

# 第1 東京の米軍基地の歴史



## I 米軍基地の経過

### 1 占領軍による接收

昭和20年8月26日、政府は、終戦連絡中央事務局を設置、占領軍の受入体制を含む終戦業務に当たることとした。

同年8月30日、連合軍最高司令官マッカーサー元帥が厚木飛行場に降り立ち、占領軍の東京進駐は9月8日から開始された。

GHQ（連合軍最高司令官総司令部）は、日本軍の基地や施設を接收するとともに、労務の提供などを求めてきた。

そのため、占領軍の労務に服している従業員に関する渉外労務管理事務が都道府県に委任され、東京都は昭和23年4月から約6万人の労働者の業務を管理することになった。なお、本業務は国の機関委任事務であったが、平成12年4月1日に施行された地方分権の推進を図るための関係法律の整備等に関する法律附則第18条の規定に基づき、平成14年4月1日から国の直接執行事務となり、現在は独立行政法人駐留軍等労働者労務管理機構が大部分を引き継ぎ実施している（詳細は「第5 米軍基地従業員」を参照）。

昭和20年から25年にかけての米軍の接收により、旧陸軍立川飛行場が米軍立川飛行場（立川基地）に、旧多摩飛行場が米軍横田飛行場（横田基地）となった。このほか、通信機能を持つ府中町（現府中市）の旧陸軍燃料<sup>しょう</sup>廠本部が米第5空軍司令部となり、清瀬村（現清瀬市）の旧海軍大和田通信所、南鳥島、硫黄島通信所などの通信施設、弾薬庫（現多摩市、稲城市）なども接收された。

### 2 平和条約の発効

昭和26年9月、日本と連合国との間で平和条約が調印され、同時に日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約（以下「旧安保条約」という。）が調印された。両条約の発効（昭和27年4月）により、GHQによって接收された施設は、日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第3条に基づく行政協定第2条による提供財産（施設及び区域）として引き続き米軍が使用することとなった。

安保条約発効時、全国で2,824か所（都内208か所）あった在日米軍への提供施設及び区域（以下「基地」という。）は、その後、漸次返還され、昭和28年3月には1,282か所（都内144か所）、昭和45年には124か所（都内18か所）（以上の数値について沖縄県は含まれない。）となり、令和4年1月現在では130か所\*（都内7か所）となっている。

\* 全国に所在する在日米軍施設及び区域については、資料1～4を参照

### 3 安保条約の改定と地位協定の締結

旧安保条約は、平和条約成立当時の特殊な事態の下で締結されたものであったため、昭和32年の岸・アイゼンハワー会談を端緒として、昭和33年に改定交渉が開始された。

その結果、昭和35年1月、日米両国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（いわゆる現行の安保条約のこと。以下「安保条約」という。）（資料9）及び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（以下

「日米地位協定」という。) (資料 11) に調印した。

現行の安保条約は、昭和 45 年 6 月 22 日に、当初の 10 年の有効期間が経過したが、政府は同日、引き続きこの条約を堅持する旨の声明を発表し、その後、今日まで自動継続されている。

また、日米地位協定は、昭和 35 年から 50 年以上見直しが行われておらず、締結後、日米を取り巻く安全保障体制や我が国の社会経済環境は大きく変化し、それに伴い協定の見直しの必要性も指摘されてきている。日米両国政府は、現行協定の運用面での改善による解決を図ってきている。なお、平成 27 年 9 月には、日米地位協定を補足する環境補足協定（環境管理基準や日本側の立入手続）、平成 29 年 1 月には、軍属に関する補足協定（軍属の内容を明確化）が締結され、法的拘束力を有する規定が設けられた（資料 14~17）。

#### 4 基地の拡張計画

平和条約が締結された頃から、朝鮮戦争（昭和 25 年~28 年）などを背景とする軍用機のジェット化、大型化等に伴い、基地の拡張拡充が計画された。

横田基地も大幅に拡張され、昭和 37 年には 3,350 m の滑走路を完備した大型飛行場となった。

立川飛行場では、昭和 29 年、滑走路の幅延長が在日米軍により計画され、翌昭和 30 年、国から同計画への協力要請が砂川町（現立川市）当局に申し入れられた。計画では町が東西に分断されるため、町を挙げて反対を表明したが、国は数次にわたり測量を強行し、これを阻

止する町民側と警備側双方に負傷者が出る事態が続いた（砂川闘争）。

#### 5 基地返還と関東計画

立川飛行場の滑走路幅延長をめぐる地元農民の激しい反対闘争が長期化する中、昭和 43 年、在日米軍は飛行場の拡張を断念し、計画は中止された。その後、基地の主要機能は横田飛行場に移され、昭和 44 年 12 月、立川飛行場はその飛行場機能を停止することになった。

キャンプ王子でも、陸軍病院の開設で地元住民等の反対運動が高まり、昭和 44 年 12 月、在日米軍は病院業務を停止し、昭和 46 年に返還が実現した。

同じく昭和 46 年に羽村学校地区が、昭和 48 年に武蔵野住宅地区、グラントハイツ住宅地区及び調布飛行場が相次いで返還された。

また、昭和 48 年 1 月、第 14 回日米安全保障協議委員会において、関東平野にある在日米空軍施設を横田基地に整理統合する、いわゆる「関東計画(KPCP\*)」(資料 18) が合意された。

この計画に基づいて、同年にキャンプ朝霞及び大和空軍施設が、昭和 49 年に関東村住宅地区が、昭和 50 年に府中空軍施設の大部分が返還された。また、昭和 49 年に、在日米軍司令部本部及び日本・韓国の米空軍を統括する第 5 空軍司令部が府中空軍施設から横田飛行場に移設され、さらに、昭和 52 年には、立川飛行場が全面返還され、これをもって関東計画による基地返還は終了した。

\* KPCP=Kanto Plain Consolidation Plan

## 6 三宅島へのNLP施設建設問題とその後の 訓練施設を巡る動向

三宅島へのNLP\*(米空母艦載機による夜間着陸訓練)施設建設問題は、昭和58年の大噴火による復興の時期に持ち上がった。

NLPは、米空母乗組員家族の横須賀市内及び周辺への居住計画に基づき、横須賀港が事実上米空母の「母港」とされた昭和48年10月から米軍三沢及び岩国の両飛行場で始まった。

その後、昭和57年2月からは主として厚木飛行場で行われ、昭和58年1月からは横田飛行場でも一部行われるようになった。

しかし、基地周辺での深刻な騒音問題が発生したことから、政府は代替訓練施設として三宅島に飛行場を設置することが適当と考えた。

昭和62年、事前調査の一環として国が気象観測用の鉄柱を建設しようとしたことを契機に、島民による反対運動が広がり、その後、着工できない状態となった。

なお、平成元年1月、代替訓練施設を設置するまでの暫定措置として、硫黄島を利用することで日米合意し、平成3年8月から訓練が実施されている。

平成18年5月、在日米軍に係る「再編実施のための日米のロードマップ」において、恒常的な空母艦載機着陸訓練施設を平成21年7月又はその後のできるだけ早い時期に選定することが明記された。平成23年6月には、日米安全保障協議委員会(通称「2+2」)の共同文書で、馬毛島<sup>まげしま</sup>(鹿児島県西之表市)が恒常的訓練施設の候補地として選定、令和元年12月、政府は馬毛島の土地の大半を所有する所有者から過半の土地を取得した。令和3年2月から、馬毛島

における自衛隊施設の整備についての環境アセスメント手続きを開始している。令和3年12月、政府は、環境アセスメントを経た後に着手する工事に必要な経費を計上し、馬毛島における自衛隊施設の整備を決定した。

\* NLP=Night Landing Practice

米空母艦載機着陸訓練の実施状況については資料62を参照

## 7 日米防衛協力のための指針

「日米防衛協力のための指針(以下「ガイドライン」という。)」(資料25)とは、日米両国の役割及び任務並びに協力及び調整の在り方についての一般的な大枠及び政策的な方向性を示すものである。

昭和53年のガイドラインは、日本に対する武力攻撃に際しての対処行動等、日本の有事への対応が中心であった。

その後、平成元年の冷戦終結、平成4年の北朝鮮の核危機など、我が国を取り巻く安全保障環境が大きく変化したことに対応して、平成9年には、ガイドラインが19年ぶりに改定された。同ガイドラインは、平素から行う協力とともに、日本に対する武力攻撃及び周辺事態に際してより効果的かつ信頼性のある日米協力を行うための、堅固な基盤を構築することを目的としている。また、その実効性を確保するため、平成11年5月に、周辺事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律が成立し、同年8月に施行された(平成28年3月、「重要影響事態に際して我が国の平和及び安全を確保するための措置に関する法律」に改正)(資料26)。

その後、平成9年の見直しから17年以上が経過し、我が国を取り巻く安全保障環境は一層厳

しさを増すとともに、海賊や国際テロ等に加え、サイバーや宇宙空間といった新たな領域における課題への対応が必要となり、平成 27 年 4 月、新たなガイドラインが「2+2」で了承された（資料 24）。同ガイドラインは、我が国の平和安全法制との整合性も確保しつつ、切れ目のない形で我が国の平和と安全を確保するための協力を充実・強化するとともに、地域・グローバルや宇宙・サイバーといった新たな戦略的領域における同盟の協力の広がりをも的確に反映したものとなっている。また、日米防衛協力の実効性を確保するための仕組みとして、同盟調整メカニズム、共同計画の策定など協力の基盤となる取組が明記された。

また、平成 26 年 7 月、「国の存立を全うし、国民を守るための切れ目のない安全保障法制の整備について」が閣議決定され、平成 28 年 3 月には、「平和安全法制整備法」及び「国際平和支援法」が施行された（資料 26）。

## 8 在日米軍再編

平成 13 年 9 月の米国同時多発テロを契機に、米国の安全保障環境の認識は変化した。これまで米軍は、旧ソ連の侵攻から同盟国を守るためにヨーロッパやアジアに配備されていたが、国際テロ、大量破壊兵器拡散などの新たな脅威に対抗するために、配備の見直しを行うこととなった。

在日米軍再編もその一つとして行われ、「2+2」において検討が行われてきた。平成 17 年 10 月 29 日に「2+2」が開催され、「日米同盟：未来のための変革と再編（中間報告）」が発表された。それは抑止力の維持と地元負担を

軽減することを柱にしたものとされているが、具体的には、普天間基地の移設、沖縄における海兵隊員の削減、厚木基地所属米空母艦載機の移駐、在日米陸軍司令部（キャンプ座間）の改編等が明記された。

東京都においては、横田基地への航空自衛隊航空総隊司令部の移転、横田空域における民間航空機の航行を円滑化するための措置の探求、米軍が管制を行っている空域の削減や日本の管制官の併置、また、軍民共同使用のための具体的な条件や態様の検討が明記された。

その後、平成 18 年 5 月 1 日に、在日米軍及び関連する自衛隊の再編実施に向けた計画が示された「再編実施のための日米のロードマップ（最終取りまとめ）」（資料 23）が出され、平成 22 年 5 月 28 日には、これを補完し、着実に実施する旨を確認した「2+2」の共同発表が行われた。

このロードマップにおいて、横田飛行場及び横田空域については、1) 平成 22 年度までに航空自衛隊航空総隊司令部及び関連部隊を横田飛行場へ移転すること、2) 横田空域の一部について、平成 20 年 9 月までに管制業務を日本に返還し、在日米軍と日本の管制官を併置すること、3) 横田基地のあり得べき軍民共同使用の具体的な条件や態様に関する検討を実施し 12 か月以内に終了させること等が明記された。

その後、1) については、平成 24 年 3 月に移転が完了し、運用が開始された。2) については、平成 19 年 5 月に横田ラブコン施設に航空自衛隊管制官が配置され、平成 20 年 9 月には横田空域の一部が日本に返還された。また、3) については、平成 18 年 10 月に横田飛行場の軍民共用化

に関するスタディグループが立ち上がり、検討が行われた。現在も二国間での協議が継続している。

## II 基地の返還と跡地利用

### 1 返還国有財産の3分割有償処分

昭和45年以降、現在までに返還された在日米軍基地（施設及び区域）は、都内全体で15か所で、その面積は約1,212haに及ぶ（資料6）。これら基地跡地の多くは市街化された地域にあり、都内に残された貴重な都市空間である。都が抱えている多くの都市問題の解消に資するため、また、地域住民や地元自治体の多年の要望を実現させるためにも、その有効適切な利用を図らねばならない。

しかし、基地跡地の大部分が国有地であるため、地方公共団体の跡地利用計画は、国の処分方針によって大きく影響を受ける。国は、昭和51年6月の国有財産中央審議会答申「米軍提供財産の返還後の利用に関する基本方針について」に基づいて、いわゆる「3分割・有償処分方針」を打ち出した。関東計画等に基づき返還された大規模返還財産は、おおむねその面積を国と地元地方公共団体及び留保地に3等分し、処分は原則有償とするというものである。

この方針がそのまま実施されると、関係地方公共団体は膨大な財政負担を強いられ、また、地域住民及び地元地方公共団体の要望を踏まえた長期的総合的な跡地利用計画の実現が困難になる。そのため、都は、「渉外関係主要都道府県知事連絡協議会」（資料95）の世話人幹事として、頻繁かつ精力的に大蔵省（現財務省）と折

衝を行った。その結果、昭和53年2月に緊急を要する教育関係施設等について、また、昭和54年12月には、その他の施設用地について、処分条件が修正された（大蔵省通達）（資料19）。

### 2 国有財産中央審議会による処理大綱

従来、跡地の処分は地元区市町村、東京都、国で協議し、国有財産関東地方審議会の審議を経て行われていたが、関東計画関連の跡地の処分については、地元区市町村、東京都、国の協議に加え国有財産中央審議会による処理方針の審議と、留保地の制度が新たに設けられた。

この処理方針に沿って、昭和54年11月にキャンプ朝霞と立川飛行場、昭和56年6月に大和空軍施設、そして同年11月に府中空軍施設について、国有財産中央審議会から「処理の大綱」がそれぞれ答申された。この「処理の大綱」を基に国有財産関東地方審議会において処分方針が順次答申され、事業化が図られている。

### 3 留保地の解除

昭和51年6月の処理方針において「当分の間処分を留保する地区」として制度化された留保地については、経済社会の進展に対応し、地域のより一層の振興を図る観点から、関係地方公共団体から利用要望が強く出されてきた。そこで、首都圏1都4県の知事連名で、昭和62年1月、「留保地の利用に関する要望書」を国に提出した。

国は、昭和62年2月、留保地の取扱いについて国有財産中央審議会に意見を求め、同年6月、一定の要件の下に留保地の利用を認める答申を受けた。

都はこの答申に基づいて国と折衝し、大和空軍施設及び立川飛行場の一部の留保地についてその利用が認められた。このうち、立川飛行場については、平成6年10月、国有財産関東地方審議会において、一部民有地を含む約60ha（国有地約33.5ha）の土地区画整理事業が了解されている。また、その他の留保地についても、国と調整を重ねてきた。

#### 4 財政制度等審議会答申

平成15年6月、国の財政制度等審議会は財務大臣に対し、「大口返還財産の留保地の今後の取扱いについて」（資料21）を答申した。答申の骨子は、①「原則留保、例外公用・公共用利用」から「原則利用、計画的有効活用」へ基本方針を転換、②関係自治体は国と連携しながら5年程度以内に利用計画を策定、③関係自治体に対する支援措置としての売却条件の緩和と暫定利用の容認、④一定条件の下民間への売却解禁（自治体のまちづくり構想等に沿った開発を確保）、である。財務省理財局ではこの答申を受けて、同年7月、「大口返還財産の留保地の今後の取扱いについて」を関東財務局長宛て通知した（資料22）。

### Ⅲ 米軍基地の近年の動向

#### 1 基地の返還等

平成19年4月23日の日米合同委員会において、昭和58年に赤坂プレス・センターヘリポート用地として臨時に追加提供されていた土地（約4,300㎡）を上回る代替地（約4,700㎡）

の返還が合意され、平成23年7月29日に米側から日本に返還された。平成28年7月1日の合同委員会において、由木通信所（八王子市）の全面返還が合意され、米側から日本に返還された。

さらに、令和3年8月5日の日米合同委員会において、府中通信施設（府中市）の全部が同年9月30日に米側から日本に返還された。

なお、令和2年7月10日の日米合同委員会において、羽田郵便管理事務所（大田区）の限定使用が合意され、米軍施設として使用されることとなった。

#### 2 横田基地へのCV-22 オスプレイの配備

平成30年4月3日、米軍は、平成29年に公表したスケジュールを変更し、平成30年の夏頃に、5機のCV-22 オスプレイを配備すると発表した。また、今後数年間で、段階的に計10機のCV-22 オスプレイと約450人の人員を配備するとした。（資料31及び32）

これに基づき、平成30年10月1日、CV-22 オスプレイ5機が横田飛行場に配備され、令和3年7月6日に、既に配備されている部隊に追加されるものとして1機が横田飛行場に到着した旨米側から説明があったと、国は同年7月20日に公表した。

#### 3 米空母艦載機着陸訓練

##### （FCLP=Field Carrier Landing Practice）

平成30年3月、在日米軍再編として、米空母艦載機部隊の厚木基地から岩国基地への移駐が完了した。また、暫定措置として硫黄島で実施している米空母艦載機着陸訓練に関し、恒常的

訓練施設の候補地として選定されている馬毛島（鹿児島県西之表市）について、国は令和元年12月、馬毛島の大半を所有する所有者から過半の土地を取得した。令和3年2月から、馬毛島における自衛隊施設の整備についての環境アセスメント手続きを開始している。令和3年12月、政府は、環境アセスメントを経た後に着手する工事に必要な経費を計上し、馬毛島における自衛隊施設の整備を決定した。

