

読谷飛行場跡地の黙認耕作

組原 洋

1

黙認耕作という言葉聞いたことのある人は、沖縄では少なくないだろう。よく知られているのは、米軍嘉手納飛行場の周辺に畑を作って耕しているところなどであるが、基地のフェンスの周辺のわずかな土地での耕作とイメージされがちである。

しかし、読谷飛行場跡地の黙認耕作というのはそんなちっぽけなものではない。トリイ基地第1ゲート前の三叉路を現在読谷村役場がある方向に向かうと、サトウキビやイモが植えてある見渡すばかりの畑が出現するが、それが黙認耕作であるというのだ。飛行場跡地を囲うものがないので、どこまで広がっているのか視覚的に確認できない。

実は今、この読谷飛行場跡地での黙認耕作というのが瀬戸際に直面している。1996年（平成8年）のSACO（沖縄における施設及び区域に関する特別行動委員会）合意により、2005年（平成17年）3月31日限りで滑走路西側が米軍から国に返還されるということで、この日限り立ち退けという要請が那覇防衛施設局によってなされ、黙認耕作者は確認書への署名を求められているのである。1978年（昭和53年）4月30日に返還された滑走路東側については、沖縄総合事務局によって同様のことが行われているとのことである。これに従うなら、残された日はわずかしかない。島根大学教授（前沖縄大学教授）小川竹一氏と筆者は、戦後沖縄の諸問題を調べることを共同研究テーマの1つとしているので、昨年（2003年）5月16日に、黙認耕作者の会の代表照屋寛一郎氏と一緒に訪問して、話を聞くところから調査を始めた。

この土地は、まず1943年（昭和18年）夏、戦争目的遂行のために日本軍によって強制的に接收された。

1945年（昭和20年）4月1日に米軍が沖縄本島に上陸し、占領し、本土復帰の際も戦後処理はなされず今日に至っている。もともとは民有地であったから、本土復帰後、旧地主で組織する所有権回復地主会は、読谷村、読谷村議会とともに県と国に戦後処理を求めてきた。

照屋氏によればこの旧地主とは別に黙認耕作者というものが存在するとのことだが、どのような過程を経て生まれたものなのだろうか。

2

読谷飛行場用地の黙認耕作は、戦後、1947年～48年（昭和22～23年）頃から始まった。米軍の許の許しを得て、石ころだらけだったこの土地の開墾がはじまった。当初は食糧難で、米軍は積極的に開墾を許したようである。その後法的には、いわゆる島ぐるみ闘争の後の1959年（昭和34年）2月に公布された布令20号の1項9号後段で、緊急な必要がなく、また経済的利益にも合致する場合、米軍はその賃借土地を一時使用することを認める、いわゆる黙認耕作地制度が設けられた。

1957年（昭和32年）頃から63年（昭和38年）頃までは、ベトナム戦争との関連でパラシュート降下訓練やその他の演習が激化し、1メートル以上の農作物の植え付けは禁止され、サトウキビは植えられないため、イモの連作障害が出たという。

1972年（昭和47年）の本土復帰後は、復帰特別措置法では布令20号に相当するような規定は設けられず、戦後処理はなされないまま、日米地位協定3条のもとで耕作は黙認されてきた。

ベトナム戦争の終結に伴い軍雇用員の解雇が目立つようになり、照屋氏も1974年（昭和49年）に軍雇用員をやめて、父親が耕していた畑を耕すようになった。

たのである。照屋氏自身は旧地主の1人であるが、旧地主ではない耕作者が増えていった。これらの人々の多くは地元の前耕作者から、何とというか、あとでもう1度考えたいが、「耕作する権利」を買い取ったのだという。復帰後に機械化のために畑の統合が進んだそうで、そういう過程を経て、現在耕作しているのは約300戸であり、一部は他市町村から耕しに来ている人々であるというのが照屋氏の説明であった。旧地主関係者というのは664名だそうだが、その中で現耕作者は130名余りに減っているとのことだった。つまり現在では、旧地主の多くは農業で生活をしてはおらず、そして、旧地主等から「耕作する権利」を譲り受けたというものが多数を占めるようになっているということになる。

読谷飛行場用地所有権回復地主会が、ここは日本軍が強制的に取り上げたものをそのまま米軍が継続使用してきたもので、ちゃんとした収用はない、だから復帰の時点で当然ちゃんと処理すべきだったという主張をしているのに対して、周知のように国は、この土地は国有地になったとしている。

単純に考えると、旧地主といっても、国の言うようにもう地主でないのであれば、補償についてはともかく、耕作権を譲るということもできないはずである。が、実際にはそう単純ではなく、つまり、人々は所有権回復は無理であっても然るべき戦後処理はなされるであろうという期待を持って動いてきたのである。それは、旧地主だけでなく、前記のように、読谷村と読谷村議会も同様である。

1979年（昭和54年）6月1日、沖縄開発庁長官（三原朝雄）は参議院沖縄特別委員会で政府の立場と旧地主の立場をそれぞれ考慮した「開発計画に基づく解決案」を提示した。これを受けて、読谷飛行場用地所有権回復地主会は、1982年（昭和57年）5月に読谷飛行場転用計画策定会議を発足させ、読谷村は1983年（昭和58年）5月、「読谷飛行場転用計画調査報告書」をまとめた。読谷村はさらに翌年3月、読谷飛行場転用計画審議会を発足させ、1985年（昭和60年）に「読谷飛行場転用計画」を政府関係機関に提出した。この計画では、所有権問題と並んで黙

認耕作の問題も取り上げられ、次のように述べられている。「問題が戦後沖縄の米軍支配下という特殊事情に起因することや現実に耕作者の生活があることを考慮しなければならない。今後、正常な利用秩序への回復をはかるため、農業用地の開発整備とあわせて、農用地利用増進事業の活用など実情に即した現実的な方策の検討を行うもの」とすることとされ、「問題の円滑な解決を求める」ものとされている。

翌1986年（昭和61年）2月7日、総理大臣（中曽根康弘）は衆議院で、「地元の土地利用構想を尊重して対処する」旨報告した。そしてその翌年の1987年（昭和62年）7月に「読谷飛行場転用基本計画」は作られた。この基本計画の冒頭に置かれている緒言（執筆読谷村長山内徳信）でも、旧地主とは区別して、次のように黙認耕作者のことが触れられている。「地元読谷村内にあつては戦争体験を有する世代と戦後世代を含めて、又、飛行場関係出身も、その他の方々もそして旧地主関係の所有権回復地主会員も、黙認耕作をしている人々も、全ての村民が心一つにして、知恵を出し、協力し、理解し合い“みんなで読谷飛行場の戦後処理をしよう”という心が大切であり、問題解決の鍵となるのである。」そして、基本計画第5章 5-1において、「1 所有権問題の解決—利用計画に基づく用地処分」に続いて、「2 黙認耕作問題の解決—農地保有合理化促進事業の活用—」で次のように述べている。

1) 飛行場用地管理問題の解決

①飛行場用地管理問題として黙認耕作問題がある。国は、一時使用の許可等を受けないで使用又は収益をしている者があれば、その実情に応じて適切な措置を講ずるとしているが、その措置がなされていない。

②また一時使用等は、合衆国が当該財産を返還した時において、消滅するとされている。約1/3の軍用地が部分返還されたが、依然として黙認耕作が継続しており、その中の旧軍接收地は未管理の状態である。

③一時使用等の耕作については、農地に係る使用又は収益の保護に関連する農地法上の適用は無いものと解されている。なおかつ黙認耕作は、一時使用等

の許可を受けていないものであり、極めて異常な状態が継続している。

④ 黙認耕作は沖縄の米軍基地の特殊な経緯の中で派生してきたものである。

当飛行場用地管理問題は、復帰時に黙認耕作の適切な処理をなさないまま、旧軍接收地の国有財産登録と同時に抱えこんだ問題である。これは戦後処理の一環として解決すべきであり、読谷飛行場転用事業の実現とあわせて解決をはかるものとする。

2) 黙認耕作問題の解決方策

①国は、読谷飛行場問題解決にあたり戦後処理事案としての立場を踏まえ、黙認耕作者に対し当転用事業が円滑に進むよう必要な措置を講じるとともに指導助言を行い、その具体的かつ積極的な推進をはかるものとする。

②国及び読谷村は、読谷飛行場内の黙認耕作（者）の実態調査を実施し、実態調査によって戦前・戦後を通して読谷飛行場周辺字出身者か否かを明らかにする。

③黙認耕作者（戦前・戦後を通して読谷飛行場周辺字出身者）で、読谷飛行場内で農地開発事業後も、引き続き農業をしなければ生活が維持できない農家については、農業生産法人と協議し配慮していくものとする。

④黙認耕作問題は、極めて現地解決の性格が強いものである。現地調整能力を有する第三者機関は唯一読谷村であり、読谷村が主体となる農地保有合理化法人によって、農地保有合理化促進事業を活用し調整を進めるものとする。

基本計画では計画する用途は農用地と公共公益施設用地であるが、そのうち農用地とされた場所はまず、読谷村が農地保有合理化法人となって、農地保有合理化促進事業が行われ、しかる後、旧地主関係者によって組織する農業生産法人へ処分するほ場部分と、読谷亜熱帯農業振興公社（仮称）に処分する亜熱帯農工業振興センターとに分かれる。2) ③と④で、読谷村が中心となって、戦前・戦後を通して読谷飛行場周辺字出身者に限ってであるが、黙認耕

作について調整することが記されている。

その後、1992年（平成4年）3月の参議院沖縄特別委員会で、内閣総理大臣（宮澤喜一）ら政府関係者は、読谷飛行場跡地利用計画の具体化は第3次沖縄振興開発計画の策定を受けて進めていくと答弁した。1996年（平成8年）11月、沖縄米軍基地所在市町村に関する懇談会提言がなされ（いわゆる島田懇談会事業）、「沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業」が1997年（平成9年）から実施されるに至った。この事業の1つとして読谷村は亜熱帯農工業研究・試験場整備事業を提案し、同年度より亜熱帯農工業研究・試験場整備事業（基本構想策定）業務を進めてきたが、その一環として黙認耕作の現地調査も実施している。

3

われわれが照屋氏と会った直前の、2003年5月12日の琉球新報「論壇」に、「読谷補助飛行場用地内の耕作者 理不尽な撤去勧告」と題する照屋氏の文章が載った。読んだ限りでは、どのような権利に基づいて主張がなされているのか判然としない。しかし、照屋氏は、「いかなる理由にしても耕作者を追い出し生活を奪う施策は日本国憲法に違反している」と断固言い切るのである。なぜこんなに高らかに主張できるのか、背景が分からないと、全然理解できそうにない内容である。

読谷村によって行われた黙認耕作の現地調査があることをまだ知らなかったし、とにかく現場を見ようということで、われわれは2003年（平成15年）の8月に、滑走路西側の耕作現場をいきなり訪問して、耕作者から話を聞いた。

70歳前後の人が多く、中には1925年（大正14年）生まれの人もいた。1人で仕事をしている人もいたし、夏休みの関係でか、孫かと思われる子ども連れの人もいた。黙認耕作が始まった当初からの人だけでなく、確かに、「耕作する権利」を有償で譲り受けた人もいた。金額と譲ってもらった経緯は、はっきり言わない人が多かったが、だいたい坪2000円前後のようであった。知り合いを通しての相対取引が多

いようである。畑を分散して持っている人が多く、また、農業だけで生活しているという人が多かった。合計7000坪なんていう人もいた。このおじさんは、現在は読谷に住んでいるが、もともとは村外の人で、耕地を得るのに1300万円ぐらいは支払ったと言っていた。それでもうけは年100万ぐらいなものだ、というのだが、真偽不明である。大きなトラクターを動かしていた。このおじさんは、トリイ基地内にも耕作地をもっているそうだが、通行パスが必要で、いろいろ制限がある。ところが飛行場跡地はなにしろ出入り自由なので申し分ないということだった。畑と畑の間の境界がはっきりしないところも多いが、トラブルがあるという話はまったく聞かなかった。

黙認耕作者といわれる人々で声高に権利主張する人は、われわれが回った範囲ではいなかった。ただ、特に農業だけでやっている人達は、できればこのまま耕せればと、はっきりと言っていた。生活のためということもあろうが、もう年配の人が多く、むしろ、ここで耕すのが好き、みたいな感じを強く受けた。旧地主の耕作者の中には、地権者がものを言うべきだという人もいた。

多くの人が言っていたのは、宮古の人が入っていて、3万坪もの土地を耕しているというのである。照屋氏に紹介してもらってその人にも会ってみた。その方は多良間島出身者である。1982年（昭和57年）から黙認耕作しているようだ。あちこち合わせて、確かに3万坪だが、仕事はもう息子に任せているようである。「耕作する権利」を得るのに、最初は坪1000円ぐらいで、ほとんど旧地主の4～5名から。その後坪2000円ぐらいになった。機械化が進んだのは1975年（昭和50年）頃からだそうである。現在はトラクター4台。用途に合わせて使い、キビ刈り時はハーヴェスターを頼むそうである。話を聞いて、この人も農業が好きでやっているんだなと、ごく自然に伝わってきた。投機とかで土地を集めている感じは全くなかった。

それからもう1つ、かなりの人が言っていたのは、読谷村が庁舎の敷地を黙認耕作者から有償で得たということである。国体会場用地については坪2000円、新庁舎文化センター用地については坪2700円。詳細

は、後述の調査結果を参照されたい。調査後の2002年（平成14）年にも米軍用地所在地活性化事業用地として、黙認耕作がなされていた土地が使われることとなり、その際にも、読谷村から黙認耕作者に対して坪2700円が支払われているのだそうである。

読谷飛行場用地所有権回復地主会現会長の比嘉憲一氏にも会った。比嘉氏は読谷村内でスポーツ具店を営んでいる。紳士然とした感じの方だった。会の主張をざっと述べてから、今頃になって誰の責任か、と。あと次のような話をしてくれた。地主でない黙認耕作者は、国のちゃんとした何もないままに生活の場を求めて来た人たちである。今後については、新しい職場を作らないといけない。村は縦割り行政で担当省別になっているのが問題だ。省別じゃない、内閣直属の予算をもらってやる必要がある。外郭団体から将来の計画を提案したが、無視された。地域振興に寄与できるような将来計画が必要である。返還後、社団法人をつくって運営させるという計画は前に村でもあった。土地の権利売買とは何なのか。そんな権利はあるはずがない。この問題は、戦後処理の問題として大きな枠組みで考えないといけない。以上である。

4

つい最近、2004年1月になってから、照屋氏を通して、鹿児島大学大学院連合農学研究科山之内卓也氏の2つの論稿に接した。1つは「黙認耕作と戦後処理問題－読谷村を中心として－」（「離島・へき地の環境問題と自立的発展に関する研究」基盤研究（B）（2）[11410048] 研究者代表 神田嘉延（2003年3月発行）の第四章第2節に掲載されたものを修正したもの）、もう1つは、この要約版ともいべきもので、九州農業経済学会での発表レジュメ「黙認耕作と戦後処理問題－沖縄県読谷村を中心として－」である。山之内氏の論稿によって、前記の亜熱帯農工業研究・試験場整備事業（基本構想策定）業務の報告書が出ていることを知り、読谷村補助飛行場転用促進課でコピーさせてもらった。1999年（平成11年）年2月刊の「亜熱帯農工業研究・試験場整備事業（基本構想策定）業務報告書」、および、2000年

(平成12年) 2月刊の「亜熱帯農工業研究試験場整備事業(基本構想策定及び全体計画調査)基本構想推進調査報告書」である。

1999年(平成11年)刊の報告書第4章にまとめられている黙認耕作調査結果は概略次のような内容である。

(黙認耕作の現状)

1998年(平成10年)7月に予備調査、同年9～11月に現地本調査、同年12月～1999年(平成11年)1月に補足調査、同年2月に集計がなされた。

国有地として登載されている土地全域255.5haについて調査がなされた。全域の黙認耕作者数299人、うち旧地主関係者109人(36.5%)である。返還地・未返還地の重複を含む延べ人数は346人(返還地145人、未返還地201人)である。

255.5haのうち、耕作面積は204.6ha(79.8%)。他は軍施設及び滑走路跡等で、これらを除くほとんどが耕作されている。耕作面積中、不明・原野が11.6haで、これを除いた192.9haが調査で捕捉された。

返還地の耕作面積72.7ha(37.7%)、未返還地耕作面積120.3ha(62.3%)。うち、旧地主関係者の耕作面積は、全域で83.0ha(40.7%)。返還地は28.3ha(36.6%)、未返還地は54.7ha(47.9%)である。

耕作者299人中、村内耕作者は267人(89.3%)、村外居住者32人(10.7%)。旧地主関係者についてみると、109人中107人(98.2%)が村内である。

村内居住者は、飛行場の属地字(伊良皆、喜名、座喜味、波平、楚辺、大木)の居住者が多く、中でも座喜味が97人で最も多い。

村外居住者は那覇市が10人で最も多い。次いで、浦添市6人、嘉手納町4人、宜野湾市3人、沖縄市2人、その他である。

耕作開始時期は、復帰前が196人(67.6%)、復帰後94人(32.4%)。旧地主関係者は復帰前からが88.9%と多い。返還地では復帰前からが61.3%、未返還地では復帰前からが71.7%。

耕作者構成は、耕作者中、字及び法人等が8団体。これを除く291人中、男性273人、女性18人。

年齢は、60代が111人で最も多い。次いで70代84人。

60代以上で210人(72.2%)を占める。

職業は、当人が農家と答えたものは274人(94.2%)、うち専業169人、兼業105人。報告書は、高齢のため他に仕事を持たないものが専業と答えている割合が高いのではないかと推測している。

住所別に耕作筆数は、村内耕作者が643筆(84.4%)、村外居住者が73筆(9.6%)。

耕作従事者については、本人による耕作は226人(77.7%)、その他25人(8.6%)、複数回答36人(12.4%)である。

作目については、全域ではサトウキビが138人(46.2%)、次いで、複合栽培が61人(20.4%)で、複合栽培はサトウキビとの複合であることから、約7割近くはサトウキビを生産している。返還地では野菜の割合が14.5%(未返還地では4.0%)で大きい。未返還地はサトウキビの割合が54.2%で大きい(返還地は37.9%)。

耕作開始方法については、自己開拓135人(45.2%)、購入64人(21.4%)、複数回答53人(17.7%)、その他37人(12.4%)。複数回答には自己開拓が含まれているので、これを合わせれば60%余りが自己開拓であるとされる。

耕作地の範囲は、飛行場のみ119人(40.9%)、他にも耕作しているもの169人(58.1%)となっていて他にも耕作しているものが多い。

同じ第4章に、補償事例もまとめられている。

(補償事例)

①1978年(昭和53年)運動広場整備に伴う補償：サトウキビの作物補償を中心とする。単価は夏植で516円/坪、株出で401円/坪。「作付面積にキビの価格を乗じた価格から収穫の労務費を差し引くべきと考えるが、キビは多年作目であり又農家の協力を得るという立場から収穫の労務費を差し引かないで算出している。

②1984年(昭和59年)国体会場用地補償：「国体という県全体での行事であったこと、他に用地を求められないことから、上記運動場と隣接する軍用地内に共同使用で整備を行った」もの。「作物補償に加え、

開墾費、営農準備費等の項目に拡大している。補償単価は2,200円/坪となっている。」(内訳は作物補償542円+開墾費1000円+営農準備費(作物補償の6ヶ月分)271円+調整費387円となっている。)

③1995年(平成7年)庁舎・センター用地に係る補償：「国体会場の考え方が踏襲されているが、単価は2,700円/坪と引き上げられている。」

④波平地区かんがい排水事業に係る補償：1997年度(平成9年度)の波平地区畑地かんがい施設工事において、「畑地にパイプを引き込む工事の際の移設、もしくは作物がつぶれる場合の補償(補助事業の対象となる)が行われている。」さとうキビ、ハイビスカス、牧草に分けて補償額が算出されている。

5

この問題に対して、現在、行政はどのような立場なのか。一言で言えば、黙認耕作者というのは不法占拠者であって、何の権利もないという立場のように見える。

1996年(平成8年)10月11日に読谷飛行場跡地利用促進連絡協議会が設置され、これに、沖縄総合事務局、那覇防衛施設局、沖縄県及び読谷村が加わっている。この協議会は1999年(平成11年)6月8日に、次のような読谷飛行場内黙認耕作問題解決要項を策定している。

読谷飛行場内黙認耕作問題解決要綱

1 目的

「読谷飛行場跡地利用促進連絡協議会」(1996年10月11日設置)に参加する沖縄総合事務局、那覇防衛施設局、沖縄県及び読谷村の四者は協力して、読谷飛行場における黙認耕作問題解決に向けて、ここに要綱を策定する。

2 対象区域等

(1) この要綱にいう「対象区域」とは、読谷飛行場(旧日本軍が北飛行場として建設した用地で、現在国有地として管理されている地域をいう。)のうち、昭和53年4月30日に返還された部分をいう。

(2) 読谷村が作業を行う対象としての「黙認耕作」とは、対象区域の土地について、国との契約に基づく権利なく、耕作又は立木等の植栽・栽培を行うほか、畜舎、納屋、農機具小屋等の敷地として使用している状況をいう。

3 関係四者の措置

(1) 読谷村は、次に掲げる作業を行うものとする。

- ①黙認耕作地の測量、図面の作成及び耕作者の調査、耕作者台帳の作成
- ②黙認耕作の解消を図る交渉

(2) 沖縄総合事務局は官民境界の確定、境界杭の設置を行うほか、国有地の有効活用を図る観点から(1)の②の交渉の結果を受け、法令の定めるところにより適正に対処するものとする。

(3) 那覇防衛施設局は、沖縄総合事務局が行う(2)に関し、協力するものとする。

(4) 沖縄県は、「読谷飛行場転用基本計画」が沖縄振興開発計画に則って推進されるよう、読谷村と協力して跡地利用計画の策定及びその実現に努めるものとする。

附 則

この要綱は平成11年6月8日に策定した。

この要項が対象としている場所は、すでに返還済みの滑走路東側であるが、読谷村は「①黙認耕作地の測量、図面の作成及び耕作者の調査、耕作者台帳の作成」をするとともに、「②黙認耕作の解消を図る交渉」を行うものとされている。このように、黙認耕作は解消すべきものとされている。

沖縄総合事務局は上記「②の交渉の結果を受け、法令の定めるところに従い適正に対処する」ものとされ、那覇防衛施設局もこれに協力する。沖縄県は、沖縄振興開発計画にのっとり「読谷飛行場転用基本計画」が推進されるよう読谷村と協力して跡地利

用計画の策定及びその実現に努める」ものとされている。これからすれば、黙認耕作者への対応は読谷村に任せられていると思われる。

そこで、同村補助飛行場転用促進課で話を聞いた。そこで話されたことが、読谷村としての立場なのかどうかははっきりしないので、あくまでわれわれは次のように聞いたということであるが、メモによれば次の通りである。

- * 戦後処理は時間がかかる問題なのに、一部の性急な権利主張者が話せなくしてしまっている。
- * 立ち退きの際の補償については、植えてあるキビとかの作物補償はするが、それだけ。これまでの補償事例についての話もしてくれた。
- * この問題は沖縄だけでなく、本土を含む他の返還地とのバランスもあるので、ここだけ特別なことをするわけにはいかない。
- * しがみついても先は見えている。
- * 先例として立川。それから白保。

もし、読谷村が現在このような立場であるとするなら、黙認耕作というのは単なる不法占拠に過ぎないと考えているものと推測されるのである。そうだとすれば、1985年（昭和60年）に「読谷飛行場転用計画」が作成された頃の読谷村の立場とは違うように思われた。変化はいつ生じたのであろうか。上記要綱が作成された前後に読谷村としてそのような態度変更の決断がなされたのであろうか。この疑問について、前記の山之内卓也氏の2つの論稿を読んでかなり見えてきたように思う。

6

現在、黙認耕作だけで生計を立てている者は農家台帳に記載されていない。いくら高い農業生産力を持っていたとしても農家として認められず、農業委員の選挙権や、軍用地以外の、つまり、通常の農地の売買権を有しない。

ところが、山之内氏は、沖縄県農林水産部としては、黙認耕作者も調査対象として収量などを把握し、農業基本台帳に記入していくよう促していたとし、

次の2つの文書をあげている。1つは、沖縄県農林水産部長から沖縄県農業委員会にあてた「農地基本台帳の作成について」と題する文書である（農政第881号 昭和51年2月5日）。これによれば、黙認耕作地も含まれる。もう1つは、沖縄県農林水産部長から各市町村農業委員会へあてた「農業委員会選挙の選挙人の資格要件の審査について（通知）」と題する文書である（昭和63年1月27日）。ここでは「資格要件の基礎となる耕作面積の認定にあたって、いわゆる黙認耕作者における耕作を正当な権原に基づく耕作ではないとして耕地面積に参入しないという取り扱いをしている事例が見られたので」、上記「農地基本台帳の作成について」に留意して今後の取り扱いに遺憾のないようにと通知している。しかし読谷村では黙認耕作農家を農家として認めなかった。それは読谷村の軍用地等地主会が反対したからである。山之内氏が紹介している、読谷村軍用地等地主会から読谷村農業委員会にあてた、「黙認耕作地に係る農地法等の取り扱いについて（要請）」と題する1991年（平成3年）8月26日付文書を読むと、このことがよく分かる。この第1項で、「軍用地は、民法に基づく先行された法律行為（双務契約）であり、農地法等の及ばないのが正当であり、基本的理念である。」とし、第8項で「経営面積に参入希望者は村民のごく一部であり、それに比較して、参入すべきでないとする村民が多いことを念のため申し添えます。（村民総意の尊重）」とある。最後のまとめの文章は、「貴委員会が村民少数の意見を反映して黙認耕作地を経営面積に参入するとした場合、我々全地主は、地主以外の耕作者を排除し、最悪の場合は阻止行動を取る」としている。

山之内氏によれば、1983年（昭和58年）の「読谷飛行場転用計画調査報告書」も、1985年（昭和60年）の「読谷飛行場転用計画」も、それに続く1987年（昭和62年）の「読谷飛行場転用基本計画」もすべて、旧地主関係者とその家族の支持を受けて推進されたものであるという。この支持を得て、読谷村は飛行場内に思い通りのものを建てることができた。他の軍用地と比べ、読谷飛行場は国有地で、旧地主といっても、はっきりした立場ではなかった。だからこそ

できた施策なのだと。そして、664名とされる旧地主数は、3000票の得票につながるから、十分な政治的意味を持ち得たのだというわけである。

照屋氏宅で会った黙認耕作者の人達が、絶えず旧地主のことを持ち出して、反感を込めた口調であれこれ聞いて、同じ耕作者と1つにまとまらないのかと思ったのであるが、もう20年以上にもなる対立であったということなのか。

最近たまたま、1991年（平成3年）8月31日の沖縄タイムスに掲載された渡久地政実弁護士の「黙認耕作地補償問題」と題する文章を読んで、これとまったく同じとらえ方をされていることに気づいた。渡久地弁護士は次のように書いておられる。

黙認耕作地補償問題の特異な点は、沖縄における他の土地問題のように国・米軍対住民という形ではなく、村対住民、住民対住民という形で争いが生じていること。

旧陸軍が取得し敗戦後は米軍が使用していた読谷村の土地に、戦後二年ほどたって、避難していた村民が戻ってきた。折からの食糧難、生活のため住民は基地内遊休地を耕作し始めた。まったく自然発生的だった。

彼らのほとんどが元々の土地所有者ではなかった。だから権利関係とは関係なく耕作を続けていた。初めは彼らを排除していた米軍は、後には許可証を公布（ママ）するなど黙認の態度に変わった。

復帰後、旧地主らは飛行場跡地の返還要求運動を始めた。村もこれをバックアップし転用基本計画を策定。跡地を、旧地主が構成員となる農業生産法人に帰属させることなどを求めた。

これらの主張に、生活の基盤が失われるとして現耕作者らが反発。村に対し、計画を原案通り実施するならば補償せよと要求している。一方、村や旧地主らは現耕作者に補償しなければならない法的根拠はないとして拒んでいる。

村や旧地主が言うように、現耕作者の権利を法的に主張するのは困難。しかし終戦直後からこれらの土地を基盤として生活してきた人たちを無補償で追い出すのもおかしい。この問題は、戦争があったた

めに起きた沖縄の社会事象の重要な一局面だと思う。

7

こういう状況を反映して、黙認耕作者と読谷村との間の紛争は裁判にもなった。

前掲1999年（平成11年）年2月刊の「亜熱帯農工業研究・試験場整備事業（基本構想策定）業務報告書」第4章3（79頁以下）に読谷飛行場の黙認耕作に係る3つの裁判例について述べられている。第1の事件も第2の事件も1988年（昭和63年）に提訴されている。第3の事件は第2の事件の続きである。上記の渡久地弁護士は、第2、第3の事件で黙認耕作者の訴訟代理人となっている。

第1の事件は、那覇地方裁判所沖縄支部昭和63年（ヨ）第34号土地立入禁止等仮処分命令申請事件である。宇喜名在住の黙認耕作者〇氏は1973年（昭和48年）から本件土地を耕作し、占有してきたところ、1988年（昭和63年）3月読谷村は本件土地の一部を含む道路工事に着工しようとしたので、〇氏が立入禁止等の仮処分を求めたものである。決定は1988年（昭和63年）5月10日に言い渡され、〇氏の請求は却下された。決定の理由で、裁判所は、〇氏の占有権を認め、読谷村らに対する妨害予防請求権を有することを認めている。しかし、占有が妨害されるのが本件土地の僅少部分に過ぎないこと、〇氏はこの道路工事を承諾していた形跡があること、この道路ができれば住民の通行および農産物の出荷などに多大な利便をもたらすものであり、しかも工事はかなりの程度進んでいるにもかかわらず、本件土地の箇所ですら工事が中止されることになると社会、経済上の損失は大きいことが認められるとして、裁判所は〇氏が占有妨害の予防を請求することは権利の乱用として許されないとした。（昭和63年5月10日決定）

第2の事件は、那覇地方裁判所沖縄支部昭和63年（ヨ）第75号占有妨害禁止等の仮処分命令申請事件である。債権者は読谷村、債務者は黙認耕作者の1人M氏と、照屋氏を代表とする読谷旧飛行場耕作者の会である。読谷村は1978年（昭和53年）4月1日、

「読谷貯水池」(上水道タンクで、直径34mのコンクリート造りの構造物)を沖縄県から譲り受けるとともに、国からはその敷地を無償で借り受けた。M氏はこの敷地の一部を1975年(昭和50年)1月頃から継続して耕作して使用し、1988年(昭和63年)7月頃も甘藷を栽培して使用し、占有していた。沖縄県の立案した読谷調整池整備事業を実施するため、上記「読谷貯水池」を除去し、ほぼ同規模の「読谷調整池」(上水道タンク)を設置することとなったため、沖縄県の要請を受けて読谷村は上記敷地を確保して提供することとなり、同年7月27日から29日までの間に、上記敷地のほとんどの地点に鉄製のフェンス(直径10cmの鉄製のパイプの支柱と金属製の網を組み合わせて作ったもので、支柱を地中に打ち込んで立てたもの)で囲い込んでこれを管理するに至った。読谷旧飛行場耕作者の会の会長照屋氏ほか数十名の会員は、27日と28日の両日、フェンス設置工事現場において、読谷村に対しフェンスを設置しないよう申し入れ、また、上記敷地に座り込むなどしてフェンス設置に強く抗議した。なお、M氏と照屋氏は同年1月以来読谷村に対し、「読谷調整池」の設置によってM氏が土地耕作することができなくなることによって受ける損害をM氏に支払うよう求めているが、読谷村はM氏に対し、請求には応じられない旨回答している。裁判所の判断によれば、このようにして読谷村は、7月29日に上記敷地の中のM氏が占有していた部分も含めて占有するに至り、その占有もその後6ヶ月余りの経過によって安定した事実状態を形成し、現に占有していることが認められるとする。これに対して、M氏と読谷旧飛行場耕作者の会は読谷村の占有を妨害するおそれがあるものといえるとして、裁判所は、読谷村が、M氏に対して妨害排除請求権を、M氏と読谷旧飛行場耕作者の会に対して妨害予防請求権を有すると認めた。M氏の、読谷村によるこのような請求権行使は権利乱用であるとの主張は理由がないとして認めなかった。保全の必要性についても、裁判所は、M氏の植えた甘藷を撤去しなければならないこと、「読谷調整池」建設は国庫補助事業であるが、予算措置を得るためには読谷村は、敷地の占有を安定したものとして確保して国と

の交渉に当たる沖縄県に提供する緊急な必要性があり、もし、それに失敗して予算措置が得られないとなると、読谷村の受ける損害ならびに債権者から給水を受ける利便の喪失は大きく、かつ回復しがたいものがあるので、これに比べれば、甘藷の撤去および土地への立入禁止などによってM氏らが受ける損害は僅少であって、その受忍もやむを得ないとし、結局、読谷村の求めた仮処分命令を認容した(平成元年2月22日決定)。

第3の事件は、第2の事件で甘藷等の収去を命じられたM氏が引き続き、占有回収の訴を提起したものである(沖縄簡易裁判所平成元年(ハ)第120号占有回収の訴)。上記のように、読谷村は1988年(昭和63年)7月29日、その職員を多数動員して、M氏の抗議にもかかわらず「読谷貯水池」の敷地を金網で囲い、M氏がその敷地内にある耕作地に立ち入ることを不可能にし、もって耕作地の占有を奪った。読谷村は1990年(平成2年)7月20日、敷地を国に返還し、その後、沖縄県は国からこの敷地を無償で借り受けて占有している。そのため、この訴訟では当初の被告読谷村は訴訟の途中で脱退し、沖縄県(企業局)が引受参加人になった。この事件でも裁判所はM氏が1975年(昭和50年)頃以来1988年(昭和63年)7月29日まで、耕作地を継続的に占有してきたことを認めた。裁判所は、読谷村職員が「読谷貯水池」の清掃を年に2ないし3回行ってきたことや、読谷村が1988年(昭和63年)2月2日、「読谷貯水池」の敷地への立入を禁ずる旨の立て看板を4カ所に設置したこと、さらに、同年2月8日書面でM氏所有の農機具小屋撤去を求めてきた等の事実を認めたが、これらをもってしても未だM氏の占有を覆すには至らなかったとしている。裁判所は、M氏が継続的に占有してきた期間にM氏から読谷村への占有引き渡し等について何の交渉もなく、M氏の抗議にもかかわらず、その意思に反して読谷村は「読谷貯水池」の敷地をフェンスで囲い込み、耕作地への立入を不可能にし、M氏の耕作地の占有を奪い、その占有を自己に移した事実を認定し、このような読谷村の占有移転行為は、M氏の耕作地に対する永年の支配状

態によって形成されている既存の平和的秩序を崩壊するものであり、非難に値するとした。その結果、裁判所は、M氏の請求を認容し、沖縄県はM氏に対し耕作地を明け渡せとの判決を言い渡した（平成3年9月12日判決）。

この判決に対し、沖縄県企業局は判決を全部不服とし控訴したが、途中で裁判上の和解が成立した。和解条項は、①被控訴人（M氏）は本件訴えを取り下げること。②控訴人は、いわゆる黙認耕作地をめぐる読谷村と被控訴人を含む黙認耕作者間の紛争が両者間で円満に解決するよう最大の努力をする。との2点である。

以上のように、いずれの件でも、黙認耕作者の占有権は認められている。単なる不法占拠者というのとは明らかに違っている。当然現在でも同じように考えられよう。

8

占有権が認めれることから、黙認耕作者は民法196条によって有益費の償還請求をすることが可能であろう。同条は占有者の費用償還請求権についての規定であるが、その2項は、占有者が占有物の改良の為に費やした金額その他の有益費は、その価格の増加が現存する場合に限り、その費用ないしは増価額の返還請求が可能であると規定されている。

黙認耕作者たちは、黙認耕作地を長期間にわたって平穩に占有し、耕してきたのである。その結果、耕作地を立派な畑として維持してきた。読谷飛行場転用計画でも7割以上は農業団地として利用されることが予定されているので、耕作可能な現状で返還されることの意味は大変大きい（なお、周辺の農地が幾らぐらいで売買されているのかを最近照屋氏にきいてみたところ、坪1万5000円から2万円ぐらいのことだった）。

しかし、たんに有益費償還ということだけで問題を終わりにしていいのだろうか。多くの人が指摘するようにこの問題はもっと大きな戦後処理、復帰処理の問題の一環として考えられるべきである。その際に、黙認耕作者の存在を無視しては正当な処理、

解決ができるはずもないことは、これまで述べてきたことから明らかではなからうか。また、過去の問題としてだけでなく、多くは読谷村民である黙認耕作者の今後の生活設計をどのように考えるのかも大きな問題であろう。

関係機関の中でもとりわけ読谷村は、読谷飛行場内黙認耕作問題解決要綱においても黙認耕作者への対応を委ねられている。この問題は基本的に読谷村の問題なので、村内での話し合いがまとまるならば、それが一番望ましい解決方法と考えられる。読谷村役場の敷地入り口に2つの門柱がたっていて、左側には「自治の郷」と刻まれている（右側は「平和の郷」である）。調査を始めてから何度もこの門柱を眺めてきた。自治の郷というに恥じない対応を示して頂ければと希望したい。

最後に、この調査をしながら、絶えずフィリピンでの経験を想起させられたことを記しておきたい。筆者は1999年以来、フィリピンで調査してきているが、不法占拠というのをいろんな場面で体験する。身近なところでは、2001年以来、筆者がお世話になっているサンアントニオバラングイの老人会長が不法占拠者の会の会長でもある。バラングイというのは一番下の地方政府単位である。サンアントニオバラングイは、アグダオという大きな公設市場がある地区にあって、ミンダナオ島のダバオ市の中心部に位置している。この市場周辺がもともとは別の場所から移ってきた人々のたまり場で、老人会長のおじいさんもレイテ島から来たそうである。今も貧しい人々が多いが、昔は治安が悪くて物騒な場所だったそうである。不法占拠者は会を作ってダバオ市と交渉した結果、代替地を提供してもらえることとなり、筆者もその場所に連れて行ってもらったが、一応ダバオ市内だというもの、交通不便な山肌みたいところで、とてもすぐには住めそうにない場所だった。でもとにかく一応代替地は提供してくれたわけである。それから、ミンダナオ島の国有林になるともつと大規模である。戦後の農地改革がほとんど骨抜きになった代わりに公有天然林地帯に開墾入植させる政策がとられ、1978年までの間に、人口が希薄だったミンダナオ島、パラワン島等の公有林野に国家ブ

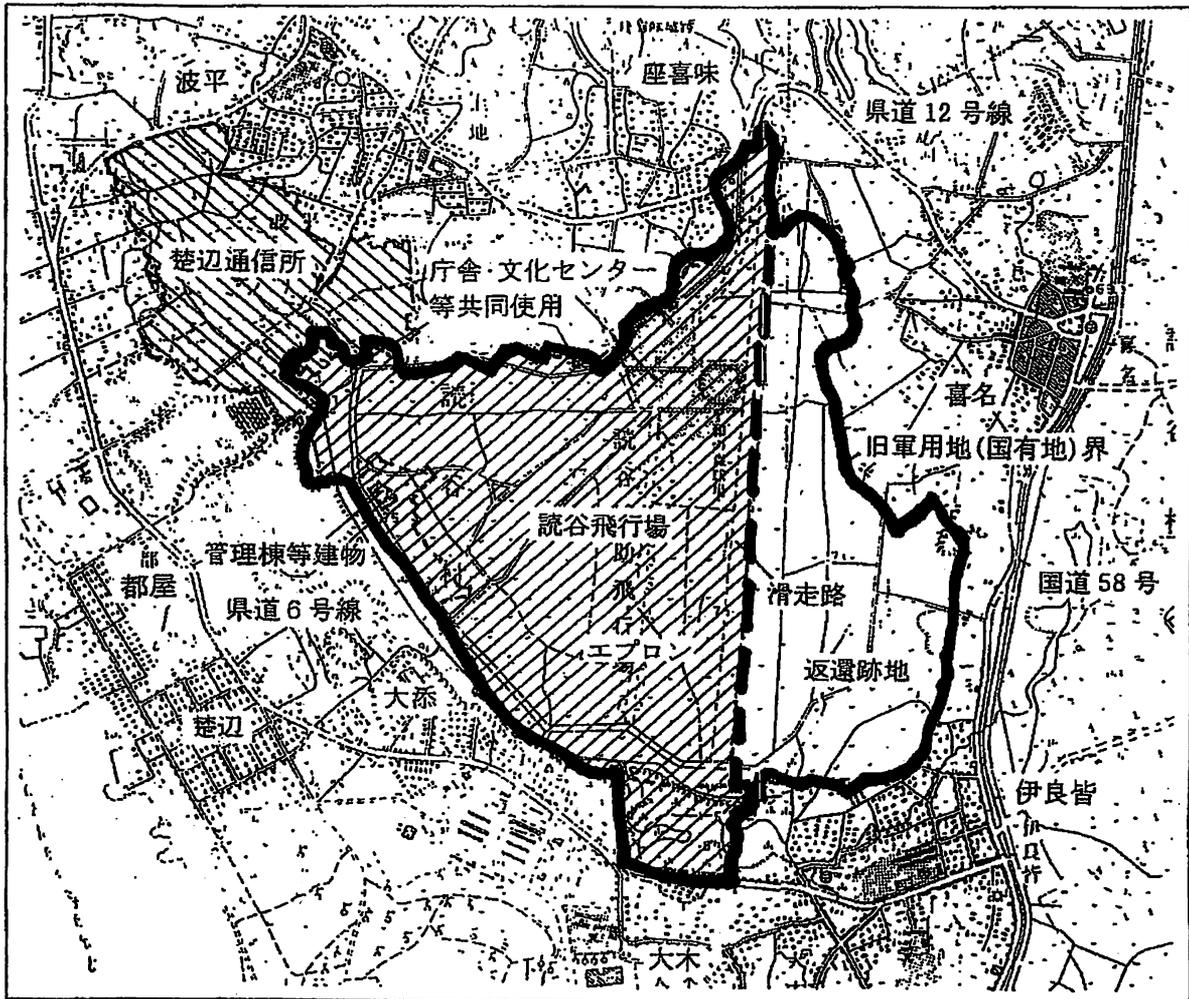
プログラムによって17万人の人が入植したが、誘発された自発的な入植者ははるかに多く、推計120万人に及ぶという。これも黙認耕作者のようなものだったのではなからうか。1960年代になって、日本への木材輸出が急増し、主要な外貨獲得源になったことから、広範囲にわたって伐採会社に貸し付けた結果、公有林野内部居住者は不法占拠者（スクオッター）とされ、強制退去させられたのである（永野善子・葉山アツコ・関良基「フィリピンの環境とコミュニティー砂糖生産と伐採の現場から」(明石書店・2000年)等参照)。こういった事例との比較検討について

ては、別の機会に譲りたい。

(2004年1月20日 脱稿)

参考地図

図 2-1 区域及び使用状況



「亜熱帯農工業研究試験場整備事業(基本構想策定及び全体計画調査)基本構想推進調査報告書」(平成12年2月・沖縄県読谷村)6頁の地図から作成。

太線内が読谷飛行場跡地。西側斜線部分が未返還部分、東側が返還部分。返還部分のうち、北側の網かけ部分が亜熱帯農工業研究試験場整備事業計画地区である。