

土井智義
『米国の沖縄統治と「外国人」管理
強制送還の系譜』

(法政大学出版局、2022)

鄭 栄桓 (PRIME 所員)

はじめに：
起点としての「人間の抹消」

「非琉球人管理制度の歴史の起点には、ひとりの人間の抹消がある」(80頁)。米国統治下の沖縄における「外国人」管理制度の形成史という興味深いテーマを掘り下げた本書のなかでも、とりわけ読む者の目を惹く一文である(以下、本書からの引用については頁数のみ記す)。

「抹消」された人間とは誰であったか。1951年5月、ある奄美群島出身の男性が具志川村にあったカンパン(米軍基地内の労働者収容宿舎)の便所で縊死した。直接の原因は同じカンパンに住む沖縄島北部出身者から、「他人の籍を無断に使用して不届きだ」と叱責され、「籍を脱がない」ならば警察に突き出し懲役に送ってやると脅されたことにあった。

本書はこの人物の死を、単なる二人の争いの結果起きた悲劇として理解すべきではないと指摘する。むしろ想起すべきは「沖縄群島の警察やメディアによる南北琉球から来た無籍者の取締り、各群島政府が連携して実施した強制送還という現実」(79頁)である。奄美から沖縄への、苛烈な

地上戦後の世界を生きぬくための移動は、統治者たる米国により不穏で「過剰」なものとなされていく。「籍」が無いとみなされ、送還されることの恐怖に怯える者は、人びとの排外的な視線と無籍者取締りに包囲される。「折り重なった帝国主義と〈下から〉のローカルな排外主義が渾然一体となって彼を切り裂いた」(79頁)と本書が指摘するのは、このためである。

こうした「人間の抹消」を起点とした「非琉球人管理制度」とは何か。そしてその歴史とはいかなるものであったか。本書はこの問いに、1949年から1954年にかけてなされた「強制送還」をめぐる統治実践と「送還可能性の法的な生産」に着目し、史料に基づき実証的に答えることを試みた歴史研究である。

本書の概要

本書の目次は以下の通りである。

はしがき

序章

第1章 無籍者問題における強制送還と登録構

想：奄美出身者を中心に

第2章 日本人労働者の移入問題：米国の広域支配と経済圏

第3章 非琉球人管理制度の誕生：第一次入管令の統治構造上の意義

第4章 在沖奄美出身者の完全送還計画：アリバイとしての非琉球人管理制度

第5章 非琉球人管理制度の再編：第二次入管令の制定とその効果

終章

あとがき

図表一覧／巻末資料／参考文献／索引

まずは課題と方法を記した序章から、本書を読み解く際の鍵となる概念である「琉球列島」と「非琉球人」についてのみ簡潔に紹介しておこう。

本書のいう「琉球列島 (the Ryukyu Islands)」とは「琉球王府の版図にも由来せず、また戦前の沖縄県を単純に継続したものでもない、米国によってつくられた全く新しい統治の枠組み」(4頁)である。1946年1月29日のSCAPIN-677により口之島を含む北緯30度線以南における日本の行政権から分離され、奄美から八重山にいたる地域が米海軍の統治する「琉球列島」とされ、1948年には法定通貨がB型軍票に統一されることにより「B円経済圏」となる。対日平和条約発効(1952年4月28日)により北緯29度以北の島々は日本に移管されるが、その他の地域については引き続き米国が統治し続ける。「琉球列島」とは、こうした経緯を経て日本の統治から切り離された米国統治下の「法域」かつ「経済圏」を指す。本書はこの領域における統治を「植民地国家 (colonial state)」として把握し、そこでの「領土と人口の管理」及び「経済圏」に着目する。

次に、「非琉球人 (non-Ryukyuan)」とは、単に「琉球住民」ではない者にとどまらず、琉球住民から除外され、かつ法権利上の制約を受ける者を指すと本書は理解する。法令上「琉球住民」が最初に定義されたのは琉球政府章典(1952年2月29

日)であるが、ここでは非琉球人との権利に関する差別は規定されていないため、本書がこの章典制定を非琉球人管理制度史上の画期とみていないからである。

本書が目指するのは米国民政府布令第93号「琉球列島出入管理令」(1953年1月7日制定、以下、第一次入管令)及び米国民政府布令第125号「琉球列島出入管理令」(1954年2月11日制定、第二次入管令)である。二つの入管令は米軍要員及び「琉球列島居住者」(＝琉球住民)以外の者について外人登録証明書の常時携帯や指紋押捺義務を課し、違反時には強制送還の対象とした。ゆえに、1953年が非琉球人管理制度誕生の画期となる。

だが、非琉球人管理制度は1953年1月に突如として姿をあらわしたわけではない。この制度にはその歴史的前提があった。本書が分析の始点を1949年に定めたゆえんである。具体的に1949年から53年に至る「前史」が検討されるのは第1章及び第2章である。前者では1949～52年の在沖縄の奄美・宮古・八重山(南北琉球)出身移住者に対する排外と強制送還および登録構想が検証され、無籍者問題の浮上と下からの排外主義、法的根拠なき強制送還の実践の事実が明らかにされる。後者では、1950～1953年の日本人労働者の移入問題が検討され、住民経済圏／基地経済圏のうち、前者に配置された日本人労働者は〈送還と一体化した移入政策〉によって管理されたことが指摘される。

続く第3章から第5章では1953年の非琉球人管理制度の誕生から翌年の再編までが分析される。第3章は、1953年1月制定の第一次入管令によって成立した非琉球人管理制度に関する基礎的な事実の解明と統治上の意義が考察され、基地経済圏内の軍関係フィリピン人労働者と、住民経済圏内の日本人労働者が包括的に「非琉球人」とされた過程が明らかにされる。第4章では奄美返還期における在沖奄美出身者の地位に関する日米交渉と米国の送還計画が検証され、米国民政府副長官デヴィッド・A・D・オグデンが、国際世論からの

非難を回避するため、集団的・強制的な住民移動ではなく、「奄美人」を非琉球人に統合して個人の送還を蓄積し、結果として完全送還を実現することを計画したことが実証される。

そして第5章では奄美返還（1953年12月25日）以後の在沖奄美出身者の法的処遇と、第二次入管令による非琉球人管理制度の再編過程が検討される。奄美出身者が「日本人」として扱われる一方、第二次入管令は行政措置としての送還を新設し、従来の法的根拠なき強制送還が制度化されることになる。

以上の検討を経て、終章では次のような結論が示される。第一に、非琉球人管理制度は「非琉球人を恒常的に送還可能性に結びつけることで、間-国家的な人口管理の一翼」（336頁）を担うものであり、この制度に結実した強制送還は、法的根拠なき送還から、司法処罰、行政措置まで多様な形態を取った以前の強制送還の実践を制度化したものであったとする。非琉球人管理制度が1953年に「誕生」としたにもかかわらず、冒頭に挙げた奄美出身の男性の縊死（＝「ひとりの人間の抹消」）がこの制度の「起点」にあるとしたのは、この男性の死が、まさに1953年以前の強制送還の実践によりもたらされたものである、との理解からであろう。

第二に、管理制度が誕生した後においても「非琉球人」として米国が念頭に置いた対象は常に一定であったわけではなかった。1953年1月施行の第一次入管令において米国が念頭に置いた「非琉球人」とは、基地建設に従事する日本人建設労働者であった。しかし、同年12月の奄美返還が近づくと新たな「非琉球人」カテゴリーとして奄美出身者が浮上する。米国はこの人々を「好ましからざる者」とみなして送還を検討するが、強制的な住民移動とみなされたくない政治的配慮から、新たな入管令に売春従事者や貧困者を送還できる規定を新設する。さらに「琉球住民」の定義に継続居住に加えて「琉球列島に本籍を有」することを加え、「琉球住民」と奄美及び他府県出身者＝

「非琉球人」の区別が確立することになる。

本書の意義

第二次世界大戦後～冷戦形成期の日本における出入国管理体制の構築に関する研究は、これまで多くの成果を蓄積してきたが、占領期の入管体制がもたらした日朝鮮人を念頭に形成されたこともあって、研究の関心も朝鮮人への処遇に注がれてきた。近年では中国大陸や台湾出身者の処遇から戦後入管体制の別の側面を明らかにする研究もあらわれているものの（日本植民地研究会編『日本植民地研究の論点』岩波書店、2018年参照）、米国統治下の沖縄における入管制度の実証的研究は十分になされてこなかったといえる。

本書はこうした研究の空白を埋めるのみならず、米国統治下の琉球列島における非琉球人管理制度の前史―誕生―再編の全過程の史的分析という前人未踏の分野を切り拓いた労作であるといえよう。とりわけ、米国統治下の沖縄における「非琉球人」という法的範疇の成立過程や奄美出身者の送還計画について、沖縄県公文書館所蔵の米国民政府文書や琉球政府文書などの行政文書を用いて跡付けたこと、そして強制送還の統治実践について新聞史料を活用して明らかにした意義は大きい。

なかでも在日朝鮮人史を研究する立場からみたとき、米国統治下における琉球列島を米本国や日本本土とは異なる固有の管轄域（2頁）＝「法域」として設定する視点は示唆的であった。大日本帝国においては、朝鮮・台湾・関東州などは内地とは区別される外地＝「異法地域」であり、そこに属する人もまた、戸籍により内地人とは異なる外地人＝「異法人域」として区別されていた。戦後日本の外国人法制は、日本国民の判断基準として戸籍主義を採用することで、戦前の内外地人の区分を継承する。

他方、米国統治下の南西諸島では、北緯30度線以南、29度線以南、奄美諸島の返還と「法域」

が縮小するなかで、米国はかかる「法域」に属すべき「人」の範囲の調整をはかったことが、本書の分析により鮮やかに描きだされる。なかでも、奄美大島出身者の法的処遇をめぐる米軍が「人」の範囲の確定に際して戸籍主義を採用し、かれらを「日本人」として扱ったことの背景に送還問題が存在したことからは、在日朝鮮人史／日朝関係史との同時代性を想起させられた。

というのも、在日朝鮮人の場合、対日平和条約発効により日本国籍を喪失することになったが、国籍と在留権問題をめぐる日韓交渉が決裂したため、国籍喪失後の帰属の根拠となる条約を欠くことになった。日本政府（法務省）はそれにもかかわらず、全在日朝鮮人の国籍は韓国国籍であるとの解釈を内部的に示した。これは日韓交渉決裂後に韓国政府が戦前からの居住者の送還受取を拒否したことと関連していた。すなわち、朝鮮人の国籍を韓国であると解釈することにより、送還対象者を韓国政府に受け取らせようとしたのである（拙著『歴史のなかの朝鮮籍』以文社、2022年参照）。「権利を得るための権利」としての国籍の機能を周到に排除しつつ、「送還の宛先」（＝受取国を示す記号）として国籍を機能させようとする意図は、第二次入管令前後の奄美出身者をめぐる政治にも作用していた。米国と日本という二つの「帝国」の共犯関係を見せつけられるようであった。

また、通貨を基準とした住民経済圏／基地経済圏という領域の把握も説得的であった。両者を区分することにより、線によって閉じられた領域として琉球列島の経済圏を想像する思考から解き放たれ、フィリピンや本土、南朝鮮、さらにはヨーロッパの基地という点を結ぶ米軍基地経済圏のなかに琉球を位置づける視角を与えられた。「重要なことは、『統治国家』としての琉球列島を自己完結的に捉えるのではなく、他の国家と相互依存的なものであり、また民事領域だけで思考しない」（347頁）とする著者の問題意識の面目躍如であるといえ、今後のフィリピン現代史、朝鮮現代

史研究との対話の可能性が開かれたといえよう。

さらに本書には「最初の指紋押捺」に関する極めて重要な指摘がある。日本の入管制度に外国人の指紋押捺義務がはじめて登場したのは、1952年4月28日公布施行の外国人登録法においてであった。他方、本書によれば、第一次入管令制定の過程において琉球政府警察局出入国管理課が1952年12月1日に作成した「外国人登録令を含む出入国管理令」最終案は、「外国人登録令は、日本で施行されている同法□同様内容のもの」になるとされていたという（157頁）。このため、非琉球人に対する「外人登録」も、外国人登録法と同様に指紋押捺や登録証の常時携帯義務を定めることになる（158頁）。

だが、実際に指紋押捺が実施されたのは琉球列島の方が早かった。当時在日朝鮮人や華僑団体が外国人登録制度そのものに強く反対したこともあり、法務省は「紛糾を避けるため」に実施を延期し、指紋押捺制度は1955年4月27日に実施されることになったからである（拙稿「外国人登録法の指紋押捺制度と在日朝鮮人団体」、小山田紀子、吉澤文寿、W・ブリュイエール＝オステル編『植民地化・脱植民地化の比較史 フランス—アルジェリアと日本—朝鮮関係を中心に』藤原書店、2023年参照）。

本書はこの事実をふまえて「第一次入管令による登録は、琉球列島ではじめて実施された非琉球人管理制度であると同時に、沖縄返還後の日本国内で最初の『外国人』に対する指紋押捺でもあった」（182-183頁）と指摘する。これらの事実は従来の外国人登録に関する研究が見落としていたものであり、「戦後日本」に対象地域を限定した評者も含む既存の研究への反省を迫るものといえよう。

本書の課題と論点

次に本書の分析のうち、さらなる検討が必要と思われる論点について評者の疑問と見解を示しておきたい。

第一に、上記の指紋押捺制度とも関連する論点であるが、外国人登録法が「非琉球人管理のために琉球列島に『移植』された」(157頁)との本書の評価については、若干の疑問が残る。琉球政府警察局出入国管理課作成の最終案ではGHQ/SCAP回章第14号と外国人登録法が参考にされたようであるが、実際の第一次入管令は、入国管理と外人登録の手續に関する規定が一つの法令に統合されていることをはじめ、本土の入管令・外登法とは異なる点が少なからず存在する。また、実際に外人登録の際に指紋が求められたとはいえ、第一次入管令には指紋に関する明文の規定が存在しないことも、外登法が「移植」されたとするならば奇妙である(第二次入管令は第25条に明文の規定がある)。さらに、第一次入管令第19条は登録証明書発給の際に「申請人が現在常用で雇用されている旨の雇用機関の証明書」の提出を義務付けているが、外登法には同様の提出義務は規定されていない。雇用機関の証明書を求める発想は、むしろ植民地期の朝鮮人に課された渡航証明書制度を想起させるもので興味深い。外登法の「移植」という視点だけでは説明しえないのではないだろうか。

第二に、非琉球人管理制度の形成に与えた米ソ冷戦下における東アジア「熱戦」のインパクトである。本書の分析は主として人口をめぐる「社会管理」に注目しており、中国革命や朝鮮戦争のインパクトについては後景に退いている。様々な事象を米軍の反共主義だけでは説明できないのは指摘の通りであろうが、「好ましからざる存在」を領域外への排除の対象とするような発想も含めて、冷戦体制との関連でさらなる検討が可能ではないだろうか。例えば、第4章で検討されたオグデンの送還正当化論(政治問題+過剰人口問題)と同様の発想は、1949年に吉田茂がマッカーサー宛書簡にて示した朝鮮人全員送還の発送と同型であるように思われる。

第三に、琉球住民及び非琉球人の「国籍」に関する問題である。これは、本書のタイトルにもあ

る「外国人」とは、どの国からみた「外国人」なのかという問題にも通じる。そもそも琉球列島は日本の行政権から分離されてはいるものの、日本の領土から明示的に切り離されたわけではない。本書が指摘するように琉球政府章典(1952年2月29日)は、琉球住民の国籍について直接言及はしていないものの、「日本国以外の国の国籍を有する者又は無国籍の者」の戸籍簿記載について特別の手續を設けることにより、琉球住民は日本国籍であると消極的に定義していると考えられる。とすれば、琉球住民全体が、米国にとっては「外国人」であることになる。

本書はこの問いに対し、「非琉球人」という法的範疇の形成に注目することで答えようとするものであり、その分析は貴重な成果を生み出した。ただ、他方で分析概念としての「外国人」という語を用いたことにより、米国統治下での「非琉球人」が、積極的に「外国人」とは呼ばれなかったことの意味が軽視されてしまうのではないかと、との疑問も生じた。第一次入管令が外国人登録ではなく「外人登録」、第二次入管令が「在留登録」という用語をそれぞれ採用した意味について、国籍に関する解釈とあわせてさらなる検討が可能なのではないだろうか。

結びに代えて： 「〈別の戦後日本〉としての琉球列島」 について

最後に、本書の「〈別の戦後日本〉としての琉球列島」という問題提起に関する評者からの問いを示して、本書評を締めることにしたい。本書は結論部において次のように指摘する。

日本における日本国民は、むろん帝国日本の旧「内地人」を継承する主体であり、かつ日本の国内法において、在日朝鮮人を中心に旧植民地出身者が多くを占めた外国人に対する市民としての地位にあった。上述したように、同様の性

格を琉球住民ももっていた。このように、異なる歴史条件にありながら、日本の「国民という用語に匹敵」する琉球住民という主体を形成した琉球列島は、いわば〈別の戦後日本〉であったといえる。〈別の戦後日本〉は、日本とは別の条件下に「日本人」を自称する主体を再編し、また「外国人＝非琉球人」をつくったのである。(349-350頁)

この箇所ですべての「別の戦後日本」あるいは「別の条件下」の「日本人」とは何か。琉球住民が送還可能性のない「国民」に、非琉球人が送還可能性のある「外国人」となったという意味か、あるいはまさに琉球住民が「日本人」になった、ということであろうか。例えば新崎盛暉が1976年に太田昌秀『醜い日本人』を念頭に書いた次のような批判と、「〈別の戦後日本〉としての琉球列島」という本書の指摘との間には、共通点と差異のいずれを認めるべきであろうか。

沖縄が日本のなかにおいて自らの独自性を主張しようとするれば、少数者としての立場に徹し切る以外に道はないであろう。したがって、少数者としての自己に徹し切って、差別を告発するという立場に立ちえたならば、自らの内にかかえる在沖奄美人の問題や部落問題、在日朝鮮人問題などとの関連性を追求する視角をもちえたであろう。しかし、自らに対する差別のみを多数差別者に訴え、その理解と同情を求めて問題を解決しようとするかぎり、部落問題や在日朝鮮人問題との関連性がかすんでくるばかりか、自らの内にかかえる在沖奄美出身者の問題などは意識的に隠蔽せざるをえなくなる。(新崎盛暉『戦後沖縄史』日本評論社、1976年、367-368頁)

新崎は本書において「在沖奄美出身者」の無権利状態と差別の問題を、「部落問題や在日朝鮮人問題との関連性」のもとに捉えようと試みている。日本＝差別者と沖縄＝被差別者という構図を

前提とする「復帰思想」は、「在沖奄美出身者」への差別を隠蔽するものであり、「それは決して解放ののろしとなりうるような質をもつものではなかった」(同上書、368頁)と新崎は批判する。

もちろん序章において本書が新崎の『戦後沖縄史』の実証的な問題点、とりわけ他府県出身者や日本人労働者についての分析の不在を指摘したことは承知している。だが本書の「〈別の戦後日本〉としての琉球列島」との歴史認識が、新崎の著作に示された「復帰思想」批判と重なり合う面があるのかについて、必ずしも本書の立場は明らかではない。非琉球人管理体制のもとでの「人間の抹消」に徹底的にこだわる本書の著者と、「解放ののろし」(新崎)を上げんとした人びとの思想や歴史叙述とのさらなる対話を期待したい。