

戦後沖繩における法体系の整備

——登記簿・戸籍簿を含めて——

久 貝 良 順

本稿は、沖縄大学法学科における一九八七年度「基礎法特殊講義(Ⅱ)」においてなされた久貝良順氏(元琉球政府法務局長・現弁護士)の講義の録音テープをおこしたものです。

右特殊講義は、「米軍統治下の沖繩における法と政治」をテーマとし、沖繩の日本復帰前、沖繩の「法と政治」に直接・間接にかかわった実務家を中心とする講師陣によって、隔週開講され、久貝氏の講義はその第二回目(五月一七日)になされた。なお、沖縄大学地域研究所に「戦後沖繩の法」研究班が設置されている。

同研究班は、米軍統治法、本土法、立法院府立法、および慣習法の中から合いを探ることを目的としている。本講義録の反訳は、同班の活動の一環である。

久貝氏略歴

一九二二年、宮古下地町生。中央大学法学部卒。琉球政府法務局民事課長などを経て、一九五九年法務局長。一九六八年退任。一九六九年弁護士開業。

(なお関連資料として、研究会(我妻栄他・ゲスト久貝良順)「沖繩の法制・戸籍・土地問題(上)(中)(下)」(ジュリスト四五七・四五八・四五九号 一九七〇年)がある。)

(編集委員)

本講義録の掲載を許された法学会に感謝いたします。

(地域研究所「戦後沖繩の法」班)

はじめに

私は、弁護士久貝良順でございます。このたび冲縄大学が基礎法特別講義を設けられまして、その講義の講師の一人に加えられましたことを心から喜んでおります。

先ほど私の経歴紹介にもございましたように、私は一九五〇年十一月に政府入りをいたしました。一九六八年十一月三〇日まで十八年余にわたって琉球政府で、もっぱら法務局だけに勤務しまして、法務行政に専念をしてみましたものでございます。

当時の法務局の所管は、琉球政府行政組織法というのがございます。いまして、その中の規定によりますと十一項目ございます。日本の法務省の所管の全部と、それから内閣法制局所管の法令案審議、軍用地関係です。軍用地関係の仕事は本土では今は防衛施設庁というのがありますが、当時は調達庁というのがございまして、そこでの仕事でした。それから土地の調査など日本では国土地理院の仕事でございますが、それらも琉球政府では法務局がやっているということで、各種各様の仕事をやっておられたわけがあります。その中の筆頭は、法令案の審議であります。法令案の審議というのはどういうことかと言いますと、法律（冲縄においては「立法」といいました。）を作る場合に、行政府は、立法院に立法勧告をいたしますが、その行政府で案をまとめる場合にそれを審議することでございます。それから戸籍に

関すること、登記に関すること、などもやっております。本日この講義で私に法体系の整備、登記戸籍法の整備を含むという課題が与えられましたのは、私がそのような仕事をしていたということに関連しての講義の指定だったかと考えております。

ご承知のように、近代国家はすべて法治国家でございます。法治国家においては行政・立法・司法、すなわち国家の国権作用は法律に基づいて行なわれるということが原則でございます。国民主権及び法治主義原則が確立させれおります今日、国民の誰もが法律を理解することに努めなければならぬと同時に、法律がどのようにしてできるのかということについても多に関心を持つべきであると思っております。

私の与えられた課題は第一に法体系の整備であります。法体系の整備とはどういうことかと言いますと、先ほども申しましたように法令案を立案する、作る段階から、そして法律案が最終的に出来上がって法律になり、それから公布され、施行されるまでの各種段階において、法律を段階的にちゃんと整理して、法令全体を統一的に整備していくことでございます。後ほど紹介しますが、法律の形式にはいわゆる格があります。段階があります。具体的に申しますと、日本であれば憲法がありその下に法律があり、その下に法令・規則があるというわけで、それぞれ生まれが違いますとそれに伴って格が違うわけなんです。

す。そういうふうには段階制になっておりますので、その段階制のそれぞれの分野を守りながら法令全体としては基本法として十分に統一されたものであるように作っていくということでございます。本日の講演におきましてはそういうところを基点にして話をさせていただきます。

法令は段階制を守って統一されたものとして作られると同時に、法令自身の内容も住民の権利保護にふさわしいものにすることも大事でございます。これらのことに留意することが法令の整備ということになるかと考えております。

私は、米国が琉球列島に施政権をもっていたしました琉球政府時代を中心にして作られて、本日はその琉球列島内における法令はどのようにして作られ、法体系が整備されたかと、すなわち琉球政府時代の法体系の整備ということについてお話しをしていきたいと考えている次第でございます。

第一 法体系の整備

一、琉球列島における立法機関

(一) 琉球列島米国民政府高等弁務官

それでは、法体系の整備ということに移ります。その一つで、琉球列島における立法機関ということでございます。ここに「琉球」という言葉を使いましたが、これは琉球政府時代、われ

戦後沖縄における法体系の整備

われが非常に悩んだ言葉の一つでございます。沖縄と言ったり、琉球と言ったり、いろんなものがこんがらがって使われております。しかしながら、われわれ法制に携わる者としては、琉球政府というようなはっきりした名称がございますし、琉球政府の設立というような布告もございます。そのように、正式な名称は琉球でございます。それから、琉球列島米国民政府、アメリカ政府は琉球列島米国民政府というふうに、琉球という言葉が使われております。そういうことで、正式な名称は琉球ということになっておりましたので、私のほうも法体系の話をする以上は、当時の正式な名称を使わざるをえないので琉球という言葉を使います。日本の法律・雑誌・新聞・法律誌その他の面においても沖縄という言葉がどっちかというと定着したような形になっていきますけれども、本日の話では、私のほうは主に琉球という言葉を使っていきます。例えば沖縄という言葉を使いたいといったからって、沖縄政府とは言えませんから、琉球政府としか言えない。それから沖縄列島米国民政府とも言えない。琉球列島米国民政府と言わざるをえない。正式に法令上の名称に従い、琉球列島における立法機関という話をいたします。対日平和条約第三条によって米合衆国は琉球列島の領域及び住民に対して、行政・立法及び司法上のすべての権限を行使しております。この行政・立法及び司法の三権は、大統領の指

揮監督に従つて国防長官が行使するとなっていました。国防長官はその権限を國務省の職員に委任することになつております。ここでいう國務省の職員というのは、明確にいきますと琉球列島米国民政府の職員、いわゆる高等弁務官でございます。ですから琉球列島における米国の立法機関は高等弁務官が有しておつたというふうに考えてよからうかと思うのであります。なお、後にも話が出てきますが、高等弁務官は立法機関であると共に行政・司法上の機関でもあつたわけでありませんが、いずれにしてもまず立法機関であつたというふうに言われております。

今申し上げた規定で、高等弁務官は立法機関であつたが、もう一つ大統領行政命令の第十一節に「高等弁務官は、この命令に基づく使命を達成するため、必要と認めるときは法令を公布することができる」というのはっきりした明文規定があります。法令公布権、法令を公布するということはどういうことかと言つて立法者であるということを言っていることにならうかと思つております。

(二) 琉球政府立法院

次に、琉球政府の立法権は琉球政府立法院に属するということになつていました。琉球政府立法院は一院制の立法院でございます。いまして、立法院議員選挙法に基づいて、直接選挙によつて選

ばれた三二名の任期三年の議員によつて構成をされました。琉球政府立法院の方は、「対内的に適用されるすべての法律事項について立法権を行使する」ということが大統領行政命令(第七節)にうたわれております。これが琉球政府立法院の立法機関たるゆえんでございます。

(三) 大日本帝国議会(旧日本法規)

それから、大日本帝国議会であります。どうしてこれがあげられるかと言いますと、一九四五年四月一日に米軍が沖縄に上陸し、占領した時、ニミッツ布告というのが出されました、そのニミッツ布告によりますと、当時の日本の現行法は、その施行を持続すると、いわゆる引き続き沖縄において施行されていくぞという宣言といえますか、布告をいたしました。

そうすると、当時の、いわゆる一九四五年四月一日の琉球列島における現行法規ということは何であつたかというところ、日本の現行法規であります。それは大日本帝国憲法以下もろもろの法律でございました。そして、その大日本帝国憲法及び日本のもろもろの法律というものは、大日本帝国議会、そういうふううに呼んでいましたから、その頃は日本は「大」をみんな付けていました。日本と言わないで大日本と言う、非常に大袈裟な表現をしておりましたが、そういう大日本帝国議会というような

ものが制定した法律でございますので、大日本帝国議会在が日本の立法の機関だということをごここに明記した次第でございます。以上のとおり琉球列島における立法機関はこの三つが考えられます。

二、琉球列島の立法の諸形式

(一) 米国(琉球列島米国民政府)法令

次に琉球列島の立法の諸形式というに移ります。法体系の整備とはさつきもちよつとふれましたが、琉球列島においては米国大統領行政命令の下における立法の諸形式の整理、別の言葉でわかりやすく言えば立法の種類の整理というふうに考えてもいいわけです。すなわち法体系の整備は、大統領行政命令を最高として、その下における高等弁務官の布告・布令・指令・命令、それから琉球政府の立法。規則、市町村の条例などの多数の形式の法令を矛盾のない統一されたものということをご明らかにしようというものでございます。

琉球列島における立法の諸形式は、ここに掲げてありますようにたくさんあります。まず、米国大統領行政命令、極東軍司令官指令、米軍海軍政府布告、琉球列島米国民政府布告、一番大事なもので高等弁務官布告でございます。それから米国軍政府布令、琉球列島米国民政府布令、高等弁務官布令、米国軍

政府指令、琉球列島米国民政府指令、一般命令及び命令等です。全部で十一になりますね。こんなたくさんさんの布告・布令の種類がございます、われわれ行政に携わる者は、この関連をいかにして上下関係ではつきり区別をつけて、横の連絡をつけながら法律を運用解釈していくかということに、琉球政府時代に頭を悩ましたらいいでございます。

では、これらの全部について、こういう布令が十一もあるんだが、それはどういふものかということをご説明したいわけでございますが、時間上、主なるものについてどういふものかということをご申し上げます。

まず一つ、大統領行政命令は、米国憲法によって大統領に与えられた権限に基づいて米国大統領が発布いたしました最も格の高いものでございます。大統領行政命令は前文と、それから本文十五節からなっております、「琉球列島の領域及び住民に対しての最高法規であり、基本法規である」ということになっております。大統領行政命令には、「米合衆国の権限、琉球列島米国民政府の設立、琉球政府の設立、立法院、立法事項、行政府、立法手続、司法部、高等弁務官の法令公布権、琉球列島における行政・立法・司法の三権の行使に関する事」と、そういうようなことが定められております。

なお、大統領行政命令の第三次改正において、琉球政府行政

主席は琉球住民が直接に選挙をすること、いわゆる公選です、公選をするということが掲げられて、それに基づいて琉球政府では一九六八年(昭和四三年)十一月十日主席の公選が行なわれ屋良朝苗氏が当選されました。これも大統領行政命令の改正規定に基づくことであります。そのように大統領行政命令というものは、根本的な、基本的なものを規定しています。

次に、極東軍司令部指令というのは、「米国民政府は琉球列島の行政の責任を負っている。琉球列島の行政運営に対する米国民政府の方針は、軍事的必要の許す範囲において住民の経済的及び社会的福祉の増進を図るにある。」この地域に対する米国民政府を、琉球列島は米国民政府と呼称する。」ということ、この極東軍司令部指令というのも大統領行政命令が公布される前には、琉球の行政についての、政治についての基本的なものを規定した非常に大事なものでございます。

それから、米国民政府布告というのがございますが、これの筆頭は、一九四五年四月一日に公布されましたニミッツ布告というもので、日本の当時の現行法規は、琉球において引き続き効力を有する、ということの規定した有名なものでございます。

それから、ここに琉球列島米国民政府の設立という規定の話を先ほど言いましたが、これは極東軍司令部の指令の中に表わ

れておりますので、これは省略いたします。

以上のようにして、大統領行政命令以下たくさん琉球列島米国民政府布告・布令・指令というものが出てきておりますが、個々の布告・布令等についていちいち説明することは時間が許しません、布告・布令・指令という名称が出てきておりますので、それについて若干説明をしておきたいと思えます。

米国民政府が制定した布告・布令・指令というのはどういうようなものであるかということを示した米国民政府の「法令の解釈について」(一九五一・六・十)というものがあります。まず、「布告」というものがあります。「布告」は、琉球列島米国民政府副長官が署名公布し、占領政策の最も重要なものに関し発布するというものであります。

それから、「布令」は、琉球住民に効力を有する立法的性格をおびた規定であり、だいたい次のようなものが含まれているというものであります。まず、人民、政府に対する立法・司法・行政権の創設、賦与、それから刑罰規定の制定、それから税法の制定等ということ、これは米国民政府副長官が署名公布します。それからちょっと言いもしましたが、布告も民政副長官が署名公布します。布令も民政副長官が署名します。ここにもありますように、刑罰の規定は布令で必ずやることになっております。そして刑罰規定はそれは立法事項であるということを書いてい

ますね、アメリカさんも。それから、税法の制定も必ず布令でやるぞというのをいっています。この規定上からも米国は法治国家ということがはつきり出ているのであります。

それから、「指令」というのがありますが、民政府副長官が発するもので、これは立法的な性格を要しないということであり、だから格が若干落ちるということでもありますね。日本の法令形式には、憲法・法律・政令・規則というのがありますが、だいたいここでいう指令というのは日本の政令とか、規則のようなどころに出てるのではないかと考えています。この指令も、民政府副長官がちゃんと署名をするようなことになっております。

それから、ここに「命令」というのがありますが、これは民政官が発布するものでございますので、法の執行、実際の行政運営について公務執行、日本でいえば訓令通達といったようなものがありますね、それに類似するようなものと言えましょう。布告や布令などのように民政副長官が公布するんじゃないし、民政官が公布するというふうには、若干格が落ちてきているわけでございます。以上のような布告・布令・指令・命令というのが琉球列島米国民政府の法形式でございます。

(二) 琉球政府の法令

次に、琉球政府の法令ということについて申し上げます。まず、琉球政府の法令形式には立法がございます。それは、琉球政府の立法は立法院が作るということになっております。琉球政府の立法ではどのような範囲のものも作れるかということではございませんで、大統領行政命令では、「対内的に適用される法律に限る」ということで、外交的な事項のものは作れません。そして、琉球政府が作った立法については高等弁務官が、国防長官に報告し、国防長官がこれを合衆国議会に報告するというところで、琉球政府で作った立法というのは米国議会まで行くというふうになっていくわけであり、立法案は行政府で作成し、立法院へ立法勧告し可決して、法律制定への御膳立てをします。それから、立法院で審査可決された法律案は行政主席に送付されてきます。そして、行政主席が承認し署名することによって立法となるわけでございます。この件については後でまたお話をいたしたいと思います。

それから、琉球政府の法形式として、立法の下に規則というのがございます。琉球政府章典の第十四条に、「行政主席は立法院の立法による委任があるときは、その施行のため、規則及び細則を定めることができる」ということで、法律というのは基本的な規定しかやしませんので、それを執行するためには具

体的ないろんな規定を作らなければなりません。その立法の執行のための規定、それが規則ということになるわけでありませう。

それから、そこに市町村条例というのがありますが、ここでいう市町村条例というのは、市町村自治法に基づいて、市町村が、その公共事務及び法令によつて市町村に属する事務について法規的な力を持つ法を制定したものであります。それは、市町村議会の議決を経て制定されるというふうになるわけがございます。これが市町村条例であります。政府章典や市町村自治法の規定に基づいて、市町村は条例を作りますから、これは立法としての拘束力を住民に対して持つわけでございます。

(三) 本土の旧法令(一九四五年四月一日現在)

次に、本土の旧法令というようなことが、ここにあります。本土の旧法令については、先ほども申しましたように、一九四五年四月一日の現行法規がニミッツ布告によつて、その施行が継続させられておりますので、その当時の日本の現行法規というのは、まずその筆頭に大日本帝国憲法があります。大日本帝国憲法は明治三十二年二月十一日に發布されまして、日本国憲法が一九四七年五月三日に施行されるまで施行されておりました。一九四五年四月一日の現行法規は、いわゆる大日本帝国憲法であったというふうに考えてしかるべきだと思つてございます。

それでは、大日本帝国憲法というのはどういふような内容のものだったかという、天皇主権の原理を認めて、「天皇は国の元首であり、統治権の総攬者である」ということを基本にして作られているわけでございます。これが、民主国家としての日本国憲法と、その内容が大きく違います。大日本帝国憲法の下に、旧民法以下もろもろの法律があります。

次に、勅令というのがございます。勅令というのは明治憲法時代、天皇によつて制定されました法令形式で、これは天皇が帝国議会の協賛を経ることなく制定公布したものであります。これによつて、ご存じのように明治憲法時代は勅令という名の下に、法律に近いような、法律と全く同じような法規がほとんど作られていったわけでございます。天皇主権が認められている時代でございますので、そういうような面から天皇は偉大な力を發揮して勅令をどんどん發布して、いわゆる国政を総攬していったというようなことになつたわけでございます。帝国議会が法律を作るといいますと、議員がたくさんいていろいろな意見が百出して、作るのにおいていろいろな制約が出てきますけれども、勅令になると議会の協賛を経る必要がありませんから、天皇に与えられた権限として、勅令を作つて行くというふうなふうになつていたわけでございます。

次に規則というものがありますが、これは各大臣が主任の行

政事務について法律、もしくは勅令を施行するために作ったものです。従つて、法形式としては明治憲時代は憲法・法律・勅令・規則というふうになっていましたが、現在は憲法・法律・政令・規則というふうに変わつてきているわけでございます。

三、立法手続

(一) 立法手続の意味

次に、立法手続、今申し上げましたように、たくさんの方々がございしますが、その立法手続、法律を作るにはどういふような手順で作つたかということを上上げてみたいと思つております。現在大学でいろんな講座がありますが、立法技術に関する講座はまず大学はもっていませんね。実際の国民生活、国家の運営ということとつて、法律は欠くべからざるものであります。その法律を作る技術を教える講座はありません。われわれも講座は受けなかつたけれども、実際に政府に入つて何百という法律を作る作業をしました。琉球政府立図書館というのが与儀にありました。あそこに行きますと琉球現行法規総覧というのがございます。あれは琉球政府法務局が編集発行したもので二千ページから三千ページにわたるようなのが二〇冊ぐらい置いてあります。それほど琉球の当時の現行法規というのものがたくさんありました。

琉球の法令には、先ほど来、申し上げておりますように、大統領行政命令、高等弁務官布告・布令、琉球政府立法・規則等があり、それぞれ制定権者が異なつており、それだけに立法手続も異なつてくるわけですが、今日は琉球政府の立法手続を中心としてお話しをしたいと思います。しかし、琉球列島に対しては米国が施政権を行使しており、琉球における法令の最終的な法令制定権者は米国、琉球列島米国民政府であるので、琉球政府の立法手続といつても琉球列島米国民政府と関連付けながら話を進めなければならぬのであります。結局琉球政府の立法手続について話すけれども、琉球の立法というのは、終局的にはアメリカの立法であり、琉球政府の立法手続がここで自主的に決められたものではない、ということをお話としていたるわけでありませう。

さて、琉球の立法はどのような手続で作られるのか、その立法の手続について述べてみたいと思ひます。その手続は立法案の作成、立法案の審議、立法の成立、立法の公布、立法の施行に至る一連の手続であります。国民主権及び法治主義の原則が確立されている今日において、法律がわれわれの国民生活において関係深いものであることは申し上げるまでもありません。それだけに、この制定については、日本国憲法自身の中に、「国会は国権の最高機関であり、国の唯一の立法機関である。」

これは四一条に規定してあります。「法律案は両議院で可決した時に法律となる。」これは五九条に書いてあります。

「このようにして成立した法律は天皇が国事行為として公布をする。」これは憲法七条に書いてあります。それから「天皇は内閣の助言と承認により、国民のためにその国事に関する行為を行なう」ということで、これは法律を公布するというようなことが書いてあるのであります。以上のように、立法手続については、日本の憲法においては、日本国憲法自らの中に規定をしているという、非常に慎重な態度をとっているわけでございますが、では、琉球列島においては立法手続はどのように規定をされてきたかということを申し上げます。

(二) 琉球列島米国民政府の場合

まず、琉球列島米国民政府の場合にはどういような手続をとっていたかと申しますと、近代国家は法治国家であり、司法・立法・行政という三権分立の制度をとっております。そしてそれぞれ三つの機関が相互に抑制し合つて国民の権利を保障していくという制度になっています。皆さん方もご存じのように三権分立ということをよくお聞きになったと思いますが、そのように三つの独立した機関があつて、それによつてお互いに牽制し合つていくわけでございますが、琉球列島の場合は先ほど

来、申しておりますように、高等弁務官というものがあつて、高等弁務官が立法の権限をもつております。しかしながら、また行政の権限ももつております。それから、司法権についても政府裁判所への移送権など強い権限をもつておりました。そうすると、三権分立の原則は高等弁務官においてはどつちかというところではまらなかつたのではないかと思われれます。

そのように、「琉球列島米国民政府において高等弁務官は、その大統領行政命令の十一節によつて法令を公布することができると」ということになっておりますので、法令を公布する段階においていろいろな手続きを経たであろうけれども、大統領行政命令や、それから高等弁務官布告・布令には、日本の憲法のようにはこういうふうにしてやるんだぞというふうな規定はありません。ですから、私達は琉球列島米国民政府がどういような立法手続をとつたかということ、ここで申し上げることにはできません。ただ、高等弁務官が公布することになつてはどうかということ、それから私は毎日のように、法律、立法関係の仕事のことで米国民政府に入入りしておりましたが、向こうに琉球列島米国民政府法務局というのがございまして、そこに局長がおり、その上に民政官がおります。その上に高等弁務官がおります。高等弁務官にも時々、それから民政官には度々、それから法務局長には毎週少なくとも一回以上は会つて

おりましたので、琉球列島米国民政府が法律を作る場合には、法務局長がだいお手助けをしているということは、実際に見てまいりました。法令上は定められていませんが、実際の立法手続段階においては琉球列島米国民政府の法務局長がいろんな作業をしたであろうというようなことが言えるかと思うのであります。

たびたび言いますように、立法・司法・行政の三つに分属させてお互いに抑制し合おうということにはなっていないから高等弁務官は自分の思いなり、悪い言葉で言えは思いなりに立法を作れたんです。私は軍用地問題を担当しておりまして、一九五三年からだいたい五九年まで、軍用地問題が沖繩の歴史の最重要な問題として持ち上がった時に、琉球住民代表にも加わったし、それから主管の法務局長としても、その軍用地問題をとり扱ってきましたが、アメリカは軍用地問題で、いろんな問題が起こるとすぐ法律を出しました。ということは先ほど申し上げましたように、高等弁務官は自分の都合のいい時に法律を出せるわけですから、当時軍用地関係の法律でもザッと数えて十五、六から二〇ぐらいあったんじゃないですかね。それから難しい用語で、皆さん方も布告・布令を見てわかるように難しい用語で、しかも原文は英語ですから、われわれはそれを翻訳したものを見るわけですからなかなかわからない。昨日新し

い布令を出したかというところと今日はまた改正布令を出すというようなものもありました。こういうような布告・布令の出し方は困るではないかと言ったところで、日本であれば国会等で抑制されるからいろんな面で制限を受けてくるけれども、高等弁務官には抑制する機関がなかったのです。最高にして、自分で司法・立法・行政をもっているというような立場でありました。

(三) 琉球政府の場合

次に琉球政府の場合の立法手続ということを申し上げます。これが今日申し上げる手続きの中心になるわけでございますが、琉球政府で法律を作る場合には、まず最初に法律案の作成をいたします。それは法律をぜひ必要だとする局の方で法律案を作ります。当時琉球政府には十一の局がございました。総務、企画、主税、法務、農林、通産、建設、厚生、労働、文教、警察という十一の局がございまして、その十一の局が、例えば学校教育法を作りたいということであれば文教局が、道路交通法を作りたいということであれば警察局、労働基準法を作りたいということであれば労働局と、それぞれの主管局の主管している事項についての法律が必要であれば法律案を作ります。それが基本法であれば、例えば民法であるとか、商法であるとか、刑法

であるとかいうものの立案ならびに改正案はどこが作ったかと言うと、これは法務局が作りました。結局、基本的な法律というのは法務局が自ら作り、後でも述べるように審議も自らやるわけです。まず、主管局で立法素案を作った後に、法務局との合議ということをやります。素案をもとに立法案を作った後に法務局に送付いたします。法務局には法政調査官というのがあります、各局から送付されてきた法律案を審議をいたします。

法務局ではどういふような観点に立つて法律案を審議するかというと、まず大統領行政命令や布告・布令にてらして、それに抵触するような規定はないかどうか、立法案の意図が法文の上に正確に表現されているかどうか、条文の配列は適当か、それから用語の一つ一つが法令用語として適当であるか、というようなことを検討いたします。法律案を審議いたしました、これは立法として作成する上においての内容として十分言おうとしていること、やろうとしていることを表現しているということがわかれば、主管局に対して回答します。これで立法勧告していいということになります。そうしますと、主管局長は法務局長の墨付きといえますか、そういうようなものをもらいます。その次は、局長会議に立法案を提出してその了解を得ます。局長会議の法案についての了解を得ますと、主管局は今度は琉

球列島米国民政府の高等弁務官府の承認を求めます。こういう立法を作りたいが、立法勧告してよろしいかというような承認を求めます。承認が得られれば、行政主席名で立法院に立法勧告をいたします。立法院に立法勧告をいたしますと、立法院ではこれを適当な委員会に付託します。例えば法務局関係であれば行政法務委員会というのがございまして、それに付託をいたします。行政委員会に付託をしますと、主管局長が呼ばれます。立法を作ろうとしているが、立法の趣旨は何か、立法の内容はどうかということをいちいち聞かれますが、ここがいわゆる主管局長の一番難しい仕事であり、また別の面で言えば活躍舞台でもあるわけでもあります。そこで立法案について十分説明しきれないと、勧告した法律案が立法にならないで、没になっていくというような可能性もあります。いずれにしても、立法院の委員会で審査され、立法院において可決をされます。

日本ですと国会において、国会というのは二つの議院があります。これは衆議院と参議院がありますから、両議院において可決をしたときに法律になります。ところが琉球の場合は違ふんです。立法院で可決しただけでは法律になりません。その後どうなるかということ、行政主席のところに法案が送られてきます。そうすると、主管局長は行政主席の命を受けて、命を受けてと言うよりも自らですね、自らの責任もありますが、今度

はユースカーと調整します。先にユースカーに承認を得て立法を勧告をしたが、立法勧告をした後に、立法院ではこういうような点の変更されているということも含めて、もう一回高等弁務官の承認を求めます。その承認を得たならば、初めてそこに行政主席が署名をすると言うことになります。琉球政府立法は行政主席が署名をしたときに始めて立法になります。日本の法律の過程とだいぶ違うわけであります。

立法の公布は、琉球政府公報で行政主席が行います。琉球住民全部に対して、琉球にこうこういうような法律ができましたよ、ということを知らせるわけです。公布は、立法になることの必要要件でもあります。公布をなくして法律が施行されるということはありえません。これは大事なことでございます。公布と共に何年何月何日から施行するというふうには、施行期日が決められます。

そして施行されたことよって始めて、立法というのは現実には皆様方の生活を規制する法規というふうになってくるわけでございます。そういうふうにして法律案が施行されるわけでございますが、これが立法になる一連の手続でございます。一口にパッと言いましたけれども、その立法になるまで各の段階のものすごい複雑な経過ということとは、ここで実は話してみただったけれども時間がありませんから省略いたしますが、そう

いうふうにして立法となるわけでありませう。

(四) 高等弁務官の拒否・無効権

ここで立法になる段階で、琉球列島米国民政府は二回も関与したと言いましたね。立法になる前と立法院に可決した後の二回、琉球列島米国民政府のチェックを受けるということになりましたが、それについて立法がいわゆる無効になる場合、拒否される場合、そういうことがあるわけです。例えば、立法案を立法院に送る前に高等弁務官と調整します。こういう立法案を送りたいと、すると段階でユースカーが、いや、そういう法律は現段階においては作っちゃいかん、ということであれば、これは拒否されます。

それから、今度は立法院で可決した立法案を高等弁務官のところに行つて、こういうふうには可決されたので、これを立法としたいがひとつ承認をしてくれ、という段階で、いや、立法院に送る前には了解したけれども、後で立法院で変更などがあつて、その部分については気になくわなから承認することはできないということであれば、これも立法案の段階で拒否されます。これが第二の拒否。

それから、もう一回大事なことがあります。立法院で可決され、行政主席に送られてきて、それから行政主席が立法案に署名を

して、立法となつた後に高等弁務官はこれを無効にすることが出来るわけでありませう。いわゆるこれが立法の無効権ということとあります。これは大統領行政命令にはつきりうたつておりませう。

すなわち、大統領行政命令の十一條に「高等弁務官は琉球列島の安全に関し、直接・間接に重大な影響があると認めたる時は、すべての立法案を拒否し、すべての立法を制定後四五日以内に無効にすることが出来る。」という規定であります。

それでは、そういうような無効にした例があるか、あるいは拒否した例があるか、ということですが、私が直接タッチしたようなところでもそういうようなものはございません。これは無効にした例を上げますと非常に興味深々な具体的な例があるわけがございます。拒否した例、無効にした例、それから無効にしなうとしたけれどもできなかった例、この三つの例があるわけですが、高等弁務官が無効にしたかつたけれども無効にできなかった例を、異例中の異例のケースとしてご参考までに申し上げます。

長い間にわたつて琉球住民は、行政主席の公選を要求してきました。この要望ともかわらず実現されないで、高等弁務官が任命をしておりました。ところで、琉球住民の強い要求によつて一九六八年の一月三十一日にジョンソン大統領によつて大

統領行政命令が改正されました。この改正によつて、行政主席は琉球住民の直接選挙によつて選出されるというふうになりました。その当時において私は行政主席の松岡先生から呼ばれ、早急に行政主席選挙法を立案しろということを命じられました。

そして行政主席選挙法を作りまして、立法院に勧告しました。立法院で可決されたので、最終的に高等弁務官の承認を得るべく行政主席名で送つたんです。そうすると、なかなか高等弁務官は、自分の気に入らない部分があるということで承認をしないんです。そうこうしているうちに松岡主席は、高等弁務官が承認しなくても立法案というのは私がサインをすれば立法になるからということでサインをしたんです。そうすると、法体系の整備の面で、大統領行政命令と抵触する部分があつたんですね。それはどういふところかと申しますと、行政主席は、立法院で可決された立法案によると、琉球住民が直接選挙するものとし、その直接選挙する琉球住民から選挙される行政主席には必ずしも琉球籍の人でなくてもいい、結局日本の籍の人であつてもいいような規定になつていた。ここが気に入らないんです。これじゃ困る。もし好ましくない人が日本から来て琉球政府行政主席に立候補して行政主席に当選したらどうするかということとで、高等弁務官は賛成しないんです。ところがわれわれ琉球側は松岡行政主席のアメリカ政府への強い姿勢でサインしてし

まった。そうするとアメリカはどういうしてきたかという、大統領行政命令はまだ生きているぞ。琉球政府行政主席選挙法と大統領行政命令の規定とは、ここが違うから注意しなさいとの公文が何回もきたわけです。大統領行政命令がある限りこの行政主席選挙は無効であるということと言わなければならなかった。

しかし、法律を無効にするためには四五日以内に高等弁務官が無効権を発動しなければならぬ。松岡主席は、アメリカが最終的に承認しないならば、無効権を発動すればいいじゃないか、ということで一九六八年七月十三日強行してサインをしたのです。私は松岡先生と連絡を取りながら四五日目の一九六八年八月二七日午後五時を待ったんです。もし高等弁務官が期限内に無効宣言をしなければ行政主席選挙法は立法として有効に成立するぞということ。しかし、四五日目の五時まで待ったが、高等弁務官からは無効宣言の通知はなかった。これで、行政主席選挙法は立法として有効に成立し、それに基づいて行政主席選挙法が行なわれて復帰に至ったというようなことでございます。

これは結局無効にする権限があったけれども無効にしなかった、琉球政府行政主席が高等弁務官と土俵の上で四つに組んで一本取った、というような非常に歴史的な、法政史上画期的な出来事となりました。

四、琉球列島における法令の三系統

(一) 琉球列島の三つの立法機関

琉球列島における法令の三系列ということについてをお話しします。

まず最初に、琉球列島の三つの立法機関について、これは度々申して来ておりますが、更に話を整理するために申し上げます。その一つは米國大統領及び高等弁務官である。大統領の立法権者としての地位は大統領行政命令で、次のように規定しております。「憲法により本官に与えられた権限に基づき、かつ合衆國大統領及び合衆國軍隊の総指揮官として、ここに次のとおり命令を發布する。」ということ、その命令を制定する権限を自らここに宣言しているわけでございます。大統領行政命令は琉球列島の領域及び住民に対して最高の法規としての効力を有しておりますので、米國が立法機関であることは疑いを入れないことでございます。

二つ目の立法機関は琉球政府立法院であります。立法院は立法権を有しているということは、大統領行政命令にも琉球政府の立法権は立法院に属するという規定があることよって明らかであります。実際にまた琉球政府の多くの立法は琉球政府立法院によって制定されているわけでございます。

それから、三つ目の立法機関は、大日本帝國議會でございます。

す。琉球列島は一九四六年の一月二十九日にマッカーサー書簡で本土より立法・司法・行政上分離されておりました。そういうのにも拘わらず大日本帝国憲法が琉球列島における立法機関だということとを私が申し上げるのは、あるいは相当ではないかもしれませぬ。しかし、それについては先ほど来、申しておりましたように、一九四五年の四月一日にニミッツ布告によつて、当時の日本の現行法規は効力を保持するということがうたわれております。当時の現行法規としては大日本帝国憲法以下諸々の法律でありました。大日本帝国憲法や日本の旧法を制定したのは大日本帝国議会であるので、ここに立法の機関が大日本帝国議会でもあるということをおうとしたのでございます。

(二) 琉球列島における法令の三系列

次に琉球列島における法令の三系列ということでございます。以上のように琉球列島には三つの立法機関があつた事から、琉球列島には三つ系列の法律が考えられます。その第一の系列は、一九五七年六月五日、ジョンソン大統領が發布した大統領行政命令一〇七一三号を頂点とする米国高等弁務官の布告・布令でございます。

米国は「存じのように、対日平和条約第三条によりまして琉球の施政権者となり、琉球列島に対して行政・立法及び司法の

すべての権力を行使するということが規定になっておりますので、それに基づいて立法をしていたわけでございます。

次に琉球政府の立法の系列でございますが、琉球政府も先ほど来、申しておりますように、立法をする権限がありますので、琉球政府の作つた立法に基づく系列の立法がここに生まれてくるわけでございます。それは琉球政府の立法番号を打つて、立法第何号というような番号を打つてどんどん作つて行くわけでありませんが、これが琉球政府の立法の系列でございます。

それから、第三番目は、大日本帝国憲法議会の制定した大日本帝国憲法及びそれに続く法律、勅令、規則、そういうようなものが日本の法令の系列でございます。

以上のように、琉球には三つの立法機関、三つの法令の系列があるということになります。しかしながら琉球政府は米国の統治機構によつて統括されており、その下位にありました。また日本の統治作用は米国の統治権に押さえられて潜在し、力の弱いものであります。琉球に対する日本の統治権といふのはいわゆる潜在主権といふふうに言われまして、非常に力の弱いものでございました。したがつて、法律的には琉球列島の立法機関は米国大統領、そしてそれと系列をする高等弁務官と一本に絞られるということが言われるかもしれないが、しかしながら内容的には今申し上げましたような三つの立法機関、三つの

系列が考えられます。そのように三つの立法系列、三つの立法機関があり、その三つの系列に属する法律があるために、どのような結果が出てくるかと言いますと、ここに琉球列島における法令の錯綜という問題が起こってきます。

(三) 琉球列島における法令の錯綜

法体系の整備において上位法からだんだん下位法にしたがって統一ある法律を作っていれば、解釈の上においても運営の上においても、たいして問題はないけれども、三つの立法機関がそれぞれ自分の目的とするところに向かつて法律を作っていく、そしてお互いの間には、勿論それは連絡し、上位・下位の関係はあるにしても、作人自身が違うからニュアンスの問題、形式の問題、いろんな問題で違ってきます。そこにいわゆる琉球における法令の錯綜というのが出てくるわけでございます。

このように琉球列島には三つの立法機関があったことから、三者はそれぞれ異なった方針の下に立法するため、米國は琉球列島の安全、合衆國の安全、それから合衆國の國民の安全などを図ることを目的として、それから軍事的必要の許す範囲内において、琉球住民の経済的及び社会的福祉の増進を図る方針の下に、布告・布令を發布したということになっております。ここにアメリカの米國の布告・布令の中心は、まず合衆國の安全、

軍事的必要というものが大きく法令作成の上にかぶさってきます。そこが違いますね。

それから、琉球政府の場合は、「琉球住民の経済的・政治的・社会的福祉を増進するために」(琉球政府章典)にということの方針として立法を作ります。だから琉球政府の立法は琉球住民の経済的・政治的・社会的福祉の増進ということでアメリカ自身とだいぶ違ってくるわけです。

それから、旧日本法は先ほど来、話しているように天皇制を中心として、天皇主権の下に、それから我々の家庭においては戸主を中心として、いわゆる國民が平等ではないというような線に沿って憲法が作られておりました。そういう三種三様の方針の下に立法されておりますので、法律自体の中に目的が違うためにいろんな難しい問題が起こってきます。それではここで、その錯綜している例を二、三あげてみましょう。

一九四五年(昭和二十年)四月一日、当時の琉球民法は日本の旧民法になるわけですが、その旧民法によりますと、近親結婚が禁止されていて、直系血族、三親等内の傍系血族内においては結婚することができない、ということを書いてはいるけれども、外国人との結婚は禁止されておりません。ところが当時、沖縄にはたくさん外国人が来まして、昭和二三年頃から沖縄人で米國の兵隊さんと結婚する者がだんだん出てきました

た。そうするとアメリカさんは米国の安全、米国民の安全、それから軍事上の目的から、アメリカの兵隊さんが琉球の女性の方と結婚するのは好ましくないとしまして、米国民人と琉球籍の女の方と結婚することを法律上禁止する布告を公布しました。

ところが琉球住民の身分法である旧民法には規定結婚の禁止はされていない。そうするとアメリカさんと琉球の女が結婚届けを市町村役所に持つて行く。戸籍関係はこれはダメだと言い、拒否する理由がない。法律上はできるわけですから、拒否する場合には法律の根拠、いわゆる行政ですから、法律上の根拠がないとできない。そうすると受理ざるをえない。ところがアメリカの布告では禁止されており、何か異議が、問題が出ればこれは戸籍訂正の対象になるわけですね。このように各系列の法律が衝突しますから、われわれは法律の解釈運用に非常に困りました。これも法律が錯綜した一例でございます。しかし、この結婚禁止の布告はまもなく廃止されました。

それからもう一つ、一九五三年一月二十九日に琉球政府立法院で行政主席選挙法というのを作りました。その頃の布告には、行政主席は選挙制度が設けられるまで民政副長官が任命するという事になっていましたので、琉球側としては早く行政主席の選挙を実現したいということで法律を作ったわけです。立法

院で行政主席選挙法を作ったのです。そうするとアメリカがなかなかむりになりまして、まだ早いというわけです。早いというわけで、これをどうしたかという一九五三年一月九日に布令九五号を公布して、次にのべる技法で効力が生じないようにしました。「琉球政府立法院が作った行政主席法の定める第一回の選挙期日は、アメリカが今後定める期日までこれを行なわない」ということにしたので。だから、法律は作られたけれども眠らせておけ。まだまだ第一回目の選挙期日は自分らが決めるまでは来ないよと言っております。結局実質的には無効にされて、この立法は日の目を見る事なしに眠り続けました。

それで先ほど私が紹介したように、一九六八年の二月一日に私が行政主席から特命をもらつて作った行政主席選挙法が後で実際に作られて、それによって行政主席の第一回の選挙が行なわれましたから、それまで眠つてしまつていたわけです。ですから、こういうような事なども、法律はあるのに、どうして使わないのかということになります。利用するわけにはいかないで眠らしてしまつたわけです。

こういう事なども法律錯綜の大きな原因であるわけであり、ます。そういうように非常に矛盾したような法律体系の中で琉球政府は苦勞しながら行政を運営しましたし、しかも即断即決で行政はやっていかなければなりません。まず本土でした

ら法律が必要なときは、たくさんの機関で十分検討する、学者も検討する、いろんな人が加わって検討して、これを作ります。それをもとにして政府行政を行ないますが、琉球政府の場合にはそうでない。われわれが法律案を作り、専門的研究も加えられないまま、もがきながらやって行くというのが実状だったんです。そういうことで、今の場合でも、もしこの行政主席選挙法(アメリカが出した布令)が、琉球政府行政主席選挙法を公布の日より一〇日前にさかのぼって効力を発せしめていることは、法制上追及していけば、おそらく無効にするような場面までも立ち入れたかもしれません。しかし、そういうものを追及しながら行政を運営して行くだけの余裕がなかったし、また、誰もそういう面まで研究して、毎日忙しく追い回されているわれわれに力を与えてくれる研究者は少なかったというのが実状でした。

五、法体系の整備

(一) はじめに

次は法体系の整備に行きます。法体系の整備について申し上げますと、法体系の整備とは、第一には、法令の立案の時点から制定までの法秩序の段階的構造を保持するようにして、法令の制定に努めることとあります。法令というものは、われわれ

の守るべき基本としての統一された国家意思の表われであると思えます。そして多数の法令は統一ある法体系として秩序立てられ、その相互の間に矛盾が起らないようになっていなければなりません。このように統一された、秩序立てられた法令の制定に努めることが法体系の整備だと思っております。

さて、日本本土において見ますと、国内法の全体は日本国憲法を頂点として法律・政令・規則と段階的構造を成して、上下に配列され、一つの統一ある体系を形作りております。ところで、琉球列島における法体系の整備について申しますと、最高の法規として大統領行政命令があり、その下に高等弁務官の布告・布令・指令等があり、さらにその下位に琉球政府の立法、それから琉球政府の規則などが続きます。これらの法令が統一ある秩序ある体系を成していたかと申しますと、立法者が異なつた米國、琉球政府の機関であることもあって、統一ある秩序ある法令とはなっておりません。互いに衝突する法令があったのが実状でありましたので、その法体系の整備にわれわれはいろんな苦心をしてみました。

(二) 法令各個の改正による整備

それから法体系の整備について次に考えられることは、いったん制定された法令を上位法や他の法律と重複している場合は、

これを改正して、整備をして行く、整えていくということであり、ります。それから法体系の整備としても一つ考えられるのは、住民の権利保護のために必要な法令を制定する事であり、つまり法体系の整備とは、法令の段階的構造にそつて統一ある法令の制定に留意するだけでなく、必要な法令を新たに制定していくということであろうかと思ひます。

なお、こちらで新たな法令を整備していくという話を申し上げましたが、ここで新たな法令を作っていくというような場合に、われわれの心がけとしては、布告・布令で作つては困る、琉球政府の立法で作れという強い主張をしてまいりました。先ほども言いましたように、米国の布告・布令というのは、米国民又は米国の安全のため、軍事的目的のために作られる可能性が大いのです。新しく立法を作る場合は、立法で作らしてくれよということを主張して来たのであります。そういうような三つ四つの基本線に沿つて法令の整備をしてまいりました。具体的にはどういう方法で法令を整備したかということを示し上げます。まず、法令の改正による整備です。既存の法令の中で上位法に抵触する部分は、これを改正して法令を整備するということであります。結局上位法がある、それに下位法が続くにも拘わらず、上位法に抵触するような法律もあります。これは先ほど琉球政府行政主席選挙法の話をしました、大統領

行政命令に違反するような条項があつたけれども琉球の強行でやつたということがありましたが、これも法令の体系整備から言えばあつてはいけない。それは一回限りで終わつてしまつたけれども、あれが長い間続いて、もし大統領行政命令があり、琉球政府行政主席法の二つが続いていたというならば、後から法制を研究する人、後から法律を運営していく人は必ずや疑問を起こしてきたであります。一九六八年一月三〇日の大統領行政命令の第三次改正で、行政主席選挙法は従来の高等弁務官の任命から琉球政府の直接選挙によつて選出されるようなことになりました。そこで従来の規定である、琉球政府の設立という布告は琉球政府の行政権は行政主席に属し、行政主席は選挙制になるまで民政政府副長官が任命するというふうになっております。そうすると大統領行政命令自身には直接選挙を行うと書いてあるにも拘わらず、その下位の法律である高等弁務官布告には選挙制になるまで民政副長官が任命すると、全く基本法に反するような規定になりましたので、これは削除し、訂正しなければなりません。この部分については琉球政府の設立の規定を改正しまして、琉球政府の行政権は行政主席に属するものとする、というように改正をしまして、法体系の整備をしました。これは一例であります、そういうような法律改正をいたしたわけでございます。

(三) 布告・布令の廃止

それから二番目に、布告・布令の廃止ということでございます。布告・布令を廃止しまして法令の整備をするということでもあります。布告・布令は先ほど来、申し上げましたように、米国の安全のため、米国民の安全のため、又は米国の国策遂行のために必要なものをどんどん規定して行くということでございます。古いもので占領当時の布告・布令というのはいくつでもありました。例えば一九四五年四月一日に規定しましたニミッツ布告を始めとして、占領時に占領目的のために発行された、発布された布告・布令というのがたくさん出てくるわけです。ところが、その後時世が変わり、日本においては講和条約が一九五二年の四月二十八日に発効し日本は平和に戻っているわけです、日本及び沖繩は。にも拘わらず占領目的のために公布されたところの布告・布令というのはいくらもあるわけですから、そこにわれわれが見たらおかしい布告・布令がどんどん出ております。そうするとわれわれとしてはこういう布告・布令は好ましくないよという様な事を申しまして、布告・布令の廃止を実現させました。それが琉球の法体系の整備につながるということを強く訴えてまいったのであります。

例えばその布告・布令の廃止で申し上げたいのは、先にニミッツ布告、これは占領当時に公布された非常に古いものでござ

いますので、まずこれも廃止すべきじゃないかと訴えましたし、それから能率的な琉球の行政を行なうのに必要でない布告・布令と、そういうのがあったわけです。それはどういうのがあったかというと、琉球政府が設立まもない頃に琉球政府代表駐日事務所というのがあった。それは東京に沖繩の代表事務所がおかれまして、われわれが東京に行く場合はその代表事務所によって、そこで日本政府とのいろんな折衝などをやってわけです。そういうような琉球政府駐日事務所というのがありまして、ずっと続いてたわけです。長い間ある程度仕事をやってきたけれども、相当古い時代に創立されて、その後、実質上廃止になつてゐるにも拘わらず布令の中にはちゃんとありました。そういうようなこともありまして、こういうようなものを置いておくこと自体おかしいんじゃないかと言つたのです。琉球政府がいろんな仕事をする場合は、日本政府と直接折衝しているのに、これから見ると駐日代表事務所を通してやらないとだめだよということになつてゐます。これは能率的な琉球の行政を行なう上から必要じゃないかということで、一九六六年の九月二六日に廃止になつております。

このようにして、たくさんあつた布告・布令をどんどん廃止しました。ワトソン高等弁務官が就任したのは一九六四年の八月三十一日でございますが、その頃から布告・布令の廃止と

いうことを強く訴えまして、高等弁務官が就任当時一四五もありました布告・布令をつぎつぎに廃止しまして、一九六六年九月二二日現在では約八九ぐらいの布告・布令にしたというところでございます。

(四) 琉球政府の立法への移行

占領当時からアメリカがどんどん布告・布令を作っておりますので、それは琉球住民としてあまり好ましくない。アメリカ側の政策に沿った立法ですから、どうしても琉球住民の権利保護からいくと好ましくない布告・布令があります。そこで法律を作るならば琉球政府立法院で作るようになってくれというようなことが、琉球政府の立法への移行ということでございます。

一例を申し上げます。終戦直後、「土地所有権関係資料に関する件」という指令二二一号というのがございまして、これに基づいて、琉球政府は土地の調査・測量して所有権を認定しています。一九四六年二月二八日に制定されています。これによつてやつてきた所有権認定作業がありました。これは一九五七年に土地調査法という民法法を作りましたが、われわれは一九五七年に土地調査法というの、アメリカが作った指令ですが、後で、ややこしく、あまり整備された指令ではなかったために、所有権認定中にいろんな欠陥が生じ

てきているわけです。そういうことで、民法法に移して、土地調査法というのを一九五八年八月十一日に施行しております。

(五) 琉球政府の立法の所管事項の拡大

琉球政府の立法の所管事項の拡大ということはどういうことかということ、民法法をすると同時に、民法法の中に琉球政府の権限が拡大されるような規定を与えてくれということでございます。

その一例を申し上げますと、「非琉球人による土地の恒久的権利の取得を形成する布令」というのがございまして、非琉球人が土地を買いたいという場合に、それを許可するのは民政府というふうになつていたので、われわれは民法法に切り替えまして、「非琉球人による土地の恒久的権利の取得を規制する立法」というのを作りまして、「民政官の許可によつてしか買うことしかできない」ということを、これを「琉球政府行政主席の許可によつて買うことができる」というふうの規定をしたのでございます。

(六) 統一ある法令の制定

五番目に、統一ある法令の制定ということがあります。これは先ほど申し上げましたように、大統領行政命令を頂点とす

る各種の法律は、大統領行政命令に抵触しないような統一ある法令を制定していくというふうにつけていったということでございます。これは度々説明しているので省略いたします。

(七) 規定の本土法令との同一化

これは非常に大事なことでございますが、われわれが法律をつくる場合は日本で既にできているような法律の内容と同じような規定をした内容の法律を作ろうということです。例えば、日本で新民法ができました。その新民法ができておりますので、われわれが作る新民法も日本の新民法と同じような規定の内容のものにする。これがいつかは沖繩が日本に復帰する場合は沖繩の法律が直ちに日本の法律に移行できるような、われわれの復帰運動をスムーズに進めるための基盤作りにもなるのだということからでありました。

沖繩で新民法が施行されたのは、昭和三十三年一月一日、本土で新民法が施行されたのが昭和三十三年一月一日、その間に九カ年間のズレがありました。そのズレた九カ年間の間に日本では共同相続、沖繩では家督相続、そういう場合にはどうなるかという法令上の難しい問題がたくさんありました。それもちいち整理しながら今日を迎えているわけです。

この相続法のズレの問題は非常に難しい問題で、そして多く

の方の関心のある問題であります。このズレのあった九年間に人が死んだというような場合五人子どもがいて一億円の遺産があったとします。沖繩で死んでくれば家督相続で一億円もらえる。東京で死んでくると、共同相続で二千万円しかもらえない。一億円と二千万円の違いは大変なものである。これを解決する基準の第一は、被相続人が沖繩に本籍があり、沖繩に居住しており、不動産が沖繩にあった場合は相続人が沖繩に居住しておろすが、東京に居住しておろすが、沖繩の法律に基づく家督相続が開始します。

第二は、被相続人の本籍が沖繩で、住所が沖繩で、不動産が本土、例えば鹿児島にあったとする。そういう場合は被相続人の住所が沖繩であれば相続人の住所、それから不動産が本土にあるということにかかわりなく、家督相続が開始します。住所がどこであるかということが基準になるわけです。

三番目に被相続人の本籍が沖繩にあり、被相続人の住所が本土に、被相続人の不動産が沖繩にある場合。相続人が東京またはその他に居住している場合は共同相続が開始いたします。住所がどこにあるかということによって決まります。

四番目に被相続人の本籍が沖繩にあり、住所が本土にあり、不動産が沖繩にある。そういうような場合には、住所が本土にありますから共同相続が開始されます。ですから、どこの法律

に従うのか、共同相続なのか、家督相続なのかは、死んだ人の住所がどこにあるかということによって決まるので、不動産が沖縄にあるのか、本土のあるのか、相続する人が日本にいるのか、沖縄にいるのかではない。死んでいく人の相続の場所が決まるということになるわけでありませう。

第二、登記簿・戸籍簿の整備

一、登記簿の整備

(一) 登記簿・公図の滅失

不動産登記簿の整備の件についてでございますが、今次大戦の一九四五年四月一日、沖縄に一斉に上陸した米軍の地上戦闘によって、土地に関する公簿・公図等は、久米島を除いて全部滅失をいたしました。ここでいう公簿というものには、土地登記簿、建物登記簿、土地台帳、家屋台帳というふうなものでございます。公図というのは、土地台帳付図、家屋台帳付図、これが公図と呼ばれています。

登記簿は土地に関する権利関係を記載して、第三者に対する対抗力を發揮させ、不動産取引の安全を保證する重要な帳簿であります。土地台帳は土地の所在、地番、地目、地籍、所有者の住所、氏名を記載して、土地の状況を明確にいたします。公図は土地台帳付図で取引その他の資料として重要な働きをして

います。このような公簿・公図が滅失したわけでありませうので、当時の海軍軍政本部は、一九四六年の二月二十八日に「土地所有権資料蒐集に関する件(指令二二二号)」を公布して、土地の所有権認定事業に踏み切りました。当時琉球全域にわたって、アメリカは広大な土地を接収しておりましたので、アメリカとしては土地の実態を早く把握するために土地認定作業を実施したわけでありませう。この事業においては、まず最初に土地所有者が、土地所有権申告書を字土地所有権委員会に提出することに始まりませう。この申告書には、二名の隣接地主の連署が必要であります。土地所有権証明書には、測量図が添付されます。土地所有者から提出された申告書は字土地所有権委員会において調査をされ、村長に報告されます。村長は受理した資料を整理して、沖縄諮詢会総務部の調査を受けます。村長は土地の所有権委員会において認定された地図を沖縄諮詢会総務部に提出をします。それから各字に五名の字土地所有権委員会を任命いたしましたして、字土地所有権委員会はすべての土地の調査をして、村長に報告をするということになっていきます。

(二) 土地所有権関係資料蒐集に関する件(米海軍政府指令)に基づく土地所有権認定事業の実施

土地所有権証明書に基づく作業がはこばれていきますが、軍

政本部は一九五〇年の四月二十六日に「土地所有権証明」(布告三六号)を公布いたしました。それに基づきまして、沖繩民政府は各村長から土地所有権の申告を受けました。そして事実上も調査し完了しましたので、土地所有権証明書発行、登記を準備する段階にきました。土地所有者の方は申告書を一九五〇年の六月末までに出してくださいというふうに、準備を終わるから早く申告してこいよというような勧告がなされました。

そういうふうにして、中央土地所有権委員会から村の土地所有権委員会に対して、土地所有権の証明書用の用紙が配られてきました。そうすると村の土地所有権委員会は字の所有権委員会の援助をえまして、土地所有権申告書の原本に基づきまして、所有権証明書用紙に所要の記入をいたします。そして土地所有権証明書用紙には図面も転記するようになっていきます。

土地所有権証明書用紙の記載が終わりますと、土地所有権証明書は一九五〇年の三月一日～三月三十一日まで一般の縦覧に供されます。一般の縦覧の供された後に異議のあるものについては異議を述べなさいというようなことを申しまして、異議の申し立て期間が過ぎますと、土地所有権証明書を所有者に交付します。それを交付したのが一九五一年四月一日でございます。各市町村長から全琉の土地所有者に対して一斉に交付されました。このようにしてそれで土地所有権証明書が発行され、終

戦以来混乱を来しておりました土地はそれぞれ各所有者のものとなりました。

(三) 土地所有権証明書に基づく登記

それでは次に、土地所有権証明書の登記のことについてお話しします。村長は土地所有権証明書の原本に基づいて謄本を三つ作ります。一通は登記所に、一通は税務署に、一通は中央土地事務所に送付します。署名されました土地所有権証明書は、これは村長によつて署名されるわけですが、署名された所有権証明書は適法な土地所有権の証拠として認められます。村長が署名した所有権証明書というのは適法な所有権証明書と認められるわけです。そして土地所有者は新しく土地所有権証明書を受領した後、登記所において、登記する義務を負います。そういうふうにして登記ができるようになりましたので、政府としては当時、閉鎖されておりました登記所を一九五一年七月一日に再開しております。

登記所が再開されますと、土地所有権に関する登記を登記簿に記入して、それから所定の手続きによつて所有権証明書を発行するという仕事をやるようになります。ここで土地登記所というのは新しく揃えられた、いわゆる土地所有権登記簿に、所有権証明書に基づいて登記をします。所有権証明書はすべて

登記所に行つて登記簿に登記をすることです。ですから皆さん方がもらった所有権証明書というのは登記所まで行つて登記所に登記されて始めて第三者に対して、これは私の土地であるよという主張ができるわけです。所有権証明書ももらったけれども、手許にいつまでも置いてあると、これは第三者に対して対抗力はないわけでございます。

ここでは土地所有権認定事業のまとめということについて申し上げます。指令一二一号に土地所有権証明書の発行によつて、琉球の地籍調査は一段落をつげたと思われましたが、この土地所有権認定事業には、次のような戦後の琉球の複雑な事業が含まれており、その成果は不備なものとならざるを得なかつたのであります。まず、公簿・公図が全部滅失して、土地所有権を証明する公簿・公図がなく、そういうものを作るに於いての資料がないために非常に混乱を来いたしました。土地そのものの地形が変わつてしまい、測量して、図面を作る場合にその境界、原形というものが現場においてないために、なかなか正確なものが作れなかつた。調査に従事する職員がまだ技術に不慣れで、法令にも不慣れで、十分ではなかつた。それから器具・機材というのが間に合わせのもので、本当は高級な測量器具を使わなければならないけれども、縄を引つ張つてやつたと等であります。

それから所有者が死んでいたり、沖繩に帰つてこなかつた人が少なくなつたために土地所有権を申告するものが少なくなつた。そのため、正確な土地所有者を公簿・公図の上に、反映できなかったというようなことがあります。そのためにも本意ながら不備だらけのものでできたということになっているわけであります。

四 土地調査法に基づく地籍調査

前記の理由から、次に、土地調査法に基づく地籍調査ということをやらざるを得なかつたのであります。指令一二一号に基づく土地調査認定事業の完了に伴ひまして、発行された土地所有権証明書に基づいて土地登記簿に登記され、附属地図もできました。

しかし、指令一二一号の土地所有権認定事業の成果たる公簿・公図は誤謬訂正するのが次々と出でまゐります。そこで琉球政府としましては、より正確な公簿・公図を作成する必要がありまして、土地調査法を制定して、もう一回土地の調査をすることにいたしました。

土地調査法は、ちょうど私が法務局の次長時代でございますが、私が起草委員となりまして、成案いたしました。琉球行政主席から立法院に立法勧告をし、立法院で可決されまして、そ

の後高等弁務官の承認の上、行政主席の署名を経て、一九五七年十一月四日に立法として公布されました。

ところで、指令一二一号に基づく土地調査の成績があまりよくなかったことの反省の上に立って、土地調査法に基づく調査は準備を周到にしました。主要なる点を申し上げますと、まず本土の国土地理院や経済企画庁と十分なる連絡を取りながら、向こうの院長とか幹部を招いて琉球の土地調査の実状を訴え、職員も研修を頻繁に行いまして、職員の質の向上を図りました。それから最新式の器具・機材を購入いたしました。

指令一二一号に基づく土地認定の作業においては、基準点を測量して、それに基づいて土地の測量を行うということではなしに、思い思いに測量する人が、一定の場所から測量をしてみました。基本となる基準点から始めないものですから、測量技術がまずい上に、基本が違いますから、測量して全部を継ぎ合わせてみると重なりあったり、面積が大きくなったり、かみ合わなかったり、非常に不正確なものできておりましたので、今度は測量法を実施して、基本点を作って、そこから測量を始めるということにしました。法律の上で測量法によつて作った基準点をもとにして測量をするというふうになつたのであります。

これには土地調査法の第三条で、「この立法による土地調査

戦後沖繩における法体系の整備

は測量法による基本測量の測量成果に基づいて実施しなければならぬ」と規定をして、基準点を基礎にして、それから測量を実施し、その正確を記したというふうになつてゐるわけであります。そういうふうにしてできました地図・簿冊は確定したわけですが、ここで確定した簿冊・地図は成果といつていますが、その成果は日刊新聞に公告して、三〇日間一般の縦覧に供します。一般の縦覧に供した後、異議の申し立てを認めた後、四一日たちますと簿冊・図面は確定します。その地図・簿冊が確定しますと、行政主席は公告をします。公簿・公図が確定いたしますと、その地図及び簿冊の写しを登記所に送付いたします。登記所は行政主席から送付されました成果の写しに基づいて登記をいたします。それから写しの原本は行政主席が保管します。私がやっていた法務局長時代は土地調査庁というところが原本の保管をしておりましたが、現在はおそらく沖繩土地調査事務局というのがありますから、そこで保管してゐるでしょう。

それから、成果の写しは市町村長にも送付します。市町村長は成果の写しを保管し一般の縦覧に供しています。従ひまして地図・簿冊の成果は原本は行政主席が保管し、その頃の話ですよ、写しの一つは登記所、写しの一つは市町村にあります。皆さん方が地図を見たいということであれば、市町村まで行けば

拝見できるはずでございます。そのようにして成果はでき、成果に基づく簿冊は保管をされ、写しも登記所や市町村長に送られていくわけであります。それが土地調査法に基づく地籍調査です。ですから土地調査法に基づく地籍調査の一番のポイントは基本測量に基づく、基準点に基づいて土地の測量に正確を記したということでありませう。

(五) 土地調査法の改正

重複している点があるかと思ひますのでとばします。

(六) 不動産登記法の制定(台帳・登記簿の一元化)

土地に関する公簿として土地台帳と登記簿があります。土地台帳の記載要領は土地の現況を明確にする附属図面を作るといふことになっております。登記簿というのは第三者に対抗するための要件としての権利の登記でございますね。そういうようなもので二つあるわけです。従来は二つあって、一つは土地の現況を明確にするために、当時は法務局にあったわけです。これは見る住民についても困る。それを取り扱う政府においてもいろんな複雑な手続きがあるということ、ここに土地台帳と登記簿を一元化する作業が起つてきたわけでありませう。

本土におきましては、土地や家屋の不動産については、土地

の所在、地番、地目、地積、所有者の住所、氏名などを記載して、土地の登記を明確にする土地台帳法があります。不動産に関する権利関係を登記し、第三者に対する対抗力を発生させる不動産登記法に制度がありました。本土におきましては、昭和三五年、一九六〇年七月十一日に施行された不動産登記法の改正により登記簿と土地台帳は一元化を進められ、土地台帳制度自身が不動産登記法に吸収され、土地台帳法も廃止になりました。それで琉球政府におきましては本土の制度に習い、法体系の整備という観点から一九六四年、昭和三九年一月一日に不動産登記法の一部を改正するための立法によりまして、登記簿と台帳の一元化を図つたわけでありませう。そして、われわれとしましては不動産登記法の一部を改正する場合において、その規定は本土の不動産登記法の規定と同一になるように、規定の内容が同一になるように、そして登記簿と土地台帳の一元化を図りながら作業を進め、これが行く行くは先ほど来、申し上げている日本復帰になった場合に沖繩の登記簿が日本の登記簿と内容によって一致する。沖繩の法律がそのまま日本の法律に乗り移つていくというような仕組みにしたわけでございます。

二 戸籍簿の整備

(一) 戸籍簿の減失

戸籍は重要な人の身分関係を公証する唯一の帳簿であることから、その編成、保管については戸籍簿上慎重な処置が講じられております。旧戸籍法第十一条によりますと、戸籍は正副本を設け、正本は市役所及び市町村役場に副本は監督区役所がこれを保管するという事になっており、戸籍簿の保管については旧戸籍法令は戸籍簿等を鍵や鎖、そういうようなものがあるような箱の中に収めて、鍵をして、錠前をかけて、倉庫のある時は倉庫の中に収めておきなさいと規定しています。それほど身分に関する戸籍というものを政府は大事にしたといわれています。そのように大事にされた戸籍が今度の戦争で十分保管をしたのだけれども、全部焼けてしまった。これがわれわれが戸籍整備に踏み切らざるをえなかった原因であります。

(二) 臨時戸籍の整備

その当時は沖縄民政府といっていますが、沖縄民政府は臨時戸籍を手懸けています。一九四六年(昭和二十年)九月一九日に沖縄民政府総務部長から臨時戸籍事務取り扱必要領が各市町村長に、通達されたことにより、臨時戸籍の編成が始まっております。

臨時戸籍というものはどういう内容のものであったかという、戸籍事務は市町村長が管掌する。戸籍は市町村の区域に現

戦後沖繩における法体系の整備

住する者について、戸主を元として、一戸ごとにこれを編成する。戸籍の本当の姿というのは現住するものだけを載せるものではない。ところが臨時戸籍はそこに住まっている人だけを載せるよということ、これは当時物資を配給をしていましたので、いわゆる配給台帳というような性格のものでございます。本格的な戸籍簿ではなかったということですね。当時戸籍の様式は、縦書きの様式のものであったけれども、臨時戸籍に基づく戸籍簿というのは横書きでまったく形の上から違っておったわけです。本籍欄は沖縄県というふうに書くことになっていたけれども、この戸籍には沖縄県ではなしに、なにに郡、例えば中頭郡というようなことから始まり、現住所が記載され、名前も和名の他にローマ字も書かれ、生年月日も昭和暦ではなく、西暦でした。

姓名については、当時は勝手にといつてはおかしいが、みんなハイカラなに変えていく。仲村渠(なかんだかり)さんというのがありますね、皆さん方は聞いているでしょう。仲村渠さんは仲村さんに変えて、仲村渠という字が読めせんからね、いつの間にか仲村渠さんは仲村さんになる。大工廻(だくじやく)さんは盛山さんになっています。戸籍整備で知った大体の傾向ですがね、すべてがそうなのとはいえないが、本人の申告になっていきますから、誰も戸籍は見えないから、私は盛

山さんですといえは、そうですかと。勢理客さんは町田さんになっていきますね。臨時戸籍ではこれは追及してどうのこうのはできませんから、それをそのまま認めております。

こうして改姓した者は後で知事の認可を受けるようにして、若干制限の枠をはめていますけど、改名については甚だしく、市町村長限りでできていた。名前もカマーやタルーから太郎さんに変えたり、チルー小が春子さんになったりしている。そういうふうにして改名、改姓が自由に行われていました。

旧戸籍法によりますと、改姓というのはなかなかできないのです。九〇%できないのです。復姓に限り、過去の自分の祖先の人にこういう姓の人がおつたと、私はいま〇〇だが、祖先は△△であつたという証拠を持ってくれば改姓させたのですけれども、しかしながら終戦直後は、そういう改姓も改名も自由に行われていました。

それから臨時戸籍簿は、軍労務に行っていますから、労務を提供するための台帳にもなっていました。そういうふうにして臨時戸籍は、今申し上げましたように不備だらけだったけれども、当時の実状ではやむを得なかつたというわけです。だれもこれをとがめようにもとがめられない。われわれは琉球政府になつてから不備だらけのものを元にしながら爾後琉球の戸籍を作つていかなければならないという苦しい立場にあつたわけで

す。

(三) 戸籍整備法に基づく戸籍の再製

これじゃけしからん、困るじゃないかということになって、琉球政府としましては戸籍整備法に基づく戸籍の再製とということに踏み切つたわけです。

臨時戸籍は臨時応變的な住民把握のためのものであつたので、旧戸籍法に照らしてみると、幾多の不備な点がありました。一九五二年四月一日に恒久的な中央政府として、琉球政府が樹立され、機構も整備されました。そこで琉球政府が戸籍整備法を制定したのは一九五三年十一月一六日であります。立法八六号で。施行されたのは一九五四年(昭和二九年)三月一日であります。

この戸籍整備法の立案の端緒を申し上げます。私は宮古群島政府の法務部長から一九五二年の一月三日に当時琉球臨時中央政府の民事課長として、琉球政府法務局入りをいたしました。三月八日には沖繩にまいつたのでございます。当時法務局の庁舎は東町の丸山号にありましたが、登庁したその翌日、さっそく住民がまいります。沖繩に戸籍がないのは困る、私は恩給がもらえる身分になつていなければならない、戸籍がないために申告ができない、手続きができない、どうしてくれるのかと、

きつい苦情を受けました。これは大変な職を引き受けたと思われました。しかしながら重要な仕事であるので、十分腰を据えてやらにゃいかんぞと考えまして、一九五二年三月二一日に美里村役場に中部地区の一市二村の総務課長を集めまして、戸籍整備をどうするかを協議し、戸籍の実状を調査しながら、戸籍整備の準備に取り掛かったわけでありました。そうこうしているうちに、中部地区では非常に熱心になりまして、戸籍事務研究会というようなものを作って、大いにそこで討論をして、戸籍整備に向けての準備を進めたわけであります。

そうこうするうちに一九五三年二月二一日から私は法務省に出張いたしました。約四三日間いろいろな法務行政の調査をいたしました。法務省、総理府、内閣法制局、その他あらゆる関連する省庁において調査おこないました。そして琉球の実状を訴えて、戸籍整備の準備をしたわけでございます。

ところで、日本政府におきましては、法務省が琉球の戸籍を作っている。沖縄の市町村長は日本の市町村長ではない。アメリカの占領下の市町村長であって、戸籍法でいう、市町村長ではないから、琉球の市町村長の作った戸籍は法律上認められないということ、戸籍整備法を作ることには難渋しました。日本政府の立場はそうだろうけれども、琉球政府としては作らざるをえない実状にありますということで、法務省筋の反対を押し

切って、戸籍整備法の作成に着手したわけであります。私は一九五三年五月二八日に戸籍整備法の法令案の起草者になりまして、戸籍整備法起草にとりかかったわけであります。

私は戸籍整備法立法案を作っている段階で一九五三年六月十六日になりますが、中部戸籍事務協議会において、私から言えば劇的な出来事が起こったわけです。当時沖縄県というようにことを使うというのはタブーになっていました。沖縄は日本の一部であるということを言いながらも、まだまだ法律においては認められていませんために、戸籍の本籍欄に沖縄県と表示するということが困難であった。日本政府もそういう点は強く言えない。しかし、われわれが戸籍を作る場合においては、どうしても最初に戸籍の本籍欄に沖縄県を書かなければいけないということ、戸籍整備の第一の難関にぶつかっていたわけです。そこで私は、「いや、いろいろ考えられるでしょうけれども、ゆくゆくは、われわれは日本復帰するだろう、そういう場合に沖縄県と表示することによって、われわれの戸籍が実質的に、今から復帰に備える準備になるのだ」ということで、沖縄県というのを戸籍の本籍欄に書くとしたのですが、この席上で戸籍事務関係者の各市町村の総務課長なんかは万雷の拍手をしたわけです。

沖縄県と書くことによって、ユースカーとの調整の段階で沖

繩県と書いてあるからダメだ、沖繩県じゃないよと言われれば、戸籍整備法それ自体が没になる、拒否される、場合によっては無効になる。そういう可能性があったから沖繩県を書くかどうかについては大いに迷った。そうかといって書かないことによつて、われわれの戸籍整備が実質的に日本に復帰した時に役立つかどうか。そういうような大きな問題がありました。結局、戸籍整備法では沖繩県というのを書くというふうになつたわけです。

戸籍整備法案を作りまして、一九五三年七月二三日には局長会議の了解を得まして、一九五三年八月一〇日に行政主席の承認を得て立法院へ送付しています。一九五三年九月三〇日、立法院において戸籍整備法は可決をされ、一九五三年十一月十六日、民政府長官の承認を得た上で、行政主席が一九五三年十一月十六日に署名をして、そして同日に公布をして、戸籍整備法は名実共に日の目を見たわけでありました。

今後はアメリカが、戸籍整備法は沖繩県と表示することにしているからけしからんと言つてこないかぎり大丈夫なんですけれども、しかし、アメリカと言えども、アメリカ本国に報告するので、法律を無効にするということは、よっぽどのがない限りできませんから、われわれとしては大丈夫だというようなことで、それから本格的な戸籍整備が始まつたわけでありました。

それでは戸籍整備法の法的な地位というものについて申し上げます。戸籍整備法は当時の現行法であつた旧戸籍にとつてかわるものではなく、旧戸籍法の第一条に戸籍の再製、保管に関する規定というのがありますが、その特別立法として、その再製手続きを定めたものであります。しかし、旧戸籍法に基づく戸籍再製は法務大臣の訓令によつて行なわれるということになつてゐるのに対して、戸籍整備法は戸籍の再製手続きは戸籍整備法という法律という立法の中に規定され、法の形式において、基本的に相異があります。先ほど来、申し上げることに、憲法と法律と政令と規則とは格が違うのだということをお申し上げましたように、法務大臣の命によつてという場合と、法律によつてという場合は違うわけです。どこが違うかという点、法律というものの中には住民に権利義務を課する規定ができるわけです。しかしながら、規則や省令とかはできない。戸籍整備法というものの違いは、そこに大きな点があるわけです。どういふふうになつていたかという点、戸籍整備法の内容、まず市町村長は滅失した戸籍を行政主席に申報します。それから行政主席は滅失した戸籍を琉球政府広報に公告します。それから市町村長が保管している戸籍で滅失した市町村内にある者が戸籍を持つていた場合には、その写しを作つて、その本籍地の市町村地に送ります。例えば那覇市長が今帰仁村に本籍の

ある人の戸籍を持っているとします。那覇市の人と今婦仁の人が結婚している場合にはあります。そういう場合には、その人の戸籍の写しを作って、今婦仁村長に送りなさいということ、法律で義務づけるわけです。これが法律というものを利用したわけですね。それから法務支局長、当時はコザ、宮古、名護、八重山、那覇というように法務支局がありますが、そこに戸籍の除籍簿が保管されます。その除籍簿に基づいて今のようない記載がある人はその写しを作って、本籍地の市町村長に送りなさいよということを法律で義務づけました。

それから本人申告。本人に滅失した戸籍があれば、必ず申告しなさいということです。それから滅失した日現在、戸籍に記載されている者は申告書に書いて申告します。それから、戸籍が滅失した日以後、申告するまでの間に結婚をしたとか、養子縁組をしたとか、いろんな届け出をした人は、申告とは別に届け書に書いて届け出るというようなことであります。それから、住民の誰でも、誰かの戸籍謄本を持っておれば、その写しを作って住所地の市町村長に提示しなさい。その市町村長は、その写しを作って、その本籍地に送りなさい。そういうふうにして資料を集めたのです。

それから各市町村に戸籍調査委員会を置きまして、三名の委員が任命されます。その三名の委員は申告になった資料に基づ

いて、戸籍の調整をいたします。その調整いたしました戸籍は三〇日間一般に縦覧に供します。新聞にも公告いたします。縦覧の開始の日から四〇日以内に異議の申し立てをいたします。そして異議の申し立てがないと、監督官庁である法務局長に申報いたします。申報を受けた法務局長は行政主席に具申します。行政主席は戸籍認定委員というものを任命しまして、市町村に派遣をいたしまして、戸籍を認定させます。

認定された戸籍の名称、認定年月日、その他必要な事項は告示されます。告示は琉球政府広報でやります。ここで、認定された戸籍は形の上でも内容においても整備された戸籍というふうになっていくわけでございます。

それでは、認定された戸籍はどういう使命を持っているかというと、琉球の戸籍整備においては、慶応、明治、大正、昭和の四代一〇〇年にわたる期間の個人の出生から死亡に至るまでの身分上の重要なできごとを時間的な順序にしたがって記載していかなければならなかったが、戸籍の抄本はもとより、再製資料となる謄本、届け出書類も全部滅失していたことから、無から有を生じせしめる大事業でありました。また琉球政府の立法は高等弁務官の承認を必要としたのであるが、当時日本式戸籍の再製については、強い抵抗がありました。米國が公式に琉球列島を日本本土の一部と認め、琉球住民を日本国民であると

認められたのは一九六二年(昭和三七年)三月一九日のケネディ大統領声明を初めとするものであり、それ以前は琉球住民が日本国民であったことについては難色を示していたのであります。したがって、本籍の表示を沖縄県とすることについて、私たち戸籍整備立案者は異常なまでに神経を使ったのである。琉球の戸籍整備はこのような困難を克服してなされたものであります。

琉球は一九七二年(昭和四七年)五月十五日、本土に復帰しました。しかし、戸籍担当事務はそれより一九年前の一九五三年一月十六日制定された戸籍整備法の立案当時から沖縄の日本復帰の準備を戸籍の再製を通じて、着実に進めていたわけであります。

沖縄県と本籍を表示して、調整された琉球住民の整備された戸籍は、一九七一年十二月三一日現在の沖縄本籍人口は一一八万八千八百七一人であるが、これらの人々の身分を公証する公証方法となったわけです。合わせて、この戸籍は日本国籍の重要な証明資料となつて、日本政府に引き取られたわけであります。このようにして戸籍整備法は復帰の時点においても、重要なわれわれの身分を公証する資料にもなつたというわけであります。さて、戸籍整備法によつて戸籍が整備されていきましたが、これは戸籍整備法が整備されている段階には旧戸籍法でありま

す。それでわれわれは新戸籍法に基づく戸籍を整備しなければならない。旧戸籍法はどういうことかという点、戸主を中心とした戸籍でありますから、民主主義、個人の平等を主張する現体制においては認められない制度でありますので、新戸籍法を作つてそれに基づく戸籍を再製しなければならぬということでした。

読み上げます。「戸籍整備法は、当時の大正三年の特別法であり、原則的にはわれわれの戸籍は再製されたのでありますので、新戸籍法を制定して、それに基づく戸籍整備をしなければならぬ」。新戸籍法は一九五六年十二月三〇日に公布されまして一九五七年一月一日から施行されていきます。新戸籍法が制定されましたので、戸籍の再製も新戸籍法に基づいて行なわれることとなります。そうすると、われわれが作つた旧戸籍法に基づいて作られた戸籍は、新戸籍法の中でどういふような効力を有するののかということがありますが、それは新戸籍法の一二二条で旧法の規定による戸籍は、これを新法の規定による戸籍とみなすと規定されていきました。戸籍整備法に基づく戸籍も当時新戸籍法ができた後も効力を有すとされていきます。

当時は、旧民法が適用されていたので、家の制度が存続しておりまして、そういうふうにならざるをえなかつたが、新戸籍法に基づく戸籍は、一つの夫婦及びこれと氏を同じくする

子ごとに編成するという新しい制度に従ってやってわけであります。新民法は沖繩においては一九五七年一月一日から施行され、家の制度が廃止になりましたので、新民法の線に沿って、われわれの戸籍も整備されていったということでございます。

結局、戸籍整備法というのは、旧法に基づいて作られた戸籍である。新戸籍法に基づいて作った場合は、家をもととして作ったら相異なる面がでてくるので、こういうような戸籍は無効だと言ったら大変なので、これに作られたのは新戸籍法に基づいて作られたものだというふうに認めたということで、戸籍整備法に基づいて戸籍は引き続き有効であるということが、法律上認められたということです。

(五) 福岡法務局沖繩関係戸籍簿事務所の仮戸籍の編製

琉球の戸籍整備をする上で琉球住民にあまり知られていないが、どうしても一言触れておかなければならないのは、福岡法務局内にあった沖繩関係戸籍事務所のことです。沖繩関係戸籍事務所は終戦以来、沖繩の戸籍及び寄留人を取り扱う機関として、福岡法務局支局として設置されていたが、本土復帰の一九七二年五月一四日をもって廃止されました。沖繩関係戸籍事務所は昭和十三年九月二三日に法務省令で設置され、当年一〇月一日から発足されておりました。その設立の目的は沖繩

戦後沖繩における法体系の整備

に本籍を有する者の戸籍及び寄留事務で、本籍地の市町村長の管掌すべきものは、福岡法務局の支局として設置された沖繩関係戸籍事務所が管掌することとなりました。なお、右沖繩関係戸籍業務に対しては、福岡司法事務局長が監督するものとされ、これが沖繩関係戸籍事務所の発足であります。ということは沖繩の政府は、これには何も監督していません。日本政府の機関である福岡法務局長が監督をしておったということです。ここにいろいろな問題が出てくるわけです。取り扱い義務としては、沖繩の戸籍在籍者が本土におろうと、それから本土外におろうと、それに関する戸籍は全部福岡法務局沖繩関係戸籍簿事務所が作る。そしてそこに対しては沖繩に本籍のある人は沖繩にしようと、外国にしようと、沖繩の方も当時は日本からいけば外国になりますからね、本土におろうと、全部福岡の事務所に仮戸籍の申告をして、そこで作るということになっています。私が一九五三年度に本土にいった時に法務省の方々と意見を交換しましたが、その時も、私が戸籍整備法を作りたいというのに対して、沖繩の人たちの戸籍は福岡の戸籍事務所で作っているのだから、沖繩で今更作る必要はないということに反対されたわけであります。

ところが、皆さんの戸籍で福岡の戸籍事務所で作っているのではないでしょう。私自身が東京で法務省の職員に「じゃあ、私

の戸籍作ってありますか」と問いましたら、作ってない、という返事でした。にもかかわらず、沖縄が作る必要はない、日本政府が作るからと言っているのです。成程法律の上ではそういうふうになっております。しかし、実際には作れなかったのです。ここに大きな問題が残ったわけでありました。そういうふうにして福岡の戸籍事務所は沖縄の住民のすべての戸籍を作るというながら、実は作れないまま、復帰を迎えたわけでありました。

私が調べた数字では、沖縄の戸籍の一六%位しか作っていない。だから八四%はわれわれが作っているわけです。結果的にはあまり役立たないけど一生懸命であった。そういうふうにして復帰を迎えたわけです。沖縄の戸籍については、法務省の民事局長が、わざわざ見えまして、私といろいろ話をしまして、結局琉球政府が作っている戸籍を認める。しかし、それは法律上認めただけではないということでした。結局は琉球の戸籍を事実上認めて、向こうの戸籍は復帰の時点においては参考として下さいということになり、副本を送ったのであります。例えば、日本の大学に留学していった人は、向こうの戸籍にも載ります。沖縄の戸籍にもあります。そうすると復帰の時点には重複する面が出てきます。極端な例でいきますと、復帰直前で日本において福岡の戸籍事務所に結婚届けを出しますね、そうす

ると福岡の戸籍に載ります。何くわぬ顔で沖縄にきて別の女と結婚します。できますよ、戸籍というものは重婚を禁止しています。しかし、福岡にも戸籍があるが、この関連は何もありませんからね、向こうでも戸籍の記載ができる、沖縄でもできる、二つできたわけです。そういうことも技術的にはできたわけです。これは非常に困ったことであります。では、復帰の時点ではどうなったかということ、その重複するものについては沖縄のものを認めまして、日本のものは遠慮しまして、削りましょうということ、戸籍事務については全部向こうから資料がきました。資料は市町村長に配り、利用させました。それが復帰後の戸籍の状況でございます。そういうふうにごささん方の戸籍というのは非常に難しい時代から法務局と民政府との関係、日本政府との関係、難しい関係を法律的な面も克服しながら作ったのであります。そして復帰の時点においては、琉球政府が作った戸籍がもとになりました。皆様方は、明日でもいいから、ご自分の戸籍をもう一回見てください。それほど戸籍というのは住民生活に必要なものだし、われわれも大事をとって整備をしてきたのでありますから。

第三 復帰前の沖縄法令の復帰後の効力

それでは、最後に一つだけ付け加えて、復帰前の沖縄法令の

復帰後の効力はどうなっているだろうかということについて述べて見ましょう。

(一) 大統領行政命令、高等弁務官布告および布令の失効

大統領行政命令、高等弁務官布告・布令は効力を失います。大統領行政命令などは、アメリカが沖縄にきまして、占領して、占領目的遂行のため、講和条約発効後は、講和条約第三条に基づく権限を行使するために作られたものであります。沖縄から引き上げたということで、これらは効力を有しないのであろう。

琉球諸島及び大東諸島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定(沖縄返還協定)の中にはこういうことをいっています。一九七二年五月十五日に効力を有したわけですが、一九七二年三月二日に公布されて、復帰の日(一九七二年五月十五日)に効力を有した(沖縄返還協定)の第1条によりますと、アメリカ合衆国は平和条約第三条の規定に基づく米国のすべての権利及び利益を日本国のために放棄し、同日、一九七二年五月十五日ですね、日本国は琉球列島の領域及び住民に対して行政立法及び司法上のすべての権力を行使するための権能及び責任を引き受けるということなんです。アメリカは司法・立法・行政の三権を琉球の領域及び琉球住民に対して放棄している。日本がそれにかわって司法・立法・行政の三権を引き受けるということになったわけですから、

アメリカさんは琉球列島及び琉球住民に対しては立法権はありませんといっています。立法権を持たない米国の大統領の行政命令は、復帰後、効力を失っていくと考えられるわけであります。

しかし、ここに難しい問題がある。この間において行われたいろんな行為、アメリカの法律、それに基づいて作られた沖縄の法律によって行われた行為は、みんな効力がないのかというと、これはそうではありません。公序良俗に反しない限りは効力をもっていくというのが基本線でございます。

例えば、こういうことを考えましょう。先に指令二二一号に基づいて、終戦直後、沖縄の土地の調査をして、皆さん方の土地所有権を認定しましたというのを話しましたね、これはアメリカの指令なんです。いわゆる大統領行政命令の系列に属します。その系列に属しますので、効力を有しなくなると、かつてそれが有効であった時代、アメリカの布告・布令・指令が有効であった時代の指令によって認定された土地所有権証明書も布告・布令が効力を有しなくなるとも、効力がなくなってしまうと大変ですね、これはおそらく効力を有していくと解釈をすべきでしょう。そうでないと、これは大混乱ですね。復帰前の法律に基づいて、行われたものは公序良俗に反しない限り効力を有していくというふうに考えざるをえないということに

なりません。

(二) 琉球政府法令の失効並びに法律及び政令による特別措置法
 琉球政府立法は有効に成立しておりました。ところが、琉球
 政府が消滅しました。琉球政府立法を作る政府はない。今後作
 る可能性はない。琉球政府自体がないからあつた法律も効力を
 続けていくということもちよつと考えられない。そういうよう
 なことで、これも琉球政府の立法も、形の上では立法それ自身
 は効力を失つていくだろうけれども、その法律に基づいて行な
 われた行為、そういうようなものも効力を失つていくと解釈す
 るわけにいかない。こういうようなものについては慎重な態度
 がとられていきます。琉球政府立法は、本土法令に抵触しない
 限り、また、琉球政府立法に基づいて行われた行為は公序良俗
 に反しない限り効力を失うことなくいくであろう。しかし、抵
 触するものについては効力を失うということを考えるわけでござ
 います。

ある点においては失効したのだが、他の点については効力を
 失つたのか、効力があるのかと、これは非常に難しい問題であ
 りますので、復帰の時点においては慎重な態度をとりまして、
 いろんな特別対策が、措置が講じられています。

(三) 沖縄法令による登記は本土法の登記とみなす

琉球政府時代、琉球の立法に基づいて作った登記簿、これは
 どうなるか、先ほど申しましたように、それは多分公序良俗に
 も反しないから大丈夫であろうというようなことを申し上げま
 した。本土法に抵触しない限り大丈夫であるだろうと申し上
 げたのだけれども、本土においては不動産登記法というのがあ
 るのです。ある面においては抵触する可能性が出てきますね。
 そうすると實際行政を行うものについて疑問が生ずる可能性が
 出てくる。それで法律上は、そういうような解釈をはつきりす
 るために、こういう措置がとられています。「沖縄の復帰に伴
 う法務省関係法令の適用の特別処置に関する政令」の第一五条
 に、このように記載しています。「登記及び登記簿に関する経
 過規定処置） 沖縄法令の規定によりした登記は、別段の定め
 がある場合を除き、本土法令の相当規定によりした登記とみな
 す。 沖縄法令の規定による登記簿は、別段の定めがある場合
 を除き、本土法令の相当規定による登記簿とみなす。」という
 ふうになっているわけです。だから、沖縄で作つた登記簿は本
 土の不動産登記簿に基づいた登記簿とみなしますよ。それから
 登記簿の中に記載されている登記は、日本の不動産登記法の法
 令に基づいて記載された登記とみなすよということに、受入体
 制の万全を期して解釈を統一しているわけでありませう。だから

登記に関しては疑問がないわけですね。

いました。

(四) 沖縄法令による戸籍は本土法の戸籍とみなす

戸籍の方は、「沖縄の復帰に伴う法務省関係法令の適用の特
別処置等に関する政令」という政令なんです。だから法律の
ちよつと下、規則の上、そういうもので作ってありますから、
非常に格の高いものです。

一 四条に、「(戸籍に関する経過処置) 沖縄の戸籍法による戸
籍は、戸籍法による戸籍とみなす。」だから沖縄の戸籍法による
戸籍は、戸籍法による戸籍とみなすというわけで、沖縄の戸籍
法で作った戸籍は日本の戸籍法によった戸籍として受け入れた。
皆さん方はここに疑問が出てくるでしょう。これは戸籍整備法
と書いてないじゃないかという疑問が起るかもしれないけれど
も、前にも申し上げましたように、戸籍整備法が後に、沖縄の
戸籍法ができた時に、その戸籍法で、戸籍整備法に基づく、で
作った戸籍は戸籍法に基づいて作った戸籍とみなすということ
をして、前の方で処置を講じていますから、改めていうまでも
なく、ここでの戸籍法の中には、沖縄の戸籍整備法に基づいて
作られた戸籍も入ることになって、長年苦勞してきた戸
籍は日本復帰においては一〇〇%受入れられたと、そういうふう
になってきたわけでありませう。どうも長い時間ありがとうございます。