

沖縄は日本の固有の領土か？

宮平 真弥

はじめに

「固有の領土」という用語は、厳密には、「日本の政府と外務省が考えた
した、きわめて政治的な概念」であり、「国際法上の概念ではまったくない」^(注1)。この点は、最後に検討するとして、さしあたって、「沖縄県は東
京都や千葉県と同じようなレベルで、日本の一領域といえるのかどうか」
を検討していく。

まず、以下の新聞記事を読んでいただきたい。

菅義偉官房長官は28日、政府が米軍普天間飛行場所属の米輸送機
MV22オスプレイを使用した米海兵隊の訓練拠点を佐賀空港に移転す
る計画を見送る方針との報道に「(配備には) 地元の了解を得ること
が当然だと思う」との考えを示した。(『沖縄タイムス』, 2015年10月
29日)。

沖縄に基地を配備するときには住民の合意は不要とし、日本本土に配備する際には「地元の詳細を得ることが当然」とする日本国の態度をどのように考えるべきか。

国連人種差別撤廃委員会からは以下の勧告がなされている。

国連の人種差別撤廃委員会は29日、日本政府に対し、沖縄の人々は「先住民族」だとして、その権利を保護するよう勧告する「最終見解」を発表した。「彼らの権利の促進や保護に関し、沖縄の人々の代表と一層協議していくこと」も勧告し、民意の尊重を求めた。琉球・沖縄の言語や歴史、文化についても、学校教育で教科書に盛り込むなどして保護するよう対策を促した。……沖縄の米軍基地問題に関して、委員から「地元に関わる問題は事前に地元の人たちと協議して同意を得ることが大変重要だ」といった指摘が相次いだ（『琉球新報』、2014年8月30日）。

近年、琉球民族独立総合研究学会が設立されるなど、沖縄独立論がさかんに議論されるようになってきている。このような主張が出てくる背景を本土の住民（筆者自身も含む）は検討する必要があると考える。

本稿は、以上のような問題意識を踏まえて、特に法制度上の違いに着目しつつ、日本と沖縄の差異を素描する。

（注1） 豊下楯彦『尖閣問題』とは何か』（岩波書店、2012年）、141頁。

1. 支配の正当性

近世幕藩体制の支配の正当性は、天皇が任命する官職によって担保され

た。水林彪『天皇制史論』（岩波書店、2006年）によると、「支配関係は、裸の実力関係だけで存立・存続しうるものではなく、豊臣秀吉、徳川家康は支配関係において「天皇の官吏の権力として正当化する道」を選択した。秀吉は関白の権力を、家康は征夷大將軍の権力を選択した。「厳密に言えば、征夷大將軍は徳川氏の武家支配のための権限に過ぎ」ないため、「統治権的支配のための権限として、内大臣などへの補任も必要とされた」。さらに「天皇制的権原体系は……大名にも及ぶところとなり、元和武家諸法度は大名を国主とよび、「〈天皇－内大臣・征夷大將軍－国主〉の権威・権力秩序が構築される」。

これに対して琉球国の支配の正当性は、中国からの冊封と国家祭祀によって担保されていた。1429年、尚巴志が琉球を統一、首里城を整備・拡充し、中国、日本、東南アジアとの交易を行った。そして国王権力が正当であるとの中国皇帝からの承認（冊封）が、王権の支配の裏付けとなっていた。冊封のために中国から派遣された使節を冊封使といい、総勢400人におよんだ。

琉球の国家祭祀は、①祭祀（内容や日時、場所）が首里王府によって決められ、②祭司は女性で、首里王府から任命され、役俸を与えられ、③国家祭祀制度が国全体で確立・運営されたという特徴を持っていた。琉球の国家祭祀は「対外的に王権の正当性を担保する中国からの冊封と併せて、王権の正当性を担保」した^(注1)。

1609年に薩摩島津氏が約3000の兵と80隻余の軍船で琉球国に攻め入り、尚寧王は開城して和睦を申し入れた。以降、島津氏は琉球から年貢を徴収し、琉球と中国の貿易を監督下に置くなど、「属国」のような地位に琉球を置くようになる。薩摩侵攻によって、琉球の領土であった奄美大島等5島が島津氏の直轄地となり、現在でもこれらの島々は鹿児島県に属する。他方で、琉球王府の統治機構は存続した。島津氏は琉球を独立国としつつ

「間接統治」したといえよう（なお、中国は琉球の領土を奪わず、年貢の徴収もしていない）。そうであるがゆえに、琉球国は1866年まで中国から冊封使を迎えており、また、1854年にペリーと琉米条約、1855年にフランスと琉仏条約、1859年にはオランダと琉蘭条約を締結しているのである^(注2)。

以上のように、近世幕藩体制において、琉球国は少なくとも形式的には独立国の体裁を保ち、天皇から官職、官位を受けることなく、王府は独自に支配の正当性を維持し、統治機構を備え、領土を統治していた。

(注1) 後田多敦『琉球の国家祭祀制度』（出版舎Mugen, 2009年）。

(注2) 薩摩侵攻から幕末の条約締結までの流れは、新城俊昭『教養講座 琉球・沖縄史』（東洋企画, 2014年）、豊見山和行編『琉球・沖縄史の世界』（吉川弘文館, 2003年）。

2. 「琉球処分」－主権喪失

明治政府は、1869（明治2）年に版籍奉還、1871（明治4）年に廃藩置県を断行し、国内の政治的統一を実現する。明治政府の当初の方針は、祭政一致、天皇親政であり、統治機構として、太政官の上に神祇官を置き、天皇の神格化を進め、天皇統治の正当性を神話的教義に求めていく。これは、市民層の形成を背景とする「社会契約」的な論理で編成された欧米諸国の国制とは性格を異にするものである^(注1)。天皇の神格化は、国家権力を「臣民」に対する絶対的権力とし、対外膨張（侵略）を正当化する根拠ともなった。

1946（昭和21）年の「新日本建設に関する詔書」（いわゆる天皇の人間宣言）には「朕と汝ら国民との間の紐帯は…天皇をもって現御神とし、且つ日本国民を以て他の民族に優越せる民族にして、延いて世界を支配すべき運命を有すとの架空なる觀念に基づくものにあらず」との箇所がみられ

る。戦前・戦時中は、まさに「神国日本」が世界を支配すべきと観念されていたが、それは「架空なる観念」だったと述べている。

詔書中に「日本国民」は、「他の民族に優越する」とあるが、沖縄住民は「日本国民」なのか、「他の民族」なのか。まず、いわゆる「琉球処分」の概要をみていこう。

本土で廃藩置県が実施された際、琉球国は鹿児島県の管轄となった。翌年、政府は琉球国を琉球藩に改め、国王尚泰を藩王に封じ、華族に列することを決定した。その後、1879（明治12）年3月27日、松田道之内務大書記官を処分官に任命し、「琉球処分」を断行する。松田は、警察隊160余名、熊本鎮台分遣隊約400名を率いて首里城に乗り込み、琉球藩に「首里城明渡し」、「藩王の上京」、「土地、人民及び官簿その他諸般の引き渡し」等を命じた達書を渡し、処分を強行した。藩王は首里城を退去し、首里城は政府に接收された。政府は同年4月4日に琉球藩を廃して、沖縄県として中央集権体制に組み入れる廃藩置県を宣布した^(注2)。西里喜行は、琉球国の「廃藩置県」について、「琉球王国にとっては『主権』の喪失を意味するし、……実質的な琉球王国の廃滅に他ならなかった。……日本史上の廃藩置県と異なることから、廃藩置県というよりも廃琉置県と称すべきだろう」と評している^(注3)。

沖縄県の設置により、日本国は直接琉球を天皇制の支配下に置いた。沖縄住民は、この段階で「他の民族」ではなく「日本国民」となったのであろうか。法制度については、沖縄県設置後も日本本土とは異なる領域が沖縄県には存在する。次に、近代沖縄の法制度をみていこう。

(注1) 川口由彦『日本近代法制史』第二版（新世社、2014年）、32頁以下。

(注2) 赤嶺守「王国の消滅と沖縄の近代」（豊見山和行編『琉球・沖縄史の世界』、吉川弘文館、2003年）、245頁。

(注3) 『沖縄県史 各論編5 近代』（沖縄県教育委員会、2011年）、47頁。

3. 沖縄近代法－日本国の中の異法領域

政府は、御雇外国人のボアソナードに対して、琉球問題を諮問している。ボアソナードは、1875（明治8）年、以下のように返答した。琉球は、これまで天皇に従属していなかったため、日本の他の地方に比べると独立性が高い。琉球を日本の国家主権のもとにおいてもよいが、租税、兵事、政令、裁判制度などで多少の独立を許したほうがよい（平塚篤『続・伊藤博文秘録』、春秋社、1930年）。

ボアソナードが、「琉球は、これまで天皇に従属していなかった」と認識していたことは注目に値しよう。政府がこの意見をどの程度参考にしたかは不明だが、結果的には租税、兵事、政令、裁判等、多くの分野で本土と異なる制度が、沖縄県で実施されている（「多少の独立」と評価できるかどうかはともかく）。以下、分野別に概要を示す^(注1)。

① 沖縄統治機構 = 沖縄県庁

県庁の制度は、「他府県とは異なる人員構成・県庁機構」であった。すなわち「（初代県令の）鍋島県令自身が他府県人であり、……長崎県出身者が県庁の首脳から末端の官員に至るまで多数を占め……警察部門は鹿児島県出身者が多数を占め……長崎・鹿児島両県の藩閥的色彩がきわめて濃厚である」。その反面、「地元沖縄県出身者の県官は極端に少なく、また重要な役職からはずされている」という特徴があった^(注2)。

② 土地制度、租税制度

近世琉球には、耕地・宅地（山林、原野、海浜、墓地なども）とも村落による土地共有制が存在した。耕地の配分は、定期あるいは不定期に割り

直される地割によって行われた。租税は、住民に土地を割り当てた上で、人頭割で負担させ、「石高制に完全に包摂されることのない、幕藩体制に対して相対的に独自の基礎構造を保持」していた^(注3)。

沖縄県設置後もこの制度が温存された。本土では、1873（明治6年）に地租改正が実施され、土地の測量を行ない、所有者及び租税負担者を確定し、地券が発行された。沖縄では1899（明治32）年に土地整理事業（本土の地租改正にあたる）が開始され、1902（明治35）年に終了し、私的土地所有権が確立し、以降、地租条例、国税徴収法、民法等が導入されていく。

③地方制度

近世琉球の行政単位は、間切（まぎり）、村であった。間切には番所、村には村屋が置かれた。間切番所には百姓の有力者から任じられた地頭代等の役人が置かれ、村には掟という役人がおかれ、間切役人と連携して農村を管理した。このような地方制度が、沖縄県設置以降も温存された。

本土では、1888（明治21）年に「市制」「町村制」、1890（明治23）年に「府県制」「郡制」が制定され、地方制度の確立をみる。

沖縄県では、1899（明治32）年に、間切会、島会と言った地方議会が設置され、各村の総代が選んだ議員によって構成されたが、議会の長は民選ではなく知事の任命であり、議会の権限も郡役所の指導で作成された予算を形式的に議決するものでしかなかった。

1909年（明治41）年、特別県制によって、沖縄県会が設置されるが、他府県では、直接国税3円以上納付したものに選挙権が付与されたのに対し、沖縄県では選挙資格が町村会議員と区議会議員にのみ付与され、被選挙権も直接国税5円以上のものにしか与えられなかった。その後、1921（大正10）年に、「本土並み」の地方制度が導入される。

このように、沖縄では地方議会が設置されず、あるいはその権限が制限

されており、日本政府は、大正期まで沖縄住民の意思を行政に十分反映させる制度を設けなかった。

④国政参加

沖縄島への衆議院議員選挙法の実施は1912（大正元）年、宮古・八重山の参加は1919（大正8）年である。日本本土では、1889（明治22）年に衆議院議員選挙法制定、翌年第1回総選挙が実施されている。日本政府は、大正期まで沖縄住民の意思を国政に反映させる手段を設けなかった。

⑤裁判

本土でも明治初期は、地方官が判事を兼任していたが、1877（明治10）年に兼任制度は廃止、各地に地方裁判所が設置され、行政と司法の分離が実現する。沖縄県では1879（明治12）年の県庁発足時から地方官と判事の兼任制度が存続した。このことは、「沖縄県令は国家法の県内施行の可否をも決定する権限を獲得した」ことを意味する。行政機関から独立した裁判所が設置されるのは1891（明治24）年12月25日だった^(注4)。

⑥兵事

本土で徴兵令が公布されたのは1872（明治5年）だが、沖縄県では、1898（明治31）年に実施された。また、沖縄県は歩兵連隊が設置されなかった数少ない県であるが、その理由として林博史は「もともと琉球王国を軍事的に併合した土地であり、沖縄出身兵への不信感が軍中央にあったのではないか」と記している^(注5)。

なお、矢野達雄は「沖縄近代法」という概念について次のように説明する。「『沖縄近代法』とは、明治12（1879）年廃藩置県＝琉球処分から、大

正10（1921）年地方制度における一般制度入りまでの時期において沖縄県で行われた法を指す。この時期の法は〈日本の国家法〉、〈沖縄県の法令〉、〈沖縄固有法〉の3層構造をなすものとして捉えられる^(注6)。

内容的には、国政参加や地方自治が本土と較べて制限されていた時期が長く、近代的土地所有権など私権の導入も遅れたことがわかる。これらの点では、日本国の初期沖縄統治策は、他府県よりも台湾や朝鮮との類似がみられる^(注7)。例えば、台湾、朝鮮への衆議院議員選挙権付与は1945（昭和20）年、徴兵制施行は朝鮮1944年、台湾1945年。台湾には首長民選の地方議会は設置されなかった。

明治から大正時代にかけて、日本政府は、法的には、沖縄住民に対して「日本国民」とは異なる扱いをした。では、法制度が本土と同じものとなった大正末期以降、沖縄住民は、「日本国民」となっていくのだろうか。

1903（明治36）年、第5回国内勧業博覧会において会場外の学術人類館という民間パビリオンで、「内地人に近い異人種とされた人々が生身で『展示』され」という事件が生じており、「展示」されたのは、アイヌ、台湾生蕃、琉球、ジャワ、バルガリー等の人たちだった。中国人、朝鮮人も予定されていたが、同胞の抗議により「展示」は取り消された^(注8)。「展示」（予定含む）されたのは、日本国が領土、主権を奪いあるいは奪おうとした地域の人たちだ。人類館事件は、日本国・社会と沖縄・植民地との関係を象徴しており、沖縄戦での日本兵の残虐行為を予感させるものといえる。

(注1) 近代沖縄の法制度の概要については、新城俊昭『教養講座 琉球・沖縄史』（東洋企画、2014年）222頁、247頁および拙稿「一木喜徳郎の自治観と沖縄調査」（法政大学沖縄文化研究所『沖縄文化研究』26号、2000年）344頁以下参照。

(注2) 菊山正明『明治国家の形成と司法制度』（御茶の水書房、1993年）363頁。

(注3) 田里修「地割についての諸問題」（田里修・森謙二編『沖縄近代法の形成と展開』、榕樹書林、2013年）、184頁。

(注4) 菊山正明「沖縄統治機構の創設」（『新琉球史 近代現代編』、琉球新報社、1992年）、85頁以下、及び菊山正明『明治国家の形成と司法制度』（御茶の水書房、

1993年) 363頁。

(注5) 林博史「日本軍と沖縄社会」(林博史編『地域の中の軍隊6』, 吉川弘文館, 2015年), 157頁。

(注6) 矢野達雄「『沖縄近代法期』における地方制度の位置」(田里修・森謙二編『沖縄近代法の形成と展開』, 榕樹書林, 2013年), 237頁。

(注7) 植民法制については, 山中永之佑・藤原明久・中尾敏充・伊藤孝夫編『日本現代法史論』(法律文化社, 2010年), 石川一三夫・中尾敏充・矢野達雄編『日本近代法制史研究の現状と課題』(弘文堂, 2003年), 浅野豊美・松田利彦編『植民地帝国日本の法的構造』(信山社, 2004年)等を参照されたい。

(注8) 演劇「人類館」上映を実現させたい会『人類館』(アットワークス, 2005年), 19頁以下。

4. 沖縄戦－日本軍独裁支配

沖縄戦では, 日本兵による住民虐殺などの残虐行為が頻発した。すなわち, 「傷害や未遂事件のほかスパイ嫌疑, 集団自決, 食糧強奪, 壕追い出し, 朝鮮人虐殺・虐待, 米兵捕虜殺害など」が発生している^(注1)。

法制度からみた沖縄戦の特徴は, 軍機保護法による特殊地域に指定されたこと及び法的根拠なく未成年者を参加させたことである。

1944(昭和19)年11月18日, 「極秘報道宣伝防諜等ニ関スル県民指導要綱」が沖縄守備隊32軍によって作成されているが, もとの文書である「決戦輿論指導方策要綱」には, 「総力戦体制ヘノ移行ヲ急速ニ推進シ軍官民共生共死ノ一体化ヲ」と記されている。そして沖縄県当局が実行すべき項目に, 「個人生活ハ国家ト共ニ存スルコトヲ知ラシメ総テ戦争完遂ノ一途ニ集中シ以テ敵愾心ヲ旺盛ナラシメ奉公心ヲ昂揚セシム」, 「報道宣伝ハ自主的計画的ニシテ全機関ハ軍ノ完全ナル統制ノ下ニ実施ス」が挙げられている^(注2)。沖縄住民の生産, 生活, 生命が日本軍への「奉公」に供され, 住民の存在そのものが軍隊の「独裁支配下」に置かれたことがわかる。

1944（昭和19）年、沖縄県は「軍機保護法ニ依ル特殊地域ト指定セラレアル等、防諜上極メテ警戒ヲ要スル地域」とされ、日本軍は「県民を総スパイ視」した。スパイ視されることは「軍機保護法が拡大解釈され、ただちに処刑されることを意味していた」^(注3)。実際、「『沖縄語をもって談笑したものは、スパイと見なして処刑する』。このような布告がだされていたから、スパイの容疑をかけて処刑するのは難しくなく、中年以上の者は沖縄語しか話せないものが多く、「容疑をかけるのは簡単だった」との元日本兵の証言がある。米兵と接触するだけで容疑がかけられ、「沖縄住民を処刑するか否かは、日本軍将兵のさじ加減一つで決まった」^(注4)。

住民虐殺事件の原因は、①防諜（スパイ嫌疑）、②捕虜に対する報復、③陣地暴露の防止（幼児虐殺など）、④食料確保、⑤壕確保等であるが、「そのすべてが、防諜、諜報に関係している」^(注5)。

また、沖縄戦には、17歳から満45歳までの男子は防衛隊に、中学生以上の男女生徒は学徒隊に編成されたが、「学徒隊への参加は法的根拠がなかったため、生徒の志願による義勇隊の形式がとられた」（未成年者を戦場動員する義勇兵役法の施行は、沖縄で司令官指揮による戦闘が終了した6月23日以降）。沖縄県内の学徒のうち、男子1489名、女子414名が亡くなっている。男子は戦場の最前線で通信兵や特攻斬り込み兵として、女子は病院に配属されたが、戦場を軍とともに行動していたので、銃弾に倒れる者も多かった^(注6)。

法の拡大解釈による虐殺、法的根拠なく未成年者を動員し、戦死させるといった無法に近い状態に置かれたのが沖縄戦であった。ここに法治はなく、「日本軍将兵のさじ加減」が沖縄住民を支配したのである。

なお、明田川融は、本土の人々の沖縄人への差別意識と沖縄人の本土の人々に対する違和感が縦糸となり、「戦時の『民』に対する『軍』の優越的態度が横糸となって、沖縄戦のさまざまな悲劇的事件を編み出していつ

た」という日本兵の証言を紹介している^(注7)。

我部政男も、「地域特異性」と「歴史の違い」が国民の意識の違いを生み、「国家に新しく参入した（させられた）琉球・沖縄人は明らかに遅れてきた日本人であり」、「差別意識と称してもいい」格差が生じたとする。また、沖縄戦における「緊張状態」は、「植民地支配地域では日常的に作り出されていた。同一化政策による言語の使用、治安立法等をみれば明らかである。植民地支配を強権的な政治手段で見ると、戦時における人民支配のあり方と共通する側面が多い」と記述している^(注8)。

沖縄では大正期以降、法制度は本土と同様のものになっていた。しかし、沖縄戦の開始は、沖縄に適用される法や命令が「平時の植民地」に最接近する事態をもたらした。軍機保護法は、本土でも施行されているが、その影響をもっとも強烈に受けたのは、地上戦を経験した沖縄であろう。そして、アジア・太平洋戦争における地上戦は「全て帝国主義国家日本の『植民地』で起こっている」ことも忘れてはならない^(注9)。

(注1) 比嘉克博『琉球のアイデンティティ』（琉球館、2015年）、151頁。

(注2) 我部政男「沖縄戦争時期のスパイ（防諜・間諜）論議と軍機保護法」（『沖縄文化研究』42号）、381頁以下。なお1937（昭和12）年に制定され、1941（昭和16）年に改定された軍機保護法施行規則は、航空禁止区域に「北緯31度以南ノ鹿児島県及沖縄県ノ諸島」をあげ、地理的な情報収集禁止地域の一つとして「奄美地域、琉球・沖縄地域」をあげている（我部政男「軍機保護法とスパイ（防諜・間諜）論議」山梨学院大学『法学論叢』75号、2015年、165頁）。軍機保護法の概要については、藤原彰・雨宮昭一編『現代史と「国家機密法」』（未来社、1985年）、参照。

(注3) 石原昌家「沖縄戦の諸相とその背景」（『新琉球史 近代・現代編』、琉球新報社、1992年）、270頁以下。

(注4) 国森康弘『沖縄戦の日本兵』（岩波書店、2008年）、87頁以下。

(注5) 我部政男「沖縄戦争時期のスパイ（防諜・間諜）論議と軍機保護法」（『沖縄文化研究』42号）、389頁以下。

(注6) 新城俊昭『教養講座 琉球・沖縄史』（東洋企画、2014年）、313頁。

(注7) 明田川融『沖縄基地問題の歴史』（みすず書房、2008年）、53頁以下。

(注8) 我部政男「沖縄戦争時期のスパイ（防諜・間諜）論議と軍機保護法」（『沖縄文

化研究』42号), 392頁。

(注9) 比嘉克博『琉球のアイデンティティ』(琉球館, 2015年), 145頁。

5. 米軍独裁支配

日本本土は、1945(昭和20)年の敗戦後、いわゆる「戦後民主主義」の時代を迎える。1945年10月、マッカーサーは、「婦人の解放」、「労働組合の結成奨励」、「学校教育の自由化」、「専制政治の廃止」、「経済機構の民主化」といった五大改革指令を幣原喜重郎首相に要求する。また1947(昭和22)年5月3日には、「国民権」、「平和主義」、「基本的人権の保障」を柱とする新憲法が施行された。新憲法には地方自治の項目が加わり、地方自治法(1947年法律67号)とあいまって、自治体に住民の直接選挙により選ばれる長と議会が置かれ、住民の条例制定改廃請求権など直接民主制的制度も導入された^(注1)。

1945年4月、沖縄島に上陸した米軍は、ニミッツ布告を発し、日本国の全ての行政権を停止し、南西諸島を「米国海軍政府」の管轄に置くことを宣言、以降1972(昭和47)年まで沖縄は米国の支配下に置かれる。

1951(昭和26)年、サンフランシスコ平和条約により日本国は独立したが、同条約第3条で、南西諸島、南方諸島、沖の鳥島、南鳥島は米国の施政権下に置かれることになった。すでに1950(昭和25)年に米国は、沖縄を支配する機関を軍政府から「琉球列島米国民政府(USCAR)」(以下、米国民政府とする)に名称変更しており(実態は軍政府と変わらない)、その後1952(昭和27)年に、沖縄住民による琉球政府が設立された(それ以前には、沖縄諮詢会、沖縄民政府、沖縄群島政府などがあった)。琉球政府は、形式的には、立法(立法院)、行政(行政主席)、司法(琉球政府裁判所)の3権を備えていたが、上位機関として米国民政府が立ちだ

かっており、沖縄住民の自治は様々な制約を受けた。琉球政府の行政主席（行政の長）は民選ではなく、米国民政府の任命だった^(注2)。

1957（昭和32）年、米国民政府の長は、退役軍人の中から選任される高等弁務官となった。その権限は、琉球政府の行政主席の任命権、琉球政府民立法の拒否権、琉球政府の公務員の罷免権、パスポートの発給権限などであり、「絶対君主」のような存在であった。

平和条約発効後、米軍統治の法令の順位はおおむね以下のようなものである。まず平時国際法・条約、大統領の行政命令・米国会による沖縄に関する制定法があり、それらに反しない範囲で、米国民政府は布告、布令、指令を発する。さらにその範囲内で、旧日本法、琉球政府による立法、市町村の条例が効力を認められた^(注3)。

要するに、沖縄は、住民の代表が議会で制定した法律によって権力を拘束するという意味での「法治」の領域がきわめて狭く、軍の命令による支配（人治）が主流となっていた。こうして見ると沖縄は、戦時中は日本軍、戦後は米軍による軍部独裁支配下にあったといえる。とりわけ米軍統治時代は、日本国憲法からも米国合衆国憲法からも「放置」されていた。以下、いくつか具体例をみていく。

米軍統治時代、琉球諸島の出入には米国民政府発行のパスポート（旅券）が必要だったが、「反米的な政治家や労働運動指導者、学生運動家などの発給申請を理由もなく拒否し、政治弾圧、思想弾圧の手段」となった^(注4)。渡航拒否された者は約200人、瀬長亀次郎は16回本土への渡航を拒否され、本土からは中野好夫が旅券発行を拒否され、沖縄に入れなかった^(注5)。

1953（昭和28）年、米国民政府は土地収用令を発し、武装兵を動員して「銃剣とブルドーザー」で住民の土地を奪った。琉球政府立法院は土地収用令の撤廃を決議したが、米国民政府はとりあわなかった^(注6)。

1954（昭和29）年、米国民政府は、民政布令145号「労働組合の認定手

統」によって、組合結成の制限を強め、人民党（反米的とみられていた）の影響下にあった組合を消滅させた。1956（昭和31）年、人民党の瀬長亀次郎が那覇市長に当選すると、米国民政府は、「改正市町村議会議員及び市町村長選挙法」等を改正し、瀬長市長を追放した^(注7)。

本土と異なり沖縄では「軍国主義者の追放令もなく、言論や結社の自由を謳歌し政党や労働組合の結成を奨励するようなこともな」かった。1947（昭和22）年の特別布告23号は、政党が占領軍の政策や占領軍の指令によって行われる沖縄民政府の行政活動を非難する目的をもって、演説したり印刷物を流布することを禁じた^(注8)。

刑事裁判について簡単にみていく。米軍統治前、32軍が沖縄に駐屯した1944（昭和19）年以降、日本兵による性犯罪が多発していた。日本軍の文書に「本島に於ても強姦犯罪多くなりあり」といった警告が繰り返しみられるが、32軍軍法会議の資料には、強姦などの性犯罪を処罰した例は見当たらず、「日本軍が性犯罪に対してきわめて甘かったことがわかる」^(注9)。

米軍支配下の沖縄には、琉球政府裁判所、米軍の軍法会議、琉球列島米国民政府裁判所があった。1963（昭和38）年、布令144号と布告8号を改正し、米国民政府裁判所に刑事陪審制度が導入された。沖縄住民が陪審裁判の被告人となったり、陪審員として参加する規定もあった^(注10)。

米軍人・軍属の犯罪については、米軍当局に裁判権があり、また琉球政府の警察官は現行犯でなければ米軍人・軍属を逮捕できず、逮捕した場合も、米国陸・海・空軍の憲兵隊又は海岸警備隊に身柄を引き渡さなければならなかった。よって「米兵の中には罪を犯したときでもともかくも基地の中に逃げ込めるとの感覚が助長され」た^(注11)。

以上のように、「戦後民主主義」に転換した日本社会と較べて、沖縄はかけ離れた状態に置かれていた。

その結果、沖縄住民は、米兵の犯罪、事故、騒音、汚染によって、戦場

さながらの経験を強いられた。1948年、米軍弾薬庫爆発で民間の船舶が巻き込まれ106人死亡。1951年、米軍機のガソリタンクが民家に落下し親子ら5人死亡。1959年、宮森小学校に米軍機が墜落し17人死亡、210人負傷。1968年、B52爆撃機が墜落、民家300戸が損害を受ける、といった事故が毎年のように発生している。また、ベトナム戦争で使用された枯葉剤が、ベトナムへの発進基地とされた沖縄に大量に貯蔵されており、ベトナム戦争終盤にエージェント・オレンジが使用禁止になると、米軍は普天間飛行場に埋めたという^(注12)。

そして、沖縄返還後も沖縄の米軍基地はほとんど減少せず、米兵の犯罪、事故、騒音、汚染は現在も続いている。

(注1) 渡辺洋三他編『現代日本法史』(岩波書店、1976年)、22頁以下。

(注2) 新城俊昭『教養講座 琉球・沖縄史』(東洋企画、2014年)、328頁以下。1968年に、ようやく公選行政主席が誕生している。

(注3) 垣花豊順「米国の沖縄統治に関する基本法の変遷とその特質」(宮里政玄編『戦後沖縄の政治と法』、東京大学出版会、1975年)、325頁。

(注4) 仲宗根勇『沖縄差別と闘う』(未来社、2014年)、30頁。

(注5) 沖縄人権協会編著『戦後沖縄の人権史』(高文研、2012年)、67頁。

(注6) 新城俊昭『教養講座 琉球・沖縄史』(東洋企画、2014年)、344頁以下。

(注7) 幸地成憲「米国の統治政策と労働立法・労働政策」(宮里政玄編『戦後沖縄の政治と法』、東京大学出版会、1975年)、372頁以下。

(注8) 比嘉幹郎「政党の結成と性格」(宮里政玄編『戦後沖縄の政治と法』、東京大学出版会、1975年)、226頁以下。

(注9) 林博史『暴力と差別としての米軍基地』(かもがわ出版、2014年)、136頁。

(注10) 小沢隆司「琉球列島米国民政府裁判所の陪審制度」(浦田賢治編著『沖縄米軍基地法の現在』(一粒社、2000年)、259頁以下。

(注11) 小西由浩「刑事法から見る『日米地位協定』」(『基地をめぐる法と政治』、東洋企画、2006年)、314頁。

(注12) ガバン・マコーマック、乗松聡子『沖縄の〈怒〉』(法律文化社、2013年)、83頁以下。

6. 沖縄返還以降－米軍独裁支配を引き継ぐ 日本国の立法・行政・司法

今日、日本の米軍基地（専用施設）の約74%が沖縄に存在すると言われるが、1952（昭和27）年の時点では、日本本土の米軍基地は13万5200ヘクタール、沖縄のそれは1万6000ヘクタールだった（本土の八分の一）。その後、本土の米軍基地が整理・縮小されるのと反対に沖縄の基地面積は増大し、1960（昭和35）年時点で、本土3万3500ヘクタール、沖縄3万400ヘクタールと、ほぼ同規模になる。沖縄返還の1972（昭和47）時点で、本土1万9700ヘクタール、沖縄2万7800ヘクタールとなり、2014（平成26）年時点で本土8000ヘクタール、沖縄2万2700ヘクタールである^(注1)。

かかる事態は、本土にあった基地が沖縄に移転した結果である。「本土並み」どころか、本土との基地負担の差は拡大しており、それは国会によって推進された側面がある。

まず、沖縄返還の直前、1971（昭和46）年に、日本国の国会は「沖縄における公用地等の暫定使用に関する法律」（以下、公用地法とする）を制定し（施行は1972年5月1日）、沖縄返還後も引き続き、米軍用地を強制使用する。公用地法は、米軍に自分の土地を提供することを拒否するいわゆる反戦地主の土地をも強制的に借り上げることを可能にした。しかも、同法は沖縄だけに適用される法律であり、本来なら憲法95条に規定される住民投票が必要な立法であるが、住民投票は実施されなかった。同法は、5年間の時限立法であったため、1977（昭和52）年に、いわゆる地籍明確化法が制定され、その附則で、同法の適用期間を5年間延長した^(注2)。

1982（昭和57）年に、上記の延長が期限切れとなると、日本政府は、本土では1961（昭和36）年以降適用例がなかったいわゆる駐留軍用地特措法

を沖縄に適用したが、「以後ずっとこの法律は沖縄にのみ適用されて」おり、「形式的にはともかく、実質的には一地方公共団体にのみに適用される法律である」^(注3)。

ところで、政府が地主から強制的に土地を奪って米軍に提供するには、駐留軍用地特措法の以下の手続きが必要である。まず、沖縄県収用委員会への申請が必要だが、その際、土地・物件の目録調書に地主が立ち会って署名する必要がある。地主がこれを拒否した場合は、その土地がある市町村長が代行する。市町村長が代行を拒否した場合は、県知事が代行する。1995（平成7）年、沖縄県知事大田昌秀がこの代行を拒否したため、国は知事に対して、立会・署名をすることを求め、裁判所に訴を提起した。いわゆる職務執行命令訴訟である。最高裁まで争われるが、1996（平成8）年8月28日、沖縄県敗訴が確定した^(注4)。

職務執行命令訴訟上告審（上告人は沖縄県知事、被上告人は内閣総理大臣橋下龍太郎）における沖縄県知事の主張は以下のようなものである。

「駐留軍用地特措法は、憲法前文、9条、及び13条で保障された平和的生存権を侵害し、憲法29条3項の財産権制約の法理に反し、憲法31条の適正手続の保障を侵害した違憲無効の法律であるから、上告人は本件署名等代行事務の執行を拒否することができる」^(注5)。

「沖縄の多くの人々は、自らの苦しみを他所へ移すことを望んでいません。しかし、安保条約が日本にとって、重要だと言うのであれば、その責任と負担は全国民が引き受けるべきではないかと思っています。そうでなければ、それは差別ではないか、法の下での平等に反するのではないかと県民の多くは主張しているのです」^(注6)。

1997（平成9）年、駐留軍用地特措法が改定され、収用委員会の裁決が出るまで暫定使用できる上、裁決に起業者（那覇防衛施設局長）が不満であれば建設大臣に審査請求することができ、審査期間中、いつまでも強制

使用できることになった。この改定に、衆議院議員の9割、参議院議員の8割が賛成し、「日本の政治が沖縄の世論を押しつぶす」結果となった^(注7)。

さらに1999（平成11）年には、地方分権推進一括法案が、「沖縄選出の議員と共産党などごくわずかが反対しただけで、圧倒的多数の賛成で可決・成立した」が、その結果、「米軍に提供する土地に関しては、私有地であれ、公有地であれ、総理大臣の一存で、取り上げることができるようになった」^(注8)。

これら一連の立法は、人権侵害を推進するものである。戦時中であれば日本軍、米軍支配下であれば高等弁務官や米国民政府の命令にその責任を押しつけ、横暴であると非難すればよかった。しかし、沖縄返還後の公用地法、改定駐留軍用地特措法、地方分権推進一括法は、日本国の国会で「圧倒的多数の賛成」によって制定、改定された法律である。このような議員を選んだ日本の有権者には、沖縄に基地を集中、固定化する差別立法を成立させた責任の一端があると考えられる。

以上、沖縄返還以降、米軍の命令に代わって日本国の立法、行政、司法が「三位一体」となって、沖縄住民に基地負担を強いてきたことがわかる。この状況は今も続いている。

周知のように、2015年、日本国と沖縄県の法廷闘争が始まった。

2014（平成26）年、名護市長選挙、衆議院議員選挙、沖縄県知事選挙において沖縄の有権者は、辺野古基地建設に反対する候補者を当選させている。前回の選挙で、選挙前に辺野古基地反対を掲げて当選し、その後公約を覆して辺野古基地容認に寝返った仲井真前知事、自民党の議員を沖縄の有権者は許さず、ことごとく落選させた。

かかる背景のもと、2015（平成27）年10月13日、翁長雄志沖縄県知事は、前知事による辺野古沿岸部の公有水面埋め立て承認を取り消した。この取消に対して沖縄防衛局は行政不服審査法に基づき国土交通大臣に審査請求

し、執行停止措置の申し入れをした。

なお、沖縄防衛局に対して、「行政法研究者有志一同（96名）」から、「辺野古埋立承認問題における政府の行政不服審査制度の濫用を憂う」という声明が発表されている。そこには「政府がとっている手法は、国民の権利救済制度である行政不服審査法制度を濫用するものであって、じつに不公正であり、法治国家にもとるもの」、「国土交通大臣においては、今回の沖縄防衛局による職務執行の申し立てをただちに却下するとともに、審査請求も却下することを求める」と記されている^(注9)。

沖縄返還後も、日本国は米国民政府と変わらず「法治国家にもとる」手法で沖縄に立ちふさがっている。

その後、政府は、翁長知事による埋め立て承認取り消しを撤回するように求めて、代執行訴訟を提起した。12月2日、第1回口頭弁論が、福岡高裁那覇支部で開かれたが、翁長知事は以下のように意見陳述している。

- ・平成11年、当時の稲嶺知事は、軍民共用空港とすること、使用期限を15年とすることを条件として辺野古への基地建設を受け入れた。その条件は平成18年に政府によって一方的に廃止された。廃止された以上、「受入れが白紙撤回されることは、小学生でも理解できる話です」。
- ・沖縄は基地で食べているという誤解があるが、県民総所得に占める米軍基地関連収入は、復帰直後で15.5%、最近では約5%。
- ・「沖縄は他県に比べて莫大な予算を政府からもらっている、だから基地は我慢しろ」とも言われるが、県民一人あたりの額は、地方交付税や国庫支出金等を合わせた額で全国6位、地方交付税だけでは17位。「『沖縄は3千億円も余分にもらっておきながら』というのは完全な誤りです」。
- ・「琉球処分、沖縄戦、なぜいま歴史が問い直されるのか」。「銃剣とブルドーザーで奪われた土地が基地になり、そっくりそのままずっと置かれているから、過去の話をするのです。生産的でないから過去の話はやめ

ろと言われても、いまある基地の大きさを見ると、それを言わずして、未来は語れないのです」^(注10)。

陳述中、沖縄県知事は、沖縄の歴史と現状について、誤解を解くために多くの言葉を費やしているが、本土住民の誤解は沖縄への偏見と無関心によるものだろう。誤解、無関心（事態を把握していないということ）ゆえに、多数の本土住民が、沖縄への米軍基地の集中、固定化という人権侵害を恥じることなく、暮らしていけているのではないだろうか。

現在、辺野古大浦湾やキャンプ・シュワブゲート前で、基地建設反対運動に対して、海上保安庁、機動隊が凄まじい暴力を振るっている。元裁判官の仲宗根勇は海保の暴力を「特別公務員職権乱用罪」、「捜査活動全体が違法行為」と批判している^(注11)。『琉球新報』（2015年1月23日）は「『海保拘束後に嘔吐（おうと）』、『市民、骨折の可能性 機動隊に押され』、『海保首絞め男性重傷』。19～21日の本紙朝刊の見出しを並べると、3日連続で身体的被害が生じる事案が起き、状況は悪化している」と報じている。沖縄戦の日本兵の残虐行為、米軍の「銃剣とブルドーザー」を現在の日本国が引き継いで行使しているような惨状であるが、米軍基地を巡る諸問題を本土のマスメディアで目にすることは少ない。本土住民の誤解、無関心の責任の一端は、このようなマスメディアの姿勢にあるように思われる。

ただし、辺野古のキャンプ・シュワブゲート前では、新基地建設に反対する500人の波が機動隊を押し返し、建設のための車両を止めるという事態も生じている（『沖縄タイムス』2015年11月12日）。500人から1000人の非暴力の抵抗が続けば、建設を止めることができるのであり（少なくとも今のところは）、抗議者の中には、海外や日本本土から駆けつけている者も含まれる^(注12)。かかる事態は、立法、行政、司法に期待できない中、本土の住民の自覚、行動によって、沖縄の人権、自治の侵害を阻止する可能性があることを示している。その自覚とは、「沖縄問題」は「日本本土が

引き起こしている問題」だと気づくことである。

- (注1) 平良好利「米軍基地問題は日本全体の問題だ 同情や批判にとどまらない挑戦を」(『Journalism』304号, 2015年9月, 朝日新聞社)。
- (注2) 沖縄人権協会編著『戦後沖縄の人権史』(高文研, 2012年), 20頁。
- (注3) 沖縄人権協会編著『戦後沖縄の人権史』(高文研, 2012年), 21頁。
- (注4) 新崎盛暉『新版 沖縄現代史』(岩波書店, 2005年), 171頁。厳密には, 土地調査・物件調査に署名後, 関係書類を関係者に周知徹底させるための公告・縦覧を市町村長に求める手続きが必要で, 市町村長がこれを拒否した場合, 県知事が代行する。公告・縦覧が終わると「公開審理」を実施し, この結果を踏まえて取用委員会は裁決を行う。
- (注5) 上告理由書。沖縄問題編集委員会編『代理署名訴訟最高裁上告棄却』リム出版社, 1996年) 107頁。
- (注6) 上告人違憲陳述要旨。沖縄問題編集委員会編『代理署名訴訟最高裁上告棄却』リム出版社, 1996年) 171頁。
- (注7) 新崎盛暉『新版 沖縄現代史』(岩波書店, 2005年), 181頁。
- (注8) 新崎盛暉『新版 沖縄現代史』(岩波書店, 2005年), 198頁。具体的には, 土地調査・物件調査の代理署名, 関係書類の公告・縦覧の代行手続を市町村長や知事から取り上げ, 総理大臣の事務にし, 取用委員会が裁決を早急に下さない場合や申請を却下した場合, 総理大臣が代行裁決できることになった。
- (注9) 『世界』(岩波書店), 2016年1月号, 100頁。
- (注10) 「代執行訴訟 翁長知事陳述書全文」(『琉球新報』, 2015年12月2日)。
- (注11) 仲宗根勇『聞け! オキナワの声』(未来社, 2015年), 155頁以下。なお, 藤本幸久・影山あさ子監督『圧殺の海』, 三上智恵監督『標的の村』および『戦場ぬ止め』などのドキュメンタリー映画で, 海保, 警察の暴力を見ることが出来る。
- (注12) 前掲(注11), 14頁。

まとめ

近代－米軍統治時代－沖縄返還後を通じて, 日米両国の沖縄の扱いには共通点がみられる。それは, 「沖縄人の人権, 自治は侵害してもかまわない」ということだ。近代においては地方制度導入, 国政選挙参加を遅らせ, 沖縄戦時は日本軍の独裁支配, 米軍統治時代は米軍の独裁支配, 返還後は沖縄限定の差別立法(公用地法, 駐留軍用地特措法), そして現政権によ

る辺野古基地建設強行（選挙結果無視，行政不服審査法濫用）と、「切れ目なく」続く人権と自治の否定である。ちなみに，差別とは「正当な理由なく劣ったものとして不当に扱うこと」（『広辞苑』第5版）とされる。日本国の沖縄住民への不当な扱いは，正当な理由を欠いており，差別と違って差し支えないだろう。その背景は何だろうか。

本稿の問い，「沖縄は日本の固有の領土か？」を考えてみよう。

豊下楯彦は，「固有の領土」とは別に，「固有本土」という概念を分析している。1945（昭和20）年7月15日に近衛文麿がまとめた「和平交渉の要綱」には，「国土については……止むを得ざれば固有本土をもって満足す」とあり，「固有本土」は「最下限沖縄，小笠原，樺太を捨て千島は南半分を保有する程度」となっていた。つまり，日本政府には「固有本土」と「固有の領土」という概念があり，「『固有の領土』は『固有本土』の安全を確保するための犠牲になったり，場合によっては『捨て』られる対象とみなされてきた」。戦後においても，1947（昭和22）年に，昭和天皇が，米軍による沖縄支配を求めた「沖縄メッセージ」を米国に伝えたり，1951（昭和26）年に吉田茂首相がダレスとの交渉で「沖縄の99年租借」を提案するなど，「『固有の領土』が『固有本土』の犠牲に供される構図」がみられる^{（注1）}。

結局，沖縄は日本の「固有の領土」ではあるが，「固有本土」ではないということだ。沖縄が「人権，自治の侵害」を強いられている背景には，「固有の領土」であるという事情があったといえよう。

「固有本土」ではないという性格に着目すると，沖縄と植民地との類似が際立ってくるように思われる。この点の詳細な検討は今後の課題としたいが，さしあたっての問題提起をして本稿のまとめとしたい。

本稿では，沖縄と植民地の類似点をいくつかみてきたが，それは，①「固有本土」ではなく，②「固有本土」とは異なる法制度が適用された，③

地上戦を経験した、とまとめることができよう。さらに④現在，日本国・社会による歴史の抹殺が進んでいる，という共通点もある。

この点で注目すべき視点を提示しているのが徐玄九「東アジアの冷戦体制形成期における住民虐殺－沖縄・台湾・濟州島を中心に－」（『専修大学人間科学論集』4巻2号，2014年）である。この論文は，「沖縄戦」，「台湾2・28事件」，「濟州4・3事件」に着目し，「帝国日本が仕出かしたこと」の傷跡を抉り出している。帝国日本が消滅した空白は，「米国があますことなく基地をもって埋め」，その過程で朝鮮戦争が勃発し，「日本の『独立』と『復興』，沖縄の『基地固定化』，中国と台湾の兩岸分断，朝鮮半島の南北分断を確定的なものにした」。また植民地支配に対する態度によって，「親日」，「反日」という対立をもたらした。そして「『長い平和』が持続した西ヨーロッパと『日本本土』とはちがって，沖縄を含む東アジアはまさに『戦争の時代』を生きていた」と記している。

「帝国日本が仕出かしたこと」は過去の遺物ではなく，今も東アジアに影響を及ぼし続けている。昨今の日本国・日本社会では，日本国の侵略戦争，植民地支配，沖縄戦の過程で生じた様々な残虐行為を「なかったことにしよう」といわんばかりの歴史の抹殺が進んでいる。今田真人は「従軍慰安婦という国家による戦争犯罪の歴史的事実をなきものにしたいたいという，右翼タカ派の妄言が勢いをまし，それに同調するヘイトスピーチが横行している」と述べている^(注2)。

「固有本土」が，「固有の領土」や植民地に「仕出かしたこと」とその傷跡を学び，次世代に伝えていくことは，アジアとの友好関係のために，国際社会で日本国が孤立しないために不可欠な作業ではないだろうか^(注3)。

沖縄に基地を押し付けて人権，自治を侵害し，歴史から目をそむけ続けるのであれば，日本国は国際社会から孤立し，沈没するだろう。そして，かかる人権，自治の破壊は，教育・研究現場，労働現場，家庭，全国の自

治体などあらゆる場所に波及していくだろう。「沖縄独立論」は、泥船のような日本国から脱出する意思表示のように思えてならない。

- (注1) 豊下楯彦『尖閣問題』とは何か』(岩波書店, 2012年), 143頁以下。「固有の領土」の定義について、「北方領土という用語を根拠づけるためにもちだされた」ものであり、「他の国と係争状態にある島々を対象にした用語」と記している(150頁)。
- (注2) 今田真人『緊急出版 吉田証言は生きている』(共栄書房, 2015年), 9頁。今田は「うそつき呼ばわり」されている故・吉田清司の録音インタビュー全記録を検証し、ウソと断定する根拠に乏しいと主張している。さらに、その裏付けとなる新資料を発見し、『週刊金曜日』(2015年12月11日号)で発表している。教科書からの歴史の抹殺については、俵儀文「教科書は政府広報ではない」(『世界』2015年6月号), 明田川融『沖縄基地問題の歴史』(みすず書房, 2008年)45頁以下参照。
- (注3) 「沖縄の人々の平和と尊厳, 人権と環境保護のための闘いを支持する」と、ノーム・チョムスキーら海外の識者103名が、国際署名活動をしている(『琉球新報』2014年, 1月30日)。66万人の組合員を擁するアジア・太平洋系アメリカ人労働者連合も「辺野古基地に反対して沖縄を支援する」と決議(仲宗根勇「沖縄・辺野古」, 『季刊未来』582号)。世界の日本研究者178名が「戦後70年の今年を過去の植民地支配や侵略の過ちを認める機会にするよう求める声明」を安倍首相に送付(『毎日新聞』2015年5月22日)。国連人権理事会, EU議会, アメリカ議会, 台湾議会などが、日本政府に慰安婦への謝罪, 賠償を求めている(WAM公式サイト)。