

戦後沖縄の統治と自治

西岡久鞆

目次

はじめに

一、沖縄統治の論理と構造

二、統治機構の変遷と県民自治の展開

第一期（一九四五年—一九四九年）

初期軍政と県民の状態

第二期（一九四九年—一九五二年）

統治機構の一元化と県民自治組織

第三期（一九五二年—一九五七年）

統治体制の確立と県民運動

第四期（一九五七年—一九六九年）

統治体制の動揺と自治権の拡大

むすび

はじめに

論

一九七二年五月十五日、アメリカの沖繩統治はともかくもその異常な歴史の幕を閉じた。だが、四半世紀にわたって沖繩百万県民が一貫して要求し訴え続けてきたところの平和と民主主義にもとづく基本的諸権利は、施政権返還によってほとんど実現されることがなかったといつてよい。かえってその後の新しい事態の展開のなかで、沖繩県民の苦悩はいつそう深刻なものになろうとしているのである。

私がこの調査で最後に現地を訪れたのは、返還後間もないその年の暮れ近くであったが、急騰する物価に市民の表情は意外に暗かった。さすがに、県庁の内部では、繁忙な復帰事務からやっと開放されたという安堵がよみとれたが、田舎にいらつてみると、どの市町村も自主再建という新しい課題を抱え込んで、どう取り組んでよいのかその方途に戸惑っている状態であった。基地の中に市町村があるといわれるほどの老大な米軍基地は、施政権返還とは関わりなく、いぜんとして存続することになったからである。沖繩におけるすべての悪の根源が基地にある（建議書）とすれば、基地がなくならない限り沖繩の不幸は続くのである。返還後もなお米兵による住民の殺傷事件が跡を絶たず、B52の大挙飛来に住民の抗議が繰り返えされるといふ事態が続いていたのは、何よりもそのことを実証しているといえよう。しかし一方、そうした事態とはうらはらに、施政権返還により米軍がその法的根拠を失った軍用地使用について、こんどは日本政府が肩代りして新しく軍用地主との間に賃貸借契約を結ぶことになったが、これをめぐるいわゆる契約更新問題は、日本政府の「金ですむことなら」といふ発言にみられるように、賃借料値上げのかたちでの妥協と、「拒否すれば収用」といふ強権的な威迫との抱き合せによる執拗な両面作戦によつて、この頃までにはほぼ九分通り契約はすんだかたちとなつていた。また、わが国の行政組織には前例のない総合事務局という出先機関も、自治権が制限されるのではないかとその現地の迷惑を尻目に、まだ事務所は分散を余儀なくされていたとはいへ、すでに中央の意思をうけてその強力な上意下達機能の發揮に体制

を整えつつあるようとうみうけられた。

とにかくこうして、新生沖縄県は羽ばたこうとしている。その前途にはさまざまな難問が山積しているといつてよい。日本の一小県として、日本の地方行政組織の一環に再び組み入れられることになった沖縄県は、どうかするとワンノブゼム（四十七分ノ一）として処理されかねないのである。

ところで、戦後の過酷な条件のなかできびしいたたかいはとおして、沖縄県民が学びそしてかちとってきた自治とは、一体いかなるものであったか。

わが国では、戦前戦後をとわず地方自治とは、下からの自覚とたたかひによってかちとられたものではなく、上からの所与物であった。したがって、地方自治の本質理解についても、例えば学界でこれを「固有権」とする考え方はむしろ少数説としての地位に甘んぜざるをえず、あくまで国家を前提とした上での「承認説」ないし「制度保障説」が通説としての立場をしめてきたのである。^①これは、わが国の地方自治の歴史的過程にそくしてみるかぎり、英米とはおのずから事情を異にし、説明の道具としては説得力をもつ立場である。しかし反面、わが国においても「固有権」を裏付ける歴史的経験が全く存在しなかったわけではなく（例えば、明治期の自由民権運動や大正期の普選運動にはそれがみられる）、また戦後の新しい事態の展開（例えば、過密、過疎、公害、地域開発、広域行政、環境保全の問題等々）のなかで、地方自治の危機が叫ばれ、原点に立ち返って地方自治の在り方が問題となるにつれて、その本質理解における「固有権」の観念を、住民運動の思想的源流としても、いま一度評価し直し正しく位置づけてみる必要が生じてきているといえそうである。

沖縄の体験は、こうした地方自治をめぐる今日の問題状況のなかで、どのような関わりをもつと見えるか。本稿は、不十分ではあるがこれまでの調査結果にもとづき、以上の視点に立って、一つの問題提起を試みたものである。

注（①）地方自治の本質に関する内外の諸説を整理して紹介した最近の文献としては、星野光男「地方自治の理論と構造」があるが、そのなかでも「制度保障説」がわが国の多数説とされる。しかし、鵜飼信成「憲法における地方自治の本旨」（都市問題昭和二十八

年四月号)は、「何よりもまず地方自治は一つの具体的な政治的要求であって、この要求を掲げて国家にそれを認めさせてきたものは、それを直接に自己の権利として主張している社会的団体であった」という歴史的事実に「固有権」"pouvoir municipal"の存在根拠を求められる。

一、沖繩統治の論理と構造

第二次大戦は、国際政治の構造に決定的に重要な二つの変化をもたらしたといえる。第一は、社会主義が世界の支配的な一方の政治体制となったことであり、第二は、旧植民地体制の崩壊と民族解放闘争のめざましい進展である。他方、大戦による消耗は、西欧資本主義諸国の相対的地位を低下させ、ひとり米資本主義のみが強化されて、世界資本主義体制における米国の主導権は決定的なものとなった。

かくて戦後の世界政治は、ソ連に代表される社会主義諸国とアメリカに代表される資本主義諸国との対立を不可避ならしめ、いわゆる「冷戦」構造を規定することになるが、それを最も端的に示したものが、一九四七年の「トルーマン宣言」であった。戦後の経済的危機により指導力を喪失したイギリスに代って、アメリカは「全体主義」の膨脹から「自由な制度」を守るという名目の下に、ギリシア、トルコへ四億ドルの軍事援助をつぎこむことになるが、同宣言によれば、世界は「全体主義」か「自由な制度」かのいずれかを選ばなければならないものとされていたのである。¹⁾

一九四九年、中国における社会主義政権の樹立は「冷戦」におけるアメリカの立場をいちじるしく不利ならしめた。これに慌てたアメリカは、新中国政権の基礎の固まらぬうちに、先制攻撃をかけてこれを封じ込める戦略にでた。朝鮮戦争はその初演であり、ベトナム戦争はその再演であった。これら極東における二つの戦争は、台湾海峡の危機と合せて、アメリカの極東戦略における沖繩の地位を決定的なものにしたといえる。

アメリカは、極東戦略における沖縄の重要性について、くりかえし言明しているが、一九六五年琉球米国民政府が公けにした文書は、その最も具体的かつ率直なものとなっている。⁽²⁾

それによると、アメリカが沖縄を直接統治する理由は次の二点である。

第一は、極東戦略における沖縄の地理的最適性である。沖縄は「東京、京城、マラヤ、ホンコンからほとんど等距離にあり、しかも中国本土の海岸からわずか四四〇マイル」の近距離にあって、「西太平洋における戦略上の拠点」となっており、沖縄の基地はアメリカが極東同盟諸国との誓約を守るために、アジアの東縁に沿ってつくりあげたいわば基地の弧のキーストーンだといっているのである。第二は、沖縄における軍事行動―基地使用の自由確保ということである。これは、沖縄基地がアメリカの極東戦略にとって地理的に重要な位置をしめているからといって、必ずしも直接統治の方式をとる必要はないのではないか（日本本土のような間接統治でもよいのではないか）という沖縄側からの質問に答えたものである。これに対してアメリカは、「米国は日本、韓国、台湾、フィリピン及びいくつかの東南アジアの国との間に相互安全保障条約を締結して」おり、米国はそれらの条約にもとづき、侵略からそれらの国を防衛する義務を負っている。「侵略行動や脅迫が発生した時、米国はその義務に照らして、速やかに効果的な行動をとらなければならない」が、それには「そうするための基地を持っていなければならない」し、その基地には「これらの基準（迅速かつ効果的な軍事行動をとりうること―筆者）に合致するように基地としての絶対的要求がある」こと、そしてそうした要求をみたすためには、アメリカが直接沖縄を統治することが必要であり、「もし日本が統治するならば、一九六〇年に締結された日米安全保障条約に基づいて起ってくるあらゆる問題について協議が必要となってくる」が、「米国は、日本が含まれていない条約に従って、米国がとる行動の経過について、日本と協議を行なうことはできない」し、また「条約に従ってとられる行動は、協議する時間も許されないほど迅速を要する場合もある」ことを理由としてあげている。そして施政権返還についての沖縄側の要望に対しては、もし事前協議なしにアメリカが沖縄を自由に使用することが許されることを条件としてなら、将来その可能性がな

いではないことも示唆していた。

とくに、この第二の点は重要であるといわなければならないだろう。それは施政権返還の在り方とも関わる問題であるが、さらにアメリカの沖縄統治の基本的性格を決定づける論理だからである。

アメリカは、こうした論理にもとづいて沖縄に対する統治機構を形成していった。一九五七年六月の大統領行政命令はその基本法と目されるものであるが、それによれば、沖縄の統治権力は、大統領の指揮監督に従って国防長官に帰属するものとされ、国防長官の管轄下にその出先機関として設けられる米国民政府の長たる高等弁務官（国防長官が合衆国軍隊の現役軍人中から選任する）が、實際上沖縄統治の一切の権限を委ねられることになっている。だが、高等弁務官は沖縄統治のすべての権限を直接行使するのではなく、軍事目的遂行に支障のない範囲で、これを沖縄県民の「自治機関」たる琉球政府に委ねることとした。ところで、琉球政府に認められる「自治権能」は、あくまで従属的なもので、その権能の行使がアメリカの安全保障にとって必要かつ十分と認められる限りで許容されるものであって、それがアメリカの政策にとって望ましくないと考えられれば、いついかなるときでも高等弁務官は琉球政府の行使する一切の権能を停止し、自ら必要と認める措置を命ずることができるとされていたのである。

しかも、同命令の定める沖縄統治の基本原則は、一九五二年（対日講和条約の発効）いらい、事実上行なわれてきたところの統治の実態を原則的に追認したものであって、沖縄では対日講和発効後もしばらくの間は、そうした根本法の定めがないまま、占領権力が必要に応じて発する布告、布令によって施政権は行使されてきたのである。

かくて、アメリカによる沖縄統治の形態は、近代的統治のいかなる類型にも属さない、きわめて異常なものであったといえる。第一に、それは武力による事実占領によってつくりあげられた支配の実態に、合法の衣をまとわせたものにほかならず、近代的統治の不可欠の要素たる治者＝被治者同一性の原則をすら無視するものであった。沖縄の統治権力は、被治者である沖縄県民の意思とは何の関わりもないところで、一方的に組織されたものであり、憲法の適用は排除され、い

いわゆる「法の支配」の真空地帯³を現出せしめることになった。第二に、それは過剰な権力の行使を許す結果となり、土地、人民の収奪を通じて沖縄経済の再生産の基盤を根底からくつがえし、かくて生活の物的基礎を失った労働者、農民をアメリカの援助と軍事基地へ縛りつけることによって、いわゆる「基地依存型経済」を強いることになったのである。

ところで、アメリカの沖縄統治におけるこれら二つの矛盾契機は、相乗連関のメカニズムの中で拡大発展し、沖縄県民を完全な無権利状態におとしいる結果となった。

沖縄県民の自治のたたかいは、こうした無権利状態から出発したものである。

以下、統治機構の変遷と県民自治の展開をみてゆくなかで、沖縄で志向された自治とはいかなるものであったを明らかにする。

注（1）岩波講座「世界歴史」二九卷四五六頁。

（2）「米国の沖縄管理の理由―たびたび寄せられた質問に対する琉球米国民政府の公式回答」（一九六五年琉球米国民政府広報室）南方同胞援護会編・沖縄問題基本資料集二五二頁以下。

（3）潮見・大野「沖縄」―「法の支配」の真空地帯、世界一六一号。

（4）いわゆる「基地依存型経済」の構造的性質につき、稲泉論文は次のように指摘する。（稲泉薫「沖縄経済の現状―伊藤・坂本編「沖縄の経済開発」潮新書（一七―八頁）所収、終戦直後のアメリカ軍による広大な土地の囲い込みは、一方では零細農経営を中心とする戦前からの伝統的産業を破滅させるとともに、他方では土地から剝離された大量の賃労働者層を創出し、基地経済およびそこに寄生する消費者型産業群生の基礎条件を準備することになった。沖縄におけるアメリカ軍基地の龐大な機構と機能を事実上負担し、維持してきたものは、このような強権によって土地を奪われ、基地労働者へと転化せしめられた沖縄県民に他ならなかった。そしてこの意味では「基地依存型経済」であったばかりでなく、むしろ「基地負担型経済」であったとする。

二、統治機構の変遷と県民自治の展開

論

戦後沖繩の統治過程は、これを機構（支配権力の組織）と自治（治者―被治者同一性の原則にもとづく政治的決定）との絡み合いない対抗関係としてみれば、ほぼ次の四期に分けてみてゆくことができる。⁽¹⁾

第一期は、沖繩戦終結から一九四九年中華人民共和国成立にいたる時期である。この期におけるアメリカの沖繩統治は、日本占領目的遂行のための憲兵基地として、沖繩を管理することにその主眼が置かれ、また極東戦略における沖繩の重要性につき、アメリカは明確な認識をもたなかったことを特色とする。「軍略の遂行」と「日本の軍事能力破砕」のため（ニミッツ布告）、対日監視基地として沖繩の基地機能を整備し、民生の安定を確保することが統治の主要目標であり、初期軍政下では、そのために分割統治の方式がとられている。県民は、敗戦直後の混乱と虚脱からようやく立ち直るようになってからも、一部では米軍を解放軍とみるなど、意識の混乱がみられたのである。

第二期は、中華人民共和国成立から朝鮮戦争勃発を経て、一九五二年四月の対日講和条約発効にいたる時期である。この時期は、アジア情勢の変化にとともに、沖繩が米極東戦略の要衝として位置づけられ、長期保有へ向けて大々的な基地建設工事が開始されるとともに、統治の姿勢も初期の対日監視基地から一転して、恒久基地化のための政治的安定確保の体制へ移行してくる段階である。一方、対日講和発効によりアメリカの沖繩分断統治が確定したことは、県民の民族感情を刺戟し、自治への要求を高めることになるが、これに対しアメリカは、「自治組織」の結成を認めるなどして一定程度で県民の政治的要求にこたえたのである。

第三期は、対日講和発効から一九五七年六月の大統領行政命令公布にいたる時期である。この時期の特色は、沖繩統治に関する基本的法体系がすべて整備されたことである。同命令は以後施政権返還まで、アメリカの沖繩統治の最高法規たる役割を果たした。だが、法体系の整備と同時に、この時期は統治と自治、抑圧と抵抗という政治支配におけ矛盾契機が

最もするどいかたちとなって先鋭化した激動期でもあったといえる。

統治の機構は維持され、県民自治要求の巨大なエネルギーも機構を倒すことはできなかった。だが、それが一定限度で権力のしくみに後退を余儀なくさせたことも事実といえよう。

そして第四期は、それ以降一九六九年十一月の日米共同声明（施政権返還の合意）にいたる時期である。「日米協調時代」とよばれたこの時期は、県民自治闘争の歴史的昂揚により動揺した権力機構が、基地の政治的安定と引き換えに、県民要求にこたえて自治権の大巾な拡大を認めざるをえなくなったことを顕著な特色とする。

いふなれば、戦後沖縄の統治過程は、強大国の過剰な軍事専制支配の下で、完全に無権利状態におかれた孤立無援の県民が、これと直接対決しギリギリの限界状況のなかで、平和のうちに生きるための生得の自由と権利を要求してたたかった自治権獲得の闘争史であったといえることができるであろう。

注（一）時期区分は、河合代悟「戦後沖縄法制小史上・下」地方自治二七五―六号によった。また、統治機構の変遷についても同論文に負うことが多い。

（二）例えば、門奈直樹「沖縄言論統制史」一三四頁。また新崎盛暉編「ドキュメント「沖縄闘争」」四四頁は、「戦後政党史のなかで最も長い歴史を誇る沖縄人民党も、結成時には「沖縄民族の解放」をうたい、「日本軍閥を撃破し、沖縄人を解放したアメリカ軍に感謝」という政策を掲げていた点を指摘している。

第一期（一九四五年―一九四九年）

初期軍政と県民の状況

一九四五年四月、米海軍は沖縄本島に上陸すると間もなく、中部の読谷村比謝に軍政府を置き、布告第一号（ニミッツ布告）を発して、初期軍政の方針を明らかにした。それは、占領地行政に関する国際法上の原則にならって、①前記占領

の目的を述べるとともに、沖縄地域における日本政府のすべての行政権の行使は停止され、代って占領軍司令官がそれを行使すること。②該地域住民は、占領軍司令官または部下指揮官の命令を敏速に守り、米軍に対する敵対行動ないし日本軍に有利な援助をしてはならず、かつ不穏な行為や治安妨害の行動は一切してはならないこと、③占領軍の命令に服従し、平穩を保つ限り、住民に対して戦時必要以上の干渉は加えられないこと、また占領軍司令官の職権行使上必要を生じない限り、住民の風習や財産権は尊重され、現行法規の効力は維持されることなどを示したものであった。

上陸した米軍は、圧倒的優勢のもとに戦闘を終結し、六月下旬頃までには住民の大半をキャンプに収容した。「地方自治七周年記念誌」(沖縄市町村会編一九五五年)には、収容および収容所における県民生活の様子が該明に記されているが、ここではそうした報告をふまえて「戦後沖縄の歴史」がそこでの県民生活の歴史の意味につき、一定の総括をしている点にふれておこう。

それによると、沖縄県民の収容所生活はいろいろな意味でそれ以後の沖縄の歴史の方向と性格を象徴的に示すものであったという。つまりそれは一面では、「軍事専制支配沖縄」基地経済沖縄の出発点であると同時に、他面では「アメリカの軍事占領支配に対する県民の抵抗とたたかい」の出発点でもあったとする。収容所内での米軍による処遇がいかにひどいものであったかは、例えば、「全住民は犬の鑑札のような住民票を首からかけさせられた」という記述からも知られるが、そうした非人間的な米軍の態度に対する県民の抵抗と抗議、さらに収容を解いて各自の村へ帰してくれという要求などが、絶え間なくくりかえされていったといわれる。

そうした占領支配が続くなかで、同年八月十五日軍政府は、各収容所から一二四名の住民代表を石川市に集め、そのなかから一五名の委員を選んで「沖縄諮問委員会」なる軍政府の諮問機関を発足させた。次いで、九月一日には「地方行政緊急措置要綱」が公布され、それにもとづき全島一六のキャンプ地区で、それぞれいっせいに市長(九月二十五日)と市会議員(九月二十日)の選挙が行なわれて、ともかくも沖縄の地方行政はその第一歩を踏み出すことになったのである。

要綱によれば、新しく設けられる市は、軍政府の監督のもとに住民生活の福祉増進に努めることを目的とし、市の機関として公選の議員からなる市会と、市会で選ばれる三人の候補者の中から住民投票で最高得票をえた者につき、軍政府の承認をえて選任される市長とが置かれる建前である。また、市長の権限については、たんに市を統轄代表し、沖縄諮詢委員会の事業計画に有機的活動を期すべし、とあるだけで具体的なことは何も示されていない。前掲地方自治七周年誌によると、「軍政府および諮詢委員会の命令に従うのと両者に対する折衝事務以外は何も無かった」というのが実情のようである。³⁾

十月下旬移動許可により、住民は元居住市町村へ帰ることになった。しかし、それはあくまで軍事目的にとって不必要なところから逐次許可していったため、移動が一応落着いたのは翌四六年四月頃であり、また帰郷後も隣村との往来の自由は制限されており、それが完全に解かれたのは、四八年になってからである。

軍政府は、住民の帰村にともない早急に市町村行政を整備する必要が生じたため、四五年十二月旧市町村制を復活し、原則として戦前の市町村長を任命して、移動後の新しい市町村行政に当らせた。だが、任命辞令⁴⁾をみても分るように、市町村長の役割は軍命令のたんなる伝達機関にすぎず、そこに住民自治を期待することはほんらい無理であった。

四六年四月沖縄諮詢委員会は解消し、代って沖縄中央政府（後、沖縄民政府と改称）が設けられ、軍政府の任命する知事および旧県会議員（但し、欠員の分は軍政府が任命）で構成される沖縄議会が置かれたが、知事の権限といっても独自で行ないうる余地は全くなく、⁵⁾軍政府命令のたんなる下請代行機関にすぎなかったし、また議会も議決機関ではなく、知事の諮問機関にすぎないものであった。

同年七月、軍政は海軍から陸軍の手に移る。しかしそれによって、沖縄の統治に格別の変更があったわけではない。ただ、陸軍軍政府の施政下（一九五〇年米国民政府設立までの間）で、政党の結成（四七年）、琉球銀行の設立（四八年）、初の市町村長選挙実施（同年）等があり、また物資の配給制度が解かれて自由経済へ移行するなど、政治経済面でかなり重要な施

策が進められて、県民生活のうえでもようやくいくらか落着きがみられるようになってきた。

一方、沖繩戦終結から対日講和問題が論議される一九五〇年頃までの、祖国復帰に対する県民感情には複雑なものがあったようである。戦前戦中を通じて、本土の政府と軍隊が沖繩県民に対して加えてきた差別と迫害の体験が、県民の間に占領軍を「解放軍」と規定させ、「琉球の独立」こそ沖繩県民の生きる道とする本土不信の心情を植え付けたことは否定しがたいだろう。米軍政府は、こうした沖繩県民の本土不信の心情を利用して、日・沖遊離化政策を推し進めた。一九四七年戦後はじめて政党の結成が認められたが、人民党でさえ当初は祖国復帰を明確に打ち出すことができなかった。異民族支配と本土不信との谷間にあつて、県民の自治への志向はまだ定らず、一種の混沌の状態にあつたというのが実態ではなかつたらうか。

しかし他方、そうした混沌のなかから、一つの重要な変化が生れてきていた点をみのがすことはできないだろう。それは四八年七月、軍政府が港湾荷役の労働力を確保するために出した「緊急徴用令」に対する県民の態度に示されていたといえよう。

注(1) 儀部・安仁屋・束間「戦後沖繩の歴史」七五―九頁。

(2) 沖繩市町村会編「地方自治七周年記念誌」

(3) 同上 一五頁。

(4) 「村長ハ公認ノ系統ヲ經テ受領スル軍政府副長官ヨリノ指令及ビ命令ヲ遵守シ執行シテ当該村民ニ伝達スベシ」―村長任命辞令。

(5) 「知事ハ軍政府ノ命令ヲ遵奉シ、カツコレヲ住民ニ伝達シ、又ハ沖繩ノ復興ニ適切ナ方策ヲ献言シ、住民ヲ指導シモツテ軍政府ノ認可シタル政策ヲ良心的ニ遂行スベシ」―知事任命辞令。

(6) 「緊急徴用令」発動の背景とこれに対する県民の抗議行動は次のごとくである。「当時の賃金は、公務員の月給二〇〇円、軍労働者の時間給七九銭程度で、まる一カ月はたらいって煙草一〇箱しか買えないという状態」であり、軍港湾労働者は船がはいらない

ときはわずかな土地に野菜づくりをして生活を支える有様であった。ところが、この野菜づくりの方が港湾労務に出るよりはるかに率がよいことが分り、港湾労務をサボる者が次第に多くなったのである。米軍はこれに対処するため、四八年七月一日「緊急徴用令」を発効する。ところが、それでも予定数の労働者は確保できず、制裁措置として八月二十五日以降全県民に対する食糧の配給を停止すると発表した。県民はいっせいに立ちあがり、抗議集会、陳情などが各地からぞくぞくおきてきて、那覇市では人民党を中心とする各政党、民主団体、教職員会、婦人団体などが協力し合って合同会議を開き、アメリカ軍に抗議文をつきつけ¹た。それから間もなく統制経済は廃止されて、自由経済へ移行することになる。前掲「戦後沖繩の歴史」八八―九頁。

第二期（一九四九年―一九五二年）

統治機構の一元化と県民自治組織

一九四九年十月の中華人民共和国の成立および翌年六月の朝鮮戦争の勃発と相次ぐ極東情勢の変化は、アメリカに極東戦略における沖繩の重要性をあらためて認識させる結果となった。

四九年十月軍政府長官に就任したシートは、住民生活の向上、住民自治の拡大、復興事業の促進など、いわゆる「三大施策」を打ち出し、「シート善政」とよばれている。翌五〇年六月シートは、「各群島政府の知事および民政議員の選挙」を行なう旨明らかにし、八月には「群島政府の機構に関する法」（いわゆる「群島組織法」）を公布した。これは、沖繩統治の歴史において画期的なことであった。公選による知事と議会からなる県民自治組織が、ここにはじめて設けられたからである。シートは、選挙の布告のなかで「琉球列島内における代議政体の本質を發達させるのが、軍政長官の目的であり、また住民が自力によって民主主義の根本概念と自治政体の責任を啓発する願望と意思のあることを表示したがゆえに」かかる措置をとったとして、これが沖繩県民の基本的自治の要求にこたえたものであることを明らかにしていた。

かくて、群島政府は「米軍布告、布令及び指令に基づいて、その区域内の公共事務を処理し行政事務を執行する」もの

とされ、その事務処理に関しては条例制定権が認められ、また議会には知事の不信任議決権があたえられ、住民には条例の制定改廃、知事や議員の解職などの直接請求が認められるなど、ほとんど本土の地方自治制に類する民主的諸権能が認められていたのである。

ところが、これらの自治権能も「現在もしくは将来において軍政府長官の留保する事務」にはおよびえなかったから、本質において沖縄統治機構における軍事的専制の基本性格を変えるものではなかったといわざるをえない。

これはいわゆる「シーツ善政」の⁽²⁾評価につながる問題であるが、その後の施政の展開に照らしてみると、それが本質的にいかなるものであったかがおのずから明らかとなるであろう。

すなわち、シーツ軍政下ですでに全琉統治機構一元化の方向が打ち出されていた。軍政本部の設置がそれである。軍政本部は、五〇年十二月の「琉球列島米国民政府に関する指令」(いわゆる「スキヤップ指令」)によって、琉球列島米国民政府(以下、米民政府という)と改称されることになるが、注目されるのは、対日講和締結に先立ってすでに沖縄に対する対日分断政策が決定され、沖縄基地における軍事行動の自由を確保するための全琉一元的統治機構の骨格が、これによって早くもできあがっていたことである。

スキヤップ指令による沖縄統治の基本構造は、軍事目的優先―基地使用の自由ということをあくまで大前提としたうえで、最少限度の県民自治を許容するというものである。すなわち同指令によれば、沖縄統治の基本方針は「軍事的必要の許す範囲において、住民の経済的及び社会的福祉の増進をはかる」ものとされており、住民の福祉増進のための生活水準の向上も、健全財政の確立も、民主主義の原則にもとづく住民自治の促進もすべてそれらはアメリカの軍事的必要が許容する範囲内のものではなかったのである。

ところで限定された範囲内ではあっても、同指令が、米民政府に対してその統轄の下に、沖縄県民が民主的手続きで(イ)市町村自治機構、(ロ)必要があれば群島単位の自治組織、(ハ)中央自治政府を樹立するのに必要な規定を設け、とくに中央

自治政府樹立までは、米民政府の諮問機関として琉球諮詢委員会を設けることができるとして、一定限度であれ県民自治組織の設立に積極的姿勢を示したことは、沖縄統治の基本性格を知るうえで重要な意味をもつものといわなければならない。[※]

※軍政府のもとで、五〇年一月すでに「臨時琉球諮詢委員会」が設けられていたので、これはいわば追認のかたちであった。米民政府は、同指令にもとづき、五二年四月「臨時諮詢委員会」を廃止し、「同時に恒久的な中央自治政府ができるまでの暫定措置として」「琉球臨時中央政府」を設立した。

こうして沖縄の県民自治組織は、各群島政府と全琉的な臨時中央政府との二重の組織が並存するかたちとなったが、逐次群島政府の権限は中央自治政府に吸収されていって、五二年に設立された「琉球政府」により完全に統一されることになる。

注（一）シートの施政に対して「志喜屋知事は「欣喜雀躍」と謝辞を送り、議会は感謝決議をおこない、新聞も社説で「善政」とたたえていたといわれる。前掲「戦後沖縄の歴史」九〇頁。

（二）シート施政の評価につき、宮里政玄「アメリカの沖縄統治」三〇—二頁をみよ。

第三期（一九五二年—一九五七年）

統治体制の確立と県民運動

一、琉球政府の設立

一九五二年四月の対日講和発効により、アメリカの沖縄統治は占領の事実にもとづく支配から、条約Ⅱ法の根拠にもとづく支配へ移行したことになる。これにともない、さきのスキップ指令にもとづき米民政府の下に設けられていた暫定的な中央政府（琉球臨時中央政府）は廃止されて、新たに全島の統一「自治組織」が設立されることになった。

一九五二年琉球政府の設立がそれである。同年四月一日、旧首里城の琉球大学構内で琉球政府創立式典が開かれた。星条旗と将官旗のはためくもとで、中央に米民政府首脳、その両側に琉球政府高官が居並び、その前面に政府職員、団体役員、市町村長、その下の広場は一般市民と警備の警官という演出である。そうした演出自体、琉球政府の性格にとつきわめて象徴的であったといえるが、なかならずそこで起きた一つの事件は、沖繩における統治と自治の矛盾の側面を、最もすどく別出した事件として注目される。「祖国なき沖繩」の記述⁽¹⁾によれば、十時すぎ式典は始まった。終り頃立法院議員の宣誓である。それは「米・国政府並びに琉球住民の信頼にこたえるべく誠実かつ公正にその義務を遂行する」というものであった。人民党議員瀬長亀次郎はひとりこの宣誓を拒否した。占領地の人民を強制して敵国に忠誠の誓いをさせることは、ハーグ陸戦法規第四五条に違反する、というのが拒否の理由であったのである。この事件は、結局米側の譲歩（「米国政府並に」の語句の削除）によって決着したようであるが、かくて露呈された沖繩統治における矛盾の契機が、その後の過程で拡大再生産されていくことはほとんど必至とみられたのである。

矛盾の最大のものは、米民政府が基地における政治的安定の用具として設定した琉球政府の自治虚構的性格にあったといわなければならないだろう。その法的メカニズムは次のごとくであった。

布告十三号「琉球政府の設立」によれば、琉球政府は琉球における政治の全権を行使するものとされている。しかしそれはあくまで、米民政府の代表する合衆国の利害と琉球政府の代表する沖繩県民の利害とが一致する限りのものでしかなく、両者が一致しない場合、後者が自主的に決定し行使しうる権能は何一つあたえられていないのである。琉球政府が行使する政治の全権は、すべて米民政府が発する布告、布令および指令に従わねばならぬものとされ、民政副長官は必要に応じていつでも、琉球政府その他の行政団体またはその代行機関が制定した法令規則の施行を拒否し、禁止し、または停止して自ら適当と認める法令規則の公布を命じ、さらに琉球における全権限の一部または全部を自ら行使する権利を留保するものとされているのである。

裁判権についても同様である。民政副長官は、琉球政府の裁判所の判決、決定につき任意にこれを再審し認可し、延期し、停止し、減刑し、移送する等の処置を講じうるものとされていたため、形式上司法権の独立を保障するといっても、それは琉球政府機構内のものではなく、かんじんの米民政府に対する関係では完全に隷屬的な立場におかれていたといつてよい。^②

また、米民政府の琉球政府に対する支配権能は、琉球政府の行政、司法の主要な人事にまで全面的におよんでいた。行政主席の任命は公選制になるまでは民政副長官が行なうものとされていたし、上訴裁判所の判事は民政長官が、下級裁判所の判事は民政副長官の事前の認可により行政主席がそれぞれ任命するものとされていたのである。

かかる統治機構の設定は、一九五〇年の群馬組織法からの県民自治の明らかな後退↓形骸化を示すものにほかならなかった。

さらに、布令六八号「琉球政府章典」は近代民主政治のルールにもとづき、県民の基本的人権および自治の保障に関する詳細な規定を設けている。しかしそれらの民主的保障制度も、あくまで基地における軍事行動の自由を大前提としたうえで、それと両立する範囲内では認められていなかったから、ほんらいの意味での民主的権利の保障とは何の関わりもない無縁のものであったといわなくてはならない。

かくて例えば、行政主席は立法院が制定した立法を公布する責任をもつものとされていたけれども、米民政府は必要と認めればいつでもその施行を拒否することができたから、事前（立法提案前）または事後（可決後公布前）に米民政府と調整を行なう慣行が生じ、この調整がとれなかったため、可決しても行政主席の公布拒否というかたちで葬られた立法例が、一九五二―六二年間に四二件にも達し、多いときは一年に一五件を数えることもあったのである。

二、県民運動

戦後沖繩史の全過程のなかで、統治体制の確立した一九五〇年代は、自覚した県民による反体制運動が最も白熱化した

時期であった。軍用地をめぐる「島ぐるみ闘争」と祖国復帰運動がそれである。

(4) 軍用地問題と「島ぐるみ闘争」

対日講和と同時に、それまで占領の事実によって使用されてきた軍用地は、新たな法的根拠を必要とするにいたった。スキヤップ指令は「できるだけ談合のうえ購入」によって基地を確保することが望ましいが、それができなければ購入をなすまでの間「強制的に徴発したり借用したりすることができる」旨定めていた（一九五二年四月三十日、「スキヤップ指令」の一部変更）。

そこで米民政府はこの指令にもとづき、五二年十一月「契約権」なる布令を発し、琉球政府行政主席がまず地主と賃貸借契約を結び、それがさらに米民政府に転貸されることによって、軍用地使用の法的根拠をえようとした。しかし、これは住民の反対によってほとんど失敗に終わった。第一に、契約期間二〇年というのは長すぎたし、第二に、使用料が講和前のが不当に安く、それと抱き合せに押し付けられるのではないかという不安があった。その後、使用料については米側の譲歩によりいちおう問題は解決したが、基地使用の永続性については、両者の利害はするどく対立した。米側の係官は「契約を拒否すれば土地収用令で取上げるだけだ」と迫った。しかし、そうした米側の威圧的な態度が、かえって住民のつよい反発を招く結果となったのである。³⁾

一九五三年四月、こうした事態に対処するため、米側は「土地収用令」を公布した。これも前記のスキヤップ指令にもとづくものであるが、その内容手続は強権性をむき出しにしたものであった。使用料に関してだけは訴願ができるが、土地そのものに関する権利は収用告知後三〇日の経過によって一方的に米側が取得する、というものであった。ところが、例えば三〇日どころか十日も経たないうちに、銘苅部落（現那覇市）では武装兵を出動させ、農民の抵抗を押し潰して強制収用が敢行されたりした。住民が激しくこれに抗議したのは当然である。一方、立法院は「今回の土地収用令は、所有権の侵害であり、関係町村の住民は恐怖と不安におののき、強制立退きを『死の宣告』と断ずるまでに至り、憂慮すべき

事態を惹起しつつある」から、土地取上げに関する一連の布令を廃止し、今後は住民の意思に反して強権発動をするようなことがないよう、全会一致の決議をもって民政副長官に申し入れたりした（一九五三年五月五日）。他方、軍用地主（地主といってもそのほとんどは零細農民）は、かかる情勢に対処して「市町村土地委員会」なるものを組織し、さらに五三年六月にはそれらが結集して全県的な「軍用地地連合会」が結成されている。しかし、米政府は軍用地確保については一歩も退かない態度で臨んだのと、まだこの段階では住民全体に土地取用―基地拡張の本質に関する認識が十分でなかったこともあって、全島的な反対運動にまで発展するにはいたらなかったのである。

それがいわゆる全県民的「島ぐるみ闘争」に発展するのは、一九五六年六月の「プライス勧告」によってである。しかし、この間五三―五年にかけて行なわれた武装兵による強権発動が、「島ぐるみ闘争」のエネルギーを蓄積させる結果となったことは否定できない。銘苅以外にも、具志部落、伊佐浜、伊江島などで武装兵による土地取上げが強行された。とくに伊江島の場合、収用に当たった米兵は「農民の住家に火をつけて焼き払い、ブルドーザーで引きこわし、農作物や山林にガソリンをかけて焼き、農民に銃をつきつけて逮捕、投獄するなど暴虐のかぎりをつくした」といわれる。⁽⁷⁾

こうした事態の進展のなかで米政府は軍用地の無期限使用料を一括して支払うとともに、新たに軍用地一〇八平方キロを取得し、土地を失った住民を八重山群島へ移住させる計画が検討されていることを明らかにした（一九五四年三月）⁽⁸⁾。これに硬化した住民側は、「四者協議会」（琉球政府、立法院、市町村長会、土地連合会）を結成して反対に動き、立法院は「軍用地処理に関する諸願決議」を全会一致で採択し（五四年四月）、一括払い反対、適正補償（現在使用中の土地）、適正賠償（米軍が加えた一切の損害）、新規接收反対のいわゆる軍用地問題処理に関する四原則を打ち出したのである。

かくて、軍用地をめぐる両者の対立は決定的な局面を迎えることとなり、比嘉行政主席を中心とする対米折衝団が渡米し、沖繩の主張を直接米議会へ訴えた。これに対し米側は、下院軍事委員会のメルビン・プライスを団長とする調査団を派遣することとし、一行は五五年一〇月下旬来島した。調査団の沖繩軍用地調査は、しごく簡単なものに終わったが、沖繩

県民がこの調査にかけた期待は大きく、来島前夜の沖繩は沸き立つほどであったといわれる。

プライス調査団の報告書は、五六年六月十三日公表された。それによれば、沖繩側の主張に多少の譲歩は認めながらもやはり軍事目的優先の必要性を再確認したうえ、無期限に使用する必要のある土地については、*"fee title"*（永代借地権又は無期限使用権と訳されているが、内容はむしろ所有権に近い権利とされている）の取得と代価の一括払いがなされるべき旨勧告したのである。

これに激昂した住民の反対運動は、沖繩の歴史にかつてないほどの激しさと広がりを見せ、いわゆる「島ぐるみ闘争」として全県民的運動へと発展していったのである。

こうした情勢のなかで、米民政府は五七年四月「米合衆国土地収用令」を発して、プライス勧告を実施に移した。同収用令によれば、*"fee title"*が、*"determinable estate"*（限定付土地保有権）に改められ、地主の土地所有権は残ることになった。だがそれは、実質上の土地買上げと異なるものではなかったので、問題の解決には何の足しにもならなかった。かえって、米民政府は、五七年五月から翌年一月にかけて、次々と「限定付土地保有権」の収用宣告書を発して新たな基地拡張を強行していったのである。

米民政府の軍用地問題に関する態度は、一貫してきわめて強硬なものであった。県民の反対運動の内部にも、意見の対立がみられ、足並みの乱れが生じたりした。しかし、一括払い阻止そのものについては県民の態度に変化はなかったといわれる⁷⁾。こうして軍用地問題をめぐる米側と県民との対立は硬直状態にはいつていくかにみえたのである。

ところが、五八年四月になって、米側の土地政策につき再検討中であるとのムーア高等弁務官の発表があり、これらうけて立法院では、再度派米折衝を決議し、米側もこれに応じた。代表団と米政府との正式会談は、同年七月一日から一週間にわたって開かれ、その結果現地折衝で解決することになった。現地折衝は、八月十一日から十一月三日までのほぼ三ヶ月間にわたって行なわれた。現地折衝の結果、妥結をみた主要事項は、次のごときものである。

①米合衆国が取得する権利は、賃借権に限る。賃借権は五年賃借権と不定期賃借権の二種とする。②これらの賃借権は琉球政府が地主と交渉して取得し、これを米合衆国に転貸する。③従来米合衆国が保有してきた既得権は、この二種の賃借権のいずれかにすべて切替え、布令一六四号による「限定所有権」は廃止する。④米合衆国が必要とする土地につき、琉球政府が契約できない場合は、米合衆国は強制収用により取得できる。⑤土地の現状回復又はこれに代る損害賠償については、米合衆国が賃借権を終了させるときに、米合衆国、琉球政府、土地所有者の間で、公正かつ適正な方法により解決する。

右により、軍用地問題はひとまず結着した。だが、軍用地問題処理に関する四原則が、このなかにどれだけ生かされたかは疑わしく、いぜんとして問題は残されるかたちとなったのである。

注(1) 沖繩県学生会編「祖国なき沖繩」二五四頁。

(2) かくて例えば、一九六六年六月七日米民政府が琉球政府上訴裁判所に対して、いわゆる「友利事件」および「サンマ事件」の裁判権を取消し、事件を米民政府裁判所へ移送するよう命じたことは、明白な「司法自治」——自国民による裁判——の否定として内外の批判を浴びるにいたった。

(3) 日本弁護士連合会「沖繩報告書」法律時報四〇巻四号一六〇頁。

(4) 沖繩返還同盟編「沖繩黒書」一四九頁。なお伊江島における米軍の土地収用の詳細につき、前掲・ドキュメント「沖繩闘争」八九頁以下をみよ。

(5) 前掲「戦後沖繩法制小史」下、地方自治二七六号六二頁。

(6) 加藤一郎「沖繩軍用地問題」南方同胞援護会編「南方諸島の法的地位」一五〇頁。

(7) 前掲「沖繩報告書」法時四〇巻四号一六八頁。

(四) 祖国復帰運動の展開

一方、沖繩戦終結から、対日講和が論議される一九五〇年ごろまでの、祖国復帰に対する県民感情には複雑なものがあ

った。戦前戦中を通じて、本土政府が沖繩県民に対してとってきた差別と迫害の体験が、県民の間に占領軍を「解放軍」と規定させ、「琉球の独立」への志向を育み、本土不信の心情を植えつけたことは否定できない。米軍政府は、こうした本土不信の県民感情を利用して、日・沖遊離化政策を推進した。そうした情況下で、公然と祖国復帰を主張することはタブー視された。個人的な陳情運動は、すでに終戦当時から行なわれていたが、政党ですら祖国復帰をその綱領に掲げるようになったのはようやく一九五一年になってからである。

同年四月二十九日、人民、社会大衆両党は、民主的諸団体を結集して、「日本復帰促進期成会」を結成し、全琉有権者の七二%の署名をえて、その名簿を講和条約調印国の日本側首席全権である吉田首相宛送った。これが沖繩における組織的な祖国復帰運動の幕開けであったとみられている。

しかし、この最初の運動は、対日講和一分断統治確定、琉球政府の設立にともなう平良群島政府知事の退陣、比嘉臨時中央政府主席の「日本復帰早尚論」による社会大衆党脱党などによって解体した。

復帰運動が、全島的な展開をみせ、県民の総意を結集するにいたったのは、五三年になってからである。同年一月十八日、「沖繩諸島祖国復帰期成会」主催の第一回祖国復帰総決起大会が、約四千人の県民を結集して開かれた。平和条約第三条の撤廃、祖国への完全復帰を期して行なわれたこの大会は、明らかに対日講和一分断統治に対する県民の抗議の意思表示であった。しかし、首相、外相、各政党党首宛の復帰要請文には、「復帰は民族の悲観であり、この悲願が各位の人間愛によって一日も早く達成されるよう尽力を望む」とあり、政治的抗議というよりむしろ人道主義にもとづく懇願の意がこめられるにとどまっていた。

八月八日、訪日したダレスは、奄美大島の日本復帰を公式に声明し、一二月二十五日を帰して奄美の復帰は実現した。しかし、二十九度線で切り離された沖繩に対するアメリカの長期保有政策は、この間に来島したニクソン副大統領の「共產主義の脅威ある限り、沖繩を保有する」との声明により、ますます明白なものとなったのである。一方、基地拡張にと

もなう米軍の強引な土地接收は、ますます県民の抵抗運動をつよめ、ついに「島ぐるみ闘争」へと発展していったが、米軍のこれに対する弾圧はよりいっそう過酷なものとなっていった。こうして現地の情勢がしだいに険悪さを増していくなかで、本土では二月二十八日東京で、沖繩諸島祖国復帰国民大会が開かれ、衆参両院議長ならびに吉田首相のメッセージが述べられた。吉田首相はその中で「相当の月日を要すると思うが、新たな決意をもって完全復帰を誓う」と述べ注目された。次いで十一月の衆議院本会議で、沖繩復帰決議案が全員一致で可決され、また同月二十二日には「東京沖繩諸島祖国復帰促進協議会」の結成大会が開かれるなど、本土の復帰促進への気運もようやく盛り上がりつつあったのである。

沖繩現地では、五三年四月社大、人民両党による「植民地化反対共同闘争委員会」が結成された。これは四月十五日の天願事件（再選挙指示）が、その直接のきっかけとなったものであるが、より根源的にはかかる事件の続発するアメリカの軍事的植民地支配体制そのものに対する共闘組織とみられていた。

これに対して米政府は、「その運動目的は明らかに米国に対する敵意を含み、日本政府ならびに対日講和調印国を侮辱するもの」と決めつけ、即時解散を命じた（ルイス首席民政官）のである。

ところで復帰運動の中で、沖繩教職員会の果たした役割は高く評価されねばならないだろう。十一月十日には、教職員会をはじめ二三団体が結集して「沖繩祖国復帰協議会」（会長―屋良朝苗）が結成された。しかし米政府は、こうした教職員会の動きに対しても、「あなたが沖繩で復帰煽動を維持することは、民心に混乱をかもし、共産主義者に慰めを与える結果にしかならない」（ブラムリ民政官の屋良会長へあてた手紙）として牽制した。また、十二月には、ハル民政長官は立法院の復帰決議に対し書簡を送って、「琉球列島は自由世界の防衛にとって最大の戦略的軍事的重要性をもちつつけるであらう」と高圧的な態度を示していた。

一九五二年から五四年へかけて、軍用地問題は、米軍の武力による強制接收と農民の必死の抵抗によって、よりいっそうの深刻さをましていった。具志部落（小禄村）では、一時間以上も銃剣の前に身動きもしない部落民に対し、二個中隊の

武装兵が襲いかかり、連れ去った。しかも、農民のこうした生きるためのギリギリの抵抗でさえ、米軍は「共産主義のしわざ」として、世論の攻撃をそらそうとしたのである。

一九五四年の年頭教書のなかで、アイゼンハワーは、沖縄の無期限保持を明らかにした。これは米最高首脳によるはじめての公式声明として、県民のうけた衝撃は大きかった。比嘉主席は「米軍の在留は、日米の安全保障のためであり、アメリカが沖縄について考慮を払っていることを再認識して、住民が復興に協力するようぞむ」と対米協力をよびかけた。これはオグデン民政副長官の軍民一体協力要請にこたえたものである。こうした米政府の基本姿勢は、一九五五年から五六年へかけて、軍用地問題に関する「島ぐるみ闘争」が最高潮に達した時期においてもなお、アイゼンハワーによって再確認されていったのである。ところがやがて、米本国では沖縄政策の再検討を勧告する注目すべき二つの報告書が発表された。五九年のコンロン報告とシラキューズ報告(6)がそれである。前者は沖縄の早期返還を、後者は沖縄基地の海外移転を勧告したもので、ともに米政府の沖縄長期保有政策を批判したものであった。

現地で自民党を除く政党、教職員会、官公労、沖縄青協など二十団体、約三千人が参加して「沖縄県祖国復帰協議会」(復帰協)が結成されたのは、このあと六〇年四月二十八日のことである。復帰協の結成は、こうした情勢の変化を反映してよばれた「日米琉新時代」のもとでの復帰運動の在り方をめぐって、話し合いによる積み上げ方式か世論を背景にした大衆運動かの対立を浮き彫りにするかたちとなった。前者の立場に固執する自民党は、復帰協には参加せず、これに対抗する組織として「復帰懇話会」をつくった。

四月八日、復帰協は第三回定期総会を開き新しい運動方針を決定した。それには、日本政府に対し、沖縄返還要求の対米外交をせまることをはじめとして、日本国憲法の適用、国政参加、国家的経費の本土政府負担、国会における沖縄問題特別委員会の設置、沖縄復興特別措置法の制定、主席公選の実現、思想表現ならびに渡航の自由の完全保障、植民地主義全廃運動の推進など、たんなる施政権返還ではなく、施政権返還の内容そのものに関する沖縄県民の具体的な政治要求が

きわめて明確に打ち出されていた点で、それは沖縄県民の要求する自治の本質理解にとってすこぶる重要なものとなっていた。

一九六二年四月二十八日の「祖国復帰県民総決起大会」は、約五万人が参加し、会場は赤旗とプラカード、日の丸で埋めつくされたといわれる。

ケネディ大統領は、これよりさき、三月十九日沖縄に對する新政策を発表するとともに声明をだし、そのなかで「私は琉球が日本国土の一部であることを認め、自由世界の安全保障の立場から琉球が完全に日本の主権のもとに復帰が許される日を待望している」と述べ、注目された。

注（一）前掲「沖縄言論統制史」一三四頁、一五二頁。

（二）同上二三五頁。

（三）南方同胞援護会編「沖縄復帰への道」一八九頁。

（四）沖縄県祖国復帰協議会、原水爆禁止沖縄県協議会共編「沖縄県祖国復帰運動史」六五頁。

（五）一九五三年四月一日に行なわれた立法院議員の補欠選挙で、人民、社大両党の統一候補である天願朝行が当選したが、米民政府はいろいろないがかりをつけてその当選の確認を拒否した事件。

（六）コンロン報告というのは、米上院外交委員会が、アジア情勢と米国の外交政策につき一五項目にわたり、それぞれ民間の専門団体に調査と勧告を依頼したなかで、最初に提出されたコンロン協会の報告であり、一九五九年十一月一日外交委員会から発表されたもの。同報告はその中で「我々の沖縄政策は、対日政策の一部としてその線から外れてはならない。沖縄が日本のものであり、いつかは日本に復帰しなければならないということは、生きた政治的事実がこれを示している」と述べていた。前掲「沖縄問題基本資料集」四八六頁。

シラキューズ報告は、「米国の海外軍事基地に関する一考察」と題するシラキューズ大学マックスウェル研究所の報告を、一九五

九年十一月十一日米上院外交委員会が發表したものである。同報告は、軍事技術が軍事をより恐ろしいものにし、そのために一層使い途のなくなった政策手段にしまったとし、「もし、沖縄に戦略空軍基地を維持する必要がなくなつてからも、米軍の沖縄駐留によつて、依然として問題が発生するのだつたら、たとえば、豪洲又は米軍の駐留を歓迎してくれるその他の地域へ、制限戦争兵力を移動させる可能性を検討することは、賢明かもしれない」として、沖縄基地撤去の可能性を検討するよう勧告していた。同上四九一頁。

第四期（一九五七年—一九六九年）

統治体制の動揺と自治権の拡大

アメリカが沖縄の統治機構を完成した一九五七年頃は、日本の国連加盟、安保改定を通じて、日本の「自由世界」での地位が次第に高まつていく時期でもあった。アメリカは沖縄統治の基本政策は維持するとしながらも、激しい県民運動の嵐のなかで、基地の政治的安定確保の責任の一半は、これを日本政府に負わせることが合理的だと考えだした。

一九六一年の池田・ケネディ共同声明は、そうしたアメリカの合理化政策の第一歩であった。これを、五年の岸・アイク共同声明と比べてみれば、前にはいぜんとして、基地長期保有の姿勢が堅持されているのに対し、後では「大統領は、米国が琉球住民の安寧と福祉を増進するために一層努力をほらう旨確言し、さらにこの努力に対する日本の協力を歓迎する」と述べ、沖縄の政治的安定に日本が力を合せることが期待されている。池田・ケネディ共同声明はいわゆる「日米協力時代」の幕開けを告げるものであった。

以後、沖縄返還をめぐる日米首脳の取引きは、本土—沖縄人民の広範な復帰運動の高まりを巧みに利用しながら、二回にわたる佐藤・ジョンソン会談を経て、一九六九年十一月佐藤・ニクソン共同声明により結着がつけられることとなった。

この期間の特色は、統治機構の動揺と県民自治のいちじるしい進展だといえよう。ところで、アメリカにとって、沖縄返還とは一体何であったのか。アメリカが返還に同意したのは、いささかも沖縄の軍事的価値がなくなったからではなかった。むしろその逆である。アメリカにとって、沖縄基地の戦略的重要性はいぜんとして存続した。そうであればこそ、基地の政治的安定をこれ以上損うことは絶対に避けるべきだと判断されたのである。

一九七〇年一月、ジョンソン国務次官は、「もしわれわれが、沖縄の施政権の問題を解決しなければ、今後五年ないし十年にわたって、われわれがそこにとどまることはできないと考える。沖縄においても日本においても、運動は高まるであろう。われわれがそうしなければ、より早くその二つとも失うことになるだろう」と述べ^①、また七一年十月、ロジャーズ国務長官も「もし現地住民がわれわれアメリカ軍の継続駐留に積極的に反対するとすれば、沖縄の基地構造を効果的に運用することは、きわめて困難であり、おそらく不可能であろう」と証言した^②。これらの事実は、基地保有にとって、そこにおける政治的安定の維持こそ必須の条件であったことを示すとともに、その条件さえ満たされるならば、沖縄に対する施政権の保持に固執することは、もはや合理的でないとする米側の考え方を示したものと見えよう。

こうした考え方は、池田・ケネディ会談らしい、基地撤去―施政権即時返還を要求する、本土、沖縄一体となった広範な民主的政治勢力との対抗関係のなかで、徐々に形成されてきたものであるが、それにともない沖縄の統治機構も次第に動揺を余儀なくされるにいたった。といっても統治の基本については、米側は最後まで一歩も譲歩しようとはしなかった。ただ政治的安定確保のためには、最少限度で県民自治の拡大化の要求にこたえざるをえなかったとみるべきであろう。

自治権拡大化の過程を、主な項目についてみてみると、第一は行政主席選任方法の民主化である。一九六二年三月ケネディ大統領は、「琉球列島の管理に関する行政命令」（以下行政命令という）を改正し（第一次改正）、行政主席の選任方法を従来の高等弁務官の任命制から、立法院議会の指名した者につき、高等弁務官が任命することに改めた。その後行政命

「令の第二次改正（六五年十二月）で、高等弁務官の任命制は廃止され、立法院議員の過半数によって選挙されることになり、第三次改正（六八年一月）でようやく県民待望の主席公選制が実施されることになったものである。

第二は、布告・布令行政の琉球政府への移管である。これまで、琉球政府の裁判制度はすべて米民政府の布告・布令によるものであったが、一九六七年十二月琉球政府の民立法である「裁判所法」が制定され、名称も高等裁判所、地方裁判所、簡易裁判所に改められ、さらに家庭裁判所も設置されることになった。また、一九六九年九月には、高等弁務官布令「警察局の設置」が廃止され、これに代って民立法である「警察法」が制定された。かくて行政内部部局に関する定めは、すべて琉球政府が自主立法によって制定できることになった。そして、六八年にはこれまで布令によって行なわれていた市町村の長および議員選挙も、すべて琉球政府の自主立法によって行なわれることとなったのである。

しかし、統治体制の基本に関わる重要事項、例えば、「琉球政府の設立」（米民政府布告一三〇号）、「琉球政府章典」（米民政府布令六八号）、「賃借権の取得について」（高等弁務官布令二〇号）、「刑法並びに訴訟手続法典」（米民政府布令一四四号）、「琉球列島出入管理令」（米民政府布令二二五号）などは、施政権返還まで米民政府の手に留保されていたようである。

さてそこで、労働運動と教公二法のたたかについてふれておかなければならない。それはすでに述べた土地闘争や復帰運動と不可分の関係において、県民自治の発展に大きな役割を果たすものであったからである。

沖縄における初期の労働運動は、劣悪きわまる労働条件のもとで、労働運動というよりむしろ人権闘争に近いものであった。「めし食わせろ」「職よこせ」のプラカード（一九五二年第一回メーデー）にもそうした傾向がみられた。だがそれと同時に、「即時日本復帰」が、沖縄労働者のすべてに共通した統一要求であった点が注目されねばならない。労働運動だけでなく、「復帰」はあらゆる県民自治要求運動を一つに結びつける結節点であったといつてよい。

一九五三年九月一日、立法院は労働者の激しい要求に押されて、再議のうえ労働三法を可決した。これは前年立法院が

いったん可決したものを、米民政府の拒否によって葬られていたものである。ところが、米民政府は、このあと直ちに布令一一六号を公布して、軍雇用者を労働三法の適用外におき、労働基本権（団結権を除く）を剝奪した。

一九五五―一六六年にかけての軍用地をめぐる「島ぐるみ闘争」に結集された労働者・農民の巨大なエネルギーは、米民政府のさまざまな抑圧（例えば、五五年三月十八日布令一四五号「労働組合の認定手続」は、労働組合に対し、役員名簿の提出および認定をうける義務を課していた。）にもかかわらず、組合結成の気運を盛り上げ、五八年には労働運動のいちじるしい進展がみられたのである。そうして六一年には、「全沖労」や「全軍労連」（全軍労の前身）が結成され、六二年には全沖農の前身である「全沖縄キビ代値上げ農民協議会」の結成大会が開かれている。

こうした情勢のなかで、一九六〇年四月二十八日「沖縄県祖国復帰協議会」（復帰協）が結成され、復帰運動のなかでも組織労働者の果たす役割はいちだと重要なものとなっていった。

六三年三月五日、キャラウエー高等弁務官は、沖縄県民の祖国復帰―自治権拡大運動の発展に対し、「沖縄が独立国家にならないかぎり、将来においても（自治）は存在しないだろう」と演説し、真向から県民要求と対決する姿勢をみせた。だがそれは、アメリカが自ら保障すると言明していた民主的制度の偽隣性を暴露するものにはかならなかったのである。いわゆる「キャラウエー旋風」のなかで、県民の自治権拡大要求は、よりいっそうの高まりをみせ、主席公選実施は労働運動にとっても当面の緊急課題となった。六六年六月の「友利」「サンマ」両事件に対する米民政府の裁判権移送命令は、こうした労働者を主体とする沖縄の全民主勢力の激しい怒りを買うこととなったのである。

一九六七年三月二十四日の教公二法阻止闘争は、以上のような情勢の展開を背景としていたのである。

教公二法案（地方教育区公務員法案と教育公務員特例法案）は、もともと、復帰運動や労働運動の中核部隊として大きな役割を果たしてきた沖縄教職員会に対し、教育公務員の政治活動および労働運動を制限禁止するとともに、勤務評定を実施して、その活動を封じ復帰戦線ならびに労働戦線の分裂をはかろうとするものであった。この法案は、前にも二回（五八年

と六三年)琉球政府(行政部)から立法院に対して提出または立法化の策動がなされたが、いずれも廃案となっていたものである。そして二月二十日は、三回目の法案提出が予定された日であった。この日の状況を「教公二法反対闘争の記録」は、次のように伝えて⁽³⁾いる。

「十時五二分。衝突は激しくなり、喚声、悲鳴が入り乱れた。民衆(このころ、約二万五千人に達したといわれる)「教職員会十六年」―筆者)と議會をさえぎる警官の群れは、十一時になるとついに喚声をあげ、警棒をひきぬき、大海のような大衆の中へ突っこんだ。五、六人の威勢のいい若い警官は、警棒をふりまわし、本隊を離れて、狂気のようにうめきをあげながら、突進した。するとたちまち取り囲まれ、身動きができなくなり、大衆の海の中を泳ぐように後へ後へと押し出された。ヘルメットは脱がされ、警棒は空中へほうり上げられ、群衆の背後に押し出された時には、力つきた哀れな青年の姿になっていた。」

こうした中で、警備隊長は長嶺議長に、これ以上の混乱が起こると警察は警備に自信がもてないと報告し、これをうけた議員総会は、警備陣に自信がない以上本會議開催中止もやむをえないとして延会を決定した。その後ついに教公二法案は廃棄となったのである。

教公二法のたたかいは、占領権力を直接相手とするたたかいではなかった。その点で、土地闘争や復帰運動とは異なる側面をもっていた。しかしこの闘争の発展のなかで、いわゆる「一体化政策」の本質が明らかにされ、「日米協力」という名の反共軍事同盟路線とそれにもとづく本土復帰の反県民的反動的性格が浮き彫りにされたという点で、教公二法のたたかいはいっそう重要な意味をもつものであったといわなければならない。端的にいうならば、土地闘争は基地撤去への発展の必然性をもつものであったとはいえ、その本質はあくまで権利闘争であり、県民ひとりひとりの生活権擁護のたたかいであったのであって、基地撤去はその手段にすぎないものであった。したがって、賃借料値上げによって闘争のエネルギーがそがれる可能性はいくらでもあったわけである。また、祖国復帰運動は本質的にみて民族統一要求であり、階級視点のはいり込む余地は全くなかった。したがって、「日米協力」のもとであっても復帰の見通しがでてくれば消滅する

必然性を否定できないものであった。だからその何れも、本質的にみて階級闘争としての性格をもつものではなかったのである。これに対して、教公二法のたたかいは、闘争の発展のなかで自らの階級的性格を明らかにしていったといえる。それはもはやたんなる権利闘争でも民族統一のたたかいでもなかったのであって、むしろ必要ならばあえてそれすら拒絶する構えと論理を含んだたたかいであったというべきであろう。

一方、アメリカが統治の一環として、基地の政治的安定確保のために設けた琉球政府が、「警備に自信がもてない」として重要法案の成立を断念せざるをえなかったことは、沖縄統治の矛盾を完全にさらけ出したもので、支配体制のうけた動揺はさすがに覆えないものがあつたといえよう。

こうした事態展開のなかで、あくまで基地を保持するためには、基地の政治的安定をいかにして図るかということが、アメリカにとって避けられない重要な緊急課題となつたのである。前記自治権の拡大は、その最少限度の手当てであつたが、もちろんそれで問題が片付かないことは米側にとつても自明のこととみられていた。基地機能を維持しながら基地の政治的安定を確保するために、自ら設けた「自治組織」が圧倒的県民要求の前に機能マヒに陥つた以上、米側に残された方法は県民要求にこたえるか、力によって直接それを抑えるかの何れかでしかありえない。だが後者による方法が役に立たないことは、もはや自明のことであつたといえる。

六九年十一月佐藤・ニクソン会談における施政権返還の合意は、こうした背景のもとで行なわれたものである。だがそれは、「日米協力」のもとでの施政権返還と引き換えに、基地の政治的安定確保の責任を日本政府に肩代りさせることを主要な合意内容とするもので、もともと沖縄県民の基本的要求にこたえようとするものではなかつたといわなければならぬ。

注(一) 一九七〇年一月二十七日サイミントン委員会(米上院外交委員会の米国家安全保障対外取決め・公約に関する小委員会)委員長サ
イミントン(上院議員)におけるジョンソン國務次官の証言―不破哲三「沖縄基地とニクソン戦略」二二頁。「沖縄国会の争点」朝

日ジャーナル二三巻 四〇号 三四頁。

(2) 一九七一年十月二十七日、米上院外交委員会聴問会におけるロジャース國務長官の証言―不破、同上同頁。

(3) 波照間洋「立ちあがる沖縄」二一八頁。

むすび

一九七一年十一月、沖縄返還協定批准を目前にして琉球政府が本土政府および国会に提出した「復帰措置に関する建議書」は、沖縄百万県民の基本的政治要求の総括であると同時に、復帰内容の反県民的反動的性格に対する歴史的抗議の文書といえるものである。それには次のような文字が記されてある。

「沖縄県民の要求する最終的な復帰のあり方は、県民が日本国憲法の下において日本国民としての権利を完全に享受することのできるような「無条件且つ全面的返還」でなければならないことも繰り返えし述べてきました。しかるに、右に挙げた返還協定の内容は、明らかに沖縄県民のこれらの理念や要求に反するものであります」と。

しかし建議はついに無視され、返還は沖縄県民とこれと一体となって支持する本土国民の多くの意思とは関わりなく、一方的に実現された。この事實は、日本の支配権力の構造のもつ矛盾の側面を露呈するものであっただけでなく、さらにいっそう危険な方向へ押しやる結果となりつつあるのである。返還によりアメリカの沖縄統治は、日本の地方自治の一環として位置づけられることになったが、もしそこから沖縄県民が歴史的体験として積み上げてきた「固有権」としての自治権を否定し去るならば、それは悪しき統治の再現以外のなにもでもないであろう。そしてそれはまた同時に、逆にいえば、自治権闘争としての戦後沖縄の体験が、危機的状況下にある日本の地方自治再建の問題を考える場合にも、つねにその原点とならなければならないことを示すものというべきではなからうか。

(本稿は文部省特定研究「産業構造の変化と南西地域における政治経済的諸問題」(昭和四五―七年)に関する研究報告の一部である。本研究に際してとくに琉球政府ならびに琉球大学からお寄せいただいた便宜と厚意に対し心から謝意を表する次第である。)