〈研究ノート〉

復帰後の沖縄と日本国憲法

――第1章・第8章における齟齬――

小　林　　武

目　　次

はしがき
Ⅰ　若干の整理：復帰後44年間の時期区分と日本国憲法における沖縄への視点の欠落
　1　復帰後44年間の時期区分
　2　日本国憲法における沖縄への視点の欠落
Ⅱ　沖縄と天皇制
　1　沖縄民衆にとっての象徴天皇制
　　(1) 憲法第1章と沖縄
　　(2) 天皇を知らなかった「辺境の民」の皇民化
　2　沖縄をめぐる昭和天皇の戦争責任と戦後責任
Ⅲ　沖縄における地方自治
　1　復帰による沖縄行政機構の改編と日本国憲法
　　(1) 沖縄開発庁・沖縄総合事務局体制と地方自治侵害
　　(2) 米占領下での民衆の努力の成果の抹消
　2　日本国憲法第8章制定過程と沖縄への視点
むすびにかえて

はしがき

筆者はこれまでの作業において，「沖縄憲法史」という5文字を据えて沖縄の「国制」の展開を，まず戦後（沖縄戦後）の占領最初期を起点にして垣間見てきたが，前稿（本誌208号拙稿「沖縄への施政権返還と日本国憲法」）で，27年に及んだ米軍占領時代についての叙述をひとまず終えたので，

本号では1972年の施政権返還＝「復帰」以降を対象とすることになる。

復帰は，主権の回復（問題含みの言い回しをあえてすれば，潜在主権から顕在主権への移行）を意味するから，その時点が憲法史の画期点となったことはいうまでもない。日本国憲法が遂に沖縄に適用を見たのであり，その運用について分析し評価を試みることが本研究の課題となる。しかしながら，沖縄における憲法の歩みの実態は，まったくもって平坦なものではない。当然のことながら，四半世紀を超えて憲法を剥奪されてきた歴史が，復帰後の沖縄における憲法現象を規定している。復帰後の「沖縄憲法史」を論じようとするとき，改めてその視点を明確にしておくことが必要であると思われる。

筆者の拙い研究では，「憲法」史の対象を憲法規範にとどめず，憲法制度・憲法関係を包摂した憲法現象としていることを前提に，国家統治の枠組み（「国制」〔Verfassung〕の語をその意味で用いている）に焦点を合わせることにしたい。人権史が重視されるべきことは，憲法が人権保障をこそその存在意義としているところから言うまでもないが，叙述の順序として，本稿の軸は国制史の展開に置き，次稿以降で，人権状況の推移を国制の時期区分に合わせる形で扱いたいと思う。沖縄の場合，その国制史は，明治憲法期――本研究では未だ着手していないが――においては，とくに勅令による地方官制と地方団体法をめぐる中央政府と沖縄の関係が注目され，戦後は占領体制と復帰後それを受け継いだ安保体制が，善くも悪しくも実態として国制の基軸をなしてきており，米国および日米両政府と沖縄との関係が論じられるべき課題となる。

そこで，本稿では，まず，復帰後今日までの44年間の時期区分を試みておいたうえで，沖縄の統治機構と日本国憲法との関係をとりあげる。その際，明治憲法の改正＝日本国憲法の制定の審議が沖縄からの代表を排除した帝国議会において進められ，その結果，日本国憲法は不可避的に沖縄への視点を欠落させたものとなったことを看過するわけにはいかない。日

本国憲法の価値を大切に思うからこそ，なおさらである。そのことによる，いわば憲法と沖縄との齟齬が生じており，それがとりわけ如実に現れているのは第1章および第8章，すなわち天皇制と地方自治にかんする規範であると思われる。本論に先立ち，それらの前提的な問題を整理しておくことから始めよう。

Ⅰ　若干の整理：復帰後44年間の時期区分と日本国憲法における沖縄への視点の欠落

1　復帰後44年間の時期区分

時期区分という作業は，歴史的事象ないしその経過をいかに評価するかという書き手の姿勢によって定まるものである。筆者は，沖縄の復帰後44年の憲法史を，実態として国制の基軸を成す安保体制の変遷とそれに対する民衆の抵抗また創造の運動という角度から描こうとする者であり，時期区分も，それに即してとらえている。

復帰後の沖縄史を扱ったいくつかの書物を――網羅的にではないのであるが――取り上げて，それぞれにおける時期区分の仕方を見ると，意外に無難な，あえて言えば形式的な区切りをしていることに気付く。最新の業績に数えられるもの(1)では，1972年～78年 / 78年～84年 / 84年～98年 / 98年～ という4期区分がなされている。これは，その前年に出された書物(2)における区分と実質的に全く同一であり，2著とも，復帰後の沖縄県政の担い手としての知事の交代を標識にして区分をおこなっているから，「第1期革新県政」，「第1期保守県政」，「第2期革新県政」そして「第2期保守県政」，の4期区分に落ち着く。もとより，県政の担い手次第で沖縄県の政治・社会状況に顕著な変化が見られるから，こうした区分方法も有益ではある。さらに，その2年前の編著(3)は，10年毎，つまり復帰以降の70年代，80年代，90年代，21世紀に入って以降，に分けて，各執筆者が

その年代の特徴を見出そうとする形になっている。これは，むしろ，同著が時期区分という方法を採らなかったことを意味していよう。

これらにひきかえ，2005年に，1996年の初版を新版に改めた書物[(4)]の場合は，安保体制の推移を基本的な標識にして時期区分をしている。すなわち，沖縄返還～1978年新ガイドライン・思いやり予算の開始。地籍明確化法制定・保守県政の成立・基地被害続発等の70年代末～95年9月4日少女暴行事件。95年秋の日米安保再定義～それに対抗する沖縄側からの安保見直しの抵抗。そして，2005年米軍再編協議（「日米同盟 未来のための変革と再編」）以降，日米安保体制はまた新しい時期に入った，と把握するのである。

筆者は，これまでのところ時期区分についてのまとまった作業をしたことはない。ただ，1989年に，先行業績[(5)]を参考にしつつ，1995年の少女暴行事件以降，沖縄闘争は第3次の段階に入り，それが執筆当時に及んでいる，と述べたことがある[(6)]。「第3次」とは，米軍支配，とくに土地強奪に対する県民の総反撃としての「島ぐるみ」闘争を頂点とする50年代後半の「第1次」，祖国復帰のための結束を示した60年代から70年代にかけての「第2次」を継ぐものとしての位置づけである。それから20年を経，その間の県民の抵抗をこのようなつながりで考えるとすれば，今日の状況は，十分に「第4次」といえる実質を備えているものと思われる。つまり，やはり，時期区分の基軸は，返還後については，安保体制とそれに対する沖縄民衆の対応に置かれるべきであると考えている。そこで，安保体制の変遷を次のように要約しておきたい。

安保条約は，そもそも日本国憲法の平和主義条項に反していて，その存在が許されないものであるが，アメリカが日本をアジア太平洋地域における軍事的拠点として自らの意のままに用いようとすることに対しては，それに一定の法的制約を課すものだといえる。そのためアメリカは，条約締結以降，たえず，国際情勢の変化を背景にした世界戦略に応じて，安保条

約のもつ意味を拡大して，日本にアメリカへの軍事的コミットメントを強めることを求めてきた。その際，日米政府は，安保条約の再改定という正式な手順を履まず，数々の密約を含む合意文書を交わし，それにもとづいて個別法を累積していくという方法を採った。このような，解釈による安保条約の実質的な改定（いわば「解釈改安保」）をとおして，条約上の制約は後退し，日本の軍事的な対米バックアップは時を逐って強化されていったのである。

沖縄復帰以降の時期で見れば，1976年から協議を始めた「日米防衛協力のための指針」（日米ガイドライン）が1978年に合意され，「日米有事」に際して，まずは自衛隊が日本の領域および周辺海空域で対処し，米軍がそれを支援するという役割分担を定め，その前提として，平素から情報交換・共同作戦計画の研究・共同軍事演習などを実施することが謳われた。これにより，「自衛」の範囲が日本の領域から周辺海空域へと拡張されるとともに，自衛隊の役割も拡大され，米軍との一体的運用をさらに強めることとなった(7)。

1990年代初めに，ソ連側の体制の崩壊によって「冷戦」は終結した。そこで，本来ならアメリカ側の軍事ブロックも解消して，軍隊のない世界へと進む環境が整ったはずであるが，逆にアメリカは世界各国に対する一元的な軍事的支配の姿勢を顕著にし，わが国政府も，アメリカに追随する態度を一層強めた。90年初頭の湾岸戦争を契機として，同年から翌91年にかけて，政府は，自衛隊の海外派遣を中心とする軍事的「国際貢献」の提案と実践を矢継ぎ早におこなった。「国連平和協力法案」の国会提出（廃案），多国籍軍への90億ドル支出，避難民救出を目的とする自衛隊派遣のための特別政令の制定，機雷除去を目的とする自衛隊掃海艇の派遣などを経て，ついに92年に国連平和維持活動（PKO法）が制定された。それにもとづいてカンボジアに派遣されて以降，自衛隊のPKO活動は日常化した（さらにPKO法制定当時には凍結されていたPKF〔国連平和維持軍〕への参加も，2001

年にそれを可能にする法改正がなされた)。

こうした展開を背景に，90年代後半，日米安保体制の変質･強化（グローバル化）がもたらされた。すなわち，1996年4月に，橋本首相とクリントン米国大統領により「日米安保共同宣言」が発表され，安保「再定義」がなされた。それにもとづいて，1978年のガイドラインの見直しの協議が始まり，97年9月に「新ガイドライン」が日米両政府間で合意された（これは，その後2005年に，米軍「再編」をもたらした)。そして，新ガイドラインを実施するための関連立法として，1999年5月に「周辺事態法」などが制定された。これは，米軍が地理的制限のない「周辺」において戦争行動をする場合，自衛隊は武器・弾薬を含む物品・人員の輸送など「後方支援」活動（兵站活動のことである）をおこない，さらには地方自治体と民間まで協力を余儀なくされた態勢であり，こうした法制は，わが国が，これまでの安保の枠組みをも逸脱して，「戦争をする国」へと転換したことを告げている。

2011年9月1日にアメリカで発生した「同時多発テロ」への対応として，同年11月，「テロ対策特別措置法」が2年間の時限立法として制定された。それは，テロの撲滅のために国連等がおこなう軍事的活動を「後方支援」する目的で自衛隊を派遣することを可能にしたが，派遣地域・支援態様・武器使用要件などにかんしてPKO協力法や周辺事態法による派遣の場合より制限を緩和しており，政府が従来説明してきた海外出動の許容範囲をも超えるものである。実際に，その前月10月8日から開始されていたアメリカによる対アフガニスタン報復戦争に，自衛隊が同法にもとづいてインド洋・アラビア海・ペルシャ湾に派遣され，米軍のための「後方支援」活動をおこなった。

このような軍事化の流れのひとつの帰着点として，2003年6月6日，「有事法制」が成立した。すなわち，武力攻撃事態法，自衛隊法改正および安全保障会議設置法改正の「有事関連3法」である。これにより，わが国へ

の武力攻撃が発生した事態あるいはそれが予測される事態を政府が認定して対処方針を立て，自衛隊の出撃，自治体・民間企業および国民の動員という戦時体制を敷くことになる。つまりは，「有事」とは「戦争事態」のことであり，「有事法制」の本質は「戦時法制」にほかならない。こうした法制が，徹底した平和主義原則を採り，それゆえに有事法制の根拠となる国家緊急権を排除した日本国憲法と相容れないことは明白である。これが制定された翌月7月26日，米軍のイラク占領を支援するために自衛隊を参加させる「イラク特別措置法」が成立した。そして，翌年04年1月に，外国の戦地に自衛隊が初めて派遣されるに至った（それを違憲としたのが，2008年4月17日の名古屋高裁判決である）。この年04年6月14日に，「有事関係7法」が前年の「3法」を具体化するものとして制定された。国民保護法・特定公共施設等利用法・米軍支援法・外国軍用品等海上輸送規制法・捕虜取扱法・国際人道法違反処罰法・改正自衛隊法の7法であり，同時に関連3条約が国会承認されている。

2005年2月19日，日米安保協議委員会が，米軍「再編」（transformation. その実態に即して「質的改造」,「形質転換」とも訳されている）協議をおこない，安保体制を一層強化する方向を明示した。そして，翌06年には，防衛庁を「省」に昇格させる防衛庁設置法改正とともに，自衛隊法改正（12月15日）で，自衛隊の海外派遣を本来任務化した。すなわち，国連緊急援助活動，国際平和維持活動（PKO），周辺事態法にもとづく「後方支援」，テロ特措法に基づく活動およびイラク特措法にもとづく活動などを，自衛隊法第8章「雑則」中の100条等において「～できる」とされていた「余業」から，自衛隊の存立目的である第6条の「本業」へ格上げして，これらの任務を「国際平和協力活動等」として括ったのである。

2010年代に入って，日米安保は名実ともに「日米同盟」へと転化した姿を見せる。10年8月27日の安保防衛懇（「新たな時代の安全保障と防衛力に関する懇談会」。首相の諮問機関）の報告書「新たな時代における日米の

安全保障と防衛力の将来構想」は，集団的自衛権行使禁止・武器輸出3原則・武器使用制約などを「見直し」，また，専守防衛・基盤的防衛力構想・非核3原則でアメリカを縛るのは「賢明でない」とした。

さらに，同年12月17日に政府が閣議決定した「防衛計画大綱」は，武器開発・生産の変化に対応する方策を検討し，防衛力の存在自体による抑止効果を重視した「基盤的防衛力」に代えて，アジア太平洋地域の活動を能動的におこなうことのできる「動的防衛力」の考え方を採った。そこでは，北朝鮮・中国の「脅威」が強調され，「西南地域」の重視，「離島」防衛に力点が置かれている。そして，2012年12月26日，自民党は民主党からの政権奪回を果たして第2次安倍内閣が成立するが，それに先立つ同年4月27日，自民党「日本国憲法改正草案」を発表し，これが今日改憲の実現を目指す同党の基本的な提案だとされている。

翌2013年には，第1次安倍内閣時につくられていた安保法制懇（「安全保障の法的基盤の再構築に関する懇談会」。2007年5月設置）が再開された（2月4日）。また，特定秘密保護法の制定（12月6日），さらに，国家安全保障戦略と防衛計画の大綱の改定が閣議決定されている（12月17日）。そして，2014年7月1日，集団的自衛権の行使容認を閣議決定し，それを軸にした「安全保障」法制の関連11法案が翌15年5月15日に国会に上程されるのであるが，政府は，それを先取りする形でアメリカとの間で，4月27日に，安保関連法案の実質的な内容の実現を対米約束している。そして，安保関連法は，審議を尽くさないまま，国民過半の反対を押し切って，9月19日の「成立」に至ったのである。この，2013年以降の経過は，きわめて重要な意味をもつものと考えられるので，後日の拙稿でとり上げたいと思う。

──以上のような流れが沖縄の情勢を基本的に規定してきたといえる。その具体的な姿についての検討については後の稿の課題とするが，いずれにせよ，辺野古新基地建設の問題は，沖縄情勢に新しい時期を画すものであることは確かであると思われる。

このようにして，沖縄返還以降の時代についての筆者の時期区分は，さしあたり，第1期：1972年から日米ガイドライン合意の87年まで，第2期：87年から日米安保共同宣言の96年（沖縄における95年米兵少女暴行事件を引きがねとした反基地運動の高揚が重要因）まで，第3期：96年から日米安保協議委員会による米軍「再編」協議の2005年まで，第4期：2005年以降の時期であるが，とくに辺野古新基地建設をめぐる日米両政府の政策と沖縄民衆の対応を重視する。――とりあえず，このような区分についての考え方を，以下の叙述でも念頭に置くこととしたい。

2　日本国憲法における沖縄への視点の欠落

沖縄の日本復帰は，人々の願いにおいては，日本国憲法の下への復帰にほかならなかった(8)。この1972年の願望は，ひとつは，現実の日本政府が憲法へのリスペクトに欠け，あまつさえその廃棄・改正を企図し続けている政党の政権であることにより，もうひとつは，最高法規であるべき憲法の上に，あろうことか安保条約が君臨する体制がつくられ，それが復帰後の沖縄にも及んできたことによって，二重に裏切られた。もとより，沖縄の人々は，その事態への認識を有しつつ憲法の下への復帰を選択したのであり，それは，憲法のもつ，とりわけて恒久平和主義と基本的人権の保障の普遍的性格に信頼して，これを選択したといえる。

ただ，憲法と沖縄の関係を考えるとき，日本国憲法自身に沖縄への視点が十分ではないことを看過してはならない。それには，何より日本国憲法の制定（大日本国憲法の改正）を審議する帝国議会衆議院に，沖縄からの代表選出が認められなかったこと(9)が決定的な原因となっているのであるが，それにとどまらず，沖縄からの代表不在のままで憲法審議をおこなった第90回帝国議会において，他の議員からも憲法制定にかかわって沖縄を論じた発言はまったく見られなかったことも重大である(10)。こうしたことから，制定された日本国憲法が沖縄の歴史と民衆の声を十分には汲ん

だものとならなかったとしても不思議ではない。

もとより，日本国憲法は，とりわけ，前文において「政府の行為によって再び戦争の惨禍が起ることのないやう決意し，」「恒久の平和を念願」して，「全世界の国民が，ひとしく恐怖と欠乏から免かれ，平和のうちに生存する権利を有する」ことを確認した上で，9条の非武装平和主義の規範を定めたこと，そしてそれと一体のものとして個人の尊厳にもとづく基本的人権の保障を宣言したことは，生命破壊の極致としての沖縄戦を経験し，人間の尊厳を蝕み続ける米軍支配の重圧を強いられてきた沖縄の現状に終止符を打ち，人々の幸福な未来を指し示す力をもつものであった。日本国憲法の備えるこの普遍性のゆえに，人々はこれを歓迎し，その下への復帰を渇望したのである。しかし，同時に，日本国憲法典の中には，沖縄の歴史と現状，また民衆の願望と齟齬するものが見い出されるように筆者には思われる。そして，それは若干の瑕瑾というにとどまらない，相当に重大なものなのではあるまいか。

まず，憲法論議は，議会の場面に限るならば，1946年6月20日に始まる。そして，憲法は，同年11月3日に公布され，翌47年5月3日に施行となったわけであるが，その間沖縄は，奄美大島などとともに米軍による占領統治下にあり，日本の統治権は完全に排除されていた。それにもかかわらず，日本国憲法にはこのことへの言及がなく，98条2項で「日本国が締結した条約及び確立された国際法規は，これを誠実に遵守することを必要とする。」と定めた際にも，何等の留保も設けていない。当時沖縄等が置かれていた状況の打開は，「自国の主権を維持」（前文）するための第一課題でなければならなかったはずである。それにもかかわらず，日本国憲法上は，これが文字どおり等閑視されていたのである。

もっとも，憲法審議の当時，本土も連合国軍（実質は米軍単独）の占領下にあり，ことは沖縄に限ったものではない，との説明がなされるかもしれない。しかし，本土の場合，間接占領であって，帝国憲法，そして引き

続いて日本国憲法とその体系下の法令が，GHQの権力の下においてではあるが，適用されており，そして，早晩おこなわれる講和によって独立を回復した後の統治に実質的にそのまま継受されることが見込まれていたのであるから，事情はまったく異なる。結局，日本国憲法の制定は，沖縄等を視野の外に置いてなされたものと言うほかないのである。

そして，日本国憲法と沖縄との不具合は，天皇（制）と地方自治に強く現れていると筆者は考えている。すなわち，第1章と第8章であるが，いずれも，――それぞれで事情は異なるが――近代憲法としての普遍性に欠ける点で共通している。この点は，天皇制の場合には，世襲を基軸にした前近代的君主制の要素を近代的日本国憲法が自ら残したものであるところから直ちに了解されるが，地方自治については，若干の注釈が必要とされよう。概括的にいえば，近代国家においては，地方自治の原理は，人権保障・権力分立・議会主義などの諸原理が普遍性をもつ，各国憲法に基本的に共通するものであったのに比べて，多様であるがゆえに一般理論化することの困難な，不安定な存在であった。すなわち，近代各国の採っていた地方自治の制度ないし思想は，区々であり，あまつさえ対立的でさえあって，ア・プリオリに団体自治・住民自治の2つの要素を含むというものではない。

あえて類型化するなら，イギリスの地方自治は，一定の時期には住民自治ないし人民自治をその本質的要素としていたといえるが，フランスの場合，人民主権的な地方自治論の主張を伴いつつも，中央政府を優越させて固有の地方自治権を否定する制度が主流であり，ドイツの外見的立憲主義の制度では，団体自治のみを，しかも穏やかな意味に限って語りうる状態であった，と見るべきであろう。したがって，地方自治の原理は，それを法律によっても奪うことのできない憲法原理と見ることはできず，またそれゆえに，地方自治権保障規定が必ず憲法典に現われるわけではなかったのである。それが，近代社会から現代社会への展開，それに対応する国家の変貌，また近代立憲主義の現代的変容をとおして，立憲主義憲法に共通

の原理となっていく，といえる。日本国憲法第8章の制定にかんしても十分留意しておきたい点である。

この2つの分野について，日本国憲法の規範と沖縄における憲法現実との齟齬は，相当に大きい。以下，まず，天皇制にかんして論じ，ついで，地方自治にかんして，復帰後の行政機構全般を概観したうえで検討することにしたい。

Ⅱ　沖縄と天皇制

1　沖縄民衆にとっての象徴天皇制

(1) 憲法第1章と沖縄

今日の象徴天皇制は,本来（その本質においては）規範上の構築物である。日本国憲法の制定によって帝国憲法の天皇主権原理は否定され，国民主権原理へと転換した。それは，ポツダム宣言の受諾をめぐっても，また新憲法制定に際しても,当時の公権力担当者たちがその護持に固執していた「国体」が変革されたことをも意味した。その上で，日本国憲法において天皇制の一形態としての象徴天皇制が設置されることになった。象徴天皇制という形態であれ，それは，世襲を基本的属性とする君主制の特殊類型であるから，本来それは国民主権と原理的に相容れないものであるが，憲法制定過程における民主化の不徹底が主要な要因となって，この不調和な要素が憲法の中に居残ることとなったのである。それに加えて，「天皇」という名称も帝国憲法時代と変わらず，またその地位に就いたのも同一人物であった。

しかし，それにもかかわらず，現憲法下の象徴天皇制は，旧憲法期の天皇主権の制度とは原理的に異なり，国民主権を侵害しない限りで存在しうるものとして，国民の総意にもとづき日本国憲法によって新たに創出された制度にほかならない。すなわち，主権の所在という憲法の最も根本的な原理の転換の意味を見失うことなく，象徴天皇制を旧憲法期の天皇制とは

遮断して，日本国憲法によって創設された一制度として理解することが正しいといえよう。

同時に，象徴天皇制ないし象徴天皇には，歴史上形成されてきた不文の慣行や，また人々の意識がまとわりついており，そして，法規範自身も皇位継承者を男系男子とする皇室典範のように，帝国憲法時代からの断絶を果たしていない。そうした中で，日本国憲法の定めたところの，天皇の地位を象徴としての役割以外の役割をもたないものとし（1条），その権限については国政権能を否定して，国事にかんする限定列挙した行為のみを内閣の助言と承認の下で許し（3,4,6,7条），しかも憲法尊重擁護の義務を課す（99条）という厳格な枠組みは，常に挑戦を受けている（今般2016年夏に公になった「生前退位」問題も，こうした文脈で考えたい）。

そして，祖国復帰にともなう沖縄への日本国憲法の適用は，沖縄もこのような天皇制を引き受けることを意味する。沖縄は，その論議に加わることなく成立した制度を受容させられたのである。象徴天皇制構想は米側から出されたものであるが，それは沖縄を軍事支配する構想と不可分のものであった，との指摘がなされている[11]。「象徴天皇・第9条・沖縄の軍事支配は，まさに三位一体の関係にあったのであって，沖縄の視点を欠落させた憲法論議は，重大な陥穽に陥っているといわざるをえない[12]」とするものが一例である。同感しうる重要な指摘ではある。もっとも，論者が，「そこに『平和』憲法の虚構があった[13]」と言うとき，日本国憲法の非武装平和主義こそ沖縄から米軍基地をなくす最大の根拠であり，またその力を発揮しつづけていることを同時に強調しておかねばなるまい。

(2) 天皇を知らなかった「辺境の民」の皇民化

沖縄の人々は，1879年の琉球処分によって日本国家に組み込まれたその時まで，「天皇を知らない辺境の民[14]」であった。すなわち，沖縄では，前近代では，人々は天皇という存在が影を落とさない精神世界に生きてお

り，近代になって，天皇・天皇制との接合が図られ，かつ強行されて皇民化が急速に進められ，とくに沖縄戦での悲惨を招いたのである[15]。

一例であるが[16]，琉球処分の年から17年後に刊行された『大日本教育会雑誌』中の一論文には，「沖縄県に於ては人民一般に日本帝国臣民たるの思想に乏しく，したがって忠君愛国の精神に欠くるところあり。…今日既に教育を受けたる，小学生徒は元より例外なれども，彼らの父兄に至りては，天皇陛下，日本帝国なる語さえ弁知せざるものあり。」と述べるものがあったという。明治政府は沖縄に対して，とくに児童を対象とした皇民化教育の推進を図った。日の丸と「御真影」が1873年に琉球藩に，学校には，1887年沖縄県師範学校に，1889年首里中学校に，同年12月那覇・首里の各校にそれぞれ「下賜」されている。この「御真影」と教育勅語は，天皇を知らないといわれていた辺境の民を，学校儀式をとおして短期間に皇民へと変身させる巨大な役割を果たした。

こうして，学校（そして軍）による「忠君愛国」の精神にもとづく教育が，沖縄でも国家主義・軍国主義の風潮を急速に強めた。1911年の河上肇講演事件（舌禍事件）は，その一端をよく物語っている。この年，沖縄の地割制度調査のために来県した，当時京都帝国大学助教授の河上が，県教育会の要請による「新時代来る」と題した講演で，沖縄人は歴史・文化の独自性から忠君愛国の思想は幾分乏しいが，それは世界においてもっとも愛国心の旺盛な日本において悲しむべきことではなく，むしろ時代を刷新する偉人は国家的結合の希薄なところより生ずるから，沖縄の将来に期待したい旨述べたところ，きわめて示唆的で妥当なはずのこの発言に対して，皇国臣民を標榜していた沖縄の指導的立場にあった人達は強く反発し，『琉球新報』なども，忠君愛国の精神を抱く沖縄県民を侮辱するものだとして非難した。他方，少数ではあったが，伊波月城，山城翠香など新思想に目覚めつつあった青年たちが河上を擁護し，『沖縄毎日新聞』などで論戦を展開したが，世論の支持を得るまでには至らなかった[17]。ここにも示さ

れた皇民化教育の「成果」は，とりわけて沖縄戦においては，「御国」，つまりは天皇のために生命を捧げることを人々に命じ，生きるという選択を許さず，「集団自決」を含む無数の悲劇を生むこととなった。

このように，沖縄は，その近代化の過程が天皇制国家としての日本に急速に取り込まれ，天皇絶対化のイデオロギーに丸ごと包摂されたのである。後進性から脱却しようとする沖縄の人々自体の焦慮が国家主義を浸透させるための格好の条件となったといえる，とも指摘されているところである[(18)]。日本本土と異なる独自の文化を有するからこそ，過剰に同調を強いられ，沖縄人もまた過剰に「日本人」たろうと努めた，ということもできよう[(19)]。ただ，天皇を「神聖不可侵」（大日本帝国憲法1条）とし，国家統治の根拠を，天孫降臨以来の「万世一系」（3条）の天皇が治めてきたとする神話に求め，その神たる天皇が国のすべての政治権力を掌握するという神権天皇制のイデオロギーは，沖縄には根付かなかったことに留意したい。

筆者は，このことについての実証的研究においてなお不十分であるが，一事例を挙げるなら，沖縄戦終結時の「仮沖縄諮詢会」で見られた次の光景は，重視されるべきものと考えている[(20)]。すなわち，1945年8月15日，当時の収容キャンプ39か所から住民代表128名が石川に招集され，第1回の仮沖縄人諮詢会が開催された。離島の代表は参加できず，また収容キャンプの代表の人選も地区隊長（米軍人）の意向によるもので区々であったが，ともかくも，荒廃した郷土の中で生き残った同胞たちが一堂に再会することができたのは，歴史的な意義をもつものであった。その日は，図らずも本土の終戦の日であり，正午の天皇の「玉音放送」が，この仮沖縄人諮詢会の開会式の会場にも流れた。参集者の胸中には複雑な衝撃が走ったが，むしろ，「新沖縄建設」の使命感を燃え立たせる効果が大きかったという。この天皇の放送は，本土では国民の多くが文字どおり謹聴し，その内容に茫然自失して，本来戦争の最大の責めを負うべき天皇に，かえって「一億総懺悔」で詫びるという状況を現出させた。沖縄の光景は，これとまっ

たく異なっていたわけである。また，仮沖縄人諮詢会の開会式で挨拶した米軍政府副長官のチャールズ・I・ムーレー大佐は，「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，沖縄の復興は促進されるので心配ない」旨を述べている。ここでは天皇制に言及しているが，それは，むしろアメリカ側の関心が表明されたものであるように思われる。

天皇（昭和天皇）は，米軍占領期・復帰後をとおして遂に訪沖を果たせないまま生涯を終えたが，皇太子（現天皇）が1975年，国際海洋博覧会名誉総裁として沖縄を訪ねた折，ひめゆりの塔で火炎びんを投げつけられるという事件に遭遇した。その3年後にNHKが実施した意識調査では，「天皇は尊敬すべき存在だ」と思うか否かという項目で，全国平均では「そう思う」が55.7%，「思わない」が25.1%であったのに対して，沖縄は，「そう思う」が全国一低く35.7%，「思わない」が全国一高くて37.1%。否定的評価が肯定的評価を上回っているのは沖縄だけであった。ここには，民衆意識において，沖縄が天皇制と最も縁の薄い地域であることが示されているといえよう(21)。

2　沖縄をめぐる昭和天皇の戦争責任と戦後責任

昭和（裕仁）天皇は，沖縄と沖縄の人々に対して償いようもなく大きな責任を負っている（負ったまま亡くなった）。とくに，太平洋戦争遂行中に生じた「戦争責任」と戦後沖縄被占領中の「戦争責任」を，やはりとり上げておきたい。前者は，1945年2月14日，戦争終結の決断を巡り沖縄を捨て石にする判断を下した発言であり，そして後者は，1947年9月19日，沖縄に対する米軍占領の長期化を望み，沖縄を日本から分離することによって日本の復興を図ることをアメリカに求めたメッセージである。これはいずれも，沖縄の前途を破綻へと向かわせるものとして働いた。

まず，戦中の意思表明は，日本の敗戦必至の状況の中で，1945年2月9日から26日にかけて，重臣をはじめ首相経験者が天皇に会見し，時局に

ついての意見具申をおこなったが，沖縄にとって重要なのが同月14日に近衛文麿がしたためた上奏文であった。それをめぐるやりとりは，詳細かつ適切な評価をしている書物(22)から，その部分を引用しておきたい（ただし，カタカナ書きをひらがなに直した）。近衛の上奏は，次のごとくである。

「戦局の見透しにつき考ふるに，最悪なる事態最早必至なりと存ぜられ，以下前提の下に申し上ぐ。最悪なる事態に立ち至ることは我国体の一大瑕瑾たるべきも，英米の輿論は今日迄の所未だ国体の変更と迄は進み居らず（勿論一部には過激論あり。又将来いかに変化するやは測断し難し）。随つて最悪なる事態丈なれば国体上はさまで憂ふる要なしと存ず。国体護持の立場より最も憂ふべきは，最悪なる事態よりも之に伴ふて起ることあるべき共産革命なり。…戦局の前途につき何等か一縷でも打開の理ありと云うならば格別なれど，最悪の事態必至の前提の下に論ずれば，勝利の見込なき戦争を之以上継続することは全く共産党の手に乗るものと云うべく，従つて国体護持の立場よりすれば，一日も速に戦争終結の方途を講ずべきものなりと確信す。戦争終結に対する最大の障害は満州事変以来今日の事態に迄時局を推進し来りし軍部内の彼の一味の存在なりと存ぜらる。彼らは已に戦争遂行の自信を失い居るも，今迄の面目上あく迄抵抗を続くるものと思はる。…」

近衛は，国体護持のために早期の戦争終結を具申したのである。これに対して，天皇は，こう投げ返す。

「我国体については近衛の考えとは異り，軍部は，米国は我国体の変革迄も考え居る様観測し居るが，その点は如何。」

天皇の問いは，国民のことよりも国体，つまりは自分の地位がどうなるかを憂慮したものであった。近衛は答える。

「軍部は国民の戦意を高揚せしむるためにも強く云えるならんと考へらるる。グルーの本心は左にあらずと信ず。グルー大使離任の際，秩父宮の御使に対する大使夫妻の態度・言葉等より見ても，我皇室に対しては充分なる敬意と認識を有すと信ず。但し米国は輿論の国なれば，今後戦局の発展如何により

ては将来変化なしとは保証し得ず。之戦争終結の至急に講ずるの要ありと考ふる重要なる点なり。」

近衛は，戦争を早急に終結させることこそ天皇の地位を守ることになる，と重ねて進言する。引き続いて，天皇の質問と近衛の答えが三度あり，最後に，天皇は言う。

「もう一度戦果を挙げてからでないと中々話は難しいと思ふ。」

天皇の考えは，日本が敗戦への道をひた走っていることを無視した考えであり，近衛は諫めるように答える。

「そう云う戦果が挙がれば誠に結構と思はれますが，そう云う時期が御座いませうか。之も近き将来ならざるべからず。半年，一年先では役に立つまいと思ひます。」と。

近衛は，日本の敗戦がすでに確実であると判断した上で答えたのであった。天皇が，近衛の具申を受けて戦争を終結しておれば，沖縄戦の悲劇は生まれなかった。広島・長崎への原爆投下も，東京大空襲や各地の空襲による犠牲もなかったはずである。1945年6月1日，沖縄守備隊司令官牛島満から決別電報を受け取った参謀次長河辺虎四郎は，沖縄戦の組織的終結が必至であることを天皇に上奏したときの天皇の態度について，「天機はなはだうるわしからず，御下問も少なかった」と述べている。天皇には，沖縄戦は自らの決断で回避できたという認識がまったくなく，無責任にも沖縄戦の敗北を嘆き・なじるのみであったのである。──この論者のこうした評価に筆者は同感する。

なお，近衛上奏と天皇のやり取りが沖縄で広く知られるようになったのは，1987年の海洋国体の頃であったとされる(23)。

もうひとつ，戦後の天皇メッセージといわれるものは，1947年9月19日，天皇の御用掛であった寺崎英成が駐日政治顧問W.J.シーボルトに会って伝えた「沖縄の将来にかんする天皇の考え」である。寺崎は，その日の日記に「シーボルトに会ふ　沖縄の話　元帥に今日話すべしと云ふ　余の意見

を聞けり　平和条約に入れず　日米間の条約にすべし」と書いている。

この日，寺崎は次のように伝えた。――天皇は，米国が沖縄，その他の琉球諸島に対する軍事占領を継続するよう希望している，と伝えた。天皇の考えでは，そのような占領は米国の利益になり，また日本を防衛することにもなろう，というのである。このような措置は，日本国民の間で広範な賛成を得るであろう。彼らはロシアの脅威を懸念しているだけでなく，占領が終ったのちに右翼および左翼勢力が台頭し，日本の内政に干渉するための根拠としてロシアが利用しうるような「事件」を引き起こすのではないか，と懸念しているのである。さらにまた，天皇は，沖縄（そのほか必要とされる島嶼）に対する米国の軍事占領は，主権を日本に置いたままでの長期――25年ないし50年またはそれ以上の――租借方式という擬制にもとづいて行なわれるべきであると考えている。天皇によれば，このような占領方式は，米国は琉球列島に対していかなる恒久的野心をもっていないと日本国民に確信させ，ひいてはこれより，他の諸国，とりわけソ連と中国が同様の権利を要求することを封ずるであろう，というものであった。

この「天皇メッセージ」の奥にあるものは，アメリカが日本本土を共産圏域の脅威から守る見返りに，日本の潜在主権を残したままで沖縄をアメリカの軍事基地化してもよい，という考えであった(24)。シーボルトは，この天皇の提案は疑いもなく「利己利益（self-interest）にもとづいている，と注釈を加えている。「利己利益」については，アメリカが名目的にせよ主権を日本に残すようにすることで日本の利益を図った，との解釈もなされているようであるが(25)，本質は，マッカーサーの構想に天皇が阿って，米軍占領の継続で天皇制を維持し天皇個人の利益を図ることを目的としたものと受け取られている。

いずれにしても，天皇が米軍による沖縄支配を求める意向を占領者に積極的に伝えたことは，衝撃的な政治的行動であった。1947年5月3日施行

の日本国憲法により，象徴天皇には国政権能が付与されておらず，その4か月後の「メッセージ」は，この規範的観察だけからしても憲法上許されないものである。天皇の統治権の総覧者としての意識が毫も変わっていないことが，ここによく示されている。その後，1952年の平和条約3条は，まさに昭和天皇が望んだとおりのものとなった。天皇とアメリカ双方が，沖縄を犠牲にして利用し合ったのである。

この「天皇メッセージ」が知られるところとなったのは1979年のことで，雑誌『世界』に掲載された論文，進藤栄一「分割された領土──沖縄，千島そして安保」による。メッセージの存在は，そのときまで，当事者である沖縄県民にも明らかにされてこなかった。1987年の海邦国体で天皇の来県が問題になった際に，沖縄県庁記者クラブは天皇との会見を申し入れ，その中で，「沖縄戦と戦後27年にわたる沖縄の異民族統治について」また「沖縄の戦後の異民族統治にかかわるとされる『天皇メッセージ』の真偽について」などを記者会見事項として申し入れていた。しかし，宮内庁は，この会見を断ったという[26]。天皇自身も容態悪化のため，ついに沖縄の土を踏むことができなかった。

なお，「天皇メッセージ」は，1979年の国会でとり上げられた（4月17日衆院内閣委）。政府側は資料がないと逃げたが，次のような事実がある[27]。すなわち，直後の『入江相政日記 第5巻』の4月19日付に，「…お召ということで出たら昨夜，赤坂からお帰りの車中でうかゞった。『沖縄をアメリカに占領されることをお望みだった』という件の追加の仰せ。蒋介石が占領に加はらなかったので，ソ連も入らず，ドイツや朝鮮のやうな分裂国家にならずに済んだ。同時にアメリカが占領して守ってくれなければ，沖縄のみならず日本全土もどうなったかも知れぬとの仰せ」と書いている。つまり，天皇は，自らの決断において沖縄を切り棄てたことをはっきり認めているのである。

──以上を踏まえて，沖縄民衆にとっての象徴天皇制は，今日でも，本

土におけるそれとは本質的に懸隔があるものといえるように思われる。天皇や皇室が報道においてあこがれのファミリーと描かれ，それをとおして親近感が強まり，また事大主義と結びついた敬愛の感情も広まっている。とくに，現（明仁）天皇が基本的に備えている近代立憲主義の感覚に多くの人が信頼を寄せている。このことは，沖縄も本土の状況と共通していると思われる。しかし，それにもかかわらず，天皇制それ自体の根本のところにある神格性は沖縄の人々の強い先祖崇拝の感情によって受容を拒否されている。もし仮に，日本国憲法制定過程から沖縄が排除されていなかったならば，第1章は，別の姿のものとなっていたかも知れない。日本国憲法の，天皇を日本国民統合の象徴とする規範は，沖縄にとってはそれを共有することに問題を残すものであるといわなければなるまい。

Ⅲ　沖縄における地方自治

1　復帰による沖縄行政機構の改編と日本国憲法

(1) 沖縄開発庁・沖縄総合事務局体制と地方自治侵害

沖縄は，復帰により日本の一県となった。しかし，それは，沖縄の行政機構がそのまま他県と同様のもの――「本土並み」――となったことを意味するものではない。施政権返還は，従来のアメリカの沖縄支配を日米両政府による新たな支配へと合法的に移行させることをその本質とするものであったから，新生沖縄県の行政機構は，地方自治のあるべき姿を歪めたものとなった。同時に，祖国復帰は県民の懸命な努力をとおしてかちとられたものであり，四半世紀を超える米軍支配とのたたかいの中で県民が獲得し形成し，守り育ててきた既得権が存在し，これを行政機構＝自治機構の中で維持・発展させようとする力が当然にはたらく。いわば，県民の求める，憲法原理にもとづく民主的体制としての「本土並み」の要求と，政府側からする安保体制を前提とした「本土並み」の強要とがせめぎ合っ

た[28]。そして，後者を貫徹させる形で沖縄返還がなされたが，その後も，この原理的な不調和が沖縄情勢の底流をなしているのである。

復帰にともなう行政機構の再編，すなわち琉球政府の行政組織の，沖縄県の地方自治組織への移行に際して，上記の，政府のいう「本土並み」を押し通す役割を中心的に担う組織としてつくられたものが，沖縄開発庁と沖縄総合事務局であった。開発庁は，国務大臣を長官とし，総理府の外局として設置され，沖縄の振興・開発のための総合的な施策の立案，関係省の総合調整をおこなうが，具体的所掌事務・権限には，振興開発計画に定めるもののほか，沖縄が長期間にわたってわが国の施政権の外にあったという事情，および沖縄が置かれている社会的条件などによる特殊事情にかんがみてとくに必要とされる施策の調査，企画および推進，などが含まれていた。

また，那覇市に沖縄総合事務局が設置され，沖縄県に対する行政指導や許認可行政の役割を担った。留意すべきは，本土でおこなわれているようにブロックごとに財政局，通産局，地方建設局といった各省の出先機関を個別的に置く方式ではなく，沖縄にかんするブロック機関を同事務所に一括して置く総合出先機関となっていることである。これは，北海道開発庁の北海道開発局と較べても，それが，農林・土木・運輸などの国の直轄事業に限定されているところからして，まったく新しいタイプの，沖縄に向けられた国の行政機構だといえる。各省庁の割拠主義是正の名の下に，開発を国の直轄で進める体制であって，沖縄の自治に対する侵害は明白である。

要するに，沖縄開発庁は，沖縄の振興にかんする事項をすべて担い，とりわけ現地に総合事務局を設置して自ら事業の実施の調整・指揮にあたるというものである。そして，沖縄のように，本土とはくらべものにならない密度でかつ高度な機能をもつ基地を有し，日米間の政治的・経済的・軍事的側面からの影響を色濃く受けている場合には，その事業が軍事的観点

からなされるものとならざるをえない。

本来，沖縄開発は，米軍占領下の苦しい闘争をとおして民衆が獲得した自治の諸権利を十分尊重したうえでなされなければならなかったはずである。すなわち，沖縄の人々が望んでいる平和的開発を確実に実施し，中央から国益の名の下に再び軍略的基地としての犠牲を強いられないためにも，開発の主体は，住民の意思が直接に反映される沖縄の地方自治体であるのが当然であった。当時の地方自治法に照らしても，国は地方の公共事務について，全国的見地から計画の立案，基準の設定等の方法で関与する必要があるにしても，執行にかんする事務についてはできる限り地方公共団体の事務に属させることが求められる。それが，「地方自治の本旨」として表現されている憲法の要請であり，その点において沖縄開発庁・沖縄総合事務所という国の体制は，憲法の趣旨を没却した違憲のものであるといわざるをえない(29)。なお，沖縄開発庁は，2001年，沖縄振興局が内閣府に設置されたことで解体され，これと統合している。この沖縄振興局も，特命担当大臣が必置されるなどの点でも沖縄開発庁を引き継いでおり，復帰時の体制は，基本的に今も維持されているのである。

(2) 米占領下での民衆の努力の成果の抹消

米軍占領期に沖縄民衆がその努力によってかちとった成果を，本土法の適用を名目として，──その意味で「本土並み」に──圧し潰した例としてもっとも鮮やかなものは，教育委員公選制である。沖縄の教育委員会制度は，1952年公布の「琉球教育法」（布令）にもとづくものであるが，市町村を単位とする教育区教育委員会の委員は同年から住民の直接選挙により選出された。中央教育委員会の委員は，58年に民立法として「教育委員会法」が制定されて公選制となった。復帰後もこれを存続させることは，県挙げての強い要望であった（たとえば，「公選制は教育の独立を守るため，米軍を納得させて確立させたもので，歴史的な背景を配慮して残してほし

い」とする1970年8月の屋良主席の文部省に対する要請[30])。しかし，復帰で廃止されて任命制となった。これが，永年に亘る自治権・教育の自主性獲得の努力の成果をふみにじり，沖縄の教育制度の特殊性を無視するものであることはいうまでもない。

また同様に，沖縄では1958年に「教育基本法」が立法院で制定されていた。本土の教育基本法とほとんど同じ内容であるが，とくに注目されるのは，沖縄住民を「日本国民」として位置づけ，そのための教育を高らかに謳っていたところにある。それにより，アメリカの支配下にありながら日本国民としての教育を貫徹しえたのであるが，同法も復帰により廃止された。本土の1947年制定の教育基本法が高い普遍性をもつ優れた立法であることはいうまでもないにしても，沖縄民衆がつくりあげていた民主教育法制は，同時に，十分に尊重されてしかるべきであったといわなければならない。

なお，市町村にかんする問題に言及しておきたい。復帰までの沖縄について「地方自治」を語る場合，それは市町村自治を意味し，琉球政府時代であれば，(米民政府の支配に対する闘争も「自治」の要求として表現されたが，ここではこれを措くとして，)「中央政府」としての琉球政府に対する市町村の自治のことであった。本土の憲法および地方自治法を念頭に置いて立法院が1953年に制定した「市町村自治法」は，「地方自治の本旨」に即した運営，市町村優先，能率本位，行政責任の明確化，財政の適正な配分確保などの基本原則にもとづいて市町村自治の確立に努めるべきことを謳っている。同時に，復帰後の沖縄の現実の行財政力は，本土の市町村に比較してきわめて低い状態にあった。それは，とりわけ，基地経済化の過密・過疎の進行や財源の琉球政府への集中という沖縄の特殊な事情が加重要因となっている。独立の自治体となりうる財政力を備えるための施策が求められるのであるが，復帰後重視されたひとつは市町村合併の促進であり，市町村自治の実現の方向をもたないものであった。

このようにして，復帰による沖縄の行政機構の改編を見るとき，それは，日本国憲法が沖縄に適用されたとたんに地方自治の精神が踏みにじられる類のものであったといわざるをえない。沖縄返還の法構造のもっている違憲性を，この分野でも確認しておきたいのである。そして，さらに進んで，日本国憲法第8章それ自体がはたして沖縄への視点を備えたものであったか，検証が必要であると思われる。項を改めよう。

2　日本国憲法第8章制定過程と沖縄への視点

これまでに述べてきたように，日本国憲法に沖縄への視点が欠落していることは否めず，そのことの問題性は，近代的普遍性が希薄な条章，とくに第1章天皇，第8章地方自治において明らかである，と筆者は考える。そして，それをもたらした原因として，政権過程からの沖縄の排除――帝国議会衆議院への代表の不選出，あまつさえ議会審議において沖縄における憲法にかかわる顧みられた跡がないこと――が，遺憾ながら挙げられるが，憲法第8章にかんしては，改憲過程において，旧体制，とくに内務省側からの巻き返しによって地方自治体の主体性がそぎ落とされて中央国家の枠組みに押し込まれた。そうして出来上がった第8章は，沖縄で形成されてきた，また今後展望すべき地方自治法制とは齟齬をきたすものとなったといえる。――このような問題意識をもって，以下に第8章の制定過程を検証しておこう(31)。

第2次大戦における敗北は，わが国憲法政治に巨大な原理的転換をもたらすものであった。ポツダム宣言の無条件受諾は，天皇主権から国民主権への転換を憲法上実現させるべきことを，当時のわが国公権力担当者に義務づけたことを意味する。そして，この帝国憲法の原理的な否定に立った国民主権憲法の誕生という展望の中には，地方自治についても，これを憲法的に保障する措置がとられるべきことが当然に含まれていた。

しかしながら，天皇を含む公権力担当者たちは，この歴史の流れに即し

た抜本的な憲法改正に取り組む意欲がなく，あまつさえ主権原理の転換を阻止して帝国憲法を護持することに汲々としており，地方自治保障を盛った新憲法の構想は政府側からは出されるべくもなかった。また，当時各政党や個人・団体からの民間草案の中にも，地方自治の憲法的保障に自覚的なものはごく少数であった。こうした状況をもたらした要因については，帝国憲法時代の徹底した官治行政の重圧が，地方自治についての国民の構想力を抑えてしまうほどに強かったことが指摘されている。

これに対して，連合国軍総司令部（GHQ）は，地方自治の憲法典上の実定化に，当初より積極的であった。1946年2月12日，総司令部案（いわゆる「マッカーサー草案」）を確定し，翌13日にこれを日本政府に提示し，それにもとづいて改憲をおこなうよう求めた。政府にとっては予想もできなかった内容であり，抵抗を試みるが，ようやく同月22日の閣議で受け容れることを決定し，同年3月2日に，それを基礎にした案文を作成して（「3月2日案」），翌々日の4日，総司令部に提出した。その後，日本政府と総司令部との間の折衝を経て，同月6日に，政府は天皇の勅語とともに「憲法改正草案要綱」を公表し（「3月6日案」），さらに4月17日，この要綱を草案の形に整え「憲法改正草案」とした（「4月17日案」）。それが，のち「大日本帝国憲法改正案」として第90帝国議会に提出され，修正可決を経て現行憲法となるのである。

こうした経過の中で，地方自治にかんして，総司令部側の構想は，日本政府との折衝をとおして大きく変容することになる。すなわち，もともとの総司令部案（マッカーサー草案）の大筋は，①地方自治体の長・議会議員の公選制，②住民の「憲章」制定権，③一地方に適用される，いわゆる地方自治特別法の原則的禁止，を内容としたものであったが，日本政府側が，「憲章」を「条例」に変え，それとともに地方自治の総則的原理を示すものとして「地方自治の本旨」を入れ，また，特別法の原則的禁止を緩和するなどの後退を実現させた，と概括することができる。

個別に観察するなら，まず，章のタイトルについて，総司令部案は「地方政治」(local government）としていたが，3月2日案において日本政府側が「地方自治」(local self-government）に改め，それがそのまま受け容れられた。また，地方自治の主体については，総司令部案が具体的に都道府県・市町村としていたのを，3月2日案はたんに「地方公共団体」（local public entity）とし，それがその後も容れられている。そして，地方公共団体の権能については，とくに自治立法権をめぐって，総司令部案が住民の「憲章」（charter）を制定する権利を定めていたものが，日本政府側の抵抗に遭い，3月2日案では，法律の範囲内で地方公共団体が制定する「条例及規則」とされ，その後3月6日案以降，「条例」（regulation）とされることとなった。さらに，首長・議員の直接選挙にかんしては，日本政府とりわけ内務省は，都道府県知事については間接選挙によることができるようにしようとして働きかけたが，これは総司令部の容れるところとはならなかった。加えて，地方自治特別法については，総司令部案がこれを原則的に禁止する見地であったものが，3月2日案では，当該地方の住民の承認を得れば制定できるよう緩和されている。なお，「地方自治の本旨」（principle of local government）という文言は，日本政府側より，「憲章」を「条例」に変えたことの代償措置として提案されたもので，3月2日案から登場しているが，総司令部側も，この文言は憲法にもとづく地方自治関係の諸立法が地方自治を確保・伸長するものでなければならない旨の指針を掲げたものであると理解して，賛同したとされる。

結局，日本政府側とくに内務省の，地方自治の憲法的保障を可及的に徹底させまいとする「努力」が，地方制度の改革にかんしても制憲過程を彩っているのである。こうした経過をとおして日本国憲法第8章「地方自治」が確定した。そして，このことは沖縄との関係では，より大きな問題を生起しているものと思われる。

すなわち，沖縄は，かいつまんで振り返っておくなら，1429年の統一

王朝形成以降，その間に1609年の薩摩の琉球入りを受けつつも，250年に及ぶ琉球王国の形態をとってきた。それが，1879年の琉球処分（廃琉置県）により終止符が打たれ，日本国家に組み入れられた。そして，1889年の後は大日本帝国憲法下で統治制度を形成していく。しかし，統一国家の一県とされたものの，沖縄は，日本の国益のために仕えるべき辺境と位置づけられ，また旧慣温存により王国時代の制度が維持されたため，民衆は旧時代と変わらない負担を強いられつづけた。そして，沖縄戦と米軍占領以降，日本の統治権は27年間にわたって遮断され，基本的に米軍の意思により，またそれに対する沖縄民衆の自治獲得の努力をとおして，沖縄の政治制度は形成されたのである。

そうであってみれば，日本国憲法第8章は，沖縄にはよそよそしく，なじみきらないものと言わなければならない。沖縄の地方自治は独自性がきわめて強く，その意味で他県並みではなく，一個特別の自治体を志向するものと考えざるをえない。第8章の制定過程で「憲章」構想が出されていたが，容れられなかったものの，こうした憲法をもつ自治体というあり方こそ，沖縄に適合的であったのではなかろうか。また，沖縄において「県」は，善かれ悪しかれ，一国の政府のごとくであり，都道府県・市町村の二層制には収まりがたいように思われる(32)。第8章に官治行政の性格を残したいとした政府・内務省の「努力」が，こうした齟齬をもたらしたのである。総じて，沖縄を，憲法制定過程から排除したことは，日本国憲法の近代憲法としての水準を低下させる方向で働いたものといわざるをえない。

むすびにかえて

復帰後の沖縄と日本国憲法との関係をめぐる小考は，本稿ではひとまず以上で区切りをつけることとする。ここでは，両者の齟齬が明瞭な憲法第1章と第8章についてわずかに論じたにすぎず，1972年以降の沖縄憲法史

の門をぐぐったにとどまる。次稿では復帰以降今日までの歴史を，本稿冒頭で示した時期区分に沿って，人権史を中心にして辿ることとなる。また，沖縄における自治の課題をめぐっては，現行憲法の地方自治保障の枠組みに収まりきらないとの認識から，沖縄（琉球）独立論が間断なく主張されている。それについての筆者なりの検討も，避けることができない。

なお，本稿を準備している時期，2016年5月に沖縄において，米軍基地を発生源とする女性に対する凶悪な暴行殺害事件が生起した。これに対して，沖縄では，自治の力で県民を守ろうとする機運が急速に高まりつつある。「遺憾の意」を表し，「綱紀粛正」と「再発防止」の約束を繰り返すだけの政府に，県民を米軍基地による事件・事故から守る真の意思も能力もないことを沖縄の人々は，無数の事実をとおして確信せざるをえなくなっている。この事件に抗議する同年6月29日の県民大会で，翁長雄志沖縄県知事は，21年前1995年の少女暴行事件を受けての県民大会でけっして繰り返すまいと誓いながら「政治のしくみを変える」ことができなかったのは，知事として痛恨の極みであると詫びた上で，「県民の生命と財産，尊厳と人権，そして将来の子孫の安心と安全を守る」とした決意表明は，人々の大きな共鳴をもって迎えられた。

もっとも，そのための具体的な手立ては，これまでのところ提起されていない。今こそ，お互いに知恵を絞るべき課題である。日米安保条約＝地位協定の安保法体系により特権を付与されている在日米軍・米兵の横暴な行動を，憲法体系の諸法をかけがえのない武器としていかに規制していくか，そのためのどのような制度をつくり上げていくかが私たちに問いかけられている。筆者としては，さしあたり，条例制定の可能性を――困難が避けられない課題であることを承知しつつ，憲法の力量に依拠して――追求したいと考えているところである。

註

(1) 櫻澤 誠『沖縄現代史』（中公新書・2015年）。

(2) 新城俊昭『教養講座 琉球・沖縄史』（東洋企画・2014年）。

(3) 沖縄人権協会（編著）『戦後沖縄の人権史・沖縄人権協会半世紀の歩み』（高文研・2012年）。

(4) 新崎盛暉『沖縄現代史』（岩波新書・初版1996年，新版2005年）。

(5) 河内謙策「第3次沖縄闘争の現段階の特徴」民主主義科学者協会法律部会1997年度学術総会報告。

(6) 拙著『平和的生存権の弁証』（日本評論社・2006年）第Ⅲ論文〔初出：拙稿「沖縄が問う平和的生存権」長谷川正安＝丹羽 徹（編）『自由・平等・民主主義と憲法学』（大阪経済法科大学出版部・1998年）所収〕。

(7) 以上参照，本 秀紀（編）『憲法講義』（日本評論社・2015年）97-98頁〔本執筆〕。

(8) 筆者のものとして，さしあたり「沖縄への施政権返還と日本国憲法」愛知大学法学部法経論集208号（2016年）111頁以下への参照を請う。

(9) 先行業績として，古関彰一「沖縄にとっての日本国憲法」法律時報43巻13号（1996年）。なお，拙稿「日本国憲法制定期における沖縄の位置――帝国議会の審議から」愛知大学法学部法経論集200号（2014年）13頁以下参照。

(10) 拙稿・仝上16頁。

(11) 川平成雄『沖縄 空白の一年 1945-1946』（吉川弘文館・2011年）234-235頁，新崎盛暉『戦後沖縄史』（日本評論社・1976年）17頁など。

(12) 中村正則「第九条と沖縄」『明治維新と戦後改革――近現代史論』（校倉書房・1999年）256頁。

(13) 新崎盛暉・前掲註（11）270頁。

(14) 前田真之「天皇――天皇を知らない辺境の民」仲地 博＝水島朝穂（編）『オキナワと憲法――問い続けるもの』（法律文化社・1998年）185頁。

(15) 鹿野政直『沖縄の戦後思想を考える』（岩波書店・2011年）166頁。

(16) 前田真之・前掲註（14）185頁以下による。

(17) 参照，新城俊昭・前掲註（2）255-256頁，『沖縄大百科事典』（沖縄タイムス社・1983年）上巻782頁〔比屋根照夫執筆〕，安仁屋政昭ほか『沖縄と天皇』（あけぼの出版・1987年）96-97頁，愛敬浩二「国家――沖縄が問う『国民国家』」仲地＝水島・前掲註（14）27頁など。

(18) 外間守善『沖縄の歴史と文化』（中公新書・1986年）89頁。

(19) 愛敬浩二・前掲註（17）27頁。

(20) 拙稿「占領最初期の沖縄の統治機構――『沖縄諮詢会』についての分析を中心に」愛知大学法学部法経論集201号（2014年）127頁以下。とくに140頁参照。

(21) 新崎盛暉・前掲註（4）初版115-116頁参照。

(22) 川平成雄・前掲註（11）195-196頁。

(23) 新崎盛暉・前掲註（4）初版121頁。

(24) これについても川平著による。前掲註（11）197-198頁。

(25)『沖縄大百科事典』〔前掲註（17）〕中巻872頁〔宮里政玄執筆〕。

(26) 前田真之・前掲註（14）192頁。

(27) 川平成雄・前掲註（11）199頁。

(28) 金城　睦「沖縄復帰対策要綱の流れ」法律時報43巻13号〔臨時増刊：沖縄返還協定〕（1971年）242頁以下。

(29) 以上の叙述につき，参照，久保田 穣＝広沢民生＝佐藤英善「行政機構」法律時報43巻13号〔前掲註（28）〕132頁以下。

(30) 仝上論文137頁。

(31) 日本国憲法第8章の制定過程にかんするやや詳細な検討は，山下健次＝小林 武『自治体憲法〔自治体法学全集2〕』（学陽書房・1991年）55頁以下への参照を請う。

(32) 拙稿「沖縄における地方自治の諸問題――憲法学からの管見」沖縄法政研究16号（沖縄国際大学沖縄法政研究所発行・2014年）125頁以下。

（2016年8月31日脱稿）