

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（中） －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	470 号
刊行日	2024-11-1
頁	217-231
URL	https://www.sangiin.go.jp/japanese/annai/chousa/ripou_chousa/backnumber/20241101.html

※ 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（中）

— 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、前稿）
 - （3）刑事裁判権をめぐる運用の改善（本稿）
 - （4）米軍の行為に係る損害賠償請求（以下、次稿）
 - （5）軍属補足協定の実施状況
4. おわりに

3. 日米地位協定の運用をめぐる主な論点と現状（続き）

（3）刑事裁判権をめぐる運用の改善

日米地位協定では、刑事裁判権に関して、①合衆国の軍当局は、合衆国の軍法に服するすべての者に対し、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こと、②日本国の当局は、合衆国軍隊の構成員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って罰することができるものについて、裁判権を有することを定めている（第17条第1項（a）・（b））。

その上で、両国の裁判権を行使する権利が競合する場合について、「もっぱら合衆国の財産若しくは安全のみに対する罪又はもっぱ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」について米国が第一次裁判権を有すること、「その他の罪」について日本が第一次裁判権を有することを定めている（同条第3項（a）・

(b))。なお、第一次裁判権の放棄について、「他方の国がその権利の放棄を特に重要であると認めた場合において、その他方の国の当局から要請があつたときは、その要請に好意的考慮を払わなければならない」としている(同(c))。

また、日本が裁判権を行使すべき場合における米軍人・軍属の起訴前の拘禁について、日米地位協定では、「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」(第17条第5項(c))と定めている。一方、合意議事録では、日本が第一次裁判権を有する事件で米軍人等を逮捕した場合、「その犯人を拘束する正当な理由及び必要があると思料する場合を除くほか、当該犯人を釈放し、合衆国の軍当局による拘禁にゆだねる」ことが確認されている¹。

そのほか、日米地位協定は、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全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こと(第17条第6項(b))などを定めている。

ア 刑事裁判手続に関する運用の改善

日米地位協定における刑事裁判手続に係る規定に関しては、これまで幾度かの運用の改善が行われている²。

まず、①米軍人及び軍属の起訴前の拘禁の移転について、1995年に沖縄県で発生した少女暴行事件を受け、米軍人等の身柄の引渡しに関して日米間で協議した結果、同年10月の「刑事裁判手続に係る日米合同委員会合意」によって、(i)「殺人又は強姦という凶悪な犯罪の特定の場合」は、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米国は「好意的な考慮を払う(give sympathetic consideration)」こと、(ii)「日本国が考慮されるべきと信ずるその他の特定の場合」は、米国は日本側が提示する「特別の見解を十分に考慮する(take full account of any special views)」ことが確認された³(太字下線部分は筆者による強調(以下同じ))。

その後、2003年5月に沖縄県北部で発生した婦女暴行致傷事件を受け、日米地位協定の運用改善に関する日米間の協議が再び本格化し、2004年4月の「日米間の捜査協力の強化等に関する日米合同委員会合意」によって、起訴前の身柄引渡しの対象となる事件について、米軍当局が速やかに捜査を行うことができるようにするため、捜査権限を有する米軍司令部の代表者が日本側当局による被疑者の取調べに同席することが認められた⁴。また、上記(ii)の「その他の特定の場合」の内容についても、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を要請することができることが口頭で確認された⁵。

¹ 外務省「第十七条5に関する合意議事録」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/17_00_06.pdf〉(以下、最終アクセスは全て2024年10月11日)

² 外務省「刑事裁判手続に関する運用の改善」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem_03.html〉

³ 外務省「日米地位協定第17条5(c)及び、刑事裁判手続に係る日米合意委員会合意」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem_keiji_01.html〉

⁴ 外務省「捜査協力の強化及び1995年10月25日の刑事裁判手続に関する日米合同委員会合意の円滑な運用の促進のための措置【全文】(仮訳)」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/17_06.pdf〉

⁵ なお、この確認が文書の形で行われなかったことについて、外務省は、刑事裁判手続に関する日米合同委員

次に、②軍属に対する裁判権の行使について、2011年1月に発生した米軍属による交通事故死亡事故などを契機に、日米地位協定に基づく軍属の公務中の犯罪に対する裁判権（第一次裁判権は米側）行使の運用について協議が行われた結果、同年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運用についての新たな枠組みが合意された⁶。

この枠組みは、軍属の公務中の犯罪について、米側が事案に応じ米国において刑事裁判にかけることができる手続を整備するとともに、米側が刑事裁判にかけない場合には、日本側が裁判権を行使することについて米側に同意を要請することができ、米側は（i）犯罪が、死亡、生命を脅かす傷害又は永続的な障害を引き起こした場合について、当該要請に好意的考慮を払う（give sympathetic consideration）、（ii）それ以外の犯罪の場合には、当該要請に関して日本側から提示された特別の見解を十分に考慮する（take full account of any special views）、とする手続を整備するもので、上記の交通事故死亡事故に対して、枠組みの最初の適用がなされた⁷。

また、③「公務」の範囲について、1956年の合同委員会合意では、米軍人等による通勤は公務としつつも、飲酒した上での自動車運転による通勤は公務ではないとする一方で、公の催事での飲酒後の自動車運転による通勤は、公務として取り扱われ得る余地を残していた。しかし、そうした部分は、現在の社会通念には適合しないため、米側との間でこの合同委員会合意の見直しのための協議が行われた結果、2011年12月、日米合同委員会において、上記の合同委員会合意を改正し、公の催事での飲酒の場合も含め、飲酒後の自動車運転による通勤は、いかなる場合であっても公務として取り扱わないこととすることが合意された⁸。

さらに、④両国の裁判権を行使する権利が競合する場合における事件の処理に関する相互通告について、従来、米軍人・軍属等によって日本国又は日本国民に対して行われた疑いのある犯罪に係る事件で、米側が第一次裁判権を行使した場合の処分結果に関しては、裁判の最終結果のみが日本側に通報される仕組みとなっており、各審級の裁判結果や、裁判によらずに科せられた懲戒処分は通報の対象とされておらず、また、日本政府が通報を受けた処分結果について、被害者側に開示するための枠組みも整えられてい

合意の解釈に関することであり、日米間でその解釈について明確に確認をしておけば十分であるという観点から、特に文書の中には書き込まなかったが、この確認について、日米間には完全な意見の一致があると説明している（海老原外務省北米局長答弁（第159回衆議院外務委員会議録第15号10頁（平16.4.28）））。

⁶ なお、米軍属の公務中の犯罪について、日米地位協定（第17条第3項（a）（ii））上は米側に第一次裁判権があるものの、1960年の米国連邦最高裁判決により、米側は平時に軍属を軍法会議にかけすることはできなくなり、公務中の犯罪の場合でも公務証明書を発行せず、事実上、日本側に裁判権を譲ってきたとされている。しかし、2002年に米国で「軍事域外管轄権法」（MEJ A法）が成立し、軍属を米国に移送して米国連邦裁の刑事裁判にかけることが米国内法上可能になったことから、2006年以降、米側が軍属の犯罪についての公務の認定及び第一次裁判権の行使を再開し、さらに行政処分である懲戒処分しか科さないという状態が続いたことを踏まえて、当時の玄葉外務大臣は、新しい枠組みづくりに動いたと説明している（第179回国会衆議院外務委員会議録第3号14～15頁（平23.11.30））。

⁷ 外務省「日米地位協定における軍属に対する裁判権の行使に関する運用についての新たな枠組みの合意」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/gunzoku_1111.html〉

⁸ 外務省「日米地位協定の刑事裁判権に関する規定における「公務」の範囲に関する日米合同委員会合意の改正」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/koumu_hani.html〉

なかった。

この問題点は国会論議でも度々指摘されてきたが、日米間で協議が行われ、2013年10月、日米合同委員会において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が合意された。その結果、米側から日本側に対し、第一次裁判権を行使した全ての事件(我が国又は日本国民に対して行われた疑いのある犯罪に係る事件に限る)について、あらゆる裁判の結果や裁判によらない懲戒処分の結果、処分を行わないとの決定も通報されることになった。また、日本側がこれらの通報を受けたときは、裁判の結果に加え、米側による懲戒処分の事実等について公表することが可能になったほか、被害者側に対し、処分が行われなかった場合はその事実を開示すること、被処分者の同意が得られた範囲内で、米側の懲戒処分の内容について開示することが可能となった⁹。

イ 米軍人及び軍属の起訴前の拘禁の移転

そこで、アの①米軍人及び軍属の起訴前の拘禁の移転について、1995年の「刑事裁判手続に関する日米合同委員会合意」に基づく運用の実績を見ると、図表1のとおり、これまでに同合意に基づく起訴前の拘禁の移転を日本側が要請した件数は6件となっており、そのうち5件で起訴前の拘禁の移転が実現している。

図表1 1995年の日米合同委員会合意に基づく起訴前の拘禁の移転を要請した事件一覧

○米国側が起訴前身柄引渡しを受け入れた事件：5件	
1996年7月16日	長崎県で発生した強盗殺人未遂事件
2001年6月29日	沖縄県で発生した婦女暴行事件
2003年5月25日	沖縄県で発生した婦女暴行致傷事件
2006年1月3日	神奈川県で発生した強盗殺人事件
2008年3月19日	神奈川県で発生した強盗殺人事件
○米国側が起訴前身柄引渡しを拒否した事件：1件	
2002年3月19日	沖縄県で発生した婦女暴行未遂・器物損壊事件

(出所) 外務省「日米地位協定Q&A」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/qa.html>〉より作成

こうした起訴前の拘禁の移転の要請を行うか否かの判断について、(i) 警察庁は、個別の事件ごとに、事件の悪質性、結果の重大性、捜査上の必要性などを総合的に判断し、必要があると判断をした場合に拘禁の移転の要請の提起を外務省に対して行っているとしている¹⁰。その上で、(ii) 外務省は、警察庁からの提起を踏まえて、必要と判断した場合に米側に拘禁の移転を要請しているとしている¹¹。

その後も、米軍人・軍属等による事件の発生は続いており、近年でも、2022年中に警

⁹ 外務省「日米地位協定に基づく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の合意」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/page24_000150.html〉

¹⁰ 栗本警察庁刑事局長答弁（第156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6号3頁（平15.6.24））

¹¹ 海老原外務省北米局長答弁（第156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6号3～4頁（平15.6.24））

察が検挙した刑法犯に係る検挙件数は、計106件（うち、特に件数の多い東京都では14件、神奈川県では17件、山口県では13件、沖縄県では54件）となっている¹²。さらに、合同委員会合意が取りまとめられた1995年の翌年1996年から2023年の間、米軍基地が集中している沖縄県において警察が検挙した凶悪犯（殺人、強盗、放火、不同意性交等）に係る検挙件数を見ると、計75件となっている¹³。

こうした状況にもかかわらず、2008年の事件以降、起訴前の拘禁の移転の要請を行っていない理由について、外務省は、個別具体的な事件ごとに、まずは捜査当局において捜査上の必要性等を勘案し、起訴前の拘禁移転の必要性を判断しているとの考え方を2022年4月に改めて示している¹⁴。また、個別具体的な事件への対応として、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において要請を行わなかった理由について、外務省は、米側から必要な協力を得て所要の捜査が行われており、起訴前に拘禁の移転を要請していないとした上で、日米地位協定は捜査の支障にはなっていないとの認識を示している¹⁵。

また、2002年3月に発生した米海兵隊少佐による婦女暴行未遂・器物損壊事件では、日本側から要請が行われたものの、米側が身柄引渡しを拒否している。この米側の対応について、外務省は、日米合同委員会において、米側から米国政府として日本政府が提起した要請を十分に考慮したが、本事件に関する日本政府の説明を真摯に検討した結果、合同委員会合意に基づく起訴前の拘禁移転を行うことに同意できないとの結論を得たという説明があったとしている。その上で、この事件について、米側が合同委員会合意における「殺人又は強姦という凶悪な犯罪の特定の場合」としてではなく、「日本国が考慮されるべきと信ずるその他の特定の場合」として取り扱われた旨答弁しており¹⁶、未遂事案であることから、日本側の要請について米側が好意的な考慮を払うのではなく、十分に考慮するにとどまったものと思われる。

ウ 軍属に対する裁判権の行使に関する枠組み

次に、アの②軍属に対する裁判権の行使に関する枠組みについて、2011年11月に設けられた当初、その適用の範囲に関して、「好意的考慮を払う」という文言の解釈が問われた際、外務省は、枠組みを設ける契機となった2011年1月の米軍属による交通死亡事故のようなケースには好意的考慮が払われると説明している¹⁷。

しかし、枠組みの適用の実績に関して、2014年4月時点で法務省が示したのは、上記事故の1件のみであり、運用改善後、日本側による裁判権の行使に同意を与えるように要請した事件はないとしている¹⁸。また、それ以降についても、少なくとも国会論議や報道といった公開情報上では、そうした適用の実績は見当たらない状況となっている。

¹² 在日米軍人・軍属等による事件、事故に関する質問に対する答弁書（内閣参質211第79号、令5.5.30）

¹³ 沖縄県「沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）」（令和6年5月）92～93頁<https://www.pref.okinawa.jp/_res/projects/default_project/_page/_001/029/383/r6.5_toukeisiryousyu2.pdf>

¹⁴ 金井外務省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））

¹⁵ 金井外務省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））

¹⁶ 川口外務大臣答弁（第156回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第6号7頁（平15.6.24））

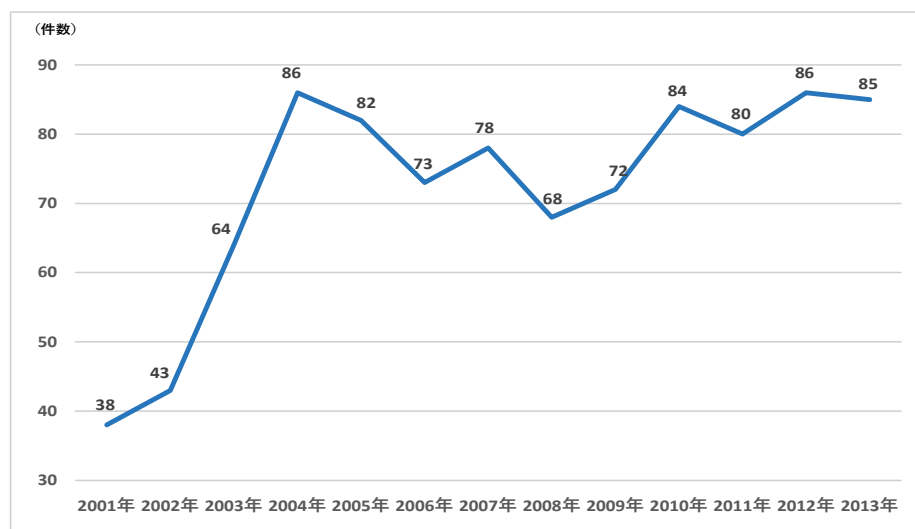
¹⁷ 玄葉外務大臣答弁（第179回国会参議院外交防衛委員会会議録第4号7頁（平23.11.29））

¹⁸ 上富法務省大臣官房審議官答弁（第186回国会衆議院外務委員会会議録第11号2頁（平26.4.11））

一方、2022年中の米軍人・軍属等による人の死傷を伴う交通事故の発生件数は、計22件となっており、最も多い沖縄県では10件（うち、酒酔い運転を伴うものは1件、酒気帯び運転を伴うものは2件）となっている¹⁹。また、2012年から2023年までの間、沖縄県において米軍人・軍属が第一当事者²⁰となった交通事故（人身事故）の発生件数・死傷者数は、計1,677件・2,166人（うち、死亡者数は18人、負傷者数は2,148人）となっており、このうち発生件数の12.5%にあたる209件は、米軍属が第一当事者となっている²¹。

さらに、米軍人・軍属等による自動車等による過失致死傷事件（全国）のうち、米側に第一次裁判権があることを理由に不起訴となった人員数の推移を枠組みが設けられた2011年前後で見ると図表2のとおりとなっている。米軍人・軍属等全体での推移の傾向としては、枠組みが設けられる2011年以前の2001年から2004年にかけて増加し、その後は70～80件前後で推移しており、枠組みが設けられた後の2012年、2013年についても80台後半の件数となっている²²。

図表2 米軍人・軍属等による自動車等による過失致死傷事件で米側に第一次裁判権があることを理由に不起訴となった人員数の推移（2001～2013年）



（出所）2001～2010年分については合衆国軍隊構成員等の自動車運転過失致死罪に関する質問に対する答弁書（内閣参質177第123号、平23.4.12）、2011～2013年分については上富法務省大臣官房審議官答弁（第186回国会衆議院外務委員会議録第11号1～2頁（平26.4.11））を基に作成

また、米軍属による公務中の犯罪全体では、2006年9月から2010年までの間、米側に第一次裁判権があることを理由に不起訴となった事件（主として自動車運転過失傷害、あるいは自動車運転過失致死、道路交通法違反）は計62件（2008年は19件、2009年は16

¹⁹ 在日米軍人・軍属等による事件、事故に関する質問に対する答弁書（内閣参質211第79号、令5.5.30）

²⁰ 交通事故の当事者のうち、過失が最も重い者又は過失が同程度の場合は被害が最も軽い者。

²¹ 沖縄県「沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）」（令和6年5月）97頁

²² なお、2001年から、より最近の2018年までの間における米軍人・軍属による自動車運転による過失事故で、公務中という理由で不起訴となった人員については、1,158人にのぼるとの報道もされている（『毎日新聞』（2020.5.31））。

件、2010年は17件）となっている²³。

こうした米軍人・軍属等による交通事故に関する数字は、軍属に対する裁判権行使の枠組みの対象となり得るような交通事故が実際にどの程度発生し、そうした事故のうちどの程度が米側に第一次裁判権があることを理由に不起訴になっているか、またそうした事例のうち米側が刑事裁判権を行使しなかった事例がどの程度あるのかを直接的に示すものではない。しかしながら、枠組みの適用対象となり得るような軍属による交通事故も一定程度発生している可能性があることも否定はできず、その場合、枠組みがなぜ活用されていないのかが問題となり得る。

また、そうした論点とは別に、日米地位協定第17条第1項では、米側が行使する権利を有するのは「**刑事及び懲戒の裁判権**」と規定しており（日本側が行使する権利を有するのは単に「裁判権」と規定されている）、刑事の裁判権と懲戒の裁判権という二つの種類の裁判権行使が想定されていることから、この枠組みの適用に関しては、米側が懲戒権²⁴を行使した場合でも刑事裁判権を行使しなかった場合に、日本側が刑事裁判権を行使できるかという点も論点になっている。

この点に関して、外務省は、いわゆる一事不再理の原則を定めた第17条第8項²⁵の規定が適用されるか否かは、個別の事案に応じて判断されるとした上で、**日米地位協定上、米側が懲戒の裁判権を行使した場合には、同一の事案について日本側は刑事の裁判権を行使できない**との原則的な解釈を示している²⁶。

しかしながら、2011年1月の米軍属による交通死亡事故では、当初、米側に第一次裁判権があることから不起訴処分とされ、米側は5年間の運転禁止という懲戒処分を当該軍属に下していたが、被害者遺族の申立てを受けた那覇検察審査会が5月に起訴相当の議決を行った後、上述のように新たな枠組みが設けられ、この事件に適用された11月に不起訴処分が覆され、自動車運転過失致死罪での起訴が行われている²⁷。

こうした事件の経過を踏まえ、外務省は、新たな枠組みを設けた2011年の合同委員会合意によって、**公務中に罪を犯した米軍属については、仮に米軍が懲戒の裁判権を行使した場合であっても、米軍が刑事訴追しない場合には、米側に対して日本側による裁判権の行使に同意を与えるよう要請ができるようになった**と改めて説明している²⁸。ただし、この説明は、あくまで枠組みが適用される公務中の米軍属のみを対象としたもので

²³ 平岡法務大臣答弁（第179回国会参議院法務委員会会議録第3号12頁（平23.11.22）、同第2号32頁（平23.10.27））

²⁴ なお、懲戒の裁判権の定義について、外務省は、訪問部隊の構成員等による法律、規律違反に対する懲戒に係るもので、派遣国が専属的に有する権限であると説明している（宮本外務省大臣官房参事官答弁（第211回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号29頁（令5.4.25））。

²⁵ 日米地位協定第17条第8項「**被告人がこの条の規定に従って日本国の当局又は合衆国の軍当局のいずれかにより裁判を受けた場合において、無罪の判決を受けたとき、又は有罪の判決を受けて服役しているとき、服役したとき、若しくは赦免されたときは、他方の国の当局は、日本国の領域内において同一の犯罪について重ねてその者を裁判してはならない。**ただし、この項の規定は、合衆国の軍当局が合衆国軍隊の構成員を、その者が日本国の当局により裁判を受けた犯罪を構成した作為又は不作為から生ずる軍紀違反について、裁判することを妨げるものではない。」

²⁶ 宮本外務省大臣官房参事官答弁（第211回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号29頁（令5.4.25））

²⁷ 『朝日新聞』（2011.11.25）

²⁸ 宮本外務省大臣官房参事官答弁（第211回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号29頁（令5.4.25））

あり、上記で示した原則的な解釈を変更するものではないと考えられる。

エ 「公務」の範囲

2011年12月の「公務」の範囲に関する合同委員会合意の改正において焦点となった、**ア**の③の公の催事での飲酒後の自動車運転による通勤に関する米側の取扱いについては、改正に向けた日米間の協議が行われている中で、外務省は、現実の運用として、公の催事での飲酒を含めた飲酒運転の場合に公務証明書が発給された事例は1件も確認されておらず、そうした通勤が公務として取り扱われ得る余地を残していた1956年の合同委員会合意は、事実上死文化をしているとの見解を示している²⁹。

一方、日米地位協定において、公務中の犯罪は米側に第一次裁判権が認められていることから、飲酒運転の場合以外でも、「公務」の範囲がどのように取り扱われているかということは、従来から大きな論点となっている。この点に関して、合同委員会合意「刑事裁判管轄権に関する合意事項³⁰」（1953年10月作成、その後随時改正。以下「合意事項」という。）では、「公務」を「法令、規則、上官の命令又は軍慣習によって、要求され又は権限づけられるすべての任務若しくは役務を指すもの」と定義している（合意事項第39項）。

また、公務の認定のプロセスについて、法務省は、1）米側として犯罪が公務中に行われたと考える場合には、米軍当局が地検の検事正に対して公務証明書を提出する、2）これに対して検事正として反対の証拠があると考える場合には、その旨を米軍当局に通知する、3）それでもなお公務執行中であるか否かについて日米間で認識のそごがある場合には日米合同委員会において協議を行う、と説明している³¹。

このうち、1）の公務証明書については、「第17条第3項（a）（ii）に関する合意議事録³²」において、反証のない限り、刑事手続のいかなる段階においてもその事実の十分な証拠資料となることが確認されている。また、合意事項では、2）の通知について、直ちに、証明書を発行した指揮官に対して行うとともに、その後、3）の問題が日米合同委員会に提案されるか否かについて、10日以内に指揮官に対し通知がなされ、また、かかる事項の日米合同委員会への提案はいかなる場合においても急速になされるものとしている（合意事項第43項）。

こうしたプロセスに対しては、まず1）の公務証明書が発行された場合、反証のない限り、刑事手続のいかなる段階においてもその事実の十分な証拠資料となるとされていることから、事実上、日本側の刑事裁判権の行使が認められなくなるのではないかと指摘がなされている。この点について、法務省は、上記の合意議事録において、公務証明書は、証拠の証明力は裁判官の自由な判断に委ねるとした刑事訴訟法第318条を害するものとは解釈してはならないと規定していることから、刑事手続において、公務執行中に当たるかどうかの認定は日本の裁判官が最終的な判断を行うと説明している。しか

²⁹ 梅本外務省北米局長答弁（第171回国会衆議院外務委員会議録第17号18頁（平21. 6. 19））

³⁰ 「刑事裁判管轄権に関する合意事項（仮訳）」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000017523.pdf>〉

³¹ 保坂法務省大臣官房審議官答弁（第211回国会参議院外交防衛委員会議録第10号30頁（令5. 4. 25））

³² 外務省「第十七条3（a）（ii）に関する合意議事録」〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/17_00_03.pdf〉

し、この説明に対しては、日本側の刑事裁判権が認められるか否かは、起訴に至る前の段階の話であり、その段階では、そもそも裁判官の自由心証が問題にはなり得ないことが重ねて指摘されている³³。

また、2) 及び3) については、日本人が被害に遭ったにも関わらず、反証のために短期間での捜査を強いられることが指摘されている。この点について、日本側が反証を行った過去例である伊江島事件³⁴では、1974年7月10日の事件発生後、同月19日に米側は犯罪の通知を行い、米側が第一次裁判権の行使を通報する期限である10日後³⁵の同月29日に公務証明書を発出している。これに対し、日本側は同日中に沖縄地検の検事正から反証がある旨を米側に通知し、翌30日に日米合同委員会が開催され、その結果として、同委員会の下に設けられている刑事裁判権分科委員会に問題の検討が委ねられている³⁶。

こうした米側による公務証明書の発行状況については、これまで国会論議の中でも度々問われている。しかし、政府は、その都度、公務証明書の発行件数は把握していないと答弁しており³⁷、2023年4月時点の間接的な数字として、2014年1月以降、第一次裁判権なしとの理由で不起訴処分とされた人員のうち公務中の犯罪に係る人員数が787人（年平均で換算すると約85人）であることを示しているものの³⁸、公務証明書の発行の実態は明らかにされておらず、日米地位協定における運用上、「公務」の範囲が実際どのように取り扱われているかを検証することは難しいと言わざるを得ない。

また、米側が発行した公務証明書に対して日本側がこれまで反証を行った件数についても、政府は、網羅的かつ確定的に答えることは困難であると答弁し明示しておらず³⁹、そうした例として、先に述べた伊江島事件と日米地位協定の前身である日米行政協定下

³³ 山添委員質疑、保坂法務省大臣官房審議官答弁（第211回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号30～31頁（令5.4.25））

³⁴ 1974年7月10日、伊江島の米軍射爆場において、演習終了後、草刈りのため立ち入った住民を米兵が追いかけて至近距離から狙い撃ちし負傷させた事件。

³⁵ この点については、刑事裁判権に関する合意事項第40項において、「議定書（注：日米地位協定第17条を指す。）第3項（a）（ii）によって合衆国が裁判権を行使する第一次の権利を有する犯罪で、合衆国軍隊の構成員、又は軍属により日本国若しくは日本国民に対して犯されたものにつき、その通知が合衆国の当局又は日本国の当局からそれぞれ他方の国の当局に対し書面でなされた場合には、合衆国は、被疑者の所属する部隊の司令官を通じ、当該犯罪の行われた地の検事正に対して合衆国において裁判権を行使するか否かを通告するものとする。当該検事正は、当該犯罪についての最初の通知のあった日の翌日から起算して10日以内に右の通告を受けなかった場合には、日本国はかかる事件につき裁判権を行使することができる」と規定されている。

³⁶ 山崎外務省アメリカ局長答弁（第73回国会参議院外務委員会会議録閉会後第1号11頁（昭49.8.1））

なお、その後の経過としては、刑事裁判権分科委員会において日米双方の見解の相違を解決することができず、翌1975年4月24日、問題解決を日米両政府間の交渉に委ねる旨の決定が日米合同委員会より行われ、政府間協議の結果、同年5月6日、当該事件の裁判管轄権の帰属に関する日本側の法的立場を維持しつつ、本事件をいつまでも未解決のままにしておくことは加害者の処罰、被害者救済の観点から問題であり、本件の早期決着を図るという実地的な見地から、日本側が裁判権を行使しない旨を米側に通報している（山崎外務省アメリカ局長答弁（第75回国会衆議院内閣委員会会議録第16号12～13頁（昭50.5.8）））。

³⁷ 保坂法務省大臣官房審議官答弁（第211回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号31頁（令5.4.25））、合衆国軍隊構成員等の自動車運転過失致死罪に関する質問に対する答弁書（内閣参質177第123号、平23.4.12）、合衆国軍隊構成員等の犯罪に関する質問に対する答弁書（内閣参質171第203号、平21.6.19）、米軍人・軍属の犯罪に対する公務証明書に関する質問に対する答弁書（内閣衆質164第207号、平18.4.14）

³⁸ 保坂法務省大臣官房審議官答弁（第211回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号31頁（令5.4.25））

³⁹ 在日米軍軍人軍属の刑事事件に係る裁判権と検察審査会の議決の効力に関する質問に対する答弁書（内閣参質177第223号、平23.7.15）

で1957年に起きたジラード事件⁴⁰があると例示するのみであり⁴¹、この手続の運用状況についての詳細は明らかにされていない。

オ 刑事裁判等の処分結果の相互通報制度

2013年10月の「日米地位協定に基づく刑事裁判等の処分結果の相互通報制度に関する合同委員会合意⁴²」により、2014年1月1日以降の犯罪を対象として、日米地位協定第17条第6項（b）に基づく、日米間で裁判権の行使権が競合する全ての事件の処分結果の相互通告を定めた合意事項⁴³第46項が改正され、新たな枠組みで刑事裁判等の処分結果の相互通報制度が運用されている。

そこで、改めて合意事項の改正前後の内容を比較・整理すると、図表3のとおりとなっており、旧制度と比較して、（i）相互通報の対象が拡大されたこと、（ii）通報を受けた国による公表の仕組みが設けられたこと、（iii）通報を受けた国による被害者側に対する開示の仕組みが設けられたことが、新制度の大きな特徴となっている。

図表3 刑事裁判管轄権に関する合意事項第46項の改正前後（刑事裁判等の処分結果の相互通報に係る新旧制度）の比較

改正後（新制度）の規定の概要		改正前（旧制度）の規定
第46項（a）	・第二次裁判権を行使した国が「裁判の結果（裁判所によって決定された刑事上の手続のあらゆる結果）」を一月ごとに通報。	「裁判の最終結果」のみが対象
第46項（b）	・第一次裁判権を行使した国の他方の国又はその国民に対し行われた疑いのある犯罪に係る「あらゆる裁判の結果」と「（米軍当局による）非司法的処分及び懲戒処分の結果」を一月ごとに通報。	「裁判の最終結果」のみが対象
	・同通報には、裁判を行わず、かつ非司法的処分及び懲戒処分のいずれも行わないと決定したものも含む。	（新制度で新設）
第46項（c）	・（a）及び（b）に掲げる通報には、犯罪を行なったと認定された又はその疑いがある者の氏名、所属機関、犯罪の概要、処分の内容・日付、処分を行った当局の名称を記載する。	※同様の規定あり
	・（b）に掲げる通報には、（b）に掲げる決定の事実・日付、決定を行った当局の名称も記載する。	（新制度で新設）
第46項（d）	・あらゆる事件の裁判と（米軍当局による）非司法的処分・懲戒処分の結果についての要請に基づく非公式な通報を本項は妨げるものではない。	※同様の規定あり
	・非公式な通報には、一方の国による不起訴の決定、米軍当局による非司法的処分・懲戒処分等を行わないとの決定も含めることができる。	（新制度で新設）
第46項（e）（i）	・（a）（b）（d）の通報を受けた国は、裁判の結果、非司法的処分・懲戒処分が行われた事実等を公表することが可能。	（新制度で新設）
第46項（e）（ii）	・（b）（d）の通報を受けた国は、被害者又は家族に対し、事件の不起訴、軍事裁判所への不付託、かつ非司法的処分・懲戒処分のいずれも行わないとの決定がなされた事実の開示が可能。	
第46項（e）（iii）	・日本側当局は、要請を行った被害者又は家族に対し、米側の非司法的処分・懲戒処分の結果について、被処分者の同意が得られた範囲内で開示が可能。	

（出所）外務省「刑事裁判管轄権に関する合意事項」及び同「処分結果の通報に関する旧制度（合意事項No.46）」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000017528.pdf>〉を基に作成

このうち、（i）の中で、特に第一次裁判権を行使した国による通報の対象については、

⁴⁰ 1957年1月30日、群馬県の相馬ヶ原演習場において、薬きょう拾いをしていた日本人主婦に米兵が空砲を発射し、即死させた事件。

⁴¹ 前掲注38、米軍人・軍属の犯罪に対する公務証明書に関する質問に対する答弁書（内閣衆質164第207号、平18.4.14）

⁴² 外務省「日米地位協定に基づく刑事裁判等の処分結果の相互通報制度に関する合同委員会合意（仮訳）」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000017530.pdf>〉

⁴³ 前掲注30

図表4のとおり拡大するものとなっている。この点に関して、旧制度の下では、2008年8月にうるま市で発生した米軍人による交通死亡事故に係る処分について、2011年4月に国会論議で取り上げられるまで、米側からの通報がなく、また日本側もその結果について照会していなかったことが問題とされている⁴⁴。この処分結果については、外務省は、刑事裁判ではなく懲戒処分がなされた場合には通報の対象とはなっておらず、懲戒処分の場合は処分を受けた本人の承諾が必要であることから照会に対する報告がないとして⁴⁵、間接的な形で懲戒処分のみがなされたことを示したものの、その後も結果の報告ができる段階には至っていないとして⁴⁶、最終的にその結果を明示しなかった（なお、結果については、米側が刑事処分を科さなかったことが報道されている⁴⁷）。そのため、新制度が規定どおりに運用されていれば、こうした事案も一月ごとに行われる通報の対象になっていると考えられる。

図表4 第一次裁判権を行使した国による通報の対象の比較

		新制度	旧制度
第一次裁判権を有する国の対応	刑事裁判権を行使した場合	各審級の結果	最終結果のみ
	刑事裁判権を行使しなかった場合 (非司法的処分・懲戒処分を行った場合) (処分が行われなかった場合)	通報対象	通報対象外

(出所) 外務省「刑事裁判管轄権に関する合意事項」及び同「処分結果の通報に関する旧制度(合意事項No. 46)」〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000017528.pdf>〉を基に作成

また、(ii)の通報を受けた国による公表の仕組みについては、通報を受けた国が、ア)あらゆる事件の裁判の結果、イ)あらゆる事件について、非司法的処分及び(又は)懲戒処分が行われた事実、ウ)裁判、非司法的処分及び(若しくは)懲戒処分、又はそれらのいずれも行わないとの決定が行われた事件の数を「公表できる」とするものとなっている(合意事項第46項(e)(i))。

旧制度では、こうした仕組みは設けられておらず、国会論議の中で、軍事裁判が行われた件数や懲戒処分の件数といった米側からの通報の内容が問われた際に、外務省は、1953年の合同委員会合意(注：改正前の合意事項第46項)に従い、日米合同委員会を通じて、米側が刑事裁判を行った場合の裁判の最終結果は日本側に通報されているが、その件数等について明らかにすることは、米国との信頼関係の問題があり、差し控えるとして⁴⁸、その内容を明らかにしていなかった。

一方、新制度において公表の仕組みが設けられた後の国会論議では、2017年3月、法

⁴⁴ 赤嶺委員質疑、梅本外務省北米局長答弁(第177回国会衆議院安全保障委員会議録第4号19頁(平23.4.21))
なお、旧制度においても、「裁判結果その他の処分」が一方の国の要請による非公式の通報の対象とされており、そこには懲戒処分の場合も含まれていたと考えられる。

⁴⁵ 高橋外務副大臣答弁(第177回国会衆議院安全保障委員会議録第6号14頁(平23.5.26))

⁴⁶ 松本外務大臣答弁(第177回国会衆議院海賊行為への対処並びに国際テロリズムの防止及び我が国の協力支援活動等に関する特別委員会議録第2号11頁(平23.8.10))

⁴⁷ 『琉球新報』(2011.8.26)

⁴⁸ 高橋外務副大臣答弁(第177回国会衆議院安全保障委員会議録第6号14頁(平23.5.26))

務省が、2014年及び2015年に日本側が不起訴処分とした米軍人・軍属による公務中犯罪のうち、被害者が傷害を負った事件に関する処分結果を答弁している。この答弁によれば、米軍人については、軍事裁判において処分を受けた人数は0人、懲戒処分を受けた人数は106人、何らの処分も受けなかった人数は0人、米軍属については、裁判において処分を受けた人数は0人、懲戒処分を受けた人数は24人、何らの処分も受けなかった人数は0人であることが示されている⁴⁹。

その後も、2023年4月、法務省は、2014年から2022年6月までの間に米側から行われた通報内容として、裁判が行われたものに係る件数は0件、非司法的処分や懲戒処分が行われたものに係る件数は668件、処分なしのものは4件であったことを示している（また、その時点で、2014年1月以降、日本側に第一次裁判権なしとの理由で不起訴処分とされた人員のうち、公務中の犯罪に係る人員数は787人と示されている）⁵⁰。

このように新制度において刑事裁判等の処分結果の公表の仕組みが設けられ、国会論議の中で具体的な数字が示されたことによって、米側が第一次裁判権を行使した事案のほとんどが懲戒処分にとどまっている実態が改めて示されている。もっとも、先に見たとおり、合意事項上、そうした通報の内容はあくまで「公表できる」となっており、公表自体は義務的なものではないため、政府は、それらを積極的に公表しておらず、国会論議の中で問われた際や、報道機関から情報公開請求があった際⁵¹にのみ示すにとどまっている。

また、(iii)の通報を受けた国による被害者側に対する開示の仕組みについては、合意事項上、二つの場合での規定が設けられている。第一に、処分が行われなかった（当該事件について、起訴せず、合衆国の軍事裁判所に付託せず、かつ、非司法的処分及び懲戒処分のいずれも行わないとの決定がなされた）場合は、その事実を事件の被害者側に開示することができるとされている（合意事項第46項（e）（ii））。第二に、非司法的処分・懲戒処分が行われた場合、被処分者の同意が得られた範囲内で、その結果を事件の被害者側に開示することができるとされている（合意事項第46項（e）（iii））。

しかしながら、こうした開示の仕組みの活用状況に関しては、これまでの国会論議でも取り上げられておらず、2014年から2019年までの間に被害者が非司法的処分・懲戒処分の結果の開示を求めたケースが1件もなかったことが報道されている⁵²程度であり、実際にどの程度活用されているかは定かではない。また、同報道では、制度の周知方法についても、法務省は個別にどのようにしているかを答えるのは難しいと回答したとされている。

そこで、改めて合意事項の規定を整理していくと、以下の点で課題ないし問題があると考えられる。第一に、非司法的処分・懲戒処分の結果の開示については、被処分者の同意が条件とされているが、この同意は米側が通報に際して自動的に確認するものでは

⁴⁹ 加藤法務省大臣官房審議官答弁（第193回国会衆議院安全保障委員会第2号15頁（平29.3.9））

⁵⁰ 保坂法務省大臣官房審議官答弁（第211回国会参議院外交防衛委員会会議録第10号29～31頁（令5.4.25））

⁵¹ そうした例として、毎日新聞が情報公開請求を行っており、2014年から2019年10月までの結果の開示を受けている（『毎日新聞』（2021.1.12））。

⁵² 『毎日新聞』（2021.1.12）

なく、日本側が通報を受けた後、被害者側がその結果の開示の要請を行った際に、初めて米側が被処分者に対し、同意の有無及び範囲を確認し、日本側に伝えるものとなっている。そのため、被害者側にこの制度が十分周知されていなければ、被害者側からの開示請求も行われず、この仕組みは活用されないこととなる。

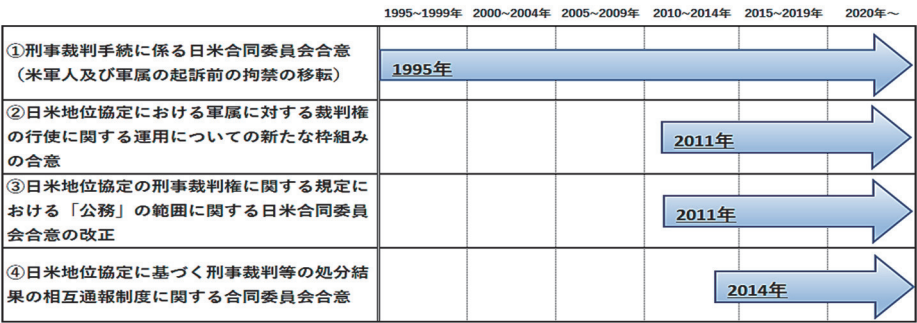
第二に、被害者側への開示の仕組みの対象は、処分を行わないとの決定がなされた事実ないし非司法的処分・懲戒処分の結果となっているが、そこでは日本側（ないし米側）当局であれば公表することができる裁判の結果及び非司法的処分・懲戒処分が行われた**事実**について、どのように取り扱われるかは規定されていない。それらは、いずれも通報を受けた際に国が公表できるものとなっていることや、非司法的処分・懲戒処分の結果の請求を行うか否かを被害者側に確認する必要があることを踏まえれば、被処分者の同意を条件とせず被害者側に開示することが可能との解釈もできると考えられるが、それらをどのように国が被害者側に伝えるかについては、合意事項では全く示されておらず、少なくとも公開情報上からは、その実態は明らかではない。

第三に、この第二の点に関連して、非司法的処分・懲戒処分が行われたという事実とその結果が、それぞれどのような内容を示すものかについても、合意事項上、必ずしも明らかではない。合意事項第46項（c）では、通報には、犯罪を行ったと認定され、又はその疑いがある者の氏名、所属機関、犯罪の概要、処分の内容・日付、当該処分を行った機関の名称を記載すると規定されている。しかし、それらの内容のうちのいずれが公表可能な事実該当するのかについては明示的には規定されておらず、またこれまでに公表されているものも、裁判、非司法的処分及び（若しくは）懲戒処分、又はそれらのいずれも行わないとの決定が行われた事件の数のみとなっており、個別具体的な事案に関して、非司法的処分・懲戒処分が行われたという事実は示されていない。

カ 小括

日米地位協定に関する論点の中でも、とりわけ刑事裁判権をめぐる諸問題については、従来から主要な論点となっており、政府は、起訴前の拘禁移転を可能とする1995年の刑事裁判手続に関する日米合同委員会合意を始め、運用上の改善の取組（図表5）を強調してきた。

図表5 刑事裁判手続に関する運用の改善の取組状況



(出所) 外務省「刑事裁判手続に関する運用の改善」
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem_03.html>を基に作成

一方、本稿において、そうした取組を整理・分析してきた中で、イで見た①1995年の刑事裁判手続に関する日米合同委員会合意に基づく米軍人・軍属の起訴前の拘禁については、これまでの実績は5件にとどまり、2008年3月の事件以降は行われておらず、また「その他の特定の場合」における実績はないままとなっている。米軍人・軍属等による事件の発生状況を踏まえれば、一見、この合意に基づく手続が十分活用されているとはいえず、一般の犯罪同様、逮捕状発出と同時にできる限り速やかに被疑者の身柄を確保すべきとの指摘もなされている。これに対して、外務省は、日米地位協定上、起訴前の拘禁の移転ということが米側に身柄がある場合には認められていない中で、特に凶悪な事件については、捜査に万全を期す必要があるとの観点から運用の改善を行うべく、合同委員会合意ができていると説明し⁵³、あくまで起訴前の拘禁の移転は例外的な対応であるとの考え方を示しており、今日に至るまでの実績は、そうした考え方の下で運用してきた結果とも考えられる。

また、ウで見た②2011年1月12日の沖縄市での交通死亡事故及び同年11月以降の事件に適用されている軍属に対する裁判権の行使に関する運用の枠組みについても、明示的に適用された例は当該交通死亡事故1件にとどまっている。しかし、米軍属による公務中の犯罪の中で、この枠組みの適用対象となり得るようなものも一定程度生じているのではないかと推測される。さらに、2014年以降の刑事裁判等の処分結果の相互通報制度の運用の中で、米側による処分のほとんどが懲戒処分にとどまっていることが示されており、そうした事案において、日本側が刑事裁判権を行使する余地は、少なくとも合同委員会合意の文言上は、十分にあると思われる。

また、エで見た③「公務」の範囲に関する合同委員会合意の改正で対象となった、公の催事での飲酒後の自動車運転による通勤に関する米側の取扱いについては、米側の公文書の中で、1956年の「公務」の範囲に関する合同委員会合意が見つかったとの報道が2008年6月になされたことが直接的な議論の発端となっているが⁵⁴、問題となった部分は事実上死文化していたことから、現実の運用という面では、この改正の影響は限定的であったと言える。むしろ日米地位協定における「公務」の範囲については、公務の認定のプロセスの在り方に左右されており、米側がどういったケースでどの程度、公務証明書を発行しているかといった点や、日本側が米側の公務の認定に対して反証し、日米合同委員会での議論を行う手続を活用しようとしているのかといった点こそが重要であると考えられる。しかしながら、それらの点についての検証や運用改善に向けた取組は、少なくとも表に見える形では行われていない。

そして、オで見た④2014年以降の刑事裁判等の処分結果の相互通報制度の運用についても、情報公開という面では、米側による第一次裁判権の行使の実態が具体的な処理の件数という形で出されるようになった点で以前より改善されたものの、公表の機会や公表されている内容はなお限られたものになっている。さらに、新制度の大きな特徴であ

⁵³ 海老原外務省北米局長答弁（第156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6号3～4頁（平15.6.24））

⁵⁴ 『沖縄タイムス』（2008.6.16）

る被害者側への情報の開示の運用が十分なものとなっているかについては、不明な部分が多く、今後、一層検証していくべき点であると考えられる。

(以下、次稿に続く。)

(ふじう しょうじ)