

中野育男著

『米国統治下沖縄の社会と法』

評者：高藤 昭

いま、なぜ「占領下沖縄」なのか。これに対する著者の答えは、「占領下沖縄の社会福祉について究明することは、我が国の社会福祉の現実と将来を考える上で多くの重要な示唆を提供するものと思われる」（151頁、本書第5章の冒頭部）である。これは著者の本書執筆へのモチベーションと内容を簡潔、明確に示したものである。本書は単に占領下沖縄における社会と法のかかわりをフォローしようとしたものではなく、生存の極限状態からの人類社会の立ち直りの過程のなかにはじめて鮮明に捉えうる真正の社会保障・福祉の生成・発展過程とその条件、さらにその本質さえもつきとめて、いまだ混迷のなかにある現在および将来の制度の形や理論を導くよすがを求めようとする、間口は狭いが、内容は深い貴重な文献である。

I 本書の概要

本書はつぎのように構成されている。

まえがき

序章 異民族統治下の法システム

第1章 米国統治下の沖縄経済

第2章 公的扶助の形成

第3章 児童福祉の端緒

第4章 公衆衛生の推進

第5章 住民福祉の制度

第6章 高齢者の所得保障

第7章 健康保障の蹉跎

終章 社会保険統合化の試み

むすび

このなかで、序章および第1章は全体のイントロダクション的部分で、まず序章は米軍という特殊な統治関係下での法システムの特殊性が指摘される。その統治の基本方針は、可能なかぎり既存の政府機構と原住民を利用した間接統治で、軍の収容した難民の救済を市、村に補助させ、さらに全沖縄の行政組織である、のちに民政府となった「沖縄諮詢会」を組織した。このような経過のなかで、沖縄は法の雑居状態となったが、その適用順序は条約、大統領行政命令、米国民政府の布告、布令で、そのつぎに琉球立法院の立法、現地法としての旧日本法、慣習法であった。

米軍統治機構は各群島ごとの住民自治から、不完全ながらも全琉球列島を統合し、3権を備えた琉球政府が組織される（52年4月）が、沖縄統治は米国民政府の支配から脱するものではなかった。

第1章は、第3章以下で扱われる各立法分野の土台たる沖縄の経済事情が説明されている。米国の統治方針は住民の安寧や生活水準を向上させることによって米軍基地に対する住民の黙認を得るという「経済主義的統治方式」（別の表現では「宣撫」）が基本で、戦後10年の間に米国は巨費を投じて復興を図り、戦前の日本以上の繁栄を実現した。それを支えたのは沖縄の基地需要、とくに朝鮮動乱であり、また米政府によるガリオア、エロア両援助での生活必需品の供給であった。

その後、61年の池田・ケネディ会談、さらに65年1月の佐藤・ジョンソン会談によって従来からの単なる経済援助にとどまらず、住民の福祉向上のための両国協議が実現した。そして日

本の援助額はアメリカを上回る事となつて、日本政府援助の量の拡大、質の変化をもたらした。

第2章以下は各論的部分であるが、とりあげられたテーマはすべて社会（保障・福祉）法領域である。

第2章では、社会のセイフティー・ネットたる公的扶助による「救済」から近代的「扶助」への生成、発展過程とその特質があきらかにされる。難民たる住民に対し、米軍は上陸直後から無償の「島ぐるみ救済」を開始する。その業務は、自治組織たる沖縄諮詢会、さらに46年に設立された沖縄民政府に移管される。やがて経済復興に伴い、有償化されるが、これは「島ぐるみ救済」から「購買力欠如者を対象とした救済」への移行である。その際、軍政府は救済事業の組織、調整の責任などの基本的事項の領布を公布し、これを受けた民政府は「沖縄住民救済規定」を制定する。しかしそれは救済の権利義務関係が不明確であるなど、近代的公的扶助の理念からはほど遠いものであった。また濫救や米軍の負担削減もあって、救済費の逼迫から給付削減がなされる。

50年には被救済者の自立助長の観点から「救済」が「扶助」と改称され、主食以外の品目が現金扶助に改められて、近代的な社会事業としての様相を呈する。やがて救済費の全額民政府負担とひきかえに群島政府は自主的施策が可能となり、現金給付化など扶助内容は充実する。51年には全住民に健康で文化的な生活を保障する近代的公的扶助理念からの医療扶助を実施するため「沖縄群島医療扶助条例」が発効した。53年には本土法に準じた「生活保護法」が制定されたが、このころから、社会保障の一環としての生存権保障のための公的扶助とその理念の明確化が議論されている。

第3章は、戦災孤児問題から児童の不良化や

犯罪が問題となり、それへの緊急的対応として児童福祉法制定への過程が紹介される。米軍のみならず、沖縄諮詢会や沖縄側政府もこの問題を重視し、「児童係」を設けるなどの努力を重ね、また民間サイドからは沖縄社協も協力した。53年10月、待望の本土法をモデルとする児童福祉法が制定された。その費用は琉球政府と市町村の負担とさらに日本からの援助で賄われたが、財政難であった。沖縄に特殊な問題として、国際児問題に対する施策もとられた。

第4章は、戦争直後の沖縄でのマラリア等の感染症への対応としての公衆衛生の発展が扱われる。まず米軍主導や米国赤十字社によるその防あつ活動（DDTの散布等）がはじまる。米国民政府は、沖縄の復興は戦前の水準までは米国民政府の責任と考えていたが、その水準達成後も予算措置をとった。

その他食品衛生、環境衛生関係（薬品供給、水道の整備等）、感染症、風土病関係（結核、マラリア等）に関しては、米国側の関与が多かつたし、医療従事者の不足対策は日本政府の援助が大きな貢献をなした。

第5章は、沖縄の社会福祉が「島ぐるみ救済」から「近代的社会福祉」となるまでの経緯と特質が明らかにされる。民間組織は戦争によって消滅したが、米国赤十字社が支援した「沖縄臨時厚生協会」や「沖縄盲人協会」が設立される。また軍職員たる厚生員が各市町村に配置される（のち、「社会福祉主事」となる）。53年には社会福祉事業法が制定され、これを基に福祉事業体制が整備される。

米国関係では、60年、琉球における住民の福祉は米国の責任とするプライス法が制定されているが、61年の池田・ケネディー会談で、日本の協力も求める日米協調路線が確認された。さらに67年に佐藤・ジョンソン会談が開かれ、日本の援助が強化されつつ、沖縄独自の各種制度

が進展する。

第6章は、占領下の沖縄における年金制度の整備の過程が紹介される。沖縄社協と沖縄老人クラブが中心となり、老齢福祉年金の獲得運動が始められて、67年には「老齢年金に関する暫定措置法」が成立して老齢福祉年金の支給が開始される。やがて68年には、拠出制と無拠出制年金（福祉年金）からなる本土法に準じた法律が成立する。一般労働者を対象とする厚生年金保険法は58年7月に成立している。

第7章は遅れた沖縄の医療保障についてであるが、最初琉球政府は日本制度の段階的導入の案を作成するが、日本制度自体が問題が多いことから、立法は慎重となった。沖縄政府は、58年1月、全住民対象・現金給付の沖縄独自案を作成するが、ここで保険財政の最終責任の問題など保険財政上の議論がなされて段階的実施案が登場し、一括実施か段階実施かの問題となる。ここで議論のすえ、政府の段階実施案が65年7月に成立した。ただし、現金給付制であること、政府負担率などについては、住民側に不満が残った。

その後、制度を本土なみにする観点から、政府は一般住民の対象化、現物給付化などの法案を出す。前者は行政首席の署名拒否で不成立、また後者も医師団体の反対で本土復帰まで未実現であった。

65年法の1条には政府の住民への適用義務が規定されていたため、医療保険を一括実施するか、段階的実施にするか、あるいは一本立構想をとるか、本土のように2本立てとするかがその後の沖縄での最大の論点で、賛否両論の意見が出された。結局、復帰前には沖縄独自の国民健康保険法は不成立であった。このほか沖縄で論じられた大きな問題は現物給付か現金給付かと財源をいかに調達するかなど社会保障の本質にかかわるものであった。

終章は占領下沖縄に現れた社会保険統合案についてである。63年5月、米国政府筋は「労働者年金保険制度」として労働者5人以上の全琉球事業所を対象とする案、また64年10月には全社会保険の統合試案たる「社会保険法」案を提示した。これについて琉球政府側は高度の社会保障理論の必要性の指摘も含め、利点、欠点が検討され、統合の可能性はあるが、問題もあり、にわかに予断はできず、さらに社会保険の法概念をもっと深く掘り下げる必要があるなどとも指摘した。

最後の“むすび”の部分では、陸海軍の戦闘部隊とは別に、民間人の保護に、戦争終結後は「島ぐるみ救済」にあたった「民事班」のことが紹介される。また、沖縄での社会保険の整備の論議は、本土でも未解決の問題であった。復帰後も占領下で大きな役割を果たした「保健婦駐在制度」は存続されている。沖縄では「アメリカ世」から「大和世」、さらに「吾御主」での住民福祉の向上への新たな取組みがなされている、と締め括られている。

II 解題

本書は、直接の戦火と異国軍の占領下で、人間社会存亡の極限に置かれた沖縄という特殊な場所と時期にいかにして福祉制度（正確には「社会保障・福祉制度」）が形成されたかへの関心から、その7分野を取り上げて、その経過を詳細にフォローしたものである。まず、著者のその資料・文献の収集と整理の労に敬意を表さなければならない。

しかし本書の真面目は、冒頭で紹介したように、そのような人間生存の極限において現れた制度にしてはじめて鮮明に把握できる真正の福祉制度の生成の必然性、成立要件、プロトタイプ、基本原理や理論、総じて福祉制度とはなにか、さらにその現在および将来の姿を明確に見定めることが可能であるところに着目しての沖

繩の制度の歴史的事実の究明がなされたことにある。

このような観点から本書を通読して、沖縄の経験のなかから引き出される福祉制度についてのフォーミュラとして評者が感得した主要な事項は、①福祉制度は最低限の資源の存在を前提としてなり立つこと、またこれと一体の関係として、②福祉制度はある程度の社会的、経済的秩序の存在を前提とすること、そしてまた、③制度の「救済(恩恵)」から「権利」への進展は、その社会の安定化、経済力の進展とパラレルであること、さらに根本的な問題として、④福祉成立には制度を支える明解な理論が必要なこと、である。

このうち①は、結局、社会が混乱の極にあって真に住民の救済や保障へのニーズが強いつきほど本格的救済は不可能で、このような場合は住民は無救済のままに餓死を迫られることを意味する(沖縄ほどではなかったが、本土の敗戦直後も似たような状態であった)が、沖縄において最悪の状態が出現しなかったのはひとえに米軍の巨額の援助があったからこそであった。また、②、③の関係が進むにつれて、まず、制度の責任主体の問題—それによって制度の基本構造や財源負担関係が決定される—、そしてこの問題と表裏の関係にある制度の本質をめぐる④の問題にゆきつくのである。

この④の問題は、1942年のベヴァリッジ構想がILOの福祉に関する理論的研究蓄積に負っていた事実からもあきらかである。そしてここでもっとも基礎的な問題は制度の責任主体の帰属と内容の問題と思われる。評者によれば、この担い手は社会(連帯)、(福祉)国家、個人の3者である。沖縄の場合、個人は問題とならず、前2者はどうであったかに関心がもたれる。この点で注目されるのは、この沖縄福祉制度の生成過程でのさきにもふれた米軍(=米国の)

果たした役割の大きさである。とくに米軍に付随した「民事班」の活躍が大きい。ともかく軍であるから、福祉とは無縁のはずであるが、現実的には深く関係している。これをどう見るのか。本書では、それは占領軍の経済主義的統治方式(あるいは住民の「宣撫」とみているが、占領軍にとっても住民との協調は重要で、これが得られないとき占領が円滑にゆかないことは、現在のイラク侵攻で米国が直面している問題である。米国が沖縄攻略にあたってまず配慮したのはこの点であって、ここに「民事班」付置に代表される米軍(米国政府)の「島ぐるみ救済」の占領政策的性格をみる。そうすると「軍」を沖縄制度の責任主体(福祉国家)と見ることはとうていできないが、他方、沖縄の米国統治権を認めた対日平和条約締結以後の大統領行政命令では米国の沖縄住民への福祉・安寧増進義務を認めており(24頁以下)、米国は自ら福祉の責任を負ったとも理解できる。では琉球政府の立場はどうなるのか。これも米軍から付与される自治権の拡大につれて、福祉国家的な役割を果たしたことは確かであるが、国家でないことも確かである。

そして、このような責任主体の不明確な状況のもとで、とくに医療保険制度創設にあたっての米、沖、日の資金分担関係、ひいては制度の立て方—保障の規模や水準、適用対象者の範囲—いかにめぐる議論が展開される。それは結局「福祉」とはなにかの理論的問題にゆきつくのである。そしてこのような成熟した社会ではともすれば見落としがちな福祉制度の成立、発展のプロセスと条件、さらにそれらの奥にある制度の本質を沖縄のその発展の歴史(したがって本書)はなまなましく教えてくれる。

第7章での医療保険の分立か統合かの問題と終章の問題とは一連の関係をもつが、医療保険の問題は本土復帰前にはついに結論をえられ

ず、復帰後はまだその議論も本格的にはなされないまま、理論的にも実面的にも不整合な形をとっている日本の制度のなかに吸収されてしまった。しかしそのことについてなされた沖縄での白熱した議論が紹介されている本書は、今後のわが国の医療保険のみならず、いまようやく統合化の議論が緒についたばかりの年金制度との関係を含めた日本の総合的社会保障・福祉の構築の議論、さらに近い将来必ず問題となる国

際的社会保障制度統合にも大きな寄与をなしてくれるであろう。次の機会には、本書を手掛かりに、著者自身の言葉と思考によって、この世界的規模での社会保障・福祉の理論体系を構築していただきたいと願う。

(中野育男著『米国統治下沖縄の社会と法』
専修大学出版局、2005年9月刊、310頁、定価
3200円+税)

(たかふじ あきら 法政大学名誉教授)

法政大学大原社会問題研究所叢書 ○好評発売中○

●組合員の減少を食い止め拡大するための戦略を検証！
鈴木玲・早川征一郎編著——A5判・三三二頁・四四一〇円発

労働組合の組織拡大戦略
組合員の減少を食い止めるための戦略を検証。兵頭淳史・山垣真治・浅見和彦・松尾孝一・長谷川義和・齋藤力・長峰登記夫・内藤直人執筆

●革新政治と労働組合運動の今日的課題を提示
五十嵐 仁著——A5判・四六〇頁・六三〇〇円

政党政治と労働組合運動
戦後日本における政党政治の変遷と労働組合とのかかわりに焦点をあて分析。革新政治の課題と労働組合運動の今日的課題を提示。

●「社会史」の方法から見た社会運動史
梅田俊英著——A5判・三六〇頁・五二五〇円

社会運動と出版文化
近代日本における知的共同体の形成——
大正デモクラシー期における社会運動と出版文化の歴史を手書きメモ、日記、手紙、予審調書など新しい史料で再構成。

●普通選挙の実施という新たな政治条件下の農民運動
横関 至著——A5判・三三〇頁・五二五〇円

近代農民運動と政党政治
農民運動先進地香川県の分析——
普選下の農民運動は小作争議と共に選挙・議会活動も重要な柱であり、その運動の動静が政党政治に及ぼした影響を解明。

●戦後日本の起点で活躍した改革派ジャーナリストのオーラル・ヒストリー
法政大学大原社会問題研究所編——A5判・四四〇頁・六九三〇円

証言 占領期の左翼メディア
占領当時の論壇状況や世論、政治・社会運動の背景、左翼運動の脈や秘話を知ることのできる得がたい史料。編集 吉田健二

●戦後日本の起点で活躍した改革派ジャーナリストのオーラル・ヒストリー
法政大学大原社会問題研究所編——A5判・四四〇頁・六九三〇円

証言 産別会議の運動
産別会議の運動家の証言から産業民主主義の展開や経済再建との関連を視野に入れた労働運動史・労使関係史の解明。編集 吉田健二

●組合員の減少を食い止め拡大するための戦略を検証！
鈴木玲・早川征一郎編著——A5判・三三二頁・四四一〇円発

労働組合の組織拡大戦略
組合員の減少を食い止めるための戦略を検証。兵頭淳史・山垣真治・浅見和彦・松尾孝一・長谷川義和・齋藤力・長峰登記夫・内藤直人執筆

●革新政治と労働組合運動の今日的課題を提示
五十嵐 仁著——A5判・四六〇頁・六三〇〇円

政党政治と労働組合運動
戦後日本における政党政治の変遷と労働組合とのかかわりに焦点をあて分析。革新政治の課題と労働組合運動の今日的課題を提示。

●「社会史」の方法から見た社会運動史
梅田俊英著——A5判・三六〇頁・五二五〇円

社会運動と出版文化
近代日本における知的共同体の形成——
大正デモクラシー期における社会運動と出版文化の歴史を手書きメモ、日記、手紙、予審調書など新しい史料で再構成。

●普通選挙の実施という新たな政治条件下の農民運動
横関 至著——A5判・三三〇頁・五二五〇円

近代農民運動と政党政治
農民運動先進地香川県の分析——
普選下の農民運動は小作争議と共に選挙・議会活動も重要な柱であり、その運動の動静が政党政治に及ぼした影響を解明。

●戦後日本の起点で活躍した改革派ジャーナリストのオーラル・ヒストリー
法政大学大原社会問題研究所編——A5判・四四〇頁・六九三〇円

証言 占領期の左翼メディア
占領当時の論壇状況や世論、政治・社会運動の背景、左翼運動の脈や秘話を知ることのできる得がたい史料。編集 吉田健二

●戦後日本の起点で活躍した改革派ジャーナリストのオーラル・ヒストリー
法政大学大原社会問題研究所編——A5判・四四〇頁・六九三〇円

証言 産別会議の運動
産別会議の運動家の証言から産業民主主義の展開や経済再建との関連を視野に入れた労働運動史・労使関係史の解明。編集 吉田健二

御茶の水書房 〒113-0033 東京都文京区本郷5-30-20 電話03(5684)0751
ホームページ <http://www.ochanomizushobo.co.jp/>