

【資料紹介】琉球政府立法院の発足

豊見山 和美†

はじめに

- 1 琉球政府以前
 - 1-1 住民の自治の再開
 - 1-2 群島政府の成立と解消
 - 1-3 琉球政府の創設
- 2 琉球政府立法院の創設
 - 2-1 立法院の機能と権限
 - 2-2 第1回立法院議会

おわりに

はじめに

2010年は日米安保条約改定50年にあたり、米軍基地の集中する沖縄の将来をめぐってさまざまな議論がわき起こった。さらに日本復帰40年にあたる2012年は、沖縄の戦後史を顧みるうえで重要な節目となるだろう。2012年は、米軍施政権下で沖縄住民の自治政府としての琉球政府が発足した1952年からちょうど60年を数える。米軍の布令布告により、三権分立の形式で設立された琉球政府において、立法権は立法院に属した。米軍政の許容する範囲での自治という制約を受けながらも、沖縄の施政権が日本に返還されるまで、沖縄の自治の姿を議論する場であり続けた立法院は、沖縄の日本復帰40年を回顧する際の重要なシンボルのひとつと言える。

「自治の砦」と呼ばれた立法院における言論の記録は、沖縄県公文書館がホームページで公開している「琉球立法院会議録」検索データベースからたどることができる（ただし本会議分のみ。http://www.archives.pref.okinawa.jp/toppage/flm_archas_rripou.html）。本稿のささやかな目的は、会議録以外に立法院発足前史と初期の状況を証す資料をいくつか紹介し、この時代への関心と資料利用を促すことである。

1 琉球政府以前

1-1 住民の自治の再開

1945年3月下旬、南西諸島への上陸を開始した米軍は、米国海軍軍政府布告第1号（いわゆるニミッツ布告）により米軍占領下にある南西諸島に対する日本政府の行政権・司法権を停止し、4月5日には米海軍軍政府を設置して占領行政を開始した。米軍は戦闘地域の住民を次々と収容所に運び入れて60人から100人程度の「班」に構成して班長を置き、収容所を整理統合した地区単位で市長（mayor）を任命した。これらの長は軍の収容所管理を補佐した。これを戦後沖縄における住民による自治回復の第一歩とみてよいだろう。

とはいえ、この自治はあくまでも米軍がより効率的に占領を進めるためのものだった。米軍政に

†とみやま かずみ 財団法人沖縄県文化振興会 公文書主任専門員

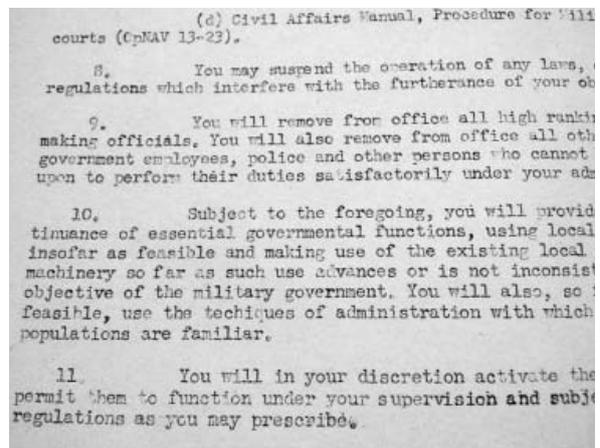
において現地住民を最大限に活用する方針は早くから提示されており、たとえば沖縄上陸に一ヶ月先立つ1945年3月1日付け文書の「可能な限り現地住民を用い、軍政府の目的の推進に役立つ限り、現地の行政組織を利用することによって、不可欠な軍政機能を継続せよ」という記述からも間接統治の志向がみてとれる。(資料画像1 第10軍司令官宛て太平洋艦隊および太平洋方面総司令官指令 Political, Economic and Financial Directive for Military Government in the Occupied Islands of the Nansei Shoto and Adjacent Waters. エドワード・フライマスコレクション0000024655)¹

戦闘状態の終息した沖縄島北部では収容所の管理運営への住民参加も早く、日本軍の組織的抵抗が終わって間もない7月に宜野座村(Zinuzoと表記されている)で開催された沖縄北部軍政地区沖縄人中央委員会の会議報告書が残っている。米軍軍政地区司令部はこの会議で、収容所住民に対し、衛生対策の徹底や日本兵の発見・拘束についての協力を強く求めている。(資料画像2 Central Okinawan Council, report on first meeting. エドワード・フライマスコレクション0000024652)²

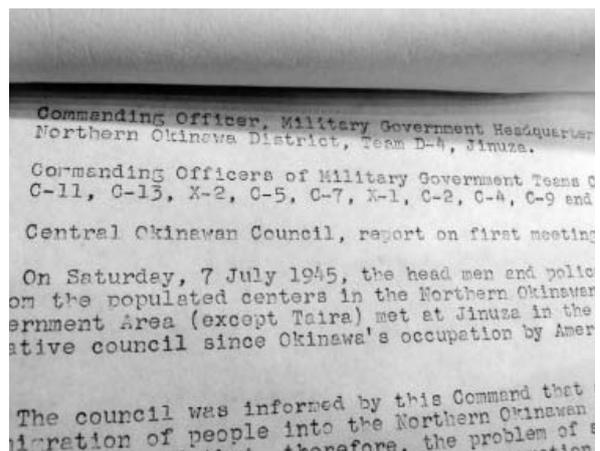
米軍は8月に入ると、各地の収容所の代表者125名を招集し、軍政府の諮問委員15名を選出させ沖縄諮詢会を発足させた。戦後初の全島的な住民組織である諮詢会の会議録は沖縄県教育委員会が翻刻しており、議論の詳細を知ることができる。手書きの原本は沖縄県公文書館の所蔵である。

1946年1月時点で米軍の基本的方針は「それぞれの地域に対して責任を持つ4つの臨時政府を設立、軍政府はそれを統轄する中央政府的な役割を果たそうという」³ものだった。4つのそれぞれの地域とは沖縄群島、奄美群島、宮古群島、八重山群島をさす。同年4月22日、海軍軍政府指令156号「沖

縄中央政府の創設 Creation of Central Okinawan Administration」を發布し、沖縄群島では沖縄民政府が、他の3群島では臨時北部南西諸島政庁、宮古民政府、八重山民政府が順次発足し、4つの臨時政府設立というプランは現実化しつつあった。沖縄諮詢会は沖縄民政府に吸収される形で解消した。沖縄民政府の知事(沖縄知事)は各界の代表86名が互選し、軍政府が任命した。民政府知事は、軍政副長官に対して直接責任を負い、その發布する法令を忠実に実行する義務を負った。資料画像3



資料画像1



資料画像2

¹ 本稿中、資料名の後に付した10桁のコードは、沖縄県公文書館資料コードである。

² 沖縄県公文書館が米国国立公文書館からマイクロフィルムで収集した琉球列島米国民政府(USCAR)文書は、USCAR発足の1950年から沖縄の日本復帰による閉庁の1972年までをカバーする。しかしそれに先立つ軍政初期の文書の包括的な収集はしていない。国務省文書、当時の関係者の個人文書等によってその欠落のいくらかを埋めることができるが、そのなかでも特に利用されている個人文書群が「フライマス・コレクション」である。概要については、福地洋子「フライマスコレクションに含まれる軍政期資料について」『沖縄県公文書館研究紀要第8号』所収(財)沖縄県文化振興会編 2006年を参照のこと。

³ 「琉球列島の占領に関する報告書」所収『琉球列島の政治・社会・経済に関する陸軍長官への報告書 1946年10月』(財)沖縄県文化振興会公文書管理部史料編集室編 沖縄県教育委員会発行 2006年 p.48

は、沖縄知事が軍政副長官へ述べた謝辞の草稿である（米国軍政府ヨリ知事御下命ニ志喜屋新知事謝辞 R00000456B）。⁴「顧ミルニ昨年八月以来精神的ニ物質的ニ深イ御厚情ヲ賜リ且ツ一步一步沖縄ノ住民ニ行政上執行権ヲ賦與セラレタコトハ我々ノ感激措ク能ハザル所デアリマス 沖縄全住民ハ必ズヤコノ米国軍政府ノ御厚意に副ウベク戦前ノ沖縄ヨリモヨキ新沖縄ヲ建設シ沖縄ニ黄金時代ヲ我々ノ手ニ依ッテ建設セント希望ニ燃エテ居ルコトト信ズル次第デアリマス」というような最大限の感謝が表現されていることを単に占領者に対する卑屈ということとはできないだろう。大日本帝国施政権下では、知事は日本政府から派遣されるもので、沖縄出身者が登用されたことはなく、米軍の報告書にも、戦前の知事は「普段は中央の政権の代弁的存在で、沖縄地元の問題に通暁しているとは言い難かった」という記述がある。⁵米軍の設置した新機構が沖縄に民主主義をもたらすという期待は確実に高まっていただろう。

この沖縄知事の諮問機関として、1946年4月24日に沖縄議会が、1949年10月19日には沖縄議会被解散して民政議会が設置されたが、どちらも議員は米軍の任命によるもので、その権能は「知事の諮問に対する答申」や「知事の補佐」に限定され、法案提出権や議決権は与えられなかった。



資料画像3

1-2 群島政府の成立と解消

知事が公選となり、議決権を有する議会が置かれるのは、群島政府が設置されてからである。軍政府特別布告37号「群島政府知事及び議員選挙」（Election of Government and Assemblymen for the Gunto Government）が1950年6月30日に施行され、1950年9月1日施行の軍政府布令22号「群島政府組織法」（The Law Concerning the Organization of the Gunto Government）は、琉球内に群島という4つの公法人を設立し、住民自治の原理を導入した。群島政府知事は群島を統轄しこれを代表する権能を持ち、住民の代表機関として設置された群島議会は知事の不信任、条例制定や歳入歳出予算の議決等の権能を得た。住民は知事や議員の解職請求権、議会の解散請求権を有した。この群島政府組織法は日本の地方自治法に準拠したと言われる。このような文脈においてみると、群島政府議会が定めた「群島政府条例」には、沖縄の自治の歴史上特別な意味を見いだすことができるだろう。（資料画像4は沖縄群島条例沖縄群島知事署名原議書1951年より沖縄群島条例目次 沖縄県文書 0000068230）⁶



資料画像4

⁴ 沖縄県公文書館が所蔵する琉球政府文書のうち、琉球政府設立以前に活動した諮詢会や民政府、群島政府等の文書は、およそ90簿冊にとどまる。その多くは、米軍政府からの通知通達、照会文書に日本語の翻訳を付した文書である。

⁵ 沖縄県史 資料編20「軍政活動報告（和訳編）現代4」p.42 沖縄県教育委員会発行 2005年

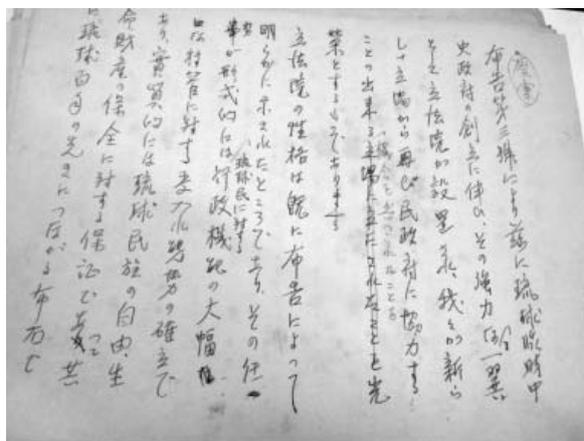
⁶ この文書は、沖縄県総務部総務私学課が長く保管していたものが文書編集保存規程に基づいて公文書館に引き渡されたものであるため、文書群としては琉球政府文書でなく沖縄県文書に属する。

米軍によって1950年6月に設置された臨時琉球諮詢委員会は群島単位での知事・議員選挙法について答申したが、さらに「中央政府に関する詳細な計画について」諮問され、1951年1月に「琉球の基本法会議の招集」を含む基本計画を答申した。⁷

その前月、1950年12月5日に米極東軍総司令部は「琉球列島米国民政府に関する指令」(琉球軍司令官宛書簡いわゆる FEC 指令) を発し、同15日に琉球軍政府を「琉球列島米国民政府」(United States Civil Administration of the Ryukyu Islands, USCAR) と改称していた。USCAR の目的は、軍事的必要の許す範囲内において、戦前同様の琉球列島生活基準を確立し、自立財政を可能ならしめるための予算及び税制を含む健全財政組織を確立し、民主主義の原則により設立された立法、行政、司法の機関による自治を実現し、住民の現在の文化を尊重しつつ文化教育の発達を図ることとされていた。平和条約調印を前にした米国が沖縄統治を正当化し国際的承認を得るためには、より民主的な装いが必要だったと言えよう。しかし、臨時琉球諮詢委員会の提言—基本法会議、つまり憲法会議の要求—はこの指令に呼応するものとみえたにもかかわらず、結果として米軍はこれを受け容れなかった。

FEC 指令は、琉球住民が民主的手続きにより、市町村単位、群島単位、中央政府の各レベルの行政機構を樹立するため必要な規定を設けることも求めていた。ところが USCAR は布告3号「臨時中央政府の設立」(Establishment of Provisional Central Government) により、1951年4月1日、臨時琉球諮詢委員会を廃して、琉球の中央政府設立までの移行機関として琉球臨時中央政府を設置し、群島政府の機能を徐々に吸収することとした。最終的に極東軍司令部は1951年8月27日に群島政府の廃止を決定⁸して、群島別統治政策を廃棄し中央集権的政府の設立へと方針を転換したことになる。⁹

琉球臨時中央政府は、琉球政府発足までの1年間だけ存在した機関となった。沖縄県公文書館は創立式関係文書(プログラム、招待者名簿)や臨時中央政府の組織法立法関係文書、群島政府資金引継書、軍からの命令綴等を所蔵している(資料画像5は琉球臨時中央政府創立式関係プログラム招待者、名簿より 琉球臨時中央政府立法院参議代表泉有平の祝辞原案 琉球政府文書0000078428 「強力なる一翼として立法院が設置され」「我々が新しい立場から再び民政府に協力」などの文言は、最終稿では削除されている)。



資料画像 5

1-3 琉球政府の創設

1952年4月28日講和条約発効により米国の沖縄統治の根拠は、それまでの戦時国際法から条約第

⁷ 嘉陽安春「沖縄民政府—ひとつの軌跡」久米書房 1986年 pp.319-322

⁸ 宮里政玄「米国の沖縄統治政策」(平成14～17年度科学研究費補助金《基盤研究(A)》研究報告書「沖縄戦と米国の沖縄占領に関する総合的研究」成果報告書 2006年所収) p.69

⁹ 群島政府の管轄は各群島の住民の生活圏に見合ったものだった。政治経済の中心地を擁する沖縄群島からみて周縁的存在に置かれてきた宮古群島や八重山群島の人々にとって、群島政府とは自治の拡大を意味していた。宮古群島政府存続期の宮古の状況については拙稿「米軍の報告書等に見る軍政初期宮古群島の政治状況」(財団法人沖縄県文化振興会編『沖縄県公文書館研究紀要』第11号所収 2009年)を参照されたい。文中で先行研究についても言及した。本稿では、中央集権型の琉球政府発足、特に各群島議会から立法院への統合が、群島のそれぞれに与えた影響について論じる余裕はなく、機会を改めたい。

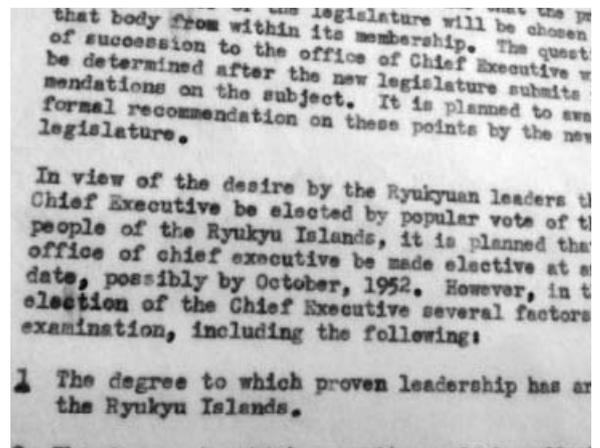
3条に移行した。「長期保有」が目的であればなおさら、米国はその沖縄統治を自国の議会による立法によってオーソライズする必要があった。しかし1955年の段階でも国防省提出の「琉球列島の管理に関する法律案」は不成立となり、1957年6月5日に「琉球列島の管理に関する行政命令10713号」が発されたが、軍の最高司令官としての権限に基づく命令による占領統治は、平時¹⁰の「法の支配」にふさわしいものとは言い難い。1960年7月に成立したいわゆるプライス法が、沖縄と米国の関係を米国内法秩序に位置づけたが、その内容は沖縄管理の基本原則と経済援助にとどまった。

米国内でも法的な正当化が繰り返し延べられる状況で、国際社会向けに米国によるフェアな沖縄統治をアピールするには、民主的地域運営を実践することが必要だった。軍政府から民政府への移行や、住民による自治政府の設立も「民主化」のための看板替えといえることができる。

民主化の象徴は、全琉球を統轄する新政府の行政主席を公選させることだった。1952年1月民政長官が民政副長官宛で提出した最終報告書（資料画像6 Phasing Out of Gunto Governments エドワード・フライマスコレクション0000024656）では、主席公選を1952年10月までに行う計画であるとの記述がある。周知のとおり主席公選は1968年まで実施されなかったが、この時期の米軍にとっては真剣に考慮すべきファクターだったことがわかる。¹¹

他方、基本法制定会議（憲法議会）の招集については、より早い時期に結論が出ていた。1951年7月にUSCARはこの件を含めて極東軍司令官に照会し、「憲法議会は非現実的であり、現況では賢明ではない」との回答を得ていた。¹²

そのような内部事情ではあったが、琉球政府発足に備えてUSCARは1951年12月18日に布令57号「琉球政府立法院議員選挙法」(Election Law for Legislature of the Government of the Ryukyus)を公布し、沖縄住民の自治拡大への期待は高まった。しかし、1952年3月2日に中選挙区制による公選



資料画像6

で31名の立法院議員が誕生して間もない11日、臨時中央政府の比嘉秀平行政主席は、「新しい政府の立法院は憲法議会といった意味での基本法議会ではない、基本法としてはすでに連合国総司令部からの指示によって布令13号と布告68号が公布されている」と発表した。

民政府布令68号「琉球政府章典 (Provisions of the Government of the Ryukyu Islands)」と民政府布告13号「琉球政府の設立 (Establishment of the Government of the Ryukyu Islands)」はともに1952年2月29日公布され、4月1日より施行となっていた。布令68号は三権分立制を採用した沖縄住民の自治政府を謳ってはいたが、住民による憲法制定議会も開催されず、USCARの布令布告で設置された琉球政府を、法の支配という民主主義の原則に則ったものではなく、米軍の代行機関として批判する声も絶えなかった。

琉球政府は「琉球における政治の全権を行うことができる」が、あくまでも「琉球列島米国民政府

¹⁰ 当時の東西冷戦、動乱する東アジアでのいわゆる「熱戦」という国際状況で、沖縄に平時はなかったということを示しているのかもしれない。

¹¹ 宮里政玄は琉球政府設立時に主席公選が実現しなかった理由について、3月2日に実施された立法院議員選挙の結果が及ぼした影響を挙げている。「USCARが容易に操作できない主席が公選されるかもしれない」との懸念が、「軍事の必要の許す範囲内において自治を認める」という原則に米軍を引き戻したのだろう。前掲 pp.74-75

¹² 宮里 前掲 p.72

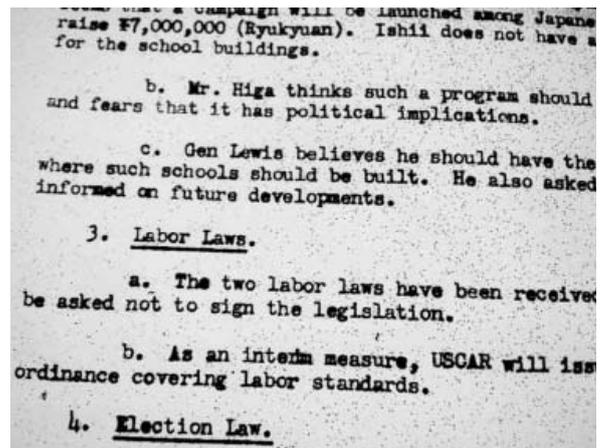
院議長を行政副主席が兼任すると定めたが、これに対して立法院議員は、議員による議長選出を認める布令改正を強く主張し、68号を改正した。議長互選の規定を盛り込んだ琉球政府章典改正第1号が公布されたのは1952年4月21日、正副議長の選挙執行は翌5月1日に行われた。

第1回立法院議会では「行政主席選挙法」（1953年1月19日付け立法第3号）も可決されたが、USCARはこれに対して1953年1月9日付で布令95号「琉球政府行政主席選挙法」を発し、第1回の行政主席選挙期日を定める規定は、その期日がUSCARによって布告されない限りすべて無効とした。

第1回議会開会中からUSCARによる立法院への干渉は見られた。立法案第15号労働関係調整法及び立法案第87号労働組合法である。立法院では、農地を接収されて基地労働者となったおよそ6万7千人の元農民の労働条件改善が急務の課題だった。USCARは1952年11月13日付けで書簡を発し、制定作業中の労働三法を可決しないよう勧告したが、その2日後に立法院は労働組合法と労働関係調整法を可決した。これに対してUSCARは行政主席宛の書簡で可決2法案への署名を拒否するよう要求し、たとえ行政主席が署名してもUSCARが拒否権を行使すると通告した。（資料画像8は民政官と行政主席の会談記録。「比嘉主席は受理した2つの法案に署名しないように求められるだろう」とある。Memorandum of Conference, 4 Dec 1952 Chief Executive, 1952 USCAR 渉外局文書U81100653B）、行政主席はあえてUSCARと対立することを選ばず、署名保留によって同法を発効させなかった。

1952年4月28日に講和条約が発効した翌日、立法院は「琉球の日本復帰に関する請願」を可決した。しかし対米協調路線をとる比嘉秀平行政主席は、日本復帰に言及せず、日本との経済的および文化的交流の拡大を目標として掲げてみせるにとどまった。立法院が代表する「民意」と行政府の「計算」との懸隔は狭まらず、それはやがて行政主席公選を求める運動に先鋭化した。

USCARは講和条約発効とともに軍用地の賃貸借契約事務を開始したが、提示された地代の低さが住民の反発を招いた。立法院は5月26日に「軍用地地代決定に土地所有者代表の参加に就いて」を決議して、問題解決の端緒を探った。それは新たな土地接収がひき起こした「島ぐるみ闘争」、沖縄の土地を守る住民運動の始まりであり、立法院の以後25年におよぶ歴史を予言するかのような幕開けとなったのである。



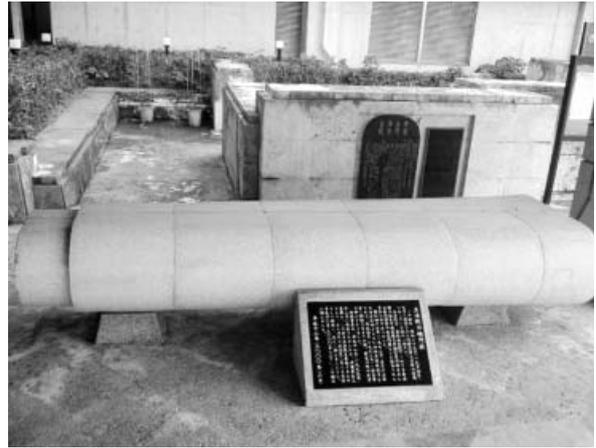
資料画像8

おわりに

本稿では立法院設置の前史から第1回議会までを概観し、関連する文書のごく一部を紹介した。沖縄県公文書館は琉球政府文書約16万冊を所蔵するが、そのほとんどは行政府の文書であり、立法院文書は約2,300簿冊で、要請・陳情関係文書、立法関係文書、会議録、庶務文書などを主な内容とする。行政府・立法院・USCAR三者間の連絡調整や意思決定あるいは意見対立等の具体的な情報は、米国収集文書（沖縄統治に係わった個人の文書も含む）から得られることが多い。ただし、琉球政府文書のうち、行政府の文書課文書の1シリーズである「対米国民政府往復文書」は、1946年から1972年までに琉球政府と米軍の間で発受された文書を377のファイルに綴ったもので、軍政初期の

情報も多く含んでいることから、米国収集文書と合わせてよく利用されている。¹³

占領者にとって自治政府とは、占領統治の効率化に寄与することを期待するものでありながら、同時に絶えず自治の拡大を求める抵抗勢力でもある。両者の葛藤の有りようが沖縄の戦後史を魅力あるものにしているし、今後も研究の進展が望まれる分野だろう。琉球政府の時代において、立法院が沖縄の自己決定権を確立するために担った役割は特筆すべきものであり、その検証も含めて、沖縄の戦後史から未来への指針を導き出す作業が求められているように思う。アーカイブズに関わる者の多くは、時代に生み落とされた文書がそのような作業を支える資源となると信じているはずだが、特に沖縄という地においてその思いを強くする。



資料画像9：立法院棟の楕円柱
1954年7月26日竣工した立法院議事堂は、施政権返還後も県議会議事堂として使用され、1999年に解体撤去された。議事堂正面玄関に立っていた楕円柱だけが、沖縄県総務部管財課から公文書館に移管され、公文書館玄関に設置されている。

¹³ その詳細と利用のガイダンスは、A. P. ジェンキンス「情報の共有：アーキビスト間及びアーキビストと利用者（琉球政府对米国民政府）往復文書ケーススタディ」『沖縄県公文書館研究紀要第6号』所収（財）沖縄県文化振興会編2004年を参照のこと。