朝日新聞（夕刊）　第3種郵便物　1997年（平成9年）5月1日　木曜日

文化

沖縄が問うこの国の平和

——憲法施行50年に寄せて

米統治から続く暫定性
条文の理念まず実現を

水島　朝穂

早稲田大学教授
（憲法学）

みずしま・あさほ　一九五三年、東京生まれ。早稲田大学大学院修士課程修了。札幌学院大、広島大の助教授を経て、九六年から早大教授。著書に『現代軍事法制の研究』『ヒロシマと憲法（三版）』、共著に『現代法講義・憲法』など。

北緯一七度、二七度、三八度。この三つの緯度で何かをイメージできる読者は、必ずしも多くはないだろう。キーワードは「分断」である。

北緯一七度線は、一九七五年まで南北ベトナムを分けていた国境線。三八度線は南北朝鮮を今も引き裂いている。そして、二七度線。今週の月曜・四月二十八日は、対日平和条約が発効した日である。四十五年前の同じ月曜日に、沖縄は日本本土から分断された。

同条約三条はいう。「日本国は、北緯二十九度以南の南西諸島……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（か）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」。五三年のクリスマスに奄美群島が返還されて以降は、北緯二七度線が沖縄と本土を分かつ境界線となった。沖縄と本土間の行き来にはパスポートが必要だったのである。

ないに等しい憲法の適用

歴史上、日本国家は、沖縄に対して一貫して「放置国家」でありつづけた。明治政府による「琉球処分」、大本営の沖縄「捨て石」作戦、そして対日平和条約三条。七二年の沖縄返還（「祖国復帰」）もまた、「核と基地」の現状を放置したという点では同様だろう。

ところで、米国の沖縄支配のキーワードは「暫定性」である。いくら戦勝国だからといって、特定国の領土を長期にわたり支配することは許されない。では、信託統治制度ならいいのか。この制度は、沖縄のような日本の固有の領土の一部への適用を予定していない。国連憲章の主権平等の原則（二条一項）や人民自決権（一条二項）にも反する。憲章七八条はこの制度の加盟国への適用を禁じている（日本は五六年に国連に加盟）。

結局、条約三条前段に基づく「提案」は一度もなされなかった。沖縄に対する支配は二十年の長期にわたり、三条後段による施政権の暫定的行使として行われたのである。

では、沖縄が米国の施政権下にあったとき、日本国憲法とはどのような関係にあったのだろうか。学説上、適用があるとする説（適用説）と適用がないとする説（不適用説）とに分かれていた。憲法は国内の最高法だから、憲法が適用されるのは当該国の主権の及ぶ範囲ということになる。したがって、適用の可否をめぐる問題は、結局のところ、沖縄が日本の主権の外にあるのか否かという問題と密接にかかわってくる。

有力な見解として、「残存（潜在）主権」説があった。日本は、領土の最終処分権および（または）対人主権（領土内の人に対する統治権）を、限定的ながら保持している、とするものだった。この概念は、講和会議でダレス国務長官（当時）が最初に用いたとされる。沖縄に対して施政権を行使する国際法上の合理的根拠を欠いていたため、窮余の一策としてひねり出されたロジックだった。

実際には、日本の国家主権は沖縄には及ばず、したがって日本国憲法の適用もないに等しかった。もっとも、日本政府は復帰までの二十年間、ダレス発案になる「残存主権」に基づいて米国に主張できる最低限のことすらも怠り、「放置国家」としての姿勢を変えなかった。とりわけ米軍用地をめぐる問題ではそれが際立っていた。

先に結論　法的根拠を創作

復帰後、米軍が強制的に接収した土地を継続使用すべく、様々な暫定法律が「逐次投入」されていく。まず、七二年の復帰と同時に施行された「公用地暫定使用法」（五年の時限立法）。次いで七七年「地籍明確化法」。八二年からは、本土で二十年も眠っていた「駐留軍用地特別措置法」（特措法）が適用された。基地の維持という結論がまず先にあって、法的根拠がそれに合わせて創作されていったのである。この延長線上に、特措法改正がある。

審議も不十分なまま、四分の三を超える圧倒的多数により可決された。改正のポイントは、使用期限が切れても、収用委員会が審理中の土地については、暫定使用することができることだ。「独立してその職権を行う」準司法的機関である収用委員会が、土地の使用裁決を行うことによって、国に使用権原が与えられる。これが現行のシステムだが、これを変更して、収用委員会の審理・判断を経由しなくとも、国に使用権原が与えられる場合を新たに創出したわけである。「暫定性」という手法は、ここにも貫かれている。

ルールさえ変える「法恥」

暫定措置の頻用は、立法の作法として望ましいことではない。だが、こと沖縄に関しては、「暫定性」が原則化しているかのようである。沖縄県民にとって、この五十年は、平和条約三条を含め、さまざまな形の「暫定性」の連続だった。今回の特措法改正は、沖縄の人々にとって、この国が「放置国家」であるばかりでなく、自分に有利とみれば「ゲームの途中でもルールを変更」してはばからない「法恥国家」であると映ったに違いない。

法案が成立した直後、大田昌秀沖縄県知事はこう述べた。「沖縄の問題がまだ日本の国会議員に自らの問題として把握されていない。多数決で物事が決定される民主主義で沖縄が常に犠牲になる」（四月十八日付琉球新報）。この言葉は議員だけに向けられたものではないだろう。

憲法九条による本土の完全非軍事化は、沖縄の完全基地化なくしてはあり得なかった（古関彰一氏）。この視点に立てば、憲法施行五十年は、沖縄の軍事基地化五十年と分かちがたく結びついている。憲法の条文の不備をあれこれ指摘する前に、その理念が実現されていない「状況」を具体的に問うていくことこそ肝要であろう。