

米国民政府の拒否権と沖縄の自治権及び 基本的人権の拡充についての考察

江 洲 幸 治*

A study on the veto power of the United States Civil Administration of the Ryukyu Islands and the expansion of Okinawa's autonomy and basic human rights.

ESU Yukiharu

要 旨

米国統治下の沖縄で大きな制約を受けていた自治の拡大や基本的人権をはじめとする権利の獲得や擁護の実現において、主として琉球列島米国民政府（USCAR: United States Civil Administration of the Ryukyu Islands）の「拒否権」について、特に労働三法と教育四法を中心に検討することにより、立法院が果たした役割とその意義について、明らかにしていく。

Outline:

To clarify the significance and the role of the Legislature of the Government of the Ryukyu Islands in realizing the acquisition and advocacy for the rights, including the expansion of Okinawa's autonomy and basic human rights which were largely restricted in Okinawa under the US rule, by focusing on the review of the "veto power" of the United States Civil Administration of the Ryukyu Islands (USCAR), particularly on the three labor laws and four education laws.

要 約

本稿は、戦後の米国統治下時代の特に琉球列島米国民政府USCAR: United States Civil Administration of the Ryukyu Islands) にあって、琉球政府の議会（立法院）として設置された立法院の概要や活動に触れるとともに、米国統治下の沖縄での自治拡大や基本的人権をはじめとする権利の獲得や擁護の実現において、立法院が果たした役割とその意義について考える。

* 早稲田大学政治経済学術院公共経営大学院博士後期課程満期修了
沖縄大学地域研究所特別研究員

具体的には、自治権の拡大と人権の獲得という戦後沖縄の根本的な問題に着目し、戦後の沖縄社会に立法院の果たした役割と意義について、議会活動や民衆意識、社会動向等から考えていきたいが、本稿では、その手始めとして、特に米側の拒否権に注目する。

立法院の立法案等の中でも、米国統治の下、自治権拡大や人権擁護について関連した立法案等に注目しつつ、特に米側に拒否された労働三法と教育四法の事案について考察していく。それによって、軍事基地の機能保持を目的とする米国の沖縄統治の実態と立法院との関係を浮き彫りにし、米国統治下の沖縄での自治拡大や基本的人権をはじめとする権利の獲得や擁護の実現において、立法院が果たした役割とその意義について考えていくものである。

キーワード：米国民政府、琉球政府、立法院、拒否権、労働三法と教育四法、
自治の拡大と人権擁護

Summary

This paper attempts to study the outlines and the activities of the Legislature of the Government of the Ryukyu Islands established as the Legislature of the Ryukyu government (The Legislature) during the post-war period when the islands were ruled by the United States, especially when it was under the United States Civil Administration of the Ryukyu Islands (USCAR) . The paper will examine the roles played by the Legislature, and its significance in realizing the acquisition and advocacy for the rights, including the expansion of Okinawa's autonomy and basic human rights during that period.

Specifically, this paper will focus on the fundamental issues of the post-war Okinawan society, that is to expand the autonomous rights and to acquire human rights, and consider the roles and significance of the Legislature of the Government of the Ryukyu Islands in post-war Okinawan society, from the angles including the activities of the Legislature of the Government of the Ryukyu Islands , the public awareness and the social trends, and starting from there, to pay special attention on the US veto rights, especially about the three labor laws and four education laws.

Among the legislation and legislative bills of the Legislature of the Government of the Ryukyu Islands, this paper will focus on the bills relating to the expansion of autonomous rights and human rights advocacy under the US rule, particularly on the cases related to the three labor laws and four education laws that were vetoed by the US side. Thereby, this paper hopes to shed light on the reality of the US rule of Okinawa which was implemented with an aim to retain its function as a military base, as well as its relationship with the Legislature of the Government of the Ryukyu Islands. With that, it is hoped that this paper will be able to examine the roles and significance of the Legislature of the Government of the Ryukyu Islands in realizing the acquisition and advocacy for the rights, including the expansion of Okinawa's autonomy and basic human rights when it was under the US rule.

Key Words : The United States Civil Administration of the Ryukyu Islands, The Government of the Ryukyu Islands, The Legislature of the Government of the Ryukyu Islands, Veto Power, The three Labor Laws and four Education Laws, The Expansion of Autonomous Rights and Human Rights Advocacy

- 1 はじめに
- 2 立法院と米国民政府の拒否権
- 3 米国の沖縄統治と沖縄の社会動向
 - (1) FEC指令に至るまでの米国の沖縄統治政策
 - (2) FEC指令と沖縄
 - (3) 立法院設置の経緯
 - (4) 沖縄の社会動向
- 4 拒否権行使事例—労働三法の場合
 - (1) 立法院設置までの沖縄における労働状況
 - (2) 立法院設置以前の労働三権
 - (3) 立法院の設置と沖縄の社会変動
 - (4) 労働三法と拒否権
- 5 拒否権行使事例—教育四法の場合
 - (1) 教育四法の立法案提出
 - (2) 教育四法の審議と拒否権行使
 - (3) 布令第165号と立法院
- 6 復帰への潮流
- 7 立法院の役割と意義

1 はじめに

本稿は、立法院の立法や立法案等の中でも、米国統治の下、自治権拡大や人権擁護について関連した立法案等に注目しつつ、特に米側に拒否された労働三法と教育四法について具体的に考察する。併せて、事案に関連する社会動向や沖縄を巡る米国政府の対応、関連する外交問題にも考察を進める中で、米国の沖縄統治の実態と立法院との関係、立法院の動向とも連動した労働者や教職員らの基本的人権獲得のための運動が、島ぐるみ運動とも相まって、やがて学生や一般大衆を巻き込んで復帰運動へと連なっていく過程について考察を試みるものである。

筆者は、前論文「米国の沖縄統治下における立法院活動の一考察について—米国民政府の拒否権について—」（沖縄大学地域研究所紀要『地域研究 第17号』2016年3月）で、戦後の米国統治下に議会（立法院）として設置された立法院の概要や活動に触れるとともに、具体的には米側の拒否権に注目して、自治権の拡大と人権の獲得という戦後沖縄の根本的問題について、立法院が果たした役割と意義について考察を試みた。

同論文では、米国統治下の沖縄における立法院の役割と意義を考える場合、立法院の議事や決議だけでなく、米外交の政策展開、地域施策の実施状況、連動する社会の動向や背景等を今後は重層的に捉えていく必要があることを述べた。

本稿では、改めて琉球政府設立に至る以前の米国の沖縄統治政策にも触れることにより、立法院の設置当初に米国が意図した役割が、住民選挙を経て沖縄の自治権拡大への役割と転換していく過程にも注目していく。

本稿の主な資料としては、『沖縄県議会史資料編』及び『沖縄議会史通史編』を活用した。膨大な議会資料からそのエッセンスを22巻の中に抽出し、長年の歳月を費やして完成に至った抄録である。編集に関与したこともあり、この機会に同資料を紹介できればと考える。

同時に、『沖縄県史』（新）、『沖縄県労働史』、『沖縄の戦後教育史』等も活用させて頂いた。これらの史録は貴重なものであり、幾つかの先行研究とも併せ、本稿の考察に示唆を得ることができたのは幸いである

また、米国の沖縄統治政策について米国の視点から多くの研究を行っている宮里政玄元国際大学教授の文献も参考にさせて頂いた。

また、沖縄統治において大きな権限を有した高等弁務官に焦点を当てた大田昌秀元琉球大学教授の『沖縄の帝王 高等弁務官¹』にも米国の沖縄統治の状況が述べられている。

なお、河野康子法政大学教授は『沖縄返還をめぐる政治と外交 日米関係史の文脈²』で、沖縄問題は、単に米国の沖縄政策の視点からだけでなく、対日政策の視点からも捉えるべきであるとする。これについては、別の機会に触れることができればと考える。

同様に、沖縄問題を日米関係の中で捉えようとしたものにロバート・D・エルドリッジの『沖縄問題の起源 戦後日米関係における沖縄1945-1952』³がある。

さらに、中野好夫と新崎盛暉は『沖縄戦後史』で、沖縄の戦後史を規定する要因として、①米国の対沖縄政策、②日本政府の対沖縄政策、③沖縄人民の闘い、④本土国民の沖縄問題を巡る動向、を挙げている。

沖縄統治の問題は先行研究も指摘するように、戦後の国際情勢を巡る米国の対外政策や、対日平和条約、日米安保条約に係る日米関係の中で捉えられることが通説的である。

しかし、先行研究では拒否権に係る立法院及び沖縄と米国との関係、或いは立法院活動及び沖縄社会の状況についての研究は未だ十分とは言い難く、本稿では拒否権について先に述べた拙稿「米国の沖縄統治下における立法院活動の一考察について—米国民政府の拒否権について—」⁴を受け、拒否権の中でも大きな問題となった事例について考察を進める中で立法院の役割や復帰への系譜へと繋がる関係を明らかにできればと考える。

これらの先行研究には、戦後大きく変動する東アジアにあって、米国の対外政策の最前線にあった米国極東軍司令官であり同時に連合軍総司令官でもあったマッカーサーの意向、そして、その背後にある国務省と国防省との対立、対日平和条約に向けた日米外交、潜在主権の問題が、沖縄統治と深い関係にあることが多くの資料により論じられている。

本稿は、拒否権について具体的な事案を考察する前に、先ずこれら先行研究を踏まえ、琉球政府設立に至るまでの米国や世界の状況を整理し、拒否権の背景についてのアプローチを試みる。

2 立法院と米国民政府の拒否権

琉球政府は1952年2月29日、琉球列島米国民政府布告第13号（Civil Administration Proclamations No.13）「琉球政府の設立」（Establishment of the Government of the Ryukyu Islands）により、立法機関・行政機関および司法機関を備える中央政府としての琉球政府が創設された。同時に、琉球列島米国民政府布令第68号（Civil Administration Ordinances No.68）「琉球政府章典」（Provisions of the Government of the Ryukyu Islands）が、琉球政府の基本法として公布された⁵。

まず、布告第13号「琉球政府の設立」は、立法院について「琉球政府の立法権は、琉球住民の選挙した立法院に属する。立法院は、琉球政府の行政機関及び司法機関から独立して、その立法権を行う。立法院は、一般租税、関税、分担金、消費税の賦課徴収及び琉球内の他の行政団体に対する補助金の交付を含む、琉球政府の権能を実施するに必要な適切なすべての立法を行うことができる」⁶とした。

しかしながら、「民政副長官は、必要な場合には、琉球政府その他の行政団体またはその代執行機関により制定された法令規則の施行を拒否し、禁止し、又は停止し、自ら適当と認める法令規則の公布を明示及び琉球における全権限の一部又は全部を自ら行使する権利を留保する」とした⁷。その後も、その立法の範囲は大統領令や布令に反するものであってはならず、民政副長官から米国民政府高等弁務官と名称は変わってもそのような法律を拒否することができた。いわば直接的な拒否権行使である。

一方、米国民政府布令第68号「琉球政府章典」は、第13条で「立法院を通過した立法案はすべて立法となるに先立ち、行政主席に提出されねばならない。行政主席がこれを承認するときは、これに署名し、立法となり、異議あるときは、理由を付して立法院に返送する。立法院は行政主席の異議事項を会議録に詳細に記載し、これを再議する。この場合において、出席し、かつ、表決を議員の三分の二の者が出席し、原立法案の可決に賛成したときは立法となる（改正一三）。立法院の表決はすべて賛否をもってし、会議録に記載する。行政主席が立法案受領後日曜日及び休日を除き、十五日以内にこれを返送しないときは、署名したものとみなし、立法となる。但し、立法院の閉会により返送が妨げられたときは立法となることはない」⁸とされた。

このように、立法には行政主席の承認に基づいた署名が必要であり、行政主席が異議を唱えた時には、立法院に返送された上、3分の2以上で可決された場合でも、民政副長官の承認を必要としていた。また、行政主席が立法案を承認するにあたって、事前に米民政府との意見調整を行う慣行が存在していた⁹。これはいわば間接的な拒否権といえよう。

1957年6月5日に出された「琉球列島の管理に関する行政命令（行政命令第10713号）¹⁰」第九節では法案が制定されるまでの行政主席の手の流れについて定めている¹¹。

また、同第十一節では「高等弁務官は、この命令に基く使命を達成するため、必要と認めるときは、第二節の規定に従い、法令を公布することができる。高等弁務官は、琉球列島の

安全、琉球列島についての外国及び国際機構との関係、合衆国の対外関係又は合衆国若しくはその国民の安全、財産若しくは利害に関して、直接間接に重大な影響があるときは、琉球の立法案、立法又は公務員に関し、それぞれ次のことができる。(イ)すべての立法案、その一部又はそのなかの一部分を拒否し、(ロ)すべての立法案、その一部又はそのなかの一部分を制定後、45日以内に無効にし、及び(ハ)いかなる公務員でもその職から罷免することができる¹²とした。

米国の沖縄統治の最大の目的は基地機能の安定維持であり、その目的を遂行するに支障があれば、高等弁務官と名称は変われども引き続き立法や立法案を拒否できたのである。

3 米国の沖縄統治と沖縄の社会動向

本稿では、米国民政府の拒否権とそれに対する立法院の具体的な活動を考察していくことにより、米国の沖縄統治の実態と立法院との関係を明らかにしていきたいと考えるが、最初に、戦後の国際情勢と米国の対外政策の影響を受け、変動する米国の沖縄統治とそれに連動する沖縄の社会動向を考察していきたいと考える。

(1) FEC指令に至るまでの米国の沖縄統治政策

第2次世界大戦が始まり、最初に米軍が沖縄に上陸したのは、1945年3月26日の慶良間諸島である。4月1日には米軍は沖縄本島に上陸した。太平洋軍司令官のニミッツ(Chester W Nimitz)は早速、海軍軍政府布告第1号〈権限の停止〉を公布した。

同6月23日に沖縄戦の組織的戦闘が終結した直後、マーシャル(George C.Marshall)陸軍参謀長がトルーマン(Harry S. Truman)大統領あての7月3日付メモで、沖縄は戦後のアメリカの極東戦略上重要であると指摘した。それ以降、軍部は沖縄基地に関する立場を次々と固めていき、1946年には国務省と対立することになる¹³。

終戦後、米国は真珠湾攻撃や太平洋全域に亘った日本との戦いの反省から、沖縄を「主要基地」とした。米軍部は、統合戦略理念に基づき「主要基地」の戦略的な責任は統合参謀本部にあるとされた。その後、統合参謀本部は国連憲章に基づく新たに設置される信託統治について検討すると国務省提案を検討し、1946年1月、琉球に関して米国を施政権者とする信託統治を行い排他的な管理権を行使することが防衛上不可欠であるとした¹⁴。

実際、マッカーサーは「若干の外かく地域を政治上行政上日本から分離することに関する覚書」(SCAPIN-677)を1946年1月29日に発令した。これは、1946年1月のアメリカを施政権者とする信託統治を行い、排他的な管理権を行使することが防衛上不可欠であると国務省へ伝達することを決定した統合参謀本部の決定に基づくものと思われる¹⁵。これにより、沖縄は日本本土から行政的に分離されることになった。

当時、日本本土では、連合軍総司令部の命令および監督に服するとの条件下ではあったが、中央政府の機能存続が認められていた。さらに、現実の占領統治は終戦後の一定期間のことであり、連合国の共同占領管理との形をとった。これに対し、沖縄における占領形態は本土

とは異なる軍事占領であり、米国単独で行われたものであった。しかも、激戦の結果による占領であったことから、国際法であるハーグ陸戦規則を遵守したものではなかった¹⁶。日本本土の占領と沖縄の占領とは大きな差があったのである。

1945年7月25日のポツダム宣言では、沖縄問題に言及はなかった。しかし、同宣言の日本領土の規定は沖縄にも関連し、当時沖縄は米軍に占領され「日本領内」に含まれていなかったとされ、「吾等ノ決定スル小島」に含まれるかは将来に決めるべきことであった¹⁷。

戦後の米国の沖縄統治の新たな方針が、NSC13（国家安全保障会議文書第13号）である。

NSC13は1948年に提案され、1949年2月1日に大統領の承認を得た。この文書は、沖縄を長期に統治することを直ちに決めて軍事基地の開発に着手すること、そして適切な時期に米国の「長期的な戦略的管理権を取得するのに最も実現性の高い方法で、国際的承認を得る」ことを決めた。国務省はこの流れに沿って、琉球を国連の信託統治に申請する方向で、民事指令（FEC指令）の作成過程に関与したのである¹⁸。

かくして、長期的に琉球の戦略的管理を保持するというワシントンの決定（NSC13/3）は、1949年2月8日に陸軍省から沖縄の米国軍政府に伝えられた¹⁹。

軍政府は、1949年3月24日と4月初めに、1950会計年度の終わりまでに琉球の限定的な自治拡大のための選挙を行う計画を極東軍司令部に勧告したが、これは同年4月14日却下された。その理由として、同計画には明確な実施計画や自治政府及びその実現に必要な組織計画がなかったため、沖縄の自治拡大は時期尚早であるとした²⁰。

しかし、極東軍司令部が軍政府の勧告を却下した真の理由は、軍政府による沖縄統治に対する国務省の批判に応えるため、独自の自治拡大政策を検討していたことにあった。

再勧告は

- ① 四つの臨時政府と議会の選挙を行うことにより琉球の限定的自治政府を拡大する。
- ② ただし、軍政府は拒否権と行政権を保持する。
- ③ 正式の特許状は与えないが、個人の権利を保障し、布告あるいは指令でもって政府構造を明示する。
- ④ 軍政府が存在する限り、中央政府あるいは議会の設置を認可しない。

等を主要内容とし8月4日に承認された²¹。

この時点で、ここにも既に沖縄統治における「拒否権」が形となって現れたといえよう。

沖縄の信託統治論争など国務省と軍部との紆余曲折はあるものの、1949年11月末、国務省は、琉球における民事指令の草案を作成した。これは、琉球統治における極東軍総司令官（マッカーサー）の責務を再確認し、「民主的原則に基づいて行政、立法、司法の各機関を設置することによって自治政府の基盤を拡大し、選挙された代表によって発布される基本法を採択する」よう求め、NSC13に示された「経済的社会的福祉」の増進を重視した。沖縄の政治的安定が恒久基地化の必須条件であるとの認識に基づくものであった²²。

その後、1949年の中国革命の成功に伴い米国のアジア政策が転換し、沖縄における米軍の

本格的な基地建設が進められる中、1950年に朝鮮戦争が勃発した。

このような経緯を経て、1950年12月5日極東軍（Far East Command）総司令部指令として「琉球列島米国民政府に関する指令」（FEC指令、或いはスキップ [SCAP:Supreme Commander for the Allied Powers] 指令とも呼ばれる）が琉球軍司令官あてに出された。

(2) FEC指令と沖縄

FEC指令は、「この地域に対する米国の行政府を「琉球列島米国民政府」（USCAR: United States Civil Administration of the Ryukyu Islands）と呼称し、「この責任は、琉球民政長官たる極東軍総司令官に委託されたので、極東軍総司令官は、琉球軍司令官を民政副長官に任命した。民政長官の権限の一部は、本指令に明示されたものを除き、民政副長官に委任する」²³とし、米国民政府布告第1号（Civil Administration Proclamations No1）「琉球列島米国民政府の設立」（Establishment of the United States Civil Administration of the Ryukyu Islands）により、琉球列島米国民政府が設立された²⁴。

FEC指令では、B 目的の(1)(イ)で「民主主義の原則により設立された立法、行政、司法、の機関による自治。但し、最高の権威は、民政長官にあり、その権威に服する」とした²⁵。

その上で、FEC指令では、民行政として、(1)琉球住民が民主的手続きで次の諸行政機構を樹立することに必要な規定を設けること。但し、全行政機構は、米国琉球政府がこれを統括する。(イ)市町村単位の自治機構。(ロ)群島単位の自治機構。(ハ)能う限り速やかに中央政府樹立に関する規定を設けねばならぬ。中央政府樹立迄は米国琉球米政府の諮詢に答申する琉球諮詢委員会を設立することができる²⁶とした。

これは、米国琉球政府の下に、群島単位、市町村単位の自治機構の設置を規定し、連邦制をイメージさせるものであったが、「軍事的必要の許す範囲において」と制限されたものであった。

さらに、同時に民行政の(4)で「軍事占領に支障を来たさない限り、琉球住民に対し、言論、集会、請願、宗教、出版の自由及び正当な法律上の手続きを履まない不法の搜索、逮捕及び生命、自由、財産の剥奪に対する保証を含む民主主義国における基本的自由を保証する」とした。また、(5)で「民政副長官は、その使命遂行上必要なる場合は、次の事項を行うことができる」とし、(イ)で「前述の諸行政機構により制定された法令、規則の否認、禁止またはその執行停止」を記している²⁷。

ここでも、「軍事占領に支障を来たさない限り」とあり、使命を遂行する上で必要があれば、「諸行政機構により制定された法令、規則の否認、禁止またはその執行停止」ができるという、後の拒否権と同様な形が見られるのである。

ところで、当時の米軍政府はこのFEC指令に先立ち、1950年1月3日付布令第1号「臨時琉球諮詢委員会」を公布し、臨時琉球諮詢委員会が6月15日に発足した。

(3) 立法院設置の経緯

臨時琉球諮詢委員会による中央政府の設立が進められていく中で、1951年7月26日、米民政府は極東軍司令官に対し、「憲法会議」の開催が必要かどうかを照会した。

その後、1951年11月14日、ジェームス・M・ルイス（James・M・Lewis）民政官は、中央政府についての構想を以下のとおり発表した²⁸。

- ① 各群島政府の機能は中央政府に徐々に吸収される。
- ② 1952年3月2日に行われる立法院（中央議会）議員選挙は31選挙区で行われる。
- ③ 立法院は1952年4月1日に発足するが、その重要な仕事は基本法の起草と1953年度予算の審議である。
- ④ 行政主席と副主席の選挙期日は立法院の進言によって米国民政府が定める。

ここで、各群島政府の機能が中央政府に吸収されるということは、すなわち群島政府の存続がなくなるということの意味するもので、「連邦制」が実現しないことであった。

FEC指令に示された「中央政府・群島政府・市町村」という「連邦制」の方式がいかなる理由で一転して、米民政府は群島政府解消ということになったのか。住民の選挙による知事と議員を持つ群島政府が設立され、自治拡大の大きな推進であると期待されたにも拘らず、群島政府が短命に終わったのは何故なのか。

これについて、ピートラー民政副長官は、この措置が取られたのは、経費を節約し政府を能率的に運用するためであったと説明している²⁹。

さらには、当時相前後して、1949年10月に中華人民共和国の成立、1950年6月には朝鮮戦争の勃発などが起こり、大きく変動したアジアの情勢が与えた影響、また対日平和条約締結に向けた中で沖縄を軍事占領するためのステップ作りのためということが考えられよう。

このような経緯を経て1952年4月1日に設立された琉球政府の立法機関として設置された立法院は、このような状況の中で唯一全沖縄の住民を代表する機関と言え、まさに自治の担い手として期待されたものであったが、民政副長官の拒否権という大きな制約が設けられ、その立法の範囲は大統領令や布令に反するものであってはならなかった。

先にも述べたが、1957年6月の「琉球列島の管理に関する行政命令（行政命令第10713号）」において民政副長官から代わった米国民政府高等弁務官にもそのような法令を拒否することができた。米国の軍政統治の目的は基地機能の安定維持がその最大の目的であり、その目的を遂行するのに支障があれば、立法や立法案を拒否したのである。

ところで、『沖縄県議会史第17巻資料編14』の「拒否立法案理由集」によれば、拒否された立法、立法案は全部で43件である³⁰。その43件を見てみるとその内容は、税法関係が多いが、社会的政治的に大きな事案としては「労働三法」及び「教育四法」が挙げられる³¹。

(4) 沖縄の社会動向

労働三法については、1952年5月開会の立法院第1回議会で審議されたが、立法院における拒否権発動の初めてのケースとなった。当時は基地の建設ラッシュもあり、多くの労働者

が従事していたが、その労働条件は過酷ともいえるものであった。米軍政府による特別布告第24号「雇用と労務」は、労働基本権、特にスト権等団体行動権を奪うもので労働運動が展開できない状況であった³²。

労働三法を巡る攻防は、折から琉球人民党主催による第1回メーデーが開催されたこともあり、政党指導によって組織された労働組合や、ある種の政治的要求を掲げて組合運動をすること等による反米・反基地運動、さらに、琉球人民党等共産主義の台頭を米国民政府が強く恐れたことが要因と考えられよう。これは米国にとり大きな脅威であった。

また、教育四法については、第7回議会、第8回議会、第10回議会と三度に亘る法案提出の未成立したもので、教育基本法をはじめとする四法案に対し、表向きの反対理由は、独立した教育委員会の設置は三権分立の琉球政府の機構に相反するというものであった³³。

また、教育行政に強い影響力を維持したいとの米国政府の思惑もあったと思われる。

ところで、沖縄の教育は布令に基づいて行われたため、教育関係者の間では自らの教育理念を盛り込んだ教育法を制定しようという意向が強かった。特に、教職員会は、児童生徒を「日本国民として」教育することを熱望していた³⁴。この「日本国民として」との文言が、教育基本法の冒頭に盛り込まれたことにより、その後の米国統治下の沖縄においても日本本土と同様な教育が可能とされた。その結果、日本人としての自覚を高めた意義は大きい。

1957年から1958年にかけて、島ぐるみ闘争の余波で民主党勢力は立法院内で多数を制しながらも衰退傾向にあり、一方社大党は、瀬長追放布令に反対し、那覇支部などは民連と同調していたものの、人民党主導の民連とは一線を記していた。1958年1月12日の那覇市長選に当たり、米民政府は、民連ブームに押された兼次佐一よりも社大党公認の平良辰雄の当選を期し、それまで認めなかった教育四法を投票日5日前に承認したのである³⁵。米民政府としても土地闘争と日本復帰要求の高まりに、民衆へ配慮せざるを得なかったと史料する。

教育四法の成立による教育権拡大や労働条件の改善の結果、教職員や教職員組合の役割は拡大し、以降の教育運動や教育権拡大に繋がる大きなうねりとなり、先に述べた基地関係労働者等の条件改善などの人権擁護や獲得のための労働運動とも併せた大衆運動へと発展したものと考えられる。

こうした労働三法案や教育四法案に関連した立法院の活動は、マスコミ報道等を通じて労働問題や教育問題について社会に大きくアピールすることになり、基地関係雇用者や教員のみならず、学生や一般大衆をも巻き込んで、後の復帰運動へと繋がる大きな原動力となるのである。その意味でも立法院の役割は大きなものがあり、この二つの拒否権の事例を考える意義は大きいと言えよう³⁶。

4 拒否権行使事例—労働三法の場合

(1) 立法院設置までの沖縄における労働状況

まず、労働三法とは、労働組合法、労働関係調整法、労働基準法の三法を指す。

第1回議会では労働三法について審議しているが、これは立法院における拒否権発動の初めてのケースとなったものである。最初に、立法院での審議に至るまでの経緯を述べる。

戦後初期の労働者の闘いとその組織化は、米軍が奄美、沖縄、宮古、八重山と4地区に分断支配したことによりそれぞれ独自の条件下での出発となった。ここでは沖縄本島を考えていきたい。

沖縄本島では、本土からの引揚者やソ連等からの帰還者の影響で1947、8年頃から労働組合結成の動きがあり、賃金不払いや奴隷的待遇に対する突発的なストライキの実施や、争議の解決を目的とした組合組織が幾つか生まれたが、米軍の圧力により押し潰されたり、自ら解散を余儀なくされた。

1949年末から本格化した恒久的米軍基地の構築は、朝鮮戦争の最中で急速に進められていった。基地建設に協力するために本土から大手の土建業者が続々と沖縄へ乗り込み、沖縄で土地を奪われた農民や労働者、さらには窮乏化した奄美から職を求めに来た労働者など、約3万人の労働者達がこの軍基地に吸収されていった。1952年段階で軍関係労働者は、本土の土建業者に同行した本土出身労働者を除いて、約6万8千人に達した。この軍関係者を含めて約10万人の労働者は、1947年10月に出された特別布告第24号「雇用と労務」によって労働基本権を奪われ、奴隷的な労働を強いられていた³⁷。

国際情勢を反映した米国政策により、沖縄の基地建設にともなう軍の作業は拡大の方向へと向かったが、1947年7月1日付米軍政府発沖縄民政府宛覚書9号変更1号「沖縄人の雇用及び給料支給」により、米軍政府は配給物資について軍作業員を優遇する措置を講じながら、その後一連の労働法令を公布した³⁸。

1947年10月21日公布の特別布告第24号「雇用と労務」(Employment and Labor)は、その中で最も基底的なものであり、米軍政府の労働政策を如実に反映したものであった。

特別布告第24号「雇用と労務」とその付属法令である指令48号、指令49号、指令50号によって、労働可能な住民はすべて労務時事務所に登録させることとし、労務カードの操作によってこれを管理したが、米軍政府が定めた賃金率が存する場合、使用者がこれを超えて賃金を支払うことやボーナスその他特別の報酬を支払うことも禁止した。また、組織的な労働運動も発生していなかったが、労働組合は認可制とし(解散権を留保)、軍作業及び公務関係における争議行為を厳しく処罰することにした³⁹。

特別布告第24号は、米軍の意図する労務統制が貫徹しなかったことを受け公布され、これまで個別の指令や通達の形態で出ていたものをまとめて、沖縄における労務の統制をさらに組織的、体系的にしたものであった。そして同時に、労働運動や労使関係の紛議、とりわけ、その中でも米軍及びその統治機構に関わって起こるものを未然に防止し、弾圧することを可能にするものであった⁴⁰。

同布告は労務の配置を計画的に行うことを目的の一つとし、第2条は「アメリカの計算法によって15歳から65歳の琉球人は男女を問わず凡て其の居住地の最寄りの民政府又は臨時政

府の労務事務所に登録しなければならない。・・・各地方労務事務所は適当に記入事項を記した労務カードの写を整理保存しなければならない。被雇用者の居住地が変わったら新しい最寄りの地方労務事務所にその旨の登録を受けなければならない⁴¹とした。

特に第3条では、「被雇用者、労働組合、雇用者または雇用や労働に関係のある人」それぞれに関して、違法となる事項を列記していた。具体的には、労務の統制を乱すようなことが挙げられていた。公定の額を超過した賃金の支払い、15歳以下の者の雇用、労働カードのない者の雇用、労働カードや配給に関わるカードの譲渡や廃棄、不正な使用やそれに類することなどであり、従来の個別的指令をまとめたものである。しかしこれまで明示していなかった違法な事項、すなわち労働組合の組織や活動に関わる行為が新たに追加された。ただし、労働三権を完全に否定するものではなかったとした。すなわち第6条、第7条で団結権や団交権を原則的には認めるような条文を持っていたのである。

しかしながら、その第3条においては、まず、労働組合が「初めに於いて民政府又は臨時政府と軍政府の要求を満たしその認可を受けないでこれを組織し又は樹立すること」が違法であるとした。つまりは、米国軍政府や沖縄民政府の意に沿わない労働組合を組織することは不可能であったのである⁴²。

さらに、「2人以上の被雇用者又労働組合が琉球列島に於ける民政府又は臨時政府又はアメリカ軍事施設又は機関の部局又は部隊である雇用者に対しどのような原因又は理由によるにせよストライキをなし或いはその他の被雇用者に対しかかるストライキをなすことを勧誘助言或いは説得すること」や「その他の人、組織または労働組合が問題の雇用主と何の雇用関係もない人、組織、又は労働組合が一人又はそれ以上の被雇用者又は組織又は労働組合に対しストライキをするように勧誘或いは助言或いは説得すること」は違法とされた。つまり、米軍関係の職場及び沖縄民政府などの住民側機関に関係する職場においては、米軍の意に沿わない労働組合を組織することはできず、いかなる理由にせよストライキは禁止され、外部の者がそれを呼びかけることも禁じられていたのである⁴³。

第8条では、違反した場合「1万円以下の罰金または1年を超えない禁固又はその両刑に処せられる」と規定され、労働三権を著しく制限、団体行動権は剥奪に等しかった⁴⁴。

特別布告「雇用と労務」は、労働基本権を厳しく制限し、特にスト権をほとんど奪うとともに米国軍政府による役員等の動向の監視も可能としており、以後の沖縄において労働運動がほとんど展開できない条件を作り出した⁴⁵。

1949年10月、中華人民共和国が誕生すると、米軍政府は、悪化した極東情勢に対応して沖縄を長期的に保有することを決意し、沖縄に対する基本政策を具体化した。

さらに、米軍政府は、朝鮮戦争の勃発（1950.6.25）を前に、前記法令に加えて軍政府布令7号「琉球人雇用規定並びにその職種及び俸給賃金表」（Employment, Classification, and Wage Rates for Ryukyuan Employees）を公布し、沖縄の労働力を、基地構築を含む軍作業に効果的に動員した⁴⁶。

(2) 立法院設置前の労働三権

戦後、沖縄では体系的な労働法規の整備がなされておらず、労働三権についても軍政府特別布告第24号「労務と雇用」や特別布告第32号「刑法並びに訴訟手続法典」、布令第7号「琉球人雇用規定」に若干関係する条文があるが不明確な点が多く残されていた。

このような状況に対して、平良沖繩群島知事は、沖繩群島議会の要請を受けて、沖繩民政官府に対して、労働法規についての疑義の照会及び要望を提出していた⁴⁷。

これに対する米国民政府の労働運動に対する姿勢とは、労働三権それ自体は否定しないが、軍事基地の機能に障害を与えるような労働運動は容認しないというものであった。

そのことに関連して、共産主義者ないしそれに近い勢力が主導する労働運動の伸長に対しては強い警戒を示し、そのために軍作業員の労働基本権を一定程度制限し、最終的には弾圧も辞さない考えを米国民政府はとっていたのである⁴⁸。

米国民政府はこれまで出した布令の範囲内において団結権や団体行動権を認めることを述べていた。しかし、軍政府の認可を受けなくてはならず、違反した場合には罰則を受けることが規定された。また、特別布告第32号「刑法並びに訴訟手続法典」は、燃料配給、電力、輸送、通信などの事業の運営について故意に妨害するものを罰するとし、団体行動権も制限していた。もとより米国及び米国軍政府に敵対する行為については、印刷物の配布や集会の開催を含めて禁じられており、米国民政府にとっては米軍関係職場における労働運動の展開をいつでも圧殺しうる立場に立っていたのである⁴⁹。

立法院設置以前の状況は、1949年10月の中国革命の成功を背景に恒久的な米軍基地のための建設が激しさを増し、朝鮮半島の情勢も不安定になった頃である。アメリカの極東政策が大きく変わり、米務省は1950年11月24日、「対日講和7原則」により対日講和の基本方針を明らかにした。沖縄への基本政策も1949年末には決定されたとする。1949年10月に琉球米軍政長官に就任したJ・R・シーツは、台風の度に壊滅的な被害を受ける沖縄基地の再建とも相まって、恒久的な基地建設と沖縄経済復興を目指した援助（シーツ政策）を進めた⁵⁰。

その後1950年6月の朝鮮戦争の勃発は、沖縄の帰属についての公式決定、アメリカの対沖縄援助の削減や「FEC指令（スキップ指令）」をもたらしたが、まだこの時点では、沖縄統治政策辞退には変化は見られず、シーツ政策が継続された⁵¹。

一方、国内や沖縄では、日本共産党が、1948年8月「講和に対する基本方針」を決定し、対日講和で沖縄、奄美の日本帰属を求めた。その後、沖縄人民党も1951年1月の中央委員会で、講和・帰属問題について討議を行い、2月の中央委員会を経て3月18日に日本復帰を決議した⁵²。

このような動きに対し、世界的な共産主義の台頭を恐れた米国民政府は、対極東、対日、対沖縄で、共産主義を抑え込む政策を進めていったのである。中でも、沖縄の労働運動に対して特に人民党が関与して、反米、日本復帰の運動になることを米国は恐れていたと思われる。このことは、後の人民党事件や瀬長那覇市長の公職追放にも明らかであろう。

ところで、平良沖繩群島知事による労働法規への疑義の照会及び要望については、米国民政府が、住民側の機関において労働法規を制定するよう述べたこと自体の意義は少なくなく、その後の労働三法制定に向けた立法院議員らの活動に影響を与えたと考えられる⁵³。

さらに、米国民政府の拒否権と立法院との関係で特に注目したいのは、まさに「群島政府が労働組合管理及び労働争議調停法を作り民政副長官に提出されたい。副長官は群島政府制定の諸法規を拒否し禁止する権限をいつでも行使することが出来る。」との回答である。

重要なのは、労対日講和で働法規に関する照会に関連したものとはいえ、米国民政府が議会に法制定の権限があるとの、言わば承認を与えたことは、その後の議会活動にとり大きな進歩といえよう。

しかし同時に、副長官はいつでもそれを拒否し禁止できる権限を行使しうるとの回答は、その後の米国民政府の拒否権と立法院との関係を示唆するものであったといえよう。

(3) 立法院の設置と沖縄の社会変動

立法院が1952年4月1日に設置され、いよいよ第1回議会が行われるわけだが、そこで労働三権についても審議がなされた。ここでは、まず労働三権の議論に至るまでの経緯と社会的背景について述べていくことにしたい。

1951年4月1日、米国民政府布告第3号により臨時琉球諮詢委員会は廃止され、立法、司法、行政の3権を持つ琉球臨時中央政府が設置されて、各群島政府の財産と権利を引き継ぐ形で組織を整えたことは、前述のとおりである。

琉球臨時中央政府の発足後、さらに琉球貿易庁、琉球郵政庁、琉球農林省がそれぞれ琉球臨時中央政府の管理下に移され、新たに財務局が設置された。

同11月には、ビートラー民政副長官が臨時中央政府及び各群島政府に対して「群島政府解消と新政府組織に関する書簡」を送った。その内容は、各群島政府を1952年4月から6月までの期間に解消し「琉球列島中央政府」に吸収する、立法院議員の選挙を同3月2日に実施し新議員は4月1日に就任する、第1回立法院議会で基本法草案策定や次年度予算の審議を行う、行政主席、行政副主席の選挙期日は立法院の進言によって米国民政府が定める、であった。ただし、議会での基本法案の策定はされず、行政主席公選も実現しなかった⁵⁴。

1951年12月18日には、米国民政府布令第57号「琉球政府立法院議員選挙法」が公布され、翌1952年3月2日に立法院議員選挙が実施された。しかし、選挙より2日前の2月29日付で、新たに設置されるべき中央政府の機能を規定した布告第13条「琉球政府の設立」と布令68号「琉球政府章典」が発布されたが、実際に公布されたのは立法院議員選挙から2日後の3月4日の公布であった。これは、前述のビートラー書簡にある第1回の立法院議会で新たな中央政府についての基本法を審議するとの内容を反故にするものであった⁵⁵。

また、「琉球政府の設立」では、行政主席についても「これが選挙制になるまで民政副長官がこれを任命する」と定めたが、これは主席公選に対する住民の要求を踏みにじるものであり、群島政府知事の選挙制度からも大きく後退するもので、1968年の屋良新主席誕生まで

重大な政治課題となり、主席任命制をはねのけ公選を勝ち取るまで幾多の激しい戦いを経験しなければならなかった⁵⁶。

また、中国革命の成功、朝鮮戦争の勃発と激動を続ける極東の情勢を背景に、米国は50年末には対日講和7原則を発表し、日本との講和を急ぎ始めた。そして、1951年9月8日には、旧日米安保条約と抱き合わせで対日平和条約が調印され、翌52年4月28日に発行した。沖縄はこの平和条約3条により日本と分離され引き続き米国軍事支配下となる⁵⁷。

このように、立法院の第1回議会で新たな中央政府についての基本法を審議することが反故にされた上、主席公選も否定され、さらに平和条約3条により日本と分離され引き続き米国軍事支配下という状況で、沖縄住民の不安と不満が募る中、議会が開かれた。

一方これより先に基地構築が本格化するとともに、沖縄には日本本土の大手土建会社を中心に、日本、米国、フィリピン島から大小さまざまな基地構築請負業者が殺到し沖縄はこれらの業者による軍工事で活況を呈した。この新たな軍工事には主として沖縄の農村労働力と奄美大島から流入した労働力（3万人といわれる）が投入されることになった。

講和（平和）条約発効後の1952年5月1日は、沖縄人民党主催の第1回メーデーが開催された。このメーデーを起爆剤として本土土建会社の職場を中心に争議が発生した。

その主なものは、「日本道路者争議」（6月）、「松村組争議」（6～8月）、「清水組本部砕石場争議」（12月）、であったが、いずれもその原因は、抜き打ち大量解雇や賃金の遅配、欠配、そして前近代的なタコ部屋式の労務管理であり、沖縄に本土並み労働法が存在しないことに起因するものであった。争議団は、その政治的解決を求めて立法院に押し掛け、或いはハンガーストライキに訴えたりして、住民世論の喚起を図りながら闘争を続けたが、米軍の直接、間接の圧迫もあり、日本道路者の争議以外はすべて労働者側の敗北に終わった⁵⁸。

(4) 労働三法と拒否権

かくしてこのような社会的背景の中で、立法院は第1回定例議会において、「労働組合法」、「労働関係調整法」、「労働基準法」の労働三法に取り組んだのである。

このうち、「労働組合法」は5月23日の文教厚生労務委員会の第1読会で瀬長亀次郎人民党議員、「労働関係調整法」は5月26日の同委員会の第1読会で兼次佐一沖縄社会大衆党議員がそれぞれ発議し、「労働基準法」は6月13日の同委員会第1読会で再び瀬長亀次郎人民党議員から発議された⁵⁹。

1952年7月11日に労働組合法案を審議したが、その第4条の「使用者」を「人種、国籍、の如何を問わず事業者又は事業の経営担当者」と定義した。

これは、米軍とその下で働く6万8千人の基地労働者も民労働法の適用を受けることを意味し、第8条は、労働組合の政治活動の自由を保障し組合活動に対する官憲の干渉排除を謳ったものであった。議論の焦点は法案第4条と第8条を削除するかどうかにあった。

米軍は既に基地労働に関する基本法である特別布告第24号「労務と雇用」その他付属法令を定めていたが、団結権や争議権は認めていなかった。結果的に、法案は第8条を削除した

ものの第4条を含む労働組合法案として可決された⁶⁰。

特別布告24号その他の軍事法令が存在していたにもかかわらず、立法院がそれより下級の法形式である労働三法の制定に情熱を傾けたのは、当時、立法院としては、対日平和条約の発効により、米国の沖縄統治は戦時国際法に基づく占領から平時国際法に基づく条約による統治へと、その法的根拠も変わったのであるから、当然米国の沖縄統治政策は変更されなければならない、したがって、占領中の軍法令は改廃されなければならないと考えていたことによる⁶¹。

基地労働における労使関係に介入しようとする立法院の動きは、米民政府の警戒を招いた。労働組合法が可決された7月11日、民政官陸軍准将ジェームス・M・ルイスは、早速、立法院議長護得久朝章あてに、「立法案が旧日本法規や民政府布告布令と抵触せぬよう修正や廃止の総合調整が必要であり、それを經ず単に現行の布告命令及び指令を参考にして立法をなすことは望ましくない。何故ならば本官は、同胞と同一の分野を有する軍布令は、可能な限りこれを廃止する考えであるからである」⁶²とした勧告書簡を送った。

労働立法に関する米国民政府の立場は、1952年8月19日の立法院本会議に臨んだビートラー民政副長官の、人民党は共産主義者であると名指して批判するメッセージに露骨に示された⁶³。米軍は、労働者、特に基地労働者の団結、ひいては人民党の支持拡大が、沖縄統治を不安定にする大きな要因と捉えていたのである⁶⁴。

結局、7月11日に可決された立法案第9号は行政主席に送られたが、主席は署名せず同年8月11日に立法院に返送していた。その後、立法院はルイス書簡の意を酌んで労働立法に関する米国民政府との調整を重ね、労働組合法に労働関係調整法と労働基準法を合わせて一括再上程し制定に向け作業を進めていた。

しかし11月3日、ルイス民政官は立法院宛に、「立法院の労働法案は、労働組合法と労働関係調整法は不備の点が数箇所あるが、原則として申分がない。しかし、両法案は布告第24号によって、規定された被雇用者の権利を拡張することではなく、両法案によって同布告の条項を補足する方法を規定することである。然し、適切な労働基準法がない以上は、同労働法を有効に施行できない」⁶⁵とした。

さらに労働基準法案は日本労働基準法と同一で、工業化された日本と異なる農業経済の琉球に適さない上、法案施行に当たって組織、人、技術も不十分であるとした。

この書簡は、立法院の労働基準法は1947年の日本労働基準法とほとんど同一で、8,300万人の人口を有する高度に工業化された日本にのみ適応するためにできた完全かつ複雑な総括的法律は、主として農業経済である琉球経済には何ら適切でないこと、同法の運営が琉球政府に莫大な負担（運営面における職員の募集・採用・訓練、行政計画や財政計画の提出、行政計画実施及び施工に必要な熟練職員、委員会や審議会の設立）をもたらす⁶⁶という点も指摘しているが、基地の安定維持を至上課題とする米国民政府が労働法案の可決をあくまで阻止したいとするねらいがあったと思料される。

文教厚生労務委員会はルイス書簡への反論として、「琉球経済は破壊され農業戸数が全戸数の五割余りに転落せる事実、さらにそのために軍作業に従事している八万人近くの八割までが農村出身の男女によって占められている事実、そして彼らは最早農村に帰れず純然たる労働者階級を構成している事実」を指摘し、沖縄においては速やかな労働立法が必要であると述べた⁶⁷。

立法院では引き続き法案を審議していたが、ルイス民政官は11月13日再び書簡を立法院に送り、先般の書簡の処置以外の行動を採ることは間違いであり、再考慮はしないと事実上の拒否権行使を示唆したのである。立法院は労働法規の制定を求める世論を盾に勧告を振り切り、11月15日に労働組合法案は19対9、労働関係法調整法案は宴会一致で可決したが、労働基準法は14対14の可否同数につき護得久議長採決で否決となった⁶⁸。

第1回議会における労働三法案の議決及び廃案に至るまでの経過は以下の通りである。

1. 労働組合法（立法案第9号）

1952年5月23日発議され同年7月11日に可決されたが、行政主席は、これを同年8月11日に返送した。同案は、同年11月10日に再議に付された結果、否決になった。

2. 労働組合法（立法案第87号）

同案は、前記立法案第9号に代わるものとして、立法案第9号が否決になった後、1952年11月10日に発議され11月15日に可決されたが、廃案になった。

3. 労働基準法

1952年6月13日に発議され11月14日に否決になった。

4. 労働関係調整法

1952年5月26日に発議され、11月15日に可決されたが廃案になった。

結局、民政府は立法第9号が可決された7月11日、さらに11月3日、1月13日の3回にわたりルイス名の書簡を送り、労働法案を立法しないように示唆している。

なお、第3回議会以降は民政府が立法案を承認しない場合は、その旨行政主席に書簡を送付する例であるが、第1回議会は、直接立法院に書簡を送付している⁶⁹。

ところでその後、可決された2法案は行政主席へ送付されたが、ルイス民政官は1952年12月15日付で「労働に関する立法」と題した長文の書簡を送り、比嘉主席に署名を拒否するよう勧告した。署名保留により2法の発効は無期限に停止されることになった。

米国民政府は翌53年1月17日「琉球政府立法院が適正な労働基準法規を制定するまでの暫定措置」として、民政府布令第97号「労働基準例」を公布した。同布令は日本の労働基準法を参考にしてしたが、米国の事情を優先した内容であったため、立法院は7月4日、第3回議会で一括再上程した労働法案を全会一致で可決した。

これに対して米国民政府は8月18日付民政府布令第116号「琉球人被用者に対する労働基

準及び労働関係法」を公布した。これは、米軍の直接被用者だけでなく米軍請負業者の被用者等も含まれ、彼らの労働者としての権利は保護を受けられない仕組みとなった。労働組合の権利は抑制され、米国政府から直接雇用される第1種被用者は団体交渉権や争議権を認めず、ストライキに参加した被用者には一方的な解雇とその後の就労県の剥奪が規定された。さらに、民政副長官は主要産業を自由に指定してその従事者についても争議行為を禁止する制限を持ったため、基地労働者以外の権利まで制限できた。

民立法の労働三法は、発議以来1年半の曲折を経て1953年9月1日ようやく公布、10月1日施行された。布令第116号も同日施行され、沖縄では軍法と民立法の2つの労働法が併存することになった。同年1月26日に公布された民立法「琉球政府公務員法」と労働三法の施行により公務員と民間労働者は法の下に置かれたが、全雇用者の3割を占め人権侵害に直面している基地労働者を救済することはできなかった。

とは言え、住民の権利を保護するため米民政府に民立法を持って対抗した初期の事例として、労働立法をめぐる立法院の活動は評価されるべきであろう⁷⁰。

ここでは、基地関連の仕事に従事する基地労働者やそれ以外の労働者の権利が米国民政府により制限され、ストライキ等の労働運動の後に、参加者がいとも簡単に解雇やレイオフを受けることを防ごうと人権拡大に奮闘する立法院の動向が見えているが、それと相まって、立法院と米国民政府とのやり取りや、労働条件をめぐる争議、それに対する米側の解雇等の対応が大きな社会問題となり、労働運動を起こした。

労働三法に関連した基地内労働者及び基地工事の請負関連労働者等による労働運動は、その後の教育四法の問題や教職員組合を中心とする運動とも重なり、学生や一般大衆を巻き込んで、後の復帰運動へと繋がっていく大きな原動力となる。その意味で、立法院は沖縄における人権拡大の先峰としての大きな役目を果たしていた。

5 拒否権行使事例—教育四法の場合

(1) 教育四法の立法案提出

教育四法とは、教育基本法、学校教育法、教育委員会法、社会教育法を指す。

1952年2月28日に公布した布令第66号「琉球教育法」は、制定当初から民立法ができるまでの暫定的なものであるという米民政府の言明もあったので、4月1日の琉球政府設立による新しく設置された文教局では、早速、民立法処方案の起草に取り組んだ。まず、民立法制定の基本姿勢に則って次のような立法要請案の基本方針に基づいて、1953年4月10日から開会された中央教育委員会に提案し、さらに文教審議会にも諮って答申を得るなど民立法化への努力が続けられた⁷¹。一方、教育委員会、教育長会、教職員会等の教育関係団体からも早く民立法にして民意による教育法規を整備すべきであるとの要請も大きかった。中央教育委員会はこうした世論を背景に、新しい教育制度を生かしつつ民意反映の教育立法を早期に実現すべく1954年9月27日の会議において次期立法院への提出法案を決定した。そして、内容

の検討、審議を重ねるとともに関係部局との調整、米民政府との事前調整を経て、1955年4月から9月にかけて順次、四法案を立法院に送付した⁷²。

法案提出に先立ち、教育関係法規の民立法化にあたっての基本方針は日本の教育法を適用するであった⁷³。

しかし、教育四法は第7回議会、第8回議会に法案が出され、いずれも拒否権にあった。3度目に当たる第10回議会ようやく成立したのである。

(2) 教育四法の審議と拒否権行使

立法院では、1955年4月の通常議会から1956年1月の臨時議会にかけて慎重な審議が行われ、参考人等の意見を徴するなどして原案に修正を加え、1956年1月30日の第7回臨時議会の幕切れのところで全会一致で教育四法は一旦、可決された⁷⁴。しかし、民政府副長官行政部長副官G・P・バーチエトより、行政主席比嘉秀平に再検討すべきとの2月24日付け勧告書簡が以下の通りに出された⁷⁵。

- ① 教育基本法、学校教育法、教育委員会法、社会教育法は相互に関連することが明らかで、別々に考慮しようとするれば、教育計画の全構造を分裂解体することになる。四法案は一つとして孤立しては意味なく相互依存性の見地から検討すべきである。
- ② この四法案の中には、琉球政府設立の基礎たる權威の分裂をさせるような規定が主として教育委員会に見受けられ、教育を行政部門から分離して政府の現在の三部門と並行の段階に事実上置くものである。
- ③ 学校教育法は、布告第一三号により行政主席の教育に関する行政権を中央教育委員会に与え、全般的行政の健全なる計画を破壊する。
- ④ 高等教育計画の行政に必要な規定を設けるための立法を考慮する時には学校教育法に不完全性がある。
- ⑤ 此の法案を個別的に分離したものと認めるならば、琉球教育の健全なる全面的計画をもたらすものでなく、琉球の児童生徒の教育の衡平なる基礎を打ち立てることにもならない。

これらの理由を挙げ、行政主席比嘉秀平に再検討すべきとの勧告書簡が出された⁷⁶。

米民政府は、同法案は民政府布告第13条「琉球政府の設立」と民政府布令68号「琉球政府章典」に反し、中央教育委員会の公選制や文教局長の教育総長への格上げなどが4権分立を意味するものとして承認せず、これに応じた行政主席が署名期限の2月24日までに署名せず廃案となった。

ところが、廃案を裏付ける理由の一つは、教育基本法案の前文冒頭文の次に、「日本国民として」という文句を挿入していたことである。当時、米国民政府教育情報部のハークネス課長が「沖縄はすでに日本国民であることが条約第3条で認められているのにあえてこれを入れることは理解しがたい⁷⁷。」と語っていたことから、米民政府には到底受け入れ難かったのではなかろうか。

続く1956年4月からの第8回議会では、再度審議を要請すべく法案の内容を変え、米民政府の意向も勘案して4月5日再提案を行った。会期最終日の9月15日、立法院は教育関連四法案を再度可決するも、会期後の10月17日、民政府副長官室から比嘉秀平行政主席に、

- ① 四法案は互いに関連を持つもので、これらを別個のものに見なさず、4法案を一つのグループとみるのが良い。
- ② 法案は健全なる教育行政に矛盾し、民主的行政措置に副うべき権利義務が不明瞭である。
- ③ 社会教育法案で、行政機関たる文教局の機能たる運営責任が中央教育委員会に属されている。
- ④ 教育委員会法で運営の権限を中央教育委員会に付与したのは布令第66号に反し、健全な教育計画の進展を阻害する。
- ⑤ 教育委員全部の任期が、この法案によれば同時に切れることになっている。この事は琉球のために健全な委員活動の手順を設定するとは思われない。・・・故に委員の任期はまちまちにすべきである。

等の理由により、拒否権行使の書簡が出された⁷⁸。

この時にも「日本国民として」を盛り込んだ案に、米民政府は「地方分権が中央集権になり、中央教育委員会公選制は4権分立の恐れがある」として10月24日に2回目の拒否を行った。これを受けて行政府は10月25日米国民政府の承認が得られなかったという理由から教育関連四法案を再度廃案にしたのである⁷⁹。

(3) 布令第165号と立法院

顧みると、琉球政府文教局は、布令第66号「琉球教育法」に代わる民立法化に取り組み、教育基本法を含むいわゆる教育四法の立法案を立法院に送付し、1956年1月30日の臨時議会において全会一致で可決されたが、米民政府の拒否によって廃案となった。

ところが、廃案が世論の反発を買う中、数度に亘っての話し合いも結局かみ合わないまま、1957年3月2日に布令第165号「教育法」が突然予告なしに発令された。

布令165号は全17章115条からなり、総則、文教局、教育委員会・教育区、学校教育、そして社会教育までを含む教育総合的なものであった。しかし布令66号にも掲げられていた「教育基本法」に相当するものを総則とし、内容的には、たとえば親子関係を教訓的に述べ、「教育の民主化」「自主独立性」「地方分権」など新教育の基本理念が確立されたが、この新布令は、これらを更に強化徹底させようとした。新布令は、幾多の画期的な内容を含んではいたが、公布前に民意を聞く余裕を与えず、沖縄の実情を無視してアメリカ方式を一方的に押し付けようとしたところに大きな錯誤があった⁸⁰。

また、教員の集会の制限や政治的中立の強要は、教職員会の政治活動に対する抑圧として大きな反発を買った。そこで、教職員会はPTA連合会、市町村長会などは即時布令の改廃を叫び1957年4月27日には「教育法民立法促進教職員大会」を開いて布令に対する反対運動

を展開した⁸¹。教育四法民立法運動はそのまま布令第165号廃止運動と連動することとなり、布令廃止と民立法促進の運動が盛り上がり教育四法案の早期成立を求める世論が高まった。

立法院文教社会委員会は、この世論を背景として是が非でも布令から脱却して民立法化を勝ち取るために、米民政府の意向を最大限取り入れた立法案を作成し、委員長名による議員発議で1957年9月21日に3度目の提案を行った⁸²。

結局、立法院は、教育の基本原則、文教局の機構的性質、中央教育委員の選出方法、教員の自主行為の制限、校長の勤務年数制限、教員の契約制など、布令に盛り込まれた項目について慎重に議論を進め、会期末前日の9月25日ようやく教育関連四法案を可決した⁸³。

民政府は、当時の情勢や世論を無視することができず、「内容は満足すべきではないが」と条項を指摘しながらも、主席署名期限の切迫した1958年1月7日にモーア高等弁務官は承認を与えた⁸⁴。その翌日に行政主席の署名を得て、1958年1月10日に四法一括して公布され、4月1日から施行された⁸⁵。

(4) 教育四法の意義

教育四法についての主な立法的経緯は以上であるが、立法院が可決した教育四法を2度にわたり拒否した挙句、新たに布令を発令した強権的な手法は、琉球政府立法院に与えられた本来の自治権と立法権という、いわゆる自己の決定権をないがしろにする行為と言えよう。その意味で、曲がりなりにも教育四法の立法案を可決したことは沖縄の自治権にとり、非常に重要なことである。

この四法の成立により、布令第165号教育法は、高等弁務官布令第5号によって1958年4月1日付で廃止され、ここに、長かった布令教育時代によりやく終止符が打たれ、名実ともに、晴れて「日本国民」育成の教育が展開されるようになった⁸⁶。

その後の復帰運動において日本人⁸⁷としての教育が果たした役割、さらに教職員や組合が果たした役割を考えるとこの教育四法の成立が大きな影響を与えたのではないだろうか。

その意味においても、立法院の粘り強い闘いが、沖縄の社会に与えた意義は計り知れない。また、教育四法以外の主な教育関連法は、以降本土法に準拠するかたちで（復帰を視野に入れつつ）徐々に法制化されていくことになる。ただしこのうち「教公二法阻止闘争」（1967年2月）の争点となった教育公務員特例法および図書館法、博物館法は琉球政府下では制定されなかった。

6 復帰への潮流

以上、労働三法と教育四法をめぐる米民政府の拒否権を通して、立法院の活動や社会状況、さらには国際状況やそれと連動する米国の沖縄統治のありようを考察してきた。

1952年から1953年にかけて軍用地関係の法令を次々に公布した米軍は、53年の4月頃から土地の大規模な新規接收（第2次土地接收）を開始し、農民の頑強な抵抗に対しては武装兵を出動させ土地接收を強行していった。これは同時に多数の農民を農地から締め出し、大量

の雇用労働者を生み出す基盤となった。一方、土地闘争と労働運動及び復帰運動との結びつきを警戒した米軍は、労働運動、復帰運動に圧力を加えていく。

労働運動の背後に人民党の策動があると見た米軍は、人民党を激しく攻撃し、人民党が主催するメーデー等の労働者の集会を妨害した。

このような状況で、復帰運動の主要な担い手であった沖縄教職員会は、弾圧の矛先を避けるため政党を排除して復帰運動に取り組むが、米軍は再三、警告を発し、教職員会を圧迫した。このため、労働三法の制定を契機に労働組合への意向を決定していた教職員会は、ついにこれを断念し、復帰運動も一段消滅する。その後も、米軍の人民党に対する弾圧政策は執拗に続けられ、人民党非合法化を示唆する一方、人民党の大弾圧に乗り出した（人民党事件）。こうして人民党の影響下にあった組合は、米軍の直接、間接の圧迫により消滅する⁸⁸。

また、武力を背景とする米軍の土地接収とその強硬政策は国際的にも注目を浴び、1956年5月には、米労組代表ウィーバーを団長とする調査団、同年6月には米会員軍事委員会の現地調査の結果、プライス勧告が出されたが、土地闘争4原則すべてを拒否し、土地闘争は一挙に「島ぐるみ闘争」に発展する⁸⁹。

それ以降60年安保闘争を経て、「教公二法」等を通して沖縄の教育組織の形態も形を変えていくことになる。その後、幾多の変遷を経て労働運動と教育問題が結びつき、沖縄県祖国復帰協議会が結成され、「教公二法」や「2・4ゼネスト」、主席公選選挙やB52墜落事故等により、労働運動と教育問題が絡んで次第に復帰運動へと発展していくのである。

7 おわりに

戦後27年に亘る米国統治下、米国は沖縄において日本の議院内閣制とは異なるアメリカ型の三権分立制度を採り入れ、立法、行政、司法の機関による自治体制を設置した。

米国統治の下に設立された立法院は、日本の他都府県議会とは構成や機能が大きく異なるものであった。また、当時の沖縄統治の状況は米国の外交・防衛を色濃く反映した軍事機能の安定維持を最優先とした。そのような中で行われた立法院決議や審議内容は、当時の沖縄の社会問題を反映したものであると同時に、それらの決議や審議内容が逆に反射効果として支持母体やマスコミ等を通じ、大衆運動や世論に影響するものであった。のみならず、軍事機能の安定維持を最優先として自治や人権を制限する米国統治上、その決議や審議は、日本国憲法下にはない沖縄住民の自治権拡大や人権問題等に関わるものが少なくなかった⁹⁰。

そうした米国統治下の沖縄で、琉球政府設立後に唯一全域的な住民選挙で選ばれたのが立法院議員であった。そのため、住民は米軍統治下の沖縄にあって、直接の選挙で自らが選んだ代表から成る立法院に自治権拡大の希望を託したのである。しかし、拒否権に見られるように、米国民政府は様々な形で立法案を阻止しようとしたのである⁹¹。

議員は住民を代表して立法院という言論の府で、行政側に対し立法や予算等の審議を通して論戦を展開していったのであるが、これに対し、行政府やそれ以上に米国は、立法院の活

動を通してマスコミや住民を巻き込んだ社会の大きな流れが形成されることを警戒した。

一方、マスコミは立法院での論議や決議に注目し、それに対する行政執行当局や米側の対応を取り上げた。これらの報道等を通して、住民は立法院の活動状況に注目し、各地で抗議集会や討論会が催された。さらには議員も支持母体や住民の動向を議会活動に反映させていった。このように立法院の動向にマスコミや住民が呼応し、それが大きな世論や大衆社会のうねりへと連動し、社会運動にも繋がっていったのである。

例えば、立法院における「軍用地土地問題解決に関する請願(土地を守る四原則)」決議(1954年4月30日)をはじめ⁹²、教公二法案、主席公選問題等や相次ぐ米軍の事件事故など全県的な運動に結びついた決議は少なくなく、事実こうした立法院の決議や論議をきっかけとした世論や運動の積重ねが、直接或いは間接的に米国の沖縄統治施策にも影響を与え、沖縄の基本的人権の擁護、獲得や自治権拡大の動きは復帰運動へと向かっていくのである。

度々米民政府の拒否権を受けながらも、幾多の法案を可決成立させ、基本的人権の獲得を積み重ね、幾多の労働闘争や教育問題を乗り越え、人権と自治権の拡充を図ってきた沖縄の歴史は、最後に主席公選、祖国復帰を果たした。これは他県に類を見ない日本で唯一とも言うべき民主化運動ではないだろうか。

そうして果たした復帰以降の沖縄であるが、未だに多くの問題を抱えている。

むしろ、米軍基地機能の維持が、米国のみならず日本政府の大きな使命となった現在において、米国民政府の拒否権を考察する試みを通して、今一度日本や沖縄の現在を再考することは意義あるものと思料する。

すなわち、沖縄統治下において、立法院という住民を代表する機関において、拒否権により廃案にされた立法案を、沖縄の民衆の意思を反映して立法化する過程は、正に議会制民主主義を実現していく過程に他ならない。また、拒否権行使を受けつつも立法化によって果たしてきた自治権の拡充や基本的人権の獲得は自己決定の権利の行使と言えよう。

拒否権の考察は、政府に対し民衆が自らの問題を自らで決めるといふ自治や自己決定の権利の意味あいを、今一度私たちに問いかけるものではなかろうか。

注

¹ 大田昌秀『沖縄の帝王 高等弁務官』久米書房 1984年

² 河野康子『沖縄返還をめぐる政治と外交 日米関係史の文脈』東京大学出版会 1994年

³ ロバート・D・エルドリッチ『沖縄問題の起源 戦後日米関係における沖縄1945-1952』名古屋大学出版会 2000年

⁴ 江洲幸治「米国の沖縄統治下における立法院活動の一考察について —米国民政府の拒否権について—」『地域研究』No17、沖縄大学地域研究所 2016年3月、21～46頁

⁵ 同上、26頁

⁶ 沖縄県議会事務局編さん『沖縄県議会史第17巻資料編14立法院 I』2001年、22頁、米国民政府

布告第13号「琉球政府の設立」第3条

⁷ 同上、第7条

⁸ 同上、45頁、琉球列島米国民政府布令第68号「琉球政府章典」第13条

⁹ 南方同法援護会編『沖繩復帰の記録』1972年、44頁

¹⁰ 沖縄県議会議事事務局編さん『沖縄県議会史第17巻資料編14立法院 I』2001年、12頁、アイゼンハワー大統領行政命令第10713号「琉球列島の管理に関する行政命令」

冒頭「合衆国は、対日平和条約の第3条によって領水を含む琉球列島の領域および住民に対して、行政、立法及び司法上のすべての権力を行使しているため、よって憲法により、本官に与えられた権限にもとづき、かつ、合衆国大統領及び合衆国軍隊の総指揮官として、ここに次の通り命令する」とされ、その第2節では「前述の権力は、合衆国大統領の指揮監督に従って国防長官が行使する」とされている。

¹¹ 同上、13頁、第九節抜粋

¹² 同上、15頁、第十一節抜粋

¹³ 同上、34～35頁

¹⁴ 沖縄県議会議事事務局編さん『沖縄県議会史』第2巻通史編2、2013年、28頁

¹⁵ 前掲書、29～30頁

¹⁶ 南方同法援護会編『沖繩復帰の記録』1972年、26頁、279～230頁

¹⁷ 宮里政玄『アメリカの沖縄政策』ニライ社 1986年、36～38頁

¹⁸ 宮里政玄『米国の沖縄統治政策1948-1953』（『沖縄戦と米国の沖縄占領に関する総合的研究』平成14年度～平成17年度科学研究費補助金《基盤研究（A）》研究成果報告書 研究代表者我部政男）、63頁

¹⁹ 宮里政玄『日米関係と沖縄1945-1972』岩波書店 2000年、33頁

²⁰ 同上、33頁

²¹ 同上、34頁

²² アーノルド G フィッシュ二世、宮里政玄訳、『沖縄県史 資料編14 現代2 琉球列島の軍政（和訳編）』沖縄県教育委員会、133～137頁

²³ 「琉球列島米国民政府に関する指令」指令A責任(1)(2)

²⁴ 英語表記については、「米国の沖縄統治下における琉球施府以前の行政組織変遷関係資料（1945～1952）」（沖縄県公文書館、2000年3月）等を参考とした。

²⁵ 同上、1頁「琉球列島米国民政府に関する指令」B目的(1)（イ）

²⁶ 同上、2頁C民行政(1)(イ)（イ）

²⁷ 同上、2頁C民行政(4)、(5)(イ)

²⁸ 宮里政玄『アメリカの沖縄統治』岩波書店 43頁

²⁹ 同上、43頁

³⁰ 『沖縄県議会史第17巻資料編14 立法院 I』2001年 拒否立法案理由集 998～999頁

- 31 江洲幸治「米国の沖縄統治下における立法院活動の一考察について —米国民政府の拒否権について—」『地域研究』No17、沖縄大学地域研究所 2016年3月、39頁
- 32 沖縄県商工労働部『沖縄県労働史 第一巻（1945～1955）』、2005年、212～213頁
- 33 中野好夫・新崎盛暉『沖縄戦後史』、岩波書店 1976年、100頁
- 34 同上、100頁
- 35 同上、98～101頁
- 36 江洲幸治、前掲注4論文、41～42頁
- 37 『沖縄人民党の歴史』 沖縄人民党史編集刊行委員会 1985年、116頁
- 38 幸地成憲『米国の統治政策と労働立法・労働運動』（宮里政玄編『戦後沖縄の政治と法1945-1972』 東京大学出版会 1975年、362頁
- 39 同上、363頁
- 40 前掲注32、210頁
- 41 同上、210～211頁
- 42 同上、211頁
- 43 同上、212頁
- 44 同上、212頁
- 45 同上、212～213頁
- 46 幸地成憲、前掲論文、364頁
- 47 前掲注32、361～362頁
- 48 同上、363頁
- 49 同上、363～364頁
- 50 宮里政玄『アメリカの沖縄統治』岩波書店 24～27頁
- 51 同上、40頁
- 52 沖縄人民党史編集刊行委員会『沖縄人民党の歴史』、1985年、88～89頁
- 53 前掲注32、363～364頁
- 54 同上、347～348頁
- 55 同上、380頁
- 56 同上、104頁
- 57 幸地成憲、前掲注38、365頁
- 58 同上、366～367頁
- 59 『沖縄県議会史第17巻資料編14 立法院Ⅰ』138頁
- 60 『沖縄県議会史第2巻通史編2』 340頁
- 61 幸地成憲、前掲注32、369頁、脚注（21）
- 62 『沖縄県議会史第18巻資料編15 立法院Ⅱ』1,001頁
- 63 『沖縄県議会史第17巻資料編14 立法院Ⅰ』883頁

- 64 前掲注60、341頁
- 65 『沖縄県議会史第17巻資料編14 立法院 I』1,000頁
- 66 前掲書、1,001～1,002頁
- 67 前掲注60、340～342頁
- 68 『沖縄県議会史第17巻資料編14 立法院 I』1,002～1,002頁 及び
『沖縄県議会史第2巻通史編2』340～342頁
- 69 『沖縄県議会史第17巻資料編14 立法院 I』1,002頁
- 70 前掲注60、342～344頁
- 71 沖縄県教育委員会『沖縄の戦後教育史』1977年、144頁
- 72 前掲書、145頁
- 73 同上、140頁
- 74 同上、146頁
- 75 『沖縄県議会史第17巻資料編14 立法院 I』（沖縄県議会 2001（以下はページ以外省略）1010～1012頁）から筆者要約
- 76 『沖縄県議会史第2巻通史編2』（沖縄県議会 2013（以下ページ以外省略）455頁）
- 77 沖縄県教育委員会『沖縄の戦後教育史』、147頁
- 78 『沖縄県議会史第17巻資料編14 立法院 I』1,014～1,016頁から、筆者要約
- 79 『沖縄の戦後教育史』沖縄県教育委員会 147頁 及び『沖縄県議会史第2巻通史編2』455～456頁
- 80 沖縄県教育委員会『沖縄の戦後教育史』、130～137頁
- 81 同上、138頁
- 82 同上、147頁
- 83 『沖縄県議会史第2巻通史編2』491～492頁
- 84 『沖縄の戦後教育史』沖縄県教育委員会 148～149頁
教育四法承認の際の米国民政府側の書簡「教育法について」は次のような文面である。（抄録）
「琉球政府行政主席殿（1958年1月7日）…略…
三、ここにあげてある大きな欠点は、いくら強調してもしすぎることはない。…（中略）…
この法案は、立法院が住民の教育に対する希望を表明せんとする三度の試みである。故にこの
法案にある不備、矛盾、或いは違法の点があるかも知れないが、それにも拘わらずこの法案は、
将来立法によって必要な箇所は改正されることを信じ、当局は貴殿が該法案を認可することに
関して何らの異議をさしはさむものではない。
琉球列島米国民政府・首席民政官（準将）ボナ・F・バージャー」
- 85 『沖縄の戦後教育史』、148頁
- 86 同上、150頁
- 87 米国民政府統治下において、沖縄は日本国憲法の適用外ではあったが、日本国内と同様な教科書による日本語での教育が行われ、国歌斉唱や日章旗が国旗として掲揚もされる等により、住民は日

本人としての自覚を有していた。

⁸⁸ 幸地成憲、前掲論文、371～373頁

⁸⁹ 同上、374頁

⁹⁰ 江洲幸治、前掲注4、24頁

⁹¹ 同論文に拒否権の形態や分類、さらには行使状況を記しているので参照されたい。

⁹² 同決議については、『沖縄県議会史第18巻資料編15 立法院Ⅱ』第4回議会（定例会）（沖縄県議会、2002年、537～546頁）に詳しい論議がある。

この照会は、民政長官でもある極東軍司令官の支持を求めるといふより、米民政府が同司令部に諮りながら進めてきた中央政府設立計画を再確認する内容のものであった。