

# 琉球大学学術リポジトリ

## 憲法の「地方自治の本旨」と復帰前の米国民政府と琉球政府との関係

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学法文学部・大学院法務研究科 公開日: 2017-05-27 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 高良, 鉄美, Takara, Tetsumi メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/36712">http://hdl.handle.net/20.500.12000/36712</a>

## 《論説》

# 憲法の「地方自治の本旨」と復帰前の米国民政府と琉球政府との関係

高 良 鉄 美

## はじめに

沖縄県は、辺野古の新基地建設にかかる公有水面の埋め立てをめぐり、国と法廷の場で争っている。この問題の底流にある疑問は、公有水面埋立法上の知事の権限を含め、戦前の法律であった公有水面埋立法が国の下級機関ある官選知事の許可に形式的にかからしめていた趣旨内容は、戦後の日本国憲法 92 条の「地方自治の本旨」によって、実質的に変化しないと考えるほうが憲法の「地方自治の本旨」に悖るのではないかということである。

地方自治法は、国と地方の関係が基本的に対等という形をとっている<sup>(1)</sup>が、権力分立論的に政府という形態をとっていない地方公共団体と三権を有している国家政府とでは、本質的に対等に持つていくことに無理がないのだろうか。少なくとも地方が政府という形で権力機構を持たない限り、あるいは対等という取扱いが本質的に同等の形を取らない限り、文言上、概念上の「対等」にしなければならないのではないだろうか。このような疑問が次々と湧いてくる。この疑問に対する一つの重要な視座が、政府という実体的概念ではないだろうか。なぜなら、比較する対象としての国家政府と地方政府という考え方、とらえ方の中で初めて「対等」が意識されるのではないかと思われるからである。

沖縄戦後から 1972 年に日本国憲法の下に復帰するまで、米国の統治下にあった沖縄では、強圧的軍政や占領政策、極東戦略などにより、米国治世の多くの負の遺産を残してきたことは確かである。沖縄住民を統治する「帝王」とも呼ばれた高等弁務官制度もその一つであろう。中でも、キャラウェイ高等弁務官はその強圧的政治手法から「キャラウェイ旋風」と呼ばれたほど強烈なキャラクターの持ち主であった。沖縄出身の米留学生・卒業生の親睦団体「金門クラブ」において披露された「沖縄の自治は神話である」というスピーチも、沖

縄住民を見下した侮辱的なものと言われている<sup>(2)</sup>。はたして、米軍統治下の沖縄における制度は負の遺産だけだったのだろうか、特にこの「自治」という用語の概念をどのように理解するのかによって、「地方自治の本旨」は大きく変わるのではないだろうか。このような問題提起から、日本の中で国の中央政府以外に先述した「政府」を有していた、米軍統治下の沖縄における「琉球政府」について「自治」観点からとらえ、さらには米国民政府と琉球政府との関係を必ずしも負だけではない側面から捉えなおすことによって、日本における国と地方との関係を「実体(態)的に対等」と捉える一助となる可能性を考察することが本稿の目的である。

## 1 沖縄戦直後における住民行政組織—沖縄諮詢会

1945年4月1日に「沖縄本島に上陸した米軍は、沖縄を日本本土と分離占領する政策をとった。米軍の侵攻によって、実質的に沖縄は、中央集権的大日本帝国憲法の支配から外れ、むしろ日本国憲法の「地方自治の本音」への半歩を進めたのかもしれない。ここから、1972年5月15日の日本国憲法への復帰まで、27年間の米国支配が始まった。この上陸時に「米軍占領下の南西諸島およびその近海住民に告ぐ(権限の停止)」といういわゆるニミッツ布告が出された<sup>(3)</sup>。その第1項は「南西諸島およびその近海ならびにその住民に関するすべての政治および管轄権ならびに最高行政責任は占領軍司令長官兼政府総長(軍政長官)、米国海軍元帥たる本官の権能に帰属し、本官の監督下に部下指揮官により行使さる」とし、2項では「日本帝国政府のすべての行政権の行使を停止す」としている。これは一方的宣言という形であったが、日本に属していながら、実質的には日本の統治制度の枠内から外れていくという状況を沖縄に生み出した。米軍は、まだ日本守備軍の活動真ただ中の4月5日、沖縄本島中部(読谷)に米国軍政府(以下米軍政府)を設置し、住民の收容を開始した。米軍の支配下に入った收容所では、米軍の指導があったにせよ、天皇の勅令や軍命からの解放感があり、それ以前に比べるとかなりの自由があり、いわば最小単位の自治がそれなりに行われていたともとらえられる。一方南部地区においては、6月23日には日本軍の組織的戦闘は終わったとはいえ、各地で日本兵の掃討作戦が行われており、兵士の中ではいまだ最後の一兵までとの命令

と暗示にとらわれているものが多い。

日本が天皇の玉音放送により、連合国に無条件降伏した同じ 8 月 15 日、沖縄では、米軍政府により住民収容地区から 124 人の代表が沖縄本島中部の石川地区に召集され、米軍政府の計画していた「沖縄諮詢会」の委員を選出するよう命じられていた。偶然とはいえ、同じ時の流れの中で、自治への第一歩を歩み始めていた沖縄とは対照的に、本土では別の変革へと向かっていた。いわゆる 8 月革命と呼ばれる明治憲法体制の大変革であった。各収容地区からの代表者による選挙で 15 人が選出され、戦後初めてできた住民の行政機関として沖縄諮詢会が 20 日に発足した。この動きは、沖縄の自治権獲得運動の走りでもあり、日本本土の地方自治と異なる歩みを進めていくことになる、いわば沖縄の「8 月革命」ともいうべきものであった。

委員選出の条件として①財政、法務、教育、文化、公衆衛生、社会事業、労務、商工、水産、農務、保安、通信などの各部について専門的知識を有すること、②一部の地区に偏らず各社会階級の代表者であること、③日本の軍部や帝国主義者と密接な関係を持たないことであった<sup>(4)</sup>。そして第一回会議において、志喜屋孝信氏を委員長として選出し、各委員の職務分担も決定された。米軍政府と沖縄住民の意思疎通をはかる機関として置かれた沖縄諮詢会は、住民の声を米軍に対し反映する機能を少なからず持っていたといえる。同諮詢会は住民行政を直接行うものではなく、米軍政府の諮問機関にすぎなかった。しかし、占領軍は、米軍政府の下部組織としての住民による自治組織が必要で、沖縄諮詢会はその準備段階と考えていたと思われる。その後 9 月 20 日に、16 の収容地区で、日本初の男女平等選挙権（25 歳以上）による市会議員選挙が実施されたことはそれを示すものと考えられる。戦後初の男女平等選挙権は沖縄で実施されたのであった。1945 年 9 月 7 日は、米軍と旧日本軍との間で沖縄戦における降伏調印が嘉手納基地内で行われた日であるが、同日、住民に対しては、「地方行政緊急措置要綱」が公布され、米軍の定めるところにより市制が敷かれた。当時人口比は女性が圧倒的に多かったことは容易に理解できるが、選挙権は 25 歳以上の男女に対して与えられ、前述した市会議員選挙に続き、25 日には市長選挙が行われた。選挙は民主的に行われたが、市長や議員の役職はほとんど何らの権限も有していなかったという<sup>(5)</sup>。しかし、住民が選挙権を得

たということは、後々、自治意識や主権者意識として、沖縄の政治運動を強めることに貢献することとなった。

10月23日に米軍政府が沖縄住民に元の居住地に帰ることを許可する指令を出して以降、元の居住地へと次々と帰還していく住民の移動（帰村）が始まった。さらに、米軍政府は12月4日に指令を発し、沖縄戦以前の市町村を復活させた。帰村が許されると、住民が定住するとともに、経済活動を含め、地方行政が必要な状態になり、軍政府は過渡的、緊急的措置として、戦前の市町村長を起用したのである。市町村の復活は、当然ながらそれをまとめる上部の行政機構の必要性を生み出してきた。

## 2 「政府」名称の出現—沖縄民政府

1946年4月22日、米軍政府は「沖縄民政府の創設に関する件」指令156号を発令して、沖縄中央政府（同年12月1日に「沖縄民政府」と改称）を発足させた（24日）。沖縄諮詢会は1946年4月24日の沖縄民政府の設置によって発展的に解消されたが、その際米軍政府は志喜屋孝信氏を知事に任命した。任命制は選挙権を持った住民によるデモクラシーとは反するもので、住民は知事公選制要求の運動を展開した。そしてついに米軍政府は知事公選制を認め、1950年8月4日、布告22号「群島政府組織法」を公布し、群島政府を創設した。しかし、米軍政府は、群島政府を奄美、沖縄、宮古、八重山の4群島政府に分け、群島知事選挙を実施したのであった。4つに分断された政府では効率的な事務処理はできず、四知事共同意見書などの形の文書が頻繁に出された。このような非効率的な事務処理状況の下で、中央政府の必要性が強調されるようになった。それは、米軍政府の方も企図していたが、住民にとっても、分断感の方が強く、沖縄をまとめる民間政府、自治政府を望むようになった面もあった。ちなみに、日本本土におけるこの時期（1946年）は、日本国憲法草案が政府発表（3月10日）され、帝国議会の衆議院選挙が男女平等選挙の下で行われた（4月10日）頃である。日本国憲法の大きな特徴の一つとして、大日本帝国憲法にはなかった「地方自治」の章が挙げられるが、その条文規定等が審議にかかる以前に、沖縄には一応の住民政府が設置されたのであった。この沖縄中央政府は沖縄本島中部の美里村に設置され、知事には志喜屋孝信（沖縄諮詢会委員長）

が任命された。その後、5月1日、米軍政府が資本金を立替出資して、沖縄中央銀行が創設された。

米国主導ではあるものの、沖縄の政府が設置されたわけである。この時期（1946年6月19日）、米國務省は、米国内における三者調整委員会（國務省、陸軍省、海軍省の委員よりなる）に対し、①米国の琉球列島保有が大西洋憲章違反（領土不拡大の原則）であること、②米国による琉球列島統治は財政負担が大きいこと、③琉球列島に恒久的基地を建設することは国際的に深刻な批判を浴びること、等を理由に、「琉球列島は日本に返還して、非武装地域にすべき島とみなすべきである」と提案していた<sup>(6)</sup>。これを踏まえると、沖縄は非武装地帯として日本国憲法上、地方政府を持つ可能性があったともいえる。國務省は1947年8月5日に提示した対日平和条約草案（8月草案）においても、琉球列島は、非軍事化のうで日本に返還するとの方針を入れていた。一方、GHQのマッカーサーは、9月1日、國務省の方針に真っ向から対立し、「米国が沖縄基地を管理することは、西太平洋防衛のために不可欠である」との見解を表明した<sup>(7)</sup>。

### 3 民政府批判と住民運動—米国対応の食い違い

この頃、米軍の指令等を住民に通知したり、代行実施したりするだけで、住民との関係においては自主性が欠如している沖縄民政府に対して、沖縄内の政党がその無能無策ぶりを強く批判していた。政党や住民は、民意を反映する政府を求めていたのであり、住民自治の政府をめざしていたのである。このような政党や住民の動きをけん制するため、米軍政府は特別布告23号「政党について」を公布し（1947年10月15日）、また1948年1月24日発表の声明文「琉球の政府について」においても「沖縄民政府は、米軍政府の代行機関にすぎない」として、政党の言動を牽制した。さらに、5月24日、米軍政府は「琉球列島における統治の主体について」と題する声明文で「米軍政府は国際法に基づく合法政府である」<sup>(8)</sup>と強調し、政党による沖縄民政府批判や議会制民主政治の実現要求を牽制した。8月17日には、米軍政府は事前通知もなく、突然市町村直営の配給物資販売店の閉鎖を命令した。物資配給との交換要件になっていた港湾荷役労働者が、予定どおり提供されなかった（伊江島の港で爆弾処

理船が大爆発を起し、港湾労働者や住民など約 200 人が死亡した事件の影響もあった) ことに対する報復措置であったが、この措置に対し、住民は強く反発した。米軍政府に追従して、何らの抵抗もしない沖縄民政府に対する住民の批判はますます高まっていった。

翌 1949 年 2 月 13 日、政党主催の「食料値上げに反対する那覇市民大会」が開催され、米軍政府の暴挙と沖縄民政府の無為無策に対して、激しい批判が繰り広げられた。米軍政府の措置および沖縄民政府の対応への住民の不満は非常に強く、ついに 2 月 25 日、米軍政府は、食料品の値上げを予定の半額にする と発表した。住民や政党の後押しもあって、沖縄民政府議会は、3 月 1 日、食料品値上げに反対するとともに、沖縄民政府による議会無視に抗議の意を込めて総辞職を決議した。これに続き、翌 2 日、米軍政府に対して議員全員の辞表を提出した。一方、米軍政府は沖縄民政府議会議員の辞表の受理を拒否した。このような住民や政党、沖縄民政府議会議員の米軍政府に対する動きと対照的に、日本政府は、本土から沖縄への渡航のための旅券発給事務を開始した際に、事前に米軍政府の承認を得なければならないことにほとんど抵抗も示さなかった。対日平和条約が締結されてなかったとはいえ、沖縄と日本政府とでは主権や自治に対する姿勢に大きな差異が見られた。

沖縄の基地を撤去し、非武装にして、日本に返還するという國務省の考えが存在する状況の中で、沖縄の基地がなくなる可能性が高まった一瞬があった。それは、1949 年 7 月 23 日の瞬間風速約 80 メートルの台風グロリアが沖縄本島を襲った時であった。沖縄の陸軍施設と空軍施設のそれぞれ約半分が破壊され、米軍当局は沖縄の基地を再建するか否かの選択を迫られたのである<sup>(9)</sup>。9 月 5 日に米国陸軍省のトレイシー・ボーブス次官が被害状況の視察に沖縄を訪れた。視察を終えて帰国後、ただちに陸軍と空軍の合同調査団を派遣し、米軍基地の復旧対策を検討させることになった。この合同調査団の勧告は「復旧」であり、米国統治参謀本部はその勧告に基づいて、5 千万ドルもの基地建設計画を立てた。米国は 1950 年頃から沖縄の恒久基地建設化に着手し、台風被害前よりも本格的な基地拡張工事が行われた。いわゆる基地建設ブームの時期である。

## 4 群島政府と自治

中国で毛沢東主席率いる共産主義政権が樹立された 1949 年 10 月 1 日当日、沖縄では米国琉球軍司令官兼米軍政府民政副長官にシーツ少将が任命された。その頃から米軍政府による沖縄統治が本格化し、奄美群島、沖縄群島、宮古群島、八重山群島の 4 群島米軍政府を統括する琉球軍政本部が沖縄本島中部に設置された。同日、米軍政府は沖縄議会の解散と沖縄民政議会の設置を命ずる指令を出した。これらの点は、すでに日本国憲法および地方自治法が施行されていた本土では考えられない米軍政府の強権発動であった。22 日に米軍政府は沖縄議회를解散し、沖縄民政府の新議会議員 13 人を任命した。沖縄民政議会の議員は奄美、沖縄、宮古、八重山から任命されたが、その目的と職務は米軍布告によれば「その代表する地区人民の主な利益と現状に即し諮問機関として知事を補佐する」とされた。しかし、知事はその決定に拘束されないが、人民代表としての議会の地位にかんがみ、できるだけ尊敬と敬意を払わなければならないとされた。これらの状況を見ても、沖縄民政府知事や沖縄民政議会の実体は、自治政府というものではなく、自治的組織への移行可能性を持った成熟中途の機関といったところであろう。

沖縄の戦後復興が進み、経済成長も明らかになるとともに、行政の役割が増大してくると、米軍政府に沖縄の自治権付与を検討する動きも出てきた。1950 年 1 月 3 日米軍政府は布令によって、軍政長官の諮問機関として、「臨時琉球諮詢委員会」を設置すること、および同委員会に群島知事及び群島議会議員の選挙等について答申するよう指示した。臨時琉球諮詢委員会の委員 11 人が任命され、6 月 15 日の就任式後ただちに軍政長官の諮問事項である群島選挙法の問題の審議に入り、答申した。この臨時琉球諮詢委員会の答申に基づいて 7 月 10 日、米軍政府は群島知事及び群島議会議員選挙に関する布令 19 号を公布し、沖縄群島、宮古群島、八重山群島では 9 月に、奄美群島では 10 月に選挙が行われた。8 月 4 日には米軍政府布令第 22 号「群島政府組織法」が公布され、各群島が公法人となった。この戦後沖縄の画期的選挙の実施に先立って発表された、当時の軍政長官談話は、「代議制体は民主主義の根本であり、政府の権力が人民によって実施されることを確信するものである。米軍は住民が自らの手で政府を組織し、各群島を発展させることを信じる」というものであった。この



選挙によって、住民の公選による知事が誕生したのである。構図としては、それまで沖縄本島中部にあった沖縄民政府を住民の行政組織として位置づけていたものを、宮古、八重山、奄美にもそれぞれ住民の行政組織が置かれる形になったということである。沖縄民政府は沖縄群島政府となり、知事も議会も住民による公選となったことは、沖縄住民の自治意識の高揚につながる事となった。

臨時琉球諮詢委員会が、沖縄の自治に影響を与える画期的な群島選挙に関する答申をし、まだ布告が公布されただけで群島知事等の選挙も実施されていない中で、米軍政府は 8 月 10 日、臨時琉球諮詢委員会に対して「中央政府の創設に関する計画」を諮問した。沖縄において 4 群島政府が各地域の自治への一歩を踏み出そうとしていたこの時期に、臨時琉球諮詢委員会は、ある意味では 4 群島自治に逆行する中央政府の樹立という難問を投げかけられたのである。ちなみに、翌年 1 月に出した同諮詢会の答申は「4 つの群島政府の上に中央政府を設置する」という、むしろ群島政府の自治を認める連邦制を標榜するようなものであった (10)。米軍政府は、一面では沖縄住民の自治を謳いながらも、他面では住民による自治権獲得運動の拡大などは米軍の戦略に妨げになる懸念もあって、住民による公選知事を擁する群島政府をいぶかしがる所があった。事実、沖縄群島政府知事に当選した平良辰雄氏は、知事就任直後には社会大衆党初代委員長となり、厳しい軍政下で復帰運動の先頭に立った。

## 5 米国民政府方針と地方自治政府

米国の方針にも変化がみられ、1950 年 12 月 5 日、米国極東軍総司令部は、「琉球列島米国民政府に関する指令」を発し、これによって沖縄の米軍政府は、琉球列島米国民政府 USCAR (以下米国民政府) と改称され、その民政長官には米国極東軍総司令官のマッカーサー元帥が就任し、民政副長官には琉球軍司令ビートル少将を任命した。沖縄での行政組織上の改変の目的について、米極東軍司令部事務局長の説明では「民政長官の権限に従って、民主主義の原理に基づいて、立法、行政、司法の 3 機関を設立して自治政府を確立する」「沖縄住民の民主的方法に基づきながら、米国民政府の監督を受ける次の行政機関の設立準備をする。①都市レベルの責任政府、②地域レベルの責任政府、③中央

政府、の樹立をできるだけ早期に準備する。」となっていた。

米軍政府の諮問に対して中央政府の樹立を答申していた臨時琉球諮詢委員会は 1951 年 3 月 31 日に廃止され、代わりに 4 月 1 日に琉球臨時中央政府が米国民政府布告 3 号「臨時中央政府の設立」に基づいて設立された。同布告第 1 条では「恒久的中央政府が設立されるまでは、立法、行政、司法の三権を備える臨時中央政府を設立する」としており、近い将来には恒久的政府が樹立されることを見据えた内容になっていた。琉球臨時中央政府は立法機関としての立法院、行政機関としての行政主席、司法機関としての裁判所といった三権の担い手を置いていた。それまでは、各群島政府でそれぞれの地方行政を行っており、全琉球横断的な行政組織は貿易、郵便、農林など一部の分野に限られていた。しかし、琉球臨時中央政府は、貿易、郵便、農林の行政分野はもちろんのこと、財務なども全琉球的に管理下に置き、機構整備が進んでいった。

このように、琉球臨時中央政府は外見的に沖縄の中央政府らしくなってきたのであるが、琉球臨時中央政府を監督していた米国民政府の中央機関は東京民政官府であり、米国民政府は現地機関にすぎなかった。その現地機関である米国民政府の長は琉球軍司令官が民政副長官の肩書で就任していた。琉球臨時中央政府は、米国民政府の直接的監督下にあつて、4 群島政府を監督下においていたのは、中央行政機関のように見えていた琉球臨時中央政府ではなく、米国民政府であった。米国民政府には各群島政府監督部局があつたのである。また、立法、行政、司法の担い手である、立法院参議や行政主席・副主席、上訴裁判所判事などは、米国民政府の任命であつた。興味深いのは、アメリカの大統領制において副大統領が上院議長を務めるのと同じく、副主席は立法院議長を務めていたことである。(11)

上記のような形であつたとはいえ、4 つの群島政府も琉球臨時中央政府も、「政府」という名称を付けていたのであり、政府としての独立性については多かれ少なかれ、政治的な側面において意識されていた。特に 4 群島のうちでも最も大きな沖縄群島政府では、1951 年 4 月 29 日に前述した平良辰雄知事を中心に「日本復帰期成会」が結成され、「日本復帰を要求する署名運動」を展開した。そして、8 月までの間に沖縄群島の 20 歳以上の男女全有権者の実に 72 パーセントに達する署名を集めた。8 月 28 日に、この「日本復帰期成会」は、集

めた署名簿とともに、「沖縄の即時日本復帰を要求する要請書」をサンフランシスコ講和会議に参加するすべての国の全権大使あてに送ったのである。重要な条約締結のための国際会議へ1国の政府に匹敵するような要請を行ったことは、既に存在していた日本国憲法の住民自治や団体自治を本旨とする「地方自治」の理念を、自治政府としてむしろ最大限に広げて提示したものと見える。さらに、同日、沖縄群島知事と沖縄群島議会は、日本の吉田茂首相と米国のダレス全権大使に対して、沖縄の日本復帰を要求する電報を送っていたのである<sup>(12)</sup>。この1週間後の9月4日に、サンフランシスコで52か国の参加する対日講和会議が開催された。その会議の場でダレス全権大使は、「講和条約3条の規定は、沖縄及び小笠原に対する日本の潜在主権を認めるものである」と演説した。米国民政府は1951年4月1日に琉球臨時中央政府を設置して、比嘉秀平氏を行政主席に任命した。さらに、翌1952年2月29日に米国民政府布告「琉球政府章典」が公布され、それによって4月1日琉球政府が発足した。米国民政府による行政主席の任命制はその後も続けられたが、選挙権を行使し、自治意識、主権者意識に目覚めた住民は主席公選制を訴え続けた。わずか6年足らずで中央機関を5度も変えた米軍政府、米国民政府の政策はデモクラシーと逆のベクトルに向く支配を考えたものであったが、沖縄住民の要求は明らかに自治意識・主権者意識に基づくデモクラシーのベクトルを堅持していた。

日本国憲法の国民主権原理の採用により、象徴となった天皇が、沖縄の帰属に関して主権者のごとく発言をした問題がある。これがいわゆる天皇メッセージ事件であるが、沖縄住民の意思を問わずに行われた重大な憲法違反といえる問題であり、その後の沖縄問題にも影響を与えたと考えられる。マッカーサーと天皇の連絡役を勤めていた元外交官の寺崎氏が、GHQのシーボルト政治顧問に天皇の沖縄に関する考え方を伝えたところ、シーボルトが文書で国務省にその内容を伝えたことが発端であった。その日付が1947年9月22日であったことから、日本国憲法の国民主権原理に反する重要な問題が含まれていた。天皇は沖縄について、名目的に日本の主権を認めた上で、25年から50年あるいはそれ以上アメリカが沖縄を軍事的に占領することを望んでいたとされる<sup>(13)</sup>。ただ、その後の沖縄に関する米国統治の問題があまりにも、そのとおりに進んできたことが、天皇の意向であったのかについては疑問が呈されている。むしろ

ろ日本の外交筋からの提案であったと考えられるが、この点については一応1980年の国会でも問題として取り上げられた。実際、対日平和条約により日本の潜在主権を認めた米国の施政権行使が明示され、沖縄は、1947年から25年後に復帰を迎えたのであった。

対日平和条約3条で奄美・沖縄は日本本土と分離されたが、奄美大島では1951年2月14日、奄美大島日本復帰協議会が結成され、自分興し・文化興しを土台に復帰運動が展開された。そして、ついに奄美諸島は1953年12月25日日本に復帰をした。その間、99・8%の署名を集めたり、27回にわたる郡民大会を開いたりするなど、主権者とは何かを考えさせる復帰運動が展開された(14)。

一方沖縄では、1951年4月27日に、日本復帰促進期成会が結成され、日本復帰促進青年同志会と共同で署名運動を展開し、8月までに沖縄群島全有権者の72%の署名を得た(15)。この日本復帰促進期成会の運動は1960年4月28日結成の沖縄県祖国復帰協議会（以下復帰協）へ引き継がれた。復帰運動の過程で沖縄における住民の自治意識や主権者意識は発展していったと考えてよい。復帰協はスローガンとして6項目を挙げていた。そのスローガンの中に、「沖縄違憲訴訟(16)を勝利させ、日本国憲法の適用をちかちか」というものや「安保条約を破棄し、憲法改悪軍国主義復活に反対しよう」というのがあった。復帰運動が復帰を求めただけでなく、自治権拡大、人権擁護、反戦平和、反基地、民主主義擁護など多くの側面を持っていたことはよく指摘される(17)。まさに、この復帰運動の多面性こそが、日本国憲法の国民主権原理と直接的に結びついているといえる。たとえば自治権拡大、人権擁護という意味は、憲法92条の地方自治の本旨という住民自治の問題であり、最近の憲法学では地方自治の根拠目的を、国民主権や人権保障に求めている。

沖縄諮詢会や沖縄議会などを経て1952年4月1日の琉球政府の設立により、住民の選挙による代表機関となった立法院は、住民の意向を反映し、数々の決議や要望を米国民政府や米軍に対して行ってきた。発足後一ヶ月に満たない1952年4月29日、立法院は「琉球の日本復帰に関する決議」を全員一致で採択した。この決議が住民の復帰運動への関心をさらに盛り上げる大きな原動力の一つとなった面は否めない。任命制の行政主席に対し、住民の選挙で選出さ

れる立法院は住民の唯一の代表であったからである。憲法 93 条で保障されている地方公共団体の長の住民による直接選挙制も、米国統治の沖縄には届かなかったが、主席公選を求める住民の自治権拡大の声は、立法院ではきちんと反映され、1954 年 4 月 22 日に主席公選の早期実施を求める決議を行った<sup>(18)</sup>。

土地問題についても、1953 年 5 月 5 日、立法院は米国民政府の出した布告「土地収用令」に対し撤廃要請を決議した。そして、1954 年 4 月 30 日、「軍用地処理に関する請願」を全会一致で採択し、一括払い反対・適正補償・損害賠償・新規接收反対という土地四原則を打ち出した。さらに立法院は 55 年 3 月に「軍用地賃借料の一括払い反対」を決議した。これに対し、ジョンソン主席民政官は「立法院が土地問題に没頭して予算成立が遅れるなら米政府補助金を取り消し、議会解散を行う」と警告した。このようないわば主権者の代表機関である立法院への米国民政府の介入は、国民主権原理に反する行為であったが、主権者意識に触れたがゆえに、米国の沖縄統治政策に対する住民の反発は強まったといつてよい。

このように住民の代表機関に対する米国民政府の介入への反発とともに、住民自身の主権者としての運動が展開されることになった。1954 年 6 月 20 日、米軍の土地強制接收が伊江島で始まった。ブルドーザーで家屋や貯水タンクなどを破壊され、土地が奪われたことに対し、伊江島の住民は立ち上がり、「こじき行脚」と呼ばれたほど熱い訴えが行われた。また 1954 年 12 月に伊佐浜の住民に対し米軍から立ち退き勧告が出され、翌 55 年再び立ち退きが通告されたが、これに対し住民らは座り込みで抵抗した。米軍が武力による強制接收をはじめたため多くの負傷者、逮捕者が出たが、住民の運動はひるむことなく、住民の主権者意識のほうがはるかにそれを上回っていたといえる。

土地問題に対する住民の反対運動は各地で住民大会を通して継続的に行われた。1955 年 5 月 22 日には軍用地問題解決促進住民大会が開かれた。1956 年 6 月 22 日、軍用地四原則貫徹住民大会が開かれ、島ぐるみの土地闘争へと発展してきた。さらに同年 7 月 28 日には那覇高校グラウンドで約 10 万人（12 万人ともいわれる）が参加し、四原則貫徹県民大会が開かれた。人権擁護に関する住民の集会も多く開かれた。中でも、1955 年 9 月の由美子ちゃん事件のあと、この事件を糾弾する人権擁護全沖縄住民大会が 10 月 22 日に開かれ、5 千人が

参加した。復帰を目前にした 1970 年 12 月 20 日未明、コザ暴動が発生したが、この発端も、糸満における主婦轢殺事件において被告米兵が無罪となった裁判の結果や米軍の対応が、轢殺された主婦の人権に代表される沖縄住民の人権を侵害したということに対する反発からであった。

1960 年 6 月 19 日、沖縄を訪問したアイゼンハワー大統領に対し、約 2 万 5 千人が参加して復帰を請願するデモが行われた。アイク・デモとよばれるこのデモは、沖縄県祖国復帰協議会が発足して初めての大衆運動であったが、大統領の帰途のコースを変更させるほど抗議のうねりは激しかった。1961 年 4 月 28 日、復帰協が結成されて一周年目のこの日、祖国復帰県民総決起大会が沖縄本島の最北端辺戸岬において開催された。以後毎年、平和憲法下への復帰を願い辺戸岬ではかがり火を焚いたり、海上集会を開いたり、多くの住民が主体となった集会が開催された。

国民主権原理が適用されなかったことに対し、国民主権に基づく住民自治の要望は非常に強く表れ、その成果も出てくることがあった。その一つが教育委員公選制である。布令 66 号「琉球教育法」により、1952 年から 72 年まで実施されていた各区の教育委員の選出方法である。中央教育委員会（現県教育委員会）も区教育委員の間接投票で選出された。教育と関連して、教職員の政治活動を制約し、争議行為を禁止などを盛り込んだ「地方教育区公務員法」「教育公務員特例法」のいわゆる教公二法の制定を阻止する運動があった。1967 年 2 月 24 日、立法院で同法案の強行採決の動きがあったため、沖縄教職員会などを中心に、一般市民も加わって、立法院議会棟周辺に 2 万人以上が集結し、ついに同法案を廃案に追い込んだのであった。

このように、地方自治、特に住民自治原理にかかわる米軍統治下の沖縄の状況は、現在の沖縄を含めた日本の地方自治の状況と比べて、意識的にせよ無意識的にせよ、いかに憲法原理に則っていたかを表している。

## 6 琉球大学と住民自治

ここで、琉球大学の設立について触れておきたい。なぜなら、沖縄における住民による大学の設置運動や創立経緯、設置後の琉球大学の管理の変遷などは、沖縄住民の自治権の問題と関連しているからである。

沖縄には、1880 年代に師範学校が設置されたが、高等教育機関は設立されなかったため、1935 年頃から、沖縄県議会を中心に高等教育機関の設立運動が展開されていた。住民の熱心な要望も、第 2 次世界大戦のため、実現されなかった。

第 2 次大戦後、焦土と化した沖縄では、占領下で日本本土と分離され、教育面での立て直しが急務で、教員不足は深刻であった。そのため、教員養成機関の設立が計画され、早くも 1946 年 1 月に沖縄文教学校が設置された<sup>(19)</sup>。沖縄文教学校は多くの教員を養成し、沖縄の教育界は徐々に形を整えてくると、沖縄の各界から大学設立の要望が現れてきた。ハワイの沖縄県人会からも大学設立の請願運動が行われ、大きな世論を巻き起こした<sup>(20)</sup>。これによって、1947 年 8 月、米軍政府は大学設立の意向を表明した。連合軍最高司令部の琉球局長は米国琉球軍政本部教育部長、沖縄民政府文教部長と共に首里城跡等を視察し、この場所に大学を設立することになった。1949 年になると首里城跡地で造成工事が始まり、校舎建築を含め開学の準備が進められた。1950 年に入学試験を実施して、ついに同年 5 月 22 日に琉球大学は開学し、入学式が挙行された。1951 年 4 月には、工業試験場が沖縄民政府から琉球大学に移管され、その後、新学部が設置されるなど徐々に拡大していった。

開学当初、琉球大学は米軍政府の所管であったが、1951 年 1 月の米国民政府布令 30 号「琉球大学基本法」により、民政副長官の監督の下に、琉球大学理事会が行うこととなった。同布令には「本学は軍事占領の目的に沿って民主主義国家の自由、すなわち言論、集会、請願、信教および出版の自由を増進するために琉球諸島の成人に一般的情報及び教育を普及する」と琉球大学の目的が明示されていた。周知のように、ここに示されている「民主主義国家の自由、すなわち言論、集会、請願、信教および出版の自由」とは米国憲法修正条項（権利章典）第 1 条の文言であった。1952 年 2 月の米国民政府布令 66 号「琉球教育法」によって、布令 30 号は廃止されたが、琉球大学に関する規定は存続した。1958 年 1 月には琉球政府立法院において立法第 3 号「学校教育法」が制定され、同時に布令 66 号は廃止されたが、その際も琉球大学に関する規定は琉球大学の基本法として存続することとなった。ちなみに「学校教育法」のほか「教育基本法」、「教育委員会法」及び「社会教育法」のいわゆる 4 教育関係

法が琉球政府立法院による民立法として制定されていた。また、1965年琉球政府立法院は、琉球大学設置法（立法第102号）及び琉球大学管理法（立法第103号）を制定し、翌1966年、琉球政府立大学となり、琉球政府による管理機関として琉球大学委員会が設置された。（7月1日）。琉球大学委員会は中央教育委員会と並置して設けられた機関で、公正な民意を反映させ、もって琉球大学の適正な管理を行うことを職責としていた。ここでも自治の本旨たる住民意思の反映がうたわれていた。中央教育委員会の委員も1958年以来公選制になっており、復帰後の本土の教育委員会制度によって、むしろ地方自治の本旨の住民自治の部分は薄められたといつてよい。

琉球大学は、米国民政府が創立した「布令大学」と言われたりしていたが、住民運動としての設置要請が世論となって、米国民政府を動かし、やがて琉球政府立大学となったもので、地方自治の本旨たる住民自治の要素が入っていたと考えられる。

## 7 沖縄の政府「琉球政府」

対日講和条約の締結から約1ヶ月後の1951年10月7日、米国極東軍総司令部は、「米国は、日本政府と基地協定を締結したうえで、沖縄に対する施政権を日本に返還すべきである」旨の提案を含んだ「琉球問題に関する報告書」を米国統合参謀本部宛に送付した。現在の基地使用協定の原型になっていることは驚きである。

このような沖縄返還の話とは裏腹に、米国民政府の沖縄統治の現実には、米軍がコントロールできる沖縄の中央政府創設に向かっていた。米国民政府は11月6日に、4つの群島知事に対して通告した内容は、「4群島政府の機能を徐々に中央政府に吸収していく」ものであった。11月14日には、米国民政府主席民政官は「行政主席の公選を来年中に実施する」とまで言明したほどであったが、この主席公選についてはなかなか実現せず、住民からの強い要求運動によって実現するまで、その後17年もの年月を要したのであった<sup>(21)</sup>。一方、12月に米国民政府は「立法院議員選挙法」を公布し、住民代表議会を含む中央政府設立に向けて着々と法整備を進めていた。これと併せて、翌年2月には布令68号を公布して、群島政府を解消し、群島知事、群島議会議員の任期と権限を廃棄



することになった。

1952年2月29日、米国民政府は「琉球政府の設立」(布告13号)と「琉球政府章典」(布令68号)を公布した。これによって、行政主席は公選ではなく、米国民政府民政長官が任命することが確定となった。3月初めには立法院議員選挙が実施され、住民代表が選出された。琉球政府は、沖縄が本土から分離される対日講和条約発効前の1952年4月1日に創設され、それまでの4群島政府と琉球臨時中央政府は同日廃止された。立法院の議長は議員の互選とされ、これまで任命された副主席が議長となっていたのを改めた。つまり、米国民政府の関与が認められていたものの、琉球政府は立法、行政、司法の三権を有する政府の体裁を整えていたのであり、そのうちの立法機関においては、完全な住民の代表機関であった。米国民政府は、米国の政策や利益に直接関わるような問題については、立法拒否や行政への勧告、裁判移送命令など強権を発したが、少なくとも住民の生活全般については、琉球政府自らによる統治が基本であるという認識をある程度有していたといえる。

琉球政府立法院は、しばしば米軍や米国民政府に対する抗議決議を可決し、行政主席に交渉を行うよう要求してきた。その種の決議は国連や米国本土にも送付され、毒ガス撤去問題のように米国議会でも議論されたこともあった。決議に示された要求内容が住民運動と連動した場合など、時宜によっては、米国民政府の方が対応を変化させた。琉球政府裁判所も裁判移送に対して裁判官全員が抗議声明を出したり、「司法権の独立」「司法審査権」の問題として、「法の支配」の面から対抗したりしてきた。そして、ついに1968年11月には、住民自治の理念から要求し続けてきた行政主席公選も実現することとなり、琉球政府はほぼ完全な形に近い陣容で、住民政府が存在する「地方自治」を獲得していった。

## 終りに—日本国憲法の「地方自治」の視座

国と地方の関係を見る際に、国の重要政策や直接的利益にかかわる事項であっても、地方住民の基本的な人権保障のために住民主権の憲法原理に基づいて地方政府が管轄できる形態を創設し、国の地方への関与は元来抑制的であるべきことの再確認が日本国憲法の「地方自治の本旨」の解釈に求められていると思

われる。これまで見てきたように、米国民政府と琉球政府の基本的関係は、住民の人権保障と自治のための対抗関係であり、琉球政府の立法、行政、司法の三権が住民自治の原理の下に行われ、主席公選が実現された60年代後半には、米国民政府の関与も抑制的で、成熟した関係となっていたとも考えられる。

このような米国統治下における沖縄の住民自治の動きから見れば、日本国憲法によって「地方自治」が国の法制度の基本として、これまでの帝国憲法との異同が強調されるほど明記されているにもかかわらず、本土における地方自治はその意義が抹消されるのではないかと思われ、解釈も実態も矮小化されているように見える。

戦後の財政民主化や地方自治強化を唱えてきた、シャープ勧告の基本的趣旨を地方行政の面で反映しようとしたものとして、いわゆる「神戸勧告」があるが、そこには、基本的に国が地方公共団体に義務付けをするものは最小限にすべきことや地方公共団体の事務処理について、国が法的に枠をはめたり、指導したりするのではなく、住民が選挙や直接請求で、世論喚起や批判、是正をすべきこと、また、国の性急な関与ではなく、住民の自主的な動きを待つ寛容さを持つべきことなどの考えが示されている<sup>(22)</sup>。中央政府である日本政府が、一地方の住民の人権侵害も辞さないほど強硬に国策を推し進めている場合などは、地方政府が中央政府と管轄的に対抗し、この住民自治に基づく諸権利や憲法上の基本的人権などを駆使して、地方住民が自らの権利保障を実現していくことが「地方自治の本旨」ということになろう。憲法の基本的存在意義が国家権力からの人権保障と権力分立にあるのであるから、国と地方の関係はやはり対抗的相似形態とみるべきであろう。米国民政府と琉球政府の関係は、この「地方自治の本旨」から見るべき中央政府と地方政府との関係に実体的示唆を与える研究対象モデルの一つかもしれない。もちろんそれには憲法の範囲内での司法分権が必要だが、この問題自体が地方自治における後の大きな課題であることは言うまでもない。

(註)

- (1) 1999 年の地方自治法改正により、基本原則の中に国と地方の関係が対等であることが謳われた。
- (2) 大田昌秀『沖縄の帝王高等弁務官』久米書房 219-229 頁では、キャラウェイ高等弁務官の演説を、すべての部分で照会し、演説後半部分の自治に対する責任と能力に触れ、自治の意味と独立との関係に触れたキャラウェイの趣旨があることを指摘している。もちろんキャラウェイの民主主義の見方に批判も加えているが、一般に沖縄を見下したものととの視点からの評価が多い中、「自治」を真の意味でとらえれば、重要な指摘と思われる。
- (3) 高良鉄美「米軍統治下の平和憲法史」琉大法学 75 号 36 頁参照。ニミッツ布告以来、沖縄が明治憲法体制から分離していくことに言及している。『沖縄大百科事典』下巻 135 頁、島袋鉄男「ニミッツ布告」。ニミッツ布告は 4 月 1 日に出されたとされるが、それ以前、あるいは以後ではないかなどいろいろな説がある。
- (4) 『沖縄大百科事典』上巻 521 頁、比屋根照夫「沖縄諮詢会」。
- (5) 島袋邦「住民の政治的動向」宮里政玄編『戦後沖縄の政治と法』東京大学出版会、120 頁参照。
- (6) 『米国支配 27 年の回想』宮里松正 沖縄タイムス社 8 頁。
- (7) 宮里前掲書 9-10 頁。しかもその際、「琉球人は人種的には日本人ではない」とも語ったという。
- (8) 宮里前掲書 10 頁。
- (9) 宮里前掲書 8 頁。40 人の住民が死亡したほど猛烈な台風であった。
- (10) 『復刻版「沖縄大観」』沖縄朝日新聞社編、月刊沖縄社 6 頁。諮詢委員がそのまま臨時中央政府の構成者になるとは、委員自身も予期してなかったという。
- (11) 前掲『復刻版「沖縄大観」』6 頁。副主席は、知事に事故あるとき又は欠けたとき、主席の職務を行うが、それ以外は行政に関与せず、議長として立法院の運営に携わる者と定められていた。
- (12) 宮里前掲書 22 頁
- (13) 『沖縄大百科事典』中巻 871 頁、宮里政玄「天皇メッセージ」
- (14) 琉球新報社『沖縄コンパクト辞典』16 頁。
- (15) 島袋邦前掲論文 135 頁参照。

- (16) 沖縄違憲訴訟とは、1965年9月9日、東京地裁に提訴された渡航拒否に対する損害賠償請求と原爆医療費請求の2件の訴訟をいい、対日平和条約3条で沖縄住民が分離され、人権侵害されるのは憲法違反であると主張した。『沖縄大百科事典』上巻480頁、金城睦「沖縄違憲訴訟」
- (17) 阿波連正一「沖縄の基地問題の現在」沖縄国際大学公開講座④『沖縄の基地問題』ボーダーインク社、32頁以下参照。
- (18) 『沖縄県議会史』 沖縄県議会 第17巻 資料編14、194頁。西銘順二議員が発議者であった。
- (19) 『沖縄・戦後50年のあゆみ』沖縄県、424頁、玉城政光「戦後の教育について」。沖縄文教学校は、琉球大学の開学とともに吸収された。
- (20) 『琉球大学50年史』琉球大学 1頁。
- (21) 宮里前掲書25頁。
- (22) 1950年12月22日の地方行政調査委員会議(議長・神戸正雄)『行政事務配分に関する報告』、

米軍関連沖縄統治機関の管轄下

米軍政府（軍政長官）  
（海軍政府）  
1945.8－1946.7

米軍政府（軍政長官）  
（陸軍政府）  
1946.7－1950.12

米国民政府  
(USCAR)  
（民政長官・副長官）  
1950.12－1957.6

米国民政府  
(USCAR)  
（高等弁務官）  
1957.6－1972.5

住民行政機構

沖縄諮詢会  
1945.8－1946.4

沖縄中央政府  
（沖縄民政府）  
1946.4－1950.1

沖縄民政府  
（新機構）  
1950.1－1951.4

琉球臨時中央政府  
1951.4－1952.3  
4 群島政府  
1950.11－1952.3

琉球政府  
1952－1972