

## 科学研究費助成事業（学術研究助成基金助成金）研究成果報告書

平成 24 年 3 月 31 日現在

機関番号：34314

研究種目：挑戦的萌芽研究

研究期間：2011～2011

課題番号：23653139

研究課題名（和文）

軍用地料の“分収金制度”に関する研究：沖縄古層に探る現代的公共力と集合的記憶

研究課題名（英文）

A research on the rent of the US military bases in Okinawa prefecture

研究代表者 青木 康容

(AOKI YASUHIRO)

佛教大学・社会学部・教授

研究者番号：40104616

研究成果の概要（和文）：

沖縄県における米軍基地の地代支払いは当初想定したよりもかなり広範囲においておこなわれており、今回の経費と時間とでは十分に深い調査を行うことが出来なかった。それでも大きな収穫は、米軍の利用する沖縄県の土地は北部と中部とに集中しているが、しかしその軍用地料の用途と配分に関しては大きな対照的な相違のあることが判明した。すなわち、北部地区の軍用地においては地代配分に関して市町村が主導権を握り、中部地区に関しては地域自治組織の中でも各地域の地主会が大きな役割を果たしているということだ。

研究成果の概要（英文）：

This is a study on the rent for lands used as military bases by the U.S. government and paid by Japanese government. One of the points of this research on the rent is how and how much it has been and is paid among local residents as landlords, and who has taken the role of this rent distribution as a main player. One astonishing finding is that there is a big difference between northern district and middle district of Okinawa in terms of rent allocation; the US military bases are located in those districts. In the northern the officials take the initiative of dealing with rent allocation, on the other hand local civil people play a big part in the middle district. That is because large portion of the rental lands in the middle is owned by individuals while landowners are mainly local governments in the northern. And other research points still remain to be found.

交付決定額

(金額単位：円)

	直接経費	間接経費	合計
交付決定額	700,000	210,000	910,000

研究分野：社会科学

科研費の分科・細目：社会学

キーワード：

米軍基地、入会地、模合、地域自治、  
軍用地主

## 1. 研究開始当初の背景

本研究は、旧来の入会地においてコモンズ論と共通した公共性を特質とするものであったことを歴史的文献資料と現地調査を通じて明らかにするところにある。

毎年支払われる軍用地料の沖縄県配分に関する文献的、資料的かつ実態的な調査を通じて、沖縄社会に潜在する公共力の原点を探り、分権型社会における今日的な意義を問おうとするものである。

## 2. 研究の目的

## 3. 研究の方法

研究目的から明らかなように本研究の中心は文献研究とヒアリングに基づく実態調査である。文献は、(1) 主として沖縄における歴史的な土地制度に関する研究書である。必ずしも沖縄の諸機関にのみ所蔵というものは少ないかもしれない。(2) 軍用地料を受け取る自治体での資料収集とヒアリング、(3) 同様に自治体各区における資料収集とヒアリングを行う。

#### 4. 研究成果

本稿をなした当初の契機は以下に述べるような問題意識からであった。すなわち、日本政府によって土地賃貸料として毎年支払われる軍用地料の沖縄県配分に関する文献的、資料的かつ実態的な調査を通じて、沖縄社会に潜在する公共力の原点を探り、分権型社会における今日的な意義を問うというものであった。今日、沖縄県において軍用地として貸借される土地はその多くが民有地および地方団体(県と市町村)が所有する公有地である。日本本土における米軍基地のほとんどが国有地(約87%)であるのに対し、沖縄県では国有地(約34%)、民有地(約33%)、公有地(約33%)というように、66%もの土地が軍用地料の対象となっている。(宮本、2010: 26) 民有地は個人による所有であるが、公有地には戦前沖縄には入会地として字が所有する土地があること、また戦後沖縄にはそれ以外に地方団体所有として区画された土地があること、この両者はしたがって共有地ということになり、この共有地に対して支払われる軍用地料、これが本稿の目指す対象である。すなわち問題関心は個人所有のいわゆる軍用地主に支払われる軍用地料それ自体ではなく、その配分対象となる共有地である。その共有地に対する配分の仕方とその利用方法の中に歴史に埋もれた社会的結合のある種の側面、換言すれば共同性の再発見があるのではないか、これが出発点であった。これまで軍用地料問題はその地代や跡地利用に関する論考が数多く、そのいずれもがネガティブな側面(個別利害)を強調する。本研究はそのポジティブな側面(つまり共同利害ないしは相互扶助)が見失われているのではないかということ在地代の配分をめぐる調査研究から明らかにしたいと考えていた。

近年の西欧に起源を持つ「コモンズ」論もその一つで、その議論の中から日本社会

の伝統的な「入会地」概念が再認識されてきた。我が国の入会地問題は地域の利害関係(入会権)が主たる論点であったが、コモンズ論は地域の公共性を問うという観点が明示的である点でやや異なるように見える。

本研究は、入会地においてもコモンズ論と共通した公共性を特質とするものであったことを歴史的文献資料と現地調査を通じて明らかにするところにある。しかし入会地がコモンズとして今日にも機能しているのは、実は日本本土においてではなく遥かな琉球の地であった。それは「模合」と呼ばれる独特な社会結合に起源をもっていた。

「軍用地料」とは、米軍と自衛隊が借用した軍用地に対して国が土地賃貸料として地方自治体もしくは個人に支払う地代である。それが沖縄県において殊更問題になるのは、前述したように本土の軍用地のほとんどが国有地であるのに対し、沖縄においては国有地の他に公有地(県と市町村)と私有地(個人)があり、それが地方自治体と個人に国への依存体質を植え付け、地域の発展をも阻害しているとされるからである。一般には米軍と自衛隊が利用する土地(公有地)に対しては基地周辺整備費や基地交付金など法律に基づいた財政支出が行われている。(拙稿第55号参照) そうした基地関係収入は各自治体の財産収入となるが、沖縄県においてはその大部分は軍用地料であるといわれる。

沖縄における軍用地料は、沖縄が1972年に本土復帰を果たす以前から政府により支払われてきた。復帰後の軍用地料は、31億円から126億円へと4倍に引き上げられ、その後も市場価格とは無関係に引き上げられ、2006年度には888億円となった。これが沖縄県においていかに巨額であるかは、同年度の農林業総生産額555億円を上回ることで、製造業生産額1496億円の2分の1以上であり、一つの産業に匹敵するほどの金額となっていることから分かる。

軍用地は次第に返還されてき、また返還されつつあるが、軍事基地として使用した背景から化学汚染などの除去を必要とし、返還されたからといった直ちに元の農地に変身するわけではない。農地として不適であり、かつまた都市化の進行によって宅地や商用地として変換されてきた。宅地としてであれ商用地としてであれ、軍用地料は市場を無視した価格形成がなされてきたため跡地利用の障害となって来ていると言われる。「最近では軍用地は確実に地料の上がる不動産として投機の対象となり、軍用地の購入をすすめる不動産業が活動している」。

軍用地料は毎年の如く更新されるが、そ

これは国と沖縄との間の交渉、すなわち防衛省沖縄防衛局と軍用地主会（正確には「沖縄県軍用地等地主会連合会」、通称「土地連」）との間の交渉によって決定される。軍用地料が所得としてのうまみがあるため、軍用地返還には必ずしも積極的でない地主もいて、返還に関する意識調査によれば約34%の地主が否定的であり、「土地連は今や、アメリカ軍基地を残してほしいと積極的に働きかける団体になっている」という。（前掲書 宮本、p27、来間泰男「軍用地料引上げの経過と現在」『経済論集』第1巻、第1号 沖縄経済大学、2005年からの孫引き）

しかしながら、それは表の面に過ぎないのではないか。すなわち確かに個人所有の土地に関しては軍用地料は利得の問題であり、金銭問題はしばしば葛藤を生み出す争点となり得るが、公有地に関してはそうではないのではないか、金銭勘定の裏に潜むものがあって、それは地域社会の統合をもたらす現代的な機能の存在があるのではないか、こうした視点は社会学的な本質でもある。

伝統社会において、民はそれと自覚せずに地域の共同管理に関する知恵を自らのものとしてきたが、近代化の過程で共同性意識を失ってきた。そうした共同性を国の側から復活しようとした試みが「地域自治区」（2003年第27次地方制度調査会の答申）である。平成の大合併によって地域アイデンティティの喪失など旧来の市町村に大きな影響を与えることになったため旧市町村のまとまりを維持するという目的から設けられた団体である。そうした地域自治組織は、住民に身近なところで住民に身近な基礎自治体の事務を処理する機能と住民の意向を反映させる機能、さらに行政と住民や地域の諸団体等が協働して担う「地域づくり」の場としての機能を有するものと期待するが、その原初形態は地域社会の歴史的な古層に潜むものであった。

本研究が重視するのは、山林に対する入会権のような利用に関する観念ではなく、山林の所有に関する観念である。近世の琉球には林野入会に関して二つの大きな形態があり（仲間勇榮、近世琉球における林野入会の諸形態、琉球大学農学部学術報告、第39号、1992）、山林所有には、まずある村所有の山に、数村が共同で樹木を仕立て、それを各村に分けて利用するが各村の持ち分は未分化という形態（模合利用）と、やがてその共同の植林地がそれぞれの村の所有として持ち分が明確に分割される形態（構）である。山林における模合利用の形態は、田畑開墾に関しても言うことができ、共同開墾地は「模合仕明地」、つまり模合持ちによる地割がある。（田里修、蔡温と乾隆、

しまたてい No.52、2010、January）それは、いわば“総有”（みんなのものという共同意識）とでも言うべき土地所有の共同性観念であった。

すなわち、こうだ。軍用地料は、土地の所有者である自治体及びその地主に支払われるのは当然だとしても、その一部はその行政区に配分される。これをある論者（川瀬光義、基地をめぐる政府間財政関係、都市問題、1999年10月号）に倣って軍用地料の“分収金制度”と呼ぼう。（この名称は金武町が用いている。恩納村では「軍用地所在区交付金」という名称を与えている。）

各区に配分された分収金は、自治体によって異なるが、毎年1億円を超える金額である。国の補助金のような使途制限の無い金であるから地域のイベント、墓地整備、祝い金など地域社会によって多様な遣われ方が見られ、学資や進学のための援助や融資の制度まで備える地区がある。いずれも本来なら行政側が担うべき公共サービスである。それを地域社会が担えるのは軍用地料という資金配分があるからだが、その資金を自治体の財政として全額を吸収せずに、地区の自治に任せるのである。それは何故であろうか。ここに沖縄社会の独特な歴史的背景を見ることが出来る。軍用地のほとんどはかつて山林地帯であり山林は共同所有される場合があったから、軍用地料を受領したとき、かつての模合山が想起されたに違いない。沖縄には名義上は市町村有地であっても、これは私たちの「字有地」だとする意識があるからだ。（来間泰男、沖縄経済の幻想と現実、日本経済評論社、1998。字有地は大正初期に全国的に解消され、市町村有地となったが、沖縄では例外的に字有地が残存したという。P.307）ここに近世琉球における山林の利用形態（模合山）の現代的復活として集合的記憶の現出をも見ることが出来る。

こうした実態調査は、軍用地料を受け取る自治体での資料収集とヒアリング、同様に自治体各区における資料収集とヒアリングを行うということで始まった。従来の文献に基づいて調べてみると、沖縄における基地関係の収入に依存する自治体は25市町村ある。その中でヒアリング対象として選んだ自治体は、金武町、嘉手納町、宜野座村、恩納村、北谷町、伊江村、読谷村、北中城村、沖縄市、宜野湾市、名護市、具志川市、渡嘉敷村、ほとんどが沖縄の中北部に所在していた。

ヒアリングのポイントを漠然としたものではあったが以下のように考えていた。

①国から自治体へいったん配分された軍用地料は、自治体（公有地）と地区（入会地）との間で分割されるが、分割割合はそれぞ

れ自治体によって異なる。その分割割合はそれぞれどのような根拠に基づいているのか。また、それはいつどのように始まったのか。

②「字有地」は、区有地として提供する部分とそれ以外の部分（私有地）に分け、後者は各世帯に分筆したとされる。それはいつ、だれによって、どのように世帯単位に所有権の分割が行われたのか。それぞれの自治体によってどのような相違と共通性が見られるのか。

③区有地分として配分された軍用地料は、それぞれの地区において誰がどのように管理し、どのように遣われているのか。

④軍用地料に関して各地区はそれぞれ固有の規約を持っているのだろうか、地方自治法に規定された「地域自治区」とはどのように機能的、構造的な相違があり、また地域自治区としてどのような将来の可能性を秘めているのだろうか。

以上のような疑問点に関するひとつの回答として、名護市久志支所の辺野古地区のキャンプ・シュワブに提供された土地に関する興味深い次のような報告がある。ここでは軍用地として提供された土地のうち旧入会地であった部分が区有地とそれ以外の部分とに分割され、後者の土地は旧住民の世帯ごとに分筆され、旧入会地であった土地は私有地となり、旧住民はすべて軍用地料を受領することとなり（年総額約 4 億 5000 万円）、個人（つまりは世帯）にはその差はあるものの年間 100 万円程度の地料が入るといふ。（熊本博之、環境正義の観点から描き出される「不正義の連鎖」、環境社会科学研究 14 号、2008、p.223）しかしこの分割と分筆がいつ誰によってどのように行われたのかは記されていない。分筆された土地は私有地となったが、区有地となった部分は共有地であり、その地料は毎年 2 億円程度であるという。それを名護市の林野条例によって名護市と辺野古との間で 6:4 の割合で分割することとなっているから、区有地には毎年 8000 万円（熊本博之「沖縄学入門」では 1 億円を超えると記されている）ほどの金額が入ってくることになり、これは区の歳入として組み入れられ、区長や行政委員への手当、備品購入、墓地整備、地域イベント経費、祝い金、土地の購入・造成、積立資金などに用いられる。2003 年には積立金の一部を世帯単位で還元もしたというから、辺野古住民は軍用地主としての地料に加えてこのような還元も受けていることになる。

このような共有地に対する軍用地料は、その区人口と比べると膨大である（琉球新報社『127 万人の実験』、p.47）という印象

を与える。つまりは区の予算化された軍用地料の使い方が問題となるのだ。常勤の区長、書記、会計、行政委員、戸主会などの人件費のほか、「不相応な事務所を建て、不必要な職員を何人も抱え、水道料、電気料、PTA 会費や農薬・肥料代を負担し、老人会、婦人会、青年団の活動にバラまき視察研修と称して旅行させる」というネガティブな論評も出ることになる。（来間泰男、沖縄経済の幻想と現実、日本経済評論社、1998、p.307）

こうして分かったことは、従来の文献に触れている具体的な地区名の他にも軍用地料配分を受けている地区は意外にも多いということであった。今回の調査において気付いたことを思いつくままに列記してみよう。

① 従来の文献によると名護市は久志支所内に辺野古、豊原、久志の 3 区（区は旧字に相当）ということであったが、同所内には二見という字もあり、合計 4 区になること、その他にも名護市には本庁管内に喜瀬、幸喜、許田、数久田、世富慶の 5 区、屋部支所内に勝山という字があり、名護市における軍用地料配分は総計 10 区に及ぶこと。

② 金武町には金武、並里、伊芸、屋(や)嘉(か)、中川の 5 つの字があるが、最後の中川区には地料配分が行われていない。それは中川区の住民が戦後から居住しているためであるという。戦後移住して来た理由は、戦禍のため本来の土地を失ったためであるが、そのため入会権を持たない住民であるとされ、同町に住んではいても地料配分を受ける資格がないのだという。戦後を境に居住によるこの区別ないしは差別は社会的には興味深い問題を提供してくれるかもしれない。すなわちある客観的な境界を設置することによって他の点では同等でありながらその一点だけによって社会的排除が正当化されるのはどのような条件の下においてなのかという観点を提供することにもなるからだ。また、可哀想な中川区には町から補助金が出るそうだが、どの程度どのような名目で出るのかという点と共に面白い材料だ。（琉球新報社『127 万人の実験』p.42）

金武町において地料配分を受ける字は、金武「入会権者会」、並里「財産管理会」、伊芸「財産保全会」、屋(や)嘉(か)「財産管理会」というように、それぞれ固有の名称を冠する団体をつくり、それぞれが独自に地料を管理運営している。

③ 宜野座村(ぎのぞそん)には先に述べた松田、宜野座、惣慶、漢那(はんな)の 4 区以外にも福山、城原の二つの区があるが、これは戦後に設けられた新しい区で、他の地区から流れ着いた“寄留民”を呼ばれる

住民から成るため、金武町の場合と同様に地料配分の受領資格に欠けるとされている。こうした寄留集落(ヤードウイと呼ばれる)には金武町と同様に村から補助金が出るという。

ここでは国から交付される軍用地料をどのように配分するかをめぐって区と村との間で村会議員による全員協議会が設けられ、2年毎に改訂されるという。2011年現在において区と行政との間の割合は4:6であった。ここでは旧字有地と村有地とが明確には区分されていないのかもしれない。そうであれば配分割合を議論する必要がなくなるのではないか。

④ 恩納村(おんなそん)には今日、16の区があるが、そのうち軍用地料の配分を受けるのは10区である。残る6区に関する取り扱いがおもしろい。それは太田、塩谷、宇加地、希望ヶ丘、前兼久、仲泊の6区であるが、前3者は軍用地に属する土地を区内に持たないため交付金はゼロである。しかしこうした区は戦前からの字地区であり、ゼロでは可哀想というのだろうか、交付金を受ける他の区からの配分がある。太田は瀬良垣と恩納の両区から、塩谷と宇加地は真(ま)栄田(えだ)からそれぞれお流れがある。それに対して希望ヶ丘、前兼久、仲泊の3区にはそうした一切の配分がないのである。それは戦後ないしは近年の新しい住宅地であるからだという。同じ村落共同体でありながらこのような事情は今日の公共性や共同性を考える上で実に興味深い現象である。なお、恩納村では軍用地料は集落(字有地)が35、村(公有地)が65の比率である。

⑤ 米軍の補助飛行場がある沖縄本島の離島である伊江村は8区からなるが、その6つの区に旧字有地がある。2011年現在、伊江村の年間地料は村有地6300万円であるのに対し、字有地5600万円で、これが土地面積に応じて配分される。最も高額なのは西江上という区で約3000万円であった。

さて、以上は沖縄本島における北部地区の軍用地に関するものであるが、本島中部における軍用地のあり方と用地料の配分に関しては実に大きな相違のあることが分かった。結論を先取りして言えば、北部地区の軍用地は主として共有地(字有地および自治体による公有地)であるのに対し、中部地区における軍用地は個人所有地が多く、共有地の割合が比較的小さいということだ。北部と中部とでは所有形態が大きく異なっていることが、このような現象を生み出している。個人所有地の少ない北部は公有地の割合が高いが、それは軍用地として利用される土地が山林であり、そのことが行政指導による軍用地料の配分が行われるので

はないかと思われる。それに対し中部でもともと耕作地が軍用地に転換されたため、圧倒的に個人地主の割合が高く、軍用地料に関して行政側が容喙する機会は相対的に少ないのではないかと考えられる。それは以下のようなヒアリングにおいても伺うことができた。また北部地区では聞くことの無く、中部地区でしばしば触れられたものとして旧字有地である土地所有の名義に関する問題があった。国が軍用地料を支払う対象は個人ないしは法人であるが、字有地は当初は個人名による登記であったため軍用地料を巡る争いが生じ、やがて法人化して処理するようになった字有地もあるという。

⑥ 宜野湾市では、行政側は軍用地に関して「ノータッチ」で、軍用地料はすべて地主会が取り仕切っているという。旧大字である普天間、伊佐、大山の区では財産保存会として法人化がなされている。

⑦ 北谷町では行政による関与はない、24の字(下勢(しもせい)と上勢(かみせい)に大別される)があるが、字有地の軍用地料は郷友会による管理運営となっている。地料は圧倒的に個人地主のものであり、下勢と上勢それぞれ年間1800万円ほどであるという。

⑧ 嘉手納町は、表2からわかるように沖縄における米軍基地の占める割合の最も高い自治体で、実に全面積の82.5%にもなる。旧字に基づく軍用地料は郷友会が直接受領するものとなっている。町有地もあり、年間4億2600万円が町の財産収入として入ってくるという。

⑨ 北中城村(きたなかぐすくそん)には14の区があるが、そのうち軍用地のあるのは喜舎場、屋宜(やぎ)原(ぼる)、端慶覧、安谷屋(あだにや)の4つの区で、地料の受領に関しては一旦役所に入院されその後、各字に配分される。端慶覧のみが法人化されており、他は個人名であるという。

⑩ うるま市においては、具志川地区には個人所有の土地が多いが、勝連には字所有の土地があり、役所(基地対策課)としては関与せず、地主会の仕事であるという。市にも市有地に対して軍用地料が入り、年間3億円ほどの収入がある。

⑪ 沖縄市の軍用地料に関しては、役所(基地対策課)は一切の関わりを持っていないという回答であった。

⑫ 読谷村(よみたんそん)では、26の区のうち軍用地料の入る旧字は8つある。この字有地は字名で登記されており、役所は関与していないという。

今回資金を得て行われた以上の実態調査は未完のものであり、中間報告というべきものである。今後はさらに各自治体におけ

る字レベルのヒアリングによって一層充実した報告が行えるであろう。結果的ではあるが、この研究は資金と調査員を増やした基盤研究Cレベルの研究に属するものであると知った次第だ。

5. 主な発表論文等

(研究代表者、研究分担者及び連携研究者には下線)

[雑誌論文] (計 1 件)

青木康容・瀧本佳史

軍用地料の「分収金制度」：沖縄県における軍用地料配分に関する一側面、佛教大学社会学部論集 55 号、2012 年 9 月刊行予定

[学会発表] (計 0 件)

[図書] (計 0 件)

[産業財産権]

○出願状況 (計 0 件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

出願年月日：

国内外の別：

○取得状況 (計◇件)

名称：

発明者：

権利者：

種類：

番号：

取得年月日：

国内外の別：

[その他]

ホームページ等

6. 研究組織

(1) 研究代表者

( )

研究者番号：

(2) 研究分担者

( )

研究者番号：

(3) 連携研究者

瀧本 佳史 (TAKIMOTO YOSHIFUMI)

佛教大学・社会学部・教授

研究者番号：00329989

