

琉球大学学術リポジトリ

米国管理下の南西諸島状況雑件 沖縄関係 沖縄関係一般(2)

メタデータ	言語: 出版者: 公開日: 2019-02-13 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: - メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/43797

山野特運局長私案

沖縄の施政権返還への具体的提案(私案)

山野特連局長起草

目 次

第一 基本的事項についての若干の考察 一

一 沖縄の本土復帰の要請とその困難性 一

二 沖縄の米軍基地の自由使用問題 四

三 全面的復帰と段階的復帰 七

(1) 全面的復帰論 七

(2) 段階的復帰論 九

四 沖縄の施政権返還に対する態度 一

第二 沖縄と本土との一体化施策 一

一 沖縄と本土との一体化の意義 一

二 今日まで実施されてきた一体化施策の内容 一

(1) 日本政府の対沖縄援助費の増額による沖縄住民の福祉水準の向上 一

(2)	行政上、政治上等における沖縄と本土との一体化施策	一八
(3)	一九
三	今後における一体化施策の推進	一九
(1)	琉球政府の権限強化策	二一
(2)	沖縄住民の基本的人権の確保	二三
(3)	一体化施策と沖縄経済開発計画	三三
第三	沖縄の段階的本土復帰の考え方	四〇
一	先島返還論	四一
二	軍事基地地区と一般行政地区とを分離して後者の施政権の返還を求める案(基地分離論)	四三
三	機能別施政権の分離返還等の問題	四七
第四	結語	五二

沖縄の施政権返還への具体的提案(私案)

第一 基本的事項についての若干の考察

一、沖縄の本土復帰の要請とその困難性

沖縄の本土復帰は、沖縄住民を含めた日本国民全体の悲願である。戦後二十二年を経た今日、沖縄百万の同胞がその意思に反して異民族の統治下におかれていることは、その理由の如何を問わず、国際的にも、国内的にも是認されるべき状態ではない。従つて、日本政府としては、この問題の高度な複雑性、困難性にも拘らず、かつ、戦後における日本の国内体制及び国際的立場を熟慮しつつも、敢えて沖縄の本土復帰の実現に全力を傾注すべきことはいうまでもない。それは百万沖縄同胞に対する祖国日本の至高の義務であるからである。

沖縄の本土復帰を困難にしている最大の原因は端的にいつて、沖縄に

おかれてゐる米国の軍事基地が日本を含めた極東の安全保障上重要な役割を果しているという冷徹な事実にあるといわれる。もちろん、この米軍軍事基地の評価について、これと全く異なつた見解をもつてゐる人もゐるが、ここではそのような立場はとらない。然して、沖縄における米軍基地が極東の安全保障上の役割を完全に果すことができるのは、米國が平和条約第三条にもとづいて、沖縄の行政、立法及び司法上の施政の全権限を保有しているためであつて、この米國施政権の行使に何等かの制約が加えられるならば、沖縄基地の機能は十分に發揮できないこととなり、これはひいて日本を含めた極東の安全と平和がおびやかされる結果を招来するとなすのである。

このような見解を一応認めながら、しかも日本の立場から沖縄の施政権返還問題へのアプローチの方法を考えるならば、

(1) 沖縄の米軍事基地地区と一般行政地区とを区分することは可能かど

りか

(2) 若し、これが可能であれば、何等かの形で、米軍事基地の自由使用を日本政府が保証しつつ、一般行政地区の施政の責任を日本政府にとらせる方法はないかどうか。

といういわゆる「基地分離論」の立場にたたざるを得ない。

いうまでもなく、沖縄の軍事基地が全く不用になるか、或は、それが日本本土の米軍基地と同様に日米安保条約の適用をうける基地となつて、沖縄の全面的本土復帰ができればこれに越したことはないのであるが、極東の自由諸国の安全保障上の見地からみて、そのような状態が近い将来に実現されるとは予想されないではないか。従つて、このような主張は理想論としては望ましいのであるが、現実性を欠き、徒らに沖縄問題の解決をせんえんさせるにすぎないのである。

このことは、日本が極東の安全保障上何ら積極的な役割をとりえない

現在、沖縄基地の軍事的役割についての主体的判断を下し得ない立場におかれていることを考慮すればなおさらである。

二、沖縄の米軍基地の自由使用問題

そこで前述のような基地分離が可能であり、基地を分離して、他の一般行政地区の返還が実現できるとした場合においても、その返還方式との関連において、米軍基地の自由使用問題、なかならず核兵器の国内持込みの問題がのこされる。現在、沖縄の米軍基地には核兵器があるともないとも定かではない。然し、米国の施政権下の沖縄で、米国が自由に使用している基地に核兵器がおかれていても何ら不思議ではない。ただ、日米安保条約の事前協議において、日本国内への核兵器の持込みが阻止されている現在、沖縄の本土復帰によつて、核兵器のおかれているといわれる沖縄が日本の施政下に入れば、それはひいて本土に核兵器を入れることを認めることになるという主張である。これについては、次の三

つの場合に分けて考える必要がある。

- (1) 米国が沖縄を一たん全部日本に返還したのち、軍事基地についての自由使用のための特別協定等を日米間で締結する場合
- (2) 沖縄を全部日本に返還し、その基地は、安保条約の適用をうけることとするが、基地の自由使用と核持込みについては、事前協議で包括的な許可を与えることとする場合（この場合は、むしろ全面返還の場合であるが、便宜ここで述べることとした。）
- (3) 米国が現に有している施政権を軍事基地地区についてのみそのまま保有せしめ、他の地区における施政権を日本に返還する場合（もちろん、軍事基地に密接に関連のある諸施設の使用については、日米間の特別な取りきめを必要とする。）

(1)の場合には日本領土内に核兵器を持込むこととなる。但し、この場合も、現在沖縄が核基地となつているとすれば、それ以上の新しい事態

を生ずるわけではなく、また、このことが、ただちに日米安保条約下にある日本本土内に核兵器を持ち込むことになるわけでもない。沖縄基地についてのみ日米安保条約の適用を除外し、その自由使用を認めるにとどめればよいのである。

(2)の場合は、沖縄の施政権返還についての日米の協定ないし条約を締結すれば足り、基地そのものについての特別な取極めはいらない。然し、本土に核持込みを防止しうる何らの保証がないのみならず、将来本土基地の自由使用及び核持込みの危険性が増大するという意味で、(1)の場合以上に大きな政治問題となることは避けられないであろう。

(3)の場合は、軍事基地地区の施政権は、米国にあるので、その地区は日本に潜在主権はあるが、日本に返還されていない。いわば、現在の沖縄と同様の状態にのこされるのだから、この地区に核兵器があつても日本国内に核兵器を持ち込んだことにはならないし、安保条約下の本土基地

とは全く関係なく、その自由使用が保証される。

三、全面的復帰と段階的復帰

沖縄の施政権返還問題に関連して、その全面的復帰か段階的復帰かの問題が議論される。この両論については次のように考えることが適當ではないか。

(1) 全面的復帰論

その意味するところは、必ずしも明瞭ではない。仮りにそれが、極東における安全保障上の見地からみて、沖縄の米軍事基地の撤廃が可能となるか、又は当該基地を日米安保条約の適用をうけている本土の米軍基地と同様なものにすることによつて、沖縄の施政権が全面的に日本に返還されることを意味するとすれば、既に述べた如くそれは理想論であつて、現在の極東情勢下にあつては現実的政策とはなり得ないではないか。現実的政策としての沖縄施政権の返還要請は、一九六五

年一月の佐藤・ジョンソン共同声明（「大統領は施政権返還に対する日本政府及び国民の願望に対して理解を示し、極東における自由世界の安全保障上の利益がこの願望の実現を許す日を待望している。」）に表明された沖縄の全面的施政権の返還時期の不確定性ないし無期限性に対する焦慮と批判から発していることを深く考慮すべきである。この意味において施政権全面返還の主張はたえず問題をその出発点にひきもどす役割こそすれ、何ら問題解決に近づくことには役立たないといふべきか。また、沖縄の即時全面復帰を主張するものは、沖縄の米軍基地がわが国を含めた極東の安全保障上無益ないし有害であるとの立場をとっている人々であるので、にわかに賛成できない。

また、沖縄の全面復帰が前述の二の(2)の場合のように、沖縄の米軍基地を日米安保条約の適用をうける基地としたうえで、その事前協議で、核持込みとその自由使用を包括的に承認を与える方式を意味する

ものであるならば、それは最も安易な方法の全面復帰といえるが、それは現行の日米安全保障条約の実質的な変更を意味し、それはひいて日本の平和主義体制を大巾に変更することとなりかねないので、日本の国益からみて、また、その実現の困難性からいつて、この方式によることは適当ではない。

(2) 段階的復帰論

沖縄の段階的本土復帰の主張は、前述の如く全面的復帰の実現が激動する極東情勢下にあつては極めて困難であること、さればといつて、沖縄の現状をそのまま固定化することの不合理性及び危険性を認識したうえで、沖縄の祖国復帰に対する一億国民の悲願にこたえる何等かの方式を求めようとする意味において現実的である。それは沖縄の軍事基地の重要性と沖縄の本土復帰の願望との調和策をとることの必要性の認識に立っている。この主張には、沖縄と本土との一体化施策の

推進を前提として、

- (イ) 先島（宮古、八重山両群島）の返還を先づ実現すること。
- (ロ) 教育、社会福祉等機能別に施政権を逐次日本に返還させること。いわゆる教育権の分離返還論はこれである。

(ハ) 軍事基地地区と一般行政地区とを区分し、一般行政地区の施政権を日本に返還させること。

等の考え方がある。これらは何れも、沖縄と本土との一体化を前提とし、最終的には沖縄の全面的本土復帰を目標としているという意味で、段階的復帰論と呼ぶことができる。

これらの構想は施政権の全面返還論が理想論であるのに対して、より現実的であるといえようが、その実現性を樂觀視することは適當ではない。即ち、米国が沖縄の施政権返還とひきかえに日本に対し、極東の安全保障上日本がより積極的な役割を果すことを要求する意図を

もつていないと仮定するとしても、最少限度米国は沖縄の米軍基地について核持込みを含めた自由使用を日本政府が米国に担保しない以上、如何なる形の施政権返還方式にも関心を示さないであろうことは十分予想されるからである。従つて、この段階的復帰論をすすめていく上においても、先ず、沖縄の米軍基地の自由使用が如何にして保障されるか、最終的に沖縄の米軍基地はどうなるのかという命題に対して回答を用意し、そこに至るまでのブループリントを示すことが先決であると思われる。

四、沖縄の施政権返還に対する態度

- 沖縄の施政権返還問題のアプローチを可能にするための基本的条件は、
- (1) 日本が極東における自由障管の一員であり、かつ、国際連合の集団安全保障機構及び日米安全保障条約によつて、その平和と安全が保障されているという現実を十分に認識し、現在の極東情勢下にあつて、

情によつてのみ、その結論に到達できるものであること。

この五点に要約できるといつてよす。

以上のような沖縄の施政権返還問題に関する基本的事項の考察の上に立つて、以下段階的施政権返還への構想、その前段階としての沖縄と本土の一体化施策について素描を試みたい。

第二 沖縄と本土との一体化施策

一、沖縄と本土との一体化の意義

日本は沖縄に対して潜在主権をもっており、沖縄住民は日本人である。然るに前節に述べたように沖縄が日本を含めた極東の安全保障上重要な役割を果しており、平和条約第三条によつて米国がその行政、立法及び司法の施政権を保有し、その早急な本土復帰が困難な実情にある。そこで日本政府としては当面の施策として、沖縄のおかれている特殊な法的地位を前提としつつも、沖縄と本土の広く民生福祉、経済等各般の格差を解消し、沖縄住民が本土の住民と同様な福祉を享受できるようにするとともに、沖縄と本土間の行政上、政治上等の結合ないし連帯を可能なかぎり強化し、日本民族という運命共同体としての一体感を強化する施策を講ずることとしたのである。このことは、沖縄が本土に復帰する場合の困難を少くすることであり、沖縄の施政権返還に通ずる前段階とい

うことができる。

二、今日まで実施されてきた一体化施策の内容

日本政府の対沖繩施策が具体的に積極化したのは昭和四十年一月の佐藤総理及びジョンソン大統領の会談を契機とするが、特に同年八月佐藤総理の沖繩訪問によつて沖繩と本土との一体化施策推進の必要性が強調されるに至つた。以来今日までとられてきた施策の内容の主なるものを要約すると次のとおりである。

- (1) 日本政府の対沖繩援助費の増額による沖繩住民の福祉水準の向上
日本政府の対沖繩援助費は昭和三十九年度十八億円であつたのが、逐年飛躍的に増額され、四十年、四十一年度五十八億円となり、四十二年には一〇三億円に達し、米国の対沖繩援助費をはるかに上廻る結果となつてゐる。

この日本政府援助費の増額によつて、

- (1) 琉球政府の生活保護費負担分に対して、本土府、県並の援助を与えることとしたほか、児童措置費、老令福祉年金に対しても援助することとした。さらに日本政府の援助費によつて、はじめて公務員年金制度、医療保険制度が発足した。その他、病院等各種福祉施設の増強、無医地区に対する医師派遣、結核患者の本土病院への収容等により沖繩の医療事情は着々改善されつつある。

- (2) 教育の分野においては、義務教育諸学校教職員の給与の半額国庫負担相当額を援助し、沖繩の教職員に本土との一体感を与え、同時に、教科書の無償給付の実施、学校建設その他教育文化施設の建設を促進して、教育面における本土との格差是正に努めている。

- (3) 港湾、漁港、道路、治山治水等産業基盤整備及び国土保全対策等に要する経費の援助を実施するとともに、長期財政金融の原資を供給し、或は先島テレビ建設、UHF電話回線施設の整備、海岸無線

局の建設等々広く沖縄の産業経済文化の発展のための諸施策を充実強化してきている。

(2) 行政上、政治上等における沖縄と本土との一体化施策

(1) 昭和四十二年三月一日の日米協議委員会において、従来の沖縄船舶旗を変更し、日の丸旗を併揚しうるよう合意をみた。

(2) 第九回日米協議委員会において、沖縄住民が海外、又は本土に渡航する際の渡航文書を従来高等弁務官が発給していたのを改め、南方連絡事務所長が日本政府の旅券又は身分証明書を発給することとされた。

(3) 同委員会において、海外における沖縄住民の保護は第一義的に日本政府がこれにあたることとされ、また、沖縄住民の海外移住の事務も日本政府が主導権をもつて実施することとされた。

(4) 定期的で開催されている日米渡航会議を通じて、沖縄と本土との

渡航手続は相当簡素化され、これに要する所要日時も相当短縮された。

(5) 失業保険及び船員保険につき、今回、本土と沖縄において実質的に通算されるような制度が相互に設けられることとなつた。

(6) 先島定期航空路に今回、エア・アメリカに替え、日本航空が進出することとなつた。

(7) これらの施策は、沖縄問題閣僚協議会、同幹事会及び沖縄問題等各省連絡担当官会議によつてすすめられ、国会には衆参両院に沖縄問題等特別委員会が設置されて、広く沖縄問題等全般の問題について審議が行なわれることとなつた。

三、今後における一体化施策の推進

前述のように、本土政府の対沖縄援助費の画期的な増強を中心とする本土と沖縄との一体化施策はそれなりに過去二年有半のうちに相当の実

効を納めてきたことは疑いがない。然しながら、従来の一体化施策はやもするとその総合的な計画性に欠け、本土政府側からの外面的な働きかけに重きがおかれ、真に沖縄住民のおかれてゐる立場に対する全面的な共感の基盤を欠いていたうらみなしとしない。これらの欠陥を補完し、本土と沖縄の一体化施策を真に沖縄の本土復帰の前段階としての実質的意義を与えるためには、従来の施策に加えて、沖縄の米国施政態容の改革による琉球政府の責任と権限の強化をはかり、沖縄住民に本土日本国民と同様な基本的人権の保障を回復し、更には本土復帰に備えて、将来の沖縄経済が日本経済の一環として如何なるビジョンをもちうるかについでに構想を策定することが不可欠の要件であるといわねばならない。特に、前記米国施政の改革と基本的人権保障のための措置については、日米琉の合同調査検討機関を設置してその実現を期すべきものと考え、以下順次簡単に各項目について説明することとする。

(1) 琉球政府の権限強化策

戦後二十二年を経過した今日、本土においては新憲法と地方自治法により、都道府県及び市町村は戦前の如き国による直接間接の統制監督からまぬがれ、相当の自主的かつ、包括的財源を与えられて大巾な団体自治と住民自治を享受しており、この地方自治の新体制がわが国の高度経済発展と国力の伸張を大きく支えてきた功績は高く評価しなければならぬ。それはまた、日本の戦後民主主義発展の基盤となり、住民の自治能力と創意工夫の土壌となつてきたことも事実である。

これに引きかえ、沖縄においては、「琉球列島の管理に関する行政命令」を基本法とし、沖縄占領当時から「布告、布令、指令等が未整理のまま、有効に残存し、累積し、甚だしきに至つては民政府の発した書簡等が琉球政府を拘束する等、今なお、琉球政府（行政、立法及び司法各機関を含む。）の自治権は極めて制限されており、いわば各

行政部局をもち、百数十人を容する米国民政府の機関的な性格が強いのである。このような占領行政的な米国民政府の在り方は早急に根本的に是正する必要がある。このような意見に対して、琉球政府の自治能力を危惧してその漸進的な改革を主張するものがあるが、戦後における日本本土の諸改革に徴してみても、先づ与えるものはすべて与えることが先決である。与えられればそれにふさわしい処理能力は備わってくる、あるいは備えさせることができるのである。

(イ) 米国民政府の大統領行政命令、布告、布令、指令等を大巾に廃止整理し、琉球立法院の立法に置きかえらるるとともに、米国の軍事基地維持に關連して存続することとされる、沖縄統治のため必要最少限度の民政府關係諸法令は体系的に整備し、公表すべきであること。

(ロ) 米国民政府の機構人員を大巾に整理縮少し、米国民政府は沖縄の米軍基地を保持してゆくために必要とする沖縄統治の大綱を掌握す

るにとどめて、いわば顧問团的なものとし、島内の民政一般についての琉球政府及び市町村に対する直接的な行政はもちろん、その後見的監督指導を廃止すること。

(ハ) 右の措置に伴い、琉球政府は三権の機構を整備し、職員の研修を充実強化するとともに、高度かつ専門的技術の分野においては本土政府との間に思いきつた人事交流及び技術交流の道をひらくべきであること。

(ニ) 市町村の合併を促進し、その行政及び財政の能力を充実強化し、一つには琉球政府の行政上の負担を軽減し、あわせて末端地方自治の充実をはかること。

(ホ) これらの諸改革は総合的かつ計画的に実施すべく、所要の財源等については日米協力して遺憾ないようにすること。

(2) 沖縄住民の基本的人權の確保

去る一九六六年七月いわゆる裁判移送問題が惹起したことが契機となつて、沖縄の裁判制度の現状に対する批判が高まり、これはひいては沖縄の司法自治の確立の要請となつたことは未だ記憶に新しいところである。また国際自由労連の一九五六年のウィーバー報告書の勧告は沖縄の労働者の基本的人権の確立のため、立法、賃金、労働条件及び土地接収等の問題について現状の改善を強く求めている。

特に、ベトナム戦争の激化に伴い、沖縄における米国軍人による犯罪は近年激増してきており、しかもこれら犯罪に対する救済措置が不徹底であり、軍裁判の結果が明らかにされないことに対する不満が最近とみに高まつてきている。これらに関し、日本弁護士連合会沖縄問題調査特別委員会は今年初頭十二日間の現地調査の結果について中間報告書を発表して沖縄住民の基本的人権の確保の必要性を強調している。

これら一連の出来事に徴し、かつ現在の米国統治の実状からみて、すみやかに日本人たる沖縄住民の人権確保のための手段が講ぜられねばならない。その主なる点を指摘すると次のとおりである。

(1) 琉球政府裁判所の裁判管轄権の拡大

琉球列島の管理に関する大統領行政命令第九節を大巾に改正し、裁判移送制度を撤廃し、米国軍人及び軍属をのぞく、すべての民事、刑事事件は琉球政府裁判所の管轄とし、米国軍人及び軍属にかかわる民事、刑事事件の取扱いについては、日本本土における取扱いに準じたものに改め、沖縄住民に係わる米国軍人、軍属の刑事事件については軍法会議の結果を琉球政府に通報するものとする。また、琉球政府裁判所が布告、布令等の審査権を有することを明確にし、さらに現在沖縄で適用されている「外国人損害賠償法（註1）」にかえて、米国人によつて引き起された各種損害賠償に対する新し

い賠償制度を完備すること。

(四) 大統領行政命令第十一節(註2)は廃止するか又は根本的な改正を行ない、民主主義政治体制の確立と琉球政府の權威の確保をはかるべきであること。

(イ) 布告第一一六号「琉球人被雇傭者に関する労働関係並に労働基準令」(註3)を大中に改正し、沖繩における労働条件の改善と労働者の地位の確保をはかること。

これらの措置を講ずることによつて、現に大統領行政命令第十二節に規定されている沖繩住民の基本的人權が保障されるようにすることは現下の急務である。現在、沖繩住民と本土の日本国民とが享受している民生福祉上の格差の中で最も重要かつ深刻なものとして指摘されるのは実にこの基本的人權の保障の問題に外ならないからである。

(註1) 外国人損害賠償法の概要

1. 外国人損害賠償法の特徴

外国人損害賠償法 (Foreign Claims Act, 10, U.S.C.) の基本的趣旨は、海外の米軍駐留地域において発生した米軍関係の損害賠償請求を迅速に処理することによつて、当該地域居住者と米軍との間に友好関係を維持促進することにある。

従つて、外国居住者の請求を固有の法的権利に基づくものとして認めようとするものでなく、米軍の対外関係という政治的側面から定められたものといわれる。

2. 外国人損害賠償法の適用範囲

(1) 地域的適用範囲

「合衆国、又は準州、州、又は属領以外」の地域において発生した損害を対象としている。従つて、米軍領土外で発生した損害については、外国人損害賠償法に基づいて賠償請求をなしうる。

(2) 人的適用範囲

(イ) 外国の居住者

賠償請求権者は、事故発生当時その国に定住する者であればよく、その国の

籍又は本籍を有することを要しない。

(四) 敵国国民の除外

外国居住者であつても、米國と交戦中もしくは武力紛争中の國又はかかる國の同盟國の國民は原則として請求權を認められない。

(イ) 外國及びその地方公共団体

外國及びその國の地方公共団体も自らの被害について請求權を有する。

(3) 事項的適用範圍

(1) 戦斗損害についての責任排除

直接間接に戦斗活動に起因するものであるときは、米國の賠償責任は生じないものとされる。

(四) 非戦斗活動に基づく賠償責任

いわゆる非戦斗活動(例、射撃、爆撃演習等)によつて惹起せられ、又はこれに随伴して発生した損害については米國が賠償責任を負う。この場合、行為者の故意又は過失を要求していない。(米國が無過失責任を負う。)

(イ) 米軍要員の行為に基づく賠償責任

非戦斗活動に起因しない損害であつても、米軍の軍人、民間人要員、又は沿岸警備隊要員の行為に基づくものについては、やはり米國が賠償責任を負うが、こ

の場合、これら軍人又は民間人要員の故意又は過失によつて惹起されたことを要する。又、侵害行為者が米軍人及び米國々民の民間人要員の場合、その行為が職務の範囲内で行なわれたか否かを問はず、よつて生じた損害については米國が責任を負うが、米國々民でない民間人要員の場合、当該行為が職務の範囲内においてなされたときに限り、米國が賠償責任を負う。

(二) 契約上の債務不履行による損害についての請求

契約上の債務不履行に基づく損害賠償は、原則として認められない。(専ら当該当事者の個人的責任の問題が残るだけである。)

(四) 条約又は協定により、外國が請求權を放棄した場合、又は日米地位協定等に基づいて、外國政府が賠償責任を負担している損害は、本法による救済の対象とされない。

3. 請求処理の手續及び裁定

賠償請求については、外國人損害賠償請求委員会が審査を行なうが、委員会は一人の委員によつて構成される一人委員会と三人の委員によつて構成される三人委員会がある。

この二種類の委員会は上級、下級の關係にあるのではなく、請求額について管轄を異にするのであり、一人委員会は一、〇〇〇ドルまで、三人委員会は一五、〇〇〇ドル

までの請求について管轄権を有する。三人委員会が五、〇〇〇ドルを超える賠償額を裁定した場合には、管区軍司令官又は軍司令部法務官の認可を受けなければならぬ。

一五、〇〇〇ドルを超える賠償額の裁定には、米国議会の特別の承認を必要とする。

なお、沖縄においては、賠償請求は琉球政府法務局及び米民政府法務局經由で関係軍司令部に請求書類を提出することになっている（琉球政府とUSCARの協議による）が、実際には、問題解決を急ぐ軍当局の要望もあつて、直接当該軍司令部に關係者から提出されることも少なくない。

(註2)

琉球列島の管理に関する行政命令

(一九五七年行政命令第一〇七三三号)

第十一節 (a) 高等弁務官は、この命令に基づき使命を達成するため、必要と認めるときは、法令を公布することができる。高等弁務官は、琉球列島の安全、琉球列島についての外国及び国際機構との関係、合衆国の対外関係又は合衆国若しくはその国民の安全、財産若しくは利害に関して、直接間接に重大な影響があると認めるときは、琉球の立法案、立法又は公務員に關し、(1)すべての立法案、その一部又はその中の一部分を拒否し、(2)すべての立法、その一部又はその中の一部分を制定後、四十五日以内に無効にし、及び、(3)いかなる公務員をもその職から罷免することができる。高等弁

務官は、安全保障のために欠くべからざる必要があるときは、琉球列島におけるすべての権限を全面的又は部分的に自ら行うことができる。高等弁務官は、本項によつて与えられた権限を行使した場合には、直ちに理由を付して国防長官に報告し、国防長官は、これを国務長官に通告しなければならない。

(b) 本節(a)項の規定によつて与えられた権限を行使するに當つては高等弁務官は、琉球人の権利を充分に尊重し、特にこの命令の第二節の第二段の規定に充分留意しなければならない。

(註3)

布令第一一六号「琉球人被用者に対する労働基準及び労働関係令」の要旨

1. 本布令の性格については、個別的労働関係については、主として日本本土の労働基準法に準じ、集团的労働関係については、米国のタフト・ハートレー法（一九四七年六月二三日）を参考とし、同法の規定をほとんどそのまま取り入れるとともに、同法よりも更に労働者の権利ないし利益を抑制しているものだといわれている。因みに、タフト・ハートレー法については、当時のトルーマン大統領が、「少数の組合幹部を罰するために、労働者の正当な権利を抑制するような懲罰的法律を作つてはならない」として、米国上下両院の可決した法律案に対して拒否権を行使し、法案に署名すること

とを拒んだので、上下両院で再可決して法律となつたもので、布令第一一六号の性格も自ら明らかになつてくる。

2. 布令第一一六号は、「琉球列島駐留米軍隊が雇用する琉球人に対する労働条件を規定」(第一条)するもので、俗に軍労働法とよばれている(これに対して、一般の労働関係に適用されるものを民労働法といつてゐる)。その適用される種別によつて第一種から第四種まで次のように分類されている。

第一種 アメリカ政府の割当基金から支払われる直接雇用従業員

第二種 アメリカ政府の非割当基金から支払われる従業員(部隊事務室、部隊食堂、

クラブその他の従業員)

第三種 陸軍軍人の直接雇用従業員(家内召使等)

第四種 アメリカ政府と契約のある請負の従業員であつて請負つた作業の遂行にやとわれているもの。

3. 布令第一一六号の適用を受ける労働者の相手方ともなるべき使用者は、「米國政府代行機関」、「琉球列島駐留米軍要員」、「米國政府請負業者」であつて、米國政府は除かれている。本土においては、駐留軍関係の労働者については、直接雇用たる、間接雇用たるを問わず、日本の労働法が適用されるのに対して、沖縄においては、軍雇用労働者に対しては、使用者の利益を尊重し、かかる見地から労働関係を規

制しようとするタフト・ハートレー法の流れをくむ労働法が適用されることは労働間交渉力の不均衡を生ずるとの批判がなされている。

4. 布令第一一六号は、労働関係委員会の委員について、任期、身分保障の規定が欠けている。団体交渉の適正な単位を決定し、その単位について団体交渉にあたるべき代表者を確定したり、不当労働行為の審査をしたりする機関は琉球列島米國民政府の代行機関たる労働関係委員会である。この委員会の委員は、六人で、そのうち三人の委員は琉球人委員が琉球政府行政主席の推薦により、他の三人の委員は陸軍、空軍及び海軍、海軍少佐、エンヂニアからそれぞれ一人ずつ各軍司令官の推薦によつて高等弁務官が任命する。タフト・ハートレー法にも労働関係委員会の委員について、任期、身分保障の規定があるにもかかわらず(本土の労働法第十九条第一〇項同旨)、いわゆる沖縄の軍労働法にはそのような規定がないことは、極めて一方的である。

5. 第一種軍関係労働者の団体交渉権及び争議権が否定されている(第一二条)。団体交渉は一応認められているものの、本条の規定は、第一種軍関係労働者を連邦公務員なみに扱つたもので不当とされる。

6. 重要産業における争議行為を罰則をもつて禁止している(第一三条)が、本土、米國にも例がない(タフト・ハートレー法でも禁止しておらず、日本の労働関係調整法の緊急調整制度と主旨を同じくする全国緊急事態条項があるだけだといわれている)。

なお、現行布令において規定されている重要産業の範囲が広ばかりでなく、いつでも布令一本で拡大できることは問題である。

7. 先般の全軍労働幹部の逮捕のときも問題となつたが、「米國政府の占有又は使用する地域において労働争議を遂行するために暴力又はビクテングの形で労働活動をすることを禁止し、違反者は刑罰を科する（第二六条）」との規定は、民労働法には勿論、タフト・ハートレー法にも存在しない。本土における駐留軍労働者の取扱を考へれば、その相違は直ちに理解できよう。

8. クロースド・ショップ、ユニオン・ショップを全面的に禁止している（第一五条）ことは、労働組合の位置づけから問題があるとされている。

9. その他チェック・オフの全面的禁止（第二一条）、組合加入費の制限も民労働法の規定にはない。

(四) 一体化政策としての沖繩経済開発計画

沖繩の施政権返還ないし本土復帰問題について現地沖繩住民の中では段階的復帰論が多数意見を占めていることを東大の世論調査班は指摘している。この意見は、沖繩の主として経済界における見解とほぼ一致している。

要するに、一九六五年における沖繩の二億三千万ドルの対外収支受

取総額のうち米軍関係受取は一億ドルを占めているのであつて、これは沖繩の米軍基地の存在に伴う米軍関係の経済寄与が極めて大きいことを示している。沖繩の本土復帰の問題も、この基地経済の将来がどうなるかということと切り離して考えることはできない。沖繩は亜熱帯地域の特有な気候風土で颱風常襲地帯であり、天然資源は貧弱である。現在の復興繁栄しつつある沖繩経済を支えているものはこの基地経済に外ならないといつてよい。従つて、沖繩の本土復帰の問題を考へるに当つては、本土経済の一還としての沖繩経済の将来を如何するかというビジョンを同時に策定してゆく必要があるという所以である。このような考え方に立つて、沖繩経済発展の構想の路線を考へるならば、おおむね次のようになるものと思われる。

(1) 沖繩農業の大宗である砂糖、パイン栽培の合理化、機械化を促進し、その製造工場を大規模化し、もつて、貿易自由化に対する国際競

争力を高めるための施策を講ずること。また沖縄の総合的土地利用計画にもとづいて、農業の多角経営をすすめ、農家所得の向上をはかるため、畜産業特に肉牛の生産体制を整備するよう、金融措置、技術指導、販売機構の整備のための施策を総合的に講ずること。本土経済の一環として、沖縄の立地条件を考慮した下請中小企業として、食品その他加工業の振興をはかること。画期的な観光施設を招致し、かつ、固有の観光資源を開発して観光産業の振興をはかること。海運業の振興のため、本土と提携した外航貨物船の建造を促進すること。本土漁業者との提携による近海漁業の振興策を講ずること。沖縄の特殊な地位を利用した自由貿易市場を拡充整備し、香港方式による日琉合併の各種加工業を中心とした自由貿易市場たらしめること。

(ロ) 前述のような沖縄の産業振興の諸施策は、あくまで沖縄経済を本土経済の一環としてとらえ、沖縄の総合的経済開発計画を中心として堅実に推進される必要がある。沖縄経済振興懇談会が提唱されている沖縄総合経済研究所の設置は極めて適切な提言であるが、これらが中心となつて、先づもつて、沖縄経済の開発計画が樹立されることが望まれる。また、沖縄経済の開発振興をはかることはあくまで地元沖縄経済人がその主体となるべきであつて、恣意的な本土経済の進出を許すことによつて、沖縄経済の主体性を害なわないうよう慎重な配慮が必要である。

(ハ) 以上は沖縄産業経済の当面の振興策であるが、これら施策によつて、沖縄住民の所得水準を本土のそれと同一水準に高めることは可能であろう。しかし、沖縄の基地経済への依存から脱却させることはできないであろう。そこで、われわれは沖縄の占める地理的、気候風土的諸条件を前提として、沖縄開発のための長期的展望を行な

例えば数十年先きにおける沖繩開発のビジョンを画き、そのビジョンを現実のものとするための国の政策が可能であるか否かを検討することも無意義なことではあるまい。そのようなビジョンの中に、沖繩経済が現にもつている矛盾と困難とを吸収することができるところである。即ち、

(1) 将来、日本が中国本土、東南アジア等に占めるであろう文化的経済的地位は極めて大きいものがある。そのような日本の役割を果たすための前進基地として沖繩を考慮することはできないか。例えば、亜熱帯医学の研究センター、亜熱帯農業の研究、訓練センター等々の設置、その他中国及び東南アジア開発のための数多くの国際機構の中心的地位にするための施策、国際諸情勢の変化等を考慮しての石油中継基地の設置等の構想は沖繩の将来にとつて必ずしも架空な議論であるとはいえない。

(ii) このようなビジョンが画けるとすれば、沖繩は最早や極東における軍事上のキーストーンというよりは日本の経済文化面で東南アジア進出のためのキーストーンとなるであろう。われわれは沖繩の地理的、気候風土上の貧弱性、困難性の一面のみを見ることなく、将来における沖繩の占めるであろう有望な役割について真剣に構想すべき時点であると思うのである。

(三) 何れにしても、沖繩の祖国復帰を考えるに当つては、同時に沖繩経済の開発振興についての具体的計画がなければならぬということとを指摘したのである。この問題を等閑視した祖国復帰論（例えば、即時全面復帰論）は決して現実論としての意義をもたないと言つても過言ではない。

第三 沖縄の段階的本土復帰の考え方

冒頭にも述べたごとく、沖縄の施政権返還の問題は窮極的には全面復帰が目標であるが、それは極東の平和と安全の確保という至上命令及びわが国の平和憲法の建前並びに核兵器に対する国民感情からいつて、早急にその実現を期することは困難である。もちろんこの場合、沖縄の全面的復帰とは、沖縄の軍事基地が撤廃されるか又はその軍事基地が日米安全保障条約の適用下におかれるような形で沖縄の施政権が全面的に日本に返還される場合をいうのである。一方、戦後二十二年を経た今日、沖縄百万の同胞を異民族の支配下におくことの不合理性に対する批判はいよいよ強まつてゆくものと思われ、沖縄の祖国復帰に対する日本の民族感情は日一日と強まつてゆく傾向にある。このような矛盾をかかえたまま、現状を放置するならば、日米両国にとつて沖縄問題が極めて重大な問題となるであろうことは余りにも明瞭である。

そこで、矛盾する両者の調和策としての次善の策が段階的復帰であると主張される。それは既に述べたごとく、全面的復帰を最終的な目標とし、沖縄と本土との一体化を前提とする意味において、段階的復帰である。従つて、全面的復帰と段階的復帰は少くとも現在の極東情勢及び国内事情を前提とする限り、同次元において対比されるべきものではなく、後者は前者への手段ないしプロセスを示すものというべきである。

私はさきに、段階的復帰論として先島返還論、機能別施政権の分離復帰論、軍事基地地区と一般行政地区との分離による復帰論があると述べた。然し、この分類も後述のように今少しく明確にする必要があり、またこの段階的復帰にアプローチするにしても、沖縄の米軍基地を核兵器を含めてどのような形でその自由使用を認めるかということに対する回答を示し、これを保証することがその前提となることというまでもない。

一、先島返還論

この考え方は、沖縄本島は米軍の軍事基地があるので、本島を含めた沖縄の返還は極東情勢の安定をまつてその実現を期することとし、差し当りの措置として、軍事基地と殆ど関係のない宮古群島及び八重山群島を日本に返還して貰い、ここに沖縄県を復活しようという提案である。この提案は沖縄の軍事基地という最も困難な問題をさけることができるといふ点からみると最も実現性の強い案のように考えられる。然しながら、この案に対しては次のような難点がある。

(1) 先島（宮古、八重山両群島）の人口は約十二万で沖縄全人口約九十六万の八分の一にすぎず、産業は砂糖、パインの第一次産業とこれに関連した中小工場が存在するにすぎない。従つて、この両群島は社会的経済的に沖縄本島に依存してはじめて存立するのであつて、これを暫定的にも本島から切り離して考えることはできない。

(2) 従つて、先島の施政権を日本が返還をうけても、本島との間の住民

の渡航、その他社会経済的な連帯からみて、両者の間に、施政権の異なる地域間に通常必要とされる政治上行政上の諸手続を行うことは不可能であろう。

(3) 仮りにそれらがすべて可能であるとしても、先島のみ本土復帰を実現することは、沖縄本島を現状のまま固定する不安がのこされることとなり、到底沖縄住民の納得をうることはむづかしいといわなければならぬ。

以上のような理由から先島の返還は実際問題として、その実現は困難であるといふべきである。

二 軍事基地地区と一般行政地区とを分離して後者の施政権の返還を求める案（基地分離論）

沖縄の本土復帰を考える場合、今直ちにその全面的返還が不可能であるという前提に立つ以上、沖縄の米軍基地について日本政府が核問題を含

めて、如何なる形でその自由使用を保証するかということについては具体的な提案を持たない限りその現実的なアプローチは至難であることは先きに述べたとおりである。教育、社会福祉等のいわゆる機能別施政権返還問題にしても、最終的に現在の米軍基地はどうなるのかということについては具体的な提案を持たないままでは米国の積極的な関心を引くわけにはいかないであろう。そこで、この問題に答えるためには先づ第一に軍事基地地区とその他の地区との間に境界を引くことが可能かどうかの問題を検討する必要がある。次に若しそれが可能であるならば、如何なる形式方法でその自由使用を認めるかということを考えればよいと思う。

(1) 沖縄本島の如く、極めて狭い細長い島に多数の基地がおかれておる場合、軍事基地地区とその他の地区に区分することは極めてむづかしいというのが一般的な見方である。

然し、沖縄本島約廿四万の市町村民はその殆どが軍事基地以外の

地域で生活していることも事実である。

沖縄群島面積三十七万エーカーのうち軍用地面積は五万一千エーカーで、その一四〇％に満たないのである。しかもそれは本島の中部に集中しているのである。一般的にいって、軍事基地は軍の恣意に委ねれば如何に広大な土地も狭隘であろうし、また逆に軍事基地を分離する目的でその合理的配置を行うならば、狭隘な土地も有効に使用することが可能であろう。従つて、沖縄の米軍側で軍事基地と一般行政地区を分離することは不可能であると主張するからといって、それをそのまま信ずる必要はない。日米双方の専門家による調査団等を設けて調査検討すれば、軍事基地の機能を妨げないで、両者の間に合理的な境界を設定することはさしたる困難事とは考えられないのである。

また、これを可能にするために、軍事施設及び基地の統合理理、核兵器についての将来の配置計画等を検討すべきことはいうまでもない。

(2) 前記の如くして、軍事基地地区をその他の地域から分離できるとした場合、如何にしてその自由使用を保障するかという方法論については、既に第一の二「沖繩の米軍基地の自由使用問題」の項で述べたところであるが、私はこの三つの考え方のうち(3)の考え方、即ち軍事基地地区に対しては米国が現在沖繩において行使している施政権をそのまま保有することとし、その他の一般行政地区の施政権は日本の責任において行使することとする方法が最善であると思うのである。というのはその他の方法を採用する場合、わが国の国内事情からみてその実現性が危ぶまれるのみならず、結果的にみてわが国の国益に必ずしも合致するとは思われないからである。またこの方法をとる場合、基地の自由使用について米側の不安のないような日本側の配慮は可能であると思うからである。而して、その返還の方式は「奄美群島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」(昭和二十八年十二月二十五日

条約第三十三号)の例によることとなるが、基地の自由使用を可能にするため一般行政地区における道路、港湾、水道、電気等の諸施設については、軍事用に供する限度において使用協定を含めることとなる。また、この種軍事基地維持に必要な最少限度の治安上、防衛上等の特別の規制措置は必要となるであろう。

三 機能別施政権の分離返還等の問題

教育、社会福祉産業経済、戸籍等のいわゆる機能別施政権の返還問題は前項で述べた基地分離による一般行政地区の施政権返還問題と同一次元のものではない。むしろ、現在の国際情勢下において実現しうる施政権返還の終着駅が基地分離論であるとするならば、機能別施政権の返還はそれに至る過程として考えられるアプローチの態客である。

従つて、先づ、軍事基地と一般行政地区とを区分し、一般行政地区における施政権のうち、教育、社会福祉、産業経済等個別的な行政を

逐次日本政府の責任にうつしていつて、最終的には一般行政地区の施政権を全部、日本政府の責任で行うこととしようとするものである。もちろん、教育行政権の返還問題が提起された当時は必ずしもこのような点について十分究明されていたとはいえない。むしろ、最近沖縄の施政権返還問題が内外で論議され、これに対する米側の反応等から推測して、日本側が沖縄の軍事基地の自由使用の保障を含めて沖縄施政権返還についての全体の構想とプロセスを提示しない限り、施政権返還へのアプローチが不可能であるという判断に立つて、機能別施政権返還構想を再認識するとそのような位置づけになるといつた方がよい。

(1) 教育行政権の分離返還

教育行政権の分離返還というのは主として沖縄の学校教育について日本政府がその責任をもつて実施するため、日米合意の下に、日本の学校教育関係法令を沖縄に適用するための特例法を制定し、関係法令

の沖縄地域への適用を可能にしようとするものである。

これらの問題については目下総理府におかれた沖縄問題懇談会（座長 大浜信泉氏）で検討中であるが、問題点としては、

- ① 学校関係諸法令のうち、どのような法令を適用することとするかという範囲の問題
- ② 適用される法律について沖縄の特殊事情からどのような特例を認めるかという問題
- ③ 沖縄の学校教育諸制度を直ちに本土と同様にするか又は経過的に現行制度を認めるかの問題
- ④ 教育財政援助につき格差是正のための特例を設けるか否かの問題
- ⑤ 沖縄の一般行政と教育行政との総合調整のための日米協議の機関を設置するかの問題

等いくつかの問題があるが、これらについての最終案の策定にはさし

たる困難はないであろう。

何れにしても沖縄の学校教育は日本本土のそれと殆ど内容において相違がなく、日本政府からの財政援助も相当充実されてきており、特に教育行政の分野は軍事基地と関係の最もうすい分野であるから、段階的に施政権の返還を求める際は学校教育が真先きに切り上げられることは極めて自然であるといえよう。

- (ロ) これにつづいて考えられる分野は、各種社会保障及び社会保険の分野であり、更に、気象、戸籍、検疫、各種試験制度等の分野がある。また、砂糖、パイナップル等の農業行政、更にはいわゆる船舶問題を含めた漁業、海運等の分野がある。何れにしても、これら逐次返還をうけるべき行政分野の緩急順序は、全行政分野について慎重に検討を加えた上で別途精写真をつくるべきであろう。

- (ハ) このようにして、一般行政地区の行政権を逐次日本政府に移管するため

には現在の日本政府南方連絡事務所の組織機能を画期的に拡大充実する必要がある、現在の日米琉技術委員会を改組し、新しい日米琉の協議機関を現地に設置することにより、日米協議委員会の策定する基本方針に従つて、その円滑な移行が可能になるよう配慮すべきである。

- (ニ) 前記の措置に合わせて、沖縄施政の混乱をさけ、その移行の万全を期するためには、高等弁務官の諮問に応じ、日米琉の行政の総合調整をはかるため、関係行政にかかる日本政府職員を派遣し、実質的な共同管理の方式をとることも十分検討されてよいと思う。

要するに、段階的復帰のプロセスとしての機能別施政権の返還の具体的内容は、沖縄の米軍基地の取扱いについて日米の合意ができた段階で、日米間でその円滑な施政権の移行のために如何にすればよいかという視点から、実務的な協議機関を設けて検討されてはじめて明らかになる性質のものであるといつてよい。

何れにしても、奄美大島の場合とはちがつて、沖縄の場合には、軍事基地地区と一般行政地区とが分離でき、その他軍用に供する諸施設についての使用協定の内容が明確にされ、両者についての日米の条約ないし協定が合意され、直ちに、一般行政地区の施政権を一举に日本政府に移管することは米国の長い沖縄統治の経緯を考慮すれば極めて困難であろう。従つて、実際問題としては順次、機能別施政権返還の過程を積みかさねたのち、最終的に一般行政地区の全施政権が日本に回復する方法をとる以外に道はないものと思われる。

第四 結 語

- (1) 本稿は如何なる意味においても日本政府の意見でも、総理府の意見でもないことを断つておきたい。従来、沖縄施政権返還問題についての論議が、極めて抽象的にかつ、断片的、無秩序に行われてきたこと、更に日本を含めたアジアの自由諸国の安全保障についての政治的見解をこと

にしたまま議論が行われてきたために、常に議論が循環論に陥り、水掛け論に終り、或は実現性のない理想論に走るきらいがあつた。従つて本稿は一応沖縄施政権返還の責任をもつ政府の立場に立つて、「現時点において、可能な沖縄施政権返還へのアプローチの方法は何か」ということとに焦点をあわせつつ、問題点を整理し、私見としての構想をまとめたものである。

- (2) 本稿は極めて多忙な中で作成されたため、その内容において未だ検討不十分な点、書き足りない点等数多くの欠点がある。しかし、筆者は沖縄施政権返還のブループリントの大綱を追うことに重点をおいているので、それらの諸点は後日の加筆訂正にまつこととし、本稿の骨子について各方面の批判と意見を求めるとともに、本稿が将来の沖縄問題についての論議に些かでも役立つことを期待したのである。

- (3) 本稿において、私は沖縄施政権の返還問題でややもすると忘れられが

ちな沖繩の經濟問題に重要な関心を払つてゐる。従つて、沖繩の軍事基地撤廃、沖繩の即時本土復帰を主張される人々は、沖繩の經濟の一大支柱となつてゐる基地經濟について加えられた検討の結果と、本土復帰の際に沖繩住民の經濟生活がどのようになるかについての具体的な構想を示すべきであると信ずるものである。

(4) 私は本稿において、従来唱えられてきた機能別施政権の返還、就中教育権の返還構想は沖繩の全面返還、基地分離による施政権の返還等と同次元のいわゆる施政権返還パターンではなく、それに至るプロセスないし方法論として把握してゐる。従つて、教育権返還が法理論的にも実際上も実現可能であるとしても、そのみをもつてしては、沖繩の施政権返還問題は実質的な解決にはならないことというまでもない。

最終的な目標は、沖繩の全面的な本土復帰を実現することはいうまでもないことであつて、それが可能となるよう、極東の平和な情勢

をつくり出すために、わが国があらゆる努力を払うべきことは当然のことである。従つて、本稿において述べた現実的な施策が分離復帰におかれていますことをもつて、それが沖繩の恒久的な固定化を意味するものではないということを強く指摘しておきたい。

(5) 沖繩問題の解決のためには、徒らに政治的イデオロギーや党派の立場にとらわれることなく、日本国家、日本民族の立場から、百万沖繩同胞を如何にすれば日本政府の統治の下におけるかという命題に焦点を合わせて現実的な解決方法の発見に全力を傾注すべきである。そもそも沖繩の現在おかれてゐる特殊な地位は、現在の国際法及び国内法の法理論を越えたものともいうことができる。従つて沖繩の現状打開のためには、これら法理論を超えた新たな工夫を創出して、可能な具体的な施策を発見し実行してゆく必要がある。而して、その施策の実現に当つては、日本本土の立場にかたよることなく、むしろ沖繩百万同胞の立場にたつた

共感と愛情が忘れられてはならないのである。

(昭和四二年六月一四日
總理府 文生)