

## 黙認耕作と戦後処理問題

— 沖縄県読谷村の事例を中心として —

山之内卓也・大西 緝・田代正一

(農業経済学研究室)

平成15年8月10日 受理

### 要 約

本報告では、調査結果や行政資料などをもとに、読谷村内で行われている黙認耕作について分析し、黙認耕作者の置かれている現状などを指摘し、公共事業との兼ね合いも含めて将来的な問題点を述べるものである。始めに村内の黙認耕作の概況を村内全体からの視点で捉える。次に読谷村補助飛行場の土地利用をめぐる、村、旧地主、現耕作者の三者間において起こっている利害対立について取り上げる。この問題の発端は旧日本軍時代に遡る。この問題を、土地利用を巡る「戦後処理問題」と位置づける。その歴史的経緯を述べ、構造分析を行う。また、ここでは、困難な耕作環境の中で村内の農業生産に貢献し、勤労所得を得ている彼らに特に焦点を当て、読谷村内の黙認耕作を巡る問題構造を明らかにしようと試みる。

キーワード：黙認耕作、戦後処理問題、読谷村、沖縄県

### はじめに

本報告の目的は、沖縄県中頭郡読谷村における黙認耕作地の現状を明らかにすることにある。読谷村内には5つの米軍用地があり、そこには米軍基地敷地内でありながら耕作を黙認されているいわゆる「黙認耕作地」が存在する。この土地の利用を巡って国、村、旧地主、耕作者の四者間において利害対立が発生しており、これは国家による政策的土地問題の色合いが強く、本報告ではこの問題の構造を浮き彫りにする。

村行政側は通常の農地と黙認耕作地を分けて生産の実態を把握しておらず、村内における黙認耕作地の位置づけを行うことは難しい。また農業センサスのデータと照らし合わせても実際の耕作状況と食い違う所が大きい。そこで現地でのヒアリングや行政文書によって明らかになったデータをもとに実態に近づけようと試みる。

手始めに、読谷村内の黙認耕作農家について取り上げる。村内にある5つの軍用地には多数の黙認耕作農家が存在している。彼らは高い農業生産意欲を持ちながら、外発的なものに依存しない生活の営み

を行っている。ここでは、黙認耕作農家について村内での分析を行い、現状と課題などを述べていくことにする。

まず、黙認耕作地とは何かということに触れておきたい。黙認耕作地とは米軍基地の敷地内でありながら、地権者による土地の耕作が「黙認」されている土地をいう。また、防衛施設庁の所有地であることを示す杭や米軍の施設内を通告する立て札が立っている。また、軍用地であるため、ビニールハウスやアスファルトの農道の建設はもちろん、放水用ポンプなどの敷設も禁止されている。このように耕作環境は不安定なものであるが、その中でも実情に迫られて耕作を行っている人々のことを黙認耕作農家と呼んでいるのである。

また新崎盛暉氏は黙認耕作のことを「農民の土地取り上げに反対運動に手を焼いた米軍が考え出したもので、軍用地であり、地代も払うが、軍の施設や行動に支障がない限り、この軍用地内の土地所有者に農耕を認めるといもの」[1]と指摘している。黙認耕作は米軍側の住民懐柔策、または住民との一つの妥協策として生み出された経緯を持つのである。

村内には軍用地主兼黙認耕作農家や純粋な黙認耕

作農家も存在し、各軍用地によってその傾向が異なる。また村外の住民による盛んな耕作もみられる。

各軍用地内の黙認耕作状況と黙認耕作農家の傾向について述べる。これは、村内の有識者からや実際の黙認耕作農家からのヒアリングに基づくものである。

(嘉手納弾薬庫地区) 二重フェンスで囲まれており、どちらも盛んに黙認耕作が行われている。内側のフェンス内で耕作を行うためにはパスカードが必要であるので、地主と耕作者が一致したり、地主の許可を得て小作料を払い耕作をしている者が多い。それに比べ、外側のフェンス内は緩衝地区であり、国道58号線沿いの農道から進入できるので、地主と関係なく、農業をやっている人が多い傾向にある。

作物はサトウキビで、あまり手がかからないという性質もあり、軍用地主が週2回ほどやってきて農作業を行う場合もある。軍用地内に杭を打ち込むことができないので、先に耕した者が耕作権を所有し、新規の農家は、もとの耕作者から耕作権を金銭で買い取って耕作を行う場合もある。また、引き継ぐものもある。これらの農家は200~300坪ほどの小規模である。サトウキビと一緒に紅いも、山芋、ヘチマなども作っている。

また、弾薬庫内で観葉植物の鉢類(ベンジャミナ)などを農家に頼んで大規模に生産し、市場に出す経営者もいる。彼らはかなり大規模に経営を行っている。

(瀬名波通信施設) ここは地主と耕作者がほぼ一致するとみて良い。それは軍用地自体が、一部の通信施設を除き電波緩衝地帯であるために、フェンスがなく、軍用地自体が道路に面している。嘉手納弾薬庫地区よりも入りやすい軍用地である。

現在は風光明媚な残波岬に隣接しているために、SACO(沖縄県における施設区域に関する特別行動委員会)合意による返還と同時にすぐ買い注文が出て、ほぼ40%が村外の所有者であろうと思われる。これは電線などが撤去された後に、別荘地として使えるという利点からである。このためほぼ半分は耕作放棄地となっている。ここでは同じく他に職を持っていても作付けが簡単なサトウキビ、そして自宅で消費する程度の小規模な野菜類などの生産が主である。

黙認耕作者の中からは、村外からの土地の購入が活発であったために、地元の地主が所有する土地の中に虫食い状態で村外所有者の土地があり、一括し

て土地改良事業などを行う際に大きな障害となることが不安材料として挙げられた。

(トリー通信施設) ここはフェンスに囲まれているが楚辺区民で公民館に申請さえすればパスカードを取ることができる。サトウキビ中心だが、花卉栽培農家がいた。しかし、近年、この近くには米兵・軍属用のプライベート・ビーチがあり、農薬を多量に使う花卉栽培は米軍の方から指摘されできなくなった。現在その農家(約35名)が新しい農地を欲している。

(楚辺通信所) アンテナ施設、立ち入り禁止区域以外は瀬名波通信所に類似した形態で耕作者と所有者が一致するケースが多い。ほとんどがサトウキビの栽培である。

(読谷補助飛行場) 読谷村でも最大の面積を誇る黙認耕作地が存在する。これについては詳しく後述する。

#### 黙認耕作農家の詳細な分析 — 読谷補助飛行場を中心として —

読谷村内5箇所(軍用地)の黙認耕作地に関しては、農地がフェンス内にある部分もあり、総面積数、耕作者総数ともに把握が難しい。村役場の農業推進課に尋ねたところでは、黙認耕作地とそれ以外の土地という形で分離して農業生産高や耕地面積などの把握は行っていないとのことであった。

『2000年世界農林業センサス』農業集落別結果表を見てみると読谷村の経営耕地の総面積は39,924aであり、そのうち黙認耕作地面積は12,380aとある。

また、同資料では全701戸の農家総数のうち黙認耕作を行っている農家数は243戸とある。しかし、読谷村補助飛行場(以下;補助飛行場)の黙認耕作面積に関する資料[2]を見ると、この施設内だけでも20,460aの黙認耕作の面積を持っている。同じく耕作者数は299名とある。他の軍用地も含めると、実際の黙認耕作の作付面積、農家数ともに、農業センサスで現れている数字よりもかなり多いと予測されるのである。

筆者が各軍用地での聞き取りを行った結果、黙認耕作者は次のように類型化できる。

- (1) 農家で軍用地外に農地をもちながら軍用地内でも黙認耕作を行っている層  
(これが、農業センサスで現れた243戸の層である)

- (2) 他に主となる職業をもちながら、家計補助的兼業農家としての黙認耕作層
- (3) 専業農家として黙認耕作だけで生計をたてている層
- (4) 高齢になり無職であるが、健康のためといった理由で耕作を行っている層

そして、これに村内の住民と村外の住民という類別で分析すれば、ほぼ当てはまると考えられる。つまり、農業センサスに数字として現れているのは、(1)だけの層で、数字的なものでいえば、(2) (3) (4)のグループを見落としては黙認耕作の実態把握はできないということになるのではないだろうか。

ここでは、読谷村補助飛行場を中心として、黙認耕作に関する詳細な分析を行いつつ、村内での黙認耕作者の位置づけを行いたいと思う。この軍用地を選んだ理由には、平成10年7月～11年2月の間、区域内の踏査調査が行われ、詳細な数値的データがあるということがある。また、この補助飛行場は沖縄県で最も面積の広い黙認耕作地であり、黙認耕作の概要をとらえる上で適切であると考えたからである。まず補助飛行場の概要から述べる。

【読谷補助飛行場】

- (1) 施設面積 1,907,000㎡  
 国有地 1,672,000㎡ (87.6%)  
 うち共同利用区域 127,000㎡ ( 6.6%)  
 (読谷村・沖縄電力の二者による)  
 民有地 235,000㎡ (12.3%)
- (2) 軍 海軍
- (3) 用途 演習場
- (4) 地主数 226名
- (5) 年間賃借料 1億4500万円 (一人平均64万)
- (6) 所在地 読谷村 (字座喜味, 字喜名, 字伊良皆, 字大木, 字楚辺, 字波平)

(沖縄県総務部知事公室基地対策室『沖縄の米軍及び自衛隊基地 (統計資料集)』H10.3, 『沖縄の米軍基地』H13.3より作成)

「読谷村のほぼ中央に位置する読谷補助飛行場は、長さ2,000mの滑走路と1,500mのエプロンがあるが老朽化し固定翼機の利用はない。かつてはパラシュート降下訓練による事故が相次いだが、現在では同訓練は行われていない。地位協定第2条第4項(a)の共同使用により野球場等の運動公園や村役場が建設されている。」(沖縄県庁ホームページ, 沖縄の米軍

基地より引用)

この補助飛行場で特徴となるのは、演習場という用途もSACO合意によって必要としなくなり、現在は一部の建造物を除き全く使用されていないということである。また土地の所有形態で特筆すべきは、国有地が軍用地全面積の9割近くを占めているという点であろう。

補助飛行場の沿革を述べておく。補助飛行場は、戦時下の昭和18年夏から、昭和19年の10.10空襲を受けるまで工事が続けられながらも旧日本軍の飛行場として使用された。昭和20年4月1日米軍の沖縄本土上陸と同時に占領拡張され、そのまま飛行場として使用された。その後、米軍の落下傘降下演習場として使用された。

沖縄の日本復帰に際して、米軍への提供施設「読谷補助飛行場」とされ、引き続き演習場として使用されることとなった。その後、昭和53年までに約1/3の用地が返還されている。昭和55年に日米合同委員会において演習場施設が決定され、昭和57年より移設調査が実施されてきた。平成8年のSACO最終報告により平成12年度末までの移設後返還の合意がなされた。

そして、平成17年5月末日をもって楚辺通信所のキャンプハンセンへの移設工事などが完了すると同時に、補助飛行場も返還されることが決定されたのである(平成10年9月5日)。

また、補助飛行場は先述の通り、旧軍用地(国有地)である。その接収のいきさつから、所有権の帰属問題が国会において取り上げられ、長期にわたって審議が続いてきた。昭和54年6月「参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会」において、当時三原朝雄沖縄開発庁長官から、「具体的な利用計画による問題解決」が提案され、また同年11月28日、参議院決算決議においても竹下大蔵大臣(当時)から「地方公共団体において振興開発計画にのっとった利用計画がなされれば払い下げる等の処理を行う」との答弁がなされた。その後、昭和58年5月より村から「読谷飛行場転用計画調査報告書」が提出され、昭和62年2月7日の衆議院決算決議に対する内閣総理大臣による「地元土地利用構想を尊重し、沖縄振興開発特別措置法の趣旨を踏まえつつ、対処していく所存である」[3]ことが示された。

この議論を踏まえ、読谷村は当時の山内徳信村長、安田慶造助役を中心とし、昭和62年7月に「読谷村飛行場転用基本計画」を策定したのである。その転

用計画の時から山内村長は①広域文化拠点の形成、②読谷村中心地域の開発整備、③新産業としての農業開発を目標としており、特に③に関しては「亜熱帯農工業振興センター」の建設といった具体策を挙げているのである [4]。①や②の目標が読谷村役場や鳳ホールといった形で結実し、村民センター地区が着々と整備されていく中で、③は特に長年の懸案であったといえるだろう。この読谷村補助飛行場では、その後1992年3月の参議院沖特委における当時の宮沢総理をはじめとする政府関係者の「読谷村飛行場跡地利用計画の具体化は第三次沖縄振興開発計画の策定を受けて進めていく」という答弁に基づきこの振興開発計画に取り込まれた経緯がある [5]。そのような中、1996年（平成8年）11月に沖縄米軍

基地所在市町村に関する懇談会（島田懇談会事業）提言が示され、県内基地市町村の振興策を図るための施策として、「沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業」が平成9年より実施されてきたのである [6]。

図1を見てみよう。①の斜線で塗られた部分が現在の読谷補助飛行場になる。

西側は楚辺通信所（通称「象のオリ」）に隣接している。①の部分が現在軍用地になっているところ、つまり「未返還地」である。②と③の部分が昭和53年に返還された部分「返還地」である。どちらも国有地であり、米軍に黙認され耕作している農家（①）と、日本政府に黙認されて耕作を行っている農家（②③）がいるというとらえ方が分かりやすい。

事業計画地区位置図

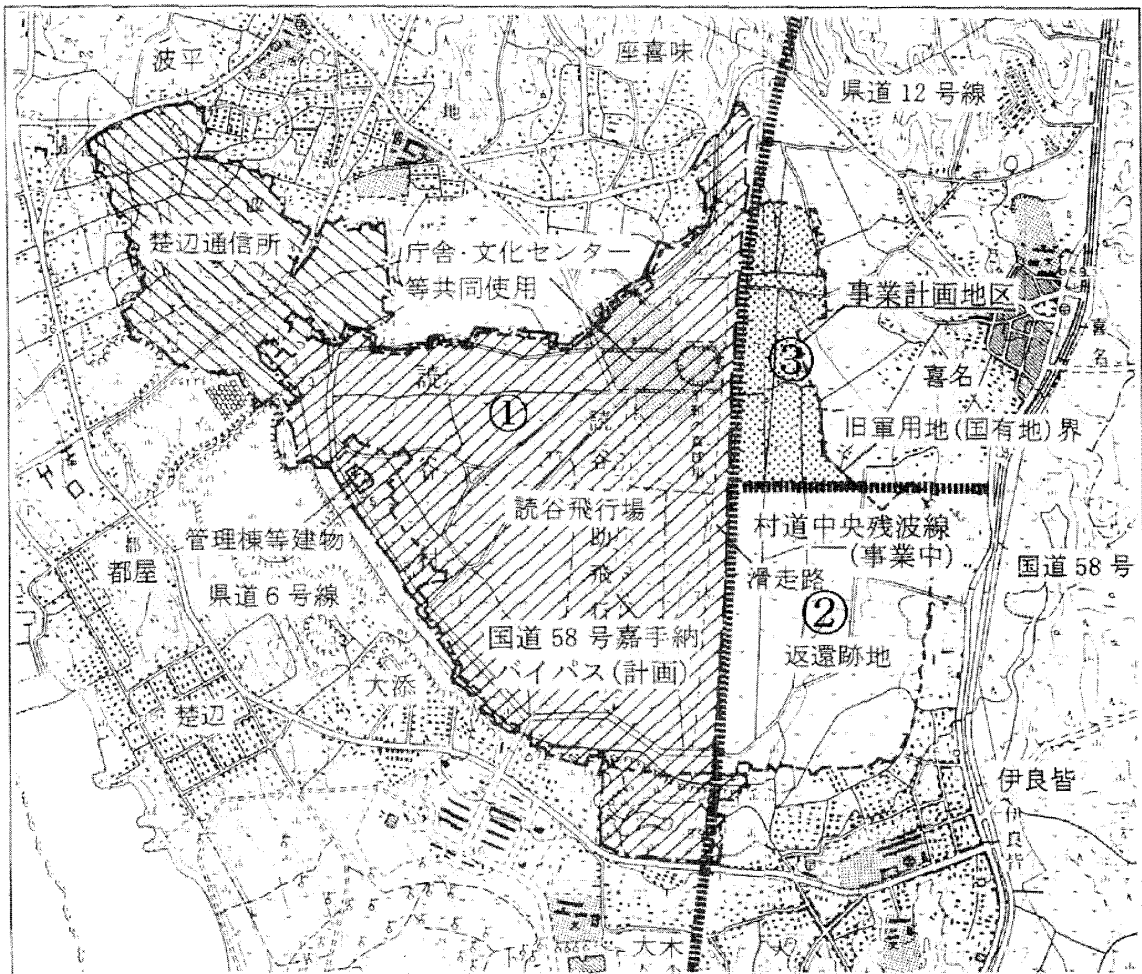


図1 読谷村補助飛行場地図

Map of Yomitan village auxiliary airfield

資料：亜熱帯農工業研究試験場整備事業報告書（1999）

この太線で囲んだ国有地を対象にして村は黙認耕作農家に関する調査を行っている。これは、先述した島田懇談会事業による亜熱帯農工業研究・試験場整備事業の予備調査として行われたもので、旧日本軍に接収された旧地主にとっての事業の有効性を判別する目的が置かれているのである。ゆえに、耕作者の中でどれ位が旧地主関係者かということも視点に入れられている。ここでは、平成11年2月に出された「亜熱帯農工業研究試験場整備事業業務報告書」をもとに、旧地主の割合も併記しつつ述べる。

この地域は現在米軍管轄下に置かれている167ha（①の区域）の補助飛行場用地に加え、昭和53年4月30日に返還された中央の滑走路より東側の約101ha（②と③の区域）を対象としている。この合計268haのうち255.5haが対象土地となっている。ここでは、聞き取りによって得られた情報も加えながら、補助飛行場の黙認耕作の実態やその形成過程について述べていきたい。

対象土地255.5haのうち、204ha（79.8%）が耕地面積であった。全国有地面積の約8割の土地が耕作地となっているのである。耕作面積のうち不明・原野が11.6haあり、これを除く192.9haがこの調査で捕捉されている。

この192.9haの中に716筆（不明地除く）の耕作地が確認され、黙認耕作農家数は①②③全域あわせて299人。うち返還地（②③）が145人（41.9%）、未返還地（①）が201人（58.1%）である。旧地主関係者の割合はそれぞれ58人（40%）、74人（36.8%）となっている。

耕作面積は返還地が72.7ha（全域比94.0%）、未返還地が120.3ha（全域比95%）であり全域の94.7%が耕作されている。またほぼ4割（40.7%）が旧地主関係者による耕作である。旧地主関係者の耕作地域は未返還地の方が高くなっていることが分かる（返還地36.6%、未返還地47.9%）。

また、全耕作者数299人のうちほぼ9割（89.3%）を村内の居住者（267名）が占めている。全域でいうと32%を座喜味部落が占めており、次に波平部落（16.4%）、伊良皆部落（14.7%）と続く。旧地主関係者に関していえば座喜味がほぼ6割（58.7%）を占めているということが特徴的であろう。返還地の場合、座喜味と伊良皆の耕作者が多くどちらも3割～4割を占める。喜名の耕作者が約1割。未返還地はこれとだいぶ異なり、座喜味（38.3%）、波平（23.9%）を中心としており、伊良皆（1.0%）はほとんどいない。

これは、返還地が伊良皆、喜名と隣接しており、未返還地が波平に隣接しているということと、それぞれの字のもとの属地であったという地理的要因があるだろう。座喜味の場合はどちらも当てはまるのである。

村外の耕作者（32人）の内訳は、全域では那覇市が多く32人中10人、聞き取りによると主に曙町から通ってくるということである。その他は沖縄市、宜野湾市など、これは「作目がサトウキビを主としていることから、遠隔地からの通勤を可能にしている」[7]と考えられている。また、村外の耕作者は返還地に多い。

住所別耕作面積に関しては、村内の耕作者による耕作面積はそれぞれの字からの耕作者数に比例した面積となっている。しかし、村内と村外の耕作面積を見た場合、267人：32人（89.7%：10.7%）の人数比に比べ、167.8ha：25.2ha（82.3%：12.4%）となっており、村外の耕作者の面積の割合が高い。このことは村外の耕作者が一人あたりで耕作している面積は、村内の耕作者よりも広いことを表すものであろう。単純に人数割りして、村内の耕作者は一人あたり平均6,284m<sup>2</sup>、村外は7,875m<sup>2</sup>を耕作している。

次に、耕作者の属性について述べる。全耕作者299人のうち女性18人を含む291人が個人の耕作者ということであるが、特筆すべきは、そのほかに字及び、法人等が8団体あるということである。返還地に7団体、未返還地に1団体が耕作を行っている。タテマエ的には立ち入れないという軍用地の性格上、未返還地の1団体が字の共有耕作地なのではないかという予測はできるが、さらに調査を行う必要がある。また、残りの法人8者とはどのようなものなのか疑問が残る。現在旧地主関係者によって結成された団体である「所有権回復地主会」が昭和63年～平成元年にかけて農業生産法人化を検討している[8]が、この基盤となるべき組織が存在するのであろうか。

また、年齢について取り上げると60代が111人（38.1%）と最も多く、60代以上が210人（72.2%）と大部分を占めている。耕作者は高齢化している。旧地主関係者も同様の傾向にあるが、高齢者の割合が若干大きい。

これに関連して、耕作者の職業構成について取り上げる。調査では全291名のうち169名（58.1%）が専業農家、105名（36.1%）が兼業農家で、ほぼ95%にあたる274人が農家となっている。しかしこれ

には「いわゆる農地所有規模及び従事日数等による農家規定ではなく当人の回答によるものである。ゆえに、高齢化状況と照らし合わせて、他に職を持たないため専業農家と答えているものと考えられる」という注釈がつく。

36.1%の兼業農家は他に生計を立てるための仕事を持っている耕作者や、軍用地主などで生活には苦勞しないが、自らの生活にはりを見いだすために耕作をするという種類の耕作者のことであろう。後に取り上げるが、このことは、補助飛行場内において比較的栽培が容易な作物であるサトウキビの栽培が46.2%を占めることからもうなずける。聞き取りによると、この立場の農家は週2回ほど余暇を利用して耕作を行い、それでも十分生活していけるという。同じく、高齢者の専業農家と答えている層も、「農業がなくても生活ができる」という声が多い。もしこの耕作地がなくなっても、路頭に迷うことはない層であろう。

しかし、ここでの問題はこの飛行場内の生産高によって生計を立てている専業農家の位置づけである。先述したように、筆者は黙認耕作農家を、

- (1) 農家で軍用地外に農地をもちながら軍用地内でも黙認耕作を行っている層
- (2) 他に主となる職業をもちながら、家計補助的兼業農家としての黙認耕作層
- (3) 専業農家として黙認耕作だけで生計をたてている層
- (4) 高齢になり無職であるが、健康のためといった理由で耕作を行っている層

と類別し、これを村内の住民と村外の住民に分ければほぼ黙認耕作者を網羅できると考えた。耕作者の年齢と職業をクロスした集計資料がないので、具体的な数字は分からないが、50才代以下(全域で81名; 27.9%)の第一線で働ける世代で、専業農家をしている者((3)の層)はどれくらいいるのかをおさえる必要がある。なぜなら、村の施策によって耕作地に公共施設や農業試験場などが建設されると、職を失うことになるのは彼らの層だからである。村としてはこの層の意見を十分吟味せねばならないのである。この数を調査によって明らかにしていないのは耕作者の実状を見ていないという点で調査の平等性が問われる。なお、「旧地主関係者」という表現に関してだが、この資料の中に頻繁に出てくる「旧地主関係者」なるものの定義が明らかにされていないことを見落としてはならない。どの範囲までを「関係者」

と呼べるのかがはっきりしないのである。血縁関係があるものを指すのか、それとも輪作などの関係で農作業を共同で行っていさえすれば関係者になるのかははっきりと記されていないのである。読谷村にとってはこの「亜熱帯農工業研究試験場整備事業業務報告書」の中で、旧地主関係者の数が多ければ多いほど、「旧地主の意向に沿った形で試験場の建設がなされ、ほとんどの住民がその恩恵を受けるのだ」という主張が通りやすいために、かなり甘い尺度で多くの住民を「関係者」として含めていることも考えられるのである。その点で、この報告書は再度検証する余地がある。

ただ、次の点は評価できる。耕作地の範囲を調べているのである。全域では、飛行場のみで耕作を行っているのは119人(40.9%)、他にも耕作しているものは169人(58.1%)となっている。しかし返還地では飛行場のみの者が73人で52.9%と割合が大きく、飛行場への依存度が高いことがうかがえる。これとは逆に、未返還地では、68.0%と、他にも耕作している者が多い。旧地主関係者を見ると、返還地、未返還ともに他にも耕作しているものが多い(62.1%、81.1%)。しかし、年齢層が分からなければ、高齢者で補助飛行場も近く、健康維持にちょうどいいから一方所だけ営農しているだけだとする先述(4)の層と、ここを取られたら他に農地をもたない、また耕作権を買いたくとも金銭的余裕がないと考えている耕作者(3)の層の区別をつけることが不可能である。

次は黙認耕作形態である。全域に見ると本人による耕作は226人(77.7%)である。その他とは「輪作による農地交換、または賃借などにより親戚、第三者が耕作する場合」を指す。このその他と複数回答の合計は61人(21%)となっている。旧地主関係者では、本人が92人(84.4%)である。返還地においても同様の傾向にあるが、第三者による耕作の割合が大きいものとなっている。

次に、補助飛行場内の工作物の有無であるが、全域で17人の耕作者が納屋、畜舎等の工作物を設置している。納屋5人、畜舎5人であり、その他は主に団体の運動場の休憩小屋や倉庫などである。仮設小屋を修復改善していったような耕作物が多く設置されている。

全域で17のうち返還地が15件であるが、米軍の施設である未返還地にも納屋が2件、その他が1件みられるのである。原則的に工作物をたてるのは違法行為なのである。「立ち入り禁止」を表した米軍に

よる看板もたっている。この数を多いとみるか少ないと見るかは議論の分かれるところであろう。多いと見れば、長い年月の間耕作者の生活と飛行場の土地が密接に関わる中で、黙認耕作自体がごく自然なものとして住民に認識されていることを表すともとれる。

次に作物別耕作者数であるが、表1に示すように、全域ではサトウキビが138人(46.2%)であり、次いで複合栽培が61人(20.4%)である。複合栽培はサトウキビとの複合であることから、約7割近くはサトウキビを生産していると理解できる。また、同様にサトウキビとの輪作で、紅いもを育てているところが多かった。

旧地主関係者ではサトウキビが53人(48.6%)複合栽培が31人(28.4%)であり、複合栽培の割合が大きいものとなっている。返還地をみると、野菜の生産が全域の9.7%に比べ、14.5%と若干大きく、未返還地ではサトウキビが54.6%で大きくなっている。

耕作開始時期をみると、全域では、復帰前が149人(49.8%)、復帰後が94人(31.4%)、複数回答が47人(15.7%)である。複数回答は復帰前から耕作をしていて、後、他の土地を耕作したものが大半であることから、復帰前からの耕作者は、複数回答との合計196人(65.6%)となる。旧地主関係者の耕作開始時期を見ると、復帰前からの耕作開始が多くなっている(67.9%)。返還地では復帰後が多い(15.5%)。

耕作開始方法をみると、全域では自己開拓が135人(45.2%)で購入により耕作しているものは64人(21.4%)である。複数回答が53人(17.7%)で、こ

れをあわせると60%余が自己開拓であることが分かる。旧地主関係者は自己開拓では66人(60.6%)、購入が8人(7.3%)で、自己開拓の割合が大きいものとなっている。返還地でも同様の傾向にあるが、自己開拓の割合が小さいもの(37.9%)となっている。ただし旧地主関係者の自己開拓の割合は大きい(55.1%)。

次に戦後の黙認耕作者の歴史について述べる。黙認耕作の歴史は長い。復帰前である昭和30年代後半までは米軍により演習の邪魔になるということで「小石を積んではいけない」「1m以上の作物を植えるな」などの規則が設けられていた。当時、補助飛行場は、主に養豚と関連してススキや薪の供給地であった。昭和45年には琉球政府より「荒無地解消資金」として資金援助を受けている。聞き取りによると掘っても掘っても石が出てくるので、開墾は困難を極めていたという。

復帰前に米国政府は、補助飛行場内での「LICENSE FOR FARMING AND GATHERING FIREWOOD (耕作並びに薪木採集の許可証)」を住民に発行する時に、「LAND-USE REGULATIONS (土地使用規則)」として、

- ・農作業の日中数時間限定(これも司令官によって規制できる)
- ・許可なくしての立木、灌木の伐採・抛出の禁止
- ・砂並びに石を掘ったり抛出することの禁止
- ・パラシュート降下地域内への甘藷、竹、これに類似する作物の栽培禁止
- ・各筆への石垣の建設の禁止
- ・石、丸石、岩屑は毎日小作人によって耕作地より撤去しなければならない。
- ・石の積み重ね禁止  
(高齢の耕作者は上の二つの規則が最も大変だったと話している)
- ・貯水タンク・他の資材入れを建ててははならない
- ・溝を掘ってはならない。

といった規則を定めている。これらの障害を乗り越えて耕作者は自らが開拓した土地を守らねばならなかったのである。

また、昭和49年以降、海洋博景気の衰えや、ベトナム戦争が終結し、軍雇用の労働者が大量に解雇されたこともあり、多くの耕作者が飛行場内にサトウキビを植え始めたという。米軍の勝手な考えによって簡単に首を切られ、いわば翻弄された形で、やむ

表1 作物別耕作者数  
Number of tillers by crop

	耕作者	(%)	旧地主 関係者	(%)
サトウキビ	138	46.2	53	48.6
紅いも	15	5	4	3.7
野菜	29	9.7	5	4.6
観葉植物	4	1.3	2	1.8
牧草	9	3	2	1.8
複合栽培	61	20.4	31	28.4
休耕	8	2.7	3	2.8
その他	31	10.4	8	7.3
不明	4	1.3	1	0.9
合計	299	100	109	100

資料：亜熱帯農工業研究試験場整備事業報告書(1999)

をえず農業を始めるしかなかった層がいたのである。

### 読谷村補助飛行場の黙認耕作者とその位置づけ —— 農家参入問題より ——

最後に黙認耕作者が抱える問題を指摘しておく。それは黙認耕作者の位置づけに関する議論である。現在、耕作者は農家台帳にも記載されていないのである。たとえ高い農業生産力をもっていても農家として認められず農業委員の選挙権や軍用地以外の農地の売買権を有しないのである。このことは黙認耕作者の農業生産意欲の妨げになっている可能性も否定できない。読谷村で黙認耕作者を農家としては認めないと決議があったのである。なぜそうなったのか、こうなった前後関係も含め、もう一度調べる必要があるが、分かっている限りだけでもここに記しておきたい。

そもそも、県の方針は、黙認耕作者を認めるものであった。昭和51年2月5日には、沖縄県農林水産部長より「農家基本台帳の作成について」という題目で沖縄県農業委員会に対して公文書が送られている。ここでは農家基本台帳の作成上の留意事項として、農家基本台帳を作成する上で調査対象農家、面積参入などの取り扱いについて以下のように指導している。

「農業基本台帳の作成について、農家基本台帳の作成上の留意事項

#### 1 調査対象農家及び面積参入

農家基本台帳における調査対象は、「その市町村の区域内に居住する10アール以上の耕作の業務を営む農家世帯を対象とする。」とされている。それはあくまでも正当な権原に基づき耕作の業務を営むものとして解する

- (1) 軍用地内（米軍用地、防衛施設庁用地）にある現に耕作の業務に供されている農地  
(中略)

#### 2 判断基準

原則として正当な権原に基づき10アール以上の耕作の業務を営む農家を対象とするものである。

(中略)

したがって、土地所有者が耕作目的での使用収益権を留保しないで、米軍にその所有農地を提供している場合であっても米軍からその土地の使用収益を

許されている時はその農地は下限面積に参入することができる。土地所有者以外の黙認耕作者についても米軍から使用収益を許されていることも同様であるとして取り扱われたい（下線は筆者）。

（「農家基本台帳の作成について」農政第881号  
昭和51年2月5日）」

とある。このように県農林水産部も黙認耕作者を調査対象として収量などを把握し、農家基本台帳に記入していくよう促していたのである。

また、その12年後、昭和63年1月27日に、同じような趣旨で沖縄県農林水産部長から、各市町村の農業委員長に対し通知を行っている。

「農業委員会委員選挙の選挙人の資格要件の審査について（通知）」

みだしのことについて農業委員会等に関する法律施行令第3条第2項の規定により、農業委員会は農業委員会委員選挙人名簿の調製のための資格審査を毎年1月31日までに実施することとされていますが、その際、資格要件の基礎となる耕作面積の認定にあたって、いわゆる黙認耕作者における耕作を正当な権原に基づく耕作ではないとして耕作面積に参入しないという取り扱いをしている事例が見られたので、「農家基本台帳の作成について」（農政第881号、昭和51年2月5日、農林水産部長通知）の別紙農家基本台帳作成上の留意事項の2に留意して、今後の取り扱いに遺憾のないようにしていただきたい。」

このように県農林水産部は12年前に出された指導を再び取り上げ、黙認耕作地を耕作面積に参入しようとする農業委員会に対して通知を行っているのである。

しかし、読谷村では、黙認耕作農家を農家として認めなかった。それはなぜか。読谷村の軍用地等地主会が黙認耕作者を、農家として取り扱わないよう要請を行ったのである。村内に3,000人あまりいる軍用地主会員は、村政にも十分影響を与えられる圧力として成り立つ。その趣旨は理解できると考えるので、以下に引用する。

「黙認耕作地に係る農地法等の取り扱いについて（要請）」

今、読谷村では村の総面積に占める軍用地面積が



47%もあり、その軍用地を抱える3,000名余りの地主が国と賃貸借契約が交わされているのが現状です。

平成4年5月15日をもって、軍用地の賃貸借契約も20年の節目として迎えるわけですが、軍用地返還に向けて跡地利用計画の策定が決まらない限り、その契約は続けられるものと思っています。軍用地がある中で、黙認耕作地の取り扱いについては幾多の問題があり、貴委員会としまして、その問題があるたび毎に適正処理されているのに敬意を表します。

係る黙認耕作地は経営面積に参入すべきでないにもかかわらず、少数の村民より経営面積に参入すべきである旨の御要望があるようですが、我々読谷村軍用地主等地主会は、平成2年7月26日本会事務所にて、貴委員会と黙認耕作地の取り扱いについて、十分な話し合いの中で経営面積に参入すべきでないことを再三お話し申し上げましたが、下記事項を理由といたしまして、当地主会を代表して今後とも村内の軍用地内黙認耕作地について、民法上の契約されたものであり、他の法律の適用は及ばないものと考えておりますので、これまで通りの取り扱いをされて経営面積に参入すべきでないことを強く要請致します。

記

1. 軍用地は、民法に基づく先行された法律行為（双務契約）であり、農地法等の及ばないのが正当であり、基本理念である。
2. 小作地としての権原に基づく者とは、農地法、農地利用増進法に基づく法律行為であり、これ以外のいかなるものも権原に基づくものとはいない。
3. 国、県よりの補助事業の導入ができない。  
（農地法第4条、5条許可申請、構造改善事業）
4. 特殊地域で容易に入れない。しかも調査が困難で、現地と公簿公図の一致しないのがほとんどである。
5. 村が進めている読谷飛行場転用計画の事業と一致しないことであり、村民同士のトラブルが起り得る。
6. 国有地については、公簿公図が整理されてなく、しかも耕作面積について把握できない。
7. 黙認耕作地を経営面積に参入することは、県外、村内外とも共同使用の事例が現にあり、将来に於いて共同使用の手続きと適用について、時期を早められる原因を作る者であり、もし共同使用の適用を受けた場合、村農業委員会で責任を持つこと。
8. 経営面積に参入希望者は村民の中でごく一部で

あり、それに比較して、参入すべきでないとする村民が多いことを念のために申し添えます。（村民総意の尊重）

9. マスコミで知られる、国側は黙認耕作地でも本土並み化を狙って・・・ということは共同使用の手続きを取ると言うことであり、ここでいう本土並みとは、国の会計検査院より毎年那覇防衛施設局に指摘されていることに、国に貸した土地を黙認で耕作していることは、財政法違反であり、地位協定第3条及び復帰前からの既得権についても限度があり、本土と一体化を狙っていることは、平成4年の再契約以降にこのことについては、厳しく対象（原文ママ；対処の誤字か？）して来るものと予測できる。

貴委員会が村民少数の意見を反映して黙認耕作地を経営面積に参入するとした場合、我々全地主は、地主以外の耕作者を排除し、最悪の場合は阻止行動を取る。

平成3年8月26日  
読谷村軍用地等地主会  
会長 ○○ ○○

読谷村農業委員会

会長 ○○○ ○○殿

読谷村農業委員会 受付第193号

地主以外の耕作者を排除するという要請文だが、軍用地主にとって黙認耕作者は「不法耕作」であるという位置づけなのである。確かに、「もともと他人の土地で勝手に耕作を始めたのだから、本来の所有者がいざ土地を使おうとした場合には、速やかに返さねばならない」というのが道理としてあるかもしれない。しかし、読谷村の黙認耕作に関してのみ言及すれば、それは、現在民有の軍用地で個人に所有権が認められている場合のみにしかいえないのではないだろうか。

例えば、嘉手納弾薬庫地区や瀬名波通信所のように所有権がはっきりしているところなどは耕作者は小作料を払わねばならないし、いざ返還されて地主が使用する段階には、耕作権は放棄せねばならないのである。

しかし、読谷補助飛行場の場合はそれと異なっている。全てが国有地なのである。上の地主会による要請は、読谷補助飛行場に関しては当てはまらないように思われる。全ての軍用地を十把一絡げにとら

えた理屈である。また、「4. 特殊地域で容易に入れない。しかも調査が困難で、現地と公簿公図の一致しないのがほとんどである」という部分も、嘉手納弾薬庫やトリイ通信施設などは当てはまるが、地籍が確定していない補助飛行場には当てはまらない。

「5. 村が進めている読谷飛行場転用計画の事業と一致しないことであり、村民同士のトラブルが起り得る」ことに対しては、そうであるからこそ、現在の使用者である耕作者の意見に耳を傾け、互いに協議していけばいいわけであるし、「地主以外の耕作者を排除し、最悪の場合は阻止行動を取る」という立場は、ますます村民間のトラブルの懸念を強めるだけである。

文脈をたどってみると、この要請書は、旧日本軍によって接収された補助飛行場の所有権を取り戻そうとしている「所有権回復地主会（現在664名）」が、3,000人以上の会員を有し、また黙認耕作者の権利を認めたくないという点で利害が一致している「読谷村軍用地等地主会」に農業委員会への要請を出すように働きかけを行っているともとれるのである。文頭に「平成4年5月15日をもって、軍用地の賃貸借契約も20年の節目として迎える」と趣旨とあまり関係のない記述をしているところや、「記」の中の9で「再契約」を取り上げているあたりが、「ここで村側の譲歩がない限り、再契約の時にもトラブルが生じることになるぞ」というプレッシャーにも受け取れる文章である。

こういった強圧的な要請書を読めば、ますますこのような疑問が強まるばかりであり、村民感情からしても逆効果になるのではないだろうかと考える。上の要請書でのポイントは国有地である補助飛行場と他の軍用地をはっきりと区別してとらえねばならないということであり、「読谷村軍用地等地主会」が圧力をかけることではない。「所有権回復地主会」の立場でみずから主張すればよいのである。

読谷補助飛行場の立派な農地の目の前には、農家として参入できない耕作者の苦しみがある。この飛行場で生計を立てているある耕作者は、「我々は自分たちのことを乞食だと思っている」と農家として認められていない状況を訴える。

飛行場内には20,000坪を耕作する豪農もいる。村外からの耕作者も数多くおり、聞き取りによれば、それは近年増え続ける傾向にあるという。村外からの耕作者は、高齢化が進み、農業後継者がいない中で、安く耕作権を買い、集積しているという。これ

らの村外からの耕作者も増え続ければ、前述した読谷村の亜熱帯農業施設等の設置はますます難しくなるばかりではないだろうか。

#### 読谷補助飛行場の戦後処理問題 ——耕作権と所有権の問題から——

読谷村内では、読谷補助飛行場、瀬名波通信施設、楚辺通信所ともに跡地利用計画とともに返還の日処が立っている。先述した通り、他の軍用地の跡地利用問題と補助飛行場の問題とを同一視してはならない。他の軍用地の場合は米軍のみが対象であったが、この場合は戦時中からの旧日本軍との関連もあり、「跡地利用問題」というよりも「戦後処理問題」とあると位置づけた方が良いと思われる。この読谷補助飛行場はいわゆる旧軍買収国有地（約255ha）で旧日本軍による用地買収のいきさつから所有権の帰属問題が議論されているのである。

耕作権を主張し、国有地の払い下げを求めている耕作者（読谷旧飛行場耕作者の会）と、旧日本軍に買収または接収され、旧来の所有権回復を求める旧地主層（読谷村補助飛行場所有権回復地主会）との間で対立があり、そこに村の長年の懸案である補助飛行場の跡地利用計画がクロスして問題を複雑にしている。この計画は当初、旧地主の権利を回復する意味合いをもつものであった。また、耕作者のほとんどが旧地主関係者でもあった。しかし、村主導の計画の中でこの跡地利用計画自体が、これによって自らの耕作地を取られようとしている耕作者には勿論、旧地主関係者にとっても、納得がいかないということで陳情が行われるなどして、暗礁に乗り上げているといっても過言ではない。

読谷補助飛行場では、昭和18年の旧日本軍による土地接収の経緯があり、戦後は米国政府のものになり、沖縄の復帰後も国有地としてそのまま日本政府に引き継がれたのである。

復帰に際して、「沖縄の復帰に伴う法務省関係法令の適用の特別措置等に関する法令」（昭和47年4月27日、法令第95号）、及び「沖縄における公用地等の暫定使用に関する法律」（昭和46年12月31日、法律第132号）を根拠として、読谷補助飛行場は国有財産に登載されるとともに米軍への提供施設となった。

この復帰措置をめぐって、接収面積の最も大きい座喜味部落の有志により「読谷補助飛行場は国有地

か」(昭和47年8月30日)の報告がなされ、これを受けてこの土地の所有権を回復しようとする旧地主によって「読谷飛行場用地所有権獲得期成会」が近くの字座喜味を中心として結成された。この動きは旧軍接收地関係字(伊良皆、喜名、波平など)へと急速に波及し、「読谷飛行場用地所有権獲得地主会」が発足した。これが昭和51年2月14日のことである[9]。また、同時に現に飛行場において耕作を行っている人々が集まり、「座喜味耕作者の会」を結成している。これが50年代末期の「読谷旧飛行場耕作者の会」へとつながっている。(なお、昭和53年の沖縄県の調査報告によると、旧地主548名のうち「補償金を受領したもの7%(39人)、一部受け取ったもの23%(124人)、受け取っていないもの19%(106人)、受け取ったか分からないもの51%(279人)」と報告された。[9, p28] また、神直道氏(第32軍参謀、陸軍中佐)は「不用となった時は読谷村地主に優先的に返還する旨を口頭で約束している」と証言している[10].)

このような中で、当時の山内徳信村長を中心として、昭和58年5月より早くも『読谷飛行場転用計画調査報告書』が提出され、その後も昭和60年の『読谷補助飛行場転用計画』、昭和62年7月『読谷飛行場転用基本計画』などが作られたのである。

山内徳信村長は、補助飛行場戦後処理問題において旧地主の利益を優先するという施政方針に基づき、約500名とその家族をあわせた3,000名ほどの地主関係者の支持を受けてこの飛行場跡地利用計画を押し進めていったのである。「村はこれらの旧地主の支持を利用して、補助飛行場内に運動場、村役場などを設けることができた。その意味では、村は120%以上の成功をおさめたといえる」と、聞き取りの中で耕作者の一人は指摘している。

結果的には村は旧地主の意見を尊重し、その支持を受けることによって、村の振興開発計画の実施が早まり、山内徳信は飛行場内に思い通りのものを建てることができたのである。これが、現在基地内に村役場を建設し、自治の村と賞賛されることができた今の読谷村の背景である。同時に、マスコミや研究者などに取り上げられ[11]、山内徳信は一躍有名になったのである。その後山内徳信は県の出納長に任命されることとなる。

しかし他の軍用地も多く存在したにもかかわらず、なぜ山内徳信村長はここまで読谷補助飛行場に固執したのか、これには聞き取りによって興味深い意見

が聞けたのでここにそのまま記しておく。

「なぜ読谷補助飛行場に山内徳信がこだわったのか考えてみなさい。他の軍用地には地主がいるでしょう。他の民有地の多い軍用地でこのような跡地利用を行ったら所有者である軍用地主から反対の声が挙がるのは明白です。そうすると選挙の集票に影響が出る。読谷村ではだいたい2000票前後で決着が付きまますからね。補助飛行場が国有地で所有者がはっきりしていなかったからこそできた施策なんです。他の軍用地であつたらあり得ない。」

「山内徳信は、旧地主と耕作者を天秤にかけたんだよ。そして旧地主の数が多く、軍用地主との折り合いもあり、旧地主側をとった。現在664名でそれは3000名の得票につながる。」

「旧地主側と耕作者側の利害対立があつたが、結局はどちらも村の財産作りに利用された。」

いみじくも先に引用した軍用地主等地主会の要請書の中に「村民少数の意見」という言葉が出てくるが、山内徳信は、「村民少数の意見」である耕作者の主張とは反対の立場をとったのである。

### 黙認耕作者と矛盾構造

#### — 島田懇談会事業を中心にして —

読谷村は、昭和61年4月1日に、「読谷飛行場転用対策課」を新設している。その後村役場、社会教育施設、文化施設などは村の思惑通り進む中で、村政の中でも根幹に関わる長年の懸案事項であつた「農業を中心としたむら作り」という問題が残つた。「新産業としての農業開発」[12]を起点として、「魅力と活力ある農業」[13]、「未来を展望する農業の村づくりへ」[14]という目標を成し遂げるためにどうしても村としては取り組まねばならない課題として残されたのである。村としてはなんとしてもこの補助飛行場内に農業関係施設をつくりたかつたのである。

村は現在はその一端として返還された滑走路東側に先進農業支援センターを作る計画を建てたのである。以下は村役場から沖縄県議会軍特別委員会に提出された用地策定書の一部である。

#### 「2 農業生産法人の組織化について

平成8年4月15日の「沖縄における施設区域に関する特別行動委員会(SACO)」の中間報告を受けて、「沖縄米軍基地所在市町村に関する懇談会」(い

わゆる島田懇談会事業)が設置された。この懇談会は「米軍基地が所在する市町村の抱える困難を住民の立場から緩和するための施策を内閣官房長官に提言する」ことを目的としていた。

同懇談会は鋭意関係市町村を調査して、同年11月20日、その提言を公表した。それによると「読谷飛行場の黙認耕作問題についてはその規模や経緯からいって「読谷飛行場跡地利用連絡協議会」での合意形成のため国としても協力すべきである。」

これを受けて、読谷村は早速沖縄米軍基地所在市町村のためのプロジェクト事業の一環として東側返還部分(図1の③の部分)約78haを対象とした「読谷飛行場返還跡地転用・開発・総合整備事業」という名称で「亜熱帯農工業研究・試験場整備事業」案を地主会の了承の上、政府に提出した。この案の事業費は、飛行場用地の歴史的経緯を踏まえて用地費、黙認耕作解消費を含めたものであった。しかし、政府がこれらの費用の計上に難色を示したので、村は財政事情から20haに規模縮小し、その分を肩代わりすることになった。この事業用地は「読谷飛行場転用基本計画」で亜熱帯農工業センターとして位置づけられた公共用地を使うこととし、その位置は東西に通じる中央残波線をはさんで北側と南側に予定されている。この事業は島田懇談会事業として取り込まれるものであり、およそ25億円が政府から支出される。」

当初は78haの規模を想定していた事業だったが、「財政事情」によって20haへと規模縮小されたのである。「財政事情」という表記がなされているが、実際には旧地主回復地主会との協議の中で縮小が決定されたものではないかとの推測ができる。

また、「亜熱帯農工業センターとして位置づけられた公共用地を使うことにした」とされているが、その土地を使って耕作をしている「読谷旧飛行場耕作者の会(以後耕作者の会)」は認めていないのである。この20haには現在約60名の耕作者がおり、うち51名が計画反対の要請を行っているのである。

この「耕作者の会」の歴史的経緯についてここで取り上げておこう。この会は昭和51年に「所有権回復地主会」が結成され、村当局が「読谷飛行場転用計画策定会議」を設けて両者を中心に一方的に跡地利用が進められることに懸念を覚えた字座喜味の耕作者を中心に結成した会である。この団体は、昭和62年8月11日には各関係省庁あてに耕作者への

払い下げ要請を行っている[15]。

また、昭和62年沖縄国体の開催にあたり、国体競技会場建設の昭和59年に村との話し合いを続け、山内徳信と会長・波平永吉との間に会場の位置を確定し、その「覚書」を残している[16]。

なお、この覚書には「今後、読谷飛行場内で起こり得るであろう問題については、読谷村長は責任をもって耕作者の納得のいく解決をめざして努力する」という記述がある。この覚書は入手できなかったが、利害対立をしている二者に対してする覚書とはどのようなものであろうか。村側の対応を検証する上で貴重な資料となるであろう。

また、平成4年7月に「読谷村が策定した読谷飛行場転用基本計画に反対する態度表明と要請」が県知事公室広報室あてに提出されている。そして、先ほど引用した「島田懇談会事業」を受けて、平成13年6月12日に再び農地払い下げについての要請決議を行っているのである。現在の当会の主張と、耕作者の成り立ちを知る上で貴重な資料だと考えるので、以下にそのまま添付しておく。

「読谷飛行場用地の現耕作者への農地払い下げについての要請決議

国有地読谷飛行場用地耕作者の会は昭和59年～62年の間2度にわたり、日本政府の各関係機関及び県へ「現耕作者の生活の補償」「国有地の払い下げにあたってはその用地の農地については現耕作者の会に払い下げ賜りますよう」要請を重ねて参りました。

その間、国、県におかれましては「読谷飛行場地域の開発整備」に当たっては、地元の合意形成を始めとした諸条件の整備を図ることが重要であり、国、県、読谷村でもって「読谷補助飛行場跡地利用促進連絡協議会」での検討の上、国と読谷村が協力して、黙認耕作問題の解決を図り、その中で平成11年6月に「読谷補助飛行場内黙認耕作問題解決要綱」を策定し、今後はこの要綱に則って、既返還部分についてはそれを準用し、未返還地については、政府の責任において解決していくものと本会は認識しています。

顧みまするに、昭和22年頃、疎開地から郷里に帰って来た人々は食糧事情が極度に悪く、ガリオア物資の配給だけでは不足し、食糧の増産に明け暮れ当然の事ながら荒廃した土地の耕作だけでは尚足りず、当時の村役場から割り当てられ役場の指導、援助を受けながら当該地域の耕作が始まりました。その事

によって、多くの耕作者や村民はその恩恵に浴したことは村民全体の認識するところであり、当時国有地のほとんどは米軍用地でございまして、諸々の演習、パラシュートの降下訓練、布令20号による規制で生命の危険におびやかされる厳しい中での農作業でございました。特に昭和36～40年頃、降下訓練に支障有りとのことで1m以上の農作物、特に砂糖きびの作付け禁止、石ころの積み上げ禁止、等々その時期を同じくして折角作付けされた農作物が一時にしてブルで引きならされ、開墾された畑が引き固められ耕作不能の時期もありました。その後も降下訓練が激しく農作業が出来ないばかりかその用地への立ち入りが禁止されるということも度々でございました。昭和44～49年農民にも農業の意欲がもどりの引きがためられた荒廃地を再開墾、石だし、石とりの毎日でございました。また一時期パラシュート降下に支障有りとのことで作付け規制の中でも頑張り、砂糖きび栽培も49年頃から増えはじめ、その地の耕作者に力と希望が湧き農地が開墾され昭和53年頃になると用地がみちがえり読谷特産の紅いもの産地、一大砂糖きびの農地になりました。昭和53年頃、衆議院の沖特委のメンバーがこの用地を視察調査された際に「国有地は立派な農地になった」国益にしたがってかえしてゆくとのことが当時の新聞にも報道されました。その後、当該地においては現耕作者、村役場、所有権回復地主会（3者）の利害対立が生じ、現在まで続き、ことあるごとに現耕作者はその「枠外」に置かれ苦勞、不安の毎日でございます。我々その用地での耕作者は昭和54年の福祉センター用地、昭和60年の（国体会場青少年ソフトボール会場）用地、新庁舎の用地問題等々、大変厳しい中でも地域、読谷村は勿論、ひいては全県民の為にその用地解決問題に協力して参ったつもりでございませう。

又、今計画が進められている村道中央残波線、国道58号線バイパス道路の用地問題、今後その用地にかかわる「21世紀に向けて夢とロマン」の有る場所づくりに現耕作者も協力を惜しまないつもりでございませう。「農は国の宝なり」「農地は農民の命なり」の如く、多くの方々はその用地で一生懸命に元気で農業一筋で頑張っている。現耕作者（約360戸）は大変厳しかった時代を乗り越え、ただひたすらに農地を愛し、守り頑張っています。我々こそが国有地の返還処理に当たって最優先に守られ、救われてしかるべき人々だと確信するものでございませう。

す。

平成8年12月のSACO最終報告において、平成17年度末に返還されることが合意されました。私たちは食糧増産のため肥沃な農地に仕上げ、今ではきびの量産地として、また紅いもの名産地として名声を上げている事は自他共に認めるところであります。特に立派な農地に仕上がるまでは一朝一夕には出来ないことをご理解頂き、つきましては国有地読谷飛行場用地内、農地部分の払い下げを是非私共の耕作者の会に賜ります様、尚貴職の特段のご配慮を賜りたく要請いたします。

記

- 一、読谷飛行場用地問題の解決に当たっては、その農地部分は現耕作者に払い下げ賜りたい。
- 一、処理に当たっては耕作地の経緯からして、政府の責任において解決して頂きたい。

平成13年6月12日

またこれ以前の6月5日にも耕作者の会より、安田慶造読谷村長に対して質問状が送られており、これに対する回答が14日に村側から提出されている。

上の主張を見れば分かる通り、「耕作者の会」は耕作地の払い下げを要請し、またこれらの問題解決を、読谷村中心ではなく、政府の責任で進めて欲しいという要望があるのである。これは読谷村と回復地主会との二者中心で進めている状況に不安を覚え、「この土地が取られたら生活ができない」としてこの島田懇談会事業の20ha（約60万坪）に引っかけられており、立ち退きを要求されている耕作者の不満を代表しているのである。

この問題が起こるきっかけとなった「島田懇談会事業」の具体的内容について、もう少し『村役場から沖縄県議会米軍特別委員会に提出された用地策定書』の一部を引用してみよう。

「事業の具体的内容は、20ヘクタール（約6万坪）の規模に土地造成、灌漑用水施設を整備し、その中にビニールハウス、路地圃場、集出荷施設、研修棟その他をつくり、それを旧地主関係者で組織する農業生産法人に貸し付け利用させるというものである。

地主会は、三原提案依頼、飛行場の跡利用を通して旧地主の戦後処理をはかることを目指して運動をすすめてきた。今回の島田懇談会事業は、旧地主が長年求め続けてきた跡利用案の具体化であり、従って、農業生産法人への加入は旧地主関係者に限りら

れることになる。」

上の文章より、この事業自体が旧読谷飛行場権利回復地主会のための事業であることが分かる。この事業の中には、耕作者の参入は認められていないのである。読谷村側が、回復地主会の立場を理解し、かつ20haを事業に提供してもらえるように配慮した内容となっている。

この「読谷飛行場用地所有権回復地主会（比嘉憲一会長）」いわゆる回復地主会は、現在の立場としては「跡地利用の問題については、村民合意を得た「読谷飛行場転用基本計画（以下転用基本計画という）」に基づいてすすめていくことが地主会の方針である」[17]と、その方針を表明している。「転用基本計画は、圃場の利用方法として農業生産法人方式をとっているが、これは農業の集団化の面から時代の流れを先取りしたものであり、地主会としてこの方式を堅持していきたい」[18]。また、この地主会の主目的である、旧日本軍によって接收された土地の所有権回復については、「旧地主が回復する土地面積は飛行場用地75万坪の7割、残り3割は本来旧地主に返るべき土地から減歩して村発展のために公共用地に提供することを前提としているが、この点についても地主会は了承している」と村発展のために3割の土地を減歩することを表明しているのである。しかし、次の言葉を見ると多少の疑義が残る。「現在、3割の公共用地部分には、既に運動広場、平和の森球場、役場庁舎、文化センターが建設されている。」

これはどういうことであろうか。既に3割の減歩を行っており、これ以上は村に提供する必要はないとの意志表明ともとれる。この島田懇談会事業の20.3haを、地主会側が「回復する7割の土地の一部」と考えているのか、「村のために提供した3割の一部」と考えているのかをはっきりさせる必要がある。「既に・・・建設されている」という表現をみると、旧地主会のとらえ方は前者ということになるだろう。旧地主会側が前者ととらえているのであれば、この事業で使われる25億円は全て旧地主関係者のために費やされねばならないし、黙認耕作者や他の新規営農を望む農家は旧地主関係者でなければならない。これはまた先の策定書の中で村が「農業生産法人への加入は旧地主関係者に限られることになる」という表現を使っていることから、これは裏付けられている。

村側が譲歩し、この事業の参入者を「旧地主の関係者」と限定したことにより、回復地主会側も農業に参入する若者を育てることができる。そして、村側も回復地主会側がこの20.3haの所有権主張を取り下げることによって長年の案件を達成することができる。この二者の利害関係の妥協の産物であると位置づけられるかもしれない。その妥協の裏側には、今まで作物を育ててきた耕作者が土地を奪われ、事業にも参加できないという現実があるのである。

この事業の推進調査報告書の「はじめに」の部分で、安田慶造村長は黙認耕作者の問題についてこう述べている。

「関連する課題としての黙認耕作問題については、平成11年6月8日開催の第9回読谷飛行場跡地利用促進連絡協議会において『読谷飛行場内黙認耕作問題解決要項』として、関係機関で合意することができました。」

この関係機関は、村、県、総合事務局、防衛施設局であるが、実際現在耕作を行っている「耕作者の会」は勿論含まれていない。当事者である耕作者の会にはこの要綱は情報開示されていない（筆者のヒアリングより）。

これは先に挙げた読谷村に対する「耕作者の会」の質問状にも取り上げられている。これらの矛盾点に関しては、回答書全体の再検討も含め、今後の研究課題とする。

## む す び

読谷村内の基地問題を取り扱う上で将来的な視点として、返還後の跡地利用問題を欠くことはできない。それは特に村全面積の44.6%を占めている米軍用地が、村内の経済的、文化的な地域自立の基盤として大いに利用されうる面積であるからである。その点で今回取り扱った「読谷村補助飛行場転用計画」は、読谷村の現状を把握する際に重要な要素であると考えられる。

最後に、この問題を取り扱う中で、将来への視点として取り上げたい問題点をいくつか挙げておく。

第一に、それは飛行場内で特に「紅いも」の耕作をしている耕作者の位置づけである。読谷村は1984年より商工会を中心に特産品である『『紅いも』で村おこしを』を合い言葉にシンポジウムや物産展を開催し、「紅いもの里」を築きあげてきた[19]。また「読谷紅いも」としてブランド化に力をいれてお

り、毎月16日は「いもの日」を制定し、国や村の補助金をもとに紅いもの蒸熱処理施設も設置しているのである（農業生産法人有限会社アグリよみたん苑など）。

この読谷べにいもの生産には読谷補助飛行場を含む黙認耕作者に頼っているところが大きい。農業関係者からの聞き取りによると生産の9割が黙認耕作によるものであるという。また、紅いものはサトウキビとの輪作で不可欠な作物であり、特に読谷補助飛行場の土壌は紅いものにとって最適である。ここでは村北西部の土地改良区よりも良質な紅いものがとれる。また昭和51年には既に飛行場内の耕作者を中心とする35名が、3,500万円の資本で読谷紅いもの組合を設立しており、高品質な紅いものは黙認耕作者による長年のノウハウの蓄積に寄与するもの大きいと考えられる。

しかし、読谷村農業総合整備計画（平成10年3月）を見ても、補助飛行場の北部地域と北部東地域のみが紅いもの産地として位置づけられており補助飛行場内は営農の動向として記されていない。数字的な把握ができないのである。この把握を行うためにも、黙認耕作農家が農家台帳に記されねばならないのである。収量が分かれば、これをたたき台にしてきちんと議論でき、この補助飛行場内の位置づけや今後の農業施策も容易になるであろう。農業を推進しているむらづくりを標榜しながら、財産問題や政治的理由でその芽を摘んでいかねばならない読谷村の一面がそこにある。

このような中で、村内の紅いもの生産に貢献している耕作者は、先述の先進農業支援センターを作る事業によって貴重な耕作地を取り上げられようとしている。現在の妥協案として、村は作物保証金を坪あたり2,700円払うことによって耕作者を立ち退かせ、ここに花卉と野菜を中心とした施設を建てようとしているのである。そのため役場職員は何度も耕作者の自宅訪問を行っている。

これにより農業によって生計を得ていた耕作者は「どうせ返還された後村に取り上げられるのだろう」と、安い値段で耕作権を売り渡している。そしてますます農業生産意欲が下がっていくのではないかと懸念がもたれる。

年間45億円という額の読谷村に支払われる軍用地料と比較すると、紅いものは粗生産額からしても1億円と経済的な比較対象にはなりえないかもしれない。しかし、村内で労働によって収入を得ていくという

人生設計のもとに、村による用地買収を受けながらも耕作に精を出す黙認耕作農家の農業生産意欲は、将来的に依存経済を抜け出すための可能性となりうるのではないかと考える。

第二の点は、島田懇談会事業の費用対効果的な側面である。この事業は経営体に農地自体を貸し付けるものであり、経営体を5年目途で入れ替えるのである。5年という短期間では、参入者の将来的な視点が育たないという問題指摘である。

5年間土壌を酷使するだけ酷使し、農薬を多く使うことによってこの5年間は高い収量を挙げ、いわば土地を「使い捨て」にする農業形態をとってしまうという危険性が予測されるのである。これは、この事業の品目自体が農薬を多く使用する傾向のある花卉であることからなおさらである。この地域は喜名行政区と隣接しており、農薬による被害が心配される。

第三の点は、この事業に参入する農家の問題である。参入者を旧地主関係者に限定することによるその不平等性は先に述べた通りであるが、この参入農家の年齢構成に筆者は疑義を持っている。平成7～8年の旧地主会によって行われた参入意志調査によると、農業生産法人加入希望者は664人中、5つの字から43人であり、このうち25名が60歳以上である[20]。参入には農家資格がいるため、旧地主回復地主会側にとっても、既に農業で生計を立てる者が減ってきているのである。

今後の問題点として、この事業の展開を踏まえつつ、再検討していく必要性を認め、今後への問題意識とするものである。

## 文 献

- [1] 新崎盛暉：沖縄・反戦地主. p.54, 高文研 (1995)
- [2] 読谷村：亜熱帯農工業研究試験場整備事業（基本構想策定）業務報告書. (1999)
- [3] 沖縄県：沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）. p.61 (1998)
- [4] 読谷村：読谷飛行場転用計画. p.18-19(1987)
- [5] 読谷村：亜熱帯農工業研究試験場整備事業（基本構想策定）業務報告書. (1999)
- [6] 前掲書.
- [7] 前掲書. p.70
- [8] 前掲書. p.53
- [9] 読谷村：読谷飛行場転用計画調査報告書. p.27. (1983)
- [10] 前掲書. p.33
- [11] 山内徳信、水島朝穂：沖縄・読谷村の挑戦－米軍基地内

- に役場を作ったー。岩波ブックレット, No.438 (1997)
- [12] 読谷村：読谷飛行場転用基本計画. p.19 (1987)
- [13] 読谷村：読谷村村政要覧. p18 (2001)
- [14] 前掲書. p.20
- [15] 字座喜味耕作者の会：旧読谷飛行場農地の現耕作者への  
払い下げ陳情書. (1987.8.11)
- [16] 読谷村・読谷旧飛行場耕作者の会：覚書. (1984.7.21)
- [17] 比嘉憲一（読谷飛行場用地所有権回復地主会会長）：読谷  
飛行場用地所有権回復地主会だより. 第8号 (2000.10.23)
- [18] 同上.
- [19] 沖縄県読谷村：読谷村村政要覧. p.22 (2001)
- [20] 沖縄県読谷村：亜熱帯農工業研究試験場整備事業（基本  
構想策定）業務報告書. p.54 (1999)



---

**Tolerated Cultivation and the Postwar Period Processing Problem:  
A Case Study on Yomitan Village in Okinawa Prefecture**

Takuya YAMANOUCHI, Atsumu OHNISHI and Shoichi TASHIRO  
(*Laboratory of Agricultural Economics*)

**Summary**

This report deals with the tacit permission cultivation system currently in operation in Yomitan village. The analysis is based on the results of an investigation and on administration data. A tacit permission tiller's present situation is examined. The relevance of public works and possible future problems are described. First, the general situation of tacit permission cultivation is described from the viewpoint of the whole village. Next, the interest confrontation which has taken place among 3 groups over the land use of the Yomitan village auxiliary airfield is described. These three groups are a village office, old landowners, and tillers. The beginning of this problem goes back to the old Japan army time. The historical circumstances of this problem are described. The structural analysis of this problem is described. This problem is regarded as a "postwar period processing problem" involving land use. Especially, this report focuses on tillers. They contributed to and earned income from agricultural production in a difficult cultivation environment. Here, an attempt is made to clarify the problems involved in tacit permission cultivation in Yomitan village.

**Key words** : tolerated cultivation, postwar period processing problem, Yomitan village, Okinawa prefecture

The Bulletin of the Faculty of Agriculture 54, 31~47 (2004)