

第5節

周辺整備法の制定

(昭和41年7月26日)

…Outline…

対日平和条約の発効後、いわゆる「基地問題」は、ほぼ全国的な範囲で一種の社会問題、政治問題となっており、その解決のために必要な施策の基本となるべき法律の制定が関係地方公共団体その他各方面から強く要望されていた。

このような情勢に対応し、昭和41年7月26日、「防衛施設周辺の整備等に関する法律(周辺整備法)」(昭和41年法律第135号)が公布・施行された。

● 背景・経緯

昭和27年4月に対日平和条約が発効して以来、施設・区域の設置・運用に起因する各種の障害に対する苦情等が次第に顕在化し、福岡県の芦屋飛行場の防風林伐採に基づく農業被害、東京湾の防潜網設置に基づく漁業被害等を契機として、昭和28年8月、「日本国に駐留するアメリカ合衆国軍隊等の行為による特別損失の補償に関する法律(特別損失補償法)」(昭和28年法律第246号)が制定された。

特別損失補償法は、米軍の特定の行為を原因とする特定の事業(農業、漁業、林業)の経営上に生ずる損失を救済することを目的として、その行為が適法、無過失のものであっても、国はそれに対する損失を補償することを定めた注目すべき法律であった。

しかしながら、特別損失補償法は、米軍の行為により生じた損失の補償を規定したものに過ぎず、施設・区域の設置・運用に起因する各種の障害を防止・軽減するための施策については規定していなかったことから、必ずしも十分ではなかった。

このため、施設・区域の設置・運用に起因する各種の障害を防止・軽減するための施策については、特別損失補償法の制定後まもなく、いわゆる特別損失防止対策事業及び騒音防止対策事業として予算措置により、個別に実施された。

その後、いわゆる特損的被害は自衛隊の行為によっても同様に惹起され、その対策をも図る必要が生じる一方、防衛施設周辺地域の都市化や住民意識の変化などにより、関係住民の不満、苦情にも質的变化が生じてきた。

すなわち、東富士演習場の周辺農民の生活再建要求や飛行場周辺又は射爆撃場周辺住民の騒音等に対する苦情、新島のミサイル試射場設置における場合の島民の要求等の例から

も明らかのように、「基地問題」への対策は、従来の損失補償だけでなく、新たに周辺住民の民生安定措置をも考慮する必要が生じてきた。

これらの情勢に対応して、昭和36年5月、内閣に「基地問題等閣僚懇談会」が設置され、基地問題を単に防衛庁のみの問題としてではなく、政府全体の問題として関係行政機関の総合的協力の下に検討する体制が整備された。

このようにして、懸案となっていた個々の「基地問題」に対する措置は相当程度進捗したが、総合的な施策のための整備が未だなされていなかったことから、防衛施設周辺の関係地方公共団体では、住民の被る不利益の軽減、生活環境の改善、経済活動の助長等の民生安定を中心とした国の施策の制度的保障を強く要望するようになり、昭和37年9月、「渉外関係主要都道府県知事連絡協議会」が中心となって、「基地周辺民生安定法案」をまとめ、全国知事会、全国市長会その他地方議会から政府にその立法化を要請した。一方、自由民主党においても「基地に関する特別措置法案」が練られるなど同様の動きが活発となった。

このような情勢に対応し、政府では、昭和40年10月から「基地問題等閣僚協議会」（基地問題等閣僚懇談会を改称したもの）の下に設けられた特別幹事会において、具体的に立法化の審議を重ね、同年12月、一応の草案をまとめ、政府部内の調整を経て、昭和41年3月22日、「防衛施設周辺の整備等に関する法律案」を閣議決定し、同月24日に国会に提出した。この法案は、同年6月27日に可決・成立し、同年7月26日、周辺整備法が公布・施行された。

なお、多くの関係者から周辺整備法の必要性が叫ばれつつも、その制定までに長い期間を要した理由は、「基地問題」への対策と産業公害への対策の均衡を配慮する必要があったこと、また、「基地問題」に対する施策については、各省庁の所管事務に広く関係するものであり、特に、防衛施設と地域社会ごとにその具体的施策も異なることから、多数の行政事例の積み重ねなしには普遍的な規定を設けにくかったことによる。

また、このことは、周辺整備法が多くの政令委任事項を持ち、政府が臨機応変に基地問題への対策を取り得るように構成されている理由でもあった。

● 周辺整備法制定の意義

周辺整備法は、後述するように、自衛隊及び米軍の特定の行為により生ずる障害の防止・軽減や防衛施設の設置・運用により生ずる障害の緩和に資するための措置を主な内容とするものであるが、一言で言うと、従来、個別に行われてきたこれらの措置に目標と制度的な保障を与えたものである。

防衛施設の取得・設置・運用をめぐる諸問題のうち、防衛施設の取得等により生ずる損失については通常の公共用地の取得に伴う損失の補償と同種の損失の補償により、不法行為と評価されるものについては不法行為に基づく損害賠償により、それぞれ解決されると

ころであるが、これらによっては解決されない問題が当時「基地問題」という形で問題となっていた。

いうまでもなく、自衛隊及び米軍はその行為又は施設の運用に当たっては、できるだけ無用の被害、不利益を国民に与えないよう努めているところである。しかしながら、自衛隊及び米軍の特性からその行為等への規制に限度があることは、これらの航空機が発生する音を低減するために消音装置をつけることなどはその性能を減じることから現実的でないこと、砲爆撃の頻繁な実施がその任務上必要であること等からも明らかであり、これにより各種の障害が生じることとなるものである。

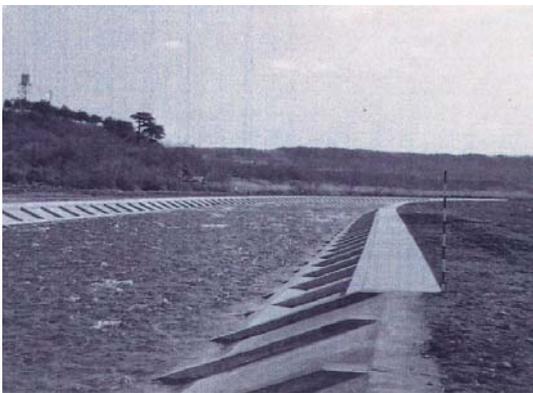
これらの自衛隊及び米軍特有の行為によりやむを得ず防衛施設周辺に生ずる障害のうち、放置することが特定の防衛施設周辺の住民にのみ特別の負担を課することとなって不公平なものについて、その防止・軽減措置をとる制度を定めたのが周辺整備法である。

周辺整備法の制定により、「基地問題」に対する施策について、目標を定め、制度的保障を与えたことから、時々の行政上の都合によりその施策が左右されるのではないかという関係自治体や関係住民の危惧を払拭することも可能となった。

また、周辺整備法は、「環境基本法」(平成5年法律第91号)の前身である「公害対策基本法」(昭和42年法律第132号)が制定される前に、公害類似の「自衛隊等の行為又は防衛施設の設置若しくは運用により生ずる障害の防止等」のための措置を定めるものとして画期的なものであった。

● 周辺整備法の概要

周辺整備法は、3章14条からなる比較的短い法律であるが、主な施策として、①障害防止工事の助成(第3条)、②民生安定施設の助成(第4条)、③特定飛行場周辺の移転補償等(第5条)、④損失補償(第9条)などを規定している。



宮城県加美郡色麻町花川における護岸工事
(事業主：宮城県、昭和35年～昭和50年)

これらのうち、「障害防止工事の助成」及び「特定飛行場周辺の移転補償等」については、従来行政措置として実施してきたものを法制化したものであるが、防衛施設の設置・運用により生ずる障害の緩和に資するための「民生安定施設の助成」及び自衛隊の特定行為により生ずる特定事業の経営上の「損失補償」については、従来の措置をさらに前進させ、あるいは従来なし得なかった救済措置を新たに法制化したものであった。

防衛施設周辺対策「事始め」

元 横浜防衛施設局長
(当時：防衛施設庁施設部施設対策課課長補佐)

根本 武夫氏



私は昭和22年に当時の農林省に採用され公務員人生をスタートし、その後、昭和37年6月に当時の調達庁に出向しました。

当時の調達庁には農林省の出向ポスト（不動産部管理課長）があり、そのポストを課長から補佐に下げることになったため、年次の関係から私が適任ということになったと思います。

当時は、米軍の演習場等から発生する各種の障害に対する事業のうち、農地に対するものは農地局が、森林に対するものは林野庁が、それぞれ所管していました。

私は農林省では農地局の勤務が長く、講和条約の発効に伴い設置された日米合同委員会の「陸上演習場部会」に農林省委員として出席することが多く、そこで調達庁が抱える問題に関与する機会もあり、調達庁の人たちと付き合う機会を得たことも理由の一つだろうと思います。

昭和28年度、当時米軍が使用していた相馬原演習場周辺の地下水が演習場の荒廃によって枯渇したため周辺の農地で水不足となり、水田もダメになるという事態が生じました。

これに対して、農林省農地局は、周辺農地への農業用水確保のため、漏水防止を目的として用水路改修事業を、「安全保障諸費」で行いました。これが農林省の周辺対策事業の始まりでした。

ちなみに、当時講和条約発効に伴う米軍関係予算はこの「安全保障諸費」に加え、「防衛支出金」及び「平和回復前後処理費」の3項目があり、いずれも大蔵省所管となっていました。

このように、私は、農林省時代から防衛施設の設置・運用に起因する周辺対策事業の経験がありましたし、調達庁の職員との付き合いもありましたが、実際に調達庁職員となり、周辺対策事業を担当してみて驚いたことは、調達庁の周辺対策事業は、全て補償すれば良しと考えるのが原則だったことでした。そのため、自治体への補助金の交付要領はおろか、事業を概算要求するための資料に要求事業の設計図書さえ添付されていない、ということでした。

従って、調達庁に来てからの私の最初の仕事は、周辺対策事業に関する基本的なルール作りとなりました。現在の「防衛施設庁補助金等交付規則」（昭和38年防衛施設庁告示第3号）は私が手がけたものです。他にも、「防衛施設庁補助金等交付事務取扱規則」（昭和39年防衛施設庁訓令第11号）、「防衛施設周辺障害防止事業補助金交付要綱」（昭和42年防衛施設庁訓令第14号）などには、私の考えが相当反映していると言ってよいと思います。

防衛施設庁として実施した初めての本格的な周辺対策事業は、北海道の島松演習場周辺の農地で発生した用排水問題に対する事業です。この事業は北海道が実施主体で、設計費補助額は当時のお金で約800万円です。

なお、防音工事の端緒は、板付基地周辺の学校に対する防音工事だったと聞いておりますが、この頃は「補助金思想」はなく、試験工事と言うことで、細々と計画されていたようです。

今から思えば、当時の私の部下も可哀想でしたね。周辺対策事業の仕事に精通した人材を促成栽培しなくてはならないと思い、随分とこき使ったと思います。この頃の苦しい思い出を手記に残している人もいます。

しかし、私は、このような制度作りだけに心血を注いだわけではありません。私たちの仕事は何と言っても現場を熟知することから始まります。理論、理屈だけ知っていても現場も知らずに仕事はできません。

このような考えから、私は、部下ができるだけ多くの現場を見る機会を作ろうと旅費の獲得にも気を配りました。旅費は人头配分ですから、事業費や調査費としての旅費を確保して初めて必要な現場調査ができるわけです。このような他省庁では当たり前のことを施設庁で実現したのもおそらく私が最初だと思います。

私が調達庁に来てすぐに調達庁と建設本部が合併して防衛施設庁が発足しました。この時は一旦決まった合併に対して、参議院の提案により、合併のための法案を廃止しようとする動きがありました。

ついに、昭和37年8月10日、時の次長の石大さんが全職員を講堂に集めて「合併がダメになった」と涙ながらに話をされる事態にまで至りました。

この直後、沼尻不動産部長の指示により、この合併を実現するための「根回し班」が編成され、関係議員に対する説明を行いました。私もこの一員として行動しました。知り合いの議員に電話をかけて合併のメリットを説いたりもしました。

防衛施設庁が発足したことにより、自衛隊施設・米軍施設を問わず、防衛施設に関する各種の周辺対策を一元的に行うことができるようになりました。

当初、施設対策課の周辺対策事業の担当者は、1人の補佐と1人の係長の2人で「施設対策班」として仕事を処理していましたが、その後、仕事がどんどん増えたこともあり、人員も逐次充実されましたし、周辺対策事業のメニューについても「要綱」を整備しつつ、地元の要望を踏まえた各種施策の拡充に努めることができました。

このような中、昭和41年7月、「周辺整備法」が制定されることとなるわけですが、法案化の作業に関しては、施設部内は企画課が取りまとめ、総務課では当時法規担当の山下補佐が中心でした。

法案化の動機は何かと言われれば、やはり予算措置だけで周辺対策事業を行うのは「弱い」ということです。地元自治体にとっても単なる予算措置よりは法律に基づく措置の方が色々と心強いわけです。

気をつかったことは、法制定前から防衛施設庁が「交付要綱」等に基づいて行ってきた各種の周辺対策事業が余すことなく実施できるようにするということでした。

従って、一言で言えば、「周辺整備法」は、それまで予算措置として防衛施設庁が行ってきた各種の周辺対策事業をある意味そのまま法律化したものだということです。

その後、昭和49年6月、「環境整備法」が制定されるわけですが、周辺整備法との違いと言えば「9条交付金」を盛り込んだことで、他の内容は周辺整備法を踏襲しているのはご存じのとおりだと思います。

この「9条交付金」の制度化は画期的で、地元対策の幅もずいぶん広がったと思います。

この時は私は既に本庁を離れていたため作業の詳細はわかりませんが、総務課が中心となって法案化の作業が行われたと聞いています。

本業の周辺対策事業の仕事で苦労したという記憶はありますが、辛かったとは思いませんでした。

沖縄の復帰前、私は本庁会計課の総括補佐でしたが、当時の山上長官からの特命で、沖縄の米軍基地の現況を調査するための調査団の団長として訪沖する機会がありました。

この時は、初めて地主会の方々と膝を交えて色々と懇談する機会もありました。

地主会の方々からの話を聞いたり、米軍基地の圧倒的な存在を目の当たりにして、「復帰」と言っても、日本政府が沖縄の米軍基地の実情について知り得ていることは皆無と言っていい程だと実感しました。何しろ通常の5万分の1の地形図すらなかったのですから。借料をいくら払っているのか、という基本的な問題についても同様でした。

沖縄復帰後、米軍時代の借料が一挙に10倍になったのはその証拠です。

沖縄と言えば、那覇局長時代の昭和53年11月、嘉手納基地所属の米軍輸送機が誤って給油管を落下させ、送電線を切断して大規模な停電が発生した時は困りました。

切断した送電線はともかく、停電に見舞われた家に対する補償については損害額の特定ができないわけです。「一軒一軒回って冷蔵庫の中を見て何が腐ったか見て回ろう。」と提案する部下もいましたが（笑）、実際にはそんなことはできませんね。

色々と考えて、結局、停電した時間に応じた見舞金を支給しようということになりました。総額で約200万円だったと思います。スピーディーかつ明確な基準で見舞金を支給したからか、被害者から文句が出ることはありませんでした。

那覇局の一番の問題点は、米軍による事故です。

何時起こるかわからないのに加えて、その態様も万別でありますので、事前の準備が

できないことです。

調達庁、防衛施設庁に20年勤務して、沼尻さん（元次長）や、大石さん（元次長）と
いった庁内の尊敬できる先輩方と一緒に仕事をすることができましたし、元沖縄軍用地
地主会連合会長の比嘉さんという素晴らしい方とも親しくお付き合いをさせていただきました。

本庁、那覇局、横浜局等の勤務において、数え切れない程の素晴らしい上司、部下と
一緒に仕事ことができました。

これらの人たちとの付き合いは私の貴重な財産となっていますし、私の人格形成にと
ってどれだけ有意義であったか図り知れません。（談）

COLUMN 1

●●●板付飛行場（福岡空港）私有地返還訴訟に係る最高裁判決

（昭和40年3月9日）

本訴訟は、対日平和条約発効前に占領軍により接収され、同条約発行後は施設・区域として米軍に提供されていた板付飛行場内にある土地の所有者が、契約更新を拒絶し、昭和28年度以降の賃貸借契約が存在しないとして、国を相手に土地所有権に基づき明渡し等を求めて昭和29年7月5日に福岡地方裁判所に提訴したものである。

福岡地方裁判所は、昭和31年2月13日、本件土地の契約は、契約書明示の期間をもって期間満了するとして、原告の請求を認める判決を言い渡した。

国は、この一審判決を不服とし、同月21日、福岡高等裁判所に控訴した。福岡高等裁判所は、昭和35年3月10日、「当該契約書の前文には「駐留軍の用に供する目的」とする賃貸借契約であることの明示があり、本件土地が板付飛行場の一部として賃貸されている事実等を考え合わせると、当該土地の賃貸借期間は駐留軍の使用が継続する期間と解するのが相当であり、国が明渡義務を履行することに伴い発生する損害と当該土地所有者が明渡しにより得る利益を比較すると当該土地所有者の請求は権利の濫用として到底認容することを得ない」などとして国の控訴を認めた。

これを不服とする当該土地所有者は、同月17日、最高裁判所に上告したが、最高裁判所第三小法廷は、昭和40年3月9日、「駐留軍に対する土地の提供は、日米安保条約に基づく条約上の義務であり、この条約の誠実な履行は国の義務である。関係土地所有者らも、直接間接にこの義務履行に協力すべきである」とし、この上告を棄却し、昭和29年7月5日提訴されて以来10年余を経て決着をみたものである。

なお、板付飛行場に所属する米軍機が昭和43年6月2日九州大学に墜落するという事故が発生したことなどから、福岡県・福岡市をはじめとする地元において同飛行場の返還運動がかつてないほど高まった（第2章第1節参照）。

このような地元情勢もあり、板付飛行場は、昭和45年12月21日、米軍から運輸省への移管等が決定され、昭和47年4月1日、その大部分が米軍から返還され、航空自衛隊と共同使用する民間空港（第二種空港：福岡空港）として使用が開始さ



板付飛行場

（国土地理院撮影の空中写真
（昭和39年撮影））

れ、相次いで路線の開設が行われ、福岡市市街から近距離に位置するという地理的条件もあり、現在、国際線も含めて年間発着回数約14万回、年間旅客数約1,600万人という国内有数の空港として発展している。