

新たな沖縄の米軍基地跡地利用推進のための法制度

— 跡地利用特措法の成立 —

第一特別調査室 ささもと ひろし
笹本 浩

平成24年4月1日、「改正沖縄振興特別措置法」とともに「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法」（以下「跡地利用特措法」という。）が施行された¹。

跡地利用特措法は、従来の「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別の措置に関する法律」を改正し、沖縄県の自立的な発展及び潤いのある豊かな生活環境の創造を図るため、給付金制度の拡充、原状回復措置の徹底、駐留軍用地内の土地の取得の円滑化のための措置などを規定したもので、今後10年間の沖縄における駐留軍用地跡地の利用をより効果的に推進しようとするものである。

本稿では、跡地利用特措法について、跡地利用の状況、概要、提出の背景、審議過程及び今後について述べてみたい²。

1. 沖縄の在日米軍基地と跡地利用の状況

(1) 沖縄の在日米軍基地

沖縄には、在日米軍基地（米軍専用施設）が34施設所在する。これらは、全国の米軍専用施設の約74%に及び、県土面積の約10.2%、人口や産業の集積する沖縄本島に限れば18.4%を占めている（平成22年3月末現在）。

米軍基地の集中は、騒音被害、環境破壊、軍用機事故、米軍関係者による犯罪など様々な負担を沖縄にもたらしているといわれ、また、県民の8割が暮らす本島の中南部を分断する形で存在することで望ましい都市形成や交通体系及び産業基盤の整備などの支障となり、地域の振興開発と沖縄県の均衡ある発展を進める上で大きな障害となっている。こうした米軍基地の所在による負担の軽減のため、基地の整理・統合・縮小が大きな課題となっている。

これまでの米軍基地の整理・統合・縮小の主な取組としては、平成8年の沖縄に関する特別行動委員会（SACO）最終報告によるもの、平成18年の在日米軍再編協議（再編実施のための日米のロードマップ）によるものなどがあり、一部の米軍基地の返還は実現したものの、米海兵隊普天間飛行場の移設・返還問題などが実現していない状況にある（SACO最終報告等において返還合意等された米軍基地については次頁の表参照）。

¹ 正式には「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律の一部を改正する法律」の施行である。なお、本稿では改正後の「跡地利用特措法」の概要を中心に説明する。

² 「改正沖縄振興特別措置法」の詳細については、本号掲載の松本英樹『沖縄復帰40年・沖縄振興は新時代へ』を参照。

表 SACO最終報告等における返還合意等された米軍施設

(平成23年3月31日現在)

施設名	施設面積 (SACO合意時)	SACO最終報告(平成8年12月)		米軍再編(平成18年5月)	
		上段:条件 下段:進捗状況	返還面積(ha) (返還年度(目途))	合意内容	返還面積(ha)
普天間飛行場	481	●海上施設の建設を追求(規模1500m等) ○平成18年5月、日米両政府は、米軍再編の最終報告でV字型滑走路の設置で合意。	481 (5~7年以内)	全面返還	481
キャンプ桑江	107	●海軍病院等をキャンプ瑞慶覧等に移設 ○平成15年3月一部返還(北側部分38.4ha)	99 (平成19年度末) 38	全面返還	68
牧港補給地区	275	●返還に伴い影響を受ける施設を残余の施設内に移設 ○平成18年5月、米軍再編の最終報告で、全面返還を目指すことが示されている。	3 (国道拡幅に合わせ)	全面返還	274
那覇港湾施設	57	●浦添埠頭地区(約35ha)への移設と関連して、返還を加速化するために共同で最大限の努力を継続 ○平成19年8月の「那覇港湾施設移設に関する協議会」において追加的な集積場を含む代替施設の位置及び形状が示され、県、那覇市及び浦添市が合意し、平成19年12月の日米合同委員会で平成15年の日米合同委員会で合意されている位置及び形状の修正がなされた。	57	全面返還 浦添に建設される新たな施設(追加的な集積場を含む)に移設	56
キャンプ瑞慶覧 (住宅統合)	648	●キャンプ桑江及びキャンプ瑞慶覧に所在する米軍住宅を統合 ○住宅統合については、約1,800戸の家族住宅を集約の上、建設することとしており、米側に提供済みの住宅が466戸、工事完成が156戸、建設中が4戸、建設準備中が100戸、合計726戸となっている。	83 (平成19年度末)	部分返還及び残りの施設とインフラの可能な限りの統合	未定
陸軍貯油施設 (第1桑江タンクファーム)	16		—	全面返還	16
北部訓練場	7,513	●ヘリコプター着陸帯を残余の同訓練場内に移設 ○平成19年7月3日から3箇所の移設工事に着手した。平成20年1月の日米合同委員会でヘリコプター着陸帯残り3箇所の建設を実施することが合意された。	3,987 (平成14年度末)		—
安波訓練場	(480)	●共同使用の解除、●海への出入りのため土地約38ha及び水域約121haを提供(北部訓練場の条件と同じ) ○平成10年12月、土地約480ha及び水域7,895haの共同使用を解除	(480) (平成9年度) (480)		—
ギンバル訓練場	60	●ヘリ着陸帯を金武ブルー・ビーチ訓練場に、その他の施設をキャンプ・ハンセンに移設 ○平成20年1月の日米合同委員会でヘリコプター着陸帯をブルー・ビーチ訓練場へ移設すること等を条件に全面返還が合意された。(返還時期は未定)	60 (平成9年度末)		—
楚辺通信所	53	●アンテナ施設及び関連支援施設をキャンプ・ハンセンに移設 ○平成18年12月31日全面返還	53 (平成12年度末) 53		—
読谷補助飛行場	191	●パラシュート訓練を伊江島補助飛行場に移転 ●楚辺通信所を移設後返還 ○平成18年12月31日全面返還	191 (平成12年度末) 191		—
瀨名波通信施設	61	●アンテナ施設等をトリイ通信施設に移設 ●マイクロウェーブ塔部分(約0.1ha)は引続き使用 ○平成18年9月マイクロウェーブ塔部分の土地(約0.3ha)を除き全部返還され残った部分はトリイ通信施設へ統合	61 (平成12年度末) 61		—
計	9,446		5,075		895
新規提供		(那覇港湾施設35ha、北部訓練場38ha)	▲73		
合計	11施設	県内施設面積の約21%減	5,002 343	6施設(キャンプ瑞慶覧は返還面積未定) (SACOと重複する面積)	895 (601)

(出所) 沖縄県資料

(2) 米軍基地跡地利用の法的枠組み

米軍基地の返還は沖縄県の復帰以前から行われていたが、跡地整備に関する法的枠組みは、平成7年に「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律」(以下「返還特措法」という³。)が成立するまで整備されておらず、既存の法制度が利用されていた。

³ 沖縄では一般に「軍転特措法」という略称が用いられる。

沖縄県における米軍基地（以下「駐留軍用地」という。）は、沖縄戦終結後、米軍が農地、宅地等の多くの民有地を強制的に接収して構築された歴史的経緯から、現在もなお民有地の占める割合が非常に高いことなどもあり、駐留軍用地の地主が駐留軍用地の賃借料を主な収入源として生計を立てざるを得ないなどの特殊な事情がある。

さらに、駐留軍用地が返還される場合でも、細切れ返還や返還後の利活用が配慮されていなかったなどのため、広範かつ長期間にわたり駐留軍用地跡地が遊休化し、地権者が経済的に困難な状況に陥ることも多かった。このため、沖縄県を始めとする地元関係者から、駐留軍用地の返還跡地利用の在り方や、返還後の土地所有者に対する補償（給付金）などについて立法化が要望されていた。こうした要望などを踏まえ、平成7年5月に返還特措法が議員立法として可決・成立した。

その後、SACO最終報告で普天間飛行場の返還が合意されたことなどもあり、それらに対応するため沖縄県や関係市町村⁴及び国との間で協議が行われ、平成14年に沖縄振興特別措置法（以下「旧沖振法」という。）が制定され（同年4月施行）、同法第7章として「駐留軍用地跡地の利用の促進及び円滑化のための特別措置」が盛り込まれ、跡地利用の基本原則、財政上の措置などを国の責務として講ずること、大規模跡地における国の取組方針の策定、大規模跡地又は特定跡地における給付金支給に関する特例措置等が規定された⁵。

（3）跡地利用の状況

これまでに返還された駐留軍用地は、12,313.1haとなっている（昭和36年1月1日から平成21年3月31日）。そのうち、公共事業により整備されたもの（実施中及び計画中のものを含む。）は4,479.5haで、返還面積の36.4%を占めている。利用形態では、個人、企業による利用が3,822.8haで31.0%、次いで、保全地が3,529.5haで28.7%、公共の利用は2,534.5haで20.6%、自衛隊の利用は486.5haで4.0%、米軍への再提供が320.0haで2.6%、また、利用困難地等については1,619.8haで13.2%となっている。

返還された駐留軍用地は、主に土地区画整理事業や土地改良事業等の公共事業や民間による開発が行われている。具体的には、那覇市的那覇新都心地区（旧牧港住宅地区：官庁、金融機関、大型商業施設等）、同じく小禄金城地区（旧那覇空軍海軍補助施設：住宅地、商業施設等）、北谷町の桑江・北前地区（旧ハンビー飛行場等：大型商業施設）の跡地利用が成功例として挙げられ、3地区合計の経済波及効果は返還前と比較して25倍、2,148億円となっており、都市地区の住宅地の確保や不足がちな公共施設の建設、農地の拡大あるいは工業用地に使用されるなど、地域振興に大きな役割を果たしている。

沖縄県は、いわゆる基地関係収入よりも跡地利用による経済波及効果の方が大きいとしており、普天間飛行場を始めとするSACO合意による5つの駐留軍用地が返還された場合、約9,000億円の経済波及効果があると試算している⁶。このような跡地利用による経済波及効

⁴ 駐留軍用地又は駐留軍用地跡地が所在する市町村。

⁵ 併せて、同法の附則により返還特措法の有効期限（平成14年6月19日）を沖振法と同じ平成24年3月31日までの10年間とする改正が行われた。

⁶ 沖縄県資料「駐留軍用地跡地利用推進法（仮称）の新たな制度・施策（平成23年6月）」による。

果は、沖縄県の自立的発展においても重要な要素として位置付けられている。

2. 返還特措法改正案の提出経緯と概要

(1) 提出経緯

上記のように駐留軍用地の跡地利用の推進に関しては、返還特措法及び旧沖振法の法的枠組みの下で進められてきたが、両法の有効期限が平成23年度末とされていることもあり、沖縄県や関係市町村から、法律の期限延長と新たな施策を盛り込むことが要請されていた。

沖縄県は、関係市町村との協議を踏まえ、平成22年7月には「基地利用に関する新たな法制度提案の基本的考え」を、平成23年6月には「駐留軍用地跡地利用推進法（仮称）県要綱案」を取りまとめ、新法の制定について国に要請を行った。これらの要請では、跡地利用の推進は長年基地を提供してきた国の責務として行われるべきであり、跡地の有効利用が沖縄県の自立的な経済の発展につながるものとするべきという基本スタンスに基づき、①国の責任を明確にして国が積極的に関与する仕組みとすること、②給付金は、返還から跡地整備完了までの間を、土地が使用収益できないことに対する補償として支給する仕組みとすること、③沖振法第7章と返還特措法を一元化し、新たな制度を盛り込んだ特別法とし、全ての基地跡地の整備が終了するまでの恒久立法とすること、④返還前の環境調査及び汚染等の原状回復措置の徹底を法制化すること等を求めていた。

政府側においても返還特措法改正について、「沖縄振興審議会」や「沖縄政策協議会」等における議論がなされた。また、与党民主党においても「沖縄協議会」や「沖縄政策プロジェクトチーム」が設置され検討が行われた。野田総理は、第180回国会冒頭の代表質問において、新たな駐留軍用地跡地利用法制について、沖縄県からの提案等を踏まえ、返還特措法及び旧沖振法に規定している制度を一元化するとともに、給付金制度の拡充や原状回復措置の徹底等、跡地利用を促進し、円滑化する内容の法案を準備しているとして、同国会への提出を明言した⁷。

このような経緯を経て、平成24年2月9日の「沖縄政策協議会」において、政府側から、「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律の一部を改正する法律案」の概要について説明され、翌10日、同法律案は閣議決定後、国会（衆議院）に提出された。

(2) 返還特措法改正案（閣法）の概要

内閣から提出された返還特措法改正案（閣法）の概要は以下の通りである。

- ・ 現行の沖縄振興特別措置法第7章と沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律の二法に分かれて規定されている駐留軍用地跡地に関する規定について、本法律に一元的に定めることとし、法律の題名を「沖縄県における駐留軍用地跡地の利用の促進及び円滑化のための特別措置に関する法律」に改める。

⁷ 第180回国会衆議院本会議録第2号22頁（平24.1.26）

- ・本法律は、沖縄県における駐留軍用地跡地の利用の促進及び円滑化のための特別の措置を講ずることにより、駐留軍用地跡地の所有者等の生活の安定及び福祉の向上を図りつつ、駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用を促進し、もって沖縄県の自立的発展及び潤いのある豊かな生活環境の創造を図ることを目的とする。
- ・駐留軍用地の利用に関する国の責務について、法律上明記する。
- ・駐留軍用地が返還される場合に国が行う土壌汚染及び不発弾等の状況の調査及び調査結果に基づいて国が講ずる措置の充実を図る。
- ・国は、沖縄県知事又は関係市町村の長による調査等のための駐留軍用地への立入りに係るあっせんの要請を受けた場合には、沖縄県又は関係市町村による当該駐留軍用地についての調査等の実施に関するあっせんに努めるものとする。
- ・駐留軍用地跡地の所有者等の負担の軽減を図るため、土地の所有者等が、土地の引渡日以後引き続き当該土地を使用せず、かつ収益していないときは、引渡日の翌日から3年を超えない期間内で、所有者の申請に基づき給付金を支給するものとする。
- ・駐留軍用地跡地の円滑な利用の促進に資するため、駐留軍用地が返還される前の段階から地方公共団体等による駐留軍用地内の土地の先行取得に係る規定を創設する。
- ・特定振興駐留軍用地跡地及び大規模振興拠点駐留軍用地跡地の指定等の手続きを定めるとともに、特定跡地給付金及び大規模跡地給付金の支給期間を当該跡地の引渡日の翌日から3年を経過した日から、土地の利用が可能となると見込まれる時期の見通しを勘案して政令で定める期間とする。
- ・沖縄担当大臣、内閣総理大臣が指定する国務大臣、沖縄県知事及び関係市町村の長は、必要があると認めるときは、駐留軍用地跡地ごとに、国と地方公共団体との役割分担その他駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用に関し必要な事項について協議するため、駐留軍用地跡地利用協議会を組織できることとする。
- ・本法律は、平成24年4月1日から施行するとともに、平成34年3月31日限り、その効力を失う。

3. 修正協議の経緯と跡地利用特措法の概要

(1) 修正協議の経緯

閣法の国会提出を前に、参議院においては対案として「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法案」（参法）が野党共同（自民、公明、みんな、社民、改革）で、2月7日に提出された。同法案は、給付金制度の拡充、駐留軍用地への立入り等のあっせん制度の拡充、引渡し前における土壌汚染、不発弾の除去等の徹底等について、内閣提出の法律案に比して更なる拡充を行うものであった。

野党側は、当初参法を成立させる方針を示していたが、内閣から同時に提出された沖縄振興特別措置法改正案とともに政府与党に対して修正を求めることとなった。3月9日には沖縄関連法案に関する与野党PTが設置され修正協議が開始された。同16日には野党側

より閣法に対する修正項目（おおむね参法の内容とするもの）が提示され、19日には実務者レベルで合意され、21日には与野党PTにおいて修正協議がまとまり、同日の衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会において、参法の内容を大幅に取り入れた修正案を特別委員長が提出することとなった。

衆議院特別委員会において修正議決すべきものと決定された閣法は、3月23日の衆議院本会議において修正議決され、参議院に送付され、参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会の審査を経て⁸、3月30日の参議院本会議で可決、成立した⁹。

（2）跡地利用特措法の概要

以下、衆議院修正による跡地利用特措法の概要及びその運用に関する主要な答弁を紹介する。

ア 法律の目的、基本理念

本法律は、駐留軍用地及び駐留軍用地跡地が広範かつ大規模に存在する沖縄県の特殊事情に鑑み、駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別の措置を講じ、もって沖縄県の自立的な発展及び潤いのある豊かな生活環境の創造を図ることを目的とする。

本法律は、旧沖振法第7章と返還特措法の二法に分かれて規定されている駐留軍用地跡地に関する規定を一元化するものであって、目的についても、本法律の目的に旧沖振法第7章に規定されていた駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別の措置が含まれた。

なお、同様に法律の題名も「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律」から「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法」に改めた¹⁰。題名から「返還」が除かれた理由について川端沖縄担当大臣は、返還特措法は、返還実施計画の策定等、返還に当たっての措置に重点を置いたものであるが、本法律は、給付金制度の充実と拡充等、まさに跡地利用の促進化ということに大きく重点を移したものであるとの見解を示した¹¹。

また、本法律では、返還特措法にはなかった「基本理念」に関する規定も設けられた。具体的には、①沖縄の自立的な発展及び豊かな生活環境の創造のための基盤としての跡地の有効かつ適切な利用の推進、②国は、国の責任を踏まえ跡地利用を主体的に推進、③跡地の返還を受けた所有者等の生活の安定への配慮からなっている。この基本理念は、参法で規定されていたもので、衆議院修正で本法律に盛り込まれたものである。

⁸ 衆参の特別委員会の採決に際しては、それぞれ「政府は、本法の施行に当たり、沖縄県及び市町村が駐留軍用地跡地の利用推進のための公共事業を行う際には、過大な地方負担を生じさせることのないよう、適切な措置を講ずるべき」との附帯決議が行われた。

⁹ 本法律は、平成24年4月1日から施行する。また、本法律の有効期限は平成34年3月31日までである。

¹⁰ 当初の閣法では、法律の題名は「沖縄県における駐留軍用地跡地の利用の促進及び円滑化のための特別措置に関する法律」とする改正内容であったが、衆議院修正の結果、参法と同じ名称となった。

¹¹ 第180回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第6号14頁（平24.3.16）

イ 国の責務及び地方公共団体の責務

本法律においては、国の責務及び地方公共団体（沖縄県及び関係市町村）の責務も新たに規定された。国の責務については、基本理念にのっとり沖縄県及び関係市町村との密接な連携の下に、駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する施策を総合的に策定し、及び実施するとされた。その上で、政府は、この法律の目的を達成するため、駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用を推進するため必要な法制上、財政上、税制上又は金融上の措置その他の措置を講じなければならないとされた。

沖縄県及び関係市町村の責務としては、基本理念にのっとり、国との役割分担を踏まえ、当該地域の状況に応じた駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用を推進するため必要な駐留軍用地跡地の利用に関する整備計画の策定その他の措置を講ずるよう努めなければならないとされた。

国や地方公共団体の責務に関する規定については、従来、旧沖振法第7章の「駐留軍用地跡地の利用の促進及び円滑化のための特別措置」に、国や地方公共団体の講ずる措置（努力規定）として定められていた。

沖縄県側は、新たな跡地法制定に当たって、跡地利用の推進は長年基地を提供してきた国の責務として行われるべきであるとして、新法に国の責務を明示することを求めていた。こうした動きを受けて、今回の法改正では、旧沖振法の規定を移し替えた上で、新たに国の責務を明示する規定が盛り込まれた。

ウ 原状回復措置の徹底

本法律では、国は、日米合同委員会¹²において返還が合意された駐留軍用地の区域の全部について、返還後において当該土地を利用する上での支障の除去に関する措置を当該土地の所有者等に引き渡す前に講ずることにより、その有効かつ適切な利用が図られるようにするため、速やかに「返還実施計画」を定めなければならないとされた。

返還実施計画には、①返還に係る区域、②返還の予定時期、③当該区域内に所在する米軍が使用している建物等の概要及び建物の除去に要する期間、④当該区域において特定有害物質及びダイオキシン類による土壤の汚染の状況等について調査を行う区域の範囲、調査の方法、調査に要すると見込まれる期間及び調査の結果に基づいて国が講ずる措置に関する方針について定めるとされ、国は返還実施計画を定めたときは、当該返還実施計画に基づき必要な措置を講ずるとされた。

返還特措法では、「返還実施計画」と「駐留軍用地を返還する場合の措置」に分かれ規定されているが、沖縄県や土地の所有者等から、不発弾処理や汚染物質の除去等の徹底した原状回復措置が求められたことを踏まえ、新たに両規定を統合した。

従来、返還実施計画に定める原状回復に関する具体的な措置は、返還特措法施行令に規定されてきたが、本改正により、建物等の除去、土壤汚染物質、水質汚染、不発弾等

¹² 「日米合同委員会」とは、日米地位協定第25条に基づき設置される同協定の実施に関する日米間の協議機関である。在日米軍の施設及び区域の提供（返還）を含む日米地位協定の実施項目は日米合同委員会で決定される。

調査等が法律上明記された。

また、従来の政令においては、土壌汚染物質等については「駐留軍の行為」に起因するものに限定されてきたが、本法律では駐留軍の行為に起因しないもの（大戦中の不発弾など）も対象となる。

なお、当初の閣法では、「国が調査を行う必要があると認められる場合」に限定されていたが、衆議院修正の結果、引渡し前に当該土地の区域の全部について支障除去措置を実施することが義務付けられた。

エ 駐留軍用地への立入りのあっせん

本法律において、沖縄県知事又は関係市町村の長は、総合整備計画の策定等のため、日米安全保障協議委員会¹³（いわゆる「2+2」）又は日米合同委員会において返還が合意された駐留軍用地において調査及び測量を行う必要があると認められるときは、国に対し、当該駐留軍用地についての調査及び測量の実施に関してあっせんを要請することができることとされた。

また、国は、あっせんの要請を受けた場合には、当該申請をした沖縄県又は関係市町村による調査及び測量の実施に関するあっせんを行わなければならないこととするとともに、当該申請をした沖縄県知事又は関係市町村の長からの求めがあった場合には、あっせんの状況について通知するものとされた。

返還予定の駐留軍用地の調査及び測量のあっせんに関する規定は、返還特措法においても存在したが、あっせん申請までの規定しかなく、基地返還後の速やかな事業着手のための返還前からの基地内立入調査の計画的な実施が困難な状況であった。

沖縄県側は、返還が大筋合意された基地について、返還前の基地内立入調査が着実に実施できる制度の創設を求めていた。国は、こうした県側の要望を踏まえ、当初の閣法において、あっせんの要請を受けた場合に国が米側に対してあっせんに「努める」旨の規定を新設した。衆議院修正において、「努める」を「行わなければならない」とし、さらにあっせんの状況について県知事等に対して通知することが国に義務付けられることとなった。このあっせん及び通知の義務付けについて田中防衛大臣（当時）は、沖縄県の地方公共団体からあっせんの申請があった場合には、返還前の駐留軍用地への立入りができるよう、沖縄防衛局を窓口として米側に対しあっせんを行い、義務化された通知も含めて全力を挙げたいと決意を述べた¹⁴。

なお、従来の規定では、日米合同委員会において返還が合意された場合のみが対象とされていたが、今回の改正では、「2+2」で返還が合意された場合も対象とされた。この結果、SACO最終報告や日米ロードマップで返還が合意された駐留軍用地も対象となる。

¹³ 「日米安全保障協議委員会」とは、日米安保条約に基づき、日本国政府とアメリカ合衆国政府の間の相互理解を促進することに役立つとともに安全保障の分野における両国間の協力関係の強化に貢献するような問題であって安全保障問題の基盤をなすもののうち、安全保障問題に関するものを検討するために設置された特別の委員会である。

¹⁴ 第180回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第7号9頁（平24.3.28）

オ 拠点返還地

本法律において、従来、旧沖振法第7章において規定されていた大規模跡地¹⁵及び特定跡地¹⁶の区分を廃止し、「拠点返還地」の制度に一本化した。具体的には、内閣総理大臣が、日米合同委員会において返還が合意された駐留軍用地について、当該駐留軍用地の区域内のうち以下の土地の区域を拠点返還地として指定するものとするとしてされた。

- ① 返還後において各市町村の区域を超えた広域的な見地から大規模な公共施設その他の公益的施設の整備を含む市街地の計画的な開発整備を行うことにより沖縄県の自立的な発展及び潤いのある豊かな生活環境の創造の拠点となると認められる土地の区域
- ② 返還後において①の土地との相互の関係を特に考慮して公共公益施設の整備を行うことにより当該土地の区域における拠点としての機能がより高度に発揮されると認められる土地（その面積が5ヘクタール以上である一団の土地に限る。）

沖縄県側は、従来の大規模跡地及び特定跡地制度について、返還が予定される中南部都市圏における各返還跡地を一括りにして中南部都市圏広域跡地として指定した上で、地域主権の観点から広域跡地における跡地利用計画は県又は関係市町村長で策定する一方で、国が広域跡地の事業実施主体を確立し、跡地利用計画に基づき調査、用地買収、工事、給付金支給等を実施することを求めていた（給付金制度については次項参照）。

当初の閣法においては、特定跡地及び大規模跡地の枠組みは維持した上で、指定要件の緩和等が措置されたが、衆議院修正によって、両制度を一本化することとなった。その上で、①の拠点返還地（大規模跡地相当）については、大規模跡地で300haであった面積要件が200haに引き下げられることとなった¹⁷。これによって、従来想定されていた普天間飛行場に加え牧港補給地区（約278ha）の指定が見込まれることとなった。

カ 給付金制度の見直し

従来、米国から駐留軍用地の返還等を受けた場合において、その所有者等に対して、給付金等が支給されていたが、本法律において、給付金等の制度の見直し、拡充が行われた（図1参照）。

① 給付金制度の拡充

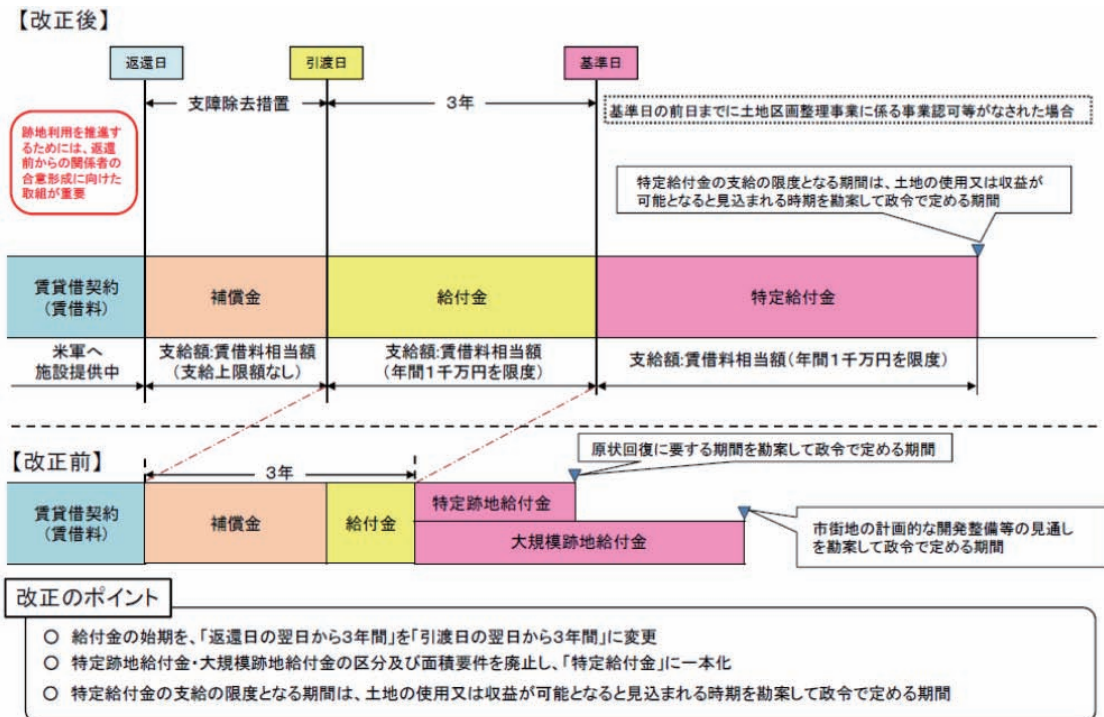
¹⁵ 大規模跡地は、大規模なために開発整備や原状回復に時間がかかるなど、開発整備に当たって非常な困難を伴うことが予想されるもので、政令で300ha以上の面積、一団の土地であること、既成市街地に隣接する土地であることが指定の要件とされている。大規模跡地は、米海兵隊普天間飛行場（約481ha面積）返還後の跡地を想定して創設された制度であるため、未だ指定された例はない。

¹⁶ 特定跡地は、開発整備を行うに当たって原状回復に相当な期間がかかるもので、沖縄の振興に資する地域として、政令で5ha以上の面積であるものとされている。これまでにキャンプ桑江（北側部分）、瀬名波通信施設、楚辺通信所、読谷補助飛行場の4か所の跡地が指定された。

¹⁷ 「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法施行令（平成7年政令第252号）」において措置された。

国は、米国から駐留軍用地の返還を受けた場合において、その所有者等が、その土地が引き渡された日（引渡日）以後引き続き土地を使用せず、かつ、収益していないときは、所有者等に対し、引渡日の翌日から起算して3年を超えない期間内で、所有者等の申請に基づき、政令で定めるところにより、給付金を支給する（給付金の額は、賃借料相当額とし、年間1千万円を限度とする）。

図1 給付金制度の拡充について



(出所) 内閣府沖縄担当部局資料

返還特措法における給付金の支給は、土地の返還を受けた日（返還日）の翌日から（最長）3年間とされていた。その土地は、返還日以後、国（防衛省）の原状回復の措置を受けた後に所有者等に引き渡されることになるが、原状回復措置の実施に当たっては、国（防衛省）がその土地を占有することに伴い補償金（特別管理費）が支給されることとなる。補償金の支給期間は、給付金の支給期間と重なることとなり、給付金の支給額も補償金の支給額を除いた額とされていた。

この点について、沖縄県側は、所有者等に対する不利益であるとして、給付金の支給を原状回復後の引渡日からとすることを求めていた。

本法律では、所有者等の負担の軽減を図り、駐留軍用地跡地の円滑な利用の促進に資するためとして、給付金の支給について引渡日後とすることとされた。

なお、当初の閣法では、引渡日以後に国による工事等の実施で土地の占有が生じた場合、所有者等に対して補償金（管理費）が支払われる場合が想定され、その際の給付金支給額は補償金支給額が除かれた額とされていたが、衆議院修正により補償金の額を控除しないこととされた。

② 特定給付金制度の新設

国は、駐留軍用地跡地における土地区画整理事業に相当の期間を要することに伴う跡地所有者等の負担の軽減を図るため、米国から駐留軍用地の返還を受け、引渡日から3年を経過した日（基準日）の前日までに土地区画整理事業に係る事業認可等がなされた場合で、その所有者等が、引渡日の翌日から起算して3年を超えて土地を使用せず、かつ、収益していないときは、所有者等に対し、基準日から、特定給付金を支給する（特定給付金の額は、賃借料相当額とし、年間1千万円を限度とする）。

特定給付金の支給の限度となる期間は、当該駐留軍用地跡地における土地の使用又は収益が可能となると見込まれる時期を勘案して政令で定める期間とする。

従来、①の給付金支給終了後、旧沖振法第7章により特定跡地及び大規模跡地の所有者等に対して、それぞれ特定跡地給付金及び大規模跡地給付金の支給制度が設けられていた。当該給付金の支給期間は政令¹⁸において、跡地ごとに原状回復に要する期間を勘案して定められるが、これまでの実績では最長でも1年6月であった（特定跡地のみ、大規模跡地の支給実績はない）。

このような状況に対して、沖縄県側は、跡地整備が返還から事業完了まで10年以上を要する中で給付金の支給期間が短く所有者等の負担が大きいことから、特に公共事業実施箇所について、土地利用制限に対する補償的な意味合いで使用収益開始までの期間、給付金を支給することを政府に求めていた。

こうした要請を踏まえ、今回の改正において、支給期間を、当該駐留軍用地跡地における土地の使用又は収益が可能となると見込まれる時期を勘案して政令で定めることとした。

なお、当初の閣法では、特定跡地及び大規模跡地の枠組みが維持されていたことから、給付金もそれぞれ別に支給されることとされていたが、衆議院修正により特定跡地及び大規模跡地制度が拠点返還地制度に一本化されたことに伴い、給付金制度も特定給付金に一本化された。

また、閣法では、支給期間が土地の利用が可能となると見込まれる時期の見通しを勘案して政令で定めることとされていた。政府は、具体的な支給の限度となる期間については、当初全国の標準的な土地区画整理事業において、法律上、土地の使用収益の権利が客観的にほぼ確定する時期である仮換地指定日等が勘案されるとしながらも、総合整備計画、跡地指定の状況、国の取組方針等を考慮して総合的に勘案して、事例ごとに適切に判断の上、政令を定めるとの方針を示していた¹⁹。この点についても、衆議院修正により、土地の使用又は収益が可能となると見込まれる時期を勘案し政令

¹⁸ 「沖縄振興特別措置法第104条第1項の特定跡地給付金の支給の限度となる期間を定める政令（平成18年政令第11号）」（平成21年一部改正）。

¹⁹ 第180回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第5号17頁（平成24.3.15）

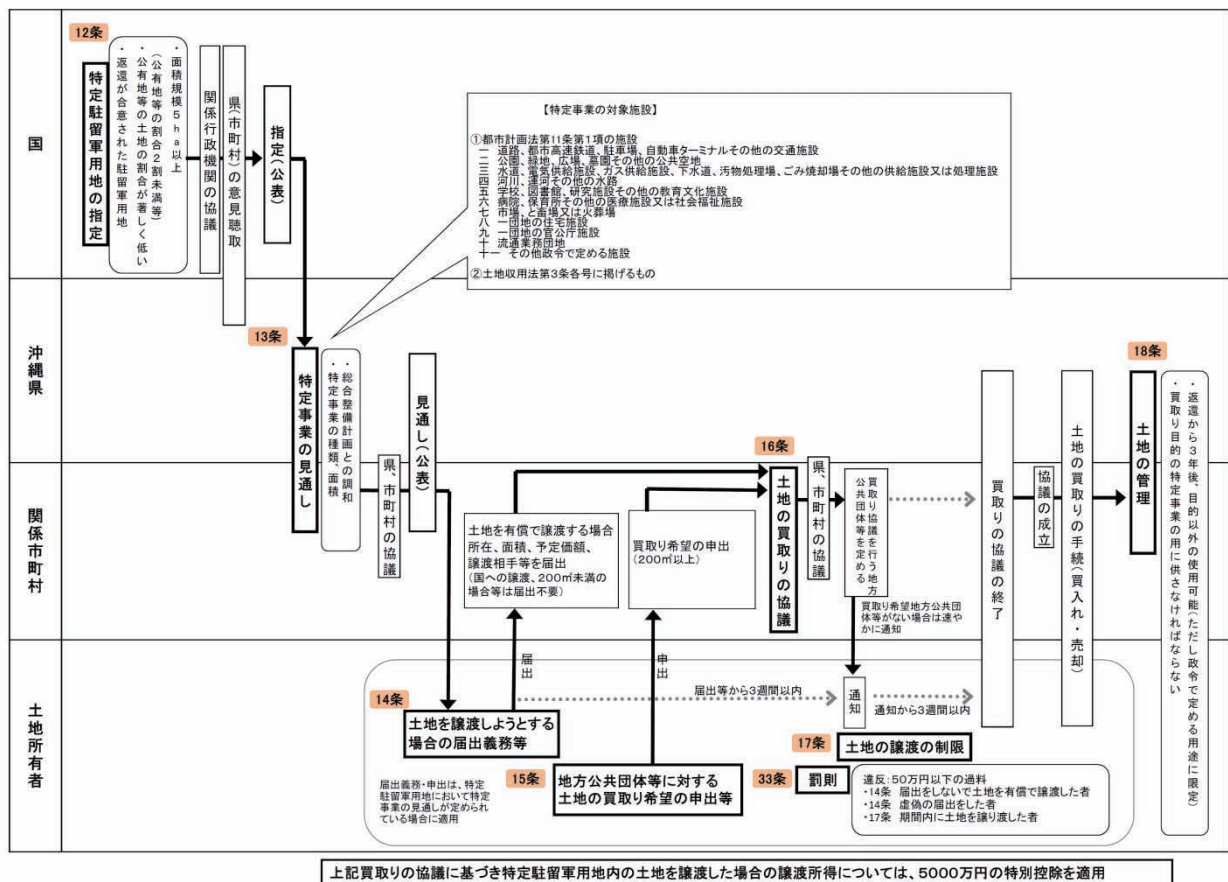
で定めることとなった。具体的な支給期間について政府は、跡地ごとに政令で定めることとなるが、道路や電気等の公共インフラが整備される時点や使用収益開始通知日、又は跡地についてあらかじめ知り得る様々な状況等（土地区画整理事業や総合整備計画、拠点返還地の指定、国の取組方針等）を考慮し、総合的に勘案して定めるとの見解を示すに至った²⁰。

キ 地方公共団体等による駐留軍用地内の土地の先行取得のための措置

本法律では、新たに沖縄県の地方公共団体又は土地開発公社による土地の先行取得の円滑化のための措置が設けられた。

沖縄の駐留軍用地（跡地）の多くが民有地であり公共用地が極端に少ないことから、沖縄県側は、基地の返還前から用地の先行取得が必要との観点で、国に対して、土地取得の費用に関する財政措置や抜本的な用地の先行取得促進の制度創設を求めている。これを受けて、返還合意された駐留軍用地を政府が「特定駐留軍用地」として指定すること、及び沖縄の地方公共団体等による土地の先行取得の円滑化のための措置に関する規定が新設された（土地の先行取得に関する制度の概要については、図2を参照）。

図2 地方公共団体等による駐留軍用地内の土地の取得の円滑化のための措置（概略）



(出所) 内閣府沖縄担当部局資料

²⁰ 第180回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第7号9頁(平24.3.28)

なお、政府は、この制度に基づき特定駐留軍用地内の土地を譲渡した場合の譲渡所得について、5,000万円の特別控除が適用されるとの方針を示した。この5,000万円控除については、本法律に規定するのではなく、「沖縄の復帰に伴う国政関係法令の適用の特別措置等に関する政令」において措置された。

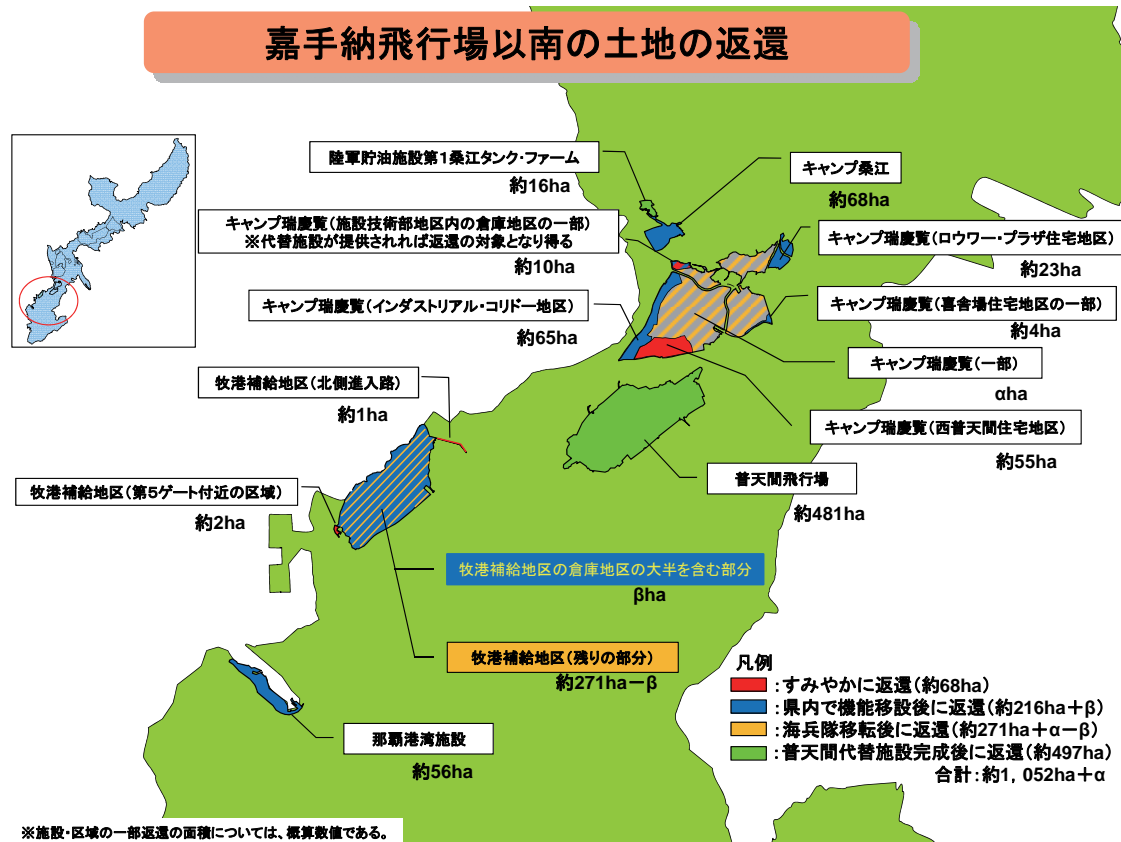
4. 今後の跡地利用の課題

跡地利用特措法の制定については、地元沖縄を始め関係者から一定の評価を受けている。本法に定める措置に関しては、既に返還された駐留軍用地跡地に対して、給付金や支障除去措置などが適用されることとなるが²¹、本格的な適用は、今後返還される駐留軍用地跡地に対して行われることとなると思われる。

平成24年5月25日に、政府により本法律に基づき「キャンプ桑江」、「普天間飛行場」、「牧港補給地区」、「那覇港湾施設」及び「陸軍貯油施設第1桑江タンクファーム」が特定駐留軍用地として指定されたが、これは日米ロードマップ等において返還が合意されたものを指定したものである（場所については図3参照）。このうち普天間飛行場については具体的な返還の見通しは立っていないところである。

図3 嘉手納飛行場以南の土地の返還

(平成24年4月27日合意)



(出所) 防衛省資料

²¹ 第180回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第7号9頁(平24.3.28)

その一方、4月27日の日米安全保障協議委員会（「2+2」）共同発表では、沖縄の在日米軍再編について見直しが行われ、米海兵隊のグアム移転及びその結果として生ずる嘉手納以南の土地の返還の双方が、普天間飛行場の代替施設に関する進展から切り離され、さらに一部の駐留軍用地²²については、海兵隊の国外移転前に返還となるとの合意もなされた。これらの土地の返還は、細切리적인返還になるものの、早ければ本年中にも事態が動く可能性があり、本法律の措置の適用も想定される。

具体的には、支障除去を実施するため等の国による返還実施計画の策定、駐留軍用地への立入りのあっせん、駐留軍用地の土地の先行取得などの措置が考えられるが、今後、これらの措置の適切な実施について注視していかなければならない。

今回新たに創設された駐留軍用地跡地利用推進のための制度においては、跡地利用について、地元沖縄県の自立的な発展及び潤いのある豊かな生活環境の創造を図ることが目的とされていることもあり、地元沖縄がどのような跡地利用計画を策定し、事業を実施していくのかということにも注目する必要がある。

また、本法律では、沖縄担当大臣、沖縄県知事、関係市町村長等により構成される駐留軍用地利用推進協議会の設置が法定化された²³。現時点では具体的な設置時期、協議内容や開催予定は明確になっていないが²⁴、今後、そこでの議論等も通じて、地元沖縄の取組に対して、引き続き国の責任として、適切に法制上、財政上、税制上又は金融上の措置が講じられるかどうかについても課題となろう。

²² キャンプ瑞慶覧の一部、牧港補給地区の一部等（図3参照）。

²³ 当初の閣法では、駐留軍用地跡地ごとに「駐留軍用地跡地利用協議会」を設置することができるとされていたが、衆議院修正により名称を「駐留軍用地跡地利用推進協議会」とするとともに、一の駐留軍用地跡地利用推進協議会を組織することができることとされた。

²⁴ 第180回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第7号10頁（平24.3.28）