告13号は、主に琉球政府の基本的な組織について規定しているのに対し、布令68号は、やや詳細に、米国の統治権の及ぶ地理的管轄区域、それに服すべき琉球人民の範囲、その権利・義務、行政・立法および司法の具体的な組織および運営、琉球政府と市町村との関係などについて規定している。両者は法的形式を異にしているが、いずれも FEC 指令にもとづき、かつその範囲内で制定されている点で、一体のものとして体系的に理解されるべきである、とされている<sup>(24)</sup>。この布告では、第1条で、「立法機関、行政機関及び司法機関を備える琉球政府をここに設立する」と謳い、第2条では、「琉球政府は、琉球における政治の全権を行うことができる。但し、琉球列島米国民政府の布告、布令及び指令に従う」とされている。つまり、沖縄側による三権の自主的な行使を可能とするかのごとき形式をとりながら、米側の命令にはすべて

従わなければならないとするもので、自治組織であるとはいえない<sup>(25)</sup>。別言するなら、それは、琉球政府には主体的権限がほとんど存在せず、それが米民政府の代行機関であったことを意味する。沖縄では米国の利益、とりわけ軍事目的が優先し、そのような目的を達成するために琉球政府が設立されたのである、と指摘されているところである<sup>(26)</sup>。

琉球政府の統治機構を、有益な先行業績<sup>(27)</sup>に拠りつつやや具体的に述べておこう。

①立法機関　まず、立法機関として、31名の公選による議員で構成される一院制の立法院が設けられた。その発足に備えて1951年12月18日に公布された布令57号「琉球政府立法院議員選挙法」は、中選挙区制を採っており、その下で翌52年3月2日に選挙が施行された。

布令13号では、「琉球政府の立法権は琉球住民の選挙した立法院に属する。立法院は、琉球政府の行政機関及び司法機関から独立して、その立法権を行う」（3条）と定めていたが、布令68号は、立法院の議長は行政副主席が兼任するとしていた（18条）。この、行政副主席が立法機関の長を兼ねることは、立法院の行政機関からの独立と相容れないとの批判が強く、後に布令が改正されて、立法院の主宰者は議員の互選によることとなった。

立法院の権能は、立法権、立法院議長の互選、議事規則の制定、調査・証人の喚問、議員に対する懲罰などに及ぶ。議員の特権は、立法院開会中の登院・会議出席、不逮捕特権、免責特権、立法案・決議の発議、報酬受領権などである。

立法権の範囲は、「一般租税、関税、分担金、消費税の賦課徴収及び琉球内の他の行政団体に対する補助金の交付を含む琉球政府の権能を実施するのに必要適切なすべての立法」に限られ（布告13号3条）、しかも、それら事項にかんしても、布告・布令・指令等に反するような立法は許されないとされていた（同2条）。

米側の関与であるが、民政副長官は、立法院で制定された立法に対し、その施行を拒否し、自ら必要と認める法令を公布する権能を有していた（同7条）。加えて、琉球政府が立法院に法案の審議を勧告しようとするときには事前に民

政府の承認を得なければならず、また、行政主席が立法院の可決した法案に署名する前にもその承認を必要とすることが、「民政府訓令」というレベルの文書で定められていた。

②行政機関 ついで、琉球政府の行政権は行政主席に属する。行政主席は、公選制が実施されるまでは、民政副長官の任命による（布告13号4条）。初代の主席には、琉球臨時中央政府の行政主席がそのまま任命された。任期の定めはなく、民政副長官の意思による。立法院による行政主席不信任の制度はない。行政主席の補佐機関として、副主席のほか、官房と8局（内政、文教、社会、経済、工務交通、法務、警察および労働）、統計部および経済企画室が設けられた。

行政主席は、立法府および司法府から独立して、ただし民政府の発する布告・布令および指令等に反しない範囲内で、一般行政をおこなうことができる。その他、立法院に対する立法の勧告、臨時議会の招集、行政各局の管理運営、民政副長官の認可にもとづく職員任命、各機関間の総合調整、租税負担予算の提出、立法への署名、立法の公布、立法の委任による規則の制定、などの権限を有していた。

③司法機関 そして、司法については、行政・立法よりも先に全琉球的な統一機関ができていた。行政機関が4群島に分かれていた群島政府時代にも、琉球上訴裁判所が那覇市に設置されていた（1950年8月1日施行の特別布告第38号による）。琉球政府の発足に備えて、それまでの群島別裁判諸制度を廃止し、あらたに全琉球の司法機関を統轄する琉球民裁判所制（52年1月3日、布告12号）が敷かれた。

「民裁判所」は、副長官の出す布令の定めるところにしたがって、琉球諸島におけるすべての人に対して民事の裁判権を有し、また、国際連合加盟国の国民を除くすべての者に対して刑事の裁判権を有した。「治安裁判所」は、予審をおこなう外に、刑事事件にかんしてはすべての軽罪を裁判する権限を有し、民事事件にかんしては少額の事件を担当した。また、「巡回裁判所」は、琉球列島を1巡区として、それを8裁判地区に分割して設置されたが、1人または3人の裁判官で構成され、琉球諸島のすべての事件について第1審としての民

事・刑事の裁判権と、治安裁判所の裁判に対する上訴について裁判権を有した。そして、「琉球上訴裁判所」は、5名の裁判官で構成され、巡回裁判所の裁判に対する上訴事件を審判した。

治安裁判所および巡回裁判所の判事は、民政副長官の認可を得て行政主席が任命し、琉球上訴裁判所判事は、民政副長官が指名し民政長官が任命した。なお、捜査や裁判の手續については、布告に反しない範囲内ではあるが、沖縄占領開始当時の日本の民事・刑事両訴訟法が適用されたことには、注目しておきたい。

④市町村制度 市町村にかんする規定は、群馬組織法が本土の地方自治法をモデルにしたのと同じように、日本国憲法第8章「地方自治」の諸規定を参考にして制定されたものと考えられる。

すなわち、市町村の組織および運営にかんする事項は「地方自治の本旨」にもとづいてこれを立法する（布令68号31条）、市町村長・議会議員および法の定める吏員は市町村住民が直接これを選挙する（同31条）、市町村はその財産の管理運営権と条例の制定権を有する（同34条）、公選された市町村公務員は琉球政府によって罷免されることはない（同34条）、また、市町村が法の執行を怠った場合は裁判所に対し職務執行命令訴訟を提起することができる（同34条）、などの規定が置かれていたのである。

⑤琉球住民の権利および義務 琉球列島内で米国の施政権に服すべき人的範囲については、布告68号で、「琉球住民とは、琉球の戸籍簿にその出生及び氏名の記載されている自然人をいう」と規定していた。そして、沖縄が日本の領土で、その住民が日本国民であることを考慮に入れて、日本国籍以外の者は原則として沖縄への転籍を許さなかった。

沖縄住民の権利については、布告13号は、FEC指令の規定を受け継いで、「信教、言論、集会、請願及び出版の自由及び正当な手續によらない不当な捜査、たい捕及び生命、自由又は財産の剥奪等に対する安全の保障を含む民主国家の基本的自由は、公共の福祉に反しない限りこれを保障する」（6条）と定める。そして、布令68号が、やや具体的に、公共の財産または営造物の共用、公職への志願、選挙への参加、請願、法規の制定改廃の請求およびこれに関す



る住民投票、立法院議員の解職請求、生命・動産および不動産の保護を受ける権利、信教の自由、等を保障していた（3条ないし6条）。

義務としては、代議政治の一般的責任を負うことの他に、法および秩序の維持への協力、選挙における投票、正規の租税の納入、が定められていた。

——以上のように、琉球政府は、トータルな機構を備えた政府制度の外観を呈している。しかし、対日平和条約3条で定められた沖縄の地位は、結局、次のようなものであったといわなければなるまい。すなわち、沖縄は、日本の領土でその住民は日本国民であるが、日本の法律は適用されず、米国の統治下にあるが米国の領土ではなく、住民は米国民ではないから米国の法律は適用されず、信託統治地域や租借地でもないからそれらの地域にかんする規定も直接には適用されず、かといって独立国でもないから琉球政府の立法院で独立した国家主権にもとづく憲法のような基本法を制定することはできない、という奇妙と言うほかない地位であった<sup>(28)</sup>。

琉球政府を沖縄憲法史の上に位置づけたとき、どのように評価されるべきか。ここでは、論者の有益な考察<sup>(29)</sup>を紹介する形で、この大きなテーマの一端にのみふれておこう。

そこでは、まず、琉球政府は米民政府の代行機関にすぎず自治政府とはいえないとする評価が主流である、としていくつかの事例が紹介される。すなわち、米国民政府と琉球政府との関係の状況を、「米国と〔沖縄〕住民の間の緩衝地帯」だとした初代主席比嘉秀平、「琉球政府は米民政府の代行機関にすぎない」と述べた2代主席当間重剛、また復帰20年目に、「端的にいえば、琉球政府は米国の沖縄統治の道具にすぎなかったかもしれない。形だけはアメリカ式の三権分立制をとっているものの、実態は民主政治どころか自治権さえ認められないカライでしかなかった」と喝破した大城将保など各氏の例が、まず挙げられる。

さらに、1961年12月に発行された自治省の『沖縄の行財政の報告書』は、①沖縄は、現在米国民政府の統治下にあるが、高等弁務官は琉球軍司令官が兼任しているため、その実態ははまだ軍政に近い、②沖縄の施政の責任は、大統領の権威の下で国防長官が有しており、統治機関としては、米国民政府と、そ



の補助機関にすぎない琉球政府とがある。したがって、琉球政府は、政府という名はつけられているが、民政府の下部機関にすぎない。③琉球政府の機構それ自体は、三権分立の組織をとっているが、琉球政府の自治権は民政府との関係で、一定の範囲内に限定付けられていると述べているが、これも、この時期の評価としては妥当であるとしている。

加えて、沖縄返還運動を担った側でも、1967年刊の『沖縄黒書』（沖縄・小笠原返還同盟編、労働旬報社刊）は、次のような趣旨の叙述をしている。——琉球政府は、もちろん政府ではない。サンフランシスコ平和条約を契機として、沖縄にも「自治政府」があるかのようにみせかけることで、依然として継続する直接・完全な軍事占領をおおいかくすために、アメリカが上からつくったものである。つまり、アメリカに代行する徴税機関、弾圧機関としての役割をやらせるため、あわせて対外的にも、沖縄にも自治政府があるかのように印象付けるためである、とするものである。

このように紹介した上で、この論者は、「[たしかに]琉球政府が『防波堤の役割』をになったことが客観的にみて言えるにしても、ここで述べられている米国の意図は、いささか平面的に過ぎるであろう」として、宮里正玄『アメリカの沖縄統治』（1966、岩波書店）の分析を重視する。同書は、アメリカの沖縄統治は、たんに自国の利益だけではなく沖縄住民の利益にも合致するものであるとする、一種のパターナリズムのもとづくものであり、それゆえ、自由主義陣営の擁護のためにする沖縄基地の保有と責任ある政府の育成は完全に両立する、という自信に貫かれていたと結論している。これにつき、この論者は、このようなアメリカの楽天思考は、沖縄の受け容れるところとはならなかったことを留保しつつ、少なくとも復帰直前になると、自治が実質かつ広範なものへと移る状況が指摘され出したことに注目している。とくに、琉球政府が本土の地方県庁とは比較にならないほど大きな権能を有していたことを重視する。

そして、自らの総括として、次のように述べている。——①琉球政府は、行政の面では広範な国家事務を担い、また立法の面では琉球政府立法院は日本の国会に近い広範な立法権を行使し〔この論者は、立法院の強さにとくに注目している〕、さらに司法権をも有していた。琉球政府は、日本国家の統治権から分

離されていたがゆえではあったが、国の立法的・司法的・行政的統制の範囲外にあり、その意味で広範な団体自治を享受していたのである。また、②琉球政府の行政府（主席）は、国防、外交、通貨等にかんする権能はもたず、それらは施政権者であるアメリカの専管であった。とはいえ、それ以外の国家事務を担っており、3割自治と揶揄される本土の都道府県とは比較にならない広範な権限を有していた。なお、議会と執行機関の関係では、議院内閣制的要素を採り入れた日本の地方自治における二元代表制ではなく、米国流の厳格な三権分立制に立っていた。③そして、司法については、現行制度上司法権を有していない日本の自治体とは異なり、琉球政府はこれを行使した。この歴史は、今後とも参考になるものである。④以上にもとづくなら、沖縄が一国並みの司法・立法・行政の権限を行使した琉球政府をもったという経験をしたことは、現今の道州制論議に際しても大いに参考になるに違いない。日本の自治の制度にない経験として沖縄を越え普遍的に自治を考える重要な視点を提供するものといえよう、とするのである。

私自身の琉球政府についての評価は、まだそれを形あるものとして示すことができないが、こうした研究から大いに示唆を得て、今後深めたいと思う。

## II 占領下の沖縄の日本国憲法との接点

### 1 米国の沖縄統治法制の変遷

沖縄は、日本の憲法が27年にわたって、すなわち1945年の沖縄戦開始の、その時点で出されたニミッツ布告により、日本帝国の統治権限が沖縄に及ぶことが遮断されて以降、1972年の本土復帰まで大日本帝国憲法の2年と日本国憲法への改正後の25年の間、憲法の適用を受けなかった。その27年間を、対日平和条約発効の1952年が分かつことになり、その発効、すなわち法的独立の後には、沖縄にも日本国の潜在主権が及び、日本国憲法が適用されていたとの見解もあるが、実態においてその適用が排除されていたことは、何人も否定することができないところである。

その間に、これまで描写してきたように、沖縄側の統治機構は、米国の軍政

府・民政府の方針の変化に従いつつ変遷を重ねたが、その法体系ないし各法令の内容は、当然時代によって異なるが、これにつき、論者<sup>(30)</sup>は、時期区分をふまえたような示唆的な指摘をしている。

すなわち、米国は、沖縄上陸と同時に戦時国際法にもとづいて、布告・布令・指令の形式で法令を發布して沖縄を統治した。米軍の上陸当時効力を有していた日本国の法令と、社会秩序が回復したとされて後の、琉球臨時中央政府および群島議会が制定した立法ないし条例は、米側の布告等に反しない限りで有効とされた。つまり、戦時国際法にもとづいて占領されている時期の法源は、①戦時国際法、②布告・布令・指令、③旧日本法、④立法、⑤条例、であった。(ただし、沖縄諮詢会の時期のものについては、「地方行政緊急措置要綱」のような、実質的には選挙法の役割を果たしたものであっても、たんに軍政府の諮問に応じて出された答申として扱われ、立法ないし条例には数えられていない。)

対日講和条約発効後は、同条約3条にもとづいて、大統領の行政命令と米国議会による制定法が公布された。そして、それらに反しない範囲で、布告・布令・指令が出され、その下で旧日本法、琉球政府の制定する立法および市町村の制定する条例の効力が認められた。したがって、その時期の法源は、①平時国際法・条約、②大統領の行政命令、③米国議会が沖縄にかんして制定した法律、④布告・布令・指令、⑤琉球政府の制定する立法(立法・行政・司法各機関の制定する規則を含む)、⑥市町村の制定する条例、⑦旧日本法、となる。

そのうちで、米側が出す法令は、戦時国際法にもとづく占領期・平和条約発効後の時期双方をとおして、米国の憲法下の法令にもとづいて制定されたものであるし、また、布告・布令・指令の中には、合衆国統一軍法や米国連邦法の一部を組み入れたものもあるから、米国法も広義では法源に含まれる。その他、米国海軍軍政府布告第2号によって現地慣習法も法源とされ、また同布告第1号で効力を認められた旧日本法の中には、条理を法源として扱う「明治8年太政官布告第103号裁判事務心得」も含まれていると解されるから、条理もそれに数えられる。

こうした沖縄統治の法制は、米側の判断で統治機構の設立・改廃が繰り返し

なされたそのたびに、必要な法令が出されるという形で進行した。そのため、そこには、頂点に憲法をもつ整序された体系を見出すことはできない<sup>(30-a)</sup>。

沖縄統治法制の変遷について、この論者は時期を4区分して整理している。すなわち、まず、米軍の沖縄本島上陸（1945年4月1日）から臨時琉球諮詢委員会を設置した軍政府布令第1号の発布（50年1月3日）までを第1期とする。その間に戦時国際法にもとづいて出された法令は、軍事占領の遂行を主目的とし、米軍自ら沖縄の治安維持、経済統制、公衆衛生の維持等をはかるための法令と、戦争によって難民と化した沖縄住民の管理のために米軍政府の諮問に応じる住民組織にかんする法令の2つから成っている。前者は、峻厳な刑罰法規であって、治安維持に主眼が置かれ、沖縄住民は支配される対象としてのみ位置づけられていた。後者の法令は、住民の自治組織を米国海軍軍政府の諮問機関、あるいはその命令を忠実に執行する機関として設置し運営するためのもので、住民の自治についてはそれを厳しく制限していた。後に、一応執行・議決・裁判の機能をもつ組織へと改編されていくが、議決機関が執行機関の姿勢を批判することは禁じられ、また裁判所は軽罪にかんする裁判権を認められたにすぎなかった。このように、これらいずれの法令群も、軍事占領の遂行という目的を貫徹したものである点で変わるところがなかった。

ついで、第2期は、1950年1月3日から平和条約の発効（52年4月28日）までであるが、この間に出された法令は、社会秩序が一応回復され、また何より、米国が沖縄を長期にわたって占有する方針を立てたため、住民の自治を、制限的に認容するものとなる。各群島政府にかんする法令と、その後の琉球政府にかんする法令がそれにあたる。その前者は、執行機関・議決機関については、本土の地方自治法を範とした制度をつくり、司法機関については、米軍政府が指定する重罪以外は、原則として沖縄住民によって構成される裁判所が裁判権を有するようにした。それによって、外見的なものながら、群島別に三権の機能を備えた政府組織が形成され、住民の権利・義務が明らかにされた。後者の琉球政府にかんする法令は、平和条約の発効を前提に、各群島政府の機能を吸収して全琉球列島を統一した恒久的な沖縄統治機構の原型を定めたものである。両者の共通点は、根本的な制限の下で、外形的に自治組織と住民自治を

取り入れたところに見出すことができる。

そして、第3期は、1952年4月28日の平和条約発効後、基本法の役割を果たすことになった「大統領行政命令」（琉球列島の管理に関する行政命令第10713号）の発布（57年6月5日）までである。米国の沖縄統治は、平和条約の発効によって戦時国際法にもとづく統治から条約3条を根拠とするものへと移行し、それに伴って、沖縄統治の法令も、条約にもとづく法令へと質的に変化することになる。ただし、平和条約発効前に出された法令もすべて有効とされたため、内容的には従前と大筋では変わらなかった。琉球政府立法院と米国議会双方で、沖縄統治にかんする立法の試みがなされたり、大統領行政命令も、部分的に改正されたりしたことが見られるにとどまる。

第4期が加わるが、1957年6月5日の大統領行政命令から、60年7月に大統領の署名を得て成立・発効したプライス議員提案の「琉球列島における経済的・社会的発展の促進に関する法律」（いわゆるプライス法）までの時期である。大統領行政命令は、異民族支配に対する沖縄住民の不満を緩和するために、統治の直接の責任者を民政長官から高等弁務官に改め、米国の軍事基地と軍人・軍属の安全を害しない範囲内において、政府組織の権限と住民の権利を徐々に拡張することを規定していたが、プライス法は、この大統領行政命令を議会の制定法によって追認し、同時に、沖縄に対する経済援助を法的に根拠づけたものであった。両者は、戦時国際法の下でつくられた法制を、住民の自治要求にも応えつつ修正を施したものといえる。

——おおよそ、このように分析しているのである<sup>(30-b)</sup>。そして、こうした沖縄占領法制の特質は、「法の雑居」とも呼ぶべきものだとされている。項を改めて述べることにしよう。

## 2 「法の雑居」

沖縄占領法制について「法の雑居」状態だと指摘する論者<sup>(31)</sup>は、次のようにいう。すなわち、「米軍の公布する布告・布令等の占領軍法令と旧日本法令、さらに住民の自治機構によって制定される法令とが、体系的に整備されないままに雑然として存在し、占領軍が必要と認めた場合は次々と布告や布令が公布

され、何が基本的な法であるか、十分に体系づけられず、かつ住民に対して十分に周知されないままに、法としておこなわれていた状態<sup>(31-a)</sup>が、そのように名付けられる。そして、そのことは、米軍の占領の性質が征服とは異なり、たんなる暫定的な事実上の支配とされるところからすれば、法が「雑居」の様相を呈するのはむしろ当然であって、この段階で従前と根本的に異なる体系の整備がおこなわれることのほうがかえって問題であろう、とされる<sup>(31-b)</sup>。

ここでもっとも関心を呼ぶのは、米軍占領下の沖縄において存続を認められた旧日本法令がいかなる性質を有していたか、であるが、一般論として、占領は暫定的な性格をもつものであり、占領軍の権力も戦争に付随して与えられる事実上の力である以上、被占領国の旧法令は占領によって事実上被占領国の「法律上の主権」から暫定的に切り離されるにすぎず、占領が終了すれば、旧法令と被占領国の主権との関係が復活することになる。そうであるならば、被占領国の主権から暫定的に切り離された法令が、ハーグ条規43条にもとづき占領軍によって存続を認められる場合、それは、被占領国法令としての資格において施行されるもの見るべきことになる。なぜなら、占領軍は、占領地域の現行法を、あくまでも被占領国法令としての資格において尊重する義務を負うと考えるのが順当だからである<sup>(31-c)</sup>。

以上のことは、米占領下の沖縄において存続を認められた旧日本法令についてもあてはまるから、それは日本法令としての性質を持続するものといえる。占領の終了によって日本の法律上の主権が占領軍の事実上の支配権にとってかわったとき、これらの法令は効力を持続するわけであるが、それは、そこに日本法令としての性質が残存しているからに他ならない。また、旧日本法令のうちで占領軍によって継続施行を認められなかったものについても同様であって、それらは、日本法令としての性質を持続したままで、その施行を暫定的に停止させられ、いわば仮眠状態にあるものとみられるのである。ニミッツ布告が、日本政府のすべての行政権と日本裁判所の司法権を停止すると述べて、反面、立法権の停止は規定せず、また日本法令を廃止すると言っていないのも、この事理をあらわしたものである。もし仮に、同布告が、法令を廃止すると定めたとしても、前述した占領というものの法的性質からするかぎり、実際の機

能の事実上の「停止」ないし「凍結」を意味するにすぎず、日本法としての存在そのものを完全に消し去ることはできないのである<sup>(31-4)</sup>、とこの論者が指摘しているのは、きわめて重要である。

——このような「法の雑居」状況は、琉球政府期に自治法令集を編んだ当局者も、同様に指摘するところである。すなわち、「終戦以来、琉球は国際法上特殊な地位にあり、その結果琉球における法体系は戦前のそれに比して極めて多岐に互っている。即ち米軍占領以来発せられた布告、布令、指令は勿論、日本の旧法、各群島政府の条例等、その体系は、新旧入り乱れ、相錯綜し、社会生活においてその基準たる法規を発見するのに甚だしく困難を感じ、且つ、躊躇する現状である。」<sup>(32)</sup>と。そして、これに注目し紹介した論者<sup>(33)</sup>は、さらに、「ここに訴えられているのは、『米軍占領以来発せられた布告、布令、指令』はもちろん、日本国憲法制定を含む戦後改革から疎外されたため『日本の旧法』まで錯綜してやまない、いわゆる『法の雑居』の深刻さである。」と述べている。本稿は、とりわけて日本国憲法がどのように位置づけられていたかに注目する。

### 3 日本国憲法との接点

これまでの叙述において、所々で点々と書き留めておいた日本国憲法関連事項を整理しておこう。沖縄諮詢会の時代には、前稿（本誌201号研究ノート拙稿）で論じたとおり、その審議等の中で憲法への言及は散発的なものにすぎず、沖縄側についても積極的な関心もたれていたことを確認することができなかった。しかし、それ以降、見落とすことのできないいくつかの動きがあった。気付いた限りであるが、次のごとくである。

① 沖縄民政府の時期に入り、1947年6月、選挙法の制定をめぐって、沖縄議会は、沖縄の選挙法制を、本土において戦後改革で誕生した日本国憲法の体系に含まれる新しい法制と合致したものにしようとする姿勢を見せる<sup>(34)</sup>。すなわち、軍政府からの諮問に対する答申において、候補者資格にかんし、日本の公職追放令に倣って、「軍国主義的経歴を有する者は、審査委員会を設けてこれを審査せしめること」とし、また、「地方自治体の構成及選挙運動、選



挙取締規定、日本の新市町村制に依り沖縄に適用するよう考慮を払われたし」と、日本の公職選挙法、地方自治法に即した立法を要望している。

ここでは直接には憲法に言及されていないが、公選法・地方自治法という憲法制度を構成する枢要な要素に関係する動きとして重視しておきたい。

② 1947年頃には、知事・議員の公選を求める議論が高揚するが、民主同盟は、「全沖縄にわたる知事・議員選挙促進請願署名運動を展開し、1万余名の署名簿を軍当局に提出した。それに対する軍政府の拒否回答が48年1月24日付の「琉球の政府について」であった<sup>(35)</sup>。

この文書の中には、「琉球列島にある今の政府の形について少しかん違いをしている人もあるので本当のところをはっきりさせたいと思う。／琉球列島の政府の形は『軍政府』であって、その筋に依って正式にちゃんとした文官による政府が出来上がるまではこの軍政府が琉球列島を治めているのであることをはっきり知ってもらわねばならぬ。……日本と琉球列島とは、事情が大へん違うこともはっきり知っていただきたいのである。／日本は独立国であって、戦争が終っても政府はそのまま残っていて、議員の選挙も許され、立法部も選ばれ、また憲法も作られたのである。／ところが琉球列島の将来の帰属はまだ決まっておらぬのでそれまで恒久的な「民政府」を設立することはできないということをとらねばならぬ。」といった叙述があった（／は原文では改行）。軍政府は、このような、沖縄にかんしてはその制定・運用を否定する文脈で憲法に言及していた。

③ 1949年5月、沖縄議会が免税の陳情に動いていた時期、民主同盟・人民党・社会党は各地で合同演説会を開いたが、その主張の中に、「琉球知事並びに議会を公選し速やかに憲法を制定せよ」とのスローガンがあった<sup>(36)</sup>。ここで制定すべしとする憲法は、もとより沖縄の憲法、沖縄県民の手により制定される基本法のことである。この3者のうち人民党を見れば、前月4月4日の拡大中央委員会で、此度の課税問題は沖縄民族対米軍政府の問題であり、「民族戦線」の結成が求められるとし、その文脈で「憲法議会の設置」を提案していた。同党は、それに先立つ48年8月22日にも、第2回大会で、「沖縄における基本法制定のための議会を速やかに設置せよ」と決議している<sup>(37)</sup>。



④ 1949年10月の沖縄民政議会の設置は、米軍の沖縄長期占領政策の一環としてなされたものであったが、それに向けて、軍政府は、前年の48年8月に、沖縄において「憲法制定会議」を設置し、「憲法」を沖縄側に作成させることを極東軍総司令部に要請していた<sup>(38)</sup>。総司令部はこれを拒絶するのであるが、この経過<sup>(39)</sup>は、疑いもなく重要である。沖縄側がこれにどのように対応したのか知りたいところであるが、現在、筆者は遺憾ながらこれを詳らかにせず、後の課題としたい。

⑤ 群島政府発足のための1950年8月4日の布令第22号「群島〔政府〕組織法」は、日本の地方自治法を参照したもので、その点で民主主義に適う性格をもつ。こうした日本の新法規を取り入れることは、琉球列島の人々が要求してきたところであった<sup>(40)</sup>。

⑥ 沖縄群島知事選挙は、1950年9月17日に実施されたが、その選挙戦において、人民党の候補者瀬長亀次郎は、憲法議会の開催を訴えた<sup>(41)</sup>。同党は、前月8月13日に、選挙に向かって第4回党大会をもち、「沖縄人民の基本法をつくる憲法議会の設置」を提案することを確認している<sup>(42)</sup>。この党の一貫したこうした主張については、その歴史的意味をより深く知りたいところである。

⑦ 沖縄群島議会は、沖縄群島教育基本条例、同学校教育条例、同教育委員会条例などを制定している。これら、とりわけ教育基本条例は、内容上は本土の教育基本法と同じであって<sup>(43)</sup>、憲法付属法令としての位置をもつものとして大いに注目される。なお、これについては、沖縄群島に先立って、1948年4月1日に宮古群島において、「宮古教育基本法」、「宮古学校教育法」が制定されていることが特筆されるべきである。憲法と直結するこれら諸法の制定の背景や意義については、後刻必ず、独立したテーマとして研究したいと思う<sup>(44)</sup>。

⑧ 沖縄群島議会はまた、1951年12月13日、「講和会議以降に於ける米国の琉球統治に対する要望について」と題する、日米両政府に宛てた16項目から成る陳情書を可決したが、その中で、(i) 国籍は日本人とし、日本国旗の掲揚を許可する、(ii) 全琉球統一政府を設置し、首長と議員は公選とし、最大限の自治を与える、としたその次に、(iii) 日本法規を最大限適用する、という項目を立てている。その後も、(iv) 琉球人に対する刑事裁判権を琉球の裁判

所に移管する、(v) 教育・文化にかんする制度と内容は日本と同様にし、1 府県として扱う、(vi) 日琉間の移住・旅行・進学・就学・就職の自由を認める、(vii) 戦災復旧と保障を日米両国が早急に実施する、(viii) 戦争罹災者の救済を日米両国がおこなう、(ix) 米国の経済援助を継続し、日本も援助をおこなう、(x) 軍労務賃金を引き上げる、(xi) 外貨と見返り資金を琉球政府に管理させる、(xii) 日本との交易は内国扱いとする、(xiii) 日本の対外条約・協定で琉球を日本の一部として扱う、(xiv) 海外移民を実施し日米両国が援助する、(xv) 恩給・年金・預貯金・保険金・国債等の債権および戦傷者・遺家族への援護金を支払う、(xvi) 軍用地料を支払う、と、ほとんどすべて日本国民としての扱いを求めるものであった<sup>(45)</sup>。そこからして、上記3項目が日本国憲法を含む、否それを最重要のものとした含意をもつものであることは明らかであろう。

⑨ 占領期沖縄の統治機構は、1952年の琉球政府をもって一応集大成を見るわけであるが、この琉球政府とて、それ自身の憲法をもつものではなかった。すでに紹介したことに加えて、琉球政府総務局渉外広報部文書課編『布告布令指令改廃総覧(1945年-1972年)』の「まえがき」における、「沖縄には、憲法またはこれにかわるべき民主的基本法がないばかりでなく、琉球列島米国民政府(USCAR)の発布する法令と琉球政府の制定する法令および旧日本法令とが混在して適用され、そのうえ施政権者の発する法令に優位性がおかれています。……これらの特殊法令の沿革に対する理解なくして、日本本土と異なった法制下の戦後沖縄のあゆみを知ることはできないと思います。」という叙述(同課課長照屋栄一執筆、1972年5月14日)<sup>(46)</sup>も、貴重である。

以上、占領期における沖縄側からの日本国憲法への接近ないしその撰取の姿勢を見出すべく、時間軸で、関連事項を取り出す作業をしたが、文字どおり、整理に終わった。それぞれの意味するところを、筆者には未知の史料を渉猟して明らかにしなければならず、本稿は、その出発点にすぎない。なお、これにかんする先学の貴重な仕事があり、それに若干ふれて、むすびにかえることにしたい。

## むすびにかえて

琉球政府時代における沖縄と日本国憲法との接点について、先行業績は、つぎの指摘をしている。——「『立法院』は、民立法制定作業を担うのであるが、日本から政治的に分断されているにしても、本来日本領土の一地域である沖縄において、この住民による民立法制定作業が、日本の新憲法以下の新しい諸法律の動向と、無関係ではありえなかった。『立法院』は、日本国憲法体系に対する沖縄からの接点であった。」<sup>(47)</sup>とするものである。

そして、この指摘を重視することを学界に対して促す論者<sup>(48)</sup>は、自ら、『琉球法令集（布告・布令・指令）』（1952年3月）や『琉球現行法規総覧』（1953年9月）の分析をとおして、「沖縄の分離占領が継続する中で『法の雑居』という問題に向かい合っていた当時の沖縄の姿を読み取ることができる」<sup>(48a)</sup>とし、「琉球立法院が残した『琉球法令集』の世界——、そこには、統治者アメリカ側の布告布令を日本国憲法を「参照」しながら「民立法化」する試みの歴史、戦後沖縄法が日米両国との関係のなかでいかに変容していったのかの歴史が記録されていた」<sup>(48b)</sup>とする。筆者には、これら法令集は未見であるが、今後検討にとりくみたい。

そして、琉球政府の時期において日本国憲法の適用可能性が明瞭な姿をとるようになった、裁判移送問題および「沖縄違憲訴訟」と位置づけられた2つの訴訟の考察に進みたいと思う。それらを次稿の課題として、ひとまず筆を置く。

## 註

- (1) さしあたり、川平成雄『沖縄 空白の一年 1945-1946』（吉川弘文館・2011年）の書名。
- (2) 参照、琉球銀行調査部編集『戦後沖縄経済史』（琉球銀行・1984年）3頁。
- (3) 以上、参照、上江州敏夫「解題」沖縄県沖縄史料編集所編集『沖縄県史料 戦後2 沖縄民政府記録1』（沖縄県教育委員会・1988年）5頁以下。

- (4) 参照, 同前9頁
- (5) 沖縄県議会議事務局編さん『沖縄県議会史』第2巻・通史編2(沖縄県議会・2013年)75頁。原文のままで引用した。
- (6) 参照, 同前77頁以下。
- (7) 参照, 同前81頁以下。
- (8) 掲出の「辞職理由書」も含め, 参照, 同前86頁以下。
- (9) 参照, 同前91頁以下。
- (10) 中野好夫編『戦後資料 沖縄』(日本評論社・1969年)4頁。
- (11) 参照, 『沖縄県議会史』第2巻(前掲註(5))53頁。
- (12) 宮里正玄『日米関係と沖縄』(岩波書店・2000年)32頁以下。
- (13) 参照, 『戦後資料 沖縄』(前掲註(10))755-756頁。
- (14) 参照, 『沖縄県議会史』第2巻(前掲註(5))53頁。
- (15) 沖縄大百科事典刊行事務局編集『沖縄大百科事典』下巻(沖縄タイムス社・1983年)969頁〔伊志嶺恵徹執筆〕。
- (16) 参照, 『沖縄大百科事典』(前掲註(15))上巻1010頁〔「群島議会」島袋 邦, 「群島政府」仲地 博各執筆〕。
- (17) 島袋 邦「住民の政治的動向」宮里正玄編『戦後沖縄の政治と法——1945-72年』(東京大学出版会・1975年)132頁。
- (18) 同前134頁。
- (19) 沖縄人民党史編集刊行委員会編集『沖縄人民党史』(同委員会・1985年)は, 人民党は「人民自治政府の樹立と沖縄人民の基本法をつくる憲法議会の設置を叫び, 「全琉球の統一政府と同じく議会の公選を旗じるしとして」きた, と述べている(84頁)。今後の考察の手がかりとしたい。
- (20) 参照, 『沖縄県議会史』第2巻(前掲註(5))103頁。
- (21) 同前。
- (22) 島袋・前掲註(17)134-135頁。
- (23) 参照, 『沖縄県議会史』第2巻(前掲註(5))99-100頁。
- (24) 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(17)338頁。
- (25) 来間泰男「琉球政府の性格——主として財政の視点から」沖縄法政研究所第44回研究会(2013年2月26日, 於沖縄国際大学)報告書7頁。
- (26) 島袋・前掲註(17)138頁。
- (27) 参照, 垣花・前掲註(24)338-344頁。
- (28) 垣花・前掲註(24)347頁。
- (29) 仲地 博「琉球政府から何を学ぶか」沖縄道州制懇話会編集『沖縄の「特例型」

## 占領期沖縄の統治機構の変遷

- 道州制の諸課題に関する調査研究——沖縄が発信する新しい道州制のかたちと沖縄州のすがた』(同懇話会・2010年3月31日)42頁以下。
- (30) 垣花・前掲註(24)。a-325～326頁, b-327～328頁。
- (31) 新城利彦「国際法と沖縄——軍事占領について」宮里編・前掲註(17)。a-314頁, b-314頁, c-315～316頁, d-316頁。
- (32) 比嘉秀平(行政主席)執筆の「琉球原稿法規総覧の刊行に寄せて」。この『総覧』は、1953年9月に刊行されたものである。小澤隆司「琉球政府立法院の立法活動——『平和条約第3条と沖縄』再考」法の科学42号(2011年)131頁より引用。
- (33) 小澤・前掲註(32)131-132頁。
- (34) 参照, 若尾典子『『占領体制』下の沖縄』法の科学3号(1975年)63頁。
- (35) 参照, 『沖縄県議会史』第2巻(前掲註(5))82頁。
- (36) 同前90頁。
- (37) 『沖縄人民党の歴史』(前掲註(19))。引用の順に70頁, 68頁。
- (38) 『沖縄県議会史』第2巻(前掲註(5))93頁。
- (39) 詳細については, 宮里・前掲註(12)32頁以下がきわめて有益である。
- (40) 若尾・前掲註(34)70頁, 同『『平和条約3条』と沖縄——『立法院』(1952-53年)の動きを中心として』法の科学6号(1978年)131頁。この前者の論文では, 奄美大島での市民大会の決議に「民主的諸法令の早急実施」が掲げられ, その法令の中に地方自治法が明記されていたことが指摘されている(70頁)。
- (41) 鳥袋・前掲註(17)133頁。
- (42) 『沖縄人民党の歴史』(前掲註(19))84頁。
- (43) 『沖縄県議会史』第2巻(前掲註(5))103頁。
- (44) これまでに筆者が知りえている文献として, 宮古島市史編さん委員会編『宮古島市史 第1巻 通史編——みやこの歴史』(宮古島市教育委員会・2012年)370頁以下。砂川恵敷伝刊行会編『砂川恵敷伝』(1985年)250頁以下〔与那覇寛長執筆〕。平良市史編さん委員会編『平良市史 第6巻 資料編4——戦後資料集成』〔平良市教育委員会・1985年〕。これら史料と大切な示唆をいただいた現地の先学の方々にお礼を申し上げます。
- (45) 『沖縄県議会史』第2巻(前掲註(5))114-115頁。
- (46) 参照, 小澤・前掲註(32)132-133頁。
- (47) 若尾・前掲註(40)〔法の科学6号〕128頁。
- (48) 小澤・前掲註(32)130頁以下。a-131頁, b-133頁。

## 【資料1】

政党ニ就テ（特別布告23号）

実施 1947年10月5回

沿革 1949年6月28日 米国軍政府特別布告第32号第1次改正

北緯30度以南南西諸島並ニ近海島嶼住民ニ告グ

琉球列島デ公明正大ナ選挙ヲ期スルタメ琉球ニ於ケル政党ノ政治活動ニ関スル諸規程ヲ發布スルノハ必要ト思ハレルノデ本官北緯30度以南南西諸島並ニ近海諸島嶼軍政府長官、米国陸軍准将フレデリック・エル・ハイデンハ茲ニ左ノ通り布告スル

### 第1条 定義

本布告ニ関スル総ユル場合ニ於テ「選挙」トハ総選挙、特別選挙、予備選挙ヲ含ム

「候補者」トハ政治的役職ヘノ選任ノタメノ選挙ニ当リソノ名前ヲ届ケ出タ個人ヲ云フ

「寄附」トハ、金銭若シクハ総テ価値アルモノノ贈与、寄附、予約、貸与、立替又ハ寄託ヲ含ミ

「費用」トハ、金銭若モシクハ総テ価値アルモノノ支払、分配、借用、立替、寄託又ハ贈与ヲ含ム

「政党」トハ、候補者ノ当選ニ影響ヲ及ボス或ハ及ボサントスル目的ヲ以テ寄附ヲ受ケ又ハ費用ヲ支出スル委員会、組合又ハ団体ヲ含ム

「人」トハ、個人、組合、法人及ビ其他ノ人、団体若シクハ集団ヲ含ム

### 第2条 政党ノ職責

琉球列島ニ於ケル琉球住民ノ政党ハ総テ

- a 政党ノ受ケタ寄附及ビ出費ノ詳細且ツ正確ナ計理ヲナシ各月15日ニ其前月分ノ写ヲ検証ノ上各民政府並ニ軍政府ニ提出スルコト
- b 政党役員並ニ実行委員ノ遺漏ナキ現行一覽表ヲ各民政府並ニ軍政府ノ本部ヘ提出スルコト
- c 政党ノ目的並ニ其ノ事業綱領ヲ明確ニ文書ニシテ各民政府並ニ軍政府ノ本

## 占領期沖縄の統治機構の変遷

部へ提出スルコト

- d ソノ支持スル全候補者ノ姓名ハ公表シ其旨文書ニヨリ各民政府並ニ軍政府ノ本部へ通知スルコト
- e 寄附、費用ノ計理報告書、政党役職員並ニ実行委員一覽表、政党ノ目的、事業綱領、及び候補者名ハ、提出ノ日ヨリ2年間ハ各民政府本部ノ公記録ノ一部トシテ全文ノ閲覧ニ供スルコト

### 第3条 政党ノ行動ノ制限

琉球ノ政党ハ其ノ役職員若シクハ党员ニヨリ

- a 琉球ニ対スル連合國ノ政策又ハ琉球若シクハ琉球住民ヘノ軍政府ノ政策ニ対シ敵意又ハ有害ナル或ハ此等ノ政策ヲ非難シ若シクハ軍政府ノ指令ニ於テ為ス各民政府ノ行動ヲ非難スル政治目的ヲ以テ演説ヲ為シ或ハ印刷物、手記物ノ流布ヲナサナイコト
- b 適用スベキ選挙法ノ罰則ガ發布セラレタ時コレヲ犯スコトヲ共謀シ、企図シ、教唆シ若シクハ勸告シ又ハ自ラコレヲ犯サナイコト
- c 候補者其ノ他人ヲ謗毀、中傷シナイコト
- d 軍政府ノ法律、布告、指令、命令又ハ規程等ノ違反ヲ懲罰シナイコト
- e 其ノ候補者ノ選挙ニ関シテ銀行又ハ団体カラノ寄附ヲ受ケ又ハ受託シナイコト
- f 投票ヲナシ又ハコレヲ控エ或ハ又候補者ノタメニ若シクハコレニ反対シテ投票スルヤウ何人ニ対シテモ贈賄ヲナシ或ハナスコトヲ申出ナイコトト

### 第4条 公ノ政治的会合

琉球住民ノ政党ハ政治運動推進ノタメ屋内外ヲ問ハズ公ノ会合、公ノ集会其ノ他ノ公ノ集合ヲナスコトガデキル

### 第5条 総則

本布告ノ如何ナル条項モ軍政府ノ法令、布告、指令、命令、規程等ノ制定、廃止又ハ改正ニ対シ平穩ニ請願スルコトヲ禁止スルモノト解シテハナラナイ又ハ琉球住民ノ公務員ノ適否ヲ公明ニ論議スルコトヲ禁ズルモノデハナイ

### 第6条 削除〔1949年6月軍政府特別布告32号〕

### 第7条 命令作成権

軍政府副長官ハ本布告ノ目的ヲ達成スルタメ必要ト見做サレル命令又ハ規程  
ヲ作成スルコトガデキル

#### 第8条 翻訳

本布告又ハ本官ノ権能ノ下ニ發布サレタ其ノ他ノ布告, 命令又ハ規程ノ英語原  
文トソノ翻訳文トノ間ニ矛盾ヤ曖昧ナ点ガ生ズル場合ハ英語原文ヲ本体トスル

#### 第9条 有効期日

本布告ハ1947年10月5日カラ実施スル

本1947年10月5日署名公布ス

琉球列島軍政府長官

米国陸軍司令長官

准将フレデリック・エル・ハイデン

所管

軍政府副長官

陸軍大佐 ウィリヤム・エイチ・クレイグ

改正文〔抄〕〔1949年6月28日米国軍政府特別布告第32号〕

#### 第3条 発効日

本布告は1949年7月5日正午を以って施行する。

(中野好夫編『戦後資料 沖縄』日本評論社・1969年)

### 【資料2】

琉球の政府について（1948年1月24日）

（軍政府では民政府官房発行の情報第1号に「琉球の政府について」と題して次のとおり発表した。）

琉球の政府について琉球列島にある今の政府の形について少しかん違いをしている人もあるので本当のところをはっきりさせたいと思う。

琉球列島の政府の形は「軍政府」であって、その筋に依って正式にちゃんとした文官による政府が出来上るまではこの軍政府が琉球列島を治めているのである



## 占領期沖縄の統治機構の変遷

ことをはっきり知ってもらわねばならぬ。

今度の政争はその必要から琉球列島を日本から引き離したのである。当時の琉球列島には一つのまとまった民政府と言うものがないところから軍政府は沖縄群島、北部琉球列島、宮古、八重山列島に仮の政府を作ることを引受けそのさし図をしたのである。

そこで軍政府の手でそれぞれ知事が任命され知事は軍政府のやり方、布告、それから指令などに従って各々自分の民政府がその管轄地域内の政治を立派にやって行くことについて軍政府副長官に対して直接に責任を負うことにしたのである。

だからこの布告、指令、命令などは軍政府から知事に対して出し、知事はそれを人民に伝えるのである。

そしてこれらの布告が正しく実行されるように取り計らうことが知事の務めなのである。

従ってまた、軍政府がそのやり方に基づいて出すこれらの命令は、とりも直さず軍政府の命令であって決して知事が勝手に出した命令ではないのである。

このことははっきりとわきまえてもらいたい。しかし知事も軍政府副長官の承認を受けて部長や、役人や、委員などを雇ったり、やめさせたりすることが出来るのである。

さて日本と琉球列島とは、事情が大へん違うこともはっきり知っていただきたいのである。

日本は独立国であって、戦争が終っても政府はそのまま残っていて、議員の選挙も許され、立法部も選ばれ、また憲法も作られたのである。

ところが琉球列島の将来の帰属はまだ決めておらぬのでそれまで恒久的な「民政府」を設立することはできないということをさとらねばならぬ。

その間軍政府は、なるだけ民主主義に則って下記の目的を達成するようにつとめる。

1. 損害を受けた財産やいろいろのものの復興。
2. 絶えず公衆衛生をよくすること。
3. 自分達で治めていくような団体（市町村のようなもの）を作ること。
4. 住民の利益を確保し、進んでは最高度の経済的独立もできるところまで住民を

- 援助していけるように商工農の開発, 即ち健全なる経済政策を打ち立てること。
5. 住民の才能や地方の事情に応じ, また上記の目的を早く達するような教育事業をつぎつぎやっていくこと。
  6. 民主的な警察をもっと発達させること。
  7. 安心のできるしっかりした銀行をつくること。
  8. 軍政府のやり方や, それが住民の暮らしに及んでくる結果を悪く言いふらさない限り言論, 出版の自由を許すこと。
  9. 宗教の自由を許すこと。

必要があって軍政府のやる政治は厳格であるがしかし正しいものである。厳格といってもこの度合は住民の行行動や態度如何と, それから喜んで軍政府に協力するか否かにかかっている。

さて, これはよく覚えておいてもらいたいことだが, 特に今の琉球列島のように外と切り離された所にあつては長期激戦の後の復興ということになると, 長い年月, 沢山の金や物や一人々々の働きのみならず, 皆の協力が必要である。

琉球は皆様の故郷である。その復興は大部分皆様の努力に俟つ外はない。

軍政府もできるだけ諸君を助けたい, しかしそれには何といつても住民一人一人のふだんの支援が絶対に必要だから, 命令や規則などをよく守り, 皆が協力して琉球列島の復興を早くするよう民政府並びに軍政府に協力し, これを援助することは皆様の義務であると信ず。(軍政府)

(琉球政府文教局編「琉球史料」第1集)

(前出・『戦後資料 沖縄』)

### 【資料3】

琉球列島における統治の主体 (軍13号) (1948年5月29日)

最近当軍政府の受理した質疑によれば, 琉球列島の人民の中には, 彼等が現にその下で生活している政府の形態並びに占領軍及び軍政府の権限に対し, 誤解している者がいることが明らかになった。この問題に関し, 軍政府は琉球列島の住

## 占領期沖縄の統治機構の変遷

民に対し正しい情報を知らしめたいと思う。

琉球列島の政府は「軍政府であり、この軍政府は、琉球列島の帰属が決定し、法的根拠に基く恒久的民政府が設立されるまで存続すると言うことを明瞭に諒解しなければならない。軍政府が琉球列島を統治する限りは恒久的の民主政府も、完全なるデモクラシーも確立することは出来ない。ただ琉球列島を統治するに際して、軍政府は実行し得る限りにおいて「民主主義の原則」を用いているのである。

軍政府は領域、その住民、並びに住民の所有している土地及び財産に対し、軍政を施行する上における最高の統治主体である。占領地を管理するに当り、軍政府は国際法及び国際慣習法に占領軍によって公布される政策並びに指令に則ってこれをなすのである。

国際法の諸規定は、軍政府による管理に対し権限を付与している。占領地において司令官は、その職責上立法、行政、司法に関する最高の権能を有するものであり、この権能は国際法、戦時公法及び戦時慣習法並びに上位の権能者の司令によってのみ制限されるものである。

一地域の軍事占領は、同占領地域に存した政府の権能を一時停止せしむるものであるから、かかる場合には国際法に基き、占領軍が当該地域の政府の権能を引受けると言うことになるのである。

軍政府の存在は、何も交戦中の占領にだけ限られるものでない。国際法によれば、敵国が領有しまたは占領していた地域に対し、軍事的必要に基いて軍政府を樹立することは許されている。

軍政府の3主要目的は下記の通りである。

1. 軍事行動に対する援助
2. 国策の推進
3. 国際法に基き占領軍に課せられた義務の遂行

軍政府により実施される管理の寛厳は地方民政府の官吏並びに占領地住民の協力の度合如何によって決まるものである。

軍政府による管理の存続期間は次の条項によって決せられる。

1. 軍事行動継続の必要性
2. 軍事基地として占領地域使用の必要性

3. 交戦中にあるものとしての当該地域の地位
4. 住民の協力の度合
5. 当該占領地域の将来の帰属に関する政策
6. その他の軍事的, 経済的, 社会的考慮

日本と琉球では状況を著しく異にする。日本は主権国家である上に、終戦当時においても日本人民に対し権能を揮うことの出来た完全な政府を有していた。これがために国民選挙が行なわれ、立法機関が選出され、憲法が採用されたのである。それですから日本政府は今でも、連合軍最高司令官の命には服さなければならないのである。

連合軍最高司令官は、日本政府が有効に行動することを肯じなかったり、失敗したりした場合は直接命令を発する権限を与えられているのである。

占領軍司令官は通常人民に対する命令や指令を既設の政府を通じて公布する。司令官が命令や指令を遂行するに必要な部庁への命令は、当該政府によってその行政機構を通して公布されるのである。

琉球の日本からの分離は戦争によって必要とされたのである。琉球には民側の政府がなかったので、軍政府がこれを引受け、沖縄群島、北部琉球、宮古列島並びに八重山列島に、それぞれの臨時政府の組織を命じたのである。

軍政府により、これらの各地域にそれぞれの知事が任命された。知事は民政府がその管轄地域内においてなすところのすべての行政機能の遂行に関し、軍政府副長官に対し直接の責任を負うものである。

軍司令官及び軍政府の政策、布告、指令並びに命令はすべて知事に対し発せられる。知事は人民に対し、その管轄下にある行政機構を通じて布告や指令を取次ぐ。従って、それらの布告や指令が正当に実行されているか否かを監督するのは知事の責任である。また、市町村長や、市町村議会議員にあっては、公布されたすべての命令や指令を遵奉し、また彼等を通じて発せられた命令や指令の実行に関して住民を指導監督するのをもまたその義務とされるところである。琉球列島における軍政府の主な努力の一つは、デモクラシーの線に沿って、自治団体を設立するという方向に向けられてきた。

数ヵ月前に選挙法並びに市町村制の草案起草が着手された。これらの法制を完

## 占領期沖縄の統治機構の変遷

成した上で市町村長並びに市町村議会議員の選挙が行なわれた。その結果選出された市町村長や市町村議会議員は当該地方の人民の多数によって選ばれた者達である。人民に対しよく奉仕し、その能力の最善を尽すことは彼等の義務である。更にまた、無条件に軍政府の布告、指令、命令を実行することもまた彼等の義務である。政治的信念の如何に拘わらず、また或人に対する個人的感情の如何に拘わらず、知事並びに責任ある臨時政府（これは軍政府の代行機関である）の命令を遂行することも彼等の義務である。この義務を果すか果さないかは、琉球列島において、民主的政治がより一層拡大されるか否かに多大な影響を及ぼすものとなるであろう。

琉球列島各臨時政府の知事並びに（琉球臨時政府の）立法機関の選挙は何時行なわれるかという質問をたびたび耳にする。

この線に沿ってなされる次の措置は、各臨時政府の立法機関の選挙ということになる。1948年の年末までにはこの選挙が行なわれるよう目下立案中である。同時に、右の立法機関を規定する法律の起草に関する手引も現に準備中である。

(1948年6月沖縄民政府知事官房発行「情報」)

(前出・『戦後資料 沖縄』)

### 【資料4】

対日講和七原則（1950年11月24日 国務省発表）

日本国との戦争状態を終結させるのにふさわしいものとして、合衆国政府が構想する種類の条約形式について、以下に簡単な、一般的声明を行う。この声明は、示唆および試案にすぎず、将来のいかなる草案の詳細な内容または字句についても、合衆国政府を拘束するものでないことを強調する。

この概要の研究が行われた後に、これについて精密な仕上げを行い、かつ一見しては不明な点を明確にする目的で一連の非公式討議が行われることを期待する。

合衆国は、戦争状態を終結させ、日本国の主権を回復しかつ日本国を自由国民の社会へ対等者として復帰させる日本国との条約を提案する。

特定の事項については、条約は次に示す原則を反映する。

(一)

当事国 日本国と戦争している国のすべてまたはいずれかであって、提案されかつ合意されることある基礎において講話したい意欲あるもの。

(二)

国際連合 日本の加盟は、考慮される。

(三)

領域 日本国は、(イ)朝鮮の独立を承諾し、(ロ)合衆国を施政権者とする琉球諸島および小笠原諸島の国際連合信託統治に同意し、かつ、(ハ)台湾、澎湖諸島、南樺太および千島列島の地位に関する連合王国、ソヴィエト連邦、中国および合衆国の将来の決定を受諾する。条約が効力を生じた後1年以上に決定がない場合には国際連合総会が決定する。中国における特殊権益は、放棄される。

(四)

安全保障 条約は、国際連合が効果的責任を負担するというような満足すべき、これに代る安全保障取決めが成立するまで、日本区域における国際的平和および安全の維持のために、日本国の施設と合衆国のおよびおそらくは他の軍隊との間に協力的責任が継続することを規定する。

(五)

政治上及び通商上の取決め 日本国は、麻薬および漁猟に関する多数国間条約に加入することに同意する。戦前の二国間条約は、相互の合意によって復活することができる。新しい通商条約が締結されるまで、日本国は、通常の例外を留保して、最恵国待遇を与える。

(六)

請求権 すべての当事国は、1945年9月2日より前の戦争行為から生じた請求権を放棄する。ただし、(イ)連合国が一般にその地域内に日本財産を保有する場合、および(ロ)日本国が連合国財産を返還し、または原状で返還できないとき、喪失価値の協定された割合を補償するために円を提供する場合を除く。

(七)

紛争 請求権に関する係争は、国際司法裁判所々長が設ける特別中立裁判所で

## 占領期沖縄の統治機構の変遷

解決される。他の紛争は、外交的解決または国際司法裁判所のいずれかに付託される。

(毎日新聞社編「対日平和条約」〔前出・『戦後資料 沖縄』による〕)

### 【資料5】

法令の解釈について（1951年6月14日）

琉球列島米国民政府，沖縄民政官府，1951年6月14日

米民政官府 副官軍務団大尉 ルイス・P・オーア

沖縄群島議会議長殿

1. 1952年6月14日沖縄民政官府主席民政官に依って会合が開かれたがその時、民政府法令について疑義の点があげられたからこれに答える。
2. 下記の事項を御参考までに御知らせするから御指導願いたい。

〔法規の解釈〕

#### 1. 布告

布告は民政副長官が署名公布し、占領政策の最も重要なものに関し発布する。布告を廃止、修正もしくは代替し得るのは、後に発布する同一種類の法規のみである。布告には形態別に一連番号を付す。

現在一般的に一連番号を付してあるものは、特別布告と称す。但し、1945年に制定した米国海軍布告と称する諸布告は、特に廃止しない限り、現在なお、その効力を有す。

#### 2. 布令

布令は全琉球人若しくは一部琉球人に効力を有する立法的性格を帯びた規定からなり、次の如き題目は、概して立法的機能を必要とす。

1. 人民，政府若しくは他の機関に対する立法，司法，行政権の創設，賦与
2. 刑罰規定の制定
3. 税法の制定
4. 現行制定法の改廃



5. 布令は、民政副長官が署名し公布す。現在琉球列島において法規に署名し、公布する権限は副長官のみに委任されている。布令には一連番号を付す。

### 3. 民政府指令

民政府指令は、民政副長官が（琉球政府行政主席）に発布し、主席もしくは（琉球列島）内の各機関並びに個人の行為を指示する立法的性格を有しない行政命令である。民政府指令は、概して、布告に定められた非立法的規定を補足する行政規定である。指令は、全琉球に適用することがしばしばあるが、地域的事情または特殊の慣行が認定されると、かかる条件、慣行等に対する詳細な適用は、民政府の下級機関もしくは各群島の（民政官府）に委任することが出来る。民政府指令の発布権は副長官に委任されている。

指令には毎年新しく一連番号を付す。

### 4. 命令

命令は布告若しくは指令に付随し、布令或いは指令の広範に亘る規定の限度において、特殊手続、制限、人事、事件若しくは活動に係るものを規律す。命令は次の如く厳密に限定す。

1. 一地方の周有事情により必要と判断する補足的事項
2. 副長官に照会し、認可を得る余裕のない緊急事項

この種の指示を緊急命令と称す。命令は（民政府民政官）が（各群島政府）に公布し、その写しは、総て直ちに民政副長官の下に送付す。

命令には、その発布（民政官府）が毎年新しく一連番号を付す。

民政副長官の権限により、琉球列島住民に責任、義務、特権、権利を賦与するには、前記1、2、3、4以外に、民政府もしくは（民政官）は、如何なる公式指示も発布することができない。

本条項は（琉球政府）職員に対し、機構の内部規定や情報のため、覚書、回覧、文書、価格標準表、特別運用手続その他占領命令に関し、正当なる機能をいささかもさまたげるものではない。

（前出・『戦後資料 沖繩』）

（2014年12月5日 脱稿）