

yabikum020708 行政学演習 A レポート

「米軍軍用地の返還跡地利用の問題 那覇新都心開発にあたって」

k000557 屋比久 美樹

はじめに

那覇新都心開発の第一弾として、県立那覇国際高校の起工式があった翌日の 1997 年 3 月 19 日、地元紙沖縄タイムスに次のような記事が載った。

「米軍の返還から 20 年。地主の合意形成に奔走した地主協議会の歴代会長は、やっと本格化した後利用開発への思いを新たにした。『いつになるかと心配していた。本当に夢のようだ』。地主協議会の初代会長だった新垣正達さん(78)は、動き出した新都心開発に感慨深い表情。返還当初、十年程度では完成すると聞かされていたと言い、『まさかこんなにかかるとは・・・』と振り返る。」

牧港の米軍基地返還から始まった新都心開発構想は、新垣さんの言葉からもわかるように、非常に膨大な時間と労力がかかった。なぜ、返還当初の 10 年という予想をはるかに上回る、20 年もの歳月を要したのだろうか。その原因は、こま切れになった返還や減歩率といった問題が影響していると考えられる。このレポートでは、地主と那覇市の土地をめぐる対立と協議から、新都心が着工するまでに乗り越えてきた様々な問題について考察していく。

1. 銃剣とブルドーザー

(1) 強制接收された牧港住宅地区

45 年、日本の無条件降伏で第二次世界大戦は幕を閉じた。その後、51 年に日米平和条約に調印し、53 年 4 月に「土地収用令」(米国民政府布令 109 号)が公布されるとすぐに、その適用第一号として、牧港住宅地区が米軍人軍属の住宅地建設を目的に強制接收された。当初、米軍は安謝、銘苅などの約 60 ヘクタールの土地接收を通告し、その後次々と立ち退きを通告した。住民や土地所有者は、移転先や地代についての提示も何もないままに、銃剣とブルドーザーによって強制的に、接收されていく土地から追い出された。

占領下にあるとはいえ、この事実は財産権の侵害として大きな問題になったが、住民は泣き寝入りするしかなかった。そして最終的には当初の 60 ヘクタールを大きく上回る 195 ヘクタールの土地が強制接收され、そこに米軍人軍属の住宅施設が建設された。

その後、87 年の全面返還までの約 34 年間、牧港地区は米軍の住宅施設として使用されることとなる。

(2) 法は変わったが中身変わらず

72年、沖縄は本土復帰に伴い、再び日本の法体系の中に組み込まれることとなった。それに伴って、国はいかにして米軍軍用施設の土地の使用権原を確保するかを検討した。国といえども賃貸借契約をするのが司法の原則である。ところが、復帰時点で多くの契約拒否地主が出た。そこで国は、復帰後5年間は契約なしで強制使用ができるという「公用地暫定使用法」を制定した。この内容は沖縄だけに適用するものであり、5年という期間限定の時限立法であった。国はこの5年間に契約拒否地主たちを説得し、土地の使用権原を取得できると考えていた。だが地主たちは頑なに拒否しつづけ、国は土地の使用権原を取得できないままに、5年の歳月が過ぎた。普通なら法律が切れたところで返還をするか、強制使用の手続きを取るかだが、いずれもできなかった。手続きしようにも、占領下における長年の強制使用によって地籍が不明確になっていたからだ。国民の権利を守るため、不明確な土地は強制使用の手続きが取れないことになっている。そこで77年、継続使用を合法化するために「地籍明確化法」を制定した。その付則で公用地暫定使用法の期間を10年とする(5年の延長)措置を取った。このことは当時「木に竹を接いだ」と批判された。つまり、地籍を明確化する目的の法律に、強制使用の暫定期間を延長する規定を入れるという、明らかに暫定使用を強行しようというねらいが見て取れる措置が取られたのである。当然、国会は紛糾し、公用地暫定使用法の期限が切れた。そして「安保¹に穴をあけた」と言われた4日間の“法の空白”が生まれた。

その後、どうにか特別立法としての地籍明確化法ができ、沖縄の地籍は曲がりなりにもその位置を確定した。これにより、国は軍用地の強制使用の手続きを取る条件ができたと判断した。

しかし、地籍明確化法の付則によって10年に引き延ばされた公用地暫定使用法も、82年に効力を失ってしまった。そこで次なる手段として、特別措置法²(以下、特措法)が持ち出されたのである。この法律は52年に制定され、本土では61年以来一度も適用されておらず、82年の沖縄が約20年ぶりの適用であった。これは事実上、沖縄だけをターゲットにしており、公用地暫定使用法、地籍明確化法となんら変わらない内容であった。さらに1997年の特措法改正により、付則においてその期間を「不問」とすることで事実上継続使用を合法化する形となり、現在に至っている。

2 . 全面返還までの10年の歳月

(1) 広大な空き地と化した返還地

「牧港住宅地区については、天久³の有志が返還要請したようだ。当時は、施設の一部

でも返還された場合、地主がすぐ利用できるという印象があった。それが、実際に返還されたら、都市計画を決めて一括開発した後でなければ利用できないということになった。全面返還となった 1987 年まで地料をもらっていた方がまだまじだった。」(沖縄タイムス 1996 年 8 月 8 日付)

これは、牧港地区に代々の土地を持つ金城賢明さんのインタビューから抜粋したものである。金城さんの土地は、3 回に分けて返還されたうちの、1 回目の返還となる 1977 年に返還された。それにより、それまで入ってきていた軍用地料は当然、途絶えた。しかも、その後十数年間、全面返還後の一括開発を理由に土地の活用は一切制限されてしまった。つまり、そこにはぼっかりと広大な空き地ができてしまったのである。

牧港地区の返還については、73 年と 74 年の第 14、15 回日米安全保障協議委員会(以下、安保協)において、同地区にある 1181 戸の家族住宅を、嘉手納飛行場に移設することで合意された。この合意に基づき、まず 200 戸の移設を終えた 77 年 4 月に、全体の約 12%にあたる 22.9 ヘクタールが返還された。金城さんの土地を含む地主約 250 人の土地の返還である。ところが、上下水道など基盤整備がなされておらず、このため建物の建築確認が下りずに、収入を生み出すことができないまま大部分が放置された。これでは、同地区が地主の不利益の象徴として位置付けられ、さらに返還への反対運動まで起こったのも仕方がないと言えよう。

その後、85 年に 2.4 ヘクタール、87 年には 166.6 ヘクタールが返還され、結局全面返還までには最初の第一次返還時から約 10 年もの歳月を要することとなった。

さらに、軍用地の返還後、公共事業が導入されるまでの遊休期間⁴が、同地区においては 15 年 5 ヶ月にも及んだ。そのため、土地区画整理事業や土地改良事業などの基盤整備において、計画策定のほか、地主の合意形成などに時間がかかったこともあり、事業実施までにほとんどの土地が遊休化している状況になってしまった。同地区においては、こま切れ返還となったことが地主の合意形成に影響し、遊休期間を長くしたとの見方もある。

(2) なぜこれほど時間がかかったのか

全面返還までに 10 年もの歳月を要した原因の一つとして、国の予算配分が挙げられる。同地区の返還が合意された第 14 回安保協において、実は小禄・金城地区の那覇空軍海軍補助施設、99.1 ヘクタールの全面返還も合意されていた。この施設においてもまた、家族住宅や小学校、兵舎などの移設条件付きの合意であったため、牧港地区と合わせれば約 291 ヘクタールの移設・返還計画がほぼ並行して進行する形となった。移設条件付きの返還においては膨大な移設経費が必要となる。「防衛施設庁の沖縄関係経費の推移を見ると、移設経費は 79 年度の 186 億円をピークにして、両施設の移設が動き出した 75 年度から 81 年度まで 100 億円の大台が続くなど膨れ上がっていた。」(沖縄タイムス 1996 年 8 月 8 日付)

同時期において返還が合意された 2 施設であるが、10 年に渡って 3 回のこま切れ返還となった牧港地区に対して、那覇空軍海軍施設は 1 回目の返還となる 80 年に全体の 9 割強にあたる 91.6 ヘクタールの土地が事実上、一括返還された。予算面で空軍海軍施設の移設に優先的に経費が割かれ、牧港地区については後回しにされたという見方もあるが、移設に関しては地主の了解が得られた施設が優先されるため、地主が返還に反対している場合は移設経費の予算が付けにくい。このことから、一部の反対地主が、牧港地区における第一次返還時に返還された地主たちの不利益を生み出したという見方もある。要するに、協力し合うべき地主が一部の地主の足を引っ張っているという、理不尽な現実を引き起こしているのである。ここに、基地の存在が人々の生活に与える影響の大きさが表れているように感じる。

3 . 地主は土地を奪われたのか

(1) 高い返還地買い取り価格

沖縄の地価の高さを表すのが、県内地価公示である。1 平方メートルあたりの地価を、周辺の取引事例を基に調査した公示地価は、一般の土地取引の指標となるほか、公共事業の際、用地買収価格の目安とされる。少々古いデータとなるが、95 年度における県内の住宅地の 1 平方メートルあたりの平均価格は、11 万 5200 円であった。これは、九州では福岡の 10 万 700 円を抜き、全国でも 11 位となる高水準の地価である。

なぜ、全国的に見て物価が低いと言われる沖縄において、地価がこれほどまでに高いのだろうか。その理由として考えられるのが、米軍基地の存在である。現在、米軍基地の施設面積は沖縄県全体の約 11 パーセントにあたる 23,753 ヘクタールであり、沖縄本島においては約 19 パーセント(2001 年 3 月末現在)を占めている(沖縄県庁ホームページより)。

日本の国土面積のわずか 0.6 パーセントに過ぎない狭い沖縄において、本島だけでも約 19 パーセントを占める基地の存在は、ただでさえ狭い可住面積をさらに狭め、それが地価の高額化に反映している。さらに、県内の持ち家世帯率は 55.7 パーセントと全国 42 位の低さ(総務庁「住宅統計調査」)である。つまり、そこには強い持ち家志向があることを意味し、需要と供給の関係からも地価が高くなっているという理論である。また、毎年数パーセントずつ上昇する軍用地の地料が、地価を押し上げているという事実もある。このように、複雑に絡み合う様々な要因によって、軍用地料や県内の地価は全国で見ても高水準なものとなっている。

しかも、那覇新都心が開発されている旧牧港地区は、現在の那覇市の中心である国際通り、県庁、市役所から 2 キロメートル程の場所にあり、国道 58 号、同 330 号、環状 2 号線といった幹線道路に囲まれた、非常に立地条件に恵まれた土地である。これらのことが影

響し、88年12月に、県、那覇市、地主協議会の三者による土地買い上げの価格協定が結ばれた頃には、1平方メートルあたり、最も高いところで32万2900円、低いところで7万8800円という値段がついた。これは、地主にしてみれば決して安い値段ではない。「減歩率と一律買い上げで土地の半分を取られたという気持ちを持つ地主もいる（沖縄タイムス1996年8月8日付）」という記事があったが、この値段がついたことを考えると「土地を取られた」とは一概には言えないだろう。だが、それでも買い上げ作業がなかなか進展しなかったのは、他の不利益な面ももちろんあったからである。その一つが減歩率問題である。これについては、4章で詳しく述べていくことにする。

4．難航する那覇市と地主協議会の交渉

（1）地主2200人の説得

新都心開発計画を進めていく上で、最も難航した議題の一つが、地主の土地を交換し合う「換地」作業であった。換地とは、工事施工前と後で、区画整理に伴い、道路等による土地の区画が変化し、新しい区画に基づいて土地権利者に元の所有地と同価値、同面積の土地を提示することである。もし、換地作業において不均衡が生じる場合には、その補償として精算金が支払われることになっている。しかし、自分の土地から動きたがらない地主も多く、説得には時間がかかった。

（2）減歩率問題

1985年以降、換地・減歩率問題も含め、地主への説明会は100回を超えた。現在、天久の新都心にはかつての7つの地区の字が残っている。地主協議会は各字の代表によって構成され、字によっても異なる地主の意見を一つにまとめるのは、並大抵のことではなかった。それでも「最終的にはより良い街をつくりたい」という共通の願いのもと、協議はまとまりの方向に向かっていった。

ここで大きな問題となったのが減歩率である。減歩とは、例えば新都心の例を挙げて言えば、ここの土地は返還時、全体の約93パーセントが民有地であった。那覇の新たな中心地となる都市を建設していくには、残りの7パーセントの土地で道路や公園、公共施設を作ることは不可能であった。そこで、道路等の建設のために各地主の所有地の30パーセントの土地を無料で提供してもらい、その土地を利用して道路等の建設を行うというものである。地主からしてみれば、土地を取られたという感もあるが、100パーセントの何も無い土地が70パーセントに減ったとしても、そこに道路や公園ができることによって、土地の価値としては同等の価値を保つことができるというのが那覇市の考えである⁵。

この減歩率について、市側は初め32パーセントを提示。しかしこれに対して地主側が主

張したのは20パーセントであった。やはり、取られる土地は少しでも少ない方が良いというのが地主の本音だろう。この両者の調整は5年間も続けられ、結局最終的には30パーセントで合意に達した。地主が当初主張した20パーセントの1.5倍という結果からは、地主側の大幅な譲歩が伺える。だが、この調整が5年間にも及んだのは、やはりこの問題が両者の利害に大きく関わっているからだろう。

減歩についてもう少し詳しく説明すると、減歩には公共減歩と保留地減歩の2種類があり、公共減歩は、道路、公園、水路、緑地等、公共施設のために使われる公共用地を買収ではなく無償で提供してもらい、確保した土地を公共用地に充てるために行われる減歩のことである。その率、つまり地主の所有する土地のうち、公共減歩として提供してもらう土地の割合を、公共減歩率という。これに対し、保留地減歩とは、提供された土地を売り払い、得たお金で公共用地に施設を建設するために必要な経費、事業費にあてたり、換地調整用の土地、または精算金にあてるなどの軍資金として使用される。このように、各地主から減歩により提供された土地には、公共施設用地にあてる土地（公共減歩）と、公共施設を整備する事業費にあてるための土地（保留地減歩）がある。

5．那覇新都心のこれから

これまで述べてきたように、現在開発が着々と進められている那覇新都心は、その土地をめぐる多くの人々の権利や利害の問題についての度重なる協議の集大成であると言える。そして、難航を極めた協議を解決へと導いたのは、人々の「良い街づくりを」と願う気持ちであった。その思いを受けて、現在新都心には様々な期待が寄せられている。

まず交通の面において、沖縄には鉄道が通っていないため、また、点在する米軍基地によって道路が遮断されるため、渋滞が深刻な問題になっている。新都心を横断する中環状線が、南北に並行して走る国道58号と同330号のパイプ役となり、新たな経路を生み出すことによってこの問題が緩和されることが期待されている。

また、那覇市都市計画部新都心開発課は、新都心の開発目的を「今後の沖縄県の発展を支える産業振興を図る新しい拠点として、行政、商業業務の各種中枢機能、総合公園と一体となった文化機能及び住環境の優れた住宅地等複合的機能を持つ魅力ある新都心開発を行い、併せて公共公益施設の整備改善を図る」⁶としているように、居住問題については、先に述べた沖縄の持ち家世帯率の低さが少しでも改善されることが期待されている。また、手狭となった那覇市役所等行政機能を新都心に移すことによって、訪れる人々により引き起こされていた国際通り周辺の渋滞もまた、緩和されるだろう。そして、県外の大手企業を誘致することによって、県内に新たな雇用と消費活動を生み出し、県の経済活性化につながることを期待されている。全国的に見て失業率の高い沖縄において、新たな雇用が生

まれることは人々の生活に潤いを与えることになるだろう。

おわりに

ビルが建ち並ぶ那覇市の中心地を通り過ぎると、急にぼっかりと何も無い空き地が見えてくる。私はその光景をどこか奇妙に感じながら、幼い頃から十数年間眺めてきた。そこに那覇の新都心ができると聞いて、私は単純にその完成を楽しみに思った。今回、私が前々から関心のあった沖縄の観光についてレポートを書こうと思ったとき、これから脚光を浴びるであろうこの新都心を、沖縄の新たな注目スポットとなる場所として取り上げることにした。さらに、アメリカのテロ事件の影響で、沖縄へ来る観光客が激減したことも絡めて書くことにした。ところが、調べていくうちに新都心が米軍基地の返還地としてスタートを切ったことから、私の関心は返還地から新都心へと移り変わっていく過程、特に地主と那覇市との間にあった問題、協議、そして解決の過程へと移っていった。

最終的に基地の返還地問題に重点を置く形となったが、新都心に限ってリサーチを進めたことによって、非常に複雑に入り組んだこの問題を深く考えることができた。

また、今回レポートを書くにあたり、いろいろとリサーチをする中で、私がこれまで思っていた以上に基地の存在は沖縄の人々に害だけでなく多大な利益を与えているということを知った。だからと言って基地の存在を肯定するつもりはない。基地があるがゆえに起こる米兵による婦女暴行事件、爆音被害、その他沖縄の人々が強いられている、許し難い問題があることも事実だからだ。だが、それでもやはり基地の存在というのは良くも悪くも沖縄の人々の生活に大きく関わってきているのは認めざるを得ない。私は沖縄に育ちながら、基地に対する知識があまりにも乏しく、偏った考えを持ってしまっていたことに気付かされた。この問題について考えるには、豊富な知識と多面的に物事を捉える姿勢が必要だと改めて感じた。

最後に、このレポートを書くにあたり、FAX による質問に答えて、様々な情報を提供してくださった那覇市都市計画部新都心開発課の宮城文雄氏に感謝申し上げます。

1 日米安全保障条約の略。

2 正式名称は「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六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の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法」という。つまり、日米地位協定を実施するために、日本が米軍に提供する土地の使用、収用について定めた法律。

3 牧港住宅地区内の地域の一つ。

4 軍用地の返還後、基盤整備を含む、公共事業が導入されるまでの期間。

5 2002年7月9日、那覇市 都市計画部 新都心開発課 宮城文雄氏との電話でのイン

タビユーより。

⁶ 宮城氏から頂いた資料より。