

1960年代前半における米国沖縄統治の危機 —キャラウェイ施政と労働運動との対立関係—

古波 藏 契

はじめに

冷戦期米国の沖縄占領は、自由世界防衛の前線基地としての軍事的価値を保全するのみならず、住民からの合意・黙認を調達し、基地沖縄の正統性を確立するという困難な課題に直面しなければならなかった。基地沖縄の軍事的価値とは、単にその地政学的な位置の重要性だけではなく、核兵器の配備を含めて他国政府からの如何なる干渉も受けることのない排他的運用性を意味している¹。それが施政権の保持を前提とする限り、必然的に住民自治に対する制約となる。この限りで、基地と自治とは相容れないのである。

しかしながら、軍事目的のもとに民政部門を掌握しておくことは、住民の反発と自治の要求を不可避のものとし、これが日本の潜在主権の顕在化を求める復帰運動へと組織されるに及んで日本政府の掣肘を招くために、当初の目的に対する妨げを生むというジレンマに直面する。沖縄の軍事的価値の保全のためには、これと住民自治とを同時に実現し得るような方策を見つけなければならなくなるのである。

1960年代後半以降、そのための現実的方法として施政権返還が米国政府内において真剣に検討されるようになる。結果、有事に際して核の再持ち込みを認めるいわゆる核密約によって基地沖縄の軍事的価値を保全するとともに、日本主権下に自治を実現することで、冒頭の課題に対する一つの回答が与えられることになった。

そのように基地沖縄の保全という観点からすれば、住民自治の要求は基地沖縄に対する合意の調達という危機管理に関わる問題として処理される。米軍占領から日本復帰へと向かう筋道において、基地と自治との自明な対立関係は想定できないのである。

以上の問題構成を踏まえた上で、本稿では冒頭に掲げた課題が回答不可能に陥る1960年代前半における米軍施政と労働運動との対立関係に焦点を置き、基地沖縄の危機が剥き出しになる事態を見ていきたい。同時期は米国単独統治にこだわるキャラウェイ高等弁務官（Paul W. Caraway・1961年2月-1964年7月）の直

接統治と住民自治の要求との対決の図式によって描かれるのが通例であるが、本稿ではこれを基地沖縄の危機管理に関わる問題として捉えなおす。自治と基地との自明な対立図式を一旦解除し、これを危機管理の問題として再設定することにより、復帰によって回避され、繰り延べされた危機の所在に見当をつけることが、ここでの目的である。

本稿の構成について、各節冒頭および結論部との重複を避けるため、ここでは議論の大まかな流れだけを示しておく。労働運動は住民自治の要求を復帰運動へと組織していく革新勢力のフロントラインであり、その米軍統治との対立関係を基地沖縄の保全に干渉しない範囲に緩和することが、キャラウェイにとっての課題となる（Ⅱ）。ところが結果から言えば、キャラウェイ施政の枠組みにはそのための手段が備わっておらず（Ⅰ）、労働運動との直接対決を避けることができない（Ⅲ）。米国単独統治の危機に直面して、これを收拾するために日本政府の関与が求められるようになるのである。

I. キャラウェイ施政の基本問題

まずは1960年代前半における沖縄占領の概況を掴むところから始めたい。一般に同時期は1950年代末から1960年代初頭にかけての政治・経済両面にわたる「相対的安定期」から1960年代後半の政治的高揚期への過渡期として知られる²。1950年代前半までの米国沖縄統治においては基地の建設・運用が絶対的に優先され、住民生活についてはほとんど顧みられることがなかった。結果、基地建設現場における非合法ストライキの頻発、島ぐるみの土地闘争、さらには沖縄における共産主義政党と見做される人民党の指導者瀬長亀次郎の那覇市長選勝利など、占領統治に対する住民の反発を惹起することになる。誰の眼にも明らかな危機に直面して、1950年代後半には土地・労働・経済分野を中心として大幅な路線転換が図られる。これが一定程度功を奏して、「相対的安定期」を創出するに至るのである。

1. 沖縄の軍事的価値と国務省の憂慮

こうした方針転換は、米国対沖政策をめぐる路線対立を伴った。米国沖縄統治に対する住民からの不信は、日本への施政権返還を要求する復帰運動として表現され、これが本土左派勢力の呼応するところとなる。日米外交を重視する国務省の立場からすれば、こうした沖縄の情勢は由々しき事態である。1960年に安保改訂を控え、本土に親米保守政権を維持・支援する必要性から、これに対する攻撃の材料を与えかねない対沖政策の刷新は急務であった。基地沖縄の状況が日米

外交上の課題として重要性を増すのに伴って、対沖政策が軍部の専管事項となっていることへの疑念が国務省から生じ、アイゼンハワー政権後期には権限の再配分が図られることになるのである³。

他方で、核兵器を含めた無制限の運用可能性に沖縄の軍事的価値を見出す軍部の立場からすれば、日本政府の介入を排して民政部門を掌握することは、そのための絶対的な条件と見做される。沖縄統治に対して国務省の横やりが入るとなれば、これを介して日本政府の意向が沖縄統治へと及びかねないために、容易には受け入れがたい。とはいえ住民側の黙認を得ることなく沖縄基地の十全な運用は不可能であるという点については軍部においても国務省と認識を共有している⁴。そのようなわけで同時期の米国沖縄統治は、基地沖縄の軍事的価値を損なうことなく、これに対する住民からの合意を調達するという困難な課題に直面するのである。

2. ケネディ新政策とキャラウェイ施政の一致と齟齬

1962年3月19日、ケネディ大統領は沖縄に対する新たな方針を発表する⁵。これは当面の基地と施政権の保持を基本方針として確認した上で、住民のうちに高まる米国統治への不信に対して日本政府と協働して自治拡充・民生向上を図ることを以て応じるものであった。米国に属領化の意図がないことを示しつつ、軍事基地の存在が住民生活上に及ぼす制約及び本土との格差を最小化することで、上述の課題への回答を試みたものと位置づけられる。つまり住民自治の要求は、基地沖縄の軍事的価値を安定的に確保するために不可欠な住民からの合意調達という課題に置き換えられることになるのである。

具体的には、①将来における施政権返還を示唆し、沖縄統治に対する日本の関与を拡大すること、②大統領行政命令10713を改訂し、軍政部門の責任者たる高等弁務官とは別に大統領に対して責任を負う文官を民政官として任命すること、③その管轄のもと「施政権者としての米国が必ずしも保有しておく必要のない行政機能」を米国民政府（USCAR. 以下、民政府と略）から琉球政府へ移譲し、「琉球住民の個人的自由を不必要に制限していると考えられる諸統制」の撤廃を進めて住民自治を拡充すること、④教育・医療・福祉の分野を日本本土並みに引き上げること、⑤そのための財源を確保するため「琉球列島における経済的、社会的発展の促進に関する法律」（通称プライス法）の授権上限額（現行600万ドル）を2500万ドルに引き上げることなどが盛り込まれた⁶。

ところがケネディ新政策は、自ら掲げる目標を実現する条件を決定的に欠いていた。ケネディ新政策は上述したような軍事上の要請と外交上の要請とを強引に捩じり合わせた妥協の産物であり、日本政府の関与拡大の部分に関して、軍部の

積極的協力を得ることはできなかった。結果、この不一致部分はキャラウェイ施政下の現地沖縄において、離日・直接統治路線——日米協調・住民自治拡充を掲げるケネディ新政策に対する逆行——として展開されることになる。

しかしキャラウェイ施政がケネディ新政策に逆行すると言っても、これを「銃剣とブルドーザー」に象徴されるような剥き出しの軍事優先主義への回帰と混同してはならない。というのも、1950年代における民政府・高等弁務官の強権発動が基本的に反共・治安維持的観点に基づいていたのに対し、キャラウェイの直接統治においてはこれが希薄であるという重要な違いを看過することになるからである。むしろキャラウェイ直接統治は、ケネディ新政策との一致点から導き出されつつも、日沖隔離・排他的施政権の保有という軍事的要請によって媒介された結果、消極的に選択された方法として位置付けておいた方が良いと思われる。

この点をはっきりさせる上で、1961年10月の琉球諸島社会経済調査団の来島に際してキャラウェイの行った演説が重要である。この調査団は先に触れたケネディ新政策の骨子を成すものとして知られ、団長を務めたカール・ケイセン大統領補佐官の名を取ってケイセン調査団と呼び慣わされている。その派遣は対沖米国防助の増額を求めた軍部にとってもさしあたり歓迎すべきものであり、キャラウェイの演説の力点もそこに置かれている。

まずはキャラウェイが復帰運動に表現される住民の不満を米国沖縄統治に対する脅威として認識しつつも、これを頭ごなしに鎮圧すべき共産主義勢力の伸長とは捉えていないことを確認しておきたい。1950年代の民政府において、両者が混同される傾向を指摘し得たとしても、演説の時点においてそれは「神話」に過ぎないとして、きっぱりと斥ける⁷。復帰運動に残留する一部左翼の主張は、そこに集まった他の多くの住民の要求を代弁するものではない。復帰運動を構成する真の動因は経済的地位の向上の要求に過ぎないのであり、これに対して米国が取るべき正確な応答は、施政権者としての責任を経済援助の形で住民の目にも見えるように表現し、その合意を得ることなのである⁸。

ここに示される限りでは、キャラウェイの態度はケネディ新政策から大きく逸脱するものとは言えない。両者の齟齬が生じる要因は、ケネディ新政策が自ら掲げる施策の財政的裏付けを欠いていたことに求められる。既述の通り、ケネディ新政策にはプライス法の上限額の引き上げが盛り込まれたものの、米国議会は日本への返還即ち沖縄における米国の権益の削減を前提としながら経済援助に追加負担を強いる同法の改正案に消極的態度を示し、結果として上限額1200万ドルへと大幅に修正された上で成立することになる⁹。米国援助の拡大は、日本施政下であれば享受できたであろう経済援助を米国自らの手で補填することにより統治者としての正統性を確立することを目的としており、これが頓挫するならば、

住民の側からは、いよいよ日政援助の役割に期待がかかる。これは日米協調路線を盛り込んだケネディ新政策の方針からすれば必ずしも排すべき選択ではなかったが、陸軍省の立場を代表するキャラウェイにとっては受け入れ難い。そこで残された道は、日本政府の介入を最小限に抑制しつつ¹⁰、限られた資源を最大限効率的に運用することで経済開発を推し進め、可能な限り広範な住民を米国施政下の受益層へと組み入れることで、現体制の正統性を確立することであった。キャラウェイの個人的な性向はどうか、直接統治とはこうした状況から要請された手段として理解できる。

3. キャラウェイ施政の二枚舌とその破綻

ただし、キャラウェイは自らの直接統治を住民全体の利益の代弁者という立場において正統化しようとした点に注意しておく必要がある。このことは「自治政府は架空のものであり、実在しない」と言明したことで有名な「自治神話」演説の中に示される¹¹。この演説は住民自治を否定したものとして波紋を広げたが、実際の論旨は責任と効率性に応じた諸機能の移譲として自治を再定義するものであると言える。こうした意味での自治が実現されるのは、たとえば「納税者の最少限の負担で政治の安定並びに住民の福祉面で最大の成果を上げながら合法的な機能を能率的に行使する場合」であり、逆に「権能を委譲することに依って特殊な利益団体が納税者の負担で利益を享受し、或は一般住民を無視して社会の或る特権層が利益を享受することになる場合」には、キャラウェイ自らこれを代行する必要があるとして、直接統治が正統化されるのである¹²。

その見立てによれば、現状において立法院・行政府は与えられた権限でさえ十分に行使する能力も意思も持ち合わせておらず、未だ高等弁務官直々の指導を必要としていた。ケネディ新政策が民政部門に文官を任じ、その下で住民自治の拡大を図ったのに反し、キャラウェイはこれを一手に掌握し、法案の審議過程や行政運営の進捗に介入して逐一指導を加えた。キャラウェイに言わせれば、それらは全て大統領行政命令に定められた「効果的で且つ責任ある琉球人に依る政府の発達を助長しなければならない」という高等弁務官の使命に順ずるものであり¹³、住民自治機構の未成熟な現状に合わせた微調整の範囲に過ぎないというわけである。

自らの利益を理解することも実現することもできない住民に代わって、その保護者・代弁者として振舞うキャラウェイの態度については、「善意の独裁者」¹⁴あるいは「『厳格な』パターナリズム」¹⁵といった規定が与えられている。住民利益総体の代弁者と振る舞うだけに、「厳格な」「独裁者」とは言い難いわけである。しかしながらキャラウェイにとっては民政への関心自体、基地沖縄を排他的

に利用可能な状態に保つための手段に過ぎないということを想起しておこう。先のケイセン調査団の面前で語るように、施政権を含めた「沖縄こそが基地」なのであり、また米本国の財政的制約を勘案すれば、これに対する住民の黙認を得るという範囲を超えて「琉球人に対する慈善家の役割を演ずるべきではない」のである¹⁶。ここに、一方では基地沖縄の管理者として、他方では住民利益の擁護者として振る舞うキャラウェイの二枚舌的な態度が指摘できる。キャラウェイの語る住民の利益なるものからは、予め米国の軍事的便益が差し引かれているのであり、この最初のボタンの掛け違えが、政治ブロックを跨いだ広範な住民の反発を惹起し、その施政の破綻に帰結するのである。

キャラウェイの直接統治を枠づける基本的枠組みはさしあたり以上のように整理できる。以下、その具体的な展開を労働運動の文脈に見ていきたい。

II. 布令145号の死文化闘争と穏健な労働組合の育成

キャラウェイ施政期は、労働運動の文脈における転換期にも重なっている。1950年代の労働運動が共産主義者に煽動されたものとして、基本的には弾圧の対象と見做されたのに対し、1950年代末から1960年代前半にかけては民政府の公認を得て急速な組織化が進められるようになる。キャラウェイの労働運動に対する基本的な態度もそのような趨勢から逸脱するものではない。戦後沖縄の労働運動史における最大の戦果とも言われる布令145号「労働組合の認定手続き」（1955年3月）の撤廃は、他でもなくキャラウェイ施政期に実現しているのである¹⁷。

こうした転換期をもたらすのは、後述する国際自由労連の沖縄に対する介入である。キャラウェイは必ずしも常に自由労連と意見を同じくしたわけではないが、両者は経済開発路線の推進によって米国沖縄統治の正統性を確立するという目的と、労働組合運動の健全な発展がこれに資するという見方を共有していた。すなわち、労働運動の反米・反軍闘争への転化を防止するためには、これを反共・治安維持的観点から一様に弾圧するのではなく、その要求事項を経済闘争の範疇に収めるような教育的指導が重視されるようになるのである。

その際に前提となるのは、労働組合内部に潜在する共産主義者＝人民党指導の影響力を摘出し、育成すべき労働運動から区別しておくことである。布令145号はこれを民政官の判断に委ねるものと規定したが、キャラウェイは最終的にこの権限を労働運動に移譲することを決断する。それは労働運動の前進である反面、その活動の範囲を経済闘争に限定し、米国沖縄統治の協調的アクターへと方向づけるための方策であり、キャラウェイにとって必ずしも一方的な譲歩ではなかった。本節では、布令145号撤廃の決断を引き出した労働運動側の働きかけとして

死文化闘争を取り上げ、これがキャラウェイの言う意味での自治の拡大へと収斂していく過程を見ておく。ただし後段の議論を見据えた上で注記しておかなければならないのは、ここで構築される労働運動とキャラウェイ施政との協調的関係が上辺だけのものに過ぎず、すぐさま激しい敵対関係へと回帰していくということである。

1. 布令145号死文化闘争と国際自由労連の介入

布令145号とは、労働三法の制定（1953年7月）により労働運動に法的根拠が与えられたことに対応し、その赤化を防止するという治安維持的観点から公布されたもので、組合幹部名簿の提出と民政官の認可を求めるものである¹⁸。その死文化闘争とは、布令を無視して勝手に組合を結成し活動するというもので、名称から受ける印象よりも地味な闘争と言えるかもしれない。そもそも琉球政府労働局及び中央労働委員会では未認可の「法外組合」に対しても団結権及び団体交渉権有と見做して対応したため¹⁹、もとはそれと意識されることもなく行われていた闘争とも言える。

それが改めて「死文化闘争」として自覚されたのは、1958年3月のアイランド・エンタープライズ争議に際するバージャー民政官の声明以降のことである。同争議では不当解雇をめぐる使用者と未認可組合が争っていたが、この件に関わってバージャーは認可を受けない組合に対して使用者は労働関係法上に定められた義務を負わないとし、琉球政府当局の勝手な裁量が現在の「労働不穏」を招いたとして、布令145号の厳密な適用を求める声明を発表する²⁰。バージャー声明は休眠状態にあった布令145号を復活させることで政府当局の裁量権を取り上げ、自らの懐に回収することになったが、それと同時に沖縄内外の労働運動を布令撤廃に向けて焚きつけることにもなったと言える。

既述のように、死文化闘争が実際に布令145号の撤廃に結びつくに際して重要なのは、1950年代後半から沖縄に継続的に関与するようになる国際自由労連（ICFTU・以下、自由労連と略）という媒介項の存在である。これは西側諸国の労働組合を糾合した国際的組織であり、1959年9月には沖縄に駐在事務所を設置して民政府労働政策を補完・刷新する役を担った。その位置取りは、1950年代の労働運動において指導的地位にあった人民党の影響力を削ぎ落とすことで労働運動を共産主義運動から区別する一方、両者を混同して一重に弾圧を加える民政府を抑止するという二正面作戦によって特徴づけられる²¹。自由労連と民政府との間には、基地沖縄の保全という点で目的を共有されており、これを害しない範囲で労働者の基本的権利の拡大・経済的地位の向上を図るという方針に基づく協調関係が成立している。自由労連の介入に対して現地の労働運動は、基地の存置

を許容する姿勢については留保しつつも、これとの提携関係を維持し、その後ろ盾のもと民政府との折衝に当たるという方針へと傾斜していく。いわば自由労連に身元引受人の役割を担わせることで労働組合に対する民政府の警戒を緩和しつつ、その自主的運営の余地を拡大するという戦略が主流になっていくのである。つまり自由労連の存在そのものが、布令の機能を代替しつつ、その撤廃を促す方向性を与えているのである。

しかし初代代表ハワード・T・ロビンソンの時代（1959年9月-1961年6月）には、未だ民政府の警戒を解くには至らない。官公労（沖縄官公庁労働組合）の赤嶺武次は、布令145号の撤廃をキャラウェイの前任の高等弁務官ブースに打診した際の様子を次のように語っている。

ブースに会見を申し入れ、「何故、布令を撤廃しないか」と言えば「その時期ではない」と言う。「健全な労組の見通しがついたら、廃止してもよい」と言うので、「我々は健全な労組だと思っているんだが」と言えば、「まだその時期ではない」と言い、更に「労組の動きをテストしているんだ。共産主義の動きがなされないためのものだ」とブースははっきり言っていた。「沖縄ではそんな動きをするはずがない」とも言ったんですがね²²。

「沖縄ではそんな動きをするはずがない」という言葉は、客観的事実の言明ではない。それは、「共産主義の動き」をしない・させないということの宣誓であり、布令145号の撤廃のためには、高等弁務官からの信任を得ることが不可欠なのである。

ロビンソンから布令145号の撤廃という任務を引き継いだジェラルド・A・ダニエル（1961年9月-1965年6月）は、就任早々沖縄の主要な労働組合幹部を集めた諮問委員会を設立する²³。これはダニエルが現地の労働情勢を把握する上で不可欠の諮問機関であったが、それ以上に、自由労連の目の届く範囲に新たな指導体制を確立する上で極めて重要な役割を担った。

1962年1月23日から二日間、ワーナー特別補佐官ら高等弁務官室のスタッフとダニエルを含めた諮問委員会のメンバーとの間で布令撤廃に関する最終調整のための会合が開かれた。その議事録には取り調べ室のようなやり取りの場面が記録されている。

諮問委員会の一員として参加した那覇市職労の真栄城は、労働運動内部の共産主義者の存在を暗に示しつつ、元来微弱に留まるはずのその影響力が布令145号の存在によってむしろ助長され、すべての組合幹部を反米主義的な立場に駆り立てる結果になっていると述べる。ロビンソン時代の最大の成果の一つでもある、

戦後初のナショナルセンター全沖縄労働組合協議会（全沖労連）内部においても依然として人民党系列の影響力が残存していたため、布令145号のような露骨な弾圧布令はこうした勢力の主張に正当性を与える役割を果しているということだろう。また同席した琉球政府労働局の照屋局長（座間味の後任）は、労働者の福祉向上に勝る反共政策はないと主張し、布令145号による規制に代えて、社会保障制度の拡充を唱えている²⁴。布令に代わって労働運動内部の敵を見定め、労働組合の目的を労働者の経済的地位の向上に絞り込む分別を持っていることの証明こそが、その撤廃の条件なのである。

翌25日、国際自由労連諮問委員会名義でキャラウェイに提出された「布令一四五号撤廃に関する要請」には、次のようにある。

沖縄の労働組合運動は年々進展してきており、特に全沖縄労働組合連合会の結成以来、労働組合運動はその自治を完全に再建した。われわれは、組合員の生活水準の引上げと向上のみを目的として採択された組合の方針に準拠して活動しており、将来もまたかかる基本的規定に準じて運動をつづけてゆくであろう。われわれ国際自由労連諮問委員会は国際自由労連沖縄事務所の全面的協力をえて、われわれの労働組合を更に一層自治的に運営してゆけると確信している〔中略〕われわれは、その組合を自由にして民主的な方法で管理できるまでに成長しており、加盟組合が政党その他の組合員以外のいずれかの要素から支配されることを防ぐために、民政長官の援助は必要としないことを、国際自由労連諮問委員会は、ここで明言する²⁵。

諮問委員会メンバーの所属する組合は全軍労連を除いて全て全沖労連傘下にあったが、要請行動については機関討議に諮らずに実行された。那覇市職労出身で全沖労連書記長に就いていた前原穂積は、過去に人民党の地下組織非合法共産党に参画していた廉で逮捕された経歴を持つ全沖労連内急進派の代表格だが、上に引用した箇所を指して「要請書というよりは誓約書とでもいうべき内容」と揶揄している²⁶。注目すべきは、これに対するキャラウェイの声明である。

労働運動の責任ある指導者も、現在ではこの布令がなくても十分組合を管理する能力を持ち、かつその能力を発揮する機会を与えてもらいたいと希望した。それ故に琉球で組織された組合の進展した現状にかんがみ、また労組指導者の確信に信頼を置き私は布令百四十五号を即時廃止することを指令した²⁷。

この声明の趣旨が「自治神話」演説の延長線上あることは明らかだろう。布令

145号の撤廃に向けた死文化闘争は、打倒目標であるところの当の布令を、労働運動を組織する上での「基本的規定」として心得ることで、権限の委譲を実施させる過程であったとも言える。布令145号の撤廃は一面において労働運動の勝利・前進であるが、他面においてはその撤廃に向けた労働運動の自主的努力の中に、共産主義者の影響力の抽出という布令の機能が移転されたようにも見えるのである。

2. 布令145号撤廃の効用

1960年代前半の労働運動は、布令145号の撤廃の他、軍民両部門の労働組合組織を糾合した沖縄県労働組合協議会（県労協）が結成されるなど、規模的には堅調な発展を示している。しかしそれは同時に、布令145号の撤廃によって期待された効果を明瞭に示すものだった。自由労連との提携に基づく労働運動が着実に市民権を得る一方で、1950年代前半に存在したような人民党の労働運動における影響力は急激に後退していくことになる。

全沖労連はその結成当初より政党、とりわけ人民党との関係をめぐって内部に亀裂を抱えていたが、1963年春闘におけるバス争議への介入に際して、遂に組織分裂にまで立ち至る。その直接のきっかけはバス会社各労組で構成されるバス労組共闘を中心に進められた賃金闘争に対して全沖労連の人民党系中央執行委員が介入し、経営側が条件として提示したバス料金値上げに反対する闘争との結合を主張したことである。バス労組共闘がこれを外部からの干渉として斥けたことにより、全沖労連中執および加盟労組内部において共産党指導の是非をめぐる対立を引き起こした。50日以上に及んだ戦後最大のバスストが収拾段階に入る頃には、全沖労連18名の中執委のうち、非人民党系の11名が辞任を表明、主要労組もほとんどが脱退し、全沖労連の分裂は決定的となる²⁸。脱退した中執委は加盟労組を率いて新たに県労協を結成し、以降これが沖縄労働運動を牽引する主流派組織となる。

他方、残留中執委を中心に活動を続けた全沖労連は自由労連の後ろ盾を持たない労働運動の厳しさを改めて突きつけられることになった。その一例として、1964年のプライウッド争議における大敗が挙げられる。50日に及ぶ煙突ストで知られるが、それは離反者が相次いだことに追い詰められた結果である。全沖労連は「四名の生命と労働者の権利を守る共闘会議」を結成して支援に入るも、米本国において共産主義者の扇動を受けたものと見做され²⁹、国際労働運動からの援護射撃を期待することもできず、プライウッド労組は孤立したまま壊滅を喫することになる。

こうして布令145号の撤廃後、全沖労連の分裂を経て、保護・育成すべき「自

由にして民主的な」労働運動と、ただ鎮圧されるがままに放置される共産主義者の二つの類型が判然としてくる。一見して奇妙なことに、労働運動における共産主義者の影響力除去を図った布令145号は、その撤廃の後より顕著な効果を表すことになったと言える。しかしながら、これで労働運動との敵対関係が解決されたわけではない。布令145号の撤廃は労働運動内部から共産主義者の影響力を除去するという狭義の反共体制の確立を標付けてはいるものの、労働運動と米軍施政との対立関係はかたちを変えて継続する。

Ⅲ. 政治闘争への回帰

前節に見たように、労働運動に対するキャラウェイの態度は、これを経済闘争に専心するように方向づけようとするもので、決して弾圧一辺倒ではなかった。にもかかわらず、実際にキャラウェイ施政期の労働戦線の特徴づけるのは、両者の激しい対峙関係である。1964年3月の自治労（全日本自治団体労働組合沖縄県連）機関紙には、次のようにある。

平和と祖国復帰運動の中心的役割を果し、植民地政治に県民の先頭に立って抵抗しつづけている労働者弾圧の政策はとくに強化され官公労や、全通労の例にみられるように労働基本権を拒否する傍若無人な行為が公然と行われ、労働者の生活と権利は極度に圧迫されております。地方自治の自主的、自律的運営の確立のために闘っている自治体労働者に対しては、労働基本権剥奪を目的とする地公法制定を促進しております。基地権力者と任命政府自民党が、自治労や革新政党、各民主団体の強い反対にあいながらも地公法の早期立法を促進しているのは、自治体労働者から労働基本権、政治活動の自由を剥奪、若しくは制限することによって、労働者弾圧と自治体介入を容易ならしめることが終局の目的であり、沖縄基地の強化を目論んでいることを知らねばなりません³⁰。

労働運動の要求事項を「組合員の生活水準の引上げと向上のみ」に限定するとの宣誓を引き出し、これを「信頼」して布令145号を撤廃したにもかかわらず、ここに描き出されるような対立関係が継続するのは何故か。これが本節での検討課題である。

まずは、引用文に登場する官公労、自治労、そして郵政庁及び電電公社職員により構成される全通（沖縄全通信労働組合）がいずれも公共セクターに分類される組合であることに注意したい。これら労働運動を牽引する主力労組を狙い撃ち

にしたことは、キャラウェイ施政と労働運動との対立の構図を強調することにもなった。キャラウェイの労働運動に対する弾圧の態度がこの部門に集中的にあらわれるのは偶然ではなく、第一節に見ておいたようなキャラウェイ自らの位置取りから導かれる事態と言える。以下、キャラウェイによる「弾圧」の事例を取り上げながら、これが引き起こすことになる対立関係の意味を考えていきたい。

1. 地公法反対に向けた戦線の統一

まず公共部門の労組について確認しておくべきは、その活動が民間部門とは別に（官公労であれば琉球政府公務員法、全通であれば公共企業体等労働関係法によって）規定され、日本本土においてと同様、争議権や政治活動等の労働基本権が職務の公共性を理由に制限されているという点である³¹。ただし、上の引用にあるように市町村職員については身分法の整備が遅れていた。そこで1963年2月、キャラウェイは地方公務員法の立法勧告を行ってこれを促すことになるわけである³²。地公法の制定に向けた動きは、教職員会の政治活動の規制を企図したいいわゆる教公二法（教育公務員法・教育公務員特例法）と同時並行して進められたが、これに対しては公務員関係労組共闘会議（官公労・全通・自治労・教職員会）が組織され、徹底抗戦の構えがとられた³³。

しかし本節の関心から言って重要な点は、地公法の制定に反対する陣営が最初から一枚岩的に準備されていたわけではないということである。上に引用した勢いのあるアジェンダが登場する以前、地公法の制定をめぐる自治労内部でも意見が割れていた。地公法制定に向けた動きはキャラウェイの勧告以前にも散発的ながら存在していたが、そこには単に自治体労組の急進化を懸念する市町村会等、保守派の統治上の関心だけではなく、小規模自治体における首長の専制的人事に法的規制をかけることで職員の身分保障・待遇改善を図ることができるものとして、組合側からの期待も含まれていた³⁴。つまり、ストによる下からの突き上げに拠らずに、その成果物を立法によって上から投げ与えることで合意形成が図られるわけである。そのため、圧倒的規模に裏打ちされた交渉力を持つ那覇市職労が同法の権利制限という側面を強調するのに対して、他の小規模自治体労組からすぐさま同意が得られたわけではない。

それにもかかわらず、地公法に反対する陣営の足並みは揃い始める。それは一方で上に引用した一文に表現されるように、同時期の労働攻勢の高まりと、これに対するキャラウェイの「弾圧」路線との対決という構図の鮮明化に求められるかもしれない。しかし決定的と思われるのは、同法が職員の身分保障・待遇改善に関わる予算的裏付けを欠いていたことである。1963年5月には、市町村会と推進派組合の間に合意のプラットフォームを形成するはずだった福利厚生部分につ

いて、琉球政府からの財政移転が伴わないことが判明すると、同法に対して推進の立場を取っていた双方が、その立場を降りることになる³⁵。政治闘争の牽制を図った地公法制定の動きは、皮肉にもキャラウェイの「弾圧」に対する統一戦線を生み出すスプリングボードになってしまうのである。

2. 官公労・全通の賃金闘争への直接介入

キャラウェイと労働運動の対立関係が最も先鋭化したのは、1963年春闘における官公労・全通の賃金闘争への直接介入だろう。先にも述べたように公共部門の職員には争議権が認められないため、救済措置として人事委員会及び公共企業体労働委員会が設置され、民間賃金・物価水準との均衡を基準に賃金額が勧告されることになっている。しかし実際には一斉年休行使や職場大会等、法的制約の中でも可能な戦術を駆使し、人事委勧告を上回る賃上げ要求を実力で押し通すことが可能であった。1963年春闘では官公労・全通と政府、郵政庁・電電公社との間でそれぞれ8.86%、10%、10.9%のベースアップが妥結される。

とはいえ、公共部門における団交の結果について、その当事者に最終的な決定権が与えられているわけではない。一般会計予算に計上される琉球政府職員の給与に限らず、郵政庁・電電公社についても特別会計予算・政府関係機関予算として立法院での審議と行政主席の署名を経なければならない³⁶。そして他の法案と同様、予算案についても、最終的な諾否権が高等弁務官の手に握られていることは言うまでもない。問題はここで生じる。キャラウェイは大田政作行政主席に書簡を送り、当事者間で妥結された賃上げ水準を人事委勧告に準じて一律4.6%（総予算額50万ドル以内）に抑えた上で予算案を修正するよう指示を出した。ところが全通の賃金については再度の審議を経ても修正されなかったため、遂に大田は自らの裁量でこれをキャラウェイの意向通り修正・署名するという異例の措置に出た。行政主席は高等弁務官による任命されるため、その意に反する判断の余地はない。結果、予算上の裏付けを失った使用者側は、先の団交で妥結した額での賃上げ実施は不可能としてこれを反故にし、以降の団交を拒絶した³⁷。

これに対して官公労は「民政府の直接介入は、明らかに労働基本権に対する侵害であり本質的に自治権に対する妨害」として大田「カイルイ主席」及び人事委員会との交渉の継続を訴え、庁舎内デモを打って対決姿勢を取った³⁸。さらに全通は一層踏み込んで「この労働運動否定と低賃金政策を維持していくための直接統治への動きを打破するためには、私たちの当面の斗いである労働基本権を守る斗いに勝利し、高等弁務官書簡を事実上死文化させるという基本態度で、今後の斗いに臨む」として³⁹、書簡を根拠とした大田主席の行政手続きと郵政庁・電電公社の団交破棄の是非を問う裁判闘争へと突入していく⁴⁰。これはいずれも形式

的には賃金闘争の当事者を相手取ったものではあるが、実質的にはキャラウェイの書簡による介入を争点化するものであることは言うまでもない。1963年度春闘は、賃金額の多寡を問題にする経済闘争に始まって、キャラウェイ書簡の打破を目指す政治闘争の様相を呈するようになるのである。

布令145号死文化闘争の事例に見たように、経済闘争に専心する限りでは、キャラウェイにとっても労働運動は必ずしも弾圧の対象ではなく、むしろ米国沖縄統治の協調的アクターとして育成の対象であった。にもかかわらず、公共セクターの労働運動の文脈においては書簡打破闘争が再開され、両者の対立はますます溝を深めていく。この一見して矛盾した展開を理解するために、再びキャラウェイ自らの位置取りを確認しておきたい。

3. キャラウェイ高等弁務官の弁明

前段にも述べたように、同時期の沖縄の労働運動は域内に孤立しておらず、日本を含めた国際労働運動のバックアップ体制が存在している。とりわけ裁判闘争に踏み込んで徹底抗戦の構えを取った全通については、自由労連はもちろんのこと、国際郵便電信電話労連 (PTTI) も支援に乗り出し、ヘンリー・サントス (PTTI アジア地域代表) を沖縄に派遣して実情調査を行なった他、ケネディ政権内に影響力を持つ米国労組を介してホワイトハウスに直接働きかけた⁴¹。

国際労働運動の介入を受け、キャラウェイも米本国に対する釈明を迫られる。エイルズ陸軍次官に宛てた書簡の中でキャラウェイは、「自治神話」演説でもお馴染みの公益の擁護者としての高等弁務官という立場を持ち出し、自らの介入の正統性を力説している⁴²。いわく、電電公社・郵政庁が全通との間に妥結した賃上げ額は、それぞれ新規の回線設備と郵便局の建設に充てるための予算を削って捻出されるものであり、公共サービスを受けるべき一般住民の犠牲の上に成立している。賃金闘争の当事者に公益事業に携わる者としての意識が欠如している以上、その裁定はあくまでも住民全体の利益を代表して予算措置を取る権限を与えられた機関——立法院・行政府、それらが自らの任務を忘却していると見做されるならば、高等弁務官であるキャラウェイ自らの判断——に委ねられなければならないというわけである。あるいは、公共部門労働者の要求に対して消費者・納税者の利益を突き付け、後者の擁護者として振る舞うことでより広範な住民の代弁者としての正統性を示す好機とさえ考えたかもしれない。

さらにキャラウェイが懸念するのは、全通の獲得額が公務員・教職員約15000人の要求水準となり、更なる賃上げ攻勢を誘発する事態である⁴³。占領期沖縄の財政における特徴は、極端な「健全財政」にある。日本政府の財政上の責任が明確になる1960年代末頃まで、民政府は公債の発行による不足財源の補填を許可

しなかった⁴⁴。このために公共部門の賃金闘争は、外枠の定められた予算の配分に直接食い込む問題とならざるを得ない。キャラウェイにとって、住民全体の利益の実現という観点から策定されるべき予算の策定過程が、私的利益を追求する労働組合の賃金闘争によって政治的に規定される事態そのものが、住民自治の未熟さと見えたに違いない⁴⁵。つまり介入の主観的意図としては、労働運動に対する弾圧を意図したのではなく、沖縄住民全体の利益の代弁者としての模範を示す教育的指導に過ぎないのである。

4. キャラウェイ施政の破綻

自らの立場をどのように説明しようとも、キャラウェイの位置取り自体がその施政を破綻に導く要因であることに変わりはない。キャラウェイの掲げる住民の代表者という自画像が、全通や官公労がその中核を担った復帰運動に対抗し得るほどに実質的内容を備えることはなかった⁴⁶。第一節で述べたように、キャラウェイ施政に対する反発は、親米保守政党として安定的地位を保持していたはずの自民党の分裂により、ほとんど全島的な広がりを見せることになる。宮里政玄はこの政治ブロックを跨いだキャラウェイ施政との対立関係が復帰運動の動因を構成したとし、その意味で復帰に最も貢献したのは皮肉にもキャラウェイ自身であったとさえ述べている⁴⁷。

保守派の分裂の背景について補足しておく、「キャラウェイ旋風」と呼ばれる強硬な経済界の再編が知られている。同時期、沖縄の基幹産業は日本政府の特恵措置によって国内枠として保護された製糖・パイン缶から成る食品製造業であったが、自由化に備えて輸出向け産業の多角・自立化が焦眉の課題とされていた⁴⁸。産業資金の供給に関して、既存事業を維持するのに手いっぱい琉球政府に積極的な役割は期待し得ず、民間金融機関及び開発金融公社（1959年設置）の機能強化が図られた⁴⁹。その過程で、従来米国沖縄統治の協調的ブロックとして事実上放任されてきた政治・金融・産業界の癒着・腐敗についても、打破すべき特殊利益と見做されるようになるのである。民間金融の規模と経営状況に疑念を抱いたキャラウェイは、外資系銀行の本格導入のために規制緩和を進める一方で琉球政府金融検査部の権限を強化し、乱立する地元金融機関の不正摘発と整理統合を進め、自由化に抵抗する金融界指導者を一掃した⁵⁰。さらに開銀総裁に米留帰りの側近宝村信雄を任命し⁵¹、その融資条件を介して企業経営にも干渉するなど、経済界を一手に掌握しようと試みた⁵²。

そのような強硬な姿勢を可能にする根拠は、高等弁務官としてのキャラウェイの地位そのものに求められる。それは住民自治機構の統括者でありながら、実際には米国大統領に対してのみ責任を負い、直接政財界を含む現地から信任を受け

の必要がないという非対称性によって特徴づけられる。これが琉球政府や立法院が同じことを試みる場合に予想されるような政治的抵抗をバイパスして、経済秩序の再編を強行するための条件となっているのである。しかし結果から見れば、そのような立場から繰り出されるキャラウェイの直接統治は、親米保守政党の支持基盤を解体するものであり、決定的な政治的危機を招来することになる。

1964年3月、キャラウェイの操り人形と化した大田行政主席を見限り、やがて自民党から離反する勢力が中心となってまとめた『ケネディ新政策の評価と将来の課題』が発表される。ケネディ新政策に対する評価と題しながら、その内容を見れば「高等弁務官の実質的な権限を制限していない」がために、その実施段階においてキャラウェイによる歪曲を許し、「むしろ自治後退という印象を住民に与えている」というもので、実際にはキャラウェイ施政に対する批判とケネディ新政策への回帰要求が基調となっている⁵³。結局ここでも、抽象的な住民全体の利益の代弁者として振る舞うキャラウェイ施政は、潜在的に米軍統治の協力者であり得たはずの勢力の中に具体的基盤を確立することができなかったのである。

おわりに

キャラウェイ施政がそのような矛盾に直面することになる要因は明らかだろう。未熟な政府・議会に代わって住民利益を実現すること、これが直接統治の大儀名分であるが、第一節に述べたように、それ自体が基地沖縄の正統性の確立という軍事的目的に準ずる手段に過ぎない。ここでいう住民の利益からは、米国の軍事的便益があらかじめ差し引かれているという点についても既に述べた。この二枚舌的な態度が、日政援助の抑制や硬直的な財政構造といった住民の側から見てあからさまに不合理な前提を不問に伏したうえで、住民側の自力更生によってこれを補填するよう強要する直接統治として展開されるのである。

そしてこれまで見てきた事例に明らかなように、キャラウェイが経済的不合理性として摘発した事例において実際に問題になっているのは、個々の政治的対立関係を緩和するための経費でもあった。このことが経済闘争へと囲い込もうとしたはずの労働運動を再び政治闘争の現場へと回帰させる必然性を与えるのである。いわば金で解決できたはずの問題を力で解決しなければならないのだ。この意味で直接統治とは財政面において背水の陣に構えたところから要請される消極的な手段に過ぎないと言える。

キャラウェイ統治の破綻を標づけた親米保守層の分裂という事態は、その後革新ブロックと結合しながら主席公選要求を軸とする自治権拡大闘争へと推移し、(次期高等弁務官ワトソンのもとで保守合同が図られるまでの短い期間ではあるが)「第

二の島ぐるみ闘争」とも形容される戦局へと発展する⁵⁴。しかし既に見てきたように、ここに成立する住民自治と軍事占領との対峙関係は、それを緩和する術を持たないキャラウェイ施政そのものの欠陥に立脚している。キャラウェイ離任後、ケネディ新政策への回帰を掲げるワトソン新高等弁務官の施政期以降、日政援助が激流のように導入されるのに伴い、基地と自治との対立関係を根拠づけた米軍統治の根本的欠陥は徐々に是正されていく。1972年の施政権返還と、これと対になった沖縄振興開発体制は、そのような危機管理の制度的枠組みの完成として位置付けておく必要がある。キャラウェイ施政期に顕在化した基地沖縄の危機は、日本政府財政の中に移転され、潜在化するのである。しかしながら、それは基地沖縄の危機が最終的に解決されたことを意味しない。冷戦が終局に向かうとともに沖縄振興開発体制は揺らぎ始め、大田昌秀県政期における反基地闘争の条件を構成することになるのである⁵⁵。

注

- 1 プリシラ・クラップ「沖縄返還交渉—ワシントンにおける官僚間の相互作用、1966年—1969年 (Okinawa Reversion: Bureaucratic Interaction in Washington 1966-1969)」『国際政治』52 (1975年5月), 8.
- 2 新崎盛暉『戦後沖縄史』(日本評論社, 1976), 228.
- 3 河野康子『沖縄返還をめぐる政治と外交』(東京大学出版会, 1994), 175-176.
- 4 Ibid., 207.
- 5 「ケネディ大統領の声明」中野好夫編『戦後資料 沖縄』(日本評論社, 1969), 361-362.
- 6 Ibid.
- 7 “Statement by the High Commissioner to Task Force Ryukyus (TFR),” 16. (沖縄公文書館所蔵: 0000069092)
- 8 Ibid., 19-20.
- 9 「“新政策”に対する米議会の批判」『戦後資料 沖縄』370.
- 10 日政援助については、米国政府援助を超えないよう量的制限が課されたのみならず、日沖間の接近に繋がるような分野への導入は避けるよう、使途についても民政府の厳しい管轄下に置かれた(宮里政玄『日米関係と沖縄 1945-1972』(岩波書店, 2000), 220-224.)。
- 11 「キャラウエー弁務官の『自治権神話』演説」『戦後資料 沖縄』389-390.
- 12 Ibid.
- 13 Ibid.
- 14 宮城悦二郎『占領者の眼』(那覇出版社, 1982), 244.
- 15 宮里政玄『アメリカの沖縄統治』(岩波書店, 1966), 195.
- 16 “Statement by the High Commissioner to Task Force Ryukyus (TFR),” 2.
- 17 他にも軍雇用部門における初のボーナス支給(1962年10月)や最低賃金制の施行(1963年1月)等、労働運動史上における重要な獲得がこの時期に集中している。
- 18 「労働組合の認定手続」月刊沖縄社編『アメリカの沖縄統治関係法規総覧(和文編 第3巻)』(池宮商会, 1983), 103.
- 19 ジェラルド・A・ダニエル他「座談会 布令145号撤廃を語る」『琉球労働』第8巻4号(1962年5月), 10.
- 20 琉球政府労働局『資料 琉球労働運動史(自一九五六年 至一九五八年)』(琉球政府労働局, 1967), 839.
- 21 古波藏契「沖縄占領と労働政策」『沖縄文化研究』44 (2017).
- 22 「座談会 布令145号撤廃を語る」11.
- 23 ジェラルド・A・ダニエル「国際自由労連沖縄駐在事務所活動状況」『琉球労働』第9巻第4号(1963年6月), 4.
- 24 “Meeting with Union Leaders on Ordinance 145,” 25 January 1962, 2. (沖縄公文書館所蔵: 0000069094) .
- 25 「布令一四五号撤廃に関する要請」『琉球労働』第8巻4号, 7. ただし一部原文(前掲“Meeting with Union Leaders on Ordinance 145”)に照らして訳しかえた。
- 26 前原穂積『沖縄の労働運動—戦後史の流れの中で』(沖縄県労働者学習協会, 2000), 53-54.
- 27 「布令百四五号廃止—弁務官声明」『琉球労働』第8巻4号, 7.
- 28 前原, 53-59.
- 29 “Ainsworth to Neuland”, 29 April 1964. (沖縄県公文書館所蔵: 0000106054)
- 30 『自治労 沖縄』1964年3月26日(号外).
- 31 実際には革新政党支持を明確にしてその集票を支援するなど、しばしば法的制約を乗り越えて活動した(官公労教宣部『討議資料 公務員と政治活動』1962年10月)。
- 32 沖縄官公労働運動史編集委員会『官公労働運動史』(沖縄県官公庁労働者共済会, 1990),

- 82.
- 33 川手撰『戦後琉球の公務員制度史』（東京大学出版会，2012），222.
- 34 Ibid., 221.
- 35 Ibid., 224.
- 36 池宮城秀正『琉球列島における公共部門の経済活動』（同文館出版，2009），33-34.
- 37 『教宣 官公労』1964年1月11日（232）；『教宣 全通労』1964年4月21日（114）.
- 38 『官公労速報』1963年5月23日（184）.
- 39 沖縄全通信労働組合『1965年度第11回定期大会報告書』12.
- 40 いずれも公判では書簡の法的有効性についての最終的な判断は回避され、書簡の法的有効性を問う裁判闘争としては尻すぼみに終わったと言うこともできるが、賃金闘争としての決着は翌年度春闘に持ち越され、1963年度妥結賃上げ分の一括支給を勝ち取ることになる。
- 41 “Delegation Plans Visit to US on Okinawa Dispute,” 28 February 1964, (沖縄公文書館所蔵：0000106054) .
- 42 “Paul W. Caraway to Stephen Ailes,” 22 February 1964. (沖縄公文書館所蔵：0000106054)
- 43 Ibid., 3.
- 44 松田賀孝『戦後沖縄社会経済史研究』（東京大学出版会，1981），557-558.
- 45 「他のどこでもそうであるように、ここでも企業、労働者、政府、消費者・納税者の利害は必ずしも一様ではなく、それぞれのグループが限られた有用な資源のより大きな配分を争っている。こうした競争は、経済全体の拡大と資源総量の増大に向けた刺激に帰結する限りでは健全と言える。国民生産全体の配分をめぐる総体的な競争に配慮しないような、全く外的な理由による肩入れは、逆効果をもたらす」（“Paul W. Caraway to Stephen Ailes”）。
- 46 その背景に功労共闘を中心とする減税闘争を指摘しておくことは重要かもしれない。これは保守勢力との提携のもと全島的な支持を得ており、キャラウェイはその要求を棄却するので精一杯だった。そのため、公共部門の賃上げを新たな増税によって住民の負担に転嫁することで両者の利害関係を対立させ、分断を図るといった方策は困難であったと言える。
- 47 宮里政玄『アメリカの沖縄政策』（ニライ社，1986），189.
- 48 河野，180-182.
- 49 開銀は琉球銀行の長期貸付部門であった復興金融公庫を分離独立した民政府出資公社である。同時期において唯一長期貸付を担う金融機関だったが、1964年以降民政府からの出資が停止すると共に増大する資金需要への対応能力を喪失する（松田，578-582.）。
- 50 キャラウェイ離任後、地元経済界への統制は若干緩み、追放された元役員が復職を図る等の動きが生じる（外間完和『キャラウェイ旋風—琉球政府金融検査部長回顧録—』（ひるぎ社，2000）261-275.）。
- 51 37歳の若さで開銀総裁に就任し、キャラウェイからの厚い信頼のもと、自由化推進の旗手となった。ちなみにキャラウェイの自治神話演説を企画したのも宝村である。（池田慎太郎「日米琉特殊関係の政治経済史—米統治下沖縄における「親米派」をめぐる一」『名古屋大学法政論集』260（2015年2月），95.）
- 52 全通の係争相手である電電公社もそのターゲットであった。1964年2月には、公社を含め運営困難に陥った事業は債権者に譲り渡さなければならないとして、そのための法整備を勧告している（識名朝清『米軍統治と公社事業』（島人叢書，2006），49-58.）。
- 53 沖縄自由民主党『ケネディ新政策の評価と将来の課題』（沖縄自由民主党，1964），2-3.
- 54 新崎，235-236.
- 55 島袋純『「沖縄振興体制を問う」—壊された自治とその再生に向けて—』（法律文化社，2014），137-138.

Abstract

The Crisis of U.S. Occupation of Okinawa in the early 1960's

Kei Kohagura

The main problem in Okinawa under the U.S. military occupation is, harmonizing the need to preserve the exclusive administration for unrestricted use of the bases and to maintain the legitimacy from the residents. Disregard of this problem turn out to be erosion of military presence of U.S. in this area, thus the authorities in Okinawa had to take an intentional effort in civil administration.

The reversion of administrative right of Okinawa to Japan in 1972, meant the collapse of such effort and at same time the invention of new measure to dealing with the problem cited above. In fact, reversion itself never meant to be the liberation from the military presence in the Islands, but the continuing process of harmonizing it with the push for autonomy. In that context, reversion of administration does not make epoch and should be understood in sequential process from the time of US administration.

To take a look at the sequentiality, this paper would focus on the first half of the 1960s, just before the reversion movement gaining acceptance as diplomatic issue between Japan and U.S. government. In this period, the U.S. authorities in Okinawa tried to answer the problem posed above by estranging Japan government from the administration, and building a consensus for U.S. ruling, by economic development solely with U.S. aid. Add to it, to make up the lack of resource, High Commissioner Caraway forced restructuring and rationalizing the social and economic order.

Caraway's ruling raised harsh resistance from both the pro-U.S. and the reformist, and as a result, made reversion movement look more persuasive.

However, antagonistic relationship of Caraway ruling and reversion movement needs more specific review. Because those are not only opposing each other but in coordinated relationship in some cases. What is even more noteworthy, despite the prevailing theories that emphasize the hard-line approach of

Caraway's ruling, the coordination could be argued basic principle of Caraway's Ruling.

This paper would focus on this ambiguity of Caraway's ruling from the perspective of relationship between labor movement and labor policy. Labor movement, as is known that backbone of the reformist and reversion movement, could not be recognized simply as such, but the arena where the legitimacy of the establishment tested. The relationship of those shows how Caraway tried to manage the crisis of legitimacy of U.S. ruling of Okinawa, and why it turned out to collapse.

