

要約版では調査報告書を理解する上で、ポイントとなる箇所についてページを付して取り上げています。なお、カッコ書きのページは要約版でのページを表します。

## 1．報告書の構成

### 序 章 本委託業務の目的と方法（P 2）

#### 第1章 資料収集調査（P 4）

#### 第2章 旧軍飛行場用地問題の歴史的な背景とその後の経過

##### 第1節 沖縄戦と旧軍飛行場

##### 第2節 米軍の沖縄政策と旧軍飛行場用地問題

##### 第3節 旧軍飛行場用地問題のその後の経過（P 5）

#### 第3章 法制度等成立の背景とその検討

##### 第1節 臨時資金調整法

##### 第2節 戦時補償特別措置法

##### 第3節 戦争終結に伴う旧軍用地の行政処理（P 6）

##### 第4節 米国軍政府関係文書

#### 第4章 裁判記録の検討と地主会からの検証要請

##### 第1節 嘉手納裁判（嘉手納基地土地所有権確認等訴訟）（P 8）

##### 第2節 嘉手納・白保地主会からの検証要請（P 9）

#### 第5章 過去の戦後処理事例と旧軍飛行場用地問題

##### 第1節 過去の戦後処理事例の概要

##### 第2節 戦後処理事例のまとめ（P 10）

#### 第6章 旧軍飛行場用地問題の戦後処理案の方向性

##### 第1節 旧軍飛行場用地問題の考え方（P 11）

##### 第2節 旧軍飛行場用地問題の解決策（P 13）

## 2. 委託の目的等

### (1) 委託目的

旧軍飛行場用地問題は戦後58年間経過しても未だに解決をみていない問題であり、戦後処理事案として国に何等かの措置を求める必要がある。

このことから、本委託事業において、戦後処理事案としての類似案件の調査や嘉手納裁判記録の分析、旧軍関係資料の収集等を行い、併せて、学識経験者による「旧軍飛行場用地問題調査検討委員会」を設置し、客観的な視点で同問題において、どのような戦後処理を国に求めることが適当であるのかを検討し、提言を行う。

### (2) 調査項目

#### 資料収集

国内の旧軍関係の資料を保存している可能性のある図書館等での資料収集調査

- ・防衛庁防衛研究所、国立公文書館、県公文書館、県立図書館、宮古、八重山等

#### 法制度等の調査

旧軍用地問題に関連する戦中、戦後の法律関係、米軍統治下の布令・布告の整理

- ・臨時資金調整法、戦時補償特別措置法、緊急開拓事業実施要領、軍政布告第5号等

#### 裁判記録分析等

嘉手納裁判の内容確認

嘉手納、白保の両地主会が県に対して要請した質問項目の検証

#### 過去の戦後処理事案分析

- ・県内事例：対米請求権、マラリア、対馬丸等
- ・県外事例：シベリア抑留者問題、国債・郵便貯金等の償還措置等

#### 旧軍飛行場用地問題調査検討委員会

#### 収集資料等の分析及び報告

- ・歴史：旧軍による接收当時から復帰までの当時の状況の検証
- ・法律：臨時資金調整法や嘉手納裁判記録等の検証
- ・行政：既に解決をみた戦後処理事案の検証

歴史的、法律的経緯等を総合的に勘案し、国に求める内容を検討

### (3) 検討委員会名簿

委員長	仲地 博	琉球大学法文学部	教授
委員	川平 成雄	琉球大学法文学部	教授
	山口 龍之	沖縄大学法経学部	教授
	吉浜 忍	沖縄国際大学総合文化学部	助教授
	竹下 勇夫	ていだ法律事務所	弁護士

吉浜委員におかれては、第1回検討委員会に参加していただいた後、防衛庁防衛研究所図書館並びに沖縄戦関係資料閲覧室における調査にご指導・ご協力を頂いたところで、ご家庭とお仕事の事情から委員を退かれることとなったが、本報告書の最終原稿で歴史に関わる「第2章 旧軍飛行場用地問題の歴史的な背景とその経過」を通読していただき、必要部分は修正加筆していただいた。

### (4) 委託先

財団法人 南西地域産業活性化センター

### (5) 委託の経過

平成15年6月9日 「旧軍飛行場用地問題調査・検討業務委託」契約

7月18日 第1回委員会  
・本事業の概要確認  
・担当分野の確認

10月1日 第2回委員会  
・資料収集の報告

11月28日 第3回委員会  
・分野別の検討結果確認  
・最終報告の方向性

平成16年1月23日 第4回委員会  
・各分野の確認

3月24日 報告書提出

### 3 . 資料収集調査（第 1 章）

#### 調査先

県内：沖縄県軍用地等地主会連合会（土地連）

対米請求権事業協会  
県公文書館  
県立図書館郷土資料室  
総合事務局財務部  
石垣市市史編集課  
石垣市在地域史研究者  
元平良市農業委員会職員  
元総合事務局職員等

県外：国立国会図書館

防衛庁防衛研究所  
沖縄戦関係資料閲覧室  
独立行政法人平和祈念事業特別基金（シベリア抑留者問題）  
国有財産管理調査センター  
財務省理財局国債課  
元総合事務局職員等

#### 資料収集調査結果

他の戦後処理事案等については資料を収集することが出来たが、本件の旧軍飛行場設営や用地取得に係わる新しい資料は発見されなかった。

防衛研究所の説明によると、旧軍関係の資料は終戦間際に焼却され、陸軍関係は昭和 17 年、海軍関係は昭和 12 年までしか残っておらず、特に土地買収に関する旧陸・海軍の資料はほとんど残っていないとのことであった。

#### 4. 旧軍飛行場の現状一覧表（沖縄県内16飛行場）（第2章第3節）

施設名、接收時期	現在の状況、所有、経緯等
1. 伊江島飛行場 (伊江村) 18年10月	伊江島補助飛行場、伊江島空港(国有地) ・一部の土地は所有者不明地(県管理)、ほとんどが黙認耕作地 ・H15年 伊江村旧飛行場用地問題解決地主会結成
2. 沖縄北飛行場 (読谷村) 18年夏	読谷補助飛行場(国有地) ・S54 三原発言「国は地元の利用計画等が提出されれば払い下げを検討する」 ・S62 読谷村「読谷飛行場転用基本計画」作成 ・H12 旧軍飛行場用地問題解決促進協議会(以下、協議会)加盟 ・H13~ 島田懇談会事業(先進農業支援センター)に着手、H17全面返還予定
3. 沖縄中飛行場 (嘉手納町) 19年4月	嘉手納飛行場(国有地) ・S52 土地所有権確認訴訟を旧地主が提訴(H7最高裁において原告が敗訴) ・H12 協議会加盟 ・H15 協議会を脱退し旧軍飛行場地主会連合会(以下、連合会)を結成・加盟
4. 沖縄南飛行場 (浦添市)19年着工	牧港補給地区(キャンプキンザー)(民有地) ・所有権申請で旧地主の所有権が認められた。
5. 小禄飛行場 (那覇市) 16年~19年	那覇空港(国有地) ・H12 旧那覇飛行場問題解決地主会、協議会加盟 ・H15 鏡水地区の旧地主が旧小禄飛行場字鏡水権利獲得期成会を結成、連合会加盟
6. 石嶺秘密飛行場 (那覇市)19年着工	民有地 ・所有権申請で旧地主の所有権が認められた。
7. 沖縄東飛行場 (西原町)19年	民有地 ・所有権申請で旧地主の所有権が認められた。S34年まで米軍使用後、解放。
8. 与根秘密飛行場 (豊見城市)19年着工	民有地 ・未使用のまま放棄され、自然発生的に地主が使用したようである。(詳細不明)
9. 海軍飛行場 (平良市) 18年10月	宮古飛行場、畑(国有地) ・耕作者が国と借地契約して使用しており、耕作者からは払い下げの要望がある ・H13 旧宮古海軍飛行場用地等問題解決促進地主会結成、協議会加盟 ・H15 協議会を脱退し、連合会を結成・加盟
10. 中飛行場 (上野村)19年4月	畑(民有地)、一部国有地 ・S55,56 農地法36条に基づく売払いが行われた。
11. 西飛行場 (下地町)19年11月	畑(民有地)、一部国有地 ・S55,56 農地法36条に基づく売払いが行われた。
12. 平得飛行場 (石垣市) 18年~20年	石垣空港(国、県、市、民有地)、畑(民有地) ・S61,62 農地法36条に基づく売払いが行われた。(旧地主と現耕作者が一致していない土地は、旧地主から同意書をとって現耕作者に売り払いしている。) ・H15 連合会加盟、旧日本海軍平得飛行場地主会設立

13. 白保飛行場 (石垣市) 18年～20年	畑(国有地、一部民有地) ・ 耕作者が国と借地契約して使用しており、耕作者からは払い下げの要望がある ・ H13 旧日本陸軍白保飛行場旧地主会結成、協議会加盟 ・ H15 協議会を脱退し、連合会を結成・加盟
14. 平喜名飛行場 (石垣市) 8年	国際農林水産業研究センター沖縄支所(国有地) ・ 大日本製糖、大浜村と海軍省が売買契約を締結
15. 宮良秘密飛行場 (石垣市) 20年	畑(民有地) ・ 全筆、大浜村の所有地であった。登記簿上は所有権移転の確認はできない。
16. 海軍飛行場 (南大東)18～20年	旧南大東空港滑走路(国有地)、畑(民有地) ・ 日本製糖会社から国へ譲与された。畑部分は農地法36条に基づく売払い

## 5. 戦争終結に伴う旧軍用地の行政処理(第3章第3節)

日本政府は、戦後の早い段階で陸海軍が所有する土地・建物等、国有財産の利用、返還等の戦後処理に着手するため、閣議決定等を行っている。

- (1) 戦争終結に伴う国有財産の返還に関する件(昭和20年8月28日閣議決定)
  - ・ 旧軍財産の大蔵省への引継
  - ・ 食糧増産その他民政安定に活用すること
- (2) 連合国により使用されるものを除く飛行場の農耕に関する件(昭和20年10月11日付連合国最高司令部司令官覚書)
  - ・ 日本政府からGHQへの連合国が使用していない飛行場を農耕のために開放してほしいとの要請に対し、基本的に同意する旨の回答
- (3) 飛行場利用に関する件(昭和20年10月29日)
  - ・ 241カ所の飛行場に関し、連合軍の使用しない飛行場について、戦後の食糧危機を打開するために緊急開拓事業に取り組む。
- (4) 緊急開拓事業実施要領(昭和20年11月9日閣議決定)
  - ・ 旧軍用地中農耕適地は自作農創設のため速やかに払い下げ等の処分を行い旧耕作者及び新入植者に譲渡する
- (5) 飛行場利用に関する件(昭和20年11月12日)
  - ・ 食糧増産のため、飛行場は別紙(省略)に掲げるものを除き、農耕地に専用する。
- (6) 農耕に利用すべき旧軍用地等国有財産処理に関する実施要領(昭和20年11月15日)
  - ・ 旧軍用地は可能な限り自作農創設のため速やかに処理する。

- ・最近における急速な軍備拡充により買上等がなされた土地で特に前所有者より返還の要望ある場合は取得当時の事情、当人の現在の耕作面積等を勘案し本人において自作することが適当であると考えられるものについては前所有者への払い下げを認めることとする。

(7) 旧海軍飛行場用地の戦後処理状況

- ・平成13年に那覇市が海軍飛行場の所在市町村に行った文書照会・回答
- ・農家として成功が期待できる小作農、自作農及び農業経験者に払い下げられており、さらに、復員者、引揚者、入植開拓団への払い下げ、公共用への払い下げもあり、現在に至っても民間空港、自衛隊基地、米軍基地等国有財産として使用されているもの等、跡地の利用、返還の状況は多岐に及んでいる。

## 6. 嘉手納裁判（第4章第1節）

### (1) 事案の概要

旧陸軍中飛行場用地の旧地主及びその所有権の承継者らが、同土地の現所有者とされる国を被告として、自らの所有権の確認を求めるとともに、国に対し、同土地を米軍基地として提供していることにより、同土地を不法に占有しているとして賃料相当額の損害賠償を求めた事案である。

争点	土地の同一性 原告らが土地明確化法の手続に準じて(但し、法律には基づいていない)独自に旧軍用地を分筆しているが、それが認められるのか。	旧所有者との認定 昭和19年当時原告らが所有者であったと証明できるか。	売買契約の有無 国と原告らとの間に売買契約があったのか。 特に、当時不在であった者との契約はあったのか。
判決	同一性否定 位置境界の確定は土地明確化法に基づく場合のみ認められる。	判断せず ( が認められれば原告らの主張は否定される )	売買契約の有 不在者の親等管理人と契約することが可能。 代金支払いの如何は、契約の正否に直接の影響を及ぼすものではない。

判決	土地の同一性 土地の境界については私人が勝手に定めることができるものではない。 土地明確化法による境界の確認は、今次大戦と米軍の基地建設により土地の境界が不明となった沖縄の土地の境界を特別な立法に基づく集団和解方式によってその解決を図ろうとしたものであり、旧所有地と異なる位置に新しい所有地が協議により定められ、それが旧所有地と連続性のあるものとみなされる効果は同法によらねばならないとするのは当然のことである。	売買契約の有無 裁判所が当時明らかに不在者であったと認定した原告らと国との売買契約の成立を認めた理由については疑問が残る。 当時の戦時体制を理由に管理人が処分権限まで委ねられていたと控訴審判決が認定したことに疑問は残るが、これを覆すほど明白に誤りであるとはいえない。 また、控訴審判決は、売買契約が成立している以上、代金の支払いの如何は問題とならないこと、売買の意思表示を強制されたものとはいえず、当該売買が無効とはいえない旨判示しているが、この点は抽象的という域を出ていない。
考え方	土地の同一性の問題を解決する方法がない限り、売買契約の正否の判断に入る前に原告らの請求は認められないことになると思われる。これは、同問題を訴訟という手段で解決することの困難さ、限界というものを示していると思われる。	判決が確定している以上、売買の効力に関して新たに問題とすることは困難と思われる。 代金の支払いの有無、自由意志による契約かどうか疑いが残る状況にあることを考慮すれば、そのような当時の情勢を十分に配慮した上で、戦後処理問題が論ぜられなければならない。

## (2) 裁判所の和解案

控訴審裁判所は、判決に先立ち当事者に和解案を提示している。何らかの形で是正されるべきであるとの提言であり、検討に値する提言ではないかと思われる。

## 7. 嘉手納・白保地主会からの検証要請（第4章第2節）

### (1) 検証要請事項の内容

白保飛行場において、契約締結前に工事着工していることについて  
工事着工と支払い開始時期のずれについて（会計規則違反ではないか）  
10・10空襲後の社会状況について（業務が出来たのか）  
「支払いに関する件通牒」の臨時資金調整法の適用について  
臨時資金調整法に基づく国債購入について（国の不当利得ではないか）  
土地代金の一部に債務不履行があるのではないか（一部が戦後に移転登記）  
売買契約締結と旧会計規則との関連について（契約のない売買は無効とならないか）  
西原、浦添飛行場に関する国の義務違反（管理義務の不作为）について  
厚生省の認定書について（軍の基本方針ではなかったのか）  
旧軍飛行場の取扱の差異の理由を国に求めることについて  
戦時補償特別措置法と憲法との関連について（何らかのかたちで救済されるべきではないか）

### (2) 検討結果

若干の微細な規定違反、違法行為と取られるような手続での土地取得が認められなくもないが、残念ながらこれらの主張をもってして、所有権移転そのものが全部無効であるというには無理がある。

地主会が改めて返還を請求するには、任意の売買を認めた嘉手納裁判を覆す確固たる強制収用の事実を訴訟において立証しなければならない。

法の明文の規定なくして、当時の収用を強制収用と認定することはできず、その証明は返還を請求する当事者に属する。

旧軍飛行場用地問題について、沖縄県民は費用も時間も大量に消費しつつ「真実発見による正義の実現」を追及してきたが、これ以上の成果が期待できない今日、現実的解決こそが当事者にとっても、県民全体にとっても有用・有益であることが強調されなければならないであろう。



## 9 . 旧軍飛行場用地問題の考え方（解決の必要性）（第6章第1節）

### (1) 沖縄の特殊事情

沖縄の地理的条件から、多数の飛行場が作られ、それぞれの飛行場は、設営の経過もそれぞれであり、その後の処理もさまざまである。例えば、ほとんどの旧軍飛行場用地が国有地として扱われる中で、沖縄南飛行場（浦添市）や沖縄東飛行場（西原町）のように、米軍基地として使用されていても米国民政府が国有地の管理を解除し結果的に旧地主等の所有権が認められたり、石嶺秘密飛行場や与根秘密飛行場のように米軍基地として使用されず、国の所有権の曖昧さから旧地主の所有権が認められている事例もある。また、平得、白保飛行場のように、軍政官の命令により、一部が売戻されたように処理の方針に一貫性がなく、旧地主の間に強い不平等感を残している。

沖縄では激しい艦砲射撃が行われ、また住民を巻き込む地上戦が行われた結果、土地の公図公簿をはじめ土地の権利異動を証明する書類が官民とも焼失し、土地の所有関係が疑いなく明確とはいえないところもある。

米軍は旧軍飛行場を拡張する形で基地を設営した。日本軍によって飛行場が作られたところは国有地とされ、米軍によって飛行場が拡張されたところは地主の権利が認められた。この点でも旧地主の不公平感は強い。

本土において、旧軍飛行場についても「緊急開拓事業実施要領」や「自作農創設特別措置法」に基づき多くの飛行場が民間に払い下げられた。また国債・債券の償還も行われた。しかし、沖縄は、27年間施政権が分離され、戦後処理の諸法令が施行されなかった。結果として米軍が使用しない土地についても払い下げは行われず、さらに、米国民政府による金融閉鎖により旧軍による土地取得時に土地の対価として交付された債券や強制的に求められた定期預金等を実質的に現金化することができなかった。沖縄と本土の間で法の下での平等が損なわれ、これによる不利益は大きく、本土と沖縄間の不平等感は強い。

米軍が使用しない旧軍飛行場跡地で払い下げが行われないうまま、第三者に耕作させることを認めることにより旧地主と現耕作者が異なる状況が生じている。また、米軍基地内ではあるが、黙認耕作を認めたことにより問題をより複雑にしている。

以上の五点は、いずれも沖縄のみの特殊な状況であり、旧軍飛行場の問題が未解決として地主を中心に主張され続けた背景である。

## (2) 解決に向けた基本的考え方

先に挙げた沖縄の五つの特殊事情は、いずれも戦争と占領によって生じたものであり、地主や県に帰責する理由はひとつもない。このことを踏まえた上での国の責任による解決が図られなければならない。振興計画に位置づけたことにより国は自らの責任を明らかにしたといえる。県民の問題として県が自らの政治課題とすることは当然であり国と県の協働が必要であるが、問題解決の主体が国にあることは強調されねばならない。

戦争の被害は全国民に及んだが、特に沖縄の被害は大きい。その中でも旧軍飛行場の地主の被害は、たまたまそこに土地を有していたがゆえに被った被害であり、彼らのみの特別な犠牲と言える。しかも、所有権の喪失という権利の本質にかかわる被害である。一般的に特別な犠牲に対しては、補償がなされなければならないとするのが財産権補償の考え方である。もっとも売買の同意があり私法上の契約があったとするのが政府の見解である。仮に売買契約が締結されて代金が支払われていたとしても、当時の事情からすれば、地主においては収用と異なるところはない。また、戦後救済の機会も与えられなかった。

今日、旧軍飛行場用地の所有権を旧地主が取得する争訟の方途を法律論として見出すことは困難である。しかし、嘉手納旧軍飛行場訴訟の第二審判決の和解勧告が「昭和19年当時の沖縄の社会情勢から見て、仮に国が主張するような売買契約が締結されたとしても、それは戦時下における特殊な情勢に基づくもので、任意に、通常の経済取引として行われたものとは思われない。」と述べているように、財産を国策遂行の名のもとに奪われたという地主の気持ちは、大方の共感を得るところではある。少なくとも旧地主に対する政策的配慮が不可欠である。

旧軍飛行場の設置とその後の経過は飛行場ごとに異なる。現状において、返還予定の有無、基地か否か、地主の利用か否かも異なる。現耕作者の権利に対する配慮も必要である。よって、統一的な処理はほとんど現実的でなく、個々の飛行場に合った解決がなされるべきである。

## 10．旧軍飛行場用地問題の解決策（第6章第2節）

### (1) 解決策についての考え方

旧軍飛行場用地問題の解決策として、所有権の取得、個人補償、見舞金、一括補償（県全体で一つの事業を行うこと）及び団体補償（市町村や旧軍飛行場用地を単位として事業を行うこと）が考えられるが、嘉手納裁判の結果や本報告書における法律面での分析、あるいは、これまでの戦後処理事案等から勘案すると一括補償が早期解決に結びつくと考えられる。

しかし、旧軍飛行場の設置とその後の経過あるいは、現状が飛行場ごとに異なっているため、統一的な処理は現実的でなく、個々の飛行場に合った団体補償がなされるべきであり、条件が整った市町村から順次事業化すべきである。

### 基本方針

旧地主に対する慰籍につながることを前提としつつ、地域振興に寄与する事業とすること。

旧地主や所在市町村を主体とする法人を設立し、国から補助金を受け入れ、目的に沿った事業（仮に「旧軍飛行場用地問題慰籍事業（旧軍事業）」と呼ぶ）を展開する。

この事業は各地主会内の合意を前提とし、将来へ旧軍飛行場用地問題を持ち越さないものとする。

### 考えられる事業

旧軍事業としては、旧軍飛行場用地関係者に対する老人福祉事業等の福利厚生事業、人材育成や沖縄の特性を生かした観光関連事業等幅広い事業が考えられる。

### 用地の確保

跡地利用が見込まれる旧軍飛行場用地については、旧軍事業とは別に地域振興の観点から所在市町村が「旧軍飛行場跡地利用計画（仮称）」（以下、「跡地利用計画」とする。）等を策定し、同計画に沿った事業を実施する。この際、本用地の確保が必要であれば、同地内で確保を図る。

跡地利用が見込めない場合は、本事業の実施のために用地の確保が必要であれば、隣接市町村の国有地の提供又は米軍提供財産の共同使用（一時使用）も視野に入れる必要がある。

### 運営組織

国の支出金による旧地主を中心とした法人組織として、社団法人、財団法人、中間法人、株式会社が考えられるが、計画と事業に見合った適切な事業主体を考える必要がある。