

在日米軍地位協定の問題点

福好 昌治

はじめに

「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」(1960年6月23日、条約第7号、以下「在日米軍地位協定」または単に「地位協定」と略す)は、在日米軍(人)の法的地位を定めた協定であり、これに基づいて在日米軍(人)は、施設・区域の取得、訓練の実施から税金の免除にいたるまで様々な特権を享受している⁽¹⁾。国家間の合意と国の命令によって、外国に派遣されている米軍(人)が、各種の特権を保持するのは、当然のことではある。

しかし、現実には派遣先の国で様々な問題を引き起こしている。たとえば、95年9月、沖縄で発生した米海兵隊員による少女暴行事件では、刑事裁判権の不平等性が問題にされた。これを契機に沖縄県は10項目におよぶ在日米軍地位協定の見直しを政府に要請した⁽²⁾。

在日米軍地位協定の条項の問題だけでなく、地位協定の条項がなし崩し的に解釈変更されるとき、地位協定に明確な規定がないままに実施

されて問題となっている事例もある。

本稿では、そうした在日米軍地位協定の問題点を検証してみるが、その範囲はきわめて広範な領域に及び、とても本稿だけでカバーできるものではない。そこで本稿では、地位協定の条項がなし崩し的に解釈変更された例として在日米軍駐留経費の分担問題、地位協定に明確な規定がないにもかかわらず実施されている問題として米軍機の低空飛行訓練、さらに地位協定に規定はあるが、「日米防衛協力のための指針」(いわゆるガイドライン)の見直しとの関連で今後注目されそうな問題として、米軍による民間空港・港湾の利用——といった3つの問題にしばって検証を試みる。

1. 在日米軍駐留経費の負担

(1) 地位協定第24条とその解釈

在日米軍の駐留経費を日米のどちらがどの程度負担するかについては、在日米軍地位協定第24条で以下のように明記されている。

「1、日本国に合衆国軍隊を維持することに伴うすべての経費は、2に規定するところにより日本国が負担すべきものを除くほか、この協定

(1) 在日米軍地位協定の全文は、防衛庁長官官房法規課監修『防衛実務小六法』各年版、内外出版に収録されている。

(2) 沖縄県『地位協定見直し要請に関する説明資料』1995年11月

の存続期間中日本国に負担をかけないで合衆国が負担することが合意される。

2、日本国は、第2条および第3条に定めるすべての施設及び区域並びに路線権（飛行場および港における施設及び区域のように共同に使用される施設及び区域を含む）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し、かつ、相当の場合には、施設および区域並びに路線権の所有者および提供者に補償を行なうことが合意される」

この条項で明らかなように、日本側に経費負担義務があるのは、①基地周辺対策費（防音工事の費用助成、移転補償、基地周辺自治体における体育館等各種施設の建設費など、いわゆる迷惑料）、②民公有地の賃借料、③米軍基地の移転費用、④その他（土地買収代、訓練水域での漁業補償等）だけである。

もし解釈上問題となるとしたら、「すべての施設及び区域並びに路線権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」という部分だろう。この場合の「提供」の範囲はどこまでなのか。最初に米軍に基地（施設・区域）を提供した後、基地の中にある施設を改修したり、基地の中に新たな施設を建設する時の費用は、日米のどちらが負担すべきなのだろうか（米軍が最初に施設・区域に入った時、すでにその施設・区域の中に存在していた建物は、無償で米軍に提供される）。

この点について、山上信重・防衛施設庁長官は、1970年8月18日、衆議院内閣委員会で以下のように説明している。

「米軍が入りました後においていろいろの備品をつくる、設備をつくる、家を建てる、これは自分でやるのがいまたまえになっておるとい

うことでございます」

「（滑走路の延長の）場合には、その用地は日本政府のほうで取得して提供いたします。しかしながら、かりにそういうような延長ということがありました場合に、飛行場の滑走路を延長する工事、そういったような費用、その他もろもろの費用は米軍自身が負担してつくる」

「兵舎でございまして、従来からの建物を提供しておるような場合、たとえば、民有地、民有の施設を借りて提供しておるような場合でございます。これらの場合は、2条1項によって、従来あったものということで、そういったような費用は日本政府の負担になっています。しかしながら、提供された区域に兵舎を米側が自分で建てる場合、これはドル資産と申しておりますが、そのような場合には米軍自身がその負担をいたしておる、こういうことになっております」⁽³⁾

日本政府はこの時の答弁内容を未だに訂正してはいない。

(2) 拡大する「思いやり予算」

ところが、1978年度から日本政府は、在日米軍地位協定第24条で負担義務がない部分まで、費用を支出するようになった。まず、78年度から米軍基地で働く日本人従業員の労務費の一部を負担しはじめた。具体的には①法定福利費（社会保険料の事業主負担金、健康診断費）、②任意福利費（福利厚生費、喪費、災害見舞金、制服費）、③労務管理費（日本人従業員に対する給与支払い事務などを担当する労務管理事務所の人件事務費など）の3項目、計約62億円である。

78年6月、記者会見でこの支出の根拠を問わ

(3)『衆議院内閣委員会議録第29号』、1970年8月18日、

れた金丸信・防衛庁長官（当時）は「まあ、思いやりってとこだなあ」と答えた。これが、いわゆる「思いやり予算」という名称の由来である。

「思いやり予算」を出さざるをえなくなった背景には、ベトナム戦争後の米国防予算の削減と、円高ドル安の進行があった。ドルで米国政府からもらう予算が減っているのに加えて、日本人従業員の労務費は当然、円で支払わなければならない。日本企業に発注する在日米軍基地の施設整備費も円建て。在日米軍は予算削減と経費増の2つに苦しめられるようになったのだ。そこで、日本政府に在日米軍駐留経費の負担増を要求し、日本政府もこれに応えたというわけだ。

翌79年度には、さらに労務費の日本側負担範囲が広がり、語学手当や国家公務員の給与水準との差額分まで、日本側が負担することになった。それに加えて、同年度から新たに施設整備費も一部日本側が負担することになった。具体的には隊舎7棟の改築、住宅420戸の建設、貯油タンク2基の改築、消音施設1基の新設など、計140億円である（労務費と合わせると79年度の思いやり予算は計280億円）。⁽⁴⁾

その後も、思いやり予算は毎年増えていく。額が増えるだけでなく、範囲も広がっていく。施設整備費は当初、米軍の作戦行動に直接関係しない施設（住宅など）に限られていたが、80年代半ばから作戦用施設も思いやり予算で作られるようになった。たとえば、在日米軍司令部の作戦室（横田）、F-15戦闘機用シェルター（嘉手納）、F-16戦闘機用シェルター（三沢）などが、その例である。

その一方で、「こんなものにまで」と首をひ

ねるようなものにまで、思いやり予算は使われている。たとえば、アルコール中毒者用厚生施設（キャンプ・コートニー）、軽犯罪者用矯正施設（キャンプ・ハンセン）、ゴルフ場の周囲ネット（嘉手納）、美容体操用スタジオ（キャンプ座間）、教会（キャンプ・コートニー）などだ。⁽⁵⁾

米軍に対してはまさにいたれりつくせりなのだが、その一方で自衛隊の生活環境はまだまだ貧弱である。日米間の格差について、柿谷勲夫・1等陸佐（執筆当時）は次のような例を紹介している。

「演習場に行けば野外で宿泊するが、演習の前後に演習場にある廠舎と称する小屋で宿泊する。この廠舎が極めて古い、なにしろ帝国陸軍時代に使用されていた物が大半である。薄暗く、隙間風は入り、演習場にあるとは言え今時このような建物は珍しい。特に若者に嫌われるのが便所である。異臭が漂い使用時に跳ね返りがあることもある。水洗トイレしか使用したことのない若者が演習場に来ると便秘になり、体に変調を来す者がでる。これを理由に退職を申し出る者もいる。（中略）しかし、米軍と共同訓練で米軍が使用するとなると途端に予算が付き綺麗になる。便所等訓練が終了しても逃げては行かないので、その後引き続き使用出来るから我々にとっては有り難いことであるが、米軍が来なければ便所ひとつ綺麗にならないことに疑問を感じる隊員、特に若い隊員には少なくない」⁽⁶⁾

日本人従業員の労務費については、87年度から日米間で特別協定が締結されるようになった⁽⁷⁾。その結果、退職手当、調整手当、扶養手当、通勤手当、住居手当、夏季手当、年末手当、

(4) 福好昌治『続・自衛隊ここまで暴露せば殺される』、あっぷる出版社、1992年、67～68ページ

(5) 同上、68～70ページ

(6) 柿谷勲夫『国を想い国を憂う』、自費出版、1991年、146～147ページ

(7) 特別協定の締結によって、87年度以降の労務費は思

年度末手当の計8手当について、それぞれ50%まで日本側が負担できるようになった。この特別協定は翌88年に早くも改定され、8手当の全額を日本側が負担できるようになった。さらに91年に、新特別協定が締結され、基本給なども日本側が負担できるようになり、実際に95年度から日本人従業員の労務費は全額日本側負担となった。

日本人従業員の労務費の中には、米軍クラブで働く日本人従業員（ウエーター）に貸与される喋ネクタイやタキシードも含まれている。この支出については、90年5月18日の参議院予算委員会で、以下のような問答があった。

「吉川春子議員 タキシードや喋ネクタイまでなぜ国民の税金から負担してやるのでしょうか。」

海部首相 （日米安保）条約の効果的な運用を図っていくためにいろいろ行われた措置である、私はそう受けとめますが、具体的な問題については、なぜかというお尋ねには、私もちょっとここで理論的に御説明するだけのあれがありませんので」⁽⁸⁾

首相も説明に窮するような支出だったのだ。

91年に締結された特別協定では、新たに光熱水料（電気、ガス、水道、下水道、暖房・調理・給油用の燃料）も、日本側が負担できるようになった。

特別協定は95年にも締結され、ここでは新たに米軍の訓練移転経費を日本側が負担できるようになった。従来、厚木基地などで実施されていた空母艦載機のNLP（夜間離着陸訓練）を、現在硫黄島に移転して（全ての訓練ではない）実施しているが、こうした費用を日本側が負担

しているのだ。また、現在沖縄で海兵隊が実施している県道104号線越え実弾砲撃演習が、本土に移転されたならば、この移転経費も日本側が負担することになっている。

このようにして思いやり予算は年々拡大し、97年度予算案では提供施設整備費952億5100万円、労務費1462億円3000万円、光熱水料318億7300万円、訓練移転費3億5100万円、計2737億0600万円になった。⁽⁹⁾ いずれも防衛施設庁の予算から支出される。

(3) 地位協定第24条に基づく日本側負担分

在日米軍地位協定第24条で日本側が負担することになっている項目で、防衛施設庁の予算から支出されているものには、施設の借料（民公有地の賃借料）、リロケーション（施設の移設）、周辺対策（防音工事費、特定防衛施設周辺整備調整交付金など）、訓練水域での漁業補償、米軍車両による有料道路使用補償等がある。

このうち周辺対策の中に含まれている特定防衛施設調整交付金というのは、航空基地、演習場など特に周辺地域に多大な迷惑を与える施設を有する自治体に対して交付される、一種の迷惑料である（自衛隊基地を抱える自治体に対しても、同様の基準で交付される）。その例を挙げると、三沢市・7億2900万円、福生市（横田基地）・2億7100万円、嘉手納町・3億円、恩納村（キャンプ・ハンセン）・7300万円、宜野湾市（普天間基地）・5700万円——などとなっている（いずれも95年度の交付額）。⁽¹⁰⁾

米軍が日本の有料道路を使用した場合、その料金を日本政府が全額払いもどすことになって

ㄴいやり予算ではなくなった、とみなすことも可能だが、この特別協定そのものが在日米軍地位協定第24条と矛盾するわけで、やはり法的根拠のあいまいな支出であることに変わりはない。

(8)『参議院予算委員会会議録』、1990年5月18日、21ページ

(9)『朝雲』1997年1月2日

(10)防衛施設庁『衆議院予算委員会要求資料』、1996年

いるが、これは防衛施設庁予算から支出されている。その額は94年度・6億6400万円、93年度・6億4100万円、92年度・6億100万円——などとなっている。⁽¹¹⁾

防衛施設庁以外の省庁も在日米軍駐留経費を負担している。たとえば、自治省は基地を抱える自治体に対して基地交付金（国有提供施設等所在市町村助成交付金、米軍に提供している土地、建物などから取れない固定資産税の補填）と、調整交付金（施設等所在市町村調整交付金、米軍所有の資産〔ドル資産〕等について基地交付金との均衡上交付される）が交付されている。たとえば、横田基地を抱える福生市には基地交付金が10億6052万円、調整交付金が1億9876万円交付されている。同じ横田基地に隣接する昭島市の場合は、基地交付金・1570万円、調整交付金なし（いずれも95年度）となっている。⁽¹²⁾

さらに額は少ないが、労働省が就職促進手当、職業転換交付金などを、厚生省が健保事務負担金を、総理府が離職者対策協議会事務局費を負担している。

以上は政府予算の中に組み込まれている在日米軍駐留経費の日本側負担分であるが、この他に予算化されない間接負担がある。国有地は無料でも米軍に提供されているが、これを金額に換算したならばかなりの額になる。外務省の試算によると、1546億円（96年度）だ。⁽¹³⁾

以上の日本側負担分をまとめると、96年度では、提供施設整備費973億円、労務費1448億円、

光水熱料310億円、訓練移転費3億円、基地周辺対策費738億円、民公有地賃借料775億円、リロケーション費3億円その他の防衛施設庁予算380億円、他省庁分212億円、国有地の借り上げ料試算1546億円、計6389億円になる。⁽¹⁴⁾

95年度では、提供施設整備費982億円、労務費1427億円、光水熱料305億円、基地周辺対策費736億円、民公有地賃借料712億円、リロケーション費10億円、その他の防衛施設庁予算355億円、他省庁分230億円、国有地の借り上げ料試算1500億円、計6257億円になる。⁽¹⁵⁾ 在日米軍駐留経費の日本側負担分は年々増えている。

この他に、米軍人および家族には、所得税、相続税、関税などが免除されているし、NHKの受信料も払っていない。⁽¹⁶⁾

一方、在日米軍駐留経費の米側負担分は92年度・31億ドル、93年度・29億ドル、94年度・28億ドルである（95年度以降は「未入手」となっている）。⁽¹⁷⁾ 日本と米国では会計年度に半年のずれがあり、⁽¹⁸⁾ 円ドルレートも日々変わるので単純には比較できないが、日米の負担比率はおおよそ2:1で、年々日本側の負担率が増えている（米側の負担率が減っている）と言えよう。

(4) ますます増える日本側負担分

96年度補正予算と97年度予算からは、SACO（沖縄の米軍基地問題に関する日米特別行動委員会）関連事業費が、防衛費とは別枠で、防衛庁予算から支出されることになった⁽¹⁹⁾。

(11) 同上

(12) 東京都都市計画局『東京の基地 96』、1996年、10ページ

(13) 外務省『衆議院予算委員会要求資料』、1996年

(14) 『赤旗』1996年6月29日

(15) 外務省『衆議院予算委員会要求資料』、1996年

(16) NHKの受信料不払いは、米軍側の一方的措置であり（一種の税金とみなしている）、支払義務について

の見解は、日米で異なっている。

(17) 外務省『衆議院予算委員会要求資料』、1996年

(18) 米国の会計年度は前年の10月から始まり、当該年の9月に終わる。

(19) 防衛庁の予算から支出されるにもかかわらず防衛費とは別枠、というのは何ともわかりにくい説明だが、これは防衛費の伸び率を低く見せるためのトリックとも言える。

96年度補正予算の総額は72億900万円。97年度予算の総額は60億9700万円。

96年度補正予算と97年度予算を合わせると133億600万円になるが、その内訳は①土地返還のための事業費（移設に関する調査費、工事費等）27億1100万円、②訓練改善のための事業（県道104号線越え実弾砲撃演習の本土移転費、安全管理施設等の整備等）30億4100万円、③騒音軽減のための事業（嘉手納基地の遮音壁工事費、同基地海軍駐機場の移転調査費）10億9900万円、④地位協定の運用改善（公務外の米軍人による事件・事故の被害者に対する無利子融資制度の基金）2億0100万円、⑤SACO事業の円滑化をはかるための事業（実弾砲撃演習の本土移転先における住宅防音工事費、実弾砲撃演習の移転先になる本土の5市町村と普天間基地にいる空中給油機部隊の移転先になる岩国市への特定防衛施設周辺整備調整交付金等）62億5400万円、となっている。⁽²⁰⁾

在日米軍駐留経費の日本側負担範囲は以上の内容にとどまらず、さらに拡大する可能性もある。というのは、在日米軍がそうした要求をもっているからだ。1993年6月17日、航空自衛隊幹部学校で講演したリチャード・E・ハウリー在日米軍司令官（当時）は次のように述べている。「日本は誠に寛大な主催国であり、米軍前方展開維持の米側負担の一部を、日本以上に肩代わりしている国は他にありません。日本政府からの寛大な支援に対し、感謝の念を表明せねば、私の怠慢であります。私の将来における願いは、必ずしもホストネイションサポートレベルの増加ではなく、どちらかといえば、私の隷下指揮

官が、日本がすでにコミットしている支援レベルを、より柔軟に活用できるように御配慮をいただければと願います。

時々、柔軟的活用とはどういう意味、との質問を受けますので、ちょっと詳しく説明します。HNS⁽²¹⁾に施設整備計画というのがありまして、在日米軍のほぼすべての新施設建設はこの計画予算で賄われますが、建造物はすべて新建築とするとあります。時には、新規の任務要求を満たすのに、現存の施設をすっかり取り壊して建て替えるよりも、その施設を改造するほうがより理にかなっていることがあります。しかしながら、現規則の解釈のもとでは、ホストネイションサポート予算は改造目的には使ってはいけないことになっています。同様に、現行の任務をよりよく支援するために、我々は新施設の建設を重ねています。航空機用強化シェルターや家族用住宅はそのうちの二つの例にすぎません。新しく施設ができれば、その維持は米軍施設部隊への付加任務となりますが、その新施設のメンテナンスのための必要経費を、HNS予算でもって補うことは、できないことになっています」⁽²²⁾

ハウリー司令官の言う「柔軟的活用」の対象となっているのは、たとえば滑走路の改修費である。在日米軍は94年度予算で横田基地の滑走路改修費を日本側に要求したが断られている⁽²³⁾。

一方、米軍内部の動向を見ると、陸、海、空、海兵隊の4軍の間で予算の分捕り合戦があるようだ。太平洋空軍の業務報告（情報公開法による極秘指定解除文書）93・94年版によると、在日米軍施設整備費の配分率は陸軍12%、海軍30

(20)『琉球新報』1996年12月26日

(21) ホスト・ネイション・サポートの略で、米軍を駐留させている国による米軍に対する財政等の支援を指す。「受け入れ国支援」ないし「接受国支援」と訳す。

(22) リチャード・E・ハウリー「極東における米軍の態勢と日米安全保障について」『鵬友』（航空自衛隊幹部学校機関誌）、1993年9月号、11ページ

(23)『朝日新聞』1993年10月1日

％、空軍30％、海兵隊28％となっている。92年に海軍はこの比率に異議申し立てをおこなった。これに応じて在日米軍は比率の再検討をおこなったが、変更の必要なしとの結論に達した。それでもまた海軍が異議を唱えたため、93年に太平洋軍が日本に調査チームを派遣したが、その結果でも在日米軍の配分率は適切である、という結論になった。⁽²⁴⁾

(5) 国際比較で見た米軍駐留経費の受け入れ国負担

日本側の在日米軍駐留経費負担増を米軍はどう評価しているのだろうか。米国防総省の報告書『日米安全保障関係に関する議会への報告書』は、「日本は米軍の作戦のために、安定した無料の環境を提供してくれている。日本は同盟国の中でもっとも広範なホスト・ネーション・サポートを行っている。日本政府による多額の財政支援によって、在日米軍の駐留はかなり費用対効果の高いものとなっている」⁽²⁵⁾と高く評価している。

米国防総省は防衛費、兵力・部隊数、ホスト・ネーション・サポート等に関する同盟国の貢献度を比較した報告書『共同防衛への同盟国の貢献』と題する報告書を毎年議会に提出しているが、その中に各国の貢献度を採点した表がある。そのうちホスト・ネーション・サポートの部分を見ると、日本だけが「上」の評価を得ている（ランクは上、中の上、中、中の下、下の五段階）。日本の次に位置するのは韓国とドイツ（いずれも中の上）だ。⁽²⁶⁾

ここで日本と諸外国のホスト・ネーション・サポートを比較するために、韓国の米軍駐留経費負担について触れてみよう。韓国の駐留経費負担も年々増えており、94年には直接負担（予算に組み込まれている経費）で2億8200万ドル、税金の免除等間接負担で14億4800万ドルの貢献をおこなっている。さらに96～98年に、毎年10％の負担増を行うことで、米韓両国は合意している。⁽²⁷⁾

『共同防衛への同盟国の貢献』には、各国別の米軍駐留経費負担額（94年度）が掲載されているが、それによると日本が45億8200万ドル、韓国が17億3000万ドル、ドイツが15億8300万ドル、その他のNATO（北大西洋条約機構）加盟国13か国（アイルランドは含まない）の総額が9億200万ドルとなっている（いずれも直接経費と間接経費の両方を合わせたものである）。⁽²⁸⁾ これを見ても、日本の米軍駐留経費負担が突出していることがわかる。

米軍は日本の経費負担を「ジャパンモデル」と称して絶賛しており、これをヨーロッパ諸国にまで適用させようとしている。⁽²⁹⁾

2. 米軍機の低空飛行訓練

(1) 低空飛行訓練による事故

1980年代の半ば頃から、米軍機の低空飛行訓練にともなう事故が社会問題になりはじめた。地上数100mという超低空を飛行する米軍機の衝撃波によって、住宅の窓ガラスがわれたり、無理な飛行をしたために米軍機が墜落する、と

(24) Office of Pacific Air Force History Headquarters, "History of Pacific Air Forces 1 January 1993-31 December 1994", 1996, p118

(25) Department of Defense, Report to Congress on U. S.- Japan Security Relationship, 1995, p10

(26) Department of Defense, Report on Allied

Contributions to the Common Defense, 1996, p II-4

(27) *ibid.*, pp III-22, 23

(28) *ibid.*, pc-3

(29) *ibid.*, p I-3

いった事故が続発しているのだ。

最初に米軍機の低空飛行訓練が、大きな問題になったのは、87年8月12日に発生した奈良県十津川村（紀伊半島山岳地帯）での、米軍機による林業用ワイヤー切断事件であろう。事故をおこしたのは、空母ミッドウェーの艦載機E A-6 Bで、岩国基地から厚木基地にむかう途中、地上約200mという超低空を飛行したさいに、林業用ワイヤー（材木運搬用ケーブルの補助ワイヤー）にひっかかり、ワイヤーを切断してしまったのである。⁽³⁰⁾

E A-6 Bは敵のレーダーサイトに対してジャミングをかけ（妨害電波の発信）、敵の防空機能を麻痺させることを主目的とする電子戦機である。その攻撃はできるだけ目標に近づいて、すなわちできるだけ低高度で行うのが効果的だ。そのためには、日常的に低空を飛行する訓練が必要になる。しかも、ただ低空を飛行するだけでなく、谷間を急降下したり、ダムや橋を攻撃目標にみだた訓練をしなければならない。この時も山岳地帯を急旋回したために、ワイヤーにひっかったのであろう。

90年8月15日には、伊豆諸島海域を航行中のヨットの真上を、空母ミッドウェー艦載機のF A-18戦闘攻撃機が低空飛行したため、ヨットがあやうく転覆しそうになり、ヨットの乗員がはずみでけがをする、という事故がおきた。この事故については、米軍側も事実を認め、被害者に謝罪している。⁽³¹⁾

これ以降も米軍機の低空飛行訓練による被害は何度も発生している。防衛施設庁がまとめた被害状況を以下に紹介しておこう。⁽³²⁾

まずはF-16戦闘機の低空飛行訓練による被害状況（91～95年度）である（順に年月日、地域、概要、被害件数）。

- ・91年5月1日 岩手県宮古市 住宅の窓ガラス破損等 112件
- ・92年2月27日 島根県旭町 住宅等の窓ガラス破損等 5件
- ・92年4月6日 静岡県御殿場市 住宅等の窓ガラス破損等 10件
- ・92年7月28日 青森県木造町 農耕馬の被害 1件
- ・92年10月27日 岩手県松尾村 鶏の被害 1件
- ・92年11月5日 北海道瀬棚町 牧柵破損 1件
- ・92年11月13日 北海道浦河町 軽種馬の被害 1件
- ・93年8月31日 青森県三沢市 牧柵破損 1件
- ・93年9月7日 島根県江津市 住宅の窓ガラス破損 1件
- ・93年9月29日 北海道天塩町 牧柵、車両破損 2件
- ・94年5月11日 青森県市浦村 牛の被害 1件
- ・95年4月25日 青森県市浦村 牛の被害 1件
- ・95年7月12日 青森県市浦村 牛の被害 1件

次は空母艦載機の低空飛行訓練による被害状況である。

- ・91年7月22日 青森県六ヶ所村 牛の被害

(30) 西沢優「林業用ワイヤー切断米軍機の飛行目的」『赤旗評論特集版』1987年12月7日、13～19ページ
(31) 『朝日新聞』、1990年8月16日、『毎日新聞』1990年8月29日

(32) 防衛施設庁『衆議院予算委員会要求資料』、1996年、この資料では、米海兵隊機による被害状況は記載されていない。

1 件

- ・91年10月29日 奈良県十津川村 材木運搬用ワイヤー切断 1 件
- ・95年2月24日 島根県弥栄村 住宅の窓ガラス破損 1 件
- ・95年3月20日 島根県旭町 湿音器のガラス破損 1 件
- ・95年7月10日 群馬県渋川市及び北橋村 住宅等の窓ガラス破損等22件
- ・95年12月6日 群馬県北橋村 工場の蛍光管破損 1 件

以上の例は、防衛施設庁が認知した被害例だけでなく、その他にも低空飛行訓練による事故は発生している。94年10月14日、空母インディペンデンスの艦載機A-6E攻撃機が、高知県吉野川の早明浦（さめうら）ダム付近に墜落し、パイロット2名が死亡するという、事故がおきている。この事故について、防衛施設庁の資料では、「米軍の演習・訓練による主な事故状況」という項目のなかには記載されているが、低空飛行訓練による被害状況のなかには含まれていない。おそらく、日本側に被害がでていないからであろうが、一步間違えれば周辺住民にも大きな被害がでていたであろう。

さらに、95年8月25日、山形県舟形町で、突然の爆音に驚いた馬が、乗せていた女性を振り落とし、女性が重傷を負うという事故が起きた。後にこの時の爆音が米空軍F-16戦闘機によるものとわかったが、これは防衛施設庁が警察庁科学警察研究所に爆音の鑑定を依頼して判明したものである。⁽³³⁾

なお、「米軍機の低空飛行訓練等に対する苦情等」が、91年度55件、92年度28件、93年度113件、94年度132件、95年度144件ほど各地の防衛施設局に寄せられている。また、91～95年度中に、17の地方議会（徳島県の7町、高知県の7市町村、和歌山県の3市町）が、低空飛行訓練等に関する意見書を提出しており、5つの自治体（函館市長15回、群馬県知事2回、広島県知事、広島県君田村長、高知県知事各1回）が計20回にわたり陳情等の文書を提出している⁽³⁴⁾。

(2) 低空飛行訓練の実態

米軍機の低空飛行訓練はどこでも無差別に行われているわけではない。いくつかのルートがある。『朝日新聞』（94年7月25日）は、米国の情報公開法で入手した米軍資料をもとに、4本のルートの存在を明らかにした。そのルートは、青森県十和田湖から奥羽山脈を経て福島県に至るグリーンルート、山形県小国町から青森県黒石市に至るピンクルート、岐阜県高根村から乗鞍岳、立山を経て新潟県粟島に至るブルールート、和歌山県潮岬から紀伊山地、四国山脈を経て愛媛県に至るオレンジルート——の4本である。⁽³⁵⁾

ところが、低空飛行訓練ルートはこの4本だけではなく。筆者も米国の情報公開法で入手した在日米海軍の文書『低空航法訓練ルート』には、前述の4本以外にパープル、ブラウン、イエロー、米空軍北方航法訓練ルートという4本の訓練ルート名が記載されている。⁽³⁶⁾ それぞ

(33) 『読売新聞』96年11月2日（夕刊）、石川巖「米軍機低空飛行訓練と落馬事故」『軍事研究』、97年2月、94～104ページ

(34) 防衛施設庁『衆議院予算委員会要求資料』、53～57ページ

(35) 『朝日新聞』、1994年7月25日

(36) Commander U. S. Naval Forces, Japan, Low Level Navigational Training Routes (NTR)", 14 March 1994

れの位置は明記されていないが、米空軍北方航法訓練ルートがF-16戦闘機（三沢基地）用のもので、北海道、東北地方に設定されていることは容易に推測できる。他の3ルートは空母艦載機や海兵隊機が使っているものだが、それぞれの位置について、長年低空飛行訓練問題取材してきた石川巖は、各種の情報から次のように推定している。⁽³⁷⁾

- ・パープルルート（九州南端から沖縄へ向かう途中にあると推定される。屋久島南西のトカラ列島ぞいという推定も）
- ・ブラウンルート（岩国から島根、広島、岡山、鳥取、兵庫の中国山地を通り、終点は兵庫県生野町）
- ・イエロールート（九州の大分、熊本、宮崎の山間部にまたがり、ローマ字のWを右向けにしたような形）

前出の在日米海軍の資料によると、以上のような低空飛行訓練ルートは、日本の運輸省航空局によって認められているものでも、公表されているものでもない。「飛行中は“見て避けること”が特に重要だ」と記されており、「注意！

飛行中は特に警戒を怠るな。他の軍用機・民間機の飛行は、この地域では制限されていない。ルート上には、無数の無印のタワー、木材運搬用ケーブル、発電線がある」という注意事項も記載されている。⁽³⁸⁾

この資料では、過去に米軍機が木材運搬用ケーブルを切断した事故についても触れられており、米軍自身も低空飛行訓練の危険性については、自覚しているようだ。しかし、訓練そのものを止める考えはない。米国防総省の『日米安全保障関係に関する議会への報告書』は、低空飛行

訓練について次のように述べている。

「パイロットの練度維持・向上は米軍にとって死活的に重要である。このために、一定の低空飛行訓練は不可欠だ。地上近くを飛行する能力は生存能力を向上させ、任務成功の可能性をかなり高める。基本的に、世界でもっとも優秀な航空機や兵器システムであっても、パイロットがそれらをうまく活用できなければ、有効なものとはならない。さらにパイロットの能力低下は安全性をも害することになる」⁽³⁹⁾

(3) 低空飛行訓練の法的根拠

米軍機による低空飛行訓練は、いかなる法的根拠に基づいて行われているのであろうか。この点について、外務省の時野谷敦・北米局長（当時）は、94年8月24日の参議院決算委員会でのように述べている。

「地位協定の立て方と申しますのは、こういう種類の訓練はいいというふうに書いているという、そういう立て方には実はなっていないわけでございます。米軍によりますところの例えば実弾射撃を伴うといったような、そういうものであれば別でございますが、そうでない通常の飛行訓練、こういうものは地位協定上、施設、区域の上空に限定して行うことが予想されている活動である、こういうわけではございませんで、施設、区域の上空外においてもこれを行うことは地位協定上認められているところだ、こういうことでございます」

「（低空飛行訓練）ルートがあるない、ルートを設定するかどうかということは、私どもは本質的な問題と申しますか、そういう問題ではないんじゃないかというふうに思うんです。それ

(37) 前出、石川巖「米軍機低空飛行訓練と落馬事故」、104～111ページ

(38) op. cit., “Low Level Navigational Training

Routes(NTR)”

(39) op. cit., “Report to Congress on U. S.-Japan Security Relationship”, p13

は、飛行訓練の目的の達成とか、飛行の安全性の確保とか、あるいは住民の方へなるべく迷惑がかからないようにしなきゃいけない、そういう必要性から米軍がそういうルートということを考えるということがあっても、そのこと自体が問題だというふうには私どもは考えないわけでございます」⁽⁴⁰⁾

外務省は米軍による低空飛行訓練ルートの設定を問題視しないという態度であるが、それならばどのような危険な訓練も実弾射撃を伴わなければ、少なくとも法的には可能である、ということになってしまう。

米軍機による低空飛行訓練については、少なくとも地位協定上には明文の規定はない。⁽⁴¹⁾ ただし、航空法特例法（日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定及び日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定の実施に伴う航空法の特例に関する法律）という法律はある。この法律の第3条によって、米軍機は政令で定めるものを除いて、航空法第6章の規定を免除されることになっている。ここで言う政令で定めるものとは、航空法第96～98条のことで、それ以外の航空法第6章の規定が免除されるわけだ。⁽⁴²⁾

具体的な免除規定には、たとえば次のようなものがある。⁽⁴³⁾

- ・第75条 機長は、航空機の航行中、その航空機に急迫した危険が生じた場合には、旅客の救助及び地上又は水上の人又は物件に対する

危険の防止に必要な手段を尽くさなければならない。

- ・第80条 航空機は、運輸省令で定める航空機の飛行に関し危険を生ずるおそれがある区域の上空を飛行してはならない。但し、運輸大臣の許可を受けた場合は、この限りではない。
- ・第81条 航空機は、離陸又は着陸を行う場合を除いて、地上又は水上の人又は物件の安全及び航空機の安全を考慮して運輸省令で定める高度以下の高度で飛行してはならない。但し、運輸大臣の許可を受けた場合は、この限りではない。
- ・第82条 航空機は、地表又は水面から900m（計器飛行方式により飛行する場合にあっては、300m）以上の高度で巡航する場合には、運輸省令で定める高度で飛行しなければならない。
- ・第85条 航空機は、運航上の必要がないのに低空で飛行を行い、高調音を発し、又は急降下し、その他他人に迷惑を及ぼすような方法で操縦してはならない。

以上のような航空法の規定は、米軍機には全面的に適用されないが、自衛隊機には適用される（当然のことながら、防衛出動時には適用除外される）。

航空法特例法は、その正式名をみればわかるように、地位協定等の実施に伴って制定されたものである。しかし、地位協定には、航空法特例法の制定を要するような条文はない。⁽⁴⁴⁾ 航空法特例法の制定そのものに疑問があるし、ましてや低空飛行訓練の実施には、法的にも大きな

(40) 『決算委員会（第130回国会閉会後）会議録第1号〔参議院〕』、1994年8月24日

(41) 本間浩『在日米軍地位協定』、日本評論社、1996年、182ページ

(42) 航空法特例法と同法律施行令の全文は、法務大臣官房編『現行日本法規』68巻（航空、貨物運送、観光）、

ぎょうせい、2287～2289ページに収録されている。

(43) 本稿に関連する航空法の条文は、『防衛実務小六法』各年版に収録されている。

(44) 東中光雄「日米安保条約と日本の空」『前衛』、1988年5月、101～102ページ

疑問がある、と言わざるをえない。

(4) ドイツにおける米軍機の低空飛行訓練

日本政府の対応を諸外国と比較するために、低空飛行訓練に対するドイツ政府の対応を簡単に記しておく。ドイツ（統一までは西ドイツ）でも、1980年代からNATO（北大西洋条約機構）軍機による低空飛行訓練が大きな問題になっていた。そのため、85年以降、米軍は低空飛行訓練の回数を半分にまで減らし、都市や原子力発電所上空の飛行禁止などの措置を採っていた⁽⁴⁵⁾。

しかし、88年にラムシュタイン空軍基地での航空ショーで、曲技飛行中のイタリア軍機が空中衝突をおこして観客の中に墜落、70人が死亡する、という大惨事が発生したのを契機に、低空飛行訓練反対の世論がますます高まった。そこで、西ドイツ国防相は89年に、高度500フィート（約152m）以下の飛行を原則として禁止する（国土の9%にあたる7つの指定地域では認められる）、1回あたりの時間は平均15分とする、250フィート（約76m）以下の飛行は全面的に禁止する、といった措置を採った⁽⁴⁶⁾。

ドイツでは、行政上の措置として低空飛行訓練を制限しただけでなく、地位協定の改定にまで進んだ。93年にNATO軍地位協定の補足協定（いわゆるボン協定）を改定する際に、演習・訓練に対する条項が改められた。その結果、補足協定の第45条は次のようになった。「訓練目的をそこなわずに、排他的使用を認められた施

設・区域で訓練を実施することができない場合にかぎり、軍は本条に基づくドイツ国防相の認可により、防衛任務を遂行するのに必要な範囲内で、施設・区域外において演習その他の訓練を実施する権利を有する。（中略）外国軍がドイツ国内で本条に基づく演習その他の訓練を実施したり、それに参加する場合には、ドイツ当局の認可を要する。演習その他の訓練の通告、調整、認可の手続きは別の協定で定める」⁽⁴⁷⁾

さらに、第46条が次のように改定された「軍は、本条に基づき、ドイツ当局の認可により、その防衛任務を遂行する上で必要な範囲内で、ドイツの空域で演習その他の訓練を実施する権利を有する。……（ドイツ国内の空域）における演習その他の訓練の実施に際しては、ドイツ領空への進入と空域使用に関するドイツの法規、国際民間航空機関（ICAO）の基準と勧告手続きの範囲内にある航空施設の使用に関するドイツの法規、ならびに関連するドイツの法律、規則、公示の中に含まれている通告、認可、調整手続きが適用される」⁽⁴⁸⁾

改定前はNATOの権限ある当局が発する命令または勧告によって施設・区域外で訓練を行う権利が認められていたが、⁽⁴⁹⁾ 改定後はドイツ当局の認可を要するようになったのである。

3. 米軍による民間空港・港湾の利用

96年4月の日米首脳会談で署名された「日米安保共同宣言」に基づいて、「日米防衛協力の

(45) James Kliffeld, *The Low-Level Ban*, "Air Force Magazine", February 1991, p53

(46) *ibid.*, p53

(47) Agreement to amend the Agreement of 3 August 1959, as amended by the Agreements of 21 October 1971 and 18 May 1981, to Supplement the Agreement between the Parties to the North

Atlantic Treaty regarding the Status of their Forces with respect to Foreign Forces stationed in the Federal Republic of Germany, Article 22, March 18, 1993

(48) *ibid.*, Article 23

(49) 小島良一「検証 ドイツにおける地位協定の改定」『前衛』、1996年6月、106ページ

ための指針」(いわゆるガイドライン)の見直しが行われることになった。その作業は現在も続いているが、96年9月に公表された経過報告では、「日本周辺地域において発生しうる事態で日本の平和と安全に重要な影響を与える場合の協力」のなかで、「米軍による施設の使用」が防衛協力の対象としてあげられた。「米軍による施設の使用」とは、具体的には自衛隊基地の共同使用と民間空港・港湾の使用のことだが、本稿では後者のみを取りあげる。

在日米軍地位協定第5条は、「合衆国及び合衆国以外の国の船舶及び航空機で、合衆国によって、合衆国のために又は合衆国の管理の下に公の目的で運航されるものは、入港料又は着陸料を課されないで日本国の港又は飛行場に出入りすることができる」と規定している。

この条項に基づいて、平時から米軍機・艦船が日本の民間空港・港湾に出入港している。まず、民間空港への米軍機の着陸回数は、94年の場合、計866回にのぼる。特に多いのは長崎空港の365回、奄美空港の126回、福岡空港の112回、仙台空港の104回である。⁽⁵⁰⁾ 95年の場合は、計926回。特に多いのは、長崎空港の292回、福岡空港の177回である。⁽⁵¹⁾ 96年は、長崎空港338回、福岡空港272回、奄美空港120回等、計1048回となっている。⁽⁵²⁾ 長崎、福岡空港の利用が多いのは、佐世保基地近くに航空基地がないために、同基地への物資輸送等のために使われているからだ。朝鮮半島有事に備えた慣熟訓練が目的ではない(結果的にそうなるという面はあるが)。奄美空港については給油目的で、仙台空港については、王城寺原演習場(宮城県)で行

われた日米共同演習に参加する米兵の輸送等に利用されている。

港湾に関しては、94年の場合、下田、呉(2回)、鹿児島(3回)、函館、大阪、小樽(2回)、横浜(2回)に計12隻の駆逐艦、フリゲート、巡洋艦、戦車揚陸艦、両用揚陸輸送艦が入港している。⁽⁵³⁾ 95年の場合は、鹿児島(3回)、下田、新潟、呉、横浜、東京、長崎、徳山、高知(2回)、稚内に計13隻の駆逐艦、フリゲート、戦車揚陸艦、揚陸指揮艦、掃海艇が入港している。寄港目的は親善、乗組員の休養等になっている。⁽⁵⁴⁾ こうした地位協定第5条に基づく米軍機・艦船の民間空港・港湾の利用は、あくまでも一時的な利用で、基地(施設・区域)としての利用ではない。

それでは、日本周辺(極東)有事における民間空港・港湾の利用はどうなるのだろうか。「いわゆる極東有事事態における対米支援について」と題する外務省の文書では、「民間空港・港湾の使用——地位協定5条で出入は認められている。港湾管理者たる自治体の協力が得られるか、陸揚げ・積み込みに必要な役務・資材が確保されるか」と書かれている。⁽⁵⁵⁾

運輸省の「極東有事への対応について」と題する文書では「(1)地位協定に基づき使用可。個々の施設及び区域については合同委員会を通じて協定を締結。(2)使用の具体的内容を明確にした上で、次の事項について調整。騒音対策に関し制約がある場合には、周辺住民の合意。民間機の減便が必要となる場合には、その航空会社との調整。航空会社が外国の会社である場合には、その外国政府の合意。地方公共団体の

(50) 外務省『衆議院予算委員会要求資料』、1996年

(51) 『東京新聞』1996年5月15日

(52) 『赤旗』1997年2月8日

(53) 外務省『衆議院予算委員会要求資料』、1996年

(54) 『東京新聞』1996年5月15日

(55) 外務省「いわゆる極東有事事態における対米支援について」、日付なし

管理する空港の場合には、その地方公共団体の同意。安全対策上必要な特定空域の確保、要員の配置等」と書かれている。⁽⁵⁶⁾ 運輸省は地位協定第2条4(a)の規定に基づく基地使用(米軍による日本の施設・区域の一時使用)を想定しているようだ。以上の文書を見るかぎり、日本周辺有事における米軍の民間空港・港湾の使用は、法的には可能となる。

実際に米軍は94年4月、博多港を訪れ、同港

の能力を調査している。⁽⁵⁷⁾ もし、第2次朝鮮戦争ともなれば、日本の民間空港・港湾も、米軍によって使用されるであろうが、現実的には戦闘基地として使うのはむずかしい(新たに整備部隊を配備したり、そのためのスペースを確保しなくてはならない等の問題がある)。主に物資輸送の中継点として使われることになろう。

(1997年2月10日記)

(56) 運輸省「極東有事への対応について」、1996年4月11日

(57) 『赤旗』1994年6月12日