

田山輝明著『米軍基地と市民法』（一粒社）

榎澤能生

本書は民法研究者である著者が、七〇年代に生じた米軍用地をめぐる法律問題に市民法の論理を用いて精力的に取り組んだ諸論稿を、一書にまとめたものである。本書については既に憲法学者や基地問題専門家によって書評・紹介がなされており、小稿は屋上屋を架することになりかねないばかりか、本書で精緻に展開されている法解釈論に関しても基地問題に関しても素人の私が、そもそも本書を評する適格性を有しているのか否かということさえ疑わしい。ただ、常に現実を生起している社会的諸問題との緊張関係の中で研究を進めるといふ、おそらく早稲田法学の一つの伝統であろうと思われる学問方法を見事に受け継いだ本書は、とりわけ社会的現実との接触を重視すべき法社会学の学問領域に足を踏み入れたばかりの私にとって、魅力ある書物の一つであった。このような業績をほかならぬ『早稲

田法学』誌上でとりあげられることは、日頃著者から親しく教えを受けている者の務めではなからうかと考えた。もとより専門的観点から本書を検討する能力をもたないので、ここでは内容紹介を主眼とし、著者の立場、市民法論について若干の検討を行うことにしたい。

一、本書の構成は次のとおりである。
はしがき

序 安保条約と国内法

第一章 軍用地設定の法構造

第二章 米軍用地等賃貸借契約の法構造

第一節 米軍用地等賃貸借契約の法的性質

第二節 米軍用地等賃貸借契約と政府統一見解

第三節 米軍用地等賃貸借契約と借地・借家法——山王ホテ

ル返還請求事件を契機として

第三章 米軍用地をめぐる地域住民と法

第一節 基地紛争の諸類型

第二節 米軍用地をめぐる農村住民と法

第三節 軍用地をめぐる都市住民と法

第四章 補論

一 沖繩軍用地強制使用法

二 西独におけるNATO軍地位協定——日米地位協定との

比較において

二、米軍基地といえども国内法に市民法に服さなければならぬという基本的な観点の下で、米軍基地をめぐる法関係が検討・批判される。まず軍用地契約の問題についてまとめてみよう。

日米安保条約は日本が基地として提供すべき土地を限定していないため、その具体的区域は日米合同委員会における両国政府の合意に基づいて画定されることになる。しかし、この合意だけでその区域が当然に基地として提供される訳ではなく、法的に完全な基地が設定されるためには、区域内の土地所有者や利害関係人と日本政府との関係が法的手続に従って調整さ

れなければならない。この法的手続は、当該土地の帰属主体に依りて相違する。第一章は、基地として提供すべき土地が国有地、民有地、公有地のそれぞれの場合につき、政府はいかなる手続をとるべきか、それがいかなる特例を許しているかを検討する。

国有地の場合で特に鋭い分析が展開されているのは、国有財産管理米軍特例法第四条による一時使用の許可をめぐる問題である（一四頁以下）。同法同条により国は、米軍基地に提供している国有地を、米軍が使用していい間、国民等に貸し付けることができる。この場合、米軍が必要とするさいには、国民はいつでも無条件に土地を返還しなければならない。著者は、国民が米軍に対して、このような義務を負わされるのは、米軍基地の一時使用という制度の性格上一定の合理性をもつと評価しつつも、国民と国との関係の局面では米軍との関係を規律する右特例法の内容は意味をもたず、国有財産法（市民法）上の一般原則を適用すべきであるとし、例えば土地等が米軍から国へ返還された場合に、国民は国に対しても無条件即時に返還すべきことを定めた内規（米軍一時使用国有財産取扱規程）は無効であると批判する。

次に民有地の場合には、政府が売買契約によって所有権を取得する方式と、賃貸借契約によって賃借権を取得する方式があ

り、自衛隊基地については前者の方式が、米軍基地については後者の方式がとられることが多い。また公有地のうちの普通財産の場合もこれと同様である。行政財産の場合には、原則的には供用廃止の手續をとって普通財産としなければ米軍基地として提供できないが、実際には地方自治法二三八条の四第三項による使用許可を国に与えることにより、行政財産のまま米軍に提供している実例がある(例えば横田基地内の都水道局用地)。

政府が民・公有地の所有権、賃借権、使用許可を取得することができなかった場合は、土地収用法の特別法たる土地使用米軍特別措置法による収用手続をとることになる(三三三頁以下)。

ここでの記述で重要なのは、第一に、土地収用法と特別措置法の関係についての指摘である。後者は前者における要件・手續の厳格性を緩和するものといふにとどまらない。昭和二六年に平和憲法の価値を体現して改正された結果軍用地の収用を排除している現行土地収用法体系の中にこれとは原理的に相入れない、軍用地確保を目的とする特別措置法が無理矢理おし込まれたのである。第二は、基地の日米合同使用または自衛隊基地への使用転換という事態の推移と、このような場合には、特別措置法三条の「駐留軍の用に供することが適正且つ合理的」という要件は満たされないとする解釈論の提起である。

三、前述のとおり、米軍基地の中に民有地が存在する場合、政府は賃貸借契約によって賃借権を取得するケースが圧倒的に多いため、軍用地契約の中でもとりわけ「米軍用地等賃貸借契約」をめぐる諸問題が中心的検討対象となっており、第二章全体がこのテーマに当てられているほか、第一章、第三章においても折に触れて闡説されている。そこで本書の構成からはやや離れるが、随所に散見される、賃貸借契約に関する記述をここできちんと紹介しておこう。

まず米軍基地賃貸借契約の沿革について。敗戦直後米軍によって基地として接収された土地は、昭和二七年四月二七日のサンフランシスコ条約発行まで占領権力によって収奪された。サ条約発行後占領軍にかわって駐留軍が基地を使用するに当り、日本政府は基地内の民・公有地の所有者との間で一定の法的手続をとることを余儀なくされた。所有者との交渉に際して政府にとって最も容易かつ安上りな手段が、賃借方式であった。以上のような沿革をもつ米軍基地賃貸借契約は、安保条約上の義務履行のための手段という本質規定を受ける結果、一般の賃貸借契約とは異なる法的特殊性を有している(一九九頁以下)。第一に、目的物の借主(日本政府)と利用者(米軍)が分離しており、両者を媒介しているのは民法上の転賃借契約ではなく条約である。そこで米軍は民法上の転借人ではないことから、賃

主の承諾なくして目的物を米軍以外の者に利用させることが可能かという問題が生じる。著者はこれを否定し、たとえ自衛隊が承諾なしに米軍基地を利用している場合でも、所有者は民法六一二条によって契約を解除することができるとする。第二に、貸主は、借主の承諾なしに目的物を譲渡しまたは他物権を設定することはできないとされており、民法における貸主と借主の地位が逆転されている。著者は、賃借権を第三取得者に対抗するには、民法六〇五条による登記で充分だから、担保権の設定までも制限する必要はないと批判する。第三に、米軍の排他的使用を防げるような他の利用権の消滅を所有者に義務づけている点。第四に、米軍が使用しなくなった場合、政府はいつでも解約の申入れをすることができるとされている点。解約権が政府にのみ認められている。これに対して著者は、客観的にみて米軍が基地を使用しなくなっている場合には、政府に対して返還の検討に着手するよう催告する権利が所有者に発生すると主張する。第五は「契約期間」の問題である。調達庁による統一書式に従った契約書第五条は、明文で契約期間を一年と定めている。ところが政府は、この条項は契約期間を定めたものではないと解釈し、期間満了を理由とする地主の返還には一切応じなかった。その根拠は第一に、米軍のために土地を借りるのに一年間で返せるはずがないということ、第二に期間等を定

めた契約書は賃料改訂の便宜および財政法、会計法等の制約を考慮して形式を整えるために作成されたにすぎないということであった。すなわち政府統一見解に従えば、米軍用地等賃貸借契約は、安保条約に基づく行政協定を実施するために当該区域を米軍の用に供する必要がなくなる時までの不確定期限付契約であるということになる。

以上の指摘から我々は、米軍用地等賃貸借契約が、独立対等の主体者間で締結される契約の觀念からいかにほど遠いものであるかを容易に理解することができるのであり、この契約の効力それ自体が問われるべき論点であることも納得することができる。しかし著者はこの論点には立ち入らず、仮りに政付見解に立った場合に、とりわけ契約期間に関していかなる事態が生じるかにつき、重大な問題提起を行った。すなわち、米軍基地賃貸借契約は昭和四七年で満二〇年目を迎えるため、民法第六〇四条によって失効せざるを得ないという主張である。このことはつとにマスコミあるいは忍草入会組合の指摘するところであったが、著者は民法六〇四条は借地・借家法等の特別法によりその適用領域を狭められ不動産賃借権との関係では現代的意義を失っているが、基地については所有権保護の法思想に立脚した同条の原則が適用されるべきであるとするることによってこの主張を法理論的に補強したのである。

この問題提起と、山梨県忍草入会組合・同母の会による運動、国会での審議、マスコミの報道による世論の喚起等により、政府は昭和四七年四月二六日「政府統一見解」を表明し従来の政府見解である不確定期限説の論理的帰結として民法六〇四条の適用を認めざるを得ず、昭和二七年に締結された「土地建物等賃貸借契約」は昭和四七年七月二七日をもって存続期間を満了し、失効することを承認した。この結果政府は、昭和四七年七月二七日までに、必要な軍用地について各地主と再契約をしなければならなくなった。逆にこれまで無理矢理所有地を賃貸させられていた所有者は、六〇四条を武器に自己の権利を表現することが可能となったのである。

それでは現実にかなる事態が生じたか。まず山梨県の北富士演習場についてまとめてみよう（七〇頁以下、一一〇頁、一三頁、第三章第二節一―三）。忍草部落は北富士演習場内の国有地梨ヶ原に入会権の存在を主張して入会権回復闘争を昭和三〇年に開始した。その後新安保条約の締結を機に、新条約上の米軍は旧条約上の米軍と性格を異にしているから（＝使用者の変更）無断転貸であるという法理論を駆使して、演習場の返還闘争を展開し始め、特に母の会を中心に全面返還を求める運動を根強く続けてきたが、昭和四六年に「早く民法六〇四条問題を提起し、演習場内の民・県有地の再契約を拒否するよう、

地主・県知事に呼びかけた。忍草入会組合長は演習場として賃貸していた約五〇アールの山林の再契約を拒否して山林を返還された。他方、保革連合を基礎とする保守系の田辺山梨県知事は「北富士演習場全面返還・平和利用」を公約に掲げていたにも拘わらず民法六〇四条の軍用地への適用を認めた政府統一見解が出るまでは、政府に対して演習場の返還要請をしたことがなかったが、統一見解後によりやく防衛庁に対して全面返還を正式に申入れた。しかし、その後の交渉の過程で国側が全面返還の可能性を示すにおよんで、県の交渉態度は国有地の一部開放・民生安定事業費の大幅増額・富士保全法の制定等の経済的要求と引き換えに県有地の再契約に同意する方向へと転換し、国との間で北富士演習場暫定使用協定を締結するに至る。県のかかる妥協は、先の公約を反古にするものであった。この間、すなわち二〇年の契約期間が切れてから暫定使用協定が締結されるまでの約一ヵ月間、地元の農民達は民法六〇四条を武器に、県有地への米軍の立入りを実力で阻止していたのである。

さて契約期間をめぐる以上の問題の経緯の中でとりわけ注目すべき事柄は、政府が民法六〇四条の適用を認めたことである。これによって政府は、単に民法六〇四条の個別問題にとどまらず、およそ米軍基地といえども市民法に国内法に服すべき

であるという原則を表明したことになる。このような成果を生んだ忍草部落の闘争は、国内法を武器とする反基地運動の展望を切り開いたと評価できるであろう。だがこの同じ国内法は、基地返還とは無縁の妥協を行なうための手段として利用されたこと、さらには政府が、あらゆる手段を講じて再契約をとりつけることにより、六〇四条を、米軍基地の合法的・安定的存続の武器として利用したことも留意されねばならないであろう。

また、民法六〇四条により生存権的利益を実現した相模原市民の所有地返還要求、資本投下利益を実現した山王ホテル返還請求事件等についても紹介されている。後者の事例は、裁判所が基地の借家関係に民法六〇四条を適用した点で注目される。著者はこの判決が借家関係に借家法を適用せず民法六〇四条を適用したのは、基地の特殊性によるもので、一般の借家関係に当然に民法六〇四条を適用したうえで借家法による更新を考えるとという解釈論をとるものではないとし、民法と借家法の法原理の異質性を前提とするものとしてこの判決を位置づけ、一般の借家事件への影響を切斷している点注意を要する。

四、経済の高度成長を可能にした地域開発は都市の過密化、基地周辺地域の急速な市街化をもたらし、地域住民と基地の紛争を激化させた。ここでも国内法が有効な武器として使われたこ

と、反面それが一定の限界をもつものでもあったことが分析される。例えば相模補給廠からの戦車輸送問題である。昭和四七年横浜、相模原両市長は、米軍による補給廠から横浜港への戦車輸送を、車両制限令違反として阻止した。このとき政府は社会党と非公式に話し合いを行ない、①相模補給廠を一兩年内に縮小ないし機能停止することの検討、②戦車などをベトナムに送らない方向で善処するという二項目の閣議了解を報道した。社会党は現地闘争を打ち切る方針を出し、市長は市道の通行を許可した。ところが政府は閣議了解に違反する見解を出し、問題を法律問題から政治問題（＝政府の政治責任）へとすり替え、しかも安保条約上の義務履行ができないという理由で車両制限令を改正したのである。ここで著者は、車両制限令により右の閣議了解をひき出した点について高く評価するが、その後の展開については「国内法を武器とした闘いの弱点」であると分析する。

さらに基地公害につき特に横田基地公害訴訟判決の分析を通じて検討が加えられている（二二六頁以下）。内容の紹介は割愛させていただくが、ここで重要と思われるのは、航空機騒音の被害を中心とする「公害問題」として法律的に構成されたこの事件の本質は、首都圏の市街地に在日米軍の中核基地が存在していることから生じる「基地問題」にはかならないという指

摘であらう。

五、以上繁簡よろしきを得ない紹介になってしまったが、最後に序で明らかにされている著者の方法的立場および市民法について若干の検討を加えてみたい。

「米軍基地といえども日本社会の市民法の論理に服しなればならない」というのが本書の主張の核である。(一頁)。

佐藤昌一郎教授は本書に対する評(『科学と思想』五一号五六七頁以下)の中で、「市民法」は本書の論理の基礎をなす範疇であるから明確な概念規定が欲しい旨の注文を出されている。

著者としては市民法は、日本社会のすべての構成員が等しく服すべき法という常識的内容を指示することばとして読者に了解されれば本書においてはそれで事足りたとも考えられる。この市民法に日本国政府はもちろん米軍基地も服すべきであるといういわばあたりまえの事柄があたりまえのこととして行なわれていない現実を読者の前に明らかにし、市民法の貫徹を主張することが本書の主目的だからである。しかし、右のような常識的内容をことさら「市民法」の概念で表示する以上、何故「市民法」なのかというそもそも論にもう少し立ち入って頂きたかったと私も思う。そこで著者のいう「市民法」についての私の理解を示しておきたい。著者は「市民法」を「現代日本の

田山輝明著『米軍基地と市民法』(一粒社)

市民社会の法」であるともいう。「市民社会」は、佐藤教授も指摘されるとおり多義的な概念となっているが、著者がこれに含意させているのは、権利関係という特殊な形態をまとった人間関係、社会関係が普遍的に存在する社会であると思われる。権利関係とは、人間が事実上実力に差があろうとなかろうと実力の行使を排除し、相互に独立・対等な者同志として互の利益範囲を明確に、安定的に限定し合う関係のことであり、それが普遍的に存在するという意味は、この関係が私人間および私人と政治権力との間の双方において全面的に存在することである。このような社会関係を媒介する規範体系の総体(私法・公法)が市民法と観念される。著者は、日本では私人と国家との関係が叙上のようなものとして編成され難いことを、米軍基地をめぐる私人と政府との(契約)関係の分析を通じて明らかにし、市民法を尺度として米軍用地等賃貸借契約や種々の特例法を批判したのである。従って本書において「市民法」概念は、法現象の歴史的経験科学的分析のための概念として用いられているわけではない。それはむしろ、権利関係として社会関係が編成されることによって実現された、人類史的観点からみた積極的内容を表明するものとして価値論的に把握され、主観的価値判断行動である法の解釈を行なうに当って基本的に依拠すべき原理として用いられているというべきであらう。

次に、序で明らかにされているとおり著者は二元論の立場に立っている。従来米軍基地については、法律学の分野では主として憲法との関連で問題が提起されてきた。米軍基地を法制上基礎づけているのは、米軍地位協定でありこれは日米安保条約に基づいている。安保条約を頂点とする法体系と、憲法を頂点とする法体系が並存している法状況に対し、憲法の規定に反する内容をもつ安保条約は違憲無効であるとし、憲法の一元的支配を主張する立場と、国際法としての安保条約の憲法に対する優位を説き、さらに憲法改正によって両者の矛盾を除去しようとする立場が存在することは周知のとおりである。両者はいずれか一方の法体系の優位を説く一元論である。これに対して著者は、憲法が安保かというこの根本問題についての態度を意図的に留保し、両法体系の並存の事実から出発する。著者はもちろん米軍基地返還を求めて闘っている国民の側に立っており基本的立場は明確であるが、立論の出発点として二元論をとっている点で、憲法学者を中心とする基地問題への従来の取り組みと視角を異にしている。国内法を武器とする合法的闘争を法律専門家の観点からリードするという基地問題へのアプローチの仕方が、二元論の選択を規定しているといえるだろう。二元論によって第一に、違憲無効論をとることにより生じるアポリアを埋めることができる。例えば防衛施設庁と地主との間に締結

された賃貸借契約を法律的観点から検討する場合、違憲無効論をとればそのような契約はそもそも理論上存在の余地はなく、本書で展開されているような解釈論自体ナンセンスということになりかねない。二元論は米軍基地の合法的存在を前提とするから、闘争の相手方と同じ土俵の上に立って議論をすることができる。第二に、運動論の観点からすると、基地の違憲無効まで主張しない市民をも国内法を武器とする基地反対運動に参加させることができる（横田基地公害訴訟の例を見よ。二二七頁）。以上の二点が著者の念頭にあるのではないかと思われる。

しかしこれに対しては、たとえ二元論をとっても右のような不都合を回避できるのではないかとする疑問が生じるであろう。米軍基地は憲法に違反して無効だが、仮りに、合憲であったとしても……とすると議論の立て方が可能であり、ことさらに二元論に立つ必要はないという批判である。この批判にも拘わらず著者がなお二元論をとるとすれば、それは恐らく著者の法解釈専門家としての実践感覚であろうと思われる。国内法の解釈論を相手方と同じ土俵の上で闘わせる場合、違憲無効論に立って本来このような解釈論の存在の余地はないが、百歩譲って合憲としても……としていけば仮定の解釈論を展開するのは、現実には勝つための、責任ある説得力をもった解釈論は不

可能であるという考え方である。しかもこのような実務感覚の基礎には、米軍基地の合法的存在の事実がある。佐藤氏は、著者が「本書においては安保条約・地位協定の効力を論ずるのが目的ではないから、二元論・多元論の立場がもっとも妥当である」と主張している点に対して「特定のテーマの解明、目的によって、理論の立場の妥当性を考えるのは、社会科学としての法律学の方法論では『常識』なのであろうか。いいかえるならば、安保条約地位協定の効力を論ずるときには、著者は、どのような理論の立場をとるのであろうか。また、二元論からアプローチすると、その効力はどのように論じられるのであろうか。

『安保条約違憲論』は本書では論じられていない(『はしがき』ii(ページ))が、科学としての法律学の方法論の一貫性はどのようなものであろうか。(前掲・一八六頁)と疑問を提示されている。著者の関心は、理論体系の斉合性・一貫性の追求によりも、むしろ基地周辺住民の自由と人権の現実的伸張という実践的要請への対応に向けられているようである。その場合に重要であると思われるのは、国内法を武器とすることの有効性と限界を具体的事例に則して吟味していくことであろう。例えば民法六〇四条は、基地返還の武器であると同時に基地の存在を合法化・安定化する手段でもあった。この諸刃の剣をいかに使いこなすか、今後基地問題がますます多くの市民を巻き込

み、従って国内法によるアプローチの重要性がますます増加していけばいく程、この間の比重は大きくなるのではなからうか。私は、佐藤教授が提起された方法論の問題も、右の課題をめぐる多くの経験の積み重ねの中で徐々に見通しがつけられていくのではないかと素人なりの感想を抱いた。

最後に、日頃著者から法律解釈の技術的訓練を受けている学生諸氏にとりわけ本書の一読を奨めたい。本書は、法律解釈技術の使い方を教える格好の書物でもあると考える。