

# 米国統治期における在沖奄美住民の法的処遇について —琉球政府出入管理庁文書を中心として—

土井智義 †

はじめに

## 1 琉球政府法務局出入管理庁文書の位置づけ

1-1 琉球政府出入管理当局の歴史

1-2 琉球政府出入管理庁文書の位置づけ—占領者と被占領者との協力関係

## 2 在沖奄美住民の法的処遇の時期区分

2-1 第Ⅰ期 「琉球住民」期—奄美返還まで（1946～1953）

2-2 第Ⅱ期 「非琉球人」前期—主たる管理対象とされた時期（1953～1968）

2-3 第Ⅲ期 「非琉球人」後期—「本土籍者」として非「非琉球人」化された時期（1968～1972）

おわりに

はじめに

私は長く沖縄に住んで沖縄の生活に馴染んで居り、幸い体は健康ですので、今度こそ更生して真面目に働く決心です。どうか引き続き沖縄に居れるようにして下さい。<sup>1</sup>

これは、奄美大島に籍をもつ在沖 12 年目の人物が、強制送還を逃れるため琉球政府の出入管理官に向けて語った言葉とし、供述調書（1961 年 12 月 21 日付）のなかに残されていたものだ。同書中には、この人物の職業が「日雇人夫」と記録されているので、恐らく男性だと思われる。供述調書や出入管理官の意見書（1962 年 1 月 5 日付）によると、彼は、奄美返還（1953 年 12 月 25 日）直後に在沖の奄美籍者に対して実施された「臨時登録」<sup>2</sup> は行っていたようだ。しかし、翌 1954 年 2 月に米国民政府布令第 125 号「琉球列島出入管理令」が制定され、同布令に規定された「在留登録」（在沖奄美住民に対しては、「臨時登録」に対する「本登録」と呼ぶこともあった）が実施された際には登録料を払うことができないほど貧困であったので、彼は登録しなかったという<sup>3</sup>。そのため、同

---

† とい・ともよし（公財）沖縄県文化振興会公文書管理課公文書嘱託員

<sup>1</sup> 『先島関係書類綴』所収の供述調書（R00027668B）沖縄県公文書館所蔵、琉球政府法務局出入管理庁文書。同資料は、「非琉球人」の強制送還や「不法滞在」の取締り等を所管した出入管理庁警備課の文書で、先島における「在留違反」等の事案を綴ったものである。しかし、引用した「未登録」の事案は那覇市在住者のもので、先島の事案ではないことから誤って綴られたものと推察される。以下、特記しないかぎり、同館所蔵の琉球政府文書は全て法務局出入管理庁の資料を使用する。また、検索の利便性を考慮し、文書件名はサブタイトルまで記載する。

<sup>2</sup> 1953 年 12 月 29 日付、米国民政府指令第 15 号「奄美大島に戸籍を有する者の臨時登録」に基く、奄美籍の在沖奄美住民に対する登録制度。なお、米国民政府など米国側の布令・指令等に関しては、特に注記する場合を除き、月刊沖縄社編『アメリカの沖縄統治関係法規総覧（Ⅰ）～（Ⅳ）』（池宮商会 1983 年）および GEKKAN OKINAWA SHA, ed., *Laws and Regulations during the U.S. Administration of Okinawa (I) ~ (IV)* (Ikemiya Shokai & CO., 1983 ?) を参照する。

<sup>3</sup> 布令第 125 号制定時、在留許可証明書の交付料は 250 円（B 円）であった。登録料の厳しさを検証すべく当時（1954 年 2 月）の各種統計を参照したが、日雇い労働者の収入等の統計が確認できなかったため、勤労者 1 世帯あたりの収入と支出の差額から推計した。沖縄群島における勤労者世帯 1 ヶ月間の平均実収入 5,096 円から平均実支出 4,862 円を引き、それを平均有業者数 1.78 人で割ると、勤労者世帯の有業者 1 人あたりの収入と支出の差額は約 143 円である [琉球政府統計部庶務課編『琉球統計報告』第 4 巻第 4 号（琉球政府統計部 1954 年 7 月）91 頁（G80004114B）参照]。総じて「日雇人夫」の収入は低かったと推定されるので、登録料の支払いは容易でなかったと見られる。また、そもそも「国

布令違反のかどで1956年に一度逮捕されている。だが、その際にも登録料を工面することができずに「未登録」のままであったところ、1961年に再び逮捕されたのであった。彼は、米国統治期の「琉球列島」<sup>4</sup>において、「非琉球人」すなわち「外国人」に対して義務づけられていた「在留登録」をしていないので、規定上、強制送還となる危機的状況にあった。しかし、奄美返還前から継続して「琉球列島」に居住していること、また体が健康で「今度こそ登録をやり真面目に働く決心」をしている等の理由が酌量され、最終的に過怠金処分<sup>5</sup>となっている。ところが、この二度目の逮捕のときにも、彼は「在留登録」をしなかったらしく、1964年8月に三度目の逮捕となり、「若し九月一日までに在留許可証明書の交付を受けない場合は、強制送還されてもかまいません」という「誓約書」を書かされている。

「非琉球人」は、公務員への就官や多くの金融機関から融資が認められていなかったため、一般的に学歴や性別等で同一条件にある「琉球住民」に比べると、労働市場への参入が不利であった。供述によると、「未登録」状態にあった彼の場合、「固定した仕事をするとした場合において在留許可証明書が必要」となるという状況では安定した職業に就くことが難しく、その結果「日雇人夫」に従事していたのだという。「非琉球人」に強いられた登録制度とその他の諸権利が制限されているという事情が絡まり合うなか、不安定な職業に就き貧困をかこっていた彼にとって、「合法」的に沖縄で生きることは容易なことではなかったのだろう。その一つの帰結として、沖縄に生きるという、ただそれだけのことを哀訴しなければならないという現実が、彼の前に立ちはだかったのだ<sup>6</sup>。施政権返還前の在沖奄美住民を多く含む「非琉球人」や現在の「在日外国人」など、「外国人」として処遇される人びとが抱える不安や苦難を考えると、生活基盤の瓦解を招きうる強制送還という措置をもつ管理制度の存在を無視して語ることはできないのではないだろうか。

ここで、本稿で扱う主な用語である「非琉球人」と在沖奄美住民について説明したい。

「非琉球人」とは、米国統治期(1945-1972)の「琉球列島」において、指紋捺捺や在留登録等が義務づけられるなど差別的と言いつる厳格な人身掌握の措置によって、「外国人」として管理された人びとを指す行政用語である。それに対し、占領下の住民社会のなかで市民権を付与された「国民」は、「琉球住民」と呼ばれていた。1953年1月制定の米国民政府布令第93号「琉球列島出入管理令」(以下、第1次管理令とする)では、1945年9月2月以前から「琉球列島」に暮らす人や、「琉球列島」に籍をもち米国民政府民政副長官から永住許可を受けた者はすべて「琉球住民」とされていた。しかし、奄美返還後の1954年2月に同布令を改廃して新たに制定された米国民政府布令第125号「琉球列島出入管理令」(以下、第2次管理令とする)では、「琉球住民」の定義が、琉球政府の認定する「沖縄県籍」をもち、且つ「琉球列島」に居住する者へと変更された。その結果、米軍人および軍属であ

---

民」と区別して「外国人」とされる人びとの居住自体に許可制を敷き、金銭を徴収することにも様々な問題が含まれるだろう。

<sup>4</sup> 「琉球列島」[the Ryukyu Islands]とは、制度上は明確に「大日本帝国」の「内地」として存在した戦前期の鹿児島県大島郡の大部分と沖縄県を、米国が再編・統合した植民地的国家[the colonial state]の公称である。例えば、その名称は、「琉球列島米国民政府(United States Civil Administration of the Ryukyu Islands)」や「琉球政府(The Government of the Ryukyu Islands)」といった、占領者と被占領の政体のなかにあらわれており、琉球政府の公文書にも施政領域をあらわす名称として登場する。「琉球列島」は、1952年2月10日に北緯29度以北のトカラ列島が占領下の日本へと再編され、1953年12月25日に北緯27度以北の奄美群島が日本に返還された結果、現在の「沖縄県」と同一の施政領域となった。もちろん、無人島であった島々を玉置商会の指揮のもと八丈島系の移住者が「開拓」したあと、大日本製糖などの私企業が施政権を持った上で、甘蔗栽培を強制するなど、戦後まで植民地的に統治していた大東諸島も含むことから、この「琉球列島」が琉球王府の支配領域と一致してないことに留意する必要がある。なお、明治国家が武力を背景に琉球王府を廃して統合した旧「沖縄県」、また、近世期に薩摩藩が武力で琉球から奪取し植民地的支配を行った奄美群島は、戦前期において植民地的系譜をもつ「内地」であったとも言えよう。

<sup>5</sup> 過怠金処分とは、義務を怠った者などに課す行政処分のこと。布令第125号第36条に規定されている。

<sup>6</sup> 以上、この在沖奄美住民の「日雇人夫」に関する記述は、全て前掲、『先島関係書類綴』所収の供述調査等を参照。

る「米軍要員」（1956年12月以降は米国籍者のみ）と「琉球住民」以外の全ての人びとが「非琉球人」となった。在沖の奄美や「本土」、台湾や朝鮮の人びとだけではなく、米軍関係者以外の米国民、さらには先祖代々沖縄で暮らす人であっても本籍地が上記の「沖縄県籍」以外ならば「非琉球人」と見なされた。この「琉球住民」/「非琉球人」、すなわち「国民」/「外国人」という人びとを分け隔てる基準は、基本的に「琉球列島」の施政権が日本に返還されるまで変わることがなかった。日本「本土」においては、奄美籍者、「本土」籍者、そして「琉球住民」も、制度的には全て「日本国民」として処遇されていた。しかし、「本土」とは異法域であった米国統治期の「琉球列島」という植民地的国家<sup>7</sup>においては、人びとを「国民」/「外国人」として分断する基準が異なるので、このように「琉球住民」以外の住民は日本国籍者も含めて「外国人」（＝「非琉球人」）として処遇されていたのだ。

次に、在沖奄美住民について注記しておこう。在沖奄美住民とは、その大多数が鹿児島県大島郡に本籍をおく「日本国民」である。この人々について論じるにあたり、まず注視すべきは、「非琉球人」として管理された奄美返還後だけでなく、奄美返還前も含めた米国統治期のほぼ全期間を通して、一貫して治安行政と絡めて焦点化され「外国人」管理政策の主対象であったという事実である。また統計上、同じ日本国籍をもつ「本土」籍の「日本人」と区別され、独自に「奄美」として掲載されていた時期もあり<sup>8</sup>、当局の発する例規でも60年代前半までは、戸籍の区別にしがたって「復帰前の奄美人」と「日本人」が分けて表記されることもあるなど、国籍による区別とは異なる特異な位置をしめていた。（表-1も参照）<sup>9</sup>。ここでは、戦前からの移住者も含めて奄美返還前に奄美群島から来沖した人びと、その配偶者や子で返還後に来沖した人びと、婚姻などで奄美籍者となった沖縄や「本土」出身の人びと等、奄美群島が米国に「琉球列島」として統治され、その後日本に返還されるという歴史的展開のなか、奄美に深いかかわりを持ちつつ「非琉球人」として管理された人びとを在沖奄美住民という名称のもとに記述したい。在沖奄美住民が奄美籍者や奄美出身者だけでないことに留意されたい。

<sup>7</sup> 筆者は「琉球列島」を「植民地的国家」の一つと考える。だが、それは、19世紀後半から20世紀前半にかけて顕著に見られたような、宗主国が従属的地域を自らの主権下に全面的に統合する「植民地」と混同しているからではない。米国はソ連などの干渉を逃れつつ「琉球列島」の統治を正当化するため、日本に「潜在主権」を設定し、その日本と条約を結ぶことで、植民地・信託統治・従属的な独立国という3つの類型のどれにも該当しない「国家」形態を編み出した[豊下植彦「占領と排他的支配圏の形成」『岩波講座 アジア・太平洋戦争 8』(岩波書店、2006年59-86頁)参照]。その意味で、「琉球列島」はたしかに「植民地」ではない。だが筆者は、「琉球列島」が、①領土的に限定された施政領域を形成すること、②植民地主義批判が形式的に普遍性をもつ国際関係のなかで従属的領域として設定されたこと、③支配者と被支配者との分離を正当化する論理が設定されたことという三点から、「国家」形態を持ち且つ植民地的な「植民地的国家」として「琉球列島」を見る。ここで重要なのは、「植民地的国家」を、近代的な権力レジームのなかで構成される諸「国家」編制の本質的な一要素と捉え、米国・日本・「琉球列島」という諸「国家」形態の不平等な関係性を、相互的かつ階層的に関連し合うグローバルな権力の展開の中に配置されたものとして考えることだ。また、「植民地的国家」で実働した、支配者と被支配者の分離を正当化する植民地的差異（宗教、人種など）の生産と統制は、こうした近代的な「国家」形態の諸類型を分析する上で重要な参照点となるだろう。「琉球列島」の場合、植民地的差異とは、「米軍要員」と「非米軍要員」とのあいだに設定されており、単純にナショナリティの配置だけでは語れないことに注意しなければならない。米国籍の「非琉球人」の存在は、そのことを如実に物語る。植民的国家については、次を参照。Chatterjee, Partha. *The Nation and its Fragments : Colonial and Postcolonial Histories*, (Princeton University Press, 1993) pp. 14-34.

<sup>8</sup> 『琉球統計年鑑』『沖縄統計年鑑』各年版を参照。

<sup>9</sup> 「虚偽申請により在留許可証明書の交付を受けた者に対する取扱い要領について」（1958.3.31 出警第881号）『改廃法令例規綴 1955年～1969年 那覇空港出入管理事務所』(R00026729B)。同文書中には、第二次管理令に基づき「在留許可証明書の交付を受けている者」として、「復帰前の奄美人」「日本人」「その他の外人」という記述が見られる。他方、同文書中に、「日本人（復帰前の奄美人を含む）」という記述もあり、「復帰前の奄美人」は「日本人」に包摂される範疇でもあったようだ。また同文書を見ると、「特に虚偽の申請によって在留許可証明書の交付を受けているもの」として、「復帰前の奄美人」「復帰前に大島から又は大島経由で沖縄に入域した日本人」を挙げており、出入管理当局が奄美経由で来沖した人びとを警戒していることがわかる。

ところで、近年、在沖奄美住民に関する研究は目覚ましい進展を遂げている<sup>10</sup>。各自がきわめて有益な業績であるが、基本的に研究の時期が奄美返還までに限定されているため、在沖奄美住民が「非琉球人」として管理されたという事実は指摘されるものの、その具体的な法的処遇については未だ探求の余地があると思われる。小論では、戦後沖縄において、「国民」と「外国人」という区分が再編されていく過程を明らかにする作業の一環として、主に沖縄県公文書館所蔵の琉球政府出入管理庁文書を用いながら、米国統治期の「琉球列島」における在沖奄美住民の法的処遇に焦点をあてて論じていく。

以下、まず第1節では、米国民政府公安局の監督下で「非琉球人」の管理に携わった琉球政府出入管理当局（以下、当局とする）の位置づけを行い、被占領者側の官吏が「自発」的に「外国人」管理に関与する論理を跡づける。続く第2節では、筆者の立てた時期区分にしたがい、在沖奄美住民の法的処遇について記述を行う。そのことを通して、「国民」/「外国人」という主体編制（人びとを分断された主体に差配し、分離を統御・固定化しようとする体制）に典型的に見られるような、人びとのあいだに打ち立てられた分断を歴史化することを試みたい。ある社会のなかで、単に「外来者」という存在には還元できない「異質な者 [the foreign]」（「非琉球人」「外国人」「外人」……）として制度的あるいは慣習的に名指された人びとを不可視化することなく、近現代沖縄史をふりかえる作業の一助となることを期したいと思う。

## 1 琉球政府出入管理庁文書の位置づけ

米国統治期の「琉球列島」における在沖奄美住民の法的処遇を記す前に、本稿が主に依拠する琉球政府法務局出入管理庁文書の位置づけを行いたい。まず当該期の「非琉球人」管理行政の特徴を、次の二点にわたって示しておく。第一に、「国境」を越えた人々の移動を統制する出入管理や、居住者のなかに「国民」と「外国人」を隔てて行う在留管理といった「国家」的な実践については、施政権返還までその決定権を米国側（米軍および米国民政府）が掌握していたという事実である。また第二に、当局は、米国側の監督下にあつて直接「非琉球人」を管理する立場にあつたということである。こうした米国側の下請け機関としての当局の地位は、立法院での答弁用に当局が作成した資料からも明瞭に読み取ることができる。

米国民政府は、日本「本土」（以下、「本土」とする）からの「非琉球人」の入域許可申請に対し、たびたび「不許可や遅延」の判断を下していた。その件に関して、入域許可を促進するよう民政府に要請を行ったかという趣旨の質問が、立法院議員と推測できる者から当局に対して提起されたようだ。質問に対して当局は、「琉球列島」外部からの入域許可申請事務は米国民政府機関と米国の在外公館が専管的に行っていて、琉球政府が直接関与しておらず、「入域の許可、不許可の決定は専ら米民政府の一方的意志によってなされている」ので、「どういう人がどの地域からいつ入域を申請したか、又許可不許可や申請の経過についても察知できない状況」だと答えている<sup>11</sup>。

また、出入管理の権限を米国民政府から行政主席へ委譲できないかという質問については、当局は「困難」であると回答した上で、次の二点を理由として挙げている。第一に挙げられるのは、「出入管

<sup>10</sup> 加藤政洋「米軍統治下における奄美 - 沖縄間の人口移動」『立命館地理学』(第24号 2012年、1-17頁)、川手撰『戦後琉球の公務員制度史』(東京大学出版会 2012年)、烏山淳『沖縄/基地社会の起源と相克 1945-1956』(勁草書房 2013年)、三上絢子『米国軍政下の奄美・沖縄経済』(南方新社 2013年)、森宣雄『地のなかの革命 沖縄戦後史における存在の解放』(現代企画室 2010年)など。

<sup>11</sup> 「議会答弁資料 1969年度」(1968年? 出入管理庁)『議会答弁資料』(R00024959B)、所収の「問28」を参照。

理権を行使するためには対外交渉、国際間の取極め、国家間の相互条約、協約等の締結や外交官の交換、在外公館の設置等、「外国との交渉や諸外人の処遇、自国民保護等の関係もあり、国家としての機能を有し外交権をもつ政府でなければならない」というものである。第二としては、米国民政府令第 68 号「琉球政府章典」の第 35 条の「琉球政府は琉球民政府を通じない限り外交事務を行うことができない」という規定を参照しつつ、「琉球政府はその〔国家としての―引用者注〕機能を有してなく、又外交権もない」ということが挙げられている<sup>12</sup>。これらの回答からは、「琉球住民」の渡航と「非琉球人」の出入・在留管理の権限が、あくまでも「国家としての機能を有」する米国民政府にあり、被占領者の行政機関である当局には、こうした「国家」的な権限がなかったことがわかる。

しかし、そうした事実をもって、当局が「非琉球人」の管理に関して、米国民政府から一方的に強制されただけで、消極的に関与したに過ぎないと見なすことは早計である。例えば、当局は、自らが担当する出入・在留管理業務の内容について、「琉球住民の渡航管理と外人の出入域及び在留管理の二つに大別される」と説明した上で、「現行の出入管理令上、琉球における外人の管理は、殆ど高等弁務官の権限に属している。しかし、実務面においては、事務委任によって出入管理庁が自主的にこれを運営している」状況にあるとの認識を示している<sup>13</sup>。つまり、出入管理や「非琉球人」の在留管理の根幹となる権限こそ米国側が握り続けているのだが、「非琉球人」の出入域審査や在留状況に関する調査など、日常的に「非琉球人」を管理する局面にあっては、米国の統治に影響をしない範囲において、一定程度の「自主性」を当局は有していたのであった<sup>14</sup>。

では、当局にとって、「非琉球人」管理を「自主的」に行う理由とはいかなるものであったのか？

どのような認識を占領者と共有することで、当局は「非琉球人」管理行政を正当化し、「自主的」に支えることになるのだろうか？

### 1-1 琉球政府出入管理当局の歴史

占領者側である米国民政府と被占領者側の琉球政府に属する当局との協力関係について考察する前に、まず、米国統治期の「琉球列島」という植民地的国家における出入管理および「外国人」管理行政の管轄主体等を提示したい。

1949 年 6 月 28 日、全面的な渡航制限を掲げた海軍布令第 2 号「戦時刑法」が廃され、琉球諸島軍政府布令第 1 号「刑法並びに訴訟手続法典」が制定され、「琉球列島」から / への出入管理が軍の許可制とへと移行した。また同じ頃、GHQ は、税関・出入管理・検疫業務を遂行するための機構や法令等を速やかに整えるよう、琉球軍政府に指示を出したという。米軍政府から引揚業務を担当する米軍軍属ジョン・H・スイージーと住民側の並里亀蔵<sup>15</sup> が担当者に任命され、両名は日本外務省を通じて日本政府関係各省庁に職員を派遣し、出入管理業務に必要な法令や技術等を研修させた。そして、1949 年 9 月、軍政府法務部のなかに税関・出入管理室（通称、税関移民局）が設置された。それ以前の出入管理業務については、人事行政担当の G-1 セクションが「引揚げ」「同情すべき理由の渡航」

<sup>12</sup> 同前、「議会答弁資料 1969 年度」の「問 29」を参照。

<sup>13</sup> 「業務概況説明書」（1967.3、琉球政府法務局出入管理庁）『議会答弁資料』（R00024959B）

<sup>14</sup> 次の事例も参照されたい。1968 年の時点で、第 2 次管理令違反事件の刑事裁判権が米国民政府から琉球裁判所に移管されるなど、「不法在留」など「非琉球人」の在留管理に関する事柄に関しては、「ほとんど琉球側において自主的に執行されている」と当局自らが語っている。このように、当局が米国民政府に対して、一方的に受動的であったとは考えられないのである〔法務局出入管理庁『琉球における出入域管理』（1968 年？）94 頁（G80003573B）参照〕。

<sup>15</sup> 並里は、戦後、引揚収容所の監督者であり、警察局出入管理課の発足時から 1960 年代半ばまで一貫して琉球政府出入管理当局のトップであった人物である。並里亀蔵「通訳兼監督官として」沖縄市企画部平和文化振興課編『インヌミから 50 年目の証言』（沖縄市役所、1997 年）頁も参照。

「米軍機関に雇用される者や基地内の米軍関連企業の従事者による入域」等を所管していたが、主に覚書や口頭指示によって実施されていたため、法令等の整備が遅れていたという<sup>16</sup>。1950年12月に米国民政府が設立されると、同年12月15日、米国民政府行政法務部のなかに「税関及び出入管理事務所」が設けられ、さらに1951年2月15日には「出入管理の手續に関する取扱要領」が制定されている<sup>17</sup>。

1951年4月1日に琉球臨時中央政府が発足すると、「税関及び出入管理事務所」が米国民政府から住民側の臨時中央政府の財政部に移管され、出入管理業務の一部が住民側の行政機構に委託される<sup>18</sup>。翌1952年2月、米国民政府布令第67号「警察局の設置」によって、琉球政府設立に先立ち警察局の設置が定められ、その内部分課として出入国管理課が設けられた。琉球政府発足後の1953年2月25日、部局名から「国」の文字が削除され、同課は出入管理課へと改称される。また1955年3月には警察局の外局である出入管理部に改組され、さらに1961年8月からは警察局から法務局に移管、法務局の外局である出入管理部になった。1965年9月には、同部が出入管理庁へと改称され、「琉球列島」が日本へ返還されるまでこの機関が「琉球住民」の渡航管理、および「非琉球人」の出入・在留管理を所管した。1972年の施政権返還と同時に、沖縄における「外国人」管理当局は、米国統治下の「琉球列島」における被占領者側の政体である琉球政府の下部組織から日本政府法務省入国管理局の下部組織へと再編されるが、帰属する「国家」を変えても指紋押捺など「外国人」に苦難を強いる管理制度は継続した。このように、琉球政府出入管理当局は、琉球政府の一機関に位置づけられながらも一貫して米国民政府公安当局の直接的な監督下におかれ<sup>19</sup>、自らの権限で「非琉球人」管理を行っていたわけではなかった。だが、その事実をもって、当局が、統治者たる米国側に一方的に強いられて「非琉球人」の厳格な管理に加担したとみなすことは不可能だと思われる。次に、琉球政府が「非琉球人」の管理に「自主的」に関与するようになる論理を提示してみたい。

## 1-2 琉球政府出入管理庁文書の位置づけー占領者と被占領者との協力関係

「非琉球人」に対する管理制度を考察するにあたり注意すべきは、問題を「琉球住民」/「非琉球人」という住民間の二項に限定して捉えるのではなく、「米軍要員」と「非米軍要員」（「琉球住民」および「非琉球人」）との間の分離、すなわち米国の「琉球列島」統治において基底的な分断と言える、占領者

<sup>16</sup> 久保和二「アメリカ施政権下における奄美住民の祖国への渡航の歩み」『奄美群島日本復帰50周年記念 奄美サミット21in 関西 - 昭和28年12月25日・日本復帰 - 』（関西奄美会 2003?）pp.66-71。著者は、臨時北部南西諸島政庁に入庁後、奄美群島政府等を経て、那覇日本政府南方連絡事務所の名瀬出張所に勤務。奄美返還後に法務省入国管理局に勤めた経歴を持つ。

<sup>17</sup> 「参考資料（その一） 出入管理に関する機構および法制の沿革一覧表」（日付不明）『参考資料綴 雑書』（R00024924B）所収を参照。なお、この取扱要領の効力がいつまで継続したか、また「琉球列島出入管理令」等の米国民政府布令との関係性の解明については、今後の課題としたい。

<sup>18</sup> 第1次管理令の制定（1953年1月）までは、出入域管理において「琉球住民」/「非琉球人」の区別はなく、また「非琉球人」に対する在留管理制度も存在していない。

<sup>19</sup> なお、1954年以降は、公安局 [Public Safety Department] が新たに設置され、同局が琉球政府出入管理当局の監督部局となった。米国民政府公安局の設置年度に関しては、Civil Affairs in the Ryukyu Islands for the period ending 31 December 1953 Vol.1 No.3 [1953 ? .2] (0000025280 沖縄県公文書館所蔵エドワード・フライマスコレクション) と Civil Affairs in the Ryukyu Islands for the period ending 30 June 1954 Vol.2 No.1 [1954.9] (0000025281 沖縄県公文書館所蔵エドワード・フライマスコレクション) の組織図を参照し、1954年の1月から6月までのあいだに設立されていることを確認した（この資料に関して、仲本和彦専門員にご教示をいただいた。記して、感謝を申し上げたい）。米国民政府側の担当部局は、琉球政府の出入管理部が警察局から法務局に移管されても変わることがなく、引き続き公安局の「指揮並びに直接の監督のもとに業務を行なう」よう指示が出されている。「琉球政府出入管理部の運営について」（1961.8.10 高等弁務官/米国陸軍中将パウル・W キャラウェイ発 行政主席宛文書）『議会答弁資料』（R00025679B）所収。これは、手書きで筆写された英文と和訳からなる1枚文書で、英文のタイトルは、「Operation of the Immigration Bureau, Government of the Ryukyu Islands.」である。

と被占領者との分離という問題との相関性のなかで考察しなければならないという点である<sup>20</sup>。「琉球住民」/「非琉球人」という区分が、沖縄の「在来者」と「外来者」との間の対立であるかのよう  
に単純化して捉えることは慎重に避けるべきで、あくまでも米国の「琉球列島」統治という構造のなか  
かで構成された分断として見る必要がある。

米国は、第二次大戦後、次のような多様な「国家」形態の統御を通じて覇権を握る。すなわち、①  
米国「本国」に統合された地域（北米諸州や1959年以降のハワイ）、②米国の主権のもとに包摂され  
るが「本国」と区別される地域（プエルトリコやグアム）、③従属的だが、米国と形式的な等価性  
をもち国際的に「独立国」として承認された諸国（日本国や大韓民国など）、④従属的な「独立国」  
との相互条約によって米国の統治が正当化される地域（「琉球列島」や小笠原諸島）などである。こ  
うした多様な「国家」形態の統制とともに、これら諸「国家」に張り巡らされた米軍基地の配置を通  
して、米国は「新たな国民国家に統合されるのとは違った主権の現働化の形式としての植民地体制」  
<sup>21</sup>を確立しようとした。つまり、第二次大戦後の国連の成立に見られるように、宗主国が領土を拡  
大し、単一の国家主権の下に統合していく旧来の「植民地」統治を批判しなければならぬという国際  
的環境において、上記の多様な「国家」形態を覇権的に統制することと同時に、冷戦構造のなか影  
響下の諸「国家」に米軍基地をネットワーク状に形成して覇権を構築するのが、米国のグローバルな  
統治体制なのである。この米国の覇権的な「国家」形態の統制において、占領した島々を「植民地」と  
して領有できないという条件のなか、他国からの干渉を逃れ米国の利害に適うように統治するため編  
み出された植民地的国家こそが「琉球列島」なのであった。そして、「琉球住民」/「非琉球人」という  
主体編制とは、広域的な諸「国家」編制において、グローバルに展開する米軍のエコノミー（効率的運用）  
を優先させつつ、戸籍など既存の人口分類・管理制度を再編し、「琉球列島」という植民地的国家を「国  
民」主体の再形成を通じて統治するという戦略によって実働した被占領者間の分断と言えよう。

米国が主導するグローバルな統治体制では、相互排他的に分離した領域として表象される諸「国家」  
形態と、各々の「国家」に偏在しながらも覇権的な国民国家の軍隊たる米軍に属する米軍基地という  
二つの局面からなる空間編制が形成される。それを「琉球列島」を基点に見た場合、第一に米軍基地  
/住民社会という分離、そして第二に「琉球列島」/それ以外の「国家」（「本土」も含む）という分  
離といった、二種類の空間的分離の編制が結節する「米軍基地」/「琉球列島」/それ以外の「国家」  
という三項の空間編制として現れる。「非琉球人」の問題は、この空間編制に対応する「米軍要員」/  
「琉球住民」/「非琉球人」という三項からなる主体編制においてこそ考察されなければならない<sup>22</sup>。

<sup>20</sup> 正確にいうと、「非米軍要員」には、米国籍以外の軍属など、限りなく「米軍要員」の立場に近い人びとも含まれる  
ので、被占領者という語に置換することに異論があるかも知れない。たとえば、1956年12月の第2次管理令の改訂  
第3号までは、米国籍以外の軍属も「米軍要員」であった。この人びとが「米軍要員」の枠から外れ「非琉球人」と  
して在留登録を強いられる立場になっても、当局のチェックが及ばない米軍基地から米軍の旅行命令書で出域するこ  
とがあり、当局もその管理の困難性を認め、「実質的には米軍要員の性格を有する者」として、彼らの出入域の扱いを  
定めた例規を出している〔「非米軍要員（F.D.A.C）の出入域の取扱いについて」（1966.8.29 出審第2224号）『雑書  
1966年』（R00030570B）所収〕。また実際、米国籍以外の米軍関係者には、在沖の奄美や「本土」といった住民社  
会のなかで生活する「非琉球人」の在留許可証（永住・半永住資格は緑色、在留期限を定められた一時訪問などは黒色）  
とは区別され、海老茶色の在留許可証が発行されていた〔「在留許可証明書の新様式制定について」（1970.8.21 出審  
第36号）『例規 1969年 那覇空港出入管理事務所』（R0006727B）参照〕。

だが、本稿では、「琉球住民」/「非琉球人」という主体編制を、米国による「琉球列島」統治という構造のなかで  
捉えることを重視し、たとえ占領者に近くとも米国籍をもたない軍属等が当局から在留管理を受け、指紋押捺や強制  
送還などを強いられる立場であったことを考慮して、彼らを含めたすべての「非米軍要員」を被占領者として考える。

<sup>21</sup> 酒井直樹『希望と憲法』（以文社 2008年）23頁。

<sup>22</sup> 「国家」「空間編制」などという語を使用するにあたっては、マヌ・ゴスワミの空間や国家性に関する議論を参照した。  
ゴスワミ曰く、「ある植民地的国家の空間（a colonial state space）と『グローバルな、断片化され階層的な』時 - 空

まず、占領者（「米軍要員」）と被占領者（「非米軍要員」）の分離という問題について考えてみたい。米軍は、占領者と被占領者という区別にしたがい、両者の「琉球列島」の出入管理に関する責任主体を明確に分けている。例えば、「琉球列島出入管理について」（1955.3.21 第313空軍師団規則34.4号）を発し、その第4条「責任」のなかで次のように記している。

- 一 琉球軍司令官は、米軍要員の出入管理についてその責任を有する
- 二 琉球列島副長官 [米国民政府民政副長官 - 引用者注] は、非米軍要員の出入管理についてその責任を有する<sup>23</sup>

要するに、この軍規は、占領者の出入管理は琉球軍司令官が行い、被占領者のそれは米国民政府の民政副長官が行うということの規定したものである。琉球軍司令官と米国民政府民政副長官は兼任ポストなので<sup>24</sup>、実際には「米軍要員」と「非米軍要員」の出入管理上の責任者は同一人物ということになる。だが、ここでの問題は責任者の個人としての同一性よりも、人の移動・居住の面において、「米軍要員」と「非米軍要員」との間に法体系上の分離を確立したことにある。「琉球列島」という植民地的国家の構築と不可分な出入域管理という実践において現出する、占領者と被占領者という分離は、当地における政治領域のマトリクスをなしているのだ。ある空間に共在する人びとを、その所属によって異なる法令で扱うという属人的な異法域が構築されたという意味において、占領者と被占領者との分離とは、典型的な人的隔離政策の一つでもある。

また、「非琉球人」管理体制の根幹となる第2次管理令では、「米軍要員」と「琉球住民」の範疇を定義した上で、この二つの法的主体以外の全ての人びと（＝「非琉球人」）が、管理の対象になると宣告される。その上で、「米軍要員」は当該布令の管理対象から外れることが規定されてい

---

間（“global, fragmented and hierarchical” space-time）の形成は、どちらも内因性の構成物（autonomous formations）としては捉えることができないことを示す。両者とも、他なるものとの関係のおかげでのみ歴史的に存在するものとしてあり、また、状況に応じた概念化がなされねばならないものなのだ。物理的-領土的境界性を実体的な閉域と混同するかわりに、私達は一旦すると別個のものとする空間的編制と社会経済的プロセスとの根源的に相関的な分節化を吟味する必要がある。19世後期、20世紀初期、あるいは現在であれ、グローバルな資本主義の再編過程を、領土的な国家性と / あるいはいわゆる周辺的の社会に対する、想像された外部からの侵食と見ることは経験的にも概念的にもほとんど意味を成さない。むしろ、『グローバル』なものという単一の範疇のもとに包摂された多様な関係やプロセスが、ローカル、地域的、日常的な空間との関係のなかで実現して知覚され、またそれらによって鑄造されなければならないのだ。特定の空間-植民地的なものや国民的のもの-は、複合的な地理学の相関性を通してこそ、近代的でグローバルな時代において自らの単独性や相互依存性を獲得する」[Goswami Manu. Producing India: from colonial economy to national space.(Chicago:The University of Chicago Press,2004)p.72.] 重要なことは、諸「国家」編制と、米軍基地の越境的な配置が重ね書きされた空間編制を、相互排他的な地理的領域の総和としてではなく、あくまでも相互依存的な関係性（支配 / 被支配も含む）において差異化されつつ形成された空間化（国家化）の過程として捉えることである。軍事基地と住民居住域、「琉球列島」と他の国や地域との分離という特定の地域に生じたコンフリクトは、あくまでもグローバルに構成された空間編制のなか、特定の歴史的条件下において局所的に現出したものとして分析されねばならない。こうした空間編制のなかに「琉球列島」をおき、「米軍要員」/「琉球住民」/「非琉球人」という主体編制を問う必要がある。

<sup>23</sup> 「琉球列島出入管理について」（1955.3.21 第313空軍師団規則34.4号）『改廃法令例規綴 1955年～1969年那覇空港出入管理事務所』（R00026729B）に和訳のみ所収。

<sup>24</sup> 沖縄大百科事典刊行事務局編『沖縄大百科』下巻（沖縄タイム社、1983）620頁の「民政副長官」（宮城悦二郎執筆）を参照。

る<sup>25</sup>。誰が「米軍要員」という占領者なのか、誰が被占領者のなかの「国民」であるのかを定義し、米軍の自由な展開を確保するために「米軍要員」を住民社会から分離することと、植民地的国家 (the colonial state) にして国民 - 国家 (the nation-state) として「琉球列島」を統治するという二つの課題が、「非琉球人」管理体制の基礎をなす当布令において結節するのだ。

以上、二つの法令から見えてくるのは、「琉球住民」と「非琉球人」という住民間に刻まれた分断が、「米軍要員」という占領主体を住民社会から分離させる力学との相関性のなかにこそ存在しているということである。では、占領者と被占領者の分離と、「国民」の形成を通じて「琉球列島」を統治するという二つの課題が結節する「非琉球人」管理体制に対して、当局はどのような論理において協力するのだろうか。次にこの問いを考えてみたい。

米国統治期の「琉球列島」において、住民は占領政策にただ従っていたわけではなかった。それは、「復帰運動」などの社会運動だけではなく、琉球政府や立法院においてもときに占領に非協力的な姿勢を見せることがあったことから知られよう。だが、同じ住民側の「非琉球人」の苦難については、広く社会的に共有されたとは言いがたい。ここに「非琉球人」、すなわち「外国人」問題に固有の領域が存在するのであり、「非琉球人」管理に直接関与した当局の文書は、占領下で生じる「外国人」問題を考える上で貴重な資料となるだろう。あらかじめ述べると、ここでは、被占領者側の行政職員が国民主義的と結びついた治安対策的な視点をもつことで、安定的な統治の維持を目指す占領者の戦略に組み込まれた「非琉球人」管理体制に、組織的に加担した痕跡が読み取らねばならない。

「非琉球人」管理体制に対して当局が協力する論理を見る上で、立法院での答弁用に作成された資料に記されている、立法院議員からのものと推測される質問に対して、当局が用意した回答は示唆的である。まず質問を紹介すると、その内容は、当局の運営に関して、琉球政府が人事予算面を抛出する一方、米国民政府公安局が業務の監督を行うという現状が「住民の利益代表」とは見なされないの、「行政組織法上、(当局の運営を一引用者) 主席の統括の下に置くことは出来ないか」というものであった<sup>26</sup>。そして、この問いに対し、当局は次のように回答している。

琉球住民の渡航管理面ばかりを考えた場合、民立法化も或は可能かと思われませんが、琉球住民の渡航管理は、出入管理行政全般から見ますと一部でございまして、出入管理行政本来の目的は、外国人の入域、在留の管理になっております。現在外国人に対し、自国の門戸を無条件に開放している国はなく、いずれの国もそれぞれの国状に応じた法令上の規制を設けて、外国人の出入国を管理し、その在留を制限しています。琉球において、出入管理行政は、他の一般行政と異なり、布令によって米国民政府が直接行政をおこなっていますが、これは合衆国の安全と、軍事上の面に重きをおきながら、一方において、狭小な土地と貧弱な資源の制約下にある住民の生活と福祉を擁護することを目的としております。<sup>27</sup>

回答を要約すると、次の二点になろう。一つは、出入管理部の業務内容に関する事実確認である。「琉球列島」の出入域に関しては、「琉球住民」も当然管理される立場にあるが、主たる業務はあくまでも「非

<sup>25</sup> 第1次管理令制定(1953年1月)以降、「琉球住民」には、1952年6月17日付の米国民政府指令第12号「琉球人の日本旅行に関する規定及び手続」が引続き適用されている。のち同指令は、1955年8月13日付の米国民政府布令第147号「琉球住民の日本旅行管理」に改廃された。

<sup>26</sup> 「出入管理部 議会答弁資料」(1963年? 出入管理部)『議会答弁資料』(R00025679B)所収の「出入管理部の性格について」を参照。

<sup>27</sup> 同前。

琉球人」(＝「外国人」)の出入・在留管理にあるということ<sup>28</sup>。そして、もう一つは、「非琉球人」の管理制度の存在理由と目的に関する当局の説明である。特に後者は「非琉球人」管理体制に対する当局の認識を知る上で、きわめて重要なものである。以下、当局が行った説明について詳述する。

まず管理体制の存在理由に対する当局の見解をみると、「現在外国人に対し、自国の門戸を無条件に開放している国は」ないと、「外国人の出入国を管理し、その在留を制限」することを「国家」の統治体制に係わる普遍的原理として、当局が当然視していることがわかる。畢竟、独立国でも植民地的国家でも「国家」形態をもつ限り、一群の人びとに指紋押捺を強いる等、「外国人」を「国民」に比してより厳しい措置のもと差別的に処遇することが、疑問の余地のないことだと肯定されているのだ。

次に、米国民政府が直接監督するという「琉球列島」に固有の状況が説明されるが、そこでは二つの要点が登場する。その一つが、「合衆国の安全と、軍事上の面」を重視することであり、もう一つが、「資源の制約下にある住民の生活と福祉を擁護すること」である。ここで語られる目的とは、あくまでも米国民政府が監督する理由である。だが、「合衆国の安全と、軍事上の面」を優先することと、「住民の生活と福祉を擁護する」という二つの課題が、「外国人」管理体制において結節することは見逃せない重要性をもつ。すなわち、占領者と被占領者との分離を維持することと、占領政策への反発に向かいかねない住民社会の不安定性を「住民の生活と福祉」という社会的な領域への介入を通じて統御するという二つの課題が、「外国人」管理体制のなかに収斂したとき、それは占領者の安全確保にとって必須のものになると同時に、被占領者の「国民」からも協力が得られる可能性が生じるだろう。なぜなら、「住民の生活と福祉」という問題が「外国人」の管理に結合するならば、住民社会の問題は、「国民」と「外国人」を分断し、前者の持ち分を後者の侵害から守るという国民主義的な姿勢に容易に転置されると考えられるからである。むしろ、この国民主義は占領者との分離に変更を迫る訳でもなく、米国及び米軍の安全確保のための政策と矛盾することもない。つまり、「外国人」管理という局面で顕著に現れる国民主義とは、占領者にとっての安全確保という戦略(占領者と被占領者の分離と、住民社会の不安定性の統御)に、被占領者を「自発的に動員する際の回路となりうるのだ。こうした社会防衛的な視点に支えられた国民主義(社会の秩序維持にとってのリスクを「異質な者(the foreign)」の存在に投影し、社会の安全確保のために「外国人」管理を正当化する姿勢)は、当局の文書中に一貫して示されるものである。「非琉球人」の管理を行うことは、占領者の統制する「米軍要員」/「国民」/「外国人」という主体編制を当局が受容し、被占領者が「自発的に占領者の「安全」に寄与することになりうるのである。ここで、同時期の別の資料も参照してみたい。

出入管理部内の支分部局長会議において、当時の出入管理部長は次のように訓示している。

出入管理部に課された最も重大な使命は在留外人の管理であります。外人管理面においては、これまで多くの成果を上げております。例えば琉球の経済市場を攪乱する不良商人の摘発、公安上好ましくない不良外人の退去強制、或は本土から侵入する売春婦の絶滅等幾多の成果を上げたにも拘らず、従来出入管理部の果たして来た役割が一般に理解されてなく、また外人管理の重要性が認識されなかったために、一部住民に出入管理部とはパスポートを売る所ぐらいにしか認識されなかった事は誠に遺憾なことであります。然し、近年ようやく出入管理部の重要性について一般社会において認識され、かつ、重要視されつつある事は甚だ喜ばしい事であります。<sup>29</sup>

<sup>28</sup> 1968年頃では、「外国人を対象とする行政」が、全体の90%以上を占めていた〔前掲、法務局出入管理庁『琉球における出入域管理』94頁を参照〕。

<sup>29</sup> 「1964会計年度出入管理部支分部局長会議資料」(1963年11月25日 出入管理部)『支分部局長会議資料 1964年度』(R00024918B)所収の並里亀蔵の「部長訓示」より引用。

ここでは、「琉球の経済市場を攪乱する不良商人の摘発、公安上好ましくない不良外人の退去強制、本土から侵入する売春婦の絶滅」<sup>30</sup>などを「成果」として列挙しつつ、「在留外人の管理」が、「一般社会」つまり「国民」という主体の利害になるとの見解が表明されている。出入管理部長に体现される姿勢には、占領者と被占領者の分離と社会の不安定性の統御を「外国人」管理体制において結節させる占領者のあり方が共有されており、「国民」主体の形成を通じて住民を統治するという占領者の戦略が、被占領者間の関係性のなかに現出したと見ることも可能だろう。この「国民」/「外国人」、すなわち「琉球住民」/「非琉球人」という主体編制において、被占領者の官吏が関与した「非琉球人」管理という政治領域とは、パルタ・チャタジー（サバルタン研究の牽引者でインド史研究者）が、独立後のインドにおいて、統治に携わる階級（the governing classes）と統治される者（the governed populations）との関係性のなかに見出した「間接支配という植民地的戦略のヴァリエーションの一つ」<sup>31</sup>にほかならない。また、「国民」と「外国人」を対立的に捉え、「外国人」を排斥しようとする典型的に国民主義的な視線は、酒井直樹が戦後の日米関係を論じる中で指摘した「太平洋横断的な共犯性に基づく植民地体制のなかで作動する〔従属的な「国民」による - 引用者〕国民主義」の現れでもある<sup>32</sup>。だからこそ、それは、沖縄の「在来者」と「外来者」との間に生じた亀裂として単純化できるものでは、断じてないのだ。「非琉球人」つまり「外国人」の管理制度を問うことは、米国による「琉球列島」統治という全住民に係る体制を再考することにほかならないのであり、琉球政府出入管理庁文書に見られる「非琉球人」に対する厳しい法的処遇の史実とは、単に「外国人」にのみかかわる事象ではなく、米国の「琉球列島」統治を歴史的に考察する上で重要な問題を提起するものだと考えられる。

## 2 在沖奄美住民の法的処遇の時期区分

本節では、在沖奄美住民の法的処遇について具体的に述べるが、その前に、もう一度冒頭で引用した奄美大島に籍をもつ「日雇人夫」に登場を願いたい。供述調書に記された彼の来沖過程を辿ると、そこに多くの在沖奄美住民の経歴を重ね見ることができるからである。

本籍を「鹿児島県大島郡古仁屋町」にもち、1934年に兵庫県で出生とあるから、彼はおそらく日本の敗戦後に奄美へ引揚げてきた人々の一人なのかもしれない。奄美で中学を卒業し、しばらく家事手伝いとして農業をしたあと、1952年11月ごろ「出稼ぎのため単独で古仁屋港から松島丸で那覇安謝港に上陸」したという。来沖後は、「母の遠い親戚」の紹介で隅田建設に従事したのを皮切りに、松永電気・浅沼組・松村組といわゆる「日本土建業者」で日雇労働者として働きながら那覇市に下宿していたようだ<sup>33</sup>。「本土」から奄美諸島への引揚げ、奄美から沖縄への出稼ぎ、親戚や同郷人等の血縁・地縁をたよっての就業、「日本土建業者」などの米軍基地建設現場での労働、奄美返還後の「臨時外人登録」、第二次管理令による「在留登録」（「本登録」）の問題など、彼の経歴には在沖奄美住民の経験を考える上で外すことのできない要素が凝縮されているともいえるのだ。

ここで、筆者が立てた時期区分を簡潔に説明する。まず、第Ⅰ期は奄美返還までとした。この時期は、奄美群島が「琉球列島」の一部として米国の施政権下におかれていた時期であり、在沖奄美住民は「非琉球人」ではなく、「琉球住民」という「国民」主体の側で生きていた。次の第Ⅱ期は、1953年12

<sup>30</sup> 関連する例規に、「日本本土から入域する売春婦の措置について」（1958.2.3 出警第278号）『R00026867B 警備関係 1956年～1972年 宮古出張所』（R00026867B）所収がある。

<sup>31</sup> Chatterjee, Partha. *The Politics of the Governed*, (New York: Columbia University Press, 2004) p.50.

<sup>32</sup> 前掲、酒井『希望と憲法』25頁。

<sup>33</sup> 前掲、『先島関係書類綴』所収の供述調書を参照。

月25日の奄美返還から1968年までとした。奄美返還を期に1953年12月29日に米国民政府指令第15号「奄美大島に戸籍を有する者の臨時登録」が発せられ、在沖奄美住民は「非琉球人」として制度的に差別的な管理を受ける立場となった。この「非琉球人」としての境遇は、基本的に「琉球列島」の日本への施政権返還まで変わっていない。但し、在留管理の点では、1960年2月の第2次管理令の改正第8号によって、在沖奄美住民を主体として奄美返還前から居住する「非琉球人」に「半永住」と呼ばれた「不定期間の在留」資格が認められたことは重要な変化であった。だが、在留資格の変更があっても在沖奄美住民にとって切実な市民権の拡大がなされたわけではないので、第2期の区切りを日本国籍の「非琉球人」に参政権の大部が付与された1968年までとした。最後の第Ⅲ期は、1968年の参政権獲得から1972年の施政権返還までとした。この時期には、在沖奄美住民を含む日本国籍の「非琉球人」に市民権が付与されていくが、特に1970年以降、在沖奄美住民たち日本国籍の「非琉球人」は「本土籍者」とも呼ばれ、日本国籍をもたない「非琉球人」（在沖の台湾・朝鮮・米国など）と区別され、当局によって在留登録の免除まで提案されるようになる。

以下、第Ⅰ期から第Ⅲ期までの時期区分をもとに在沖奄美住民の法的処遇について論じてみたい。

## 2-1 第Ⅰ期「琉球住民」期－奄美返還まで（1946～1953）

1946年1月29日、連合国最高司令官指令により、旧鹿児島県大島郡の北緯30度以南（口之島以南）の島々が「本土」と分離され米軍占領下の「琉球列島」に再編されることが確定し、奄美群島は旧沖縄県域と同様、他領域との渡航が厳しく制限されることになった<sup>34</sup>。奄美群島が1953年12月25日に日本に返還されるまで（北緯29度以北のトカラ列島は、1952年2月10日に鹿児島県の新設「十島村」として返還）、引揚者の帰還等による奄美での人口増と、米軍基地建設にともなう沖縄での労働市場の拡大が誘因となり、膨大な人びとが奄美から沖縄へと移住した。例えば、1950年3月から1951年3月まで13ヶ月分の統計では、奄美から沖縄への正規転出者は7,017名であったが、奄美の行政担当者の見解によると、推定で2万名以上が同期間に沖縄へ移住したとされる<sup>35</sup>。また、1953年10月発行の行政刊行物に掲載された琉球政府奄美地方庁の統計によると、「在沖奄美人（転出証明書を持つ転出者）」の人口は、24,557名（うち男15,683名、女8,874名）であった<sup>36</sup>。だが、行政担当者が推定したように、統計にあらわれない「非正規」の移住者も多く、実際には5万以上と言われる人々が奄美から沖縄に移住したと言われる<sup>37</sup>。ある奄美側の行政担当者の発言によると、奄美社会の「最つとも緊急を要するものは失業対策」だが、「過剰人口の排け口は、沖縄以外にな」く、「沖縄の労働需要だけが、本群島失業人口の安全弁」だと表現されるほど<sup>38</sup>、逼迫する人口問題とリンクするかたちで奄美から沖縄への人びとの移動の波がわき起こっていたのだ。彼らは沖縄に到着すると、親戚や同郷人などを頼って住居や仕事を紹介してもらい、共同で借家して生活するなど奄美で形成された地縁・血縁を利用して沖縄社会に参入した<sup>39</sup>。そして、その多くが1950年から本格化した日本「本土」の建設業者が請け負う基地建設現場などの労働市場に吸収されていく。沖縄戦後史で労働運動の嚆矢とされる日本道路ストが、林義巳たち奄美からの労働者が主軸となって担うことになった背景に

<sup>34</sup> 前掲、川手『戦後琉球の公務員制度史』22-23頁。

<sup>35</sup> 泉俊義「職業安定所とは？」『教育と文化』第5巻第11号（奄美大島連合教職員組合 1951年11月）23頁。

<sup>36</sup> 無記名「大島だより」『ニューポリス』第4巻第10号（警察局琉球警察本部 1953年10月）31頁。なお、原典では合計人数が33,557名とされ、男女別の総計と合致しない。ここでは、改めて筆者が男女別人数を合わせた数を合計人数とした。

<sup>37</sup> 前掲、加藤「米軍統治下における奄美」参照。

<sup>38</sup> 前掲、泉「職業安定所とは？」22-26頁。

<sup>39</sup> 前掲、三上『米軍軍政下の奄美・沖縄経済』390頁。

は、このような事情が存在したのであった<sup>40</sup>。「日雇人夫」の彼は、このような人的移動のなかで来沖し、沖縄に生きることになった一人なのである。

当時の新聞記事を確認すると、早くも1949年半ばには奄美からの移住者が「犯罪」「売春」などに絡めて焦点化され始めるが<sup>41</sup>、やがてそれは「無籍者」<sup>42</sup>の存在という問題に展開する。後述するように、奄美から来沖した「無籍者」には、指紋押捺と個人登録制が構想されるが、奄美返還以降に在沖奄美住民が「非琉球人」として受けた法的処遇が、「琉球住民」であった奄美返還以前に提起されていたことはきわめて重要である。また、治安対策の標的となった「無籍者」には、のちに「非琉球人」となる在沖奄美住民だけではなく、宮古・八重山からの移住者も含まれていたことにも注意すべきであろう。在沖奄美住民の法的処遇を調査すると、個人を対象とする管理制度が、「非琉球人」という地位になってから構想されたのではなく、法的地位に係らず「琉球住民」であった時期からすでに作動していた事実と同時に、それが奄美の人々を越えた拡がりの中で検討されていたことが見えてくる。つまり、「外国人」管理体制とは、予め「国民」と「外国人」が国籍や戸籍などの違いによって分離された状況があって、その後に規則的に「外国人」管理体制が生じたのではなく、ある一群の人々を他者としてカテゴライズする方法のひとつとして、事後的に正当化された制度だと言っているのである。

ここでは、「無籍者」問題を論じるにあたり、まず奄美群島が「琉球列島」に統合されていた時期の奄美・沖縄間の渡航管理の問題、そして在沖奄美住民の居住状況などについてふれておきたい。奄美返還までの在沖奄美住民の法的処遇を考えるにあたっては、1952年4月に琉球政府という中央政府が誕生するまで、奄美・沖縄・宮古・八重山の島々が群島別に統治されていたことに留意する必要がある。当時、各群島間の移動は自由ではなかったのだ。

管見のかぎり、1946年9月に「南西諸島内離島への移動」を各群島の民政府の許可制にするよう軍が指示を出したという記事を確認することができるが<sup>43</sup>、この「指示」の内容を公文書で確認することができておらず、占領初期の群島間の渡航管理の実態は不明と言わざるを得ない。だが、遅くとも1947年6月24日には、「民政府に運営される船舶」に適用される琉球列島米軍政本部指令第27号「海上交通住民乗船賃」が発せられ、沖縄民政府等の住民側行政機構を経由した、軍政府による許可制が成立したと考えられる。こうした群島間の移動に対する渡航許可制度が撤廃され、「各群島間の住民の転出入」が自由になったのは、1950年8月4日付の軍政府布令第22号「群島政府機構に関する法」の制定によると考えられる<sup>44</sup>。このときに「琉球列島」内であれば、「出港許可を得た船舶に乗り船客名簿に登録されればどこまでも行ける」<sup>45</sup>という状況が現出した。ただし、上記に

<sup>40</sup> 前掲、森『地のなかの革命』255-197頁。なお、林義巳や日本道路ストについては、森宣雄・国場幸太郎編『戦後初期沖縄解放運動資料集 第3巻』（不二出版 2005年）を参照されたい。

<sup>41</sup> 『うるま新報』（1949年9月27日）「流れこむ一万の大島人 気をもむあま美人会」、同紙（1949年9月30日）「密航防止に大島と協議」など。後者の記事によると、沖縄民政府総務部と臨時北部南西諸島政庁の沖縄連絡所長らが対策協議し、「密航者の防止」「身請けのない免囚人は強制送還」「沖縄在住の大島人の実態調査」などが検討されたという。

<sup>42</sup> 「無籍者」とは、沖縄戦によって戸籍が滅失した沖縄群島において、食糧配給台帳などに利用された「臨時戸籍」に登録のない者のことと考えられる。臨時戸籍については、西原諄「戸籍法制の変遷と問題点」宮里政玄編『戦後沖縄の政治と法―1945-72年―』（東京大学出版会、1975年）、606-610頁を参照。

<sup>43</sup> 『うるま新報』（1946年9月27日）「取締を強化 離島航路にパス制施行」

<sup>44</sup> 「四群島知事会談」『沖縄週報』第9・10号合併号（沖縄群島政府弘報室 1951.1.22）沖縄県公文書館所蔵（0000064131）。一方、先行研究によると、1950年1月27日付の軍政本部布令第2号「海運規則」が群島間の渡航制限を廃したという記述がある〔前掲、森『地のなかの革命』265頁および426-427頁〕。しかし、当該布令は船舶の登録や運行規程を定めたものであり、旅客の渡航方法についてはふれていないこと、また当時の行政担当者による同時代的な記録において、当の「海運規則」を許可制により群島間の移動が可能になったという記述があることから、このように判断した〔無記名「密航船を衝く！ 海上取締陣の報告」『月刊タイムズ』第22号（沖縄タイムズ社 1950年11月）10頁参照〕。少なくとも、1950年中頃には、軍の許可を経由せずに群島間の渡航が可能となったと推定される。

<sup>45</sup> 沖縄県議会事務局編『沖縄県議会史 第13巻 資料編10 群島議会I』（沖縄県議会 1991年）194頁、1951

見られるように、群島間移動の条件として「出港許可を得た船舶」への乗船と「船客名簿」への登録が定められていた。つまり、渡航自体に許可を要さずとも、非正規渡航という形態は存在しつづけたのだ。1952年頃でも「沖縄に行くのは許可制で手続きが面倒だったのよ。だから一人で密航船に乗り込んだ」<sup>46</sup>と当事者が語るように、実情は非正規渡航こそが常態であったと考えられる。なお、先に「日雇人夫」が安謝港に上陸したことを紹介したが、沖縄と他群島間の航路では圧倒的多数が安謝港に発着した<sup>47</sup>。

非正規渡航で来沖しても、沖縄に居住することは非合法ではなく、もちろん「犯罪」になることもない。だが、沖縄の市町村で、主に食糧配給台帳の役割を果たした「臨時戸籍」に搭載されなければ、「無籍者」になり、その結果、非合法ではないが、食糧配給制の枠外におかれた非正規滞在者となった。むしろ、沖縄本島内からの移住者であっても、現住地の「臨時戸籍」に搭載されなければ「無籍者」になる<sup>48</sup>。だが、後述のように、「無籍者」として管理施策の焦点となったのは、当時の言葉で「南北琉球」と呼ばれた、奄美や宮古からの移住者たちであった。1951年12月時点で、奄美から沖縄に移住して正規に滞在するためには、奄美において食料販売店等による「配給停止証明」、市町村長発行の「転出証明」・「身元証明」・「戸籍抄本」の取得を必要としたが<sup>49</sup>、実際のところ、奄美からの移住者が正規滞在者になることは困難であったと推測される。なぜならば、「配給停止証明」等の正規手続きをクリアしても、「居住したいと思う市町村に持って行ってもなかなか登録してくれない」<sup>50</sup>という状況があったからだ。事実、「無制限に受けいれたら土地が狭隘で土地の争奪戦が始まるし、定職のないものがうろついては困るので多少の受けいれ禁止はある」<sup>51</sup>という那覇市助役の談が紹介されているように、正規手続きを経ても役所の窓口で拒まれることがあったようだ。このような状況のなか、奄美から大勢の移住者が来沖し、その多くが非正規滞在、すなわち「無籍者」として生活していたと考えられる。そうした状況の下で、「犯罪」が多発しているという情勢認識と配給制から排除された「無籍者」の存在を結びつけ、治安対策として「無籍者」管理を行うべきだとする言論が浮上することになる。その際、特徴的な論調として、同じ「無籍者」でも沖縄群島内からの移住者は後景化し、奄美や宮古から移住してきた「無籍者」に焦点が当てられることになる。

当該期には「無籍者」に関する記事が頻出するが、例えば、1951年には、メディア上で声高に「無籍者」の排除を訴える記事が登場した。「本島在住外来者の無籍者は二万人と推定」されるという沖縄群島警察本部捜査鑑識課の話を紹介し、「無籍者は、いわば『社会の盲腸』である。盲腸がくされば生命は危うくなる」とした上で、次のように語っている。

沖縄では配給食がなくてはまず活[ママ]かせない。籍なくては一定の住所を持つことも難しい。これだけの事情で、すでに籍を持たない生活がボヘミアン無定着になることが約束されている。  
(中略) 社会の自己防衛の本能は、これら無籍者に対する何らかの処置を要求する。無籍者は勝

年6月2日開催の第5回沖縄群島議会(臨時会)議案第9号における警察部長(仲村兼信)の発言。

<sup>46</sup> 佐竹京子編『軍政下奄美の密航・密貿易』(南方新社、2003年)179頁の上山義身証言を参照。なお、引用中の「許可制」とは、軍によるものではなく、後述する「転出証明」等を居住市町村から取得することだと推定される。

<sup>47</sup> 前掲、加藤「米軍統治下における奄美」11頁。海上保安課「来し方行く末」『ニューポリス』第24号(琉球警察本部 1952年4月)19頁。1951年中の沖縄群島にある群島間航路の指定港9港のうち、安謝港は、出航船舶数1,040/2,502隻、入港船舶数969/2,366隻、船客数48,648/82,567名と、各々において半数近くのシェアを占めている。

<sup>48</sup> 1951年7月の報道によると、那覇市内にいる「無籍者」として、「宮古、八重山、大島に籍があって那覇にない者」と同時に、「本島内に籍があって市内に籍のないもの」が挙げられている[『うるま新報』(1951年7月7日)「流れこんだ無籍者 那覇に二千六百余名」]。

<sup>49</sup> 泉俊義「職業安定所とは? (完編)」『教育と文化』第5巻第12号(奄美大島連合教職員組合 1951年12月)26頁。

<sup>50</sup> 前掲、沖縄県議会事務局編『沖縄県議会史 第13巻 資料編10 群島議会I』194頁、警察部長(仲村兼信)の発言。

<sup>51</sup> 伊波圭子「無籍者」『月刊タイムス』第17号(沖縄タイムス社 1950年6月)28頁。

手に流れこんできたものであるから、勝手に送り返してもよいはずであり、その存在が有害無益とあればことさらである。<sup>52</sup>

「社会の自己防御の本能」なるものを設定した上で、論者は、「無籍者」を「有害無益」な存在だと断罪し、「勝手に送り返してもよい」と主張する。着目すべきは、ある社会を「生命」をもつ有機体と捉え、社会の「生命」を維持する上での安全確保のため、「本島在住外来者の無籍者」を「盲腸」に喩えながら、社会にとってのリスクに過ぎぬ「異質な者 [the foreign]」として排斥しようとするあり方である。こうした社会防衛的な態度は、占領者と被占領者の分離を徹底させると同時に住民社会の安定を目指す占領者にとっての安全確保の戦略が、「外国人」管理体制において結節し、被占領者側の官吏が国民主義を通じて「自発的」に協力する際の姿勢に共通するものだろう。「異質な者 [the foreign]」は、「琉球住民」という「国民」の中にも見出されるのだ。かくして「無籍者」に対する排外的な論調が色濃く影をもたげるなか、メディアだけに留まらず、行政側も政策を立て始めることになる。

同じ 1951 年 6 月の第 5 回沖繩群島議会で、ある議員が「犯罪者は沖繩本島の者にもある」が、「大島、宮古からの無籍者に多い」として、「今迄とられた措置又は今後取る処置並びに犯罪防止」に関して、警察部長に質したことがあった<sup>53</sup>。それに対し、警察部長は次のように説明している。

御説のように最近非常に殺伐なる事件が増えております。これは警察本部としてその対策を考究しているのですが、これは沖繩本島に住んでいる者にもあるわけでありまして、多くは大島或は宮古という方面から入り込んで来る者によって、そういった事件が起こるのであります。その対策と致しまして今の措置を講じつつありますのは大島、宮古、八重山方面から入り込んで来る者に対する実数をつかむ。それで南北琉球政府或は連絡事務所等〔奄美・宮古・八重山群島政府 - 引用者〕にも連絡を致しまして、これを登録していただく。入り込んで来た者に対してはそれぞれの連絡事務所に登録して出来れば指紋と写真を撮りたいということを今考えて立案中でありまして。(中略)そして犯罪防止の一環としたいということを考えております。

現在の筆者の調査では、この指紋と写真による登録制が実施された形跡を確認することができないが、在沖奄美住民が奄美返還後に「非琉球人」として強制された指紋押なつなどの措置が、群島別の統治時代とはいえ、奄美群島が「琉球列島」内にあった時期から構想されていた事実は注目に値するだろう。「無籍者」が、在沖奄美住民と同一視される傾向もあり<sup>54</sup>、また行政・警察による調査において在沖奄美住民の占める数が多かったようだが<sup>55</sup>、登録制の対象が奄美だけでなく、宮古や八重山からの移住者も含まれていたことは看過することはできない。すなわち、「無籍者」と重ねられた在沖奄美住民たちの登録制構想から浮上するのは、「国民」か「外国人」かという法的地位の違いを飛び越えて、ある一群の人びとを他者としてカテゴライズしながら、社会防衛的な視点に立脚して差別

<sup>52</sup> 無記名「二万の渡り鳥」『月刊タイムス』第 27 号（沖繩タイムス社 1951 年 4 月）9 頁。

<sup>53</sup> 前掲、沖繩県議会議事事務局編『沖繩県議会史 第 13 巻 資料編 10 群島議会 I』195 頁、普天間俊夫議員の発言。

<sup>54</sup> 西平守盛「琉球政府章典研究 (一)」『ニューポリス』第 3 巻第 7 号（警察局琉球警察本部 1952 年 7 月）10 頁に、「沖繩では戸せき（沖繩戦火で滅失した旧戸籍 - 引用者）をもたない沖繩人が戸せきをもつ奄美人に無せき者といっている。戸せきはなくとも配給帳に記載されておれば有せき者で戸せきはあっても配給帳に記載されていない者は無せき者であるらしい」とある。

<sup>55</sup> 琉球政府の指示で行われた宜野湾在住で沖繩群島出身者を除く、奄美・宮古・八重山出身の「無籍者」調査において、1952 年 10 月では、全「無籍者」数 1,411 名のうち 1,333 名が奄美住民であった。また、1953 年 8 月では、全体 1,369 名のうち 1,285 名が奄美住民であった〔沖繩県宜野湾市教育委員会文化課編『宜野湾市史 第 8 巻 資料編 7 戦後資料編 1』（沖繩県宜野湾市教育委員会文化課 2008 年）〕。

的に管理しようとする官権側の衝動なのである。法的地位とは、他者化された人々を、ほかの住民と分断してより厳格な管理を実施することを正当化するために、むしろ事後的についてくるのだとも言えよう。在沖奄美住民は、このような社会防衛的な視座のなかで照準を合わされていた状況の上に、奄美返還後、「非琉球人」として管理されることになるのだ。

## 2-2 第Ⅱ期 「非琉球人」前期—主たる管理対象とされた時期（1953～1968）

奄美返還直後の1953年12月29日、米国民政府指令第15号「奄美大島に戸籍を有する者の臨時登録」が発せられる。奄美に本籍をもつ人は日本政府南方連絡事務所から「身分証明書」を受けた上で、1月末までに「臨時外人登録」を行い、2月1日以降90日以内に第1次管理令に基づく「外人登録」をすることが義務化された<sup>56</sup>。この「臨時登録」を行った人数は、1954年1月時点で2万3889人であった<sup>57</sup>。翌1954年2月11日には、「琉球住民」と「非琉球人」とを戸籍で隔てる第2次管理令（米国民政府布令第125号）が公布され、在沖奄美住民は他の「非琉球人」と同様、在留登録が義務付けられる立場となり、14歳以上の各人は指紋押やつや在留許可証明書（以下、在留許可証とする）の常時携帯等が強いられることになった<sup>58</sup>（在留許可証については、写真1～4を参照）。同布令の公布翌日の記事では、警察出入管理課長が、出入管理課に司法警察権が存することが新たに明文化されたので、「密淫や前科者がどしどし強制送還できるのでこれらの一掃につとめたい」と、強制送還への意気込みを語っている<sup>59</sup>。この発言に呼応するかのよう、同じ紙面上では、返還前に収監され、1954年1月19日に出所したばかりという「泥酔で糸満署に保護されていた」名瀬市出身の男性が、「外人登録を怠り」、「軍裁判で強制送還を言い渡された」ことが報じられている<sup>60</sup>。

このように「非琉球人」とされる人びとに登録を義務づけ、強制送還という厳しい措置をも含む管理制度は、在沖奄美住民たち「非琉球人」にとっては死活問題と言えるほど深刻な状況をもたらしていた。「非琉球人」は、在留登録をしなければ強制送還の危機に瀕したことは、既述の「日雇人夫」の事例で示したとおりである。だが、登録をしたとしても決して安定した居住が約束されたわけではなく、つねに占領者と被占領者双方の治安当局からマークされる可能性が存在したのだ。登録の際、「外人記録カード」（「外人登録原票」とも呼ばれる）が作成され、当局の審査課で保管されていたが、そ

<sup>56</sup> なお、この「臨時登録」に関する指令は、後に、1954年1月末までに「臨時登録」を行い、2月1日以降120日以内に新しく施行された第2次管理令による「在留登録」をする旨に改定されている。

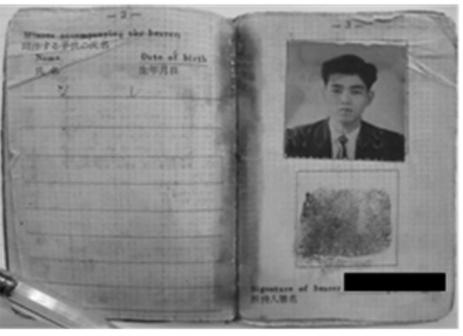
<sup>57</sup> 「政務報告資料提出について」（1954.4.15 完結 警察出入管理課第554号）『行政月報並びに統計月報綴 1954年』（R00024892B）

<sup>58</sup> 奄美群島の日本返還によって、在奄美の日本国籍をもたない人びとは「外国人登録」を強いられる立場になっている。「奄美大島返還に関連する諸問題」（1953年？ 法務省）『「奄美裁判所の引継について」と題する綴り 1953年』（0000066802）沖縄県公文書館所蔵 那覇地方裁判所資料。同文書中の「十. 外国人登録関係」という項目には、「外国人登録施行とそのための経過的立法措置」として、返還後の奄美群島で日本の「外国人登録法」適用に向けた準備が記されている。奄美返還時には第1次管理令が施行されていたが、戦前から暮らす人はすべて「琉球住民」だったので、新たに日本国籍をもたぬ人々が返還で「外国人登録」の対象になっている。一方、第1次管理令で「外人登録」が義務付けられていた、戦後に引揚以外の目的で来島した「本土」籍者たちは、奄美返還後「国民」の側に包摂された。

<sup>59</sup> 『沖縄タイムス』（1954年2月12日 朝刊）「前科者を強制送還、きのう新しい出入管理令」。なお、米国民政府は、在沖奄美住民を1年以内に送還する方針であったようだ〔「Amamian Problem」『Amamian Folder』（U81101053B）沖縄県公文書館所蔵複写資料 米国民政府渉外局文書所収の「General Ogden's letter to Admiral Hanlon」（1953.12.7）参照〕。その際、米軍が在沖奄美住民を排除する理由として、人口過剰問題や治安対策、不安定層が「復帰運動」に収められることの予防等が挙げられている。こうした社会の安定化と被占領者の中に構築した「国民」/「外国人」という主体編制を結節させ、「外国人」を排斥しようとする姿勢は、住民社会の中の国民主義の形成を通じて、被占領者の「国民」の側から占領者の戦略に加担する回路を形成することになりうるだろう。米国民政府と琉球政府などのあいだで行われた政策の実現過程については、琉球政府出入管理庁文書のなかに米国民政府との会議録などが全く残されておらず、米国民政府文書を調査する必要がある。今後の課題としたい。

<sup>60</sup> 『沖縄タイムス』（1954年2月12日 朝刊）「外人登録怠り強制送還」

の「原票」は同局内だけでなく、米国民政府公安局や琉球警察など関連機関にも頻繁に貸し出されていた<sup>61</sup>。「非琉球人」にとって、登録とは、正規滞在という資格を得るための必須事項であったと同時に、米国民政府や琉球警察からの監視下におかれることでもあったのだ。

|   |   |
|---|---|
| <p>写真1 在留許可証の表紙（濃緑色）</p>  <p>注) 在沖奄美住民で半永住資格の登録証</p> | <p>写真2 在留許可証の1頁目</p>  <p>注) 氏名・生年月日・国[本]籍・在留資格等が記載</p>  |
| <p>写真3 在留許可証の2-3頁</p>  <p>注) 登録証所持者の顔写真と指紋が記載</p>   | <p>写真4 在留許可証の4-5頁</p>  <p>注) 登録証の常時携帯や官憲への提示義務等が明記</p> |

写真はすべて筆者撮影

また、登録後に課せられた在留許可証の常時携帯に関する処遇を見ると、在沖奄美住民たちにとって、「非琉球人」管理制度が、いかに厳しい制度であったかがわかる。在留許可証の不携帯の場合、布令では常時携帯のみが規定されているため、当局の官吏は、故意によるものと過失によるものとの対応を分けるべきか判断に迷っていたようだ。そこで当局は、同時期の「本土」で施行されていた「外国人」管理施策に学び、「本土」の制度を移植した。「本土」でも、外国人登録法に定められた外国人登録証の「不携帯罪」に関し、違反時の故意・過失の区別などが争点となっていたが、司法判断の結果、故意・過失に関わらず「不携帯罪」が成立するとの解釈が成立していた。当局の参考資料中にもこの「本土」で施行された措置に関する文書が綴られていて、「琉球に於いても同様に解してよい」<sup>62</sup>と記されている<sup>63</sup>。つまり、「非琉球人」は、無登録の人も、登録をしたが外出中に在留登録証の携帯を

<sup>61</sup>『原票貸出簿 1964年11月以降』(R00030469B)。

<sup>62</sup>「参考資料 外国人登録証明書の不携帯罪について」(1954?)『参考資料集 雑書』(R00024928B)参照。なお、同資料には、「参考資料 登録申請義務違反罪について(日本関係)」(1954.5.11)という「本土」の「外国人」の法的処遇に関する文書も含まれており、「外国人」の「無登録」状態に関して、公訴時効を適用除外とする判例が紹介されている。前記文書のように、明確に「琉球列島」にも適用する旨の記述が見当たらないが、おそらく同様の措置がとられたものと推測される。つまり、「非琉球人」に該当する「無登録」の者は、居住年数等の生活実態にかかわらず、いつまでも管理令違反者として「有罪」となり、最悪の場合、逮捕や強制送還される可能性が存在していたのだ。

<sup>63</sup>ここで、在日朝鮮の人びとを主対象として実施された「本土」における「外国人」管理制度が、「琉球列島」におい

忘れた人も同様に「有罪」となり、逮捕されるおそれが存在していたのだ<sup>64</sup>。

そのほか、在沖奄美住民をはじめとする「非琉球人」は、指紋押やつや在留許可証の常時携帯の強制といった人身管理面だけではなく、参政権や琉球政府職員への就官が認められないなど民立法においても差別的な処遇を受け、さらに、金融機関からの融資<sup>65</sup>や日本政府の国費留学<sup>66</sup>からも排除されるなど、様々な市民権が制限されるという困難に直面することになった。

ところで、ここに挙げた「不携帯罪」の事例からも知れるように、「非琉球人」管理制度は、単に米国民政府の布令・指令だけで完結するものではなく、当局が発する例規等と組み合わせて運営されていた。米国民政府公安局の監督の下、日々「非琉球人」の管理を担当する当局の例規等は、「非琉球人」の出入・在留管理行政の実態を具体的に解明する際には、きわめて重要なものである。以下では、主に当局の例規等を参照しつつ、在沖奄美住民が「非琉球人」管理の主対象であった第Ⅱ期の法的処遇について辿りなおしてみたい。

在沖奄美住民ら「非琉球人」にとって最も厳しい措置の一つは、警備課が主管した、沖縄で生きるための生活基盤の破壊に直結しうる「不法」在留の捜査や強制送還などであったろう。こうした「非琉球人」が沖縄に生きるということと「非琉球人」管理体制とが、もっとも鋭角的に接触する局面において、在沖奄美住民はその管理の主対象と目されていた。

例えば、1957年2月21日付で「奄美大島に本籍を有する者の不法在留者の取扱について」という、奄美籍をもつ在沖奄美住民の「不法在留者」の処遇に特定した警備課の例規がある<sup>67</sup>。そこでは、「今般奄美大島に本籍を有する者で奄美大島の日本復帰前から現在まで琉球列島に居住していたにも拘らず未登録のまま不法に在留している者」で、一定の「資格条件を具備し自発的に当部に出頭する者に対して」は、「必要書類を提出せしめ審査の結果適格者と認めた場合は在留登録せしめる方針」が規定されている。「資格条件を具備」する者とは、①まず奄美返還時に奄美群島に本籍をおき、尚且つ返還前から「琉球列島」に継続して居住していて、②さらに第2次管理令第33条により強制送還が可能となる「琉球政府の癩予防法の適用を受ける者」「精神病者」「貧困者」「売いん」などのケース

---

て、在沖奄美住民を主眼とする「非琉球人」管理制度のなかに摂取された事実について付言しておきたい。在沖奄美と在日朝鮮の人々の間には、大きな差異が存在する。前者があくまでも戦前の旧「内地人」であり、後者が旧植民地民であったことから、恩給の適用面などにその違いが明確に現れる。しかし、在日朝鮮の人たち「在日外国人」に対する管理政策と、在沖奄美住民たち「非琉球人」に対するそれは、「本土」と「琉球列島」という「国家」が違えども、米国の覇権構造のなか現地「国民」からなる行政機構によって積極的に運営されたという意味において、きわめて連続的だと言えよう。特に、「本土」と「琉球列島」の場合、①のちに日本政府が「技術援助」として琉球政府の「非琉球人」管理を支えたこと、②ともに「日本人」という自己画定を行う「国民」主体の官憲によって実施された「外国人」管理であったこと、③施政権返還によって沖縄に日本法が適用され、琉球政府出入管理庁職員の一部がそのまま日本政府入国管理局の職員になったことなどを見れば、二つの「国家」で展開した政策を分けて考えることはできないのである。

<sup>64</sup> 実際、在留許可証の「不携帯」で逮捕された事例も確認できる。「地方行脚 辺野古巡査部長派出所」『ニューポリス』第10巻第3号（琉球警察本部、1959年3月）32頁には、警官が「無銭飲食と外人登録証不携帯」で派出所に連行した事例が紹介されている。

<sup>65</sup> 「奄美籍者処遇改善に関する御願いの件（回答）」（1967.7.14 金総第236号）『中小企業関係法案促進期成会からの陳情 奄美籍者処遇改善に関する陳情』（R00064990B）琉球政府通産局金融検査庁文書。1967年の時点で、在沖奄美住民を含む「非琉球人」に融資が認められているのは、開発金融公社、琉球銀行や沖縄銀行という商業銀行である。逆に融資を認めていないのは、大衆金融公庫、および農林漁業中央金庫である。ただし、農林漁業中央金庫は協同組合単位で融資しており、組合によっては「奄美籍者の加入を認めていないところもある」という状況であった。

<sup>66</sup> 国費留学は、「沖縄県に本籍を有しかつ居住する者が沖縄の高校に入学し引続き在学して卒業したものに限り」という日本政府文部省発行の「国費沖縄学生制度実施要領」により制限されていた。在沖奄美住民たち「非琉球人」の市民権制限には、米国民政府と琉球政府だけではなく、日本政府も関与していたことがここからも明らかである。前掲、「議会答弁資料 1969年度」（出入管理庁）『議会答弁資料』（R00024959B）所収の「問10」に対する回答「半永住の資格で在留している日本籍者（奄美籍者を含む）の実態とその処遇」を参照。

<sup>67</sup> 「奄美大島に本籍を有する者の不法在留者の取扱につて」（1957.2.21 出警第564号）『廃止法令例規綴 1952年～1972年 宮古出張所』（R00026868B）

を除く、次の二点に該当する者である。つまり、①②を満たす、「臨時登録証明書の交付を受けた者で在留許可証明書の交付を受けなかった者」および「在留許可証明書の交付を受けた者で更新を受けなかった者」であった。つまり本例規は、ハンセン病患者や「精神病者」などを在留登録させず、これらの人びとが沖縄で「合法」的に生きる条件を宙吊りにした上で、一度は「臨時登録」か「本登録」を行った前者以外の者の「未登録」状態を解消せんとする内容である。追加登録の該当者に対しては、「戸籍謄本又は抄本」、「身元保証書」、奄美返還前から在沖していることを証する書類など提出させ、1957年3月1日から同年8月31日までに在留登録させることが記されている。

このように彼らに限定した例規が発せられるほど、在沖奄美住民は「非琉球人」管理体制のなかで焦点化される存在であったが、彼もしくは彼女たちを眼差す当局の視線には、単に登録という技術面に留まらず、「無籍者」問題から連続する社会防衛的な質が含まれていた。こうした視線は、同じ警備課の1957年9月18日付『『Bカード』の作成実施について』という例規中に集約的に現れている<sup>68</sup>。

現下に於ける琉球列島の出入域管理行政は、従来の「USCAR」依存より脱して漸次体制を整え強化されつつあるが、依然として不法入域者は後を断たず、また列島内における之等外人及び不良外人の取締等についても積極的な防止策の実施が要請される場所である。外人の入域時においては、それぞれ海、空港で出入管理官の審査を経るのであるが、一旦入域した外人、戦前より在留する外人及び奄美大島の日本復帰前から在留する奄美大島人については在留登録においてその大綱を把握しているのみであり、その詳細については、なお、不十分な点があるので、ここに之等外人の動態把握の資料の一として「Bカード」を作成して列島内に於ける彼等の動態を明らかにし、もって出入域管理業務の円滑なる運営に資すると共に、好ましからざる外人の入域を阻止し、列島内の潜在不穏分子の監視にも役立てて、在留外人の公正なる管理行政に資するため別紙要領により「Bカード」の作成を実施する。

『『USCAR』依存より脱し』、強化されつつあるという「非琉球人」管理体制の状況認識を語りながら、当局は、「不法入域者」「不良外人」とされる人びとの「積極的な防止策」を構想し、「好ましからざる外人の入域を阻止し、列島内の潜在不穏分子の監視」という厳格な「外人の動態把握」に役立てるためとして、「非琉球人」個人を掌握する基礎となる「外人記録カード」の補助用に「Bカード」の整備を行うと謳っている。ここで「外人の動態把握」の対象にされたのは、「一旦入域した外人、戦前より在留する外人」であり、そして「奄美大島の日本復帰前から在留する奄美大島人」であった。「Bカード」に記録される対象者は、「在留資格に関する不許可、不法在留（残留）に関するもの」「犯罪を犯したるもの」から「その他注目すべき個人情報のあるもの」といった曖昧な内容に至るまで広範囲にわたり、記載内容には「氏名」「別名」「性別」はもとより「身体の特徴」「指紋番号」「職業」「現住所」など詳細な個人情報が含まれていた。各課・支所が各種「事件」を扱った際、個人別に「Bカード」を作成して写しを現場で保管、警備課に原本が保管された。このように、奄美返還から4年近くを経た1957年という時期においてもなお、在沖奄美住民たちが治安対策の対象と見なされる動向が継続していたのだ。「Bカード」は各出張所における「不法在留者」の「動静把握」等に活用された

<sup>68</sup> 『『Bカード』の作成実施について』（1957.9.18 出警第2521号）『改廃法令例規綴 1955年～1969年 那覇空港出入管理事務所』（R00026729B）。なお、「Bカード」とは、「Aカード」（新たに入域した「非琉球人」に在留許可証を発給する際、写真添付用に作成された「外人記録カード」の補助カード）と区別するための名称である。「記録事務取扱要領について」（1958.2.5 出審第318号）『廃止法令例規綴 1952年～1972年 宮古出張所』（R00026868B）に添付の「記録事務取扱要領」を参照。

模様で<sup>69</sup>、管見のかぎり、1969年7月まで運用されていたことを確認している<sup>70</sup>。

「Bカード」の存在は、当局が、米国民政府の監督下における「依存」からの「脱却」と語る事態が、「非琉球人」管理の緩和に向かうのではなく、より一層の「取締」強化に帰結した事実を示すのである。ここに、「米軍要員」/「琉球住民」/「非琉球人」という主体編制を被占領者の官吏が受容することで、占領者と被占領者との分離と、被占領者間における「国民」と「外国人」との分断の双方を、被占領者の側から支えるあり方を読み取るのは決して大げさな行為ではないだろう。このように、在沖奄美住民は端的に「外人」と換言される範疇のなかに投げ込まれ、当局からの厳しい監視の下におかれていたのであった。なお付言すると、在沖奄美住民が管理の主対象であったという事実とともに、在沖の「本土」、台湾、朝鮮、フィリピン等の人びと、そして「ウチナーンチュ」と呼ばれる人であっても戸籍の如何では当然ここに含まれていたことも、想起されるべき重要な事実である。

一方、翌1958年2月6日付で「不法在留者の調査に関する事務取扱要領の制定について」という例規が出され、これまでの在沖奄美住民への管理施策の集中を、「反省」する姿勢が表明される。ただし、それは在沖奄美住民への配慮から生じたものではなく、「列島内の不法在留者」が後を断たないにもかかわらず、処理件数よりも発生件数（「入域及び在留記録により発覚された不法在留者数」）の方が上回っている現状を、当局が「遺憾」に思ったからであった。以下に引用する。

[処理実績が芳しくない - 引用者] 原因としては、(中略) 警備課の人員及び機構の不十分であったことにもよるが、従来の不法在留者に対する取締方針が主に復帰前の奄美人を対象としていたことと、司法事件(不法出入域、資格外活動等)に片寄り過ぎたため不法在留者全般に対する取締のバランスが保たれていなかったことが指摘される。然しながら結果的に不法在留奄美人の取締を通して調査上幾多の教訓と貴重な体験を得たことと、司法事件を通して不法出入域及びモグリ外商等の取締に取締当局の威信を高めたこと等からして決して無意味ではなかった。が出入管理官としての職責上不法在留者の取締の責任はわれわれ自体で負わなければならないことを深く反省し、公正なる出入管理行政の趣旨に沿うべく今後の出入管理令違反の取締方針を不法在留者(記録上発覚された者)に重点を置き徹底した取締を実施して行く(後略)<sup>71</sup>

引用の通り、「不法在留奄美人の取締」によって「幾多の教訓と貴重な体験を得た」と語るように、在沖奄美住民への取締集中への「反省」は、あくまでも「不法在留者の取締の責任」を有する立場から「非琉球人」管理の偏りを是正しようとしたことの結果である。そして、より「徹底した取締」を遂行するべく、管理の重点を「復帰前の奄美人」や「司法事件」から、超過滞在等の一度は登録した「不法在留者」にシフトすることが目指されるのだ。このように、本例規は在沖奄美住民の苦難に歩み寄るものではないが、「復帰前の奄美人」に対する取締方針が当局のなかで変化しつつある兆しを、2度目の在留登録切替を控えたこの1958年2月という時期に見ることも可能である。つまり、「非琉球人」管理政策における当局の姿勢が、在沖奄美住民を、除去すべき「リスク」と見なす態勢から、彼らの定住を前提として「正確」な管理を目指す方向に転換していく傾向が読み取れるのだ。この当局の変

<sup>69</sup>「出張所における不法在留者の呼出しに関する取扱いについて」(1964.2.11 法出第335号)『参考法令・例規3-2』(R00024903B)

<sup>70</sup>「Bカードの送付について」(1969.7.30 決裁 出警1459号)『捜査関係書類 1969年 1』(R00028174B) 本文書は、出入管理庁長発、宮古・八重山・名護出張所長宛のもので、41名分のリストが添付されている。

<sup>71</sup>「不法在留者の調査に関する事務取扱要領の制定について」(1958.2.6 出警第333号)『警備関係 1956年～1972年 宮古出張所』(R00026867B)

化は、当然ながら監督者である米国民政府にとっても同様であったと考えられる。

こうした情勢において、在沖奄美住民を念頭に第2次出入管理令の改定が行われることになる。1960年2月11日、第2次出入管理令の改正8号が発せられ、「1953年12月25日から琉球列島に継続居住している者については、不定期間の在留許可証明書を発給することができる」として、奄美返還前から居住する「非琉球人」に、2年毎の登録切替を要する「一時訪問」ではなく、「半永住」(semi permanent resident [S.P.R])<sup>72</sup> 資格が認められることになった。条文には、奄美返還前(1953年12月25日)以前からという限定だけが見られるが、1954年6月21日付の琉球列島米国民政府指令第5号「永住許可について」の第2項で、「1945年9月2日以前に、現在琉球列島と定義されるところに居住していた者で、その後、引続き、同島に居住している者」は、在留登録を申請すれば「永住」資格を取得することができたので、「半永住」は、米国の沖縄占領開始から奄美返還までに、引揚げ等の永住許可が認可される形態以外で来沖した「非琉球人」が該当することになる。むしろ、在沖奄美住民がこの範疇の圧倒的多数を占めることは言をまたない。

この様に、1958年の第2回の切替え時から徐々に在沖奄美住民への管理集中が改められる動きも見られるが、依然として在沖奄美住民を主たる管理対象とする施策も継続していた。1958年3月付の警備課例規では、「虚偽申請」者などの摘発が課題として挙げられるなか、同年4月に「奄美大島の復帰前から沖縄に居住し、本籍を奄美大島に有するものとして在留許可証明書の交付を受けている即ち復帰前の奄美人の一切更新」を控えているので、その際に戸籍などを確認することで「現在迄に発覚なしえなかった虚偽申請により在留資格証明書を取得した事案を必然的に発覚することが出来る」と、在沖奄美住民に焦点を当て、登録切替えと「不法在留」者の摘発を結びつける認識も示されていた<sup>73</sup>。

かくして、在沖奄美住民への警戒と、彼らに対する危険視の緩和が混在する1958年時点と比べると、やはり1960年2月の布令改定では、在沖奄美住民に対する警戒が弱まり、彼らの定住化を前提とした施策に移行したと言えるだろう。1963年11月には、在沖奄美住民に集中して実施されてきた「在留違反」の捜査に関して、「日本復帰前からの奄美大島出身者の違反」が「一段落がつかしました」と記されるように、当局にとって在沖奄美住民への管理政策が「一段落」したことが確認できる<sup>74</sup>。

だが、以降も在沖奄美住民に対する監視が止むわけではなく、在沖奄美住民が大半をしめる「不定期間在留者」(=「半永住」)者の実態調査は、1969年度まで続けられていた。1968年9月26日付の「1969年度出入管理庁支分部局長会議」資料によると、1969年度には「不定期間在留許可証明書を所持する者」の「手続きが不徹底なため年次計画でその調査を実施しているが本年度は1、2年次において未調査の残余市町村を対象として行う」として、在沖奄美住民たちの居住する「市町村から日本籍者の住民票の謄本を送付依頼し、当庁保管の不定期間在留者の外人記録原票とその住所、家族状況、その他の記載事項等を照合対照して外人記録原票を訂正するとともに在留許可証明書の書換えを行う」ことが計画されていた<sup>75</sup>。「半永住」資格の登場は、一面では在沖奄美住民への施策の

<sup>72</sup> 在留資格の日本語表記と原文(英語)表記、英語略称との対応関係に関しては、以下を参照。「在留目的の決定について」(1970.1.7 出審第9号)『改廃法令例規綴 1955年～1969年 那覇空港出入管理事務所』(R00026729B)

<sup>73</sup> 前掲、「虚偽申請により在留許可証明書の交付を受けた者に対する取扱い要領について」(1958.3.31 出警第881号)『改廃法令例規綴 1955年～1969年 那覇空港出入管理事務所』(R00026729B) なお、同文書によると、「虚偽申請」者は、「復帰前の奄美人だけで一千余名」と推定している。

<sup>74</sup> 前掲、「1964会計年度出入管理部支分部局長会議資料」(出入管理部、1963年11月25日)『支分部局長会議資料 1964年度』(R00024918B)。同文書に含まれる「連絡事項」中の警備課担当部分には、「1. 違反発生及び処理状況」という項目があり、次のように語られる。「入管当局にとって多年の悩みでありました日本復帰前からの奄美大島出身者の違反も内外の協力を得まして、当初の2,400件余りからわずか400件に減少し、一段落がつかしましたので、これからは本腰を入れて18条及び22条違反の捜査及び調査に当る計画でありますので、どうか第一線においても正規事務同様不正規事務の面も一生懸命頑張って頂く様お願いします。」

<sup>75</sup> 「1969年度出入管理庁支分部局長会議」(1968.9.26 出入管理庁)『支分部局長会議資料 1968年度～1971年度』

変化を表すが、主たる管理対象から外れたと到底言えるものではなかった<sup>76</sup>。筆者の時期区分では、こうした監視の継続を重視して、「主たる管理対象とされた時期」として設定した第Ⅱ期を、「不定期間の在留＝半永住」を認めた1960年の第2次管理令の改定で区切ることをしなかった。

### 2-3 第Ⅲ期 「非琉球人」後期－「本土籍者」として非「非琉球人」化された時期（1968～1972）

上記のように、奄美返還以降、「非琉球人」管理政策の主たる対象となった在沖奄美住民に関する法的処遇は、1960年の「半永住」資格の付与など比較的大きな変化も見せていたが、1969年頃までは基本的に厳格な管理を目指す視線につらぬかれていた。だが一方で、1968年7月には在沖奄美や「本土」住民たち日本国籍の「非琉球人」に参政権の大部が付与されるなど、市民権が部分的に開放され始めたのも事実である<sup>77</sup>。やがて、「復帰」準備を迎える1970年頃から、当局が在沖奄美住民を「本土」住民と合わせて「本土籍者」という範疇で一括し、在留登録の「免除」を構想するなど、在留管理の面でも非「非琉球人」化が進行するようになる。まず参政権問題について述べてみよう。

全ての「非琉球人」は、1954年2月、琉球政府の照会に対する米軍回答により参政権を失っていたが、その後の1962年には、公職選挙法案をめぐる審議に当時の奄美会会長・泉有平（奄美返還前の琉球政府副主席）が参考人として呼ばれ、在沖奄美住民の参政権が問題となり始めた。結果は、一部人民党議員の賛成意見を除き、「帰化」と同程度の機能をもつ1954年7月23日公布の米国民政府指令第6号「琉球列島への転籍」に基づく「転籍」が推奨されただけで参政権は認められなかった。

だが、1968年に琉球政府行政主席が任命制から公選制へと移行することが決まり、立法院で行政主席選挙法が制定される際、審議の途中から在沖奄美住民の参政権問題が再び議題に上がり、やがて在沖「本土」住民も含めた日本国籍をもつ全ての「非琉球人」の参政権が議論されることとなった。「永住」「半永住」資格者だけに限定すべきという与党（自民党）議員らの意見も根強く存在するなか、日本国籍の「非琉球人」も「琉球住民」と「同じ日本人」だという野党（人民党）議員の主張が通り、その結果、民法により在留資格を問わず全ての日本国籍をもつ「非琉球人」に参政権が認められた。米国民政府も立法院の決定を、行政主席の就任権を除いて認可し、日本国籍の「非琉球人」は、市町村長および市町村議会議員・立法院議員・行政主席という全選挙における選挙権と被選挙権をもつに至る。だが、行政主席だけは当選しても就任権がないのでなることができず、事実上、行政主席の被

の「1969年度業務計画（審査課関係）」中の「1 不定期間在留者の実態調査について」を参照。ところで、ここにふられている「年次計画」は、1969年度で3年次となるので、逆算すると1967年度から始められたことになる。次の1967年付と推定される「不定期間の在留許可証明書所持者の在留調査取扱要領」（1967 出入管理庁『参考法令・例規 3-2』（R00024903B））には、恐らく1969年度のものと同事業と推定される「在留調査」についての規定が記されている。同文書によると、「半永住」者の「居住状況、家族状況等の在留実態を把握して適確な外人管理をすることを目的と」した調査が、ちょうど1967年から開始されていて、「半永住」者の居住する市町村の住民票と「外人記録原票」とを照合するという調査手法も、1969年度に計画されたものと同一であった。

<sup>76</sup> また詳細は不明だが、1966年のものと推定される職員の研修用資料では、1960年に認められた「半永住」資格者をより厳格に管理するため、再び登録切替を要する在留資格に戻すことも当局の職員から提起されている。但し、文書に残されているメモ書きによると、「法的根拠を要する」として却下された模様である。「研修教材 入管令セミナー」（1966 出入管理庁『支分部局長会議資料 泊港出入管理事務所』（R00026578B））。同文書には作成年月日の記載がないが、前後に綴られている文書から1966年と推定した。

<sup>77</sup> 在沖奄美住民の市民権回復には、奄美連合会などの陳情活動が功を奏したという見解が存在する〔新崎盛暉『戦後沖縄史』（日本評論社 1976年）358-368頁、市村彦二「沖縄の知られざる差別」『青い海』第2巻第3号（おきなわ出版株式会社 1972.3）40-44頁参照〕。たしかに、在沖奄美住民は、奄美連合会などの組織を中心にたびたび陳情活動を行っており、また奄美群島の市町村や鹿児島県からも在沖奄美住民の市民権回復に関する陳情が行われている。だが、参政権が開放された際の議事録などを見ても、在沖奄美住民の政治的要求に応えるというよりも、施政権返還にともなう「本土」法と矛盾のない法整備の促進という側面が強いように思われる。在沖奄美住民の陳情活動等が琉球政府や米国民政府に与えたインパクトについては、今後の課題としたい。なお、出入管理庁文書には在沖奄美住民に関する陳情書も保管されている〔例えば、1967年に提出された泉有平による陳情者や奄美の市町村からの「差別撤廃」に関する意見書が所収された『1967年』（R00030569B）等を参照〕。

選挙権は無効化した。結局、日本国籍者の参政権が全的に回復するのは、施政権返還のときであった<sup>78</sup>。また、これ以降、他の市民権も開放され、管見のかぎり、日本国籍の「非琉球人」には、大衆金融公庫の融資資格(1970年2月)<sup>79</sup>や琉球政府公務員への就官資格(1970年8月)<sup>80</sup>が認められている。1968年には僅か6年前の1962年の経緯と比べて、在沖奄美住民を囲む環境が大きく変化しつつあったのだ。

こうして、市民権が開放されつつあった1970年頃から、当局は在沖奄美住民を含む「本土籍者」の在留登録免除などを模索するようになる。

施政権返還にともなう出入・在留管理行政上の問題を解決するため、1969年末に作成されたと推定される「復帰対策について」という文書中に、「出入管理関係復帰対策実施計画 1970.1.5 現在」という資料が添付されている<sup>81</sup>。同資料中には「A 復帰の際、不要化する業務の廃止または縮小化」という項目が見られ、第一に「本土籍の出入および在留管理業務の縮小化」の一環として「在留登録制度の廃止(1971.1 実施予定)」、また第二に「制度及び取扱い方式の変更」の一つとして「外国人の在留登録事務の市町村への移管(1970.3 実施予定)」「外国人登録法の立法勧告(1971.2)」などが記されている。またやや時期が下るが、1970年6月までに作成されたと推定される同様の計画「1971年度年間行事予定表」では、1970年7月から1971年6月までの行事予定表が添付されており、「在留外国人の実態把握(記録カードによる)」「(1月)」、「退役軍人の在留実態調査」(3月)、「未登録及び不法在留外国人一斉取締(警備課)」(4～5月)と並んで、「本土籍者の在留登録免除と納税証明書提出の廃止(再要請)」(5月)という計画が書かれている<sup>82</sup>。「琉球列島」の施政権返還が確定したこの時期、当局では、「在留登録」を強いられている「非琉球人」のあいだに、在沖奄美住民を含む「本土籍者」と日本国籍をもたない「在留外国人」という区別を設け、「非琉球人」管理制度の根幹に関わる在留登録において両者を分けることが検討されていた。その背景には、上記の計画にもある様に、返還を見越して日本法と同期をとるべく「復帰の際、不要化する業務」を廃止して、業務合理化をはかろうとする事情があったと考えられる<sup>83</sup>。

実際、1970年以降、こうした琉球政府の「本土籍者」と「在留外国人」とを区別する方針は、法的処遇において一部実現する。例えば、1971年11月には、過去に「琉球列島」から強制送還されたことのある「好ましくない外国人の入域・在留を防ぐため」として、現行の「被強制送還者名簿」を廃して新たに「上陸審査リスト」が作成された。ここで上陸を拒否される「好ましくない外国人」という範疇から、「本土籍者」は除外されている<sup>84</sup>。かつて1963年の訓辞のなかで、当局トップが在沖奄美住民を主対象として「好ましくない不良外人の退去強制」を語っていた状況と比較すると、在沖奄美住民を含む「本土籍者」に対する当局の姿勢には著しい変化が見られる。だが、その「寛容」

<sup>78</sup> 以上「非琉球人」の参政権問題については、拙稿「米軍統治期の沖縄における『外国人』参政権問題―『非琉球人』をめぐる参政権の歴史について―」『日本学報』(大阪大学大学院文学研究科日本学研究室 2011.3) 67-84 頁を参照されたい。

<sup>79</sup> 大衆金融公庫誌編纂委員会『大衆金融公庫誌(沖縄)』(大衆金融公庫(沖縄) 1972年) 沖縄県公文書館所蔵(0000035065)

<sup>80</sup> 「日本本土籍を有する者の就官能力について(通知)」(1970.9.17 人委第1057号)『日本本土籍を有する者の就官能力について(通知)』(引渡コード H260000112) 沖縄県人事委員会総務課文書。

<sup>81</sup> 「復帰対策について」(1969? 出入管理庁?)『示達 1970年 那覇空港出入管理事務所』(R00026767B) 所収の「出入管理関係復帰対策実施計画 1970.1.5 現在」。

<sup>82</sup> 「1971年度年間行事予定表」(1970? 出入管理庁)『雑書 1970年』(R00024923B)

<sup>83</sup> すでに1968年5月10日現在の事務進捗状況の報告によると、「琉球列島」と「本土」間を中心とする出入域者の激増によって事務が圧迫され、業務合理化が求められていたことがわかる。この時点で、「本土籍者」に対する言及はないが、後の在留登録廃止を求める背景を伺うことができる。「記録事務進捗状況報告」(1968 記録係長: 宜保安英)『1968年』(R00030452B)

<sup>84</sup> 『上陸審査リストの制定原案』(R00028182B)を参照。

な態度を支える論理とは、当局の資料を読むかぎり、「非琉球人」たる「本土籍者」に対する配慮というより、あくまでも業務合理化であったようだ。例えば、1972年2月、当局は米国民政府への提案事項として「本土籍者の在留登録廃止」を再度取り上げているが、その提案理由としては、「本土籍者の在留登録件数は登録総数の約55%を占めており、復帰準備に影響する処が大い」という業務遂行上の効率のみが語られていたのであった<sup>85</sup>。施政権返還時の「本土籍者」の処遇に関して、米国民政府等の米国側及び日本政府がとった対応については今後の課題としたいが、少なくとも琉球政府に関するかぎり、「在留登録廃止」等の「本土籍者」を非「非琉球人」化しようとする計画は、処遇の是正というより業務の合理化という要請に支えられていたと考えられる<sup>86</sup>。

結局のところ、多数の在沖奄美住民を含む「本土籍者」の在留登録は施政権返還まで廃止されなかった。それは、1972年3月という返還直前に至ってもなお法務局長が、「復帰までの残された期間、在留外国人の実態掌握、不適格外国人の整理、本土籍者に対する出入、在留管理事務の簡略化」を推進する旨を訓辞したことからも明らかだろう<sup>87</sup>。その理由を文書で確認することはできなかったが、当局の提案に対して米国民政府が許可しなかったからだと推察される。「外国人」管理体制上、「本土籍者」は1972年5月15日をもってようやく沖縄の「国民」主体に統合されたのであった。

「復帰運動」という、冷戦構造のなか強圧的な統治に抵抗する強大な社会運動への対応として、統治を維持する立場から実行された「施政権返還」とは異なり、在沖奄美住民たち「本土籍者」の市民権の全面的な獲得は、統治する側が当事者の抵抗に応接したためではなく、基本的に「施政権返還」に付随した結果だと考えられる。なお付言すると、この包摂と表裏一体の事象として、日本国籍をため「非琉球人」は施政権返還後も沖縄在住の「在日外国人」として市民権を獲得することなく現在に至っている。また、「米軍要員」は、日米地位協定によって日本の「外国人」管理体制の範囲には含まれず、「国内法」から分離し続けている。

## おわりに

以上、見てきたように米国統治期の「琉球列島」における在沖奄美住民の法的処遇の歴史から浮上するのは、在沖奄美の人々が集中的に管理の対象となったのが、奄美返還後に「非琉球人」とされて

<sup>85</sup>「1972年度 法務局支分部局長会議 出入管理庁分科会資料」（1972.2.8/9 出入管理庁）『支分部局長会議資料 1972年度』（R00024915B）所収の総務課がまとめた「米国民政府への提案交渉事項」中の審査課関係事案を参照。

<sup>86</sup>ここで、日本政府と琉球政府の当局職員が、施政権返還前後にどのような視点で「非琉球人」の管理制度をみていたかという問題の一端を示す資料を紹介しておく。日本政府は、1970年3月、琉球政府に対する「技術援助」の一環として法務省入国管理局の職員2名を派遣し、「非琉球人」管理と施政権返還の準備について「指導」を行った。「指導報告書」には、「在留外国人」の「実態調査を強力に推進し得る体制」の整備や、施政権返還に備えて琉球政府と日本政府の当局間に「気楽に意思の疎通を計り得る一定のチャンネル」を設置することなどが提言されていた。そして、報告書の最後を「我国と友好関係にある米国ならびに米軍との関係については出入管理行政上も従来の友好関係を損なうことなく、充分の協力を得られるよう、特段の配慮が必要と考えられる」という言葉で結んでいる。施政権返還にともなう日本法適用に際して、日本政府の関心は、「外国人」を厳格に管理するための体制強化と「米国ならびに米軍」との「友好関係」に限定されており、「本土籍者」も含めて、米国統治下の管理制度の中で様々な制約を受ける「非琉球人」の処遇改善には注意が払われていない〔「日政技術援助計画による指導報告書 昭和44年度」（1970? 法務省入国管理局総務課 課長補佐 藤原棟三郎・法務省入国管理局登録課 課長補佐 亀井靖嘉）『雑書 1970年』（R00024923B）〕。

また、一方、琉球政府側に目を転じると、警察局出入管理課の成立当初から警備課に籍をおくというある職員は、施政権返還の直前に新聞の取材に答えて、「本土」との渡航制限など「琉球列島」における「出入域行政の存在は不都合な点も多かった」と前置きしながらも、「パスポートがあったため沖縄を不良外人から守ることができた」と「プラス面」があったことを指摘している。むしろ、ここで「不良外人」と呼ばれる範疇には、歴史的にみて、多くの在沖奄美住民を含む「本土籍者」がいたことは言うまでもなく、自らが管理に携わった「本土籍者」を含む「非琉球人」の法的処遇の負の側面への認識が弱かったといわざるを得ないだろう〔『琉球新報』（1972年5月15日朝刊）「米統治の“落し子” いつも板ばさみの苦しみ」における比嘉健次という職員の発言〕。

<sup>87</sup>「局長訓辞の送付について」（1972.3.2 出総号外）『示達 1972年 名護出張所』（R00026789B）

からではなく、すでに返還前の「琉球住民」期において「無籍者」問題のなかで始まっていたという事実である。つまり、在沖奄美住民は、社会防衛を目指す占領者や被占領者の治安当局によって、「国民」か「外国人」かという法的地位にとられずに監視の対象とされたのであった。このように、権力が他者としてカテゴライズした一群の人々に対して、社会防衛的な目標からその法的地位を超えて作動するならば、在沖奄美住民に降りかかった事態とは、特定の人々に限らず、全ての住民にとって自らの身に迫りくる歴史だとも言える。そうした権力による実践は、米国の占領統治という構造のなかで社会の不安定性の排除を目標として「異質な者 [the foreign]」を見つけ出し管理しようとする政治領域において、被占領者の協力も得て実現したのであった。日米安保体制と「外国人」管理体制が結節することによって、米軍関係者／「日本国民」／「外国人」という米国統治期と変わらぬ三項の主体編制が継続する現在、「外国人」や「移住者」とされる人々の歴史を学ぶことは、米国の占領に内在した権力関係を分析することと矛盾するものではなく、同時に問うべき課題だと考えられる。その意味でも、在沖奄美住民の法的処遇を振り返ることには、現在的な意義が存在するだろう。

最後に、今後深めるべき課題を二点ほど提起しておきたい。

第一に、「琉球列島」における「非琉球人」管理政策の分析という観点からすると、琉球政府出入管理庁文書の資料的限界を指摘せざるをえない。管見のかぎり、当局の文書中に米国民政府公安局との連絡会議録などを確認することができず、当局と公安局との具体的な協力関係はほとんど明らかにすることができなかった。今後、米国民政府公安局など米国側の資料を調査し、米国の「琉球列島」統治という構造のなかに「非琉球人」管理政策をより適確に位置づけて考察する必要がある。

第二に、諸「国家」編制の統制と米軍基地の配置という米国グローバルな覇権構造のなかで生じた「琉球列島」における「非琉球人」管理という制度において、琉球政府と日本政府はいかに連携したのだろうか。当局の資料には、しばしば、日本の入管との連続性を強調する言葉が散見される。例えば、米国民政府が「琉球側に大巾な自主制を認め、(中略) 本土の制度が相当取入れられ」ているので、「本土と沖縄では法令の相違はあるが、本土の入管令自体アメリカの制度を参考にできたものであり、内容的に一致点が多く、法令運用の精神においては一体をなしている」という表現がそれである<sup>88</sup>。当局が「法令運用の精神においては一体」だと語った琉球政府と日本政府の連携関係について、例えば、「本土籍者」の強制送還等を通して、具体的に分析していく必要があるだろう。

上記の課題に関連して、事例を一つ紹介する。1925年生れで神奈川県に籍をもつ石垣市在住の男性が、1971年4月27日に本籍地へと強制送還された。「本土籍者」の在留登録免除まで提案されていた1971年という時期に、少なくとも20年近く沖縄に生きてきた人が沖縄から追放されたのである。彼には、1954年9月に一度「強制送還令書」が発せられていたが、「本土」の戸籍簿に彼の名が登載されておらず、「本籍(国籍)等身分事項が不明のため該令書の執行が不可能」となり、彼は「特別放免許可証」の発行を受けて石垣市で生活していた。だが、当局は1971年に「十指々紋を採集の上、日本政府に対し照会した結果」、彼が「本土籍者」であることが判明し、強制送還が実施されたのだ<sup>89</sup>。この男性は神奈川県籍だが、むしろ在沖奄美住民も同じ扱いを受けることになる。断片的な事実だが、米国の統制した「非琉球人」管理制度の完遂に向けて、琉球政府と日本政府は連携して支えていたと言えよう。在沖奄美住民も含めた「本土籍者」が「外国人」として処遇されつつ沖縄に生きるという

<sup>88</sup> 「38年度本土政府技術援助について」(日付不明)「職員研修 1964年」(R00024875B)。なお、琉球政府当局職員は日本政府の「技術援助計画の一環」として、「日本政府職員としての臨時任用による研修」を行っている。研修先は、日本政府法務省入国管理局・同局東京入国管理事務所・同局横浜入国者収容所・法務総合研修所等である。

<sup>89</sup> 「■■■■の強制送還執行について(通知)」(1971.5.4 受付 法務局出入管理庁 出入管理庁警備課発、同庁八重山出張所長宛)『雑書 1971年 八重山出張所』(R00027228B) [■■■■の4字は、個人情報保護のためマスキングした部分である]

局面において、米国（米国民政府）・日本政府・琉球政府の三者は、強制送還という措置において連続的なあり方を示すのである。このように「非琉球人」管理体制の分析には、日本政府を含めて間 - 「国家」的な行政的措置の分析が求められるのだ。

上に示したように、住民社会に刻まれた分断の一つとして「国民」/「外国人」という主体編制を歴史的に考察しようとするなら、米国民政府等の米国側・日本政府・琉球政府の連繋のあり方を、より具体的に検証することが求められる。そのためには、琉球政府側の動向だけではなく、米国民政府等の米国側および日本政府の動向を把握する必要があるだろう。引続き調査を行っていきたい。

表 -1 在沖奄美住民人数表

|           | 「非琉球人」総数 | 日本     |            |       |
|-----------|----------|--------|------------|-------|
|           |          | 日本総数   | 奄美         | 本土    |
| 1950      | 8,083    | 6,352  | —          | 6,352 |
| 1954      | —        | —      | (※1)23,889 | —     |
| 1955      | 18,552   | 17,399 | 12,470     | 4,929 |
| 1957      | 15,410   | 14,099 | 9,839      | 4,260 |
| 1958      | 16,245   | 14,864 | 10,881     | 3,983 |
| 1959      | 20,002   | 16,877 | 11,518     | 5,359 |
| 1960      | 20,683   | 17,187 | 11,141     | 6,046 |
| 1961      | 21,489   | 17,392 | 10,817     | 6,575 |
| 1962      | 22,173   | 17,589 | 10,499     | 7,090 |
| 1963      | 22,561   | 17,283 | 10,254     | 7,029 |
| 1964      | 14,672   | 11,047 | —          | —     |
| 1965      | 15,862   | 10,857 | —          | —     |
| 1966      | 18,217   | 11,946 | —          | —     |
| 1967      | 19,804   | 12,132 | —          | —     |
| 1968 (※2) | 27,340   | 15,984 | 6,289      | —     |
| 1968      | 21,478   | 12,296 | —          | —     |
| 1969      | 23,611   | 13,029 | —          | —     |
| 1970      | 29,121   | 16,932 | —          | —     |
| 1971      | 31,372   | 18,506 | —          | —     |
| 1972      | 6,092    | —      | —          | —     |

注

(※1)「政務報告資料の提出について」(1954.4.15完結 警察局出入管理課第554号)『行政月報並びに統計月報綴 1954年』(R00024892B)

(※2)「日本籍人で永住許可又は半永住許可を受けている者の数について(依頼)」(中選委第34号)『1968年』(R00030452B)に添付された統計を参照。数字は1968年4月30日現在。「奄美」の人数は、「永住」「半永住」資格者のみ。

(解説)『1950年国勢調査』(琉球政府文教局『琉球史料 第4集』1959年所収)、琉球政府企画統計局(琉球政府計画局統計庁)『琉球統計年鑑』(『沖縄統計年鑑』)各年版、法務局出入管理庁『出入域管理統計年表』1967-1971年版、法務省『出入国管理統計年報』昭和47年版より作成。

■1956年は信頼にたる統計がないので省略した。

■1959年までは在沖奄美出身者の登録数が、「外国人」登録数の欄外に記入され、1960年から1963年までは「日本」とは別に、他の国々と並んで「奄美」として掲載されていた。

■1968年は、琉球政府出入管理庁文書から統計を発見したので、参考までに記載したので二つある。

■1972年度からは、施政権返還のため日本国籍者は、「外国人」登録の対象から外れる。