

1946年の米軍政下旧沖縄県地域における行政統合問題

黒 柳 保 則

目 次

はじめに

I.行政統合問題の浮上と展開

II.行政統合案の作成過程とその内容

III.行政統合問題の終息とその後

おわりに

はじめに

米軍政下において各群島ごとに統治されていたいわゆる「琉球弧」のうち、旧沖縄県を構成した地域である沖縄・宮古・八重山各群島においては、行政統合問題が1946年の始めに浮上した。同年半ばには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各群島ごとにそれぞれ統合案の作成をみたものの、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。

この問題については、これまで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年が宮古群島側から、また、大田静男『八重山戦後史』ひるぎ社、1985年が八重山群島側から、それぞれ通史的かつごく簡単に触れているのみである。また、沖縄群島側から考察したものではなく、さらには沖縄群島と先島諸島との関係性を分析したものもない。

本稿においては、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、先島諸島のうちの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」を検討することを軸に、この問題の浮上した文脈と展開のありよう、両地域の統合案の作成過程、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検討する。その上で、なぜこの段階において行政統合は実現せずに各群島ごとの統治体制が継続したのかという問いについて考察したい。なお、この問題についての八重山群島側の動向や統合案については、宮古群島と関連のあるものに限定する。八重山群島も含めた総合的な考察については、別稿において展開する予定である。

これにより、戦後米軍政下という厳しい状況の中で、改めて「出会い」を経験しなければならなかった沖縄群島と先島諸島、とりわけ宮古群島との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、両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. 行政統合問題の浮上と展開

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、沖縄群島と宮古群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形を取っており、知事も諮詢会委員長の志喜屋孝信^{しきやこうしん}が諮詢委員・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国海軍軍政府（以下では米海軍政府と略記）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おり、とりわけ諮詢会における又吉康和・総務部長の「自治尚早論」と仲宗根源和・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、「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月のことであり、宮古群島民間有志と平良町出身宮古郡議との会合において取り上げられたのをその嚆矢とする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

-
- 1) 「自治尚早論争」については、宮里政玄「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論を参照。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。

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）の流通、そして戦時利得税・財産税の賦課などともに訴えられたのである。

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⁶⁾。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り、容認に転じ始めた⁷⁾。さらに、民政府発足後の5月には3日に「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、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⁸⁾。11日には米海

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。

6) 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。

7) 沖縄県史料編集所編・同上書430頁。

8) 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、13-14、27頁。以下では『民政府記録1』と略記する。

軍政府指令第6号「先島群島行政に関する件」⁹⁾を発出している。

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」（前上門昇・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」（又吉康和・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」（仲宗根源和・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って心配して」いる（前上門法務部長）との懸念を把握していたことには注意を要しよう¹⁰⁾。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」（志喜屋知事）、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」（又吉総務部長）と発言するなど統合の推進で一本化された¹¹⁾。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知事と各部長が「南

9) 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。

10) 沖縄県史料編集所編・前掲注2『諮詢会記録』350-351頁。

11) 沖縄県史料編集所編・前掲注8『民政府記録1』27、35頁。

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」¹²⁾ うえて、先島諸島に向けて調査団の派遣をみたのである。6月10日に出発した調査団は団長の^{たかみねせい た}高嶺世太・沖縄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、工業部・総務部・衛生部の各事務官補、及び工務部・農務部の各技官の計8名であった¹³⁾。

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社会特有の事情も垣間見えよう。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諸島に大東支庁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、行政統合問題は広く「琉球弧」レベルの地域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、前述の米海軍政府指令第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。調査団が宮古群島に到着したのは6月12日で、翌日から2日間にわたり「一元化に必須重要

12) “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。

13) 「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。

な資料（事項）^{原文}の調査」活動を展開した¹⁴⁾。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る。最終日の14日には、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、及び新聞社各代表）との懇談会が行われ質疑応答がなされた¹⁵⁾。

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」との意見が出される一方、「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っ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な記憶を踏まえた訴えや「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¹⁶⁾。

調査団一行はその後15日より八重山群島にて同様の活動を行い帰沖した。

14) 「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」『宮古タイムス』1946年6月16日（平良市史編さん委員会編・同上書所収）同書72頁。

15) 「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。

16) 琉球政府文教局編・前掲注9『琉球史料 第一集 政治編1』117―118頁。

八重山群島においても石垣島一周視察などの調査を行い、18日には調査団と八重山支庁幹部、教育界代表、財界代表、八重山新興会メンバーら地元代表との懇談会が行われている¹⁷⁾。後者、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抛るべき」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。

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¹⁸⁾。

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、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

17) 大田静男『八重山戦後史』ひるぎ社、1985年、103頁。

18) 琉球政府文教局編・前掲注9『琉球史料 第一集 政治編1』124頁。

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」ことが挙げられている¹⁹⁾。

II. 行政統合案の作成過程とその内容

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）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」が志喜屋孝信知事によって報告された²⁰⁾。それによれば、「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²¹⁾、これを受けて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」²²⁾（以下では「沖縄案」と略記する）である。29日

19) “Final Report of Military Government Activities”（ワトキンス文書刊行委員会編・前掲注12『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。

20) 沖縄県史料編集所編・前掲注8『民政府記録1』113頁。

21) 沖縄県史料編集所編・同上書128頁。

22) この史料は、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）沖縄民政府」として、琉球政府文教局編・前掲注9『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縄群島（沖縄民政府）側の本音が垣間見えて興味深い。

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²³⁾。

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回沖縄議会に、諮問第6号として「宮古及八重山諸島を沖縄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。統合問題が諮問されたのはこの時のみであるが、同議会の答申は、「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（^原沖縄）が低く向こう（^原先島）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) 両方とも其の儘にする方法」、「(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。²⁴⁾

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」が「七月一日の^{ママ}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」していた。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している」²⁵⁾。

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

23) 沖縄県史料編集所編・前掲注8『民政府記録1』138—140頁。

24) 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。

25) 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）。

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米軍政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²⁶⁾。

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」²⁷⁾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るとともに、「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」²⁸⁾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」

26) 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)。

27) 「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」が挙げられている。

28) 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。

は、前述の下地や西原雅一・旧県議ら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」を踏まえて司法、警察、及び行政についての試案を作成した²⁹⁾。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」³⁰⁾（以下では「宮古案」と略記する）となっている³¹⁾。

また、「行政統合研究委員会」が活動を始める前の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³²⁾。また、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³³⁾。

この時期八重山群島が取り上げていた行政統合問題に関する要望事項の大綱は、「一、従来の知事集権制を或程度両支庁に委譲し、支庁長の権限を拡大強化すること」、「一、支庁長は公選とし、知事の認可制を採ること」、「一、人口比例による県議定員基準を新たに制定し、人口激減せる本島の定数を減じ両先島を少なくとも宮古五、八重山三名に増員すること」、「一、警察制度は直轄系統機関として県費支弁のこと」、「一、経済機構を異にせ

29) 「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。

30) 平良・前掲注25「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。

31) 平良・同上連載24、同上紙1972年10月29日。

32) 「両先島連合運動を提唱」『宮古タイムス』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。

33) 注31に同じ。

る実情下警察取締布告等は同一条件に置くことは困難につき、地元軍政府、支庁によって幾分の補修を認めること」、「一、医療公営案は両先島の現状では不当につき、別に県費を以て公設病院を誘致すること」、そして「一、八重山郡のマラリア防遏対策を樹立、移民政策の確立を期し、土地開墾、林業開発を促進のこと」である³⁴⁾。

以上の過程を踏まえて、「沖縄案」と「宮古案」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。また、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」としている。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、「宮古案」は「直ちに満二十才以上の男女の公選」としている。また、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。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。

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」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

34) 注32に同じ。

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のに対して、「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」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を維持し議決機関にまで発展させることを目指した提案もしている。

なお、「沖縄案」において支庁長の選任方法が「知事の任命」とされたことの理由については、行政の部分を担当した又吉康和・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で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が、沖縄群島の側ではこれに止まらず島袋全発・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³⁵⁾。

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ヵ所）—中央裁判所（3ヵ所）—地区裁判所（6ヵ所）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。先島諸島における裁判所の取扱範囲について、「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す」としている。さらに、独自項目につ

35) 沖縄県史料編集所編・前掲注8『民政府記録1』138—139頁。

いて、「沖縄案」はそのようなものはないが、「宮古案」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。これについては事柄の性格上、宮古群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にするというもので、この点是人権の保障が手厚くなったとはいえるものの、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。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る。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。

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人としており、事務分掌を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・巡查部長派出所（以上巡查部長）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。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。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。さらに、独自項目について、「沖縄案」はそのようなものは挙げていないが、「宮古案」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」、及び「先島に設置せる警察練習所を公認すること」としている。

警察について、その機構については、「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宮古群島側も抵抗はなく、両案に相違点はない。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、特定の事項に限っ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。しかし、法規の統一については、「沖縄案」が沖縄群島の方に宮古群島を合わせようとしたのに対して、「宮古案」は逆の方向性を示して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、独自項目に示されたような、日本における民主化の影響があった。

最後に経済であるが、これについては「宮古案」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。そこでは、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みとし、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、その歳入を以っ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。また、物価については、宮古・八重山両群島の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各群島ごとに処理し、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・^{いとかずしょうほ}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」³⁶⁾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。

以上で検討してきた「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。

36) 沖縄県史料編集所編・同上書139頁。

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。後者について、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。

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、命令及び其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權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³⁷⁾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」

37) 「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米海軍政府長官ジョン・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。

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い。経済内令の施行につきて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。

Ⅲ. 行政統合問題の終息とその後

行政統合問題は、以上のように、1946年7月末には沖縄群島において、同年10月初めには宮古群島において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、沖縄群島と宮古群島をそれぞれ検討してみよう。

沖縄群島について、志喜屋孝信知事は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³⁸⁾。同月下旬には「統合関係事務室」が発足し³⁹⁾、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かの問題で揉めている」という状況であった⁴⁰⁾。8月30日の軍民連絡会議において米陸軍政府司令部からの「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」との問いに対し、志喜屋知事は「研究中である」「経済が違う」「両先島は言論結社自由になっているが」と応答し、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

38) 沖縄県史料編集所編・前掲注8『民政府記録1』147頁。

39) 「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。

40) 「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。

い」「よく研究したうえで統合しよう」との意向を表明した⁴¹⁾。

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⁴²⁾。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すか」と問うたのに対して、米陸軍政府司令部は「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ぬ」と返答した⁴³⁾が、これ以後46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」との要請があり⁴⁴⁾、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して志喜屋知事から「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⁴⁵⁾。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群島別統治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、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下地敏之・弁護士、玉城栄助・判事、及び江田知吉・検事が上沖した⁴⁶⁾。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」⁴⁷⁾との観測が流れていた。

41) 沖縄県史料編集所編・前掲注8『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チャールズ・B・レートン総務部長・中佐のものである。

42) 沖縄県史料編集所編・同上書184-211頁。

43) 沖縄県史料編集所編・同上書215頁。

44) 沖縄県史料編集所編・同上書268頁。

45) 沖縄県史料編集所編・同上書273頁。

46) 「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25「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。

47) 「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。

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、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^{ママ}揮^{ママ}すべ」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□遠の夢を結ぶは百年の□□の観がある」ので、「統合問題□□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」と論じた⁴⁸⁾。そして、12月7日に行われた支庁と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、「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⁴⁹⁾。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」になったと地元紙『宮古タイムス』によって報じられた⁵⁰⁾ものの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。

行政統合問題のその後であるが、統合については翌1947年以降も先島諸島側から折に触れて要望されている。また、1948年後半から1949年初めにかけてこの問題は再び盛り上がりを見せ、奄美群島を含んだ「全琉球知事」の公選が近いという観測が流れたりした⁵¹⁾。

48) 「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。

49) 「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。

50) 「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。

51) 平良・前掲注25「戦後新聞の周辺 人間的な息吹の所産として」93、前掲紙1973年2月3日、「知事公選の動き 松岡、平良両氏の出馬は確定的 大島、先島は傍観程度」『宮古タイムス』1949年1月27日。

しかし、この間の1947年3月には、宮古・八重山両群島において、沖縄群島とは別個に行政を運営している実態にそぐわないことを捉えたそれぞれの群島住民の陳情を軍政府が受け入れる形で、支庁（八重山群島は仮支庁）から民政府への改称がなされた。これで行政機関の名称は沖縄群島と同一となり、言わば「肩を並べる」こととなった⁵²⁾。この時発足した宮古民政府の初代知事は、戦後4代目の支庁長にして初の「輸入支庁長」であった沖縄群島出身で前知念地区警察署長の具志堅宗精^{ぐ し けんそうせい}であり、八重山民政府の初代知事は、戦後2代目の支庁長で地元八重山群島出身の開業医としてマラリア対策に尽くした吉野高善^{よしの こうぜん}であった。また、史上初めての群島レベルの「議会」として、米軍政施行直後から、宮古群島には宮古郡会が、八重山群島には八重山支庁議会が置かれていたが、前者は民政府発足直前の1947年2月に宮古議会と改称され、後者は1947年2月の八重山郡会を経てさらに7月に八重山議会と改称されており、沖縄群島との名称の統一が図られている。何れの「議会」も支庁長（知事）の諮問機関であって、議決機関ではなかったが、群島内各市町村の地域リーダーが議席を占めており、特に宮古群島のそれは「事実上の議決権」を行使するなど精一杯の「民主的運用」がなされていたことは注目されて良い。さらに、宮古・八重山両群島においては、1948年3月にはそれぞれ市町村長・市町村会議員選が行われ、1949年7月には日本統治下の「町村制」に代わり住民による自治の拡大をもたらした「市町村制」が施行されるなど、市町村レベルの政治行政機構も整備されていった⁵³⁾。

以上のように、先島諸島は、米軍政下において群島ごとに独自の政治行政の実績を積み重ねた。行政統合が実現するのは、1950年11月の宮古・

52) しかし、英語表記は、沖縄民政府が“Okinawa Civil Administration”であったのに対して、宮古民政府は“Miyako Provisional Government”、八重山民政府は“Yaeyama Provisional Government”であって、同一ではなかった。先島諸島の民政府については、あくまでも“Provisional”、即ち「仮」もしくは「臨時」のものとして位置づけられていたのである。

53) 以上のような、米軍政下における先島諸島政治史について、宮古群島については、平良市史編さん委員会編『平良市史 第二巻通史編2（戦後編）』平良市役所、1981年を、八重山群島については、大田・前掲注17『八重山戦後史』を、それぞれ参照されたい。

八重山各群島政府の発足を経て、奄美群島を含めた全琉統一政府としての琉球政府が発足した1952年4月のことであった。

おわりに

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」（又吉康和・総務部長と仲宗根源和・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。

一方、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、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。

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。米海軍政府は大掴みに言って当初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

していたものの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た。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前述の銀行支店設置問題、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、民政府から先島諸島へ調査団が派遣され、宮古・八重山両群島においてそれぞれ群島を挙げた大歓迎を受けた。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）と宮古群島のそれぞれにおいて統合案が作成されたが、前者は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、後者は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「宮古群島の統合案」としてそれに相応しい群島の各界を巻き込んだ広範な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）の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、宮古群島の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。そして、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い沖縄群島側に対して、当分この問題を静観し「独立政府」として引き続き行政運営し時期が来たらあくまでも条件付きで統合するべきであると宮古群島側は決定し、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。

その後、先島諸島は、宮古・八重山各群島ごとに民政府を中心とする独自の政治行政機構を整備し、「自治」制度の運用実績を積み重ねた。さらに、この問題は琉球政府の発足までその後5年以上にわたってくすぶり続けたのである。

それでは、なぜこの段階において行政統合は実現せずに各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「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、宮古群島側においては、当初から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」を作成した。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、行政統合の実現が阻まれ各群島ごとの統治が継続したといえよう。

参考文献

- あらききりてゐる
新崎盛暉『戦後沖縄史』日本評論社、1976年。
- おおしろとさやす
大城将保『琉球政府』ひるぎ社、1992年。
- かいようやすはる
嘉陽安春『沖縄民政府 一つの時代の軌跡』久米書房、1986年。
- 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14 琉球列島の軍政
一九四五―一九五〇 (和訳編) 現代2』沖縄県教育委員会、2002年。
- 砂川玄徳『宮古島人間風土記―終戦から復帰まで』私家版、1999年。
- たいらたつお
平良辰雄『戦後の政界裏面史―平良辰雄回顧録―』南報社、1963年。
- とうまじゅうごう
当間重剛『当間重剛回想録』私家版、1969年。
- 当山正喜『沖縄戦後史 政治の舞台裏』沖縄あき書房、1987年。
- なかそねまさじ
仲宗根将二『近代宮古の人と石碑』私家版、1994年。
- なかそねまさじ
仲宗根将二『宮古風土記〈下巻〉』ひるぎ社、1997年。
- ひがみきお
比嘉幹郎『沖縄 政治と政党』中央公論社 (新書)、1965年。
- 平良市史編さん委員会編『平良市史 第八巻資料編6 考古・人物・補遺』平良市役所、1988年。
- まつおかせいほ
松岡政保『波乱と激動の回想―米国の沖縄統治二十五年』私家版、1972年。
- みやぎえつじろう
宮城悦二郎『占領者の眼』那覇出版社、1982年。
- 宮里政玄『アメリカの沖縄統治』岩波書店、1966年。
- 宮里政玄 編『戦後沖縄 の政治と法―1945―72年』東京大学出版会、1975年。
- 宮里政玄『日米関係と沖縄』岩波書店、2000年。
- 琉球銀行調査部編『戦後沖縄経済史』琉球銀行、1984年。
- 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。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。なお、本稿においては、米軍政下に置かれた北緯30度より南の日本列島、即ち奄美・沖縄・宮古・八重山各群島を「琉球弧」と表記した。これは、米軍を中心とした連合国軍の間接統治下に置かれたそれより北の日本列島を「本土」ではなく「日本^{ヤマト}」と表記することと対になっている。「琉球弧」というタームについて、詳しくは次の拙論を参照されたい。黒柳保則『『沖縄政治史』から『琉球弧政治史』へ―地域の捉え方、政治史研究のあり方をめぐって』(愛知大学現代中国学会編『中国21』Vol.5、風媒社、1999年3月所収) 同誌245―246、247―248頁。