琉球大学学術リポジトリ

米国管理下の南西諸島状況雑件　沖縄関係 軍用地問題（視察・報告・調査資料）(1)

メタデータ	言語: Japanese
	出版者:
	公開日: 2019-02-07
	キーワード (Ja):
	キーワード (En):
	作成者: -
	メールアドレス:
	所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/43648

法務省民事局第五課長他視察

法務省発行民事月報について
（沖縄特集）

四五、四、一三
米、廿一（有地）

法務省は昨年二月十七日から三月八日まで琉球外交
に対する日本政府の技術援助の一環として民事局第五課
長以下を沖縄に出張せしめ、その結果民事月報
の「沖縄特集」を発行しました。
本「沖縄特集」は既に絶版となっている由ですが、

外務省

本日司法法制調査部備付のものを一冊借り出し
てきました。
ついては、本書中執筆の考察とすべきものみ
は、御入用のページを左記に御記入下さい。
（各方ごとにコピーを本とめて作ります）
記

外務省

軍用地復元補償上の問題点

一九七〇年三月

復元補償対策研究委員会

目　次

一、問題の所在

A、軍用地使用の経緯……1

B、後元補償問題とアメリカ側の態度……6

二、アメリカの後元補償義務

A、平和条約一九条(a)項と沖縄の請求権……9

B、後元補償請求権の性質上と平和条約一九条(a)項……12

一、問題の所在

A、軍用地使用の経緯

(1) 沖縄の軍用地の大部分は、何らの接収手続をも経ず、直接戦斗行為によつて取得された。沖縄を占領した米軍は、住民を一定の地域（捕虜収容所）に隔離し、沖縄全域をその占有下において基地として必要な地域を確保したうえで、不要な土地を住民に返還（解放）したのである。「はじめに軍用地ありき」であつた。ところが、徐々に行われた軍用地の解放も、朝鮮戦争の前後から、一転して土地接収へとかわつた。米国の沖縄長期保有政策に基づく恒久的基地建設がはじめられたからである。このことは、一九五一年に約三、七七〇万坪であつた軍用地（私有地）が五三年には、約五、一九三万坪と二年間に約一、四二三万坪（約三七％）もふえていることに端的に示されている。

(2) 講和条約発効（一九五二年四月二八日）前の米軍の土地収用、使用の法的根拠は、占領軍に認められた国際法上の権利以外に考えられない。具

体的には「陸戦ノ法規慣例ニ関スル条約」（ヘーグ条約又はヘーグ陸戦法規）とポツダム宣言である。

ヘーグ条約によれば、占領軍といえども、被占領地の家や個人の権利、生命、私有財産、宗教等は尊重しなければならず、「私有財産ハ、之ヲ没収スルコトヲ得」ない（四六条）。占領軍の休養、実力維持等のために一定の徴発、課役を行う場合でも、対価の支払は義務づけられている（五二条）。

ところが、米軍は占領後、私有財産を一切無視して無償で軍用地の囲い込みによる収用を行ない、日本がポツダム宣言を受諾して降伏し、戦斗行為が終了して休戦状態に入つてからも、従来の使用状態を変更しなかつたばかりか土地接収をも行なつた。これは明らかに国際法違反行為である。

講和発効前に生じた米軍の行為による損害については、米国政府は平和条約一九条(ロ)項（請求権の放棄）を根拠として、法的責任を否定し続けてきたが、一九六四年見舞金という形で約二、二〇〇万ドルが支払われることになり、一応実質的に解決をみた。

(3) 講和発効後の米軍の土地使用については、米国が平和条約三条により施政権を有するようになり、また使用形態等の実質に何ら変化がなくとも、従前の占領そのものはまつたくその根拠とはなりえず、新しい法的根拠が必要とされるようになつた。そこで米軍は、その根拠をつくりだすために、施政権に基づき次から次へと布告、布令等を公布した。

(イ) まず最初にだされたのが布令九一号「契約権」（五二、一一、一）である。これは、地主と琉球政府が賃借契約を結び、琉球政府が米国政府に転貸することとして、地主の合意（契約）を根拠としようとしたものである。しかし、米軍の執拗な威嚇的契約締結の要求にもかゝわらず、この契約に応じた地主はほとんどなく、米軍の意図は失敗に帰した。

(ロ) ついで布令一〇九号「土地収用令」（五三、四、三）が公布された。これは、新規強制接収の根拠法令であり、米軍が収用を告知すると、原則として三〇日の経過とともに収用宣告が発せられて米国が権利を取得する

が、必要とあれば使用告知後、取用宣告を待たずに直ちに明渡命令を発することもできるという内容のものである。

(ハ)布令九一号によつて地主との契約を根拠とすることに失敗した結果、米軍は新規接収法として布令一〇九号を公布するとともに、すでに使用中の土地について、これを継続して使用するための根拠として、布告二六号「軍用地域内における不動産の使用に対する補償」（五三、一二、五）を発布した。これは、一九五〇年七月一日または土地収用の翌日から「黙契」（implied Leases）により、米国が借地権を取得したとするものである。

(4)かくて講和発効後の米軍の土地収用、使用の法的根拠が整えられた。しかし、これらは、形式的にも実質（内容）的にも、結力による一方的押しつけ以外の何物でもないばかりか、地代もきわめて低額であるため、地主を中心とする県民の不満はうつ積し、軍用地使用関係はまつたく不安定であつた。そこで米軍は、地代の一括払（一七年ないし二〇年分）によりその安定化と安上りを狙つた方針をうちだしたが、これがかえつて地主のみならず県民全体の反発をかい、軍用地問題は、いわゆる四原則（一括払

反対、適正使用料、適正賠償、新規接収反対）貫徹の島ぐるみ運動へと発展していつた。この運動の過程で住民代表の渡米、プライス調査団の来島とプライス勧告の発表、住民代表の再渡米などが行われ、結局一九五八年八月から三ヶ月にわたつて、沖縄においてもたれた「琉米合同土地問題琉球政府折衝正式会議」においてつぎのような合意に達し、軍用地問題は一応「解決」をみた。

①米国の取得する権利は五年賃借権と不定期賃借権とする。

②この賃借権は、琉球政府が地主と折衝して取得し、これを米国に転貸する。

③従来米国が保有してきた既得権は二種類の賃借権のいずれかに切り替える。

④米国が必要とする土地につき琉球政府が契約できない場合は、米国が強制収用により取得できる。

⑤賃料は市町村別に、地目等級毎に、原則として田三等級の生産高を基準として算出し、賃料の再評価は五年毎に行う。

⑥復元補償については賃借権終了時に米軍、琉球政府、地主間で公正かつ適正な方法により解決する。

⑦借賃安定法のため琉球政府は適当な立法を制定する。

⑧賃料の長期前払者には、一〇年を限度として一定の条件の下に実施する。

⑨軍用地に関する問題を調査検討し、高等弁務官に勧告する委員会を設置する。

⑩妥結した新土地政策は、一九五八年七月一日から実施する。

B、復元補償問題とアメリカ側の態度

沖縄の軍用地の大部分は、占領後まもなく収用され、講和発効以前において、飛行場、港湾、兵舎、倉庫、道路等の、恒久的な基地建設のために、肥沃の田畑が、コンクリートやアスファルト、石粉等によつて敷きつめられたり、砂土が採取されて地形が見るかげもなく変更されたりして今日に至つている。

このような講和発効前に変形が加えられた土地を返還するにあたつては、「これを当初の状態に復元するか、もしくは、そのための補償を支払えという」のが地主の一環した要求である。しかし、これに対する米軍側の態度は一様でない。

これを米軍の態度に応じて分類すると次のとおりである。

(1)一九五〇年七月一日以後に形質変更されたもの。

これについては、一九五七年二月二三日付布令一六四号及び一九五九年二月一二日付布令二〇号によつて、米軍の復元補償義務が定められ、解放時期の如何にかゝわりなくすべて復元補償の支払いがなされている。

(2)一九五〇年六月三〇日以前に形質変更されたもの

(イ)一九六一年六月三〇日以前に解放されたもの

これについては、米国の法的補償義務の存否をめぐつて論議があり、米国側は一貫してこれを否認しつゝけたが、一九六五年十月二八日の公法第八九—二九六、支払補償法により、いわゆる講和前補償の一環として支払いがなされ、事実上一応解決した。

(ロ)一九六一年七月一日以後施行のもの

これについては、米軍は補償責任を否認している。その根拠は必らずしも明確でないが、米軍のこれまでの立場からすれば、おそらく次の二点が考えられるであろう。

①復元補償請求権は、形質変更がなされた時点で発生するから、この場合の請求権は、いわゆる講和前の請求権である。

もつとも、米国は布告二六号をもつて、一九五〇年七月一日以降「黙契」によつて借地権を取得し、その使用料を支払う義務が生じたから、右期日以後に加えられた形質変更については、平和条約一九条(b)項但書により、同条(a)項の請求権放棄条項から除外され、米国が復元補償義務を負うけれども、それ以前の形質変更については、あゝる除外規定が及ばないから、平和条約一九条(a)項より米国の法的責任は存在しない。

②復元補償請求権は講和前、つまり講和発効以後に発生し、平和条約一九条(a)項から外されるとしても、その内容は、いわゆる「黙契」成立時たる一九五〇年七月一日当時の状態に復元することにとどまり、現実に形質変更がなされた当時の状態への復元を意味するものではない。その結果、

実質上、復元補償の問題は生じえない。

以下、右の(2)(ロ)に限定してわれわれの法的見解を述べることにする。

二、アメリカの復元補償義務

A、平和条約一九条(a)項と沖縄の請求権。

右の(2)(ロ)の復元補償の請求権が、講和前の請求権だとすると、これが平和条約一九条(a)項によつて放棄されたかどうかが問題になるが、米国は講和前補償問題に関し、一貫して沖縄住民の請求権は平和条約一九条(a)項により放棄されたとの見解をとり、外務省も同一解釈であり学説にもこの見解にたつものがある。その根拠とするところは、平和条約一九条(a)項が日本国民と規定している以上、沖縄住民も日本の国籍を有するのであるから、当然沖縄住民の請求権も放棄されているという極めて形式的なものである。しかし、より実質的に考察するなら、平和条約一九条(a)項により沖縄住民の請求権も放棄されているとの解釈には、数々の疑問がある。

第一に、日本は、一九四五年以後、ニミッツ布告及び行政分離命令により、沖縄住民に対する統治権を完全に停止されていて、平和条約締結当時、

沖縄住民の請求権については全くあずかり知らぬ立場にあつた。かゝる地位にある日本国に沖縄住民の請求権を放棄する権限はない。

第二に、平和条約締結当時、沖縄住民は、日本からは全く切り離され、米国の直接占領下にあつて、平和条約締結についての意思表示をする道を形式的にも実質的にも全く奪われていたのであるから、日本国の請求権放棄は沖縄住民には及びえないものである。

けだし、近代民主々義国の基本原理として、政府は国民の信任をうけて存立し、その範囲においてのみ国家行為を行ないうるにすぎないからである。

第三に、平和条約において請求権の処理に関する取極めがなされるのは、戦争、占領状態を終結させるにあたり、それまで続いた状態から発生した相互の請求権を清算しようというにある。しかるに、沖縄では平和条約締結後も依然として米国の統治下にあつて、実質的には占領状態が続いていたのであるから、平和条約締結の際に、米国と日本国との間で沖縄住民の請求権について清算する必要も又、前提もなかつたというべきである。

第四に、米国は、第一次、第二次大戦を通じて、その占領下で生じた損害に対する補償は被占領地域の政府に支払わせる政策をとり、平和条約の中で敗戦国及びその国民の請求権放棄を規定し、さらに戦勝国民の請求権については敗戦国が補償する旨の義務規定を入れることを慣例としてきた。対日平和条約で敗戦国の敗戦国民に対する補償義務規定が入れられなかつたのは、一つには沖縄が日本から行政権を分離されていて、日本が論理的に、これら請求権の支払いをする義務がなかつたことによる。そうだとすれば、沖縄に対して請求権の支払いをする責任をもつ政府は、占領期間中を通じ、さらには現在に至るまで施政権を有し、直接統治してきた米国政府であるとしなければ不合理である。

第五に、危美返還協定に、講和前の請求権をも放棄する旨の規定があらためて存在することは、平和条約一九条(a)項が危美住民の米国に対する請求権を放棄していなかつたことを物語るものであり、したがつて、当時の危美住民と同一の法的地位にある沖縄住民の米国に対する請求権も放棄されずに存続しているとみなければならない。

B、復元補償請求権の性質上と平和条約一九条(a)項。

(1)他人の土地を占有、使用している者は、これに形質変更を加えた場合には、それが相原に基づいたものであろうとなかろうと、原則として、返還に際し、原状に復するか、それに要する費用を補償する義務を負う。占有、使用が相原に基づかないものであれば（不法占有）、直ちに明渡義務とともに、この復元補償義務が発生する。この場合の復元補償は、損害賠償の性質を有し、明渡義務と一体をなす。

占有、使用が相原に基づく場合は、相原のあるかぎり占有、使用は継続され、その間になされた形質変更に対する復元補償請求権は、占有、使用が終了する際に発生する。形質変更をすることが、占有、使用相原の範囲内あれば、占有、使用の対価の中に復元補償も包含されていると解される場合もなくはないであろうが、占有、使用の相原をこえた形質変更でも、それを理由として直ちに相原を消失せしめることができるという要素が加わるだけであつて、いずれにしても復元補償請求権じたいは、占有、使用の終了（目的物の返還）と結びつかざるを得ない。

このような復元補償請求権の性質からみれば、沖縄の軍用地の場合、たとい講和発効前に形質変更が加えられたものであつても、講和発効前に返還（解放）された部分に対するものはとにかくとして、講和発効後に返還された土地に対する復元補償請求権が、平和条約一九条(a)項によつて放棄されるということはありえないはずである。したがつて、かりに同条項によつて沖縄（住民）の一般の請求権が放棄されたと解するとしても、少なくとも講和発効後返還された土地に対する復元補償請求権は、これによつて放棄される余地がなく、米国の義務は消滅していないといわなければならない。

軍用地の収用、使用の根拠を定める現行法の布令二〇号「賃借権の取得について」は、復元補償義務を明定している。（一a）。従来、他の布告布令により収用、使用していた土地に対する相原は、この布令により引継がれた（六）。講和発効前からの米軍の収用、使用の継続については、布告二六号が「黙契」論により、つぎのように合法化している。

すなわち、米国は、講和発効前は占領軍としてヘーグ陸戦法規に基づい

て土地を収用、占有した。講和発効後は、平和条約三条により米国に与えられた土地収用権に基づいて、さらに必要とする土地を収用、占有した。これらは、引続き無償で占有、使用する必要があるが、公共の目的のために無償で私有地を継続使用することは、米国憲法に反し、琉球住民にとつても耐え難いことであるから、これらの土地について、一九五〇年七月一日またはその後の収用の翌日から「賃貸契」により米国は賃借権を取得したこととして、米国の権利を確認するとともに、賃料支払義務を認める、というのである。

つまり、米国の土地収用関係法令にみられる論理をつなぎあわせると、米国は、講和発効の前後をとわず、一貫して合法的に、すなわち権原をもつて土地の収用、使用をなしてきたということになる。ところで、土地の収用、使用が当初から一貫して合法性を有して今日の布令二〇号に引継がれてきたとするならば、同布令によつて認められている復元補償請求権も、収用、使用が開始された時点まで遡るとみなされば論理的一貫性がない。

自己の利益となる収用、使用の合法性のみが現実になされた時点まで、

遡り、その不利益となる復元補償義務については、その適当な時期で区切るということはあまりにも恣意的である。米国は、講和発効前に収用した土地を講和後もそつくりそのまゝ継続して占有、使用してきたのであつて、その間に土地の占有、使用についての法律関係が清算されたとはまつたくない。単に法的根拠を自己の都合のいいように説明したり、つくりだしたり、押しつけたりしてきたゞけであつて、米軍の土地に対する占有、使用は一貫してその手中にあつた。

その間、地主が復元補償を請求する余地は、法的にも、現実的にもまつたく存在しなかつた。したがつて、復元補償請求権の性質と米軍の土地収用、使用の経過からみて、平和条約一九条(a)項によつて、米国の復元補償義務が消滅したとするのは、まつたく不合理である。

(2)、米国は、布令一〇五号、布告二六号等により、一方的に土地使用に対する対価の支払義務発生時期を一九五〇年七月一日と定めると同時に、この日を「賃貸契」による賃貸借契約成立の時期と決め、さらに復元補償

務の基準時としてもこの日をもちだしてきている。つまり、この日に契約が成立したのだから、それ以後賃料支払義務が発生すると同時に、復元補償の場合の原状というものもこの日が基準となるという論理である。

しかし、第一に、「無効」論によつても、五〇年七月一日を契約成立の時期とする理由や必然性はまつたくない。

第二に、かりに右の日にはじめて賃貸借が成立したとするなら、それ以前の収用、占有の法的根拠との関連が不明である。右の日以前は、一般国際法たるヘーグ陸戦法規が根拠で、以後は、賃貸借が根拠だというのであろうが、根拠が変更されなければならない特別の事情はなく、また、右の日が基準とされるべき理由もない。もし「無効」論をふりたてるとするなら、それは現実に収用がなされた時点まで遡及させるのでなければ筋が通らないであろう。

第三に、使用料支払義務の発生時と復元補償の基準時とは必らずしも一致するものではない。使用料は、賃借の対価であるから、主観的客観的に対価として支払われるべきことが認められる時期（普通は使用開始時か契

約時）にその義務が発生するが、復元補償は、使用中変形されたものを元の状態に復せしめるものであるから、契約時より現実に使用もしくは形質変更がなされた時点が早ければ、その時を基準としてなされるべきことは当然であろう。

第四に、使用料の請求権は、使用中つねに発生し存在するが、復元補償請求権は、使用が終了し、目的物が返還されるときにはじめて発生するものである。自己の所有物が他人によつて使用されている場合は、所有者はその間中、不利益をこうむつているのであるから、これを填補するものとして、使用に対応する対価（使用料、損害金等）の請求権が認められる。他人に形質変更を加えられた場合には、所有者のこうむる不利益は、その他人に目的物の使用を許容するかぎり、返還をうけた時点においてはじめて生ずるものであり、したがつて復元補償請求権も返還時に発生するものである。