

まえがき

私たちが生きているこの日本はどんな国なのか、なぜこのような国になったのか、それを變える可能性はあるのか、あるとしたらどうすべきなのか——。「日米地位協定」には、その真相あるいは深層とでも言うべきものが凝縮されています。いつも話題になる基地被害や裁判権の条項だけではなく、すべての条項からそれを読み取ることができます。タイトルの通り、日米地位協定の真実を、その全条項から解き明かすのが本書の目的です。

日米地位協定は、現在の日本政治に関心を持つ人にとっては、かなりポピュラーな用語になっていると思います。正式名称は、「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」と、かなり長く覚えにくいものです。日本とアメリカの間では「安全保障条約」が結ばれていて、その第六条では「アメリカ合衆国は、その陸軍、空軍及び海軍が日本国において施設及び区域

を使用することを許される」とされているので、「施設及び区域（基地のこと―引用者）を使用すること」に関する取り決めをしようではないかとして、日米地位協定が締結されたことを意味しています。

ここにある「地位」という言葉は、日常的に使われるものですが、「軍隊の地位」というのはあまり聞いたことがないかもしれません。けれども、第二次世界大戦後、平時における外国軍隊の駐留が広がるなかで、軍事の世界でも使われるようになりました。英語で地位協定は Status of Forces Agreement (SofA) と呼ばれていて、「軍の地位 (Status of Forces)」という用語が生まれたのですが、軍に対して与えられる「特権」とか、逆に義務から免れることのできる「免除」などの総体を指しています。

通常、日本の領土、領海、領空にいる人は、誰でも日本の法令に従わなければいけません。そうでないと日本には主権国家の資格はありません。しかし、外国軍が駐留する場合、法令がそのまま適用されないことがあり、その場合の特権と免除の内容、範囲を定めるのが地位協定というわけです。

●行政協定の改定は日本の悲願だった

ところで、地位協定の根柢となっている安保条約第六条には、先ほど引用した前段に続き、次のような後段があります。

前記の施設及び区域の使用並びに日本国における合衆国軍隊の地位は、千九百五十二年二月二十八日に東京で署名された日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第三条に基づく行政協定（改正を含む。）に代わる別個の協定及び合意される他の取極とりきめにより規律される。

（傍点は引用者）

多くの方がご存じのように、現在の日米安保条約は一九六〇年に締結されたものですが、それ以前、一九五一年に締結され、五二年四月二八日に発効した旧安保条約がありました。その際も、駐留する米軍の地位を定めるため「行政協定」というものが合意されています。その行政協定に代わり、別の協定（それが本書の対象となる現在の日米地位協定です）をつくるというのがこの第六条後段の趣旨です。

わざわざそんなことを書くところが意味深です。別の協定をつくと宣言しなければいけないほど、行政協定は日本国民の間で評判が良くなかったということなのです。一九四五年に日

本が敗戦し、アメリカに占領されて軍の駐留が開始され、その時期の米軍はまさに治外法権を謳歌おうかしていましたが、五二年に日本が独立し、日米は主権国家同士の関係になったはずなのに、占領期と変わらないと国民が感じるほど、引き続き駐留していた米軍の特権と免除はすさまじいものがありました。

旧安保条約と行政協定の締結交渉にあたった外務省条約局長の西村熊雄は、当初はこの条約と協定の二つが一体となったアメリカ側の草案を見せられて、「一読不快」という感想を抱きます（『日本外交史27 サンフランシスコ平和条約』鹿島研究所出版会）。そして、米軍の特権を書いた部分は、国会の承認が不要な行政協定として独立させることを提案するのです。

われわれの案では、そういった駐屯軍の特権免除に関する規定を本条約の中にあげれば、条約を読む人たちは日本が一方的に義務ばかり負う愉快でない条約という感じをもたされ政治的効果を減殺するだけであるので、そのような事項は条約の委任によって別に行政協定で協定しようということになっていたので。

このように日本政府にとっても「一読不快」で「愉快でない」のが行政協定でした。そのため、日本政府のなかにも、いつの日か行政協定を大幅に改定したいと考える人々がいたようです。

●日本政府の要望がどう反映されたのか、されなかったのか

実際、日本政府は五九年、行政協定を地位協定に改定する交渉が開始されるにあたって、どの条項のどこにどういう問題点があつて、それをどう改定すべきかを詳細に検討します。外務省が各省庁からの意向を聴取してそれを五七項目にまとめて「行政協定改訂問題点」という文書をつくり（一九五九年三月二〇日付）、アメリカ側と交渉することになります。この文書は、当時は秘密指定され、民主党政権下の二〇一〇年に指定が解除され公開されたものです（二〇一年一月に「沖縄タイムス」のウェブ版に全文が掲載されています）。公開文書によると、これを受け取ったアメリカ側は、「極めて消極的且強硬な反応^{かつ}」を示したとあります。

「行政協定改訂問題点」の内容はこれから紹介していきますが、筆者には官僚の矜持^{きやうぢ}と限界の双方が映し出されたドラマが見えてくるようでした。政府に仕える官僚として日米関係の根幹を変えるような提案はできない、とはいえその範囲であつても主権国家としての意地は見せた

い、しかしアメリカの厚い壁をなかなか崩しきれない——。そんな苦悩や意気込みと落胆です。本書では前文から二十八条にわたる地位協定を逐条的に取り上げて解説し、問題点を明らかにしますが、どの条項を解説する場合もそれに先だって三つの資料を掲げています。まずは地位協定そのものを上段に、下段に対応する行政協定の条文を置いて対照し、その上で前記の「行政協定改訂問題点」を紹介しています。こういう論じ方をすることによって、日本政府は主権国家にふさわしい協定にすることをどの程度考えていたのか、その考え方は貫かれたのか挫折したのかについても、読者に伝えやすくなるのではないかと期待しています。ただし、地位協定や行政協定の本文は読者には理解が簡単ではない専門的で細かい内容も含んでおり、それらに目を通さないで本文だけを読んでいただいても理解できるような論述にしているつもりです。協定のテキストで、留意していただきたい部分や本文で引用、言及などしている部分は、もとの資料部分の該当箇所に傍線を引くようにしていますので、目を通す場合もその箇所だけで大丈夫です（二十六―二十八条と後文は解説が不要なのでテキストだけを最後に配置しました）。

一九九五年に沖繩で少女暴行事件が発生したあと、被疑者である米兵を日本側が拘束できない仕組みになっている地位協定への批判が高まるなか、筆者は「地位協定研究会」という学者や弁護士のグループの集まりに参加し、『日米地位協定逐条批判』（新日本出版社、一九九七年）

というタイトルの本の上梓じようしに加わりました。主権国家同士の地位協定にふさわしいと評価されている、NATO軍地位協定のドイツ補足協定の全訳も資料として一〇〇ページにわたって掲載されています。

その頃の筆者は、日米地位協定のような不平等なものは変わるのが当然だと考えており、現在に至るまで二十数年間一行も変わらない現実など、想像することもできませんでした。地位協定に関する好著は最近相次いで刊行されていますが、問題を逐条的に、かつ行政協定とそれを変えようとした官僚の意図との対比において明らかにするという立ち位置を持つ本書が、そのなかで独自の役割を果たし、地位協定改定のために意味のあるものになることを願ってやみません。

●地位協定の複雑な要素をリアルに描きたい

なお最後に、本書の立ち位置を簡単に述べておきます。日米地位協定をめぐって、一方では諸外国の地位協定と比べて不平等であり、差別的だとする見方があります。他方で、諸外国と同じか、さほど変わらないとする見方があります。あるいは、地位協定そのものがどうあれ、日本の場合、公開されていない密約等により、がんじがらめに縛られているとする人もいます。

どちらが正しいのでしょうか。

筆者は、協定のような外国との法的取り決めも、それを含む法一般も、多様な見方を生みだすものだと考えています。二〇〇三年のイラク戦争の際、筆者は、国際法学会の理事長経験者を招いた学習会に参加しました。その方は、アメリカのイラクに対する戦争は違法だという立場でお話をされたのですが、学習会後の議論のなかで、「これを合法だとする証明もできませんよ」と述べました。極端だと思われる方もいるでしょうが、実際、あの戦争が違法か合法かをめぐって、名だたる国際法学者の間で論争が闘わされてきました。何十年も研究を続けている専門家でも、法的な評価が真つ二つに分かれることがあるのです。法にはそのような側面がつきまとうので、国内の問題であれば、最後は裁判で決着させるしかありません。初審の判決が控訴審でくつがえったりすることは、同じ法律が適用されたとしても、人（裁判官）により判断が異なる場合があることを示しています。

地位協定をめぐっても、同じようなことが起こります。例えば裁判権に関して、他国では事件、事故を起こした米兵が裁かれる軍法会議に、時として被害国の代表が参加できることがあります。日本にはそういう前例がないことから、「日米地位協定は差別的だ」と言う人がいます。しかし、日本と同じ文面の地位協定の国でも、軍法会議に参加できた事例はあります。力関係

次第で、協定の文面とは異なる対応がされることもあるのです。

日本の場合を振り返っても、同じようなことがありました。例えばまだ行政協定が適用されていた一九五七年、アメリカ陸軍兵のジラードが演習場で葉莖やつきよう拾いをしていて女性を殺害する事件が起きました。アメリカは公務中の事件だとの主張を変えませんでしたから、協定上はアメリカ側に裁判権があつたのです。しかし、日本国民の激しい憤激のなかで、日本政府も日本が裁判することを求め、アメリカもそれを無視することができず、ジラードは日本の裁判所で裁かれることになつたのです（結果は執行猶予付きの判決だったので直後に帰国）。

各国の協定の文面を比べてみて、明らかに優劣が明確なものは存在します。その改定を主張するのは当然です。しかし、たとえ文面に曖昧さがあつても、解釈次第では日本の主権を主張することが可能な場合も少なからずあるのです。そういう場合に、「地位協定が差別的で日本は主権を侵されている」と主張するのは、地位協定の問題点を明らかにすることに役立っていても、「だから地位協定が変わらない限り現実を変えることはできない」とまで思い込んでしまつては、現状の協定下でも実現できる可能性を放棄することになりかねません。協定の条文を骨抜きにするような密約がある場合も、「密約がある限り何もできない」とするのではなく、協定本文の建前を貫かせる闘い次第では密約を跳ね返す可能性があるということです。

要するに、現行協定の不平等性を指摘して問題点を改定する闘いと、現行協定下であっても主権の平等という国家間の原理を貫かせる闘いと、その両方が求められるということです。本書は、地位協定のこうした性格をふまえ、差別性と平等性の間を頻繁に行き来するものとなります。ウラとオモテの間と言ってもいいでしょう。そこに分かりにくさが生まれることがあるかもしれませんが、それは地位協定をめぐる複雑な問題をつかもうとすれば避けられない問題であることを、読者のみなさんにも理解していただければと思います。

目次



「行政協定改訂問題点」



1960年1月19日、ホワイトハウスで新安全保障条約に調印する日米全権代表。
左から藤山愛一郎外相、岸信介首相、アイゼンハワー米大統領、ハーター米国务長官。
写真提供/時事

前文——言葉の飾りを排して

18

第1条 軍隊構成員等の定義——禍根を残した「軍属」の曖昧さ

21

第2条 基地の提供と返還——既得権益を確保したアメリカ

34

第3条 基地内外の管理——排他的権利は温存された

49

第4条 返還、原状回復、補償——全面改定を求めたが叶わず

67

第5条 出入と移動——唯一、国内法適用の可能性があったのに

71

第6条 航空交通等の協力——軍事優先で米軍が管制を実施

83

第7条 公益事業の利用——米軍に与えられた優先権 93

第8条 気象業務の提供——はねつけられた「全文修正」 96

第9条 米軍人等の出入国——日本側はコロナの検疫もできず 100

第10条 車両の免許と識別——一字一句変わらず 110

第11条 関税と税関検査——包括的な免除を付与 114

第12条 物品・労務の調達——自由に、税を課されずに 123

第13条 国税と地方税の支払——広範囲に免除した上に 133

第14条 特殊契約者——全条削除を求めたが叶わず 141

第15条 米軍公認の諸機関——自由な設置と免税と 148

第16条 日本国法令尊重義務——法令尊重と法令適用は異なる!? 153

第17条 刑事裁判権——NATO並みの建前と実態と 168

第18条 民事請求権——不十分な救済の仕組み 194

第19条 外国為替管理——原則と特例と 212

第20条 軍票——不要になった規定をなぜ残すのか 214

第21条 軍事郵便局——郵政大臣の管理権は及ばず 218

第22条 在日米人の軍事訓練——一般市民を予備役に編入して 221

第23条 軍及び財産の安全措置——米軍の財産には捜査権も及ばず 223

第24条 経費の分担——特例が原則になっていいのか 227

第25条 合同委員会——組織の性格を明確にすべきだ 248

〈資料〉第26、27、28条、後文 261

あとがき 264