

は じ め に

われわれは、当協会の決議に基いて、去る九月二二日から同月三〇日まで（但し、内一名は、一〇月八日まで滞在）沖縄に赴き、沖縄における人権問題の実情を調査した。調査団中、森川金寿、松岡洋子、星野安三郎の三氏の渡航が米民政府によつて拒否されたことは、調査期間の短かつたのと相俟つて、われわれの調査活動を著しく困難なものにしたが、沖縄の人々がわれわれの調査に終始積極的に協力してくれたので、われわれは、十分に調査を遂げることができた。

われわれは、この間に、(一)米民政府の高等弁務官、民政官補、法制法務副部長と会見して意見を交換し、(二)琉球政府の行政主席および法務局、労働局、経済局、厚生局、文教局の各局長または職員、出入管理部長、中央労働委員会事務局長および同局職員、琉球上訴検察庁検事長、次長検事および検察官その他の検察庁職員、沖縄刑務所長および同所職員、琉球上訴裁判所首席判事その他の裁判官および裁判所職員、琉球立法院の議員および同院事務局職員、市町村長会および同議長会の代表や、琉球弁護士会、沖縄人権協会、政党、新聞放送関係者、沖縄教職、大学関係者、沖縄青年団協議会、沖縄婦人連合会、沖縄子供を守る会、社会福祉協議会、祖国復帰協議会、軍用土地連合会、講和前提失補償獲得期成会、原水協、一、労働組合等民間各団体の代表者らとそれぞれ懇談したほか、(三)南部福祉事務所、沖縄刑務所、琉球少年院、教護院実務学園、中央児童相談所、養護施設児童園、養老施設厚生園、盲ろうあ児施設整枝療護園、コザ保健所、結核療養所、金武保養院、琉球精神病院、ハンセン氏病療養所愛楽園等の諸施設並びに伊江村内の黙認耕作地、被弾現場建築中止命令を受けた地域等をそれぞれ視察し、四吏に米軍人、軍属の犯罪や不法行為、G I C、F B Iによる思想調査、渡航拒否、公民権停止等の問題については、直接に被害者その他の関係者から事情を聴取した。かくして、われわれは、行政主席以下七三名の琉球政府職員、および民間団体三七団体の代表一三五名の外、一般市民二五四名に直接面接し、また、数多くの資料を入手した。

この報告書は、このようにしてなされた現地調査とその際入手した資料とに基いて作成されたものである。

第一 人權問題に關する報告

一、法制度の特異性——法体系の多元性と民主的基本法の不存在

沖繩の法制度の特異性については、すでに幾つかの文獻において紹介がなされており、ことに日本弁護士連合会沖繩司法制度調査特別委員会が昨年行なつた現地調査に基づいて公刊した「沖繩司法制度の研究」中に要領よくまとめられているので、本報告においては、これらとの重複を避け、沖繩の人々の人権との關係においてとくに問題と考えられる点のみを重点的に指摘するにとどめたい。

沖繩の法制度を論ずるばあいに、その最大の特徴としてあげなければならないのは、たがいに系統を異にする數種の法令が併存して、その相互間の關係を明確に把握することが容易でないこと、これらの諸法令のうちでも国防長官の管轄下にある琉球列島米民政府の発する法令に絶対的優位性がおかれ、しかも憲法又はこれに代るべき民主的な基本法が存在していないことである。その結果、沖繩の人々は、異民族の法の恣意的な支配のもとで、きわめて不安定な法的地位におかれている。

一 法体系の多元性

現在の沖繩において行なわれている法は、次の三つに大別することができる。

(1) 米民政府の法令の種類

合衆国は、平和条約三条により、沖繩に対して、「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」を有している。現在においては、国防長官がこれらの権力を行使するにあつて従うべき準則として、一九五七年六月五日付をもつて大統領名義で「琉球列島の管理に關する行政命令」（行政命令第一〇七二三

号)が発せられており、その十一節によれば、「高等弁務官は、この命令に基く使命を達成するため、必要と認めるときは、第二節の規定に従い、法令を公布することができる旨規定されている。もちろんこの行政命令以前においても米民政府(その前身は米軍政府)は数多くの法令を制定しており、それらは、布告、布令、指令、命令の四種に大別することができる。その各々の内容、形式は、一九五一年六月一四日米民冲行法副官軍務団大尉の「法令の解釈について」と題する通譯によれば、左の如くである。

(a) 布告 占領政策の最も重要なものに関して発布されるものであつて、民政副長官(現在では高等弁務官)が署名、公布する。

布告の数は、占領当初の軍特別布告から数えて一〇七、うち現行のものは二八であり、民政政府布告一三号「琉球政府の設立」のほか、沖繩における裁判制度の根拠法である「琉球民裁判所制」も一九五二年一月三日付民政政府布告第一三号として発布されている。

(b) 布令 琉球人の全部もしくは一部に対して効力を有する立法的性格をおびた規定であつて、(1)人民、政府もしくは他の機関に対する立法、司法、行政権の創設、賦与、(2)刑罰規定の制定、(3)税法の制定、(4)現行制定法の改廃等は、おおむねこの形式によるべきものとされる。民政副長官が署名、公布する。(現在では民政官が高等弁務官に代つて署名、公布している)

現在までの布令の総数は二〇〇、うち九二が現行である。民政政府布令八七号「琉球民警察官の逮捕権」、同一一六号「琉球人使用者に対する労働基準及び労働関係令」、同一二五号「琉球列島出入管理令」、同一三二号「禁止される又は許可を必要とする示威行進及び集団行列並びに罰則」、同一四四号「琉球列島の刑法並びに訴訟手続法典」(いわゆる集成刑法)、同一四五号「労働組合の認定手続」、同一四七号「琉球住民の日本旅行管理」、高等弁務官布令二〇号「借地権の取得について」等、沖繩の人々の基本的人権にとつて重大な関係を有するものが数多く含まれている。これらの布令中の主要なものについては、それぞれの箇所において触れる。

(c) 指令 立法的人格を有しない行政命令であり、概して、布告に定められた非立法的规定を補足する行政規定である。現行の指令は、三二である。

(d) 命令 布告もしくは指令に附随し、特殊手続、制限、人事、事件もしくは活動に係るものを規律する。概して一般的な効力を有しない「命令」をしばらくおけば、現行の布告、布令及び指令の合計は、一五二であり、その量においては、後述の琉球政府の民法に比して多いとはいえない。しかし、その質においては、さきに若干の名称を列挙したところからもうかがわれるであろうように、もつとも基本的なものがこれらによつて占められており、しかもそれが民法に絶対に優位する効力を有しているのである。そしていうまでもなく、米民政府の法令は、沖縄の人々にとつてなじみ難いアメリカ法系のものであり、沖縄住民の意思とはまったく無関係に軍事上の必要性を第一義として発布されているのである。しかもそれらは、沖縄の人々の大多数にとつて理解しえない言語である英語をもつて正文としている。もちろん、一般的効力を有する法令については、その訳文が琉球政府の公報に掲載されるが、法文翻訳の常としてそれはすこぶる難解であり、一読意味を理解し難いものも少なくないのみならず、不適切ないし誤訳と考えられるものさえ散見される。しかも、時期的にも法令の施行後になつてはじめて原文ならびに訳文が公報に掲載された例も少なくない。これらのことは、相当の理由のある法の不知が、一方的に沖縄の人々の利益に帰せられることを意味し、その不当さは、改めて指摘するまでもないであろう。

さらに、前記一九五一年六月一四日付通牒によれば、「琉球列島住民に責任、義務、特権、権利を賦与するには、前記、一、二、三、四（布告、布令、指令、命令）以外に、民政府は、如何なる公式指示も発布することができない」とされているにもかかわらず、実際上は、民政官等の発する「書簡」が法令と同様の効力を有するばかりが少なくない。たとえば、後にも述べるように布令一四五号による認定手続を經ていない労働組合の団交権を否定したバジャー書簡の如きは、明らかに有権解釈の名のみに住民の基本権を制限するものである。かくして琉球政府の編纂にかかる法規集には、書簡中の若干のものが登載されていると

いう有様である。このような状態が、沖縄の人々の法的地位をいちじるしく不安定にしていることは多言を要しない。

(2) 民法法の制限

琉球政府立法院は、大統領行政命令や布告、布令によつて米民政府の権限に属せしめられたものを除いて原則として、琉球政府の権限を実施するために必要なすべての立法を行なうことができることになつてゐる。現に立法院は、第一回議會（一九五二年）以来第一七回議會（一九六一年）に至る十年間に、民法、労働三法、刑事訴訟法を始め、数多くの民立法を制定しており、少なくとも量的には、沖縄における現行法の大部分をこれらの民立法が占めてゐる（「立法」とは、立法院の正規の手続を経て制定された法を意味し、はば本土における「法律」に相当する）。これらの民立法の多くは、戦後本土において制定された法律を基礎として、沖縄の特殊事情に即応するための所要の修正を施したものであるが、沖縄独自の必要に基づく立法も存在している。

しかし前述のように、琉球統治の基本に触れる重要なものについての法令制定権は、高等弁務官に留保されてゐるほか、大統領行政命令十一節によれば、高等弁務官は、琉球列島の安全、琉球列島についての外国及び国際機構との関係、合衆国の対外関係又は合衆国若しくはその国民の安全、財産若しくは利害に關して直接間接に重大な影響があると認めるときは（このように抽象的でも間接の影響あるばあいをも含む）の限定は、もちろんなきに等しい）、(イ)すべての立法案、その一部又はその中の一部分を拒否し、(ロ)すべての立法、その一部又はその中の一部分を制定後、四十五日以内に無効にする権限を有するものとされてゐるために、琉球政府立法院の立法権は、實質的にはきわめて制限された、典型的なものとなつてゐる。以下この点について指摘する。（なお、同節は、「高等弁務官は、安全保障のために欠くべからざる必要があるときは、琉球列島におけるすべての権限の全部又は一部分を自ら行なうことができる」として、一種の非常大権を留保しているが、現在までのところこの非常大権が発効された事例は有しない）

琉球政府立法院における立法案の提出権は議員にあるが、行政主席及び上訴裁判所首席判事は、立法勸告権を有しており、実際には、この行政主席の勸告に基づく実質上の政府提案が圧倒的多数を占めている。ところで、行政主席（又は上訴裁判所首席判事）が立法勸告をなすにあたっては、いわゆる「事前調整」という形で米民政府の内諾を得る慣行になっている。したがって、米民政府の承認を得られないものは、立法案として提出される機会さえ与えられないことになる。

さらに立法院で可決された立法案は、行政主席に送付され、その署名によつてはじめて「立法」となる。すなわち高等弁務官の任命にかかる行政主席が拒否権を有している。そして行政主席の署名にあつても、米民政府の承認を求める慣行が行なわれている。

行政主席が署名を拒否するばあいには、理由を付して立法院に返送する。立法院が出席議員の三分の二以上の多数で原案を再可決したばあいは、高等弁務官に送付され、その承認、署名が得られれば、「立法」となる。

立法院の発足後、米民政府によつてその全部又は一部が拒否された案件は、つぎの表に示すように、三十八件にのぼっている。もちろん事前調整の段階において拒否されたものは、このうちに含まれていないからそれは主として、事前調整の慣行が確立される以前の分と、その対象とならない議員立法に関する分である。

米民政府による民立法の拒否件数及びその態様

年度および会期	案	可決月日	題	名	拒否の態様	拒否月日	備	考
一九五二	一三	一一・一五	労働関係調整法		ポケットヴィート	一二・五	ルイス書簡による	
"	六〇	八・二六	所得税法			一〇・七	布令八六号で	
"	七三	一一・一五	琉球政府行政主席選挙法			五三・一九	布令九五号で	

一九五三三	八七	九・三〇	労働組合法	ポケットウイート	一一・五	ルイス審議による
一九五三三	九五	八・二八	自動車税法	ポケットウイート	五四・二五	布令一二六号で
一九五三三	九	九・三〇	人身保護法	ポケットウイート	一一・六	民政府審議に基き
一九五三三	三四	八・二八	財政法	ポケットウイート	一一・二	〃
一九五三三	七三	九・三〇	政庁令一六号の一部を改正する立法	〃	一一・五	〃
一九五三三	七四	九・三〇	物品税法の一部を改正する立法	布令により議案	一一・二八	立法第六二号として署名公布布令一九九号で拒否
一九五三三	七六	九・二九	通行税法の一部を改正する立法	ポケットウイート	一一・二六	期限まで承認せず
一九五五六	四一	一〇・二六	家畜災害補償法	〃	一一・三	〃
一九五五六	五四	九・二七	物品税法の一部を改正する立法	布令を公布	一一・三一	一〇・一三返送二〇・二二一 再可決布令一五〇号公布 民政府審議により
一九五五六	八二	一〇・一三	建築基準法の一部を改正する立法	ポケットウイート	一一・八	〃
一九五五六	九二	一〇・二六	一般職の職員の給与に関する立法の改正	〃	一一・二二	〃
一九五五六	九四	〃	租税特別措置法の一部を改正する立法	〃	一一・二三	〃
一九五五六	四	一・三〇	自動車賠償責任保障法	〃	二・二四	〃
一九五五六	五	〃	教育基本法	〃	〃	〃
一九五五六	六	〃	学校教育法	〃	〃	〃
一九五五六	七	〃	社会教育法	〃	〃	〃
一九五五六	八八	〃	教育委員会法	期限まで承認せず	〃	八・二返送
一九五五六	二八	七・一三	酒類消費税の一部を改正する立法	布令で議案	八・三〇	八・八再可決 署名公布後布令一五八号をもつて
一九五五六	三七	七・二七	優生保護法	期限まで承認せず	〃	八・二五返送
一九五五六	三九	八・四	郵便貯金法の一部を改正する立法	ポケットウイート	一〇・二五	八・二九再可決 民政府審議により
一九五五六	五一	九・一五	教育基本法	〃	〃	〃

一九六〇一五	六五	六・三〇	自動車損害補償法	"	八・二四	民政府審簡により
"	一一八	七・四	自動車損害補償法	"	八・二八	
"	七九	七・七	嗜好飲料税法の一部を改正する立法	"	八・三一	
一九五九一四	五	一一・二四	失業保険法の一部を改正する立法	ポケットグイート	六〇・二・三	
一九五八二二	五四	八・三二	物品税法の一部を改正する立法	布令で廃案	一〇・二九	布令一七号(弁務官)
"	一一六	一〇・八	自動車損害賠償保障法	"	一一・二七	民政府審簡により
一九五七一〇	七九	九・一〇	煙草消費税法の一部を改正する立法	"	一〇・二一	
一九五六九	七	一一・二四	自動車損害賠償保険法	"	"	
"	九七	"	一九五七年移住資金特別会計予算	"	"	
"	九六	"	移住資金運用法	"	"	
"	九五	"	移住資金特別会計法	"	一〇・八	
"	六八	"	教育委員会法	"	"	
"	六一	"	社会教育法	"	"	
"	五七	"	学校教育法	"	"	

ここでこれらの拒否の理由を詳細に述べる余裕はないが、教育基本法以下のいわゆる教育四法が二回にわたって拒否されたのは、「日本国民としての教育」という文句が米民政府の忌諱に触れたためであり、これまた三回にわたって拒否された物品税法改正案の内容が奢侈品に対する物品税率を引き上げようとするものであったことを指摘しておけば、拒否のおおよその傾向をうかがうにたりるのであろう。

(3) 旧法令

米軍の沖縄上陸直後、米国海軍軍政府は、一九四五年四月五日付布告一号をもって、占領当時沖縄に施行

されていた法令は、原則として引き続き効力を有する旨を宣言した。その後、布令一四四号（集成刑法）一・一・二は、一九四五年四月一日現在施行されていた現行法は、米民政府、琉球政府及びその前身たる機関の制定する法令によつて改正、修正その他改変されたものを除いて、そのまま琉球の法律として有効とする旨規定している。これがいわゆる旧法令である。しかし、この基準時点から十六年を経過した今日、旧法令は、漸次民法その他によつてとつて代わられている。ただ明文をもつて廃止されてはいないものについても、その効力の存在が問題とされなければならないものが存するであろう。たとえば、刑法や民事訴訟法については、未だ民法が成立しておらず、敗戦時における日本法がそのまま施行されており、前者のうちには、いまなお不敬罪や姦通罪の規定が形式的には存続しているのである。

□ 民主的基本法の不存在

現在、沖縄には、住民の人権に対する基本的保障を与えるべき法が存在していない。日本の旧憲法の効力は、占領直後のニミッツ布告によつて停止されており、立法院は新憲法に相当する基本法を制定しておらず、また有効にこれを制定しうる状況にもない。他方、アメリカは、沖縄の人々を合衆国市民又はこれに準ずるものとして取り扱つておらず、アメリカ憲法による保護も及ばない。

先にも触れた大統領行政命令は、一応沖縄統治のあり方についてのもつとも基本的な規準を定めたものであるといえる。そして、その第二節は、国防長官が行政、立法及び司法権を行使するにあつては、民主主義の原理を基礎とすべきことを定め、また十二節は、高等弁務官が法令を公布する等、大統領行政命令を實施するにあつては、「琉球列島にある人々に対し、民主主義國家の人民が享受している言論、集会、請願、宗教並びに報道の自由、法の定める手続によらない不当な搜索並びに押収及び生命、自由又は財産の剝奪からの保障を含む基本的自由を保障しなければならない」と規定している。民法として一九五七年一月二日から施行されている刑事訴訟法四一五條一項一号は、原判決が「法令により保障せられている基本的人権に関する規定」に違反したこと又はその解釈に誤があることをもつて絶対的の上訴理由と定めているが、

ここにいう基本的人権も、主としてここに定められた諸自由権をさすものと理解されているようである。

しかし、前記大統領行政命令の規定はあまりにも抽象的であつて、その保障の範囲を明確に劃定し難いばかりでなく、元來それは米大統領が国防長官に与えた行政命令という性質のものであるので、直接沖繩の人々の権利を保障するものとは称し難い。たとえば、布告・布令その他がこれに抵触するばあいに琉球政府裁判所がこれを根拠としてその無効を宣言する一種の「違憲立法審査権」を行使しうるかどうかについても疑いなきをえないのである。後述するように、アイランド・エンタープライズ社の争議事件に關する中央巡回裁判所の判決は、この点を肯定的に解した画期的なものであつた。しかしこの判決に対しては上訴がなされ目下上訴裁判所に係属中であり、その帰趨は予断し難い。さらに、あらゆる出版について許可制をしき、その違反に対して刑罰をもつて臨んでいる集刑法二・二・三五をはじめ、いかなる観点よりしても前記行政命令十二節に抵触することのあまりにも明白な布告、布令の規定も依然として数多く存続している。

そもそも民主的な基本法というためには、それは、被治者たる住民がその立法に参加し決定し、更にこれを変更しうる等、住民の意思を十分に反映するものでなければならぬ。大統領行政命令は、米大統領の一方的「命令」によつて、沖繩支配の基本を示したものであつて、沖繩住民の意思とは全く無関係であり、住民にはこれを変更する途が与えられていない。それは「基本法」ではあつても民主的法ではない行政命令がその内容において、抽象的であり不完全ではあるが住民の人権保障を定めていることは評価されなければならない。しかし、このことは、行政命令の立法手続における専制的性格をなくするものでもなければ、またその内容に被治者たる住民の意思が全く反映されていない事実を否定するものでもない。沖繩の人々には自分たちを支配する基本的機構に参加する政治的・法律的自由が依然として全くない。