

## 資 料

沖縄国際大学 創立40周年記念事業／沖縄法政研究所 第10回シンポジウム

### 琉球政府の経験と沖縄の自治

－琉球政府発足60周年・廃止40周年にあたって－

開催日時 2012年11月17日（土）13:00～17:00

会 場 沖縄国際大学7号館201教室

主 催 沖縄法政研究所

#### 開催趣旨

分権改革にあたって沖縄の自治が転機を迎えていると言われ短くない年月が過ぎ去りました。

1990年代半ばに始まった分権改革は、地方分権一括法の施行、「三位一体改革」、受け皿づくりのための「平成の大合併」を経て、次は道州制の導入が焦点となっています。道州制をめぐる議論は、ひところ停滞していましたが、大阪府（市）をはじめとする自治体の首長らに牽引されるかたちで、前進の兆しが見え始めたことは確かです。

沖縄においては、2003年頃から、政財官学といった各界の人々によって道州制についての議論が行われました。これらの議論はそのほぼ全てが「沖縄単独州」を指向しているといっても過言ではありません。

そもそも、予想される道州制のありようとしては、国は外交、安全保障、あるいは通貨発行を担い、社会福祉を始め残りの膨大な仕事は道州を始めとする自治体が担うというものです。これによって財政危機を乗り切ろうという思惑もあると指摘されています。

そのため、現在の都道府県を前提としてそれら合併させるような形で規模を大きくすることが前提とされており、「沖縄県単独州」はその意味では逆行していると言えなくもありません。しかし、「地域主権型道州制」が取り沙汰されているように、道州制の導入が自治のありようのバージョンアップをも含むものであるならば、規

模に還元できない意義があるはずです。

「沖縄県単独州」が現在よりもそうしたバージョンアップ、具体的には自治立法権や自治行政権、あるいは自治財政権を強め、そして自治司法権や自治外交権を新たに手にすれば、「沖縄県」のかかえている問題の多くが改善または解決されることでしょう。

近現代の沖縄において、こうした問題を考えるうえで参考にすべきは、1952年から1972年まで続いた琉球政府だと思われます。もちろん、当時の沖縄は米軍の支配に呻吟していました。琉球政府も琉球列島米国民政府には逆らえないという限界があったことも事実です。この点は、幾度も確認すべきことでしょう。

しかし、琉球政府はとにもかくにも三権分立の「政府」であって、行政府や立法院は現在の沖縄県・沖縄県議会よりも広い権限を有していました。住民に密着した膨大な仕事は、琉球政府によって担われていたのです。この事実に着目しないわけにはいきません。

琉球政府については、個別の研究は徐々に積み重ねられています。これからの分野だと言えます。

戦後日本において沖縄のように自治を勝ち取った地域はありませんし、多様な自治の制度を経験した地域はないのです。こんご沖縄に「真の自治」を確立するにあたって、戦後の自治制度のなかで2番目となる20年の長きにわたって続いた琉球政府の経験、換言すれば三権を自前で担った経験は貴重なものではないでしょうか。

こうした琉球政府の経験を、調査し、整理し、分析し、可能であれば現時点での何らかの結論を導き、もって沖縄の未来を考える縁とする作業の一環として、本シンポジウムを開催するものです。

## 基調講演

琉球政府の経験と沖縄の自治

比嘉 幹郎（元沖縄県副知事）

## パネリスト報告

琉球政府立法院制度の沿革

豊見山和美氏（公益財団法人 沖縄県文化振興会 公文書主任専門員）

琉球政府の行政における「日本との連続性」—公務員制度・人事行政を中心に—

川手撰氏（公益財団法人 後藤・安田記念東京都市研究所 研究員）

琉球政府の対日、対米折衝—軍用地問題からみた自治の可能性—

平良好利氏（法政大学兼任講師／沖縄法政研究所特別研究員）

琉球政府立法院による民主政治の射程—石川事件対策特別委員会を事例として—

櫻澤誠氏（立命館大学 非常勤講師／沖縄法政研究所特別研究員）

## パネルディスカッション

コーディネーター 黒柳保則 沖縄法政研究所副所長／法学部准教授

パネリスト 比嘉幹郎氏、豊見山和美氏、川手撰氏、平良好利氏、櫻澤誠氏

○進行 (石川朋子／沖縄法政研究所研究支援助手)

今日の進行をつとめさせていただきます沖縄法政研究所研究助手の石川と申します。よろしく願います。

では、これより、沖縄国際大学創立40周年記念事業、沖縄法政研究所第10回公開シンポジウムを始めさせていただきたいと思います。まず初めに、沖縄法政研究所所長の小西より、皆さんに開会のあいさつをいたします。

○小西由浩 沖縄法政研究所所長

ただいまご紹介を戴いた法政研究所所長の小西と申します。小西という名字でお分かりのとおり、いわゆるナイチャーでございます。こちらに来て二十何年か経ちまして、人生で一番長く過ごしている土地が沖縄ではありますが、やはり子供の頃から内地で育ってしまいますと、何と申し上げますか、日本の国というものは、なんとなく自然に出来あがったような感じ、感覚がどうしても身についてしまう。しかしながら、ここ沖縄で過ごしておりますと、薩摩侵攻あり、琉球処分あり、米軍の占領がありという具合に、国家なり国境なりというものは、本当に人のいろいろな思惑によるというのか、ともあれ人工的に作られているということに思い至るわけです。確かにそれぞれの事柄は、もちろんこの地の人々が望んだことではないし、それぞれ不運というにはあまりにも厳しい、悲痛な体験であったと思いますが、それがゆえにかえて豊かな経験でもある。つまり、私のようなナイチャーでは持ちようのない皮膚感覚とでもいうべきものを持つ素材がそこここにあると考えております。また昨今はグローバル化と共に、その車のもう片方の輪として、地方自治が高らかに謳い上げられる情勢にあります。これもまた私達が望んだことではないと言えませんが、さりとて避けようもない事態でもある。そこで地方自治ということを考えてみますと、ここ沖縄ではやはり琉球政府という豊かな経験があるということに思いを至らすわけでありまして、これからの私達のありようを考えるうえで、この琉球政府時代の経験を掘り起こしてみようというのが、この記念すべき年の私どもの研究所の活動におきまして、その柱とした処であります。その一環として本日このようなシンポジウムを持つことになりました。長時間ではございますが、宜しくお付き合いをお願いしたいと思います。

基調講演

## 琉球政府の経験と沖縄の自治

比嘉 幹郎  
元沖縄県副知事

### I. はじめに

沖縄国際大学創立 40 周年ならびに沖縄法政研究所創設 15 周年を迎えられたことに対し心からお祝い申し上げます。沖縄の人材育成に多大の貢献をされたことに深甚なる敬意を表する次第です。

講演では配布したレジュメに従いお話を進めていきますが、何しろ半世紀以上も前のことです。私の記憶に間違ったところがあるかも知れません。間違いがあれば訂正いたします。

まずキーワードに「自治」があります。広辞苑によりますと「自治」とは「自分で自分のことを処置すること。自治行政の略」とあります。私は「自治」を文字どおり単純に自ら治めることと理解しています。かつてハワイ二世の友人に「沖縄の人達は可哀そうだね」と言われたことがありました。「どうして」と聞くと、「アメリカの占領下で自分達のことさえ自分達で決められないから」と答えていました。彼は「自治」の意味をよく理解しているなと思いました。

自治と密接に関連する概念に「自立：他の援助や支配を受けず、自分の力で判断したり身をたてたりすること」と「自律：自分の行為を主体的に規制すること」があります。那覇西高校入口には「じりつ」と刻まれた石碑がありますが、これら両方を意味するものとして敢えてひらがなにしたのかなと思います。私は、米国留学中に、西洋政治思想史の講義で、十八世紀のフランスの思想家ジャン・ジャック・ルソーが「自由」とは「他に依存しないこと」と定義していると教わりました。このように関連する概念を踏まえて考察すると、「自治」が如何に意味深長な概念であるかを理解できると思います。

自ら治めるという自治は地域住民の意思に基づく政治・行政であり、主権在民と

いう民主主義の基本理念でもあります。そういう意味で自治体は民主主義の体験・体現の場だと言えるでしょう。

## II. 米軍の沖縄占領と統治

今日は米軍統治下の琉球政府がテーマですので米軍の沖縄占領から話を進めていきます。ご存知のように米軍は激烈な戦闘を経て沖縄を占領しました。聞くところによると、米軍は、当初、台湾を占領する計画だったようですが、台湾は広過ぎて占領するのに時間がかかるということで断念したようです。それに比べると、沖縄本島は小さいので占領や統治も容易で、日本本土を攻略するうえでも適した島だと、急速、沖縄に変更したようです。米軍は1945年4月1日に沖縄本島中部の読谷村に上陸し、住民も巻き込んで日本軍と激しく戦いました。多数の犠牲者を出して、ようやく同年6月23日に日本軍の組織的抵抗を抑えました。

米軍は1853年来沖したペリー提督以来の収集資料をもとに作成した統治マニュアル(手引書)を持っていました。それによると、琉球列島はもともと独立した琉球王国だったが、1879年に日本に併合され沖縄県になった歴史的経緯があり、その住民は日本の本土の人々と異なる特殊な文化や誇り、感情を持ち合わせている。従って、統治政策もこのような事情を踏まえて策定されなければならない、と思っていたようです。マッカーサー元帥もこうした資料から沖縄の住民は日本人ではないと考えたようで、フィルライカム(Philippine Ryukyus Command)と呼ばれる在琉球米軍と在フィリピン米軍を統合した組織を、一時考えていたとも聞きました。

終戦直後の数年間、アメリカ側は明確な対沖縄政策を持ち合わせていなかったと言われています。この期間はいわゆる“無為無策”(もつとも、“無為”も政策の一つの型)の時代で沖縄は“ロック(岩石)”あるいは“チリ捨て場”と呼ばれ、米軍の規律は乱れ米兵の関わる事件事故が多発した時代でもありました。

しかし、米ソ対立という冷戦の顕在化とともに基地の建設が本格的に始まり、アメリカの対沖縄政策が目に見える形で明らかになっていきます。随分後になって、アメリカ政府の秘密文書が公開されて分かったことですが、1949年2月の時点で、トルーマン大統領は、沖縄に恒久的な米軍基地を建設し“太平洋の要石”として沖縄の施政権を無期限に保持することを決定しています(国家安全保障会議(NSC)

文書第 13 号)。私の友人 Fredrick L. Shiels は対沖縄政策を研究していましたが、アメリカ国立公文書館で沖縄関係資料を精査した結果、1970 年代後半に初めてこの文書の存在を博士論文のなかで明らかにしました。後に、私も彼と共著で『琉大法学』に論文を投稿しこの重要な文書の存在を示しました。また、当時、沖縄地元新聞紙に占領政策に関するコラムを書き“沖縄は宿命の島か”と評して県民に広く問いかけたことも覚えています。

トルーマン大統領以来、歴代の大統領は、毎年の一般教書のなかで判でも押したかのように“極東に脅威と緊張が存在する限り米国は沖縄を保持する”と宣言し続けました。“沖縄を保持する”ということは単に島にある米軍基地を堅持するというだけでなく、基地を何の制約もなく自由に使うために施政権も保持するということを意味していました。

当時、沖縄の統治は、東京の極東軍総司令官を長官 (Governor)、琉球米軍司令官を副長官 (Deputy Governor) に据えて進められました。戦後いち早く設置された米軍政府は 1950 年に琉球列島米国民政府 (U.S. Civil Administration of the Ryukyu Islands : 略称 USCAR ユースカー) と改称されましたが、そのトップは依然として琉球米軍司令官でした。1957 年に副長官の名称が高等弁務官 (High Commissioner) に変わり、1960 年のケネディー大統領の行政命令により米国民政府の行政執行部の長であった“民政官” (Civil Administrator) に軍人ではなく文官が任命されました。しかし、従前どおり民政官の上に軍司令官が居座り、日本復帰まで歴代の軍司令官が高等弁務官として沖縄に君臨していました。

### III. 琉球政府の前身－占領者の視点での統治

米軍は、上陸直後から、非戦闘員である住民を保護する収容地区を沖縄本島に 10 数カ所設けました。各地区は独立した軍政府チームの指導のもと、にわか作りの住民の自治体を組織して統治しました。各自治体の部門責任者や警察官などは軍政府が任命しました。米軍からの衣類や食料などはその組織を通して配給され、治安が維持されました。沖縄戦直後の住民は最低の衣食住を確保することさえ思い通りにならず、戦前の校長先生が食料配給主任に、農夫が警官に任命されるなど一時的に様変わり of 世相も見られましたが、徐々に旧居住地への移動も許され新しい秩

序を構築していきました。一方で、米軍は蔓延するマラリアに対処するため DDT を散布するなど保健衛生に力を入れているようでした。また、各地区に高校が新設され、教育にも気を配っていました。私が住んでいた田井等地区には田井等高校(後の名護高校)が創設され、私は 1947 年にその高校を卒業しました。田井等地区は本島中南部からの避難民も大勢集まり、おそらく最も人口が多かった地域だったと思います。この地区では戦後まもなく“市長選挙”が行われ 20 歳以上の住民が投票しました。多分、全国でも戦後初めての男女平等選挙権の行使だったと思います。米軍は沖縄に民主主義を持ち込んだという強い印象を住民に与えました。

沖縄を統轄する米軍政府は、現在のうるま市石川にありました。各地区から教育・経済・政界などのリーダーを集め、その中から 15 名の諮詢会委員を選任しました。諮詢会は、当初、軍政府の諮問機関として発足しましたが、間もなく委員の中から元中学校長の志喜屋孝信氏が知事に任命され、その下に数名の部長も選任され民政府という行政組織に発展していきました。

この部長選任の過程で米軍と住民との関係を示唆する面白いエピソードがありますので紹介します。私は 1958 年から 68 年にかけてカリフォルニア大学大学院(パークレー校)に在籍していました。当時、沖縄関係の資料収集のため、サンフランシスコ湾の向かいにあるスタンフォード大学のフーパー図書館によく通いました。その頃、終戦直後の沖縄で海軍将校として“情報担当官”であったジェームス・T・ワトキンス四世と何度かお会いしました。スタンフォード大学の政治学教授であったワトキンス氏は、研究よりも教育やスポーツに熱心だったようで、面倒見も良く、学生たちに人気のある方でした。同教授が、戦時中から終戦後のアメリカで刊行された沖縄関連の新聞、雑誌のスクラップや沖縄戦に参加した数万の将兵の名簿など、歴大な資料を図書館に寄贈していました。私はその資料の中から関心のあるものをマイクロフィルムに収めて沖縄に持ち帰り、琉大図書館などに寄贈しました。同教授はまた、沖縄滞在中、丹念に付けていた日記も個人的に持っておられたので、そのコピーもいただきました。

前置きが長くなりましたが、ワトキンス教授の日記によると、軍政官時代、沖縄諮詢会委員の間で部長ポストを巡っていざこざがあったそうです。そこで、なかなか結着がつかなかったので“猫と鼠”のたとえ話をして部長を決めたそうです。つ

まり、米軍と住民は猫と鼠のような関係で鼠は猫の許す範囲内でしか遊べない、占領下においてはそうならざるをえない、と。この逸話は教授の1946年4月16日の日記に書かれています。これは米軍と住民、言い換えれば米軍政府と沖縄民政府の関係を端的に表しており、その関係は終戦から復帰まで27年もの長い間続きました。

#### IV. 琉球列島米国民政府（USCAR）と琉球政府（GRI）の関係

戦後しばらくして石川から現在の南城市知念に移動した米軍政府と沖縄民政府は、それぞれ北谷村（当時）と那覇市に再度移転します。そして1950年に、それぞれ琉球列島米国民政府と沖縄群島政府に改組されました。琉球列島は4つの群島、北から奄美、沖縄、宮古、八重山に分けられ、各群島に政府が設立し知事選挙が行われました。最も大きな沖縄群島の選挙では、アメリカの政策に反して日本復帰を標榜した候補者が当選したので、米軍はさぞ困惑したと思います。

米国民政府は群島政府の知事選挙の翌年、1951年の4月1日に4群島政府を統合した琉球臨時中央政府を発足させ、その組織のトップに英語に堪能な比嘉秀平氏（元沖縄県立第三中学校英語教師）を行政主席に任命しました。比嘉主席は丁度その1年後の1952年4月1日に設立された琉球政府の初代主席に任命されます。琉球政府は基本的に米国政府に倣い行政・立法・司法の三権分立制でした。沖縄住民は他府県の知事選のような主席公選制を強く主張しましたが、米国民政府は1968年まで行政主席を任命制とすることに固執しました。その間、復帰運動が最も激しかったといわれる奄美群島は、軍事的価値が比較的低かったとみられたこともあって、1953年12月にいち早く日本へ返還されました。

主席公選は住民の自治権獲得闘争のシンボルになり、住民は立法院決議や議員選挙の公約、政治集会スローガン、マスコミなどあらゆる機会を通して米施政権者に訴え続けました。勿論、主席公選の要求以外にも琉球政府が直面した自治の課題は少なくありません。例えば、行政府や立法院は政策決定と予算作成の際、米国民政府と事前、事後に調整しなければなりません。また、琉球政府の裁判所は、その上におかれた米国民政府の裁判所より権限が制約され、米兵などが関わる事件事故に司法権が及ばないことは勿論、事件が米軍統治に影響を及ぼすと思われる場合には高等弁務官の命により米国民政府の裁判所へ移送されたことさえありまし

た。

琉球政府の権限が制約されたのは、言うまでもなく米国民政府が基地の自由使用を至上使命としていたためです。住民が要望した自治は、高等弁務官が許容する範囲内のものでしかありませんでした。「沖縄が要望する自治は、主権在民を謳った憲法を持つ日本への復帰へと繋がる」というような声が高まりましたが、当時のポール・W・キャラウェイ高等弁務官は、1963年3月5日、那覇市内の金門クラブ（米国留学経験者の組織）の例会で講演した際、“自治は神話だ”と断言しました。彼によれば、沖縄住民の要望する“自治”は沖縄が“もう一度独立した国民国家”にならない限り不可能であり、沖縄で実現可能な“自治”は“米国民政府から琉球政府への権限の委譲”でしかないと言いました。

先述したワトキンス教授は“平和条約締結まで占領下における沖縄の自治に一定の制約があるのは止むを得ない”と考えたようですが、キャラウェイ高等弁務官は“日本政府の沖縄への関与が進むことは好ましくない”という日琉隔離政策を前提に、琉球の独立を恣意（しょうよう）する考えだったと思います。両者とも占領下の沖縄における自治は限定的なものではないという共通の認識を持っていたと言えます。

## V. 琉球政府の経験と沖縄自治州の提言

自治とは他者に依存することなく自らの手で統治者を選出することを意味するので、選挙の重要性は明らかです。選挙は、住民の政治への参加であり、民主主義において必要不可欠なものです。占領下の沖縄において、行政主席公選を叫び続けたことは正に民主化運動であり、沖縄のリーダー達が“異民族支配からの脱却”を唱えたことは、自治権拡大と同時に日本復帰にも繋がると思ったからでしょう。自治闘争と復帰運動は、少なくとも理念的には不離一体のものとして進められたと思います。その推進の中核となったのは、沖縄でエリートの役割を果たしていた小学校や中学校の先生達でした。

高等弁務官は主席公選という根強い要請を受け、任命の際には選挙で選ばれた立法院の意見を一層尊重する方向で段階的に譲歩していきました。主席の選任方法は、1957年の「立法院の代表者に“諮る”」、1962年の「立法院の“指名”」を経て、

1968年に遂に“公選”が実現します。初代の公選主席には沖縄教職員組合の会長であった屋良朝苗氏が当選し、1972年の日本復帰後は沖縄県の知事とみなされました。

自治闘争と密接に結びついた復帰運動には3つの段階が考えられます。沖縄が占領され日本から隔離・統治されていた最初の約10年間の復帰運動は、ナショナリズムの色彩を濃厚に帯びていました。その頃は「沖縄は日本固有の領土であり、沖縄県民は日本人である」ことが力説され、保守、革新を問わず日の丸の旗を高く掲げていました。本土との交流が盛んになった次の約10年間のステージでは、平和や民主主義、基本的人権の擁護を理念とする日本国憲法の下への復帰が、特に革新勢力側から大きく叫ばれました。最後の段階では、周辺大国に翻弄されてきた歴史的認識が高まったためか、沖縄に押しつけられた差別と犠牲に対する反発が強まりました。この“反発”と表裏一体の関係にあるのが“本土並み”という主張で、それはやがて“平等”という価値の逡巡につながります。このように、政治意識は復帰運動の進展とともに変化し高まったと思います。勿論、この歴史的段階の区分と分析は推察であり、復帰運動のリーダー達が皆揃ってこの段階を踏んだとは断定できません。

一方で、琉球政府も、米国民政府との政策調整の過程で自治意識と自治能力を高めていきました。琉球政府は米国民政府の布告や布令、指令に準ずるという条件で、“琉球における政府の全権を行うことができる”とされていました。この“全権”について詳しくお話しする時間はありませんが、住民の選挙した立法院が持つ法律制定や租税権、行政主席が持つ海外との貿易や企業誘致を含む行政権、米施政権者が直接任命した判事をトップとする各種裁判所が持つ司法権などです。当時は、独立国並みとは言えないまでも大幅な権限と機能が与えられていました。

このような米施政権下における住民と琉球政府の貴重な経験を活かし、日本の地方分権化のモデルにできないかと模索して書いたものが、復帰直前の1971年12月に「中央公論」に掲載された私の「沖縄自治州構想論」です。この論考は当時、日本への施政権返還そのものに気をとられ過ぎたためか、大したインパクトはなかったようです。しかし、近年になって道州制議論が活発になり、やっと注目を浴びるようになりました。

国際政治の主体はグローバル化の時代を迎えた今、多国籍企業や NGO、大小様々な地域など、国家以外にも多くなり“国家主権”の概念も薄れつつあります。代わって“地域主権”が叫ばれつつあります。私は今でも、対内政策は勿論、対外政策についても国家の専管事項だと片意地を張ることなく、弾力的に地域の当事者の意思を尊重して決定されるべきだと考えています。それが“主権在民”という民主主義の基本理念だと信じているからです。ご清聴どうも有難うございました。

パネリスト報告

## 琉球政府立法院制度の沿革

豊見山 和美

公益財団法人沖縄県文化振興会公文書主任専門員

会場の皆様こんにちは。ただいま御紹介いただきました豊見山と申します。まずはこの記念すべき場でお話させていただく機会を与えてくださいました沖縄国際大学、沖縄法政研究所の皆様、そして会場にお越しくださいました皆様に感謝申し上げます。有難うございます。先ほどまで比嘉幹郎先生の豊かな学識と御経験に裏打ちされたお話を聞いておまして、大変な役目を引き受けてしてしまったとますます緊張の度合いが高まっていますが、よろしくお願いたします。

私は公益財団法人沖縄県文化振興会の職員でございます。この文化振興会は1995年に沖縄県公文書館が開館し、その翌年から公文書館業務の委託を受けて事業を展開してまいりました。現在は3年更新の指定管理者制度における運営主体ということで、形態は変わりましたが、長く公文書館業務に携わっている団体で、私は公文書主任専門員いわゆるアーキビストとして勤めております。沖縄県公文書館の主要コレクションは、琉球政府文書、つまり米軍占領下で沖縄住民が運営した自治機構が作成または収受した文書、約15万冊です。私どもアーキビストの仕事は、そういう公文書等を使っていろんなことを研究しようとする皆様、プロ・アマチュアを問わず、手助けする、支援するというところでございます。

そういうわけですので、私はこれからお話いただく研究者の皆様とは違って、特定のテーマを深く掘り下げて学究的に解明していくような立場ではありません。ただ、公文書の利用をサポートするに当たりましては、他の資料とは異なる公文書という資料の特性に慣れている必要がございます。ある公文書が作成された経緯、公文書等の発生源となった組織の沿革、機能、権限、さらに関係法令、文書事務の流れ等を頭に入れておきませんと、利用者が必要とする文書を見つけ出すどころか、遠回りをさせてしまうことになります。そういう無駄のなるべくないように、これ

らの基礎的なことについて多少は知識を求められるということで勉強している次第です。その中でも今日は、琉球政府立法院の制度についておさらいをさせていただき、これから後に続く皆様のお話を理解なさる助けになることが少しでもできれば幸いだと思っております。

お配りした資料に、立法院の沖縄の議会史における位置づけを見るために、議会史略史ということで簡単な年表を付けました。沖縄における近代議会としては1909年(明治42年)に第1回の沖縄県会が開催されておりますが、これは各町村議員による間接選挙、また選挙権も国税を5円以上納めた者という制限選挙でございました。ですから、さきほど全琉球あるいは全沖縄レベルの議会での議員公選が実現するのは米軍の占領下、1952年の立法院の発足に伴う立法院議員選挙ということになります。

沖縄戦以降、沖縄を占領した米軍が住民にこのような民主的な自由を与えたのはなぜか。それは1952年4月28日の講和条約発効を見越したうえで、日本の潜在主権、残存主権というものを認めたくえなお沖縄を占領するということにあたって、アメリカが国際社会から植民地支配という批判を受けることはできる限り避けたいと。先ほども冷戦についての言及がございましたが、彼らが占領統治する地域の住民に対して、自治と自由、民主主義を实践するという姿勢をより明確に示しておく必要があったということです。そこで、1950年12月に琉球列島米国民政府に関する指令が発され、1945年以降沖縄を統治していた米国軍政府が民政府のUSCARに衣替えをしました。そして琉球住民には能う限り速やかに中央政府樹立に関する規程を設けて、住民福祉の向上に努めるということにされたわけです。実は在沖米軍はもう少し早くから全琉統一政府の設立を準備していたようですが、この指令を受ける形で、1951年4月1日に琉球政府の発足にこぎつけることになります。この琉球政府は三権分立制を採用しており、立法院は琉球政府の立法権を担う機関として1952年4月1日に誕生しています。

この公選立法院の議員選挙は1952年3月2日に行われております。3月2日に議員選挙、そして4月1日に琉球政府立法院が発足します。少しさかのぼりますと、1952年2月29日にUSCAR 布告第13号「琉球政府の設立」と布令第68号「琉球政府章典」の二つが公布されております。ですが、この日付の並びだけでは当時の

錯綜した状況がうまく伝わってきません。というのは、立法院議員選挙は3月2日でしたが、その立法院議員の選挙法はその前年の1951年12月18日に公布施行されていました。公選立法院ということで世論の期待も盛り上がりますし、各政党も選挙を目指して活動を活発にしていたところです。また米軍のほうでも、立法院選挙で公選される議員が新しい全琉統一政府の「基本法」を制定するのだと、公選議員によって開かれる第1回立法院はいわゆる憲法制定議会になるだろうと、また行政主席も公選になるだろうとさかんに言うておりました。こういう状況でしたので、当時の見込みとしては、3月に立法院議員選挙があり、そして議会が招集されて新琉球政府の法を定め、アメリカの会計年度が7月始まりですから7月1日をもって新政府発足ということになるのではないかという観測があって、選挙の投票率も86.2%という高い数値を示しています。

ところが2月29日に出された布令布告というものは、資料も後ほどゆっくりご覧いただきたいと思いますが、これは既に新しい琉球政府の権限、機構をすべて決めてしまっておりました。おまけに新政府が4月1日をもって発足するという事まで定められておまして、住民代表による憲法制定会議ということは、雲散霧消してしまったこととなります。布令布告の日付自体は2月29日ですが、この布令布告が公表されたのは3月2日、選挙が終わった3日後ということになり、当選したばかりの議員はさぞがっかりしたのではないかと思います。当時、琉球政府の設立準備機関として、先ほどの比嘉先生のお話にもありましたけれども、琉球臨時中央政府というのが活動しておりましたが、その行政主席でありました比嘉秀平が、これらの布令布告を記者発表して住民に知らしめました。その席で、琉球政府の設立とその権能について定めるこれらの布令布告というものはUSCARが琉球住民に与えたところのいわゆる琉球憲法であるというふうに述べております。これに対して、例えば瀬長亀次郎議員などは、こういう形の琉球政府章典といったものは「琉球銀行の定款のようなもの」と言って、それによる統治の正当性を認めませんでした。このような布令布告は言ってみればUSCAR持ち株会社の定款に類するもので、これが住民の権利義務を規定できるようなものか、という批判であったと思います。

今、琉球臨時中央政府と申し上げましたが、全琉統一政府としての琉球政府が発足する以前は沖縄、宮古、八重山、奄美の群島単位で4つの群島政府という分権型

の機構がございました。この群島政府を廃止して全琉統一的な琉球政府を設立するための移行機関として、1951年4月1日、琉球政府発足のちょうど1年前に設立されたのが琉球臨時中央政府です。実はこの臨時中央政府も三権分立の体裁をとっておりまして、行政府、裁判所、そして立法院を備えておりました。当然ながら、三権の長も臨時中央政府の場合、米軍の任命制でした。臨時中央政府の立法院の構成員は議員ではなくて「参議」という名称ですべて任命制でしたが、ともかくも三権が政府内で確立していました。ですから立法院というのは、琉球政府以前にも一応こういう形で存在していたということです。この琉球臨時中央政府が琉球政府が発足する1年前に設置されていたんですが、それは琉球政府に移行するための準備機関というよりも、結果的にはほとんど琉球政府のひな形として存在していたことになります。というのは、「琉球政府章典」「琉球政府の設立」という布令布告の内容・条文と、琉球臨時中央政府の設立に関する規定はほとんど同じなんです。若干、文言の相違があるぐらいで、同じような作りです。当時期待されていた憲法制定議会ではなく、米軍の定めた布令布告で琉球政府が設立されるということは、住民側に突然示されたわけですが、その規定内容自体は初めて見るものではなかったということです。

USCARのほうで臨時政府を設置したときから、このときに定めたものを琉球政府にそのまま適用するつもりでいたのか、それとも本気で琉球住民による憲法会議を承認するつもりでいたのか、何らかの事情変更で時間切れとなって、既存のものをそのまま流用することになったのか、このあたりの事情はよくわかりません。

そしてこの臨時中央政府と琉球政府の連続性という点では、設置根拠規定だけではなく、人事面でも、特に行政府においてそれが顕著でして、琉球臨時中央政府の幹部は比嘉秀平行政主席を初め、ほとんどが琉球政府の行政府にスライドしているということです。ここでも、多少語弊はありますがUSCARに丸抱えされていた行政府と、公選により民意を体現した立法院という構図が明らかになっていますが、立法院と行政府の拮抗については、あとの先生方からお話があるかと思います。ともかくも、1952年4月1日の公選立法院の発足というのは、華々しく輝かしいというだけではなくて、このような一種の失望と落胆という、まさに比嘉先生がおっしゃった「苦い経験」として始まったということになります。

ここまでは立法院の設立秘話ということでお話ししてまいりました。次に立法院の特色を簡単にご説明いたします。琉球政府は、立法、司法、行政の三権が完全に独立した一国並みの政府だったけれども、司法及び行政の長はUSCARの任命でありました。行政主席は後ほど公選されることとなりますが、発足当初は任命制です。立法院議員は発足時から住民によって直接選挙されておりました。では立法院を主宰する立法院議長はと言いますと、これも発足当初の琉球政府章典により、行政副主席が兼任することになっていました。行政副主席は行政府の幹部であって、公選されるわけではありません。これはアメリカの上院において、副大統領が議長を兼ねるということになったものと思われそうですが、第1回の立法院議会では、このことが立法院の自主独立を損ねるのではないかということで議題が上がります。立法院議長は行政副主席が自動的に就任するのではなく立法院議員による互選で選ぼうということになり、USCARに対して関連規定の改正を求める決議を採択して送付しました。その結果、USCARは「立法院議長は議員互選とする」と章典を改正しています。

琉球政府立法院は一院制、そして本会議中心主義の読会制度を採用しておりました。読会制度というのは、三読会まで行うということが布令布告で定められておりますけれども、第一読会は議員から決議をして、立法案を上げて、それを質疑応答して適切な委員会に付託する。委員会のほうでは、議員から入ってきた法案を審査して、それを報告して、第二読会に入って本会議で報告をする。そして第三読会において、最後の討議を行って採決をするということで、すべて法案に関しては議員に説明責任がありました。これは今の地方議会の現状と違うところでありまして、立法に関するすべてのことを議員が中心となっていく、あるいは議員で構成される委員会が中心となっていくということです。これが立法院の強みといえますか、布令布告や大統領行政命令に基づくという制約はありますが、琉球対内的に適用されるすべての立法事項について立法権を行使することができ、立法院議員や立法院議員で構成される委員会には立法案と予算の提出権、予算編成権が専属しておりました。行政主席や高等裁判所主席判事は立法案の審議を勧告する権限があるだけです。予算についても立法形式が採られましたので、立法院議員が編成することができるのですが、行政主席は立法勧告として行政府が立案した予算案を付して立法院議長

に送付していました。予算案だけでなく法案もこのようにして行政府原案が送付されるわけですが、これらの立法案は、委員会に付託されて審議を経たものが読会での過程に載せられます。立法院議員が審議のすえ、行政府から提出された予算をばさっと切って全然別のものにして予算立法として成立させるという権限がありました。当然、仕上がった予算については、後に議員の説明責任にかかることとなりますので、現在のように執行部にいろいろ質問をして、追認するという以上の権限と責務が伴う立法活動をしてきたということになります。

この立法活動を支えるには、立法院事務局のスタッフの充実というのが欠かせません。資料には、立法院後期の事務局体制を簡単に示したものです。議長、副議長がいて、事務局長がいます。事務局には3つの部、総務部、議事記録部、法制部とというのがありまして、さらにこの下にさまざまなセクションがあって、それが議員で構成する各種委員会にたくさんのスタッフがついて、議員の立法案について調査、助言を行い、また本会議での議論に備えるために勉強会をして、議員の立法活動を支えてきました。このスタッフの数は、1952年の発足当時には26人だったものが、1972年5月の閉庁時には定員120人を超えるまでに拡大していました。これらのスタッフに加えて、議員には一人の秘書が付き、協同で強い立法活動、立法権の行使がなされたということになります。

次に、強みだけではなくて、不条理な制約下にあるという「弱い立法院」についてもお話しておかなければなりません。申し上げるまでもなく、琉球政府による政治の全権自体がUSCARの布告、布令に従うものとされておりまして。軍事占領をより円滑に維持するという米軍の方針にそぐわないような法は決して認められませんでしたし、これはUSCARの拒否権という形で規定されておりまして。民立法というのは立法院で公選議員が制定した法律を指しますが、この民立法に対してUSCARはその施行を拒否し禁止又は停止し、自ら適当と認める法令規則の公布を命じ、琉球における全権限の一部又は全部を自ら行使できました。立法院で民意を尽くして作られた民立法でも、USCARは簡単に拒否することができましたし、一部を変更して換骨奪胎することもできました。

そして事前調整・事後調整という、悪名高いシステムがありましたが、これは琉球臨時中央政府の時にUSCARから出された書簡によって指示されたことです。

法令という形ではなくて、書簡、手紙という形式で住民の政府に介入することが当時の米軍にはできたわけです。これはどういうことかと言いますと、立法の制定過程において、行政主席を拘束するような調整を義務付けたものです。行政主席は、先ほども申し上げましたように議会での言論に参加はできませんが、立法案を添えて立法勧告を提出することはできます。ですが、立法院に対して立法勧告をする前に、USCAR と調整して承認を得なさいという、これが事前調整です。事後調整の場合は、プロセスを経て立法院で定めた法案は行政主席に送られて行政主席の署名をもって発効しますけれども、行政主席が署名する前には必ず USCAR と調整して承認を得なさいということです。調整の内容によっては、USCAR のほうから行政主席にこの法令について対して署名をしてはいけないと示唆することができました。形式的には自由を与えながら、肝心なところで実質的に制約をするという、こういったまさに不合理的な状況の中で立法院は活動してまいります。

ですが、比嘉先生がおっしゃったところの、こういった現実と理想の相克、抵抗と迎合を積み重ねながらも、立法院は住民に選ばれた、民意を体现する機関としてのプライドを忘れずに、与野党の攻防はもちろんありましたけれども、何とかやってきた。これだけの立法行為をし、そして自治政府を運営していたという、そういう経験が私たちに与えられていることは非常に心強いことだと思います。御清聴有難うございました。

パネリスト報告

## 琉球政府の行政における「日本との連続性」

－公務員制度・人事行政を中心に－

川 手 撰

公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所 研究員

ただいまご紹介いただきました、後藤・安田記念東京都市研究所の川手です。本日は、このような報告の機会を与えていただき、誠にありがとうございます。どうぞよろしく願いいたします。

私はこれまで、主に公務員制度の歴史研究に取り組んできました。特に最近8年間は、戦後琉球、いわゆる米軍統治時代の沖縄における公務員制度、人事行政の研究を続けてまいりました。ですが、本日お集まりの皆さんのほとんどは、細かい制度論には興味をお持ちでないと思いますので、シンポジウムのタイトル「琉球政府の経験と沖縄の自治」にできるだけ引き寄せながら、琉球政府の行政がどのような特徴を持っていたのか、というお話をしたいと考えております。

さっそく本題に入ります。レジュメの1です。そもそも私が、戦後琉球の公務員制度に興味を持つきっかけになったのは、2003年の春、沖縄県公文書館のウェブサイトで見た琉球政府公報に載っていた、公務員制度の基本法である「琉球公務員法」や「琉球政府公務員法」でした。前者はUSCARが発した布令、そして、後者は琉球政府の制定法である立法です。私はそれまで、米軍統治下に置かれた現地政府の法制度は、まあ米国流なのだろう、と漠然と思っていたのです。ところが、その形式や内容は日本の国家公務員法や地方公務員法そのものでした。この事実が私の興味を掻き立て、これをきっかけに研究に踏み込んだわけです。レジュメには、8年間の研究から得た大きな結論を書いておきました。「戦後琉球の公務員制度は、米軍統治下に置かれていながら、はじめは通時的な「戦前（の日本）との連続性」を、その後は共時的な「(同時代の)日本との連続性」をその主要な特質としており、「米国との連続性」は限られた局面にしか現れなかった」。

では、この結論を踏まえた上で、歴史の流れを見ていきましょう。レジユメの2です。琉球列島に戦後現れた行政組織の変遷は、おおまかに言うと、沖縄・宮古・八重山に各民政府が、奄美に臨時北部南西諸島政庁が置かれ、それが1950年後半に4群島政府の体制に再編されるという経緯をたどっています。民政府や政庁は、奄美では戦前の鹿児島県庁の大島支庁、宮古と八重山は沖縄県庁の宮古・八重山両支庁を復活させたものか、あるいは沖縄では戦前日本の官制にモデルを求めて再構築されたものでした。組織の形態のみならず、そこに勤務する職員も、基本的には戦前の行政職員、主に沖縄県庁の職員が求められ、「再雇用」されることが多かったのです。そこに現れたのは、戦前との連続性でした。公務員制度について言えば、その「連続性」は、職員の任用について規定するフォーマル制度がいずれの群島でも整備されなかったこと、そして逆に、戦前にすでにフォーマル制度が定められていた警察組織で、戦後早い段階から試験任用が行われ、任用規程も整備されたことなどに現れます。この時期の通時的連続性は、「行政」というシステムが本来的に持つ、過去・前例との継続性を重んじ、新しいものを無の状態から生み出そうとする、「創造性」という志向を排除する性質に起因していたと考えてよいだろうと思います。

なお、統治者である米軍の姿勢も、連続性の形成・維持に寄与していました。1946年4月に軍政府の総務部長が述べた、「米国人は法律を作りたがる人種だが法律を作るに沖縄の歴史を知らないから作り得ない」という言葉に端的に象徴されるように、米軍は、統治の基盤を脅かされない限り、琉球人が作る法制度への介入を避けました。加えて、米軍が英語を琉球の公用語とせず、あるいはできず、諸政府の行政が日本語で行われることになったのも重要でしょう。仮に英語による行政に切り替わっていたならば、制度的にも人的にも、戦前日本との連続性は保たれ得なかったはずです。

一方、統治者はあくまで統治者であり、必要とあれば、積極的な介入を辞さなかったことも、言うまでもありません。公務員制度の領域では、給与制度について、とりわけこの琉球政府前の時代において、積極的な米軍の介入と制度面での「米国との連続性」が観察されます。それは、給与政策が、経済・物価という統治全体の有効性に関わる大きな問題系の中で重要な位置を占めていたことや、軍政府財政の健

全性保持のために諸政府の歳出の膨張を抑制しなければならなかったことに起因していたと考えられます。

ちなみに、群島政府の設置根拠法である軍政府の布令「群島組織法」は、日本の地方自治法を元にしています。自治法の施行は1947年5月ですから、ほぼ同時代の日本の法制を入れたこととなります。この背景には、GHQで自治法を担当したセシル・ティルトンという人が、1950年の頭にたまたま軍政府に「飛ばされて」きたことがあったようです。各群島議会が制定した条例を見ると、日本法をモデルにしていると思われるものが散見されますが、群島政府の行政については史料の少なさもあって、現段階でこれ以上お話することはできません。群島政府研究というのは、実はけっこう面白い、可能性のあるテーマかもしれない、という示唆だけを残し、次に進みたいと思います。

レジュメの3です。1951年4月、全琉統一政府への準備機構として琉球臨時中央政府が設立され、以後、丸一年かけて段階的に行政機構が整備されますが、臨時中央政府では、行政職員任用法が制定されます。この立法は、戦前日本の文官任用令と戦後日本の国家公務員法の発想を取り交ぜた、通時的連続性と共時的連続性が共存する過渡期の法でした。

ところで、日本のそれに準拠した「公務員法」の制定は、すでに1950年の後半には構想されています。その中心となったのは沖縄群島政府の平良辰雄知事の与党・沖縄社会大衆党であり、背景には、同党の「復帰」志向や、それと一体の日本法準拠志向がありました。部長会議で「日本の法規を最大限に採用する」ことを決めた沖縄群島政府は、「一日も早く戦後の日本の地方制度を知るチャンスをねらっていた」という稲嶺成珍行政課長を1951年9月から二ヶ月ほど日本に送り、リアルタイムの法制度を「輸入」したのです。その後、制定作業は臨時中央政府、さらに52年4月に設置された琉球政府の手に渡り、この流れの中で作られたのが、冒頭で触れた琉球公務員法と琉球政府公務員法です。ただし前者は、琉球政府の発足に合わせてUSCARが暫定的に作成した可能性が高く、それに取って代わった后者は、行政府が作成した立法案を元に、立法院で制定されました。施行は1953年1月です。日本の国公法・地公法に準拠した公務員法の制定によって、琉球政府の公務員制度が日本式のものとなることが確定付けられました。詳細は冒頭の宣言どおり省きま

すが、琉球政府の公務員制度は、同時代の日本との体系における連続性と、細部における、本質的な断絶とまでは言えない相違を特徴としていたと総括できます。

レジュメの 4 に入ります。琉球政府において、典型的な米国の公務員制度である職階制が実施されていた、というのは、私が身を置く行政学の界限ではわりと知られていたようです。ただ、詳しく調べて何かを書いた方は、私の知る限りおらず、「米軍統治下だから米国的な制度が導入されて当然だったのだろう」という感覚がぼんやりと共有されていたように思えます。しかし、すでに述べてきたことから予想されるとおり、琉球政府で実施されていた職階制は、米国式のものではなく、日本式のものでした。ところで日本では、戦前期と同様の人事慣行を戦後にも継続させたいと願った官僚たちによって、職階制の実施は挫折させられました。すなわち、この点においては、琉球政府は日本にない独特の経験をした、と言っていいと思います。細かく分析すれば、制度はさまざまな限界を孕んでいたのですが、ともあれ、琉球政府の職階制が、人事委員会によって 20 年弱にわたり生真面目に粛々と運用されたことは間違いありません。なお、琉球政府で職階制が実施された背景に、導入を求める USCAR からの圧力という特殊琉球的な事情があったことは付言しておくべきでしょう。しかし USCAR はここでも、米国式の制度の押し付けを避け、日本の制度への準拠を容認しました。

次に、レジュメの 5、琉球政府の人的側面、すなわち職員についてです。これはデータが不完全で「少なくとも」としか言えませんが、課長級以上の幹部職員経験者の少なくとも 4 人に 1 人が戦前に沖縄県庁に勤務しており、(県庁も含む) 官公庁勤務経験のある職員となれば、その割合は 4 割弱となります。1961 年 8 月以前に課長になった職員に限れば、県庁経験者は 4 割弱、官公庁経験者は 5 割強。対して、65 年 8 月以降に課長となった職員では、県庁経験者が 1 割強、官公庁経験者が 2 割となります。つまり、少なくとも幹部クラスについては、60 年代後半に入るまで、「戦前との連続性」が相当程度見られたわけです。ちなみに琉球政府は、USCAR の意向を受けて、公務員の門戸を 1970 年 8 月まで日本人に対し閉鎖していたため、職員はすべて琉球人、琉球内に戸籍を置く人に限られていました。

続いてレジュメの 6 です。同じ行政組織でも、琉球政府のような「日本との連続性」が現れない場合もありました。一つは、公務員法の不在という観点から見た場合の

市町村です。市町村自体は、戦前から連続するものとして置かれ、琉球政府では日本の地方自治法に則った市町村自治法が制定されましたが、地方公務員法にあたる立法、市町村公務員法は、1950年代から制定を模索されながら、当初はおそらく、市町村の財政基盤が弱く、同法が要求する諸制度の実施に耐えられないのではないかという財政的な懸念から、そして1960年代以降は、那覇市職労を中心とした市町村労働組合や、同法と同じ性格を持つ地方教育区公務員法—おなじみの「教公二法」のうちの一つです—に対する反対勢力であった教職員会の強い抵抗という政治的な事情から、ついに制定を見ず、「復帰」と同時に、官公労や自治労の反発を押し切って日本の地方公務員法が適用される、という形になりました。

連続性が現れなかったもう一つの行政組織として、USCARによって設立された琉球水道公社が挙げられます。この水道公社の職階制や任用制度、給与制度は、どれをとっても米国との連続性を持ったもので、さらに、職員はほとんどが琉球人でしたが、その経歴を特徴付けていたのは「英語運用力・米留経験・軍関係勤務経験」でした。かくて公社は、組織・制度的にも人的にも、琉球政府とは隔絶していたと言えます。これは、琉球電力公社、琉球開発金融公社など、他のUSCARが設置した公社にも共通していました。ただ、そのような「米国的空間」であった水道公社も、1970年代に入ると事務手続きの面などで徐々に日本化していき、職員ともども沖縄県企業局として「復帰」し、日本の地方公営企業となります。

次に、レジメの7、日本との連続性をもたらしたものは何だったのか、という点についてです。端的に言ってそれは、琉球と日本の「非対称性」、よりはっきり言えば、日本が琉球に優越する力関係でした。その理路をたどりますと、まず、制度レベルにおける準拠が、運用レベルにおける準拠を呼び込みます。制度が日本式なのだから、日本でやられているように、「間違いなく」運用しなければならない、という発想です。この運用レベルにおける準拠を担保するため、「上級官庁」、すなわち日本の中央政府に対する「お伺い」や、そのイロハを学ぶための「本土研修」が常態化します。かくして、制度的な影響-被影響の関係が、具体的な指導-被指導の關係に転化し、そこに「非対称性」が生まれるのです。1970年以降に琉球政府が課長級職員として日本政府の各省から受け入れた課長補佐・係長級職員の職名が「指導官」だったのは、きわめて象徴的です。また、琉球政府文書を眺めていると、

日本政府に制度運用に関する照会をかけている例が散見されます。加えて、琉球政府と日本政府の接触が具体化・常態化するにつれ、60年代前半には、すでに日本政府による琉球政府の「格下」視が始まっていました。「行政能力」が劣る、とみなされた琉球政府は、日本政府関係者にとって「指導」の対象と認識されたのです。このような非対称的な関係が形成された上に行われた「復帰」事務は、終始一貫して日本政府主導で進みました。人事行政における大きな課題であった身分引継ぎと給与切替にも、非対称性は明確に現れました。給与切替の当事者となった人事院職員が、「職員が交代で現地に出張し、直接その指導と調整に当たるといふ、いわば人事院主導の作業」だったと振り返っています。そして1972年5月15日、琉球は沖縄県として日本に「復帰」しました。解雇者は一人も出ず、給料の減額分は手当てで保障されました。琉球政府公務員制度は消滅し、琉球政府公務員は国家公務員・地方公務員になりました。日本との連続性が窮極的に獲得され、戦後琉球の公務員制度の歴史は幕を閉じたのです。

以上、戦後琉球の公務員制度・人事行政を駆け足で概観しました。この領域では、USCARの介入・容喙は皆無だったわけではありませんが、極めて限定的で、そこに存在感を持って立ち上がっていたのは、むしろ、日本政府や日本の制度でした。この事実を前に、私たちは、「琉球政府とは何だったのか」という問いをもっと掘り下げなければならない、と思います。最後、レジユメの8です。私が見たのは、公務員制度・人事行政という限られた、それも特殊な行政分野でした。しかし、他の政策領域でも、多かれ少なかれ日本との連続性が発現していたのではないかと仮定するに十分な事実はあります。まだ詳細に調べておらず、雑な議論ですが、立法院がその20年の歴史のうちに制定した立法は、全部で2373あります。うち628が予算法、つまり予算を立法とみなしている。そして1157が既存法の改正法になっています。これらを引くと588。このうち、日本法と同じ名称を持つか、名前は違っても準拠法がわかる立法がほぼ8割の463あります。むしろ、日本法に準拠しているからと言って、完全な引き写しとは言えません。立法案審議過程や立法の内容の詳細な検討が必要でしょう。また、その立法を根拠に展開された、実際の行政活動の分析が求められます。しかし、琉球政府が多くの政策領域で「日本式行政」を行っており、そこに7で言った、制度レベルにおける準拠が運用レベルにおける準拠を

呼び込む、指導-被指導関係が非対称性を生む、という図式が現れていたのではないか、私はそう予想しています。一方、日本との関係だけでなく、USCAR との関係も当然重要です。琉球政府の行政に、USCAR がどのように、どれくらい関与・介入していたのか、介入を受けた琉球政府の関係者がどのように動き、何を生み出し、あるいは生み出せなかったのかを、精緻に解明する必要があると思います。

ところで、沖縄の自治の可能性を言うとき、琉球政府の行政府が、現在の沖縄県よりも広範な事務を所掌していた、という事実を重視する向きがあります。しかし、「自治」が自律および自己統治という要素を含んでいる以上、単に所掌事務が多いというだけでこれを評価することはできないはずです。琉球政府の、沖縄県と比較した場合の所掌事務の多さは、「県政事務」のみならず「国政事務」を所掌していたことによりますが、その「国」が日本国である以上、ここまで述べてきたことを踏まえれば、国政事務の執行には、県政事務よりも指導-非指導関係と、それに起因する非対称性が強く現れていたのではないかと、という推測が働きます。これも今後実証的に検証される必要がありますが、ともあれ、事務の量ではなく行政活動の質を問うべきだということです。

また、財政、つまり「カネ」の観点から、琉球政府の「自治」を評価することも必要でしょう。今の私には十分な能力がないので、ここでは、琉球銀行調査部編『戦後沖縄経済史』がまとめているデータを簡単に紹介するにとどめます。琉球政府の一般会計歳入に占める日本政府援助の比率は、1962年度にはわずか0.2%でしたが、67年度から急伸し、72年度は43.4%に達しています。これらのほとんどは、使途の決められた、いわゆる特定補助金だったようです。さらに同じ72年度において、米国政府援助と、大部分が日本政府からのものと思われる借入金も合算した、歳入に占める依存財源の比率は、53.8%です。また、69年度に創設された「産業投資特別会計」には、日本の資金運用部資金や簡保積立金からの借入金、いわゆる財政投融资というものですが、これが突っ込まれ、インフラ整備に使われていました。こういった琉球政府財政の実態についても、予算の数字を撫でるだけにとどまらない、具体的な分析が待たれます。

ということで、非常に駆け足で、しかも最後は「課題」を並べ上げるばかりになってしまいましたが、以上で私の話を終わりにいたします。最後に、一つ宣伝をさせ

ていただくことをお許してください。今月20日に、当方が書きました『戦後琉球の公務員制度史—米軍統治下における「日本化」の諸相』という本が出版されます。今日省いた「細かい制度論」はここに書かれています。ご興味をお持ちの方は、ぜひお手に取っていただければ幸いです。ご清聴ありがとうございました。

パネリスト報告

## 琉球政府の対日・対米折衝 —軍用地問題からみた自治の可能性—

平良 好利

法政大学兼任講師／沖縄法政研究所特別研究員

法政大学の平良と申します。このたびは沖縄国際大学創立40周年という記念すべきシンポジウムで報告の機会を与えていただき、小西所長をはじめ関係者の皆様、本当に有難うございます。また、会場にお越しいただいた多くの方々にも、心から感謝を申し上げます。

実は私、日本復帰の2週間後に生まれまして、ちょうど復帰っ子なんです。しかも本学の卒業生で、1995年に法学部を卒業し、その後上京して大学院に進みました。それ以来、沖縄の基地問題の歴史的な起源と展開について研究してきました。

本日は先ほど川手さんのほうからお話があったので、この場をお借りして拙著を紹介させていただきます。私もちょうど先月に、これまでの研究をまとめた『戦後沖縄と米軍基地 - 「受容」と「拒絶」のはざままで 1945～1972年』という本を法政大学出版局から出版しました。もしご関心のある方はぜひ本屋で手にとってみてください。

さて、本日の報告テーマですが、「琉球政府の対日・対米折衝」ということでお話をさせていただきます。近年の地方分権論議、あるいは道州制論議などをみてもありますと、やはり外交とか安全保障に関するものは、国の専管事項となっています。つまり、財源とか行政サービスに関するものはどンドン地方に移していくけれども、やはり最後の最後まで国がしっかりと確保するものは、外交とか安全保障の分野になるわけです。

しかし、沖縄県の場合、外交とか安全保障の問題に無関心ではられない。やはり広大な米軍基地があるために、どうしてもこの問題にかかわらざるをえない。歴代の知事をはじめ沖縄の政治リーダーたちが最も頭を悩ませたのが、この問題です。

ここが他の都道府県と大きく異なるところではないでしょうか。したがって、沖縄の自治というものを考える場合、どうしても基地問題をめぐる対日本政府折衝、あるいは対アメリカ政府折衝というものを考えなければいけない。そこで本日は、このシンポジウムの趣旨に従いまして、琉球政府時代の対日・対米折衝というものを振り返ることを通じて、沖縄の自治について、もっといえば自治体外交について考えてみたいと思います。

さて、皆さんご存じのように、琉球政府の上にはユースカー（米国民政府）という組織があり、琉球政府章典の第 35 条には、このユースカーを通じてしか琉球政府は外交事務を行うことができないと書かれています。だから外交権は現地の米軍当局が握っていて、沖縄側はこれに関与できない仕組みになっているのです。

しかし、法律でそう書いていても、実態をみると、沖縄のリーダーたちは現地では生じる様々な問題について日本政府に訴えたり、あるいはアメリカ政府に訴えたりして、いわば事実上「外交」を行なっている。とくに、本日お話する 1950 年代には、沖縄で最大の政治問題となった軍用地問題をめぐって強力な「外交」を沖縄のリーダーたちが行なっています。したがって、本日はこの「外交」というか、日米両政府への働きかけについてみていきたいと思います。

この軍用地問題をめぐる出来事で我々の記憶に残っているものは、やはり、あの 1956 年の「島ぐるみ闘争」ではないかと思っています。とくに、「四原則貫徹」を掲げて 10 万人以上もの人々が集まった、あの大衆運動としての「島ぐるみ闘争」は、今でも大きな政治問題が起こると歴史の彼方から呼び起されます。それほど強く我々の印象に残っているわけです。

しかし、いろいろと調べてみますと、私はこの 1950 年代の動きというのは、決して大衆運動には還元することのできない、ある意味 1 個の巨大な政治過程であったと考えています。しかも、その政治過程の主線をなすものこそ、実は沖縄の政治リーダーたちがみせた対日本政府折衝であり、あるいは対アメリカ政府折衝であったと思っています。

さらに重要なことは、この沖縄側の対日・対米折衝によってアメリカの軍用地政策が変更された、ということです。これは、単に計画レベルのものを変更させたのではなく、アメリカ議会で承認され、予算まで執行されているものを変更させた

ということです。今から振り返りますと、これはすごく大きな出来事だったと思います。ですから、このアメリカの政策を変更させた政治のプロセスをしっかりと検討することによって、沖縄における自治の可能性について何かヒントになるものを抽出できればいいかと考えています。

まず1956年の出来事からお話しします。1956年6月10日、プライス勧告が沖縄で発表されます。ご承知のように、この勧告が沖縄側の反対する一括払い政策と新規土地接収計画を認める内容になっていたため、沖縄の人々は大反対します。しかし、我々がまずここで考えなければならないのは、沖縄の政治指導者たちがこの勧告を阻止するためにどのような戦術をとったのか、ということです。つまり、我々はつつい大衆運動にのみ関心を向けがちですが、当時のリーダーたちがいかなる手段を用いてアメリカの方針を変えていこうとしたのか、これを考えることが重要ではないかと思えます。戦術というと大げさかもしれませんが、いわゆる琉球政府の行政主席、立法院議員、そして市町村長、あるいは地主連合会（土地連）などがどういう手段を用いてアメリカの政策に対抗しようとしたのか、ここが大事だと思います。

彼らの戦術をよくみますと、まずは指導者全員の総辞職決意を示すことでアメリカ側に圧力をかける。これが最初の動き。たとえば、行政府であれば副主席以下全局長が主席に辞表を預け、立法院であれば29人の立法院議員全員が議長に辞表を預ける。さらに市町村長会も総辞職の組織決定をし、土地連の幹部たちも同じような決定をします。つまり、沖縄の有力な政治指導者全員がプライス勧告への反対意思を示すわけです。

次の段階として、この政治指導者レベルの意思を住民全体の意思にもっていく。つまり、超党派の住民大会を開いてこれを住民全体の意思にするわけです。そして第3段階として、この住民全体の意思を背景にして日本政府に訴える。この3つの手段が当時の沖縄のリーダーたちが考えていたことです。ですから、我々は住民運動だけに目がいきがちですが、当時のリーダーたちがあくまで日本政府に問題を訴えることによって局面打開を図ろうとしていたことを、おさえる必要があると思えます。

ではなぜ、日本政府に訴えたのか。沖縄の政治指導者たちも、最初は現地の米軍

当局に訴えますが、なかなか埒があかない。それで今度はわざわざ訪米して予算の権限を握っているアメリカ議会に訴えるのですが、こども結局は聞いてくれない。それで周りを見渡してみたら、日本政府しか残っていなかったわけです。

そこで沖縄の政治指導者たちはプライス勧告の発表後、代表団を組んで本土へと渡ります。立法院議員で社大党委員長でもある安里積千代さんや、同じく立法院議員で琉球民主党幹事長の新里善福さん、そして立法院無所属議員の知念朝功さん、あと真和志市長の翁長助静さん、この4名が沖縄代表として本土に訴えに行くわけです。そしてこの代表団が鳩山一郎総理大臣や重光葵外務大臣、そして外務省の担当者などに問題を訴えるわけです。とくに、外務省との協議では、都合4回にもわたって行われ、沖縄の抱える問題を相当詰めて話し合っています。

そうやって沖縄代表団が1カ月近くにわたって日本政府に訴えるなか、日本政府も沖縄側の要求を強く受け止めて、アメリカ政府に対して一括払い政策の変更を求めています。とくに、重光外務大臣がアリソン駐日大使と何度も会談を行なったのを見ると、日本政府がこの問題を重視していたことがわかります。

このプロセスで重要なことは、こうした沖縄側と日本政府の要求を受けて東京の駐日大使館が一括払い政策の見直しをワシントンの国務省に進言し、これを受けた国務省もそれを考えはじめるということです。

さらに興味深いのは、ちょうどこのとき、沖縄に残っていた他の政治指導者たちが何を考えていたのか、ということです。つまり、代表団の本土への訴えに続けて彼らがプライス勧告を阻止するために何を考えていたのか、ということです。これは、外務省が公開した資料によってわかったことですが、沖縄に残った政治指導者たちは、とくに立法院議長の与儀達敏さんが中心となって、実はある腹案を考えていた。その腹案とは、現地米軍当局との折衝窓口であった行政主席の比嘉秀平さんを辞めさせようというので、つまり沖縄側としては現地米軍との話し合いには一切応じないという姿勢を示したうえで、あとはすべて日本政府の対米折衝に任せる、というものだったのです。

先ほど少しのべましたように、ちょうどこの頃、ワシントンの国務省も一括払い政策の見直しを検討しはじめていた時期ですから、いまから考えますと、非常に情勢は微妙であったと思います。しかし、結局のところ同案はどうなったのか。そも

そもこの案の前提となるものは、比嘉主席が辞めることです。しかし、その比嘉が有名な「緩衝地帯」論なるものを唱えて、急速に米軍寄りの姿勢を示しはじめる。

この比嘉の態度変更に関しては、彼が党首を務める琉球民主党のなかから批判の声が上がり、党内では「主席退陣」論なども飛び交います。しかし、結局のところ、比嘉は主席の座にとどまることになる。いや、主席にとどまったばかりか、沖縄現地の最高権力者であるモーア民政副長官に極秘に会って、主席を続投することをアピールすると同時に、何と日本政府がこの問題に関与するのを排除してほしい旨もお願いしているのです。

またちょうど同じ頃、沖縄最大の都市、那覇市の市長である当間重剛さんも、一括払いを条件付きで容認してもよいと言い出すのです。さすがに比嘉主席以上に各方面から非難されましたが、いずれにしても、沖縄で最も有力な政治指導者である比嘉秀平と当間重剛の二人がこのような態度をとりはじめたことによって、アメリカ政府の対応も変わってくるのです。

沖縄内部でこうした動きが出るまでは、東京のアメリカ大使館が沖縄情勢の悪化と日米関係に与える悪影響を懸念して、やはり沖縄側の要望も聞いてあげるべきではないか、という流れもあったのですが、ちょうどこの頃から東京の意見よりも現地沖縄の意見を重視する動きが強くなってきます。沖縄現地にはジョン・スティーブスという総領事がおりましたけれども、その彼の進言が国務省の政策決定に大きな影響を与えていくのです。

スティーブスはワシントンの本省にこう伝えています。すなわち、これまでは沖縄内部は結束していたけれども、最近その結束が崩れてきていると。有力な政治指導者のなかにはプライス勧告を認めるような動きも出てきていると。これは、比嘉や当間のことをいっているわけですが、スティーブスは彼らの動きをことさら強調しているわけです。ですから、アメリカは決して譲歩すべきではない、というのが彼の意見です。

このスティーブスの進言を国務省は受け入れて、その後実際に国防省と協議をし、結局のところプライス勧告に沿った軍用地政策を打ち立てるのです。つまり、一括払い政策と新規接收計画を実施していくという新政策を、アメリカは翌1957年1月に発表します。

では、この実施された新政策はなぜ廃止されたのか。より正確にいきますと、アメリカは新規接收計画は実施したけれども、なぜ一括払い政策は放棄したのか、ということです。

まずアメリカ側が一括払い政策の再検討をはじめたそもそものきっかけは、翌1958年1月の那覇市長選挙、つまり兼次佐一さんが当選したあの選挙です。いまから振り返ってみますと、この出来事が非常に大きかったと思います。つまり、1956年12月に瀬長亀次郎さんが那覇市長に当選した後、米軍は布令によって彼を市長の座から追放します。そしてその瀬長さん率いる民連（民主主義擁護連絡協議会）の全面支援を受けて兼次さんが平良辰雄さんを破って那覇市長に当選する。

この兼次の市長当選という事態を受けて、アメリカ国務省は沖縄の反米化を深刻に懸念し、一括払い政策を含めた対沖縄政策の全面的な再検討に入るわけです。ここで重要なことは、単に兼次さんが市長になったからアメリカ側が動き始めたというのではなく、やはり沖縄の政治指導者たちが一括払い政策に反対していたことも大きかった、ということです。実は、57年に新政策が発表された後、沖縄内部では様々な意見が出て結束は崩れたりもしましたが、紆余曲折の末、何とかもう一度まとまったという経緯がございます。

つまり、比嘉秀平さんが突然亡くなった後、第2代行政主席に任命された当間重剛さんは一括払い政策を容認する態度をとっていましたが、その当間さんを約1年かけて立法院議員の与儀達敏さんや安里積千代さんなどが説得をして、最終的には当間が折れ、沖縄の有力な政治指導者全員が一括払い阻止の線でまとまるのです。瀬長亀次郎さんの追放から兼次さんの市長当選過程でみられる沖縄内部の反米化だけでなく、実はこのように沖縄のリーダーたちが一括払い阻止の旗を降ろさずに、これを強く訴えてきたことが大きかったのではないかと思います。

そこでアメリカ国務省は軍用地政策の再検討に乗り出すのです。58年4月に沖縄現地のモーア高等弁務官がこのアメリカ政府内の動きを立法院で伝えるや否や、沖縄の政治指導者たちは直ちに本土へと渡り、対米折衝を訴える。立法院議員の長嶺秋夫さんや山川泰邦さん、そして平良良松さんなどが超党派で本土へと渡り、岸信介総理大臣や藤山愛一郎外務大臣などに訴えるのです。

ここで重要なことは、このように日本政府に訴えただけでなく、みずから訪米

してアメリカ政府に直接訴えたということです。1955年に続く2度目の訪米です。このときの訪米団の顔ぶれをみますと、団長には新しく立法院議長となった安里積千代さん、団員には行政主席の当間重剛さん、琉球民主党の総裁となった前立法院議長の与儀達敏さん、市町村長会副会長の渡慶次賀善さん、そして土地連会長の桑江朝幸さんなど、実に錚々たる顔ぶれです。まさに超党派の訪米団です。

いま1つ重要なことは、こうした沖縄側の動きを日本政府が強力にサポートした、ということです。とくに、外務省が国務省に対して沖縄側の要望を聞き入れるよう何度も要請する。結論からいえば、この沖縄側と日本政府が連携して訴えたことが功を奏し、まずは国務省が一括払い政策の放棄を決断し、その後同省の説得を受けて軍部もこれに応じるのです。

アメリカ政府がなぜ最終的に一括払い政策の放棄を受け入れたのかを考えますと、やはりこの沖縄側と日本政府の要求が大きかったのではないかと思います。そうした要求を重ねるなかで、最終的には国務省の態度が軟化し、軍部も折れることになったと思います。

時間の関係上、その経緯は詳しくお話できませんが、沖縄側はどういう論理でアメリカ側に問題を訴えたのか、といいますと、つまりこういう言い方をしたのです。すなわち、一括払いに反対する理由として代表団は、経済的な理由とか、文化的な理由とか、いろいろな理由を挙げていますが、一番強調したことは、瀬長亀次郎さん率いる民連が我々の折衝方針に反対していると。つまり、民連が反対しているなかで我々は訪米してきたのだと。我々は、アメリカと協調しながら何とか問題を解決しようと考えているのに、もしあなた方が何の理解も示さなければ、我々の政治的なキャリアを終わってしまい、反米的な勢力が沖縄で勢いづいてきますよ、というわけです。つまり、政治学でいうところの「弱者の恫喝」です。

また、日本政府は日本政府で、こうアメリカに訴えています。沖縄の有力な指導者たちがわざわざ訪米までして訴えているのに、手ぶらで帰すと彼らのメンツを潰してしまいますよ、と。もしそうなると、沖縄ではさらに情勢が悪化しますよ、と。こういう事態は避けるべきではないですか、というわけです。アメリカ側にもいろいろと言いはあるかもしれないが、沖縄の人々の悪化した対米感情を沈静化したいのであれば、ここは一步譲って沖縄側の要望を聞き入れるべきではないか、とい

うわけです。

さて、もう時間がありませんので、最後にこうした 1950 年代の歴史から何が汲み取れるのかについて少し考えてみたいと思います。やはり、1 つの「歴史の教訓」として、沖縄側が対日本政府折衝をするうえでは「島ぐるみ」でまとまるのが大事ではないか、ということです。それには 2 つ理由がありまして、まず 1 つは、沖縄内部の意見が分裂していると、アメリカ側はそこをついてくる可能性がある、ということです。たとえば、スティーブス総領事などは、沖縄内部の意見がまとまっていなことをことさら強調して本国に状況を報告しています。

もう 1 つは、日本政府の側からみましても、やはり対米折衝を試みようとする場合、沖縄側の意見が分裂しているとやりにくい、ということがあると思います。仮に、アメリカ側に対して「沖縄の人々は一括払いに反対していますよ。どうにかしてください」といったとしても、アメリカ側から、「いや、沖縄には一括払いに賛成している人もいないではないか」といわれれば、やはり交渉しにくい。ですから、いろいろな意味で沖縄側が「島ぐるみ」でまとまるのが大事だと思います。

最後になりますが、これだけ外交とか安全保障の問題で一地方が日本政府と折衝をしたり、あるいはアメリカ政府と折衝をしたという経験は、他にはないと思います。やはり、これは沖縄という地域がもつ大きな特徴ではないかと思えます。こうやって戦後 60 年以上にわたって沖縄のリーダーたちが何度も何度も対米折衝や対日折衝をしてきたことを考えますと、やはり我々は、歴史の経験を蓄積し、それをいい意味でも悪い意味でも生かしていくべきではないか、と思います。そのためにもやはり本日お話した 1950 年代、そして本日はお話できなかった 60 年代以降の歴史というものを、もう一度きちんと掘り起こしていく必要があるのではないかと、このように思います。

最後はうまくまとまりませんでしたが、これで報告を終わらせていただきます。どうも有難うございました。

パネリスト報告

## 琉球政府立法院による民主政治の射程 －石川事件対策特別委員会を事例として－

櫻 澤 誠

立命館大学非常勤講師／沖縄法政研究所特別研究員

ただいま御紹介にあずかりました櫻澤と申します。よろしくお願ひします。

まず今日、こういう形でお話をさせていただく機会をいただきまして、本当に有難うございます。時間も限られておりますので、早速話をしていきたいと思ひます。今日のレジュメの講師プロフィールに書いていただいておりますけれども、三番煎じで恐縮なのですが、私も1月に『沖縄の復帰運動と保革対立』という本を出しました。その本でまとめた、これまでやってきたことというのは、沖縄教職員会を中心にして、復帰運動であるとか、教職員会がどういう形で政治と関与していたのかということで、そういう部分についてずっと勉強してきました。その中間報告というような形で本を出したわけですが、まとめていく過程の中で特にこの3年ぐらいですけれども、石川宮森小学校のジェット機墜落事件について、あるきっかけがあつて関心を持ち、それに関しても少しずつ検討をしてきました。今日はこれをテーマにしたいと考えています。まず私の専門は歴史学なんですけど、歴史学というのは報告中に全部読むことができないのにとりあえず資料をたくさん貼り付けるという性がありまして、皆さんお手元にあるレジュメについても、かなりびっしりと資料があるかと思ひます。それをすべて読むのはもちろん不可能ですので、少し飛ばしながら話をしていきたいと思ひます。早速始めます。

まず「はじめに」ですが、1959年6月30日10時40分ごろ、嘉手納基地を離陸した米軍ジェット戦闘機が石川市6区及び宮森小学校に墜落炎上し、死亡者17名うち児童11名、一般6名、重軽傷者が210名うち児童154名、そのうちお一方は後遺症で亡くなっていますけれども、それから一般56名を出す大惨事となりました。墜落の経過については、参考文献①（『沖縄の空の下で 証言・あゝこの悲惨

石川・宮森ジェット機墜落事故』①～③、命と平和の語り部石川・宮森 630 会、2010～11年）から引用した図を見開きでレジュメの最後に挙げてありますのでご参照ください。また物的損害として、全焼が教室3、家屋17、公民館1。損壊が教室2、家屋8、幼稚園が使用不能と、そういう形で記録されています。このジェット機墜落事件については、現在、命と平和の語り部「石川・宮森 630 会」を中心に常設資料展示場の建設運動が行われています。ジェット機事件というのは、戦後沖縄の重大な事件として記録されながらも、その凄惨さゆえに関係者はその多くを語ってきませんでした。それは沖縄戦を語ることの困難さに類似したものであったと思います。しかし2004年8月13日、まさにここですけれども、沖縄国際大学で米軍ヘリ墜落事件が起り、同じ学校に墜落したということもあって、45年前のジェット機事件はそのときに強く想起されたわけです。さらにはジェット機事件当時の2年生が宮森小学校の校長として赴任をしたということも契機となって、事故50年目である2009年を機に運動が本格化していきます。当事者、関係者の証言は参考文献①のような形にまとめられていて、現在はそれを原案として、映画「ひまわり～沖縄は忘れない、あの日の空を～」が制作中であるということは、県内の方には周知のとおりであろうと思います。私もその石川・宮森 630 会の会長である豊濱さんからお話を伺い、参考文献②（櫻澤誠・真栄平房昭「戦後沖縄における一教員の経験と実践 青年会活動・教育運動・石川宮森小ジェット機墜落事件―豊濱光輝氏に聞く―」『ノートル・クリティーク』4、2011年）というものをまとめたことがあります。そうした当事者の証言が重要であることは言うまでもないわけですが、一方でジェット機事件に対して、当時の米軍、琉球政府行政、立法、あるいは民間団体や労組などがどのような立場をとり、活動したのかといった点については、従来の沖縄戦後史を扱った研究書や一般書などにおいて、ほとんど取り上げられてこなかったため、わからないことばかりであったといえます。そうした状況を踏まえて、私は参考文献③（櫻澤誠「石川・宮森小ジェット機墜落事件に対する補償問題の展開」広川禎秀・山田敬男編『戦後社会運動史論②』大月書店、2012年）の論文をまとめたわけです。本報告ではそれを基本にしなが、特に立法院に設置された石川事件対策特別委員会に注目をします。当時、行政主席は任命制であったわけですが、一方で立法院議員というのは選挙によって住民の民

意を受けているというそういう立場にあって、それを前提に行政府とは別に主体的な対応をこの事件においても行っていたということが言えるだろうと思います。ジェット機事件に対する補償問題の展開過程において、立法院が有していた、タイトルにもした民主政治の射程とその限界、そしてその限界を乗り越えていったものは何だったのかということを考えていきたいと思います。

「墜落直後」に入りますが、事故当日の6月30日、立法院本会議は、「ジェット機墜落事件に関する決議」を採決し、会期の延長をしています。事件をめぐるのは新聞上に、次のような「保守」系議員の反応というもの紹介されています。「石川事件」はその本質をえぐれば「基地問題」という沖縄問題の核心と本質にふれるものであるだけに、立法院がいう「政治的対策」にも超党派的な細かい配慮が必要とされてくるといえよう。新政会の某氏は「このさい米軍演習のあり方にも是正を求めねばならぬ」とのべたし、対米協調を基本態度とする民主党のある幹部も「住宅地域上空での演習は考えてもらわねばならぬ。たとえ事故があっても災害を与えない、という考慮のもとに演習計画をたててもらわねばならぬ。これもいまの飛行場の地位から不可能であるとは思いますが、せめて事故が起きないように徹底した整備を期してもらわねばならぬ。万一事故が予想される場合は身命を賭して、災害を住民に及ぼさないような緊急措置をとるところまで、演習の分野に含めて訓練してもらいたい。とにかく基地といっても、学童を不安におとし入れて勉強できない状態に追い込む基地であってはならない。基地反対を口にしても、実現できるものではないが、かかる事故が積重ねればわれらは基地を憎悪することにもなろうか」と思い切った論評をくだしている。『琉球新報』1959年7月3日夕刊」というものです。基地そのものに反対の態度を示しているわけではありませんが、演習のあり方への批判、これ以上の事故は容認できないという姿勢を率直に述べています。

7月6日、立法院は文教社会委員会での審議を経て、「石川事件対策特別委員会」を設置します。委員長には石川・美里選出の山城善栄（社大党）が選ばれています。委員会設置に際して、平良良松（社大党）が、のちの那覇市長ですけれども、次のように述べております。「われわれがこの石川事件というものを考えた場合に、この際こそかかる問題を根本的にそして徹底的に究明して解決をはかるべき時期ではないか（中略）われわれの沖縄人の基本的な人権というものが絶対に守られなけれ

ばならないというためには恒久的な対策が必要ではないか。その恒久的な対策を樹立してアメリカに要請する必要があるのじゃないか。(中略) 本委員会といたしましては石川問題の処理ということではなくて、以上の問題、基本的な問題に対処するためにこの際特別委員会を設置いたしまして対処した方が賢明ではないかと考えるに至つたわけでございます。」(立法院本会議会議録 1959年7月6日) 基地に関わる人権侵害について、根本的、徹底的に検討し、恒久的な対策をアメリカに求めていこうという、そういう強い姿勢が示されています。

続いて「補償問題の初動」に入りますけれども、7月1日、嘉手納航空隊の主催で合同慰霊祭が行われています。同日の記者会見でのスミス空軍司令官の発言では「空軍ではすべての可能な補償措置を講ずる。」(『沖縄タイムス』1959年7月2日夕刊)と述べられています。その発言は、反米感情激化、本土への問題の波及というのを懸念したものであったと言えます。7月15日、米軍は外国人損害請求法に基づく外国人賠償処理委員会設置を通知し、次のように説明をしています。「死亡、負傷、財産の損害はそれぞれ一つのケースとして取扱われるが、請求額が五千ドル以内のものは現地で処理、五千ドルから一万五千ドルを越えない範囲のものはハワイの司令部で特別の審査を受け、一万五千ドル以上になった場合は米議会の審査に付される」、「個人的な予想だが、一件一万五千ドル以上の損害請求はないものと思う」(『沖縄タイムス』1959年7月16日)。最後の「ないものと思う」という部分に「高額な請求はするな」という高圧的な姿勢があらわれ始めているところを注目しておきたいと思います。

米軍は墜落直後から被災者に対して個別に面談・契約をし、早期に低額で賠償を片づけようと動き出します。それに対して9月11日の特別委員会では「石川事件の賠償に関する要請」を採択し、慰謝料を認めること、休業補償の完全なる支給など、9項目を要請しました。また被災者は9月22日、「石川ジェット機事件被災者連盟」を結成します。これは「米軍側の損害賠償査定方法に納得のいかないところがあるとし、被災者が組織を作り関係機関と提携して適正補償を獲得することになったもの」で、「法務局をはじめ、立法院、米軍側損害賠償審査委員会応援団体、それに訴願機関との連絡を密にするほか」、「▽賠償を申請するときは会員にはかる▽情報の交換をする▽賠償金を受取るときは役員に連絡する」ことで、「会員の団結をは

かることになった」(『琉球新報』1959年9月23日夕刊) というものです。米軍の動きに対して被災者は団結し、適切な賠償を求めていきます。米軍側の様子をうかがう行政府の動きが鈍い中で、立法院特別委員会は、被災者の立場に立って強くバックアップをしていくわけです。しかし、9月30日には、米空軍は特別委員会の要請と懇談申し入れを拒否し、11日に特別委員会で採択した、さきの9項目の要請についても無視をするわけです。

「補償問題の転換」のほうに移りますが、11月18日、被災者連盟らが行った賠償促進申し入れに対して、嘉手納航空隊賠償委員会は次のように回答をします。「ジェット機の補償は、これまでの査定で正当だと思う。支払いについてもいま準備しているので会合をする必要はないと思う」(『沖縄タイムス』1959年11月20日)。この米軍の妥協を許さない姿勢は非常に強固なものだったといえます。そうした中で11月20日、特別委員会は行政府、被災者代表を参考人として審議を行っています。新聞記事によると、「被災者代表は「被災者側が米空軍賠償委に申入れた要望が、何一つ聞きいれられないために、被災者は窮状におちいつている」として、立法院の政治力によって人身賠償をめぐる行きづまり状態を打開してもらいたい、と希望意見をのべた。／一方、米空軍が賠償額の内払いを拒否していることで、生活困窮におちいつている被災者の窮状を救済するため、琉球政府予算から一時扶助金を支出する、という特別委側の提案にたいし、行政当局は「現行の生活保護法と政府予算ではかかる特別措置をとることは困難である」と答えた。」(『琉球新報』1959年11月21日) 米側の姿勢に対する被災者の苛立ちと行政府の対応の鈍さ、そうした中で立法院が間に立って解決を模索する様子がかがえます。さらに11月24日に行われた会談での被災者と特別委員会の応答において「席上遺族たちは事故後パーンズ司令官やブース高等弁務官が被災者には最高の補償をするといったにもかかわらず、まだ実現をみない。政府として何らかの仲介をとってもらいたい。被災者たちは治療や入院などですでに生活が苦しくなっている人たちもいる、と訴えた。／これに対して立法院では、これまでの経過は政府からもほとんど知らされていない。この際行政主席並びに関係者を院に呼んで説明をきき、早急に解決されるよう計りたい、と答えた。／さらに被災者は、これが実現できなければ市民大会や県民大会までもっていき、早急に満足のいく賠償が実現できるよう住民に強く訴えたい、と

語った。」(『沖縄タイムス』1959年11月25日)というように、もはや交渉だけでは打開できないとして、市民大会や県民大会の開催が持ち出され、実際、12月5日、被災者連盟が中心となって「事故補償促進市民大会」が開催されます。

そして1960年1月25日、「石川ジェット機事件賠償促進協議会」が結成されます。これは当時の新聞によれば、教職員会、沖青協、官公労が世話団体、あとは子どもを守る会、遺族連、沖婦連、市町村会、各政党、各労組、石川市長、遺族、被災者などが参加しており、賠償要求運動を全面的にバックアップしていく体制が構築されるわけです。同じ25日、立法院特別委員会は、状況打開のために四者会談、これは立法院、行政府、米国民政府、被災者遺族代表ですが、その開催を米国民政府側に要望し、1月29日に実現します。しかしその四者会談での米国民政府の説明は、沖縄現地では「五千ドルをこえない範囲内で解決する権限があるだけで(中略)一万五千ドル以上の賠償請求については米国議会の承認を得なければならない。石川事故の賠償処理がおこなわれているのは、請求がおこなったことと一万五千ドル以上の請求が多いためである。(中略)議会は琉球以外の外国の多くの賠償事件を抱えているので解決までには多くの時日を擁する。その例に二十年かかったものもある」(『沖縄タイムス』1960年1月29日夕刊)という、交渉の余地を全く認めないものであり、「長期化させずに低額で同意しろ」という態度を露骨にあらわしたものであったといえます。

ところで遺族代表は、四者会談に際して高等弁務官宛に要請書を提出しています。その末尾は次のような、抑えた筆致のなかに怒りが満ちあふれた鬼気迫る内容でした。「未だ解決の進展を見ないのは誠に遺憾な事でありアメリカ政府並に軍当局の誠意を疑うのも誠に止むを得ない事であると思います。私達にとつて最愛の愛し子は何物ともかえられない尊い存在であり洋々たる明るい希望と将来を持つ愛する吾が子を一方的に見るに忍びない惨酷な状態で失なつた事は今は亡き吾が子にとつてもこれ以上の無念さは無く又残念極まる一大痛恨事であります。私達遺族にとつてもこれ以上の悲しみと苦しみ、怒りはありません。私達は天を恨み地を呪ひ憤激しようとする悲しみと怒りの心を理性の力でやつと抑えて参りました。願はくば自由諸国防衛の礎石として犠牲となつた純真無垢なたいけな子等の「みたま」に対しアメリカ政府並に軍当局の人道的誠意と住民福祉と安寧を護る責任ある熱意を以

てこの問題の早期円満解決を実現され度く強く要請致します。」(沖縄県公文書館所蔵 USCAR 文書「Ishikawa Jet Crash Incident (Folder 2 of 4).」) というものです。しかしそれに対する米軍側の回答は「貴方の手紙は、貴方も出席した1月29日の四者会談前に書かれています。貴方の質問への回答はその際にすべてではないがなされていると考えます。」「貴方と遺族の方々が、確立された法規と先例に基づいて速やかかつ公正に合意を求め、個人的な政治的野心のために貴方の不幸を利用しようとする者達の犠牲にならないことを希望します。」(同前) という、無味乾燥かつ運動を起こさざるを得なくなったそうした被害者の感情を逆なでするものであったといえます。1月31日に特別委員会は2つの決議案を採択しています。どちらも本会議で一部修正の上採択されますが、高等弁務官宛のものでは、完全、妥当なる賠償額の早期支払など、8項目の具体的な要求を行っています。さらに注目されるのは、本土側に対して出された首相及び衆参両議長宛のものです。そこでは「賠償の早期支払いを要望する遺族及び被災者に対しアメリカ民政府当局は「一万五千弗以上の支払いはアメリカ合衆国議会の議決を経て支払うので今までの例では二十年もかかったのがある。」として、賠償支払いの促進に何ら誠意ある態度を示さない。かかる状況では、完全賠償の見通しは全くつかず遺族及び被災者の不安と疑惑はますます深まるばかりである。よって琉球政府立法院は祖国政府が賠償支払促進に関しアメリカ政府へ申入れる等、早急に適切な処置を講ぜられるよう要請する。」(特別委会議録1960年1月31日)と述べています。事件発生直後から、本土側への働きかけはあるのですが、軍用地問題と同様に、ジェット機事件の賠償問題に際しても日本政府が米国側と交渉することを強く求めていきます。しかしそうした中でも2月1日に、アメリカ空軍が出した公式声明は、繰り返し改めて現状のままでの補償の受諾と運動に対する批判というのを展開したわけです。

2月8日になって、特別委員会及び各政党、労組など26団体は、米第313空軍師団、ブース高等弁務官、アンドリック民政官宛に「ジェット機事件に関する公開質問状」を提出します。しかし、米軍は公開質問状への回答を拒否したばかりでなく、2月25日から27日に被災者宅への個別訪問により契約を要求していきます。そこには問題が本土側に本格的に波及する前に押さえ込もうという米軍側の焦りというもの垣間見られるように思われます。当時の新聞には、「石川市ジェット機事件賠償問

題は先月末在日米軍外渉部ヌーン係官が来島して賠償額提示したのをきっかけに、遺族などの不満が再燃し、新たな段階を迎えた。そのため教職員会、官公労、冲青協の三団体では、三日午後三時から立法院委員会室で、教職員会の平敷静男氏ら七団体代表、喜屋武長吉氏マツら遺族代表八名を集め、石川事件賠償促進協議会を開いた。／在日米外渉部からの通達では、死亡者は一律に二千五百二十五ドルで先月二十五日から三日間に受け取るようにというものであるが、遺族は二万ドルの補償を要求しており一人も受け取ったものはないという。／賠償促進協議会ではこの問題を取り上げ、新たに補償要求貫徹の運動を高めるため、声明文を発表し運動方針などを検討した。／その結果▽各市町村でスライドで再び同事件への関心を高める。▽本土の各民主団体に協力を呼び掛ける。▽三月十一日から三日間、那覇市内三ヵ所で資金カンパ、署名、写真展で第一回街頭運動を行う。▽来る二十日ごろから石川市から那覇市まで完全賠償要求行進をする▽立法院の石川事件特別対策委員会に協力を求めることなどを決議した。」（『琉球新報』1960年3月4日）とあります。事態が一向に好転しない中で賠償要求は被害者の要求を立法院特別委員会や民間団体がサポートするという、そういう形から、むしろ住民運動を主体とするものへと転換していくということになります。3月23日に特別委員会において、遺族代表がさらに次のように発言しています。「去る十月二日賠償委に補償要求書を提出し、自今アメリカ当局の誠意ある解決を信頼し軽挙な行動はしてはいけないと、憤激しようとする、悲しみと怒り、胸をひきさかれるような苦しみを耐え忍んで慎重に行動して参りました。また琉米双方にとってもこのたびの石川ジェット機墜落事件はまことに不幸な事件であり、現在ようやく軌道に乗りつゝある琉米親善の実りを散らさないためにも、このごとき忌まわしい不幸な問題は早急に、そして円満に解決するよう私たちは要望して参りました。しかるに立法院の皆さんも行政府の方もすでに御承知の通り、この問題は現在甚だ遺憾な状態になってしまいました。／アメリカの賠償委は受願書について何らの算定基準も示さず、具体的に内容も示さず、かつまた一度の話し合いもなく、全く天下り式に、これだけにきめたから快諾しなさい。つまり喜んで承諾しなさいとはあまりにも非道なやり方ではないかと思えます。／忍耐にも信頼にも限度があります。私たちは見るに忍びない残酷な状態で最愛の子を失ない、またかくのごとくひどい目にあってはとうていこらえることはできま

せん。」(特別委員会議録 1960年3月23日)先ほど読んだものからさらに強い内容となっています。3月30日には、石川市青連・昭和バス労組石川分会の共催によって「石川市宮森小学校ジェット機墜落事件報告解決促進市民大会」が開催されています。

続いて「補償問題の「解決」過程」ですが、こうした膠着した事態が転換する契機となったのが、アイゼンハワー大統領の来沖ということになります。6月11日、賠償促進協議会が「自民、社大、人民の三政党被災者連盟、子どもを守る会、遺族代表、琉海労組、原水協をふくめた話し合いをもち、アイクが来島する前日の十八日に中頭、石川市青協を主体に宮森校から那覇までのデモ行進を行なうこと」(『琉球新報』1960年6月12日)を決定しています。すなわちアイク請願デモを決定するわけです。そうした動きの中で6月13日、突如として死亡者については各補償額に2,000ドルの贈物、英語ではgiftというふうに書かれているわけですが、それを追加することで妥結します。「軍のスポークスマンは、マックローリンの来訪はアイゼンハワーが極東旅行の途次、こゝに立寄るだろうということが知れるずっと以前に手配されたものであることを指摘して、この解決が脅迫的デモに対処してなさねばならなかったのではないと述べた」(沖縄県公文書館所蔵琉球政府文書「石川市宮森小学校ジェット機墜落事件関係書類」というわけですが、そう弁明せざるを得ないところにむしろその影響をみることができるだろうと思います。しかし死亡者については一応の解決がなされたものの、負傷者についてはいまだに解決されていないとして、予定どおりアイク請願デモは行われます。その様子は新聞で次のように報じられています。「あさ十時になると集結地の宮森校に「アイクはジェット機事件の責任をとってほしい」「この子らに補償を早く」「彼らの傷はなおせても、心の傷はなおせない」と書いたプラカードやのぼり、日の丸などをもって市青連や中頭郡青協、沖せん維、石川市職労、社会、自民、人民三政党代表がぞくぞくおしかけ、「石川市の沿道をうずめる数千の市民の拍手におくられ石川市ジェット機事件賠償促進要求請願デモ隊の一行約二百人は十八日あさ十一時予定どおり宮森校を出発」(『琉球新報』1960年6月18日夕刊)したというものです。アイク請願デモは大きな盛り上がりを見せたものの、死亡者に対する賠償問題が解決されたなかで、事態の收拾を図る動きも出てきます。6月30日の一周年に当たる特別委員会

において支援団体の代表として、教職員会の福地曠昭は「それからもう一つは先の議長とのお話し合いの中で特別委員会の存置問題は少し難色を示しておりましたが、とにかく解決まではいろいろ院としての御都合のあることは吾々もよく分ることでありますが—この委員会を存置していただきたいと思います。」(特別委員会議録 1960 年 6 月 30 日)と発言をしています。これは委員会の存続を求めたわけですが、その後存置されずに議事録で見る限り 7 月 11 日が最後の特別委員会となっています。住民運動が主体となっていく中で立法院特別委員会は事件当初担っていた役割はすでに終えていたということになるかもしれません。ただ、同じ 6 月 30 日には立法院本会議において高等弁務官宛に「石川事件賠償促進に関する要請決議」が採択されており、次のように述べられています。「賠償問題の解決が遅延していることに対しては、関係者はもとより、一般住民の間には不安と疑惑の念が益々深まるばかりである。最近になつてこれら未解決の負傷者に対する賠償問題については、現在軍当局が行なっている治療とからませて処理しようとする動きが見られ、それがため、全面的な解決に至るまでにはその目途さえつかない現状である。よつて、当院は、未解決の負傷者に対する賠償については軍当局が施す治療とは関係なしに、早急なる支払いが実現できるよう積極的な処置を強く要請する。」(立法院本会議会議録 1960 年 6 月 30 日)一年が経過しても、なお収束のめどが立たない賠償問題に対して、再度要請を行ったわけです。しかし事態を動かすのはもはや立法院の要請や交渉ではなく、被災者の運動であったといえます。

9 月 14 日から 10 月 13 日まで、被災者連盟代表団が本土へ派遣され、在日外国人賠償委員会、米国大使館、衆参両院、各政党、報道機関などに対して要請活動を展開していきます。本格的な本土側への要請運動が展開されるわけです。それに対して米軍側は大幅に妥協する形で早期の収束を図っていきます。10 月 19 日から 21 日に米軍側から増額提示がなされ、ただし要求総額の半分程度だったわけですが、死亡者に続き負傷者についても 2 名を除き合意に至ります。しかしその際にも、アメリカ本国から解決のために訪れたバット空軍長官代理が「賠償については日本の法律の規定を基として考慮したが、内容の特異性、特に多くの児童に対する被害及び学校校庭ということを考慮に入れた。(中略)これは将来における前例にはされない(特異性からの前例である)と考える。この寛大な額を渡すべく小切手をもつ

てきた。(中略)これが最後の算定額である。もはや交渉の段階ではない」(前掲「石川市宮森小学校ジェット機墜落事件関係書類」とあくまでも例外的な恩恵的対応であるという高圧的な態度を示したわけです。

1959年から60年というのは、一般的に言えば土地闘争、軍用地問題の解決過程の中で、米軍の統治政策が転換されていく時期とされます。しかし本報告で見てきたように、米軍の態度は依然として非常に高圧的なものでした。そうした中でジェット機事件に対する賠償要求運動は十分ではないにしても、米軍側からの大幅な譲歩を引き出していった画期的な取り組みであったと位置づけることができるだろうと思います。

「おわりに」ですが、最後に改めて、本報告のポイントを述べておきたいと思えます。1つ目は、任命された行政主席が被害者への対応に慎重な姿勢を示したのと比較して、民意を受けた立法院は、被害者への対応や米軍側に対する要請などにおいても積極的な取り組みを行ったということです。2つ目は、とはいえ、占領下において要請や交渉、仲介といった形での取り組みを行う立法院にはやはり限界があったと言わざるを得ないということ、その限界を乗り越えたのは当時の沖縄自民党を含めた超党派、「島ぐるみ」による賠償要求運動であったということです。そして3つ目は、米軍側は非常に高圧的な対応を行う中で、沖縄側は本土政府や各政党・団体への要請によって状況を打開しようとした。それに対して日本への波及を懸念するアメリカ側が譲歩による収束を図らざるを得なくなっていったことです。このことは軍用地問題における関与以降、日本政府が徐々に沖縄への関与を増大させていく過程の中において、ジェット機事件の補償問題が重要な論点として位置づけられることを意味していると考えています。報告は以上です。有難うございました。

## パネルディスカッション

コーディネーター 黒柳保則

パネリスト 比嘉幹郎、豊見山和美、川手撰、平良好利、櫻澤誠

### ○コーディネーター 黒柳保則

コーディネーターの黒柳でございます。13時に開始しましたので、もう3時間以上たっております。皆様の御協力によりまして、時間通りに進んでいることをお礼申し上げます。それからパネルディスカッションなんですけれども、まず全体の進め方についてお話をさせていただきたいです。これまで、ご講演、それからご報告が4本ありまして、合計5本、5名の方々にお話を伺いました。それぞれの内容をここでまとめるということは時間の都合上いたしません。私は、ご講演とご報告に、横串を刺すと言いますか、全体に関わる議論の柱というのは3つになると考えております。1つ目は、琉球政府の組織や機能の特徴をどう捉えるか。これは日本やアメリカとの比較の視点もあると、より分かりやすくなると思います。それから2つ目は琉球政府に米国あるいは米国軍や日本が与えた影響をどう見るのか。それから3つ目は、琉球政府の経験を、今後の沖縄の自治にどのように生かすことができるか、または生かすべきか、ということです。この3つを軸にして時間まで議論ができればと考えております。先程よりフロアの皆様方から貴重なご質問をいただいておりますが、なにぶん40分という時間の中で5名の方々にお話を伺う関係上、その全部を取り上げることができないことが想定されますので、その点はご了承ください。それからパネルディスカッションそのものについてのご質問というのも時間上、受けることができませんので、その点もご理解を願えればと考えます。

それでは議論を始めましょう。いま、お話を致しました3つの軸を踏まえていただければ難しいです。まず比嘉さんにパネリスト報告を聞かれた上でお考えになったことを話していただければいいでしょうか。

### ○比嘉幹郎

年長に対する思いやりもあって、まず始めに私から他の若い先生方の報告への感想を、ということですが、琉球政府時代に関連する資料は少なく、散逸してい

て研究もさぞ難しかったと思います。皆さんの研究成果を聞いて大変感銘を受けたところでございます。

私のプロフィールからお分かりだと思いますが、私は1950年から72年の間に3度留学し、米国に約11年滞在していたので、その間の現地沖縄での出来事は直接見たり聞いたりしていません。例えば、先程、櫻沢誠さんが報告された1959年6月に起きた石川の宮森小学校の米軍ジェット戦闘機墜落事件の際は、沖縄にいて詳しく知りませんでした。報告を聞いて、沖縄にはまだまだ究明すべき問題が山積みされているなど痛感しました。今日までの長い間、沖縄の政治や行政について研究を続けてまいりましたが、本日の若い研究者達の報告は大いに参考になりました。

沖縄県公文書館の専門員である豊見山和美さんは、琉球政府がアメリカ政府にまねて立法、司法、行政の三権分立制で“一国並みの政府”として設立されたものの、立法のみが住民の直接選挙による機関で他は米民政府による任命機関だったという変則性を的確に指摘しています。また、立法院の“強み”と“弱み”も明確に分析しています。

川手撰さんは、従来重視されなかった琉球政府の公務員制度に的を絞り「琉球政府とは何だったのか」という挑発的な疑問を提示し、制度面では琉球水道公社など一部の例外はあったものの、基本的に日本志向型であり「人材面では“戦前との連続性”がかなり強かった」ことを浮き彫りにしています。この鋭い指摘は一般論として行政や官僚が連続性を好む習性を持っているという例示でもありますが、琉球政府の立法院が、法規策定の際、日本志向型だったことと軌を一にしていたことを明らかにするものです。これは、日本復帰運動を解明するうえでも興味深いことです。

本日、私が最も親近感を持って聞いた報告は、平良好利さんの“琉球政府の対日・対米折衝—軍用地問題からみた自治の可能性”でした。なぜなら私自身1954年から56年まで軍用地料だけを決定する米軍の土地裁判所に、その後2年間、在那覇米国総領事館に通訳・翻訳官として務めていたからです。沖縄の米軍用地料一括払い方針を提案した米施政権者は、沖縄住民の“島ぐるみ闘争”を惹起し、“極左政治勢力”が台頭したこともあって、その方針を撤回しました。平良さんはこの撤回

をめぐる米琉日三者間の激しい駆け引きを見事に説明してくれました。

以上が私の率直な感想です。

○コーディネーター 黒柳保則

有難うございました。全体を通してのお話を頂戴いたしました。同じように、先ほどお示した3つの軸を踏まえる形で、まずは一通りお話を伺ってみたいです。次に豊見山さんお願いできますか。

○豊見山和美

3つの質問をいただきましたが、これに一問一答ということで答えることは私にはなかなか難しく、ちょっと遠回りのお話をさせていただきます。琉球政府の経験をどう生かすかということですが、これは私のアーキビストという職業的な立場からしますと、経験をどう生かすかということ以前に、この経験が託された記録というものをどのように伝えていくか、教訓を酌み取るための素材、器というものをどうやって守っていくかということがやはり最大の課題であります。さまざまな見地から歴史的過去を検証し、現在と未来への指針を見つけ出していく。今日もここにいらっしゃるパネリストの皆さんが、公文書館所蔵資料等に基づくアカデミックな知見によって実践なさいました。

そもそも沖縄県公文書館が開館した1995年とは、沖縄の戦後において特筆すべき反基地運動の高揚があった年でした。戦後50年という大きな節目であり、少女暴行事件を糾弾し日米地位協定の見直しを求める県民大会があったその年に公文書館が開館したことは歴史の偶然ではないと思っています。米軍占領下の27年も含めた戦後の50年間、沖縄住民が自治と人権保障の実現を求めて歩んできた歴史を自己評価するがゆえに、琉球政府文書15万冊を、県民だけでなく世界の人々の共有財産として確実に後世に継承していく目的をもって開館したわけです。さらに、琉球政府の上位機関でありましたUSCARの文書もアメリカ国立公文書館から収集し、併せて戦後沖縄の自治の体験、経験というものを伝える役割を自覚しております。これからも琉球政府の経験を生かすために、琉球政府文書その他の所蔵文書をどう活用していただくかを課題としてまいりたいと思います。

組織機能をどう見るかということですが、琉球政府章典等の布令布告についての米国の立案過程について、豊富な資料を確認しているわけではありません。分権的

な群島政府から集権的な琉球政府への移行機関としての琉球臨時中央政府というものがあって、それは実質的に琉球政府の雛形となっていると申し上げました。その琉球臨時中央政府に先立っては琉球諮詢会というものが存在し、これが琉球臨時中央政府なり琉球政府なりの章典、設立規定などについて USCAR とかなり突っ込んだ調整をして作り上げたと、当時の関係者は証言なさっています。この間の意思決定の過程を示す記録を残しながらまだ私は確認しておりませんので、琉球政府設立の諸規定がなぜこのような形で作り上げられたのか、そしてこれがほかのアメリカの属州、自治州等の規定と比べてどこに特色があるかなどという点については、今後も調べていきたいと思っております。

琉球政府の時代と今と何が変わったか、立法ということに関していえば、やはり議場の景色が随分変わってしまったんじゃないかということですね。行政権の肥大化ということが言われて久しいわけですが、これから分権型の地方政府というものを目指すのであれば、議会の活性化、議員の政策立案能力においていっそう高度なものが求められるでしょう。それでこそ真の住民自治が形成されていくのだと思います。残念ながら沖縄の現状が占領期と復帰後で実質的に変わったかというところと言いきれない要素がありますが、あの時代の露骨な軍事支配下に比べればはるかに自由な意思決定の領域を得た面もあります。情緒的な言い方をお許しいただければ、琉球政府の時代にさえ頑張ってきた、今はもっとできるはずだというような、歴史的経験を民主的な力の源泉として伝えていくことができるのではないかと思っております。

最後に PR させていただきたいのですが、参考資料でお付けした琉球政府公報等はすべて沖縄県公文書館のホームページで閲覧できるデータベースを使ってキーワードで検索することができます。琉球政府公報には立法院が制定した立法、行政府や司法府の訓令告示類、USCAR の布令、布告といった例規が登載されており、琉球政府を支えた法体系の変遷を確認することができます。加えて立法院本会議の会議録も別のデータベースに収録しております。立法院会議録は、県議会議務局発行の「沖縄県議会史」にも抄録されていますが、公文書館のデータベースでは全面的に検索閲覧でき、立法院の議員たちが議会でたたかわせた言論の記録を見ていただくことができます。沖縄の困難な状況は当分続くとは思いますが、そういった記

録に現れた自治への営みを糧として未来を考えていくこと、その思考に貢献するための活動を、また公文書館の片隅で続けていきたいと思っております。あまりお答えになっておりませんが、これで。

○コーディネーター 黒柳保則

有難うございました。それでは川手さんお願いします。

○川手 撰

一問一答でいきたいと思います。はじめに、琉球政府の組織や機能をどう捉えるかということです。まず、私が思うのは、琉球政府について一般論的な語りができるほど、私たちは琉球政府のことを知っているだろうか、ということです。少なくとも私個人は、そんなに琉球政府のことを知らない、という思いがあります。これは私の基本認識です。そのうえで、少なくとも、私が研究した公務員制度・人事行政の領域においては、と限定させていただけば、「日本式の制度を採り入れ、日本式に運用していた日本式の行政機構」と言ってよいと思います。

それから二点目、琉球政府に米軍や日本が与えた影響をどう見るかということです。日本との関係については、報告で一通りお話ししたと思いますので、琉球政府とUSCARの関係について、ご存じのとおり琉球政府職員だった作家の大城立裕さんが興味深いことをお書きになっているのを紹介したいと思います。

大城さんは、1972年の『同化と異化のはざままで』という本で、「公務員として琉球政府の仕事をやっている、いつも米国民政府というものが、ひっきりになり出てくる」と書いています。ではその具体的な様態はというと、USCARの「下っ端官僚」が琉球政府の課長あたりを呼びつけて口を出す。具体的に、公営住宅法の立法案の事前調整における琉球政府の建築課長とUSCARの「二世」職員のやりとりが語られていますが、二世は「琉球政府の案は日本のものを換骨奪胎したにすぎないではないか。主体的な政策などないではないか」と言い、課長は「冗談じゃない。当方の案は社会福祉策として骨抜きではないと言われるほど、住民にとって条件の悪いものだ」とやりあう、と。こうやって揉めて、「下っ端」が案件をここで止めてしまうので、話が進まないということなのですが、この話は、大城さんがその二世に「このような福祉立法を冷遇すると、米軍統治にたいする信頼を失って、復帰運動をはげしくするよ」と言うと、彼はあわててサインをして上に回した、と

いうオチになっています。

一方、1978年の『まぼろしの祖国』、これは小説ですが、そこでは次のような趣旨のことをおっしゃっています。USCARの拒否権は、「基地保全」「共産主義防止」「占領権威の維持」にかかるもの以外では発動されない。しかし、琉球政府は扱いが難しい案件になるほど、USCARの機嫌をうかがいながら仕事を進める。そうすると、USCARからは、上のような拒否権発動事案以外については「自分のことは自分でやれ」と言ってくる、と。

大城さんが示したこれら二つのUSCAR像には、大きくない齟齬があります。一方は細部で口をはさむUSCAR。もう一方は、クリティカルなこと以外には口をはさまないUSCAR。あまり長くなるとよくありませんので、これ以上細かいことは言いませんが、琉球政府の機構図の上に米国民政府を書いて、全ての拒否権を高等弁務官が握っていたのだ、と言うような大上段的な制度論にとどまることなく、こういった日々の行政活動における琉球政府とUSCARの関係の実相をつまびらかにしていく必要があるのではないかと私は思います（ただ、こういう関係は往々にして口頭ベースのものがほとんどで、少なくとも公文書ベースでの実証研究はなかなか難しいという予感を感じます）。

最後、琉球政府の経験は今後の沖縄の自治にどのように生かすことができるかというお話です。繰り返しになりますが、私は、琉球政府と今後の沖縄をリンクさせて語れるほど、私たちが琉球政府の「経験」について十分に知っている、とは思いません。また、そもそも論をすると、「過去にできたから、現在もできる（はずだ）」という思考方法に立って、過去に「できた」ことを探そうとするのは、私にはあまり有意義だとは思えません。歴史研究が現在に生かせるとするならば、「過去がどうであろうと、現在にはできる（はずだ）。そのために、過去の（主によくなかった）例から学ぼう」という思考方法においてではないかと思えます。

以上を踏まえた上で、この質問に答えるとするならば、報告で言ったことの再確認になりますが、「制度における連続性が、運用における連続性につながり、指導-被指導関係の発生を経て、非対称性を生んだ」という琉日関係に現れた回路が、琉球政府の経験から私たちが学ぶべきことの少なくとも一つなのではないか、と思います。

○コーディネーター 黒柳保則

有難うございました。それでは平良さんお願いいたします。

○平良好利

1 番目の琉球政府の特徴ですが、私には日本政府やアメリカ政府との比較という観点からお答えする能力は持ち合わせておりません。ですから、現在の沖縄県知事と琉球政府行政主席との比較という観点から、少しお話しします。

現在の知事はもちろん選挙によって選ばれており、民意を代表している。しかし、琉球政府時代の行政主席というのは、米軍による任命であり、ここがものすごく大きな違いだと思っています。これがどういう形で政治的に現れてくるかといえば、1950 年代の比嘉主席や当間主席の態度をみるとよくわかります。

つまり、米軍から任命された行政主席というのは、米軍側の政策と住民側の要望が一致しているときにはスムーズに仕事ができるのですが、両者の見解が分かれているときには、それがうまくいかず、米軍側の立場に立ちやすい、ということです。「島ぐるみ闘争」のころの比嘉秀平さんをみていますと、米軍側に立てばいいのか、それとも住民側に立てばいいのかで、ものすごく苦悩しています。しかし、結局のところ比嘉主席は、みずからの権力の源泉である米軍側のほうに軸足を移していきます。

また当間重剛さんも、比嘉主席よりも明確に、米軍側の意向に沿った行動をとります。もともと当間さんは政党の党首でも何でもありませんから、琉球民主党の党首でもあった比嘉さんとは異なり、米軍寄りの態度をとりやすい立ち位置にあったわけです。実際、一括払い政策に対して多くの住民が反対しているなか、当間さんはこれを容認すべきであるとのべています。

しかし重要なことは、任命主席の比嘉さんや当間さんがこのように米軍側の立場に立とうとしたとき、これを食い止めようとしたのが立法院議員です。選挙によって選ばれた立法院議員の皆さんが、この時代には大きな活躍をしたと思います。たとえば、当間重剛さんが一括払い政策に固執するなか、彼を説得して一括払い阻止の線に組み入れたのは、与儀達敏さんら立法院議員です。

現在は、県知事が中心となって政治を運営していますが、やはり私は、琉球政府の時代というのは、この立法院議員が大きく活躍し、それなりに影響力をもっている

たと考えています。この点はかなり大きな違いではないでしょうか。

2番目の質問。つまり、本土やアメリカが琉球政府にいかなる影響を与えたのか、ということですが、少し質問をずらしまして、琉球政府ではなく沖縄政治全体に本土の政治がいかなる影響を与えたのか、という観点からお答えします。

結論からいいますと、1950年代の半ば頃から、日本政府の沖縄問題への関与が深まっていき、沖縄側も米軍だけでなく、日本政府を意識して行動するようになる。これが1つです。もう1つは、本土の政治的な対立枠組みがこの50年代の後半から少しずつ流入してきて、これが60年代に入ると、かなりの影響力をもってくる、ということです。つまり、本土における保革対立の政治的な枠組みが沖縄にも浸透してきて、というのが私の見方です。これは櫻澤さんの一番得意な分野かと思いますが、日本の政治対立の枠組みが沖縄にも入ってきて、沖縄側が分断されてくる、ということです。黒柳さんのご質問に正面から答えておりませんが、これが本土の政治が沖縄に与えた影響ではないかと考えています。

3番目の質問。これは、今後の沖縄の自治を考える際に、琉球政府の経験をどのように生かすことができるのか、という質問ですが、これはいまお話しした問題とながってくる問題だと考えています。つまり、1960年代に入りますと、保革のイデオロギー対決が沖縄にも入ってきて、沖縄内部が分断される。しかし、冷戦が終わった今日、そうした保革対立の枠組みというものは、次第に薄れてきているわけです。そうしますと、沖縄内部はこれまでのイデオロギー対立を超えて、島ぐるみでまとまれる政治的な条件が整ってきたのではないか、ということです。

このように考えますと、まさに本日お話しした1950年代の沖縄政治というものが、つまり保革対立ではなく島ぐるみでやっていた時期の沖縄政治というものが、沖縄の自治といいますか、今後の沖縄政治を考える際に、何かヒントになるようなものを与えてくれるのではないかと考えています。お答えになっているかどうかわかりませんが、以上です。

○コーディネーター 黒柳保則

有難うございました。それでは櫻澤さんお願いします。

○櫻澤 誠

大体こういうパネルディスカッションでは、一番最後の応答者は話すことがなく

なってしまうのですが、平良さんとも元々問題関心が非常に近いところもあって重なる部分があるんですけれども、少しずらしながらお答えしたいと思います。

まず 1 番目、「琉球政府の組織や機能の特徴をどう捉えるか」ということですが、私もこれまでずっと皆さんが言われているように、三権分立が徹底をされているという部分と、そういう中で主席が任命制であるということが特徴だと思います。そのことによって、今日の私の報告でもそうですし、平良さんが取り上げた軍用地問題でもそうだと思うんですけれども、主席・行政府と立法院が必ずしも同一の動きをとらないというか、立法院が独自性を持って動いていくという、そういう側面があったわけです。そういう中で特に初代の比嘉秀平さん、それから当間重剛さん、大田政作さんの時もキャラウェイ旋風がまさにそうであるわけなんですけれども、主席が立法院の中の政党と対立していくという、そういう場面があるわけです。そのあたりについては、あまり当時の行政府、立法院を保守勢力という形で一元的に捉えるのではなくて、やはり保守政党自体の検討をきちんと慎重にやって、立法院の独自性というのを、特に少なくとも 60 年代半ばぐらいまでに関してはかなりそういう側面をきちんと見ておく必要があるんじゃないかと思っています。その辺に関しては言うまでもないのですが、比嘉幹郎先生の御研究をベースにしながらよりいろいろと発展させていくべき課題であろうと思います。

それから 2 番目ですね、「琉球政府に米軍や日本が与えた影響をどうみるか」というところですが、与えた影響をどうみるかということと若干ちょっとずらす形になりますけれども、それは沖縄、アメリカ、日本という関係性の中でどういう影響関係がその中にあるのかという、そういう側面で捉えたときに、これも今日の報告で言うと、平良さんと私の報告で扱った軍用地問題からジェット機事件の問題、50 年代の後半から 60 年代の頭にかけての中で、沖縄側が日本に対してどう働きかけていくのかという、そういう部分が非常に重要であって、おそらくそういう部分が 60 年代さらに、実際に復帰に動いていくという中でより重要になっていくのだと思います。要するに沖縄が米軍に占領されているという、そういう関係性の中でそこを打開していくときに日本側に働きかけを求めていくという、そういう形が復帰前の琉球政府の時代にあったわけです。ところがそれが復帰をするということによって、米軍はその後も存在するわけなんですけれども、米軍の統治が外れ

て直接日本政府との関係性、沖縄と日本政府との関係性になるわけですね。

次の3番目の「琉球政府の経験を今後の沖縄の自治にどのように生かすことができるか」ということですが、こういう今後を考えるということは、歴史研究者が一番苦手だろうと思います。ただ、先ほどの復帰前における琉球政府時代に米軍と沖縄という関係性の中で日本側をどうにか巻き込んでいこうとした動きを踏まえて少し述べてみたいと思います。例えば道州制関連の議論の中の「自治」ということでいうと、日本国内において、1つの州になるという場合ですね、そういう場合においてもやはり日本政府、連邦政府になるのかどうか分かりませんが、政府というものがあって沖縄州があると、そういう関係性があるわけですが、その関係性を変えていくという場合は、やはり外部の影響力というか、そういうものが恐らく必要であろうと思います。例えばそれは国連であったりとか、グローバル化の中で影響力を増大している国際NGOであるとか、いろんなものを巻き込んでいく中で日本側を突き上げていく。そういう変革のシステムというか、そういう部分で捉えると琉球政府の時代に米軍と沖縄という関係の中でいろんな要求をして少しずつ、少しずつ、段階的にせよ実現させていった、そういう歴史的な経験を生かすことができるんじゃないかと思います。以上です。

○コーディネーター 黒柳保則

有難うございました。

あつという間に時間が過ぎている感が致します。残り7、8分で、できるだけフロアからのご質問にお答えして戴く形をとりたいです。私が取捨選択いたしました。では順に質問させて戴きます。

琉球大学の島袋純さんから川手さんにご質問が来ております。立法院事務局の人事について知りたいとのことで、独自採用をしていたのかどうか、といったことは現状の問題にも通じることですので、よろしくお願い致します。

○川手 撰

あまり詳しくないのですが、琉球政府公務員法上、立法院事務局の職員は一般職の琉球政府公務員（日本の国家公務員法では、昭和20年代の一時期を除いて、国会職員は特別職になっています）であり、したがって、この立法に基づく試験、すなわち行政府職員と共通の試験で採用が行われていたのではないかと思います。

ただし任命権者は、行政府職員が行政主席なのに対し、立法院事務局職員については立法院議長でした。行政府との間に人事交流がどれぐらいあったかというのは存じあげません。

○コーディネーター 黒柳保則

有難うございました。

それでは次のご質問なんですが、これはお二方、比嘉さんと川手さんということですよ。琉球大学大学院の島田尚徳さんから寄せられました。琉球政府時代の特別職、局長の仕事ぶりの印象を教えてくださいとのことです。現在の政治主導というキーワードと関連させながらお話を聞かせていただければ、とあります。それでは比嘉さんお願いできますか。

○比嘉幹郎

琉球政府時代の特別職であった部局長は、大学教授や弁護士、実業家、建築士など、様々な職業の人々が任命されました。行政主席にもよって違いますが、行政主席と何らかの縁があった人が任命されたと思います。政治的配慮での任命でしたが、意欲と能力を十分持ち合わせて政策決定にも積極的に参画し、現在よりも“政治主導型”だったという気がします。例えば、比嘉秀平初代主席の下で弁護士の真喜屋実男法務局長は軍用地料の一括払いに反対する対策を、屋良朝苗革新主席の下では琉大から転出した砂川恵勝通商産業局長も、下地島パイロット訓練飛行場や平安座の石油基地建設を積極的に推進しているようでした。

○コーディネーター 黒柳保則

局長というのは、政治任用をされた形だったのですね。

○比嘉幹郎

そうですね、政治的任用だったと思いますよ。

○コーディネーター 黒柳保則

有難うございます。では、川手さんお願いします。

○川手 撰

特別職である局長の「政治性」については、主席によってそれぞれ違ったと思いますが、全体的に言えるのは、政府内からの任用（一般職からの「昇格」や局長間異動）が多く、プロフィール的にも行政官経験者がほとんどであった、ということ

です。政府外からの「政治的」な任用が最も多かったのは、屋良朝苗の時代です。やはり、(単純にそう言い切れない部分もあるのですが) 保守から革新への転換、という背景があったからだと思います。一方、任用された局長が、どれだけ政治的に動いたか—具体的には選挙運動に参画したか—という面を見ると、かならずしも政府内から行政官を任用することが多かった主席の下で、局長の政治運動が不活性だったとは言えません。比嘉秀平、大田政作、松岡政保の時代は、内部登用が圧倒的に多いのですが、局長は極めて活発に選挙応援を行っています。これは、三主席が与党党首を兼務し、行政府と与党が一体化していたためだと言えます。逆に、明確な主席と与党がないか、あっても主席が党首を務めていなかった当間重剛と屋良朝苗の時代、とりわけ屋良時代については、局長の政治活動は極めて低調でした。詳細は、これはまた宣伝になりますけれども、私が所属している東京都市研究所で出している『都市問題』という雑誌の2012年7月号に、「琉球政府の特別職公務員—その任用と「政治性」の検証」という論文を書きましたので、細かくはそれを見ていただければと思います。

各局長の具体的な仕事ぶりというのは、私は実見していませんし、よくわかりません。以上です。

#### ○コーディネーター 黒柳保則

有難うございました。

次は身内で恐縮なんですけど、本学の吉次公介教授より平良さんに質問が寄せられています。島ぐるみ闘争において、日本政府が沖縄側を支援した事実は、いわゆる日本の沖縄による構造的差別論に修正を迫るものなのか、ということです。

#### ○平良好利

まさに核心的なご質問だと思います。どうお答えすればよいのか少々難しいですが、これまで私はずっと、アメリカ側の一次資料や日本側の一次資料を分析したり、あるいは当時の沖縄のリーダーたちにインタビューをして、歴史を再構成することに努めてきました。どうもその作業を通じて1950年代、あるいは1960年代の沖縄と本土との関係をみてみますと、対立の側面よりもむしろ協調・連携している面のほうがよりみえてくるのです。ですから私は、現在がものすごく両者の間に距離感があって、対立しているのではないかと考えています。ですから、昔からそうした

関係にあったのではなく、両者の関係は歴史のなかでつくられてきた、と考えています。したがって、いつごろから両者の間にこれほどまでに距離ができたのか、あるいはいつごろから両者の対立は厳しくなったのかを、今後は分析していきたいと思っています。

○コーディネーター 黒柳保則

有難うございました。

たいへん残念なんですけれども、時間が迫っておりますので、質疑応答はこれぐらいにさせていただきます。

私は、今日、ご講演とご報告を伺い、またパネルディスカッションを伺う中で、川手さんの「まだ我々は琉球政府を知らない」という趣旨のお話がたいへん胸に迫ってまいりました。今回のパネリストの中でも司法権についてご専門にしている方はおられません。呼びすることはできませんでした。そういった意味でまだまだこれからのテーマですので、またこのような議論をする機会を持つことができれば幸いです。

○比嘉幹郎

ちょっと一言よろしいですか。琉球政府と米国民政府の関係で言えることは、大局的な外交政策を除き、米国民政府が殆ど全ての沖縄政策を現地沖縄で決定していたということです。つまり、政策決定の現地主義あるいは現場主義と言えるかも知れません。本国の米政府が沖縄政策を決定する際に必要な情報も、米国民政府の方が多く持っていました。政策執行の役割も米国民政府が担っていましたので、現地主導の政策決定になったのでしょうか。例えば、米軍用地料の一括払い方針も米国民政府の主導によるものだったと思います。もっとも、この時は沖縄住民の強い反対で米軍の手に負えなくなったので、国務省や日本政府も介入するようになり方針が撤回されました。琉球政府時代について研究する際、この政策決定の現地主義をしっかりと念頭に置く必要があると思います。以上です

○コーディネーター 黒柳保則

それではパネルディスカッションを閉じさせて戴きます。どうも有難うございました。

(拍手)

○進行 (石川)

有難うございました。もう一度、パネリストの先生方に盛大な拍手をお願いします。

(拍手)

○進行 (石川)

では最後に当研究所所長の小西より閉会のあいさつをいたします。

○小西由浩

どうも長時間にわたりまして、皆さん辛抱強くお付き合い願いました。有難うございます。本学、もう40周年ですね、復帰40年の年に生まれましたので、本学の建学の精神というのが正門入ったところに石碑となっております。「真の自由と、自治の確立」この自治の確立というのはよく言われる、いわゆるキャラウェイの自治神話にたいする反骨のあらわれであると解釈しておりますが、この大学の創立に関わった諸先輩方の思いを今かみしめるのか、踏みしめる…、踏みしめたら大変ですね。かみしめながらこの会を閉じさせていただきたいと思います。比嘉幹郎先生を初め、諸先生方有難うございました。聴衆の皆様も有難うございました。ではまたこのような会を持てる機会があれば、そのときはまたよろしく願います。



## 執筆者一覧（掲載順）

- |         |                          |
|---------|--------------------------|
| 石川 朋子   | 研究支援助手・特別研究員／沖縄国際大学非常勤教員 |
| 向井 洋子   | 特別研究員／琉球大学非常勤教員          |
| 山岸 健太郎  | 特別研究員／中京大学非常勤講師          |
| 稲福 日出夫  | 所員／沖縄国際大学法学部教授           |
| 小林 武    | 特別研究員／沖縄大学客員教授           |
| *目黒 章三郎 | 福島県会津若松市議会議長             |
| *前泊 美紀  | 那覇市議会議員                  |
| *平 正盛   | うるま市議会議員                 |
| *上江洲 安昌 | 与那原町議会議員                 |
| *仲宗根 盛良 | 読谷村議会議員                  |
| *前津 榮健  | 所員／沖縄国際大学法学部教授           |
| *比嘉 幹郎  | 元沖縄県副知事                  |
| *豊見山 和美 | 公益財団法人沖縄県文化振興会公文書主任専門員   |
| *川手 撰   | 公益財団法人後藤・安田記念東京都市研究所研究員  |
| *平 良好利  | 特別研究員／法政大学兼任講師           |
| *櫻 澤 誠  | 特別研究員／立命館大学非常勤講師         |
| *黒柳 保則  | 副所長・所員／沖縄国際大学法学部准教授      |

（\*印の肩書・所属については、シンポジウム開催時）