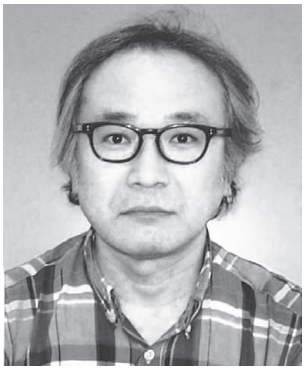
自治研センター講演会

2018年3月3日収録

日米地位協定と地方自治



法政大学法学部教授　**明田川　融**

再録編集文責：本誌編集部

ただいま御紹介いただきました明田川です。土曜日の午後、しかも絶好の行楽日和なのに、むずかしい話を聞きに来ていただきまして、ありがとうございます。

さきほど司会の方から日米地位協定の第一人者という過分な紹介がありましたが、この分野の第一人者は、数年前に亡くなられた本間浩先生（法政大学名誉教授）だと思います。本間浩先生の非常に基礎的なお仕事があります。ドイツ連邦共和国に駐留する外国軍隊の規律条件を定めている「ボン補足協定」をたいへん丁寧に訳されています。

また、『各国間地位協定の適用に関する比較論考察』という本は、私もかかわらせていただきました。そのなかで本間先生はイタリアに駐留する米軍の研究を担当されて―ほかの先生はどなたもそういう仕事をしなかったのですが―そこでアメリカ国防総省とイタリア国防省の間で結ばれた、在イタリア米軍の規律協定を丁寧に訳出されています。

今日、日米地位協定と、諸外国がアメリカと結んでいる地位協定を比較する際には、このイタリアの地位協定とドイツの地位協定を、まず参考にしなければなりません。先生はそのことに早い段階から着目された「先見の明」を持ち、地味ですけれども極めて大事な作業をされたのです。

今回、「日米地位協定と地方自治」という演題で講演をお受けしました。正直なところ、基地所在地に直接関係する地方自治の問題、あるいは住民自治の問題なのですが、お恥ずかしいことに地方自治という観点から地位協定というものを見たことが、あまりありませんでした。本日は、よい機会だと思いまして、そのような視点から勉強し直してみました。ただ、お集まりの皆さんは地方自治の専門家ですから、“釈迦に説法”ということになろうと思いますが、その点はお許しください。

■日米地位協定は60年安保改定の産物

最初に確認しておきたいことですが、現在の日米地位協定というのは、1960年の日米安保条約の改定以前においては、1952年に発効した旧日米安保条約とセットになった日米行政協定というものでした。1960年に安保条約を改定する際に、日米行政協定から今日の日米地位協定となっています。

ただ、その前の1953年に、おそらくこの種の協定では中心になる規定だと思いますが、刑事裁判権規定だけが“NATO並”に改定されています。この問題に関心がある方は御存じだと思いますが、公務外の米兵犯罪などは、協定上は日本側に一次裁判権があるということになりました。しかし、よほど重要な問題でない限り、日本側は裁判権があるにも関わらず自発的に放棄するという密約を結び、それ以降、米兵等の犯罪に対する起訴率は低い状態が続いてきました。

1950年代半ばで、「97パーセント」放棄してい

るという新聞記事があります。それ以後も、日本の一般刑法犯に比べれば、起訴率は３分の１くらいではないかと思います。日米行政協定から日米地位協定への改定の背景には、そのような経緯がありました。

日米行政協定、つまり日米地位協定の前身が交渉・締結された時代というのは、日本はまだ占領下にありました。占領期に、中国内戦により中華人民共和国が成立するという、北東アジアにおいては非常に大きな出来事がありました。それと、朝鮮戦争が起こりました。これらの出来事は、これからお話する「日米行政協定・地位協定が、なぜそういう性格になるのか」ということを理解するために避けて通れない歴史的背景です。

宣伝になりますけれど、年末（2017年末）に『日米地位協定―その歴史と現在』という本を出しました。５部構成で、12章からなっています。現在の日米地位協定は、前文と28の条文で構成されていますが、その中から、重要と思われるもの、もしくは、これまで大きな政治争点を形成したと思われる半分ほどの条文を取り上げ、その成り立ちですとか、「それが今日にどういう影響をもたらしているのか」という歴史的な経緯を中心にまとめた本です。私は歴史研究を行っていますので、きょうのお話は主に「歴史の視点」、それに「比較の視点」も少し加えて話をさせていただきます。

比較の視点については、さいきん東京外国語大学の伊勢崎賢治先生と、ジャーナリストの布施祐仁さんが優れた本を出しています。諸外国がアメリカと結んでいる地位協定と日米地位協定を比較し、「国際比較からみる日本の姿」を抉りだした、『主権なき平和国家』という本です。お二人によれば、日本は「主権なき平和国家」だという結論になります。

本の話ばかりになって恐縮ですけれど、もう一つ重要な本が出ています。憲法学者の古関彰一先生と、国際政治学者の豊下楢彦先生が書かれている『沖縄　憲法なき戦後』です。この本の中で地方自治の視点から非常に重要なことが書かれています。古関先生は、沖縄が本土復帰する際に、私有地をどうやって引き続き基地として使うかというとき、政府が「公用地法」というのをつくりますが、それがつくられた経緯と政府の考えに言及しています。地方自治特別法として住民投票にかける手続を踏まずに、地主が納得しない場合、５年間も私有地を強制収用する同法の背景に政府のどのような考え方があったのかという、極めて重要なことが書かれています。こちらもぜひ、関心がある方は読まれることをお勧めします。

■日本全土が基地化される協定

地方自治の問題に入る前に、日米行政協定・地位協定の、まず入り口として考慮しておかなければいけないのは、最も基本となる基地の設定の仕方が極めて特異な協定であるということです。

理解を助けるために他の国の例でいいますと、日米行政協定に先立って既に結ばれていたものでは、第二次世界大戦中のことになりますが、アメリカがカリブ海上にあるイギリスの植民地に基地を置きたいというときにイギリスと結んだ「米英基地貸与協定」というのがあります。もう少し日米行政協定に近いところでは、1947年の「米比軍事基地協定」、アメリカとフィリピンとの間の軍事基地協定ですね。

これらはすべて協定の中で、あるいは協定の付属文書の中で、イギリスやフィリピンがアメリカに提供する基地は、「ここと、ここと、ここ」と明記してあります。言い方をかえますと、「それ以外は提供しない」ということです。ですから、基地協定は、「限定された、なおかつ受入国があらかじめ同意した基地だけを提供する」という決まりがあったわけです。

ところが日米行政協定、それから現在の日米地

位協定の場合は、地位協定を例に取りますと、日本はアメリカに対して基地の使用を許すとなっています。具体的な基地はどうするかといいますと、日米合同委員会というところで決めるとなっています。ですから、あらかじめ提供する基地は決めず、「使用していいですよ」と言って、具体的にどこを基地にするかということをあとで決めるということになっています。そうしますと、あらかじめ日本全土が基地として担保されていないと、それができません。

1970年安保を前にして、進歩的といわれる、民主主義科学者協会という団体が、たしか『法律時報』特別増刊号だったと思いますが、分厚い電話帳のような、日米安保に関する資料や論考をまとめた大変便利な文献をつくりました。そこで、「こういうのは、主権を担保にした、いわゆる“全土基地方式”と呼ばれるものだ」と指摘されているのです。全土基地方式というのは、北は北海道・青森から、南は長崎とか沖縄に基地があるということではありません。要するに、「どこに基地を置いてもいいように、全土を担保してある協定」だというのです。全土基地方式というのは、潜在的に日本のどこでも基地になり得る方式ということです。

■厄介な講和の代償

なぜそうなったかといいますと、それは対日講和を前にして、アメリカ政府の最も高位の決定が、「講和は進めるけれども、そのかわり中国情勢や朝鮮戦争という状況を考えると、沖縄だけじゃなく日本国内の望む場所に、望む期間、望む規模の米軍を置くような権利を日本から獲得しなければいけない」という方針を立てたからです。それが全土基地方式の起源ですが、私の本では、マッカーサーの時代までさかのぼって書いてあります。

実際の講和過程に大きな、直接的な影響があっ

たのは、アメリカの国家安全保障会議での決定です。今お話した、「アメリカは、日本国内の望む場所に、望む期間、望む規模の米軍を置く権利を日本から獲得しないと講和させない」という、極めて身勝手なといいますか、そんな厄介なことを日本から引き出そうとしました。これは、アメリカ側の主たる交渉者であるジョン・フォスター・ダレス（後にアイゼンハワー政権の国務長官になります）も、「一国の主権を棄損するような権利が入った協定を結ぶ政府は、恐らく国民から非難されるだろう」と認識していました。

また、最初に「米比軍事基地協定」の話をしましたが、ダレスは日本へ交渉に来る途中にフィリピンに寄って、当時のフィリピンの外務大臣・ロムロと会談します。そのときに、先にアメリカと軍事基地協定を結んでいた国の外務大臣のロムロは――この対日講和の1951年のころは、もう既にソ連が原爆を持っていましたが――「核の時代になったら、敵の核は、恐らく一瞬で複数の基地を粉砕するだろう」と言いました。そうなると、やっぱり特定の箇所ではなく、原爆攻撃で一挙に複数の軍事拠点がやられた場合、ほかに基地を設けなければいけませんから、ロムロも、「核の時代では、全土基地というのはやむを得ないかもしれない。ただし、果たしてそんな厄介なことを約束す

る政府があるでしょうか？」ということを、ダレスに指摘しています。

■基地設定にみる“小突きの序列”

米比の外交担当者は、すなわち基地を提供してもらっている側も提供した側も、いわゆる全土基地方式は極めて異例であって、「そういう権利を他国に渡すような政府は、国民から非難されるだろう」ということを言っていたんです。しかし、それを日本政府は、アメリカに認めてしまいました。こうして日本全土が潜在的な防衛基地になる構想のもと、なおかつ具体的な基地は日米合同委員会という――今日それは、密室的な組織として有名ですけれども――そういうところで決めるということで、基地が置かれる地元の民意とは一切、切り離れたところで基地は設定されました。

表　日米行政協定・地位協定をめぐる主な動き（1945年～1960年）

年	月日	事　　項
1945（昭和20）	6/23	沖縄戦において日本軍の組織的戦闘が終結
	8/15	終戦の詔書、発布（日本の無条件降伏）
	9/2	重光外相・梅津参謀総長、降伏文書に署名
	10/2	連合国最高司令官総司令部（GHQ/SCAP）、発足
	10/11	マッカーサー、婦人解放・労組活動の奨励・教育の自由化などの５大改革指令
1946（昭和21）	1/1	天皇、神格否定の詔書発表（人間宣言）
	4/10	第22回衆議院議員総選挙（男女普通選挙制会で初の総選挙）、実施（女性議員39人初選出）
	5/3	極東国際軍事裁判（東京裁判）、開廷
	7/12	*中国の国民党と共産党、内戦再開*
	11/3	日本国憲法、公布
1947（昭和22）	1/31	マッカーサー、「２・１スト」中止を指令
	5/3	日本国憲法、施行
1948（昭和23）	7/31	マッカーサー、政令201号（公務員の争議行為禁止、スト権・団体交渉権否定）公布・施行
	10/12	極東国際軍事裁判、Ａ級戦犯被告25名に有罪（うち東條英機元首相ら７名に死刑）判決下す
1949（昭和24）	7/4	国鉄、第１次人員整理を発表（翌日、下山事件）
	10/1	*中華人民共和国、成立*
1950（昭和25）	6/25	朝鮮戦争、勃発（*マッカーサー、国連軍最高司令官に任命*）
	7/4	マッカーサー、警察予備隊（７万５千人）創設および海上保安庁増員（８千人）指令
	10/7	日本の特別掃海隊、占領軍の命令で朝鮮戦争へ出動
	10/25	*中国人民義勇軍、朝鮮戦争に出動*
1951（昭和26）	1/25	ダレス使節団、来日。日本側と講和・安保会談
	3/24	*マッカーサー、朝鮮戦争で中国本土攻撃も辞さずと声明*
	9/8	対日講和条約・日米安全保障条約、締結
1952（昭和27）	2/28	日米行政協定、署名
	4/28	対日講和条約・日米安保条約・行政協定、発効
1953（昭和28）	7/27	*朝鮮戦争休戦協定（北朝鮮、中国軍両軍と国連軍の間で）、締結*
1960（昭和35）	1/19	日米安全保障条約・日米地位協定、調印

（注）イタリック体は海外の動き
出所：明田川融監修『占領期年表』等をもとに、千葉県地方自治研究センターが作成

個々の基地設定の過程では、ときに民意が残酷な働きをすることがあるという例について、お話ししたいと思います。

神奈川県を例にとりますと、横浜では接収が非常に多かったのです。アメリカの第８軍という、東日本の対日占領にあたった主力部隊が上陸して、横浜に司令部を置いた関係もあって、横浜は建物も土地も接収が大変に多かった。それで、いざ講和へと動き出すと、横浜の経済界と市民運動が当

時の吉田内閣にものすごい圧力をかけて、来日するジョン・フォスター・ダレス（当時は特使）や日米行政協定の交渉者のディーン・ラスク（同。後にケネディ政権・ジョンソン政権の国務長官）らにも働きかけようとするぐらい、講和を機会に、横浜は接収解除にむけ、力を入れて取り組みました。

当時の岡崎勝男外務大臣も、ラスクとの交渉で、「神奈川県の横浜などは、盛んに接収解除を言ってきていて非常に困っている。圧力が厳しい」といったことを述べています。結局どうなったかといいますと、横浜の経済界や市民運動が強く接収解除を働きかけた結果、横浜にあった主要な軍事施設の幾つかは、座間と相模原に行くということになりました。ここで申し上げたいのは、住民の意思はもちろん大事なのですが、基地の問題に関しては、経済力や政治的な発言力の強い地域の声が、それほどではないところを圧倒してしまい、結果として、周りに基地を押しつけるという状況が生まれたということです。

私は神奈川県の例でそれを実証していますけれど、そのモチーフになったのは、沖縄の著名な国際政治学者である宮里政玄先生の論文です。かつて辺野古への基地移設問題で、民主党政権誕生によってどうなるかと注目を集めたときのことです。その際に宮里氏が書かれた論文の中に、「基地をめぐっては、アメリカに“ペッキングオーダー”という言葉がある。鶏が卵をちょんちょんとつついて、どんどん場所を移していく。“小突きの論理”というのか、“小突きの序列”というのか、基地をめぐってはそういうことがある」というようなことが指摘されていました。

本土と沖縄の関係で言えば、辺野古への基地の移設というのは、まず1950年代に本土の海兵隊が沖縄へ行き、それはまず中南部へ行くわけです。今度は人口稠密地の中南部から、経済開発があまり進んでいなかった北部へ持っていく――そういう基地の“こづきの論理”というのが、本土と沖縄との関係においてもあるということを宮里氏は提起しました。そのことが頭にあったものですから、あるとき神奈川県の資料を読んでいましたら、神奈川でもそういうことがあったのではないかと思ったわけです。

非常に大きな本土と、沖縄との間の“ペッキングオーダー”があって、またその本土の中でも神奈川みたいな“ペッキングオーダー”が重層的にあるということを、私は書きました。実際、1980年代に横浜市史とか神奈川県史が編纂されたときに、神奈川県と沖縄県の――まだそのころは“小突き関係”とは言っていませんけれど――類似したところがあるというのは、指摘されていたことであり、全土基地方式には、そういう側面があるということです。

70年安保のころ、沖縄が本土に復帰する以前の本土基地について、まず、「独立国の全土が、潜在的な基地の可能性として担保されているのはおかしい」ということが言われました。独立を回復する講和だったにもかかわらず、同時に主権を担保にするような仕組みが構築されたのはおかしいという批判が、まず出るわけです。

ところが、それから沖縄が1972年に復帰して、今日どういうところにたち至っているかというと、沖縄から見た全土基地方式というのは全く違う解釈なのですね。「日本のどこに基地を置いてもいいという方式なのだから、沖縄だけに集中しているのはおかしい」というのが、沖縄の今日の解釈です。

■なぜ沖縄だけが過重な負担を負わなければならないのか

今から20年以上前の1996年、当時の大田昌秀・沖縄県知事は、米軍用地強制収用をめぐる代理署名訴訟の上告審において、こういう批判をしています。「地位協定第２条が、安保条約に基づき日

本国内のどこにでも基地を置くことが許される、いわゆる全土基地方式と言われているのに、なぜ沖縄だけが過重な負担を背負わなければならないのか」という批判です。

辺野古移設の公有水面埋立をめぐる訴訟の過程で、沖縄県が準備をした書面の中身もやはり同じことです。「日米地位協定第２条では、安保条約に基づき日本国内のどこにでも基地を置くことができる、いわゆる全土基地方式が規定されているにもかかわらず――しかし基地を置く場所の限定はなく、実際には基地は沖縄に集中している。沖縄の振興開発に大きな支障となり、また県民の生活に大きな影響を及ぼしており、本土と沖縄との間には著しく不平等な基地提供の実態が存在する」、と。これが、全土基地方式をめぐる現在の沖縄の議論なのです。

そういう沖縄の声が20年余りにわたって挙げられてきた中で、もう一つの動きが出てきました。「本土で基地を引き取ろう」ということを主張する人が、私の周りにも何人か出始めています。ただ、その人たちは、「第２条の全土基地方式がこうだから」ではありません。“固定少数者”とされてしまった沖縄の人たちの、自由や自治がないがしろにされていいのかという…いわゆる民主主義の観点から、「本土に沖縄の基地を引き取ろう」という運動を始めたのです。

ただ、基地引き取りを主張すると、一方で安倍政権のように「粛々と」移設を進める側から批判されます。また他方で、彼らがどういう批判に挟まれているかといいますと、「基地はどこにもいらない」という批判です。「安保廃棄」です。その立場からしますと、「基地を引き取るということは、あなたたちは基地を容認するのか」ということになります。「左」「右」からのと言いますと語弊がありますが、「その板挟みにあって苦しいですよ」という話を彼らはします。全土基地をめぐっては、今日ではそういう段階に達しています。

■独・伊では尊重される「受け入れ国の主権」

次に「基地の使用と自治体」ですが、全国知事会という47都道府県の知事で構成されている組織があります。そのうち基地が所在する15都道府県の知事たちが、「渉外知事会（編注：渉外関係主要都道府県知事連絡協議会）」をつくっています。

そこへ２～３週間前に講演に行ったときの質問の中に、「米国との地位協定の内容は、国によって異なるとの見解がありますが、航空機の飛行訓練における制限など、基地運用の観点において地位協定上で他国との違いはあるのでしょうか。あるとすれば、どのような違いがあるか教えていただきたい」というのがありました。恐らくこの質問をされた方は、昨今の沖縄で頻発している航空機の不時着ですとか、米軍ヘリの窓が小学校の校庭に落ちたりしたことが念頭にあると思います。

それで、日米地位協定で米軍の演習についてどのように書いてあるかを調べてみました。そうしますと、本間先生が中心になってまとめられた先ほどの『比較論考察』のなかに、当時の参議院外交防衛調査室の方が、日米地位協定、米韓地位協定、NATO軍地位協定、ボン補足協定の、だいたい相当する規定を一覧表にまとめた、労作がありますが、日米地位協定には、米軍の日本国内の移動に関する規定はあるのですが、演習に関する規定はありません。

では、他国はどうなっているかといいますと、例えば、ドイツに駐留する外国軍隊について定めたボン補足協定ですけれども、次のようになっています。軍用機の空域の演習については、第46条の第１項に、「軍隊は（NATOは米軍だけではないから、ここは米軍ではなくて「軍隊」という主語になっています）、権限あるドイツ当局の承認を条件に、かつその防衛任務を遂行する上で必要な範囲内において、本条に基づいて連邦共和国

の空域で機動演習その他の訓練を行う権利を有する」とあります。1993年の改定で、ドイツ国内の外国軍隊は、ドイツ当局の承認がなければ空域演習できないということになったのです。

ちなみに、1993年改定以前はどうだったのか調べてみますと、1976年当時は、先ほどの「権限あるドイツ当局の承認を条件に」がありませんでした。1993年にはすでに冷戦が終わり、今までよりアメリカに依存しなくてもいいのではないかという安全保障環境ができていて、自国の主権をより主張し得たのではないかということが推測されます。

それからイタリアの例で言えば、本間先生が訳出された1995年のアメリカとイタリアとの間の取り決めがありますけれども、これも訓練行動等については、あらかじめ米側がイタリア側にキチンと通知して行うことになっています。

イタリアやドイツは、少なくともヨーロッパにおいて冷戦が終わったときに、アメリカとの交渉で受け入れ国の主権をより前面に出した地位協定に変えたということを示しています。

■基地周辺住民に情報は知らされず

では日本はどうかといいますと、基地の使用を供与するというのが「第２条」に定められていて、「使用」というのがどういったものかは合同委員会で細かく決められることになっています。その概要が官報等で公表されていたと思いますけれども、具体的な内容は合同委員会で決めて、非公開となっています。ですから、どのような演習を行ってよいのか、もしくは悪いのかということについて、通常であれば基地の周辺に住んでいる人たちはわからないということです。

例外的な例として、1996年だったと思いますけれども、沖縄の鳥島の射爆撃場で劣化ウラン弾が使用されたことがありました。そのとき、「一体、鳥島の射爆撃場の使用条件はどうなっているのだ」「そもそも沖縄にある個々の基地の使用条件を定めたものとして、復帰当時、つまり1972年5月15日に結ばれた“5.15メモ”というのがあるはずだ」と、大田昌秀知事が日本政府に要求して、公開されたことがあります。そのように例外的には公開されますが、基本的には基地周辺住民あるいは国民は、具体的な基地の使用条件がどうなっているかがわからないというのが日米地位協定です。当然、自治体に直接関係あることなのに、どういう使用条件になっているかは知ることができないという状況になっています。

日本にある米軍基地は管理・管轄という点からいいますと、３種類になると思います。一つ目は米軍専用基地です。二つ目は米軍管理下にある基地で自衛隊が使用するもので、千葉県の木更津がそうですね。三つ目は自衛隊基地ですが、米軍も一時的に使用できるとされている基地です。

私は行ったことがありませんが、千葉県内に嶺岡山分屯基地（南房総市丸山）というのがあるらしいのですね。今日は千葉県でお話していますので、少し紹介しておきます。問題は、３つ目の形態において、近年米軍の使用が増えているということなのです。

そこは自衛隊基地ですから、アメリカ側からすれば、良い話です。基地を改修したり整備したりするのは、日本のお金でということになります。そういうコストの面と、もう一つは、これは2006年ごろ盛んに言われていたことですが、恐らく米軍と自衛隊の総合運用性の“向上”ということが背景にあると思われます。一般には「一体化」と言ったほうがいいかもしれませんが、それを高めるという理由もあったと思います。

このように、近年、自衛隊基地の米軍使用が増えています。恐らく今後もそういう使われ方が、あるいは自衛隊と米軍のかかわり方というのは、増えて行くのではないかと予想されます。以上がいわゆる、全土基地方式をめぐる歴史と現在とい

うことになります。

■基地内外で万能の権利を持つ米軍

次に「基地の排他的管理権と地方自治」についてですが、これはなかなか時間のかかる話です。日米行政協定で、この基地に対するアメリカ側の排他的管理権がどのように規定されていたかといいますと、「アメリカ側が基地の中で基地の使用などで必要な措置をとる権利、権限、権能を有する」ということがまず書いてあります。それだけではなくて、基地から／基地への出入りが必要になりますけれども、そのための必要な措置であれば、基地の外でも米軍はさまざまなことを行える権利、権力、権能を持っている旨が記載されています。

つまり行政協定では、基地の中だけではなくて、基地への出入りなどを理由にして、米軍は基地の外でも様々なことをできる権利を持っています。そのような排他的管理権が基地の本質だということは、外務省も認識しています。それは、「日米地位協定の考え方」という、『琉球新報』がスクープした外務省の内部文書にはっきり書いてあります。

ただ外務省は、基地の中だけではなくて外においてもアメリカ側が万能の権利を持つような、そういう日米行政協定の書き方には問題があると認識していました。1960年の改定のときに、外務省がアメリカ側に示した排他的管理権に関する改定のポイントは、まず基地の中における権利については、「権利、権力、権能を有する」という強い書き方はやめさせるということでした。ちょうど当時は、先ほどからお話しているドイツの「ボン補足協定」ができたときでしたので、それを取り寄せて外務省が見てみたところ、「権利、権力、権能を有する」という書き方ではなくて、「一切の措置を取ることができる」という、実質は変わらないのだけれど、少し柔らかい表現でしたので、基地の中についてはそういう書き方にしたいということでした。

基地の外のことについては、もっと外務省は問題視しているわけです。先ほど、「基地の外における措置でもアメリカ側が取る」というように、主語がアメリカ側でしたが、アメリカの要請によって日本が対応するという具合に「日本」を主語にしたのです。あくまで基地の外は日本ですから。さらに、それに国民の批判が起きるのを避けるために、何でもかんでも対応するのではなくて、「関連法令の範囲内で」という限定をつけようとしたのです。それが、この排他的管理権に関する1960年の改定の際の、日本側の要求だったわけです。

アメリカ側がそれにどう反応したかというと、「文言は、日本が言うとおり書き直してもかまいません」ということでした。アメリカは、こういうときに実質を取る国なのです。日本は体裁をとります。それでどうなったかといいますと、行政協定から地位協定に変わった第３条の条文には、日本側の要求がすべて入りました。ところが、私が今から20年前に博士論文でその点について書いたときには、アメリカ側が、「書き方は日本側の言うとおりでいいけれども、実質が行政協定と変わらないことを書面で保証せよ」と言うことでした。それを主張している文書を２回ほど見ましたけれども、今から20年以上前、私が博士課程の学生のときには、書面での保証自体に行き当たることはありませんでした。

その後、国際問題ジャーナリストの新原昭治さんが、保証について書かれた書面をアメリカで発見します。それを取りあげている人で、矢部宏治さんという作家がいます。矢部さんがよく書いていますけれども、それがいわゆる「基地権密約」と言われるものです。「改定で行政協定から地位協定に変わるけれども、実質は旧協定と変わることはない」ということが書いてあります。

■日本の法令より上位にある安保体系

さらに驚くべきことは、先ほど「基地外の権利行使については日本側が行うことにして、しかもそれは日本の関連法令内である」という限定をつけたとお話しましたけれども、それについてもアメリカ側は反対でした。どうしたかといいますと、「もしこの地位協定が、日米安保条約の目的にとって不適当であるとわかった場合、日米合同委員会で日本の関連法令を改定するイニシアチブをとる」としました。「関連法令の枠内で」となっていますが、それが米軍の基地運用の妨げになる場合は、日本の関連法令を変えるようにアクションを起こす可能性があるよということなのです。

「日本の憲法や法律よりも安保法体系のほうが上にある」ということがよく言われますが、その一例です。

そのような過程をへて、排他的管理権が行政協定から地位協定の改定によって受け継がれました。状況は占領期と変わっていません。

今日、排他的管理権というものが、どのような形であらわれているかということに触れておきます。基地の排他的管理権というのは古典的な問題ですし、今お話ししたことは1960年のことですから、もう60年近く前の話です。

しかし、これは現実に今、沖縄では一番問題にされていることなのです。沖縄ではよく基地内で、有害物質や燃料の投棄等による環境汚染が発生します。あるいは、有害物質の漏出事故もおきます。そういう事故があった基地とか、返還が予定されている基地（これは返還されたあと、跡地を利用するというのを、沖縄は大変期待しています）を跡地利用する場合に問題がおきます。

私は数年前、ゼミ生何人かと宜野湾市の市役所を訪れました。基地対策課と跡地利用課という二つの課で話を聞いたことがあります。跡地利用というのは、返還されればすぐ跡地利用できるわけではありません。それは何年も前から基地の中に入って、何が埋まっていたか等について、調査や測量をキチンと行って、計画を立てて、初めて着手できるというものなのです。そのとき跡地利用課の方がおっしゃっていたのは、やはり３年とか５年ぐらい前から基地に入って対応していないと、しっかりした跡地利用の計画というのは立てられないということでした。

一般に「環境保全のための立ち入り調査」といわれていますが、アメリカ側の許可がないとできません。そのことが非常に跡地利用の妨げになりますので、事故があった基地や返還予定の基地については、環境補足協定というものを日米両政府がつくりました。これも実は悩ましいところで、いわゆる日米地位協定には手をつけない合同委員会合意ということでは、沖縄の人からは、余り効き目や実効性がないということで評価されない。

運用改善は沖縄県民の支持が得られない、地位協定自体の改定は日米両政府が反対であるということで、ここ１～２年はその中間の補足協定というのをつくる手法に、日本政府は活路を見出しているようです。ただ、アメリカ側は、「そんなに３年も前から基地に立ち入りされたり、１回の調査でたっぷり時間をかけられたら、基地の運用上支障が出る」ということで、ずっと反対しています。こうして基地所在自治体による環境保全調査の前に立ちはだかっているのが、排他的管理権なのです。

■日本の捜査権は基地内に及ばず

もう一つは、基地の中に容疑者が逃げ込んだ際の迅速な捜査です。一昨年になりますが、二十歳の女性が元海兵隊員の軍属に殺害された事件がありましたが、そのようなときに問題が出ます。沖縄県警による捜査の前に立ちはだかっているのが、極めて古典的な問題ですけれども、その基地

の排他的管理権であり、いまだに沖縄県は悩んでいます。

米軍基地への立ち入りについて、日・独・伊の状況を比較してみます。ドイツは1993年の「ボン補足協定」第53条の１に、「米軍などの軍隊が、必要な任務の遂行に必要な措置を取ることはできる」「ただしその際には、その基地の使用についてはドイツ法令が適用される」と書いてあります。

そのドイツ法令の適用については、軍の事情も考慮して、制約原則があります。その制約原則も、「しかし、隣接する地方自治体などに予見可能な影響を及ぼす場合は、そうした制約原則による例外扱いは認められない」とあります。ドイツ側の主権、それから自治体の意向ということが、かなり尊重されていると思います。

そのうえで、この53条の２についての補足議定書の中では、ドイツ連邦、さらに州、それから地方自治体の権限ある当局の、基地内への立ち入りが原則的に認められています。原則的には事前通告のあと入れるのですけれども、ただし緊急の場合、あるいは危険が差し迫っている場合は、事前通告なしでも立ち入ることができるというのがドイツのケースです。ですからドイツは、日本から比べるとかなり立ち入れるということです。しかも、中央政府だけではなくて、州政府や地方自治体の権限ある当局にもそれが認められています。

イタリアは外国軍隊にもっときびしくなります。そもそも、「イタリア国内にある基地は、イタリアの管轄下だ」という考え方ですから、それはもう全然違います。原則として、イタリアの司令官は、すべての基地のすべての所へ入れます。例外的に、アメリカ側の都合で立ち入り制限するようなところがあるかもしれませんが、そこは「米軍の司令官とイタリアの司令官が話し合って条件をつくりなさい」ということが規定されています。入れないとは書いてありません。このようにイタリアの場合はさらに、多分ドイツより徹底していて、イタリア国内の基地はイタリア司令官の「jurisdiction（統括権）」のもとにあると、キチンと書いてあります。当然、立ち入ることができるという理屈なのです。

ドイツ・イタリアは、日本に比べましたら、何と言ったらいいのでしょうね、アメリカ側との“主客”の考え方が違うのです。日本の場合、主が米軍で客が日本のような感じですが、イタリア・ドイツでは、主はドイツ・イタリアで、アメリカは客だといえると思います。そういうことを指摘した人は、日本にもいます。宮澤喜一（元首相）は比較的早い時期に「占領が終わるのに、いつまでも占領軍みたいな顔していてもらっているのでは、主客が転倒している」と言いました。そのことがずっと続いているということは、いまだに日本は占領から脱しきれない「主客の転倒した世界」ということが言えるのではないかと思います。

■多発する軍用機事故と沖縄差別

次に「軍用機事故捜査等と地方自治」という点です。まず、沖縄における軍用機事故等について、復帰後どういう状況だったかということをお話しておかなければいけません。ここにお集まりの方々は多分、ここ数年に沖縄の軍用機事故等が始まったのではないと、当然もうおわかりの方たちだと思います。しかし、最近の学生などをみていますと、若いから仕方ないのかもしれませんが、「比較的最近起きていることなのかな」という考えでいる者もいます。

あらためて統計を紹介します。復帰後の米軍航空機関連事故等――これには沖縄県が毎年出している「沖縄の米軍及び自衛隊基地」という統計があります。沖縄県の知事公室・基地対策課のホームページには、「平成29年３月版」が最新のものとして「平成28年12月末現在」までの統計を載せています。

それによりますと、いわゆる固定翼機とヘリコプターやオスプレイといった回転翼機を含めて、復帰後の米軍航空機関連事故等は709件です。沖縄県民の死傷者か、米軍側の死傷者かという内訳は、この統計ではわかりませんけれども、固定翼機では死亡が２人、行方不明５人、負傷10人です。それから回転翼機系は死亡が多いです。死亡33人、行方不明19人、負傷19人で合計81人が死傷となっています。これは復帰後のデータですから、復帰前は全く入っていません。

沖縄国際大学へのヘリコプター墜落事故や、去年から今年にかけて起きている名護沖合へのオスプレイ墜落、その他の事故は、その中のほんの一部ということを考慮しておかなければなりません。

図表２　復帰後の米軍航空機関連事故等

	固定翼機		ヘリコプター等		合　計
態様別	墜落	（29件）	墜落	（18件）	709件
	空中接触	（2件）	移動中損壊	（3件）	
	部品落下	（42件）	部品等落下	（23件）	
	着陸失敗	（16件）	低空飛行	（2件）	
	火炎噴射	（1件）	着陸失敗	（3件）	
	不時着	（449件）	不時着	（69件）	
	爆弾投下失敗	（3件）	接触	（1件）	
	その他	（43件）	その他	（5件）	
	小　計	（585件）	小　計	（124件）	
発生場所別	基地内	（497件）	基地内	（31件）	709件
	住宅付近	（5件）	住宅付近	（15件）	
	民間空港	（29件）	民間空港	（12件）	
	空き地、その他	（4件）	空き地、その他	（29件）	
	畑など	（2件）	畑など	（13件）	
	海上	（40件）	海上	（14件）	
	不明	（8件）	不明	（10件）	
	小　計	（585件）	小　計	（124件）	
人身事故等	死亡	（2人）	死亡	（33人）	28件
	行方不明	（5人）	行方不明	（19人）	
	負傷	（10人）	負傷	（29人）	
	計（件数）	10件	計（件数）	18件	
	計（人員）	17人	計（人員）	81人	

注　件数は、県によって確認されたものである。
注　「不時着」には、沖縄防衛局から予防着陸として報告があったものを含む。
出所：沖縄県ＨＰ「沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）平成29年３月」（http://www.pref.okinawa.jp/）2018年４月17日アクセス、をもとに千葉県地方自治研究センターが作成

そして2004年８月に沖縄国際大学にヘリコプターが墜落したのですが、その年の11月に沖国大が緊急シンポジウムを開いて、私は基調講演を行いましたので少し調べました。そのときに興味深いと思ったのは、それ以前に本土でも、大きな軍用機墜落事故が幾つか起きていました。

この会場でも御記憶の方がいらっしゃると思います。例えば1968年６月、福岡市の九州大学工学部構内で米軍板付基地に着陸しようとしたＦ４ファントムが墜落しました。これは、しばらく九州大学が残骸をそのままにしていた写真がよく掲載されました。それから、私はあとで知ったのですが、1977年９月、横浜市緑区の宅地造成地に、やはり米軍のファントム偵察機が墜落し、死者１人・重軽傷９人を出すという大変痛ましい事故が起きました。また、これも非常に甚大な事故に発展する可能性があったのですが、1988年に岩国基地から普天間基地へ向った大型ヘリが伊方原発の近くに墜落する事故がありました。そのときには、乗っていた米兵７名が死亡しました。

この３件はいずれも、日本の消防や警察も米軍と一緒になって捜査・検分ができました。当時の新聞は、「福岡県警も、東福岡署員や機動隊員を現場周辺に出動させ、米軍とともに事故原因の調査を始め…」と伝えています。横浜については、「神奈川県警は、米軍厚木基地の専門家などと協力して事故原因の調査を始めた」、伊方原発の近くの事故については、「同県警（愛媛県警ですけれども）

は、米軍と合同で原因の調査を始めた」と報道されました。

2004年のころまでに本土でこういう重大事故が起きていましたが、いずれも日米共同で事故捜査・検分ができました。1968年の福岡の事故は沖縄が復帰前だとしても、あとの二つは復帰後です。本土の３件の事故では合同捜査などができましたが、この沖国大のときにはできなかったというのは、やはり捜査・検分をめぐる差別があったのではないかというのが、沖国大での基調講演にさいして私が得た教訓です。

■米軍財産の不可侵性

沖国大の事故のとき、「米軍は一体、何を法的根拠に大学構内を占拠し、それで卒業生が植えた記念樹なんかを伐採していたのか」と、このときは批判が強かったのです。多分、アメリカ側にはアメリカ側の言い分があって、それは1960年１月19日に署名された日米地位協定と同じ日に結ばれた合意議事録に基づいています。たしか藤山外務大臣とマッカーサー駐日大使だったと思いますけれども、そこにこう書いてあります。

「日本国の当局は、通常合衆国軍隊が使用し、かつその権限に基づいて警備している施設、もしくは区域内にあるすべてのもの、もしくは財産について、または（次が重要ですね）所在地のいかんを問わず合衆国軍隊の財産について、捜査、差し押さえ、または検証を行なう権利を行使しない」とあります。基地の中だけではなくて、ヘリコプターが落ちたりしますとそれは米軍の財産ですから、基地ではなくても、その墜落したヘリコプターの周りにいわゆる米軍財産の不可侵性を理由にして治外法権状態がいくらでもできる可能性があります。おそらく米軍は、それを根拠にして現場を封鎖したのだと思います。

“米軍財産の不可侵性”には非常に強い批判が上がりましたので、翌年に日米両政府は、それこそまた日米合同委員会で「事故処理のガイドライン」というものをつくりました。2005年です。米軍機墜落事故とか不時着があったときに、それによって日本側も十分に一緒に調査・検分して、事故原因を究明できるようになったかというと――このガイドラインでは、日本側が共同でできることもあるし、できないことも多々あるのです。

これはインターネット上で、外務省のホームページからどなたでも見ることができます。問題点を言えば、冒頭の一般方針のところで、「日本政府の承認を得るような時間的余裕がなければ、米軍は日本の私有財産に立ち入ることができる」となっています。事故の場合だから、緊急を要することも多いと思いますけれども、ただそういうことを理由に、いくらでも私有財産に立ち入ることができるということです。

それから、このガイドラインの中には、「必要な手続き」、「必要な規則」、もしくは「必要に応じて」等の言葉がよく出てきます。「必要に応じて」というのは、細かい運用の場面では、一体だれが決めるのかという問題が出てくると思います。双方が事故や事件について通報するということになっていて、それが「手続き」というところに書いてあります。しかし、これも「緊急情報の交換を行なうものとする」とか、「行なわれなければならない」と書いてあるわけではありません。「可能となる」と書いてあります。必ずしも、義務ではないのです。

「特に危険な搭載物」や「必要に応じ情報提供をすることができる」とも書いてありますが、そのような「危険な搭載物」というのは、一体だれが、「これは危険だから通報する」または「しない」と決めるのかという問題があります。その裁量は、恐らくアメリカ側ということになると思います。それから事故現場への立ち入り制限とか期限については、「日米間で共通の理解や共通の決定をで

きるだけ早くすること」とありますが、もし共通の理解に至らない場合、結局アメリカが押切るだろうということは容易に想像できるわけです。

その際に重視されるのが、軍機の漏洩防止ということです。通報したり立ち入り制限区域を設ける目的は何かといいますと、「合衆国の財産及び他の公有または私有の財産の保護の確保」と書いてあります。まず米軍財産が第一で、日本の沖縄県民や基地所在自治体の住民の財産等は、「他の財産」という認識です。

■日本側には見物人の整理程度の権限しか与えられていない

ほかにも米軍財産の不可侵性をめぐって様々な問題があります。皆さんも「制限区域の内周規制線」というのを聞いたことがあると思います。要するに残骸等がある核心部分ですね。そこの管理は、やはりアメリカ側なんですね。したがって、「米側がすべての残骸、部分品、部品および残滓物に対して管理を保持する」というのがガイドラインです。

日本側に何ができるかといいますと、私が調べた限りでは、主な日本側の役割としては、「日本国の職員は見物人等を整理する」という文言がありました。結局、周辺に立ち入ることを禁止するようなことしか日本側には認められていません。主体はアメリカ側であり、アメリカ側の財産保護のためにというのが、ガイドラインの本旨という気がしました。日米地位協定は、このような形で実際の運用が行われています。

取ってつけたような地方自治の話になりますが、恐らく日米行政協定や地位協定ができたときには、地方自治とか分権という考えはなかったと思います。そして、一字一句直さないで60年が経過しています。ですから、地方自治体が入る余地なんて全くない協定だということが言えます。普通に考えれば、騒音、航空機事故、燃料や有害物質の漏出、米兵犯罪によって、最も影響を受けるのは地域の人たちなのです。

地方分権が言われるようになって日本では20年、30年が経過したでしょうか？　私は学部時代、松下圭一先生のゼミ生でしたが、その当時「分権」ということが既に言われていたと思いますので、30年ぐらい経ちますでしょうか。地方分権への期待が高まるようになって、地位協定の改定要求の中にも、地方分権の視点が避けがたく入ってきています。

■日米地位協定に住民と自治体の声を

日米地位協定の運用にさいして、関係者はどのように自治体の声を反映させようとしているかについてお話します。日米合同委員会の中に、特別委員会や小委員会がたくさん作られています。基地が所在する15都道府県の知事で構成される渉外知事会は、そこに地域特別委員会を設けることを考えています。

例えばの話ですが、軍用機事故、騒音、部隊再編などに伴う生活環境への影響を考えますと、地

元自治体の意向を聴取し、それを尊重・反映させる必要があります。そこで合同委員会の中に、基地所在自治体の代表者が参加する地域特別委員会を設けるべきであるというのが、地域特別委員会案です。全国知事会もそうですね。

外国ではどうなっているかを調べました。ドイツはわかりませんでした。イタリアの場合は、先ほどお話した本間先生がイタリアとアメリカとの間の協定を訳してくれていましたので、把握できました。イタリアでは、第19条に地域委員会というのが置かれています。地域委員会はどういう性格のものかといいますと、「アメリカ側とイタリア側の両司令官は、協定実施の地域的側面を検討する委員会を設けることができる」となっています。基地以外に関わって、地域に密接に関連した問題が出たら、委員会をつくることができるのです。その委員会は、地域の当局から問題・異議申し立て、それから支援要請を受けて、いかなる問題をも地域レベルで解決するよう共同して努力します。

自治体の代表者は、直接は入りません。その点は日本の知事たちが考えている地域特別委員会とは違うところです。あくまで異議申し立てなどがあった場合に、アメリカ・イタリアの司令官がそれを真摯に取り上げて、地域レベルで解決するように協力・努力するというのが、アメリカとイタリアとの間の地域委員会という考え方です。本間先生は、問題が提起されたら、アメリカとイタリア両政府の司令官はそれを取り上げ、解決する義務があると解釈されておられます。以上が、日米地位協定の運用に自治体の声をどのように取り入れていくかについて、イタリア・アメリカ間で行われていることです。

私が執筆した『日米地位協定』という本の最後の章で、改定問題を扱っています。私がそこで述べていることは、日米両政府の代表者だけではなくて、住民も何名か参加できるような合同委員会のあり方に変えるべきではないかということです。吉田敏浩さんの『「日米合同委員会」の研究：謎の権力構造の正体に迫る』という労作があります。それによれば、日本側は外務省の官僚をはじめとして―演習場の問題などであれば農林水産省―の官僚が出席します。アメリカ側は、外交官１人を除いて全員が在日米軍軍人です。基本的には、米軍側の要求がほぼ入った形で合意がつくられています。

本日は、「騒音・飛行ルール」についてお話しできませんでした。結局は骨抜きだらけになって、何ら実効性のない合同委員会合意だけが積み重ねられているというのが、騒音・飛行ルールに関しての実態です。オスプレイ配備のときに、その飛行ルールはまったく実効性がありませんから、当時の仲井眞知事はインタビューで「“必要な限り”という但し書きは、どういう意味でしょうか？」と記者に聞かれ、「それは米軍の御意のままにという意味です」と答えました。仲井眞知事の解釈は、そのとおりだと思います。こうした実態に対してどのように自治体の声を取り入れていくか――なかなかむずかしいことではあろうと思いますけれども―少なくとも代表、できれば住民何名かを合同委員会に参加させるということが、まずは大事ではないかと思います。

ちょうど時間のようですので、私のお話はこれで終わりにさせていただきます。御清聴ありがとうございました。

“会場からの質問”

▼学校の上を米軍機が飛ぶ危険性

宮川　立憲民主党の宮川伸です。二つ質問します。一つは、「ドイツ・イタリアでは、訓練は事前通知」というお話でしたが、拒否する権利はあるのか、単なる聞くだけなのかについてお尋ねします。

もう一つ、沖縄では連続して発生した米軍機の事故が、非常に大きな問題になっています。とくに普天間第二小学校をはじめとして、学校の上を飛ぶ危険性が議論になっています。

沖縄国際大学にヘリが墜落した事故のあとに、学校を外す飛行ルートが、合意をされて決められていますが、その合意があるにもかかわらず、アメリカ軍は平気で飛ばしてきています。沖縄防衛局には、「何で飛ばすんだ」と抗議をしていますが、米軍の回答は、「天候の状況などによりルートが変わることもあるし、誤差もある」というようなことを言っています。日本政府もそれを追認して声明文を出したりしています。その解決策について、教えていただければと思います。

明田川　最初の、「ドイツやイタリアでは、訓練するのに事前通知が必要」となっているのは実効性の問題です。その具体的な例は、1990年代後半に、ロープウェイの線を米軍機が低空飛行で切ってしまい、大変な問題になったことがありました。そのときにとったイタリア側の態度というのは、たしかイタリアの指揮官がアメリカに乗り込んで行って、イタリア側でつくった飛行ルールを示して、これは交渉ではなくて、「イタリアの空を飛ぶ管理権というのはイタリアにあるのであって、あなたたちはもうこれにサインするほかないんだ」という態度でしたね。

したがって、訓練を行う場合、イタリアの市民生活や衛生に大きな影響があると考えられる場合には、恐らく断っているケースもあるのではないかと思います。推測になりますが、政府がかなり毅然として対処しているのではないかという気がします。

それから、イタリアにおける運用の実態をテレビで放送していたことがあります。「昼寝の時間帯には飛ばさない」というようなことも行っていたと思います。報道を聞くかぎりでは、イタリア政府は日本政府とだいぶ違う対応をしているのではないかと思います。

それから、沖縄における学校上空の飛行の件ですが、合同委員会の合意では、「学校の上はできるだけ飛ばない」という表現だったと記憶します。何か抜け道はつくってあったと思います。2000年代の前半に嘉手納基地周辺の人たちが考えたのは、米軍と直接に基地使用協定を結ぶということでした。そこには、「できる限り」のような言葉は入っていません。それで米軍側と交渉をしました。もちろん日本政府という大きなハードルがありますけれども、沖縄の人たちが考えたのはそのようなことです。

合同委員会合意に存在するさまざまな抜け道は、なくさないといけません。そのためには地位協定を改定するなり、実効性のある合同委員会合意にするというようなことしか、考えられないと思います。

▼米軍の財産権に手が付けられない

藤代　県会議員の藤代です。事故処理のガイドラインというのは、2004年の沖縄国際大学米軍ヘリコプター墜落事件のあとに、2005年にこの合意がされたと思います。事故機の処理にあたって、日本側は外で見物人の整理をしておけという合意ができたということになりますと、1988年まで本土内では一緒に捜査していましたが、この2005年の合意というのは、本土内で2005年のガイドラインを使うと、財産権には手をつけられないということになってきます。逆に非常に悪くなっていると印象を持ちます。

千葉県知事も渉外知事会に加入しており、15項目の改定を要求しています。この「改定不要」と言っている理由がよくわかりませんので、その理由を教えていただければと思います。

明田川　このガイドラインで、それまで可能であった共同での捜査が、場合によってはできなく

なるということもあり得ると思います。軍用機事故の例ではありませんが、環境保全調査のための立ち入り調査では、日米両政府が環境保全補足協定を策定しました。去年の３月に民進党から声がかかり、地位協定と思いやり予算について話しました。

ちょうど同じ会合に外務省の人たちが呼ばれていまして、環境保全補足協定のポイントを説明していました。そのときに政府・外務省だけではなくて、当時の民進党の人たちも、「今回のは、我々も随分頑張ったんですよ」というお話でした。その時点で既に沖縄では、実効性がないだろうという評価だったのですね。

それで、政府や野党でさえこれだけ頑張って、協定本体ではないにしても、運用改善でもない、補足協定を策定したということになりました。たしかに立ち入って調査できる場面もできました。しかし、逆に、補足協定は、「150労働日前から基地の中に入って調査ができる」と書いてあります。150日労働日は、一般の言い方をすれば７カ月ちょっとですね。沖縄県ではもともと、３年くらい前ということで要求していましたので、それよりは６分の１ぐらいに短くなっています。150日労働日前になったおかげで、非常に時間をかけてやらなければいけない遺跡調査が中断したという事例があります。

補足協定を策定したおかげでかえって入れなくなった期間ができていて、沖縄の人たちはだめだって言っているんですね。補足協定やガイドラインができたりしても、丹念にチェックしたり、具体的な事例で見ていくと、協定ができたことによってかえってマイナスのところが出ることだってあるでしょうね。

ただこの場合には、それまで何もなかったところに、「キチンと相互の理解等を入れ込んだガイドラインをつくりましたよ」という、政治的な意味もあると思います。実効性はまた別の話になっているのではないかと思います。具体的な場面では、今、御指摘があったように逆に悪化したり、それまでできていたものができなくなる恐れがありますので、改定要求を出し続けるしかないと思います。

それと改定不要論ですが、これは知事の皆さんが改定不要と言っているのではなくて、今まで日本政府が改定に応じなかった理由を幾つかに分けて分析しました。多分、皆さんは、「そんなに問題がある協定なのに、なぜこれまで政府がまったく重い腰を上げてこなかったのか」と思われるでしょうが、その改定不要の要素を五つぐらいに分けて挙げています。その上で私は、政府が言う改定不要論には反対で、改定必要論の立場です。

必要な理由は、米兵犯罪について言えば、沖縄県が占領期間に経験してきた米兵犯罪の歴史があると思います。米国統治下で、沖縄の裁判所に裁判権は一切なく、完全な治外法権状態になっていました。それから捜査権・逮捕権も著しく制限されていて、実質ないのと同じでした。現行犯で捕まえても、すぐ米兵・ＭＰを呼んで引き渡さないといけないようなことになっていました。それから、67年に沖縄にいる米軍の各憲兵隊長と琉球警察の間で覚書が交わされましたけれども、あくまで捜査・逮捕権の主体は米軍であって、琉球警察はその補助なのです。そういう歴史があります。

沖縄では、地位協定改定が民意です。「基地はいるか、いらないか」は意見が分かれているかもしれませんが、地位協定改定では、ほぼまとまっていると思います。運用改善や補足協定だけでは足りないだろうと思います。

それから、アメリカ側に裁判権があっても、裁判をしていません。結局は懲戒処分みたいなもので済ませるわけです。その懲戒処分だって、「おとがめなし」というのが結構あります。自分が犯したことに向き合うという機会がなくなりますし、日本側・アメリカ側を問わず、裁判権がある

限りできるだけ裁判をして、何を犯したのかを被疑者にわからせていくことが必要です。そういうことを繰り返し行っていかないと当然、「沖縄とか日本で事件や事故を起こしたって、大した処分になりはしないよ」になるような気がします。そういう点も、キチンと整えなければいけないと思います。

▼沖縄の問題を千葉の問題に

布施　千葉市議の布施でございます。地位協定改定の必要性については、沖縄に米軍基地が集中していますので、「沖縄の問題じゃないか」みたいな意見も多く、なかなか、改定が国民的な問題になっていかないという面があると思います。

去年トランプ大統領が来たときに、横田基地に着きました。本来であれば羽田とか成田に来るべきなのですが、日本はやはり属国扱いなんだというような意見も一部にありました。

そこで、千葉県の問題で考えてみますと、羽田空港の騒音の問題があります。国との問題との兼ね合いで、首都圏の空域のほとんどは米軍の横田の管制下にあります。日本の飛行機にしても、航空管制官にしても、日本の立場で首都圏の空域が利用できないという問題があります。その結果、千葉市などでは騒音被害をこうむっています。そのことと沖縄の問題は同じなんだと考えていく必要があるかなと思っております。この横田空域の問題について、もう少し詳しく説明していただけるとありがたいです。

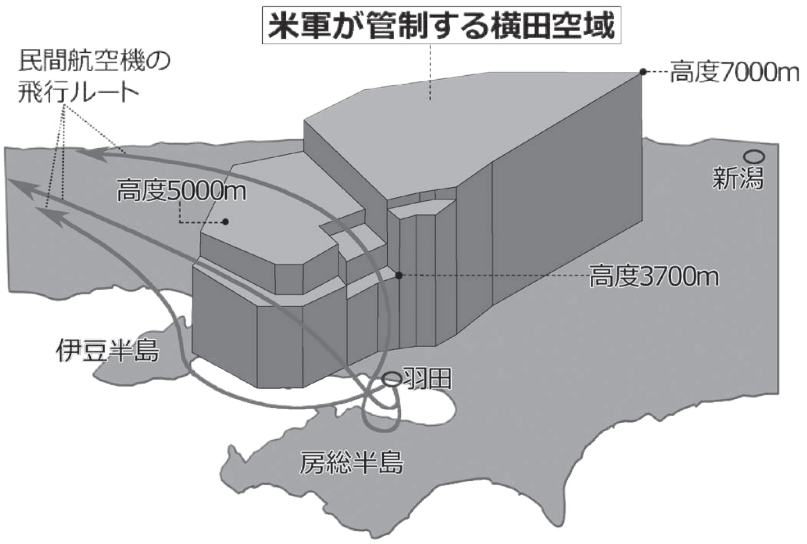
明田川　いわゆる“横田ラプコン（編注：ラプコンとは radar approach control の略でレーダー進入管制をいう）”の問題ですよね。首都圏の航空管制は民間機であっても米軍の管制を受けます。この問題と、いわゆる嘉手納ラプコンによる沖縄本島上空と周辺の航空管制業務は返還されましたけれども、そのあとも実質的には米軍の関係者のような人たちが管制しているという問題があります。本土で横田ラプコンがなくなれば、もう少し空の過密も解消されて、国交省も助かるはずなんだと言っています。もし、この航空管制権が日本に戻ってくれば、市民生活に役立つことが可能なんだというようなことを、特に若い人たちにはアピールすることも必要だと思います。

私が知っている限り、沖縄返還のときに嘉手納基地の航空管制権をどうするかというとき、日本側が議論したのは、「横田でこのように行ってきたから、やはり横田と同じにしなければいけないだろう」というようなことが、たしか外務省の資料に書いてありました。サンフランシスコ講和の直後に航空管制権をアメリカ側に渡したことで、その後の彼らの手本になってしまったということを、私たちは頭に入れておくべきだと思います。

▼米国内法と地位協定の比較

森　鎌ケ谷市職の森と申します。地位協定の改定のときに、米国内法の基地の設置等の運用に関

図表３　横田ラプコンの概念図



出所：前泊博盛編著『本当は憲法より大切な「日米地位協定入門」』創元社，2013年，P71

する法律とも比較したほうがいいのではないかと思います。例えばアメリカ国内法では、「50キロ以内に市街地があったらいけない」というのがあります。ということは、市街地から50キロ以内には基地がつくれないということだと思います。あとは飛行機・航空機によって、「ＦＡ18戦闘攻撃機のような騒音が大きい機種は、市街地の上を飛んではいけない」、あるいは国内は飛べないというようなことを聞いたことがあります。

明田川　ご指摘のあった点については、本当は検証しなければいけない課題ですが、私の盲点です。今の質問をうかがって思うのは、「アメリカ本国ではできないことでも、日本や沖縄ならできるさ」ということではないかと思います。

私が知っている例では、普天間基地は、アメリカの法律もしくは軍の規則のどちらかだったと記憶しますが、滑走路の前後３キロほどにクリアランスゾーンといいまして、危険だからあけておかなればいけないゾーンがあります。そこにはもちろん学校や公共施設はつくってはいけません。どうしてもという場合につくっていいのは、せいぜい家畜小屋ていどです。そのような区域（ゾーン）に小学校や病院等がつくられているのが普天間基地です。アメリカ人が見たら多分信じられないと思うようなことが、日本では許されています。

環境問題でも、アメリカは環境保全運動が盛んになって、だんだん基地をつくれなくなりました。むしろアメリカの基準が沖縄や日本より、はるかに厳しくなっています。「日本であれば何でもできる」というようなことを、これまでずっと重ねてきましたから、少し甘く見られています。日本政府の対応も、「これまでそうやってきたから、それでもう仕方がないな」というような感じがします。諸外国の地位協定を研究することも大事ですが、アメリカ国内法をきちっと検証する必要は、確かにあると思います。

申し上げたいことは、「アメリカ国内でさえできないことでも、日本ではやれる」というように日本が甘く見られていることだと思いますし、それに加えて金も出してくれるとなれば、ますますアメリカとしては、「こんな天国みたいなところはない」という話になると思います。

ある人が言っていましたが、日本側からもう少し米軍駐留のコストを上げて、「いや、ちょっと居づらくなったな…」みたいなやり方も必要だと思います。地位協定の問題もありますけれど、米軍の駐留経費の日本側負担を極力削減したり、米軍や米兵等による犯罪・事件・事故を厳しく取り締まって、徐々に「何だか日本も変わってきたな」という状況をつくることができるとよいと思います。

（以上）

講演録は事務局の責任でまとめたものです

講師紹介　**明田川（あけたがわ）　融（とおる）**　**法政大学　法学部教授**

＜現職＞法政大学法学部教授

＜略歴＞1963年生まれ。法政大学で博士号取得。政治学。おもな著書『日米行政協定の政治史―日米地位協定研究序説』（法政大学出版局, 1999）『各国間地位協定の適用に関する比較論考察』（内外出版, 2003, 共著）『沖縄基地問題の歴史―非武の島、戦の島』（みすず書房, 2008年）『日米地位協定―その歴史と現在』（みすず書房, 2017年）。おもな訳書 ジョン・ハーシー『ヒロシマ増補版』（法政大学出版局, 2003, 共訳）、ジョン・W・ダワー『昭和―戦争と平和の日本』（みすず書房, 2010, 監訳）。