

平和安全法制成立後の防衛論議

— 日米同盟の強化のための取組と在日米軍の駐留に係る諸課題 —

外交防衛委員会調査室 沓脱 和人

1. はじめに

平成27年4月27日、日米間の安全保障及び防衛協力の役割・任務、協力・調整の一般的な大枠、方向性を示す「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」が日米両政府の間で約17年ぶりに改定された。また、同年9月19日には、集団的自衛権の限定行使の容認等、安全保障法制の幅広い内容の見直しを行う平和安全法制関連2法案が参議院本会議において可決・成立し、同月30日の公布を経て、平成28年3月29日に施行された。

日米ガイドラインの見直しと平和安全法制の立案作業は、整合性を保ちつつ並行して行われたとされ、中谷防衛大臣は、新ガイドラインの内容は平和安全法制が成立することによって実施が担保できると述べるなど、両者の密接な関係を説明した¹。平和安全法制の施行後、政府は、法制の内容・規則類の整備や隊員に対する周知徹底を図ることを通して慎重な準備作業を行うとしており²、実施に係る具体的な動きは見られないが、新ガイドラインについては、平成27年11月に設置された同盟調整メカニズム（ACM）が、平成28年2月の北朝鮮によるミサイル発射事案や同年4月の熊本地震への対応等で活用されている。

平成28年1月4日に召集された第190回国会においては、平和安全法制が成立した前国会（第189回国会）に引き続き日米ガイドライン及び平和安全法制に関する論議が行われたほか、今後5年間の在日米軍の駐留経費負担を規定する「在日米軍駐留経費負担に係る特別協定」³の承認案件が審査された。岸田外務大臣は、在日米軍駐留経費負担（Host Nation Support：HNS）について、新ガイドラインや平和安全法制の下で日米同盟の抑止力を一層強化する中、在日米軍の円滑かつ効果的な運用を支えることにより、このような取組を「補完」する意義を有するものであると説明した⁴。

他方、在日米軍の駐留に関しては、普天間飛行場移設問題や米軍属の犯罪を契機とした日米地位協定の見直し等についての論議も交わされた。

本稿では、平和安全法制成立後の動き及び新ガイドラインの運用並びに在日米軍の駐留経費及び基地をめぐる最近の動向を概観しつつ、これらの論議を紹介することとしたい。

¹ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第6号38頁（平27.6.1）

² 中谷防衛大臣記者会見（平28.3.29）

³ 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第二十四条についての新たな特別の措置に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」。

⁴ 第190回国会衆議院本会議録第15号3頁（平28.3.10）

2. 平和安全法制の成立及び施行

(1) 平和安全法制の概要

平和安全法制は、①自衛隊法、②国際平和協力法（PKO法）、③周辺事態安全確保法（重要影響事態安全確保法に変更）、④船舶検査活動法、⑤事態対処法、⑥米軍行動関連措置法（米軍等行動関連措置法に変更）、⑦特定公共施設利用法、⑧海上輸送規制法、⑨捕虜取扱い法、⑩国家安全保障会議設置法の10本の法律を一括改正した「平和安全法制整備法」⁵と、国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊への支援活動を目的とした新規立法の「国際平和支援法」⁶の2法から成る。その内容は、主に在外邦人等の保護措置などの「平時における防衛法制」、我が国や国際社会の平和と安全のために活動する他国軍隊への支援活動などの「後方支援法制」及び集団的自衛権の限定行使を可能とする「事態対処法制」の改正等に分けられ、概要は以下のとおりである。

図表1 平和安全法制の主要事項

	平時における防衛法制	後方支援法制	事態対処法制
平和安全法制整備法	○自衛隊法の改正 ・在外邦人等の保護措置 ・米軍等の部隊の武器等防護 ・平時における米軍に対する物品役務の提供の拡大 ・国外犯処罰規定	○周辺(重要影響)事態安全確保法の改正 ・我が国の平和及び安全に重要な影響を与える事態における米軍等への支援を実施すること等、改正の趣旨を明確にするための目的規定の見直し ・日米安保条約の目的の達成に寄与する活動を行う米軍以外の外国軍隊等に対する支援活動を追加 ・支援メニューの拡大	○事態対処法の改正 ・存立危機事態の名称、定義、手続等の整備 ○自衛隊法の改正 ・存立危機事態に対処する自衛隊の任務としての位置付け、行動、権限等 ○米軍(等)行動関連措置法の改正 ・武力攻撃事態等における米軍以外の外国軍隊、存立危機事態における米軍その他の外国軍隊に対する支援活動を追加
	○国際平和協力法の改正 ・国連PKO等において実施できる業務の拡大(いわゆる安全確保、駆け付け警護)、業務に必要な武器使用権限の見直し ・国連が統括しない人道復興支援やいわゆる安全確保等の活動の実施	○船舶検査活動法の改正 ・周辺事態安全確保法の見直しに伴う改正 ・国際平和支援法に対応し、国際社会の平和と安全に必要な場合の船舶検査活動の実施	○特定公共施設利用法の改正 ・武力攻撃事態等における米軍以外の外国軍隊の行動を特定公共施設等の利用調整対象に追加 ○海上輸送規制法の改正 ・存立危機事態における海上輸送規制の実施 ○捕虜取扱い法の改正 ・存立危機事態における捕虜取扱い法の適用
	○国家安全保障会議設置法の改正(法改正等を踏まえた審議事項の整理)		
国際平和支援法		・国際社会の平和及び安全の確保のために共同して対処する諸外国軍隊に対する支援活動の実施	

(出所) 筆者作成

⁵ 正式名称は、「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律」。
⁶ 正式名称は、「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律」。

なお、平和安全法制の提出経緯や概要、第 189 回国会における審議内容等については、本誌第 366 号(2015 年 7 月)及び第 372 号(2015 年 12 月)所収の関係論文を参照されたい。

(2) 野党による議員立法の提出

平和安全法制関連 2 法案が成立した翌年の平成 28 年 2 月 18 日(第 190 回国会)、民主党及び維新の党(いずれも当時。以下同じ)は、平和安全法制に対し「領域等の警備に関する法律案」、「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及び周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律の一部を改正する法律案」及び「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律の一部を改正する法律案」の 3 法案を衆議院に提出した⁷。

また、上記 3 法案とは別に、2 月 19 日、民主党、日本共産党、維新の党、社会民主党及び生活の党と山本太郎となかまたちの 5 党は共同で、平和安全法制の廃止法案⁸を同院に提出した。これらの法案を審議することについて安倍総理は、議員立法に関するものは基本的に国会において判断いただきたいとの見解を示すとともに、「法制を廃止することは、せっかく強化された日米同盟のきずなが大きく損なわれる」との認識を示した⁹。また、政府が閣議決定による運用改善¹⁰で対応するとした領域警備に関する法整備の必要性について中谷防衛大臣は、「警察、海保などの機関がそれぞれの対応能力を向上させ、情報共有、連携強化、各種訓練の充実をすることによって各般の分野における必要な取り組みを一層強化しており、こうした点で体制を整備しているので、現時点においては新たな法整備が必要であるとは考えていない」として否定する見解を述べた¹¹。なお、これらの議員立法は、衆議院安全保障委員会に付託されたが、審査されることはなく、閉会中審査となった¹²(図表 2 参照)。

⁷ 第 189 回国会では、衆議院において、維新の党から、防衛出動が可能な新事態として「武力攻撃危機事態」を新設する等のための自衛隊法、事態対処法を含む 10 本の法律の一部改正を束ねた①「自衛隊法等の一部を改正する法律案」、及び国際平和共同対処事態に際して人道復興支援活動又は協力支援活動若しくは捜索救助活動を自衛隊が行うことを可能とする②「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する人道復興支援活動等に関する法律案」の 2 法案が対案として提出された。また、民主党、維新の党共同で、警察機関及び自衛隊が事態に応じて適切な役割分担の下で迅速に行動できるようにするための③「領域等の警備に関する法律案」が提出された。これらの法案は、衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会に付託された後、①及び②は平成 27 年 7 月 16 日の衆議院本会議において否決、③は未了(廃案)となった。

また、参議院においても、維新の党から同年 8 月 20 日、衆議院に提出した東ね法案を主要な事項別に分割し、内容を一部変更追加した 7 本の法律案が提出されるとともに、民主党と維新の党共同で「領域等の警備に関する法律案」が提出されたが、これらの法案は、参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会に付託された後、未了(廃案)となった。

⁸ 「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律を廃止する法律案」及び「国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律を廃止する法律案」

⁹ 第 190 回国会参議院予算委員会会議録第 18 号 16 頁(平 28.3.25)

¹⁰ 離島の周辺地域等において外部から武力攻撃に至らない侵害が発生し、近傍に警察力が存在しない等の場合の治安出動や海上における警備行動の発令手続の迅速化については、電話等による各国務大臣の了解を経て、閣議決定を行うこととした。

¹¹ 第 190 回国会衆議院安全保障委員会会議録第 3 号 17 頁(平 28.3.8)

¹² 第 189 回国会で設置された衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会は第 190 回国会では設置されていない。

図表2 議員提出法律案（衆議院）（第190回国会）

	法案名	提出日	提出会派	付託委員会	付託日	議決・継続結果
1	領域等の警備に関する法律案（衆第4号）	H28.2.18	民維ク	安保委	H28.5.31	閉会中審査
2	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及び周辺事態に際して実施する船舶検査活動に関する法律の一部を改正する法律案（衆第5号）	H28.2.18	民維ク	安保委	H28.5.31	閉会中審査
3	国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律の一部を改正する法律案（衆第6号）	H28.2.18	民維ク	安保委	H28.5.31	閉会中審査
4	我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律を廃止する法律案（衆第7号）	H28.2.19	民維ク、共産、生活、社民	安保委	H28.5.27	閉会中審査
5	国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律を廃止する法律案（衆第8号）	H28.2.19	民維ク、共産、生活、社民	安保委	H28.5.27	閉会中審査

注1：民維クは国会における会派「民主・維新・無所属クラブ」の略

注2：安保委は「衆議院安全保障委員会」の略

（出所）筆者作成

（3）平和安全法制の施行

平和安全法制は、前述のとおり平成27年9月19日に成立し、同月30日に公布された。法律の定めにより、公布の日から6月を超えない範囲内において政令の定める日から施行することとされていたため、政府は、平成28年3月22日の閣議で「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律の施行期日を定める政令」（政令第83号）を決定し、施行日を平成28年3月29日と定めた。その上で、政府は3月22日、「我が国及び国際社会の平和及び安全の確保に資するための自衛隊法等の一部を改正する法律及び国際平和共同対処事態に際して我が国が実施する諸外国の軍隊等に対する協力支援活動等に関する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令」（政令第84号）（以下「平和安全法制整備政令」という。）を閣議決定し、自衛隊法施行令等計約30本の関連する政令を束ねた形で改正した（3月25日公布、29日施行）（図表3参照）。

なお、平和安全法制整備政令は、PKO法に司令官等の派遣が新たに定められたことに伴う派遣された隊員の休職に関する規定や非国連続括型の活動（国際連携平和安全活動）の新設に伴う服制に関する規定についての所要の修正などのほか、平和安全法制による法律名や条文番号の変更等に伴う修正を内容とするものであり、同政令の制定・改正により自衛隊に新たに任務を付与するものではないとされている¹³。

平和安全法制の施行に際し、中谷防衛大臣は「施行により、防衛省・自衛隊はこれまでよりも、更に多くの任務を果たしていくことになるが、今一度、気を引き締めて、この法律や規則類の内容をよく熟知をすること、そして、隊員に対して周知徹底を図ると同時に、新たな任務を隊員の安全を確保しながら遂行していくために省一丸となって、引き続き、慎重を期して各種準備作業を行った上で、必要な教育訓練を実施して参りたい」との決意を示した¹⁴。

¹³ 内閣官房ウェブサイト<http://www.cas.go.jp/jp/gaiyou/jimu/housei_seibi.html>参照（平28.7.8最終アクセス）

¹⁴ 中谷防衛大臣記者会見（平28.3.29）

図表3 平和安全法制整備政令の概要

<p>1. 自衛隊法施行令の改正（第1条関係）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ P K O法に司令官等の派遣が新たに定められたことに伴う修正（派遣された隊員の休職に関する規定、防衛医大卒業生の償還金に関する規定） ・ その他、法律名の変更や条項のずれ等に伴う技術的修正 	<p>6. その他</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 自衛隊の業務拡充に伴う災害補償の特例に関する規定の改正や、法令名の変更等に伴う技術的修正（政令一覧） ① 予算決算及び会計令臨時特例 ② 防衛省の職員の給与等に関する法律施行令 ③ 関税法施行令 ④ 地方公務員等共済組合法施行令 ⑤ 河川法施行令 ⑥ 防衛省職員の災害補償に関する政令 ⑦ 国際機関等に派遣される防衛省の職員の処遇等に関する法律施行令 ⑧ 防衛省と民間企業との間の人事交流に関する政令 ⑨ 武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律施行令 ⑩ 平成32年東京オリンピック競技大会・東京パラリンピック競技大会特別措置法施行令 ⑪ 平成31年ラグビーワールドカップ大会特別措置法施行令 ⑫ 防衛省組織令 ⑬ 学校教育法の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備に関する政令 ⑭ 復興庁組織令 ⑮ 旅客鉄道株式会社及び日本貨物鉄道株式会社に関する法律の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備及び経過措置に関する政令 ⑯ 国立研究開発法人放射線医学総合研究所法の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備及び経過措置に関する政令 ⑰ 電気事業法等の一部を改正する法律の施行に伴う関係政令の整備及び経過措置に関する政令 ⑱ 独立行政法人に係る改革を推進するための国土交通省関係法律の整備に関する法律の施行に伴う関係政令の整備及び経過措置に関する政令
<p>2. P K O法施行令の改正（第2条関係）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 非国連続括型の活動（国際連携平和安全活動）の新設に伴い、服制に関する規定について所要の修正 ・ その他、条項のずれ等に伴う技術的修正 	
<p>3. 南スーダン国際平和協力隊の設置等に関する政令の改正（第3条関係）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ P K O法に司令部業務が明記されたことに伴う規定の整理（新たに業務を追加するものではない） ・ その他、条項のずれ等に伴う技術的修正 	
<p>4. 周辺事態法第3条第1項第4号の関係行政機関を定める政令の改正（第4条関係）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 周辺事態安全確保法の法律名の変更に伴う技術的修正 	
<p>5. 事態対処法制関連政令の改正（第5条等関係）</p> <ul style="list-style-type: none"> ・ 法律名の変更や条項のずれ等に伴う技術的修正（事態対処法施行令、米軍行動関連措置法施行令、海上輸送規制法施行令、捕虜取扱い法施行令） 	

（出所）内閣官房資料を基に筆者作成

また、これらの政令のほか、国際の法規及び慣例並びに我が国の法令の範囲内で、自衛隊の部隊又は機関がとり得る具体的な対処行動の限度を示した部隊行動基準（R O E）の改正等についても論議があった。R O Eは、自衛隊の隊務を統括し、部隊等に対する指揮監督権を有する防衛大臣の承認を得て定められるものであるが¹⁵、平和安全法制の施行による見直しについて政府は、「個別の状況につきその存否や具体的な内容を明らかにすることにより、今後の自衛隊の運用に支障を及ぼすおそれがある」との答弁にとどめた¹⁶。

（4）平和安全法制により付与される自衛隊任務等

平和安全法制施行後に付与される自衛隊任務として、① P K O協力における「駆け付け警護」や「宿営地の共同警護」の任務付与、② 自衛隊法第95条の2の規定による米軍等の部隊の武器等防護の運用開始が想定され、また、③ 平時の情報収集活動時や、重要影響事態、存立危機事態等への対処の際にも、米軍に弾薬などの物品や役務の提供を行うことを

¹⁵ 「部隊行動基準の作成等に関する訓令」（平成12年防衛庁訓令第91号）は、部隊行動基準の見直し等について、「統合幕僚長は、必要があると認める場合には、前条の規定により作成した部隊行動基準を見直し、必要に応じて修正することができる。この場合において、部隊行動基準を修正するときは、防衛大臣の承認を得るものとする。」と規定している（第4条）。

¹⁶ 部隊行動基準（R O E）の法的根拠及びR O Eにおける自衛隊員の安全確保策に関する質問に対する答弁書（内閣参質190第88号、平28.3.29）

可能とするための日米物品役務相互提供協定(ACSA)改定の必要性も指摘されている。

PKOにおける任務付与について中谷防衛大臣は、南スーダンPKOに係る「駆け付け警護」や「宿営地の共同警護」は、平成28年5月に交代予定の派遣部隊に任務を付与し、あるいは実施することはないと述べた¹⁷。また、安倍総理も、運用構想の検討、内部規則の検討、整備や教育訓練など、慎重を期して任務遂行のための能力を高めていく必要があり、現在、準備、検討を行っているとした上で、「南スーダンPKOについての具体的な方針は決まっていない。法律の施行後、南スーダンに派遣している自衛隊にいかなる業務を付与するかについては、その具体的な必要性も含め、政府部内で慎重に検討を進めていく必要がある」と答弁した¹⁸。その後、陸上自衛隊第7師団を中心とする南スーダン国連平和維持活動第10次隊が5月に派遣されたが、同任務は付与されなかった。

また、自衛隊法第95条の2による米軍等の部隊の武器等防護について、中谷防衛大臣は、「適切な運用を図るために米軍等に十分な理解を得る必要がある」として、米軍等の部隊の武器等防護の運用開始時期を明言しなかった¹⁹。このほか、日米ACSAの改定について、安倍総理は、「前国会で成立した平和安全法制の内容も踏まえ、現在、日米間で鋭意交渉中である。相手のあることではあるが、早期に協定の締結につき国会の承認を求めることができるよう、引き続き作業を進めていく」との考えを示した²⁰。

3. 日米防衛協力のための指針（ガイドライン）の運用

(1) 新ガイドラインの概要

日米ガイドラインは、日本有事における共同対処を始めとする日米協力について、日米両国の役割や協力・調整の在り方についての一般的な大枠及び方向性を示す政策文書であり、昭和53年に冷戦を背景に日本に対する武力攻撃への対応を中心に初めて締結された。その後、冷戦終結、北朝鮮核危機及び中台危機などの安全保障環境の変化を踏まえ、平成9年に周辺事態への対応と協力を拡大させるなどの見直しを行った。

今回のガイドライン改定は、前回の見直しから17年余りが経過し、周辺国の軍事活動の活発化など我が国周辺の更なる安全保障環境の変化や、自衛隊の活動・任務の拡大に日米防衛協力の在り方を対応させるため、平成27年4月27日に策定されたものである。

中谷防衛大臣は、新ガイドラインの3つの大きな柱として、①シームレス、切れ目のない対応、②グローバル、宇宙やサイバーを含む対象範囲の拡大、③日米間で実際に機能するメカニズムの構築を挙げている²¹。なお、①は平時から緊急事態までの各段階における「切れ目のない」形での日米間の協力等、②はPKO、海洋安全保障、後方支援等の国際協力分野の推進や、宇宙、サイバー分野における関係強化等、③は同盟調整メカニズム(ACM)における両国間の様々なレベルの協議の仕組みの構築や共同計画策定メカニズム(BPM)における平時から有事に至るまでの日米間の共同計画策定等が考えられる。

¹⁷ 中谷防衛大臣記者会見（平28.3.22）

¹⁸ 第190回国会参議院本会議録第6号4頁（平28.1.27）

¹⁹ 中谷防衛大臣記者会見（平28.3.22）

²⁰ 第190回国会参議院本会議録第6号4頁（平28.1.27）

²¹ 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第6号38頁（平27.6.1）

(2) 新ガイドラインと平和安全法制との関係

新ガイドラインは、日米いずれの政府にも立法上、予算上、行政上その他の措置を義務付けるものではなく、また、法的権利又は義務を生じさせることはないことが明記されている。よって、国際法上の政府間の法的な合意を意味する国際約束ではないとの位置付けから国会承認は必要ないとされる。しかしながら、ガイドラインにおける幾つかの重要な項目は、平和安全法制の成立によって実施し得ることとなっていた²² (図表4参照)。

図表4 新ガイドラインと平和安全法制の関係

(平和安全法制関連規定は青字)

日本の平和及び安全の切れ目のない確保 (第IV章)	
A. 平時からの協力措置	
4. アセット (装備品等) の防護	→自衛隊法第95条の2 (合衆国軍隊等の武器等防護)
6. 後方支援	→自衛隊法第100条の6 (合衆国軍隊への物品役務提供) 等
B. 日本の平和及び安全に対して発生する脅威への対処	
1. 非戦闘員を退避させるための活動 (邦人救出)	→自衛隊法第84条の3 (在外邦人等の保護措置) 等
2. 海洋安全保障	→船舶検査活動法等
4. 捜索・救難	→重要影響事態安全確保法等
6. 後方支援	→重要影響事態安全確保法等
D. 日本以外の国に対する武力攻撃への対処行動	
1. アセットの防護	} 事態対処法等
2. 捜索・救難	
3. 海上作戦	
4. 弾道ミサイル攻撃に対処するための作戦	
5. 後方支援	
地域の及びグローバルな平和と安全のための協力 (第V章)	
A. 国際的な活動における協力	
1. 平和維持活動	→国際平和協力法等
3. 海洋安全保障	→船舶検査活動法等
5. 非戦闘員を退避させるための活動	→自衛隊法第84条の3 (在外邦人等の保護措置) 等
8. 後方支援	→自衛隊法第100条の6 (合衆国軍隊への物品役務提供)、国際平和支援法等

(出所) 防衛省資料を基に筆者作成

(3) 同盟調整メカニズム (ACM) の運用

新ガイドラインの一つの柱として挙げられる日米間の機能的なメカニズムの構築について、日米両政府は、平成27年11月3日、新ガイドラインに明記された常設の協議機関となる「同盟調整メカニズム (ACM)」を設置した。同メカニズムは、日米同盟として対応する可能性のあるあらゆる状況に、切れ目のない形で実効的に対処することを目的とし、平時から有事まで、日米間の様々なレベルで協議や意見調整を行うためのものである。

日米間における調整メカニズムについては、平成9年のガイドラインでも設置されていたが、我が国に対する武力攻撃の際の対処行動や周辺事態の際の日米両国が行う各種活動の調整を図るということを目的としており、我が国に武力攻撃が差し迫っている場合や周辺事態が予測される場合に早期に運用を開始するものとされていた²³。そのため、これま

²² 第189回国会衆議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会議録第6号38頁 (平27.6.1)

²³ 第189回国会参議院外交防衛委員会議録第12号28頁 (平27.5.12)

で実質的に活用されたことはなかったとされる²⁴。これに対し、今般の同盟調整メカニズムは、現下の安全保障環境においては安全保障上の脅威が日米両国の平和と安全に深刻かつ即時の影響を与えることを踏まえ、限られた事態のみならず、大規模災害時を含めた平時から緊急事態までのあらゆる段階において日米間の調整を図ることを目的とし、平時から利用可能なものとして調整の必要がある場合に適切に即応できる態勢を維持するものとされている²⁵（図表5参照）。

図表5 同盟調整メカニズム（ACM）が活用されるイメージ



（出所）政府資料を基に筆者作成

同盟調整メカニズムは、運用開始以来、既に幾つかの場面で活用されており、例えば、平成28年2月の北朝鮮によるミサイル発射事案では、同盟調整メカニズムに基づき、日米間で緊密な情報共有や調整・連携がなされた。安倍総理は、同事案において「日米の連携は従来よりも一層緊密かつ円滑に行われた」とした上で、「新ガイドラインの下に新たに常時協議可能な同盟調整メカニズムが設置された結果、不審な兆候を把握した段階で速やかに必要な協議や協力を開始することが可能となった」と説明した。また、「同盟調整メカニズムを裏打ちするのが平和安全法制であり、あらゆる事態に切れ目なく対処し得る平和安全法制が整備された結果、日米間の連携も切れ目なくスムーズに行うことが可能となった」との見解を示した²⁶。中谷防衛大臣も同盟調整メカニズムが設置された結果、発射兆候の把握の段階からタイムリーな情報の共有、情報認識のすり合わせ、対処の調整等において、日米間の連携が一層円滑に行われたとの認識を示した²⁷。また、同年4月の熊本地震の際には、同盟調整メカニズムに基づいて日米間で直ちに協力内容に関する協議が実施され、陸海空3自衛隊の統合任務部隊司令部（熊本市）内に「日米共同調整所」を設置した上で、米軍オスプレイ等により、食料、水、生活支援物資等の輸送支援が実施された。

4. 在日米軍の駐留経費をめぐる論議（在日米軍駐留経費負担に係る特別協定）

平成28年2月9日、我が国の在日米軍の駐留に係る一定の経費（労務費、光熱水料等及び訓練移転費）を今後5年間負担すること等について定める「在日米軍駐留経費負担に係る特別協定」²⁸（以下「特別協定」という。）の承認案件が国会（衆議院）に提出され、3月31日の参議院本会議において可決、承認された。

²⁴ 『産経新聞』（平27.11.4）

²⁵ 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第12号28頁（平27.5.12）

²⁶ 第190回国会参議院予算委員会会議録第17号22頁（平28.3.18）

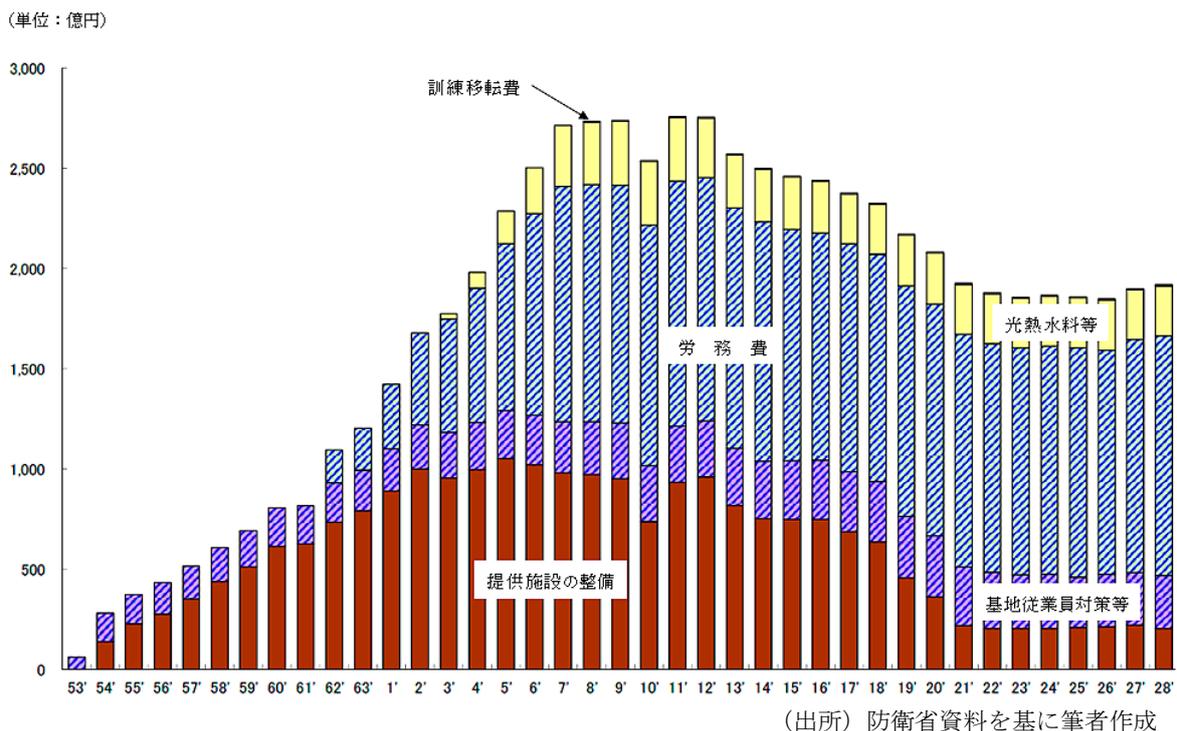
²⁷ 第190回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号5頁（平28.3.31）

²⁸ 前掲注3

在日米軍の駐留に要する経費は、日米地位協定第24条第1項で米国側が維持的経費（日本が施設・区域を提供した後の在日米軍の維持に伴う全ての経費）を負担することを規定し、同条第2項で日本側が施設・区域の提供、その所有者・提供者への補償を負担すると規定している。当初、日米両国は上記の基本認識に基づき経費を負担し、労務費を始めた。維持的経費は、原則として米国側が負担してきたが、昭和53年度、「日米地位協定の範囲内での自主的負担」²⁹として、日本側が労務費の一部（福利費及び管理費）の負担を開始し、54年度から格差給（国家公務員の給与水準を上回る部分）や語学手当等の労務費の負担、隊舎・住宅の建設等の提供施設の整備費を負担することとなった。

さらに、昭和62年以降は、特別協定を締結することで、地位協定の枠組みを超えた負担が開始され、現在までに労務費の全額、光熱水料等、訓練移転費の一部を負担するに至っている。我が国が負担する在日米軍駐留経費負担の推移（歳出ベース）（図表6参照）を概観すると、「日米地位協定の範囲内での自主的負担」が開始された昭和53年度の負担額が62億円であったものが、特別協定による負担も加わり年々拡大し、支出額が最高となった平成11年度には2,756億円に達している。なお、昭和53年度以降、在日米軍駐留経費負担として我が国がこれまでに支出した金額の累計は6兆円を超えている。

図表6 在日米軍駐留経費負担の推移（歳出ベース）



²⁹ 昭和53年6月、金丸防衛庁長官は「駐留軍経費の問題については、思いやりの立場で地位協定の範囲内でできる限りの努力を払いたい」旨述べ(いわゆる「思いやり予算」の由来)、昭和53年12月の第404回日米合同委員会において、我が国は所要の政府予算の編成、国会承認を条件に、地位協定第24条の下でなし得る最大限の措置として、①格差給（国家公務員の給与水準を上回る部分）、②語学手当、③退職手当のうち国家公務員の水準を上回る部分、④格差給及び語学手当の他の諸手当への算入分を新たに負担することで合意した。また、昭和54年度から、格差給等の労務費負担のほか、隊舎・住宅の建設等の提供施設の整備に係る日本側負担が実施された。

平成 27 年 4 月、従来の特別協定の有効期間が平成 28 年 3 月末であったことから、新たな特別協定に向けて交渉が開始された。その間、財務省の財政制度等審議会は、新ガイドラインの策定や平和安全法制の成立等により、安全保障や国際平和協力活動における我が国の役割と責務が高まっていること等を踏まえれば、厳しい財政状況の下、財政健全化の取組を進める中で、在日米軍駐留経費負担についても聖域化することなく見直しを行い、その縮減を図る必要がある旨の提言を麻生財務大臣に対して行った³⁰。

一方で米側は、外交・安全保障の軸足を中東からアジアへ移す「リバランス政策」の下、在日米軍基地に垂直離着陸機オスプレイ、滞空型無人機グローバルホーク、ステルス戦闘機 F-35、揚陸艦グリーンベイなど最新鋭の装備を配備するとともに、イージス艦を増勢すること等に伴う負担増を求めたとされ、新たな特別協定の負担をめぐり日米両政府間で厳しい協議が重ねられた。

その結果、日米両政府は、現行の枠組み及び負担総額を実質維持することで合意に至り、平成 27 年 12 月 16 日、日米両政府間で「在日米軍駐留経費負担に係る新たな特別協定等について」が取りまとめられた後、平成 28 年 1 月 22 日、新たな特別協定が署名された³¹（図表 7 参照）。

図表 7 特別協定の概要

(1) 有効期間	5 年間（平成 28 年(2016)年度～平成 32（2020）年度）
(2) 経費負担	日本側が労務費、光熱水料等及び訓練移転費の全部又は一部を負担
① 労務費	日本側が負担する上限労働者数を、協定の期間中に（現行の 22,625 人から）23,178 人に増加（553 人増）
	〔 福利厚生施設で働く労働者を、4,408 人から 3,893 人に段階的に削減（515 人減）し、装備品の維持・整備、事務等に従事する労働者を、18,217 人から 19,285 人に増加（1,068 人増）させる 〕
② 光熱水料等	日本側負担額の上限を約 249 億円／年度とし、日本側の負担割合を、（現行の 72%から）61%に引き下げる
③ 訓練移転費	現状維持（国内移転及び米国内への移転に伴い追加的に必要となる経費を日本側が負担）
(3) 節約努力	これらの経費につき、米側による一層の節約努力を明記

（出所）外務省資料を基に筆者作成

日米交渉の結果について政府は、我が国の厳しい財政状況を踏まえつつ、我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増している中で、在日米軍の円滑かつ効果的な運用を支えるホスト・ネーション・サポートが引き続き重要であるとの認識を示した上で、「労務費については、米軍の能力発揮に直結する装備品の維持整備などに従事する労働者の日本側負担上限数を増加させる一方で、福利厚生施設で働く労働者の日本側負担上限数を削減した」と述べるとともに、「駐留軍労働者に対する格差給等に係る経過措置を段階的に廃止し、光熱水料等の日本側負担割合についても 72%から 61%に引き下げるなどのめり張りのある経費項目を実現した」と答弁した³²。

³⁰ 「平成 28 年度予算の編成等に関する建議」（平 27. 11. 24）

³¹ 特別協定の予算措置は、在日米軍駐留経費負担額として、平成 28 年度予算で 1,920 億円が計上されており、平成 27 年度予算の 1,899 億円から 21 億円増となった。

³² 第 190 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 10 号 3 頁（平 28. 3. 31）

他方、各国が負担する米軍駐留経費の割合については、ドイツが約 33%、イタリアが約 41%、韓国が約 40%の一方、日本は約 74.5%を負担しており、突出した割合となっていることから³³、他国のレベルに引き下げる必要があるのではないかと質されたことに対し、岸田外務大臣は、各国はそれぞれ駐留米軍の人数、安全保障環境等が異なり単純な比較は難しいが、各国の状況を把握し、参考にすることは重要であるので、そのための材料や情報はしっかり集めていきたい旨答弁した³⁴。

5. 普天間飛行場移設問題をめぐる最近の動向

平成 27 年 10 月 13 日、翁長沖縄県知事は、仲井眞前知事の行った埋立承認手続に法的瑕疵がある旨の「第三者委員会」報告書を踏まえ、普天間飛行場代替施設建設事業に係る辺野古沿岸部の公有水面埋立承認を取り消した。これを受け、沖縄防衛局は、翌 14 日、埋立承認の手続に瑕疵はないとして、行政不服審査法に基づく審査請求と効力停止を石井国土交通大臣に申し立てた。27 日、石井大臣は、沖縄県による埋立承認取消処分の効力を停止するとともに、政府は同日の閣議において、地方自治法に基づいて国が知事に代わって埋立承認を行う行政代執行の手続に着手することを了解した。

その後、翁長知事が石井大臣による是正勧告・指示に応じなかったため、政府は代執行訴訟【訴訟①】を起し、それに対して、沖縄県は行政事件訴訟法に基づく取消訴訟【訴訟②】及び地方自治法に基づく取消訴訟【訴訟③】を起すなど複数の訴訟が並行して進められる事態となった。そうした中、平成 28 年 1 月 29 日、訴訟①において、裁判所が和解勧告を行い、(A) 沖縄県が埋立承認取消しを撤回し、国は建設する代替施設を使用開始後 30 年以内に返還又は軍民共用とするよう米国と交渉する「根本的な解決案」と、(B) 国が代執行訴訟と審査請求を取り下げ、工事を中止して沖縄県と今後の対応を改めて協議する「暫定的な解決案」の 2 案を両当事者に提示した。3 月 4 日、(B) 暫定的な解決案に基づき、政府と沖縄県の間で和解が行われることとなった³⁵ (図表 8 及び図表 9 参照)。

和解受入れについて安倍総理は「辺野古移設が唯一の選択肢であるとの国の考え方に変わりはない」としつつ、「国と沖縄県が訴訟合戦を繰り返している関係が続けばこう着状態となり、結果として(普天間飛行場が)固定化されかねない」と説明した³⁶。他方、米国側は、2 月の議会公聴会において、ハリス太平洋軍司令官が辺野古移設の完了時期は計画より遅れて 2025 (平成 37) 年になるとの見通しを示していたが³⁷、和解成立を受けて、更なる遅延が生じるのかどうか日本政府に確認を求める意向であることが報じられた³⁸。安倍総理は、日米首脳会談 (3 月 31 日、ワシントン D. C.) において、工事の遅れを懸念

³³ 財政制度等審議会財政制度分科会資料 (平 27. 10. 26)。なお、各国の負担割合に関するデータは、米国防省「共同防衛に対する同盟国の貢献に関する報告」(平成 16 年度)によるものである。

³⁴ 第 190 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 10 号 17 頁 (平 28. 3. 31)

³⁵ 3 月 4 日、安倍総理は中谷防衛大臣に対し、辺野古の移設工事を中止する指示を行った。また、訴訟③についても和解が成立し、9 日、沖縄県は訴訟②を取り下げた。

³⁶ 安倍総理大臣記者会見 (平 28. 3. 4)

³⁷ 2013 (平成 25) 年 4 月に日米両政府間で合意した「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」では、普天間飛行場の返還時期を「2022 年又はその後」とした。

³⁸ 『読売新聞』(平 28. 3. 5)

するオバマ大統領に対し、「『急がば回れ』の考えの下、和解を決断した」と説明した。

図表 8 翁長知事による公有水面埋立承認の取消しから和解までの経緯

平成27年 10月13日	翁長知事が公有水面埋立承認を取消し。
14日	13日の翁長知事による埋立承認の取消しに対し、沖縄防衛局は、埋立承認をした前知事の判断に不合理な点はないとして、公有水面埋立法を所管する石井国土交通大臣に対し、取消しの無効を求める審査請求書及び取消しの効力の一時停止を求める執行停止申立書を提出。
27日	石井国土交通大臣が、14日の沖縄防衛局による執行停止申立てを認め、翁長知事による埋立承認の取消しの効力を一時停止する旨を決定。また、同日、菅官房長官は、翁長知事に対し、改めて取消しを是正するよう勧告するとともに、これに応じない場合には、石井国土交通大臣が地方自治法に基づく代執行等の手続に着手する旨の閣議口頭了解を行ったことを表明。
28日	石井国土交通大臣が、埋立承認の取消しの是正を勧告する文書を翁長知事に送付。また、同日、沖縄防衛局は、着工予定日を同月29日、完工予定日を平成32年10月31日とする埋立ての本体工事に必要な着手届出書を沖縄県に提出。
29日	沖縄防衛局が辺野古沿岸部で埋立ての本体工事に着手。キャンプ・シュワブ内の陸上部分での仮設資材置場の整備を開始。
11月2日	沖縄県が、10月27日の石井国土交通大臣による埋立承認の取消しの効力の一時停止に係る決定を不服とし、総務省所管の第三者機関「国地方係争処理委員会」に審査を申し出。
6日	翁長知事が、石井国土交通大臣による是正勧告(10月28日送付)を拒否する旨の回答文書を送付。
9日	石井国土交通大臣が、埋立承認の取消しの是正を指示する文書を翁長知事に送付。
11日	翁長知事が、石井国土交通大臣による是正指示(同月9日送付)を拒否する旨の回答文書を送付。
17日	石井国土交通大臣が、翁長知事による埋立承認の取消処分(10月13日)の取消しを求め、福岡高裁那覇支部に代執行訴訟を提起。【訴訟①】
27日	防衛省が、辺野古移設をめぐる地元支援の新たな枠組みとして、名護市の辺野古・豊原・久志の3区(久辺3区)に補助金を直接交付する「再編関連特別地域支援事業」を創設。
12月4日	菅官房長官とケネディ駐日米大使が会見。普天間飛行場の東側約4ha、牧港補給地区の国道58号と隣接する一部約3haについて、平成29年度中の返還を目指すを発表。
24日	国地方係争処理委員会は、「石井国土交通大臣による埋立承認取消しの執行停止決定は一見、明白に不合理とは言えず、国地方係争処理委員会の審査対象に該当するとは認められない」として、沖縄県による審査の申出を却下。
25日	沖縄県が、石井国土交通大臣による埋立承認取消しの執行停止決定(10月27日)の取消しを求め、那覇地裁に提訴。【訴訟②】
平成28年 1月24日	普天間飛行場を抱える宜野湾市の市長選挙において、政府・与党が支援する現職の佐喜眞氏が再選。
28日	沖縄県の地域振興や基地負担軽減を目指す「政府・沖縄県協議会」の初会合が開催。
29日	代執行訴訟(平成27年11月17日提訴)において、福岡高裁那覇支部が和解勧告。暫定的な解決案と根本的な解決案の2案を提示。
2月1日	沖縄県が、石井国土交通大臣による埋立承認取消しの執行停止決定をめぐり、沖縄県による審査の申出を却下した国地方係争処理委員会の判断(平成27年12月24日)を不服とし、執行停止決定の取消しを求めて福岡高裁那覇支部に提訴。【訴訟③】
29日	代執行訴訟(平成27年11月17日提訴)において、福岡高裁那覇支部が暫定的な解決案の修正案を提示。
3月4日	代執行訴訟(平成27年11月17日提訴)において、修正後の暫定的な解決案による和解が成立。安倍総理が工事の中止を指示。

(出所) 筆者作成

図表9 和解条項のポイント

- ①国は代執行訴訟を、沖縄県は地方自治法に基づく取消訴訟を、それぞれ取下げ。
- ②国は、埋立承認の取消しに対する審査請求と執行停止申立てを取り下げ、埋立工事を直ちに中止。
- ③国は埋立承認の取消しに対する是正の指示を行い、沖縄県は不服があれば国地方係争処理委員会の審査を経た上で、地方自治法に基づく是正の指示の取消訴訟を提起。
- ④国と沖縄県は、是正の指示の取消訴訟の判決が確定するまで、円満解決に向けた協議を実施。
- ⑤国と沖縄県は、是正の指示の取消訴訟の判決確定後は、直ちに同判決の趣旨に沿った手続を実施するとともに、その後も、同趣旨に従って互いに協力して誠実に対応。

(出所) 筆者作成

3月7日、和解条項に基づく措置として、政府は翁長知事に対し、埋立承認取消処分のは正を指示する文書を送付し、14日、沖縄県は国地方係争処理委員会に対し、国のは正指示を不服として審査を申し出る文書を送付した。

沖縄県の申出を受けた国地方係争処理委員会は、3か月余りの審査を経て、6月17日、翁長知事による辺野古埋立承認取消しの撤回を求めた石井大臣のは正指示について、適正か否かの判断を示さないことを決定した(21日、沖縄県に通知)。翁長知事は同決定に対し「法廷闘争で解決を図るべきものではなく、両者の真摯な協議で解決すべきことを示している」と述べたとされ³⁹、27日、和解条項に沿った6月28日までの提訴は見送る考えを正式に表明した⁴⁰。こうした沖縄県の意向に対し、政府は、一部に沖縄県の工事先延ばしを懸念する声もあり、事態を放置すれば移設作業が更に停滞しかねず、司法手続に訴える必要があるとして、7月21日までに沖縄県が提訴しない場合、新たな訴訟を提起することを検討していることが報じられた⁴¹。なお、中谷防衛大臣は、和解条項にのっとり、判決が確定するまでは沖縄県との協議中に埋立工事を再開する考えはないとの見解を示している⁴²。

6. 沖縄における米軍属による殺人事件と日米地位協定の見直しに関する論議

(1) 沖縄における米軍属による殺人事件後の日米政府の対応

平成28年5月19日、沖縄県うるま市の女性が遺体で発見され、その後、米軍属の男性が死体遺棄・殺人の容疑で逮捕・起訴された。

岸田外務大臣は、19日にケネディ駐日米国大使、25日にケリー米国務長官に強い抗議と綱紀粛正・再発防止を求めるとともに、中谷防衛大臣も19日にドーラン在日米軍司令官、21日にカーター国防長官及びニコルソン在沖米四軍調整官に対し、強い遺憾の意と綱紀粛正・再発防止を申し入れた。また、同事件は25日の日米首脳会談(伊勢志摩サミット開催時)でも議題となり、安倍総理はオバマ大統領に対し、強い抗議と実効的な再発防止策の徹底などを求め、両者は、日米で協議し実効的な再発防止策を追求することで一致した。

6月4日、日米防衛相会談(シンガポール)において、中谷大臣とカーター長官は、再発

³⁹ 『読売新聞』(平28.6.19)

⁴⁰ 沖縄県は、審査結果に不服がある場合、和解条項では通知から7日以内に提訴することとされるが、地方自治法では30日以内に提訴する定めになっているため、7月21日まで提訴することが可能である。

⁴¹ 『読売新聞』(平28.6.29)等

⁴² 中谷防衛大臣記者会見(平28.6.28)

防止策として、①軍属を含む日米地位協定上の地位を有する米国人の扱いの見直し、②軍属を含む日米地位協定上の地位を有する米国人の現状のモニタリングの強化、③軍属を含む日米地位協定上の地位を有する米国人の教育・研修の強化等の分野を対象とすることで一致した。

また、5月26日、日本側は独自に菅内閣官房長官を長とする「沖縄県における犯罪抑止対策推進チーム」を設置し、①防犯パトロール体制の強化、②安全・安心な環境の整備、③国と地元自治体との協議機関の設置など沖縄県における犯罪抑止に関する対策を取りまとめた。他方、米軍においても、在沖縄米軍を対象に「哀悼期間」を設け、5月27日から6月28日まで沖縄の全軍人・軍属、その家族に基地外での飲酒や午前0時以降の外出を禁止する命令を出した。しかし、哀悼期間中の6月4日、米軍嘉手納基地所属の2等海曹が酒酔い運転の疑いで現行犯逮捕される事件が発生したため、米海軍は6日、日本に駐留する全ての海軍軍人に対し、勤務時間外行動と飲酒を制限する命令を出した⁴³。

こうした中、6月26日、米空軍嘉手納基地で働く軍属が酒気帯び運転の疑いで沖縄県警に現行犯逮捕され、哀悼期間解除後の7月4日にも、米空軍嘉手納基地所属の2等軍曹が酒気帯び運転の疑いで現行犯逮捕されている。

（2）日米地位協定の刑事裁判権（第17条）に関する論議

日米地位協定第17条は、米軍人等の刑事裁判権について規定し、原則として、米軍当局が米軍法に服するすべての者に対する裁判権を有し、日本当局が米軍人及び軍属並びにそれらの家族により日本国内で犯す罪で日本国の法令によって罰することのできるものについて裁判権を有するものとしている。そして、両者の裁判権が競合する場合には、米軍人・軍属が米国の財産・安全や米軍人等の身体・財産のみに対する罪、及び公務執行中の罪を犯した場合については米側が第1次裁判権を有し、その他の場合は日本側が第1次裁判権を有することで調整している。その上で、身柄の引渡しについては、①日米双方は裁判権を行使すべき被疑者の引渡しに相互に協力することとし、②日本側が裁判権を行使すべき被疑者の拘禁は、身柄が米国の手中にあるときは、日本により公訴が提起されるまでの間、米国が引き続き行うこととしている。なお、刑事裁判手続については次頁のとおり運用の改善が図られている（図表10参照）。

今般の沖縄における米軍属による殺人事件において、政府は、被疑者は沖縄県警察が逮捕していることから、身柄の問題について日米地位協定上の問題は生じていないが、一般論として、米軍人又は軍属である被疑者の身柄が米軍当局の手中にある場合には、米軍当局の協力を得て取り調べを行うこととなること、また、平成7年の刑事裁判手続に関する運用改善によって、起訴前であっても被疑者の身柄を日本側に移転・拘束することもできる場合もあることを説明した⁴⁴。これに対し野党議員から、日米地位協定で米軍人・軍属

⁴³ 6月10日、在日米海軍司令官及び第7艦隊司令官による海軍将兵集会の実施のほか、各部隊の司令官、副司令官等の対面による訓練が終了したことから、勤務時間外行動の制限は解除された。なお、基地内外での飲酒制限は継続とした。

⁴⁴ 第190回国会衆議院安全保障委員会議録第4号4頁（平28.5.24）

が特権的に守られていることや植民地感覚がいまだに残っていることが凶悪犯罪の温床になっているのではないかと指摘があり、日米地位協定を抜本的に改正する必要性が訴えられた。これについて政府は、これまでの運用改善により、実際の起訴前の拘禁の移転も行われてきており、引き続き（運用）改善を図りたいと答弁し、日米地位協定の抜本的な改正については否定的な考えを示した⁴⁵。

また、翁長沖縄県知事も、安倍首相との会談において、独自の法的地位が与えられることで生じる在日米軍の「占領意識」を変えない限り、犯罪は繰り返されるとして日米地位協定の改定を求めたが、政府側は運用の見直しで対応する姿勢を変えていないと報じられた⁴⁶。その後、6月19日に開催された沖縄県の「県民大会」において、日米地位協定の抜本改定等を日米両政府に求める決議が採択されたほか、米軍基地を抱える14都道県で構成する「渉外知事会」（会長：黒岩神奈川県知事）も、6月3日に外務省、防衛省及び在日米国大使館に対し、再発防止と日米地位協定の改定等を要請した。

図表 10 日米間の刑事裁判手続に係る運用改善

【刑事裁判手続に関する日米合同委員会合意（平成7年10月）】

米国は、殺人又は強姦という凶悪な犯罪の特定の場合に、我が国が行う被疑者の起訴前の拘禁の移転についてのいかなる要請に対しても好意的考慮を払うこととされた。また、我が国が考慮されるべきと信ずるその他の特定の場合についても、我が国が重大な関心を有するとして合同委員会において提示することがある特別の見解を十分に考慮することとされた。

【日米地位協定の下での刑事裁判手続に関する日米合同委員会合意（平成16年4月）】

平成7年10月の合同委員会合意の運用の円滑化のため、米側からの要請に基づき、日米の捜査協力を強化するための措置として、米軍司令部の代表者が被疑者の取調べに同席することが認められた。なお、平成7年の合意にある「その他の特定の場合」については、日本政府が重大な関心を有するいかなる犯罪も排除するものではなく、日本政府が個別の事件に重大な関心がある場合には同文に基づき拘禁の移転の要請をすることができ、米側は、そのような要請を十分に考慮することとなる旨が日米間で確認された⁴⁷。

【軍属に対する裁判権の行使に関する運用の改善（平成23年11月23日合意）】

公務中の犯罪に対する第1次裁判権が米側にあることを確認するとともに、米側が軍属を刑事訴追しない場合、日本側の裁判権行使に同意を与えるよう要請することができるとし、また、交通死亡事故等の場合は好意的考慮を払うとした。

【刑事裁判権に関する規定における「公務」の範囲の改正（平成23年12月16日）】

軍人・軍属の飲酒後の自動車運転は、公の催事での飲酒の場合も含め、いかなる場合でも「公務」から除外することとされた。

（出所）筆者作成

（3）米軍属の日米地位協定上の取扱いに関する論議

日米地位協定第3条では、軍属について「合衆国の国籍を有する文民で日本国にある合衆国軍隊に雇用され、これに勤務し、又はこれに随伴するもの」と定義している。

⁴⁵ 第190回国会衆議院安全保障委員会議録第4号4頁（平28.5.24）

⁴⁶ 『東京新聞』（平28.5.24）

⁴⁷ 過去の例として、平成8年7月の佐世保、強盗殺人未遂事件（引渡実現、有罪）、13年7月の沖縄、婦女暴行事件（引渡実現、有罪）、14年12月の沖縄、婦女暴行未遂事件（起訴後引渡、一審有罪）、15年6月の沖縄、婦女暴行致傷事件（引渡実現、有罪）、18年1月の横須賀、強盗殺人事件（引渡実現、有罪）、20年3月の横須賀、強盗殺人事件（引渡実現、有罪）がある。

日本国内の米軍属は、平成 28 年 3 月時点で約 7,000 人いるとされ⁴⁸、職種は事務員、技術者、通訳、運転手など広範に及んでいる。今般の沖縄における殺人事件の容疑者は「軍属」に当たるとされるが、政府は、容疑者が「(雇用、勤務、随伴のどれに当たるかは) 照会中であり、責任ある回答は現時点ではない状況」と答えるなど、軍属の範囲は明確とは言い難い状況にあった⁴⁹。また、軍属そのものについても、野党議員から、軍人と違い命令権や指揮系統に難しい問題があるのであれば、「日米地位協定の中から軍属を外して法の範囲を縮めれば、軍属の裁判権は日本に移る」として、地位協定の対象から外すべきとの提案もなされた⁵⁰。

こうした状況を受け、7 月 5 日、日米両政府は、「軍属を含む日米地位協定上の地位を有する米国の人員に係る日米地位協定上の扱いの見直しに関する日米共同発表」を発出し、軍属の範囲を明確化するとともに、日本に在留資格を有し、通常日本に居住する者を軍属から除外する仕組みを強化すること等を合意した(図表 11 参照)。岸田外務大臣は、具体的な人数その他は適用をしっかりと確認しなければならないとしつつ、「軍属という特権を得る人間の範囲が縮小されることは間違いない」と説明した⁵¹。

図表 11 日米共同発表(平成 28 年 7 月 5 日)における米軍属の範囲の明確化

<p>① 米国政府予算及び歳出外資金により雇用される、在日米軍のために勤務する又は同軍の監督下にある文民の被雇用者</p> <p>② 合衆国軍隊が運航する船舶及び航空機に乗船・搭乗する文民の被雇用者</p> <p>③ 合衆国軍隊に雇用されていないが合衆国政府の被雇用者であり、合衆国軍隊に関連する公式な目的のためにのみ日本国に滞在する者</p> <p>④ 技術アドバイザー及びコンサルタントであって、在日米軍の公式な招待によって、及び在日米軍のためにのみ日本国に滞在する者</p>
--

(注) ④について、「技術アドバイザー及びコンサルタント」として軍属たり得る軍の契約業者の従業員(コントラクター人員)は、高度な技術又は知識を持つ者であって米軍の運用のために枢要な者であることを確認するとした。また、米国政府が、全てのコントラクター人員及びその他の特定の軍属について、軍属として扱われる適格性を有するかどうかに関し制度的かつ定期的な見直しを実施すること等が確認された。

(出所) 外務省及び防衛省資料を基に筆者作成

その他、共同発表では、米国政府が、日米地位協定上の地位を有する者の責任、違反行為へのあり得べき罰則、刑事裁判管轄権についての理解を確保するため、地元の意見を得ながら教育・研修を強化すること等が盛り込まれた。

上記の共同発表を受け、日米両政府は、今後、数か月間かけて細部を協議し、地位協定そのものは変えず、新たな文書で個別の措置の詳細を発表するとしている。岸田外務大臣は、新たな文書について「地位協定の運用の改善にとどまるような措置ではなく、更に一歩進んで、法的拘束力のある政府間文書の作成を目指していきたい」と述べた⁵²。これに対し翁長知事は、米軍関係者による事件・事故の再発防止の面で「実効性あるものになる

⁴⁸ 外務大臣・防衛大臣共同記者会見(平 28.7.5)

⁴⁹ 第 190 回国会衆議院安全保障委員会議録第 4 号 10 頁(平 28.5.24)

⁵⁰ 第 190 回国会衆議院安全保障委員会議録第 4 号 16 頁(平 28.5.24)

⁵¹ 外務大臣・防衛大臣共同記者会見(平 28.7.5)

⁵² 外務大臣・防衛大臣共同記者会見(平 28.7.5)

かどうか不安だ」との懸念を示した⁵³。

7. おわりに

本年3月29日、平和安全法制関連2法の施行と同時に平和安全法制整備政令が施行された。しかし、同政令は、平和安全法制による法律名や条文番号の変更等に伴う修正を内容とするものであり、同政令の制定・改正により自衛隊に新たに任務を付与するものではないとされる。今後、南スーダンPKOに派遣される自衛隊への「駆け付け警護」等の任務付与や日米ACSAの改定等が想定される中、新たな任務を自衛隊に付与するため、どのような手続がなされるのか、その動向が注目される。

また、普天間飛行場の移設問題については、3月4日の国と沖縄県の和解成立以降、辺野古の工事は中断している。国地方係争処理委員会の国是正指示の適否見送り後、国と沖縄県との協議、手続がどのように進むのか、その行方も注視したい。

さらに、沖縄での米軍属による殺人事件を受けた日米地位協定の見直しについて、日米間で軍属の範囲を明確化する合意がなされ、今後、政府間文書が作成されることとなっているが、沖縄県側があくまで日米地位協定の抜本的改定を求める中で、同文書がいかなる性格を持ち、犯罪防止に向けての実効性を担保するものとなるのかについても注目する必要がある。

(くつぬぎ かずひと)

⁵³ 『東京新聞』(平28.7.5)