日弁連総第９９号
２０１６年（平成２８年）２月２６日

アメリカ合衆国海兵隊普天間基地司令官
ピーター・リー　殿

日本弁護士連合会
会長　村　越　　進

勧　告　書

当連合会は，申立人Ａほか５名に係る普天間市民駐車場の利用拒否に関する人権救済申立事件（２０１３年度第２１号人権救済申立事件）につき，貴殿に対し，以下のとおり勧告する。

第１　勧告の趣旨

１　申立人らは，２０１２年（平成２４年）９月２６日以降，米軍によるオスプレイ配備に反対する意見を有し，ワッペンやシンボルカラーのチョッキ等を身につけ，抗議行動を行い，それに際して，普天間市民駐車場（以下「本件駐車場」という。）を利用していたものである。

これに対して，貴殿は，２０１２年（平成２４年）１１月３日，「警備上の理由」として本件駐車場を閉鎖した。その後，宜野湾市との協議を経て，２０１２年（平成２４年）１２月２８日，本件駐車場の利用を再開したものの，米軍のオスプレイ配備に反対する意見を持ち，これに基づいて抗議行動を行っていることが明らかな申立人ら市民による本件駐車場及びその付設トイレの利用をさせないよう宜野湾市が監視することを再開の条件とした。そして，再開以降も，宜野湾市及び同市が管理を委託する宜野湾市観光振興協会（以下「観光協会」という。）に対し，ワッペンやそのシンボルカラーのチョッキ等を身につけるなどして，米軍への抗議の意思を持ち，これに基づいて普天間基地野嵩ゲート前や本件駐車場で米軍への抗議行動を行っていることが明らかな者の利用を拒否するよう強く求め，米軍への抗議行動を行う者が本件駐車場を利用していないか監視するため，米軍兵士を巡回させている。

２　貴殿の行為は，日本国憲法及び国際人権（自由権）規約で保障された，申立

人らの思想・信条の自由，表現の自由等を侵害するものである。よって当連合会は，貴殿に対し次のとおり勧告する。

(1) 今後米軍に対する抗議行動を行う市民が本件駐車場及びその付設トイレを利用することを理由として本件駐車場を閉鎖しないこと。

(2) 宜野湾市及び観光協会に対し，米軍に対する抗議行動を行っている市民に本件駐車場及びその付設トイレを利用させないよう求めないこと。

(3) 兵士を巡回させて米軍に対する抗議行動を行っている市民が本件駐車場を利用しているか否かを監視しないこと。

第２　勧告の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

日弁連総第１００号
２０１６年（平成２８年）２月２６日

宜野湾市長　佐喜眞　　淳　殿

日本弁護士連合会
会長　村　越　　進

要　望　書

当連合会は，申立人Ａほか５名に係る普天間市民駐車場の利用拒否に関する人権救済申立事件（２０１３年度第２１号人権救済申立事件）につき，貴殿に対し，以下のとおり要望する。

第１　要望の趣旨

宜野湾市が，米軍から使用を認められて管理運営する普天間市民駐車場（以下「本件駐車場」という。）において，ワッペンやシンボルカラーのチョッキ等を身につけるなどにより，米軍によるオスプレイ配備に反対する意見を持ち，これに基づいて抗議行動を行っていることが明らかな市民について，本件駐車場及びその付設トイレを利用することを拒否していることは，申立人らの思想・信条の自由，表現の自由等を侵害するものといわざるをえない。よって，当連合会は，貴殿に対し，以下のとおり要望する。

１　市民に対し，ワッペンやシンボルカラーのチョッキ等を身につける等により，米軍の活動に対する反対の意思を表示して米軍に対する抗議行動を行っていること，過去に米軍に対する抗議行動に参加したことがあることなどを理由として，本件駐車場及びその付設トイレの利用を拒否することがないようにすること。

２　宜野湾市が策定した「普天間市民駐車場管理要綱」の，「駐車場使用にあたっての禁止事項」第３項の例示部分は，火気の持ち込みを除き削除し，「※駐車場入り口に看板を設置（図３参照）」の記載は削除した上，今後，米軍への抗議行動で本件駐車場を利用しないよう求める看板を設置しないこと。

なお，上記１～２を実施した結果，米軍との関係で何らかの支障が発生した場

合は，国や県の協力も仰ぎながら本件駐車場の運営管理に関して米軍と粘り強く交渉を行い，更には，日米地位協定２条３項に従い，国に対して本件駐車場敷地の返還交渉を行うよう働きかけられたい。

第２　要望の理由

別紙「調査報告書」のとおり。

普天間市民駐車場の利用拒否に関する
人権救済申立事件

調査報告書

２０１６年（平成２８年）２月２６日

日本弁護士連合会

人権擁護委員会

事件名　普天間市民駐車場の利用拒否に関する人権救済申立事件（２０１３年度第２１号）

受付日　２０１３年（平成２５年）３月１１日

申立人Ａ，申立人Ｂ，申立人Ｃ，申立人Ｄ，申立人Ｅ，申立人Ｆ

相手方　宜野湾市，宜野湾市観光振興協会，アメリカ合衆国海兵隊普天間基地司令官

第１　結論

相手方らのうち，アメリカ合衆国海兵隊普天間基地司令官に対し，「勧告書」のとおり勧告を，宜野湾市長に対し，「要望書」のとおり要望を行うのが相当である。

宜野湾市観光振興協会に対する申立ては，不措置とする。

第２　申立ての趣旨及び理由

１　申立ての趣旨

申立人ら及び普天間市民駐車場（以下「本件駐車場」という。）を利用する者に対する相手方らの駐車妨害及び施設利用妨害行為は，米軍に抗議する者を排除するというものである。また，同妨害行為は，思想・信条による差別的扱いであるとともに，米軍に対する反対行動を制圧する極めて不当な行為であり，基本的人権を侵害する悪質な行為である。したがって，同妨害行為を相手方らが行わないよう適切な措置を講じることを求めるというものである。

２　申立ての理由

(1) 当事者等

①　申立人Ａ，申立人Ｂ，申立人Ｃ，申立人Ｄ，申立人Ｅ，申立人Ｆは，米軍垂直離着陸輸送機オスプレイ配備に対する反対運動をしつつ，本件駐車場を利用する市民である。

②　相手方宜野湾市は，別紙２のとおり「普天間市民駐車場管理要綱」（以下「本件管理要綱」という。）を策定して，本件駐車場を管理する者である。

③　相手方宜野湾市観光振興協会（以下「観光協会」という。）は，宜野湾市から本件駐車場管理業務を委託されている者である。日常の管理業務は同協会の職員（以下「駐車場管理人」という。）が，本件管理要綱に従って行っている。

④　相手方アメリカ合衆国海兵隊普天間基地司令官は，普天間基地の運用全

体を統括する者である。

(2) 人権侵害行為

① 申立人Ｂ及び申立人Ｃは，オスプレイの黒いシルエットに赤い×マークを配したデザインの１０センチメートル四方程度の大きさのワッペン（以下「ワッペン」という。）を身につけ，オスプレイ配備反対の意思表示をしたことにより，申立人Ｅ及び申立人Ｄはオスプレイ配備に反対する抗議行動を行ったことにより，本件駐車場の利用を拒否された。

申立人Ａは，ワッペンを身につけていたことを理由に，申立人Ｄは，オスプレイ配備に反対する抗議行動のためのチョッキを身につけていることを理由に本件駐車場付設のトイレの利用を拒否された。

また，本件駐車場入口に設置された看板（以下「本件看板」という。）の「当駐車場は米軍からの提供施設です。米軍への抗議行動でのご利用はご遠慮ください。」との文言からすると，同看板が米軍への服従を強いる意図を持って設置されたことは明らかであり，市民は不安，恐怖，疑念を抱かされており，申立人Ｆは，精神的な苦痛を生じている。

これらの行為は，思想・信条を理由とする施設の利用規制である。

② 市民駐車場を米軍兵士が巡回監視することにより，申立人ら市民の人権が蹂躙されている。

③ 米軍が住民を監視下において住民同士を親米・反米で対立させることにより，地域共同体が破壊される。

第３　調査経過

２０１３年（平成２５年）

３月１１日　人権救済申立書受領
１０月　３日　予備審査開始
１２月１１日　本調査開始
１２月２７日　宜野湾市宛てに照会書を発信
観光協会宛てに照会書を発信
申立人ら宛てに照会書を発信

２０１４年（平成２６年）

１月２２日　申立人らからの回答書を受領
２月１０日　観光協会からの回答書を受領
２月１０日　宜野湾市からの回答書を受領
２月１３日　第１回事件委員会期日

３月１１日　外務省宛てに照会書を発信
沖縄県宛てに照会書を発信
観光協会宛てに２回目の照会書を発信
宜野湾市宛てに２回目の照会書を発信
申立人ら宛てに２回目の照会書を発信
３月１７日　外務省からの口答での回答を受領
３月２６日　沖縄県からの回答書を受領
４月　２日　申立人らからの回答書を受領
４月　９日　第２回事件委員会期日
４月２８日　観光協会からの回答書を受領
宜野湾市からの回答書を受領
５月　２日　防衛省宛てに照会書を発信
観光協会宛てに３回目の照会書を発信
宜野湾市宛てに３回目の照会書を発信
申立人ら宛てに３回目の照会書を発信
５月２６日　防衛省からの口頭での回答を受領
宜野湾市からの回答書を受領
５月２７日　観光協会からの回答書を受領
５月２９日　申立人らからの回答書を受領
６月　９日　第３回事件委員会期日
６月３０日　宜野湾市宛てに４回目の照会書を発信
申立人ら宛てに４回目の照会書を発信
７月２８日　申立人らからの回答書を受領
８月　４日　第４回事件委員会期日
８月　６日　宜野湾市からの回答書を受領
９月１８日　第５回事件委員会期日
９月２４日　普天間航空基地司令官に対する照会書を発信
１０月２４日　第６回事件委員会期日
１１月２７日　第７回事件委員会期日
１２月　８日　申立人ら宛てに５回目の照会書を発信
１２月２４日　申立人らからの回答書を受領

２０１５年（平成２７年）

１月　９日　第８回事件委員会期日
２月　４日　第９回事件委員会期日

３月１３日　第１０回事件委員会期日

第４　相手方らの主張の要旨

１　宜野湾市

(1) 本件駐車場は，米軍用地（普天間飛行場の一部）であるが，少なくとも１９７６年（昭和５１年）頃から，事実上駐車場として利用されていた実態があったことから，市の責任で適正に管理するという条件で駐車場としての使用を米軍（普天間飛行場司令官）から事実上黙認されている。

(2) 宜野湾市は，２００９年（平成２１年）９月１日，観光協会に対し，別紙１の「普天間市民駐車場の管理に関する覚書」を取り交わした上，管理を委託している。

(3) ２０１２年（平成２４年）１１月３日，米軍により「警備上の理由」ということで本件駐車場が閉鎖された。このため周辺事業所や商店街の活動に深刻な影響が出て，多くの市民や利用者から宜野湾市に対し，早急な駐車場再開の要望が出された。

宜野湾市は，こうした要望を受け，市内各自治会や各種市民団体との意見交換や観光協会との協議を重ね，次のとおり判断した。

①　当該駐車場を従来どおり市民が利用するためには，米軍の承認を得られるような駐車場管理基準等，何らかの対応策を米軍に示す必要がある。

②　米軍は抗議行動が激化したことへの対応として本件駐車場を閉鎖したものと考えられることから，米軍への抗議行動と駐車場の利用は関連しないということを米軍に示す必要がある。

(4) 以上を踏まえ，宜野湾市は観光協会と協議し，別紙２の新たな管理基準（本件管理要綱）を設けた。

(5) 観光協会職員である駐車場管理人が，本件管理要綱に従って，米軍への抗議のためのワッペン，チョッキ等を着用している人達に対し，「抗議活動の目的で駐車場を利用することで再度駐車場が閉鎖されてしまう恐れがある」ことを事前に伝え，理解と協力を求めた。駐車場入口へ本件看板を掲げたのも同趣旨であった。

米軍への抗議行動を行おうとする人の本件駐車場利用を拒否したことはない。

２　観光協会

宜野湾市の主張と同旨。

３　アメリカ合衆国海兵隊普天間基地司令官

当連合会の照会に対し，回答しないため，主張は不明である。

第５　認定した事実

１　申立人らについて

申立人らは，普天間基地に対するオスプレイ配備に反対する抗議行動を行っており，普天間基地野嵩ゲート前では，２０１２年（平成２４年）９月２６日以降，連日，申立人らを含む，オスプレイ配備に反対する市民による抗議行動が行われている。抗議行動を行う市民は，ワッペンやシンボルカラーである赤色のチョッキ等を身につけ，抗議行動を行っている。申立人らは抗議行動を行う際だけでなく，本件駐車場近隣の施設等を利用する際にも，普天間基地野嵩ゲート近傍に位置する本件駐車場及びその付設トイレを利用していた。

２　本件駐車場について

(1) 本件駐車場の利用に関する経過

本件駐車場は，普天間基地北東部に隣接して位置しており，普天間基地野嵩ゲートまで約２００メートルの距離にある（なお，本件駐車場以外で同ゲートに最も近い駐車場は，約５００～６００メートルの距離にある宜野湾市役所の駐車場である。）。本件駐車場の土地は，日米地位協定２条１項に基づき，日本から米国に対して提供された土地であり，軍用地であるが，市民が自由に出入りすることができたことから，遅くとも１９７６年（昭和５１年）頃から駐車場として利用されてきた。

現在は，宜野湾市及び宜野湾市から委託を受けた観光協会が本件駐車場の管理を行っており，午前７時３０分から翌午前２時まで有料（１日２００円）で市民に開放され，普通自動車で年間約６万８０００台（２０１３年度。１日あたり約１８６台）の利用がある。

宜野湾市及び観光協会への照会に対する回答によれば，本件駐車場の利用に関する経過は以下のとおりである。

① １９７６年（昭和５１年）４月１２日，アメリカ合衆国海兵隊普天間基地司令官（以下「基地司令官」という。）から宜野湾市宛てに，本件駐車場について，「当該軍用地は共同使用の契約なしに駐車場として使用されている。駐車場を移転し原状回復するよう要請する。」との文書が送付された。そのため，同年５月２７日，宜野湾市は，米軍海兵隊大佐宛てに，「市役所の駐車場敷地が狭いため当該用地をこれまでどおり駐車場として使用させてほしい」旨の要請文を提出した。これに対し，同年８月２０日，基地司令官から，「適正管理の条件を付して駐車場として一時使用（１９

７６年（昭和５１年）６月１日から１２か月間を暫定期間とするか，あるいは新庁舎ができるまでの期間の早い期間）とすることを許可します。」との回答があった。

② １９７７年（昭和５２年）６月２４日，宜野湾市は，基地司令官宛てに，新庁舎移転の時期までの延長願いを提出した。これに対し，同年９月１６日，基地司令官から，同年６月１日から向こう１年間の条件付きで使用を許可する，との回答があった。

③ １９７９年（昭和５４年）９月２１日，宜野湾市は，基地司令官宛てに，「引き続き使用させていただく」旨の要請文を提出した。これに対し，同年１０月２３日，基地司令官から，同年１０月２５日から１２か月間若しくは市役所庁舎が新築完成するまでの間のどちらか早いほうを期限とする条件を付して許可する，との回答があった。

④ １９８０年（昭和５５年）１０月２３日，宜野湾市は，基地司令官宛てに，「引き続き使用させていただく」旨の要請文を提出したが，これに対する基地司令官からの回答はなかった。

⑤ １９９８年（平成１０年），宜野湾市は，市の予算を投入し市職員を動員して本件駐車場の整備を実施し，不法投棄物や放置車両等の撤去，草刈り等の清掃を行った。宜野湾市は，同年から，普天間地域商店街の事業者等で構成された民間団体である「普天間地区活性化協議会」に本件駐車場の管理を委託した。

⑥ ２００３年（平成１５年）１月１７日，宜野湾市は，基地司令官宛てに，「市役所庁舎前の広場（市民広場）と市民駐車場の両施設を引き続き市民のために使用させていただきますよう」，「市民駐車場の維持管理のため５基のライト増設の許可をお願い」する旨の要請文を提出したが，基地司令官からの回答はなかった。

⑦ ２００８年（平成２０年）４月，宜野湾市は，普天間地域商店街の事業者等で構成された民間団体である「ヒヤミカチまちづくり協議会」に本件駐車場の管理を委託した。

⑧ ２００９年（平成２１年）９月１日，宜野湾市は，観光協会に本件駐車場の管理を委託した。

(2) 本件駐車場の管理権について

本件駐車場の土地は，軍用地として米軍に提供された土地である。軍用地として米軍に提供された施設･区域内については，日米地位協定３条１項で，「合衆国は，施設及び区域内において，それらの設定，運営，警護及び管理

のため必要なすべての措置を執ることができる。日本国政府は，施設及び区域の支持，警護及び管理のための合衆国軍隊の施設及び区域への出入の便を図るため，合衆国軍隊の要請があつたときは，合同委員会を通ずる両政府間の協議の上で，それらの施設及び区域に隣接し又はそれらの近傍の土地，領水及び空間において，関係法令の範囲内で必要な措置を執るものとする。」とされている。

本件駐車場は，宜野湾市及び観光協会等の団体が管理を行ってきたが，宜野湾市が米軍から本件駐車場の明示的な管理を委託された事実は認められず，宜野湾市が，米軍との委託契約等に基づく法的な管理権を有していたとはいえない。しかし，上記経過に照らすと，米軍は，本件駐車場が本来軍用地であることを認識しながらも，遅くも１９７６年（昭和５１年）から１９８０年までは明示の使用許可のもとで，その後は黙示の許可のもとで，駐車場として，一般市民が自由に立ち入り，利用されることを容認してきたのであるから，宜野湾市は米軍の日米地位協定３条１項に基づく管理権による制約を受けながらも，米軍の明示又は黙示的な許可に基づき，本件土地の事実上の管理を行ってきたといえる。

したがって，宜野湾市及び観光協会は，本件駐車場については，米軍の日米地位協定３条１項に基づく管理権による制約を受けながらも，本件駐車場の事実上の管理権を有していたと判断できる。

３　本件駐車場の閉鎖から再開までの経過

(1) 本件駐車場の閉鎖について

２０１２年（平成２４年）１１月２日午後２時，米軍から宜野湾市に対し，「警備上の理由」により本件駐車場を閉鎖するとの連絡があり，翌３日午前８時，本件駐車場は閉鎖された。閉鎖当初，米軍から宜野湾市に対し，「警備上の理由」という以外に閉鎖の具体的な理由について説明はなかった。しかし，本件駐車場の敷地内の利用において，普天間基地の管理，運用，警備に支障が生じる具体的な事態が発生した事実は認められない。

ただし，同年９月２６日以降，普天間基地野嵩ゲート前では，米軍に対する抗議行動が連日行われるようになっており，申立人らを含む抗議行動の参加者は，自らの乗ってきた自動車を本件駐車場に停めたり，本件駐車場付設のトイレを利用するなどの行為をしていた。

(2) 宜野湾市の対応について

宜野湾市に対しては，本件駐車場の閉鎖以降，商工会からの早期再開要請があったほか，駐車場の利用再開を求める要望が市民から寄せられるように

なった。

宜野湾市は，市民からの早期再開の要望を受け，同年１１月２７日，米軍に対し，本件駐車場と同様に閉鎖されていた市民広場（ゲート４区域。同年９月２６日閉鎖。）の利用規則（案）を提示し，市民広場及び本件駐車場の利用規則の策定について市民との意見交換も行いながら取り組んでいることを説明し，早期開放を要請した。なお，これに先立ち同月６日に開催された，宜野湾市と市内各団体との本件駐車場の利用に関する意見交換会において，宜野湾市から「現在のところ米軍から閉鎖した理由について明確な提示はない」ことを説明したところ，「米軍側が抗議集会に対して危険性の回避という判断で閉鎖している状況と思われる」等の意見があったため，上記利用規則（案）には，禁止事項として，「示威またはけん騒にわたる行為」や「許可なく拡声器，宣伝車等を所持もしくは持ち込もうとする行為」，「米軍への抗議行動としての駐車場利用，凧揚げ，風船での抗議行為」が明記されていた。

その後，米軍普天間基地司令官から宜野湾市長に対し，同年１２月６日付け文書で，本件駐車場の共同使用の提案があった。同文書では，共同使用を行うためには，「在日米軍基地の運用に害を及ぼしたり妨害するものであってはなりません」，「もし宜野湾市が当該地区のアクセスを要求するならば，適切な利用を宜野湾市による監視の方法の詳細を送付してください」とされていた。前記のとおり，米軍から閉鎖の連絡があった前後に，基地の運用を妨げる具体的な事件等はなく，ただ，本件駐車場の近隣で米軍に対する抗議行動を行う者が本件駐車場を利用するようになっていたこと，米軍は従前の宜野湾市の利用にあたって特段の利用方法に関する条件等を付していなかったところ，この時期になって，上記の共同使用の条件を挙げたことなどから，宜野湾市は，米軍に対する抗議行動を行う者が本件駐車場を利用することが原因となって米軍が本件駐車場を閉鎖したものであると判断した。

これを受けて，同年１２月，宜野湾市は別紙２のとおり「普天間市民駐車場管理要綱」（本件管理要綱）を策定した。本件管理要綱には，「駐車場使用にあたっての禁止事項」として，「駐車場使用目的から外れた行為（例，抗議行動のための拡声器・宣伝車の持込及び火気・プラカードの持ち込み等）をすること」が定められている。また，本件駐車場入口に「当駐車場ご利用のみなさまへ　当駐車場は米軍からの提供施設です。米軍への抗議行動でのご利用はご遠慮ください。」と記載された本件看板を設置することも本件管理要綱に明記されている。

同年１２月２０日，宜野湾市副市長と普天間基地副司令官との間で本件駐車場の利用についての協議が行われた。この協議において，宜野湾市側は，本件管理要綱を提示し，再度早期再開を要請した。

なお，同年１２月２７日には，周辺住民及び事業者による「普天間市民駐車場の早急な運営再開」を求める署名（２９３９名分）が宜野湾市に提出されている。

(3) 本件駐車場の再開について

同年１２月２８日午後６時，米軍により，本件駐車場の利用は再開された。

(4) 再開後の米軍兵士による巡回等について

本件駐車場の利用が再開された同年１２月２８日以降，本件駐車場では，米軍兵士による巡回が毎日行われるようになった（ただし，２０１３年（平成２５年）２月上旬時点では週２～４回程度になっていた。）。

同年３月１４日午後７時頃，金曜集会（毎週金曜日の午後６時半から７時にかけて普天間基地野嵩ゲート前で開催されている平和運動センター主催の抗議集会）の参加者が帰路に着くため，本件駐車場から出庫しようとしたところ，本件駐車場から出庫できないよう，米軍関係者が米軍車両で駐車場入口を３０分以上にわたり塞いだ上，駐車場管理人に対して「なぜ抗議行動に参加する者の車を駐車させるのか」，「なぜ利用規制の看板を撤去したのか」等といって騒ぎ立てる事態が発生した。そして，米軍関係者は，駆け付けた宜野湾市職員や駐車場管理人に対して，「来週月曜から駐車場を閉鎖する」と言って，ようやく本件駐車場入り口の封鎖を解いた。ただし，その翌週月曜日から本件駐車場が米軍によって閉鎖されるという事態は発生しなかった。

同年４月９日，米軍普天間基地渉外官から宜野湾市に対し，「普天間飛行場担当者から，本件駐車場を抗議行動者１２～１５人が利用しているのを確認したとの報告があった。市は抗議行動者に利用させないようしっかり管理してほしい。」との口頭注意があった。

以上の経過からすれば，米軍兵士による巡回は，米軍に対する抗議行動を行う市民が本件駐車場を利用しないよう，監視する目的であったと考えられ，また，米軍が，米軍に対する抗議行動を行う市民の利用を確認した場合には，これを排除するよう，宜野湾市に対して強い要求をしていたことが認められる。

(5) 米軍による閉鎖の目的と再開にあたって付した条件

上記のとおり，米軍による本件駐車場の閉鎖の目的は，市民が本件駐車場を利用できなくすることにより，米軍によるオスプレイ配備に反対する抗議

行動を行う者が本件駐車場を利用できなくすることにあったと考えられる。またその後，普天間基地司令官から宜野湾市に対する２０１２年（平成２４年）１２月６日付文書において，本件駐車場の共同使用の提案の中で，宜野湾市による監視の方法の詳細の送付を求めたことは,米軍が宜野湾市に対し,本件駐車場再開の条件として，米軍に対する抗議行動を行う者が本件駐車場を利用できないようにするための監視方法の策定を要求したものと考えられる。

これを受けて，宜野湾市は，米軍に対する抗議行動のための宣伝車が駐車することやプラカード等の持ち込みを禁止し，「米軍への抗議行動でのご利用はご遠慮ください」との看板の設置を内容とする本件管理要綱を策定し，これを米軍に提示して本件駐車場の早期利用再開を要請した。その結果，本件駐車場の利用再開に至った。

しかし，利用再開後も米軍は自ら本件駐車場内を定期的に巡回し，米軍に対する抗議行動を行う者が本件駐車場を利用していることを確認すると，駐車場管理人に対してこれらの者が本件駐車場を利用していることに抗議し，また，米軍普天間基地渉外官から宜野湾市に対し，市は米軍に対する抗議行動を行う者に利用させないよう管理するようにとの口頭注意があった。

以上の経過からすると，米軍は，米軍への抗議行動を行う者による本件駐車場の利用を禁止することを条件に，宜野湾市に対して本件駐車場の利用を許可したものと認められる。

４　本件駐車場等の利用拒否，利用断念等について

(1) 本件駐車場の利用が再開された同年１２月２８日以降，本件駐車場は，本件管理要綱に基づき管理されるようになり，本件駐車場入口には本件看板が設置された（ただし，本件看板は２０１３年（平成２５年）１月まで設置されていたことは確認されているが，２０１４年（平成２６年）３月頃までには撤去され，現在は設置されていない。）。また，米軍に対する抗議行動を示す文字が目につく車両やワッペン，チョッキ等を着用している者に対しては，観光協会が雇用する駐車場管理人が，本件駐車場及びその付設トイレを利用しないように求め，本件駐車場の利用を拒否するようになった。

(2) 申立書及び申立人らへの照会に対する回答によると，申立人らは，以下①～⑥のとおり，本件駐車場の再開後，駐車場管理人から本件駐車場及びその付設トイレの利用を拒否され，あるいは，本件看板の記載を見て本件駐車場の利用を断念したこと等が認められる。特に，申立人らのうち４名（申立人Ｄ，申立人Ａ，申立人Ｂ，申立人Ｃ）については，①～④のとおりの態様で

本件駐車場等の利用を拒否されたことがあると認められる。

① 申立人Dは，２０１３年（平成２５年）１月７日午前７時半頃，本件駐車場に自家用車を駐車しようとしたところ，駐車場管理人から，ゲート前で抗議行動をしている者は駐車できないと言われ，本件駐車場の利用を拒否された。また，同日午前９時頃，本件駐車場付設のトイレを利用したところ，駐車場管理人から，次からは使用しないよう言われた。

② 申立人Aは，同年１月１５日あるいは同月１６日の午前８時４０分頃，ワッペンを貼付したリュックサックを背負ったまま本件駐車場付設のトイレを利用しようとしたところ，駐車場管理人から，「米軍の巡回監視に見つかれば駐車場が閉鎖になるからダメ」と言われ，同トイレの利用を拒否された。

③ 申立人Bは，同年１月３１日午前９時頃，ワッペンを貼付した自家用車を本件駐車場に駐車しようとしたところ，駐車場管理人から，「普天間基地の米軍の巡回監視に見つかれば，駐車場が閉鎖になって市民みんなに迷惑になるから」と言われ，本件駐車場の利用を拒否された。

④ 申立人Cは，本件駐車場の再開後，野嵩ゲート前での抗議行動に参加するため，本件駐車場を利用しようとしたところ，駐車場管理人から，「抗議行動のために駐車場を利用することはお断りします。」と言われ，本件駐車場の利用を拒否された。また，別の日には，抗議行動へ参加する目的ではなかったにもかかわらず，本件駐車場を利用しようとしたところ，自家用車にワッペンを貼付していることを理由に本件駐車場の利用を拒否された。

⑤ 申立人Eは，米軍基地ゲート前の抗議行動に参加するために，本件駐車場を利用しようとしたところ，「当駐車場ご利用のみなさまへ　当駐車場は米軍からの提供施設です。米軍への抗議行動でのご利用はご遠慮ください。」と書かれた本件看板が設置されているのを見て，利用を断念した。

⑥ 申立人Fは，本件駐車場入口に設置された本件看板を見て，米軍への服従を強いる目的を持つものとして精神的苦痛を覚えた。

(3) なお，宜野湾市及び観光協会は，照会に対する回答において，オスプレイ配備に反対する趣旨のワッペンやチョッキを着用していることなどを理由に本件駐車場の利用を拒否したことはなく，あくまで抗議行動目的で本件駐車場を利用すると，再度米軍により閉鎖されることになってしまい，市民生活に支障が出てきてしまうことを説明し，抗議行動目的での利用を控えるよう，理解と協力を求めているものであると主張している。しかし，本件管理要綱

において抗議行動のための物品の持込みが禁止事項として定められていることや本件看板の文言等も踏まえると，駐車場管理人の対応が，理解と協力を求めるという範囲にとどまっていたものとは考えられず，利用を拒否していたものと判断せざるを得ない。

第６　当委員会の判断

１　本件駐車場利用の利益

本件駐車場は軍用地であるが，遅くとも１９７６年（昭和５１年）以降，長期間にわたり事実上駐車場として市民に利用されてきたものである。本件駐車場は，上記（第５，２，(1)(2)）のとおり，宜野湾市が駐車場として整備し，宜野湾市及び宜野湾市から委託を受けた団体が事実上管理してきた。本件駐車場の管理権限を有する米軍も，このような利用実態を長年容認してきており，２０１２年（平成２４年）１１月３日に閉鎖されるまで，米軍が本件駐車場の運営に干渉することもなかった。

このように，本件駐車場は，宜野湾市が事実上管理を行う公共の駐車場として市民に利用されてきた実態があり，公共の施設として広く認識されてきたものである。したがって，全ての市民は，本件駐車場を利用する利益を有していると考えるべきである。

２　米軍への抗議行動等と憲法の保障

(1) 米軍に対する抗議行動への参加や，オスプレイ配備反対のワッペンや赤色のチョッキを身につけることは，米軍に対する抗議の意思の表明である。

市民が，オスプレイ配備に反対する意思ないし信条を有し，これに基づく抗議行動や意思表明をしたことによって差別的取扱いを受けないことは，憲法１９条が定める市民の思想・信条の自由及び憲法１４条１項が定める平等権として保障される。

また，市民が自己の思想・信条を表明し，他者と意見を交換し，議論の過程を経ることは，民主主義を維持するために必要不可欠な過程であり，憲法２１条１項の表現の自由として保障される。

そして，この思想・信条を理由として差別的な取扱いをすることは，憲法１９条，１４条１項に反するとともに，思想・信条に基づく表現行為を行っている者に対して，かかる差別的取扱いをすることは，その表現行為を萎縮させることになることから，憲法２１条１項に反することとなる。

(2) 沖縄県では，日本国土のわずか０．６％の面積に米軍専用基地の７４％が集中するという状況が長年続いており，米軍基地の存続の容認，米軍基地の

撤去の要求，オスプレイ配備の賛否等，様々な意見がある。市民がそれぞれの立場から意見を表明し，議論を尽くし，民意を形成することは，民主主義の維持発展のために保障されるべきものである。

(3) ２０１２年（平成２４年）には，オスプレイが米軍普天間基地へ配備されることが公表されたところ，県民の反対の声も大きく，同年９月９日には，１１万余人が参加して，オスプレイ配備に反対する県民集会が開催された。

さらに，強行配備が予定されていた同年９月２６日，２７日，２８日に普天間基地野嵩ゲート前で集会が開催され，多数の県民が参加した。

(4) このように，米軍の活動に反対する意見を持つことは，個人の思想・信条に関わるものであって，憲法１９条が定める思想・信条の自由によって保障されるとともに，思想・信条によって差別的取扱いをされないことは，憲法１９条及び１４条１項により保障されるものである。

また，米軍の活動に反対する抗議行動を行うことやワッペンを貼付すること等により抗議の意思を表明することは，憲法２１条１項が定める表現の自由として保障されなければならない。表現の自由は，民主主義の根幹をなす重要な権利であり，これに対する制約が許されるのは，他の基本的人権を侵害するような実質的な害悪が生じる具体的危険がある場合に限られると解される。

３　米軍による人権侵害

(1) 米軍に対する日本国法令の適用について

①　米軍に対する日本国法令の適用については，駐留外国軍隊には，特別の規定がない限り，接受国の国内法の適用はない，しかし法令尊重義務はある，との見解がある（１９７３年（昭和４８年）７月１１日衆議院内閣委員会における大河原良雄外務省アメリカ局長答弁）。

しかし，米軍も日本の領域主権の下にある限り日本国法令の適用を受けると考えるべきであり，米軍に対しては，原則として日本国法令が適用され，条約・法令の根拠規定がある場合等に，それらの条項に基づいて日本国法令の適用が排除される，というのが基本的な法律関係だと理解すべきである（２０１４年（平成２６年）２月２０日付け当連合会「日米地位協定に関する意見書」参照）。

日米地位協定はその規定の仕方から，全体として，原則として国内法令の適用があることを前提とし，例外的にその適用がない場合を具体的に規定するという構造となっていることが理解される。

なお，日本国法令の適用を受けるにあたっては，米国政府及び米軍は日

本政府とは異なるが，日本政府と米国政府との間で締結された日米安全保障条約及び日米地位協定に基づき日本において軍用地の提供を受けて排他的に利用する地位にある組織であることからも，日本国憲法についてもこれを遵守すべきである。

② 本件駐車場は，そもそも民有地であったが，沖縄戦後，米軍により一方的に接収された後，日米地位協定２条１項により米軍に提供された施設及び区域であり，１９７２年（昭和４７年）に沖縄が日本に返還される前は琉球政府が，返還された後は日本政府が，地権者に対し地代を支払って借り上げ，米軍に提供している。そして，日米地位協定３条１項により，米軍は，このような施設・区域内について，その意に反する他の者の立入り・使用を禁止する権能及び米国の使用に必要な全ての措置を執る権能を有しているとされている。そこで，上記のとおり，米軍に対して，原則として日本国法令が適用されるとしても，このいわゆる３条管理権により，米軍は，いかなる者に対して本件駐車場の利用を認め，あるいは認めないということについての裁量権を有しており，例外的に日本国法令の適用が排除されることになり，本件駐車場の利用拒否が，憲法上保障される日本国民の人権を侵害するものであったとしても許されるのではないかとも考えられる。

しかし，本件駐車場の土地は，日米地位協定２条１項により米軍に提供された区域とはいえ，長きにわたって米軍施設は存在せず，前記第５，２のとおり，基地機能や基地運用には全く関わりがない状態で，過去４０年近くにわたって，宜野湾市が米軍から３条管理権に基づく使用を許され，事実上管理し，市民が自由に立ち入り，駐車場として市民が利用してきた土地である。

日米地位協定２条３項は，「合衆国軍隊が使用する施設及び区域は，この協定の目的のため必要でなくなったときは，いつでも日本国に返還しなければならない。」と定めているところ，前記のとおり，軍用地としての利用実態がなく市民の駐車場として長年利用されてきた本件駐車場の土地の利用経過に照らせば，本件駐車場の土地は米軍が軍用地として利用する必要のない土地であることは明らかであり，「この協定の目的のため必要でなくなった」土地と考えるほかはない。すなわち，本件駐車場の土地は，本来「日本国に返還しなければならない」土地であり，日本及び米国の両政府は，返還に向けての協議を速やかに進め，返還を実現すべき責務があるものである。

そして，本件駐車場の土地について米軍が３条管理権を有しているとしても，３条管理権は，軍用地として利用することについて，「その設定，運営，警護及び管理のため必要なすべての措置を執ることができる」とするものであって，軍用地としての利用実態のない本件駐車場の土地利用にあたって，日本国の法令の適用が排除される場面ではないことは勿論のこと，駐車場の利用について，その思想・信条を理由として利用を拒否することの可否について，米軍による裁量の余地はなく，少なくとも憲法上保障される日本国民の思想・信条の自由，平等権及び表現の自由を侵害するような利用条件を付することは許されないと解すべきである。

(2) 駐車場閉鎖及び駐車場利用拒否

２０１２年（平成２４年）１１月３日，米軍は，長年にわたり市民が利用してきた本件駐車場を一方的に閉鎖した後，宜野湾市に対し，本件駐車場再開の条件として，抗議行動をする人々の本件駐車場利用を拒否するため，監視方法を策定することを要求した。市民からの早期再開の要望を受けた宜野湾市は，市民の本件駐車場利用の便益を確保するため，本件管理要綱を策定し，米軍の意に沿う態様で管理することを余儀なくされることとなった。米軍は，米軍に対する抗議の意思表示をする市民の利用を拒否することを条件に，本件駐車場の利用の再開を許可したものと認められ，事実上管理を行う宜野湾市及び観光協会は米軍の意向に従い，これらの市民の駐車場利用を拒否している。

また，米軍は，米軍兵士による巡回を実施して米軍に対する抗議の意思表示をする者が利用していないか監視し，管理要綱に従って，米軍への抗議行動を行う者に本件駐車場の利用をさせないよう，宜野湾市に対して強い要求をしていた事実も認められる。

その結果，上記第６，１のとおり，申立人らを含む市民は，本件駐車場を利用する利益を有しているにもかかわらず，ワッペンを貼付する等して米軍に対する抗議の意思表示をしているために，宜野湾市及び観光協会により本件駐車場の利用を拒否された。

(3) 米軍による人権侵害

本件駐車場は，宜野湾市が管理する公共駐車場であり，米軍への抗議行動を行う者が本件駐車場を利用してきたことによって，駐車場の利用者について,駐車場利用にあたっての具体的な弊害が生じていない｡にもかかわらず,個人の思想・信条に基づいてオスプレイ配備に反対する意見を有し，これに基づいてワッペンを貼付する等して，駐車場外で抗議行動を行っている者の

みを選別して利用させないということは，これらの者の思想・信条を理由に不利益を与えるものであり，憲法１９条及び１４条１項に反することとなることは明らかである。

また，このような思想・信条を理由とする差別的な取扱いは，ひいては，抗議行動を行おうとする者に対してその表現行為を逡巡させる萎縮的効果を生じさせるものであり，憲法２１条１項に反することとなることも明らかである。

本件駐車場の利用拒否は宜野湾市及び観光協会が行ったものであるが，長きにわたって本件駐車場の利用による便益を受けていた宜野湾市の市民の多くが，宜野湾市に対して本件駐車場の再開・利用を強く求めており，宜野湾市もその要請に応えるよう対応せざるを得ない側面があった。

米軍は，このような宜野湾市の立場を認識しつつ，上記のような，抗議行動を行う者の人権を侵害する結果となる再開・利用条件を提示した。この結果，宜野湾市は，米軍の再開・利用条件を受け入れざるを得ない側面があった。よって，上記米軍の行為は，宜野湾市をして申立人らの思想・信条の自由等を侵害する結果となったものである。

米軍兵士による巡回についても，米軍への抗議行動を行う者が本件駐車場を利用していないか監視するためのものであり，宜野湾市によるこれらの者に対する利用拒否を確実にするための活動であり，利用拒否と密接不可分なものとして，申立人らの思想・信条の自由，平等権及び表現の自由の侵害にあたる。

これに対して，本件駐車場において抗議行動等が行われた事実は認められず，本件駐車場の利用により普天間基地の管理，運用に支障が生じる客観的かつ具体的危険が切迫した事態は発生していないのであるから，実質的な害悪が生じる危険が存在したことは認められず，これら制約に合理的理由は何ら見出せない。

したがって，上記米軍の行為は，憲法１９条により保障される申立人らの思想・信条の自由，憲法１４条１項により保障される平等権，憲法２１条１項により保障される表現の自由を侵害するものである。

また，上記米軍の行為が思想・信条の自由，平等権及び表現の自由を侵害していることは，米国が批准している国際人権（自由権）規約からも明らかである。すなわち，同規約１８条は，全ての者は思想・信条の自由を有することを保障し，同規約１９条は，全ての者は干渉されることなく意見を持つことを保障し，同規約２６条は，法の下の平等を保障しており，米軍は，申

立人らの思想・信条の表現行為を尊重すべき義務があり，申立人らの政治的信条によって不合理な差別的取扱いをしてはならない義務があるが，上記米軍の行為はこれらの義務にも反する。

なお，申立人らの主張のように，米軍が住民を監視下において住民同士を親米・反米で対立させたとまでは見ることはできない。

4　宜野湾市及び観光協会について

(1) 申立人らは，宜野湾市及び観光協会を含む相手方らの行っている駐車妨害及び施設利用妨害は，申立人ら及び本件駐車場を利用する者に対して，米軍に抗議する者を排除するというものであり，思想・信条を理由とする差別的扱いであるとともに，米軍に対する抗議行動を制圧する極めて不当な行為であり，基本的人権を侵害する悪質な行為であると主張している。

(2) 前記のとおり，本件駐車場については，米軍が３条管理権を有しており，宜野湾市が本件駐車場の管理を行ってきたとはいえ，米軍との委託契約等に基づく本件駐車場の法的な管理権を有していたわけでない。したがって，本件駐車場は，２０１２年（平成２４年）１１月３日，米軍により一方的に閉鎖されたが，宜野湾市には本件駐車場を再開する権限はなかった。

一方で，宜野湾市に対しては，本件駐車場の再開を求める多数の要望や署名が寄せられており，本件駐車場の閉鎖により，一般の市民生活に支障が生じる事態に至っていたことが認められる。このような事態を解消し，市民の駐車場利用の便益を確保するために，宜野湾市としては，米軍の提示した利用条件に従って管理運営を行わざるをえないという側面があったとも考えられる。

(3) しかしながら，宜野湾市も，本件駐車場の管理につき全くの無権限であったわけではなく，米軍の３条管理権による制約を受けながらも，本件駐車場の事実上の管理権を有していた。地方公共団体である宜野湾市には，日本国法令の遵守義務があり，本件駐車場の管理を日本国法令に照らし適法に行わなければならず，その法令遵守義務は米軍に対しても貫かなければならないと考えるべきである。したがって，宜野湾市が本件駐車場の管理基準を設け，それを運用する場合には，憲法その他の法令に反する管理要綱を制定し，実施してはならない。よって，宜野湾市が本件管理要綱による規制をする場合，駐車場としての秩序維持を目的とする合理的な範囲であることが求められる。

また，日本も国際人権（自由権）規約を批准しているから，宜野湾市も同規約１８条，２６条，１９条の趣旨を尊重すべき義務があるというべきである。本件申立てで問題となっているのは，オスプレイの普天間基地への配備

に関する信条やそれに基づく表現行動であり，オスプレイの配備はまさに人権・政治に関する問題であるから，県民，国民の自由闊達な議論及びその前提となる表現の自由が最大限尊重されなければならない。

思想・信条によって不利益を受けないこと，自己の思想・信条を表明することの民主主義における重要性に鑑みれば，これらの自由に対する制約が許されるのは他の基本的人権を侵害するような実質的な害悪が生じる具体的危険がある場合に限定される。申立人らは，本件駐車場で抗議行動をしておらず，車を駐車し，トイレを利用するだけであり，他者の人権を何ら侵害していない。また，米軍による普天間基地の管理，運用に何らの支障も与えていない。

よって，宜野湾市は，米軍によるオスプレイ配備に反対する抗議行動を行う人々の駐車場利用を拒否せよとの米軍の利用条件が示されたとしても，本来，申立人らの信条及び抗議行動は日本国憲法１９条，１４条１項，２１条１項，国際人権（自由権）規約１８条，２６条，１９条で保障されるべきものであるから，本件駐車場の利用拒否等はできないと米軍の条件を拒否した上，本件駐車場再開を米軍に粘り強く求めるべきであったし，反対の抗議行動を行う人々の駐車場の利用拒否を可能とするような管理要綱を作成すべきではなかった。宜野湾市だけの努力で不可能であったならば，沖縄県や国を介して米軍に本件駐車場の利用再開を求めるなどの手段も考え得るところであった。しかし，宜野湾市がこれらの手段を尽くしたとは認定できない。

もっとも，宜野湾市が本件駐車場としての秩序維持を目的とした本件管理要綱を定め，「駐車場利用目的から外れた行為」を禁止することについては，許されると考えられる。しかし，宜野湾市に日本国法令の遵守義務があることは上記のとおりであるから，「駐車場利用目的から外れた行為」を例示するに当たり，「抗議行動のための拡声器・宣伝車の持込及びプラカードの持ち込み等」を一律に禁止して，駐車場の外で抗議行動を行う者が駐車場として利用することまで拒否することは許されないというべきである。また，２０１４年（平成２６年）３月頃までの間に撤去されたものの「当駐車場は米軍からの提供施設です。米軍への抗議行動でのご利用はご遠慮ください。」と記載した看板設置を定めることも同様に許されない。地方自治体による市民に対するこのような告知は，市民の表現行為を萎縮させる効果が大きい。

以上により，宜野湾市の行為は，思想・信条を理由として駐車場の利用を拒否させたものとして，憲法１９条，１４条１項，２１条１項に反し，申立人らに対する人権侵害行為と判断せざるを得ない。

(4) 以上，宜野湾市が，本件管理要綱に駐車場の秩序維持のための合理的規制を超える規定を設け，本件看板を設置し，オスプレイ配備反対のワッペンを貼り又は赤色のチョッキを着用する等して米軍に対する抗議行動を行う者の本件駐車場の利用を拒否する措置を執ったことは，申立人らの人権を侵害するものであり，今後とも許されず，本件管理要綱のかかる規定は削除すべきであり，本件看板を今後再び設置すべきでない。

ただし，宜野湾市は，市民による駐車場再開とその利用継続の強い希望を受けて，そのために米軍からの，米軍への抗議行動を行う者には利用させないという利用条件の要求の間に立って,やむなく上記管理要綱の規定を設け,米軍への抗議行動を行う者の利用を拒否せざるを得なくなった側面があり,積極的に本件申立人らの権利を侵害しようとの意図があったとは認めがたい。

したがって，宜野湾市については，要望書記載のとおりの要望にとどめることが相当である。宜野湾市においては，上記の各要望事項を実施した後，米軍との関係で何らかの支障が発生した場合は，国や県の協力も仰ぎながら本件駐車場の運営管理に関して米軍と粘り強く交渉を行うべきである。また，本件駐車場の土地は，米軍が軍用地として利用する必要のない土地であることは明らかであるから，日本政府は，その返還に向けて米国政府との協議を速やかに進め，返還を実現すべきである。よって，宜野湾市は，日米地位協定２条３項に従い，国に対して本件駐車場の土地の返還交渉を行うよう働きかけるべきである。

(5) 観光協会は,宜野湾市から本件駐車場の管理を委託されていたものであり,宜野湾市の指示・命令に従わざるを得ない立場にあるから，観光協会による本件駐車場の利用拒否に人権侵害性を認めることはできない。

第７　結論

以上のとおり，相手方らのうち，アメリカ合衆国海兵隊普天間基地司令官に対し，「勧告書」のとおり勧告を，宜野湾市長に対し，「要望書」のとおり要望を行うのが相当である。

観光協会は，宜野湾市の指示・命令に従わざるを得ない立場にあったため，不措置とするのが相当である。

以上