

日米地位協定に関する意見書

2014年（平成26年）2月20日

日本弁護士連合会

はじめに

日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約（以下「安保条約」という。）及び日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定（以下「地位協定」という。）は、1960年（昭和35年）1月に締結され、同年6月に発効した。

地位協定は、安保条約6条が、「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため」、米軍は日本における「施設及び区域を使用することを許される」と定めたことを受けて、施設・区域（米軍基地）の提供の在り方及び米軍・軍人等・その家族の法的地位を定める条約として締結されている。

地位協定は、安保条約反対運動という激動の中で締結されたことから、十分な検討・国会審議を経ることなく、旧安保条約下で締結されていた行政協定をそのまま引き継ぐ形で締結されたという歴史事情を背負っている。そのため、以下に指摘する種々の問題（不平等性、不合理性）を内在させていると同時に、その解釈・運用につき、日米両政府の密約の影響を強く受けている。

地位協定の問題は、日米両国間の問題であるだけでなく、国民の生活・人権、国土の環境保全・有効利用に直結するものであることから、国民的な問題となっており、米軍基地が所在する地方公共団体から、地位協定の抜本的見直しが求められている（全国30の都道府県に米軍基地が存在する）。

当連合会は、上記事情を踏まえ、弁護士法第1条に定める「基本的人権を擁護し、社会正義を実現することを使命とする」弁護士等からなる団体として、「基地被害」で基本的人権を侵されている人々の被害回復、そして被害防止のため、地位協定のうち特に重要だと思われる

- (1) 施設及び区域の提供と返還（地位協定2条関係）
- (2) 米軍等に対する日本法令の適用と基地管理権（同3条関係）
- (3) 環境保全・回復等の問題（規定の新設）
- (4) 米軍艦船・航空機等の出入・移動（同5条関係）
- (5) 航空交通（同6条関係）

(6) 米軍人・軍属らの刑事責任（同17条関係）

(7) 米国・米軍人・軍属・家族らの民事責任（同18条関係）

について、地位協定の改訂の方向性に対する意見を表明するものである。

（なお、本意見書で用いる主な略称等は、末尾添付の「(別紙)本意見書における略称」のとおりである。）

意見の趣旨

1 施設・区域の提供と返還（2条関係）

(1) 施設・区域の提供について

地位協定2条の「個々の施設及び区域に関する協定」（以下「提供協定」という。）に基づく施設及び区域（以下引用箇所を除き「施設・区域」又は「基地」という。）の提供については、次のような手続・内容によるものとすべきである。この場合、地位協定2条4項(b)による提供も同様であり、また、使用期間の延長も含む。

- ① 施設・区域の提供協定には、施設・区域の範囲、使用目的、使用期間、使用条件、使用方法、米軍の配置及び装備、公共の安全確保のための措置、隣接・近傍で執る措置、維持・管理の責任等の提供条件を明記すること。
- ② アメリカ合衆国（以下「合衆国」又は「米国」という。）は、施設・区域の提供協定を締結する際、及びその後は定められた使用期間に対応する一定期間ごとに、提供条件を記載した使用計画書を日本に提出すること。
- ③ 日本政府は、使用計画書の提出を受けた後、すみやかに使用計画書につき、関係地方公共団体その他の関係者の意見を聴き、これを尊重して、提供の可否、提供の条件等を決定すること。
- ④ ①の提供協定及び②の使用計画書は、公表すること。
- ⑤ 施設・区域の提供を、地位協定2条1項(a)に定める政府間合意だけで行うことには、根本的な問題が存し、何らかの形での国会関与の仕組みが検討されるべきこと。

(2) 施設・区域の返還について

施設・区域の返還について、次のような定めを設けるものとすべきである。

- ① 提供協定及び使用計画書に定められた使用期間が満了したとき、使用目的が終了したとき、又はその他の提供条件を欠くに至った場合には、施設・区域は速やかに返還されるべきこと。

- ② 日本，地方公共団体及び住民の利益や必要のため，又はその不利益や悪影響を除去するために，日本は施設・区域の全部もしくは一部の返還又は提供条件の変更を請求することができ，合衆国はこれを尊重しなければならないものとする。

2 米軍等に対する日本法令の適用と基地管理権（3条・16条関係）

(1) 米軍等に対する日本法令の適用

米軍及びその構成員（軍人）・軍属・家族に対し，その組織・内部機能・管理等の内部事項であって他への影響を及ぼさないもの，並びに条約及び日本の法令に定めるものを除き，施設・区域の内外を問わず，日本の法令が適用されることを明確にすべきである。

(2) 日本当局の立入り調査

日本及び地方公共団体の当局は，日本の法令の適用の確保その他の行政目的の実現，国民・住民の被害の防止，環境の保全等，その公務の遂行に必要な場合，事前に通知して，緊急な場合は事後の通知により，施設・区域内に立入り，調査し，必要な措置を執ることができることとすべきである。

3 環境保全・回復等の問題（規定の新設）

- (1) 地位協定に，環境保護法理の発展を反映した環境条項が定められるべきであり，環境保全・回復に関する日本国内法規か米国内の法規のいずれか厳しい基準に従う環境条項が定められるべきである。

- (2) 施設・区域の使用に伴う汚染が発生した場合，汚染者負担の原則の下，米軍が原状回復義務を負うことが定められるべきである。

- (3) 施設・区域内で環境に対し悪影響を与える事件・事故等の事態が発生し，あるいはそのおそれがある場合，米軍による日本及び関係地方公共団体への通報義務を定め，かつ，日本側当局の施設・区域内への立入調査を認めるべきである。

- (4) 施設・区域内に米軍が新たな施設を建設する場合には，事前に環境影響調査を行い，これを公表するべきである。

- (5) 施設・区域内の環境調査のため，個別基地ごとに，地方公共団体，専門家等を含めた「環境委員会」を設置し，基地への立入調査の上で，定期的に環境影響調査を行うべきである。

4 船舶・航空機等の出入・移動（5条関係）

(1) 民間港湾・空港の使用目的の制限

地位協定5条に基づく，米軍等による民間の港湾・空港の使用が一時的・例外的なものであることを明示するために，同条に「現在の危険を避ける緊

急の必要がある場合に限られるものとする」との規定を挿入すべきである。

(2) 日本法令の適用

提供施設以外の港湾，空港，道路等の米軍等の使用にあたっては，原則として日本の法令が適用されることを明示すべきである。

(3) 施設・区域外での演習・訓練の原則禁止

地位協定 5 条の出入及び移動には，演習及び訓練の実態を伴うものを含まないことを明記すべきである。また，米軍による演習，訓練は，原則として提供された施設・区域外では禁じられる旨を明記し，さらに施設・区域外での飛行訓練については，その場所的範囲や飛行条件等について日米合同委員会（以下「合同委員会」ともいう。）の合意によって明確な使用条件を設定すべきである。

5 航空交通（6 条関係）

(1) 航空管制権の帰属

航空管制業務に関して，米軍は，提供された施設内飛行場の飛行場管制のみを行うものと明記し，進入管制も含めたそれ以外の航空交通管制業務は日本が行うこととすべきである。

(2) 航空法特例法の改定

航空法特例法を改正し，少なくとも最低安全高度の遵守，曲技飛行の禁止等安全性確保のための最低限の規制は米軍に対しても及ぼすべきである。

6 刑事責任（17 条関係）

(1) 軍人・軍属被疑者の身体拘束について

日本が第一次裁判権を有する事件については，全ての事件において，軍人・軍属（以下「軍人等」という。）被疑者の身柄が米軍の手中にある場合であっても，米軍の同意なくして，日本が起訴前の軍人等被疑者の身体を拘束できるようにすべきである。

(2) 「公務執行中」の認定について

軍人等が公務執行中であるか否かについて，米軍側に立証責任があることを明確にし，公務執行中であるとの証拠が充分でないときは，公務外として取り扱うことができるようにすべきである。また，公務証明書が「反証のない限り，公務中に属するものである」という事実の十分な証拠資料となる」とする合意議事録の当該部分を破棄して，「公務証明書」をもって十分な証拠資料とすることなく，日本の捜査機関及び裁判所があらゆる証拠に基づき総合的に判断できることを明確にすべきである。

(3) 「公務」の範囲について

出勤・帰宅中の軍人等の行為を公務執行中とする1956年（昭和31年）3月28日付け合同委員会合意及び同年4月11日付け法務省刑事局長事務代理通達を破棄し、公務外と取り扱うべきである。

(4) 公務執行中の米軍属に対する刑事裁判権について

米軍属が犯した犯罪については、公務執行中であるか否かにかかわらず、日本が第一次裁判権を有するとすべきである。

(5) 刑事裁判権不行使の合同委員会合意と法務省通達について

日本にとって著しく重要と考えられる事件についてのみ裁判権を行使するとの1953年（昭和28年）10月28日の日米合意及び同年10月7日付け法務省刑事局長通達を破棄すべきである。

(6) 米軍基地外で起きた米軍用機墜落事故等について

米軍用機事故が施設・区域外で起きた場合、軍人等の人命救助に関わる緊急避難行為を除き、日本の当局が事故現場の統制を行い、当該航空機、残骸、部分品、部品及び残渣物に対する捜索、差押え又は検証を行う権限を有するとすべきである。

7 民事責任（18条関係）

(1) 軍人等による公務外の不法行為及びそれらの家族による不法行為についての補償責任

軍人等による公務外の不法行為及びそれらの家族による不法行為について、日本政府が被害者に対して補償をすることを明記し、日本政府が被害者に対して損害額全額を支払うものとすべきである。

(2) 公務執行中の不法行為についての損害負担割合

① 合衆国のみ責任がある公務執行中の不法行為について

軍人等による公務執行中の不法行為について、合衆国のみが責任を有するときには、日米間の損害賠償金の分担について、合衆国が全額を負担するものとすべきである。

② 日本と合衆国に責任がある公務執行中の不法行為について

軍人等による公務執行中の不法行為について、日本と合衆国に責任があるときは、日米間の損害賠償金の分担について、それぞれの責任割合に応じて負担するものとすべきである。

(3) 日本の裁判所における民事訴訟手続への米軍の協力義務

① 訴訟提起

被害者による民事訴訟提起に資するため、加害者である軍人等、それらの家族の氏名、所属部隊、地位、住所の特定について、米軍の協力義務を

明記すべきである。

② 立証

被害者が提訴した民事訴訟において、立証のため、裁判所による証拠保全、訴え提起前における証拠収集の処分、当事者照会、軍人等及びそれらの家族に対する当事者尋問・証人尋問、文書送付嘱託、調査嘱託、文書提出命令に対する米軍の協力義務を明記し、協力を行えない場合にはその正当な理由を裁判所に説明し、裁判所が協力拒否の正当性を判断し得ることを明記すべきである。

③ 執行

被害者が加害者である軍人等に対する裁判所の債務名義を取得した場合、合衆国政府を第三債務者とする執行手続に米軍が応諾する旨を義務付け、裁判所が民事執行法に基づき軍人等に支払われる給与を差押えることができ、合衆国政府が被害者に対してこれを支払う旨を明記すべきである。

(4) 合衆国政府に対する民事裁判権

米軍による不法行為について、日本の民事裁判権が合衆国政府に対して及ぶものとすべきである。

意見の理由

(施設・区域の提供と返還、2条関係)

1 安保条約及び地位協定の定め

安保条約6条は、「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため」に、合衆国は、「日本において施設及び区域を使用することを許される。」(1項)とし、施設・区域の使用及び米軍の地位は、「別個の協定」(地位協定)及び「合意される他の取極」により規律される(2項)と定めている。

同2項を受けて締結された地位協定は、2条1項で、日本が合衆国に提供する「個々の施設及び区域に関する協定」(提供協定)は合同委員会(25条)を通じて両政府が締結すると定めている。

その上で、いずれか一方の要請があるときは、提供協定を再検討しなければならない(2項)とし、施設・区域が「この協定の目的のために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」(3項)と定めている。

2 施設・区域提供の法的関係

(1) 「施設及び区域」の意義

「施設及び区域」(facilities and area) について、安保条約にも地位協定にも定義はないが、その内容は、「建物、工作物等の構築物及び土地、公有水面」をいうものとされる(1973年(昭和48年)3月12日付け外務省提出文書『施設及び区域』の意味について)。なお、公有水面である水域については「施設及び区域」が観念されるが、空域(土地や公有水面等と切り離された上空の空間)の「施設及び区域」としての提供ということは想定されていないこと(外務省『考え方』22ページ)は、注意を要する。

なお、米軍に提供された施設及び区域は、一般に「米軍基地」と呼ばれる。

(2) 提供協定の締結手続

地位協定2条1項が規定する提供協定は、個別の施設・区域(基地)ごとの協定であるが、この協定の締結は、合同委員会合意→閣議決定→施設・区域に関する日米共通の「附票」の改正、という手順で行われる。「附票」とは、行政協定時代から引き継がれている施設・区域の台帳の如きものだという。そして、提供協定には、通常、「施設番号、施設名、所在地、参照されるべき合同委員会合意書番号、主たる使用目的、提供期間、使用条件等を規定する。このほか個々の施設・区域につき『財産受渡書』(通称『実施取極』)が締結され、これには施設番号、所在地、財産の明細、引渡期日、受領機関等が規定されている」という(外務省『考え方』33ページ以下)。

(3) 提供協定の非公表

しかし、合同委員会での合意内容や関係文書は原則として非公表扱いとするとの日米合意がなされているので、提供協定も公表されず、その主要点だけが閣議決定及び告示の対象となるだけである(1973年(昭和48年)7月11日衆議院内閣委員会での大河原良雄外務省アメリカ局長答弁、外務省『考え方』34ページ以下)。

(4) 施設・区域の種類

地位協定2条による施設・区域の提供の種類には、次の3つがある。

- ① 米軍専用区域(2-1-a区域)
- ② 米軍管理下で日本が臨時使用する区域(2-4-a区域)
- ③ 日本管理下で米軍が一時使用する区域(2-4-b区域)

地位協定2条1項(a)は、個々の施設・区域の提供の根拠条項であるが、その典型的なものは、米軍だけが恒常的に専用する施設・区域である。

しかしそのほかに、米軍に提供された施設・区域の一部には、同条4項

(a)により日本が一時使用しているもの、あるいは米軍と共同使用しているものがある(2-4-a区域)。これは、米側としては当該施設・区域を返還することは困難であるが、一定の条件の下で日本側に使用させても正規の使用目的を害しない場合に、日本側の使用を許容しようとするものだとされる(1973年(昭和48年)3月12日付け政府統一見解「地位協定第2条第4項(a)の意味について」)。

さらに、日本が管理する施設・区域を米軍が「一定の期間を限って」使用する形態があり(2-4-b区域)、自衛隊施設を米軍が一時使用するのがその典型的なものである。これには、①年間何日以内というように日数を限定して使用を認めるもの、②日本側と調整の上、そのつど期間を区切って使用を認めるもの、③米軍の専用する施設・区域への出入のつど使用を認めるもの、④その他、これらに準じて何らかの形で使用期間が限定されるもの、があるとされる(1971年(昭和46年)2月27日衆議院予算委員会で答弁された政府統一見解)。

(5) 土地等の所有者と提供関係

施設・区域の合衆国への提供にあたっては、日本が当該施設・区域たるべき土地・建物等について適当な権限を有していなければならない。

① 国有財産については、1952年(昭和27年)4月に制定された地位協定国有財産管理法2条により、米軍の「用に供する必要があるときは、無償で、その用に供する間、合衆国に対して当該財産の使用を許すことができる」とされている。

なお、同法7条に「国が第2条の規定により合衆国に対して政令で定める国有の財産の使用を許そうとするときは、防衛大臣は、あらかじめ、関係行政機関の長、関係のある都道府県及び市町村の長並びに学識経験を有する者の意見を聴かなければならない」との規定があることが注目される。しかし、この「政令で定める国有財産」について、同法施行令は、これを「その使用を許すことが産業、教育もしくは学術研究又は関係住民の生活に及ぼす影響その他公共の福祉に及ぼす影響が軽微であると認められる以外のもの」と限定しており、例えば自衛隊の施設を2-4-b区域として米軍に共同使用させる場合はこの意見聴取はされない運用となっている(外務省『考え方』38ページ)。

② 民有地を施設・区域として提供しようとする場合には、国が地主から賃借して米軍に提供するのが通常である。地主がその賃貸借契約の締結や更新を拒んだ場合には、強制使用の問題が生ずる。すなわち、土地収用法に

準じて、「行政協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法」ないし「地位協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法」（駐留軍用地特措法）による強制使用手続がとられてきた。

そして1997年（平成9年）に沖縄では、1995年（平成7年）に発生した米兵による少女暴行事件を契機とした反基地運動の高揚の中で、その強制使用手続をめぐる、沖縄県知事による土地調書・物件調書の署名代行の拒否等の対応、国の沖縄県知事に対する職務執行命令訴訟の提起、駐留軍用地特措法の改正（期限切れ私有地の継続使用の合法化、国の権限の強化等）等がなされ、大きな社会問題となった。

- ③ 地方公共団体の公有地についても、民有地の場合に準じた賃貸借契約が結ばれている。もっとも、沖縄においては、沖縄県は国との間で県有地の返還を求めつつ土地の使用を認める覚書を締結してきたが、地方公共団体によっては契約を拒否して強制使用の問題が生じている例もある。

3 米軍基地の現状

2012年（平成24年）3月末現在、米軍専用の施設・区域（2-4-a 区域を含む。）の数は83（30, 894ha）あり、そのうち沖縄県に32（22, 808ha, 73.8%）が集中している（沖縄県2013年3月「沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）」1・8ページ、2013年版『防衛ハンドブック』470ページ）。

また、米軍一時使用の施設・区域（2-4-b 区域）は、2012年（平成24年）3月末現在49（71, 816ha）となっているが（前掲『防衛ハンドブック』470ページ）、この形態による施設・区域は特に1985年（昭和60年）以降急速に増大しており、実質的な米軍基地の拡大として注意を要する（後述）。

さらに、日本の領域及びその周辺には、公海・公空にまで及んで、米軍用の訓練空域・訓練水域が75か所設定されて広大な範囲を占めているが、これも沖縄周辺に48か所（訓練空域20か所、訓練水域28か所）が集中している（沖縄県知事公室基地対策課ホームページ「沖縄の米軍基地の現状と課題」）。加えて、米軍機は飛行訓練のため自衛隊の訓練空域も使用しているが、この自衛隊の訓練空域は、1971年（昭和46年）の雫石事故を契機に「航空交通安全緊急対策要綱」に基づき、行政上の措置として運輸省告示により特定されるようになったものである（外務省『考え方』21・22ページ）。

4 施設・区域の提供と返還をめぐる諸問題

- (1) 普天間代替基地問題にみる施設・区域の提供問題

現在、沖縄の普天間基地の代替基地建設問題が、大きな社会的政治的問題になっている。これは新たな施設・区域を米軍に提供しようとするもので、提供の在り方を定める地位協定2条1項の問題点が集中的に表れている。

地位協定2条1項では、日本は、合同委員会で「個々の施設・区域の提供合意」をなすことによって国内のどこでも米軍に基地を提供することができることになる。しかし、新たな施設・区域（基地）を提供することは、地域の自然環境・社会環境にさまざまな影響を与え、地方公共団体及び住民に対し、さまざまな負担と不利益・被害を及ぼすものであり、その同意なくして実施し得ない性質のものである。普天間代替基地問題はそのことを分かりやすい形で示している。

それゆえに、施設・区域の提供にあたっては、地元関係者の意見・意向が尊重され、反映される仕組みと手続を設けることが必要不可欠である。

(2) 米軍一時使用施設・区域の増大が孕む問題

米軍が日本の管理下で一時使用する施設・区域（2-4-b区域）は、ほとんどが自衛隊基地である。一時使用施設・区域は、米軍による一定期間の訓練等のために使用されている。一時使用する施設・区域は、1980年（昭和55年）には施設数7、面積14,874haであったものが、1985年（昭和60年）には施設数22、面積51,040haに急増し、その後も増え続け、2012年3月末現在施設数49、面積71,816haとなっている（1997年版『防衛ハンドブック』347ページ、2013年版『防衛ハンドブック』470ページ）。

日米同盟関係は近時急速に深化・拡大し、同時に自衛隊と米軍の共同訓練も強化・拡大され、日米の統合的運用が進められている。このような中で、米軍の自衛隊基地使用は、米軍の使用可能な基地を拡大するとともに、米軍と自衛隊の一体化を一層推進する役割を果たすことになる。しかも、一時使用施設・区域では、基地の維持費は基本的に日本が負担することになり、米軍にとって安上がりでもある。

一時使用の仕組みを使って「全自衛隊基地の共同使用」の実現が目標とされているのではないかとの指摘もなされている（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165ページ）。

(3) 提供協定の明確化とその公表の必要性

① 合同委員会合意等の非公表問題と公表の必要性

合同委員会の合意関係文書は原則として非公表扱いとされ、合同委員会合意の中核をなす提供協定やその細目である実施取極も公表されてい

い。しかしそれでは、施設・区域の具体的な使用目的・内容、使用期間、米軍の配備・装備、周辺地域に及ぼす影響や危険、基地近傍の使用制限や負担等々、周辺住民・地方公共団体にとって必要不可欠な情報が全く不明なままである。このような状態は、極めて理不尽であると言わなければならない。

② 沖縄の5. 15メモの公表問題

「5. 15メモ」とは、1972年（昭和47年）5月15日の沖縄の施政権返還に伴い合同委員会で合意された87件の施設・区域及び6か所の訓練区域の提供に関する合意であり、提供協定に当たるものだとされる（1997年4月2日衆議院外務委員会での折田北米局長答弁）。沖縄の米軍基地提供協定の内容は長い間秘密とされてきたが、1995年（平成7年）の少女暴行事件を契機とした基地反対運動の高揚の中で、1997年（平成9年）3月25日になってようやく公表されたのであった。そこには例えば、キャンプ・ハンセンにおける県道104号線越えの砲撃訓練がなされる際に、訓練を優先して県道を通行止めにすることも記載されていた。

5. 15メモは沖縄の基地についてのものであるが、実は本土の米軍基地についても、同様の提供協定があるはずである。しかしそれらは未だに公表されていない。

③ 提供協定の内容の具体化の必要性

提供協定の記載事項は、5. 15メモの例では、例えば「使用主目的」として訓練場とか、通信所、弾薬庫、飛行場、宿舎とかという抽象的な記載にとどまっており、「使用期間」は大部分が「定めず」とされているなど、当該施設・区域の内容・活動・使用条件等は、まだまだ抽象的・概括的である。したがって、もっと具体的かつ明確な取極めがなされ、これが公表されることが必要である。

(4) 訓練区域・低空飛行訓練ルートの問題

この問題については、別途、「5条関係、6条関係」の項で触れる。

(5) 施設・区域の返還問題

① 安保条約の目的と施設・区域の返還

施設・区域の提供の目的は、まず基本的に、安保条約6条の「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため」というものである。したがって、その目的がなくなれば、施設・区域は返還されなければならない（地位協定2条3項）。

これに関してはまず、この「極東」という地域的限定の意味が事実上失われてしまっているという問題がある。

他方、施設・区域を米軍に提供する目的は安全・平和の維持のためであって、例えば、娯楽用施設の提供は、その目的に照らし、「適正かつ合理的な」提供の範囲外である（東京地裁昭和29年1月20日判決・判例時報19号17ページアーニーパイル劇場事件、東京地裁昭和39年6月27日判決・判例時報377号13ページゴルフ場事件）。このように、施設・区域の提供が安保条約・地位協定の目的に照らして「適正かつ合理的か」ということが、返還を求める場合の根拠となる。

② 当該施設・区域の使用目的とその返還

次に、個々の施設・区域の使用目的が終了した場合には、日本に返還されなければならない。ところが、これまでの実際の例をみると、その元々の施設・区域としての使用目的は終了しているとみられるのに、一向に返還されず、あるいは別の目的に転用されてしまうケースが少なくない。

例えば、神奈川県逗子市と横浜市にまたがる池子弾薬庫地域は、ベトナム戦争の終結までは弾薬の貯蔵目的に使用されていたが、1978年（昭和53年）7月には事実上の閉鎖状態となった。地元住民・地方公共団体は、手つかずの貴重な自然が残るこの跡地の返還を求め続けたが、米側はここに米軍住宅の建設を求め、結局その建設が強行された。同様の問題は、通信施設としては遊休化し、アンテナ群も撤去された横浜市の上瀬谷通信施設、深谷送信施設についても存在し、住宅建設等がとりざたされている。

③ 使用期間による限定の必要

沖縄の5.15メモの例によれば、提供協定では、使用期間が定められていないのが通例とみられる。

しかし、他国への国土の一部の提供という問題の重大性、その周辺住民・地方公共団体や自然環境に与える影響の重大性からして、施設・区域の提供には使用期間が定められ、その使用の継続の必要性が一定期間ごとにチェックされるべきである。現に、ドイツではそのような明確な制度が採られている。

5 他国の地位協定の検討

地位協定の改訂問題を検討する場合、他の国が米軍やNATO軍を自国内に駐留させるために締結した地位協定が参考になる。ここでは、ドイツの例をみておく。

冷戦構造が続く中で、西ドイツは1951年（昭和26年）にNATO軍地位協定に加入した。同地位協定は一般的原則を定めているにすぎないため、その下で、1959年（昭和34年）8月にドイツ補足協定が締結された。さらに、東西ドイツ統一後、ドイツ側は、相互性・平等性を確保するための交渉を行い、1993年（平成5年）3月に補足協定の大幅な改定が実現し、5年後に発効した。

(1) 施設・区域の提供に関する主な条項

・ ドイツ補足協定48条

施設・区域についての軍隊・軍属機関の需要は、計画書の形式で一定期間ごとに連邦当局に申告し、この申告書には、地区・大きさ・使用目的・使用予定期間等の細目が記載される（1項(b)）。これに基づき、個別の提供取極が締結されるが、そこには大きさ・種類・所在地・状態・設備・用途の細目等が記載される（3項(a)）。

・ 補足協定に関する合意議事録

48条3項(a)について、施設・区域の使用に関する細目とは、特に提供期間、利用の方法、修理・維持の責任、交通安全措置、必要な財政的規則をいう。

(2) 施設・区域の返還に関する主な条項

・ ドイツ補足協定48条

軍隊・軍属機関は、使用する施設・区域の数及び規模を必要最小限度に限定することを確実にするために、施設・区域の需要について絶えず検討し、また、ドイツ当局から要請があるときは個々の特殊な場合の需要を検討する（5項(a)(i)）。特定の施設・区域については、共同の防衛任務に照らしてもその使用よりもドイツ側の利益が明らかに上回る場合には、ドイツ当局の返還請求に適切な方法で応ずるものとする（同項(b)）。

6 地位協定改正の方向

(1) 施設・区域の提供に関して

① 個々の施設・区域の提供手続

提供協定による施設・区域の提供は、地元住民・地方公共団体の利害にも自然環境にも重大な影響を及ぼすものである。

したがって、まず、施設・区域の提供が、合同委員会だけで合意されてしまう仕組み自体に問題がある。政府間合意による取極めという現在の形式を前提としても、その提供手続は、最低限、地方公共団体の長や地元住民その他の利害関係者の意見聴取とその尊重など、慎重かつ十分な手続が

保障されるべきである。

また、国土の一部を提供し、日本の主権を制限するということの重大さからして、提供協定については、国会が何らかの形で関与する仕組みが検討されてしかるべきだと思われる。

② 提供協定の内容

現行地位協定は、提供協定の具体的記載内容を何も示していないが、これを明確に定めることによってその提供内容を限定することが重要である。したがって、ドイツ補足協定を参考に、この協定には、施設・区域の範囲、使用目的、使用期間、使用条件、使用方法、米軍の配置及び装備、公共の安全確保のための措置（地位協定3条3項参照）、隣接・近傍で執る措置（イーズメント等。地位協定3条1項第2文・第3文参照。）、維持・管理の責任その他の提供条件を具体的に明記するものとすべきである。そして合衆国は、定められた使用期間に対応する一定期間ごとの使用計画書を日本政府に提出することとし、定期的に、その使用の必要性その他の提供条件の存否を確認し、同時に施設・区域の返還の必要性・可能性を検討することとすべきである。この「一定期間」は、少なくとも10年を超えない期間とすべきである。

なお、これらの問題は、自衛隊基地等を米軍に一時使用させる地位協定2条4項(b)による提供の場合も同様であり、この場合についても同様の手続がとられなければならない。

③ 提供協定等の公表の必要性

提供協定の内容は、周辺住民や地方自治体にとって、施設・区域内又はその周辺で行われる軍隊の活動、その住民生活や自然環境等への影響、将来の返還時期等を知る上で切実な情報であり、その公表は必要不可欠である。また、上記使用計画書も、同様の理由から公表されなければならない。これらを公表しないとする現在の運用は、地元住民・地方公共団体等の権利・利益を余りにも無視する不当なものである。

(2) 施設・区域の返還に関して

① 地位協定2条2項（要請があったときの返還検討義務）及び3項（必要がなくなったときの返還義務）は、有効に機能していない。現実には、遊休化している施設・区域の返還すら容易に進まない実態や、本来の使用目的が終了しても他の目的に転用されてしまう例も少なくない。

そこで、上記のように、施設・区域の提供には一定の使用期間を定め、その期間ごとに使用の内容・方法・必要性等について記載した使用計画書

を作成・提出する方法により、定期的にその提供条件や必要性をチェックし、その使用目的が終了し、その他提供条件が欠けるに至った場合には、施設・区域は速やかに返還されるべきことを定めるべきである。

- ② 施設・区域の返還に関しては、合衆国側の需要ばかりでなく、日本側の需要や必要も重視されるべきである。ドイツ補足協定に倣い、地位協定においても、日本側は、地方公共団体・住民も含めてその使用の必要性、影響等を検討し、かつ、国・地方公共団体・住民等にとっての環境保全・土地利用・都市計画その他の利益を考慮して、施設・区域の全部又は一部の返還や提供条件の変更を請求をすることができるように、その明文の根拠を設けるべきである。特に、施設・区域の提供による弊害が余りにも大きい場合、他の利益に優先して返還等がなされるべきである。

また、施設・区域を合衆国に提供している国が、その使用権限を失った場合も同様である。私有地の強制使用権限の喪失、裁判等による国有財産の使用許可の取消し等の場合、その返還が必要となる。

したがって、これらの場合に合衆国は、日本の返還請求等を尊重しなければならないものとすべきである。

(米軍等に対する日本法令の適用と基地管理権、 3条・16条関係)

1 基地管理等に関する地位協定の定め

地位協定3条1項は、「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。」とし、日本政府は、米軍の要請があったときは、合同委員会で協議の上、施設・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。」と定めている。

そして、同条3項で、施設・区域内での「作業 (operation) は、公共の安全に妥当な考慮を払って行なわなければならない。」と定めている。

また、地位協定16条は、軍人等・家族の日本法令尊重義務等を定めている。

2 日本法令の適用に関する問題状況

施設・区域の提供と米軍の駐留に対して、日本法令による規制が十分に及ばないまま、被害が継続・拡大しているという現実がある。いわゆる基地被害の多くは日本法令の適用の問題が関連するため、他の項目でも具体的に触れるが、ここではその問題状況を概観しておく。

(1) 航空機騒音問題

① 米軍基地被害の代表的なものとして、米軍用機による騒音被害がある。現在、民間航空機はエンジンの低騒音化が進み、騒音公害の問題性は相対的に低下したが、軍用機は戦闘能力等の確保を至上命題とするため、低騒音化対策がとられず、飛行場周辺地域に深刻な被害を及ぼし続けている。1975年（昭和50年）以来、基地周辺住民による訴訟（飛行差止め・損害賠償）が、小松、横田、厚木、嘉手納、普天間、最近の岩国の各基地で、繰り返し提訴され、騒音を違法と認めて損害賠償を命ずる判決が繰り返されている。しかし、それでも騒音及び被害の状況が改善されることはなく、現在も上記6つの基地での訴訟が続き、違法状態が是正されない異常な状況が続いている。

② これは、米軍に対して、日本が裁判権を有しないとされていること（主権免除）、日本は、米軍に対し、その権限を制約し活動を制限することができないことから、米軍機の違法な騒音を止めることができないと解されていること（第三者行為論）によるものである。

前者については、既に、2002年（平成14年）4月12日最高裁判決（横田基地対米騒音訴訟）がある。同判決は、国際慣習法の存在を理由としているが、法治国家において、違法な状態が司法の場で解決できないことは著しく法的正義に反するものであり、日本国憲法の人権保障・法の支配の原則を貫徹する方向で、地位協定を改定し、違法な状態をなくすべきものである（後記「18条関係」の項参照）。

後者については、1993年（平成5年）2月25日最高裁判決（厚木基地第一次騒音訴訟）等がある。最高裁判所は、日本が米軍の活動を制限できない理由として、米軍基地の「管理運営の権限は、地位協定3条1項により、すべて米軍に委ねられて（いる）」と考え、同項の「排他的管理権」を日本の「支配の及ばない」根拠としているものと解される（最高裁判所判例解説・法曹時報47巻10号157ページ）。

したがって、上記異常な状態を解決するためには、日本の法令の適用と3条1項の「排他的管理権」との関係性を地位協定上明確にすることが求められている。

(2) 米軍機の墜落事故等の危険とその事故調査の制約

① 軍用機の事故の危険性

軍用機の事故率は、民間航空機に比べてはるかに高い。安全性よりも戦闘能力等が優先され、また、演習・訓練等、危険を伴う飛行が常に行われているからである。加えて、軍用機については、航空機の安全を確保する

航空法の適用が大きく除外されている。詳しくは航空交通（6条関係）の項で述べるが、まず、米軍機・自衛隊機とも、安全性等を確保するための中核的制度である耐空証明制度（安全性確保の基準、騒音の基準等を確保する制度）の適用が除外されている。また、米軍機については、航空法特例法により、航行の安全等に関する航空法第6章の規定（飛行禁止区域・最低安全高度・曲技飛行禁止等）がほぼ全面的に適用除外されている。

② 事故現場の調査・捜査権の日本側の排除の問題

この問題については、17条関係の項で別途触れる。

③ 安全性が危惧されるオスプレイの強行配備

2012年（平成24年）10月、普天間基地に垂直離着陸輸送機MV-22オスプレイが配備された。オスプレイは、ヘリコプターモードで垂直に離着陸し、プロペラ機モードで高速・長距離の大量輸送ができる輸送機として開発されたが、開発段階から重大墜落事故等が多発し、最近でも墜落事故や不時着事故等を繰り返している。その設計上の問題点として、本来ヘリコプターとして備えるべきオート・ローテーション機能の欠如、飛行モード切替時の不安定性などが、専門家からも指摘されており、墜落等の事故が危惧されている。

④ 低空飛行訓練の危険性と問題点

この問題については、6条関係の項で別途触れる。

(3) 横須賀に配備された原子力空母の危険性

原子力発電用の加圧水型原子炉60万kwを2基備えた原子力空母ジョージ・ワシントンが、2008年（平成20年）9月から横須賀基地に配備された。この出力は、福島第一原発1号機（46万kw）と2号機（78.4万kw）を合わせた規模である。空母が横須賀に入港中に大規模地震に襲われたとき、津波の引き潮や海底の隆起等によって冷却用海水の取入れができなくなる危険や、陸上の外部電源が破壊された場合等において、原子炉の冷却が困難となる事態も想定される。

しかも深刻なのは、米軍艦船の原発設備については日本による安全性の審査・確認等がなされる余地がなく、アメリカの簡単な説明文書（ファクトシート）による安全性の通知を信用する以外にないという点である。また、日本政府による原子炉等規制法の適用その他の監督・規制が及ばず、さらに、一旦事故が発生した場合にも、国や地方公共団体の立入りや対策が実際上極めて困難な点である。日本は、都心から50kmの至近距離に、全くのブラックボックスである軍用原発を抱え込んでいる。

(4) 環境問題，犯罪，事件・事故被害等

以上のほか，米軍，軍人等・家族による違法な活動に対する日本の法令の適用が，環境の保全と破壊，犯罪行為に対する捜査・処罰，犯罪を含む事件・事故に対する抑止と賠償等において，具体的に問題になる。これらについては，それぞれ環境保全，刑事責任，民事責任の各項で論ずることとするが，その場合も，以下に述べる基本的な国内法適用の法理が適宜参照されるべきである。

3 米軍等に対する国内法適用の法理と解釈

(1) 領域主権と外国軍隊への国内法適用の基本的関係について

① 領域主権の原則

領域主権の原則とは，一国はその領域内にある全ての人と物に対して，原則として排他的にそれらを規制する立法管轄権（立法権），及びこれらの規制を適用する執行管轄権（行政権と司法権）を有し，他国はそれらを尊重しなければならないという，基本的国際法原則である。これに対する制約は，国際法（慣習法又は条約）を通じて，当該国家がそれを認めた場合にのみ存在する。国家の独立に対する制約は推定されてはならない。そのような制限をもたらす条項は，疑いのある場合には制限的に解釈されなければならない（制限的解釈の原則）。

領域主権の原則は，条約に関する国際法規則を法典化した一般的多国間条約である「条約法に関するウィーン条約」（1969年（昭和44年）。日本は1981年（昭和56年）に加入）31条3項の「当事国との関係において適用される国際法の関連規則」にあたり，同条項によって裏付けられる。

② 条約解釈の原則＝条文主義

ウィーン条約は，条文主義と呼ばれる条約解釈の原則を規定している。その31条は，「条約は，文脈によりかつその趣旨及び目的に照らして与えられる用語の通常の意味に従い，誠実に解釈するものとする。」（1項）等と定め，条約の文言の客観的な意味や，これに関連する規則等に即して解釈されるべきことを定める。条約の準備作業や締結の際の事情等は，解釈の補足的な手段に限られる（32条）。

③ 外国軍隊（米軍）に対する国内法の適用

領域主権の結果として，外国軍隊の入国には受入国の合意が必要であり，受入国にある外国軍隊の法的地位もこの合意によるべきものである。外国軍隊を受入国の国内法令の適用から免除する一般国際法の規則は存在

しない。

(2) 地位協定と米軍等に対する日本法令の適用について

① 日本政府の見解

米軍及び軍人等・家族に対する日本の法令の適用についての現在の日本政府の基本的見解は、一般国際法上、駐留外国軍隊には、特別な規定がない限り、接受国の国内法令の適用はない、しかし法令尊重義務はある（1973年（昭和48年）7月11日衆議院内閣委員会の大河原良男外務省アメリカ局長答弁）、というものであるとみられる。しかし、これは当然の解釈といえるものではなく、政府によって次のような見解も示されてきた。

ア 施設・区域内及び米軍にも原則として日本の法令が適用されるが、地位協定や個別の法令の明文又は解釈により一部の適用が除外される（1960年（昭和35年）3月25日衆議院日米安全保障条約等特別委員会（以下「安保委」という。）、同年5月11日衆議院安保委、同年6月12日参議院安保委の高橋通敏外務省条約局長答弁）。

イ 軍隊の行動・特性に必要な範囲では、日本の法令は適用除外されるが、その場合でも日本の法令の尊重義務はある。軍隊の行動以外の軍人等・家族については、地位協定等に特別な規定がある場合以外は日本の法令が大体適用される。（1960年（昭和35年）3月25日衆議院安保委、同年6月12日参議院安保委の林修三内閣法制局長官答弁）

② 地位協定は国内法令の適用を前提としていると解釈されること（松井芳郎「駐留外国軍隊に対する国内法の適用」法律時報57巻11号98ページ、12号88ページ）

地位協定の規定全体を、米軍に対する国内法令の適用がどのように扱われているかという視点でみると、次の類型に区別できる。

(i) 裁判管轄権に関するもの

(ii) 地位協定が直接国内法令の適用の除外・修正を要求しているもの

(iii) 米軍等に関して国内法令の適用がある旨を規定し、その例外規定をおくもの

その規定の仕方から、地位協定は全体として、米軍と軍人等・家族に対して、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になっていることが理解される。

③ 地位協定16条の解釈と位置付けについて

地位協定16条は、軍人等・家族には、日本の法令尊重義務があることを定めるものの、義務主体として米軍を記述していない。しかし同条は、裁判権条項（17条、18条）の前提的な規定として、軍人等・家族の日本の法令尊重義務を特に強調するための確認規定であり、ここに義務主体として米軍が規定されていないことに特段の意味はない。この条文そのものが欠けたとしても、協定全体における米軍への日本の法令の適用が変更されるわけではない、と解される（松井芳郎・前掲論文）。

(3) 3条管理権と日本法令の適用

3条1項は、施設・区域について、米軍が「排他的管理権」を有することを定めているといわれる。これは、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すべての措置を執る権能、とされる（外務省『考え方』51ページ）。合意議事録は、それら権能を例示して列挙している（施設・区域の構築・運営・管理、建物等工作物の移動・変更、港湾等の改善、施設・区域とその近傍での船舶・航空機・車両の係留・離着陸・操作等）。しかし、このいわゆる3条管理権も、治外法権を認めるものではもちろんなく、次のような制約を受ける。

① 施設・区域内について

ア 前記のように、施設・区域内についても、原則として日本の法令が適用され、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の法令の適用が排除される、というのが基本的法律関係だと理解すべきである。

イ 米軍の管理権限には、領域主権の原則からする基本的・内在的な制約があると考えられる。例えば、国土の形質の基本的な変更、不可逆的な汚染等の禁止などである。「管理」(control) という語は、現状を前提とする利用・改良を意味し、それを超えるものは含まれないと解される（本間浩『在日米軍地位協定』日本評論社1996年165ページ）。また、合意議事録には「施設及び区域を構築し」とあるが、これは「施設・区域を整備し」位の意味と解すべきであり、「地位協定は、米側がたとえ自ら費用を負担しても、米側の措置として施設・区域を新たに設けたり、既存の施設・区域を拡張したりすることは全然予想していない」（外務省『考え方』52ページ）。

ウ 安保条約の目的（日本の安全への寄与、極東における国際平和・安全の維持）による基本的な限定と、個々の施設・区域の提供協定による使用目的・使用条件等による具体的な限定がある。

- エ その他、(i) 装備・配置等の重要な変更は事前協議の対象となる、
(ii) 米軍が、施設・区域の管理・使用について執ることのできる措置は、3条の合意議事録列挙事項と同程度のものに限られる、(iii) 3条2項から日本側の通信交通等を不必要に妨げる方法をとらない、等の制約もある。
- ② 基地の隣接・近傍について（3条1項第2文・第3文）
施設・区域への「出入の便を図るため」隣接・近傍でとられる「必要な措置」には、必要な土地の取得や、賃借権・地役権の設定、漁業制限等が含まれるが、しかし、「関係法令の範囲内で必要な措置を執る」ことができるに止まる。なお、合意議事録は、近傍での離陸・着陸等を挙げるが、それも「関係法令の範囲内」ということになるのであり、違法な航空機騒音が許容されるわけではない。
- ③ 施設・区域内の活動の影響が外部に及ぶ場合（3条3項）
3条3項は、施設・区域内における「作業（operation）は、公共の安全に妥当な考慮を払って行なわなければならない」と定める。この規定は、米軍の施設・区域内の違法・不当な活動の制約根拠となる。3条1項による米軍の措置が基地内でとられるが、その結果が基地外に及ぶ場合、その措置に対して課される制約が同条3項の規定である（松井芳郎・前掲論文）。operationは、日本文では「作業」となっているが、広く米軍の「活動」全てを含む（1961年（昭和36年）4月24日衆議院内閣委員会政府委員答弁）。そして、「妥当な考慮を払う」のは、米国の義務である（外務省『考え方』54ページ）。「公共の安全に妥当な考慮を払う」ためには、日本の法令が実質的に尊重されなければならない（内閣法制局第一部長山内一夫「時の法令」361号）。逆にいえば、日本の法令上違法な活動を行うことは、「妥当な考慮を払」ったことにはならないのである。なお、公共の安全と関連する問題が具体的に生じたときは、合同委員会等でしかるべき調整を行うこととなる（外務省『考え方』54ページ）。
- ④ 米軍一時使用区域について
米軍が「一定の期間を限って」使用する区域（2-4-b区域）は、前記のように近時その施設数・面積が増大してきているが、これはその管理権を日本側（多くは自衛隊基地の設置・管理者である防衛大臣）が保有し、これを「従であり、客である」米軍に一時的に使用させるものである（1971年（昭和46年）2月27日政府統一見解）。したがって、米

軍の一時使用区域については、特段の定め等がない限り3条（特に1項第1文）の適用はなく、米軍の3条管理権は存在せず、米軍は日本の管理権に従い、日本の法令を遵守してこれを使用すべきものと解すべきである。

⑤ 施設・区域外について

米軍の軍隊としての機能に属する活動は、原則として施設・区域内で行われるべきであり、施設・区域外で軍隊としての活動が許されないことは、2条（施設・区域）の項で述べたとおりである。そして、施設・区域外の米軍・軍人等・家族には、特則がない限り、日本の法令が全面的に適用されるのは当然である。

4 他国の地位協定の検討

他国の地位協定で、国内法適用問題について参考となる条項を挙げる。

(1) ドイツ

① ドイツ補足協定53条（ドイツ法令の適用）

- ・ 施設・区域の使用に対しては、ドイツの法令が適用される。

（適用の例外）①本協定及び他の国際協定に別段の定めがある場合、②軍隊等の組織・内部機能・管理その他の内部事項であって第三者の権利に対して、又は隣接地方自治体・公衆一般に対して予見可能な影響を及ぼさないもの。

- ・ ドイツ当局と軍隊当局は、意見の相違を解消するため協議・協力する。
- ・ 軍隊・軍属機関は、ドイツ当局が施設・区域内でドイツの利益を保護するために必要な措置を執ることができるよう保証する。

② 53条に関する署名議定書（ドイツ当局の立入権）

- ・ 軍隊当局は、ドイツ連邦・州・地方自治体の各段階の権限ある当局に、その公務を遂行できるように、ドイツの利益を保護するために必要なあらゆる適切な援助を行う。
- ・ この援助は、事前通告後の施設・区域への立入りを含む。
- ・ 緊急の場合及び危険が差し迫っている場合には、事前通告なしの立入りもできる。

③ その他関連条項

- ・ 演習・訓練実施に関するドイツ側同意権（45条1項）
- ・ 環境法の適用確保（54A条）

(2) イタリア

① 1995年（平成7年）「イタリア駐留米軍による基地・基地施設の使

用に関する了解覚書」。その付属書として、次の取極めを合意。

- ・ 付属書A＝基地・基地施設の使用についての実施手続に関するモデル実務取極（個別基地ごとの協定のモデル協定）
 - ・ 付属書B＝基地・基地施設の放棄のために遵守すべき手続規則
- ② 上記付属書Aの実務取極による基地の管理権とその使用関係
- ・ 基地は、イタリアの管理権下に置かれ、管理機能はイタリアの将校が行う。
 - ・ 米軍の訓練活動・作戦行動は、（平時において）イタリアの軍事・非軍事事項に関する法規に従わなければならない。
 - ・ 米軍司令官はイタリア軍司令官に対し、米軍の行動の重要なもの全てについて事前に通告する（イタリア軍も米軍に対して同様）。米軍は、その行動に際してイタリアの現行法を遵守しなければならない。
 - ・ イタリア軍司令官は、米軍の行動がイタリア現行法を遵守していないと判断するときは、米軍司令官に忠告し、イタリアの上級当局による助言を仰ぐ。
 - ・ イタリア軍司令官は、米軍基地に、原則としていかなる制限も受けないうで、基地内の全ての区域に、自由に立ち入ることができる。米軍の行動によって生命又は公衆の健康が危険にさらされることが明白な場合、イタリア軍司令官はその米軍の行動を直ちに中止させる。
 - ・ 米軍司令官は、基地内の廃棄物処理に関し、イタリアの現行基準に合致することを確保する責任を負う。

5 地位協定改正の方向

(1) 領域主権の原則と日本法令適用の原則

米軍基地の運用や米軍・軍人等・家族らの活動によって、周辺住民の権利・利益の違法な侵害、自然環境の破壊その他の基地被害が継続し、また繰り返されてきている。関係地方公共団体への影響も大きい。その多くの部分は、米軍等の活動及び施設・区域の管理について、日本法令の適用が除外されていたり、適用がないと解釈・運用されたりしていることによる。

しかし、領域主権の原則からして、米軍等に対しても日本法令の適用があるのが原則であって、その適用の制限はその旨の地位協定等の条約・合意及び日本法令の規定が存在する場合に、その限りで認められるものであり、しかもその例外は限定的に解釈されるべきものである。

(2) 基地管理権について

いわゆる3条管理権は、「排他的管理権」としてオールマイティーのよう

に言われがちであるが、米軍が専用する施設・区域についても原則として日本の法令の適用があるのが原則であり、合意した条約等や国内法令の規定がある場合に、その限りで日本の法令の適用が排除されるにすぎない。また、米軍の活動の影響が施設・区域の外に及ぶ場合には、3条3項の「公共の安全考慮義務」に止まらず、日本法令の規定や基準が遵守されるべきものである。さらに、上記の3条管理権は、米軍の一時使用区域（2-4-b区域）については基本的に存在しないと解されるべきものである。

(3) 地位協定の改正意見

地位協定及びその3条・16条は、日本法令の適用関係について、規定が不明確であり、多義的な解釈を許すものとなっている。そのため、上記の政府解釈（特別な規定がない限り、接受国の国内法令の適用はない）を生み出すこととなっている。

したがって、ドイツやイタリアの地位協定ないしモデル協定を参考に、次のような改定を行うのが適当である。

- ① 米軍及び軍人・軍属・家族に対しては、その組織・内部機能・管理等の内部事項であって他への影響を及ぼさないもの、並びに条約及び日本の法令に定めるものを除き、施設・区域の内外を問わず、日本の法令が適用されるものとするを規定すべきである。なお、これとの関係で、3条3項の、「公共の安全に妥当な考慮を払わなければならない」等の文言を、「妥当な考慮」ととどまらない規則的なものに明確化することを検討すべきである。
- ② 日本及び地方公共団体の当局は、日本の法令の適用の確保その他の行政目的の実現、国民・住民の被害の防止、環境の保全等、その公務の遂行に必要な場合、事前に通知して、緊急な場合は事後の通知により、施設・区域内に立入り、調査し、必要な措置を執ることができるものとするを規定すべきである。

(環境問題、規定の新設)

1 環境保全の重要性と法規制

- (1) 人類は、当然のことながら生き物の一種として、生存可能な自然環境のなかでしか、生存し、発展を遂げることはできない。それ故地球環境の保全、身近な所では人々が生活を営む地域の生活環境の保全が不可欠である。

1972年（昭和47年）には国連人間環境会議（ストックホルム会議）が開かれ「人間環境宣言」「行動計画」が定められ、1992年（平成4

年)には環境と開発に関する国連会議(地球サミット:リオ会議)が開かれ、生物多様性条約と国連気候変動枠組条約が採択された。2002年(平成14年)には持続可能な開発に関する世界首脳会議(ヨハネスブルクサミット, リオ+10), 2012年(平成24年)には国連持続可能な開発会議(リオ+20)が開かれ、地球環境、自然環境の保全や持続可能な社会の構築が模索された。

これら国際的潮流や国際環境法の成立を受け、日本でも環境基本法を頂点として、環境影響評価法、有害物質の管理に関する法、汚染排出の防止・削減に関する法、自然・文化環境の保全に関する法、公害防止事業法をはじめとする環境保護に関する法が制定されている。これら環境法制の理念・原則として「未然防止原則(予防原則)」、「汚染者負担原則」、「環境権」、「持続可能な発展」が唱えられている(「環境法(第3版)」大塚直著、有斐閣)。

日米地位協定改定にあたっては、環境(保全)法制の上記理念・原則を踏まえ、国際的な潮流や法規制の在り方及び国内法の趣旨・効力を充分反映させることが不可欠である。

(2) 日米の環境法制

① 日本の環境保護、保全法制は1993年(平成5年)に制定された環境基本法の下に、土壌汚染対策法、大気汚染防止法、海洋汚染等及び海上災害の防止に関する法律、水質汚濁防止法、ポリ塩化ビフェニル廃棄物の適正な処理の推進に関する特別措置法などの多くの法令が制定されており、環境省が主たる監督官庁となっている。

② 米国では、環境や安全衛生に関し、大気浄化法、水質浄化法、危険物質法、石油汚染法、有害物質管理法、危険物輸送法、飲料水安全法などの多くの法令が制定されており、連邦環境保護庁(EPA)、連邦職業安全衛生局(OSHA)が主たる監督官庁となっている。

連邦法が規制に関し基本となる枠組みを示し、州及び地方政府が独自の規制要件を採用している。

③ 後記3、(3)(2000年(平成12年)9月11日環境原則に関する日米共同発表)に指摘したとおり、日米両政府は、2000年(平成12年)9月11日、環境管理基準について、在日米軍司令部によって作成された日本環境管理基準(JEGS)に従って行われることを共同発表した。しかしながら、米軍の活動により発生する環境汚染等についてJEGSだけに頼るだけでは極めて不十分である。

2 日米地位協定条文の検討

- (1) 地位協定 3 条は、提供施設・区域に対する合衆国の管理権を定めているのみで、施設・区域内の環境保全に関する規定はない。
- (2) 地位協定 4 条は、施設・区域を返還するに際して、米国は原状回復義務を負わない規定となっている（日本国に対し、補償義務も負わない）。

よって、米軍は、地位協定の条項上、施設・区域の継続的使用中も、返還時も、環境保全に関し、何らの責任を負わない（なお、地位協定国有財産管理法 3 条は米軍に使用を許した国有財産については、日本国は米軍に対し原状回復請求権又はこれに代わる補償請求権を放棄している）。これにより、施設・区域返還後の個々の地主との原状回復問題は、専ら日本政府と当該地主との問題として処理されている。「日本とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第 6 条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う土地等の使用等に関する特別措置法（駐留軍用地使用等特別措置法）」によって提供された民間所有地については、日本国は個々の地主に対して、原状回復義務もしくは損失補償義務を負うことになっている（同法 11 条）。

なお、返還後の駐留軍用地の利用を効果的に推進するため、「沖縄県における駐留軍用地の返還に伴う特別措置に関する法律」（軍転特措法）があったが、平成 24 年 4 月 1 日から「沖縄県における駐留軍用地跡地の有効かつ適切な利用の推進に関する特別措置に関する法律」（跡地利用推進特措法）に改正されている。

3 環境破壊の現状

(1) 多発する環境破壊

基地の運用から派生する環境破壊は、爆音被害が代表的なものであるが、それ以外にも赤土流出による汚染、PCB 汚染、劣化ウラン弾使用による影響、油状物質汚染、猛毒六価クロム・鉛汚染、アスベスト汚染、飛行燃料漏れ、洗浄剤・殺虫剤・化学薬品による土壌汚染、枯葉剤投棄、核物質汚染等々、多岐かつ広範囲にわたっている（その詳細は当連合会人権擁護委員会「2011 年沖縄基地調査報告書」、沖縄県知事公室基地対策課「沖縄の米軍基地」平成 25 年 3 月版参照）。

これらの「基地被害」は沖縄だけでなく、米軍基地が置かれている地域に共通するものであるが、以下、主に沖縄の「基地被害」について指摘する。

① 航空機爆音被害

沖縄県と関係市町村が共同で実施している嘉手納及び普天間両飛行場周辺の「平成 22 年度航空機騒音測定結果概要」（「2011 年沖縄基地調査

報告書」資料1-2)によると、2010年(平成22年)4月1日から2011年(平成23年)3月31日間のデータにおいて、両飛行場についての24の常時測定地点(嘉手納15地点、普天間9地点)のうち12地点(嘉手納9地点、普天間3地点)で、航空機騒音に係る環境基準を上回っている。各測定地点のWECPNL値(W値)を見ると、嘉手納飛行場周辺で62~86、普天間飛行場周辺で64~86の範囲にあり、特に嘉手納飛行場の砂辺で86(環境基準値75)、屋良Bで86(環境基準値70)、普天間飛行場の上大謝名で86(環境基準値70)である。また、常時測定24地点における70デシベル(5秒以上継続)以上の1日平均爆音発生回数は、嘉手納飛行場周辺で111.4回(嘉手納町屋良B)、普天間飛行場周辺で71.4回(宣野湾市上大謝名)となっている。騒音の最大値は、嘉手納飛行場北谷町砂辺で115.2デシベル、普天間飛行場上大謝名で123.6デシベルという想像を絶する音である。70デシベル以上の1日平均騒音累積継続時間を見ると、嘉手納飛行場周辺では北谷町砂辺の44分58秒、普天間飛行場周辺で宣野湾市上大謝名の25分01秒が最高となっている。

(注)WECPNLは国際民間航空機構(ICAO)で提案された「うるささ」をしめす単位であり、日本における航空機騒音に係る環境基準の評価に使用されてきた。環境基準は、専ら住居の用に供される地域でWECPNL70、その他の地域ではWECPNL75。

沖縄県が1995年度(平成7年度)から1998年度(平成10年度)にかけて行った「航空機騒音による健康影響調査」(1999年(平成11年)3月)によると、長年の爆音や低周波振動などにより、住民の聴力損失、低出生体重児出生率の上昇、学童の記憶力低下、住民の自覚的健康感の低下、幼児の身体的・精神的要観察行動の多さ等、健康への悪影響が指摘されている。

1996年(平成8年)3月28日の日米合同委員会において、嘉手納基地と普天間基地につき、米軍は午後10時から翌朝6時までの夜間飛行を必要最小限度に押さえるように努力することなどが合意(「嘉手納飛行場及び普天間飛行場における航空機騒音規制措置」)されたが、合意は全く守られていない。

2010年(平成22年)7月29日、普天間爆音訴訟に関し、福岡高裁那覇支部は、騒音のほか低周波音による被害を初めて認定した上で、2004年(平成16年)8月に発生した沖縄国際大学への大型ヘリ墜落に

も触れて、この基地が世界一危険な飛行場と称されていることを指摘し、他方、被告国は抜本的な騒音対策を講じて違法状態を解消していないなどとして、住民の深刻な被害実態と正面から向きあい、慰謝料額を一審より倍増させた（しかし、差止請求は棄却されている。）。

オスプレイ配備については、沖縄のみならず本土においても、墜落の危険性や騒音・低周波被害などが更に大きくなる危険が懸念される。その懸念・不安の全国的な高まりを受け、日米両政府は2012年（平成24年）9月、オスプレイの飛行ルールを合意したが、①学校を含む人口密集地の上空を極力避け飛行する、②運用上必要な場合を除き、ヘリモード飛行は米軍基地内に限るなどの合意は、沖縄県等の調査によれば早々、日常的に破られている。

② 赤土汚染

沖縄県内の基地内からの赤土等の流出による河川、海域の汚染は、生活環境及び生物生育環境の破壊等、大きな影響を及ぼしている。例えば1989年（平成元年）10月キャンプハンセンから、1992年（平成4年）5月キャンプシュワブから、2002年（平成14年）7月キャンプハンセンから、赤土が流出し、多くの問題が生じている。

③ PCB漏出事故

1995年（平成7年）11月30日に返還された恩納通信所跡地から、カドミウム、水銀、PCB、鉛、砒素等の有害物質が検出された。

PCB含有汚泥は約304トンにのぼった。

④ 劣化ウラン弾使用事件

同年12月から翌96年1月にかけて鳥島射爆場において、約1520発の劣化ウランを含有する徹甲焼夷弾が発射された。近隣島嶼部への影響が懸念される。同焼夷弾は、米軍の内部規則では日本国内の演習場では使用を禁止されているものであった。

⑤ 油状物質（タール状物質）汚染

1981年（昭和56年）に返還された沖縄県北谷町のキャンプ瑞慶覧射撃場跡地の地中から、2002年（平成14年）1月、店舗拡張工事の掘削中に、米軍が投棄したとみられる黒い油状物質入りのドラム缶が次々に発見されてその総数は187本と大量に及び、周辺土壌がドラム缶の油状物質（タール状物質）により汚染されていることが発覚した。

⑥ 六価クロム、鉛、フッ素、ヒ素汚染

1999年（平成11年）6月、嘉手納弾薬庫地区返還跡地から、那覇

防衛施設局の調査の結果、六価クロム、鉛で環境基準以上の数値が出た。

2006年（平成18年）11月には読谷補助飛行場跡地から、鉛、フッ素などで環境基準以上の数値が出た。

2013年8月、キャンプハンセンに米空軍ヘリが墜落したが、現場から環境基準を超えるヒ素など数種の有害物質が検出された。

⑦ 鉛汚染

2001年（平成13年）2月、キャンプコートニー旧クレ射撃場周辺海域等からのJEGS（在日米軍司令部によって作成される日本環境管理基準）を超えた鉛汚染が発覚した。しかし、2013年（平成25年）1月現在でもその解決策はとられていない。

⑧ アスベスト検出

2009年（平成20年）3月、キャンプ瑞慶覧の米軍直轄工事において、事業者が搬出した廃棄物からアスベストの検出が確認された。

⑨ ダイオキシン汚染

2013年（平成25年）6月、1987年（昭和62年）8月に返還された米空軍嘉手納基地の一区画（沖縄市サッカー場）の工事現場からダイオキシン（ドラム缶数十本、米国「ダウ・ケミカル社」の社名あり）が発見された。

⑩ 核物質汚染

うるま市ホワイトビーチには米軍の原子力艦船が寄港するため、艦船からの廃水などを介し、自然環境への核物質汚染が懸念されている（神奈川県横須賀基地、長崎県佐世保基地も同様である）。

(2) 直面する環境破壊の危険性

2013年（平成25年）12月沖縄県知事が国から出された公有水面埋立て申請を承認したことにより、普天間基地閉鎖の代替案として辺野古「移設」（新基地建設）が強く進められようとしている。しかし、上記埋立て申請は環境影響調査等で重大な問題を有するものである（国の環境影響評価書に対する2012年（平成24年）3月27日沖縄県知事意見。2013年（平成25年）11月21日付け当連合会「普天間飛行場代替施設事業に基づく公有水面埋立に関する意見書」参照。）。そもそも、辺野古大浦湾は、風景そのものが極めて美しい上、沖縄に残された数少ない自然環境が優れた区域である。絶滅危惧種であるジュゴンが生息・回遊し、ジュゴンやウミガメの餌場としての豊かな海草・藻場があり、高さ13メートルにも及ぼうとするアオサンゴ群落、ユビエダハマサンゴ、新種のカニ・エビ類が生息するな

ど生物多様性に富む、まさに自然の宝庫というべき区域である。この区域を埋め立て・破壊することは「神への冒瀆」以外の何物でもなく許されない（1992年（平成4年）リオデジャネイロで「生物の多様性に関する条約」が締結され、日本は2008年（平成20年）6月生物多様性基本法を制定した。）。

なお、埋め立てに使う土砂がどこから調達されるかも全く不明であり、調達される場所によっては外来種により辺野古大浦湾の自然環境が破壊される危険がある。

また、普天間基地に2012年（平成25年）10月からMV-22オスプレイが配備されたが、これに伴い東村高江の北部訓練場内に新しくヘリパットが集約・建設される工事が進められている。しかし、高江は「やんばるの森」を構成する区域であり、生物多様性に富む区域である。国の天然記念物であるヤンバルクイナとノグチゲラも生息し、4000種の生物が住む区域である。ここを破壊してはならないことは辺野古・大浦湾の場合と同じである。

IUCN（国際自然保護連合）は2000年（平成12年）10月、2004年（平成16年）10月及び2008年（平成20年）10月、日米両政府に対し、ジュゴンやヤンバルクイナ、ノグチゲラ、及びその生息域の保全のため3度の保護勧告をしているが、この勧告を尊重すべきは当然と思われる。

(3) 環境原則に関する日米共同発表（2000年（平成12年）9月11日）

日米両政府は、2000年（平成12年）9月11日に「環境原則に関する共同発表」において「日米両政府の共通の目的は、施設及び区域に隣接する地域住民並びに在日米軍関係者及びその家族の健康及び安全を確保することである」と宣言し、その上で、環境管理基準について「日米の関係法令のうち、より厳しい基準を選択するとの基本的考えの下で在日米軍司令部によって作成される日本環境管理基準（JEGS）に従って行われる。その結果、在日米軍の環境基準は、一般的に、日本の関連法令上の基準を満たし又は上回るものとなる。」としている。

しかしながら、JEGSは米軍による内部基準にすぎず、しかも日本側が基地内への立入調査ができない以上、基地内の環境汚染を住民や地方公共団体が調査できず、上記共同発表は「絵にかいたもち」と考える外はない（前記（1）、⑥で指摘した2013年8月の米空軍ヘリ墜落では近くに飲料水をとる大川ダムがあるため、沖縄県や宜野座村が米軍に対し、現場への立入

調査を求めてきたが、米軍の調査が終了するまで半年以上も放置された。)。また J E G S には、騒音、振動、悪臭についての規定はなく、特に重大な基地被害をもたらしている航空機騒音問題の規制にはならない。その場合、海外の米国防省施設の騒音プログラム指針である海軍作戦本部長指針（O P N A V I N S T 1 1 0 1 0 . 3 6 B）によるべきものと考えられ、同指針は滑走路延長上 9 0 0 m までの地帯は利用禁止区域（クリアゾーン）とされ、さらに同延長上 2 1 0 0 m までの地帯も事故危険区域として利用制限がなされるべきところ、例えば普天間基地ではクリアゾーン内にすら民家や学校があるなど、日本の米軍航空基地周辺はこの指針とはかけ離れた実態にある。

4 各国の地位協定

(1) ドイツ

ドイツ補足協定（1 9 7 1 年）が 1 9 9 3 年（平成 5 年）改正されたが、その 5 4 A 条及び B 条では環境アセスメントの実施とドイツ環境法規の遵守義務及び不可避の環境被害について適切な回復措置又は清算措置を行うことを規定している。

今後、ドイツ補足協定 5 4 A 条及び B 条のような規定が日米地位協定に新しく規定されるべきである。

(2) イタリア

1 9 9 5 年（平成 7 年）2 月 2 日イタリア駐留米軍による基地ないし基地施設の使用に関する米国とイタリア間の了解覚書が締結され、その付属書として基地・基地施設の放棄のために遵守すべき手続規則があり、米軍司令官は、基地内の廃棄物処理に関し、イタリアの現行基準に合致することも確保する責任を負うことになった。

(3) 韓国

① 米韓相互防衛条約（1 9 5 3 年（昭和 2 8 年）1 0 月 1 日）と駐留軍地位協定（1 9 6 7 年（昭和 4 2 年）2 月 9 日）がある。

地位協定は 2 0 0 1 年（平成 1 3 年）4 月 2 日改正され、合意議事録と特別了解覚書が取り交わされた。

② 合意議事録では、環境保護の重要性を互いに認め、アメリカ側は韓国の環境法を尊重し、韓国側は米軍の安全を適切に考慮すると規定されている。

③ 特別了解覚書では、以下が合意されている。

ア 両国の環境法のうち、より厳格な基準に基づき、米軍の環境管理指針を 2 年毎又は随時、検討し、補完すること

イ 環境関連情報の共有を強化すること及び共同調査のための米軍基地出入り手続を設けること

ウ 環境管理に対する実績評価及び汚染除去と関連して、アメリカ側は定期的に環境管理の実績を評価し、かつ主な汚染を是正し、韓国側は米軍の健康に影響を及ぼす基地外部の主要汚染に適切な措置を行うことなどを規定している。

- ④ 土壌汚染対策では、2003年（平成15年）5月、米韓間で「環境に関する情報交換と立入手続」とその付属書Aが合意された（2009年（平成21年）3月、付属書Aが改定・補完されている。）。

5 地位協定改正の方向

(1) 地位協定に、環境保護法理の発展を反映させ、ドイツ補足協定第54条A及びB条などを参考にして、環境保全・回復に係る規定を新設し、また、環境保全・回復に関する日本国内環境法規か、米国内の環境法規のいずれか厳しい基準を米軍基地にも適用することを明記するべきである。

(2) 施設・区域の使用に伴う汚染が発生した場合、米軍に対し、原状回復義務を課す（汚染者負担の原則）べきである（これは環境法制の国際的潮流であり、環境被害を未然に防止し、環境を保全するの有力な保証となる）。

その場合後記(5)の「環境委員会」で立入調査を行い、環境破壊等が確認された場合には、同委員会において汚染除去など、環境回復作業のための方針を策定し、合衆国の責任において回復義務を履行しなければならないこととすべきである。

(3) 施設・区域内で環境に影響を及ぼす可能性のある事件・事故が発生し、あるいはそのおそれがある場合、米軍は、即時に、直接国や地方公共団体に通報し、国や地方公共団体の施設・区域内への立入調査を認めることを明記すべきである。

(4) 施設・区域内に米軍が新たな施設を建設する場合には、事前に環境影響調査を行い、公表すべきである。

(5) 施設・区域内の環境調査のため、個別基地ごとに、地方公共団体、専門家等を含めた「環境委員会」を設置し、基地への立入調査の上で、定期的に環境影響調査を行うべきである。

なお、同委員会において、各基地ごとの、環境影響調査の指針となる「ガイドライン」ないし「協定」を策定すべきである。

(船舶・航空機などの出入・移動、5条関係)

1 地位協定の定め

- (1) 地位協定5条は、1項で、米軍の船舶・航空機は、無償で日本の港湾、空港に出入りできること、2項では、米軍の船舶・航空機・車両並びに軍人等・家族は、施設・区域への出入、施設・区域間の移動、施設・区域と日本の港・飛行場間の移動ができること、軍用車両の移動には、道路使用料等の課徴金を課さないことを定めている。3項では、米軍が港湾を利用する場合の通告義務、強制水先を免除することを定めている。
- (2) 出入・移動に関連しては、9条2項において、軍人等・家族の日本への出入国について旅券及び査証に関する日本法令の適用が除外されており、10条1項及び2項において、車両移動の際の運転免許証、車両登録に関する日本法令の適用が免除もしくは緩和されている。

2 無制限な民間の港湾・空港使用権付与の問題性

米軍の港湾・空港を使用する権利は、「公の目的」で運航される場合に限定をされているが、それ以上に具体的な使用目的、使用手続は定められていない。これでは、米軍に無制限の使用を認めることに等しい。

日本政府は、米軍の船舶・航空機の出入につき日本の個別の同意は不要と解釈している（1967年（昭和42年）4月28日 衆議院運輸委員会等）。

民間港湾への出入港件数は、1962年（昭和37年）から1996年（平成8年）までの間に39港湾で654回（年平均約19回）、近年でも2008年（平成20年）に24回、2009年（平成21年）に22回などとなっている。また、民間空港でも、佐世保基地へのアクセスのため長崎空港が年間約300回使用されるなど、恒常的な使用実態がみられる。

しかしながら、もともと提供施設・区域には米軍専用の空港や港湾が含まれていること、5条の規定は提供施設・区域への出入に付随する条項であること、からすれば、米軍が無制限に民間の港湾や空港を使用できるとするのは、施設・区域の提供の趣旨に反し、かつそれら民間施設の運用に支障をもたらすものである。日本政府もこの点について、かつては、第5条は「不時着陸的な使い方をさしての、米軍の権利」と説明していた（1969年（昭和44年）4月19日、衆議院内閣委員会）。

ところが、1986年（昭和61年）3月31日衆議院予算委員会では、これを「一般的、原則的な」権利である、「非常に限定的な、緊急避難的な場合だけに限られるということではなくて、…必要最小限度における使用というものに限られることが適当であろう」と説明するようになっている。

これに対して、ドイツ補足協定57条6項は、「軍隊及び軍属は、軍用航空

機の着陸のため、緊急の場合に限り、又は権限のあるドイツ当局と締結した行政協定その他の取極に従ってのみ、民間飛行場その他の自己の専用に供されていない着陸地の使用を認められる。」と規定しており、我が国においても同様の限定が必要と考えられる。

3 民間の港湾、空港の使用と日本法令の適用問題

5条では、国内法令の適用を明記していない。しかし、合意議事録で、同条項に関し、特段の定めがある他は「日本国の法令が適用される。」と合意されている（合意議事録5条4項）。

港湾は、港湾法33条により地方公共団体が管理者と定められ、また空港も特定地方管理空港や地方管理空港等については同様に地方公共団体が管理者と定められている。ところが、上記のとおり、米軍の船舶・航空機の寄港や着陸について、日本側の個別の同意は不要とされていることから、上記港湾・空港の管理者の同意は不要と解されている。そのため、上記合意議事録との整合性が問題となる。

神戸市は、神戸市港湾条例及び1975年（昭和50年）3月の神戸市議会の核兵器搭載艦船入港拒否の決議に基づき、神戸港を使用しようとする艦船に対し、核兵器を搭載していないことの証明書の提出を求め、その提出のない艦船には神戸港の使用を許可しないとした。その結果、それまでの15年間で432隻のアメリカの艦船が入港していた神戸港に、それ以降アメリカの艦船は全く入港しなくなっている。

4 施設・区域間移動と日本法令の適用問題

上記のとおり、合意議事録で、米軍の施設・区域間移動についても、日本法令の適用が合意されているが、その適用は極めて恣意的である。ベトナム戦争時の1972年（昭和47年）、相模原補給廠で、港に向かう戦車積載のトレーラーが道路法47条（車両制限令）に違反していたことが判明した。このため政府は、同年10月、直ちに同制限令を改正して米軍車両を適用除外とした。

また、外務省『考え方』は、適用対象となる「日本国の法令」は、「通行行為自体を通行秩序維持の観点にたって規制する法令を指すもの」と解釈し（同73ページ）、例えば、火薬取締法については、「火薬の取扱いは、いわば軍隊の属性」であるから「通行行為自体の規制とは面を異にする」として適用除外を当然視している（同75ページ）。

このように、米軍の活動を最優先して恣意的に法令の適用を左右する姿勢は、米軍の通行における国民の安全確保の観点から重大といわねばならない。

5 提供施設・区域外での軍事訓練

(1) 提供施設・区域外での演習・訓練

① 施設外での行軍訓練等

沖縄県では、しばしば武装した海兵隊員が施設外の一般道路や民間地などで行軍訓練を行っている。例えば、1996年（平成8年）2月、海兵隊員が本島中部のキャンプ・コートニーから施設外に出て行軍訓練を行っている。

② 訓練空域の設定

合同委員会合意により、我が国の領空・領海、更には公空・公海上に、広大な訓練空域が米軍のために設定されており、これによって民間航空機の運航が大きく制限を受けている。

ところが、この訓練空域の地位協定上の根拠は、実は明確ではない（本間・前掲書137ページ）。なぜなら、政府解釈では、地位協定2条に基づき提供される「施設・区域」には、空域は含まれていないと解されているからである（外務省『考え方』22ページ）。

③ 訓練空域以外の空域における演習

また、訓練空域としての指定すらされていない訓練ルートの問題がある。

1987年（昭和62年）8月と1991年（平成3年）10月に、奈良県十津川で低空飛行訓練中の米軍機がケーブルを切断する事故が発生し、また1994年（平成6年）10月には高知県早明浦ダムに米空母艦載機が墜落した。これら事故の米軍調査報告書により、国内に、訓練空域にさえ含まれていない「訓練航法経路」と呼ばれる8か所の低空飛行訓練ルートの存在が明らかになった（本間浩他『各国間地位協定の適用に関する比較論考察』内外出版2003年）。これら訓練航法経路は、合同委員会合意にさえ基づくものではなく、米軍が一方的に設けているものである。

普天間基地へのオスプレイ配備の際、米軍が作成した「環境レビュー」（2012年（平成24年）4月）においても、本州・四国・九州全体にわたる6つの訓練航法経路で低空飛行訓練を行う計画であることが示されている。

(2) 法的根拠に関する政府説明

地位協定では、提供施設・区域の管理権（3条）と、施設間移動の自由（5条）の定めのほか、演習、訓練の場所に関連する定めは存しない。この

ため、提供施設・区域外での演習や訓練がなされてきた法的根拠についての政府の説明は変遷を遂げている。かつては、「通常の軍隊としての活動（例えば演習）を施設・区域外で行うことは、協定の予想していないところ」（外務省『考え方』の初版 1973年（昭和48年）4月28ページ）と説明されていた。その後、「具体的態様を地位協定の各条に照らして判断する以外にない」（1979年（昭和54年）5月25日衆議院沖縄北方特別委員会）とし、更には、個別の条項を根拠とすることなく、「安保条約及び地位協定は、米軍が同条約の目的のために飛行訓練を含めて軍隊としての諸活動を一般的に行うことを当然の前提としている」とし、「（飛行訓練は）安保条約及び地位協定に基づき、それが米軍の駐留を認めているというこの一般的な事実が法的根拠と考えられる」（1987年（昭和62年）8月24日衆議院安全保障特別委員会）と踏み込んだ説明をするようになっていく。

他方で、前述の施設外での行軍訓練については、上記の解釈の変遷の後も、米軍には移動の権利があるとして、この訓練を5条2項の移動の自由として説明したこともある（1996年（平成8年）2月22日参議院外務委員会）。

(3) 政府説明の問題性

しかし、提供施設・区域外での演習や訓練を5条の施設間移動で説明することはできない。

「出入」とか「移動」は、そもそも場所的な移動を示す概念であり、その移動という行為の過程でそれ以外の目的の行為をなすことまで含むものではない（本間・前掲書137ページ参照）。

また、施設・区域外での演習・訓練を、安保条約が米軍の駐留を認めていることを根拠に一般的に容認する考え方は相当でない。問題の核心が領域主権に関わるものである以上、領域主権を制限する提供施設・区域外での演習・訓練については、条約等により具体的にその根拠と範囲が特定・明記されるべきものである。

外務省『考え方』も述べるとおり、「米軍の軍隊としての機能に属する活動は原則として施設・区域内で行われるべきことは当然である（そもそも地位協定により施設・区域が提供されているのは、一般に米軍の軍隊としての活動が場所的な制限なく我が国内において行われれば、我が国の社会秩序に大きな影響が与えられることが予想される）」（同20ページ）からである。

安保条約も地位協定も、我が国の国土全体を米軍の訓練基地化することを容認しているわけではない。

外務省『考え方』は、上記原則を認めつつ、他方で、「(施設区域外での軍事活動として) 例外的に認められるものがあり得ないわけではないと考えられ、個々の活動について…目的・態様等の具体的な実態に即し、合理的に判断されるべき」ともいう。結局、この見解は、米軍の提供施設・区域外での活動を容認しつつ、それを解釈により合理的な範囲に制限しようとするものである。

この考え方を前提に、外務省『考え方』は、施設・区域外での飛行訓練について、「米軍による単なる飛行訓練は、…射撃訓練と異なり、…上空の空間しか使用しない態様の活動である。このような活動は、専ら航空安全の見地より適当な調整が行われれば、その活動によって直ちに我が国の社会秩序に影響を及ぼすものではない」として、例外的に、米軍の飛行訓練を認めている。

しかしながら、米軍機の飛行訓練は、常に騒音や振動、墜落の危険性を伴うものであり、民間飛行の安全性にからむものであり、国民生活に影響はない、として容認するのは相当でない。特に、低空飛行訓練は、敵のレーダーに捕捉されないために起伏の多い山間部等で地上500フィート前後を新幹線以上のスピードで飛行するという危険なもので、これまでも墜落等の事故や衝撃波による家屋の損壊、騒音被害等、多くの被害を生じさせてきたものである。

外務省でさえ、この点について、1971年(昭和46年)7月の雫石事故(全日空機と自衛隊機の衝突事故)を踏まえ、「立法論としていえば、本来は、米軍の飛行訓練のための空域の設定について地位協定上何らかの明文上のレジームが定められていることが望ましい」と述べているものである。

「本来施設・区域内で行うことを予想されている活動(通常『軍事演習』と称されるような活動を含む。)を施設・区域外で行うことは同協定の予想しないところである」との見解が重視されるべきである(玉城栄一議員の1979年5月29日付け質問主意書への政府答弁、外務省『考え方』21ページ参照)。

(4) 低空飛行訓練についての合意の問題点

施設・区域外の訓練で最も問題となった低空飛行訓練について、日米両政府は、1999年(平成11年)1月、合同委員会合意として「在日米軍による低空飛行訓練について」を発表した。同文書では、低空飛行訓練が在日米軍の「不可欠な訓練所要を構成する」としつつ、安全性確保のためとして、①訓練実施地域を継続的に見直すこと、②国際民間航空機関(ICA

○) の最低高度基準を用いていること，③定期的に安全性評価の点検を行うこと，④週末及び日本の祭日での訓練を不可欠なものに限定すること，等を示している。

しかし，オスプレイが全国で低空飛行訓練を行うこととされていることや，これまでの米軍機の騒音規制措置が全く遵守されていないことからすれば，かかる合意の実効性には疑問が残る。

そもそも，このような訓練ルートを，「訓練航法経路」として設定すること自体，特定の施設・区域の提供を枠組とする安保条約6条と地位協定の法秩序の根幹を揺るがすものと言わざるを得ない。

6 ドイツの例

ドイツ補足協定46条1項では，空域における演習等について，「軍隊は，本条に基づいて，権限のあるドイツ当局の承認を条件に，防衛任務の達成に必要な範囲において，連邦共和国の空域で演習その他の訓練を行う権利を有する。」と定め，同2項では，ドイツ法の適用が明記されている（本間・前掲書138ページ）。

7 改正についての提案

(1) 民間港湾・空港の使用目的の制限

地位協定5条による米軍等による民間の港湾・空港の使用が一時的・例外的なものであることを明示するために，同条に「現在の危険を避ける緊急の必要がある場合に限られるものとする」との規定を挿入すべきである（ドイツ補足協定57条6項参照）。

(2) 日本の法令の適用

合意議事録では，本条に定めるほかは日本の法令が適用されるとしているが，実状はこれと異なるため，提供施設以外の港湾，空港，道路等の米軍の使用にあたっては原則として日本の法令が適用されることを明示すべきである。

(3) 施設・区域外での演習・訓練の原則禁止

地位協定5条の出入・移動には，演習及び訓練の実態を伴うものを含まないことを明記すべきである。また，米軍による演習・訓練は原則として提供された施設・区域外では禁じられる旨を明記し，さらに，施設・区域外での飛行訓練については，その場所的範囲や飛行条件等について日米合同委員会の合意によって明確な使用条件を設定すべきである。

（航空交通，6条関係）

1 地位協定の定め

(1) 地位協定6条は、全ての非軍用及び軍用の航空交通管理及び通信の体系は、「緊密に協調して」発達を図るものとし、かつ、集団安全保障の利益を達成するため必要な程度に整合するものとする、等と定める。

(2) 地位協定6条に関する国内法として航空法特例法が存する。同法では、米軍に対し、航空の安全を確保する重要な条項（耐空証明、飛行場・航空保安施設の設置、航空機の運航に関する第6章等）が適用除外されている。

2 地位協定6条の問題点

現行条文では、「緊密に協調」とあるだけであるが、航空交通の安全を確保するための具体的な定めがない。航空交通の安全を確保するためには、少なくとも、航空管制、空域、飛行の安全確保等についての明確な定めが不可欠である。現在、次の問題点がある。

(1) 米軍による航空交通管制の問題

① 航空交通管制の内容

航空機の航空管制には、離着陸する航空機を管制する飛行場管制、空港と空路を結ぶターミナル空域における進入管制及び空路における航空路管制がある。なかでも進入管制（アプローチコントロール）は、離着陸態勢に入る前後の航空機同士の交通整理を担う、航空交通の安全確保の要である。

② 航空交通管制権移管の経過

我が国の航空交通管制は、米軍占領期から旧安保条約・行政協定当時まで米軍に委ねられており、1959年（昭和34年）6月の合同委員会合意でようやく、「米軍に提供している飛行場周辺の飛行場管制業務、進入管制業務を除き、すべて日本側において運営する」とされたが、この時点で改めて米軍側が提供施設の飛行場管制業務のみならず、その周辺の進入管制業務をも担うことが認められている。これは、1975年（昭和50年）5月の日米合同委員会合意でも再確認されている。

一方沖縄については、沖縄返還時（1972年（昭和47年）5月）の「沖縄における航空交通管制」合意により、沖縄における航空交通管制は原則として日本の権限とされ、2年の準備期間を経て航空路管制業務は日本に返還された。しかし、那覇飛行場を含む嘉手納飛行場の進入管制業務については暫定的に米軍が実施するものとされたが、それが長期化し、2010年（平成22年）3月31日になってようやくこれが日本側に返還された。

③ 米軍による飛行場管制・進入管制の現状

地位協定に基づいて米軍に提供されている飛行場は、千歳、三沢、横田、厚木、岩国、嘉手納、普天間の7か所がある。そのうち千歳と三沢、厚木は自衛隊が飛行場管制業務を行っている。米軍は、残り4か所の飛行場についての飛行場管制業務のほか、横田進入空域（厚木を含む。）と岩国の進入空域の進入管制業務を行っている。

④ 米軍による進入管制の問題点

現在、広大な空域にわたる進入管制が米軍に委ねられている。米軍による進入管制空域の存在は、民間機の離着陸コースの設定に大きな制約となるとともに、進入管制が錯綜するなど、ニアミスや衝突事故の危険にもつながりかねない。

とりわけ横田進入管制区（横田空域）は、百里、成田、羽田の各進入管制区の西に、東京都西部・神奈川県・静岡県・長野県・新潟県など1都6県の上空最高7000メートルに至る広大な空域を占め（別紙図参照）、「西の壁」を作って「関東複雑空域」を構成している。横田進入管制区を通過するには米軍の指示に従った米軍機との調整が必要となり、事実上米軍側の許可が困難なことから、民間航空機は同空域の飛行ができない。このため、羽田・成田空港の離着陸コースの設定等に大きな制約、障害を及ぼしている。東京方面から西日本に向かう航空機は、横田空域の上空を通過しなければならないため、離陸後いったん進行方向反対側を迂回して上昇高度を確保しなければならず、また、狭い航空路を設定しなければならなくなっている。2008年（平成20年）9月の羽田空港D滑走路開設時には、増大する民間航空便の需要を受け、横田空域の東端の「壁」となっている空域の一部の管制が階段状に日本側に返還された。国土交通省によれば、これに伴い、例えば羽田－福岡便は時間にして4分の短縮等が実現し、羽田発着便全体では、全体で年間約7200時間、燃料約3300万リットルの削減が達成され、その経済効果は約98億円になるという。しかし、これはわずかな改善に過ぎず、上記の問題は抜本的に改善されておらず、羽田・成田における航空需要の増加に伴う発着便の増大に対する制約となり続けている。

岩国進入管制区（岩国空域）は、米軍岩国基地を中心に、愛媛県・山口県・広島県・島根県などの上空最高7000メートルの空域を占め、松山空港の進入管制は米軍に委ねられた変則状態であるし、石見空港の周辺と上空は米軍の進入管制空域である。ただし、岩国空域内には既に松山空港

などの民間空港があり、米軍も民間航空機の飛行を許容せざるを得ないことから、横田空域ほど問題は深刻化していない。

なお、嘉手納進入管制区（嘉手納空域）は返還されたが、もともと那覇飛行場と嘉手納飛行場が極めて近接して交錯しているため、那覇空港北側を離発着する航空機が低空飛行を余儀なくされる実状には変化がない。

米軍による進入空域の管制は、航空路の制約のみならず、緊急事態の対応のトラブル、管制機器バックアップ体制上の問題（嘉手納進入管制区で過去に米軍の機器故障で長時間那覇空港が使用できなくなった例）等指摘されている。

特に横田空域にみられるように、米軍による進入管制空域の存在は、民間航空交通に深刻な影響を与えていることから、米軍には飛行場管制を与えるにとどめ、進入管制は日本側に返還すべきである。

(2) 広大な空域の提供

① レンジ、ウォーニング・エリア

日本列島の周辺を取り囲むように、レンジ（R）又はウォーニング・エリア（W）と呼ばれる米軍の訓練のための制限空域等が約40か所設定されている。そのうち20か所が沖縄近海に集中している。これらは米軍が戦闘・爆撃等の訓練を行うための空域である。これらは領海内のみならず公海上にも設定されており、その法的根拠が明らかにされていないことは既に第5条の項で述べたところである。特に、公海上の空域の設定については、領域主権に基づくものではなく航空交通管制の必要性から日米両政府の合意に基づいて定められているにすぎない。

② アルトラブ

これらの空域に加え、アルトラブ（Altitude Reservation 空域の一時留保の意）とよばれる訓練空域が存在している。これは、その都度時間を限った通告による米軍の使用のための制限空域の設定のことである（固定型と移動型がある）。固定型アルトラブは沖縄周辺に集中しており、これらは米軍が一方的に指定できるものであるが、事実上上記のレンジやウォーニングエリアと同様の機能を果たしており、法的根拠がより不明確である。また、移動型アルトラブは、米軍航空部隊の移動のためや、空母が展開して演習するときなどに設定されている。

アルトラブは、1975年（昭和50年）5月に改正された航空交通管制に関する合同委員会合意で、その存在を前提に日本政府への要請の方法が取り決められている。これらアルトラブの設定は年間1000件以上に

及んでいるといわれる。

③ 自衛隊の訓練空域

さらに、雫石事故を契機として1971年（昭和46年）8月に決定された航空交通安全緊急対策要綱に基づき、民間機との競合を回避するために、自衛隊の飛行訓練空域が行政上設定されているところ、米軍機はこれら自衛隊訓練空域も使用している。

- ④ これら米軍のための広大な制限空域の存在は、我が国の民間航空機にこれら空域の回避を余儀なくさせている。特に、茨城県沖に設定されているレンジの存在は、成田空港に向かう航空機の航空路を制約して、着陸の効率を悪化させる要因になっており、先の横田空域と同様に、首都圏の民間航空への圧迫となっている。

(3) 航空法特例法の問題

- ① 米軍機の運用については、前記のとおり、多くの航空法の規定が適用除外とされている。特に、運航に際しての安全に関わる規制を定めた同法「第6章 航空機の運航」が包括的に除外されていることは問題である。これに対して、自衛隊法107条（「航空機の運航に関する訓令」・「航空機の運航に関する達」）では、自衛隊の航空機について、必要な条項につき、個別に同章の特例が定められているにすぎない。米軍機が外国軍隊の航空機であることを考慮しても、包括的な適用除外は行き過ぎである。

② 最低安全高度

航空法81条及び同施行規則174条では、国際民間航空機関（ICAO）の基準に準じて、人口密集地で300m、それ以外の場所で150mという最低安全高度を定めている。

ところが、米軍機にはその適用除外がなされているため、日本全国の山間地や海上などでの低空飛行ルートが設定され、戦闘機などが低空飛行訓練を実施している。例えば、広島県では、2011年（平成23年）4月から9月までの間に県に寄せられた低空飛行情報が103日、675件に及んでおり、高知県では、同年12月だけで県下地方公共団体からの低空飛行訓練報告が29回、36機にも上っている。米軍による低空飛行訓練では過去に重大事故も発生している。1994年10月、米軍艦載機A6が、高知県山間部の「オレンジルート」の高度150メートルを時速800kmで低空飛行訓練中、早明浦ダム湖面に墜落してパイロット2名が死亡した。同じ「オレンジルート」にある奈良県十津川村では、1987年8月と1991年10月の2回、米軍機が木材運搬用のワイヤーロープを切

断する事故も発生した。普天間飛行場に配備されたオスプレイは、本土でこれらと同様の低空飛行訓練をすることとされている。

一方、低空飛行した米軍機がロープウェーのケーブルを切断するという重大事故が発生したイタリアでは、事故後、その周辺地域の最低高度を2000フィート（600メートル）に引き上げる措置が採られている。

自衛隊法では最低安全高度の適用除外の特例は認められておらず、航空幕僚長による「航空機の運航に関する達」37条では、自衛隊機について航空法施行規則の遵守が定められている。米軍機についても、この適用除外をする合理的理由はなく、国民の安全を確保するため、自衛隊機同様の最低安全高度の規制をなすべきである。

③ 曲技飛行

航空法91条は、曲技飛行等の場所と条件を規制しており、自衛隊法においてもその適用は除外されていない（「航空機の運航に関する通達」82条参照）。ところが、米軍については、やはり適用除外がなされている。米軍機という特性を考慮したとしても、除外すべき正当な理由はないといわねばならない。

④ 耐空証明が不要であること

なお、在日米軍にて運用が開始されたオスプレイは、様々な危険性が指摘されている。例えば、回転翼機の耐空証明の際に必須とされるオートローテーション機能（エンジン停止時に下降時の気流でローターを回転させ、墜落速度を低減させる機能）が不十分であることがその一つである。このような問題は、航空法11条による耐空証明が除外されていることから生じるものである（ただし、同条は自衛隊法107条でも適用除外とされている。）。

(4) ドイツ補足協定

我が国の現状に対して、ドイツでは、1993年（平成5年）改正のドイツ補足協定46条2項において、NATO軍の演習や訓練にあたっては、「ドイツ空域への立ち入り及び使用、並びに『国際民間航空機関の標準及び勧告』の範囲に属する航空設備及び航空施設の使用に関するドイツの法規、及び該当する法律その他の規則、告示に含まれる現行の通告・承認・調整手続が適用される。」と、ドイツ国内法の適用を前提としている。

3 改正への提言

(1) 航空管制権の帰属について

航空の安全を確保するためには、一元的な航空管制を行うことが重要であ

り、今日米軍に対し、進入管制を委ねる合理的理由はない。よって、米軍による管制は、その提供施設における飛行場管制にとどめ、進入管制は全面廃止すべきである。そして、進入管制も含めたそれ以外の航空交通管制業務は日本が行うこととすべきである。

よって、地位協定においても、そのことを明記すべきである。

(2) 航空法特例法の改定

航空法特例法は、地位協定による施設・区域提供に伴うやむを得ない範囲を逸脱し、広範囲な適用除外を定めており、航空交通の安全に支障を生じさせかねない。同特例法を改正し、少なくとも最低安全高度の遵守、曲技飛行の禁止等安全性確保のための最低限の規制は米軍に対しても及ぼすべきである。

(刑事責任， 17条関係)

1 日米地位協定，合意議事録，合意事項等の規定内容

日米地位協定は、1960年（昭和35年）に署名・発効されたものであるが、その前身は、1952年（昭和27年）の旧安保条約と同時に発効した日米行政協定である。地位協定と同じく1960年（昭和35年）に署名・発効した合意議事録（公表されている）は、日米両国の全権委員が地位協定の交渉において到達した了解事項の記録であり、協定自体と同列のものと言われている。合意事項（1から52までであるが、非公表）は、大部分は1953年（昭和28年）に日米合同委員会に設置されている刑事裁判管轄権分科委員会における日米両国の協議の結果、合意をみた事項であり、協定の実施にあたる両当事者間の内部的な運用準則である。地位協定発効により本来合意事項は廃止か改訂されるべきであったが、これがなされず、地位協定17条の実施細目として引き継がれていることが米軍人らに対する適正な裁判権の行使が実現しない原因となっている。

(1) 米軍人・軍属被疑者の身体拘束

日米地位協定17条5項（c）は「日本国が裁判権を行使すべき合衆国軍隊の構成員又は軍属たる被疑者の拘禁は、その者の身柄が合衆国の手中にあるときは、日本国により公訴が提起されるまでの間、合衆国が引き続き行うものとする。」と規定している。

(2) 公務執行中か否かの認定

日米地位協定17条3項（a）（ii）は「公務執行中の作為又は不作為から生ずる罪」について、合衆国の軍当局が、合衆国軍隊の構成員又は軍属に

対して裁判権を行使する第一次の権利を有するとしている。

合意事項43は「議定書3項(a)(ii)に関する公式議事録に掲げる証明書は、要請に基づき、当該被疑者が所属する部隊の指揮官から、犯罪が発生した地の検事正に対し提出されるものとする。…。この証明書は、反証のない限り、公務中に属するものであるという事実の十分な証拠資料となる。」としている。

合意議事録は地位協定17条3項(a)(ii)に関して「合衆国軍隊の構成員又は軍属が起訴された場合において、その起訴された罪がもし被告人によって犯されたとするならば、その罪が公務執行中の作為又は不作為から生じたものである旨を記載した証明書(引用者注 いわゆる「公務証明書」のことである。)でその指揮官又は指揮官に代わるべき者が発行したものは、反証のない限り、刑事手続のいかなる段階においてもその事実の十分な証拠資料となる。前項の陳述は、いかなる意味においても、日本国の刑事訴訟法第318条を害するものと解してはならない。」としている。

(3) 「公務」の範囲

1956年(昭和31年)3月28日付け日米合同委員会合意において、「公務」とは、「合衆国軍隊の構成員又は軍属が、その認められた宿舎又は住居から、直接の勤務場所に至り、また、勤務場所から、直接、その認められた宿舎又は住居に至る往復の行為を含むものと解釈される。ただし、合衆国軍隊の構成員又は軍属が、その出席を要求されている公の催事における場合を除き、飲酒したときは、その往復の行為は、公務たるの性格を失うものとする。」とされた。これを受けて、法務省刑事局長事務代理は、検事総長、検事長、検事正宛てに、同年4月11日付けで「合衆国軍隊の構成員又は軍属の公務の範囲について」と題する同内容の通達を發した。

2011年(平成23年)12月16日の日米合同委員会において、「その出席を要求されている公の催事における場合を除き」が削除され、飲酒後の自動車運転による通勤は、いかなる場合であっても公務と取り扱わないこととされた。

(4) 公務執行中の軍人等に対する刑事裁判権の規定

日米地位協定17条1項は、刑事裁判権分配の基本について、「この条の規定に従うことを条件として、(a) 合衆国の軍当局は、合衆国の軍法に服するすべての者に対し、合衆国の法令により与えられたすべての刑事及び懲戒の裁判権を日本国において行使する権利を有する。(b) 日本の当局は、合衆国軍隊の構成員及び軍属並びに家族に対し、日本国の領域内で犯す罪で日本

国の法令によつて罰することができるものについて、裁判権を有する。」としている。

日米地位協定17条3項(a)は、「合衆国の軍当局は、次の罪については、合衆国軍隊の構成員又は軍属に対して裁判権を行使する第一次の権利を有する。」として、(ii)「公務執行中の作為又は不作為から生ずる罪」をあげている。

この刑事裁判権分配の基本規定により、従来、軍属についても、公務執行中の場合には日本は裁判権を行使しないものとされてきた。

(5) 刑事裁判権不行使の日米合意と法務省通達

日米地位協定17条3項(b)は、同項(a)(i)「もつぱら合衆国の財産若しくは安全のみに対する罪又はもつぱら合衆国軍隊の他の構成員若しくは軍属若しくは合衆国軍隊の構成員若しくは軍属の家族の身体もしくは財産のみに対する罪」、同(ii)「公務執行中の作為又は不作為から生ずる罪」については合衆国軍隊が第一次裁判権を有するとの規定を受けて、「その他の罪については、日本国の当局が、裁判権を行使する第一次の権利を有する。」としている。

ところが、日米合同委員会裁判権分科委員会刑事部会の非公式議事録(1953年(昭和28年)10月28日)において、日本側部会長の声明として「日本の当局は通常、合衆国軍隊の構成員、軍属、あるいは米軍法下にあるそれらの家族に対し、日本にとっていちじるしく重要と考えられる事例以外については第一次裁判権を行使するつもりがないと述べることができる。」と記録されている。

同日の日米合意に先立って発せられた、法務省刑事局長発の検事長、検事正宛て1953年(昭和28年)10月7日付け通達「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第三条に基づく行政協定第一七条の改正について」において、「第一次の裁判権の行使については、日本国に駐留する合衆国軍隊の地位並びに外国軍隊に対する刑事裁判権の行使に関する国際先例にかんがみその運用上極めて慎重な考慮を払わなければならないものと思慮する。・・・日本側において諸般の事情を勘案し実質的に重要であると認める事件についてのみ右の第一次裁判権を行使するのが適当である。」とされている。

(6) 米軍基地外で起きた米軍航空機墜落事故に関する規定等

当初の行政協定17条3項(g)は「日本国の当局は、合衆国軍隊が使用する基地内にある者もしくは財産について、または所在地のいかんを問わず

合衆国軍隊の財産について搜索または差し押さえを行う権利を有しない」とされていたが、1953年（昭和28年）のNATO地位協定の発効に伴う行政協定の改定によりこの規定は削除され、日米地位協定にもこの規定は存在しない。

しかし、合意議事録は、地位協定17条10項(a)及び10項(b)に関して、「日本の当局は、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若しくは区域内にあるすべての者若しくは財産について、又は所在のいかんを問わず合衆国軍隊の財産について、搜索、差押え又は検証を行う権利を行使しない。ただし、合衆国軍隊の権限のある当局が、日本の当局によるこれらの搜索、差押え又は検証に同意した場合は、この限りでない。」としている。

また、合意事項20は、「合衆国軍用機が合衆国軍隊の使用する施設又は区域外にある公有若しくは私有の財産に墜落又は不時着した場合には、適当な合衆国軍隊の代表者は、必要な救助作業又は合衆国財産の保護をなすため事前の承認なくして公有又は私有の財産に立ち入ることが許されるものとする。ただし、当該財産に対し不必要な損害を与えないよう最善の努力が払われなければならない。日本国の公の機関は、合衆国の当局が現場に到着する迄財産の保護及び危険防止のためその権限の範囲内で必要な措置を執る。日米両国の当局は、許可のない者を事故現場の至近に近寄らせないようにするため共同して必要な統制を行うものとする。」と規定している。これに対応するものとして、1959年（昭和34年）7月14日刑事局長発検事総長、検事長、検事正宛て通達「合衆国が使用する施設又は区域外における同軍隊航空機の事故現場における措置について」においては、「基本方針」として「合衆国軍用機が合衆国軍隊の使用する施設又は区域外にある公有若しくは私有の財産に墜落又は不時着した場合には、適当な合衆国軍隊の代表者は、必要な救助作業又は合衆国財産の保護をなすため事前の承認なくして公有又は私有の財産に立ち入ることが許されるものとする。日米両国の当局は、無用の者がかかる事故現場の至近に近寄らせないようにするため、墜落又は不時着の現場に対して必要な共同管理を行うものとする。」としている。

2 問題の所在と改正の方向性

(1) 米軍人・軍属被疑者の身体拘束

1995年（平成7年）9月に沖縄県において発生した米軍人による少女強姦事件において、日米地位協定17条5項(c)に基づき、公訴提起がな

されるまで米軍人の身体が米軍当局から日本側に引き渡されなかったため、沖縄県民をはじめとする日本国民から強い批判が高まった。

その後、同年10月の「刑事裁判手続に係る日米合同委員会合意」により、「殺人又は強姦という凶悪な犯罪の特定の場合に」起訴前の被疑者の身体の移転についてアメリカ合衆国政府による「好意的な考慮」が払われること、合衆国は「その他特定の場合について」日本国の提示する特別の見解を充分考慮することとなった。この「その他特定の場合」の内容については、2004年（平成16年）4月2日の日米合同委員会合意（口頭）で、日本政府が重大な関心を有するいかなる犯罪も排除するものではなく、日本政府が個別の事件に重大な関心がある場合には拘禁の移転を要求できることとされた。

しかし、この1995年（平成7年）運用改善合意での引渡の対象は、原則として殺人又は強姦という凶悪犯罪のみに限定されていることは問題である。しかも、殺人又は強姦の場合であっても「その他特定の場合」であっても、アメリカ合衆国政府が好意的な配慮を払うに過ぎず、義務的なものではない。実際、2002年（平成14年）11月2日に沖縄県において発生した米軍人による女性強姦未遂、器物損壊事件において、日本国が日米合同委員会で起訴前の身体引渡しを要求したが、アメリカ合衆国が拒否したという事例もある。

このように起訴前の米軍人・軍属の被疑者の身体引渡しをアメリカ合衆国の好意的な考慮に委ねたのでは、アメリカ合衆国は身体引渡しを拒否することもできるのであるから、そのような場合には第一次裁判権を有する日本国の適正な捜査が妨げられることになる。

したがって、日本国が第一次裁判権を有する事件については、全ての事件において、米軍の手中に米軍人・軍属被疑者の身体がある場合であっても、アメリカ合衆国の同意なく、日本国が起訴前の米軍人・軍属被疑者の身体を拘束できるようにすべきである。

(2) 「公務執行中」か否かの認定

1974年（昭和49年）7月、沖縄県の伊江島において、米軍人が住民に信号銃を発砲して負傷させた事件（伊江島事件）で、事件発生直後米側は、公務証明書を発行しないと非公式に言明したにもかかわらず、その後態度を翻して公務証明書を発行し、日本政府は、1975年（昭和50年）5月、裁判権を行使しない旨を米側に通報した（外務省『考え方』147ページ）。

2005年（平成17年）12月22日、東京都八王子市において小学生3名が米海軍人の運転する自動車によってひき逃げをされた道路交通法違反、業務上過失致傷被疑事件では、警視庁が米軍人を緊急逮捕したが、米海軍より公務証明書が発行され、即日、釈放された。この米軍人に対しては、軍事裁判は行われず、米海軍艦長による減給等の懲戒処分にとどまった。

公務中の米軍人が2008年（平成20年）から2011年（平成23年）に起こした公務中の事件のうち、被害者が死亡した事案や4週間以上の重傷を負った事案を含めても、軍事裁判にかけられものはなかった（2013年（平成25年）5月23日衆議院安全保障委員会において法務省が赤嶺政賢衆議院議員の質問に対して明らかにした）。その一例として、2008年（平成20年）、沖縄県うるま市において、米海軍人の運転する自動車に対向車線に侵入してバイクと衝突し、バイクを運転していた男性が死亡した事件については、日本側が公務中を理由に不起訴処分とした上、米海軍は米海軍人に過失や不注意がなかったとして刑事処分を科していなかった（2011年（平成23年）8月26日付け琉球新報）。

米軍人等の公務執行中の事件であっても、「施設及び区域」外において発生した事件については、本来、主権国家としての日本国が、属地主義に基づき、米軍人等の被疑者に対する第一次裁判権を持つとすべきである。ただ現時点においては、このような改正が困難だとしても、米軍人等の公務執行中の事件について米軍当局が第一次裁判権を有するとする現行の地位協定の下においても、米軍人等が公務執行中であるか否かについて、「公務証明書」が「反証のない限り、公務中に属するものである」という事実の十分な証拠資料となる」とする合意議事録の当該部分を破棄して、「公務証明書」をもって十分な証拠資料とすることなく、日本国の捜査機関及び裁判所があらゆる証拠に基づき総合的に判断できることを明確にすべきである。なぜなら、米軍の部隊指揮官が作成する「公務証明書」のみをもって、日本国が米軍人等に対する捜査権や裁判権の行使を抑制する理由とはなり得ないからである。この場合、日本の裁判所が、米軍人等の被告人について、公務執行中であったと判断すれば、米軍が第一次裁判権を放棄していない限り、日本国に裁判権がないものとして、公訴棄却判決をすべきである（刑事訴訟法338条1号）。

(3) 「公務」の範囲について

2010年（平成22年）9月7日、山口県岩国市において、通勤途中の米軍属が被害者を自動車でひいて死亡させる自動車運転過失致死被疑事件が

発生したが、山口地方検察庁岩国支部は、同年10月7日、当該軍属に対して不起訴処分とした。遺族は、岩国検察審査会に審査請求をしたが、同審査会は、2011年（平成23年）1月11日、不起訴相当の議決をした。その後、下記同年11月23日日米合同委員会合意後の2012年（平成24年）10月、遺族が告訴をしたが、同検察庁は、当該軍属に対して再び不起訴処分とした。当該軍属は、岩国基地内の4か月の運転禁止という懲戒処分にとどまった。

日米地位協定17条3項（a）（ii）には、「公務執行中の作為又は不作為から生ずる罪」とされており、「公務執行中」との文言には、出勤途中、帰宅途中を含まないことは明白である。しかも、刑事法については厳格な文理解釈が求められるのであって、主権国家である日本国が米軍人等に対する刑事裁判権の行使を自ら控える理由はない。

したがって、出勤・帰宅中の米軍人・軍属の行為を公務中とする1956年（昭和31年）3月28日日米合同委員会合意及び同年4月11日法務省刑事局長事務代理通達を破棄し、公務外と取り扱うべきである。

（4）公務執行中の米軍属に対する刑事裁判権について

在日米軍に勤務する米軍属が2006年（平成18年）9月から2010年（平成22年）にかけて公務中に起こした犯罪が62件に達し、日本国に第一次裁判権がないこと理由に日本国の検察当局が全てを不起訴処分とした。その62件のうち、軍事裁判にかけられたものは1件もなく、米軍による懲戒処分が35件、処分なしが27件であった（井上哲士参議院議員に法務省が提出した資料）。

2011年（平成23年）1月12日、米軍属の被疑者が沖縄市において自動車を運転中、対向車線に侵入し、被害者の運転する軽自動車に正面衝突させて被害者が死亡した自動車運転過失致死被疑事件について、同年3月24日、那覇地方検察庁は、米軍属による公務中の犯罪であるとして日本国には第一次裁判権がないと判断して、米軍属を不起訴処分とした。これに対し、遺族が那覇検察審査会に審査の申し立てをした。同年5月27日、那覇検察審査会は、平時に軍属を軍事裁判に付することは憲法違反であるとの1960年（昭和35年）アメリカ合衆国連邦最高裁判所判決（Guagliardo case）により、軍属には日米地位協定17条1項（a）の適用はなく、同項（b）に基づき、日本国が被疑者に対する裁判権を行使すべきとして、起訴を相当とする議決をした。

その後、2011年（平成23年）11月23日の日米合同委員会におい

て、次の合意がなされた。

- ① 米側は、公務中の犯罪を犯した軍属を刑事訴追するか否かを決定し、日本側に通告する。
- ② 米側が当該軍属を刑事訴追しない場合、日本政府は、その通告から30日以内に、米国政府に対し、日本側による裁判権の行使に同意を与えるよう要請することができる。
- ③ 米国政府は、(ア)犯罪が、死亡、生命を脅かす傷害又は永続的な障害を引き起こした場合には、当該要請に好意的考慮を払う、(イ)それ以外の犯罪の場合には、当該要請に関して日本政府から提示された特別な見解を十分に考慮する。

同合意を受けて、当該軍属は起訴され、2012年(平成24年)2月22日、那覇地方裁判所は懲役1年6月の実刑判決を言い渡し、同年9月20日、福岡高等裁判所那覇支部は当該軍属の控訴を棄却する判決を言い渡した。

しかし、かかる上記日米合同委員会合意は、犯罪が、死亡、生命を脅かす傷害又は永続的な障害を引き起こした場合に限定されている上、日本政府による要請に対してアメリカ合衆国政府が好意的考慮を払うにすぎないのであって、日本の刑罰権を確保する上では不十分なものとなっている。

そもそも、平時においては米軍属は軍法の適用を受けないものであるから、日米地位協定上米軍当局は軍属につき第一次裁判権を有さず、日本が第一次裁判権を有するものと解すべきものである。

また、上記合意は、米軍の法務官が、1960年(昭和35年)の米連邦最高裁判決を根拠に、軍属が接受国の法に違反する犯罪を犯した場合には、実質的に接受国が専属的裁判権を持つという見解を示していること(米第7陸軍司令部外国法部ポール・コンダーマン副部長『駐留軍関係法に関するハンドブック』オックスフォード大学出版)とも矛盾している。

したがって、米軍属被疑者に対しては、公務執行中であるか否かにかかわらず、日本国の領域内で犯す罪で日本国の法令によって罰することができる全ての事件について、日本国が第一次裁判権を有するとすべきである。

(5) 刑事裁判権不行使の日米合意と法務省通達

1952年(昭和27年)発効当初の日米行政協定17条においては、「北大西洋条約協定が合衆国について効力を生ずるまでの間、合衆国の軍事裁判所及び当局は、合衆国軍隊の構成員及び軍属並びにそれらの家族(日本の国籍のみを有するそれらの家族を除く)が日本国内で犯すすべての犯罪に

ついて、専属的裁判権を日本国内で行使する権利を有する」とされていた。その後、NATO地位協定が1953年（昭和28年）8月23日にアメリカ合衆国について発効したのに合わせて日米間で同条の改定交渉が行われ、同年9月29日「行政協定を改正する議定書」が日米間で結ばれ、行政協定17条が改められ、現在の日米地位協定17条がそのまま受け継いでいる。

しかし、同年8月、行政協定17条の改定交渉の裏側で、日本側の裁判権を事実上放棄する密約が結ばれた。当初、アメリカ合衆国政府の行政協定の合意議事録案として「日本国政府は、日本国にとって特に重大であると認められる場合を除く外、合衆国軍隊の構成員若しくは軍属又はそれらの家族に対して裁判権を行使する第一次の権利を行使することを希望しないものとする」という条項が含まれていたが、アメリカ合衆国に極めて有利な行政協定に対する世論を考慮した日本側が公式議事録から削除することを望み、その結果、先述（1(5)）のとおり、日米合同員会刑事部会での協議の中で「日本にとって著しく重要と考えられる事件以外については第一次裁判権を行使するつもりがない」という密約が津田實日本側部会長の声明として非公開議事録に記録された（吉田敏浩『密約 日米地位協定と米兵犯罪』毎日新聞社60～84ページ）。

そして実際にも、現在に至るまでそのような裁判権不行使の運用がなされてきた。例えば、米海軍横須賀基地、厚木基地等がある神奈川県では、2008年（平成20年）から2012年（平成24年）の一般刑法犯（自動車運転過失致死傷を除く）として起訴された米軍人・軍属とその家族は、送検された122人のうちわずか7人（約5.7%）であり、強姦・同致死傷、強制わいせつ・同致死傷については、送検された16人全員が不起訴であった（東京新聞平成26年1月3日）。2012年（平成24年）の一般刑法犯の起訴率が約38.2%であることと比較して、米軍人・軍属とその家族に対する起訴率は、異常に低くなっている。

日米地位協定17条3項（b）により日本国が第一次裁判権を持つとされている事件についてまで日本国が裁判権を行使しないのは主権国家として大きな問題であり、米軍人等による犯罪被害者の納得を得ることができない。アメリカ合衆国政府の「外国の刑事裁判にかけられたり外国の刑務所に投獄される米軍要員の権利を、可能な限り最大限に保護することは、国防総省の政策である」（国防総省指示書「米軍の地位に関する政策と情報」5525・1）（吉田・前掲書65ページ）という政策の下に、日本国による米軍人等に対する裁判権行使を抑制する理由はない。

したがって、日本国にとって著しく重要と考えられる事件についてのみ裁判権を行使するとの1953年（昭和28年）10月28日付け日米合同委員会合意及び1953年10月7日付け法務省刑事局長通達を破棄すべきである。

(6) 米軍基地外で起きた米軍航空機墜落事故について

2004年（平成16年）8月13日、沖縄国際大学に米軍ヘリCH53Dが墜落し、爆発炎上したが、その事故直後、米軍普天間基地から数十人の米兵が基地のフェンスを乗り越え、事故現場の沖縄国際大学構内になだれこんで、事故現場を封鎖し、そこから日本人を排除して、沖縄県警の警察官も墜落現場に入れなかった（前泊・前掲書30～31ページ）。

かかる米軍の措置は、上記（1(6)）の合意事項20及び1959年（昭和34年）7月14日刑事局長発検事総長、検事長、検事正宛て通達にも違反するものであった。

その後、2005年（平成17年）4月1日の「日本国内における合衆国軍隊の使用する施設・区域外での合衆国軍用航空機事故に関するガイドライン」が策定された。かかるガイドラインにおいて、合衆国軍用航空機が日本国内で米軍施設・区域外にある公有又は私有の財産に墜落し又は着陸を余儀なくされた場合において、日本国政府の職員又は他の権限ある者から事前の承認を受ける暇がないときは、合衆国軍隊の然るべき代表者は、必要な援助・復旧作業を行う又は合衆国財産を保護するために、当該公有又は私有の財産に立ち入ることが許されるとされ、事故現場の立入規制については、合衆国側が全ての残骸、部分品、部品及び残渣物に対して管理を保持するとされ、また、事故現場至近周辺の「内周規制線」に日本政府及び合衆国政府の責任を有する職員が配置され、日本国の法執行当局が「外周規制線」を設置し、立入規制の責任を負うこととされた。

しかし、そもそも、上記合意事項20及び上記刑事局長通達が、合衆国軍隊の代表者は、必要な救助作業又は合衆国財産の保護をなすため事前の承認なくして公有又は私有の財産に立ち入ることが許されるとしていること、上記ガイドラインが、日本国政府の職員又は他の権限ある者から事前の承認を受ける暇がないときは、合衆国軍隊の然るべき代表者は、必要な援助・復旧作業を行う又は合衆国財産を保護するために、当該公有又は私有の財産に立ち入ることが許されるとしていることは、日本国の行政警察権を制約するものとして許されない。しかも、上記ガイドラインは、日本の当局による施設・区域外における米軍機の残骸、部分品及び残渣物についての捜索、差押え

及び検証を行う捜査権限を米軍に自ら譲り渡しており、日米地位協定17条6項(a)が「日本国の当局及び合衆国の軍当局は、犯罪についてのすべての必要な捜査の実施並びに証拠の収集及び提出について、相互に援助しなければならない。」としていることにも反する。

したがって、上記合意事項及び刑事局長通達、上記ガイドラインは破棄ないし変更されるべきであって、アメリカ合衆国軍用航空機事故が施設・区域外で起きた場合、日本国の領域主権に基づき、米軍人等の人命救助に関わる緊急避難行為を除き、日本国の当局が事故現場の統制を行い、当該航空機、残骸、部分品、部品及び残渣物に対する捜索、差押え又は検証を行う権限を有すると明記すべきである。

(民事責任、18条関係)

1 地位協定の定め

(1) 軍人・被用者等の不法行為についての損害賠償

地位協定18条5項は、合衆国軍隊の構成員又は被用者（日本国民である被用者又は通常日本国に居住する被用者を除く。以下「軍人・被用者」という。）の公務執行中不法行為（以下「公務中不法行為」という。）については、自衛隊員による公務中不法行為の場合と同様に取り扱って、日本が国家賠償法に従って賠償をすることを定め、これに基づき、民特法が定められている。

しかし、軍人・被用者の公務外不法行為及びその家族の不法行為については、加害者個人の賠償責任の問題だと位置付けられている。軍人・被用者による公務外不法行為の損害については、同条6項で、合衆国が支払う「慰謝料」で対処され、軍人・被用者の家族の不法行為については、「慰謝料」支払いさえなく、全く手当がなされていない。

(2) 日米間における損害負担割合

上記のように、公務中不法行為については、日本が損害賠償を行うこととされているが、地位協定は、賠償を行って後、支払った賠償金につき、日米両国の間で次のように負担することを定めている。

- ① 合衆国のみに責任がある場合には、合衆国が75%を、日本が25%を負担する（18条5項(e)(i)）。
- ② 日本と合衆国に責任がある場合には、両当事者が均等に負担する（18条5項(e)(ii)）。

(3) 民事訴訟手続への米軍の協力義務

① 訴訟提起

軍人・被用者による公務中不法行為について、あるいは公務外の不法行為について、被害者が民事訴訟を提起する場合における、米軍の協力義務は、地位協定に定められていない。

② 証拠の入手

地位協定18条9項(c)は、「公平な審理及び処理のための証拠の入手について協力する」義務を定めている。

③ 執行

地位協定18条5項(f)は、軍人・被用者は、公務中の不法行為に係る判決の執行手続に服しないと規定する。軍人・被用者が判決の執行手続に服するのは公務外の不法行為についてだけである。

地位協定18条9項(b)は、米軍基地内に私有の動産（米軍が使用する動産を除く。）があるときは、米軍当局は、日本の裁判所の要請に基づき、その財産を差し押さえて引き渡さなければならないと定めている。民特法5条が、米軍基地内にある動産（米軍使用の動産を除く。）に対して強制執行又は仮差押えもしくは仮処分の実行をする場合には、執行裁判所又は保全執行裁判所は、債権者の申立てにより、米軍に対し執行官にその物を引き渡すべきことを求めなければならないと定めている。

(4) 合衆国政府に対する民事裁判権

地位協定において、日本の民事裁判権が合衆国政府に対して及ぶとの定めは存しない。

2 問題の所在と改正の方向性

(1) 軍人等の公務外不法行為及びそれらの家族の不法行為についての補償責任

① 公務外事件の被害救済の必要性

上記のとおり、地位協定は、軍人等の公務外不法行為、その家族の不法行為について、加害者の個人責任の問題と位置付け被害救済を放置している。しかし、これらの不法行為は、米軍駐留に伴い不可避免的に生じるものである。また、軍人等は、日本に駐留しているが一時的であり、命令で随時国外に移動する。しかもその性質上、軍人等は日本国内に財産を有していない。そのため、被害者は、構造的に加害者個人から被害補償を受けることがほとんどできない。

この状態は、外国軍隊の駐留によって生じる制度的・構造的なものであり、米軍を駐留せしめている国が積極的に公務外不法行為の被害救済を図る必要性は高い。

② 公務中と公務外とで損害賠償の在り方を区別すべきではない

地位協定は、損害賠償について、公務中と公務外を区別し、前者の場合にのみ、日本がその責任において賠償するものと定めている。その理由は、公務中の不法行為については、米軍に賠償責任が存するにもかかわらず、被害者が米軍を被告にして損害賠償請求をなし得ない（日本には裁判権がない）ことから、駐留をさせている日本が米軍に代わって損害賠償を行うべきものと政策的判断をしたことによるものと思われる。しかし、軍人等の公務外不法行為も、またその家族の不法行為も、米軍駐留に伴い不可避免的に発生するものであり、制度的・構造的なものであり、米軍駐留に伴う不法行為という点では、公務中の不法行為と同質のものである。また、損害賠償という観点からみると、米軍に対して損害賠償請求ができない（権利の喪失）という問題と、加害者軍人等、その家族には構造的に損害賠償責任を果たす基盤が存しない（責任の基盤不在）という問題とは、いずれも損害賠償の実現を阻害するという点では同じである。被害救済という立場からは、公務中か公務外かによって、被害救済を区別する理由がない。

したがって、同区別を行うべきではない。

③ 合衆国による「慰謝料」の支払の問題点

米軍の支払う「慰謝料」(ex gratia)は、合衆国の国内法「外国人請求法」に基づくもので、米軍基地の安定的運用を図るために、法的義務なく支払われるものである。それゆえ、法的実態は「見舞金」と評価される（本間・前掲書327ページ）。実例をみても、「慰謝料」額は、裁判所の判決の認容額の半分にも満たず、低額である（新垣勉他・岩波ブックレット『日米地位協定』岩波書店46ページ以下）。

しかも、「慰謝料」の支払いには、平均1年ないし2年もの期間を要している。2002年（平成14年）7月発生の現住建造物放火事件（空母キティホーク乗組員）では10年後、2006年（平成18年）7月発生の強盗致傷事件（在沖海兵隊員）では4年後という例もあった。被害者が日本政府を被告とする国家賠償請求訴訟を提起している場合には、日本政府を被告とする判決が確定するまで、「慰謝料」の支払手続が行われないことも問題である。

④ SACO合意の問題点

日米両政府のSACO（沖縄における施設及び区域に関する特別行動委員会）合意（1996年（平成8年）12月）により、合衆国が支払う

「慰謝料」と加害者に対する損害賠償判決額との差額を日本が支払う努力をすることになった。しかし、被害者が、加害者に対し確定判決をとることが条件とされている。実際、SACO合意に基づいて、確定判決額と「慰謝料」との差額が日本政府から支払われたのは、2013年（平成25年）5月末の時点でたった10件しかない。

SACO合意に基づく差額金支払いは、行政措置としてのものであり、法律に基づくものではない。そのため、被害者の損害を保障する制度としては、不安定で不十分なものとなっている。

⑤ 軍人・被用者の家族による公務外の不法行為について、補償の対象外とするものの問題点

軍人・被用者の家族による不法行為の場合には、被害者に対して地位協定18条6項の「慰謝料」（見舞金）すら支払われない（実例につき、新垣他・前掲書34ページ参照）。

しかし、軍人・被用者の家族は、米軍駐留に伴い日本に滞在するものであり、公務外不法行為について指摘したと同様の問題（外国軍隊の駐留によって生じる制度的・構造的な問題）を内在させているものである。

被害救済という観点から、軍人・被用者の公務外不法行為と同様に、米軍を駐留せしめている国が積極的に被害救済を図るべき必要性は高い。

⑥ したがって、軍人等による公務外の不法行為及びそれらの家族による不法行為について、日本政府が被害者に対して補償をすることを明記し、日本政府が被害者に対して損害額全額を支払うものとすべきである。

(2) 公務中不法行為についての損害負担割合

地位協定では、上記のとおり、合衆国のみには責任がある場合であっても、損害賠償の負担割合は合衆国75%、日本25%と定められている。しかし、日米両国の負担割合は、対等平等の国家間では、責任の度合いに応じて決めることが公平である。ゆえに、合衆国のみには責任がある公務中不法行為については、合衆国が損害額全額を負担し、その以外の場合には、責任割合に応じて負担すべきものである。

なお、嘉手納、横田、小松、普天間、厚木の米軍基地の周辺住民が提起した爆音訴訟で日本政府が支払った損害金は約220億9400万円の多額に及んでいるが、合衆国政府は、地位協定で定められた75%の負担分担金さえ支払っていない（2011年（平成23年）3月9日参議院予算委員会：小川勝也防衛副大臣答弁）。

(3) 民事訴訟手続への在日米軍の協力義務

① 訴訟提起

軍人・被用者，それらの家族は，通常米軍基地内に居住し，外国人登録・管理に関する日本法令の適用からも除外されており（9条2項），被害者が加害者（氏名，住所等）を特定することが困難である。しかも，軍人・被用者等は，基本的に，部隊単位で頻繁に国外に移動している。

被害者が加害者に対し民事訴訟提起を提起しやすくするため，加害者の氏名，所属部隊，地位，住所等の特定について，米軍の協力義務を明示する必要がある。

② 証拠の収集

地位協定18条9項(c)が定める証拠収集のための協力義務は極めて抽象的である。具体的な協力の在り方は，合同委員会で協議されることとなっているが，最高裁判所事務総局作成の「日米行政協定に伴う民事及び刑事特別法関係資料」（137ページ以下）によれば，米軍が協力しない範囲が広く認められている（例，「その情報を公開することが，合衆国政府に対する訴の提起を助け，若しくは法律上若しくは道德上の義務に違反する場合」，「合衆国政府が当該訴訟の当事者である場合」等。）。

被害救済を効果あらしめるためには，地位協定の中で，民事訴訟（証拠保全，訴え提起前における証拠収集処分，当事者照会における米軍の協力，当事者尋問・証人尋問，文書送付嘱託，調査嘱託，文書提出命令等）における協力義務を具体的に明記するべきである。また，裁判所が協力拒否の正当性を判断し得ることを明記し，米軍が協力できない場合にはその理由の説明義務を課すべきである。

③ 執行

現在，軍人・被用者の給料に対する保全・強制執行は認められていない（九州弁護士会連合会・沖縄弁護士会2001年（平成13年）10月「日米地位協定を考える」71ページ）。1996年（平成8年），軍人の給与に対する仮差押命令申立事件において，在日米大使館が「日本の裁判権に服する意思はない。」と回答したと報道されている。これに対し，ドイツ補足協定では，給与に対する強制執行に関する原則が定められている（同協定34条3項，35条）（本間・前掲書335ページ）。

そこで，被害者が加害者に対する裁判所の債務名義を取得した場合，合衆国を第三債務者とする執行手続に承諾する旨を義務付け，裁判所が軍人・被用者に支払われる給与を差押えることができるように明記すべきである。（同改正が行われると，国内法による具体的な手続の整備がなされる

ことになる。)

(4) 合衆国政府に対する民事裁判権

日本を被告とした米軍機の離着陸等の差止請求について、1993年（平成5年）2月25日最高裁判決（判例時報1456号53ページ）は、地位協定には、日本が米軍飛行場の管理運営を制約し米軍の活動を制限し得るとの「特段の定め」はないとして、第三者行為論を適用して、差止め請求を棄却した。その後も、かかる最高裁判決を踏襲する判決が続いており、米軍機による爆音被害が違法として損害賠償請求が認容されながら、被害救済がなされていないという異常な事態が続いている。

合衆国を被告とした米軍機の離着陸等の差止請求については、2002年（平成14年）4月12日最高裁判決（判例時報1786号43ページ）は、地位協定が「合衆国に対する民事裁判権の免除を定めたものと解すべきではない」とした上で、「外国国家の主権的行為については、民事裁判権が免除される旨の国際慣習法の存在を引き続き肯認することができる」とし、米軍の活動（軍用機の離発着）は、「主権行為であることは明らか」であるので、「国際慣習上、民事裁判権が免除される」として、合衆国を被告とした訴えを不適法と判断した。

しかし、その後、2004年（平成16年）12月に国連で主権免除条約が採択されたことから、日本も同条約を批准し、2009年（平成21年）4月、その国内法として外国等に対する我が国の民事裁判権に関する法律が制定された。同法10条は、外国等は、「人の死亡若しくは傷害又は有体物の滅失若しくは毀損」をもたらす行為については、一定の条件の下で、「これによって生じた損害又は損失の金銭によるてん補に関する裁判手続について、裁判権から免除されない。」と定めている。

水島朋則教授（名古屋大学）は、このような国際法の変化を踏まえて、「少なくとも、金銭賠償を求める訴えについては国連主権免除条約12条を反映する対外国民事裁判権法10条に従って免除が否定される可能性があり、主権免除を認めた最高裁とは異なる結論となり得るものである。」としている（「主権免除の国際法」名古屋大学出版会・58ページ）。

とりわけ、米軍基地に起因する被害を防止するためには、日本から米軍基地の提供を受けて運用を行っている合衆国を被告として、提訴をすることが最も効果的であり、被害救済の有効な手段となる。

日本国憲法は、人格権等の基本的人権を保障し（憲法13条等）、これを確保する手段として、被害者に裁判を受ける権利を基本的人権として保障し

ている（憲法32条）ことを踏まえると、主権免除の法理を機械的に適用して、違法行為、不法行為を放置することは、日本国憲法の基本的人権尊重の基本原則からみて許されるものではない。

したがって、地位協定の中で、米軍による不法行為について、日本の民事裁判権が合衆国政府に対して及ぶことを明記すべきである。

おわりに

当連合会は、1976年（昭和51年）10月9日付け「日米地位協定の改正に関する人権擁護大会決議」、2002年（平成14年）8月23日付け「日米地位協定の改定を求める日弁連理事会決議」及び2012年（平成24年）9月7日付け「オスプレイの普天間基地配備の中止を求める会長声明」などの中で、地位協定の全面的、抜本的見直しを急ぐ必要があることを指摘した。

本意見書は、米軍基地における被害の中でも、人権擁護等の観点から特に重要と思われる7点について意見を述べたものである。

本意見書が、「基地被害」の早急な抜本的解決に向けての一步となることを期待したい。

以上

本意見書における略称

- ・ 安保条約又は日米安保条約＝日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約（1960年1月19日署名、同年6月23日発効）
- ・ 地位協定又は日米地位協定＝日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定（同上）
- ・ 合意議事録＝日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定についての合意された議事録（1960年1月19日合意、同年6月23日外務省告示第52号）
- ・ 旧安保条約＝日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約（1951年9月8日署名、1952年4月28日発効）
- ・ 行政協定＝日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第3条に基く行政協定（同上）
- ・ 合意事項＝日米合同委員会刑事裁判管轄権分科委員会において合意された事項（1953年10月22日～11月27日、1項から49項合意。その後52項まで合意。）
- ・ NATO軍地位協定＝北大西洋条約当事国間の軍隊の地位に関する協定
- ・ ドイツ補足協定＝ドイツ連邦共和国に駐留する外国軍隊に関して北大西洋条約当事国間の軍隊の地位に関する協定を補足する協定
- ・ 刑特法＝日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う刑事特別法
- ・ 民特法＝日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う民事特別法
- ・ 地位協定国有財産管理法＝日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う国有の財産の管理に関する法律
- ・ 航空法特例法＝日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定及び日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定の実施に伴う航空法の特例に関する法律
- ・ 外務省『考え方』＝『日米地位協定の考え方・増補版』（1983年12月外務省作成）。本書面では、琉球新報社編『外務省機密文書 日米地位協定の考え方・増補版』（2004年高文研発行）に掲載されたものにより、引用ページ数も同所のページ数による。

図表Ⅱ-3-5-6 横田空域

