

第7節**「5.15メモ」の公表**

(平成9年3月25日)

…Outline…

かねてから沖縄県は、我が国への返還時に米側に提供された施設・区域の使用条件等を明らかにするよう政府に求めてきたところである。これについて防衛施設庁及び外務省は米側と協議を重ねてきたところ合意に至ったことから、平成9年3月25日、橋本内閣総理大臣と大田沖縄県知事との会談において、88施設・区域の提供及び訓練空域・水域の指定に関するいわゆる5.15メモを橋本内閣総理大臣が大田沖縄県知事に手交した後、政府は、全面公表を行った。

● 背景と経緯

米軍の使用する施設・区域については、日米地位協定第2条に基づき米側に提供されるが、個々の施設・区域の提供の条件については、同協定第25条に定める日米合同委員会において協議・合意されることとなっている。

日米合同委員会における合意内容はすべて文書で記録されているが、日米間の外交文書として位置付けられるものであることから原則不公表とされ、これを公表する必要がある場合には、日米双方の了解を経て公表することとされている。

なお、防衛施設庁は、施設・区域の概要については、その提供が合意され閣議決定がされた後、官報で告示している。

米軍による施設・区域の使用によって、時として山火事や騒音が発生し、その被害を受けた関係地方公共団体からは、そもそも当該施設・区域はどのような使用条件に基づいて提供されているのか、との疑問が提起される場合がある。

特に、第84回国会（常会）における昭和53年2月以降の審議において、キャンプ・シュワブを提供した際の合意事項（いわゆる5.15メモ）の内容を明らかにすべきであるとの要求がなされた。

沖縄の返還時に米側に提供された施設・区域については、防衛施設庁が昭和47年6月15日付けの官報でその概要（施設番号、施設名、所在地、土地所有関係、面積、使用目的等の主要な事項、並びに漁業、船舶の航行に重大な影響がある水域についての使用条件）を告示していたが、この国会における要求等を踏まえ、その公表の可否につき、防衛施設

庁を中心とする関係省庁間で検討がなされ、その後、外務省を通じ米側と確認することとなった。

一般に、演習場、射爆撃場のような周辺住民の生活環境に影響を及ぼす施設・区域や漁業等に重大な影響を及ぼす水域については、日米間で協議の上、使用条件が取り決められており、上記の施設・区域の使用条件の公表の可否に係る関係省庁間の検討、米側への確認等の結果、防衛施設庁は、このような施設・区域のうち、沖縄県に所在する22施設・区域及び本土に所在する6施設・区域について、昭和53年5月9日、「施設及び区域の使用条件等について」として公表するに至った。

これは、沖縄県に所在する22施設・区域を昭和47年5月15日に施設・区域として提供する際に日米間で合意された、個々の施設・区域ごとの使用目的・使用条件等を公表するものであった。

また、本土に所在する6施設・区域については、日米行政協定の発効に伴い、昭和27年7月26日にこれらを「一般陸上施設」として米側に提供した際には、その使用目的が詳細には合意されていない旨を公表し、あわせて、日米間で使用目的等が合意されていた三沢飛行場小川原湖救難艇施設水域、横須賀海軍施設水域、岩国飛行場水域及び佐世保海軍施設水域については、それぞれの一般規則及び漁業等を制限する内容を公表するものであった。

しかしながら、沖縄県等の関係地方公共団体は、この公表の内容がいわゆる5.15メモそのものではないとして、引き続きその全文の公表を求めた。

その一環として、西銘沖縄県知事は、昭和60年5月の訪米において、米国政府に対しその公表を求めるとともに、同年7月には政府に対しても同様の要請を行い、同旨の要請はその後も累次にわたりなされてきた。

平成7年9月4日、沖縄で米海兵隊員によって引き起こされた「不幸な事件」は、県民全体の激しい怒りを誘発し、沖縄県警の本件容疑者の取り調べのための身柄引渡しに米側から拒否されたことなどもあり、沖縄県は県民の声を背景として平成7年11月、「地位協定見直し要請書」を公表した。

また、大田沖縄県知事は、同月4日、日米地位協定に関する10項目にわたる改定案を村山内閣総理大臣に提出し、日米合同委員会の合意事項の項目について、「地位協定第25条を見直し、(中略)同委員会で合意された事項を速やかに公表することを明記すること」を求めるといった。

日米合同委員会は、これを踏まえて協議を行い、平成8年3月28日、同委員会合意内容の一層の公表を確保するため、今後その内容を公表し、過去の同委員会合意内容についても、その公表の可能性を追求していくことを確認した。

さらに、同年12月2日、日米合同委員会は、日米地位協定の運用改善のため、「日米合同委員会合意を一層公表することを追求する」等の「沖縄に関する特別行動委員会(SACO)最終報告」の内容を確認した。

このような中、大田同県知事は、平成9年2月17日の橋本内閣総理大臣との会談において、同月明らかになった沖縄県の鳥島射爆撃場における劣化ウラン弾誤射問題に関連し、日本本土では実施されておらず、米国本土においても特定訓練場でしか使用が認められていない劣化ウラン弾が沖縄においては無制限に使用されているとして、いわゆる5.15メモの全文の公表を改めて求め、これに対し橋本内閣総理大臣は前向きに検討する旨明言した。

● 日米合同委員会合意等の全面公表

これを受け、防衛施設庁及び外務省が米側と鋭意協議を行った結果、平成9年3月25日の橋本内閣総理大臣と大田沖縄県知事との会談において、橋本内閣総理大臣は、88施設・区域の提供及び訓練空域・水域の指定に係るいわゆる5.15メモの全部を添付図面も含めて大田沖縄県知事に手交した。

その後、防衛施設庁及び外務省は、希望する者に対してこれら施設・区域等の図面のコピーを配布した。

いわゆる5.15メモには、この88施設・区域の提供及び訓練空域・水域以外にも、沖縄の我が国への返還に伴い日米間で合意された電気通信、電波障害、国連軍による施設・区域の使用等に関する日米合同委員会合意等の10件の文書が含まれていたが、これらは米軍の運用にもかかわるものであったことから、その公表の可否については防衛施設庁・外務省等の関係省庁間でさらに検討が続けられ、その結果、同年7月25日、外務省は、これらを沖縄県（東京事務所）に手交するとともに、全面公表した。



橋本内閣総理大臣と大田沖縄県知事
(提供：毎日新聞社)

防衛施設庁としては、この5.15メモの公表に関与してきた経験等から、施設・区域の提供等に関する関係地方公共団体等の懸念、疑問等を解消することはこれらの安定的な運用にとって重要と考えている。

したがって、施設・区域の使用条件の公表については、米軍の運用等の観点から差し支えがあるものを除き、基本的には公表されることが望ましいとの立場から、今後も米側及び関係省庁と協力しつつ対処することとしている。

COLUMN 9

●●●横田基地騒音等訴訟に係る最高裁判決（平成5年2月25日）

本訴訟は、横田飛行場周辺に居住する住民が、同飛行場を使用する米軍の航空機から生ずる騒音、排気ガス及び振動等により、身体的・精神的被害、日常生活上の妨害及び生活環境の破壊等諸種の被害をこうむり、人格権、環境権を侵害されたとして、昭和51年4月28日（第1次訴訟原告41名）及び昭和52年11月17日（第2次訴訟原告112名）、それぞれ国を相手として、同飛行場における午後9時から午前7時までの間の航空機の離着陸その他航空機騒音発生行為の差止めと騒音被害による過去及び将来の損害賠償を求めて東京地方裁判所八王子支部に提訴したものであり、両訴訟は併合審理することとされた。



裁判所に入る原告団
（提供：共同通信社）

東京地方裁判所八王子支部は、昭和56年7月13日、飛行差止め請求については、いわゆる統治行為論を採用して却下し、損害賠償請求のうち、将来分については、将

来の被害を的確に予測することは不可能で事実の証明を欠き認められないとして棄却したが、過去分については、受忍限度を超える被害が生じているとして、85WECPNL（加重等価継続感覚騒音レベル）以上の地域に居住する住民について国の損害賠償を認める判決を言い渡した。

地元住民及び国の双方は、この1審判決を不服とし、それぞれ同年7月25日及び同月27日、東京高等裁判所に控訴した。

控訴審においては、①米軍機の飛行差止め請求、②損害賠償請求（過去分及び将来分）に関し、主として「基地の公共性及び受忍限度」をめぐって争われた。

東京高等裁判所は、昭和62年7月15日、①米軍機の飛行差止め請求については、地元住民らが差止め請求の根拠とした人格権及び環境権のうち人格権を認め、侵害行為者に対して、損害賠償とともに行為の差止めを求めることができるとした上で、「本件における侵害行為者は横田基地を管理し、かつ、これを本拠として活動している米軍であって第三者である国ではない。従って、（中略）国を被告とする訴えは不合法である。」として、これを棄却した。

しかし、②損害賠償については、「民特法（「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六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合



横田飛行場付近の上空を飛行する米軍機（提供：共同通信社）

衆国軍隊の地位に関する協定の実施に伴う民事特別法（昭和27年法律第121号）」が特に制定されており、（中略）被害者は、右法律の要件の下で、国に対して損害賠償を請求することができる。」とし、「騒音であれ振動であれ他人の行為に起因する不快感等の被害を一定限度までは我慢し忍耐しなければならない。そこで、社会生活上やむを得ない最小限度の騒音は、相当程度の不快感等を与える程度のものであっても、同じくもともと違法性を欠くものというべきである（「通常の受忍限度」）。（中略）騒音が右に述べた社会生活上最小限度の受忍限度を超える被害を与える場合は、その侵害行為は違法性を

帯びることになる。しかし、そのような場合でも、特別の事情（公共性及び地域性）が存するときは、被害者は更に一定限度まではこれを甘受しなければならない（「特別の受忍限度」）。（中略）公共性は受忍限度を若干高める事由にはなるが、公共性の程度が高ければどれだけ受忍限度を超えても原則的に違法にならないなどということはない」と判断し、本件基地の公共性について、「行政各部門の公共性は等しく、平時の国防の公共性は外交、経済、運輸等のそれらと等しい」として、国の主張した基地の高度の公共性を排斥した。

その上で、騒音被害について、地元住民の共通被害として、心理的・情緒的不快感、睡眠妨害等生活妨害について被害を認めたが、難聴その他の身体的被害については被害を認めなかった。

以上を総合して75WECPNL以上の地域に居住する地元住民に受忍限度を超える被害があるとして損害賠償を認めた。

また、損害賠償額の算定に当たっては、「危険への接近」の理論を採用、昭和41年1月1日以降の居住者は2割減額、また、周辺対策により住宅防音工事を施工した者については、1室当たり1割減額とした。

一方、将来の騒音被害に対する損害賠償請求については、「将来の被害状況及び被害額等を的確に予測することは不可能」としてこれを却下した。

これを不服とする地元住民及び国双方は、それぞれ昭和62年7月28日及び同月29日に、最高裁判所に上告したが、平成5年2月25日、原告及び被告双方に「上告棄却」の判決が言い渡され、過去分の損害賠償の一部を認めた控訴審判決が確定した。

本訴訟は、防衛施設である飛行場の航空機騒音に係る初の判決であり、かつ、上告審まで争われた訴訟である。

なお、この訴訟後、現在係争中のものも含め、横田、厚木、小松、嘉手納及び普天間の各飛行場において、これまで数度にわたってこの訴訟と同様の騒音訴訟が提起され、横田の二度目の上告審判決（平成19年5月29日：最高裁判所第三小法廷）においては、国が棄却を求めた原判決（口頭弁論終結日（平成16年12月8日）の翌日から控訴審判決日（平成17年11月30日）まで認容した損害賠償請求）について、「継続的不法行為に基づき将来発生すべき損害賠償請求権については、たとえ同一態様の行為が将来も継続されることが予測される場合であっても、損害賠償請求の成否及びその額をあらかじめ一義的に明確に限定することができず、具体的に請求権が成立したとされる時点において初めてこれを認定することができ、かつ、その場合における権利の成立要件の具備については債権者においてこれを立証すべく、事情の変動を専ら債務者の立証すべき新たな権利成立阻却事由の発生としてとらえてその負担を債務者に課するのは不当であると考えられるようなものは、将来の給付の訴えを提起することのできる請求権としての適格を有しないものと解するのが相当である」などの判断を示し、原判決を破棄しているところである。