

琉球政府立法院の立法活動 —量的側面からの分析

川手 摂 [かわてしょう]

後藤・安田記念東京都市研究所主任研究員

琉球政府は、1952年4月、立法・行政・司法の三機関を備えた戦後琉球初の琉球人政府機構として創設された¹⁾。立法院は、その名のとおり、そのうちの立法権を有する機関である。沖縄県議会基本条例（平24条50）がその前文で「立法院は、米国軍政下の布告、布令等という厳しい制約にありながら、唯一住民を代表する機関としての役割を果たし、復帰までの20年間その機能を発揮して住民福祉向上のための立法、住民の権利獲得のための決議等を精力的に行ったことを、我々議会人は忘れてはならない」と謳い上げているように、直接公選で「民主的」に選出された議員が、（米軍という絶対権力を頂きながらも）独自の法制定活動を行っていたという点をとらえ、立法院を「琉球人による自治」²⁾の象徴として肯定的に受け止める見方は根強い³⁾。

それゆえ、戦後琉球史の諸文献を紐解けば、立法院の存在感の大きさに気付かされることになる。たとえば政治史の観点からは、政党・政治家が角逐する政治ゲームの場として⁴⁾、あるいは、復帰運動・土地闘争といった大きな社会問題をめぐって行動する一アクターとして取り上げられる⁵⁾。また、「革新」陣営の描く歴史においては、主席指名阻止、教公二法反対などの「闘争」のリングとしても描かれる⁶⁾。

これら既存の文献は、立法院をいわば「非日常性の相」においてとらえてきた点で共通しているように思われる。だが立法院は、米軍統治下における20年の設置期間において、常に「事件」や「闘争」の場であったわけではない。むしろ、肅々と立法案

などの審議を行う、いわば「日常」的な時間が多くの時間を占めていたはずである。しかし、そのような「日常性の相」をも含めて、立法院の実像に迫ろうとした研究は見当たらない。そこで本稿は、主に量的なデータの分析によって、その課題に取り組む。

なお、立法院は立法（琉球政府の議会制定法の呼称）案の審議の他にも、決議、請願・陳情の処理、調査の実施などの活動を行っていた。しかし本稿では、立法院が「立法」院である以上、やはりその中心にあるのは立法審議であると考え、立法院の活動を、もっぱら立法の審議という観点からのみ分析する。

以下、1では議論の前提として、立法院の基本制度と琉球政府の立法過程について概説し、2では、各回の立法院の審議が行われていた環境を示すため、立法院の党派別勢力図や、多数党と行政主席の関係の変遷について紹介する。そして3において、立法院の立法活動について数値的に把握する。4は総括と今後の展望である。

1 立法院の基本制度と立法過程

(1) 立法院の基本制度

琉球政府立法院は、直接公選の議員で構成される、一院制の立法機関である。5年以上在籍する琉球籍の25歳以上の男女に被選挙権が与えられた（ただし、女性議員は20年余りの歴史の内1人のみであった）。選挙は、1952・54・56・58年（各3月）、1960・62・65・68年（各11月）の合計8回

図1 立法院常任委員会の変遷



行われた。選挙制度は第1回のみが8つの選挙区において各3~6人が選出される中（大）選挙区制、以降は小選挙区制で、議員の定数は第1回が31、第2回から第6回までは29、第7回・第8回は32であった。任期は第1回から第6回までは2年であったが、第7回・第8回は3年となった（第8回についてでは任期が「復帰」時点まで延伸されたので、実質3年半）。

立法院法（以下本稿では単に「法」という）の第1条および第7条により、立法院の定例会は、毎年2月（1959年までは4月）頭から150日間（1953~57年は90日間）の会期で開催された。ほとんどの定例会において会期は延長されており（最長は第44回の242日）、法定の日数で閉会したのは第12・18・19回のみである。定例会の他、行政主席が臨時会を招集することも可能であり（法第2条）、また、1960年からは、議員選挙が終了した直後に新議員によって特別会が開催されることとなった（法第1条の2）。会は、1952年4月1日に召集された第1回（定例会）から、合計49回開かれた（うち定例会21、臨時会24、特別会4）。

立法院は委員会制をしこりでいた。常任委員会の構成は図1のとおりである。最大時には8、最少時には5で、期間的には1958年6月から1972年5月の「復帰」までのおよそ14年間続いた、行政法務・内政・経済工務・文教社会・予算決算・議会運営の6委員会体制が最も長い。

20年におよぶ立法院の歴史の中では、上記の常任委員会以外に、合計20の特別委員会が置かれた。会期ごとで設置数が最も多かったのは第1回の5委員会（軍使用土地、各群島政府財産引継審査、綱紀

肅正、布告布令、電気事業法案処理に関する）である。在琉米軍に関する問題を取り上げた特別委員会は、軍使用土地→軍関係問題→軍関係と名称を変えながら多くの回次で設置され、これ以外にも裁判権並びに軍使用土地接収対策、石川事件⁷⁾対策という、米軍問題がらみの特別委員会が1回ずつ設置されている。

なお、琉球政府の立法府・行政府関係は、アメリカ合衆国連邦政府のそれをモデルとした三権分立制が採られていた⁸⁾ため、立法院には行政府の首長たる行政主席の不信任決議権はなく、対して行政主席にも、立法院の解散権は与えられていなかった。アメリカ式の制度、という関連では、立法院議長は当初、連邦上院の制度に則り、行政副主席（米では副大統領）が兼務することとされていたが、わずか1か月のうちに、互選により議員から選ばれるよう改められた。

(2) 琉球政府の立法過程

琉球政府の立法過程は、大きく作成過程・審議過程・署名過程の三つに分解できる。

既述のとおり、琉球政府は三権分立制を探っていたため、立法案提出権は立法院議員に占有されており、（議院内閣制ではないため「内閣」提出法案が存在しないのは当然のこととして）日本の自治体の首長提出条例案のごとき「行政主席提出立法案」というものは認められていない。行政府に制度的に許されていたのは、琉球政府章典第11条に基づき、行政主席が「メッセージをもって適切と認める議案について〔立法院に〕審議を勧告する」ことのみであった。立法案は、この「議案」の中に含まれると

解釈されていたようだが、1954年の法改正法第43条の2（「行政主席から立法勧告書……が提出されたときは、議長は、これを院の会議に上程しなければならない」）によって、「立法勧告書」が制度化され⁹⁾、一般的な主席メッセージと「立法勧告」は、立法院の運営上は異なるものとして扱われるようになった（したがって、1954年以前には「立法勧告」ではなく、「主席メッセージによる立法の要請」という形になっている）。ただ、琉球政府章典第27条5項は「立法案……は、行政主席、行政副主席その他の公務員、民間の団体または個人において、その準備をすることを妨げない」としており、これを受けて、立法勧告書には基本的に完成した立法案が「参考案」として添付されていた。

立法勧告書の提出を受けた議長は、これを適当な委員会に付託する（1957年の法改正法第43条の2。それまでは、上述のとおり「院の会議に上程」という規定になっており、本会議経由で委員会に付託されていた）。委員会では、行政の幹部が参考人として立法案の説明を行い、委員の質問に対し答弁を行う。委員会はそれを踏まえ、立法案を発議するか否か、行政府の参考案を修正するか否かを決する。この段階で「必要なし」として発議を見送られる立法案も存在していた。

委員会における審査の結果、必要が認められれば、議員が立法案を議長宛に発議する（1955年立法院規則第32条により¹⁰⁾、委員会提出も認められるようになった。この場合、発議者は委員長となる）。もちろん、立法勧告を経ずに議員が自発的に立法案を発議することもあり（「狭義の議員立法」と言つてよいだろう。以下本稿では、この狭義の議員立法を単に「議員立法」と呼ぶ）、その場合には前段の委員会における審査の過程なしに、直接に発議が行われることになる。いずれにしても、発議に至るまでが立法の「作成過程」であり、発議後からは「審議過程」に入る。

立法案の審議は、三読会制で行われる。すなわち、発議された立法案は本会議に上程され、第一読会となる。ここでは発議者が立法の理由と趣旨を説明し、それに対する一般的な質疑が行われる。注目すべきは、立法発議権が議員に占有されるという制度からの必然的帰結として、（日本の国会や自治体議会などとは異なり）質疑・答弁がいずれも議員のみ

によって行われたことである。行政主席以下、行政府の職員が本会議で答弁することは認められていなかった。

第一読会を終えた立法案は、適当な委員会に付託される。委員会では、本会議とは違い、行政の幹部が参考人として出席することが多く、立法勧告を経て発議された立法案については、彼らが「実質的発議者」として「形式的発議者」たる委員からの質疑に対する答弁を行った（この点は、作成過程における委員会審査と同じである）。なお委員会は、本会議の議決を経れば、閉会中にも審査を行うことが認められていた。

委員会審査が終了すると、立法案は再び本会議に上程され、第二読会の審議が行われる。ここでは委員（多くは委員長）から審査の報告が行われ、それを踏まえて再び討論を行う。委員会審査において立法案が修正されて第二読会に上程されるケースもあったが、それに加えて、この第二読会において別の議員（2名以上の賛成が必要）が修正の動議を発することも可能であった。動議による修正案が提出された場合は、提出者の趣旨説明と質疑が行われ、これについての表決が行われる。すなわち、ここでどの案を第三読会における最終採決の対象とするのかを決するのである。ところで、制定当初の立法院規則では、第二読会で逐条審議を行うこととされていたが、これが実際に行われることはほとんどなく、1955年の規則改定の際に、その旨の規定は削除された。

第三読会は、第二読会の終結後に日を改めて開かれ、ここにおいて、第二読会で表決された立法案を全体的に検討し、最終的な採決が行われた。以上、審議は三読会を経ることが原則とされていたわけだが、出席議員の4分の3以上の賛成があれば、読会を省略することが可能であった。

以上の審議過程を経て可決された立法案は、議長から行政主席へ送付される。最後の「署名過程」である。ここで主席が可決案に署名すれば、それが成案となり、公報に登載されて公布される。しかしここで主席は、署名をせずに立法案を立法院に返送したり、返送せずに廃案にする（いわゆるpocket veto）ことも可能であった。

なお、以上の立法過程とは直接に関係しないが、一点だけ付言しておきたい。それは、立法に対する

米軍の命令の優位性である。すなわち、以上の正式な過程を踏んで公布・施行された立法であっても、琉球列島米国民政府（USCAR。1957年より琉球列島高等弁務官）は布令を発出し、その内容の一部または全部を任意に変更することができた。これは、立法院の立法権に対する根本的かつ絶対的な制約であった。

2 立法院の勢力図と立法——行政関係

本節では、次節の議論の前提として、各選挙後の院内の勢力図や、行政主席・行政府と立法院（政党）の関係について概観しておきたい¹¹⁾。

1952年3月に実施された第1回立法院議員選挙の当選者の党派は、無所属15、社会大衆党12、人民党1、宮古革新党1、〔八重山〕民主党1、〔八重山〕自由党1である¹²⁾。この選挙は琉球政府創設の直前に実施され、当時は後の主席与党となる琉球民主党は結成されておらず、沖縄以外の3群島にはそれぞれの政党が残存していた。また、1952年6月、第1区の笠利村における選挙が無効とされ、8月に再投票が行われた結果、平川國高（無所属）が失格となり、中村安太郎（人民党）が当選となった。

各種の史資料¹³⁾を基にして、民主党が結党された1952年8月末時点における立法院の勢力を判断すると、民主党18、社大党11、人民党2となる。過半数を押さえた民主党は、主席の比嘉秀平が総裁を務める、歴然たる主席与党であった。その後、現職死去に伴う2回の特別選挙（うち1回は当選人が米国民政府布令によって失格させられ、再選挙を実施）が行われた結果、1953年7月時点では民主党17、社大党11、人民党2、無所属1となった¹⁴⁾が、依然民主党が過半数である。立法院の第1回から第3回までは、このような勢力図の下で開かれた。なお、1953年12月の奄美群島の日本「復帰」によって奄美選出の8議席が消滅し、勢力は民主党11、社大党10、人民党1、無所属1と、民主党が過半数を失ったが、立法院はすでにこの年の9月に第3回定例会の会期を終えており、この勢力図の下での開会はなかった。

1954年3月施行の第2回選挙後の勢力は、民主党12、社大党12、人民党2、無所属3となった。無所属3名のうち2名（長田盛徳・佐久川長吉）は

4月末時点で民主党に入党した¹⁵⁾ので、勢力は民主党14、社大党12、人民党2、無所属1となり¹⁶⁾、民主党は定数29の過半数をわずかに割ったことになる。しかし、社大党から立候補して当選した長嶺秋夫がまもなく脱党して民主党に入党し、民主党は過半数の15議席を確保した。その後、人民党の瀬長亀次郎の失格とともに1954年12月の特別選挙では無所属の仲本為美が当選したが、後に当選が無効となり、同じく無所属の真栄田世勲が当選人となった（真栄田は、第3回選挙では民主党公認で立候補している）。以後3回の再選挙・特別選挙が実施されたが、民主党15、社大党11、人民党1、無所属2の勢力は変わらず、第4回から第7回までの立法院がこの勢力の下で開かれている。

1956年3月施行の第3回選挙の結果は民主党16、社大党8、人民党1、無所属4となった。無所属のうち2名（新垣義常・仲里嘉英）は、4月時点の民主党役員名簿に名を連ねている¹⁷⁾ので、勢力的には民主党が18と安定的な多数となる。さらに、1956年11月の選挙無効に伴う特別選挙では民主党が社大党から議席を奪い、19議席とした。

このように議席的には圧倒的な多数派を占めていた民主党であったが、1956年6月に軍用地料の一括払いを謳ったプライス勧告が発表されると、それまでも党内に伏流していた、「権力者」・比嘉主席への反感が一挙に吹き上がる。米軍寄りの姿勢を見せる比嘉の退任要求は徐々に強まり、民主党は、「主席・総裁分離論」を掲げて全議員が署名した要請書を8月2日に比嘉に手渡した。退任要求の先頭に立っていた幹事長の新里善福は9月1日に民主党を離党し、野党は比嘉の不信任決議案を用意する。沖縄島北部選出の3議員（新里銀三・儀間文彰・中村三男）は民主党内で「北友クラブ」なる派閥を作り造反の動きを見せたが、ここにはUSCARが介入し、北友クラブは主席に「行政府の主要人事は党議に基づいて行うこと」という内容を含む「三条件」を飲ませて不信任決議への賛成を見送った¹⁸⁾。以上の一連の民主党の混乱は、第8回定例会の会期後半に起こっている（4月2日招集、9月15日閉会）。

混乱の渦中で心労が祟ったか、10月に比嘉主席＝民主党総裁は病に倒れ、帰らぬ人となった。代わって米軍から行政主席に任命されたのは当間重剛である。当間は民主党に一切関わりを有さず、しか

も、那覇市長時代の 53 年暮れから 54 年 1 月、そして同年 3 月の立法院選後に、社大党（の保守派）と民主党の反松岡政保派を合流させる政界再編を企図した過去もあって¹⁹⁾、社大・民主両党の協力の下に「二頭馬車」体制で行政を安定的に運営することを模索した。そのため、29 議席中 19 議席を保持する民主党は、議会の多数党ではあるが主席与党ではない、という立場に置かれることになる。政界再編の話は浮かんでは消えるが、やはり成就することはなく、主席と民主党・社大党の「腹の探り合い」の中で、行政府の局長人事もほとんど動かなかった。つまり、「比嘉政権」の幹部たちが留任し続けたのである。このような状況下で第 9 回から第 11 回までの立法院は開かれた。

しかし、1957 年 11 月に当間の懐刀として動いていた無所属議員の知念朝功を官房長に、また、12 月に知己の大田政作を副主席に据えたのを皮切りに局長人事が始まり、比嘉時代の（すなわち民主党系の）局長は 1958 年 2 月までにはほぼ一掃される。そして 3 月には第 4 回選挙が行われた。結果、社大党が 9 議席を獲得して第一党となり、民主党は 7、民主主義擁護連絡協議会（民連）が 5、無所属が 8 となる。この年の 1 月に、瀬長亀次郎が米軍によって強制馘首されたことを受けて那覇市長選が行われ、人民党や社大党那覇支部を中心に瀬長派を糾合した民連の兼次佐一が当選しており、その余勢を駆って、民連は立法院でも 5 議席を獲得したのである。主席与党の座を失った民主党の凋落は明白であった。なお、無所属で当選した 8 名のうち、1 名ずつが社大党（知花英夫）と民主党（砂川武雄）に取り込まれ、残り 6 名（新垣安助、大浜信賢、伊集盛吉、津嘉山朝信、山川泰邦、大田昌知）は、院内会派・新政会を結成した。よって勢力は、社大 10、民主 8、新政会 6、民連 5 となり、第 12 回から第 14 回までの立法院が開会される。

かくして保守政界は、主席の当間に近い勢力、当間の政敵で 58 年 12 月には民主党総裁となった松岡政保に近い勢力、そして副主席の大田政作に近い新政会に分裂していたが、当間主席の任期が切れる 1959 年に入ると、「保守合同」を模索する機運が徐々に高まる。紆余曲折を経て民主党と新政会は合流し、1959 年 10 月 5 日、沖縄自由民主党が結成された。そして 11 月、当間主席の任期切れに伴い、

大田政作が主席に任命される。1960 年 2 月には第 1 回立法院大会で大田が自民党総裁に選出され、再び主席・総裁一致制がしかれることになった。保守合同によって立法院の勢力は自民 14、社大 10、民連 5 となり、自民党は過半数を維持できないまま第 15 回臨時会と第 16 回定期会が開かれた。

大田主席 = 自民党総裁の就任後初となる 1960 年 11 月の第 5 回選挙は、自民党 22、社大党 5、人民党 1、無所属 1（既述の知念朝功）と、自民党の圧勝に終わった。さらに 1962 年 11 月の第 6 回選挙も、自民党 18、社大党 7、人民党 1、日本社会党 1、無所属 2（うち久高将憲は人民党系、もう一人は知念）と、前回選挙よりは減らしたものの、引き続き自民党が多数を占めた。この勢力図の下で、第 17 回から第 24 回までの立法院が開会される。

立法院の議席的には圧倒的多数を誇っていた自民党であるが、内部を見れば当間派・松岡派が隠然と存在しており、堅固な一枚岩では到底なかった。1964 年に入ると自民党内の反大田の動きが過熱し、とうとう 6 月 13 日には反主流派 11 名が離党して「民政クラブ」を結成するに至る。大田主席はその 3 日後に USCAR に辞表を提出するが、USCAR は保守が結集して主席を指名する必要があるとして受け取りを保留し、結局、大田は留任を余儀なくされた。この混乱期は、第 25 回定期会の会期（2 月 1 日～8 月 13 日）と重なっている。

院内会派だった民政クラブは 10 月に自由党を結党し、高等弁務官と自民党・自由党の会談によって松岡政保を主席とする方向が定まった。松岡は 31 日の第 26 回立法院臨時会で主席に指名される。そして 12 月 26 日、保守再合同が成り、松岡を総裁とする沖縄民主党が誕生した。保守合同により、院の勢力は民主党 18、社大党 7、人民党 1、日本社会党 1、無所属 2（上述の久高と知念）となり、第 27 回・第 28 回の立法院はこれで開かれる。さらに 1965 年 11 月には第 7 回選挙が施行され、結果は民主党 19、社大党 7、人民党 1、日本社会党 2、無所属 3 となる。無所属の 3 人は久高・知念と、労組をバックにして当選した²⁰⁾ 浜端春栄である。この選挙から定数が 32 となったが、民主党は過半数を確保したことになる。第 29 回から第 31 回までの立法院はこの勢力で開会された。

その後、66 年 8 月の特別選挙で革新系無所属の

吉田光正が民主党候補を押さえて当選し、勢力は民主 18、社大 7、人民 1、社会 2、無所属 4 となる。さらに 12 月、第 29 回で失格となっていた社大党の砂川旨誠の失格が取り消され、民主党はさらに議席を 1 つ失ったが、同月には上述の浜端が入党した²¹⁾ため、民主党は 18 議席を維持した（なお民主党は、67 年 12 月にふたたび自由民主党に改称する）。第 32 回から第 36 回までの立法院はこの勢力で開かれた。

1968 年 11 月 10 日、初の行政主席選挙と第 8 回立法院議員選挙が同日に行われ、主席選では屋良朝苗が西銘順治に 3 万票の差をつけて当選した。一方、立法院選は、西銘を総裁に戴く自民党が 17 議席を獲得。保守系無所属 1 を合わせ、主席選で屋良を支持した革新共闘会議（明るい沖縄をつくる会）の合計獲得議席 14（社大党 8・人民党 3・社会党 2、他に革新系無所属が 1）を上回った。これにより、立法院多数党と主席与党が食い違う、「ねじれ」状況が生じることとなった。また、屋良は「県民党」を標榜し、どの政党の党首にも就かなかった。

以後の推移であるが、1970 年 11 月の補欠選挙では自民党が議席を守った。また、同年 12 月の補欠選挙では自民党と社大党が議席を守り、さらに人民党が自民党に議席を明け渡したため、自民党 19 対革新系 13、さらに 1971 年 3 月の補欠選挙で自民党が社大党からもう一議席奪って、勢力は 20 対 12 となった。こうして 1968 年選挙で生じた「ねじれ」は解消されることなく「復帰」に至る。この勢力図の下で、第 37 回から第 49 回までの立法院が開かれた。

まとめよう。立法院の勢力（過半数を獲得した政党があったか）や、多数党と行政府の長たる行政主席との関係（過半数獲得政党の党首と行政主席が同一人物であったか）から考えて、安定的な議会運営が可能だったと推察される回次は、比嘉主席時代の第 1 回～第 7 回、大田主席時代の第 17 回～第 24 回、松岡主席時代の第 27 回～第 36 回ということになる。一方、過半数獲得政党の党首と行政主席が一致しなかった当間主席時代（第 9 回～第 14 回）および屋良主席時代（第 37 回～第 49 回）【①】、第一党の党首と主席は一致していたものの当該党が過半数を押さえられなかった大田主席時代の第 15・16 回【②】、そして、過半数獲得政党の内部が混乱し

ていた比嘉主席時代の第 8 回および大田主席時代の第 25 回²²⁾【③】については、議会運営に一定の支障があった可能性がある（以下、それぞれ「支障可能性回次①／②／③」と呼ぶ）。このことを踏まえつつ、節を変えて、具体的な審議データを検証していきたい。

3 立法院の立法活動の量的分析

本節では、立法院の立法活動に関する量的データを紹介・分析する。分析に当たっては、『沖縄県議会史 第 17 卷』（沖縄県議会事務局編、2001 年）に収録されたデータを基本として、適宜筆者が会議録などを参照して修正を加えることで作成した審議データを利用する。

まずは、1 節で述べた作成過程・審議過程にわたる基礎的なデータを見ておきたい。表 1 は、左半分において行政主席と上訴裁判所首席判事による立法勧告とその処理に関する件数を、右半分において立法院に発議された立法案の発議主体および審議結果に関する件数を、それぞれ立法院の回次ごとに示したものである（立法院の回次の左には、それぞれ当該回の議員が選出された選挙と、当該回の会期中の行政主席を示してある）。

（1）基本データ

1952 年 4 月の設置から 1972 年 5 月の「復帰」までのおよそ 20 年間に、立法院に対して行われた立法勧告は 2456 件で、うち 2354 件（95.8%）が行政主席（= 行政府）によるものである。勧告を受け、実際に発議された立法案は 2154 件である。複数の勧告が一つの立法案にまとめられて発議されたり、反対に、一つの勧告が複数の立法案に分割されて発議されたりするケースが（それほど多くはないものの）存在したためにあくまで目安の数字となるが、勧告総数に対する発議数の比率は 87.5% となる。

勧告数を主席別に示したのが表 2 である。数で言えば大田 > 松岡 > 屋良 > 比嘉 > 当間という順になっているが、各主席の在職日数に開きがあることを考慮し、勧告数を在職日数で単純に割ってみる（計算上は「在職 1 日あたりの勧告数」ということになる）と、屋良 > 松岡 ≈ 当間 > 大田 > 比嘉となる。最少の比嘉時代と最多の屋良時代の開きは 1.64 倍で

表1 立法院における立法審議の基本データ

選挙	主席	回次	立法勧告							立法案											
			勧告主体		計	処理					発案主体				計	審議結果					
			行政 主席	首席 判事		立法 不要	未発議	未付託	継続 調査	撤回	発議	行政 政府 等	継続	立法 調査	委員会	議員	否決	審議 未了	うち 継続	撤回	可決
第1回		1	76		76		12				65				26	91	2	6	2	6	77
		2	19		19		4				15				2	17					17
第2回	比嘉	3	68		68		8	3		1	56	2			27	85	11	8	2	72	
		4	53	4	57		2				55				17	72	2	1		70	
第3回	当間	5	2		2						2				2						2
		6	92	4	96		8			3	86	1			11	98	8	3	2	88	
第4回	大田	7	2		2						1	8			9		1			8	
		8	97	7	104		13			2	89				8	97	3	3		94	
第5回	松岡	9	3		3						3	8			11		1		1	9	
		10	111	14	125	6	13				106				10	4	120	2			118
第6回	屋良	11	1		1						1				1						1
		12	102	7	109	5	21				84				12	1	97	1	1	2	94
第7回		13	14		14		1				19	4			23						23
		14	147	13	160		14				147	10			9	1	167				1
第8回		15	2		2						2				4		6				6
		16	104	3	107	7	5				96	3			9	3	111				111
第9回		17																			
		18	106	5	111	1	10				98				14	16	128	5	5	1	122
第10回	大庭	19	92	2	94		9				83	5	8	5	3	104	5				99
		20																			
第11回	松岡	21																			
		22													1	1		1			
第12回	屋良	23	132		132		26			1	105				3	7	115	1	4	2	110
		24																			
第13回		25	94	2	96	3	15				78	2	3	6	12	101	6	2	1	94	
		26																			
第14回	松岡	27													1	1		1	1		
		28	109	2	111	1	4				103	3	2	2	7	117	1	3		2	111
第15回	屋良	29													2	2		2	1		
		30													1						
第16回		31	128	3	131	1	12		5	1	115	1		5	8	129	4	3	2	123	
		32	5		5						5	1			6		1	1		5	
第17回	松岡	33	131	13	144		6		36		109	3	3	4	6	125	7	3	1	117	
		34										1			3	4	1			3	
第18回	屋良	35									2	24			26		2			24	
		36	148	6	154	1	14				149		7	2	2	160	1		8	151	
第19回		37																			
		38													1	1				1	
第20回		39																			
		40	183	16	199		19		16	2	165				4	4	173	1			172
第21回	屋良	41																			
		42	177		177		2		13		165		10	1		176		1	1	1	174
第22回		43																			
		44	137	1	138	1			2	134	1	10	2		147					147	
第23回		45	1		1					1					1					1	
		46																			
第24回		47																			
		48																			
第25回		49	18		18		1				17				1	1	19				19
			2354	102	2456	26	219	3	70	12	2154	55	67	94	173	2543	5	79	37	30	2429

ある。

立法勧告からの発議数 2154 件に、前会期からの継続審議（55 件）、立法調査からの発議（67 件）、委員会による発議（94 件）、議員による発議（173 件）の数を足し合わせた、立法案の総発議件数は 2543 件となる。なお、琉球政府では、予算も立法として扱われていたため、ここには、政府の一般会計や特別会計、政府が立法により設置し、その予算を立法院が審議することとされていた公社等の予算（当初予算・補正予算・暫定予算）案が含まれている。その数は 636 件にのぼり、全体の 25.0%、ちょうど 4 分の 1 を占める。また、いわゆる一般的「法律」であると考えられる残りの 1907 件のうち、既存の立法を改正する立法案が 1192 件に上る。よって、新規の立法案は 715 件（全体の 3 割弱）ということになる。

発議件数を回次別に見ると、第 42 回（1970 年 2 ～8 月）が 176 件で最多、それに第 40 回（1969 年 2 ～8 月）が 173 件で続く。いずれも屋良主席の時代である。これに第 14 回（1959 年 2 ～7 月、167 件、主席は当間）、第 36 回（1968 年 2 ～7 月、160 件、主席は松岡）が続く。主席ごとの発議件数を表 3 にみると、松岡 > 大田 > 屋良 > 比嘉 > 当間の順となり、純数で見れば、上述の勧告数の傾向とほぼ変わりがない（松岡と大田の順が逆転しているのみ）。

会期日数は回次ごとに異なるので、それを補正するため、会期日数を発議件数で除してみる（計算上は「立法案 1 件あたりの会期日数」ということになり、その数字が大きいほど、審議日程に余裕があったと考えることができる）。全データから計算した値は 1.58 で、主席別に数値を見ると、比嘉時代の 2.20 が最大、以下、大田 > 屋良 > 松岡 の順に並び、当間時代の 1.29 が最少である。

だが、ここで留意したいのは、立法院が審議していたのは立法案だけではないということである。そこで、決議案、同意・承認案、決算の件数を立法案数に単純に合わせて「総案件数」を算出し、会期日数をこれで除した数値も示した。数値は全体的にかなり小さくなり、全データから計算した値は 1.16、最大の比嘉時代でも 1.47 となる。降順に並べると、比嘉 > 大田 > 屋良 > 当間 > 松岡 となり、立法案のみで計算した数値の順とは、当間・松岡の順が逆転する。

表 2 行政主席別立法勧告数

	立法勧告数	在職日数	勧告数／在職日数
比嘉秀平	418	1668	0.25
当間重剛	378	1094	0.35
大田政作	530	1815	0.29
松岡政保	521	1491	0.35
屋良朝苗	516	1260	0.41

(2) 発議主体

継続審議案件には、立法勧告を受けて発議されたものと議員から発議されたものが混在しているので、これを母数から引いた上で（2488 件となる）、行政府の立法勧告を受けて発議された立法案の比率を計算すると、86.6% となる。実際に多くの立法案が、立法勧告経由で発議されたものだったことがわかる。同じ 2488 件を母数として、議員立法の比率を計算すると、7.0%（173 件）にとどまる。

表 4 には、主席ごと・選挙の回次ごとの議員立法数を示した（B）。主席別に見ると、比嘉時代が突出しており、総発議数の 2 割に迫らんとする数の議員立法がある²³⁾。選挙回次別に見ると第 1 回選挙の下で開会された立法院（第 1 ～3 回、1952 年 4 月から 1953 年 9 月）における議員立法の比率は実に 28.5% となっており、最初期の立法院において多数の議員立法が出されていたことが分かる。主席別で次に多いのは大田時代の 42 件（7.4%）、これに松岡時代の 29 件（5.1%）が続き、当間時代は 6 件、屋良時代は 5 件しか議員立法がなかった。

表 5 は、議員立法について、主席別・発議者会派別の件数を示したものである²⁴⁾。どの主席の時代も、民主党／自民党の発議が大きな部分を占めていることがわかるだろう。「その他」13 件を母数から除いて民主党／自民党の発議の比率を計算すると、66.3% となる。同党は比嘉・大田・松岡の時代は、若干の混乱期を除いて主席与党であるから、立法院における議員立法の一般的なイメージは、「主席・行政府の意向と相違する立法案を野党側が発議する」というものではなさそうである。ただ、屋良時代の 5 件はすべてが野党であり多数党であった民主／自民党からの発議であり、そのようなイメージにかなうものであったことが想像される。また、「その他」の欄を見れば、数的には多くないが、「超党

表3 行政主席別立法案等発議件数

	会期日数	立法案数	会期日数／立法案数	総案件数 (=立法案 +諸案件)	会期日数／ 総案件数
比嘉	1037	471	2.20	705	1.47
当間	539	419	1.29	511	1.05
大田	897	566	1.58	775	1.16
松岡	795	570	1.39	797	1.00
屋良	756	517	1.46	678	1.12
計	4024	2543	1.58	3466	1.16

表4 行政主席別・選挙回別議員立法数

主席	総発議数 (A)	議員立法数 (B)	B/A	選挙	総発議数 (A)	議員立法数 (B)	B/A
比嘉	471	91	19.3%	第1回	193	55	28.5%
当間	419	6	1.4%	第2回	181	28	15.5%
大田	566	42	7.4%	第3回	229	12	5.2%
松岡	570	29	5.1%	第4回	404	5	1.2%
屋良	517	5	1.0%	第5回	232	19	8.2%
				第6回	335	28	8.4%
				第7回	452	21	4.6%
				第8回	517	5	1.0%

表5 行政主席別・発議者会派別議員立法数

	民主・ 自民	社大	人民	社会	無所属	その他	
比嘉	55	19	12	-	4	1 無所属・社大・民主	
当間	4(※)	0	0	-	0	2 民主・社大・無所属、社大・民主・人民	
大田	25	6	1	2	1	7 自民・社大3、自民・社大・民連、 社大・社会、人民・無所属、社大・人民・社会・無所属	
松岡	17	5	0	3	1	3 民主・人民・社会・人民・無所属、民主・社大	
屋良	5	0	0	0	0	0	

※新政会1を含む

派」的な議員立法も存在していたことがうかがわれるよう。

なお議員立法の比率が母数の7.0%にとどまるという事実のみをもって「立法院議員の立法活動が低調だった」と結論づけるのはやや早計である。大多数の立法案が立法勧告を受けて発議されたものであったとしても、勧告に付された行政府の参考案が、発議前の委員会審査の段階で議員によって修正された可能性もあるうし、上程後の審議過程で修正された可能性もあり、そこに立法院議員の「主体性」を見出しえるかもしれないからである。しかし、これらの発議前・審議段階における立法案修正の有無に

関する包括的なデータは残念ながら存在しないため、本稿でもこれ以上立ち入ることはできない。

(3) 審議の結果

ふたたび表1に戻り、立法案の処理、すなわち審議の結果を見ると、発議された2543件のうち、可決されたものが2429件であり、可決率は実に95.5%に上る。可決に至らなかった114件(4.5%)のうち、採決を待たずに撤回されたものが30件、審議未了となったものが79件(うち継続審議に付されたもの37件、残る42件は廃案)で、否決はわずか5件である。

表6 否決された立法案

回次	主席	立法案名	発議者	会派
1	比嘉	裁判官懲戒処分弾劾法	新垣金造	民主
1	比嘉	労働基準法	瀬長龜次郎	人民
23	大田	所得税法の一部を改正する立法	平良幸市他10名	社大
28	松岡	所得税法の一部を改正する立法	平良幸市他10名	社大
34	松岡	宮古・八重山地域の放送及び放送の難視聴地域の解消等に関する特別措置法	知花英夫他3名	社大

表7 会派別非可決議員立法数

	総数	うち 議員立法	会派					
			民主・ 自民	社大	人民	社会	無所属	その他
否決	5	5	1	3	1			
審議未了 廃案	45	23	12	2	2	3	4	民主・社大・社大・社会・人民・無所属、 社大・人民・社会・無所属
審議未了 継続	34	24	9	7	5		2	1 社会・民・無所属
撤回	30	8	8					

可決に至らなかった立法案の件数を主席ごとに見ると、比嘉43件（全発議件数の9.1%）、当間8件（同2.1%）、大田24件（同4.2%）、松岡36件（同6.3%）、屋良3件（同0.6%）となる。「支障可能性回次①」にあたる当間時代と屋良時代において非可決件数が逆に極端に少なく、この点を捉えると、行政主席と立法院多数党の党首が一致しない状況が立法案審議に「支障」をもたらしていたとは言い難い。

また、支障可能性回次②（第15・16回）については非可決案件は一つもなく、支障可能性回次③のうち、第8回は審議未了が3件あるが、それ以前の同じ比嘉時代の各回次よりも件数は少ない。また、第25回は審議未了6件・撤回1件で、大田時代の内では最も件数が多いが、第18回も審議未了5件・撤回1件、19回も審議未了5件となっており、突出しているわけではない。以上をまとめると、少なくとも立法案の審議結果を見る限りでは、政治状況や会派構成が審議に目立った「支障」をもたらしていたとは言えないだろう。

表6に、否決された立法案5件を示した。主席別に見ると比嘉2件、大田1件、松岡2件で、すべてが議員立法であり、裁判官懲戒処分弾劾法案を除いては主席野党からの提案となっている²⁵⁾。

表8 行政主席別読会進行状況

	第一読会	第二読会	第三読会	非上程
比嘉	205 43.5%	214 45.4%	51 10.8%	1 0.2%
当間	267 63.7%	142 33.9%	6 1.4%	4 1.0%
大田	322 56.9%	203 35.9%	40 7.1%	1 0.2%
松岡	181 31.8%	308 54.0%	62 10.9%	19 3.3%
屋良	342 66.2%	166 32.1%	8 1.5%	1 0.2%
計	1317 51.8%	1033 40.6%	167 6.6%	26 1.0%

非可決案件のうち議員立法を取り出し、さらにそれを会派別に見たのが表7である。既述のとおり、否決された案件はすべて議員立法であったが、審議未了（廃案／継続）となった案件についても、いずれも過半数が議員立法である。それらを会派別に見ると、やはり民主党／自民党の提案によるものが最多数ではあるが、議員立法の66.7%（既述）が民主党／自民党によるものだったことを考慮すると、否決・審議未了（とりわけ継続審議）となった案件における社大党・人民党など「野党」勢力によるものの比率は多いと言える。

(4) 読会の進行と審議回数

2節で述べたとおり、立法院は制度の上では三読会制を採っていた。しかし、表8を見れば分かるように、第三読会まで持ち込まれた立法案は167件

表9 行政主席別・性質別審議回数

	全体平均	比嘉	当間	大田	松岡	屋良
全体	1.61	1.93	1.42	1.54	1.76	1.36
立法勧告	1.57	1.91	1.34	1.5	1.8	1.32
議員立法	1.84	1.95	1.33	1.9	1.48	2.2
予算	1.32	1.62	1.05	1.22	1.75	1

で、これは全体の6.6%にすぎない。第二読会まで採決（つまり第三読会が省略）された立法案は1033件（40.6%）、さらに、第一読会のみで採決（第二・第三読会が省略）された立法案は1317件で、過半数の51.8%を占めている（他に第一読会にも上程されなかつたものが26件）。

立法院規則の規定上、修正案は第二読会に提出して審議することとされていた（1952年の旧規則では第51条第2項、1955年の新規則では第84条第2項）ことから、第一読会のみで（委員会における審査を経ることなく）採決された立法案には、手続的に議員が修正を行う余地はない。よって、半数以上の立法案は、少なくとも立法院への上程後に修正を受けることはなく、その点から、先に触れた、立法案の修正を通じた議員の「主体性」が発揮される余地はなかったと言うことができる。

再び表8には、読会進行状況を主席別に示してある。当間・屋良の時代は第三読会まで進行した立法案が極端に少なく、6割を超える議案が第一読会のみで採決されている。対して比嘉・松岡の時代は1割ほどの議案が第三読会に持ち込まれており、第二読会まで進んだものも比嘉時代には45.4%、松岡時代には54.0%となっている。大田の時代は第一読会のみで採決された議案が56.9%だが、第三読会に行った議案も7.1%あり、両極の中間に位置していると言えるだろう。

続いて、立法案の本会議における審議回数について見ていきたい（表9）。全立法案の平均審議回数は1.61回となっている。上述のとおり、第一読会のみで採決された立法案が過半数であることからしても違和感のない数字であろう。主席別に見ると、これまた上述の主席別の読会進行状況から推測されるとおり、比嘉・松岡の時代において多く（特に比嘉時代の1.93回は突出している）、当間・屋良において少なく、大田がその中間に見える。

立法案の性質別（立法勧告から発議されたもの、議員立法、予算）に平均審議回数を見ると、議員立法が1.84回と全立法案の平均よりも多く、対して予算は1.32回とかなり低めの数字が出ている。予算については比嘉よりも松岡の時代が最多になっていること、屋良の時代は平均1回、すなわち、すべての予算立法が審議1回で採決されている（結果はすべて可決）ことが目を引く。また、議員立法については、全体としては審議回数が多い傾向の松岡時代が1.48回と少なめで、対して全体としては少ない傾向の屋良時代が2.2回となっていることも注目される（ただし屋良時代の議員立法はわずか5件であることに留意）。

本会議における審議回数別に立法案の件数見たのが表10である。もっとも多く審議されたのは7回で、第1回定例会に瀬長亀次郎（人民党）が発議した労働基準法案の1件のみである。同法案は第1読会で5回、第2読会・第3読会で各1回審議され、（表6にもあるとおり）否決されている。以下、審議回数6回が7件、5回が13件、4回が33件、3回が227件で、ここでようやく累積10%を超える。裏を返せば、審議回数2回以下の法案が全体のほぼ9割を占めているということになる。

主席別に見ると、審議回数5回以上の21件は、ほぼ比嘉時代に集まっている。表8・9で見てきたところから想像がつくとおり、当間・屋良時代において審議回数1回の立法案が多い。また、松岡時代において審議回数2回の比率が高いのは、第二読会での採決が多かったことを直接的に反映していると見てよいだろう。

（5）所要日数

発議から審議入り（第一読会の最初の日）までの所要日数は、全案件（発議日が不明の案件および上程されなかつた案件を除く）で見ると平均2.9日である。立法院の回次別に見ると、第1回のみ平均10.7日と高い数字を示している（最長は租税犯則取締法の88日で、それに琉球経済審査委員会法の49日、琉球育英会法の42日が続いている）が、それ以外では第6回・第40回の平均3.7日が最長であり、回次ごとに見ても開きはさほど大きくない。ひとたび発議された案件は、どの時代にも比較的短期

表 10 行政主席別・審議回数別立法案数

審議回数		比嘉	当間	大田	松岡	屋良
7回	1 0.0%	1 0.2%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
6回	7 0.3%	7 1.5%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
5回	13 0.5%	11 2.3%	2 0.5%	0 0.0%	0 0.0%	0 0.0%
4回	33 1.3%	17 3.6%	3 0.7%	6 1.1%	4 0.7%	3 0.6%
3回	227 8.9%	74 15.7%	19 4.5%	53 9.4%	74 13.0%	7 1.4%
2回	921 36.2%	157 33.3%	124 29.6%	184 32.5%	292 51.2%	164 31.7%
1回	1315 51.7%	203 43.1%	267 63.7%	322 56.9%	181 31.8%	342 66.2%
O回	26 1.0%	1 0.2%	4 1.0%	1 0.2%	19 3.3%	1 0.2%
	2543	471	419	566	570	517

のうちに第一読会に上程されていたと考えてよいだろう。

次に、審議に入った後のデータとして、審議所要日数（＝第一読会開始日から採決実施日までの経過日数）と、委員会審査所要日数（＝第一読会終了日から第二読会開始日までの経過日数）の主席毎および全体の平均値を示したのが表 11 である。なお、表 10 で見たとおり、立法案の 9 割弱が審議回数 2 回以下で採決されていたことを考慮すれば、審議所要日数が長いからといって、本会議における審議そのものの時間が長く取られていたとは解釈しにくい。むしろこれは、立法案審議の「ひっかかり」の度の大小を表すものと考えた方がよいだろう。委員会審査については回数などのデータが入手できないため、所要日数の明確な解釈は留保せざるを得ず、あくまで参考程度の数字となる。

審議所要日数は全体で平均 7.1 日となっている。立法案は、ひとたび本会議に上程されれば、ものの 1 週間のうちに審議を終えるというのが、平均的な姿だったということになる。主席別に見ると比嘉時代が平均 13.4 日と突出している。最短は当間時代で平均 4.0 日、屋良時代も平均 4 日台で、大田・松岡時代は 6 日台である。委員会所要日数は全体平均で 10.8 日となっているが、比嘉・大田・屋良時代においてはこの値を超えている。最少は松岡時代の平均 6.5 日である。

統いて、立法案の審議の進行の様子を考える指標として、当該回の立法院の開会日からある立法案が審議入り（＝第一読会開始日）するまでの経過日数を、会期日数で除して「審議開始位置比率」を算出する。この数値は 0 から 1 の値をとり、0 は開会当

表 11 行政主席別審議・委員会所要日数

	審議所要	委員会所要
比嘉	13.4	16.7
当間	4.0	7.6
大田	6.8	12.4
松岡	6.2	6.5
屋良	4.9	11.3
全体	7.1	10.8

日に当該立法案が審議入りしたことを、たとえば 0.5 は会期のちょうど中間の時点で審議入りしたことを、そして 1 は閉会日に審議入りしたことを意味する。全体の平均値は 0.72 で、主席別に見ると比嘉の時代が 0.62 と唯一 0.6 台であるほかは、当間 0.73、大田 0.75、松岡 0.78、屋良 0.70 と、全体の平均値付近の数値である。

さらに、行政府から立法勧告が行われるタイミングと、その処理の状況を見る。まず、当該回の立法院の開会日から立法案の勧告までの日数を、会期日数で除して「勧告位置比率」を求める。全体平均は 0.44 で、主席別に見ると比嘉の時代が 0.34 と唯一 0.3 台であるほかは、当間 0.42、大田 0.49、松岡 0.45、屋良 0.46 と、ほぼ全体平均値に寄った数字となる。この数字と審議開始位置比率の数字の差に注目しよう。審議開始位置比率の全体平均は 0.72、それに対して勧告位置比率の全体平均は 0.44 である。したがって、会期の半分より手前で立法勧告がなされるが、審議が始められるのは会期の 4 分の 3 の少し手前あたり、というのが、平均的な立法案の審議状況だったということになる。

表12 主席別各種指標順位

指標	勧告数 (多→少)	立法案 発議件数 (多→少)	在職1日あ たり勧告数 (多→少)	1案件あたり会期日数 (少→多)	一読会 可決率 (少→多)	審議回数 平均 (多→少)	審議所要 日数 (多→少)	議員立法数 (多→少)	非可決 案件数 (多→少)
順位	大田	松岡	屋良	松岡	松岡	比嘉	比嘉	比嘉	比嘉
	松岡	大田	松岡	当間	比嘉	松岡	大田	大田	松岡
	屋良	屋良	当間	屋良	大田	大田	松岡	松岡	大田
	比嘉	比嘉	大田	大田	当間	当間	屋良	当間	当間
	当間	当間	比嘉	比嘉	屋良	屋良	当間	屋良	屋良
含意	立法過程へのインプット量 (多い→少ない)		立法過程の「余裕」度 (余裕なし→余裕あり)		立法過程における立法院の審議量 (高い→低い)			立法過程における 議員の「主体性」 (高い→低い)	

また、立法勧告から第一読会の審議入りまでの所要日数は、全体平均で 52.3 日、主席別に平均を見ると比嘉 53.7 日、当間 47.6 日、大田 46.5 日、松岡 61.6 日、屋良 51.3 日となっており、松岡時代がやや長い。手続き上、この期間というのは、委員会において発議の是非をふくめた審議が行われる期間に当たるが、この当該委員会審議の回数や所要日数が不明である以上、この期間の長さを立法院（委員会）による立法勧告の検討の深さと見ることはできない。よってこれもあくまで参考としての数値である。

(6) 支障可能性回次の検証

最後に、(4) と (5) で取り上げてきたデータのいくつかについて「支障可能性回次」を取り出して検討し、実際に「支障」が発生していたのか考えてみたい。支障可能性回次①とした当間・屋良両主席の時代については、就任中全期間における回次が主席 ≠ 総裁、野党多数という「支障可能性」にあたるので、就任中の回次の平均値を、他の 3 主席（比嘉・大田・松岡）時代の平均値と比較してみる。平均審議回数は 3 主席平均 1.73 回に対し当間時代 1.42 回、屋良時代 1.36 回、審議所要日数は 3 主席平均 8.6 日に対し、当間時代 4 日、屋良時代 4.9 日となっており、両主席の時代に、審議が紛糾して回数が多くなったり、所要日数が増えるといったことはなかった（どころか、むしろその反対である）と言えるだろう。また、勧告から第一読会までの所要日数は 3 主席平均 50.3 日に対して当間 47.6 日、屋良 51.3 日となっている。

支障可能性回次②=第 15 回・16 回は、大田主席の与党・自民党が過半数を確保できなかつた回次、

そして支障可能性回次③=第 8 回（比嘉時代）・第 25 回（大田時代）は与党の混乱期と重なる回次である。よってこれらについては、（臨時会である第 15 回を除く）当該会期の数字と当該主席の定例会のみで計算した平均値（時代平均）を比較してみる。まず、②の第 16 回を見ると、審議回数は平均 1.64 回で、大田時代平均の 1.53 回をやや上回る。審議所要日数は平均 5.4 日で、時代平均の 6.9 日をこちらは下回る。勧告から第一読会までの所要日数は平均 51.7 日で、時代平均の 46.7 日を上回っている。

③に含まれる第 8 回の平均審議回数は 1.81 回で、比嘉時代平均の 1.86 回をやや下回る。審議所要日数は平均 8.5 日で、時代平均の 13.3 日を大きく下回っている。一方で、勧告から第一読会までの所要日数については 68.9 日と、時代平均の 55.5 日を顕著に上回っており、混乱が影響したかもしれない。もう一つの③回次である第 25 回の平均審議回数は 1.50 回で、大田時代平均の 1.53 回をわずかに下回る。審議所要日数は平均 9.2 日で、時代平均の 6.9 日より多いが、勧告から第一読会までの所要日数は平均 39.1 日で、時代平均の 46.7 日に対してむしろ短い。

以上をまとめると、どの支障可能性回次についても、「ねじれ」や過半数割れ、与党の混乱が、立法院の議事進行における顕著な「支障」の原因になったとは言い難い、ということになるだろう。

4 総括と展望

以上、琉球政府立法院の基本制度と立法の過程を紹介し、立法院の勢力と主席－与党関係の変遷を概

観した上で、その立法活動の量的データを分析してきた。分析結果から結論を示そう。まず、議員立法は決して多くなく、少なくとも立法案の準備という局面に限定すれば、立法過程の主導権を握っていたのは行政政府であった。また、本会議における審議は、三讀会制という制度の建前に反し、三讀会、あるいは二讀会の省略までもが一般的になっていた。審議日数や審議回数を見ても、ごく一部立法案を除いては、熟議が重ねられていたと考えることは難しそうである。また、否決された案件は極めて少なく、立法案の可決率は95%を超えていた。以上まとめると、立法院が立法過程における顕著な「閑門」になっていたとは言い難い、ということになる。

さらに表12に、本文中で取り上げた各種のデータを指標とし、それぞれの指標の含意を示したうえで、主席別の順位を示した。ここからは、主席時代ごとの立法院の立法案審議の特徴について、おおむね次のようなことが言えるだろう。

まず比嘉時代は、インプット量が少なく、立法過程にも余裕がある。審議に関する指標は上位にあり、相対的に丁寧な審議が行われたと言える。議員立法数や可決されない案件も多かった。量・質とともに立法院の立法案審議が最も活発だったのはこの時代だと言えるのではないだろうか。続く当間時代は、インプット量は少ないものの、在任期間の短さから、時間的余裕はそれほどなかった。審議に関する指標は低調であり、立法院の審議活動が低位にあった時代と読み取れる。大田時代は、インプット量が多く、余裕が少ないので、審議に関する指標は中位にある。特に、議員立法数は第2位である。松岡時代も大田時代と同様にインプット量が多く、余裕が少ない。審議に関する指標は中位よりもやや上位寄りと言え、とりわけ審議の回数や非可決案件数では比嘉時代に比肩する。インプット量や時間的余裕の少なさからすれば、「健闘」の時代だったかもしれない。そして屋良時代は、インプット量・余裕とも中位であるが、審議に関する指標は極めて低調であった。当間時代と合わせ考えると、主席与党が多数党でない（あるいは明確な主席与党が存在しない）という状況は、立法院の審議を活発化させるのではなく、むしろ活性を削ぐ方向に作用した、ということになる。

最後に、今後の課題・展望について言及しておきたい。まず、議員立法について、補佐をしていたと考えられる立法院事務局の機能を検証する必要が感じられる。立法院事務局は、最大時（1969年）には実に140人という定員に、立法調査員（官）・専門調査員・法制主査といったスタッフ約40人を擁していた。2018年4月現在の沖縄県議会事務局の定数が43人（実員は42人）であることを考えれば、少なくとも組織的には大変充実していたと言える。このスタッフたちが、どのような体制で、どのように議員を補佐していたのかを明らかにすることは興味深い課題だろう。

また、データの制約から、委員会審査（立法勧告～発議、第一讀会～第二讀会）の実態を明らかにすることができなかった点は、本稿の大きな限界であり、この点のさらなる追究が求められる。ただし、これと関わる立法院議員の（立法審議における）「主体性」の評価という論点には、データによる量的検討よりも、立法案の審議過程の質的検討によって接近する方がよいのかもしれない。

筆者はこれまで「琉球政府とは何だったのか」²⁶⁾という根本的な問いに迫ろうとしてきたが、琉球政府がまがりなりにも三権を備えた政府機構であった以上、（これまでの筆者の仕事のほとんどがそうであったように）行政府の活動のみを取り上げるだけでは十分でない。本稿では、そのような問題意識から立法院=立法院を取り上げ、その活動をデータによって鳥瞰してきたわけだが、根本的な問い合わせの対象が「政府（機構）」であるならば、（とりあえず司法府は撇くとして）行政府／立法院の活動を単独で掘り下げるのではなく、両者の関係や相互作用を解明することこそが重要になるだろう。そうなれば、立法院（議員、あるいは政党）を特定分野の公共政策空間における一つの主体と位置付け、その中でその「主体性」をいわば関係論的に問うていかなければならない。さしあたり立法院の基本的な性格を概観したにとどまる本稿の先にあるのは、このような大きな課題である。

注

- 1)『沖縄大百科事典（上・中・下・別巻）』沖縄タイムス社、1983年は、政治・行政・司法にわたる各種の項目を網羅しており、（たとえばまず「琉球政府」とか「立法院」の項目に当たるなどして）基本的な情報を得るの

に有益である。照屋榮一『沖縄行政機構変遷史—明治12年～昭和59年』1984年は、戦後琉球の政府機構とその内部組織の変遷、各種の人事などの詳細情報を網羅している。また、政党政治の変遷、米国の琉球統治の基本法の変遷、琉球の国際的な位置付け、労働・経済・土地等にかかる各種法制などについて基礎的な事項を解説した論文集に、宮里政玄編『戦後沖縄の政治と法』東京大学出版会、1975年がある。琉球政府の行政に関する先行研究・文献については、川手撰『戦後琉球の公務員制度史』東京大学出版会、2012年の序章第2節が鳥瞰的にまとめている。本稿の主たる対象となる立法院については、『沖縄県議会史』の第17～21巻が、各種制度、審議に関する情報、会議録の抄録などを収めている（本稿でも第17巻に掲載された情報を使用した）。立法院本会議の会議録は（全文データベース化はされておらず、キーワード検索の精度にもやや難があるものの）、沖縄県公文書館のウェブサイト（<http://www2.archives.prefokinawa.jp/scripts/kaigi/namazu.cgi.exe>）において閲覧できる。

2) 島袋純「人権と自治の砦・琉球立法院」『うるまネシア』4号、2002年。

3) たとえば宮城進は、立法院が「米軍施政下で精力的に立法活動を行い、住民の安寧、福祉の向上に尽力したこと」を捉え、それを「栄光の歴史」だったと述べる（『琉球政府立法院の機能と成果』『議会政治研究』25号、1993年）。江洲幸治は「立法院の姿には、米国統治下において制限され、拒否されてきた沖縄が本来有すべき自治や人権の回復や獲得の歴史が凝縮されている」としている（「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」『地域研究』17号、2016年、42頁）。黒柳保則も、沖縄県議会と比較して、立法院の権限や実際の業績の大きさに肯定的な評価を下している（「日本復帰と二つの「議会」」『沖縄法学』44号、2015年）。

4) 当山正喜『沖縄戦後史 政治の舞台裏』沖縄あき書房、1987年。

5) 平良好利『戦後沖縄と米軍基地』法政大学出版局、2012年、第3章～第5章、櫻澤誠『沖縄の保守勢力と「島ぐるみ」の系譜』有志舎、2016年、第四章。

6) 沖縄官公労運動史編集委員会編『沖縄官公労運動史』沖縄官公庁労働者共済会、1990年、教公二法闘争史編集委員会編『教公二法闘争史』沖縄県教職員組合、1998年。

7) 1959年6月30日、石川市の宮森小学校に米軍ジェット機が墜落・炎上し、死者17名・負傷者210名という大きな被害を出した事故。

8) ただし、アメリカ合衆国大統領が直接的公選制で選出されるのと異なり、行政主席は1968年まで公選されなかつた。

9) 1958年の法改正法（立法11）によって、琉球上訴裁判所首席判事も立法勧告を行うことができるようになった。

10) なお、この規則改正から2年後の1957年には、法改正法（立法17）でも委員会の議案提出権が規定されることになった（第36条の2）。

11) 行政主席と立法院・政党の関係について、琉球政府の

- 局長人事を軸に論じたものとして、川手撰「琉球政府の特別職公務員—その任用と「政治性」の検証」『都市問題』103巻7号、2012年7月も参照されたい。以下の記述は、一部で本論文と重なる部分もある。
- 12) 沖縄戦後選挙史編集委員会編『沖縄戦後選挙史 第二巻』沖縄県町村会、1984年に収録された選挙データによる。以後の選挙結果の党派別もすべてこのデータによる。
- 13) 当山、前掲、353頁、村山家國『新訂 奄美復帰史』南海日日新聞社、2006年、314頁、琉球政府文書「琉球社会大衆党に関する件」（R00000473B）。琉球政府文書（以下、琉政文書）は、沖縄県公文書館に所蔵されている。本稿における引用に際しては、琉政文書であることを示した上で、資料タイトルと資料コードを明記する。
- 14) 無所属の議員は城間盛茂。管見の限り、党派は不明である。
- 15) 琉政文書「琉球民主党に関する綴」（R00000470B）に収録された「琉球民主党役員報告の件」（1954年5月19日付）。
- 16) 民主党入党していない無所属議員は知念朝功。知念は以後も第3回・第5回・第6回・第7回と当選を重ねたが、無所属を貫いている。また、保守系だが民主党とは一定の距離を置いていた当間主席時代に官房長を、革新系の屋良主席時代に副主席をそれぞれ務めており、民主党には距離を置いていたと言える。
- 17) 琉政文書「政党に関する書類 1956年」（R00000466B）に収録された、「党役員報告の件」（1956年5月16日付）。
- 18) 当山、前掲、186頁。
- 19) 当山、前掲、144頁。もともと社大党は、1950年の沖縄群島知事選において松岡政保候補に反目する人々の結集によって作られた、という性格を持つ。比嘉ははじめ社大党に属していたが、琉球の帰属問題をめぐって同党と袂を分かち、松岡と接近し、行政主席就任後、自身の与党として民主党を作った。
- 20) 当山、前掲、216頁。
- 21) 当山、前掲、216頁。
- 22) 第26回（臨時会）も混乱期に開会されているが、この回次には立法案は一つも提出されていない。会期も3日間であった。
- 23) ただし比嘉時代は、後には委員会発議となることが多かった、（三権分立の観点から行政主席の勧告のない）立法院の運営や組織にかかる立法案が19と他の主席時代（当間0、大田1、松岡2、屋良0）より圧倒的に多い。しかしこれを除いたとしても議員立法数は72であり、やはり数的に突出している。
- 24) 発議者が複数いる場合、記載が「○○他×名」となっている場合には、「○○」の会派をカウントし、全員が記載されている場合は「その他」にカウントした。
- 25) 付け加えるならば、裁判官懲戒処分彈劾法案が発議されたのは1952年4月であり、この時はまだ民主党は結成されていない。発議者の新垣が結党後民主党に入党しているため表では便宜的に会派を「民主」とした。
- 26) 川手、前掲355-356頁。