

旧軍港市転換法の運用実態に関する一考察

山 本 理 佳

I はじめに

1. 問題意識と目的

本稿で取り上げる旧軍港市転換法（以下、軍転法）とは、1950（昭和25）年に成立・施行された法律であり、ことに旧海軍の鎮守府が所在した横須賀、呉、佐世保、舞鶴の4市（以下、旧軍港4市）の旧軍用財産の転用について定めたものである。戦前の海軍拠点の施設配置が陸軍と比べて極めて集中的で大規模であったこと、および戦後日本の「平和国家」への転換による軍事拠点の消滅が想定されたことから、戦後復興においてその旧軍用財産の転用促進が第一の課題とされた。旧軍港4市は地域社会にとってより有利に旧軍用財産の転用を促す法律の制定を画策し、その実現したものが軍転法である。

軍転法には、1946（昭和21）年11月公布の日本国憲法で示された戦力不保持を念頭に、4市の「平和産業港湾都市」への転換が謳われた。本法律は1950年4月に国会両院で承認され、同年6月4日に行われた各市での住民投票を経て、4市に適用されることが決定した。ところが、その住民投票のわずか3週間後、6月25日には朝鮮戦争が勃発した。そこから日本の再軍備化が進み、4市には海上自衛隊の地方総監部が置かれ、また横須賀市や呉市、佐世保市には米軍の駐留拠点・施設が置かれることとなった。いわば、4市には軍事拠点がほぼ存続することとなったのである。ただし、そうした中であっても、軍転法は成立当初からほとんど変更されることなく維持・運用されてきた。とくに旧軍港4市が「平和産業港湾都市」への転換を目指すことは明示され続け、その理念にもとづく処理実践も粛々と実施されてきた。

本稿では、以上のような状況下で、長きにわたって維持されてきた軍転法をめぐる実践について、とくにその法的規定内容や実績、運用状況からその全体概要を明らかにすることを目的とする。

2. 軍転法に関わる先行研究

これまでに軍転法に関連した研究はいくつか行われてきた。まず、戦後の旧軍用地の転用に関する研究において、この軍転法による転用をとらえるものがある。終戦時、全国に所在した膨大な旧軍用地は土地面積では32万7千haに達し、これらの転用は戦災復興および戦後の都市形成に大きな影響と方向性をもたらしてきたことが近年の研究で示されている¹⁾。とくにこれまで各地域で進められてきた研究が、近年全体的に総括される方向で進められており、そうした中で軍転法が対象とする転用についても言及ないし位置づけがなされるようになっている²⁾。

先にも示した通り、軍転法は旧海軍の鎮守府が置かれた旧軍港4市のみに適用されるものであり、終戦時の全国の旧軍用地の土地面積全体から換算すると、軍転法対象である旧軍用地の割合は約3%に過ぎない。ただし、各地域内での所在状況が極めて大規模であったことや都市的用途への転用の

割合が高く、中でも産業的用途への転用や民間への転用が多いことなど、他の旧軍用地転用とは明確に異なる傾向をもつ点がとらえられている³⁾。これは、そもそも鎮守府という海軍の拠点が日本全体でも3ないし4という限定的地域にのみ置かれ、それだけに一拠点の施設配置が陸軍と比べて大規模であった点⁴⁾や、旧軍用地が都市の核としての側面を歴史的に強く持っていた点とも関連している。また、産業的用途への転用や民間への転用が多い点については、軍転法の影響が多分に大きいとされる⁵⁾。

そのほか、近代史研究でも軍転法に関する研究が近年進められている。たとえば清文堂からシリーズとして刊行された『軍港都市史研究』においては、軍転法に関連する論考が複数掲載されている。佐世保編での筒井（2018）による公園への転用に着目した研究⁶⁾は、上述の旧軍用地転用の研究の中に位置づけられるものであるが、ほか多いのが、呉編の林（2014）⁷⁾や横須賀編の上山（2017）⁸⁾、佐世保編の長（2018）⁹⁾がとらえた、軍転法成立に至るプロセスやその成立前後の実践の解明である。また横須賀編の吉良（2017）では軍転法の創出につながったとされる戦前の「海軍助成金」の成立および実践実態について明らかにしており¹⁰⁾、前出の上山（2017）はこの「海軍助成金」から「旧軍港市転換法」への歴史的転換を軍港都市の都市財政の観点から明らかにした¹¹⁾。さらに、『軍港都市史研究』とは別に、上杉（2014）が呉市を事例として戦前から戦後にかけた都市の変遷をとらえ、とくに戦後は軍転法理念を軸として提示している¹²⁾。

一方都市政策的な観点から、檜（2017）や石丸（2019）が実際の軍転法実践や現在に至る状況に具体的に言及している。とくに檜は4市の軍転法実践の継続性と広がりを示している¹³⁾。また、石丸は、軍転法そのものの具体的な法的位置づけを示したうえで、その実践による効果と現在の状況について提示した¹⁴⁾。

すなわち軍転法をめぐる研究は、旧軍用地転用に関する研究および軍転法の成立過程およびその前後の実践に関する精緻な史的研究、そして都市政策的な観点からの研究において幾つかなされてきた。こうした中、本稿では軍転法運用の現在までの継続性に着目し、その全体像をとらえる。とくに旧軍用地転用に関する杉野（2015）¹⁵⁾や今村（2017）¹⁶⁾の研究がその全体的傾向をとらえているものの、いずれも戦後から1960年代あるいは1970年代までを対象とするものとなっている。あるいは杉野（2017）¹⁷⁾や筒井（2018）¹⁸⁾では各都市別に現在までを通して転用実態についてとらえているものの、杉野は工業的側面、筒井は公園というテーマにもとづいた傾向の分析に主眼がある¹⁹⁾。歴史研究の中では上杉（2014）²⁰⁾が現在までを対象としているが、上杉の主眼は現実と乖離している軍転法理念が戦後の都市形成の中でどのように維持されているか、という点にあり、具体的な軍転法実践をとらえるものではない。都市政策的研究での檜や石丸の論考は、本論文の趣旨や結論と一部共有するものの、それらはいずれも部分的な提示にとどまっている。

このように、軍転法にもとづく運用が現在まで継続されていること自体に着目しているものは少ない。こうした先行研究の状況をふまえ、本稿では旧軍港市転換法の70年にわたる運用状況について、その全体概要を実証的に示す。とくにその運用そのものの基礎的側面に着目し、法的規定内容や運用状況の統計的データから分析を行う。その際、上述した杉野（2015）や今村（2017）が1970年代までの分で類似した結果を明示していることを考慮し、本稿では1970年代末以降の運用状況に着目する形とする。

Ⅱ 軍転法の概要

1. 軍転法の意義と特徴

旧軍用財産の転用を促す法制度は、1948（昭和23）年の「国有財産法」および「旧軍用財産の貸付及譲渡の特例等に関する法律」（以下、特例法）があり、後者の特例法は1952（昭和27）年に「国有財産特別措置法」（以下、特措法）として整備された。これら特例や特別措置として法制化されたものは、主に公共団体への、医療や教育、社会事業など規定用途の転用に対し、譲渡や貸付の減額、延納などを認めるというものであった。加えて、より戦争被害の影響が大きい地域では、対象都市が限定された特別法等が整えられ、さらなる優遇措置がとられた。具体的に、1949（昭和24）年には被爆都市2市に対し「広島平和記念都市建設法」「長崎国際文化都市建設法」、1950（昭和25）年には首都東京に「首都建設法」、そして旧軍港市（旧鎮守府所在都市）に「旧軍港市転換法」が設定されている。

ことに軍転法は、特例法で設定された旧軍用財産の転用に関する規定より、地域側に優位に転用を進める設定がなされている。具体的に、特例法で設定されていた譲渡（売却）の場合の公共団体への減額率2割以内（特措法では4割まで引き上げられた）が5割以内で設定され、同様に特例法で設定された譲与（無償引渡し）における事業種（転用用途）別制限が撤廃されるなど、かなりの優遇が付けられた²¹⁾。

なお、戦後復興とも関わって設定された国有財産処理における優遇措置は、1970年代以降の国有財産有効活用の方針とも相まって、その順次縮小が検討されてきた²²⁾。2006（平成18）年の財産制度等審議会による答申結果でも、更なる優遇制度の見直し（縮小）が具体的に示される中、「旧軍港市転換事業の用に供する財産」についてはその他幾つかの事業に関わる財産とともに、見直しの対象外とすることはやむを得ないとされている²³⁾。

2. 軍転法運用をめぐる概要

軍転法は8条の短い条文から成る。ここではその運用にかかわる歴史的概要をとらえておきたい。軍転法の成立過程については、先述したように、近年複数の先行研究で明らかにされているため、ここではその概略のみを述べるにとどめる。1949（昭和24）年以降、4市による旧軍用財産をめぐる特別措置要望は、4市選出の国会議員の協力を得て急速に法案化へと向かった。同年末の12月には超党派の議員からなる旧軍港市転換促進委員会が結成され、それと前後して関係各所で作成、調整された法案は翌1950（昭和25）年4月に国会両院を通過した（参議院4月7日、衆議院4月11日）。その後特別法として同年6月4日に各市で住民投票が行われて成立した。

その後の動きとして、同1950（昭和25）年6月28日に同法は公布・施行され、7月1日にはその処理業務等を行う旧軍港市転換連絡事務局が設置された。同年12月には法案成立に尽力した議員を中心に、改めて旧軍港市転換促進議員連盟が結成された。その後1954（昭和29）年4月にはそれらの解散・解消から発展した旧軍港市振興協議会が結成され²⁴⁾、今に至っている。

具体的な転用案件の審議は、旧大蔵省に置かれた旧軍港市国有財産処理審議会で行われてきた。次項でそのいきさつについては詳述するが、審議会の設置は軍転法第6条で定められているものである。法律施行後、1950（昭和25）年10月と11月の最初の2回の審議会では審議会規則および国有財産処理標準が定められ、具体的な審議は翌1951（昭和26）年3月2日の第3回から開始された。審

議会は年に数回、審議案件の必要に応じて会長の召集により開催されるが、1961（昭和36）年5月の第32回審議会では国有財産処理の促進を図るとして、地方幹事会のみで処理する事案の基準が決定された。これにより、横須賀は関東幹事会、呉は中国幹事会、佐世保は北九州幹事会（現在は九州幹事会）、舞鶴は近畿幹事会で決され、審議会には報告事項となる事案が出てくるようになった。その後も同様に、審議会および地方幹事会での転用業務は継続されているが、1978（昭和53）年2月には旧軍港市国有財産処理審議会が旧大蔵本省の付属機関から、旧軍港市が所在する地区を管轄する財務局の付属機関へと変更された（現状は関東財務局）。それに伴い同年9月の新体制での第1回審議会において、改めて審議会会則および国有財産処理標準も設定された。以上の設置部局の変更およびその後の官庁再編などにより、若干の変更を伴いつつも、軍転法は制定時とほぼ同じ形で運用されている。

3. 旧軍港市国有財産処理審議会の構成と処理内容

ここでは、軍転法での処理事案を審議する旧軍港市国有財産処理審議会（以下、審議会）の詳細についてとらえておきたい。先述したように、そもそも審議会の設置は軍転法内の第6条で定められており、これは法案審議の中で財産処理における地域側の要求が適切に反映されるよう目論まれたものであった。当時参議院議員で転換促進委員会のメンバーとして法案作成・調整を担当した大隈憲二、門屋盛一両氏は、GHQとの交渉の過程で当時の担当官から日本の官僚の強すぎるパワーを牽制するには具体的な処理基準や方法を明記しておかなければダメだという指摘があり、それに対して4市長を構成員に含む審議会制度を盛り込むことを提案したと軍転法施行10周年の際に回想している²⁵⁾。1949年から1950年初頭にかけての時期、朝鮮半島情勢を背景とする占領軍司令部の思惑は定かではないものの²⁶⁾、法案作成者の中の認識として「一般の国有財産については、官僚だけが考えて処理するが、転換法ではその意味をよくかみわけた委員によって審議して処理する」²⁷⁾という意義をもったものとして審議会が位置づけられていたことは確かである²⁸⁾。

この審議会について定めた軍転法第6条の詳細について確認しておく。第1表には1950年と1999年の規定を整理して示した。委員構成での地方首長の枠の健在ぶりなどから、上述した地方主導あるいは地方からの要望・声を反映した審議会の開催は現在まで維持されているととらえられる。

さらに、審議会および地方幹事会での処理内容についても提示しておく。具体的な処理内容については、旧体制、新体制それぞれで定められた国有財産処理標準にもとづき、細則が設定され、また都度改正されてもきた²⁹⁾。第2表に、2009（平成21）年6月最新版の細則の中に提示されている具体的な処理項目を示した。ここでは、譲与（無償引渡し）や譲渡（売却）のみならず、貸付け（有償／無償）や所管換、転用方針、指定用途変更などの審議も行われることが示されている。これらの項目のうち、※印がついている（8）返還要求と（9）転用方針以外は、1961年以前の旧体制の細則にも示されている項目であった。貸付けや使用承認、用途変更など所有権の移動を伴わないものは必ずしも「転用」という実績に結びつかないものの、多岐にわたる項目が審議されていることがわかる。旧軍港市振興協議会が設定する「転用」も、財産区分上、財務省（旧大蔵省）が管理する普通財産の所有権変更を指し、この所管換を含んでいる。この点については次章で説明することとする。

先述した地方幹事会のみで処理される案件（審議会の報告事項となるもの）は、このうちたとえば譲与及び無償貸付けであれば見積額が2000万円以下の財産である場合、譲渡、交換及び有償貸付けであれば予定／見積価格が5,000万円以下の財産である場合、など様々な条件が設定され、それに該当

するものが地方幹事会のみで処理できるとされている³⁰⁾。すなわち、処理項目は同じで予算・面積規模の小さいものやその他条件に該当するものが地方幹事会案件とされている。なお、表右欄の処理分類は次章で参照するためのものである。

第 1 表 軍転法（第 6 条）主要事項の変化

	1950.6.28（法律第 220 号）第 6 条	1999.2.22（法律第 160 号）第 6 条
審議会設置	大蔵省	旧軍港市関係財務局
委員構成	大蔵事務次官	1
	建設事務次官	1
	関係府県知事	4
	旧軍港市の市長	4
	大蔵省、通商産業省、運輸省、建設省及び 経済安定本部の職員（各 1 名）	5
	学識経験のある者	5
	計	20
任期	3 年	3 年
会長	委員の互選	委員の互選
議事開催	委員の過半数の出席	委員の過半数の出席
議決	出席委員の過半数	出席委員の過半数

太字：改訂箇所

e-Gov 法令情報（2019 年 11 月 20 日最終閲覧）をもとに筆者作成

第 2 表 審議会での処理項目

処理項目	処理分類
(1) 譲与	譲与
(2) 譲渡	売却
(3) 貸付け	他
(4) 交換	
(5) 所管換	
(6) 使用承認	
(7) 現物出資	
(8) 返還要求※	
(9) 転用方針※	
(10) 指定用途の変更又は解除の承認	
(11) 契約解除	

「旧軍港市転換法に基づく国有財産の処理等について」
(2009 年 6 月 19 日財理第 2639 号)、旧軍港市振興協議
会資料をもとに筆者作成

Ⅲ 軍転法の運用実践

本章では、軍転法が約 70 年にわたっていかに運用されてきたか、についてとらえる。ことに旧軍用地転用に関する研究や都市政策分野の研究がとらえているのが、1970 年代までまたは現時点の旧軍用財産の転用実績にもとづく軍転法の効果や成果である。あるいは各都市内での詳細な変容も

とらえられているものの、70年代までとそれ以降とを比較してどのような運用の変化があるのか、その全体的な傾向については明確にされていない。また審議会・地方幹事会ではこうした「転用」に結びつくものだけでなく、もっと多くの案件が審議されていること、審議会自体も重要な意義を持つことなどは考慮されてこなかった。そのため、本章では以上の点に注目しつつ、ことに1970年代までとそれ以降の大まかな変化をとらえることとする。なお、前出の杉野や今村はいずれも旧大蔵省が保管・編集した資料から分析を行った³¹⁾。一方本論文は、とくにそれらの分析がとらえた1970年代までの情報のみならず、それ以降との比較を行うことを趣旨とするため、2次的資料ではあるものの一貫した基準でとらえることのできる旧軍港市振興協議会発行もしくは同協議会が管理するデータ・資料に依拠してその傾向をとらえることとした。

1. 転用／転換実績

まず、4市の旧軍用財産の転用状況について、その土地（面積）からとらえる。先述したように、全国的な旧軍用財産の転用についてとらえた先行研究は主に1970年代までを対象としているが、これはそもそも旧軍用財産の転用そのものが70年代よりも以前にほぼ収束することによる³²⁾。ただし、軍事拠点の継続を余儀なくされた旧軍港4市においては、そうした全国的状況とは異なっていた。杉野は1960（昭和35）年度末時点の旧軍用財産の処分実績をとらえ、全国の処分率が82.1%であるのに対し、旧軍港4市は39.2%と極めて低いことを示している³³⁾。また、今村は1950年度から1976年度までの4軍港市の処分面積をとらえ、全国的傾向と異なる点として、1970年代前半まで継続的に旧軍用地の転用が行われていた点をあげている³⁴⁾。

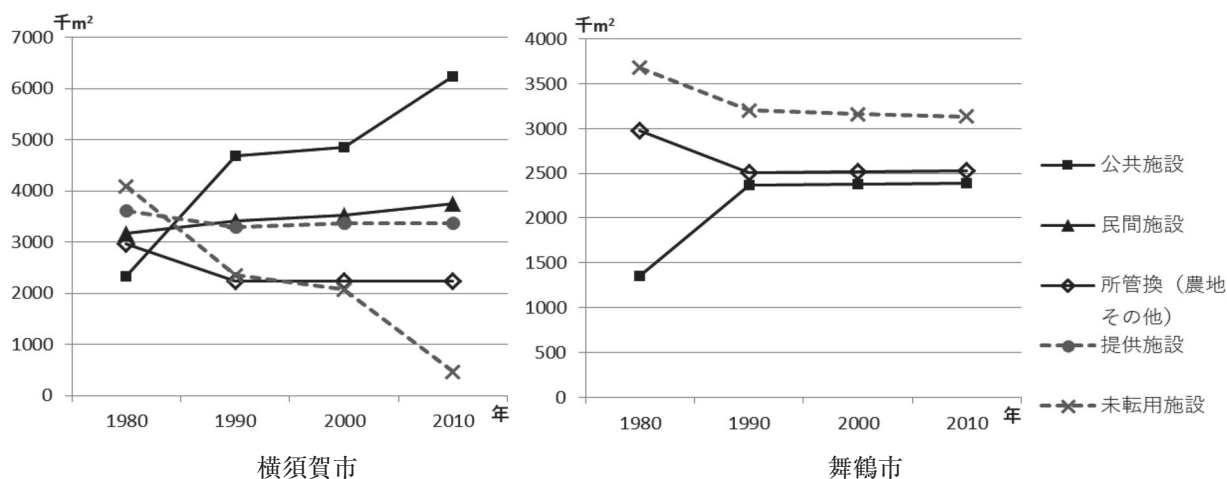
このように、旧軍用財産の転用は全国的には戦後初期に多く行われたものの、旧軍港4市についてはその動きは遅々としていたことが指摘できる。そのため、旧軍港4市については1970年代までに収束したとは言い切れず、その後の転用についてとらえる意義は大きい。そこで本項では1970年代までとそれ以降との比較を軸に置きつつ、戦後の軍転法運用の成果を大まかにとらえたいと考える。具体的に、旧軍港市振興協議会は1980（昭和55）年の軍転法施行30年時より、10年ごとに旧軍用財産（土地）の転用状況に関する面積数値を算出し、周年記念として刊行した冊子に掲載してきた。ここではそのうち1980年（30周年、数値は1980年3月末時点）と2010年（60周年、数値は2009年3月末時点）において示されていた数値を比較した（第3表）。

先に示したように、ここで旧軍港市振興協議会が提示する「転用」は、財務省（旧大蔵省）所管の普通財産の所有権移行を指す。そのため公共団体（地方自治体等）や民間組織（企業等）への譲与／譲渡、および他省庁の行政財産への所管換えが「転用」に含まれる。そして「未転用」には普通財産のままのもの、および米軍への提供施設分が含まれている。ただしこの分類（区別）上、軍転法の目的に照らすと「転換」とはいえないものが防衛省（旧防衛施設庁）への所管換であろう。すなわち、自衛隊施設は財務省（旧大蔵省）所管の普通財産から防衛省（旧防衛施設庁）所管の行政財産へと所管換されているため、「転用」に分類される。しかし、そもそも軍転法は「平和産業港湾都市」となるべく、旧軍用財産のその他用途への「転換」を目的としている。そのため、本稿では振興協議会が示す「転用」と分けて、「転換」「未転換」として、防衛施設への所管換えについては「未転換」に含むものとして提示した。なお、貸付けは未転用施設に含まれる。

第3表 各市・各年次における旧軍用財産（土地面積）の状況と転用・転換率

分類範囲		転用				未転用		単位：千 m ²		
		転換		未転換						
市	年※	公共施設	民間施設	所管換		提供施設	未転用施設	合計	転用率	転換率
				その他	防衛施設					
横須賀	1980	2338	3164	2966	2739	3612	4087	18906	59.3%	44.8%
	2010	6244	3757	2239	2813	3372	467	18892	79.7%	64.8%
呉	1980	2680	3149	1463	756	328	1150	9526	84.5%	76.5%
	2010	2667	3250	1467	775	237	1131	9527	85.6%	77.5%
佐世保	1980	1920	1112	1810	2460	3423	2108	12833	56.9%	37.7%
	2010	2219	910	1810	2789	3788	1309	12825	60.3%	38.5%
舞鶴	1980	1349	10151	2974	2293	0	3679	20446	82.0%	70.8%
	2010	2389	10179	2531	2212	0	3135	20446	84.7%	73.8%

※ 1980 年は 1980 年 3 月末時点の数値（出典『旧軍港都市から平和産業港湾都市へ 伸びゆく旧軍港市』、旧軍港市振興協議会、1980、12 頁。）。2010 年は 2009 年 3 月末時点の数値（出典『旧軍港市転換法施行 60 年のあゆみ』、旧軍港市振興協議会、2010、28 頁。）。



第1図 1980年代以降の施設分類別面積変化

※ グラフは顕著な変化が見られるもののみ抜粋

1980 年と 2010 年は第 3 表と同時点の数値、同出典。1990 年は 1990 年 3 月末時点の数値（『旧軍港都市から平和産業都市へ 21 世紀にはばたく旧軍港市』、旧軍港市振興協議会、1990、12 頁。）。2000 年は 2000 年 3 月末時点の数値（『旧軍港市転換法施行 50 年のあゆみ』、旧軍港市振興協議会、2000、38 頁。）。

第 3 表からとらえられるのは、まず 1970 年代までとそれ以降を比べて、全体的な転用／転換率が横須賀以外大きく伸びていないことである。とくに防衛施設を含まない転換率でとらえる場合、2010 年時点の転換率は高くても 8 割に達することはなく、転換が大きく進んだ横須賀でも約 65%、佐世保は 4 割にも満たない。ただし、公共施設は呉以外の 3 都市でそれなりに面積が増大しており、とくに横須賀の増加は極めて大きい。また未転用施設分も呉以外の 3 都市でそれなりに減少がみられ、同様に横須賀の減少分が大きかった³⁵⁾。なお民間施設では、増大した横須賀、微増した呉、むしろ減少を余儀なくされた佐世保、既に大きく転用が進んでいて 70 年代以降はほとんど変化がない舞鶴、という形ではらつきがでた。そして佐世保は未転用施設分が大きく減少し、公共施設の若干の増大が認められるものの、民間施設の減少と防衛施設・提供施設の増大など転用に逆行する動きすらとらえられた。

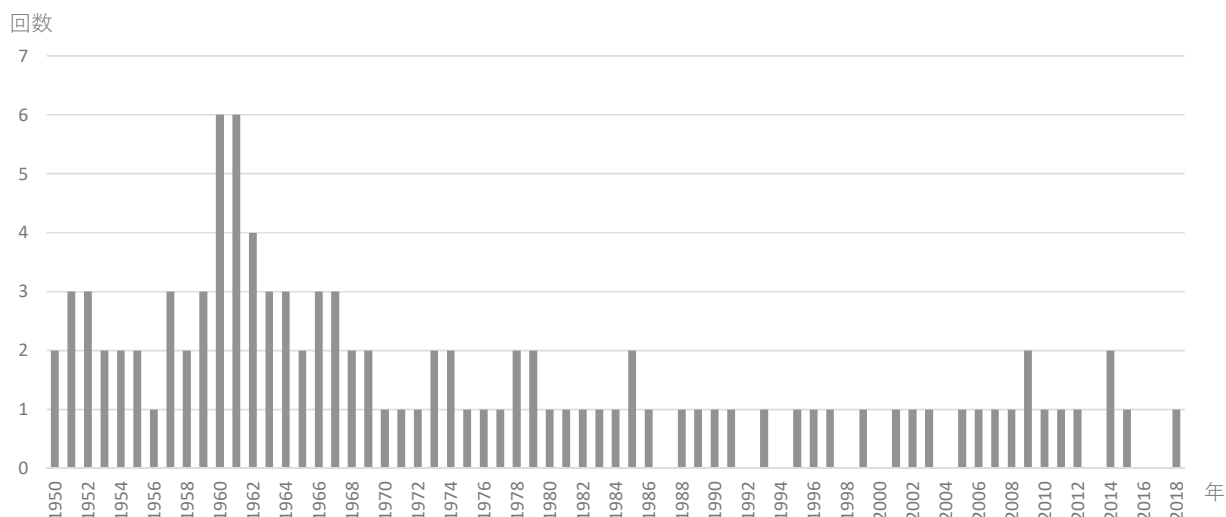
さらにここでは1980年代以降の変化に注目して見ておく。ことに横須賀や舞鶴では、公共施設などの転用が80年代以降に進んだことがとらえられる。そこで横須賀と舞鶴それぞれで、変化が顕著にとらえられた施設面積についてのみ、1980年時点から2010年時点まで10年ごとの変化を第1図に示した。横須賀においては、公共施設の転用が1980年代および2000年代にも大きく進んだこと、および民間施設への転用もそれぞれの年代で漸次進んだことがとらえられる。これらは主に大きく減少した未転用施設分からの転用であったことがとらえられるが、ほか所管換（農地その他）と（米軍）提供施設分も減少しており、この分からの転用が進んだことも推測しうる。舞鶴においては、公共施設の転用が1980年代に進んだことがとらえられ、これは減少した未転用施設および所管換（農地その他）の分から転用されたことが推測できるであろう。

以上より、まず幾つかの先行研究が既に指摘したように、旧軍港4市における旧軍用財産の転用は、優遇措置を伴った軍転法の存在があるにも関わらず、当初の目的に見合う効果はあまり出ていないことがとらえられる。一方で、1980年代以降にも、横須賀や舞鶴のように、少なからず転換処理が進展している状況もみられた。佐世保のように軍事的転用に向かう動きも見られたものの、総じて1980年代以降の軍転法にもとづく処理実績には、注視すべき様々な動きがあることが明らかとなった。

2. 旧軍港市国有財産処理審議会の意義と開催実態

本節ではまず、先に国有財産処理行政に地方優位を持ち込む意義を持つとした審議会の開催実態をとらえておく。第2図が1950年当初から2018年に至るまでの、各年別の開催件数を示したものである。まず、前章でも触れたように、審議会では1961年にその処理数の膨大さから地方幹事会のみで決定される事項が定められ、この地方幹事会での決定事項は、審議会では報告案件とされることとなった。そのため、審議会件数は1960、1961年の6回をピークとし、それ以降は多くても3回、他はほぼ年1～2回のペースで開催されている。1980年代半ば以降になると、開催されない年も2～3年に1回出てくるようになる。2000年代後半以降には、ほぼ毎年の開催（2005～2012年）および年によっては2回（2009、2014年）という時もある一方、2年続きで開催されない時（2016、2017年）もあるなどバラつきはあるものの、現在に至るまで維持されている状況をとらえることができる。

次に具体的な処理件数についてとらえる。第4表が処理項目別、年代別で処理件数を示したものであり、第3図は各都市別に処理件数を示したものである。これは旧軍港市振興協議会の記録資料にもとづくものであり、ここではその処理項目が「譲与」、「売却」、「他」で分類されていた。審議会での処理項目の詳細との対応は第2表に示している。なお、先述したように、1978（昭和53）年以降審議会の設置部局が変更され、集計等が1977年まででいったん区切られていること、および前項の1980年の区別とも大きくずれてはいないことから、ここでは1977年までと1978年以降とで分けることとした。



第2図 旧軍港市国有財産処理審議会開催件数（年別、1950～2018年）

旧軍港市振興協議会資料より筆者作成

第4表 年代別旧軍港市国有財産処理審議会処理件数

		譲与	売却	他	計	
		(件)			(件)	全体件数に占める割合
1950～1977	審議	271	252	105	628	55.3%
	報告	16	127	26	169	14.9%
1978～2018	審議	53	80	33	166	14.6%
	報告	51	27	94	172	15.2%
計		391	486	258	1135	100.0%

旧軍港市振興協議会資料より筆者作成

第4表から、全体としてみると1977年までの処理件数がおおよそ70%、1978年以降が30%を占めることがわかる。またここで区別している審議と報告については、審議が審議会で審議されたものであり、報告が地方幹事会で既に決定され、審議会では報告事項としてあげられたものである。前章でも述べた通り、一般に報告は予算規模や面積規模が審議案件よりも小さく、中小規模案件とみていいだろう。報告事項は1977年までは約70%のうちの15%であったが、1978年以降は約30%のうちの15%で約半数を占めるようになっていることもとらえられる。

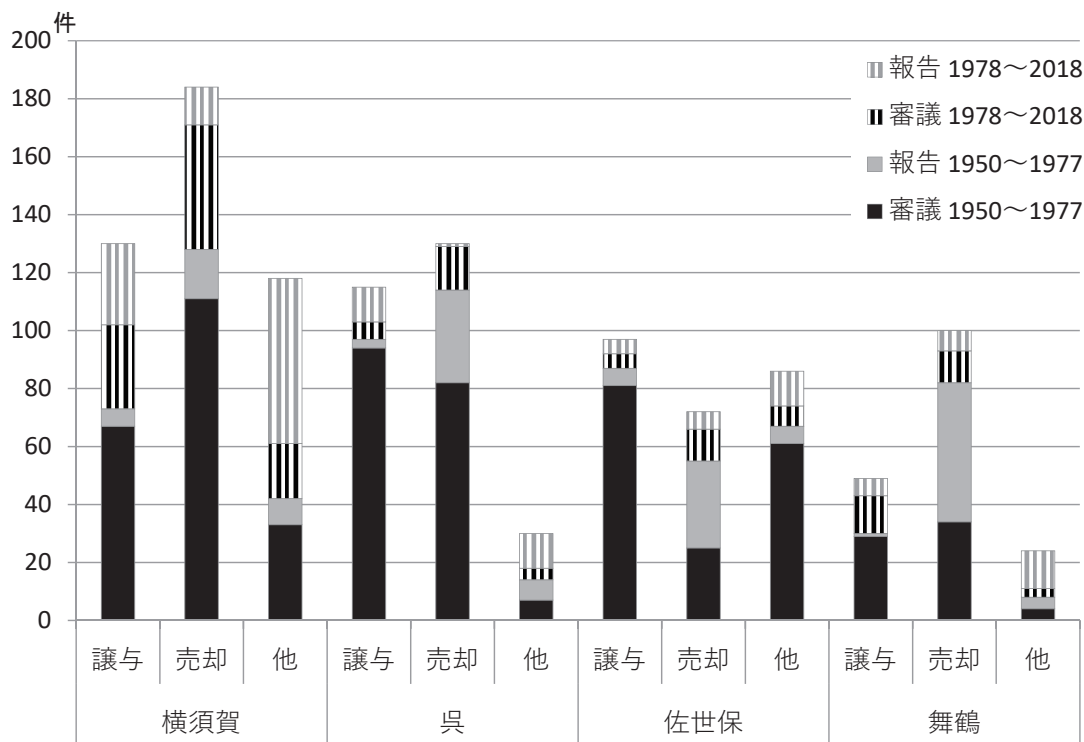
さらに処理内容の分類で、とくに1978年以降を細かく見てみると、「譲与」では報告案件の割合が高くなったこと、「売却」（譲渡）では審議案件の割合が高くなったことがとらえられる。前者は中小規模の案件が増えたこと、後者はむしろ規模の大きい案件が増えたことを推測でき、必ずしも万遍なく中小規模案件が増加しているとも言い難い。また「他」に分類される処理は1977年以前と1978年以降が同数であり、1978年以降の割合が極めて高い。

この「他」に分類される処理には、先述した「転用」に含められる所管換（国の省庁での所有権移動）や所有権が移らないために「転用」とはならない貸付けや使用承認などがある。とくに貸付けは公営施設や民間施設として運用されることも多く、むしろ「転換」に資する状況を作り出している場合も少なくない。こうした明確に「転用」の成果として表れない処理が多いのも1978年以降の特

徴といえる。

加えて、1978 年以降新たに加えられた米軍への返還要求や転用方針検討など、処理の方向性が多様化している状況もとらえられる。なお、米軍への返還要求は 2 件確認できたが、いずれも佐世保市に関するものであった。佐世保市は前項で、1980 年代以降軍事転用が進んだことが確認できており、そうした動きに抗する検討もこの審議会・地方幹事会での処理事項に加えられてきたことがうかがえる。

第 3 図にはさらに各都市での処理分類ごとの件数を示した。各都市で件数のばらつきがあることがわかる。総件数でみると横須賀が約 1200 件のうち 430 件超で最も多く、呉と佐世保が 250 件超、舞鶴が最も少なく 170 件超である。またそれぞれ全体処理件数のうち、1978 年以降の 40 年間で処理された案件の割合が、横須賀では 45% 近く、舞鶴では 30% 近く、呉や佐世保では 20% 近くとなっている。とくに横須賀では処理件数の半数近くが 1978 年以降のものであり、割合的に極めて大きいこと、また他市でも 1978 年以降が 2～3 割を占め、転用実績からとらえられるほど事態が停滞しているわけではないこともうかがえる。あわせて処理分類もみても、いずれの都市も他に分類される案件が 1978 年以降大きな割合を占め、報告事項の割合も高くなる。これらは先に述べた全体傾向の通りである。ただし、たとえば売却において、いずれの都市でも審議事項の割合がそれなりに高く、横須賀や呉では報告事項に圧倒して審議事項の割合が高い点は注目すべき点である。ことにその性格上、譲与は主に公共施設、売却が民間施設への転用となることが多い点からも、比較的大規模な産業用途への転用割合が高いことがこの時期の特徴との推測も成り立つ。産業用途への転用が旧軍港市の特徴であることを先行研究が指摘していることも含めると、この時期の旧軍港市における転用については、注視すべき側面があるともいえる。



第 3 図 各都市における処理分類別件数（1950～2018 年）

旧軍港市振興協議会事務局資料をもとに筆者作成

以上から、1978 年以降には本来目的の転換、あるいは明確な転用という成果は低調となること、ただし、審議会の開催自体は 1978 年以降も一定程度維持されてきたこと、そして処理件数の詳細から 1978 年以降が約 3 割（各市 20～45%）を占め、決して小さくないことがとらえられた。また、1978 年以降には報告事項や他に分類される処理が増大し、中小規模案件や明確な転用に含まれえない処理が多くなったこともとらえられた。加えて、他に分類される処理そのものが多様な方向性をもつようになっていることも推測しうる結果となった。

IV 結びにかえて

本稿では、旧軍港市転換法をめぐる継続的な運用実態について、その統計的データからその全体像を明らかにした。とくに 1970 年代末から現在までの運用状況については着目するものが少なく、明確に位置づけられてこなかったことを受けて、それ以前と以後を比較しつつ分析を行った。ことに審議会での処理件数などについても検討した結果、1970 年代末以降は低調にはなるものの、ある程度継続した運用がなされてきたこと、そしてそれ以降の処理案件の方向性は多少変化し、多様化していることもとらえられた。

実のところ、この 1970 年代末以降、軍転法事業の実施を主目的として設置された旧軍港市振興協議会自体の事業も、新たな段階に入っていく。ことに旧軍港市の特徴は現役の軍事拠点として継続している点であるが、軍転法とは別に、全国の軍事施設（在日米軍施設、自衛隊施設）が置かれた地域に対してはその損失や負担を補填・軽減するための交付・補助金制度が整備されてきた。1957（昭和 32）年に「国有提供施設等所在市町村助成交付金に関する法律」が制定され、さらに 1970（昭和 45）年には「施設等所在市町村調整交付金交付要綱」における処置が決定された。いずれも米軍施設および一部の自衛隊施設所在による税制上の補填が意図された交付金である³⁶⁾。また自衛隊施設に対しては 1966（昭和 41）年に「防衛施設周辺の整備等に関する法律（周辺整備法）」が制定されたが、それが拡充されたものが 1974（昭和 49）年制定の「防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律（環境整備法）」である。ここでは障害防止・軽減のための整備事業への補助金や税制上補填のための交付金などが定められている³⁷⁾。このように 1970 年代は、1950～60 年代に着手された軍事施設所在都市への補助制度が、関係主体からの要望も受けて、さらに拡充されていった時期である。

こうした状況を背景として、旧軍港 4 市の連携は現役の軍事施設をめぐる様々な要望の取りまとめや関係各所との連絡協議といった側面にも及んでいくようになる。実際、旧軍用財産の転用が落ち着く（あるいは膠着状態となる）段階に入ったことで、旧軍港市振興協議会の事業が他の方向にも拡大していったとも解釈できる。旧軍港市振興協議会は、その規約（第 8 条）で「必要ある場合に随時会長が招集する」と定める役員会を、1978（昭和 53）年以降、4 市長参加のもとで行う「正副会長会議」として、ほぼ毎年 4 市持ち回りで開催するようになった（第 5 表）。この会議は 4 市の共通課題である国への要望事項のとりまとめを行うものとして位置づけられている。また、上述した交付金・補助金関係で関係省庁との連絡会議も旧軍港市振興協議会の事業として行われている³⁸⁾。そうした状況において、軍転法の運用自体にも米軍提供施設の返還要求が含まれ、実際に審議会での処理も行われてきたのである。

さらに近年、旧軍港市振興協議会にはまた新たな方向性をもつ事業が加わっている。2016（平成

28) 年4月、この旧軍港市振興協議会内に「旧軍港市日本遺産活用推進協議会」が設置された。「日本遺産」は文化庁が2015年から認定を開始した事業で、旧軍港4市は2016年に「鎮守府 横須賀・呉・佐世保・舞鶴～日本近代化の躍動を体感できるまち～」というストーリーで認定された。この4市連携による日本遺産にかかわる活動も、旧軍港市振興協議会が核となってなされている。この新たな実践の生成についてはまた別稿で論じることとして、軍転法運用はその長期間の継続性の中で、こうした多岐にわたる実践を多く生み出してきたことを、最後に付言しておきたい。

第5表 正副会長会議の開催状況

年	開催場所	開催日			年	開催場所	開催日		
1978	佐世保市	11/6	11/7	11/8	1999	佐世保市	11/21	11/22	
1979	呉市	10/30	10/31	11/1	2000	呉市	10/10	10/11	
1980	横須賀市	10/24	10/25	10/26	2001	横須賀市	8/6	8/7	
1981	舞鶴市	1/18	1/19	1/20	2002	呉市	9/30	10/1	
1982	佐世保市	11/17	11/18	11/19	2003	佐世保市	11/16	11/17	11/18
1983	呉市	11/8	11/9	11/10	2004	横須賀市	11/21	11/22	
1984	横須賀市	9/5	9/6	9/7	2005	呉市	5/22	5/23	
1985	舞鶴市	11/20	11/21	11/22	2006	舞鶴市	5/22	5/23	
1986					2007	佐世保市	10/15	10/16	
1987	佐世保市	7/22	7/23	7/24	2008	横須賀市	11/14	11/15	
1988	呉市	5/19	5/20	5/21	2009				
1989	横須賀市	11/8	11/9	11/10	2010	舞鶴市	5/21	※	
1990	舞鶴市	7/25	7/26	7/27	2011	佐世保市	10/27	10/28	
1991	佐世保市	11/6	11/7	11/8	2012	呉市	9/28	9/29	
1992	呉市	7/29	7/30	7/31	2013	横須賀市	8/26	8/27	
1993	横須賀市	5/19	5/20	5/21	2014	舞鶴市	10/23	10/24	
1994	舞鶴市	7/27	7/28	7/29	2015	佐世保市	10/27	10/28	
1995	佐世保市	10/18	10/19	10/20	2016	呉市	11/9	11/10	
1996	呉市	10/28	10/29	10/30	2017				
1997	横須賀市	10/6	10/7		2018	横須賀市	10/22	10/23	
1998	舞鶴市	7/27	7/28		2019	舞鶴市	11/6	11/7	

※この翌日（5/22）、軍転法施行60周年記念式典を舞鶴・商工観光センターで挙行している。

旧軍港市振興協議会事務局資料をもとに筆者作成

[付記]

執筆にあたって、旧軍港市振興協議会事務局のみなさまに資料提供で多くのご協力を頂きました。厚く御礼申し上げます。

注

- 1) 今村洋一『旧軍用地と戦後復興』、中央公論美術出版、2017。
- 2) とくに旧軍港市に関連するものとしては、①杉野國明『旧軍用地転用史論 上巻』、文理閣、2015。②杉野國明『旧軍用地転用史論 下巻』、文理閣、2017。および前掲1) などがある。
- 3) 前掲1)、171-188頁。
- 4) 山田誠「日本近代都市の一類型としての軍港都市」（山田誠（研究代表者）『日本近代都市における連続性と非連続性に関する地理学的研究』、科学研究費研究成果報告、2000、所収）、7-25頁。

- 5) 前掲 1)、171-188 頁。
- 6) 筒井一伸「旧軍港市の都市公園整備と旧軍用地の転用－佐世保市と横須賀市の事例から－」(北澤満編『軍港都市史研究 V 佐世保編』、清文堂出版、2018、所収)、231-289 頁。
- 7) 林美和「呉市における戦後復興と旧軍港市転換法」(河西英通編『軍港都市史研究 III 呉編』、成文堂出版、2014、所収)、309-332 頁。
- 8) 上山和雄「大海軍の策源地から平和産業港湾都市へ」(上山和雄編『軍港都市史研究 IV 横須賀編』、清文堂出版、2017、所収)、313-359 頁。
- 9) 長志珠絵「せめぎあう「戦後復興」言説－佐世保に見る「旧軍港市転換法」の時代－」(北澤満編『軍港都市史研究 V 佐世保編』、清文堂出版、2018、所収)、165-225 頁。
- 10) 吉良芳恵「海軍助成金の成立とその展開－横須賀市を中心に－」(上山和雄編『軍港都市史研究 IV 横須賀編』、清文堂出版、2017、所収)、131-177 頁。
- 11) 前掲 8)
- 12) 上杉和央「軍港都市〈呉〉から平和産業港湾都市〈呉〉へ」(坂根嘉弘編『地域の中の軍隊 5 中国・四国 西の軍隊と軍港都市』、吉川弘文館、2014、所収)、104-130 頁。
- 13) 檜根貢「旧軍港 4 市の遠隔型連携」(日本都市センター(報告書)『自治体の遠隔型連携の課題と展望－新たな広域連携の可能性－』、2017、所収) 130-148 頁。
- 14) 石丸紀興「特別法「旧軍港市転換法」適用都市における都市政策の展開と課題」、広島平和記念資料館資料調査研究会研究報告 15、2019、1-13 頁。
- 15) 前掲 2) ①
- 16) 前掲 1)、171-188 頁。
- 17) 前掲 2) ②
- 18) 前掲 6)
- 19) ただし、杉野(2017)(前掲 2) ②) では、各旧軍港市ごとに 1980 年代以降の分析も適宜行われており、とくに 2000 年～2009 年にかけての分析が各市でなされている。
- 20) 前掲 12)
- 21) 「旧軍港市転換法制定の経過」(大蔵省管財局、佐世保市立図書館蔵)、前掲 1)、68 頁、前掲 2) ①、177 頁。
- 22) 1972 年の「都市及び都市周辺における国有地の有効利用について」、1983 年の「当面の国有地の管理処分の方針について」等、後の国有財産の有効利用に関する答申を踏まえ、「処分面積の一定割合について時価売払いを導入・拡大することにより優遇措置を順次縮小し」てきたことが 2006 年の財政審議会による答申結果で説明されている。財政制度審議会『今後の国有財産の制度及び管理処分のあり方について－効率性重視に向けた改革』、2006 年、15 頁。
- 23) 2006 年の財産制度審議会答申結果には、「在日米軍からの返還財産、筑波移転跡地財産、旧軍港市転換事業の用に供する財産並びに沖縄振興計画、奄美群島振興開発計画及び小笠原諸島振興開発計画に基づく事業において公共の用に供する財産については、従来の経緯、事案の内容等にかんがみ、今回の見直しの対象外とすることもやむを得ないと考える。」とされている。前掲 21)、16 頁。
- 24) なお、議員連盟のメンバーであった国政議員は、この時すべて旧軍港市振興協議会の顧問となった。前掲 13)、140 頁。
- 25) 旧軍港市振興協議会事務局『旧軍港市のよろこび－旧軍港市転換法施行十年記念式典の記－』、旧軍港市振興協議会事務局、22-28 頁。
- 26) 杉野は軍転法制定の目的について、「名目的には平和産業への転換としながらも、実質的には旧海軍工廠の復活、つまりアメリカ軍の艦艇修理等を意図したものであった」、「軍転法を制定した目的が旧軍港市の平和産業港湾都市への転換を促進するというものではなく、その目的の一つが米軍による海軍基地の確保政策であった」としており、米軍側の意図が強く反映したものとみている。前掲 2) ①、179 頁、249 頁。
- 27) 前掲 2)、26 頁。
- 28) 石丸は軍転法の特徴・意義について、「第 4 条以降に法運用のために極めて具体的な規定を置いていること」とし、とくに第 6 条の「審議会規定が、この法の効果を現実化することに役立ったのである。例え

- ば審議会は委員 20 人、委員構成などもこと細かく規定し、法律らしからぬ体裁を整えているが、このことが結果的には法運用を進める上で極めて有効であったと指摘できよう」としている。前掲 14)、4 頁。
- 29) 旧体制においては、1950（昭和 25）年 12 月 28 日付の「旧軍港市転換法に基く国有財産の処理について」から 1951（昭和 26）年 12 月 6 日の「旧軍港市転換法に基く国有財産処理標準の取扱細目について」へと引き継がれ、その後改正を重ね、最終改正は 1974（昭和 49）年 5 月 17 日であった。新体制においてはこれを廃止し、1978（昭和 53）年 9 月 29 日付の「旧軍港市国有財産処理審議会に諮問する事案の範囲について」により、同年 11 月 1 日付の「旧軍港市転換法に基づく国有財産の処理等について」が制定された。その後数度の改正が重ねられており、最新の改正は 2009（平成 21）年 6 月 19 日に行われている。
- 30) 「旧軍港市転換法に基づく国有財産の処理等について」（2009（平成 21）年 6 月 19 日）による。前掲 29) 参照。
- 31) 杉野は「昭和 47 年度、昭和 48 年度にわたって、大蔵省の昭和財政史室が、全国の各財務局に依頼して、旧軍用財産の転用状況をまとめた」未公開の「旧軍用財産資料」（大蔵省管財局文書）を（前掲 2）①、iv 頁）、また今村（前掲 1）、171 頁）は、1950～1976 年度の「旧軍港市国有財産処理審議会における旧軍用地を中心とした国有財産の処分決定内容を案件ごとに記載した」『旧軍港市国有財産処理審議会決定事項総覧』を主たる対象として、分析を行った。
- 32) 杉野は、戦後大蔵省が引き受けた旧軍用地が約 33 億 m² であり、1966（昭和 41）年度末までにそのうちの 9 割にあたる約 30 億 m² が処理されたことを提示している。「概略的にみると、昭和 22 年度から昭和 31 年度までの 10 年間に、旧軍用地の大半（約 8 割）が処理されており、昭和 31 年度以降 41 年度末までに約 1 割、そして 41 年度末には約 1 割の旧軍用地が残存していたということになる」とし、戦後 10 年間で多くの旧軍用財産が処理されたことを示し、同文献の全国的分析では対象を 1973（昭和 48）年度以降を分析対象外とした（前掲 2）①、278 頁）。一方、その下巻（前掲 2）②）の地域別分析では 1976（昭和 51）年度以降も言及している。この点について、「旧軍用地の処分が、その他の国有財産（国有地）の払下げとあわせて、2010 年代に入っても継続している事実を指摘し、旧軍用地の処理に関する問題が過去の歴史的な事実としてのみ存在したのではなく、現在において貫徹している資本蓄積の一般的な形態であるということ」を指摘しておきたいから」とし、現在までの旧軍用財産転用を研究することの意義を主張している（前掲 2）①、278 頁）。
- 33) 前掲 2）①、248-249 頁。
- 34) 今村は、『旧軍港市国有財産処理審議会決定事項総覧』の 1950～1976 年度までの旧軍港市国有財産処理審議会の案件数と面積値をとらえ、全国的には初期の処分割合が大きいのに対し、旧軍港 4 市では 1970 年代前半までコンスタントに転用が行われていたことをとらえた。4 市の 5 年ごとの面積値は、1950 年代前半が 533ha、1950 年度後半が 301ha、1960 年代前半が 427ha、1960 年代後半が 187ha、1970 年代前半が 290ha であったという。前掲 1)、180-182 頁。
- 35) そもそも旧軍港市は未転用（提供施設以外）分が 1 割程度あり、その割合が相対的に高いが、その中で横須賀市は 2.5% と僅かである点、また横須賀は公的施設の増大が比較的近年（2000 年代以降）に進むことも既に杉野がとらえている（前掲 2）②、219 頁）。
- 36) 『令和元年度版 基地読本』佐世保市、2019 年、106 頁。（https://www.city.sasebo.lg.jp/kichisei/documents/tokuhon_rl_8.pdf）
- 37) 防衛施設庁史編さん委員会『防衛施設庁史』、防衛省、2017、126 頁。（https://www.mod.go.jp/j/profile/choushi/choushi_pdf/01_03_07.pdf）
- 38) 旧軍港市振興協議会事務局資料。2019 年 4 月時点。

（本学文学部准教授）

A Study on the Actual Operation of the Act on Reconstruction of Cities that Formerly Served as Naval Ports

by
Rika Yamamoto

The purpose of this paper is to reveal the 70-year history of the operation of the “Act on Reconstruction of Cities that Formerly Served as Naval Ports (hereinafter ARCNP)”. the ARCNP was enacted in 1950 in order to turn the former naval port cities, Yokosuka, Kure, Sasebo and Maizuru into peaceful cities under a “peaceful nation”. The ARCNP gives preferential treatment to regional society in the disposal of former military property. However, after the law was enacted, Japan’s rearmanent advanced, and naval bases continued to be located in the four cities.

Under this situation, the ARCNP has continued to function until now, and has achieved a few results. From 40% to 70% of former military property in each city has changed into non-military facilities, for example parks, schools, industrial facilities, and so on. Furthermore, the council for the ARCNP has been held almost once a year for 70 years since 1950, in which a total of 1200 cases have been processed. Especially, the operation of the ARCNP has been diversified from the end of 1970s. In addition to transfer, lending, change of use, and request for return have been included in the legal operation.

In conclusion, this paper reveals that since the end of the 1970s, the operation results of the ARCNP have been sluggish, but the operation itself has been maintained to a certain extent and diversified.