

A Study of the U.S Base Issues in Okinawa and Real Property

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2021-04-30 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 阿波連, 正一 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00028211

■ 論 説 ■

沖縄の基地問題の解決を考える

— 土地所有権の概念装置を通して —

阿波連 正 一

目 次

はじめに……………	60	第5章 土地所有権と米軍基地過重負担……………	103
第1章 戦後の沖縄の歴史的現実……………	62	1 沖縄の米軍基地問題の本質論……………	104
1 「悲劇の島」……………	62	2 米軍基地過重負担の歴史的現実……………	104
2 「基地の島」……………	62	3 米軍基地機能に伴う利益又は不利益……………	105
3 「観光の島」……………	63	4 「第三者委員会報告書」の米軍基地過重負担論……………	106
4 米軍区域開発国土計画と米軍基地の整理縮小……………	64	5 米軍基地は沖縄経済発展の最大の阻害要因……………	107
第2章 土地所有権の概念装置……………	64	第6章 辺野古問題の解決……………	108
1 概念装置の意義……………	65	1 3米軍区域開発国土計画の解釈機能……………	109
2 土地所有権の概念構成……………	65	2 普天間飛行場区域開発国土計画……………	110
3 土地所有権の内容を規律する国土利用計画法秩序……………	66	3 国際辺野古観光リゾート国土計画……………	113
4 土地所有権の概念装置……………	67	4 北部(やんばる)軍民共用空港国土計画……………	115
第3章 土地所有権と国土利用計画法秩序……………	71	5 米軍施設区域に関する最高裁判決……………	117
1 国土利用計画法秩序の内容……………	71	終章 沖縄の基地問題の解決……………	121
2 国土利用計画に基づく5地域区分……………	72	1 沖縄の基地問題解決と米軍区域開発国土計画の機能……………	121
3 都市地域(都市計画区域)……………	75	2 「米軍区域開発国土計画」の32米軍施設区域……………	122
4 都市計画としての米軍区域開発国土計画……………	78	3 32米軍施設区域の配置図……………	124
5 那覇新都心地区の土地区画整理事業計画……………	80	4 総括—米軍区域開発国土計画の機能……………	125
6 国土利用計画としての米軍区域開発国土計画……………	84		
第4章 国土形成計画法秩序と米軍区域開発国土計画……………	86		
1 国土総合開発法と国土利用計画法の本質論……………	86		
2 国土形成計画法の国土利用計画法との統合の方法……………	88		
3 国土形成計画法と国土利用計画法との統合の機能……………	89		
4 国土利用計画としての米軍区域開発国土計画……………	91		
5 軍転特措法と沖縄振興特措法の展開……………	97		
6 国土形成計画としての米軍区域開発国土計画……………	99		

はじめに

沖縄の基地問題の解決は困難なようにみえます。沖縄は「悲劇の島」そして「基地の島」といわれてきています。現在は、「青い海と空の美しい南の島」および「癒しの島」の「観光の島」ともいわれています。沖縄の基地問題はないかのようにみえます。沖縄の基地問題に関する国との紛争解決を裁判所に求めた沖縄県知事の主張は最高裁判決で三度も敗訴となっています。沖縄の基地問題の解決は日本の体制・法秩序の下では困難ではないかとの考えが広く深く浸透しつつあります。

しかしながら、その最高裁判決の検討を踏まえつつ、土地所有権の概念装置を通して沖縄の基地問題を考えることにより、沖縄の基地問題の解決は可能であるという論理を展開することが本稿の目的です。その土地所有権とは、特定地時空間を法令の制限内において自由に利用及び処分する権利として概念構成されます。土地所有権の概念装置を通して沖縄の基地問題を考えると、1945年の沖縄戦の実相から生まれる「沖縄戦トラウマ」及び「基地経済」、そして1972年の日本復帰後の「新基地経済」そして「観光経済」の多層的、動態的な波は「悲劇の島」、「基地の島」、及び「観光の島」という矛盾しながら共存する姿が沖縄の歴史的現実となります。

そのような沖縄の歴史的現実を土地所有権の概念装置を通して、沖縄の基地問題の本質を米軍基地過重負担の歴史的現実として理論構成することにより、その解決は米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程となります。その基地の整理縮小過程は「国土計画法秩序」（国土利用計画法秩序及び国土形成計画法秩序）の「国土計画」（国土利用計画及び国土形成計画）としての「米軍区域開発国土計画」に基づくこととなります。したがって、米軍基地の整理縮小過程は、国土計画法秩序の国土計画として、敗戦後の沖縄の国土復興を目的とする、沖縄県に存在する32米軍施設区域（後出図表—3「32米軍施設区域」本稿123頁、及び図表—4「32米軍施設区域の配置図」本稿124頁）の「米軍区域開発国土計画」を策定し返還を実現する過程となります。沖縄の米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程は、土地所有権の概念装置を通してみると、沖縄の国土の復興を目的に「国土の均衡ある発展」を基本理念（国土均衡主義）とする国土計画法秩序の国土計画としての32米軍区域開発国土計画の拡大過程となります。

米軍基地の過重負担は、沖縄の社会経済発展の最大の阻害要因であると共に、国土利用上の阻害要因であります。土地所有権の社会経済的機能は国民の自由主義経済の原動力・基盤であるところ、その土地所有権が広大な米軍基地の土地利用に固定化されることによる過重負担の米軍基地は沖縄経済発展の最大の阻害要因であるからです。したがって、未開発の188km²もの広大な32の米軍施設区域が残されているということは、沖縄、日本の経済発展を持続可能とする残された唯一の広大な国土であり、

その国土開発計画を必然とするのです。

また、戦後75年にわたる米軍基地過重負担の歴史的現実の究極の根拠が、第二次世界大戦において米国が日本国に対する戦勝国であることから、その占領状態を持続する過重負担の米軍基地の整理縮小過程は敗戦後の沖縄の国土復興過程となり、沖縄戦の「捨石作戦」の戦死者の英霊を鎮魂する主権国家の責任を示すことであり、戦争する権利を行使した日本国家の主権に伴う戦禍の戦後処理及び戦後補償の当然の責務であるからです。

国土計画法秩序の国土計画としての「米軍区域開発国土計画」に基づく米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程は、政府との対話・交渉の場として、第1段階は、米軍区域の未返還の段階において、国土利用計画法秩序の国土利用計画としての「米軍区域開発国土計画」に基づいて、「沖縄における施設及び区域の関する特別行動委員会(SACO)」及び日米合同委員会に、当該米軍区域の返還を要請することです(日米地位協定2条2項・25条)。その第2段階は、米軍区域が返還されている又は合意(予定)されている段階において、国土形成計画法秩序の国土形成計画としての「米軍区域開発国土計画」を、国土交通大臣に、沖縄振興計画の機軸とすること要求すること(15条)、又は国土形成計画の全国計画案に「米軍区域開発国土計画」を作成することを提案することです(8条1項)。そして第3段階は、第1段階の米軍区域の返還要請が許容されなかった場合に、裁判の場で、駐留軍用地の強制収用・使用の認定の裁量要件である「当該土地等を駐留軍の用に供することが適正かつ合理的であること」の考慮事項として「米軍区域開発国土計画」を主張立証すること(駐留軍用地特措法3条)、及び公有水面埋立法における都道府県知事の埋立て承認の裁量要件である「国土利用上適正且つ合理的なること」(同法4条1項1号)の判断枠組みが「埋立てを実施することにより得られる国土利用上の効用、埋立て実施することにより失われる国土利用上の効用」の総合的な考慮であるところ(最判平成28年12月28日)、その「国土利用上の効用」となる「米軍区域開発国土計画」を主張立証することです。

以下、まず、戦後の沖縄の歴史的現実の「悲劇の島」、「基地の島」、及び「観光の島」(第1章)、そして、沖縄の基地問題の解決の道具である土地所有権の概念装置として、土地所有権の土地の3層構造、土地所有権の法的な4次元構造、および所有権機能の国家・自治体・個人3次元構造を考えます(第2章)。そして、土地所有権と国土利用計画法秩序(第3章)、また、国土形成計画法秩序と米軍区域開発国土計画(第4章)、土地所有権と米軍基地過重負担(第5章)、辺野古問題の解決(第6章)、最後に、総括として、沖縄の基地問題の解決を考えることにします(終章)。

第1章 戦後の沖縄の歴史的現実

沖縄は「悲劇の島」、「基地の島」、そして「観光の島」と言われますが、(1) 悲劇の島の実体は「沖縄戦の実相」であります。(2) その沖縄戦の実相は「戦争トラウマ」及び「基地経済」を発生させ「基地の島」を形成します。そして、1972年の日本復帰後は、その基地経済にプラスして沖縄振興開発計画の巨額の公共投資による政府依存の「新基地経済」となります。他方、(3) 新基地経済は社会資本整備となり、その充実「観光インフラ」の整備充実となり「観光経済」の波は「観光の島」を形成し発展していくこととなります。

1 「悲劇の島」

沖縄の米軍基地問題の基点となる「悲劇の島」の実体は、主権国家日本の戦争する権利の行使による戦場となった1945年の沖縄戦の実相にあります。沖縄戦の実相は沖縄戦の地上戦が1945年3月26日から3ヶ月余も続く過程に日本人18万136人の戦没者、米国軍人1万2,520人の20万人余の戦死者が出るという凄惨、苛烈な戦争の中で、沖縄県民の4分の1にあたる12万人余の尊い命の犠牲の大きさとともに県土の焦土化による社会資本の全滅的な破壊にあります。沖縄県民の約4分の1の12万人余の戦没者及び生活・生産基盤の壊滅的な県土の破壊という沖縄戦の実相は、生存者の県民の精神的側面に戦場の恐怖に伴う「沖縄戦トラウマ」(蟻塚亮二『沖縄戦と心の傷—トラウマ診療現場から』大槻書店、2014、49頁)、沖縄の社会経済的側面に社会資本の全滅状態からの復興過程に冷戦構造のなかでの「防共の砦」として広大な基地建設の巨額な基地建設・維持の投資は基地依存の「基地経済」を発生させることとなります。沖縄戦の実相を発生源とする「沖縄戦トラウマ」と「基地経済」は「基地の島」を形成します。基地の島の中身は沖縄戦トラウマと基地経済にあることから、その基地の島の由来は沖縄戦の実相を実体とする悲劇の島にあるといえます。

2 「基地の島」

1972年の日本復帰に伴い、基地の島の中身である基地経済の側面は新基地経済に内蔵されます。「新基地経済」は基地依存の基地経済に沖縄振興開発計画に基づく社会資本整備の公共投資による政府依存経済をプラスしたものです(宮本憲一「地域政策と復帰政策」宮本憲一編『講座地域開発と自治体3 開発と自治の展望』筑摩書房、1979年、52頁参照)。1972年の沖縄振興開発特別措置法に基づく沖縄振興開発計画は「本土との格差の早急な是正」と「自立的発展の基礎条件の整備」を目的とするものですが、本土との格差是正の中身は、27年間の米軍統治下で遅れていた道路・空港・港湾の交通基盤、上・下水道・ガス・電気等の生活基盤、病院・学校・公園等の公共施設の社

会資本（インフラ）の整備による格差是正となり、自立的発展の基礎条件整備の中身は製造業誘致の条件（工場用地等）整備の社会資本整備となり、米軍区域の返還に伴う沖縄の自立的発展の側面が脆弱化します。このような社会資本整備の公共投資は1972年度から2009年度まで総額8兆7891億円にのぼります。その巨額な公共投資の本土政府依存経済と基地経済が協働し新基地経済を形成します。この新基地経済の発展の姿が本土復帰後の基地の島を形成することになるのです。

3 「観光の島」

しかしながら、日本復帰後の基地の島の展開は同時に「観光の島」の形成ともなり、その展開過程は基地の島の中身の新基地経済から観光経済の観光の島への脱皮過程（内在的転換過程）ともなるものです。沖縄振興の社会資本（インフラ）整備の集積過程は同時に観光振興の「観光インフラ」である空港・港湾・道路の交通網、宿泊・観光案内等の観光施設網、観光業の人材網等の整備過程でもあるところ、観光資源の価値の高さと世界の巨大な観光市場とマッチすることにより沖縄に大きな観光経済の波が発生し観光の島を形成するからです。

観光の島は観光客に依存する観光業を基幹産業とする沖縄の観光経済の姿であることから、昨年2020年の新型コロナウイルス感染拡大により沖縄の観光経済は瀕死の状態となり「観光の島」の光は消えつつあります。しかし、新型コロナウイルスの感染収束に伴う沖縄経済及び日本経済の回復過程において、沖縄の、観光資源の光、観光市場を考え、観光インフラの整備が維持されているかぎり、沖縄観光のV字型回復が想定されます。沖縄県は、政府の経済成長戦略となる観光立国の観光立県であるからです。コロナ禍の沖縄県独自の緊急事態宣言（2020年8月1日～9月4日）のなかで、国内入域観光客数・観光収入の比較で、7月は66万800人から27万7300人への58%減（38万3500人減）、632億円から266億円への58%減（366億円減）、8月は、73万8300人から20万2800人への73%減（53万5500人減）、706億円から191億への73%減（515億円減）という、沖縄観光稼ぎ時の7月・8月における国内観光客約91万9000人の減、観光収入881億円の減収の落ち込みの中で、日本銀行那覇支店は「12月の金融経済概況」で観光の景気を2か月連続で「持ちなおし」と発表しました。那覇支店長一上響氏は就任会見で、「観光は全国でも有望な産業だが、沖縄は（観光のさまざまな）問題を先駆けて解決したり、考えたりできる場所」で、沖縄の観光経済の将来性に関して「周りにアジアの成長著しい国々がある中で観光は非常に有望な産業。（沖縄は）ポテンシャルのある所だと感じていたが、（就任して）ますますその思いを強くした」（沖縄タイムス2020年12月10日付）と述べているのです。

なお、沖縄県は、2020年（1～12月）の入域観光客数の前年比63.3%（642万7300人）減の373万600人、観光消費額は前年比63.7%（4764億円）減の2720億円を発表してい

ます (沖縄タイムス2021年 1月27日付)。

4 米軍区域開発国土計画と米軍基地の整理縮小

そして、観光経済の回復により「観光の島」がより光を觀せれば觀せるほど、必然的に、沖縄の米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程となるのです。「新基地経済」の「基地の島」から観光経済という沖縄の自立型経済の持続的発展を基盤とする「観光の島」となるからです。

「悲劇の島」に由来する基地経済の姿である「基地の島」そして日本復帰後の基地経済及び公共投資の政府依存経済の新基地経済の姿である「基地の島」からの脱皮過程 (内在的転換過程) にある自立型経済を牽引する観光経済の波が「観光の島」を形成し、沖縄の米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小の拡大過程となるのです。そして、自立型経済の発展の原動力となる国土開発計画が「米軍区域開発国土計画」であるのです。国民の自由主義経済の原動力・基盤である土地所有権の客体的要素である特定地時空間186km² (民有地40%・国有地24%・公有地36%) の利用が32米軍施設区域の中で米軍の土地利用 (軍用地) として、その土地所有権の社会経済的機能 (国民の社会経済的活動) が停止しているからです。本稿は、その32米軍区域の「米軍区域開発国土計画」に基づいて返還を日米合同委員会に要請し、その返還の米軍区域を「米軍区域開発国土計画」の実施 (都市地域・都市計画区域は市街地開発事業計画としての土地区画整理事業、農業地域は農業振興地域内の農業振興地域整備計画に基づく農用地区域の土地改良区として) することにより土地所有権の社会経済的機能による沖縄の自立型経済の原動力・基盤とするのです。次に、その土地所有権の概念装置を考えることにします。

第2章 土地所有権の概念装置

このような「沖縄戦トラウマ」、「基地経済」、「新基地経済」及び「観光経済」の波が、重層的で複雑な沖縄の米軍基地問題の解決を、本稿は民主主義国家社会の核心的権利である「土地所有権の概念装置」を通して考えるということになります。そこで、まず、(1) その考える道具である「概念装置」の意義、(2) 土地所有権を特定人が特定地時空間を法令の制限内において自由に利用及び処分する権利として概念構成し、(3) 土地所有権の内容である特定地時空間の自由な利用は法令の制限内においてですが、その内容を規律する法令は国土利用計画法秩序であることを踏まえ、そして、(4) 土地所有権の概念装置の構造を考えることにします。なお、国土利用の規制誘導の国土利用計画法秩序の具体的内容は次章において考えることにします。

1 概念装置の意義

まず、概念装置の意義ですが、それは物的装置と比較されるもので、重層的で複雑な沖縄の基地問題を考える道具である概念装置は概念・言葉を通して物事を眼でみる装置のことをいいます。見えない物体を肉眼で見る装置、例えば遠くの見えない星をみるための天体望遠鏡、小さくみえない微生物をみる顕微鏡を「物的装置」とすれば、言葉・概念の具体性、抽象性を利用する体系的な概念構成を「概念装置」ということができるのです。そのような眼でみえるようにするための概念装置を脳髄の中に組み立てるために「情報を受け取る眼を養うための読書」を通じて自家薬籠中のものとし(内田義彦『読書と社会科学』(岩波新書、1985年、148頁)、そのような概念装置を使って物事をみるということです。言葉・概念は具体的なものから幾つかの事実・言葉を包摂する抽象的なものと様々で、抽象的な言葉・概念によって多くの事実、言葉がイメージできるからです。このような概念装置は、行為・活動をみる(評価する)装置として、また、社会を全体的・総合的にみる(認識する)装置として有効です。本稿では、土地所有権の概念装置を通して沖縄の基地問題の本質を米軍基地過重負担の歴史的現実と概念構成することにより、その解決となる米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程を、国土計画法秩序の国土計画としての「米軍区域開発国土計画」に基づくものとするのです。沖縄の米軍基地過重負担の歴史的現実、土地所有権の概念装置を通してみると戦後沖縄の国土復興過程とすることを必然とし、その過重負担を軽減する基地の整理縮小過程は国土計画としての「米軍区域開発計画」に基づく米軍基地返還の拡大過程となるのです。そこで、次に、その「土地所有権の概念装置」の核心となる「土地所有権の概念構成」を考えることにします。

2 土地所有権の概念構成

土地所有権は、特定人が特定地時空間を法令の制限内において自由に利用及び処分する権利(民法207条)と概念構成されます。「所有者は法令の制限内においてその所有物を自由に使用、収益及び処分する権利」(民法206条)である「所有権」に包摂されていた「土地」の「所有権」は、「土地の公共性」を契機に、その「所有者」は「特定人」、及び「所有物」の「土地」は「土地の上下に及ぶ」(民法207条)「特定地時空間」と概念構成するのです。民法207条の「土地の所有権は平面的に地表についてのみ認められるのではなくて、立体的にその上下なる空中および地下に広がる」(末川博『物権法』日本評論社、1956年、286頁)ものだからです。したがって、固有の土地所有権は、特定人が特定時空間を法令の制限内において自由に利用及び処分する権利として概念構成されるのです。そこで、論点は土地所有権の概念構成の契機となる「土地の公共性」となります。

「土地の公共性」とは、㉗国土が現在および将来における国民のために限られた資

源であるとともに、④国民の生活および生産に通じる諸活動の共通の基盤であり（国土利用計画法2条）、また、⑤土地の利用が他の土地と密接な関係を有するものであり、そして、⑥その土地の価値は主として人口および産業の動向、土地利用の動向、社会資本の整備その他の社会的経済的条件によるものであること（土地基本法2条）等公共の利害に関する特性（公共性）を有しているということです。言い換えると、土地所有権の「土地」が、①国家の国土利用計画法秩序の規律する「国土」、②自治体（都道府県等）の国土利用計画法秩序の国土利用計画により形成する「地域」、及び③個人等の利用及び処分（所有）する「特定地時空間」を包括したものであること（土地の3層構造）から、土地所有権の客体的要素の③「特定地時空間」（環境）は、国土を規律する国家及び地域を形成する自治体の公共性を内在する公共性を帯びているのです。

したがって、土地所有権の内容である特定地時空間の利用及び処分が、土地の公共性を有するという事は、その特定地時空間の自由な利用及び処分である土地所有権の社会経済的機能を意味するところ、その社会経済的機能は、自由主義経済国家においては、国民の自由主義経済の原動力・基盤であることとなります。

3 土地所有権の内容を規律する国土利用計画法秩序

土地所有権は特定人が特定地時空間を法令の制限内において自由に利用及び処分する権利であります。土地所有権の主体的要素の特定人は、自然人（個人）と法人に分類され、法人は私法人（企業等）と公法人に区別され、公法人は自治体（都道府県等）及び国で、以下、特定人を個人で代表することにします。次に、土地所有権の客体的要素である「特定地時空間」ですが、登記簿の表題部の地籍で特定される、その特定地面の上下の時空間を特定地時空間とします。そして、その内容である特定地時空間を法令の制限内において自由に利用及び処分する権利を土地所有権とするところ、その内容は「法令の制限内において」ということから、自由な特定地時空間の利用及び処分の内容は「法律により規定・規律される」こととなります。その特定地時空間の自由な利用及び処分の内容は日本法秩序では日本国憲法29条及び国土利用計画法秩序で規律されています。その「特定地時空間」の利用（及び処分ですが、以下、原則は利用に限定します）の内容、方法は、憲法29条1項の土地所有権の制度的保障を前提に、同条2項の土地所有権「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」ところ、その法律は国土利用計画法秩序であることから、土地所有権の内容は国土利用計画法秩序により規律されることとなります。つまり、国土内の特定地時空間の利用は国土利用計画法秩序に規律されている、いわば網がかけられているのです。この土地所有権の内容を規律する基本の国土利用計画法秩序は、国土利用計画法（1974年）を基軸に個別土地利用規制法を体系化した法秩序を意味するものです。そ

の国土利用計画法秩序は次章で考えることにします。

4 土地所有権の概念装置

土地所有権とは特定人が特定地時空間を法令の制限内において自由に利用及び処分する権利と概念構成されます(民法207条)。この土地所有権概念を核心とする、沖縄の基地問題の解決を考える道具である、土地所有権の概念装置を理論構成することにします。土地所有権は、(1)土地所有権の土地の3層構造、(2)土地所有権の法的4次元構造、及び(3)土地所有権機能の国家・自治体・個人の3次元構造において考えることができます。

(1) 土地所有権の土地の3層構造

まず、第1の土地所有権の土地の3層構造は、①国家の国土利用計画法秩序の規律する「国土」、②自治体(都道府県等)の土地利用基本計画及び個別規制法(国土利用計画法秩序)により形成する「地域」、③個人等の利用する「特定地時空間」(土地所有権の客体的要素)の3層構造の概念装置を考えることができます。この土地所有権の土地の3層構造については、上述の土地所有権の概念構成の契機となる「土地の公共性」と重なります。

「土地の公共性」とは、「土地」が、①国家の国土利用計画法秩序の規律する「国土」、②自治体の土地利用基本計画及び個別規制法(国土利用計画法秩序)により形成する「地域」、及び③個人の所有する「特定地時空間」(土地所有権の客体的要素)を包括したもの(土地の3次元構造)であることから、土地所有権の客体的要素の特定地時空間は国家の国土及び自治体の地域を内在化したものとして公共性を有するのです。また、土地所有権の「土地」即ち特定地時空間は、特定地時空間(環境)の世界(次元)の公共性を有するのです。その土地(特定地時空間)は、㉞国土が現在および将来における国民のために限られた資源であるとともに、㉟国民の生活および生産に通じる諸活動の共通の基盤であり(国土利用計画法2条)、また、㊱土地の利用が他の土地と密接な関係を有するものであり、そして、㊲その土地の価値は主として人口および産業の動向、土地利用の動向、社会資本の整備その他の社会的経済的条件によるものであること(土地基本法2条)等、公共の利害に関する特性を有するからです。

したがって、土地所有権の社会経済的機能は国民の自由主義経済の原動力・基盤となるのです。土地所有権の客体的要素の特定地時空間(個人の利用する特定地時空間)は、国家の国土の公共性及び自治体の地域の公共性を内在化したものとなることから、土地所有権の客体的要素の特定地時空間は公共空間として、その利用は公共性を有するところ、このような公共性を内在化した特定地時空間の個人の利用は土地所有権の社

会経済的機能を意味するからです。

土地所有権の社会経済的機能は国民の自由主義経済の原動力・基盤であるのです。

(2) 土地所有権の法的4次元構造

第2は、主権国家における土地所有権の社会経済的機能を必然とする法的構造の4次元構造の概念装置となります。第1の土地所有権の「土地の3層構造」は、①国家の国土利用計画法の規律する国土、②自治体の土地基本計画及び個別規制法の形成する地域、③個人の利用する特定地時空間（土地所有権の客体）の3層構造を考えると、土地の公共性により土地所有権の公共性を有することから、その公共性を内在した特定地時空間の利用は、土地所有権の社会経済的機能の必然性を考える概念装置でした。土地所有権の法的4次元構造の概念装置としては、①国家の主権としての国土統治権、②国家の本来の究極的土地所有権、③土地所有権、④土地所有権の派生的権利、の4次元構造を考えることができます。

まず、①国家の主権としての国土統治権について考えますが、国土の統治方法としての国土の所有形態を、㉞国民に自由主義経済の原動力・基盤となる土地所有権を付与する「土地所有権制度」の体制選択か、㉟国家が全国土の所有権を有し、国民の土地所有権を認めず、国家政策による「国家計画経済制」の体制選択か、㊱社会経済体制の選択権という主権としての国土の統治権となります。本稿では、この国土の統治権による土地所有権制度の選択を前提とします。日本は国土の統治権として土地所有権制度を取っているからです（憲法29条1項、その制度を前提に2項及び3項）。国民の自由主義経済の原動力・基盤である土地所有権を付与することにより、国民国家の持続的な維持・発展を図るのです。

次に、②国家の本来の究極的土地所有権は、①国土統治権による土地所有権制度の体制選択を前提に、その土地所有権を付与・剥奪する権利及び土地所有権の内容を規律する根拠法規の制定権となります。マッカーサー草案憲法29条2項の「土地および一切の自然資源の究極的所有権は、人民の集団的代表としての国家に帰属する」ということです。例えば、土地所有権を付与・剥奪する（土地所有権の制限）顕現法規（根拠法規）の土地収用法、駐留軍用地特措法、及び土地所有権の内容を規律する（土地所有権の内容の制限する）顕現法規（根拠法規）の国土利用計画法秩序すなわち国土利用計画法（1974年制定）を基軸とする個別規制法の、都市計画法（1968年制定）、農業振興地域の整備に関する法律（農振法）（1969年制定）、森林法（1951年制定）、自然公園法（1957年制定）、自然環境保全法（1973年制定）、及び公有水面埋立法（1973年大改正）等となります。

なお、公有水面埋立法に基づく土地所有権は、土地の造成者に付与する埋立地（土地）所有権と、その土地所有権の内容である特定地機空間の利用は埋立地の用途（地

域地区)に規制誘導されたもので、土地の用途で規制誘導された土地所有権の付与となるのです。公有水面埋立法(1973年改正)は、土地所有権付与の側面で開発法の国土総合開発法(現在は国土形成利用計画法)、土地の用途で規制誘導された土地所有権の内容の側面で国土利用計画法の統合法となります。つまり、1973年改正前の公有水面埋立法は国土総合開発法秩序であったものが、1973年改正の公有水面埋立法は「国土利用計画法秩序」を構成している最先端の改正法であるといえるのです。

なお、関与取消訴訟の最高裁令和2年3月27日判決(判例時報2458号3頁)は、公有水面は本来の究極的所有権として国家に属すると判示するのです。本来の公有水面所有権レベルの埋立権を「国は、本来、公有水面に対する支配管理機能の一部として、自らの判断によりその埋め立てをする権能」とし、「埋立てにより周囲に生ずる支障の有無等については、その地域の実情に通じた都道府県知事が審査するのが適当である」からして知事の埋立承認処分により付与される埋立権を「埋立てを適法に実施し得る地位」とするのです。したがって、「国が埋立てをする場合に国の機関において竣工の通知をすれば足りるとされているのは、そもそも公有水面は国の所属に属し、本来的にその支配管理に服すからであると解され、公用を廃止する法的地位ないし権限が、埋立承認によって国の機関に付与されるものと解さなければならない理由はないから、所論は前提を欠くというべきである」と判示するのです。

そして③土地所有権は、その内容が②の国家の本来の究極的土地所有権による土地所有権の内容を規定する根拠法規(国土利用計画法秩序)に規律された土地所有権となります。つまり、①国土統治権、②国家の本来の究極的土地所有権に規律された、③土地所有権は個別具体的な土地所有権で個人等のもつ土地所有権となります。③土地所有権が裁判規範としての民法の土地所有権(207条)となり、裁判規範としての物権的請求権論、物権変動論及び公示の対抗要件論等の解釈論となるのです。したがって、③土地所有権の内容を「法令で制限する」ではなく、「法令の制限内において」の規定になっているのです。

第1に、③土地所有権は、②国家の究極的土地所有権の顕現法規である土地収用法、駐留軍用地特措法により制限することができます。その土地所有権の制限の完全補償は憲法29条3項で規定されています。

第2に、③土地所有権の内容である特定地時空間の自由な利用は、国家の本来の究極的土地所有権の顕現法規である国土利用計画法秩序で規律された土地所有権となります。土地所有権の内容は公共の福祉に適合するように法律により規定されるのです(憲法29条2項)。この法律が国土利用計画法秩序です。したがって、①②の規律の下に、その内容が規定された③土地所有権は、個人・企業等の利益獲得の最大化を図る「私益性」とともに、社会経済的活動の原動力・基盤となる「公益性・公共性」の両義的性質を有する権利となるのです。

敷衍すると、「農地所有権」に関して、「法律（自作農創設特措法）が土地所有権の内容に、譲渡制限、耕作以外の目的に変更制限、農地価格の制限など各種の変更を加え、その結果、ほとんどの市場価格を生ずる余地なしに至った」としても、「自作農創設を目的とする一貫した国策に伴う法律上の措置であって、いかえれば、憲法29条2項に言う公共の福祉に適合するように法律によって定められた農地所有権の内容である」のです。なぜなら、「財産権の内容は、公共の福祉に適合するように法律で定められるのを本質とするから（憲法29条2項）」です（最大判昭和28年12月23日民集7巻13号1523頁）。①国家の主権としての国土統治権による土地所有権制度の選択が憲法29条1項に顕現し、②国家の究極的土地所有権は憲法29条2項において自作農創設特措法として顕現し、その③自作農創設特措法に内容が規定された個別具体的権利としての農地所有権という構造となるのです。

最後に、土地所有権の、④派生的権利としての土地賃借権等となります。①②で規律された利用③土地所有権を、その処分機能により、売買等による土地所有権自体の移転がありますが、④土地所有権から派生する権利として、土地利用権の設定による土地賃借権、地上権、永小作権、及び担保物権の設定による質権・抵当権等が派生的権利となるのです。

要するに、③土地所有権は、①主権としての国土の統治権による土地所有権制度を前提に、②国家の本来的究極的土地所有権の顕現法規（土地収用法・国土利用計画法・都市計法等）に規律された（法令の制限内において）③民法の土地所有権（207条）、そして、④その土地所有権の派生的権利となります。日本の土地所有権は、自然権にあるのではなく国民国家の土地所有権制度の創設の下における国民国家の本来的究極的土地所有権に由来するからです。

(3) 土地所有権機能の国家・自治体・個人の3次元構造

そして、第3の土地所有権の概念装置は、土地所有権の機能を、①国家の次元、②自治体（都道府県）の次元、及び③個人等の次元において捉える土地所有権機能の国家・自治体・個人等の3次元構造を理論構成します。土地所有権の機能は、①国家の次元においては、国家の国土統治権に基づく国家の本来的究極的土地所有権の顕現法規として、土地収用法及び駐留軍用地特措法等の土地所有権を制限する顕現法規（根拠法規）、及び国土利用計画法秩序の土地所有権の内容を規律する顕現法規（根拠法規）の制定機能、②自治体の次元においては、自治体の国土利用計画法秩序に依る土地利用基本計画及び個別規制法の土地利用の方法（用途）を示す地域の形成機能、③個人の次元においては、①の国家の次元で国土利用計画法秩序に規律された国土において、②の自治体による国土利油計画法秩序に依る土地利用基本計画及び個別規制法により形成された地域の中にある、③特定地時空間を利用することによる個人の利益

獲得の最大化を図る機能、の3次元構造の概念装置となります。

この土地所有権の機能する①「国土を規律する国家」、②「地域を形成する自治体」、及び③「特定地時空間を利用する個人」は前述の第1の土地所有権の「土地の3層構造」及び土地所有権の「法的構造の4次元構造」を、土地所有権の機能の観点から総合したものであるところ、①「国土を規律する国家」、及び②「地域を形成する自治体」の「公共性」の色彩を帯びた「公共性」を内在化する③「特定地時空間」を個人が利用及び処分する土地所有権の機能は、その「公共性」を帯有する社会経済的機能となります。つまり、土地所有権の社会経済的機能は国民（個人等）の自由主義経済の原動力・基盤であるのです。

第3章 土地所有権と国土利用計画法秩序

土地所有権の特定地時空間の自由な利用は法令の制限内においてであり、その法令は国土利用計画法秩序であります。まず、(1) 国土利用計画法秩序の内容を考え、(2) その国土利用計画に基づく5地域区分（都市地域・農業地域・森林地域・自然公園地域・自然保全地域）を考えます。(3) その都市地域（都市計画区域）の土地利用計画、そして、(4) その都市計画としての「米軍区域開発国土計画」、さらに、(5) その「牧港住宅地区開発国土計画」としての「那覇新都心地区土地区画整理事業計画」、まとめに、(6) 国土利用計画としての米軍区域開発国土計画を考えることにします。

1 国土利用計画法秩序の内容

国土利用計画法秩序とは、国土利用計画法（1974年）を基軸とする個別規制法の体系となります。国土利用計画法は、1960年代の高度経済成長後の1970年代の日本社会の国土利用の構造的危機の対策法として、それまでの国土利用の個別規制法を包括する基本法として1974年に制定されました。1960年の所得倍增経済政策による高度経済成長に伴う利益の側面での国民生活の豊かさは田中内閣の日本列島改造論を志向し、不利益の側面で深刻・広範囲の公害による生活環境の破壊、及び1973年の変動為替相場制への移行及び石油危機（1973年）の翌年の1974年に制定されたものです。

国土利用計画法の目的は、国土利用計画の策定に関し必要な事項について定めるとともに、土地利用基本計画の作成、土地取引の規制に関するその他の土地利用を調整するための措置を講ずることにより、「国土形成計画法による措置と相まって、総合的かつ計画的な国土の利用を図ること」です（1条）。ここで注意すべきは「国土形成計画法」（2005年制定）と相まってですが、それは国土形成計画法が国土開発主義を本質とする国土総合開発法（1950年制定）の全面的な改正法だということです。その国土形成計画法の本質である「開発」が削除され「形成」とするもので、国土開発

法としての本質を転換したものであるところ、その「形成」は利用、整備、及び保全という意味ですから国土利用として国土利用計画法と同質的になります。

その国土利用計画の基本理念は、国土が現在及び将来における国民のための限られた資源であるとともに、生活及び生産を通ずる諸活動の共通の基盤であることにかんがみ、公共の福祉を優先させ、自然環境の保全をはかりつつ、地域の自然的、社会的、経済的及び文化的条件に配慮して、健康で文化的な生活環境の確保と国土の均衡ある発展を図ることにあります（2条）。

そして、個別規制法に基づく土地利用（国土利用計画）の規制方針については、土地利用基本計画に即して適正かつ合理的な土地利用が図られるよう、関係行政機関の長及び関係地方公共団体は、この法律で定めるものを除くほか、別に法律で定めるところにより、公害の防止、自然環境及び農林地の保全、歴史的風土の保全、治山、治水等に配慮しつつ、講じられるものとするのです。

以上から、土地所有権の内容の特定地時空間の自由な利用を規律するのは国土利用計画法秩序の地域（区域・地域・地区）であるところ、その地域を形成する根拠法規は国土利用計画法秩序に求められることとなります。次は、その国土利用計画法秩序における各段階及び各種の国土利用計画に基づく地域を考えることにします。

2 国土利用計画に基づく5地域区分

日本の国土における土地所有権は国土利用計画に基づく地域の中に存在し、土地所有権の内容である特定地時空間の利用方法は、その地域性に規定されます。国土利用計画は、都道府県国土利用計画及び土地利用基本計画で都道府県が決定する国土利用の側面における自治権となります。都道府県国土利用計画（都道府県計画）に関して、都道府県は、政令の定めるところにより、当該都道府県における国土の利用に関し必要な事項についての都道府県計画を定めることができるとして（7条）、全国計画を基本とする「都道府県国土計画」を都道府県が決定します。また、土地利用基本計画については、当該都道府県の区域について、「土地利用基本計画」を定めるところとして（9条）、当該都道府県が決定します。他方、個別規制法に基づく諸計画については、都市計画法は都市計画、農振法は農業振興地域整備計画、森林法は森林計画、自然公園法は公園計画、自然環境保全法は自然環境保全計画となります。以下、国土利用計画法秩序の諸計画の包括概念を国土計画とします。

まず、国土計画の全国計画を基本とする都道府県国土計画、それを基本とする土地利用基本計画国土利用が及び個別規制法の諸計画に基づく地域は、問題となりますが、第1段階として、都道府県区域を前提に、第2段階では、自治体（都道府県）は土地利用基本計画の政策区域の、①都市地域、②農業地域、③森林地域、④自然公園地域、⑤自然保全地域の5地域区分に個別規制法の諸計画を重ねるところ、この5地域区分

の地域概念は、㊦国土利用計画法と㊧個別規制法の二重構造となり、5 地域 の概念は、両者㊦㊧の側面から定義されることとなります。まず、5 区域区分を概観し、次に都市地域について考えることにします。

(1) 都市地域 (都市計画区域)

まず、都市地域は、㊦一体の都市として総合的に開発・整備し、及び保全する必要がある地域であり (第4項)、㊧都市計画法 (1968年) 第5条により都市計画区域として指定されることが相当な地域とします。都市計画は、㊠土地利用計画、㊡都市施設整備計画、及び㊢市街地開発事業計画があります。

(2) 農業地域

第2の農業地域は、㊦農用地として利用すべき土地があり、総合的に農業の振興を図る必要がある地域であり (第5項)、㊧農振法第6条により「農業振興地域」として指定されることが相当な地域とします。その農業振興地域内に市町村の農業振興地域整備計画による「農用地区域 (青地)」を指定することができます。

(3) 森林地域

第3の森林地域は、㊦森林の土地として利用すべき土地があり、林業の振興または森林の有する諸機能の維持増進を図る必要がある地域であり (第6項)、㊧森林法 (1951年) 第2条第3項に規定する国有林の区域または同法第5条第1項の地域森林計画の対象となる民有林の区域として定められることが相当な地域とします。森林計画区域は、「国有林」と「民有林」に区別され、その民有林に「保安林区域」が指定され、その区域内の土地所有権の内容が規定されることとなります。

(4) 自然公園地域

第4の自然公園地域は、㊦優れた自然の風景地で、その保護および利用の増進を図る必要がある地域であり (第7項)、㊧自然公園法 (1957年) 第2条第1号の自然公園 (国立公園、国定公園及び都道府県立自然公園) として指定されることが相当な地域とします。国は、公園計画の地域地区制として、「国立公園」(32か所)、「国定公園」(56か所) 及び「都道府県立自然公園」を定めています。そして、公園計画は事業計画と規制計画に区別できますが、区域内の土地所有権の内容を規定するのが、規制計画で特に保護規制計画の各公園を6地種区分して、その地種区分に対応した土地所有権の内容が規定されるということです。

なお、国立公園 (32か所) に関して、以下の3点が論点となります。第1点は、「国立公園満喫プロジェクト」の推進です (2016年5月、環境省)。国立公園の自然環境

を観光資源とするため、2017年には自然公園法が改正されました。第2点は、2018年に沖縄の北部訓練場跡地（7513haのうち4019haの返還）の3700haが「やんばる国立公園」に編入されたことです。第3点は、自然公園地域内の総合公園地域内の指定です。

(5) 自然保全地域

第5の自然保全地域は、①良好な自然環境を形成している地域で、その自然環境の保全を図る必要がある地域であり（第8項）、⑨自然環境保全法（1972年）の自然環境保全計画に基づく、第14条の原生自然環境保全地域、同法22条の自然環境保全地域または同法第45条第1項に基づく都道府県条例による都道府県自然環境保全地域として指定されることが相当な地域とします。この自然環境保全計画に基づく「原生自然環境保全地域」、「自然環境保全地域」及び「都道府県自然環境保全地域」を決定します。そして、各地域の保全の内容、程度を勘案して、「立入制限地区」、「特別地区」、「普通地区」等の地区を指定して、立ち入り制限の線引きにより、特定地時空間の利用が規定されているのです。そして、自然環境を観光資源とする政策から自然環境保全法が改正（2017年）され、立ち入り制限区域が制限されています。

(6) 国土利用計画法秩序の各段階及び各種の地域・区域・地区のまとめ

要するに、国土利用計画法秩序の地域制は、最上位に、①都市地域、②農業地域、③森林地域、④自然公園地域、⑤自然保全地域の5地域区分があり、各5地域の下に、①「都市地域」は次節で詳述しますが、第1段階に、「市街地調整区域」、「市街化区域」、「非線引き区域」、次に第2段階として市街化区域に「13種の用途地域」の地域地区、第3段階は、その用途地域を前提に「その他の地域地区」、そして、第4段階が、「地区計画等」となり、②「農業地域」は、「農業振興地域」内に「農用地区域」、③「森林地域」は、「国有林」と「民有林」に区別され、その民有林に「保安林区域」が指定され、④「自然公園地域」は「国立公園」、「国定公園」及び「都道府県立自然公園」、そして、⑤自然保全地域は、「原生自然環境保全地域」、「自然環境保全地域」、「都道府県自然環境保全地域」の各段階、各種の地域（区域・地域・地区）が存在し、5地域区分の下各種の地域は個別規制法の諸計画に基づくもので、以下、その諸計画を国土計画として包括概念とします。

国土の中にある土地所有権の客体的要素の特定地時空間は都道府県区域の5地域にすべて位置づけられ、特定地時空間の利用は規制誘導されていることとなります。約2億5千筆あるといわれる特定地時空間（地籍）のすべては5地域内にあり（5地域は政策的地域であるので5地域の重複する地域もあり、したがって、2地域以上の規制を受ける特定地時空間もあるということです。ちなみに、日本の国土面積は約38万

km²ですが、5地域の合計面積は52万km²となっています。それでは、次に段階ごとに各種の地域が設定されている重層的な都市計画区域の地域性を考えることにします。

3 都市地域（都市計画区域）

そして、5地域区分のはじめに戻って、都市地域は、国土利用計画法は、一体の都市として総合的に開発し、整備し、及び保全する必要がある地域であり（9条4項）、都市計画法は、都市計画区域として指定されることが相当な地域とします（5条）。都市計画は、(1)土地利用計画、(2)都市施設整備計画、及び(3)市街地開発事業計画があります。なお、都市計画の地域面積の基準は、地区（約400ha）、近隣街区（約100ha）、街区内（約25ha）となっています。

(1) 土地利用計画

都市計画区域の土地利用計画は、第1段階は、(1)区域区分制（同7条）による市街化調整区域と市街化区域の線引き、及び非線引き区域に区分されます。その市街化区域内に、第2段階の、(2)13種類の用途地域の地域地区（同8条）、及び第3段階は、(3)その他（用途地域以外）の地域地区に区域分されます。そして、第4段階の、街並み・建物の意匠等も考慮した、(4)地区計画等（同12条の4）となります。

1) 13種類の用途地域

ポイントとなる13の用途地域は、住居系地域で、①第一種低層住居専用地域、②第二種低層住居専用地域、③第一種中高層住居専用地域、④第二種中高層住居専用地域、⑤第一種住居地域、⑥第二種住居地域、⑦準住居地域、⑧田園住居地域の8種類、また、商業系地域の、⑨「近隣商業地域」、⑩「商業地域」の2種類、そして、工業系用途地域として、⑪「準工業地域」、⑫「工業地域」、⑬「工業専用地域」3種類で、計13種類の用途地域となります。市街化区域内に存在する特定地時空間の特定地面の側面の利用の内容は13種類の用途で規定されていることとなります。さらに、その13種類の用途地域における特定地の上下の時空間の側面の利用（造形）方法は建築基準法で規定されているのです。つまり、建築基準法は、特定地時空間の利用（造形）方法の許容範囲を建築物の用途及び容積率等で定めていることとなります。

土地所有権の客体的要素の特定地時空間が都市地域の市街化区域に位置していることは、その特定地時空間の自由な土地利用の方法（土地の用途）は13種類の用途地域で定められ、その用途の範囲内での自由ということになるのです。後述する第一種低層住居専用地域に位置する特定地時空間の所有者は自己の土地（特定地時空間）ではあるが、工場とか4階の住居ビル建築に特定地時空間を利用できないのです。したがって、その土地用途（工場用地・ビル建設用地）で当該土地を売買取引することは

できない、又はしないのです。

2) 用途地域の土地所有権の内容(特定地時空間の利用方法と範囲)

用途地域内の土地所有権の客体的要素の特定地時空間の内容を規定したのが、以下の用途地域の内容となります。前半の用途地域は都市計画法9条で、後半は、その用途地域内の建築基準法の規定で、土地所有権の内容である特定地時空間の利用の許容範囲を示しています。

第1に住居系用途地域の土地所有権の内容となります。

- ①第一種低層住居専用地域の土地所有権は、低層住宅に係る良好な住居の環境を保護する地域で、小規模な店舗や事務所を兼ねた住宅や、小学校等を建てることのできる権利です。
- ②第二種低層住居専用地域の土地所有権は、主として低層住宅に係る良好な住居の環境を保護する地域で、小学校等のほか、150㎡までの一定の店舗などを建てることのできる権利です。
- ③第一種中高層住居専用地域の土地所有権は、中高層住宅に係る良好な住居の環境を保護する地域で、病院・大学等、500㎡までの一定の店舗などを建てることのできる権利です。
- ④第二種中高層住居専用地域の土地所有権は、主として中高層住宅に係る良好な住居の環境を保護する地域で、病院・大学等の他、1500㎡までの一定の店舗や事務所など必要な利便施設を建てることのできる権利です。
- ⑤第一種住居地域の土地所有権は、住居の環境を保護する地域で、3000㎡までの店舗・事務所・ホテル等を建てることのできる権利です。
- ⑥第二種住居地域の土地所有権は、主として住居の環境を保護する地域で、店舗・事務所・ホテル・カラオケボックス等を建てることのできる権利です。
- ⑦準住居地域の土地所有権は、道路の沿道としての地域特性にふさわしい業務の利便増進を図りつつ、これと調和した住居の環境を保護する地域で、道路の沿道において、自動車関連施設及び客席部分の床面積が200㎡未満の劇場、映画館等を建てることのできる権利です。なお、住宅専用地域に、例外として民泊を可能とする住宅宿泊事業法(民泊新法)が2018年6月に施行されました。
- ⑧田園住居地域の土地所有権は、農地や農業関連施設などと調和した低層住宅の良好な住居環境を守るための地域で、住宅に加え、農産物の直売所等を建てることのできる権利です。2018(平成30)年4月から創設されました。

第2に、商業系用途地域です。

- ⑨近隣商業地域の土地所有権は、近隣の住宅地の住民に対する日用品の供給を行うことを主たる内容とする商業その他の業務の利便を増進する地域である。住宅や店舗

の外に小規模の工場も建てることのできる権利です。

- ⑩商業地域の土地所有権は、主として、商業その他の業務の利便を増進する地域で、銀行、映画館、飲食店、百貨店等を建てることのでき、また、住宅や小規模の工場も建てることのできる権利です。

第3に、工業系用途地域です。

- ⑪準工業地域の土地所有権は、主として環境の悪化をもたらすおそれのない工業の利便を増進する地域で、主に軽工業の工場やサービス施設等が立地する地域である。環境悪化が大きい工場の外は、ほとんどのものを建てることのできる権利です。

- ⑫工業地域の土地所有権は、主として工業の利便を増進する地域で、どんな工場でも建てることのでき、住宅や店舗は建てることのできる権利ですが、学校、病院、ホテル等は建てることのできないのです。

- ⑬工業専用地域の土地所有権は、工業の利便を増進する地域で、どんな工場でも建てることのできる権利ですが、住宅、店舗、学校、病院、ホテル等は建てることのできません。

以上の13種類の用途地域により、機能的な都市を形成することになります。

3) その他の地域地区（用途地域以外）

市街化区域に原則としてゾーニングされる13種類の用途地域に基本的に重ねたその他の地域地区は、①用途地域系地域地区、②利用度密度地域地区、③景観系地域地区、④業務・交通系地域地区、⑤防災系地域地区、⑥事業促進地域地区に区別されます。都市計画法8条1項の以下各号及び9条の各項の地域地区又はその根拠法規を示しています。

(2) 都市施設整備計画

都市計画区域内において、道路・公園・水道・河川等の水路等の実用なものを都市計画に定めるものです。都市施設は、土地利用、交通事情の現状及び将来に見通しを勘案して、適切な規模で必要な位置に配置することにより、円滑な都市活動を確保し、良好な都市環境を保持するように定めるものです。都市施設は、①道路・都市高速鉄道・駐車場・自動車ターミナルその他の交通施設。②公園・緑地・広場・墳墓その他の公共空地。③電気供給施設・電気・水道・ガス供給施設・下水道・汚物処理場・ごみ焼却場その他の供給施設又は処理施設。④河川・運河その他の水路。⑤学校・図書館・研究施設・その他の教育文化施設。⑥病院・保育所その他の医療施設又は社会福祉施設。⑦市場・と畜場又は火葬場。⑧一団地の住宅施設（一団地における50個以上の集団住宅及びこれらに付随する道路その他の施設）。⑨一団地の官公庁施設（一団地の国家機関又は地方公共団体の建築物及びこれらに付帯する通路その他の施設）。

⑩流通業務団地、⑪電気通信事業の用に供する施設又は防風・防火・防水・防雪・防砂若しくは防潮の施設。

市街化区域においては、少なくとも道路・公園・下水道を定めるべきものとされています。道路については自動車専用道路及び幹線街路（交通広場を含みます）、公園については運動公園・総合公園・地区公園・近隣公園及び街区公園、下水道については排水区域・処理場・ポンプ場及び主要な管渠を定め、必要に応じその他の小規模なものを定めることが望ましいと定めています。このような市街化区域の都市施設を面的に一挙に整備した都市計画が次にみる那覇市の米軍区域の牧港住宅地区（1.92km²）の返還区域の那覇新都心地区（2.14km²）の市街地開発事業計画としての土地区画整理事業です。

(3) 市街地開発事業計画

市街地開発事業計画は、一定の区域について、道路などの公共施設と建築物の敷地など一挙に面的整備する事業計画です。市街地開発事業計画の主なものは、土地区画整理事業計画、新住宅市街地開発事業計画、市街地再開発事業計画、住宅街区整備事業計画、防災街区整備事業計画等があります。那覇新都心地区は土地区画整理事業計画が行われました。米軍区域開発国土計画は都市地域（都市計画区域）には市街地開発事業計画として土地区画整理事業計画となります。

4 都市計画としての米軍区域開発国土計画

米軍区域開発国土計画とは軍用地として民間人立ち入り禁止の米軍施設区域を民間の土地利用に開発する国土計画です。米軍区域の軍用地利用の経済効果とその区域の民間利用の経済効果が数倍も大きいことから、米軍区域の軍用地利用を民間利用に転換することは開発となり、土地所有権の土地利用は特定地時空間の利用であることから、過去・現在・未来にわたる土地利用の開発は必然的に過去・現在・未来を見通した計画のもとでなされることとなります。

米軍区域の国土計画としての米軍区域開発国土計画は、米軍施設区域（米軍基地）が、①返還されている米軍区域、②返還が予定（合意）されている米軍区域、そして、③いまだ返還されていないが国土利用計画上返還すべき米軍区域において機能することとなります。

そして、「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（軍転特措法）」（1995年5月制定）及び「沖縄県における駐留軍用地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置法（跡地利用特措法）」（2012年3月31日制定）、①及び②の米軍区域が予定されていますが、③は排除されています。そこで、③の未返還の米軍区域は、国土利用計画としての「米軍区域開発計画」に基づいて、日米地位協定2条2

項による米軍区域の返還を日米合同委員会（25条）に要請し、その合同委員会において、②当該区域の返還が合意されることとなります。合意に達しない場合には裁判段階に移ります。

なお、農業地域に存在する米軍区域は市町村の農業振興地域整備計画に基づく「農用地区域」の土地改良事業計画としての「米軍区域開発国土計画」により軍用地時代より経済効果が大きくなるのです。また、米軍区域が森林地域および公園地域にある場合には、前述の「やんばる国立公園」に編入されて「国立公園」に指定され、その経済効果は観光資源としての経済効果を大きくするのです。

そして、都市地域にある米軍区域は都市計画の市街地開発事業計画としての土地区画整理事業計画により経済効果を高めるのです。市街化区域内にあった牧港住宅地区の返還区域の「米軍区域開発国土計画」の土地区画整理事業による経済効果を次にみることにします。

ところで、返還されている米軍区域の民間利用（跡地利用）は、都市地域においては国土計画（都市計画）に基づく土地区画整理事業、農業地域は土地改良事業、自然公園地域は国立公園編入により、軍用地の場合の経済効果より民間利用の経済効果が数倍も大きくなり、米軍基地は沖縄経済発展の最大の阻害要因であることが明らかとなり、県民の潜在的な経済的利益の存在が明らかになります。それは、都市地域（都市計画区域）にある米軍区域返還後の那覇新都心地区の土地区画整理事業の実施後であるのです。米軍区域の経済効果は国土計画上の「米軍区域国土開発国土計画」の実施に基づいて数倍の経済効果を発生させるのです。そこで、以下に、その具体例（3既返還区域、4返還予定区域）の経済効果の推計をみることにします。以下の、経済効果（「整備による経済波及効果」及び「活動による経済波及効果」）は、「駐留軍用跡地利用に伴う経済波及効果等に関する検討調査」（平成27年1月、沖縄県）によります。

1) 3既返還の「米軍区域開発国土計画」（後出図表－5本稿128頁）

現在公表されている既返還区域（②③）および返還予定区域（④⑤⑥⑦⑧）と跡地利用との経済効果及び雇用者数の比較をみることにします。

- ①新那覇都心地区（2.14km²）は、52億円から1,634億円の32倍で、雇用者数は168人から15,560人への93倍。
- ②小禄金城地区（1.08km²）は、34億円から486億円の14倍で雇用者数は159人から4,636人の29倍。
- ③桑江・北前地区（0.38km²）は、3億円から336億円の108倍で雇用者数は0人から3,368人の皆増となります。

2) 返還予定の5米軍基地の跡地利用計画(後出図表—6本稿128頁)

- ④キャンプ桑江区域(0.67km²)は40億円から3,340億円の8倍で雇用者数は351人から3,409人の10倍。
- ⑤キャンプ瑞慶覧区域(0.67km²)109億円から1,061億円の10倍で雇用者数は954人から7,386人の8倍。
- ⑥普天間飛行場区域(4.805km²)は120億円から3,866億円の32倍で雇用者数は1,074人から34,093人の32倍。
- ⑦牧港補給所区域(2.73km²)は202億円から2,564億円13倍で雇用者数は1,793人から24,928人の14倍。
- ⑧那覇港湾施設区域(0.559km²)は30億円から1,076億円の36倍で雇用者数は228人から10,687人の47倍にもなります。

以上の8区域の合計面積は13.717km²で返還前(軍用地利用)の560億円が返還後(民間利用)1兆1,359億円の19倍となり、雇用者数は返還前4,728人から10万4,057人の22倍の雇用増となるのです。つまり、この8区域の軍用地利用と比較すると、民間の土地利用の経済効果は18倍であり、雇用は22倍になります。この不利益の過重負担は、8米軍区域において当然沖縄県民が利用することを前提した土地利用の経済効果において沖縄県民は18倍の過重負担をしていると言えるのです。これは、8米軍区域の、①那覇新都心地区(2.14km²)、②小禄金城地区(1.08km²)及び③桑江・北前地区(0.38km²)、④キャンプ桑江区域(0.67km²)、⑤キャンプ瑞慶覧区域(0.67km²)、⑥普天間飛行場区域(4.805km²)、⑦牧港補給所区域(2.73km²)、⑧那覇港湾施設区域(0.559km²)の各米軍施設区域は、「経済発展の最大の障害要因であること」を、沖縄県民に経験的に明らかにしたのです。次に、返還された牧港住宅地区の「米軍区域開発国土計画」の実施計画段階としての那覇新都心地区の土地区画整理事業計画の実施をみることにします。

5 那覇新都心地区の土地区画整理事業計画

1) 那覇新都心地区の土地区画整理事業の概要

まず、経緯ですが、那覇新都心地区(2.14km²)のうち元軍用地(1.95km²)の軍用地が米軍に強制接収されたのは1953(昭和28)年ですが、返還されたのは1987(昭和62)年、で34年間の軍用地利用となります。そして、使用収益開始が1998(平成10)で11年間の土地区画整理事業の実施を経て、2021(令和3)年現在までの23年間は民間利用となります。県が推計値を公表したのは2015(平成27)年1月です。現在の都市計画の実施状況をそして、その事業の経済効果(投資効果)とその経済波及効果をみることにします。

まず、第1に13種類の用途地域の配置面積を確認することにします(沖縄県那覇市

都市計画課の聞き取りによるものです)。住居系地域では、①第1種低層住居専用地域の48.3ha、②第2種低層住居専用地域の5.5ha、③第1種中高層住居専用地域の51.8ha、④第2種中高層住居専用地域の20.1ha、⑤第1種住居地域の2.4ha、⑥第2種住居地域の17.4ha、⑦準住居地域の0です。

商業系地域では、⑨商業地域の27.4ha、⑩商業地域の26.2haです。

工業系地域の⑪準工業地域、⑫工業地域、⑬工業専用地域は指定されていません。

2) 当該事業地面積の配分

次に、上記の13種の用地地域ごとの面積を、より具体的にイメージ(可視化)するために、下記の当該事業地面積の配分の表を示すことにします。米軍基地跡地の土地の合理的利用の事業となる那覇新都心開発整備事業は、総事業費約1,110億円(土地区画整理事業費508億円、関連公共事業費を含む)、地権者(土地所有権者等)は1992年9月で約1,700人(特定地約4,600筆)、2005年1月で、約3,500人(特定地約5,600筆)であり、その事業地面積の214ha(2.14km²)は、下記の図表—1のように配分されています。下記の表—1は、13種類の用途地域と、その上の建築物、施設を踏まえて、説明されています。13種類の用途地域は概念による土地所有権の内容の土地利用規制誘導ですが、その特定地上の上下の自由な時空間の利用は建築物・施設の規制を通じて可視化されるからです。国土利用上、「土地の用途」概念が本質的概念であることが理解できます。

図表—1 那覇新都心地区事業地面積の配分

区 分	面積 (ha)	比率 (%)	備考
① 商業・業務施設	18	8.4	商業施設、業務ビル
② 沿道型施設	14	6.5	沿道型の商業、業務、住宅
③ 住宅用地	90	42.1	戸建て住宅、集合住宅
④ 公益施設	24	11.2	国、県、市の施設
⑤ 道路	45	21.0	
⑥ 公園	23	10.8	総合公園(18ha)ほか
合 計	214	100	

(独立行政法人 都市再生機構「那覇新都心開発整備事業の概要」(平成26年10月)3頁による)

なお、⑥公益施設(官公庁施設)の建設に関して、那覇新都心地区は「シビック・コア地区」となっています(蔵敷明秀『入門都市計画』(大成出版社、2010年)128・129頁。国土交通省要綱の「シビック・コア地区整備制度」(平成5年3月)。

「シビック・コア地区」とは、官公庁が集団的に立地する地区とその周辺で、民間

建築物などとの連携が可能な一定の広がりを持った地区で、関連する都市整備事業との整合を図りつつ、官公庁施設、民間建築物などの整備を総合的、かつ一体的に実施すべき地区であります。具体的には、国は、①那覇第2地方合同庁舎 (2.2ha)、②沖縄県職業総合庁舎 (0.5ha)、沖縄県は、①県立博物館・美術館 (3.1ha)、②県立那覇国際高等学校 (3.5ha)、③県営天久高層住宅 (1.2ha)、那覇市は、①那覇市行政施設 (3.2ha)、小学校2校 (3.8ha)、中学校1校 (2.3ha)、③新都心銘苅市宮住宅 (1.0ha)、公的施設は、①NHK 新沖縄放送協会 (0.5ha)、②沖縄振興開発金融公庫 (0.3ha)、③那覇新都心メディアビル (0.4ha)、④日本銀行那覇支店 (0.6ha)、民間施設は、①サンエー那覇メインプレイス (3.6ha)、②DFS ギャラリー沖縄 (1.8ha) 等となっています。

3) 那覇新都心地区国土計画実施の経済効果

次に、那覇新都心地区における経済効果のプラス効果（公共投資及び民間投資等）とマイナス経済効果（軍用地時代の経済効果）を川瀬光義氏の表で確認することになります。土地区画整理事業の巨額な投資額の事業コスト確認することができます。その土地区画整理事業費の事業コストと時間コストの消費の結果として前述の返還前の52億円の軍用地の経済効果が返還後の民間利用の経済効果1,634億円の32倍、雇用者数、返還前168人から15,560人、93倍の果実をもたらしたのです。

図表一 2 那覇新都心地区における経済効果

		プラスの効果			マイナスの効果	
		経済効果項目	累積額 (億円)	1年あたり (億円/年)	経済効果項目	1年あたり (億円/年)
整備 経済効果	土地区画整理事業費		508.4	29.9	基地整備費	2.9
	その他基盤整備事業費		823.2	4.9		
	公共施設建設費		540.7	31.8		
	民間施設建設費		1,037.2	60.7		
活動 経済効果	商業活動	卸・小売 売上高	18,024.9	213.6	基地関連所得 (日本人)	29.2
		飲食店 売上高		96.3	基地関連消費支出	15.8
	サービス業売上高			298.2	基地関連市町村収入	3.6
直接経済効果合計		20,189.4	735.4	直接経済効果合計	51.5	

経 済 波	経済波及効果整備による経済波及効果（1次効果＋2次効果）	県内最終需要額		2,147.1	126.3		
		生産誘発額		3,634.7	213.8		
		所得誘発額		1,171.8	68.9		
	税収増	市税	101.9	6.0			
県税		45.5	2.7				
国税		133.4	7.8				
及 効 果	経済波及効果整備による経済効果（1次効果＋2次効果）	県内最終需要額		12,524.2	407.1	県内最終需要額	33.3
		生産誘発額		20,314.4	660.4	生産誘発額	54.8
		所得誘発額		5,597.4	182.0	所得誘発額	16.8
	税収増	市税	893		税収増	市税	
県税		365.9		県税			
国税		1,712.2		国税			
生産誘発額計				23,949.1	874.2		

(出典：川瀬光義『基地維持政策と財政』日本経済評論社、2013年、66頁、表2－9「那覇新都心地区における経済効果」による。出所は、沖縄県知事公室基地対策課『駐留軍跡地利用に伴う経済波及効果等検討調査報告書』2007年3月、より。)

前述の2015年1月の沖縄県の推計は①新那覇新都心地区（2.14km²）は52億円から1,634億円の32倍で、雇用者数は168人から15,560人への93倍となっています。上記表－2の直接経済効果の推計値は2007年のもので、返還前の経済効果は51億5千万円で同じですが、返還後の経済効果は735億4千万円で半分以下となっています。8年間で2倍の経済効果をもたらしていることとなります。この表でのポイントは、そのような経済効果をもたらす生産基盤、生活基盤のインフラ整備費用であります。土地区画整理事業費に508.4億円、その他基盤整備事業費に823.2億円、公共施設建設費に540.7億円、民間施設建設費1,037.2億円で、合計が2,909億5千万円であることです。軍用地時代の52億円の経済効果から民間利用の年間2007年で735.4億円の経済効果、20015年で1,634億の経済効果をもたらすのに、2,909億5千万円の公共投資及び民間投資及びここにいたる時間のコストを考えるべきことです。当該区域（1.92km²）の米軍の強制接収は1953年ですが、返還された1987年までの34年間の軍用地利用、そして、使用収益開始の1998年までの11年間の土地区画整理事業の実施、2021年現在までの23年間の民間利用となります。2015年から6年経過の現在の年間経済効果はどれだけか関心のあるところですが、那覇新都市地区（2.14km²）の「米軍区域開発国土計画」の実施段階としての土地区画整理事業に11年間、及び土地区画整理事業費508.4億円、その他基盤整備事業費823.2億円、公共施設建設費540.7億円、民間施設建設費1,037.2億円で、合計が2,909億5千万円もの巨額の投資となります。そして、現在の返還されていない及び返還の合意されている米軍区域は、32米軍区域（後出図表－5・6本稿128頁）及びその区域面積の合計は188km²もあるということです。日本及び沖縄県は、目の前に、

広大な「開発区域」が広がっているのです。しかも、観光立国を経済成長戦略の柱とする日本の、観光立県で観光業を基幹産業とする沖縄県の米軍区域は日本の領土・国土であるのです。今そこにある国土ですから国土利用計画法に基づく国土利用計画としての米軍区域開発国土計画となります。なぜなら、米軍区域が都市地域（都市計画区域）に位置すれば都市計画（土地利用計画・都市施設整備計画・市街地開発事業計画）の対象地域となるからです。

6 国土利用計画としての米軍区域開発国土計画

それでは、土地所有権の社会経済的機能の静態的地面と動態的機能の概念装置における「米軍区域」の位置づけを考えることにします。この考えは国土利用計画法秩序の国土利用計画に基づく地域に「米軍区域」を位置付けるものです。土地所有権の、動態的機能である農業・工業・商業等の産業活動の社会経済的機能（産業活動）は、国土利用計画法秩序の国土利用計画に基づく、①都市地域、②農業地域、③森林地域、④自然公園地域、⑤自然保全地域の5地域区分に位置付けられるのです。

この理念的・政策的な5地域の中で、さらに地域地区制で細分化されています。土地所有権の社会経済的機能の国民の自由主義経済活動の基盤となる特定地時空間（静態的地面）は、この5地域の中で細分化された地域地区制の特定の地域地区に存在することになるのです。

このような国土利用計画法秩序の国土利用計画に基づく5地域区分に地域地区制による特定の地域地区のレベルに米軍の基地機能（軍事活動）の基盤として米軍施設区域は機能し、その米軍施設区域の土地所有権の客体的要素の特定地時空間は多数存在しています。したがって、特定米軍区域に多数の軍用地主が存在することになり米軍区域内の特定地時空間の利用は軍用地主の意思を超えて基地機能の米軍区域として規制されているのです。つまり、米軍区域における軍用地の賃貸借契約は本質的には民法上の賃貸借契約ではなく、米軍区域に規定された軍用地賃貸借契約であることに留意すべきです。『沖縄の米軍基地 [平成30年12月]』（沖縄県知事公室基地対策課、141頁）によると、2017年3月段階で軍用地主50,920人（なお、契約拒否地主は4,156人で含まれません）で、平成28年度の軍用地料858億円です。以上は、1972年の日本復帰後における日本の法秩序を前提にしていますが、復帰前は米国の施政権下の強制使用・接収ですので、法的には全く別次元にあることとなります。以下の米軍基地問題の解決を考えるのは復帰後の日本の国土利用計画法秩序の下にありますが、米軍基地過重負担は敗戦後も持続していますので、米国の施政権下と日本の法秩序の下での基地問題の解決は根本的に異なることとなります。つまり、基地経済と新基地経済の沖縄経済発展における機能、米軍基地過重負担の法律構成も、日本の国土利用計画法秩序の下で、沖縄の基地問題の解決を考えることとなります。

したがって、米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程に伴う「米軍区域開発国土計画」の機能は、国土利用計画法秩序の国土利用計画としての「米軍区域開発国土計画」に基づいて、「沖縄に関する特別行動委員会 (SACO)」及び日米合同委員会に、返還されていない未返還の米軍区域の返還を要請することになります (日米地位協定2条2項・25条)。

このような「米軍区域開発国土計画」の米軍区域の返還要請機能は、歴史的には、以下の2点においてみることができます。

第1は、日本復帰前の1971年6月、琉球政府企画局による『軍用地および軍用施設一現況調査報告』です。その報告は「はじめに」で、「米軍による経済的発展の阻害」(36頁)の認識を踏まえ、「ただ米軍の施設開放を座して待つのではなく、総合的見地より作成された土地利用計画をはばむ軍施設は、その撤去を強力に要請するという基本的姿勢」に明示されています。しかしこの「土地利用計画」すなわち「米軍区域開発国土計画」の米軍区域の返還要請機能は、復帰後の沖縄振興開発計画に活かされことはありませんでした。

第2は、復帰23年後の1995年11月4日付けで、10項目の地位協定見直しを要請します。その中の第1点は、地位協定2条の見直しで「米軍基地が地元自治体の振興開発などに大きな影響を及ぼしている場合に、政府がアメリカに返還を要請し、アメリカはこれに応じなければならないことを明記する」ことです。この見直しの根拠である「米軍基地が地元自治体の振興開発などに大きな影響を及ぼしている場合」は、明確に、国土利用計画法秩序の国土利用計画 (都市計画) に基づく「米軍区域開発国土計画」の米軍区域返還要請機能を認識したものです。したがって、「沖縄における米軍施設及び区域に関する特別行動委員会 (SACO)」及び日米合同委員会で検討され、翌年12月2日の最終報告では普天間飛行場を含めた11施設区域・5,002ha (50.02km²)の返還を最終合意したのです。

その本来的究極的根拠は、土地所有権の社会経済的機能は国民の自由主義経済の原動力・基盤であることを踏まえ、その国民の土地所有権は、国民主権の国民国家の国土統治権としての国家の主権を具現化するものであるところ、日本及び米国は、国民主権の国民国家であること及び国民の自由主義経済体制の民主主義・自由主義国家であるからです。

即ち、マッカーサー草案憲法29条2項の「土地および一切の自然資源の究極的所有権は、人民の集团的代表としての国家に帰属する」ということです。国民主権の国民国家における国民の主権行使の具現化が国民の土地所有権であるのです。国民主権の国土統治権としての国民国家に帰属する本来的究極的土地所有権の顕現法令である日米安保条約6条及び日米地位協定、並びに憲法29条及び国土利用計画法秩序、国土形成計画法秩序に規律された土地所有権となるのです。

第4章 国土形成計画法秩序と米軍区域開発国土計画

国土利用計画法秩序における米軍区域開発国土計画の機能を踏まえ、本章は、国土形成計画法秩序における米軍区域開発国土計画の機能を考えることにします。国土形成計画法秩序の基軸である国土形成計画法（2005年制定）は、国土総合開発法（1950年制定）を改正したものです。また、国土開発主義の国土総合開発法は国土均衡主義の国土利用計画法（1974年制定）とその性格が異なるものです。したがって、まず、(1) 国土総合開発法と国土利用計画法の性格の相違を考え、(2) 国土利用計画法と国土形成計画法の統合の方法・内容、また、(3) その統合の機能を考えます。そして(4) 国土計画としての米軍区域開発国土計画の機能、及び(5) 軍転特措法及び沖縄振興特措法の展開、そして(6) 国土形成計画としての米軍区域開発国土計画を考えることにします。

1 国土総合開発法と国土利用計画法の本質論

国土総合開発法（1950年制定）の本質は、国土開発による産業立地の適正化という国土開発主義です。他方、国土利用計画法（1974年制定）は、国土利用計画の基本理念である「国土の均衡ある発展」の国土均衡主義を本質とします。

国土総合開発法は、その目的を「国土の自然的条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から、国土を総合的に利用し、開発及び保全し、並びに産業立地の適正化を図り、あわせて社会福祉の向上に資すること」とします。国土総合開発法は、産業立地の適正化を図るための国土の開発を法の目的とする「国土開発主義」を本質とするのです。その目的を達成するための「手段が国土総合開発計画である」（川上正雄『国土計画の変遷—効率と衡平の計画思想』鹿島出版会、2008年、2頁）のです。その国土総合開発計画は、全国総合開発計画、都道府県総合開発計画、地方総合開発計画及び特定地域総合開発計画に区別されます。この特定地域総合開発計画に沖縄振興開発計画特措法（1972年）に基づく沖縄振興開発計画、琵琶湖総合開発特措法（1972年）に基づく琵琶湖総合開発計画などがあります。全国総合開発計画は、経済成長戦略として政府主導で策定され、巨額の予算措置を伴って実施されていくのです。

そして、池田内閣の所得倍増計画を実現するものとして日本の高度経済成長を牽引した最初の全国総合開発計画が閣議決定されたのは1972年のことです。その開発方式は、拠点開発構想で新産業都市建設促進法（1972年）に基づいて新産業都市が選定され、4大工業地帯に産業を重点的に立地するとともに中規模の新工業地帯を造成するものです。その工場用地造成に大規模は公有水面の埋立てが実施され、太平洋ベルト地帯が形成されたのでした。その重工業地帯から大量、広範囲の公害が発生し、公害

対策基本法（1967年）制定され、土地所有権の内容である特定地時空間の自由な利用（工場操業）に規制が始まることになったのです。

さらに新全国総合開発計画（1969年）では大規模プロジェクト構想で、新幹線、高速道路、航空の全国網が構想され実施されることとなります。開発予定地の買い占めで土地地価が高騰し、田中内閣の「日本列島改造論」（1972年）がブームとなります。しかし、1973年の石油危機で日本の経済は低成長期に入ります。地方の過疎が深刻化の中で、第3次国土総合開発計画（1977年）の定住構想が決定されるのです。バブル期には、第4次国土総合開発計画（1987年）の多極分散型、交流ネットワーク構想が決定されます。

そして、バブル崩壊後の最後に全国総合開発計画となる、大都市への人口の集中と地方の衰退・人口減少及びアジアの経済成長に比例する日本の経済力の低下の中で、国土力の回復を目指す、第5次にあたる「21世紀の国土グランドデザイン」（1998年）が、地域の自立の促進と美しい国土の創造のタイトルで閣議決定されるのです。

他方、国土利用計画法は、その目的を、①国土利用計画の策定、②土地利用基本計画の作成、③土地取引の規制、④その他の土地利用調整の措置を講ずることにより、⑤国土形成計画法（2005年）による措置と相まって、総合的かつ計画的な利用を図ることとして（1条）、国土利用計画の策定が法の目的となります。この国土利用計画の基本理念を「国土の均衡ある発展を図る」（2条）という「国土均衡主義」におくのです。したがって、国土利用計画法の本質は「国土の均衡ある発展」の「国土均衡主義」となるのです。

土地所有権の側面で見ると、国土総合開発計画の国土開発主義は、公有水面埋立、森林開発等による産業立地の適正化を目的とする土地所有権の創出・取得に対して、国土利用計画の国土均衡主義は、国土開発主義により創出及び取得された土地所有権を、合理的な規制誘導により「国土の均衡ある発展」を図る国土計画となるのです。

しかし、国土総合開発法は2005年に全面改正され、その国土開発主義を象徴する国土の「開発」が削除され、「国土形成計画法」となり、国土形成計画の全国計画と国土利用計画の全国計画は一体のものとなり（国土形成計画法6条7項）、質的には同じ国土均衡主義となるのです。つまり、国土形成計画法の本質を示す「国土の形成」（国土の利用、整備及び保全）は、「特性に応じて自立的に発展する地域社会」（3条）という地域の視点からの国土均衡主義への本質的転換となるのです。国土均衡主義を本質とする国土利用計画法と同質となるのです。次に、その国土形成計画法をみることにします。

2 国土形成計画法の国土利用計画法との統合の方法

国土形成計画法の国土利用計画法との統合の方法は、国土形成計画法の目的及び国土形成計画の基本理念にみることができます。

まず、第1に、国土形成計画法は、その目的を、国土の自然条件を考慮して、経済、社会、文化等に関する施策の総合的見地から国土の利用、整備及び保全を推進するため、「国土形成計画の策定」その他の措置を講ずることにより、「国土利用計画法（1974年）による措置と相まって」、現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に寄与することに置くのです（1条）。この法の目的規定を、国土利用計画法と同様に「国土形成計画の策定」として、国土総合開発法の手段であった国土計画を目的に転換しているのです。したがって、「国土形成計画の策定」により、「国土利用計画法（1974年制定）による措置と相まって」、現在及び将来の国民が安心して豊かな生活を営むことができる経済社会の実現に寄与すること、を国土形成計画法の目的とするのです。そして、この規定と平仄を合わせて、国土利用計画法も、その1条の目的に「国土形成計画法（2005年制定）による措置と相まって」、総合的かつ計画的な利用を図ること（1条）とする改正をするのです。

したがって、国土利用計画の策定が国土利用計画法の目的であり（1条）、その国土利用計画の基本理念が「国土の均衡ある発展を図る」（2条）という国土均衡主義であることから、国土利用計画法の本質を国土均衡主義に置いたことに照らすと、国土形成計画法が国土形成計画の策定を目的とし、しかも、国土利用計画法と相まって両計画の全国計画を一体化することは、国土形成計画法の本質は、国土形成計画の基本理念に概念構成されていることとなります。

そして、第2に、国土形成計画と国土利用計画法の国土利用計画（総合計画・都道府県国土利用計画・市長村国土利用計画）が一体化されるのです。両法の両計画の核心である全国計画が相まって作成されるということは、両全国計画が「一体のものとして定めなければならない」（国土形成計画法6条7項）として、国土利用計画と国土形成計画は統合されることを意味するのです。

したがって、国土形成計画の基本理念を、「その特性に応じて自立的に発展する地域社会」「による活力ある経済社会、安全が確保された国民生活並びに地球環境の保全にも寄与する豊かな環境の基盤となる国土を実現するよう、我が国の自然的、経済的、社会的及び文化的諸条件を維持向上させる国土の形成に関する施策を、当該施策に係る国内外の連携の確保に配慮しつつ適切に定めるものと」（3条1項）して、本質的に国土利用計画の基本理念である「国土の均衡ある発展を図る」という国土均衡主義に乗っているのです。

即ち、国土形成計画法（国土形成計画）は、国土利用計画法（国土利用計画）の本質である「国土の均衡ある発展を図る」という国土均衡主義を「特性に応じて自立的

に発展する地域社会」という地域の視点から「国土均衡主義」を理論構成したということになります。

また、国土形成計画（2条1項）を、全国計画（6条2項）及び広域地方計画（9条2項）とするのです。

したがって、国土形成計画の本質は、これまでの国土総合開発法（1950年）の国土開発主義を転換し、国土形成計画の「特性に応じて自立的に発展する地域社会」という地域の視点からの「国土の均衡ある発展」の国土均衡主義として国土利用計画との統合となるのです。前述のように全国総合開発計画（①1962年からの第1次の「拠点開発構想」、②1969年からの第2次の「大規模プロジェクト構想」、③1977年からの第3次の「定住構想」、④1987年からの第4次の「交流ネットワーク構想」、⑤1998年からの第5次の「21世紀の国土のグランドデザインー地域の自立の促進と美しい国土の創造」の「参加と創造」）が、大都市開発を基本とし、その結果、地方から大都市への人口集中をもたらし、地方の過疎化と、地方の人口減少に伴う地方の衰退化とともに、少子高齢化に伴う人口減少は国土の衰退をもたらしたからです。その国土の衰退の過程は、所有者不明土地問題（2016年で約410万ha・九州本島約370万ha）、空き家問題（2018年総務省調査の846万戸で総住宅数の約13.6%）、及び耕作地放棄問題（2010年の農林業センサス39.9万ha）の土地所有権の構造的・体制的危機の過程でもあるのです。

つまり、全国総合開発計画の国土開発主義を地方の視点からの国土均衡主義へ転換する国土形成計画法への展開は、同時に国土形成計画法の国土利用計画法の「国土の均衡ある発展」という国土均衡主義への統合となるのです。次に、その統合の機能を考えることにします。

3 国土形成計画法と国土利用計画法との統合の機能

国土形成計画法の国土利用計画法との統合の機能は、次の2点となります。

第1の統合の機能は、国土形成計画の全国計画と国土利用計画の全国計画との一体化により自治体の国土形成計画の関与が強化されたことです（6条7項）。自治体の国土計画の関与が大きい国土利用計画の全国計画との関係において、まず、国は、総合的な国土の形成に関する施策の指針となるべきものとして、全国の区域について、国土形成計画を定めるものとし（6条1項）、そして、この全国計画と国土利用計画の全国計画との関係について、国土形成計画の「全国計画は、国土利用計画法第4条の全国区域について定める国土の利用に関する計画と一体のものとして定めなければならない。」（6条7項）とするのです。その結果、国土利用計画の全国計画と一体となった国土形成計画の全国計画は、国土利用計画法を通じて地方の自治体の国土利用計画に影響を与えることになるのです。国土利用計画法では、国土利用計画は国が定

める国土の利用に関する計画である全国計画、都道府県の区域について定める国土の利用に関する計画である都道府県計画及び市町村の区域について定める国土の利用に関する計画である市町村計画とし（国土利用計画法4条）、その相互の関係は、都道府県計画は、全国計画を基本とし（7条2項）、市町村計画は、都道府県計画が定められているときは都道府県計画を基本とするもの（8条2項）とし、及び土地利用基本計画は全国計画（都道府県計画が定められているときは、全国計画、及び都道府県計画）を基本とするからです（9条9項）。

したがって、両法統合の第2の機能は、国土形成計画の基本理念が国土利用計画の基本理念である「国土の均衡ある発展」との統合となります。国土形成計画法の国土の規制誘導（土地所有権の内容の土地利用規制誘導）の権限が自治体に移行する方向性が国土形成計画の基本理念に表れることとなります。

まず、国土形成計画の基本理念を、「我が国及び世界における人口、産業その他の社会構造の変化に的確に対応し、その特性に応じて自立的に発展する地域社会を、国際競争力の強化及び科学技術の振興等による活力ある経済社会、安全が確保された国民生活並びに地球環境の保全にも寄与する豊かな環境の基盤となる国土を実現するよう、我が国の自然的、経済的、社会的及び文化的諸条件を維持向上させる国土の形成に関する施策を、当該施策に係る国内外の連携の確保に配意しつつ、適切に定めるもの」（3条1項）として、その基本理念の本質を、「その特性に応じて自立的に発展する地域社会」に置き、地域の視点から「国土の均衡ある発展」を図る「国土均衡主義」を志向するのです。

そして、国土総合開発法（1950年）に基づく全国総合開発計画が国の全国計画で未来投資の予算措置及び実施も国であったことを転換して、国土形成計画は、地域の視点から、国土利用計画の「国土の均衡ある発展」の基本理念（国土均衡主義）を志向するのです。「国土形成計画は、総合的な国土の形成に関する施策の実施に関し、地方公共団体の主体的な取り組みを尊重しつつ、全国的な規模で、又は全国的な視点に立って行わなければならない施策の実施を果たすべき役割を踏まえ、国の責務が全うされることとなるように定める」（3条2項）として、「地方公共団体の主体的な取り組みを尊重しつつ」国の責務を全うすると明示しているのです。これは、国土形成計画と国土利用計画との統合の機能を意味し、我が国の少子高齢化・大都市への人口集中の社会経済構造の中での急激な地方の人口減少の地方の消滅、国土の絶対的衰退に対する国家戦略として、国民の生活する美しい国土の復興を国土戦略としたものと考えられます。その効果的な実現のために国土利用計画の「国土の均衡ある発展」の基本理念の下に国土形成計画を統合したこととなります。この国土利用計画の根拠となる法秩序と国土形成計画の根拠となる法秩序の統合を「国土計画法秩序」と理論構成していることとなります。

このような国土計画法秩序（国土利用計画法秩序及び国土形成計画法秩序の統合）の各段階・各種の国土利用計画及び国土形成計画を包括して「国土計画」と称することができるのです。本稿での「国土計画」としての米軍区域開発国土計画となるのです。

したがって、統合の第3の機能は、第1に、国土形成計画法15条の、「沖縄振興計画と国土形成計画との調整は国土交通大臣が内閣総理大臣と国土審議会の意見を聴いて行うものとする」との規定は、沖縄県が、国土利用計画と国土形成計画との一体化した全国計画を基本とする沖縄県国土利用計画（国土計画）として米軍区域開発国土計画を作成して「沖縄振興計画」の機軸とすべきことを国土交通大臣に提案すべきこと、第2に、国土形成計画の全国計画案に米軍区域開発国土計画を作成することを提案（8条1項）することになるのです。

要するに、国土計画としての「米軍区域開発国土計画」に基づく米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程においては、第2段階の国土形成計画法秩序レベルで、国土交通大臣に、国土形成計画としての米軍区域開発国土計画を沖縄振興計画の機軸とすることを要求すること（15条）、及び国土形成計画の全国計画案に米軍区域開発計画を作成することを提案（8条1項）する過程となります。

4 国土利用計画としての米軍区域開発国土計画

国土の利用は、国土利用計画法秩序の国土利用計画に基づく区域・地域地区によるものであるところ、その区域として日米地位協定による米軍施設区域（2条・25条）が存在することになります。国土利用計画の基本原則（国土利用上適正且つ合理的であること）の立場から国土利用計画としての米軍区域開発国土計画を根拠に、「施設・区域の存在が当該自治体の振興開発等に大きな影響を及ぼしている場合は、米国政府に返還を要請し、米国政府はこれに応じなければならないこと」を主張して日米合同委員会に当該米軍区域の返還を要請することになります。この手続きで、1996年12月2日のSACO最終報告における前述の5米軍区域の全面返還に成功したのが1995年11月4日付けの沖縄県の要請であります。その経緯は次のとおりです。

1995年9月4日に少女暴行事件が発生しました。その事件前の1995年5月19日に「沖縄県における駐留軍用の返還に伴う特別措置に関する法律（軍転特措法）」が成立しています。大田知事は、その軍転特措法の成立を条件に知事の代理署名する示唆をしてきましたが、同9月28日には、県議会で代理署名拒否を表明したのです。同年10月21日、8万5000人参加の総決起大会が挙行されました。大会では「基地の整理縮小」と「日米地位協定の見直し」が決議されました。沖縄県は同年11月4日付けで10項目の日米地位協定の見直しを要請します（『沖縄の米軍基地〔平成10年3月〕』（沖縄県総務部知事公室基地対策課、213・214頁）。その中で、次の3点が注目されました。第1点は、日米地位協定2条に「米軍基地が地元自治体の振興開発などに大きな影響を

及ぼしている場合に、政府がアメリカに返還を要請し、アメリカはこれに応じなければならないことを明記する」、第2点は、同第3条では「航空機騒音や環境保護に関する国内法の適用や自治体の立入り調査を認め、重大事故の原因の速やかな報告を義務づける」、第3点は、同第25条は（日米合同委員会）に関しては、「原則として公表しないことになっている合意事項を速やかに公表する」と要望しているのです。

新崎盛暉は「この3項目が実現しただけでも、安保の性格が根本的に変化することは明らかであった」と指摘しています（同著『沖縄現代史』岩波新書2005年229頁）。また、この地位協定の見直しとの関連で、宮本憲一氏は「私は沖縄経済の国際化をはばんでいるのは、米軍と自衛隊の壮大な基地であると思う」と「沖縄政策の評価と展望」（同他編『沖縄論—平和・環境・自治の島へ—』岩波書店、2010年、31頁）で述べています。論者は日米安保条約反対の立場からの米軍基地の全面撤去の見解ですが、本稿は、日米安保条約堅持と国土計画法秩序の維持の立場から沖縄の米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小の最大化は実現されるとの理論構成となっています。その理論構成は、米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程を、国土計画としての米軍区域開発国土計画に基づいて、第1段階は、国土利用計画の側面で、未返還の米軍区域の返還を日米合同委員会に要請する段階（日米地位協定2条・25条）、そして返還が合意された第2段階は、都市計画としての土地区画整理事業計画の策定及び国土形成計画としての沖縄振興計画（国土形成計画法15条）、さらに返還の合意が実行される返還の第3段階は、その土地区画整理事業の実施過程となります。そして、その土地区画整理事業が完了して、土地所有権の社会経済的機能・社会経済的活動が開始される引渡し最終4段階で個々の基地の整理縮小過程は完了となります。

さて、同年（1995年）11月16日、クリントン米大統領訪日中止で、日本政府は、事件の重大性を認識することになります。しかし、同年12月7日、村山首相は、大田知事の代理署名拒否に対する職務執行命令訴訟を提起します。

翌年1996年1月30日、沖縄県は基地返還アクションプログラム（素案）を提示します（前出『沖縄の米軍基地〔平成10年3月〕』240・241頁）。安保反対、基地全面撤去の基地問題を形式的には維持しながら米軍基地の段階的な全面返還論の提示です。この提示は、日米地位協定2条の解釈を、日本国政府は「施設・区域の存在が当該自治体の振興開発等に大きな影響を及ぼしている場合は、米国政府に対し、その返還を要請し、米国政府はこれに応じなければならない」ことを根拠とするものと考えられます。同年3月25日代理署名訴訟の高裁で県敗訴し、同月29日には、村山首相辞任後の橋本首相が署名代行をしました。同年4月12日、歴史的な橋本—モンデール会談において、普天間基地の返還に合意し、同月17日、日米首脳会談で、日米安保共同宣言を発表したのです。同年8月28日には、代理署名拒否裁判で最高裁大法廷は沖縄県敗訴の判決

を下した。翌月9月8日、「基地の整理縮小」及び「地位協定の見直し」の全国初の県民投票が実施されました。その直後の9月13日、大田知事は、沖縄の限界を象徴する公告・縦覧代行を表明したのです。

そして、同年11月11日、「安保反対」「基地全面撤去」論を実質的に否定する沖縄県の「国際都市形成構想」(前出『沖縄の米軍基地〔平成10年3月〕』242～244頁)が発表されます。沖縄県が20年後を目標に策定した沖縄振興ビジョンです。沖縄の米軍基地の20年後の全面撤去を前提に、その返還すべき米軍区域土地利用計画と財政、税制上の特例措置等を構想の柱に県土再編と産業振興策の新展開を狙ったものです。米軍基地の段階的返還を目指す復帰前の1971年6月、琉球政府企画局による『軍用地および軍用施設一現況調査報告』における、「ただ米軍の施設開放を座して待つのではなく、総合的見地より作成された土地利用計画をはばむ軍施設は、その撤去を強力に要請するという基本的姿勢」(「はじめに」)から、「米軍による経済的発展の阻害」(36頁)の認識を踏まえたものと考えられます。

そして、1996年12月2日、1995年11月4日付の県の要請について『沖縄の米軍基地〔平成30年12月〕』(沖縄県知事公室基地対策課、86頁)は、「平成7年11月付の県の要請の10項目の県の要請については、『沖縄に関する特別行動委員会(SACO)』や日米合同委員会で見直しが検討され、次にとおり日米間で合意された。」と記するのです(前出『沖縄の米軍基地〔平成10年3月〕』214頁も同旨)。そして、第2条関連で、施設・区域の返還要請に対して、「合同委員会合意及びSACO最終報告の内容」として「11施設・5,002ヘクタールの返還(SACO最終報告)で「内訳は－普天間飛行場等6施設の全部返還、－北部訓練場等4施設の一部返還、－住宅の統合返還1件」となっているのです。

つまり、日米合同委員会及びSACOは、沖縄県の日米地位協定2条の、「施設・区域の存在が当該自治体の振興開発等に大きな影響を及ぼしている場合は、米国政府に対し、その返還を要請し、米国政府は、その要請に応じなければならない旨を明記すること」との見直しの要請を踏まえて、「11施設・5,002ヘクタールの返還(SACO最終報告)に合意したのです。

本質的論点は、日米合同委員会及びSACOが、そのように合意せざるを得なかった、日米地位協定2条2項の、即ち、両国政府は「いずれか一方の要請があるときは、前記(1条(a)の「第25条に定める合同委員会を通じて両政府が締結しなければならない個々の施設及び区域に関する協定」)の取極を再検討しなければならない」との規定の解釈に関して、「米軍施設・区域の存在が当該自治体の振興開発等に大きな影響を及ぼしている場合は、米国政府に対し、その返還を要請し、米国政府は、その要請に応じなければならない旨を明記すること」ほど客観的合

理的な解釈であるか、となります。

1995年当時の沖縄県は、地位協定2条2項の規定が、日米安保条約6条と日本国憲法29条の土地所有権制度との交流に関する外交交渉であるとの認識を踏まえて、日本国政府は「米軍施設・区域の存在が当該自治体の振興開発等に大きな影響を及ぼしている場合は、米国政府に対し、その返還を要請し、米国政府は、その要請に応じなければならない旨を明記すること」との見直しの要請をするほどの客観的合理的な解釈であることを認識した上で、1995年11月4日付の見直し要請をしたこととなります。

その客観的合理的解釈が沖縄の過重負担の米軍基地問題を法的（土地所有権制度に関する安保条約6条の安保法秩序と憲法29条を基軸とする国土計画法秩序との対抗・交流関係）な側面での原理的な矛盾を認識した日米両政府は、その論点の日米協議を、沖縄の米軍施設及び区域に限定する外交交渉の場です。

日本政府は、まず、11月17日に「沖縄米軍基地問題協議会」の設置を閣議決定し、そして、日米両政府は、日米安全保障協議委員会（SCC、2プラス2）の下に『沖縄における施設及び区域に関する特別行動委員会（SACO）』（「沖縄に関する」ではないことに留意）を11月20日に設置したのです。そして、同年12月7日、村山首相が大田知事を提訴、翌年1996年4月12日、橋本・モンデール会談において普天間飛行場条件付き返還で合意、同年8月28日代理署名訴訟最高裁大法廷で沖縄県敗訴、翌月9月8日に県民投票、同月9月13日大田知事が公告・縦覧代行を表明し、代理署名訴訟は終了します。他方、同年9月17日、政府は沖縄政策協議会の設置を閣議決定し、同年11月11日、大田知事は「国際都市形成構想」（前出『沖縄の米軍基地〔平成10年3月〕』242～244頁）を決定し、そして、SACO最終報告において沖縄米軍基地の整理縮小の具体策となる11施設5,002haの返還の合意を明記するのです。

この一連の沖縄の基地問題の展開をみると、1995年9月4日の少女暴行事件を契機に米軍人の犯罪を巡る地位協定17条の被疑者の拘束規定の見直しから、米軍の基地整理縮小過程の基地の返還の根拠となる地位協定2条2項の解釈論に移り、そして、日米両政府のSACO最終報告の内容（11施設5,002haの返還の合意）を考えると、日米両政府は、地位協定2条2項に関する沖縄県の、日本国政府は「米軍施設・区域の存在が当該自治体の振興開発等に大きな影響を及ぼしている場合は、米国政府に対し、その返還を要請し、米国政府は、その要請に応じなければならない旨を明記すること」を客観的合理的な解釈として許容することを前提とするSACOの最終報告であるとするのが合理的な判断となります。

そこで、問題は、沖縄県の地位協定2条2項の解釈が客観的合理的解釈であることの論拠は何かとなります。その論拠は、次の3段階において考えることができます。

第1段階は、両政府が「締結しなければならない個々の施設及び区域に関する協定」は、両政府の外交上の自由裁量ではなく、日本の土地所有権制度即ち国土利用計画法

秩序を基底における裁量判断であるということです。なぜなら、安全保障条約の当事者の日米両国は土地所有権制度をとり、その国土（土地所有権の土地の全体）の安全保障が本質だからです。

第2段階は、「個々の施設及び区域に関する協定」が国土利用計画法秩序を基底とする法的根拠は何かです。それは、まず、陸の駐留軍用地の強制収用・使用の認定である「当該土地等を駐留軍の用に供することが適正かつ合理的であること」とする駐留軍用地特措法3条の裁量要件の存在です。なぜなら、駐留軍用地の強制収用・使用の法的根拠は「締結しなければならない個々の施設及び区域に関する協定」の「個々の施設及び区域」の土地所有権の強制収用又は使用できるほどの「当該土地等を駐留軍の用に供することが適正かつ合理的であること」の裁量的な判断を根拠としているからです。

次に、より明白なのは海の公有水面埋立法4条1項1号の埋立地の用途が国土利用上の観点から「国土利用上適正且つ合理的なること」の裁量要件の存在です。そして、現実には、その裁量要件において、辺野古沿岸域の埋立地を米軍区域とすることができるか、否か、が本質的論点として判断されているのです。まさに辺野古訴訟は、日本の国土における米軍施設区域の設定は、駐留軍用地特措法同様、「国土利用上適正且つ合理的なること」を国土利用計画法秩序及び国土形成計画法秩序の基本原則としているのです。さらに、違法確認訴訟最高裁平成28年12月20日判決は、米軍施設区域の設定の根拠となる「国土利用上適正かつ合理的なること」の本質（不可欠）を「埋立てを実施することにより得られる国土利用上の効用、埋立てを実施することにより失われる国土利用上の効用等の諸般の事情を総合的に考慮すること」と判示したのです。「国土利用上の効用」は国土利用計画の経済効果ですから、国土利用計画としての「米軍区域開発国土計画」の経済効果となります。これを陸地の米軍区域の経済効果に適用すると、現行の米軍施設区域の「国土利用上の効用」と「米軍区域開発国土計画」の「国土利用上の効用」を比較衡量して米軍施設区域の国土利用上の合理性が判断され、その判断が「米軍施設・区域の存在が当該自治体の振興開発等に大きな影響を及ぼしている場合」には、その米軍施設区域の設置は日本の国土計画法秩序の観点から違法となり、合同委員会は返還の要請に応じざるを得ないのです。日米は法治国家であるからです。

公有水面埋立法の根拠は以上ですが、土地所有権の制限の根拠法規である駐留軍用地特措法は第3段階の問題となり、その「当該土地等を駐留軍の用に供することが適正かつ合理的であること」の判断枠組み（審査方法）は、国土利用計画に基づく地域（地域・区域・地区）の土地所有権として判断されることになるのです。なぜなら、土地所有権が国土利用計画法秩序に規律されていることを前提に基本的に自治体の決定する国土利用計画（全国計画・土地利用基本計画、個別規制法等の計画）に基づく

地域の中の土地所有権としての合理性判断となるからです。

第4段階は、自治体の決定する国土利用計画の基本原則が「適正かつ合理的な土地利用」(国土利用計画法10条)、「国土(土地)上適正かつ合理的なること」(公有水面埋立法4条1項1号)、「国土の適正且つ合理的な利用」(土地収用法1条)、「適正な制限のもとに土地の合理的利用」(都市計画法2条)となります。まず、理念的政策地域を、「都道府県は、当該都道府県の区域について、土地利用基本計画を定めるものとする」(国土利用計画法9条1項)と規定し、その土地利用基本計画の定める地域は、①都市地域、②農業地域、③森林地域、④自然公園地域、自然保全地域です(同法2項)。①都市地域(都市計画区域)は、「都道府県は、市又は人口、就業者数その他の事項が政令で定める要件に該当する町村の中心の市街地を含み、かつ自然的及び社会的条件並びに人口、土地利用、交通量その他国土交通省令で定める事項に関する現況及び推移を勘案して、一体の都市として総合的に整備し、開発し、及び保全する必要がある区域を都市計画区域として指定するものとする」(都市計画法5条1項)。つまり、都道府県・自治体は、このような国土利用計画を都道府県区域の全域に網をかけ、その国土利用計画に基づく地域の土地所有権の特定地時空間の利用を規制誘導することにより地域の振興開発を図る権限が国土利用計画法秩序で付与されているのです。したがって、「米軍施設・区域が当該自治体の振興開発等に大きな影響を及ぼしている場合は」、地元自治体は、国土利用計画の決定権限に基づいて、原則的に、米軍基地の返還請求をすることができますが、米軍施設及び区域は安保条約6条及び地位協定2条1項及び25条により設定され許容されているので、同2条2項により、沖縄県の米軍区域返還請求の要請を受けた政府は、同2条2項により、「日本国政府が米国政府に返還を要請」することになるのです。

そして、第5段階が、「米国政府は、その要請に応じなければならない旨」の段階となります。そこで、問題は、その「応じなければならない旨」の中身となりますが、そのことに関して沖縄県は「米軍施設・区域の存在が当該自治体の振興開発等に大きな影響を及ぼしている場合は」と抽象的に述べていますが、具体的には、米軍区域の、現在の「軍用地利用」(国土利用)の「国土利用上の効用」と「当該自治体の振興開発(地域振興開発計画)」の「国土利用上の効用」の比較から判断されることとなります。「軍用地利用」の「国土利用上の効用」と「地域振興開発計画」の「国土利用上の効用」を比較衡量して、著しく「域振興開発計画」の「国土利用上の効用」が大きい場合に、即ち「大きな影響を及ぼしている場合は」にあたり、「米国政府は、この要請に応じなければならないこと」になるのです。

そこで、最後の6段階は、その「国土利用上の効用」を算定する段階で、その算定を比較して、「米国政府は、この要請(米軍基地の返還)に応じなければならない」となるのです。この比較の基本型となるのが、前出「図表—2 那覇新都心地区にお

ける経済効果」(本稿82頁)となります。沖縄県は「駐留軍用跡対利用に伴う経済波及効果等」として『沖縄の米軍基地〔平成30年12月〕』(沖縄県知事公室基地対策課、173・174頁)に、8米軍区域(本稿図表―5・6・7本稿128・129頁)の比較の推計値を出していますが、SACOの最終報告で合意の返還予定地の普天間飛行場に関して、経済効果(活動による直接経済効果)で、現在軍用地(返還前)の年間120億円に対して「振興開発計画」(本稿の米軍区域開発国土計画)の経済効果が3,866億円という32倍もの大きさです。

したがって、「米軍施設・区域が地元自治体の振興開発などに大きな影響を及ぼしている場合は」に、普天間飛行場は靦面し、「米国政府は、この要請に応じなければならぬ旨」になるのです。そして、本稿は、以上の6段階の論理を集約し、一般化して「米軍区域開発国土計画」と概念構成しているのです。そして、後出図表―3「32米軍施設区域」(123頁)及び図表―4「32米軍施設配置図」(124頁)は、沖縄県が32の「米軍区域開発国土計画」を策定し、返還要請・請求、返還合意後の土地区画整理事業計画、及び返還後の土地区画整理事業の実施、そして完了し土地所有権の社会経済的機能するまで、その計画は機能することになります。

しかし、SACOの最終報告後は、米軍区域開発国土計画は国土利用計画としての米軍施設区域の返還要請機能を失い、返還合意後の米軍区域の跡地利用計画に矮小化され、最終的に、2012年3月31日成立の「沖縄県における駐留軍用地の有効かつ適切な利用に推進に関する特別措置法(跡地利用特措法)」により、政治的には、完結します。その過程を、まず軍転特措法と沖縄振興特措法の展開から考えることにします。

5 軍転特措法と沖縄振興特措法の展開

まず、基地返還後の給付金の支給で「当該土地の返還を受けた所有者等の生活の安定」を目的とする軍転特措法は、1995年5月19日に成立し、6月20日から施行されます。1996年12月2日のSACO最終報告後、1997年11月に沖縄復帰25周年記念式典で橋本首相が「沖縄経済振興21世紀プラン」の策定を発表します。そして、1998年3月、改正沖縄振興開発特措法が成立します。特別自由貿易地域や情報通信産業振興地域、観光振興地域が創設されます。しかし、1998年11月に、革新県政の大田知事は知事戦で敗れ、稲嶺恵一氏が当選し保守県政となります。その翌年の1999年11月に「沖縄経済振興21世紀プラン」の中間報告が出されます。この21世紀プランはポスト4次振計の産業政策ビジョンで、つまり4次振計を想定したもので、過去30年にわたる政府主導の沖縄振興開発計画の反省を踏まえ、観光、農業、貿易、情報通信を自立経済のための4本柱に、新たな産業振興をねらうものです。

そして、1999年11月22日、稲嶺恵一知事、及び12月27日、岸本建男名護市長の辺野古移設の受け入れを条件付きで表明します。その条件は①辺野古に建設する飛行場を

米軍と民間が一緒に使う「軍民共用空港」とすること、②15年使用期限の設定、③米軍と日本側の使用協定締結で、「両氏は「条件が満たさなければ受け入れを撤回する」とのことでした。そして、岸本市長の受け入れ表明の翌日(1999年12月28日)、政府は、その実現に取り組む方針を示す「普天間飛行場の移設に係る政府方針」を閣議決定したのです。その閣議決定を踏まえて、2000年4月の、県庁の機構改革で「国際都市形成推進室」が廃止され、「国際都市形成計画」は事実上廃案となります。そして、2000(平12)年8月25日「沖縄経済振興21世紀プラン」の最終報告が出されたのです。沖縄県は、大田県政の「基地返還アクションプログラム」及び「国際都市形成計画」の法的根拠となっていた地位協定2条による米軍区域開発国土計画による日米合同委員会への基地返還要請機能の見直し案を撤回し、基地返還要請は1996年12月2日のSACO最終報告に限定する、2000年8月29日、30日に「改めて日米両政府に対し、日米地位協定の見直しに関する要請を行った。」(前出『沖縄の米軍基地〔平成30年12月〕』87頁)。つまり、「米国政府は、この要請に応じなければならない旨の明記」が消え、基地の存続を前提に、日米両国政府は「また、施設及び区域の返還についての検討に際しても、関係地方公共団体の意見を聴取し、その意向を尊重する旨を明記すること」と1995年11月の権利的な見直し案からお願いの見直し案に全く後退するのです。

以上の経緯を踏まえて、2002(平14)年3月31日、沖縄振興特措法(第7章 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)が成立し、情報通信特区、金融特区が創設されました。2002(平14)年5月15日、沖縄振興計画(第4次振計)が決定されたのです。したがって、この4次振計には軍民共用空港は北部圏でています。しかし、2012年度から始まる改正沖縄振興特措法に基づく第5次振計からは、除外されています。その改正沖縄振興特措法の成立ですが、2010(平22)年3月に沖縄県が主体的に「沖縄21世紀ビジョン」を策定します。2012(平24)年3月30日「沖縄県における駐留軍用地の有効かつ適切な利用に推進に関する特別措置法(跡地利用特措法)」が成立します。この跡地利用特措法の成立を踏まえて、同年3月31日に、沖縄振興特措法が改正されます。その改正趣旨は、1つは、これまでの沖縄振興における成果と課題を踏まえ、沖縄の優位性を生かした自立型経済の発展と豊かな住民生活の実現のための施策を、沖縄が自ら主体的に講ずることにより、その潜在力を存分に引き出すことが可能となるよう、沖縄振興計画の策定主体を国から県に移行したことです。2つ目は、より自由度の高い交付金制度を創設するとともに、産業振興を始めとする各種特例措置を講ずる等、沖縄の自主性を最大限に尊重しつつその総合的かつ計画的な振興を図るための措置の充実を図ることです。

6 国土形成計画としての米軍区域開発国土計画

跡地利用特措法は、軍転特措法（1995年5月19日）について、旧沖縄振興特措法（2002年3月30日）の「第7章 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」を統合した上で、内容を拡充し、題名を改正して、2012年3月30日に成立したものです。

まず、本法の目的を「沖縄の自立的な発展を図ること」（1条）として、「国土形成計画の基本理念の「その特性に応じて自立的に発展する地域社会」（国土形成計画法3条）を、「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を鑑み」、具現化したものです。

しかし、その適用範囲は「駐留軍用地跡地」として「所有者等に返還されているもの」（2条2項）を原則とし、例外を「合同委員会において返還が合意された駐留軍用地」（8条等）としています。この例外が土地利用計画の側面で機能していることから、基本理念で「返還される沖縄県の貴重な土地資源」（3条）と拡大させています。

その基本理念は、「駐留軍跡地用地は、戦後長期間にわたって駐留軍によって使用された後によりやく返還される沖縄県の貴重な土地資源であることに鑑み、21世紀における沖縄県の自然、経済、創造のための基盤として、その有効かつ適切な利用が推進されなければならない」（3条1項）とし、したがって、国のコミットを、「国は、駐留軍用地が日米安保条約により我が国が駐留軍に提供してものであること及びその返還を機とする沖縄県の発展が我が国の発展に寄与するものであることに鑑み、沖縄県及び関係市町村との密接な連携を確保しつつ、国の責任を踏まえ、駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用を主体的に推進しなければならない。」（3条2項）とします。

そして、「国の責務」として「国は、前条の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、駐留軍用地の有効かつ適切な利用を推進するに関する施策を総合的に策定し、及び実施する責務を有する」とし、具体的には、第2項で、「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、又は金融上の措置その他の装置を講じなければならない」と全面的に責任を持つと明記するのです。

このような跡地利用の基本理念と国の責務を踏まえて、跡地利用特措法の内容は、軍転特措法を継受した給付金の支給の側面と土地利用計画の側面で、米軍施設区域の、①返還合意、②返還日、③引渡日、④基準日を区別して、次のように規定されます。

まず、給付金の支給の側面は、①から②返還日までは「賃借料」、②返還日から③引渡日までは「補償金」、④基準日までは3年間の「給付金」そして、④基準日から土地の使用・収益ができるまでは「特定給付金」が、地主等に給付されるのです。軍

転特措法は、この給付金の支給が眼目で、その目的は「住民の生活の安定及び福祉に向上」でした。

他方、土地利用計画の側面では、合同委員会及びSACOの返還合意を受けて、①と②の間に、国は「返還実施計画」(8条)を策定し支障除去措置、内閣総理大臣は、土地利用計画区域を、①と②の返還前の「特定駐留軍用地」(12条)の指定、及び②返還後もできる「拠点返還地」(26条)を指定し、返還日から引渡し日まで延長する「駐留軍用地跡地」(18条の2)を指定しますが、他方「沖縄県総合整備計画」(21条)及び「関係市町村総合整備計画」(19条)を策定し、②返還日から実施し、事業が竣功して、土地所有者等に、③引渡して、土地所有権の社会経済的機能が開始することになります。

この跡地利用特措法の本質的論点は「総合整備計画」の性格を、国土計画法秩序に基づく国土計画としての「米軍施設区域開発国土計画」(適用説)か、それとも国土計画法秩序の適用外(埒外)の地位協定に基づく合同委員会の設定する米軍施設区域の総合整備計画なのか(適用外説)、となります。本稿の米軍区域開発国土計画は適用説ですが、駐留軍用地跡地及び合同委員会の返還合意の米軍区域に限定する跡地利用特措法は、米軍区域を国土利用計画法秩序の適用外(埒外)として、その上で、国土計画法秩序における関係自治体の指定権限ではなく、内閣総理大臣が「特定駐留軍用地」・「駐留軍用地跡地」・「拠点返還地」として都市計画の中身の区域を指定しているのです。「駐留軍跡地用地は、戦後長期間にわたって駐留軍によって使用された後によりやく返還される沖縄県の貴重な土地資源」として「よりやく返還される」と恩恵的な性格付けがなされるのです。しかも、都市計画の都市施設整備計画、土地区画整理事業計画の公共施設整備計画の公共事業整備費等を「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に必要な法制上、財政上、税制上又は金融上の措置その他の措置講じなければならない」(4条2項)と規定しているのです。したがって、内閣総理大臣が財政を担保に、特定駐留軍用地、拠点返還地という本質的な都市計画区域を指定することは、国土計画法秩序上の都市計画上の区域、地域・地区の指定権限を持っている沖縄県及び関係市町村は、米軍区域開発国土計画に基づいて米軍施設区域の返還要請はできない機能をもつことになるのです。

沖縄県も、その解釈変更に対応して、前記1995年11月4日付けの地位協定2条に関する、日本国政府は、「米軍施設・区域の存在が、当該自治体の振興開発等に悪影響を及ぼしている場合は、米国政府に対し、その返還を要請し、米国政府は、その要請に応じなければならない旨を明記すること」(前出『沖縄の米軍基地〔平成30年12月〕』213頁)の見直し要請を撤回して、「応じなければならない」を削除する新たな見直し案を、2000年8月29日、30日にするのです。即ち、沖縄県は、大田県政の「基地返還

アクションプログラム」及び「国際都市形成計画」の法的根拠となっていた地位協定2条による米軍区域開発国土計画による日米合同委員会への基地返還要請機能の見直し案を撤回したのです。しかも、その撤回は、前述のように、「普天間飛行場の移設に係る政府方針」を1999年12月28日、閣議決定し、その閣議決定を踏まえて、2000年4月の、県庁の機構改革で「国際都市形成推進室」が廃止され、「国際都市形成計画」は事実上廃案となり、そして、2000(平12)年8月25日「沖縄経済振興21世紀プラン」の最終報告が出された、その直後の2000年8月29日、30日に「改めて日米両政府に対し、日米地位協定の見直しに関する要請を行った。」(前出『沖縄の米軍基地〔平成30年12月〕』87頁)。この改めての見直し案の機能は、基地返還要請は1996年12月2日のSACO最終報告に限定するもので、つまり、「米国政府は、この要請に応じなければならない旨の明記」が消え、基地の存続を前提に、日米両国政府は「また、施設及び区域の返還についての検討に際しても、関係地方公共団体の意見を聴取し、その意向を尊重する旨を明記すること」と1995年11月の権利的な見直し案から願いの見直し案に全く後退するのです。すなわち、「日本国政府及び合衆国政府は、日米合同委員会を通じて締結される個々の施設及び区域に関する協定の内容について、関係地方公共団体から、住民生活の安全確保及び福祉の向上を図るため要請があった場合は、これを検討する旨を明記すること」とし、さらに、「施設及び区域の返還についての検討に際しても、関係地方公共団体の意見を聴取し、その意向を尊重する旨を明記すること」と360度変更するのです。沖縄県の都市計画権限の放棄を前提に、内閣総理大臣が「特定駐留軍用地」・「駐留軍用地跡地」・「拠点返還地」として指定しているのです。その範囲での関係自治体の「総合整備計画」となっているのです。

しかしながら、このような財政上の担保は国土計画では国土形成計画であり、沖縄県では、沖縄振興計画の問題で、独立した跡地利用特措法の問題ではないのです。

このような跡地利用特措法に基づく総合整備計画の性格は(国土計画法秩序の適用外・埒外説)の国土計画法秩序との抵触は、次の3点に表れています。

第1点は、「総合整備計画と他の計画との関係」で、「総合整備計画は、沖縄振興特別措置法(平成14年)による沖縄振興計画その他の法令の規定による地域振興に関する計画との調和が保たれるとともに、沖縄県における国土の利用に関する計画に適合するように定めなければならない」(22条)ですが、国土計画法秩序適用説では、「調和」、「適合」ではなく、それらの計画の「具現化」です。つまり、総合整備計画は本来は沖縄振興計画であり、沖縄県国土計画の問題だということを言っているのです。

第2点は、「都市計画法等による処分についての配慮」(23条)で、「国の行政機関の長又は沖縄県知事は、総合整備計画に基づく事業の実施のため都市計画法その他の法律の規定による許可その他の処分を求められたときは、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当該事業が円滑に実施されるよう適切な配慮する

ものとする。」(23条)ですが、国土計画法秩序説では「適切な配慮」ではなく「都市計画法」等の「適用そのもの」です。つまり、総合整備計画は都市計画で、沖縄県知事の都市計画区域指定権限を内閣総理大臣が指定している、都市計画法を否定する跡地利用特措法であることを自白しているのです。

第3点は、「駐留軍用跡地の等の利用推進のための措置」で、「国は、合同委員会において返還が合意された駐留軍用地又は駐留軍用地跡地において総合整備計画に基づく土地区画整理法による土地区画整理事業、土地改良法による土地改良事業が円滑に実施されるよう必要な措置を講ずるものとする。」(24条)ですが、「総合整備計画」は、国土計画法秩序説では土地区画整理法の根拠は都市計画法の都市計画(地域開発事業計画)であり、土地改良法の根拠は「農振法」の「農用地区域」の「農業振興地域整備計画」で、国土計画法秩序の個別規制法における国土計画であり、「実施されるよう必要な措置」ではなく、「実施する必要な措置そのもの」ということになります。これは、重要な点で、国土計画法秩序の埒外の総合整備計画に基づいて土地区画整理法による土地区画整理事業は法を逸脱した、違法事業となるのです。

さらに、「総合整備計画」の定める事項(20条2項1号~7号)は、①地域の総合整備に関する基本的方針に関する事項、②交通通信体系の整備に関する事項、③生活環境の整備に関する事項、④農林水産業、商工業その他の産業の振興並びに観光及び保養地の開発に関する事項、⑤自然環境の保全及び回復に関する事項、⑥良好な景観の形成に関する事項、⑦前各号に掲げるもののほか、地域の総合整備に関し必要と認める事項、ですが、これらの事項は、国土計画法秩序の国土計画としての、国土形成計画、国土利用計画、都市計画、市街地開発事業計画、及び土地区画整理事業計画の、抽象度、比重の置き方は違いますが、事項であります。

つまり、跡地利用特措法の沖縄県の米軍施設区域は、①主権としての国土統治権、②国家の本来の究極的土地所有権、③顕現法規の国土計画法秩序、④国民の主権行使の土地所有権の埒外にある「租借地」としての扱いとなっているのです。日本本土の米軍施設区域は国土計画法秩序にあるので、日本本土の国土と沖縄県の国土を区別し、沖縄県の米軍施設区域188km²、跡地利用特措法は「租借地」としての法的性格となっているのです。このような、扱いは日米地位協定2条1項及び2項と本質的に異なる扱いとなりますから、返還合意後の「総合整備計画」は、国土計画の側面では、国土計画法秩序の国土計画としての米軍区域開発国土計画とすべきで、財政支援の側面において、沖縄振興計画の根拠法の沖縄振興特措法に位置付けるべきこととなります。なぜなら、米軍区域は租借地ではなく、国土であり、日米地位協定2条1項の協定により、米軍に提供している、日本の国土であるからです。当然、沖縄も、日本の国土ですから論理的帰結として適用されることとなります。沖縄の跡地利用特措法は本末転倒ですので、早く失効すべきこととなります(2024年3月31日失効で来年度までです)。

したがって、国土計画法秩序においては、米軍区域開発国土計画は、返還合意後は国土計画の内容は都市計画・市街開発事業計画・土地区画整理事業計画の策定となり、他方、財政支援は国土形成計画として沖縄振興計画の機軸として沖縄振興特措法に位置付け、返還後から、土地区画整理事業の実施過程となります。

要するに、本末転倒した跡地利用特措法に対して、本稿は、米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程は、第1段階は、国土計画の国土利用計画としての米軍区域開発国土計画に基づいて、既存・未返還の米軍区域の返還を日米合同委員会に要請する機能（日米地位協定2条・25条）、そして返還の合意後の第2段階は、都市地域では都市計画の米軍区域開発国土計画に基づく土地区画整理事業計画の策定及び国土形成計画としての沖縄振興計画（国土形成計画法15条）、さらに返還の合意が実行される返還の第3段階は、その土地区画整理事業の実施過程となります。そして、その土地区画整理事業が完了して、土地所有権の社会経済的機能・社会経済的活動が開始される引渡しの最終4段階で個々の基地の整理縮小過程となるのです。

第5章 土地所有権と米軍基地過重負担

本稿は、土地所有権の概念装置を通して沖縄の基地問題の解決を考えると、その基地問題の本質は米軍基地過重負担の歴史的現実として概念構成され、その解決は米軍区域開発国土計に基づく米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程とする理論構成であります。土地所有権の概念装置は、土地所有権の客体的要素を「特定地時空間」と概念構成し、土地所有権の土地は、国家の国土利用計画法秩序の規律する「国土」、自治体の土地利用基本計画及び個別規制法の国土利用計画により形成する「地域」、その客体的要素である個人等の利用する「特定地時空間」、の3層構造から、特定地時空間における特定地時空間（環境）の公共性は、個人の特定地時空間を利用する機能を「土地所有権の社会経済的機能」として必然化します。つまり、土地所有権の「特定地時空間」の「時空間」利用の側面は社会経済的機能をもち、その機能する場面の「特定地面」は、その基盤となるところ、土地所有権の社会経済的機能とは国民の自由主義経済の原動力・基盤となるのです。

この国民の自由主義経済の原動力・基盤である土地所有権が広大な米軍基地に固定化されることにより生ずる米軍基地過重負担は沖縄の経済発展の最大の障害要因であることが明らかとなったのです。そこで、本章は、(1) 沖縄の基地問題の本質論、次に(2) 米軍基地過重負担の歴史的現実の内容、また、(3) 米軍基地機能に伴う利益及び不利益、そして、翁長雄志沖縄県知事の埋立承認取消しの論拠となった(4)「第三者委員会報告書」の米軍基地過重負担論、最後に、その翁長知事の、(5)「米軍基地は沖縄の経済発展の最大の障害要因である」との内容を確認することにします。

1 沖縄の米軍基地問題の本質論

土地所有権の社会経済的機能の概念装置により沖縄の基地問題を考えると、沖縄の基地問題の本質は「米軍基地過重負担の歴史的現実」として概念構成されるのです。土地所有権の社会経済的機能は国民の自由主義経済の原動力・基盤であるところ、その土地所有権を広大な米軍基地の土地利用を固定化することにより被る機会費用（経済的損失）の過重負担の米軍基地は、沖縄経済発展の最大の阻害要因であるからです。また、国土利用計画法の国土利用の基本理念である「国土の均衡ある発展」に照らすと、米軍基地過重負担は沖縄の経済発展の最大の阻害要因であると共に、国土利用上の阻害要因であるからです。つまり土地所有権の概念装置を通すと沖縄の基地問題の本質は、米軍基地過重負担の歴史的現実と理論構成される所、その解決は米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程となるのです。

このような沖縄の基地問題の解決を「土地所有権の概念装置を通して」考える社会経済的方法を「土地所有権構成論」と称することにします。この考え方に対して、基地問題の解決を基本的に政治的手法による考え方で、米軍基地は「自治権の及ばない地域、存在」とし、米軍基地過重負担を「巨大な自治権の空白地帯」（違法確認訴訟・上告受理申立書269頁）と法律構成する見解を「自治権構成論」と称することにします。自治権構成は辺野古訴訟において沖縄県の訴訟代理人弁護士の主張ですが、本稿は土地所有権論の立場から沖縄の基地問題の解決を考えるものです。

2 米軍基地過重負担の歴史的現実

沖縄の基地問題を「土地所有権の概念装置を通して」考えると、その本質は「米軍基地過重負担の歴史的現実」として概念構成され、その解決は「米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程」となり、その過程は「国土計画」としての「米軍区域開発国土計画」を必然とします。

そこで、沖縄の基地問題の本質である「米軍基地過重負担の歴史的現実」の意義、内容について考えることにします。

まず、米軍基地過重負担の捉え方である「歴史的現実」を考えることにしますが、その歴史的現実とは、米軍基地過重負担の解決を過去・現在・未来の歴史過程において考えるということです。過去の基地過重負担の歴史的現実とは、現在の基地過重負担の歴史的現実内に内在し、未来の基地過重負担の軽減の解決可能性は現在の基地過重負担の歴史的現実内に内在し規定されるということを経験すると、米軍基地過重負担の軽減の現実性は過去・現在・未来の歴史過程において考えるべきです。過去は現在に内在し未来は現在に内在しているということは、過去の姿の歴史的現実とは現在の姿の歴史的現実内に内在し未来の姿の歴史的現実とは現在の姿の歴史的現実内に内在するからです。

また、特定地時空間（特定地環境）、地域（地域環境）、及び国土（国土環境）は、

時空間・環境の場面では連続・包摂関係にあることから、国土（国土環境）の中に地域（地域環境）、地域（地域環境）の中に特定地時空間（特定地環境）は存在していることから、国家の国土利用計画法秩序（国土利用計画法を基軸に個別規制法を体系化する開かれた動的なお法秩序）の国土及び自治体の土地利用基本計画等の地域の本来的にもつ公共の福祉・公共性は、個人等の所有する特定地時空間に内在していることとなります。国土利用計画法秩序は国家の主権の及ぶ範囲と内容の国土を立法化したものとなり、国家の国土利用計画法秩序の国土となるのです。したがって、日本の国土の中にある自治体の地域、個人の特定地時空間の利用は国土利用計画法秩序に規律されることになることから、その国土利用計画法秩序は分野・範囲とともに、時空間を規律するものとして時空間的にも開かれた法律となります。国土（環境）は過去・現在・未来を貫流して存在する歴史的現実だからです。

次に、「米軍基地過重負担」の問題を考えることとなりますが、沖縄の基地問題の本質は「米軍基地過重負担の歴史的現実」と概念構成するところ、その本意は、米軍基地過重負担を過去・現在・未来の歴史過程で考えるということですから、その米軍基地過重負担の中身は何か、が論点となります。「米軍基地過重負担」とは、土地所有権の社会経済的機能が国民の自由主義経済の原動力・基盤であることから、その土地所有権を広大な米軍基地の土地利用に固定化することにより国民・地域住民に生ずる不利益の集積過程を意味します。その不利益の集積過程は、土地所有権構成論によると、広大な米軍基地を基地機能（動的機能）の内在する軍用地として利用する場合に経済効果とその米軍区域の民間利用の経済効果（機械費用）を比較することによって明らかとなります。例えば約50年前に返還された米軍牧港住宅地区（1.9km²）と現在的那覇新都心地区（2.1km²）の経済効果等を比較すると、経済効果が52億円から1634億円の約32倍、雇用が170名から約1万6千名の約94倍、税収が6億円から199億円の約32倍に増加していることです（駐留軍用地跡地利用に伴う経済波及効果に関する調査報告」沖縄県、2015年1月）。「今や米軍基地の存在は沖縄経済発展の最大の阻害要因と言える」（2016年4月22日の国地方係争処理委員会での翁長知事意見陳述）として自明のこととなるのです。

3 米軍基地機能に伴う利益又は不利益

土地所有権の社会経済的機能である米軍の基地機能も広大な米軍施設区域として特定地時空間の集合した地域即ち米軍施設区域における基地機能（軍事活動）に伴う利益及び不利益が生ずることとなります。土地所有権の社会的経済的機能に伴う利益及び不利益は国民及び地域住民に波及する経済効果の利益及び不利益で、利益は国民経済、地域経済の持続的発展に寄与にすることとなります。したがって、基地機能に伴う利益は、軍用地主の賃借料、軍雇用者の賃金、及び基地外での軍人・軍属、その家

族等の消費額、いわゆる基地関連収入となります。他方、基地機能に伴う不利益は積極的不利益と消極的不利益に区別されます。積極的不利益は、軍人等の犯罪、航空機騒音等の生活環境の汚染、自然環境破壊等の「環境への負荷」となります。他方、消極的不利益は、基地の軍用地利用の経済効果と民間利用の経済効果と比較して民間利用の経済効果が大きい場合、つまり、軍用地より民間利用の経済効果が大きい場合には機会費用、機会好機が高い反面、県民を機会喪失で地域経済の阻害要因として経済的損失の不利益となるからです。土地所有権の社会経済機能に伴う不利益を地域経済の側面で見ると、県民の「機会費用」ないしは「機会喪失」の被りとして経済上の消極的不利益として捉えられるのです。

4 「第三者委員会報告書」の米軍基地過重負担論

そして、2015年7月16日の『普天間飛行場代替施設建設事業に係る公有水面埋立承認手続に関する第三者委員会検証結果報告』（以下、『第三者委員会報告書』とする。）は、土地所有権の社会経済機能上の概念装置（土地所有権構成）により、米軍基地過重負担の内容とその諸不利益を次のようにまとめます。

「(ア) 沖縄県には、平成24年3月末現在、県下41市町村のうち21市町村にわたって33施設、23,176.3haの米軍基地が所在しており、県土面積の10.2%を占めている。また、在沖米軍基地は、米軍が常時使用できる専用施設に限ってみると、実に全国の73.8%が沖縄県に集中している。ちなみに、他の都道府県の面積に占める米軍基地の割合をみると、本県の10.2%に対し、静岡県及び山梨県が1%台であるほかは、1%にも満たない状況であり、また、国土面積に占める米軍基地の割合は0.27%となっている（米軍基地の面積について、日本全体と沖縄の負担度を比較した場合、その差は約468倍に上ると指摘されている）。

(イ) このような広大かつ過密に存在する米軍基地（米軍基地過重負担）は、①沖縄県の振興開発を進める上で大きな制約となっているばかりでなく、②航空機騒音の住民生活への悪影響や演習に伴う事故の発生、③後を絶たない米軍人・軍属による刑事事件の発生、さらには④汚染物質の流出等による自然環境破壊の問題等、県民にとって過重な負担となっている。⑤このような状態は、法の下での平等を定めた日本国憲法第14条の精神にも反するものと考えられます。

本件埋立は、一面で普天間飛行場の移設という負担軽減の側面があるものの、他面において普天間飛行場の代替施設を沖縄県内において新たに建設するものである。

本件埋立は、沖縄県内において米軍基地の固定化を招く契機となり、基地負担について格差や過重負担を固定化する不利益を内包するものと言える。(①～⑤及び「米軍基地過重負担」は筆者挿入)」（第三者委員会報告書45頁）

なお、本報告書の「米軍基地の面積について、日本全体と沖縄の負担度を比較した

場合、その差は約468倍に上ると指摘されている」は、拙稿「公有水面埋立法と土地所有権—都道府県知事の埋立て承認の法的性質論—」（静岡大学『法政研究』19巻3・4号、2015年、316頁以下）によるものです。

5 米軍基地は沖縄経済発展の最大の阻害要因

次に、翁長知事が同年10月13日の辺野古埋立て承認取消しの法的根拠とした『第三者委員会報告書』（2015年7月16日）における、米軍基地過重負担の①沖縄県の振興開発を進める上で大きな制約となっている」ことを、翁長知事は2016年2月15日の口頭弁論の陳述において、「経済の面で言えば、米軍基地は経済の最大の阻害要因ということがまさに当てはまる時代」と強調するのです。

「わたしが、15年前に那覇市長になって、向こうの区画整理事業が始まった。これは高率補助ではなく、普通の土地整理事業でできあがった。52億円の軍用地料に対し、（経済）効果は1634億円で約32、33倍になっている。雇用は、向こうは住宅地だったので、芝生を刈ったりして、家の修繕をしたりして170人が雇われていた。今、新都心地区では1万6千人、約100倍の人が働いている。税金も6億円だったのが、199億円。

一つの跡地が返されるということは、それだけの経済効果がでてくる。今いっているような『基地で食べている』という話は確か戦後30年ぐらい、復帰からしばらくはあったかもしれないが、今や沖縄が発展しようとするときに、日本の安全保障だから我慢しているが、経済の面で言えば、米軍基地は経済の最大の阻害要因ということがまさに当てはまる時代になっている。」

また、翁長知事は2016年10月7日の「10.7高裁判決研究集会挨拶」において、「いま、沖縄は大きく発展していこうとしているが、基地があるあるから何にも前に進まない。『沖縄は基地で食べている』というのはもう30～40年前の話であって、『基地は沖縄経済発展の最大の阻害要因である』ということをしかりとご理解いただきたい」と挨拶しています。

翁長知事の沖縄基地問題の法律構成は土地所有権構成そのものです。なぜなら「今や沖縄が発展しようとするときに、日本の安全保障だから我慢しているが、経済の面で言えば、米軍基地は経済の最大の阻害要因ということがまさに当てはまる時代になっている。」と強調するからです。このことは、米軍区域が沖縄経済発展の開発計画区域となるべきことを主張しているのです。この翁長知事の辺野古訴訟の土地所有権構成と対立する主張が沖縄県の法定代理人弁護士の自治権構成となります。

このような翁長知事の「基地は沖縄経済発展の最大の阻害要因である」との強調は、米軍基地の経済的機能の本質の観点から、川瀬光義氏は『基地維持政策と財政』（2013年、69頁）において、「もはや、沖縄が基地に依存しているのではなく、基地が沖縄に依存しているのである。基地によって沖縄は膨大な『機会費用』ないし『機会喪失』を被っていることからして、基地に寄生されているのではないだろうか」と理論構成しているのです。

なお、筆者は、「沖縄の米軍基地過重負担を土地所有権の観点から法律構成することにより、地域経済の側面で、①米軍基地は沖縄経済発展の最大の阻害要因であること、②主権国家の側面で、沖縄の米軍基地問題の本質として、②沖縄は主権国家のなかの米軍基地過重負担による植民地であることを理論構成する」としています（拙著『沖縄の米軍基地過重負担と土地所有権—辺野古の海の光を観る—』日本評論社、2017年、38頁）。

土地所有権の社会経済的機能上の概念装置を通して米軍基地の存在を考えると、基地機能に伴う国民（沖縄県民）の米軍基地過重負担の不利益が米軍区域に集積・集約されている過去・現在・未来の歴史的現実が見えるようになり、その米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程における沖縄の基地問題の解決を「米軍区域開発国土計画」に基づくものとなるのです。

第6章 辺野古問題の解決

辺野古問題とは、宜野湾市の市街地の中心地域にある米軍普天間飛行場の代替施設を危険性の除去と抑止力の維持を目的にキャンプ・シュワブの一部を含む辺野古沿岸地域の埋立地に移設する埋立事業計画（以下、「辺野古埋立事業計画」とする。）に対する、沖縄県知事の承認の是非及び違法性をめぐる問題です。沖縄の基地問題を土地所有権の概念装置を通して考えると、その本質は米軍基地過重負担の歴史的現実と概念構成され、その解決は国土計画法秩序の国土計画としての米軍区域開発国土計画に基づく米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程と理論構成されます。その理論に即して辺野古問題の解決を考えると、移設元の普天間飛行場区域（4.8km²）の国土計画としての「普天間飛行場区域開発国土計画」と移設先の「辺野古埋立事業計画」の辺野古沿岸海域を観光資源とする「キャンプ・シュワブ区域」、及び「辺野古弾薬庫区域」の国土計画としての「国際辺野古観光リゾート国土計画」及び、その代替案として、キャンプ・ハンセン一部区域の「北部（やんばる）軍民共用空港国土開発」との総合的な判断による基地の整理縮小過程となります。

したがって、辺野古問題の解決の本質は、沖縄県が、日本政府を通して、日米合同委員会及びSACOに、国土計画の国土利用計画としての「国際辺野古観光リゾート国

土計画」、その代替案としての「北部（やんばる）軍民共用空港国土開発」に基づいて、当該計画区域である、キャンプ・ハンセン、及び辺野古弾薬庫の返還を要請すること（日米地位協定2条2項・25条）にあります。そこで協議が整わなければ、その解決は裁判の場に移り、県民投票を理由とする再度の承認撤回及び計画変更不承認を巡る裁判となります。以上の展開の見通しを踏まえて、沖縄県は、政府に沖縄米軍基地問題協議会を開くことを要求することになります。

そこで、まず、(1) 辺野古問題と3米軍区域開発国土計画の機能を考え、そして、移設元の、(2) 普天間飛行場国土計画、他方の移設先の、(3) 「国際辺野古リゾート国土計画」、及び、その代替案として、(4) 「北部（やんばる）軍民共用空港国土計画」を考え、そして、(5) 裁判の場面における辺野古問題に関係する最高裁判決を考えることにします。

1 3米軍区域開発国土計画の解釈機能

国土計画としての米軍区域開発国土計画は、政府との対話・交渉の場面で、第1に、国土利用計画の側面で、未返還の米軍区域の返還を日米合同委員会に要請する機能（日米地位協定2条2項・25条）、第2に、国土形成計画の側面において、返還が合意された米軍区域で、国土交通大臣に、財政措置を伴う沖縄振興計画の機軸とすることを要求する機能（15条）、及び国土形成計画の全国計画案に米軍区域開発計画を作成することを提案する機能（8条1項）、第3の機能は、裁判の場面での機能です。

辺野古問題の解決における国土計画としての3米軍区域開発国土計画の機能は、政府との対話・交渉の場面では、国土利用計画法秩序の国土利用計画の側面の「国際辺野古観光リゾート国土計画」と「北部（やんばる）軍民共用空港国土計画」を理由に、日米合同委員会等にキャンプ・シュワブ区域、辺野古弾薬庫区域の未返還の返還を要請する機能（日米地位協定2条2項・25条）となります。この返還の要請が許容されなかった場合には、裁判の場面での第3の機能となります。

「普天間飛行場開発国土計画」は、第1の要請機能は達成されました。1995年11月4日付の地位協定2条の見直し、日本国政府は「米軍施設・区域の存在が当該自治体の振興開発等に大きな影響を及ぼしている場合は、米国政府に対し、その返還を要請し、米国政府は、その要請に応じなければならない旨を明記すること」の要請により、SACOへの要請機能が成功して、1996年12月2日のSACO最終報告の6地域50.02km²の返還のうち、その1つで代替施設の条件付きの返還が合意され、辺野古問題の起点となる返還です。

沖縄県は、辺野古問題の解決のために、政府が日米合同委員会に米国に2つの基地の返還等を要請するよう対話・交渉する、そして、その合同委員会への返還等の要請が拒否された場合には、再度の承認撤回の処分、計画変更承認申請の不承認の処分、

及びその後の裁判となります。そのような合同委員会への要請、また行政処分、その後の裁判の展開を踏まえた上で、辺野古問題を総合的に対話・交渉する場として「沖縄米軍基地問題協議会」が準備されていますので、実務的には、まず、ここでの対話・交渉が考えられます。

2 普天間飛行場区域開発国土計画

(1) 日米地位協定の内在的転換

日本の国土の利用は（租借地でない限り）、国土計画法秩序の国土計画に基づくもので、その法秩序に地位協定2条・25条による米軍施設区域も存在します。その米軍施設区域の設定の法的構造は、第1段階が、日米安保条約6条に基づく一般的な米軍施設区域の提供及び存続となります。第2段階が日米両政府による個別米軍施設区域の設定・存続の日米合同委員会を通じての協定（日米地位協定2条1項(a)・25条2項）、そして、個別米軍施設区域の返還及び新設の合意（同2条2項）に関するもので、両政府は、「いずれか一方の要請があるときは、前記の取極めを再検討しなければならず、また、前記の施設及び区域を日本国に返還すべきこと又は新たに施設及び区域を提供することを合意することができる」（2条2項）こと、第3段階は、日米合同委員会による、①個別米軍施設区域の決定（同25条1項）、②「一方の代表者の要請があるときはいつでも直ちに会合」（同条2項）、解決不能の米軍施設区域存続の最終的判断は政府（同3項）、第4段階が、米軍施設区域の土地利用権原の確保（駐留軍用地特措法・土地収用法・公有水面埋立法等）、第5段階が、米軍施設区域の排他的管理権（地位協定3条）となります。個別米軍施設区域の返還又は新設は合同委員会で決定されることとなります（同2条2項・25条2項）。

この地位協定2条の見直しを沖縄県は1995年9月4日に少女暴行事件を契機とする同年10月21日、8万5000人参加の総決起大会の「基地の整理縮小」と「日米地位協定の見直し」決議を背景に、1995年11月4日付けの10項目の地位協定見直しの要請の中に、地位協定2条に関して「米軍基地が地元自治体の振興開発などに大きな影響を及ぼしている場合に、政府がアメリカに返還を要請し、アメリカはこれに応じなければならないことを明記する」ことでした。

(2) 普天間飛行場区域開発国土計画の経緯

「普天間飛行場区域開発国土計画」に関しては、大田県政時代（1990年11月～1998年11月）における「基地返還アクションプログラム」、及び「国際都市形成構想」の以下の経緯から考えると、「普天間飛行場区域開発国土計画」が内在していることが考えられます。1996年1月30日、沖縄県は普天間基地返還の入った基地返還アクションプログラムを提示し、同年4月12日、橋本一モンデール会談において、普天間基地

の返還に合意し、同年8月28日、沖縄県は最高裁大法廷平成28年8月28日判決で敗訴しますが、9月8日の地位協定見直し及び基地の整理縮小の県民投票、同年11月11日、沖縄県の「国際都市形成構想」が決定されます。沖縄県が20年後を目標に策定した沖縄振興ビジョンです。沖縄の米軍基地の20年後の全面撤去を前提に、その返還すべき米軍区域開発国土計画（まだ返還されていない跡地の利用計画）と財政、税制上の特例措置等を構想の柱に県土再編と産業振興策の新展開を狙ったものです。1996年12月2日、1995（平成7）年11月4日付の県の要請については、「沖縄（における施設及び区域）に関する特別行動委員会（SACO）」や日米合同委員会で見直しが検討され、つぎのとおり日米間で合意されたのです。

SACOは、1995年11月20日に日米両政府により日米安全保障協議委員会（SCC、2プラス2）の下に設置され、沖縄県における米軍施設区域の整理・統合・縮小に関しSCCに対し勧告を作成し、1996年12月2日に以下の最終報告をして役割を終了しました。

米軍施設区域の11施設、5,002ha（50.02km²）の返還合意です。『沖縄の米軍基地〔平成30年12月〕』（86頁）は「平成7年11月に10項目の県の要請については、『沖縄に関する特別行動委員会（SACO）』や日米合同委員会で見直しが検討され、次のとおり日米間で合意された。」として、第2条関連で、施設・区域の返還要請に対して、合同委員会合意及びSACO最終報告の内容として「11施設・5,002ヘクタールの返還」で「内訳は普天間飛行場等6施設の全部返還、北部訓練場等4施設の一部返還、住宅の統合返還1件」となるのでした。普天飛行場区域開発国土計画に基づいて普天間飛行場の返還が、5年以内ないし7年以内に十分な代替施設が完成し、運用可能となった後、全面的に返還すること、代替施設として沖縄本島に東海岸沖に建設することに合意したのです。

そして、現在は、普天間飛行場返還後の当該区域開発国土計画（都市計画）として市街地開発事業計画を含む2010年沖縄県策定の「沖縄21世紀ビジョン」の一環として、前述の返還合意5施設区域の「中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想」（5区域総合開発国土計画）が策定されます。その構想の下での普天間飛行場区域開発国土計画（4.8km²）としての土地区画整理事業計画の実施の経済効果は、返還後の施設・基盤整備投資の①「整備による直接経済効果」は5,027億円、②活動による直接経済効果は返還前120億円、返還後3,866億円の32倍（那覇新都心地区〔2.14km²〕は①3,060億円、②返還前52億円、返還後1,834億円の32倍）が推計されています。そして、予定移設先に辺野古埋立事業計画の埋立事業費は2020年4月の計画変更で9,300億円、国有地で賃料はないですが（普天間飛行場は地主3,722名、軍用地料74億4千8百万円、直接経済効果は基地運用の現在の普天間飛行場の軍雇用者203名の給料、米軍人等の基地関連消費支出等が推計されます。

(3) 米軍区域開発国土計画と跡地利用特措法

基地が返還されている米軍区域の開発計画は軍転特措法（1995年 5月19日制定）、軍転特措法改正（2002年 3月31日）、沖縄振興特措法（2012年 3月31日制定）は、「第7章 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」（95条～104条）、そして跡地利用特措法（2012年 3月31日制定）に基づくものとなり、既存の米軍区域を返還すべきと要請する米軍区域開発国土計画は事実上、消滅している現状を復活させるものとなります。

米軍区域開発国土計画の内容は、①返還前の返還すべき根拠となる段階、②返還が合意されている段階、③返還されている（返還を受けた）段階の各段階で、その精度・密度及びその具体的措置法は異なることとなります。

跡地利用特措法（2012年 3月31日～2022年 3月31日）は②の段階から適用されるもので、国の返還実施計画の決定（8条）、内閣総理大臣の特定駐留軍用地（12条）の指定（③段階では特定駐留軍用地跡地（18条の2））、関係市町村長（20条）及び沖縄県知事（21条）の「総合整備計画」の決定、そして、内閣総理大臣の拠点返還地の指定（26条）がありますが、「総合整備計画」の事項が②段階の米軍区域開発国土計画の事項となると考えられますので、以下に、その内容を示すことにします（20条2項）。

①地域の総合整備に関する基本方針に関する事項、②交通通信体系の整備に関する事項、③生活環境の整備に関する事項、④農林水産業、商工業その他の産業の振興並びに観光及び保養地の開発に関する事項、⑤自然環境の保全及び回復に関する事項、⑥良好な景観の形成に関する事項、⑦前各号に掲げるもの他、地域の総合整備に必要と認める事項、となっています。

そして、この総合整備計画に基づく具体的な措置（24条）は、「総合整備計画に基づく土地区画整理法（1954年制定）による土地区画整理事業、土地改良法（1949年制定）による土地改良事業」となっています。

このような総合整備計画を、本稿の米軍区域開発国土計画の観点から見直すと、「都市計画の母」である土地区画整理事業として都市計画法の都市計画に基づく土地区画整理法による土地区画整理事業となり、総合整備計画は都市計画法の都市計画としての市街地開発事業計画の土地区画整理事業計画と総合整備計画が重なることとなります。つまり、跡地利用特措法は、米軍区域開発国土計画の①②③の展開を、①から切断した②段階の特別法ということになります。跡地利用特措法は2022年 3月31日に失効する時限法の特別措置法となっているのです。したがって、跡地利用特措法の目的の要素である「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の措置」と「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を鑑みて」の現実認識、及び「沖縄県の自立的な発展を図る」という目的（1条）とが矛

盾することになるのです。また、基本理念における「駐留軍用地跡地は、戦後長期間にわたって駐留軍によって使用された後によりやく返還される沖縄県の貴重な土地資源であることに鑑み」(3条1項)、及び「国は、駐留軍用地が日米安保条約により我が国が駐留軍に提供してきたものであること及びその返還を機とする沖縄県の発展が我が国の発展に寄与するものであることに鑑み」(3条2項)という沖縄の米軍基地過重負担の歴史的現実の認識を踏まえると、米軍区域開発国土開発として国土計画法秩序の国土計画の機軸とすべき論理になるのに、時限法しかも沖縄県の米軍区域の適用の特措法として、国土計画法秩序の埒外においているのです。これは主権国家の国土ではない扱いで、自衛権をもつ主権国家の姿ではないのです。主権国家においては日本国政府は「米軍施設・区域の存在が当該自治体の振興開発等に大きな影響を及ぼしている場合は、米国政府に対し、その返還を要請し、米国政府は、その要請に応じなければならない」のです。国土計画法秩序の国土計画としての米軍区域開発国土計画は、①の段階の米軍施設区域の返還に最も機能すべきものなのです。

本稿は国土計画法秩序(国土利用計画法秩序及び国土形成計画法秩序)の国土計画(国土利用計画及び国土形成計画)としての米軍区域開発国土計画の①②③の段階的展開となり、①段階、②段階、③段階の米軍区域開発国土計画の密度とその具体的措置の法の適用となるのです。それで、次に、その①段階で機能すべき「国際辺野古観光リゾート国土計画」をみることにします。

3 国際辺野古観光リゾート国土計画

「国際辺野古観光リゾート国土計画」とは、辺野古沿岸海域を観光資源とする「世界水準の観光リゾート地の形成」を目的とするキャンプ・シュワブ(20.6km²)区域及び辺野古弾薬庫(1.2m²)区域を併せた米軍区域における、沖縄県の観光経済振興計画、政府の経済成長戦略としての観光立国の推進計画ということになります。「観光の基本認識(イノベーション)」に基づくと、観光資源としての辺野古沿岸海域の経済効果は「国際辺野古観光リゾート国土計画」の経済効果で示され、観光資源としての辺野古沿岸海域の経済効果の主張は「国際辺野古観光リゾート国土計画」の経済効果で立証されることになります。

「観光の基本認識(イノベーション)」とは、観光の本質を観光資源の価値におき、その価値は観光地域の経済効果で現象化するという観光の捉え方を意味するからです。海の観光資源としての辺野古沿岸海域の経済効果は、陸のキャンプ・シュワブ区域及び辺野古弾薬庫区域の「国際辺野古観光リゾート国土計画」の経済効果に示されるのです。なぜなら、観光の本質は観光地域の観光業ではなく、その観光業を成立させている観光資源の価値であり、その観光資源の価値は、観光客の観光地域での消費額として現れるからです。したがって、一般的には、観光客数が多数ほど観光消費額

は多額となるので、観光の質は観光客数で示されるのです。より本質的には、観光は、地域の光を観る個人の昇華であるからです。観光は量が質を示すのです。観光地域の本質的要素は観光資源の価値となるのです。この「観光の基本認識」は新たな観光観ではなく「観光の原点」としての「観光のイノベーション」です。「観光の原点は、人々がその地に住むことに誇りをもつことができ、幸せを感じられることによって、その地域が『光を観せる』『光を示す』ことにある。各地域が、自分の価値、宝を見出し、それを磨き、世界に向けて発信していくことは、本来の意味での『観光』につながるということを再認識する必要がある。その際、その光が、深い固有性を放ち、多様な輝きを増せば増すほど、価値ある観光となっていく。その価値を積極的に内外に発信し、世界に通用する魅力ある観光地域としていくことが重要である」(「国土のグランドデザイン2015～対流促進型国土の形成～」国土交通省、2014年7月)。

そこで、辺野古沿岸海域の観光資源としての価値はどれほどかとなります。「本件埋立対象地は、豊かで貴重な自然生体系をなし、希小生物等の生息地として、極めて高い自然環境価値を有する地域である。また、美しい眺望と静謐さを兼ね備え、良好な大気環境、水環境に恵まれ、この良好な環境はリゾート事業にとっても高い価値を有するものであり、米軍基地が存在しなければこのような観光資源を活用した経済発展が見込まれる地域である」(「沖縄県違法確認訴訟上告受理申立理由書」272頁)。「本件埋立対象地の辺野古地区の海域を埋立てて代替施設を建設することは、ゆたかな自然環境を破壊することのみならず、同地域が秘めている環境との共存を図った上でのリゾート地としての経済的潜在能力もまた完全に喪失してしまうことであり、その経済的不利益は甚だしい。辺野古の『キャンプ・シュワブ』地区は、戦後70年もの長い間基地が存在するために、日本屈指の観光地として発展する沖縄県において、名護市の東海岸地区は取り残された状況にあり、『キャンプ・シュワブ』の辺野古崎地区は、新たな基地の建設による土地利用よりも、将来に向けた既存の基地部分の返還を求め、自然破壊を伴わない自然環境の保全と両立する形態での返還跡地の民間利用を目指すことの方が、国土利用計画上適正且つ合理的であり、より大きな価値を生むものと考えられる」(『第三者委員会報告書』42頁)。

「キャンプ・シュワブ」及び「辺野古弾薬庫」の米軍区域開発国土計画としての「国際辺野古リゾート国土計画」(21.8㎡)は、辺野古沿岸の豊かな自然環境、辺野古崎の延べ9.4kmにおよぶ自然海浜及び後背地の「キャンプ・シュワブ」及び「辺野古弾薬庫」の三位一体で「世界水準のリゾート地」として沖縄産業の基幹産業である観光産業の中心となる可能性があるのです。その観光資源である辺野古沿岸域1.6km²を埋立てるということは、そのことを永久に失うことを意味するのです。

したがって、沖縄県は、「沖縄に関する特別行動委員会 (SACO)」及び日米合同委員会に、国土利用計画法秩序の国土利用計画としての「国際辺野古観光リゾート国土計

画」に基づいて当該米軍施設区域の返還を要請すること（日米地位協定2条2項・25条）になります。実務的には、その返還の要請前に、「日米安全保障条約を堅持するとの立場にたって」、米軍施設区域の整理・統合・解消の問題等を協議する沖縄米軍基地問題協議会（協議会）で協議することになります。日米安保条約に反対する県政の立場の場合には、個別米軍施設区域の返還請求・要請をすることはないからです。米軍基地過重負担の軽減は政治的問題で解決されるか、裁判を政治の場とすることになるのです。請求・要請した米軍区域の返還が、協議会、日米合同委員会において、許容されない場合には、第3段階の裁判段階の辺野古訴訟で、「普天間飛行場区域国土開発計画」の前述の国土利用上の効用すなわち経済効果と総合考慮される国土利用の効用として「国際辺野古観光リゾート国土計画」が主張立証されることになります。

他方、同時に、沖縄県知事の埋立承認に基づく「辺野古埋立事業計画」の進行の現段階に至っては、沖縄県代理署名拒否事件の最高裁大法廷平成8年8月28日判決では代替案を沖縄県側から提示しないと最高裁で敗訴することは必至です。したがって、次の問題は、その代替案として「北部（やんばる）軍民共用空港国土計画」となります。

4 北部（やんばる）軍民共用空港国土計画

「北部（やんばる）軍民共用空港国土計画」（3km²）は、「キャンプ・ハンセン（49.78km²）」区域内への普天間飛行場（4.8km²）の辺野古移設の代替案となります。辺野古沿岸海域の埋立地の「辺野古埋立事業計画」は、「観光の基本原則」に照らし、辺野古沿岸海域を観光資源とする、辺野古沿岸のキャンプ・シュワブ区域（20.62km²）及び辺野古弾薬区域（1.21km²）の両米軍区域を「国際辺野古観光リゾート国土計画」とすると、その計画は国土利用上の効用が「普天間飛行場区域開発国土計画」より大きいからです。そして、「辺野古埋立事業計画」の経緯及び現状から、埋立承認をした沖縄県は、代替案を提示すべき行政責任があるからです。「辺野古埋立計画」の作成過程、判断過程、実施過程に、名護市長、沖縄県知事が「苦渋の決断」でコミットしていること、すなわち、「橋本・モンデール合意ないしSACO最終報告以来、約17年間もの年月が経過し、その間、関係者間において交渉、協議、調整が積み重ねられ多くの努力や苦渋の決断の結果として普天間代替施設の設置場所が辺野古沿岸海域に決定されたことを鑑みると」（国地方係争委員会・国2016年5月9日回答書43頁）、その既成「辺野古埋立事業計画」を断念させるためには、その代替案を提示することは知事の行政責任となるからです。また、政府の辺野古移設の根拠が、本件承認までの行政手続過程を踏まえた「辺野古が唯一の選択肢」の結論とすることからです。「平成8年の橋本・モンデール合意以来、政府と沖縄県あるいは普天間飛行場の代替施設の移転先となる自治体等との間で普天間飛行場の代替施設の移転先をめぐり、17年間

の長きにわたる利害調整、交渉等が行われ、民主党政権があらゆるオプションをゼロ・ベースで検討するとして県外への移転も模索したものの、辺野古が唯一の選択肢との結論に至った」(同上回答書109頁) 経緯を踏まえると、代替案を提示して、その「辺野古が唯一の選択肢」の根拠を崩す主張立証の行政責任が沖縄県知事にあるからです。

そして、「北部(やんばる)軍民共用空港国土計画」を代替案とするのは、以下の理由によるものです。

第1の理由は、辺野古移設の代替施設選定の基本方針(『沖縄の米軍基地』〔平成30年12月〕99頁)に合致することです。①「米軍基地の整理縮小を図るものであること」に関して、普天間飛行場4.8km²の市街地の中心の米軍施設区域がキャンプ・ハンセン(49.78km²)区域に包摂されるからです。②「住民の安全が確保され、騒音等の影響が軽減されること」に関して、1万千人の宜野湾市の市街地の中心から広大なキャンプ・ハンセン(49.78km²)内で、しかも山林地帯に移設されることで軽減されます。③「建設される空港は、民間航空機が就航できる滑走路を有するもので、将来にわたって地域及び県民の財産となるものであること」に関しては、キャンプ・ハンセン(49.78km²)内の一部3km²の軍民共用空港国土計画であることから将来にキャンプ・ハンセン区域開発計画の機軸となり北部振興計画及び北部振興計画の中核となることです。④「県土の均衡ある発展を図る観点から地域の活性化に資するもので、県民の利益につながるものであること」に関して、③で述べたように、北部振興計画、美ら海水族館及びやんばる国立開発等のアクセスからみて北部観光振興に資すること大である。

第2は、「産業振興のための基盤整備」として、交通基盤として民間航空関連施設の整備となり、情報通信関連産業、金融業及び金融業関連業務等の集積や既存産業の活性化を図りつつ、空港へのアクセス道路や複合機能型産業団地等、企業立地に向けた基盤を整備することになります。

第3は、キャンプ・ハンセン区域が49.78km²と現在、沖縄県内、最も広大な基地であるということです。広大な49km²のなかの「北部(やんばる)軍民共用空港建設計画」(3km²)は環境影響評価の適合性を高めます。

第4に、キャンプ・ハンセンは宜野座村(15.66km²)、金武町(20.68km²)、恩納村(12.30km²)、及び名護市(1.13km²)にまたがり、4町村の観光振興に有効となり、振興計画の土地利用の効用を高めます。

そして「北部(やんばる)軍民共用空港国土計画」は、キャンプ・ハンセン区域の一部返還及び軍民共用を、日米合同委員会、及び沖縄米軍基地問題協議会(協議会)で協議することを要請することになります。そして、協議が進まない場合には、裁判の場面での問題となります。その裁判の場面で、法律の行政の原理に基づいて現在進

行している辺野古埋立を法的に中止するためには埋立承認の違法性を高めるためには代替案を提示する必要がある、その代替案は「国土理由上適正且つ合理的なること」の判断対象となり、またその判断過程において代替案の「北部（やんばる）軍民共用空港国土計画」の大半が「入会地」（39.66km²、名義的には市長村有地）であるということも、軍民共用飛行場の建設は「国土（土地）利用上適正かつ合理的である」との判断根拠となります。

5 米軍施設区域に関係する最高裁判決

沖縄の基地問題は裁判段階の辺野古訴訟においては最高裁において3度も判断がでています。法治主義の下では、その判断が争点の判例として解釈論の基本となります。

その解釈論の論点として、第1点は、米軍基地過重負担の駐留軍用地特措法の憲法適合性、第2点は、駐留軍用地の強制収用・使用の認定要件基準である「当該土地の駐留軍用地に供するため適正かつ合理的な使用であること」の考慮事項として「米軍区域開発計画」を主張立証すること（駐留軍用地特措法3条）、第3点は、公有水面埋立における都道府県知事の承認の裁量要件である「国土利用上適正且つ合理的なること」（公有水面埋立法4条1項1号）の考慮事項、及び第4点は、米軍基地過重負担の不利益として沖縄の経済発展の阻害要因を主張立証すること、となります。「米軍区域開発計画」を主張立証し、又は判断要素としない裁量判断は裁量権の逸脱・濫用の違法性判断において「米軍区域開発計画」を考慮すべき事項として主張立証することになります。

(1) 米軍基地過重負担の駐留軍用地特措法の憲法適合性

第1の論点は、沖縄県における米軍基地過重負担の留軍用地特措法の憲法適合性ですが、その前提として、日米安保条約及び日米地位協定の違憲性に関して「違憲無効であることが一見極めて明白でない以上、裁判所としては、これが合憲であることを前提」とすると判断します。そして、代理署名訴訟最高裁大法廷平成8年8月28日判決は、「沖縄県における駐留軍基地の実情及びそれによって生じているとされる種々の問題を考慮しても、同県内の土地を駐留軍の用に供することがすべて不適切で不合理であることが明白であって、Xの適法な裁量判断の下に同県内の土地に駐留軍用地特措法を適用することがすべて許されないとまでいうことはできないから、同法の同県内での適用が憲法前文、9条、13条、14条、29条3項、92条に違反するというに帰する論旨は採用できない」と判示したのです。沖縄県に米軍基地過重負担の問題をもって駐留軍用地特措法の違憲性は認容されないが、この問題は、次の論点となる米軍用地の強制収用・使用の認定の判断過程において考慮される事項と傍論で判断するのです。

(2) 米軍用地の強制収用・使用の認定基準

第2の論点は米軍基地過重負担は米軍用地の強制収用・使用認定の行政処分判断の対象となるか、です。この論点に関して、前記最高裁大法廷判決は、駐留軍用地の強制使用認定基準の「当該土地等を駐留軍の用に供することが適正かつ合理的である」(駐留軍用地特措法3条)ことの考慮事項を示し、なおかつ、この判断が裁量的判断であることを踏まえて、米軍基地過重負担の要考慮事項を障害事由として位置付けているのです。

「⑥沖縄県に駐留軍の基地が集中していること(米軍基地過重負担)によって生じているとされる種々の問題(米軍過重負担の諸不利益)も右の判断過程において考慮、検討されるべき問題である。(⑥)筆者挿入」と判断要素とし、それを障害事由として位置づけるのです。全体の判断対象・要素は以下の通りです。

「当該土地等を駐留軍の用に供することが適正かつ合理的であると判断されるときになされるのであるが(同法5条、3条)、右認定にあたっては、

- ①我が国の安全と極東における国際の平和と安全の維持にかかわる国際情勢、駐留軍による当該土地等の必要性の有無、程度、
- ②当該土地等を駐留軍の用に供することによってその所有者や周辺地域の住民などにもたらせられる負担や被害の程度、
- ③代替すべき土地等の提供の可能性等諸般の事情を総合考慮してなされるべき政治的、外交的判断を要するだけでなく、
- ④駐留軍基地にかかわる専門的技術的な判断を要することも明らかであるから、
- ⑤その判断は、被上告人の政策的、技術的な裁量にゆだねられているというべきである。
- ⑥沖縄県に駐留軍の基地が集中していることによって生じているとされる種々の問題も、右の判断過程において考慮、検討されるべき問題である。(①～⑥筆者挿入)」

この全体の判断要素で肝要なのは、第1に、「②当該土地等を駐留軍の用に供することによってその所有者や周辺地域の住民などにもたらせられる負担や被害の程度」です。この考慮事項は、米軍区域開発国土計画の内容となるものです。なぜなら、「その所有者や周辺地域の住民などにもたらせられる負担や被害の程度」は土地所有権の社会経済的機能であり、国土利用計画(都市計画)としての米軍区域開発国土計画区域の土地所有権だからです。第2に、「③代替すべき土地等の提供の可能性等諸般の事情を総合考慮してなされるべき政治的、外交的判断を要する」、という点です。辺野古裁判で、沖縄県が辺野古飛行場建設国土計画の代替案を提示すべきとする最高裁の判断根拠となります。

そして、この判断枠組みはまったくそのまま、米軍基地の埋立地の用途の辺野古埋立ての知事の埋立て承認の判断過程に適用されるべきこととなります。なぜなら、駐

留軍用地特措法および土地収用法は、相手の土地所有権を強制的に制限（使用、収用）するものですが、収用する側の国からみると合法的な土地所有権又は土地賃借権を取得しますが、埋立て承認により、国は公有水面の本来的究極的所有権による埋立事業の土地造成をするところ、その竣功通知により、埋立地の土地所有権を取得することになるからです（最判令和2年3月27日）。つまり、埋立て承認基準である1号要件の「国土利用上適正かつ合理的なること」の判断過程に米軍基地過重負担の諸不利益を考慮要素とすべきということです。しかも、その承認の裁量的判断は沖縄県知事がするということは当然埋立て承認の判断過程に土地所有権構成の米軍基地過重負担を考慮要素とすべきこと、すなわち「知事の判断の事実の基礎」とすべき要請が強く働き、その基礎なるべき事実を欠いた判断は社会通念に照らし明らかに妥当性を欠くものと判断されることになるということです。

(3) 公有水面埋立ての承認基準の「国土利用上適正且つ合理的なること」の解釈

そして、第3の論点は、「公有水面埋立法4条1項1号の「国土利用上適正且合理的ナルコト」という要件（第1号要件）の解釈論となります。最高裁平成28年12月20日判決（判例タイムズ1434号28頁）は、「①承認等の対象とされた公有水面の埋め立てや埋立地の用途が国土利用上の観点から適正かつ合理的なものであることを承認等の要件とするものと解されるところ、②その審査にあたっては、埋め立ての目的及び埋立地の用途に係る必要性及び公共性の有無や程度に加え、埋立てを実施することにより得られる国土利用上の効用、埋立てを実施することにより失われる国土利用上の効用等の諸般の事情を総合的に考慮することが不可欠であり、③また前記（1）で述べたところに照らせば、第1号要件においては当該埋立てや埋立地の用途が当該公有水面の利用方法として最も適正かつ合理的なものであることまでが求められるものではないと解される。④そうすると、上記のような総合的な考慮をした上での判断が事実の基礎を欠いたり社会通念に照らし明らかに妥当性を欠いたりするものでない限り、公有水面の埋立てが第1号要件に判断に瑕疵があるとは言い難いというべきである（①～④筆者挿入）」。

本判旨の内容の特徴の第1は、①判旨で、公有水面の埋立ては環境保護の性格ではなく国土利用のものと明示したことです。すなわち、①「承認等の対象とされた公有水面の埋め立てや埋立地の用途が国土利用上の観点から適正かつ合理的なものであることを承認等の要件とするものと解される」ことです。

第2の特徴は、その判断枠組みを、埋め立てる側と埋立てられる側の「国土利用の効用」の観点から判断したことです。つまり②「その審査にあたっては、埋め立ての目的及び埋立地の用途に係る必要性及び公共性の有無や程度に加え、埋立てを実施することにより得られる国土利用上の効用、埋立てを実施することにより失われる国土

利用上の効用等の諸般の事情を総合的に考慮することが不可欠である」との本判決の本質部分です。そして、「国土利用上の効用」の中身は「米軍区域開発国土計画」の経済効果です。したがって、埋立てを実施することにより得られる「普天間飛行場区域開発国土計画」の国土利用上の効用と埋立てを実施することにより失われる「国際辺野古リゾート国土計画」の国土利用上の効用等の諸般の事情を総合的に考慮することが不可欠となる（本質）となるのです。したがって、「国際辺野古リゾート国土計画」の国土利用上の効用が大きい場合には、その判断は違法であることとなります。

さらに、第3の特徴は裁量権逸脱・濫用の違法性の法理を明示したことです。つまり、「上記のような総合的な考慮をした上での判断が事実の基礎を欠いたり社会通念に照らし明らかに妥当性を欠いたりするものでない」ということです。したがって、米軍基地過重負担は、最高裁平成8年8月18日の大法廷判決で、要考慮事項と判断されているわけですから、米軍基地過重負担を要考慮事項とせずに、判断している仲井真知事の承認判断は、米軍基地過重負担の重要性、重大性つまり「事実の基礎を欠いたり社会通念に照らし明らかに妥当性を欠いた」から裁量権逸脱・濫用の違法性が判断されることになるのです。

(4) 公有水面の所有権の性格論

そして、埋立ての免許と承認は実質的に同一の効果であるとの争点において公共用物の廃止の観点から、埋立免許と埋立承認の効果は本質的に異なるという論旨に対して、関与取消訴訟最判令和2年3月27日判決（判例時報2458号3頁）は公有水面の所有権の性格の観点から、その性格は「本来的にその支配管理に服する」本来的（究極的）所有権として国家に所属すると判示し、免許と承認は同じ法的効果を持つと判断したのです。

「国が埋立てをする場合に国の機関において竣功の通知をすれば足りるとされているのは、そもそも公有水面は国の所属に属し、本来的にその支配管理に服すからであると解され公用水面を廃止する法的地位ないし権限が、埋立承認によって国の機関に付与されるものと解さなければならない理由はないから、所論は前提を欠くというべきである」。

公有水面の本来的（窮境的）所有権は国家に所属し、その公有水面の埋立地造成により、その埋立地（土地）に本来的（究極的）所有権の対象は転換したが、その工事竣功の通知（公有水面埋立法42条2項）で、私法上の土地所有権に転換し、よって、公共用物の廃止となるとするのです。

最高裁は、マッカーサー草案憲法29条2項の「土地および一切の自然資源の究極的所有権は、人民の集団的代表としての国家に帰属する」判断を示したこととなります。したがって、最高裁は、本来的究極的所有権の側面において、土地所有権の法的構造

として、①国家の主権としての国土統治権、②国家の本来の究極的土地所有権、③土地所有権、④土地所有権の派生的権利、の4次元構造の概念装置を前提として考えると考えることができます。つまり、②国家の公有水面の本来の究極的所有権により埋立工事の竣功により、本来の究極的所有権の客体は、その埋立に転換したが、その顕現法規の公有水面埋立法42条2項の工事竣功の知事への通知(42条2項)により、③土地所有権に転換したという論理になります。工事の竣功通知により国は③土地所有権を取得し、その結果、公共用物の廃止となり、埋立免許による工事竣功許可(同法22条2項・23条)と同様の効果となるのです。

終章 沖縄の基地問題の解決

沖縄の基地問題の解決は土地所有権の概念装置を通して考えると、その基地問題の本質は米軍基地過重負担と概念規定され、その解決は米軍区域の過去・現在・未来に渡る土地所有権の客体的要素である特定地時空間を規制誘導する、国土計画法秩序の国土計画としての米軍区域開発国土開発に基づく、米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程となります。国土計画は国土計画法秩序に基づき、その国土計画法秩序は国土利用計画法秩序と国土形成計画法秩序の統合法秩序であることから、国土計画としての米軍区域開発国土計画は、国土利用計画法秩序の国土利用計画の側面、及び国土形成計画法秩序の国土形成計画の側面において機能することになります。その米軍区域開発国土計画は、第1に、沖縄県と政府との沖縄米軍基地問題の対話・交渉の場面、第2に、裁判の場面で機能することになります。

そこで、まず、(1) 沖縄の基地問題の解決における米軍区域開発国土計画の機能を確認し、そして、(2) 沖縄の基地問題の解決の目的である米軍区域開発国土計画の対象となる32米軍区域を列挙し、また、その32米軍区域の沖縄県における配置図を示します。最後に、総括として、米軍区域開発国土計画の機能をまとめることにします。

1 沖縄の基地問題解決と米軍区域開発国土計画の機能

まず、米軍区域開発国土計画の沖縄県と政府との対話・交渉の場面における、第1の機能は、未返還の27米軍区域(図表一3の予定区域⑩⑪⑫⑬以外)の返還交渉に国土利用計画の側面の米軍区域開発国土計画に基づいて日米合同委員会の返還合意を要請する機能(日米地位協定2条2項・25条)、他方、第2は、その返還要請に応じて返還合意による返還される予定の5米軍区域(図表一3の⑩⑪⑫⑬)における国土形成計画の側面の米軍区域開発国土計画の機能で、その米軍区域開発国土計画を財政措置を伴う沖縄振興計画の機軸とすべきことを国土交通大臣に要求する機能(国土形成計画法15条)、及び国土形成計画の全国計画案に「米軍区域開発計画」を作成す

ることを提案する機能（8条1項）となります。

次に、裁判の場面では、米軍区域開発国土計画は、陸地における軍用地の強制収用・使用の認定要件である「当該土地の駐留軍用地に供するため適正かつ合理的な使用であること」（駐留軍用地特措法3条）の考慮事項として主張立証する機能、また、公有水面埋立においては、都道府県知事の承認の裁量要件である「国土利用上適正且つ合理的なること」（公有水面埋立法4条1項1号）の考慮事項、また米軍基地過重負担の不利益として沖縄の経済発展の阻害要因を主張立証する機能となります。また、「米軍区域開発計画」を米軍基地過重負担の不利益の評価障害事由として主張立証しても、要考慮事項としない裁量判断は裁量権の逸脱・濫用の違法性判断において「米軍区域開発計画」を考慮すべき事項として主張立証する機能となります。

2 「米軍区域開発国土計画」の32米軍施設区域

米軍区域開発国土計画の対象は現在の32米軍施設区域となります。米軍区域開発国土計画は土地所有権の社会経済的機能が国民の自由主義経済の原動力・基盤であることの具体的姿を明らかにします。「米軍区域開発国土計画」は、米軍区域が、㊦現状の施設区域、㊧返還が予定されている区域、㊨返還されている跡地の3段階に区別できます。以下の図表—3の米軍施設区域は㊦（㊧以外の27施設区域）及び㊧（㊩㊪㊫㊬㊭㊮㊯㊰㊱㊲㊳㊴㊵㊶㊷㊸㊹㊺㊻㊼㊽㊾㊿）となります。

図表— 3 32米軍施設区域

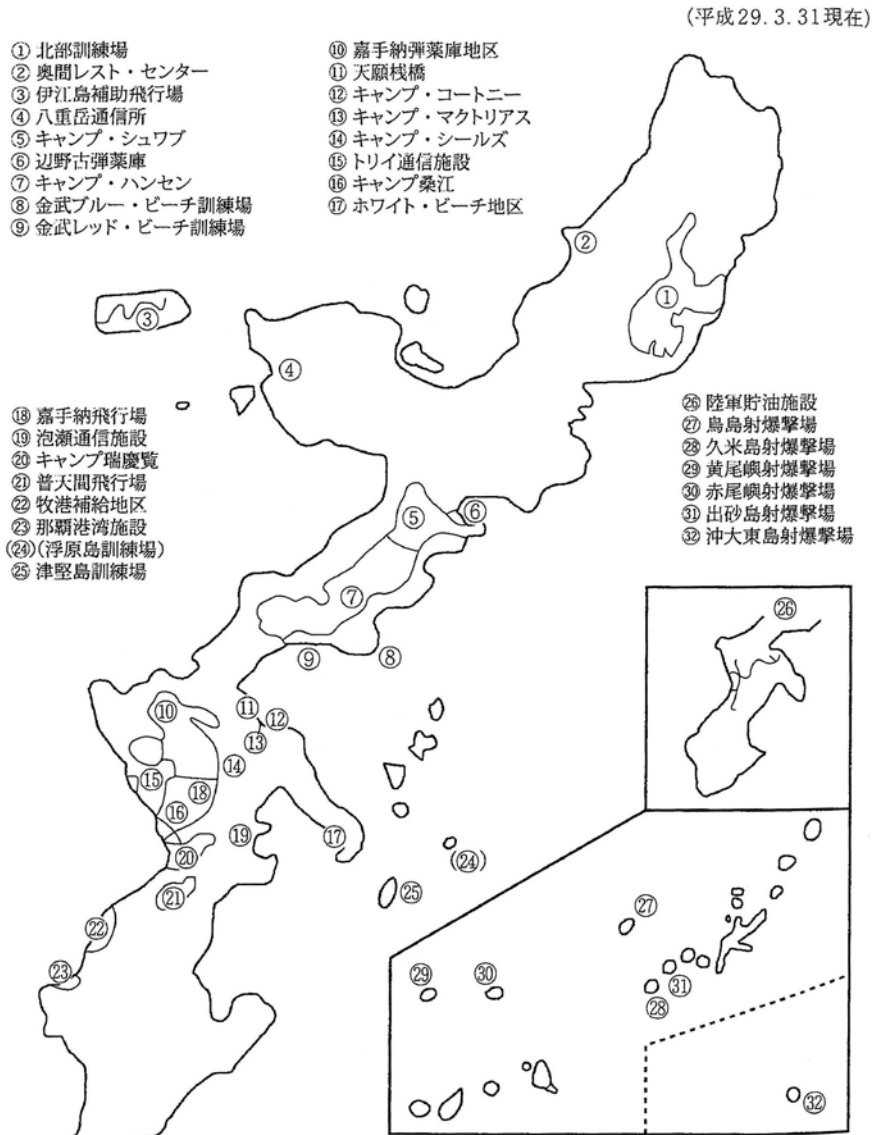
	米軍施設・区域	区域面積 (km ²)	国有地、民有地・公有地 (県・市町村有地) (km ²)			軍用地主 (人)	軍用地料 (万円)	基地従業員 (人)	軍
①	北部訓練場	36.158	36.211	0.344	0.029	2	非公表	2	海兵
②	奥間レスト・センター	0.546	0.060	0.421	0.065	526	2億2,000	80	空軍
③	伊江島補助飛行場	8.015	1.465	6.127	0.432	1,898	15億7,900	17	海兵
④	八重岳通信所	0.036	—	—	0.037	2	400	—	空軍
⑤	キャンプ・シュワブ	20.626	0.218	5.216	15.085	694	29億1,000	245	海兵
⑥	辺野古弾薬庫	1,214	0.013	0.162	1.039	73	1億9,200	—	海兵
⑦	キャンプ・ハンセン	49.785	1.192	8.778	39.816	3,215	79億7,900	598	海兵
⑧	金武ブルービーチ訓練場	0.318	0.053	0.326	2	304	4,200	—	海兵
⑨	金武レッドビーチ訓練場	0.014	0.001	0.013	0	42	1,200	—	海兵
⑩	嘉手納弾薬庫地区	26.585	1.123	13.367	12.093	4,714	119億3,400	4,714	空軍
⑪	天願棧橋	0.031	0.015	0.016	—	9	1,700	—	海軍
⑫	キャンプ・コートニー	1.339	0.066	1.272	0.001	948	14億3,600	294	海兵
⑬	キャンプ・マクロリアス	0.379	0.033	0.346	0.001	401	4億300	17	海兵
⑭	キャンプ・シールズ	0.700	0.033	0.666	0.001	409	7億8,100	103	海軍
⑮	トリイ通信施設	1.859	0.170	1.721	0.005	1,242	15億5,300	464	陸軍
⑯	キャンプ桑江	0.675	0.014	0.618	0.042	671	11億2,000	31	海兵
⑰	ホワイト・ビーチ地区	1.518	0.217	1.349	0.002	1,784	11億600	93	海軍
⑱	嘉手納飛行場	19.855	1.546	17.933	0.376	1万2,125	288億3,900	2,609	空軍
⑲	泡瀬通信施設	0.552	0.024	0.527	0.001	680	7億1,600	4	海軍
⑳	キャンプ瑞慶覧	5.450	0.419	4.966	0.065	4,813	83億3,200	2,300	海兵
㉑	普天間飛行場	4.806	0.359	4.246	0.202	3,722	74億4,800	203	海兵
㉒	牧港補給地区	2.727	0.295	2.377	0.055	2,707	51億5,100	976	海兵
㉓	那覇港湾施設	0.559	0.210	0.287	0.061	1,388	21億500	80	陸軍
㉔	(浮原島訓練場)	0.254	—	0.254	—	111	2,300	—	海兵
㉕	津堅島訓練場	0.016	0.016	—	—	国有	国有	—	海兵
㉖	陸軍貯油施設	1.227	0.095	0.937	0.209	952	14億4,900	93	陸軍
㉗	鳥島射撃爆場	0.041	—	—	0.041	1	200	—	空軍
㉘	久米島射撃爆場	0.002	—	—	0.002	1	100	—	空軍
㉙	横尾嶼射撃爆場	0.874	—	0.874	—	1	非公表	—	海軍
㉚	赤尾嶼射撃爆場	0.041	0.041	—	—	国有	国有	—	海兵
㉛	出砂射撃爆場	0.245	—	—	0.245	1	1,400	—	空軍
㉜	沖大東島射撃場	1.147	—	1.147	—	1	非公表	—	海軍

(『沖縄の米軍基地 (平成30年12月)』(沖縄県知事公室基地対策課、「第8章「基地の概要」185頁～299頁より作表))

3 32米軍施設区域の配置図

米軍区域開発国土計画の策定における要素の地域特性（海岸線・内陸・森林・市街地等）、及び米軍基地過重負担を可視化する沖縄本島（1,207km²）における米軍区域（177km²）の割合（14.7%）をみることができます。

図表一 4 32米軍施設区域の配置図



注：() の施設・区域は、その全部が地位協定第2条4(b)の規定に基づいて一時使用されているものである。

出典：「防衛ハンドブック(平成30年度版)朝雲新聞社刊」

(沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍及び自衛隊基地(統計資料編)』令和元年、111頁による)

4 総括一米軍区域開発国土計画の機能

沖縄の基地問題の解決を土地所有権の概念装置で考えると国土計画法秩序の国土計画としての米軍区域開発国土計画に基づく米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程となります。その米軍区域開発国土計画は、現在沖縄には32米軍施設区域があることから、32の米軍区域開発国土計画が、その基地の整理縮小に機能することになります。

国土計画としての米軍区域開発国土計画は、政府との対話・交渉の場の第1段階において、第1に、国土利用計画法秩序の国土利用計画の側面において、日米合同委員会等に未返還の米軍区域の返還を要請する機能（日米地位協定2条2項・25条）、その第2段階の、第2の機能は、第1の機能により返還が合意されている米軍区域に、国土形成計画法秩序の国土形成計画としての米軍区域開発国土計画を、国土交通大臣に、財政措置を伴う沖縄振興計画の機軸とすることを要求する機能（15条）、及び国土形成計画の全国計画案に米軍区域開発計画を作成することを提案する機能（8条1項）、第3段階における第3の機能は、裁判の場面で、陸地における軍用地の強制収用・使用の認定要件（駐留軍用地特措法3条）の裁量判断過程の考慮事項として主張立証する機能、また、公有水面埋立における都道府県知事の承認の裁量要件（公有水面埋立法4条1項1号）の考慮事項、並びに米軍区域開発国土計画は米軍基地過重負担の不利益として沖縄の経済発展の阻害要因を主張立証する機能となります。また、「米軍区域開発計画」を米軍基地過重負担の不利益の評価障害事由として主張立証しても、要考慮事項としない裁量判断は裁量権の逸脱・濫用の違法性判断において「米軍区域開発計画」を考慮すべき事項として主張立証する機能となります。

このような米軍区域開発国土計画の3段階の3機能を踏まえた上で、対話・交渉の場の第1段階の、②普天間飛行場区域の「普天間飛行場区域開発国土計画」の返還機能の際に代替施設の建設に関連する、⑤キャンプ・シュワブ区域、⑥辺野古弾薬庫区域の国土計画としての「国際辺野古リゾート国土計画」、及び、キャンプ・ハンセンの一部区域の軍民共用の「北部（やんばる）軍民共用空港国土」の機能を考えることにします。

まず、「国際辺野古観光リゾート国土計画」と「北部（やんばる）軍民共用空港国土計画」は、政府との対話・交渉の場の第1段階における第1の機能として、国土利用計画法段階で、日米合同委員会及びSACOに国土利用計画としての米軍区域開発国土計画の「国際辺野古観光リゾート国土計画」に基づいて当該米軍施設区域（キャンプ・シュワブ及び辺野古弾薬庫）の返還を要請する機能となります（日米地位協定2条2項・25条）。この米軍区域開発国土計画としての「国際辺野古観光リゾート国土計画」が機能すると、辺野古沿岸域の埋立では中止されることになるのです。玉城デニー沖縄県知事は辺野古埋立中止の公約を実現するために、その国土計画を策定す

る県知事としての政治責任があることとなります。このような未返還米軍区域の返還を要請する機能の米軍区域開発国土計画の精度は、計画を、①ヴィジョン（長期構想）、②マスタープラン（具体化に向けた基本計画）、③プラン（総合的具体的な計画）、④プログラム（スケジュール化された実施計画）においてみると（川上征雄『国土計画の変遷－効率と衡平の計画思想』鹿島出版会2008年、5頁参照）、④プログラムの計画の傾向性ではなく、①ヴィジョン、②マスタープラン、③プラン傾向性の強い計画で必要十分となります。日米合同委員会に当該区域の返還を要請する説明責任となりうる「米軍区域開発国土計画」となります。計画の密度が高いほど有効で、また裁判の場面でも有効な主張立証となるのです。

なお、米軍区域開発国土計画が機能する段階として、①ここでの第1機能の未返還の米軍区域を返還すべき要請の段階、②返還が、①の機能の結果、返還が合意（予定）された段階、そして③引き渡され返還されている段階に区別し、②合意（予定）した段階の米軍区域開発国土計画の内容・事項に関しては、次の第2段階の内容となり、跡地利用特措法の「総合整備計画」（19条・21条）問題ですが、前述「普天間飛行場区域開発国土計画」において言及しています（本稿第6章2(3)112頁以下）。

そして、当該区域の返還及び一部軍民共用の要求・要請が、許容され日米合同委員会等で当該区域の返還が合意された場合には、辺野古問題は、対話・交渉で解決となり、次の第2機能に移ります。当該国土計画の精度は増して、①ビジョンの方向での精度ではなく、④プログラムの方向の精度が高い傾向となります。許容されない場合には、裁判の場面の第3機能に移り、当該計画の精度の基準は「国土利用上の効用」の中身である当該計画の経済効果の信頼性が証明力を高めることとなります。

したがって、沖縄県は「普天間飛行場区域開発国土計画」、「国際辺野古観光リゾート国土計画」、及び「北部（やんばる）軍民共用空港国土開発」の各計画の精度を踏まえ、その4つの米軍区域開発国土計画の第1機能、第2機能、第3機能を総合的に勘案して、そして、その3米軍区域の全面返還及びキャンプ・ハンセンの一部軍民共用の日米合同委員会の合意を得る前段階の、政府との対話・交渉テーブルとして、「沖縄基地問題協議会」で協議すべきということになります。

沖縄県と政府との対話・交渉の場の第2段階は、国土形成計画法段階で、国土交通大臣に、国土形成計画としての米軍区域開発国土計画を沖縄振興計画の機軸とすることを要求すること（15条）、又は国土形成計画の全国計画面案に米軍区域開発国土計画を作成することを提案（8条1項）する機能です。

この第2段階で機能する米軍区域開発国土計画は、返還が合意されている、⑯キャンプ桑江、⑳キャンプ瑞慶覧、㉑普天間飛行場、㉒牧港補給地区、㉓那覇港湾施設、の5区域となります。この5区域は1966年の基地返還アクションプログラム、国際都市形成構想の一環とする5区域開発国土計画に基づく返還が日米地域協定2条により

要請され、1996年12月2日 SACO において合意された区域です。その返還が合意されている5区域の米軍区域開発国土計画を総合する「中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想」を策定しました。この広域構想は、跡地利用特措法における「総合整備計画」(19条・21条)の問題ですが、前述「普天間飛行場区域開発国土計画」において言及しています(本稿第6章2(3)112頁以下)。

そして、次期振興計画に、㊸那覇港湾施設区域を那覇空港と一体化した「臨空・臨港都市」国土計画を新振計(2022年度から)に盛り込むことが骨子案で決定されました(2021年1月29日)。しかし、新振興計画法が改正(延期)されないと新振計そのものがないことから、無駄骨となります。県は、全国計画面案に、5地域開発国土計画を提案することができます。他方、5地域を新振計に盛り込む必要性の説明責任を全うして、新たな沖繩振興計画法の制定(改正、延期)を求める根拠ともなります。米軍区域開発国土計画に特化して本来の沖繩振興特措法の制定を求める立法理由とするのです。

他方、返還が合意された5区域は、跡地利用特措法により財政的措置が担保されていることから、振興計画に盛り込む必要性はほとんどないですが、ただ、この跡地利用特措法も、沖繩振興特措法と同様、2024年3月31日で失効することになっていますので、その改正、延長が問題となります。

第3段階は、裁判の場で、軍用地の強制収用・使用の認定要件である「当該土地の適正かつ合理的な使用」の評価障害事由として「米軍区域開発計画」を主張立証すること(駐留軍用地特措法3条)、及び公有水面埋立における都道府県知事の承認の裁量要件である「国土利用上適正且つ合理的なること」(公有水面埋立法4条1項1号)の判断過程の考慮事項として米軍区域開発国土計画を主張立証し、又は要考慮要素としない裁量判断は裁量権の逸脱・濫用の違法性判断において米軍区域開発国土計画を考慮すべき事項として主張立証することです。

この裁判の場では、「国際辺野古リゾート国土計画」は、政府との対話・交渉の場である第1段階で、当該国土計画が機能しなかった場合に、公有水面埋立法4条1項1号の要件裁量の「国土利用上適正かつ合理的なること」の判断過程において、「普天間飛行場区域開発国土計画」の「国土利用上の効用」より、「国際辺野古観光リゾート国土計画」の「国土利用上の効用」が大きいことの主張立証の機能をもつこととなります。この国土計画の精度により、「普天間飛行場区域開発国土計画」の「国土利用上の効用」が経済効果で推計されることとなります(例えば「整備による直接経済効果」の3,866億円、「活動による直接経済効果」は返還前120億円、返還後3,866億円の32倍)ので、同じ精度の国土計画を策定して「国土利用上の効用」を数字で算定した推計を出す必要があります。その経済効果を算出した「普天間飛行場開発国土計画」の事項は跡地利用特措法20条2項の「総合整備計画」によるもので(本稿第6章2(3))

112頁以下参照)、その推計は沖縄県の算定した推計で、国と高裁が採用したものです(沖縄県の地域振興の阻害要因の主張立証となりますが全く証拠として利用していませんので敗訴は必然的です)。

この経済効果は、SACO 返還合意の 5 地域の「中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想」の下で算出され、前述しましたが(本稿79・80, 111頁)表にまとめると以下の通りです。沖縄県の「駐留軍用地跡地利用に伴う経済波及効果等に関する検討調査」沖縄県企画部企画調整課跡地利用推進班。(2015年 1月)によるものです。

直接経済効果は①「整備による直接経済効果」と②「活動による直接経済効果」に区別されます。①「整備による直接経済効果」は返還・引渡し後からの一定期間を中心として時限的に発展する効果で、返還後の施設・基盤整備(投資)による効果(公共・民間含む)です。②「活動による直接経済効果」は、一定程度、基盤整備等を終えたのちに徐々に発現していく効果で、返還前は、地代収入、軍雇用者所得、米軍等への財・サービスの提供額、基地周辺整備費等、基地交付金で、返還後は、卸・小売業、飲食業、サービス業、製造業の売上高、不動産(土地、住宅、事務所・店舗)賃貸額になります。

図表— 5 既返還の 3 米軍区域の直接経済効果

	整備による 直接経済効果 (億円)	活動による直接経済効果 (億円/年)		
		返還後	返還前	返還後
那覇新都心地区 195.1ha	3,060	52	1,634	32倍
小禄金城地区 108.8ha	1,153	34	486	14倍
桑江・北前地区 38.2ha	498	3	336	108倍
合計 342.1ha	4,710	89	2,459	28倍

図表— 6 返還合意(予定)の 5 米軍区域の直接経済効果

	整備による 直接経済効果 (億円)	活動による直接経済効果 (億円/年)		
		返還後	返還前	返還後
キャンプ桑江 67.5ha	719	40	334	8倍
キャンプ瑞慶覧 152ha	1,938	109	1,061	10倍
普天間飛行場 480.5ha	5,027	120	3,866	32倍
牧港補給所 273.7ha	3,143	202	2,564	13倍

那覇港湾施設	55.9ha	943	30	1,076	36倍
計	1,029.6ha	11,770	501	8,900	18倍
既返還 3 合計	342.1ha	4,710	89	2,459	28倍
合計 8 地域	1,371.7ha	16,480	590	11,359	

また経済波及効果は、①生産誘発型：経済的取引の連載により、他の商品・サービスの需要が波及し、様々な産業の生産が誘発される理論上効果額、②所得誘発型：様々な産業の生産が誘発されることに伴い、雇用者所得が誘発される理論上の効果額、③誘発雇用人数：誘発される生産を行うために必要となる理論上の雇用者数で、返還前は軍雇用者で、返還後は地区内従業者数、④税収効果：企業の営業余剰、雇用者所得の増加に伴い、増加が見込まれる税収額である。

図表一 7 経済波及効果

		整備による 経済波及効果		活動による経済波及効果	
		返還後	返還前	返還後	倍率
キャンプ桑江	生産誘発額 (億円)	1,259	44	334	8 倍
	所得誘発額 (億円)	387	11	85	8 倍
	誘発雇用人数 (人)	10,333	351	3,409	10倍
	税収効果 (億円)	89	5	41	9 倍
キャンプ瑞慶覧	生産誘発額 (億円)	3,311	119	693	6 倍
	所得誘発額 (億円)	1,023	30	208	7 倍
	誘発雇用人数 (人)	27,284	954	7,386	8 倍
	税収効果 (億円)	235	13	88	7 倍
普天間飛行場	生産誘発額 (億円)	8,784	130	3,604	28倍
	所得誘発額 (億円)	2,708	35	928	26倍
	誘発雇用人数 (人)	72,284	1,074	34,093	32倍
	税収効果 (億円)	622	14	430	32倍
牧港補給施設	生産誘発額 (億円)	5,486	224	2,675	12倍
	所得誘発額 (億円)	1,694	57	670	12倍
	誘発雇用人数 (人)	45,177	1,769	24,928	14倍
	税収効果 (億円)	389	24	316	13倍

那覇港湾施設	生産誘発額 (億円)	1,641	28	1,076	38倍
	所得誘発額 (億円)	509	7	275	38倍
	誘発雇用人数 (人)	13,543	228	10,687	47倍
	税収効果 (億円)	117	3	130	42倍
合 計	生産誘発額 (億円)	20,477	545	8,383	15倍
	所得誘発額 (億円)	6,321	141	2,165	15倍
	誘発雇用人数 (人)	168,621	4,400	80,503	18倍
	税収効果 (億円)	1,451	57	1,004	18倍

違法確認訴訟福岡高裁平成28年 9月 1日判決は、国からの主張立証の証拠（甲 A31）を前提に、上記の直性経済波及効果と経済波及効果を次のように「認定事実」としています。

「沖縄県の推計によれば、同構想（「中南部都市圏駐留軍用地跡地利用広域構想」筆者挿入）に基づく利用がなされた場合には、これらの活動に伴う消費や投資等の経済取引により個人・事業者等への支出が発生し、その直接経済効果は、卸・小売業、飲食業、サービス業その他産業の売上高及び不動産賃貸借額などによって年間約3866億円に上り、返還前の地代収入、軍雇用者所得、米軍等への財・サービスへの提供額、基地整備費等及び基地交付金などによる年間約120億円に比べ約32倍もの経済効果を上げると予想されている（甲 A31）。また、直接経済効果の発生額を源泉として経済的取引の連鎖により他の商品・サービスへの需要が波及し、様々な産業の生産が誘発される結果、またそれによって所得、雇用等が誘発される効果である経済波及効果についてみても、生産誘発額が返還前の年間130億円から3604億円（28倍）、所得誘発額が年間35億円から928億円（26倍）、誘発雇用人数が年間1074人から 3万4093人（32倍）、税収効果が年間14億円から430億円（32倍）に上ると予想されている（甲 A31）。」（高裁判決93頁・94頁）。

つまり、国も、福岡高裁判決も、返還予定の 5 米軍区域開発国土計画の経済効果を「国土利用上の効用」の主張立証の証拠として認めているのです。したがって、沖縄県が合同委員会に当該米軍区域の返還を要請する理由である当該「米軍基地が地元自治体の振興開発などに大きな影響を及ぼしている場合には、政府がアメリカに返還を要請し、アメリカはこれに応じなければならないこと」（地位協定 2 条・25 条）の、「米軍基地が地元自治体の振興開発などに大きな影響を及ぼしている場合」の主張の証拠となるのです。

そこで論点は、この国土利用上の効用は、何を基礎に算出したか、当該米軍区域の返還の要求を要請する米軍区域開発国土計画の精度はどれほどかとなります。それは、跡地利用特措法（2012年 3 月31日～2022年 3 月31日）の、以下の「総合整備計画」

(19条・21条)の内容・事項(20条2項)となります。

①地域の総合整備に関する基本方針に関する事項、②交通通信体系の整備に関する事項、③生活環境の整備に関する事項、④農林水産業、商工業その他の産業の振興並びに観光及び保養地の開発に関する事項、⑤自然環境の保全及び回復に関する事項、⑥良好な景観の形成に関する事項、⑦前各号に掲げるものの他、地域の総合整備に関し必要と認める事項、となっています。

そして、各米軍区域開発国土計画(跡地利用特措法の総合整備計画)の事項である、④産業開発の想定産業を、沖縄県は、次のようにまとめています。

図表—8 想定産業

施設名	面積	所在市町村	想定産業
キャンプ桑江南側地区	67.5ha	北谷町	◎文化産業 ◎複合産業
キャンプ瑞慶覧152ha	152ha	沖縄市 北中城村 宜野湾市 北谷町	◎スポーツツーリズム産業 ◎健康産業+◎医療・生命科学産業 ◎リゾートコンベンション産業 ◎都市型農業 ※ H25.4の統合計画を踏まえ整理中
普天間飛行場	480.5ha	宜野湾市	◎リゾートコンベンション産業 ◎医療・生命科学産業 ◎環境エネルギー産業 ◎文化産業 (アフターコンベンションに資する都市型エンターテインメント産業) ◎スポーツツーリズム産業 ◎複合産業
牧港補給所	273.7ha	浦添市	◎リゾートコンベンション産業 ◎国際物流流通産業 ◎海洋産業 ◎文化産業 (都市型文化産業(エンターテインメント)) ◎先端情報通信産業 ◎健康産業+◎医療・生命科学産業
那覇港湾施設	55.9ha	那覇市	◎リゾートコンベンション産業 ◎文化産業 (都市型文化産業(エンターテインメント)) ◎国際物流流通産業 ◎複合産業 ◎スポーツツーリズム産業+◎医療・生命科学産業

以上の沖縄県の返還合意(予定)の5地域開発国土計画(跡地利用特措法の「総合整備計画」)の精度を踏まえると、玉城沖繩県知事の指示で「国際辺野古観光リゾート国土計画」及び「北部(やんばる)軍民共用空港国土計画」を策定することにより、「国土利用上の効用」の算定は可能となります。また、辺野古沿岸域の埋立計画の決定過程、及び、現在までの実施過程を勘案すれば、沖縄県の方で、代替施設としての「辺野古埋立事業計画」の代替案を提案する必要があります。そして、その代替案は、普天間飛行場の代替施設決定の方針に適合することを沖縄県は主張立証する説明責任があります。

したがって、玉城沖繩県知事は、「国際辺野古観光リゾート国土計画」及び「北部(やんばる)軍民共用空港国土計画」の「国土利用上の効用」を算出し、「沖縄米軍基地問題協議会」において、その算出を論拠に、キャンプ・シュワブ及び辺野古弾薬庫の返還を協議することになるのです。その協議が不調の結果となると、政府との対話・交渉は決裂して、最終手段として裁判の場となります。

最後に、どのような裁判で、「国際辺野古リゾート国土計画」及び「北部(やんばる)軍民共用空港国土計画」が機能するかですが、その1つは、県民投票を理由とする再度の承認撤回訴訟です。この撤回訴訟だと、埋立て工事は即中止となる効果があり有効なカードとなります。2つは、辺野古埋立計画変更に伴う裁判です。ただ、埋立承認の下で、埋立工事が進行し、一部地域で埋立が竣工過程にあること、これまでの沖縄県の裁判戦略を勘案すると、高裁段階、国地方係争委段階でも勝訴する可能性は小さいと考えられます。そこで、3つ目の裁判は、再度の撤回訴訟を提起し、仲井真知事の承認を無効化した上で、国の計画変更申請を沖縄県知事が不承認の行政処分をすることです。撤回の行政処分、計画変更の不承認の行政処分の、二つの重大な沖縄県知事の行政処分に対して、国は対応を、振り出しから考えることとなります。なぜなら、辺野古問題の本質が普天間飛行場の移設の代替施設の建設が危険性の除去及び抑止力に維持、さらに、辺野古沿岸域の観光資源の価値という観光立国の経済成長戦略が加わることになり、その3点の本質的課題は、「国際辺野古観光リゾート国土計画」及び「北部(やんばる)軍民共用空港国土計画」により総合され、解決されるからです。そして、辺野古問題の解決により、沖縄の米軍基地は安定的に維持されることになるのです。

要するに、「国際辺野古観光リゾート国土計画」及び「北部(やんばる)軍民共用空港国土計画」の機能を踏まえて、玉城デニー沖繩県知事は、「日米安全保障条約を堅持するとの立場にたって」、米軍施設及び区域の整理・統合・解消の問題等を協議する「沖縄米軍基地問題協議会(協議会)」で協議することを要請することです。この協議会で課題の解決の方向性がでなければ、次のステージとして、玉城知事は、日米合同委員会に「国際辺野古観光リゾート国土計画」及び「北部(やんばる)軍民共

用空港国土計画」を根拠に、「キャンプ・ハンセン」、「辺野古弾薬庫」の返還、及びキャンプ・ハンセンの一部区域の軍民空港の共用を申請すべきこととなります。そこで、許容されなければ、法治国家の最終判断場面の裁判の決断をすることとなります。そして、この裁判で、再度の承認撤回の行政処分、その直後または早急に計画変更申請の不承認処分をし、その後の裁判では、勝訴の可能性が高く、国の訴訟リスクは高いことが認識されます。

沖縄の米軍基地問題の解決である国土計画法秩序の国土計画としての米軍区域開発国土計画に基づく米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小過程は、個々の米軍区域の「米軍区域開発国土計画」の実施による個々の基地の整理縮小が米軍基地問題の解決として完結するのです。そして、最終的な解決は、沖縄県民が許容できる範囲の基地に収まることになるのです。なぜなら、国土の安全保障の原理に照らすと、日米安全保障条約を堅持する立場に立つと共に、国土計画法秩序を維持する立場が、米軍基地過重負担を軽減する基地の整理縮小を最大化するからです。

— 了 —