

# 3. シンポジウム報告

(2024年2月10日開催)

## 沖縄県主催シンポジウム 日米地位協定の改定に向けて

—他国の地位協定との比較で見た展望—

2024. **2.10** 土 (開場13:00)  
14:00~17:00

会場 **ベルサール飯田橋ファースト**  
住所：東京都文京区後楽2-4-1住友不動産飯田橋ファーストタワー01

第1部 **沖縄県他国地位協定調査結果報告**

第2部 **パネリスト報告**

第3部 **パネルディスカッション**



### 玉城 デニー

沖縄県知事。上智社会福祉専門学校卒業後、中部地区老人福祉センター職員やラジオパーソナリティーを経て2002年より沖縄市議会議員（1期）、2009年より衆議院議員（4期）を務める。2018年9月の沖縄県知事選挙にて当選、2022年9月の同選挙にて再選。座右の銘「天は正論に信念と勇気を与える」。



### レオナルド・トリカニコ

ICSA財団会長。パルカン紛争多国籍軍副司令官（'99年）、イタリヤ空軍参謀長（'04~'06年）、NATO第5戦術空軍司令官を歴任。1999年から2004年まで、タレマ内閣、アマート内閣、ベルルスコーニ内閣で軍事顧問を務める。ベルルスコーニ内閣では軍事政治中枢機関（NUCLEO POLITICO MILITARE）議長、閣僚間輸送・インフラ安全保障調整委員会（COICIST）委員長、閣僚間防衛物資輸出調整作業部会（GLICED）委員長も務めた。



### 川名 晋史

1979年北海道生まれ。東京工業大学リベラルアーツ研究教育院教授。専門は、米国の海外基地政策。博士（国際政治学）。青山学院大学大学院国際政治経済学専攻博士後期課程修了。著書『基地の消長 1968-1973—日本本土の米軍基地「撤退」政策』（勁草書房、2020年、猪木正道賞特別賞）『基地はなぜ沖縄でなければいけないのか』（筑摩書房、2022年）。編著『共振する国際政治学と地域研究—基地、紛争、秩序』（勁草書房、2019年、手島精一記念研究賞）、『世界の基地問題と沖縄』（明石書店、2022年）など。



### 三宅 千晶

1989年沖縄県生まれ。弁護士。沖縄県出身の母・広島県出身の父の長女として産まれる。2013年早稲田大学法学部卒業、2016年早稲田大学大学院法務研究科卒業、2017年第二東京弁護士会登録。日本弁護士連合会人権擁護委員会「基地問題に関する調査研究特別部会」や、第二東京弁護士会「裁判員センター・副委員長」「情報公開・個人情報保護委員会」に所属。新外交インシアティブ（ND）研究員。共編著に、『米中の狭間を生き抜く 対米従属に縛られないフィリピンの安全保障とは』（かもがわ出版）など。



### 布施 祐仁

1976年生まれ。フリージャーナリスト。専門は安全保障。著書に『自衛隊海外派遣 隠された「戦地」の現実』（集英社新書）、『日米同盟・最後のリスク なせ米軍のミサイルが日本に配備されるのか』（創元社）、『日米密約 裁かれない米兵犯罪』（若波書店）など多数。平和協同ジャーナリスト基金賞大賞、J.C.J賞、石橋湛山記念早稲田ジャーナリズム大賞、ジャーナリズムXアワード奨励賞などを受賞。



### 猿田 佐世(司会)

新外交インシアティブ（ND）代表／弁護士（日本・ニューヨーク州）。沖縄の米軍基地問題について米議会等で自ら政策提言を行う他、日本の国会議員や地方公共団体等の訪米行動を実施。2015年6月・2017年2月の沖縄訪米団、2012年・2014年の稲嶺進名議市長、2018年9月には枝野幸男立憲民主党代表率いる訪米団の訪米行動の企画・運営を担当。著書に、『自発的対米従属 知られざる「ワシントン拡声器」』（角川新書）、『新しい日米外交を切り拓く 沖縄・安保・原発・TPP、多様な声をワシントンへ』（集英社）など。

## (1) 発言要旨

2024年の後半からグアムやハワイ、オーストラリア、アメリカ本国に9,000名規模の部隊が沖縄から移っていくことになっています。日本もアジア太平洋の島嶼国家として、歴史上の責任も考えて協力するというのをアメリカと協議をすれば、基地の移転や地位協定の改定についても、協定の周辺の約束事の遵守から始めていくことで、可能性はあると思います。



玉城デニー知事

本当に必要なことは諦めないことなんです。この国が本当に主権国家として、独立国家として、諸外国の皆さんと一緒に未来の平和を作っていくために堂々と歩もうとすれば、勝つのは皆さんです。ぜひ皆さんが未来の国をしっかりと作っていくために、地位協定の改定も含めて一緒に団結して頑張っていきましょう。



トリコニコ氏

米軍の日本国内での活動について日本が許可を与える体制にすること、米側に日本の主権を認識させることが重要です。そのためには、米軍の司令官一人一人の横に、日本側の司令官がついて24時間体制で米軍の活動を監視するなど、米軍の活動を日本政府が100%認識できる形にする必要があります。米側には、機会あるごとに、自分たちが招かれている客だということを意識させ、日本の文化や法律を尊重してもらうことが大切です。



川名晋史氏

日本と諸外国との最大の違いとして全土基地方式があります。諸外国では協定等に最初に明記される、基地をどこに置かかということが日米間の条約・協定には書かれていません。地位協定の改定に長期で臨む覚悟があるのであれば、基地の運用に限って、東アジアやインド太平洋地域に多国間の枠組みを作ることを考える必要があります。全体として米軍の抑止力が維持できれば、その枠組みの中で米軍基地を移してもよいという議論をする場を作ることが重要です。



三宅千晶氏

米軍への法令の適用について、日本政府は「受け入れ国の法令の執行や裁判権等から免除される、すなわち、受け入れ国の法令は適用されない」と説明していますが、これは誤りです。執行や裁判権から免除されることと、法令が適用されるか否かは別問題なのです。法令の不適用は重大な人権侵害をもたらしています。地位協定は私たち全員の、日本全国の問題ですので、今日聞いたことを、周囲の方に伝えていただき、このことが多くの方に共有されることが大事です。



布施祐仁氏

フィリピンはアメリカの同盟国でありながら、ASEANの加盟国として、中国に対しても敵対排除するのではなく包摂的な地域協力や外交をしているのです。日本は完全に日米同盟一辺倒になっていて、他にカードがないのでアメリカに対して強く出ることができません。日本の平和を確立していく意味でも、地域外交によって緊張を緩和していく、自分たちで地域の平和を作るというもう一つの柱を確立することが大事だと思います。

## (2) 玉城デニー知事 講演

最初に、沖縄における現状と課題です。昭和47年(1972年)の本土復帰から令和4年(2022年)12月末までに、米軍人等による刑法犯が6,163件、航空機関連の事故が882件発生しています。平成7年(1995年)には、小学生の少女が米兵3人に暴行される事件が発生、平成28年(2016年)には、米軍属による通行中の女性に対する殺人等事件が発生、平成31年(2019年)にも、海軍兵の男性が、日本人女性を殺害した後、自殺する事件が起き、県民に大きな衝撃と不安を与えました。

殺人又は強姦という凶悪な犯罪に係る起訴前の拘禁の移転について、平成7年(1995年)の日米合同委員会合意により、日本側の要請に対し好意的考慮を払うこととされました。しかし、平成14年(2002年)に発生した婦女暴行未遂事件では、日本側の起訴前の身柄引き渡し要請に対し、明確な理由が示されないまま拒否されるなど、その実効性の担保は、依然米側の裁量に委ねられております。

また、航空機騒音は、住民の生活環境に深刻な影響を与えており、嘉手納飛行場においては、かねてから甚大な騒音被害が生じているところ、F15戦闘機の退役に伴いF22戦闘機等の暫定配備が開始された令和4年(2022年)11月以降、100デジベルを超える騒音が幾度も発生しており、周辺住民の基地負担はさらに増大しております。

沖縄県は、政府に対し、平成8年(1996年)の日米合同委員会における合意に基づいて、学校や病院等の上空を飛ばないことや、22時から朝6時までの飛行などを禁止する航空機騒音規制措置を厳格に運用することを求めています。かかる日米間の合意は、米軍が「できるかぎり」遵守するとされているため、その運用は米軍に委ねられ、日本政府も米軍に対して強く要求できないものとなっております。

航空機事故においては、平成29年(2017年)に沖縄県東村で発生した米軍ヘリの不時着・炎上事故においては、民間の牧草地で起きた事故であるにもかかわらず、当時の翁長沖縄県知事ですらも現場に立ち入ることができず、環境調査もできないままに、米軍が土壌を持ち去ってしまいました。

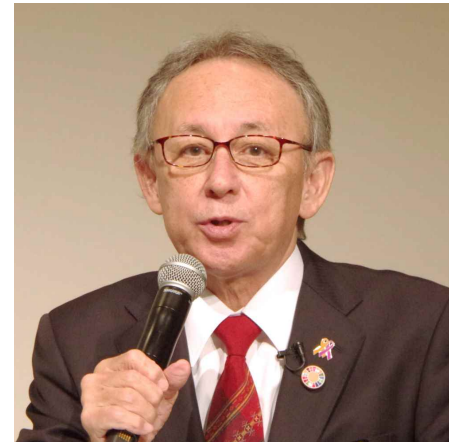
また、環境面では、米軍基地周辺の河川や湧き水から有機フッ素化合物(PFOS)などが検出されていることから、沖縄県は汚染源を特定するため、平成28年(2016年)から令和3年(2021年)にかけて、幾度も立入申請をしておりますが、未だ立入調査は実現しておりません。このように、地域住民にとって身近な水の調査さえも行えない理由は、日米地位協定第3条に規定する米軍に排他的管理権を与えていることにあります。

また、令和2年(2020年)7月以降、複数の米軍基地内における新型コロナウイルス感染症の感染拡大やクラスターの発生等、米軍基地由来と思われる県内での感染拡大が大きな問題となりました。嘉手納飛行場などの米軍基地へ直接入国する際、検疫について国内法の適用がなく、日本の水際対策が適用されていなかったことが、感染拡大の一因となったと考えられます。

沖縄県は、米軍基地を巡る諸問題を解決するには運用改善だけでは不十分だとして平成12年(2000年)に抜本的な見直しを政府に要求しました。その後、平成28年(2016年)の米軍属による殺人等事件などを受けて、平成29年(2017年)には改めて11項目28事項の見直しに関する要請を行いました。

しかしながら、日本政府は、日米地位協定は「運用の改善」によって対応していくことが合理的であるとしています。沖縄県としては、米軍基地を巡る諸問題の解決を図るためには、原則として日本の国内法が適用されず、米側に裁量を委ねる形となる運用の改善だけでは不十分であり、地位協定の抜本的な見直しが必要であると考えています。また、そのためには、日本全国の問題として取り上げていただくことが必要です。

※以下、知事による他国地位協定調査報告は前項と重複するため割愛



## (3) レオナルド・トリカリコ氏 講演

(元イタリア空軍参謀長 元NATO第5戦術空軍司令官) ※オンライン中継による登壇

1998年の事故の後、市民は怒っていました。事故の前から騒音に耐えていましたし、低空飛行に対しても非常に危険を感じていました。事故を契機に変えてほしいという考え方がありました。低空飛行については、アメリカ側も犯罪だということを後で認めたので、その地域の共同体の方たちも、一応は安心しました。その後の飛行機演習についての規制がどうなるかということが問題だったわけです。なお、イタリアとアメリカの協定は、事故後でも基本的には変わっていません。項目の中で問題がある部分を少し見直すということでした。事故に対する市民の反対意見は非常に重要でしたが、技術的な事務交渉そのものにはあまり影響していません。むしろ、米政府が事故を起こした軍人を処罰しなかったという事実、協定の中にある、業務以上の違反にあたる事故を起こした者を罰するルールが守られなかったという事実に対して、イタリア政府が非常に怒り、調査段階に入ったということが言えます。



私は調査委員会に入りました。アメリカ側にはプルーアー氏がいました。当初はイタリア側の調査の結果をアメリカ側は認めたくないということがありました。また低空飛行についても、イタリアの許可を必要としない形で継続したいという立場でした。しかし交渉の結果、アメリカは規制を守ることに合意し、署名しました。

日本へのアドバイスとして、大切に守るべきことは2つあります。1つは、日本の自主権を認識させ、守らせることです。2003年のイラクへの侵攻のとき、アメリカが主導する作戦にイタリア軍は参加せず、また、米軍は、ミラノの米軍基地を使う必要がありましたが、イタリアは使用を認めませんでした。主権を守るためには、米軍の日本国内でのオペレーションについて、日本政府が100%認識できる形、見える形で行う必要があります。米軍の司令官一人一人の横に、日本側の司令官が必ずつき、24時間体制で米軍の活動を監視することが求められます。

そうすることで、日米の司令官が日本政府に状況を伝えることができ、日本政府は米軍や米政府との対話ができ、許可を与える体制になります。これがとても重要です。米軍に対して日本国内の活動について日本が決め、その日本の決定に対してアメリカが干渉することがあってはならないということが自主を守ることです。そして、米軍の活動を、日本政府の政策と一致させることが重要です。地政学的には将来、中国・インド地域において、米軍の活動が強化される状況にあると思いますが、その時の米軍の活動が日本の政策と合致しているかどうかチェックすることが必要です。

2点目は、国内法の適用です。米軍が、日本の法律に違反する活動をしたら、100%日本の法律に基づいて裁かれることが必要です。例えば公務外るとき、米軍人がバーや道路上で犯罪をした場合、日本によって裁く必要があります。アメリカは自国の軍人が他国で裁かれることを好みませんし、実際、米軍の犯罪が裁判にかけられてないことは世界的にあります。これは権利の濫用ですが、外国における犯罪においてはその国で裁かれる必要があります。

なお、米軍の活動への監視を強めるにあたっての1つの提案としては、私が話したイタリアの事例に限らず、ヨーロッパでの交渉の事例を全て具体的に洗い出して、書面にまとめることです。これは有効だと思います。私自身の経験だけでは必ずしも十分だとは思いませんが、その1つの材料にいただければ幸いです。

非常に注意しなければならないのは、アメリカ側の姿勢を注視しなければならないということです。なぜかという米軍は、基地のある土地を自分たちの土地という感覚で動いているからです。法律も自分たちの手にあると考えています。機会あるごとに、米軍に対して、あくまで、招かれているお客だということを意識させるということです。日本の文化や法律を尊重してもらい、受け入れてもらうことを意識させることが重要です。日米両政府がお互いの文化を尊重して、その上で話し合いを進めていくということが大切です。

## (4) パネリスト報告

## 川名晋史(東京工業大学教授)

地位協定を巡る国際的な比較については、基地問題が深刻化している日本の研究者しか研究していないので、日本の研究が世界をリードしていると言っても過言ではありません。アメリカの国防総省による公式見解では、世界に196カ国程の国がある中で、大体2割弱の国が米軍基地を受け入れています。平時に、他の主権国家に基地を置くというのは、第二次世界大戦後にアメリカが初めてやったことです。それまでは、他国に軍事基地を置くというのは、植民地か、あるいは戦時の協力以外にありませんでした。我々は人類の歴史の中で、極めて特異な時代に生きているということをまず認識しなければなりません。

その中で、日本が受け入れている米軍基地の数は世界で突出しています。我々は基地問題というと、国内だけを虫の目で見てしまいがちですが、鳥の目で引いて見てみると、日本が極めて異常な状態にあるということがわかります。日本の米軍基地の施設数については、日本政府の計算の仕方だと大体130と言われていますが、国防総省のリストによると7,000以上あります。これは基地施設の定義の難しさによるものです。電波塔1本、学校1つまでを基地施設と数えた場合には7,000となり、これは世界で突出した数字になるわけです。

面積の大きい基地もほとんどが日本に、そして沖縄にあります。他の国は田舎にポツンとあったり、人も住んでない砂漠にあったりしているので、日本とは基地の規模や状況が全然違います。また基地の資産価値あるいは不動産価格も、日本では思いやり予算があるため、2位のドイツを大きく引き離して異常な高さを示しています。日本とアメリカの共同投資により資産価値が上がり、基地を綺麗に維持しておきながら使わないわけにいかないので、1つの任務が終わっても新しい任務が追加されるんです。そうすると重要な基地だとみなされてさらにお金が投資され、この繰り返しにより基地は固定化されていきます。

日本、沖縄における基地問題と、世界で起きている基地問題の差の中にこそ、日本あるいは沖縄における基地問題の特徴が見出せるのですが、いくつかある中で最たるものが全土基地方式です。諸外国の場合は、基地協定、契約に、どこに基地を置くかが最初に明記されます。アメリカの植民地だったフィリピンでも、グリーンランドでも、どこでもそうです。

しかし日本の場合は、日米安保条約にも地位協定にも、どこに基地を置くかは書いていません。これを全土基地方式というふうに言ってきたもので、要は白紙委任状です。もちろん主権の問題もありますけれども、協定を改定せずとも基地の場所を移せるということが、今の沖縄の基地問題を生じさせていると私は見えています。それゆえに、60年代から70年代にかけて、日本の本土、もちろんこの東京にもたくさんあった基地が沖縄に移っていくわけです。今だって、京都に基地が新設されたりとか、馬毛島に基地が新設されたりとか、こういうことが可能なのは、白紙委任状を与えているからです。諸外国ではこれは起こり得ないということを我々は知っておかないといけません。

それから私は、基地の実態というのは、2枚の刷りガラスが入っていると思っています。そもそもサウジアラビアやイタリアのように、基地に関する協定を非公表にしている国がたくさんあります。この1枚目のガラスは、改定という形で変えることができる。けれども、仮に協定が公表されていたとしても、その協定の解釈と運用という2枚目のガラスが残ります。協定をどう読むか、現場でどう運用するか、そこはほとんど見えません。イタリアの事例でも、表向きは1枚目は変わったかもしれないけれど、2枚目はよくわからない。これが私の国際的な共同研究の結果から見えてきたことです。この協定の在り方が、アメリカの海外基地政策の本質なんです。



## 三宅千晶(弁護士)



日本の地位協定上、米軍や米軍基地に対して日本の法令が適用されるか否かについて直接的な規定というのはいないんです。地位協定の16条は軍人・軍属の日本の法令の尊重義務を定めているんですけども、これは尊重の義務で合って遵守の義務ではないのです。関連するものとして3条1項では、合衆国は施設区域内で、その設定運営および管理のために必要な全ての措置を取ることができるという定めがあります。これにより排他的管理権が認められている、日本の法令の適用を一定程度排除することができる、と考えられています。

例えば全国各地で起きている爆音訴訟について、原告が米軍機の飛行の差し止めを求めたとしても、裁判所は管理権等を前提に、国の支配が及ばない第三者である米軍の行為を差し止めることはできないと、いわゆる第三者行為論というものを採用して門前払いにし続けている状況があります。最高裁は日本が米軍の活動を制限できない理由について、地位協定3条1項により、管理運営の権限が全て米軍に委ねられていると考えて、排他的管理権というのを支配が及ばない根拠としているものと解されています。

しかし例えばドイツでは、ボン補足協定に米軍に対するドイツ国内法の適用が明記されているわけです。そのため、ドイツがドイツ法に基づいて低空飛行とか米軍の行動というのに承認許可を与える権限を有していて、住民の人たちもドイツ連邦政府を被告にして、裁判を起こすことができます。

では日本政府はどのような見解を示しているか。外務省のホームページにある日米地位協定のQ&Aには、「一般に、受入国の同意を得て当該受入国内にある外国軍隊及びその構成員等は、個別の取決めがない限り、軍隊の性質に鑑み、その滞在目的の範囲内で行う公務について、受入国の法令の執行や裁判権等から免除されると考えられています。すなわち、当該外国軍隊及びその構成員等の公務執行中の行為には、派遣国と受入国の間で個別の取決めがない限り、受入国の法令は適用されません」と記載されています。

簡単に言うと、「受け入れ国の法令の執行や裁判権等から免除される、すなわち、受け入れ国の法令は適用されません」と国が説明しているわけです。けれども、執行や裁判権から免除されることと、法令が適用されるか否かは別問題なので、この説明はおかしいんです。

国が、人や物、行為に対して統治作用を及ぼす権限で、国家管轄権というものがあります。国家管轄権は立法管轄権と強制管轄権に分かれており、さらに強制管轄権は執行管轄権と司法管轄権に分かれています。この立法、執行、司法の三つの管轄権というのは、それぞれ別々のものなんです。だから、執行管轄権や司法管轄権の適用がないということが仮にあったとしても、このことから、立法管轄権の適用がないという結論は論理必然的には導かれないはずなんです。

実は日本政府もこのことがわかっているのではないかと考えています。このホームページの説明についての歴史資料というのを見ても、外国軍隊およびその構成員の法的地位に関する一般国際法とは何かと聞かれたら、「一般に受け入れ国の法令の執行、裁判管轄権等から免除されるという考え方は、国際的に広く共有されると承知していると回答しましょう」と書かれています。そこでは「法令の適用」については触れられていないのです。

この法令の適用というのは、重大な人権侵害をもたらしている。それを日本政府の誤った法的解釈というのは根本的に改められないといけないと思います。

## 布施祐仁(フリージャーナリスト)

地位協定の問題は私にとって生活の問題でした。私は神奈川県厚木基地の近くで生活してきたので、米軍の空母が港にいるときはジェット機の訓練のため夜中でも平気で飛んでいて、本当にうるさかったです。厚木基地は騒音防止協定があり、夜10時から朝6時までは、米軍の運用上必要な場合を除いて基本的に飛ばないことになっているのですが、平気で飛んでいました。私はその度に関東の南防衛局に電話をして苦情を言うんです。そしたら防衛局の人は、「わかりました。私達も要請はしてるんです」と言うんです。

ここは日本なのに、日本政府も米軍に要請することしかできないんです。昨年、オスプレイが屋久島沖で墜落しました。日本政府は珍しく、事故原因が解明されるまでの飛行停止をアメリカに要請しました。しかし私が厚木基地に行ってみるとオスプレイが飛んでいました。それを見て、我々が選んだ日本の代表である日本政府が正式に要請しているにもかかわらず、何も変わらない現状を目の当たりにして、改めて不条理を感じました。

イタリアの地位協定のベースとなるモデル協定には、米軍が使う基地は全てイタリア軍司令部の下に置かれると書かれています。また、米軍の活動を全てイタリア軍の司令部に事前に通知せねばならず、もし米軍の活動がイタリアの法律を守っていないとイタリアが判断したときには、介入できることも書いてあります。このような比較に対して日本政府は、安全保障環境の違いや、NATOという多国間の軍事同盟という違いがあり、日本と比較できないという立場を示しています。そこで私が注目しているのはフィリピンです。多国間ではなく一対一の同盟関係にあり、かつ安全保障環境という点でも同じ東アジアに位置して、台湾を挟んで北と南、そして日本は尖閣諸島、フィリピンは南シナ海の領有権の問題で中国とケースを抱えており、緊張関係もある点まで共通しています。

現在フィリピンに米軍基地はありませんが、訪問軍地位協定によって米軍がフィリピンに来ることはできるようになっており、さらに防衛協力強化協定によってフィリピン軍の複数の基地を米軍が使うことができるようになっていきます。ただし、その基地を管理しているのはフィリピン軍なので、米軍が自由に使うことはできません。また、航空機や艦船がフィリピンに入港するときはフィリピン側の許可が必要です。また、フィリピンもアメリカの同盟国ですが、アメリカの核の傘には入っていません。憲法に、核兵器を持ち込んではいけないということが明記されています。

さらにすごいのは国旗です。米軍基地がまだあった1979年、親米政権と言われていたマルコス政権の下で基地協定の改定が行われました。その際、米軍基地内ではフィリピン国旗のみが単独で掲揚されること、米国の国旗は限られた場合にフィリピン基地司令官と調整の上でフィリピン国旗とともに掲揚することができること、この際フィリピン国旗が常に上位を占めることなどが決められました。先ほどトリカリコさんが言っていたように、米軍はお客さんなんです。これが主権という考え方です。米軍の活動をしっかりコントロールしないと、安全が守れない、主権を確立できないということです。

有事の際のコントロールも非常に重要です。2003年のイラク侵攻のとき、イタリアやトルコは米軍に国内の基地を使わせませんでした。フィリピンは2023年に、米軍が使えるフィリピン軍の基地を、台湾に近い北部も含めて5から9に増やしました。しかしフィリピンの大統領は、攻撃のために使うことは認めないと明確に言いました。フィリピンの基地を使って台湾有事に介入するのは認めないということです。有事の際に米軍の活動をコントロールすることは、戦争に巻き込まれるかどうかという国の本当に重要な決定になるわけです。

しかし日本では、米軍基地を攻撃のために使うことは認めないという言葉は聞かれません。これでは、本当の意味での平和を守れません。日本は平和国家だと言ってきたけれども、主権のない平和国家というのはフィクションだと思います。



## (5) パネルディスカッション

## 知事

自主や自治の認識の問題は、辺野古埋立てをめぐる代執行訴訟にも当てはまります。辺野古については普天間基地を返すために作ると言われていますが、普天間基地でも隊舎がどんどん増えています。米側が海兵隊の運用を見直して少数の部隊で動けるようにしているので、そのための兵舎や、設備を置くための倉庫が必要になっています。返還するはずの普天間基地に、新しい建物がどんどん建っているのです。

返還予定となっている嘉手納以南の基地、例えば浦添市にあるキャンプ・キンザーにはランドリーなど米軍やその家族が使っている施設の大多数があるんですが、全て県内に移設することになっています。ところがその移す場所の工事が進まないため返還が遅れています。返還が遅れると建物も古くなるので、米側はまた新しい建物に作り変えたりするわけです。新しくなったものは当分の間、少なくとも10年、ややもすると20年、30年使うということになるかもしれません。米側の発注する工事なだけに探れないのが現状です。

日本全国の皆さんに報道では伝わっていないことがあることをぜひ知っていただきたいと思います。報道は一過性で終わってしまいます。2023年12月20日に辺野古についての代執行の判決が出ました。その前後は全国紙でも取り上げたでしょう。しかし、それから後も問題は続くにもかかわらず、もうそこで決着がついた、沖縄が負けた、というだけで終わってしまうわけです。

沖縄が負けたんじゃないんです。「主権者は誰なのか」という問いかけが、そこから始まったのです。米軍基地を作らせるための代執行が日本で初めて行われているわけですから。これは沖縄だけの問題ではなく、主権者の問題なんです。皆さんが自治のあり方について、どのように意識を向けていくかということにも関わってくると思います。



## 布施

地位協定は、米軍が駐留を望むことが前提にあります。改定している国は、改定を望む世論が盛り上がり、米軍の駐留そのものが危うくなると思ったときにアメリカが譲歩しているわけです。この点が日本に最も足りないところだと思います。私自身、子供のときに戦闘機がうるさかったけれども、「米軍に守ってもらってるからしょうがないのかな」と思っていました。でも今は全く思いません。いろいろなファクトを取材し、積み重ねていって、まったく事実でないことがわかったからです。しかし恐らく多くの人が、日本の安全保障はアメリカに依存しているから強く言えないんじゃないか、あるいはアメリカと関係が悪化するとまずいんじゃないか、と思ってるのではないのでしょうか。

しかし、基本的に日本の防衛は自衛隊でやることになっています。日米ガイドラインという防衛協力の役割分担でも、日本防衛はあくまでも自衛隊が担い、アメリカはそれを後ろから補完する程度となっています。「アメリカに守ってもらっている」という1960年当時のままのマインドセットを変えていかないと、地位協定の改定も難しいと思います。

## 三宅

「どういう政府を選ぶのか」ということが、私達国民に委ねられているわけです。その私達がどう考えて行動するかということでは、この問題は変えられないと思っています。イタリアを訪れた際に、イタリアの国会では、アメリカによるシリアに対する空爆の協力をすべきかどうかがかまさに議論されていました。結果、イタリアは基地の提供の目的は防衛のためであり、かつ、このシリアへの空爆への支援は自国の利益にならないと判断し、協力しないことを決めました。「どういう政府を選ぶのか」、みんなで協議して、それを実際に行動に起こすことができれば、この状況は絶対に変えられると考えています。



## 川名

かつて、国会の予算委員会の花形は日米安保関連でした。出世欲のある政治家は一生懸命勉強したし、官僚もそれに応えるために知的な意味でのトレーニングを積んでいました。それはメディアも同じですし、国民のリテラシーも高かった。しかし今日、予算委員会で日米安保の問題が論じられることはほとんどありません。政治家の知的体力が落ちており、それはもちろん国民の側にも責任があると思っています。

諸外国と比較して決定的に欠けているのは国民的なナショナリズムの問題です。私はそれを煽っているのではありませんが、客観的に見て、やはりこれが基地問題の解決に向けて政府が重い腰を上げるかどうかを決めるのだと思います。諸外国の場合、基地問題は対米問題なのでアメリカに対して怒りが向きます。日本では、日本政府と沖縄県の対立という形で、基地問題が矮小化されているところがあります。国会議員も含めて、全国レベルでこの問題が共有されておらず、ナショナリズムの方向性がアメリカに向かっていません。

60年代に東京の米軍基地が閉鎖された際、基地が自衛隊に移管されていたことに対して、むしろアメリカ側から、この移管は地位協定上の根拠がないのではないか、許されるのかという議論が起きました。世界中に基地を抱えるアメリカの方が地位協定の問題をよくわかっているのです。自衛隊に基地を移す根拠がないので、国会にかけた方がいい、つまり地位協定2条を改定すべきだという議論がありました。しかし日本側が、国会で議論をしたら改定の議論は2条だけに留まらず全てに及ぶということで、国会への上程を止めました。そして2条4項Bの解釈を変更して、自衛隊の基地を一時的に米軍が使用できることとし、その後米軍はほぼ常駐するようになりました。この条項が今の自衛隊と米軍の共同使用の根拠になっています。

地位協定の問題は60年間変わっていないので、少し角度を変えてみる必要があると私は思っています。2009年以降、日本の自衛隊はアフリカのジブチに基地を持っており、地位協定を結んでいます。日本もアメリカと同じように、ジブチ側に不利な地位協定で合意しています。どの国も自国の兵隊が大事で、自国の財産を守らなければならないんです。誰が悪いかという議論は簡単ですが、他国に軍を派遣するとは構造的にどういうことなのか、そしてそのベースである地位協定はどのようなものなのかを考え直す必要があると思います。

## 布施

先ほど紹介したフィリピンの事例は1979年の改定についてでした。これがどういう時期だったかという点、東南アジアでベトナム戦争が75年に終わって、76年にASEANが東南アジア友好協力条約を作って大きな方向転換していた時期です。この条約は、それまでの冷戦思考で東側に対峙するという考え方ではなく、体制が違っていても少なくとも戦争だけはせず、お互い尊重し合い、共存し合う地域を作っていこうという平和共存の条約です。

ベトナム戦争の最中に、この源流となる「東南アジア平和・自由・中立地帯構想」が提唱されていました。東南アジアの国々が小さいために大国の戦争に巻き込まれてしまっている、代理戦争の場にさせられてしまっていることに対して、大国に巻き込まれず、東南アジアの平和をつくるためには中立が大事だという方向が出たのです。

その中で、フィリピンとタイというアメリカの同盟国が問題になりました。実際ベトナム戦争中は、フィリピンとタイから米軍の作戦を行っていましたから。そしてフィリピンの中でも、どうやってアメリカの戦争に巻き込まれないようにするか、どれだけ自主を確保するかという議論があり、やはり基地をコントロールする必要がある、主権を確立する必要があるという結論になるわけです。つまりフィリピンは、アメリカの同盟国でありながら、ASEANの加盟国として、今で言えば中国に対しても敵対排除するのではなく包摂的な地域協力や外交をしているのです。これがフィリピンと日本の大きな違いです。

日本は完全に日米同盟一辺倒になっています。そうなる他にカードがないので、アメリカに対して強く出ることができないのです。地位協定改定もそうですが、日本の平和を確立していくという意味でも、アメリカとの同盟関係一辺倒ではなく、地域外交によって緊張を緩和していく、自分たちで地域の平和を作るということに国民が主体性を取り戻さないと、政府も主体的になりません。日米安保一辺倒から、地域外交によって平和を作り出す、国を守っていく、というもう一つの柱を確立することが大事だと思います。

### ■三宅

先ほどお話したドイツでの差し止めの訴訟について、1989年3月22日の行政裁判所の判決でも、低空飛行を実施してはなりませんという判断がされました。当然その前提として原告は、ドイツ国内法の適用があり、だからこそ、ドイツでは低空飛行を実施してはならないという差し止めが認められているわけです。1988年にも同じように、最低安全高度以下での行動飛行は実施してはならないという判断を裁判所ができているわけです。

司法に対しても「外国ではこういう事例がある」と話していくということも大事なことだと思っています。

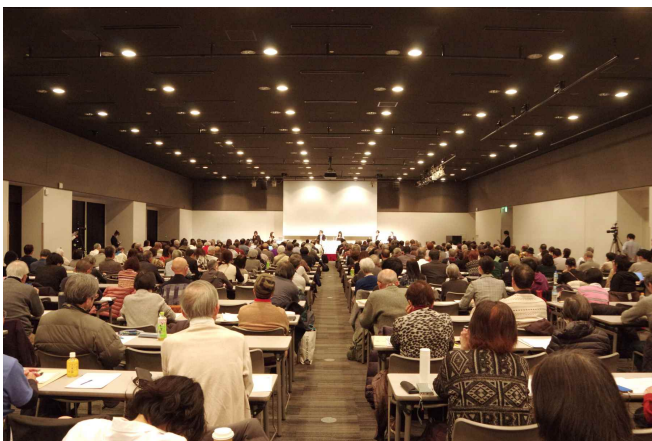
### ■川名

世界的に見たときに、良いか悪いかは別にして、昨今のウクライナ以降の情勢の中で米軍や米軍基地はむしろ歓迎されています。だからこそ、局所的に問題があるにせよ、国全体としてはアメリカとうまく付き合っていくというトレンドがおそらく日本でもあります。世論調査を見ても、何度も言いますが良い悪いは別にして、米軍基地を支持する人が大半で、抑止力の観点から沖縄に基地が必要だろうと考えている人が多数です。

しかし沖縄の問題や、地位協定に由来するような問題は同時に何とかしていかなきゃいけない。この2つの異なるニーズを同時に満たすという極めて難しい政策的な技術が求められています。アメリカは、損するようなことを飲むはずがありません。また、日本の安全保障や抑止力が低下するという認識を国民に与えるような政策も、現実的ではないでしょう。

1つ例を挙げます。ヨーロッパにおいては、米軍基地の国外移設ということが度々生じます。自国で置いておけなくなった基地を、基地を望んでいる外国に出す。なぜそれが可能になるか、まさに先ほど布施さんもおっしゃった、「多国間の枠組み」であるNATOがあるからです。NATOは、例えば有事の際に新しい基地を作ったりするための、共同でお金をプールしています。80年代後半に、スペインからイタリアに基地が移る際に、このお金が使われました。

日本には日米2国間の枠組みしかありません。地位協定を改定することと同じぐらい、長期で臨む覚悟があるのであれば、東アジア地域あるいはインド太平洋地域に、多国間のマルチラテラルな安全保障の枠組みを作っていくことはできると思います。なおNATOのような相互防衛条約にするには憲法改正が必要でハードルが高いので、必ずしも相互防衛でなくていいのです。米軍がもし地域の公共財として、各国にとって必要なものだという合意があるのであれば、どこかの国で置けなくなったものを引き取って、全体として米軍の抑止力を維持されてればそれでいいというような議論を展開するような場を作っていく。



これをアメリカが認めないことは無いと思います。つい2日前の2月8日にも、グアムのアンダーセン空軍基地に各国の同盟国を集めて、同じようなやり方で有事の際に動きましようという訓練をやっているんです。基地の土木工事についても、各接受国で違うやり方をせず、アメリカの共通の手順にのっとなって短期で済ますために、各国倣うように、としているんです。そういう意味でアメリカは、基地の運用を諸外国とすり合わせる動機を持っています。ですからその部分に限って、マルチの多国間の枠組みを作っていくということを考える必要があるというのが私の立場です。

## 知事

ASEANの枠組みに関連して、沖縄県では今、地域外交に関する基本方針を取りまとめています。沖縄県は1900年の頃から国外に移民をした方々がたくさんいて、その末裔と言われる方々がうちな一ネットワークを持っており、5年に1回、沖縄をルーツに持つ世界中の方々が沖縄に帰ってきて大会も開いています。また沖縄は戦後、フィリピンをはじめとした東南アジアからいわゆる出稼ぎの方々をお迎えしており、東南アジアの国々とは非常に友好的な伝統を歴史的に持っています。

国外移転については、グアムにある海兵隊の基地キャンプ・ブラズの稼働が始まっています。2024年の後半からその基地をはじめ、ハワイ、オーストラリア、アメリカ本国に9,000名規模の部隊が沖縄から移っていくことになっています。ですから海外への移転については米側も日本政府も了解済みなんです。基地が移転していくことと併せて、地位協定をどうやって見直していくかについても、我々日本国民がもう一度洗い直すことも必要だと思います。緊張関係から信頼関係を作る、いわゆる正当な日本国民のナショナリズムとしても、部分的に地位協定を見直していくということは当然ありうると思います。

また、地位協定そのものの改定がすぐには難しい場合には、その周辺の取り決めを必ず守らせるということから進めることも一つの形だと思います。例えば騒音防止協定です。午後22時から午前6時まで飛ばないことになっていますが、アメリカとの時差の関係もあって夜間も訓練するので、帰ってくると午前0時や1時になるのです。これについて、事前に訓練の日付を指定して明確に情報を共有することができれば、県民の皆さんにも伝えられますし、予防的な方策も取れると思います。

グアムの他にも、北マリアナ諸島の知事と話をしたときに、米兵が住む基地の移転についての希望を聞きました。実際にテナアン島では、米軍の飛行場の建設が進められています。テナアンには、かつてB29が原爆を乗せて飛び立った滑走路が整備が必要ですがまだあるんです。グアムに海兵隊が移ってきたら、そこをミサイル爆撃の基地としてアメリカが使う予定だと知事は言っていました。基地が兵隊と一緒に移ってくると、財政上の恩恵があったり、仕事が増えたり、彼らにとっての実利があるので、米軍を歓迎するという話を言っていました。

日本政府も一緒になって、アジア太平洋の島嶼国家として、歴史上の責任も考えて協力するということをアメリカと協議をすれば、基地の移転や地位協定の改定についても、協定の周辺の約束事の遵守から始めていこうということでも、可能性はあると思います。

## 布施

政府が沖縄県の声や民意を無視しているという現状を、我々本土の人間が許してしまっている、黙認してしまっているという問題があります。今日のような、沖縄県が作った場に乗っかるだけでなく、我々自身がやっていかなければならないということを強く思いました。

川名先生が提起された全土基地方式については私も重要だと思っています。台湾有事を念頭に、有事の際に沖縄本島にいる海兵隊が米軍基地のない南西諸島の島々、石垣島や宮古島、与那国島に展開し、そこを臨時の基地にして、ミサイルを撃ったりするという作戦を考えているのです。米軍基地がないところを攻撃拠点にして、米軍が軍事作戦をするんです。日本全土が潜在的な基地にされてしまうという全土基地方式は本当に一刻も早く見直さなければなりません。



### 三宅

日本政府がアメリカに弱腰であるという点について、1つの訴訟を紹介します。1960年に行われた日米合同委員会の第1回会合で、「日米間の合意がない限り協議内容は公表されない」と取り決めたとされる議事録の公開をめぐる訴訟です。この議事録について、クリアリングハウスという団体による開示請求に対して国が開示としないとして、クリアリングハウスが国を提訴したのですが、その後、別の(国が沖縄県を訴えた)訴訟で、この議事録がすでに証拠として開示されていたことがわかります。

そこでクリアリングハウスが、当初不開示とされたことが違法だとして訴えを国家賠償請求に切り替えたところ、国は「アメリカ当局にメールと電話で確認したら、公開に同意しないと立場が示された」として違法性が無いことを主張しました。これに対してクリアリングハウスがそのメールの提出を求めると、国は提出を拒否し、最終的に請求を認める「認諾」の手続きをとり、満額で賠償金を支払いました。日本政府は、アメリカとの間のメールを見せるよりも、お金を払うことを選んだわけです。

これは私達国民に公開されるべき情報を国が隠しているということなので、私達全員の問題なんです。地位協定は日本全国の問題なので、もし今500人の方がいらっしゃるとすれば、その1人1人が10人に言えば5,000の方が共有できるようになるわけです。今日聞いたことを、少なくとも5人ぐらいの人には伝えていただきたいなと思います。

### 知事

地位協定の改定は実は全国知事会でも平成30年の7月と令和2年11月、全会一致で米軍基地負担に関する提言や、日米地位協定の見直しについて採択されているんです。政府にも要請されています。

加えて、沖縄県を含めた米軍基地に起因する諸問題を抱える15の都道府県の知事で構成されている渉外知事会でも、ここは米軍基地に特化した問題について議論をするのですが、令和5年8月の要請で基地の整理縮小、早期返還の促進、日米地位協定の改定を含む要請などを行っています。行政としても黙っちゃいけないということで、知事会は「闘う知事会」と標榜している通り、我々は下請けじゃないので、地方の声は政府にどんどん上げよう、地方のことは我々が自主的にしっかりやるんだという思いを持ってやっています。

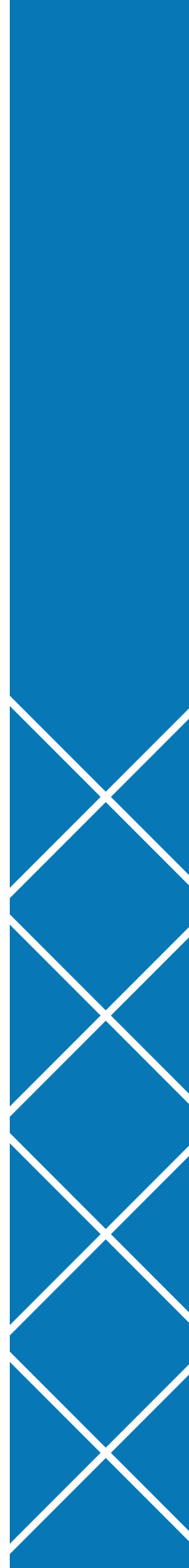
辺野古の埋め立ての問題についても、地方自治の尊厳を守りたいということは全国知事会の皆さんとも繋がっていますし、私が先の高裁での口頭弁論で訴えた内容は、「沖縄県はこういう問題意識ですので共通理解としてください」と全ての県知事に対して送ったんです。知事会の長はその自治体の皆さんを預かっているという責任があるので、その思いで一つになれるというところでもあります。ぜひ皆さんも、地域の知事に手紙を書いて、ぜひ沖縄と一緒に頑張ってくれ、地位協定を改定してくれ、知事を応援してるよ、と伝えていただければ、選挙で選ばれる知事はそれに報いたいという気持ちになります。私も政府に対しては、敵対してはと思っていません。対話をしたいと思って、ずっと求め続けているんです。

本当に必要なことは諦めないことなんです。この国が本当に主権国家として、独立国家として、諸外国の皆さんと一緒に未来の平和を作っていくために堂々と歩もうとすれば、勝つのは皆さんです。ぜひ皆さんが未来の国をしっかりと作っていくために、地位協定の改定も含めて一緒に団結して頑張っていこうではありませんか。

いっぺーにふえーでーびたん、ありがとうございました。



# 4. 識者論評



## (1) 明田川融氏(法政大学教授)

日米地位協定は、米軍人らによる日本国法令の「尊重」義務を定めるにとどまる。日本政府(外務省)の考え方も、一般に外国軍隊には受入国の法令の執行や裁判権から免除されるのであり、同軍隊および同軍隊構成員らの公務中の行為には、派遣国と受入国とのあいだで個別の取り決めがない限り、受入国の法令は適用されないというものである。米軍に日本の法令が適用されないとうなるのか。たとえば、最低高度の順守や粗暴な操縦の禁止などを定める航空法は一地位協定に基づく航空特例法によって一米軍機には適用されなくなるのだ。

### ①欧州編

日米間に上述したような状況があるなか、沖縄県は、いずれもNATO加盟国であるドイツ(2018年2月)、イタリア(同)、ベルギー(2019年1月)、イギリス(同)において、外国軍隊に対する受入国法令の適用など合わせて4項目について現地調査を行った(他の項目の調査に関する論評は、沖縄県「他国地位協定報告書(欧州編)」2019年、36-38頁を参照されたい)。

調査からは、各国とも原則として米軍等の外国軍隊にも自国の法令を適用していることが明らかとなった。すなわち、「航空法や騒音に関する法律、ドイツ軍の規則などを原則として米軍にも適用させることで、夜間の飛行など米軍の活動を大きく制限している」「米軍の活動にはイタリアの国会で作った法律をすべて適用させる」「ベルギー国内の飛行規則を改正し……外国軍機による低空飛行を禁止する措置を取るなど、自国の法律や規則を駐留軍にも適用することで、駐留軍を自国軍よりも厳しい規制の下に置いている」「英国においては……国内法である駐留軍法を整備するなど、英国法を駐留軍にも適用させている」という証言や知見が得られたのである。

なお、評者はかつて、こうした措置の背景にあって参考とすべき考え方として、外国軍隊の受入国は一派遣国との安全保障上の関係が集団防衛関係や相互防衛関係にあると否とに拘わらず一自国領域内にある全ての人々に対して立法管轄権と法執行権を有するという考え方(「領域主権」の考え方)、土地や環境といった価値とともに、何より「市民の権利」を守らなければならないという考え方(市民の権利最優先の考え方)、軍は様々な理由で駐留しているので、国内法による規制で駐留軍が撤退してしまうようなことはあり得ないという考え方(外国軍隊の駐留理由を衝く考え方)の3つを挙げたことがあるが、これらについては前掲「他国地位協定報告書(欧州編)」38頁を参照されたい。

### ②オーストラリア・フィリピン編

欧州各国のあとに沖縄県が現地調査を行った(2019年8月)のは、近年では米海兵隊が訪問軍として北部準州ダーウィンに2,500人規模でローテーション配備されているオーストラリア(以下、豪州)である。先ず指摘すべきは、米豪地位協定では米国の軍人や軍用機が豪州の検疫法と航空管制規制を「遵守しなければならない」と定められていることだ(「尊重」ではない!)。じっさい米海兵隊に「バイオセキュリティ法」(検疫手続などを定めた豪州の国内法)が適用され、同隊のCH-53Eヘリコプターは20日ちかくかけて分解・洗浄され、豪州当局の検査を受けているという運用状況がある。

また、豪州において空域管理は民間航空安全庁が「空域規則」に則って行っており、軍事演習のための空域を一時的に設定するには同規則や「空域変更申請」(ACP)の手続が適用される。同庁によれば、「外国軍がオーストラリアの空域で……保護空域の設定を希望する場合、ACPを提出する他の申請者と同じ手順に従う必要がある」という。そこには、豪州が軍以外の人々にも空域使用权を認め、空域を公平に使用できることを保証しなければならないという意識が反映されている。

次いで沖縄県は、2020年にフィリピン(以下、比国)で調査を実施した。1947年の基地協定締結いらい比国に駐留してきた米軍は、「米比友好協力安全保障条約」の批准を比国議会が拒否するなどの理由で1992年に撤退した。その後、太平洋における安全保障環境の激変もあり、米比両国は1998年に訪問軍協定を、2014年には米比防衛協力強化協定を締結するにいたっている。

その米比訪問軍協定は、米軍の比国内法令「尊重」義務を定めるにとどまる。しかし比国は、環境保護について軍事演習などが同国の既存の規則および規制に従う旨を基本方針とする行政命令を制定している。2013年に訓練・演習参加の目的でインドネシアへ向け航行中の米軍艦船がユネスコ自然遺産にも登録されている岩礁を破壊

した事故では、比国政府が同国国内法に基づき罰金を算定したうえで米側に支払いを求め、米側も同法に違反したことを認め多額の罰金(補償金)を払った事実も、沖縄県の調査報告に詳述されている。

空域管理に関しては、比国民間航空局によれば、外国軍隊が比国空域を使用する場合には比国のルールを守らなければならない、過去に米軍機が低空飛行によってルールに違反したさいには訓練を中止させたこともあるという。こうした措置は、「民間の権威は、いかなるときも、軍を上回る」という1987年比国憲法の精神にサポートされている。この点は、先述した“民”を優先する豪州の場合と通底するものを感じさせる。そのためか両国には、横田区域のような外国軍隊が管理する広大な空域(空の治外法権)は存在しない。これも、沖縄県の現地調査が明らかにした重要な事実である。

### ③韓国編

沖縄県が最後に現地調査を行ったのが、地理的に日本に近接し大規模な米軍が駐留する韓国である。調査は、新型コロナ禍に伴う入国規制の緩和を待って2022年11月に行われた。

先ず指摘すべきは、日米協定も韓米協定も米軍による受入国国内法令の「尊重」義務を定めるにとどまる点において同様であるにも拘わらず、韓国政府と日本政府との考え方の相違が明らかとなったことである。前者は、外国軍隊に対する国内法適用の例外は派遣国と受入国の合意によって決定するのが慣例と考えるのに対し、後者は、外国軍隊に対して受入国国内法は一般に適用されないとの立場をとる(もっとも沖縄県は、日本政府も免除の具体的な内容について「軍隊の派遣国と受入国との間で個々の事情を踏まえて詳細が決定される」ともしていることから、国内法適用のためには「この考え方が重要な意義を持ち得る」とも見ている)。

他方で、日本におけると同様、韓国においても国や自治体が米軍基地に立ち入って環境調査を行うことは容易ではないという証言も得られている。共同調査などができるような了解は設けられていても、米側が「人の健康への明らかになっている差し迫った実質的な脅威」に達しているか否かを判断する基準(KISE基準)を楯に立ち入りを認めないというのだ。

事故対応については韓国と沖縄では事情が異なるようだ。韓米間の地位協定および合意議事録では、日米間の地位協定および合意議事録と同様に、軍用機事故などで韓国側の執り得る対応は制限されているものの、米軍の訓練により事故が発生した場合、米軍側が公務証明書を発給するまでの段階では韓国警察が対応にあたるという認識が韓国内にはある。そして、2023年5月に発生した米空軍F16戦闘機墜落事故では、韓国側の警察・消防が事件現場を把握するため現場に出入りしていたと認識するとの証言もある。証言のとおりだとすれば、2004年8月の沖縄国際大学米軍ヘリ墜落事故発生直後の状況とは随分とことなる状況が現出していたことになる。

以上より、外国軍隊(米軍)に対する受入国国内法令の適用において日本は孤立し、かつ著しく立ち遅れていると言わざるを得ない。沖縄県による他国地位協定調査は、そのことをこれ以上ないほど明確に示した。では、その国内法令の適用をはじめとして日米地位協定を抜本的に見直すにはどうすればよいのか。欧州調査のさい、ランベルト・ディーニ伊元首相は、「沖縄が抱える問題は、日本の政治家が動いて条約を勝ち取らないと解決が難しい」と述べた。韓国調査では、元京畿道議会議員のユ・グアンヒョク氏が、「韓国政府が米側の意向に沿う傾向がある」こと(と、寧ろ小回りの利く自治体や民間の可能性)を指摘した。同様の傾向は日本についても当てはまるのではないか。

そのような「政治家」や「政府」を地位協定改定の方角へ動かすことができるのは、究極的には主権者である“私たち”、—もちろん、改定をめぐる賛否両論があることは承知しているが—を置いてはないであろう。思い返せばこの調査は、地位協定見直しという問題が「何より日本の主権についてどう考えるかという極めて国民的な問題」であるにも拘らず、「問題に対する理解や見直しに対する議論が国民的なものには至っていないのが実情である」という認識から、問題点を明確にし、協定見直しへの国民的理解を広げることを目的として始められたものであった。その沖縄県の認識や目的に“私たち”はどう応えるのか。

※本論評は、執筆者個人の見解であり、沖縄県の見解ではない。

## (2) 川名晋史氏(東京工業大学教授)

今日、米国の海外基地はおよそ500ヶ所に及ぶ。そしてそれを受け入れる国(以下、接受国)の数は30~37カ国／年あたりを推移する。おそらく、米国はそれらいずれの国とのあいだでも地位協定(あるいは、それに類する取り決め)を締結している。ところが、それを網羅的にあるいは比較的に分析する研究は世界的にみても少ない。なにしろ地位協定は公開されていない場合も多く、その運用はベールに包まれている。言語的・文化的な壁も立ちほだかる。それぞれの接受国には、米国との関係一つとっても、固有の歴史的背景があり協定の文言をたんに比較するだけでは、その違いを正しく理解することはできないということだ。

それらを踏まえ、今回の沖縄県による調査の意義は大きい。単純な条文比較にとどまらず自治体等への聞き取り調査が行われ、基地の運用のあり方を明らかにするところまで接近したことを評価したい。なかでもベルギーとイギリスの事例は、従来の研究ではほとんど取り上げられることがなかったものであり、評者自身も大いに関心をもって読んだ。

今後も同種の調査が継続されることを期待しつつ、それが実現したときのために次のことを指摘しておきたい。

### ①歴史的文脈の相違

各国の対米関係の相違は、地位協定の運用の違いにいかなる影響を与えるだろうか。とくに日米地位協定との対比を描き出すうえでこの点は重要だろう。なにしろ、日米地位協定の前身である行政協定は、連合軍による占領と、その最中に起きた朝鮮戦争を契機に締結されている。行政協定は1960年に日米地位協定に改定されているが、中身はほとんど変わっていない。つまり、地位協定は占領／被占領という非対称的な、あるいは歴史の例外的な瞬間に生み出された鬼子なのである。

それだけではない。このとき進行していた朝鮮戦争において日本は重要な戦略拠点だった。朝鮮戦争に支障をきたさないことこそが行政協定の最大の眼目でもあった(その朝鮮戦争は今も終結していない)。こうした歴史の「綾」が、現在にいたる地位協定の中身と運用にいかなる影響を与えたのかは大事なポイントだ。政治には固着性があり、一旦走りだすとなかなか止められない。だからこそ「始まり」の理解とその比較が意味をもつ。

### ②形式と実質

地位協定を比較する際に留意したいのは、条文や政府間合意をみることによって問題の本質にどこまで迫れるかが判然としないことである。今回の調査では、現地での聞き取り調査によってこの問題を可能な限り克服しようとしている。この点を評価したい。さりとしてそれで十分とみるか、まだやれることはあると考えるのかは判断が分かれるだろう。基地をめぐる政治がことさらに厄介なのは、形式と実質が巧みに分離されている場合があることだ。

なるほど、イタリアのケースでは接受国側が基地の管理権をもっていることが今回の調査でも確認されている。一方、評者のチームがかつて行った国際共同研究では、イタリア政府が協定の厳密な解釈を避けることで、実際のところは米側に広範な裁量を認めているとの見方が示された。イタリア側の優位性は「演出」されているに過ぎないのでは、という疑念である。

じつは、そうした形式と実質の分離は、シンガポールやサウジアラビアでも確認されている。もちろん、だからといって他国の事例を調査しても意味がないというのではない。むしろ、そのような性質(形式と実質の分離)がありうるからこそ、地位協定の運用を比較・調査し、協定上の規定と、実際に生じた事件や事故の対応の差分を継続的に検出していくことが重要なのである。

### ③協定第2条

今回の調査では、主に地位協定第3条(基地管理)に焦点が合わせられ、そのことが一定の成果を生んだといえる。となると、次に関心が向くのは第2条だろうか。日米地位協定の一つの特徴は第2条1項の「全土基地方式」にある。一般に諸外国の基地協定には、米軍が使用する基地(施設)とそのエリアがあらかじめ明記されている。つまり、明記された場所以外を軍事的に使用できないということだ。もし、使用したければ原則的には、協定そのものを改定しなければならない。対照的に、日米地位協定には基地の場所が明記されていない。したがって、政府間で合意すれば、基地の移転や新設も可能になる。これは一見すると融通の利く良い取り決めにもみえる。



しかし、これがあるために基地の国内移転が度々、問題として持ち上がる。しかも、日米安保条約上、施設・区域の提供は日本側の義務であるとされているため、基地の移転はあくまでも日本の「国内問題」として位置づけられる(少なくとも、米側はそのように考えている)。そのため、諸外国ではこうしたケース、すなわち基地の移転が問題になる際に、基地協定上どこにその根拠を見出し、どのように国内的に、あるいは対米関係上、処置しているのかを知ることは有益だろう。

#### ④垂直的・水平的連携

最後に、上記とも関連するが、基地をめぐる行政上の問題が生じた場合に、それを解決するための協議と調整のあり方がどうなっているのかという点である。そこには垂直的なもの(すなわち、国内における政府と自治体の関係性)と、NATOのような多国間枠組みがある場合には、国家間の水平的なものがありえるだろう。こうした問題を理解することは、長期的には沖縄における基地問題解決の糸口となるかもしれない。

一例を挙げれば、かつてマドリッド近郊にあったトレホン空軍基地は1988年にスペインに返還されたが、その過程で米国はNATOの多国間枠組みを利用し、イタリアでの代替基地の確保に成功している。日本の場合、地位協定は米国との二国間の問題でしかないが、欧州の場合は米国との二国間問題であると同時にNATO加盟国間の多国間問題でもある。米軍の存在が地域の「公共財」として位置づけられているNATOでは、「そちらがダメなら、こちらにどうぞ」といったやり方、すなわち基地の相互融通の仕組みが機能する場合がある。

蛇足だが、今回のような県の調査に対して、「安全保障は国の専管事項ではないか」との心配の声もあるやに聞く。しかし、他県でも米軍基地に関する調査は行われている。たとえば、かつて東京都は、横田飛行場の軍民共用化に向けた動きの一貫として、他国の米軍飛行場の運用実態に関する調査等を実施した。評者も当時、その調査に加わったのでよく覚えているが、その際そうした観点からの懸念はほとんど聞かれなかったように思う。基地が所在する自治体が独自に行う調査は、地域住民(ないし国民一般)が主体的に基地行政を評価する際の知的基盤となるものであり、民主国家にとって不可欠の取り組みだと評価している。

※本論評は、執筆者個人の見解であり、沖縄県の見解ではない。

### (3) 識者プロフィール



#### 明田川 融 / 法政大学教授

1963年生まれ。法政大学で博士号取得。政治学。現在法政大学教授。著書『日米行政協定の政治史——日米地位協定研究序説』(法政大学出版局、1999)『各国間地位協定の適用に関する比較論考察』(内外出版、2003、共著)、『沖縄基地問題の歴史——非武の島、戦の島』(みすず書房、2008)、『日米地位協定——その歴史と現在(いま)』(みすず書房、2017、第36回(2018年度)櫻田会奨励賞。訳書ジョン・ハーシー『ヒロシマ 増補版』(法政大学出版局、2003、共訳)、ジョン・W・ダワー『昭和——戦争と平和の日本』(みすず書房、2010、監訳)。



#### 川名 晋史 / 東京工業大学教授

1979年北海道生まれ。東京工業大学リベラルアーツ研究教育院教授。専門は、米国の海外基地政策。博士(国際政治学)。青山学院大学大学院国際政治経済学研究科博士後期課程修了。著書『基地の政治学——戦後米国の海外基地拡大政策の起源』(白桃書房、2012年、佐伯喜一賞)、『基地の消長 1968-1973——日本本土の米軍基地「撤退」政策』(勁草書房、2020年、猪木正道賞特別賞)、『基地はなぜ沖縄でなければいけないのか』(筑摩書房、2022年)。編著『共振する国際政治学と地域研究——基地、紛争、秩序』(勁草書房、2019年、手島精一記念研究賞)、『世界の基地問題と沖縄』(明石書店、2022年)、『在日米軍基地-米軍と国連軍、「2つの顔」の80年史』(中公新書、2024年)ほか。

## 地位協定ポータルサイト

地位協定ポータルサイトは、日米地位協定の問題点を更に明確化し、同協定の見直しに対する理解を広げる方策の一環として開設しました。ポータルサイトでは、日米地位協定に関する条文、合意等のほか、他国が米国と締結している地位協定の原文、法令、日本語訳等を掲載しています。

(地位協定ポータルサイトリンク/右記QRコード)

<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/sofa/index.html>



### ■他国地位協定調査報告書(韓国編)/令和5年9月 米韓地位協定、合意議事録など

### ■他国地位協定調査報告書(オーストラリア・フィリピン編)/令和3年12月 ・オーストラリア オーストラリアの状況 ・フィリピン 米比訪問軍協定、米比防衛協力強化協定など

### ■他国地位協定調査報告書(欧州編)/平成31年4月 ・ドイツ ボン補足協定、航空交通法など ・イタリア モデル実務取極、米軍機事故に関するイタリア国会報告書など ・ベルギー 憲法、航空法など ・イギリス 駐留軍法、イギリス議会議事録など

現在の位置: [トップページ](#) > [平和・基地](#) > [米軍基地](#) > [地位協定ポータルサイト](#) > 地位協定ポータルサイトとは

#### 地位協定ポータルサイトとは

ページ番号1017466 更新日 2024年1月11日

印刷 大きな文字で印刷

#### 地位協定ポータルサイト開設の背景

#### 日米地位協定の現状と課題

日米地位協定は、在日米軍による施設・区域のあり方や日本における米軍の地位について定めた条約ですが、昭和35年(1960年)に日米間で締結されて以来、現在まで一度も改定されていません。この間、米軍人等による様々な事件・事故、米軍基地に起因する騒音問題や環境問題が発生しています。事件・事故の発生等に関連して、日米地位協定の問題点が度々指摘されてきていますが、日米両政府は、依然として、多くの基地問題が発生する都度、運用改善により対応している状況です。

沖縄県としては、米軍基地を巡る諸問題の解決を図るためには、原則として日本の国内法が適用されないままで米側に裁量を委ねる形となる運用の改善だけでは不十分であり、地位協定の抜本的な見直しが必要であると考えています。

#### 平和・基地

##### 米軍基地

- ✓ [地位協定ポータルサイト](#)
- [地位協定ポータルサイトとは](#)
- [地位協定ポータルサイト\(日米地位協定関係\)](#)
- [他国地位協定調査の中間報告書](#)

(沖縄県公式ホームページ)





〒900-8570 沖縄県那覇市泉崎1-2-2  
<https://www.pref.okinawa.jp/>

沖縄県知事公室基地対策課 電話:098-866-2460  
FAX:098-869-8979