

## 参議院常任委員会調査室・特別調査室

論題	日米地位協定の運用をめぐる主な論点と現状（上） －国会論議等を踏まえた論点整理－
著者 / 所属	藤生 将治 / 第一特別調査室
雑誌名 / ISSN	立法と調査 / 0915-1338
編集・発行	参議院事務局企画調整室
通号	469号
刊行日	2024-9-20
頁	225-250
URL	<a href="https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240920.html">https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20240920.html</a>

※ 本文中の意見にわたる部分は、執筆者個人の見解です。

※ 本稿を転載する場合には、事前に参議院事務局企画調整室までご連絡ください（TEL 03-3581-3111（内線 75020）／ 03-5521-7686（直通））。

# 日米地位協定の運用をめぐる主な論点と現状（上）

## — 国会論議等を踏まえた論点整理 —

藤生 将治

(第一特別調査室)

1. はじめに
2. 日米地位協定の概要と国際法上の整理
  - (1) 日米地位協定の概要
  - (2) 日米地位協定の国際法上の整理
3. 日米地位協定の運用をめぐる主な論点と現状
  - (1) P F A S等の環境についての立入調査
  - (2) 在日米軍に係る事件・事故発生時の通報手続（以上、本稿）
  - (3) 刑事裁判権をめぐる運用の改善（以下、次稿）
  - (4) 米軍の行為に係る損害賠償請求
  - (5) 軍属補足協定の実施状況
4. おわりに

### 1. はじめに

日米地位協定（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6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）は、在日米軍による施設・区域の使用を認めた日米安全保障条約第6条<sup>1</sup>を受け、米軍の円滑な活動を確保することを目的として、米軍による日本における施設・区域（いわゆる米軍基地）の使用の在り方や日本における米軍等の法的地位について定めた条約であり、旧日米安全保障条約とともに締結された日米行政協定を継承する形で、1960年1月、現行の日米安全保障条約とともに署名され、国会承認を経て、同年6月に発効した。

日米地位協定については、米軍基地から派生する事件・事故や環境問題等を抜本的に解

<sup>1</sup> 日米安全保障条約第6条「日本国の安全に寄与し、並びに極東における国際の平和及び安全の維持に寄与するため、アメリカ合衆国は、その陸軍、空軍及び海軍が日本国において施設及び区域を使用することを許される。」

決するためにはその見直しが必要との立場から、沖縄県を始め米軍基地が所在する自治体によって、国等に対し、これまでに多くの要請がなされている<sup>2</sup>。しかし、日米地位協定はこれまで一度も改定されておらず、政府は「これまで手当てすべき事項の性格に応じた最も適切な取組を通じ、一つ一つの具体的な問題に対応してきているところであり、引き続きそのような取組を積み上げていく」との考え方を示しており<sup>3</sup>、運用の改善等を通じた対応を行っている。

そこで、本稿では、改めて日米地位協定の概要を示し、国際法上の整理を行った上で、国会論議等を中心に、日米地位協定の運用をめぐる主な論点と現状について整理していく。

## 2. 日米地位協定の概要と国際法上の整理

### (1) 日米地位協定の概要

日米地位協定は、その主な内容として、①施設・区域の許与及び返還の在り方、②米軍の施設・区域内外の管理、③船舶・航空機の出入・移動、④米軍人・軍属等の出入国・移動、⑤日本国法令の尊重、⑥刑事裁判権、⑦民事請求権等を定めている（図表1）。

図表1 日米地位協定の構成

第1条	軍隊構成員、軍属、家族の定義	第15条	歳出外資金諸機関
第2条	施設及び区域の許与、決定、返還、特殊使用	第16条	日本国法令の尊重
第3条	施設及び区域内外の管理	第17条	刑事裁判権
第4条	施設及び区域の返還、原状回復、補償	第18条	民事請求権
第5条	船舶及び航空機の出入及び移動	第19条	外国為替管理
第6条	航空・通信の体系、航空・航行施設に関する協力	第20条	軍票
第7条	公益事業の利用	第21条	軍事郵便局
第8条	気象業務の提供	第22条	在日米人の軍事訓練
第9条	米軍人、軍属及びその家族の出入国	第23条	軍及び財産の安全措置
第10条	運転免許証及び車両	第24条	経費の分担
第11条	関税及び税関検査の免除	第25条	合同委員会
第12条	労務規定	第26条	発効、予算上及び立法上の措置
第13条	課税	第27条	改正
第14条	特殊契約者	第28条	終了

(出所) 外務省ウェブサイト<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/index.html>>から作成

また、日米地位協定は合意議事録<sup>4</sup>等を含む大きな法的枠組みとされており、合意議事録や日米合同委員会（日米地位協定第25条に基づく協定の実施に関する協議機関）における

<sup>2</sup> 主なものとしては、直近の渉外関係主要都道府県知事連絡協議会（渉外知事会）による令和6年度定例要望等（令和6年7月）<<http://www.pref.kanagawa.jp/docs/bz3/cnt/f417249/>>のほか、沖縄県による「日米地位協定の見直しに関する要請（平成29年9月）」<<https://www.pref.okinawa.lg.jp/heiwakichi/kichi/1017255/1017256/1017257.html>>、全国知事会による「米軍基地負担に関する提言（令和2年11月）」<<https://www.nga.gr.jp/item/material/files/group/2/25%20201105s12.pdf>>など。（以下、最終アクセスは全て2024年9月2日）

<sup>3</sup> 上川外務大臣答弁（第213回国会参議院本会議録第16号4頁（令6.5.8））

<sup>4</sup> 日米地位協定の交渉で到達した了解（協定各条の具体的な意味等）を記録した行政取極。（具体的な条文は、外務省「合意議事録の英訳対象全文」<[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/pdfs/giji\\_fulltext.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/pdfs/giji_fulltext.pdf)>参照。）

合意<sup>5</sup>、更に二つの補足協定（法的拘束力を有する国際約束である行政取極）等に基づいて実際の運用がなされている。

二つの補足協定のうち、2015年9月に署名され、発効した「環境補足協定（日米地位協定の環境補足協定）」は、その主な内容として、1）米国側が「日本環境管理基準」（J E G S）<sup>6</sup>を发出・維持するとともに、同基準として、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すること（第3条）、2）環境に影響を及ぼす事故（漏出）が現に発生した場合と施設・区域の返還に関連する現地調査（文化財調査を含む）を行う場合における施設・区域への立入手続の作成等を行うこと（第4条）等を定めている<sup>7</sup>。

また、2017年1月に署名され、発効した「軍属補足協定（日米地位協定の軍属に関する補足協定）」は、日米地位協定が一般的な形でしか規定していなかった「軍属」<sup>8</sup>の内容を国際約束の形で補足し、明確化するものであり、1）軍属の構成員の認定（第3条1）、2）コントラクターの被用者<sup>9</sup>についての認定基準の作成（第3条2）、3）コントラクターの被用者についての通報・見直し（第5条）などを定めている<sup>10</sup>。

## （2）日米地位協定の国際法上の整理

こうした大きな法的枠組みとしての日米地位協定の運用を見るに当たって、そもそも在日米軍に対して、日本の法令が適用され得るのかという問題がある。国際法上、国家がそ

---

<sup>5</sup> なお、合同委員会合意は、条約等のような法的拘束力を持つ国際約束ではないものの、政府は、協議を通じて日米両政府間で一致を見た見解である以上、日米両政府はこれに沿った協定の実施、運用、解釈を行うことが当然に想定されているとしている（有馬外務省北米局長答弁（第212回国会参議院外交防衛委員会会議録第6号8頁（令5.12.5））。また、合同委員会合意の公表については、合同委員会合意自体において「合同委員会の公式な議事録は両政府に関する正式な文書と見なされ、双方の合意がない限り公表されない」とされており（合同委員会合意「日米合同委員会の議事録の公表について」【概要】（昭和35年6月））、政府は、一致するに至った合意のうち、公表できるものは公表するとしている（上川外務大臣答弁（第213回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第1号46頁（令6.2.27））。（公表されている合同委員会合意については、外務省「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6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（日米地位協定）及び関連情報」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/index.html>〉参照。）

<sup>6</sup> J E G S（Japan Environmental Governing Standards、ジェグス）は、在日米軍が施設・区域内の環境管理を行うに当たって作成される環境管理のための基準であり、米国防総省が策定した基準に沿って、環境に関する日本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の基本的な考え方の下に作成されるものとなっている。J E G Sについては、環境補足協定の発効以前より、在日米軍施設・区域に関する環境問題についての情報交換や施設・区域への適切なアクセスの提供等をうたった「環境原則に関する共同発表」（平成12年9月）において確認される等、米軍の施設・区域における環境管理基準とされてきたが、同協定によって改めて政府間協定という形式で確認がなされている（外務省「環境に関する改善の措置」〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem\\_02.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem_02.html)〉）。

<sup>7</sup> 環境補足協定の経緯、詳細等については、横山絢子「日米地位協定の環境補足協定」『立法と調査』No. 376（2016.4）参照。

<sup>8</sup> 日米地位協定において、軍属とは、「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）」（第1条（b））と定義されているのみで、実施の運用上、誰が軍属に該当するか、また軍属自体の協定上の扱いについて詳細な規定は置かれていない。

<sup>9</sup> 一般的には、直接米軍に雇用されるのではなく、コントラクター（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ている。

<sup>10</sup> 軍属補足協定の経緯、詳細等については、外務省「日米地位協定の軍属に関する補足協定の署名」〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/fa/page3\\_001957.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/fa/page3_001957.html)〉、丹下綾「日米地位協定の軍属補足協定」『立法と調査』No. 392（2017.9）参照。

の行為や財産について外国の裁判権に服することがないことを「主権免除」（若しくは国家免除）という。例えば、外交関係並びに外交上の特権及び免除に関しては、主として慣習国際法を法典化する形で「外交関係に関するウィーン条約」が作成されており、外交官は、その任務達成を確保するという機能的な観点から、接受国の領域内における身体の不可侵等の特権や接受国における刑事裁判権からの全面的な免除、一定の範囲の民事裁判権及び行政裁判権からの免除を享受している<sup>11</sup>。一方、国家機関の一つである軍隊に対する主権免除については、慣習国際法を法典化した一般的な条約は存在しておらず、国際法上、どのような場合にそうした主権免除が認められるのかが問われることになる。

#### ア 外国軍隊の主権免除に関する政府見解と米国報告書見解の比較

こうした軍隊に対する主権免除について、日米地位協定との関係では、特に在日米軍のように領域国の同意に基づいて平時に他国に駐留するような場合に主権免除が認められるのかが問題となる。この点、政府は、外国軍隊に対する受入国の法令の適用及び免除について、①一般に、国家はその領域内で主権を有しており、属地的に、その領域内にある者には、外国人を含め、その国の法令が適用される、②一般に、受入国の同意を得て当該受入国内にある外国軍隊及びその構成員等は受入国の法令を尊重する義務を負うが、その滞在目的の範囲内で行う公務については、受入国の法令の執行や裁判権等などから免除される、③派遣国と受入国との間で、外国軍隊の活動がその滞在目的に沿った形で問題なく行われるように、個々の事情を踏まえ、受入国の法令の適用について具体的調整を行うべく、地位協定を含む個別の取決めが結ばれることが一般的であり、そうした中で外国軍隊に対する受入国の法令の適用について調整が行われることになるとの考え方を示している<sup>12</sup>。こうした考え方を踏まえて、政府は、当該外国軍隊及びその構成員等の公務執行中の行為には、派遣国と受入国の間で個別の取決めがない限り、受入国の法令は適用されず、日本に駐留する米軍についても同様であると説明している<sup>13</sup>（太字下線部分は筆者による強調（以下同））。

こうした考え方のうち、②における「一般に」の意味について、政府は、受入国の同意を得て当該受入国内にある外国軍隊及びその構成員等の法的地位に関する一般国際法を指すとしている<sup>14</sup>。この点に関し、米国国務省に設置された国際安全保障諮問委員会（The Secretary of State's International Security Advisory Board、I S A B<sup>15</sup>）が2015年1月に作成した「地位協定に関する報告書（Report on Status of Forces Agreements）」は、i）当該国（受入国）がその管轄権について一部の制限に同意している場合を除いて、当該国に所在する全ての者は当該国の法令の適用対象となることは、一般的に受け入れられている国際法の規則（a generally accepted rule of

<sup>11</sup> 小松一郎『実践国際法（第3版）』（信山社、2022年）50～59頁

<sup>12</sup> 河野外務大臣答弁（第198回国会衆議院安全保障委員会議録第6号9～10頁（平31.4.2））

<sup>13</sup> 外務省「日米地位協定Q&A」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/qa.html>〉問4

<sup>14</sup> 鈴木外務省北米局長答弁（第198回国会衆議院外務委員会議録第2号25頁（平31.3.8））

<sup>15</sup> 連邦諮問委員会法に基づき米国国務省に設置された連邦諮問委員会の一つであり、国務次官（軍備管理・国際安全保障担当）の監督等の下、同省に対して軍備管理や軍縮・不拡散、国際安全保障等に関する継続的な情報の提供を行う機関。（U.S. Department of State, “International Security Advisory Board.” 〈<https://www.state.gov/international-security-advisory-board/>〉）

international law) であるとした上で、ii) 地位協定によって、受入国は、派遣国の利益のために、本来有する一定の管轄権及びその他の権利を放棄することに合意することから、地位協定は、そうした国際法の規則に対する合意された例外を設けているとして<sup>16</sup>。

この両者の見解を比較すると、①と i) において、国際法上、外国人に対する法令の適用も含めて、領域国に属地的な管轄権が認められるとする基本的な考え方は共通している。しかし、政府見解では、②において、地位協定の存在以前に、公務の範囲内で外国軍隊に対する主権免除が認められるとの考え方を採る一方で、I S A B 報告書の ii) の見解では、地位協定によって i) で示した一般的な属地的管轄権に対する例外を設けるとの考え方を採っている点で、両者のニュアンスには差違があるように見える。

#### イ 外国軍隊に対する受入国の法令の適用及び免除に関する国際法をめぐる国会論議

このような、国際法上の外国軍隊に対する受入国の法令の適用及び免除に関する政府見解と I S A B 報告書の見解については、これまでの国会論議でも度々取り上げられてきている。

その中での主な論点として、第一に、政府見解が示すような慣習国際法が存在しているのかという点がある。この点について、国際法の概説書等においても見方が分かれている一方<sup>17</sup>、政府は、一般国際法とは、国連憲章に代表される普遍性の高い条約を含めた意味で用いられる場合も多いが、主として国際社会の国々を一般的に拘束する慣習国際法を指しているとした上で、慣習国際法の中で、受入国の同意の下で駐留する外国軍隊は、裁判権等から免除されるという考え方が確立されていると説明している。しかし、慣習国際法の成立要件である一般慣行と法的確信という二つの要件に関して、具体的な例等は示していない<sup>18</sup>。もっとも、I S A B 報告書以前にも、政府は、外国軍隊の地位に関する慣習国際法が存在しているとの見解を示しており、その中では、外交官に準ずる一般的な特権が含まれている旨、税関と関税検査の免除に関して、日米地位協定を制定するに当たって N A T O (軍地位協定) で採られている一般的な慣行を国際慣行として採択している旨それぞれ答弁している<sup>19</sup>。

なお、この第一の点と関連して、政府は、I S A B 報告書自体が現地の管轄権からの免除はいかなる地位協定からも影響を受けない法原理から生じると記載しており、軍隊の性質に鑑みて認め得る特別の地位について記述している点を指摘している<sup>20</sup>。この指

<sup>16</sup> ISAB, “Report on Status of Forces Agreements,” January 16, 2015<<https://2009-2017.state.gov/documents/organization/236456.pdf>>, p. 12. (なお、同報告書の日本語としては、沖縄県が作成したものがある(沖縄県「地位協定(SOFA)に関する報告 日本語訳」<[https://www.pref.okinawa.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/017/466/isab02.pdf](https://www.pref.okinawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/017/466/isab02.pdf)>。))

<sup>17</sup> 例えば、外国軍隊の地位について、確立した慣習国際法はない(中谷和弘ほか『国際法(第5版)』(有斐閣、2024年)60頁)とする説明がある一方、外国領域内にある軍隊は、慣習国際法上一定の特権免除が認められるが、その内容は明確ではない(岩沢雄司『国際法(第2版)』(東京大学出版会、2023年)210頁)、派遣国の「国家主権の中核領域」に属する事項として特権免除が一定の範囲で認められるが、その範囲は慣習国際法上必ずしも明確ではない(黒崎将広ほか『防衛実務国際法』(弘文堂、2021年)126頁)とする説明もある。

<sup>18</sup> 三上外務省国際法局長答弁(第196回国会衆議院外務委員会議録第10号3頁(平30.5.11))

<sup>19</sup> 高島外務省条約局長答弁(第71回国会衆議院外務委員会議録第21号11頁(昭48.6.13))

<sup>20</sup> 河野外務大臣答弁(第198回国会衆議院安全保障委員会議録第6号10頁(平31.4.2))

摘は、先に示した I S A B 報告書の見解の脚注として附された「現地の管轄権からの保護された地位又は免除は、いかなる地位協定からも独立した法原理 (legal doctrine) から生じ得る」との記述を踏まえたものと考えられる。しかしながら、そこで例示されているのは、他国での戦闘活動や占領における行為に関する派遣国の排他的管轄権や、国連安保理によって授権された活動の要員である軍人が享受する免除についてであり、さらに、受入国に所在し、米国の地域別戦闘軍司令官の権限下にある国防総省職員（大使館等には所属していない、一時的に派遣された者）は地位協定がもたらす免除のみを享受するとしている<sup>21</sup>。従って、当該指摘箇所は、領域国の同意を得て駐留する外国軍隊の地位に関する主権免除についての慣習国際法の存在を示唆するものではなく、平時における外国軍隊の駐留以外のケースでの、地位協定以外を根拠とする主権免除について取り上げたものと考えられる。

第二に、外国軍隊に対する受入国の法令の適用及び免除の原則に関して、日米地位協定がどのような位置付けにあるかという点がある。この点について、政府は、在日米軍の行為や米軍という組織を構成する個々の米国人や軍属の公務執行中の行為には日本の法律が原則として適用されないことを一般的な形で定めた条文は、日米地位協定では規定されていないとしている<sup>22</sup>。その上で、慣習国際法の存在を前提に、個別具体的な事象において派遣国と領域国のいずれが優先的に管轄権を行使するかについては、両国間の協議等を通じて具体的取扱いを決定することが一般的であり、日米地位協定はそうした具体的取扱いをあらかじめ定めたものであると説明している<sup>23</sup>。

こうした説明を踏まえて、政府は、仮に日米地位協定が存在しなくても、軍隊に対しては接受国の法令をそのまま適用することや、場合によっては裁判権を行使することは出来ないというのが一般的な考え方、原則であると説明している<sup>24</sup>。また、以前の政府答弁でも、仮に日米地位協定ではカバーしきれない部分があった場合、軍事的なことについては慣習国際法に委ねるのが、国際的な国家間の共通理解であると説明している<sup>25</sup>。

第三に、日米地位協定の当事国である米国が、第一の点について、どのような立場、見解を示しているかという点がある。この点について、政府は、I S A B は国務省に対する独立したアドバイスのための機関として設定されたものであり、国務省の機関自体ではなく、コメントする立場にないとして、I S A B 報告書は米国自身の公式見解ではないことを示唆している<sup>26</sup>。その一方で、政府は、米国政府が外国軍隊に対する受入国の法令の適用及び免除の原則に関する一般的な考え方について、公式見解を明らかにしているとは承知していない旨答弁している<sup>27</sup>。

なお、米国の見解に関しては、米国陸軍法務総監センター・法務学校が2017年に作成

<sup>21</sup> 前掲注16、脚注6

<sup>22</sup> 鈴木外務省北米局長答弁（第196回国会衆議院外務委員会議録第10号2頁（平30.5.11））

<sup>23</sup> 三上外務省国際法局長答弁（第196回国会衆議院外務委員会議録第10号2頁（平30.5.11））

<sup>24</sup> 三上外務省国際法局長答弁（第196回国会衆議院外務委員会議録第10号4頁（平30.5.11））

<sup>25</sup> 倉吉法務省民事局長答弁（第171回国会参議院法務委員会議録第9号10～11頁（平21.4.16））

<sup>26</sup> 鈴木外務省北米局長答弁（第196回国会衆議院外務委員会議録第10号2頁（平30.5.11））

<sup>27</sup> 河野外務大臣答弁（第198回国会衆議院安全保障委員会議録第6号10頁（平31.4.2））

した「作戦法規便覧 (OPERATIONAL LAW HANDBOOK)」において、派遣国が駐留先に自国法を持ち込み、接受国の国内法の適用を阻む「旗国法原理」に、米国等は武力紛争の場合を除きもはや依拠しておらず、「他国領域内に存在している軍隊は、その国の法令を遵守しなければならない」と明示しているとの指摘もある<sup>28</sup>。この点、2024年に作成された最新の作戦法規便覧でも、外国における友好国の軍隊の駐留を規律する国際法はほとんど存在せず、かつては旗国法が最も頻繁に適用されたものの、第二次世界大戦後にそうした駐留の事例が増加したことで、正式な協定によって法的な問題等に対処する必要性が高まったとしている。その上で、**刑事管轄権について、受入国の同意なしに、その主権的権利を制限することはできず、協定がない場合、派遣国の人員には受入国の刑事管轄権が適用される**としている<sup>29</sup>。この見解は、基本的にはI S A B報告書と同様のものであり、協定が存在しない場合にも法令の適用や裁判権の行使が出来ないとする政府見解とは異なっている。ただし、いずれの版の作戦法規便覧でも、それぞれの前書きにおいて、便覧は米国の公式な見解ではないと明示しており、これらをもって直ちに米国の公式な立場、見解を示すものとは言い難い。

しかしながら、平時における外国軍隊の他国での駐留については、第二次世界大戦前においてはまれであり、大戦後、冷戦下において、米国やソ連などによる例が増加してきたとされていること、また、今なお米国が世界各地に軍事基地・施設を持つことから、米国がどのような見解を有し、どのような国家実行を積み重ねているかということ、そうした慣習国際法の有無や内容を判断する上で、最も重要な点であると考えられる<sup>30</sup>。

### 3. 日米地位協定の運用をめぐる主な論点と現状

上記2.(2)で見てきたように、国際法上、平時の外国軍隊の駐留に関する慣習国際法の有無、とりわけ特定の協定が存在しない場合における受入国の刑事管轄権などの適用の可否は、必ずしも明確ではないものの、少なくとも政府見解においては、慣習国際法が存在するとの立場を取っており、日米地位協定はそうした前提の下で運用されてきている。

そこで、以下では、日米地位協定の運用をめぐる、近年、国会論議等でも取り上げられているいくつかの論点を中心に、その現状を整理していく。

#### (1) P F A S等の環境についての立入調査

有機フッ素化合物のうち、ペルフルオロアルキル化合物及びポリフルオロアルキル化合

<sup>28</sup> 前泊博盛・猿田佐世監修／新外交イニシアティブ編『世界のなかの日米地位協定』（田畑書店、2023年）4～9頁（なお、この指摘は、The Judge Advocate General's Legal Center and School, "OPERATIONAL LAW HANDBOOK (17TH EDITION)," 2017<[https://ctip.defense.gov/Portals/12/operational-law-handbook\\_2017.pdf](https://ctip.defense.gov/Portals/12/operational-law-handbook_2017.pdf)>, pp. 68-69. の記述を踏まえたものと考えられる。）

<sup>29</sup> The Judge Advocate General's Legal Center and School, "OPERATIONAL LAW HANDBOOK (2024)." <[https://tjagles.army.mil/Portals/0/Publications/Deskbooks%20and%20Handbooks/2024%20operational%20Law%20Handbook%20\(2024\).pdf](https://tjagles.army.mil/Portals/0/Publications/Deskbooks%20and%20Handbooks/2024%20operational%20Law%20Handbook%20(2024).pdf)>, pp. 292-293.

<sup>30</sup> 米国の公的な見解をめぐる議論については、松山健二「協定未締結時の駐留軍隊の管轄権をめぐる議論—米国公的機関の見解の整理—」『レファレンス』No. 824 (2019. 9)、米国が各国と締結している地位協定との比較に関する議論については、松山健二「米国が締結している地位協定及び地位協定における主要な規定」『レファレンス』No. 811 (2018. 8)をそれぞれ参照。

物を総称した「PFAS」の中でも、ペルフルオロオクタンスルホン酸（PFOS）及びペルフルオロオクタン酸（PFOA）は、泡消火剤を含め、幅広い用途で使用されてきた一方、人の健康への影響等の可能性が指摘され、残留性有機汚染物質に関するストックホルム条約に基づき、それぞれ廃絶等の対策が採られている。また、日本国内においても、2020年に、水道水については、PFOS・PFOAを水質管理目標設定項目に位置付け、両者の合算値で50ng/L以下とする暫定目標値が、水質（公共用水域、地下水）については、PFOS・PFOAを要監視項目に位置付け、両者の合算値で50ng/L以下とする指針値（暫定）がそれぞれ設けられている<sup>31</sup>。

在日米軍においても、PFOSを含む製品の製造禁止等の規制が始まる前に製造された泡消火剤を保有してきた中で<sup>32</sup>、沖縄県は、2016年以降実施している水質調査において米軍基地周辺の湧水等でPFOS等が検出されており、米軍基地が発生源である蓋然性が高いとして、2016年6月以降、計4回にわたり、嘉手納飛行場、普天間飛行場及びキャンプ・ハンセンへの立入調査を申請しているが、いまだ実現していない<sup>33</sup>。

一方、2020年4月には普天間飛行場、2021年6月には陸軍貯油施設（金武湾第3タンクファーム）、2022年5月には横須賀海軍施設、同年9月には厚木海軍飛行場からPFOS等を含む泡消火剤が流出する事案が発生したことを受け、立入調査が行われている。

#### ア 日米地位協定における環境に関する立入調査の枠組み

日米地位協定では、米軍の施設及び区域内外における管理について、「合衆国は、施設及び区域内において、それらの設定、運営、警護及び管理のため必要なすべての措置を執ることができる」（第3条第1項）と定めており、米国が執ることのできる具体的な措置として、施設及び区域の構築・運営・維持・利用・占有・警備・管理、建物等の移動・変更、港湾・水路・港門・投錨地の改善、道路及び橋の構築・維持等が含まれることを合意議事録において確認している。

この第3条に基づく米軍の権限、いわゆる管理権は、施設・区域について、米国が排他的使用权（その意思に反して行われる他者の施設・区域への立入り及びその使用を禁止し得る権能並びに施設・区域の使用に必要な全ての措置を執り得る権能）を有することを意味し、在日米軍施設・区域は、条約（日米地位協定）によって領域国の属地的管轄権の行使が制限を受ける特別の法的地位を有する地域とされている<sup>34</sup>。

米軍基地への立入調査については、そうした米軍の管理権の存在が前提となる一方、日米地位協定では環境に関する規定がなく、1972年の沖縄返還の翌年に合意された、1973

<sup>31</sup> PFASに対する総合戦略検討専門家会議「PFOS、PFOAに関するQ&A集（2024年8月）」〈<https://www.env.go.jp/content/000242834.pdf>〉、環境省「『水質汚濁に係る人の健康の保護に関する環境基準等の見直しについて』（第5次答申）について」（2020年5月）〈<https://www.env.go.jp/press/108066.html>〉

<sup>32</sup> なお、米軍が保有するPFOS等を含む泡消火剤の状況について、政府は、2016年以降は訓練を目的として使用しておらず、厳格に管理していること、2024年9月までに全ての在日米軍施設・区域においてPFOS等を含む泡消火剤の交換作業を完了する予定であるとの説明を米軍から受けているとしている（宮本外務大臣官房参事官答弁（第211回国会参議院政府開発援助等及び沖縄・北方問題に関する特別委員会会議録第7号13頁（令5.6.19））。

<sup>33</sup> 沖縄県「有機フッ素化合物について」〈<https://www.pref.okinawa.lg.jp/kurashikankyo/kankyo/1004418/1028431.html>〉

<sup>34</sup> 前掲注11、181頁

年の合同委員会合意「環境に関する協力について」<sup>35</sup>（2003年1月公表<sup>36</sup>）において、「市町村及び県に係る手続き」（米軍による調査及び視察・サンプル入手）と「日本政府に係る手続き」（視察・サンプル入手）が定められているのみであった。その後、2000年9月に日米両政府が発出した「環境原則に関する共同発表」では、米軍基地への立入りについて日米両政府は合同委員会で定められた手続に従い、施設及び区域への適切なアクセスを提供することが確認されている<sup>37</sup>。

また、2015年9月に発効した環境補足協定では、環境に影響を及ぼす事故（漏出）が現に発生した場合と施設・区域の返還に関連する現地調査（文化財調査を含む）を行う場合における米軍施設・区域への立入手続の作成を行うことが定められ（第4条）、環境補足協定が発効した同日、合同委員会合意「環境に関する協力について」<sup>38</sup>が公表された。

### イ 立入調査に関する具体的な手続

上記の枠組みの中で、環境についての立入調査に関する具体的な手続は、①1973年の合同委員会合意「環境に関する協力について」（以下「1973年合意」という。）及び②環境補足協定を踏まえた2015年の合同委員会合意「環境に関する協力について」（以下「2015年合意」という。）で定められている（図表2）。

図表2 合同委員会合意における立入調査の手続（概要）

合意	対象となるケース	調査実施主体	調査内容	日米間の主な手続プロセス	合意の該当箇所
①1973年合意	米軍施設・区域に源を発する環境汚染が発生し、地域社会の福祉に影響を与えていると信ずる合理的理由のある場合	ア) 市町村及び県	米軍による調査	・地元の防衛施設局（現地方防衛局）の協力の下、米軍現地司令官に要請	(a) (1)
			視察又はサンプル入手	・地元の防衛施設局（現地方防衛局）の協力の下、米軍現地司令官が窓口となり、許可	(a) (2)
		イ) 国	視察又はサンプル入手	・合同委員会の経路を通じて両政府の適切な当局で取扱い ※合同委員会の同意があれば、県又は市町村は視察に参加可	(b)
②2015年合意	ア) 環境に影響を及ぼす事故（すなわち、漏出）が現に発生した場合で、事件・事故の通報手続（合同委員会合意）に基づいて米軍から通報が行われたとき	国、都道府県又は市町村の関係当局	現地視察（漏出への対処に当たる合衆国軍隊の措置について）	・地方防衛局又は防衛事務所を通じて、現地米軍司令官を介して、在日米軍司令官又はその指名する者に対して申請 ・在日米軍司令官又はその指名する者は、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軍の運用を妨げるか、部隊防護を危うくするか、又は施設及び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	3. a
			サンプル採取	・地方防衛局又は防衛事務所を通じて申請 ・在日米軍司令官又はその指名する者は、サンプルの採取に関する個々の申請を認める	3. b
			目視調査等、埋蔵文化財調査	・地方防衛局又は防衛事務所を通じて、現地米軍司令官を介して、在日米軍司令官又はその指名する者に申請 ・当該調査に関する現地実施取決めは、在日米軍の代表者と関係する地方防衛局との間で作成	5. a～d

(※) (i) 返還日が合同委員会において設定されていること、(ii) 立入りが合衆国軍隊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、かつ施設及び区域の運営を妨げないこと、(iii) 環境面又は文化面での調査を実施することを目的としていること

（出所）両合同委員会合意（外務省ウェブサイト掲載）等を基に筆者作成

<sup>35</sup> 外務省「環境に関する協力について【全文】」（仮訳）〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/03\\_08.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/03_08.pdf)〉

<sup>36</sup> この合意の公表については、1996年のSACO最終報告において、地位協定の運用の改善の一環として日米合同委員会合意の一層の公表を追求することが盛り込まれたことや、環境問題に対する関心の高まりを踏まえて、日米間の調整の結果行われたとされているものの、それまで非公表としていた理由については不明となっている（川口外務大臣答弁（第156回国会参議院予算委員会会議録第4号34頁（平15.1.30））。

<sup>37</sup> 外務省「環境原則に関する共同発表」〈[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem\\_env\\_01.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem_env_01.html)〉

<sup>38</sup> 外務省「環境に関する協力について（2015年9月28日）」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000117341.pdf>〉

このうち、①1973年合意では、米軍施設・区域に源を發する環境汚染が発生し、地域社会の福祉に影響を与えていると信ずる合理的理由のある場合に、ア) 県又は市町村若しくはその双方は、地元の防衛施設局との協力の下で、米軍現地司令官に対して米軍による調査の要請や、視察又はサンプル入手のための立入許可申請を行うことができること（同合意（a）市町村及び県に係る手続き（1）・（2））、イ) 国は、視察又はサンプル入手の実行方法及び手続について、合同委員会の経路を通じて両政府の適切な当局で取り扱う（県又は市町村若しくはその双方は、合同委員会の同意があれば、視察に参加できる）こと（同合意（b）日本政府に係る手続き）を定めている。その上で、ア) とイ) のいずれの手続における視察を要望する場合にも、県、市町村、国は、適切な米国当局と会合し、視察を実行し結果を決定するに際して適用可能で、かつ、利用される環境基準について見直しを行うこととするとしている（同合意（c））。

また、②2015年合意では、ア) 環境に影響を及ぼす事故（漏出）が現に発生した場合で、事件・事故の通報手続（合同委員会合意）に基づいて米軍から通報が行われたときについて、関係当局（国、都道府県又は市町村）は、地方防衛局又は防衛事務所を通じて、現地米軍司令官を介して在日米軍司令官又はその指名する者（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、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ものとしている。そして、申請が認められる場合には、当該視察は、漏出への対処に当たる合衆国軍隊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ものとしている（同合意3. a）。また、この当該視察のための申請に関連して、関係当局は、合衆国軍隊が行うサンプルの採取と併せて、サンプルを採取することを申請することもできるとしている（同合意3. b）。その上で、これらの視察の実施及びサンプルの採取のための方法及び手続並びにサンプル調査の際に用いられる基準及びその結果の共有については、環境分科委員会を含む合同委員会の枠組みを通じて両国政府の関係当局が取り扱うとしている（同合意3. c）。

さらに、2015年合意では、イ) 施設・区域の返還に関連する現地調査を行う場合、関係当局は、地方防衛局又は防衛事務所を通じて、現地米軍司令官を介して米国側に対し、施設・区域への返還前の立入りを申請することができるとしている。ただし、この申請に関して、関係当局は、(i) 施設・区域の返還日が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の条件が全て満たされる場合に、通常、当該立入りをを行うものと定められている（同合意5. a）。

なお、②2015年合意のア) の手続の対象となるケースについては、上記の通り、環境に影響を及ぼす事故（漏出）が現に発生したというだけでなく、当該事故について米軍からの通報が行われることが要件となっており、次の二つの点が問題となり得る。第一

に、どのような場合に通報が行われるのかという点である。この点について、政府は、通報の基準として、公共の安全又は環境に影響を及ぼす可能性がある事案が発生した場合に、米側から日本側へ通報することになっていると説明している。また、第二に、通報が行われなかった場合に、どのような対応が可能かという点である。この点について、政府は、米側から通報がない場合であっても、日本側として、米軍施設・区域に源を発生する環境汚染が発生し、地域社会の福祉に影響を与えていると信ずる合理的理由のある場合には、1973年合意に従って調査要請や立入許可申請等を行うことが可能であると説明している<sup>39</sup>。

## ウ 運用状況

これらの手続のうち、P F A S等の環境に関する立入調査に関わるのは、①1973年合意の手続及び②2015年合意のうちア) 環境に影響を及ぼす事故(漏出)が現に発生した場合の手続となっている。そこで、それらの手続の運用状況を整理すると、図表3のとおりとなっている。

図表3 環境についての立入調査に関する合同委員会合意の手続の運用状況

①1973年合意のア)の手続

申請日	申請者	対象施設・区域	目的	申請の結果
2016年6月10日	沖縄県	嘉手納飛行場	サンプリング調査	調整中
2019年2月13日	沖縄県	普天間飛行場	米軍による調査 サンプリング調査	調整中
2020年5月18日	沖縄県	嘉手納飛行場	サンプリング調査	調整中
2021年12月24日	沖縄県	キャンプ・ハンセン	サンプリング調査	調整中

②2015年合意のア)の手続

申請日	申請者	対象施設・区域	目的	申請の結果	実施日	実施機関
2020年4月14日	防衛省 沖縄防衛局	普天間飛行場	現地確認	立入調査を 実施	2020年4月16日	防衛省、外務省、環境省
			サンプリング調査		2020年4月21日	防衛省、外務省、環境省、沖縄県、宜野湾市
			現地確認		2020年4月24日	防衛省、外務省、環境省、沖縄県、宜野湾市
			サンプリング調査		2020年5月1日	防衛省、外務省、環境省、沖縄県、宜野湾市
2021年6月11日	防衛省 沖縄防衛局	陸軍貯油施設	現地確認	立入調査を 実施	2021年6月12日	防衛省、外務省、環境省、沖縄県、うるま市
			サンプリング調査		2021年6月28日	防衛省、外務省、環境省、沖縄県、うるま市
2022年10月5日	防衛省 南関東防衛局	厚木海軍飛行場	現地確認 サンプリング調査	立入調査を 実施	2022年10月6日	防衛省、外務省、環境省、神奈川県、綾瀬市、大和市
2022年11月18日	防衛省 南関東防衛局	横須賀海軍施設	現地確認 サンプリング調査	立入調査を 実施	2022年12月15日	防衛省、外務省、環境省、横須賀市
2022年12月13日	防衛省 南関東防衛局	厚木海軍飛行場	現地確認	立入調査を 実施	2022年12月19日	防衛省、外務省、環境省、神奈川県、綾瀬市、大和市

(出所) 防衛省資料、防衛省、沖縄県及び横須賀市ウェブサイト等を基に筆者作成

このうち、1973年合意の手続に関して、イ)の国による手続は合同委員会を経由して行われるもので、その実績は明らかではないものの、ア)の県・市町村による手続については、これまでに沖縄県が4件の要請を行っている<sup>40</sup>。これらは、いずれも、米軍基地の周辺の河川等からP F O S等が検出されていることを受けて、発生源の特定を目的としたものであり、政府は沖縄県からの要請を様々な機会を捉えて米側に伝達しているとしているが<sup>41</sup>、これまでにいずれの立入調査も実現していない。

これらの立入調査が実現していないことについて、政府は、現に漏出が発生していな

<sup>39</sup> 林外務大臣答弁(第211回国会衆議院予算委員会第三分科会議録第1号12頁(令5.2.20))

<sup>40</sup> 前掲注33参照

<sup>41</sup> 上川外務大臣答弁(第213回国会参議院決算委員会会議録第7号(令6.5.20))

い場合の対応に関して、立入申請に説得力を持たせるためには、①国内において法的な基準が定められること、②在日米軍施設・区域周辺に限らず様々な場所でP F O S等が検出されている原因、因果関係が明らかになることが重要であるとしている<sup>42</sup>。このうち、①に関して、政府は、日本国内のP F O S等に関する基準については、水道水及び水環境について暫定目標値又は暫定指針値を設定しているが法的基準ではなく、土壌について現在知見の集積に努めている段階であり、現時点で適用可能な基準値がない中で、米軍基地内で適用されるP F O S等の基準を一概に答えることは困難としている<sup>43</sup>。また、②に関して、政府は、日本国内においてP F O S等はこれまで様々な用途に使用されてきており、現時点で在日米軍施設・区域周辺におけるP F O S等の検出と在日米軍の活動との因果関係について確たることを言うことは困難としている<sup>44</sup>。

なお、これらの沖縄県の要請に関して、米軍は、嘉手納飛行場については沖縄県企業局が高濃度のP F A Sが検出された水源からの取水を停止していること、キャンプ・ハンセンについては金武町が地下水の取水から県企業局水に切り替えたことから、いずれもP F A Sを低減した水を供給できているため対応不要であること、普天間飛行場については湧水が水道水源になっていないことを理由に、立入調査を拒否した上で、回答内容を日本側から公表するよう求めているとの報道がなされている<sup>45</sup>。この報道について、政府は、米側との協議が行われているところであり、今後の調整に支障を生ずるおそれがあるため、回答の有無も含めて協議の内容を答えることは困難であるとして<sup>46</sup>、事実関係を明らかにしていない。

一方、2015年合意のア) の手続については、これまでに、P F O S等を含む泡消火剤の流出事案を受けて、四つの施設・区域に対する立入調査の申請が行われ、いずれも立入調査が実現している。

しかしながら、立入調査におけるサンプリング調査結果の公表時期に関しては、陸軍貯油施設については調査実施日から半年後の2021年12月28日<sup>47</sup>、厚木海軍飛行場については調査実施日から約9か月後の2023年7月10日、横須賀海軍施設については調査実施日から約7か月後の2023年7月10日になっている<sup>48</sup>。この点、健康に関連する調査は、結果の公表の遅れが健康被害の発生や拡大に影響を与える可能性もあることから、立入調査の結果の公表は原則として結果が判明次第行うべきとの指摘がされている。この指摘に対して、政府は、2015年合意に従い、合同委員会の枠組みを通じて、公表時期を含め、視察の結果の共有について米国政府とやり取りを行っているが、日米間のやり取りの詳細について明らかにすることは、米国との関係もあり、差し控えるとしており、調査結

<sup>42</sup> 宮本外務大臣官房参事官答弁（第213回国会参議院決算委員会会議録第7号（令6.5.20））

<sup>43</sup> 有馬外務省北米局長答弁（第213回国会参議院外交防衛委員会会議録第3号12頁（令6.3.12））

<sup>44</sup> 上川外務大臣答弁（第213回国会参議院外交防衛委員会会議録第5号23頁（令6.3.22））

<sup>45</sup> 『琉球新報』（2024.5.12）

<sup>46</sup> 上川外務大臣答弁（第213回国会参議院決算委員会会議録第7号（令6.5.20））

<sup>47</sup> 沖縄県「米国陸軍貯油施設（金武湾第3タンクファーム、うるま市）P F O S等含有水漏出事故に対する県の対応」〈<https://www.pref.okinawa.lg.jp/kurashikankyo/kankyo/1004418/1018739/1004786.html>〉

<sup>48</sup> 神奈川県「厚木基地及び横須賀基地でのP F O S等流出に係る採水調査結果等について」〈<https://www.pref.kanagawa.jp/documents/20686/20230710atsugipfos.pdf>〉

果の公表時期が遅れている理由を明らかにしていない<sup>49</sup>。

また、立入調査実施後の対応に関して、横須賀海軍施設における流出事案では、米軍は、事案発生後、2022年11月1日から排水処理施設にPFOS等の吸着効果があるとする粒状活性炭フィルターを設置、稼働させてきたが、2023年10月21日以降はその稼働を停止しており<sup>50</sup>、2024年2月、横須賀市は、①2023年1月実施分以降の粒状活性炭フィルター通過前後のサンプリング分析結果の数値の速やかな情報提供、②米側の管理権に基づき、横須賀海軍施設へ立入りを認め、市独自のサンプリングが実施できるようにすること等を米側に求めるよう防衛省に対して要望を行った<sup>51</sup>。この要望を踏まえ、防衛省は、①について、在日米軍司令部と調整を行ったものの、同司令部からは、日本の法令において、PFOS・PFOAの排水基準がなく、米側が排水処理施設からの排水に含まれるPFOS・PFOAの分析をする必要がなく、数値を提供する義務がない等の回答があり、サンプリング分析結果は提供されなかった旨説明した。また、②については、調整の有無も含めて、その後の対応状況は明らかにされていない<sup>52</sup>。

さらに、過去に発生した事案に関しては、2010年から2012年にかけて横田飛行場内における泡消火剤の漏出事案が計3件発生していたことが、2023年7月、米側からの説明・資料の提供を受けた北関東防衛局による東京都及び基地周辺自治体への情報提供により判明し、横田基地に関する東京都と周辺市町連絡協議会（東京都等）は横田飛行場内のPFOS等漏出に関わる地下水への影響調査等の対応を国に要請している<sup>53</sup>。その後、2023年1月にも横田飛行場内において漏出事案が発生していたとの報道<sup>54</sup>を受け、東京都等は、当該及びその他の漏出事案の有無等についての情報提供を防衛大臣等に対して要請したが、2024年7月時点でそうした情報提供はいまだ行われていないとしている<sup>55</sup>。

## エ 運用をめぐる問題点

上記で見てきた立入調査に係る手続とその運用状況を踏まえて、その運用をめぐる問題点を整理すると、まず、1973年合意、特にア)の県・市町村による手続については、規定上、「米軍施設・区域に源を発する環境汚染が発生し、地域社会の福祉に影響を与えていると信ずる合理的理由のある場合」には調査の対象となり得るが、これまで沖縄県による立入調査が1件も実現していないように、実際の運用では調査の実現に高いハ-

<sup>49</sup> PFOS流出の原因究明及び環境補足協定に基づく立入調査の実効性に関する質問に対する答弁書（内閣参質210第66号、令4.12.20）

<sup>50</sup> 横須賀市「在日米海軍司令部からの情報提供について（2022年11月1日）」〈<https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/0535/nagekomi/20220101.html>〉、同「米海軍横須賀基地のPFOS等に係る国からの説明（第8報）について」〈<https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/0535/nagekomi/documents/20231221.pdf>〉

<sup>51</sup> 横須賀市「防衛大臣への要望書の手交について」〈<https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/0535/documents/20240220.pdf>〉

<sup>52</sup> 横須賀市「米海軍横須賀基地のPFOS等に係る国からの説明（第11報）及び米海軍横須賀基地提供水域内における警備艇訓練について」〈<https://www.city.yokosuka.kanagawa.jp/0535/nagekomi/documents/20240524.pdf>〉

<sup>53</sup> 東京都「横田飛行場内における泡消火剤の漏出への対応について（要請）」（令5.7.5）〈<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2023/07/05/09.html>〉

<sup>54</sup> 『沖縄タイムス』（2023.11.3）

<sup>55</sup> 東京都「横田飛行場内における泡消火剤の漏出への対応について（口頭要請）」（令6.7.17）〈[https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bunyabetsu/kichitaisaku/topics\\_r10-01.html](https://www.toshiseibi.metro.tokyo.lg.jp/bunyabetsu/kichitaisaku/topics_r10-01.html)〉

ドルが設けられている状況となっている。

とりわけ、PFASの発生源特定を目的とした場合に、政府答弁<sup>56</sup>では、立入申請に説得力を持たせるためには、PFASに関する日本側の法的基準を設けることが重要とされていることから、そうした法的基準が未だ定められていないことが、日米間の協議において、米軍基地への立入調査を求めていく際の大きなネックとなっていると考えられる。サンプリング分析結果の提供依頼に関して、防衛省が横須賀市に行った説明の中でも、米側の回答に関して、「米側には強く働きかけたものの、排水基準がないことを言い分とされてしまうと、残念ながらこれ以上なす術がないというのが現状である」と率直に述べていることは、そうした状況を示唆していると思われる<sup>57</sup>。

そのため、今後、そうした法的基準が定められることが立入調査を実現するためには必須となる一方、仮に、同じく政府答弁で示されているような、在日米軍施設・区域周辺におけるPFOS等の検出と在日米軍の活動との因果関係までをあらかじめ明らかにすることが立入調査の条件とされた場合、立入調査自体がそうした因果関係の有無を調査するものである以上、事実上、立入調査の実現は閉ざされたものになると考えられる。

次に、2015年合意のA)については、第一に、手続を進めるためには、環境に影響を及ぼす事故（漏出）が現に発生した場合と、事件・事故の通報手続に基づいて米軍から通報が行われたときという、実質的に二つの要件を満たすことが求められている。しかし、米側からの通報があった2010年から2012年にかけて発生した3件の横田飛行場内における漏出事案については、過去、しかも2015年9月の環境補足協定の発効以前に発生した事案に関する調査であり、東京都等は地下水への影響調査を2023年7月に要請しているものの、いまだ実現していない。また、2023年1月に発生したと報道されている漏出事案については、環境補足協定の発効後ではあるものの、米側からの通報がなく、かつ東京都等が求める事実関係等の情報提供もいまだ行われていない状況となっており、東京都等は、環境に影響を及ぼす可能性がある場合には、通報の有無に関わらず、立入調査を行えるよう、改善を図ること等を求めている<sup>58</sup>。なお、政府答弁では、仮に通報がない場合であっても、1973年合意に基づく立入調査を行うことが可能としているが、既に見たように、実際の運用状況を踏まえると、同合意に基づく立入調査はハードルが高く、通報がない場合の立入調査は事実上困難なものとなっている。

第二に、2015年合意に基づく立入調査が行われた場合でも、調査結果の公表については、既に見たように調査実施から半年～約9か月も遅れて行われている。これは、同合意上、結果の共有について合同委員会の枠組みを通じて両国政府の関係当局が取り扱うこととされており、米側による同意が事実上必要となっていることから、調整に時間を要したことが原因と考えられるが、両国間の詳細なやり取りは示されておらず、調査結果の迅速な公表とそれに基づく対策の実施に向けた方策も示されていない状況である。

<sup>56</sup> 前掲注42、43

<sup>57</sup> 前掲注52

<sup>58</sup> 東京都『『令和5年度横田基地対策に関する要望書』の提出について』〈<https://www.metro.tokyo.lg.jp/tosei/hodohappyo/press/2023/12/20/02.html>〉

## (2) 在日米軍に係る事件・事故発生時の通報手続

2023年12月に沖縄県内において米空軍兵による16歳未満の少女に対する不同意性交等事件が発生していたことが、2024年6月、報道により明らかになった。さらに、2024年5月にも米海兵隊員による成人女性に対する不同意性交等致傷事件が発生していたことが明らかになるとともに、いずれについても、沖縄県、さらには防衛省に対しても報道の前に情報共有が行われておらず、改めて在日米軍に係る事件・事故発生時の通報手続の在り方がクローズアップされている。

### ア 在日米軍に係る事件・事故発生時の通報手続

1996年12月のSACO最終報告では、地位協定の運用の改善の一環として、事故報告について、「米軍の部隊・装備品等及び施設に関係する全ての主要な事故につき、日本政府及び適当な地方公共団体の職員に対して適時の通報が確保されるようあらゆる努力が払われること」が確認された<sup>59</sup>。その後、同月の合同委員会において協議が開始された中で<sup>60</sup>、米海兵隊による鳥島射爆撃場での劣化ウラン弾誤射事件が明らかになった<sup>61</sup>。同事件では米側から日本側への通報、日本の政府部内での連絡、それらの相互において正確さや迅速さという点で問題があったとの反省を踏まえて協議が進められ<sup>62</sup>、1997年3月31日、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<sup>63</sup>」(以下「通報手続」という。)及び「事件・事故通報手続に関する特別作業班(AWGON)付託事項」(以下「付託事項」という。)が取りまとめられ、公表された<sup>64</sup>。

この通報手続では、事件・事故発生情報の①通報経路の確立、②通報基準、③通報様式が、付託事項では、④AWGONによる作業が、それぞれ定められている。

まず、①通報経路の確立について、通報手続では、公共の安全又は環境に影響を及ぼす可能性がある事件・事故が発生した場合、米側は、ア)中央レベルにおいて、これらの事件・事故について、事件・事故発生情報を得た後できる限り速やかに外務省日米安全保障条約課に通報するとともに、イ)現地レベルにおいて、迅速に関係の防衛施設局(現在の地方防衛局)に通報する(通報手続第2項(1))とした上で、その通報経路を定めている(通報手続第3項、図表4参照)。

<sup>59</sup> 外務省「SACO最終報告(仮訳)」<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/saco.html>>

<sup>60</sup> 池田外務大臣答弁(第140回国会衆議院予算委員会議録第11号3頁(平9.2.12))

<sup>61</sup> 1995年12月から1996年1月にかけて鳥島射爆撃場において米海兵隊が劣化ウラン弾を誤射していた事件。同事件については、事件発生から約1年後の1997年1月に米側から日本政府に通知され、沖縄県への通知や公表はその1か月後の同年2月になった。

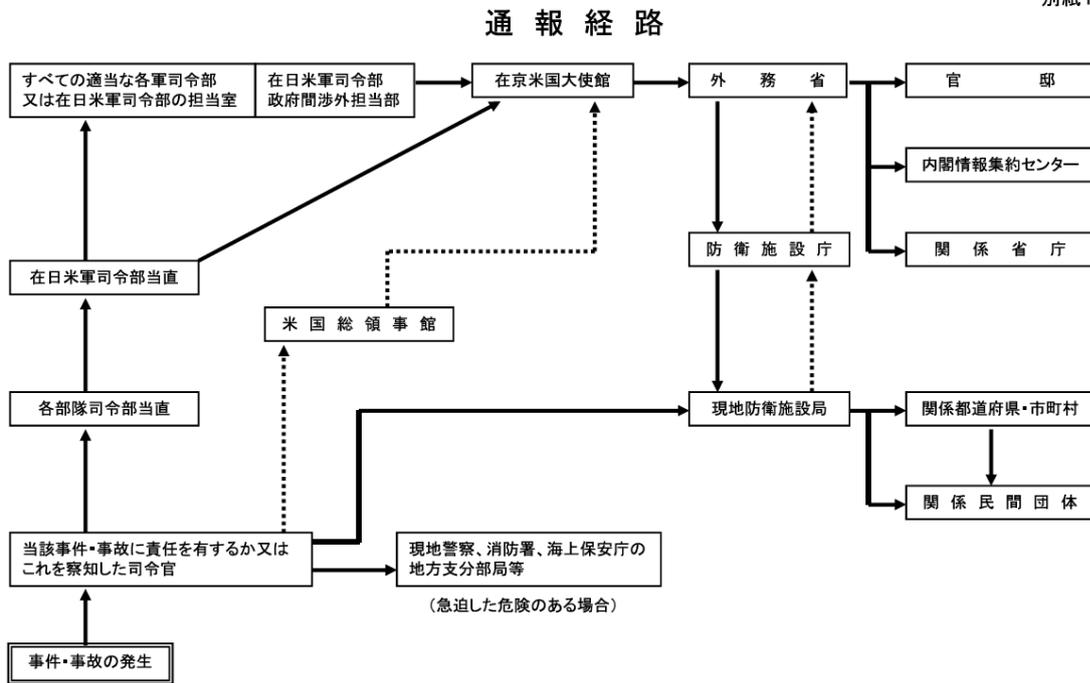
<sup>62</sup> 池田外務大臣答弁(第140回国会参議院予算委員会議録第2号34頁(平9.1.30))

<sup>63</sup> 外務省「在日米軍に係る事件・事故発生時における通報手続【概要】(平成9年3月)」<[https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/03\\_12.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/03_12.pdf)>

<sup>64</sup> 国立国会図書館インターネット資料収集保存事業ウェブサイトからの検索結果によれば、付託事項については、当初、外務省ウェブサイト(在日米軍に関わる事件・事故通報体制の整備について)において掲載されていたものの、その後、2001年頃には掲載されなくなっており、2014年5月9日の衆議院内閣委員会において不掲載の理由が問われた際に、外務省は、所管事項が広いためその時々での判断で掲載資料について判断している旨答弁している(富田外務省北米局長答弁(第186回国会衆議院内閣委員会議録第17号21頁(平26.5.9)))。なお、現在では、その他の合同委員会合意とともに掲載されている(前掲注5参照)。

図表4 在日米軍に係る事件・事故発生時における通報手続における通報経路  
(沖縄以外)

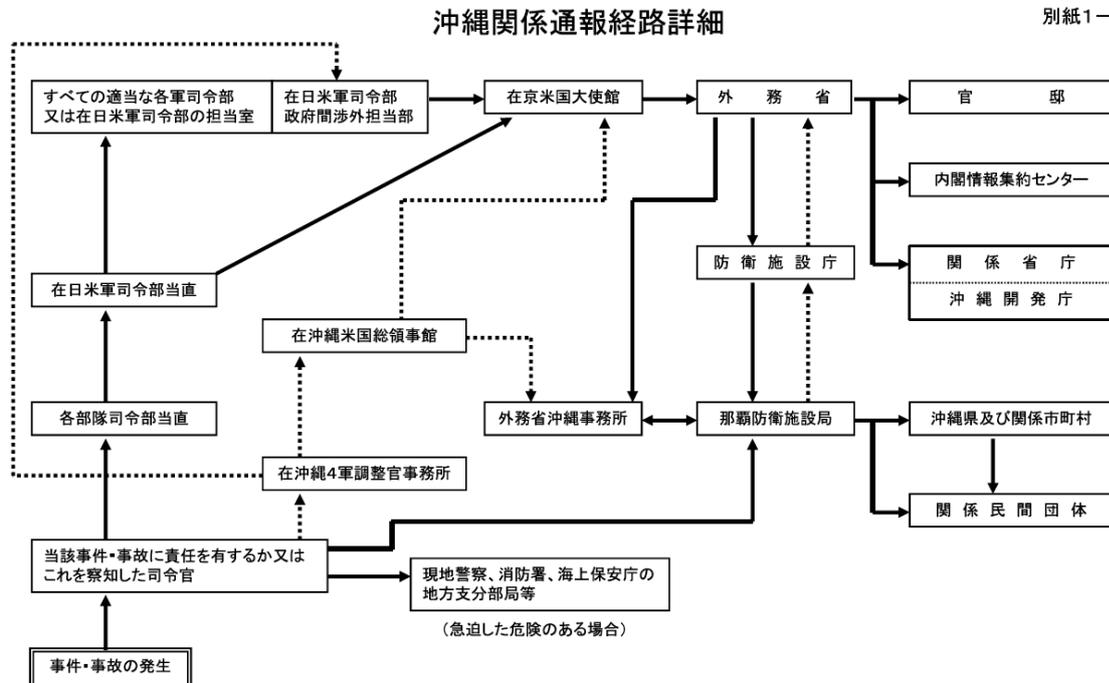
別紙1-1



※ 実線は、正規の通報経路を示す。破線は、補助的な通報経路を示す。  
 ※※ 米側からの情報を受けた後、外務省、防衛施設庁及び現地防衛施設局は、至急、相互に情報を確認する。

(沖縄)

別紙1-2



※ 実線は、正規の通報経路を示す。破線は、補助的な通報経路を示す。  
 ※※ 米側からの情報を受けた後、外務省、防衛施設庁及び那覇防衛施設局は、至急、相互に情報を確認する。  
 ※※※ この通報経路図は、日本政府内において外務省以外の機関が必要に応じて官邸に情報を伝達することを妨げるものではない。

(出所) 外務省「在日米軍に係る事件・事故発生時における通報手続【概要】(平成9年3月)」

次に、②通報基準について、通報手続では、通報の対象となる事件・事故の例<sup>65</sup>を掲げた上で、それらの事件・事故は、付託事項第3項dにおいて示される基準（後述）を満たすものでなければならないとしている（通報手続第2項（1））。

また、③通報様式について、通報手続では、通報内容に正確を期すため、通報に盛り込むべき事項（事件・事故の発生日時・場所、概要（経緯、被害状況、処理状況、危険性残存の有無、環境破壊の有無）等）を具体的に列挙し、通報内容の標準化を図っている（通報手続第4項）。

なお、付託事項に関して、AWGON自体は、通報手続が取りまとめられる直前の1997年3月20日に合同委員会の下に設置されている<sup>66</sup>。このAWGONの設置目的について、付託事項では、「在日米軍に係る事件・事故に関する通報手続を見直し、事件・事故に係る情報の正確かつ迅速な通報手続に関する勧告を合同委員会に対して行う」こと等が明記されている（付託事項第2項a）。

その上で、④AWGONによる作業について、付託事項では、AWGONが検討する事項として、a) 在日米軍に係る事件・事故の通報のための適切な経路及び手続、b) 日米双方により提供されるべき情報の標準化、c) 正確かつ迅速な通報を促進するための情報伝達体制の改善、d) 米側による事件・事故の通報の適切な範囲の明確化、e) 日本側による事件・事故の通報の適切な範囲の明確化<sup>67</sup>、f) 合同委員会によって付託される事件・事故の通報に関するその他の問題が定められている（付託事項第3項）。

このうち、d) については、通報手続第2項（1）の規定上、通報すべき事件・事故の実質的な基準として位置付けられており、具体的には、「日本国の施政の下にある領域において発生する事件・事故であって、日本国民及びその他の地位協定の適用のない者の身体又はその財産若しくはこれらの双方に対して実質的な損害又は傷害を与え若し

<sup>65</sup> 通報手続では事件・事故の具体例として、(a) 墜落、投棄、危険物の落下等の航空機に係る事件、(b) 衝突、沈没、座礁等の艦船に係る事件、(c) 爆発又は爆発の相当な蓋然性がある弾薬に係る事件、(d) 米国の施設・区域外への跳弾、日本人又はその財産の被弾等の訓練中の事件、(e) 危険物、有害物又は放射性物質の誤使用、廃棄、流出又は漏出の結果として実質的な汚染が生ずる相当な蓋然性、(f) 米国の施設・区域外での飛行場施設以外への米国軍用航空機の着陸、(g) 米国の施設・区域内における差し迫った若しくは既に発生した危険又は災害であって、日本人又はその財産に実質的な傷害又は損害を与える可能性があるもの、(h) 日本人又はその財産に実質的な傷害又は損害を与える可能性がある事件・事故、(i) 米国の施設・区域の中で発生する又は施設・区域に対するテロ行為であって、米軍の人員若しくは施設・区域又は周辺地域社会の安全に影響し又は危険を及ぼすテロ行為の発生という9カテゴリーが掲げられている。

<sup>66</sup> 外務省「日米合同委員会組織図」（2023年9月現在）〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/100060689.pdf>〉（なお、AWGONの日本語名称について、合同委員会合意や政府答弁では、「事件・事故通報手続に関する特別作業班」としている一方、本組織図や一部報道では、「事件・事故通報手続に関する特別作業部会」としている。）

<sup>67</sup> なお、現在、外務省ウェブサイト上では揭示されていないが、1997年3月31日の合同委員会では、通報手続とともに、合同委員会合意「在日米軍に影響を及ぼす事件・事故発生時における通報手続」が取りまとめられている。同合意は、在日米軍に影響を及ぼすおそれのある事件、事故が発生したときには、外務省又は防衛施設庁が担当の関係当局から情報の提供を受けたときにはできるだけ速やかに米側に通報することや、外務省は、関連の情報源からこれらの事件・事故に関する情報を収集するため実行可能な全ての努力を行うこと等を定めており、通報手続同様、実質的な通報基準については付託事項に委ねられている。同合意については、米側から通報手続の交換条件として強く求めてきたとされている（『朝日新聞』夕刊（1997.3.28））。同合意の運用状況に関して、過去、国会でも、同合意の手続に基づく抗議集会やデモ等の情報等の提供が行われているかが問われているが、当時の富田外務省北米局長は、記憶の限りではと前置きしつつ、そうした通報は行われたことはないかと答弁している（第186回国会衆議院内閣委員会議録第17号20、21頁（平26.5.9））。

くは実質的な損害又は傷害を与える相当な蓋然性のあるもの」及び「日本国の施政の下にある領域において発生するその他の重要な事件・事故」であり、「米軍要員による不作為又は作為の結果であって、公共の安全又は日本国の地域社会の物理的な環境に影響を及ぼすもの」であると定めている（ただし、ここで示されている実質的な損害又は障害等の定義や基準は定められていない）。

なお、AWGONの構成について、付託事項では、両国の共同議長はそれぞれの合同委員会代表によって指名されるとした上で、構成員は、両国の議長によりそれぞれ指名されることとしている（付託事項第4項）。しかし、具体的なメンバーについては、日本側代表が外務省北米局日米地位協定室長であること以外、公表されていない<sup>68</sup>。

また、AWGONの活動について、付託事項では、会議は、AWGONの議長のいずれかの召集又は合同委員会の指示により、少なくとも6ヶ月に1回開催され、情報伝達体制、情報経路及び当該会議までの期間に行われた通報について検討が行われるとしている。その上で、その検討及び勧告は、合同委員会に対してのみ書面で提出され、これらに関連する情報は、合同委員会によってのみ又は合同委員会の書面による同意がある場合にはAWGONによって、公表されることとしている（付託事項第5項a及びe）。しかし、AWGONの活動状況や勧告については公表されていない。

また、報道についても、設置から間もない1997年5月に普天間飛行場内で発生したヘリコプター部品の落下をめぐって開催されたAWGONにおいて、基地内での物品落下も通報することで合意した一方、そうしたケースが事故に該当するかの判断は保留され、今後具体的な事故の定義付けを進めるとした報道<sup>69</sup>や、1998年7月にキャンプ・ハンセン内で発生したヘリコプター墜落事故をめぐり、航空機に絡む事故は基地内の発生であっても通報すべきとの要請を、AWGONにおいて日本側から米側に対して行ったとの報道<sup>70</sup>がある程度となっており、通報手続に関する実質的な協議を行っていると考えられるAWGONに関する公開情報は極めて限られている。

## イ これまでの運用状況

通報手続の運用実績に関して、まず、ア) 中央レベル（米側→外務省（日米安全保障条約課））について、外務省は、通報手続に基づき、これまでに相当数についての情報のやり取りを行ってきているとした上で、2023年には、100件を超える事件・事故についての情報のやり取りが行われており、通報制度は適切かつ意味ある形で運用されてきたとの認識を示している<sup>71</sup>。

次に、イ) 現地レベル（米側→地方防衛局）について、防衛省は、米軍施設・区域内での不発弾の発見や油漏れのような事案については、米側からの通報を受け、日本側関係当局に適切に情報提供が行われている、また、米軍人等による犯罪については、日本側捜査当局による公表がなされ、捜査当局からの情報提供を受けて現地米軍と地方防衛

<sup>68</sup> 前掲注66

<sup>69</sup> 『沖縄タイムス』（1997.6.6）

<sup>70</sup> 『沖縄タイムス』（1998.9.9）

<sup>71</sup> 有馬外務省北米局長答弁（第213回国会参議院外交防衛委員会会議録閉会後第1号（令6.7.30））

**局との間の意思疎通を開始**しており、日米間で適切な情報のやり取りがなされているとの認識を示している。その上で、2023年には、100件以上の案件について情報のやり取りを行っており、防衛省として、これらについて関係自治体に対して情報提供を行っているとしている<sup>72</sup>。

こうした通報手続の運用の在り方については、2023年12月の事件が明らかになる以前から、具体的な事件・事故をめぐって、国会論議において度々取り上げられている。

第一に、2016年4月28日に沖縄本島沖約270kmの公海上において発生した米海兵隊岩国飛行場所属機2機の空中接触事故<sup>73</sup>をめぐって、米側からの通報が行われていなかったことから、日米間における通報基準についての理解の相違が問題となっている。付託事項では、日本国の施政の下にある領域において発生することが通報基準の一つとされており、米側からは、公海上で発生したこの事故が通報手続の対象ではなかったとの認識が示されている一方、政府は、①この事故が地元の方々の安全に影響を与える重大な事案になり得たこと、②日本国内にいる在日米軍所属部隊によるものであること、③事故機が国内にある嘉手納飛行場に帰投していることを踏まえれば、日本側へ情報提供されてしかるべき事案であったとの認識を示し、今後、認識をすりあわせるとしている<sup>74</sup>。ただし、通報が行われなかったこと自体は、米側からの説明を踏まえれば、直ちに合同委員会合意に反するものとはならないとしている<sup>75</sup>。

なお、2022年5月29日に沖縄本島沖約28kmの水域において米空母ロナルド・レーガンで運用されている米海軍第5空母航空団所属機が外部燃料タンクを投棄した事案でも、当初、米側からの通報がなかった点が問題となっている。この事案では、事案発生翌日にタンクが漂着した東村からの情報を受けて、日本側から米側に対して確認を行った結果、事案発生2日後の5月31日に米側からの回答があり事実関係が確認されており<sup>76</sup>、通報手続の趣旨に反しているかが問われたが、政府は、沖縄本島沖の領海外で発生した事案であり、合同委員会合意に違反するとは考えていないとしており、情報提供されてしかるべき事案であったとの認識は示していない<sup>77</sup>。

第二に、2018年5月から2021年1月の間に嘉手納飛行場において泡消火剤に関する事故が9件発生し、うち2件（2018年5月4日、同年8月17日の事故）についてはPFA Sを含む泡消火剤が同飛行場外に流出したにもかかわらず、日本側への通報が行われなかったとの報道<sup>78</sup>をめぐって、それら事実関係や米側が通報を行っていないことへの対応が問題となっている。このうち、事実関係について、政府は、2018年5月4日に嘉手

<sup>72</sup> 田中防衛省地方防衛局長答弁（第213回国会参議院外交防衛委員会会議録閉会后第1号（令6.7.30））

<sup>73</sup> 本事故については、2018年12月6日に高知県沖で発生した米海兵隊岩国飛行場所属機2機の空中接触による墜落事故に関する調査において、類似の状況で発生した事故として米側が改めて調査を行い、詳細等が明らかになっている（防衛省・外務省「米海兵隊岩国飛行場所属機2機の空中接触による墜落事故に関する追加説明」〈<https://www.pref.yamaguchi.lg.jp/uploaded/attachment/21157.pdf>〉）。

<sup>74</sup> 河野防衛大臣答弁（第200回国会衆議院安全保障委員会会議録第6号8頁（令元.11.15））

<sup>75</sup> 茂木外務大臣答弁（第200回国会衆議院安全保障委員会会議録第6号17頁（令元.11.15））

<sup>76</sup> 岸防衛大臣記者会見（2022.5.31）〈<https://www.mod.go.jp/j/press/kisha/2022/0531a.html>〉

<sup>77</sup> 岡防衛省地方協力局長答弁（第208回国会衆議院安全保障委員会会議録第7号5頁（令4.6.3））

<sup>78</sup> 『沖縄タイムス』（2022.4.23）

納飛行場において泡消火剤が噴射された事案では通報があったことが確認できた一方、同年8月17日の事案を含め2016年以降の燃料あるいは泡消火剤などの有害物質の漏出事故の通報は確認できていないとしている<sup>79</sup>。その上で、今後の対応について、政府は、事件・事故発生時に、通報手続に沿った日米当局間の迅速かつ正確な通報が着実に行われることが不可欠であると考えており、引き続き、米側に対して取組の徹底を求めると説明している<sup>80</sup>。

第三に、2014年4月24日に発生した嘉手納飛行場所属ヘリコプターの部品落下事故をめぐって、①関係自治体に対する通報の遅れや②官邸への報告の有無が問題となっている。このうち、①関係自治体に対する通報の遅れについて、そうした通報が事故発生から6日後の4月30日となった理由が問われている。この点、防衛省は、i) 事故発生翌日(4月25日)には、在京米国大使館からの情報として、外務省から防衛省に連絡が入っていたものの、情報の日時・場所について不確かな部分があったことから、ii) 翌26日に沖縄防衛局から現地の米空軍第18航空団に事実関係を照会したところ、そのような報告は受けていないとの回答があり、現地米軍に確認がとれていない不確かな情報を提供することにより無用の混乱を招くことがないよう、この段階での関係自治体への情報提供を見合わせ、iii) その後、米軍からの回答があった4月30日に関係自治体への情報提供を行った、と説明している。こうした対応について、防衛省は、通報手続の運用として、通常、外務省経由で防衛省に通知があった場合には、防衛省本省から管轄する現地防衛局に通報し、現地防衛局から現地米軍に詳細を確認し、現地米軍から正確な事故情報に係る回答があった段階で、関係自治体に情報提供をしており、結果的にこの事故についての関係自治体に対する通報が事故発生から6日後になったとしている<sup>81</sup>。

また、②官邸への報告の有無について、通報手続上、中央レベルにおける通報経路では、外務省から官邸に報告を行うとされていることを踏まえ、官房長官がこの事故の報告をどのタイミングで受けたのかが問われている。この点、外務省は、個別の案件を官邸に報告するか否かは、その都度、事故の発生箇所や被害状況、危険性の有無など、その案件の状況を総合的に勘案した上で、外務省において判断していると説明した上で、本件事案については、人的、物的被害を伴わなかったこと等を勘案し、外務省、防衛省において対応することで足りるとの判断から、官房長官に対して特段の報告を行っていなかったとしている<sup>82</sup>。

第四に、2021年10月に発生した米海兵隊員による女性に対する強制性交等致傷事件をめぐって、事件の公表の在り方を含めた捜査当局の対応が問題となっている。同事件については、事件発生の翌2022年4月に那覇地検が起訴を公表し、対外的に明らかとなっていることから、どのタイミングで起訴され、また引渡しが行われたのかが問われている。この点、政府は、通報手続の運用に関して、被害者のプライバシーに関わるような

<sup>79</sup> 岸防衛大臣、岡防衛省地方協力局長答弁（第208回国会衆議院安全保障委員会議録第6号22頁（令4.4.26））

<sup>80</sup> 林外務大臣答弁（第208回国会衆議院安全保障委員会議録第6号22頁（令4.4.26））

<sup>81</sup> 山本防衛省地方協力局次長答弁（第186回国会衆議院内閣委員会議録第17号20頁（平26.5.9））

<sup>82</sup> 富田外務省北米局長答弁（第186回国会衆議院内閣委員会議録第17号20頁（平26.5.9））

事案では慎重な対応が求められているとした上で、本件では米側から情報提供があり、その情報は適切な関係者に共有したとしているが、米側との関係を理由として、その詳細を明らかにしてはいない<sup>83</sup>。

また、沖縄県議会においても、この事件に関して沖縄県への情報共有がどのように行われていたのかが問題とされている。その中で、沖縄県は、起訴のあった2021年12月23日に米側から県に対して事件の概要に関する情報提供があり、その時点で県として覚知したものの、県警察等から被害者のプライバシー保護の観点から情報の取扱いに注意してほしいとの話があり、県からの情報の公表を控えていたとしている<sup>84</sup>。一方、沖縄県警察は、県警察から県への情報提供について、逮捕した事案で広報する案件については、広報と同時期に県に情報提供をしているものの、任意捜査の事案については、原則として広報を行っておらず、具体的な情報提供を行っていないとした上で、この事案については、不拘束での対応のため、捜査過程で県への情報提供は行っていないとしている<sup>85</sup>。

#### ウ 2023年12月の事件等を受けた沖縄県の抗議と政府及び米国の対応

2023年12月に発生した事件等が2024年6月25日に報道により明らかになった後、沖縄県は、7月3日、政府に対して、在沖米軍兵による性的暴行事件等について抗議を行い、その中で、米軍人による事件・事故についての県への通報の徹底、再発防止策の策定、米側の綱紀粛正制度の改善、2017年4月以降開催されていない「米軍人・軍属等による事件・事故防止のための協力ワーキング・チーム」(CWT)を速やかに開催すること等を要請した<sup>86</sup>。この要請を受け、7月5日、政府は、全国の約70%の在日米軍専用施設・区域が集中する沖縄においては、米軍人による犯罪予防の観点から、迅速に対応を検討する必要があることに留意し、関係省庁で連携の上、可能な範囲で地方自治体に対しての情報伝達を行うとして、同日から米軍人等による性犯罪事案に係る国内情報共有体制の新たな運用を開始した<sup>87</sup>。

また、同日、外務省は、米側に対して、在日米軍の綱紀粛正と再発防止のための具体的かつ実効的な措置を講じるよう要請した<sup>88</sup>。これを受け、同月11日、米側は、駐日大使及び第3海兵遠征軍司令官の連名による寄稿において、沖縄に駐留する米軍兵士の訓練・教育を改善するため、教育・監視・ルールの一元化という3分野において具体的な対策を講じることを表明した<sup>89</sup>。その後、同月22日、在日米軍司令部は、①リバティ制度の見直し(沖縄における日本の警察との共同パトロールの開始を目的とした米憲兵隊による

<sup>83</sup> 金井外務大臣官房参事官答弁(第208回国会参議院外交防衛委員会会議録第11号12頁(令4.4.28))

<sup>84</sup> 嘉数沖縄県知事公室長、古堅沖縄県参事兼基地対策課長答弁(令和4年沖縄県議会米軍基地関係特別委員会第1回定例会閉会中第1号(令4.5.10))

<sup>85</sup> 幸喜沖縄警察本部刑事部長答弁(令和4年沖縄県議会米軍基地関係特別委員会第1回定例会閉会中第1号(令4.5.10))

<sup>86</sup> 沖縄県「在沖米軍兵による性的暴行事件等について(抗議)」(2024.7.3) <[https://www.pref.okinawa.jp/\\_res/projects/default\\_project/\\_page\\_/001/027/460/240703.pdf](https://www.pref.okinawa.jp/_res/projects/default_project/_page_/001/027/460/240703.pdf)>

<sup>87</sup> 林官房長官記者会見(2024.7.5(午後)) <[https://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/202407/5\\_p.html](https://www.kantei.go.jp/jp/tyoukanpress/202407/5_p.html)>

<sup>88</sup> 外務省「岡野外務事務次官によるエマニュエル駐日米国大使への申し入れ」(2024.7.5) <[https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/pressit\\_000001\\_00861.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/pressit_000001_00861.html)>

<sup>89</sup> 「駐日米大使の寄稿全文 米兵暴行事件」『時事通信』(2024.7.11) <<https://www.jiji.com/jc/article?k=2024071100867&g=int>>

パトロールの強化及び米軍施設出入りの際の飲酒運転検問の強化を含む)、②在日米軍、日本政府、沖縄県及び地元住民との協力のための新しいフォーラムを日本政府との協力の下で創設することを柱とする再発防止策を発表した<sup>90</sup>。

## エ 2023年12月の事件における通報経路とその後の対策等をめぐる国会論議

7月30日に開催された衆議院安全保障委員会及び参議院外交防衛委員会では、こうした一連の動きを踏まえつつ、2023年12月の事件における通報経路やその後の対策の在り方等が取り上げられている。

まず、2023年12月の事件における通報経路に関しては、事件の情報がどの関係機関にどのタイミングで共有されたのか、あるいは共有されていなかったのかということが大きな焦点となっている。この点に関する政府答弁を整理すると(図表5)、同事件では、①日本側捜査当局からの情報提供が端緒となっている。具体的には、沖縄県警察が捜査を行う過程で米側の協力を得る必要があり、警察庁から外務省に米側への働きかけを依頼し、その際に、警察庁から外務省に対し、必要な範囲で事件内容について説明するとともに、当該事件は、現在、沖縄県警察で捜査中であり、広報は行っていない旨を伝えている<sup>91</sup>。この情報提供のタイミングについては、事件発生(2023年12月24日)から警察が検察に送致(2024年3月11日)するまでの間としているが、具体的な日時については、日米間での捜査協力を含む捜査機関の活動内容に関わることを理由として、示されておらず、外務大臣に対する報告も外務省が情報を受領した後、迅速に行われたとのみ説明している<sup>92</sup>。この情報提供を踏まえて、外務省は、②日米間で相互に情報のやり取りと事実関係の確認を行い、③事案の概要及び米国への申入れ内容を官邸の必要な関係者に報告を行っているが、総理及び官房長官に対する報告については、適時適切に行ったとするのみで、具体的な日時は示されていない<sup>93</sup>。

一方、外務省は、非公表の事案として共有を受けたところ、そうした捜査当局の判断を踏まえ、外務省事務方において対応し、防衛省に対して情報提供は行わなかったとしている<sup>94</sup>。ただし、この点、警察庁は、外務省に対して通報手続に基づく通報を行わないよう求めた事実はないとしており<sup>95</sup>、外務省事務方の判断で情報提供が行われなかったとされている。さらに、現地米軍から沖縄防衛局への通報も行われておらず<sup>96</sup>、最終的に、報道により事件が明らかになり、捜査当局が事件の概要を公表した6月25日に外務省から防衛省に対する情報提供が行われ<sup>97</sup>、3月27日の起訴を受けて外務事務次官から駐日米国大使に申入れが行われたことも、この時点で防衛省に情報提供が行われた<sup>98</sup>。

<sup>90</sup> U.S. Forces Japan, “Message from Commander, U.S. Forces Japan, on Service Member Conduct (July 22, 2024)” <<https://www.usfj.mil/Media/Press-Releases/Article-View/Article/3845143/message-from-commander-us-forces-japan-on-service-member-conduct/>>

<sup>91</sup> 親家警察庁長官官房審議官答弁(第213回国会衆議院安全保障委員会議録第13号(令6.7.30))

<sup>92</sup> 上川外務大臣答弁(第213回国会参議院外交防衛委員会議録閉会後第1号(令6.7.30))

<sup>93</sup> 有馬外務省北米局長答弁(第213回国会参議院外交防衛委員会議録閉会後第1号(令6.7.30))

<sup>94</sup> 上川外務大臣答弁(第213回国会衆議院安全保障委員会議録第13号(令6.7.30))

<sup>95</sup> 親家警察庁長官官房審議官答弁(第213回国会衆議院安全保障委員会議録第13号(令6.7.30))

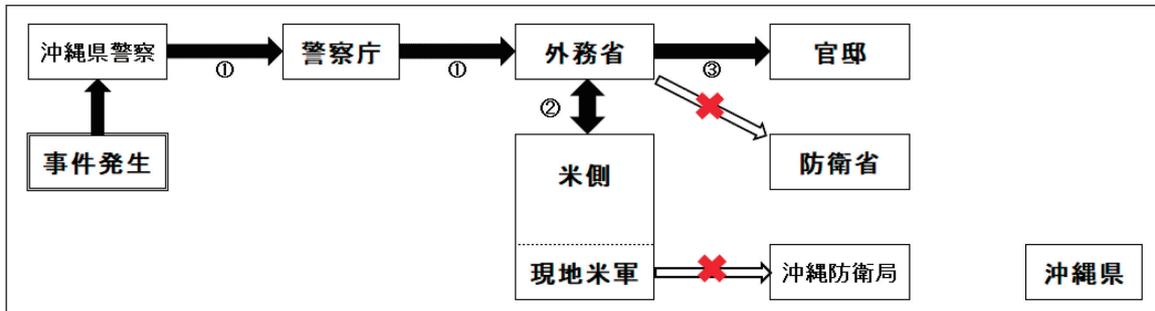
<sup>96</sup> 木原防衛大臣答弁(第213回国会参議院外交防衛委員会議録閉会後第1号(令6.7.30))

<sup>97</sup> 木原防衛大臣答弁(第213回国会衆議院安全保障委員会議録第13号(令6.7.30))

<sup>98</sup> 田中防衛省地方協力局長答弁(第213回国会参議院外交防衛委員会議録閉会後第1号(令6.7.30))

こうした中で、沖縄県に対する情報提供も行われておらず、6月25日の報道を受けて、県が事実関係を外務省（沖縄事務所）に照会した結果、3月の事務次官による申入れの事実も含めて、外務省から回答があったとされている<sup>99</sup>。

図表5 2023年12月の事件に係る実際の通報経路（公表前）のイメージ



（出所）2024年7月30日の衆議院安全保障委員会及び参議院外交防衛委員会における政府答弁を基に作成

防衛省に対して情報提供を行わなかった外務省の判断に関して、上川外務大臣は、これまで、米側から日本政府（外務省）に対する通報を受けた後の国内における情報共有では、特に被害者のプライバシーに関わるような事案について、関係者の名誉、プライバシーへの影響、将来のものも含めた捜査・公判への影響の有無や程度を考慮して、慎重な対応が求められるとの理解の下で対応している中で、この事件についてもそうした対応を行ったとしている<sup>100</sup>。その上で、同大臣は、日米間のコミュニケーションを通じて必要な情報のやり取りが行われ、また、日本側関係当局による迅速な対応が確保されていたことから、通報手続の趣旨、目的は達成されていたと評価している<sup>101</sup>。

次に、今回の事件を受けて示された対策に関しては、第一に、7月5日から運用が開始された米軍人等による性犯罪事案に係る国内情報共有体制の在り方が問われている。この点、政府は、捜査当局による事件処理が終了した後、起訴、不起訴の判断が行われた時点で沖縄県への情報共有を行う運用を開始したことに加えて、米軍人等による性犯罪で報道発表しないものについては、検挙後に可能な範囲で沖縄県警察から県への情報提供を行うことになったと説明している<sup>102</sup>。

この説明に対して、地方自治体への情報伝達のタイミングが、通報手続では事件発生 の情報を現地の地方防衛局から地方自治体へ通報するとしていることに比べて、新しい運用では捜査当局による事件処理終了後とされており、むしろ遅くなっている点が指摘されるとともに、通報手続と新しい運用が独立したものが問われている。この点、政府は、通報手続の趣旨、目的を引き続き確保することを大前提としつつ、刑事事件につ

<sup>99</sup> 『琉球新報』（2024. 6. 26）

<sup>100</sup> 上川外務大臣答弁（第213回国会衆議院安全保障委員会議録第13号（令6. 7. 30））

<sup>101</sup> 上川外務大臣答弁（第213回国会参議院外交防衛委員会会議録閉会後第1号（令6. 7. 30））

<sup>102</sup> 上川外務大臣答弁（第213回国会参議院外交防衛委員会会議録閉会後第1号（令6. 7. 30））

いては社会状況の変化も踏まえた対応が必要になるとした上で、より一層適切な通報制度の運用の在り方について、今後、関係省庁及び米側と協力しつつ議論を行っていくとの考えを示している<sup>103</sup>。

第二に、在日米軍司令部が再発防止策の一環として示した新たなフォーラムの創設に対して、まずは沖縄県が速やかな開催を要請しているCWTを機能させるべきとの指摘がなされている。この点、政府は、フォーラムの提案は、再発防止に対する米側の真摯な姿勢の表れと受け止めているとした上で、CWTが米軍人等による事件、事故の防止を図ることを目的としているのに対して、フォーラムは、より広く日米双方及び地元の利益にかなう具体的な協力を生み出していける場とすべく、米側及び地元側と調整を行っている<sup>104</sup>。

### オ 運用をめぐる問題点

上記で見てきた通報手続と、これまでの運用状況及び2023年12月の事件等を受けた今後の対策等を踏まえて、以下、改めて通報手続の運用をめぐる問題点を整理していく。

第一に、2023年12月の事件への対応の中でも、大きく取り上げられた地方自治体への情報共有について、通報手続における通報経路（図表4）では、外務省、防衛省本省を通じた中央レベルあるいは現地米軍からの現地レベルの通報に基づき、現地の地方防衛局から関係する地方自治体に通報が行われることとなっている。

このうち、事故に関する情報共有では、2014年4月24日のヘリコプター部品落下事故に係る政府答弁において、外務省経由で防衛省に通知があった場合には、防衛省本省（地方協力局）から管轄する現地の地方防衛局に通報し、地方防衛局から現地米軍に詳細を確認し、現地米軍から正確な事故情報に係る回答があった段階で、地方自治体に情報提供するとの運用が示されているが、こうした運用は、少なくとも二つの点で問題が考えられる。

一つ目は、中央レベルでの通報が行われている場合でも、現地レベルでの通報が確保されていなければ、地方自治体への通報が行われまいという点である。通報手続では、日本側関係当局及び地域社会に対して正確かつ直ちに情報を提供することが重要であるとしており、そこには情報の正確性と伝達の迅速性という二つの要素が含まれているが、事故が地元にも最も影響を及ぼすこと等に鑑みれば、仮に情報の正確性が十分に確保されていない段階であっても、現地米軍への確認と並行して、少なくとも何らか一報という形でも地方自治体への通報は行うべきではないかと考えられる。

二つ目は、現地米軍の通報に関する運用という点である。事故情報の端緒は、基本的には現地米軍になると考えられ、中央レベルの通報経路が機能している場合には、米側内部において、現地米軍から在日米軍司令部、次いで駐日米国大使館への通報が行われていることになる。在日米軍に係る事件・事故に対する日本側関係当局の迅速な対応を確保し、事件・事故が地域社会に及ぼす影響を最小限のものとするという、通報手続の目的、趣旨に鑑み、そうした中央レベルの通報経路と並行して、現地レベルでの通報経

<sup>103</sup> 上川外務大臣答弁（第213回国会参議院外交防衛委員会会議録閉会後第1号（令6.7.30））

<sup>104</sup> 上川外務大臣答弁（第213回国会衆議院安全保障委員会会議録第13号（令6.7.30））

路を機能させることが想定されており、できる限り早い段階で現地レベルでの通報が行われるのが望ましく、在日米軍・駐日米国大使館間あるいは在日米軍内での確認・調整という米側内部での事情があるにせよ、少なくとも駐日米国大使館が外務省に通報を行った段階で、現地米軍から地方防衛局に対する通報も確保すべきではないかと考えられる。

また、事件に関する情報共有では、2023年12月の事件を受けた対策として、国内情報共有体制の新たな運用が開始されており、捜査当局による事件処理が終了した後、起訴、不起訴の判断が行われた時点での沖縄県への情報共有に加えて、米軍人等による性犯罪で報道発表しないものについては、検挙後に可能な範囲で沖縄県警察から県への情報提供を行うこととされている。こうした対応は、任意捜査については広報を行っておらず、県への情報提供も行われていなかった従来の沖縄県警察の対応からは改善と言えるものの、なお問題が残ると考えられる。

すなわち、それは、実際の刑事事件では、被害者からの届出により日本側の捜査当局が米側よりも先に情報を入手する例が多く、その情報を端緒として日米間のやり取りが開始されており<sup>105</sup>、現地米軍を情報の端緒として中央レベル及び現地レベルでの通報を行うことを想定した通報経路のような形では通報手続が機能していないという点である。とりわけ、現地レベルでの通報について、防衛省は、日本側捜査当局による公表がなされ、捜査当局からの情報提供を受けて現地米軍と地方防衛局との間の意思疎通を開始するとしており<sup>106</sup>、現地米軍からの通報があらかじめ行われていない場合には、事実上、地方自治体への通報は中央レベルでの通報の結果を後追いする形になっている。また、その中央レベルでの通報についても、通報手続上、プライバシー等への配慮を理由とした地方自治体への通報のタイミングの調整は求められておらず、日本側の情報が端緒となる場合、仮に米側に対する事実確認の必要性や外交的な配慮があったとしても、地方自治体への通報は、一義的には日米間での通報手続の運用ではなく、日本側の国内情報共有体制の在り方に左右されていると言える。

この点、事件発生後、被害者に対して、各県に設置されている性犯罪・性暴力被害者のためのワンストップ支援センター等を通じて、速やかに各種支援やケアを行う必要性があるとの観点から、新たな運用では、そのために必要となる地方自治体への速やかな情報共有が担保されていないとの指摘がされている<sup>107</sup>。こうした指摘を踏まえれば、プライバシー等への配慮は必要としつつも、検挙後に可能な範囲で沖縄県警察から県への情報提供を行うとする新たな運用が、実際にどのように運用されるかが重要となる。

第二に、通報手続全体の実効性を担保する上では、米側からの通報が確実に行われるようにする必要がある。とりわけ、事故の通報については、一義的には米側が判断して日本側に通報することになっているが<sup>108</sup>、2016年4月28日の空中接触事故のような、日

<sup>105</sup> 上川外務大臣答弁（第213回国会参議院外交防衛委員会会議録閉会後第1号（令6.7.30））

<sup>106</sup> 前掲注72

<sup>107</sup> 伊波委員質疑（第213回国会参議院外交防衛委員会会議録閉会後第1号（令6.7.30））

<sup>108</sup> 中村防衛省地方協力局長答弁（第198回国会参議院外交防衛委員会会議録第7号10頁（平31.3.28））

本の領域外で発生した事故について通報の必要はないとする米国と情報提供されてしかるべきであったとする日本との間で通報基準の理解が異なる場合、特に問題となることから、日米間での認識をすり合わせ、一致させておくことが重要となる。

この点は、米側の通報が必須となっている、2015年手続に基づくP F A S等に関わる環境に関する立入調査を行う上でも重要となる。特に、2023年1月に横田飛行場で発生したと報道されている事案に見られるように、米側からの通報がない場合、立入調査以前に、事実関係の確認すら難しい状況となっており、通報基準の明確化と併せて、改めて米側、特に現地米軍に通報の実施を徹底させるような運用、仕組みを設けることが望ましいと考えられる。

そうした協議は、通報手続及び付託事項の規定上からは、日米間における通報手続の実質的な運用を協議していると思われるAWGONにおいて行われると考えられる。しかし、AWGONについては、これまで国会論議でもほとんど取り上げられておらず、日本語、英語を問わず関連する公開情報も極めて限られていることから、その活動実態を知ることは難しい状況にある。外交上のやり取りを全てつまびらかにすることは困難であるとしても、通報手続を円滑に運用し、かつその運用を検証していく上では、そうしたAWGONに関する情報公開を一定程度行っていく必要があると考えられる。

(以下、次稿に続く。)

(ふじう しょうじ)