

現代の沖縄の心、日本の心、「平和の礎」(四)

山田隆夫

特措法改悪の内容判明——国に“無制限の権原”——

収用委が却下でも使用継続

政府が来月上旬にも国会提出しようとしている米軍用地特別措置法改悪案の内容が二十七日、明らかになりました。改悪案は当初、収用委員会で強制使用裁決申請を審理中は、使用期限切れ後も継続使用できる内容といわれていましたが、明らかになった改悪案要綱によると、このほかに収用委が申請を却下した場合や、政府による使用認定が失効した場合も、また現に不法占拠中の土地でも強制使用を継続できることなどを規定しています。

沖縄反戦地主弁護団の新垣勉弁護士は、「どんな場合でも、国が強制使用権原を得られるようになっている。しかも、長期間にわたって不法使用している『象のオリ』の用地でも、過去にさかのぼって使用権原を得るとするなど、法といっても法の体をなしていない」と、その違憲・無法ぶりを批判しています。

改悪案は、全文一四条の現行特措法の本則に、一五、一六、一七の三条と付則を追加。それによると①収用委に裁決申請した土地は使用期限切れ後も「暫定使用」できる②使用認定が失効した場合も使用できる③収用委が申請を却下しても、不服審査期間中は継続使用できる(以上一五条)④使用期間が満了した土地も「権利取得手続き」をすれば使用できる(付則)などとし、一六、一七条では損失補償について規定しています。

反戦地主弁護団は、改悪案が当初伝えられていたのに比べ、国に「無制限権原」を与えるものになったのは、県収用委が実質審理を進め、政府が地主を取り違えて手続きをしていた土地など、申請却下や使用認定失効などのケースがでてくる可能性が強まったためと指摘しています。

(赤旗 一九九七年三月二十八日)

特措法改悪案——国民の財産権奪う憲法違反

国の侵害チエックする収用委を無力化

志位書記局長が気迫の追及——政府、まともな答弁できず(衆院特別委)

日本共産党の志位和夫書記局長は、七日の衆院安保土地地使用特別委員会で、政府の米軍用地特別措置法改悪案について、「土地使用についての最終決定権を持つ収用委員会の権限を無力化、扶殺するものだ」と指摘し、国民の財産権を保障した憲法と両立しないことを明らかにしました。

改悪案の一番の問題は

志位氏は、「改悪案の一番の重要な特徴は、土地使用問題を最終的に決める収用委員会を狙い撃ちにするものだ」とべて、その権限を奪い、土地取り上げを永久化するしくみを明らかにしました。

志位氏の追及にたいし、政府は、収用委員会の裁決なしに「強制的に使用された例はない」（小鷲建設省建設経済局長）こと、使用期限を決めるのは収用委員会の固有の権限だということ（久間防衛庁長官）、収用委員会が裁決申請を却下するのは、政府が法律違反をしている場合であること（同）を認めました。

志位氏は、改悪案が、「どういう状況でも、土地取り上げの強制を続けられるものであり、事実上、県の収用委員会を無力化するものだ」と厳しく批判しました。収用委員会が裁決申請を却下しても強制使用できる改悪案を「違法なものに使用できるということになる。これでは法律の体をなしていない」とのべました。

憲法のどこに反するか

志位氏は、「問題は、これが憲法のもとで許されるのかということだ」と提起。財産権を保障した憲法二九条は、「何から財産権を守る規定だと理解しているか」と橋本首相に迫りました。首相は、憲法二九条をそのまま読み上げるだけで質問には答えられませんでした。

志位氏は、二九条は、国家権力から国民の財産を守るために設けられた規定だとする憲法学会の通説や司法判断を提示。大森内閣法制局長官も、これには答えずに、「日米安保条約にもとづく米軍の駐留は、高度の公共性を持つ」「なら憲法上の問題は生じない」などとし、土地取り上げを永久化する違憲の改悪案を擁護しました。

志位氏は、「米軍のために土地を取り上げるのは公共性ではない」とピシリ。土地の使用認定をおこなうのは政府で、裁決をおこなうのは県の収用委員会という「二重構造」となっているのは、財産権を保障した憲法の要請にもと

づくものだと指摘。収用委員会の歯止めの機能を取り外せば、政府や軍の一存で国民の財産が取り上げられた戦前に
逆戻りすると批判しました。

志位氏は、「安保のためなら憲法を踏みにじっていいということには、法治国家ではならない」と、怒りをこめて追
及しました。

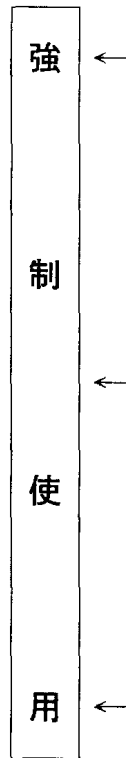
収用委員会とは

収用委員会は土地収用・使用の期限、補償金額を決め、また政府の強制使用の求めを却下する権限をもっています。

収用委員会は、公正・中立な準司法機関として、国からも県からも独立しています。土地収用法にもとづく行政機関で、委員は七
人。都道府県知事が議会の同意を得て任命します。

収用委員会の権限奪う三つの仕かけ

裁決がなくても 使用期限が切れても 裁決申請を却下しても



志位質問に反響

☆気迫のこもった追及を涙ながらに聞かせてもらった。(埼玉・男性・六三歳の年金生活者)

☆私は沖縄出身。私たちの立場に立っているのは共産党だけだ。(女性)

☆迫力があって素晴らしかった。(愛知・男性)

☆特措法がいかに悪いものであるかわかった。(千葉・男性)

☆迫力があって、ドラマよりすごかった。テレビの前で拍手してしまった。(岩手・男性)

(しんぶん 赤旗 一九九七年四月八日)

浮き彫りになった憲法違反の本質

米軍用地特別措置法改悪案についての志位書記局長の質問

日本共産党の志位和夫書記局長が七日の衆院安保土地使用特別委員会でおこなった質問の要点はつぎのとおりです。

志位和夫書記局長 私は、日本共産党を代表して、橋本総理に米軍用地特別措置法の問題について質問いたします。今回の法改悪にたいして、沖縄の人びとは島ぐるみできびしい抗議の声をあげています。大田知事も、県議会も、多くの市町村長も、議会も、県民世論の多数も反対であります。それは何よりも、この法改悪によって「土地の取り上げが永久化するのではないか」「沖縄の米軍基地が二十一世紀に向かって長期固定化されるのではないか」という不安と危ぐ、怒りからきているのであります。私は、その怒りというのは、こんどの法案の内容と深くかかわっていると思います。

県収用委員会を無力化する三つのしかけ

志位 そこで、いくつかの角度から吟味したいのですが、私はこんどの改悪法案の内容をみますと、その一番の重大な特徴は、土地使用問題を最終的に決める県の収用委員会を狙い撃ちにするものになっている、ここにあると思います。

裁決がなくても強制使用——収用委員会の裁決権を事実上奪う

志位 第一に、改悪法案では、収用委員会の裁決がなくても、「暫定使用」という名目で、土地の強制使用がつづけられる仕組みになっております。建設省に念のために確認しておきたいのですが、これまで収用委員会の裁決なしに土地の強制使用がおこなわれたケースがありますか。簡単でいいです。

小鷲茂・建設省建設経済局長 土地収用法には、一般の収用、使用のほか、特別な場合における収用、使用を想定しております。土地収用法第一二二条におきまして、非常災害の場合の土地の使用制度に規定しております。この場合には、必要な事業を緊急に施行する場合、一般的には市町村長の許可を得てやる。事業主が国、あるいは都道府県の場合には、市町村長への届け出と。ここで想定しておりますのは、災害が生じた場合の応急措置ですので、制度としてはありますけれども、実例につきましては、だいたい地元地主さんのご了解が得られるものですから、そういう権限を強制的に使用したという例は聞いておりません。

志位 結論だけいっていただければいいですよ。災害の問題等々いわれたけれども、そういう(強制使用の)ケースはないということでした。収用委員会の裁決というのは、問題になっているのは地主の意思に反して土地の強制使用をおこなう場合なわけですから、これは裁決は不可欠な要件だった、これは明りょうであります。ところがこんどの法案というのは、裁決なしにもそれができるわけですから、これは、収用委員会の裁決権を事実上空洞化させるものだといわなければならない。これが第一点であります。

期限がきれても強制使用——使用期限をきめる収用委員会の権限を事実上はく奪

志位 第二の問題ですが、強制使用の期限の問題についてです。土地の強制使用の期限を決めるのは収用委員会だけにあたえられた権限です。たとえば政府が、十年間の使用の期限を申請したとしても、収用委員会の権限として五年の期間を設定することができます。これまでもそういうケースが多々ありました。期限を決めるというのは、収用委員会の固有の権限ですね。これはどうですか。簡単に答えてください。イエスカノーかでいいです。

久間防衛庁長官 そのとおりでございます。

志位 固有の権限なんですよ。使用期限を決める、財産権の制限をする期間なんですから非常に重要な意味合いをもつんです。これは収用委員会の固有の権限です。ところがこの問題についても、こんどの改悪法案では、使用期限が切れた土地を継続使用にできるわけでしょう。こうなりますと、収用委員会が期限を決めるという行為そのものの意味がなくなるじゃありませんか。

期限を決めるといふのは非常に重要な意味をもっているし、重大な権限なんです。いま、なぜ沖繩でこういう事態が起こっているのか、米軍基地の使用の問題が起こっているかといいますと、これは収用委員会が決めた期限が切れているから起こっているわけですね。ところが期限が切れても使用できるといふことになりましたら、強制使用の期限を決めるといふ収用委員会のみを与えられた権限を事実上、はく奪するに等しいことになる。これが二つめの問題です。

却下しても強制使用——“違法なのに使用”とは法律の体をなしていない

志位 第三の問題は、収用委員会による却下の問題です。これは防衛庁長官にお聞きしますので、よく聞いていただきたいのですが、こんどの法案では、収用委員会によって裁決申請が却下された場合でも、防衛施設局長が建設大

臣にたいして不服審査請求をおこなえば継続使用ができるとされています。しかし、そもそも、収用委員会が裁決申請を却下するというのはどういう場合ですか。防衛庁長官、端的にお答えください。

防衛庁長官 却下する場合は、この法律にその申請が違反している場合に、却下しなければならないわけです。

志位 法律違反の場合に却下するとおっしゃられました。そのとおりなんですね。しかし、そうなりますと、違法なのに使用できるということになるんですよ。そうでしょう。こんな法律ってありますか。収用委員会が、これはもう違法なものだということ、却下裁決をだした、それにたいして不服審査請求をやっていけば継続使用ができるということは、違法でも使用ができるということになる。政府が法律に反したいい加減な使用認定をおこない、いい加減な裁決申請をおこなって、収用委員会がこれはもう違法だという認定をして却下しても、土地の強制使用はできる。こうなったら、ほんとうに、収用委員会が却下裁定をする、これも意味がなくなる。どうですか。

防衛庁長官 収用委員会は、申請が違法な場合には却下しなければならなくなってはいるわけですね。ところが同じ法律のなかに、不服審査請求をする規定があるということは、その却下が起業者側、すなわち防衛施設局長からみた場合に、違法であると判断したそのこと自体がおかしいと思ったときには、建設大臣にあげられるように、現在の法律でそういう制度があるわけですから、現在の法律でそれを認めてくれているわけですから、だからそこところは、誤解のないようにしていただきたいと思えます。

志位 そんなところを誤解して質問しているんじゃないんですよ。現在の法律でもそういう仕組みはあるけれども、却下されても使用が継続できるようにしようとしていることを問題にしているんですよ。違法だと却下したものを、使用継続できるというのは、もう法律の体をなしていない。私はこう思います。このように、そこを変えようとしているわけですからね。これまで、不服審査請求をする期間は、使用期限が切れればもう使えなかったわけ

ですよ。ところが使用期限が切れても、使いつづけることができるというところに、こんどの改悪の中身があるんですよ。これを問題にしている。

私は、こんどの改悪法案というのは、収用委員会の機能を、三つの意味で事実上無力化するものだと思います。一つは、裁決ぬきに強制使用できる。二つ目は、期限が切れても強制使用ができる。三つ目は、却下されても強制使用が継続できる。どういう状況になったとしても、米軍のための土地取り上げの強制がつづけられるわけですから、これは事実上、県の収用委員会を無力化する。形式上は収用委員会の機能は残されているかもしれないけれども、審理をし、裁定を下す意味をなくしてしまっている。そういうところに、こんどのこの法案の一番の問題点がある。最大の問題点の眼目がある。

収用委員会制度は財産権を保障した憲法二九条の要請

志位 問題は、このことが憲法で許されるかということなんです。こういうやり方、こういう方法が、憲法で許されるのか、日本国憲法のもとで許されるのかということをつぎに吟味したいと思うんです。こんどは総理にうかがいます。

総理は、本会議でわが党の代表の質問にたいして、こんどの法案は憲法違反ではないという答弁をされました。そこで私は、憲法認識のイロハにさかのぼって、いくつか首相に認識をただしたい。(橋本首相「法制局が答える」) 総理が答弁したんですから総理の認識をただしたいと思っています。首相に答えていただきたい。簡単なことしか聞きませんから。

憲法二九条は、国家権力による侵害から国民の財産権をまもるための規定

志位 とくに私がここで取りあげたいのは、憲法で保障されている財産権とのかかわりです。憲法二九条の第一項では、「財産権は、これを侵してはならない」という規定がございます。これは総理の基本的認識をうかがいたいんですが、ここで「侵してはならない」としているのは、いったいだれの侵害、なんによる侵害から財産権を守るための規定と理解していますか。

橋本首相 「憲法二九条。財産権は、これを侵してはならない。二、財産権の内容は、公共の福祉に適合するように、法律でこれを定める。三、私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる」。以上であります。(笑い)

志位 憲法の条文を読んでもらうだけじゃ困るんですよ。憲法の二九条の一項の意味を聞いているんです。これは総理、憲法の常識に属する問題なんです。『註解日本国憲法』という学会の通説がのべられている本では、この条項の規定についてこうのべています。「人民が安全にその財産を享有しうべく、国家の権力によっても濫(みだ)りにこれを侵しえないものとして財産権を保障する」「本条は国家が……人民の財産権を侵してはならないことを定めたものである」。つまりこの財産権の保障というのは、公的権力、とりわけ国家権力がみだりに国民の財産を取り上げてはいけない、こういう規定なんですよ。これは常識ですが、総理、それはお認めになりますね。

首相 憲法二九条は、さきほど読みあげましたとおり、財産権の保障について規定しております。同条第三項は、私有財産を絶対のものとして、正当な補償のもとで公共のために用いることを認めております。そして、改正案は、さきほどから委員がご発言になりますたびに、「改悪案」「改悪案」といわれるのが非常に耳障りです。そして、「改正案」で

あります。改正案は、憲法の規定に従いまして、現に駐留軍の用に供されており、ひきつづきそのように供する必要があると認定されたときなど、適正な補償のもとで暫定使用するための要件と手続きを定めているものであります。国民の財産権を侵害するものではありません。

志位 聞かれたことに全然お答えにならないのですが、もう一つ、これはもう司法の場で決着している問題なので、ご紹介しておきます。これは、一九六一年十一月九日に東京地裁で下された確定判決であります。その判決文の中で、憲法一九条の規定の趣旨は、「財産権を公権力による故なき侵害から保障するにあり」とのべております。ですから、この問題は非常に明りょうなですね。

そういう点で、戦前の旧憲法では「法律の定めるところによって」ということで、国の勝手放題にどんどん国民の財産や土地が取り上げられ、戦争や軍隊のために使われたという、その反省のうえにたって、こういう条文がつくられているわけがあります。これは基本のことなので、しっかりおさえたいと思います。

使用認定は国、裁決は県収用委員会という「二重の構造」は憲法が要請するもの

志位 そこで、つぎの問題です。総理は、「公共の福祉」ということをおっしゃいました。たしかに現在の憲法でも財産権にたいして、公共の福祉のために一定の制約をくわえうるといふことがのべられております（第二十九条第二項、三項）。しかし、その場合も、適正な手続きが当然必要になってくる。これも憲法上の要請であります。私は、その手続きを定めたのが、米軍用地特措法が準用している土地収用法であり、収用委員会制度だと考えております。

この制度の特徴はいったどこにあるのか。端的に言って、土地の使用認定をおこなうのは国になっておりますが、最終的な裁決をおこなうのは県の収用委員会になっている。この法体系というのは、いわば「二重の構造」になって

いるわけですよ。つまり、国が一方的に土地の取り上げをできないような仕組みが、ここに働いているわけです。さらに、使用認定も国で、裁決も国ということになったら、これは戦前型の一方的な土地の取り上げが可能になるわけです。そのことができないように、わざわざ県の収用委員会というものをつくっているわけです。

私は、これは、憲法上の要請だと考えております。つまり、現在の土地収用法がこういう“二重の構造”になっている。使用認定は国がやるが、裁決は県の収用委員会がやる、こういう“二重の構造”になっているのは、国民の財産権を国家の権力、公的権力、その不当な侵害からまもることを憲法が要請しているからこそ、こういう仕組みがつくられている。私はこう考えますが、総理、いかがでしょうか。

(大森内閣法制局長官が答弁に立とうとするのにたいし、志位「総理にきいている」)

大森内閣法制局長官 一方的に議論をすすめられますと、ひじょうに誤解が生じますので(志位「答えないからだ」)、前の質問に立ちかえって(志位「きいていることに答えてください」)ご答弁をいたしたいと思います。

まず憲法二九条との関係でございますが、委員は、憲法二九条第一項のみに議論を集約されました。二九条三項を議論されてないわけでございますが、二九条三項は、さきほど総理からも読みあげられましたように、財産権は公共のために正当な補償の下で用いることができるというふうの規定しているわけでございます。そこで、今回の暫定使用制度を、この憲度二九条第三項との関係で検証してみますと、要件は二つございます。「正当な補償の下に公共のために用いることができる」。したがって、「正当な補償」を確保できるか、「公共のため」であるか、という二つの要件の検証が必要なわけでございます。

まず「公共のために用いる」という要件を満たしていることは、これは、日米安保条約にもとづく米軍の駐留は、わが国の生存と安全に寄与するためである。したがって、わが国の国益を確保するという高度の公共性を有している。

ということ、十分であろうかと思ひますし、また、具体的な措置との関係につきましても、内閣総理大臣がひきつづき駐留軍の用に供する必要がある、かつ、それが適正かつ合理的であると、個々具体的に認定した土地等を対象として、暫定使用制度が立っておるといふことから、この「公共のため」といふ要件を満たしていることは、明々白々でございます。

つぎに、(志位氏、質問に答えない答弁態度にたいして抗議する)「正当な補償の下に」といふ要件につきましても、やはり、今回の暫定制度の下におきまして、損失の補償のための担保をあらかじめ提供しなければならぬこととし、土地所有者等はその請求により損失補償の内払いとしてその担保を取得することができ、しかも、暫定使用による現実の実際の損失については、最終的には適正な補償について判断することを、その任務とする収用委員会が裁決することになっているわけでございまして、以上二つの要件等からいたしまして、二九条三項につきましても、なんら問題がない。

つぎに、さきほど三一条との関係をご指摘になったのだと思ひます。三一条は、直接には、刑事手続きにおける適正手続き、いわゆるデュー・プロセスを求めたものではございませうけれども、この精神というものは、行政手続きにおいても、推し及ぼされるべきものであらうといふことについては、同感でございます。しかしながら、改正案の暫定使用制度と申しますのは、駐留軍の用に供する土地等の使用・収用につきましても、公益と私益の調整にかんする詳細な手続を定めた駐留軍特措法にもとづく一連の手続きの過程におきまして、さきほどのべましたような暫定使用を求めることでございます。

したがいまして、憲法の要請に適合する適正手続きそのものである駐留軍特措法にもとづく一連の手続きの過程で、これら厳格な要件を法律で明定いたしましたして、これにたいしてきわめて限定された暫定使用権の付与といふ効果

を認めているものでございまして、憲法の求める適正手続きの要請になんら反するものではない。私どもは、慎重なる検討の結果、なんら憲法上の問題は生じないと、自信をもって閣議決定し、国会に提出いたした次第でございます。

用語解説

土地収用法 「公共の利益となる事業」に土地を使うことが「適正かつ合理的」と判断されるとき、その土地を使用(収用)できることや、そのさいの手続きを定めた法律。土地の使用(収用)は、国などから「独立して……職権をおこなう」収用委員会の裁決が必要であることなどを規定しています。

憲法の平和原則にもとづき、一九五一年の抜本改正にあたって「国防その他軍事にかんする事業」は、「公共の利益となる事業」から除外されています。

米軍用地特措法 在日米軍に提供する土地の強制使用(収用)手続きを定めたもの。旧安保条約の発効とともに、五二年五月に施行されました。憲法の平和原則の要請にそむいてつくられた違憲の法律です。

その手続きは、土地収用法に準拠し、収用委員会の裁決などが必要とされています。本土で適用されたのは五〇年代で、六一年の相模原住宅地区を最後に適用例はありません。沖縄ではこれまで、八二年、八七年、九二年と三回適用され、今回は四回目です。

特措法改悪の関係憲法条文

第二十九条【財産権】①財産権は、これを侵してはならない。

②財産権の内容は、公共の福祉に適合するやうに、法律でこれを定める。

③私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用ひることができる。

第三十一条【法定の手続の保障】何人も、法律の定める手続きによらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない。

第九十五条【特別法の住民投票】一の地方公共団体のみに適用される特別法は、法律の定めるところにより、その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない。

気迫の追及に政府は答弁不能

「安保のため」という名目で憲法をふみにじることは法治国家では許されない。
違憲の立法に断じて反対する

県収用委員会を無力化し、国が全部とりしきる “一枚岩の構造” に——ここに違憲性がある

志位 いろいろいいましたけど、聞かれたことにまったく答えていないんですよ。私が最初に聞いたのは（憲法）二九条第一項が国家権力による不正な侵害から守るためのものではないかと聞いて、そのことをお答えにならなかった。そして一項だけの議論をしているとねじ曲げました。私は「公共の福祉」のために制約することがありうることを、二項、三項を念頭にいったわけでありました。それなのに私のそういう議論をねじ曲げて、そして勝手な議論を展開する。これが法制局長官か。とんでもない話だ。私はまずそういうことをいいたい。

それから、「公共に適している」、こういうことをいわれました。これは実は戦後の土地収用法の抜本改正のさいに、軍事目的の土地収用は現在の憲法の平和原則に反するというところで、削られた経緯があります。駐留軍の用地のための土地収用はまさに軍事目的のためのものであって、私たちはそもそも米軍のために土地を取り上げることが、「公共性」だと考えておりません。

ただ、私がここで聞いているのは、いいですか。そういう「公共性」を一体だれが認定し、一体どういう手続きで担保するかという問題なんです。現行の手続きでは、それが “二重の手続き” になっているではないか。国側が使用

認定をおこない、そして県の収用委員会が裁決をおこなう。そのことが、権力乱用の歯止めになっているのではないか。それが憲法からくる当然の要請ではないか。このことを聞いたわけですよ。そして、こんどの法改悪ではそれをつくがえしちやっっているではないか。県の収用委員会を事実上無力化するということは、「二重の構造」を、それこそ国が全部取り仕切る「一枚岩の構造」にしてしまう。ここに違憲性があると指摘しているわけです。

戦後の新憲法にもとづく土地収用法改正の眼目は、公正・中立、独立して職権をおこなう収用委員会をつくったこと——これをなげすんでいるのか

志位　ここで、つぎの問題として、私はこの重大な問題を歴史的に検証してみたいと思います。私はこれが憲法上の要請ということは、戦後一九五一年の土地収用法の抜本改正のさいの経緯に照らしても、あきらかだと思えます。戦前の土地収用法は、強制使用の裁決をおこなう機関、すなわち収用審査会は国の任命機関でありました。国が使用認定をおこない、同じ国の機関が裁決をおこなう。さっきいいました「一枚岩の構造」ですよ。だから、国が使用認定をおこなえば、その瞬間から強制使用が決まったというに等しいような事態が戦前はあったわけです。実際、そのためにいろいろな財産権の侵害がやられた。

戦後、その反省のうえにたって、新憲法がつくられ、財産権の保障がうたわれるなかで、こういう仕組みは非民主的ではないか、官憲的ではないか、という厳しい批判が国会でもなされました。そして新憲法に則した抜本改正が、土地収用法でやられました。私は当時の国会の議事録を調べてみましたが、その改正の提案説明をみますと、そのもっとも重要な改正点は、公正・中立な収用委員会をつくる、独立して職権をおこなう収用委員会をつくる。ここに戦後の土地収用法の改正の重大の眼目があるんですね。

いまの現行法に明記してある土地収用委員会の権限というのは、ご存じのとおりですが、独立して職権をおこなう。

これは政府にも左右されません。政府は指揮することができません。そして、都道府県知事が議会の承認を得てこれを任命する、都道府県の機関であります。戦前の収用審査会を戦後の収用委員会に変えたのは、やっぱり憲法上の要請なんですよ。戦前の憲法の仕組みで、一方的に土地の取り上げはだめだという反省のうえにたつて、そういうさつきいった“二重の構造”ですね、国が使用認定をやるけれども、裁決をやるのは県だと。こういう“二重の構造”がつくられたわけですよ。

私は、これを投げ捨てちゃっていいのか、これがいま問われていると思う。国が使用認定をおこなって、裁定申請しさえすれば、収用委員会がどういう結論を出そうと、継続使用ができる。土地を永久に使いつづけることができる。これがこんどの仕組みじゃないですか。これは憲法の要請に真っ向から背反する違憲立法だ。明りょうじゃありませんか。これは総理にうかがいたい。憲法判断の問題だから総理にうかがいたい。

防衛庁長官 使用認定は国がやります。収用委員会にその使用期間あるはその損失の補償の金額、そういうことをお願いするために、申請をします。そうしたときに期限がきたときに、最終的には収用委員会の裁決で全部決まるわけですけれども、それまでのあいだ、暫定的に使わせてもらおうということをするわけです。収用委員会が権限を奪うものでもなんでもない。それは、はっきりと理解してもらいたいと思います。

志位 たしかに形式的には奪わないでしょう。法文上で、収用委員会の裁決権を奪うとか、それから却下権を奪うとか、それから期間を決める権限を奪うとかを、あなた方が提案しているわけではないということは、百も承知でいっています。しかし、実質的には収用委員会が審理をおこない、裁決をする意味がなくなってしまうじゃないか。だって、収用委員会がどういう結論を出そうと、裁決抜きに強制使用ができ、却下しても強制使用ができ、期限を決めたって期限をこえて使用ができるということになったら、収用委員会の実質的な意味がなくなるじゃないですか。

形式上は権限は残っていますよ。たしかに。しかし、実質的な意味を奪っておいて、これは一体どういうことなのか。どうですか、防衛庁長官。防衛庁長官ですよ。

憲法上の大問題に答弁不能——まともな内閣とはいえない

建設省建設経済局長 ただいまのご議論の冒頭に、昭和二十六年の現行土地収用制度ができたことについて、言及がございましたので、説明したいと思えます。たしかに、当時の改正のなかに、(志位「聞いていないことに答えないで。時間がないんだから」) 収用委員会をつくったということは、大変大きな改正点でございます。ご指摘のとおりでございます。ただ、その趣旨は国の権力をチェックするとかいうものではございませんで、使用認定という制度と収用裁決という二つの大きな柱があるわけでありますが、使用認定は、収用権原を一般的に付与するというまさに行政処分そのものでございますが、それにたいして、収用の裁決というのは、形式のうえでは行政処分であります。その実態的な内容にわたってみますと、それは補償を主眼とした民事事件的、あるいは司法的処分の色彩の濃い。こういう点に着目しまして、先生のご指摘になりましたような、中立、公正的な機関をつくったという趣旨です。

志位 チェックするものじゃないといいながら、司法的色彩の強いものをつくったと。司法的色彩のものをつくったというのは、まさにチェック機構なんです。財産権の取り上げという重大な問題を、決定する機構だからこそ、準司法的機関として公正・中立、そして独立で職権をおこなう、こういう機関がつけられたんです。まさにチェック機構なんです。

それで、あなたは、昭和二十六年、一九五一年の国会のことをいわれましたけども、私は議事録をもっています。そのときの提案理由説明はこうのべていますよ。戦前の土地収用法は「終戦後の新しい法律形態としては、不適当な

幾多の点が明らかとなりました。」こう書いてありますね。この「終戦後の新しい法律形態としては」、ここが大事な点です。つまり、新しい憲法にはなじまないということですよ。なじまないということ、ずっと改正点があげられている。

そして、そのなかで特記しているのは、土地収用委員会の問題なんです。土地収用委員会について、このべています。「現行法においては」——これは戦前の土地収用法ですね、「現行法においては審査機関の構成が非民主的であり、かつその審査手続きも、官憲的、一方的で、慎重を欠くものがありますので、審査機関は公正・中立かつ民主的な機関に改めて、審査の手続きにおきましてもこれを公開として、口頭による陳述の道を開きまして、当事者双方の意見を十分に提出せしめることといたしたのであります」。こういう意味合いを持たしているんですね。このように収用委員会は、戦後の新しい憲法ができ、そして土地収用法が抜本改正されたさいに、まさに戦前のような官憲的、一方的なやり方ではだめだと、もっと民主的で公正なものにする必要があるということ、独立した職権を行使できるものとなったわけですよ。ところが、こんどの法改悪については、まさにこの点が最大の問題になっているわけですよ。（「そうだ」の声）

私が最初に申しあげたように、こんどの法改悪で一番の問題となっているのは、**収用委員会の権限はく奪だと思**います。最初にいいました。いくつかの点でそのいかに収用委員会を無力化してしまうか。事実上これを抹殺してしまうか。このことを申しました。やっぱりこういうことをやるのは、私はあきらかに、憲法上認めがたい。明りょうだと思えます。私は憲法二九条の第一項の趣旨。これを聞きました。だれもお答えにならなかつた、まじめに。（首相「第二項までふれなかつた」などの声）第二項、第三項の意味あいとの関係もふくめて、私は聞きました。それなのに、あなたはねじ曲げてそれを答えた。まともな内閣といえないですよ。こんなものは。憲法のまともな問題について答

えないんだから、だめです。そういう点で、私が、まさに憲法上の問題を真剣に指摘しているのに、それにたいするお答えがありませんでした。

憲法上の問題は財産権の問題だけじゃありません。法の執行の手続きの途中でルールを変える。これは法治主義に反する。それから、沖縄のみに事実上適用されるのはこれは憲法に反する違憲立法である。こういう広い指摘がされているわけでありませぬ。

「安保のため」「安保のため」と総理はおっしゃる。「安保」のためとおっしゃいますけど、安保のためだということだったら、憲法を踏みにかけていいということには法治国家ではならないんですよ（「そうだ」の声）。ここをはっきりいわなければなりません。総理どうですか。

「暫定」でなく永久の土地取り上げに道ひらくもの

首相 あの、大変恐縮であります、議員さきほどうい、何べんも申しあげておりますように、この改正案はそれこそ、条約上の義務を履行するため必要な土地等を収用委員会の裁決による使用権原が得られるまでのあいだに限って、法律により適正な補償のもとで使用すること。くりかえし申しあげております。そして、憲法に違反するものではございません。また、（憲法）一九九条の議員は一項のみをもって立論される。（志位「二項、三項もいった」の声）二項、三項もお触れになりましたが、主として一項でご議論になりました。私は、三項までを申しあげました。そしてその上で、議員のさきほどういのご発言、原則として沖縄だけにこれを適用する法律であるから憲法違反だといわれましたが、これは何べんも防衛庁長官から申しあげていきますように、全国を対象にする法律案でありまして、当然のことながら、「改悪」ではない「改正」案であります。

志位「暫定」(的に使用するもの)だといいました。しかしね、これは「暫定」といえば、それが切れたら返すものだというのが普通の暫定ですよ。しかし、あなたがたのいう「暫定」というのはそうじゃない。「暫定」の先にあるのはまた継続の強制使用の連続なんです。永久の土地取り上げに道をひらくものであります。

そして、私は総理にはっきりいいますが、私は(第二九条)一項だけをいったんじゃない。一項の意味合いについてあなたに聞いたのに答えなかった。そして、二項、三項もふくめて、二項、三項の「公共の福祉」を一体だれが判断するのか、その手続きについて聞いたのにたいし、それについてきちんとお答えにもならなかった。

そして最後にもう一言のべておきます。差別立法だと私は申しあげました。たしかにこの法案、形式的には全国に通用するものでしょう。しかし、特措法というのは沖縄だけにいま適用されているわけでありますから、実態的には差別立法にならざるをえない。断じて私たちはこういう違憲の立法には反対である。このことをはっきり申しあげて私の質問を終わります。

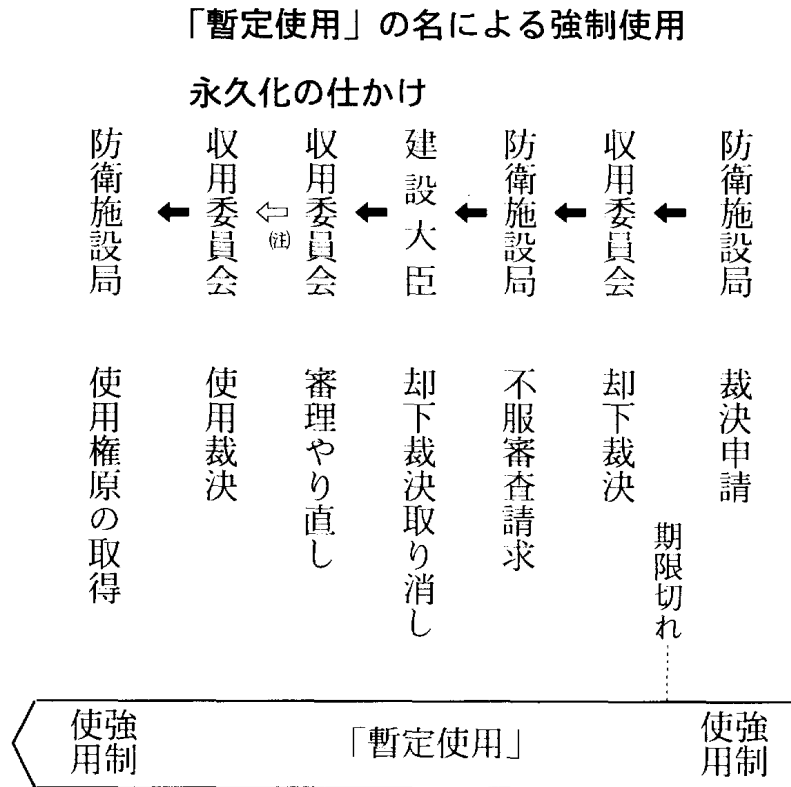
(しんぶん 赤旗 一九九七年四月九日)

「暫定」 いうが強制使用永久化

「米軍用地特措法改悪案は強制使用と強制使用の間を、『暫定使用』でつなぐことだ。事実上、沖縄の米軍用地の強制使用永久化法案ではないか!」。日本共産党の筆坂秀世議員は、十四日の参院安保土地地使用特別委員会で政府を追及しました。

特措法改悪案についての筆坂議員の質問 (参院特別委)

日本共産党の筆坂秀世・政策委員会副責任者が十四日の参院安保土地地使用特別委員会でおこなった質疑(要旨)を



(注) 収用委員会が審理やり直し、ふたたび却下の裁決をすれば防衛施設局の不服審査請求へもどり、同じ手続きが繰り返される

紹介します。

「暫定」でなく強制使用の永久化

筆坂秀世・政策委員会副責任者 今回の法案が、憲法に背反すること、特措法の元法である土地収用法、このもつとも重要な柱である収用委員会制度を事実上形が化化する、骨抜きにするという重大な問題をもつ法案であることが、衆議院の審議によっても浮き彫りにされてきました。

このもとで、沖縄県民はもとより、「こんな改悪は許せない」という声は、日々高まっています。沖縄でも、地元の琉球新報の世論調査では、今回の法案に賛成だというのは、わずか5%にすぎない。総理は、本会議での答弁でも、今回の法案は、「暫定使用」を求めるものであり、最小限の措置であると繰り返し答弁してきました。では、「暫定使用」の期間というのは、いったい、いつから、いつまでか。

久間章生・防衛庁長官 今度（使用）期限が切れたのちに（使用を）継続しているものについて、収用委員会で明け渡し裁決がおこなわれます。そして、本裁決で（使用）期間が始まるまでの間を「暫定使用」として使わせてもらいたい。ようするに、使用権原が切れないようにしたいということですから、その期限は本裁決がどこにあるかによって決まるわけであり、それまでの間の「暫定使用」ということで設定している。

筆坂 つまり、強制使用と強制使用の間をつないでいく、そういう仕掛けを今回の法案でつくるところに最大の眼目がある。暫定どころか強制使用と強制使用をつなぐ、事実上「強制使用永久化法案」だといっても差しつかえない。

一つのパターンは、裁決申請はすでにしてある。しかし、使用裁決＝明け渡し裁決がおきるまでに使用期限が切れ

てしまったという場合に、担保を提供して、次の使用権原を取得するまで「暫定使用」をしていく。

もう一つが、裁決を申請したが収用委員会で却下の裁決があった。そこで、防衛施設局が、(建設大臣に) 不服審査請求をすることによって「暫定使用」ができるというケースだ。

したがって不服審査請求の段階でももちろん「暫定使用」は可能だし、却下裁決の取り消し、収用委員会で再審理しやり直し(審理)をおこない、使用裁決ということで強制使用につないでいくという。

強制使用と強制使用のこのあいだをつなぐために、収用委員会の裁決はまだなくとも、あるいは使用期限が切れても、あるいは却下の裁決があっても、「暫定使用」ということでつないでいくというのが今度の法案の仕組みになっている。間違いはないですね。

久間 基本的には、いま委員ご指摘の、そういう仕組みで間違いございません。ただ、そういう(議員の)ような表現になると、非常になんか、強制使用をやるための法律みたいにみえますけれども、そうじゃございません。

米軍基地が居座り続ける

筆坂 長官、それはぜんぜん違いますよ。強制使用以外のなものでもない。(地主は)使ってほしくない。だから特措法でやるわけですよ。まさに強制使用なんです。

本裁決が下っての強制使用と違うのは、いつ権原が取得できるかわかっていないということだけです。

「暫定使用」というけれども、ちっとも暫定じゃない。暫定というのは、『広辞苑』をみましたら、「一時的に」とか「しばらく」という意味ですよ。しばらく使って、もう使うのをやめますというのならわかりますよ。しかし、しばらく使って、これからもっと使います、もっと使うための「しばらく」なんです。そんなものは暫定使用とはいわな

い。まさに、むりやり強制使用と強制使用をつなぐ橋をつくるというのが今度の法案の中身だ。

結局、二十一世紀にむかって沖縄に米軍基地を居座り続けさせるといふことになる。

憲法二九条が侵してはならないとしている財産権を侵し、憲法三一条がさだめている適正手続きとどうして相いれるのか。憲法二九条一項は「財産権はこれを侵してはならない」と定めている。この立法趣旨は国など公権力の侵害から国民の財産権を保障しているところにある。同時に、同条二項、三項で公共の福祉のために適正な補償の下でこれを制限することができる。そして、この憲法二九条一、二、三項全体の要請にこたえたのが現在の土地収用法です。

それ以前の旧土地収用法の時代にはどうだったのか。『新訂土地収用法・新コンメンタール』では、「比較的簡単な手続きで事業の認定が行われるにもかかわらず、その事実上の効果たるや絶大で、しばしば収用を実質的に決定的たらしめる」と書いてあります。つまり、使用認定、事業認定は比較的簡単にやられるけれども、いったん使用認定、事業認定してしまえば、収用そのものがほぼ決定的になる、したがって、非常に官憲的、一方的であるということです。

「公共の福祉」判断する収用委の権限奪う

筆坂　そこで新しい土地収用法では中立、公正で独立してその職権を行使する収用委員会制度をつくったということとです。

建設省にうかがいますが、現在の土地収用法では公共の福祉に適合するかどうか、この判断はあくまでも国だけが、あるいは、使用認定、事業認定をする側がやるのであって、収用委員会にはその権能がまったくないと解釈している

のでしょうか。

小鷲・建設経済局長 現在の土地収用法の体系のなかでは、事業認定がまずあり、これに基づいて収用裁判があるということになっています。収用委員会が公益性の判断をするのかしないのかというと、まったくそういうことがないわけではないと思います。先行処分たる事業の認定に重大かつ明確な瑕疵(かし)がある、つまり、事業認定が無効であるような場合については、無効であるかどうかについての判断が可能であると考えております。

土地収用法に規定がある

筆坂 公共の福祉を判断することが収用委員会の権能として排除されているわけではないという答弁だった。土地収用法では、収用委員会の委員を選ぶさいの基準について、第五二条第三項で「公共の福祉に関し公正な判断をすることができる者」と規定されています。したがって、収用委員会は、補償や期間も決めるけれどもそういう(公共の福祉を)判断をするということですね。

建設経済局長 収用委員会の委員の要件としては、法律にはそのような表現がありますが、これは必ずしも公共の福祉に適合しているかどうかと即、判断をするということではないものと考えております。

筆坂 建設省が、新しい土地収用法が施行された際に出した通達をもってきました。収用委員会制度を設けたのは、「新土地収用法の運用は、同委員会の機能、運営の如何にある」とのべています。その上でなぜ法律で収用委員会委員を「公共の福祉に関し公正な判断をすることができる者」と規定したのかについて、「委員会は『公共の利益の増進と私有財産との調整を図る』という公共福祉目的を実現」するためだからと明確にのべています。収用委員会が公共の福祉について、一定の判断をするというのは当たりまえの話じゃないですか。

建設経済局長 収用委員会は収用か使用かという態様について必要な判断をするわけですが、そのほかに、仮に使用または収用が必要となった場合に、憲法上の要請にしたがって適正な補償額を決めるのが大きな役目です。

指摘のような事業が公共の福祉に適しているものかどうかについては、まず第一義的に事業認定において判断がなされる。したがって先行処分である事業認定が違法でかつ無効であるような場合には、それにつづく後行の処分がでないので、そのかぎりにおいて先行処分について判断ができると考えています。

公権力の侵害から財産守る

筆坂 遠回しのいい方をされたが、第一義的には事業の認定のときにやる。しかし、その事業認定が適法なのかどうかということも含めて、収用委員会ですることだから、公共の福祉についての判断は収用委員会でするのは当然だということに結論としてなる。

さきほど私は、憲法二九条という財産権の保障は、だから財産権を守るのか。国など公権力の侵害から国民の財産を保障していくところにその立法趣旨があるといいましたし、防衛庁長官もいま、うなづいている。

そうすると、国、公権力が侵害するおそれありというのが前提になってそこから国民の財産権を守りますというときに、それを判断するのが国だとすれば、“一人相撲”になるじゃないですか。公権力による侵害があるのかどうか、はたして本当に公共の利益の方が上なのか、これを判断するのが国だったら、どうやって憲法二九条第一項の立法趣旨を生かすことができるんですか。おかしいじゃないですか。

防衛庁長官 収用委員会がやはり適正な補償を裁決で出すわけで、今度の暫定措置法でも、最終的には収用委員会の裁決によって担保額が確定することになります。そういう意味では憲法の二九条の一項、二項、三項のそれぞれに

違反するものではないと解しています。

筆坂 いまいみじくも防衛庁長官がいったように、収用委員会の裁決があるまでなんですよ。しかし、「暫定使用」だって強制使用であることは間違いない。しかも、それが三日で終わるのか、三ヶ月になるのか、あるいは三年かかるのか、期間だってわからない。この間、強制使用する。本裁決はないんですから。あるのは、防衛施設局が裁決の申請をしているだけです。それにたいして、不服審査請求しているだけです。担保の提供をしているだけです。「暫定使用」については収用委員会の判断なんかどこにもないじゃないですか。

いまおっしゃったことが、むしろかえって、私は憲法二九条一項、二項、三項、あるいは憲法三一条に適合しないものだということを間接的におっしゃったことといっしょですよ。いまの長官の答弁というのは。次の問題に移ります。(ここで大森内閣法制局長官が挙手)、法制局長官の答弁なんかいいですよ。

大森内閣法制局長官 さきほどからご議論の組み立てを聞いておきますと、自分の土俵で相撲をとっておられるわけでございます。(「そんな余計なことを、なにをいっているんだ」の声。社民党と共産党の理事が委員長席に。大森長官は収用委員会の職務について長々と答弁する)

全地主が改悪案の事象に

筆坂 次に、いわゆる一坪反戦地主、あるいは未契約地主について質問する。政府の広報をみても、未契約地主が三千七十八人で、その多くが一坪反戦地主だ、全体の〇・〇〇一％にすぎないと宣伝している。しかし、財産権に変わりはない。これを侵して構わないという理屈は成り立たないことは長官も「その通りだ」と答えた。

しかし、今回の法案は、決して三千七十八人のいま未契約の人だけにむけられたものではない。一五条一項による

と、「所有者もしくは関係人との合意により使用されている土地等で」「第五条により認定があったもの」という規定があります。これはどういうことを想定した規定か。

伊藤防衛施設庁総務部長 従来、いわゆる契約等で使っていた土地について、契約の更新ができない場合において特措法第五条による認定があった土地等を示唆しているものです。

筆坂 要するにいまは契約地主で、未契約地主ではない人も、将来はわからない。いま契約されている（方の）お子さんがそのあとを継がれて、「もう米軍基地として貸すのはいやだ」という方も当然出てくることあり得ます。今は貸しているけれども、契約しませんよというケースが出てくる。こういう人たちも、この特措法を適用して「暫定使用」する。これが一五条の解釈ですね。

防衛庁長官 将来出てくるといっても、現在、継続状態、使用状態がつづいているところに着目して今回、制度を作っていますから、いまいわれるような、非常に限定された場面を想定しての話であります。

反戦地主だけでない

筆坂 しかし、それはいま地主が十人がそうなるのか、百人がなるのか、千人がなるのか、わからないわけですから、これは事実上、全地主が対象になることだって、論理的にはあり得るわけです。これは反戦地主にたいしてだけに向けられたものではない。そういう点では全地主にたいし、断ったら特措法をかけますよ、ということになる。

防衛庁長官 論理的にはいま委員がおっしゃったように全部が対象になりますよということになります。

(しんぶん 赤旗 一九九七年四月十六日)

参院本会議米軍用地特措法改悪案への上田議員の反対討論(大要)

十七日開かれた参院本会議での米軍用地特別措置法改悪案の採決にあたって日本共産党の上田耕一郎参院議員・副委員長がおこなった反対討論の大意は次のとおりです。

私は、日本共産党を代表して、米軍用地収用特別措置法の一部「改正」案、ならびに民主党・新緑風会提出の修正案にたいする反対討論をおこないます。

まず私は、憲法違反の本法案を十分な審議を尽くさず、しかも、わが党などの反対を押しきって本会議の定例日でない日にあえて緊急上程を強行したことにたいして、強い抗議を表明するものです。

衆参両院の審議において、日本共産党が徹底的に追及し、政府答弁によっても明らかになったことは、本法案が、財産権不可侵をはじめ憲法が規定しているあらゆる保障を蹂躪(じゅうりん)して、沖縄県民の貴重な土地を、駐留米軍にたいして事実上無期限に提供できる仕組みをつくろうとする言語道断の強制使用永久化法案にはかならないということです。

政府は、使用継続をねらう十三施設三十六鈔の土地は、少数の反戦地主の土地にすぎず、二万九千人の軍用地地主は土地提供に賛成しており、安保条約にもとづく私有地提供は「正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる」とした憲法二九条第三項の要件を満たしているかのようにくりかえしています。しかし今回の改悪は全地主が対象です。しかも、沖縄の約三万人の地主のかには、はじめから土地提供を承諾した地主は一人もおりません。このことは一九五三年十二月の米民政府第二十六号布告が「書面による契約締結の交渉に努めたが成功しなかった」

と認め、その土地賃借を「黙契」(インプライド・リース)によるものとし、「無償で私有地を継続使用することは、合衆国憲法に反し」と自認していたことでも明瞭(めいりょう)です。

いったいなぜ、このような違憲の法律が必要なのでしょう。

それは、なによりもまず、沖繩の米軍基地が、本土とはまったくことなつた成り立ちと構造をもつた、国際法違反、憲法違反の軍事基地だからです。七〇年六月、沖繩市町村軍用地地主連合会の「軍用地復元補償の問題点」は、次のように訴えています。

「米軍は占領後、私有財産権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、戦闘行為が終了して休戦状態に入ってから後も、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つた。これは明らかに国際法違反行為である」

このように沖繩の米軍基地は、悲惨な沖繩戦直後、県民を十二の收容所に囲いこんだ後、ハーグ陸戦法規を無視して無償強奪した土地と、講和条約締結後の新たな米軍占領下で、対ソ・対中国の核基地化のために「銃剣とブルドーザー」で無償強奪した土地に建設されたものです。七二年の施政権返還の際、この米軍基地に日本国憲法と日本の法律を適用することは本質的に不可能であり、だからこそ、政府は、まず違憲の特別立法「沖繩公用地法」を作り、それが破たんしたため、次に約二十年間死文化していた「米軍用地収用特別措置法」を持ち出さざるをえなかつたのです。

今回、大改悪が強行されようとしている特別措置法の本法自体がそもそも、憲法前文と第九条の平和原則を蹂躪した違憲の法律であります。

戦前の土地収用は第二条で「収用または使用することを得る事業」の筆頭に「国防その他軍事に関する事業」をあ

げていました。戦後、新しい土地収用法が審議された際、五一年の衆院建設委員会で建設省の渋江管理局長はこの「軍事に関する事業」は「新憲法のもとにおきましては、当然不相当であると考えられますので、これは廃止することにいたしております」と答弁しています。新憲法のもとでは、自衛隊たると外国軍隊たるとを問わず、軍事のための土地の収用・使用はすべて廃止されたのです。

ところが、その後日米安保条約が締結されたため、政府は五二年に「米軍用地特措法」制定を強行しました。これが、主権を放棄した対米従属のもとで、憲法前文と第九条を蹂躪した法律であることには、論議の命地はまったくありません。

沖縄県民のたたかいによって、この特措法もまた破たんし、国による不法占領状態が現実のものとなった時、政府と国会が果たすべき責務は何だったでしょうか。

それは、二十七年間の異国支配という沖縄県民の苦しみを国民全体の苦しみとして受けとめ、ソ連崩壊後の世界的軍縮の方向と世界に誇る憲法の平和原則にそって、海兵隊撤退、沖縄米軍基地の縮小と全面返還をめざし、アメリカ政府との真剣な国民的交渉を開始することであったはずで

す。ところが政府は、まったく反対に「日米安保共同宣言」による日米軍事同盟の拡大強化と特措法改悪による沖縄米軍基地永久化の道を選んだのです。まさに反国民的選択であると、きびしく糾弾せざるをえません。

今回の特措法の大改悪は、違憲に違憲を重ねたものであります。

第一に、それは憲法第二九条「財産権は、これを侵してはならない」に真っ向から違反しています。

わが党の志位書記局長、筆坂参院議員らが詳論したように、国家権力による侵害から国民の財産権を守るという憲法の要請により、土地収用法は、政府から独立した都道府県の土地収用委員会という機関をもうけて、「公共の福祉」

について判断する権限をも与え、土地調書の公告と縦覧、審理の公開など、きわめて厳密な手続きを規定しています。この土地収用委員会の裁決がなくとも、使用期限が切れても、さらには裁決申請が不法として却下されても、国家による土地の暫定使用が認められるとする今回の改悪が、憲法上の要請にこたえた土地収用委員会の権限と機能、その手続きの完全な形がい化をはかるものであることは、歴然たるものがあります。

第二に、今回の改悪は適正手続きを定めた憲法三一条をふみにじり、法治国家の実を失わせるものです。

大森内閣法制局長官は「三一条は直接には刑事手続きにおける適正手続きを求めたものだが、この精神は行政手続きにもおし及ぼされる」と答弁しています。かつて沖縄米軍基地との共生・共存を説いたことのある宝珠山前防衛施設庁長官でさえ、三月二十八日付「琉球新報」で「手続き中の事案に途中で法を改正して適用するのは、スポーツの試合の途中でルールを一方に有利なものに変更するのにも等しいことで法治国家としてわがままではないか」と語っているではありませんか。

第三に、この邪悪な矛先が、実際には沖縄にこそ向けられていることを、いったい誰が否定できるでしょうか。したがって、本改悪案は、「一の地方公共団体のみに適用される特別法」は「その地方公共団体の住民の投票においてその過半数の同意を得なければ、国会は、これを制定することができない」という憲法第九五条の規定に違反した、沖縄県民にたいする事実上の差別立法にはほかなりません。

憲法第四一条で「国権の最高機関」と定められている国会は、翼賛国会となるのではなくみずからの責務と誇りをもって、違憲立法、米軍用地収用特措法の上に、違憲に違憲を重ねる今回の法改悪を、毅然（きぜん）として否決すべきであることを主張して、私の反対討論を終わります。

「法の支配はどこへ行ったのか」

——特措法改悪案(衆院安保土地特別委参考人質疑)

新崎 あらさき
盛暉氏 もりてるが発言

衆院安保土地使用特別委員会は九日、米軍用地特措法改悪案についての参考人質疑をおこないました。日本共産党推薦の新崎盛暉沖縄大学教授など、六人の学者や沖縄県内の団体役員らが発言しました。日本共産党から、穀田恵二衆院議員が各氏に質問しました。新崎氏の発言の要旨は次の通りです。

特措法を閣議決定した翌日付(四日)の琉球新報は、「常軌を逸した措置だ」と書き、沖縄タイムスは、「我慢のできぬ措置と言わねばならない」と書きました。

沖縄の新聞の論調にたいして、本土サイドの一部の評論家などは、「偏っている」といいますが、二つの新聞が沖縄の読者を分け合っているということは、沖縄の状況がこういうものだということです。

沖縄の戦後史は強制使用の歴史

その背景には、戦後の沖縄の歴史がある。それは、米軍用地強制使用の屈辱の歴史であり、今回の特措法「改正」が、そこに新たな一ページを加えるものだということからきています。

沖縄では、日本軍の土地収用に続き、銃剣とブルドーザーによる米軍の土地取り上げがありました。復帰にさいしては、日本政府が沖縄のみに適用される公用地法で正当化し、地籍明確化法で五年延長し、三回くりかえした特措法

による強制使用、そして今回の「改正」が出ているわけです。そこに、島ぐるみの反発があると思います。

米軍用地特措法が成立してから、本土の米軍基地は十二分の一に減ったのにたいし、沖縄は、六〇年安保のころまでに本土からの海兵隊の移駐で約二倍になりました。沖縄では、今後も基地拡張の必要が起きてくるでしょう。ここに、事実上、沖縄のみに適用される法に性格を変えた特措法が存在します。沖縄では、戦後一貫して米軍の支配下でも非暴力の言論による抵抗でした。言論による主張の場として、いま収用委員会の公開審理がおこなわれています。この言論をつぶすために法「改正」があります。まさに、特措法の差別性です。

「期限切れ」は政府の責任

期限切れが必至になったのは、沖縄返還のさいに沖縄米軍基地の整理縮小をすると国会決議（七一年十一月）をしながら、政府が抜本的な措置をとらないまま二十五年たち、知事にまでそっぽを向かれ、代理署名が拒否されたからです。収用委員会の責任ではありません。土地所有者の責任でもありません。

これは「土地永続使用法」

特措法「改正」案の特徴を一言でいえば、県の収用委員会という準司法的中立機関を排除し、「暫定使用」を名目とする「土地永続使用法」だということです。収用委員会の審理期間中だけでなく、（却下の）裁決を下したのちも、それに不服であれば、那覇防衛施設局長は建設相に審査請求をし、その期間中何年でも無制限に土地がつかえるという法律です。

従来は、土地の使用権原を得るためには、補償金を支払うのですが、今回は、補償金を支払うのではなく、自分た

ちが勝手に算定した額を供託すれば、強制使用を無期限に続けられます。

これは、私有財産を侵してはならないという日本国憲法二九条と、「公共の福祉」のためには、適正な補償のもとに収用・使用できるという二九条の例外規定、それを受けてできた土地収用法、現在の特措法——これらの法体系を全部ひっくり返すものです。特措法の「改正」は、日本の法体系の問題として、沖縄差別の問題として議論されなければならぬと考えます。

先の両紙、知事発言、県議会決議、基地所在市町村長の九割の反対の事実証明されるように、沖縄の多くの人は、間違いなく沖縄にたいする差別だと認識しています。沖縄を踏みにじるほど、じつは安保によって守るはずの日本社会、政治それ自体の荒廃を推し進めることになるのではないのでしょうか。法の支配はいつい、どこにいったのだろうか。私たちは、それを痛切に感じざるを得ません。

(しんぶん 赤旗 一九九七年四月十日)

“法による政治” 守るとき

小林 武

期限切れの土地不法占拠に “法の衣” 着せる特措法改悪

法による政治、つまり法治主義や法の支配における「法」は、法律の形をとっておりさえすれば成り立つというものではない。正義と公平にかない、具体的には憲法の要請に合った内容のものでなければならず、そうした法の下で

政治がおこなわれてはじめて、法治国家といえる。したがって、法律の制定や改正が政治的課題の実現を目的に
してなされることは当然であるにしても、あからさまな政治的意図をむりやり法律の外皮で覆うのでは、法による政
治とは逆のものが生まれてしまう。

今問題となっている「特措法」(駐留軍用地特別措置法)改正とは、沖縄の米軍基地の、五月十四日で政府の強制使
用の権原がなくなる十二施設内の約三十六ヶ、三千余名の土地、また昨年三月末にすでに権原のなくなっている楚辺
通信所内の土地を、沖縄県収用委員会が現在審理中の申請について結論を出すまで、ひきつづき政府に使用を認める
という措置であるが、はたしてそれは、右にみたまっとうな「法」といえるか。法律的観点にしばっても、次の三点
での検証は必要であろう。

例外的に例外規定を設ける

まず第一。私有地を所有者の意思に反して政府に使用させるには、その使用に十分な公共性があるかどうかを公正
に判断する慎重な手続きが必要である。これを担うのが収用委であるが、その裁決が出されていないのに政府に使用
を許すのは、憲法上の適正手続きの要請に真っ向からそむき、また財産権保障を侵害すること明白である。しかも、
特措法は、土地収用法では削除された軍事目的の土地強制使用を、米軍についてのみ可能にするという内容の特別法
であり、その点でも違憲の疑いが向けられてきた。この例外法に、改正によりさらに例外規定を設けることはゆるさ
れるのか、立法作法上も疑問とせざるをえない。

前代未聞な根拠法の変更

つぎに第二。収用委で特措法にもとづき、国を一方の当事者として審理がなされている途中で、この当事者が勝手に根拠法を変えてしまうというのは、ほとんど前代未聞である。国も、審理手続きにおいては他方の当事者である地主と対等であって、審理のルールにしたがわなければならず、負けそうになったからとてこれを変えるなどは許されないのである。また、特措法改正は国民にとって権利を制約する効果をもつものであるが、こうした法を過去にさかのぼらせてはならないことは、近代法原則のイロハである。それに、収用委の結論が出るまでは権原のないままで政府の使用を認めるといふのは、収用委にたいして、間違いなく、審理を急がせ、政府の申請に沿って裁決するよう促す圧力となってはたらく。これは、行政委員会としての収用委に保障された独立性を危うくするもので、今回収用委が「公正・中立」の方針の下で進めている実質審理も無に帰してしまう。

そして第三。特措法は、本土については一九六一年を最後に適用例がなく、今はもっぱら在沖米軍用地にかんして用いられている、沖縄県民にとって差別的な法律であり、今回の改正もまさに沖縄の特定土地を対象にしたものである。とすれば、憲法九五条に従って、一つの地方公共団体にのみ適用される特別法として住民の投票に付されなければならないが、その気配はない。平等の原則をそこない、地方自治に反するものとせざるをえないのである。

安保を前提にしたとしても

以上のような措置を、なおも法の論理で弁証するには、政府のように、安保条約上の基地提供義務を持ち出すほかあるまい。が、わが国が独立国家である以上、日本国民の個々の土地の強制使用は、国内法の根拠なしにゆるされな

い。また、政府は、たとえば、収用委審理の当事者としての国と立法者としての国とは別人格であるとか、住民投票についても、特措法は抽象的には全国を対象としたものだから不要であるとかの説明を用意しつつ、法形式のものをつくりさえすれば不法占拠状況は回避ないし解消できるとするのであろう。しかし、それは、法の世界ではいかなる説得力ももたえない。

結局、法治国家のありように忠実である以上、政府には、米軍用地について使用期限が到来したなら、新しい権原を得るのでない限り、土地を各所有権者に返還すること以外の選択はなく、それに反する方策は、法の形式をとろうと、不法占拠という暴政に法の衣を着せるだけのものとなるのである。

特措法改正の動きが急展開するなかで、今論ずべき中心は、安保条約の是非それ自体ではない。安保条約を前提にしたとしても、これほどまでに日本の法体系に空洞をあげ、したがって国際社会での不名誉にもつながる露骨な政治的立法を黙過するかどうかである。法による政治を守るという一点で広範な国民が手を結び、政府に法改正を思いとどまらせるよう共通の声をあげることがのぞまれているのである。

小林 武(こばやし・たけし) 南山大学教授 1941年生まれ。憲法学専攻。著書に『現代スイス憲法』(法律文化社)、共編著に『いま日本国憲法は』(法律文化社)など。

(しんぶん 赤旗 一九九七年三月二十八日)

一九九七年四月七日

米軍用地特別措置法「改正」法案に反対する意見書

逐条解説・米軍用地特措法改正案

自由法曹団

米軍用地特別措置法「改正」法案に反対する意見書

目次

- 第一 はじめに
- 第二 最悪の法案
- 第三 繰り返される無法な土地強奪
- 第四 法治主義の否定宣言
- 第五 収用委員会の意義と役割を抹殺する法案
- 第六 憲法の権利保障を無視する法案
- 第七 憲法の平和原則との矛盾
- 第八 国民は法案を許さない

第一 はじめに

沖繩の米軍楚辺通信所では、昨年三月末まで一部用地の使用期限が切れ、地主に返還しなければならぬにもかかわらず居座り、一年にもわたって不法占拠が続いている。そして、本年五月一四日には、沖繩米軍の一二施設、約三〇〇〇人の地主の所有地が期限切れを迎える。

ところが、政府は、米軍用地特別措置法を「改正」して、使用期限が切れた後も、土地を地主に返還せずに、強制使用を継続しようとしている。これは、戦後五〇余年にわたって、多大な犠牲を受け続けてきた沖繩県民の米軍基地の縮小・撤去を求める切実な声を踏みにじるものである。しかも、この「改正」法案は、法治主義を真っ向から否定し、憲法の平和原則、財産権や適正手続きの保障、地方自治の原則もないがしろにするなど、重大な問題を含むものである。

しかるに、政府は、四月三日に、この法案を国会に提出した。これを十分時間をかけた審理もせずに成立させ、四月二四日ころに予定されている橋本首相の訪米の際の手みやげにしようとして伝えられている。

私たち自由法曹団は、設立以来七五年にわたって、平和と人権を守るために一貫して活動してきた弁護士団体である。本意見書は、法律家の観点から、予想されている米軍用地特別措置法の「改正」法案（以下、単に「法案」という）の問題点を国民に広く明らかにする目的で作成した。この「改正」法案の成立を許さない広範な国民の世論形成の一助となれば幸いである。

第二 最悪の法案

一 秘密裏に進められた法案づくり

三月末までは、「土地の使用期限が切れても、収用委員会が審理中の土地については、裁決が出るまで使用継続す

ることができるといふ条文を設けて不法占拠を「回避」という内容しか、明らかにされてこなかった。ところが、国会に提出された法案の内容は、次のように重大な問題を有するものである。政府は、主権者である国民を無視して、法案提出の直前まで国民に対して、その内容を秘密にし続けてきたのである。

二 使用期限後の強制使用を容認

まず、「使用期限の末日以前に必要な権利を取得するための手続きが完了しないときは、……裁決において定められる明け渡し期限までの間、引き続きこれを使用することができる」(一五条一項)として、期間経過後不法占拠となつた場合でも、強制使用の継続を認めている。これだけでも、憲法及び国民の権利を踏みにじる大問題であることを私たちは再三指摘してきた。

三 収用委員会の却下裁決も無視して強制使用を継続

重大なことは、期限切れで不法占拠状態となつていゝもとで、収用委員会が政府の裁決申請を却下した場合でも、さらに強制使用を継続できるとしたことである。収用委員会が却下裁決をした場合、「防衛施設局長から(建設大臣に)審査請求があつたときは、当該審査請求に対し却下又は棄却の裁決があつた日」まで強制使用を継続できる(暫定使用)としていゝのである(一五条一項一号カッコ書)。

これは、審査請求が却下又は棄却されない限り、強制使用を継続できるといふものであるが、審査請求が却下又は棄却されることはあり得ないので、結局は、強制使用(暫定使用)が継続することになる。

なぜなら、防衛施設局長と同一の行政府にある建設大臣の判断が、防衛施設局の審査請求と異なることは許され

ないからである。その結論は、防衛施設局の求めるとおり収用委員会の却下決定を覆えずことしかあり得ない。そうしない建設大臣は、内閣総理大臣によって罷免されてしまうのである（憲法六八条二項）。

収用委員会の却下裁決に対する審査請求に対し、建設大臣が審査請求を却下しない、又は棄却しないということは、審査請求を容認して収用委員会の却下裁決を取り消すこととなる。そして、建設大臣が収用委員会に差し戻すことになる。収用委員会では、建設大臣の判断に拘束されるので、再び同じ理由で却下又は棄却の決定を行うことはできず、強制使用を認めざるを得なくなる（行政不服審査法第四二条）。いずれにしても、強制使用が認容される事態となり、その結論に至る手続きが進められている間は、国は、強制使用（暫定使用）が継続できる。

結局、収用委員会の却下裁決は無視され、強制使用が中断なく続けられるように仕組まれているのである。地主に残された法的救済手段は行政訴訟しかなくなるが、その間も、強制使用は継続することとなる。

そもそも、収用委員会が強制使用を否定して却下裁決をした場合に、国Ⅱ政府（防衛施設局）が同じ政府のメンバーである建設大臣に対して、その取消をもとめて審査請求すること自体に重大な疑問がある。

この審査請求は、「国民に対して広く行政庁に対する不服申立のみちを開くことによって、簡易迅速な手続きによる国民の権利利益の救済をはかるとともに、行政の適正な運営を確保することを目的とする」行政不服審査法に基づいて認められるものである（同法一条I項）。国の手続きの違法を明らかにして国民の権利を確保するために強制使用を否定した収用委員会の却下裁決を、国が取り消すために、この審査請求の制度を利用すること自体が問題である。これに関連して、那覇市情報公開訴訟で、「国の適正かつ円滑な行政活動を行う利益を侵害されたことを理由とする訴えは……いかなる意味でも、個人の自由や権利の侵害と同様に見る余地はなく、法律上の争訟に当たらないことは明らかである」とし、抗告訴訟について国が原告となり得ないとして、国の請求を却下した裁判所の判断

(那覇地裁一九九五年三月二八日判決) が、尊重されるべきであろう。

しかも、この審査請求は、国の機関(防衛施設庁)が同じ国を代表する建設大臣に対して、却下裁決の取消について判断を仰ぐものであり、とうてい公正な判断は期待できない。このように手続的公正さからいっても、この審査請求を国に認めることは大いに疑問である。

四 自らの不法占拠を「合法化」

そして、法案は、附則で、「施行日においてその従前の使用期間が満了しているにもかかわらず必要な手続きが完了していない土地等」への適用を認める経過規定を設け(附則2項)、すでに一年以上にもわたって国自ら不法占拠している楚辺通信所の一部用地に対しても、法案が適用されることを明らかにしている。

しかも、すでに続けてきた自らの不法占拠については、国は、少なくとも、不法占拠によって地主に与えた損害を賠償する責任があるにもかかわらず、その責任を回避して、「損失補償」で済ませようとしている(附則3項)。この法案によって、自ら行っている不法占拠の責任を不問に付したうえ、これを「合法化」してさらに不法占拠を続けようというのである。

以上のように、今回の法案は考えられる限りの最悪の内容となっているのである。

第三 繰り返される無法な土地強奪

一 米軍による土地強奪と「公用地法」

沖縄における広大な米軍基地は、第二次世界大戦の沖縄戦直後に行われた何ら法的根拠もない接收に始まる。

ハーグ陸戦法規に違反して、何らの補償もなのまま米軍の軍事力によって接收されたのである。さらに、米軍は、「銃剣とブルドーザー」によって家屋・耕作地をおしつぶし、土地を強奪して基地を拡張していった。

日本への復帰直前、一九七一年一月九日に結成された反戦地主会（「権利と財産を守る軍用地主会」）には、三千人近い軍用地主が結集し、契約拒否の態度を明らかにしていた。これに対して、同年一月三〇日、土地所有者の意思に反しても、復帰後五年間は、米軍用地として強制使用を続けることのできる「沖繩における公用地等の暫定使用に関する法律」（公用地法）を成立させ、翌七二年五月一五日の復帰と同時にこれを施行した。これは、米軍による無法な土地強奪を一方的に容認するものでもあった。

賃貸借契約を拒否した多数の反戦地主に危機感を抱いた日本政府は、この公用地法の五年以内に契約締結を完了しようとして、あらゆる手段を使った反戦地主の切り崩しを行った。

二 地籍明確化法と空白の四日間

一九七七年五月一四日の公用地法の期限切れを前にして、契約を拒否する反戦地主が多数残っていた。そこで政府は、強制使用を継続するため、「沖繩県の区域内における位置境界不明な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」（地籍明確化法）の立法化を企てた。同法案の立法趣旨は、沖繩戦で公簿公図が消滅し、地形が一変して土地の位置境界が不明確な地域があちこちに生まれたため、それを解決すると説明されたが、附則には公用地法を五年間延長することが盛り込まれていた。同法案の成立は、期限切れに間に合わず、法的根拠のない「空白の四日間」（不法占拠）が生ずることとなった。一九七七年五月一八日に同法案は成立した。この法律も、政府が自ら定めた五年の暫定期間を姑息な手段で延長したものであった。これは政府自らが定めたルールでは不法占

扱状態が不可避となった段階において、米軍用地の使用のために、そのルール自体を勝手に変えてしまうというもので、政府自身による法治国家の否定宣言であった。

三 死文化していた米軍用地特別措置法の復活と法案

地籍明確化法で延長した五年以内に反戦地主を切り崩すことはできないと判断した政府は、一九八〇年、米軍用地特別措置法を適用して強制使用する手続きに踏み切った。そして、沖縄県収用委員会は八二年、強制使用の裁決をした。

一九五二年に施行された同法は、一九六一年の相模原住宅地区(神奈川県)に発動されて以来発動されたことなく、すでに死文化していた。この法律を二〇年後の沖縄で「復活」させたのである。

そして、本年五月一四日の使用期限切れを前にした今回の米軍用地特別措置法「改正」の策動は、次に述べるように、沖縄の土地強奪の歴史における政府自身による三度目の法治国家の否定宣言である。

第四 法治主義の否定宣言

一 進められている手続き

米軍用地特別措置法では、契約を拒否している主^{*}の所有地を米軍用地に供するためには、概ね次のような手続きを必要としている。

- ① 米軍用地に提供するために「適正かつ合理的」であるときは、内閣総理大臣が使用認定を行う。
- ② 土地・物件調書を作成し、地主(地方自治体の長、あるいは職務執行命令訴訟を経て内閣総理大臣が代行)が

立会・署名を行う。

- ③ 起業者である国（防衛施設庁）が、収用委員会に対して、土地物件調書を添えて使用裁決を申請する。
- ④ 地方自治体が公告・縦覧を行う（あるいは、職務執行命令訴訟を経て内閣総理大臣が代行）。
- ⑤ 収用委員会が公開審理を経たのち、裁決を行う。このような手続きを経て、収用委員会が使用裁決して、はじめて強制使用できる。

現在、米軍用地の強制使用をめぐって沖縄県収用委員会の公開審理が開始されている（⑤の手続き）。本年二月二一日開かれた第一回の公開審理の冒頭、収用委員会は、「独立した準司法的行政委員会として、公正・中立な立場で、実質審理を行います」と表明した。このように実質審理が尽くされるならば、これらの土地の使用期限が切れ、大量の不法占拠状態が生ずることは必至である。

この公開審理は、第一回で国の裁決申請理由の説明と地主側の審理についての意見表明がおこなわれ、また三月一二日の第二回、及び三月二七日の第三回では、国の行った申請理由の説明に対して求釈明が行われた。今後、各施設についての審理が予定されている。

この様に、現行の米軍用地特別措置法・土地収用法に従って、手続は何の混乱もなく進められているのである。

二 二重、三重のルール無視

米軍用地特別措置法「改正」法案は、現在進められている土地収用手続を根底から否定するものである。

米軍用地特別措置法は、それ自体が憲法に反する法律であることは後に述べるとおりであるが、ひとまずその違憲性は置くとして、米軍基地確保のために、国自らが制定しルール化した法律である。

使用期限が切れた場合に、国が自ら率先してルールを守り土地を返還するべきである。

ところが、「改正」法案は、自らの定めたルールによっては、土地の合法的な確保が難しくなる見通しとなった途端、ルール自体を変更してしまうものである。のみならず、収用委員会により却下裁決がされて強制使用が否定されたあとでも、収用委員会の判断を無視して強制使用を継続するものであり、二重にも三重にも不法を重ねるものである。

土地を直ちに返還したくなければ、国には、緊急使用の申立によって、六ヶ月の使用継続を可能とする道も残されている。ところが、国は、その手続きすらとらずに、いきなりこの法案を国会に提出した。

すでに、国は、楚辺通信所(象のオリ)の一部用地の期限が切れ、収用委員会が緊急使用の申請を許可しなかったにもかかわらず、土地を地主に返還せず、一年以上も不法に占拠し続けている。しかも、この不法占拠が「必ずしも違法とはいえない」などと強弁し何ら反省の態度すらみせようとしていない。

結局、今回の法案は、米軍のために何が何でも土地を確保することが大前提となっており、そのためには、手段を選ばないことを表明するものに他ならない。このような国の姿勢は、恥知らずの無法者以外の何者でもない。

三 姑息な立法

いやしくも「国権の最高機関であって、国の唯一の立法機関である」国会が行う立法に際しては、その地位と役割にふさわしい目的があってしかるべきである。そして、その立法目的を正当化する立法事実がなければならない。

ところが、今回の法案は、国会が行うに相応しい一片の正当化根拠すら主張されていない。何が何でも「不法占拠」といわれることを回避するためだけの立法である。

収用委員会がどのような決定をしても、これと無関係に、強制使用だけは、確実に継続できるようにしたきわめて姑息な立法と言わざるを得ない。

四 法の名による法治主義の破壊行為

日本国憲法は、人類の長いたたかひの歴史と悲惨な戦争体験の中から確立したものであり、個人の尊厳を最高の価値と認め、法も国家も、それに仕えるという「法の支配」を基本原理としている。今日の法治主義は、このような実質的な意味での法による統治を意味するものであり、政府はこのような意味で法に拘束される。政府が自ら法を破り米軍用地の不法占拠を続け、今後も不法占拠を続けようとしているのは、それ自体法治主義を破壊するものである。

不法占拠を「回避する」ために今回の法案で「合法化」することが、法治主義をまもるとでも政府は言うのであろうか。それは、「法によれば、どのような人権の制限も許される」と考えられた戦前の「法治国」の発想である。国が裁決申請だけすれば、期限が切れても使用権原を与えられ、さらに収用委員会の却下決定まで無視して、強制使用を継続して地主の権利を剥奪してしまう今回の法案は、「法」の名による法治主義の破壊行為であって、行政ファッショに他ならない。

第五 収用委員会の意義と役割を抹殺する法案

一 収用委員会の裁決権限

戦前の旧土地収用法では、収用機関は内務大臣の監督下にあり、国の支配下にあった。国民の財産権と適正手続

きを保障し、地方自治を尊重する日本国憲法のもとでは、収用委員会は、各県知事の所轄下に設置され、かつ「収用委員会は、独立してその職務を行う」(土地収用法五一条)ものとされている。

米軍用地特別措置法にもとづく土地の強制使用手続きにおいても、収用委員会が、独立の機関として、公正・中立、かつ慎重な審理を経て、裁決すべきことは言うを待たない。

収用委員会では、裁決申請が米軍用地特別措置法及び土地収用法の規定に違反する場合等には、申請却下の裁決をしなければならぬ(米軍用地特別措置法一四条、土地収用法四七条)。使用認定を適法に行うための要件である「必要」性及び「適正かつ合理的」の要件を充足していないならば、却下裁決がなされなければならないのである。却下の裁決がなされない場合に、初めて強制使用の裁決をすることになるが、その場合でも、収用委員会は、地主に対する損失補償の他、使用する土地の区域、使用方法及び期間などについて十分な審理を行わなければならない(土地収用法四八条)。

ここで重要なことは、収用委員会の使用裁決がなされなければ、国に使用権原が与えられないということである。現行法上の唯一の例外は、収用委員会が「緊急使用」(米軍用地特別措置法一四条、土地収用法一三三条)を許可した場合である。これは、特別の緊急性がある場合に一定の要件の下で六か月間に限って米軍用地の使用を認めるものである。この六ヶ月の期間を更新することはできず、期間経過後は、土地を直ちに返還しなければならない。

二 収用委員会を徹底して無視

法案は、すでに述べたように、収用委員会の審理・判断を経ずに、国に使用権原を認めるものである。その意味で、使用権原を認めるかどうかの判断をすべて独占していた収用委員会の権限を奪うことになる。

法案によれば、使用期限が切れても、使用を継続できるのであるから、緊急使用の許可は全く不要となる。のみならず、期限までに収用委員会が裁決するかどうかにかかわらず、強制使用を継続できることになるのであるから、収用委員会の審理が軽視され、いっそう形骸化される。

さらに法案では、政府の裁決申請に対して、収用委員会が却下裁決をした場合でも、強制使用を継続できるとしている。国は、建設大臣に対する審査請求を行い、収用委員会の却下裁決を覆してしまおうというのである。結局、このような手続きを通じて強制使用が絶対に否定されることのないような仕組みを作り上げようとしているのである。収用委員会の裁決権限を徹底的に無視するきわめて乱暴な法案としか言いようがない。

そもそも、強制使用のための慎重な手続きをさだめ、そのための審理権限を収用委員会に委ねた土地収用法の趣旨は、憲法二九条の財産権の保障や同三一条の適正手続きの保障を実現するためである。右のように収用委員会の権限を徹底的に無視する法案は、その趣旨を抹殺するに等しい。のみならず、都道府県ごとに独立の収用委員会を設置した地方自治の本旨（憲法九二条）をもないがしろにするものである。

第六 憲法の権利保障を無視する法案

一 憲法第二九条の財産権保障に違反する

憲法二九条一項は「財産権は、これを侵してはならない」と財産権の不可侵を定めている。そして、同条三項の「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる」との規定を受けて、土地収用法が制定されている。

まず、使用期限が切れたら、土地をただちに所有者に返還するのは法治国家として当然のことである。「土地の使

用期限が切れても、返還しなくてもよい」との今回の法案は、憲法二九条一項の財産権の保障を乱暴に踏みじじる憲法違反の法案である。

土地の強制使用は、あくまで例外的に認められるものである。憲法二九条三項では、「私有財産は、正当な補償の下に、これを公共のために用いることができる」と規定している。ここから、強制使用のためには、収用委員会の使用裁決が必要とされているのである。収用委員会の使用裁決がなくても、ましてや却下裁決があっても、使用期限後の強制使用を認める今回の法案は、憲法の財産権の保障を頭から否定するものに他ならない。

二 憲法三一条の適正手続保障に違反する

憲法第三一条は、「何人も、法律の定める手続によらなければ、その生命若しくは自由を奪はれ、又はその他の刑罰を科せられない」と刑事手続における適正手続の保障を定めているが、行政手続においても当然にこの適正手続が保障されるべきとされている。この場合、法律で定められさえすれば、どんな内容の手続でもよいというわけではない。それは、国民が人権を侵害される危険性を防止するのに役立つ公正な手続、すなわち、生命、自由、権利等を侵害される国民の防御権、権利主張の機会が十分に保障された手続でなければならない。このことは、憲法上確立された大原則である。

このような権利は、土地の強制使用に関しては、国からも県からも独立の第三者機関である収用委員会が、公正・中立な立場で審理・裁決手続きを行うことを通じて保障されることとなる。

ところが、法案は、期限後の強制使用の継続について、収用委員会において土地所有者が権利主張する機会を奪うとともに、収用委員会の審理・裁決手続きを受ける権利をも奪うものである。これが憲法第三一条の適正手続保

障に違反することは、きわめて明白である。

さらに、一定の手続き・ルールに沿って進められる強制使用は、その手続きやルールそのものが適正であり、公正なものでなければならぬ。

ところが、法案は、収用委員会の公開審理がすでに開始されている今回の強制使用手続きに適用するということが前提とされている。期限経過後には緊急使用の許可がない限り、土地を所有者に返還しなければならないというルールを審理手続中に突如として変更し、さらに、収用委員会の却下裁決後の返還まで拒否し、国のために使用期限を延長してやるものである。きわめてアンフェア・不公正である。

それは、いわば、土俵を割って負けそうになった国が、いわんや土俵を割って負けた後ですら、自ら提案してルールを変更させ、その背後の土俵を限りなく広げて絶対に負けることのないようにしてもらおうというものである。このように不公正な法案は、憲法第三十一条の適正手続保障に違反する。

個々の地主にとっては、すでに手続きが進められている収用委員会の使用裁決がない以上、現行法のもとでは、期限後には土地が直ちに返還されるべきである。ところが、本法案が適用されれば、これが返還されないこととなる。法律がさかのぼって（遡及的に）適用されるのである。米軍用地特別措置法は、行政法規である。けれども、刑罰法規について遡及的適用の禁止を定めた憲法三九条は、単に行政罰や懲戒罰についてのみならず、個人の権利又は自由の侵害を規定する行政法規についても類推適用されるべきである（有斐閣・法律学全集「行政法総論」田中二郎著、一六八頁）。遡及的適用を前提としている今回の法案は、この点からも、憲法上の権利保障を侵すものである。

三 無視され続けられる県民の意思(憲法九五条違反)

すでに明らかにしたように、戦後の沖縄の歴史は、米軍と日本政府による無法な米軍基地押しつけの歴史でもあった。

しかも、公用地法など沖縄のみに適用される法律の制定、適用に際して、沖縄県民は、その意思を反映される機会を全く奪われ続けてきた。

憲法九五条は、「一の地方公共団体のみに適用される特別法は」「その地方公共団体の住民の投票においてその過半数を得なければ、国会は、これを制定することができない」と定めている。沖縄では、この憲法の手続きもとられずに、米軍基地のために土地取り上げが継続されてきたのである。

今回の法案も、沖縄だけに適用されることは明らかである。したがって、その成立のためには、国会の議決だけでなく、沖縄県民の住民投票が実施されなければならないにもかかわらず、政府は、これを実施しようとする姿勢すら示していない。憲法九五条違反は明らかである。

昨年九月、沖縄県民は、住民投票において、基地の整理縮小を求める圧倒的多数の声をすでに表明している。今回の法案は、これ以上、基地の重圧には耐えられないとし、基地の縮小撤去を求める沖縄県民の声を否定するものに他ならない。

第七 憲法の平和原則との矛盾

一 二重三重の憲法違反

戦争を放棄し、軍隊の不保持を明記し、平和的生存権を明らかにした日本国憲法のもとで、一九五一年、土地収

用法が改正され、軍事や国防のために、国民の土地を取り上げることが否定された。

これに対して、安保条約のもとで、米軍のためにだけ、例外的に、国民の土地を強制的に取り上げたり、強制使用をすることを認めたのが、米軍用地特別措置法である。軍事のため国民の権利剥奪を認めるこの法律そのものが、憲法の平和原則と相容れないものなのである。

しかも、この法律は、土地収用法に定める事業認定をする際の公聴会の制度を廃止するなど、土地収用法に比してその手続きを著しく簡略化している。強制使用、収用される土地所有者等の権利保護に欠け、財産権や適正手続の憲法上の保障にも違反する疑いが強い法律である。

ところが、今回の法案は、さらに、米軍基地のためだけ特別に例外をつくり、期限後の強制使用を容認しようというのである。米軍や軍事優先の米軍用地特別措置法という例外をさらに幾重にも大幅に拡大するものであり、あわせて憲法違反をいっそう拡大するものとなる。憲法上どうてい容認できるものではない。

政府は、日米安保条約上の基地提供義務を最優先させなければならぬと主張する。けれども、このような幾重にも、違憲・違法な強制使用にもとづいてアメリカに基地を提供することまで、日米安保条約で義務づけられてないことは、明らかである。

なぜ、これほどまでに米軍のために国民の権利を犠牲にする法律を優先させるのであろうか。これは、沖縄の問題というだけではない、すべての国民自身が問われている問題なのである。

平和の原点と沖縄のこころを踏みにじる法案

一昨年来の沖縄の米軍基地撤去へ向けての運動の始まりは、弱者である少女の安全をまもれない軍隊が、なぜ日

本や世界の安全をまもれるのかという女性たちの声であった。日本国憲法が定める平和的生存権とは、人間としての生存を維持し、自由と幸福を求めて平穏な生活を営むことを、戦争や戦争準備行為(戦争訓練や基地の存在)によって阻害されない権利である。

過去の侵略戦争への反省と、原爆を初めとする甚大な戦争被害のもとで生まれた日本国憲法は、来る五月三日、施行五〇周年を迎える。一切の武力を放棄し、世界の諸国民との信頼醸成と協力によって安全を保障しようとした日本国憲法は、二一世紀の安全保障のあり方を示している。北朝鮮や中国の「脅威」を唱え、軍事力を増強する日米安保体制を絶対化して、沖縄県民の権利を奪うことはできない。

「命こそ宝」、「他人に痛めつけられても眠ることはできるが、他人を痛めつけては眠ることはできない」という沖縄の古くからの言い伝えは、日本国憲法九条の思想と共通である。

米軍用地への提供を拒否する反戦地主の権利を踏みにじって、何が何でも強制使用を継続し基地の固定化・強化をはかろうとする今回の法案は、沖縄のこころ、そして憲法の平和の原点と全く相容れないものである。

第八 国民は法案を許さない

米軍用地特別措置法の「改正」を進めようという政府の態度には、沖縄県民そして多くの国民の求める基地の縮小・撤去の要求を無視し、二一世紀に向けて、基地の固定化・強化を図ろうとする意図が露骨に示されている。

しかも、政府は、沖縄県収用委員会の第一回公開審理において、「日米安全保障体制は、わが国を含むアジア・太平洋地域の平和と安全にとって不可欠」と明言したうえ、「駐留軍の駐留は今後相当長期にわたると考えられ、その活動の基盤である施設及び区域も、今後相当長期間にわたり使用されると考えられますので、その安定的使用をは

かる必要があります。」と公言している（那覇防衛施設局長の使用裁決申請理由）。これは、安保条約で定められている「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和と安全」（安保条約六条）という目的を明らかに逸脱するものである。このような米軍基地のために沖縄にさらに長期の犠牲を強いることは、きわめて問題である。

さらに、一年以上も隠され続け、ようやく、本年二月に発覚した一五〇〇発を越える劣化ウラン弾の発射・貯蔵問題に、端的に示されているように、県民の生活や環境を無視した米軍の無法ぶりは何ら変わっていない。

ところが、昨年一二月に発表された沖縄問題に関する特別行動委員会（SACO）の最終報告でも、結局は、基地の県内移設や県道一〇四号線越えの実弾砲撃演習の本土移転などにより、米軍基地の再編強化を図ろうとするものであり、基地の縮小撤去は、一顧だにされていないといわざるを得ない。

今回の米軍用地特別措置法の「改正」問題は、このような米軍基地の固定化・強化を許すかどうか、憲法の平和の原点をないがしろにするかどうか、そして、法治国家としての存在を自ら否定する暴挙を許してよいのかどうか、まさに問われているのである。

（*は原文のママ）

逐条解説・米軍用地特別措置法改正案

目次

第一 前注

一 はじめに

二 米軍用地特措法の性格と位置付け

三 土地の強制使用手続の概略

四 改正の理由

第二 本則

第三 附則

第一 前注

一 はじめに

本稿は、政府が国会に提出した米軍用地特措法案についての逐条解説である。

今回提出された法案は、非常に分かりにくく、法文を一読してその内容をただちに理解できる者はほとんどいないといつてよい。さらに、改正の対象となっていない米軍用地特措法それ自体が一般になじみのある法律とはいえないこと、土地収用法の規定を多く準用しており土地収用手続についてのある程度の知識がないと理解が困難な部分もあるなどの事情に起因して、今回の法改正の内容をますます分かりにくいものにしていくものになっている。

しかし、改正案の中に盛り込まれている内容は、現在の憲法体系それ自体を破壊しかねないきわめて危険な内容を含んでおり、多くの人がその危険な中身を知ることが重要となっている。

そこで、法案の批判的検討は自由法曹団の『米軍用地特別措置法「改正」法案に反対する意見書』に譲ることとして、この逐条解説では、改正案の条文をどのように読むのか、その条項は何を目的に出されているのかを中心に、簡単なコメントと重要と思われる条項についてはややつつこんで解説を加える。

まず、「第一 前注」で、改正案の内容を知ろうえで最小限必要だと思われる事項、米軍用地特措法とはどのような法律か、土地収用手続の概略、その危険性はどのようなものかについて簡単に説明し、そのうえで「第一 本則」、「第三 附則」で、改正案を逐条的に解説することとする。

二 米軍用地特措法の性格と位置付け

「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の一部を改正する法律(案)」というのが、今回の改正法の名称である。

この法律は、そもそものは安保条約に由来する。「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」は、「日米安保条約」とか単に「安保条約」と呼ばれるが、その第六条は、「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため、アメリカ合衆国は、その陸軍、空軍及び海軍が日本国において施設及び区域を使用することを許される。前記の施設及び区域の使用並びに日本国における合衆国軍隊の地位は、一九五二年二月二八日に東京で署名された日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第三条に基づく行政協定に代わる別個の

協定及び合意される他の取極により規律される。」と規定している。

この安保条約六条にもとづき基地の使用と米軍の地位について定めたものが、「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」、いわゆる「日米地位協定」あるいは「地位協定」と呼ばれる取り決めである。

「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」、いわゆる「米軍用地特措法」とか「駐留軍用地特措法」、あるいは単に「特措法」と呼ばれる法律は、「地位協定」を実施するため、米軍に提供する土地の強制的使用・収用手続について定める。

「特措法」は「土地収用法」の特別法にあたり、いくつかの手續を簡略化してはいるものの、その多くは「土地収用法」の規定によっている。

三 土地の強制使用手續の概略

米軍用地特措法による手續は、概略次の通りであり、大きく認定手續と裁決手續に分けられる。

1 使用認定申請

強制使用しようとする土地について、防衛施設局長が、使用認定申請書を作成し、土地の所有者等の意見書等を添付して、内閣総理大臣に対し、使用認定を申請する。

2 使用認定

申請を受けた内閣総理大臣が、使用認定を行う。

3 裁決申請

防衛施設局長は、土地物件調書等を作成の上、収用委員会に対し、裁決申請を行う。(土地物件調書の作成に際して、所有者等が署名押印を拒否すると、「代理署名」が問題となり、知事等が拒否すると職務執行命令訴訟の提起となる。)

4 申請書受理と公告縦覧

申請書を受理した収用委員会は、申請書を二週間公衆の縦覧に供する。

5 審理開始決定

収用委員会は、縦覧期間経過後に裁決手続開始を決定し、その旨を公告する。

6 公開審理

収用委員会は、防衛施設局からの裁決申請を認めるか等について審理を行う。その審理は公開されなければならない。

7 裁決

申請に対する収用委員会の判断を裁決と言い、裁決には却下裁決(申請を認めない場合)と権利取得裁決・明渡裁決(申請を認める場合)とがある。権利取得裁決では権利取得の時期が、明渡裁決では明渡の期限がそれぞれ明示される。

8 権原取得

国が強制的に土地を使用できる地位を「権原」と言い、裁決の後、補償金の支払い等を経て、裁決書の中で示された権利取得の時期に権原を取得する。

四 改正の理由

日米安全保障条約に基づく義務を的確に履行するため、我が国に駐留するアメリカ合衆国の軍隊の用に供するため所有者等との合意又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の規定により使用されている土地等で引き続き駐留軍の用に供するためその使用について同法第五条の規定による認定があったものについて、その使用期間の末日以前に必要な権利を取得するための手続が完了しないときは、当該手続が完了するまでの間、適正な補償の下でこれを暫定使用することができることとする必要がある。これが、この法律案を提出する理由である。

右が政府・与党において述べている法改正の理由であるが、要は、日米安全保障条約に基づく義務を的確に履行するために暫定使用を認める必要があると言っているだけである。

安保条約を絶対視していることの問題性はひとまず置いておくとして、ここで強調しておきたいのは、「暫定」使用という言葉に惑わされてはならないということである。

「暫定」という言葉は、本式に決定しないで、仮にとりきめることを意味する。ところが、暫定使用という名目にもかわららず、その本質は、行政権による一方的かつ強権的な土地強奪に他ならず、悪名高き「国家総動員法」、「土地工作物管理使用収用令」に比すべき、有事立法性格をもつものとなっている。まさに戦前の専制体制への逆戻りで

ある。

現行土地収用法は、憲法二九条三項、九二条を受けて、行政権の一方的な使用認定によっては権原の取得を認めず、必ず中立公正な独立行政委員会で各地方の実情に通じた収用委員会での慎重な公開審理と裁決を義務付けている。これにより、国民の財産権保障と公共の利益との調整をはかっているのである。

ところが、今回の改正案は、収用委員会の裁決を経ることなく、内閣総理大臣の使用認定、防衛施設局長の裁決申請のみによって権原の取得が可能となること、国民の側からみれば、権利の制限がなされることとなるのであり、行政機関の一方的認定だけで財産権が剝奪されたり制限される制度を認めることになる。これは、現在の憲法及び土地収用法体系とは全く異質な制度であり、かかる制度は、火災や水害等の緊急時、あるいは戦争等の非常時以外は、我々は寡聞にして知らない。

即ち、消防法二九条一項は「消防吏員又は消防団員は、消火若しくは延焼防止又は人命の救助のために必要があるときは、火災が発生せんとし、又は発生した消防対象物及びこれらのものたる土地を使用し、処分し又はその使用を制限することができる。」としているし、河川法二二条一項は「洪水、高潮等による危険が切迫した場合において、水災を防御し、又はこれによる被害を軽減する措置をとるための緊急の必要があるときは、河川管理者は、その現場において、必要な土地を使用し土石、竹木その他の資材を使用し、若しくは収用し、車輛その他の運搬具若しくは器具を使用し、又は工作物その他の障害物を処分できる。」と定めている。いずれも火災や水害という生命・身体・財産に対する切迫した危険があるときの緊急措置として、土地の使用や収用を認めているにすぎない。

また、戦争等の非常時においても行政権による土地の使用・収用が行われる。戦争を放棄し戦力の保持を禁じた現行日本国憲法下においては削除されたが、戦前の土地収用法では「国防其他兵事ニ要スル土地」をも収用対象とされ、

帝国陸海軍のための土地収用が規定されていた。しかしその場合も収用審査会の裁決が求められていたのである。非常事態を理由に、一方的な使用・収用を認めたのは、「国家総動員法」(昭和十三年四月一日公布)によってである。

国家総動員法一三条三項は、「政府ハ戦時ニ際シ国家総動員上必要アルトキハ勅令ノ定ムル所ニ依リ総動員業務ニ必要ナル土地又ハ家屋其他ノ工作物ヲ管理使用又ハ収用スルコトヲ得」と規定し、これを受けた「土地工作物管理使用収用令」(昭和十四年二月一九日公布・勅令九〇二号)では、主務大臣が、内閣総理大臣と協議のうえ(二条)、所有者に使用令書または収用令書を送達すると(三条)、所有者等の使用が制限される(六条)こととなっていた。

今回の特措法改正は、総理大臣の使用認定等によって、使用権原が発生してしまう、使用認定等により権利が制限されてしまうのであるから、まさしく行政権による強権的土地取り上げに他ならない。「暫定使用」という言葉に惑わされてはならないのである。

第二 本則

改正の内容は、既存の「特措法」に、本則三条と五項からなる附則を加えるものである。以下では条文に沿って、逐条的に解説を行う。

一五 一条一項 防衛施設局長は、駐留軍の用に供するため所有者若しくは関係人との合意又はこの法律の規定により使用されている土地等で引き続き駐留軍の用に供するためその使用について第五条の規定による認定があったもの(以下「認定土地等」という)について、その使用期間の末日以前に前条の規定により適用される土地収用法第三十九条第一項の規定による裁決の申請及び前条の規定により適用される同法第四七条の二第三項の規定によ

る明渡裁決の申立て（以下「裁決の申請等」という）をした場合で、当該使用期間の末日以前に必要な権利を取得するための手続が完了しないときは、損失の補償のための担保を提供して、当該使用期間の末日の翌日から、当該認定土地等についての明渡裁決において定められる明渡しの期限までの間、引き続き、これを使用することができる。ただし、次の各号に掲げる場合においては、その使用の期間は、当該各号に定める日までとする。

- 一 裁決の申請等について却下の裁決があったとき、前条の規定により適用される土地収用法第一三〇条第二項に規定する期間の末日（当該裁決について防衛施設局長から審査請求があったときは、当該審査請求に対し却下又は棄却の裁決があった日）
- 二 当該認定土地等に係る第五条の規定による使用の認定が効力を失ったとき 当該認定が効力を失った日

一 要件

暫定使用の要件は、①認定土地等であること、②期限切れ以前に裁決申請等がなされたこと、③期限切れ以前に手続が完了していないこと、④担保を提供すること、である。

- 1 対象土地が、認定土地等であることが、第一の要件である。

「認定土地等」というのは、米軍のために、日本国が提供している土地で、今後も提供し続けるとして、内閣総理大臣が使用認定を行った土地のことである。地主との契約（合意）によって提供していた土地であるか、米軍用地特措法によって強制的に使用している土地かは問わない。

それまでは国と契約を結んできた地主が、もうこれ以上米軍には土地を提供したくないと考え、以後の契約を拒否

するとどうなるかといえ、国は、使用認定をして裁決の申請をする。そうすると仮に期限が切れても暫定使用によって使い続けるという仕組みになっている。以前から強制使用されてきた土地についても当然に使用認定がなされ暫定使用が認められる対象となる。

2 第二の要件は、使用期限切れ以前に、裁決申請等がなされていることである。収用委員会の行う裁決には、権利取得裁決と明渡裁決があるが、そのいずれについても期限切れ前に申請・申立を行っておくことが条件となっている。国(米軍)が土地を基地として強制的に使うためには、所有権あるいは賃借権という権原が必要となり、これを得るためのものが権利取得裁決の申請(土地収用法三九条)である。また、使用する土地に人が住んでいたたり障害となる建物等があったては困るのでこれを排除するのが明渡裁決の申立(土地収用法四七条の2三項)である。

もっとも、既に基地として使われている沖縄の場合は通常、権利取得裁決申請と明渡裁決の申立は同時になされ、裁決書も一体で書かれる。

この裁決申請等は、使用認定の告示があったときから一年以内に行う必要がある(土地収用法三九条一項)。沖縄の場合、地主たちが土地物件調書への署名押印を拒否したり、知事が「代理署名」を拒んだため、国は、職務執行命令訴訟等の手続きをとらざるをえなかったが、右期間内の裁決申請等がなされた。その結果、本改正案が成立するならば、仮に期限切れとなっても暫定使用として使い続けることが可能となる。

3 第三の要件は、使用期間の末日以前に、権利取得の手續が完了していないことである。

使用期間内に手續が完了しておれば暫定使用など認める必要がないのであるから、当然の規定である。

4 第四の要件は、損失保障のための担保を提供することである。

内容は、一五条二項の解説に譲る。

二 効果

1 原則（一五条一項本文）

前記要件を充足するとき、防衛施設局（国）は、使用期間の切れる日の翌日（午前〇時）から、明渡裁決で定められる明渡の期限までの間、引き続き使用できるとなり、この使用を、法は暫定使用と呼んでいる。

2 例外（一五条一項ただし書）

① 却下の裁決があったとき（一号）

収用委員会が却下の裁決を行い、国が建設大臣に審査請求を行わなかった場合は、土地収用法一三〇条二項に規定する期間の末日までの間、つまり却下裁決の裁決書正本の送達を受けた日から三〇日間、暫定使用ができるとする。

却下裁決がでたならば、裁決書正本の送達後三〇日で暫定期間が終わり、土地が返還されるのかというところではない。その後も国は使い続けるのである。そのことを但し書きの中の、さらに、括弧書のなかで定めているのである。すなわち、起業者である国が、建設大臣に対し、審査請求できることを前提に、国が審査請求を行った場合は、棄却・却下の裁決の日まで暫定使用を認める。建設大臣が、審査請求を棄却または却下しない限り、そのまま継続して使い続けられるのである。

行政機関（収用委員会）の行った裁決について、他の行政機関が不服の審査請求を行うことができるのか、国民の権利保護を目的とする行政不服審査手続きを国民の権利制限のために使えるか等については多大の疑問があるが、この法案は審査請求できることを前提としている。

そもそも内閣総理大臣が米軍に提供するとして行った使用認定対象土地について、建設大臣が棄却や却下を行うこ

となど事実上あり得ない。仮に棄却や却下の意向を有する建設大臣がいたとしても、その建設大臣は、総理大臣によって直ちに罷免される(憲法六八条二項)であろう。

結局、収用委員会がどのような判断を行ったとしても、国は、使用を継続できるのであり、この規定は、収用委員会の審理権限を奪うに等しい規定である。

例えば、一〇年間の申請に対し、収用委員会が、五年あるいは三年の裁決を行った場合、国が、審査請求を申し立てたであろう。建設大臣が、審査請求を五年一〇年放置しておいても、とりあえずそのまま暫定使用できることになる。また、裁決を取り消した場合は、再度収用委員会が裁決し直すことになるがその場合も、暫定使用は続き、本文に規定する明渡裁決で定められる日まで暫定使用できることとなる。

さらに、収用委員会が裁決をし直す場合、今度は前回の裁決とは別の理由で却下したとしても、再度の審査請求、建設大臣の取り消し、再々度の裁決となり、堂々巡りとなり、その間は暫定使用できることになる。結局、何が何でも収用委員会に明渡裁決を強要することとなる。

収用委員会によって却下された場合をも想定したこと、これが本改正案の「眼目」である。

確かに、理論上は、却下・棄却はありうるし、法が却下・棄却をしてはならないと定めているわけでもない。だとしたならば、建設大臣の却下・棄却を想定した規定があつてしかるべきである。ところが、却下したときに国は地主に土地を返還するのか、それまでの暫定使用はどうなるのか、損害の賠償をどうするのかの規定は設けられていない。法の不備である。国において、却下・棄却などありえず、そのまま使い続けようと考えているからこそ、かかる法の不備が生まれるのである。

② 使用認定が効力を失ったとき(二号)

この規定の趣旨は、不明である。使用認定が効力を失ったときには暫定使用も終わるといふのはあまりにも当然であつて、特に規定をおく必要性がない。

この規定は使用認定が効力を失うまでは暫定使用できるとの趣旨だとすると、考えられるのは裁決の再申請の関係である。

裁決申請が却下された場合、国には、三つの選択肢がある。一は却下裁決に従い強制使用をあきらめる、二は建設大臣に対し審査請求する、三が再度裁決申請を行う、である。

この規定は使用認定が有効である限り、裁決の再申請がなされればその間、暫定使用を認める趣旨であるように思われる。

一五条二項 前項の規定による担保の提供は、防衛施設局長において、前項の規定による使用（以下「暫定使用」といふ）の期間の六月ごとに、あらかじめ自己の見積もつた損失補償額（当該見積額が当該認定土地等の暫定使用用前直近の使用に係る賃借料若しくは使用料又は補償金の六月分に相当する額を下回るときは、その額とする）に相当する金銭を当該認定土地等の所在地の供託所に供託して行うものとする。

二項は、提供すべき担保の金額、提供時期、提供方法につき定める。

金額は、防衛施設局長が見積もつた額である。暫定使用前直近の賃料・使用料・補償金の額を下回るときは、「その」金額の「その」がどれを指すのかやや不明であるが、直近の賃料等の額と思われる。

提供時期は、「あらかじめ」であり、使用期限切れ以前、暫定使用開始前に提供することを要する。

提供方法は、供託による。

一五條三項 防衛施設局長は、前項の規定による供託をしたときは、総理府令で定めるところにより、遅滞なく、その旨を収用委員会及び当該認定土地等の所有者又は関係人に通知しなければならない。

一五條四項 防衛施設局長は、認定土地等の所有者又は関係人の請求があるときは、政令で定めるところにより、次条第一項の規定による損失の補償の内払として、第二項の規定による担保の全部又は一部を取得させるものとする。この場合において、土地若しくは土地に関する所有権以外の権利又は建物若しくは建物に関する所有権以外の権利に対する損失の補償に係る担保については、暫定使用が行われた期間に応じて取得させるものとする。

一五條五項 防衛施設局長は、前項の規定により認定土地等の所有者又は関係人が担保を取得したときは、総理府令で定めるところにより、その旨を収用委員会に通知するものとする。

一五條六項 防衛施設局長は、暫定使用による損失の補償を了したときは、政令で定めるところにより、第一項の規定により提供した担保を取り戻すことができる。

五條三項～六項は、担保提供以降の手續について定める。以後の手續は次の通りである。

- ① 供 託……担保提供は供託の方法による。
- ② 通 知……防衛施設局長は、供託の旨を収用委員会・所有者・関係人に通知する
- ③ 内 払……所有者等から請求があったときは、担保の一部または全部を損失補償の内払として取得させる
- ④ 通 知……防衛施設局長は、内払を収用委員会に通知する

⑤担保取戻……暫定使用による損失を補償したときは提供した担保を取り戻すことができる

一五条七項 第一項本文に規定する場合においては、前条の規定にかかわらず、認定土地等の使用に関しては、土地収用法第一二三条の規定は、適用しない。

暫定使用が認められる以上、土地収用法の緊急使用の制度は不要となるため、適用を排除したものである。今回緊急使用の申し立てをすべきかどうかについては議論のあるところであったが、本規定により緊急使用の制度は、こと米軍基地に関しては永久に排除されることとなった。このことは、緊急使用については、収用委員会の関与を永久に排除することを意味する。

一六条一項 暫定使用によって認定土地等の所有者及び関係人が受ける損失（以下「暫定使用による損失」という）については、土地収用法第六章第一節中土地の使用による損失の補償に関する規定（第七二条、第七三条、第七四条第二項、第七八条、第七九条、第八〇条の二項及び第八一条の規定を除く）に準じて補償しなければならない。この場合において、損失の補償は、暫定使用の時期の価格（土地若しくは土地に関する所有権以外の権利又は建物若しくは建物に関する所有権以外の権利に対する損失の補償については、その土地及び近傍類地の地代及び借賃等又はその建物及び近傍同種の建物の借賃等を考慮して算定した暫定使用の時期の価格）によって算定しなければならない。

暫定使用により生じた損失の補償については、一部を除き土地収用法の規定によることとしたものである。補償の額は、暫定使用の時期の価格によるとしている。

一六条二項 収用委員会は、認定土地等について明渡裁決をする場合において、当該明渡裁決において定める明渡しの期限までの間に暫定使用の期間があるときは、当該明渡裁決において、併せて暫定使用による損失の補償を裁決しなければならない。この場合において、当該明渡裁決において定める明渡しの期限は、当該認定土地等についての権利取得裁決において定める権利取得の時期としなければならない。

本項前段は、収用委員会が明渡裁決を行う際に、明渡期限までの間に暫定使用期間がある場合、その損失補償も裁決しなければならないとする規定である。損失補償については公平な第三者機関に判断させようとの趣旨であるが、いわば国の尻拭いを収用委員会が行うもので、収用委員会にとってきわめて迷惑な規定である。

後段は、期間の重複を避けるための規定である。権利取得の時期と明渡期限とが食い違う場合、明渡期限までが暫定使用期間、権利取得時期以降が強制使用期間となり、性質の異なる使用期間が重複することを避けるためである。

一六条三項 収用委員会は、前条第四項の規定により認定土地等の所有者又は関係人が担保を取得したときは、前項の規定による裁決において、防衛施設局長が支払うべき補償金の残額及びその権利者又は防衛施設局長が返還を受けることができる額及びその債務者を裁決しなければならない。

収用委員会の裁決において、防衛施設局長が支払うべき残額、それを受取る権利者、逆に、防衛施設局長において返還してもらう金額があるときは、返還を求める債務者を裁決で定めなければならない。

一六条四項 土地収用法第九四条第一〇項から第一二項までの規定は、第二項の規定による裁決中前項に規定する防衛施設局長が返還を受けることができる額に関する部分について、第一四条の規定により適用される同法第一三三条の規定による訴えの提起がなかった場合に準用する。

前項の、防衛施設局長が、返還を求める場合において、土地収用法一三三条の規定による訴訟がなかったときには、裁決書をもって債務名義とし、執行文は収用委員会会長が付与することとした。

一七条一項 前条第二項の規定による裁決がされる場合を除き、暫定使用の期間が終了したときは、暫定使用による損失の補償について、防衛施設局長と暫定使用による損失を受けた者とが協議しなければならない。ただし、協議をすることができないときは、この限りでない。

一七条二項 前項本文の規定による協議が成立しないとき、又は同項ただし書に規定する場合に該当するとき、防衛施設局長又は暫定使用による損失を受けた者は、政令で定めるところにより、収用委員会に土地収用法第九四条第二項の規定による裁決を申請することができる。

一七条三項 前条第三項及び第四項の規定は、前項の裁決について準用する。

収用委員会において損失補償額を定めない場合は、当事者が協議しなければならぬとし、協議できないか協議しても話がまとまらないときは、収用委員会に損失補償の裁決を求めることができるとしたものである。

第三 附則

1項 この法律は、公布の日から施行する。

即日施行を定める。そもそも即日施行それ自体が異例である。法律は別段の定めのない限り公布の日から起算して満二〇日を経て施行する（法例一条）としており、これが原則なのである。ところが、今回の改正案は、即日施行するとしており、政府が本改正を急ぎに急いでいることを如実に示している。

2項 この法律による改正後の日本国とアメリカ合衆国との間に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（以下「新法」という）第五条から第一七条までの規定は、この法律の施行の日（以下「施行日」という）前に
おいて、日本国に駐留するアメリカ合衆国の軍隊（以下「駐留軍」という）の用に供するため所有者若しくは関係人との合意又はこの法律による改正前の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（以下「旧法」という）の規定により使用されている土地等で引き続き駐留軍の用に供するためその

使用について旧法第五条の規定による認定があったものについて、防衛施設局長がその使用期間の末日以前に旧法第一四条の規定により適用される土地収用法（昭和二六年法律第二一九号）第三九条第一項の規定による裁決の申請及び旧法第一四条の規定により適用される土地収用法第四七条の二第三項の規定による明渡裁決の申立てをしていた場合についても適用するものとする。この場合において、施行日においてその従前の使用期間が満了しているにもかかわらず必要な権利を取得するための手続が完了していない土地等の暫定使用については、新法第一五条第一項中「当該使用期間の末日以前」とあるのは「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の一部を改正する法律（平成九年法律第 号）の施行の日前」と、「当該使用期間の末日の翌日」とあるのは「当該担保を提供した日の翌日」とする。

一 経過規定

本改正法（新法）が遡及効を有すること、過去へさかのぼって適用することを定める。

本法律は公布と同時に施行されるのであるが、今回問題となっている楚辺通信所及びその他一二施設についての強制使用手続は旧法（現行特措法）のもとで開始されており、新法（改正法）が成立したとしても、当然には新法の規律するところとはならず、旧法によることとなる。

このことを国は十分認識しているからこそ、附則の2項以下で経過規定を置き、施行以前に公開審理が始まっており、五月一四日の期限切れが目前に迫っている嘉手納飛行場等の一二施設、そればかり既に期限が切れている楚辺通

信所(象のオリ)内の知花昌一氏所有の土地についても暫定使用を認めるために附則2項以下の経過規定をおいている。

ところで、このような経過規定による遡及適用がみとめられるかは大きな問題である。法律は、過去にさかのぼらないのが原則だからである。すべての法規は将来の行為のみ規律することができるのであって、過去の行為を規律すべき性質のものでないことは、法律の世界では常識である。これを(行政法規の)不遡及の原則という。

この点について行政法学者で元最高裁判事の田中二郎氏は、「行政法規の遡及的適用を認めることは、一般的には、法治主義の原理に反し、個人の権利・自由に不当の侵害を加え、法律生活の安定を脅かすことになるのであって、これを一般的に是認することはできない。従って、それは、そうしたことの予測可能性を前提とし、しかも、個人の権利・自由の合理的保障の要求と実質的に調和しうる限りにおいてのみ許される」と述べている(法律学全集6「行政法総論」一六四頁有斐閣)。

尚、田中氏は「行政手続法については(不遡及の原則は)適用がない」とされているが、本特措法の問題は、地主の権利剥奪・制限という実体法に関するものであり、当然に不遡及原則が適用される。

二 要件

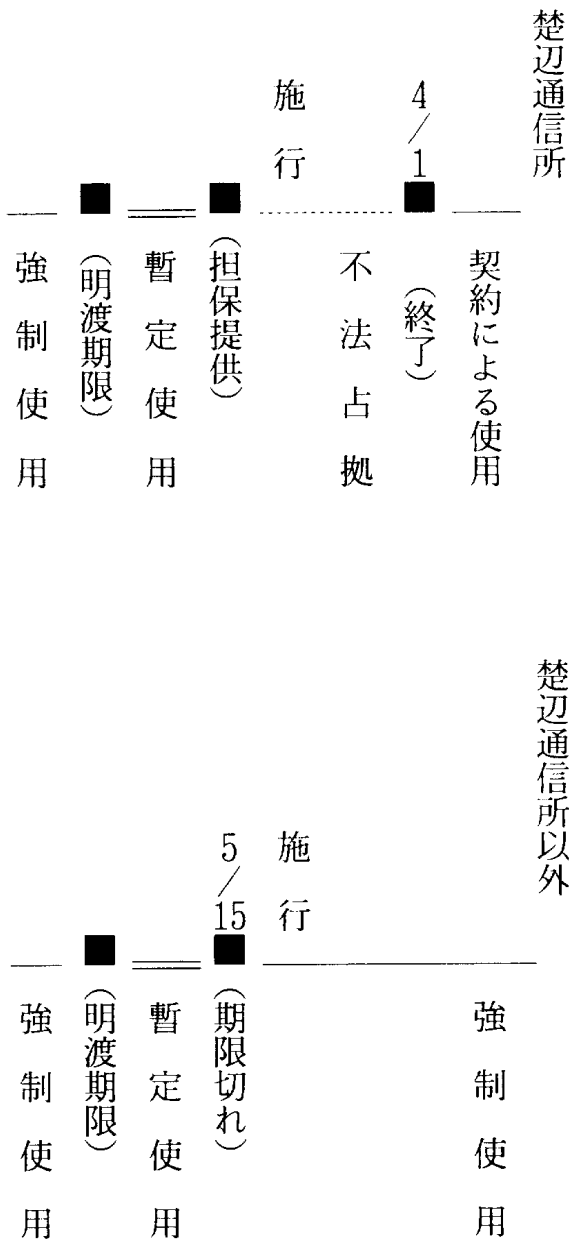
暫定使用の要件は、①認定土地等であること、②施行日前に、内閣総理大臣の使用認定があること、③期限切れ以前に裁決申請等がなされていること、④施行日前に権利取得の手続が完了していないこと―読み替え規定により「使用期間の末日以前」が「新法の施行の日前」とされる―である(担保提供はもちろん必要となる)。

「施行日前」であっても、使用認定さえなされておれば、暫定使用が認められてしまうのである。

三 効果

暫定使用の期間は、これも読み替え規定により（「使用期間の末日の翌日」が「担保を提供した日の翌日」となる）、担保提供の日の翌日から明渡裁決で定められる明渡の期限までの期間となる。

その結果、楚辺通信所については、明渡期限以降の「強制使用」期間、本法律の施行と担保提供から明渡期限までの「暫定使用」期間、それに昨年三月三十一日までの「契約による使用」期間の他に、「不法占拠」の期間、昨年四月一日から担保提供までの期間が生まれてしまうのである。この期間を国はどのように説明しようとしているのであろうか。「必ずしも違法とはいえない」（梶山官房長官）期間とでも呼ぶのであろうか。右の事態を図示すると次の通りとなる。



3項 防衛施設局長は、前項後段に規定する土地等の暫定使用を開始した場合においては、その従前の使用期間の末日の翌日から暫定使用を開始した日の前日までの間の当該土地等の使用によってその所有者及び関係人（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第一四条の規定により適用される土地収用法第八条第三項に規定する関係人をいう）が通常受ける損失を補償するものとする。

前項で説明したように、楚辺通信所については、どうしても「不法占拠」期間（「必ずしも違法とはいえない」期間？）が生まれてしまう。そこでその期間の補償を定めたのが、本条である。

ところで、損失「補償」と損害「賠償」ではその法律的意思は全く異なる。損失補償は行政行為の適法性を前提に受けた損失を補填するものであるが、損害賠償は行政行為の違法を前提に被害を受けたものの損害を償うのである。暫定使用期間については、暫定期間なる制度を導入することそれ自体きわめて不当なことであるが、法律が認めたといい限りにおいて適法であり、被害を受けるものに対する補填は、損失補填となる。ところが、契約による使用でもない、強制使用でもない、さらには暫定使用でもない、不法占拠あるいは違法な占有に他ならない右期間についても、適法行為を前提とする「損失補償」としては厳しく批判されなければならない。

4項 前項の規定による損失の補償については、防衛施設局長と損失を受けた者とが協議しなければならない。ただし、協議をすることができないときは、この限りでない。

5 項 前項本文の規定による協議が成立しないとき、又は同項ただし書に規定する場合に該当するときは、防衛施設局長又は損失を受けた者は、政令で定めるところにより、収用委員会に土地収用法第九四条第二項の規定による裁決を申請することができる。

不法占拠期間の「損失補償」についての協議義務及び協議できない、あるいは、協議が成立しない場合の裁決申請について定める。

そもそも不法占拠によって被害を受けている者に、加害者と協議を義務付けるなどという条項は、非常識きわまらない規定である。

強権で抑えられぬ「基地なくせ」の声

米軍用地特措法の改悪が成立しました。

強権措置で沖縄県民の声を封じこめようとしても、「基地なくせ」の世論を抑えることはできません。

期限切れで国が使用権原をうしなった米軍用地を「暫定使用」の名で強制使用しつづけるための、米軍用地特別措置法の改悪案が十七日の参院本会議で可決され、成立しました。

沖縄米軍基地の長期固定化をはかるために、国民の財産権を厳格に保障した憲法と、「戦争につながる基地に土地は貸せない」と契約を拒否する地主や沖縄県民の意思を踏みにじる暴挙です。

不法占拠の実態は隠せない

改悪内容は、土地取り上げ問題で米軍や政府に具合の悪い事態は未然に防止したいという日米両政府の身勝手な思惑をむきだしにしたものです。二十一世紀に向けて沖縄基地を確保し安定使用を可能とする法律的な道具だとなっています。

その最大の眼目は、地主の意思に反して土地を強制使用する場合、現行法が不可欠な要件としている都道府県収用委員会の役割、権限を事実上無力化したことです。収用委員会の裁決がなくても、収用委員会が決めた使用期限が切れても、収用委員会が国の申請を却下しても、「暫定使用」の名で無期限に強制使用を継続することができるしくみです。

現に法律に定められた手続きを無視し、別の規定を無理やりつくって強制使用を可能とするものであり、私有財産権の保護という憲法原則にもとづく現行の土地収用法体系に異質の規定を持ちこんだ事実上の特別立法です。強権発動によっていかに形式上の「合法」を装おうとも、使用権原のない不法占拠の実態を隠すことはできません。

こんな違憲無法な改悪を「日米安保の義務」を口実に、まともな審議もしないまま衆院で議員の九割、参院で八割の賛成で強行したことは、まさに「数の暴力」です。これに加担し推進した自民、新進、太陽、公明などの諸党の責任は重大です。

「安保のためにはやむをえない」などと日米安保のためなら憲法違反もルール無視も許されるというのは、民主主義とは無縁です。安保の前では思考停止におちいり、その対米従属ぶりを恥とも思わないこと自体が、政党としての墮落というべきです。

軍用地強制使用問題は、戦後、沖縄県民の苦難の歴史を象徴するものです。沖縄県民の目の前に広がる米軍基地群は、米軍の占領・統治下では国際法に違反し「銃剣とブルドーザー」による強制接收で、七二年の施政権返還後は日米安保を口実にした日本政府の強制使用によって、県民の土地を強奪して形成されました。その米軍基地に起因して、米軍の傍若無人な演習、事件、事故が、日常的に県民のくらしや生命、権利を脅かしつづけています。

今回の改悪で五月十四日にせまった米軍用地の使用期限切れ問題を乗り切ったとしても、沖縄県民を憲法の外におく理不尽がつづくかぎり、また県民を脅かす「諸悪の根源」があるかぎり、「基地なくせ」の声が消えるはずがありません。

橋本首相は今月下旬の訪米にむけて、「S A C O (日米特別行動委員会) の合意すら実行できないなら、次にすすまない」とか「海兵隊削減を求める考えはない」などと、基地のたらい回しと海上基地建設の受け入れを居丈高にせまっています。

昨年四月にとりきめた日米安保共同宣言の具体化へ、その第一歩として沖縄県民に「基地との共存」路線を押しつけようというのです。

日米関係も動かす沖縄の力

在沖米軍の兵力の六割、専用施設の七割をしめる海兵隊が居すわるかぎり基地の県内たらい回しがつづくことは明らかです。「基地のない平和な沖縄」への県民の願いにも、二〇一五年をめどに基地全面返還をめざす沖縄県の行動計画にも逆行します。

沖縄県民が祖国復帰闘争によって日本復帰を実現して二十五年。県民が心ひとつにして立ち上がったとき、日本の

政治はもちろん日米関係をも世界の政治をも動かす力を発揮することを実証した沖縄県民のたたかいは、どんな改悪や強権をもってしても、抑えることはできません。

(主張 しんぶん赤旗 一九九七年四月十八日)