

日米地位協定の軍属補足協定

— 在日米軍属による事件・事故の防止に向けた取組 —

丹下 綾

(外交防衛委員会調査室)

1. はじめに
2. 日米地位協定の刑事裁判権とこれまでの運用改善
 - (1) 日米地位協定上の日米の刑事裁判権の規定
 - (2) 日米地位協定のこれまでの運用改善
3. 軍属補足協定の締結の経緯と内容
 - (1) 軍属補足協定の締結に関する経緯
 - (2) 軍属補足協定の内容
 - (3) 軍属補足協定に対する評価
4. おわりに

1. はじめに

2017年1月16日、東京において岸田外務大臣（肩書きは当時。以下同じ。）とケネディ駐日米国大使により、「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の軍属に係る扱いについての協力に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」（軍属補足協定）の署名が行われ、同日発効した。本補足協定は2015年9月28日に署名・発効した環境補足協定¹に次ぐ、日米地位協定²を補足する2

¹ 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」。なお、環境補足協定の詳細は、横山絢子「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—」『立法と調査』No. 376（2016. 4）77～83頁を参照されたい。

² 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」

例目の国際約束（行政取極³）である。

日米地位協定では軍属（civilian component）とは「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（通常日本国に居住する者及び第 14 条 1 に掲げる者を除く）」と定義されており（日米地位協定第 1 条（b））、2016 年時点で日本に約 7,300 人いるとされている⁴。しかし、実際の運用上、ある者がこの「軍属」に該当するかについて必ずしも明確に判断できるわけではなく、また協定上、軍属の扱いについての詳細な規定も定められていない状況であった。

本補足協定は、軍属の範囲の明確化、コントラクターの被用者⁵を軍属と認定する際の基準の作成、コントラクターの被用者についての通報・見直し等を主な内容としている。以下、本稿では日米地位協定の刑事裁判権に係る規定や運用改善による取組を概観した上で、本補足協定の締結の経緯や主な内容について紹介する。

2. 日米地位協定の刑事裁判権とこれまでの運用改善

（1）日米地位協定上の日米の刑事裁判権の規定

日米地位協定は、日米安全保障条約⁶第 6 条に基づき、在日米軍に提供する施設・区域や、在日米軍の関係者等の日本国内での扱い等について定めた協定である。この協定には刑事裁判権についての規定も置かれており、第 17 条 1（a）で、「合衆国の軍当局は、合衆国の軍法に服するすべての者⁷に対し、合衆国の法令により与えられたすべての刑事及び懲戒の裁判権を日本国において行使する権利を有する」として米軍当局による裁判権が定められている。また、同（b）においては、「日本国の当局は、合衆国軍隊の構成員⁸及び軍属並びにそれらの家族に対し、日本国の領域内で犯す罪で日本国の法令によつて罰することができるものについて、裁判権を有する」として日本の当局による裁判権が定められている。

ここで問題となるのが、例えば在日米軍人や軍属は上記の「合衆国の軍法に服する者」にも「合衆国軍隊の構成員及び軍属」にも該当するため、仮に在日米軍人による事件や事故が生じ、日米の裁判権が競合した場合である。この場合、同条 3 の規定により、「もつばら合衆国の財産若しくは安全のみに対する罪又はもつばら合衆国軍隊の他の構成員若しくは軍属若しくは合衆国軍隊の構成員若しくは軍属の家族の身体若しくは財産のみに対する罪」及び「公務執行中の作為又は不作為から生ずる罪」については米軍が第一次裁判権を、それ以外の罪については日本の当局が第一次裁判権を有すると定められている。

³ 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（①法律事項を含む国際約束、②財政事項を含む国際約束、③国家間一般の基本的関係を法的に規定する政治的に重要な国際約束、については国会承認を要するとする基準）」のいずれにも該当しないため、外交関係の処理の一環として行政府限りで締結できる行政取極として扱われている（環境補足協定も同様）。

⁴ 日米地位協定の軍属に関する補足協定に関する質問に対する答弁書（内閣衆質 193 第 46 号、平 29.2.10）

⁵ 一般に、直接米軍に雇用されるのではなく、米軍との契約により特定の業務を行う業者によって雇用される者を指していると考えられる。

⁶ 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」

⁷ 合衆国統一軍法（The Uniform Code of Military Justice）第 2 条及び第 3 条に掲げる全ての者を指し、現役の軍の構成員や士官候補生、予備役にある者など、様々な者が挙げられている。

⁸ 日本国の領域にある間におけるアメリカ合衆国の陸軍、海軍又は空軍に属する人員で現に服役中のものをいう（日米地位協定第 1 条（a））。

(2) 日米地位協定のこれまでの運用改善

日米地位協定上の日本の刑事裁判権の規定は上記のとおりとなっているため、在日米軍の関係者が日本で起こした事件や事故に対し、必ずしも日本が裁判権等を行行使できるわけではなかった。そのため、これまで幾度も日米地位協定の改定についての声が上がってきていたが⁹、政府は運用の改善により対応していくことが合理的であるとして¹⁰、今日に至るまで日米地位協定の改定は行われていない。一方、刑事裁判手続についてはこれまでに以下4点について改善が行われている。

ア 米軍人及び軍属の起訴前の拘禁の移転 (1995年10月)

日米地位協定第17条5(c)では、「日本国が裁判権を行行使すべき合衆国軍隊の構成員又は軍属たる被疑者の拘禁は、その者の身柄が合衆国の手中にあるときは、日本国により公訴が提起されるまでの間、合衆国が引き続き行なうものとする」と定められており、例えば公務外で罪を犯した米軍人や軍属が日本側よりも先に米側に身柄を確保された場合、日本側が被疑者を起訴する時まで米側が拘禁し続けることとなる。この点に関し、1995年の沖縄県における少女暴行事件を受け、同年10月、殺人及び強姦という凶悪な犯罪の場合で、日本側から被疑者の起訴前の拘禁の移転についての要請があった場合、米側は好意的な配慮を行うことが日米合同委員会で合意された。この合意後、日本側は6件の事件について起訴前の身柄引渡しの要請を行い、うち5件について米側が認めている¹¹。

イ 軍属に対する裁判権の行使 (2011年11月)

前述のとおり、日米地位協定第17条3において、米軍人及び軍属の公務中の犯罪については米側が第一次裁判権を行行使する権利を有することになっている。これらのうち、軍属については平時に軍法会議にかけることは違憲であるという判決を1960年に米連邦最高裁が下したため、米軍は軍属に公務証明書を発行しないことで日本側に裁判権を事実上委ねる運用を行ってきた¹²。しかし、2006年に米国の軍事域外管轄権法が改正され、米国内で犯された場合に懲役1年以上に当たる重罪については海外駐留中の米軍属の犯罪についても米国内で裁判にかけることが可能となった¹³。これを受け、米軍は公務中の軍属による犯罪が生じた際に公務証明書を発行するようになった¹⁴。ところが、2011年11月の時点において、日本国内で罪を犯した軍属が軍事域外管轄権法により米国で裁判にかけられた例は承知されていないという¹⁵。また、日本の当局も裁判権がないとして不起訴にしていたため、公務中に罪を犯した米軍属が日本でも米国でも裁判を受けな

⁹ 例えば、『日米地位協定の抜本的見直しに関する意見書』(平成15年7月、東京都議会)や『日米地位協定の抜本的改正の早期実現と続発する米軍人・軍属・その家族による事件・事故等に関する抗議決議』(平成23年5月、沖縄市議会)、『日米地位協定の改定を求めて』(平成26年10月、日本弁護士連合会)等がある。

¹⁰ 日米地位協定の改定に関する質問に対する答弁書(内閣参質151第40号、平13.7.23)

¹¹ 2002年11月に沖縄県で起きた婦女暴行未遂・器物損壊事件につき、起訴前の身柄引渡しが生じなかった。

¹² 『朝日新聞』(平23.11.13)

¹³ 同上

¹⁴ 同上

¹⁵ 第179回国会参議院法務委員会会議録第3号13頁(平23.11.22)

い空白状態が生じていたとされる¹⁶。

こうした状況に対応するため、2011年11月の日米合同委員会において、軍属に対する裁判権の行使に関する新たな枠組みが合意された。この合意により米軍属の公務中の犯罪について、米側が刑事裁判にかけない場合、日本側が裁判を行うことについて米側に同意を要請することができ、これに対して米側が好意的考慮を払うこととなった。なお、この合意は2011年1月に発生した沖縄市における交通死亡事故に遡って適用され、日本側が裁判権の行使につき米側に同意を要請したところ、米側の同意が得られた¹⁷。

ウ 「公務」の範囲の見直し（2011年12月）

日米地位協定上の「公務」の範囲については、1956年の日米合同委員会合意により、米軍人及び軍属の通勤は公務であるが、飲酒の上での自動車通勤は公務でないとされた。しかし従来、公の催事により飲酒をした上での自動車通勤は公務として取り扱われる余地があるとされていたが、そのような取扱いは今日の社会通念には適合しないことから日米で協議が行われ、2011年12月の日米合同委員会において、公の催事での飲酒の場合を含め、飲酒後の自動車通勤はいかなる場合であっても公務として扱わないこととされ、したがって日本側が第一次裁判権を有することが正式な形で確保された¹⁸。

エ 刑事裁判等の処分結果の相互通報制度に関する新たな枠組み（2013年10月）

日米地位協定第17条6では、「日本国の当局及び合衆国の軍当局は、裁判権を行使する権利が競合するすべての事件の処理について、相互に通告しなければならない」と定めている。この通告については1953年に「一方の国が裁判権を行使する第一次の権利を有する犯罪で他方の国又はその国民に対して犯されたものに係る事件の裁判の最終結果」を通報すれば「充分」とであると合意されている。そのため、米軍が第一次裁判権を行使した場合の処分結果は最終結果のみが日本側に通知され、各審級の裁判結果や裁判によらない懲戒処分については通報の対象外とされていた。また、通報された最終結果についても、日本政府が被害者やその家族に開示する枠組みが存在しなかった。

2013年10月の日米合同委員会において、各審級の裁判結果や懲戒処分の結果（処分を行わないとの決定を含む）についても1か月毎に通報することとなったほか、これらについて、被処分者の同意が得られた範囲内で被害者又はその家族等に対して開示が可能となった。

3. 軍属補足協定の締結の経緯と内容

(1) 軍属補足協定の締結に関する経緯

2016年4月、沖縄県うるま市において元米海兵隊員で、米軍嘉手納基地でインターネット関連業務に従事していた民間人による殺人事件が発生した。この者はコントラクターの被用者であり、日米地位協定上の軍属に該当するとされた¹⁹。本事件を受け日米地位協定の

¹⁶ 『朝日新聞』（平23.11.13）

¹⁷ 外務省ホームページ「刑事裁判手続に関する運用の改善」

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem_03.html>（平29.8.24最終アクセス）

¹⁸ 米側の説明によれば、公の催事での飲酒後の通勤を公務として取り扱った例は元々なかったとされる。

¹⁹ この事件は公務外における犯罪であり、日本の当局によって容疑者の逮捕等が行われた。

見直しを求める声が沖縄県内に限らず全国から上がり、また日米両政府も再発防止を図るため、同年7月に①軍属の範囲の明確化、②通常日本国に居住する者が軍属となることから除外する手続、③日米地位協定上の地位の見直し、④日米地位協定上の地位を有する全ての者の教育・研修の強化、等を内容とする「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」が発出された。

そしてその後も日米両政府により、米軍の軍属に対する管理及び監督を一層強化し、軍属に係る扱いについての日米の協力を強化するべく調整が続けられた。この調整においては、軍属の定義が不明確であることが米軍の責任や管理のありようを曖昧にしており、また同時に軍属本人の自覚の弱さにつながっているとの問題意識があり、そのため、議論の軸は軍属の定義や範囲を明確にすることであったと岸田外務大臣は説明している²⁰。

本補足協定は2016年12月26日に実質合意され、冒頭述べたとおり、2017年1月16日に署名・発効した。

(2) 軍属補足協定の内容

本補足協定は前文、本文7か条及び末文から成り、軍属の範囲の明確化、コントラクターの被用者の認定基準の作成、コントラクターの被用者についての通報・見直し等について定めている。また、本補足協定と同日に発出された日米合同委員会合意「合衆国軍隊の軍属に係る扱いについての協力」(以下「合同委員会合意」という。)はその運用や細則について定めている。以下、主な項目ごとに紹介する。

ア 協定の目的(第1条)、作業部会の設置(第2条)

本補足協定の目的は第1条において「軍属に係る扱いについての両締約国政府の間の協力を促進すること」と定められている。そして第2条では、日米合同委員会の枠組みの中で作業部会を設置すること、また、この協定の実施に関する事項についてはこの作業部会において協議を行うことが定められている。

イ 軍属の範囲の明確化(第3条1)

本補足協定第3条1では、「合衆国政府は、両締約国政府が合同委員会に対して作成するよう指示を与える種別に従って、軍属の構成員を認定する」と定められている。すなわち、本補足協定は軍属の具体的な範囲を直接明記しているのではなく、日米合同委員会で策定することとしている。軍属の構成員の認定に当たっての基準は合同委員会合意3に定められている(その内容については次表参照)。

ウ コントラクターの被用者の認定基準の作成(第3条2)

本補足協定第3条2では、軍属に該当することとなるコントラクターの被用者の認定基準についても軍属の範囲と同様に日米合同委員会が策定するよう定められた。当該基準もイの認定基準と同様、合同委員会合意3に定められている(次表⑥参照)。

なお、政府は、表の⑥の基準に照らせば、前述の2016年4月のうるま市における殺人事件の被告人は軍属としての構成員の地位を持たないこととなると説明している²¹。

²⁰ 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第2号14頁(平29.3.9)

²¹ 日米地位協定の軍属に関する補足協定に関する質問に対する答弁書(内閣衆質193第46号、平29.2.10)

表 2017年1月16日の日米合同委員会合意における「軍属」の範囲及び軍属に該当することとなるコントラクターの被用者の認定基準（合同委員会合意3）

<p>① 予算上の資金により雇用される在日米軍の文民の被用者。</p> <p>② 在日米軍の監督下にある歳出外資金により雇用される文民の被用者。</p> <p>③ 合衆国軍隊が運航する船舶及び航空機の文民の被用者（地位協定第17条の適用に当たってのみ、一定の期間合衆国軍隊の使用に供される船舶であって契約により運航されるもの、定期用船契約により運航されるもの及び一般業務委託契約により運航されるものの乗組員を含む。）。</p> <p>④ 在日米軍に随伴し、及びこれを直接支援するサービス機関（合衆国サービス機関及び米国赤十字等を含む。）の人員であって合衆国軍隊に関連する公の目的のためにのみ日本に滞在している人員。</p> <p>⑤ 合衆国軍隊に関連する公の目的のためにのみ日本に滞在している合衆国軍隊に雇用されていない合衆国政府の被用者。</p> <p>⑥ 次の要件を満たすコントラクターの被用者。</p> <p>1) 合衆国政府の正式な招請により、また、合衆国軍隊に関連する公の目的のためにのみ日本に滞在しているコントラクターの被用者。</p> <p>2) 合衆国軍隊の任務にとって不可欠であり、かつ、任務の遂行のために必要な高度な技能又は知識を有しているコントラクターの被用者。当該コントラクターの被用者は、次のいずれかの要件を満たす。</p> <p>a) 高等教育又は専門的な訓練及び経験を通じて技能又は知識を取得していること。</p> <p>b) 任務の遂行のため、合衆国により承認された情報取扱資格を保持していること。</p> <p>c) 任務の遂行のため、合衆国の連邦省庁、合衆国の諸州、合衆国の準州又はコロンビア特別区によって発行された免許又は資格証明書を保持していること。</p> <p>d) 専門的な任務を遂行するため、合衆国軍隊により緊急事態において必要であると認定され、日本での滞在が91日未満であること。</p> <p>e) 合同委員会により特に認められること。</p> <p>⑦ 地位協定第20条2の規定に従い維持される軍用銀行施設を運用する被用者。</p> <p>⑧ 合同委員会によって特に認められる者</p>

（出所）外務省資料より筆者作成

表の⑥2)における「合衆国軍隊の任務にとって不可欠」や「任務の遂行のために必要な高度な技能又は知識を有している」ことを認定する主体は米国政府であるが、疑義のある場合は日本政府から本補足協定第2条に定める作業部会において米国政府と協議することになる。また、⑥2)のe)や⑧には、「合同委員会により特に認められる」との記述があるが、政府は、この規定に基づいて軍属の構成員としての地位を付与することは現時点において具体的に想定していないとしつつ、今後必要に応じて日米合同委員会において個別具体的な協議を行い、仮に軍属の構成員としての地位を付与する決定が行われた場合、当該決定に係る情報の扱いについても決定を行うとしている²²。

エ コントラクターの被用者についての通報・見直し等（第5条）

コントラクターの被用者として軍属に該当するか否かの認定は前述の基準に従って行

²² 日米地位協定の軍属に関する補足協定に関する質問に対する答弁書（内閣衆質193第46号、平29.2.10）

われる。その後の手続として、本補足協定第5条1及び合同委員会合意6により、米国政府は日本国政府に対し、軍属の構成員として認定されたコントラクターの被用者について、当該コントラクターの被用者の氏名や当該者を雇用している会社及び当該者が該当する基準等について通報を行うことになっている。

また同条2では、軍属の構成員として認定されているコントラクターの被用者が現に認定されるべきかについての見直しを定期的に行うこととされており、合同委員会合意7では、①当該見直しを毎年行うこと、②コントラクターの被用者以外の要件で軍属に認定されている者についても同様に見直しをする意向を米軍が有していること、③見直しの結果、軍属の構成員としての地位を得る資格を有していないと決定された場合、米国政府は日本政府に対し、その者についての適切な情報を提供すること、が定められた。

さらに同条3では、米国政府は日本政府に対し、軍属に関して定期的な報告をすることとされており、合同委員会合意8では、この報告には軍属の構成員や軍属に該当することとなるコントラクターの被用者総数等の情報を含むものと定められた。この定期的な報告の手続や提供される情報の扱いについては、作業部会を通じて定められることとなっている²³。

オ 通常居住者の軍属からの除外（第4条）

本補足協定第4条では、通常日本国に居住する者については軍属の構成員から除外されることを確保できるよう、両締約国が協力することが定められている。これに関連して合同委員会合意4では、日米両政府は通常日本に居住する者が軍属の構成員から除かれることを確認すること、また米国政府は居住に係る日本国の関係法令に合致する適切な指針を発出すること、二重に資格を有している者への問題の対処等が定められている。

カ 紛争解決（第6条）、発効（第7条）

本補足協定第6条では、この協定の実施に係る両締約国政府の紛争は日米地位協定第25条で定める手続に従い、日米合同委員会において解決する旨が定められている。また、軍属の地位に関する問題や協議事項は第2条で設置される作業部会に付託され、必要がある場合には合同委員会に送付される（合同委員会合意2）。

また第7条では、①本補足協定は署名の日に発効すること、②日米地位協定が有効である限り効力を有すること、③いずれかの締約国政府は1年前に他方の締約国政府に対して書面で通告を行うことで協定を終了させることができること、が定められている。

（3）軍属補足協定に対する評価

前述のとおり、本補足協定は2015年に結ばれた環境補足協定と同じく、法的拘束力を有する国際約束である。本補足協定について安倍総理は「半世紀の時を経て初めて、軍属の扱いを見直す補足協定が実現した」とその意義を強調し²⁴、岸田外務大臣も、この協定によって軍属の範囲が明確化され、それにより軍属に該当しない者については日本の刑事

²³ 前掲注22

²⁴ 第193回国会衆議院本会議録第1号（1）2頁（平29.1.20）

裁判手続が完全に適用され、犯罪の効果的な再発防止につながると説明している²⁵。さらに稲田防衛大臣も「法的拘束力を有する協定であり、従来の運用改善とは一線を画す点で極めて重要。こうした取り組みを積み上げていき、日米地位協定のあるべき姿を不断に追求していきたい」旨の認識を示している²⁶。

一方で、日米地位協定は米国が他の国と締結している地位協定に比べて軍属の範囲が広く定められているため、その点の見直しも行うべきだったのではないかと指摘もあった²⁷。また、翁長沖縄県知事も「今回の見直しが事件・事故の減少に直接つながるものか明らかではなく、引き続き米軍関係者の教育・研修の強化に取り組んでもらう必要がある。諸問題の解決には地位協定の運用改善だけでは不十分で、抜本的に見直す必要がある」とコメントしている²⁸。さらに、今回の締結を受けて、約7,300人いる軍属が何人減るのかわらかくなっていないとの報道もある²⁹。

4. おわりに

以上、日米地位協定の刑事裁判手続に関する運用改善の取組や、これまでの経緯にも触れつつ、軍属補足協定について概説してきた。本補足協定がどれだけ事故や犯罪の件数の減少につながるかについては、今後どのように運用していくかにもよると思われる。本補足協定の成果が強調される一方、日米地位協定自体の改定が必要であるとする見方も示されている。日米地位協定の改正には多大な労力と時間が必要となり、それに比べれば補足協定の締結で問題解決を図ることは確かに柔軟かつ迅速な対応となり得るかもしれないが、在日米軍をめぐる問題に対し、より実効的な解決策を確保する上で、日米地位協定の体系の在り方という視点からの考慮も必要となるだろう。引き続き、本補足協定を含め、日米地位協定をめぐる問題の動向を注視したい。

(たんげ りょう)

²⁵ 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第2号13頁(平29.3.9)

²⁶ 第193回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第1号54頁(平29.2.22)

²⁷ 第193回国会衆議院安全保障委員会議録第2号14頁(平29.3.9)

²⁸ 『毎日新聞』(平29.1.17)

²⁹ 『朝日新聞』(平29.1.17)