

## 法学の講義 (2)―3

新城将孝\*

### An Introduction to Law (2)―3

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していきます。

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、28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 mshinjo@okinawa-u.ac.jp

(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、前号)
- (b) 戸籍と国籍
- (c) 戦後、米国統治下での琉球（沖縄）における戸籍の編成 (以上、本号)

4. 沖縄にとっての自決権

5. おわりにかえて

(b) 戸籍と国籍

それでは、国家は何故、戸籍を作るのでしょうか。

戸籍は、身分関係の変動（出生、結婚、死亡等の個人的身分関係等）を記録する、国家管理の公文書です。戸籍事務の管掌は市町村長とされ、戸籍事務は法定受託事務となります（戸第1条）。戸籍には、本籍、氏名、出生年月日、実父母の氏名及び続柄、夫婦においては夫又は妻等の記載が行われます（戸第13条）。

ここで、国際法上の国家の資格要件を思い出していただきます。国際法上の国家の資格要件は、領域（領土、領水）、人民（国民）、政府（主権）でした。国家は自らの管轄下にある人民（国民）を統一的に登録し、その管理をします。国際的には国際法上の人民の把握、国内的には徴兵、徴税、労役等、国民の義務履行等との関わりも出てきます。福祉国家の中では、社会保障等との関わりも出てきます。わが国で、戸籍は人口動態の把握、個人の身分関係の把握（個人の識別）の他、私たちが日本国民であることの証明、出生、結婚、死亡、親族関係等、個人の私的身分の証明をするものです。また、広く、扶養手当、健康保険、厚生年金等にも関わってきます。私達、市民（国民）の権利保障をもたらすシステムの一つです<sup>72</sup>。

戸籍は、「市町村の区域内に本籍を定める一の夫婦及びこれと氏を同じくする子」を単位として編製されます（戸第6条）。戸籍に入った原因及び年月日等についての記載も行われます（戸13条）。戸籍簿には本籍（戸籍の所在地）の記載が行われ、系譜的機能も認められます。私たちは、戸籍簿から、自らの出自を検索できます。

国籍は、国家の構成員としての資格を表します。国籍には、対外的（nationality）な側面と対内的（citizenship）な側面とがあります。返還前の琉球住民は、潜在的には日本国籍を持ちます。しかし、政治的権利を含めた日本国構成員としての資格（国籍と市民権（戸籍と住所））は認められていませんでした。琉球の住民は米国国籍がなく、米国市民権もありませんでした。潜在主権論は、琉球は建前では米国の植民地ではないとするも、新しい植民地システム創出（日米両国の新植民地）のための苦心の便法であったともいえます<sup>73</sup>。

まとめますと、琉球住民に対して、日本国の統治権は及びません。政治的権利を含めた日本国構成員としての資格は認められませんでした（潜在主権論に基づく日

本国内の異法地域)。勿論、琉球住民が米国国籍にある訳でもありませんし、米国の市民権もありません(米国内の異法地域)。

先ほど、パスポートの話をしました。パスポートは旅券法に基づき、国籍保有を証明します。旅券制度は国外から入る外国人の入国、国内人口の移動の監視等を、その目的とします。当該個人に対する出入国の許可という政治的意味合いもあります。国防上の問題(人口流出と軍事力の弱体化防止)、人的資源の確保、徴税手段等の利用目的も当然視野にあります。

わが国の国籍法は父母血統主義、父系血統主義、そして、出生地主義も取ります(第2条)。大日本帝国下の国籍法は、父系血統主義にありました。戸籍法との関わりでは、血統が国籍取得の基準となります。戸籍が血統を証明し、得てして、血統は人種、日本人(大和人)の概念に繋がる可能性を残します。

これを、大日本帝国の領域拡大との関わりで見ますと、基本的には日本(大和)民族としての同化政策に繋がってくるように思えます<sup>74</sup>。

大日本帝国は日清戦争(1895年)により、清国から台湾の割譲を受けます。日清講和条約は、台湾住民に対する国外退去または大日本帝国政府の裁量による帝国国籍の取得を明らかにします(第15条)<sup>75</sup>。

ポーツマス条約(日露講和条約：1905年)は樺太住民に本国ロシアへの退去か、在留かの選択権を与えます(第10条)。日清講和条約でみる、大日本帝国国籍取得に関する規定はみられません。日露間の樺太・千島交換条約(1875年)は、露国国籍保有のままの居住を認めています(第5款)。アイヌ住民については、日露いずれかの国籍選択を認めます(付録第4条)<sup>76</sup>。

韓国併合条約(1910年)は、韓国住民の国籍に関する規定を置いていません。国家の併合からは、条理上、当然大日本帝国国籍を持つものと理解されます<sup>77</sup>。

戦前の関東州は、清国からの租借地です(日清間満州に関する条約：1905(明治38)年)。南洋諸島は、委任統治です(第一次世界大戦前は、ドイツの委任統治下にありました)。両者は、それぞれ純粋な大日本帝国の領土(領域)ではなく、大日本帝国の国籍法の適用はありません。住民は、外国籍となります<sup>78</sup>。

北海道の場合、大日本帝国の領土ですので、臣民としての戸籍の整備をしなければなりません。このことは、明治期における沖縄でも同様です。臣民化は、大日本帝国の国家構成員としての確定化を意味します。

北海道住民の臣民化(戸籍編成)は、帝国領土であることの主張の根拠ともなります。北海道では、幕藩時代、本土(本州・四国・九州等)からの移住者の戸籍調査が行われました。アイヌ住民は戸籍に搭載され、日本語の使用、和服の着用等、同化を求められます(戸籍上は「土人」の表記)。後に、明治政府はアイヌの人々を「平民」とし、帝国臣民として統合します<sup>79</sup>。

沖縄においても、身分秩序の改変、名を苗字の下に置くという戸籍秩序の同化、そして、戸籍の編成が行われます<sup>80</sup>。

小笠原では、最初の島民である欧米人について、永住を前提に、民籍への編入が行われました<sup>81</sup>。

以上が大日本帝国の領土拡大（領域確定）に伴う当該地域の住民の国籍・戸籍取得についての概略です。

ここで留意しておくべきは、共通法（1918年：大正7年法律第39号）の存在とあります。共通法は、大日本帝国における地域の法令の適用範囲の確定に関する法です。同法は、「本法において地域と称するは内地、朝鮮、台湾、関東州又は南洋群島をいう」とし、内地に樺太を含めます（第1条）。そして、「一の地域の法令によりその地域の家に入る者は、他の地域の家を去る」とし（第3条1項）、「一の地域の法令により家を去ることを得ざる者は、他の家にはいることを得ず」とします（同条2項）。また、「陸海軍の兵籍に在らざる者及び兵役に服する義務なきに至りたる者に非ざれば、他の地域の家にはいることを得ず。ただし、懲役終決処分を経て第二国民兵役に在る者は、この限りにあらず」ともします（同条3項）。

これらは、国籍は与えるものの、内地（本国）とは異なる法の施行を行うこと、また、外地籍という、内地とは異なる法的身分を与えることを意味します。外地は、異法の地域（植民地）となります<sup>82</sup>。

日本国は、対日講和条約第2条で領土（領域）の放棄をします。このとき、日本国は、朝鮮、台湾の人々に対し、日本国籍の留保について、その選択権を与えていません<sup>83</sup>。これらの地域の人々は、大日本帝国における異法地域の人々にありました。

今日、日本国内において、「内地」の用語を持つ地域は北海道と沖縄・奄美大島です（小笠原においても、使用されている可能性があります）。

北海道はアイヌ居住地（和人居住地以外の地、蝦夷地）の松前藩による統治、徳川幕府による統治、明治維新後の入植者による開拓という歴史があります。琉球は、薩摩藩の進攻（琉球の間接統治と奄美の直接統治）、明治政府による琉球併合という歴史があります。

この歴史的経緯からは、「内地」という用語を持つに、それなりの理由があります。沖縄では「ナイチャー（内地人）」のほか、「ヤマトウー・ヤマトンチュー（大和・大和人）」という言葉があります。自らを「ウチナンチュー（沖縄人）」と表現したりもします<sup>84</sup>。

歴史的にみると、奄美大島は琉球に属する地域でした。対日講和条約でも沖縄と一緒に、日本国から切り離されず。

対日講和条約の翌年（1953年）、奄美諸島は他の地域より先に日本国への返還が行われます。これは薩摩侵攻後における、奄美の地位（直接統治）にあるかもしれ

ません。当時、二島分離案、琉球文化の影響が強いといわれた沖永良部島と与論島を残した、日本国への奄美返還案もありました。もう一つ留意すべきは、対日講和条約時、北緯29度以北の琉球は日本国に帰属し、北緯29度以南の琉球が米国の統治権下に置かれた点です<sup>85</sup>。

(c) 戦後、米国統治下での琉球（沖縄）における戸籍の編成

それでは、以下、米国統治下の琉球での戸籍編成についてみていきます。

戦後の沖縄県の国際法上の地位は、ニミッツ布告による軍事占領から始まります。ニミッツ布告第1条は、「本官の職権行使上のその必要性を生ぜざる限り居住民の風習並びに財産権を尊重し、現行法規の施行を持続する」とします。連合軍の占領支配に支障の生じない範囲において、沖縄で行われている慣行や法規の適用を認めます。戦時国際法の適用となりますが、占領支配に支障の生じない範囲において、占領前の大日本帝国の法の適用が行われます<sup>86</sup>。すなわち、沖縄（琉球）には、住民の財産・身分等に関する大日本帝国憲法下の旧民法、旧戸籍法が効力を持つことを意味します。

この取扱いは、対日講和条約以降も基本的に同様です。具体的に、米国大統領行政命令（「琉球列島の管理に関する行政命令」第1071号1957年6月5日）による統治が行われますが、米国大統領行政命令前文は、「憲法（米国連邦憲法）により本官に与えられた権限に基づき、かつ合衆国大統領及び合衆国軍隊の総指揮官として、ここに次の通り命令を發布する」とします。

この米国大統領行政命令は、琉球における最高法規となります。そして、今一度留意すべきは、米国大統領行政命令は、対日講和条約に基づく米国内法であるということです。米国はその下で、琉球における最終の法令制定権等を持ち、米国大統領及び合衆国軍隊の総指揮官の指揮の下で、琉球列島米国民政府（USCAR）を保有します。琉球の統治は、琉球列島米国民政府長官（後に、高等弁務官：現役軍人）に委ねられます<sup>87</sup>。大統領行政命令は琉球の直接統治と、民政府長官（高等弁務官）による法令公布権等を認めます。

米国民政府布令第6号「琉球政府章典」（1952年2月）は琉球住民の戸籍に関し、「琉球住民とは、琉球の戸籍簿にその出生及び氏名の記載をされている自然人をいう」とし（第3条1項本文：属地主義）、琉球の戸籍簿に記載された者を琉球住民とします<sup>88</sup>。

1952年、琉球政府が発足し、琉球立法院における民立法もスタートします。琉球住民の戸籍等に関しても、立法が行われることとなります。ただ、琉球立法院による制定民法（新民法）の施行は、1957年1月です。大日本帝国（1947（昭和22）年の制定）に遅れること、10年です<sup>89</sup>。勿論、琉球での最高法規は米国大統領行政命令で、琉球立法は対内的（琉球）に限定適用されます。また、琉球立法院での立法は、

米国民政府高等弁務官による国防長官への報告、国防長官による米国議会への報告を必要とします。琉球における対内的手続きは、琉球政府各局（主管局）から送られてきた立法案を琉球政府法務局において審議し、主管局へ返送します。主管局は局長会議に立法案を提出、局長会議の了承を得て、米国民政府（高等弁務官）の了承を得ていく形となります。米国民政府（高等弁務官）の了承が得られますと、行政主席名での立法勧告、立法院における可決となります。立法院で可決された立法案は行政主席に送付され、主管局は米国民政府と調整をし、高等弁務官の承認を得ます。高等弁務官は米国大統領行政命令第11条に基づき、総ての立法案を拒否することができます。高等弁務官の承認を得た立法案は、琉球政府行政主席による署名をもって琉球の法となります<sup>90</sup>。これら琉球の法は、琉球、そして、琉球住民に適用されます。基本的に、琉球住民にない日本国民には適用されません。法抵触が生じたとき、それぞれ、準国際私法ないし国際私法を必要とします。

沖縄（琉球）において、戸籍の編成は、米軍による捕虜収容所での戸籍編成がその始まりといわれます。その後、「臨時戸籍」の編成が行われます。1946（昭和21）年の沖縄民政府総務部長による「臨時戸籍事務取扱要綱」に基づきます。市町村長が戸籍事務を管掌し、現居住者を対象とします。ただ、実際は、物資配給のための台帳にあったともいわれます。終戦直後、家族は分散の状況にあり、戸籍編成も、当事者申請に基づくといわれます。

この事務取扱要綱は、基本的に、大日本帝国憲法下の戸籍法（大正3年の旧戸籍法）と同じ文言・記載方式にあったといわれます<sup>91</sup>。

本格的な戸籍整備は、戸籍整備法（1953年立法第86号）によることとなります<sup>92</sup>。臨時戸籍では身分関係等の確認が必ずしも十分でなく、本格的な戸籍整備は急務にあったといわれます。

この中、前述、戦傷病者戦没者遺族等援護法（1952（昭和27）年）の適用が行われます。しかし、琉球に旧戸籍簿はなく（戦災消失等）、遺族援護事務に支障をきたします。

前述の臨時戸籍は住民台帳の機能を持ち、現住者を対象とします。また、琉球政府章典は、琉球住民を「琉球の戸籍簿にその出生及び氏名の記載をされている自然人をいう」とします（第3条1項）。大日本帝国法の適用があるところからは、戸籍の登載対象者は沖縄の戸籍が戦災により滅失した当時、沖縄に本籍を有していた者も含めることとなります（属人主義）。沖縄に戸籍を有していた者であれば、日本国在住者、日本国以外の地に居住している者も登載対象者となります。ところが、琉球政府章典は、「琉球に戸籍を移すためには、民政副長官の許可を要し、且つ、日本国以外の外国の国籍を有する者又は無国籍の者は、法令の規定による場合の外、琉球の戸籍にこれを記載することができない。但し、琉球政府は外国人のた

め特別に任意戸籍簿を作成し、運営し且つ維持すべく現行の琉球人戸籍法と概して同程度の範囲及び効力を有する適当な法令を制定する権限を有する。なお、外国人戸籍簿の作成又は記載にまつて自動的に琉球人又は琉球列島への法的入域者若しくは琉球列島居留民としての資格が与えられるものではない」とします（3条1項）。米国民政府指令第5号「永住許可について」（1954年6月21日）は高等弁務官の認める永住者として、①1954年9月2日以前に、現在琉球列島と定義されるところに居住していた者で、その後、引続き、同島に居住している者、②軍の引揚計画により琉球列島に入域した者、③前に、民政副長官によって永住のための入域を許可された者として（第2項）。米国民政府指令第6号「琉球列島への転籍」（1954年7月23日）は、琉球列島への転籍希望者は転籍申請書に①副長官の永住許可書、②日本にある本籍地の市町村長が発令する戸籍謄本を添付し、琉球政府法務局経由で副長官に提出することを求めます（3条）。琉球列島出入国管理令（米国民政府布令第125号 1954年2月11日）は、琉球列島居住者を「琉球列島に本籍を有し、且つ琉球に現在居住している者」とします（3条）。琉球住民の渡航管理（1955年8月13日 米国民政府布令第147号）は、琉球住民とは「琉球列島に本籍を有し、且つ、現在琉球列島に居住している者をいう」とします（2条）。このように、琉球住民は琉球列島における本籍要件を備え、現実居住要件を求められます。このシステムは、日本国（大日本帝国）戸籍制度の基本原則を受容するものではありません。属地主義の観念が強いといえます。さらに、琉球政府章典第3条1項但書「琉球に戸籍を移すためには、民政副長官の許可」を必要となりますと、そこでは無国籍者出現の可能性を残します。例えば、日本国に在住し日本国の戸籍を持つ者（沖縄人）が琉球への転籍のため日本国の市町村に届出をし、受理され、除籍されます（日本国法）。その後、米国の民政府副長官に琉球への戸籍移動の許可申請をします。民政副長官の許可が行われなかったとき、申請者は無国籍者となる可能性がでてきます。勿論、琉球住民との婚姻や養子縁組のとき、琉球に戸籍を移すには民政府副長官の許可が必要となります<sup>93</sup>。

琉球が日本国の潜在主権下にあるなら、琉球住民の戸籍編成は本来、日本国の責任において行われるべきものです。日本国の戸籍法が属人法に属するものと考えれば、なおさらのことです<sup>94</sup>。加えて、問題は、琉球戸籍法の効力が日本国内において認められるかということです。日本政府は、琉球の市町村長は日本国の戸籍法1条にいう戸籍事務管掌者でない、琉球の戸籍は日本法の下での戸籍の効力を認められるものでないとしします<sup>95</sup>。琉球の法は日本国において法としての効力を認められない、日本国政府はこの建前論を展開します。そして、便法として、日本国政府は琉球住民の戸籍を日本法の下で管理するため福岡市に沖縄関係戸籍事務所を設置し、琉球住民の戸籍事務の取扱を行うとします（昭和23年9月24日民事甲第3122号

民事局長通達、昭和27(1952)年4月19日民事甲第438号民事局長通達<sup>96</sup>。その後は、「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9月30日政令第306号、改正;昭和27年1月19日政令第5号)に基づき福岡司法事務局(後に福岡法務局)において取り扱います。

しかし、琉球は米国の統治権下にあり、日本国の統治権は及びません。日本国は不統一法国家となり、琉球は日本国にとって異法の地域となります。日本国は琉球において、日本国の民法・戸籍法の施行をすることはできません。また、琉球の市町村長は、日本国戸籍法1条にいう戸籍事務管掌者ではありません。例えば、琉球が旧民法下にある当時、日本国の市町村長が琉球の市町村長からの戸籍届出の送付を受けたとき、その正式受理はどのようであったであろうか。かなりの困難を伴うものであったであろうとは思えます。

一方で、琉球では、旧民法・旧戸籍法の廃止をするに、琉球法の立法を必要とします。この時点で、琉球の法は、大日本帝国憲法の下での旧民法であり、旧戸籍法です。琉球での新民法の施行は、1957年1月1日からです。勿論、琉球には独自の憲法はありませんし、大日本帝国憲法または日本国法律の改正権もありません。

いずれにしても、琉球の戸籍整備法にいう「琉球住民」は琉球での本籍の有無、居住によって決定されます(琉球政府章典3条1項参照:「住民」の概念は、住所所在に基づく概念と考えられます)。米国統治下の琉球において、日本国の潜在主権の下、日本国に国籍はあるというものの、その実態は「琉球住民」に、日本国の戸籍や住所はなく、法制上の日本国国民としての概念もありませんでした。勿論、日本国国民としての保障もない状況です。

これらは琉球を米国における異法地域(植民地)と認識していくか否かの問題ともなります<sup>97</sup>。少なくとも、日本国法に基づく戸籍の編成・実施には、米国の承認を必要とします<sup>98</sup>。

話を変えます。周知のように、国際法上、公海を航行する船舶は国旗を掲げる義務があります。公海における秩序維持のためです。一般に、国旗は、国家を象徴する標識と理解されます(広辞苑)。公海では、旗国主義が取られます。国旗は、統治権の象徴と考えられます。日本国への返還前、琉球に国旗はあったのでしょうか。私自身、小さい頃、小学校・中学校の頃ことですが、記憶にあるのは、お正月のとき、各家庭では「日の丸」の掲揚がありました。入学式、卒業式のときの「日の丸」の掲揚、「君が代」斉唱等もありました。沖縄返還運動の行進隊列の中の「日の丸」を掲げて、とのこともあったように思えます<sup>99</sup>。

しかし、当時、琉球は米国の統治下にあり、日本国の潜在主権下にありました。「日の丸」は、琉球で掲揚できるものであったのでしょうか。「星条旗」の掲揚となるのでしょうか。琉球が独立国であれば、独自の国旗がある(べき)ということにもなります<sup>100</sup>。



北緯30度以南の琉球（南西）諸島は、若干の外郭地域の行政分離に関することに  
関する覚書三A（連合軍最高司令官総司令部 1946（昭和21）年1月29日）より、  
大日本帝国の範囲から除かれました。ここでは、大日本帝国国旗である「日の丸」  
の掲揚は、禁止されます。具体的に、戦時刑法（1945（昭和20）年4月1日（46年  
民公2））により、大日本帝国（日本国）の日の丸の掲揚及び君が代の唱弾は処罰  
の対象とされました<sup>101</sup>。その後、米国民政府は1952年2月27日布令65号をもって、  
国際信号旗、D（デルタ）旗の端を三角に切り落とした旗（琉球船舶旗）の掲揚を  
義務づけました<sup>102</sup>。しかし、1962年、インドネシア領モロタイ島の北方海上で、「第  
一球陽丸」（マグロ漁船）がこの琉球船舶旗の下、インドネシア海軍機からの銃撃  
を受けました。4人の死傷者が出ました（第一球陽丸事件）。銃撃の理由は、「第  
一球陽丸」の国籍不明です。デルタ旗が国籍旗としての役割を果たすものでないこと  
の証左です<sup>103</sup>。

この事件は政治問題化され、後に、日米首脳の会談（佐藤・ジョンソン会談：  
1965年1月13日）が行われ、琉球船舶規則（高等弁務官布令第57号：1965年3月4  
日）の公布が行われました。新たな琉球船舶旗の掲揚が認められました。新しい旗は、  
二つの旗（特別旗）にありました。一つは、「琉球（RYUKYUS）」という英字と  
漢字の二等辺三角形の三角旗（上部）で、もう一つは日の丸の旗（下部）です<sup>104</sup>。

米国統治下の琉球は、日本国の潜在主権にあるというものの、単独での日の丸の  
掲揚はできませんでした。勿論、前述、米国国旗（星条旗）を掲げることもできません。

琉球の国際法上の地位は、極めて不安定で、混迷の状態にありました。日常生活  
において、大きな影を落としていました。

戻りまして、これらのことを戸籍において、みて行きます。前述、パスポートの  
発給には戸籍謄本（抄本）が必要です<sup>105</sup>。琉球でも、戸籍の作成をしなければなりませ  
ん。しかし当時、日本国政府は、琉球での戸籍整備法の立法化には否定的でした。  
理由は、日本国政府が作るからということでした。確かに、日本国政府は、昭和23  
年9月24日民事甲第3122号民事局長通達、昭和27（1952）年4月19日民事甲第438  
号民事局長通達、「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9月30日政令第306号、改正；昭和27年1月19日政令第5号）に基き福  
岡市で琉球住民の戸籍事務の取り扱いを行いました。ただ、例えば、戦前の共通法  
が如き、準国際私法の制定はありません。

福岡の沖縄関係戸籍事務所、福岡司法事務局（福岡法務局）での業務は、戸籍再  
製のための作業ではなく、日本国滞在の琉球の人々の申請の受付、在外領事館から  
の戸籍関係書類の受理に限られていました。また、そのようなことしかできなかった  
といわれます。その中では、琉球に本籍を持つ者が在外領事館を通して日本政府  
に国籍留保の届出をしてきたとしても、基本戸籍のない福岡の沖縄関係事務所

籍作成は可能であったのでしょうか。疑義が、生じてきます。

一方で、琉球では、日本国法の下での戸籍編成はできません。日米両国の異法地域にある琉球では、もろもろの立法不備があります。その下で、独自の法制定、戸籍の編製をしなければなりません。日本国法を範とした琉球戸籍の作成にしても、技術的面として、クリアすべき課題が生じてきます。例えば、記載すべき本籍「沖縄県」は日本国において存在していません。勿論、「琉球」という行政区も、日本国には存在していません。

そもそも、米国は当初、琉球列島を日本国の領土（領域）の一部、そして、琉球の住民を日本国の国民であると認めていませんでした（連合軍最高司令部「若干の外郭地域の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）参照）。米国が琉球住民を日本国民として公式に認めたのは、1962（昭和37）年のケネディー大統領声明といわれます<sup>106</sup>。加えて、米国民政府は、日本国式の戸籍編成に疑義を持っていたともいわれます。この点、琉球政府法務局は、かなりの苦心等をしています。大きな実務的課題は、日本国法に倣った戸籍編成、前述、戸籍の本籍記載欄に「沖縄県」の記載をするか否かの綱引きです。これは異法地域の独自の法として、独自に群島割（沖縄群、宮古群、八重山群等）での表記もありえたかかもしれません。本籍記載欄の削除もありえたかも知れません。日本国的な戸籍編成でない方法、これもありえたかも知れません。

ともあれ、琉球では、1953年11月16日、戸籍整備法（立法第86号）が制定され（施行 1954年3月1日）、戸籍再生手続が開始されました。

勿論、琉球の住民が日本国の国籍を持つのであれば、本来、戦後の新しい民法、新しい戸籍法に基づく戸籍の整備が必要となってきます。ただ、琉球では、戦前の大日本帝国憲法下の旧民法が適用されています。戸籍の編成は、自ずと、旧民法下での編成となります。一方で、運動論としては、潜在主権論の下での法整備（日本法）を意識した、沖縄返還を意欲したものとしなければなりません。琉球戸籍簿には本籍記載欄が設けられ、「沖縄県」の記載が行われます<sup>107</sup>。

琉球での新民法の施行は、1957年1月1日からです（1956年12月30日公布）。この新民法の施行により、琉球での家父長制度は廃止されます<sup>108</sup>。

1972年5月15日、琉球は日本国へ返還され、沖縄県となりました。返還時において、琉球政府の下で作成された琉球戸籍は、日本国国籍の証明資料として日本国政府に引き渡されます<sup>109</sup>。

ただ、この琉球政府の下での編成戸籍は、日本国法に基づく戸籍ではありません。返還時、この戸籍は日本国国籍の証明資料としての効力が認められるのでしょうか。日本国政府の主張に基づけば、琉球住民の戸籍は日本国において、福岡の沖縄関係戸籍事務所（福岡法務局）で作成されているはずで

結論として、琉球戸籍法による戸籍は沖縄の返還に伴う法務省関係法令の適用の特別措置に関する政令第14条により、日本国の戸籍法による戸籍とみなされました<sup>110</sup>。

蛇足となりますが、それでは、日本国の潜在主権は琉球の地に、領土主権を持ちうるものでしょうか。例えば、国防責任は日本国・自衛隊（防衛省）にあったともいえます。琉球への自衛隊の配備も可能であったともいえます。琉球が米国の異法地域になく、日本国憲法の適用があったとすれば、自衛隊の海外派遣との理解にはならないと思います。これは琉球に関する外交権が米国国務省にあるのか、それとも、日本国外務省にあるかという課題とも関連します。琉球の人々はその生活において、日本国のみ、米国のみと、そのお付き合いをしているわけではありません。果たして、琉球住民は国際法上、その形式・実質において、日本国国籍保有者として取り扱われていたのでしょうか。それでも、琉球住民が米国国籍になかったことは確かでした<sup>111</sup>。

ここでは、返還前の琉球法令の返還後の効力について、ちょっと触れておくこととします。

沖縄返還時において、沖縄関連法として、沖縄の復帰に伴う特別措置法（昭和46年法律第129号：以下、「復帰特別措置法」という）の制定が行われています。これが沖縄の返還後の法的地位を、移行に伴う法の効力を、経過措置等を定めます。

復帰の時点で、米国は対日講和条約第3条が定めるその権利を放棄することとなります（沖縄返還協定1条）。当然、米国大統領行政命令、高等弁務官布告・布令等は効力を失うこととなります。現地琉球法令は、どうなるのでしょうか。琉球法令は、琉球政府が消滅しているところ、当然、その効力を失います。ただ、基本的には旧慣温存はあり、公序良俗の範囲内で効力をもつ、または条理に従うとの理解は可能と思えます。復帰特別措置法は、「沖縄法令のうち、法律又はこれに基づく政令により沖縄県又はその機関に属させられることとなる事務に相当する事務について規定している沖縄法令で本邦の法令に抵触しないものは、政令で定めるところにより、この法律の施行の日から起算して3月を経過するまでの間、地方自治法の規定による沖縄県の条例、規則その他の規程として効力を有するものとする」とします（第4条）。そして、「この法律に定めるもののほか、本土法令の沖縄への適用についての経過措置、この法律において法律として効力を有することとされ又はその例によることと沖縄法令の規定の技術的読替えに関する措置その他の沖縄の復帰に伴い必要とされる事項については、当分の間、政令で必要な規定を設けることができる」とします（同法第156条第1項）。また、「この法律の成立後に沖縄において法令の制定、改正又は廃止が行われたことにより、この法律の規定の適用につき支障を生じることとなった場合には、この法律の趣旨に照らし合理的に必要と判断される範囲内において、この法律の規定にかかわらず、政令で必要な規定を設けることができる」とします（同法同条第2項）。いわゆる、政令への委任が行われます。

しかし、これはその後における日本国内における沖縄の地位との関連において、別の視点で見れば、日本国政府（本土）と沖縄（県）との綱引きが行われることの示唆となります。

確かに、政令への委任、旧慣温存、条理への依拠は立法技術論、法解釈論としては妥当で、合理的なものといえます。しかし一方で、人が一定の効用を求めるとき、その行動において、人は必ずしも合理的に動くとは限りません。すなわち、人がその意思決定を行うとき、何を大切にするのでしょうか。知性でしょうか、伝統的利益でしょうか。それとも、名誉、又は社会的地位でしょうか。おそらく、意思決定はそれぞれ、その人の価値観に基づくこととなります。そして、これが基地問題となりますと、極めて大きく影響を及ぼしてきます。沖縄側の視点に立てば、政治学でいう多数決の原則が日本国政府内、日本国内において、そして、その濫用が、無意識のうちに、又は黙示裡の誘導等から正当化される温床を作り上げられる余地を残すことにもなりえます。

（続く）

## 注

<sup>72</sup> 出生届によって戸籍は作成され、同時に住民登録も行われます。戸籍制度は、本籍地における国民の親族関係・身分的關係等の公証制度です。住民登録制度は住所地における居住関係の公証制度で、選挙人名簿への登録、国民健康保険、国民年金、児童手当等、各種行政サービスの基礎となります。

<sup>73</sup> 潜在主権論は施政権国に一方的領土処分権を認めるものでなく（入江 前掲42 71頁）、これが南方地域の返還に繋がります。ただ、米国による琉球統治は自己認識の否定にも繋がる、琉球人への、アイデンティティーの転換を求めることにも繋がります（瀬名波栄喜 琉球新報（2021年8月24日））。

<sup>74</sup> 明治の戸籍編成については、奥田 前掲33 212頁—214頁参照。

<sup>75</sup> 日清講和条約第5条は、「日本国へ割与セラレタ地方ノ住民ニシテ右割与セラレタル地方ノ外ニ住居セシムト欲スルモノハ、自由ニ其ノ所有不動産ヲ売却シテ退去スルコトヲ得ヘシ、其ノ為メ本約批准交換ノ日ヨリ二箇年間ヲ猶予スベシ、但シ右年限ノ満チタルトキハ、未ダ該地方ヲ去ラサル住民ヲ日本国ノ都合ニ因リ日本国住民ト見為スコトアルヘシ（略）」とします。藤田・吉井 前掲40 77頁。Lin 前掲26 59頁—60頁。台湾には、国籍法施行のための法的措置が講じられます。向 前掲56 96頁—99頁。

<sup>76</sup> 樺太には、国籍法施行のための法的措置が講じられます。向 前掲56 97頁—99頁。

<sup>77</sup> 藤田・吉井 前掲40 96頁—97頁参照。向 前掲56 97頁—99頁。

<sup>78</sup> 向 前掲56 96頁。

<sup>79</sup> 大日方 前掲2 44頁—47頁。遠藤 前掲71 149頁—154頁。

<sup>80</sup> 遠藤 前掲71 154頁—157頁、158頁—159頁。

- <sup>81</sup> 遠藤 前掲71 157頁—158頁。
- <sup>82</sup> 向 前掲56 6頁、20頁—22頁、24頁—25頁。藤田・吉井 前掲40 106頁—107頁。
- <sup>83</sup> 外国人登録令（1949（昭和22）年5月2日ポツダム勅令第207号）は、大日本帝国の植民地下にあった者（日本国内にあった者を含む）を外国人とします。藤田・吉井 前掲40 150頁—151頁、172頁—173頁。中華民国はマッカーサー「一般命令第1号」（1945年9月2日）に基づき、台湾を中華民国の主権下に置きます。そして、中華民国行政院は訓令を出し、台湾在住の者は中華民国国籍の取得を、海外の者は「台湾省人民回復現有姓名弁法」（1945年12月12日公布）により国籍選択の自由を認めます。Lin 前掲26 52頁—53頁、72頁注（20）。
- <sup>84</sup> この点、「従前は同じ日本国内の異法地域たる、内地・朝鮮及び台湾の三地域間において人は、その人種別から従い、それぞれ大和民族は内地に、朝鮮民族は朝鮮に、台湾民族は台湾に帰属し、それぞれの地域にのみ戸籍を有することができるが、他の地域に戸籍を持つことは許されなかった。故に、日本人の日本国内の異法地域に対しては人種に従い戸籍によって人種的にその属人法が決定していたものといえる。しかるに、戦後の新異法地域を見るに、人はすべて等しく大和民族であり、戸籍の所属によって属人法を決定すべき理由を発見することは極めて困難のように思われる」との指摘もあります。久保 前掲68 147頁—148頁。
- <sup>85</sup> 連合軍最高司令官総司令部「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」（1946年1月29日）、「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件」（1946年3月22日付）、「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件」（1951年12月5日付）。国際法学会 前掲43 242頁—246頁。
- <sup>86</sup> 琉球には、大日本帝国の法が現行法として適用されます。戦後の日本法は沖縄に及ぶことなく、法改正等は琉球独自の手続が必要となります。大郷正夫「沖縄に施行された旧日本法令は、外国法ではないか」国際法学会編 前掲43 169頁。
- <sup>87</sup> 古関・豊下 前掲50 191頁—193頁。
- <sup>88</sup> 遠藤 前掲71 266頁。
- <sup>89</sup> 日本（本土）では、「日本国憲法の施行に伴う民法の応急的措置に関する法律」（1947年（昭和22年）4月19日法律第74号）の制定も行われます。藤田・吉井 前掲40 171頁—172頁。
- <sup>90</sup> 琉球の立法手続について、久貝良順「戦後沖縄における法体系の整備—登記簿・戸籍簿を含めて—」沖大法学 第9号（1990年）94頁—96頁参照。福地は「立法院において可決された予算案や法案は、行政主席の署名により公布されることになっていた。しかし、行政主席は、署名の前に高等弁務官の承認を得なければならなかった。従って、中央教育委員会における審議の段階からUSCARとの調整が行われていた。実際、会議録には、文教局が中央教育委員会に対して行ったUSCAR側との調整や報告が多く見られる。・・・立法案の送付を教育委員会が決定するまでに、事務局である文教部は、行政主席の諮問機関である文教審議会や教育関係からの意見聴取とともに、USCARの教育部担当者と法令の条文の細部についてまで事前調整を行っていた」とします。福地洋子「中央教育委員会会議録の紹介」沖縄県公文書館研究紀要第10号（2008年）20頁。

- <sup>91</sup> 奥山恭子「戦後沖縄の法体制と戸籍の変遷（1）」横浜国際社会科学研究所第11巻3号 4頁、  
(<http://hdl.handle.net/10131/1520>)。
- <sup>92</sup> 国際法学会 前掲43 328頁—332頁。
- <sup>93</sup> 遠藤 前掲71 268頁—268頁。
- <sup>94</sup> 沖縄における本土籍人の戸籍取扱に関する件（昭和29年（1954年）7月8日 南方連絡事務局長発、  
法務省民事局長宛）（別紙）戸籍手続要領 一 は、「日本国籍を有する者の戸籍については、戸籍  
法の施行地域内に居住を有すると否とにかかわらず、原則として、すべて属人的に本土の戸籍法  
が適用される建前であるから、沖縄に居住する本土籍人相互間の戸籍に関する事項は勿論、本土  
籍人と沖縄籍人間の戸籍に関する事項もすべて本土に施行されている現行法令の規定によって取  
扱うべきである」としています（国際法学会 前掲43 333頁—334頁）。ここに、沖縄籍人と本  
土籍人ができます。
- <sup>95</sup> 沖縄に居住する本土在籍者の戸籍取扱に関する件（昭和29年（1954年）10月11日 法務省民事局長  
発、南方連絡事務局長宛回答）。具体的には、琉球の市町村長は「所在地市町村長として戸籍法  
による届出、申請等を受理し、又はこれを本土の市町村長に送付する権限を有しないが、・・・  
実体法上の効果を生じるべき行為については、その届出が現地の方式に従って沖縄の市町村長に  
なされこれが受理された場合には、行為地法による方式に従ってなされた行為と解し、法例第8  
条第2項又は第13条第1項但書の規定の趣旨に従って右現地の市町村長の受理の日に当該行為  
は有効に成立したものと取り扱うことができる」としています（同回答 二）。国際法学会  
前掲43 335頁。これは、「法例」（国際私法）の適用対象となります。琉球は、日本国にとって  
外国との位置づけになります。
- <sup>96</sup> 昭和27年（1952年）4月19日民事甲第438号民事局長通達は、「近く平和条約（以下単に条約とい  
う。）の発効に伴い、国籍及び戸籍事務に関しては、左記によって処理されることになるので、  
これを御了知の上、その取扱いに遺憾のないよう貴官下各支局及び市区町村に周知方取り計らわ  
れたい。」とし、その第3は、「第三 北緯29度以南の南西諸島、小笠原諸島、硫黄列島及び南鳥  
島関係 標記の諸島の地域に本籍を有する者は、条約の発効後も日本国籍を喪失するものでない  
ことはもとより、同地域に引き続き本籍を有することができる。右諸島のうち、沖縄その他北緯  
29度以南の南西諸島に本籍を有する者の戸籍事務は、条約発効後も従前通り福岡法務局の支局で  
ある沖縄奄美大島関係戸籍事務所で取り扱われ、また、小笠原諸島、硫黄列島及び南鳥島に本籍  
を有する者の戸籍事務については、条約発効の日から東京法務局の出張所として小笠原関係戸籍  
事務所が設置され、同事務所において取り扱われることになる」としています。向 前掲56 3  
頁—5頁。確かに、本籍は日本国内であればどこでも保有できます。しかし、当時の北緯29度以  
南の南西諸島、小笠原諸島等は、日本国の行政区にありません。
- <sup>97</sup> 潜在主権論は、琉球は日本国の領土であり、琉球住民は日本国籍にあるとします。一方、統治権  
は米国にあります。そこでは、日本国内に、本土（内地）と琉球という異法地域が存在すること  
になります。また、米国の統治権を中心に考えても、琉球の法秩序は異法地域の法秩序となります。

- 渉外的問題が発生した場合、準国際私法の存在が問われます。大郷 前掲86 169頁—170頁参照。
- <sup>98</sup> 「現地と本土間における身分法規等の適用の差異から生じる諸障害」（法務省民事局：昭和29年10月28日(印)）は、(1) 戸籍上の障害、(2) 不動産登記法上の障害、(3) その他の障害とに分類しています。国際法学会 前掲43 339頁—342頁。
- <sup>99</sup> 「国旗及び国歌に関する法律」ができたのは、平成11（1999）年のことです。
- <sup>100</sup> 住民自治政府としては沖縄諮詢会、沖縄民政府、琉球政府とその変遷をみることができます。1950年1月、沖縄民政府は青・白・赤の三色を配し、左上の白い明星の旗（琉球旗）を採択しています。この琉球旗は、幻の旗となっています。沖縄県立博物館・美術館「沖縄の旗を巡る」(<https://okimu.jp/museum/column/099/>)。
- <sup>101</sup> 琉球政府立法院事務局 前掲43 344頁、163頁参照。
- <sup>102</sup> 上下に黄色、中央に青を配した船舶旗です。国際信号旗は、航行中の船舶間の連絡（意思疎通）を図るための旗です（沖縄県立博物館・美術館 前掲100）。非琉球籍船舶の出入域令（1954年3月11日米国民政府府令第131号）五 入港 1は、「商船は琉球の港に入港し、投錨してから検疫を完了するまでは、国際信号旗「Q」旗を掲げなければならない」としています。
- <sup>103</sup> 上沼 前掲63 21頁—22頁参照。「第一球陽丸」事件は幼な心にも、「国旗」の重み、国際社会における琉球の地位、その不合理さを考える切掛けとなりました。
- <sup>104</sup> 琉球船舶規則（高等弁務官布令第57号）第2条a項。琉球政府立法院事務局法制部立法考査課前掲書 286頁—267頁。
- <sup>105</sup> 旅券法第3条。琉球への渡航等については、当時の「旅券法」（昭和26年法律267号）、「本邦から沖縄にと渡航する者及び沖縄から本邦に渡航する者に対して発給する身分証明書に関する政令」（昭和27年政令219号）、「旅券法の特例に関する法律」（昭和42年法律137号）、「旅券法の特例に関する法律施行令」（昭和42年政令277号）、「旅券法の特例に関する法律施行規則」（昭和42年外務令5号）を参照。前掲45 563頁—544頁。
- <sup>106</sup> ケネディー大統領声明（1962年3月19日）は琉球住民の希望（日本国民）を認め、「私は、琉球諸島が日本本土の一部であることを認めるもので、自由世界の安全保障上の利益が、琉球諸島を日本国の完全な主権の下へ復帰せしめることを許す日を待望している」としています。総理府特別地域連絡局 前掲45 38頁。
- <sup>107</sup> 久貝先生（琉球政府立法担当者）は、以下（久貝 前掲90 113頁—114頁）述べています。「1953年2月21日私は法務省に出張いたしました。約43日間いろんな法律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を行いました。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・・・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、琉球の市町村で作った戸籍は法律上認められないということで、戸籍整備法を作ることに難渋しました。日本政府の立場はそうであろうけれども、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。

・・・私は戸籍整備法立法案を作っている段階で1953年6月16日になりますが、・・・当時沖縄県というような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で、戸籍整備の第一の難関にぶつかったわけです。そこで私は、『いや、いろいろと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、われわれが戸籍の実質的に、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・・・戸籍整備法案を作りまして、・・・立法院において戸籍整備法は可決され、・・・民政長官の承認を得た上で、行政主席が1953年11月16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す」。

<sup>108</sup> 久貝 前掲90 参照。

<sup>109</sup> 久貝先生は、以下（久貝 前掲90 117頁—118頁）述べています。

「私が1953年度に本土に行った時に法務省の方々と意見を交わしましたが、その時も、私が戸籍整備法を作りたいというのに対して、沖縄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、沖縄で今更作る必要はないということで反対された訳であります。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『じゃー！私の戸籍作ってありますか』と問いましたら、作ってない、というご返事でした。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。・・・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いながら、実は作れないまま、復帰を迎えたわけです。

・・・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わ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にして下さいということになり、副本を送ったわけです」。

<sup>110</sup> 久貝先生は、沖縄の復帰に伴う法務省関係法令の適用の特別措置に関する政令14条に「沖縄の戸籍法による戸籍とみなすとある、だから・・・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られた」としています。久貝 前掲90 120頁—121頁。

<sup>111</sup> 第22回衆議院法務委員会（1955年6月9日）は、無国籍問題（琉球住民の日本国籍保有の法的根拠）について審議しています。琉球の国際法上の地位は、信託統治よりも悪いとされます。古関・豊下 前掲53 123頁—127頁。上沼 前掲63 21頁—22頁参照。