

【論文】

アメリカ支配下での沖縄の統治構造と法制度

Governing structure and legal system of Okinawa under American domination

岩 垣 真 人*

Masato IWAGAKI

専 門 分 野：憲法学

キーワード：占領期法体制、琉球列島米国民政府、琉球政府

目次

- I はじめに
- II アメリカ支配下での沖縄を巡る制度の変遷
- III 軍政の時代
 - 1. 軍政期沖縄の法構造
 - 2. 軍政期沖縄の統治構造
 - (1) 沖縄諮詢会と沖縄民政府
 - (2) 連邦制的群島政府構想の挫折
- IV USCARと琉球政府の時代
 - 1. USCARの下での法構造
 - (1) サンフランシスコ講和条約
 - (2) 大統領行政命令
 - (3) プライス法
 - (4) 軍政期の布告・布令・指令
 - 2. 琉球政府の統治構造
 - (1) 立法院
 - (2) 行政主席
 - (3) 裁判所
 - a) 琉球政府裁判所
 - b) 米国民政府裁判所
 - (4) 住民の権利・義務
- V おわりに

I はじめに

朝日新聞記者の手になる、『沖縄 憲法の及ばぬ地で』と題した一冊の本¹がある。ここでは、沖縄に「憲法が及ばなかった時代」、つまり、アメリカによる支配が行われていた時代の沖縄を中心に、「記者たちは何をどう伝えたのか」が丹念に描かれている。沖縄がアメリカ、そして米軍の支配下に置かれていたことは広く知られている。しかし、そこでは、日本国憲法もが効力を持たなかったという事実は、それほどには広く知られていないだろう。さらには、そうしたアメリカによる占領体制の下、どのような統治機構が存在し、そして、それがどのような法制度に基づいて構築されていたのかという歴史は、日本全体に共有されているとは言い難い。この論稿では、アメリカ支配下の沖縄では、いかなる制度によって統治が実施され、そしてどのような法制度に基づき、人びとの生活や住民の自治が進められてきたのかを検討していく。

アメリカによる沖縄支配がどのようなものであったかについては、特に政治・歴史の分野から、豊富な先行研究群²が存在する。また、法制度に関しても、そうした分野と比較すれば見劣りするとは言え、先人の重厚な研究の蓄積³がある。近年では、沖縄側での統治の中心を担った、琉球政府についても関心が寄せられるようになり、活発な研究が進められてきている⁴。この掌編は、それら多くの先行研究に依りつつ、その上で、統治システムの変遷と法制度の変化を合わせて記述し、複雑なシステムの整理を試み、見取り図を描くにすぎない。

II アメリカ支配下での沖縄を巡る制度の変遷

1945年3月26日に米軍は沖縄上陸作戦を開始し、沖縄戦が始まった。アメリカは、上陸と同時に発令できるように、日付のない沖縄側への布告を用意していた。これが、いわゆる「ニミッツ布告」、米国海軍政府布告第1号「米国軍占領下の南西諸島及其近海居民に告ぐ(権限の停止)」である。この布告によって、日本の行政権の停止と、チェスター・W・ニミッツ海軍元帥が長となって、沖縄で米軍政府を設立することが宣言され、以降、1972年の沖縄返還まで、沖縄はアメリカの支配下に置かれることとなった。

ニミッツ布告以降、1972年までの間、沖縄が置かれた環境は幾度も変化することになる。安定的な運用がなされたのは、サンフランシスコ講和条約が発効し、アメリカ側が琉球列島米国民政府(United States Civil Administration of the Ryukyu Islands、以下USCARと記す)として沖縄をコントロールし、沖縄側は琉球政府を中央政府組織として有する、という時代であるが、そこに至るまでに、制度変更が何度も行われてきた。

復帰までの沖縄の制度は、度重なる変化のために非常に複雑になっており、それを考えるにあたっては、次の3点から切り分けることが理解に資するだろう。それは、①アメリカが沖縄を支配する法的な根拠はなにに基づくのかということ、②アメリカ側の統治機構がどのようなものであったかということ、③沖縄側の組織はどのようなものであったかということの3点である。

①については、沖縄戦が始まり、そこから戦時国際法に基づいて占領されていた時期と、サンフランシスコ講和条約が発効し、その条約を法的な基盤として、アメリカが支配にあたっていた時代とに切り分けることができる。②については、大きく分けて、軍政の時代と民政の時代に分けることができる。軍政の時代はさらに、4つに分けることができ、まず、ニミッツ布告が発令され、それによって最初期の米国海軍政府が置かれた時代があり、次いで沖縄戦終結直前に陸

軍に移管されたことによる米国陸軍軍政府の時代、そして陸軍の日本本土派遣のため再度海軍が軍政を担った時代、最後に、1946年7月から民政移行の1950年12月までの米国陸軍軍政府の時代となる。軍政の主体が目まぐるしく交代した理由は、効率よく日本本土占領を進めるためや、戦後の急速な動員解除の影響があったためとされている⁵。また、民政期に関しては、「沖縄の帝王」とも呼ばれた⁶琉球列島高等弁務官（High Commissioner of the Ryukyu Islands）制度が導入された、1957年を境に、前後に二分することができる。③については、群島別の統治形態が採用されていた時代と、中央政府としての琉球政府による統治に一元化された時代とに二分することができる。群島別統治の時代は、アメリカが沖縄の領域を奄美群島⁷、沖縄群島、宮古郡島、八重山群島に分け、それぞれに担当する機構を置き、統治に当たらせた。その後、「連邦制モデル」は放棄され、USCARは1952年に一元化された中央政府としての琉球政府を設立し、沖縄側の統治を担当させることになる。

以上のように、①占領のための法的根拠も変化し、東アジア情勢を巡る環境の変化に合わせ②アメリカ側の統治担当部局にも変化が生じ、また、アメリカが採用すべきだと考えた③沖縄での統治機構にも変更があったため、アメリカ支配下での沖縄の統治構造は複雑で容易に理解し得ないものとなってしまったのである。こうした体制の変化は、当然に、当時の沖縄で妥当する法の構造にも影響をおよぼすため、同時に、法構造の理解もまた、一筋縄ではいかないものとなってしまった。以降では、アメリカ側の統治体制を軸に、章を軍政の時代と民政の時代とに分け、それぞれ、法構造はいかなるものであったか、そして、統治形態はどのようなものであったのかの順で、検討を進めていきたい。

Ⅲ 軍政の時代

1. 軍政期沖縄の法構造

沖縄戦によって、アメリカ軍は沖縄を占領し、そのまま沖縄を対日戦争の最前線基地として活用する⁸こととした。以来、サンフランシスコ講和条約が発効するまで、沖縄は米軍の軍政下に置かれることとなる。この時代の法源⁹としては、上位に位置するものより、①戦時国際法、②軍政府が発する布告（Proclamation）¹⁰・布令（Ordinance）¹¹・指令（Directive）¹²、③旧日本法、④沖縄側の政府組織による立法¹³、⑤後述する群島政府などによる条例が存在し、それぞれ、上位の法形式には反さない限りで、通用するものとされた。従って、ニミッツ布告により、日本の行政権は停止されたものの、布告や布令といったものに反さない範囲では、それ以前の旧日本法も通用することとされていたのである。

この時代に出された法令群は、2つに分ける¹⁴ことができる。i) 米軍の軍事占領遂行を主たる目的として定められた、占領初期の諸法令と、ii) 1950年からサンフランシスコ講和条約の発効する1952年5月28日までの、アメリカの長期占有を前提とし、制限的に住民自治を進めていくための諸法令である。i) の類型に属するものとしては、占領以前に実施されていた日本刑法等に違反したものを軍事法廷に召喚することを定めた、1945年の「米国海軍軍政府布告第2号（戦時刑法）」や、軽犯罪の裁判を行うために、沖縄島に地区刑事裁判所を置くことを定める1946年の「米国海軍軍政府特別布告第5号（刑事裁判書設立）」などを挙げることができる。なお、両者はそれぞれ、後続する「特別布告第32号（刑法並びに刑事手続法典）」や「特

別布告第20号（裁判所制度の設立）」などにより廃止され、内容が引き継がれることとなった。ii) の類型に属するものとしては、後述する群島政府設立にあたり、軍政府が1950年8月に制定した「米国軍政府布令第22号（群島組織法）」や、群島政府自身によって制定された、同じく1950年の沖縄群島条例第4号などを挙げることができるだろう。前者は、戦後日本で制定された地方自治法をモデルとし、群島政府の組織、知事の権限、そして議会の権能などが定められ、沖縄側の統治構造の基本法としての役割¹⁵を果たした。後者は、群島組織法によって権限が与えられた条例制定権に基づき制定されたものであるが、軽微な案件を扱う治安裁判所について、その数や、所在地、そしてその管轄区域などを定めるものであった。

2. 軍政期沖縄の統治構造

(1) 沖縄諮詢会と沖縄民政府

アメリカの占領下に置かれた範囲は、北緯30度線が通るトカラ列島の口之島から、現在でも日本最南端の有人島である波照間島と幅広く、どのような戦いが進められ、どういった統治体制になるのかは、地域ごとに違いが出ていた。アメリカによる軍政は、前述の通り地域のまとまりごとに4群島に分けた上で、それが進められていくことになる。このうち、日本軍の抵抗が最も激しかった沖縄群島地域では、沖縄島内に12の民間人収容所が作られ、捕虜とされた民間人をすべてそこに入れる措置を取った。各収容所間の移動も厳しく制限され、従来の生活から引き剥がされた形で、戦後の沖縄がスタートすることになった。米軍は、占領政治を進めていくにあたり、まず、沖縄側の諮問機関を作ることを望み、石川収容所に集められた人間のうちから、15人の者が選ばれ、1945年8月に諮問機関としての沖縄諮詢会が設立された。次いで、各収容所を「市」とした上、その中で議会の位置にある「市会」と長としての「市長」の選挙が行われ、それぞれが収容所内で選出されることになった。「市長」戦が終わった1945年9月25日の段階¹⁶で米国による軍政府・群島別の組織（沖縄諮詢会と、大島支庁、宮古支庁、八重山支庁¹⁷）・各「市」という、統治の基本体制がさしあたり完成することになる。

年が明け、1946年になると、7月に予定される、軍政府の陸軍への移管が、海軍軍政府の幹部にも意識されるようになってきた。海軍軍政府のメンバーには、博士号を有し、沖縄におけるアメリカ式デモクラシーの実現を強く望む、専門的な人材もいた¹⁸が、陸軍ではそういった人間は期待できず、従って、海軍軍政府の中に、陸軍への移管前に、確固たる沖縄の統治構造を構築しようとする動きが強まってきた¹⁹。粗いイメージを描けば、諮詢会の各委員が担当する各部を政府内の部局とし、その上で委員長を知事にすることで、諮詢会をスライドさせるだけで「戦前の沖縄県庁と全く同じ機構」²⁰の政府組織が作ることができる。その構想を下敷きに、1946年4月24日に、米国海軍軍政府指令第156号「沖縄中央政府の創設」が出され、諮問機関としての沖縄諮詢会は改組され、政府組織としての沖縄民政府となることが決められた。沖縄民政府の長である知事には、前述の通り、沖縄諮詢会委員長が任命され、また、これに合わせ、4月26日には、旧沖縄県議会議員を主体として、定数25の沖縄議会も設置された。しかし、議会の権限は知事への諮問のみに限られ²¹、立法や予算定立の権限を有しなかっただけでなく、この沖縄民政府の体制は、米国軍政府に従う、上意下達のため

の組織として構築されていた。それを象徴するのが、ジェームス・ワトキンス政治部長による「猫と鼠」のたとえである。ワトキンスは「例へば軍政府は猫で沖縄は鼠である。猫の許す範囲しか鼠は遊べない。猫と鼠は今好朋友だちだが猫の考へが違った場合は困る」²²と発言し、その言葉は、米軍による沖縄支配の本質を示すものとして、広く流布することになる。この発言は、次いで統治を担うこととなる陸軍は「民事のなんたるかを知らない戦闘部隊の将校たちであり住民側との摩擦をひきおこす恐れがある」との認識の下、発された「善意の発言」と解する向き²³もあるが、いずれにせよ、強烈なインパクトをもつ言であった。高圧的な態度で臨む軍政府に対し、沖縄議会が批判的な態度を取ると、議員の任期について「選挙が許可されるまでは之を延長す」²⁴との規定にも関わらず、軍政府は沖縄議会を解散することで対応した。新たに設置されたものが沖縄民政議会であった²⁵が、これは、知事が議長を兼ねた上で、軍政府の承認を得て知事が議員を任命する仕組みを採用していた。また、沖縄民政議会の権限も、沖縄議会同様、知事に対しての諮問に留まるものであった。

(2) 連邦制的群島政府構想の挫折

軍政府による圧力が高まるなか、アメリカ本国では、国家安全保障会議において沖縄統治政策の方向性が定まり、それを受け、1949年8月9日付で、米軍極東総司令部（Far East Command、以下、通称であるFECと記す）は沖縄側の政府設立に関する書簡を発する。それに従い、軍政府は全琉球にまたがる自治機構の設立を開始するが、それは沖縄での統治体制を連邦制類似の制度として構成することを志向したものであった。そこでは、中央に中央政府が置かれ、その下には群島政府、そしてさらに市町村が存在する、という三層構造が採用されていた。産み出されたばかりの沖縄民政政府であったが、こうした構想に従って、全琉統一政府を設立していくため、また沖縄群島政府へと組み替えられていくことになった。

群島政府については、1950年7月10日に特別布告第37号²⁶「各群島知事及び民政議員選挙」が発され、群島政府知事と、群島議会議員が選挙により選出されることが定められた。また、選挙の実施に先立ち、前述した群島組織法（米国軍政府布令第22号）では、地方自治法を参考に、群島政府諸機関の権限が定められた。群島政府知事は、「群島を統括し、これを代表する」権限を有し²⁷、当時の地方自治法が149条で定める知事の担当事務のうち、沖縄に適合するものを担当するとされた²⁸。群島議会については、当時の地方自治法が96条で定める議会の権限をほぼ全面的に行使することが可能とされ²⁹ており、知事の不信任、条例の制定、予算の議決等がその権限・役割となった。先に触れた沖縄群島条例第4号は、こうした権能に基づき、制定されたものである。なお、各群島の住民も、知事と議員を選出する選挙権を得たのみならず、リコール請求や条例の改廃請求など、直接請求の権限も有する³⁰ものとされた。

だが、群島政府の選挙、特に群島知事選挙の結果を受け、アメリカ側は、連邦制的なシステムを放棄することを決めた。その方針転換は、表向きには、統治にかかる経費の節約と効率化のためとされたが、実際には、4つの群島全てで、日本復帰を支持する³¹知事が当選したためだとされている³²。その中でも、中核となる沖縄群島知事選挙で、軍政府側と強いパイプを持つ松岡政保が落選し、もう一人の候補であった瀬長亀次郎と同様に、演説会や懇親会では日本帰属論を唱え続けた、平良辰雄が当選したことは、アメリカ側にとって大きな

ショックを与えた³³という。アメリカ側は、1951年4月1日に米国民政府布告第3号「臨時中央政府の設立」を発し、一元化された中央政府である琉球政府への移行を念頭に置きながら、琉球臨時中央政府を発足させ、平良沖縄群島知事らの頭越しに統治を進めることとした。次ぐ1952年2月29日には、米国民政府布告第13号「琉球政府の設立」を発布し、これに基づき、4群島政府は解消され、中央政府としての琉球政府による統治が始まることとなった。

なお、布告を発する主体が「米国民政府」となっていることから明らかなように、アメリカ側の統治担当組織も同様の時期に、米国陸軍軍政府から、USCARへと交代した。これは、1950年12月5日に、FECから琉球軍司令官に「琉球列島米国民政府に関する指令（The Directive for United States Civil Administration of Ryukyu Islands）」という書簡が送られ、そこでは軍政府を「琉球列島米国民政府」と改称・改組することが指示されていたためであった。それに基づき、12月15日に米国民政府布告第1号「琉球列島米国民政府の設立」が発布され、統治主体としてのUSCARが出現することとなった。ここに、ようやく、アメリカによる支配の大半を通じ、その統治システムを担う、USCARと琉球政府という組み合わせが誕生したのである。

IV USCARと琉球政府の時代

1. USCARの下での法構造

サンフランシスコ講和条約の発効は1952年4月28日であり、USCARが設置された1950年12月15日も、さらには琉球政府が発足した1952年4月1日も、いずれもその発効より前の出来事となってしまう、「USCARと琉球政府の時代＝講和条約に基づく法構造を有していた時代」、とすることは精確ではないが、ここでは初期の差異³⁴は略し、その時代のほとんどを占めた、サンフランシスコ講和条約発効後の法構造について分析の対象としていきたい。

サンフランシスコ講和条約が発効した後の法源³⁵は、上位に位置するものより、①平時国際法・条約、②後述するアイゼンハワー大統領によるアメリカ合衆国大統領の行政命令³⁶、③後に触れるプライス法など、米国議会が沖縄に関して制定した法律、④布告・布令・指令、⑤琉球政府の制定する立法（立法・行政・司法の各機関が制定する規則を含む）、⑥各市町村の制定する条例、⑦旧日本法、となる。

(1) サンフランシスコ講和条約

こういった法構造の基盤をなすものがサンフランシスコ講和条約であり、アメリカによる沖縄支配に関しては、そのうちでもとりわけ第3条が重要なものなる。しかし、第3条は、「沖縄をともかく米国の統治下に置くことを定めただけで、その法的地位を明らかにしな」³⁷いものだった。第3条は沖縄などについて、日本国は「合衆国を唯一の施政権者とする信託統治制度の下におくこととする国際連合に対する合衆国のいかなる提案にも同意する」と定め、その提案が可決されるまで、「合衆国は、領水を含むこれらの諸島の領域及び住民に対して、行政、立法及び司法上の権力の全部及び一部を行使する権利を有する」と規定していた。しかし、アメリカは沖縄を信託統治地域にする意思がないことを言明しており、沖縄は、アメリカが無期限に統治する権限を保持したものの、領土でもなければ租借地でもな

く、そして信託統治地域でもないという状態に置かれる³⁸ことになってしまった。条約の草案を作成したダレス国務長官は、連合国内の意見対立を調整し、日本に残存主権（Residual Sovereignty）を許すため、こういったものになったと述べる³⁹。残存主権概念は、国際法上明確な概念ではないが、「実質的な権利をとみなわず、日本は沖縄に関して、その主権を行使することは出来ない」⁴⁰という理解が一般的である。

こうして、長くなるが、垣花豊順の鋭利に本質を突く分析を引けば、支配の根幹となるべきサンフランシスコ講和条約によって沖縄は、「日本の領土でその住民は日本国民であるが、日本の法律は適用されず、米国の統治下にはあるが、米国の領土ではないし、住民は米国民でないから米国の法律も当然に適用されず、信託統治地域や租借地でもないから、それらの地域に関する規定も直接には適用されず、そうかといって、沖縄は独立国でもないから琉球政府の立法院で独立した国家主権にもとづく憲法のような基本法を制定することは、できないという奇妙な地位におかれ」⁴¹てしまったのである。

(2) 大統領行政命令

大統領の行政命令とは、1957年6月にアイゼンハワー大統領が発した、「琉球列島の管理に関する大統領行政命令（Providing for Administration of the Ryukyu Islands）」のことを指す。これは、サンフランシスコ講和条約第3条の下、アメリカによる沖縄の統治を法的に枠付けることを狙いとして出された行政命令である。従来、USCARはFECの下に置かれ、そのコントロールを受けることとなっていたが、米軍再編により極東軍が廃止されたため、新たな制度枠組みの構築が必要とされた。そこで、沖縄統治の責任者を国防長官とし、その下にUSCARを、さらにその長に高等弁務官を置くという、新たな沖縄支配の体制を規定したものが、この行政命令であった。この行政命令では、後に琉球政府における諸機関の権限を確認する際に度々引くことになる、それまでにUSCARが発布した、琉球政府の統治構造に関する法令（米国民政府布告第13号「琉球政府の設立、および米国民政府布令第68号「琉球政府章典」）を軸とし、その琉球政府の統治制度の上に立ち、USCARと高等弁務官がどのような権限を持って沖縄統治に当たるのかを規定する内容となっていた。

行政命令は前文と15の節からなる。前文において、アメリカの沖縄支配がサンフランシスコ講和条約第3条によることを述べ、第1節では、その第3条によって「合衆国に与えられたすべての行政、立法及び司法上の権力は、この命令に従って行使されなければならない」と規定し、この行政命令が沖縄統治の根幹となるものであることを示している。大統領は憲法上の権限⁴²により、三軍の最高司令官として国防長官を指揮監督するが、沖縄統治については、その国防長官が全権を行使するとされ⁴³、その下にUSCARが、そしてその長として高等弁務官が置かれた⁴⁴。高等弁務官については、全権を有する国防長官が、国務長官に諮った上で大統領の承認を得て、現役軍人から選出される⁴⁵こととされた。しかし、行政命令上では幅広い選択が可能となっていたものの、実際には、在沖米陸軍司令官が高等弁務官に任命され続けていった。なお、国務長官の役割は、そうした人事の諮問と並び、「琉球列島に関する外国及び国際機構との交渉」について責任を負う⁴⁶もの、とされていた。

後の行政命令改正⁴⁷によって、高等弁務官の下に文官の民政官を置き、民政官が民政を進

める⁴⁸ことによって、高等弁務官と沖縄の人びとの間に生じる摩擦を解消しようとする試まれる⁴⁹ほど、高等弁務官の権限は絶大であり、そしてしばしば、沖縄側の自治要求と対立した。高等弁務官は、必要であれば、立法及び立法案の全部または一部を拒否し、無効にすることができた⁵⁰。琉球政府に対しては、行政主席の任命権を有し⁵¹、同時に、すべての公務員の罷免権も有していた⁵²。また、司法に関しては、刑の執行を停止し、刑を変更および恩赦の実施することが可能⁵³であり、琉球政府の手による裁判（琉球政府裁判所）に係属中の事件を、USCARで行う裁判（米国民政府裁判所）に移送する権限⁵⁴を持っていた。その上、こうした高等弁務官の権限行使については、琉球政府裁判所はもちろんのこと、米国民政府裁判所ですら、それを抑止することはできない⁵⁵ものとされていた。琉球政府の諸機関の仕組みを検討する際に、より一層明らかになることではあるが、この高等弁務官が有する圧倒的な権限に代表される、USCARの強い統治権力によって、琉球政府の行う「沖縄における民主主義は極めて制限されたもの」⁵⁶となっていたのである。

(3) プライス法

戦災からの復興に苦心する琉球政府に対し、USCARは財政上の援助を行ってきた⁵⁷がその直接援助には根拠法がなく、陸軍省では琉球政府に対する援助の法的根拠確保が急務だとされていた。また、大統領行政命令は、あくまで軍の総指揮官としての大統領が発した命令に過ぎず、「法律により別段の定めをしない限り」⁵⁸との文言を置く、暫定的な性格を有していた。そういった状況を背景に、沖縄における米軍基地の重要性、そして財政援助から見込める効果の高さなどを理由として、陸軍省がいわゆるプライス法、「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（An Act to provide for promotion of economic and social development in the Ryukyu Islands）」の立法勧告を行い、紆余曲折を経つつも、2年後の1960年7月に成立することになった。

プライス法には、沖縄統治に関する制度的な規定は設けられず⁵⁹、沖縄統治に関する財政援助に関する規定と、沖縄統治の基本原則に関する規定のみから成っている。立法、行政、そして司法の各機関に対する具体的な規定を欠いていることから、プライス法の成立により、大統領行政命令が定める統治構造が、黙示的に承認されたといえることができる⁶⁰だろう。プライス法は、沖縄統治の基本原則として、大統領の権限行使に際しては、「琉球列島住民の福祉、安寧を増進し、その経済的、文化的発展を促進するため、あらゆる努力をしなければならない」⁶¹と規定した。また、第6条では、アメリカ合衆国の法律は、沖縄に関しての特別な定めがない限り、沖縄において適用されないことが規定され、これは、先に引いたように、垣花豊順が指摘する⁶²「米国の統治下にはあるが、米国の領土ではないし、住民は米国民でないから米国の法律も当然に適用され」ないという、従来からの法のあり方を、改めて確認するものであった。プライス法は、財政援助のための法律と解されることが多いが、今挙げた箇所のように、沖縄支配の基本原則についても合衆国での法律という形式を採用して定めたものであり、その重要な意味を見落としてはならない。

プライス法による財政援助⁶³は、その第4条に定められ、「(A) 琉球列島の経済的発展を促進し、その住民の福祉を増進すること、(B) 琉球列島に駐留する米国軍隊のために、お

よびその駐留の故に行われた役務に対し琉球政府に保障すること（公衆衛生および保安面における役務の補償を含む。）、そして（C）琉球列島における台風その他災害などの緊急な目的のために、各年度600万ドルを超えない資金を割り当てることが認められていた。USCARなどアメリカ側としては、出来る限り安上がりで基地を保持したいという思いを強く持っていたが、日本本土の国力が充実し、それを知った沖縄の人びとの中で施政権返還運動が高まりを見せ、さらに、そのことが日本本土で、政治問題化していく中で、住民の福祉達成のため、より多くの資金投下を行う必要⁶⁴に迫られていった。プライス法は、そうした状況を踏まえ、2回の改正が行われ、上記の割り当て額は、1962年7月の第一次改正で1200万ドルと倍増し、次ぐ1967年11月の第二次改正では、1,750万ドルにまで引き上げられた。その結果、1972年の沖縄返還までの期間で、プライス法による沖縄援助は、1億ドル以上にも上る⁶⁵ものとなったのであった。

（4）軍政期の布告・布令・指令

サンフランシスコ講和条約の発効によって、アメリカが沖縄を統治する、法的根拠の根本が転換した。従って、本来であれば、それ以前の、戦時国際法にその根拠を置く、布告・布令・指令は、特別な措置を講じない限り、その存立基盤を失うことになるはずである。しかし、USCARなどアメリカ側の担当者は、そういった布告等についても、取り立てて法的措置を講じなくとも有効であるとし、統治を進めていった。これに対して、琉球政府の立法院は強く反発し、USCARの民政副長官、駐日アメリカ大使、アメリカ合衆国大統領、そして日本国の総理大臣らに、「琉球の統治について」と題する決議（1952年5月12日、決議第15号）を送付し、回答を求めた。この決議では、戦時国際法に基づいて発布された布告・布令・指令等が講和条約成立後も有効とされる法的根拠は何か、ということや、講和条約第3条に基づく統治の内容と形式はいかなるものになるのか、などが回答を求める問いとして挙げられていた。だが、寄せられた回答は、USCARの民政副長官から、決議内容についてFECに送付した旨の連絡のみであり、その他、誰からも回答はなかった⁶⁶。

こうした事態に、沖縄では反発が強まっていったため、FEC司令官であり、USCARの民政長官も兼ねるマーク・ウェイン・クラーク大將は、1953年4月30日に米国民政府布告第22号「講和条約第3条に基づく琉球列島における米国の権限に伴う布告」を発し、この布告で、これまでに公布されたすべての法令が有効であることが宣言され、講和条約第3条に基づいた沖縄統治は、戦時国際法下で発された法令を、引き続き統治制度を構築する基本的な法⁶⁷とし、進めることが確認された。サンフランシスコ講和条約が発効しても（前述の通り、USCARや琉球政府はそれ以前から存在していたため）、従来と何ら変わらないという統治のあり方は、沖縄の住民に政治上の不満をもたらした⁶⁸が、そもそも、法存立の基盤が転換したにも関わらず、手を打つ必要すらないというUSCARの態度からは、USCARやアメリカ（デュー・プロセス・オブ・ローを定める日本国憲法第31条の母法の国！）の統治担当者が、どのようなものとして「被治者」を捉えていたのか、その姿勢が伺えよう。

2. 琉球政府の統治構造

1952年4月1日、アメリカ軍が沖縄島に上陸した日が4月1日であったため⁶⁹、サンフランシスコ講和条約発効より一月ほど早い1952年4月1日に、琉球政府が発足した。琉球政府の組織・制度を規定する法令としては、1952年2月29日に発された、米国民政府布告第13号「琉球政府の設立」と米国民政府布令第68号「琉球政府章典」がある。裁判所制度については、琉球政府の成立よりも早く、琉球列島全域を覆う、統一的な制度を実現していた（1950年8月1日に発された、特別布告第38号による）が、琉球政府と軌を一にし、群島別の裁判所制度を解消するために、1952年1月3日に、米国民政府布告第12号「琉球民裁判所制」が定められ、新たに琉球政府裁判所の制度が確立された。以下、この節では、この3つの布告・布令を中心に、琉球政府における諸機関の分析を進める。

(1) 立法院

琉球政府では、立法を担当する機関として、立法院が置かれた⁷⁰。立法院は、一院制を採用し、31名⁷¹の公選による議員から組織された⁷²。議会には8つの常任委員会（行政法務、経済、工務交通⁷³、内政、文教、議会運営、予算決算、懲罰）と特別委員会が置かれ、その下に事務局が設置された。選挙法となる米国民政府布令第57号「琉球政府立法院議員選挙法」は、中選挙区制を採用し、また、布令第68号第22条によって、被選挙権は、25歳以上で、琉球に少なくとも5年間住所を有し、かつ少なくとも5年間戸籍を維持する者、とされた⁷⁴。

立法院に立法を担わせることを定める、布告第13号第3条では、あわせて、「立法院は琉球政府の行政機関及び司法機関から独立してその立法権を行う」旨、規定されていたが、この観点から問題とされたのが、当初の布令第68号第18条で定められていた、立法院議長に関する規定であった。布令第68号の制定時は、行政副主席が立法院議長を兼ねることとされており、これは、アメリカ合衆国副大統領が上院議院の議長を兼ねる例から導入されたと言われるが⁷⁵、二院制を採用する場合はともかく、一院制の議会で、議長を、しかもUSCARによって任命される行政副主席が兼ねるということは、立法院の独立という観点から、大きな問題となる。実際、選出された立法院議員たちは、開会後、議長を議員による互選とすることを強固に主張し、これが容れられ、1952年4月21日に布令第68号は改正され、第18条の規定は「立法院の主宰者は立法院議員がこれを互選する」と変更された。

立法院が持つ立法権の範囲は、「一般租税、関税、分担金、消費税の賦課徴収及び琉球内の他の行政団体に対する補助金の交付を含む琉球政府の権能を実施するのに必要適切なすべての立法」⁷⁶と定められたが、その中には、沖縄の住民と、沖縄に在留する外国人との関係を定めるような立法は含まれていなかった⁷⁷。もちろん、布告・布令・指令等に反する立法も、認められるものではなかった⁷⁸。立法案や決議案の発議権は立法院議員のみが有し、行政主席の権限としては、公務員や民間の団体・個人と並んで、立法案などについて、「その準備をすることを妨げない」という規定⁷⁹が置かれるのみであった。しかし、行政主席は必要適切と認める議案について、メッセージ（message）をもって審議を勧告することができる⁸⁰とされ、実際は、行政主席が立法に関して果たす役割は大きいものであった。なお、同様に裁判所も、訴訟手続法案に関して、その制定を立法院に進言することができた⁸¹。

立法権以外の議会の権能としては、前述の①立法院議長の選出権以外に、②議事規則の制定権、③調査権・証人の喚問権、④立法院議員に対しての懲罰権などが規定されていた⁸²。さらに、時代によっては、⑤行政主席の選出権についても、有することがあった⁸³。また、立法院議員の特権としては、①立法院開会中登院し、会議に出席する権限⁸⁴、②不逮捕特権（会期中および会期の前後10日は、現行犯以外の逮捕に院の許諾が必要）と③院外での免責（院の会議または委員会における演説、討論、報告等の発言に対して）⁸⁵、さらに④立法案、決議案の発議権⁸⁶や、⑤俸給、旅費および事務費を受ける権利⁸⁷、が定められていた。

住民の選挙によって選ばれた立法院議員は、立法院をトーチカとし、沖縄における自治と民主主義のため、「戦い」を続けていく。だが、こうした自治獲得の動きを見越し、USCARが圧倒的な権限をもつよう、制度設計がなされていた。その根幹を成すのが拒否権である。拒否権としては、布告第13号で定められた拒否権と、1951年6月7日に発された、米国民政府訓令第30号ルイス書簡による、事前調整・事後調整制度を通じての拒否の、2つの形⁸⁸がある。前者は、民政副長官に対して、制定された立法に関して、その施行を拒否し、また、自ら必要と認める法令を公布する権限⁸⁹を与える、強力な規定であった。後者は、立法院に対して、琉球政府が法案の立法勧告を行う前に、USCARに提出し、その承認を得ることとされ（事前勧告）、さらに、行政主席が立法院で可決された法案に署名するにあたっては、その署名に先立って、またもUSCARの承認が要求され（事後調整）る制度であった。この「法案」には予算案も含まれ、琉球政府の財政運営を厳しくコントロールしようとしたUSCARは、技術的な細部に渡るまで、予算案について事前調整・事後調整を行い、そうした徹底した予算過程への介入により、予算の成立は概ね2ヶ月遅れることが常態化し、暫定予算を組むのは毎年のこととなっていた⁹⁰。こうした拒否権の発動により、立法院の権能、そして、その背後にある自治を求める住民の動きをも、USCARは掣肘し続けたのである。

(2) 行政主席

布告第13号第4条は、琉球政府の行政権について、これを行政主席に属するものと定めた。同じく4条では、行政主席の選出について、これが選挙制に移行するまで、USCARの民政副長官の任命によるとされ、選挙によって知事を選ぶことができた、群島政府の時代から後退した感は否めなかった。そのため、行政主席の公選が復帰が迫る1968年に実施されるまで継続して、公選制実現が、住民の重大な要求として叫ばれることになった。また、行政副主席は、行政主席が任命するもの⁹¹とされ、行政主席・行政副主席になるための要件⁹²は、35歳以上で、琉球列島に、少なくとも5年間居住し、かつ5年間戸籍を有することであった。また、贈収賄、偽証、またはその他の破廉恥罪を犯した者については、被任命権がないものとされた。行政主席について、任期の定めはなく、それはひとえに民政副長官の意思によるものであった。また、立法院による、行政主席の不信任制度も置かれず、住民の自治は、行政主席の前で切断されていた。

行政主席は、布令・布告・指令に従った上で、一般行政を行う権限を有するが、その他、法令上挙げられた権限としては、立法院の箇所では触れた、①立法院に対する立法の勧告権、だけでなく、②臨時議会の招集権⁹³や、③民政副長官の認可に基づく職員の任命権⁹⁴、④主

席民政官の事務と市町村および行政主席の事務が抵触する場合に総合調整を行う権限⁹⁵、⑤租税負担予算の提出権と⑥立法に署名し、もしくは異議のある場合立法院に返送する権限⁹⁶、⑦立法を公布する権限と⑧立法の委任による規則の制定権⁹⁷、などが挙げられる。⑥の制度については、第13条に詳細に規定されており、立法院で可決された法律案について、行政主席が承認する場合はこれに署名し、異議がある場合は、理由を付して立法院に返送する。立法院は、異議事項を確認の上、これを再議に付す。この再議の進め方が非常に特殊で、再議に際し、出席し、評決を行った議員が三分の一を超えた場合、行政主席への差し戻しや再可決ではなく、USCARの民政副長官の裁定を仰ぐこととされていた。USCARが、行政と立法とを裁定する、「最高の仲裁者」であるかのような制度設計には驚かされるが、民主的正統性を全く持たない存在が、20年にも渡り、そのように振る舞ってこれた事実からは、沖縄でいかに民主主義的要求が厳しく制されてきたか、その強度が伺えよう。なお、行政主席が15日⁹⁸以内に法案を返送しない場合は、署名したものとみなされた。

(3) 裁判所⁹⁹

琉球政府時代の沖縄では、裁判所が二元的体制¹⁰⁰を採っていた。一つが、USCARの下に置かれた、米国民政府裁判所制であり、もう一つが、琉球政府による、琉球政府裁判所制（民裁判所制）である。これは、司法に関しても、そのすべてを沖縄側に委ねてしまうのではなく、「合衆国の安全、財産又は利害に影響を及ぼすと認められる特に重大なすべての事件又は紛争」¹⁰¹については、USCARサイドが裁判を行うこととし、それにより、司法と通じ、アメリカ統治の根幹が揺らぐことのないよう、制度を設計したためである。以下、まず琉球政府裁判所制について、次いで米国民政府裁判所制についての順で、それぞれの分析を進めていく。

a) 琉球政府裁判所

以前に触れたように、沖縄側の司法機関については、1950年8月の特別布告第38号の段階で、裁判の審級上は、全琉球列島統一での組織編成が果たされていた。その後、司法制度は、琉球政府の成立にあわせ、新たに全琉球列島の司法機関を統括する、琉球政府裁判所制に再編された（1952年の米国民政府布告第12号による）。

琉球政府裁判所は、その裁判権の範囲¹⁰²として、原則、琉球列島のすべての者に対し、民事裁判権を持つとされ、また、刑事裁判権¹⁰³については、①合衆国軍隊の構成員または軍属や、②合衆国が雇用している合衆国民で一般軍事裁判法規に基づく軍法会議による裁判に服さない者、そして③琉球人ではない、①・②の家族、を除き、琉球列島のすべての者に対し有するとされた。なお、高等弁務官の箇所でも触れたように、高等弁務官は、琉球政府裁判所で係属中の事件に関しても、命令によって米国民政府の裁判所に移管することが可能¹⁰⁴であった。

琉球政府裁判所は、三種に分かれ、下の審級から順に、治安裁判所、巡回裁判所、上訴裁判所となっていた。治安裁判所は単独制の裁判所であり、民事事件に関しては、金銭上の請求額または訴訟物の価格が5万B円を超えない事件を扱い¹⁰⁵、刑事事件に関しては、軽罪事件とされた、法定刑1年を超えない懲役・禁錮をもって罰する事件が扱われた¹⁰⁶。

ただし、民事事件に関して、①親族関係および遺言または卑属による相続に関するものや、②公務員による職務上の作為および不作為の適法性、そして③土地所有権に関すること、については、裁判権を有さないものとされた。なお、治安裁判所の数・位置・管轄区域に関しては、立法で定めることとされた¹⁰⁷。

巡回裁判所は、琉球列島を8つに分割¹⁰⁸（名瀬¹⁰⁹、徳之島¹¹⁰、国頭、中頭、中央¹¹¹、島尻、宮古、八重山）し、設置された。各裁判所には、少なくとも1人の裁判官が置かれ、原則は単独制で運用されていたが、死刑・無期刑をもって処罰できる刑事事件に関しては、3人の合議制となることが定められていた¹¹²。巡回裁判所は、琉球列島の法律の下における全ての事件について、第一審として民事・刑事の裁判権を有し、あわせて、治安裁判所の裁判に対する上訴についても裁判権を有していた。ただし、これは上訴裁判所も同様であるが、刑事事件の上訴については、治安裁判所の判断よりも、刑を重くすることができないという特徴的な制限（不利益変更の禁止）が置かれていた¹¹³。なお、家庭裁判所は存在せず、巡回裁判所の家庭部が、俗に家庭裁判所とよばれていたに過ぎなかった。

上訴裁判所は那覇市に1つ、現在的那覇地裁や福岡高裁那覇支部が置かれる場所に設置されていた。琉球政府裁判所の最終審を担当する裁判所として、巡回裁判所の裁判に対する上訴を審判する権限を有していた¹¹⁴。5名の裁判官から構成される合議制の機関であり、そのうちの1人を琉球列島上訴裁判所主席判事とした上で、民政副長官が指名し、民政長官が任命した¹¹⁵。巡回裁判所と同様に、刑事事件に関する上訴については、不利益変更が禁止されていた。

b) 米国民政府裁判所

USCARが設置する、米国民政府裁判所制は、米国民政府布告第6号「米国民政府上訴審裁判所」や、米国民政府布告第8号「米国民政府刑事裁判所」、米国民政府布告第9号「米国民政府民事裁判所」、そして大統領の行政命令などを法的な基礎とし、制度が構築されている。USCARは、民事裁判権について、ほとんど全てを琉球政府裁判所に委ねているが、例外的に①「高等弁務官が合衆国の安全、財産又は利害に影響を及ぼすと認める特に重大なすべての事件又は紛争」と、②「合衆国軍隊の構成員、軍属若しくは合衆国国民である合衆国政府の被雇用者又は以上の者の家族であって琉球人でない者が当事者であるすべての事件又は紛争」であって、当事者のいずれかの訴願によって、「高等弁務官が琉球の安全、外交関係又は合衆国若しくは合衆国国民の安全、財産若しくは利害に直接間接に重大な影響を及ぼすと認め、民政府がその裁判権を行使すべきであると決定したとき」は、米国民政府裁判所が裁判を行うとされていた¹¹⁶。刑事裁判権に関しても、取り扱う範囲は原則として狭く、①合衆国またはその代行機関に雇用されている米国民で軍法会議の対象とならない者、およびその家族で琉球人ではない者に対する刑事事件と、②「高等弁務官が、合衆国の安全、財産又は利害に影響を及ぼすと認める特に重大」な刑事事件、そして③軍法会議の対象となる刑事事件のうち、関係軍司令官が軍の裁判権を行使しないことを決定し、高等弁務官に対し他の裁判所に事件を移送することを承認する旨、通知した場合、について¹¹⁷、裁判を行った。

米国民政府裁判所は、下級裁判所と上訴裁判所から構成されている。下級裁判所は、民事裁判所と刑事裁判所の2つに分けられ、このうち刑事裁判所については、さらに刑事高等裁判所と刑事下級裁判所に分かれていた。下級裁判所の裁判官は、合衆国政府の雇用する米国民のうちから、高等弁務官によって任命される¹¹⁸。刑事下級裁判所は単独制であり、①死刑、②無期刑、③1年を超える拘禁もしくは1,000ドルを超える罰金又はその両刑の併科、以外の事件を管掌する¹¹⁹。刑事高等裁判所は、刑事下級裁判所が扱えない事件の第一審裁判所となるが、琉球政府裁判所と同様に、死刑と無期刑をもって処罰すべき犯罪に関しては、3人の合議体で構成される必要があった¹²⁰。

上訴裁判所は那覇市に置かれ、正式に任命された3人の裁判官によって構成され、そのうちの1人が主席判事に指名された¹²¹。上訴裁判所は、下級裁判所で審理された事件で上訴されたものについて判断を下すが、それに加え、琉球政府裁判所の上訴裁判所の判断に対し、再審を行うことが可能であった¹²²点がとりわけ重要である。琉球政府の上訴裁判所の判断に対して、①米国民政府裁判所の裁判と相反している場合や、②合衆国法¹²³、外国法、または国際法の問題について当事者から上訴があったか、民政府主席法務官が特に理由を示して裁判所に申請した場合は、琉球政府の上訴裁判所の判断を、「変更し、無効にし、若しくは取り消し、又は（中略）差し戻す」ことができる。刑事事件であれば、「有罪判決を取り消し、刑罰の種類を変更し、減刑し（刑の加重はしないものとする。）又は刑の執行を停止する」ことができた。この再審制度と、先に触れた高等弁務官による移送命令をあわせ、琉球政府裁判所は、米国民政府裁判所のコントロール下に置かれていた。後者の移送命令に関しては、大統領行政命令第10節b項(1)で、「高等弁務官が合衆国の安全、財産又は利害に影響を及ぼすと認める特に重大なすべての事件又は紛争」が琉球政府裁判所に提起された場合には、「いつでも、高等弁務官の命令により、これを適当な民政府の裁判所に移送することができる」とされ、それを受けて布告12号第5条第3項も「琉球民裁判所制に対する裁判権の附与は如何なる場合においても高等弁務官の権限により民政府裁判所専属管轄に移すことができる」と規定していた。このような制度化では、従って、琉球政府裁判所が有する司法権も、USCARやアメリカに対して、独立性を有しうるはずもなかった¹²⁴のである。

(4) 住民の権利・義務

アメリカ支配下の沖縄において、日本国憲法のが適用されることはなかった。だが、「人権カタログ」が全く存在しなかったわけではなく、布告などの諸法令は、統治制度に関する事項のみならず、住民の権利と義務についても規定していた。まず、「琉球住民」としてアメリカの施政権に服すべき人的範囲¹²⁵は、「琉球の戸籍簿にその出生及び名前の記載されている自然人」を指すこととし、「琉球」に戸籍を移すことができるのは、民政副長官の許可を得た日本人に限られ、日本国以外の国籍を有する者や無国籍のものに関しては、法令に規定がない限り、許されないとした。これは、沖縄に対し日本が潜在主権を有し、沖縄は日本の「領土」であり、住民は日本「国民」であることを考慮にいれたためと考えられている¹²⁶。

住民の権利に関しては、まず、布告第13号が、簡素な形ではあるが、規定している。第6

条では、「信教、言論、集会、請願及び出版の自由及び正当な法手続きによらない不当な捜査、逮捕及び生命、自由又は財産の剥奪等に対する安全の保障を含む民主国家の基本的自由は、公共の福祉に反しない限りこれを保障する」と定められた。それをやや具体化した布令第68号は、3条で①公共の財産または営造物を共用する権利、②公職へ志願する権利、③選挙に参加する権利、④請願権を挙げ、4条では⑤法規の制定改廃の請求権と住民投票の権利、5条で⑥生命、動産及び不動産の保護を受ける権利、6条では⑦信教の自由、がそれぞれ保障されている。しかし、上のような規定にも関わらず、権利保障は十分ではなく、例えば米国民政府布令第144号「刑法並びに訴訟手続法典」は、その2・2・35で「あらかじめ琉球政府の許可を得ずして、新聞、雑誌、書籍、小冊子又は回状を発行又は印刷するものは、断罪の上5000円以下の罰金もしくは6ヶ月以下の懲役又はその両刑に処することができる」と規定しており、この条項は後に削除されたが、こうした、表現の自由を大きく害する¹²⁷規定が存在する以上、言論の自由や出版の自由は、所詮絵に描いた餅に過ぎなかったといえるだろう。

なお、住民の義務に関しても、簡素な形であるが、布令第68号第3条に、①代議政治の一般的責任を負うこと、②法及び秩序の維持に協力すること、③市民業務に参加すること、④すべての選挙において投票すること、⑤正規の租税を納めること、が規定されていた。

V 終わりに

冒頭に挙げた、川端俊一¹²⁸の書は、実は、アメリカ統治下の沖縄だけを対象とするものではない。第6章は「憲法からの『疎外』」と題し、1995年の少女暴行事件から現在に至るまで、沖縄が置かれている状況を描く。現在、沖縄が抱える問題、とりわけその中でも基地問題を考えるに当たっては、憲法9条との関わりを考える必要がある。その背景には、アメリカ支配下に置かれ、権利保障も十分ではなかった当時の沖縄の人びとが、日本国憲法、そして基地へのアンチテーゼである第9条を強く希求していた、そういう歴史がある。

アメリカ統治時代の法制度を概観すると、USCARを代表とするアメリカ側が用意した法令が、いかにアメリカ本国でのものと異なるかに気づき、愕然とさせられる。デュー・プロセスの意識は低く、また、表現の自由についても注意が払われず、しばしば言論への弾圧が繰り返されていた。そういった事実、一つ一つを確認していくことにより、現在の沖縄が抱える問題についても、背景から理解し、接近することが可能になるのではないだろうか。もちろん、琉球政府の統治構造を分析すれば、道州制の議論の参考になりもする¹²⁹だろうし、また、なぜ、USCARが、アメリカ本国と異なり、住民の表現の自由を軽視したのか、さらに分析を進めれば、それはアメリカにおける「表現の自由」概念を、逆に照射する¹³⁰ことを可能にするかもしれない。しかし、そういったことを離れ、何よりもまず、「いま」の沖縄、とりわけ、普天間基地移設問題を巡り、統治システムに大きな衝撃が走った近年の沖縄の、その抱える問題に接近するためにこそ、過去の歴史が振り返られなければならないのではない。「温故知新」という、月並みな表現に回収されてしまいそうではあるけれども。

* 沖縄大学法経学部法経学科 講師

- ¹ 川端 (2016)。
- ² 新崎 (1976)、新崎 (1996)、そして宮里 (1966) などのように、戦後沖縄史を、自ら、あるいは「同時代史」として経験した者の手になるものから、より若い世代による、明田川 (2008)、櫻澤 (2012)、平良 (2012)、鳥山 (2013)、森 (2016)、若林 (2015) など近年のものまで、豊富な先行研究が存在している。
- ³ 法制度に関しては、この論稿も依るところが大きい、垣花 (1975) が収められる、宮里編 (1975) に寄せられた諸論攷が代表的な先行研究となるだろう。より近年では、中野 (2005)、中野 (2009)、中野 (2011) など、中野育男による一連の研究がある。
- ⁴ 琉球政府については、大城 (1992) も挙げることができるが、なによりも、川出 (2012) を中心とした、川出撰の一連の研究を挙げる必要があるだろう。川出の研究に触発され、琉球政府研究が活発化してきており、そうした研究としては、島田 (2017) などを挙げることができる。
- ⁵ 櫻澤 (2015, 6)。
- ⁶ 大田 (1996)。
- ⁷ 奄美群島は、第二次世界大戦後、沖縄と同様にアメリカの支配下に置かれていたが、サンフランシスコ講和条約によって、他の群島より先に日本返還が果たされることとなり、1953年12月25日にそれが実現した。そのため、琉球政府設立当初は、立法院にも奄美選出の議員が存在したが、返還の実現に合わせ、行政副主席であった泉有平を筆頭に、奄美出身の公務員は職を失うこととなった。また、奄美出身者は、「非琉球人」として、沖縄で外国人の扱いを受けるようになった。櫻澤 (2015, 47-9) を参照のこと。
- ⁸ 森 (2016, 7-8)。
- ⁹ この整理は垣花 (1975, 325-6) の分類に依る。
- ¹⁰ 琉球政府の公文書を保存する沖縄県公文書館の紹介によると、布告とは「日本の権限停止や琉球政府の設立など、米国が沖縄を統治するにあたってもっとも重要な事項を定めたもの」であるとされる (沖縄県公文書館Webページ、「琉球政府文書 布告・布令・指令等の概要」、http://www.archives.pref.okinawa.jp/ryukyu_government/5202、2018年2月28日確認)。以下の中の、布令や指令の説明も、このページに依る。沖縄県公文書館には、復帰時に沖縄県が琉球政府から引き継いだ貴重な公文書類が保存されており、近年ではデジタルアーカイブ化も進み、Web上からも閲覧が可能になってきている。
- ¹¹ 布令とは「住民に対して効力をもつ立法的性格をもつ規定」で、「刑罰規定や税法の制定などがある」とされている。
- ¹² 指令とは「主として琉球政府行政主席など住民の行政機構の長に宛てた立法的性格をもたない行政命令」とされている。
- ¹³ 法律学徒の目から見ると、立法という語に違和感を覚える。このことについて、新城 (1958, 61)、はこれが「占領当時、法律知識のない者の翻訳によ」ったためではないかと指摘する。
- ¹⁴ この区分方法は、垣花 (1975, 327) に従った。
- ¹⁵ 中野 (2011, 77)。
- ¹⁶ なお、群島内でも離島部の「市」では、選挙のスケジュールが遅れていたため、精確には、沖縄の全領域で体制が確立するのは、1946年9月25日より後のことになる。櫻澤 (2016, 6-9)

を参照のこと。

- ¹⁷ 沖縄諮詢会が置かれた沖縄群島とは異なり、他の3群島には、別の形で占領と統治が進められることになった。それは、沖縄群島が他と比較して著しく戦争によりダメージを蒙ったためや、配置された米軍の規模の違いのためなどの差による。奄美群島、宮古郡島、八重山群島の、この時期の統治構造については、紙幅の都合上省略するが、その詳細については、中野（2011, 73-5）を参照されたい。
- ¹⁸ 大城（1992, 24）。ただし、いかにしてデモクラシーを実現するかという考えは一樣でなく、専門家集団のうち、後述する、「冷徹な政治学者」（鹿野（1987, 77））ジェームス・ワトキンスは、デモクラシーの経験が欠如する沖縄では、早急なデモクラシーの実現は却って体制の根幹を破壊してしまうという考えを持っていた（若林（2015, 77））。
- ¹⁹ 大城（1992, 34-6）。
- ²⁰ 大城（1992, 34）。
- ²¹ 米国海軍軍政府指令第156号第8条。
- ²² 沖縄県沖縄史料編集所編（1986, 492-3）。
- ²³ 大城（1992, 35-6）。
- ²⁴ 米国海軍軍政府指令第156号第8条。
- ²⁵ 1949年10月19日に発布された、琉球政府米国民政府指令第20号による。
- ²⁶ 全琉統一政府の設立にあたって、軍政府の諮問機関として臨時琉球諮詢委員会が設置され、この委員会の答申がほぼ全面的に受け入れられ、群島政府知事と群島議会議員を公選とする、特別布告第37号が発布されることとなった。
- ²⁷ 米国軍政府布令第22号第9条。
- ²⁸ 布令第22号第10条、第11条。
- ²⁹ 布令第22項第32条、第51条。
- ³⁰ 布令第22号第86条。
- ³¹ 1972年までの沖縄統治時代の大半を通じ、アメリカ側は、日本復帰論の高まりや、日本政府との結びつきが強化されることに危機感を抱いていた。日本政府による援助も、こうした動きを助長するものとして、1961年に池田総理・ケネディ大統領共同声明が出されるまで、厳しく制限されていた（池宮城（2009, 200-3））。
- ³² 櫻澤（2015, 39）。
- ³³ 大城（1992, 75-6）。
- ³⁴ なお、サンフランシスコ講和条約が発効する1952年4月28日までは、琉球政府の時代であっても、軍政期の法構造が妥当していたわけであるから、その時期に関しては、前章の記述を参照していただきたい。
- ³⁵ ここでもまた、垣花（1975, 325-6）の整理に依った。
- ³⁶ なお、この行政命令は、その後、ケネディ大統領やジョンソン大統領によって一部が改正されていく。1965年12月の改正の結果、琉球政府行政主席は立法院議員による選挙で選出されることとなった。たとえばジョンソン大統領は、この改正を「日本と極東の安全を保持する琉球の基地の効果を損なうことなく自治を拡大させるという米国の継続的政策が一步前進したもの」

との声明を付したが、その程度の譲歩では主席公選を目指す奔流を留めることは叶わず、最終的には1968年の公選制に至ることになる。

³⁷ 垣花 (1975, 345)。

³⁸ 中野 (2005, 18-9)。

³⁹ 中野編 (1969, 41)。

⁴⁰ 中野 (2005, 19)。

⁴¹ 垣花 (1975, 347)。

⁴² アメリカ合衆国憲法第2条第2節第1項。

⁴³ 大統領行政命令第2節。

⁴⁴ 大統領行政命令第4節。なお、高等弁務官の設置前は、FECの指揮下にUSCARが置かれており、民政長官を遠く離れた地にいるFEC司令官が兼ね、沖縄での責任者としては民政副長官が置かれ、実質的なトップとして、非常に強い権限を有していた。高等弁務官制移行後は、それらの権限を高等弁務官が行使していくことになる。

⁴⁵ 大統領行政命令第4節。

⁴⁶ 大統領行政命令第3節。

⁴⁷ 1962年3月の、ケネディ大統領が行った行政命令一部改正による。

⁴⁸ 大統領行政命令第4節(b)。

⁴⁹ だが、この試みは期待通りの成果を挙げることはなく、そのため、沖縄の人びとの自治権要求の動きを抑えることはできなかった。例えば、豪腕を振るい、その政策遂行は「キャラウェイ旋風」と呼ばれ、人びとの強い反発も招いたポール・W・キャラウェイ高等弁務官は、民政官を遠ざけ、その結果、彼が高等弁務官に在職した時期に、民政官は期待されていた役割を果たすことができなかった。特に、初代となる文官民政官は、名門マサチューセッツ工科大の副学長を経験し、パリで国連教育科学文化機関(UNESCO)本部教育部長の要職にあった、シャノン・B・B・マキューンが就任したが、専門家としての彼の知見は活用されず、失意のうち、わずか1年半の在任で、沖縄を離れることとなったのであった(大田(1996, 236-41))。

⁵⁰ 大統領行政命令第11節。

⁵¹ 大統領行政命令第8節。最終的には、1968年により、「行政主席は琉球列島住民により選挙されるものとする」と改められ、行政主席の公選制導入が実現した。

⁵² 大統領行政命令第11節。

⁵³ 大統領行政命令第11節。

⁵⁴ 大統領行政命令第10節b項(1)、(2)款。

⁵⁵ 大統領行政命令第10節e項。

⁵⁶ 垣花 (1975, 353)。

⁵⁷ なお、こうした援助について、琉球政府の支出は住民自身の負担により賄われるべきだとの姿勢を堅持するアメリカ側は、あくまで「米軍駐留に伴う琉球政府財政における超過的負担を補填するもの」に過ぎないしていた(池宮城(2009, 28))。アメリカは、琉球政府に対する支出がかさみ、沖縄の基地保有が割に合わなくなる事態は避けなければいけないと考えていたためである。こうした、アメリカ支配下における沖縄の財政全般を巧みに整理するものとして、池

宮城（2009）を参照されたい（米国に援助に関しては、そのうちでも特に第6章が参考になる）。また、同書から多くの知見を得つつ、対象範囲を近代沖縄に広げ、財政状況を概観するものとして、岩垣（2018掲載予定）を参照いただきたい。

⁵⁸ 大統領行政命令第1節。

⁵⁹ 垣花（1975, 354）は、それ以前の試みであった「琉球列島の管理に関する法律案」が不成立に終わったためもあり、そういった内容になったことを述べる。「琉球列島の管理に関する法律案」については、紙幅の制限もありここでは触れないが、さしあたって、垣花（1975, 350- 1）を参照いただきたい。

⁶⁰ 垣花（1975, 354-5）。

⁶¹ プライス法第1条。

⁶² 垣花（1975, 347）。

⁶³ プライス法の詳細および、アメリカによる沖縄への援助についての見取り図を示すものとしては、先に注で挙げた池宮城（2009, 149-188）を参照いただきたい。

⁶⁴ 池宮城（2009, 165-6）。

⁶⁵ 池宮城（2009, 166-9）。

⁶⁶ 垣花（1975, 348）。

⁶⁷ とりわけ、サンフランシスコ講和条約発効前に発された、米国民政府布告第11号「琉球裁判所制」、布告第13号「琉球政府の設立」、布令第68号「琉球政府章典」が統治の根幹を成す法と考えられていた。

⁶⁸ 垣花（1975, 349）。

⁶⁹ 垣花（1975, 338）。

⁷⁰ 布告第13号第3条。

⁷¹ この後、奄美返還に伴い、奄美選出議員の部分が削られ、29人となった。

⁷² 布令第68号第18条。

⁷³ 後に、経済と工務交通は合併して一つの委員会となった。

⁷⁴ 後に、瀬長亀次郎の被選挙権を喪失させるためだけに、「重罪に処され、または破廉恥に係る罪に処せられた者で、その特赦を受けない者は被選挙権を有しない」と改正された。

⁷⁵ 垣花（1975, 339）。

⁷⁶ 布告第13号第3条。

⁷⁷ 垣花（1975, 340）。

⁷⁸ 布告第13号第2条。

⁷⁹ 布令第68号第27条。

⁸⁰ 布令第68号第11条。

⁸¹ 布告第12号第5条第2項。これは、後の1967年立法第125号第15条によって、高等裁判所が訴訟手続および司法行政に関し、立法院に立法を勧告することができるように改められた。

⁸² 布告第68条第27条。

⁸³ 布告第68条第19条。行政主席が立法院議員の選挙により選出される時代は短く、1回実施された（任命制下で任命されていた松岡政保を、制度変更にあわせて、改めて立法院で選出

した)に留まっている。

⁸⁴ 布令第68号第21条。

⁸⁵ ②、③ともに、布令第68号第23条。

⁸⁶ 布令第68号第27条。

⁸⁷ 布令第68号第28条。

⁸⁸ さしあたり、ここでは法令を手がかりに、2つに分類・整理したが、「拒否権と一口に言っても、実際には様々な形態がある」(江洲(2016, 28))ため、紙幅の限りもあり、ここでは十分に触れることができない。より詳細な拒否権の実態については、『沖縄県議会史』をもとに、拒否された43事例すべてを挙げ丹念に分析する、引いた江洲幸治の論攷を参照されたい。

⁸⁹ 布告第13条第7条。

⁹⁰ 池宮城(2009, 35-6)。

⁹¹ 布告第13号第4条。なお、立法院議長を巡り問題となった際の行政副主席は、琉球政府の前身となる、琉球臨時中央政府からの横滑りであったため、民政副長官が任命した人間であり、行政主席によって任命されたわけではなかった。このことが、先述のように、一層、副主席の議長就任を反対させる原因ともなった。

⁹² 布令第68号第10条。

⁹³ 布令第68号第12条。

⁹⁴ 布告第13号第4条。

⁹⁵ 布令第68号第9条。

⁹⁶ ⑤、⑥ともに、布令第68号第13条。

⁹⁷ ⑦、⑧ともに、布令第68号第14条。

⁹⁸ 日曜日と休日は除く。

⁹⁹ 裁判所制度の変遷については、とりわけ軍政期にはたびたび制度変更が行われたこともあり、限られたこの論稿の紙幅のうちでは十分に触れることができない。制度およびその変遷の詳細については、日本弁護士連合会(1961)を参照されたい。

¹⁰⁰ なお、これ以外には、軍法会議と、準裁判制度としての米国土地裁判所制があったが、この稿では触れない。後者は、純然たる裁判所の性格を持つものではなく、土地収用の補償額などに関する調整や裁定を行うためのものであり、土地収用処分の違法性についてなどは、通常の裁判所が管轄していた。

¹⁰¹ 米国民政府布告第9号「米国民政府民事裁判所」第2条a項などでの表現。

¹⁰² 布告第12号第1条第2項。

¹⁰³ 刑事裁判権に関しては、大統領行政命令第10節a項で詳細に規定されている。

¹⁰⁴ 大統領行政命令第10節b項。

¹⁰⁵ 布告第12号第2条第8項。

¹⁰⁶ 布告第12号第2条第7項。

¹⁰⁷ 布告第12号第2条第1項。

¹⁰⁸ 布告第12号第3条。なお、奄美群島の復帰後は、名瀬、徳之島の裁判所が廃止され、6つに区分することになる。

- ¹⁰⁹ 奄美群島のうち、北緯28度以北を管轄区域とする。
- ¹¹⁰ 奄美群島のうち、北緯28度以南を管轄区域とする。
- ¹¹¹ 那覇、首里、真和志、小禄、豊見城、浦添、西原がその管轄区域となる。
- ¹¹² 布告第12号第3条第3項。
- ¹¹³ 布告第12号第3条第3項。
- ¹¹⁴ 布告第12号第4条第3項。
- ¹¹⁵ 布告第12号第6条第1項。
- ¹¹⁶ 布告第8号第2条a項b項。
- ¹¹⁷ 布告第7号第4条。
- ¹¹⁸ 布告第7号第2条b項、布告第8号第1条。
- ¹¹⁹ 布告第7号第2条b項。
- ¹²⁰ 布告第7号第2条a項。
- ¹²¹ 布告第6号第1条。
- ¹²² 布告第6号第2条b項。
- ¹²³ 精確には、法文上は「条約、合衆国議会の法律、合衆国大統領の行政命令又は高等弁務官の発する布告、布令若しくは命令の解釈を含む合衆国法」と規定されている。
- ¹²⁴ その象徴的な例が、移送を巡って強い反発を招いた、友利事件やサンマ事件であると言えよう。サンマ事件は、生鮮業者が物品税の徴収に不満を持ち提訴したところ、キャラウェイ高等弁務官が布令の改正を行い、それにより布令の適否を判断する法令審査権の問題に発展したものであり、友利事件は、友利議員の被選挙権を巡り、布令第68号と、立法院の「立法院議員選挙法」のいずれが優先されるのかが問われ、同じく法令審査権の問題へと発展したものである。キャラウェイ高等弁務官の後を襲ったアルバート・ワトソン2世高等弁務官は、両事件の米国民政府への移送を命じ、住民の強い反発を招き、移送撤回要求県民大会が開催される事態となった。なお、特に友利事件に関しては、佐久川（1969）を参照されたい。
- ¹²⁵ 布令第68号第3条。
- ¹²⁶ 垣花（1975, 343）。
- ¹²⁷ アメリカ支配下での言論統制に関しては、門奈（1970）に詳しい。
- ¹²⁸ 川端（2016）。
- ¹²⁹ 道州制への議論のために、琉球政府の分析を行うものとして、仲地（2010）が挙げられる。
- ¹³⁰ あるいは、USCARの姿からは、「外地」において継続された、平時の憲法と区別される、戦時での憲法の姿が見えてくるかも知れない。戦時の憲法と平時の憲法の差異に敏感な雄篇として、蟻川（1994）を失念することは許されないだろう。

【参考文献】

- 赤嶺義信（1959）：「琉球統治基本法（その一）」（『琉大法学』第2号）
- 明田川融（2008）：『沖縄基地問題の歴史』、みすず書房
- 新崎盛暉（1976）：『戦後沖縄史』、日本評論社
- 新崎盛暉（1996）：『沖縄現代史』、岩波書店

- 蟻川恒正 (1994) : 『憲法的思惟』、創文社
- 池宮城秀正 (2009) : 『琉球列島における公共部門の経済活動』、同文館出版
- 岩垣真人 (2018掲載予定) : 「沖縄が置かれる財政環境の歴史的変遷」(日本財政法学会編『財政の法的統制 憲法・財政法の70年』財政法叢書第35巻)
- 江洲幸治 (2016) : 「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 ―米国民政府の拒否権について―」(『地域研究』第17号)
- 大城将保 (1992) : 『琉球政府』、ひるぎ社
- 大田昌秀 (1996) : 『沖縄の帝王 高等弁務官』、朝日新聞社 (初出は久米書房、1984年)
- 沖縄県沖縄史料編集所編 (1986) : 『沖縄県史料 戦後1 沖縄諮詢会記録』
- 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」(宮里政玄編『戦後沖縄の政治と法 一九四五―一九七二』、東京大学出版会)
- 鹿野政直 (1987) : 『戦後沖縄の思想像』、朝日新聞社
- 川出撰 (2012) : 『戦後琉球の公務員制度史 米国統治下における「日本化」の諸相』、東京大学出版会
- 川端俊一 (2016) : 『沖縄・憲法の及ばぬ島で 記者たちは何をどう伝えたか』、高文研
- 佐久川政一 (1969) : 「民政府裁判にみる布令無効判断の回避 ―友利裁判をめぐる―」(『沖大論叢』第9巻第1号)
- 櫻澤誠 (2012) : 『沖縄復帰運動と保革対立』、有志舎
- 櫻澤誠 (2015) : 『沖縄現代史 米国統治、本土復帰から「オール沖縄」まで』、中央公論新社
- 佐道明広 (2014) : 『沖縄現代政治史 「自立」をめぐる攻防』、吉田書店
- 島田尚徳 (2017) : 「琉球政府の職場組織について」(『地域研究』第20号)
- 島袋純 (2014) : 『「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
- 新城利彦 (1958) : 「沖縄統治の機構と機能 沖縄施政権の本質と住民の自治権」(『琉大法学』第1号)
- 平良好利 (2012) : 『戦後沖縄と米軍基地―「受容」と「拒絶」のはざま 1945―1972年』、法政大学出版局
- 高良倉吉編 (2017) : 『沖縄問題 ―リアリズムの視点から』、中央公論新社
- 鳥山淳 (2013) : 『沖縄／基地社会の起源と相克 1945―1956』
- 仲地博 (2010) : 「琉球政府から何を学ぶか」(沖縄道州制懇話会編『沖縄の「特例型」道州制の諸課題に関する調査研究』、文成印刷)
- 中野育男 (2005) : 『米国統治下沖縄の社会と法』、専修大学出版局
- 中野育男 (2009) : 『米国統治下沖縄の職業と法』、専修大学出版局
- 中野育男 (2011) : 「米軍統治下沖縄の軍政から民政への移行」(『専修大学商学論集』第92号)
- 中野好夫編 (1969) : 『戦後資料沖縄』、日本評論社
- 日本弁護士連合会 (1961) : 『沖縄司法制度の研究』、文唱堂
- 宮里政玄 (1966) : 『アメリカの沖縄統治』、岩波書店
- 宮里政玄編 (1975) : 『戦後沖縄の政治と法 一九四五―一九七二』、東京大学出版会
- 森宣雄 (2016) : 『戦後沖縄民衆史 ガマから辺野古まで』、岩波書店

門奈直樹（1970）：『沖縄言論統制史』、現代ジャーナリズム出版会

若林千代（2015）：『ジープと砂塵 米軍占領下の沖縄の政治社会と東アジア冷戦 1945—1950』、
有志舎