

琉球大学学術リポジトリ

日米地位協定改定論の史的背景

メタデータ	言語: ja 出版者: 琉球大学人文社会学部 公開日: 2022-04-14 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 山本, 章子 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.24564/0002017913

日米地位協定改定論の史的背景

山本 章子

はじめに

日米地位協定とは日本に駐留する米軍の地位についての取り決めであり、本間浩の著書の題名のように在日米軍地位協定といった方が正確である¹。外国の軍隊が平時に他国へ駐留することは、第二次世界大戦より前には植民地や保護国以外ではありえなかった。

しかし、1945年にアジア太平洋戦争で連合軍に降伏、占領された日本が独立の回復を目指す条件となったのが、占領終了後も米軍がひきつづき日本に駐留することであった。非軍事化と戦争放棄を定めた日本国憲法第9条を受け入れた吉田茂ら日本の保守政治家たちが、1949年の中国共産化と翌年の朝鮮戦争勃発によって共産主義勢力の脅威を意識し、米軍への基地提供によって日本の安全保障を確保することを望んだためであった。同時に、上述の極東情勢から日本との早期講和に反対する米国防総省・軍部の姿勢を軟化させるためにも、米軍駐留の継続を認める必要があった。

外国軍が自国に駐留するときの問題となるのが、自国の法律を適用するかどうかだ。駐留する側からすればできるだけ行動を制約されたくないが、駐留させる側からすれば自国の領土内にいる以上は自国の法律を守らせたい。そのせめぎ合いの中で、外国軍にどこまで自国の法律の適用例外を認めるかを定めたのが地位協定である。したがって、地位とは特権といいかえてもよい。具体

1 本間浩『在日米軍地位協定』日本評論社、1996年。ただし、在日米軍地位協定という名称を最初に用いたのは、本間浩『在日米軍地位協定概論：地方自治体との関連で』（神奈川県渉外部基地対策課、1996年）である。

的にいうと、日米地位協定では在日米軍の①基地の使用、②訓練や行動範囲、③経費の負担、④身体のプロテクト、⑤税制・通関上の優遇措置、⑥生活、に関する特権を保証している。

日米地位協定は1960年、日米安全保障条約(以下、安保条約)の改定と合わせて、日米行政協定の全面改定という形で成立した。だが、その問題が日本全国で一般の人々の間に広く共有されるようになったのは1995年以降である。

契機となったのは沖縄で起きた米兵犯罪だった。米兵三人が沖縄の商店街で12歳の小学生一人を車で拉致、人気のない海岸まで連れていき暴行・レイプした(以下、「暴行事件」と呼ぶ)。三人は事件を起こした後に拘束されたが、米軍が日米地位協定第17条第5項(c)にしたがって彼らの身柄を確保、起訴するまでは日本の警察に引き渡さないという対応をとり、沖縄県警による三人の取り調べにも非協力的だった。幼い被害者への凶悪犯罪という事実に加えて、日本国内で起きた日本人が被害者の犯罪で被疑者の身柄確保も通常に取り調べもできないという不条理さゆえに、日米地位協定は注目され、主に沖縄県やジャーナリストによって改定が主張されるようになる。

このとき、米国駐日大使館のウォルター・モンデール(Walter F. Mondale)大使は事態を重く見て外務省や沖縄県に謝罪すると同時に、在日米軍に働きかけて沖縄県警の深夜にまで及ぶ被疑者の取り調べを実現させた。また、日米両政府が事件後に立ち上げたSACO(沖縄のための特別行動委員会)では、凶悪犯罪の加害者の起訴前の身柄引き渡しなど日米地位協定の運用改善についての合意がなされる。だが、日米地位協定じたいは改定されなかった。現在に至るまで、在日米軍による大きな事故や犯罪は数多く起きているのに、1960年に成立した日米地位協定は一度も改定されていない²。

2 沖縄県内だけでも、1972年5月15日に沖縄が日本に復帰してから2020年9月末までに在沖米軍基地から派生する米軍人、軍属とその家族による刑法犯摘発件数は沖縄県警まとめで累計6052件。そのうち殺人や強盗、強姦、放火などの凶悪犯罪は

そこで本稿では、なぜ日米地位協定は成立以来 1995 年までその改定が議論されなかったのか、また、なぜ議論が改定の検討に結びつかないのかについて考察する。日米地位協定に関する研究は限られているが、特に、こうした問題意識から論じたものは管見の限り見当たらない³。

結論を先取りすれば、米軍の事件・事故や犯罪を減らすあるいはなくすには、日米地位協定の改定よりも、米軍基地を減らすあるいはなくすことが最善の解決策だと考えられてきたことが、改定論が 1990 年代まで登場しなかった主な理由だと考えられる。

基地の削減あるいは撤去の方法としては、①安保条約の破棄、②米軍の有事駐留、③米軍の特定の地域への集中、という選択肢がありえる。戦後ずっとあった①②に関する議論や世論の支持は 1970 年代に低調となり、また同時期には③が沖縄に集中する形で実現した。それについて、冷戦終結を契機に沖縄側から異議が申し立てられたのが 90 年代である。日米地位協定の改定は、沖縄県内の米軍基地の削減と合わせて要請された。部隊の移転や軍用地の原状回復などで実現までに時間を要する基地の削減が長期的要請だとすれば、米兵の事件・事故や罪が発生するたびに要請が繰り返される日米地位協定改定は、日米両政府が合意すればただちに実現可能なことから短期的要請といえる。沖縄県は消極的な日米両政府に対し長期的課題として県内の基地の削減を求めつつ、喫緊の課題として次善の策である日米地位協定の改定を求めてきた。

しかしながら、1990 年代を通して日本人の安保条約に対する支持が高まり

581 件となっている(「沖縄、米軍関係者による凶悪犯罪 581 件 摘発は 6052 件 日本復帰以降」沖縄タイムス電子版、2020 年 10 月 21 日付)。また、全国の検察庁が 2001 年から 2018 年の間に扱った米軍関係者の刑法犯は 8112 人となる(「米軍の刑法犯、「公務中」で不起訴 1174 人 01～18 年 日米地位協定」毎日新聞電子版、2020 年 5 月 30 日付)。

3 本間『在日米軍地位協定』。我部政明「地位協定と沖縄」『国際政治』第 115 号(1997 年 5 月)；明田川融『日米地位協定 その歴史と現在』みすず書房、2017 年；山本章子『日米地位協定 在日米軍と「同盟」の 70 年』中公新書、2019 年。

約7割となる中で、米側は日米地位協定を改定しなくとも日本との同盟関係を維持できると判断した。同時に90年代以降、冷戦終結によって安保条約の存在意義が曖昧となったことから、日本側は外務省を中心に「見捨てられの不安」を強め、在日米軍の撤退については米国との同盟解消につながりかねない基地の削減と日米地位協定改定を忌避した。これが、日米地位協定の改定が政府レベルで検討されなかった理由だといえよう。

本稿の構成は次の通りとなる。第1節では、駐軍協定である安保条約のオルタナティブとして存在した、社会党の「非武装中立」論と自民党内の有事駐留論の流れを概観する。第2節では最初に、安保条約に対する抗議・批判への対応として1970年代までに本土の米軍基地が整理縮小され、復帰した沖縄に基地が集中するに至った過程を見る。それから、冷戦終結を機に沖縄県が「平和の配当」を求め、その象徴となった普天間飛行場の返還が、日米両政府とりわけ米政府の中でどのように検討されたのか解明する。ここでは、誰が普天間返還を主導したのかについて新たな説を提示する。そして第3節では、沖縄県内で米軍による事件・事故や犯罪が政治問題となるたびに県が日米両政府に提起した、日米地位協定改定案の各内容とそれに対する日米両政府の対応を考察する。

1. 左右の米軍撤退論

米軍が日本に駐留するという形の日米同盟に対する世論の支持が過半数を超えるのは1975年からであり、それまでは野党、識者のみならず自民党の中にも異なる選択肢を検討する試みが常にあった。代表的な二つが、社会党の「非武装中立」論と自民党内の有事駐留論である。

(1)「非武装中立」論

日本本土には1945年末の時点で約43万人の米軍が駐留していた。米軍と英連邦軍からなる占領軍は1940年代後半までに、旧日本軍の軍用地の約3000平方キロメートル弱のうち456平方キロメートル程度を接收。1950年6月に朝鮮戦争が勃発するとさらなる接收を行い、1952年4月のサンフランシスコ講和条約発効時点で1352平方キロメートルにもものぼる土地を管理下においていた⁴。

占領米軍による強姦や金銭・物品強奪などの犯罪は一カ月間で600件を超えることもあり、朝鮮戦争が始まると一層深刻となった。占領軍の圧力や検閲によって占領軍犯罪に関する捜査や報道は止められたため、占領期の正確な犯罪数は不明だが、日本が独立を回復した1952年には駐留米軍が一年間で5985件の犯罪を本土で起こし、それによる死者は114人にのぼる。朝鮮戦争休戦協定が7月末に成立した1953年でも、米兵による犯罪は7010件(死者103人)となっている⁵。

社会党はこうした状況で1949年12月初旬、「講和問題に対する党の一般的態度」を決定、「全面講和」「中立」「軍事基地反対」を党の三つの原則とした。このいわゆる「平和三原則」に「再軍備反対」が加わった「平和四原則」が、1951年1月の党大会から社会党の基本方針となる。しかし、米国の意向で中ソを排除した「片面講和」となった1951年9月8日の講和条約調印への賛否をめぐり、同年10月に社会党は左右に分裂した。社会党は左右統一と再分裂をへて1960年1月の安保条約改定以降、「非武装中立」へと安全保障・外交政策の重心を移していくことになる⁶。

4 林博史『米軍基地の歴史 世界ネットワークの形成と展開』吉川弘文館、2012年、92頁。ただし、土地の単位をヘクタールから平方キロメートルに変更。

5 同上、156頁。

6 原彬久『戦後史のなかの日本社会党 その理想主義とは何であったのか』中公新書、2000年、第三章および200～201頁。

他方、1950年1月には和辻哲郎、丸山眞男など多数の著名な学者が「講和問題についての平和問題談話会声明」を作成・発表し、講和条約が成立し日本が独立を回復した後の「中立不可侵」や「如何なる国に対しても軍事基地を与えることには、絶対に反対」を表明。識者や婦人団体などの支持を次々と集める。朝鮮戦争勃発後の同年11月15日の朝日新聞世論調査でも、米軍への基地提供に反対する意見は37.5%と賛成の29.9%を上回った⁷。

このように野党、識者、世論とも米軍の日本駐留に反対する中で吉田内閣は講和条約と同日、独立回復後も米軍の日本駐留を認める安保条約に調印する。1951年10月8日に発表された読売新聞世論調査によれば、安保条約を「すぐに承認すべき」と回答した者は全体の33.5%を占め、「わからない」31.7%、「先に延ばして慎重にすべき」25.4%を上回る。

安保条約に対する世論の反応が曖昧であったのは、条約本文には米軍への基地提供の具体的な内容がなく、条約調印後に結ばれたのちの日米地位協定の前身となる日米行政協定で取り決められたためであった。これは米側が作成した安保条約原案のうち駐留米軍の地位と特権について定めた内容を、国民の批判を避けたい日本政府が切り離して別個の協定とするよう求めた結果である。日米行政協定は1952年2月28日に東京で調印され、吉田首相の意向で国会の批准をへずに同年4月28日に講和条約・安保条約と同時に発効する。

日米行政協定は日本国内で大きな反発を喚起した。とりわけ強い批判が起きたのは、協定に付随して結ばれた交換公文に対してである。吉田内閣は協定交渉において、講和条約発効と同時に占領軍が接収した基地や施設を返還させ、あらためて日本から在日米軍に基地を提供する形をとるよう主張したが、米側から受け入れられなかった。そのため、行政協定本文では日米合同委員会における両国の合意を基地提供の原則とした上で、委員会で合意が成立するま

7 楠綾子『現代日本政治史 1 占領から独立へ1945～1952』吉川弘文館、2013年、241～242頁、266頁。

での間は現状の米軍基地や施設が継続利用できるよう、岡崎勝男外相とディーン・ラスク (David Dean Rusk) 国務次官との間で別途、交換公文を取り交わす⁸。

いわゆる岡崎・ラスク交換公文の問題点は、日本側が基地や施設の返還を要請しても米国側は拒否すればひきつづき使用でき、しかも使用の期限がないことにあった。しかも、日本が独立を回復した1952年4月以降も朝鮮戦争が続いたため、米軍が占領期に接収した全国約750弱の基地と約3000弱の施設は、講和発効によっても返還されず場所によっては拡張された。日米行政協定交渉を担当した西村熊雄外務省条約局長は、次のように回想している。

この交換公文は、協定発表当時、世論の大きな不満をかっただものである。接収家屋や接収地域が独立回復と同時に返還されることをぎょう望していた当時の日本人の身になってみれば、交換公文でアメリカがウンといわない限り占領軍の接収使用中の家屋や区域が無限にアメリカ軍隊によって使用される途をひらくものであるから、世人がこれを不満としたのは無理もない⁹。

岡崎・ラスク交換公文は全国的な反基地闘争の高揚につながる。1953年に大蔵官僚から参議院議員に転身した、後に首相となる宮澤喜一は、当時の基地問題を回想して次のように述べている。

全国的に云えば、内灘の問題がきっかけとなって、基地問題は潜在的な反

8 「行政協定の締結 交渉経緯」『平和条約の締結に関する調書Ⅷ』外務省 HP「日本外交文書デジタルアーカイブ 平和条約の締結に関する調書 第5冊」105～113頁、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/annai/honsho/shiryo/archives/sk-5.html>。

9 西村熊雄『サンフランシスコ平和条約・日米安保条約』中公文庫、1999年、102頁(原刊は西村熊雄『安全保障条約論』時事新書、1959年)。

米思想の温床となり、それが時として、内閣に対する「なし崩し軍備」の非難と絡まって、サンフランシスコ条約の当時、わずか一年半前には予想もされなかったような方向へ民心を引っばってゆきつつあった¹⁰。

「内灘の問題」とは、石川県内灘試射場に対する反対運動を指す。朝鮮戦争中の1952年9月、日米合同委員会で米軍砲弾試射場として内灘砂丘の接收が決定されると、内灘村議会・石川県議会は反対決議を採択した。当時はいわゆる朝鮮特需で、内灘試射場を提供する見返りに小松製作所に1億ドルもの砲弾の受注が約束されていたこともあって、日本政府は四カ月間の使用期限を約束することで地元の反対を押し切った。しかし翌53年4月に使用期限がくると、日本政府は漁業補償と引き換えに無期限の継続使用を打ち出す。内灘の住民は座り込みなどによって政府の決定に抵抗したが、最終的にはさらに3年間の使用期間を認めることになった¹¹。

続く1953年4月に接收が通告された浅間山・妙義山一帯では、反対運動の激しさから日本政府は接收を断念。翌54年にも、3月の日米合同委員会で米国側が立川・横田・木更津・新潟・伊丹(後に小牧へと変更)の5カ所の基地の拡張を要求したが、地元の反基地闘争によって横田以外は基地拡張のための土地接收に失敗する¹²。

当時の世論調査も宮澤の証言を裏づける。米軍の日本駐留について、独立回復直後の1952年5月には賛成48%、反対20%だったのが、翌53年6月には賛成27%、反対47%となっている¹³。

日米行政協定に対する反発は、日本の外交政策に関する世論にも影響を及

10 宮澤喜一『東京ーワシントンの密談』中公文庫、1999年、173～174頁(原版は同左、実業之日本社、1956年)。

11 山本『日米地位協定』26～27頁。

12 山本章子『米国と日米安保条約協定 沖縄・基地・同盟』吉田書店、2017年、56頁。

13 林『米軍基地の歴史』98頁。

ぼした。朝鮮戦争勃発からまもない1950年9月の朝日新聞の世論調査では、日本が米国率いる自由主義陣営にくみすることを支持する回答者が全体の55%、自由主義陣営と共産主義陣営どちらにもくみさない中立を支持する者が22%だった。しかし、1953年6月には親自由陣営35%に対して中立38%、1959年9月には親自由陣営26%に対して中立50%と、中立への支持が増大していく¹⁴。ちなみに59年には、国際政治学者の坂本義和が『世界』8月号にて「中立日本の防衛構想—日米安保体制に代るもの」を發表、「中立的な諸国の部隊から成る国連警察軍の日本駐留」を提案している¹⁵。

中立政策への支持の広がり、平和四原則を掲げる左派社会党を中心とする野党への支持拡大につながった。1955年2月の総選挙では左右両派の社会党に共産党、労農党あわせて衆議院の三分の一以上の議席を確保、憲法改正の発議を阻止できるようになる。

(2) 有事駐留論

① 芦田メモ

外務省は占領開始後まもない時期から講和条約の研究を始め、国連の集団安全保障や永世中立国化、地域機構などさまざまな方式について過去の事例を参照し実現可能性や実効性を検討していた。1947年3月には国連の集団安全保障機能に地域の集団安全保障機構を組み合わせる方式を有力視していたが、米ソ対立が東西陣営対立へと発展し冷戦が本格化する中で、国連の集団安全保障が機能しない場合には米国の軍事力に日本の安全を委ねる方向へと転換する¹⁶。

同年9月、横浜に司令部をおく第八軍司令官アイケルバーガー (Robert L.

14 同上。

15 坂本義和『権力政治を超える道』岩波現代文庫、2015年、80～92頁。

16 楠『占領から独立へ』160～161頁。

Eichelberger) 中將から問われて外務省が提示したいいわゆる「芦田メモ」では、米軍が日本にいる二つの方法のうちの一つとして有事駐留方式が検討されていた。すなわち、日米が「特別の協定を結び日本の防衛を米国の手に委ね」、米国が沖縄など「日本に近い地域の軍事的要地」に駐屯させた軍事力を、日本の独立が脅威にさらされる場合には「日本政府と合議の上何時にても日本の構内に」進駐させるというものである¹⁷。

ただし、アイケルバーガーは受け取った芦田メモを自らの参考とするにとどめ、本国政府の政策決定者には見せなかったようであり、米軍の有事駐留という選択肢はその後の講和・安保条約交渉では一切検討されなかった¹⁸。

② 重光構想

米軍の有事駐留を米側との正式な交渉の場で提案しようとしたのが、鳩山一郎内閣の重光葵外相である。重光は1955年8月、訪米してダレス(John F. Dulles) 国務長官との会談で安保条約の相互防衛条約への改定を申し入れる。彼が会談前に外務省に作成させた日米相互防衛条約の「試案」の注目すべき点は、米軍の撤退に関する規定が盛り込まれていたことであった。具体的には、次のような規定となる。

第五条〔米駐留軍の撤退〕

一項 〔51年調印の日米安保条約に基づき〕日本国内に配備されたアメリカ合衆国の軍隊は、この条約の効力発生とともに、撤退を開始するものとする。

二項 〔米軍の〕一切の地上部隊は、日本国の長期防衛計画の完遂年度の終了後おそくとも九十日以内に、日本国よりの撤退を完了するものとする。

〔米軍の〕海上部隊の撤退期限は、両締約国政府間において協議決定する

17 同上、159～160頁。

18 坂元一哉『日米同盟の絆 安保条約と相互性の模索』有斐閣、2000年、13頁。

ものとする。(ただし右の期限は、いかなる場合にも、前項による地上部隊の撤退完了後六年以内でなければならない。)¹⁹

重光訪米前、駐日米国大使館のパーソンズ (James G. Parsons) 公使と面会して試案を説明した下田武三条約局長は、上記規定の必要性について次のように述べた。すなわち、「わが方としては、従来の安保条約の片務的な立場から双務的な共同防衛に移行する訳である。限られた範囲とはいえ、海外派兵の義務を負うことになる訳である。よって日本側としては、第五条以下の米軍撤退を含む過度的規定を挿入することは是非とも必要である。すなわち本条約の後半の規定を含ませることにより、前半の規定による義務を引き受けることをジャスティファイ [正当化] する必要がある。」²⁰

重光はダレスとの会談では、日本が陸上兵力 18 万人を中心とする防衛力増強を達成した折には「米軍は全面的に日本から撤退すべき」だと主張する予定だったが、実際には会談前に米側への提出文書から米軍全面撤退の部分を削除、会談の場でもそれには触れなかった。外務省内から強い反対意見が出たためである²¹。

だが、ダレスは重光構想そのものに対して冷ややかであり、現段階では日本は防衛力の増強も憲法改正も実現できておらず時期尚早だと拒絶する。その本音は、政治基盤が脆弱な鳩山内閣とその中でも孤立していた重光に配慮する必要性が見出せないというものであった²²。

ダレスのこの反応は、重光訪米に同行していた岸信介に、安保条約改定の条件は保守合同による親米保守政権の樹立であり、また米軍の全面撤退という

19 波多野澄雄『歴史としての日米安保条約 機密外交記録が明かす「密約」の虚実』岩波書店、2010年、31頁。

20 同上、33頁。

21 坂元『日米同盟の絆』162～163頁。

22 波多野『歴史としての日米安保条約』、43頁；坂元『日米同盟の絆』155頁。

提案は米側から受け入れられないという二つの教訓を与えた²³。

③ 1970年前後の安保条約再検討

1969年には在日米軍基地に関わる二つの出来事があった。一つはいわゆる「グアム・ドクトリン」の発表である。同年1月に成立したニクソン(Richard M. Nixon)米政権は7月、米国のベトナム戦争からの撤退とそれに伴い同盟国に安全保障上の負担分担を求める方針を発表した。これは、在アジア米軍の大幅削減につながるものとして日本側に受け止められた。

同年8月に訪米した中曽根康弘防衛庁長官は、レアード(Melvin R. Laird)国防長官との会談で、在日米軍が削減されるという見通しにもとづき米軍が常時使用している基地は維持されるべきだが、必ずしも重要ではない基地は自衛隊の管理下に移して共同使用にすべきだという持論を述べる。中曽根は防衛当局に対しても、庁内に「基地対策委員会」を設置して米軍基地の返還と自衛隊との共同使用に対処するよう指示した。米軍基地の返還は本土の都市部を中心に進むことになったが、自衛隊との共同使用は日米地位協定や関連する国内法を改定しないと困難であることがネックとなり、神奈川県米海軍厚木基地など一部をのぞいて実現しなかった²⁴。

もう一つの出来事は日米両政府が11月、米軍占領統治下にある沖縄の施政権返還に合意したことであり、1972年の沖縄の日本復帰に向け米軍基地のあり方について様々な検討が行われる。1970年12月には、久住忠男・高坂正堯・永井陽之助・若泉敬ら民間の安全保障専門家による安全保障問題研究会が報告書を発表、日本本土と沖縄における米軍基地の大幅削減を提唱した。報告書は、基地を大幅に縮小した上で有事の際に米軍が基地を再利用できる取り決

23 坂元『日米同盟の絆』164～167頁。

24 吉田真吾『日米同盟の制度化 発展と深化の歴史過程』名古屋大学出版会、2012年、160、164～165頁。

めを結ぶよう提案していた²⁵。

1971年7月、キッシンジャー (Henry A. Kissinger) 大統領補佐官が、冷戦下で対立してきた共産主義国である中国を訪問し翌年のニクソン訪中に合意、米中の関係改善を進めると、国内世論は「緊張緩和」を背景に安保条約への批判を強める。同年のNHK世論調査では安保条約反対32%が賛成30%を上回ると同時に、親自由陣営の一員であることの支持が急落し中立化への支持が上昇した²⁶。

世論の変化を受けて、外務省は米側に在日米軍基地の使用に制限を課す「再改定」を非公式に打診している。具体的には、在日米軍の戦闘作戦行動や核使用の際に日米間で行われる事前協議制の厳格化や、朝鮮半島有事の際には事前協議を不要とするという日米合意の見直しなどが想定されていたが、米側の反発で正式な交渉には発展しなかった²⁷。

だが日本政府の有事駐留論や安保再改定論は、1970年代初頭までに本土の米軍基地の整理縮小が進み、日本側が「見捨てられの不安」を抱くようになると登場しなくなる²⁸。ここでいう「見捨てられの不安」とは、日本が安保条約によって米国から得ている安全の提供の信頼性が低下し、日本側が信頼性の担保を米側に求めるようになる状態のことである²⁹。

25 野添文彬『沖縄返還後の日米安保 米軍基地をめぐる相克』2016年、吉川弘文館、60～61頁。

26 吉田『日米同盟の制度化』194頁。

27 同上、197～200頁。

28 ただし、細川護熙が首相退任後の1998年、日本は自衛隊が守るので在日米軍は不要だという有事駐留論を米国の外交専門雑誌 *Foreign Affairs* で発表している。Morihiro Hosokawa, “Are U.S. Troops in Japan Needed?”, *Foreign Affairs*, July/Aug. 1998.

29 ここではスナイダーの議論を援用している。Glenn H. Snyder, *Alliance Politics* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1997) .

2. 基地の整理縮小

本土の米軍基地の整理縮小は、主に 1950 年代後半と 60 年代終わりから 70 年代初めにかけて行われた。前者は朝鮮戦争休戦、後者はベトナムからの撤退開始が主な理由だが、日本国内の反基地運動や反戦運動によって整理縮小が加速したという面もある。70 年代に本土の基地が減少したのと同時に、沖縄が米軍基地をほぼ現状のまま維持して日本に復帰したことは、沖縄への基地集中という新たな問題を生み出した。それが政治課題として表面化するのが 90 年代である。

(1) 陸上兵力の本土撤退と安保改定

講和発効後も残る米軍基地の存在以上に日本国内の反米感情をかき立てたのが、独立回復後も頻発する米兵犯罪だった。日米行政協定第 17 条を改正して日本側が米兵犯罪で一次裁判権を持てるようになった 1953 年 10 月から、日本政府が米側に陸上兵力の撤退を要請する 1957 年 5 月までに、日本当局が受理した米兵犯罪の数は 1 万 631 件にのぼる。しかし、日本政府が米側と秘密裡に重大事件以外の一次裁判権を放棄することに合意していたため、そのうち日本当局が起訴したのはわずか 240 件(約 2%)にすぎなかった³⁰。

こうした状況において 1957 年 1 月 30 日、群馬県相馬が原演習場で米陸軍兵が薬莖拾いをしていた日本人女性を射殺する事件が発生する。加害者であるウィリアム・ジラード(William S.Girard)の名前をとってジラード事件と呼ばれるこの出来事は、ジラードが被害者を呼び寄せて至近距離から撃ったという残虐性ゆえに日本の世論を激高させた。この事件に触発され、その前後に起きた福岡県板付基地や北海道千歳基地での米兵による日本人射撃事件にも、死者は

30 林『米軍基地の歴史』162～163頁。

いなかったものの注目が集まった。また、ジラード事件の前年に、静岡県東富士演習場で米海兵隊員が葉莢拾いに来た日本人女性を撃って重傷を負わせた事件も、国会で野党によって取り上げられ、一度は不起訴とした同事件の再調査を日本政府が約束せざるをえなくなる³¹。

ジラード事件が起きたとき、日本の政権は石橋湛山内閣だったが、石橋首相は病のため就任直後から実質的な政権運営を岸信介外相に預けざるをえなかった。岸は1957年2月25日、石橋内閣の全閣僚を留任したまま首相兼外相となる。

岸首相はジラード事件を受けて、近く予定されている訪米の際にアイゼンハワー大統領と安全保障問題も含めて話し合いたいと、マッカーサー(Douglas MacArthur II)米国駐日大使に申し入れた。具体的な議題は、犯罪率が高いとされていた米陸軍と米海兵隊を日本本土から撤退させることと、旧安保条約の見直しであった。岸が考えていた旧安保条約の見直しとは、①在日米軍の配備と基地の使用に変更がある場合、日米間で事前に協議する規定を設けること、②安保条約と国連との関係の明確化、③安保条約に五年間の期限を設けることである。

岸には強い危機感があった。このまま在日米軍基地をめぐる状況を座視していれば、「手遅れになる」と彼は考えていた。手遅れの結果として生じるのは、野党第一党の社会党が主張する旧安保条約の廃棄である。その前に、「社会党が反対できないような」旧安保条約の見直しを行うことが急務だというのが岸の考えだった³²。

旧安保条約見直しの中に行政協定の改定は含まれていない。それは、日米行政協定がすでに、米国と西欧諸国との間の多国間同盟である北大西洋条約機構(NATO)の地位協定と、同水準に達している(いわゆる「NATO並み」とい

31 山本『米国と日米安保条約改定』60頁。

32 同上、61、93頁。

う判断からだった。外務省の西村熊雄は次のように回想している。

行政協定の第二条ないし第二十三条の条項に盛られている特権、権能、免除は、読んであまり愉快なものではないのであるが、だいたい軍隊本来の使命を果たすため外国にある軍隊としては当然享有すべきものに該当するのである。NATO 諸国でもロンドン協定〔NATO 軍地位協定のこと。筆者注〕のほかに公表されていない各種の行政取決めがあって、日本の場合とくらべてそう大きな相違はないようである³³。

当時のアイゼンハワー (Dwight L. Eisenhower) 米政権は 1953 年 7 月末に成立した朝鮮戦争の休戦に伴い、翌年 4 月から極東の米陸上兵力の削減を開始していた。だが、陸軍は政権の至上命題である米軍再編に抵抗し、日本本土に可能なかぎり多くの兵力を維持しようとしていた。しかし、ジラード事件後の日本側の申し入れを受け、アイゼンハワー大統領は「現地の戦闘兵力の数を削減する迅速で抜本的な策をとらねば、反米感情の醸成は不可避」という危機感を抱く。大統領はダレス国務長官とともに、ウィルソン (Charles Wilson) 国防長官に対して「なぜもっと多くの兵力が削減されていないのか理解できない」と詰め寄り、日米首脳会談までに具体的な在日米軍削減計画を決定するよう迫った。

1957 年 6 月に岸が訪米して行われた日米首脳会談後の共同声明では、米陸軍戦闘兵力と海兵隊の日本本土撤退が発表される。また、大型爆撃機の配備に必要な滑走路の延長が反基地闘争で困難となった米空軍基地の削減も、共同声明と前後して決定された。ただし、米側はこのときには日本の防衛力増強が先だとして安保条約見直しには応じていない³⁴。

33 西村『サンフランシスコ平和条約・日米安保条約』109～112頁。

34 山本『米国と日米安保条約改定』第1章。

本土の米陸軍基地 82 カ所と米空軍基地 17 カ所の返還が決まったことは大きな変化だった。兵力数でいうと、1953 年には総勢 18 万 5829 人も米軍が本土に駐留していたが、1957 年の日米共同声明をへて、安保改定が実現した 1960 年には約 4 分の 1 の 4 万 6295 人まで減少したのだ³⁵。土地面積でいうと、1953 年には 1341 平方キロメートルあった米軍提供施設・区域が、1960 年には同じく 335 平方キロメートルまで縮小された³⁶。

だが、基地問題はこれで終息しなかった。次に政治的争点となったのは、米軍による日本への核の持ち込みであった。そこで岸内閣は 1958 年に入ると、①米国の日本防衛義務、②在日米軍の戦闘作戦行動と核兵器の持ち込みについての事前協議制度、を得るために再度、安保条約の全面改定をアイゼンハワー政権に要請する。米側も日米行政協定の維持を条件として改定に同意した。

ところが、改定交渉の途中で、岸のライバルの自民党政治家である河野一郎、池田勇人、三木武夫らが、「国民の日常生活に直接関係する行政協定の改定こそ最も大事」と主張し始め、岸も無視できなくなる。

そこで外務省が米側に提案したのが、国民に知られないように日米行政協定の運用を改定後も引き継ぐことを両国政府の合意メモとして残す、合意議事録の作成だった³⁷。日米行政協定を全面改定する形で成立した日米地位協定は、日米両政府の調印後に新安保条約とともに国会で審議されたが、合意議事録は国会に提出されず、新安保条約・日米地位協定の批准後に官報号外と『わが外交の近況』に掲載された³⁸。

35 同上、69 頁。

36 防衛省『防衛施設庁史』2007 年、第 1 章、<http://www.mod.go.jp/j/profile/choushi/choushi.html>。

37 米保長「行政協定に関する 11 月 4 日我方提案に関する件」(昭和 34 年 11 月 7 日)「日米安全保障条約の改定に係る経緯」第 5 巻、2010-6226、外務省外交史料館。

38 『官報』昭和 35 年 6 月 23 日 木曜日(号外第 69 号)；「日本国とアメリカ合衆国との間

ただし、日米地位協定合意議事録は1960年1月20日、原文を入手した朝日新聞によってその全文が報じられている。ところが、国会で「(日米地位)協定の内容を規律しているものが相当ある合意議事録が「いかなる性質のものであるか、その拘束力」はどうかになっているのか、問いただしたのは自民党の床次徳二議員だけであった³⁹。

このとき野党は、新たな安保条約と憲法9条との整合性を迫することに傾注していた。日米地位協定に関しても、第5条に関する合意議事録が米艦船の事前通告なしの入港を許していることに対して、核搭載艦船の寄港を許す意図かと迫することにもつぱら答弁が集中した⁴⁰。自民党と同じく新安保条約を支持する民主社会党(社会党を脱党した議員が1960年1月に結成)は同年5月17日、日米地位協定の問題点をとりまとめて発表しているが合意議事録の存在には触れていない⁴¹。

このことは、当時、政策決定者以外は合意議事録の重大性を理解していなかったことを示している。

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についての合意された議事録」外務省『わが外交の近況』第4号(昭和35年6月)資料、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/1960/s35-shiryu-001.htm#i>。官報については毎日新聞の遠藤孝康記者から、『わが外交の近況』については朝日新聞の谷津憲郎記者からご教示たまわった。この場を借りて感謝申し上げます。

39 『国会議事録』床次徳二自民党衆議院議員の発言、衆議院日米安全保障条約等特別委員会、1960年3月25日、4月6日、4月7日。日米地位協定合意議事録に関する朝日新聞記事については五百旗頭薫先生からご教示たまわった。この場を借りて感謝申し上げます。

40 『国会議事録』大貫大八民社党衆議院議員の発言、衆議院日米安全保障条約等特別委員会、1960年5月11日など。

41 山本『日米地位協定』65～66頁。

(2) ジョンソン・マケイン計画と関東計画

1968年には九州で基地問題が大きな政治的争点となった。まず1月には、世界最大の原子力空母エンタープライズが長崎県佐世保に入港した際、同空母の核搭載疑惑から野党、労組、全学連が現地でエンタープライズ寄港反対の抗議行動を展開、全国に抗議が波及した⁴²。

核搭載艦船寄港の問題は、同年5月に原子力潜水艦ソードフィッシュが佐世保に寄港した際に再燃した。ソードフィッシュの放射能漏れを調べた科学技術庁の測定器が異常を示し、通常値以上の放射能が検出された事実(同日の再検査では通常値に戻った)がメディアに漏れ、連日大きく報じられたのだ。米軍が試料データの提供を拒否したことで疑惑が深まり、原子力潜水艦の佐世保寄港は半年以上も中断されることになった⁴³。

また、翌6月の深夜には、軍民共用の福岡県板付基地(現在の福岡空港)に着陸しようとした、米空軍のRF-4C偵察機(通称「ファントム」)が、6階建ての九州大学工学部電子計算センターの屋上に墜落・炎上した。事故発生直後に地元警察署と防衛施設庁が現場に入ったが、水野高明総長が米軍と日本政府に対する抗議声明を発表し、また学生と教職員約4000人が抗議デモを行って米軍による事故機の撤去を阻む⁴⁴。

1968年に次々と起きた基地問題は、佐藤栄作内閣の三木武夫外相や木村俊夫官房長官、中曽根運輸相から異口同音に在日米軍基地削減の声が挙がるほど日本政府に危機感を抱かせた。とりわけ三木外相は同年10月、ラスク国務長官との会談で「整理可能のもの(=米軍基地)はちく次整理して行く」という米国の姿勢を求めた。佐藤内閣が恐れていたのは、基地問題がベトナム反戦運動

42 中島琢磨『現代日本政治史3 高度成長と沖縄返還1960～1972』吉川弘文館、2012年、150～153頁。

43 太田昌克『日米「核密約」の全貌』筑摩選書、2011年、241～242頁。

44 「九州大学年表 昭和40年～昭和44年」『九州大学大学文書館』、<http://www.arc.kyushu-u.ac.jp/data/chronology06.html>。

を高揚させるばかりではなく、1970年に条約期限を迎える安保条約の延長阻止闘争を盛り上げ、10年前の安保闘争の再来となることであった。そこで12月には、ジョンソン(U. Alexis Johnson)米国駐日大使とマケイン(John S. McCain III)太平洋軍司令官が、日本本土の米軍基地53カ所を整理・統合する「ジョンソン・マケイン計画」を練り上げ、日本側と合意する⁴⁵。

また、ベトナムからの米軍撤退を進めるニクソン政権は、同時に米国の国際収支悪化にも対応すべく、1970年には国防予算の大幅削減を検討し始める。このためにジョンソン・マケイン計画は、当初の予定よりも基地の削減規模を拡大させることになった。そして同年末、横須賀基地に駐留する第7艦隊旗艦を佐世保基地に移駐させて、横須賀基地は大部分を返還すること、それに伴い第7艦隊空母艦載機の陸上基地である厚木基地も、米軍機・米兵の大部分を沖縄県の普天間飛行場に移駐させることが、新たに日米両政府間で決まる。板付基地の返還もこのとき決定された。ただし、翌71年3月には計画が変更され、72年12月には逆に横須賀基地を第7艦隊空母の母港とすることが決定される。横須賀母港化は、日本側が在日米軍の急激な縮小が自国の安全保障に与える影響を恐れ、佐藤栄作首相自ら横須賀返還と第7艦隊削減への反対を表明した結果だった⁴⁶。

1968年のジョンソン・マケイン計画策定の時点ですでに、本土の米軍基地面積は約220平方キロメートルと、1952年の講和条約発効時点の約1350平方キロメートルと比較して6分の1以下にまで減少していた⁴⁷。そして、関東地方にある米空軍基地を東京都横田基地に集約する関東計画が進んだ1974年末には、本土の米軍基地面積はそれ以前の約3分の1の97平方キロメートルに

45 吉田『日米同盟の制度化』142、148頁。

46 同上、162～187頁。

47 小山高司「米軍基地の整理統合をめぐる動き」『戦史研究年報』第16号(2013年3月)89頁。

まで縮小される。これに対して、同時期の沖縄の米軍基地面積は約 266 平方キロメートルと本土の三倍弱の規模であった⁴⁸。

これは、佐藤首相も外務省も沖縄復帰とともに「県民生活の万般における本土並み」を目指し、在沖米軍基地の整理縮小を実現しようとしたが、米側とりわけ米軍部の執拗な抵抗の前に挫折したためである。1971 年 6 月 17 日の返還協定調印に伴い返還された基地は、全体のわずか 15% の約 50 平方キロメートルにすぎなかった。米軍基地面積のみならず米軍兵力もまた、1968 年には本土と沖縄にほぼ同数の兵員が駐留していたのが、翌 69 年の沖縄返還合意から返還協定が発効した 72 年までの間に、沖縄には本土の倍にあたる約 4 万人の兵員が駐留するようになった⁴⁹。

(3) 冷戦終結と沖縄

① 大田県政の登場

1989 年 12 月の米ソ会談における冷戦終結宣言を機に、安保条約はその存在意義を問われることになった。1990 年 2 月の Cheney (Richard B. Cheney) 国防長官訪日直前、米国駐日大使館は、日本国内の「冷戦終結への陶醉」が日米安保の必要性に対する疑問視へと直結しており、「思いやり予算」が見直される可能性を指摘している⁵⁰。思いやり予算とは、本来は米側負担である在日米軍駐留経費のうち日本側が肩代わりしている費用のことをいう。思いやり予算は日米地位協定第 24 条の規定に反しているが、日米防衛摩擦の解消策の一環

48 新崎盛暉『沖縄現代史』岩波新書、2005 年、37 頁。

49 山本章子「沖縄返還と 5・15 メモー日米地位協定の問題の所在」『防衛学研究』第 63 号 (2020 年 9 月)。

50 “Secretary of Defense Cheney’s Visit to Japan – Setting the Stage” by United States Embassy Japan, February 15, 1990, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, Digital National Security Archive [hereafter DNSA].

として 1978 年から始まった⁵¹。

当時のブッシュ (George H. W. Bush) 政権もまた、冷戦終結に伴い海外米軍兵力を削減する方針を採る。1992 年の戦略報告書は海外兵力を 9 万人まで減らす目標を掲げ、1990 年時点で海外に約 13 万 5000 人駐留していた兵力は 1994 年までに約 10 万人に削減された⁵²。

こうした背景から日米合同委員会は 1990 年 6 月 19 日、在沖米軍基地の整理縮小に関する検討作業結果を発表した。具体的には、国頭村伊武部・東村高江一帯の北部訓練場、本部町の八重岳通信所、キャンプ・シュワブおよびキャンプ・ハンセンの一部、恩納通信所、嘉手納弾薬庫地区の一部、知花サイト、トリイ通信施設、砂辺倉庫、キャンプ桑江の一部、泡瀬ゴルフ場などの返還が決まった。普天間飛行場の東側沿い (市道 11 号) の返還が決定されたのもこのときである⁵³。これによって在沖米軍施設の 40% が返還されることがうたわれた⁵⁴。

ただし、北部訓練場の返還部分のうち実際に返すのは約 30 平方キロメートルのみで、残りの約 50 平方キロメートルは自衛隊と共同使用することが予定されていた⁵⁵。また、八重岳通信所や恩納通信所の返還は、沖縄県内の他地区への施設移設が条件とされる⁵⁶。すなわち、40% 返還は見せかけであった。

51 野添『沖縄返還後の日米安保』181～191 頁。

52 船橋洋一『同盟漂流』下巻、岩波現代文庫、2006 年、46 頁 (原版は岩波書店、1997 年)。

53 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍基地』平成 25 年 3 月公刊、24～25 頁。

54 Japan Security Issues” by Kurt Campbell (DASD Asian and Pacific Affairs) in “Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo 14-15 April 1996 [Background Book],” April 14, 1996, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA; “Special Action Committee on Okinawa” by Kurt Campbell (DASD Asian and Pacific Affairs) in “Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo 14-15 April 1996 [Background Book],” April 14, 1996, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA.

55 Ibid.

56 「恩納通信所など 3 件を基地返還で正式発表 防衛施設庁」朝日新聞夕刊、1992 年 5

日米両政府の在沖米軍基地削減計画に対する沖縄側の反応は明確だった。同年11月の沖縄県知事選挙では、革新陣営の統一候補である大田昌秀が在沖米軍基地の全撤去を掲げて出馬、現職の西銘順治知事を3万票差で破って12年ぶりの革新県政を誕生させる。当時はイラクがクウェートに侵攻している最中であり、在沖米軍基地が中東への出撃・補給拠点となる可能性が大田の公約に対する県内の支持を集めたといわれている⁵⁷。

大田県政の誕生に衝撃を受けた米国防総省は、1992年5月15日に沖縄施政権返還から20年を迎えるのに合わせ、よりインパクトの大きな施策を検討し始める。1992年1月に訪米した渡辺美智雄外相も、チェイニー国防長官との会談で在沖米軍基地の返還を要請した⁵⁸。

だが、このとき国防総省が検討した那覇軍港と奥間レスト・センターの返還はどちらも実現しなかった。那覇軍港は、1974年の日米安全保障協議委員会ですでに全面返還が決定されていたにもかかわらず、県内での代替地確保が条件とされたため90年代に至るまで返還が実現していない場所であった。日米両政府は那覇軍港の岸壁部分、約0.3平方キロメートルの返還案を沖縄県側に打診したが、全面返還を目指す地主約900人が受け入れられる提案ではなかった⁵⁹。

結局、沖縄復帰20周年記念式典に出席したクエール (James D. Quayle) 副大統領と防衛施設庁によって、キャンプ・ハンセン内の都市型戦闘訓練施設の撤去と訓練中止、1990年に返還を決定した沖縄県内の米軍施設の早期返還が発

月15日付。

57 江上能義「沖縄の戦後政治における「68年体制」の形成と崩壊(下)」『琉大法学』第58号(1997年3月)17頁。

58 「沖縄の米軍基地、施設返還で米側と協議 宮沢首相明かす」朝日新聞、1992年5月12日付。

59 「那覇軍港の部分返還へ日米協議 岸壁約30ヘクタール対象」朝日新聞西部版夕刊、1992年5月7日付；「那覇軍港、日米で部分返還協議 地主は全面返還を主張」朝日新聞、1992年5月8日付。

表される⁶⁰。その結果、1995年までに削減された米軍基地面積は約6平方キロメートルにすぎなかった。在沖米軍の削減も約3000人とどまる⁶¹。

当時、国防総省の中で戦略の立案を担う国際安全保障問題局は、次のように分析している。

米軍基地問題は、沖縄の中では重要な地域的懸案事項である。沖縄本島の20%が米軍施設にもっていわれているからだ。沖縄の人々は、施政権返還から20年、沖縄戦から47年たっても、米軍施設の削減にほとんど進展がないことに不満を抱いている。冷戦の終結はこうした感情を悪化させ、人々は米軍駐留の削減という形で平和の配当を期待している⁶²。

同時に、国防総省は直近5か月間の政策選択肢レビューの結果、「沖縄への今後も継続した長期的駐留は、太平洋地域防衛戦略上、不可欠」という見解を持っていた。したがって同省は、「沖縄に不可欠な軍事的能力・施設を維持する一方、沖縄の人々の問題関心をいくらか解決するための新たなアプローチ」が必要だと考えていた⁶³。

国防総省のこの考えは、1993年3月に朝鮮民主主義人民共和国(以下、北朝鮮)が核兵器不拡散条約からの脱退を宣言し、5月にはノドン・ミサイルの試

60 “ASD/ISA Lilley Trip to Japan, 6-7 March 1992” by Assistant Secretary of Defense (International Security Affairs), February 21, 1992, and “Okinawa [For Japan-U.S. Security Subcommittee Working-Level Consultations Held July 1-17, 1992]” by Assistant Secretary of Defense (International Security Affairs), July 1992, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA; 「日米政府、訓練施設撤去で合意 沖縄のキャンプ・ハンセン」朝日新聞、1992年5月15日付。

61 野添文彬『沖縄米軍基地全史』吉川弘文館、2020年、145頁。

62 “Okinawa [For Japan-U.S. Security Subcommittee Working-Level Consultation Held July 1-17, 1992]” by Assistant Secretary of Defense (International Security Affairs), July 1992, 01737, *Japan and the U.S., 1977-1992*, DNSA.

63 Ibid.

験発射を行ったことで強まる。同年1月に発足したクリントン(William J. Clinton)政権は北朝鮮の核開発疑惑を受け、9月にボトムアップレビューと呼ばれる国防計画の見直しを公表、海外兵力削減をとりやめ欧州とアジア太平洋地域にそれぞれ約10万人の前方展開兵力を維持するとした。ボトムアップレビューの方針は1995年2月、「東アジア戦略報告」(責任者の国防次官補の名前をとって通称「ナイ・レポート」と呼ばれる)として具体化され、「基地の全面返還」を掲げる大田知事にショックを与える。

後に大田は「ナイ氏は、自らが策定する政策によって130万近くの沖縄の人々がどのような影響を受けるのか、一顧だにできなかったのではなかろうか、と思わないわけにかなかった」と当時の心境を振り返っている。彼はナイ・レポートによって、「これまで以上に強く異議を申し立てない限り、基地問題の解決を促進することはできない」と考えたという⁶⁴。これが1995年9月の暴行事件後、軍用地強制使用のための沖縄県知事による代理署名を大田が拒否する事態につながる。

② SACO

暴行事件後に上京した大田は河野洋平外相と面会、被疑者の身柄の日本側引き渡し、米兵の綱紀粛正、被害者への謝罪と完全補償、日米地位協定の改正と米軍基地の整理縮小を求めた沖縄県議会の抗議決議を手渡した。しかし河野は、「捜査は支障なく行われていると聞いている。ただちに地位協定を見直すべきだと言うのは議論が走りすぎている」と発言する。面会后、大田は「もうやる以外ないな」と言ったという。大田が代理署名拒否を決断した瞬間であった⁶⁵。

64 大田昌秀『沖縄の決断』朝日新聞社、2000年、160～161頁。

65 政策研究大学院大学「吉元政矩(元沖縄県副知事)オーラルヒストリー」2005年、75～76頁(<http://www3.grips.ac.jp/~oralreport/view?item=100081>)；船橋洋一『同盟漂流(下)』148～149頁。

河野をはじめとする外務省の日米地位協定改定への否定的な反応の背景には、当時の政権に社会党が入っていたことがある。冷戦期に「非武装中立」を主張し続けてきた社会党は、自民党と連立を組んで1994年6月末に村山富市内閣を誕生させると安保条約堅持へと見解を転換した。だが、実際にはその後も在日米軍基地は撤去すべきだという考えの社会党議員が多かったため、日米地位協定改定を検討した場合に安保改定や米軍基地撤去に議論が発展する可能性を外務省は危惧していた⁶⁶。

1992年にはフィリピン議会による米比基地協定の期限延長拒否を受けて米軍が同国から撤退しており、外務省は日米地位協定改定論が基地撤去論に転じたときに米軍が日本から撤退する事態を恐れたのだ。実際、同じ92年のクエール米副大統領と宮澤喜一首相との夕食会の場で、米国民はアジアが「出てもらって結構」と言えばさっさと出ていく、とクエールが発言したことを、同席した栗山尚一駐米大使は衝撃とともに記憶していた⁶⁷。

だが、大田の代理署名拒否によって、米軍基地の賃貸借期限が切れて「不法占拠」状態となる可能性が浮上すると、日米両政府は早急に手を打つ必要性に迫られる。

本土の米軍基地がほぼ旧日本軍基地などの国有地におかれているのは異なり、沖縄の米軍基地は占領期に米軍が農地を軍事力によって強制接収した場所に建設されたものが多い。72年の沖縄復帰後、日本政府は軍用地主と賃貸借契約を結び直した上で在沖米軍に基地を提供したが、契約に応じない地主に対しては公用地暫定使用法にもとづく強制使用措置をとった。3～5年の使用期限を迎えるたびに、軍用地主が立ち合いや署名・捺印を拒否する場合には市町村長が、市町村長が拒否する場合には県知事が手続きを代行してきた。大田

66 河野洋平『日本外交への直言 回想と提言』岩波書店、2015年、142～143頁；船橋『同盟漂流(下)』150頁。

67 栗山尚一『日米同盟 漂流からの脱却』日本経済新聞社、1997年、136頁。

はその軍用地の賃貸借契約更新の代行手続きを拒否したのだ。

そこで日米両政府は1995年11月、在沖米軍基地の「整理・統合・縮小」を検討する場としてSACOを設立する。米側は「在日米軍の兵力構成もしくは運用上の即応性には手をつけない」方針だったが、日本政府が沖縄県に配慮して基地の「縮小」を入れさせた⁶⁸。

また、在沖米軍の訓練移転や日米地位協定の運用改善も検討対象に入った。前者は、沖縄県が①那覇軍港返還、②読谷補助飛行場でのパラシュート降下訓練廃止と同飛行場返還、③県道104号線越え実弾射撃訓練の移転という「重要三事案」の解決を求めたことと関係する。米側が、沖縄県への譲歩として①普天間飛行場に駐留する空中給油機KC130の山口県岩国飛行場への移転、②同飛行場への夜間着陸の制限、③西普天間住宅地区の返還、④嘉手納空軍基地の騒音軽減、⑤読谷補助飛行場のパラシュート降下訓練や県道104号線越え実弾射撃訓練の中止、を解決策として用意していたことが、訓練移転がSACOの議題に入った大きな要因である。SACOの議題の決定権を持っているのは米側だった。後者の日米地位協定についても、運用改善なら応じられると米側が判断したことで議題に入る⁶⁹。

③ 台湾海峡危機と普天間返還

米国政府の予想を超えて、SACOにおける基地縮小の目玉として沖縄県が日本政府に要請したのは、普天間飛行場の返還であった。それまで米国政府が普

68 船橋『同盟漂流(下)』163～164頁；”Japan Security Issues” by Kurt Campbell (DASD Asian and Pacific Affairs) in “Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo 14-15 April 1996 [Background Book],” April 16, 1996, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA.

69 Japan Security Issues” by Kurt Campbell (DASD Asian and Pacific Affairs) in “Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo 14-15 April 1996 [Background Book],” April 14, 1996, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA; “Special Action Committee on Okinawa” by Kurt Campbell (DASD Asian and Pacific Affairs) in “Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo 14-15 April 1996 [Background Book],” April 14, 1996, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA.

天間返還を検討したことはなく、西銘順治沖縄県知事が1985年と88年の訪米時に普天間返還を要請した際も無反応だった⁷⁰。

日米両政府の中で誰が普天間返還の決定を主導したのだろうか。既存の議論は米側が主導したという点では一致しているが、クリントン大統領が主導したという説とモンデール駐日大使だったという説がある⁷¹。

クリントン主導説は、当時の橋本龍太郎首相と折田正樹北米局長の証言がもとになっている。まず橋本は、1996年2月のサンタモニカにおける日米首脳会談の中でクリントンの方から、「『橋本、本当にそれだけか。もっとあるんじゃないのか。初めての会談だから、ある問題がもし残っているのなら、遠慮しないで出せよ』と彼のほうから言ってくれた」と回顧している。「そこで咄嗟の判断として」沖縄県の普天間返還要求を伝えたという⁷²。折田も、「(橋本首相の)緊張が緩んだときに、沖縄について率直にお話し頂けますか、とクリントンが水を向けたのです。総理はちょっとびくっとしたような表情をされた後」、普天間に言及したと証言する⁷³。

しかし、上記二つは1996年2月時点の事実であって、日米両政府が実際に普天間返還を発表した同年4月までの間に、クリントンが普天間返還を主導したという証言は日米両政府から出てこない。

この理由は、同年3月の台湾海峡危機に求められるであろう。台湾海峡で中

70 野添文彬『沖縄返還後の日米安保』202～205頁；”Relocating Futenma MCAS” by Kurt Campbell in “Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo 14-15 April 1996 [Background Book],” April 14, 1996, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA.

71 森本敏『普天間の謎』海竜社、2010年、21頁；五百旗頭真・宮城大蔵編『橋本龍太郎外交回顧録』岩波書店、2013年、66・69頁；折田正樹(服部龍二・白鳥潤一郎編)『外交証言録 湾岸戦争・普天間問題・イラク戦争』岩波書店、2013年、196～197頁；宮城大蔵・渡辺豪『普天間・辺野古 歪められた二〇年』集英社新書、2016年、69～71頁；菅英輝『冷戦後の日米関係一日米安保再定義を中心に一』『東アジア研究』第28号(2021年3月)、16頁。

72 五百旗頭・宮城『橋本龍太郎外交回顧録』66頁。

73 折田『外交証言録』196～197頁。

国軍が軍事演習を実施、周辺海域にミサイルを発射した同事件が発生すると、米国家安全保障会議(NSC)のレイク(Anthony K. Lake)大統領補佐官(国家安全保障担当)と、クリストフ(Sandra Kristoff)大統領補佐官(東アジア部長)は、普天間返還の決定延期を主張した。当時、ホワイトハウスの最大の関心事は、4月に予定されていた大統領の日本訪問をいかにして成功させるかであり、レイクとクリストフの主張は「選挙の年」ということから来る臆病さ由来していた⁷⁴。

台湾海峡危機を機に一転してホワイトハウスが普天間返還に消極的になったということは、それ以外に4月の普天間返還合意をとりまとめた存在がいるはずである。

そこで、次にモンデール主導説を検討してみよう。こちらは橋本元首相とモンデール自身の証言がもとになっている。橋本によれば、96年2月の日米首脳会談でモンデールが「大統領、これは大事なことです」と後押ししたという⁷⁵。モンデールも、日米首脳会談前に橋本首相から電話で普天間の早期閉鎖を要請され、その日の午後にはペリー国防長官に電話で打診、ペリーから「よし、やろう」と日本側に翌日伝えてよいとの返事を受けて日本側に伝えたと証言している⁷⁶。

しかし、モンデール主導説にはいくつかの反証がある。当時、関係者に取材した朝日新聞記者の船橋洋一によれば、日米首脳会談前後のモンデールは普天間返還が「抑止力の低下」につながると主張し、北朝鮮に「撤退と受け取られる」「間違ったシグナルを与える」と返還に慎重な立場をとっていたという。モンデールの考えは、カーター (James E. Carter) 政権の副大統領時代、在韓米軍

74 船橋洋一『同盟漂流(上)』岩波現代文庫、2006年、123、124、133～134頁。

75 五百旗頭・宮城『橋本龍太郎外交回顧録』69頁。

76 『『2日間で返還合意』モンデール氏、普天間交渉語る』琉球新報電子版、2016年5月23日付。

撤退が北朝鮮・韓国に誤ったメッセージを与えたという教訓にもとづいていた⁷⁷。

当時の公文書も船橋の取材を裏づけている。1996年3月19日付の米国駐日大使館発国務長官宛の電報には、「モンデール駐日大使、ハバード国務次官補代理らは自ら開いた会合の場で、クリントン大統領が訪日しても普天間の地位が劇的に変わる可能性はないと発言した⁷⁸」と書かれている。ここから、モンデールも含めた米国務省が日米首脳会談後から普天間返還合意までの間、普天間返還に消極的だったことが分かる。

さらにペリー (William J. Perry) 国防長官が、日米首脳会談前にクリントンに助言したのは自分だと証言している。ペリーは次の発言のように、通産大臣時代の橋本と二者会談した際に普天間返還を打診されてクリントン大統領に報告していたという。「私は大統領に対し、問題の所在、基地の必要性、そして日本政府が望むなら基地を動かす意思があると説明しました。(首脳会談での) 橋本の言葉に全く驚きませんでした。これは首相になる以前から彼の大きな関心事でした。首脳会談で議題に挙がると十分予測していました⁷⁹。」モンデールの証言が事実だとしても、彼よりも先にペリーがクリントンに根回ししていたのである。

ペリーの証言に加え、公文書からも国防総省が普天間返還を主導したことがうかがえる。1996年3月12日付でキャンベル (Kart M. Campbell) 国防次官補代理が作成した文書によれば、橋本からクリントンに普天間返還を提案するまでその選択肢を持たなかった米政府の中で、国防総省が5～10年後を目途に返還 (return) ではなく移設 (relocation) を検討していた。その理由として、一

77 船橋『同盟漂流(上)』121～122頁。

78 From American Embassy Tokyo to Secretary of State Washington, March 19, 1996, *Korea, 1969-2000*, DNSA.

79 ETV 特集「ペリーの告白～元米国防長官・沖縄への旅～」NHK制作、初回放送2017年11月18日。

つには、日本政府が普天間返還を含まない SACO パッケージ案は受け入れない意向を示したこと、もう一つには、ブッシュ政権で国防次官補だったアーミテージが「普天間飛行場は(政治的に)もう長くはもたない」と助言したことが挙げられている⁸⁰。

国防総省はなぜ日本の意向を重視したのか。当時、防衛庁防衛局長として SACO の責任者の一人だった秋山昌廣は次のように回顧している。

四月には突然、(普天間が)返ってくるという話になってびっくりしました。
[中略] それの一つの影響は台湾海峡緊張事件だと思いますね。[中略] 沖縄問題なんかで日米同盟が揺らいたら大変だと。この際、もう決定的な方法でこの問題を解決しなくちゃいけないということで、では沖縄が希望している普天間を返そうかというふうになったと、キャンベルはそう言っている。これは私も非常に分かる⁸¹。

この点について、ロード(Winston Lord) 国務次官補(当時)は、「台湾海峡危機で日本人がろうばいした結果、沖縄の問題がやりやすくなったり、より踏み込んだ日米安全保障共同宣言やガイドライン(「日米防衛協力のための指針」)をつくることにつながった⁸²」と回顧している。「日本人がろうばい」したというのは、秋山によれば次の通りである。

80 “Relocating Futenma MCAS” by Kurt Campbell in “Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo 14-15 April 1996 [Background Book],” April 14, 1996, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA.

81 秋山昌廣(真田尚剛・服部龍二・小林義之編)『元防衛事務次官秋山昌廣回顧録 冷戦後の安全保障と防衛交流』吉田書店、2018年、137～138頁。

82 Interview with Winston Lord, Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Project, April 28, 1998.

台湾海峡危機のときに、米海軍の二つの空母戦闘群が台湾海峡に向かったんですね。それを完全には把握していなかった。一つは日本から、一つは中東から来た。日本から向かったという情報は、アメリカは発表していないけれども、もちろん私は知っていました。しかし、中東からもう一つ来るというのは知らなかった。それは橋本総理から聞いた。いや、あのときはちょっと防衛局長としては参りましたね。なんでそんな情報が入らないんだと思ってね⁸³。

ロードの発言は、台湾海峡危機を機に、日米の防衛当局の中に日米協議を強化する必要性が認識されるようになったことを示している。また船橋洋一は、このとき沖縄の基地としての役割が変わってくるかもしれないとの見方が広まったことで、普天間返還が沖縄の負担軽減というよりも日米協議強化の好機ととらえられるようになったと指摘している⁸⁴。

秋山とロードの証言および船橋の指摘を合わせて考えると、国防総省は台湾海峡危機の中、ホワイトハウスの普天間返還延期論は日本側に不信感を与え、日米同盟を根本から揺さぶると考えたと推察される。実際、ペリーは親中派として有名だったが、このとき台湾海峡への空母派遣によって政権内の普天間返還反対をおさえ込んだ⁸⁵。

国防総省が普天間返還を主導したことは何を意味するのか。重要なのは、沖縄の基地負担軽減という政治的配慮よりも軍事的合理性が優先されることになったという点である。具体的には、朝鮮有事の際の国連軍支援など普天間飛行場の有事対応機能をいかに維持するかが普天間返還の条件となった。そのため、返還ではなく移設、しかも朝鮮有事初期の航空作戦で前線基地となる嘉手

83 秋山『元防衛事務次官秋山昌廣回顧録』84頁。

84 船橋『同盟漂流(下)』306～307頁。

85 船橋『同盟漂流(上)』136～137頁。

納基地の兵站・補給を支援できるよう、嘉手納近隣への移設が前提とされる⁸⁶。

日本側も橋本は「県内移設は私は受けなければならない」との見解であり、秋山も県内移設が「常識的」だと考えていた⁸⁷。ペリーは「日本側は沖縄県外の移設にとっても消極的だった」と回想している⁸⁸。

1996年4月15日、ペリー国防長官の訪日に合わせて SACO の中間報告が発表され、普天間飛行場の返還がうたわれた。首相官邸での発表の場でペリーではなくモンデールが橋本首相と並んだのは、日米両政府のトップ合意をアピールしたい橋本が、普天間返還合意の実質的な責任者であるペリーよりも「格」のあるモンデールを選んだためだ⁸⁹。その発表内容は以下の通りである。

今後5～7年以内に、十分な代替施設が完成した後、普天間飛行場を返還する。施設の移設を通じて、同飛行場の極めて重要な軍事上の機能及び能力は維持される。このためには、沖縄県における他の米軍の施設及び区域におけるヘリポートの建設、嘉手納飛行場における追加的な施設の整備、KC130 航空機の岩国飛行場への移駐及び危険に際しての施設の緊急使用についての日米共同の研究が必要となる⁹⁰。

86 Relocating Futenma MCAS” by Kurt Campbell in “Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo 14-15 April 1996 [Background Book],” April 14, 1996, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA.

87 五百旗頭・宮城『橋本龍太郎外交回顧録』70頁。OTV おきコア「元政府高官が語る日米交渉の内実」沖縄テレビ、2016年4月12日放送。

88 ETV 特集「ペリーの告白」。

89 「駐日米大使の重み モンデール氏を悼む」日本経済新聞電子版、2021年4月23日付。

90 「SACO 中間報告(仮訳)」防衛省・自衛隊HP。http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saco/midterm.html.

同年 12 月 10 日に発表された SACO 最終報告では、普天間飛行場、読谷補助飛行場、那覇軍港のすべてや北部訓練場の大部分など 11 施設、計 50 平方キロメートルの返還などが合意される。これは当時の県内基地面積の約 2 割にあたる。しかし、普天間飛行場は県内移設が、同じく読谷補助飛行場のパラシュート降下訓練は伊江島へ、那覇軍港は浦添への移転が条件とされており、実質的な基地の削減とはいいがたかった。北部訓練場も、残余部分 6 カ所にヘリコプター着陸帯を新たに建設することが部分返還の条件であった。同報告にはそのほかに、普天間飛行場と嘉手納基地の騒音規制措置や日米地位協定の運用改善なども盛り込まれた⁹¹。

国防総省は 1997 年 9 月、『普天間海兵隊飛行場の機能分析・作戦概念に関する行政報告』を公表し、普天間飛行場に替わる新たな基地建設の軍事的意図を説明する。同報告によれば、新たに建設されることになる施設は単なる普天間飛行場の代替施設ではなく、作戦上の必要性に応じて機能を強化させる必要があった。具体的には、海兵隊が今後導入する予定の MV-22 (通称「オスプレイ」) 輸送機に適した新基地として 1300m の計器飛行方式滑走路を備えた全長 1500m、幅 800m ～ 1000m (さらなる拡張も検討) の海上施設が想定されていた⁹²。オスプレイはヘリと比較してより長い距離をより速く飛ぶことが可能であるため、朝鮮有事作戦計画で海兵隊が北朝鮮軍の後方に回り込むのに適した装備として重視されたと考えられる。

ただし、国防総省は、普天間に駐留する部隊のうち、オスプレイが配備される第 36 海兵航空群を海上施設に移転させ、その他の部隊は、キャンプ瑞慶覧、ホワイト・ビーチ、岩国飛行場といった海兵隊の各基地と、空軍の嘉手納基地に分散移転させることを想定していた。新基地を普天間よりも小規模に留

91 野添『沖縄米軍基地全史』154 ～ 156 頁。

92 “Sea Based Facility: Functional Analysis and Concept of Operations for MCAS Futenma Relocation” by Department of Defense, FACD Vol.1 Executive Report (September 3, 1997) .

め、普天間に駐留する部隊を分担移転させるのは、沖縄住民の生活のためだと説明されている⁹³。

県内移設を条件とした基地返還が中心となった SACO 報告は、実質的に在沖米軍基地を維持しようとするものであった。基地が存在する以上、訓練移転や日米地位協定の運用改善、騒音規制措置の取り決めがあっても米軍による事件・事故や犯罪、騒音はなくなる。このことは大田県政以降の各県政による日米地位協定改定の要請につながる。

3. 沖縄県の日米地位協定改定案⁹⁴

(1) 大田県政

大田県政は 1995 年 11 月、日米地位協定の 10 項目の見直しに関する要請を日米両政府に対して行う。地位協定の関連条項ごとに整理された沖縄県の要請内容は SACO で検討された。沖縄県の要請内容とそれに対応した SACO 最終報告の内容は次の通りである。

まず第 2 条(基地の提供)に関して、沖縄県側は在沖米軍基地の整理縮小を求めた。これに対して SACO 最終報告では普天間飛行場、安波訓練場、ギンバル訓練場、楚辺通信所、読谷補助飛行場、那覇軍港の全面返還と、北部訓練場、キャンプ桑江、瀬名波通信施設、牧港補給地区の一部返還、キャンプ桑江とキャンプ瑞慶覧の米軍住宅の統合が発表される。ほぼすべての施設が県内移設を前提とした返還であり、普天間飛行場や那覇軍港などの返還は 2021 年現在まで実現していない。

次に第 3 条(基地の管理権)について、沖縄県は嘉手納基地と普天間飛行場

93 Ibid.

94 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍基地』平成 30 年 12 月刊行。以下、ことわりがないかぎり同資料に依拠。

の航空機騒音への対策、環境保護、米軍基地内への立ち入り、米軍関係者による事故原因の究明と報告、米軍の訓練の規制と違反に対する罰則などを求めた。航空機騒音対策については、まず1996年3月28日の日米合同委員会で嘉手納・普天間における航空機騒音規制措置が合意され、さらにSACO最終報告で嘉手納基地の海軍駐機場の移転と遮音壁の設置、普天間飛行場に配属されていた12機のKC130給油機の岩国飛行場への移駐と、同飛行場での夜間飛行訓練の運用制限が公表された。

日米合同委員会の航空機騒音規制措置では、たとえば普天間飛行場について「進入および出発経路を含む飛行場の場周経路は、できるかぎり学校、病院を含む人口稠密地域を避けるよう設定」することが合意された。しかし2004年には、隣接する沖縄国際大学に普天間飛行場所属のヘリが墜落・炎上する事故が起きたように、実効性のある措置とならなかった。

環境保護については、SACO最終報告で県道104号線越え実弾射撃訓練の廃止、キャンプ・ハンセンにおける不発弾除去手続きの継続実施、砂防ダムの建設促進が決定された。日米合同委員会は1973年にはすでに、米軍基地による環境汚染の調査や原因特定のため、自治体が米軍現地司令官に対して基地内立ち入りを申請できるよう合意していたが、その事実は明かされなかった。環境問題に関する日米合同委員会合意の存在が公表されるのは、2003年のことになる⁹⁵。

ただし、米軍基地内への立入許可手続き自体については、1996年12月の日米合同委員会で手続きが承認されたことが発表された。同時に、米軍航空機の事故調査書の提供および公表に関する手続きも承認されている。また、1997年3月の日米合同委員会で、米軍関係者による事故・事件の通報体制の整備が合意された。他方、事故を引き起こすような米軍訓練の規制等に関する沖縄県

95 琉球新報社・地位協定取材班『検証[地位協定] 日米不平等の源流』高文研、2004年、125～127頁。

の要請は受け入れられなかった。

続いて第5条(国内移動と出入り)に関しては、沖縄県側から民間空港の使用禁止と米軍の基地外での行軍禁止が要請され、後者のみ SACO 最終報告で受け入れられた。

沖縄県は合わせて、第6条(航空交通)と関連した那覇空港の進入管制業務の日本移管も要求したが却下される。沖縄返還交渉時の取り決めで、那覇空港の進入管制業務は嘉手納基地に所属する米空軍が日米地位協定第6条にもとづき実施してきた。2010年に那覇空港の進入管制業務が日本側に移管された後も、米軍関係者が那覇ターミナル管制所の管制業務に携わっている⁹⁶。

第9条(出入国)については、沖縄県が入国時の人・動植物の検疫を求めたことで、1996年12月の日米合同委員会で米軍関係者が携行する動植物の入手続きが認められたが、米軍関係者に対する伝染病などの検疫実施は認められなかった。

第10条(運転免許証・車両)に関連して、沖縄県からの米軍・軍属の公用車両が日米地位協定に反して明確な番号標をつけていない問題の是正要求は、96年3月の日米合同委員会で受け入れられた。

しかし第13条(税金)の関連で、沖縄県が米軍関係者の私有車両への自動車税課税額が5分の1以下に優遇されている点を問題視し、日本人と同率の課税を求めた点は受け入れられなかった。自動車税は自治体の収入に大きく影響し、特に車社会である沖縄県ではその比重が高い⁹⁷。

第17条(刑事裁判権)に関連した起訴前の被疑者引き渡しについては、「殺人、婦女暴行、その他の特定の場合」の「凶悪犯罪」に限って米軍側が「好意的配慮」を払うこととされる。だが後述するように、この取り決めはその後何年

96 「本島に米軍優先空域 訓練時の一時制限 年千回」琉球新報電子版、2013年8月10日付。

97 琉球新報『日米不平等の源流』198～200頁。

間も守られなかった。

第 18 条 (請求権・民事裁判権) については、米軍関係者が公務外で起こした事件・事故で被害者への補償が行われるよう、1997 年 1 月から日米地位協定の対象となるすべての米軍関係者を任意自動車保険に加入させることが SACO 最終報告で決まった。合わせて慰謝料の支払い (同条第 6 項) に関する手続きを改善し、治療費の前払い制度の活用や無利子融資制度の創設に加えて、米国側の支払額が裁判所の命じた補償額に満たない場合は日本政府が差額を支払うことになった。

最後に第 25 条 (日米合同委員会) に関しては、沖縄県が求める日米合同委員会の合意事項を公表するよう努めることが SACO 最終報告に盛り込まれたが、同委員会が関係自治体の意見を聴取すべきだという沖縄県の要求は通らなかった。

1998 年 7 月、海兵隊員によるひき逃げで女子高生が死亡する事故が発生したが、米軍側は「凶悪犯罪」にもかかわらず起訴前の被疑者引き渡しを拒否する。米軍は 1995 年の暴行事件と同様に、日米地位協定第 17 条にもとづいて起訴後に米兵の身柄を日本側に引き渡した。運用改善に実効性がないことが判明し、沖縄世論の激しい怒りが米軍と日本政府に向けられた⁹⁸。

(2) 稲嶺県政

上記のひき逃げ死亡事故に続き、2000 年 7 月に沖縄で開催された G8 首脳会議 (「沖縄サミット」) の直前には、海兵隊員による女子中学生への準強制わいせつ事件や空軍兵によるひき逃げ事件が発生、沖縄を訪れたタイミングでクリントン大統領が謝罪した。わいせつ事件の 4 日後、当時の森喜朗首相は事件について「政府がどうこうという話じゃない。これ以上、政府として罰すること

98 「98 追跡 波紋広がる米兵のひき逃げ事件 『凶悪犯罪』に相当か初ケースに手探り」琉球新報、1998 年 10 月 10 日付。

はできない」と発言し、沖縄県内の世論を激高させる⁹⁹。

一連の米兵事故・犯罪と森内閣の対応は、普天間飛行場の県内移設を進める稲嶺恵一知事を逆境に追い込んだ。稲嶺は1998年11月の沖縄県知事選で普天間県外移設を掲げる現職の大田に勝利し、翌99年11月22日には公約の「軍民共用」と「15年使用期限」を条件に普天間飛行場の辺野古移設を受け入れていた。小淵恵三内閣は稲嶺県政の移設2条件と合わせ、移設先の名護市が要望した日米地位協定の運用改善を同年12月28日に閣議決定したが、2000年5月の小淵の急死で跡を継いだ森首相の発言によって政府の約束の信頼性が揺らいだのである。

沖縄サミット直前に相次いだ米兵事故・犯罪に対し、沖縄県議会や各市議会が抗議決議・意見書を可決したほか、沖縄県民による大規模な抗議集会がいくつも開催された。県内の「海兵隊撤去論」を恐れた稲嶺は2000年8月末、県議会の総意のもとに独自の日米地位協定改定案を日本政府・米国駐日大使館に提出する。

沖縄県の日米地位協定改定案は大きく分けて11項目からなっていた。

はじめに、日米地位協定第2条(基地の提供と返還)について、日米合同委員会合意に関する地方自治体からの要請を検討するという一文の追加と、その際の日米両政府による自治体の意見聴取および意見の尊重を要望している。また、各米軍基地に関する日米合同委員会の合意で基地の使用範囲、使用目的、使用条件を明記するよう求めている。

在日米軍基地の運用が国の安全保障政策の一環であるとしても、米軍による事故・犯罪などの形で基地の影響を受けるのは基地所在自治体とその住民である以上、自治体の意見を無視した運用がされないよう要請したものである。沖縄県はドイツの補足協定を参照して、基地ごとの規模、種類、条件、提供期

99 「またか 憤りと衝撃 県、市など一斉抗議」沖縄タイムス、2000年7月4日付；「森首相、綱紀粛正は要求 米海兵隊の強制わいせつ事件」朝日新聞、2000年7月8日付。

間の明文化も要請事項に盛り込んだ。

第3条(基地の管理権)についても、沖縄県はドイツ補足協定を参考に自治体の基地内立ち入り、米軍事件・事故に関する情報公開と通報手続きの詳細化、米軍の訓練に対する航空法をはじめとする国内法の適用などを求めた。また第3条に環境条項を新設し、米軍の環境保全義務、米軍に対する国内環境法令の適用、米軍に環境汚染の際の原状回復義務を課すことを要請している。

日米両政府は沖縄県が地位協定改定案を提出してまもない2000年9月、「環境原則に関する共同発表」で在日米軍による環境汚染に関する定期協議を開催するとうたった。だが2002年1月末、1981年に返還された北谷町のキャンプ瑞慶覧メイモスカラ射撃場地区跡地の地中から、大量のドラム缶に入ったタール状物質が発見された際、那覇防衛施設局の照会に米軍は回答しなかった。

近くに桑江中学校や商業施設があることもあり、北谷町が経費を負担して早急にドラム缶の除去作業を実施、沖縄県がタール状物質を分析して周囲への影響はほぼないとする調査結果を発表した。那覇防衛施設局は1970年代後半に米軍の指示でドラム缶を投棄したと名乗り出た元基地労働者を聴取し、「米軍が投棄した蓋然性が高い」という判断を根拠としてドラム缶と汚染土壌の除去・処理費用、約8400万円を全額負担した。ドラム缶の数は最終的に215本にのぼっている¹⁰⁰。

次に、日米地位協定第5条(国内移動と出入り)については、米軍による民間空港や港の使用を緊急時以外には禁止することや、「移動」や「出入り」に米軍の訓練を含めないことを明文化するよう求めている。石垣空港で米軍機から米軍艦船への人員輸送などが行われたり、「親善・友好訪問」の名目で米軍の掃海艇が与那国、石垣、宮古の各港に入港したりする行為が、民間航空機・船舶の航行を妨げている現状の改善を要請したものだ。

100 琉球新報『日米不平等の源流』148～152頁。

また第9条(出入国)に関して、1995年に大田県政が行った日米地位協定見直し要請にもあったように、あらためてドイツ並みに米軍関係者の入国時に伝染病などの検疫を実施するよう求めた。

第13条(税金)についても再度、約2万5000台ある米軍関係者の私用車両に対して日本人と同等の自動車税を課税するよう要請している。仮に米軍私用車両の税率が日本人と同等になれば、沖縄県の増収は年間約7億8000万円にのぼると見込まれていた。

1995年の要請にはなかった項目としては、第15条(基地内の諸機関管理)第3項を改正し、基地内の物品販売だけではなく役務についても日本人への提供を制限するよう求めている。基地内の販売所、食堂、ゴルフ場などは同条第1項(a)にもとづき免税の対象となっているが、サービスの提供に関しては制限や利用手続きの規定がなかった。そのため一回の利用料金が6000円程度の県内ゴルフ場よりも、800～1100円程度で利用できる在沖米軍ゴルフ場を利用する日本人が多く、沖縄県は沖縄県ゴルフ事業連絡協議会から日本人の米軍ゴルフ場利用を禁止するよう要望されていた。また、1999年12月には嘉手納エアロクラブ所属のセスナ機が嘉手納弾薬庫地区に緊急着陸し、日本人を登場させた遊覧飛行が日常的に行われている現状が問題となっていた。

それから第17条(刑事裁判権)については、1995年に日米両政府が合意した地位協定の運用改善が守られず、事件・事故の際に米軍が以前と変わらず起訴前の米軍関係者引き渡しを拒否している実態を強く批判し、運用改善では不十分なので改定をすべきだと訴えた。日本の警察当局が米軍関係者を起訴前に逮捕、拘禁できない状況では起訴を判断するための証拠の収集が難しいこと、また被疑者が米国本国に逃亡した例があることから、沖縄県は重ねて第17条改定の必要性を主張したのである。

第18条(請求権・民事裁判権)に関しても、沖縄県は状況が改善されていない点を厳しく指摘した。SACO最終報告では米軍事件・事故の慰謝料の支払い

に関する手続きの改善が合意され、被害者の治療費の前払い制度や無利子融資制度の創設、米国側の支払額が補償額に満たない場合に日本政府が差額を支払うことが決まった。しかし、いずれも努力義務にすぎず実効性がないとして、沖縄県はあらためて地位協定および国内法令での明文化を求めたのだ。

また、米軍関係者の子を出産した日本人女性が認知や養育費を得られず、相手が退役や異動などで日本を出国すると何の手立ても打てないことが多い現実に鑑みて、米国政府が日本の裁判所の命令を受けて米兵・軍属の財産を差し押さえられる制度の整備を要請している。

最後に第 25 条(日米合同委員会)について、SACO 最終報告でうたわれた日米合同委員会の合意事項の迅速な公表がなされていない現状から、この点を明文化するよう求めた。

沖縄県による地位協定改定案の提案について、米国防総省は次のような理解と対応をまとめている。

【要約】(2000 年時点で)日米同盟に対する日本世論の支持は過去最高に留まっており、最近の世論調査では、回答者の 72%が、米国に対して今後 5～10 年間、日本にとって最も近い安全保障上のパートナーであり続けることを期待している。にもかかわらず、大多数の日本人は米軍基地およびその運用の削減を望む。このことは、前述の同盟支持に深い理解が欠けていることを示唆している。このような状況において、地方の政治家たちはしだいに、同盟自体には反対せず、米軍駐留の様々な側面—訓練、寄港、環境問題—について反対することで、得点を稼げるようになった。この夏、沖縄県は、環境上の原状回復や基地への立ち入りを要求するため、日米地位協定改定を求める決議を採択した。

【沖縄政治】6 月 11 日の沖縄県議会選は稲嶺恵一知事に明確な勝利をもたら

し、県政与党は議席を2伸ばして30議席〔注：18議席で過半数〕を獲得した。これは1998年11月の知事選以来初となる県全体の選挙で、基地問題に関する稲嶺の現実的な手法と、沖縄経済の支柱である日本政府からの補助金をより多く獲得した彼の功績に対する強力な支持を表していた。同時に、選挙結果は基地反対、普天間移の県内移設反対を掲げる革新候補に対する明確な拒絶となった。

8月28日、沖縄県は日本政府と米国駐日大使館に対して日米地位協定改定を求める決議を提示した。決議は、環境保護のため米軍基地に日本の国内法を適用することや、基地に由来する環境汚染について米軍に責任を持たせることを提案している。また、米兵が日本人女性に生ませた子供を養育しない場合に彼らの給与を差し押さえることも求めている。さらに、決議は、騒音による被害をおさえるため訓練での低空飛行を禁じようとし、米兵が所有する車両に完全な税金をかけようとする。日米地位協定反対は沖縄県内の反基地勢力にとって強力なスローガンであり、稲嶺知事も無視できない。日本政府と米国は、日米地位協定が中央政府間の議題であるという立場を堅持する¹⁰¹。

要約すると、日本国民の約7割が安保条約を支持し、沖縄県民も大多数が補助金とひきかえに普天間飛行場の県内移設を受け入れている状況において、日米地位協定改定論は地方の政治家の得点稼ぎにすぎず、稲嶺県政の要求を検討する必要はない。それが国防総省の分析と見解であった。

他方、日本政府は沖縄県の日米地位協定改定案に対する多少の配慮を示す。沖縄県が改定案を提出した翌年の2001年7月、衆議院外務委員会は「日

101 Scope Paper for US-Japan Bilateral Meeting 2 November 2000 by Assistant Secretary of Defense (ISA) Franklin Kramer, October 30, 2000, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA.

米地位協定の見直し」を決議した。ちなみに、その約一週間後には全国知事会が、「平成 14 年度国の施策並びに予算に関する要望について」に日米地位協定の見直しを盛り込んでいる。

また、小泉純一郎内閣の田中真紀子外相は同年 7 月、ブッシュ (George W. Bush) 政権のパウエル (Colin L. Powell) 国務長官との会談で、「犯罪を起こした米兵の身柄引渡が迅速に行われるよう日米地位協定の運用改善の協議を推進する」ことを合意した。田中＝パウエル会談の 4 日後には、小泉内閣が「地位協定の改定について運用の改善で機敏に対応し、これが十分効果的でない場合は、改正を視野に入れていく」ことを閣議決定する。

その後、2004 年 4 月の日米合同委員会にて地位協定下での刑事裁判手続きに関する運用改善が合意され、ようやく起訴前の米兵の身柄確保が円滑に行われるようになっていった。だが、目立った改善事項はその程度で、沖縄県による包括的な地位協定改定案は、日米両政府によって検討されることなく終わる。

同年 8 月 13 日、普天間飛行場に隣接した沖縄国際大学の本館にイラク戦争で出撃訓練中の海兵隊ヘリが墜落・炎上する事故が起きた。1996 年の日米合同委員会で合意された、普天間飛行場周辺の学校などの上空を米軍機は「出来る限り」避ける、という航空機騒音規制措置は努力義務にすぎず、実効性が担保されないことがこの事故で露呈した。しかも事故直後、民用地であるにもかかわらず海兵隊員が一方的に大学構内を占拠、現場を封鎖して大学関係者、沖縄県警、宜野湾市・沖縄県関係者、さらには外務省職員など政府関係者も一週間立ち入らせなかった¹⁰²。

事故当時、稲嶺知事は南米に出張中だったが急ぎ帰国する。そして小泉首

102 琉球新報『日米不平等の源流』19～26 頁。『『大学にヘリが落ちた』煙、悪臭の方向に急ぐ 現場には米軍が封鎖、県警を排除 15 年前に沖縄で起きたこと』琉球新報電子版、2019 年 8 月 13 日付。

相や川口順子外相、石破茂防衛庁長官らに対し、日米地位協定の抜本的な改定、事故原因の徹底究明、海兵隊など在中米軍の兵力削減と訓練分散・移転、日米両国が県の捜査や汚染対策に協力すること、さらに大学や周辺住民への早急な補償を要請した。

小泉内閣は沖縄県の要求に対して、2003年11月から始まっていた在日米軍再編協議を「沖縄の負担軽減」とリンクさせることで対応する。日米両政府は2006年5月、普天間飛行場の辺野古移設と引き換えに、司令部を中心とする在中海兵隊8000人とその家族9000人を日本政府の費用負担でグアムに移転させることで合意した¹⁰³。

また、日米合同委員会は翌2005年4月、在日米軍基地外での米軍機事故に関するガイドラインを作成した。ガイドラインでは、①基地外の米軍機事故現場の規制は、日米両当局が共同で行うこと、②事故現場には「内周規制線」と「外周規制線」が設けられ、内周規制線は日米共同、外周規制線は日本側当局による現場管理と立入規制が行われること、③米国側はすべての残骸、部品、部品、残渣物を管理すること、が取り決められる¹⁰⁴。

さらに2007年8月には、日米合同委員会で「普天間飛行場に係る場周経路の再検討及び更なる可能な安全対策についての検討に関する報告書」が合意された¹⁰⁵。

しかし、稲嶺知事は在日米軍再編に関する日米両政府の合意が成立した10日後、政府案を基本として日本政府と沖縄県が議論をするという玉虫色の表現

103 外務省 HP「再編実施のための日米のロードマップ(仮訳)」平成18年5月1日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_aso/ubl_06/2plus2_map.html。

104 外務省 HP「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に係る日米合同委員会合意」平成17年4月1日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/17/rls_0401a.html。

105 外務省 HP「『普天間飛行場に係る場周経路の再検討及び更なる可能な安全対策についての検討に関する報告書』について」平成19年8月10日、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/h19/8/1174873_810.html。

で、沖縄県が新たな移設案を受け入れることを実質的に拒んだ。これは、日米両政府が移設先を当初の辺野古沖合案から浅瀬案か陸上案、もしくはその中間の沿岸案に変更する折衝を沖縄県の頭越しに行い、しかも当初より短期間で普天間の危険性を除去するという名目で、軍民共用と15年使用期限という稲嶺知事の移設条件を葬り去ったことによる¹⁰⁶。

(3) 仲井眞県政

稲嶺は三期目がかかる2006年11月の沖縄県知事選には出馬せず、仲井眞弘多が当選して保守県政を継いだ。仲井眞知事は2013年12月末、前年末に民主党から政権を奪還した安倍晋三首相と会談。毎年3000億円台の振興予算や普天間飛行場の5年以内の運用停止、普天間に常駐するオスプレイ24機のうち約半数の訓練の県外移転、そして日米地位協定の補足協定の締結などを条件に、辺野古沿岸部の普天間移設工事を承認する。

安倍首相が、仲井眞との会談で基地負担軽減策をめぐって最初に提示したのが、環境立ち入り調査に関して日米地位協定を補足する新たな政府間協定だった。仲井眞が環境条項新設による地位協定の改定を要請したことを受けた対応であり、交渉開始で米側と合意していることも伝えた。オバマ(Barack H. Obama)政権は、日本との間で地位協定改定に踏み切れれば韓国などとの間で結んでいる地位協定でも不利な条件を課されかねないと抵抗し、特別協定を締結することで折り合ったという¹⁰⁷。

こうして日米両政府は2014年10月20日、環境補足協定について実質的に合意したと発表する。正式な合意の前に公表されたのは、仲井眞の三選がかかった知事選が翌月に控えていたためだと推察される。同協定は2015年9月28

106 宮城・渡辺『普天間・辺野古』86～111頁。

107 「日米で新協定作成 極秘交渉、先月着手 公約と整合 沖縄知事『いい正月に』産経新聞電子版、2013年12月26日付。

日に調印、発効したが、仲井眞は普天間の県内移設阻止を掲げた那覇市長の翁長雄志に約 10 万票差で敗れた後だった。

このように普天間移設を推進させるために成立した環境補足協定だが、運用改善にさえなっていないのが実情である。

環境補足協定第 4 条は日本側の立ち入り手続きを規定しているが、米側からの通報が前提となっている。在日米軍が基地での環境汚染物質の取り扱いや環境保全の方法を定めた日本環境管理基準 (JECS) は、「大規模な流出事故」が発生した場合、日本政府へ早急に通報しなければならないと定める。だが「大規模」の定義が狭く、米軍が「大規模な流出事故」に当てはまらないと判断して非公表としたり公表を遅らせたりする場合がある¹⁰⁸。

また、第 4 条は基地内の立ち入りが認められる場合について、環境に影響を及ぼす事故(漏出)が現に発生した場合と、施設・区域の返還に関連する現地調査(文化財調査を含む)を行う場合に限っている。

環境省は、国内にある米軍基地内の水や大気などについて毎年調べていたが、日米両政府の環境補足協定に関する合意が成立した 2014 年度から、それまで認められていた基地内での調査が行えなくなった。沖縄県が嘉手納基地内にある井戸群などで高濃度の PFOS を確認した翌年でもある¹⁰⁹。立ち入りが認められなくなった理由について、環境省は「米側との協議内容は公表できない」と明かしていないが、第 4 条をたてに米軍が立ち入りを拒否していると推察される。

108 外務省 HP「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」<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000415174.pdf>。「普天間 P F A S 流出 公表可否、米軍が判断 基準存在も内部運用」琉球新報電子版、2021 年 10 月 13 日付。

109 「米軍・横田基地の『PFOS』による地下水汚染はなぜ放置されてきたのか」『週刊文春』電子版、2021 年 7 月 2 日付。

(4) 翁長県政

2016年4月、元海兵隊員の男性が沖縄県うるま市で散歩中の20歳の女性を強姦目的で後ろから殴りつけ、車内に引きずり込みナイフで刺すなどして殺害した。

加害者は退役後、米空軍嘉手納基地でインターネット関連業務を請け負う仕事をしており、日米地位協定上の軍属に該当した。軍属とは日米地位協定第1条(b)において、「合衆国の国籍を有する文民で日本国にある合衆国軍隊に雇用され、これに勤務し、又はこれに随伴するもの」で、日本国に通常居住している者や第14条第1項の指定契約者を除くと定義されている。

安倍内閣は2015年10月に辺野古埋め立ての本体工事に着手、仲井眞前知事による辺野古埋め立ての承認を取り消した翁長県政に対して、国土交通相による撤回勧告と指示をへて、代執行訴訟をおこした。だが、翌16年1月末に出された福岡高裁の和解勧告に応じ、同年3月から一時的に工事を中断していた。うるま市の殺人事件が起きたのはこのようなタイミングであり、7月には参議院選挙も控えていた。

そこで、安倍内閣は参議院選挙を目前に、①軍属の範囲の明確化、②日本国に居住する者の軍属からの除外、③日米地位協定上の地位の見直し、④日米地位協定上の地位を有するすべての者の教育・研修の強化、について協議することで米国政府と合意する。日米両政府は2017年1月16日、日米地位協定第17条の対象となる軍属の範囲を明確化する目的で軍属補足協定を締結した¹¹⁰。ただし参院選では、沖縄の全小選挙区で島尻安伊子沖縄北方相を含めた自民候補が敗北する結果となった。

軍属補足協定第3条第1項は軍属の具体的な範囲を明記せず、日米合同委員会で軍属の範囲を決めるよう定めている。軍属に該当する米軍との契約業者

110 日米合同委員会「合衆国軍隊の軍属に係る扱いについての協力」2017年1月16日、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000220415.pdf>

(コントラクター)で雇用される者(被用者)の認定基準についても、軍属の範囲と同様に日米合同委員会で策定されることになった(第3条第2項)。また第5条では、認定基準を日米合同委員会で定期的に見直すことが明記された。2017年1月16日の日米合同委員会では、軍属の範囲や軍属に該当するコントラクターの被用者の認定基準について合意がなされ、うるま市殺人事件の犯人は軍属としての地位を持たないこととされた¹¹¹。

とはいえ、2018年10月末時点で確認されていたコントラクター被用者2224人のうち、範囲の見直しで対象から外れたのは10人だった。外務省によれば、日米地位協定で守られる国内の米軍属の総数は2021年1月13日時点で1万2631人、コントラクター被用者は3183人となっており、2019年9月12日時点に比べて軍属は1351人、コントラクター被用者は687人増加している¹¹²。

さらに2016年12月には、辺野古に近い名護市安部の沖合で普天間飛行場所属のオスプレイが墜落・大破した。オスプレイ事故の際、第11管区海上保安本部は米軍の拒否で内周規制線の内側に一度も立ち入ることができず、日本側からの共同捜査の申し入れにも米軍の回答はないままだった。内周規制線内への立ち入りは日米相互の同意にもとづくというガイドラインの規定を悪用して、米軍は日本当局の事故現場立ち入りに同意しなかったのである。沖縄県警は刑事特別法第13条の規定にもとづき機体の差し押さえを求めたが、米軍はこれも拒否して機体の残骸を回収した¹¹³。

翁長知事はうるま市殺人事件やオスプレイ墜落事件を受けて、「県民の怒りは限界を超えつつある」と2017年9月11日、外務・防衛両省と駐日米国大使

111 丹下綾「日米地位協定の軍属補足協定—在日米軍属による事件・事故の防止に向けた取組—」『立法と調査』No.392(2017年9月)57～64頁。

112 「国内米軍属 増加続く 1月時点1万2000人 補足協定効果なし」琉球新報電子版、2021年4月28日付。

113 「米軍事故今なお『傍観』 日本側立ち入り、6日後 説明1時間、直後に解体」朝日新聞、2017年10月29日付。

館に「日米地位協定の見直しに関する要請書」を提出するに至る。稲嶺県政の地位協定改定案から17年たって新たに提出された改定案11項目は、一言でいうと地位協定の運用への自治体の関与を強く要求する内容となっていた。

はじめに、第1条(米軍構成員、軍属、家族の定義)に関しては、軍属補足協定にもとづき日米両政府間で共有される軍属の情報やその範囲の定期的な見直しの結果が、公表および地方自治体に情報提供されるかどうか不明である点が問題視された。合わせて、米軍基地内で働く軍属ではない者が事件・事故を起こして基地内に逃げ込んだ場合、逮捕や身柄引き渡しができるのかどうか疑問視されていた。したがって沖縄県は、地位協定改定によってこれらの不備を補うよう求めた。

次に、第2条(基地の提供と返還)については、日本政府が辺野古移設を強行していると批判し、自治体との協議やその意思の尊重を条文に盛り込むように求めた。2016年7月の参院選から12日後、第二次安倍晋三内閣は沖縄県の埋め立て承認取り消しの違法確認訴訟をおこした。福岡高裁は同年9月に国の主張を全面的に認め、最高裁が12月に高裁判決を確定させる。最高裁判決から1週間後、辺野古埋め立て工事は再開された。

続いて第3条(基地の管理権)に関しては、環境補足協定の成立によっても米軍基地内への環境調査や文化財発掘調査のための立ち入りができず、米軍による汚染事故の報告も限定的で遅いなどの現状を指摘した。その上で環境条項の新設や、返還日の3年以上前から基地への立入調査を可能にすること、基地へのドイツ並みの国内環境法令の適用を要請している。また、環境調査や文化財発掘調査のための基地立ち入りが円滑に行えるよう、環境補足協定で立入手続きを明確に定めることを求めている。

第4条(原状回復・補償)に関しては、返還が予定されている基地の環境汚染が確認された際には、日米両政府が確実に自治体への情報提供や原状回復を行うことを明文化するよう要求した。また重ねて、環境調査や文化財発掘調査

の円滑な実現を要請している。

第5条(国内移動と出入り)については、稲嶺県政の地位協定改定案と同じく、米軍機による民間空港・港湾使用を緊急時以外禁止すること、米軍の「移動」に訓練を含まないことを求めている。

第9条(出入国)でも以前同様、米軍関係者の出入国時の検疫の強化を求めた。第13条(税金)も同じく、米軍関係者の私用車両への自動車税を日本人と同一にするよう要請している。第15条(基地内の諸機関管理)改定案も踏襲された。第18条(請求権・民事裁判権)も同様である。

第17条(刑事裁判権)については、オスプレイ墜落事故をふまえて基地外での米軍機事故の際には日本当局が証拠物件を捜索、差し押さえまたは検証できることや、事故現場の統制を日本側の主導とすることなどの明文化を要求している。

第25条(日米合同委員会)も稲嶺県政時代の改定案を踏襲したが、加えて日米合同委員会における自治体の意見の聴取と合意内容への反映を求めている。

2018年7月27日、全国知事会は日米地位協定の抜本的改定を含む「米軍基地負担に関する提言」を全会一致で採択した。翁長知事の要望を受けて2年間の調査を行った結果をふまえた内容であり、日米地位協定改定による米軍基地への航空法や環境法令などの原則適用が提言されていた¹¹⁴。翁長は癌の治療中であり、謝花喜一郎副知事が代理で全国知事会議に出席したが、8月8日に翁長は在職中のまま急逝した。

予定を前倒して9月30日に投開票された沖縄知事選では、二人の有力候補者いずれも日米地位協定改定を公約に掲げ、そのうちの翁長の遺志を継いで辺野古移設阻止を主張する玉城デニーが当選する。玉城県政も引き続き日米地

114 全国知事会「米軍基地負担に関する提言」<http://www.nga.gr.jp/ikkrwebBrowse/material/files/group/2/20180814-05beigunnkichiteigenn300727.pdf>.

位協定の抜本的改定を訴えている¹¹⁵。

安倍内閣は翁長県政の地位協定改定案を黙殺したが、2019年7月の参議院選挙では、各政党とも公約に日米地位協定に対する考え方を盛り込み、自民党も在日米軍の事件・事故防止の徹底を掲げた。公明党も米軍関係者の凶悪犯の身柄を起訴前に日本側に引き渡すことの明記や、米軍基地への日本側の立入権の確立を目指すとし、与党両党とも日米地位協定の改定ではなく運用改善の立場をとっている。

おわりに

ここまでの議論からは次のことがいえよう。日米地位協定の改定という政治課題は、冷戦が終結しても沖縄に集中している米軍基地が実質的に維持され続ける中で、短期的にとりうる基地問題の解決策として沖縄県から提起された。普天間飛行場の移設問題に象徴されるように、1990年代から現在に至るまで日米両政府の在沖米軍基地維持という方針が変わらないため、米軍の事件・事故や犯罪が起こるたびに沖縄側から日米地位協定改定案が提示されるという状況となっている。

その中で、日本政府は本質的な解決策である在沖米軍基地の削減に応じるのではなく、むしろ沖縄県が基地の維持を受け入れるのであれば運用改善という形で日米地位協定の見直しに応じる、という取引を行ってきた。日米地位協定の運用改善は米軍事件・事故や犯罪の減少や解消につながらないため、県政が変わるたびに普天間移設と絡めた日米地位協定の見直しの議論が日本政府と沖縄県との間で繰り返されている。

このような状況を支えているのは、世論の安保条約に対する支持である。2000年の時点で72%あった安保条約の支持率は、2010年末には78%となっ

115 「日米地位協定 沖縄・玉城知事『時代の要求にそぐわないものに』毎日新聞電子版、2021年9月15日付。

た¹¹⁶。この支持率の高さは、米側に沖縄県の日米地位協定改定の要請は「得点稼ぎ」だと判断させる要因となっている。

米政府が日米地位協定の改定には応じない姿勢で一貫している以上、可能性は低いが、仮に日米地位協定の改定が実現しても、米軍基地が沖縄に集中している限りは米軍事件・事故や犯罪そのものは防げないであろう。そのような状況では、いったん改定が実現してもまた新たな改定の要求が提起される可能性が高い。問題の根源は日米地位協定というよりも事件・事故や犯罪を引き起こす米軍が存在することにあり、その基地を削減あるいは撤去することによってしか本質的には解決しえないといえよう。

116 「(世論調査のトリセツ) 日米安保条約、移り変わる思い」朝日新聞電子版、2020年7月3日付。