

島嶼地域「琉球弧」における「自治」再編成という経験

—米軍政下の旧沖縄県地域における行政統合問題についての総合的考察を中心に—

黒 柳 保 則

目 次

はじめに

- I. 旧沖縄県地域における行政統合問題の浮上
- II. 旧沖縄県地域における行政統合問題の展開
- III. 旧沖縄県地域における行政統合案の作成過程
- IV. 旧沖縄県地域における行政統合案の内容
- V. 旧沖縄県地域における行政統合問題の終息
- VI. 奄美群島と旧沖縄県地域における行政統合問題とのあいだ
- VII. 大東諸島の「自治」をめぐる視点

おわりに

はじめに

米軍政下に置かれていった1945年から琉球政府が発足した1952年まで、「琉球弧」、すなわち奄美・沖縄・宮古・八重山の各群島は、それぞれが分離して統治された。

この時期、各群島は独自の政治行政空間を形成し、米軍政下という状況から多分に逆説的ながら「分権」的な「自治」の可能性がみえたと言える。

ともあれ、近現代「琉球弧」政治行政史において、各群島が「分権」的な政治行政体制を経験したのはこの時期のみである。

こうした米軍政下の「琉球弧」のうち、旧沖縄県を構成した地域である沖縄・宮古・八重山の各群島において行政統合問題が浮上したのは、1946年の始めのことであった。

同年6月から7月にかけて、沖縄群島の住民側行政機関である沖縄民政府から先島諸島（宮古・八重山両群島）に向けて調査団が派遣され、その帰沖後、沖縄、宮古、そして八重山の順で群島ごとにそれぞれ統合案の作

成をみた。

しかし、具体的な動きが進展せぬままに年末には一先ず終息した。

本稿においては、旧沖縄県地域における行政統合問題を、島嶼地域という特色を持つ「琉球弧」の「自治」再編成の一環と捉えて総合的に考察することとしたい。

また、この行政統合構想から外れた奄美群島と、新たに「自治」を獲得し沖縄群島と行政統合を果たした大東諸島についても、それぞれ1章を設けて分析することにする。

旧沖縄県地域における行政統合問題については、次の2つの先行業績があるのみである。

宮古群島側からの、平良市史編さん委員会編『平良市史 第二巻通史編Ⅱ (戦後編)』平良市役所、1981年と、八重山群島側からの、大田静男『八重山戦後史』ひるぎ社、1985年だ。

しかし、それぞれ通史のかつごく簡単に触れているのみであることを指摘せざるを得ない。

本稿において、行政統合問題については、沖縄群島において作成された沖縄民政府の「宮古・八重山行政統合案」と、宮古群島において作成された「宮古郡統合案」や下地敏之・弁護士（宮古民主党委員長）の「統合案に関する希望」、さらには八重山群島において作成された「八重山郡案」を検討することを軸とする。

具体的には、この問題の浮上した文脈と展開のありよう、各統合案の作成過程、それぞれの統合案の内容やそれを支える理念とそれらの差異、そしてこの問題の終息の背景について取り上げる。そのうえで、なぜこの段階において行政統合は実現せず、群島ごとの政治行政体制が継続したのかという問いについて考察したい。

また、奄美群島と大東諸島については、前者は旧沖縄県地域における行政統合構想から外れてしまったことについて検討し、後者はこの問題と同時期における地域の「自治」のありようを跡づける。

これらと旧沖縄県地域における行政統合問題についての考察とを合わせ

て、「琉球弧」における「自治」再編成という経験についてその歴史的意味を明らかにしたい。

これにより、米軍政下という厳しい状況の中で否応なしに成立した暫定的かつ「分権」的な政治行政体制を前提として、いわば nation building が課題となるなかで、改めて「出会い」を経験しなければならなかった「琉球弧」地域内部における政治行政上の関係性を問い直す端緒としたい。それは取りも直さず、この地域の政治指導者がそれぞれ有していた地域観や「自治」観をあぶりだす作業の第一歩でもある。

I. 旧沖縄県地域における行政統合問題の浮上

まず、行政統合問題が如何なる文脈において浮上したのか、沖縄群島と先島諸島をそれぞれ検討してみよう。

沖縄群島において行政統合問題が浮上したのは1946年3月のことであり、その舞台は米軍政下における住民側の諮問機関と位置づけられていたものの、既に実質的には行政機関化していた沖縄諮詢会であった。

諮詢会は、この時期には旧沖縄県をモデルとした行政機関である沖縄民政府の設立準備を担っていた。民政府の設立過程を見ると、諮詢会の協議会などにおいて議論を積み重ね、各部ごとに長と職務内容を決定して正式に行政機関化し、最後にそれらを束ねる知事の任命をみて機構の完成に至っている。

しかし、基本的に諮詢会の各部（長）を民政府のそれに横滑りさせるかたちを取っており、知事も諮詢会委員長しきやこうしんの志喜屋孝信が諮詢会委員・地方総務・市町村長合同会議において第一候補者に指名され米海軍軍政府（以下では米海軍政府と略記する）司令部より任命されているので、両者の連続性は高く新味もなかった。

また、この時期には沖縄群島におけるその後の政治行政的なありようをめぐって議論が交わされている。とりわけ諮詢会におけるまたよしこうわ又吉康和・総務部長の「自治尚早論」となかそねげんわ仲宗根源和・社会事業部長の「自治即時施行論」とが対立した「自治尚早論争」は、諮詢会外をも巻き込んだものとして著

名である。¹⁾

行政統合問題は、このような文脈のなかで、諮詢会協議会において、当時課題となっていた全琉レベルの通貨問題や技術者（通訳者）問題などとともに浮上した。「下地弁護士からの通知によると宮古も沖縄本島と共に軍政府下に在るや否や。若し然^{ママ}くなければ本島と同様に取扱って貰いたい」と（前上門昇・法務部長）や「先島の事情を視察したいと思うが如何なるものでしょうか」（仲村兼信・保安部長）というように、法務や治安担当の部長によって取り上げられるようになったのである。²⁾

また、宮古群島において行政統合問題が浮上したのは、宮古支庁や宮古郡会が設置されるなど米軍政下の政治行政機構が立ち上がった当初である1946年2月のことであった。宮古群島民間有志と平良町出身宮古郡会議員との会合において取り上げられたのがその嚆矢である。³⁾ また、その翌月に開催され宮古民主党⁴⁾結成の端緒となった郡民大会においてもこの問題は決議文の筆頭に挙げられていた。⁵⁾

行政統合問題は、いわゆる「野党」の立場をとる人たちによる民主化運動の目標として、支庁長、郡議、町村長・町村会議員の公選、米ドル（米軍票）

1) 「自治尚早論争」については、宮里政玄^{みやざとせいげん}「日米の公文書に見る沖縄(2) 『自治尚早論争』(沖縄協会『季刊沖縄』第24号、2003年4月所収) 同誌19-22頁を参照。また、仲宗根は、当事者として、その著書である仲宗根源和『沖縄から琉球へ 米軍政混乱期の政治事件史』月刊沖縄社、1973年、177-193頁において、この論争について詳細に言及している。さらに、又吉康和については、親泊政博編『又吉康和氏追悼録』琉球新報社、1954年、があるが、「自治尚早論争」については触れられていない。

2) 沖縄県史料編集所編『沖縄県史料 戦後1 沖縄諮詢会記録』沖縄県教育委員会、1986年、350頁。以下では『諮詢会記録』と略記する。なお、引用文中の「宮古」とは「宮古群島」、「沖縄本島」とは「沖縄群島」、さらに「先島」とは「先島諸島」の意である。また、以後本稿において、「本島」「沖縄」は「沖縄群島」を、「大島」は「奄美群島」を、「宮古郡」は「宮古群島」を、そして「八重山」「八重山郡」は「八重山群島」を、それぞれ指している。

3) 「郡議・町村長の改選」『みやこ新報』1946年2月17日（平良市史編さん委員会編『平良市史 第五巻資料編3 戦後新聞集成』平良市役所、1976年所収）同書55頁。

4) 宮古民主党の結成過程や活動については以下の拙稿を参照。黒柳保則「アメリカ軍政下の宮古群島における『革新』政党の軌跡」（愛知大学国際問題研究所『紀要』第111号、1999年9月所収）同誌101-129頁、同「下地敏之・宮古民主党平良市政と宮古自由党—米軍政下の宮古群島における『自治』制度の整備と『政党政治』の展開—」（沖縄国際大学沖縄法政研究所『沖縄法政研究』第7号、2004年12月所収）同誌1-68頁。

5) 「不正の摘発批判民論沸騰す!」『みやこ新報』1946年3月3日（平良市史編さん委員会編・前掲注3『平良市史 第五巻資料編3 戦後新聞集成』所収）同書57頁。

の流通、そして戦時利得税・財産税の賦課などにも訴えられたのである。

さらに、八重山群島において行政統合問題が浮上したのは、いちばん遅く1946年6月のことであった。のちに取り上げる沖縄民政府からの「行政統合調査団」が八重山に到着したのを受けて、ようやく『海南時報』によって取り上げられるようになる。⁶⁾

同年5月27日の米海軍政府司令部と沖縄民政府との軍民連絡会議においても、志喜屋知事が「宮古は行政統合につき友人からも手紙が来るが、八重山からは何ともありません」と発言している。

「行政統合調査団」が八重山に来るまで、この問題についてこれといった動きはなかったことを裏付けるものとして興味ぶかい。⁷⁾

II. 旧沖縄県地域における行政統合問題の展開

次に、行政統合問題の展開のありようについてであるが、先に沖縄群島の方を検討しよう。

1946年3月の段階において、この問題に対する米海軍政府司令部の態度は、宮古・八重山両群島が軍政府の下に置かれて間もないためその機構が完備していないことやこれまでの歴史的な経緯から、奄美・宮古・八重山各群島の「三つを統一する沖縄政府を置くや否やは難問題である」ことを挙げ、「将来は融合してくるかも知れんが現在は別々にする方がよい」とする否定的なものであった。⁸⁾

翌4月になり行政機関、すなわち沖縄民政府の発足準備が大詰めになると、軍政府司令部が沖縄諮詢会のメンバーに対して、「従前の組織を持ってくると大島、先島も同一機構に行うことができる」というように旧沖縄県を行政機関のモデルとして採用する理由付けの一つとして示すようにな

6) 「沖縄一円行政統合前触れ 民政府より調査団一行来郡」『海南時報』1946年6月17日（喜舎場家文書。以下で挙げる『海南時報』は、全て喜舎場家文書である）。

7) 沖縄県史料編集所編『沖縄県史料 戦後2 沖縄民政府記録1』沖縄県教育委員会、1988年、69頁。以下では『民政府記録1』と略記する。

8) 沖縄県史料編集所編・前掲注2『諮詢会記録』351頁。以下、同書から引用する1946年6月までの海軍政府時代における軍政府司令部側の発言は、全て担当将校であるジェームス・T・ワトキンス総務部長・少佐のなしたものである。

り、容認に転じ始めた。⁹⁾

さらに、民政府発足後の5月は、3日には「軍政府の意向は確立して居ない」が「先島の住民が希望している」ので、軍政府司令部の方から「先島も沖縄の管轄に入れることにしたら如何」「先島の代表者を東恩納に呼んで本島及び先島の状況も交換したら如何」と示唆するなど容認している。8日には「私達が帰国前にできたら行政方面でも合併したい。大島に於けると同様に経済的には別個にしても行政のみでも一緒にしたい」と推進するに至った。¹⁰⁾ 11日には米海軍政府指令第6号「先島群島行政に関する件」¹¹⁾を发出している。

こうした米海軍政府司令部の態度の変化に対して、沖縄諮詢会・沖縄民政府は、1946年3月にまずは先島諸島の事情調査を希望しているが、「宮古の住民で諮詢会に必要な人物と思った時は呼び寄せることができますか」（前上門諮詢会法務部長）という積極的見解と「沖縄、大島、及び先島を別々にしてやった方が行政し易い」（又吉諮詢会総務部長）という消極的見解が存在した。

また、統合の範囲に関連して、奄美群島について、「大島はむしろ鹿児島よりも沖縄に親しんでいる。鹿児島からは却而継子扱いにされている」（仲宗根諮詢会社会事業部長）との認識と「以前は沖縄に親しんでいたが現在は却而沖縄を目下に見て」いる（又吉諮詢会総務部長）との認識が対立していることや、帰属問題について、「先島は或は支那に帰属しはすまいかと思つて心配して」いる（前上門諮詢会法務部長）との懸念を把握していたことには注意を要しよう。¹²⁾

9) 沖縄県史料編集所編・同上書430頁。

10) 沖縄県史料編集所編・前掲注7『民政府記録1』13-14、27頁。

11) この指令は、琉球政府文教局編『琉球史料 第一集 政治編1』琉球政府文教局、1956年、112頁、に収録されている。その要旨は、①沖縄民政府知事に、宮古・八重山両群島の行政を沖縄群島の行政に統合することに関して調査し進言する権限を与えかつ命ずる、②沖縄民政府知事が適当と認める代表者を、沖縄群島から宮古・八重山両群島に派遣する権限と宮古・八重山両群島から沖縄群島に招致する権限を与える、そして③これらの代表者は、経済状態・警察行政・公共団体の組織・戦争によって状態の変化した全ての事項に特に留意して、宮古・八重山両群島の行政を沖縄群島の行政に統合することに関する全ての問題を調査しかつ沖縄民政府に報告する、である。

12) 沖縄県史料編集所編・前掲注2『諮詢会記録』350-351頁。

しかし、5月には、まずは事情調査をするという点では変わりなく、「行政を宮古・八重山同一にする件につきて（…）まだ結論には達して居ませぬ」（志喜屋孝信・民政府知事）とはいうものの、最高首脳2人が「経済状態が同一になった時合併したらと思って居る。宮古・八重山の意向を確かめてからと思って居る。交通上の関係もあるし。合併することには決定している」（志喜屋）、そして「ワッキンス（ワトキンス）少佐たちが居る間に合併したい意向は持っている」（又吉康和・民政府総務部長）と発言するなど統合の推進で一本化された。¹³⁾

そして、前述の米海軍政府指令第6号「先島群島行政に関する件」が発出され、その後5月中はこの指令を受けて志喜屋民政府知事と各部長が「南部琉球（先島諸島）を沖縄県の管轄内にあった戦前の地位に復させるという課題を研究した」¹⁴⁾うえて、先島諸島に向けて調査団の派遣をみたのである。

調査団は団長の高嶺世太^{たかみねせい}・民政府警察部保安課長（警視）、金城英浩・文教部視学官、真玉橋朝英・文教部翻訳官、黒島安重・工業部事務官補、池間利秀・総務部事務官補、盛島明得・衛生部事務官補、森勇・工務部技官、そして新里銀徳・農務部技官の計8名であった。また、野村勇三・元『毎日新聞』那覇支局長も同行し調査にあたった。¹⁵⁾

以上のように行政統合問題が展開した1946年3月から5月までの時期には、通貨問題や技術者（通訳者）問題に加えて、銀行支店設置問題、家畜移入問題、水産連合会加入問題、経済統一問題なども沖縄諮詢会・沖縄民政府において議論されている。

こうした諸問題の中で軍民双方が統合にあたっての最大の問題を沖縄群島と先島諸島との間の経済機構と物価の相違であるとしているのは、地上戦の有無という沖縄戦の影響とともに島嶼地域特有の事情も垣間みえよう。

また、この時期には、それぞれ不足していた燐鉱石や家畜を有した大東

13) 沖縄県史料編集所編・前掲注7『民政府記録1』27、35頁。

14) "Report of Military Government Activities for May 1946"（ワトキンス文書刊行委員会編『沖縄戦後初期占領史料 第12巻』緑林堂書店、1994年所収）同書107-108頁。

15) 「視察団顔触れと滞在予定」『宮古タイムス』1946年6月14日（平良市史編さん委員会編・前掲注3『平良市史 第五巻資料編3 戦後新聞集成』所収）同書72頁。

諸島に大東支庁¹⁶⁾を設置する動きや奄美群島の与論島を沖縄群島へ統合しようとする同島住民の動きも存在した。行政統合問題は広く「琉球弧」レベルの「自治」再編成の中に位置付けることができることを指摘しておきたい。

また、先島諸島において「支那^マに帰属しはすまいか」との懸念があり、これが諮詢会において取り上げられたことは、この問題が「琉球弧」レベルに止まらず、帰属問題という東アジアレベルの地域再編成とも関連するものと認識されていたことを示している。

宮古群島における行政統合問題の展開のありようとしては、前述の米国海軍軍政府指令第6号「先島群島行政に関する件」が、発出からほぼ1ヵ月後の6月9日に『みやこ新報』によって報じられている。

6月10日に沖縄島の石川を出発した高嶺団長の率いる調査団は、11日午前に勝連から海路を取り、宮古島の平良に到着したのは12日午後のことであった。¹⁷⁾

翌日から2日間にわたり「一元化に必須重要な資料^マ(事項^マ)の調査」活動を展開している。¹⁸⁾ 具体的には、経済、産業、財政、商務、警察衛生、行政公共団体救護、社会事業、土木通信運輸、及び教育文化の各分野であった。

最終日の14日には、下地村や城辺村を視察し、調査団の要請により宮古群島代表(宮古支庁長以下各課長、宮古郡会議長以下郡議12名、各町村長、宮古民主党、青年連盟、革新会、宮古労農協議会、宮古公論社、および新

16) 大東支庁は1946年7月11日に設置され、1948年3月31日まで存続した。大東諸島については、Ⅶにて詳述する。高良倉吉「大東島の視点 知られざる近代史から」(琉球新報社編『新琉球史 近代・現代編』琉球新報社、1992年所収)同書379-384頁は、大東諸島の近現代史についての問題点をコンパクトにまとめている。

17) 仲宗根将二「沖縄民政府調査局『宮古島概況』」(沖縄国際大学南島文化研究所『宮古、平良市調査報告書(3) 地域研究シリーズ No.25』沖縄国際大学南島文化研究所、1998年所収)同誌123頁。

18) 「二日目の日程、調査事務を分担 支庁を中心に調査開始」「視察団三日目、城辺・下地両村を巡視、一般情勢を具に調査」「貧困学童要救護者救済を、城辺村長訴う」「自活態勢に立直る下地村」『宮古タイムズ』1946年6月16日(平良市史編さん委員会編・前掲注3『平良市史 第五巻資料編3 戦後新聞集成』所収)同書72頁。

聞社各代表）との懇談会が行われ質疑応答がなされている。¹⁹⁾

宮古群島代表からは、「沖縄本島と先島との関係は琉球と云われたる昔より沖縄県の今日に至る迄苦楽を共にしてきた兄弟であり、それが今度の戦争に依って引き離され、何時一緒になれるかを待ちわびていた、今回の行政統合には大賛成である」との意見が出された。

一方、「先島は沖縄本島より相当離れ言語風俗も多少異なる所から、且^マは琉球の昔、従属していたと云う関係もあって郡（宮古群島）民が本島に於て肩身の狭い思いをさせられた事例もあつたが今後かかることのないよう留意してもらいたい」というそれまでの歴史的経験を踏まえた訴えや「行政に関しては飽迄も自主的な自治を望む、自分でやれるだけのことはやっていきたい、経費に関しても郵便、教育、司法、社会事業等は自ら別であるが、それ以外のものに付いては極力自ら賄う努力をする」という「自治」を求める志向が表明されたりした。

また、「先島は言論の自由を許されているのに反し沖縄本島に未だ許されておらぬと聞きご同情に耐え^マない」との認識も示され、行政統合問題は経済面のみから捉えられるものではないことを示している。

さらに、宮古群島内に銀行を設置しその株を群島内で負担したいことや、現金収入を得る目処が全くない宮古群島農民の現状から換金農作物について考慮して欲しいことなども要望されている。²⁰⁾

調査団一行は、6月15日朝に宮古島の平良を出発し、同日の深夜に石垣島に到着した。八重山群島には、27日まで滞在し、宮古群島と同様の活動を行い帰沖している。八重山群島において、「先島群島行政に関する件」は『海南時報』によって報じられていない。調査団は、15日から20日にかけて調査を行った。

まず、16日には八重山支庁に調査事項を示し、17日には大浜村と石垣町の視察を行っている。同じ17日には同支庁にて歓迎会が催され

19) 「感激の懇談〔行政一元化調査団〕」『みやこ新報』1946年6月15日（平良市史編さん委員会編・同上書所収）同書62頁。

20) 琉球政府文教局編・前掲注11『琉球史料 第一集 政治編1』117-118頁。

た。²¹⁾そして、18日には警察懇談会や調査団と地元代表40名（支庁幹部、教育界代表、財界代表、そして八重山新興会メンバーら）との懇談会が行われ、質疑応答がなされた。²²⁾ 地元代表、即ち八重山群島代表の意見は宮古群島代表と同様な特徴を有していた。

具体的に見てみよう、まず「沖縄群島と一つになるのは当然である」と統合そのものについての賛意が示された後、「然し戦前の如く行政的に継子扱いをされることがあっては宜しくない」とそれまでの記憶を呼び覚まし、さらに次のように「自治」を促進するよう要望するのである。

「支庁長の人選に付ては公選したるものを任命する自主的な方法に拠るべき」であり、さらに「支庁長の権限も拡大されねばならない。例えば一寸した学校の修理をするにもその修理費用の何十倍かの旅費を費して那覇まで出掛け許可を得ぬとならぬとか道路が悪くて交通困難だと云うのに許可が来る迄は修繕もならぬと云うような枝葉末節に捉われたやり方では宜しくない」。

要するに「許可、認可を与えられたる予算額内の切り盛り位活発にやれる様な権限でなくてはならない」ということが求められているのである。

また、銀行の設置、定期航路の復活、台湾貿易の開始、区裁判所の設置、そしてマラリア対策を前提とする八重山群島への移民の実施、さらにはこれに関連した西表開発といったことも取り上げられている。

一方、「本郡（八重山群島）に於いては近い将来に於いて食糧過剰を来すは必然である。過剰甘藷其他食糧の貯蔵、供給に付ても講究されたい」との認識や要望も示されていることは、この地域の社会経済的な特徴として注目すべきであろう。²³⁾

なお、19日は調査の取りまとめにあてられたものの、漏れが見付かったのか翌20日も補足のための調査を行った。

この後、調査団は、暴風のため足止めを食らうなどしていたが、ようや

21) 注17と同じ。

22) 『『一日も早く行政統合を』 郡の総意調査団に開陳』『海南時報』1946年6月20日。

23) 琉球政府文教局編・前掲注11『琉球史料 第一集 政治編1』124頁。

く27日深夜に石垣を出発し、同日夕刻に宮古島の平良に到着した。28日には宮古支庁を再び訪れて調査している。7月3日朝に宮古島の平良を出発し、翌4日夕刻に沖縄島の勝連に到着、夜には石川に帰還した。²⁴⁾

なお、米軍政は6月までは海軍が担当し、7月からは陸軍に移管されている。海軍のまとめたものとしては最後となる6月の「軍政府最終活動報告」においては、この問題について次のように指摘されている。

調査団帰沖後の「6月末の段階で新しい沖縄政府に沖縄の南部諸島（先島諸島）を統合する問題が残されたままである」こと、「（米海）軍政府と（沖縄民政府）知事の政府の双方で研究中である」こと、さらには「近い将来のうちに北部琉球（奄美群島）も同じく（統合）するに適した時期となることは予想しがたい」ことである。²⁵⁾

Ⅲ. 旧沖縄県地域における行政統合案の作成過程

それでは、1946年7月の軍政移管後、米国陸軍軍政府（以下では米陸軍政府と略記する）の統治下において行われた統合案の作成過程について、沖縄群島、宮古群島、そして八重山群島の順に検討しよう。

沖縄群島においては、7月5日の沖縄民政府部長会議において調査団の「宮古・八重山調査報告」が志喜屋知事によって報告された。²⁶⁾ によれば、「大体賛成であるが八重山の一部は石炭、国有林があるため不賛成もいるらしい。軍政府としては両先島が好むと好まざるとに関らず統合することに決定している」とのことであった。

17日には米陸軍政府司令部から行政統合案の作成が要請され、²⁷⁾ これを

24) 注17と同じ。

25) "Final Report of Military Government Activities" (ワトキンス文書刊行委員会編・前掲注14『沖縄戦後初期占領史料 第12巻』所収) 同書182頁。なお、陸軍軍政期におけるこの種の「活動報告」は、財団法人沖縄県文化振興会公文書館管理部史料編集室編『沖縄県史資料編9 MILITARY GOVERNMENT ACTIVITIES REPORTS 現代1 (原文編)』沖縄県教育委員会、2000年、に収録されているが、本稿が対象とする1946年の分については、行政統合問題についての記述は見られない。

26) 沖縄県史料編集所編・前掲注7『民政府記録1』113頁。

27) 沖縄県史料編集所編・同上書128頁。

受けて25日（農務部のみは6日）付けの「沖知号外」にて、総務、財政、司法、文化、文教、労務、工務、商務、農務、水産、工業、通信、衛生、及び警察の民政府各部に統合案の作成が求められた。

各部は統合案を作成し26日付け、27日付け、あるいは29日付けで官房長宛に提出した。これらの統合案を集約したものが「宮古・八重山統合案」²⁸⁾（以下では「沖繩案」と略記する）である。

29日の民政府部長会議において各部の統合案について内容説明と質疑応答が行われ、全て承認された。²⁹⁾

なお、民政府各部の統合案が全て承認された翌日である7月30日開催の第3回沖繩議会に、諮問第6号として「宮古及八重山諸島を沖繩民政府行政組織の下に統合するに当り各島間の経済調整の対策如何」との諮問事項が上程されている。

同議会に統合問題が諮問されたのはこの時のみであるが、これに対する議会の答申は、「先島を本島に統合するに就いては経済の調節が最も重要である。調節の各面を考えると、物価、物資、生産状況、資本力、労力、労賃等が先ず考えられる」との前提の下、まず「物価問題は此所（沖繩）^マが低く向こう（先島）^マが高い、これを如何に処理するか」との問いを立てた。

そして、その方法として「(イ) 両方とも其儘にする方法」、「(ロ) 向こうが高い場合此所並に統一する方法」、「(ハ) 此所の物価を先島並に高く均す方法」、及び「(ニ) 低くも高くも両方何れも取らず平均で統一して行う方法」の四つを挙げた上で、「この問題は民政府の腹にあると結論付

28) この史料は、財団法人沖繩県文化振興会公文書館管理部史料編集室が所蔵しており、その表紙には「宮古・八重山統合案 知事官房企画課」と記されている。これは、「宮古、八重山行政統合案（一九四六年）沖繩民政府」として、琉球政府文教局編・前掲注11『琉球史料 第一集 政治編1』112-115頁、に収録されているが、完全なものではないので注意が必要である。割愛されたのは、「宮古八重山統合案」と題された緒言にあたる部分の他、「一、行政大綱」と「二、財政経済大綱」からなる総論部分、さらには詳細を極めた商務部の殆どなどである。このうちの緒言にあたる部分には、行政統合問題に対する沖繩群島（沖繩民政府）側の本音が垣間見えて興味深い。

29) 沖繩県史料編集所編・前掲注7『民政府記録1』138-140頁。

ける。上げるか下げるか、平均を取るかは八重山、宮古の物量の調査資料がなければならぬ。向こうの財産状態を調べ此所も調べた上決定しては如何」としている。

要するに、統合にあたっての最大の難問を諮問してきた民政府に論点を簡単に整理してみせたのみでそれを投げ返しているのである。³⁰⁾

続いて宮古群島であるが、調査団の帰沖後「その結果がどうなったか、全く不明のままジンゼン時が経つにつれて、政界指導者をヤキモキさせていた」。そんななか、「七月一日の海軍から陸軍へ軍政が移管されて再び行政統合の動きが台頭」したという。また、「この間島袋（慶輔）支庁長や民主党下地委員長らが上沖して、沖縄行政関係者を打診して帰り、地元の世論のまとめに積極的に活動を始めている」。³¹⁾

そうした活動として、島袋は、8月28日付けで、米陸軍政府司令部の出先機関として先島諸島を管轄した南部琉球軍政府に、「沖縄民政府との統一」と題した書簡を送り、地元の軍政当局者に対する働きかけを行っている。

そこでは、宮古群島はかつて琉球王国の一部分でありその国王の統治の下にあったこと、1879年の沖縄県設置後は県の機構の下に宮古郡として行政が執り行われていたことなどを指摘したうえで、宮古群島の多くの面において復興が進んでいることに対して言葉を尽くして軍政府に感謝の念を表明している。

さらに、語を継いで「沖縄においては特別のご配慮により軍政府によって沖縄民政府が置かれておりますが、それは我々の喜びとするところであります。我々は沖縄と経済、産業、財政などの諸点における親密な関係を有しており、可能な限り早急な統一を心より念願しております。沖縄民政府との統一の方式として、我々は全ての住民が軍政府の命令によって可能

30) 琉球政府文教局編『琉球史料 第二集 政治編2』琉球政府文教局、1956年、67-68頁。

31) 平良好児「戦後新聞の周辺 人間的な息吹の所産として」24『南沖縄新聞』1972年10月29日（沖縄県立図書館所蔵。以下で出典・所蔵者の明記されていない新聞は全て同館所蔵のものである）。

な限り早急に沖縄民政府の機構の下に置かれることを希望します」と要望した。³²⁾

一方、下地は、「宮古民主党執行委員長」の肩書きで『みやこ新報』に「統合における二、三の問題」³³⁾と題した論考を7月3日より8月27日までの18回にわたって連載し、地元の住民に対する働きかけに努めている。さらに、「弁護士」の肩書きで「沖縄案」の問題点を指摘した「統合案に関する希望」³⁴⁾を作成し、群島レベルの統合案作成に備えた。後者については後ほど取り上げて検討する。

群島レベルにおいては、「統合問題研究委員会」(民間有識者)、宮古郡会、そして宮古支庁がそれぞれ統合案を作成している。

このうちの「委員会」は、前述の下地にしはらまさいちや西原雅一・旧沖縄県議ら24名にて9月22日に第1回の会合を開いて小委員会を設け、翌23日より小委員会にて「沖縄案」を踏まえ司法、警察、および行政についての試案を作成した。³⁵⁾

さらに、三者合同研究会が10月5日に開かれて宮古群島の統合案が作成され、同日それが第3回郡会で可決され行政、司法、警察、水産関係、農林関係、医療関係、通信関係、新聞関係、労務関係、教育関係、そして工務及び工業の各分野を網羅する「宮古郡統合案」³⁶⁾(以下では「宮古案」

32) 沖縄県公文書館所蔵エドワード・フライマス(Edward Freimuth)コレクション"Unifying with Okinawa Civilian Government" in "Miscellaneous Papers Military Government, 1945-1949" (資料コード0000036620)。

33) 「統合における二、三の問題 民主党執行委員長 下地敏之」『みやこ新報』1946年7月3日～8月27日(平良市史編さん委員会編・前掲注3『平良市史 第五巻資料編3 戦後新聞集成』所収)同書84-93頁。これは計18回にわたって連載されたが、そのうちの10、11、13、及び14の各回分は欠けている。その内容は多岐にわたっており、「一、まえがき」「二、行政上の問題」「三、経済問題」(「1、農業」「2、水産業」「3、工業」「4、貿易」「5、物価問題」「6、航路問題」「7、金融問題」)(「不明」)(酒の専売、戦時利得者の処置)(「不明」)(宗教、衛生、公職追放)、そして「七、徹底的民主化」である。

34) 財団法人沖縄県文化振興会公文書館管理部史料編集室所蔵。

35) 「行政統合小委員を設け最後案を決定」『宮古タイムス』1946年9月24日、「統合問題に対し我等は斯く要望す」『みやこ新報』1946年9月25日(平良市史編さん委員会編・前掲注3『平良市史 第五巻資料編3 戦後新聞集成』所収)同書66-67、77頁。

36) 平良・前掲注31「戦後新聞の周辺 人間的な息吹の所産として」24、25、前掲紙1972年10月29日、30日。

と略記する) となっている。³⁷⁾

さらに八重山群島であるが、調査団の帰沖後、8月29日付と9月2日付の『海南時報』に「沖繩案」の抜粋が掲載された。また、10月初めごろ、八重山支庁の宮良長義・総務部長が、沖繩民政府の志喜屋知事と面会し統合問題について質している。³⁸⁾

宮良が志喜屋を訪ねると、志喜屋は「お前たちは、分家が潰れて本家が生きることはいかんといったようだね」と発言し、これを受けて宮良は「東京、大阪、名古屋と中央集権的な封建性は打破されつつある。民主主義は末端を生かすことである。速やかに統合して、そして沖繩一円で沖繩再建すべきでないか」と応えた。

志喜屋は「知事もやっぱり知事だけあって」「そうだ僕も八重山郡民ならそう答える。今後は正しいと思っただらいつでも言って来るように」とその場をとりなし、宮良は「大いに愉快であり気を強くした」という。

次いで宮良は「支庁長の件について(…)統合前に公選をさせて貰いたいと特に願った」ものの、志喜屋は「それは慎重に考える」と逃げを打った。

「自治」について、宮良の新時代に即した認識に対して、志喜屋の旧時代から変わらぬ認識がはしなくも顔をのぞかせたやりとりとして興味ぶかい。

統合案については、成立した時期としては、「沖繩案」が7月末、「宮古案」が10月初めであるのに対して、12月初めとなっており最も遅い。また、他の群島と違って、まず支庁が原案を立案する形をとったことを指摘しなければならない。

この原案、すなわち「沖繩宮古八重山統合による要望案」は、12月2日に開催され官民合同で約40名が集まった「複案検討協議会」において、「財政、司法警察科」(14名)「水産、労務、農林、工務、商務科」(17名)そして「教育、衛生、通信科」(13名)という3つの「分科委員会」を設けて審議することとなった。

37) 平良・同上連載24、同上紙1972年10月29日。

38) 「沖繩本島全般に亘る 総務部長報告要旨【二】」『海南時報』1946年10月17日。

その「分科委員会」の審議を経て6日には「総合委員会」が開催され、「八重山郡案」(以下では「八重山案」とする)が成立する運びとなった。

「八重山案」は8日から26日かけて6回に分けて『海南時報』に掲載されている。

8日付の紙面では、「尚、陳情員については後日決定することにし、当局としては先ず宮古郡と打ち合わせその後沖縄本島へ出張することとなっている」とある。

「八重山案」は、先ず政治や行政を中心とする10項目の要望事項が挙げられている。そのうえで、「支庁の機構」「医療関係」「司法関係」「警察関係」「水産関係」「農林関係」「工務及び工業関係」(「教育関係」)「労務関係」「財政関係」「通信関係」「新聞其の他」といった内容が取り上げられた。³⁹⁾

なお、先に挙げた「分科委員会」の設置を報じたのは12月5日付の「海南時報」であるが、同じ紙面にある「統合問題」と題された記事は、この頃の八重山群島における行政統合問題についての世論を伺わせるものとして興味ぶかい。

それは、「昨今当郡(八重山群島)においても隣郡宮古とほとんど期を同じうして沖縄民政府との統合問題が挙げられ」たとしたうえで、「個々別々に孤立状態に置かれたことは、ただ戦争という外国の圧力によってなされたことに他ならない」との認識を示している。

また、「嘗ては同一行政下にあり口にして分離せられざる血の巡る同胞であったことは過去の歴史に徴しても明らかであり、地理的關係上或いは経済上更に将来もまた同一運命下に置かるべきであろう」とし、「然し乍

39)「沖縄群島との統合 八重山郡案成る【一】」『海南時報』1946年12月8日、「沖縄群島との統合 八重山郡案成る【二】」同紙1946年12月11日、「沖縄群島との統合 八重山郡案成る【三】」同紙1946年12月14日、「沖縄群島との統合 八重山郡案成る【五】」同紙1946年12月23日、「沖縄群島との統合 八重山郡案成る【六】」同紙1946年12月26日。【四】が掲載されたと思われる日付の『海南時報』は現存していない。なお、「教育関係」については、【四】と【五】に掲載されたと推測されるが、前者が現存していないために、本文においてパーレンで括った。

ら本問題は八重山開発問題とともに硝煙の中から生存し敗戦の苦痛を最も深く味わい狭溢なる土地に膨大人口を押し込めねばならぬという事態を現出させている沖縄同胞を救済するという道義的使命を持つものである」と統合を意義づけている。

これより前の9月中旬には、八重山支庁が「両先島の特殊事情に鑑み、従来の中央集権制に対し、この際行政面に一大刷新味を加え、民主的行政運営方式によるべく」、この問題に関して「両先島の緊密なる連携連合」をすることと、「夫々独自の立場と見解から政治的又は技術的部面から（…）共同要望事項を練り明らかにすること」を提唱していた。⁴⁰⁾

宮古群島側においても、同様に先島諸島の連携によって強力な運動を起こし「共同の意見要望事項」をまとめることを目指す動きが存在し、合同協議会の開催も計画されたが当時の交通事情から実現せず文書による意見の交換がなされたに止まった。⁴¹⁾

IV. 旧沖縄県地域における行政統合案の内容

以上の過程を踏まえて、「沖縄案」、「宮古案」、そして「八重山案」について、ここでは行政、司法、及び警察の各分野を取り上げて比較検討したい。

経済分野については、「沖縄案」にしか存在しないが、沖縄群島（沖縄民政府）側で統合にあたっての最大の障害と認識されていたことから、単独で取り上げて検討することとする。

まずは行政であるが、支庁長の選任方法について、「沖縄案」は「知事の任命」とし、「宮古案」は「直ちに満二十才以上の男女の公選」としてしている。「八重山案」も「直ちに」という限定のない、「満二十才以上の男女により公選」という表現となっている。

また、町村長の選任方法については、「沖縄案」は「選挙の後支庁長の認可制」としており、「宮古案」と「八重山案」は支庁長の選任方法と同

40) 「両先島連合運動を提唱」『宮古タイムズ』1946年9月14日（平良市史編さん委員会編・前掲注3『平良市史 第五巻資料編3 戦後新聞集成』所収）同書77頁。

41) 注37に同じ。

様の形を取るとしている。

さらに、沖縄議会については、「沖縄案」は「議員は従来の沖縄県議を充当し、欠員の場合は補充」としたうえで「行政統合後直ちに沖縄議会構成員とする」とし、「宮古案」は「議決機関とする」としたうえで、「人口割りによる沖縄議会議員（数）の改正」をはかり「満二十才以上の男女によって統合後直ちに公選」としている。「八重山案」は「宮古案」と似ており、「議決機関とする」「満二十才以上の男女により公選」とし、こちらも支庁長の選任方法と同様に「直ちに」という限定がついていない。

さらに、独自項目については、「沖縄案」は土地所有権を「土地被害状況及び土地台帳、図面等関係諸帳簿の残存状況を調査の上その方法決定」とし、「宮古案」は「先島は、戦災の程度、沖縄と異なるゆえ完全自治を享受」、「民政府の機構を改革して、簡素化すること、並びに全琉にわたる人材の登用、人事の交流を行う」、「議決機関たる地区議会を設置」、そして「町村会議員は満二十才以上の男女によって統合後直ちに公選」としている。「八重山案」は、「広く全琉球にわたる人材の登用」、「支庁議会（郡会）を議決機関たらしめる」、「郡会議員及町村会議員は満二十才以上の男女により公選」、「町村は現在通り存置」、「（沖縄）民政府八重山開発局を地元を設置する」、そして「支庁の組織は正副支庁長はじめ13課とする」などであった。

支庁長、町村長、そして沖縄議会のそれぞれについて、「沖縄案」が戦前のあり方に沿って公選に消極的であるのに対して、「宮古案」や「八重山案」は沖縄群島よりも民主的な政策が採られたことを背景として公選に積極的であると言える。

また、沖縄議会について、「沖縄案」は民政府知事の諮問機関というその位置づけを変更することや沖縄戦による人口の減少と地域間人口バランスの変化による議席配分の見直しに取り組むような文言は見られない。これに対して、「宮古案」は議決機関とすることを明確に打ち出し前述のような人口の変化に対応した議席配分の見直しを提案している。

「宮古案」にみられる議席配分の見直し提案の背景には、これが実施さ

れば人口の大幅に減った沖縄群島はこれに伴って議席数も削減されるのに対して、先島諸島は議席の増加が見込まれ統合後その政治的発言力が増大するという読みがあったと思われる。

さらに、「宮古案」や「八重山案」においては、支庁長の諮問機関として位置づけられていた宮古郡会や八重山支庁議会を議決機関とすることが挙げられている。

宮古群島については、諮問機関としての限界があるにもかかわらず史上初の群島レベルの「議会」として精一杯の民主的運用がなされていた、宮古郡会の存在を背景とするものとして注目される。

また、総じて「八重山案」は「宮古案」と類似しているが、「（沖縄）民政府八重山開発局を地元を設置する」という項目は、移民先として開発の期待が内外に高まっていたことを反映しているのであろう。

なお、「沖縄案」において支庁長の選任方法が「知事の任命」とされたことの原因については、行政の部分を担当した又吉総務部長が前述の7月29日に行われた沖縄民政府部長会議において行った発言に示されている。

又吉は「宮古・八重山の統合につき同支庁長を公選にすると先島人のみが長になるので然うなると独立国の様になるから知事の任命にした」と説明しているのである。

「自治尚早論」者としての面目躍如といったところであろう。

また、沖縄群島の側ではこれに止まらず島袋全発^{しまぶくろぜんぱつ}・官房長の「先島は言論の自由・結社を絶対に許しているが之を軍政府に本島を基準に置くべく願ったら如何」との発言もあり、先島諸島の「自治」に否定的で何事によらずあくまでも沖縄群島の側に合わせるよう仕向けるという民政府の意思を看取できる。⁴²⁾

次に司法であるが、裁判所機構について、「沖縄案」は終審裁判所（1カ所）－中央裁判所（3カ所）－地区裁判所（6カ所）の三審制とし、「宮古案」は「民政府試案（「沖縄案」）にて可」としている。また、「八重

42) 沖縄県史料編集所編・前掲注7『民政府記録1』138－139頁。

山案」は「上訴を取扱う裁判所は従前通り沖縄本島に設置する」とその位置を問題にしていることに注意を要する。

先島諸島における裁判所の取り扱い範囲について、「沖縄案」は区裁判所の取扱範囲に加え「違警罪に属する刑事事件の裁判権を有せしむる」とし、「宮古案」は「従来地方裁判所の管轄たる民事事件全部を区裁判所で取り扱わず」としている。「八重山案」はこの点についての項目はない。

さらに、独自項目について、「沖縄案」はそのようなものはないが、「宮古案」と「八重山案」には存在する。

前者は「三権分立の趣旨に従い裁判所は行政権より分離独立させる」、「緊急の措置として、先島に対する上訴を扱う裁判所を直ちに設置する」、「官公吏のとく職行為について弁護士会も起訴権をもつ」、「専任検事を設置し司法警察事務担当書記を配置する」、そして「裁判所判事と刑務所長兼任の分離」などである。

また、後者は「検事局を裁判所に附置し専任の検事を置く」、「支庁行政より刑務行政を分離独立」、「弁護士を裁判所に配属し月給制度とする」、そして「裁判所 検事局 刑務所の費用は全額（沖縄）民政府負担とする」などとしている。

ここでは、裁判所機構について、「宮古案」が「沖縄案」を受け入れるとしており両者に相違点はない。また、「八重山案」は先に見たように上訴を扱う裁判所の位置についての項目があるのみである。これは、機構そのものについては「沖縄案」を受け入れるということであろう。これについては事柄の性格上、先島諸島側も中央集権的なあり方を受け入れるにやぶさかではなかったのである。

しかし、先島諸島における裁判所の取り扱い範囲について、「沖縄案」は違警罪に属する、即ち警察官が即決裁判しうる拘留や科料にあたる軽罪についてそれを新設する地区裁判所の管轄としている。この点は人権の保障が手厚くなったとはいえものの、それまでの区裁判所の実態からすれば実質的には取り扱い範囲を拡大するものとは言えない。

これに対して、「宮古案」は民事事件について従来置かれていた区裁判

所の上位である地方裁判所の管轄する全ての範囲への拡大を求めており、これは控訴することとなった案件を除いて全ての民事事件を先島諸島において処理できるということを意味し利便性の向上を図ったと言える。なお、「八重山案」にこのことについての項目はない。

また、「宮古案」は、独自項目において、三権分立の原則から、支庁の組織に組み込まれていた裁判所を行政のラインから分離すること、裁判所判事が兼任していた刑務所長を行政のラインに戻すこと、さらには署長レベルの警察官が兼任していた検事に専任を配置し司法警察事務担当書記を配置することを求めていた。また、これまで閉ざされていた控訴への道を開くため緊急の措置として先島諸島に上級裁判所を設置することも合わせて要望し、喫緊の課題に対応する姿勢を取っていた。

これに対して「八重山案」は、方向性がいわゆる「逆コース」であると言わざるを得ない。例えば、裁判所に検事局を附置し専任の検事を置こうとしているのはその文脈であろう。これは現状を踏まえた体制強化であるとも考えられるが、民主化の動向に反していると断ぜざるを得ない。また、裁判所に弁護士を配属してサラリーマン化を図るという規定もあり、これは戦後の弁護士自治の潮流を真っ向から否定するもので、戦前よりもさらに反動的な内容であろう。さらに、裁判所・検事局・刑務所の費用について全額を沖縄民政府に負担させることも、「自治」の精神に照らして疑問なしとしない。

さらに、警察であるが、警察機構について、「沖縄案」は定員を宮古群島には署長以下警官80人と書記・傭人5人の計85人、八重山群島には署長以下警官65人と書記・傭人5人の計70人としている。事務分掌は警部補派出所が八重山群島に置かれた他は先島諸島共通で署長（警視）、署僚（警部）、防犯主任・警務主任（以上警部補）、防犯副主任・経済主任・保安主任・外勤監督・巡査部長派出所（以上巡査部長）など計19に区分している。これについて「宮古案」は、裁判機構と同様に「民政府試案にて可」としている。「八重山案」は、「沖縄案」において警察署を八重山署のみとしているのに対して、与那国分署の設置を要求している。警部・警部補・巡査

部長は「沖縄案」より1名ずつ多く、巡査は3名少ない。

警察署長（警察官）の任命について、「沖縄案」は「警察署長は終戦後支庁長の従属下にありて警察官の任命権も支庁長にありたるが、統合と同時に支庁長の権限を沖縄知事に移し、本島の地方警察署長同様知事の隷下に置き下級警察官庁に復帰せしむ」とし、「宮古案」は「警察署長の監督任命権は、知事これを有するとするも、特定事項に限り、知事の権限を支庁長に委任せしめる」としている。「八重山案」にはこの点についての言及はない。

また、法規の統一について、沖縄案は「沖縄本島において執行中の法律命令と同一の法規に統一せしむ」とし、「宮古案」は「沖縄の現状のままでは不可、先島に与えられた人権の保障及び自由は維持し寧ろ本島地方をして先島と同様の法規によりなすべきこと」としている。「八重山案」は「宮古案」に近く、「軍布告、命令及その他の法規は沖縄島が両先島の状態になるまで画一にせざること」となっている。

さらに、独自項目について、「沖縄案」はそのようなものを挙げていないが、「宮古案」と「八重山案」には挙げられている。

前者は「法規によらざる人身拘束の廃止（改正日本憲法の趣旨を参照）」、「老朽の幹部級を整理し、新進の警察官より昇進の途を拓き、全琉に亘る人事の交流をなす」、および「先島に設置せる警察練習所を公認すること」としている。

後者は「警察署長の許可権限を従来よりも拡大すること」、「石垣島内派出所、駐在所に専用電話を架設すること」、「警察費は沖縄民政府負担とす」などである。

警察機構については、「沖縄案」で示された中央集権的なあり方を受け入れることに先島諸島側も抵抗はなく、両案に相違点はない。

また、警察署長（警察官）の任命についても、「宮古案」は統合と同時に支庁長の権限を知事に移すという「沖縄案」を基本的に受け入れたうえで、特定の事項に限りて知事の権限を支庁長に委任させるとしており、両案は基本的に一致しているといえる。「八重山案」はそもそもこの点につ

いての項目がない。

しかし、法規の統一については、「沖縄案」が沖縄群島の方に先島諸島を合わせようとしたのに対して、「宮古案」や「八重山案」はニュアンスの違いこそあれ逆の方向性を示し、あくまでも先島諸島の有する人権保障や自由を保持しようとしている。その背景には、「宮古案」の独自項目に端的に示されたような、日本における民主化の影響^{ヤマト}があった。

最後に経済であるが、これについては「宮古案」や「八重山案」にないため「沖縄案」のみを取り上げて検討することにしたい。

ここでは、先島の財政について、「その経済事情が本島内と趣を異にするものあるべきに付」、当分の間「特別会計として処理し、本島内と区分経理すること」を基本線としている。

そのうえで、「宮古、八重山両支庁は現在のままとし、沖縄民政府知事の統括の下に財政事務を管掌せしむ」、「支庁長は毎年歳入歳出予算を編成し、知事の認可を受けて執行せしむること」、「両先島の財政計画は原則として、その歳入を以て歳出を賄わしむること」、そして「会計年度を本島と同一とし、金庫を設けて各島内の歳入歳出を取り扱わしむること」などとしている。

また、財政を支える税制については、「沖縄地域を一円とする税制確立を見るまで」、当分の間各群島を単位とする「現行制度を踏襲するも、島内事情に即し改廃しうること」と、「税率については島内経済事情に応じ増減改廃すること」が挙げられている。

物価については、宮古・八重山両群島それぞれの実態についての詳細な報告をなしたうえで、「両先島が沖縄本島と行政統合せらるるに当り物価は本島と同一の物価に依って行くべきであり、輸入品及島内生産品の価格に付いては経済内令を其の儘適用したい」としている。

財政としては税制のあり方を含めて群島ごとに処理し、物価としては戦前に比して10倍以上も高い先島諸島の方を引き下げる形で沖縄群島に合わせようとしたものであるといえる。

物価については、統合に際しての大きな障害として捉えられていたこと

もあり、公定価格と市価との乖離や台湾との密貿易についても俎上に載せて詳細に分析しているが、沖縄群島と先島諸島の差を縮める具体的な方策については不分明である。

なお、物価とともに取り上げられるべき賃金については、前述の7月29日に行われた沖縄民政府部長会議において、糸数 昌保^{いとかずしやう ほ}・商務部長が「物価も賃金も一緒にしたい。物価・賃金を目標に置き徒に経済生活を困難に陥らさない様にしたい」⁴³⁾と発言しているものの、同様にそれをどのように現実化するのか明確ではない。

以上で検討したうちの「宮古案」については、前述の下地敏之・弁護士が「行政統合研究委員会」のメンバーとして、また宮古民主党委員長としてその起草に深くかかわった。

彼は個人レベルでも行政統合問題について「統合案に関する希望」と題した文書を作成し、「沖縄案」のうちの警察部、総務部、商務部、農務部、司法部、及び財政部の各案についてコメントをしている。

次に、そのうちの行政、司法、警察、そして経済の各分野について簡潔に検討してみたい。

行政については、「支庁長・町村長は共に公選でありたい」とし、続けて「特別会計によって財政を施設^マするとすれば租税の賦課を人民の会議にかけることを要する」ゆえに、「今の郡会は維持すべきものである」としている。

宮古郡会を維持するという方向性は前述の「宮古案」においても示されているもののその根拠は不分明であったが、彼は財政について宮古群島を単位とする特別会計とするならば、租税について審議するための議会が必要であると明示したのであった。

次に司法については、現在のところ「1、専任検事の任命」と「2、控訴の許可」をすべきであると至極あっさりと書いている。こちらは「宮古案」のほうがより具体的である。

43) 沖縄県史料編集所編・同上書139頁。。

さらに警察については、「沖縄案」のうちの警察部案には「二、(…) 軍布告、命令及び他の法規は沖縄本島において執行中の法律命令と同一の法規に統一せしむ」とあるが、これを「将来沖縄本島に於いて人権の保証が全うせられた時になすべき希望的案だろう」としている。

これについて、「言論の自由についてはプライス宣言⁴⁴⁾によって与えられたものを奪うことは軍事上の必要なき限り為すべきものではない。ヘーグ陸戦条規四十三条に依れば現行法を尊重し戦争遂行上支障なき限り制限すべきものではない。権利の制限を為したときは人民に布告し知悉せしむることを要する」の3点を挙げて「其点につき遺憾の点が存する」としている。

また、「其他宮古に与えられたプライス宣言の条項は改変すべきものではない」と強調している。

最後に経済については、懸案の物価について、「同一物価を維持することはよいが本島地方の物価につき再検討を要する。その上から同一にした。経済内令の施行につきは双方の物資の交換所を設置してからにして欲しい」とし、単純に沖縄群島の方に合わせようしている「沖縄案」に具体策を示しつつ問題を投げかけている。

V. 旧沖縄県地域における行政統合問題の終息

行政統合問題は、以上のように、1946年7月末に沖縄群島、10月初めに

44) 「プライス宣言」とは、1945年12月8日、宮古群島に対して米軍政が施行された際に軍政府長官ジョン・D・プライス少将名義で発出された「米国海軍軍政府布告第1号のA号」のことを指していると思われる。これは、同年3月26日の米軍による慶良間諸島上陸に始まる沖縄戦において、順次占領地域に公布されていった「米国海軍軍政府布告第1号」とほぼ同内容である。「米国海軍軍政府布告第1号のA号」は、「米国海軍軍政府布告第1号」と同様、軍政の施行や軍政府の樹立、即ち軍政の開始を告げるもので、決してこれによって言論の自由が与えられたわけではない。宮古群島において、言論の自由が結社の自由とともに認められたのは、1946年1月17日に発表された南部琉球軍政府指令による。しかし、下地は、南部琉球軍政府指令の根本にある「米国海軍軍政府布告第1号のA号」によって、言論の自由が認められたと見なしたのであろう。本文中に続いて引用した「其他宮古に与えられたプライス宣言の条項は改変すべきものではない」という記述と合わせて考えると、彼にとっては、米軍政の施行が「民主化」の開始を告げるものであると捉えられていたことが伺える。

宮古群島、そして12月初めに八重山群島の順で、それぞれの統合案の作成にまで漕ぎ着けた。しかし、事態はこれ以上進展することなく、1946年末には事実上終息するに至る。ここでは、その過程について、沖縄群島、宮古群島、さらには八重山群島を検討してみよう。

沖縄群島について、志喜屋知事は、1946年8月2日の沖縄民政府部長会議において、「先島統合案は軍政府からもう一度請求するまで研究しましょう」と発言した。⁴⁵⁾ 同月下旬には「統合関係事務局」が発足している。⁴⁶⁾

翌9月初めには「先島統合研究会」が「度々開催され慎重審議を重ね一日も早くと促進に努めているが財政問題殊に物価問題に行き悩み本島をつり上げるか先島を引き下げることの問題で揉めている」という状況であった。⁴⁷⁾

8月30日の軍民連絡会議においては、米陸軍政府司令部から、「先島の統合案はどうなったか」、「クレグ大佐が興味を持って居る」と問われている。これに対し、志喜屋知事は「研究中である」、「経済が違う」、そして「両先島は言論結社自由になっているが」と応答した。

さらに、軍政府司令部は、「宮古・八重山の職員も知事で命じてよい」、「よく研究したうえで統合しよう」との意向を表明している。⁴⁸⁾

民政府では9月の1ヵ月間、先島諸島について語られる場合は貿易問題（「大島・先島・沖縄を一組」とする貿易や密貿易）と八重山開発問題にほぼ限定された。⁴⁹⁾

その後、10月4日の軍民連絡会議において、志喜屋知事が、「先島統合を研究中であるが先島は税制で賄い本島と経済状態や組織等が異なっているので、民政府のみでも行かないが軍政府においても研究されておられま

45) 沖縄県史料編集所編・前掲注7『民政府記録1』147頁。

46) 「民政府に一室を設け統合事務を推進」『みやこ新報』1946年8月25日（平良市史編さん委員会編・前掲注3『平良市史 第五巻資料編3 戦後新聞集成』所収）同書66頁。

47) 「先島統合財政問題中特に物価で悩む」『みやこ新報』1946年9月1日（平良市史編さん委員会編・同上書所収）同書66頁。

48) 沖縄県史料編集所編・前掲注7『民政府記録1』182頁。なお、以下の米陸軍政府司令部側の発言は、この時期の担当将校であったレートン総務部長・中佐のものである。

49) 沖縄県史料編集所編・同上書184-211頁。

すか」と問うた。

これに対して、軍政府司令部は、「経済方面で研究中である。同一組織にやることは相当の期間を有し又困難な点もあるだろう。移動を完成した後でなければならない」と返答した。⁵⁰⁾

しかし、これ以後1946年中は行政統合問題についてのまとまった言及はなく、この問題は一応終息した。

なお、12月6日の軍民連絡会議において、軍政府司令部から「火曜日までに宮古知事を考えて置かれない」との要請がなされた。⁵¹⁾ 12日の軍民連絡会議において、通常の軍政府司令部の将校に加えて南部琉球軍政府軍政官も臨席するなかで、志喜屋知事から「一、仲宗根玄凱氏」「二、佐久田昌教氏」「三、具志堅宗精氏」「四、池村恒章氏」と推薦があった。⁵²⁾

その文脈は不明だが、宮古「知事」であることから、先島諸島の行政統合を一旦は断念しそれまでの分離して統治する体制を継続することを表す事実なのではないかと思われる。

次に、宮古群島について、1946年10月5日の「宮古郡統合案」決定後、同月下旬に司法関係統合折衝のため地敏之・^{たまきえいすけ}弁護士、玉城栄助・判事、及び^{えだちきち}江田知吉・検事が上沖した。⁵³⁾

この時期には「行政統合は十月下旬か十一月初旬になるのではと見られていたが、大体軍政府では来年一月を期して統合を実現することに内定しているとのことである」⁵⁴⁾との観測が流れていた。

しかし、地元紙『宮古大衆新報』は、11月25日付けの社説において、次のように論じている。

統合は「経済面の得点」はあるものの「政治面に於いて見ると（…）期

50) 沖縄県史料編集所編・同上書215頁。

51) 沖縄県史料編集所編・同上書268頁。

52) 沖縄県史料編集所編・同上書273頁。

53) 「司法関係統合促進のため、判検事弁護士上沖」『みやこ新報』1946年10月21日（平良市史編さん委員会編・前掲注3『平良市史 第五巻資料編3 戦後新聞集成』所収）同書69頁、平良・前掲注31「戦後新聞の周辺 人間的な息吹の所産として」25、前掲紙1972年10月30日。

54) 「行政統合の時期」『みやこ新報』1946年10月21日（平良市史編さん委員会編・同上書所収）同書69頁。

待した程統合の成果は早急に見るべくもなく、従って早急の建て直しは沖縄民政府に依揮^マす^マべきではない。また、「政治活動経済の改革は焦眉の急に迫られて居り乍ら沖縄統合の口遠の夢を結ぶは百年の口口の観があるので、「統合問題口口を検討するよりも即時新生宮古建設に起ちあがるべきであろう」。⁵⁵⁾

そして、12月7日に行われた宮古支庁と宮古郡議側の打ち合わせ懇談会において、沖縄民政府との行政統合についても検討が行われた。

席上、下地弁護士より「目下沖縄では政庁（民政府）の（東恩納から知念への）移転並びに引揚民の受け入れ態勢で多忙を極め、先島の統合問題には全く無関心である事情」が述べられた。

そして、「結局この問題は暫く静観し現在は宮古も独立政府の行き方をなし、時期が来たら条件付きで統合すべしとする意見に一致し、統合問題はここの軍政府を通じて促進する方法を取る方が賢明な策であると決定」した。⁵⁶⁾

その後、同月下旬に南部琉球軍政府が「統合は既に決定的で来年2月には実現すると言明」し、これを受けて「統合問題は再燃しこれに対応する施策を練るべく近く委員会を招集する事」になったという。⁵⁷⁾ これは、地元紙『宮古タイムス』による報道であるが、大きな動きに発展せず、宮古群島側においてもこの問題は一先ず終息した。

さらに、八重山群島においては、1946年12月23日の『海南時報』が「俸給者代表の陳情により支庁長は軍政府に対し打電をなしたが（…）次の如き返電があった。（…）1946年12月28日までに沖縄の政治機構にならった政治の再編成命令が（…）送られる」と報じた。⁵⁸⁾

55) 「社説、統合問題再検討」『宮古大衆新報』1946年11月25日（平良市史編さん委員会編・同上書所収）同書84頁。

56) 「統合は暫く静観」『宮古タイムス』1946年12月10日（平良市史編さん委員会編・同上書所収）同書81頁。

57) 「沖縄民政府との統合 愈々二月に実現 近く対策委員会開催」『宮古タイムス』1946年12月20日。

58) 「沖縄の政治機構に倣った 政治再編近く命令」『海南時報』1946年12月13日。

また、宮古群島へ出張した大浜信光・八重山支庁文化庁社会課長の談話が26日の『海南時報』によって掲載されている。

それは、「（南部琉球）軍政府は統合は来年2月になると言っていた」「支庁長は年が明けたらその問題で沖縄に行く」「統合の機構は沖縄知事の下に副知事その下に宮古・八重山の支庁長ということに決定している」「宮古・八重山を一つにして先島区知事を置くことは巷間の噂であって全然根拠がない」というものであった。⁵⁹⁾

この後、八重山においても大きな動きはなく、行政統合問題はいちおう終息したと考えられる。

VI. 奄美群島と旧沖縄県地域における行政統合問題とのあいだ

これまで見てきたように、奄美群島は旧沖縄県の行政統合問題の埒外に置かれていた。どうして同じ米軍政下にありながら統合という声があがらなかったのでしょうか。

考えられるのは、まず奄美群島は米軍政下におかれたのが1946年3月14日であり、沖縄群島のおよそ11ヵ月後、宮古・八重山群島のおよそ3ヵ月後と遅れたこととの関係である。

ちょうど行政統合問題が起こった頃には、米海軍政府の出先機関である北部南西諸島軍政府が軍政施行直後の3月20日に日本に本籍を有する官吏を送還することを明らかにし、池田保吉支庁長が解任され奄美群島出身の豊島至が新支庁長に起用されたことに象徴される、「鹿児島」（鹿児島県本土側）から分離されたことによる「開放感」に包まれていた。

また、北部南西諸島軍政府軍政官ジョン・A・ポッター少佐によって6月4日付けで公布された米国海軍軍政府北部南西諸島命令第5号、いわゆる「自由命令」に象徴される、民主化政策が不十分ながらも進められたことによる「高揚感」も広がっていた。⁶⁰⁾

59) 「統合は来年二月 公定価格は当分廃止か」『海南時報』1946年12月26日。

60) 拙稿「奄美群島の分離による地域の政治的再編成と政党」（鹿児島県地方自治研究所編『奄美戦後史』南方新社、2005年9月所収）同書107-108、110頁。

この「開放感」と「高揚感」が交錯していて、旧沖縄県との行政統合など眼中になかったとすることができる。

そして奄美群島は、そもそも鹿児島県の一部であって、ゆくゆくは「母県」、ひいては日本政府の支援を無理なく期待できるという条件があった。この時期には「南」すなわち旧沖縄県との行政統合よりも、「北」すなわち日本復帰を求める志向性が潜在していたと思われることも挙げられるのである。

反鹿児島（反鹿児島県本土側）意識が根強いにも関わらず、後の「日本復帰運動」において「鹿児島県大島郡即時復活」を掲げ、旧沖縄県の「祖国復帰運動」との連携が不十分だったことは、「排琉拝薩」⁶¹⁾と表現できる。

さらに、旧日本軍の武装解除が行われてから米軍政府によって1945年11月まで奄美群島が「放置」されていたこととの関係もあるだろう。

この段階になってようやく米軍政府は、奄美群島への権限について上部機関である太平洋区域総司令部に照会した。要するにそれまでは軍政を施行し得る地域とは認識していなかったのである。

照会の結果、権限は奄美群島に及ぶことが判明し、11月下旬に調査団が派遣された。しかし、調査の結果として軍政の施行に異議を唱え、これを米海軍政府も認めたため軍政の施行と軍政府の設置が遅れた。異議の原因は、奄美群島が鹿児島県の一部として既に戦後のスタートを切っていたことであつた。

こうした事実にもかかわらず、米陸海軍の調整の結果、米海軍政府側が折れ、1946年3月14日に奄美群島へ軍政が施行されたのである。⁶²⁾

要するに、米軍政府の側にも、奄美群島がもともと鹿児島県の一部であつて、「鹿児島」（鹿児島県本土側）と強い繋がりを有しており、そういう地

61) 間弘志『全記録 分離期・軍政下時代の奄美復帰運動、文化運動』南方新社、2003年、343頁。

62) 拙稿「奄美群島の分離による地域の政治的再編成と政党」（鹿児島県地方自治研究所編・前掲注60『奄美戦後史』所収）同書101-102、104頁。

域を旧沖縄県地域と合わせて統治するということの難しさについて十分な認識があった。

また、先にも言及したように、沖縄群島の側には、奄美群島についての異なる認識があったこととの関係もあるだろう。

それは、1946年3月8日の沖縄諮詢会協議会議事録に見える、「大島はむしろ鹿児島よりも沖縄に親しんでいる。鹿児島からは却而継子扱いにされている」（仲宗根社会事業部長）との認識と、「以前は沖縄に親しんでいたが現在は却而沖縄を目下に見て」いる（又吉総務部長）との認識である。

こうした認識の違いが、行政統合をすることをすんなりと受け入れ難いものにさせていたのではないだろうか。

これらのことから、奄美群島が旧沖縄県地域の行政統合問題の対象地域に加えられることはなかったと思われる。

VII. 大東諸島の「自治」をめぐる視点

さて、これまで旧沖縄県地域の行政統合問題を扱ってきたが、見てきたように紆余曲折を経ながらもこの時期には実現していない。

これに対して、同じ時期に史上初めて「自治」制度が施行されるとともに行政統合を果たした地域がある。

それは、1946年6月12日に、米軍政下において史上初めて村制が施行され、南大東村と北大東村が誕生したことで、沖縄群島との行政統合を果たし、そのおよそ1ヵ月後の7月11日に、大東支庁が設置された大東諸島である。当時の人口は2300人ほどであったという。

前述したように、大東諸島は、沖縄群島においてそれぞれ不足していた、肥料となる燐鉱石やタンパク源としての家畜の豊富さからその存在がクローズアップされていた。支庁設置直後の7月17日に行われた沖縄民政府と米陸軍政府司令部との軍民連絡会議において、後者は「沖縄の宝庫」の筆頭に「1 大東（燐鉱）」と指摘したほどである。⁶³⁾

63) 沖縄県史料編集所編・前掲注7『民政府記録1』128頁。「2 西表（木材・石炭）」、「3 大島（紬）」と続いている。

沖縄民政府の記録にも、大東諸島は先島諸島と同じくらいのウエイトで数多く取り上げられ、石橋好徳・支庁長の名前も散見される。

製糖業で名高い大東諸島だが、1900年に開拓団が入植して以来、戦前期は玉置商会・東洋製糖・大日本製糖といった諸会社の経営下に置かれ、町村制が施行されていなかった。行政的には沖縄県島尻郡に属し、沖縄県属派出所が置かれ県属という役人が派遣され常駐して主に県税・国税などの徴収事務をつかさどったという。

町村制が施行されていないということは、何を意味するのだろうか。要するに、役場がないのである。出生・死亡・転籍・寄留といった手続きができない。どれだけ住んでいても転籍できないので、開拓者たる島民は形式的には単なる出稼ぎに過ぎなかった。税金は納めていたが、1927年に衆議院議員の選挙権が与えられた他には、ついに沖縄県会議員の選挙権もなかったという。⁶⁴⁾

初めて沖縄民政府から大東諸島に調査団が派遣されたのは、1946年6月のことであった。一行は米陸軍政府の農業部門担当で軍政官でもあるJ・L・キャトリン大尉⁶⁵⁾らと同行した。

調査団は石橋好徳・知事代理／「農務局長」⁶⁶⁾や福島文夫・農務部員らで、6月8日に出張を命ぜられLSTを用いて移動し、南大東島に上陸したのは10日のことであった。

64) 南大東村誌編集委員会編『南大東村誌(改定)』南大東村役場、1990年、486頁。

65) 南大東村誌編集委員会編・同上書465、479頁には、「キャリトン大尉」とある。しかし、比嘉寿助編『村制二十周年記念 南大東村誌』南大東村役所、1966年所収の「元大東島支庁長 石橋好徳」による「序文」には「キャトリン大尉」となっている。また、1946年6月27日付の“U.S. NAVAL MILITARY GOVERNMENT STAFF ASSIGNMENT AND STATION LIST”(ワトキンス文書刊行委員会編『沖縄戦後初期占領史料 第25巻』緑林堂書店、1994年所収)同書167頁には、“ECONOMICS DEPARTMENT”の“*Agriculture Officer*”の“*Captain*”として、“CATLIN, J.L.”との記載がある。本稿においては、「キャトリン大尉」で統一したい。

66) 沖縄民政府には「農務部」はあっても「農務局」はなかった。従って「農務局長」はいないはずである。また、この当時の「農務部長」は比嘉永元であって、石橋ではない。しかし、石橋は、注65で挙げた「序文」において「当時私は志喜屋孝信知事の下で、農務局長として、敗戦後の沖縄の産業復興に心を砕いていた」と書いている。また、同書480頁には、大東製糖所理事から副社長に宛てられた「沖縄軍、民政府来島の件」が収められており、そこには

調査団の目的は北大東島や沖大東島の燐鉱の調査とされたが、実際の活動は大東諸島における政治行政や経済の各方面にわたっていた。

特に大きな役割を果たしたのは、キャトリン軍政官によって12日に臨時知事代理とされた福島である。福島臨時知事代理（民政官とも言われた）は「当分の間（…）大東島に駐在し、此れに村制を施き、これが整理に当たるべき旨命ぜられた」という。この後、支庁長・視学・警察署長が着任する前日の9月10日までの約3ヵ月にわたって大東諸島に滞在した。

キャトリンや石橋は、統治代行機関として村制施行にあたる福島や軍票交換事務にあたる沖縄中央銀行員2名を残し、6月18日正午過ぎに帰沖してしまった。

福島は11日付で米陸軍政府によって接收された日糖興業（南・北大東島を経営していた）の全資産を引き継ぎ、12日付で民政府の命により大東諸島に村制を施行することとなった。

村制は沖縄民政府告示第4号の1を根拠とするものである。南大東村と北大東村（後者には沖大東島を含む）が置かれた。記念すべき村政施行は、沖縄群島との行政統合が実現したことをも意味していた。

まさに「開拓以来会社の重圧の下で住民が絶えず待ち望んでいたのは自治制度であり、ここに漸く念願の村制が施行されたことはまさに島の夜明けともいうべきこと」⁶⁷⁾だったのである。⁶⁸⁾

福島は、15日には伊佐永久を南大東村長に、前城嘉達を北大東村長にそれぞれ任命した。それは先に福島によって任命された区長の推薦に基づくもので、一定の民意が反映していたといえる。伊佐は南大東島新東地区区

「今般来島の一は農務部（農林、畜産、農業工務、肥料等）関係者を主とし工務、水産、文教、衛生の各部員と他に中央銀行員二名に之有り、頭書の代表者石橋氏は右農務局長に候」とある。「農務局長」は、あくまでも自称であるのか、大東諸島への出張に際し特別に名乗ることを許された肩書きであるのか分からない。ちなみに、沖縄県立図書館郷土資料室所蔵の『昭和十八年八月一日現在 沖縄県職員録』には、内政部糖業課勤務の地方技師として「高等官六務（等）九級 正七位 石橋好徳」とあり、沖縄県史料編集所編・前掲注7『民政府記録1』114頁には、1946年7月5日の沖縄民政府部長会議会議録における「石橋農務部技師」の発言が収められている。

67) 注64に同じ。

68) 南大東村誌編集委員会編・同上書465-466、488頁。

長であり、前城は日糖興業大東島製糖所北大東出張所経理責任者であった。

伊佐は助役に護得久朝俊、収入役に小宮山勇松を、前城は助役に仲本良楷、収入役に西銘安吉をそれぞれ選任し、課と課長を置くなど村役場の陣容を整えた。彼らの初仕事は村役所の確保であり、まさにゼロからのスタートだったといえる。⁶⁹⁾

村制の施行に合わせて学校も整備した。それまでの私立南大東島練成学校を南大東初等学校に、私立北大東島練成学校を北大東初等学校にして公立化したのだ⁷⁰⁾。8年制の初等学校のスタートである。

また、南大東警察署と北大東巡査部長派出所を設置し、治安の確保に尽力した。戦前には請願巡査として南大東島には巡査部長、北大東島には巡査が勤務していたという。⁷¹⁾

さらに、軍政府によって会社が接收されて職を失った日糖興業の従業員への対策として彼らによって農業組合を組織させた。

それは、「修理工場の整備と破損設備及び建家の補修」を行うこと、「甘藷を農民より買い上げて澱粉製造を行う」こと、「糖蜜を回収してアルコール製造をなす」こと、そして「黒糖製造場を設置して(…)製造をなす」ことを業務とした。⁷²⁾

そして、民政府は、7月11日に、行政事務を掌握統制するために南北大東島を管轄区域とする大東支庁を新設するに至る。

沖縄民政府においては、6月28日から、軍民連絡会議や部長会議において、南・北大東村の上位組織について議論がなされていた。7月9日には、「大東に(沖縄群島と同様に)総務(以前の地方総務)を置き仲本樽金氏

69) 南大東村誌編集委員会編・同上書466、488、524頁、北大東村誌編集委員会編『北大東村誌』北大東村役場、1986年、308、310頁。

70) 1941年の国民学校令により両校とも尋常高等小学校から改称されるはずであったが、私立であるところから国民学校を名乗ることを許されず、代わりに練成学校と改称された。初等学校の設置まで、大東諸島における小学校教育はすべて玉置商会・東洋製糖・大日本製糖といった会社による私立校であった。詳しくは、南大東村誌編集委員会編・同上書346-358頁、北大東村誌編集委員会編・同上書248頁。

71) 比嘉寿助編・前掲注65『村制二十周年記念 南大東村誌』158頁、北大東村誌編集委員会編・同上書311-312頁。

72) 比嘉寿助編・同上書163-164頁。

と渡口麗秀氏に決定した」。

しかし、7月11日には、総務ではなく、前述のように大東支庁が設置されている。また、19日の部長会議において、又吉総務部長が「大東支庁長になるべき人物を推薦されたい」と発言しており、総務から支庁に変更されたのみならず、仲本や渡口からも大東島行きを断られてしまったようだ。⁷³⁾

支庁は設置されたものの、実際に石橋好徳支庁長、兼城賢松視学、そして天願俊貞・大東警察署長が、又吉総務部長とともに南大東島に着任するのは、9月11日のことであった。石橋らは、翌日には北大東島を視察している。⁷⁴⁾

ところで、支庁が存続した1948年3月31日までのあいだ、大東諸島には諸島レベルの議会はなく、同諸島から沖縄議会に代表を送ることもなかった。

村レベルの議会としては、まず議決機関ではなく村長の諮問機関としての村政委員会が設置された。1946年12月14日には北大東村の、1947年3月5日には南大東村⁷⁵⁾の、それぞれ第一回の村政委員会が開催されている。

その根拠は、1946年5月9日付で民政府総務部長が発出した沖行5号「市町村政委員会設置に関する件」である。市町村政の運用を円滑ならしむることが目的であった。戦前の市町村会議員が就任するものとされ、定数も基本的に戦前の市町村議会と同じである。南・北大東村は、先に見た通り戦前には議会が未設置だったため、新たに選任された。

北大東村の村政委員は12名で、1946年10月25日の各区長による推薦報告によって選任されている。南大東村の村政委員は12名で、1947年1月13日に19名の立候補者の中から選挙されたのである。

73) 沖縄県史料編集所編・前掲注7『民政府記録1』105、119、130頁。

74) 南大東村誌編集委員会編・前掲注64『南大東村誌（改定）』489頁、北大東村誌編集委員会編・前掲注69『北大東村誌』313頁。

75) 南大東村誌編集委員会編・同上書489頁の年表には、1947年1月27日に「第一回村政委員会が開かれ島内物資の公定価格を決定」とある。本稿では、同書525頁に「第一回村政委員会」として議事録の残されている同年3月5日を第一回の村政委員会開催日としたい。

北大東村の第1回村政委員会の協議内容、即ち村長の諮問事項は次のようなものであった。①軍放物資の配給基準や方法。カロリー計算や運搬方法。②南大東村よりの酒や砂糖の個人買い出し禁止。但しお土産程度の砂糖一貫匁、酒一升以内容認するように南大東村へ協力要請。③牛・豚・魚等島内産物の価格決定。④村の収支計算書について歳入・歳出予算審議承認。⑤農産物（タピオカ）の苗木や金肥の移入。⑥酒の卸小売価格の南大東村との協定。⑦燐鉍部の労賃・労牛賃等の協定。⑧島内産建築資材（松・木麻黄）代金徴収。⑨農具修繕協力依頼に伴う村有林の立木提供及び製作費の協定。⑩選挙管理委員の任命。

また、南大東村の第1回村政委員会の協議内容、即ち村長の諮問事項は、食糧配給について、①農家、準農家、非農家査定に関する件、②査定基準であった。村政委員だけで協議することは少なく、ほとんどが区長や農会総代を交えてのものだったという。⁷⁶⁾

旧沖縄県地域に行政統合問題が持ち上がり各群島において議論が進み統合案が作られていった時に、このように大東諸島は史上はじめて村制が施行されるとともに沖縄群島と行政統合され、新時代の「自治」が動き出していたのである。

おわりに

島嶼地域である「琉球弧」が、米軍政下において経験した「自治」再編成は、各群島を分離して統治することを基本とする。

しかし、戦前には奄美群島は鹿児島県大島郡として鹿児島県の一部を構成し、沖縄・宮古・八重山の3群島は沖縄県を構成していた。また、大東諸島は沖縄県島尻郡に属していたが、諸会社の経営下におかれ町村制の未

76) 南大東村誌編集委員会編・同上書524-525頁、北大東村誌編集委員会編・前掲注69『北大東村誌』377-379頁。

付記) 本稿において史料の引用に際しては、旧仮名遣いは新仮名遣いに、旧字体の漢字は新字体の漢字にそれぞれ直した。読み辛い場合に限り、句読点を補った箇所もある。また、判読不能の文字は“□”と表記した。さらに、引用文内において丸括弧を使って補った部分は、文中に明示した箇所を除いて全て引用者によるものである。

施行状態が続いていた。

米軍は、戦中から戦後にかけての極端な混乱状態のなか、このような複雑な出自を持つ地域を、米政府内部の統一的な政策の不在による本格的な支援もないままに、軍政という枠のなかへ押し込め辛うじて統治していたのである。

旧沖縄県地域の行政統合問題は、沖縄群島においては、米海軍政府の諮問機関であった沖縄諮詢会が、その行政運営の実績をもとに正式に行政機関化する過程のなかで、沖縄群島と先島諸島との問題として浮上した。

諮詢会において行政機関を構想する際、改めて「自治」（又吉総務部長と仲宗根社会事業部長との「自治尚早論争」）や「沖縄」について語られるなかで、切実な課題であった通貨問題や技術者（通訳者）問題といった群島間を跨ぐ課題と相俟って検討され始めたといえる。

宮古群島においては、宮古支庁や宮古郡会が設置されるなど米軍政下の政治行政機構が立ち上がったばかりの段階で、いわゆる「野党」の立場をとる人たちによる民主化運動の目標として浮上した。

沖縄群島より言論や結社などの自由の認められた状況の中で、政治行政機構のさらなる「民主化」を求める課題の一つとして、「宮古群島」と「沖縄群島」の行政統合問題が取り上げられた。支庁長、郡議、町村長・町村会議員の公選、米ドル（米軍票）の流通、および戦時利得税・財産税の賦課などともに訴えられたのである。

八重山群島においては、沖縄群島からの行政統合についての調査団の派遣を受けて浮上した。

また、沖縄群島においては、諮詢委員によって行政統合問題の口火が切られたが、軍民共に推進で一貫していたわけではなかった。

米海軍政府は大まかに言って、諮詢会の活動していた段階には否定し、そして民政府発足直前には容認に転じ始め、さらに発足後には矢継ぎ早に容認から主体的な推進へと態度を変化させた。

これは、この問題を米海軍政府の望む旧沖縄県をモデルとした形での行政機関を諮詢会側に作らせるための説得材料にし、さらにはそういった行

政機関の一応の成立後はそれを一層強化したいという意思を示しているように思われる。

諮詢会・民政府は、まずは調査をすることを主張していたことでは共通していた。当初は積極的見解と消極的見解に分かれており、後に推進に一本化されている。

米海軍政府が推進姿勢に変化したことと軌を一にしていると言え、行政統合をてこに喫緊の課題である銀行支店設置問題、家畜移入問題、水産連合会加入問題、そして経済統一問題などを解決しようとしたのではなかろうか。

このように両者の思惑が合致し、沖縄民政府から先島諸島へ調査団が派遣され、宮古群島と八重山群島においてそれぞれ群島を挙げた大歓迎を受け調査を行った。

しかしながら、両群島ともそれまでの10ヵ月にわたった独自の行政運営の経験やともすれば沖縄群島側から軽視されがちであった歴史的な記憶を背景に、行政統合そのものには賛意を示したが、戦前よりも広範な「自治」を認めた分権的な行政運営を求めていた。

こうして沖縄群島（沖縄民政府）、宮古群島、そして八重山群島のそれぞれにおいて統合案が作成された。

「沖縄案」は①基本的に戦前の沖縄県の組織をモデルとした中央集権的な考え方に拠っている、②統合の最大の障害としての経済機構と物価の相違が影を落としている、③ごく簡単な内容のものから詳細な内容のものまで各部のばらつきが大きいとその多くは「大綱」というべきものである、そして④あくまで「沖縄民政府の統合案」であり群島の各界を巻き込んだ広範な議論がなされたわけではない、という特徴を有していた。

これに対し、「宮古案」と「八重山案」は①沖縄群島と先島諸島の統合を前提としつつも、単に戦前の組織へ回帰しようとするのではなく、米軍政下で拡大した「自治」と「民主化」を強化した分権的な考え方に拠っている、②日本国憲法を中心とする日本における民主化の影響を受けている、③分野ごととなっており、沖縄民政府の各部に必ずしも対応していな

いが個別具体的である、そして④それぞれの群島の各界を巻き込む形で議論がなされている、という特徴を有していた。

沖縄群島（沖縄民政府）側が当然の前提として戦前までの「沖縄群島中心主義」で案を構想しているのに対して、先島諸島側はかなり意識的に「自治」や「民主化」といった価値観のもと対等な交渉相手として自らを位置付けて案を構想していたのである。

また、沖縄群島側は、引揚者の受け入れや東恩納から知念への民政府の移転といった大きな社会的変動への対応や、最大の障害であった経済機構と物価の相違に実態的にも思想的にも拘束されて煮え切らなかった。

これに対して、先島諸島側は、当分この問題を静観し、当時は群島ごとの独自の組織となっていた支庁に拠って行政運営を続け、時期が来たらあくまでも条件付きで統合するありかたを事実上選択した。

その後、若干のやり戻しがあったものの、双方でこの問題は一応の終息を見るに至った。

それでは、なぜこの段階において行政統合は実現せずに群島ごとの統治が継続したのか。

米軍側においては、海軍軍政府が1946年5月初めに統合の「推進」に転じて以降、翌々月に軍政を引き継いだ陸軍軍政府においてもその方針に変更は見られなかった。

また、先島諸島側においては、当初から統合の推進で一貫しており、それを前提としつつも、ともすれば軽視されがちであった沖縄群島との関係性の組み直しを求め、「自治」や「民主化」という価値観に拠って「沖縄案」にそった個別具体的な「宮古案」や「八重山案」を作成した。

特に宮古群島からは幾人もの政治行政のリーダーが沖縄群島と連絡を取ったり派遣されたりし、諮詢会や民政府に再三わたって要請を繰り返してもいる。

これらに対して、沖縄群島側においては、戦後米軍政下において新たに取り組まれるべきであった、各群島間の関係性の再検討と「自治」の再編成への見識と意欲が欠如する一方、引揚者の受け入れや民政府の移転といっ

た大きな社会的変動への対応に追われた。

これらが相俟ち、さらに統合の最大の障害であるといわれた沖縄群島と先島諸島の経済機構と物価の相違に対して、それらを是正するための具体的な対策を打ち立てる事ができなかったために、統合の実現が阻まれ群島ごとの統治が継続したといえよう。

また、奄美群島は、旧沖縄県地域の行政統合構想から外れてしまったが、次のようなことをその理由として挙げることができる。

それは、①当時の奄美群島が日本や鹿児島県から分離されたことによる「解放感」と「高揚感」が交錯した状況でのこの問題に対する関心のなさ、②旧沖縄県との行政統合よりも日本復帰を求める志向性の潜在、③奄美群島を旧沖縄県地域と行政統合したうえで統治することの困難性についての米軍政府側による十分な認識、④さらには過去の歴史認識と当時の現状認識を背景とする、言うなれば「包摂か排除か」という沖縄群島における異なる奄美群島認識の存在、である。

こうしたことから、米軍政にとって、奄美群島の扱いはアポリアだということが分かる。沖縄群島とは違って、そもそも米軍はこの地域を積極的に統治しなかったわけではない。奄美群島と旧沖縄県地域、とりわけ沖縄群島との関係という複雑なパズルは、少なくともこの段階では解けることはなかった。

大東諸島については、燐鉱や家畜という資源を背景として、沖縄群島との行政統合と新たな「自治」の進展がリンクした、ある意味で幸運な事例であると言えよう。しかし、これとて戦前の日本統治時代の遅れや不十分さを米軍政下においてようやく取り戻しつつあったということだ。

これらのことから、島嶼地域「琉球弧」における「自治」再編成という経験の歴史的意味を考えてみたい。

まず、その一筋縄ではいかない複雑さを確認する必要があるだろう。「分離」と「統合」、「集権」と「分権」、「排除」と「包摂」、さらには「解放」と「抑圧」が絡み合っているのである。

そうした複雑さのなかで、奄美群島・沖縄群島・宮古群島・八重山群島・

大東諸島が、米軍政という桎梏の下ではあったにしろ、それぞれ政治行政的「主体」として立ち現れた。しかも、沖縄群島以外の3群島と1諸島は、近現代「琉球弧」政治行政史上初めてのことである。

多分に逆説的ながら、こうした政治行政的「主体」の成立が、島嶼地域「琉球弧」における「自治」再編成という経験の歴史的意味であろう。