

# 反 論 書 ( 5 )

平成 28 年 4 月 4 日

審査申出人は、国地方係争処理委員会の審査の手続きに関する規則第  
7 条に基づき反論書を提出する。

国地方係争処理委員会 御中

審査申出人代理人弁護士 竹 下 勇 夫

同 久 保 以 明

同 秀 浦 由 紀 子

同 亀 山 聡

同 松 永 和 宏

同 加 藤 裕

同 仲 西 孝 浩

本書面においては、70年余にわたって沖縄県民が負わされ続けてきた米軍基地による過重負担の実態を明らかにし、もって、今日、沖縄県民の意思に抗って沖縄県内に新基地建設を強行してさらに将来にわたって米軍基地を固定化することは、不適正かつ不合理にほかならないことを明らかにする。

なお、略語等は、特に記載のない限り、審査申出書の例による。

## 目次

第1	沖縄の米軍基地の概要	4
1	米軍基地面積の概況	4
2	地区別分布状況	4
3	所有形態別状況	5
4	用途別使用状況	5
5	軍人・軍属及び家族数	6
6	水域及び空域の現状	6
7	沖縄における航空交通管制	7
第2	沖縄における過重な基地負担の経緯	7
1	軍事占領下の米軍基地建設	7
2	対日平和条約3条による日本独立回復と沖縄の切り捨て	8
3	日本独立後の沖縄における土地強奪・新基地建設	9
4	軍事占領・米国施政権下における米軍による主な事件・事故	11
5	沖縄返還（復帰）	15
6	沖縄返還（復帰）後の土地の強制使用	15
7	小括	18
第3	日米地位協定の構造的問題点とこれに起因する自治権制約や被害	

.....	18
1 はじめに .....	18
2 地位協定の構造的問題点 .....	20
(1) 米軍に対する日本国法令の適用 .....	20
(2) 日米地位協定による不平等・不合理な米軍の特権的地位 .....	21
(3) 他国の地位協定における国内法令の適用や立入権等の定め .....	22
(4) 環境保全について .....	24
(5) 基地の提供、運用、返還に係る地方公共団体の意向を反映させる 仕組みがなく、著しく不平等な基地の偏在が生じていること .....	27
(6) 船舶・航空機や人の出入・移動 .....	30
(7) 課税の免除 .....	33
(8) 米軍及び軍人・軍属による事件・事故について、刑事責任及び民 事責任の追及が困難であり被害が著しく困難であること .....	33
3 米軍基地に起因する環境破壊や事件・事故等 .....	56
(1) 環境被害や訓練に伴う事故等 .....	56
(2) 航空機騒音等による生活環境への悪影響 .....	66
第4 米軍基地と沖縄経済 .....	71
1 基地依存型経済からの脱却 .....	71
(1) 米軍統治下 .....	71
(2) 施政権返還（復帰）時 .....	72
(3) 現在の沖縄経済と基地関連収入 .....	72
2 基地返還による経済効果 .....	73
3 小括 .....	73
第5 米軍基地新設に対する県民の意思 .....	74
1 住民投票に示された沖縄県民・名護市民の意思 .....	74
(1) 基地の整理縮小を求めている県民世論 .....	74

(2) 普天間飛行場代替施設建設に反対の意思を示した名護市民投票	75
2 本件埋立承認前の県民世論	75
(1) 政権交代の際の民主党党首の発言	75
(2) 名護市長選挙	76
(3) 沖縄県議会意見書	76
(4) 4. 25 県民大会	77
(5) 平成 22 年沖縄県知事選挙	78
(6) 9. 9 県民大会	78
(7) 建白書	79
(8) 世論調査	79
3 本件埋立承認に対する抗議	80
(1) 本件埋立承認	80
(2) 決議・意見書等	80
4 選挙で示された辺野古新基地建設を拒絶する県民の民意	83
(1) 県知事選挙	83
(2) 名護市長選	84
(3) 衆議院議員選挙	84
5 辺野古新基地建設断念を求める県民世論	85
(1) 「島ぐるみ会議」の声明	85
(2) 5. 17 県民大会	85
(3) 埋立・移設作業に反対し承認取消を支持する世論調査結果	86
第 5 まとめ	88

## 第 1 沖縄の米軍基地の概要<sup>1</sup>

### 1 米軍基地面積の概況

沖縄には、平成 24 年 3 月末現在、県下 41 市町村のうち 21 市町村にわたって 33 施設、23,176.3 ヘクタールの米軍基地が所在しており、県土面積 227,649 ヘクタール（平成 23 年 10 月 1 日現在、国土地理院の資料による。）の 10.2 パーセントを占めている。沖縄県の本土復帰後、施設数としては復帰時（87 施設）から 62 パーセント減少したものの、面積は復帰時（28,660.8 ヘクタール）から 19 パーセントの減少にとどまっている。

全国と比べてみると、在沖米軍基地は全国に所在する米軍基地面積の 22.6 パーセントに相当し、北海道の 33.52 パーセントに次いで大きな面積を占めている。

もともと、他の都道府県における米軍専用施設は米軍基地面積の 10.2 パーセントに過ぎず、大半は自衛隊基地等を米軍が一時的に使用する形態となっているのに対して、本県においては米軍基地面積の 98.4 パーセントが専用施設（米軍が常時使用できる施設。）であり、専用施設に限ってみると、実に全国の 73.8 パーセントが本県に集中している。

このように、沖縄県は、他の都道府県に比べて過重な基地の負担を負わされている。

### 2 地区別分布状況

本県における米軍基地の地区別分布状況は北部地区及び（全米軍基地面積 70.2 パーセント、北部地区面積の 19.7 パーセント）、中部地区（全米軍基地面積の 28.5 パーセント、中部地区面積の 23.5 パーセ

---

<sup>1</sup> 米軍基地の概況については「沖縄の米軍基地」（甲 D 20）参照。

ント) が大半を占めている。

本件埋立対象地の所在する名護市について見ると、市町村面積の 11.1 パーセントを米軍基地が占め、東海岸地域において名護市に隣接する宜野座村については 50.7 パーセント、東村については 41.5 パーセントを米軍基地が占めている。なお、名護市所在の米軍基地面積は 2334.7 ヘクタールであり、沖縄県における米軍基地面積の 9.9 パーセントを占めている。

### 3 所有形態別状況

本県の米軍基地面積の所有形態別状況は、民有地が 32.5 パーセント、市町村有地が 29.4 パーセント、県有地が 3.5 パーセントと全体の約 3 分の 2 が民・公有地となっており、国有地は約 3 分の 1 (34.6 パーセント) である。

これは、本土の米軍基地面積の約 87 パーセントが国有地で、民・公有地は 13 パーセントに過ぎないのに比べ、大きな特徴であり、本土の米軍基地の大半が戦前の旧日本軍の基地をそのまま使用してきたのに対し、本県の米軍基地は、旧日本軍が使用した区域に止まらず、かつての「土地闘争」にみられるように、米軍による民・公有地の新規接収が各地で行われた背景の違いを表している。

### 4 用途別使用状況

本県の米軍基地の用途別状況をみると、「演習場」が施設数、面積とも最も多く、14 施設、6,100.3 ヘクタール (全基地面積の 69.5 パーセント) となっている。

施設面積で次に大きいものが「倉庫」で、4 施設、3,181.2 ヘクタール (全基地面積の 13.7 パーセント) を占めている。

3 番目は「飛行場」施設で、「嘉手納飛行場」と「普天間飛行場」の 2 施設、2,465.6 ヘクタールである。この両施設はいずれも中部地区

に所在し、しかもそれぞれ空軍及び海兵隊の中樞基地となっている。

## 5 軍人・軍属及び家族数

沖縄に配属された米軍人の数は、昭和 47 年の約 39,350 人を最高に、平成元年までにはほぼ 30,000 から 34,000 人台で推移していたが、平成 2 年以降は 30,000 人台を割り、平成 11 年以降は、21,000～26,000 人台となっている。

軍人数については、米軍の再編・統合計画によるものや、国際情勢・米国の財政状況等の外的要因など様々な要素が挙げられるが、復帰後の数年を除き、大幅な削減は行われていない。

一方で、軍別の状況については、大きな変化が見られる。

特に陸軍は大きく変動しており、復帰時から比較すると現在では、軍人数が約 6 分の 1 以下にまで減少している。その一方で、海兵隊については、陸軍の機能を引き継ぎ、その規模を維持している。

## 6 水域及び空域の現状

本県には、前述の米軍基地のほか、それに関連して米軍の訓練及び保安のための水域（28 か所）及び空域（20 か所）が設定されている。

（平成 20 年 12 月 1 日、牧港補給地区水域 120,000 m<sup>2</sup>返還）

空域の数については、昭和 47 年 6 月 15 日の防衛施設庁告示第 12 号で「15」とされてきたが、平成 9 年 3 月 25 日に公表された施設分科委員会覚書（いわゆる 5.15 メモ）により、さらに 5 か所の空域（北部訓練場空域、キャンプ・シュワブ空域、キャンプ・コートニー空域、キャンプ・マクトリアス空域、ホワイト・ビーチ地区空域）が設定されていることが明らかになった。この 5 か所の空域以外の水域及び空域は、施設・区域として告示されている。

このように、沖縄周辺には、28 か所の水域と 20 か所の空域が米軍の管理下におかれ、様々な制限が設けられているため、その結果、陸

地だけでなく、海も空も自由に使えない状況になっている。

## 7 沖縄における航空交通管制

沖縄の空は、前述の訓練空域以外にも、航空交通管制の問題がある。

沖縄の航空交通管制、いわゆる「空の交通整理」は、復帰後も「沖縄における航空交通管制（昭和47年5月15日、日米合同委員会合意事項）」に基づき米軍の管轄となっていたが、昭和49年5月には我が国に返還され、運輸省（現「国土交通省」）（那覇航空交通管制部）の管轄となった。

このうち、嘉手納飛行場及び那覇空港等の進入管制業務については、暫定措置として引き続き、米軍によって実施されていた（いわゆる嘉手納ラプコン（RAPCON：RADAR APPROACH CONTROL））が、平成22年3月18日の日米合同委員会で移管が承認され、同年3月31日をもって移管された。

## 第2 沖縄における過重な基地負担の経緯<sup>2</sup>

### 1 軍事占領下の米軍基地建設

1945年(昭和20年)4月から6月にかけて激烈を極めた沖縄戦は、鉄の暴風となって荒れ狂い、一般市民を巻き込んでの多大な犠牲をもたらし、全島を焦土と化して終結した。

沖縄を占領した米軍は、生き残った住民を収容所に強制的に収容して、無人となった集落や農地を、あたかも白地図に線を描くがごとくにして好きなだけ囲い込んで軍用地を確保し、基地構築を開始した。

普天間飛行場も、沖縄戦の最中に、村役場や小学校といった行政施設も存在した宜野湾集落などの複数の集落や、水に恵まれた優良な農

---

<sup>2</sup> 甲D15～19、甲D20・1頁以下、甲D27～41、甲D51～55。



地を接收してつくられたものである。

やがて、住民が収容所から引き上げてくると、故郷は基地と化しており、故郷を基地に奪われた住民は、わずかに残された土地を割り当てられて再出発することを強いられた。

1949年（昭和24年）に中国大陸において革命が成功して中華人民共和国が成立し、1950年（昭和25年）には「冷戦の熱い戦争」朝鮮戦争が勃発する等の極東情勢の急変により、米国は沖縄を「太平洋のキーストーン（要石）」であると表明して極東における重要な軍事戦略拠点に位置づけた。そして、新たな生活を始めていた住民から、再び土地を接收し、恒久的基地建設を強行していった。

米軍は、これらの土地接收は、「陸戦の法規慣例に関する条約」（いわゆるヘーグ陸戦法規）に基づくものであると説明していたが、ヘーグ陸戦法規は、戦争中に、食糧や衣類などの必要最小限の動産を徴発することを認めているにすぎず、戦争終了後の戦略基地建設用地の取得の根拠となるものではない。明らかに国際法に違反する土地接收であった。

## 2 対日平和条約3条による日本独立回復と沖縄の切り捨て

戦後、冷戦構造が顕在化していくなか、米国は日本に対して、軍需産業の復活、米軍基地の維持強化と日本の再軍備を求めるようになったが、これは、日本軍国主義の解体と民主化を内容とするポツダム宣言とは相容れないものであった。

1950年（昭和25年）6月に朝鮮戦争が勃発し、その影響下で、アメリカの対日講和構想が具体化していき、日本が独立して後も、沖縄が米軍支配化にとり残されることが明らかになっていった。沖縄の住民は、「平和憲法下への復帰」を求めているが、沖縄の住民の意思は一顧だにされることなく、1951年（昭和26年）9月8日に対日平和条

約が締結され、その第3条によって沖縄は日本から分離されることになった。

対日平和条約が締結された同日、同じサンフランシスコで「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」（以下、「旧安保条約」という。）が締結され、この二条約は翌1952年（昭和27年）4月28日、同時に発効した。米国の施政権下の在沖米軍基地は、独立国家となった日本から旧安保条約によって提供される在日米軍基地とは、明確に異なった位置づけをされることになった。すなわち、他国の了解を得ることなく、自由に土地を接収して新基地を建設することができ（基地建設の自由）、また、核兵器の持ち込みや戦闘作戦行動の自由が保障された（基地使用の自由）、軍事がすべてに優先する無制約の基地であった。しかし、それは、沖縄の住民からみれば、基地のために私有財産を強制的に取り上げられ、また、基地被害の負担を強いられるということに他ならなかった。

対日平和条約は、沖縄からみれば、日本復帰を願う沖縄の住民の意思を踏みにじり、沖縄を分離することによって日本国が独立を回復するというものであり、対日平和条約の発効日である4月28日は、沖縄では「屈辱の日」と呼ばれるようになった。

### 3 日本独立後の沖縄における土地強奪・新基地建設

対日平和条約の発効によってヘーグ陸戦法規という土地接収の口実を失った米軍は、日本国から与えられた統治権には土地収用権が含まれているとして、次から次へと布告・布令を公布して、軍事基地の継続確保を図った。

米軍はまず、布令第91号「契約権」を公布して、賃貸借契約によって土地の継続使用を確保しようとしたが、賃貸借期間が20年もの長期にわたり、しかも一坪の年間賃料がコーラ1本の5分の1の金額

というただ同然のものであったため、契約による土地取得は失敗した。

すると米軍は、1953年（昭和28年）4月には布令第109号「土地収用令」を公布して、強制的な土地接收を開始したが、その方法は、銃剣で武装した米兵に守られたブルドーザーが、住民の反対を押し切って家屋を押し倒し、耕作地を敷きならしていくという、文字通りの土地強奪であった。

土地を強奪された住民は各地にあふれた。伊江村真謝区の住民などは、栄養失調で妊婦が死亡していくような土地強奪の悲惨な実情を訴えるため、区民全員が乞食となって、沖縄全島を乞食進行した。宜野湾村伊佐浜部落の住民は、生計を立てる道を失い、住民の大部分は南米へと移住して行った。こうしたなか、時の立法院をはじめ、行政府、市町村その他の各種団体が一斉に、絶対的権限をもつ米軍を相手どって、土地を守る闘いに立ち上がった。現地においては、住民が銃剣とブルドーザーの前に座り込み、また行政主席と県民代表は連日米国民政府と折衝を重ねていった。

しかし、土地取り上げに反対する沖縄県民の声に対し、米国は、軍用地料を一括払いして土地を恒久的に使用するという政策をもって応える旨を表明したのである。これは、沖縄県民にとっては決して容認できないことであった。沖縄県民は、平和憲法を持つ日本国への復帰を願っていたのであり、基地の恒久化につながる軍用地料一括払いなど決して認めるわけにはいかなかったのである。県民の怒りは「島ぐるみ闘争」へと発展していった。立法院、行政府、市町村長会、軍用地主連合会は、一括払い阻止をできなかった場合には総辞職する旨を決議し、県民は、各地で反対の集会を持ち、県民総決起大会には15万人もの県民が結集した。そして、沖縄県民の怒りに押され、ついに米軍は軍用地料一括払い断念に追い込まれた。

しかし、「島ぐるみ闘争」が終結しても、沖縄の基地問題が解決したわけではなかった。1960年（昭和35年）頃になって米国と中国の緊張関係が厳しくなり、さらに米軍のベトナムへの軍事介入が深まるにつれ、沖縄の米軍基地の機能強化が図られ、それに伴い次々と新規の土地接收が行われていった。那覇軍港やホワイト・ビーチ、嘉手納飛行場等においては、基地機能強化のための拡張工事がなされる一方、各地で軍用地内の黙認耕作地が強制的に取り上げられ、さらに具志川市昆布、糸満市喜屋武及び知念村志喜屋において、新たな土地接收が行われた。

#### 4 軍事占領・米国施政権下における米軍による主な事件・事故<sup>3</sup>

沖縄島の中心を広大な米軍基地が占拠し、基地に隣接して住民が生活することを強いられて基地の直接的な影響下に置かれ、軍事がすべてに優先されるなかで、米軍による事件・事故は多発していった。

以下にあげるものは、そのごく一部にすぎない。

##### 記

1948年（昭和23年）8月、伊江島で米軍が爆弾を輸送船に詰め込み作業中に爆発し、連絡船が巻き込まれて下船中の乗客らが吹き飛ばされ106人が死亡、76人が負傷した。

1950年（昭和25年）8月、読谷村上空を飛行中の米軍機からガソリン補助タンクが落下して民家の庭先で爆発し、1人が死亡、3人が負傷した。

1951年（昭和26年）10月、那覇市牧志の民家に米軍戦闘機からガソリンタンクが落下し、民家は全焼し6人が死亡した。

1955年（昭和30年）9月、米兵が、6歳の少女を石川市で拉致し

---

<sup>3</sup> 甲D55。

て嘉手納基地に連れ込んで暴行、殺害し、遺体を塵捨て場に捨てた（由美子ちゃん事件）。

1956年（昭和31年）4月、3人の子の母である32歳の主婦が美里村知花の米軍弾薬集積所でスクラップ拾いをしているとき、警ら中の米軍曹に射殺された（悦子さん事件）。同年5月、立法院は「人命尊重に関する決議」を行い事件発生に抗議したが、その決議文には、「米軍の立入禁止区域等に侵入の故をもって軍人軍属等の発砲により殺傷された琉球人の数は1953年このかた18人の多きに及んでいる」とされている。

1959年（昭和34年）6月、石川市の宮森小学校に米軍戦闘機が墜落した。6つの教室を全焼し、授業中の11名を含む合計17名が死亡し、周辺民家も焼失し、176名が負傷した。

同年10月28日、コザ市のセンター街の女性従業員が絞殺され、犯人の米兵は翌年懲役3年の判決を受けた。

1961年（昭和36年）2月、久志辺野古のバー店内で女性従業員が刺殺され、マリン兵2名が殺害を自供した。

同年5月、具志川村でヘリコプターの墜落事故が起き、死者2名、重傷者5名を出した。

同年9月、コザ市で米兵が児童4人を轢き逃げし、児童2名が死亡し、2名が重傷を負った。米兵の身柄は米軍が確保し、軍事裁判では、罰金と一階級降格、外出禁止6か月の判決がなされた。

同年12月、具志川村川崎でジェット機の墜落事故が起き、死者2名、重傷者3名を出し、事故に巻き込まれた児童が、熱風によって、服で覆われている部分以外に大火傷を負い、ケロイド症状を呈するという被害にあった。

1962年（昭和37年）12月、嘉手納町屋良の民家に米軍輸送機が墜

落し、屋良の住民2人が死亡し、8人が重軽傷を負い、住宅3棟が全焼した。

1963年（昭和38年）2月、那覇市で下校中の12歳の男子中学生が、1号線を青信号で渡っていたところ、米兵の運転する信号無視の大型トラックにはねられて死亡する事故が発生した（国場君轢殺事件）。12団体による対策協議会が設置され、裁判の公開、捜査権・裁判権の民移管などを要請したが、軍事裁判では米兵は無罪となり、県民抗議大会が開かれた。

同年7月、美里村のキビ畑で飲食店女性従業員の絞殺死体が見つかり、海軍兵が犯行を自供した。

1964年（昭和39年）8月、北谷町桑江海岸で潮干狩りをしていた男性が、米軍の流れ弾にあたり3日後に死亡した。

1965年（昭和40年）1月、金武村の外人バーの女性従業員が自宅で殺害されているのが見つかり、3人の米兵が容疑者として浮かび軍捜査機関の調べを受けた。

同年4月、コザ市で米兵が民家2軒に爆弾を投げて被害を与えた。

同年6月、読谷村の自宅庭先で遊んでいた小学校4年生の少女が、米軍の輸送用ヘリコプターから落下してきたトレーラーに押しつぶされて圧死した（棚原隆子ちゃん事件）。

1966年5月、嘉手納基地を飛び立とうとしたジェット機が離陸に失敗してフェンスを突破し、民間道路を通行中の男性が犠牲となり、乗務員全員も死亡した。

同月、那覇市でタクシー運転手が刺殺され、県警は目撃証言などから米兵の犯行と断定した。

同年7月、金武村の飲食店入口の草むらで女性の他殺死体が見つかり、米軍が逃走兵を容疑者として逮捕した。

同年 8 月、宜野座村の民間道路で路線バスと軍トレーラーが衝突し、1 人が死亡、44 人が重軽傷を負った。

同年 12 月、コザ市で米兵同士の喧嘩があり、仲裁に入った男性が射殺された。

同月、久米島近海で座礁し漂流中だった鹿児島船籍の漁船が米軍機の襲撃を受け、沈没した。

1967 年（昭和 42 年）1 月、金武村の飲食店内で女性従業員が絞殺され、4 日後にマリン兵が逮捕された。

同年 3 月、那覇軍港内で米軍トレーラーが作業員を轢き、遺体を放置した。

同年 5 月、嘉手納町字屋良の井戸で地下にしみ込んだ航空機燃料による汚染が確認され、翌年 6 月には字嘉手納でも同種の井戸の汚染が確認された。井戸からくみ上げた水に火を近づけると燃え上ったので、「燃える井戸」と呼ばれた。

同年 7 月、浦添村の路上でタクシー運転手が刺殺され、米兵が逮捕された。

同年 8 月、具志川村で部活のランニング中の男子高校生が米兵の運転する車両に轢かれて死亡した。

同年 11 月、具志川村で、4 歳の少女が米軍クレーン車に轢かれて死亡した。

1968 年（昭和 43 年）1 月、浦添村の米軍兵舎でメイドが殺害された。

同年 11 月、嘉手納飛行場からの離陸に失敗した B-52 戦略爆撃機が墜落爆発し、滑走路に隣接する 16 号線道路や知花弾薬集積所一帯が火の海となった。同日、嘉手納村民抗議大会が開かれ、約 5000 人が B 52 の即時撤去を要求する決議を行った。

1969年（昭和44年）7月、知花弾薬庫内で致死性の高い毒ガスが漏れ、軍要員24人が入院した。

1970年（昭和45年）5月、具志川村で下校途中の女子高生が米兵に襲われナイフで刺された。

同年12月、前年9月に糸満市内で主婦を轢死させたとして軍法会議にかけられていた米兵が無罪となった。

繰り返される事件・事故への沖縄の住民の不安や怒りが、同月20日のコザ騒動へとつながった。深夜、コザ市で、米兵の運転する車両により民間人が負傷する事故が発生すると、「糸満の二の舞を繰り返すな」と住民の怒りが爆発し、米憲兵と群衆が対立する騒動となり、73台の米軍車両が焼かれた。当時の大山コザ市長は、「沖縄の怨念が燃えている」と、コザ市の夜空に燃え上がった炎を見つめて呟いた。

## 5 沖縄返還（復帰）

1969年（昭和44年）の佐藤・ニクソン共同声明によって、沖縄の1972年（昭和47年）の返還が決まったが、その内容は、沖縄基地の重要性とその機能維持が強調されたものであった。

沖縄の軍事基地の負担をそのまま維持した復帰の内容が明らかになるにつれて、共同声明に沿った復帰を不満とする県民の抗議と完全本土並み返還を要求する運動は大きな盛り上がりとなって現れた。

しかし、共同声明を具体化した形で沖縄返還協定が調印され、膨大な米軍基地は存続した。

## 6 沖縄返還（復帰）後の土地の強制使用

復帰時の本土の米軍基地面積は197平方キロメートルであるのに対し、沖縄は278.9平方キロメートルであり、基地密度の格差は甚だしく、沖縄県民は復帰によって少なくともかかる極端な不均衡は解消されていくものと期待した。しかし、沖縄に対する差別は続き、国は、



復帰後も沖縄の米軍基地を維持するため、沖縄にのみ本土とは異なる法適用を行った。

日本政府は、沖縄返還（復帰）直前に、沖縄における公用地等の暫定使用に関する法律（以下、「公用地法」という。）の制定準備に着手したが、その内容は、沖縄の軍用地等について、地主の意見を聞く機会すら与えることなく、復帰前の日本本土の官報に告示するだけで、自動的に施行時から5年間の使用権原を取得するというものであった。当時の琉球政府は、日本政府に対し、私有財産である土地を正当な手続きを経ずして5年間もの長期にわたって一方的かつ強制的に使用することは憲法 29 条に違反し、かつ、沖縄県民に対して差別を強いるもので憲法 14 条に違反する等と指摘して強く撤回を求めたが、公用地法は強行採決され、復帰と同時に施行された。

公用地法による5年間の期限が迫ると、政府は沖縄県の区域内における位置境界不明地域内の各筆の土地の位置境界の明確化等に関する特別措置法（以下、「地籍明確化法」という。）の立法準備に入った。この法案は、沖縄における位置境界が不明確な地域の地籍の明確化に必要な措置を定めることと抱き合わせに、法案の附則で公用地法を5年間延長することが定められていた。沖縄県は、地籍明確化法は憲法 14 条、29 条及び 31 条に違反するとして制定に反対するとともに、制定を強行するならば憲法 95 条による住民投票でもって住民の同意を得るべきであると主張したが、沖縄県民の意思が問われることなく、公用地法の期限切れから4日遅れた1977年（昭和52年）5月18日、強行採決された。一度失われた使用権原が、地主に対する何の手続きもなしに、4日の空白（不法占拠）をおいて復活したという、法論理上あり得ないはずのことが、沖縄のみを対象にして行われた。地籍明確化法の附則で復活した公用地法の期限切れをひかえ、1980年（昭和

55年) 11月18日、日本政府は、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六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(以下、「駐留軍用地特措法」という。)を発動した。国民的な議論も沖縄県民の意思を問うことも回避して沖縄の軍用地の強制使用を継続するため、日本本土では20年以上もの間適用されず事実上死んでいたとも言えるべき法律が、突如として沖縄の地で蘇ったのである。

1996年(平成8年)に市町村長や沖縄県知事が駐留軍用地特措法による強制使用手続に必要な土地調書等への立会・署名を拒否したことにより使用期限が切れるという事態が生じると、翌1997年(平成9年)には、収用委員会が強制使用を認めない場合でも、総理大臣の権限で強制使用できる等の法改正がなされた。

このようにして、沖縄返還(復帰)後も、沖縄には米軍基地が維持され続けてきた。

沖縄の米軍基地面積は、1972年(昭和47年)が278.9平方キロメートル、2013年(平成25年)が228平方キロメートルであり、沖縄返還時と比較しても81.46パーセントの米軍基地が維持されている。

これに対し、日本本土の米軍基地は、沖縄返還(復帰)への日米間での交渉が進められていた時期である1968年(昭和44年)には303平方キロメートルと沖縄よりも基地面積が大きかったものが、1972年(昭和47年)の沖縄返還(復帰)時には196.9平方キロメートルと沖縄よりも基地面積が小さくなり、さらに沖縄返還(復帰)の2年後には95.32平方キロメートルと僅か2年で日本本土の米軍基地面積は半減した。そして、2013年(平成25年)は78平方キロメートルであり、沖縄返還(復帰)時の39.6パーセントにまで減少してい

る。

## 7 小括

このように、沖縄における米軍用地は、住民を収容所に収容している間に集落や農地をブルドーザーで敷きならして接収することによって広大な基地を建設し、さらに対日平和条約により日本から沖縄が切り捨てられた後に、銃剣とブルドーザーによる集落や農地の強制接収という手段すらも用いて拡張されたものである。

そして、沖縄が日本に復帰した後は、日本国が強制的手段を用いても米軍用地の使用権原を取得し、米軍に基地として提供をすることを続けてきた。

その結果、戦後 70 年余にわたって、広大な土地が米軍基地として使用され続けているが、これは事実上、戦争による占領が現在もなお継続していることを物語るものである。

このような苦難を強いられている地域は、我が国において沖縄県以外には存在しない。

## 第3 日米地位協定の構造的問題点とこれに起因する自治権制約や被害

### 1 はじめに

安保条約及び日米地位協定は、1960年（昭和35年）1月に締結され、同年6月に発効した。

日米地位協定は、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ているものであり、日米両国間の問題であるだけでなく、国民の生活と人権、国土の環境保全や有効利用に直結するものであり、米軍基地が集中する沖縄県において、自治権の行使や県民の生活に米軍基地の存在は直接的に大きな影響を与えている。



そして、米国への基地提供について定める日米地位協定は、以下に指摘する種々の構造的問題点を内在しており、これに起因して深刻な問題を生じさせている<sup>4</sup>。

## 2 地位協定の構造的問題点

### (1) 米軍に対する日本国法令の適用

米軍に対する日本法の適用について、日本政府は「一般国際法上、駐留を認められた外国軍隊には特別の取決めがない限り接受国の法令は適用されず、このことは、日本に駐留する米軍についても同様です。このため、米軍の行為や、米軍という組織を構成する個々の米軍人や軍属の公務執行中の行為には日本の法律は原則として適用されません」との解釈を示している（外務省 HP）。

また、厚木基地騒音公害第一次訴訟における最高裁判所平成 5 年 2 月 25 日判決は「本件飛行場に係る被上告人と米軍との法律関係は条約に基づくものであるから、被上告人は、条約ないしこれに基づく国内法令に特段の定めのない限り、米軍の本件飛行場の管理運営の権限を制約し、その活動を制限し得るものではなく、関係条約及び国内法令に右のような特段の定めはない」と判示している。

さらに、横田基地対米騒音訴訟における最高裁判所平成 14 年 4 月 12 日判決は、米軍の活動に関しては、「国際慣習法上、民事裁判権が免除される」として訴えを不適法と判断した。

すなわち、日米地位協定等において特別の定めをしない限り、米軍や公務中の米軍人には日本国法令による規制が及ばず、日本国が

---

<sup>4</sup> 沖縄県「地位協定見直し要請に関する説明資料」（平成 7 年 11 月）、沖縄県「日米地位協定の見直しに関する要請」（平成 12 年 8 月）（甲 D 20）、日本弁護士連合会「日米地位協定に関する意見書」（平成 26 年 2 月）（甲 D 21）、九州弁護士連合会・沖縄弁護士会「日米地位協定を考える」（平成 13 年）（甲 D 97）等。

米軍に提供をしていう基地を米軍が日本法令に反する使用をしても日本国政府は米軍の違法な運用を制約できず（第三者行為論）、在日米軍基地の違法な運用に対して日本国民が日本の裁判所に差止を求めて出訴しても門前払いされることになる（主権免除）というのが原則であるとするのが、日本政府の現在の解釈であり、最高裁判例である。

## (2) 日米地位協定による不平等・不合理な米軍の特権的地位

米軍に対して日本国法令が適用されないならば、接受国である本国の国民の人権を守るため、日米地位協定において国内法の順守等が取り決められなければならないと言うべきであるが、日米地位協定は、米軍を規制するどころか、反対に米軍に広範な特権を認める内容となっている。

日米地位協定上、米軍基地内は米国の排他的管理権が認められ（日米地位協定 3 条 1 項）、日本国の官憲の立ち入りもできず、事実上、米軍基地は、治外法権にも等しく、自治権が及び得ないものとなっている。しかも米軍による基地の利用は、航空機の離発着のため、土地だけではなく、広大な水域や空域の巨大な空間にまで及んでいる。

那覇地方裁判所昭和 62 年 1 月 27 日判決は、「（日米地位協定第九条二項により、合衆国軍隊の構成員については、旅券及び査証並びに外国人の登録及び管理に関するわが国の法令の適用から除外され、また、同協定二条、三条、一七条により、在日米軍は基地につき使用权、管理運営権、警察権等を有し、その反面として、基地に対するわが国の行政警察権をはじめとする公権力の行使は大幅な制約を受けている」と指摘しているが、米軍基地を設置することは、地方公共団体の権限が及ばない地域を作り出すことにほかならな

い。このような地方公共団体の職員の立入調査等もできない地域が、沖縄県の県土の約1割、沖縄島に至っては約2割以上を占め、この巨大な自治権の空白地帯の存在が、地域振興等の著しい阻害要因となっている。

仮に、日本国の一地域に、日本の行政権、司法権等の国家権力の及ばない、他国が排他的管理権を行使しうる地域を作るとすれば、それはどう見ても日本国主権の侵害であり、日本国民の同意なくしてそのようなことできるわけではない。

それと同様、地方公共団体が、本来、警察権、課税権等様々な行政権限を行使しうる地域に、その地方公共団体の住民の意思を反映させることなく、以下に詳細に述べるような、排他的な管理権等特殊的な地位が確保されている米軍基地が設置することは、憲法92条の「地方自治の本旨」の内容とされる住民自治の観点からも、団体自治の観点からも、地方公共団体の自治権を侵害することは明白というべきである。

### (3) 他国の地位協定における国内法令の適用や立入権等の定め

ドイツ、イタリアにおいては、以下のとおり、地位協定において、国内法の適用や立入権について規定されており、日米地位協定とは対照的なものとなっている。

#### ア ドイツ

- ・ 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。

- ・ 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。

- ・ 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）

## イ イタリア

- ・ 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

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。

#### (4) 環境保全について

##### ア 日米地位協定

(ア) 日米地位協定 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。

日米地位協定 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）。（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)。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。

その結果、米軍基地に起因する深刻な環境被害が生じているにもかかわらず、国内法、自治権に基づく実効的な対応をとることが困難となっている。

(イ) 日米両政府は、2000年（平成12年）9月に、「環境原則に関する共同発表」をしたが、その内容はまったく不十分なものであった。

日本弁護士連合会「日米地位協定」に関する意見書は、「『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「絵に描いた餅」と考える外はない（…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JEGS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（OPNAVINST11010.36B）によるべきものと考えられ、同指針は滑走路延長上 900m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 2100m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、例えば普天間飛行場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」としている。

(ウ) 2015年（平成27年）9月28日、「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六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を補足する日本国における合衆国軍隊に関連する環境の管理の分野における協力に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」（以下、「環境補足協定」という。）が締結され、同日の日米合同委員会において「環境に関する協力について」が合意されたが、その内容は、我が国の環境法令の適用や日本国や地方公共団体の立入権を認めるものではなく、「環境原則に対する共同発表」の前記問題点は改められていない。

## イ 他国の地位協定

### (ア) ドイツ

ドイツ補足協定（1971年）が1993年（平成5年）改正されたが、その54A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。

### (イ) イタリア

1995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。

(ウ) 韓国

- ・ 米韓相互防衛条約（1953年（昭和28年）10月1日）と駐留軍地位協定（1967年（昭和42年）2月9日）がある。

地位協定は2001年（平成13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。

- ・ 合意議事録では、環境保護の重要性を互いに認め、米国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。

- ・ 特別了解覚書では、以下が合意されている。

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

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

環境管理に対する実績評価及び汚染除去と関連して、米国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。

- ・ 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) 基地の提供、運用、返還に関係地方公共団体の意向を反映させる

## 仕組みがなく、著しく不平等な基地の偏在が生じていること

### ア 安保条約及び地位協定

安保条約第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。

### イ 他国の地位協定（ドイツ）

#### (ア) 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。

(イ) 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)）。

ウ 基地提供の場所や提供条件の規制の不存在

(ア) 著しく不平等な基地提供の実態

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）旨規定されている。

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、沖縄県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いる。

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（30,894 ヘクタール）あり、そのうち沖縄県に 32（22,808 ヘクタール，73.8 パーセント）が集中している（沖縄県 2013 年（平成 25 年）3 月「沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）」1・8 頁、2013 年（平成 25 年）版『防衛ハンドブック』470 頁）。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（71,816 ヘクタール）となっているが（前掲『防衛ハンドブ

ック』470頁)、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いる。

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「沖縄の米軍基地の現状と課題」)。

(イ) 基地使用の条件規制もなく提供協定の公表ないこと

基地の範囲、使用目的、使用期間、使用条件、使用方法、米軍の配置・装備、公共の安全確保等、その提供条件は、基地周辺住民や地方自治体の利害に直接影響するものであるが、日米地位協定には、どのような具体的条件で基地を提供するかについて、何ら規定されていない。

また、日米合同委員会合意は原則非公開とされているため、提供条件の詳細な取決めの有無や内容を、関係地方公共団体や住民が知ることもできない。

(6) 船舶・航空機や人の出入・移動

ア 船舶・航空機などの出入・移動

(ア) 日米地位協定

- a 日米地位協定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。

- b 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。

(イ) 他国の地位協定（ドイツ）

- ・ ドイツ補足協定 57条6項

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。

(ウ) 問題点

- a 無制限な民間の港湾・空港使用权

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。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）。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などからすれば、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するものというべきであり、かつそれら民間施設の運用に支障をもたらすことになる。このような権利が認められていることは、提供施設、区域外での米軍の活



動を容認するものである。

b 施設・区域間移動

第5条第2項では、米軍の施設間の移動が認められているが、「施設間の移動」を根拠に（外務省の見解）、民間地域での行軍が度々行われ、地域住民に不安を与えている。「行軍」は「移動」の概念でとらえるにはあまりに無理があり、これは明らかに「施設外の訓練」である。

このような施設外の訓練が認められるのであれば、演習場等の提供は意味をもたないことになる。

イ 出入国及び在留

(ア) 日米地位協定

日米地位協定第9条は、軍人の旅券及び査証に関する法令の適用免除、軍人、軍属及び家族の外国人登録の免除を定めている。

(イ) 他国の地位協定（ドイツ）

・ ドイツ補足協定 54 条

伝染病の予防及び駆除並びに植物害虫の繁殖予防及び駆除に関しては、軍の規則が同等か、より厳しい基準を設定している場合を除き、ドイツ法の規定が軍隊及び軍属に適用される。

(ウ) 問題点

日本国政府は、民間人に関しては、入国時の検疫によって、伝染病の侵入を、出入国管理という水際で防ぎとめようとしている。

しかし、米軍人等が入国する場合、あるいは、動物及び植物を入国させようとする場合の検疫や保健衛生に関する規定がな

い（日米合同委員会の合意のみ。）。米軍人等が、日本国の出入国管理当局による直接的なチェックなしに日本に入港し、または着陸することができるだけに、伝染病の病原菌が持ち込まれることはないかという不安は、とりわけ基地周辺地域の住民の間では大きい。

## (7) 課税の免除

### ア 日米地位協定

日米地位協定第 13 条は、米軍が、日本で保有し、使用し、又は移転する財産について租税を課さないこと、軍人、軍属及び家族は、米軍等に勤務することによる所得について租税が免除されること、軍人、軍属及び家族は、一時的に日本にあることのみに基づいて日本に所在する動産の保有、使用、移転についても租税が免除されることを定めている。

### イ 問題点

地方税である自動車税及び軽自動車税について、日米合同委員会合意によって、米軍人等の負担軽減につき合意され、民間車両に対する自動車税と比べ著しく低い税率とされ、民間人との著しい不均衡が生じている。

沖縄県総務部税務課の調べでは、平成 24 年度の自動車税を排気量 1.5～2.0 リットルの乗用車で比較すると、県民が 3 万 9500 円であるのに対し、米軍人等は 7500 円と 5 分の 1 以下となっている。

## (8) 米軍及び軍人・軍属による事件・事故について、刑事責任及び民事責任の追及が困難であり被害が著しく困難であること

### ア 刑事手続

(ア) 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）のいわゆる旧安保条約（日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約）と同時に発効したいわゆる日米行政協定（日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第三条に基く行政協定）である。日米地位協定と同じく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、これになされず、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。

a 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。

b 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。

c 「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。

d 公務執行中の軍人等に対する刑事裁判権の規定

日米地位協定第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。

日米地位協定第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。

e 刑事裁判権不行使の日米合意と法務省通達

日米地位協定第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。

f 基地外で起きた事故等の日本国の捜査を妨げている規定

当初の行政協定第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捜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、地位協定第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、捜索、差し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捜索、差し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。

(イ) 刑事手続に関する問題点

a 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、日米地位協定第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米国政府による「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が、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、米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、日本国が日米合同員会で起訴前の身体引渡しを要求したが、米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米国の好意的な考慮に委ねたのでは、米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。

b 「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。

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が 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 日付琉球新報）。

c 「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轢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。

d 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。

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。

e 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、行政協定第 17 条が改められ、現在の日米地位協定第 17 条がそのまま受け継いでいる。しかし、同年 8 月、行政協定第 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、前述のとおり、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）。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 パーセント）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 パーセントであることと比

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。

日米地位協定第 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。

f 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ることができなかった。

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である。

## イ 公務外不法行為についての民事責任

### (ア) 問題の所在

- a 安保条約及び地位協定に基づき、我が国には平時において恒常的に米軍が駐留しているため、米軍基地から派生する事件・事故等が日常的に発生している。

とりわけ、全国の米軍基地（専用施設）の 73.8 パーセントが集中する沖縄県においては、住居や学校等の施設が密集しているが、このような住民の生活空間と米軍基地とはフェンス一つで隔てられており、住民生活は全面的に基地の影響下におかれているといっても過言ではない。

このように基地の集中により住民の生活空間と近接して米軍基地が存在することから、住民を被害者とする米軍人等に

よる事件・事故がいわば構造的に恒常的に発生している。

また、とりわけ重大悪質と叫ぶ性犯罪については、住民の生活の場と近接して多数の米軍人が恒常的に駐留しているという実態や前述の刑事手続上の問題によって刑事責任の追及に困難があることを反映して、世界中の米軍基地のなかでも在日米軍基地は突出した性犯罪の発生率を示していると言われる。米オハイオ州のデイトン・デイリー・ニューズ紙の1995年（平成7年）10月8日付に掲載された「醜いアメリカ人」という見出しの記事は、「世界のどの米軍基地よりも日本の基地において、より多くの海兵隊員や海軍の兵士が、レイプ（性的暴行）や児童への性的いたずらその他の性的犯罪のため裁判にかけられている」と指摘している。同紙が根拠としてあげているのは、1988年から1994年までの7年間に性犯罪を犯して被告として軍法会議（または裁判）にかけられた人数である。被告数1位の在日米軍基地は被告数169人（要員4万1008人）で、2位のカリフォルニア州サンディエゴ基地の被告数102人（要員9万3792人）、3位のバージニア州ノースフォーク基地の被告数90人（要員11万3004人）に対して、突出した性犯罪率の高さを示している。すなわち、在日米軍基地の場合、米軍要員240人に対して性犯罪被告1人の割合で分布しているのに対して、サンディエゴ基地では性犯罪発生率は在日米軍基地の4分の1程度、ノースフォーク基地では5分の1以下に過ぎない。米兵犯罪に詳しいフロリダ州在住のロバート・フィーロック弁護士は、米軍部隊の配備が非常に集中しているところで性犯罪が起き、今日もっとも目立つのは、若い米海兵隊員が集中的に配備され



た沖縄で性犯罪が多発することであると指摘している<sup>5</sup>。

- b 公務外の米軍人・軍属の不法行為により第三者に損害を与えた場合は米軍人・軍属個人には、地位協定上の特権は認められてない。すなわち、地位協定 18 条 5 項 (f) は公務中の不法行為については米軍人・軍属が日本の裁判所の判決にもとづいて強制執行はできないことを定めているが、公務外不法行為について米軍人・軍属個人については裁判や執行の免除を定めた規定は存在しない。従って、米軍人・軍属個人に対して日本で訴訟を提起して判決を取得し、その個人財産に強制執行をすることは理論的には可能である。

しかしながら、日本に駐留する米軍人・軍属は、職務遂行のために一時的に外国である日本に駐留しているということよりすれば、米軍人・軍属個人を相手として日本の裁判手続きによって個人財産から賠償を受けることは現実にはまず不可能であるといっても過言ではない。すなわち、一時的な赴任地にすぎない日本にめぼしい財産があることは期待できず、また、米軍人・軍属の給料については、支払者がアメリカ合衆国軍隊であるため、主権免除により日本の裁判所の裁判権が第三債務者に及ばないという理由で、米国が特権を放棄してこれに応じない限り債権（給料）の差押えを認めないというのが、これまでの日本の裁判所における実務である。

日本に駐留するアメリカ合衆国軍隊を第三債務者とする債権差押え並びに転付命令申請事件についての地裁所長からの照会に対する最高裁判所の回答（昭和 42 年 3 月 1 日浦和地

---

<sup>5</sup> デイトン・デイリー・ニューズ紙の記事及びロバート・フィーロック弁護士の説明については、赤旗評論特集版 1000 号 27 頁以下による。

方裁判所長照会同年4月4日民3第310号民事局長回答)は、「アメリカ合衆国軍隊は、原則として日本国の裁判権に服さないから、駐留米軍において日本国の裁判権の行使に応ずる意思(特権放棄の意思)が明らかでない限り、これを第三債務者とする債権差押命令等の申請を受理することはできない」という内容であり、絶対的主権免除主義によることを明らかにしている。そして、米国は米軍人の給料(仮)差押えについては、特権を行使してこれに応じないというのが実情である。那覇地方裁判所沖縄支部における米軍人の給料仮差押申立事件(平成8年ヨ第38号債権仮差押命令申立事件)について、外務省を通じた照会に対して米国は「アメリカ合衆国大使館は、日本国外務省からの照会に対し、次のとおり御回答申し上げます。すなわち、合衆国政府が、本件について、日本の司法当局の裁判権に服する意思がない旨、貴省より最高裁判所に伝達していただければ幸いである。また、当大使館は、合衆国政府が、本件について日本の司法当局の裁判権に服さない旨決定したのに従し、当該訴訟手続きに関する訴状その他一切の書類の受領を拒絶するつもりであることも、あわせて貴省にお伝えしたい」と回答しており、米軍人・軍属の給料に対する保全・強制執行は不可能であるというのが現状である。なお、日米地位協定とは対照的に、NATO軍のドイツ駐留に関する協定では、ボン補足協定の34条3項において「軍隊の構成員又は軍属に対して、その政府が支払う給与に対するドイツ裁判所又は当局の命令に基づく差押え、支払禁止、その他の強制執行は、当該派遣国の領域において適用される法律が許す範囲においてのみ行われる」として、

ドイツの裁判所がドイツ国内法に基づき駐留軍隊の軍人・軍属の給料等の差押えをしうることが明記されている。

また、外国軍隊の軍人・軍属という性質上移動が本来的に予定されているものであるから、移動してしまえば訴訟の提起・追行自体が極めて困難となる。

このように、加害者個人を相手にして日本の裁判手続きで解決することは構造的、制度的に困難がある。

なお、米軍人・軍属の生活の本拠がある米国の住所地を管轄する裁判所で裁判手続きをとることは理論的には可能であるとしても、そのために要する費用などの負担を考えれば、現実的には不可能と言わざるを得ない。

- c 以上のとおり、加害者である米軍人・軍属個人から賠償を受けることは構造的に不可能に近いものがあるが、公務中の不法行為と異なり、米軍を駐留させている日本国について、被害者に対する賠償責任は定められていない。

公務外不法行為について、地位協定が唯一定めている救済制度が第 18 条 6 項に定められた米国の慰謝料支払制度であり、これを補うものとして閣議決定を根拠とする日本国の見舞金の支給制度があるが、加害者個人による救済が現実的には望めないことから、被害者請求がなされるか否かはこの両制度にかかっているというのが実情である。

(イ) 18 条 6 項に定める米国による慰謝料支払制度

- a 慰謝料の法的性質についての日本政府の見解

日米地位協定第 18 条 6 項にいう慰謝料の法的性質については、日本国内法にいう慰謝料（精神的損害に対する損害賠償請求権）とは異なるものであると言われている。地位協定

の英文正文では、「慰謝料」は「*ex gratia*」であるが、これは見舞金的な補償金を意味するものといわれる。1975年（昭和50年）3月28日の衆議院内閣委員会では、「地位協定第18条6項の『慰謝料』について」という質問項目について山崎敏夫外務省アメリカ局長は「米国軍人等の不法行為で公務執行外に生じた事件にかかわる損害賠償につきましては、米国政府は本来その賠償を行う法的義務はないわけですが、軍人等が頻繁に移動することにかんがみまして、その請求権の処理を通常の日本における司法手続のみにゆだねるとすることは、現実の被害者救済が確保されないおそれがあるという考慮から、米国当局が『慰謝料』エクスグラシア・ペイメントを支払って被害者の救済を図ることがこの18条6項に定められている次第でございます。この18条6項の場合の米国の支払いは、米国政府自体が法律的责任に基づいて支払義務のある支払いではないのでエクスグラシア・ペイメントという形で行われているのでありまして、地位協定の日本文の『慰謝料』は、このエクスグラシア・ペイメントを意味するものでございます。」と答弁している<sup>6</sup>。

b 慰謝料支払額の実情について

慰謝料の支払額については、防衛施設局長が請求額を査定して当該事件に関する報告書を作成して防衛施設庁長官に送付し、防衛施設庁長官から米国に送付される。そして、米国

---

<sup>6</sup> 慰謝料 (*ex gratia*) の支払について、米国国内法上の根拠は「**Foreign Claims Act**」(外国人請求法)とされる。なお、沖縄の施政権返還以前は、沖縄は日米安保条約・日米地位協定の適用外であったが、米国統治下において、米軍、米軍人等による沖縄の住民の被害については、外国人請求法により処理されていた。

が支払いの有無及び額を決定し、請求者がこれを受諾すれば支払われることになる。

その実情について、九州弁護士会・沖縄弁護士会「日米地位協定を考える」(2001年(平成13年)10月)は、「防衛施設局の説明によれば、請求額の査定については、非公表の内部基準があり、それに基づいて査定するとのことである。そして、殆どのケースについては、防衛施設局の査定額と米国の支払額はほぼ一致しているとのことである。しかしながら、確定判決を取得したうえで請求をしたケースで検証してみると、判決認容額に対する支払額の割合は著しく低いものとなっている。沖縄における実情をみると、『米軍人・軍属による事件・事故の被害者の会』の会員が訴訟を提起した4ケースでの判決認容額に対する米国の慰謝料支払額の割合をみると、40%、15%、16%、18%、と4件中3件では判決認容額の20%にも過ぎない金額しか慰謝料として支払われていない。那覇防衛施設局の説明では、確定判決を取得したケースについては、判決認容額をそのまま査定額として報告書を作成して米国当局に送付するとのことであるが、米国の慰謝料支払額は、防衛施設局の内部基準による計算とほぼ一致する額が支払われているとのことである。そうすると、そもそも非公表の内部基準自体が、被害者救済に程遠い低額な査定基準を定めているものと推測され、この査定基準自体の問題点を指摘できる」としている。

また、日本弁護士連合会「日米地位協定に関する意見書」は、「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 of 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 of 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」としている。

なお、米軍人の業務上過失致死被告事件において、東京地方裁判所八王子支部平成8年4月8日判決は量刑理由のなかで、「協定18条6項に基づく慰謝料の支払は、その支払時期、支払額のいずれについても対人任意保険に基づく支払いに十分代替し得るものとは考えがたい」と判示している。

c 米軍人・軍属の家族の不法行為について

米軍人・軍属の不法行為について慰謝料支払の対象となるものであり、その家族らの不法行為については、慰謝料支払の対象とされていない。

九州弁護士会・沖縄弁護士会「日米地位協定を考える」は、その実情について、「那覇防衛施設局の説明では、家族の不法行為について米軍人・軍属自身に監督義務違反が成立する場合であっても、慰謝料支払の対象とはならないと理解しているとのことであった。また、当会会員の担当したケースでは、米軍属の家族が起こした交通事故について車両の所有者として米軍属自身に運行供用者責任が認められる場合であっても、慰謝料支払の対象とならないという対応がなされている」と

している。

(ウ) 見舞金について

- a 地位協定上の被害者救済制度を補うものとして、日本政府による「見舞金」の支給制度がある。

これは、「見舞金は、地位協定に規定するアメリカ合衆国軍隊又はその構成員若しくは被用者がその非戦闘行為に伴い他人に損害を与えた場合であって、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六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（昭和 27 年法律第 121 号）その他の法令（外国の法令を含む。）又は地位協定第 18 条第 6 項の規定により救済されない直接の被害につき国が救済を必要と認めたときに支給することができるものとする」（昭和 39 年 6 月 23 日閣議決定）というものであり、被害者の権利、日本国の支払義務を定めたものではない。

- b 1996 年（平成 8 年）12 月の「沖縄に関する特別行動委員会」の（S A C O）の最終報告により、「米国政府による支払いが裁判所の確定判決にみる額にみたない」場合には、「日本政府は、必要に応じてその差額を埋めるため、請求者に対し支払いを行うよう努力する」ことが表明された。

S A C O 合意により一定の改善をみているものの、被害者に請求権が認められたものではなく支給の有無及び金額の決定は日本政府の裁量にゆだねられていることに変わりはなく、また確定判決を取得しなければならないという負担や支給までに時間を要すること並びに家族の不法行為について対象とされていないことなど、米軍駐留に伴って発生する被害の補

償のための抜本的な解決とはなりえていない。

日本弁護士連合会「日米地位協定に関する意見書」は被害者が、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」としている。

(エ) まとめ

地位協定に基づいて恒常的に米国軍隊が駐留する以上、日常的に米軍人等による不法行為が発生することは、統計的数値からも明らかである。

不法行為については、一般論としては個人責任において解決を図るべきであるとしても、米軍人・軍属及びその家族らについてはいわば体一つで短期間外国に駐留するに過ぎないため日本国内には個人資産を保有しないのが通例で、かつ主権免除により米軍人・軍属の給料差押えも認められないのが現状であり、また地位協定第3条の基地管理権によって被害者が基地内に立ち入ることもできないため基地内に居住する米軍人・軍属やその家族らと交渉することも困難であるなど、地位協定に基づいて駐留する米軍人・軍属及びその家族らによる不法行為については個人責任での解決は不可能に近い構造があると言える。

そして、日米地位協定第18条6項に定められた米国による「慰謝料」支払の制度は、あくまで米国が恩恵的に支払うものに過ぎず、支払の有無、支払額は専ら米国の裁量に委ねられており、また家族の不法行為については対象外であるため、被害の救済には全く不十分と言わざるを得ない。



### 3 米軍基地に起因する環境破壊や事件・事故等<sup>7</sup>

#### (1) 環境被害や訓練に伴う事故等

##### ア 航空機騒音の現状について

米軍基地から派生する基地被害は多岐にわたり、県民の日常生活に深刻な影響をもたらしており、なかでも米軍飛行場からの航空機騒音は、周辺地域住民の生活や健康に重大な悪影響を与えている。

嘉手納飛行場及び普天間飛行場は、いずれも住宅密集地域に隣接しており、同飛行場を離着陸する航空機による騒音被害は両飛行場周辺地域のみならず沖縄島の広範囲に及んでいる。

嘉手納飛行場においては、F-15C 戦闘機等の常駐機に加え、空母艦載機や国内外から飛来するいわゆる外来機によって、タッチ・アンド・ゴー（航空機の離着陸訓練の一つで、機を滑走路に着陸させてある速度まで減速させた後、速やかにフラップを離陸形態にするとともにエンジン推力を増し、再び離陸すること。）などの飛行訓練や低空飛行、住宅地域に近い駐機場でのエンジン調整などが行われており、周辺地域住民の日常生活への影響はもとより、学校における授業の中断、聴力の異常や睡眠障害等の健康面への悪影響などがあり、看過できない騒音被害が発生している。

また、普天間飛行場においては、ヘリコプター等の航空機離着陸訓練や民間地域上空でのヘリの旋回訓練の実施などによって、周辺住民に深刻な騒音被害を引き起こしており、さらにFA-18 戦闘攻撃機等の外来機による離発着が頻繁に行われている。

米軍は、航空機騒音規制措置（「嘉手納飛行場及び普天間飛行

---

<sup>7</sup> 「沖縄の米軍基地」（乙D20）51頁以下。

場における航空機騒音規制措置に関する合同委員会合意」平成 8 年 3 月 28 日日米合同委員会合意)を遵守しているとしているが、嘉手納及び普天間飛行場の周辺地域においては、依然として環境基準を超える騒音が発生し、また、早朝、夜間における航空機の離着陸は、周辺住民に多大な影響を及ぼしており、騒音防止効果が明確に現れていない状況にある。

このような航空機騒音問題に関して、国は環境基本法（平成 5 年法律第 91 号）第 16 条に基づき、騒音に係る環境上の条件について、人の健康を保護し、生活環境を保全する上で維持されることが望ましい基準として、「航空機騒音に係る環境基準について」（昭和 48 年 12 月 27 日環境庁告示第 154 号）により航空機騒音に係る環境基準値を設定している。

これを受け、沖縄県は嘉手納飛行場及び普天間飛行場周辺地域について、昭和 63 年 2 月に環境基本法第 16 条に基づく「航空機騒音に係る環境基準の地域類型指定」を行っており、嘉手納飛行場周辺の指定地域を 3 市 2 町 3 村（嘉手納町、読谷村の全域並びに北谷町、沖縄市、うるま市、宜野湾市、北中城村及び恩納村の一部）、普天間飛行場周辺の指定地域を 2 市 2 村（宜野湾市、浦添市、北中城村及び中城村の一部）としている。

沖縄県と関係市町村が共同で実施している両飛行場周辺の平成 23 年度航空機騒音測定結果によると、23 測定局のうち 11 局（47.8 パーセント）で環境基準値を上回っている。

飛行場別にみると、嘉手納飛行場周辺では 15 測定局中 8 局（53.3 パーセント）で、普天間飛行場周辺では 8 測定局中 3 局（37.5 パーセント）で環境基準値を上回っている。

各測定地点の WECPNL 値（W 値）をみると、嘉手納飛行場周

辺では 65.0 から 85.0 の範囲内にあり、最高値は北谷町砂辺で記録されている。また、普天間飛行場周辺のW値は 61.0 から 81.0 の範囲内にあり、最高値は宜野湾市上大謝名で記録されている。

さらに、常時測定地点における 1 日平均騒音発生回数は、嘉手納飛行場周辺では嘉手納町屋良の 92.4 回が、普天間飛行場周辺では宜野湾市上大謝名の 52.4 回が最も多くなっている。同様に、1 日平均騒音継続累積時間について見ると、嘉手納飛行場周辺では北谷町砂辺の 39 分 20 秒が、普天間飛行場周辺では宜野湾市上大謝名の 21 分 6 秒が最も長くなっている。

また、沖縄県では、平成 7 年度から平成 10 年度までの 4 か年事業として、両飛行場に起因する騒音が周辺住民の健康にどの程度影響を及ぼしているかを調べるため、「航空機騒音による健康影響調査」を実施した。その調査報告によると、特に嘉手納飛行場周辺地域で、長年の航空機騒音の曝露による聴力の損失、低出生体重児の出生率の上昇、幼児の身体的、精神的要観察行動の多さ等、航空機騒音による住民健康への悪影響が明らかになっている。

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。

普天間爆音訴訟における平成 22 年 7 月 29 日福岡高等裁判所裁那覇支部判決は、騒音のほか低周波音による被害を初めて認定した上で、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と明確に認めた。

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ている。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ことが確認されている。

#### イ 航空機事故

復帰後の航空機事故は、平成24年12月末現在、墜落43件、部品等落下43件、不時着391件、着陸失敗15件、移動中損壊3件、接触3件、火炎噴射1件、低空飛行2件、爆弾投下失敗3件、その他36件の計540件発生している。

平成16年8月13日には、米海兵隊所属のCH-53Dヘリが、宜野湾市の沖縄国際大学の構内に墜落する事故が発生した。同事故は、米海兵隊第31海兵遠征隊所属のCH-53Dヘリ（乗員3名）が、沖縄国際大学の市道に隣接した本館建物に接触し、墜落、炎上した結果、当該建物の一部や周辺の樹木等が炎上又は破損したほか、近隣の住宅等にも部品が屋内を貫通し落下する等、多大な被害を与えた。

最近では、平成27年8月12日に陸軍の特殊作戦用のH60ヘリコプターがうるま市・伊計島南東約14キロメートルの会場で海軍艦船への着艦に失敗し墜落した事故が発生している。

#### ウ パラシュート降下訓練に伴う事故

読谷補助飛行場にはフェンスがなく、住民が自由に出入りできるため、米軍が降下訓練を実施する場合は、前日までに那覇防衛

施設局を通じて県や読谷村に通知があり、実施当日は、県警が同飛行場の周辺を警備して立ち入りを制限していた。これまでに、読谷補助飛行場では 33 件の事故が発生したが、特に昭和 25 年の燃料タンク落下による少女圧死、昭和 40 年のトレーラー落下による少女圧死等悲惨な事故が発生した。その後も、提供施設外の農耕地や民家等に降下する事故が起きるなど、地域の住民生活に不安を与えていたことから、県及び地元の読谷村では、読谷補助飛行場におけるパラシュート降下訓練の廃止と同施設の返還を繰り返し要請してきた。

その結果、平成 8 年 12 月 2 日の「沖縄に関する特別行動委員会（SACO）」の最終報告では、パラシュート降下訓練が伊江島補助飛行場へ移転されることが合意された。

しかし、その後も米軍は、県が把握しているだけでも、嘉手納飛行場において平成 10 年 5 月、平成 11 年 4 月、平成 19 年 1 月及び 10 月、平成 23 年 2 月及び 5 月に、キャンプ・シュワブにおいて平成 10 年 8 月、平成 11 年 12 月、平成 19 年 2 月及び平成 21 年 10 月に、津堅島訓練場水域において平成 9 年 12 月、平成 12 年 1 月、平成 18 年 4 月及び平成 19 年 1 月、平成 20 年 1 月にパラシュート降下訓練を実施したため、県や地元自治体等が、降下訓練を中止することや、SACO 最終報告に沿って伊江島補助飛行場で実施すること等について、要請・抗議決議を行っている。

パラシュート降下訓練に伴う事故は、復帰後 44 件発生しており、うち 3 件は伊江島補助飛行場での物資投下訓練に伴うものであり、平成 12 年 1 月の重量物 1 個（270 キログラム）の提供施設内黙認耕作地への落下、平成 14 年 10 月の段ボールで梱包した水入りプラスチック製容器 3 個（75.3 キログラム）の提供施設区域外

への落下、平成 16 年 12 月の物資の投下の際パラシュートが開かないままの提供施設内降下目標付近への落下となっている。

#### エ 被弾事故

米軍基地から派生する被弾事故は、復帰後 27 件発生しており、施設別にはキャンプ・ハンセンが 11 件と最も多く、次いでキャンプ・シュワブが 8 件、伊江島補助飛行場が 4 件と続いている。

キャンプ・シュワブに関連する被弾事故は、射程距離の長い重機関銃によるものが多く、昭和 53 年 12 月発生の名護市許田区の民家、畑、道路等への被弾事故を始め、昭和 59 年 5 月の名護市許田におけるトラックへの被弾事故、昭和 62 年 10 月の恩納村の国道 58 号を走行中のタクシーへの被弾事故、平成 14 年 7 月の名護市数久田区のパイン畑への被弾事故があり、射程距離より小さい演習場について、訓練の在り方も含め疑問が持たれている。沖縄県は、平成 14 年 7 月の被弾事故を受け、キャンプ・シュワブ内のレンジ 10 における M2 重機関銃の実弾射撃演習の廃止を要請したが、米軍は、射角制御装置の設置により安全対策が施されたとして、原因究明がなされないまま、平成 15 年 2 月 21 日に同訓練を再開した。

また、平成 20 年 12 月 13 日には金武町伊芸区内民家に駐車中の乗用車で、銃弾が発見された。県警の鑑定では米軍が使用する「M33 ボール・50 口径・普通弾」の弾芯と同種のものでされたが、海兵隊は「海兵隊の最近の訓練とは直接的な関連がない」とした。

#### オ 山林火災

米軍基地内での山林火災は、平成 24 年 12 月末現在、復帰後 543 件発生しており、その焼失面積は、約 3,646 ヘクタールとなっている。

#### カ 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。

#### キ 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。

#### ク 劣化ウラン弾使用事件

1995 年（平成 7 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、近隣島嶼部への影響が懸念されている。

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。

#### ケ 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。

#### コ 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。

#### サ 鉛汚染

2001年（平成13年）2月、キャンプ・コートニー旧クレー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。

#### シ 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。

#### ス 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。

#### セ 原子力軍艦（潜水艦等）の寄港

勝連半島の先端部に位置するホワイト・ビーチ地区は、神奈川県横須賀市、長崎県佐世保市とともに原子力軍艦の寄港地である。

沖縄県における復帰後の原子力軍艦の寄港状況は、昭和47年6月、原潜フラッシャーの初寄港以来、平成24年12月末現在で449回となっている。原子力軍艦の寄港は、昭和56年以降一時途絶えていたが、昭和61年8月の5年ぶりの寄港以来、毎年寄港を繰り返している。昭和61年から平成18年は、年間10回前後



で推移していたが、平成 19 年に 24 回と急増、平成 20 年には過去最高の 41 回を数え、それ以降も平成 23 年を除き、毎年 30 回以上寄港している。昭和 55 年のロングビーチ（巡洋艦）の寄港時には、晴天時の平均値を上回る放射線量が検出され、当該海域及び周辺海域の魚介類が売れなくなるなど、地域住民に大きな不安と被害を与えた。

住民らからは排水等を介した放射能汚染等への不安が示されているが、原子炉等規制法の適用その他の監督・規制が及ばないため、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、米国の簡単な説明文書（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。さらに、一旦事故が発生した場合には、国や地方公共団体の立入りや対策は実際上極めて困難である。

#### ソ 主な米軍人等の公務外の事件・事故

(ア) 平成 7 年 9 月 4 日、沖縄島北部において、在沖米海兵隊員 3 人が女子小学生を暴行する事件が発生した。容疑者は 9 月 29 日に起訴され逮捕されたが、この事件を契機に米軍基地の整理縮小や日米地位協定の見直し等を求める復帰後最大規模の県民総決起大会が 10 月 21 日に開催され、8 万 5000 人（県警調べ 5 万 8000 人）の県民が参加した。

(イ) 平成 10 年 10 月 7 日、北中城村において、女子高校生が酒気帯びの在沖米海兵隊員が運転する車にひき逃げされ、死亡する事故が発生した。被疑者の米兵は、10 月 13 日に起訴された後、日本側に身柄が引き渡されたが、起訴前の身柄の引き渡しが発現しなかった。

(ウ) 平成 13 年 6 月 29 日、北谷町美浜において、在沖米空軍兵士

による婦女暴行事件が発生した。沖縄県警察本部が7月2日に逮捕状の発付を受け、外務省を通して身柄の引き渡しを米国政府に要請したが、身柄の引き渡しに5日間も期間を要した。

(エ) 平成14年11月2日、沖縄島において、在沖米海兵隊少佐による強姦未遂事件が発生した。沖縄県警察本部が12月3日、逮捕状の発付を受け、外務省を通して身柄の引き渡しを米国政府に要請したが、12月5日に開催された日米合同委員会において、米国政府は身柄の引き渡しを拒否した。

(オ) 平成15年5月25日、沖縄島北部において、在沖海兵隊員による強姦致傷事件が発生した。沖縄県警察本部が6月16日、逮捕状の発付を受け、外務省を通して身柄の引き渡しを要請したところ、6月18日に開催された日米合同委員会において、米側より被疑者の起訴前の拘禁移転について要請に応じる旨の回答があり、沖縄県警察本部は、同日中に身柄の引き渡しを受け被疑者の米兵を逮捕した。

(カ) 平成17年7月3日、沖縄市において、在沖米空軍兵による女子小学生に対する強制わいせつ事件が発生した。

(キ) 平成20年2月10日、北谷町において、在沖海兵隊員による未成年者に対する暴行被疑事件が発生した。2月11日に沖縄県警が被疑者を逮捕し、身柄を拘束した。その後、被害者が告訴を取り下げ、2月29日に被疑者は釈放された。

(ク) 平成22年8月4日、那覇市において、在沖米海兵隊員による強制わいせつ致傷事件が発生した。この事件では、沖縄県警が被疑者の海兵隊員を逮捕、身柄を確保していたことから、身柄の引き渡しは問題とはならなかった。逮捕された海兵隊員は、岩国を拠点とする部隊に所属していたが、米国本国の次の勤務

先に行く途中に休暇で沖縄に滞在していたものであった。

(ケ) 平成 23 年 1 月 12 日、沖縄市において、在沖米空軍軍属による交通死亡事故が発生した。那覇地検沖縄支部は同軍属を公務中を理由に不起訴処分としたが、遺族は不起訴処分を不服として、那覇検察審査会に審査を申し立て、同審査会は、起訴相当と議決した。この事件を契機に、米軍属に対する裁判権の行使に関して運用の改善がなされ、同軍属は日本側で裁判を受けることになった。

(コ) 平成 24 年 10 月 16 日、沖縄島中部において、米国テキサス州フォートワース海軍航空基地所属の海軍兵 2 名による集団強姦致傷事件が発生した。

(サ) 平成 24 年 11 月 2 日、読谷村において、米空軍兵による住居侵入事件が発生した。この事件では、被疑者の空軍兵が負傷し、海軍病院に搬送されたため、身柄は米軍手中のまま、捜査が進められた。

## (2) 航空機騒音等による生活環境への悪影響

宜野湾市の中心部を占拠する普天間飛行場は、違法な運用によって航空機騒音などの被害を発生させるとともに、振興開発の深刻な阻害要因となっているものであり、速やかにその運用を停止して閉鎖されるべきものである。問題の原点は、あくまで、普天間飛行場を閉鎖して沖縄県から基地被害を除去することにある。

しかし、国は、日々発生する住民への基地被害に対して米国に対しては毅然と是正を要求することをせず、他方で、沖縄県内に新基地を建設して基地被害の移設と固定化・恒久化を強行しようとしている。

国は、辺野古新基地建設を「普天間における被害の軽減のための

『唯一の方法』として位置づけ、本件埋立承認申請に先立って行われた、環境影響評価手続きにおける「航空機の運航に伴って発生する航空機騒音」の評価においても、米軍が「周辺地域上空を基本的に回避する」とし、主としてそのことを理由として「事業者の実行可能な範囲内で最大限の低減が図られているものと評価し」とする。

しかし、このような抽象的な文言をもって基地被害が発生しないというのであれば、普天間飛行場や嘉手納飛行場では、基地被害は発生しないことになる。

すなわち、平成8年3月28日、嘉手納飛行場及び普天間飛行場の航空機騒音を軽減するため、日米合同委員会において、「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に関する合同委員会合意」（以下、「平成8年騒音防止協定」という。）がなされ、「進入及び出発経路を含む飛行場の場周経路は、できる限り学校病院を含む人口稠密地域上空を避けるよう設定する」、「任務により必要とされる場合を除き、現地場周経路高度以下の飛行を避ける」、「普天間飛行場の場周経路内で着陸訓練を行う航空機の数は、訓練の所要に見合った最小限におさえる」「2200~0600 の間の飛行及び地上での活動は、米国の運用上の所要のために必要と考えられるものに制限される」ことなどが合意された。

しかし、残念ながら、かかる合意はなんらの実効性もなく、普天間飛行場や嘉手納飛行場の運用によって、日々、住民に被害が生じている。

平成6年2月24日にはいわゆる第1次嘉手納爆音訴訟の第一審判決によって米軍基地である飛行場の運用の違法性が明らかにされ、平成8年3月には平成8年騒音防止協定が合意されているにもかかわらず

ならず、その後も違法な運用が継続されている。

いっこうに改善されることのない基地被害のため、飛行場基地の周辺住民は、数次にわたって訴訟を提起し、すでに判決がなされた訴訟においては、すべて国による違法な法益侵害の存在が認められ、損害賠償請求が認容されている。

第1次普天間爆音訴訟控訴審判決（福岡高等裁判所那覇支部平成22年7月29日判決）は、「国は、近接する嘉手納飛行場について、騒音被害が違法な水準に達しているとの司法判断が3度に渡って示されているにもかかわらず、普天間飛行場について抜本的な騒音対策を講ずることがないまま現在に至っており、未だに自らが定めた環境基準における基準値も達成していない。むしろ、日米合同委員会に置いて平成8年規制措置が合意された平成8年以降、普天間飛行場における本件航空機騒音は、年度によっては増大している。平成8年規制措置上、午後10時から翌日午前6時までの米軍機の飛行は、『アメリカ合衆国の運用上の所用のために必要と考えられるものに制限される。』とされるが、最近は、『運用上の所要マのために必要』との理由で、午後11時までの飛行が常態化している。これに対し、国は、米軍に運用上の必要性について調査・検証するよう求めるなど、平成8年規制措置を遵守させ、これを実効あるものにするための適切な措置をとってはいない。そのため、平成8年規制措置は、事実上、形骸化していると言っても過言ではない」と判示し、国が米国に対してなんら実効的な対応をしてこなかったことを断罪している。

さらに、MV-22 オスプレイに関しても、日米合同委員会の合意は実効性がなく、国も米国、米軍に対する毅然とした対応をしない。

MV-22 オスプレイによる騒音は、人の可聴周波数範囲（20Hz～

20000Hz)における騒音をとってみても、重大な騒音被害を生じさせるものである。また、ある音に、低周波音が含まれる場合には、これが含まれない場合よりも騒音被害を一層深刻化させる要因となるが、MV-22 オスプレイは、100Hz以下の低周波音も非常に強いという音響的特徴が挙げられる。また、上記の様な音響的な特徴に加えて、MV-22 オスプレイは開発段階から既に、度重なる墜落事故を起こし「空飛ぶ棺桶」との異名もつけられている。

かかる MV-22 オスプレイの配備については強い反対が示されるなか、平成 24 年 9 月、日米合同委員会において、「日本国における新たな航空機 (MV-22) に関する合同委員会合意」(以下、「平成 24 年合意」という。)が締結され、平成 8 年騒音防止協定の内容を再確認するとともに、MV-22 オスプレイの運用については、「普天間飛行場における離発着の際、基本的に、既存の固定翼機及び回転翼機の場合周経路等を使用する。運用上必要な場合を除き、通常、米軍の施設及び区域内においてのみ垂直離着陸モードで飛行し、転換モードでの飛行時間をできる限り限定する」との制限が課された。

しかしながら、この合意も平成 8 年合意と同じく、国が何ら騒音の発生を回避するために実効性ある措置となっていないことが露呈した。

すなわち、沖縄県は、上記合意から 2 か月しかたたない平成 24 年 10 月 1 日から同年 11 月 30 日までの MV-22 オスプレイに関する目視状況をまとめたところ、既に、この段階で、合意の趣旨に反する飛行が 318 件確認され、うち、74 件は垂直離着陸モードであり、うち 10 件は転換モードであった。

この点、名護市においても、配備直後から国立沖縄工業高等専門学校(以下「沖縄高専」という。)裏及び周辺着陸帯に離着陸するた

め、沖縄高専、久辺小学校、久辺中学校及び児童養護施設なごみの上空を離着陸モードで飛行し、辺野古集落上空を旋回するのが幾度となく目撃されている。

さらに、平成 25 年の調査においては、同じく合意の内容に反する飛行が 336 件確認され、平成 24 年の調査よりも更に増加している。

この様な、平成 24 年合意の内容を無視する運用に対して沖縄県知事（仲井眞弘多）は、平成 24 年にその飛行経路・モード等の検証を沖縄防衛局長に要請したが（知基第 855 号「オスプレイに関する確認について」、）防衛局の対応は「明確な違反は見つからない」というものであり、多数の目視情報にもかかわらず、何ら具体的な方策を示していない。

また、平成 18 年 4 月 7 日、当時の島袋吉和名護市長、東肇宜野座村長と額賀福志郎防衛長官との間において取り交わされた基本合意書は、航空機については「周辺地域上空を回避する方向」というものであり、方法書・準備書段階の記述も上記と同様であった。しかしながら、MV-22 オスプレイ配備が決定したことを受けて、評価書の段階に至って突然、「周辺地域上空を『基本的に』回避する。」と文言が変遷した。更に、これだけにとどまらず、何らの協議もなく場周経路も台形から楕円形に変更された。『基本的に』というきわめて抽象的、評価的な文言は、これまで全く遵守されてこなかった平成 8 年騒音防止協定及び平成 24 年合意に度々登場する「運用上の所要」等の言葉と同様、米軍の思うままの運用を許す危険を孕むものである。その様な濫用的な運用の危険がある文言を環境影響評価の最終段階、評価書の段階に至って突然挿入するという行為は、米軍が各合意に基づく運用をしなくとも、これに対して何ら実効的

な対応はしないということを自ら表明しているに等しい。

以上述べたとおり、米軍機による航空機騒音による被害は蔓延し、沖縄県民生活に多大なる損失をもたらしているが、国はこれまで、米国、米軍に対して、騒音被害を低減させるための毅然として対応を全くしておらず、国の無策、無関心と米国に対する怯懦によって騒音被害の蔓延を許している状況が続いている。

辺野古に新基地を建設することは、基地被害を沖縄県内でたらい回しをし、新基地周辺の集落の住民に対して新たな危険を生じさせ、かつ、それを永続させることと同義である。

## 第4 米軍基地と沖縄経済

### 1 基地依存型経済からの脱却

#### (1) 米軍統治下

反論書(4)の第2章第2において述べたとおり、ニミッツ布告(「米国軍占領下ノ南西諸島及ソノ近海居住民ニ告グ」米国海軍政府布告第1号)、スキップ指令(若干の外郭地域を政治上日本から分離することに關する覚書)、対日平和条約第3条により、沖縄戦から施政権返還(復帰)に至るまで、沖縄は日本から分離されて米軍統治下におかれた。

日本本土では社会生活基盤、産業基盤の整備、国内生産力・輸出力の保護育成が図られ高度経済成長を遂げたのとは対照的に、米軍施政権下におかれた沖縄においては、軍事が最優先され、米軍基地を安価に安定的に維持することや基地労働力を確保するために、域内生産力・輸出力の保護育成とは真逆の経済政策がとられ、意図的



に脆弱な基地依存型輸入経済構造へと誘導された<sup>8</sup>。

## (2) 施政権返還（復帰）時

そのため、施政権返還（復帰）時の沖縄経済社会の状況は、社会生活基盤、産業基盤など多くの分野で日本本土と著しい格差が存し、復帰時（昭和 47 年）においても、基地関連収入は、県民総所得の 15.5 パーセントを占めていた。

## (3) 現在の沖縄経済と基地関連収入

復帰後、沖縄における社会資本の整備が進められ、観光産業の発展などの成果を上げ、沖縄県の経済規模も拡大していった。

昭和 47 年の県民総所得は 5013 億円であったものが、平成 23 年には 3 兆 9923 億円となっており、約 8 倍に拡大をした。

とりわけ観光産業の伸びには大きなものがあり、昭和 47 年の入域観光客数 44 万人、観光集収入 324 億円に対し、平成 20 年の入域観光客数 605 万人、観光収入 4365 億円と、約 14 倍に拡大した。

基地関連収入の県民総所得に占める割合は、昭和 47 年には 15.5 パーセントであったものが、平成 23 年には 4.9 パーセントにまで低下した。駐留軍従業員数で見ると、昭和 47 年には 1 万 9980 名であったものが、平成 26 年には 8868 名まで減少している。

このように、今日の沖縄経済は、基地依存型経済を脱却しているものである。

---

<sup>8</sup> 1959 年（昭和 34 年）末の日本の外貨準備高は 13 億ドル強であったが、その間の沖縄の対日貿易赤字は 3.7 億ドルに達しており、外貨準備高の約 3 割がこれによって蓄積されたものであった。戦後日本が高度経済成長を遂げる上で、軍事的負担を沖縄に負わせることと沖縄の輸入先を日本に設定することにより外貨（米ドル）を獲得できたということは大きな意味を有していた。戦後日本の繁栄とその日本から切り離された沖縄の苦難は表裏をなしていたものである。

## 2 基地返還による経済効果

那覇新都心地区、小禄金城地区、北谷町の桑江・北前地区駐留軍用地の返還前後の経済効果等を比較すると、返還後の経済効果は著しく大きなものである。

直接経済効果<sup>9</sup>をみると、返還前の直接経済効果<sup>10</sup>が年間合計 89 億円であったのに対し、返還後の直接経済効果<sup>11</sup>は年間合計 2,459 億円で、約 28 倍となっている。

雇用者実数については、返還前の 327 人に対して、23,564 人となっている。経済波及効果<sup>12</sup>については、活動による経済波及効果を返還前と返還後を比較すると、生産誘発額<sup>13</sup>が年間 90 億円から年間 2,436 億円と 27 倍に、所得誘発額<sup>14</sup>が年間 27 億円から 616 億円と 22 倍に、税収効果<sup>15</sup>が 7.9 億円から 298 億円と 35 倍になると試算されている。

## 3 小括

米軍統治下の軍事（米軍基地維持）最優先により、意図的に脆弱な基地依存型輸入経済構造が形成され、復帰時においても日本本土との大きな格差が生じ基地関連収入は少なからぬ割合を占めていたが、今

---

<sup>9</sup> 消費や投資等の経済取引により、個人・事業者等のへの支出が発生する効果

<sup>10</sup> 軍用地の地代収入、軍雇用者所得、米軍等への財・サービスの提供額、基地周辺整備金、基地交付金

<sup>11</sup> 卸・小売業、飲食業、サービス業、製造業の売上高 不動産（土地、住宅、事務所、店舗）の賃貸額

<sup>12</sup> 直接経済効果の発生額を源泉として、経済的取引の連鎖により他の商品・サービスへの需要が波及し、様々な産業の生産が誘発される効果、またはそれによって所得、雇用等が誘発される効果。

<sup>13</sup> 経済取引の連鎖により、他の商品・サービスの需要が波及し、様々な産業の生産が誘発される理論上の効果額。

<sup>14</sup> 様々な産業の生産が誘発されることに伴い、雇用者所得が誘発される理論上の効果額。

<sup>15</sup> 企業の営業余剰、雇用者所得の増加に伴い、増加が見込まれる理論上の税収額。

日では、基幹産業たる観光産業などの発展により経済規模は拡大し、基地依存型経済から脱却をしている。

基地が返還された地域では、跡地利用により大きな経済的効果を上げており、基地の存在により、基地とされた土地の利用による経済効果をあげる機会を喪失させているものであることが明らかになっている。

沖縄の健全な経済振興にとって、米軍基地の存在こそが最大の阻害要因となっているものである。

## 第5 米軍基地新設に対する県民の意思<sup>16</sup>

### 1 住民投票に示された沖縄県民・名護市民の意思

#### (1) 基地の整理縮小を求めている県民世論

平成7年9月4日に沖縄島北部で発生した海兵隊らによる少女暴行事件は県民の怒りを巻き起こし、また、冷戦構造下で戦後50年にわたって基地の負担を押し付けられながら冷戦構造が終わってもなお安保「再定義」によってさらに沖縄に基地が固定化されようとしていることへの強い懸念・反発は、基地の整理縮小を求める県民世論のうねりへとつながっていた。

平成7年10月21日に開催された「基地の整理縮小、地位協定の見直し等を要求する県民総決起大会」には8万5000人が参加した。

そして、平成8年9月8日には県民投票が実施され、約89パーセントが「日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小」に賛成した。

県民の意思が沖縄への基地固定化に反対し、整理縮小を求めていることは明らかであった。

---

<sup>16</sup> 甲C各号証。

## (2) 普天間飛行場代替施設建設に反対の意思を示した名護市民投票

平成8年6月26日、普天間代替施設のヘリポートの候補地にキャンプ・シュワブを含む案を米側が日本側に非公式に提示したとの報道がなされた。名護市民の意思は問われないうまま頭ごなしになされたものであり、翌27日に、比嘉鉄也名護市長（当時）は「地元住民無視も甚だしい」、「基地の機能強化・拡大・固定化につながるヘリポートの建設には断固として反対する」として、移設反対の名護市民大会の開催を表明した。そして、7月10日、4000人が参加し、「名護市域への代替ヘリポート基地建設反対市民総決起大会」が開催された。同年11月29日に、2600人が参加し、再び「名護市域への代替ヘリポート基地建設反対市民総決起大会」が開催され、その際に比嘉鉄也名護市長は、同日採択されたヘリポート基地断固反対の決議と同趣旨の挨拶をした。

平成9年6月に名護市民らが「ヘリポート基地建設の是非を問う名護市民投票推進協議会」を設置し、約2万人の署名を集め、同年9月に上程制定請求をした。市議会で修正のうえ可決され、同年12月21日に住民投票が実施され、過半数が建設反対という結果となった。

## 2 本件埋立承認前の県民世論

### (1) 政権交代の際の民主党党首の発言

平成21年衆議院総選挙前の沖縄遊説で、鳩山由紀夫民主党党首は、普天間飛行場について「最低でも県外」と発言した。民主党が平成20年7月8日に発表した「民主党・沖縄ビジョン（2008）」にも「民主党は、日米安保条約を日本の安全保障政策の基軸としつつ、日米の役割分担の見地から米軍再編の中で在沖海兵隊基地の県外への機能分散をまず模索し、戦略環境の変化を踏まえて、国外への移

転を目指す」とされており、普天間飛行場の国外、最低でも県外移設は、民主党党首が有権者に約束した民主党の公約であるという受け止め方がなされた。同年 8 月 30 日の第 45 回衆議院総選挙で、民主党は 308 議席を獲得した。

しかし、普天間基地の県外、国外移設を掲げて政権を獲得した鳩山政権は、平成 22 年 5 月に普天間飛行場の県内移設を表明し、同月 28 日には、米政府とともに、普天間基地の移設先を辺野古とする共同声明を発表した。県民の期待を裏切る県内移設表明は、県民に深い失望と強い怒りをもたらした。

## (2) 名護市長選挙

平成 22 年 1 月 24 日、名護市長選挙が行われ、普天間飛行場の辺野古移設に反対する稲嶺進氏が当選した。

## (3) 沖縄県議会意見書

平成 22 年 2 月、沖縄県議会は、「米軍普天間飛行場の早期閉鎖・返還と県内移設に反対し、国外・県外移設を求める意見書」を可決した。

意見書には、「県民は、去る大戦の悲惨な教訓から基地のない平和で安全な沖縄を希求しており、SACO 合意の『普天間飛行場移設条件つき返還』は新たな基地の県内移設にほかならない。県民の意思はこれまで行われた住民投票や県民大会、各種世論調査などで明確に示されており、移設先とされた名護市辺野古沿岸域は国の天然記念物で、国際保護獣のジュゴンを初めとする希少生物をはぐくむ貴重な海域であり、また新たなサンゴ群落が見つかるなど世界にも類を見ない美しい海域であることが確認されている。また、宜野湾市民や県民は、最も危険な普天間飛行場を早期に全面返還し、政府の責任において跡地利用等課題解決を求めている。さらに、地元名護

市長は、辺野古の海上及び陸上への基地建設に反対している。よって、本県議会は、県民の生命・財産・生活環境を守る立場から、日米両政府が普天間飛行場を早期に閉鎖・返還するとともに、県内移設を断念され、国外・県外に移設されるよう強く要請する」とされている。

#### (4) 4. 25 県民大会

平成 22 年 4 月 25 日、読谷村で「米軍普天間飛行場の早期閉鎖・返還と、県内移設に反対し、国外・県外移設を求める県民大会」が開かれ、9 万人が参加した。

県民大会冒頭、開会挨拶に立った翁長雄志・那覇市長（当時）は「ここに県民の心が一つになったと宣言したい。県民が望んで持ってきたわけではない基地問題で県民同士が争うのは残念でならなかった」とし「基地問題を解決しないで日本はどうやって自立するのか。その解決なくして経済も文化もささやかな国民生活もそして日本の品格もなりたたない。県民の誇りとアイデンティティーにかけて力強く、声を大にして沖縄の思いを発信しよう」と述べた。

主催者挨拶では沖縄県議会の高嶺善伸議長（当時）が発言し「戦後 65 年間、日米安保の負担を押しつけられた沖縄でなぜ基地一つの返還も実現できないのか。沖縄の基地負担は限界を超えている」と怒りを表明し、「日米安保条約改定から 50 年たった今、日米関係はどうあるべきかを検証し、普天間飛行場の移設は国民全体で解決しなければならない問題だ。かつて米国のラムズフェルド国防長官は歓迎しないところに基地は置かないと明言した。今こそ実践していただきたい。子や孫に誇れる沖縄の実現に向けて最後までともにがんばろう」と呼びかけた。

そして、仲井眞弘多・沖縄県知事（当時）は、「第 1 は政府は普天

間の危険性を一日も早く除去せよ。第2は県民が負う過剰な基地負担を大幅に低減せよ。普天間の固定化は絶対だめだ」と表明し、「終戦から65年、復帰から40年たち戦争の痕跡はほとんどなくなったが、米軍基地だけは変わることなく目の前にある。私は日米安保条約を支持する立場だが、応分の負担をはるかに超えている。全国の皆さん、沖縄の基地問題は沖縄だけの問題ではない」と述べ「21世紀は基地のない平和な沖縄をめざすことが基本だ。ぜひチャレンジしていこう」と述べた。

同大会にあわせ、宮古島、石垣島でも集会が行われ、それぞれ、3000人、5000人の人々が普天間基地の早期閉鎖と県外移設を求める意思表示をした。

#### (5) 平成22年沖縄県知事選挙

平成22年11月28日の沖縄県知事選は、「日米合意の見直しと普天間基地の県外移設の実現」を強く求めることを公約として掲げた（「なかいま弘多マニフェスト」）仲井眞弘多候補が再選した。

仲井眞弘多候補の得票率が52パーセント、普天間飛行場の国外移設を主張した伊波洋一氏の得票率が46パーセント、県内移設を主張した金城竜郎氏の得票率は2パーセントであった。

#### (6) 9. 9県民大会

平成24年9月9日、宜野湾海浜公園で、「米軍の新型輸送機MV22オスプレイの普天間飛行場配備に反対する県民大会」が開催され、過去最大規模となる10万3000人が参加した。

共同代表の一人である翁長雄志・那覇市長（当時）は「日本国民の安全を守る日米安保体制の中で沖縄だけがそれを担保するための存在として危険と隣り合わせの状況に置かれていることは民主主義国家としての日本の品位という意味でいかなるものだろうか」と私は思ってい

ます。日本国全体で日本の安全保障は考えてもらいたい。沖縄県は戦前・戦中・戦後、十分過ぎるぐらい国に尽くしてきました。もう勘弁してくださいと心から日本国民全体に訴えたいのです」と述べた。

大会決議は、「沖縄県民はこれ以上の基地負担を断固として拒否する。そして県民の声を政府が無視するのであれば、我々は、基地反対の県民の総意をまとめ上げていくことを表明するものである。日米両政府は、我々県民のオスプレイ配備反対の不退転の決意を真摯（しんし）に受け止め、オスプレイ配備計画を直ちに撤回し、同時に米軍普天間基地を閉鎖・撤去するよう強く要求する」としていた。

## (7) 建白書

9. 9県民大会にもかかわらず、同年10月1日には、普天間飛行場に、MV22オスプレイが強行的に配備された。

平成25年1月28日、沖縄県内41市町村すべての首長・議会議長が署名した、オスプレイの配備を直ちに撤回するとともに「米軍普天間基地を閉鎖・撤去し、県内移設を断念すること」を要求する建白書が、安部総理に手渡された。

沖縄県内の全市町村には、いわゆる革新系と言われる首長もいれば、保守系と言われる首長もいる。もちろん、各市町村の議員の政治的信条は様々である。この建白書は、こういった政治的イデオロギーを超越した、沖縄県内の超党派による新基地建設反対の意思表示であって、オスプレイの配備や普天間基地の県内移設を反対する沖縄県全体の意思を強烈に示したものに他ならない。

## (8) 世論調査

仲井眞弘多前知事による本件埋立承認の直前である平成25年12月に沖縄タイムス社が行った世論調査の結果は、辺野古移設反対66パーセント、賛成が22パーセントであり、辺野古移設反対が賛成



の3倍となっていた。

### 3 本件埋立承認に対する抗議

#### (1) 本件埋立承認

平成25年12月27日、仲井眞弘多前知事は、本件埋立承認をした。

同日の記者会見において、報道陣からの「公約撤回と受け取られる判断をした以上、選挙であらためて真を問い直すという考えもあるか」との質問に対し、仲井眞前知事は「公約に外れているという論が、私には理解できない」と述べ、公約違反ではないとの認識を示した。

#### (2) 決議・意見書等

しかし、本件埋立承認については、ただちに、県議会、市議会において、公約違反である、承認に正当性がないとの決議・意見が相次ぎ、承認が県民の意思に反し、県外移設実現を強く求めるとしていた前知事への県民の期待を裏切るものであることが示された。

##### ア 那覇市議会

平成26年1月6日、那覇市議会は、「仲井眞県知事の辺野古埋め立て承認に抗議し、辺野古移設断念と基地負担軽減を求める意見書」を可決した。

意見書は、「埋め立て承認は、県内すべての市町村長、議会議長、県議会議長らが署名し、普天間基地の県内移設断念などを求めて、安倍晋三首相に直訴した『建白書』に反するものである。これまで仲井眞県知事は、平成22年5月に辺野古移設に向けた日米共同声明を受け、『県や地元の了解を経ずに移設案が決定されたことは誠に遺憾。受け入れは極めて厳しい』、また続く6月県議会では『県内移設は不可能に近い。拒否の選択肢もある』。同年9

月県議会においては、『日米共同声明を見直し、県外移設を求めていきたい』。また、平成 23 年 9 月に当時の外相や防衛相との会談では『県外で移設先を探した方が早い』。続く同月の米国ワシントンでの国際シンポジウムでは『他の都道府県への移設が合理的で、早期に課題を解決できる。辺野古移設は見直すべきだ』。そして去る 12 月県議会においては、『日米両政府に普天間の県外移設、早期返還の実現を強く求めていく。県外で探さないと現実的にはならない』などと、これまで県民の総意を反映した姿勢を示してきた（中略）安倍首相の基地負担軽減策などの説明に対し、仲井眞県知事の『驚くべき立派な内容に 140 万県民を代表して感謝する』との発言は、県民の思いと大きくかけ離れたものであり、県民の落胆は計り知れないものがある。仲井眞県知事のこれまでの辺野古問題に関する公約や議会答弁などと、今回の埋め立て申請に対する承認が全く矛盾するものであることは言を俟たず、仲井眞県知事が県民に対して説明責任を負うことは言うまでもない。よって、本市議会は、安心、安全で平和を求める沖縄県民の期待に反し、辺野古埋め立てを承認した仲井眞県知事へ強く抗議するとともに、辺野古移設断念を含めたあらゆる基地負担軽減策を早急に実行するよう政府に要請することを求めるものである」としている。

イ 平成 26 年 1 月 10 日、沖縄県議会は、「米軍普天間飛行場の閉鎖・撤去と辺野古移設断念を求める意見書」と「仲井眞弘多沖縄県知事の公約違反に抗議し、辞任を求める決議」を可決した。

意見書は、「政府はなお、普天間飛行場の移設先について、『辺野古が唯一の解決策』であり、さもないならば『固定化だ』と、恫喝と受け取らざるを得ない姿勢で辺野古移設を推し進めている。

加えて、『普天間飛行場の危険性除去、負担軽減、沖縄振興をパッケージで行いたい』とする菅官房長官発言に見られるように、これまで否定してきた基地と振興を引きかえる手法を露骨に持ち出すなど、言語道断で許されるものではない。情報隠し、後出しなど、手続上もその不当性が指摘され、環境保全上の懸念が払拭されない中、提出された埋立申請書は公有水面埋立法の基準要件を満たさず、承認に値するものではないことは明白である。この上、圧倒的県民の声を封殺し、今後さらに長期にわたって米軍基地を押しつける辺野古移設を進めれば、政府に対する県民の不信と失望ははかり知れず、民意を踏みにじる政府への怒りは頂点に達し、日米安保の基盤を決定的に揺るがすこととなる。よって、政府におかれては、辺野古移設を断念し、普天間飛行場の閉鎖・撤去を速やかに実現するよう強く要請する」というものであった。

決議は、「選挙で『県外移設』を掲げた政治家としての公約違反であり、県議会が重ねて全会一致で求めてきた『県内移設反対、普天間基地は国外・県外移設』とする決議を決定的に踏みにじるものである。療養のため欠席した県議会がまだ開会している中、上京し、政府首脳との会談で本県議会に何らの説明を行わないまま『承認の4条件』と称されるような要請を唐突に行うなど、その手続は議会軽視であり、許されない。また、『驚くべき立派な内容』『140万県民を代表して感謝する』などと県民を代表して謝意を述べ、米軍基地と振興策を進んで取り引きするような姿がメディアを通じて全国に発信されたことは屈辱的ですからあり、県民に大きな失望と苦痛を与えた。加えて、埋立承認によって米軍基地建設のための辺野古の埋め立てにみずから道を開きながら『県外移設の公約を変えていない』とその非を認めず、開き直る態度

は不誠実の極みであり、県民への冒瀆というほかない。かつて、これほどまでに政府につき従い、民意に背を向けた県知事はいない。戦後 69 年、復帰後 42 年を迎えようとする中、昨年 1 月の県民総意の『建白書』に込めた決意を否定し、県民の中に対立を持ち込むもので、言語道断である。沖縄の自立を遠ざける方向へ後戻りを始めた仲井眞知事にもはや県民代表の資格はないと断ぜざるを得ない。知事は、公約違反の責を認め、その任を辞して県民に信を問うよう求める」というものであった。

ウ 平成 26 年 2 月 3 日、名護市議会においても、「辺野古移設を強引に推し進める政府に対して激しく抗議し、普天間基地の県内移設断念と早期閉鎖・撤去を求める意見書」と「仲井眞弘多沖縄県知事の辺野古埋め立て承認に抗議し、撤回を求める意見書」が可決された。

後者は、名護市長選挙で民意が示されたことについて、「今年 1 月 19 日に行われた名護市長選挙において『辺野古移設を反対する』現職の稲嶺進市長が再選され、市民の移設反対への民意が再び示された。このことを知事として重く受け止め、このたびの承認を撤回すべきである。よって、名護市議会は市民の生命と財産を守る立場から、辺野古埋め立てを承認した仲井眞県知事へ強く抗議するとともに、承認の撤回を強く求める」としていた。

#### 4 選挙で示された辺野古新基地建設を拒絶する県民の民意

##### (1) 県知事選挙

ア 辺野古新基地建設が最大の争点となった平成 26 年 11 月 16 日の県知事選挙で、新基地建設に反対する翁長雄志候補が当選した。

翁長候補の得票数は 36 万 0820 票で、新基地建設を認める仲井眞候補の 26 万 1076 票に 10 万票以上の大差を付けての当選であ

った。得票率も 51 パーセントと過半数であり、衆院選県内 4 区別にみても、すべての選挙区で最多得票であった。

翁長候補は、普天間基地の存在する宜野湾市で 2 万 1995 票を獲得し、仲井眞候補の 1 万 9066 票に対し約 3000 票も差をつけ、辺野古のある名護市でも、1 万 7060 票を獲得し、仲井眞候補の 1 万 2274 票に対して、5000 票近くの大差をつけた。

このように、最近の県知事選では新基地建設を反対する翁長候補が文字通り圧勝し、辺野古新基地建設を拒絶する民意が極めて明確に表れる結果となった。

イ なお、県知事選挙の当日に、NHKが行った出口調査の結果では、新基地建設に反対する人が 67 パーセント、賛成する人が 33 パーセントとなり、反対する人の割合が賛成の約 2 倍にも達している。

また、投票で最も重視したことは、51 パーセントの人が基地移設問題と答えており、同知事選が新基地建設の賛否を問う選挙であったことが裏付けられている。

## (2) 名護市長選

辺野古がある名護市長の選挙においても、新基地に反対の民意が明確に表れている。新基地建設の賛否が最大の争点となった平成 26 年 1 月 19 日の名護市長選挙では、新基地建設に反対する現職の稲嶺進候補が 1 万 9839 票を獲得し、賛成する末松文信候補の 1 万 5684 票に対して 4000 票余りの大差をつけて再選された。

## (3) 衆議院議員選挙

平成 26 年 12 月 14 日に行われた衆議院議員選挙では、沖縄県内の小選挙区すべてで、辺野古新基地建設に反対する候補者が当選した。

## 5 辺野古新基地建設断念を求める県民世論

### (1) 「島ぐるみ会議」の声明

平成 27 年 2 月 2 日、政財界や労働・市民団体の有志、有識者らでつくる「沖縄『建白書』を実現し未来を拓（ひら）く島ぐるみ会議」の共同代表らが、「辺野古新基地建設工事の中止と現地の闘いへの参加を求める声明」を発表した。

### (2) 5. 17 県民大会

平成 27 年 5 月 17 日、米軍普天間飛行場（沖縄県宜野湾市）の名護市辺野古への県内移設阻止に向けた沖縄県民大会（実行委員会主催）が、那覇市のセルラースタジアムで行われ、約 3 万 5000 人（実行委発表）が参加した。翁長雄志知事も出席。移設を推進する日米両政府に対して「普天間飛行場の閉鎖・撤去、辺野古の新基地建設を断念するよう強く要求する」との大会決議を採択した。

大会で翁長知事は「県のあらゆる手法を用いて辺野古に新基地は造らせない。日米両政府は『辺野古が唯一の解決策』というが、辺野古の新基地建設を阻止することが普天間問題を唯一解決する政策だ」と主張。さらに「沖縄は自ら基地を提供したことは一度もない。土地を奪っておきながら、普天間飛行場が世界一危険だから『（代替施設も）沖縄が負担せよ』ということが許されるのか。日本の政治の墮落だ」と、政府を強く批判した。

移設反対を訴える活動に充てる「辺野古基金」の共同代表の呉屋守将氏は、寄付総額が 15 日現在で 2 億円を突破したことを報告。「7 割近くが本土からの送金で、オール沖縄の闘いはオールジャパンの闘いに変化している」と、共感が全国に広がっているとアピールした。

また、米国の社会派映画監督、オリバー・ストーン氏の「抑止力

の名の下に建つ巨大な基地は一つのうそだ」などとする移設阻止に支持を表明するメッセージも読み上げられた。

大会決議は「今年は戦後 70 年で、復帰から 43 年だが、今も米軍の事件事故に苦しんでいる」と沖縄の戦後史にも言及した。

### (3) 埋立・移設作業に反対し承認取消を支持する世論調査結果

ア 平成 26 年 8 月 23 日、同 24 日、琉球新報社と沖縄テレビ放送とが合同で世論調査を行った。政府が米軍普天間飛行場の名護市辺野古移設に向けた海底ボーリング調査を開始したことについて、「移設作業は中止すべきだ」との回答が 80・2 パーセントに上り、「そのまま進めるべきだ」の 19・8 パーセントを大きく上回った。安倍政権の姿勢を支持するとの回答は 18・6 パーセントにとどまり、不支持が 81・5 パーセントに達した。地元名護市などが反対する中、移設作業を強行する安倍政権に対する反発の広がりが見え始めた。

仲井眞弘多知事がどう対応すべきかに関しては「埋め立て承認判断を取り消し、計画そのものをやめさせるべきだ」の回答が 53・8 パーセントと 5 割を超えた。「作業に協力すべきでなく、少なくとも中断を求めるべきだ」との合計は 74・0 パーセントで、知事の埋め立て承認に対する批判の強さをうかがわせた。

普天間問題の解決策では、県外・国外移設や無条件閉鎖・撤去を求める意見の合計が 79・7 パーセントに達した。辺野古移設の支持は 10・0 パーセント、辺野古以外の県内移設は 4・6 パーセントにとどまった。

イ 平成 27 年 4 月 3 日から 5 日にかけて、沖縄タイムスは、菅義偉官房長官の来県に伴い緊急世論調査を実施した。米軍普天間飛行場の名護市辺野古移設に反対し、岩礁破碎許可の取り消しなど

を検討している翁長雄志知事の姿勢を「支持する」と答えた人は 83・0 パーセントに上り、「支持しない」の 13・4 パーセントを大きく上回った。辺野古での新基地建設の賛否は「反対」が 76・1 パーセントで、有効回答数の 4 分の 3 以上を占めた。「賛成」は 18・2 パーセントにとどまった。

仲井眞弘多前知事が埋め立てを承認する直前の平成 25 年 12 月に、同社などが実施した世論調査では、辺野古移設への反対が 66 パーセント、賛成が 22 パーセントだった。調査手法やサンプル数が異なり単純比較はできないが、翁長県政の発足を受け、県内移設に反対する世論が強まっている傾向も読み取ることができる。

なお、平成 25 年の調査では、県関係の自民党国会議員や自民党県連を辺野古移設容認に転じさせた安倍晋三政権の姿勢に「納得しない」が 71 パーセント、「納得する」は 18 パーセントだった。当時も政権の基地政策に対する県民の評価は厳しかったが、今回の調査では不支持の傾向がさらに強まっている。

ウ 平成 27 年 5 月 30 日、31 日に行われた、琉球新報社と沖縄テレビ放送（O T V）と合同での、米軍普天間飛行場移設問題に関する県内電話世論調査では、名護市辺野古への移設阻止を前面に掲げ、埋め立て承認についても有識者委員会の提言によって取り消す方針を示している翁長雄志知事の姿勢を 77.2 パーセントが支持した。県内移設への反対は 83.0 パーセントとなった。同様の質問を設けた調査では、平成 24 年 5 月に辺野古移設反対の意見が 88.7 パーセントとなったことに次ぎ、同年 12 月の安倍政権発足以降の本紙調査では最高の値となった。一方で、埋め立てに向けた作業を継続している政府への批判が依然として根強く、県内



全域に広がっていることが明らかとなった。調査は戦後 70 年を迎えたことに合わせて実施した。

仲井眞弘多前知事が承認した名護市辺野古沖の埋め立てについて、翁長雄志知事は県の第三者委員会が承認取り消しを提言すれば、取り消す方針を示している。この知事方針について「大いに支持」が 52.4 パーセント、「どちらかといえば支持」が 24.8 パーセントで、合わせて 77.2 パーセントが支持すると回答した。

## 第 5 まとめ

### 1 沖縄の過重な米軍基地負担の実態についての総括

沖縄県民は、軍事、戦争、米軍基地の存在のため、70 年余にわたって、運命を翻弄され、米軍基地負担を押し付けられてきた。

今日においても、沖縄における米軍基地の存在は、沖縄の振興開発を進める上で大きな制約となっていることはもとより、その運用等により周辺住民をはじめ県民生活に様々な影響を与えている。

日本の国土面積のわずか 0.6 パーセントに過ぎない狭い沖縄県に、在日米軍専用施設面積の 73.8 パーセントに及ぶ広大な面積の米軍専用施設が存在している。米軍基地は、県土面積の約 10 パーセントを占め、とりわけ人口や産業が集中する沖縄島においては、約 18 パーセントを米軍基地が占めている。さらに、沖縄周辺には、28 か所の水域と 20 か所の空域が米軍の訓練区域として設定されるなど、陸地だけでなく海、空の使用も制限されている。

米軍基地には、日本国内法令が適用されないものと解釈・運用されており、また、日米地位協定による排他的管理権などの米軍の特権が認められていることから、地方公共団体からすれば、米軍基地の存在とは、自治権の及ばない地域、存在にほかならない。すなわち、県土

面積の約 10 パーセント、沖縄島においては約 18 パーセントにも及ぶ地域について、自治権が奪われていることになり、巨大な自治権の空白地帯となっている。

こうした過重な米軍基地の存在は、都市形成や交通体系の整備並びに産業基盤の整備など地域の振興開発を図る上で大きな障害となっている。街の中心地に基地を持つ沖縄島中部の主要都市では、周辺集落間の交通網が遮断されている。また、米軍基地周辺の住宅・商業地域はゾーニングもされないままスプロール化してできたため、住宅等が密集し、道路整備などが不十分な状況になっている。基地が返還された地域（那覇新都心地域、小禄金城地域、桑江・北前地域）の跡地利用による経済効果をみると、活動による直接的経済効果は約 28 倍と試算されており、米軍基地の存在自体が基地用地の利用により経済効果をあげる機会を喪失させているものであり、米軍基地の存在は沖縄県における健全な経済振興の阻害要因となっている。

また、広大な米軍基地の存在は、県民生活や自然環境に様々な影響を及ぼしており、とりわけ日常的に発生する航空機騒音による基地周辺住民の健康への影響や、戦闘機・ヘリコプター等米軍機の墜落事故及び油脂類・赤土等の流出、実弾演習による山林火災や被弾事故等、米軍基地に起因する事件・事故等による県民生活及び環境への影響が問題となっている。飛行場基地周辺においては、環境省の定める環境基準値を超える違法な航空機騒音が発生しており、地域住人の日常生活及び健康への影響が懸念されている。また、基地周辺の学校では、授業が度々中断されるなど教育面でも影響が出ている。キャンプ・ハンセン演習場では、度重なる実弾演習や、それに伴う山林火災の発生等により、大切な緑が失われ、山肌がむき出しになるなど、かけがえのない自然環境が損なわれている。その他、同演習場では、無数の不

発弾が存在し、その処理には莫大な費用と長い年月を要することが予想される。米軍航空機関連の事故は、復帰後、平成 24 年 12 月末現在で 540 件（うち墜落 43 件）発生している。航空機事故は、一步間違えば住民を巻き込む大惨事になりかねないものであり、周辺住民はもとより県民に大きな不安を与えている。平成 10 年 7 月にキャンプ・ハンセン内で発生した海兵隊所属のヘリコプター墜落事故をはじめ、平成 11 年 4 月には海兵隊所属のヘリコプターが北部訓練所の沖合に墜落する事故（乗員 4 名死亡）、同年 6 月にはハリアー機が嘉手納飛行場を離陸後、滑走路に墜落する事故、平成 14 年 8 月には嘉手納基地所属の戦闘機が沖縄本島の南約 60 マイル（約 100 キロメートル）の海上に墜落する事故、平成 16 年 8 月 13 日には沖縄国際大学構内への海兵隊所属のヘリコプター墜落事故、平成 18 年 1 月 17 日には嘉手納基地所属の戦闘機が嘉手納飛行場から北東へ 55 マイルの訓練区域内の海上へ墜落する事故、平成 20 年 10 月 24 日には嘉手納飛行場のエアクラブ所属のセスナ機が名護市真喜屋の畑地に墜落した事故、平成 27 年 8 月 12 日には陸軍の特殊作戦用の H60 ヘリコプターがうるま市・伊計島南東約 14 キロメートルの会場で海軍艦船への着艦に失敗し墜落した事故が発生し、県民に大きな不安と衝撃を与えた。その他、米軍人等による刑法犯罪は、沖縄県警察本部の統計によると、昭和 47 年の日本復帰から平成 24 年 12 月末までに 5,801 件ののぼり、そのうち凶悪事件が 570 件、粗暴犯が 1,045 件も発生するなど、県民の生命、生活及び財産に大きな影響を及ぼしている。

このように、沖縄県は、戦後 70 年以上もの長きにわたって、沖縄にのみ集中する米軍基地に起因する被害・負担を強いられてきた。

本件埋立対象地は、豊かで貴重な自然生態系をなし、希少生物等の生息地として、極めて高い自然環境価値を有する地域である。また、

美しい眺望と静謐さを兼ね備え、良好な大気環境、水環境に恵まれ、この良好な環境はリゾート事業にとっても高い価値を有するものである。本件埋立を遂行することは、辺野古周辺の生態系、海域生物（ウミガメ）、サンゴ類、海草藻類、ジュゴンに重大な悪影響を与えるものであり、また、埋立土砂による外来種の侵入が強く懸念され、航空機騒音・低周波等による被害を住民に生じさせものであり、また、地域計画や観光産業等の経済振興等の地域振興についての深刻な阻害要因をあらたに作出することにはほかならない。そして、今日あらたに本格的・恒久的新基地を建設することは、約 70 年前から今日まで沖縄にのみ負担を強いてきた米軍基地をさらに将来にわたって沖縄に固定化することを意味するものである。

そして、圧倒的な県民世論は、沖縄県における米軍基地の縮小を求め、沖縄県に新たな米軍基地を建設することに反対をしている。平成 7 年 10 月 21 日に 8 万 5000 人が参加した「基地の整理縮小、地位協定の見直し等を求める県民総決起大会」から平成 27 年 5 月 17 日に 3 万 5000 人が参加した県民大会まで、くり返して、基地の整理縮小を求め、新基地に反対する民意を示してきた。平成 8 年 9 月 8 日に実施された県民投票では約 89 パーセントが「日米地位協定の見直し及び基地の整理縮小」に賛成し、平成 9 年 12 月 21 日に実施された名護市住民投票では過半数が新基地建設に反対をした。平成 22 年 1 月 24 日の名護市長選挙、平成 26 年 1 月 29 日の名護市長選挙では、辺野古新基地建設に反対する稲嶺進候補が当選をした。平成 22 年 11 月 28 日の沖縄県知事選挙では、「日米合意の見直しと普天間基地の県外移設の実現」を強く求めることを公約として掲げた仲井眞弘多候補が当選した。そして、仲井眞前知事による本件埋立承認後の平成 26 年 11 月 16 日に行われた沖縄県知事選挙では、辺野古新基地建設に反対する翁長

雄志候補が、本件埋立承認をした仲井眞弘多候補に 10 万票以上の大差をつけて当選した。平成 26 年 12 月 14 日に行われた衆議院選挙では、沖縄県内の小選挙区のすべてで、辺野古新基地建設に反対する候補が当選している。

## 2 結論

沖縄県民の民意に反して、在日米軍基地が一極集中する沖縄県に新たに恒久的・本格的基地を建設してさらに将来にわたって沖縄に米軍基地を固定化し、日本国内における米軍基地の極端な偏在、一地域の著しい過重負担を維持・固定化することは、正義公平の観念、平等原則に反し、地方自治の本旨の保障に悖り、公共の福祉の増進、「国土の均衡ある発展」とその前提となる「健康で文化的な生活環境の確保」という国土利用の基本的理念や環境基本法の「現在及び将来の国民の健康で文化的な生活の確保に寄与するとともに人類の福祉に貢献」という目的などに真っ向から反するものであり、不適正且不合理であることは明白である。