

# 沖縄における米軍基地問題

## —その歴史的経緯と現状—

松 本 英 樹

目次	疑者の身柄引き渡し)に関係した事例
はじめに	3 地位協定の見直しをめぐる動き
I 沖縄の米軍基地問題の歴史的経緯	おわりに
1 米軍基地の形成過程	
(1) 沖縄戦から米国の統治へ	
(2) 沖縄返還と米軍基地	
2 ポスト冷戦期における沖縄の米軍基地問題	
II 沖縄の米軍基地の整理・統合・縮小	
1 復帰から戦後50年(1995年8月)に至るまで	
2 少女暴行事件を契機とした動き	
(1) 少女暴行事件(1995年9月)以後の展開	
(2) SACO 最終報告	
(3) 普天間飛行場移設問題	
III 沖縄の米軍基地問題に関する主な協議の場—少女暴行事件以降を中心として—	
1 日米間における政策協議・意見交換	
(1) 主な協議機関	
(2) 日米首脳会談	
(3) 閣僚レベルの会談	
2 国内における政策協議・意見交換	
(1) 主な協議機関	
(2) 稲嶺知事・ラムズフェルド米国防長官会談	
IV 沖縄と日米地位協定	
1 日米地位協定	
2 米軍犯罪と日米地位協定	
(1) 刑事裁判手続きに関する日米交渉	
(2) 地位協定第17条第5項(米軍人等の被	

### はじめに

沖縄では、太平洋戦争末期、住民を巻き込んだ激しい地上戦が行われ、多くの人命、財産が失われた。また、終戦後も、朝鮮戦争の勃発など東アジア情勢が変化する中で、土地の強制接収を含む新たな米軍基地の建設が進められていった。1972年5月15日、沖縄は、本土へ復帰することとなるが、多くの米軍基地は、そのまま日米安保条約に基づく提供施設・区域として引き継がれた。今日、広大な米軍基地が沖縄に存在しているのは、こうした歴史的経緯に由来している。

沖縄は、東アジアの各地域に対して Guam やサイパンなどよりも距離的に近い。すなわち、この地域内で、何か緊急の事態が発生した際、迅速な対応が可能な地理上の利点を有している。こうした点などから、米国は、沖縄を戦略上「太平洋の要石 (Key Stone of the Pacific)」と位置づけ重要視してきた。

だが、米国のこうした戦略は、沖縄に米軍施設・区域を集中させ、過重な基地負担を負わせる結果にもなった。そのため、日米間では、沖縄の基地負担を改善すべく、逐次、基地の整理、統合、縮小を進めてきた。そして、1996年12月

には、日米両政府により「沖縄に関する特別行動委員会」(SACO) 最終報告がまとめられた。この最終報告により、日米間の共同作業は一つの区切りがつけられ、現在は、合意内容を着実に実施していくための努力がなされているが、普天間飛行場の返還をはじめ、いまだ解決されていない事項も少なくない。

一方、米ブッシュ政権は、世界的規模で海外の駐留米軍の再編を検討しているといわれ、これが、今後、沖縄の米軍基地、特に膠着状態にある普天間飛行場の移設・返還作業に影響を与えるのではないかといった見方も出ている。沖縄の米軍基地の整理、統合、縮小は、SACO 最終報告から7年半を過ぎた今、新たな節目を迎えている。

本稿では、沖縄の米軍基地の形成過程と復帰後の整理、統合、縮小について、今年5月までの経緯を振り返るとともに、1995年9月に沖縄で発生した少女暴行事件をきっかけに注目を集めるようになった、日米地位協定の見直しをめぐる問題などについて取り上げることとする。

## I 沖縄の米軍基地問題の歴史的経緯

### 1 米軍基地の形成過程

#### (1) 沖縄戦から米国の統治へ

1945年3月26日、慶良間諸島に上陸した米軍は、日本のすべての政治管轄権、行政権及び司法権を停止し、南西諸島を米国海軍軍政府の管轄下におくことを宣言する「米国海軍軍政府布告第1号」(ニミッツ布告)を公布した<sup>(1)</sup>。それ以来、沖縄では、米軍の占領状態が続き、1952年の対日平和条約発効後も米国政府の施政下に置かれることとなった。

沖縄の統治をめぐるのは、占領当初、米國務省と軍部で激しい対立が生じていたといわれ、明確な方針は固まっていなかったとされる<sup>(2)</sup>。軍部は、沖縄を排他的な戦略的支配の下に置くことが米国の国家安全保障にとって不可欠であると主張し、1946年1月には、連合軍最高司令官の名で「若干の外郭地域を政治上、行政上日本から分離することに関する覚書」を出して、沖縄を日本本土の占領政策から除外する方針をとった<sup>(3)</sup>。

しかし、米國務省は、こうした軍部の意向とは反対に沖縄を非武装化して日本に返還する方針を持っていたといわれ、双方の見解を調整する時間が必要であったことから、米国としての政策決定は、一時的に棚上げされた<sup>(4)</sup>。しかしやがて冷戦の深化とともに米國務省の方針も転換し、1949年5月に沖縄の長期的保有の方針<sup>(5)</sup>がトルーマン大統領に承認されると、沖縄では

(1) 横山歩「ポスト冷戦期の日米同盟と沖縄」『中央大学社会科学研究所報告』第21号, 2001.10, p.95.

(2) 沖縄を知る事典編集委員会『沖縄を知る事典』日外アソシエーツ, 2000.5, p.48.

(3) R・D・エルドリッチ『沖縄問題の起源』名古屋大学出版会, 2003.9, p.59.及び我部政明『沖縄返還とは何だったのか』日本放送出版協会, 2000.6, p.48.

なお、軍部による沖縄の戦略的支配の方針は、「軍事基地とその権利の必要性に関する総合的検討 (JCS 570/40)」として米国統合参謀本部 (JCS) に承認された。R・D・エルドリッチ『沖縄問題の起源』p.27.では、"JCS 570/40 Over-All Examination of U.S. Requirements for Military Base and Rights (October 25, 1945)," にこの点についての指摘があることを紹介する。

(4) R・D・エルドリッチ 前掲論文 p.114.

なお、米國務省の方針は、「旧日本委任統治領およびその他日本の諸小島に対する信託統治、または他の処遇方法に関する政策 (SWNCC 59/1)」に示されている。R・D・エルドリッチ『沖縄問題の起源』p.71.では、"SWNCC 59/1, Policy Concerning Trusteeship and Other Methods of Disposition of the Mandated and other Outlying and Minor Islands Formerly Controlled by Japan (June 24, 1946)," にこの点についての指摘があることを紹介する。

恒久的な軍事施設の建設が開始されることになった。この段階で沖縄は「太平洋の要石 (Key Stone of the Pacific)」として米国の極東軍事戦略の中に組み込まれたのである<sup>(6)</sup>。そして、1950年11月には、沖縄と奄美の長期保有のため住民の政治機構が整備され、群島政府が沖縄本島、宮古、八重山、奄美に設置された<sup>(7)</sup>。さらに、同年12月には、米国極東軍司令部から出された、いわゆる「スキップ指令」に基づいて、軍政府は廃止され、琉球列島米国民政府 (USCAR) が設置された<sup>(8)</sup>。しかし、群島政府は、日本への復帰を目指す傾向があったため、1951年末に解消され、その後、1952年4月に各群島政府を吸収した琉球政府が設立された<sup>(9)</sup>。琉球政府は、立法 (立法院)、行政 (行政主席)、司法 (琉球上訴裁判所) に分かれていて、形式上は三権分立制をとっていたが、その権限はごく限られ、実質的には、米国民政府の管理下にあった<sup>(10)</sup>。

1952年4月、日本は「対日平和条約」の発効により主権を回復することになるが、沖縄は、

同条約第3条により法的には日本本土から切り離されることになった<sup>(11)</sup>。だが、日本の施政権はおよばないものの、明らかに米国の領土でもない沖縄を米国が統治する正当性は、残存主権<sup>(12)</sup> という考え方によって支えられた。これにより、対日平和条約発効後も米国は引き続き沖縄の軍事的な使用を確保することが可能となった。そして、1953年には、土地の強制収用手続を定めた「土地収用令」を米国民政府が公布し、強制的な土地接收により新たな基地建設が行われていった。

このような米国の態度に対して、沖縄の住民は各地で土地接收の反対運動に立ち上がった。1955年5月には、琉球政府も琉球立法院が決議した「土地を守る4原則<sup>(13)</sup>」を米国政府に要請するため、ワシントンに代表団を送った。こうした動向を受けて、米国下院軍事委員会は、プライス下院議員を団長とする調査団を沖縄に派遣し、翌年には、「プライス勧告」といわれる調査団の報告書が発表された。しかし、「プライス勧告」の内容は、米国の沖縄統治の利点

(5) 沖縄の長期保有の方針は、『アメリカの対日政策に関する勧告についての NSC 報告書 (NSC13/3)』に示されている。北岡伸一監修『沖縄返還関係主要年表・資料集』国際交流基金日米センター, 1992.5, p.191.参照。

(6) 沖縄は、米国による長期保有の決定 (1949.5.6.) 以降、米戦略の中に組み込まれるようになっていった。例えば、アチソン國務長官のナショナル・プレス・クラブでの演説 (1950.1.12.) やダレス國務長官の声明 (1953.12.25.) では、太平洋地域の防衛上の重要な地点と言及され、米戦略の要所と位置づけられた。こうした経緯などから、「太平洋の要石」といった象徴的な呼称で沖縄は表現されるようになった。

(7) 外務省外交資料館 日本外交史辞典編纂委員会『新版 日本外交史辞典』山川出版社, 1992.5, p.118.

(8) 同上。

(9) 琉球政府は、「琉球列島米国民政府布告第13号 (1952年2月29日)」に基づき設立された。(琉球政府文教局『琉球史料 第一集』ひかり印刷所, 1956.6, pp. 317-318.)

(10) 「琉球列島米国民政府布告第13号」の第7条では、「民政副長官は、琉球における全権限の一部又は全部を自ら行使する権利を留保する」旨が規定されている。米国民政府の責任者である民政副長官の管理下に琉球政府が組織されていたことがうかがえる。

(11) 対日平和条約第3条では、「日本国は、北緯29度以南の南西諸島 (琉球諸島及び大東諸島を含む)、 壠婦岩の南の南方諸島 (小笠原群島、西之島及び火山列島を含む。) 並びに沖の鳥島及び南鳥島を合衆国を唯一の施政権者とする信託統治制度の下におくこととする国際連合に対する合衆国のいかなる提案にも同意する。このような提案が行われ且つ可決されるまで、合衆国は、領水を含むこれらの諸島の領域及び住民に対して、行政、立法及び司法上の権力の全部及び一部を行使する権利を有するものとする」と規定されている。

(12) 沖縄への日本の主権は継続するが、米国が施政権を行使する間は中断するというのが残存主権の考え方である。(我部政明 前掲書 p.50.)

などを議論の中心にしたため、沖縄住民の期待は裏切られ、1956年夏から土地接収をめぐる、いわゆる「島ぐるみ闘争」が展開されていった<sup>(14)</sup>。この運動はやがて祖国復帰運動に受け継がれ、1960年には沖縄県祖国復帰協議会が結成された。そしてそれ以降、沖縄の返還問題はしだいに国際的な関心と呼ぶようになっていった。

## (2) 沖縄返還と米軍基地

1965年1月、当時の佐藤栄作首相とジョンソン米大統領との日米首脳会談で、佐藤首相は、沖縄の施政権返還を米国に申し入れた<sup>(15)</sup>。そして、同年8月には自ら沖縄を訪問し、「沖縄の祖国復帰が実現しないかぎり、わが国にとって戦後が終わっていない<sup>(16)</sup>」と表明した。この後、沖縄の施政権返還問題は、本格的な取組が始められることとなった。

沖縄に関わるそれまでの日米間の交渉としては、まず、1957年6月の岸信介首相とアイゼンハワー大統領の会談が挙げられる。この時発表された共同声明では、沖縄に対する日本の残存主権が再確認され、同時に極東における脅威と緊張が存在するかぎり米国の沖縄統治を継続する必要があることが指摘された<sup>(17)</sup>。

また、1961年6月の池田勇人首相とケネディ大統領の会談<sup>(18)</sup>では、池田首相は、沖縄の施

政権返還にはふれず、日本の対沖縄援助を認め、かつ残存主権を再確認することだけを要請し、ケネディ大統領は、この要請を受け入れた。この後、ケネディ大統領は、1961年10月に大統領特別補佐官のケイセンを代表とする調査団を沖縄に派遣した。そして、1962年3月に同調査団の報告に基づき、沖縄新政策（ケネディ政策）を発表した。ケネディ政策では、沖縄が日本の本土の一部であることを認め、日本の対沖縄援助について継続的に協議することを明らかにするとともに、教育、医療、社会保障の3分野において日本本土との格差解消が謳われた<sup>(19)</sup>。

ところが、この協調路線について、米国の軍部は、日本政府の関与が深まり、施政権返還を早めるなど、沖縄における米軍の軍事的利益を侵害することになるのではないかと懸念を抱いた<sup>(20)</sup>。そのため、当時、現役軍人の中から選任されることになっていた沖縄の統治責任者（高等弁務官）の役職にあったキャラウェイは、渡航制限の強化など、与えられた権限を全面的に行使して日本と沖縄の分離策を進めた。こうして日米協調路線は一旦挫折してしまっただが、次の高等弁務官のワトソンは、沖縄住民の自治権拡大と日本政府の一層の関与を容認する方針をとった<sup>(21)</sup>。この背景については、1965年に米国が北ベトナムの空爆を開始し、沖縄の基地

(13) 1954年3月に米国民政府は軍用地料の一括払いを発表した。軍用地料の10年間分を一括して払うもので、地主らはそれに反対していた。地主らの意向を受け、琉球政府・立法院は「軍用地処理に関する請願」を全会一致で決議した。これが「土地を守る四原則」といわれるもので、①地代の一括払い反対、②使用中の土地についての適正補償、③米軍から受けた損害に対する賠償要求、④新規接収反対を内容とする。（松田米雄『戦後沖縄のキーワード』ゆい出版、1998.6、pp.50-51.参照。）

(14) 沖縄県教育委員会『沖縄の歴史（三訂版）』大里印刷、1996.2、pp.123-124.

(15) 前掲注(7)『新版 日本外交史辞典』p.119.

(16) 「首相ステートメント」『朝日新聞』1965.8.19、夕刊。

(17) 外務省「千九百五十七年六月二十一日に発表された岸日本国総理大臣とアイゼンハワー合衆国大統領との共同コミュニケ（訳文）」『わが外交の近況 特集二 岸総理の米国訪問』昭和32年9月、p.45.

(18) 会談の内容は、前掲注(7)『新版 日本外交史辞典』p.119.を参照した。

(19) 細谷千博・有賀貞・石井修・佐々木卓也編「佐藤首相訪米の際の日米共同声明」『日米関係資料集 1945-97』東京大学出版会、1999.3、pp.541-545.参照。

(20) 前掲注(2)『沖縄を知る事典』p.109.

の重要性が高まる中で、住民統治の安定と基地機能の保障のためには、日米協調路線の選択しが残されていなかったという指摘もあるが<sup>(22)</sup>、いずれにせよワトソン高等弁務官以降、次第に、日米両政府間で施政権返還に向けた動きが進んでいくことになる。

1967年11月の佐藤首相とジョンソン大統領の首脳会談<sup>(23)</sup>では、小笠原諸島の返還が合意され、沖縄については、「ここ両三年内」に日米双方が満足しうる返還の時期を決めることになった。また、同時に、沖縄の米軍基地が日本及び極東地域の安全を保障するために重要な役割を果たしていることも確認された。

1969年1月、米国では、ニクソン政権が誕生し、同年5月28日、沖縄の施政権返還に関する重要な決定が行われた。その内容は、「国家安全保障決定メモランダム第13号<sup>(24)</sup>」と称される政策文書に次のように記されている。

- ① 基地使用の細部で合意すれば1972年返還を了解する。
- ② 韓国・台湾・ベトナムへの基地の最大限の自由使用を求める。
- ③ 他の分野での満足できる交渉結果を得た

うえで、緊急時の核の再持ち込み、通過権を条件に交渉の最終段階で大統領が核撤去を決める。

この決定により、沖縄の施政権返還に向けた日米間の交渉も大詰めを迎えていくこととなった。

1969年11月、佐藤首相とニクソン大統領の間で首脳会談が行われ、会談後発表された共同声明<sup>(25)</sup>では、「1972年中に沖縄の復帰を達成するよう、具体的な取決めに関し、両国政府が直ちに協議に入ること<sup>(26)</sup>」が表明された。また、核兵器に関しては、佐藤首相が日本の特殊な感情と政策を説明したのに対し、ニクソン大統領は、「深い理解を示し、日米安保条約の事前協議制度<sup>(27)</sup>にかかわる米国政府の立場を害することなく、沖縄の返還を実施する旨を確約した」とされる。共同声明では、核についてこうした表記がとられたため、緊急時の沖縄への核再持ち込みについて含みを持たせた密約が存在するとの指摘もあるが<sup>(28)</sup>、実際には議論が別れている<sup>(29)</sup>。

1971年6月、沖縄の返還について取決めた「琉球諸島に関する日本国とアメリカ合衆国と

(21) 同上 p.61.

(22) 同上。

(23) 会談の内容は、前掲注(19) pp.748-751.を参照した。

(24) メモランダムの内容は、我部政明『世界の中の沖縄、沖縄の中の日本』世織書房、2003.10.,p.27.を参照した。このメモランダムは、沖縄返還交渉に関する米国の方針が示されており、タイトルは "National Security Decision Memorandum 「NSDM」 13 (5/28/1969)"ということが細谷千博・有賀貞・石井修・佐々木卓也編『日米関係資料集1945-97』p.777.で指摘されている。

(25) 共同声明の内容は、前掲注(19) pp.786-789.を参照した。

(26) 1972年中の沖縄返還が含みおかれた背景は、佐藤首相が、ニクソン大統領に米国による日本の繊維品輸入制限について「善処する」と答えたことが影響したといわれる。(前掲注(19) p.799.参照。)

(27) 米軍の装備における重要な変更(核兵器の持ち込みがこれに該当すると説明される)については、日本政府との事前協議の主題とすることが、日米安保条約第6条の実施に関する交換公文(1960年締結)で確認されている。(前掲注(7)『新版 日本外交史辞典』p.221.参照。)

(28) 佐藤首相の密使として、事前に米国側との交渉を行っていたとされる若泉敬が著した『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』では、「有事の際の沖縄への核兵器の持ち込みや通過に合意する密約の文書が佐藤首相とニクソン大統領の間で取り交わされた」と指摘されている。(若泉敬『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』文芸春秋、1994.5, pp.447-448.参照。)

の協定<sup>(30)</sup>」(沖縄返還協定)が調印され、1971年11月、第67回臨時国会(いわゆる沖縄国会)で承認されるが、同協定では、核兵器の撤去について明記されていなかった。そこで1971年11月24日の衆議院本会議で「非核兵器ならびに沖縄米軍基地縮小に関する決議」が採択され、「核兵器に関し非核3原則の遵守、沖縄返還時の核不存在並びに返還後の核持ち込み禁止のための措置」が政府に要求された<sup>(31)</sup>。この決議の採択を受け、佐藤首相は、①非核3原則を遵守する、②返還時に沖縄の核抜きがさらに明らかになるよう、適切な措置を考究したい、③核の持ち込みに関しては、本土、沖縄を問わずこれを拒否する旨を表明した<sup>(32)</sup>。

1972年1月6日、佐藤首相は米国サン・クレメンテでニクソン大統領と会談を行い、そこで沖縄返還の期日が1972年5月15日と決定された。これにより、27年間に及ぶ米国の統治に終止符がうたれ、沖縄は日本に返還されるに至った。

## 2 ポスト冷戦期における沖縄の米軍基地問題

1995年2月、米国防総省は「東アジア・太平洋安全保障戦略(いわゆるナイ・レポート)」を発表し、東アジア・太平洋地域における米軍前方展開部隊の10万人体制の維持を打ち出した<sup>(33)</sup>。米国は、①この地域における冷戦間の緊張の再来や朝鮮半島の不安定などは将来も存続する、②この不安定な要素が脅威に発展しないように米国が中心的な役割を果たさなければならないとして、在日米軍の量的削減に歯止めをかけたのである<sup>(34)</sup>。そして、沖縄では、様々な形態の地域紛争に在沖米軍が柔軟に対処できるよう海兵隊を重要視し、第31海兵隊遠征隊を新設するなどして、その質的強化が図られた<sup>(35)</sup>。

ところがこうした中、1995年9月に沖縄で女子小学生が駐留米兵に乱暴される事件が発生した<sup>(36)</sup>。また、1995年7月～8月には中国による台湾海峡ミサイル発射演習が実施された<sup>(37)</sup>。

(29) 例えば、我部政明『世界の中の沖縄、沖縄の中の日本』世織書房、2003.10., p.66.では、緊急時の沖縄への核兵器の持ち込みについて秘密合意議事録が存在する旨指摘されている。一方、日本政府は、一貫して核密約の存在については否定している。川口外相は国会で「歴代の総理、外務大臣が述べているように、事前協議に関してもいかなる密約もない」との認識を示している。(平成14年5月8日 第150国会衆議院武力攻撃事態への対処に関する特別委員会議録4号 p.40.)

(30) 沖縄返還協定は1972年5月15日に発効した。全9条からなり、①サンフランシスコ平和条約第3条に定める琉球諸島に対するアメリカの権利の放棄、②日米安保条約を含む日米間の条約の沖縄への適用、③沖縄の米軍基地を安保条約及び地位協定に基づく基地として認める、④アメリカへの日本側からの請求権の放棄、⑤裁判権の引継及び効力の承認、⑥琉球電力公社、琉球水道公社、琉球開発金融公社財産の日本政府への移転及び他のアメリカ合衆国財産(実質的には米軍基地施設)の日本国への移転、⑦代価として日本政府はアメリカ合衆国へ3億2,000万ドルを支払う、⑧ヴォイス・オブ・アメリカ局の存続、⑨批准書の交換、などが定められている。(松田米雄『戦後沖縄のキーワード』ゆい出版、1998.6., pp.101-102.参照。)

(31) 昭和46年11月24日 第67国会衆議院本会議録18号 p.16.参照。

(32) 同上 p.20.参照。

(33) U.S. Department of Defense, "EAST ASIA STRATEGY REPORT", February 27, 1995  
<[http://www.defenselink.mil/releases/1995/b022795\\_bt092-95.html](http://www.defenselink.mil/releases/1995/b022795_bt092-95.html)> (last access 2004.3.24)

(34) 同上。

なお、その後、米国防総省が2001年9月に発表した「国防計画見直し(QDR)」では、アジア・太平洋地域における10万人規模の米軍前方展開戦力の維持は明記されていない。ここでは、2001年9月11日に発生した同時多発テロ事件など、近年の脅威の変化に対応し、従来の二つの大規模な地域紛争に同時に対処するいわゆる「二正面戦略」から、奇襲、テロ等の「非対称戦」に着目し、それに必要な能力の構築を目指す方針が示されている。

(35) 横山歩 前掲論文 pp.99-100.

この2つの事件は、日米安保体制のあり方について議論を呼び起こすきっかけとなり、1996年4月の日米両政府による「日米安保共同宣言」の発表へとつながっていったといわれる。この共同宣言では、沖縄の米軍の施設及び区域を整理、縮小、統合するため必要な方策を実施することを確認しつつ、アジア・太平洋地域の平和と安定のため、約10万人の前方展開軍事要員からなる兵力を維持し、1978年の日米防衛協力のための指針の見直しを開始することが明記されており、沖縄の米軍基地問題に配慮しつつ、冷戦後の日米安保体制の意義が再確認されている<sup>(38)</sup>。

こうして、日米間では、冷戦後の安全保障のあり方が模索され、沖縄の米軍基地もこの動きの中で位置づけられることになった。

## II 沖縄の米軍基地の整理・統合・縮小

### 1 復帰から戦後50年(1995年8月)に至るまで

米軍基地の整理縮小については、すでに沖縄の本土復帰時から日米両政府において認識されていたようである<sup>(39)</sup>。1972年1月、サン・クレメンテにおける佐藤首相とニクソン米大統領の会談後発表された共同声明<sup>(40)</sup>で、佐藤首相は「在沖縄米軍施設・区域、特に人口密集地域及び沖縄の産業開発と密接な関係にある地域にある米軍施設・区域が復帰後出来る限り整理縮小されることが必要と考える」と表明し、ニクソン大統領も「双方に受諾しうる施設・区域の調整を安保条約の目的に沿いつつ行う要素は十

分に考慮に入れられるものである」と応じている。この確認事項を踏まえて、日米両政府は、沖縄の米軍基地の整理・統合・縮小に取り組んできた。復帰から戦後50年(1995年8月)に至るまでの基地返還をめぐる主な動きは以下のようなものであった。

1973年から76年にかけて開催された3回の日米安全保障協議委員会(詳細は後述する。)では、合計で63件の沖縄の米軍基地の返還計画が了承された<sup>(41)</sup>。これらの事案は、その後、日米合同委員会(詳細は後述する。)において具体的な実現に向けて交渉が行われ、これまでに逐次、基地の返還が進められてきた。

一方、地元自治体も一層の基地返還のために、活発に要請活動を行ってきており、例えば、1985年と88年に当時の西銘沖縄県知事は訪米要請を行い、1986年には沖縄県と県内の基地所在市町村等で構成する沖縄県軍用地転用促進・基地問題協議会(軍転協)も政府に対して要請を行っている<sup>(42)</sup>。

こうした動きを受けて、1990年6月の日米合同委員会では、西銘知事の要請事案と軍転協の要請事案、さらに米側から申し出があった事案を加え、検討対象として41事案が抽出された。このうち、返還に向けて手続きを進めることが合意された23事案については、これまでにすべて返還の合意がなされており、18事案が返還済みとなっている<sup>(43)</sup>。また、引き続き検討とされた18事案についても、現時点で4事案が返還または返還合意に達している<sup>(44)</sup>。

1995年1月、当時の村山富市首相とクリント

36) 「婦女暴行の疑いで米兵3人に逮捕状」『朝日新聞』1995.9.9.

37) 五百旗頭真編『戦後日本外交史』有斐閣, 2002.11, p.241.

38) 前掲注(19) pp.1346-1347.

39) 防衛問題研究会『よくわかる日本の防衛』日本加除出版社, 2000.4, p.153.

40) 共同声明の内容は、前掲注(19) p.849.を参照した。

41) 島基晃『ヤマトンチューのための沖縄問題・基礎知識』亜紀書房, 1996.11, p.77.

42) 廣田恭一「沖縄基地問題の経緯」『SECURITARIAN』第450号, 1996.6/7, p.54.

43) 沖縄県総務部知事公室基地対策室『沖縄の米軍及び自衛隊基地(統計資料集)』平成15年3月, pp.51-66及び島基晃 前掲書 pp.236-237.参照。

ン米大統領の日米首脳会談において、村山首相から沖縄の米軍基地の整理・統合の問題が提起され、日米両政府は努力することで合意した<sup>(45)</sup>。そして、日本政府は、同年が戦後50年の節目にあたることを考慮し、かねてから沖縄県の要望が特に強かった3事案（那覇港湾施設の移設、読谷補助飛行場の返還、県道104号線越え実弾射撃訓練の移転）の解決に努力することとした<sup>(46)</sup>。同年5月2日には、日米防衛首脳会談が行われ、3事案について意見交換し、その結果、那覇港湾施設と読谷補助飛行場については、速やかに日米合同委員会の承認を得て、地元との調整に入ることが適当であるとの認識で一致した<sup>(47)</sup>。この結果を受け、政府は、地元との調整を開始したが、調整が難航し、膠着状態に陥ったまま、同年9月の少女暴行事件が発生するに至った。これ以後、沖縄の米軍基地の整理・統合・縮小の問題は、新たな展開をみせることになった。

## 2 少女暴行事件を契機とした動き

### (1) 少女暴行事件（1995年9月）以後の展開

1995年9月4日、沖縄県本島北部の米軍基地近くの住宅街で、買い物から帰る途中の女子小学生が駐留米兵3名に乱暴される事件が発生した<sup>(48)</sup>。この事件は、日米両国民に大きな衝撃を与え、これを契機として、沖縄の基地問題に対する人々の関心が高まり、沖縄では長年にわ

たり基地の重圧に苦しんできた県民感情が一気に噴出することとなった<sup>(49)</sup>。

事件後、当時の村山首相は、「日米安保条約の目的達成との調和を図りつつ、米軍の駐留に伴う種々な問題の解決のため真剣に取り組む。戦前、戦中、戦後を通じ沖縄県民がこうむった大変な苦労等の心情を考えた場合、県民の心は国民全体が共有すべきものとの立場に立ち、その期待にこたえるため全力を挙げていく<sup>(50)</sup>」との認識を示した。一方、米国側は、モンデール駐日大使が、大田沖縄県知事との会談で「事件の被害者とその家族、沖縄県民に心から謝罪する<sup>(51)</sup>」旨述べた。当時の米国メディアもこの事件に関心を寄せ、例えば、米紙ワシントン・ポストは「12歳の少女暴行、米軍の存在に沖縄県民の怒りが噴出<sup>(52)</sup>」と題した記事を報じた。

こうした事情を背景に、日米両政府は、沖縄の米軍基地の整理・統合・縮小をはじめとする問題に本格的に取り組むこととなり、1995年11月19日、村山首相と来日中のゴア副大統領との協議により「沖縄に関する特別行動委員会」（以下「SACO」という。）の設置が合意された<sup>(53)</sup>。また、日米間の協議体制と並行して、日本の国内体制も整備された。同年11月17日、政府と沖縄県が協議を行う場として、「沖縄米軍基地問題協議会」（詳細は後述する。）が設置された<sup>(54)</sup>。

1996年1月、橋本内閣が成立し、同年2月に

(44) 沖縄県総務部知事公室基地対策室 同上 pp.51-65及び畠基晃 前掲書 p.238.参照。

(45) 「沖縄の基地縮小に努力 日米首脳会談でクリントン米大統領」『朝日新聞』1995.1.12, 夕刊。

(46) 防衛庁『日本の防衛 平成8年版』平成8年7月, p.258.

(47) 畠基晃 前掲書 pp.79-80.

(48) 「婦女暴行の疑いで米兵3人に逮捕状」『朝日新聞』1995.9.9.

(49) 1995年10月21日に宜野湾市で開催された県民総決起大会には、8万5,000人余（主催者発表）が集まった。

(50) 平成7年9月29日 第134国会衆議院本会議録1号 p.6.及び平成7年10月26日 第134国会衆議院予算委員会議録5号 p.31.参照。

(51) 「モンデール米大使が謝罪」『朝日新聞』1995.9.19, 夕刊。

(52) "Rape of 12-year-old fans Okinawans' anger at U.S. military presence", *The Washington Post*, Sep 20, 1995.

(53) 外務省『外交青書』1996年版, p.49.

(54) SACODA 事務局「SACO 中間報告について」『SECURITARIAN』第450号, 1996.6/7, p.60.



橋本龍太郎首相は訪米し、クリントン大統領と日米首脳会談を行った。報道によれば、この時、すでに橋本首相から基地返還要求の具体例として普天間飛行場の名前があげられていたといわれ、この会談をきっかけとして、日米両政府間で、同飛行場の返還問題について水面下で交渉が持たれるようになったとされる<sup>(55)</sup>。そして、クリントン大統領の来日を控えた、1996年4月12日、普天間飛行場の全面返還が橋本首相とモントルー駐日大使から発表された<sup>(56)</sup>。

こうした状況の下、1996年4月15日に東京で開催された日米安全保障協議委員会において、SACO 中間報告が了承された<sup>(57)</sup>。この中間報告では、普天間飛行場の返還について、5～7年以内に十分な代替施設が完成した後、実施することとされている。そして、この後、さらにSACO で検討作業が進められ、1996年12月2日、日米安全保障協議委員会においてSACO 最終報告が合意されるに至った<sup>(58)</sup>。

## (2) SACO 最終報告

### (i) 概要

SACO 最終報告の内容は、次の4つの項目から構成されている<sup>(59)</sup>。①土地の返還（普天間飛行場など計6施設の全部返還、北部訓練場など5施設の一部返還）、②訓練及び運用の方法の調整（県道104号線越え実弾射撃訓練の本土演習場での分散実施など）、③騒音軽減イニシアティブの実施（嘉手納飛行場及び普天間飛行場にける航空機騒音規制措置など）、④地位協定の運用の改善（事

故通報手続の改善や米軍人の公務外事故などによる損害請求の支払手続の改善など）である。SACO 最終報告が実施されることにより返還される土地は、沖縄県に所在する在日米軍施設・区域の面積の約21%（約50km<sup>2</sup>）に相当し、実現した場合、復帰時からSACO 最終報告までの間の返還面積約43km<sup>2</sup>を上回るものとされる<sup>(60)</sup>。

日本政府は、1996年12月2日のSACO 最終報告の合意を受け、その翌日に、最終報告に盛り込まれた措置を的確かつ迅速に実施するため、法制面及び経費面を含め、政府全体として適切な措置を講ずる旨の閣議決定を行っている<sup>(61)</sup>。一方、国会では、当時の橋本首相が、最終報告に関して、「日米共同作業に一つの区切りがあったが基地問題論議が全部終わったものでない。引き続き真剣に取り組むべき問題である<sup>(62)</sup>」との認識を示している。

SACO 最終報告により、沖縄の米軍基地の整理・統合・縮小をはじめとする問題は一つの区切りを迎え、以後、各案件を実現するための調整が日米合同委員会を中心に行われていくこととなった。

### (ii) 主な進捗状況<sup>(63)</sup>

#### 【土地の返還】

SACO 最終報告では、普天間飛行場をはじめ、6施設の全面返還と北部訓練場など5施設の一部返還を盛り込んでいる。この11施設のうち、安波訓練場は1998年12月22日に全面返還された。また、キャンプ桑江の一部も2003年3月

55) 「普天間返還交渉、極秘に2月から」『読売新聞』1996.4.14.

56) 前掲注54。

57) 「日米委中間報告、普天間など11施設返還」『日本経済新聞』1996.4.15, 夕刊。

58) 外務省『外交青書』1997年版, p.64.

59) SACO 最終報告の内容は、外務省「SACO 最終報告（仮訳）」1996.12.2.

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/saco.html>>を参照した。

60) 防衛庁『平成15年版 日本の防衛—防衛白書—』ぎょうせい,平成15年8月, pp.290-291.

61) 1996年12月3日、「沖縄に関する特別行動委員会の最終報告に盛り込まれた措置の実施の促進について」が閣議決定された。

62) 平成8年12月11日 第139国会参議院予算委員会会議録2号 pp.9-10.

31日に返還された。

残りの施設のうち、普天間飛行場については、これまで9回「代替施設協議会」（詳細は後述する。）が開催され、その議論を踏まえて、2002年7月に代替施設の基本計画が決定されている。

北部訓練場については、ヘリパッド移設候補地の選定に関し、継続環境調査が行われ、調査結果の取りまとめが行われている。

楚辺通信所については、キャンプ・ハンセンへの移設工事が実施されており、移設完了後、同通信所及び読谷補助飛行場を返還する合意がなされている。

那覇港湾施設の移設については、2001年11月、浦添市長が移設受け入れを表明した。これを受け、国、県及び地元自治体の間の協議の場として「那覇港湾施設移設に関する協議会」などが設置され、移設・返還に向けた協議が進められている。2003年1月に行われた第4回那覇港湾施設移設に関する協議会では、代替施設の位置及び形状について合意がなされ、現在は、関係機関が具体化のため調整を行っている。

#### 【訓練及び運用の方法】

県道104号線越え実弾射撃訓練について、本土訓練場への移転を前提として取りやめるとされ、これまで1997年の北富士演習場（山梨県）を皮切りに矢臼別（北海道）、玉城寺原（宮城県）、東富士（静岡県）、日出生台（大分県）の5演習場で実弾射撃訓練が分散実施されている。また、読谷補助飛行場におけるパラシュート降下訓練を伊江島補助飛行場に移転する事案が、2002年7月以降、実施されている。

#### 【騒音軽減イニシアティブの実施、地位協定の

#### 運用改善】

普天間飛行場に配備されているKC-130航空機の岩国飛行場への移駐については、1997年2月に山口県、岩国市及び由宇町が移駐の受け入れを容認したが、その後、1998年2月に二井山口県知事が普天間飛行場の返還の見通しがたかない段階では移駐に反対する旨を表明し、調整が行われている。嘉手納飛行場における海軍駐機場の移転は、2003年7月に沖縄市が周辺対策事業の実施等の条件付きで移転を了承し、調整が行われている。嘉手納飛行場における遮音壁の設置は、工事が実施され、2000年7月に米軍へ提供された。

また、地位協定の運用の改善についての具体的事案（事故通報手続の改善や米軍人の公務外事故などによる損害請求の支払手続の改善など）については、すべて実施済みとされている。

#### (3) 普天間飛行場移設問題

##### (i) 問題の背景と経緯

普天間飛行場は、海兵隊第3海兵遠征軍の航空部隊である第1海兵航空団の基地であり、ヘリ部隊を中心として約70機の航空機が配備され、在日米軍基地の中でも岩国飛行場と並ぶ海兵隊の航空基地となっている<sup>(64)</sup>。同飛行場の面積は、宜野湾市の4分1を占めるため、沖縄県をはじめとする地元自治体などから、地域の振興開発を妨げているだけでなく、住民生活や教育環境に深刻な影響を与えるものとして、かねてから早期返還の要請が寄せられてきた<sup>(65)</sup>。

こうした要望を受けて、同飛行場の返還問題については、日米合同委員会で検討がなされ、

63) 2004年5月現在の進捗状況である。防衛施設庁『SACO最終報告の進捗状況』平成16年1月、沖縄県総務部知事公室基地対策室『沖縄県の米軍基地関係資料』平成16年1月、p.9、衆議院調査局外務調査室・安全保障調査室『国際情勢』平成16年3月、pp.45-51、前掲注60 pp.291-294、沖縄県総務部知事公室基地対策室『沖縄の米軍基地』平成15年3月、pp.97-99を参照した。

なお、SACO最終報告の進捗状況については、福田毅「沖縄米軍基地の返還—SACO合意の実施状況を中心に—」『レファレンス』第633号、2003年10月、pp.3-31も参照願いたい。

64) 松田米雄 前掲書 p.155.

65) 前掲注63『沖縄の米軍基地』p.100.

1990年6月の同委員会で、引き続き検討していく事案とされた<sup>(66)</sup>。実はこの時の同委員会では、23事案が返還に向けて手続きを進めていく合意がなされたが、この中に同飛行場は含まれなかった。そのため、これ以後、同飛行場は、事態が進展しない状態を招くことになったのだが、1995年9月に発生した少女暴行事件を契機に、日米両政府によってSACOが設置され、同飛行場の返還問題などの検討が行われることになった。そして、SACOの最終報告で、「5年乃至7年以内に十分な代替施設が完成し、運用可能になった後、全面的に返還する。代替施設として海上施設を沖縄本島の東海岸沖に建設する<sup>(67)</sup>」とされ、日本政府は、1997年11月5日、沖縄県、名護市長、沖縄県漁業協同組合長会に対し、名護市辺野古にあるキャンプ・シュワブの沖に代替海上ヘリポート基地を建設する案を提示した<sup>(68)</sup>。

ところが、同年12月21日に地元名護市で実施された海上ヘリポート建設の是非を問う市民投票で、建設に反対する票が賛成票を上回る結果となり<sup>(69)</sup>、これを受けて、当時の比嘉名護市長は、海上ヘリポートの建設を容認する立場を表明した後、市長を辞任するという行動をとった<sup>(70)</sup>。この後、1998年2月8日に名護市長選挙が実施され、前市長が推す岸本建男氏が当選した。岸本氏当選について、当時の新聞などでは、海上ヘリポート建設を推進する市長が誕生

したと報じたが、岸本氏は2月9日の記者会見で「海上基地については知事の判断に従う。前市長の容認を引き継ぐわけではない<sup>(71)</sup>」との姿勢を示した。この発言は、先の市民投票の結果や、当時の大田沖縄県知事が名護市長選の期間中に代替海上ヘリポートの建設について反対の意思表示をしたことなどが影響しているとの指摘がある<sup>(72)</sup>。

この後、1998年11月15日には任期満了による沖縄県知事選挙が実施され、稲嶺恵一氏が初当選した。稲嶺知事は、就任後、普天間飛行場の移設問題について、「県民の財産となる新空港を陸上に建設、一定期間に限定して軍民共用とし、当該地域には臨空型の産業振興や特段の配慮をした振興開発をセットする<sup>(73)</sup>」との方針を示した。また、沖縄県では、新たに「普天間飛行場・那覇港湾施設返還問題対策室」を設置するなど、同飛行場の早期返還の実現を図るため、様々な観点から検討が行われた。こうした結果、1999年11月22日、沖縄県は、「キャンプ・シュワブ水域名護市辺野古沿岸域」を普天間飛行場の移設候補地とすることを表明した。稲嶺知事は、同日の記者会見で、「苦渋の選択」、「悩んだ末の決断」という言葉を繰り返すとともに、この場所を移設候補地とした理由について、次の3つの事項を挙げた<sup>(74)</sup>。

- ① 普天間飛行場の返還により既存の米軍基地の面積を確実に縮小できる。県民の希望

(66) 昌基晃 前掲書 p.147.

(67) 外務省「普天間飛行場に関するSACO最終報告(仮訳)」『外交青書』1997年版, pp.327-328.

(68) 「シュワブ沖適地を正式通知」『琉球新報』電子版, 1997.11.5.

<<http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/kiji11/971105ea.htm>>

(69) 投票結果は、投票率82.45%、反対16,639票(反対16,254票、条件付き反対385票)、賛成14,267票(賛成2,562票、条件付き賛成11,705票)であった。伊波洋一『米軍基地を押しつけられて』創史社, 2000.5, pp.122-123.参照。

(70) 「比嘉市長が辞表提出 市民二分の責任痛感」『琉球新報』電子版, 1997.12.26.

<<http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/kiji12/971226a.htm>>

(71) 「海上基地容認の立場にない 岸本・新名護市長が会見」『琉球新報』電子版, 1998.2.9.

<<http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/1998/9802/980209ea.htm>> (last access 2004.4.21)

(72) 伊波洋一『米軍基地を押しつけられて』創史社, 2000.5, p.132.

(73) 平成10年12月16日 沖縄県議会(定例会) 代表質問 平成10年第7回第3号。

する基地の整理・縮小を着実に進めることが可能になる。

- ② 航空機の離発着時の騒音を軽減できる。海域に飛行ルートを設定することで、移設先や周辺地域への騒音の影響を軽減できる。
- ③ 一定規模以上の空港の立地が可能であり、空港と北部地域を結ぶアクセス道路の確保が可能となる。軍民共用空港の設置により新たな航空路の開設や産業の誘致など北部経済発展の拠点ができる。

この後、同年12月27日には、沖縄県から協力の要請を受けた名護市の岸本市長が条件付きで受け入れを表明し、その翌日には「普天間飛行場の移設に係る政府方針」が閣議決定された。

この閣議決定を受けて、2000年2月に「北部振興協議会」及び「移設先及び周辺地域振興協議会」、5月に「跡地対策準備協議会」、8月に「代替施設協議会」が設置され、それぞれの機関で具体的作業が進められることとなった。このうち、代替施設協議会は9回にわたり開催され、2002年7月29日、代替施設をリーフ（さん

ご礁）上に埋立工法で建設することとする「普天間飛行場代替施設の基本計画」を決定した（表1参照）。また、同日、沖縄及び北方対策担当大臣、防衛庁長官、外務大臣、沖縄県知事及び名護市長の間で、①安全対策及び騒音対策、②環境対策、③代替施設への立入り、④騒音防止等のための適切な司令部の責任といった内容を盛り込んだ「代替施設の使用協定に係る基本合意書」がまとめられた<sup>(75)</sup>。

さらに、2003年1月28日には、日本政府、沖縄県及び地元地方公共団体が構成する新たな協議機関として「代替施設建設協議会」（詳細は後述する。）が設置され、これまでに2回協議を行っている。現在は、代替施設の建設事業内容の検討、代替施設の護岸構造の検討、現地の地形、海象、気象、地質などの調査、環境影響評価の手続などが進められている<sup>(76)</sup>。

以上のように、普天間飛行場の返還問題については、県内への代替施設建設を基本にこれまで取組がなされてきた。しかし、2004年2月に入って、米国側が、在日米軍再編の一環として

表1 普天間飛行場代替施設の基本計画

<p>普天間飛行場代替施設の基本計画について</p> <p style="text-align: right;">平成14年7月29日</p> <p>「普天間飛行場の移設に係る政府方針」（平成11年12月28日閣議決定）に基づき、普天間飛行場代替施設の基本計画を次のとおり定める。</p> <p>1 規模</p> <p>(1) 滑走路</p> <p>ア 普天間飛行場代替施設（以下「代替施設」という。）の滑走路の数は、1本とする。</p> <p>イ 滑走路の方向は、おおむね真方位N55°Eとする。</p> <p>ウ 滑走路の長さは、2,000メートルとする。</p> <p>(2) 面積及び形状</p> <p>ア 代替施設本体の面積は、最大約184ヘクタールとする。</p> <p>イ 代替施設本体の形状は、おおむね長方形とする。長さ約2,500メートル、幅約730メートルとする。</p> <p>2 工法</p> <p>代替施設の建設は、埋立工法で行うものとする。</p> <p>3 具体的建設場所</p> <p>代替施設の具体的建設場所は、辺野古集落の中心（辺野古交番）から滑走路中心線までの最短距離が約2.2キロメートル、平島から代替施設本体までの最短距離が約0.6キロメートルの位置とする。</p> <p>なお、同位置については、海底地形調査に基づく設計上の考慮や環境影響評価等を踏まえ、最終的に確定する。</p> <p>4 環境対策</p> <p>代替施設の建設に当たっては、環境影響評価を実施するとともに、その影響を最小限に止めるための適切な対策を講じる。</p>
---

（出典）防衛庁『平成15年版 日本の防衛－防衛白書－』ぎょうせい、平成15年8月、p.292.

74) 仮野忠男「普天間代替飛行場残された難問」『月刊 官界』第26巻1号、2000.1、pp.119-120. を参照した。

75) 前掲注(63)『沖縄の米軍基地』pp.519-520.参照。

返還方法の再検討もあり得るとの意向を日本側に非公式に打診したという報道がなされた<sup>(77)</sup>。すなわち沖縄県内への代替施設建設を普天間飛行場返還の条件とはしないということである。この件に関して川口順子外相は、「日米間でSACOをどうやって進めていくかについては、いろいろな折りに話をしているが、具体的に報道されているようなことは、日本に伝えられたことはない<sup>(78)</sup>」と述べた。いずれにせよ、今後の展開が注目される。

(ii) 移設にあたって整備すべき条件

沖縄県は、普天間飛行場の移設に当たって整備すべき条件として次の4項目を政府に申し入れている<sup>(79)</sup>。

- ① 普天間飛行場の移設先及び周辺地域の振興、並びに跡地利用については、実施体制の整備、行財政上の措置について立法等を含め特別な対策を講じること。
- ② 代替施設の建設については、必要な調査を行い、地域住民の生活に十分配慮するとともに自然環境への影響を極力少なくすること。
- ③ 代替施設は、民間航空機が就航できる軍民共用空港とし、将来にわたって地域及び県民の財産となり得るものであること。
- ④ 米軍による施設の使用については、15年の期限を設けることが、基地の整理・縮小を求める県民感情からして必要であること。また、名護市は、普天間飛行場返還に伴う代

替施設（ヘリコプター基地）等の受け入れのための基本条件として、次の7項目を沖縄県知事に申し入れている<sup>(80)</sup>。

- ① 安全性の確保
- ② 適切な協議機関を設置する。
- ③ 既存の米軍施設等の改善を行う。
- ④ 日米地位協定の改善を行う。当該施設の使用期限については、基地の整理・縮小を求める観点から、15年の使用について具体的な取り組みを行うものとする。
- ⑤ 国と名護市との間で基地使用協定を締結し、沖縄県が立ち会うものとし、定期的な見直しを行う。
- ⑥ 基地の整理・縮小に取り組む。
- ⑦ 持続的発展の確保

(iii) 15年使用期限問題

沖縄県や名護市は、普天間飛行場の県内移設の条件として、15年の期限を設けることを日本政府に求めている。そもそも、この使用期限問題は、1998年11月の沖縄県知事選挙に立候補した稲嶺恵一氏が、「普天間飛行場の移設を認めるが、代替施設については供用開始から15年で日本側に返還し、沖縄県の民間空港として活用する」といった公約を掲げたことが発端となっているといわれる<sup>(81)</sup>。稲嶺氏は、知事就任後、県議会において「普天間飛行場の県内移設を受け入れるとしても、県民感情などを考慮すると、15年程度が限度であると考えている<sup>(82)</sup>」と述べ、これまで、機会あるごとにこの問題につい

76) 首相官邸「第2回代替施設建設協議会協議概要」2003.12.19.

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/daitai/dai2/2gijiyousi.html>>

77) 「再編絡む日米の思惑」『琉球新報』電子版, 2004.2.22.

<[http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/2004/2004\\_02/040222a.html](http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/2004/2004_02/040222a.html)>

78) 外務省「外務大臣会見記録」2004.2.20.

<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g\\_0402.html#8-D](http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/kaiken/gaisho/g_0402.html#8-D)> (last access 2004.4.21)

79) 沖縄県総務部知事公室普天間飛行場・那覇港湾施設返還問題対策室『普天間飛行場の移設問題について』平成13年9月, p.1.

80) 前掲注(63)『沖縄の米軍基地』p.513.

81) 百瀬恵夫・前泊博盛『検証 沖縄問題』東洋経済新報社, 2002.5, p.165.参照。

て関係機関へ要請を行ってきている。一方、「普天間飛行場の移設に係る政府方針」（平成11[1999]年12月28日閣議決定）では、15年使用期限問題について、①国際情勢もあり厳しい問題がある、②沖縄県知事、名護市長から要請がなされたことを重く受け止め、これを米国政府との話し合いの中で取り上げるとともに、国際情勢の変化に対応して、本代替施設を含め在沖縄米軍の兵力構成等の軍事態勢について米国政府と協議していく、といった考えが示されており、沖縄側とは異なる視点で捉えられている。

2002年12月16日、ワシントンで開催された日米安全保障協議委員会で、川口外相は米国側に「沖縄知事、名護市長から要請があったことを重く受け止めている。国際情勢をめぐる厳しい問題があることは認識しているが、今後とも米国と緊密に協議していきたい<sup>(83)</sup>」と述べた。これに対して、米国のウォルフォウィッツ国防副長官は「今後とも国際情勢および両国の国益を踏まえつつ緊密に協議していきたい<sup>(84)</sup>」との認識を示した。また、2003年5月23日の川口外相とパウエル米国防務長官との会談で、川口外相は、沖縄県の稲嶺知事から提起されている使用期限問題について改めて説明し、沖縄の負担軽減のため米国と協力していきたいとの考えを伝えたが、パウエル長官は、「沖縄の重要性は十分理解している」旨述べるにとどまった<sup>(85)</sup>。

### III 沖縄の米軍基地問題に関する主な協議の場—少女暴行事件以降を中心として—

#### 1 日米間における政策協議・意見交換<sup>(86)</sup>

##### (1) 主な協議機関

沖縄の米軍基地問題に関する日米間の協議機関としては、日米安全保障協議委員会（以下「SCC」という。）、日米合同委員会、SACOの3機関が代表的なものとして挙げられる。

SCCは、日米安保条約第4条<sup>(87)</sup>を根拠に昭和35年1月19日付の内閣総理大臣と米国防務長官との往復書簡に基づき設置されている。日本側が外務大臣、防衛庁長官、米国側が国防務長官、国防長官により構成されているため、2プラス2（ツー・プラス・ツー）と呼ばれることが多い。SCCの目的は、「日米両政府間の理解の促進に役立ち、及び安全保障の分野における協力関係の強化に貢献するような問題で、安全保障の基盤をなし、かつ、これに関連するものについての検討を行う<sup>(88)</sup>」とされている。こうした観点から、SCCでは、沖縄の基地問題がしばしば協議されている。2002年12月16日にワシントンで開催されたSCCでは、日米地位協定の運用の改善、普天間代替施設の15年使用期限問題などが協議された。

日米合同委員会は、日米地位協定第25条<sup>(89)</sup>に基づき、「地位協定の実施に関して協議を行う」ことを目的として設置された機関である。

<sup>(82)</sup> 平成10年12月17日 沖縄県議会(定例会) 一般質問 平成10年第7回第4号。

<sup>(83)</sup> 「基地環境で特別委設置 日米安保協議委」『琉球新報』電子版, 2002.12.17.

<[http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/2002/2002\\_12/021217ea.html](http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/2002/2002_12/021217ea.html)> (last access 2004.4.21)

<sup>(84)</sup> 同上。

<sup>(85)</sup> 「パリの外相会議、普天間が議題に」『琉球新報』電子版, 2003.5.24.

<[http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/2003/2003\\_05/030524ee.html](http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/2003/2003_05/030524ee.html)>

<sup>(86)</sup> 畠基晃 前掲書 pp.86-88.、前掲注<sup>(83)</sup>『沖縄の米軍基地』pp.579-581.及び松田米雄 前掲書 pp.164-166.を参照した。

<sup>(87)</sup> この規定は、「日米安保条約の実施に関して必要ある場合、およびわが国の安全または極東の平和、安全に対する脅威が生じた場合には、日米双方が随時協議する」旨を定めている。(大沼保昭・藤田久一編『国際条約集2003』有斐閣, 2003.3, p.557.)

<sup>(88)</sup> 朝雲新聞社編集局『平成15年防衛ハンドブック』平成15年3月, p.349.

構成メンバーは、日本側が、外務省北米局長、防衛施設庁長官等、米国側が、在日米大使館参事官、在日米軍参謀長等から成っている。沖縄の基地問題に関しては、通常、日米合同委員会で実質的な処理が行われることが多く、合意内容は可能な限り公表されている。しかしながら、協議の詳細を知り得る議事録そのものについては、公表しない前提となっている<sup>(90)</sup>。なお、同委員会の下には、個別の問題を専門的・技術的に処理するための分科委員会や作業部会などの組織が数多く設置されている。

SACO は、1995年11月20日、SCC の下に設置された。構成メンバーは、日本側が、外務省北米局長、防衛庁防衛局長、防衛施設庁長官、統合幕僚会議議長とされ、米国側が、国務次官補、国防次官補、太平洋軍司令部第5部長（民政担当）、在日米軍司令官、在日米国大使館次席公使、統合参謀本部メンバーとされている。活動の目的は、①在日米軍の施設・区域が沖縄に集中していることに留意し、日米安保条約の目的達成との調和を図りつつ整理・統合・縮小を実効的に進めるための方策について真剣かつ精力的に検討を行うこと、②施設・区域に関連して生じる訓練、騒音、安全等に係る問題についても、その具体的改善について検討を行うこととされている<sup>(91)</sup>。SACO は、検討の結果を1年以内に SCC に対し勧告するものとされ、1996年4月に中間報告を、同年12月2日には最終報告をまとめ、その役割に区切りをつけた。

## (2) 日米首脳会談

小泉首相とブッシュ大統領との首脳会談では、これまでに次のような沖縄の米軍基地問題に関する協議が行われている<sup>(92)</sup>。

2001年6月30日の会談では、小泉首相は、「沖縄における在日米軍施設・区域の重要性を認識すると同時に、内閣総理大臣として沖縄の気持ちも理解している。海兵隊の訓練を移転することについて沖縄から要請がある。沖縄の在日米軍施設・区域に係る問題については両国の関係省庁で緊密に協議させたい」との認識を示した。これに対し、ブッシュ大統領は、「関係省庁に日本国政府と緊密に協力させる。普天間飛行場の移設・返還に関し、よく相談していきたい」旨発言した。また、会談後、「安全と繁栄のためのパートナーシップ」と題する文書が発表されており<sup>(93)</sup>、この中で「SACO プロセスの着実な実施により沖縄県民の負担を軽減するといった在日米軍に関連する問題に取り組み、日米同盟を強化していくことが重要である」という方針が確認された<sup>(94)</sup>。

2002年2月18日の会談では、小泉首相は、「沖縄の負担を軽減するために閣僚間で議論させたい」旨述べ、ブッシュ大統領は、「沖縄については建設的な議論を行いたい、閣僚間でこの問題について緊密に協議していきたい」旨発言した。

また、2003年10月17日の会談では、小泉首相は、「日米関係を一層強化するとの観点からも沖縄の在日米軍施設・区域の整理・縮小を進め

89) この規定は、「日米地位協定の実施に関して協議を必要とするすべての事項を協議する機関として、合同委員会を設置する」旨を定めている。(前掲『国際条約集2003』有斐閣, 2003.3, p.567.)

90) 「日米合同委員会の議事録、外務省が公開拒否」『琉球新報』電子版, 2002.12.27.

<[http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/2002/2002\\_12/021227eb.html](http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/2002/2002_12/021227eb.html)>

91) 前掲注(63)『沖縄の米軍基地』p.580.

92) 首脳会談の内容は、2004年1月22日提出の「米軍基地に係る沖縄の負担軽減に関する質問主意書（提出者 東門美津子衆議院議員）」に対する答弁書（2004年2月13日）」を参照した。この答弁書では、沖縄の負担軽減について、これまでに小泉首相とブッシュ大統領がどのような協議を行ってきたか示されている。

93) 「小泉首相、ブッシュ大統領初会談 「安全と繁栄」の共同声明」『沖縄タイムス』2001.7.1.

94) 外務省『外交青書』2002年版, p.291.

なければならない」との認識を示したが、ブッシュ大統領は、「沖縄に係る種々の問題については日米間で協議を進める必要がある」旨述べるとどまった。

### (3) 閣僚レベルの会談

2003年2月22日、東京で、川口外相とパウエル国務長官による会談が行われた<sup>(95)</sup>。この会談で、川口外相は、「沖縄の基地負担軽減は極めて重要である。普天間飛行場の移設・返還を含め、SACO 最終報告の実施に際しては引き続き緊密に協議していきたい」旨述べた。これに対し、パウエル長官は、「米政府としても、沖縄県民の負担軽減のための努力を続ける重要性を十分に認識しており、普天間飛行場の移設・返還を含め SACO 最終報告の実施について日本政府と緊密に協議を続けていく」との認識を示した。

また、2003年11月15日に東京で行われた川口外相とラムズフェルド国防長官による会談において、川口外相は、沖縄の米軍基地の整理・縮小の促進や、日米地位協定の運用改善などの協力を求めたのに対し、ラムズフェルド長官は、「十分理解している。米側も沖縄への影響を小さくするよう努力したい」との認識を示した<sup>(96)</sup>。

## 2 国内における政策協議・意見交換

### (1) 主な協議機関

#### (i) 沖縄米軍基地問題協議会

沖縄の米軍基地問題に関して、政府と沖縄県との協議の場が設置される契機となったのは、1995年11月4日の村山首相と大田沖縄県知事との会談であったとされる<sup>(97)</sup>。この会談で、村山首相と大田知事は、政府と沖縄県との間に、沖縄の米軍基地問題に関する協議機関を設けることで意見が一致し、1995年11月17日に「沖縄米軍基地問題協議会」を設置することが閣議決定された。同協議会の目的は、「沖縄県に所在する米軍の施設・区域に係る諸問題に関し協議すること<sup>(98)</sup>」とされるが、実質的には、政府が、沖縄県側の要望を把握するとともに、意見交換を行い、国の政策に反映させていくことを念頭においているといわれ、同協議会と SACO の協議とは、相互にフィードバックされる形で実際には運用されていた<sup>(99)</sup>。同協議会の構成員は、政府側が、内閣官房長官、外務大臣、防衛庁長官、沖縄県側が県知事であるが、必要に応じて構成員以外の国務大臣等の出席を求めることができる<sup>(100)</sup>。

#### (ii) 沖縄政策協議会

沖縄政策協議会は、「沖縄問題についての内閣総理大臣談話<sup>(101)</sup>」（平成8[1996]年9月10日閣

<sup>(95)</sup> 会談の内容は、外務省「パウエル米国国務長官の訪日」2003.2.22

<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/visit/powell.html>>を参照した。

<sup>(96)</sup> 「在日米兵刑事手続き、早期見直しで一致 米国防長官と川口外相会談」『読売新聞』2003.11.15, 夕刊。

<sup>(97)</sup> 「沖縄基地問題 国・県で新機関、整理など協議」『読売新聞』1995.11.5

<sup>(98)</sup> 前掲注(63)『沖縄の米軍基地』p.580.

<sup>(99)</sup> 梶基晃 前掲書 p.119.

<sup>(100)</sup> 前掲注(63)『沖縄の米軍基地』p.580.

<sup>(101)</sup> 「沖縄問題についての内閣総理大臣談話」では、「内閣官房長官、関係国務大臣、沖縄県知事などによって構成される沖縄政策協議会（仮称）を設置し、沖縄に関連する基本施策について協議していただき、それを踏まえて政府として、沖縄に関連する施策の更なる充実、強化を図る」とされている。

内閣府「沖縄問題についての内閣総理大臣談話」（平成8年9月10日閣議決定）

<<http://www8.cao.go.jp/okinawa/9/9111.html>>参照。



議決定)の中で設置方針が示され、1996年9月17日の閣議において正式に設置が決定された。同協議会の目的は、「米軍の施設・区域が沖縄県に集中し、住民の生活環境や地域振興に大きな影響を及ぼしている現状を踏まえ、地域経済としての自立、雇用の確保により、県民生活の向上に資するとともに、沖縄県が我が国経済社会の発展に寄与する地域として整備されるよう、沖縄に関連する基本施策に関し協議すること<sup>(102)</sup>」とされている。構成員は、首相を除くすべての閣僚と沖縄県知事であるが、必要に応じて構成員以外の者の出席を求めることができる<sup>(103)</sup>とされている。

2004年4月23日までに計24回開催されており、普天間飛行場移設先及び周辺地域の振興に関する方針(第14回・1999年12月17日)、駐留軍用地の跡地利用の特別措置などを盛り込んだ沖縄振興新法の基本方向の検討(第17回・2001年9月4日)といった協議が行われている<sup>(104)</sup>。

### (iii) 代替施設協議会

代替施設協議会は、普天間飛行場代替施設の基本計画の策定に当たって、政府、沖縄県及び地元地方公共団体の間で協議するため、「普天間飛行場の移設に係る政府方針」(平成11[1999]年12月28日閣議決定)に基づき、2000年8月25日に設置された<sup>(105)</sup>。同協議会の構成員は、沖縄及び北方対策担当大臣、防衛庁長官、外務大臣、国土交通大臣、沖縄県知事、名護市長、東

村長及び宜野座村長であるが、環境に係る課題を協議する際には、環境大臣の出席を求めるとされている<sup>(106)</sup>。

2002年7月29日までに計9回開催<sup>(107)</sup>されており、第1回協議会(2000年8月25日)では、普天間飛行場代替施設の規模、工法、具体的建設場所その他代替施設の基本計画の策定に必要な事項について協議すること、協議に当たっては、安全・環境面に十分留意することなどが確認された。第2回から6回までの協議会では、軍民共用飛行場としての民間機能の位置づけ(第2回・2000年10月3日)、建設地点の地形・生物分布等の状況(第3回・2000年10月31日)、航空機騒音等の生活環境への影響(第4回・2000年11月29日)、代替施設の各工法について政府の概要説明(第5回・2001年1月16日)、ジュゴンの予備的調査やさんご・藻場等の補足調査について政府の結果報告のほか、代替施設の規模や具体的な検討に当たっての留意事項などについて意見交換が行われた(第6回・2001年3月6日)。第7回協議会(2001年6月8日)では、政府から代替施設について3工法8案の提示がなされた。また、基本計画の策定作業とは別に全般的なジュゴン保護対策を検討していくため、環境省が関係省庁及び沖縄県の協力の下、調査の実施に向けて検討を進めることが了承された。第8回協議会(2001年12月27日)では、沖縄県、名護市、東村及び宜野座村の意向等を踏まえて、具体的建設場所、規模、工法等に関する「代替

(102) 内閣府「沖縄政策協議会の設置について」(平成8年9月17日閣議決定)

<<http://www8.cao.go.jp/okinawa/9/okiseikyo/130116okiseikyo2.html>> (last access 2004.5.12)

(103) 同上。

(104) 各回の協議の詳細は、内閣府ホームページ「沖縄政策協議会」<<http://www8.cao.go.jp/okinawa/9/911.html>>に紹介されている。

(105) 首相官邸「代替施設協議会設置要綱」2000.8.25.

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hutenma/dail/1siryoul.html>>

(106) 同上。

(107) 各回の協議内容は、首相官邸「普天間飛行場代替施設に関する協議会」<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hutenma/index.html>>及び沖縄県総務部知事公室基地対策室『沖縄の米軍基地』平成15年3月, pp.506-507.を参照した。

施設基本計画主要事項に係る取り扱い方針<sup>(108)</sup>」が了承された。この後、第9回協議会（2002年7月29日）において、代替施設の規模、工法、具体的建設場所及び環境対策を定めた基本計画案が決定された。

(iv) 代替施設建設協議会

代替施設建設協議会は、「普天間飛行場の移設に係る政府方針」（平成11[1999]年12月28日閣議決定）及び「普天間飛行場代替施設の基本計画」（2002年7月29日決定）を踏まえて、地域の住民生活及び自然環境に著しい影響を及ぼすことのないよう最大限の努力を行いつつその円滑な建設を推進することを目的として、2003年1月28日に設置された<sup>(109)</sup>。

協議の内容は、「環境影響評価、設計、施工等代替施設の建設に関する事業及び2002年7月29日署名の代替施設の使用協定に係る基本合意書に基づく取組の進捗状況についての報告を受けるとともに、これに関連した所要の協議を行う<sup>(110)</sup>」とされている。また、同協議会の構成員は、沖縄及び北方対策担当大臣、防衛庁長官、外務大臣、国土交通大臣、沖縄県知事、名護市長、東村長及び宜野座村長であるが、環境に関する課題を協議する際には、環境大臣の出席を求めるとされている<sup>(111)</sup>。

これまでに2回開催されており、代替施設建設協議会の設置（第1回・2003年1月28日）、代替施設建設に係る事業の進捗状況（第2回・2003年12月19日）などが協議されている<sup>(112)</sup>。

(2) 稲嶺知事・ラムズフェルド米国防長官会談

2003年11月16日、ラムズフェルド米国防長官が沖縄を訪問し、稲嶺知事と会談を行った<sup>(113)</sup>。この会談で、稲嶺知事は、沖縄の米軍基地問題の解決促進のため以下の7項目の要請書をラムズフェルド長官に手渡した<sup>(114)</sup>。

- ① SACO 合意事案の着実な実施及び更なる米軍基地の計画的、段階的な整理縮小
- ② 普天間飛行場の移設に当たっての条件整備
- ③ 海兵隊の演習・訓練の移転及び海兵隊を含む在沖米軍兵力の削減
- ④ 日米地位協定の抜本的見直し
- ⑤ 基地の運用に伴う事件・事故の未然防止と安全管理の徹底並びに隊員の教育及び綱紀粛正の徹底
- ⑥ 米海軍の新型低周波水中音波探知機の日本周辺海域での使用禁止
- ⑦ 航空機騒音の防止対策

これに対して、ラムズフェルド長官は、「現在、世界中の米軍基地あるいは部隊の力の構造

<sup>(108)</sup> 「代替施設基本計画主要事項に係る取り扱い方針」は以下の4点である。1) 具体的建設場所については、地元の意向を踏まえたリーフ上の案とし、環境面、技術面等を考慮し、可能な範囲で極力沖側及び北東側に位置させる方向で検討する。2) 規模については、軍民共用飛行場を前提に、種々制約条件があると思うが、名護市長からの御要望にも鑑み、米側との協議も踏まえつつ、さらなる工夫について検討する。3) 工法については、具体的建設場所を踏まえた最適な工法を検討する。4) 今後、この方針に基づき、日米間で緊密に協議を行いつつ、防衛庁等を中心に関係省庁等の協力を得て検討を行い、本協議会において、その結果を参考に、基本計画案を最終的に決定する。（首相官邸「第8回代替施設協議会協議概要」2001.12.27 <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/hutenma/dai8/8siryu.html>>参照。）

<sup>(109)</sup> 首相官邸「代替施設建設協議会」<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/daitai/index.html>>

<sup>(110)</sup> 首相官邸「代替施設建設協議会設置要綱」2003.1.28.

<sup>(111)</sup> 同上。

<sup>(112)</sup> 首相官邸「代替施設建設協議会（第1回）議事次第」2003.1.28.

<<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/daitai/dai1/1gijisidai.html>>及び首相官邸「代替施設建設協議会（第2回）議事次第」2003.12.19. <<http://www.kantei.go.jp/jp/singi/daitai/dai2/2gijisidai.html>>を参照した。

の見直しを行っている。見直しの真っ最中であるため、具体的な変更は申し上げることはできない。今回は、沖縄の状況について、自分の目で見て、話を聞き、学ぶため訪問した」と述べた。

また、航空機騒音について、稲嶺知事は、「在沖米軍の訓練や騒音被害が増えている。飛行場周辺住民の生活を守るためにも、基準を厳格に守るようお願いしたい」と指摘したが、ラムズフェルド長官は、「訓練、演習そして騒音のレベルは、私の理解では下がってきている。計量的にどのように表現できるかわからないが、インパクトを最小限にする観点から、かなり努力している」と述べた。

さらに、稲嶺知事は、沖縄でこれまでに発生した米軍関係の事件・事故について言及し、「沖縄が求めているのは基地の整理・縮小である」と主張したのに対し、ラムズフェルド長官は、「日米安全保障条約がある期間、この地域は平和だった。この期間の日米関係は成功と言え、二国民に対して大きな利益をもたらした」と述べ、認識の違いを見せた。

## IV 沖縄と日米地位協定

### 1 日米地位協定

日米地位協定は、1960年1月19日に署名され、国会の承認を経て同年6月23日に発効した。正式名称を「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」という。

この協定は、一般に旧日米安保条約（1951年9月8日署名、翌年4月28日発効）に基づいて締結された日米行政協定（1952年2月28日署名、同年4月28日発効）を改定したものといわれ、在日米軍の日本国領域における行動の範囲とその地位を、日米両国間の権利義務関係として表している。全28条からなっており、その主な内容は（表2）に示したとおりである。

### 2 米軍犯罪と日米地位協定

#### (1) 刑事裁判手続きに関する日米交渉

1995年9月に沖縄で発生した少女暴行事件への対応で、もっとも注目されたことの一つは、米軍人等の被疑者の身柄の引き渡し手続について規定した日米地位協定（以下「地位協定」という。）第17条第5項(c)であった<sup>(115)</sup>。

地位協定第17条第1項(a)及び(b)では、米軍当局は米軍法に服するすべての者に対する裁判権を有し、日本当局は米軍人・軍属その家族が日本国内で犯す罪で日本の法令によって罰することができるものについて裁判権を有するという原則を規定している<sup>(116)</sup>。したがって、一方の国の法令によってのみ罰することができる罪については、その国の当局が専属的裁判権を有することになるが（第2項(a)及び(b)）、裁判権が競合する場合については調整が行われ、①もっぱら米国の財産・安全又は米軍構成員等の身体・財産のみに対する罪と、②公務執行中の行為（作為又は不作為）から生ずる罪については米側が、その他の場合は日本側が第一次裁判権を米

(113) 米国防長官の来沖は、チェイニー氏（現副大統領）以来13年ぶりのことである。会談の内容は、「知事基地は限界 整理・縮小を要望 米国防長官と会談」『沖縄タイムス』2003.11.17, 夕刊及び沖縄県「ラムズフェルド米国防長官と稲嶺知事との会談」2003.11.16。

<<http://www3.pref.okinawa.jp/site/view/contview.jsp?cateid=14&id=4391&page=1>>を参照した。

(114) 要請書の内容は、沖縄県「沖縄の米軍基地問題の解決促進について」(2003.11.)

<<http://www3.pref.okinawa.jp/site/contents/attach/4391/youseisyoH151116.pdf>>を参照した。

(115) 昌基晃 前掲書 p.120.

(116) 前掲『国際条約集2003』有斐閣, 2003.3, p.564.及び櫻川明巧「日米地位協定の運用と変容」『各国間地位協定の適用に関する比較論考察』内外出版, 2003.6, p.35.参照。

表2 日米地位協定の主な内容

- ①施設・区域の提供（第2条）
- ・合衆国は、日米安保条約第6条に基づき、日本の施設・区域の使用を許される。
  - ・日米両政府は、いずれか一方の要請がある時は、施設・区域に関する取極を再検討しなければならない。
  - ・施設・区域が必要でなくなったときは、いつでも日本国に返還されなければならない。
- ②合衆国の権利（第3条）
- ・合衆国は、施設・区域内において、それらの設定、運営、警護及び管理のため必要なすべての措置をとることができるが、公共の安全に妥当な考慮を払わなければならない。
- ③施設・区域の返還（第4条）
- ・合衆国は、施設・区域の返還にあたって、現状回復義務を負わず、日本国は、施設・区域に残される建物等について、合衆国に対し補償義務を負わない。
- ④公の船舶・航空機等の出入国（第5条）
- ・合衆国公用の船舶・航空機は、入港料・着陸料を課さないで日本国の港又は飛行場に出入することができる。このような船舶・航空機、合衆国政府所有の車両並びに米軍人等は、日本国の港又は飛行場と施設・区域の間、複数の施設・区域の間を移動することができる。
- ⑤国内法の尊重（第16条）
- ・米軍人等は、日本国の法令を尊重する義務を負う。
- ⑥刑事裁判権（第17条）
- ・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する裁判権を有する。日本国の当局は、米軍の構成員及び軍属並びにそれらの家族に対し、日本国内で犯す罪で日本国の法令によって罰することができるものについて、裁判権を有する。裁判権を行使する権利が競合する場合には、米軍人又は軍属が、もっぱら合衆国の財産・安全のみに対する罪や米軍人等の身体・財産のみに対する罪を犯した場合、及び公務中に罪を犯した場合は、合衆国側が第1次裁判権を有する。その他の場合は、日本国側が第1次裁判権を有する。
  - ・日本国が裁判権を行使すべき被疑者の拘禁は、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。
- ⑦民事請求権（第18条）
- ・米軍人等の公務中の行為による第三者への損害については、日本国の法令に従って裁判を行う。この場合、請求を満たすために要した費用は、日米両国が分担する。米軍人等の公務外の行為による第三者への損害については、日本国の当局が当該事件に関する報告書を作成し、これを受けた合衆国の当局が、慰謝料を申し出るかどうかを決定し、かつ、申し出る場合には、その額を決定する。
- ⑧経費負担（第24条）
- ・日本国は、すべての施設・区域などをこの協定の存続期間中合衆国に負担をかけないで提供する。合衆国は、日本国に軍隊を維持することに伴うすべての経費を日本国に負担をかけないで負担する。（現実的には、同条によって本来、合衆国が負担すべき経費の特定のものについて、日米間で「特別協定」が締結され、日本国がそれを負担することを定めている。）
- ⑨合同委員会（第25条）
- ・この協定の実施に関して、日米間の協議機関として日米合同委員会を設置する。

（出典）以下の資料により作成。

大沼保昭・藤田久一編『国際条約集2003』有斐閣、2003.3, pp.560-567.

粕谷一希「日米地位協定についての解説」『外交フォーラム』第9巻7号, 1996.6, pp.148-150.

沖縄県総務部知事公室基地対策室『沖縄の米軍基地』平成15年3月, p.55.

軍人・軍属に対し有することとなっている（第3項(a)(i)(ii)及び(b)）<sup>(117)</sup>。しかし、実際には、米軍人・軍属の起こした事件、事故が公務外であっても、逮捕したのが日本の警察か、米側であるかによって対応は異なっている。少女暴行事件は、公務外の米軍人の犯罪であり、本来、第一次裁判権は日本側にあった。ところが、犯行後、米軍人は基地内に逃亡したため、米軍当局が被疑者3名を逮捕、身柄を拘束した。この

時、日本側は、第一次裁判権に基づいて、米側に被疑者の身柄の引き渡し要請を行ったが、米側は、地位協定を盾にその身柄を引き渡さなかった。その時、米側が根拠としたのが、地位協定第17条第5項(c)の「日本側が裁判権を行使すべき米軍の構成員また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」といった規定であった<sup>(118)</sup>。

(117) 同上。

このため日本側は、米側と時間等を調整した上で被疑者を警察署に連行してもらい、取り調べの後には、また基地内の留置施設に戻すといった措置をとることとなった<sup>(119)</sup>。こうした措置について、沖縄では、凶悪事件の被疑者であっても任意聴取しかできないとして、不満が高まる結果となった。また、過去に起きた同種の事件で、米軍に拘禁されていた被疑者が米国に逃亡したケースもあったため<sup>(120)</sup>、この少女暴行事件をきっかけに、日本側が裁判権を行使すべき米軍人等については、起訴前の段階から被疑者の拘禁を日本側が行えるよう地位協定を見直すべきであるといった動きが沖縄県などから関係機関に要請されるようになった。

こうした動きを背景として、1995年9月21日、当時の河野洋平外相とモンデール駐日米国大使との会談において、河野外相から、地位協定に基づく刑事裁判手続きに改善の余地がないか検討するため「刑事裁判手続きに関する特別専門家委員会」（以下「専門家委員会」という。）の設置が提案され、その日のうちに開かれた日米合同委員会で合意がなされた<sup>(121)</sup>。そして、同年9月26日に開催された、河野外相とクリストファー米国务長官との会談で、クリストファー長官から少女暴行事件について公式な謝罪が表明され、地位協定の運用改善の検討を進めることが確認

された<sup>(122)</sup>。

この後、地位協定第17条の問題は、専門家委員会において「殺人又は強姦という凶悪な犯罪については、日本側からの起訴前の身柄引き渡し要請に対して、米側は好意的考慮を払う」等の結論がまとめられ、この結論は1995年10月25日に開催された日米合同委員会で合意された<sup>(123)</sup>。また、殺人と強姦以外の犯罪については、日本側が「考慮されるべきと信じるその他の特定の場合」について日米合同委員会に提示する「特別の見解」を、米側は十分に考慮するとともに、日本側はこの「特定の場合」に「重大な関心」を有するときには身柄の引き渡しの要請を日米合同委員会に提起するとされた<sup>(124)</sup>。

しかし、その後、沖縄で発生した殺人及び強姦以外の事件で、1995年の合意に基づき日本側が被疑者の身柄引き渡しを要請したにもかかわらず、米側がそれを拒否したケースもある<sup>(125)</sup>。こうしたことから、日米合同委員会において地位協定第17条に基づく刑事裁判手続きの問題点について協議が開始された。2003年7月から8月にかけて4回協議が行われたが、合意形成までには至らず一時中断されたが、同年11月、川口外相とラムズフェルド国防長官の会談で早期解決が確認され、2004年4月2日、刑事裁判手続きの運用について新たな合意がなされた<sup>(126)</sup>。

(118) 櫻川明巧 前掲論文 pp.35-36.

(119) 同上 p.36.

(120) 1993年、路上を歩いていた19歳の女性が米兵に車で拉致され、基地内に連れ込まれて強姦されるという事件が起きた。地位協定第17条第5項(c)に基づき被疑者は米軍に拘禁されたが、間もなく逃亡してしまった。後にアメリカ本国で逮捕され、沖縄に護送されたが、被疑者が簡単に逃亡し、出国までできたため、拘留の仕方に問題があることが指摘された。（金城睦・宮城晴美「少女の人権は守られるのか」『法学セミナー』第505号，1997.1，p.40.参照。）

(121) 外務省『外交青書』1996年版，p.49及び「日米地位協定専門委設置」『朝日新聞』1995.9.22.参照。

(122) 「沖縄女兒暴行事件、米政府が正式に陳謝 日米外相会談」『毎日新聞』1995.9.27，夕刊。

(123) 「起訴前の身柄引き渡し、日米が正式合意」『日本経済新聞』1995.10.26.

(124) 畠基晃 前掲書 p.112.

(125) 例えば、2002年11月に発生した在沖海兵隊少佐による暴行未遂事件は、日本側から起訴前の身柄引き渡しが要請されたが、米側は「同意できない」と拒否した。「米、少佐引き渡し拒否」『琉球新報』電子版，2002.12.6.

<[http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/2002/2002\\_12/021206a.html](http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/2002/2002_12/021206a.html)>参照。

その時の日米合同委員会の主な合意内容は以下のようなものであった<sup>(127)</sup>。①日本と米軍の捜査協力を強化するため、米兵犯罪について捜査を行う権限を持つ米軍司令部代表者が被疑者の取り調べに同席することを認める、②同席を認めるのは、1995年の日米合同委員会合意に基づき、(a)日本側が起訴前の被疑者引き渡しを求め可能性がある場合、(b)日本側に被疑者の身柄が移された場合に限る、③1995年の合意で、殺人または強姦以外に米側が身柄引き渡しに考慮を払うとされている「その他の特定の場合」について、日本側が重大な関心を有するいかなる犯罪も排除されない（この項目は口頭で確認された）。

新たな合意について、小泉首相は、「今後捜査について、両当局で十分緊密な協力をしながら円滑にしようということで、いいことだ<sup>(128)</sup>」と述べ、茂木敏充沖縄及び北方対策担当大臣は、「起訴前の拘禁移転に関する1995年の日米合同委員会合意の円滑な運用が促進されることが期待され、運用の改善として大きな意義がある。目に見える運用の改善が、結果的には沖縄県民の負担の軽減につながると考えており、引き続き運用の改善に努めてまいりたい<sup>(129)</sup>」との認識を示した。今後、新たな合意が、刑事裁判手続きの円滑化にどれだけ効果を発揮するものとなるか注目される。

(2) 地位協定第17条第5項（米軍人等の被疑者の身柄引き渡し）に関係した事例

最近の沖縄での主な事例は、次のようなものがある<sup>(130)</sup>。

(i) 1998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、死亡する事件が発生した。1995年10月の「刑事裁判手続に関する日米合同委員会合意」により被疑者の起訴前の身柄引き渡しが期待されたが、実現されなかった。

(ii) 2001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。沖縄県警は同年7月2日に逮捕状を取得、外務省を通じて身柄の引き渡しを米国側に要請し、起訴前に被疑者の身柄が日本側に移った。逮捕状の取得から引き渡しまで5日間を要した。この事件は、1995年10月の「刑事裁判手続に関する日米合同委員会合意」が沖縄県において初めて適用された事例である。

(iii) 2002年11月2日、具志川市において、在沖米海兵隊少佐による強姦未遂事件が発生した。沖縄県警が同年12月3日に逮捕状を取得、外務省を通じて身柄の引き渡しを米国側に要請したが、同年12月5日に開催された日米合同委員会において米国側は身柄の引き渡しを拒否した。なお、その理由は

<sup>(126)</sup> 「日米地位協定の下での刑事裁判手続に関する日米交渉の経緯」『沖縄タイムス』2004.4.3.参照。なお、協議が難航した背景としては、米側が「日本の刑事裁判手続には、警察の尋問中に弁護士をつける制度はなく、それで処理が行われれば裁判が公正さを欠くことになりかねない」といった懸念を持っていたことが影響していたとの指摘がある。（エドウィン・O.ライシャワー東アジア研究センター、ジョンズ・ホプキンス大学ポール・H.ニッツェ、高等国際問題研究大学院、国際大学研究所『2002年の日米関係：ライシャワーセンター年次報告書』ジャパンタイムス、2002.9、pp.97-98.参照。）

<sup>(127)</sup> 合意内容は、「同盟のトゲ瀬戸際着地 日米地位協定 新運用に合意」『朝日新聞』2004.4.3、「日米捜査協力で妥協」『読売新聞』2004.4.3を参照した。

<sup>(128)</sup> 「小泉首相 見直しを評価」『沖縄タイムス』2004.4.3.

<sup>(129)</sup> 内閣府「茂木内閣府特命担当大臣記者会見要旨」2004.4.6.

<<http://www5.cao.go.jp/motegi/2004/0406kaiken.html>> (last access 2004.5.12)

<sup>(130)</sup> 前掲注<sup>(63)</sup>『沖縄の米軍基地』p.53.を参照した(iv)の事例は除く。

明らかにされていない。

(iv) 2003年5月25日、金武町において、在沖米海兵隊上等兵による女性暴行致傷事件が発生した<sup>(131)</sup>。沖縄県警は、2003年6月16日に逮捕状を取得し、外務省を通じて身柄引き渡しを米国側に要請した。同年6月18日の日米合同委員会において米国側は日本側の要請に同意し、同日、起訴前に被疑者の身柄が日本側に移った。この事件は、1995年10月の「刑事裁判手続に関する日米合同委員会合意」が適用された事例で、沖縄県では(ii)の事例以来2例目である。

### 3 地位協定の見直しをめぐる動き

沖縄では、米軍関係の事件・事故が起こるたびに、当該基地への立ち入りや基地使用状態の改善などについて、関係各機関へ要請が繰り返して行われてきた<sup>(132)</sup>。また、1995年9月の少女暴行事件以後は、米軍基地を抱える地元自治体などから、基地の整理・統合・縮小と併せて「地位協定の見直し」も要請されるようになった<sup>(133)</sup>。しかしながら、地位協定は、これまで改定されることはなく、今日に至っている。

沖縄県は、1995年11月4日に、①日本国が裁判権を持つ米軍人等の被疑者の拘禁はどのような場合でも日本側ができるようにすること、②日米合同委員会で合意された事項を速やかに公

表することなど、10項目の地位協定の見直し要請を日本政府などに行っている<sup>(134)</sup>。また、沖縄県議会は、2000年7月14日に「日米地位協定の見直しに関する意見書」を決議し、沖縄県軍用地転用促進・基地問題協議会（軍転協）も、2000年7月27日に「地位協定の見直しに関する要請」を議決している<sup>(135)</sup>。こうした一連の経緯を踏まえて、沖縄県は、2000年8月に11項目にわたる「日米地位協定の見直しに関する要請」を内閣総理大臣等へ行った<sup>(136)</sup>。さらに、2003年6月からは、地位協定の抜本的な見直しを求める動きを全国に広げていくため、「全国行動プラン」の策定や稲嶺沖縄県知事が自ら基地を抱える自治体を行脚するなどの取組を行っている<sup>(137)</sup>。

これに対し、日本政府は、1999年12月28日の閣議において「地位協定の運用改善について、誠意をもって取り組み、必要な改善に努める」との方針を決定した。すなわち、地位協定を改定するのではなく、運用の改善で対応していく方針を示しているのだ。その後、2001年7月にも、政府は「その時々の問題について運用の改善により機敏に対応していくことが合理的であるとの考えの下、運用の改善に努力している。これが十分効果的でない場合には、我が国のみで決定し得ることではないが、改正も視野に入れていくことになる<sup>(138)</sup>」といった方針を示し

(131) この事件をめぐる経過については、「県警、米兵を逮捕 女性暴行事件 起訴前に身柄引き渡し」『琉球新報』2003.6.19.を参照した。

(132) 我部政明「地位協定と沖縄」『季刊 国際政治』第115号, 1997.5, p.42.

(133) 沖縄県の稲嶺知事は、「基地の多くが県民の住宅地域に近接しており、これらの米軍基地から派生する事件・事故や環境問題、軍人・軍属等による犯罪等が県民生活に多大な影響を及ぼしていることから、米軍基地の整理・統合・縮小と日米地位協定の見直しは、県政の重要な課題として挙げられる」との認識を示している。（「稲嶺知事コメント」『琉球新報』2002.5.15.）

(134) 「日米地位協定見直しの沖縄県要望10項目」『朝日新聞』1995.11.5.及び畠基晃 前掲書 p.240.参照。

(135) 櫻川明巧 前掲論文 p.12.

(136) 前掲注(63)『沖縄の米軍基地』pp.56-67.

(137) 稲嶺恵一「県民の怒りはもう噴火寸前だ」『論座』第101号, 2003.10, p.111.

(138) 2001年6月26日提出の「日米地位協定の改定に関する質問主意書（提出者 斎藤勁参議院議員）」に対する答弁書（2001年7月23日）で、政府から日米地位協定の改定に関する認識が示された。

ている。なお、米国側は、パウエル国務長官が、「地位協定の改定はないが、協定の運用面の問題については検討する余地がある<sup>(139)</sup>」旨の認識を示している。

一方、国会では、2001年7月10日、衆議院外務委員会が、国会としてはじめて日米地位協定の見直しについて言及した決議（「日米地位協定の見直しに関する件」）を採択した<sup>(140)</sup>。この決議では、「国民の基本的人権を保障している我が国の法律を駐留米軍も尊重するよう、日米地位協定の見直しをも早急に検討し、事態の抜本的改善に取り組むべきである<sup>(141)</sup>」と指摘している。

この決議に対し、当時の田中眞紀子外相は、「今後、事態の改善に鋭意努力したい<sup>(142)</sup>」といった所信を表明しているが、地位協定の見直しについては具体的に言及しなかった。また、福田康夫官房長官も記者会見で「見直しを直ちにすることではなく、今の運用の仕方を十分検討し、さらに改善する<sup>(143)</sup>」と述べ、従来からの閣議決定のとおり運用の改善で対応する方針を示した。

この後、2003年5月に沖縄県金武町で在沖海兵隊員による女性暴行事件が発生し、その際にも衆参両院の沖縄及び北方問題に関する特別委員会で、政府に対し「米国軍人等の犯罪根絶に全力で取り組むとともに、日米地位協定の見直しをも早急に検討し、事態の抜本的改善に取り組むこと<sup>(144)</sup>」を求める決議が採択された。こ

の決議に対して、川口外相は、「今後とも、米側に対して一層の努力を促していくとともに、決議の趣旨を踏まえ、引き続き鋭意努力したい<sup>(145)</sup>」と述べた。

おわりに

これまで沖縄では、米軍関係の事件・事故が起こるたびに、当該基地への立ち入りや基地の使用状態の改善などについて、関係各機関への要請が繰り返行われてきた。中でも1995年9月の少女暴行事件が発生した時は、米軍人等による事件・事故の再発防止などの要請に加え、沖縄県民8万5,000人余が参加する抗議集会の開催までに発展し、長年、基地の重圧に苦しみ続けた県民の鬱積した不満が一気に噴出することとなった。そして、この事件以降、日米両政府と沖縄県は、「沖縄に関する特別行動委員会(SACO)」、「沖縄政策協議会」、「代替施設協議会」を設置するなど、基地問題を解決するための努力を続けてきた。

こうした結果、基地の整理・統合・縮小が進展してきたことは周知のとおりである。しかし一方で、普天間飛行場移設問題や米軍人等の被疑者の身柄引き渡しの問題など、今なお、解決が望まれている課題も少なくない。

これまで本稿で見てきたように、沖縄の米軍基地問題は、米軍占領、対日平和条約締結、施政権返還、冷戦といった歴史的な経緯が複雑に

(139) 2001年7月に来日したパウエル米国務長官が、在日米大使館で記者会見した際に発言している。(川上高司『米国の対日政策』同文館出版、2001.12, pp.263-264.参照。)

(140) 平成13年7月10日 第151国会衆議院外務委員会議録19号 pp.12-13.

(141) 同上。

(142) 同上 p.13.

(143) 「運用改善で対応 地位協定見直し」『琉球新報』電子版、2001.7.11.

<[http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/2001/2001\\_07/010711a.html](http://www.ryukyushimpo.co.jp/news01/2001/2001_07/010711a.html)> (last access 2004.5.12)

(144) 衆議院は平成15年7月3日、参議院は同7月16日に決議を行っている。平成15年7月3日 第156国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録7号 p.1.及び平成15年7月16日 第156国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録5号 p.10.参照。

(145) 平成15年7月16日 第156国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録5号 pp.10-11.



絡み合った問題といえる。また、様々な争点や当事者が混在し、問題の本質を把握することを難しくしている側面もある。日米両政府と沖縄県の3者をもみても、立場は微妙に異なっており、それゆえ、なかなか理解し合えず問題の解決に至らない状況は、これまでにしばしば生じてきた。基地問題を着実に解決していくためには、

日米沖といった当事者同士がそれぞれの立場を理解し、共通点や妥協できる部分を探りながら進んでいくことが重要であろう。これまで以上の信頼関係を互いに築きながら、基地問題の解決に効果的な施策をどのように形成・調整していくことができるか、今後の取組が注目される。

(まつもと ひでき 参議院第一特別調査室)

(本稿は、筆者が調査及び立法考査局外交防衛課在職中に執筆したものである)