

## 法学の講義 (2)―2

新城将孝\*

### An Introduction to Law (2)―2

SHINJO Masataka

#### 要旨

「国際法主体性と琉球（沖縄）」に着眼し、琉球（沖縄）における国際秩序と近代国際法、現代国際法上の琉球（沖縄）の地位と潜在（残存）主権について考えることとします。また、戦後、米国（米軍）統治下での琉球（沖縄）における戸籍の編成、琉球（沖縄）返還後の沖縄の米軍基地と財産権の侵害についても考察を行います。

なお、本稿は、沖縄大学法経学部在職中における法学概論の講義ノート、準備ノートに補筆・訂正、加筆等を加えるものですが、これらのことをスタートとして、時の経過とともに、大幅な加筆・訂正等を行います。本稿に先立つ、「法学の講義」は法経学部紀要第27号（平成29年9月）において掲載しています。

キーワード：国際法主体と琉球（沖縄）、琉球（沖縄）の地位と潜在（残存）主権、琉球（沖縄）における戸籍編成、米軍基地と財産権の侵害

#### 目次

1. はじめに
2. 国際社会における法主体（国際法主体）
3. 国際法主体性と琉球（沖縄）
  - (1) 国際法主体としての「人民」、そして、「琉球（沖縄）人」
  - (2) 近代化と琉球（沖縄）の歴史 （以上、前号）
  - (3) 現代国際法上の琉球（沖縄）の地位と潜在（残存）主権
    - (i) 現代国際法の成立
    - (ii) 戦後における琉球（沖縄）の国際法上の地位

\* 松蔭大学教授・沖縄大学名誉教授

(iii) 対日講和条約と琉球（沖縄）の地位

(a) 戦傷病者戦没者遺族援護法の適用等

（以上、本号）

4. 沖縄にとっての自決権

5. おわりにかえて

(3) 現代国際法上の琉球（沖縄）の地位と潜在（残存）主権

(i) 現代国際法の成立

ここで、現代国際法の成立についてみていくことにします。

国際法について、特に、第二次世界大戦後、多くの変化を見ることができます。一つは、主権国家以外への国際法主体の拡大です。二つに、人権の国際的保障への飛躍的な進展です。具体的には、国際連合の設立（1945年）、集団安全保障体制の導入、国際組織の増加、そしてその機能の強化等です。また、環境問題、経済秩序様々な分野での国際協力の拡大が図られていきます。国際社会の全体利益、国際共同体実現へとその歩みを見て取ることができます。

近代的国際法は西欧文明を基礎とした単一的・同質的な国際社会、国家観から、多文化社会への対応へと根本的変化を求められます。自決の権利、天然資源等の人類共同遺産性、新たな経済秩序等々です。勿論、近代国際法の基本的性格、そして、国家間の法としての国際法は、その性格が全く失われたということではありません。近代国際法の基本的性格は維持しつつ、新たな国際的課題への対応、そして、国家（国内）法規範との整合性等、創造的で、柔軟な対応が、現代国際法には求められて行きます。

これらは、第二次世界大戦後の植民地（信託統治地を含む）等の独立、自決権の確立、国際法主体の拡大等々へと繋がっています。とはいうものの、戦争後の領土処分における「分離」は一般的に「領土の割譲」を意味すると思えますが、信託統治は(1) 旧委任統治地域、(2) 新たに征服し、現存国家から取得した領域、(3) 施政国が信託統治に付す用意のある領域に対するものとなります<sup>42</sup>。

(ii) 戦後における琉球（沖縄）の国際法上の地位

戦後における琉球（沖縄）の現代国際法上の地位は当初、ハーグ陸戦条約に基づきます。1945年3月26日、米軍（連合軍）は沖縄県の慶良間列島に、同年4月1日、沖縄島中西部海岸（嘉手納・北谷）に上陸します。そして、ニミッツ布告を公布します<sup>43</sup>。米軍による軍事占領のスタートです。米軍（連合軍）は、沖縄を軍事占領下に置きます。大日本帝国の主権は及ばず、沖縄の人々は如何なる権利も主張できなくなってしまう。

1945年（昭和20年）、米軍は琉球列島米軍政府（United States Military Government of the Ryukyu Islands）を設置します。琉球列島米軍政府は、1950年（昭和25年）まで存続します<sup>44</sup>。1945年8月、琉球列島米軍政府は、諮問機関としての沖縄諮詢

会 (Okinawa Advisory Council) を設置します。沖縄諮詢会は、住民統制を行うための行政機構です。1946年 (昭和21年) に設置された沖縄民政府 (Okinawa Civilian Administration) ができるまで存続していました。1946年、大日本帝国と南西諸島 (奄美・沖縄・先島・大東) の行政分離が行われます。1950年8月、米国軍政府布令第22号「群島政府組織法 (The Law Concerning the Organization of the Gunto Governments)」が出されます。同年9月、群島政府知事選挙 (奄美群島・沖縄群島・宮古群島・八重山群島) が実施されます<sup>45</sup>。

1950年 (昭和25年) 12月、米国政府の出先機関である琉球列島米国民政府 (United States Civil Administration of the Ryukyu Islands: 略称 USCAR) が設置されます。軍政は、この琉球列島米国民政府に移管されます<sup>46</sup>。琉球の統治は、琉球列島米国民政府長官 (後に、高等弁務官 (1957年 (昭和27年) から) の指揮の下に置かれます。1951年4月、琉球臨時中央政府が設置されます。1952年3月、立法院議員選挙が行われます。琉球政府のスタートは、1952年 (昭和27年) 4月1日のことです。

1952年 (昭和27年) の対日講和条約 (日本国との平和条約) により、日本国は米国による軍事占領から脱します。日本国は、独立を果たしました。一方で、沖縄・奄美・小笠原諸島は対日講和条約第3条に基づき、ないし解釈運用等に基づき特別の地位が設定されます。

この間、琉球 (沖縄) 等は、米軍 (米国) による直接統治にありました。大日本帝国 (日本国) 本土は、大日本帝国政府 (日本国政府) を通しての間接統治にありました<sup>47</sup>。

ちなみに、日本国憲法の公布文は、「枢密顧問の諮詢及び帝国憲法第73条による帝国議会の議決を経た帝国憲法の改正を裁可し、ここにこれを公布せしめる」としています。これに対し、琉球 (沖縄) 等は連合軍による軍事占領で始まり、大日本帝国から政治上・行政上の切り離しが行われました。そして、米国は対日講和条約第3条に基づく特別の地位の設定から、琉球等における行政、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持つこととなります。行政、立法及び司法上の権力は、米国大統領の指揮監督の下、国防長官がこれを行うこととなります。国防長官は、その権限を国防省職員又は機関に委任することができます。ここでの国防省職員又は機関は、琉球において高等弁務官又は琉球列島米国民政府となります。高等弁務官は、琉球列島の民政府の長となります。琉球の高等弁務官は立法機関であるとともに、行政機関であり、司法機関となります。三権の掌握者となります。これは、三権分立のない琉球を意味します<sup>48</sup>。琉球政府は、その下での、住民統治機構となります<sup>49</sup>。

### (iii) 対日講和条約と琉球 (沖縄) の地位

琉球では、戦時中から、米軍の統治の下、住民統制に当たる行政機構・自治組織の構築として、沖縄諮詢会の設置、群島政府の設置、臨時中央政府、琉球政府の設置が行われています。その中で、臨時中央政府の設置、琉球政府の設置は、対日講和条約

等への対応とその準備にあったといえます。琉球政府には行政主席が置かれ、立法部としての立法院が置かれ、司法部として琉球政府裁判所の設置が行われます。

対日講和条約第3条は、沖縄・奄美・小笠原諸島等の信託統治の可能性を示すものです。信託統治は、国際連合の監督の下における信託統治国による信託統治に関する制度のことです（広辞苑）。この信託統治は厳格に理解すれば、日本国の主権放棄をも帯有します。大日本帝国はポツダム宣言を受諾し、終戦を迎えました。対日講和条約は日本国の独立と、ポツダム宣言八の日本国の領域権範囲の具体化にもつながるものです。対日講和条約第3条を素直に読めば、米国は国際連合における信託統治の手続を取る、日本国はこれに同意するということとなります。そして、琉球（沖縄）は、国際連合の監督の下において、独立への道を歩むということに、基本的にはなっけてきます。国連憲章第75条は国連の信託を受けた国（米国）に対して、旧植民地等の信託統治地域の自治、独立に向けた施策を行うことを求めます。

ただ、信託統治制度は国連加盟国となった地域には適用されません（国連憲章78条）。日本国が国連に加盟することになりますと、琉球（沖縄）の信託統治はなくなってしまいます。言い換えれば、日本国の国連加盟により、対日講和条約第3条に基づく琉球（沖縄）の信託統治はなくなります。別の言い方をすれば、同条に基づく、琉球（沖縄）の信託統治までの暫定的規定との関係理解は極めて困難となってきます。対日講和条約第3条規定の無効論です。

いずれにしても、対日講和条約第3条でいう信託統治であれば、日本国に主権は認められません。沖縄（琉球）は米国による信託統治の下、独立（国家）へと向かっていく道しかありません。一方、日本国に琉球（沖縄）に対する主権が存在するとすれば、米国は琉球（沖縄）統治に関する国際法上の根拠を失います。これに対して、日本国は、「沖縄の法的地位に関する政府統一見解」（1965年（昭和40年）9月1日）を出しています。この中で、日本政府は、米国が国連に信託統治の提案をしなくても、沖縄の統治に関し根拠がないとは言えないとしています<sup>50</sup>。

さて、1952年（昭和27年）4月、対日講和条約が発効しました。この対日講和条約の発効によって、日本国は独立をしました。国家主権の回復をしました。沖縄・奄美・小笠原諸島等は、上記の特別の地位を持つこととなります。もう一度繰り返します。対日講和条約第3条は、(1) 日本国は北緯29度以南の南西諸島（奄美・沖縄・大東諸島等）、南方諸島（小笠原諸島等）、並びに沖の鳥島、南鳥島等（以上総称して、南方地域）について米国を唯一の施政権者とする信託統治制度の下におきます。(2) 日本国は、国際連合に対する米国のいかなる提案にも同意するとします。そして、(3) このような提案が国際連合に対して行われ、かつ可決されるまで、米国は、これらの諸島の領域、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持つとします。

ただ、そこに至る間、対日講和条約に関係する会議や共同声明等において、日本国に琉球（沖縄）に対する潜在（残存）主権があることの見解をみることができます<sup>51</sup>。

結局のところ、米国による、国際連合に対する対日講和条約第3条に基づく南方地域を信託統治地域とする具体的な提案は行われませんでした。ただ、これら南方地域は、第3条後文に基づき米国が統治を継続します<sup>52</sup>。勿論、日本国は、琉球（沖縄）と小笠原諸島の国際法上の地位について、潜在（残存）主権が日本にあることを主張します<sup>53</sup>。この論（上記論）に従いますと、対日講和条約3条により、米国は行政、立法、司法権の行使をできます。ただ、日本国は潜在（残存）主権があるところ、米国が施政権を放棄等することによって、琉球（沖縄）の主権を完全に回復できます<sup>54</sup>。そこから、琉球（沖縄）の住民は、米国の施政権下においても日本国籍を持つとの説明になってきます<sup>55</sup>。

ところで、大日本帝国には、外地法（外地の法）というのがありました。その下においては、内地と外地の概念があります。用語の使用は、植民地という用語が妥当でないとの理由からといわれます<sup>56</sup>。第二次世界大戦前、大日本帝国の領域にあった台湾、朝鮮、関東州、南洋諸島が外地で（共通法1条：準国際私法）、それ以外の領域（北海道、本州、四国、九州、沖縄、小笠原等）が内地となります（南樺太は、昭和18年に内地に編入）。外地は当該地域にある制度や慣習等の事情から、内地と同一法令の適用は困難との理解にあったようです。外地の事情に応じた、内地とは異なる内容の法体系の必要性の指摘です。大日本帝国一国内において、その地域の特殊性から、外地独自（特有）の法の存在を認めます。これは、同一国内における異法地域の存在に繋がります。内地法（本国法）的にみまますと、外地の法は大日本帝国内の異法地域の法（植民地の法）となります<sup>57</sup>。外地において、本国憲法（大日本帝国憲法）は適用されません。

異法地域は、一般に、国家の併合、征服、領土の割譲、租借地、信託（委任）統治等によって発生します。わが国の場合、台湾は日清条約（1892年（明治28年）：下関条約）による割譲に基づきます。南樺太は、ポーツマス条約（1905年（明治38年））による割譲に基づきます。関東州は、ポーツマス条約による露国租借権の譲受けです。韓国併合は、日韓併合条約（1910年（明治43年））に基づくものです。南洋諸島は旧独領下にあったマリアナ、カロリン、マーシャルの群島の総称で、ベルサイユ条約（1934年（大正9年））に基づく委任統治です。

外地統治は法事情が異なりますので、命令による統治が一般的です。例えば、台湾の場合、「台湾総督はその管轄区域内に法律の効力を有する命令を発することを得」（「台湾に施行すべき法令に関する法律」（明治29年法律第63号）第1条）とし、立法権が台湾総統へ付与されます<sup>58</sup>。

これは、大日本帝国が不統一法域にあることを意味し、その中で、準国際私法とし

ての共通法（大正7年法律39号）が制定されます。法例（明治31年法律第10号。現「法の適用に関する通則法」（平成18年法律第78号））は、国際私法として法抵触問題を解決していきます<sup>59</sup>。

琉球（沖縄）、小笠原の統治は、米国大統領行政命令に基づきました。横道にありますが、1953年（昭和28年）12月、奄美諸島は日本国へ返還されました。奄美諸島は琉球（沖縄）なのか、鹿児島なのか。当時、琉球（沖縄）は、北部琉球と南部琉球とがあったといわれます<sup>60</sup>。

先ほど、琉球（沖縄）に対する日本国の潜在（残存）主権についての話をしました。この話は、琉球の住民は日本国籍を持つとの説明につながっていました。琉球の住民が日本国の国籍を持つというのであれば、本来は、日本国は琉球住民の戸籍編成権と外交的保護権を持つと理解されそうです。少なくとも、日本国はこの点、不統一法国としてその施策を講ずべきであったと思えます。しかし、日本国は琉球（沖縄）住民の統治等についての具体的な施策をもっていなかったといえます<sup>61</sup>。実態として、米国政府の統治権が圧倒的に強い存在感を示します。日本国の影響力は、基本的に排除されていました。ここに、日本国の潜在（残存）主権と米国政府の統治権との間隙、すなわち、対日講和条約第3条規定なのか、または潜在（残存）主権に関する法規定の具体化の不作為なのか<sup>62</sup>、琉球の法的実態は、言われていることとの間に大きな乖離が生まれました。正しくは、日本国は米国に琉球統治に関する全権を認め、米国の徳治に全てを委ねます。米国は、琉球に対するフリーハンドとなる全権（極東に脅威と緊張が存在する限りの全権）を持ちます。そして、琉球の国際法上の地位を日米の二国間事項とし、国連憲章第76条が求める信託統治制度の基本目的から、また現代国際法の趣旨から、大きく沖縄（琉球）を離れさせていきます<sup>63</sup>。

一方、ポツダム宣言（1945年7月）八は、「日本国ノ主権ハ本州、北海道、九州及四国並ニ吾等ノ決定スル諸小島に局限セラレルベシ」としています。対日講和条約第2条は領土権の放棄を定め、第3条は南西諸島及び南方諸島（小笠原群島等）等の信託統治の可能性に触れています。規定の配置等からは、第2条地域と第3条地域は異なる地域にあると理解できます。しかし他方で、第3条は琉球等に対する日本国の領土権の放棄を内包させ、琉球がポツダム宣言八の地域にはないとの理解をも示唆します<sup>64</sup>。

1957年（昭和32年）6月、日米間における共同声明は「潜在（残存）主権」の用語を使用します<sup>65</sup>。繰り返しますが、琉球（沖縄）の帰属は日米間の二国間事項とされ、潜在主権論の展開が行われます。しかし、「潜在（残存）主権」の具体的内容、その理解（解釈）については長い間、日米間に合意はなかったとされます<sup>66</sup>。

以下、琉球（沖縄）における日本国法令の適用の例、戦傷病者戦没者遺族等援護法の適用の事例と国籍・戸籍に関する事例を見ていきます。

(a) 戦傷病者戦没者遺族等援護法の適用等

1952年（昭和27年）4月、日本国は、戦傷病者戦没者遺族等援護法（以下、援護法とする。）を制定、施行します。南方連絡事務局設置法の制定・施行も行います。援護法は遺族年金や障害年金等の支給に関する法律です。軍人、軍属、準軍属が戦争中（公務上）に受傷、罹病、死亡したとき、遺族年金等の支払いの根拠となる法律です。本人や遺族を援護するために制定された法律で、国家補償の性格を持つ法です。南方連絡事務局設置法は一言で、日本国が南方（南方地域）に関する事務を行うための法律です<sup>67</sup>。

南方連絡事務局設置法第1条は、南方（南方地域）についての定義づけをしています。同条によると、①北緯29度以南の南西諸島（琉球諸島及び大東諸島を含む）と②壩婦岩の南の南方諸島（小笠原群島、西之島及び火山列島）、③沖ノ島及び南鳥島が南方（地域）となります。同法第2条は、南方（地域）に日本国は日本国政府南方連絡事務所を設置し、①本邦（日本国、以下同じ。）と南方地域間の渡航に関する事務、②南方地域に滞在する日本国民の保護に関する事務、③本邦と南方地域わたる身分関係事項その他の事実についての公の証明に関する文書の作成、④本邦と南方地域との間において解決を要する事項の調査、連絡、斡旋、処理、⑤本邦と南方地域間の貿易、文化交流、南方地域に関する事務に関する関係行政機関の事務の総合調整、推進を図ることとしています。同事務所の管轄は北緯29度以南の南西諸島（琉球諸島及び大東諸島を含む）とし、日本国は米国の政府機関との連絡を行うとします（第5条）<sup>68</sup>。

この援護法と南方連絡事務局設置法は、日本国の国内法です。当該二法の施行すべき区域である、南方地域は米国の統治権下にあります。南方地域は当該二法の適用区域外となりますが、琉球（沖縄）との関係でいえば、日本国は南方連絡事務局設置法に基づき那覇日本政府南方連絡事務所を設置しますということになります（1952年（昭和27年）7月）。1953年（昭和28年）、日本国は琉球において援護法の適用を行い、琉球政府は援護課を設置し、同法に基づく援護業務を開始します<sup>69</sup>。

1953年といえば、終戦から8年、対日講和条約から1年、米国統治下の琉球は、日本国（本土）の状況とは全く異なっていました。日本国（本土）では復員処理がほぼ終わろうとしていました。連合軍による間接統治も終焉し、独立国（主権の回復）となっていました。琉球は、復員処理も未処理のままです。民法も旧民法（大日本帝国民法）のままで、戦後の新しい民法（日本国の昭和22年改正民法：新民法）の適用もなく、琉球における立法も行われていない頃です。勿論、日本国政府による琉球（沖縄）住民の戸籍編成も行われていません。

その中、日本国は厚生省事務官を琉球に派遣し、復員処理の調査に着手します。第二次世界大戦における沖縄での地上戦による戸籍の焼失、事務の複雑さ等は、その

作業を大きく遅らせる要因となっていた模様です<sup>70</sup>。

援護法は、先ほど指摘しましたように戦争犠牲者に対する補償法です。国家補償の見地から、戦傷病者、戦没者遺族等に対して障害年金、遺族年金等の支給について定めます。連合軍（占領軍）による軍人恩給の停止指令（1945年11月、1946年2月）に伴って制定されました。その基底には恩給法思想があり、国籍条項がありません（同法11条2号、3号、14条2号）。援護法の適用において、国籍（戸籍）のある者が受給資格者となります。日本国の国籍を持つ者が年金の受給要件となり、日本国の国籍のない者、日本国の国籍を失った者は資格喪失者となります。

ここでは、国籍と戸籍の関係が関心事となってきます。

日本国憲法第10条は、「日本国民たる要件は、法律でこれを定める」としています。この規定に基づき、国籍法が制定され、日本国の国籍の取得等に関する規定が設けられます<sup>71</sup>。そして、戸籍法は、日本国の国籍を有する者の届出を義務づけます（第25条第1項）。戸籍事務は、市町村長が管掌します（戸籍法第1条）。唐突ですが、ただ、当時、琉球に、日本国憲法の適用はありません。日本国の国籍法、戸籍法の適用はありません。

それでは、戸籍とはどのようなものでしょうか。例えば、パスポートは、国籍を証明する公文書です。

パスポートは、旅券法に基づき発効されます。パスポートは、日本国の国民（日本国の国籍保有者）の公式な証明書です。その発給申請には、添付書類として戸籍謄本または抄本の添付が求められます。パスポートの発給には、戸籍が必要となります。戸籍がなければ、パスポートは発給されません。戸籍と国籍は、このような繋がりをもっています。

戸籍法については、属地法と理解するのか、それとも、属人法と理解するのかとの議論もあります。法の適用対象に関する議論です。戸籍法が属地法であれば、人の国籍・戸籍に関わりなく、適用されることとなります。属人法であれば、人の国籍・戸籍に基づき適用されることとなります。わが国の戸籍法は、属人法と理解されています。となりますと、対日講和条約第3条に基づく潜在（残存）主権論の下で日本国国籍のある琉球（沖縄、奄美大島）、小笠原諸島等の南方地域の住民は、理論上は、戸籍法の適用及び援護法の適用を受けることになりそうです。しかし、統治権は米国にあります。日本国の法律（戸籍法、援護法）は適用されないこととなります。日本国在住の南方地域出身の日本国戸籍保有者は日本国の国籍を持ちます。これらの者は、日本法の適用が認められることとなります。何か、日本国の戸籍法が属地主義にあるような感になってきましたが、そうではなく、南方地域が異法の地域にあり、この南方地域への日本国法である戸籍法・援護法等の適用のため、南方連絡事務局設置法等、その法整備が行われたということとなります。しかし、これらの

法律も日本国内法です。南方地域において、その具体的適用・施行を行っていくには統治権を持つ米国政府の協力を必要とします。

一方、援護法による、この国籍条項は、日本の外地にあった朝鮮や台湾の人々への適用を、日本在住者も含め否認します。1953年に本土（日本）へ復帰した奄美諸島の住民は、奄美諸島の日本国への返還の時点で、当然南方地域の住民とはなりません。琉球（沖縄）在住の奄美戸籍の人々も南方地域の住民でないことになってきます（属人主義）。琉球在住の奄美の人々は、多くの苦難を経験することになります。

以下、戸籍と国籍について概観し、戦後琉球（沖縄）における戸籍編成について見ることにします。

（続く）

## 注

<sup>42</sup> 入江啓四郎「沖縄諸島の法的地位」国際法学会編『沖縄の地位』有斐閣（1955年（昭和30年））64頁。国連憲章第77条参照。国連憲章第77条は、信託統治協定のあることを求めています。

<sup>43</sup> 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び其の近海の居民に告ぐ」日付不明。国際法学会編『沖縄の地位』有斐閣（1955年（昭和30年））262頁—265頁。琉球政府立法院事務局法制部立法考査課『1969年版 琉球法令集（布告・布令編）』大同印刷株式会社（1969年）344頁は日付不明となっていますが、同書467頁は沖縄島上陸の日の1945年4月1日となっています。太田教授は、沖縄戦の始期は1945年3月26日、終結の日は同年9月7日であるとしています。太田 前掲39 387頁。ニミッツ布告（第1号から第10号：権限の停止、戦時刑法、特定軍事法廷、紙幣・両替・外国貿易及び外国貿易、金融機関の閉鎖及び支払停止、麻酔剤、財産の管理、一般警察及び安全に関する規定、公衆健康及び衛生、民間連絡の規定、）については、太田 前掲39 402頁—449頁参照。「若干の外郭地域を政治上行政上日本から分離することに関する覚書」については、後掲45参照。

<sup>44</sup> 米国（米軍）統治下での沖縄は、布告、布令、指令等による統治が行われました。「法令の解釈について 琉球列島米国民政府 沖縄民政官府 米民冲行法 副官軍務団大尉 ルイス・P・オーア」では、「一、布告 布告は民政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。…但し、1945年に制定した米国海軍布告と称する諸布告は、特に廃止しない限り、現在なお、その効力を有す」、「二、布令 布令は全琉球人若しくは一部琉球人に効力を有する立法的性格を帯びた規定からなり、次の如き題目は、概して、立法的権能を必要とす」としています。ここでの「次の如き題目」は、①人民、政府若しくは他の機関に対する立法、②刑罰規定の制定、③税法の制定、④現行制定法の改廃で、⑤布令は、民政副長官が署名公布することとなっています。「三、民政府指令 民政府指令は、民政長官が（琉球政府行政主席）に発布し、首席若しくは（琉球列島）内の各機関並びに個人の行為を指示する立法的性格を有しない行政命令である」とされます。そして、「四、命令 命令は布令若しくは指令に付随し、布令或は指令の広範に亘る規定

の限度において、特殊手続、制限、事件若しくは活動に係るものを規律す」としています。琉球政府立法院事務局 前掲43。

<sup>45</sup> 太田 前掲39 450頁—451頁。米軍占領期における統治形態と4群島知事選について、櫻澤誠『沖縄現代史』中公新書（2015年）6頁—9頁、16頁—20頁。行政分離については、連合最高司令官総司令部から、(1)「若干の外廓地域を政治上行政上日本から分離することに関する覚書」（1946年1月29日）、(2)「若干の外廓地域を政治上行政上日本から分離することに関する件」（1946年3月22日）、(3)「若干の外廓地域を政治上行政上日本から分離することに関する件」（1951年12月5日）が出されました。その中で、日本（帝国）の範囲から除かれる地域としての、当初北緯30度以南の琉球（南西）列島（口の島含む）、大東群島から（上記（1）1946年1月29日）、修正を受け、北緯29度以北の琉球（南西）諸島は日本と定義されました（上記（3）（1951年12月5日）。総理府特別地域連絡局監修『沖縄関係法規総覧』第一法規（昭和45年（1970年）5頁—7頁。国際法学会 前掲43 242頁—246頁。

<sup>46</sup> 琉球列島米国民政部布告第1号（琉球列島住民に告ぐ 1950年）は、以下をその内容とします。「①極東軍司令官の命に基づき琉球列島米国民政府を設立し、陸軍司令官ダグラス・マッカーサーが民政長官となる。副長官には、陸軍少将ロバート・エス・ピートラーがなる。②琉球列島軍政長官の発した布告、布令、指令は引き続き効力をもつ。③これまでの「軍政府」及び「軍政長官」の語句は、「民政府」及び「民政長官」に読み替える。」国際法学会 前掲43 266頁。

<sup>47</sup> 「降伏後に於ける米国の初期の対日方針」（1945年（昭和20年）9月22日）第2部 一 軍事占領では「日本本土ハ軍事占領セラルベシ（略）占領軍ハ米國ノ任命スル最高司令官ノ指揮下ニアルモノトス」とし、二 日本国政府トノ関係では「天皇及日本国政府ノ権限ハ（略）最高司令官ニ従属スルモノトス（略）最高司令官ハ米國ノ目的達成ヲ満足ニ促進スル限リニ於テハ 天皇ヲ含ム日本政府機構及諸機関ヲ通ジテ行使スベシ」としています。「帝国憲法第8条1項ニヨリ「ポツダム宣言」ノ受諾ニ伴ヒ発スル命令ニ関スル件（緊急勅令第542号）、「昭和天皇・マッカーサー第1回会見録（1945年（昭和20年）9月27日）」、「人権指令：政治的、公的及び宗教的自由に対する制限の除去に関する指令部覚書（1945年（昭和20年）10月4日SCAPIN93）」、「マッカーサー元帥の幣原首相に対する五大改革指示（1945年（昭和20年）10月11日）」についても参照。藤田・吉井 前掲40 154頁—158頁。

<sup>48</sup> 琉球列島米国民政府（海軍政府または陸軍政府）は占領中から組織され、1950年には琉球列島米国民政府が設置されました。民政長官は米国民政府極東軍司令官であり、民政副長官は琉球軍司令官でした。入江 前掲42 79頁。軍政機構については、櫻澤 前掲45 7頁参照。「琉球列島米国民政府に関する指令（極東軍総司令部発、琉球軍司令官宛、1952年4月30日）」（1950年指令の廃止、1951年指令の修正）については、国際法学会 前掲43 266頁—279頁参照。琉球列島の管理に関する行政命令（米大統領行政命令第10715号（1957年6月5日））については、琉球政府立法院事務局 前掲43 1頁—6頁。総理府特別地域連絡局 前掲45 67頁—72頁参照。

高等弁務官は、武官として国防長官に対して責任を負います。国務省に対して負うものでなく、

武官による統治は表現を変えれば、軍事統治・植民地統治といえるものです。

- <sup>49</sup> 琉球中央政府は米国大統領行政命令に従うこととし（同命令第10715号（1957年6月5日））、琉球政府の設立（米国民政府布告第13号（1952年2月29日））は、琉球政府は琉球における政治の全権を行うとするも、琉球列島米国民政府の布告、布令及び指令に従うとします（第2条）。総理府特別地域連絡局 前掲45 68頁、74頁。
- <sup>50</sup> 井端正幸「サンフランシスコ体制と沖縄―基地問題の原点を考える―」立命館法学2010年5・6号134頁（[ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/10-56/ibata.pdf](http://ritsumei.ac.jp/acd/cg/law/lex/10-56/ibata.pdf)）。「潜在主権（残存主権）」に関する公表・声明等については、後掲51参照。潜在（残存）主権に関する国際法上の合法性については、かなりの苦慮を強いられていた模様です。連合軍は大日本帝国政府に朝鮮人、中国人、琉球人、台湾人の登録を求めます（総司令部覚書 SCPIN-746、1946年）。大日本帝国は外国人登録令（勅令207号、1947年）を出し、連合軍は琉球人の引揚に関する覚書（SCAPIN-1864、1948年）を出し、琉球（沖縄）人の移動の自由を制限します。大日本帝国も、沖縄県の選挙区を全県一区とし、定数を二人と定めるも、その附則により選挙の停止を行います（衆議院議員選挙法改正法（1945年12月））。古関彰一・豊下橋彦『沖縄 憲法なき戦後』みすず書房（2018年）37頁―40頁。外国人登録令は「当分の間、外国人とみなす」とし、植民地出身者の選挙権は「外登令発布・施行の前の1945年12月に停止されていた」とします。丹野清人「外国人の『シテイズンシップ』―行政運用と社会運動の間に生まれる市民権」社会科学研究16号19頁（[jstage.jst.go.jp/article/jws/16/0/16\\_13/\\_pdf](http://jstage.jst.go.jp/article/jws/16/0/16_13/_pdf)）。
- <sup>51</sup> 1951年（昭和26年）9月5日、サンフランシスコ調印会議第二回全体会議における米国全研団代表説明、英国全権団代表説明、同51年9月7日の吉田首相の演説については、総理府特別地域連絡局 前掲45 9頁―10頁）参照。「在東京日米協会におけるシーボルト氏の演説（抜粋）（1951年9月28日）」、「対日講和に関する合衆国の対印回答（抜粋）（1951年8月15日）」、「アメリカ国会議事録（1952年3月14日）」については、国際法学会 前掲43 234頁―236頁、241頁―242頁参照。「対日講和に関する合衆国の対印回答（抜粋）（1951年8月15日）」は、米国政府が南方地域（同文書では、「千島列島及び琉球諸島」）は、初めて外交文書で日本に主権が残ることを表明したものとされます。入江 前掲42 66頁―67頁。(1) 岸総理・アイゼンハワー大統領共同声明（1957年（昭和32年））、(2) 池田総理・ケネディー大統領共同声明（1961年（昭和36年））、(3) 佐藤総理・ジョンソン大統領共同声明（1965年（昭和40年））等では、琉球（沖縄）と小笠原諸島における残存主権の存在またはその返還についての言及が行われています。総理府特別地域連絡局 前掲45 37頁―42頁。
- <sup>52</sup> 米国大統領行政命令前文（同命令第10715号（1957年6月5日））参照。琉球政府立法院事務局 前掲43 1頁―6頁。総理府特別地域連絡局 前掲45 67頁―72頁。
- <sup>53</sup> 「第11回国会における内閣総理大臣演説（抜粋）（昭和26年（1951年）8月16日）」、「第12回国会における内閣総理大臣演説（抜粋）（昭和26年（1951年）10月12日）」、「領土に関する決議（衆議院決議第44号昭和27年（1952年）7月31日）」。国際法学会編 前掲43 237頁―239頁参照。

- <sup>54</sup> 潜在（残存）主権を保持したままの施政権の委譲は、領土主権を日本国が保持するというもので、施政権国は対人主権を行使することを意味し、施政権国が一方的に領土上の処分をすることはできない意にあると理解される、とされます。入江 前掲42 71頁。潜在主権を巡る国会での論議等について、古関・豊下 前掲50 24頁—29頁参照。
- <sup>55</sup> 外務省条約局長発、南方連絡事務局長宛回答「北緯29度以南の南西諸島の地位に関する件」（昭和27年（1952年）9月12日）は、対日講和条約第2条が所定の領域についてその放棄を規定しているものの、第3条はその放棄について規定していない。したがって、日本国はこれらの地域に対する領土権を保有し、その住民は日本国籍を保有するとします。国際法学会 前掲43 332頁。「沖縄関係事務整理に伴う戸籍、恩給等の特別措置に関する政令（昭和23年（1948年）9月30日、改正昭和27（1952年）年1月19日）第1条第1項は、南西諸島、小笠原諸島等地域に本籍を有する者の戸籍及び住民登録事務で、本籍地の市町村長の管掌し、又は管理すべきものは、……法務事務官で法務大臣の指定する者が管掌し、又は管理するとします。国際法学会 前掲43 323頁—327頁
- <sup>56</sup> 向 英洋『旧外地法』日本加除出版（2007年）6頁—7頁。
- <sup>57</sup> 向 前掲56 6頁—7頁、29頁—37頁。
- <sup>58</sup> 古関・豊下 前掲50 6頁—7頁。
- <sup>59</sup> 仲西康・北澤安紀・横溝大・林貴美『国際私法』有斐閣（2018年）91頁—92頁。木棚照一編著『国際私法』成文堂（2016年）38頁—39頁。横山潤『国際私法』三省堂（2015年）8頁—9頁。共通法は、異法地域の法令の適用範囲の確定、異法地域間の法抵触連絡に関する法です（同法2条参照）。
- <sup>60</sup> 米国民政府は奄美諸島に関する日本協定に基づき、琉球列島米国民政府及び琉球政府の地理的境界を再指定するため、米国民政府布告第27号（琉球列島の地理的境界）を布告します。琉球政府立法院事務局 前掲43 24頁。
- <sup>61</sup> 個人と国家との関係ですが、個人と所属国家の間には色々な権利義務関係が発生します。個人は当該国家を構成し、特定の地域に身分上の所属（戸籍）を持ちます。当該国の憲法の適用もあります。しかし、潜在主権論から、日本国は琉球の人々に日本国憲法の適用を保障したのでしょうか。琉球の住民に戸籍を保障したのでしょうか。国政の最高決定権者（国民）の地位を保障したのでしょうか。日本国政府は潜在主権の主張はするも、その保障はしませんでした。古関・豊下 前掲50 22頁—23頁参照。
- <sup>62</sup> 河野康子「平和条約以後の沖縄と日本外交」『外交史料館報』第29号（2016年3月）41頁参照。
- <sup>63</sup> 国連憲章は、信託統治国は国際連合の目的（憲章第1条）に従い、信託地域の施政および監督をするものとします（憲章第75条、76条）。国連憲章は、信託統治地域を①現に委任統治の下にある地域、②第二次世界大戦の結果として敵国から分離される地域（憲章77条1項b号）、③統治について責任を負う国によって自発的にこの制度の下に置かれる地域としています（憲章77条）。琉球は、上記のどの地域なのでしょう。仮に、信託統治に付されるすれば、憲章第76条の基本目的に従うこととなります。しかし、日本国の国連加盟との関係からみて行くと、琉球は

信託統治とすることができません（憲章78条）。そこで、日米両国は、潜在主権論を唱えたといえます（憲章第76条の適用回避）。その下で、琉球は米国統治となります。琉球の実態は米国による軍事優先の地、法の支配のない地域、日米両国の植民地（日本国の外地及び米国の外地）となります。

住民の国籍と戸籍との係りについては、矛盾を顕現させることとなります。上沼八郎「戦後沖縄教育の歴史と現状」教育学研究30巻1号21頁22頁参照。（[jstage.ist.go.jp/article/kyoiku/932/30/1/30\\_1\\_21/\\_pdf](http://jstage.ist.go.jp/article/kyoiku/932/30/1/30_1_21/_pdf)）

<sup>64</sup> 琉球（沖縄）に関する米国内の対立、対日講和条約第3条の成立過程については、古関・豊下前掲50—42頁—85頁参照。

<sup>65</sup> 岸総理・アイゼンハワー大統領共同声明（1957年（昭和32年））、前掲51参照。河野 前掲62—41頁。

<sup>66</sup> 河野 前掲62—41頁。施政権事項と残存主権事項との関係は、①施政権委譲地域は、依然委譲国の領土である。外国でない以上、②残留主権国が(a)地域事項に対し、法律事項を及ぼすのか、(b)公的機関をその土地にとどめるのか、(c)本土と委譲地域との関係は外交事項とするのか、(d)同一領土内の違法地域関係事項とするのか、これらの課題は施政権設定に関する条約および条約に基づく慣行によるとされます。入江 前掲42—77頁—78頁。

<sup>67</sup> 外務省回答口上書（昭和27年（1952年）6月25日）、南方連絡事務局設置法（昭和27年（1952年）6月30日法律第280号、改正昭和29年（1954年）法律第201号）、南方連絡事務局組織規程（昭和27年（1952年）7月1日総理府令第36号、改正昭和29年（1954年）総理府令第18号）、琉球諸島における日本政府連絡事務所の所掌事務（1953年（昭和28年）5月21日在東京米国大使館）については、国際法学会 前掲43—316頁—324頁、久保岩太郎「沖縄に関する準国際私法問題」国際法学会編 前掲43—144頁参照。

<sup>68</sup> 南方連絡事務局は沖縄（南西諸島）の主権が日本国にあり、住民は日本国籍を持つとの理解の下で設けられています。久保岩太郎「沖縄に関する準国際私法問題」国際法学会編 前掲43—144頁参照。南方連絡事務局設置法は昭和33年の総理府設置法の改正で廃止され、南方連絡事務局は奄美大島の返還に伴い、名称を特別地域連絡局に改め、北方地域に関する事務も所管します。1968年（昭和43年）、那覇日本政府南方連絡事務所は日本政府沖縄事務所となり（名称変更）、1970年（昭和45年）、特別地域連絡局は沖縄・北方対策庁となります。日本政府沖縄事務所は沖縄・北方対策庁沖縄事務局となり、1972年（昭和47年）、沖縄・北方対策庁は廃止され、沖縄開発庁が設置されます。2001年（平成13年）、沖縄開発庁は内閣府に統合され、沖縄担当部局が設置され、沖縄担当大臣が置かれます。

沖縄問題を語るに、南方同胞援護会についても留意が必要です。南方同胞援護会は、1956年（昭和31年）、沖縄・小笠原問題を解決するために財団法人として設立されました。翌年（1957年：昭和32年）、南方同胞援護会法に基づく特殊法人となります。沖縄（琉球）への援護事業、日本国政府への提言、日米交渉の根回し等を所掌します。南方同胞援護会は、沖縄の返還運動に大きな役割を果たしました。1972年（昭和47年）、解散し、その事業の一部は沖縄協会に引き継がれます。

沖縄協会は内閣府所管の財団法人として出発し（昭和47年）、平成6年、財団法人沖縄平和記念公園建設協会の権利義務を承継します。2011年（平成23年）、公益法人認定を受け、公益財団法人沖縄協会となります。南方同胞援護法（昭和32年6月1日法律第160号）については、総理府特別地域連絡局 前掲45 530頁—535頁参照。

<sup>69</sup> 仲本和彦「沖縄戦における新資料の紹介～援護業務関係文書を中心に～」沖縄県公文書館研究紀要1-13（2016年）1頁。援護法の適用対象は軍人軍属等で、戦闘参加者である①国家総動員法による総動員業務協力中の者、②陸軍、海軍の要請による戦闘参加者、③防空法による防空任務担当者等です（第2条3項）。沖縄では、沖縄戦が地上戦という事情から、特例として適用範囲の拡大が行われたようです。この枠組み拡大は、沖縄戦に対する認識に大きな影響を与えたともいわれます。桜澤 前掲45 74頁—75頁。

<sup>70</sup> 仲本 前掲69 1頁。沖縄関係残務処理要綱（昭和23年（1948年）9月7日閣議決定）は、一 沖縄県事務所はこれを廃止し、残務事務は左の如く（以下のように）関係各省において処理するとし、(1) 戸籍事務は戸籍法の特例を設け、法務省管下の官署において取り扱うこととする、(2) 恩給事務は恩給法を改正し、恩給局において取り扱うこととします。また、二 右処理に伴って次のような法令上及び予算上の措置を講ずるとし、(2) 戸籍法の特例を設ける法規及び恩給法の改正法規の制定は、本件処理の特殊性に鑑み、連合国最高司令部の指示に基き、ポツダム政令をもってこれを規定するとします。沖縄関係事務整理に伴う恩給の特別措置に関する政令（昭和23年（1948年）9月30日政令第306号）は、前文で、「内閣は、ポツダム宣言の受諾に伴い発する命令に関する件（昭和20年勅令第142号）に基づき、沖縄関係事務に伴う戸籍、恩給等の特別措置に関する政令を制定する」とします。そして、沖縄関係においては、恩給法の規定にかかわらず国庫負担とし、裁定事務は総理庁恩給局長が行うとします。

<sup>71</sup> 国籍法は日本国の国民の要件を定め、国籍の取得、出生による国籍の取得（第2条）、帰化による国籍取得（第4条以下）等について定めます。国籍の変動は、これ以外に、国際法（条約等）に基づき発生することもあります（憲73条3号）。わが国の場合、戦前、台湾、朝鮮、南樺太（完全領土）の人々は大日本帝国の国籍にありました。旧国籍法（明治32年法律第66号）は内地、台湾、樺太には適用されています。その後、わが国は対日講和条約で台湾、朝鮮、千島・樺太、南洋群島に対する権利を放棄しています（第2条）。領域の帰属関係に変更をもたらし、日本国の主権は及ばず、身分上の本拠に変更が生じました。遠藤正敬『戸籍と国籍の近現代史』赤石書店（2015年）166頁—186頁。