

米軍基地と差止訴訟

メタデータ	言語: jpn 出版者: 公開日: 2015-06-02 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 松田, 竹男 メールアドレス: 所属:
URL	https://doi.org/10.14945/00008631

米軍基地と差止訴訟

松田竹男

一 はじめに

大阪空港訴訟、とりわけその控訴審判決が、今後の公害訴訟および公害反対運動に対してはかりしれない影響を持つてであろうことを否定する者はいまい。訴訟自体は現在最高裁に係属中であり、場合により逆転判決が出る可能性がないわけではないが、仮にそうなたとしても、控訴審判決で示された誠実な審理態度と説得力ある理論構成の意義が薄らぐわけではないし、また、政治的に見れば、判決前の飛行状況に復帰することも困難であるにちがいない。し

かし、大阪空港訴訟でなしとげられたことが、いわゆる基地公害に対してもそのままあてはまるであろうか。ここ二・三年の間に相ついで提起された基地の飛行差止訴訟で問われているのは、まさにこの点に他ならない。現在係属中の基地における飛行差止訴訟は、次の三件である。

- (1) 小松基地騒音差止等請求訴訟（昭和五〇年九月一六日提起、金沢地方裁判所小松支部、以下小松基地訴訟と略称）
- (2) 横田基地夜間飛行禁止等請求事件（昭和五一年四月

二八日提起、東京地方裁判所八王子支部、以下横田基地訴訟と略称、なお、昭和五二年一月一七日に第二次訴訟提起)

(3) 厚木基地航空機発着差止等請求事件(昭和五一年九月八日提起、横浜地方裁判所、以下厚木基地訴訟と略称)

いずれも、当該基地における一定時間帯の飛行差止と、過去および将来の精神的苦痛に対する損害賠償を求めたものであるが、それぞれの請求内容は、各基地の利用態様や住民の反対運動の態様を反映して、多少異なっている。差止請求に関する部分について各訴訟の請求内容を要約すれば次のとおりである。

小松基地訴訟——①ジェット戦闘機F四EJ(ファントム)の離着陸の禁止および同機の離着陸や整備等に使用するための格納庫及びサイレンサーの設置の禁止。

②毎日午後〇時三〇分から二時まで、および午後六時から翌朝午前七時までの間、ジェット戦闘機F一〇四Jのエンジン整備作業および離着陸を行わないこと。

横田基地訴訟——被告国はアメリカ合衆国軍隊をして、毎日午後九時から翌日午前七時までの間、①一切の航空機の発着を行わせないこと、②エンジンテスト音や航空機誘導音等による五五ホン以上の騒音を、原告らの居住地に到達させない事。

厚木基地訴訟——被告国は自ら、またはアメリカ合衆国軍隊をして、①毎日午後八時から翌日午前八時までの間、一切の航空機の離着陸およびエンジンの作動を行わせないこと、②毎日午前八時から午後八時までの間、六五ホン以上の航空機騒音を原告らの居住地に到達させない事。

ところで、これらの訴訟を大阪空港訴訟と比較してみれば、次の二点が注目されなければならない。第一は、これらの訴訟で問題となっているのが軍事基地であること、したがって、被告国の抗弁として出てくる「公共性」の中味が、日本の防衛体制そのものであるという点である。事実、厚木基地訴訟における被告準備書面(四)は、「かかる海上自衛隊及び米軍による本件飛行場の使用は、いずれも、いわ

ば我が国の存立にかかわる極めて高度の公益上の要請に基づくもの」であり、その使用によってもたらされる利益は「原告らの主張する人格権及び環境権なるものによって保護されるとする利益とは質的にも量的にも比較しえないほどのものである」と述べており、⁽¹⁾同様の主張は、小松基地訴訟における被告準備書面(五)や横田基地訴訟における被告準備書面(五)においても展開されている。

原告側の人格権・環境権の主張からすれば、こうした「公共性」の内実を問うことはあるいは必要ないのかもしれないが、しかし、被告国が受忍限度論に基づく利益衡量を主張するかぎり、その公共性論との対決を避けて通ることとはできないのではなからうか。その意味で、前記の三訴訟はいずれも、原告側の欲すると否とに拘らず、日米軍事一体化と呼ばれる日本の防衛体制そのものの批判にならざるを得ない側面をもっているのである。

第二に、前記三訴訟は、等しく基地訴訟とはいえ、その管理形態の面ではそれぞれ状況を異にしている。すなわち小松基地が自衛隊基地であるのに対して横田基地は米軍基

地であり、米軍がその管理・運営の排他的権利を持っているのである。さらに厚木基地は、基地としては一体のものでありながら、日本の管理する部分とアメリカの管理する部分が混在しており、日本側管理部分とアメリカ側管理部分の一部は、日米の共同使用となっているのである。それ故、横田基地訴訟および厚木基地訴訟の場合には、米軍の基地使用と国の責任をどう結びつけるのか、とりわけ、国を被告として米軍機の飛行差止を請求しうるのかが問題とされざるをえないのである。しかも、大阪空港訴訟控訴審判決の仮執行が、国際線の定期便については、期限付ではあるが、国際的影響が重大であり直ちに飛行を廃止することは困難であるという理由でもって執行停止された(昭和五〇年一月二日八日、大阪高裁決定)ことを考えるならば、この点の結めの作業は原告側にとって不可欠となるにちがいない。逆に、被告国側に関しては、米軍基地に対する管理権の欠除を強調すればする程、そうした米軍基地の提供を義務付けた安保条約および地位協定の違憲性を浮び上げることになるのである。

本稿は、この第二の論点を手がかりとして、したがってまた横田基地訴訟および厚木基地訴訟を主要な素材として日米安保体制が個々の国民（とりわけ米軍基地周辺の住民）においていかなる存在であるかを検討しようとするものである。

もとより、現時点においてはこれらの訴訟自身始まったばかりであり、まして筆者の研究も未だ資料収集の域を出てはいない。したがって、本稿は何らかの結論を得るといふより、資料整理をかねた論点の指摘にとどまらざるをえない。いわゆる基地問題や前記の三訴訟については、すでに佐藤昌一郎氏や吉岡幹夫氏の精力的な研究が公にされているが、それにも拘らず、筆者があえて屋上屋を重ねるような作業を行おうとするのは、前記三訴訟が、国際法学の分野において、安保体制の批判的検討という視点からも注目されてしかるべきだと考えられるからに他ならない。

(1) 厚木基地訴訟、被告準備書面(四)、二頁。

(2) 佐藤昌一郎「現代日本における地方行政と軍事行政」I、XI、『経営志林』一二巻二号より連載中。吉岡幹夫「『基地公害』と国の責任」、薬師寺博士米寿記念『民事法学の諸問

題』（総合労働研究所、一九七七年）所収。なお、吉岡教授には、資料の収集のみならず内容上の御教示まで多大なご支援をいただいた。記して感謝する次第である。

二 訴訟に至る経過

本稿の中心テーマは米軍基地に対する差止請求が可能かどうかを検討することであるが、その点に立入る前に、横田・厚木両基地の訴訟に至る経過を、築単にではあれ、確認しておくことが必要であろう。

横田・厚木両基地の米軍による使用が敗戦による接收に始まり、その後、講和発効後は旧安保条約（旧行政協定）により、また昭和三五年以降は現行安保条約および地位協定により、一貫して米軍基地として提供されてきたことは周知の通りである。

このうち、横田基地は米空軍の基地であって、日本の首都圏にあると共にアメリカと東北アジアを結ぶ最短距離上にあるという地理的利点のゆえに、在日米空軍の中枢基地

として使用されてきた。朝鮮戦争中はB二九爆撃機の出撃基地であると共に米極東空軍爆撃隊の司令部がおかれ、またベトナム戦争に際しては、補給・輸送・整備・訓練・医療基地等の諸機能を果してきたのである。そして、昭和四八年以降、関東地方にある米空軍基地機能を横田基地に集中する「関東計画」が実施され、今日では「横田基地は、通信施設、爆弾・毒ガス貯蔵庫、アジア地区随一の整備工場、野戦病院、住宅、レクリエーション施設をもつ巨大な総合基地⁽¹⁾」となっているのである。

他方、厚木基地は主として米海軍の航空基地として使用されてきており、とりわけ横須賀基地との近接性のゆえに、在日米海軍の中枢基地の一つに数えられてきた。この点に関して、被告国自身も、「第七艦隊は横須賀を寄港地としているところ、本件飛行場は、横須賀から近距離にあることからして、米海軍にとって我が国における施設及び区域として極めて重要なものとされているのである⁽²⁾」と述べている。ところで、厚木基地には昭和三二年の滑走路拡張以降、対潜哨戒機や海上攻撃機等七〇〜八〇機が常時配

備されていたのであるが、これら機能の自衛隊への肩代りが進行するにつれ、基地機能の再編成が行われた。すなわち、昭和四五年一二月二〇日の日米安保協議委員会の決定により、ごくわずかの返還地と全面積の四分の一に当る米軍専用区域を除いた残余の部分が日米共同使用とされ、そのうち、管制塔および滑走路を含む二六三万平方メートル余が日本側（海上自衛隊）の管理に移されたのである。かくして昭和四六年には海上自衛隊（第四航空群および航空集団司令部）が厚木基地に移駐し、他方、米海軍は、少数の偵察機・連絡機を残して常駐機は撤収し、もっぱら第七艦隊空母艦載機の訓練・整備・補給基地として、厚木基地を使用しているのである⁽³⁾。

もちろん、このことは、基地周辺住民の騒音被害が軽減されたことを意味するわけではない。米空母ミッドウェイは、昭和四九年には一二回、昭和五〇年には一〇回、横須賀に寄港してそれぞれ一〜三週間滞在しているが、その滞在中およびその前後には、艦載機の離着陸およびエンジンテストが厚木基地において頻繁に行われている。ちなみに

同じくミッドウェー入港時である「昭和五年一月八日には、七〇ホン以上の測定回数二一七回（うち八〇ホン以上の回数二一一回）、最高音一一〇ホン」であつたと言われている。

二 住民の被害

さて、こうした基地の使用によって周辺住民にもたらされた被害は、横田・厚木両基地においてそれ程異なっていないわけではない。それらはまた、小松基地訴訟や、さらには大阪空港訴訟の場合とも共通のものが少なくない。ちなみに、厚木基地訴訟の訴状によれば、住民の被害は次のように整理されている。⁽⁵⁾

△騒音による被害▽

一 身体的被害

- 1 難聴・耳なり
- 2 頭痛・肩こり・目まい・疲労
- 3 消化器系障害——食欲不振・胃病・十二指腸障害
- 4 循環器障害——高血圧・心悸昇進
- 5 病氣療養に対する障害——治療効果の減殺・治ゆ遷

延

- 6 その他——流産・生理不順・乳幼児の發育阻害・母乳障害等

二 精神的被害

- 1 不安感——墜落および落下物事故に対する不安感・健康に対する不安感
- 2 不快感——爆音自体に対する不快感・身体的影響による不快感・生活妨害から生ずる不快感・超低空飛行による圧迫感

三 睡眠妨害

- 3 いらだち
 - 4 思考力・忍耐力の減退
- 不眠症
- 睡眠不足による業務・学習能率の低下
- 睡眠不足を遠因とする労災事故・交通の危険性

四 生活妨害

- 1 会話・電話妨害
- 2 テレビ・ラジオの視聴妨害

3 思考・読書妨害

4 職業生活への影響——精密作業等の能率低下・連絡ミスや作業ミスの増大

5 趣味生活への影響——レコード鑑賞や器楽演奏の妨害

6 家族生活への影響——家族間のコミュニケーションの妨害・休息の妨害・憩いと団楽の破壊

7 交通事故の危険——クラクションや踏切警報器の聴取不能による交通事故

五 教育・保育への影響

1 学校教育——騒音による授業妨害・その結果としての学習能率・学業成績の低下

2 家庭教育——とりわけ受験生への被害甚大

3 子供の性格への影響——おちつきのない短気な性格を形成

△振動・排気ガス等による被害▽

壁・天井等のヒビ割れやはげ落ちなどの家屋の損傷

排気ガスによる洗濯物の汚損

米軍基地と差止訴訟

以上は、いわば被害の項目を列挙しただけであって、そ

れぞれの項目に言う被害がいかに苦痛であるかは、具体的な検証等を通じて明らかにされなければならない。住民の被害を事実に基づいて正確に把握することこそ公害裁判の基礎でなければならぬことは、大阪空港訴訟そのものが示しているところである。そして、そうした作業が行われるならば、これら二つの訴訟と大阪空港訴訟との間の、また横田基地訴訟と厚木基地訴訟の間での、被害の態様のちがも明らかにされるにちがいない。じっさい、民間航空機に較べて軍用機の騒音が一層鋭角かつ金属的であって不快感が大きいことや、性能限界ぎりぎりで行する軍用機の場合には墜落の危険性が格段に大きいことは、すでに指摘されているとおりである。また、横田基地訴訟においては、厚木基地訴訟には出てこない被害の態様として、都市発達の妨害や交通阻害、集団移転による生活環境の破壊が指摘されているのである。

三 住民の運動と国の基地対策

以上に述べた騒音等の被害に対して、基地周辺の住民が

活発な反対運動を展開してきたことは言うまでもない。横田基地訴訟にせよ厚木基地訴訟にせよ（あるいは小松基地訴訟も大阪空港訴訟も）そうした反対運動の一到達点にはかならない。

厚木基地の場合には、昭和三五年に基地周辺住民によって「厚木基地爆音防止期成同盟」が結成され、この同盟を中心に県・市を始め、およそ考えられるあらゆる機関に陳情・要求が行われている。原告準備書面^(四)によれば、昭和三六年だけで政府関係機関への陳情は一二四回（三日に一度の割合）にのぼるといふ。そして、こうした住民運動の突き上げによって地元自治体も一定の対応策をとらざるをえず、昭和三五年には大和市議会内に「爆音対策委員会」が設置され（翌年「基地対策委員会」と改称）また昭和三七年には、市・市議会・住民等によって構成される「大和基地対策協議会」が組織されて、いわば自治体ぐるみの運動となってきたのである。^(五)

事態は横田基地についても同じである。横田基地周辺の住民が「横田基地爆音をなくす会」を結成したのは、昭和

四七年十一月のことであるが、それ以前においても市議会への陳情を始め、都・政府機関や米軍への抗議・要求・陳情は数多く行われており、それに対応して、たとえば地元昭島市議会に「横田基地騒音対策特別委員会」が設置され、F一〇五D移駐反対・関東計画反対等の運動を、住民と共に行ってきたのである。とりわけ、昭島市による長期継続的な騒音測定（現在は二四時間連続測定）は特筆に値するであろう。

さて、こうした住民運動が、もし基地公害が放置されるならば、基地の撤去および基地提供を義務付けている安保条約そのものの廃棄要求にまで進むであろうことは、想像にかたくない。基地公害反対運動が、政党・政派のちがいをこえた広汎な市民の生活擁護闘争として展開されているだけに、それが安保条約廃棄にまで進むことは、体制側としても絶対に避けなければならないことであった。かくして、基地の存続および安定的使用のために、一定の騒音対策が国および米軍によってうち出され、それとともに、住民運動の切りくずしや住民運動と自治体の切りはなし工作

が展開されるのである。

国および米軍によってこれまでに行われてきた騒音対策としては、飛行時間・方法についての一定の「規制」と、防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律（昭和四九・六・二七、法律一〇一号、基地周辺環境整備法と略称）に基づく周辺対策があげられよう。まず前者については、日米合同委員会において、「厚木海軍飛行場における航空機騒音の軽減に関する規制措置について」⁽⁹⁾（一九六三年九月一八日）、および「横田飛行場の騒音軽減に関する勧告」⁽¹⁰⁾（一九六四年四月一六日）が合意されている。これらの合意によって、厚木基地に関しては、午後一〇時から午前六時までの飛行活動の禁止、日曜日の訓練飛行を最少限にとどめること等が約束され、また横田基地に関しても、効果的消音装置が設置されるまで、平日午後六時から午前七時までの間及び土・日曜日の終日、エンジンテストを行わないこと、夜間飛行訓練は最少限にすること等が約束されたが、しかし、これらの約束も、①「最少限にとどめる」のように規制内容が不特定で、いわば精神論にすぎない規定

が多いこと、②規制内容が特定している場合にも、「運用上の必要に応じ及び合衆国軍隊の態勢を保持する上に緊要と認められる場合を除き」とか、「緊急の場合または運用上止むをえない場合を除き」という例外規定が入っており③しかも、これら例外規定に当るか否かを判断するのは米軍自身であること、等のために、ほとんど騒音軽減の役には立たなかったのである。⁽¹¹⁾

次に基地周辺環境整備法⁽¹²⁾による周辺対策としては、①W E C P N L（加重等価平均騒音レベル）八五以上のいわゆる第一種区域内の民家に対する防音工事、②同九〇以上の第二種区域内の民家の移転等に対し、損失補償や土地の買上げを行う、③同九五以上の第三種区域内においては、買上げた土地を緑地帯として整備すること等の措置がとられ、その他自治体に対するものとして、学校・病院等の防音工事に対する国庫補助、民生安定施設への助成、公共用施設に対する特定防衛施設周辺整備調整交付金の交付が行われてきた。しかし、これらの措置も、さし当り周辺住民に関する措置だけでも、民家防音は一戸一室で冷暖房維持費が

出ないこと、騒音のひどい区域ほど防音工事はあとまわしであり、対象家屋全部の防音工事が完了するのは数十年先であること、また移転についても補償額・買上げ価格が低いこと、移転先の公共・環境施設の整備が十分でないこと、そして何よりも、区域指定（騒音線ひき）自身が十分な調査に基づいておらず⁽¹³⁾、基準であるWECPL自身が非科学的であること等の問題点が指摘されており、とうてい周辺住民の被害を防止することにはならなかったのである⁽¹⁴⁾。かくして、基地周辺住民は、残された最後の手段として差止訴訟を提起することになったのである。

- (1) 横田基地訴訟、訴状、横田基地公害訴訟弁護団編『横田基地公害訴訟記録（第一集）』、四頁。
- (2) 厚木基地訴訟、被告準備書面(四)、二二二―二四頁。
- (3) 詳しくは、長尾正良「厚木基地・その危険な役割」（『基地情報』第八号）、蒲谷俊郎「厚木基地、その任務と現状」（『基地情報』第四六号）を参照。
- (4) 厚木基地訴訟、訴状、一二頁。
- (5) 同訴状、一七―二三頁。
- (6) 模擬弾等の誤投下は基地特有の被害と言えよう。
- (7) 横田基地訴訟、訴状、前掲『横田基地公害訴訟記録（第一

集）』二二―二三頁。

- (8) 厚木基地周辺住民の運動については、同訴訟原告準備書面(四)に詳しい。
- (9) 全文は『基地情報』第一三号を参照。もっとも、厚木基地訴訟被告準備書面(三)一〇―一二頁で国が引用しているのとは表現が多少異っている。
- (10) 全文は、佐藤昌一郎「現代日本の地方行政と軍事行政(V)」、『経営志林』一三巻二号、三九頁に引用されている。
- (11) 横田基地訴訟原告側の主張によれば、勧告合意後の一九六四年一二月から翌年四月までの間の規制時間内のエンジン・テストによる騒音は、平日一日当り最高八時間二〇分、平均一時間七分、土・日曜日一日当り最高九時間七分、平均二時間一七分であったという。前掲『横田基地公害訴訟記録（第一集）』、七頁。
- (12) 立法経過および内容については、佐藤昌一郎「現代日本における地方行政と軍事行政」、Ⅲ（『経営志林』一二巻四号）IV（『経営志林』一三巻一号）を参照。
- (13) 横田基地における騒音線引きについては、盛岡暉道「基地と騒音」、『法と民主主義』九九号、一三頁を参照。
- (14) WECPLに対しては、大阪空港訴訟控訴審における原告最終準備書面が詳細な批判を展開している。『法律時報』臨時増刊『大阪空港訴訟』（昭和四八年二月）、一六一―一六二頁。

(15) もっとも、横田基地訴訟提起後、横田基地周辺の住宅防音工事や生活環境整備が急ピッチで進められていること、およびそれらが騒音被害の軽減には大して貢献せず、主として訴訟対策上の要請によるものである点につき、島林樹「横田基地訴訟の現状」『法と民主主義』第二二八号、四四―四六頁。

三 当事者の主張

横田基地訴訟および厚木基地訴訟における争点は多岐にわたっているが、ここでは、米軍機の飛行につき国を被告として差止請求することの是非について、原告・被告双方の主張を確認しておこう。

一 横田基地訴訟

まず原告側は、現実の基地使用者である米軍の義務について、次のように主張する。

「本件横田基地は、『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』（地位協定と略す）第三条第一項に基づき、アメリカ

カ合衆国が管理しているものであるが、同軍隊は同協定第三条第三項によって、『公共の安全に妥当な考慮を払って』右基地を使用することを義務づけられており、また米軍はわが国の法令を尊重する義務がある（同協定一六条）。したがって米軍は、前項記載のように日本国民に対し、その健康を保護し、生活環境を保全する義務を有し、国民の人格権、環境権が侵害されひいては国民の安全が侵害される危険のあるような同基地の使用をしてはならず……。

原告側の主張によれば、こうした義務は、横田基地においては、米軍によって履行されていないのであるが、この米軍の義務違反に対しては、被告国に責任がある。なぜなら第一に、国は国民の健康を保護し、生活環境を保全する義務があるにも拘らず、基地周辺住民の健康と生活環境が破壊されるにまかせているからである。

「原告住民らは、憲法一三条によって、『生命・自由及び幸福追求』の権利を有し、『健康で文化的な最低限度の生活を営む権利を有する』（同二五条）ところ、被告

は、右国民の権利を確保するため、公害については、公害対策基本法を定め同四条において、『国は国民の健康を保護し、及び生活環境を保全する使命を有することに堪がみ、公害の防止に関する基本的かつ総合的な施策を策定し、及びこれを実施する責務を有する』ことを確認している。

しかるに、横田基地周辺住民については、前述のように、住民の健康で文化的な生活がおびやかされ、憲法一三条、二五条等によって、保障されている人格権及び環境権が侵害されるにまかされている。⁽²⁾

しかし、被告国の責任は、このような不作為による義務違反だけではない。第二に、被告国自身の積極的な加担協力が指摘されなければならない。すなわち、

「被告国は本件基地内の土地を所有者としてあるいは所有者から借り上げて米軍に提供している。

したがって、直接騒音を発しているのが被告国ではなく米軍であるとしても、被告国が差止訴訟の相手方になるのは当然である。⁽³⁾

「しかも被告国は、右の如く土地を米軍に提供しているばかりか、原告ら周辺住民の反対を無視して本件基地の拡張を積極的に行なってきた。さらに被告国は航空機に対する燃料等必要物資の供給・誘導・通信施設の提供、周辺整備などさまざまな米軍への協力行為を通じて航空機の離発着に直接間接に関与し、その他本件基地の維持管理に全面的に協力している。そしてこれら被告の協力なくして航空機の離発着および本件基地の有効な機能の維持は不可能な状態である。

したがって被告国は米軍と共同し一体となって原告ら⁽⁴⁾の人格権、環境権を侵害しているのである。

さて、こうした原告側の主張に対し、被告国側の抗弁は次のとおりである。まず、米軍の基地使用態様に関して、

「地位協定三条三項及び一六条の定めているアメリカ合衆国軍隊の義務は一般的なものであり、アメリカ合衆国軍隊が日本の国内法のすべての規定をそのまま厳格に履行することを求めているものとは解されず、したがって仮にアメリカ合衆国軍隊が日本国のある国内法に合致し

ない行為を行ったとしても、その行為が直ちに地位協定の右条項に違反することにはならないのである。⁽⁵⁾

また、国の公害防止義務についても、

「公害対策基本法四条にいう国の責務は、極めて一般的、抽象的な国の公害に関する施策及びその実施一般の態度方針を宣明したものにすぎず、同条から直ちに右責務に対応する国民の国に対する具体的な施策実施請求権が生ずるものではない。⁽⁶⁾

被告国側は、原告側の主張に対して以上のような反論をあげたうえで、自らの主張を次のように展開する。

「本件飛行場は、地位協定二条一項(a)に基づき、日本国がアメリカ合衆国に対し施設及び区域として合衆国軍隊が使用することを許し、同国が日本国から右使用の提供を受けた上、同協定三条一項により、その設定・運営・警護及び管理のため必要なすべての措置を行っているものである。したがって、その限りにおいて日本国は、本件飛行場に関する設定・管理・使用の権限を有しないのである。⁽⁷⁾

それゆえ、米軍の横田基地使用の態様が地位協定に反しないかぎり、

「地位協定上認められたアメリカ合衆国軍隊の活動につき、日本国が原告主張のような本件飛行場の使用態様の変更をさせることは、国会の承認を得て政府の締結した国際条約を改訂することなしには行い得ないことであり、かかる内容の請求を国民が国家に対し、訴訟上の請求としてなし得る法的権利を有するものでもない。⁽⁸⁾

なお、地位協定の改訂なくして原告の請求を満足させることはできないという国側の主張に対しては、「被告国自らも認めた昭和三九年の日米合同委員会における横田飛行場の騒音軽減に関する勧告が承認された事実とも矛盾する⁽⁹⁾」という反論が、原告側から加えられていることをつけ加えておかなければならない。

(1) 訴状、横田基地公害訴訟弁護団編『横田基地公害訴訟記録(第一集)』、一四—一五頁。

(2) 訴状、前掲書一四頁。

(3) 原告準備書面(一)、前掲書五五頁。

(4) 原告準備書面(一)、前掲書五六頁。

- (5) 答弁書、前掲書七三頁。
- (6) 答弁書、前掲書七五頁。
- (7) 答弁書、前掲書七三頁。
- (8) 答弁書、前掲書七三—七四頁。
- (9) 原告準備書面(一)、前掲書五六頁。

二 厚木基地訴訟

すでに紹介したように、厚木基地の管理および利用の態様は、次の二点で横田基地の場合とは異っていた。第一に厚木基地は日米両国の共同使用の状態にあること、第二に飛行場としての中心的施設である滑走路は日本の管理地域内にあること。とりわけ、滑走路部分の管理者が国自身であることからして、原告側は被告国の責任をかなり直截に述べている。すなわち、

「被告は、国民の生命、自由及び幸福追求に対する権利（憲法一三条）並びに健康で文化的な生活を営む権利（同二五条）を積極的に保障し、国民の健康を保護し、生活環境を保全するために公害の防止に関する基本的かつ総合的施策を策定し、これを実施する責任を有する（公害対策基本法四条）とともに、本件基地の設置・管理者と

して航空機の離着陸等に伴う騒音による被害の防止に必要な施設の整備、その他必要な措置を実施し、航空機騒音による被害防止等に努めなければならない責務がある。しかるに被告は前述のように厚木基地周辺の原告ら住民を長期にわたり激甚な騒音にさらし、その健康を害し生活環境を破壊してきた⁽¹⁾……。

こうした論理は、ちょうど大阪空港訴訟において、直接の騒音発生源が民間航空機であるにもかかわらず、空港設置者たる国がその管理責任を問われたのと同じ論理である。そこでの民間航空機が米軍機にかわっただけなのであるが、しかし、被告国側にとっては、このちがいは決定的であるように思われる。被告側の抗弁は、自衛隊機についてはさておいて、もっぱら米軍機の飛行について、それを規制する権限が国側にはないという点におかれているからである。いわく、

「国内法上『厚木飛行場』として告示されている赤斜線部分（日本側管理部分——引用者）についての被告国の管理は、本来自国のためのものであっても、アメリカ合

衆国軍隊が本件飛行場を安保条約の目的遂行のために使用していくことと調和して、同使用を阻害することなく行われるべきものであることはいうまでもない。してみれば、いやしくも被告国が右赤斜線部分のみを厚木飛行場として設置管理していることから、直ちにアメリカ合衆国軍隊の右部分についての使用態様の変更、更には右部分と密接不可分な関係にあり、かつ、これと一体となつてその機能を果たす本件飛行場全体の使用までも制約する結果を招くような使用態様の変更をなすことは、到底前記安保条約及び地位協定の趣旨からして許されるものではない。⁽²⁾

こうして被告国側は、米軍機の厚木基地使用を制限するためには米軍の新たな同意をとりつける必要があることを前提として、そのような請求を国を被告として裁判上請求する法律上の権利を個々の国民が持っているはずがないこと⁽³⁾、また、原告の請求は「アメリカ合衆国がなすべきでないとする行為を示すのみであつて、肝心の給付主体とされる被告国のなすべき行為（被告国がアメリカ合衆国軍隊に

対してどのような作為・不作為をなすべきか）を示していない⁽⁴⁾」と批判するのである。

こうした議論がきわめて形式的かつ無責任なものであることは後に述べるところでもあるが、さし当りここでは、次のような明快な反論がなされていることだけ紹介しておこう。

「アメリカ合衆国軍隊が、航空機騒音を発しているのは被告、国が安保条約、地位協定に基づき、同軍隊に同飛行場を基地として使用せしめていることによるものである以上、その差止めは被告、国が適宜な方法によつてなすべきものである。

すなわち、原告の人格権、環境権を侵害しているのは被告国であるから、被告、国に対してその差止めを請求しているにすぎない。

この場合、原告がその請求において、被告国がアメリカ合衆国軍隊に対してなすべき行為の方法、内容を特定する必要はないのである。⁽⁵⁾

(1) 訴状二六一―二七頁。

(2) 答弁書一四一―一五。なおまた、被告準備書面(一)一〇―一一頁参照。

(3) 答弁書二〇、二六頁。

(4) 答弁書二〇頁。なお、被告準備書面(一)一―七頁参照。

(5) 原告準備書(一)六頁。

四 論点の整理と若干の検討

以上の紹介から直ちに推測されるように、原告および被告の主張の対立の軸となっているのは、(1)米軍の行為によって原告の蒙った被害に対して、国が責任を負うのか否か、(2)とりわけ差止請求という視点から見て、米軍―国の関係と被告国―原告の関係が、いかなる関連にあるものと考えるか、の二点であったように思われる。そして、これらの論点は、結局のところ、米軍・国・国民(原告)のそれぞれの権利義務関係をいかなるものとして把握するかという問題に収斂していくのである。

(1) まず第一の点であるが、この場合まず確認されなければならぬ事は、米軍が日本の裁判権に服さないこと、い

かえれば、米軍を被告とした訴訟を日本の裁判所に提起することはできない、ということである。なぜなら、国家および国家機関が外国の裁判所の管轄権に服さないことは確立した国際法規則(主権免除)だからである。したがって、合衆国の国家機関たる米軍の違法行為によって日本国民が被害を蒙ったとしても、国民個人が法的手段によって米軍に救済させることは不可能である。しかし、他方で同時に確認されなければならないのは、米軍が日本に駐留しているのは、ほかならぬ日本(被告国)の同意に基くものであって、こうした同意なしに一国の軍隊が他国の領域内に駐留する権利が国際法上あるわけではない。それゆえ米軍の違法行為によって蒙った被害を救済させる法的手段がないとすれば、そのような「超法」的な存在を容認した国自身がその責に任ずるのは、いわば自明の法理と言えよう。

実際このような論理は、すでに随所で法制化されていると言つてよい。たとえば、「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の実施に伴う民事特別法」によれば、米軍構成員の職務上の違法行為により(第一条)、あるいは米軍施設等の設置又は管理の瑕疵により(第二条)他人に損害を生じた時は、国がその損害を賠償する責に任ずるものとされている。もちろんこの場合においても、国家間の関係においては米軍(合衆国)が賠償責任を負うわけであって、事実、地位協定第一八条において、そうして支払われた賠償金の日米間における負担比率が定められている。この点はさておくとして、ともかく被害者たる国民個人との関係においては国が全面的に責任を負うというのは、まさに、訴訟によって追求できないような存在を国内に持ちこんだ国の責任に基くものと考えざるをえないであろう。そうでなければ、前記「民事特別法」の第一条および第二条の規定が、被害者が「合衆国軍隊の構成員、軍属又はこれらの者の家族である場合には、適用しない」と定めた第三条を説明することはできない。これらの者が除外されるのは、同じアメリカ人として合衆国の裁判所に訴えればよいからである。少く

ともそこでは、主権免除は適用されないのである。

このように見てくると、国民個人との関係においては、米軍の行為につき国が責任を負うと言うことは否定しえないように思われるし、横田・厚木両基地訴訟における国側の抗弁も、このような論理そのものを否定したものでないように思われる。そこでの対立は米軍基地の航空機騒音による被害を違法なものと考えるか否かにあったものと言ってよいだろう。そして、この点に関して原告側が、米軍の基地使用に関して「公共の安全に妥当な考慮を払」うべきことを定めた地位協定第三条三項、および「日本国において、日本国の法令を尊重」する義務を定めた同一六条を根拠として、違法に損害を与えていると考えていること、他方被告国側は、地位協定第三条三項や一六条は一般的規定であって、米軍が日本の国内法のすべての規定に厳格に拘束されるわけではないこと、したがって、米軍基地における航空機騒音も違法ではないと抗弁していたことは、すでに紹介したとおりである。

たしかに、日本の国内法のすべての規定が米軍および米

軍基地にそのまま適用されるわけではないことは、国側の主張するとおりである。しかし、そこで注意されなければならぬのは、米軍基地と言えども日本の領域の一部であると言ふことである。米軍の基地管理権（地位協定第三条一項）の故に現実の執行が困難だとしても、米軍基地というそれだけの理由で日本法の適用が当然に排除されるわけではない。したがって、米軍基地への日本の国内法の適用を排除するためには、特にその為の根拠法規が必要である。逆に言えば、特別の法規によって適用を除外された限りでのみ、米軍および米軍基地は日本の国内法の適用をまぬかれるのである。米軍基地に国内法の多くの規定が適用されていないのは、さまざまに米軍関係の特別法でその適用が除外されているからであって、こうした特別法の規定がない限り米軍基地にも国内法が適用されることは、昨年の米軍鶴見貯油施設に対する横浜市の消防法に基づく立入検査⁽¹⁾によっても立証されているところである。

ところで、このような法理を横田基地訴訟および厚木基地訴訟に当てはめてみれば、基地公害の違法性は疑うこと

ができないように思われる。ここでは、基地周辺住民に現実の被害が生じていることそのことによって、基地騒音の違法性が推定されるべきであり、問題は米軍（ないし被告国）に何らかの違法性阻却事由があるか否かという事である。そして、すでに述べた国内法の適用という点からすれば、米軍に人格権ないし環境権の尊重義務を免除する特別法は存在しないし（人格権ないし環境権を憲法一三条および二五条から直接ひき出すとすれば、その適用を除外する特別法は憲法違反である）、また、民法七〇九条（厚木基地訴訟の場合）の適用除外を定めた特別法も存在してはいないのである。

(2) 以上に述べたのは、さし当り被告国の責任一般のレベルであって、この国の責任が損害賠償の支払いにとどまらず差止請求の認容にまで結びつくためには、最初に述べた第二の論点が検討されなければならないであろう。この点に関し原告側は、国と原告との関係は不法行為の存否およびその救済に関する私法上の関係であって、被告国と米軍がいかなる関係にあるかは無関係の事柄であると主張して

いた。これに対して被告国側は、国に対する差止請求は内容的には一定の行政行為を強いることであり、とりわけ本件の場合には、「国会の承認を得て政府の締結した国際条約を改訂すること」を義務付けることになるので、そのような差止を請求することはできないと反論していた。三権分立に基づく差止請求の否定である。

ところで、三権分立を根拠とした差止請求の不適法性の主張は、すでに大阪空港訴訟においても出されていた。そして、第一審判決および控訴審判決において明快に否定されたことも周知の通りである。すなわち、午後九時以降の大阪空港での航空機の発着を禁止するためには空港管理規則の改訂が必要であるが、「かかる規定の設定を訴訟上求めることは、行政処分⁽¹⁾の給付義務を直接許容することになり、三権分立の建前上到底許されない」という国側の主張⁽²⁾に対して、たとえば控訴審判決は、「裁判所が空港の使用に規制を加えるのは、侵害および差止請求の存否に関する法律判断に基づき、あるいはせいぜい救済のため必要かつ適切か否かの私法的見地による利益衡量に基づいて行

なうのであって、行政目的に即した裁量的判断を行政庁に代わって行うわけではないから、司法裁判所が行政権の行使に濫りに介入するという非難はあたらず、三権分立の建前に反する事態が生ずる余地はない⁽³⁾」と答えていたのである。

筆者は、今のところここに引用した控訴審判決の論旨はそのまま横田基地訴訟および厚木基地訴訟にも当てはまると考えている。行政法分野の知識を欠いた現時点において確定的な結論を導くことは困難であるが、問題は国民（基地周辺住民）の私法上の権利が違法に侵害されたかどうか、そして、その侵害を救済するために差止が必要不可欠であるかどうかということであって、その限りで大阪空港訴訟と変るところはないからである。米軍基地における一定時間の飛行が禁止されるとしても、被告国がそれをどのようなにして実現するかは問うところではない。

この点に関して被告国は、米軍機の飛行を制限することは、「国会の承認を得て政府の締結した国際条約を改訂すること」なくしては実現しえないと主張しているが、しか

し、米軍の基地利用がまったく無条件であるということが安保条約ないし地位協定自身で決められているわけでは決していない。地位協定第二条第一項(a)は、「個々の施設及び区域に関する協定は、第二十五条に定める合同委員会を通じて両政府が締結しなければならない」と規定しており、ここでいう「協定」で、一定時間の飛行を禁止することは不可能ではない。現に、横田基地に関しても、厚木基地に関しても、この種の合意がなされていることはすでに紹介したとおりである。なお、ここでいう「協定」には国会の承認は必要ないと解されていること、また、そこにおいて一定時間の飛行を禁止しても、安保条約および地位協定と矛盾するわけではないことは、言うまでもない。

もちろん、仮に差止請求が認容されたとしても、差止の義務を負うのはさし当っては国であって、米軍ではない。したがって、差止の内容を実現するためには、現に航空機を飛行させ、空港を管理している米軍と交渉することが必要となるかもしれない。しかし、それだからと言って、差止そのものが許されないわけでは決していない。この点は、

条約に対する違憲審査の場合を考えて見れば明白であろう。すなわち、違憲判決によって当該条約は国内法上は効力を持たないことになるが、しかし、国際法上は当該条約は依然として有効である。したがって、そこでは、外国に對する条約上の義務が存在するにも拘らず、その義務を国内法上履行することができないという矛盾が生じる。この矛盾は、実際上は行政府が、当該外国との交渉によって条約を終了せしめ、あるいは改訂することによって解消される場合が多いが、しかし、逆に憲法を改正することによってこの矛盾を解消することもありえないわけではない。いずれにせよ、この矛盾をどのように解消するかは裁判所の関知するところではない。裁判所の判断は、憲法と当該条約が両立しえないこと、したがって、憲法の最高法規性を前提とすれば当該条約は国内法上効力を持ちえないことを確認するだけである。このことが、事実上は行政府に条約改訂交渉を強いることになるとしても、そのような矛盾解消の方法はあくまで行政府の選択によるものであって、まして、そのことによって違憲審査権の行使が制約されるわ

けではないのである。問題の性格は、横田基地訴訟や厚木基地訴訟においても同じである。

(1) 本郷勝「米軍鶴見貯油施設を国内法に基づき横浜市等が立入り検査する意義とその経過について」(『基地情報』第四二号)、同「横浜市消防局による『米軍鶴見貯油施設の立入検査結果の概要』によせて」(『基地情報』第五十号)を参照。

(2) 被告最終準備書面、『法律時報』臨時増刊『大阪空港裁判』(一九七三年一月)、三五九頁。

(3) 『判例時報』七九七号、七〇一七一頁。なお第一審判決については『判例時報』七二九号、六五頁。

(4) 但し、当該条約が内容上違憲である場合。条約締結手続に瑕疵ある場合には、場合により国際法上も無効となる(ウィーン条約法条約第四六条)。もっとも、その場合にも、条約締結手続に瑕疵があったか否かは、国際的に認定されなければならない。

五 おわりに

いわゆる基地公害への批判は、基地ないし軍隊そのものの批判とは一応区別されうる。後者の批判は必然的に前者

の批判を随伴するが、前者の批判は必ずしも後者の批判に直結するわけではない。しばしば保守的自治体が基地公害反対運動の先頭に立っていたり、また、政府の基地周辺対策が、基地公害反対運動の基地反対運動への転化の防止を最大の眼目に行っていることから、それは明らかであろう。そして、「私達は過去から現在に到るまで安保条約を批判したり、米軍を非難して運動をしてきてはおりません。基地と共存する為の要求に他なりません」という横田基地訴訟原告団長の言葉が示しているように、本稿でとり上げた訴訟は、何よりもまず基地公害対訴訟として提起されていた。

しかし、基地周辺住民の生活の安全と基地ないし軍隊の存在を両立させることは、客観的に見て、常に可能であるわけではない。両者が調整可能であるためには、両者に共通の価値基準がなければならぬからである。そして、この基準が市民生活の安全以外にはありえないことは言うまでもなからう。結論的に言えば当該基地および軍隊が市民生活の防衛をレーゾン・デートルとして設置され運営され

ている場合にのみ、基地ないし軍隊の存在とその「副作用」としての基地公害を調整することが可能なのである。もし

び米軍基地が何を守ろうとしているのかを、問わざるをえなくなるのである。

基地および軍隊の存在が、市民生活の安全からは説明しえない、まったく異質の根拠によってもたらされたものである場合には、両者を調整し、両立させることは不可能であって、いずれか一方を権力的に優先させるより他はない。

(1) 横田基地訴訟弁護団『横田基地公害訴訟記録(第一集)』、三六頁。

本稿に即して言えば、横田基地訴訟にせよ厚木基地訴訟にせよ、これらの基地の存在とその基地公害の防止を両立させることは、客観的には不可能である。これらの基地(およびそれを使用する米軍)は、アメリカの極東戦略にしたがって設置され、利用されているのであり、アメリカの極東戦略と基地周辺住民の生活の安全は、まったく交わることはないからである。ここでは、原告・被告の主張は平行線をたどることになる。被告側は、米軍および米軍基地の存在根拠をそれ自身としては提示しえない以上、抽象的な国の安全と国防の必要性を繰り返す他ない。そして、被告側がそうした主張を強調すればする程、原告側は、「国の安全」とは何なのかを、そして、遂には、米軍およ