

第4章

位置境界明確化法の制定～在日米軍駐留経費負担の開始～飛行場周辺の航空機騒音への対応

(昭和52年度～昭和56年度)

第1節	位置境界明確化法の制定(昭和52年5月18日) …… 142 キーパーソンの証言8 「位置境界明確化法の制定の経緯—政府案の全部修正～国の使用権原4日間の空白—」 荻野 貴一氏(当時:防衛施設庁総務部総務課課長補佐) …… 147
第2節	横浜市緑区への米軍機墜落事故への取組(昭和52年9月27日) …… 153 キーパーソンの証言9「癒せない補償」 玉木 清司氏(当時:防衛施設庁長官) …… 156 キーパーソンの証言10「緑区米軍機墜落事故に携わって」 寺村 善美氏(当時:横浜防衛施設局事業部長) …… 157
第3節	在日米軍駐留経費負担の開始(昭和53年4月1日) …… 160
第4節	環境整備法に基づく第1種区域等の指定の開始(昭和53年12月28日) …… 163
第5節	防衛施設の抗たん性向上のための抗たん施設工事研究室の設置 (昭和54年12月10日) …… 169
第6節	東富士演習場における初の日米共同訓練の実施(昭和56年9月16日) …… 172
第7節	厚木海軍飛行場におけるNLPの開始とこれをめぐる取組(昭和57年2月16日) …… 174
COLUMN 3	防衛施設庁シンボル・マーク等の制定(昭和54年8月31日) …… 177

時代の潮流

昭和52年9月、パリを発ち東京に向かっていた日本航空の旅客機が日本赤軍によりハイジャックされ、バングラデシュのダッカ国際空港に着陸する事件が起こった。福田赳夫内閣総理大臣は「人命は地球より重い」として、犯人の要求どおり身代金の支払と服役囚の釈放に応じることで事態の収拾を図り、乗客乗員とも全員無事に解放された。

昭和53年7月、返還から6年を経過した沖縄県ようやく我が国の道路交通法が適用されることとなり、車両が右側通行から左側通行に変わった。この変更は、同月29日の22時をもって沖縄県全域の道路を通行禁止として標識の変更等の準備を行い、翌30日の午前6時から一斉に左側通行を実施するという、県を挙げての一大プロジェクトとなった。

昭和54年2月、イランでは、ホメイニー師率いるイスラム保守派勢力が、米国の支援を受けて西欧化・近代化を進めていたパーレビ朝を退け、政権を掌握した上、国民投票によりイスラム共和国の樹立を宣言した。隣国イラクはこの革命が自国へ波及することを恐れ、また長年の国境をめぐる争いもあったことから、55年にイラ

クへの侵攻を開始し、イラン・イラク戦争が勃発した。欧米諸国やソ連、アラブ諸国等は各々自国の事情からイラクを支援したが、イスラエルやシリア、リビア等はイランを支援し、戦争は決着のつかないまま長期化した。

また、イラン革命により、イランが一時的に石油生産を中断したことや、OPECが原油の値上げを決定したことを受けて原油価格が高騰し、第2次オイルショックが起こった。我が国経済にとっては第1次の時ほどの混乱はなかったが、将来的に石油以外のエネルギー源の確保や省エネルギー技術の確立が必要とされる現実をエネルギー小国の我が国に突きつけた。

昭和55年5月、野党3党は、大平内閣不信任決議案を提出した。自民党議員によって否決されることを前提としての提出だったが、自民党内の派閥抗争によって反主流派となっていた議員69名が本会議を欠席したため、この不信任案は可決され、同月19日、大平内閣は衆議院解散を決定した。この解散は、深慮遠謀の末の目論みではなく、誰にも予測外だったために「ハプニング解散」と呼ばれ、初めての衆参同日選挙が行われた。

第1節

位置境界明確化法の制定

(昭和52年5月18日)

…Outline…

昭和52年5月18日、「沖縄県の区域内における位置境界不明地域内の各筆の土地の位置境界の明確化等に関する特別措置法（位置境界明確化法）」（昭和52年法律第40号）が公布・施行された。

この法律により、昭和47年の沖縄返還から5年を経過してもなお多数存在していた位置境界不明地域内の各筆の土地が明確化され、関係地主等に生じていた社会・経済活動上の支障が短期間のうちに取り除かれることとなった。

また、これにより、米軍の用に供する必要がある土地等で所有者から賃貸借契約の同意が得られなかった土地等について「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（駐留軍用地特措法）」（昭和27年法律第140号）等の手続をとることが可能となった。

● 背景と経緯

沖縄県においては、第2次世界大戦による破壊、米軍の行為による土地の形質の変更又は土地登記簿及び公図が滅失したことにより、各筆の土地の位置境界が不明である地域が広範かつ大規模に存在していた（第3章第3節参照）。

このため、これらの土地については、相続や売買などに当たって土地の分筆や合筆ができないこと、土地が米軍から返還され、政府がその所有者に引き渡しても利用できないこと等により、関係所有者等の社会・経済上の活動に著しい支障を及ぼしていた。

これらの支障を除去するためには、土地の位置境界を明らかにする必要があるが、位置境界不明地域においては、地形の著しい変容により現地で位置境界を特定するための物証が喪失したこと及び施設・区域への立入が制限されたこと等により、地主が独力ではその所有地の位置も境界も確認できない状況であった。このため、地主が土地の位置境界を確認できるようにするには、小字の区域を単位として、その区域内の土地の所有者全員が国の収集した戦災前の土地の状況を明らかにする資料、航空写真、字の区域内の土地の現況を明らかにした地図を参考として、昔の土地の事情をよく知る住民の意見を聞きながら確認しあう等の措置が必要であり、かねてから関係者及び関係地方公共団体は、土地の位置

境界の明確化のための国の施策を要望してきた。

一方、沖縄県において、米軍又は自衛隊が使用している土地のうち、その所有者との間の賃貸借契約その他の契約により使用権原を取得できていない土地については、「沖縄における公用地等の暫定使用に関する法律（公用地暫定使用法）」（昭和46年法律第132号）により沖縄が返還された昭和47年5月15日から5年間国が使用してきた。国はこの5年間の間、公用地暫定使用法の趣旨に則り、所有者と賃貸借契約を締結すべく努力を重ねてきたが、公用地暫定使用法による使用の期限が切れる昭和52年5月14日後も、なお未契約者が残ることが予想された。

一般的に言って、米軍又は自衛隊の用地として使用する必要のある未契約地については、公用使用の手続を定めている駐留軍用地特措法又は土地収用法に定める手続により使用権原を取得することが可能であったが、位置境界不明地域内にある未契約地については、使用の対象となる土地の位置境界を現地に即して特定できないことから、これらの法律に定める手続がとれなかった。

そこで、同月15日以後も引き続き米軍又は自衛隊が使用する必要がある未契約地については、その位置や境界が明らかでないという土地の特性に適した手続により同日以後の使用権原を取得する必要があるがあった。

上記の状況を踏まえ、政府は、このような土地の位置境界の明確化のための措置と土地の使用の特例とを定めた「沖縄県の区域内の駐留軍用地等に関する特別措置法案」を第78回国会（臨時会）に提出した。これは審議未了により廃案となり、政府は同法案を再度第80回国会（常会）に提出したが、この政府案は衆議院において全部修正された。その修正の主な内容は次のとおりである。

- ① 位置境界明確化措置の対象となる土地に、米軍又は自衛隊が使用している位置境界不明地以外の位置境界不明地を加えること。
- ② 米軍又は自衛隊が使用している位置境界不明の未契約地については、公用地暫定使用法による暫定使用の期間を5年延長して同法により暫定使用すること。
- ③ 関係土地所有者等の申出があれば、



那覇防衛施設局による位置境界明確化のための作業

沖縄開発庁長官又は防衛施設庁長官（これらの者から権限を委任された者を含む。）が土地の位置境界についての勧告をすることができること。

この衆議院で政府案を全部修正した法案は、公用地暫定使用法による暫定使用の期限（昭和52年5月14日）を4日経過して、同月18日に参議院において可決成立し、即日、位置境界明確化法として公布・施行された。

● 位置境界明確化法の制定の遅れ

位置境界明確化法は、前述のとおり、公用地暫定使用法による暫定使用期間の5年延長も定めていたが、その施行が当初の暫定使用期限の昭和52年5月14日から4日を経過した日となったため、未契約地に対する国の使用権原に4日間の空白が生じた。

この空白の初日の同月15日の日曜日の参議院内閣委員会の審議において、主として次の点について質疑が行われた。

- ① 暫定使用期限が切れた後の国の使用権原の有無。
- ② 使用権原がないのであるから国の占有は違法ではないか。直ちに所有者に返還すべきではないか。
- ③ いったん消滅した国の使用権原は仮に暫定使用期間を延長する法律が成立しても復活しないのではないか。

これらの点について、政府は、同日、次のような統一見解を示した。

- ① 公用地暫定使用法は期限のついた法律ではないので、昭和52年5月15日以後も有効であるが、第2条第1項ただし書きの期間は過ぎているので第2条による権原はない。したがって、第4条による返還義務がある。
- ② 公用地暫定使用法に基づき国が使用していた土地については、同日以後も返還されるまでは国はこれを管理する義務と権限があり、それに必要な行為を適法にすることができる。この基準に照らして適法な行為を行っている。
- ③ 「位置境界明確化法案」が成立し施行されれば、国は、公用地暫定使用法による使用の権原を取得するに至る。

なお、公用地暫定使用法による使用の期限が切れた同日から位置境界明確化法が公布・施行された同月18日までの間、沖縄においては、公用地暫定使用法により使用されていた伊江島補助飛行場、キャンプ・シールズ、航空自衛隊那覇基地等にこれらの土地所有者等が立入した。

● 位置境界明確化法の概要

位置境界明確化法においては、位置境界不明地域における各筆の土地の位置境界の確認は、関係土地所有者の協議により行うこととされており、関係土地所有者は位置境界の明確化の主体と位置付けられ、国が行う地図の作成に協力することとされている。

国は、市町村界、字界、物証等が記載された地図の作成、地図と写真などの資料の閲覧・交付、関係所有者に対する協議の要求、所属職員の派遣、立会調書の作成、行政勧告等を行って、関係土地所有者が土地の位置境界を確認し合ったときは、国土調査に準ずる調査・測量を行うこととされている。

また、各筆の土地の位置境界の明確化のための措置は、沖縄県及び関係市町村の協力なしには円滑に行えないので、これらの地方公共団体に対する協力義務を課している。

関係土地所有者は、協議により、又は現地立会により各筆の土地の位置境界を確認する場合に必要と認めるときは、実施機関の長（米軍又は自衛隊が使用している土地については防衛施設庁長官、その他の土地については沖縄開発庁長官）に対し、土地の位置境界について勧告をして欲しいとの申出をすることができることとされている。実施機関の長は、この申出があったときは、関係の審議会に諮問の上、その申出の対象となった土地の位置境界について勧告ができることとされている。

また、位置境界不明地域内の土地で、米軍又は自衛隊が使用しているものについて申出があった場合は、国は当該土地の買入れを行うことができるとされている。

なお、実施機関の長としての防衛施設庁長官の権限に属する事務のうち、中央で行うべき事務以外の事務は、那覇防衛施設局長に委任されており、同局長は、米軍又は自衛隊から返還された土地が原状回復困難な場合等には、その原状回復をしないでその土地を所有者に返還し、これに伴う損失を補償することとされている。

● 防衛施設庁等の位置境界明確化への取組等

位置境界明確化法の施行により、昭和52年11月18日、防衛施設庁長官は同法第2条の規定に基づき位置境界不明地域の指定の告示を行い、土地の位置境界明確化作業を実施してきた。平成19年7月1日現在、36防衛施設（返還された施設を含む。）に係る位置境界不明地域の面積約117km²のうち115.5km²（進捗率98.7%）、小字単位では全747小字のうち740小字の位置境界明確化措置が完了している。

なお、米軍又は自衛隊が使用している位置境界不明地以外の位置境界不明土地（基地外位置境界不明土地）に係る位置境界明確化措置の実施機関は沖縄開発庁長官（平成13年1月6日以後は内閣総理大臣）であり、昭和52年11月18日同長官は、約24.59km²の基地外位置境界不明土地の指定の告示を行った。

以後、基地外位置境界不明土地に係る位置境界明確化措置は、位置境界明確化法及び同法施行令の規定に基づき沖縄開発庁長官から事務を委任された沖縄県知事が実施してきており、平成19年7月現在、沖縄県及び関係者の努力により、上記の基地外位置境界不明土地の約99.4%に当たる約24.43km²の土地については位置境界明確化措置が完了する状況となっている。

以上のような防衛施設庁、沖縄県等関係機関の努力の結果、現在ではほぼすべての位置

境界不明土地に係る位置境界明確化措置が完了しており、これが沖縄県における土地利用の円滑化ひいては経済活動の活性化の重要な要素となったと評価されている。

位置境界明確化措置進捗状況（平成19年7月1日現在）

明確化措置状況	施設数	施設名	面積	割合
位置境界不明地域	36	防衛施設庁長官が実施機関の長として実施する地域 (昭和52年11月18日付官報告示)	約117km ²	100%
施設の全部が 認証済 (740小字)	32 駐留軍：23 自衛隊：9	奥間レスト・センター (旧) 屋嘉レスト・センター キャンプ・ハンセン (旧) 瀬名波通信施設 嘉手納弾薬庫地区 (旧) 知花サイト (旧) 楚辺通信所 天願棧橋 キャンプ・コートニー キャンプ・マクトリアス (旧) キャンプ・ヘーグ トリイ通信施設 (旧) 嘉手納住宅地区 キャンプ桑江 キャンプ瑞慶覧 泡瀬通信施設 ホワイト・ビーチ地区 (旧) 牧港住宅地区 那覇港湾施設 陸軍貯油施設 陸自・白川分屯地 陸自・勝連分屯地 陸自・鏡水宿舎 陸自・浮原島訓練場 海自・沖縄基地隊 海自・具志川送信所 空自・那覇基地 空自・那覇分屯基地 (旧) 読谷補助飛行場 陸自・那覇駐屯地 (旧) 砂辺陸軍補助施設 牧港補給地区	115.5	98.7
施設の一部が押印 拒否のため認証申 請手続未了 (7小字)	4 駐留軍：4	嘉手納飛行場 (沖縄市石根原ほか2 0.61km ² 、一坪共有地を含む) 普天間飛行場 (宜野湾市勢頭原ほか1 0.44km ²) キャンプ・シールズ (沖縄市曲茶原 0.18km ²) (旧) 那覇空軍・海軍補助施設 (那覇市崎原 0.23km ²)	認証済部分 未認証部分	1.5 1.3

- (注) 1 明確化措置状況欄の()書は未認証の地域名(字等、面積)である。
 2 未認証となっている(旧)那覇空軍・海軍補助施設の崎原地区は、一部、那覇港湾施設にまたがっている。
 3 未認証の地域内の土地は、904筆、3,384名であるが、そのうち、認証申請に必要な書類に押印拒否しているものは、14筆、2,576名(一坪共有地主2,567名)である。

位置境界明確化法の制定の経緯 —政府案の全部修正～国の使用権原4日間の空白—

元防衛医科大学副校長、元防衛施設庁労務部長
(当時：防衛施設庁総務部総務課課長補佐)

荻野 貴一氏



「位置境界明確化法」は、政府提出の「沖縄県の区域内の駐留軍用地等に関する特別措置法案（政府案）」が衆議院における審議の中で自由民主党、民社党及び新自由クラブそれぞれを代表する3名の議員によって全部修正され、衆参両院において可決成立したものであるが、参議院における審議の最中に未契約地に対する公用地暫定使用法による暫定使用の期限が切れ、同地に対する国の使用権原に空白が生ずるという異常事態が生じた。

本稿では、位置境界明確化法の制定に至るまでの経緯を振り返るとともに、各段階で検討され、又は議論された事項について触れることとしたい。

1 政府案の内容及び国会提出

防衛施設庁では、在沖の米軍用地及び自衛隊用地について、公用地暫定使用法による暫定使用期限の切れる昭和52年5月15日以後も未契約地がなお残るものと見込まれたので、同日以後の使用権を取得する方途について昭和51年春から検討を開始した。この検討に当たっては、①駐留軍用地特措法による使用、②公用地暫定使用法による暫定使用期間の延長による使用、③1筆ごとの土地の位置境界が不明であるという特殊事情に適合した手続による使用の3方法を検討の対象とした。

当時、米軍用地及び自衛隊用地はその大部分が1筆ごとの土地の位置境界が不明であり、使用の対象となる土地（未契約）を現地に即して特定できなかったため、駐留軍用地特措法による使用は不可能であった。

なお、同法の適用の可否を検討するに当たって米民政府が昭和21年から26年までの間に行った「土地所有権認定事業」の結果作成されたいわゆる小字マップ上で未契約地を特定することによって同法による使用の対象を特定できないか検討したが、図上の特定では土地を特定したことにならないという理由で不可であった。また、公用地暫定使用法改正による暫定使用期間の延長は、位置及び境界不明地の存在が沖縄の復帰に伴う特殊事情とはいえ、復帰時とは異なり、境界不明地の特性に合う手続を定め、この手続により使用することが可能となった当時としては適当ではなかった。

他方、沖縄県、関係市町村、関係所有者等は1筆ごとの土地の位置境界が不明であるこ

とによる社会・経済活動上の著しい支障を取り除くため、位置境界明確化のための国の施策を強く望んでいた。そこで、政府は、まず、関係所有者等の社会・経済活動上の支障及び公用使用のための通常の手続適用上の支障を除去するため、米軍用地・自衛隊用地について、土地の位置境界を明確化するための国の措置を定めるとともに、土地の位置境界が明確化されるまでの間の未契約地について使用の特例を定めることを内容とする政府案を立案し、この使用の特例に定める手続に要する期間が十分にとれるよう、同法案を昭和51年秋の臨時国会（第78回国会）に提出した。この法案の内容を簡単に述べると、位置境界明確化のための国の措置としては、字等の区域を単位として関係所有者全員により行われる1筆ごとの土地の位置関係と境界についての協議及び合意（いわゆる集団和解）を推進・援助するために必要な措置を国がとるとともに、関係所有者の合意が整った場合の地籍調査及び測量を国が行うことを主な内容として定めており、未契約地についての国の使用の特例については、公用地暫定使用法により暫定使用している土地のうち、昭和52年5月15日以後も引き続き米軍・自衛隊の用に供することが適正合理的である土地について、位置境界不明であるという土地の特性に適合した方法により、駐留軍用地特措法の手続に準ずる手続を定め、この手続により内閣総理大臣の使用の認定を得た場合には、その土地の位置境界が明らかとなって駐留軍用地特措法によりとられる手続の結果が出るまで、公用地暫定使用法による暫定使用に伴う補償と同様の補償を行って使用することができることを主な内容として定めている。

この政府案立案に当たって検討された主な法律事項は、まず、位置境界明確化のための国の措置の前提として行われるいわゆる集団和解の法的性格である。集団和解は、小字等の単位の土地所有者全員が集まって協議し、1筆ごとの土地の位置境界について合意するものであるが、その合意の効果意思是、①自己の所有地の範囲を決めることと同時に②1筆ごとの土地の位置境界を確認しあうことの二面性を持っていると考えられる。①の意思から見れば自分が処分できる事項について相互に譲り合い爾後の紛争を防止するのだからその性格は和解であることに問題はない。ところが、②の意思から見れば、土地の筆は土地登記簿の単位であり（不動産登記法第35条）、その境界は明治時代の地租改正処分により決まった公法上のものだと言われている（沖縄県に戦前にあった土地登記簿及び公図は明治32年に施行された沖縄県土地整理法によって作成されたものと言われているが、1筆ごとの境界の性格は本土と同じである）ので、土地所有者が自由に変更できないものであり、従って、この面から見ると、いわゆる集団和解と言われている合意の性格は和解ではなく、戦前の1筆ごとの土地の位置関係と境界を確認し合うことである。政府案は、沖縄県における土地の位置境界不明問題の解決は、1筆ごとの位置境界が土地登記簿と公図によって現地に即して特定できる状態にすることであるとの考えを基本にしており、このような考えから関係所有者の合意の性格は後者であるとしている。この合意の性格は、地籍調査に準ずる調査までの手続を政府案の手続を土台として定めた位置境界明確化法においても同じである。

ただ、合意の位置境界明確化法上の性格を後者と考えても、通常は、1筆ごとの土地の範囲とその所有者の所有権の及ぶ範囲は同じであることが多いことを考えると、合意の性格を集団和解としてもそれほど問題はないのではないか。また、位置境界が明確になった後境界を画する明らかな物証が出て、その筆と隣接する筆との境界が変更されることとなったとしても、これにより、集団和解で合意された所有地の範囲を決める線は変更されない（民法第696条）のではないか。

次に、使用の特例の立案に当たっては、公用使用の手続及び補償の憲法（特に第29条及び第31条）適合性が検討された。その結果、位置境界が不明であるという土地の特殊性に適合した方法で、駐留軍用地特措法による内閣総理大臣の使用の認定に至るまでの手続に準ずる手続をとれば、憲法第31条の要請する告知・弁明（意見の陳述）の機会が与えられ、憲法第29条の「公共のために用ひる」の判断も行われたこととなり、また、公用地暫定使用法と同様の補償を定めれば適正補償が行われたこととなるとされた。このように政府案は、位置境界不明地を公用使用する手続としては最善のものを定めていたと考えるが、この案が議員修正により廃案になったことは、担当者として残念に思う次第である。

2 政府案の全部修正

政府案は、第78国会では1回も審議されずに廃案となった。そこで、政府は、暫定使用の期限が切れる日までに使用の特例に定める手続に必要な期間（通常では3ヶ月、切り詰めても2ヶ月）を残して法律が成立することを期して、昭和52年2月4日、第80回通常国会に政府案を再度提出した。防衛施設庁は、法律の早期成立を願って、関係方面に働きかけたが、当時、沖縄県は防衛施設の内外を問わず、沖縄県の全ての地域の1筆ごとの土地の位置境界の明確化のための国の施策を要望しており、これを背景として、野党3党（社会、公明、共産の3党）が沖縄県全域にわたる1筆ごとの土地の位置境界の明確化のための法律を立案しようとしていたこともあって、結局、衆議院本会議での趣旨説明は、野党3党案の趣旨説明とともに3月15日に行われた。ここで、政府案と野党3党案との主な差異について簡単に触れると、①政府案は位置境界明確化の対象を米軍用地・自衛隊用地等としたのに対し、野党3党案は沖縄県全域としたこと、②政府案は実施機関を防衛施設庁としたのに対し、野党3党案は防衛施設の内外を問わず沖縄開発庁としたこと、③政府案は集団和解が行き詰った場合実施機関が意見を述べるができることとしていたのに対し、野党3党案は行政裁定ができることとしていたこと、④その他野党3党案では防衛施設外の土地特有の問題の調整規定（現に使用している者と真の所有者が異なった場合の権利の調整規定、所有地が道路用地等公共施設の敷地になっていた場合の補償の規定等）を定めていたことである。

政府案及び野党3党案についての衆議院内閣委員会の審議は、4月19日に、それぞれの法案の提案理由説明によって開始されたが、この時点で、すでに暫定使用の期限の5月

14日までの期間は1ヶ月を切っており、政府案の使用の特例について何らかの修正（公用地暫定使用法の改正による暫定使用期間の短期延長が有力）を必要としていた。

衆議院内閣委員会では、翌日の4月20日から3日間現地調査をするとともに、連日理事懇談会を開き、両法案の取扱いについて協議した。

その結果、自由民主党、民社党及び新自由クラブの3党の代表議員の議員修正により政府案を全面修正することとされた。その基本的考え方は、位置境界明確化の措置については防衛施設用地の内外を問わず沖縄全域の位置境界不明地を措置の対象とし、措置の内容・手続については政府案を土台として可能な限り野党3党案の諸規定（沖縄県の希望でもある）を取り入れる、公用地暫定使用法により暫定使用している未契約地の5月15日以後の使用については公用地暫定使用法を改正して暫定使用の期間を5年延長する、というものであったようである。

この結果を受けて5月9日に行われた衆議院内閣委員会の審議の最終段階で、政府案は自由民主党、民社党及び新自由クラブそれぞれを代表する議員（木野晴夫議員、受田新吉議員及び中川秀直議員）によって全部修正され、位置境界明確化法案となり、直ちに採決され、全員一致により可決された。なお、社会、共産の両党の議員は暫定使用期間の延長に反対し、同日の審議には最初から出席せず、公明党の議員は途中から欠席していた。

なお、政府案の使用の特例が公用地暫定使用法による暫定使用の期間の5年延長に議員修正された経緯については、筆者は、内閣委員会の理事懇談会を傍聴していなかったもので定かではないが、5月15日以後も引き続いて公用使用するためには、政府案による特例使用のための手続に要する期間（2ヶ月～3ヶ月）の公用地暫定使用法による暫定使用期間の短期延長が必要であり、これを土地の位置境界が不明であるという沖縄復帰時から引き続く特殊事情を理由として行うのなら同じ理由で公用地暫定使用法による暫定使用の期間を5年延長することもできるのではないかという考えが根底にあったのではなかろうかと推察している。

さらに、政府案のように土地の位置境界が明らかにされた後とられる通常の手続の結果が出るまで特例使用を認めるよりは、使用の期間を5年に限った方が土地の位置境界の明確化も早く進むのではないかと考えたのではないかと推察している。

余談になるが、筆者は、政府案の立案担当者として衆議院法制局において徹夜で行われた政府案の全部修正作業に立ち会ったが、その際、衆議員法制局の職員の、基本的な考え方を異にする2つの法律案を理論的整合性を持たせてつなぎ合わせる技術の素晴らしさに感服したものである。

3 未契約地に対する国の使用権原4日間の空白を経て位置境界明確化法成立へ

全部修正された政府案は、翌5月10日衆議院本会議で徹夜の審議により可決され、同月11日の午前に参議院に送付された。参議院では即刻審議すべく内閣委員会の理事会が

断続的に開かれたが、野党3党が早期の審議入りに反対し、同委員会で審議に入ったのは、暫定使用の期限が切れる2日前の5月13日であった。翌14日は土曜日であったが、法務、外務、自治の各大臣、沖縄開発、防衛、国土の各長官の6閣僚と法制局長官出席の下、18時過ぎまで審議が行われたが採決に至らず委員会は散会した。

全部修正された政府案が公用地暫定使用法による暫定使用の期限である5月14日までに成立しなかったため、未契約地については同月15日以降の国の使用権原は空白となった。参議院内閣委員会での法案審議は、日曜日の同日、17日及び18日に行われたが、この国の使用権原の空白の下での審議は、緊迫したものだった。その1例を挙げると、国の使用権のなくなった土地については県民に返還すべきではないかとの公明党議員の質問に対し、齊藤防衛施設庁長官は、基地の大部分の土地は契約地であり、使用権原のない土地はその中のごく一部でしかも虫食い状態に存在しているので……と答弁している最中に、「虫食い状態」という言葉をとらえて「土地を持っている人を虫とは何だ」「虫とは何だ」「不穏当な言葉だ取り消せ」などの鋭い野次が複数の野党議員から飛ばされ、また、真田法制局長官の「(暫定使用の期限が)残念ながら終了した」という言葉についても「残念ならなんておかしいじゃないか、法制局長官がそんな政治的発言をすべきじゃないじゃないか」といった野次が複数の野党議員から飛んでいた。いずれにしても防戦一方の質疑応答で答弁者は一言一句に神経を使わなければならない、大変厳しい状況下に置かれていたと思われる。筆者も答弁者を補佐しなければならない立場にあり、政府案についてはどのような質問にも対応できる資料の準備をしていたつもりだったが、政府案の修正及びそれに引き続く使用権原の空白に対しては全く答弁資料の準備がなく、悔しく、不甲斐なく、いらだたく、答弁者に申し訳ない気持ちでいっぱいだった。

この国の使用権原の空白期間中に質疑応答が行われた法律事項の主なものは次のとおりである。

① 暫定使用期限が切れた後の国の未契約地占有の法的性格

暫定使用期限が切れることによって国の未契約地使用の権原はなくなるが、返還まで事務管理者として善良なる管理者の注意義務をもって適法に管理できる。

② 国の返還義務履行の時期

国は公用地暫定使用法第4条により遅滞なく返還する義務を負っているが、その土地の位置境界が不明であり現地に即して返還地を特定できない、使用の実態等から返還に当たって準備が必要である等の問題があり、返還の時期はこれらの問題との調整で決まる。なお、この点について、政府(防衛施設庁)は、位置境界明確化法の早期成立による未契約地についての国の使用権原の取得を切望し、期待しているにもかかわらず、これと矛盾して「返還の手続きを進めている」との趣旨の答弁をせざるを得ない状況になっていた。

③ 暫定使用の期限経過後の暫定使用期間延長の可否

公用地暫定使用法は、期限の付いた法律ではないので、暫定使用の期限経過後も改

正して暫定使用期間の延長ができる。この点については副検事の任命資格の特例等に関する法律の改正等先例がある。

④ 暫定使用期間経過後の暫定使用期間の改正の法的性格及び憲法31条との関係

国の使用権原の空白期間中、国に使用権原がなく、所有者の所有権が満足な形であったということは消しようのない事実であるから、位置境界明確化法が成立した時から国の使用権が再び取得される。ただ、法律成立後空白期間の法的な評価をどうするかという解釈問題は残る。

憲法31条は行政処分についても尊重しなければならないがどの程度の手続きとするかは、処分の中身、事態、客観情勢等諸般の事情を考慮して決められる。公用地暫定使用法が5年前国会で審議されたとき、沖縄においては土地の位置境界が不明であり、これを踏まえると、告示と通知で手続きを満たしていると答弁して法律は成立したという経過がある。

全部修正された政府案は、5月18日の夕刻、参議院内閣委員会で採決され、多数をもって可決された。同法案は、同日引き続き参議院本会議に上程され、同本会議で可決成立し、即日位置境界明確化法として公布施行された。