

沖縄の憲法判例の研究

——立法権・行政権・裁判権について——

萩野 芳夫

目次

はじめに

一、琉球政府立法院の立法権

二、琉球政府行政府の行政権

三、琉球政府裁判所の裁判権

1、裁判権の人的範囲

2、法（布）令審査権

おわりに

はじめに

ようやく沖縄の日本復帰が具体的に語られるようになり、復帰を前提にした一体化策が歩みはじめた時点で、裁判の日本

復歸のもつ意味、これまでの裁判に内在する論理とその果した役割、そのような裁判と日本国憲法の関係を考察することはどうしても必要な作業であると考える。おそらく、それは「七〇年問題」の中心を探る重要な一つの入口である。そして、第二次大戦末期の、あの沖繩戦らしい日本の憲法と切斷されて四半世紀の間、異国の軍事的支配のもとにおかれて日本国憲法が適用されなかった裁判所における裁判と日本国憲法が適用されてきた裁判所の裁判との異同を追及することは憲法現象の認識と評価に有意義的な視角を提供するものと考ええる。これが、小稿を草するにあたっての問題意識である。

判決を集めることじたい、かなり困難な事情があるのに加えて、まだこの難作業にさくことのできる時間を多くもちえていない。所期の企図は、ほとんど充たし得ないままにこれを発表するのは、今まで誰も手をつけていないので、それなりに意味があると考えたからである。

予定では、憲法の全体系にわたって沖繩の憲法判例をフォローするつもりであるが、本稿では、統治の機構にかんするいくつかの問題に触れただにとどまる。別の機会に大方のご教示をえたいと思っている。

なお、ここで「憲法判例」という言葉を使ったのは、沖繩の琉球政府裁判所の裁判権は、米国の絶大な権力によって制約されているながらも、沖繩県民の抵抗と、世界的な民主主義と人權の思想およびそれらを支える人民の力を背景に、民主主義と自然権の原理、さらには日本国憲法そのものを基準として、行使されていることに着眼したことによる。

一、琉球政府立法院の立法権

一九五一年九月八日に調印された対日平和条約第三条は、琉球領域および住民にたいする、立法・行政・司法上の権力の全部かつ一切を行使する権利を米國に付与した。平和条約の発効を前に、琉球列島米國民政府の民政長官である米國極東軍司令官は、琉球軍司令官あて「琉球列島米國民政府に関する指令」を發し、琉球軍司令官を民政副長官に任じ、民政長官の権限を委任した。民政副長官は、みぎの指令第二のB項にもとづき、米國民政府布告第一三三三号「琉球政府の設立」（一九五

二年二月二九日）および同布令第六八号「琉球政府章典」（同日）を公布、四月一日から施行した。

「琉球政府の設立」第二条によれば、「琉球政府は琉球における政治の全権を行なうことができる」とされた。琉球政府の立法権は、「琉球住民の選挙した立法院に属」（三条一文）し、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」（同条二文、「琉球政府章典」一九条二文）行使することができる。その機能に属するのは、「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に必要適切なすべての立法」（「琉球政府の設立」二条但書）および「民政副長官が琉球政府に付与する権能を実施するに必要にしてかつ適当なすべての立法」（「琉球政府章典」一九条一文）である。しかし、立法院の立法権の行使は「琉球列島米国民政府の布告、布令及び指令に従う」（「琉球政府の設立」三条三文）こととされた。けっきよ、対日平和条約発効以前の戦時占領下における米国軍隊による占領統治と実質においてほとんど変らない支配が、平和条約の発効後も予定されたのである。一九五七年六月五日、「琉球列島の管理に関する行政命令」（行政命令第一〇七一三号）が公布され、法治主義の考え方を一歩前進させ、すべての権力機関の権限を確定し、人權の尊重に多少の配慮を示した。以後、一九六二年・六五年・六八年の三回にわたり改正され、住民の要求が少しづつ反映していった。

大統領行政命令のもとにおける琉球政府立法院の立法権について、住民の「主権的権利」を一歩前進させる判断を下したのは「友利事件」にかんする中央巡回裁判所の判決（一九六六年二月二三日、裁判所報六四号一頁）である。

(1) 友利事件にかんする中央巡裁判決

本件は、一九六五年一月一四日に執行された第七回立法院議員総選挙にさいして、第二九選挙区（城辺町）から立候補した原告友利隆彪（社会大衆党）が、四、七三三票の最高点の投票を得たにもかかわらず、投票完了直後、中央選挙管理委員会によって被選挙権を有しないとされ、得票を全部無効と宣言された結果、四、二〇六票の投票をえた次点の訴外砂川旨誠（民主党）が城辺選挙管理委員会によって当選人と決定され、二七日に告示されたため、友利隆彪が、砂川旨誠の当選を無

効とすることを求めた事件である。中央選挙管理委員会が、原告にたいする投票を全部無効としたのは、原告が一九六三年に立法院議員選挙法違反事件（同法一八二条三号違反）で宮古巡回裁判所から罰金五〇ドルの有罪判決を受けたことが、米国民政府布令第六八号「琉球政府章典」第二二条の重罪に処せられた者に該当するという理由からであった^②。

これまでの立法院議員選挙で、立候補者の被選挙権が問題になったのは三回ある。一九六二年の第六回立法院議員総選挙では、四名が失格を宣言されたため供託金返還請求や当選者の被選挙権が争われた。しかしそれらはいずれも敗訴に終わっている。失格を宣言された者の被選挙権を真正面から争ったのは、本件がはじめてである。

第一審の中央巡回裁判所は、一九六六年二月二五日に原告勝訴の判決をした。これにたいし被告中央選挙管理委員会は同二月二五日に上訴裁判所へ上訴した。上訴裁判所においては、六月には審理を終り、同月二八日を判決言渡期日と指定していたところ、同月七日にいたり、高等弁務官は、琉球列島の管理に関する行政命令第一〇節(a)項(1)(b)項(1)にもとづき、本件についての琉球政府裁判所の裁判権を取消し、米民政府裁判所に移送する旨の決定を行なった。琉球上訴裁判所は、六月一六日みぎの決定にもとづき移送決定をするともに一件記録を送付した。米民政府民事裁判所は、一九六六年二月一日、原告勝訴の判決をした。被告中央選挙管理委員会は、上訴しなかつたので判決は確定し、中央選挙管理委員会は、砂川旨誠の当選無効を告示、友利隆彪の当選が自動的に決まった。

この判決は、註(3)にしるしたように参政権や琉球政府裁判所の法(布)令審査権についても興味ある判断を示しているがそれらについては、別の個所で触れるとして、われわれが当面の問題としている琉球政府立法院の立法権に関する判断に、ついて検討を加える。

まず琉球政府立法院の立法権の根拠について、つぎのようである。

「一九五七年六月五日付「琉球列島の管理に関する行政命令」が、アメリカ合衆国大統領の名において発布された。ここにはじめて対日平和条約の第三条により合衆国が統治権をえ、大統領がアメリカ合衆国憲法により与えられた権限にもとづき所謂琉球列島の統治機構を定

めるものであることを明らかにし、この命令第一節に、琉球列島における行政、立法およ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ぬと規定されているところから、この命令は琉球列島統治の基本法ともいふべきものである。

行政命令を、沖繩統治の基本法とする考え方は、広く行われている。⁽⁴⁾ 琉球政府裁判所の判決は、ほとんすべてこの考え方によって貫かれているといつてよい。たしかに、沖繩地域で通用している成文の法規としては、「行政命令」こそ最高のもので、米國憲法も日本憲法もこの地域における民法、命令、規則、処分などの妥当性の基準としては通用していない。しかし、注目すべきなのは、一九六〇年代に入ってから「行政命令」のなかに日本國憲法を読み込む作業が、学説としても判例においても行なわれるようになったことである。日本國民として、日本國憲法の適用を受けたという沖繩住民の悲願の現われである。私見によれば、「行政命令」に日本國憲法を読み込むことは正当であるだけでなく、ばあいによっては日本國憲法を「行政命令」そのものの妥当性を判断する基準ともなし得ると考える。⁽⁵⁾ 今日、沖繩の日本復帰が具体的日程のほつてきた状況ではなおさらである。「友利事件」の中央巡回裁判所判決は、そこまでは追及することなく、「行政命令」そのものを根拠に琉球政府立法院の立法権につき考察をすすめる。

「同命令第一節は『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國際機構との關係、合衆國の對外關係又は合衆國若しくはその國民の安全、財産若しくは利害に關して直接間接重大な影響があると認めるときは、琉球の立法案、立法又は公務員に關し、(1)すべての立法案、その一部又はその中の一部分を拒否し、(2)すべての立法、その一部又はその中の一部分を制定後四五日以内に無効に』する権限を有する、『高等弁務官は、安全保障のため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を全面的又は部分的に自ら行うことができる』と規定している。これらの規定からみると、琉球統治の立法権は、アメリカ合衆國大統領から行政命令によって國防長官へ、國防長官から高等弁務官へ委任され、對内外的事項にかかわるすべての法令制定権を有するものであるが、他方、行政命令第七節に規定してあるとおり、對内的事項についての立法権は立法院にも与えられており、高等弁務官の権限と競合している。(立法院には右對内的事項の立法につきなんらの制限もない。)」

「行政命令」第七節一文には、「立法院は対内的に適用されるすべての立法事項についてのみ、立法権を行使することができる」と規定している。そこで、みぎに引用した判決中に引かれている「行政命令」第一節(a)項二文、四文との関係が問題になる。第一一節(a)項二文において、高等弁務官が介入できるばあいとされているものは、だいたい対外的事項であると思われるが、事柄の性質上、明確に区別することはできない。そのうえ、「……琉球列島の安全……合衆国若しくはその国民の安全財産若しくは利害に関して、直接関接に重大な影響があると認めるとき」というような、はなはだ莫然とした規定の仕方でも介入できるばあいを定めているので、本節第二文の規定から高等弁務官の法令制定権を対外的事項に限定することはできないであろう。同節第四文の存在も考慮すると対内的事項に関する法令制定権の競合の問題が生じることが推測されるが、この点について、

「右競合するところから、二者間においてたまたま相反する法令が公布されるおそれがある。ところがこれを調整する規定がない。

「行政命令」第一一〇号により改正される以前においては、右二者間の競合を調整するものとして、行政主席が立法案を承認しないため、立法院が再議決した場合は、高等弁務官に承認および拒否権を与えていた。ところが右改正命令により立法院で再議決された場合に直ちに立法となる旨規定している。」

みぎの判決の論旨は、不明確である。高等弁務官の立法の承認権または拒否権を、法令制定権が競合するばあいの調整権能とみることはできない。競合問題は、高等弁務官が自ら承認した立法と矛盾する布令を制定するところに生じるからである。「友利事件」に適用された布令第六八号「琉球政府章典」第二二条後段（一九五七年改正八号）、と立法院議員選挙法第一九条（一九五六年一月三十一日、立法第一号）は、一九六二年三月一九日に、ケネディ大統領によって改正「行政命令」第一一〇号が公布される前のものであって、まさに、このような競合問題であったのである。

判決は、琉球政府立法院の立法権の対象となる事項、立法権の独立性、法令が競合するばあいのその効力について、つぎのように述べている。

「行政命令第一一節に立法案に対する廃案、立法の廃止等の規定があるが、これも琉球列島の安全、琉球列島についての外国および国際機構との関係、合衆国の対外関係および合衆国（又は国民）の利害に直接間接に重大な影響があると認めることに限られるのである。

しかしすでに制定された立法を廃止できるのは制定後四五日以内に限るのであり、これを徒過するときは廃止できないのである。このように行政命令は、対内的事項につき立法権を民立法府に委ね、立法院の権限にもとづきなした立法もしくは立法案に対して高等弁務官が関与するにつき制限的手続規定を定めたのは、民主主義の諸原理なかんづく住民自治の理念にもとづくものであり、既に公布された立法は行政命令第一一節の手続を高等弁務官が履踐して廃止しない限り民立法の効力を否定できるものではないと解する。なんとすれば高等弁務官が改正行政命令第一一節の規定を潜脱してすでに制定された民立法に抵触する布令を公布することにより右立法の効力を否定する（新法優先の原則）ことは他方において改正行政命令が立法院に付与した立法権をおかす結果となるのでこのような権能は到底改正行政命令の是認しないところであり、ここに改正行政命令の新しい理念を求めうるからである。このように解するから右行政命令第一一節の手続をなすことなく、対内的事項に関する法令を高等弁務官が公布し、それが既に制定公布された民立法と抵触する場合は、行政命令が指向する住民自治の理念にのっとり民立法が優先適用されるべきものと解するを相当とする。

布令第一三号「琉球政府の設立」第二条によれば「琉球政府は、琉球における政治の全権を行うことができる。但し琉球列島米国民政府の布告布令および指令に従う」との規定があるけれども、右規定は行政命令發布後においては、対外的および前説示した行政命令第一一節の手続に該当するもので、その手続が履踐された対内的事項（行政命令第一一節後段の規定はその前段から立法改正権をも含むものと解する。）についてのみ布告布令に従うものとの趣旨に制限して解すべきである。

右見解を前提として本件について更に述べると、一九五六年一月三十一日公布施行された立法院議員選挙法における被選挙権の欠格事由を規定した同法第一九条はなんら行政命令に反するところがないのみか、内的事項についての立法である。しかるに右立法の一部を行政命令第一一節の手続にもとづき廃止又は改正することなく、右立法と相反する布令第六八号「琉球政府章典」第三二条後段の規定を改正したものであるから、前説示のとおり民立法である前記立法院議員選挙法を優先適用すべきであると解する。」

判決の論旨は、さわめて明快である。立法院の立法権に特定のばあい以外は、侵すことのできない独自の領域があること

を明らかにし、布令のなかでも基本的な琉球政府章典よりも、民法法を優先させる論理を展開することは勇気を要したことであろう。米民政府が移送命令を出し、この論理を否定しようとしたのは当然であった。そこで、つぎに本件に關する米民政府民事裁判所の判決（一九六六年一月一日、裁判所報六七号、法律時報臨時増刊「沖繩白書」八六頁）をみる。

(2) 友利事件にかんする米民政府民事裁判決

米民政府裁判所は、二審制（行政命令第一〇節）で、上訴審裁判所（米民政府布告第六号「民政府上訴審裁判所」）と下級審裁判所に分れる。下級審裁判所は、刑事裁判所（米民政府布告第八号「民政府刑事裁判所」、布令第一四四号「刑法並に刑事訴訟法典」第一・二・一条）と民事裁判所に分れる。刑事裁判所は、高等裁判所と下級裁判所に分類され、第一審の事物管轄が分配されるが、民事裁判所（布告第九号「民政府民事裁判所」）は分類されない。

米民政府民事裁判所の民事裁判権は、(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（行政命令一〇節b(1)）、(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傭者又は以上の者の家族であつ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。ただし、当事者のいずれかの訴願に基き、高等弁務官が琉球の安全、外交關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に限つて認められる（同b(2)）。(3)、(4)および(5)のような事件が琉球政府の裁判所に提起された場合には、最終的決定、命令又は判決がなされる以前においては、最終的上訴審理を含む訴訟手続中、いつでも高等弁務官の命令により、これを適当な（米）民政府の裁判所に移送することができる。このようにして移送された事件は、民政府の裁判所の裁量により、あらためて審理することができる。（同b(1)の二文、三文、(2)の三文、四文）。

「友利事件」は、みぎのいにあたるものとして移送命令を受け、米民政府民事裁判所で審理裁判された例である。

米民政務民事裁判所は、「友利事件」の判決において、つぎの諸点について判断を示した。

(イ)、行政命令は、その公布以来琉球政府の憲章をなしてきた。これは琉球列島における統治権を配分し、その行使を権限づけた文書である。それは事実上、憲法のようなものであり、最高法規である。

(ロ)、琉球政府裁判所は、行政命令に照らして、高等弁務官の立法行為を審査する権限をもつ。下級裁判所も上訴裁判所もこの審査権をもつが、上訴裁判所の審査権も最終的なものではない。

(ハ)、布令第六八号「琉球政府章典」第二二条後段の「重罪」とは、死刑又は刑務所拘禁刑を現実に科されたばあい(宣告刑)である。

(ニ)、したがって、友利隆彪は、過去において「重罪に処せられた者」に該らず、一九六五年一月立法院議員総選挙においては資格を有する候補者であったのであり、中央選挙の友利にたいする失格宣言、砂川旨誠の当選決定は誤りである。友利こそ当選人と決定されるべきであった。

(ホ)、琉球政府立法院は、議員の被選挙権について定める権限をもつ。この権限は、高等弁務官といえども「行政命令」第一一節に規定するところに従わなければ、奪うことはできない。

さいごの立法院の立法権にかんする部分はつぎのように、いつている。

「行政命令発布当時において、公職への資格の有無を規定した琉球の現行法——先に要約したところであるが——をみれば、失格の基準がある特定の犯罪(例えば——贈収賄、偽証、背徳行為の如き「破廉恥」なものとして一般に分類されているカテゴリーに属するもの)もしくは実際の拘禁刑の言渡のいずれかであったことが明らかである。これらは、民政府及び琉球政府の双方によって採用された基準であった。一九五六年に琉球政府立法院が「立法院議員選挙法」(立法第一号)を制定したとき、立法院はその立場からみて失格となすべき他の犯罪つまり選挙法自体の違反をも加えたのである。しかし立法院は、その違反の性質及び状況からみて、かかる重大な結果を正当化するだけの意味を有しないことありうべきことを考慮して、違反者が罰金刑のみを言渡された場合には失格とするか否かは、判決裁判所の裁量

によるべきものと規定した(第二一〇条)。同法は、明らかに高等弁務官の認可を受けたが、弁務官はその全体あるいは部分を問わず拒否権を行使しなかつたばかりでなく、新立法の発効日と同時に以前の民政府布令による選挙法(一九五一年民政府布令第七五号)——上記に關係する——を廃止したのである。

かくて、琉球政府立法院の選挙についての資格の有無に関する諸法令は、合衆国大統領が一九五七年六月五日に行政命令を公布した時点において、有効であつたのである。つまりその第七節に次の重要な条項を設けた。

「琉球政府の立法院はその議員の選出及び資格を審査する手続を定めるものとする。」

当該判断の見解としては、高等弁務官が行政命令第一一節a項の規定に基づき、「安全保障に不可欠と認められる場合に、琉球列島における全権限の一部又は全部を自ら行なう」のでない限り、上記の条項は、琉球政府立法院に、所掲の権限を留保せしめたものであると考へる。高等弁務官が一九五七年一月二三日付民政府布令第六八号第二二条の改正八号の公布にあたって、琉球列島における全権限を部分的にせよ行使しようと意図したことを示す何らの証拠もなく、又何らの示唆もなされてはいない。

更に、もし高等弁務官が自らの法令發布により琉球政府の立法を廃止すべく意図したのなら、一九五六年選挙法の改正によってその目的を達したであらうと思われる。」

判決によれば、高等弁務官が、沖繩におけるオールマイティの支配者であることを前提にしながらも、一定の範囲で、一応は独立した立法権を琉球政府立法院に認める。ただ、行政命令第七節の「議員の選出及び資格を審査する手続を定める」権限を立法院に認める規定を重視していることをみると、中央巡回裁判所の判決のいう「対内的事項」に関する一次的立法権よりも狭い範囲に後退しているといわざるをえないだろう。それにしても、米民政府裁判所がその判決において琉球政府立法院の固有の立法権を主張する中央巡回裁判所の判決の論理を承認したことは、沖繩住民の主権的権利回復への一歩であるといつてよいだろう。中央巡裁判決ののち沖繩全島をゆるがす裁判移送反対運動があつたことが忘れられてはならない。

二、琉球政府行政府の行政権

高等弁務官ないし米民政府が広汎な立法権をもっていることは、すでに触れたとおりであるが、正当な法の手続による支配を要求する立場からみて、とくに問題になるのは、米民政府諸機関の発する書簡の効力の問題である。書簡は、しばしば布告、布令を超えて、琉球政府の権限の行使を拘束し（たとえば、出版許可にかんする民政官ゼイムス・S・ルイス書簡（一九五二年）、民政官ケネス・N・ヒシチの書簡（一九六〇年）、民法法を変更する力（サンマ事件で物品税法）（一九五二年立法第四三号）の実施につき発せられた米民政府財政部内国税課W・F・パーキンズの訓令（一九五八年）、米民政府総務部長ケニス・S・ヒッチの書簡（一九六三年））を現実にもつてきた。一般に公布されることのない書簡の効力をどう解するかは、琉球政府諸機関および住民にとって大きな問題である。この問題については、人民党機関紙「人民」発行不許可事件⁽⁷⁾において論争が展開された。「人民」発行不許可事件の中央巡回裁判所における書簡の性質、効力にかんする論争はつぎのようであった（一九六一年七月三一日判決、裁判所報三〇号一頁）。

人民発行不許可事件にかんする中央巡裁判決

まず原告の主張。

「出版物の発行を許可する権限は、米國民政府布令第一四四号の規定により琉球政府（行政主席）に付与されている。しかるに前述米政府書簡には「出版物の許可については琉球政府は民政官の許可に基き措置するよう」指示してある。これは布令によって与えた行政主席の権限を事実上奪い之を民政官に移官したものであって布令の規定を米政府書簡によって改正したものである。しかし形式的効力の優る布令の規定を単なる米政府の一行政官の主観的行政意見にすぎない書簡によって変更するというのは違法であり、同書簡の指示は布令違反で無効である。」

これにたいして、被告琉球政府は、書簡に全面的に拘束されるとして、つぎのように主張した。

「布令第一四四号は、『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、又は廻状を発行又は印刷』することを禁じているが、この規定により出版物についての許可、不許可の処分についての美質的な権限が被告に全面的に与えられていると解することはできない。同布令中には許可に際しての手續きについて何等規定がなく、従つて許可、不許可の処分をなすに際して事前に民政官の承認を求め、旨指示した民政官の書簡は処分をするに際して民政官の承認を求め、旨の手續上の定めをなしたものであり、形式的な処分の権限を被告から奪うものではなく、何等布令に抵触するものではない。

もし仮りに該書簡が布令に抵触するとしても特殊な統治形態をとる琉球においては行政権を行使するについては民政府書簡の指示に従わねばならず、民政府に於て責任ある地位にある首席民政官の発した書簡は、たとえ布令に抵触するとしてもその故をもつて直ちに該書簡を無効となし、それを無視することはできない。以上の点から民政府書簡が布令違反であり、無効であるとの原告の主張はあたらぬ。』

判決は、この点について、原告の主張をみると、書簡の法的拘束力を否定した。

「これについて被告は、成立に争ひのない甲四号証の二項即ち『那覇市字楚辺五〇番地真栄田義晃申請による出版物“人民”についてはこれを許可しないよう勧告する』という米民政府の勧告によつて不許可処分に付したと述べているが、この民政官の書簡は被告も行政処分について事前に民政官の承認を求め、手續上の取りきめをしたものであると述べているとおりで法令ではないと認められる。法令は別にも触れたように行政命令第二節に掲げられた目的を達成せしめる趣旨から必要と認めるときに同一一節によつて之を制定し、そして一般住民に公布してはじめて法令の効力を発生するものであると考えるからである。而して書簡が一般に公布されてないことについては被告も別段争つていないところである。そうであるから行政処分に當つて民政官の意見を求めなかつたからといつてその処分が無効ということには決してならないと考えられる。そうすると民政官の勧告によつて不許可処分にした旨の被告の主張は何等理由がなく、処分権者たる被告は何処迄も不許可処分にするにはその根拠を探究して公共の福祉に反するものと認めるときに始めてなしえられるべきものであつて、その措置に出ず直ちに不許可にした本件処分は基本的自由の原則に違反するものとしてその取消を免れない。』」

三、琉球政府裁判所の裁判権

1、裁判権の人的範囲

琉球政府裁判所は、米国軍隊に雇傭されている日本国籍（本土籍）を有する者にたいしても、裁判権を行使しうるか、というはなほ特異な問題が提起される。日本の領土であり、そこに住んでいる沖繩籍の人びとは日本国民であるにもかかわらず、彼らが組織する裁判所の裁判権が本土籍の人びとに及ばないのではないかが問題となる。沖繩の沖繩におかれている地位の特異性がある。

大統領行政命令によれば、本土籍の者にも琉球政府裁判所に刑事裁判権があることは明らかである（一〇節）。しかし、米民政府布告第一二二号「琉球民裁判所制」第一条二項によれば、みぎのことは必ずしも明確ではない。消極に解する余地が十分にある。上位法で定めたところを下位法によって限定したと解することもできる。そこで、米国防省極東地域海上輸送隊司令官によって雇用されている新潟県籍者の強姦致傷事件において、裁判所（中頭巡回裁判所）は、布告第一二二号により琉球政府裁判所は裁判権なし、と判断した（一九六二年九月一日）。これにたいし、検察官から上告がなされ、布告第一二二号一条二項の「非琉球人」は、専ら「米国々籍を有する者」の意味に解すべきであるから本土籍の者にも裁判権が及ぶと主張された。上告を受けた上訴裁判所は、大統領行政命令によって、被告人が、「琉球政府裁判所の裁判権に服することは明らかである」とし、布告第一二二号の規定が、琉球政府の裁判権を、行政命令の明確に規定する範囲を超えて制限するものと解することは許されない、と判示、原判決を破棄した。つぎのように述べている。

本土籍人に対する裁判権にかんする上訴裁判決

「琉球列島の管理に関する行政命令第一〇節によると、……『合衆国軍隊の構成員』とは、琉球列島にある間におけるアメリカ合衆国の陸軍、海軍又は空軍に属する人員で現に服役中の者を指し、『軍属』とは、琉球列島にある間における合衆国軍隊に雇用され、これに勤務し又はこれに随伴する合衆国の国籍を有する文民を言い、『家族』とは、琉球列島にある間における配偶者及び婚姻、血縁若しくは養子

縁組から生じた子又は親族であつて生計費の半額を超える額を扶養者に依存している者を言う、とある。それ故、被告人が合衆国防省極東地域海上輸送隊司令官によつて雇用されていても、同人の国籍が日本にのみあることが明らかである以上、右の命令によつて琉球政府裁判所の裁判権に服することは明らかであると言わねばならない。

もちろん原判決の判示するとおり、琉球列島米国民政府布告第一二二号（琉球民裁判所制）第一条二項にも、琉球政府裁判所の裁判権の除外についての規定があり、同布告は琉球政府裁判所の裁判権から除外される者について、(イ)米国民政府の非琉球人たる文官雇用員及びその扶養者、(ロ)米国民軍隊の構成員及びその扶養者、(ハ)軍事法典第二条一項から第一項までの規定の適用を受ける者と規定するのみで、行政命令に規定するような明確な文言を欠いているが、そうだからといって同布告の規定が、琉球政府裁判所の裁判権を、琉球列島の管理に関する行政命令の明確に規定する範囲を超えて制限するものと解することは許されない。よつて原判決が被告人にたいする琉球政府裁判所の裁判権を否定したことは法令の解釈を誤つた違法があるといわねばならず、この点で上告は理由があり、原判決は破棄されねばならない。」（一九六二年九月二八日判決、裁判所報三七号）

2、法（布）令審査権

琉球政府裁判所の法（布）令審査権（以下布令審査権）は、米国民政府の機関が制定公布した布告、布令、指令などの「行政命令」適合性の審査をなしうるかという問題として提起される。琉球政府裁判所の布令審査権については、制定法上どこにも明文の規定はおかれていないが、今日では、これを積極に解するに於いてほとんど異論はない。この問題は、理論上の問題というより、いわばあたり前のすじが通るかどうかが問題にせざるをえなかつた、沖繩という地域における特殊な権力状況を象徴するものというべきである。それは、「絶対的な専制的支配」という固定観念が、人びとの精神活動の上につねに重く覆い被さつて示している。琉球政府裁判所の布令審査権を明白に是認したさいしょの判決は、人民党機関紙「人民」発行不許可事件にかんする中央巡裁の判決（前掲）である。布令審査権については、つぎのように判示した。

(1) 人民発行不許可事件にかんする中央巡裁判決

「被告は『法令の審査権を認める理由は、完全な三権分立の制度をとっている国において司法権をして立法権の行き過ぎを抑制するにあらるとされているが、琉球の統治形態は琉球政府の上位に立法権を有する民政府があり、完全な三権分立の制度をとっていないのであるから同等な地位にある立法機関の行き過ぎを抑制するためにある司法権の一作用としての法令審査権は民政府法令に関する限り琉球政府裁判所はこれを有しないものといわねばならない。従って本件処分が違法であるとの判断をなす前提たる法令審査権が琉球政府裁判所でない以上民政府布令等が上位の法規に抵触するという理由でした本件処分が違法であるとする本件訴は理由がないといわねばならない』旨主張している。なるほど法令審査権を認める理由は被告の主張するとおり外ならないのであるけれども布告第一二号琉球民裁判所制第三条三項の管轄のところで『巡回裁判所は不動産の所有権についての係争に対する審判及び収用手続の決定を含む米国民政府布告、布令、指令及び琉球政府法令に基くすべての事件について第一審としての民事、刑事の裁判権を有する』旨又、行政命令第一〇節aで『琉球政府は民事及び刑事の第一審及び上訴審を含む裁判所制度を運営しなければならない。これらの裁判所は次のとおり裁判権を行使する。(1)次のb項(1)(2)に規定する場合を留保するすべての民事事件に対する裁判権……』等の各規定と同節dの規定とも合せ考えれば琉球政府裁判所は法令審査権を有するというのが妥当であると考えられる。しかし法令審査は事件性を前提とするものであるからこの権能は司法権の機関一般に与えられたものとして下級裁判所にもまた審査権があると思われる。従って琉球の統治形態の特殊性を基礎として琉球政府裁判所に法令審査権のないことを主張する被告の主張は当裁判所で直ちに之を採用することはできない。」

(2) 友利事件にかんする中央巡裁判決

琉球政府中央巡回裁判所の「友利事件」の判決「前掲」は、布令審査権についてとくべつに触れた文章はないが、一九五六年一月三十一日公布施行された立法院議院選挙法（立法第一号）第十九条と一九五二年布令第六八号「琉球政府章典」第二二条後段の規定を比較して、民立法である立法院議院選挙法を布令第六八号より優先適用すべきである、と判示するのであるから、比較の前提として布令審査権を当然承認する立場に立っているといっていであらう。

(3) 友利事件にかんする米民政府民事裁判決

米民政府民事裁判所は、「友利事件」において、琉球政府裁判所の布令審査権について、つぎのように判示している。

「われわれは、まず、民政府が発布した法令を解釈、適用し、かつ、それをなす過程においてかかる法令の有効無効を判断するについての、琉球政府裁判所、ひいては当裁判所の、管轄権の問題を考究しなければならぬ。

行政命令は、同改正を含めて、その公布以来琉球政府の憲章をなしてきた。これは、琉球列島における統治権を配分し、その行使を権限づけた文書である。それは事実上憲法のようなものであり、最高法規である。マーベリー対マシソン事件(*Canach 137, 177—179(1803)*)において、ジョン・マーシャル最高裁判所長官が展開した原理に鑑みて、合衆国の平和的施政に服するいかなる領域においても、「裁判所は、憲法に対してはその目を閉じて、法律のみをみるべし」などと主張することは不可能と考えるべきであらう。マーシャルがいったように、「この原理は、あらゆる成文憲法を根底から覆すものであろう」けれどもわれわれの結論は、更に、行政命令第一〇節 a 項の ii の文言自体によって裏打ちされている。そこで明規されているとおり、民政府の最上級の上訴審裁判所が、「合衆国大統領行政命令又は高等弁務官の布告、布令、若しくは命令……の解釈を含む合衆国法、外国法又は国際法の問題」を含んでいるもので、琉球政府の最上級裁判所が判決したいかなる事件をも審査しうるとすれば、明らかに、琉球政府の最上級裁判所のみならず、かかる問題が最初に提起された下級裁判所も、行政命令に照らして高等弁務官の立法行為を審査する権限を有していると考えられる。だから、中央巡回裁判所は、本件判決をなすにつき、無権限だったのではないのである。

けれども、この結論は、琉球政府裁判所の最終性を与えるものではない。というのは、琉球政府の最上級審の判決は、行政命令第一〇節 d 項の規定に基づき上訴又は申請により、審査されうるのみならず、本件がそうであったように、第一〇節 b 項の一により、それが合衆国にとって格別重要であるという高等弁務官の決定があれば、上告審を含む、いかなる段階においても相当な民政府裁判所に移送されうるのである。」

(4) サンマ事件にかんする米民政府民事裁判決

米民政府民事裁判所は、「サンマ事件」⁽⁸⁾の判決においても、琉球政府裁判所の布令審査権を明確に肯定している。

「われわれは、本事件とともに判決された友利対中央選挙管理委員会事件において、民政府布告布令に関する裁判所の管轄権の問題につき、すでに論じたのであった。この問題に対する当裁判所の見解に関しては、同事件の意見を参照すれば充分であろう。けれども、強調されて然るべきことは、琉球政府裁判所が高等弁務官の法令を正しく解釈しかつ適用するために、これらを行政命令に照らして審査する権限が与えられている、ということである。」

琉球政府裁判所による布令審査権は、確定された原則といつてよい。

おわりに

本稿は、前から考えていた、憲法をもたない沖縄の裁判所の判決と日本本土の裁判所の判決とを比較する作業の第一歩である。琉球大学法政学科招聘による一九六九年度文部省派遣講師として、七月いっぱい滞沖する機会に恵まれたのでこの作業に着手することができた。今回の訪沖は私にとって九年目のことであったが、この間の変化についてとくに感慨を催すものがある。むすびにかえて、しるす。

米国の沖縄支配の体制は根源的に住民とは無縁のものであって、条約第三条の建前としては、住民が自分の意思によって自律する余地ないし日本人として自らの主権的権利を確保することを許すものではない。さいきんの沖縄代表の国政参加の問題に関連して日本政府ないし政府にちかい憲法学者が沖縄代表は「全国民を代表する選挙された議員」（憲法四三条）でないから他の府県選出議員と同様な資格をもちえないとして、沖縄住民の選挙権、被選挙権を否定するのは、この建前にこだわるからである。成文の法規の概念内容を明らかにし、そこに規範を見い出そうとする立場にたてば、たしかにそうであろう。しかし、いわゆる社会科学の視点にたつて沖縄の憲法現象を観察するならば、そこには自らの意思と無縁な米大統領行政命令を成文の最高法規とすることを余儀なくされながら、しかも現実には、人民がそれを乗り超えて「主権的権利」を徐々に回復しつつある状況を認めることができるのである。「人民事件」や「友利事件」「サンマ事件」などにおいて、布

令にたいする民立法の優位性を認め、布令の審査権を主張し、書簡や訓令の法的拘束力を否定し、日本国憲法ないし自然権の原理をもって行政命令を換骨奪胎しているのがその例である。

これは、人民の人権要求とその力の発展およびそれに対応する権力状況の変化と裁判官の法意識ないし法理論の進歩もたらした結果である。今日では人権事件にかんするかぎり、日本国憲法の適用がないことは、人権擁護判決の支障にはなっていないといつていい。かえって本土の無自覚な裁判官が、憲法を「空洞化」していることを感じさせるのである。人権保障を担保するものとして、宣言的担保ということが論じられるが、それは、人民の人権要求に合致し、それを保持する国民の「不断の努力」（憲一二条）に支えられてはじめて有効に働らくのである。

註

(1) 「琉球政府章典」（一九五二年二月二九日、米民政府布令第六八号）第二二条は、一九六六年一二月に改正されるまでは、その後段において「何人も重罪に処せられ、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、立法院議員の被選挙権を有しない」と規定していた。これは、一九五七年一月に、それまで「贈収賄、偽証などの破廉恥罪」にかぎられていたものが、市町村議会議員及び市町村長選挙法（一九五〇年七月七日、米軍政府布令第一七号）第三条六項とともに改正され、「重罪」が付け加えられたものである。この改正の結果、瀬長龜次郎人民党委員長が那覇市長の地位を去ることになったのは、周知の事実である。「重罪」と「特赦」の恣意的な解釈、運用により、革新派の政治家を政治の舞台から遠ざけ、米民政府につごうのよい人たちが立法院議員や市町村長になりやすいようにするものとの批判が強かった。第二二条後段は、「友利事件」にかんする米国民政府民事裁判所の判決がだされた直後に削除された。

(2) しかし、友利隆彪にたいする宮古巡回裁判所の判決は、とくに「選挙権及び被選挙権の停止を規定する立法院議員選挙法第二〇条第一項の規定を同条第三項に従って被告人に適用しない」と明示していた。

(3) 友利事件に関する中央巡回裁判所の判決は、つぎの四点について判示した。(イ)、米民政府布令第六八号「琉球政府章典」第二二条後段の「重罪」とは、犯罪の種類の分類の方法として、刑罰の軽重に従い、重罪、軽罪及び微罪（又は違警罪）に區別したばあいの一つである。特段の定義づけがないかぎり、この種類の標準となるのは法定刑であり、宣告刑ではない。(ロ)「重罪に処せられたる者」の「処せられたる者」とは、その罪につき有罪に処せられた過去の歴史的事実を意味するものと解すべきではない。過去において有罪の判決の言渡があり、その効力が現在においても存在しなければならぬので、刑の執行猶予の期間内にその取消が行なわれることなく期間満了し、または「刑の消滅に関する立法」（一九五五年七月一二日、立法第二四号）によりその消滅期間が到来し、刑の言渡の効力を失った者は「重罪に処せられたる者」にあたらぬ。(ハ)「琉球政府章典」第二二条後段の規定は、行政命令第二節、第六節、第一一節b項及び第一二節の規定に反して住民の参政権（選挙権）を不当に制限するものであつて無効である。(ニ)、行政命令第一一節の手續をなすことなく、対内的事項に関する法令を高等弁務官が公布し、それがすでに制定公布された民立法と抵触するばあいは、行政命令が志向する住民自治の理念のつとり民立法が優先適用されるべきものと解するを相当とする。

(4) 赤嶺義信「琉球統治基本法」（疏大法学第二号三九頁）、日本弁護士連合会「沖繩報告書」（法律時報臨時増刊「沖繩白書」四七頁）など。

(5) 上間敏男「沖繩における最高法規と法令の解釈権」（裁判所報三四号一頁）など。

出版物「人民」の発行不許可処分にたいする中央巡回裁判所判決（一九六一年七月三二日、裁判所報三〇号一頁）など。

(6) 拙稿「主権問題と憲法の適用」（「理代の眼」一九六八年七月号一〇〇頁）参照。

(7) 本件は、人民党機関紙「人民」の発行を琉球政府行政府が不許可にした処分にたいする行政訴訟である。事実の概要は、つぎのとおり。

原告は、一九六〇年七月八日付被告行政府宛、出版物「人民」の発行許可を申請（申請人、真栄田義晃）した。これを受理した行政府は一九五二年七月九日付琉球政府行政主席宛、民政官陸軍准将ゼイムス・S・ルイスの「出版許可」と題する書簡を考慮して一九六〇年七月二九日付民政官宛条件付で許可してさしつかえないと思ふ旨の意見をつけて、「出版物の発行許可について」と題する書簡を送り、出版物「人民」の発行を許可するについて民政官の承認を求めた。一九六〇年九月二日付で、民政官ケニス・N・ヒシチは、行政府宛「出版

物許可について」と題する回答書簡でもって、出版物「人民」の発行は許可しないよう勧告した。そこで、行政府は、同月十五日、指令官第九六号を發し「民政府書簡により」との理由をもつて出版物「人民」の発行を許可しなかつたものである。争われたのは、つぎの諸点である。(4)、行政府に出版許可権を与えている、米民政府布令第一四四号「刑法並に刑事訴訟手続法典」(一九五五年三月一六日)第二・三五条(一九六五年二月改正三三号で削除)の規定の解釈をめぐり、果して琉球政府が名実ともに許可権者であるのか、それと関連して行政府の許可権を制限した米民政府民政官の書簡の性質と効力の問題、(5)、布令一四四号の出版許可制は、出版の自由を侵し、民主的自由を保障している行政命令に違反しないか、(6)、米民政府の公布した布令等を審査する権限が琉球政府にあるか、(7)、判決は、さらに行政行為の限度に關しても判断を下している。

(8)「サンマ事件」と呼ばれるものは、二つある。第一サンマ事件、第二サンマ事件といわれる。

(4) 第一サンマ事件とは、一九六三年六月、玉城ウシが琉球政府を相手に「一九五九年から納付してきたサンマ・サバに對する物品税四万ドル余を還付せよ」と訴えた事件である。同年一月一日、中央巡回裁判所は、「課税品目表に列挙されていないサンマ・サバ等に對する課税は無効である」との理由で、玉城ウシの訴えを認める判決を言い渡した。中央巡裁の判決は、一九六四年五月一二日、琉球上訴裁判所の判決においても支持された(裁判所報四九号)。

サンマやサバなどのいわゆる大衆魚は、民法第四三三号「物品税法」(一九五二年)、高等弁務官布令第一七号(一九五八年)では課税品目に掲げられていなかったもので、免税として扱われていた。ところが、一九五八年二月四日と一九六三年一月三〇日付で、米民政府は、書簡でもって課税を指示してきた。そのため琉球政府は、他の生鮮魚貝類同様二〇%の課税をするようになった。玉城ウシは、布令の課税品目表には掲げられていないのに、書簡で課税するのは違法であるとして本件訴に及んだわけである。玉城ウシ事件については、米民政府裁判所へ移送されることなく確定したが、米民政府は、みぎの上訴裁判所判決と同じ日に、高等弁務官布令第一七号「物品税法」改正三号を公布し、物品税法課税品目表にサンマ・サバなどの大衆魚を新たに追加するとともに、これらの品目については、過去に賦課、納付、徴収された物品税および同税の賦課、徴収を遂行するためになされたすべての行為は、「課税品目表にかかげられている他の鮮魚の場合と同様に有効である、旨を裁下し、かつ確認」した。過去に実施した徴税行為の合法性を事後の布令で遡及的に確認したのである。

(8) 第二サンマ事件は、一九六五年二月一六日に、琉球漁業株式会社が、琉球政府にたいして、誤納税金の返還を請求する訴を提起した事件である。中央巡回裁判所は、同年一〇月七日、原告琉球漁業株式会社の主張を認め、原告勝訴の判決を言い渡した。（裁判所法六七号一〇頁）

(9) 「沖縄代表の国政参加問題について」（時の法令、一九六八年九月三日号）

(10) 佐藤功「沖縄代表の国政参加問題」（ジュリスト四〇七号）