

基本的人権の歴史性（二）

― 沖繩との渡航の自由の展開過程を素材に ―

萩 野 芳 夫

目 次

- 一、はじめに――基本的人権の再検討
- 二、沖繩における基本的人権の存在構造
 - (一) 米国憲法による保障
 - (二) 日本国憲法による保障
 - (三) 行政命令――布令・布告――民立法による保障
 - 1、琉球政府裁判所の法令審査権
 - 2、布令・布告と民立法の優劣（以上第一〇号所収）
- 三、沖繩との渡航の自由の展開過程
 - (一) 第一期（軍事占領期）
 - (二) 第二期（孤立期）

(三) 第三期(昂揚期)

(四) 第四期(確立期) (以上本号)

四、基本的人権の理念と歴史性

あとがき

三、沖繩との渡航の自由の展開過程

以上に、沖繩における基本的人権の存在構造を考察してきた。ただ、その場合前提になっていたのは、沖繩と本土の日本人の人権であった。当然のことながら、沖繩との渡航の自由に関しても、享有を主張する主体が誰であるかにより大きな相違があった。とりわけ、沖繩をめぐる異常でかつ複雑な法構造は、それが沖繩人か本土人か、アメリカ人かあるいはその他の外国人かによって、まったく異なる扱いかいが行なわれてきたのである。

沖繩との渡航の自由の展開過程をフォローするためには、一定の時期区分に依拠しなければならない。ここでは、一九四五年の軍事占領らしい「七二年返還」までの時期を四期に分け、それぞれ、第一期(軍事占領期)——およそ一九四五年から五〇年頃まで、第二期(孤立期)——およそ五〇年代、第三期(人権運動昂揚期)——およそ六〇年代の前半、第四期(人権確立期)——六〇年代後半から七二年復帰まで——とした。

このような時期区分は、厳格さに欠けるとの批判を受けるかも知れない。それにもかかわらず、あえてみぎのような大まかな時期区分によるのは、沖繩との渡航の自由の発展は、法制度の変化に伴って変化したと見ることはできず、「施政権者」の政治的判断(恣意的裁量)に大きく左右されていたこと、したがって結局、全体としての情勢の変化および「施政権者」と人民の間の力関係の変化を背景として、長い目でみた場合にはじめて一定の時期の実態が、前の時期のそれ

に比べて変化したということができると見ることができからである。

四つに分けられた時期のうち、本稿の課題にとって重要なのは、もとより第二期以降である。以下に、主として第二期（孤立期）以降につき渡航の自由の展開過程を考察する。

（一）第一期（軍事占領期）

いうまでもなく、この期は、一九四五年三月にアメリカ軍が沖縄に上陸を開始してから、一九五二年四月二十八日に平和条約が発効する頃までの間の期間である。もちろん、五二年四月二十八日といっても、この日の前後において、渡航の自由¹のあり方が変化しているわけではない。平和条約は、軍事占領下の沖縄の実態を、そのまま戦後処理として国際法的に確認したものにすぎない。条約発効に備えて、沖縄においても一定の法的整備が行なわれるが、それとて便宜上のものにすぎない²。したがって、五二年四月二十八日という日によって、厳格な時期区分が設けられるものではない。

さて、四五年六月には、日本の沖縄地上部隊が潰滅して、事実上日本の統治権が停止した。同じ月に、布告第二号として戦時刑法が施行され、琉球列島への出入域が全面的に禁止された。ポッドム宣言の受諾、降伏文書の調印によって、米軍による沖縄占領の事実が法的に確認されても、渡航の全面禁止に影響はなかった。人びとは、捕虜収容所や難民収容所に入れられていた³ほか、「軍関係者の同伴又は軍当局の許可なくして指定居住地区より他地区へ通行すること」が禁じられ（海軍軍政府特別布告第四号「住民通行限定」一九四五年四月一日）、「全住民は日没時より日出一時間前迄は指定住所所在村より（村外の住宅の場合には住宅及び屋敷内）他に外出することが禁止」（海軍軍政府布告第三号「夜間外出」同日）され、違反者は特定軍事法廷における有罪判決に従い罰金、禁錮、其の両刑又は他の刑罰に処せられた。

四六年一月には、連合軍最高司令官総司令部覚書（「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關する覚書」）が出されて、北緯三〇度以南の南西諸島における行政の、日本からの分離が法的に確定された。八月になってよ

うやく、本土へ疎開していた人びとの帰郷が始まり、琉球住民の海外渡航が部分的に許可されるようになった。⁽⁴⁾しかし、沖繩から本土への旅行は、厳格に禁止されたままである。

四七年に入って、ようやく沖繩領域内の通行が全面的に自由化された(三月二二日)。しかし、民間企業が認められていない状況でもあり、まだその日その日を生きていくのに精いっぱいの状態では、本土との往来の不自由に強い苦情が出なかったのは当然である。ただし、民族的結合は、どんなに巨大な外国の軍事的な力をもってしても断ち切れるものではない。密航船による往来は、渡航禁止の網の目をくぐって行なわれていた。⁽⁵⁾米軍公認の新聞社(うるま新報社)が火事になり活字が丸焼けになったときに、活字を買うために大阪へ行くようなときでさえ、渡航には軍政府の許可が必要で、手続もたいへん面倒だからというので密航の相談をした⁽⁶⁾というのはこの時期の状況をよく現わしている。

四九年の三月には、日本政府は、本土から沖繩への渡航許可の証明書の発行を開始した。米軍政府の許可に基づいて行なわれたことはいうまでもない。

四九年八月には、連合国最高司令部覚書の形で「日本人の琉球列島への旅行手続」が制定された。

同年一〇月には、陸軍軍政府指令(一九四九年)第二三号「琉球人の日本入国並びに旅行に関する規定及び手続」が制定されて、ここに本土―沖繩間の出入域に関する法制度がしだいに形を整えてきた。本土―沖繩間での人びとの移動が、しだいに活発になってきたことを示している。いかにも、沖繩が日本ではない地域であるかのような印象を強く与える指令の名称に注意がひかれるのである。

出入域に関する法制度が整えられてきたのにともない、沖繩と他の地域の出入域を全面禁止してそれに科していた罰則(海軍軍政府布告第二号「戦時刑法」)は同年六月二八日公布、七月五日施行の軍政府特別布告第三二号によって廃止され、替って、公布、施行日を同じくする軍政府布令(一九四九年)第一号「刑法並びに訴訟手続法典」が制定された。

一九五〇年代に入ると、米国の極東政策のなかでの沖繩統治方針がしだいに明確になってくる。冷戦構造が固まってい

くの併行して片面的な講和条約への動きが進みはじめる。新しい時代の前夜にあって、沖縄との渡航の自由は、前途のきびしさを暗示されていたのである。しかし、渡航の不自由にたいする不満やそれにたいする抵抗運動はまだ生まれてきていない。法的には戦争状態の継続中でもあり、当然といえるかも知れないが、沖縄独立論的な発想があったこと⁽⁷⁾がその原因の一つになっていたかも知れない。しかし、その頃すでに「亀さん(瀬長亀次郎氏)の背中」に乗って、本土の岸まで運んでもらおうではありませんか」というような選挙演説⁽⁸⁾が行なわれていたという。一九五一年三月十九日には、沖縄群島議会が日本復帰決議を可決しており、六月には、日本復帰促進青年同志会が復帰要請署名運動を始め、八月末までに満二〇歳以上の有権者約二十八万人の七二%にあたる人びとの署名を集めている。翌年四月二十九日には、立法院が「琉球の日本復帰に関する請願」を決議しており、本土との渡航制限にたいする抵抗が生まれてくる素地は十分に存在したのである。

註(一) 法的整備には、長い時間をかけている。「琉球列島米国民政府に関する指令」(SCAP指令)が一九五〇年一月五日、「琉球政府の設立」(民政府布告一三号)と「琉球政府章典」(民政府布令六八号)が五二年二月二十九日、改正「SCAP指令」が五二年四月三〇日、「刑法並びに訴訟手続法典」(民政府布令一四四号)は五五年三月一日など。

(2) 琉球政府立法院は、五二年五月一二日に「琉球の統治について」決議を行ない、「対日平和条約発効に伴い戦争は完全に終結し琉球は被占領地ではなく」なって同条約三条二項による統治に移ったが、「この重大なる事実及び事情の変更に基づき、琉球の統治形態及び占領国として発した布告、布令等の効力に関し次の諸点を明らかにして貰いたい」として、①占領法令は効力を失ったのではないか、②五〇年一月五日付SCAP指令では、「米国の琉球に対する行政の責任は日本帝国降伏条件受諾及び占領国の権利義務に関する国際法の原則の結果行使され」と明記されており、平和条約発効後は、米国民政府の機構並びに権限に支障が生じたのではないか、③平和条約三条による米国の統治権の内容はなにか、について、米大統領、日本国首相などに照会した。これに対し、米政府は、一年も経ってから「平和条約に基づく米国民政府の存続」(布告二二号、五三年四月三〇日)を出し、米国

の琉球統治の継続を確認し宣言した。

(3) その当時の模様については、たとえば、池宮城秀意「沖繩に生きて」(サイマル出版会、一九七〇年)など。

(4) ペルー、ハワイなどからの二世留學生、海外視察員など狭い範囲に制約。

(5) 大田昌秀「沖繩と日本国憲法——平和憲法への復帰は幻想か」(世界一九六九年六月号)によると、新憲法も密航船によって沖繩に運ばれた。新憲法の文章を一字一句ノートに写しとり、つきつきと回覧して、その「人間らしく生きるのに核となる理念」への感激が人びとの間に伝えられたという。

(6) 池宮城・前掲三二一頁。

(7) 拙稿「琉球独立論」社会科学大辞典一八巻。

(8) 中野好夫・新崎盛暉「沖繩問題二〇年」(岩波新書、一九六五年)三九頁。

(二) 第二期(孤立期)

一九五〇年一月五日に、「琉球列島米国民政府に関する指令」(SCAP指令)が出された。平和条約緊結を前にして、将来長期にわたって米国が沖繩を支配するものであるという意思を明らかにし、その統治方針を明示するものである。そのなかで「軍事的必要」が許す範囲内において琉球列島と諸外国間の旅行……を許可する。民政副長官は移民を奨励する(1節D(4)項)ことを述べていた。右指令によって、米国民政府が設立されたことが宣言された(米政府布告一号「琉球列島米国民政府の設立」一九五〇年一月五日)。税関出入管理事務所が設けられ、翌年二月には「出入管理業務取扱要領」が制定された。平和条約の締結を控えて、「施政権者」は出入管理の制度をしいに整えていった。

五二年に入って、平和条約第三条が発効する直前になると、米政府布告第一三号「琉球政府の設立」(五二年二月二九日)、米政府布令第六八号「琉球政府章典」(同日)が出されて、住民側の自治機関の整備が進められた。ここでは、日

本人とは異なる「琉球住民」(民政府布令六八号「琉球政府章典」三条など)という国籍不明の概念が作りあげられた。琉球列島の領域にたいする米国の専属的支配の正当性が強調されたのである。このことは、平和条約発効後の本土と沖縄の関係を断絶状態に置く米国の意図をはっきりと示すものであった。「琉球政府の設立」「琉球政府章典」が公布される一日前に民政府布令第六七号として「警察局の設置」が公布され、その内局として出入管理課が設けられた。このような整備のあと、平和条約第三条が発効するのである(四月二十八日)。

本土の方でも、平和条約の発効を前にまず「出入国管理令」(五一年一〇月四日政令三一九号)を制定し、ついで「旅券法」(同年一月二十八日法二六七号)を制定して連合国から返還される全面的出入国管理権の行使のための制度的準備を進めた。旅券法は、その附則七項において、沖縄に渡航する者及び沖縄から本邦に渡航する者に対しては、身分証明書を発給することにした。身分証明書発給のために、「本邦から沖縄に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」(五二年六月三〇日政令二一九号)が制定された。沖縄の米軍当局が、はっきりと「琉球住民」および「琉球列島」を日本人および日本領土から区別して、国家が自国領土への出入国を規制するのと同様な権利を沖縄領域で主張しているのたいして、日本側は、沖縄から「本邦」に渡航する者にたいしても身分証明書を発給することにしており、考え方の違いがうかがわれる。もちろん、身分証明書発給の前提として、沖縄の法令にもとづく出入域許可証の提出が要件づけられている。

みぎのように、沖縄側と本土側の制度が整ってきた。平和条約発効後の渡航手続を進める必要上相互連絡のための事務所が設置された(SCAP覚書「琉球諸島における日本政府連絡事務所の設置に関する件」五二年四月一四日)。同覚書は、「平和条約第三条の条項に基き琉球諸島に対するアメリカ合衆国の管理権は将来ある期間存続することが予測せられるので、適当な日本政府機関が同諸島への日本人渡航者の求めに応じ世話し……適切な連絡をはかる必要があるものと思考せられる」ので、日本政府連絡事務所 Japanese Government Liaison Office を設置することの必要性を記している。

同事務所には、「日本政府と琉球諸島において一時的に居住し又は同諸島に永住する者との間に直接連絡を必要とする如き事務を地方的に処理する権限が与えられる」。その業務中には「渡航、渡航文書の作成、貿易及び渡航に関する情報」に関する事項を含めるべきだが、「右事務所は琉球諸島におけるアメリカ合衆国民政府及びその後継者に対し派遣されるべきものであり、琉球諸島住民に対してはいかなる政治的又は行政的管轄権も行使するものではない」とされた。日本国外務省は、この覚書にたいし、連絡事務所を「設置することに決定した旨を通報」（口上書、五二年六月二五日）した。日本政府連絡事務所の所掌事務は、在東京米国大使館による提案という形で具体化していった（在東京米国大使館「琉球諸島における日本政府連絡事務所の所掌業務」一九五三年五月三日）。それによると、「日本国民で琉球諸島に旅行するもの又は琉球諸島に一時滞在するものの身分証明書を発行、更新及びその有効期間を延長すること（一項）」「日本政府及び関係者に対し琉球諸島と日本との間の旅行に関する情報を提供すること」（三項）が同事務所の権限とされている。

みぎのように沖縄と本土のそれぞれの側において、渡航が自由でないことを前提とした制度が、平和条約締結の前後につくりあげられていった。相互の連絡機関も設置された。これらの制度を貫いているのは、米国の全面的沖縄管理の方針であり、沖縄地域の出入域について日本側は何らの決定権ももたなかったのである。このような形態は基本的には、七二年の「復帰」まで続いていく。ただ敗戦後間もないこの時期においては、住民の要求も抑制された形でしか現われず、組織的な運動が皆無に近かったので、米軍の文字通りの専断が行なわれていた。平和条約第三条発効の翌日の立法院決議（第一回議会決議第四号「感謝状」）は、その状況をよく伝えている。決議はリッジウェイ琉球列島米国民政長官、ビートル・同副長官、ルイス同首席民政官に宛てられている。決議はいう。

「閣下が……寛容と温情溢るる施策により琉球住民の福祉を招来し今や自立経済の体制を整え将来に希望を抱くに至った事は誠に感謝に堪えない次第であります。特に去る四月一日琉球住民に大幅の自治権を付与すべく琉球政府を設立

せられその式典において『琉球住民の経済と文化の復旧に出来る限りの援助を継続し』『只止むを得ざる軍事的必要に基く以外は速かに日琉間の旅行通信及び通商上の不必要な制限を取除く』とのメッセージに接し完全日本復帰への一歩前進として一層の歓びを禁じ得ないものであります。

何卒今後共益々御同情と深い御理解のもとに我々住民の精神的経済的復興発展に拍車をかけられんことを熱望します。ここに院議を以て感謝の意を表する次第であります。」(一九五二年四月二十九日)。

軍事上の必要にもとづく制限を強調しながら不必要な旅行制限を取除く、と演説されただけで、立法院が「奴隷の言葉」で「感謝状」を呈したところに当時の情勢の特徴があったといわねばならない。

戦前または戦中に、日本が華やかな時代に、ペルー移住者の日系二世が多数日本で教育を受けるために来日していたが平和条約締結の頃の沖縄県内には、そういった人びとが二五〇余名滞在していた。これらの人びとさえ、籠の鳥のような状態に置かれ、帰国できなかった。立法院は、「ペルー国第二世再渡航促進について陳情」を決議(一九五二年五月六日)している。

そのような時期に制定された民政府指令(五二年)第一二号「琉球人の日本旅行に関する手続及び規定」(六月一七日)は、不備であった。ようやく盛んになってきた渡航に応じられなくなった。五四年から五五年にかけて、出入域管理のための制度が、詳細厳格に整備されていったのは、住民の渡航要求がそれだけ強くなったことを意味する。平和条約第三条の締結によって占領状態ではなくなったこと、すくなくとも占領下と同じであってはならないという意識がだんだんと強くなり、民族としての一体性への要求が強くなってきて、本土との連帯を求めて往来が激しくなったこと、他方、経済的にも復興してくると当然同じ経済圏の本土との関係が密になってきたこと、などがその理由である。

五三年一月七日に民政府布令第九三号「琉球列島出入管理令」が公布施行された。しかし、これは、情勢の変化に対応するための弥縫策であったために、一年程で廃止された。

五四年二月一日には、民政府布令第一二五号「琉球列島出入管理令」を公布、一五日から施行した。米軍要員および琉球列島居住者以外のすべての者の琉球列島出入域に関する管理および手続ならびに登録を制定することを目的とし、出入域手続、在留登録、不法入域者、罰則等を定めた。七二年の復帰まで効力をもっていたものであって、沖縄への出入域管理に関する米軍の方針を詳細に定めた。

まず第一に、琉球列島に入域する者は、すべて琉球列島民政副長官（後に高等弁務官）の事前の許可を得なければならぬ（一一一条）。許可を得るためには、入域申請書を、外交機関を通じて琉球列島民政副長官に提出しなければならぬ（同条一号）。入域申請書が許可されると副長官による琉球列島入域許可証が発行される（二二条）。許可証は、ふつう、発給の日から向う六カ月間有効とされるが、三〇日を越えて在留する者は、在留許可証明書の交付を受けなければならない（一八条）。

入域にさいしては、つぎの要件を充たしていなければならない。いかなる者でも、入域港到着の際、左記の書類を所持していなければならない（一二条）。有効な旅券またはこれに代る公式の渡航証明書と入域許可証（同条一号）、免疫接種証明書（二二条）など。上陸に当っては、旅券又はその他の渡航証明書に上陸許可の証印を受けていなければならない。琉球列島から出域しようとする者は、出域港において、その旅券またはこれに代る渡航証明書に、出入管理官の出域の証印を受けなければならない。

いかなる者でも副長官の許可なくして琉球列島に入域しまたは在留することはできないのであって（二九条）違反した者は、強制送還刑、一年以下の禁錮刑またはこれらの刑を併科される（四〇条）。

みぎにみたように、布令の立場は、日本と日本人に対して、完全に外国ないし外国人の扱いかいをするものである。その上で、絶対的な入域許可権を「施政権者」がもつことにしており、しかも、裁量権を個人（民政副長官ないし高等弁務官）が行使するしくみにしているが、その恣意的な行使を制約するものはなんにもないのである。入国許可権は、主権を保

有する独立国家の属性である⁽⁴⁾という場合、そこでいう国家が行使する裁量権は国民代表議会に帰属する⁽⁵⁾というのが今日の法の一般原則であるといつてよい。独任機関が全面的入国許可権をもつという形態は、専制的支配の形態にほかならない。五〇年代のはじめ頃からしだいに完備されてきた沖繩統治の形態は、みぎのようなものであった。

五五年三月に、軍政府布令第一号(四九年)「刑法並びに訴訟手続法典」が、民政府布令第一四四号の同名法典によって廃止された。布令第一四四号は、出入管理に關し五カ条にわたるきびしい取締規定を置いた。まず「何人も許可なく琉球列島の地理的境界を出入してはならない。本条の出入許可とは琉球列島民政副長官(高等弁務官)の命により発行する許可書とする」(二、二、二七、一条)として、出入域を全面的に禁止した。そのうえで、許可に付せられた条件に違反してはならないこと(二、二、二七、二条)、許可を獲得し、あるいは、獲得した許可を保持していくについて虚偽の情報を提供してはならない(二、二、二七、三条)ことを定めた。この条項は、後記のように異民族が軍事的支配を貫徹していくうえで住民の思想と行動を統制するたいへん強力な機能を發揮するのである。布令第一四四号は、さらに、「出入管理官によるその出入許可の確認を受けずに琉球列島を出入してはならない」(二、二、二七、四条)とし、「琉球列島に不法入域した者を匿まったり隠れ場を与えたりしてはならない」(二、二、二七、五条)と規定して、沖繩への出入域の禁止を徹底した。

この年(一九五五年)の八月には、五二年の平和条約発効に伴ない制定された民政府指令第一二号「琉球人の日本旅行に關する手続及び規定」に代つて、民政府布令第一四七号「琉球住民の渡航管理」が制定された。この布令は、琉球住民の日本旅行に關する管理及び手続について定めるものであることが、その目的(一条)とされている。しかし、沖繩のひとびとが外国に行く場合もこの布令によって民政副長官(高等弁務官)の許可を受けなければならないが、当初の規定にはその手続は定められていない。住民の渡航要求はとりわけ本土へのものが強かったことを示しているであろうし、渡航制限がとくべつに本土と沖繩の間においてきびしかったことを意味しているといつていい。一九五四年にアメリカ自由人権

協会⁽⁶⁾国際問題顧問ロージャ・N・ポールドウィン氏から沖繩における人権問題の存在を指摘され、調査の必要性を示唆された日本自由人権協会が調査を始めたとき、まったくの暗中模索を長期間続けなければならなかったのは、当時の渡航制限（情報伝達と収集の抑圧）のきびしさを物語るものである。⁽⁷⁾

五〇年代の中ばに公布、施行された民政府布令第一二五号「琉球列島出入管理令」と第一四七号「琉球住民の渡航管理」によって、沖繩への出入域に関する統制の制度は完成した。それは、米国の沖繩統治方針の確立、すなわち冷戦構造の軍事戦略下において占める沖繩の地位の重要視、大軍事基地の建設の促進と機を一つにしている。渡航の自由が広く承認されているか、それともきびしく制限されているかは、そこにおける政治の縮図である。リベラルな住民本位の民主政治が実現していれば、住民は情報を求めて、あるいはよりよい生活を築くために経済的利益を求めて、自由に境界を越えて往来するであろう。ところが、その領域において専制的支配が行なわれるところにおいては、個人とは切り離された「公共の利益」が人びとに強制され、人は身体的、経済的、精神的な不自由を強いられる。渡航の自由（居住移転の自由）は、近代国家になってからそれ以前の人びとが土地に緊縛され、身体的にはもちろん、精神的にも一定の枠内での思考しか許されなかった状態からの解放として人類が獲得したものであったことを考慮すれば、みぎのことはいうまでもないところである。沖繩においては、外国の「軍事上の必要」が「公共の利益」として住民に強制された。このような「公共の利益」は、住民にとって自分たちの自由と権利を制限する優先概念であることができないのは当然である。それだけに、権力と人民との力関係を如実に反映して、自由の拡大と縮少が展開されていかざるをえない。

平和条約第三条体制のもとにおいて「施政権者」が制定した布告、布令は無数にのぼり、文字通り朝令暮改が行なわれたが、民政府布令第一四七号「琉球住民の渡航管理」の改正の激しさは注目に値する。しかも、それは、五二年の民政府指令第一二号「琉球人の日本旅行に関する規定及び手続」の制定・廃止からみなければならぬ。このような法令の変更は、その理由として諸種の事情の存在が指摘され得るであろう。しかし、平和条約の発効以後は、法令変更の主要な要因

は、沖縄領域内の事情に依拠していることができるであろう。国際的な沖縄の地位に影響を与えるような出来事はなかったし、沖縄における人権状況に本土政府が保護的介入をすることはほとんどなかったからである。したがって、沖縄の人びとが強い要求を組織して渡航の自由の獲得と拡大の運動を進めたその力が、しだいに渡航の自由を獲得し、拡大していったという仮説の検証を目的とする本稿の主な課題は「施政権者」が最も過酷な禁止制度をつくりあげたこの時期以降の権力と人民との力関係の変化、法制度の変化をフォローすることにある。そして、人民の要求が組織化された力になっていくのは五〇年代後半以後である。

平和条約第三条発効から、五六年までは、一般に暗黒時代と評価されている。「施政権者」の権力にたいする抵抗は、生命をかけないといけないような状態にあった。社会大衆党さえ、メーデーに参加することを控えたような時代であった。勇敢に抵抗する人民党は、党首以下数十人が投獄されるといふ大弾圧を受け（「人民党事件」一九五四年）、良心的でない人たちは「施政権者」の示唆するままに「共產主義政党調査委員会」を立法院に設置してわが身の安泰だけを願った。軍用地のための土地接収も、手続的保障など皆無の状況で、剣付鉄砲とブルドーザーにより有無をいわず押し進められた。このような状況は、一九五五年の「朝日報道」による本土の人たちへの情報の伝達、それによる連帯の進展によって少しづつ状況が転換されてくる。同年中には、本土でも日本弁護士連合会が沖縄問題をとりあげ、きわめて広汎な勢力を結集した沖縄問題解決国民運動連絡会議が結成された。本土における世論の支持を背景としながら、この年から「土地闘争」が高まっていく。これは「島ぐるみ闘争」となって、沖縄における政治情勢を大きく変えた。

このような情勢の変化に対応するために、「琉球列島の管理に関する行政命令」（行政命令一〇七一三号、五七年六月五日）が制定された。行政命令は、それまでの統治構造を基本的に維持するものではあったけれども、いくつかの点で一定の前進を示した。そのうちの一つは住民の人権と福祉への配慮であったということ、一応いってよいであろう（二節、一二節）。もちろん「施政権者」に絶対的権力を留保しておき、必要に応じて住民の自治に介入するしくみは変らな

い（一節、二節、八節以下、とくに一一節）。しくみは変わらないにしても、住民の抵抗が「施政権者」に一定の譲歩を余儀なくさせた側面をもっていたことは否定できない。実際の出入域者の数でみると一九五五年頃に四万四千人ほどであったのが、五七年には九万人弱となり、六〇年には一万人を突破、六三年二一万、六五年二八万余、六八年五三万というように激増している。住民の移動と外からの出入域者の激増を示している。⁹⁾しかし、一方で渡航制限のパターンがつくりあげられていく。

平和条約発効以後の沖縄からの渡航不許可ないし保留件数をみると、一九五三年が一六件で、以後七件（五四年）、二件（五五年）、三件（五六年）、二件（五七年）、一五件（五八年）、二七件（五九年）、二八件（六〇年）、四一件（六一年）、二九件（六二年）、三三件（六三年）で、六四年には復帰までの最高件数（四月中に一〇〇件を突破）を記録している。¹⁰⁾出入域者の数が多くなればそれに比例して、渡航不許可の件数が多くなるのは当然である、ということができるとは問題である。出入管理権を行使して、出入域制限を行なうことを正当化する合理的事由があると考えられる場合でないければ、数多い出入域者数のなかのごくわずかの渡航制限も許されてはならないはずである。しかも本来なら一国の領土内での移動であるから制限の合理的事由はきわめて限定される。ところが、実際の場面では、人権を真正面から踏みこじめるような形の渡航制限が行なわれたのである。五七年に「渡航補助申請書」（布令一四七号「琉球住民の渡航管理」六条）の制度が実施されて、それ以後猛威をふるった。「渡航補助申請書」とは、渡航申請の可否を判断するにつき資料を得るために必要として、思想調査、日常行動の調査を実施するものであった。¹¹⁾「渡航補助申請書」の制度は、六二年頃まで行なわれたが、強い反対を受けて六三年の初め頃からは行なわれなくなっている。

五〇年代の後半以後、しだいに整った渡航管理制度の下で、渡航制限のパターンがだんだんとつくりあげられていく。当初は切り捨てご免的なやり方が行なわれ、渡航問題との関連でしばしば逮捕投獄が行なわれている。その後、五七年頃から「渡航補助申請書」による隠微な、かつ多方面に自由制限の効果を及ぼす制度が行なわれるようになっていく。

たとえば、瀬長亀次郎人民党委員長にたいする渡航拒否は、この年(五七年)の二月から始まっている。始まっているというのは、一九六七年一〇月に、自らが受けた渡航拒否の違憲性を争う、東京地裁に係属中の訴訟に出廷するために渡航許可されるまで一七回も拒否されたからである。⁽¹²⁾

この時期の特徴的な事例としては、以下のようなものがある。

(A) K氏の事件 一八五五年八月一八日、当時中央大学法学部三年に在学中であったK氏は、夏休みで沖縄へ帰省するため若葉丸で那覇港に着き、無事上陸した。同人はパスポートを友人に貸してあったため、他の友人から借りたパスポートをもって帰った(当時、学生同士の間では、頻繁にパスポートの貸借が行なわれていた)。同年九月一四日に至り、那覇署に逮捕、留置された。九月一六日に軍裁判所で旅券変造行使の罪で懲役三月と罰金を併科された(「人民」四六号一九六三年一月二〇日)。

(B) N氏の事件 一九五七年五月一六日に同人が本土への渡航許可申請をしたところ、出入管理部から渡航補助申請書を提出せよと要求された。当時中央大学の学生であったN氏は、学生にたいしては、はじめての補助申請書提出要求を納得できないとして出入管理部に苦情を申立て、米民政府の公安部にも抗議をする一方、市民の集会で米民政府の渡航制限を攻撃した。ところが、同年八月二九日にいたり、過去に虚偽の事由に基づいて旅券の再発行を受けたことがあるとして、布令第一四四号「刑法並に訴訟手続法典」二・二・二七・三条違反容疑で逮捕された。九月五日に軍裁判所において懲役一年と罰金を併科する判決を受けた。有罪とされた事実は、一九五四年の七月頃、同人が中央大学へ通学のため東京在在中パスポートを紛失したので再発行を受けたが、実は紛失ではなく他人に貸与してあったのに紛失したという虚偽の理由で再発行申請をしたということであった(本人は否認)(「人民」前掲)。

N氏のつぎのような言葉は、この頃の渡航制限の実態を表現するものとして注目されるであろう。「旅券制度は、日本人である沖縄人が自分の祖国である日本本土に渡るとき、アメリカが無理矢理押しつけているものであるので、それを蔽

重に取締ると旅券制度の矛盾が大きくなり爆発するということもアメリカは知っていたのです。そこで、かれらは、旅券制度を今のところ、もっぱら政治的な弾圧に利用して、政治的に白である人は寛大な措置をとっています。」（「人民」前掲）。

このような形で渡航制限のパターンが明確化していくのに伴ない、渡航制限にたいする反対ないし抗議は明確な形をとっていく。毎年漸増していく渡航不許可件数を前にして、五八年五月二日には、立法院におけるさいしょの日本旅行管理権の民移譲要請決議が行なわれている。この決議は「琉球住民の日本旅行については、『琉球住民の日本旅行管理』（五五年布令第一四七号）により、琉球列島高等弁務官の許可を要するものとされているが、手続上幾多の不便があり、日本渡航の自由を希求している住民の間に大きな不満を醸している。しかして日本旅行管理に関する権限が琉球政府に全面的に移譲されることは、早くから住民の要望するところであり、自治権の拡大を叫びつづけている住民一般の世論である。われわれは、この世論に依って該権限が早急に琉球政府に移譲されるよう強く要請するものである」と述べている。ここには、すでに卑屈な「奴隸の言葉」はない。人権要求を明確に掲げている。

五〇年代を通じて、このような緊張関係のなかで、しだいに民衆の渡航の自由を要求する声が強くなっていく。

(1) 一九五〇年一月二四日に発表された米國務省の「対日諒和七原則」は、すでにその(三)項「領域」のなかで、「(3) 合衆国を施政権者とする琉球諸島…の国際連合信託統治に同意し」と述べていた。

(2) ただし、設立された米国民政府は、それまでの軍政府の権限と機構を受け継ぐもので、ただ名称の変更だけにとどまっていた。

(3) 本文挙示の決議文から。

(4) 一八九二年、ジュネーブにおける国際法協会決議。

(5) 拙稿「外国人の出入国の自由」法律時報四八〇号（六九年四月）参照。

(6) The American Civil Liberties Union Inc.

(7) 拙稿「表現の自由―沖繩」図書新聞一九五六年七月七日号参照。

(8) 日本自由人権協会の調査結果を、朝日新聞がスクープして、「米軍の『沖繩民政』を衝く」という見出しで、一面のほとんどをさいて沖繩の実情を本土の国民に伝えた(一月一日)。これに対し、米極東軍は、自由人権協会の調査結果に反論する長文の文章を一月十七日の同紙に発表した。

(9) 琉球政府法務局出入管理庁「出入城管理統計年表」。

(10) 沖繩県祖国復帰協議会「渡航制限の実態」(六四年五月)二〇頁以下。

(11) 補助申請書の記載事項は、つぎのようになってゐる。

(1) 本籍、住所、氏名、年齢、性別、(2) 身体的特徴、(3) 現在の職業、(4) 配偶者の名前、(5) 近親者の住所、氏名、(6) 過去一〇年間の住所、(7) 学歴、(8) 過去一〇年間の職歴、(9) 現在所属し、または、過去において所属したことのある懇親、政治、職業、文化その他一切の団体名、所在地および所属期間、(10) 共産主義団体に所属し、または、共産主義運動に関係したことがあるれば、その団体名、所在地および所属期間、(11) 共産黨員、共産党外郭団体またはその運動に何等かの形で交際し、または関係したことがあるれば、その氏名、名称、日時、場所およびそのいきさつの詳細、(12) 逮捕または投獄されたことがあるれば、その日時、場所、嫌疑、罪状、判決の内容およびそのいきさつの詳細、(13) 軍務歴、(14) 過去において琉球列島外へ旅行したことがあるれば、その旅行先の地名、期間、および外地滞在中に関与したことで旅行許可証に記載されていない一切の活動の詳細、(15) 過去において旅行許可証の発給を拒否されたことがあるれば、その日時およびその事情の詳細、(16) 渡航目的および計画の詳細、(17) 渡航先において訪問する個人、団体、および商社の氏名、名称および所在地、(18) 出発予定日、(19) 滞在予定期間、(20) 旅行中の生計方法。

(12) 沖繩人権協会「人権擁護の歩み」一九六一年〜六六年」(六六年)九〇頁。

(三) 第三期(昂揚期)

六〇年代に入っても本土で開かれる日本労働組合総評議会主催の労働講座に出席しようとした人が、補助申請書の提出

を要求され、結局パスポートの給付を受けることができなかったとか、義父の病氣見舞のため本土へ渡航しようとして補助申請書の提出を求められ、目的を果すことができなかつた、など渡航制限がきびしく行なわれるが、他方では、住民の運動がいよいよ本格的に展開されるようになっていく。復婦協（六〇年四月二八日）、全沖縄労働組合連合会（六一年六月一七日）などの結成、沖縄人権協会の設立（六一年四月四日）などに、民衆の運動の昂揚とその方向をみるであらう。立法院においても、再度、「渡航の自由を制限する布令第一四七号の廃止と渡航手続の民移管に関する要請決議」を行なつた（六〇年七月一二日）。この要請決議は前の決議（五八年五月二一日）よりも、教段格調も高く、内容が強くなつてゐる。つぎのような文章になつてゐる。

「沖縄県民の祖国への旅行は、布令第一四七号により制限を受けてゐる。如何なる目的にせよ世界人民が享受してゐる移動の自由に対し、制限を加へることは絶対に許さるべきでない。同布令は国連憲章にもとるだけでなく大統領行政命令にも違反する。

本土において沖縄県民は日本国憲法のもとに日本国民としての取扱いを受けてゐる。

従つて祖国への渡航は沖縄県民たる証明で充分たりる。特定の人に対する補助申請書の要求は基本的人権を侵害するものである。

よつて琉球政府立法院は、アメリカ政府が同布令を速かに廃止し、県民の要求に應えて渡航手続きを民に移管するよう強く要請する。」

六一年四月の池田首相訪米に当り、沖縄返還を強く訴えるために本土へ渡航しようとした復婦協代表一〇名のうち五名の渡航が拒否されたことは、とりわけ住民感情を刺戟した。同年五月一七日に渡航拒否抗議県民大会が開かれて、以下のような宣言が発せられた。

「米国民政府は施政権返還要求代表団の五名に対し渡航許可補助申請書を求めて来た。

この補助申請書は、広はんな思想調査を行なった上、記入した事項の真偽について米国民政府の恣意的判断を認めさせ、集成刑法で処罰してもかまわないという宣誓を強制する非民主的手続資料であります。

一九四八年国連総会世界人権宣言は『人はすべて国内における移転及び居住の自由について権利を有する。人はすべて自国を含むいづれの国をも立ち去る権利及び自国に帰る権利を有する』と定めている。補助申請書はこの世界宣言に反し、渡航移転の自由を侵害するものである。

われわれは米国の施政下にあるとはいえ祖国日本の領土内を自由に旅行する権利を有するものである。米国民政府の補助申請書提出要求は代表団派遣の目的を妨害するものである。我々は渡航の自由を侵害する行為と復帰運動に対する不当な干渉とを排除し、全代表の無差別無条件な渡航をかちとるために意志と行動を統一して全力をあげて闘うことを宣言する。」

このような事態に対応するために、「施政権者」は、福祉・経済面で一定の譲歩を行なった。立法院決議のその日に合衆国議会で制定された「琉球列島における経済的、社会的発展の促進に関する法律」⁽²⁾がそれである。他方、布令第一四七号を改正して琉球人の海外渡航手続を法制化（布令一四七号改正三号一八条）するとともに効力確認制度を採用（同一三条四項以下）するなど渡航制度の整備、緩和を実施した。効力確認制度というのは、これまでは、「日本渡航証明書」の効力は、発給の日から一年間だけとされ、もしくは名義人の帰島により効力を失なうものとされていたので渡航のつど申請手続を改めてやらなければならなかった。それが六〇年三月の改正で有効期間内は、已発効旅券の効力の確認手続をとればよいだけになり、そのつどの写真や戸籍抄本が不要になって、何度でも往復できることになったわけである。渡航の制限の部分的緩和であるが、まだ「渡航の自由」の存在を認めることはできない。

しかも、政治的考慮による制限は、よりいつそうきびしくなっていく面もあった。前掲（一四頁）のように、六〇年代に入っても渡航拒否ないし保留の件数は少なくなるどころか、かえって増加していくのである。

六一年は、始めて本土から民間のかつ公式の人権調査団の派遣が実現した年である。この年九月から一〇月にかけて、日本自由人権協会の人権調査団が現地調査を行なった。同調査団の報告（同年一月二九日付）は、渡航の自由をめぐる問題について、つぎのような結論を導き出していた。

「渡航の自由は、施政権を担当している米民政府によって、現在なお、厳しく制限されている。特に、沖縄・本土間の渡航が厳しく制限されているため、日本国民の間、特に沖縄の人々に、強い不満と不安を与えている。ここで注意しなければならぬのは、この沖縄・本土間の渡航制限の問題は、単に沖縄における渡航管理が厳しいということだけでなく、それが、C I C等による思想調査、労働組合役員認定手続（布令一四五号）などとともに、現実に沖縄の人々の思想および言論抑制の一手段となっているということである。米民政府当局が一部の人々の渡航を拒否しているのは、その人々の思想傾向または過去において行なった米民政府の施政に対する批判、祖国復帰運動および平和運動等が理由とされている。その結果一般の人びとに対しては、渡航拒否がそのような思想、言論、運動に対する警告としてうけとられている。したがって、問題は極めて重大であり、それが沖縄の人々に与えている影響も深刻なものである。」

同報告書によると沖縄から本土への、および本土から沖縄への渡航が拒否された件数は、前者が、一九五七年一月一日以降六一年八月二九日までの間（五六カ月）に補助申請書の提出を要求された者一八〇名、そのうちその提出を拒否した者一二四名、それを提出した上で渡航を拒否された者一名となっている。本土から沖縄への渡航が拒否されたのは、六〇年一月以降六一年九月末日までの間（二一カ月）に一七六名であった。ただし、これらの者のなかには、たとえば自治労大会に出席するため渡航申請をしたら、大会の終わった翌日に許可されたという沖縄官公労書記長のような事例は含められておらず、また、どうせ許可にならないだろうと諦めて渡航申請をしなかった例も多いので、右の数字はかならずしも実態をそのまま表現するものではない。渡航制限の厳しさとその及ぼす影響の深刻さは、統計上の表示以上のものがあつた。

しばらく六〇年代の初め頃の渡航拒否のケースをフォローしてみよう。

(A) 沖繩官公労副委員長Y氏は、一九六一年九月二日から二五日の四日間にかけて南ベトナムのサイゴン市で開催される国際自由労連アジア地域会議第二〇回執行委員会に出席するため、七月二四日に渡航許可申請を行なった。八月二三日に補助申請書の提出を求めてきたが、その提出を拒んだ。Y氏には、結局、渡航が許可されず、右の執行委員会に出席できなかった。

右のY氏は、その翌年にも、六二年一月八日から三月三十一日までの間、インドのカルカッタ市で開かれる国際自由労連アジア労働大学第一九回インターナショナル・コースに入学するため、渡航申請手続を行なったが許可されなかった。その間に、国際自由労連沖繩駐在員G・A・ダニエル氏から補助申請書を要求することなく、Y氏のパスポートを発給すべきことを申入れるなどの対策を講じたのであった。

(B) A氏は、病氣(副鼻腔炎)治療のため六一年九月二五日出発の予定で本土渡航申請の手続をしたところ、補助申請書の提出を要求された。すぐに補助申請書を提出したが一〇月を過ぎても渡航許可が出ず、病氣が悪化してしまった。A氏に対する渡航拒否は一月九日付で沖繩タイムス、琉球新報紙上に大きく報道され、人びとの同情と憤激をひき起した。その翌日沖繩人権協会が旅券発給要請を再度行なったところ、米民政府はその日にパスポートを発給した(沖繩人権協会「人権擁護の歩み」二四頁)。

(C) M氏は、大阪市の某電気KKでの技術研修に参加するため一九六一年九月二七日出発予定で、他の一〇名とともに渡航申請を行なった。ところがM氏にだけは、パスポートが発給されず、他の一〇名が予定どおり出発した後で、補助申請書を要求してきた。すぐにM氏は、補助申請書を提出して、暫らく待ったが、パスポートは発給されなかった。一月一日に沖繩人権協会に提訴した。同協会の働きかけによって一月二五日に許可通知があり、第三次研修団に参加することができた(同二五頁)。

(D) O氏は、神奈川県の下造機株式会社へ集団就職のため六一年一月二日出発の予定で那覇職安を通じて同月二日に他の一四名とともに渡航手続を済ませた。他の者には一四日に旅券が発給されたが、O氏には発給されなかった。O氏は、沖縄人権協会に訴え、同協会の尽力で同月一八日にパスポート発給申請が承認された旨の通知を受け取った(同二頁)。

右のような状況のなかで、沖縄人権協会は、「本土への渡航制限に関する意見書」を発表した。この意見書は、「琉球住民が日本渡航の許可申請の際、特定の人に対し『補助申請書』の提出を求めることは少なくとも、①法の下の平等の原則に違反する、②思想の自由、結社の自由を侵害する、③法の適正手続の原則に違反する」として、「現行の補助申請書制度は速かにこれを廃止すべきもの」と結論⁽³⁾づけている。

六二年三月には、ケネディ大統領による行政命令の改正が公布施行された(六二年三月一九日、一一〇一〇号)。もちろん、この改正は、沖縄における統治のしくみやその運営を基本的に変改するものではない。しかし、住民の側からみて、いくつかの点で前進と認め得るものがあったことも否定できない。「新行政命令は、軍事的支配を緩和した」⁽⁴⁾面があった。人民の粘り強い、場合によっては激しい抵抗運動に、「施政権者」の側が一定の譲歩を示したものと見なければならぬ。新行政命令は、軍事的機能と民政とを一応分離する考え方のものであることを示すため、最高権力を行使する高等弁務官はこれまでどおり將軍ではあるけれども、その下に置かれる民政官を文民でなければならぬことにした(四節(d))。また、琉球政府行政主席は、これまでのように、何人かの候補者のなかから高等弁務官が選任するのではなく、立法院の第一党が指名することになった(八節(a)(b))。これらの改正を中核にして、一定の自治権の拡大および民主主義と住民の福祉・安寧の増進、経済的文化的向上(二節二文)に充分留意しなければならない(一一節(b))とされた。このような新行政命令のもとで、文民政官が、安全保障の観点からの制限を、ある程度緩和する役割を果すようになった。⁽⁵⁾また、沖縄の主権は、窮極的には日本に帰属するものであることが確認されたことに、沖縄住民の要求の一步前進が認めら

れる。

六二年から六〇年代の中頃までの渡航の自由をめぐる状況について、特徴を二点指摘することができる。一つは、一般に住民の福祉や経済的、文化的水準がしだいに向上していき、住民の権利もしだいに拡大していったことである。出入域の数も五〇年代と比べて飛躍的に増加する。一九六〇年の一万二千余人に対し、六一年一四万九千余人、六二年一七万八千人、六三年一十二万余人、六四年一三万八千余人、六五年一二十八万九千余人となっている。六〇年代の初期の渡航の自由をめぐる状況の特徴の第二は、新行政命令にもかかわらず、一面で政治的安全に対する考慮からの厳しい制限が存在したことである。渡航拒否件数は、かえって六三年に最高を記録する。拒否を明示された件数⁽⁷⁾でみると、一九六〇年の一件から、六一年一八件、六二年一四件、六三年一四件、六四年一十二件、六五年一件へと変化している。六三年という年は、時の高等弁務官キャラウエーが、沖繩では「自治は神話」であって、住民の特定の組織について自分が権限を任せるにたると判断したときに、その住民の組織に権限の行使を委任する場面があるに過ぎない、と述べて住民の強い反感を煽ったことから忘れることのできない年である。このように六二年から六五年にかけての数年間は、人民と施政権者との間の力関係において、人民の側がイニシアチブを握る状況への過渡期あるいは天王山と位置づけられる。それだけに政治的安全の考慮に基づく制限は、いっそう厳しい面があった。

新行政命令以後の渡航拒否ケースも、これまでのものと性質が異なっているわけではない。復帰協や沖繩人権協会に訴えられた渡航拒否事件のなかからいくつかの事例を引用するとつぎのようなものがある。

- (A) 那覇市会議員のK、G両氏は、本土へ行政視察に行くための渡航が保留になった(六二年四月)。
- (B) M氏は、本土の大学へ進学するための渡航が一たん許可になり、旅券の発給を得たが後で取り上げられた(同年四月)。
- (C) 豊見城村会議員のUおよびW両氏は、本土への行政視察のための渡航が拒否された(同年四月)。

(D) T氏は、全司法労組の大会に出席するため渡航申請をしたが、許可が大会当日に出たので出席できなかった(同年五月)。

(E) 琉球大学学生会副委員長T氏は、本土の大学の学生自治会と交流のため渡航申請をしたが保留になった(同年七月)。

以上のような渡航拒否が続出していくなかで、そのつど復帰協や沖縄人権協会および、しばしば立法院が、米民政府の關係部局と交渉し、たびたび抗議を繰り返していたのであったが、その過程で「補助申請書」とうとう止めさせることに成功した。六三年以後は、補助申請書の提出を要求されることはなくなった。しかし、渡航拒否ないし保留のケースはかえって増加していった。そのため渡航の自由を獲得するための闘争は、より激しく、より鋭くなっていったのである。

六三年八月三日には、沖縄人権協会は、この問題を国際人権連盟へ提訴した。また、同じ月の二六日には、立法院は第三回目の「本土との出入域管理権の移譲に関する要請決議」を行なった。今回の立法院決議は、「沖縄と日本本土間の渡航が、国内における渡航の自由の問題として、何らの制限も加えられるべきでないとの観点」を真正面に押し出したものであって、一〇年前の五二年に「奴隷の言葉」で「感謝状」(前掲八頁)を綴ったことと比べると文字どおり、世の中が隔っている。第一回目の日本旅行管理権民移譲決議(五八年五月二一日)と比べてはもちろん、第二回目の決議と比べても、沖縄住民が日本国民であることをよりはっきりと表現したこと、および渡航の自由(実は国内における居住・移転の自由)の権利性を一層明確に主張したことにおいて、数歩前進している。

六四年に入ると渡航制限撤廃運動は、ますますエスカレートしていく。六四年四月六日には、復帰協は、その第七回総会において、「渡航制限に対する抗議並びに要求決議」を行ない、補助申請書の提出は求められなくなったかわりに、保留件数が激増している事実を訴え、本土との渡航の自由を主張した。さらに、同月二六日には「祖国復帰県民総決起大会」が開かれて、渡航制限に対する抗議と要請の決議が行なわれた。決議は、保留または拒否になっている人たちをただ

ちに許可すること、渡航を制限している布令第一四七号「琉球住民の渡航管理」および布令第一四四号「刑法並びに訴訟手続法典」を速やかに廃止することを要求した。復帰協会は、さらに翌五月には、日本政府、衆参両院宛に「渡航制限に対する撤廃要請決議」を送り（一四日）、その翌一五日から六月二二日（沖繩戦の終了した日）までを「渡航制限撤廃運動月間」と定めて、「格子なき牢獄」からの脱却のための運動を進めた。

沖繩人権協会も、訴えを受けた個別の事件で、米民政府へ抗議ないし旅券発給要請を日常的に繰り返して行く一方で、米国自由人権協会へ提訴状を送る（六三年七月、六四年一月など）とか、高等弁務官に対して、布令第一四七号「琉球住民の渡航管理」の撤廃、沖繩・本土間の渡航の自由の確立を要請（六四年八月七日、九月一九日など）するなどの活動を展開している。

米国自由人権協会は、右の提訴に応じて、米國務省、国防省に対し、「沖繩住民は日本国民とみなし、日本、沖繩間の旅行制限を除く」よう提唱⁹⁾している。

琉球政府立法院では、四度目の「日本本土との出入域の制限撤廃並びに出入域管理権の委譲に関する要請決議」（六四年八月五日）をした。この決議は、渡航制限が、学問の自由を侵害し、生存および職業の自由を侵害する側面をもつことを指摘していることが注目される。

六〇年代の中ばには、沖繩では本土・沖繩間の渡航の自由に関しては、それがどのような人にかかるものであっても、あらゆる階層の人びとが、その制限に反対する立場に立つようになっていた。たとえば、六五年四月二二日の琉球政府立法院行政法務委員会は、沖繩人権協会が陳情した ①瀬長亀次郎人民党委員長にたいする旅券交付 ②渡航制限の撤廃について、審議したが、星委員長（自民党）は「同じ日本領土内の旅行であり、高等弁務官も渡航制限の緩和を図っているのであるから、本土旅行だけでも米民政府の調査をなくし、（琉球政府の）出入管理部で処理できるようにすべきである」と述べ、琉球政府垣花出入管理部長も努力することを約束している（琉球新報 六五年四月二三日）。

渡航の自由の要求は、全國民的な運動に高められたが、それに支えられて、さらにいちだんと確固とした制度上の保障を得るための努力が進められる。それは、沖繩が日本の領土であり、「沖繩人」が日本人であることを法的に明らかにし、沖繩と「沖繩人」が日本国憲法のもとにあることを確定しようとするものであった。一九六五年九月に、それまで一回にわたって渡航を拒否されてきた沖繩人民党の瀬長亀次郎氏は、他の二名とともに、日本政府を相手どって渡航拒否に対する「違憲訴訟」を提起した。米民政府によって渡航を拒否されたことに対して日本政府の責任を追及する論理は、以下のようなものであった。(一)①原告は、日本国民として日本国憲法が保障する人権(二二条)の享有主体である。②平和条約三条は、無効であるか、またはすくなくとも失効している。③日本政府は、効力を失った条約を廃棄して、原告らの人権侵害をやめさせる法的義務(憲法七二、七三条)がある。④このような義務の履行を怠ったのは、公権力を行使する公務員として、憲法上の作為義務不履行に当る。⑤その結果原告らが被った損害について、国は国家賠償法一条の損害を賠償する責を負うべきものである。

(二)条約三条が国際法上まだ有効であるとしても、①同条は、国内法上、憲法違反である。②したがって、これを締結した内閣総理大臣吉田茂は、憲法尊重、擁護義務(九九条)に違反している。③かかる違法な公権力の行使にもとづきアメリカの権力行使がなされ、それによって損害が生じたものだから、国は国家賠償法一条により責任を負うべきである。

(三)かりに以上の主張が認められないとしても、①米国の施政権行使については、日本国憲法で保障されている人権を侵害してはならないという制約がある。②この制約をこえて人権侵害が行われたとき、日本政府は、米国に対し、これを阻止する措置を講ずべき義務が憲法七三条二号によって発生する。③この措置を怠り、人権侵害の事実を発生せしめたのであるから、これにもとづく損害に対して、国は国家賠償法一条の責任を負わねばならない。

六五年に入ってから、沖繩から本土へ出域することに對する制限は、かなり緩やかになってくる。拒否と明示された件数は、六三年に最高の二四件を記録した後、六四年一―二件、六五年一―一件、六六年一―一件、六七年一―二件というよう

に、六四年を境に急減している。しかし、本土から沖縄に入域する場合には、相変らず厳しい制限を受けている。六五年中には、日本自由人権協会が第二次調査団を送ろうとしたところ四名が入域不許可になり、社会党代表団も三名が拒否されるなどの例があったが、本土からの入域拒否件数は、六三年一四九件、六四年一四八件、六五年一八件、六六年一十九件、六七年二〇件以上⁽¹⁾となっており、けつして、緩和したと評価することのできない現状であった。それだけに、人民の側の渡航の自由への要求は、決して下火になることなく、この年にも、沖縄人権協会、日本自由人権協会などによる抗議や要望が提出され、復帰協でも運動が進められている。

このようなプロセスで、渡航は、手続面で、制度的に簡略化されていった。六二年五月に布令第一四七号「琉球住民の渡航管理」が改正されて、数次往復用日本渡航証明書の有効期間が三年に延長された(九条)が、六五年八月には、商用または学業のため日本との間を数次往復する必要がある場合には、渡航証明書の有効期間は四年に改正された。さらに六七年二月、布令の改正ではないが、民政府覚書によって、本土から沖縄への入域許可手続が簡素化され、申請書の様式が簡略化され、沖縄から入域する場合に行なわれるようになっていた効力確認制度が本土からの渡航についても実施されるようになった。入域許可証の有効期間も六カ月から一年に延長された。年間出入域者の数が、六一年の一四万余人余から、六五年には二七万余人となって倍近くに著増し、三四万余人(六六年)、四二万余人(六七年)、五二万余人(六八年)と激増していく状況を考慮すると、出入域に関する諸規制は「出(入域)それ自体を法律上に制限するものではなく、単に出(入域)の手続に関する措置を定めたもの⁽²⁾」というような言い方が、實際上、ある程度用いられ得るような状況が、六〇年代中ば頃に出てきたと見られると考える。

(1) 沖縄人権協会「人権擁護の歩み(一) 一九六一年～六六年」(六六年)五七頁。

(2) 「琉球列島における経済的、社会的発展の促進に関する法律」(一九六〇年七月二日、公法第九六一六二九号)の一条は、つぎのように規定している。

「大統領が、対日平和条約第三条によって米國に与えられた琉球列島に関する権限を行使するに當つては、米國が琉球列島に関する権限を留保する期間中、琉球列島住民の福祉安寧を増進し、その経済的、文化的發展を促進するため、あらゆる努力をしなければならない。」

(3) 沖縄人權協会の「本土への渡航制限に関する意見書」は、本文のような結論を導いた理由をつぎのように述べている。

「1、『法の下の平等の原則』に違反することについて

特定の申請人に何らかの補助申請書の提出を要求することは、旅行許可を受ける法的手続に於て差別待遇をすることであるから、その差別待遇が『平等』の原則に違反しないためには、差別の基準と根拠が充分に民主主義的な合理性をもつことを要する。

提訴者の場合を含めて従来、申請人に補助申請書の提出が要求された場合には右に述べた差別の基準と根拠は全く明らかにされず専ら民政府の主観的な恣意によって提出の要求が行われて来た。それ故に現行の補助申請書提出要求の仕方は『法の下の平等』の原則に違反する。

2、『思想結社の自由』を侵害することについて

現行の補助申請書の記載事項（前出一七頁）のうち、第十六、十七、十八の三項目が『結社の自由』『思想の自由』を侵害するものである。結社の自由とは人が如何なる団体でもこれを結成し、これに加入することについて公権力による干渉を受けないということその他に自己の所屬結社關係を表明しないことについてもまた公権力による何らの不利益待遇をも受けないということが当然含まれているのであるが、第十六項目は『過去及び現在の所屬団体、懇親、政治、職業、文化など一切の団体』の記載を要求しており、これに対する虚偽の回答、又は回答の拒否が渡航不許可（虚偽記載については更に布令第四百四十四号二、二、二七、三条違反の刑罰がある）となるのであつて、手続面に於て、然るべき規制に服するほか、原則として自由であるべき『旅行』の許可が与えられないという不利益を受けることになる。

結局、現行の補助申請書制度の下では、結社の自由を守るためには旅行の自由が侵害され、しかも結社の自由が侵害せられても旅行の自由は必ずしも得られるとは限らないのである。それ故に現行の補助申請書制度は、旅行の自由のほか結社の自由を侵害するものである。

尚、一般に人がある団体に所属していることは、その人の思想傾向を何らかの程度で示していることが通常であるから、その限度で結社の自由の侵害と同時に思想の自由の侵害の問題もあるとはいうまでもない。

次に、第十七、十八項目が夫々『共産団体への所属、共産運動にたずさわった経験』、『共産黨員、共産党外廓団体、又はその運動に交際関係した経験』となっているが、この両項目ともに思想、表現、集会、結社、政治運動などの諸自由を侵害するものである。

元来、人が或る思想をもち、その思想を表現し、そのために集会を行い、団体を結成し運動を展開することはすべて民主主義的自由に属することであって『共産主義』という特定の思想についてもこのことは何ら変らない。琉球に於て共産主義運動は非法ではなく、共産主義政党もそれが実在するかどうかは別として、非合法政党ではないからである。

従つて第十七、十八両項目については、第十六項目と同様、これが思想、結社の自由を侵害するものであるといわねならない。

3. 『法の適正手続 Due Process of Lawの原則』に違反することについて

住民の日本旅行を手続面で規制する必要があるとしても、ここには健全な社会通念上おのずから一定の限度があるべきであり、その手続は『法の適正な手続 Due Process of Law の原則』に適合するものでなければならぬ。この観点からは既に述べた第十六、十七、十八項目のほかにもとりわけ二十四項目が問題となる。それは、『滞在中訪問する個人、団体及び商社』であるが、これは民主主義的であるべき公権力に許容されている旅行規制の限度を超えた過大の要求であることは明らかである。

公的用途をおびた者が、公的に訪問する訪問先については別として、公的用途をおびた者が同時に別に私的用途のために、訪問する私的な訪問先についてはその表明を要求することは健全なる社会通念上明らかに私生活の秘密を侵害する有害無用の過大な要求であつて適正な規制範囲を逸脱すること甚だしいものである。このような過大な要求を含む限り、現行補助申請書制度は『法の適正な手続 Due Process of Law の原則』に反する不当なものである。」

(4) The American Civil Liberties Union: Freedom Through Dissent, 42nd Annual Report (July 1, 1961 to June 30, 1962), pp. 77 et seq. 拙稿「沖縄における人権問題」シヤリスト二九九号(海外人権紙めぐり)。

(5) The American Civil Liberties Union: To Secure, To Use, These Rights, 43rd Annual Report (July 1, 1962 to June

30, 1963) P. 89.

(6) 琉球政府法務局出入管理庁・前掲。

(7) 日本弁護士連合会「沖繩報告書」法律時報一九六八年(昭和四三年)三月号臨増沖繩白書一〇七頁。

(8) 一九六三年八月二六日の立法院決議「日本本土との出入域管理権の委譲に関する要請決議」は、つぎのように述べている。

「琉球政府立法院は、沖繩と日本本土間の渡航が、自国内における移動の自由の問題として、何らの制限も加えられないべきでないとの観点に立ち、過去二回にわたって渡航の自由を制限する布令第一四七号(琉球住民の渡航)を廢止し、その手続に関する一切の権限を琉球政府に移管するように要請してきた。

『琉球は日本本土の一部であることを認める』とのケネディ大統領の声明を引用するまでもなく、沖繩住民が日本国民であり、沖繩が日本の一部であることはいささかも疑問の余地はない。従って本土との出入域は国民が往来することに外ならないものであり、原則として自由でなければならない。ただ、現実には、米国の施政権下におかれ本土と法域を異にするため、出入域手続を要するとしても、それは外国との出入域とはおのずから区別されるべきであると思料する。

しかるに最近の実情は、進学、病氣療養、就職のための出域さえ、理由も示されないうまま、保留にされ、又は不許可にされた事例もあつて誠に遺憾である。

よつて、本土との出入域に関する管理権を琉球政府に委譲してもらうよう要請する。

右決議する。」

(9) 沖繩人權協会・前掲二〇九頁。

(10) 日本弁護士連合会・前掲。

(11) 日本弁護士連合会・前掲。

(12) 最高裁昭和三二年一月二五日大法院判決刑集一一卷一四号三三七七頁。

(四) 第四期(確立期)

一九六〇年代の中頃に、渡航の自由は、その確立へ向けて大きく前進した。さらに、その前進は、六七年に画期を迎える。

六〇年代後期に入っても、渡航拒否は相変わらず続くが、六七年二月の「渡航文書の発給、移住及び在外沖縄住民の保護に関連する所掌業務の拡大」についての日本外務省と米大使館の口上書の取交しによって、一定の範囲で、最終権限までは含まないにしても、出入管理に関する責任と権限が日本側に移譲されることになった。これによって、沖縄に居住する人が、沖縄で、日本旅券の発給を受けられるようになった。しかし、「旅券を申請するいかなる沖縄住民に対しても、その者が計画している旅行のために琉球諸島を出域する許可を有するとの米国民政府からの肯定的な通報があるまでは、旅券は発給されないこと」(1(1)(f))となっており、これまでの「施政権者」の権力の最終性、最高性に変質があったわけではないことはもちろんである。しかし、建前に変化はなくとも、実際の上で今までも自由の幅が拡大されたことは否定できないと考えるのである。

みぎの「口上書」は旅券法の特例に関する法律(法一三七号)、同施行令(政令二七七号)、同施行規則(外務令五号)および本邦から沖縄に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(政令二一九号)の改正によって、六七年の八月から九月の間に制度化された。これによって、渡航申請窓口が琉球政府出入管理庁から日本政府南方連絡事務所に移り、日本渡航については、身分証明書の発給権が日本側に移された。沖縄からの出入域許可権は、なお高等弁務官にあることはいうまでもないが、これらの改正によって、渡航制限の緩和が制度上保障されていた。

他方で、過去一七回も渡航拒否に会ってきた瀬長亀次郎人民党委員長も、この年の一〇月に、ついに旅券が発給された。さらには、一二月二七日には、例の「浜川判決」が出されたのである。

渡航の自由確立の歴史を考える立場からみると、六七年という年は、法制度上、渡航の自由が一応確立した年と見

ることができると考える。もちろん、平和条約三条体制は、なお維持されているので「施政権者」の手に出入域管理権が残されており、本土、沖縄の渡航が拒否されたり、保留されたりするケースは跡を断たず、とりわけ本土から沖縄への渡航は、厳しい統制のもとに置かれ、この統制は、七二年五月一五日の復帰の日まで続くのである。しかし、六七年以降、渡航の自由の権利性を多少とも承認しないわけにはいかなくなっており、すでに琉球の安全とか、米国の軍事上の必要などという大義名分をたてて、日本国民としての沖縄県民の人権制限の理由にすることはできなくなっている。

六七年という年は、労働運動が未曾有の昂揚を示し、教育公務員関係法案に対する闘争をピークにして大衆運動が歴史的な発展をとげた年であって、人権が定着していった画期と評価⁽²⁾されている。渡航の自由は、このような状況のなかで確立していったのである。状況を動かしていった力が復帰運動である。この復帰運動に対応して、「七二年復帰」の路線が「施政権者」と日本の支配層の合意として出てきた。したがって「復帰」は、人民の復帰運動の成果であったことを否定することはできない。その意味で、「復帰」後、沖縄へのあるいは、からの出入域が自由にできるようになったことは、人民の「自由獲得の努力の成果」と認められるのである。

(1) 日本弁護士連合会「沖縄報告書——一九七一年」法律時報一九七一年(昭和四六年)一二月号別冊付録八八頁は、「著しく緩和された」と評している。

(2) 幸地成憲「米軍支配下の沖縄における労働立法の展開過程」日本労働法学会誌三八号一七〇頁。