

〈研究ノート〉

「沖縄違憲訴訟」

—琉球政府期における日本国憲法への架橋の努力—

小 林 武

目 次

はしがき——米軍政下沖縄の統治構造の特質

I 「沖縄違憲訴訟」の背景と訴えの要点

- 1 訴訟提起の背景
- 2 訴えの要点

II 2つの訴訟から成る「沖縄違憲訴訟」

A 渡航拒否損害賠償請求事件

- 1 原告の請求と主張（訴状）
 - (1) 平和条約第3条の無効（一）：主権侵犯
 - (2) 平和条約第3条の無効（二）：国連憲章・ポツダム宣言違反
 - (3) 日本の国連加盟と米国の遵守義務違反による失効
 - (4) 日本国憲法95条の手續不履行による無効
 - (5) 移譲できない基本的人権を侵害した国家行為の違法
 - (6) 日本政府の人権確保義務違反

2 国の答弁と主張（答弁書）

- (1) 条約締結行為の統治行為性
- (2) 施政権能の「委譲」と主権の残存
- (3) 平和条約第3条の予定する信託統治
- (4) 失効論に理由なし
- (5) 憲法95条との関係
- (6) 基本的人権の「不可処分性」
- (7) 内閣総理大臣と高等弁務官の行為の相当因果関係
- (8) 内閣の職務権限

B 原爆医療法にもとづく医療費請求事件

- 1 原告の請求と主張（訴状）
- 2 国の答弁と主張（答弁書）
 - (1) 沖縄および沖縄住民の地位

- (2) 原爆医療法は沖縄住民に適用されず
 - (3) 原告らに具体的医療費請求権なし
 - (4) 沖縄居住の被爆者に対する日本政府の救済措置
- Ⅲ 日本国憲法への架橋——沖縄違憲訴訟が明らかにしたもの
- 1 憲法不適用の下での「憲法論」の努力
 - 2 国側論理の政治性
 - 3 基本的人権保障の主張と「日本国憲法への復帰」
- むすびにかえて——次への課題

- 【資料】
- 1 沖縄違憲訴訟対策委員会声明
 - 2 原子爆弾被爆者の医療等に関する要綱

はしがき——米軍政下沖縄の統治構造の特質

沖縄戦後史を、憲法を軸にして辿ろうとするとき、沖縄戦以来27年にわたって憲法（constitution）を奪われていた沖縄が、その間、どのような国制（constitution）を強いられてきたかを、概要であれ把握しておくことが不可欠であると考えられる。そのような観点から、これまでに、筆者は、まず、占領「最初期」に米軍によってつくられた、本島全域を一応カバーした中央組織である「沖縄諮詢会」をとりあげたが、それは、米軍の絶対的支配を大前提にして、その統治の手足となることを求められた機関であった。同時に、筆者は、この諮詢会は米国の圧政の隙間から県民の声を政治の場に伝える細い導管の役割を果たしもしたことを知ることができた（本誌201号拙稿「占領最初期の沖縄の統治構造——『沖縄諮詢会』についての分析を中心に」）。その後、占領期の統治機構は、沖縄民政府、群島政府を経て、琉球政府へと移行するのであるが、それらも、琉球政府を含めて、その基本的性格において米軍統治の代行組織であって、住民代表機関といえるものではなかったことが明らかとなった（202号拙稿「占領期沖縄の統治機構の変遷——日本国憲法との接点を探りつつ」）。

ただ、当時（米占領期）の沖縄における「憲法」のありようを統治の体制に焦点を合わせて観察しようとする筆者の研究からすれば、琉球政府は、それまでの中央組織とは異なっており、立法・行政・司法各機関を備え、琉球における政治の全権を行使することができるとされていたこと（布告13号）を無視するわけにはいかない。その近代的統治機構の外観に期待を寄せたくもなる。しかしながら、それは、琉球列島米国民政府の布告・布令、指令に従ってのみ権限行使を許されたものであって、結局、琉球政府は主体性をほとんどもたず、米国の利益を達成する任務を課せられた組織であることをその本質とするものであった。筆者は、先の稿（202号）では、この両面性に留意して、琉球政府に対する評価を留保し、検討を深めることを爾後の課題としておいた。それを、その創設後14年目、本土復帰6年前の1966年に生じた「裁判移送」事件というひとつの具体的事象をとおして考察し、琉球政府は、結局、米国の沖縄に対する専制的ともいえるべき軍事的統治を順調に遂行すべく、夾雑物を取り除き、支配の大道を掃き清める役割を主要な側面とする機関であるとの評価に至らざるをえなかった（204号拙稿「琉球政府期における『裁判移送』事件」）。

そこで、本稿では、こうした琉球政府に対する——いささか厳しい——認識を土台にしつつ、前稿で予告してもおいた、この時期のもうひとつの重要な訴訟、いわゆる「沖縄違憲訴訟」をとりあげ、琉球政府、ひいては占領期沖縄統治機構のもつ特質について、もう一段考察を深めたいと思う。そこでは、筆者が一連の研究の念頭に置いている、沖縄史と憲法との関連というテーマが前面に出ることになる。

I 「沖縄違憲訴訟」の背景と訴えの要点

1 訴訟提起の背景

いわゆる「沖縄違憲訴訟」とは、琉球政府期の1965年、沖縄住民の日

本への渡航拒否と、沖縄在住被爆者への原爆医療法の不適用について、それを日本国憲法に違反するものとして、前者については損害賠償を、後者については医療費支給を請求して、国（日本国）を相手取って、いずれも東京地方裁判所に出訴し受理された（9月9日）事件をいう。なお、この2つの訴訟とも、東京地裁における審理を重ねていたが、結審の前に施政権返還となり、取り下げによって終了している。

日本国憲法の沖縄への適用は、施政権返還の1972年5月15日以降であるから、65年当時それは、沖縄住民にとっては「獲得目標」でしかなかった。論者⁽¹⁾は、次のように述べている。——1965年、琉球立法院は「住民の祝祭日に関する立法」の一部を改正し、5月3日の憲法記念日を追加した。同立法は、沖縄には適用されない日本の「祝日に関する法律」と足並みをそろえるために制定されたものだが、日本にあって沖縄にないものは憲法記念日であり、沖縄にあって日本にないものは「慰霊の日」だった。65年の立法改正によって憲法記念日が新設されたのは、沖縄には適用されていない日本国憲法を獲得目標として明確にするためである。こうした意識の高まりと違憲訴訟の提起は、分ちがたく結びついている、と。また、こうした趣旨を敷衍して、この訴訟の弁護団事務局長を担った弁護士による論稿⁽²⁾は、「求める」対象としての日本国憲法を語っている。すなわち、「沖縄県民にとって、日本国憲法は28度線の向こう側の手の届かないところに存在する、なんとしても自分の手に握りしめたい存在になっている。そこには、自分自身が憲法にかかわりあいのあることの確認を求めたいという志向が痛切に感じられる。/ 憲法を求めることは、平和条約第3条を撤廃し、軍事基地を廃止させ、祖国へ復帰したいという沖縄県民の熱烈な願いと同じ根源から発生している」ものであり、沖縄県祖国復帰協議会（復帰協）が日本国憲法の適用を基本目標として掲げているのは当然である、と（/は、原文で改行を示す。）。

この違憲訴訟が提起されたのは1965年であるが、沖縄は、1945年の沖

縄戦で、住民は4人に1人が戦死する阿鼻叫喚の地獄に落とされ、戦争終結後も米軍支配の下に置かれつづけ、戦後20年の当ても米軍の占領は継続し、むしろ横暴さを増していた。その前の数年のカレンダーを繰っただけでも、宮森小学校にジェット機墜落、海兵隊員が農家の主婦をイノシシと間違え誤射（1959年）、コザで米軍ひき逃げ（1961年）、嘉手納村に米軍輸送機墜落（1962年）など、米軍による大事故、軍人・軍属による凶悪事件が相次いでいる。沖縄県民により1960年に結成された復帰協は、北緯27度線上沖縄と本土が洋上交歓する総決起大会を開いて祖国復帰を訴え（1963年）、また、沖縄本島北端の辺戸岬でたき火集会をもった（1964年）。そうした中で、復帰協には、人権侵害の救済、本土国民との差別廃止などを日本政府に要求しようという多くの具体的な訴えが寄せられてきた。いずれも、日本国民として憲法で確認されている基本的人権が、沖縄県民であるために本土国民と差別されていることの不当性を根拠にしたものであった。

それらの中から、この2つの訴訟が選ばれたのであるが、沖縄違憲訴訟対策委員会（1965年6月、本土の沖縄連、沖縄の復帰協などを中心として結成）の1965年9月9日付声明【資料1】の述べるところによれば、復帰協には、すでに、産休法、地方公務員共済組合法、所得税法、公務員給与法、渡航の自由関係法、公職選挙法、原爆被爆者医療法、恩給年金法などにかんする適用と損害賠償を請求する具体的事案が18件届いていたが、同委員会は、この中から、とりわけ本土と沖縄の渡航の自由にかんする件と原爆被爆者の医療法にかんする件を東京地裁に提訴することにした、という。

それが「日本の裁判所」である東京地裁に受理されたとき、人々は、信じられない思いを抱いた。そこには、日本本土の国家機関への不信と同時に、日本国憲法への復帰の熱望の強さが示されている。まさに、違憲訴訟は、沖縄県民と日本国憲法とのかかわりあいを確認する訴訟であり、祖国復帰を求める訴えでもあったのである。

2 訴えの要点

訴えの内容は、項を改めて少し詳細に紹介するが、それに先立ち、主要点を摘記しておきたい。

まず、渡航拒否事件は、国家賠償法にもとづく損害賠償請求の形式をとるが、その論理は、違法な国家行為であるところの平和条約第3条の締結により、沖縄居住の日本国民が渡航拒否という人権侵害を受けた事実に対し、その事実を知りながら放置している日本政府の不作为の違法を追求するというものである。そして、その根拠として、ひとつに、平和条約第3条の無効ないし失効論を展開している。すなわち、① 日本国憲法は国民主権の原理に立ち、国は国民の信託により国民の福利のために主権を行使するものであるから、国民の明白な意思または憲法上の根拠がなければ、主権の全部または一部を処分することはできない。それにもかかわらず、第3条は、国民の意思をたずねる等の手続を経ることもなく、また憲法上の根拠もなく締結されたものであるから無効である。② また、第3条は、国連憲章第76条（信託統治制度の目的）、第77条（信託統治制度の適用される地域）、ポツダム宣言（領土不拡大の原則）等に反していることから無効である。③ 仮に第3条が無効でないとしても、日本の国連加盟（1956年）により、また、米国が信託統治の提案をする意思のないことを明白にしたこと（1962年）により失効している。④ 以上の主張が認められないとしても、第3条は、国内的効力の次元においては法律と同様に考えられるべきであるところ、同条は憲法95条の定める「一の地方公共団体のみに適用される特別法」であるにもかかわらず、沖縄県民の住民投票を経ておらず無効である、という論理である。

根拠とされるもうひとつは、日本国憲法の保障する基本的人権と沖縄県民との関係にかんする論理であり、注目される。すなわち、平和条約第3条は、沖縄の統治権は米国に移譲したとしても、主権者である国民の一部を占める沖縄県民の憲法上認められた基本的人権の処分権が国にあるわけ

ではなく、したがってそれを無条件に米国に譲渡することはできない。米国は、日本国民である沖縄県民の基本的人権を尊重し、これを侵害しない義務がある、としている。敷衍するなら、第3条後段によって日本が米国に移譲したのは統治権たる主権のみであって、沖縄県民が日本国民として憲法上保障された基本的人権の処分まで委ねたものではない。なぜなら、近代国家においては、憲法上保障された基本的人権は、天賦の権利としていかなる国家権力によっても奪うことができないものだからであり、主権の移譲は無条件の移譲ではなく、文明国民が享有すべき基本的人権の尊重と遵守という「黙示的信託」を基底とするものだからである。したがって、米国は、このような制限に従って統治権を行使すべき義務を負っているものであり、この制限を越えて沖縄県民の基本的人権を侵害すること（ここでは渡航拒否）は違法である、というのである。

また、原爆医療法にもとづく給付請求は、同法14条1項による医療費の給付を直接国に請求した訴訟であるが、同法が沖縄に適用されるべきことを前提としている。沖縄における米国の施政権の行使は、日本の国家権力の行使と矛盾し排他的関係にあるとしても、送金すれば済むような金銭の給付行為は、国の行政権が直接沖縄における米国の施政権と衝突するというものではなく、実行に決定的な障害はないはずである。日本国憲法は、本来沖縄にも適用されるものであるが、米国の施政権の存在に妨げられて実施困難になっているのであって、決定的な障害がないかぎり適用・施行されるべきものである、と主張する。

結局、この2つの違憲訴訟は、平和条約第3条の国際法および憲法的評価と、沖縄県民個人々人の基本的人権の法的評価とを柱とした訴訟にほかならない。沖縄県民の人権を守り、回復するために不可欠な課題をもつものであったといえよう。

II 2つの訴訟から成る「沖縄違憲訴訟」（東地昭和40年（ワ）第7820号。1965年9月9日受理）⁽³⁾

A 渡航拒否損害賠償請求事件

1 原告の請求と主張（訴状）

原告らが訴えを提起するに至った経緯を要記しておこう。

原告ら3名は、いずれも沖縄県に居住する日本国民である。まず、原告瀬長亀次郎は、沖縄人民党委員長であり、1965年4月24日から3日間、神奈川県川崎市で開かれた「アジアの平和のための日本大会」に参加するため、同年2月11日琉球列島高等弁務官に対し日本渡航証明書の発給申請をしたところ、同年3月1日、高等弁務官は発給を拒否し、原告が同月19日付で申立てた異議にも回答をしていない。そのため、渡航することができず、前記大会において沖縄県民の祖国復帰の悲願とベトナム戦争緊迫化に伴う米軍基地の事態を同胞に直接訴える機会を奪われた。

また、原告A氏は、琉球大学卒業後、沖縄社会福祉協議会の選考推薦を受けて日本社会福祉事業大学に入学するため、1963年3月12日、高等弁務官に日本渡航証明書を発給申請したが拒否され、異議申し立てにも回答がなかった。そのため、進学の道を絶たれて進路を転換することを余儀なくされ、沖縄で就職せざるをえなかった。人生の重大な岐路において自らの希望を貫くことができなかつたのである。

そして、原告Bさんは、1961年3月首里高校を卒業したが、1963年3月に神奈川県横浜市に就職する目的で渡航するため、高等弁務官に対し、1961年7月に本土留学の目的で交付を受けていた日本渡航証明書の目的変更効力確認の申請をした。原告は幾度となくこの確認を催告したが、弁務官はそれを理由を告げることなく放置した上、1963年4月30日に発給を拒否し、異議申立てにも回答しなかった。そのため、自己の欲する本土での就職の途が断たれ、意に反して沖縄で就職せざるをえなかった。

こうして、3名は、重大な精神的苦痛を受けた。そして、この損害は国（日本国）が賠償すべきものであると主張し、その理由を次のように述べた。

(1) 平和条約第3条の無効（一）：主権侵犯

琉球列島高等弁務官は、平和条約第3条によって琉球列島の施政権を行使する権利をもつアメリカ合衆国政府によって任命され、かつその権限を行使するものであるとされているが、同条は、次の理由により効力を有しない。

すなわち、日本国憲法は、国民主権の原理に立ち、国は国民の信託により国民の福利のために主権を行使するものであるから、国民の明白な意思または憲法上の根拠がなければ主権の全部または一部を処分することはできない。このことは、例えばフランス共和国憲法53条1項、西ドイツ（当時）基本法24条1項、イタリア（表記は原文に従う）共和国憲法11条も明記するところである。日本国憲法にはこうした明文の根拠規定はないが、平和条約第3条は、「日本国は、北緯29度以南の南西諸島（琉球諸島及び大東諸島を含む。）、孀婦岩の南の南方諸島（小笠原群島、西之島及び火山列島を含む。）並びに沖の鳥島及び南鳥島を合衆国を唯一の施政権者とする信託統治制度の下におくこととする国際連合に対する合衆国のいかなる提案にも同意する。このような提案が行われ且つ可決されるまで、合衆国は領水を含むこれらの諸島の領域及び住民に対して、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するものとする。」と規定し、沖縄等を米国の施政権の下に置くことを定め、日本国の沖縄に対する主権を移譲した。これは憲法上の根拠なくして締結されたものであるから、無効であるといわなければならない。

また、仮に憲法上の明文なくして主権の処分ができるとしても、主権の処分については、国連憲章1条2項、フランス憲法5条3項、西ドイツ基本法32条2項にも認められる人民自決の原理に照らしても、処分に直接の利

害関係を有する当該地域の住民の意思をたずねる等、一定の合理的手続を経ることが要請されるにかかわらず、平和条約3条はこうした手続を経ずしてなされたものであるから無効である。

(2) 平和条約第3条の無効 (二)：国連憲章・ポツダム宣言違反

また、平和条約第3条は、沖縄等をアメリカ合衆国を唯一の施政権者とする信託統治制度の下に置くことを前提としているが、これは国連憲章76条・77条およびポツダム宣言に違反し、無効であるといわなければならない。

① すなわち、国連憲章76条は、信託統治制度の基本目的として、「a 国際の平和及び安全を増進すること。b 信託統治地域の住民の政治的、経済的、社会的及び教育的進歩を促進すること。各地域及びその人民の特殊事情並びに関係人民が自由に表明する願望に適合するように、且つ、各信託統治協定の条項が規定するところに従って自治又は独立に向っての住民の漸進的発達を促進すること。c 人種、性、言語又は宗教による差別なく、すべての者のために人権及び基本的自由を尊重するよう奨励し、且つ、世界の人民の相互依存の認識を助長すること。d 前記の目的の達成を妨げることなく、且つ、第80条の規定を留保して、すべての国際連合加盟国及びその国民のために社会的、経済的及び商業的事項について平等の待遇を確保し、またその国民のために司法上で平等の待遇を確保すること。」を掲げている。しかし、アメリカが沖縄等を信託統治の下に置こうとするのは、もっぱら軍事的・戦略的意図にもとづくものであるから、この基本目的に合致しない。

事実が物語るように、アメリカ政府は、沖縄を統治する目的が、極東に平和と安全が訪れるまで共産主義の脅威に対抗するためであることを公言し、現にアメリカ統治下の沖縄は、「沖縄の中に基地があるのではなく、基地の中に沖縄がある」といわれるごとく、東洋最大の軍事飛行場、軍港

をはじめミサイル基地を中心にして沖縄全面積の12%以上が軍事基地であり、とくにベトナム戦争が激化してからは日夜全基地が臨戦態勢にあり、前進基地として重大な役割を果たしている状況にある。沖縄県民は、アメリカの軍事基地優先の統治政策により、思想、信条等の基本的人権はもちろろん、日常生活のありとあらゆる面が犠牲にされ、とくに沖縄の軍事基地がベトナム侵略の前進基地となってからは、直接、戦争と報復攻撃の危険に曝されているのである。

② 国連憲章77条は、信託統治制度の適用される地域として、「a 現に委任統治の下にある地域。b 第2次世界戦争の結果として敵国から分離される地域。c 施政について責任を負う国によって自発的にこの制度の下におかれる地域。」の3つの種類を規定するところ、沖縄等は、そのいずれにも該当しない地域である。

③ 日本国が受諾したポツダム宣言8項は、カイロ宣言によって明確にされた領土不拡大の原則を定めているところ、米国が将来沖縄等を信託統治制度の下に置くことを理由に沖縄等に対し施政権を行使することを求めた平和条約第3条は、実質的には米国の領土拡大を意味し、この原則を無にするものであって、一種の脱法規定である。また、手続的にみても、沖縄等を信託統治制度の下に置くには、米、英、ソ、華4国間の決定がなければならないところ、この決定も存在しない。

(3) 日本の国連加盟と米国の遵守義務違反による失効

仮に、平和条約第3条が無効でないとしても、同条は、次の理由によりその効力を失っている。

① 日本国は、1956年12月8日、国際連合に加盟することになったが、加盟国は、国連憲章の諸規定を誠実に遵守すべき義務があるところ、同憲章103条は、「国際連合加盟国の、この憲章に基づく義務と他のいずれかの国際協定に基づく義務とが抵触するときは、この憲章に基づく義務が優

先する。」と規定し、同憲章78条は、「国際連合加盟国との関係は、主権平等の原則の尊重を基礎とするから、信託統治制度は、加盟国となった地域には適用しない。」と規定している。

してみれば、統治制度を前提とする平和条約第3条は、上記憲章78条の規定に違反することになり、その結果、日本国が国連に加盟した日限り、その効力を失うに至ったといえる。

② アメリカ合衆国は、平和条約締結後今日に至るまで、国連に対し沖縄を信託統治制度の下に置くことを提案する意思のないことを明らかにしている。すなわち、1962年2月大統領ケネディーは、「沖縄は日本に復帰することを待望する」と声明し、同年8月8日には下院において、当時の陸軍次官エールス(現陸軍長官)と国務次官ロバートはこの声明を引用して、「8年前から信託統治におく意思はなかった」と言明した。米国においては、その後今日に至るも、この意思のないことは明白である。

ここにおいて、信託統治の提案を前提とする平和条約第3条は、当事国である米国によってその遵守義務を破棄されたことにより、その履行は不可能となった。したがって、平和条約第3条は、米国が国連に対する信託統治の提案をする意思のないことが明白となった1962年限り、その効力を失ったものである。

(4) 日本国憲法95条の手續不履行による無効

仮に、上記の主張が認められないとしても、平和条約第3条は、国内的効力の次元においては、日本国憲法95条の規定する「一の地方公共団体のみに適用される特別法」と解すべきであり、したがって、「法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。」のであるから、沖縄県民の住民投票を経ていない平和条約第3条は国内的効力に関する限り、憲法95条所定の手續を欠缺したものとして無効である。

(5) 移譲できない基本的人権を侵害した国家行為の違法

仮に、以上の主張のすべてが認められないとしても、主権の移譲は無条件移譲ではなく、文明国民が享有すべき基本的人権の尊重と遵守という「黙示的信託」を基底とするものである。

そもそも、近代において、国家の主権は絶対的・無制限のものではない、国家と国民の関係は決して無制限な権力服従の関係でなく、法（憲法）によって規律せられた権利義務の関係である。日本国においても同様に、憲法上国民の基本的人権が保障されており、その範囲で国家主権は後退し制限されている。こうした近代国家においては、憲法上保障された基本的人権は、人類固有の天賦の権利としていかなる国家権力によるも奪うことができない、不可処分のものであると言わなければならない。

したがって、平和条約第3条後段により、日本国がアメリカ合衆国に対して施政権の全部または一部を移譲したことも、上述の制限内で統治権たる主権を移譲したにすぎず、日本国民として沖縄県民が憲法上保障された基本的人権の処分までもゆだねたものではない。

よって、米国は、この制限に従って統治権を行使すべき義務を負っているのであるから、それを越えて沖縄県民の基本的人権を侵害することは違法である。

この事案では、原告らが日本国民として当然に享有すべき憲法22条が保障する移転の自由が、平和条約第3条、およびこれにもとづく米国の施政権の行使と称する行為によって侵害されているのである。

(6) 日本政府の人権確保義務違反

平和条約第3条は、以上に述べた理由により、国際法上無効であり、少なくとも現在失効していることは明白である。このように効力のない条約を形式上も存在をなくし、法的根拠を喪失した米国政府の機関を沖縄から全面的に撤退させ、日本国の主権を回復し、沖縄県民には日本国憲法上の

諸権利を享有させることは日本国政府の義務である。歴代の内閣総理大臣は、現在の佐藤栄作に至るまで憲法72条・73条にもとづき、この義務を果たすべきであったにもかかわらず、その努力をしていないのみならず、かえって米国政府の違法な権力行為に追随している有様である。日本政府が断然沖縄における主権回復のための措置をとるならば、米国の沖縄占拠及び権力の行使は前述のとおり明白に違法であるから、存在の余地はなくなるのである。

したがって、高等弁務官の渡航阻止はありうべきものではない。内閣総理大臣が上記の措置をとらず、そのため原告らの憲法上の権利が侵害され、損害を生じたのは、公権力行使にあたる公務員の憲法上の行為義務の不履行による損害にあたり、国家賠償法1条の故意による違法な権利の侵害の結果である。

② 平和条約第3条は前述のごとく日本国憲法に違反したものであるところ、内閣総理大臣は、憲法99条の規定のとおり、憲法を尊重し擁護する義務があり、それに違反する条約を締結すべきではない。平和条約を締結し沖縄に米国の施政権を設置させた当時の内閣総理大臣吉田茂の行為が違法な公権力の行使にあたるものであることは明白である。

高等弁務官は、この平和条約第3条にもとづいて沖縄在住の日本国民に対して権力を行使している。そして、こうした米国の沖縄における権力行使は、吉田の違法な条約締結行為を根拠としてなされ、それによって沖縄県民の憲法上の権利が侵害される状態が生じている。このようにして高等弁務官が渡航証明を発行しないことで、原告らの損害が具体的に発生したのである。したがって、吉田の上記行為は、国家賠償法1条により国が原告らに対して損害賠償をなすべき行為であるといわなければならない。

③ 仮に、米国の施政権行使が認められるものであったとしても、それは、人類固有の天賦の人権を侵すものであることは許されず、その具体的な形である日本国憲法の国民の諸権利を侵さないという制限に服すべきは

すでに述べたとおりであるが、今回高等弁務官が原告らに対して日本渡航証明書を発行せず、實際上渡航を阻止したことは、上記制限を明白に逸脱している。この場合、日本政府は、米国政府をその制限に服させ、原告らの人権の侵害を防ぐに足る措置をすべき義務が憲法73条2号によって発生しているにもかかわらず、これを怠るばかりか、却って是認していることは、結局原告らの憲法22条の権利が侵害され、損害が生じる結果となった。この義務の不履行は、国賠法1条によって国が原告らに対してその損害を賠償すべき行為に該当する。

——原告らは、以上のように主張した。

2 国の答弁と主張（答弁書）

(1) 条約締結行為の統治行為性

原告らは、平和条約第3条が国際法に違反するために国内的に無効であるとか、さもなければすでに失効しているにもかかわらず国がこれを撤廃せずに放置していることは歴代の内閣総理大臣の作為義務違反であるとし、あるいは、同条の締結行為が憲法違反にあたる違法な公権力の行使であるとしているが、その主張は、畢竟、裁判所に対して平和条約第3条の効力に関する価値判断を求めていることに帰する。

しかし、条約の締結行為は、その条約の性格がどのようなものであっても、それについて裁判所の裁判権は抽象的にも及びえないのであるから、これを司法権の対象にすることはできないのである。このことに関連しては、既に、再度にわたる最高裁判所の見解が示されている（最判1959.12.16刑集13巻13号3225頁、最判1960.6.8民集14巻7号1206頁）のであって、おおむね確定した判例理論ということができよう。

また、条約の解釈についていえば、少なくとも、裁判所の条約解釈によって、一国の国際的責任に波及するがごとき結果を導くことは、統治行為の理論が高度の政治性を有する事項について司法審査の対象から除外するこ

とに一つの重点があることを思い併せれば、同様に司法権の行使としてはなしえないことといわなければならない。従って、統治行為の理論は、上記のような条約の解釈についても亦妥当するものといわざるをえないのである。

② 平和条約は、日本国と連合国との間の武力による国際紛争に終止符をうついわゆる終戦協定であり、高度の政治性を有する国家行為によって締結されたものであり、とりわけ第2条乃至第4条が規定する領土問題は、本条約の要というべきものである。このような平和条約第3条は、ときの日本政府が高度の国際的、歴史的及び政治的判断にもとづいてその責任において締結し、条約の意味を確定したうえで国民の承認をえたものである。したがって、平和条約第3条の締結及び運用についての責任はすべて同条約締結国の政府に委ねられ、最終的には国民の審判に付せられるべきであって、司法裁判所の審判の対象とさるべきものではないのである。

(2) 施政権能の「委譲」と主権の残存

原告らは、平和条約第3条は日本国の沖縄に対する主権を移譲したものであり、主権の全部又は一部の処分は国民の明白な意思又は憲法上の根拠がなければなしえない旨主張するが、わが国がアメリカ合衆国に対して沖縄における施政権の行使を認めたことは、主権の処分ではない。立法、司法、行政の三権を行使する権能は主権を根拠としてそこから派生するものであって、いわば執行的権能であり、平和条約第3条は、この施政権能をアメリカ合衆国が行使することを認めたに過ぎないのである。即ち、その根拠となる主権は、依然わが国に残存しているのである。したがって、原告らの主張は、まずその前提において失当である。

仮に、前記のとおりアメリカ合衆国が沖縄に対する施政権を行使することを認めたことをも含めて、主権の処分と観念するとしても、これまた次の理由によって、原告らの主張は失当である。

① 日本国の一地域である沖縄に対する上の意味での主権の一部を、一時、アメリカ合衆国に委譲〔国側は、「移譲」ではなく「委譲」の語を用いている——筆者〕することは、憲法上の直接の根拠がなくてもなしうるものである。即ち、とくに上のような委譲を禁止した憲法上の根拠がない限り、憲法所定の条約締結に関する諸手続を経ることによってなしうるものである。

② また、原告らが主張する「国民の明白な意思」が国民投票のごときものによって表明された意思を意味するとすれば、これまた上記委譲については必要な手続ではないといわなければならない。

この点について、原告らは、人民自決の原理に徹して沖縄地域の住民の意思をたずねる必要があった旨主張するが、人民自決の法理は確立された国際法規といえないばかりか、この原理に違反することを理由に平和条約の効力を否定しようとする原告らの主張は、それ自体失当である。そればかりでなく、平和条約第3条の締結について人民自決の原理を問題とすること自体が疑問とされなければならない。なぜならば、平和条約は、先に述べたとおり、日本国の敗戦処理条約ともいうべきものであり、平和条約の締結に際して民族の自主性は実質的に奪われたといっても過言でないのであって、そもそも人民自決の作用すべき基盤が失われていたのである。しかも、平和条約の批准時までには、米国海軍政府布告第1号、1945年「米国軍占領下の南西諸島及びその近海の居住民に告ぐ」（通称、ニミッツ布告）によって、沖縄に対する日本国憲法の適用が否定され、且つ日本国政府の施政権が全面的に否定されていたのであるから、原告らが主張するように沖縄住民の意思を問うことは不能であったといわなければならないのである。

(3) 平和条約第3条の予定する信託統治

① 国連憲章76条は、信託統治制度の基本目的を述べたものであって、沖縄が信託統治制度のもとにおかれることとなった場合には、同条所定の

目的に沿って施政が行なわれるべきことを示しているものに過ぎない。言い換えれば、信託統治制度による施政が実施された場合の指向目標であって、信託統治に付す場合の要件、即ちその国際法的原因である条約の要件ではないのである。蓋し、このことは、国連憲章103条が「国連加盟国のこの憲章に基く義務と他のいずれかの国際協定に基く義務とが抵触するときは、この憲章に基く義務が優先する。」とのみ規定し、その国際協定の効力について言及していないことから明らかである。

要するに、ある地域を信託統治に付する旨の条約の効力要件としては、国連憲章77条所定のものに尽きるのである。

② また、国連憲章76条a号は、信託統治制度の第一の目的として、国際の平和及び安全を増進することを掲げている。このことは、ある地域を国際の平和と安全の維持の見地から特殊の管理体制の下に置く必要がある場合に、信託統治制度を用いる趣旨を規定したものといわねばならない。そして、直接的には軍事的、戦略的用途に供したとしても、延いてはこれが国際平和と安全を指向するものであれば、国連憲章の上記条項に反するものではないのである。アメリカ合衆国が極東地域の重要な軍事施設として沖縄に駐留し、これを統治することは極東の平和と安全、延いては国際平和と安全を保持しようとするためであるから、平和条約3条の予定する信託統治は国連憲章76条に違反するものではないのである。

③ 平和条約第3条が予定する沖縄の信託統治は、国連憲章77条1項b号に定める地域としてなされるものである。即ち、第2次世界戦争の結果として日本国から分離される地域に該当すると解すべきであり、ここに分離とは、必ずしも旧主権国の完全なる主権の放棄が必要とされる場合ばかりでなく、主権国の主権の放棄を必要としない場合をも含むのである。随って、沖縄に対する信託統治が国連憲章の上記条項に該当する地域としてなされるとしても、豪末の矛盾も生じないのである。

④ カイロ宣言からポツダム宣言を通じて貫かれている領土不拡大の原

則は、当事国が領土を新たに取得しないことを意味し、日本の領土をいかなる形式によっても剥奪しないことを意味するものではない。ただ、併合の形で剥奪しないことを意味するに過ぎないのである。従って、信託統治制度のもとにおくことは、領土不拡大の原則に矛盾するものでないのである。

以上のとおりであるから、平和条約第3条が国連憲章76条・77条及びポツダム宣言に違反する無効なものであるとする原告の主張は理由がない。

(4) 失効論に理由なし

① 原告らは、平和条約第3条が今日ではすでに国連憲章78条に違反することとなった旨を主張するが、同憲章78条にいう「信託統治制度は加盟国となった地域には適用しない。」とは、ある特定の地域が独立して国連加盟国となった場合にはもはや信託統治制度がその地域には行なわれないことを意味するものである。

蓋し、例えば独立国家が、その領有する植民地の一部を信託統治のもとに置きうることは、同憲章77条1項c号においても予定しているところであり、しかも同憲章78条の趣旨は、旧委任統治時代に、委任統治が、それに付されていた地域の独立の障害になっていた経験に徴して、かかる独立阻害の要素を除去しようとするところにあるからである。このことは、同条が、サン・フランシスコ会議に参加したレバノン及びシリア両国が、当時法律的には依然としてフランスの委任統治領であったため、両国の国連加盟国としての地位を確保する意味から特に設けられたものであることに徴しても明らかである。従って、信託統治に付されようとする地域が独立して国連に加盟した場合でない限り同条の適用の問題は生じ得ないのであって、国連加盟国の領域の一部が信託統治制度のもとに置かれることを排除するものではないのである。

② アメリカ合衆国が沖縄を信託統治制度のもとに置くこと提案する意思を有しなくなったからといって、直ちに平和条約第3条が失効したこと

を主張するのは早計である。蓋し、文理上、同条はアメリカ合衆国に対して沖縄地域を信託統治制度のもとに置く提案をする義務を課したものでなく、また、上記提案をする時期を規定したものでもない。従って、その提案がなされないために、沖縄に対するアメリカ合衆国の施政権行使の根拠が失われる、と解すべき法的必然性はないのである。

そうだとすれば、平和条約第3条が失効したとする原告らの主張は全く理由がないことに帰する。

(5) 憲法95条との関係

原告らは、平和条約第3条は憲法95条所定の手続を経ずして締結されたものであるから、国内法的に無効である旨主張する。

しかし、沖縄を特別地域とする平和条約第3条は憲法95条と無縁のものである。蓋し、憲法95条にいう「一の地方公共団体のみに適用される特別法」には条約は含まれないし、また、平和条約の如き敗戦処理措置については同条のまったく予定しないところに属するからである。仮に、平和条約第3条をセルフ・エグゼキューティブなものとしても、憲法のこの規定には地方公共団体そのものの創設及び廃止に関する事項についての立法を含むものではないのである。なぜならば、この規定は、地方公共団体の平等権の保障を住民投票という方法で民主的に担保しようとする趣旨であり、しかも地方公共団体の組織及び運営に関する事項については憲法92条によって、法律によって定めることとされているからである。従って、この点にかんする原告らの主張も亦失当である。

(6) 基本的人権の「不可処分性」

この点にかんする原告らの主張は法的構成としては必ずしも明確ではないが、要するに、アメリカ合衆国が沖縄に対する統治権の行使の結果、沖縄住民の基本的人権を侵害することは違法であり、日本国は残存主権とし

て少なくとも沖縄住民の基本的人権を擁護するために施政すべき法的義務を負っている。即ち、憲法のうち基本的人権にかんする部分は、沖縄地域及び住民に対しても適用があるのだから、その違法を放置しておくこと自体がわが国の違法行為である、とする主張であると思われる。

沖縄に対するいわゆる潜在主権が日本国に存することは異論がないが、潜在主権とは、畢竟、根源的な主権というほどのものであって、このことは、平和条約第3条が「合衆国は、沖縄の領域及び住民に対して、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するものとする。」（同部分の日本語訳が「全部及び一部」となっているが、この規定によって沖縄に対する施政権行使権の一部が日本国に留保されるという趣旨ではない。）とされていることから明らかであろう。従って、沖縄住民に対する施政権は、基本的人権にかんするものも含めて、アメリカ合衆国に帰属しているのである。言い換えれば、日本国は、法的には、沖縄住民の基本的人権にかんする施政権を有していないのである。

(7) 内閣総理大臣と高等弁務官の行為の相当因果関係

この点につき、仮に原告らの主張のように、高等弁務官が日本渡航証明書の発行を拒否し、しかも平和条約第3条は国際法に違反するがために国内法的に無効であるか、あるいは既に失効しているとしても、或いはまた憲法に違反するがために無効であるとしても、原告ら主張のように効力のない上記条項を放置し、或いは無効な条約を締結した原告ら主張のような各内閣総理大臣の行為と原告ら主張の高等弁務官の各行為との間には相当因果関係がない。蓋し、平和条約第3条の締結及び存続自体は、高等弁務官の上記各行為を当然予測するものではないからである。いいかえれば、上記各行為が違法であるかどうかの点はさておくとしても、条約自体から必然的に予測し得ない外国人の行為についてわが国が国家賠償責任を負うべき筋合のものではないからである。

(8) 内閣の職務権限

憲法73条2号は、内閣の職務権限にかんする規定であり、いかなる意味においても内閣の法的義務を定めた規定ではない。

仮に、日本政府が、超憲法的に、沖縄住民の基本的人権について何らかの責を負うべきだとしても、アメリカ合衆国の施政権の行使としてなされた行為について、わが国が法律上の責任を負う道理はなく、ただ、アメリカ合衆国の施政に対する干渉にわたらない限度で、同国に対して沖縄住民の基本的人権についての配慮を要望できるに過ぎない。従って、これをもって直ちに日本国の沖縄住民に対する法的義務であると断ずることはできない。

— 以上のように、国は、原告らの主張はすべて成り立たないものとしている。

B 原爆医療法にもとづく医療費請求事件

1 原告の請求と主張（訴状）

原告ら5名は、いずれも、沖縄に居住する日本国民であり、原子爆弾の被爆者である。そのうちの一人について事実を挙げておきたい。

すなわち、原告Cさんは、1945年8月6日午前8時15分、広島市吉島町所在の南大橋（爆心地より1.8km）を通行中、アメリカ軍の投下した原子爆弾の爆発のため、両腕・顔面に火傷を負い、両耳は腐れ落ち、顔面はケロイドのため醜くなり、また両腕の力はなくなり、気管炎も発症したが、病院における治療は自費で受けることとなった。同年10月沖縄に引き上げ、各地の病院で治療を受けたが、1964年から65年の間には、2,808円を支払った。

ところで、「原子爆弾被爆者の医療等に関する法律」（昭和32年法律第41号）（以下「原爆医療法」）14条1項によれば、「厚生大臣〔当時〕は、被爆者が緊急その他やむを得ない理由により指定医療機関以外の者から第7条第2項各号に規定する医療を受けた場合において、必要があると認めるときは医療の給付に代えて、医療費を支給することができる」とある。

この規定は、単なる自由裁量規定ではなく、原告らのように、その居住地に指定医療機関が存在せず、また本土の指定医療機関で治療を受けることが極めて困難な立場にある者に対しては、その受けた医療について、医療費を支給すべき義務があることを定めたものと解すべきである。したがって、原告らが受けた前記医療は、原爆医療法14条1項の緊急その他やむを得ない理由による医療に該当することは明らかである。そこで、原告らを含む沖縄在住の被爆者等は、日本政府に対し、その支払った医療費の給付を要求したが、国はその要求に応じない。

しかし、日本国民は法の下に平等であり、差別されることが許されない以上、沖縄県に居住する被爆者も、本土の被爆者と同様の保障を当然、受ける権利があり、原爆援護法が適用されることは言うまでもない。また、その実施についても、本件のような金銭給付は沖縄における国権の行使行為そのものではなく、その履行が可能であることは勿論、琉球政府にその履行を委任するという方法によっても実施は可能であり、他に幾多の実例も存在している。

そこで、原告らは、原爆医療法14条1項にもとづいて、医療費の請求に及んだ。

2 国の答弁と主張（答弁書）

原告らは、本件訴訟において原爆医療法14条にもとづいて医療費の支給を請求するのであるが、同法は、沖縄および沖縄に居住するその住民に適用されていないから、原告らは、同法に基づく請求権を有しない。

以下に、その理由を説明するとともに、併せて沖縄に居住する原子爆弾被爆者に対して日本政府のとっている救済措置の概略にもふれることにする。

(1) 沖縄および沖縄住民の地位

日本国との平和条約第3条によれば、沖縄を国連の信託統治制度のもと

に置く提案が可決されるまで、合衆国は、沖縄の領域及び住民に対して行政立法上の権力を行使する権利を有する趣旨が定められている。この結果、沖縄は、依然日本国の領域に留まり、その住民は日本国民であるが、これらの地域及び住民に対しては合衆国が施政権を行使することになった。従って、日本国は潜在主権を有するにすぎず、これらの地域および住民は、日本国の施政権の行使の対象から外されるに至ったのである。

(2) 原爆医療法は沖縄住民に適用されず

原爆医療法は、沖縄に居住する沖縄住民には適用されない。すなわち、沖縄は、上に述べたように日本国に潜在主権はありながら、その施政権は合衆国に属するという特殊の地位にある地域であるため、わが国の法律が沖縄に居住する沖縄住民に適用されるか否かは、それぞれの法律の定める内容に応じて決定されなければならない。そして、法律のうちには、当該住民の居住地におけるわが国の施政権の存在を必ずしも前提していないと認められる内容のもの（たとえば国籍法）については、反対の明文の規定のない限り沖縄に居住する沖縄住民にも適用があるといえようが、他方、そのような内容の法律ではなく、わが国の施政権の存在を前提とする事項を定めるような法律（特に行政関係法規）については、当該法律が特に沖縄住民にも適用される趣旨で制定されたもの（たとえば、戦傷病者戦没者遺族援護法など）でない限りその適用がないものと解さざるを得ないのである。

けだし、平和条約第3条により沖縄及びその住民に対する行政、立法及び司法の権力、つまり施政権は合衆国に属し、日本国はこれを有しないと定められているのであるから、日本国の法律は沖縄に対する施政権を前提としない性質のものであるか、或いは特に沖縄住民に影響を及ぼす趣旨で制定されたものでない限り、その適用を否定せざるを得ないことは当然のことだからである。

そこで、原爆医療法であるが、同法には、とくに沖縄に居住する沖縄住

民にも適用する旨の規定がなく、また、規定の趣旨、体裁からしても、上のような趣旨で制定されたものと解することはできないのである。かえって、同法は、日本国の施政権の及ぶ地域に居住するものに対してのみ適用する法律（属地法）であると考えべきである。即ち、原爆医療法は、広島市および長崎市に投下された原子爆弾の被爆者が今なお置かれている健康上の特別の状態にかんがみ、国が施政権の及ぶ地域内に居住する「被爆者」に対し健康診断、それに基づく指導および医療を行なうことにより、その健康の保持および向上をはかり、もって日本国の施政権の及ぶ地域内に成立している地域社会の福祉の維持、増進を目的とする社会保障法であるというべきである。以上のことは、次のことから導かれる。

① 同法が居住地もしくは現住地の都道府県知事に申請して、被爆者健康手帳の交付を受けた者（「被爆者」という。——同法2条、3条1項）のみを健康管理および医療の対象としていること。従って、日本国の施政権の及ぶ地域内に居住もしくは現住しない者は、同法にいう「被爆者」になりえないこと。

② 同法は、「被爆者」に対する医療給付とともに都道府県知事の毎年行なう健康診断およびその結果に基づく指導等、被爆者の健康管理の措置を定めているのであるが（同法4条、6条、7条）、これら都道府県知事が行なう健康診断および指導は、日本国の施政権の及ぶ地域に居住もしくは現住する者に対してのみ行なうことが可能であること。

③ 同法は、前記の如き諸権限を直接都道府県知事の権限と規定しているほか、厚生大臣の権限と定めているものについても都道府県知事のみ委任することができる旨規定し（同法21条）、その他の者（たとえば琉球政府の当局）に委任することは認めていない。従って、たとえば、医療の給付を受けようとする者は、あらかじめ当該負傷または疾病が原子爆弾の傷害作用に起因する旨の厚生大臣の認定を受けることを要することになっているが（同法8条）、これもいうまでもなく日本国の施政権の及ぶ地域に居

住もしくは現存する者にはじめてなし得ることである。

— 以上からも、原爆医療法が、沖縄に居住する沖縄住民には適用されないことは明らかである。とすれば、原告らは、同法にもとづく健康管理および医療を受け得ず、従って本件医療費の支給の請求権を有しないものといわなければならない。

(3) 原告らに具体的医療費請求権なし

原告らは、本件訴訟において被告・国に対して直接医療費の支払いを請求しているが、原告らが原爆医療法にもとづく健康管理および医療を受けうるか否かの点はしばらく措くとしても、原告らは、いまだ上記金員の支払いを求める権利を有しない。即ち、原爆医療法による医療請求権は、同法2条により被爆者健康手帳の交付を受けた「被爆者」が、同法8条の定めるところにより、当該負傷又は疾病が原子爆弾の傷害作用に起因する旨の厚生大臣の認定を受け、しかも、緊急その他やむを得ない理由により指定医療機関以外の者から同法7条2項各号に規定する医療を受けた場合において、所定の手続により医療費の支給を請求し、厚生大臣が必要があると認めて支給決定処分をしてはじめて具体的な金銭債権として発生するものであって、かような手続を経る以前においては「被爆者」といっても直接被告に対して医療費の支払いを請求する権利を有しないのである。

原告らは、本件請求に依る受療当時は、いずれも被爆者手帳の交付を受けた「被爆者」ではなく、また、当該負傷又は疾病につき同法8条の定める厚生大臣による認定を受けておらず、従ってまた医療費の支給決定を受けていないのであるから、被告に対して直接医療費の支払を求める原告らの本件請求は、この点においても失当といわなければならない。

(4) 沖縄居住の被爆者に対する日本政府の救済措置

以上は、原爆医療法の解釈について述べたのであるが、日本国政府とし

ては、沖縄に居住する原子爆弾被爆者に対して原爆医療法にもとづく健康管理および医療を受け得ないからといって、そのまま放置して無為に過ごしてきたわけではない。

即ち、日本国政府は、1964年1月、沖縄住民から原子爆弾被爆者救援の要請もあったので、爾来外務省を通じて合衆国政府と折衝を続けたところ、1965年4月5日日本国政府総理府特別地域連絡局長、同厚生省公衆衛生局長および米国民政府の承認を受けた琉球政府厚生局長との間に沖縄在住原爆被爆者の医療問題に関する了解覚書が成立した。この了解は、沖縄住民であって日本本土に居住するならば、原爆医療法による給付を受ける資格のある者（以下「申請者」）の要請に応ずるためになされたものであって、大要次の如きものである。

① 日本国政府が沖縄に対して行なう毎年の技術援助計画の一部として、日本国政府は、適当な人数の医療専門家である医師および補助員を派遣し、申請者の十分な医学的調査を実施する。

② 申請者が日本国政府、琉球政府間の協議により原爆医療法に定める「被爆者」である旨決定され、かつ、医学的調査の結果同法の適用地域において同法7条1項の適用を受けうる者であるときは、その者を必要な治療を受けさせるため患者として日本本土に送る。

③ 日本政府は、患者が送られるべき医療施設を決定し、同法に規定されている入院加療を含む必要な医療を供与し、患者に対する医療費必要な医療手当を支給する。そして、この医療、手当等は、日本本土に居住する患者に与えられるものを下廻らないものとする。

④ 日本国政府は、上記患者の沖縄、日本本土間の往復の旅費を支給する。

日本国政府は、上記了解覚書に基づいて、1965年3月30日から4月29日までの間、沖縄において行った原子爆弾被爆者に対する医学的調査の結果に基づき、原爆医療法7条1項に該当する患者に相当するものと認められた13名のうち、本土で治療を希望する原告Cさんを含む11名の患者を

日本本土の病院で治療することになり、同人らは、同年9月26日広島または長崎原爆病院に収容されたが、これらの者のうち7名は、すでに軽快および治療退院し、現在4名が入院加療中である。

また、日本政府は、上記措置に加えて、さらに沖縄に居住する原子爆弾被爆者全員を対象として日本本土の「被爆者」に対すると同様の取扱いが沖縄においてもなされるよう、その具体的手続、方法等について目下米国民政府および琉球政府と協議を行っており、合意が得られ次第実施に移す予定である。

— 以上が、本事案についての国側主張である。なお、ここで述べられたものは、1966年12月7日、「原爆被爆者の医療等に関する実施要綱」【資料2】となって公にされている。

Ⅲ 日本国憲法への架橋——沖縄違憲訴訟が明らかにしたもの

1 憲法不適用の下での「憲法論」の努力

当時、沖縄は、事実上、日本国憲法の適用を受けておらず（もっとも、この理解については異説もあるがここでは立ち入らない）、この訴訟の原告もその認識に立っている。そうである以上、沖縄からの本土渡航、本土からの沖縄渡航のいずれも日本国憲法22条によって保障されたものではなく、また、原爆医療法のような具体的な社会保障立法にもとづいて給付を受けることも憲法25条上の権利として構成することは困難である、といわざるをえない。「沖縄違憲訴訟」は、こうして、適用は未だない憲法に架橋しつつ基本的人権を確保しようとする苦悩に満ちた努力のひとつであったのである。

つまり、沖縄は日本国内の一地方であり、沖縄住民は日本国民であるにもかかわらず、米国の軍事支配の結果、憲法上の人権を享有することができないという基本的矛盾が厳存する。そして、デ・ファクトの意味におい

て、沖縄には憲法の適用が排除されている以上、渡航制限にせよ、原爆医療法にせよ、現行制度が沖縄県民である原告の憲法上の権利を侵害するとして法的に争うことは不可能である。唯一可能なのは、それぞれにかんする日本政府の措置（作為ないし不作為）の違法性を追求することである⁽⁴⁾。

この点で、原爆医療法の事件を先にとりあげておこなうなら、原告は、同法が沖縄県民に適用されるとの認識を前提にして、受給資格につき、同法14条1項が国の自由裁量を定めたものではなく、国に、原告らのような立場の者に医療費を支給すべき義務を課した規定であるとの理解を唯一の理由に、「日本国民は法の下に平等であり、差別されることが許されない」以上、沖縄県に居住する被爆者も補償を受ける権利がある、という論理をとっている。ただ、ここでいう平等は、日本国憲法14条にもとづく実定的なものではなく、自然法的・理念的なものにとどまるというべきであろう。原告側も、14条を挙げてはいない。

渡航拒否事件にかんしては、原告側は、平和条約第3条に対する抜本的な法的批判に重点を置いている。それは、詳細は先に掲げておいたとおりであるが、要するに、①第3条は、国際法上無効であり、少なくとも現在は失効したものであるため、同条にもとづく米国の沖縄支配の権力行使は違法である。②平和条約の締結行為自体が憲法に反する。③違法な権力行使による渡航拒否はありうべきものでなく、日本国がこの状態を放置していることは国賠法1条の違法な権利侵害にあたり、その責任は国が負うべきものである。つまり、国際法上も、憲法上も効力のない平和条約を締結し、これを放置している政府の措置（不作為）が高等弁務官の渡航拒否による人権侵害を生じさせた原因である、という論理構成であった。これに対する国側訴訟代理人の反論（前掲答弁書）は、まことに正面切ったものであったが、その論理は、政府（佐藤内閣）自身により準備されていた。項を改めて見ておこう。

2 国側論理の政治性

すなわち、この訴訟が提起される2日前の1965年9月7日に、政府の第2回沖縄問題関係閣僚会議は、「沖縄の法的地位に関する政府の統一見解」を発表している。それは、①日本は沖縄に潜在主権をもっているので、日本国憲法は観念的には沖縄にも適用されるが、施政権は米国にあるので、現実には適用できない。②対日平和条約第3条の規定によれば、沖縄における米国の施政は米国が信託統治の提案をするまでとなっているが、この提案は権利であって義務ではないし、その期限も切られていないので、米国の施政権行使は無効ではない。③国連憲章78条で、「国連加盟国には信託統治は適用されない」という趣旨の規定があることから、一部には日本が国連に加盟したことにより、沖縄に信託統治を適用することはできないとする向きもあるが、加盟国の領域の一部が信託統治の対象となることを排除するものではない。④基地と施政権の分離、また施政権を段階的に返還するとの議論があるが、当面は日米協議委員会などの協議を通じ、内地との格差を縮小して、本土復帰に努力する。また、施政権の全面返還の際は、奄美大島返還の場合と同様の処理となろう。⑤沖縄問題は日米間の紛争ではなく、友好関係にある日米間の相互信頼に基づき解決すべきものであって、国連付託は問題の解決にはならない、という内容から成るものであった⁽⁵⁾。

こうして、「統一見解」は、沖縄について、その法的地位にかんするものだけでなく、当時のアメリカの北ベトナム攻撃でのB52爆撃機の発進を喫緊の背景情勢として、軍事・基地、経済そして施政権返還という沖縄問題全般にわたる政策方針の意味をもつものであるといえる。いずれにせよ、一読して明白なのは、それが、米国の沖縄統治の合法性を強調し、米国の権利を擁護することに徹していることである。

この政府統一見解と軌を一にした国側答弁書で目立つのは、観念論的性格の濃厚さである。2点挙げてコメントをしておこう。国側答弁書は、ま

ずは、1959年の砂川事件大法廷判決に依拠して統治行為論を持ち出す。ただ、それは、同判決が司法審査の範囲外とされるものについて付した「一見極めて違憲無効であると認められない限り」という留保を無視しており、また司法審査の対象にすることができないとしたはずの平和条約3条について、審査に踏み込み、それが違法でないことを滔々と論じている。しかも、条約の締結行為について、「その条約の性格がどのようなものであっても」司法審査の対象にならないという論理は、統治行為論からも導くことができない謬論である。

もうひとつは、「ニミッツ布告」の理解にかかわる。答弁書は、同布告によって沖縄に対する日本国憲法の適用が否定されたというが、それは、1945年4月（本島にかんしては1日）に米側から一方的に発せられた軍事的宣言であって、日本側が同意した国際取極めの性格をいかなる意味においても有するものではない。それにもかかわらず、同布告が日本帝国の行政権、司法権の停止を宣言したことで、憲法との関係では、大日本帝国憲法の適用がデ・ファクトの意味で排除された。このように、ニミッツ布告がすぐさま、事実上の絶対的通用力を持ち、日本帝国の主権を制限する規範としての性格を帯びることとなったのは、当時の帝国政府、そして日本国憲法成立後の日本国政府も、これに対して主権国家としての対応をしなかったからに他ならない。

なお、答弁書は、平和条約締結後に沖縄住民の意思を問うことは「不能」であったという。しかし、当時1952年は、沖縄は琉球政府発足時であるが、議会議員の公選は、それに先立つ群島政府の時期からおこなわれていた。琉球政府でも立法院議員は、当初から公選であった。そのことだけをとりあげても、民意を問うことの不能をいうのはまったく根拠に欠ける。それは、歴史への無知と米国の沖縄統治を無批判的に容認する姿勢を物語るものの以外の何物でもないのである。

3 基本的人権保障の主張と「日本国憲法への復帰」

平和条約第3条によって、沖縄には憲法が遮断された（されつづけた）という共通認識に立ちつつ、基本的人権にかんしては、原告側は、「黙示的信託」論を主張する。すなわち、基本的人権は、人類固有の天賦の権利として、いかなる国家権力によっても奪うことのできないものであるから、第3条によって主権が移譲されたとしても、それは、文明国民が享受すべき基本的人権は享受されるべきであることの黙示的な信託を基底とするものだ、という論理である。よって、米国は、この制限に従って統治権を行使すべき義務を負っているのであるから、それを越えて日本国憲法22条にいう移転の自由を侵害する高等弁務官の措置は違法である、と主張するのである。

このような論理が、基本的人権の固有性、不可侵性とくに不可処分性を正しく主張するものであることはいうまでもない。これに対する国側答書は、沖縄について日本国がもつ主権は潜在的なものにすぎず、施政権は基本的人権にかんするものも含めて米国が有しているのであるから、日本国は、法的には沖縄住民の基本的人権にかんする施政権を有していないという、実定法上の枠組みについての形式的論理を開陳しているにすぎない。これは、当時の政府の立場からする政治的見解を述べたものでもあった。ただ、沖縄に対する憲法の現実的適用がないことは、それを前提とせざるをえない以上、基本的人権の不可処分性を語るにも、やはり観念上のものにとどまり、そこから具体的な法的保障を導くことは困難といわなければならないであろう。

— 沖縄違憲訴訟は、1872年5月15日の施政権返還によって取り下げられることにより、「日本の裁判所」がそれにどう応答するかという興味深い機会が訪れることはなかった。とはいえ、それには、以上に見たとおり、未だ適用されていない日本国憲法を引き寄せて、沖縄県民の人権を確保する貴重な努力の一事例であった。沖縄は、このような努力をとおして、平

和条約第3条の法的枠組みからすればありえようもない祖国復帰を、同条約の改定を経ることなく見事に実現したのである。

そのことから、沖縄の人々が望んだ祖国復帰は、現実の日本国、すなわち憲法を蹂躪して米国との間で従属的な軍事条約を結び、自国の戦力を再保有するに至った政府をもつ日本国への復帰ではけっしてなかった。そこに描かれていたのは、平和憲法をもち、それを守り活かした政治を進めるべき祖国であった。このようにして、憲法の橋を架け、その橋を渡って日本に帰る、それこそが祖国復帰であり、沖縄違憲訴訟は、それを集約的・具体的に示す典型例のひとつとして、今も大きな意義をもつものといえるのである。

むすびにかえて——次への課題

本稿は、以上のとおり、「沖縄違憲訴訟」をひとつ紹介したことで稿を閉じるが、ひきつづいて考察すべきいくつかの、次のような課題を残した。それらを項目のみ掲げてむすびとしたい。

① まず、こうした訴訟の提起に至る背景を形成したものというべき、日本国憲法への架橋に積極的に取り組んだ裁判判決をとりあげなければなるまい。平和条約締結後、60年代に「日本国憲法の『適用』が少しずつ克ちとられてきた」とする論者⁽⁶⁾は、1967年12月27日にコザ治安裁判所が、ある不法在留事件にかんして出した判決（「浜川判決」）にとくに注目している。この論者によれば、同判決は、日本国憲法を沖縄に「類推適用」して、布令125号の18条（在留許可証明書）、29条（入域・在留の許可制）などの効力を実質的に失わせるものであったとされる。興味深いものであり、第1次資料を得て今後検討したい。

② また、「残存主権」（残余主権、潜在主権）の問題は、沖縄違憲訴訟の中心的一論点であるが、本稿では、考察の時間的余裕をもつことができ

なかった。国際法上のテーマでもあり、重要な検討課題に位置付けたい。

③ さらに、この訴訟提起の7年後に沖縄返還が実現し、琉球政府は終焉を迎えたのであるが、筆者の研究は、琉球政府期の20年の掘り下げがなお不足している。それについては、何よりも、公選の議会であることにより県民の要求が反映されやすい場であった立法院の活動の経緯を知ることが中心となる。行政主席は1968年にはじめて公選となったが、このことにも留意して行政主席の役割についても調べたいと思う。

④ そして、沖縄戦後史における日本国憲法のありように関心を寄せるわれわれの研究で最も注視するものが、沖縄返還の時点であることはいうまでもない。返還と憲法のかかわりをよく考察することが、次の最大の課題となる。

註

- (1) 新崎盛暉『未完の沖縄闘争』〔沖縄現代史 別巻:1962-1972〕(凱風社・2005年) 186頁。
- (2) 鎌形寛之「沖縄違憲訴訟について」法律時報40巻1号(1968年) 42頁。以下の叙述についても、この論文42-43頁を参照している。
- (3) 「沖縄違憲訴訟」の関係資料、すなわち、渡航拒否損害賠償事件および原爆医療法にもとづく医療費請求事件の各訴状・答弁書は、法律時報40巻1号(1968年) 44頁以下に依り、併せて、中野好夫編『戦後資料 沖縄』(日本評論社・1969年) 582頁以下を参照した。
- (4) 同旨、吉田善明=影山日出弥=大須賀明『憲法と沖縄』(敬文堂・1971年) 148頁〔影山執筆〕。
- (5) 新崎・前掲註(1) 書91頁による。
- (6) 萩野芳夫『沖縄における人権の抑圧と発展』(成文堂・1973年) 23頁。後の裁判例については、99頁以下参照。

【資料1】 沖縄違憲訴訟対策委員会声明（1965.9.9）

沖縄はかつて47都道府県の一県でありながら沖縄県民の意志はまったく無視されたまま、いっぼう的に米軍の支配下に置かれ、こんにちに至っている。沖縄・小笠原の国連信託統治を前提とした対日平和条約第3条は日本の国連加盟によって無効になった。また米国は沖縄・小笠原を国連の信託統治制度下に置くことを提案する意志のないことを言明している。さらに現在の国連の安全保障理事会に米軍が提案したとしても、その履行は不能である。現在のアメリカの占有は法的基礎もない不法占有である。ところが日本政府はこの米国の不法占有の事実を容認するばかりでなく、米国にたいして沖縄の施政権返還実現の意志を放棄している。このため沖縄県民は歴史がかつてない苦しみを味わっている。そこでわたしたちは沖縄が本土から切り離されている現実の法律的問題点を明らかにし、沖縄の即時返還と県民の基本的人権の擁護、社会保障の推進をするために憲法の適用を受けていないが故に起きた損害事実についての損害を日本政府をはじめ関係諸機関を相手どって訴訟をおこすことに決定した。すでに沖縄県祖国復帰協議会を通じ産休法、地方公務員共済組合法、所得税法、公務員給与法、渡航の自由にかんする条文、公職選挙法、原爆被害者医療法、恩給年金法などにかんする適用と損害賠償を請求する具体的事実が18件届いている。この訴訟運動は、長い間苦悩のなかに置かれている沖縄県民100万の同胞の間に大きな反響をよび、具体的事実が続々と復帰協に報告されている実情である。われわれはこのなかからとりわけ本土と沖縄の渡航の自由にかんする件、原爆被害者の医療法にかんする件などを本日東京地裁に提訴した。

沖縄の施政権返還の運動を本土国民の間にもっともっと広げ、一日も早く沖縄の日本復帰が実現するように、この訴訟を広げ、勝訴実現のために積極的に奮闘することを声明する。 1965年9月9日

発起人 大内兵衛（学士院会員）海野晋吉（憲法擁護国民連合代表委員、総評弁護団団長）長野国助（国際法律家連絡協会会長）神山政良（全国沖縄県人会会長・沖縄連代表幹事）喜屋武真栄（沖縄県祖国復帰協議会会長）太田薫（日本労働組合総評議会議長）矢野茂文（日本青年団協議会会長）沖縄返還要求国民運動連絡会議（略称沖縄連）沖縄県祖国復帰協会。

（「沖縄タイムス」1965.9.9）

【資料2】原子爆弾被爆者の医療等に関する実施要綱（1965.12.7）

原子爆弾被爆者の医療等に関する実施要綱を次のように定める。

1. 目的

この要綱は琉球政府が琉球在住の被爆者に対し、予算の範囲内で、政府立病院又は診療所において可能な健康診断及び医療を行なうことを目的とする。

2. 定義

(1) この要綱において「被爆者」とは、次の各号の一に該当するものであって、被爆者健康手帳の交付を受けたものをいう。

1. 原子爆弾が投下された際当時の広島市若しくは長崎市の区域内又はこれらに隣接する地域で別表第1（省略）に定める区域内にあった者
2. 原子爆弾が投下された時から、広島市に関しては昭和20年8月20日まで、長崎市に関しては同年同月23日までの期間内に爆心地からおおむね2キロメートル以内の別表第2（省略）に定める区域内にあった者
3. 前2号に掲げる者のほか、原子爆弾が投下された際又はその後において、身体に原子爆弾の放射能の影響を受けるような事情の下にあった者
4. 前3号に掲げる者が当該各号に規定する事由に該当した当時その者の胎児であった者

(2) この要綱において「特別被爆者」とは、原子爆弾の放射線を多量に浴びた被爆者で次の一に該当する者であって「特別被爆者健康手帳」の交付を受けたものをいう。

1. 原子爆弾が投下された際、爆心地から3キロメートルの区域内又はその周辺の別表第3（省略）に定める区域内にあった者及びその当時その者の胎児であった者
2. 負傷又は疾病が原子爆弾の障害作用に起因するものとして要綱8による行政主席の認定を受けた者
3. 要綱4による健康診断の結果、次の各号に掲げる障害があると認められた者、ただし原子爆弾の放射能の影響によるものでないことが明らかである障害を除く。

- イ 造血機能障害
- ロ 肝臓機能障害
- ハ 悪性新生物
- ニ 内分泌系の障害

ホ 中枢神経系の血管損傷

ヘ 循環器系の障害

ト 腎臓機能障害

4. 原子爆弾が投下された時から、広島市に関しては昭和20年8月9日まで、長崎市に関しては同年同月12日までの期間内に、爆心地からおおむね2キロメートル以内の別表第2に定める区域内にあった者及びその当時その者の胎児であった者

3. 被爆者健康手帳

- (1) 被爆者健康手帳又は特別被爆者健康手帳の交付を受けようとする者は、被爆者手帳交付申請書（第1号様式）に、その者が要綱2各号の1に該当する事実を認めることができる書類（当該書類がない場合においては、当該事実についての申立書）を添えて行政主席に提出しなければならない。
- (2) 行政主席は、前項の申請に基づいて審査し、申請者が要綱2各号の1に該当すると認めるときは、その者に被爆者健康手帳（第2号様式）又は特別被爆者健康手帳（第3号様式）を交付するものとする。
- (3) 行政主席は、被爆者健康手帳交付台帳（第4号様式）を備え、これに被爆者健康手帳の交付に関する事項を記載するものとする。
- (4) 行政主席は、被爆者健康手帳を破り、よごし、又は失った者から当該手帳の再交付の申請があったときは、これを再交付するものとする。

4. 健康診断

- (1) 行政主席は、被爆者に対し、毎年定期に2回及び被爆者の希望によってこれに加えて年2回を限度として臨時健康診断を行なうものとする。
- (2) 健康診断は、一般検査及び精密検査によって行なうものとし、精密検査は一般検査の結果更に精密な検査を必要とする者について行なうものとする。
- (3) 一般検査においては、次の各号に掲げる検査を行なうものとする。
 - 1 視診、問診、聴診、打診及び触診による検査
 - 2 赤血球沈降速度検査
 - 3 血球数検査
 - 4 血色素検査
 - 5 尿検査
 - 6 糞便検査
- (4) 精密検査においては、次の各号に掲げる検査の範囲内で必要と認められる

ものを行なうものとする。

- 1 骨髄造血像検査等の血液の検査
- 2 肝臓機能検査等の内臓の検査
- 3 関節機能検査等の運動器の検査
- 4 眼底検査等の視器の検査
- 5 胸部エックス線撮影検査等のエックス線検査
- 6 その他必要な検査

(5) 精密検査の受検のために要した交通費の実費は支給することができる。

5. 健康診断に関する記録

(1) 行政主席は、要綱4による健康診断を行なったときは、健康診断に関する記録を作成し、かつ5ヵ年間これを保存するものとする。

(2) 前項の記録は第5号様式による。

6. 指導

行政主席は、要綱4による健康診断の結果必要があると認めるときは、当該健康診断を受けた者に対して必要な指導を行なうものとする。

7. 医療の給付

行政主席は、原子爆弾の障害作用に起因して負傷し、又は疾病にかかり、現に医療を要する状態にある被爆者及び特別被爆者で一般疾病にかかり現に医療を要する状態にある者に対し必要な医療給付を行なう。ただし、一般疾病については医療保険法（1965年立法第108号）の規定により医療に関する給付が行なわれる範囲は支給しない。

8. 認定

(1) 行政主席は、要綱7により医療の給付を受けようとする者の負傷又は疾病が原子爆弾傷害作用に起因するものであるときは、予め行政主席の認定を行なったうえで医療の給付を行なうものとする。

(2) 行政主席は、前項の認定を行なうにあたり必要があるときは、専門の学識経験者等の意見を聞いて行なうものとする。

9. 認定の申請

(1) 要綱8の（1）に規定する行政主席の認定を受けようとする者は、認定申請書（第6号様式）に医師の意見書（第7号様式）及び当該負傷又は疾病に係る検査成績を記載した書類を添え行政主席に提出しなければならない。

(2) 行政主席は、前項の申請書を提出した者につき、要綱8の（1）に規定する

認定をしたときは認定証明書（第8号様式）を申請者に交付するものとする。

10. 医療給付の受給手続

被爆者は、医療の給付を受けようとするときは、認定疾病の場合は認定書及び被爆者証明書、一般疾病の場合は特別被爆者証明書を提出しなければならない。ただし、緊急その他やむを得ない理由がある場合は、この限りでない。

11. 医療機関

健康診断ならびに医療の給付は、政府立病院又は診療所（以下「政府医療機関」という）において行なうものとする。

12. 診療報酬の請求

(1) 政府医療機関は、診療報酬を請求しようとするときは、各月に行なった医療の給付につき、原爆被爆者診療報酬請求書（第9号様式）に原爆被爆者診療報酬請求明細書（第10号様式）を添えてこれを翌月の10日までに行政主席に提出しなければならない。

(2) 診療報酬の請求は、政府立病院及び診療所の診療料金（1959年告示第881号）によるものとする。

13. 医療費の支給

(1) 行政主席は、被爆者が緊急その他やむを得ない理由により、政府医療機関以外の者からこの要綱による医療を受けた場合において、必要があると認めるときは、医療の給付に代えて医療費を支給することができる。

(2) 医療費の支給を受けようとする被爆者は、医療を受けた後すみやかに医療費支給申請書（第11号様式）に当該医療に要した費用の額を証明する書類を添えて行政主席に提出しなければならない。

(3) 前項の規定によって支給する医療費の額は政府立病院及び診療所の診療料金に照らし算定した額とする。ただし、現に要した費用の額をこえることができない。

14. 一般疾病医療の給付

一般疾病医療の給付は、次の各号にあたるものを除いたものとする。

- 1 原子爆弾の傷害作用に起因し医療を受けることができる負傷又は疾病
- 2 遺伝性疾病及び先天性疾病
- 3 原子爆弾の放射能を浴びた時以前にかかった精神病
- 4 齲歯のうち第1齲度歯（c1）及び第2度齲歯（c2）のもの
- 5 特別被爆者が自己の故意の犯罪行為により又は故意に負傷し又は疾病にか

かったとき

- 6 特別被爆者が、闘争、泥酔又は著しい不行跡によって負傷し、又は病院にかかったとき
- 7 特別被爆者が、重大な過失により、負傷し、若しくは疾病にかかったとき、又は正当な理由がなくて療養に関する指導に従わなかったとき、ただし、6及び7については支払いを要しない一般疾病医療費は全部又は一部とする。

15. 医療手当

行政主席は、原子爆弾の傷害作用に起因して負傷し、又は疾病にかかり、現に医療を要する状態にあると認定され医療の給付を受けている期間次のおり医療手当を支給する。

- 1 通院による医療については、1月のうちこれを受けた日数が4日以上であるときは、8ドル、4日未満であるときは4ドル
 - 2 入院による医療については、1月のうちこれを受けた期間が14日以上であるときは、8ドル、14日未満であるときは4ドル
 - 3 同時に1、2両方について4ドルの医療手当の支給を受けられる者に該当するときは8ドル
16. 医療手当の支給を受けようとする被爆者は、医療を受けた月の翌月10日までに当該医療を受けた月分につき、医療手当支給申請書（第12号様式）に認定医療証明書（第13号様式）を添えて行政主席に提出しなければならない。

17. 施行期日

この要綱は、公布の日から施行し、1966年7月1日から適用する。

附 則

- (1)1965年4月及び1966年4月に琉球が行なった原子爆弾被爆者に対する医学的調査の結果、被爆者の要件に該当すると認められた者は、本要綱2の被爆者に該当するものとみなす。
- (2)前項の調査の結果、治療上特別な措置を要するものとされた者は、要綱8の認定を受けた特別被爆者に該当するものとみなす。

（「琉球銀行法規総覧」）