



# 琉球大学学術リポジトリ

University of the Ryukyus Repository

Title	1957年市町村自治法改正過程にみる瀬長那覇市長追放事件
Author(s)	伊従, 勉
Citation	International journal of Okinawan studies, 3(2): 1-21
Issue Date	2012-12-24
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/34146">http://hdl.handle.net/20.500.12000/34146</a>
Rights	

## 1957年市町村自治法改正過程にみる 瀬長那覇市長追放事件

伊 従 勉\*

### はじめに

対日講和条約の内容が明らかになった1950年11月以降沖縄に登場する「日本復帰」論の文脈では、沖縄の自治問題としては、沖縄群島政府知事公選に次いで琉球政府の行政主席公選を問題にすることが多く、政府と市町村の関係を問う視点が少ないようにみえる。戦後の琉球政府と市町村との間の直接的関係は、日本とは異なる地方自治制度の可能性を試す機会であり得たはずである。しかし、「日本復帰論」では、沖縄群島政府知事公選に次いで琉球政府は沖縄県相当と見なされ、県と市町村との関係に対する疑念が見られないばかりか、琉球政府の擬似国家的諸経費がむしろ戦後沖縄の市町村の自治（特に財政）の障害となっていたという観点が基調として見いだせる<sup>1)</sup>。

他方、連合国の日本占領政策の基本方針の一つが、道府県を介した内務省の地方支配の根本的改編であった。すなわち日本国憲法第8章に規定される「地方自治の本旨」<sup>2)</sup>に基づく内務省の解体と中央省庁の権限の地方への分権、政府の地方出先機関の廃止を目ざし、1947年日本国憲法と同時に地方自治法が施行された<sup>3)</sup>。このような占領下日本の地方自治システムの「改革」に相当する動きは、果たして沖縄にあったのであろうか。米軍琉球司令部、あるいは米国民政府はGHQ民政局のような認識をもち琉球の地方自治に寄与する機能を果たしたのか否か。後述するように、米軍側の資料にも不明な部分が未だ多く<sup>4)</sup>、琉球側の自治制度の経過についても管見では既往研究が少ない。

『沖縄市町村三十年史』は、戦後の地方自治制度の整備と改正過程を辿り、「戦後の米  
国統治のなかにありながら、市町村関係諸制度が整備されてきたのは、住民の自治意識  
の高さを示すもの」[1983上巻: 148、下線引用者]と概評している。

本稿で以下見ていくように、市町村制度を1951年以降の日本の地方自治法の改正経過に沿わせて立法した琉球政府主導の法整備が、「米国の支配下にありながら」日本の制度  
を「前倒し」で導入できた成果とみるか、それとも「日本の行政から切り離されていた」  
メリットを生かし別個の法体系を形成する意思をもっていなかったとみるかは、その立  
法の動きを正確に追跡した上で構築する視角から判断するしかないだろう。

\* 京都大学教授 Professor, Kyoto University

本稿は上記課題が以下の時期にどのように現れたかについて考察する。つまり、当間重剛那覇市長が行政主席に任命され（1956年11月）、代わりに瀬長亀次郎が那覇市長に当選（同年12月）して以後始まる市町村自治法改正の作業と、瀬長市長追放への動きとが同時に推移した時期、すなわち1957年の出来事である。従来、これら2事件は関係のあるものとは受け取られていない<sup>5)</sup>。しかし、同法の改正内容には、市長追放と関係をもつ政府の市町村に対する監督権限を強化する条項の改編が含まれていたのである。

1957年11月に起きた瀬長市長の「追放」は、時の高等弁務官ムーア<sup>6)</sup>による市町村自治法の改正布令<sup>7)</sup>により可能となった。同改正により、市議会での二度目の市長不信任決議に必要な議員出席数が三分の二から過半数に変更され、即刻決議された<sup>8)</sup>。しかしこの事件の実態は、当事者の那覇市議会ばかりか、米国民政府、その行政代行琉球政府、そして琉球政界・財界人らによる、地方自治の本旨を無視した一連の干渉行動によっていたことが、今日、認識されてきている。

琉球列島の施政権行使に係わる諸組織を挙げて、瀬長当選前後、米国民政府が那覇市政を監視していた経過は、宮里政玄の著作〔宮里2000：128-〕や公刊された瀬長市長の日記〔瀬長2009〕に添付された仲本和彦らの編集による米国公文書館所蔵記録によって明らかにされている。また、当時の沖縄の言論界、特にマスメディアが、この自治破壊に対して迎撃的な行動をとった点については、比屋根照夫〔1996、2009〕が確認している。

米国民政府下の那覇市の自治は、1956年12月に当間重剛から瀬長亀次郎に市長が交代し、行政主席となった当間率いる琉球政府からの干渉（市経済封鎖）と、上記諸方面の干渉を受けたが結局のところ、53年立法第1号の市町村自治法の規定によっては、那覇市議会は瀬長を失職に追い込むことができなかつたのである。

他方、琉球立法院は9月27日、那覇市の政治状況にのみ関係する市長の不信任決議条項（市町村自治法第113条第3項）の法改正案（那覇市議会議長以下の議員の要請に基づく行政主席の法案勧告）を採用しない見識を示した。さらには、11月上旬、琉球巡回裁判所と上訴裁判所は、那覇市議会議長と副議長による市長の予算専決処分についての提訴を出訴案件としては却下する見識を示した。

したがって、瀬長市長追放は、琉球政府組織と市議会および政治財界人が「自治の本旨」を曲げ、施政権者の絶対権力にはたらきかけて法改正を行わせ、それにより自らの手で公選市長を追放した点で、沖縄（琉球）の自治史上の汚点となった。それは、米国民政府下の特別事情に限定できない意義をもつ<sup>9)</sup>が、琉球政府の側の関与が従来、十分検証されていないのである。

## 1. 米国の琉球列島統治の基本法と市町村自治体

米軍占領下では、1948年の軍政府指令第26号「市町村制」が施行されていた。日本占領の終結が近づいた50年12月、米国民政府が米国民政府に改組され、琉球住民の四群島政府が整理されて52年4月、米国民政府に対する琉球人による民政代行機関「琉球

政府」が設置された。

民政副長官（民政長官は米極東軍司令官）もしくは高等弁務官の超越的特権を振り返っておこう。

1952年2月29日米国民政府布告第13号「琉球政府の設立」第2条と第7条は、「必要な場合には」、琉球人の自治三権に民政長官が介入し、代行機関が制定した法令施行を拒否・禁止・停止し、米国民政府が自ら定める法令規則を命じ、琉球における全権限を行使する特権を規定している。この特権は、52年4月30日の米国極東軍総司令部指令「琉球列島米国民政府に関する指令」に引き継がれ、次いで、54年4月の同「指令」、そして最終的に、57年6月5日の米国大統領の「琉球列島の管理に関する行政命令」の第11節の高等弁務官の特権規定にそのまま引き継がれた。

ところが、この特権条項には、絶えず、「米国民政府は、琉球列島の住民に対するすべての行動において、民主国家の国民が享受している基本的自由を守らなければならない。」とする条件が伴っていた<sup>10)</sup>。この「民主国家」とは一応「日本」を想定していた。54年4月指令が、琉球住民の生活水準を日本のそれに匹敵する目標を謳い、琉球法の編纂（立法）方針においても、米国民政府の助言や支援（実際は審査<sup>11)</sup>）によって、「日本の現行の法体系と琉球の法体系を相関させる（corelate）ことが望ましい」というのである〔宮里2000：98〕。

ところが、当時の米国民政府（国防総省管轄下）の琉球統治は、米国内法でいえば大統領の行政権限によって規定されているだけであり、米合衆国議会の制定すべき琉球統治の基本法を欠いていた<sup>12)</sup>。したがって行政権限が介入し得ない地方自治権限を琉球において侵害する問題が、まさに瀬長市長の追放事件において露出したのである。

すなわち、行政代行機関の琉球政府の職員は解任できるとする上記指令や行政命令は、合衆国憲法修正第10条の規定よれば連邦政府職員には妥当しても、公選の議員や市町村長の解任には適用が難しいはずであった。

その認識を国務省関係者はもっており、米軍が共産主義者の排除を検討した54年5月の時点でも、「行政命令の規定は米国本土では公務員に対するもので、選挙された議員には適用されない」、との理由から、大統領の行政命令は公選された議員には適用できない点を確認され、防共法制定も立法院の立法に任された結果、不成立となった<sup>13)</sup>。

すなわち、琉球における米国の軍事的プレゼンスには、「民主主義のショーウィンドウ」<sup>14)</sup>を沖縄で実現する条件があった。それは、1952年4月1日施行の米国民政府布告第68号「琉球政府章典」により琉球民の側に行政・立法・裁判を代行する機関を設置するばかりか、琉球民自身の「地方自治の本旨」を担保する市町村自治を保証する必要があった。後者に関しては、同章典第31条に基づき、首長と議会による二元支配の地方自治制度が立法院による民立法（53年第1号）「市町村自治法」により整えられるはずであった。

## 2. 瀬長市長の誕生と米国の統治方針

1956年12月の瀬長市長の誕生に際しても、民政副長官ムーアは国務省の助言に従って、市長の選出や市議会における不信任案審議を含め、琉球人の自治の範囲内の問題と捉えていた。

瀬長市長当選後、国務長官ダレスが在沖縄米国総領事に宛てた12月29日の連絡電報<sup>15)</sup>には、国務省の立場では、那覇市長問題は琉球人の自治問題で、そこに介入する意志もなく、またすべきでなく、「瀬長を追放しようとするいかなる策略も採ってはならず、那覇の選挙に対する直接間接の非難を行ってはならない」という姿勢が示されていた。その考えは国防総省にも伝えられていたが、米国民政府は同意見ではあるものの、琉球統治上とりえる布令布告の検討を行っていたことは、12月26日付けの民政府行政法務部長デイヴィーズの覚書<sup>16)</sup>にあるとおりである。

米国民政府の琉球統治に対する助言者的な立場にいた国務省系の高官（在日米国大使館・在沖縄米国総領事館）が理解に苦しんだのは、地方自治原則で解決すべき市長選挙の結果の解決策を、琉球の指導層が米国に直接求めてきたことであつた。当間重剛任命行政主席もそのうちの一人であつたことが、57年1月2日発の米国那覇総領事発国務長官宛電報<sup>17)</sup>により判明する。また、瀬長が当選したとたん軍の補助金を停止した米軍を恨まずに、停止の原因になっている「共産主義者」瀬長を追放すべきと考えた琉球の指導層の考えにも、国務省系の高官は怪訝さを隠さない。

瀬長の当選直後に当間行政主席がムーア民政副長官と会談し、瀬長市長を追放する直接的な手段を米国民政府に要請した事実は、銘記しなくてはならない。しかし、那覇市長問題は地方自治問題であるから直接介入はしないと副長官からいなされて、当間主席は、「とるべき行動について[彼にもいくつか]考えがあることを示唆した」と、同席した米国総領事が証言している<sup>18)</sup>。当間が、琉球銀行や復興基金と共同してとった那覇市経済封鎖措置はよく知られていることなのでここでは繰り返さない。問題は、法曹家出身であり元那覇市長（戦前戦後）でもあり、また行政主席でもある当間が通曉している法制度（地方制度）の領域で彼がとりえた対抗手段の可能性である。

そして、この会見の直後から、市町村自治法の一部改正の作業が始まる事実を考え合わせると、その改正内容に、当間が代表する琉球政府が那覇市長問題に対処するさらに別の意図が含まれていた可能性がある。

## 3. 琉球における自治法整備のなかの1957年法改正

市町村自治法の立法以後の改正過程において、1957年の法改正の特徴を位置づけるために、同法の来歴を概観しておこう。

### 3-1 軍政府指令「市町村制」

軍政下の琉球列島に沖縄民政府ほかが発足し、地方組織の法制が整うのは、日本の地方自治法（以下「日本自治法」47.04.17法67）施行から1年以上遅れた1948年7月の軍政府指令第26号「市町村制」によってである。

本指令文案が、当時の沖縄民政府と軍政府との間で、どのように調製されたかについては、沖縄民政府資料や米軍政府資料に確認ができないが、沖縄民政府で1947年5月から「市町村議会議員及び市町村長選挙法」（軍政府指令第4号）草案作成を担当した嘉陽安春は、選挙に引き続いて必要になる「市町村制」法案準備のため、1947年公布の「日本自治法」の審議記録を48年6月に入手したことを証言している<sup>19)</sup>。前記選挙法の成立経過同様、嘉陽が「日本自治法」を参考に「市町村制」草案を作成し、米軍政府に提供した可能性がある。

法文の条項の配列状態の相同から判断すれば、概ね1947年12月改正の日本の地方自治法（以下「日本自治法」<sup>20)</sup>）を参考にして法文作成を行ったものと推測できる。異なる点は、以下のように寡少である。

- 1) 冒頭4条が日本法では第1編総則を構成するのに対し、琉球法では第1章総則が2節全13条からなっている点。どちらの総則にも、「地方自治の本旨」に言及する条が欠けている。
- 2) 日本自治法第4章選挙と第5章直接請求が、琉球指令にはない。選挙法が別途軍政府指令で規定されていたからである。住民の直接請求権は設けられず、1953年の市町村自治法をまっとう導入される<sup>21)</sup>。
- 3) 日本自治法にない第7章市町村長協議会の規定が琉球法にある。
- 4) 日本自治法にない第9章地方自治委員会の規定が琉球法にあること。これは、第64条で、沖縄民政府知事が市町村長を「著しく不適任」と認め罷免する際に同委員会の承認を必要とする規定である。これに対応する日本法第146条は、法令により国が地方自治体に委任する国家事務（機関委任事務）の執行を怠っている場合の主務大臣の執行命令権限に関する規定であるが、47年12月の改正で、主務大臣や総理大臣が直接、地方の首長を罷免できるわけではなく、裁判所に出訴し、命令に従わないことを確認した上で、さらにその確認を裁判所にもとめ総理大臣が執行する（同条第8項）条項など第2項以下が加わった。これをマンデマス・プロセスディングという（後注46参照）。
- 5) 琉球には都道府県に相当するものがないので、当然ながら、相当部分が琉球指令にはない。

以上が相違部分であるが、他の条文はほとんどが対応している。「市町村制」は、琉球民側の行政府整備が不十分な時代に出された軍政府指令ながら、前記嘉陽の証言に見るように、占領期日本で公布された日本自治法を範として制定されたことが推測できる。

### 3-2 1953年立法第1号「市町村自治法」

琉球政府が成立して間もない4月18日の立法院第1回定例会において、比嘉秀平行政主席は初めてメッセージを寄せた。そのなかで、「琉球政府章典」(布令68号、1952年4月1日施行)第31条、地方自治の本旨に基づき市町村の組織運営について法で定めるとの規定に従い、従来の「市町村制」の再検討を始めて欲しいとの希望を述べた。次いで、4月22日、新垣金造議員が「市町村制改廃強化について」提案、立法の条文化は行政法務委員会で行うこととし、同委員会へ付託された<sup>22)</sup>。

同委員会での検討作業の中から講和体制下琉球の法制的根拠、すなわち立法院の立法の法源となる基本法が何かという疑問が浮上した。5月2日、委員長安里積千代がその中間報告を行った。

占領下、沖縄ではニミッツ布告により、軍政府の布令布告のほかに被占領地の旧法(戦前の日本旧法)が依然適用された。しかし、占領が終了した52年4月28日以降、米国の施政権下、何が琉球の基本法であるかが問われた。議員らは民主化された日本の新法律を、必要に応じ琉球の実態に合わせて取り入れようと考えた<sup>23)</sup>。しかし、琉球に日本の基本法である日本国憲法は適用されない。また、琉球の憲法と云うべき基本法は存在しない。立法院は米国が統治する琉球の憲法を立案・決議できないからだ<sup>24)</sup>。他方、米国民政府の布令布告は、「琉球政府章典」を含め、元を辿れば国防長官を経て米国大統領の行政権限に行き着くだけだから<sup>25)</sup>、米合衆国議会の定めた琉球統治基本法<sup>26)</sup>が必要だがそれも不在だ。米務省の高官たちが基本法の欠損に悩んだように、立法院の議員たちは、統治される琉球の側から、基本法の不在に気づいたのである。

「琉球政府章典」第31条にいう「地方自治の本旨」とは、日本法の本旨なのか、それとも、米国法で理解されている「自治政府」の精神なのか<sup>27)</sup>。後者には、議員たちの思いは及ばなかった。すでに、日本に「復帰」することが前提となり始めていたからである。

53年市町村自治法案が調製された経過を示す琉球政府文書(内政局行政課が担当したはず)は管見では現存しない<sup>28)</sup>。57年の一部改正の経過を示す行政課の文書一式(3-3に後述)が残されているのに対し、立法院設置後初めての同自治法案に関する琉球政府側の起案文書は現存しない。

これについて、前掲『三十年史』は、軍政府指令「市町村制」の改正への動きは琉球政府発足以前の沖縄群島政府時代から始まっていたことを明記している[稲嶺1983:124]。1951年4月1日に米国民政府より沖縄群島知事宛に改正法草案作成の通達があり、群島政府は稲嶺行政課長を自治庁に派遣し、1年にわたり法案を検討、52年3月に改正要綱を添えて改正法案を民政府に送達した。そして、群島政府が解散した後、米国民政府行政課長から行政主席宛に4月7日、改正法案に対する回答があったという<sup>29)</sup>。

この時期はちょうど、連合国の日本占領の終了に向けて、日本自治法の改正が進んでいる時期である。改正要綱が51年12月に確定し、翌52年3月の閣議決定とGHQの審査を終え、国会に提出する時期に当たっており[長野1952:14]、群島政府の行政課長が

参照したのはこの日本自治法であったことが分かる。

琉球立法院では、52年7月5日、[行政法務]委員会報告書「市町村制の改廃について」が議長宛に出される<sup>30)</sup>。4月22日に同委員会に付託された首題立法案は4月28日の検討の結果、「市町村制の改廃については行政府からの立法要請を基礎に検討する。」ことになった。つまり、内政局行政課での立法案要綱から立法案(参考)までの調製を依頼したように読めるが、前記のように、群島政府時代の法案文がすでに存在しその検討が始まったのであろう。

その後の会議録では、10月24日定例第70号会議で安里委員長が、市町村自治法(立法案第72号)の立法説明に立つ。この間(7月~9月)、行政府と米国民政府との間に法律案についての文書の往復の記録は見いだせない<sup>31)</sup>。法文は、「ほぼ日本の法律と同様な内容を有するものを市町村制法ということにして提案した」として、従来の市町村制との相違点を次のように列挙する。

- [1] 市町村たる要件を挿入した。
- [2] 直接請求、即ち法令の改正、議会の解散、或いは役職員の解職という請求権を住民に認めた。これが民主的政治のあり方として当然である。
- [3] 議員の定数を増加。
- [4] 議会に委員会制度を設けた。
- [5] 選挙管理委員会に関する規定を入れた。従来市町村長と議会議員選挙法にありま  
ず選挙管理委員会に対する規定を[自治法に]設けた。
- [5] 地方自治委員会と市町村協議会の制度が市町村制にはあったが、必要のないもの  
として全部廃した。
- [6] 全般的に、政府の監督権が大幅に縮減され、地方自治の線に沿うようにしている。

[番号は引用者]

法案のモデルは、「日本法並にそれに即応する群島議会<sup>32)</sup>ならびに行政府からの案を採用して作製したのであります。本法は行政府からは唯改正の要点のみの要請でありまして主として立法院自体の案として[行政法務]調査室で作製した案を中心として提案した<sup>33)</sup>」という。これが、琉球政府内政局文書で法案要綱や法文参考案の起案文書が存在しない理由と思われるが、立法院の[行政法務]調査室文書にも自治法関連文書は発見できない。

52年日本自治法との条文の対応を検討してみると、大きく見て9箇所琉球法の側に対応する条文がないことが判明する。それらのうち重要な6箇所は以下日本自治法の条項(序数詞略)で云うと、①1条の「地方自治の本旨」の立法根拠の条項、②2条2項市町村事務と法令事務及び機関委任事務の区別以下3項から12項、③138条の2から同条の4までの執行機関の通則、④182条の2から同条の8までの執行機関の補助機関・委員会、⑤202条の3、執行機関の附属機関、そして一番重要な部分の、⑥10章「国と地方自治体及び自治体相互間の関係」(245条の3、251条)などである。これら6箇所すべてが、48年日本自治法になく、52年日本自治法に新たに加えられた条項である。



すなわち、日本占領が終わる時点で行われた日本自治法の改正の要点とは、連合国の占領政策 [SCAP, 1949: 270–284] や 49 年シャープ勧告 [衆議院事務局 1950: 3–8]、そして勧告を引き継いだ同年「地方行政調査委員会議」の勧告 [同会議 1952: 185–] が意図した行政事務の国と地方の間の再配分、すなわち中央政府の権限を地方事務に分権化する動向が不完全なまま途絶したことを意味した。つまり、中央省庁が法令で定め地方機関に委任する無数の国家事務によって地方統制を続けようとする、戦前の県制市制町村制の根幹の存続が、52 年日本自治法末尾の別表にまとめられた無数の国政事務<sup>34)</sup>に示されていた。

琉球での立法がほとんど進んでいない 52 年時点で、同時期の上記日本自治法の内容をそのまま適用することは難しかったものとみられ、これら日本法との非対応部分の積み残しを取り入れることが、次の 1957 年の琉球自治法改正の課題となるのだが、それは瀬長市長追放事件とともに進行することを次に見よう。

### 3-3 1957年市町村自治法改正

1957 年の自治法改正経過については、琉球政府内政局行政課文書<sup>35)</sup> (以下「立法文書綴」) に法文改正過程を復元できる記録が残されている。その内容を以下列挙してみる。[ ] は引用者注記。

- ① 1955 年 3 月 9 日起案「市町村自治法の一部を改正する要綱 (参考) について」[行政課内回覧文書]。
- ② 1957 年 1 月 10 日起案「市町村自治法の一部を改正する立法案要綱について」[内政局内回覧文書]。
- ③ 1957 年 1 月 22 日起案、3 月 5 日英文翻訳、3 月 16 日主席決裁「市町村自治法の一部を改正する立法 (参考案) について」[日本文法案]; 3 月 18 日米政府宛送付文書 GRI-IA(G)81 [英訳法文]; 4 月 19 日米国民政府経済第 010-9 号、ジョン・L. タナー陸軍中佐から 2 項目訂正勧告の回答書。
- ④ 1957 年 4 月 26 日起案「市町村自治法の一部を改正する立法 (参考案) の訂正について」(至急) [米国民政府の意見による条文訂正]、内政局から行政主席官房へ立法勧告依頼を 5 月 6 日送付、5 月 8 日立法勧告 (官総第 275 号) [立法院会議録第 10 回 (定例) 第 11 号、5 月 10 日日程第 2、行政法務委員会へ付託]。
- ⑤ 1957 年 7 月 17 日起案「市町村自治法の一部を改正する立法案について」主席官房宛立法勧告案 [追加改正: 臨時議会請求受理の 10 日以内に開催する条項を第 41 条に加える改正]; 米国民政府の検閲済 (7 月 5 日付)。
- ⑥ 1957 年 9 月 17 日起案、内政局長発行政主席官房長宛伺い文書 (内行第 268 号) 「立法勧告方について」[那覇市議会議長高良一の法改正依頼に基づく改正伺い、9 月 27 日、立法院、立法起案不採択を決定]。
- ⑦ 1957 年 10 月 8 日起案文書: 9 月 24 日立法院議決立法案第 115 号「市町村自治法の一部を改正する立法」、10 月 5 日主席官房長から内政局長宛に法案審議及び米

国民政府との調整依頼（官総第 275）、10 月 8 日米国民政官に審議依頼起案（琉内行第 81）、10 月 10 日英文翻訳、10 月 16 日民政長官宛送付（GRI-IA(G)-81）、10 月 24 日民政府より異議なしの回答（HCRI-LO 010.9）、10 月 24 日内政局次長発主席官房宛「公布に異議なし」返答文書（内行第 81 号）、28 日発送。

- ⑧ 1957 年 11 月 1 日起案文書：同日公布、58 年 2 月 1 日施行予定の「市町村自治法の一部を改正する立法の施行について市町村へ〔例規の〕通知（内行第 332 号）」、行政課主任起案行政主席官房宛、同 11 日通知発送。

以上の文書の日付により判明することは、那覇市議会での市長不信任をめぐる与野党の攻防に併行して、市町村自治法の改正手続きが着々と進められたことである。すなわち、不信任案上程の攻防（3 月と 6 月）、市議会解散選挙（8 月）、市議会再開（9 月）、野党の予算案審議拒絶と市長の専決処分（10 月）、という流れに対し、改正の動きは、57 年 1 月 10 日に行政府内政局で始まり、5 月 8 日立法院へ立法勧告、9 月 24 日立法院での可決、そして米国民政府の最終審査を経て、10 月下旬に漸く完了。11 月 1 日公布、施行が 58 年 2 月 1 日の旨、市町村宛に例規の通知を行ったのが、11 月 11 日であったから、ちょうど市議会で不信任決議が行われる 2 週間前である。

途中の 7 月と 9 月に、同法についての別の部分的改正の立法勧告 2 件が内政局から出された。一は、臨時議会招集要請に対し 10 日以内に地方首長に開会を義務づける改正案（法第 41 条）（「立法文書綴」⑤）、二は、本稿「はじめに」で触れた那覇市議会議長からの立法要請に基づく、欠席議員を不信任議決に要する議員数から控除する改正案（法第 113 条 3 項）（「立法文書綴」⑥）であり、明白に市長追放のための短期的戦略と結びついた動きである。前者は、5 月に立法院へ立法勧告された改正原案に織り込まれ、後者は、行政法務委員会で立法不採用となる。

問題は、法改正の動きが、瀬長市長が当選を決めた 12 月 26 日から間もない、57 年 1 月 10 日に始まっている点である。1 月 2 日に当間行政主席がムーア民政副長官と会見し、民政府に瀬長追放の直接的な手段執行を要請した件は、先に引いた（本稿第 2 節）。当間主席には腹案があったと考えられる。

#### 1 月 10 日起案「市町村自治法改正要綱」

会見から数日後の 1 月 10 日、市町村自治法の改正の動きが出る。内政局行政課主任大仲は、改正立法案要綱の是非伺い（「立法文書綴」②）を局長に提出した。伺い序文に、

「〔前略〕市町村自治の民主化の徹底強化と組織及び運営の合理化を図るとともに、（中略）本法の目的及び性格、解釈、運用等の指針及び市町村長の事務処理又は管理執行が違法或いは著しく不当な場合、義務を懈怠している場合に、その是正改善のための措置を行政主席は市町村長に対して求めることができるように定める外、新しい規定を設け又は既存の規定を改廃する必要があると思われまますので（中略）要綱を作成しましたが、よいでしょうか」とある〔下線部引用者〕。

明らかに、法改正要綱作成を復命している様子が見て取れる。しかも具体的な目的として、違法な事務処理や管理執行を行った市町村長に対する行政主席の監督権限を増強

する立法目的を明記している。つまり、上司から要綱作成指示があった可能性が強く窺われる。

実は、行政課主任大仲は、2年前の3月に、すでに一度改正要綱(参考)を起案し(「立法文書綴」①)、行政課内の回覧に供していた。当時の改正の理由としては、「市町村自治の民主化の徹底強化し、組織及び運営の能率化合理化を図るため、本法の目的及び性格、解釈、運用等の指針について定めるほか、新しい規定を設け、又は改廃する必要がある」とあり、改正と新条項を検討した条文箇所は全部で53件にも及ぶ<sup>36)</sup>。

55年要綱の改正対象や新たな挿入条項を1952年日本自治法の対応条項と比較してみると、53年琉球法で整備できなかった52年日本自治法条項を、次の琉球法改正で補充しようとする傾向が明らかにみてとれる。たとえば、前節で検討した53年琉球法における、52年日本自治法との非対応条項の9箇所のうちの重要案件6箇所は、すべて検討案件に入っている。

さらに、重要事項として注目しているのは、7箇所目以降を列記すると、

- ⑦ 日本法第9条の市町村境界紛争の調停条項に日本法第251条の自治紛争委員を適用するもの(項目13)。
- ⑧ 日本法第14条に倣って53年琉球法が導入した第11条の市町村事務に関する行政主席の条例制定権限を規定する第3項と第4項を削除したこと(項目15)。
- ⑨ 上記②の日本法第2条の行政事務の区分(政府事務と市町村事務)を琉球法に導入することと関連した機関委任事務経費に関する規定(項目40、42)。
- ⑩ 日本法付則に規定される、市町村争訟の手続き一般規定(日本法第255条=項目49)、異議申立訴願に関する一般規定(同256条=項目50)、異議決定、訴願裁決に関する規定(同257条=項目51)、異議申立と処分執行の関係規定(同258条=項目52)を琉球法に取り入れ、政府の権能執行以前に市町村の意見を聴取する行政主席の義務規定(項目53)など。

以上、55年改正要綱はなべて、日本自治法の全条項にわたって、琉球法に不足する規定を見渡し列挙している観がある。

ところが、57年1月10日起案の改正立法要綱案では、改正の主題が明確化し絞られる。主任が選び出した改正案件は、上記のテーマのうち①、②、⑥、⑦、⑧、⑨である<sup>37)</sup>。すなわち、自治法の根拠規定「地方自治の本旨」を明記し(①)、琉球政府と市町村の関係規定を整備すること、つまり行政事務区分(市町村固有事務と機関委任される政府事務)を明文化し、市町村間の争訟事件に対する政府の対応方法と市町村事務一般についての政府による監査、助言、勧告などを規定する②、⑥、⑦、⑧、⑨が中心となっていることが分かる。換言すれば、市町村事務の法令違反や違法行為を禁じる条項を設けて、裁判所が訴訟で処理する以前に<sup>38)</sup>政府が行政的に市町村に対応する手段を整備することが、「市町村自治の民主化の徹底強化」の名目で検討されていることが分かる。

55年3月要綱にはなく、57年1月要綱に新たに登場したものがある。それが、「政府と市町村との関係」に関する4項目のうちの2項目である。詳しくは後述する。

## 1月22日起案「市町村自治法改正立法（参考案）」

1月10日起案の改正要綱に基づき、1月22日に早くも改正立法参考案ができあがる。それを法案として調製する起案書と、同参考案の審査を米国民政府に依頼する起案書が「立法文書綴」③である。2月中を政府内での法文検討に費やし、3月5日には英文翻訳にとりかかる。16日に行政主席の決裁が降り、18日には米国民政府宛に法案文とともに審査依頼文書（GRI-IA(G)8）が送られた。改正理由として次の3項目を挙げている。これらは、後に立法院に立法勧告する際の立法理由と同一である。

一、市町村自治の徹底強化と組織及び運営の合理化を図るため、必要の規定を設けること。

一、市町村自治を民主的に統制することにより、行政能率をより一層高める為、所要の規定を設け又は改廃すること。

一、市町村自治法施行後その運用の実績に鑑み不備な点について所要の改廃を行うこと。

改正条文と比較してみれば、第1の「市町村自治の徹底強化・組織運営の合理化」とは、法第1条と第2条3項に「地方自治の本旨」を謳い法令解釈の基本とし、同条4項に住民の福祉増進と最小の費用で最大の効果を挙げる義務、同5項に、組織運営の合理化と規模の適正化を義務づけたことに対応する。

第2の「市町村自治の民主的な統制」には、ふたつの対応改正箇所がある。一は、法第6条の市町村間の境界紛争に対する処方である。53年法には、争論がある場合には直ちに関連自治体が裁判に訴えることを指示していた。それを行政府が任命する自治紛争調停委員の調停にかけ、その後行政主席の裁定を経て、それでも問題の残る場合、出訴する規定を整えた（第6条の10項整備）。二は、法第7章のタイトルを「政府による市町村の」監督から「政府と市町村との関係」に改め、53年法に第181条（行政主席の市町村財務監督）しかなかった部分を第180条の2と第181条の2、第181条の3及び第181条の4までに増強した箇所に対応する。端的に言って行政府の市町村の監督指導の強化なのだが、それを「民主的統制」と呼んでいる。

第3の「自治法施行後の不備な点の改廃」とは、第4章執行機関（副収入役、出納員、監査委員などの規定）、第5章給与、第6章財務などにおける条項の整備である。

このように概観すると、第一と第二の法改正理由の課題設定が、57年の那覇市長追放事件へと推移する社会状況との係わりを窺わせる。後に、詳しく考察してみよう。

その分析に移る前に、この法改正参考案が立法院へ立法勧告される前後の社会状況を概観しておこう。

### 米国民政府の注文

4月19日、米国民政府副長官室総務部長のタナー中佐から、立法案の審査結果が返送されてきた<sup>39)</sup>。全般的に承認するが、2件、注文を付けている。一は、第104条4項の副収入役規定の変更について、二は、第134条9項の監査委員が監査報告する際の規定の変更について、という細かな注文であった。その背景にある問題の詮索は本稿では割

愛しよう。

米国民政府の審査結果を受けて、直ちに行政課は立法参考案の訂正を至急扱いで4月26日起案した。「立法定書綴」④である。民政府が指摘した条文の変更は、前者については、55年3月の要綱の段階から検討していた収入役の下に設置する出納官に対して、副収入役が欠けた際に職務を代理できる吏員規定を削除することで応じている。後者については、指示通り変更した。本改正参考案は5月6日付けで内政局が主席官房へ送付、5月8日、主席が立法院へ立法勧告した(官総第275号)。立法院は、5月10日の本会議で、行政法務委員会へ付託した<sup>40)</sup>。

### 政治の季節に影の薄い市町村自治法改正案

5月8日とは、当間主席が施政方針演説を立法院で行った翌日である。当間主席は市町村自治法改正案を施政方針の表明に合わせて立法勧告したことが分かる。

ようやくマスコミも法改正に対する報道を行ったが、施政方針演説と重なったため、新聞によって取り上げ方が異なった[新報0508-10][タイムス0508]。新報は「市町村自治の強化」と題する施政方針の第2点を取り上げたが、「財政の強化」の面に注目し財務関係職員の研修指導、交付金に替え交付税制度を採用する点を強調したのに対し、タイムスは、施政方針演説の報道とは独立した記事を「地方自治法一部改正を要請／区長制の廃止など」と題して配信し、改正法の諸要点を報道した[タイムス0508]。

しかし、当間主席の施政方針は別の論点が衆目を引きつけた。4月23日に立法院で代読されたムーア民政副長官のメッセージが強調した論点を引受け、琉球政府の権限が米国の代行機関として規定されている点を主席が敢えて宣言した点が、立法院の内外で波紋を呼んだのである<sup>41)</sup>。7日夕刊も、まず「行政府は代行機関」と報道した[タイムス0507夕刊]。

こうして琉球の自治問題は、市町村自治法改正が報道された途端、市町村自治ではなく琉球政府の自治問題(代行機関説と主席公選)に覆われてしまったかのようである。新報の15日社説は、代行機関説の淵源を為政者のプラグマティズムともいふべきところに求めているが、17日タイムス社説は、立法の参考案作成のほとんどを行政府に任せている立法院の現状を取り上げて批判している。「恐らく、行政当局は、今まで以上に、立法参考案<sup>42)</sup>の民政府調製を重視し、それに奔命するであろう。(中略)そしてそれは立法院を軽視する結果をもたらすに違いない。」

52年発足の立法院は、直ちにおびたしい数の琉球法令を立法する職責をこなすことを迫られた。ほとんどは日本法文を転用し琉球化させる作業を内政局や法務局が行い、主席名で立法院へ立法勧告として送ってくる「立法参考案」を審議するのが実情であったことは、市町村自治法の一部改正についても当てはまる<sup>43)</sup>。

以後、市町村自治法改正の話題は、5月下旬に一度、市町村関連諸法案との関係で改正案に触れ、「行政府の市町村運営に対する勧告権の設定」[タイムス0531]の指摘が報道されるが、次第にメディアの表面からは消えていく。

6月の那覇市議会の解散を経て、7月4日にはムーア中将が初代高等弁務官に就任、3

日には解散後の那覇市議会選挙めざして野党が「那覇市再建同盟」を結成、14日には与党側が「民主主義擁護連絡会議」を結成し、選挙戦に突入する。そのような現実の政治の流れの陰で、7月19日に立法院に立法勧告された市町村自治法改正の立法参考案の内容追加(前述)<sup>44)</sup>などは、ほとんど話題にもならない。

次に市町村自治法がマスコミ報道に登場するのは、9月10日に再開する那覇市議会での不信任決議の攻防と市長の専決処分に関する自治法条項(第111、113、114条)の改正問題としてである。新報社説は「法の不備を是正せよ」と訴え[0901]、タイムスも「さび付いた那覇市政」[0904]、「那覇市政の混乱と麻痺」[0911]と評し、専ら那覇市政の混乱と関係する限りの自治法条文に触れるのみである。

9月16日、那覇市議会が自治法第113条第3項の改正を行政主席と立法院に要請した時点以降、殊に21日、立法院の行政法務委員会が全員一致で改正案を起案しない決定をすると、マスコミの関心は頂点に達した[タイムス・新報0921]。

しかし、この改正立法勧告(官総第647号)の内容は、1月に起案され5月に立法院に立法勧告され(官総第275号)、9月24日の本会議で決定される改正自治法参考案(法案第115号)とは全く関係がない。こうして、自治法改正の事実は、当時の那覇市政の政治状況の中で埋もれてしまったのである。

ところが、立法院が取り上げなかった官総第647号の立法勧告を、高等弁務官の改正布令が引き継ぎ、しかも徹底的に瀬長市長の政治活動を凍結する手段を加えるのである。では、そもそもの自治法改正が目ざしていた目的は何か。本稿では、57年1月要綱起案書に明記され、法改正が最も関心したとみられる第7章の「行政府の市町村監督」の条項追加のもつ意義を考えてみたい。

## 4. 行政主席による地方事務への介入権限条項の出現

### 4-1 政府の市町村監督権限の変遷：残る国の地方監視の余韻

48年市町村制から57年市町村自治法の改正に至る過程の、行政府と市町村の関係に関する規定の変遷を通覧してみよう。

#### 48年軍政府指令

軍政府指令には、当時の沖縄民政府知事が市町村を「監督」という、多分に戦前の市制第9章「市の監督」の上下関係の趣が残存していた。しかし内容は、戦後の民主化措置により、日本自治法も琉球指令も、監督条項は第154条(日本法第246条)に規定する、知事による市町村事務報告請求、事務視察、出納検閲権限に限定された。とはいえ、この条は戦前市制第161条1項がそのまま残された部分なので、上下関係の遺物といえる。

ほかには、第155条、特定の条例設置・改廃の許可<sup>45)</sup>とその他条例の報告義務を定めるものと、第156条、地方債に関する許可を定める条項が存在するだけであった。これは日本も琉球も変わりはない。

ただし、第64条(日本自治法第146条)に、沖縄民政府知事(琉球人)による市町村長の罷免権限の規定があり、その執行には沖縄民政府議会議長(=副知事)が委員長を務める地方自治委員会の承認を必要とした。この規定は47年12月の日本法改正案を琉球法に導入したもので、つまり、都道府県知事が国政委任事務の執行について違法もしくは懈怠がある場合の措置で、それが市町村長にも準用される規定であって、市町村固有事務の違法もしくは懈怠に関する措置ではない。日本法においては、直接請求として住民の行政監視の立場から、市町村長の退職請求が措置されていたが、琉球指令には直接請求の章が欠けていたため、代替措置とみられる。

53年琉球法第86条では、政府事務(日本法では機関委任事務)の違法・懈怠についての措置となり、行政主席の罷免権限はなく、是正命令権限のみ規定する。日本法では、二重の出訴義務(是正命令と是正未執行の確認提訴)の上で、罷免権限を残しているところが違う<sup>46)</sup>。

### 53年市町村自治法

さて、52年日本自治法には大きな変化が生じた。しかし、53年琉球法では、条項番号が変化したほかは、この部分に変化はない。立法院での53年法第1号の民立法であったが、1948年日本法もしくは48年市町村制と同様の状態に止まった。

日本法第10章の名称は「監督」から「国と普通地方公共団体との関係及び普通地方公共団体相互間の関係」に変わり、第245条の3と第251条、そして252条の2から同条の16までの「地方公共団体協議会」の規定が新たに付加されたところに特徴がある。

### 55年改正要綱から57年改正要綱そして57年5月立法勧告参考案

琉球側では、52年日本法第245条の3と第251条について、55年3月の改正要綱で検討が始まり、57年1月改正要綱、57年5月立法勧告参考案、57年9月立法参考案決定にまで引き継がれる。

第245条の3とは、自治体の組織運営の合理化について、総理大臣や知事が地方に対し技術的な助言・勧告を行う権限と、逆に、地方の側から国もしくは知事に同趣旨の監査・助言・勧告を請求できることを定めた条項である。第4項は、主務大臣や知事が地方に委任している国政事務を含むすべての行政事務について、技術的な助言・勧告・情報提供のため、資料の提出を求めることができる規定が入っている。

日本法第247条から第249条は、琉球に関係しない規定なので、ここでは言及しない。

日本法第251条は、自治紛争調停委員の規定で、地方公共団体の間の紛争、もしくは自治体内の機関相互の紛争を処理する規定である。委員は内閣総理大臣若しくは知事が任命するので、あくまで行政権限内の措置であり、調停がうまく進まない場合、委員会は調停を打ち切り経過を公表することで任務は終了する。その後は、第255条の2に規定するもののほか、行政訴訟によることとなる。

琉球の55年改正要綱では、52年日本法をそのままなぞっているが、57年改正要綱では、単に「調停制度(自治紛争調停委員)を設ける」とのみ記す。

さて、57年1月要綱の第5「政府と市町村の関係に関する事項」に新たに登場した項

目がふたつある。

- 2 「行政主席は市町村長の事務の処理又は管理執行が違法或いは著しく不当な場合、義務を懈怠している場合に、その是正改善のための措置を請求することができることを規定すること。」
- 3 「行政主席は市町村に対する検査又は監査を自分では行わないで、市町村の監査委員をして行わせることができるものとし、又自ら行う場合には、市町村の監査委員に通知し、市町村の監査委員はこれに必要な資料を提供するものとする等、政府と市町村との監査協力を緊密にするための規定を設けること。」

以上の2項目が、57年5月立法勸告参考案の第181条の2と同条の3となり、9月立法院決議そして10月の米国民政府の審査でもそのまま維持され、11月1日公布されるのである。これら2項目は、日本法には存在しない強い市町村監督権限であった。

#### 4-2 政府の市町村監督事項：琉球自治法の特異性

上記2条の挿入は、次に見るように、単なる日本法の模倣の域を超えて行政主席の行政権限を強化している点において、それらが57年1月に登場した理由を詮索せざるを得ない。その目的は57年1月10日の法改正要綱起草書（「立法文書綴」②）に明記されていた。時は正に瀬長市長誕生の直後に当たっている。したがって、当間主席の意思と云わないまでも、当時の琉球政府上層部では共有されていた意図であると推測される。市町村監査委員を主席の市町村監査権限に動員する規定も、戦前の内務省官制を思わせる。それらはそのまま法案に導入され、立法院の審議に付された。審議過程で、さすがに主席のこの権限に対し議員から異議が出た。

琉球立法院会議録第10回定例第39号9月24日、法案第115号「市町村自治法の一部を改正する立法案」審議において、宮里栄輝議員が法第181条の2について星行政法務委員長に質問をした。同条は、「自治の本旨に反し、中央の権力が地方の自治に介入する恐れがある。行政主席は任命主席であり、琉球政府は米国[民政府の]の代行機関だといわれている。その政府が市町村自治に指導や注意を与えるということは自治の規定に反しないか。その点が琉球の市町村自治は日本とは異なる。この規定を導入した理由を問いたい。」

これに対し、星委員長は、「181条の2は、日本の自治法264条の2の規定であるが、ほとんど全く同一の規定で、日本法並にした。公選でない任命の行政主席が不当に自治に介入することを懸念してられるようだが、そうではなしにあくまで自治の本旨に基づいて本法を解釈するという主旨に沿い」規定したものと答弁した。

政府の市町村に対する助言勸告権限について同じような危惧を質問した大山朝常議員に対しても、星委員長は、以下のように答弁している。

「180条の2は、日本の憲法において新たに地方自治という1項[ママ]が設けられて、自治権が憲法によって確立されて、それで従来の[戦前市制において市町村が]政府の一翼であるという観念を[47年日本国]憲法によって払拭されたために当然生まれた規定



だという解釈をいたしておる。(中略)つまり[琉球]政府が市町村を監督していた現行[53年琉球]法に比べると大きな自治の確立であり大きな進歩であると考える。」第180条の2も第181条の2も、ともに57年琉球法で新たに登場した条項である。

さて、52年或いは55年日本法には、琉球法第181条の2に対応する、星のいう「264条の2」は存在しなかった。日本法では264条以下は特別市の条項なので、星の答弁は誤認か詭弁である。仮に日本法245条の3に対応させて導入した琉球法180条の2と取り違えたとしても、存在しない日本法の条文を挙げている以上、星の答弁は虚偽の回答の可能性がある。

ところが、この答弁により、宮里議員はあっさり自分の「思い違い」と受け取り、引き下がってしまった。日本法を十分確認せずに、日本法と同様という回答に疑問を感じなかったのである。

上記の星委員長と議員の対話のなかに確認できることは、どちらも琉球の市町村自治法の法源を日本国憲法の第8章「地方自治」と考えている様子である。立法院で立法する法令が「日本法並」という理由で、日本法にもない規定が挿入されても見過ごしており、しかも、米国統治下の琉球の基本法は日本国憲法ではなく、米国民政府の布告(52年「琉球政府の設立」)、布令(52年「琉球政府章典」)そして最終的には米国大統領の行政命令(57年6月)である法的現実に対峙していない立法認識も窺える。

ここに、立法の日本化を急ぐ当時の琉球立法院における立法審査の内実が透けて見える。立法参考案のほとんどを準備する行政府内政局や法務局の意図が難なく通過する様子も見える。そこに現れたのが、行政府が市町村に対し過剰な監査・助言権限を振るおうとする条項である。

他方、米国民政府の立法審査が、法案の最も基本的な「地方自治の本旨」の明文化に係わる条項(本稿では分析を省いた)と第7章「政府と市町村の関係」に、大した言及をしていないことも不可解である。政府が市町村を監視する条項の付加を放置しているのは、何らかの意図に基づくものと思われるが、ここでは分析を省こう。

結局のところ、当時の日本法にはなく、琉球法にのみ挿入されたものが第181条の2と同条の3の条文、すなわち行政主席の市町村に対する職権規定であった。前者が、市町村固有事務であっても行政主席が不当事務是正措置権限を行使できる規定であり、後者は、市町村へ政府が機関委任している事務についての検査・監査を市町村の監査委員に代行させ、しかも市町村監査委員を行政主席の指揮監督下におくという規定で、日本自治法にはない規程である。

戦前の国家事務に従事する市町村吏員と任命県知事との官制的上下関係、あるいは52年日本地方自治法が明確化させた、国の事務を地方機関に委任する規定を越えた権限を規定しているといわざるを得ない。政府の委任事務を扱う限りでは、市町村長も政府機関であることは、53年琉球法第90条に明記され、事務の管理や執行に違法な点や怠慢があれば、行政主席は首長に是正を命令でき(86条)、首長の処分を取り消す権限もある(90条2項)。これらは、政府事務の機関委任に関してであるが、第181条の2は、市町

村の固有事務に対しても主席の介入権限を認めている点で、自治の本旨に抵触する規定である。すると、星行政法務委員長が改正法案第7章の立法説明として、「日本の地方自治法と全く同一の規定である。」<sup>47)</sup> と述べたのは、改正琉球法の現実を隠蔽する発言、もしくは行政府の企画に協力する行動といえるだろう。

## おわりに

市町村自治法の57年改正過程と瀬長市長追放事件が示す平行関係は、一体何を物語るのであろうか。そして、瀬長市長追放を含む当時の琉球の自治状況の教訓とは何だろうか。

一は、那覇市議会議長以下が要請し、法改正に失敗したが、高等弁務官の特権で執行した那覇市長の追放を可能とする措置は、議員や議長が議会自治を無視した点で、弁務官に陳情した他の自治体の長や議長とともに、沖縄の自治史上の汚点であることに変わりはない。

二は、当時の琉球住民が、行政主席の公選を自治問題としては確かに意識していたが、「本土復帰」を意識し始めていたため、日本法の導入を無批判的に「民主化」と考え、日本で進行していた「逆コース」（地方分権改革の停止）を認識しないまま、琉球の自治法に導入しようとしていたこと。

三は、一の措置の執行の陰で、行政主席の市町村の監督権限の規定を、日本法以上に強化しようとする行政府の企画が進んでいたことを、立法院の審議は監視・制御できなかったこと。監督権限に対する抵抗感が立法院議員にはあったが、法の「日本化」が「民主化」の幻想を与えていたこと。

四は、立法院が、琉球統治の基本法が米国民政府の布令・布告・大統領命令などの行政命令に基づいていることの明確な法の現実の認識がなく、日本国憲法を基本法のひとつと幻想していた。したがって、日本法以上もしくは以外の立法の可能性を想定していなかったこと。

総じて、「市町村自治の民主的な統制」の名の下に、行政主席の市町村監督権限を強化しようとする企画は、行政府の明確な立法の自覚の上に行われていたことである。しかも市町村の異議表明の条項を伴っていなかった。もちろん、それらは行政手続きにすぎず、それで問題の解決がつかなければ、「琉球政府章典」第34条に規定されるように、主席は行政訴訟に持ち込む以外に解決手段はない。しかし、提訴以前に市町村は行政手続きを経過させる義務が生ずる点で、一定の監督効果をもつものといえよう。

この点において、57年自治法の改正は、米国民政府が米国法の行政権限のみの増強による規定で琉球列島を統治していたことと相似的に、代行行政府が、「日本法並」の名目で代行行政権限を増強して市町村の自治を統制しようとした企画と読み取れるのではないだろうか。そして、この措置は、瀬長市長が誕生した時点で構想され、瀬長市長在任時には適用されなかったとはいえ、瀬長追放とほぼ同時期に完成した点で、当間行政主

席が代表する行政府の組織的意思表示であったと考えられる。

## 注記

- 1) 瀬長亀次郎 [1959: 298-]、社会大衆党 (1964) などの政党人の主張だけでなく、米国施政期の地方財政研究者である福丸 [1977: 21-] などにも共通する琉球政府認識である。
- 2) 辻清明 [1976: 56-] 「地方自治の本旨の出現」参照。
- 3) [SCAP 1949: 270-]、[天川晃編 1998] 所収天川「解説」及び資料参照。
- 4) この点につき参照が必要な沖縄県公文書館所蔵の USCAR (琉球列島米国民政府、以下「米国民政府」と表記) 法務局資料 (米国収集資料) は未だ公開されていない。
- 5) 前掲『沖縄市町村三十年史』も、1957年11月1日改正 (第二次改正) と瀬長市長追放を目的とした高等弁務官布令による改正 (第三次改正) とを関係のあるものとはみていない [140頁]。これが、沖縄での一般の見方を代表しているものと考えられる。
- 6) 1957年7月から58年4月在任の初代琉球列島高等弁務官 James Edward Moore。
- 7) 1957年11月23日、高等弁務官布令第2号 [琉球政府公報号外 第43号 1957年11月23日]。
- 8) 11月23日、土曜日にも係わらず、高等弁務官が市町村自治法の不信任案議決条項 (市町村自治法第113条3項) その他を改正する布令を発し、那覇市会での不信任案議決が可能となった。週明けの25日に早速市議会が二度目の不信任を決議し、瀬長市長が失職した。弁務官の布令は瀬長市長の追放を目的としてだされたことは、24日に公表された弁務官自身の声明に明らかであった。
- 9) 戦前内務省官制下の自治と戦後の「自治」は、その制度上同等に論ずることが出来ないが、同一の要人が、それら異なった時代を生きた事例には事欠かない。戦前の市制町村制施行 (1921年) の遅れた沖縄における、那覇市の都市改造をめぐる自治の覚醒については、拙稿 [2013] で論じた。その主人公のひとりが戦前戦後に那覇市長を務めた当間重剛その人である。
- 10) 52年2月「琉球政府」布告第6条、52年4月「民政府についての指令」「C行政」章第4条、54年4月同指令、上掲「C米国民政府の権限」章第2条、そして57年6月大統領行政命令第12節に、琉球人の基本的自由権を謳っている。
- 11) 米国民政府訓令 (民政官ルイス書簡) 30号 (1951年6月7日) により、琉球臨時中央政府の立法法案 (予算案) は、行政主席が立法勧告する前に米国民政府から法案の承認 (事前調整) を受け、立法院で可決された法案を主席が署名する前に再び民政府の承認 (事後調整) を受ける必要があった。
- 12) [垣花 1975]、[宮里 2000: 89] 参照。
- 13) 沖縄県公文書館所蔵、国務省一般文書複写文書、1954年5月26日、在沖縄総領事発国務省日本担当官宛電文、[宮里 2000: 111、147]。
- 14) 1956年12月11日在沖米総領事スティーヴズ発国務省宛親展外務情報報告「西太平洋の米国の [民主主義の] ショーケースとしての沖縄」 [沖縄県公文書館所蔵国務省一般文書複写文書、資料 U90006094B: 67]。
- 15) 沖縄公文書館所蔵米国民政府一般文書 (複写文書)、U90006137B: 59。
- 16) 『不屈 瀬長亀次郎日記』第二部、2009 (以下「瀬長日記」、仲本和彦解説 152頁参照)。
- 17) 米国那覇総領事スティーヴズ発 国務長官ダレス宛電報 99: 沖縄公文書館所蔵米国民政府複写文書、U90006137B: 60。
- 18) 同上文書。“Thoma finally agreed and said he had a several lines of action in mind.”
- 19) [嘉陽 1986: 151] による。嘉陽は東京帝大法学部卒、戦前貴族院事務局勤務。46年から沖縄民政府総務部勤務、前記選挙法草案策定に従事。後に琉球政府総務部長、法務局長、立法院事務局局長を歴任。

- 20) 日本自治法については、[若林 1948] [長野 1953] [長野 1955] [長野 1958] を参照した。
- 21) 琉球列島に中央政府が整備される以前、50年8月4日公布の米軍政府布令22号「群島組織法」で設けられた4群島(奄美大島、沖縄、宮古、八重山)政府の公選知事と群島議会議員の解職請求権や議会解散請求の権利が各群島住民には認められていた(第7条)。嘉陽によれば、「群島組織法は、日本の地方自治法に準拠して作られ、その章別、条項ともほとんどそのまま地方自治法の規定を採用して」いたという[嘉陽 1986: 312]。
- 22) 琉球立法院会議録第1回定例会第11号、4月22日、日程第5、決議案第15。
- 23) 4月22日、立法院決議案第17号「日本の新法律適用について」(新垣金造提案説明)、同前会議録第11号。
- 24) 米国の琉球統治のための法源は、①平時国際法・条約、[①'米国法]、②大統領の行政命令、③米国議会が沖縄に関して制定した法律(1960年プライス法まで存在しない)、④民政府布告・布令・指令、⑤琉球政府立法、⑥市町村条例、⑦旧日本法、である[垣花豊順 1975: 326]。立法院で沖縄統治の基本法を制定する動きがあったが、米国民政府の指示によりとりやめになったという[宮里 1966: 44] [垣花: 350]。
- 25) この見解は垣花がすでに表明している[同 1975: 353]。
- 26) 後に54年から55年1月1月にかけて、国防省は「琉球列島の管理に関する法律(案)」を米国議会に提案したが不成立に終わる[垣花 1975: 351]、[宮里 2000: 138]。第3節で米国法を琉球に適用するとしていた。1960年7月に米国議会で成立するプライス法が遅まきながらの琉球統治の基本法となるが、第6条において、この法律によって米国法が琉球に適用されるわけではない、と断っている[垣花: 354]。
- 27) 地方自治に関する布令「琉球政府章典」第6章の4項構成は、「[琉球政府と]市町村との関係」と題されており、日本国憲法第8章「地方自治」(英訳では Local Self-Government)の4条構成のうち最初の3条と内容が同じである。しかし、「地方自治の本旨」と琉球で翻訳されている英語正文は「the principals of self-government」であり、日本法の「地方自治の本旨」の理解というよりは米国法の「自治政府の原則」の意味と考えられる。
- 28) 53年自治法に関しては、琉球政府内政局行政課文書「市町村自治法立法関係書類」1953-54年、沖縄県公文書館資料コード0000105874。があるが、52年1月13日付、自治法の施行について各地支庁長、各市町村長あて行政主席の通知(総官35号)起案文書が残るのみ。
- 29) 前注5の『三十年史』第七章担当執筆者の稲嶺成珍は群島政府行政課長その人である。現存史料の分析は別稿で行う。
- 30) 琉球立法院会議録第1回定例第15号。
- 31) 『1952年米国民政府宛文書発送目録』、琉球政府総務局渉外広報部文書課『対米国民政府往復文書』、沖縄県公文書館所蔵。
- 32) 前掲50年8月4日公布の軍政府布令22号「群島組織法」、及び沖縄群島政府の「市町村制」改正案を指すものとみられる。
- 33) 琉球立法院会議録第1回定例第70号。
- 34) 1952年日本自治法末尾の別表1(都道府県委任事務)、同2(市委任事務)、同3(都道府県知事委任事務)、同4(市長委任事務)参照。
- 35) 琉球政府内政局行政課、1957年11月「市町村自治法の一部を改正する立法に関する綴」沖縄県公文書館所蔵: 0000105874。
- 36) 53の各項目末尾に鉛筆で対応する日本自治法条項番号が明記されている。第44項で「第10章」と書いているところから、52年日本法を参照していることが分かる。「第10章」は日本自治法の章番号、琉球法では「第7章」。
- 37) 他に、執行機関に関しては、副収入役の議会同意の削除(要綱第2の1、2)、区長廃止(同3)、支所長規定(同4)、監査委員規定(同6)、給与規定(要綱第3)などもあるが、本稿では言及しない。
- 38) 53年以降の琉球市町村自治法のさしあたりの法源は、52年「琉球政府章典」第6章「市町

村との関係」である。「政府の市町村に対する権限の行使」としては第34条に、市町村長の違法行為に対応するには、巡回裁判所又は上訴裁判所への提訴を原則としていた。

- 39) 「立法文書綴」④添付文書。米国民政府からの返信文書(RICA-LO 010.9)。
- 40) 立法院会議録第10回(定例)第11号、同日、日程第2。
- 41) 13日からの総括質問でまず取り上げられたのが「代行機関説」批判であり[タイムス0513、0514]、タイムスも14日15日の連日、新報も15日社説で取り上げた。
- 42) 米国民政府のクリアランス(審査)を立法院の審議の前後に二度受ける法案文。
- 43) 琉球政府文書シリーズ「法令及び例規に関する書類」やシリーズ「立法に関する書類」に立法経過を記録する文書が存在するが、57年度の市町村自治法改正経過の記録のように詳しい文書はむしろ例外のようである。本稿は、同文書シリーズにみる立法経過一般を論ずるものではない。琉球政府文書のもつ問題点については[宮城1998]参照。
- 44) 立法院会議録第10回定例第26号、同日、別紙。
- 45) 市町村名称の変更、区長の任免、吏員ほかの給料、及び分担金・使用料に関する条例である。
- 46) 日本自治法第146条は、マンダマス・プロシーディング(mandamus proceeding)といわれるもので、1947年12月改正で挿入された[本間1994: 270]。戦前の市制第161条を改め、機関委任事務の処理上首長に違法もしくは懈怠がある場合でも、主務大臣は裁判所に出訴したうえで確定後罷免措置をとる義務規定である。首長には不服提訴の権利がある。52年琉球政府章典第34条には、この理念が反映しているが、日本法第146条に相当する53年市町村自治法第86条は、行政主席の出訴義務を明記せず、不十分な条文となっている。
- 47) 立法院会議録第10回(定例)第39号。

## 参考文献

- 天川晃編 (1998) 『GHQ 民政局資料「占領改革」』第8巻 地方自治I、丸善。
- 稲嶺成珍 (1982) 「七章 市町村自治法の成立」『沖縄市町村三十年史 戦後市町村の歩み』那覇、沖縄市町村三十年史発行委員会。
- 伊従 勉 (2013) 「市村合併という〈都市計画〉: 首里・那覇の近代自治と官製都市計画の遅延」京都大学人文科学研究所『人文学報』104。
- 入江俊郎・古井喜実 (1937) 『逐条 市制町村制提義』良書普及会。
- 垣花豊順 (1975) 「米国の沖縄統治に関する基本法の変遷とその特質」宮里編『戦後沖縄の政治と法』所収。
- 嘉陽安春 (1986) 『沖縄民政府 一つの時代の軌跡』久米書房。
- 社会大衆党編 (1964) 『米国施政下の琉球財政』(沖縄県公文書館所蔵 USCAR 渉外局資料)。
- 衆議院事務局編 (1950) 『シャウプ使節団 日本税制報告書(附録)』。
- SCAP, (1949). "Political Reorientation Japan, September 1945 to September 1948, Report of Government Section". U.S. Government Printing Office.
- 瀬長亀次郎 (1959) 『沖縄からの報告』岩波書店。
- 瀬長亀次郎 (2009) 『不屈 瀬長亀次郎日記第2部那覇市長』琉球新報社。
- 地方行政調査委員会議 (1952) 『地方行政調査委員会議資料』。
- 辻清明 (1976) 『日本の地方自治』岩波書店。
- 長野士郎 (1952) 『改正地方自治法逐条解説』港出版合作社。
- 長野士郎 (1953) 『逐条 地方自治法』学陽書房。
- 長野士郎 (1955) 『逐条 地方自治法』(第3次改訂版)学陽書房。
- 長野士郎 (1958) 『逐条 地方自治法』(第4次全訂新版)学陽書房。
- 比屋根照夫 (1996) 「那覇市長問題とその思想史的波紋」『近代沖縄の精神史』社会評論社。
- 比屋根照夫 (2009) 「五〇年代沖縄の言論状況: 「那覇市長問題」を中心に」『戦後沖縄の精神と思想』明石書店。

- 福丸馨一（1977）『沖縄の財政問題と地方自治：琉球政府と沖縄県』鹿児島県立短期大学地域研究所。
- 米国内務省一般文書 [米国内立公文書館所蔵、沖縄公文書館所蔵複写文書] センtralファイル（レコードグループ 59-2）資料コード：U90006094B、U90006137B。
- 本間義人（編）（1994）『証言 地方自治：内務省解体-地方分権論』ぎょうせい。
- 宮城悦二郎（1997）「琉球政府文書について：その歴史的背景と意義」『沖縄県公文書館研究紀要』1。
- 宮里政玄（1975）『戦後沖縄の政治と法』東京大学出版会。
- 宮里政玄（2000）『日米関係と沖縄 1945-1972』岩波書店。
- 琉球政府総務局渉外広報部文書課（1952）『1952年米国民政府宛文書発送目録』、『対米国民政府往復文書』沖縄県公文書館所蔵。
- 琉球政府内政局行政課文書（1953-54）『市町村自治法関連書類』沖縄県公文書館：R00002599B。
- 琉球政府内政局行政課文書（1957）『市町村自治法の一部を改正する立法に関する綴』沖縄県公文書館：R00002598B。
- 琉球立法院会議録第1回定例会第11号、1952年。
- 琉球立法院会議録第1回定例会第15号、1952年。
- 琉球立法院会議録第10回（定例）第11号、1957年。
- 琉球立法院会議録第10回定例第26号、1957年。
- 琉球立法院会議録第10回定例第39号、1957年。
- 琉球立法院会議録第10回定例第42号、1957年。
- 若林仙二（1948）『註釈 地方自治法 逐条解義』東光出版社。

---

## Ouster of Mayor Senaga of Naha City Viewed through an Amendment to the Municipal Autonomy Law in 1957

IYORI Tsutomu

The ouster of Mayor Senaga of Naha City from his office by order of the High Commissioner of the USCAR is a well known scandal from the year 1957 in Okinawa, not only as a violation of the autonomy of local government by the U.S. Administration Power occupying then the Ryukyu Islands, but also for the fact that it was rather Ryukyuan political leaders including mayors and chairmen of the local assemblies, businessmen, and editors of the mass-media who urged the Order of the High Commissioner.

He intervened because there was no legitimate solution left in the Assembly of Naha City to succeed in a vote of no-confidence in the Mayor, nor in the Ryukyu Legislature to amend an article in the Municipal Autonomy Law, which could enable the no-confidence, because the Legislature has denied it by the good reason that the case was too particular to generalize in a law.

This paper tries to focus on a hitherto forgotten relationship between the ouster and the role that the government of the Ryukyu Islands played by another whole-scale amendment of the Law, processed along with the campaign for ouster throughout the year.

---