

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

石丸 紀興 (いしまる のりおき)

広島諸事・地域再生研究所

1940 旧満州(現 中華人民共和国東北地方)生まれ
64 東京大学工学部卒業
66 東京大学大学院修士課程修了
66 広島大学工学部助手
88 広島大学工学部助教授
96 広島大学工学部教授
2003 広島国際大学社会環境科学部教授
2011 現職



主な著書に共著『広島新史 都市文化編』(広島市編集発行 1983年)、共著『広島被爆40年史 都市の復興』(広島市企画調整局文化担当発行 1985年)、『世界平和記念聖堂—広島にみる村野藤吾の建築』(相模書房 1988年)、共著『広島市被爆50周年 未来への記録 ヒロシマの被爆建造物は語る』(広島平和記念資料館発行 1996年)、共著『近代日本の建築活動の地域性—広島近代建築とその設計者たち』(溪水社 2008年)、共著『ひろしま復興・平和構築研究事業報告書 広島復興体験を生かすために—廃墟からの再生—』(国際平和構築拠点ひろしま構想推進連携事業実行委員会編・発行 2014年)、共著『広島市被爆70年史 あの日まで そして、あの日から 1945年8月6日』(被爆70年史編修研究会編・広島市発行 2018年)ほか

はじめに

特別法とは戦後の新憲法に規定された憲法 95 条に基づいて、特定の自治体だけに適用できる法律を制定できる制度であり、1949 年制定の「広島平和記念都市建設法」(平和都市法と略称する)と「長崎国際文化都市建設法」が最初の事例となっている。そして翌年 6 月、「旧軍港市転換法」(軍転法と省略される)が制定されたが、これは、横須賀市、呉市、佐世保市、舞鶴市の 4 市(旧軍港市と総称することあり)に適用されるという、ユニークな特別法であった。すなわちこの 4 市が旧軍港市ということであり、軍転法が適用される都市ということになる。1950 年 6 月といえば、朝鮮戦争勃発前後の混乱期であり、よくもこのような時にこのような法制定が可能であったものだ、という疑問も当然起きるであろうし、この法の果たした役割も独特のものがあり、この法への評価のあり方にも行き着くであろう。

特別法が制定された都市において、その特別法が果たしてきた役割と効果はどのようなものであったろうか。例えば、横須賀市において、どのようにこの法を捉え、運用してきたのであろうか、そして現在、この法の意味をどのように認識し、必要な態勢を維持しているのであろうか。それは呉市に対しても同様な疑問が湧く。併せて、横須賀市と呉市において、この法に関連した事項を比較してみれば、どのようなことがいえるのであろうか。さらに佐世保市や舞鶴市はどうであろうか、これらの都市のデータ・情報を集めて比較検討すべきであろう。

そしてこのような検討は、広島市における特別法と、4 市における軍転法の位置づけと比較してそれぞれどうであったろうか、同様に軍転法は 4 市にとっての評価、さらには現在においてそれぞれ法の精神に従っているだろうか、という疑問にも繋がっていく。軍転法と平和都市法の効果や評価を全面的に比較すること

が、今回の主要テーマではないが、広島における平和都市法制定 70 周年、さらには被爆 100 周年を迎える中で、都市政策のあり方を広く検討することへの有効な参考事例と位置付けられる。

本稿は、特別法絡みで具体的な対象都市、旧軍港市の実態を考察しつつ、かつ、特別法そのものの意義とか欠陥とかいう面において、広島や長崎にも関連したテーマにも可能な限り追究していくものである。

第 1 章 特別法「旧軍港市転換法」の成立過程

第 1 節 特別法の仕組みと全体把握

特別法とはいうまでもなく戦後の新憲法に新たに導入された憲法第 95 条に基づいて立法されたものであり、地方自治制度の枠組みの中に位置付けられた「一の地方公共団体のみに適用される特別法」という形で規定された法である。その特徴としては法制定が国会（両院）通過とともに、住民投票での過半数同意が義務づけられていることである。

戦後、特別法として、1949 年、広島・長崎で先陣を切って制定され、次いで 1950 年「旧軍港市転換法」が 4 市、横須賀市、呉市、佐世保市、舞鶴市において適用される法として同年 6 月に公布・施行された。この年、7 法 7 都市が追随し、8 法 11 都市が特別法の適用都市となった。更に、1951 年には 4 法 4 都市が続き、特別法全体として 1949 年以降 14 法 17 都市に及ぶこととなった。本稿においては旧軍港市転換法を対象とするが、広島、長崎への言及も必要となるであろう。

第 2 節 軍転法制定の発想と成立過程

軍転法の成立の経緯については、明らかに広島の平和記念都市建設法の制定過程が大きな影響を与えていると思われるが、福原忠男、中野哲夫著「旧軍港市転換法」や細川竹雄著「軍転法の生れる迄」によれば、必ずしもそのような筋書きではない。すなわち、「旧軍港市転換法」での説明として「この法律は、軍港があることによりもっとも軍事的色彩が濃厚であるとされていた横須賀、呉、佐世保、舞鶴の四市を転換して、あらたに平和産業港湾都市として甦生せしめ、平和日本実現の理想の達成に寄與することを目的とするとともに、かつて軍事的目的のためにのみ使用されていた旧軍用財産等を、世界人類の福祉のために奉仕しようとする平和産業に役立たしめ、ひいては日本経済の復興に貢献せしめようするものであって（以下略）」とあり、独自の発想で制定されたとしている。「軍転法の生まれる迄」の中で、門屋議員が「過般（本年 4 月：加注筆者 1949 年のこと）旧軍港四市長の連名で、四市所在の旧軍用財産の処理に当り特別措置方の請願があつて幸い国会で採択されたが、此の程度では未だ弱いのでこれを強化するには、どうしても特別法を制定することが必要であると思う。」と述べたとされ、独自の立法の理由づけがなされている。すなわちこれによれば、広島の特別法制定前の 1949 年 4 月段階でその考え方がすでに提起されたとされていたとされる。

とはいえ、特別法という考え方そのものが、当時それほど普遍化していたわけではなく、広島の特別法でさえ当初はそのような発想ではなく、復興国営請願運動の中から 1949 年 2 月段階で突然特別法制定が提起されたとされるのが定説であり、旧軍港市側で 1949 年段階では国への国有財産払い下げの陳情はなされて

(表) 特別法として制定された法律の法律名、適用対象都市、公布日

法律名	適用対象都市	公布日
広島平和記念都市建設法	広島市	1949年8月6日
長崎国際文化都市建設法	長崎市	1949年8月9日
旧軍港市転換法	横須賀市、呉市、佐世保市、舞鶴市	1950年6月28日
別府国際観光温泉文化都市建設法	別府市	1950年7月18日
伊東国際観光温泉文化都市建設法	伊東市	1950年7月25日
熱海国際観光温泉文化都市建設法	熱海市	1950年8月1日
横浜国際港建設法	横浜市	1950年10月21日
奈良国際文化観光都市建設法	奈良市	1950年10月21日
神戸国際港建設法	神戸市	1950年10月21日
京都国際文化観光都市建設法	京都市	1950年10月22日
松江国際文化観光都市建設法	松江市	1951年3月1日
芦屋国際文化住宅都市建設法	芦屋市	1951年3月3日
松山国際観光温泉文化都市建設法	松山市	1951年4月1日
軽井沢国際親善文化観光都市建設法	軽井沢町	1951年8月15日

いたとしても、直ちに特別法立法化への動きが始まったとは考えにくい。詳細は確かめる必要があるが、もし軍転法制定への動きが1949年4月から始まっていたとすると、特別法制定という発想の史料提示が条件となろう。

一方、旧軍港市では1949年11、12月段階では法成立の可能性がなく、GHQ国会担当課長ジャスティン・ウィリアムズからの承認がなかなか得られなかったとされている。1950年初の頃はGHQの態度が硬化して、承認が難航していたが、GHQ国会担当課長がウィリアムズからガイダに交代し、常任委員会と促進委員会の粘り強い交渉もあって、漸く法案の上程となり、国会通過となった。広島の平和都市法と異なるのは、軍転法では参議院が先行して議決したこと、満場一致ではなく一部に反対勢力が見られたこと、などである。すなわち、軍転法制定には、与野党を通じての圧倒的な支持は欠いていたことになる。

軍転法は、1950年4月11日国会で可決後、6月4日に住民投票が実施された。横須賀市では投票総数101,678、賛成88,644で90.87%、反対8,901で9.13%であった。呉市では投票総数87,993、賛成81,355で95.85%、反対3,523で4.15%であった。佐世保市では投票総数83,350、賛成76,678で97.31%、反対2,117で2.69%であった。舞鶴市では投票総数35,068、賛成28,481で84.56%、反対5,200で15.44%であった。特に舞鶴市における反対の割合が大きいことが目立つ。横須賀市においても反対率の高さが目立つ。

都市によって賛成率にかなりの差が生じたのは、それぞれの都市の状況に違いが出てきた結果であった。様々な理由があると思われるが、特に横須賀市では軍転法反対のピラも撒かれた。その趣旨は、「この法が旧軍施設の払下げを餌に都市計画法等のめんど臭い法律を市民の住宅、商店、工場、耕地を強制的に取り上げたり、道路網を縦横に張りまわしたり、その他軍事的に必要な土地を手に入れる事をもくろんでいる。(中略)市民の生活は此の法律によって破壊され、横須賀の軍事基地化は促進されてゆく。旧軍港市転換法は横須賀の軍事基地化には役立っても断じて平和を保証するものではない。(以下略)」などというものであった。また、GHQの対応として横須賀市では、この法案は漠然としすぎるといった理由での反対があったが、米海軍横須賀基地司令官デッカーを説得して、逆に

強い支持を得てGHQからの同意を獲得したとされる。

第3節 軍転法の内容

軍転法の内容について詳細に説明しないが、広島を平和都市法との差を認識するために最小限の言及が必要であろう。平和都市法は全7条という極めて簡潔な法であり、軍転法も全8条と決して長文ではない。軍転法の目的は、「平和日本実現の理想達成に寄与すること」を掲げ、この法によって旧軍港市を「平和産業港湾都市に転換」するとしている。こうして軍転法と「平和」とは緊密に関連づけられているのである。しかし、軍転法の英訳が、“Former Naval City Conversion Act”となっており、conversion とはいえ“from”“to”のない転換となっていることの問題が指摘できる。平和産業というキーワードは明確な形で表現しているわけではない。

第1条を受けて第2条の「計画及び事業」を定めていて、この段階では都市計画法あるいは特別都市計画法との関連を述べている。戦災都市ではない横須賀市と舞鶴市には特別都市計画法の適用はなく、戦災都市の呉市と佐世保市には特別都市計画法が適用されていたが、必ずしも現実の都市計画決定とは連動していないことは、別途言及するが、要するに4市が共通して戦災復興という課題を抱えていたわけではないので、都市計画決定という枠組を強く関連づける必要はなく、都市政策的に対応したということである。

法を説明する当時の解説書においてもその曖昧さが指摘されていたことがわかる。すなわち、「この法律がその制定の趣旨において多分に宣伝的なものであり精神的なものであるところから来ているのであって、平和産業港湾都市としての雄大な構想と精緻な規模とは、ひとえにこの法が施行されてから以後の4市の市民を主導力として、関係地方公共団体の諸機関の援助協力により漸次明確になされることが期待されるのである。」と、事業手法を都市計画法以外にも預けているといえる。

第3条は事業の援助を国及び地方公共団体の関係諸機関に要請しているが、「転換計画が一般の都市計画事業を包括した極めて広汎なものである故」とその範囲を厳格に規定することなく曖昧なままにしている。ところが、この法の真骨頂は、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である。

第1条の目的、第2条の計画及び事業、第3条の事業の援助といったところは、通常の法体系と変わりはないが、極めて特異な条項は、第4条の「特別の措置その1」、第5条の「特別の措置その2」、第6条の「旧軍港市国有財産処理審議会」と、国有財産の処理あるいは譲与、その転用という内容が細かく規定されていることである。「旧軍用財産の処理及び普通財産の譲与に関し、その相手方、財産の範囲、譲渡価格、延納期限その他の重要事項について、大蔵大臣の諮問に応じてこれを調査審議するため」に審議会を置くことが規定されているが、この審議会規定が、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。

第7条の国（この段階では建設大臣及び大蔵大臣）への報告義務、第8条の「市長及び住民の責務」は、基本的には平和都市法と同様の規定となっている。

第4節 成立後の制度整備

旧軍港市の場合、1950年6月28日、「旧軍港市転換法」の公布施行を受けて、7月1日「旧軍港市転換連絡事務局」を設置し、計画と事業の促進及び調整に関し相互間並びに関係諸機関との連絡に当たることになった。1950年11月24日には「旧軍港市転換促進議員連盟」が、適正な運営を推進するためとして、衆参両議員有志により結成された。さらに横須賀、呉、佐世保、舞鶴の旧軍港四市が相互連携して、平和産業港湾都市への転換を図るために1954年4月12日「旧軍港市振興協議会」が設置された。輪番で当番市を決定し、ほぼ毎年のように振興協議会を開催した。この協議会が実質的に機能し、大きな役割を果たしたのである。なお後に議員連盟は解散し、連絡事務局も解消され、旧軍港市転換法の実施と旧軍港市振興方策の推進を図るために旧軍港市審議会が設置され、旧軍港市転換促進議員連盟の全員が顧問に就任している。10月10日には「旧軍港市国有財産処理審議会規則」を決定し、第1回審議会を開催している。こういった軍転法運用による各都市へどのような効果があったかについては先行研究があり、多くの情報、データが整理・位置付けられている。

審議会の開催は、1977年までに67回にのぼり、1978年5月には「審議会の設置に関する法律公布施行（法律第55号）」により旧軍港市転換法第6条が改正され、「旧軍港市国有財産処理審議会」が大蔵本省の附属機関から旧軍港市関係財務局の附属機関に変更される。そして1978年9月より新審議会第1回が開催され、「旧軍港市国有財産処理審議会規則、旧軍港市転換法に基づく国有財産の処理標準、旧軍港市国有財産処理審議会に諮問する事業の範囲について決定」される。1980年9月には「旧軍港市転換法施行30周年記念式典挙行」、1990年9月には「旧軍港市転換法施行40周年記念式典挙行」、2000年7月には「旧軍港市転換法施行50周年記念式典挙行」、2010年5月には「旧軍港市転換法施行60周年記念式典挙行」と、10年毎に記念式典が挙行されてきたのである。特に60周年には「旧軍港市転換法施行／60周年のあゆみ」を発行しており、この中で無償譲与された国有財産の総面積が、横須賀市1505.3ha、呉市815.9ha、佐世保市772.8ha、舞鶴市1731.1haと総括的に記述されている。

2015年10月27日佐世保で開催された協議会においては、横須賀市長、呉市長、佐世保市長、舞鶴市長が出席している。ここで「平成27年度旧軍港市振興協議会正副会長会議」が開催され、旧軍港4市による国への要望事項と、日本遺産認定に向け、4市で連携して取り組むことも決定した。国に対する要望としては以下の5項目、

- (1) 旧軍港市転換事業の用に供する旧軍用財産及び米軍返還財産が旧軍港市転換法の趣旨に則り処理されることについて
- (2) 基地周辺対策の充実について
- (3) 基地交付金の対象資産の拡大について
- (4) 米国原子力潜水艦の寄港に関する事前通報非公表措置の解除について
- (5) 地元経済に寄与する施策の推進について

4市連携した取組みの推進については以下の2項目、

- (1) 旧軍港四市の連携による近代化遺産の活用及び日本遺産認定に向けた取組み
 - (2) 旧軍港四市ホームページの作成・公開
- を、決定したのであった。

旧軍港市所在国有財産転用状況(概数)

[単位 上段: 千㎡ 下段() :%]

区分 市別	転用済のもの(土地)				今後処理を要するもの(土地)				合計
	公共施設	民間施設	所管換		小計	提供施設	未転用施設	小計	
			防衛施設	農地 その他					
横須賀市	6,244 (33.0%)	3,757 (19.9%)	2,813 (14.9%)	2,239 (11.9%)	15,053 (79.7%)	3,372 (17.8%)	167 (2.5%)	3,839 (20.3%)	18,892 (100.0%)
呉市	2,667 (28.0%)	3,250 (34.1%)	775 (8.1%)	1,467 (15.4%)	8,159 (85.6%)	237 (2.5%)	1,131 (11.9%)	1,368 (14.4%)	9,527 (100.0%)
佐世保市	2,219 (17.3%)	910 (7.1%)	2,789 (21.8%)	1,810 (14.1%)	7,728 (60.3%)	3,788 (29.5%)	1,309 (10.2%)	5,097 (39.7%)	12,825 (100.0%)
舞鶴市	2,389 (11.7%)	10,179 (49.8%)	2,212 (10.8%)	2,531 (12.4%)	17,311 (84.7%)	0 (0.0%)	3,135 (15.3%)	3,135 (15.3%)	20,446 (100.0%)
計	13,519 (21.9%)	18,096 (29.3%)	8,589 (13.9%)	8,047 (13.0%)	48,251 (78.2%)	7,397 (12.0%)	6,042 (9.8%)	13,439 (21.8%)	61,690 (100.0%)

(注) 「未転用施設」には、貸付中のものを含む。

(2009年3月末現在)

(旧軍港市振興協議会編集・発行「旧軍港市転換法施行60年の歩み」2010より)

日本遺産とは、文化庁所管の事業で、地域の歴史的魅力や特色を通じて我が国の文化・伝統を語るストーリーを「日本遺産 (Japan Heritage)」として認定し、ストーリーを語る上で不可欠な魅力ある有形・無形の様々な文化財群を総合的に活用する取組みを国が支援するというもので、2015年度には全国で18件が認定されている。旧軍港市4市は、早くも連携して日本遺産の認定を受けように対応し、2016年度で達成したのである。

このように旧軍港市4市は、軍転法成立後も連携してこの法を有効に利用しようと、また積極的に新たな課題に対して取り組もうとしてきたことがわかる。

第2章 軍転法の効果

第1節 4市の概観

4市の戦後、特に戦災の状況について言及しよう。呉市と佐世保市は著しい戦災被害を蒙った都市であり、横須賀市、舞鶴市では軽微な爆撃を除いて基本的に戦災を受けていなくて、戦後、戦災被害からの復興事業は必要なかった。このことは広島市・長崎市と基本的に異なる基盤条件といえる。

細川竹雄によれば、軍転法5条の適用による公共用として無償譲与を受けた国有財産は、1954年時点での件数、評価額は、横須賀24件24億5041万円であり、呉37件9億7826万円、佐世保40件9億5904万円、舞鶴13件8億7671万円というデータを挙げており、特に横須賀市の圧倒的な財産評価の大きさが目を引く。4市とも国から大きな財産供与を受けたことが分かる。すなわち、当時の軍転法の無償譲与制度を有効に利用して、効果を上げたのである。

より長期間の効果を見るために、「旧軍港市転換法施行60年のあゆみ」を参照してみよう。これによれば、4市の国有財産の転用状況表を掲載し、グラフ化もしている。これによれば、転用済みの土地面積は、舞鶴市で1731.1ha、横須賀市で1505.3haと極めて大規模面積にのぼっており、呉市でも815.9ha、佐世保市では772.8haであり、決して小規模ではなく、都市によって大きな差があることも指摘できる。この値は出典により、あるいは時期の差により、多少異なるが、

大まかな傾向は変わりがない。いずれにしても、軍転法の主要な目的がこの国有財産払い下げ・譲与・転用にあり、実質的に効果あったことが明らかであろう。

第2節 横須賀市について

横須賀市では旧軍用財産転用状況について様々なデータを整理して公開している。横須賀市における旧軍用財産の転用状況を総括したデータがあるので引用しておこう。これによれば、土地総面積は1889.929haとされるが、その内17.8%の337.096haが米軍関係施設として利用されており、283.530haが自衛隊関係施設として利用され、30.5%の576.408haが市、県、国などの公共施設として利用され、19.9%の376.587haが民間関係施設として利用されていると報告されている。即ち、軍関係施設の比重が大きなものがあるが、横須賀市関係に21.2%の400.245haもの土地が転用されている。「横須賀市と基地」では、「旧軍用財産のうち未だ米軍基地は17.8%を占め、自衛隊施設は市内各所に散在し、都市の有機的发展を阻害している現状を見ると、法の精神を再認識し、本市の『都市基本構想』に基づき、今後もできる限り米軍基地の返還を求め、また自衛隊施設の集約統合を求めつつ、本市将来の発展のために、限られた旧軍用未利用財産を早期に転用していく所存である。」と総括している。

横須賀市における転用は、江戸幕府による横須賀製鉄所や旧日本海軍の創設期のものを含めて対象となった。そういった意味で横須賀海軍の中核施設になり、周辺に多くの関連施設が整備されていった。旧海軍港務部、旧海軍工廠だったところは、現在では「ヴェルニー公園」となり、資料館や展示の場所としても利用されている。「旧海軍軍需部一課地帯」は「くりはま花の国」となり、「旧海軍横須賀防空砲台」は「猿島公園」の中に保存され、「旧海軍下士官兵集会所」跡は「横須賀芸術劇場」となり、「旧海軍武山航空基地」は「長井海の手公園」となるなど、横須賀の旧軍港のイメージを高めることに使用されている。

このことは、横須賀市がツアー・見学ルートとして設定・利用されていることにも繋がっている。例えば、①YOKOSUKA 軍港めぐりクルージング、②米海軍横須賀基地内・入場見学&海上自衛隊艦艇観覧クルーズ、③社会見学YOKOSUKA 軍港めぐりと記念艦「みかさ」見学、などのツアー見学が実施されている。首都圏に近いこともあって参加する人も多い。

第3節 呉市について

呉市は、その起源も、その発展も海軍を抜きには語れない都市であるが、同時に戦時末期における戦災も激烈を極めたので、戦災都市としての戦後もまた極めて特異である。そして軍港市としては、呉鎮守府を中心として広大な軍用施設だけでなく、海軍工廠を構え、呉中央部だけでなく広地区にも大規模軍用施設が立地していた。

復興計画において「呉市復興委員会などの会合などを通じて海軍なきあとの未来像を、人口50万名の平和的な港湾工業都市と規定した呉市は、それにみあった都市計画案を策定するとともに(50万名規模の都市計画案は県の同意がえられず35万名規模に縮小)、旧海軍工廠の平和産業への転換と呉港の開放へむけた運動を展開した。」とあり、戦後の早い時期から軍港市からの転換がキーワードとして掲げられていた。そして、「広島・長崎には同情的ではあっても、旧軍港市

にたいしては『軍閥の遺児なりとして白眼視する向きも多かった』といわれる世論を説得して、旧海軍施設を平和産業に転換することを目的とした特別法の立法化に成功した。」と、当時の状況を説明している。こうして朝鮮戦争に伴う特需もあって、1951年には旧海軍施設跡に企業進出が相次ぎ、旧呉海軍工廠跡や広の航空廠跡ともに幸先良い転換実績を上げたといえよう。もちろんその後、必ずしも戦後復興が順調に進展したとはいえないが、旧軍港施設の転用が戦後復興に、産業振興に著しく寄与したことは間違いない。

こうして実績として1957年時点での「旧軍用施設の利用状況」や「旧軍港市転換法による払下げ実績」が提示され、旧軍用施設の土地、250万坪（約825ha）の内、米軍が使用中のもの39.6万坪、旧軍転法により無償譲与されたもの43.45万坪、工場として使用中44.0万坪、その他の目的に使用中のもの42.62万坪、未利用のもの80.27万坪というデータが示されている。

この44万坪の中には、日亜製鋼(株)呉工場、東洋パルプ(株)呉工場、尼崎製鉄(株)呉製鋼所、N.B.C呉造船部といった大口利用があり、これら企業は後の呉経済をリードしていくことになる。ちなみに1940年11月における呉海軍工廠での工員数38035人に対して、1958年における旧軍施設から譲与された工場での従業者数は12768人にのぼっていたことが示され、いかに旧軍施設の譲与が、即ち軍転法が呉の戦後経済に大きな役割を果たしたかを示している。さらに、未利用返還地区計画があり、1957年時点で土地37.91万坪、建物7.17万坪があって、具体化が進められることとなった。広大新開は後に私立大学等が立地し、教育施設としての役割を担った。

広地区については、旧第一航空廠跡には、呉の誘致第一号企業である東洋パルプ株式会社呉工場（1952年1月1日操業開始、現・王子製紙株式会社呉工場）が進出したとされ、さらに中国工業株式会社や川南工業(株)等も進出して操業を開始した。

国有財産952.6haの転用状況として、1970年では公共施設が20.1%の194.0ha、民間施設が30.7%の296.5ha、未転用施設が22.7%の215.6ha、防衛施設が6.7%の62.1haなどとなっている。その後未転用施設面積は減少し、公共施設、民間施設がともに増加している。譲与財産とされる159haについてみると、上水道施設が81.0%と著しく大きく、小中学校などの教育施設が7.1%と続いている。上水道として本庄水源地、戸坂水源地、宮原浄水場、新宮下水処理場など、軍港として都市形成されたことを生かして、その遺産を継承するという大きなメリットを享受したと言えよう。

1980年、旧軍港市転換法施行30周年を迎えて記念誌を編集しているが、この中で「あの混乱期の中で、呉市再生の活路を与えてくれたのが『旧軍港市転換法』の成立であると言えましょう。」といい、「同法は、まさに呉市にとって起死回生の立法というべきでありまして、今、改めて当時の先輩諸賢の先見の明と、その政治功績に対し、深甚なる敬意と感謝の意を表する次第であります。」と挨拶している。

呉に関連したツアーガイドは、呉探訪ループバスでJR呉駅を起点とし、映画「海猿」ロケ地二百階段、大和ミュージアム、海上自衛隊地方総監部前、潜水隊前潜水艦、日新製鋼呉事務所、正岡子規句碑、入船山公園、酒造メーカー等、14箇所を巡るものである。ルート1周約14キロメートル、午前9時から午後5時

まで、1日15便、約1時間、大人150円、子ども80円と設定されている。また、不定期の海上ルートもみられる。また最近ではアニメ作品「この世界の片隅に」に関連したガイドも成立している。これらは、多くの旧海軍遺産を訪ねていくもので、必ずしも軍転法の趣旨である平和産業への転換という視点とは言えない。

第4節 佐世保市について

佐世保市では独自に編集している「平成28年度版 基地読本 佐世保市」において、「旧軍港市転換法のあゆみ」をまとめており、その主な関連する内容として 基地の歩み（米軍、自衛隊関係）、基地の現況（米軍、自衛隊）、基地の現況（防衛省）等であり、各種資料として特に「第9章 国有財産転活用」において、旧軍港市転換法による財産取得状況が詳細に記述されている。そこで旧軍港市転換法による取得財産を具体的な名称、土地・建物・工作物・立木等別、面積、評価額、譲与契約年月日等を掲載している。産業基盤施設として19件7.070151ha、教育文化施設として33件23.738437ha、生活環境施設として83件147.0585406haというデータである。ちなみに、長崎県が佐世保市域で取得した施設は13件、11.293398haで、一時使用の国有財産・無償貸付は11件、0.661988ha、国有財産を転用した民間施設55件は93.229065ha、米軍からの返還施設は16件246.429933ha、合計230件529.4815126haであり、件数、規模とも極めて大きな値を示している。

旧軍施設の転用状況は、例えば、潜水艦基地を競輪場に、海軍工務所を市営棧橋に、旧軍施設用地を中央卸売市場に、佐世保海軍工廠を立神岸壁に、というように旧軍用地が公共施設に転換利用されている。その他、11校の小学校用地（運動場だけの場合を含む）、7校の中学校用地（運動場、プール用地を含む）、市立図書館、市民会館、市立高校、市立商業高校、10の公園用地、8haの中央公園の用地等も軍用地からの転用である。佐世保市内にある長崎県施設の高校用地、公営住宅用地、県立ろう学校用地、民間では佐世保重工用地の一部も、軍からの転用地であり、ハウステンボス敷地も、もとは軍が接収した用地であった。

佐世保市当局担当者の言によれば、「佐世保市の公共施設用地の多くが軍用地の転用、払い下げ用地である」とのことであり、逆に言えばかつて軍用地が市街地で大きな面積、比重を占めていたということである。佐世保市では未利用等国有財産が2017年3月末現在で合計5359.9haあり、在日米軍提供施設が最も多く、場所により利用困難という場合もあるが、今後転用の可能性を検討するということである。

第5節 舞鶴市の場合

舞鶴市は戦後、長期にわたって海外からの引揚者や復員兵の引き揚げを担った港として有名であるが、実際には引揚者の多くは佐世保港に帰還したといわれ、舞鶴は期間的に相当長期にわたって閉鎖されずに役割を果たしていたということである。すなわち、日本海側の軍港としての機能がそのまま戦後も持続されたということであろう。

そしてすでに触れたように、舞鶴において極めて大規模な軍用地が払い下げられたことがわかっている。市の広報でも、「舞鶴市では、『赤れんがパーク』や『舞鶴市引揚記念公園』など、市内の主要な観光施設の多くが旧軍用財産を活用した

ものとなっております。旧軍用財産が舞鶴の街づくりに大きく貢献しています。」と表明し、位置付けている。戦後70年以上が経過したが、旧軍用財産のうち、170件以上が舞鶴市に譲与等されているといい、それらは市町村や民間企業に有効に活用されているのである。とりわけ舞鶴市に譲与された旧軍用財産は、歴史的な建物として、観光資源としても大きな役割を果たしている。それらは、例えば自衛隊の護衛艦の後方に見える工場群（旧舞鶴海軍工廠、現ジャパンマリンユナイテッド株）や舞鶴観光の人気スポットである赤れんがパーク等である。

さらに、舞鶴市ではまだ利活用されていない旧軍用財産があるとされ、それらがこれからの舞鶴のまちづくりにとって極めて大きな課題であるとして、現在取得の検討が続いている。例えば、巨大な地下壕である「東山特設防空指揮所」、映画のロケ地となった火薬庫跡やその周辺遺構である「旧海軍第三火薬廠跡」、舞鶴湾に浮かぶ上陸禁止の無人島である「戸島・蛇島」といったところが新たな観光資源としての可能性が検討されている。もし、有効な利用がなされるとすれば、将来的に国から市へ譲与ということが追求されることになろう。いずれにしても、いままで相当大規模な多くの旧軍用財産が市に譲与されてきたことになり、今後も機会ある毎に譲与のシステムを活用していこうとしているといえる。

第3章 まとめ—特に広島市の平和都市法絡みでの展開

以上の旧軍港市の通観において、都市によって軍転法への取り組みの差も明らかとなった。横須賀市は転用財産の情報を更新しつつ、用途別のデータ整理や分布図の作成など、軍転法の効果がわかりやすい形としている。呉市では軍用財産の歴史的な変遷に関する記述は整っているが、全体を総括するための情報・資料が不足している。佐世保市では現在にもつながる基地政策の一環として軍用財産をとらえており、軍用財産を市民生活に生かそうという姿勢がみられる。舞鶴市においては、軍用財産を土地というだけでなく、上物の建築と一体的に利用する政策がみられ、さらにストックとしての大規模な軍用財産があり、今後の課題ともなっている。

以上を踏まえて、果たして旧軍用財産の譲与はどのような意味を持つのであろうか。

最近における国有財産行政の実態と課題について言及しておこう。これについては財務省理財局国有財産業務課長橋本徹著「国有財産行政の現状と将来に向けた課題～地域における国有財産の有効活用について～」(2016年2月5日)があり、国有財産行政の総括的なまとめと、最近の大きな動き、有効活用事例、軍転法関連の国有財産処理への言及をしている。ここで注目されるのは、国有地の管理処分方針の変遷がまとめられ、昭和20年代は、「民生の安定と経済復興に寄与するため、大量の国有地を積極的に活用」したとされ、昭和30年代は「財産の実態把握や台帳の整備改善など内容管理体制の整備に重点」と表現されており、明らかに時代的な国有地管理行政の変遷、特に20年代の大量払い下げ方針から管理体制への変化について述べられている。そして現行の国有財産管理方針は、規制一方で払い下げを認めないというのではなく、譲与が極めて説得力ある形で進められるならば、国はその協議に乗るとしている。

一方、国民的価値観でいえば、特定の都市で大規模に国有財産が譲渡されてし

広島平和記念都市建設法に基づく譲与財産

法律名	名称	所在地	土地(m ²)
教育施設	白島小学校	白島町	12,787.80
	江波中学校	江波町	23,295.47
	二葉中学校	二葉の里	23,140.49
	似島小中学校	似島町	30,346.38
	宇品東小学校	宇品町	19,834.77
	吉島小学校	吉島町	10,219.60
	基町高等学校	基町	26,624.28
	幟町中学校	幟町	639.47
	小計		146,888.26
水道施設	広島市水道	牛田町	83,890.90
	広島市水道	牛田町	2,032.06
	広島市水道	牛田町	8,317.68
	広島市水道	牛田町	72,143.47
	広島市水道	牛田町	1,976.82
	広島市水道	牛田町外9町、牛田町	2,792.46
	小計		171,153.39
厚生施設	京口門児童公園	幟町	1,120.49
	金輪島墓地火葬場	宇品町	392.95
	小計		1,513.44
保健衛生施設	市民病院	基町	17,196.00
	東清掃事務所	東雲町	8,778.91
	小計		25,974.91
		合計	345,530.00

(広島市編「戦災復興事業誌」広島市、1995より作成)

まうことは、必ずしも歓迎すべきことではない。ましてや民間企業への譲渡となれば、不公平感や国の資産減ということにもなる。すなわち、一方的な国有財産の譲渡は、国家的損失という現象を招きかねないのである。そこには、譲渡される国有財産が国民にとって、そして市民にとって有効に利用されているかどうか、価値基準にならなければならないということになる。

そもそも、旧軍港市の軍転法は平和産業の育成という目標が掲げられ、広島市の平和都市法は平和記念都市の建設ということが目的であったはずである。そのことを無視して、闇雲に国有財産が譲渡されているとすれば、極端に言えば違法行為ということになり、許されないことである。

現実には、どれだけ平和産業に転換したかという視点は強くなく、各都市で実施されているツアーガイドにしても、ともすれば、海軍遺産の回顧あるいは誇示、あるいは観光振興に傾斜している。果たして、旧軍用地を教育施設、公園緑地、医療施設、文化施設に転用して使用することが平和産業への転換というのであろうか。

今更この観点は厳しく問われなければならないであろう。

また、都市によっては軍転法への恩恵を忘れてるように思われるのも、大きな問題であろう。もはや軍転法は役に立たないという決めつけなのか、役に立たないという判断だけで良いのかという問いである。佐世保市では今もって軍転法への恩恵を強く感じて都市政策を進めており、今もってさらなる取り組みを誘発していることに繋がっている。

特別法によって国有財産譲与への道を開いたのは広島・長崎の特別法が先んじてのことであった。ところが現実的な効果は、広島では比較的小規模なレベルで、合計 34ha 程度であった。

詳細にいえば基町の旧軍用地も様々な用途に転用されたが、広島市が保有する土地面積は小規模のままであり、平和都市法による国有地譲与の対象として効果が少なかった。今後の都市政策にもよるが基町地区の国有地と中央公園のあり方が課題といえるであろう。

軍転法研究からいえることは、旧軍港市や広島や長崎を含めて平和都市とはなにか、どのような機能を有するべきか、そのありかたの研究が必要であること、すなわち平和都市政策の研究が必要であるということである。すなわち、平和都市政策の多様性の研究であり、平和施策の比較検討、平和都市教育のあり方も含めた研究の必要性である。それは思想的、理念的な側面のみならず、平和都市としての空間、施設、イベント、行事のあり方といった極めて身近な、生活的な、あるいはハードな側面に及ぶものである。

今後、軍転法はどのように扱われるのか確定していると言えない。特に憲法改正絡みでは先行きが不透明である。これに対しては広島市の平和都市法についてもいえるが、都市政策研究による裏付けや特別法の役割・評価といった研究蓄積や情報収集が欠かせない。平和記念都市を如何に実現するかということが、法制定70周年を迎え、被爆100周年ということになれば、更なる都市政策研究の課題となるであろう。

参考文献：

- 石丸紀興著：憲法第95条特別法規定の適用状況と削除問題に関する研究（日本建築学会中国支部研究報告集第29巻、2006.3）pp.565-568
- 石丸紀興著：憲法第95条特別法規定の適用事例と新たな摘要類型に関する研究（日本建築学会大会学術講演梗概集（関東）、2005.9）pp.219-220
- 建設省編：戦災復興誌第壱巻計画事業編（都市計画協会、1959）
- 細川竹雄著：「軍転法」の生れる迄（旧軍港市転換連絡事務局、1954）
- 福原忠男、中野哲夫著：旧軍港市転換法（旧軍港市転換促進委員会事務局、1950）
- 今村洋一著：旧軍用地と戦後復興（中央公論美術出版、2017）
- 今村洋一著：横須賀・呉・佐世保・舞鶴における旧軍用地の転用について（日本都市計画学会都市計画論文集No.43-3、2008）pp.193-198
- 旧軍港市振興協議会編：旧軍港市転換法60年の歩み／旧軍転法転換法施行60周年記念（旧軍港市振興協議会事務局編集発行、2010）
- 横須賀市編：新横須賀市史／資料編／近現代I（横須賀市発行、2006）
- 横須賀市編：新横須賀市史／別編／軍事（横須賀市発行、2012）
- 横須賀地方総監部編集：横須賀と海軍（横須賀地方総監部総務課発行、2011年再版）
- 横須賀地方総監部編集：横須賀軍港沿革史（横須賀地方総監部総務課発行、1952）
- 田中左右宜著：横須賀地理沿革小誌（東京湾要塞司令部御認可発行、1913）
- 横須賀市編：横須賀市史／市制施行八〇周年記念／別巻／年表（横須賀市発行、1988）
- 上山和雄編著：軍港都市史研究IV／横須賀編（清文堂出版、2017）
- 横須賀実測全図

最新横須賀地図

横須賀市編：横須賀市と基地—基地対策のあゆみと国有財産の転用（横須賀市発行、2000）

旧軍港市振興協議会事務局編：旧軍港市転換法施行 60 年のあゆみ（旧軍港市振興協議会事務局発行、2010）

横須賀市編集：新横須賀市史／通史編／近現代（横須賀市発行、2014）

横須賀市編：占領下の横須賀／連合軍の上陸とその時代（横須賀市発行、2005）

建設省編：戦災復興誌第七卷都市編Ⅳ・呉市（都市計画協会、1959）

中国新聞呉支社：呉空襲記（中国新聞社、1975）

呉市史編纂委員会編：呉市史第六卷（呉市役所発行、1988）

呉市史編さん室：呉市制 100 周年記念版呉の歩み（呉市役所、2002）

河内英道編：軍港都市史研究Ⅲ呉市編（清文堂）

佐世保市史編さん委員会編：佐世保市政 70 年史上巻（佐世保市、1975）

佐世保市：平成 29 年度版基地読本佐世保市（佐世保市発行、2017）

北澤満編：軍港都市史研究Ⅴ佐世保市編（清文堂）

坂根嘉弘編：軍港都市史研究Ⅰ舞鶴市編（清文堂）

舞鶴市編：舞鶴市歴史文化基本構想（舞鶴市市民文化課胸部文化振興課、2019）