

琉球大学学術リポジトリ

戦後沖縄自治制度史（一）

メタデータ	言語: Japanese 出版者: 琉球大学法文学部 公開日: 2007-09-14 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 仲地, 博, Nakachi, Hiroshi メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/1793

戦後沖縄自治制度史（一）

仲地 博

目次

はじめに

- 一 終戦直後の混乱期（前半本号）
- 二 自治制度の模索——沖縄民政府
- 三 公選知事の時代——群島政府
- 四 中央政府の設立
- 五 琉球政府下の市町村自治
- 六 高等弁務官の時代
- 七 復帰への道
- 八 憲法と地方自治法の下へ

はじめに

第二次大戦後、沖縄は日本（本土）から分離されて米国の占領下に置かれた。本土の占領は、連合国による占領

であり、沖縄は米国単独の占領であった。一九五二年の講和条約発効後も、沖縄は米国の支配下に置かれ続けることになる。一九七二年の施政権返還まで、沖縄はある意味で日本とは別個の社会史を刻んだのである。返還は、自治の面では憲法・地方自治法の適用を意味するが、沖縄の特殊な歴史と環境は、日本の地方自治に多くの問題を提起した。

沖縄の戦後史研究は、国際関係史、政治史、経済史等の各分野において相当な蓄積がなされている。^①

自治は政治史の一環として論及されて来た。^②米軍統治が「異民族支配」と表現されたように、また戦後沖縄の民衆運動の重要な目標の一つが自治の追求であったがために、沖縄の政治をテーマとする研究は「自治」がキーワードになることが多かった。自治制度もこれらの研究によって開拓され深められてきた。本稿の意図するところは、これらの研究に次のような視点を付与することにある。

一つは、行政法の面から見た自治制度である。沖縄の自治研究が主として政治学者によって担われが故に法学的検討が少なかった。二つに、財政制度である。財政のありようは、自治の重要内容であり、自治制度の研究において財政制度の考察は不可欠である。三つに、市町村への関心である。従来の研究は軍政との対抗を機軸とした自治が重点となり、その結果政府レベルは相当の考察が行われたが、市町村については関心が薄かったといわざるを得ない。

かくして本稿は、法的・財政学的アプローチを手法とし、政府のみならず市町村も対象とすることになる。

また、(日本全国の)戦後自治制度史においても沖縄は完全に脱落している。^③沖縄が日本の構成部分である以上、そして沖縄が日本戦後史の基本構造を形づくった日米関係の焦点である以上、また、沖縄の自治が日本の自治にさまたげに問題を提起しあるいは刺激を与えるものである以上、日本自治制度史から沖縄自治制度史を落とすことは

できない。

本稿は、沖縄の自治制度史を描き出すことにより、日本の戦後自治制度史の欠落部分のいくらかを補うとするものである。沖縄戦後の自治制度史を検討すると、権力所在の革命的大変動があるにもかかわらず戦前の明治憲法下の自治と戦後の自治が、原理面の断絶性の反面で実態面の連続性があることが浮き彫りになる。また、日本本土と沖縄は分離されたにもかかわらず、早くから制度面の一体化が計られ、他方で沖縄特有の制度が産み出されたことも明らかにする。これらは二一世紀において多様な自治体像を構想する際に多くの示唆を与えるであろう。

本稿の対象時期は、施政権返還後も含む予定であるが、自治の面で返還前後は基本的に異なる。復帰前は独自の法域であったのが、復帰後は憲法と地方自治法の全面的適用下に置かれるようになった。また、自治の一側面は国の存在を前提とする（団体自治）が、その「国」なるものの有り様が異なるのである。復帰前は、制度面の考察が本稿の中心であるが、復帰後は国対地域に重点が置かれるのは、そのような理由による。

注

- (1) 戦後沖縄史を取り扱う文献は多いが、ここでは通史的なもので単行本となっている代表的なものを紹介する。宮里政玄『アメリカの沖縄統治』（岩波書店昭和四四年）、同『アメリカの沖縄政策』（ニライ社一九八六年）、同編『戦後沖縄の政治と法』（東京大学出版会一九七五年）、我部政明『日米関係の中の沖縄』（三二書房一九九六年）、松田賢孝『戦後沖縄社会経済史研究』（東京大学出版会一九八二）、琉球銀行調査部『戦後沖縄経済史』（琉球銀行昭和五九年）、沖縄県農林水産行政史編集委員会編『沖縄県農林水産行政史第一・二巻』（農林統計協会平成三年）、新崎盛暉『沖縄戦後史』（岩波書店一九七六年）、同『沖縄現代史』（岩波書店一九九六年）、大田昌秀『沖縄の帝王高等弁務官』（久米書房一九八四年）、沖縄県編『沖縄苦難の現代史―代理署名拒否訴訟準備書面より』（岩波書店一九九六年）。本稿の先行研究としては、伊志嶺

惠徹「戦後沖縄における統治機構」法律時報一九七〇年四月号。

- (2) 島袋邦、新崎盛暉、比嘉幹郎、我部政男、大田昌秀、宮城悦二郎等によつて各方面から分析されたすぐれた論稿が多数著されている。

- (3) 占領については、沖縄占領と本土占領を比較し総合的に捕らえる視点が明確になっている。例えば、袖井林二郎・竹前栄治編「戦後日本の原点(上)(下)」、(悠思社一九九二年)、思想の科学研究会編「共同研究日本占領軍その光と影上・下巻」(思想の科学社昭和五三年)、宮城悦二郎編「復帰二〇周年記念シンポジウム沖縄占領」未来に向けて」(ひるぎ社一九九三年)、皆村武一「戦後日本の形成と発展」(日本経済評論社一九九五年)等。

- (4) 筆者の論及できる範囲を超えるが、「日本」への同化と異化という沖縄精神史にまで論点が及ぶであろう。比屋根照夫「近代沖縄の精神史」(社会評論社一九九六年)、同「自由民権思想と沖縄」(研文出版一九八二年)等を参照。

一 終戦直後の混乱期

ニミッツ布告と軍政府の成立

太平洋戦争末期、連合国の優勢が明らかになる中で、米軍は、次の目標を沖縄に定めた。一九四五年三月二六日、米軍は、慶良間諸島に上陸し、続いて四月一日には、沖縄本島中部に上陸した。

米軍は沖縄本島に上陸した直後、読谷村字比謝に米国海軍軍政府を設置した。四月五日のことである。米国海軍元帥ニミッツは、米国太平洋艦隊及太平洋区域司令長官と南西諸島及其近海軍政府総長の肩書をもつて、軍政府布告第一号を発した(通常ニミッツ布告と呼ばれる)¹⁾。ニミッツ布告は、軍政並びに軍政府の設立の目的として次の

ように述べている。「軍政ノ施行ハ我ガ軍略ノ遂行上並ビニ日本ノ侵略力破壊及日本帝國ヲ統轄スル軍閥ノ破滅上必要」であること、「治安維持及米國軍並ニ居住民ノ安寧福祉確保上…軍政府ノ設立」が必要であると。

ニミッツ布告は、以上の二つの目的を示した後、「故に」と言葉を継ぎ、九項からなる事項を布告している。その中から本稿に必要な部分を要約して紹介すると次の通りである。

一 南西諸島及び其居住民ニ關スル總テノ政治及び最高行政責任ハ軍政府總長タル本官ノ權能ニ帰屬（スル）。
二 日本帝國政府ノ總テノ行政權ノ行使ヲ停止ス。

四 本官ノ職權行使上其必要ヲ生ゼサル限り、居住民ノ風習並ニ財産權ヲ尊重シ、現行法規ノ施行ヲ持續ス。

五 總テノ日本裁判所ノ司法權ヲ停止ス。

六 本官ノ命ニヨリ解除サレタル者ヲ除ク總テノ官庁、支庁及町村又ハ他ノ公共事業關係者並ニ雇傭人ハ本官ノ命令ノ下ニ其職務ニ従事ス可シ。

八 布告、規則並ニ命令ハ本官ニ依リ逐次發表サレ、之ニ依リ居住民ニ對スル我要求又ハ禁止事項ヲ明記シ、各警察署並ニ部落ニ揭示サル可シ。

この後米國が沖縄を長期にわたり統治することになるが、この時点でそのことを明確に予想している者はいなかったであろう。しかし結果として、米軍統治の仕組みにかかわる大原則は、この中に含まれているといえよう。

注

（1） ニミッツ布告と呼ばれる布告は、一〇号まである。その全部は、沖縄県沖縄史料編集所編『沖縄県史料戦後1 沖縄諮詢会記録』（沖縄県教育委員会一九八六年）に収録されている。布告一号については戦後沖縄に関する資料集には大抵収録

されている。例えば、中野好夫編『戦後資料沖縄』（日本評論社一九六九年）、『沖縄市町村三〇年史下巻資料編』（沖縄市町村三〇年史発行委員会昭和五七年）、『追補版沖縄問題基本資料集』（南方同胞援護会昭和四七年）等。なお、ニミッツ布告は、公布の月日が明らかでなく、軍政府の設立との前後関係は不明であると。

収容所の中の「村」

米軍は、沖縄本島の地上戦が必然的に住民を巻き込むことを予見し、あらかじめ収容所計画を立てていた。多数の軍政要員を擁し、上陸と共に一大救援活動を開始した。もとより住民を日本軍から隔離することにより米軍の作戦の自由度を高めるといふ都合もあった。

住民が収容所に収容される経緯は、さまざまである。中南部の避難民多数がいた北部の様子の一例は次の通りである。³

山中での住民の生活は、日一日と悲惨なものとなり、栄養失調による気力の減退、食に原因する醜い争い、不潔・不衛生、一部にマラリヤが発生、という状況であったが、山中で餓死しても下山することはできない、という住民が多かった。七月に入り、いよいよ山狩りが始まった。遠い地点から包囲の体勢となり、次第に圧縮して来て網にかかった魚のように住民を捕らえると、家財道具を直ちにまとめさせ、一列にならべて否定なしに山から下ろされたのである。ただちに待機していたトラックに乗せられ運ばれた。おどろいたことに、全地区から収容された人々が既に千人余りもあり、先に下山した人は、それぞれ何らかの任務について新参者に指示をしているのである。

四月から六月の段階にはすでに住民のかなりが米軍の設置した収容所に収容され、食料や医療を供給された。石

川、辺土名、田井等、桃園（国頭村）、久志、瀬嵩、銀原、大浦崎、二見、大川、三原、嘉陽、漢那、宜野座、福山、古知屋、古謝、知念、平安座等が収容所の所在地である。この収容所から沖縄の戦後自治の歴史が開かれるのである。

当初米軍は、適当な人を選んで村長と警察官に任命した。村長は、メイヤー、警察官はシビルポリス（シービー）とも呼ばれた。沖縄の最初の任命メイヤーは田井等のメイヤーになった池宮城永錫で四五年の四月と言われる。任命もそれぞれであった。軍政府の海軍大佐は、石川市の任命の実態を次のように証言する。³

「収容所をかけずり回って威厳のある老人をみつけたので初代メイヤーに任命した。ところが次にこの屋我（人の名字―筆者注）メイヤーに会ったとき、わたしは目を疑った。見事なヒゲは消えて若々しい顔にかわっているではないか。五五歳以下の男子は労務にとられるので、ヒゲで年をごまかしたわけである。警察は各地区憲兵隊の管轄下にあり、試験はせずに体格のよい男子を片っ端から集めてCPに任命した。石川の初代署長は、ハワイでタクシー運転手をしたことのある人であった。」

一方において戦闘を遂行しながらの避難民に対する民政政策であり、メイヤーの任命も、先に収容された者、英語が話せる者、米軍に協力的なもの等が基準となつて選ばれた。

沖縄群島政府知事主席秘書、琉球政府駐日代表事務所主席代表等を歴任し戦後の再建に貢献した比嘉善雄の場合は、次の通りである。³

五月二〇日の朝、タイタスと名乗る牧師が来て、「やつと会えましたね」と言った。家の蔵書を見れば、比嘉がアメリカ留学帰りというのは誰の目にも明らかだったのである。翌二一日の朝、タイタス牧師が、国頭方面のアメリカ軍司令官というピットウェル大佐を連れてきた。「このあたりの沖縄の人のために、

ミスター比嘉、村長になってくれないか」。比嘉は必死に断った。日本兵にスパイと疑われることを恐れたのである。彼は「わたしたちとともに、沖縄住民の安寧福祉を考えてくれ」と熱心に説き、野紙に万年筆で「古我知村長に任命する」と書いた。メモのような即席の辞令であった。

米軍保護下で人口が増えると、各部落でメイヤーを任命していった。各メイヤーの上には米軍から隊長ほか係官がつけられ、部落が順次別々の行政の単位となっていた。^⑤

このようにして、各地区にメイヤーが誕生した。メイヤーの任務は、住居の建設、食料配布、公衆衛生の維持等であった。収容所の「市役所」の様子を、城間盛栄（元中城村長、県議）は次のように証言している。^⑥

「瀬嵩の収容所は、二、三万人の避難民がいて、軍の布令で市役所が設置されていました。市長は、瀬長清さんという方でした。助役が比嘉秀盛さん、この方は戦前の中城村の助役でした。市長は、米軍の任命だったと思います。そこで、（私は）また市役所に引つ張られました。労務管理主任でした。避難民がどんどん増えるものですから、山から竹を切り出し、仮小屋を作るのですが、人を集めてそういう仕事をさせるのです。栄養失調で人もたくさんなくなり、そのため穴を掘って埋めたり、いろいろな仕事がありました。毎日死人がでて大変でした。

中城の安谷屋の収容所に戻ったのが一月（一九四五年）です。そこで、生産係の責任者になりました。収容所は婦人が多かったですね。男は戦死したり、戦地にでたりでいないのです。そこで組織を作って、畑を共同作業する責任者です。」

戦後の混乱と解放感の中であらたに生きるための組織的な工夫が始まったのである。例えば、田井等の収容所においては、一九四五年七月教育関係者が自主的にあつまり教育会議を持っている。それがやがて公の性格を持つよ

うになり委員長は、米軍によって教育部長に任命されることになる。⁽⁸⁾

メイヤーを務めた比嘉善雄は村の行政についてこのように述べている。⁽⁹⁾

「村の形ができると、村として機能するためには、一人の村長だけではできない。わたしのアシスタントが必要である。幸いなことに、気心のよく知れた、同郷の沢岬安永氏が助役を引き受けてくれた。アメリカ軍との折衝は、わたしが当たり、村の人たちの陳情を処理したり、アメリカ軍からの指示を周知させたりする実務の処理は助役が片づける。おかげでわたしは面倒な行政事務からは解放された。行政事務と言っても、現在のような村のありかたを想像して頂いては困るのだが、当時は混乱の中に、やっぱり「村の行政」はあったのである」。

このような収容所の中の共同体そして村の行政は、収容所によって異なるが、翌年春まで続くことになる。「沖縄人の管理は沖縄人に任せる」⁽¹⁰⁾ということであつたのであろうが、米軍の保護と管理下の「村」を自治と呼ぶことにはいささかの躊躇があるが、ともあれ住民の共同体の制度の始まりではあろう。

注

- (1) 保坂広志「軍政要員」『沖縄大百科事典』（沖縄タイムス社一九八三年）によると、沖縄において軍政要員として任務についた数は、一九四五年九月時点で、海軍は将校約四〇〇人、通訳と兵卒が計二、一五七人、陸軍は将校が二二九人、通訳その他が一、五九五人等である。軍政要員の任務は、非戦闘員への食料の配布、衣服や医薬品等の供給、軍布告・布令の実施・監督、軍事法廷の指揮、現地政府による税金の徴収および歳出の監督、銀行の取締、警官の指揮・監督等であつた。

- (2) 沖縄市町村長会編『地方自治七周年記念誌』（一九五五年）二四頁を要約。

- (3) 沖縄タイムス編『沖縄の証言』(沖縄タイムス社一九七一年)八〇頁。
- (4) 前注に同じ。
- (5) 比嘉善雄『わたしの戦後秘話―迷羊よいずこへ』(琉球文教図書株式会社昭和五三年)九九頁以下を要約。
- (6) 仲宗根源和『沖縄から琉球へ―米軍政混乱期の政治事件史』(月刊沖縄社一九七三年)四一頁、四五頁。なお、本書は一九五二年に沖縄タイムスに連載されたもので、記憶も新しいころの記録という意味で資料としての価値が高い。
- (7) 沖縄県町村会『自治おきなわ』一九九五年七月号。
- (8) 仲宗根前掲書七一頁。
- (9) 比嘉前掲書一一八頁。
- (10) 仲村兼信『沖縄警察とともに』(若夏社一九八三年)六一頁。

人材調査

米軍は、中南部で地上戦を遂行するかたわら、収容所において住民の保護と民政政策を開始した。沖縄の地上戦を終了するところから組織的に住民統治機構の構築に着手するのである。先に紹介したニミッツ布告を見ると、米軍政府は、従来の官庁・役所・役場等の行政組織を利用し住民統治を行うことを予定していた。宮古・八重山の先島においてはそれが可能であったが、沖縄本島においては事情がそれを許さなかった。県庁も役場も、戦禍の中で知事以下の多くの人材が物的施設とともに所在不明あるいは焼失してしまったのである。

沖縄本島において行政を組織化するにあたりまず行われたのは、人材の確認作業であった。

ところで、米国は、沖縄に上陸する以前に(一九四四年一月)、軍政の基礎資料として『琉球列島に関する民事ハンドブック』を作成している¹⁾。訳でA4版四〇〇頁を越える詳細なものである。その中には、人名録が含まれ

ている。公務員については、一九四〇年、一九三九年時点の資料が使われており、県庁は知事、部課長、県議会議員、市町村については町村長名、那覇市と首里市については三役、市議会議員を含んでいる。警察は警部補以上、裁判官、医師、学校長、郵便局長のリストがある。さらに、「名士」と題する項目があり、学者、衆議院議員、会社員、弁護士等が収録されている。人材確認にあたつて、これは基礎資料としての役割を果たしたのかも知れない。沖縄現地での人材確認作業については、具体的に次のようないくつかの資料や証言がある。

CIC調査と呼ばれているが、収容所において、新入者の身元調査が精密に行われた。^②その時、「あなたの村で一番えらいと思う人二人の名前」「沖縄で二人」という質問によって知名士のリスト作りと人物の調査と確認を行っている。^③

人物発掘調査について比嘉善雄が次のようなエピソードを記している。^④

六月の二〇日ごろの未明、比嘉は司令部に連れて行かれ、司令官から「アメリカ軍は沖縄の人物調査をしている。君についても調査した」と言われている。また、六月の末、カーストン憲兵隊長から「いま、アメリカ軍では、沖縄に知事を置こうと思つて調べているが、あなたは誰を知事として推薦したいか」と尋ねられたという。志喜屋孝信の名を挙げたところ、しばらくして、「あなたが推薦したミスター志喜屋は、どこで聞いても評判がよろしい。…この人を沖縄の知事にしたい」と明確に述べたという。

人物調査を担当した側の丸本正二中尉（後にハワイ最高裁判所判事）は、次のように述べている。^⑤

「わたしが来島したのは、六月二〇日だったと思う。…わたしに対する最初の命令は、『避難民収容所を回つて、指導的地位にある者を搜索せよ』というものだった。…約六週間かかってわたしたちは一五〇人の名前をまとめあげ、八月一五日の石川会議の代議員に指名した」。

丸本のいう石川会議が、これから述べる仮沖縄諮詢会の発足の会議なのである。米軍政府は、行政全般にわたる補助機関——五人の委員からなる沖縄諮詢会⁽⁶⁾の設立へと動くのである。⁽⁷⁾

注

- (1) Civil Affairs Handbook, Ryukyu [Loochoo] Islands 『沖縄県史資料編1 民事ハンドブック』(沖縄県教育委員会一九九五年)に全文翻訳され収録されている。民事ハンドブックの紹介としては、本訳書の冒頭に掲載された宮城悦二郎の「解題」、宮城悦二郎『占領者の眼』(那覇出版社一九八二年)がある。

- (2) 我部政男『占領初期の沖縄における政軍関係』年報政治学一九八九年によれば調査項目は次のようなものである。氏名、住所、職業、会社の名称、勤務別詳細、教育程度、外国に行ったことがあるか、外国に親類がいるか、内地にいったことがあるか、外国語を話すか、日本軍に夫兄弟等がいるか、既婚か、子供はいるか、兵役に服したか、村の防衛隊、在郷軍人、愛国婦人会、憲兵隊、青年団、日本軍情報部、労働組合等団体の会員か、村の偉い人を知っているか、この安全地帯に友達がいるか。

- (3) 仲宗根源和『沖縄から琉球へ——米軍政混乱期の政治事件史』(月刊沖縄社一九七三年)四五頁。

- (4) 比嘉善雄『わたしの戦後秘話——迷羊よいずこへ』(琉球文教図書株式会社昭和三年)一一、二〇、二五四頁を要約。

- (5) 沖縄タイムス社編『沖縄の証言』(沖縄タイムス社一九七一年)八六頁。

- (6) Okinawa Advisory Council 沖縄諮詢会と訳されたり沖縄諮詢委員会と訳されたりする。諮詢会の会議録そのものが、諮詢委員会会議録あるいは諮詢会会議録となっており一貫していなかった。沖縄県沖縄史料編集所編『沖縄県史料戦後1 沖縄諮詢会記録』(沖縄県教育委員会一九八六年)の巻頭グラビアの写真を参照。本稿では、諮詢会を用いる。諮詢会の会議録は、同書に全部収録されている。本稿では以下、単に『諮詢会記録』と略称する。頁数は原本の頁ではなく、同書の頁である。なお、同書の巻頭に大城将保による適切な「解題」がなされている。

(7) 若林千代「占領初期沖縄における米軍基地と『自治』、一九四五—一九四六年」日本国際政治学会編『国際政治』第一二〇号によれば、七月七日と七月二日に北部地区の住民代表からなる「沖縄中央会議」が開催され衛生問題、住居、食料、離散家族対応、日本兵捕縛などが話し合われたという。この会議は後継組織につながらなかったせい、住民側がこの会議に触れる記録類はないようである。

仮沖縄諮詢会の目的(一) — 諮詢会委員の選出

米軍政府は、一九四五年八月一日、偶然にも日本降伏の日に、全島三九の地区(諮詢会記録一一頁の出席者の地名から計算)から一二八人の各地区代表者を石川市に招集し、仮沖縄諮詢会を設置した。沖縄諮詢会委員を選出するためである。地区代表達は、例えば後述のように諮詢会委員に志喜屋孝信を選出するようあらかじめ言い含められている人々もおれば、諮詢会委員に選ばれ後に行政主席に任命される松岡政保のように、開会まで会議の目的も自分たちの役割も知らされていない人々もいた。³⁾

軍政府モードック中佐は、仮諮詢会の冒頭で会の目的を三つあげている。第一に、諮詢会委員一五人を選ぶこと、第二に民意代表機関設立について案を提出すること、第三に、軍に対する要望や疑問に回答する、という点であった(諮詢会記録五頁)。³⁾

自治制度史をテーマとする本稿にとっては第一と第二の目的が重要である。まず第一の諮詢会委員の選出についてその過程を明らかにしよう。

軍政府は、諮詢会委員の構成について次のような条件を付した。①農業部、商工部、衛生部、教育部、社会事業部、労務部、保安部、警務部、法務部の各部にわたり専門の知識技能を有する人、②各社会階級の代表者を、③一

部の地域に偏しないよう、④日本の軍部や帝国主義者と密接な関係を有するものは望まない、⑤御都合主義で米国の機嫌のみをとって自己の利益を考えているものは排したい、⑦誠心誠意沖縄の福祉に対して強硬に率直に述べることのできる方を望む（諮詢会記録五頁）。

米国の機嫌をとるのを望まない、という方針は、参加者に強い印象を与えた。委員に選ばれることになる仲宗根源和は、「アメリカ精神が要約されているように思われて、心の底に感銘の釘を深く打ち込んだ」と書き残しているし、また同じく委員となる安谷屋正量も四十年後に、「（軍政府が）こういう人物を選んで欲しいと、委員の資格条件をいくつか述べられた。その中に、軍政府に対しておべっかをいわず、所信を勇敢にいえる人、というのがあったのは、今でも忘れることの出来ない印象的な言葉であった」と述べている。^⑤ 二月三日から担当となったワトキンス大尉（後少佐）も、「現在、将来の問題で沖縄のためになるという事は提出して貰いたい。而して良案と思われるのは何回蹴られても又何回も提出してよい」（諮詢会記録二八五頁）と述べている。

委員選出までの過程は次の通りであった。まず地区代表の選出は、地区によりさまざまであったようである。田井等地区では、二十数名が集められ、投票が行われ代表が決定されたという。^⑥

一五日の委員選出の具体的手続きに目を移そう。石川市に集められた各地区の代表者の中から、地元石川市長が仮議長に指名され、仮議長によって議長銓衡の委員が一人指名され、この一人によって議長が選出され、議長が諮詢委員候補者の選定委員を選出する委員五人を指名し、その五人が二〇人の候補者選定委員を選び、その選定委員によつて諮詢委員候補者二四人が選出され、ついで日を改め、八月二五日に、一二四人の各地区代表者の連記投票によつて二四人の候補者の中から一五人の諮詢委員が選ばれるという経過をたどった。^⑦

実に七つの段階を踏んだことになる。収容所の中の住民生活という混沌とした中で、軍政府の諮問に応じる住民

の代表たるにふさわしい者を選ぶ手続きとして、軍政府はとりあえず考えられるベターな方法を取ったといえよう。住民代表の中にはいかなる思惑か、軍政府の積極的関与による選出を望んだ者もいたようである。二〇日の第二回目の仮諮詢会において、軍政府代表が「或方の意見では、候補者三〇名から軍が一五名を選べということもあったが軍としては、皆で選んでもらいたい。：最後の決定は皆がすべきで軍政府としては干渉したくない。：軍としては皆を代表して真に皆の信頼を受けた諮詢機関を得たい」（諮詢会記録一九頁）と述べている。可能なかぎり民主的にという軍政府の意向は明らかであるのだが、それでもなお、次項に述べる二点に留意したい。

注

（１） 仲村兼信「沖縄警察とともに」（若夏社一九八三年）六七頁によれば、「ダブダブのズボンを布紐で締めつけて、ヒゲもぼうぼう、裸足の人もいた」という状況であった。

（２） 松岡政保「波乱と激動の回想 米国の沖縄統治二五年」（私家版昭和四七年）七三頁。

（３） 第三の点については、分散家族の再会の施設（建設）の陳情や疎開学童の早期帰還、医薬の蒐集等の陳情がなされ、第二回の会合において軍政府の回答がなされている。

（４） 仲宗根源和「沖縄から琉球へ——米軍政混乱期の政治事件史」（月刊沖縄社一九七三年）八一頁。ただし、仲宗根の記憶に残る言葉は、「必要な場合にはアメリカと争ってでも沖縄人の幸福を守る人を選んでくれ」という表現であった。

（５） 安谷屋正量「激動の時代に生きて——八八年の歩み——」（角川書店昭和四九年）六五頁。

（６） 仲宗根前掲書七八頁

（７） 第一回から四人減少している。その一人が、高嶺朝光である。高嶺朝光「新聞五〇年」（沖縄タイムス社昭和四八年）三四三頁によると、高嶺は軍政府の丸本中尉から「あなたにはいろいろ悪い情報があります」と言われ、それを自分を敬遠する意味と受け取り次の会合には出席しなかった、という。

(8) 比嘉善雄『わたしの戦後秘話―迷羊よいずこへ』(琉球文教図書株式会社昭和五三年) 一五四頁から一五七頁によると、

一五日に一五人の諮詢委員が選出されたことになっているが、諮詢会記録から見てもこれは比嘉の記憶違いであろう。

諮詢委員選出についての評価

一つは、人選を住民の手によって行うという意味で民主的であるが、軍政府は、自らにとって都合のよい機関となるよう周到な手配を怠っていなかったことである。すなわち、各地区代表者を選ぶ段階から米軍にとって好ましくないと思われる人物は排除されている。例えば、戦時下の政府協力組織であった翼賛会の壮年団長を務めた平良辰雄(後沖縄群島知事)、翼賛会沖縄支部事務局長であった当間重剛(戦前の那覇市長、後琉球政府主席)は排除された¹⁾。平良の場合は次の通りである。「石川市へ行く途中、漢名でトラックから降ろされ、『もう諮問委のことは終わったから古知屋へ帰れ』と米軍から言われ引き返したこともある」。当間の場合は、次の通りであった。八月一四日「あす石川に集まる日だから出席して下さい××時に車が迎えに来ますから」という連絡があった。翌日にCICの二世が来て「会議は延期になったそうですよ」という。二回目の会議(二〇日)には地区の軍も「今度はぜひでろ」と言ってきた。ところがその日になって急に「もういいじゃないか、この前もでなかったし」と言ってきた。

首里市長の仲吉良光も選出されなかった。仲吉については、前出の丸本正二中尉が次のようなことを述べている。「(仲吉が沖縄諮詢会の委員に選ばれなかった理由は) 仲吉氏は、終戦前から日本復帰を軍政府に陳情していた。言論は自由と言っても、戦時下に仲吉氏の態度を受け入れるわけにはいかなかった」のである。丸本が、平良、当間、仲吉を名簿から外した本人であったようである²⁾。

他方で、沖縄諮詢会委員長に選ばれることになる志喜屋孝信は地区代表に選ばれよう軍政府の力添えがあった。仲宗根源和によると、田井等地区の代表者を選出する際に、「軍では志喜屋孝信氏は最高の適任者と考えているからこの人はその選に入れることを希望する」というあいさつがなされている。^③比嘉善雄も、地区の代表が八月一五日の朝諮詢会開催地である石川市へ向かうにあたり、カーストン大佐が「ここから行く皆さんは、一致して志喜屋氏を推薦してもらいたい」という挨拶があったと述べている。^④強権的ではないにしろ、保護―被保護の關係にあった当時の米軍と住民の状況ではそれは命令に等しかつたであろう。事実、諮詢会委員に選ばれた仲村兼信は、委員に就任すること自体について、「委員になることを断つたら米軍から何かひどいことをされるのではないか」と思つて委員を引き受けたという。その志喜屋が、仮沖縄諮詢会の議長を務め、諮詢委員を選ぶ最初の手続きの五人を指名している。このようにして、戦後沖縄の初の住民側統治機構である沖縄諮詢会は、軍政府が「最高の適任者」だと考えていた志喜屋を委員長として発足する。軍政府の「推薦」を得た志喜屋は、一二四人中有効票一一七票で一六票獲得、ほぼ満票（足りない一票は志喜屋本人の可能性が高い）という圧倒的信任を得たのであった。軍政の支障にならない範囲での自治という、占領下米軍統治の一貫した方針がその当初から見られるのである。

二つに、住民代表による選挙の意味をどのように評価するにかかわる点である。前述したように軍政府は、仮諮詢会の段階で諮詢委員が、住民の代表であること、住民自らがそれを選ぶことを強調していた。委員もまた、そのように自覚し新沖縄の建設に働いた。しかし、数カ月後の諮詢会末期において、新しい行政組織の部長を諮詢会に参加せしめるかを巡って、代表性の本質論争が出現する。委員長の志喜屋は、「吾々は、百二、三十人の選挙によつて（委員に）なったが（選挙を経っていない新行政組織の）其部長が委員になると言うことは当を得ていない（と）……委員の意見が一致していますが如何なるものでせうか」（一）（内は筆者）と軍政府にお伺いをたてている。

それに対して、軍政府は、「百二、三十の人を集めたのは軍政府が沖縄人を知らなかったから便宜上集めたものである。之等の人々は何の権力も順序も有^ッて居ない。諮詢会も軍政府が必要でなければ解散してよい。此の百二、三百人の人々に拘束される必要はない。軍政府が人を知って居れば直ちに任命してもよい。百二、三十人の人々は軍政府の地区隊長が知った人であつて其外にも良い人が居たかも知れない。」と高圧的態度である（諮詢会記録四二八、四二九頁）。委員側の見解は「苦楽を共にしてきた」同志として終幕を迎えたいという私情のレベルもあつたが、大義は住民代表の誇りであり、またそれを裏付ける手続さと軍政府の当初の態度があつた。それが、選挙は人を得るための技術的手段であり、それが委員たる地位の正統性を裏付けるものではないと変わったのである。この変化は、軍政府担当者の個人的資質や思想に還元される面があるし、又、軍政府の政策変更も背景にあつた。軍政の必要によつて作つたものは軍政の都合によつて変更されるという軍政の本質が露呈したということでもあろう。これが政治的には軍政府への不満となりやがてあとの民政府批判という形をとつて表出することになる。

注

- (1) 平良辰雄『戦後の政界裏面史—平良辰雄回顧録』（南報社一九六三年）一頁。当間重剛『当間重剛回想録』（当間重剛回想録刊行会一九六九年）七三頁。なお、沖縄においては、日本「本土」ほど徹底した公職追放は行われておらず、これが日本占領と沖縄占領の基本的違いのひとつとされる。参照、天川晃「占領と自治」宮城悦二郎編『復帰二〇周年記念シンポジウム沖縄占領—未来に向けて—』（ひるぎ社一九九三年）三一五頁。

- (2) 嘉陽安春『沖縄民政府—一つの時代の軌跡』（久米書房一九八六年）一一〇頁。諮詢会発足後においても、仲吉は危険人物視され諮詢会への出入りを禁止されたという（松岡政保『波乱と激動の回想—米国の沖縄統治二十五年—』（私家版昭和四七年）八〇頁。

なお、丸本が積極的な役割を果たしたことについては、高嶺朝光『新聞五〇年』（沖縄タイムス社昭和四〇年）三四三頁からも推察できる。

（3） 仲宗根源和『沖縄から琉球へ——米軍政混乱期の政治事件史』（月刊沖縄社一九七三年）六九頁。

（4） 比嘉善雄『わたしの戦後秘話——迷羊よいずこへ』（琉球文教図書株式会社昭和五三年）一五四頁。

（5） 仲村兼信『沖縄警察とともに』（若夏社一九八三年）六八頁。

（6） 鹿野政直『戦後沖縄の思想像』（朝日新聞社一九八七）七三頁は、可能な限り民意を反映する政府を作ろうとしたマードックが更迭されたことを指摘する。鹿野は、マードックの実質的な後任である政治学者ワトキンスの次のような言葉を紹介している。「われわれの司令官は、十月下旬にリトル・アメリカを創る計画を推進しようとしたこの人類学者（マードックのこと——筆者注）を叱りつけた」「一九四五年十月、中央政府をつくろうとするマードックのプランは失敗して」、「最初マードック中佐の意向としてはデモクラシーを基礎として作ろうした。米国にないデモクラシーの型で長官からベシャンにされた」。鹿野は述べる、「人類学者の『民主化』の実験は潰え去り、より冷徹な政治学者が（ワトキンスのこと——筆者注）そのあとに坐った」と（七七頁）。

仮沖縄諮詢会の目的（二）——民意代表機関の設置

軍政府が仮沖縄諮詢会の目的として挙げた第二が、民意代表機関の設置であった。軍政府代表は、次のように述べている。「民意を代表するための機関を設立する様、成文を以て軍政府に提出すること。代表的機関は如何なる組織にすべきか成文を以て来週月曜日に提出すること」（諮詢会記録六頁）。諮詢会は軍政府の諮問機関であり、それとは別に民意代表機関が必要と判断したのである。

第二回の仮沖縄諮詢会は、代表機関をめぐって熱い議論が交わされたことを示している（諮詢会記録二四頁以下）。軍政府代表は、「この諮詢委員会以外に民間の皆様^{みなさま}の代表機関を設けることを欲するならば受け入れる準備があ

る。若し必要となれば地方的にするか、人工^{アーツ}的にするか具体的に皆様からその方法を指示してもらいたい。代表機関を設立するということや諮詢機関との関係又は代表者の選出等に対しては皆様のご意見に任しいたい(モードック中佐)。「代表機関はこんな組織にしてくれとは軍はいわない、率直に沖縄人の声を聴くことのできる機関の組織について意見を具申しでもらいたい(丸本中尉)」と述べている。代表の一人は、日本敗戦の原因は民間の意志を封じたことにあるとして公選の代表機関を主張している。石川市の代表は、地元で一〇人の委員により「民間代表組織案」を作成してきており、それを朗読している。それによると名称は、「沖縄代表委員会」とし、その目的は「沖縄の全住民を代表し、沖縄更生に対する与論に鑑み之を討議して軍政府に建言し、以てその促進を計るものとす」とする。軍政府への建言の機関としてしか構想できなかった限界はあるが、地区で委員を選出して成案を作成したことに住民の期待が読み取れよう。住民代表会議について軍政府と住民の間に乖離はない。「沖縄人の自治能力の評価は、行政的領域においても『権利』『自由』といった政治的領域における課題を伴うものと理解されていた」、「米軍政の姿勢は、沖縄人が主体的な決断をなし得ると判断している」という評価は少なくともこの時点では妥当であろう。

たった二度の会議(しかも、諮詢会委員を選出するという大きな事項を処理しつつ)で合意できる民意代表機関案を策定するのは不可能であった。民意代表機関の「組織方法につきては諮詢委員会に一任すること」で満場の賛成が得られた(諮詢会記録二六頁)⁴⁾。選挙による「民意代表」機関は、市町村については、この会議から一月余の四五年九月に収容所内の選挙が始まるが、中央の政府レベルにおいては、一九五〇年の群馬議会までまたねばならなかった。

民意代表機関についての議論は、衣食住すべてに生存の最低限さえおぼつかない時代であっても、民主主義が息

吹始めたことを示している。

注

- (1) 諮詢会記録には発言者の氏名はない。だが仲宗根源和「沖縄から琉球へ——米軍政混乱期の政治事件史」(月刊沖縄社一九七三年)八八頁によれば、この発言は仲宗根であった。
- (2) 議員は二五才以上の男子から選出としており、男女同権の思想はまだ一般のものでなかったことがわかる。
- (3) 若林千代「占領初期沖縄における米軍基地と『自治』、一九四五—一九四六年」日本国際政治学会編「国際政治」第一二〇号一五頁。
- (4) なお、諮詢会での民意代表機関の案が作成されたかどうかは不明である。作成されたことを伺わせるような発言がある(諮詢会記録三二八、三六九頁)が、明確には記録されていない。

沖縄諮詢会の目的

戦闘行為が一段落すると、軍政府が、住民統治の細部まで行うのは非効率的でありむしろ不可能である。日本(本土)の占領のように間接統治で使える行政組織もなかった。軍政府を補佐する機関が必要であった。米軍政府は、「沖縄の住民は、忠実に能く軍政府と協力した。今や従前以上の責任と広範囲にわたる義務を委任し得るべき時期が到来した」ので、「指導と援助」をあたえつつ、「責任と管理は漸次沖縄の住民に委譲」(仮諮詢会におけるムーレー大佐の声明)することにしたのである(諮詢会記録一二頁)。同声明は、軍政府のいわば施政方針であり、移住、住居、公衆衛生、食料、労働、経済、法律および政治、教育、公益・福祉、沖縄諮詢会の事務等重要政策の大綱を述べている。その中で「法律および政治」の項は、

(1) 住民の政治機関を設けること、

(2) 住民相互間の関係を律する法規条例を設けること、

(3) 司法区域を設けること、

(4) 民間法廷制度を設けること、

を挙げている。その準備が沖縄諮詢会であつたのである。同声明は、その一番最後の項で、「諮詢委員が本官に依り承認され就任すると同時に…左記の事項を処理するものとする」とし、次の四項目を挙げている。

イ、沖縄の住民の政治機関に関する計画を可及的迅速に本官に提出すること。

ロ、本官の常設諮詢機関たること。

ハ、本官より計画を受け、それを研究答申すること。

ニ、住民の政治経済福祉に関する問題につき具申をなすこと。

以上の四項目とも、諮問・建議を内容としており、諮詢会が軍政府の諮問機関として設置されたことは明らかである。軍政府も、建前としては諮詢会が諮問機関であることを事有るたびに強調している。しかし、次に述べるように、諮詢会は、軍と諮詢会両方の相互作用の中で単なる諮問機関に止まらなかった。

諮詢会の組織と機能

諮詢会は、一五名の委員¹⁾による合議制の諮問機関として設置された。諮詢会は、委員長と幹事、委員よりなる。

諮詢会に専門部を設置し委員はそれぞれ専門部門を担当するものとして互選された。専門部門として軍政府は、公衆衛生、法務、教育、社会事業、商工、農務、保安、労務、財務、通信、水産の一一部門を提案している。「委員

会の意見によりては部門を増しても差支へない」との軍政府の助言によつて、諮詢会は、「政治機構の構成よりこれが指導監督上総務部を設け」、「人心の安定を期し生活の更新と趣味の向上を図る必要上文化部の設置」が急務として、二部門を追加、計二三部門、後日工務部を設置（幹事が部長兼任）し、計一四部門となった。専門部門は基本的に軍政府の専門部門に対応するものであり、「軍政府側の事務執行の必要性から補助機関としての役割を求められた」のである。

「諸君一人ずつでは仕事は出来まい。自分で幾人か適當な人をさがしなさい」という軍政府指導の下で、各部は、一〇名内外の部員を置いた（諮詢会記録三二頁）。

諮詢会の機能を分析するにあたり、前提とすることは、混乱の時代であつたことである。米国自体に戦後沖縄統治の明確な方針はなく、現地の軍政府も廢墟となつた異国での統治であり、混乱は当然とも言えた。其の点諮詢会側にも不満があり、それは諮詢会記録にも顔を出す。そのいくつかを挙げよう。例えば①諮詢会は一年足らずしか存在しないが、その末期、人事の在り方についてワトキンス少佐の発言の前後に食い違いがあつたようで、常に冷静な意見を述べる松岡委員をして「ワトキンス少佐の言は信頼できない」と言わしめている（諮詢会記録四二六頁）。②ワトキンス少佐の人事権についての発言に対して、「諮詢会に諮る時もあるし又直接任命する時もある。諮詢会に諮らなくともよい（ならば）、之は軍政府専政でよいと思つて居るのか」という批判も飛び出している（諮詢会記録三三八頁）。③仮諮詢会の段階で設置が議論された民意代表機関に関して、ワトキンス少佐との間に次のようなやりとりが出ている。委員「諮詢会発足時の」モードック中佐の時、執行機関、代議員制を聴かれたから之を提出したが如何なつたか。少佐「聞いた事もない。どうなつて居るか分らない。」（諮詢会記録三三七、三六九頁）。④「知事、代議機関を如何するかを質問するとの事であつたが葬られた。地方行政を朝令暮改にして弄ばれている

考^マえがする」(諮詢会記録三四六頁)。⑤諮問のあり方について、「モードック中佐の時は、委員皆(委員会)に聞いたが、今日は一人一人に聴いている」(諮詢会記録三五九頁)。これらの批判にはワトキンスの一貫性のなさに對するものと、軍政府の担当者¹の交替による方針變更に對するものがある。「上級機関」と「下級機関」の意思疎通が通訳を介せざるを得ないという限界も当然あつた。しかし基本的なことは、軍政府においてもまた軍民關係においても、それなりの手続きと文書による行政という官僚組織における事務処理の方式が確立しているとはいえなかつたことにあろう。

注

(1) 諮詢会委員の氏名と前職は次の通りである(前職は、松岡政保『波乱と激動の回想—米国の沖縄統治二十五年』(私家版昭和四七年)七四頁による)。

委員長	志喜屋孝信(開南中学校校長)
幹事・工務部長	松岡政保(沖縄製糖嘉手納工場長)
総務部長	又吉康和(琉球新報主筆)
公衆衛生部長	大宜味朝計(県衛生課長)
法務部長	前上門昇(県会議員)
教育部長	山城篤男(県立第二中学校校長)
文化部長	當山正堅(県会議員)
社会事業部長	仲宗根源和(県会議員)
商工部長	安谷屋正量(県工業指導所所長)
農務部長	比嘉永元(県会議員)

保安部長

仲村兼信（県国頭事務所長）

労務部長

知花高直（県会議員）

財務部長

護得久朝章（沖縄興業銀行重役）

通信部長

平田嗣一（美里村長）

水産部長

糸数昌保（県会議員）

- なお、諮詢会委員を務めた人々の自伝、伝記等で確認できたものは次の通りである。志喜屋孝信伝「志喜屋孝信先生遺徳顕彰事業期成会昭和五八年」、志喜屋孝信先生遺徳顕彰事業期成会「師父志喜屋孝信」（期成会昭和五八年）、松岡政保「波乱と激動の回想―米国の沖縄統治二十五年―」（私家版昭和四七年）、松岡政保「任命主席を終えて―松岡政保回顧録」（沖縄タイムスに一九六八年二月三〇日から四五回にわたって連載されたもの）、赤嶺義信編「松岡政保と一水会」（私家版一九八四年）、官良用英「松岡政保と激動の時代―松岡施政（一九六四―六八年）を中心に」（私家版昭和五八年）、琉生病院編「大宜味朝計氏を偲ぶ」（財団法人琉球生命済生会昭和五四年）、山城善三編「當山正堅伝」（私家版一九五七年）、仲宗根源和「沖縄から琉球へ―米軍政混乱期の政治事件史」（月刊沖縄社一九七三年）、仲宗根みさお「仲宗根源和伝」（月刊政経情報社一九八七年）、安谷屋正量「激動の時代に生きる―八八年の歩み―」（角川書店昭和四九年）、仲村兼信「沖縄警察とともに」（若夏社一九八三年）、平田嗣一「終戦直後の沖縄郵政史」（工務交通局出版年不明）
- (2) 大城将保「解題」沖縄県沖縄史料編集書編「沖縄県史料戦後―沖縄諮詢会記録」（沖縄県教育委員会一九八六年）七頁。
- (3) 仲宗根源和「沖縄から琉球へ―米軍政混乱期の政治事件史」（月刊沖縄社一九七三年）九三頁。
- (4) 本稿の「仮沖縄諮詢会の目的（一）」の注4参照。

諮問機関としての諮詢会

そのような混乱を背景として諮詢会の機能は複雑に交錯する。以下では、諮詢会がどのような機能を有していたかを分析する。仮諮詢会の際のモードック中佐の声明や軍政府関係者の挨拶からすれば、諮詢会は諮問機関であるはずであった。事態は、諮問へ答えることはもとより、さらに行政を行い、立法的機能も行使したのである。

第一に諮問機関としての役割である。一五名の合議機関として実質的に機能したことが諮詢会記録から窺える。新しい中央政府の創設のような高度の政治問題はもとより各部に属する問題でもセクシヨナリズムに陥らずに合議がなされている。「委員の各部の分担は事務的に分けたもので責任は連帯責任である」(諮詢会記録三四三頁)という認識を各委員は持っていた。問題によっては数名の委員からなる小委員会を設置している。

諮詢会記録では、軍民協議会と名称が付されているが、諮詢会には軍政府代表が頻繁に出席し、委員に質問しているのは共に議論している。その過程で政策が形成されていくのを見れば、軍政府代表のその場の発言や指示が諮問であったのである。

諮問は、各部が独立して軍政府の係将校の相談に応じ、あるいは交渉する形でも行われた¹⁾。最後の諮詢会、すなわち諮詢会が廃止され、新たに志喜屋を知事とする沖縄民政府が誕生するとき、軍政府は、諮詢会の部長と沖縄民政府の部長の違いを懇切に説明している(諮詢会記録五三七頁)。それによると、以後軍政府の部長が民政府の部長に諮問をし、命令を出すことはないこと、民政府の部長に命令を出すのは知事だけであること、軍政府が民政府の部長に命令しようとする時は、知事を経由すること等である。逆に言えば、諮詢会の委員は、軍政府の部長に直接して諮問に応じ補助機関としての役割も果たしていたのである。

注

（1） 仲宗根源和『沖縄から琉球へ——米軍政混乱期の政治事件史』（月刊沖縄社一九七三年）九五頁。仲村兼信『沖縄警察とともに』（若夏社一九八三年）七〇頁が、「私はしばしば軍政府を訪ねて憲兵隊長のオールセス中佐に計画の実現方を折衝した」と述べているように、諮詢会の専門部が計画を立て、軍政府に交渉する方式もあった。

諮詢会の行政的機能

第二に、諮詢会は当初から単なる諮問機関を越えて、業務の実施機関としても機能していた。例えば、諮詢会記録の上で見ても、発足間もないころ、文化部が演芸会の巡回開催を計画していること（九月三日の諮詢会記録）、社会事業部が、各地区に着衣を配給すること（九月五日の諮詢会記録）等が現れる。社会事業部は、諮詢会発足後一カ月で、衣料、食料、住宅、移動、行方不明、孤児養老のそれぞれの担当ごとに人を配置し二〇人の陣容であったという。^①

「軍政府の諮問機関あるいは、軍政府と住民の意志疎通機関としての役割」^②として設立されたはずであるが、設立当初からあるいは極めて短期間の間にその規模を拡大し、単純な諮問機関ではなく、実際に業務を遂行するようになってきた。

諸資料から、沖縄諮詢会が行政的に事務を処理した例をいくつかあげると、例えば、①文化部は、石川市ならびに各地区に散在していた俳優や音楽家を集め琉球古典芸能の保存に力をいれた^③、②通信部は、週三回各地区に車両を回して連絡にあたった^④、③社会事業部は、食料品の配給、住宅、移動、行方不明さがし、養老院孤児院、倉庫の管理にあたった等である^⑤。

諮詢会の一五人の委員は、委員長、幹事、総務、公衆衛生、法務、教育、文化、社会事業、商工、農務、保安、労務、財務、通信、水産（後工務を設置）と任務を分掌し、設置半年にもならない一九四六年の一月の段階で二七人の職員を有する組織になっていた。軍政府の要員が削減されて、「僅かな人では行政は困難」という事情もあったであろう、軍政府自身が補助機関として、諮詢会を積極的に利用した。例えば、軍政府は食料を原料にすることを虞れ酒造の禁止をしているが、住民への周知を諮詢会に命じている（諮詢会記録三一六、三二六頁）。建前は諮問機関であるが、当初から補助機関として使う意図もあったが故に、諮詢会も行政的組織として急速に拡大したのである。

住民側にとっては、軍政府への窓口であった。諮詢会記録からいくつかを拾えば、例えば、伊是名村の村長が交替した後、新村長が来て、前村長が軍政府発行の通行証を新村長に引き渡さない、として陳情している（諮詢会記録二八八、二九四頁）。また、伊平屋村の村長が来て、戦前の村会議員で村長を選んでよいか、質してきている（諮詢会記録三三三頁）。伊江島からの陳情は、軍資材（水道、電灯、トラック、コンセット等）の払下げを軍政府に取り次いでほしい（諮詢会記録三六五、三六八頁）ということであった。

諮詢会委員の意欲は旺盛であった。国造りの意欲であったといつてよい。諮詢会の意欲は諮問機関に止まらなかった。例えば軍の物資の払い下げでも、市長が直接軍と交渉することを嫌い、「軍の払い下げ物資は統一して諮詢会を通すようにすべきである」と主張した。そういうことが時に諮問機関として範囲を越え、目に余るということもあったと思われる。軍政府代表は、「諮詢委員に与えられた事に対し働き過ぎると色々のことを阻害する場合が多いから、注意万端で権限外に出たことをしないように希望す」、「軍のやった仕事に協力して感謝しているが而し走り過ぎて困ることもあるから今後斯かる人が居ると委員を辞めて貰うことにするかも知れない」と警告を

発している（諮詢会記録一七一頁）。この権限逸脱が、具体的に何についてであるか諮詢会記録では明らかでないが、この発言の直後に社会事業部の倉庫の人事が取り上げられ、社会事業部長の仲宗根委員が謝っており、「今後斯かる問題は軍政府に諮ってからやる様に」と叱責されているところを見ると、やり過ぎの問題は、仲宗根委員を指している可能性が強い。創立の頃の共産党の大幹部であつた仲宗根は熱血漢であつた。食料の配給の増大を求めて軍政府に対して人民の直訴を勧めたこともあつたという。仲宗根は言う。「地方食料がよくなるには、：各家庭の母親達が子供をおぶったり手を引いたりして何千人でも何万人でもよろしい：地方軍政府におしかけて行きなさい。：私はいつでもその責任をひきうけます。：最悪の場合は煽動罪として戦時刑法で死刑になるかもわからぬがそれだけのことはよくわかつていて私自身覚悟をきめてお話ししている」と。

行政的機能は、後述の市との関係でも軋轢を生んだ。軍政府は、しばしば諮詢会を抑制する側に回つた。一例を挙げる。社会事業部の仲宗根は、一月二〇日に生活改善会を催すことを計画した。米国から支給された衣食住の利用法の研究会である。それに対して、軍政府は、会議なのか実習なのか、打ち合わせた結果をどうするかと質している。軍政府は、諮詢会が実施機関化することを危惧していることをこの質問は示している。仲宗根もこの点は心得ており、「研究した結果は軍政府を通じて地区隊長から各市長へと行き、それより一般住民に普及したい」と諮詢会で直接事業化することを避けた返答をしている（諮詢会記録二二一、二二二頁）。この慎重な姿勢にもかかわらず、軍政府はその場で延期を命じ、さらに次回の会合でこの計画を差し止めている。「衣食住の研究会は、軍と民政部で相談して見たが、此研究会は部で研究し、人を集めて研究することはよして貰いたい。：石川市に於いて研究しその結果がよければウルマ新聞^⑩に発表する計画である」（諮詢会記録二二四頁）と。

軍政府代表は、軍政府の民生部長の意見として、「（諮詢会の）農務部で大豆の種子を獲得して居るが諮詢会は諮

詢を受くべきで其れは石川市が軍政府で保存すべきだが如何なる理由で其んな事をやって居るか」(諮詢会記録二一四頁)という発言を伝えているが、「諮詢会は諮問機関、執行は軍政府と市」という区分に割り込んでくる諮詢会への不快感が示されている。市と諮詢会の関係については項を改めて後述する。

注

(1) 仲宗根源和「沖縄から琉球へ—米軍政混乱期の政治事件史」(月刊沖縄社一九七三年)一〇二頁。

(2) 琉生病院「大宜味朝計氏を偲ぶ」(財団法人琉球生命済生会昭和五四年)一五八頁、諮詢会委員であつた仲村兼信の文

章

(3) 沖縄市町村長会編「地方自治七周年記念誌」(沖縄市町村長会一九五五年)四〇頁。

(4) 前注の文献四三頁

(5) 仲宗根前掲書八五頁

(6) 軍政府が諮詢会の能力を評価し、急速に仕事を任せたと考えられる。諮詢会記録には、しばしば、沖縄の行政能力に對する軍の評価がでてくる。例えば、九月二〇日には、「沖縄の方々が協力して行政等処理する上に充分なる資格を持つて居ることを認めている」と出ている。

(7) 宮里政玄「アメリカの沖縄統治」(岩波書店昭和四一年)八頁

(8) 松岡政保「波乱と激動の回想—米国の沖縄統治二十五年」(私家版昭和四七年)八〇頁。

(9) 仲宗根前掲書一一六頁

(10) ウルマ新報のこと。軍の情報宣伝用機関紙であつた。四七年四月から民営化。

立法的機能の行使

第三に、立法的機能もまた行使している。諮詢会記録には、土地所有権認定措置法（諮詢会記録二〇〇、二〇一、二〇三、二一〇頁、二一四頁）、所得税法（諮詢会記録二四六頁）、戸籍法（諮詢会記録三二六頁）、郵便法（諮詢会記録四二二頁）等いくつかの法律の検討がなされたことを示している。¹⁾

自治制度の考察を目的とする本稿にとって重要なことは「地方行政緊急措置要綱」を作成していることである。地方行政緊急措置要綱は、市町村行政の再建を目的とするものである。その作成過程と内容は、後に詳述する。ここで述べることは、この要綱は諮詢会で作成されたが、軍政府は決して諮詢会まかせではなかった。詳かに報告を受け、質問し、質問をすることによって影響を与えている。例えば、区長の選出は、当初任命制の案であったが、軍の質問に答える経過の中で選挙制へと変更されて行く（諮詢会記録四八頁）。

要綱は、「軍政府回状第二〇八号」として公布された。回状（Military Government Circular）の性格は明らかではないが、この要綱に従って、後に述べるように市町村の選挙が行われている。要綱はまぎれもなく法として機能したのである。²⁾

ところで要綱の法としての強制力はどうか。辺土名地区は人口三万五千人以下で「法定」の議員数二〇であった。ところが地区の隊長命令で二五人とされた。諮詢会では選挙無効としたようであるが、そのまま実行されている（諮詢会記録六九、七二頁）。地区隊長はその地区の民政についてであれば軍政本部に対して相対的に独立した権力行使が可能であったことを示している。

注

(1)

時代を反映する意味で興味深い法の審議も行われている。住民が、収容所から移動するにあたり、先に帰還したものが勝手に他人の土地を占有したり、農器具水産器具等を使用する恐れがあった。そのような行為から権利者を守る法律案が作成され、軍政府に建言されたようである。実際に法として施行されたかは不明である（諮詢会記録一五六頁）。

(2)

行政機関が、法を制定するのは、立法機関の委任があつてはじめて可能とするのが法治国家であるが、もとよりこのような議論の存在する時代ではない。この場合は全権を有する米軍政府の委任があつて制定した法ということになろう。