

〈研究ノート〉

沖縄施政権返還と日本国憲法

小 林 武

目 次

はじめに——憲法の下への復帰と沖縄返還協定との乖離

I 沖縄返還協定と日本国憲法

- 1 沖縄返還協定の基本的性格
- 2 「潜在主権」の概念をめぐって

II 施政権返還に向けての立法院の取組み

- 1 復帰運動と公選議会としての立法院
- 2 立法院の施政権返還要請決議

むすびにかえて——憲法優位の法体系一元化の課題

〔資料〕 沖縄返還協定

はじめに——憲法の下への復帰と沖縄返還協定との乖離

沖縄は、1945年4月以降27年間にもわたって、日本の憲法の適用を遮断されつづけてきた。その空白に終止符を打つべき1972年の本土復帰に、沖縄の人々が憲法の下で生きることを期待を寄せたのは当然である。否、それ以上に、日本国憲法が平和憲法であればこそ、日本復帰の途を選択したといっても過言ではあるまい。

冒頭で、沖縄における憲法の空白を「27年」と数えたが、概括をしておきたい⁽¹⁾。1945年4月1日の沖縄戦開始とともに、米軍は沖縄における大日本帝国の行政権・司法権行使を遮断した（法的表現としての「ニミッツ

布告)」。沖縄への帝国憲法の適用の停止である。沖縄戦は、同年6月23日に日本軍の司令官と参謀の自決により組織的戦闘を終結したという形をとるが、日本軍はゲリラ戦を、また米軍は掃討戦を継続し、沖縄住民は米軍・日本兵士の双方から逃れる彷徨を続けた。日本国家の統治権限の回復など、考える余地もなかった。8月14日のポツダム宣言受諾、また9月2日のミズーリ艦上での降伏文書調印も、沖縄にかんしてはこの事態に影響を与えていない。沖縄にかんして無条件降伏文書の調印がなされたのは9月7日、嘉手納においてであった。その後、日本本土では米軍の「進駐」が開始され、連合国軍最高司令部の下で、日本の統治機構は残存させたまま間接占領の形態をとって占領統治がおこなわれたが、沖縄では、それまでの県側の統治機構を一掃したうえで、米軍による直接的な軍事占領が遂行された。1947年5月3日の日本国憲法施行は、本来対象とすべき沖縄を排除し、さらに1952年4月28日のサンフランシスコ講和条約(平和条約)発効で日本は法的に独立を回復したにもかかわらず、沖縄は、同条約3条によって日本から切り離されて米軍統治下に置かれつづけ、憲法は回復しなかった。沖縄が憲法を取り戻したのは、1972年5月15日の本土復帰(「施政権」の日本への返還)であった。その間27年。最初の2年は、1945年4月1日から47年5月3日までの帝国憲法の不適用であり、後の25年は日本国憲法の排除であった。このような四半世紀を超える憲法の空白は、世界の近代憲法史上他に例を見ないものであると思われる。こうした、憲法の適用のない、つまりは人々が基本的人権の憲法的保障を享受できない長い期間を強いられたことが、沖縄のその後の苦難に満ちた歩み、そして今日の深い苦悩にも大きな影響を及ぼしていることはいうまでもない。

以上のような歴史の中で、沖縄の人々の憲法への熱望は育まれた。日本国憲法の下への復帰の期待を語るいくつかの例を挙げておこう。—— 例えば、1971年11月18日付の屋良朝苗琉球政府行政主席名による『復帰措置に関する建議書』は言う。「……沖縄県民の要求する復帰対策の基本も、

すべての戦争およびこれにつながる一切の政策に反対し、沖縄を含むアジア全体の平和を維持することにあることを挙げてきました。そして、沖縄県民の要求する最終的な復帰のあり方は県民が日本国憲法の下において日本国民としての権利を完全に享受することのできるような『無条件且つ全面的返還』でなければならないことも繰り返して述べてきました。しかるに、右に挙げた(ママ)返還協定の内容は、明らかに沖縄県民のこれらの理念や要求に反するものであります。」と。また、1961年4月4日に結成された沖縄自由人権協会の結成10年の時点で、比嘉利盛理事長は立場を次のように語っている。「沖縄県民は、日本国民として、日本国憲法が保障する基本的人権を享受しうる当然の権利があり、沖縄県民の人権擁護はわれわれの義務であります。……沖縄における人権侵害の主要な根源が祖国からの分断とそれに伴う異民族の軍事支配にあり、……その終局的解決は祖国日本に復帰する以外にはありえない⁽²⁾」のです、と。

しかし、その祖国復帰は、実際にはどのようなものであったのだろうか。「祖国復帰」、すなわち「施政権返還」の法的枠組みを定めたものは、1971年6月17日調印(72年5月15日発効)の「沖縄返還協定」(「琉球諸島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」。7つの付属文書を伴う)である。これについての検討は、本稿の主題とするところであるが、協定の核心を成す第1条は、「アメリカ合衆国は、〔平和〕条約第3条の規定に基づくすべての権利及び利益を、この協定の効力発生の日から日本国のために放棄する。日本国は、同日に、これらの諸島の領域及び住民に対する行政、立法及び司法上のすべての権利を行使するための完全な権能及び責任を引き受ける。」と定める。前段のアメリカの施政権放棄こそ、沖縄県民の祖国復帰運動を中心とする日本国民の沖縄返還運動がかちとった成果である。

同時に、後段にいう「責任」の中に安保条約が沖縄に即日(発行と同日)に適用されること、および、アメリカに対して沖縄における基地を自動的に提供することが含まれていた(第2条で、「日本国とアメリカ合衆国との間に締

結された条約及びその他の協定は、……琉球諸島及び大東諸島に適用されること」が確認され、かつ、第3条で、「日本国は、……アメリカ合衆国に対し琉球諸島及び大東諸島における施設及び区域の使用を許す」ことが合意されている。結局、施政権返還は、沖縄におけるアメリカの軍事支配を損なうことなく確保するという基本趣旨を貫徹するものであったといわなければならない。これは、平和憲法の下への復帰という県民の要求とは真っ向から敵対するものであり、沖縄の日本復帰を憲法の実現ととらえる理念と、現実の沖縄返還との間の懸隔はまことに巨大なものであった。

本稿は、このような観点に立って、沖縄返還の性格を、返還協定を主な素材にしながら、憲法の側からの関心をもって考えようとするものである。

I 沖縄返還協定と日本国憲法

1 沖縄返還協定の基本的性格

沖縄返還協定は、その2年前1969年11月22日の佐藤・ニクソン共同声明の合意事項を確認し、その前提に立って返還の約束をとりかわしたものである。この共同声明で、日米両政府は、両国が韓国および台湾の安全が日本の安全にとってきわめて重要であることを認識し、「現在のような極東情勢のもとにおいて沖縄にある米軍が重要な役割を果たしている」ことを認め、施政権の返還によってアメリカの沖縄における基地機能は損なわないことを確約している。これを受けて締結されたのが返還協定である。その第1条は、先に少しとり上げたとおり、アメリカが平和条約3条で取得した沖縄に対する「施政権」を放棄することを定めている。行政、立法、司法の三権を返還することによって同条は空文化することになる。返還協定2条では、協定の発効により、日米安保条約や通商航海条約が沖縄にも適用されること、また3条では、日本がアメリカに対し在沖縄米軍基地の使用を安保条約・地位協定にもとづいて引き続き認めることを定めている。

このような法体制の下に沖縄を置くことをもって、政府は、「本土並み返還」が実現すると説明した。

さらに、返還協定には、従来の国際条約には見られなかったような独自の条項群がある。対米請求権の放棄（4条）、基地外にあるアメリカ資産の日本側による買取り（6条）、裁判の効力の引継ぎ（5条）、さらに、VOA（Voice of America）中継局の運営継続の容認（8条）などがそれである。要するに、沖縄返還協定は、アメリカの極東戦略の一部肩代わりを日本に求めたニクソン・ドクトリンの具体化としての佐藤・ニクソン共同声明を再確認し、条約の形にしたものと言って差し支えない。沖縄復帰は、このような協定が1972年5月15日に発効したことによる。それにともなって、沖縄は、平和条約3条による米国の統治からは離れたが、新たに安保体制の枠組みに組み込まれることとなったのである⁽³⁾。

「返還」協定は、アメリカ合衆国が篡奪していた（本来無効な平和条約3条により不法に統治していた）沖縄の施政権を日本国に返還する法的仕組みであるから、それは当然に、沖縄を日本国憲法の下へ復帰させることでなければならなかった。しかしながら、実は、奇妙なことに、協定の中に日本国憲法の語はまったく登場しない。それは、沖縄返還が、これまでの概観だけからしても明らかなように、県民の真摯な願いに占領者が反省を込めて応えた理性の作品ではさらになく、世界戦略上の軍事的合理性と政治的・経済的打算の産物であることからすれば、むしろ当然であったというべきであろう。そこで、返還協定の背景を成す佐藤・ニクソン共同声明とそれを促したニクソン・ドクトリンに一言しておこう。

すなわち、日本政府が、1969年11月の日米共同声明においてほぼ全面的に追随し、国策の基調とする態度をとったものが、後に「ニクソン・ドクトリン」と呼ばれる米国の戦略である。これは、①アメリカはすべての条約の義務を守る、②核保有国が同盟関係にある国、またはその国の存亡がアメリカおよびアジア地域全体の安全保障にとって重要とみなされる国

の事情を脅かすなら、アメリカは保護を提供する、③その他の形の侵略に際しては、アメリカは、要請がありかつ適当と認めるときは軍事的経済的援助を与える、④しかし、アメリカは、直接に脅威を受けている国が防衛力のための兵力を提供し主たる責任を担うことを期待する、などの諸原則から成る。その狙いは、局地防衛任務は同盟国の軍隊に任せ、アメリカは、海外の駐留基地から地上戦闘部隊を撤収し、軍事費を節約することにあつた。沖縄については、基地の膨大な維持費を分担させて海外駐留経費を節約し、加えて、戦後半世紀にわたる異民族支配で先鋭化し基地の保持にとつても脅威となってきた住民感情を、日本政府を間に置くことによって宥和することができると考えた。他方、日本政府は、米国に沖縄基地の安定的な使用を保障することで日米安全保障体制を強化することができた。両政府にとって、沖縄返還は軍事同盟の実質的な強化を意味したのである⁽⁴⁾。

佐藤・ニクソン会談後に発表された日米共同声明は、まず、アジア地域の平和と繁栄のための密接な日米同盟をうたいあげる。つづいて、佐藤首相は、この平和と繁栄が極東における米軍の存在によって支えられている、という認識を積極的に述べる。その上で、「韓国の安全は日本自身の安全にとって緊要」であり、「台湾地域における平和と安全の維持も日本の安全にとって極めて重要な要素である」ことを強調した。さらに、ベトナム戦争を「南ベトナム人民が外部からの干渉を受けずにその政治的将来を決定する機会を確保するための米国の努力」と定義づけた上で、沖縄返還は、この「米国の努力に影響を及ぼすことなく」実現されなければならない、とした。そして、「復興後の沖縄の局地防衛の責務は、日本事態の防衛のための努力の一環」であると位置づけられた。このような内容をもつものとして、「1972年中に沖縄の復帰を達成する」ことが決められた。「核抜き」については、「核兵器に対する日本国民の特殊な感情およびこれを背景とする日本政府の政策」に、ニクソン大統領が「深い理解」を示す形がとられたのである⁽⁵⁾。

沖縄の返還は、まさに、このような「共同声明の基礎の上に行われる」ものとされたのである（返還協定前文）。そうである以上、沖縄返還協定は、その批准や効力発生また具体的適用のいずれもが、アメリカにとっての軍事的利益の確保に最後まで従属することになる。そして、そのことは、平和条約3条下の沖縄において米国の軍事的利益の確保がつねに優先されていたことからすれば、協定が3条の役割を引き継ぐものである以上、当然事であったともいえる。別言するなら、沖縄返還協定の目指したものは、アメリカが、異民族支配というもともと極端な領有形態から離脱することによって、沖縄住民の抵抗エネルギーを体制側のイニシアティブで沈静化させ、支配の政治的安定度を高めること、また、相互防衛体制を沖縄に拡大することによって、前線基地沖縄の直接防衛に日本の軍事力を活用することにあった。すなわち、厄介な住民対策、民政への出費を日本に肩代わりさせ、最も危険な沖縄局地防衛の任務を自衛隊に委ね、極東戦略における日本の一層積極的な姿勢を確保し、一方アメリカの基地機能は本質的に変わりなく保持することが志向された。つまりは、沖縄を返還しないための「施政権返還」であったとさえいえるのである⁽⁶⁾。

沖縄返還協定は、こうして、沖縄の地位を、実質的にはそれまでの状況をそのまま維持するものにほかならなかった。もちろん、法的には、大きな転換ももたらしている。それは、沖縄の人々の多年にわたる努力の成果なのであるが、たとえば、沖縄住民の法的地位は、憲法原理上の転換を見た。すなわち、復帰前は、沖縄常住の日本人である「琉球住民」に対して、琉球政府、その立法院および裁判所が存在していたわけであるが、それらによる行政・立法・司法の作用は、軍事機関である高等弁務官をとおして完全に米国の権力に従属していた。講和前、連合国最高司令官の占領行政の下にあった本土と変わらない、その縮小版であり、否、その体制より一層従属性の強いものであった。つまり、講和後も、平時の沖縄では戦時状態が続いてきたのである。そこにおいて、沖縄でおこなわれていた法は、

アメリカ合衆国大統領の沖縄に対する強制命令を頂点とし、それが国務長官、そして現地における最高責任者たる高等弁務官の布告・布令をとおして実施された。琉球立法院の立法は、これらのアメリカ法令の下位にあった。日本国憲法とその下にある日本法令は、沖縄において、アメリカが認めた場合を除いて、日本人たる沖縄住民に適用されなかった。すなわち、沖縄はアメリカの領土でなく、アメリカ人ではない沖縄住民には、アメリカ憲法の一般的適用は保障されず、特別の地域法令が軍事機構の下で適用され、同時に日本国憲法の適用は排除されてきた。つまり、いずれの憲法の一般的適用からも疎外されてきたのである。元来、沖縄は独立国家の本国地域に属していたものが、その意思に反して、外国の異民族による、近代憲法の一般的保障のない特殊な法的政治的支配の下に置かれたのであって、その本質は植民地的支配であり、平和条約3条の実態であった。それが、植民地体制崩壊の世界的動向の中で、遂に終焉を迎えた⁽⁷⁾。沖縄の人々は、日本国憲法の適用を受けて、日本国籍を有する日本国民となったのである。

なお、復帰の1972年5月15日の地元紙社説に、とくに自治の問題について次のような重要な指摘がなされている。——「沖縄県民は憲法の適用外にあったにもかかわらず、日本国民として憲法を目標に、米軍政に批判を加え、試行錯誤を重ねながらも着実に自治の幅を広げてきた」が、「なかには本土より前進していたものも“本土並み”“一体化”の名のもとに後退を余儀なくされたものもある」⁽⁸⁾というものであり、付記した次第である。

以上のような沖縄返還にかんする議論で用いられた言葉の中で少々コメントを加えておきたいと思うのは、「潜在主権」（併せて「施政権返還」）の概念である。項を改めよう。

2 「潜在主権」の概念をめぐって

(一) 沖縄返還協定を組み立てている土台に置かれているものが、「潜在主

権」(residual sovereignty)の概念である。アメリカによる統治下では、沖縄には立法、行政及び司法などの作用をとおして機能する日本国の主権は、対物・対人双方について、事実上ほとんど及ぼさず、日本国憲法は適用されていなかった。沖縄の領土高権も、沖縄住民に対する対人高権も、日本国は行使できなかった。ところが、沖縄が日本の領土の一部であり、主権の帰属点は日本にあることを、平和条約自身が前提にしていた。こうした撞着を法論理的に粉飾するものとして「潜在主権」の概念が用いられた。もともと、潜在主権とは、一国の領域の一部に外国が施政権を全面的に行使している場合に、その本国に残されている原権(領土高権など)を言い、「残存主権」とも呼ばれる。したがって、一般的に、潜在主権国は、施政権を行使する権利を有する国がそれを放棄した場合、当然に施政権を回復する。また、施政権国が、それを第三国に譲渡することや、当該領域を処分することは、潜在主権国の同意なしにはおこなえない、という内容のものである⁽⁹⁾。これが、サンフランシスコ講和会議において、平和条約3条をめぐって、ダレス米首席代表から持ち出された。

すなわち、同条にかんしては、連合国の中に、ソ連など米国に対立する意見があつて、たとえばインドは、琉球・小笠原諸島を米国の信託統治に付し、それが実現するまでは引き続き米国の統治下に置くという決定には反対である旨を表明し、これを有力な理由の一つとして講和会議への参加を拒絶するという状況があつた。こうした状況下で、ダレスは講和条約案の趣旨説明において、「米国は、連合国間の見解の相違に直面して、最善の方式は日本に潜在主権の保持を認め、同時に、これらの諸島に対して合衆国を施政権者とする国際連合の信託統治制度を可能ならしめるようにすることであると考えるに至った。」と述べた。この言明をふまえて、日本の潜在主権を認めることを前提にした3条が制定された。その前段は、沖縄を「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、潜在的な主権者である「日

本国」は「同意する」ことを定める。そして後段は、「このような提案が行われ且つ可決されるまでの」間も、「合衆国は……これらの諸島の領域および住民に対して、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」と規定する。要するに、信託統治にかんして国連がいかなる態度をとろうと、米国が沖縄に対して排他的に施政権を行使し続けることを可能にした法的装置が平和条約3条なのである⁽¹⁰⁾。こうして、アメリカは、日本に潜在主権を認めることで領土的野心のないことを示しながら、講和発効後も沖縄を戦略地域として自由に支配したのである。

しかし、本来、独立国家の主権に、潜在主権や残存主権といった属性はありえない。日本の国家主権が、沖縄ではアメリカの占領によって行使しえないだけであり、そして、その把持者であるはずの日本政府も、この沖縄統治にかんして用いられた「潜在主権」の論理を、むしろ、沖縄県民の人権を保障し、生存を確保するための権限行使をしないことを正当化する根拠にした。日本政府は、終始、沖縄政策、とりわけ人権保障政策における不作為を貫いたのである。

なお、「潜在主権」と表裏の関係にあるものが、「施政権」の概念である。沖縄返還協定は、「施政権返還協定」とも呼ばれ、それはさほどの異論を唱えられることもなく通用している。しかし、この「施政権」(administrative rights) 語は、実は、佐藤・ニクソン共同声明では繰り返し用いられているが(「施政権返還」,「沖縄の施政権の日本への返還」などの言い回しで)、沖縄協定においてはまったく姿を見せていない。共同声明で「施政権」とされていたものは、協定では、「行政、立法及び司法上の権力」という表現になっている。これは、平和条約3条末尾の文言に倣ったものであり、この3条との継承性を明確にしたものであると考えられている⁽¹¹⁾。

沖縄返還協定と日本国憲法との関係について付説してこの章をしめくくっておきたい。論者⁽¹²⁾によるなら、戦後沖縄は、「三重の憲法疎外」を受けてきた。日本国憲法制定時の制憲過程からの排除、平和条約3条の下

での憲法の不適用、および、沖縄協定・関連国内法によっても憲法の恩恵を享受できない状態の継続である。筆者も、この認識に同意する⁽¹³⁾。

論者は続けて言う。沖縄協定は、支配的法形態である平和条約・安保条約・自衛隊法と、被支配的法形態である憲法・関連国内法との間の矛盾を激化させる。もとより、沖縄協定は、法形式上は、布告・布令・指令の法体系を消滅させる。しかしながら、実のところ、軍事立法・経済関連立法・治安立法などをつうじて安保法体系が沖縄にまで拡大・強化され、憲法体系の浸食は一層進化する。この安保法体系と憲法体系の矛盾は深まるが、同時に、沖縄県民の主導の下に正しく解決する展望をもつことが可能となろう。――この沖縄返還から43年。県民は努力をし続け、いま、解決の展望をつかむに至っているかと思われる。この点は、論文のむすびで少し触れることにして、琉球政府立法院が沖縄返還の課題といかにとり組んだかを、章を新たにしていって検討することにしよう。

Ⅱ 施政権返還に向けての立法院の取組み

1 復帰運動と公選議会としての立法院

琉球政府が、本質的に米国政府の軍事的統治の補助機関であることはこれまでにも明らかにされており、筆者も既稿で論じたとおり⁽¹⁴⁾同様の見解をもつ。同時に、そこには、民衆の要求や抵抗の意思も反映された。その民衆の声をもっともよく伝えるものが、公選議員により構成される立法院であることはいうまでもない。その立法院が、沖縄県民が心底から求め続けた施政権返還の課題にどのように取り組んだかを概観しておきたい。その場合、日本国憲法がどのように意識されたかに関心を寄せることにしようと思う。

立法院は、「琉球政府立法院」が正式の名称であるが、これは、行政府である「政府」の中の立法担当の一機構という意味ではない。むしろ、琉

琉球政府そのものがアメリカの統治のための道具立てであって、それをとおして立法機能をもアメリカが掌握していることを示している。とはいえ、米国は、その軍事占領をむき出しのものとして遂行することはできず、三権分立の体裁を整えた。琉球政府主席を頂点とする行政機構、司法機能を担当する琉球政府裁判所、そして、立法機構たる琉球政府立法院である。しかし、それらは、同時に、米国にとってのアキレス腱となった。琉球政府主席にしても、県民は、当初から主席任命制に反対し、長い運動を経て遂に主席公選を勝ちとったし、任命主席の時代においても、官公労働者のベース・アップを承認し、減税案を出すなどしており、高等弁務官による拒否にもかかわらず、そうした動きはやむことなく、主席公選の実現につながっている⁽¹⁵⁾。琉球政府裁判所も、米国民政府に従属するだけの機構ではなくなり、沖縄にはまだ適用されていなかった日本国憲法を実質的に生かして、法令違憲審査権を自ら主張する存在となった⁽¹⁶⁾。

そして、立法院であるが、米国は、この公選の議会をつくったことで、沖縄県民が自らの代表を通じて政治を動かすことのできる道を開いてしまった。もとより、それは、占領目的を阻害しないとされる範囲でのみ許されるものでしかなかったが、県民は、立法院を即座に、そして繰り返し要求実現のための装置として用いた。本稿との関連で言えば、施政権返還要請決議は、1952年の第1回議会から、69年の第41回議会まで、18回にわたって出されている。それが、遂に、平和条約3条を改定することなく72年に実現されたのである。また、たとえば、高等弁務官が2度も拒否したにもかかわらず、「日本人の教育」という文言を入れた教育基本法を成立させたこと、さらに、本土以上に進んだ内容を含む労働法の制定に成功したことも重要であった。

立法院設立の直接の根拠法は、米国民政府布告13号「琉球政府の設立」である。そこでは、「琉球政府の立法権は、琉球住民の選挙した立法権に属するものとする。立法院は、琉球政府の行政機関および司法機関から独

立してその立法権を行うものとする」と規定されていた。しかし、それは、あくまでも米国民政府の公布する布告・布令・指令に従いつつ立法権を行使する機関であった。その制度は、当初（第1回立法院議員選挙は1952年3月2日）は、奄美群島を含む全琉球の8つの中選挙区（奄美群島2、沖縄群島4、宮古群島1、八重山群島1）から公選される31名によって構成された。その後、奄美群島の日本復帰（53年）にともない、54年からは29の小選挙区制となった（65年には32選挙区となる）。立法院議員の要件は、年齢25歳以上で、少なくとも5年間琉球に住所を有し、かつ戸籍を有するものでなければならないとされた。

琉球政府立法院の、本土の国会との比較において特徴的なもののひとつは、与野党（保守・革新）の議席数が近接していることである。1952年の第1回選挙（1952.3.2）は、定数31名中、民主党19対社大（社会大衆）党11・人民党1、すなわち与党19対野党12であった。定数29名となった第2回（1954.3.14）は、社大12・民主11・人民2・無所属4。第3回（1956.3.11）は、民主16・社大8・人民1。第4回（1958.3.16）は、社大9・民主7・民連（民主主義擁護連絡協議会。人民党と社大党那覇支部が中心）5・無所属8。第5回（1960.11.13）は、自民（民主党を母体に1959年に結成）22・社大5・人民1。第6回（1962.11.11）は、自民17・社大7・人民1・社会（1958年に結成）1・無所属1。定数32となった第7回（1965.11.14）は、民主（自民が再び党名を民主に）19・社大7・社会2・人民1・無所属3。そして琉球政府時代最後の第8回（1968.11.10）は、自民（再度民主から自民に）17・社大8・人民3・社会2・無所属2であり、この陣容で祖国復帰を迎えた。もとより、各選挙の背景となった情勢などの分析なしには語れないが、第2回以降は小選挙区制であることを考えればなおさら、沖縄における与野党の拮抗現象には括目しておかなくてはならない。

もうひとつ特筆しておくべきことは、立法院、とくに野党の行動と院外の大衆運動との結束である。裁判移送撤回運動（1966年）や教公2法（「地

方教育区公務員法」と「教育公務員特例法」) 阻止闘争(1966-67年)が典型例であるが、前者は、立法院自ら(立法員議員団、野党議員団による)裁判移送命令への抗議・撤回要求と司法自治の拡大要求を内容とする決議を、再三にわたっておこなっている。この運動は、裁判移送の撤回そのものを実現させることはできなかったが、独立した司法権の確立を大きく促すものとなった。また、後者は、立法院内少数派が、県民の圧倒的な声を背景に悪法を廃案に追い込んだものであり、戦後沖縄における、日本の歴史に例を見ない大衆運動の成果である、と評価されている。加えて、立法院は、1952年、その発足直後に、労働者の人権救済に大きな直接的働きをしている。次のごとくである。

すなわち、米軍基地建設を業とする「日本道路建設株式会社」の労働争議であるが、そこで働く土木労働者250人は新聞紙上で訴えた。——「我々琉球人労働者は、[1952年6月]5日会社に対しストライキを宣言しており、一糸乱れず団結して闘っている。宿舎における待遇は、昼はおろか蚊帳も毛布も全然支給せず、雨が降れば雨漏りで中は泥んこ、食事は三度三度盛り切り一杯の砂の様な飯に申し訳だけのソーメン汁、そのうえ、食器も43人に6人前だけで箸もしゃくしもあてがわず、井戸水さえ聞くにたえない悪罵を浴びせて汲ますまいとするし、病気で仕事を休めばなぐるけるの暴行、はては、『セメントと一緒にコンクリートに叩き込むぞ』とおびやかす始末……」などと、奴隷制度、タコ部屋を彷彿とさせるものであった。立法院は、現場調査をおこない、それにもとづいて6月11日、緊急動議として出された「日本道路建設株式会社土木労働者の待遇改善を求める決議」を全会一致で可決した。この決議は、米民政府副長官にも提出され、新聞で報道されると、「豚小屋から労働者を救い出せ」という世論が高まった。ついに、親会社の清水建設は解雇撤回、スト期間中の賃金支払いを含めて労働者の要求を受け入れた。この闘いは奴隷的労働にあえぐ人々を励まし、後の立法院での労働法制定の原動力となったという⁽¹⁷⁾。

以上をふまえて、立法院が施政権返還にとり組んだ軌跡を点描することにしよう。

2 立法院の施政権返還要請決議

沖縄の祖国への復帰、すなわち1945年の沖縄戦で米軍に占領され日本から分離された琉球列島の日本への復帰・帰属を実現させる課題は、少なくとも72年までの四半世紀余の間、課題でありつづけた。復帰を要求する運動（復帰運動）の方針は、主にアメリカの統治の形態に対応したものとなるが、運動を支える人々の意識ないし思想も変遷している。それは、運動の名称にも反映しているが、初期の段階では「日本復帰」運動と呼ぶものが多かったのに対し、60年代以降は「祖国復帰運動」の名称が支配的となった（なお、本土側では、これに呼応して、「返還運動」と言う場合があったが、これには沖縄側の違和感も強かった）。「施政権返還」という形になるのは、もとより52年の平和条約3条による処分のもたらしたものである。

また、琉球列島の日本復帰運動は、沖縄と奄美とで一体的に始められたが、奄美については1953年12月、米国の長期的戦略判断にもとづいて日本に返還された。その後、米国は、沖縄の復帰運動に対して、共産主義運動に与するものであるとの宣伝を前面に出すなど、厳しく弾圧するようになった。しかし、民衆の復帰願望はかえって強まり、それが立法院の姿勢を支えるものにもなった⁽¹⁸⁾。さらに、復帰運動は、必然的に独立論と緊張関係に立ち、時期によって濃淡はあるが、初期はむしろ独立論への傾斜が強く、それが、復帰論へと重点を移していく⁽¹⁹⁾。こうして、沖縄復帰運動のテーマは、その守備範囲がきわめて広く、本稿で本格的に扱うことのできる対象ではない。ここでは、当初の課題設定のとおり、立法院の活動、それも主に同院の出した返還決議に焦点を合わせて検討しておくことにしたい。

琉球政府設立の前年、1951年4月29日に、沖縄で、社大党・人民党の提唱で、超党派的な「琉球日本復帰促進期成会」が結成され、沖縄全土で

署名運動を展開したが、翌年の平和条約3条による施政権分離で、活動を終えたとして解散している。しかし、52年4月1日に発足した立法院は⁽²⁰⁾、早速、第1回議会においていくつもの決議を挙げている。まず、同月29日、「琉球の日本復帰に関する請願」を全会一致で可決した。ただ、その基調は、「吾々琉球住民としては自由愛好の日本国民として米国に協力することが望ましく又そうすることが民族的の在り方だと信じて居ります。/何卒住民のこの意志を理解せられ一日も早く日本復帰を実現せられるよう熱願する次第であります。」(/は、改行を示す。以下同じ。) というものであった。

同月16日には、「主権行使に対する請願」を日本国会に対して出し、平和条約により独立した以上、琉球にも母国の主権が速やかに行使されるべきだとしている。さらには、同年11月15日の決議「琉球人民の基本的人権擁護について」は、米国民政府に宛てて、駐屯米軍による不祥事に対し、「琉球人の生存、自由および身体の安全を擁護する立場から世界人権宣言の精神に立脚して」根絶を図れと要請した。翌53年11月に、「沖縄諸島祖国復帰期成会」が、沖縄教職員会、沖縄県青年団体協議会などを中心に超党派で結成されている。しかし、その後、復帰運動は、米国民政府の露骨な弾圧に遭って停滞した。

1958年になって、立法院の第12回議会が、「沖縄の施政権返還要請決議」をおこなっている(4月11日)。翌59年、第14回議会の「祖国復帰に関する要請決議」(7月1日)は、言う。「思うに古今東西の歴史を見ても、異民族の長期に亘る統治は必ずや、その住民の反感を蒙るものである。血は水よりも濃し、沖縄住民の祖国復帰の念願は市政の善悪を超えた自然の人情の発露である。/アメリカ合衆国は、国連憲章の『如何なる民族も、その意に反して異民族の支配を受けることがない。』という精神を、自由諸国の指導者として協力に具現すべきである。」と、普遍的原理を強調したものとなっている。60年4月28日、復帰運動の組織的再建を目指して沖縄県祖国復帰協議会(復帰協)が結成され、「国政参加」を掲げた。そのことをもつ

て、1960年を「国政参加運動元年」と呼ぶことがある。立法院は、同年の第16回議会で、「祖国復帰に関する要請決議」をおこなっている(7月12日)。

翌1961年の第18回議会では、2月1日の「施政権返還に関する要請決議」のほか、4月21日には「琉球住民代表の日本国政参加に関する要請決議」が出されているが、この後者においては、「琉球住民が祖国日本の同胞と同様に、生命、自由及び幸福を追求する権利」を有することを確認し、「琉球の住民代表を日本国会に参加させる」よう要望している。

さらに、翌62年2月1日(第19議会)の「施政権返還に関する要請決議」(「2.1決議」と呼ばれる)は、立法院史上初めて国連全加盟国政府に充てられたものであるが、「日本国との平和条約第3条によって沖縄を日本から分離することは、正義と平和の精神にもとり、将来に禍根を残し、日本の独立を侵し、国連憲章の規定に反する不当なものである。……このようなアメリカ合衆国による沖縄統治は、領土の不拡大及び民族自決の方向に反し、国連憲章の信託統治の条件に該当せず、国連加盟国たる日本の主権平等を無視し、統治の実態もまた国連憲章の統治に関する原則に反するものである。」としたうえで、1960年の国連総会で採択された「植民地諸国、諸民族に対する独立許容に関する宣言」への注意喚起を求めている。

その後も、立法院は、1963年の第23回議会で、「祖国復帰に関する要請決議」、「施政権返還要請決議」を出し(いずれも8月26日)、64年の第25回議会では、「沖縄の施政権返還要請決議」(4月27日)、また、67年の第33回議会では、「沖縄の施政権返還に関する要請決議」(4月28日)が出されている。

そして、同年11月4日、第35回議会における「佐藤総理大臣訪米に際し沖縄の施政権返還を要求する決議」は、「日本国憲法の下に日本の一員として、また日本国民として等しく政治の恩恵を享受すべき沖縄県民が実に22ヵ年余の長期に亘り祖国から分離され、異民族の統治下、特殊な制約を受け、犠牲と負担を強いられていることは、百万県民にとって堪え難い苦痛である。このような統治の継続はもはや容認できるものではない。

／ 当院は、県民の総意を代表してこれまで幾たびとなく祖国復帰の要請を議決して訴え、また国会及び各地方議会も同趣旨の決議を行ない、全国民の意思は表明し尽されているにもかかわらず政府としてその実現に関し積極的な措置がなされないことは、誠に遺憾であり、われわれの強く不満とするところである。／ 佐藤総理大臣は1965年8月沖縄訪問の際『沖縄の復帰なくして日本の戦後は終わらない』と発表したのが、2ヵ年余の今日、国民世論は高まりながらも政府としての態度は依然として低迷し、何等の具体的進展をみないことにわれわれは強い不信とふんまんを感じるものであり、政府のこのような態度に対し訪米の成果を危ぶみ、阻止の意見の出るのも当然なことである。」と述べる。

その上で、① 返還の時期を明確にし、遅くとも1970年までに施政権の完全返還がなされるよう確約すること、② 返還は、「民主的憲法の下に他の都道府県と差別なき平等の地位に沖縄を回復する全面返還」でなければならず、したがって核付き返還や基地自由使用を認めるものであってはならないこと、③ 「施政権返還に際し、基地の現状を是認し、或いはその代償条件として新たな禍根をつくる措置があってはなら」ず、安全保障に名を借りて返還を遅らしたり、国民の要求を歪めたり、また新たな拘束や負担を加えることは強く排撃されることを強調し、それをふまえて、首相に対し、沖縄の不当な現実を「正義と秩序を基調として国際平和を希求する日本国憲法の本質にもとる」ものであることの自覚を求めている。県民の要求を真正面から提起した決議であるといえる。

これに比べ、翌68年第36回議会の「施政権返還に関する要求決議」は、その前年11月の佐藤・ジョンソン会談で出された共同声明について、「沖縄の施政権を日本に返還するとの方針のもとに沖縄の地位について、日米が共同かつ継続的な検討を行なうこと及び返還時における摩擦を最小限にするための一体化を推進するとの合意事項に対しては、不満の中にも次善の策として期待をかけている。」と積極評価をしたものであり、対照的で

ある。これは、佐藤・ジョンソン共同声明は現状を固定化するものだと
して批判する野党との激しい対立の中で、自民党のみで可決したという経過
がある。

1969年の第40回議会では、「沖縄の施政権返還に関する要請決議」と「沖
縄県民の国政参加に関する要請決議」が、同日（4月7日）に採択されている。
前者は、米国の施政権下では県民の基本的人権の保障はなく、民主的平和
憲法のもとに沖縄の地位を回復する全面返還を求め、また後者は、国政参
加は国民の基本的人権であって、機会を与えないのは日本国憲法の精神に
もとるものであり、返還問題を沖縄県民の参加なしに決定するのは過去の
過ちを繰り返すことになる、と述べている。この2つの決議がそうである
ように、この時期では、すでに、多くの決議において日本国憲法がくつき
りと正面に置かれていることが確認できる。同年10月28日には、立法院
は、18回目の返還要請決議を可決している。件名は、前回4月7日のもの
と同じ「沖縄の施政権返還に関する要請決議」である。その翌月11月22日、
佐藤・ニクソン会談がおこなわれ、日米共同声明において沖縄の72年返
還が合意されたのである。

1970年の立法院第41回議会は、「沖縄県民の国政参加要請に関する決議」
において、本土の国会で審議中の国政参加特別措置法案に対して、次の3
点を要求したものである。すなわち、① 参議院全国区にも沖縄から参加
させること、② 国会議員に不逮捕特権を認めること、③ 国会議員の渡航
の自由を保障すること、である。この要請決議が、国政参加に関する最後
の要請決議となった。そして、翌1971年6月17日に沖縄返還協定が調印され、
それが発効した72年5月15日をもって復帰となり、琉球政府は沖縄県へ
と変態を遂げた。

— 以上、琉球政府立法院の復帰への取組みを、決議をとおして管見し
たにすぎないが、復帰の実現のために立法院の果たした役割は決して無視
してよいものではないと思う。やはり、アメリカの本質的に軍事的支配の

従属的な補助機関にすぎなかった琉球政府の中で、立法院は民選議会であっただけに、民意反映の場となったのである。そして、立法院の復帰要請決議においては、とくに日本国憲法との架橋が意識され、それは時を追って強くなっていたことが確認できた。現実の沖縄返還は、県民の願いを裏切って、無条件全面返還ではなく、米国の占領統治が形を変えて実態を残すものとなった。したがって、沖縄には、返還後も、返還前と本質的に同じ課題が山積している。しかし、人々が復帰を、日本国憲法のもとへの復帰ととらえて努力したことの意味は、限りなく大きい。それは今も生きていると思う。その点を次に若干述べて、むすびに代えることにしよう。

むすびにかえて——憲法優位の法体系一元化の課題

本文での叙述からも明らかなように、「祖国復帰」、1952年以降は「施政権返還」を掲げて人々が要求し続けた「沖縄返還」は72年に実現をみたが、結局それは、米軍基地は居残り、アメリカの極東戦略（ひいては世界戦略）に支障のない限りでの、さらにはその運用を合理化するための「返還」であることを本質とするものであった。

すなわち、法体系的に見れば、サンフランシスコ講和条約によって、本土はその5条・6条とそれにもとづいて締結された日米安保条約によって実質的な半占領状態に置かれたが、沖縄は、3条により、全面的占領状態がつづいた。沖縄における占領法規は、米国民政府の布告・布令とそれに従属するものとしてのみ制定を許された琉球政府立法院の諸立法から成るものであったが、米国の沖縄統治の基本法は、1945年4月1日のニミッツ布告にはじまり、50年12月5日発布のいわゆるFEC（Far Eastern Command）指令「琉球列島米国民政府に関する指令」、そして57年6月5日の大統領行政命令（「琉球列島の管理に関する行政命令」）に引き継がれて

いるが、琉球政府時代は、この後2者が順にカバーしたことになる。上記52年の平和条約の体制（サンフランシスコ体制）による本土と沖縄それぞれの法体系の二元性は、沖縄返還によって一元化されることになるが、それは、本来当然にもたらされるべき憲法を頂点とする本土法への一元化ではなく、憲法と矛盾しこれを阻害してやまない安保体制が、沖縄にまで拡大したことを意味するのである。

沖縄は、これまでも述べたように、1945年の沖縄戦開始直後に憲法（大日本帝国憲法）の適用を遮断され、戦後の憲法改正つまり日本国憲法制定過程から排除され、また、平和条約3条によってその適用を遠ざけられた。そして、これほど人々が待ち望んだ憲法の故郷への帰還を実現するはずのものとしての返還も、実質的には安保・地位協定の下に組み入れられることにほかならなかった。事情がそのようであってみれば、「潜在主権」の把持国であり、返還されるべき「施政権」の主体であるはずの日本国の政府が、沖縄返還に一貫して熱意をもたず、いわば不作為を貫いていたのもうなづける。

たとえば、一例として、1966年の裁判移送問題で、立法院は代表を上京させ移送命令撤回に日本政府としての尽力を要請したところ、要請を受けた安井謙総務長官は、「この問題は、日本政府が、対米交渉をして法律論をたたかわせるべき問題ではない。ただ非常に困った問題でこじれて大きくするのは、米琉ともに利口なことではない。解決の具体案は、高等弁務官とワシントンの間でなければ出せないだろう。」と述べた。このように政府の対応はきわめて冷やかであり、全く解決の意思はなかったのではないかと受けとめられている⁽²¹⁾。もう一例を示すなら、67年の段階になってもなお、年頭では沖縄はマスコミでも完全に黙殺されていたが、半年後には政府は沖縄問題を喧伝するようになったという⁽²²⁾。それは、その間に米側から、「70年までに返還の可能性あり」（上院外交委員会委員長）、「基地保持と返還は両立可能」（アンガー高等弁務官）などの発言が伝えら

れたからである。要するに、日本政府は、沖縄県民の努力が返還へと実を結ぶ展望が見えたその時期に、アメリカの意向を汲んで身を乗り出してきたのである。これらを含めて、事態は今日、本質的には何も変わっていないと言えるようである。

すなわち、いま、沖縄の米軍基地のもたらす事件・事故で人々の怒りと悲しみは限界を超えたとされる。本稿執筆中にも、本年4月28日、元海兵隊員による20歳女性に対する凶悪犯罪が惹き起こされた。6月19日、その被害者を追悼し、海兵隊の撤退を求める6万5000の人々の参加による県民大会では、① 在沖米海兵隊の撤退及び米軍基地の大幅な整理・縮小、② 県内移設によらない普天間飛行場の閉鎖・撤去、③ 日米地位協定の抜本的改定、を要求することを決議した。これは、「沖縄返還」のレジームの蔵している矛盾が、半世紀近くを経てなお解決されておらず、かえって限界点に達していることを物語っているといえる。

国民・住民の生命と生存の確保にこそ国・自治体の存在意義がある。上記の県民大会で、沖縄県知事は、県民の命を守れなかったのは知事として痛恨の極みであり、次の犠牲者を出すまいと誓ったが、他方、現政権は、県民大会の決議を一蹴した。それゆえ、住民の生命を守る役割は、今や、沖縄の自治体が自ら担わなければならないものとなっていることを、多くの人々が知った。そのために、沖縄の自治体には、米軍・軍人の基地外における行動を規制する条例を制定することまで求められている。

沖縄返還以来、問題の根源にあるものは日米安保条約の体制である。今日、基地をなくそうとする運動の一致点に、安保条約の終了は入っていない。しかし、地位協定の抜本的改定は、安保条約6条をとおして安保法体制の是非を根源から問い直すところに進まざるをえないであろう。憲法を頂点とした一元的な法体系を構築する課題は、今や、沖縄で具体的な形をとりはじめているのである。返還後の法体系についての考察に取り組むことを次稿の課題として、ひとまず稿を閉じたい。

註

- (1) 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」〔愛知大学法学部〕法経論集201号(2014年)127頁以下、同「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」同202号(2015年)173頁以下など参照。
- (2) 沖縄人権協会(編著)『戦後沖縄の人権史——沖縄人権協会半世紀の歩み』(高文研・2012年)79頁。
- (3) 島袋 邦「主権(2)——憲法と沖縄」有倉遼吉教授還暦記念『体系・憲法判例研究Ⅰ』(日本評論社・1974年)148頁参照。なお、協定の要点は、沖縄県議会事務局(編さん)『沖縄県議会史』第3巻通史編3, 384頁以下による。
- (4) 前田哲男=林 博史=我部政明(編)『〈沖縄〉基地問題を知る事典』(吉川弘文館・2013年)44頁以下参照〔高嶺朝一執筆〕。
- (5) 中野好夫=新崎盛暉『沖縄戦後史』(岩波新書・1976年)192頁以下参照。
- (6) 石本泰雄「安保体制の変態過程と沖縄協定」法律時報臨時増刊：沖縄協定(1971年10月号)32頁, 33頁。
- (7) 参照, 高野雄一「沖縄の返還問題」復帰問題研究会(発行)『復帰問題研究(2)』(1968年11月)90頁以下。
- (8) 明田川 融『沖縄基地問題の歴史——非武の島, 戦の島』(みすず書房・2008年)277頁。そこで引用されているものは、琉球新報1972年5月15日付社説。
- (9) 沖縄大百科事典刊行事務局(編集)『沖縄大百科事典』中巻(沖縄タイムス社・1983年)594頁以下〔新城利彦執筆〕。
- (10) ダレスの発言も含め, 明田川・前掲書(註8)151頁による。
- (11) 参照, 稲本洋之助「前注——沖縄協定の条件と構造」法律時報臨時増刊(前掲〔註6〕)68頁。
- (12) 浦田賢治「沖縄協定と現代日本法の再編」法律時報臨時増刊(前掲〔註6〕)20頁。
- (13) 拙稿「日本国憲法制定期における沖縄の位置——帝国議会の審議から」法経論集200号(2014年)1頁以下。

- (14) 拙稿『『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』法経論集207号(2016年)参照。
- (15) 沖縄・小笠原返還同盟(編)『沖縄黒書』(労働旬報社・1967年)122頁以下。
- (16) 拙稿「琉球政府期における『裁判移送』事件」法経論集204号(2015年)345頁以下参照。
- (17) 参照, 瀬長亀次郎『新装版 沖縄の心——瀬長亀次郎回想録』(新日本出版社・2014年〔初版:1991年〕)84頁以下。
- (18) 参照, 『沖縄大百科事典』下巻(前掲〔註9〕)373頁以下〔新崎盛暉執筆〕。
- (19) たとえば参照, 櫻澤 誠『沖縄現代史』(中公新書・2015年)29頁以下。
- (20) 以下の, 立法院による決議等は, すべて南方同胞援護会(編)『沖縄問題基本資料集』(南方同胞援護会・1968年)に拠る。
- (21) 参照, 『沖縄県議会史』第3巻通史編3(前掲〔註3〕)210頁以下。
- (22) 『沖縄黒書』(前掲〔註15〕)1頁以下。

【資料】 沖縄返還協定(1971年6月11日調印)

琉球諸島及び大東諸島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定

Agreement Between Japan And The United States of America Concerning The Ryukyu Islands And The Daito Islands

日本国及びアメリカ合衆国は、日本国総理大臣及びアメリカ合衆国大統領が、1969年11月19日、20日及び21日に琉球諸島及び大東諸島(同年11月21日に発表された総理大臣と大統領との間の共同声明にいう「沖縄」)の地位について検討し、これらの諸島の日本国への早期復帰を達成するための具体的な取決めに關して日本国政府及びアメリカ合衆国政府が直ちに協議に入ることに合意したことに留意し、

Japan and the United States of America.

Noting that the Prime Minister of Japan and the President of the United States of America reviewed together on November 19, 20 and 21, 1969 the status of the Ryukyu Islands and the Daito Islands, referred to as "Okinawa" in the joint Communique between the Prime Minister and the President issued on November 21, 1969, and agreed that the

沖縄施政権返還と日本国憲法

Government of Japan and the Government of the United States of America should enter immediately into consultations regarding the specific arrangements for accomplishing the early reversion of these islands of Japan;

両政府がこの協議を行い、これらの諸島の日本国への復帰が前記の共同声明の基礎の上に行われることを再確認したことに留意し、アメリカ合衆国が、琉球諸島及び大東諸島に関し1951年9月8日にサンフランシスコ市で署名された日本国との平和条約第3条の規定に基づくすべての権利及び利益を日本国のために放棄し、これによって同条に規定するすべての領域におけるアメリカ合衆国のすべての権利及び利益の放棄を完了することを希望することを考慮し、

Noting that the two Governments have conducted such consultations and have reaffirmed that the reversion of these islands to Japan be carried out on the basis of the said Joint Communique;

Considering that the United States of America desires, with respect to the Ryukyu Islands and the Daito Islands, to relinquish in favor of Japan all rights and interests under Article 3 of the Treaty of Peace with Japan signed at the city of San Francisco on September 8, 1951, and thereby to have relinquished all its rights and interests in all territories under the said Article; and

また、日本国が琉球諸島及び大東諸島の領域及び住民に対する行政、立法及び司法上のすべての権力を行使するための完全な機能及び責任を引受けることを望むことを考慮し、よって、次のとおり協定した。

Considering further that Japan is willing to assume full responsibility and authority for the exercise of all powers of administration, legislation and jurisdiction over the territory and inhabitants of the Ryukyu Islands and the Daito Islands;

Therefore, have agreed as follows;

第1条 1 アメリカ合衆国は、2に定義する琉球諸島及び大東諸島に関し、1951年9月8日にサンフランシスコ市で署名された日本国との平和条約第3条の規定に基づくすべての権利及び利益を、この協定の効力発生の日から日本国のために放棄する。日本国は、同日に、これらの諸島の領域及び住民に対する行政、立法及び司法上のすべての権力を行使するための完全な機能及び責任を引受ける。

Article 1 1 With respect to the Ryukyu Islands and the Daito Islands, as defined

in paragraph 2 below, the United States of America relinquishes in favor of Japan all rights and interests under Article 3 of the Treaty of Peace with Japan signed at the city of San Francisco on September 8, 1951, effective as of the date of entry into force of this Agreement. Japan, as of such date, assumes full responsibility and authority for the exercise of all and any powers of administration, legislation and jurisdiction over the territory and inhabitants of the said islands.

2 この協定の適用上、「琉球諸島及び大東諸島」とは、行政、立法及び司法上のすべての権力を行使する権利が日本国との平和条約第3条の規定に基づいてアメリカ合衆国に与えられたすべての領土及び領水のうち、そのような権利が1953年12月24日及び1968年4月5日に日本国とアメリカ合衆国との間に署名された奄美群島に関する協定並びに南方諸島及びその他の諸島に関する協定に従ってすでに日本国に返還された部分を除いた部分をいう。

2 For the purpose of this Agreement, the term "the Ryukyu Islands and the Daito Islands" means all the territories and their territorial waters with respect to which the right to exercise all and any powers of administration, legislation and jurisdiction was accorded to the United States of America under Article 3 of the Treaty of Peace with Japan other than those with respect to which such right has already been returned to Japan in accordance with the Agreement concerning the Amami Islands and the Agreement concerning Nanpo Shoto and Other Islands signed between Japan and the United States of America, respectively on December 24, 1953 and April 5, 1968.

第2条 日本国とアメリカ合衆国との間に締結された条約及びその他の協定（1960年1月19日にワシントンで署名された日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約及びこれに関連する取決め並びに1953年4月2日に東京で署名された日本国とアメリカ合衆国との間の友好通商航海条約を含むが、これらに限られない）は、この協定の効力発生の日から琉球諸島及び大東諸島に適用されることが確認される。

Article II It is confirmed that treaties, conventions and other agreements concluded between Japan and the United States of America, including, but without limitation, the Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America signed at Washington on January 19, 1960 and its related arrangements and the Treaty of Friendship, Commerce and Navigation between Japan and the United States of

America signed at Tokyo on April 2, 1953, become applicable to the Ryukyu Islands and the Daito Islands as of the date of entry into force of this Agreement.

第3条 1 日本国は、1960年1月19日にワシントンで署名された日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約及びこれに関連する取決めに従い、この協定の効力発生の日に、アメリカ合衆国に対し琉球諸島及び大東諸島における施設及び区域の使用を許す。

Article III 1. Japan will grant the United States of America on the date of entry into force of this Agreement the use of facilities and areas in the Ryukyu Islands and the Daito Islands in accordance with the Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America signed at Washington on January 19, 1960 and its related arrangements.

2 アメリカ合衆国が1の規定に従ってこの協定の効力発生の日に使用を許される施設及び区域につき、1960年1月19日に署名された日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定第4条の規定を適用するにあたり、同条1の「それらが合衆国軍隊に提供された時の状態」とは、当該施設及び区域が合衆国軍隊によって最初に使用されることとなった時の状態をいい、また、同条2の「改良」には、この協定の効力発生の日前に加えられた改良を含むことが了解される。

2. In the application of Article IV of the Agreement under Article VI of the Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America, regarding Facilities and Areas and the Status of United States Armed Forces in Japan signed on January 19, 1960, to the facilities and areas the use of which will be granted in accordance with paragraph I above to the United States of America on the date of entry into force of this Agreement, it is understood that the phrase "the condition in which they were at the time they became available to the United States armed forces" in paragraph I of the said Article IV refers to the condition in which the facilities and areas first came into the use of the United States armed forces. and that the term "improvements" in paragraph 2 of the said Article includes those made prior to the date of entry into force of this Agreement.

第4条 1 日本国は、この協定の効力発生の日前に琉球諸島及び大東諸島におけるアメリカ合衆国の軍隊もしくは当局の存在、職務遂行もしくは行動またはこれらの諸島に影響を及ぼしたアメリカ合衆国の軍隊もしくは当局の存在、職務遂行もしくは行動から生じたアメリカ合衆国及びその国民並びにこれらの諸島の現地当局に対する日本国及びその国民のすべての請求権を放棄する。

Article IV 1. Japan waives all claims of Japan and its national against the United States of America and its nationals and against the local authorities of the Ryukyu Islands and the Daito Islands, arising from the presence, operations or actions of forces or authorities of the United States of America in these islands, or from the presence, operations or action of forces or authorities of the United States of America having had any effect upon these islands, prior to the date of entry into force of this Agreement.

2 もっとも、1の放棄には、琉球諸島及び大東諸島の合衆国による施政の期間中に適用されたアメリカ合衆国の法令またはこれらの諸島の現地法令により特に認められる日本国民の請求権の放棄を含まない。アメリカ合衆国政府は、日本国政府との協議のうえ定められる手続に従いこの協定の効力発生の日以後そのような請求権を取扱いかつ解決するため、正当に権限を与えた職員を琉球諸島及び大東諸島に置くことを許される。

2. The waiver in paragraph 1 above does not, however, include claims of Japanese nationals specifically recognized in the laws of the United States of America or the local laws of these islands applicable during the period of United States administration of these islands. The Government of the United States of America is authorized to maintain its duly empowered officials in the Ryukyu Islands and the Daito Islands in order to deal with and settle such claims on and after the date of entry into force of this Agreement in accordance with the procedure to be established in consultation with the Government of Japan.

3 アメリカ合衆国政府は、琉球諸島及び大東諸島の土地であって合衆国の当局による使用中1950年7月1日前に損害を受け、かつ、1961年6月30日後この協定の効力発生の日前にその使用を解除されたものの所有者である日本国民に対し、土地の原状回復のための自発的支払を行う。この支払は、1961年7月1日前に使用を解除された土地に対する損害で1950年7月1日前に加えられたものに関する請求につき1967年の高等弁務官布令第60号に基づいて行った支払に比し均衡を失しないように行う。

3. The Government of the United States of America will make ex gratia contributions for restoration of lands to the nationals of Japan whose lands in the Ryukyu Islands and the Daito Islands were damaged prior to July 1, 1950, while placed under the use of United States authorities, and were released from their use after June 30, 1961 and before the date of entry into force of this Agreement. Such contributions will be made in an equitable manner in relation to the payments made under High Commissioner Ordinance Number 60 of 1967 to claims for damages done prior to July 1, 1950 to the lands released prior to July 1, 1961.

4 日本国は、琉球諸島及び大東諸島の合衆国による施政の期間中に合衆国の当局もしくは現地当局の指令に基づいてもしくはその結果として行われ、または当時の法令によって許可されたすべての作為または不作為の効力を承認し、合衆国国民またはこれらの諸島の居住者をこれらの作為または不作為から生ずる民事または刑事の責任に問ういかなる行動もとらないものとする。

4. Japan recognizes the validity of all acts and omissions done during the period of United States administration of the Ryukyu Islands and the Daito Islands under or in consequence of directives of the United States or local authorities, or authorized by existing law during that period, and will take no action subjecting United States nationals or the residents of these islands to civil or criminal liability arising out of such acts or omissions.

第5条 1 日本国は、公の秩序または善良の風俗に反しない限り、琉球諸島及び大東諸島におけるいずれかの裁判所がこの協定の効力発生の日前にした民事の最終的裁判が有効であることを承認し、かつ、その効力を完全に存続される。

Article V 1. Japan recognizes the validity of, and will continue in full force and effect, final judgment in civil cases rendered by any court in the Ryukyu Islands and the Daito Islands prior to the date of entry into force of this Agreement, provided that such recognition or continuation would not be contrary to public policy.

2 日本国は、訴訟当事者の実質的な権利及び地位をいかなる意味においても害することなく、この協定の効力発生の日に琉球諸島及び大東諸島におけるいずれかの裁判所に係属している民事事件について裁判権を引継ぎ、かつ、引続き裁判及び執行をする。

2. Without in any way adversely affecting the substantive rights and positions of the

litigants concerned, Japan will assume jurisdiction over and continue to judgment and execution any civil cases pending as of the date of entry into force of this Agreement in any court in the Ryukyu Islands and the Daito Islands.

3 日本国は、被告人または被疑者の実質的な権利をいかなる意味においても害することなく、この協定の効力発生の日には琉球諸島及び大東諸島におけるいずれかの裁判所に係属しており、または同日前に手続きが開始されていたとしたならば係属していたであろう刑事事件につき、裁判権を引継ぐものとし、引続き手続きを行い、または開始することができる。

3. Without in any way adversely affecting the substantive rights of the accused or suspect concerned, Japan will assume jurisdiction over, and may continue or institute proceedings with respect to, any criminal cases with which any court in the Ryukyu Islands and the Daito Islands is seized as of the date of entry into force of this Agreement or would have been seized had the proceedings been instituted prior to such date.

4 日本国は、琉球諸島及び大東諸島におけるいずれかの裁判所がした刑事の最終的裁判を引続き執行することができる。

4. Japan may continue the execution of any final judgments rendered in criminal cases by any court in the Ryukyu Islands and the Daito Islands.

第6条 1 琉球電力会社、琉球水道公社及び琉球開発金融公社の財産は、この協定の効力発生の日には日本国政府に移転し、また、これらの公社の権利及び義務は、同政府が同日に日本国の法令に即して引継ぐ。

Article VI 1. The Properties of the Ryukyu Electric Power Corporation, the Ryukyu Domestic Water Corporation and the Ryukyu Development Loan Corporation shall be transferred to the Government of Japan on the date of entry into force of this Agreement, and the rights and obligations of the said Corporations shall be assumed by the Government of Japan on that date in conformity with the laws and regulations of Japan.

2 その他のすべてのアメリカ合衆国政府の財産で、この協定の効力発生の日には琉球諸島及び大東諸島に存在し、かつ、第3条の規定に従って同日に提供される施設及び区域の外にあるものは、同日に日本国政府に移転する。ただし、この協定の効力発生の日前に関係土地所有者に返還される土地の上にある財産及びアメリカ合衆国政府が日本国政府の同意を得て同日以後においても引続き所有する財産は、この限りでない。

2. All other properties of the Government of the United States of America, existing in the Ryukyu Islands and the Daito Islands as of the date of entry into force of this Agreement and located outside the facilities and areas provided on that date in accordance with Article III of this Agreement, shall be transferred to the Government of Japan on that date, except for those that are located on the lands returned to the landowners concerned before the date of entry into force of this Agreement and for those the title to which will be retained by the Government of the United States of America after that date with the consent of the Government of Japan.

3 アメリカ合衆国政府が琉球諸島及び大東諸島において埋立てた土地並びに同政府がこれらの諸島において取得したその他の埋立地であって、同政府がこの協定の効力発生の日に保有しているものは、同日に日本国政府の財産となる。

3. Such lands in the Ryukyu Islands and the Daito Islands reclaimed by the Government of the United States of America and such other reclaimed lands acquired by it in these islands as are held by the Government of the United States of America as of the date of entry into force of this Agreement become the property of the Government of Japan on that date.

4 アメリカ合衆国政府は、1及び2の規定に従って日本国政府に移転する財産のある土地に対してこの協定の効力発生の日以前に加えられたいかなる変更についても、日本国または日本国民に補償する義務を負わない。

4. The United States of America is not obliged to compensate Japan or its nationals for any alteration made prior to the date of entry into force of this Agreement to the lands upon which the properties transferred to the Government of Japan under paragraphs 1 and 2 above are located.

第7条 日本国政府は、合衆国の資産が前条の規定に従って日本国政府に移転されること、アメリカ合衆国政府が琉球諸島及び大東諸島の日本国への返還を1969年11月21日の共同声明第8項にいう日本国政府の政策に背馳しないよう実施すること、アメリカ合衆国政府が復帰後に雇用の分野等において余分の費用を負担することとなること等を考慮し、この協定の効力発生の日から5年の期間にわたり、合衆国ドルでアメリカ合衆国政府に対し総額3億2000万合衆国ドルを支払う。日本国政府は、この額のうち、1億合衆国ドルをこの協定の効力発生の日の後1週間以内に支払い、また、残額を4回の均等年賦でこの協定が効力を

生ずる年の後の各年の6月に支払う。

Article VII Considering, inter alia, that United States assets are being transferred to the Government of Japan under Article VI of this Agreement, that the Government of the United States of America is carrying out the return of the Ryukyu Islands and the Daito Islands to Japan in a manner consistent with the policy of the Government of Japan as specified in paragraph 8 of the Joint Communiqué of November 21, 1969, and that the Government of the United States of America will bear extra costs, particularly in the area of employment after reversion, the Government of Japan will pay to the Government of the United States of America in United States dollars a total amount of three hundred and twenty million United States dollars (U.S. \$320,000,000) over a period of five years from the date of entry into force of this Agreement. Of the said amount, the Government of Japan will pay one hundred million United States dollars (U.S. \$100,000,000) within one week after the date of entry into force of this Agreement and the remainder in four equal annual installments in June of each calendar year subsequent to the year in which this Agreement enters into force.

第8条 日本国政府は、アメリカ合衆国政府が、両政府の間に締結される取決めに従い、この協定の効力発生の日から5年の期間にわたり、沖縄島におけるアメリカの声（VOA）中継局の運営を継続することに同意する。両政府は、この協定の効力発生の日から2年後に沖縄島におけるVOAの将来の運営について協議に入る。

Article VIII The Government of Japan consents to the continued operation by the Government of the United States of America of the Voice of America relay station on Okinawa Island for a period of five years from the date of entry into force of this Agreement in accordance with the arrangements to be concluded between the two Governments. The two Governments shall enter into consultation two years after the date of entry into force of this Agreement on future operation of the Voice of America on Okinawa Island.

第9条 この協定は、批准されなければならない、批准書は、東京で交換されるものとする。この協定は、批准書の交換の日の後2ヵ月で効力を生ずる。

以上の証拠として、下名は、各自の政府から正当に委任を受けて、この協定

沖縄施政権返還と日本国憲法

に署名した。

1971年6月17日に東京及びワシントンで、ひとしく正文である日本語及び英語により本書2通を作成した。

日本国のために

日本国外務大臣 愛知揆一

アメリカ合衆国のために

アメリカ合衆国国務長官

ウィリアム・P・ロジャーズ

Article IX This Agreement shall be ratified and the instruments of ratification shall be exchanged at Tokyo. This Agreement shall enter into force two months after the date of exchange of the instruments of ratification.

IN WITNESS WHEREOF, the undersigned, being duly authorized by their respective Governments, have signed this Agreement.

DONE at Tokyo and Washington, June 17, 1971, in duplicate in the Japanese and English languages, both equally authentic.

For Japan:

Kiichi Aichi

Foreign Minister

For the United States of America:

William P. Rogers

Secretary of State

(出典：朝日新聞1971年6月18日付朝刊)