

# 日米地位協定の環境補足協定

## — 在日米軍に関連する環境管理のための取組 —

外交防衛委員会調査室 横山 絢子

### 1. はじめに

2015年9月28日、ワシントンDCにおいて、岸田外務大臣とカーター米国防長官との間で「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を補足する日本国における合衆国軍隊に関連する環境の管理の分野における協力に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」（以下「環境補足協定」という。）の署名が行われ、同日発効した<sup>1</sup>。

環境補足協定は、「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」（以下「日米地位協定」という。）を環境面から補足する協定であり、在日米軍に関連する環境管理のための日米間の協力促進をその目的としている。

また、本協定は、1960年に日米地位協定が締結されて以来、初めて作成された日米地位協定を補足する国際約束である。政府は、法的拘束力のある環境補足協定の締結は、日米地位協定の内容を所与のものとして、その運用の在り方を在日米軍との間で調整してきたこれまでの運用改善とは質的に異なるとして、その締結の意義を強調している<sup>2</sup>。

本稿では、我が国における米軍関連の環境管理についてのこれまでの取組、環境補足協定の締結に至る経緯、環境補足協定及び同協定と同時に作成・発出された立入りに関する日米合同委員会合意の内容、並びに環境補足協定をめぐる国会論議について、紹介する。

### 2. 我が国におけるこれまでの取組

#### （1）日米地位協定と環境管理

米軍は、「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」（以下「日米安保条約」という。）第6条に基づき、日本国内の施設及び区域（以下「施設・区域」という。）の使用を許されている。また、日米安保条約第6条を受け、施設・区域の使用の在り方や我が国における米軍の地位について定める国際約束として、日米間で日米地位協定が締結されている。

日米地位協定には、「環境」に直接言及した条項が設けられていない。一方で、政府は従来、「一般国際法上、外国部隊は接受国の公共の安全に妥当な考慮を払い、関係法令を尊重する義務を負う」ことを踏まえ、日米地位協定には、在日米軍による環境保全に関連する

<sup>1</sup> 本協定は、いかなる国際約束が国会承認条約に該当するかの基準を示した、いわゆる「大平三原則」のいずれにも当たらないため、外交関係の処理の一環として行政府限りで締結し得る行政取極として扱われている。

<sup>2</sup> 外務省ホームページ<[http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page4\\_001400.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/na/st/page4_001400.html)>（平28.3.28最終アクセス）

規定として、施設・区域を使用する米軍は、公共の安全に妥当な考慮を払い（第3条3）、我が国の法令を尊重する（第16条）旨を定める条文が置かれていると説明してきた<sup>3</sup>。

他方で、日米地位協定では、米国側に施設・区域についての排他的な使用权、いわゆる管理権が与えられている（第3条1）ため、あらかじめ特段の合意がある場合を除き、米国側の個別の同意なくして日本側が施設・区域の立入調査を行うことはできない<sup>4</sup>。また、施設・区域の返還時には、米国側が施設・区域に加えた改良や返還地に残された工作物について、日本側が補償義務を負わない（第4条2）こととの権利義務の均衡を図る趣旨で、米国側は原状回復義務を負わない（第4条1）<sup>5</sup>。加えて、「一般国際法上、駐留を認められた外国軍隊には、特別の取決めがない限り接受国の法令は適用されない」ため、我が国の環境法令は在日米軍には適用されない<sup>6</sup>。

これらの日米地位協定上の定めや一般国際法上の原則が、環境保護の観点から不十分であるとの問題意識に基づき、在日米軍に関連する環境管理の在り方がこれまで国会等の様々な場で議論されてきた。

## （2）米軍関連の環境汚染と政府の対応

以上のように、在日米軍の施設・区域の利用に係る環境管理についての法的枠組みの在り方が広く議論されるようになった背景には、高度経済成長に伴う公害の発生を端緒として、環境保全に対する日本国内の意識が徐々に高まったことや、在日米軍に関連する環境汚染が度々発生してきたことがあると考えられる。

特に後者については、これまで燃料や有害物質の漏出に起因する水、土壌、大気等の汚染が多数発生してきた。例えば、嘉手納飛行場（沖縄県）、横田飛行場（東京都）、岩国飛行場（山口県）等、各地の施設・区域で燃料漏れが報告されており<sup>7</sup>、また、その跡地からは、ポリ塩化ビフェニル（PCB）や水銀等の有害物質も検出されている<sup>8</sup>。このほか、2004年に沖縄国際大学の敷地内に米軍ヘリが墜落した際には、米軍が墜落現場を事実上封鎖して調査と墜落機体の搬出を行い、日本側の現場検証を認めなかったことが問題視された<sup>9</sup>。

こうした在日米軍に係る環境問題の発生に対し、関係自治体等からは日米地位協定の改定ないしは補足協定の締結を求める声も上がっていたが、政府は一貫して運用改善による対処を図ってきた。

すなわち、環境問題については必要に応じ、日米合同委員会又はその下部機関である環境分科委員会（日本側代表：環境省水・大気環境局総務課長、米国側代表：在日米軍司令部第4部部長）の枠組みを通じて協議が行われる。また、在日米軍は、米国防省の策定し

<sup>3</sup> 第140回国会衆議院日米安全保障条約の実施に伴う土地使用等に関する特別委員会議録第3号32頁（平9.4.8）、第142回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第5号11頁（平10.3.18）等

<sup>4</sup> 第120回国会参議院文教委員会会議録第3号1,2頁（平3.3.7）

<sup>5</sup> 第143回国会衆議院安全保障委員会議録第6号16頁（平10.10.6）

<sup>6</sup> 第185回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号14頁（平25.11.21）

<sup>7</sup> 第166回国会衆議院外務委員会議録第16号13頁（平19.6.6）、第166回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号12頁（平19.3.29）、第189回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号72頁（平27.3.10）等

<sup>8</sup> 第140回国会参議院外務委員会会議録第5号10頁（平9.3.18）

<sup>9</sup> 『毎日新聞』（平16.8.18）

た基準に沿って、環境に関し、我が国の国内法上の基準と米国の国内法上の基準のうち、より厳格なものを選択すると基本的な考え方の下で作成する「日本環境管理基準」(JEGS: Japan Environmental Governing Standards)<sup>10</sup>に従って、環境保護及び安全のための取組を実施することとされている<sup>11</sup>。

さらに、環境問題への対処に関連する日米両政府間の合意として、1973年の日米合同委員会合意「環境に関する協力について」(以下「1973年合意」という。)、1996年の日米合同委員会合意「合衆国の施設及び区域への立入許可手続」(以下「1996年合意」という。)、1997年の日米合同委員会合意「在日米軍に係る事件・事故発生時における通報手続」(以下「1997年合意」という。)があるほか、2000年には、日米安全保障協議委員会(2+2)が「環境原則に関する共同発表」を発出している。

1973年合意は、在日米軍に起因する環境汚染が発生した場合の日本側の調査、視察及びサンプル入手の要請等について、1996年合意は、施設・区域への日本側の「公的な立入」<sup>12</sup>に係る申請手続等について、1997年合意は、在日米軍に係る事件・事故の発生情報の日本側への通報基準、通報経路及び通報様式について、それぞれ定めるものである。また、「環境原則に関する共同発表」は、施設・区域に隣接する地域住民並びに在日米軍関係者及びその家族の健康及び安全を確保することを目的として、「管理基準」<sup>13</sup>、「情報交換及び立入」、「環境汚染への対応」<sup>14</sup>、「環境に関する協議」の4点を定めている。

### 3. 環境補足協定の締結に至る経緯

2013年12月17日、沖縄政策協議会において、仲井眞沖縄県知事(当時)は、普天間飛行場の移設先となる名護市辺野古の公有水面埋立承認に先立ち、在日米軍施設・区域内への立入調査を可能とするための日米地位協定の条項の追加・改定を含む、沖縄県の基地負担軽減策の実施を政府に要請した。

これに対し、安倍総理は同月25日、環境に関して日米地位協定を補足する新たな政府間協定を作成するための日米交渉を行い、その中で沖縄県の要望についても手当していく旨を仲井眞知事に伝えた<sup>15</sup>。同日、日米両政府は、「在日米軍施設・区域における環境の管理に係る枠組みに関する共同発表」を発出し、日米地位協定を補足する二国間の国際約束及

---

<sup>10</sup> JEGSは通常2年ごとに更新される。なお、環境分科委員会の下には、JEGS作業部会が設けられており、JEGSの見直しに関する日米間の協力強化が図られている。

<sup>11</sup> 環境省ホームページ<<http://www.env.go.jp/air/info/usfj/>>(平28.3.28最終アクセス)

<sup>12</sup> 「公的な立入」には、合衆国の施設及び区域の案内を伴う視察、合衆国軍隊の構成員との協議並びに公務遂行を目的とする日本国の公的機関の構成員による合衆国の施設及び区域への立入りが含まれる。

<sup>13</sup> JEGSについて、「環境保護及び安全のための在日米軍による取り組みは、日米の関連法令のうちより厳しい基準を選択すると基本的考え方の下で作成される日本環境管理基準に従って行われる」旨が確認されている。

<sup>14</sup> 環境汚染への対応として、「米国政府は、在日米軍を原因とし、人の健康への明らかになっている、さし迫った、実質的脅威となる汚染については、いかなるものでも浄化に直ちにに取り組むとの政策を再確認する」旨がうたわれている。このため、政府は、原状回復についての日米地位協定上の義務は日本側にあるが、今後このような環境汚染が具体的に発生した場合には、日米間で協議を行って適切に対処することになるとの認識を示している(第156回国会参議院内閣委員会会議録第14号36頁(平15.6.12))。

<sup>15</sup> 首相官邸ホームページ<[http://www.kantei.go.jp/jp/96\\_abe/actions/201312/25mendan.html](http://www.kantei.go.jp/jp/96_abe/actions/201312/25mendan.html)>(平28.3.28最終アクセス)

びその他の文書を含む、施設・区域に関連する環境管理に一層取り組むための枠組みの作成に向けた二国間協議を開始することを発表した。

同協議は2014年2月11日より計9回実施され、同年10月20日、日米共同報道発表で環境補足協定の実質合意が公表された。その後、同協定の下で作成される施設・区域への立入りのための手続を定める文書等について、引き続き両国間で協議が行われた。

2015年9月28日、岸田外務大臣とカーター米国防長官との間で環境補足協定の署名がなされ、同協定は即日発効した。また、同日、日本側による施設・区域への立入りのための手続を定めた「環境に関する協力について」と題する日米合同委員会合意が発出された。

#### 4. 環境補足協定及び立入りに関する日米合同委員会合意の内容

##### (1) 環境補足協定

環境補足協定は、日米合同委員会・環境分科委員会や2000年の「環境原則に関する共同発表」等による、日米間のこれまでの環境管理のための取組が十分に機能していることや、日米地位協定第3条3に従い、施設・区域での作業が公共の安全に妥当な考慮を払って引き続き行われていることを確認しつつ、①情報共有、②環境基準の発出・維持、③立入手続の作成・維持、④協議の4点に関する枠組みを設けることで、米軍に関連する環境管理のための日米間の協力を促進しようとするものである<sup>16</sup>。

図表1 環境補足協定のポイント

##### ①情報共有

両国は、入手可能かつ適当な情報を相互に提供。

##### ②環境基準の発出・維持

米国側は、JEGS（漏出への対応・予防に関する規定を含む。）を発出・維持。

JEGSは、両国又は国際約束の基準のうち、最も保護的なものを一般的に採用。

##### ③立入手続の作成・維持

日本の当局が以下の場合に施設・区域へ適切に立ち入れるよう、手続を作成・維持。

（ア）環境に影響を及ぼす事故（漏出）が現に発生した場合。

（イ）施設・区域の返還に関連する現地調査（文化財調査を含む。）を行う場合。

→立入手続として、立入りに関する日米合同委員会合意を策定。

##### ④協議

協定の実施に関するいかなる事項についても、一方からの要請により、合同委員会で協議を開始。

（出所）外務省ホームページを基に筆者作成

##### ア 情報共有（第2条）

日米両国は、施設・区域やその隣接地域等における公共の安全（人の健康及び安全を含む。）に影響を及ぼすおそれのある事態に関する、入手可能かつ適当な情報を共有するため、日米合同委員会の枠組みを通じて協力する。

<sup>16</sup> なお、2014年10月20日の実質合意の時点では、「日本政府は、環境に配慮した施設を米軍に提供するとともに、環境に配慮した種々の事業及び活動の費用を支払うために資金を提供する」との項目が含まれていたが、正式に締結された協定には、このような財政措置に関する規定は盛り込まれなかった。

### イ 環境基準の発出・維持（第3条）

米国は、自国の政策に従い、施設・区域内における米軍の活動に関する環境適合基準<sup>17</sup>を定める、確定した環境管理基準（「日本環境管理基準」（JEGS））（漏出への対応や漏出の予防に関する規定を含む。）を発出・維持する。JEGSは、適用可能な米国の基準、日本の基準又は国際約束の基準のうち、最も保護的なものを一般的に採用する。また、米国がJEGSの改定を発出する前に、あるいは円滑な改定のために日本が要請したときはいつでも、米国による日本の基準の正確な理解を確保するため、日米両国は環境分科委員会において協力・協議する。

### ウ 立入手続の作成・維持（第4条）

環境に影響を及ぼす事故（漏出）（以下「環境事故」という。）が現に発生した場合、あるいは施設・区域（2013年10月3日の2+2共同発表で言及されている返還予定地を含む。）の返還に関連する現地調査（文化財調査を含む。）を行う場合において、日本の当局が施設・区域へ適切に立ち入ることができるよう、日米合同委員会は手続を作成・維持する。

### エ 協議（第5条）

本協定の実施に関するいかなる事項についても、日本又は米国の一方から要請があった場合には、日米合同委員会で協議を開始する。また、本協定の実施に関連して日米間で紛争が生じた場合には、日米地位協定第25条に定める手続に従い、紛争を解決する。

## （2）立入りに関する日米合同委員会合意

「環境に関する協力について」は、環境補足協定第4条に規定する2つの場合における、日本の当局（国・自治体）の施設・区域への適切な立入りに係る手続を定めている<sup>18</sup>。

### ア 環境事故立入り

1997年合意に基づき、米国側から日本側への環境事故発生の通報があった場合<sup>19</sup>、日本の当局は、米国側に対し、漏出への対処に当たる米軍の措置について、現地視察を申請することができる。米国側は、日本側の申請に対して全ての妥当な考慮を払うとともに、申請を認めることが米軍の運用を妨げるか、部隊防護を危うくするか、又は施設・区域の運営を妨げるか否かについて考慮し、実行可能な限り速やかに回答する。

また、現地視察のための申請に関連して、日本の当局は、米軍の行うサンプル採取と併せて、水、土壌、大気等のサンプルを採取することを申請することもできる。米国側は、サンプル採取に関する個々の申請を認める。

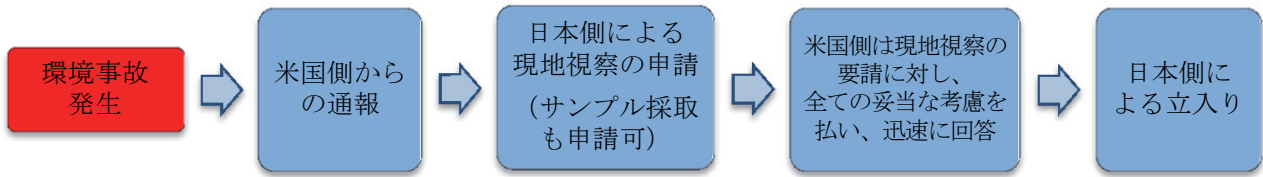
なお、申請が認められる場合、日本側による現地視察やサンプル採取は、漏出への対処に当たる米軍の措置又はその他の運用を妨げない方法によってのみ行うことができる。

<sup>17</sup> 米国は、当該環境適合基準についての政策を定める責任を負う。

<sup>18</sup> このほか、施設・区域外で環境事故の発生が疑われる場合には、米国側は日本側に調査の実施を申請でき、また、日本側は法令の範囲内で適切な措置を講じること等が規定されている。

<sup>19</sup> 米国側から通報がない場合であっても、日本側として環境汚染を疑う場合には、1973年合意に基づき、米国側に調査要請や立入許可申請等を行うことができる（第190回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号10頁（平28.3.10））。

図表 2 環境事故立入りのイメージ



(出所) 外務省資料を基に筆者作成

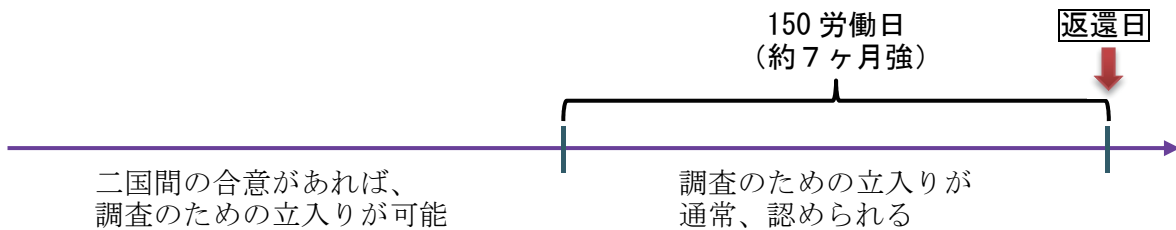
## イ 返還前立入り

日本の当局は、施設・区域への返還前の立入りを申請することができる。日本の当局は、以下の条件が全て満たされる場合には、通常、立入りが認められる。

- i. 施設・区域の返還日が日米合同委員会で設定されていること。
- ii. 当該立入りが、米軍の運用を妨げることなく、部隊防護を危うくすることなく、かつ施設・区域の運営を妨げないこと。
- iii. 返還前の立入りが、自治体による返還後の土地利用に関する計画策定を容易にするための環境面又は文化面での調査（掘削を伴う文化財調査を含む。）の実施を目的としていること。

当該調査は、返還日の 150 労働日前を超えない範囲で実施することができる。これは、沖縄における西普天間住宅地区の返還に先立つ立入り（2014 年 8 月 15 日～2015 年 3 月 31 日）と同様の約 7 ヶ月強を立入期間として設定するものである。なお、いわゆる「嘉手納飛行場以南の土地の返還」を含む今後の返還事案において、日米間で別途合意すれば、150 労働日前より更に前の段階からの立入りも可能となる。

図表 3 返還前立入りのイメージ



(出所) 外務省資料を基に筆者作成

## 5. 環境補足協定をめぐる国会論議

### (1) 環境補足協定を締結した理由

1960 年の日米地位協定の発効以降、同協定の見直しに係る取組としては、運用改善のみが実施されてきたが、今回初めて法的拘束力のある取組として、環境補足協定が締結された。これまで運用改善のみを実施してきた経緯について、岸田外務大臣は、日米地位協定は大きな法体系であるので、合意等による運用の見直しという形で機敏に対応していくことが合理的かつ効果的であるとの判断に基づき、今日まで取組を行ってきた旨を述べた。その上で、今回の環境補足協定の締結については、「日米地位協定そのものに環境に関する条項がなかったため、別途、環境補足協定という形で取り組んだ」と説明した<sup>20</sup>。

<sup>20</sup> 第 190 回国会衆議院外務委員会議録第 4 号（平 28.3.16）

## (2) JEGSの発出・維持

環境補足協定には、2000年の「環境原則に関する共同発表」で既に確認されており、また、現在も継続して行われている米国によるJEGSの発出・維持が盛り込まれている。その意義について、政府は、JEGSの発出・維持を政府間協定という形式で明確に定めることになったことが、「環境原則に関する共同発表」、すなわち政治文書での確認にとどまっていた従来の取組とは一線を画すると答弁した。また、2013年12月に仲井眞沖縄県知事が要望した基地負担軽減策の一項目である「日米地位協定の条項の追加」の中に、「日米両国の環境基準のより厳しい条件を適用する」との記述があることを挙げ、今回の補足協定はこうした要望にも応えるものであるとの認識を示した<sup>21</sup>。

## (3) 立入手続の作成・維持

環境補足協定は、環境事故が現に発生した場合と施設・区域の返還前に現地調査を行う場合の立入手続を作成・維持することを定めており、これを受けて、立入りに関する日米合同委員会合意が策定された。岸田外務大臣は、「これまでは、環境事故の際の調査や返還予定地の現地調査の立入りに係る統一的な手続が存在せず、いかなる場合に立入りが認められるかなど明らかでなかった」が、環境補足協定や立入りに関する日米合同委員会合意でこれらの場合の立入手続を定めることにより、「日本側関係当局等の予見可能性あるいは透明性が高まり、現地調査を実効的に行うことができるようになる」と説明した<sup>22</sup>。

## 6. おわりに

環境補足協定の締結は、日米地位協定の初めての補足協定という形で、施設・区域における環境管理についての法的枠組みを設けたという点が、注目に値する。一方で、これが本当に在日米軍に関連する環境管理の改善につながるのかは、なお一考を要する。

例えば、立入りに関する日米合同委員会合意によれば、環境事故が発生した際、米国側に日本側の立入申請を受け入れる義務は課されていない。従来と比較して、どの程度日本側の立入申請が認められやすくなるのか、疑問が残る。

また、本協定には、2014年の実質合意の時点では協定内容となることが予定されていた、日本側による資金拠出に関する規定が存在しない。何故、財政措置が条文化されなかったのか、財政措置の存否は本協定の実効性に影響を与えないのか、今後の検証が待たれる。

さらには、本協定においても、施設・区域の返還に当たり、米国側に原状回復義務がない等の日米地位協定の構造は維持されている<sup>23</sup>。補足協定の締結だけでなく、日米地位協定そのものの枠組みを見直す必要がないのかについても、なお議論を要すると言えよう。

(よこやま あやこ)

<sup>21</sup> 第187回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号25頁(平26.10.28)

<sup>22</sup> 第189回国会参議院外交防衛委員会会議録第22号19頁(平27.6.16)

<sup>23</sup> 第190回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号11頁(平28.3.10)