

他国地位協定調査

報告書（欧州編）

平成31年 4 月



目次

1	はじめに	1
(1)	日米地位協定の現状と課題	1
(2)	調査の目的	2
2	調査内容	3
(1)	調査方針	3
	(参考) 米軍の駐留人数 (2018年3月31日現在)	4
(2)	事前調査	5
①	文献等調査	5
	ア ドイツにおけるボン補足協定改定の経緯	5
	イ イタリアにおける新たな協定締結の経緯	5
	ウ ベルギー・イギリス	6
②	条文比較調査	6
	ア ドイツ・イタリア	6
	イ ベルギー・イギリス	8
(3)	現地調査	11
①	ドイツ・イタリア	11
	ア 日程	12
	イ 面談者及び面談概要 (ドイツ)	12
	ウ 面談者及び面談概要 (イタリア)	18
②	ベルギー・イギリス	19
	ア 日程	19
	イ 面談者及び面談概要 (ベルギー)	20
	ウ 面談者及び面談概要 (イギリス)	23
(4)	5カ国比較表 (地位協定、国内法、運用等)	26
(5)	駐留軍に対する受入国の国内法の適用について	28
(6)	領空における空域の管理について	31
3	調査結果 (まとめ)	33
4	他国地位協定調査における今後の課題と取組	35
5	有識者の論評	36
	法政大学法学部教授 明田川 融	36
	東京外国語大学総合国際学研究院教授 伊勢崎 賢治	39

1 はじめに

(1) 日米地位協定の現状と課題

米軍による我が国における施設・区域の使用と我が国における米軍の地位について規定した日米地位協定は、昭和35年（1960年）に日米間で締結されて以来、現在まで一度も改定されていない。この間、米軍人等による様々な事件・事故、米軍基地に起因する騒音問題や環境問題等が発生している。

沖縄県では、昭和47年の本土復帰から平成30年12月末までに、米軍人等による刑法犯が5,998件、航空機関連の事故が786件発生している。騒音問題では、嘉手納飛行場及び普天間飛行場の周辺住民が、国に対し、夜間・早朝の飛行差し止めや損害賠償を求める訴訟を幾度も提起するなど、日常的な航空機騒音に悩まされている。また、米軍基地の返還跡地から環境基準値を超える有害物質が発見されるなどの環境問題も発生している。

近年では、沖縄において、平成28年に米軍属の男が女性に対する死体遺棄、強姦致死及び殺人の容疑で逮捕・起訴された事件やオスプレイの名護市の集落近くへの墜落、平成29年に東村の民間地へのCH-53Eの不時着・炎上、同じくCH-53Eの普天間第二小学校への窓枠の落下、平成30年に米軍ヘリの施設外の民間地域への相次ぐ不時着、オスプレイのエンジンカバーの落下、名護市におけるキャンプ・シュワブからの流弾事故など県民生活に大きな影響や不安を与える事件・事故が相次いでいる状況である。

また、沖縄県外においても、平成30年2月に三沢基地（青森県）所属のF-16戦闘機が離陸直後にエンジン火災を起こし、基地近くの小川原湖に燃料タンク2個を投棄したことで燃料油が流出し、シジミやワカサギなどが全面禁漁に追い込まれるなどの事故が発生している。

このような相次ぐ事件・事故の度に日米地位協定の問題点が指摘されてきている。

日米地位協定の見直しについては、平成12年に沖縄県が11項目の日米地位協定の見直しに関する要請を日米両政府に対して行ったほか、米軍提供施設等が所在する主要都道府県で構成する渉外知事会や日本弁護士連合会のみならず、平成15年には、自民党国会議員でつくる「日米地位協定の改定を実現し、日米の真のパートナーシップを確立する会」も改定案を作成し、日米地位協定の見直しを求めている。

沖縄県は平成29年9月に、平成12年に実施した見直しに関する要請以降の状況の変化を踏まえ、見直し事項を新たに追加し、日米両政府に要請を行った。平成30年2月には、公明党も日米地位協定検討ワーキングチームを党内に設置し、同年8月には政府に対し、起訴前の身柄拘禁の日本側への移転について、現在の運用を日米地位協定に明記することなど5項目の申し入れが行われたほか、平成31年1月には直接訪米し、米政府への申し入れも行われている。また、国民民主党も平成30年12月に、米軍への国内法適用など6項目の日米地位協定改定案をまとめている。

全国知事会においても、沖縄県からの提案をきっかけに設置された「米軍基地負担に関する

研究会」における計6回の議論を踏まえ、平成30年7月には、日米地位協定の抜本的な見直しを含む「米軍基地負担に関する提言」が全都道府県による全会一致で取りまとめられ、同年8月には政府に対して提言が行われるなど、改定を求める声は全国に広がりを見せている。

これまで日米両政府は、「環境補足協定」や「軍属に関する補足協定」を締結しているものの、その実効性は十分とは言い難い状況であり、依然として、多くの基地問題が発生する都度、運用改善により対応している。

沖縄県としては、米軍基地を巡る諸問題の解決を図るためには、原則として日本の国内法が適用されないままで米側に裁量を委ねる形となる運用の改善だけでは不十分であり、地位協定の抜本的な見直しが必要であると考えている。

また、日米地位協定の見直しについては、米軍基地が集中する沖縄という一地域だけの問題ではなく、我が国の外交・安全保障や国民の人権、環境保護、そして何よりも、日本の主権についてどう考えるかという極めて国民的な問題であると考えており、今後も、日米両政府に対して粘り強く求めていく考えである。

(2) 調査の目的

沖縄県としては、日米地位協定の抜本的な見直しを実現するためには、この問題が日本国民全体の問題として受け止められる必要があると考えている。

そのためには、日米地位協定に関する基礎的な情報や同協定が抱える問題点、そして見直しの必要性に対する理解を国民全体に広げていく必要がある。

しかし、現状は、米軍専用施設が沖縄に集中していることもあり、事件や事故が起きても沖縄の問題として扱われ、この問題に対する理解や見直しに対する議論が国民的なものには至っていないのが実情であると考えている。

沖縄県議会においても、他国の地位協定に関して調査すべきであるという指摘が出されたほか、全国知事会に設置された「米軍基地負担に関する研究会」の議論においても、日米地位協定や米軍基地が他国と比べてどうなのかという世界的な相場観を知る必要があるとの意見が出されたところである。

このような状況を踏まえ、日米地位協定の問題点を更に明確化し、同協定の見直しに対する理解を広げることを目的として、他国の地位協定や米軍基地の運用状況について調査を行うものである。

2 調査内容

(1) 調査方針

日米地位協定は、協定本文だけではなく、数多くの日米合意を含んだ大きな法体系になっていることに加え、協定の実施について協議する日米合同委員会は、原則として議事内容が非公開とされており、一部の関係者を除き、その協議内容を把握することはできない。

これらのことから、日米地位協定を法的な側面から緻密に分析を行うことは非常に困難であり、それを一般国民が理解できるようにすることは更なる困難を伴うことが想定される。

また、他国との比較という面から検討してみると、他国においてもやはり地位協定の下にそれぞれの国内法令や両国間での合意事項などが存在しており、そのすべてを詳細まで調査を行うことは難しい状況である。

一方、日本と同じように米軍が駐留する他国においても、米軍に起因する事件・事故や訓練による騒音問題など、類似の事案が発生している。事案に対する各国の対応は、派遣国と受入国の間で締結した地位協定や受入国の国内法令、両国間での合意事項などが反映されたものとなる。

このため、各事案に対する各国の対応（事例）を比較することで、日本と他国における地位協定や米軍基地の運用の違いがより鮮明になるとともに、各国の対応の違いを生み出した地位協定や国内法令の適用状況等の違いについて、より理解しやすいものになると考えられる。

このような観点から、本調査においては、法令を中心にした調査ではなく、他国と日本の事例比較を中心に調査を行っている。項目としては、近年、沖縄県において米軍機による事故や訓練に関する様々な問題が発生していることを踏まえ、米軍に対する受入国の国内法の適用、基地の管理権、訓練・演習に対する受入国の関与、航空機事故への対応を中心に調査を行っている。

平成29年度においては、日本と同じように大規模な米軍の駐留があること、地位協定の改定や新たな協定の締結の実績があること、米軍機による事故や訓練に関する諸問題について日本と同じような事例を有する、などの観点からドイツ、イタリアの2カ国を調査対象国に選定した。

平成30年度においては、ドイツ、イタリアの事例を踏まえ、NATO・ヨーロッパにおける地位協定や米軍基地の標準的な運用を確認するために、NATOをはじめ多くの国際機関が本部を置くベルギーと、日本と同じように大規模な米軍が駐留し、政治体制や島国であることなどの共通点を持つイギリスを調査対象国に選定した。

(参考) 米軍の駐留人数 (2018年3月31日現在)

国	現役勤務 (沿岸警備隊、予備役、文官は除く ^{※2})				単位: 人
	陸軍	海軍	海兵隊	空軍	合計
総合計	464,458	321,260	184,940	319,010	1,289,668
米国内計 ^{※3}	416,837	288,313	153,141	268,242	1,126,533
米国外計	47,621	32,947	31,799	50,768	163,135
1 日本	2,594	20,345	20,001	12,086	55,026
2 ドイツ	20,435	412	1,236	12,727	34,810
3 韓国	16,413	309	247	7,945	24,914
4 イタリア	4,289	3,905	372	4,198	12,764
5 イギリス	270	200	12	8,663	9,145
6 バーレーン	19	3,197	694	24	3,934
7 スペイン	27	2,357	906	390	3,680
8 クウェート	698	5	1,296	37	2,036
9 トルコ	133	6	3	1,481	1,623
10 ベルギー	617	42	5	231	895
11 キューバ	144	533	148	0	825
12 カタール	260	5	36	247	548
13 タイ	45	8	380	28	461
14 アラブ首長国連邦	32	11	270	90	403
15 ギリシャ	9	358	1	20	388
16 オランダ	124	30	2	215	371
17 ホンジュラス	204	3	13	146	366
18 イスラエル	18	6	309	15	348
19 ノルウェー	32	5	259	34	330
20 サウジアラビア	209	20	19	57	305
21 イギリス領インド洋地域	0	253	0	39	292
22 エジプト	231	18	1	24	274
23 ルーマニア	7	79	157	14	257
24 オーストラリア	35	62	46	85	228
25 ポルトガル	2	43	3	179	227
26 ハンガリー	6	144	0	58	208
27 ニジェール	3	0	188	3	194
28 シンガポール	9	160	4	16	189
29 プエルトリコ	96	22	24	20	162
30 グリーンランド	0	0	0	149	149
31 ポーランド	36	80	4	27	147
32 カナダ	6	39	13	73	131
33 フィリピン	11	7	83	8	109
— 100人未満の国の合計	475	280	842	315	1,912
— 不明	132	3	4,225	1,124	5,484
(参考) 沖縄 (2011年6月)	1,547	2,159	15,365	6,772	25,843

- ※1 本資料は、米国防総省の下部組織である国防人員データ・センター (DMDC) のホームページ (https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/stats_reports.jsp) からダウンロードした資料を沖縄県が編集したものである。
- ※2 元の資料では、「沿岸警備隊 (COAST GUARD)」「予備役」「文官」を含めた人数になっているが、本表では除外している。
- ※3 元の資料では、グアム準州は「海外 (OVERSEAS)」に含まれているが、本表では「米国内」に含めている。
- ※4 各国は2018年3月31日現在、沖縄は2011年6月30日現在のものであり、時点が異なっている。

(以下、元の資料に付されている注釈)

- ・米軍兵の数および国防歳出権限法の立法措置により給与の予算が措置される (APF) 任期に定めのない文官の数
- ・各任務地域および部隊ごとによる。
- ・情報源: 現役勤務状況マスターファイル、予備役個人データシステム (RCCPDS) ファイル、国防歳出権限法予算 (APF)
- ・DMDCのデータは任務により各地に配属された任期に定めのない者の数が反映されている。一時的な配属や緊急任務支援のための一時的配属の人員は含まれない。
- ・現在進行中の任務や国防総省の兵力に関する質問については、国防長官府広報室または統合参謀本部へ転送される。
- ・2018年3月30日に国防人員データセンターにより作成

(2) 事前調査

(1)の調査方針に基づき、調査対象国において事例を中心にした現地調査を行う前に、文献等調査及び条文比較調査を実施した。

① 文献等調査

ドイツ、イタリアにおいて、地位協定の改定や新たな協定の締結に至った経緯を確認するために、文献や現地新聞等について調査を行った。

ア ドイツにおけるボン補足協定改定の経緯

(ア) ボン補足協定の概要

ボン補足協定は、NATO加盟国のうちドイツ国内に常駐する国の軍隊の地位やドイツ国内の基地の使用について規定した協定であり、1959年に締結された。その後、1971年、1981年、1993年に改定が行われており、特に1993年の改定は大規模なものであった。

(イ) 1993年の改定に至る経緯

当初締結されたボン補足協定は、占領軍としての地位に由来する権利を留保し続けるという戦勝3カ国軍隊の利益を強く反映するものであり、領域主権と国民の権利保護の観点においてドイツ側に不利な点が多く、1980年代には環境法、建築法、航空法等のドイツ国内法令を駐留軍の活動に適用するよう求める声が強くなった。

そのような中、1988年には駐留軍の航空機による大きな事故が相次ぎ、多くの死傷者が出たことによって、補足協定の改定を求める国民世論が高まった。

1990年の東西ドイツ統一後、このような国民世論を背景に、ドイツ政府はNATO軍派遣国に対し、ボン補足協定の改定を申し入れている。

(ウ) 改定交渉

ドイツ側は、改定交渉に当たり、以下の3点を基本原則にしたとされている。

a 相互性の原則

ドイツに駐留する同盟軍の地位を、他の同盟国内に駐留するドイツ連邦軍と同等のものにすること。

b 内部的平等性の原則

ドイツに駐留する同盟軍の権利が、ドイツ連邦軍の国内における地位を超えるものではないこと。したがって、同盟軍も、ドイツ連邦軍と同様にドイツの法に拘束されるべきこと。

c 外部的平等性の原則

ドイツ国内における同盟軍の地位が、他のNATO諸国における地位に準じたものであるか、または同じものであること。

改定交渉に臨んだドイツ代表团には、連邦政府だけではなく、バーデン・ビュルテンベルク州、バイエルン州、ニーダーザクセン州、ラインラント・プファルツ州の代表者も参加している。

イ イタリアにおける新たな協定締結の経緯

(7) 米伊間の2国間協定の概要

1951年にNATO軍地位協定が締結され、1953年に発効した翌年の1954年、アメリカとイタリアは、イタリア国内の基地施設の使用についての具体的な取極めとなる「NATO条約加盟当事国の二国間における基地施設使用の協定（BIA）」を締結しているが、この協定はイタリア国会の決議により現在も非公開とされている。

1995年には、BIAの内容を更に強化し、時代の変化を反映させる目的で、新たに、「イタリア共和国国防省とアメリカ合衆国国防総省との間における了解覚書」が締結された。

了解覚書の前文では、NATO条約とNATO軍地位協定、そしてBIAの枠組みに基づき、米伊間の防衛関係の近代化を図りつつ、BIAや他の関連取極めを履行するためのものとして、同了解覚書を位置づけている。これは、欧州での米ソ冷戦という軍事対立構造の終焉を迎え、米伊間でも情勢の変化に則した新たな取極めが必要であることが認識されたためと言われている。

(イ) 事故を契機とした新たな協定による規制強化

了解覚書締結の3年後、1998年に発生した米軍機によるロープウェイ切断事故で20人の死者が出たことをきっかけに、イタリアでは反米軍感情が高まった。このような国民感情を背景に、両国は、イタリアにおける米軍機訓練飛行に関する米伊委員会を立ち上げた。委員会によって取りまとめられた「トリカリコ・ブルーアー報告」は、アメリカの国防長官とイタリアの国防大臣によって合意され、イタリアにおける米軍機の飛行は大幅に規制されることとなった。

(注)「① 文献等調査」の記述は、以下の文献の記載を参考、引用したものである。

○『各国間地位協定の適用に関する比較論考察』内外出版（2003年）

松浦一夫「第2章 ドイツにおける外国軍隊の駐留に関する法制」

本間浩「第4章 米軍のイタリア駐留に関する協定の構造と特色」

○本間浩『外国の立法 No. 221（ドイツ駐留NATO軍地位補足協定に関する若干の考察）』
国立国会図書館調査及び立法考査局（2004年）

○伊勢崎賢治、布施祐仁『主権なき平和国家－地位協定の国際比較からみる日本の姿－』
集英社（2017年）

ウ ベルギー・イギリス

両国における地位協定や米軍の駐留に関して記述された日本語の文献や資料は少なく、これまで、ドイツ・イタリアのようにNATO軍地位協定を包括的に補足するような協定の存在を指摘したものは確認されていない。現地で発行された新聞等も収集・翻訳したが、NATO軍地位協定を包括的に補足するような協定の存在を指摘した記述は確認されなかった。

② 条文比較調査

ア ドイツ・イタリア

日米地位協定、ボン補足協定（ドイツ）、米伊の了解覚書（モデル実務取極）の「国内法の適用、基地の管理権」、「演習、訓練」「警察権」に関する主要な条文等について比較・分析を行い、主に以下の点に関して日本と両国との違いが明らかになった。

(7) 受入国の国内法の適用

日本政府は、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ず、このことは、日本に駐留する米軍についても同様である*との立場を取り、日米地位協定にも一部の法令を除き日本の国内法を適用する条文がないことから、在日米軍には日本の国内法は原則として適用されていない。

ドイツでは、ボン補足協定第53条に派遣国軍隊の施設・区域の使用に対してドイツ法令を適用することが明記されているほか、第45条に施設外演習や訓練に対して、第46条に空域演習に対して、それぞれドイツ法令を適用することが明記されている。

イタリアでは、モデル実務取極第17条において、米軍の訓練行動等に対して、非軍事的事項及び軍事的事項に関するイタリア法規であって特定分野について有効であるものについて遵守義務が明記されている。

※平成31年1月に外務省HPの説明から「国際法」の文言を削除するなど修正（P28参照）

(イ) 基地の管理権及び受入国の立入り権

日米地位協定第3条第1項では「合衆国は、施設及び区域において、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取ることができる。」と明記されており、日本側による施設・区域内への立入り権は明記されていない。

ドイツでは、ボン補足協定の署名議定書において、ドイツ連邦、州、地方自治体の立入り権が明記されているほか、緊急の場合や危険が差し迫っている場合には、事前通告なしの立入りも認められている（第53条について4②a）。

イタリアでは、モデル実務取極第6条において、基地はイタリアの司令部の下に置かれ、イタリアの司令官は基地の全ての区域にいかなる制約も設けずに自由に立ち入ることができることが明記されている（第1項及び第5項）。

(ウ) 訓練、演習への受入国の関与

日米地位協定には、米軍による訓練や演習について規定されておらず、日本側にはそれを規制する権限がない。さらに、訓練に関する詳細な情報が日本側に通報されることはなく、日本政府としては、それを求めることもしないという姿勢である。

訓練・演習を行う区域に関しても、日本政府は、昭和50年頃には提供施設・区域外での演習は、安保条約の趣旨からして違反であるという立場を取っていたものの、昭和62年頃には実弾射撃等を伴わない飛行訓練であれば提供施設・区域外でも認められる旨の立場となり、現在も同様の立場を取っている。

ドイツでは、ボン補足協定第53条にドイツ国内に移動する部隊による野外演習区域、訓練区域及び射撃場の使用に関するドイツ側の許可、第45条に施設外演習のドイツ国防大臣の同意、第46条に空域演習のドイツ側の承認がそれぞれ明記され、派遣国軍隊による訓練、演習には、受け入れ国であるドイツの許可や同意、承認が必要になっている。

イタリアでは、モデル実務取極第17条において、米軍による訓練行動等についてのイタリア軍司令官への事前通告やイタリア側による調整、承認が明記されている。なお、1995年のモデル実務取極締結の3年後（1998年）に発生した米軍機によるロープウェー切断事故をきっかけに、米軍による訓練の許可制度や訓練飛行について大幅な規制強化が行われている。

(I) 警察権

警察権に関しては、日米地位協定とNATO軍地位協定の本文は、ほぼ同様の規定となっている。両協定共に、施設・区域内においては、派遣国の軍事警察は全ての適当な措置を取ることが認められており、また、施設・区域外においては、受入国の当局との取極に従い、その使用は、派遣国軍隊の構成員の間の規律及び秩序の維持のため必要な範囲に限られている。

しかし、日米間では、日米地位協定の合意議事録において、施設・区域内のすべての者若しくは財産、施設・区域外の米軍の財産について、日本の当局は搜索、差押え又は検証を行う権利を行使しないことに合意している。

ドイツでは、ボン補足協定の第28条において、ドイツ警察による提供施設・区域内での任務遂行権限が明記されている。

イタリアでは、モデル実務取極第15条において、イタリア軍司令官がその任務を遂行するために、かつ、イタリア国主権の擁護者として、基地内のすべての区域及び施設に立ち入る権限が明記されているほか、米国司令官に認められた警察権についても、イタリアの現行法に一致することやイタリア軍司令官と調整することが明記されている。

イ ベルギー・イギリス

両国においては、NATO軍地位協定を包括的に補足するような協定の存在は確認できなかったが、両国は、外国軍の駐留や駐留軍に対する国内法の適用に必要な法整備を行い、自国の法律や規則を駐留軍にも適用させていることが明らかになった。

(7) ベルギー

ベルギーにおける国内法体系としては、まず、ベルギー憲法において外国の軍隊に関する規定を置いていることが特徴として挙げられる。

【ベルギー憲法】(抜粋)

第185条 いかなる外国の軍隊も、法律に基づかなければ、国の軍務に迎え入れられ、領土を占有または通過することはできない。

1962年には「北大西洋条約を通じてベルギーと関係を有する国の軍によるベルギーの通過及び滞在を許可する法律」を制定し、ベルギー国内における外国軍の駐留根拠を国内法において定めている。

【北大西洋条約を通じてベルギーと関係を有する国の軍によるベルギーの通過及び駐留を許可する法律】

北大西洋条約を通じてベルギーと関係を有する国の軍は、ベルギー領土を通過することが出来る、あるいは関係政府間で締結される個別の実施協定で規定される制約及び条件下において、ベルギー領土に駐留することができる。(単一条項)

また、駐留軍機の訓練・演習に大きな影響を与える航空法においては、軍用航空機を含む外国籍の航空機の飛行はベルギー側の許可が必要であることやベルギー国王が領空の飛行禁止措置を取ることができる旨が規定されている。

【航空法】（抜粋）

第3条 外国籍の航空機が王国領域上空を運行する場合、航空院を管轄する大臣の許可が必要となる。王国領域上空での運行に関して相互協定が結ばれている国の航空機に関しては大臣の許可は不要とする。外国籍の軍事用航空機が王国領域上空を飛行する場合、ベルギー国防省の許可が必要となる。

第4条 ベルギー国籍及び外国籍の航空機に対して、ベルギー国王は、王国領域全土または王国領域一部の上空の飛行を禁止することができる。

このような法体系の中で、1990年には、低空飛行による過度な騒音等を防止するためにベルギー国内の飛行規則が改正され、自国軍機の最低飛行高度を80mに維持する一方、外国軍機による低空飛行を禁止する措置を取った。

（参考：イタリア議会報告書*（2001年）より抜粋して引用）

低空で飛ぶ飛行機が市民に与える衝撃についての疑問は、新しいものでもなければ、イタリアに限ったものでもない。1987年から1989年までの間は、政治的な事件を原因として、西ドイツと東ドイツとの間で低空飛行が増加し、おおよそ100件の事故が引き起こされた。1990年には、そのような政治情勢がドイツの再統一に繋がり、NATOの低空飛行高度制限が地上100メートルから300メートルに引き上げられた。

同じ年にベルギーでも、低空飛行による過度な騒音に抗議することを意図して、自国の軍用機については高度80メートルの制限のままにして、NATO航空機による低空飛行が禁じられた。つまり、安全上及び環境への影響の問題は、欧州のどこでも関連しているのである。

※「チェルミスの悲劇に関するイタリア議会調査委員会」最終報告書 2001年2月8日

ベルギー国内の飛行規則をまとめた航空路誌（AIP）には、外国軍機に対する規制措置が規定されているだけでなく、自国軍機よりも厳しい規制措置や受入国であるベルギー軍の許可等が数多く規定されている。

【ベルギー・ルクセンブルクAIP（航空路誌）】（抜粋）

1.2.4 ベルギー領域における外国軍航空機の飛行

ブリュッセルFIR及びUIR内における全ての外国軍による飛行は、任務に対する臨時要請に依拠し、GAT又はOATの規則に従って行うものとする。OAT飛行が可能となるのは、センメルザックATCC運用時間内である（GEN 3.3参照）。また、土曜日、日曜日及び祝日においては、通過を除くその他の飛行が禁止されている。ベルギー軍航空部隊は、本規則から除外される。

2.7.2.2 固定翼航空機の最低安全高度

2.7.2.2.1 一般 日中の有視界飛行方式による飛行：航空機から半径600メートル以内にある最も高い障害物から1,000フィート（注（沖縄県）：約300m）上空を遵守すること。但し、ベルギー籍の軽プロペラ訓練航空機については、同障害物から500フィート上空とする。

2.7.2.2.3 例外：より低い最低高度の適用

1. LFAアルデンヌ（低空飛行区域）においては、ベルギー籍の固定翼飛行機は地上高度1,000フィートより低空での運用が許可されている。

2.8.2 時間制限 ベルギー軍航空部隊 Flying Window (ACOT-SPS-OPSDIR-AOCC-201) で規定された規則の補足として、次の規則が適用される。搜索救難飛行任務では、夜間飛行が許可されている。ベルギーの輸送機を除き、7月1日から8月31日の間、夜間飛行は許可されていない。23時から翌5時（22時から翌4時）の間、夜間飛行は許可されていない。上述規則に対する除外は、ベルギー軍航空部隊が承認することができる。

2.8.3.4 その他の事例 上述されていない夜間飛行は全て、COMOPSAIR（ベルギー軍航空部隊）による事前の許可に従う。

(注：沖縄県)「FIR：飛行情報区」「UIR：上層飛行情報区」「GAT：一般航空交通」「OAT：一般外航空交通」

(イ) イギリス

英国における米軍は、主にNATO軍地位協定と1952年に成立した駐留軍法にその法的基礎があるとされている。

駐留軍法は、英国に駐留（訪問）する外国軍に関する規定を定めること等を目的とした英国の国内法であり、英国軍に関連する法の駐留軍への適用が規定されている。

このような法体系に関して、英国国防大臣は、英国議会において、在英米軍は英国法と米国法の両方に従って活動する旨の答弁を行っていることが確認された。

英国議会庶民院（下院）

2013年5月21日

ファビアン・ハミルトン議員

・国防大臣にお伺い致します。米国の法律は、英国における米軍基地に対して適用されるのでしょうか。

ロバサン国防大臣

・在英米軍は、1951年NATO地位協定に定められ、1952年駐留軍法を介して制定された通り、米国及び英国の法律の両方に従います。

英国における駐留軍機の飛行については、英国空軍の規制方針規則を遵守することとされており、当該規則には、英国国防省が、領空内の駐留軍機の飛行を禁止または制限、あるいは条件を課すことができる旨が明記されている。

【英国空軍規制方針規則 RA2307】（抜粋）

73. 英国の飛行情報区および上層飛行情報区における軍事飛行の禁止または制限。必要な場合、国防省は、英国の飛行情報区または上層飛行情報区内のすべての空域における英国軍の航空システムまたは駐留軍の航空システムの飛行を、禁止または制限する、あるいはこれに条件を課すことができる。（以下、略）

また、在欧米空軍が作成した在英米軍の飛行運用に関する指令書においては、平日の夜間・早朝、週末の終日の静音時間帯における訓練による飛行場運用が禁止されているほか、米空軍の様々な活動に際し、英国国防省の承認が必要であることが規定されている。

【在欧米空軍指令書11-201】（抜粋）

2. 2. 標準的な静音時間帯は次の通り。
 2. 2. 1. 平日夜：月曜日から木曜日、毎夜23:00から翌朝06:00まで
 2. 2. 2. 週末：金曜日18:00から月曜日06:00まで
3. 1. 静音時間帯においては、現地訓練任務を行うための飛行場運用は禁止されている。（注（沖縄県）：3. 2. 以降に少数の例外を規定）
 6. 2. 1. 5機以上の航空機の配備計画には全て、英国国防省の承認が必要となる。
5機未満の航空機の配備では、英国国防省への通知のみが必要となる。
 6. 2. 3. 爆撃機またはステルス航空機の配備予定については全て、配備の規模と場所に関わらず、英国国防省の承認が必要となる。
 6. 2. 4. 米国が支援するNATO外、英国外、または米本国を拠点とする航空機は、配備の規模にかかわらず、英国国防省の承認が必要となる。
 6. 2. 5. 特殊な航空機種（機種全体ではなく任務毎に）、及び特殊なデザインシリーズには、英国国防省の承認が必要となる。
8. 1. 英国低空飛行システム：要求された低空飛行活動を行うに先立ち、英国国防省による書面での承認が与えられている場合を除き、英国外を拠点とする米軍航空乗務員による低空飛行は禁止されている。
 8. 1. 1. 固定翼航空機による地上2,000フィート以下で行われる離着陸以外の飛行を、低空飛行と定義する。回転翼航空機及び軽プロペラ航空機においては、地上500フィート以下とする。英国低空飛行システムは、英国を拠点とする乗務員のみが使用する。英国外を拠点とする乗務員による地上高度2,000フィート以下の飛行は、英国国防省による事前の承認がない限り、禁止されている。

基地の管理権の面では、1951年に英空軍から米空軍に基地の管理責任を移行する際、英空軍は、基地の占有権は引き続き英国側が持つことや基地に英空軍の司令官を置くことなどを条件にした書簡を米軍に対して送付しており、現在でも、一部の基地を除き、在英米軍基地には英空軍の司令官が常駐している。

米軍基地に配置された英空軍司令官は、基地周辺の準自治体である教会区の会議に出席し、基地で行われる演習や夜間飛行訓練などについて地域住民に説明を行うなど、基地と地域コミュニティの良好な関係を維持する取組を行っている。

(3) 現地調査

① ドイツ・イタリア（平成29年度）

ドイツ・イタリアにおける地位協定や米軍基地の運用状況、実際に起きた事例への対応等について確認をするため、知事公室の職員3名を現地に派遣し、調査を行った。

ア 日程 平成30年2月5日（月）～2月9日（金）（ドイツ3日間、イタリア2日間）

イ 面談者及び面談概要（ドイツ）

(ア) ラムシュタイン＝ミーゼンバッハ市長（ラルフ・ヘヒラー氏）

※ ラムシュタイン＝ミーゼンバッハは、米空軍のラムシュタイン基地が所在する自治体である。同基地は、在欧米空軍司令部が置かれ、欧州最大の空輸拠点とされている。

a ドイツ国内法の米軍への適用

米軍の航空機にも、ドイツ航空法が適用されている。騒音に関してもドイツの法律が適用されるため、米軍も騒音基準値を守らなくてはならない。警察や消防に関する国内法や規則も米軍基地に適用されており、ラムシュタイン基地にはドイツの警察官が2名常駐している。

ラムシュタイン基地において実施されている22時から6時までの飛行制限措置は、ドイツの国内法が米軍にも適用されていることによるものである。

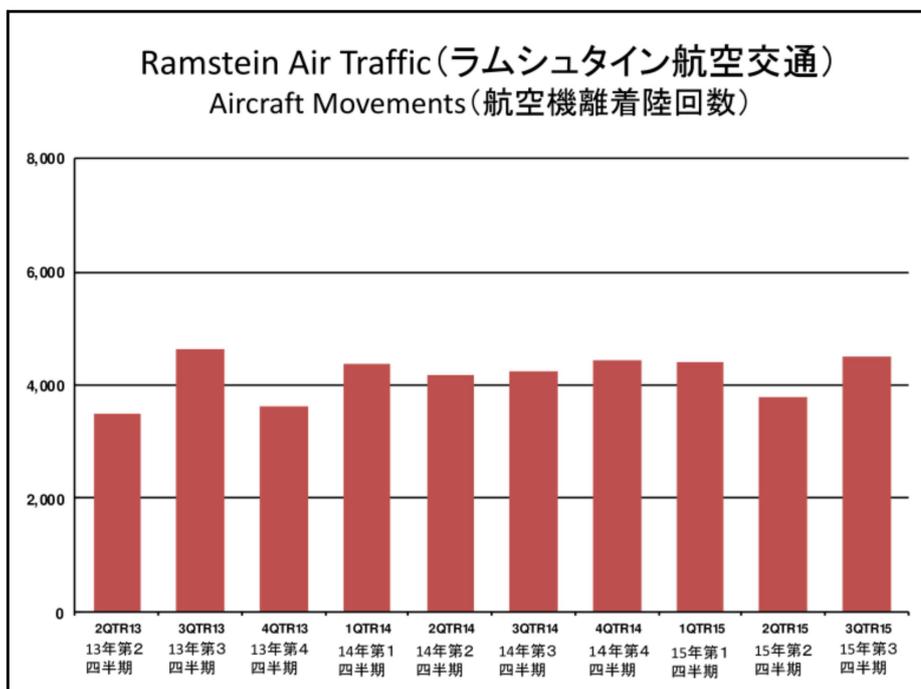
b 米軍基地内への自治体の立入り権

市長や市の職員には年間パスが支給されており、適切な理由があれば基地内への立ち入りは可能である。一度に入れる人数や時間帯について制限はあるが、これまで市の立ち入りが認められなかったことはない。

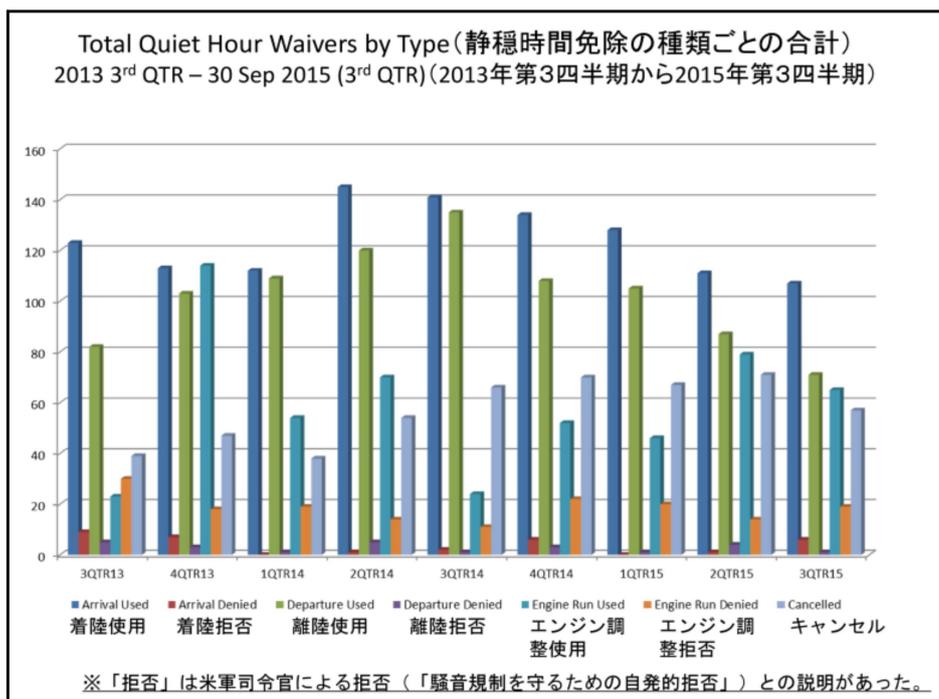
c 騒音軽減委員会

ラムシュタイン基地には、騒音軽減委員会が設置されている。委員会は、米軍基地司令官や5つの周辺自治体の首長、ドイツ及び米軍の騒音に関する部署の担当者、市民団体の代表者、航空監督をしている役所など合わせて20名以上が参加者となっている。委員会では、米軍から航空機の離発着回数（資料1）や静穏時間免除の種類ごとの合計（資料2）などが報告されている。

(資料1) ラムシュタイン基地の航空機離発着回数



(資料2) 静穏時間免除の種類ごとの合計



(注1) 資料1及び資料2は、ラムシュタイン＝ミーゼンバッハから提供があった資料に、沖縄県が日本語訳及び注釈を加筆したものである。

(注2) 静穏時間：任務に不可欠な到着・出発・エンジン稼働だけが認められる時間。月曜日から土曜日の22時から6時まで。静穏時間の免除は、①遺体の送還、②医療搬送、③天候による迂回、④飛行中の緊急事態、などに限定されている。

(2014年7月31日 ラムシュタイン空軍基地指令13-204)

(イ) ヴァイラーバッハ市長（アーニャ・ファイファー氏）

※ ヴァイラーバッハは、ラムシュタイン基地の所在自治体である。

a ドイツ国内法の米軍への適用

米軍にもドイツの騒音防止に関する法律が適用され、例外はあるが夜間の飛行制限が行われている。

b 米軍基地内への自治体の立入り権

市長と職員は立入りパスが支給されており、事前申し込みなしで基地内に入ることが可能。ドイツでは環境に関する権限は州が持っているため、環境問題に関して地元自治体が立入りを行うことはない。

c 騒音軽減委員会と騒音の状況

騒音軽減委員会のテーマは自治体側から提案することもあり、例としては「飛行回数」「飛行ルール」「制限時間の飛行」などがある。また、騒音軽減委員会とは別に、米軍やドイツ軍、周辺自治体などが参加するミーティングもある。

過去に比べれば、フライトシミュレーターによる訓練が増えたことなどにより騒音は軽減されている。飛行ルートに関しても、取り決めが存在している。

米軍のこれまでの騒音軽減に対する取り組みには、市長自身もポジティブな印象を

持っている。

(ウ) ラウフェルト町長（カール・ヨセフ・ユンク氏）

※ ラウフェルトは、米空軍シュパングダーレム基地の周辺自治体であり、2011年（平成23年）4月に、シュパングダーレム基地所属のA-10戦闘機が墜落した現場となった自治体である。

a 米軍機墜落事故時の状況

米軍機墜落事故の際は、ドイツ警察、ドイツ軍、米軍が駆け付けたが、ドイツ軍が現場の安全を保持した。NATOの協定*でそのように決められているからだ。事故現場には規制線が張られたが、ドイツ警察だけでなく、町長自身も中に入ることができた。

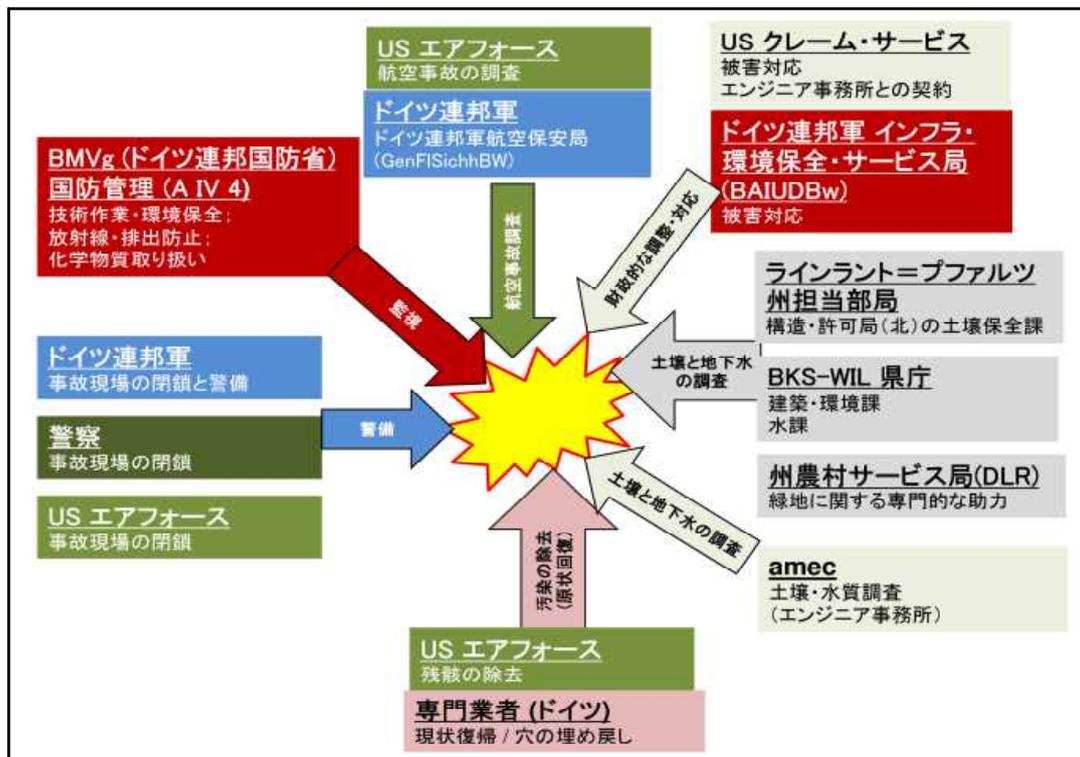
※ NATO STANAG3531（NATO標準化協定第3531号）

各NATO加盟国に対して、自国領域内における他のNATO加盟国の航空機による事故、及び、他のNATO加盟国の領域における自国航空機による事故を調査する権利を認めているとされる協定。

b 事故に関する調査

機体の調査と報告書の作成は米軍が行ったが、調査委員会にはドイツ軍が入っている。環境調査はドイツの法律に基づき、ドイツ側において行ったが、調査に要した費用は米側が支払った。

(資料3) 米軍機墜落事故時の関係機関の対応状況



(注) カール・ヨセフ・ユンク町長から提供があった資料を沖縄県が翻訳したものである。

c その他

シュパンゲダーレム基地にも騒音軽減委員会が設置されており、22時以降の飛行制限も行われている。飛行制限には例外もあるが、その理由は報告される。ドイツ軍には米軍機も含めて騒音に関する苦情を受け付ける部署があり、苦情に対する回答をきちんと出している。騒音を出した航空機が規則に違反していないか調べる部署も存在する。低空飛行に関しても、民間航空機よりは緩和されているものの、規制自体は存在する。

(I) 航空保安のための連邦監督局 (BAF) (ニコラウス・ヘルマン局長)

※ 航空保安のための連邦監督局は、2009年に設立された国の機関で、航空の安全に関する業務を行っている。

a ドイツ国内法の米軍への適用

ドイツ航空法が米軍 (NATO軍) にも適用されており、特別な場合以外は航空法を守らなくてはならない。ドイツ軍と米軍 (NATO軍) は同じ法律の枠組みの中で扱われる。第30条が軍に関する規定になっているが、例外規定も設けられており、スクランブルやテロ対応、訓練などが例外に該当する。軍がどのように飛ぶか、どのような速度で飛ぶかは、ドイツ軍が米軍 (NATO軍) の飛行も含めて責任を持つ。米軍 (NATO軍) もドイツ軍が作成した規則 (Military AIP* Germany) に従う義務がある。

※ AIP (Aeronautical Information Publication)

航空路誌のことで、国が発行する出版物であり、航空機の運航のために必要な恒久的情報を収録する。(国土交通省 (日本)「用語解説ページ」(<http://www.mlit.go.jp/yougo/e-a.html>) から引用)

b ドイツの航空管制について

1993年に民間機と軍用機の航空管制は統合された。軍用空港の離発着に関しては、それぞれの軍が管制を行うが、それ以外はドイツ航空管制 (DFS) が管制を行う。

c 軍用機の訓練 (演習) による空域の利用

軍が訓練を行う場合には、民間機との調整の中で空域の予約が行われる。それにより柔軟性を持った空の利用が行われている。軍が予約して使用できる空域は低高度、高高度に分けられている。実弾演習ができる空域の設定もある。空域の予約については、ドイツ軍が作成した規則 (Military AIP Germany) に沿ってドイツ航空管制 (DFS) に対して申請が行われる。

軍による空域利用は減少傾向にあり、1987年には10.5%だった軍用機の利用が2016年には1.41%程度になっている。(資料4)

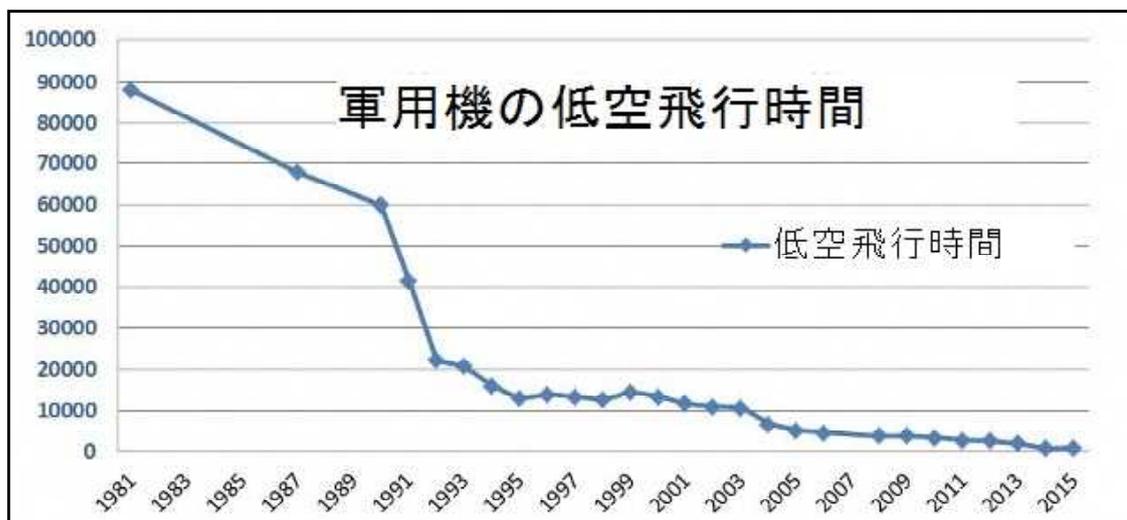
d 低空飛行について

低空飛行に関してはドイツ軍の規則 (Military AIP Germany) に詳細に規定されており、米軍 (NATO軍) も従わなくてはならない。元となっている規定はドイツ航空法の第30条である。

(資料4) 飛行行動の推移 (全体と軍用)



(資料5) 戦闘機の低空飛行時間



(注) 資料4及び資料5は、航空保安のための連邦監督局から提供があった資料を沖縄県が翻訳したものである。

e 他国の軍が管理する空域 (例: 横田空域) について

(横田空域に関する沖縄県の説明を聞いた上で) そのような空域は、ドイツには存在しない。

(オ) ドイツ航空管制 (DFS) (安全・保安・軍事部門管理者オスマン・サーファン氏)

※ ドイツ航空管制 (DFS) は、1991年に民間機と軍用機の航空管制統合が合意された際に、航空管制部門を民営化して設立された国100%出資の法人である。

a ドイツ国内法の米軍への適用

ここはドイツなので、ドイツの法律に管轄権がある。米軍はドイツ航空法に従わなくてはならず、米軍機もドイツ航空法の規定に基づきドイツ航空管制 (DFS) が管制を行っている。軍用空港は米軍が管理し、離発着も米軍が行っているが、それは全体

からすれば小さな割合である。

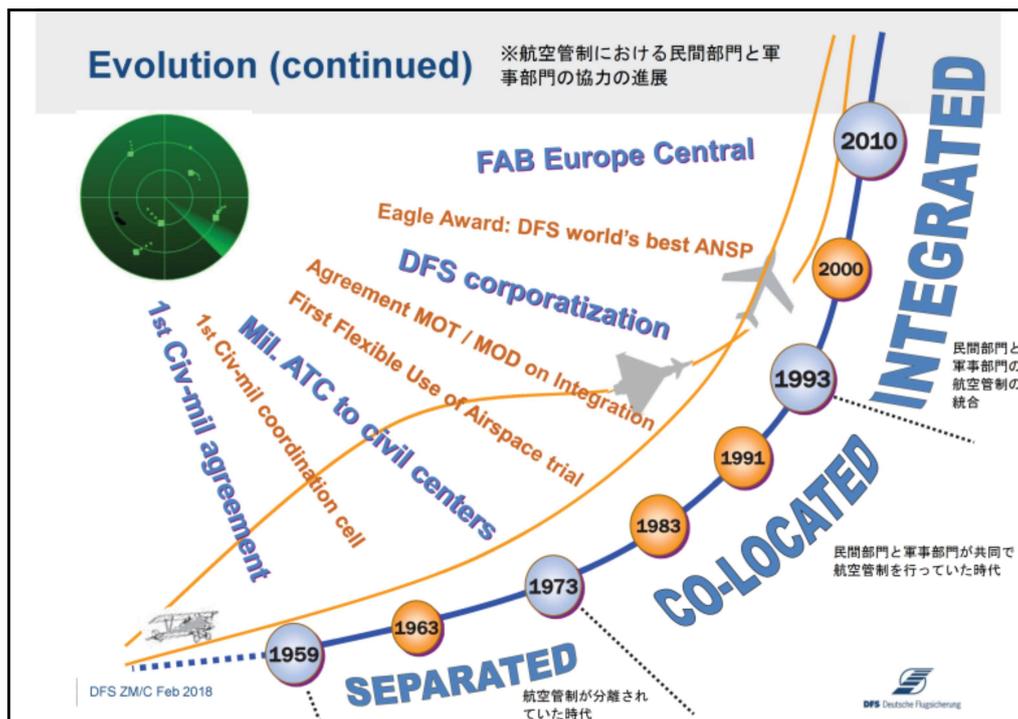
米軍による訓練は、ドイツ軍が作成した規則（ハンドブック）に沿った形で行われる。米軍が長距離訓練や夜間訓練など様々な種類の訓練を希望することは理解できるが、それはドイツのルールに従った訓練であることが条件である。それが守られるのであればどうぞ、という姿勢だ。

米軍機の事故の際もNATO STANAG3531に基づき、ドイツが調査の権限を持っており、実際には米軍が調査することをドイツが許可し、ドイツ側が調査委員会に入る形でわれている。

b 航空管制の統合

ドイツの航空管制に関する民間機と軍用機の統合については1959年から取り組んできたがうまくいかず、1973年までは別々に行われてきた。1973年からは同じ施設で民間部門と軍事部門の担当者が共同で航空管制を行うようになった。1983年には柔軟な空域利用を試みたが失敗し、1991年によりややく民間と軍事の航空管制の統合が合意された。航空管制の統合に当たっては、ペンタゴンまで行って交渉を行った。

(資料6) ドイツにおける航空管制の統合



(注) ドイツ航空管制から提供があった資料に、沖縄県が日本語の注釈をつけたものである。

c 軍用機の訓練（演習）による空域の予約

空域の予約は、ドイツ軍も米軍も扱いは同じ。前日までに予約をしなければならず、軍が空域を予約した場合は、その時間帯は民間機の空域への進入は制限される。

空域の利用許可はドイツ航空管制（DFS）が出すが、申請があった場合には民間航空を第一に考えて検討を行う。規則の範囲内であれば、不許可という形ではなく、時間をずらすなど代替案を提示して妥協点を見つけている。

ヨーロッパの空は非常に混雑しており、米軍がやりたいように訓練ができるような

状況ではない。ドイツでは、米軍が沖縄で行っているような訓練の状況はない。

ウ 面談者及び面談概要（イタリア）

(ア) レオナルド・トリカリコ元NATO第5戦術空軍司令官

※ トリカリコ氏は、1998年に発生した米軍機によるロープウェイ切断事故を受けて設置された、イタリアにおける米軍機訓練飛行に関する米伊委員会のイタリア側の代表者を務めた人物で、委員会による「トリカリコ・プルーアー報告」によって、イタリアにおける米軍機の飛行は大幅に規制されることとなった。

a イタリア国内法の米軍への適用

米軍の活動にはイタリアの国会で作った法律をすべて適用させる。イタリアは、米軍を監視しなければならない。外国の人間がその国に入れば、その国の法律に従う。それを合意という。それが個人であろうが国であろうが、合意がなければ法律は無秩序になる。今後もし、米軍がテロ対応などの目的で合意を守らないことがあるとすれば、その時にはまた新たな協定が必要になるだろう。

b 基地の管理権について

イタリアの米軍基地には必ずイタリア軍の司令官がいる。アメリカが活動しようとするときは、必ずイタリア軍の司令官に伺いを立てなければならない。

c ロープウェイ切断事故後の規制強化について

米軍の訓練に対するイタリア軍司令官の許可制度は、1995年の了解覚書（モデル実務取極）にも規定されていたが、事故を受け、トリカリコ・プルーアー報告により許可制度をより細かくしたり、低空飛行の高度制限や時間制限などを強化したものだ。

規制を強化した際は、セルビアへの空爆作戦中であつたが、事故を起こした米軍人が米国で無罪になり、20人を死亡させた結果と判決の差があまりにも激しく、メディアもおかしいと言っていた。委員会を立ち上げ、規制強化をせざるを得ない状況であつた。

(イ) ランベルト・ディーニ元首相

※ ランベルト・ディーニ氏は、1998年の米軍機によるロープウェイ切断事故当時、外務大臣として事故対応に当たった人物である。

a 基地の管理権について

イタリアの米軍基地にはイタリア軍の司令官がいて、米軍はすべての活動についてイタリア軍司令官の許可が必要だ。ここは、イタリアだ。コソボに出動するのもイタリアの許可が必要だ。

b 日本や沖縄と米軍との関係について

沖縄が抱える問題は、日本の政治家が動いて条約を勝ち取らないと解決が難しい。戦争が終わって何十年も経つが、これまで沖縄の米軍基地が必要だったことはあるのか。なかったのであれば、これからは必要ないのではないか。

米軍基地があるのは日本だけではないが、国際的な見直しを進めてい

かないと、日米関係だけが奇異な関係になってしまう。米国の言うことを聞いているお友達は日本だけだ。世界の状況を見れば、米国が日本を必要としていることは明らかなのだから、そこをうまく利用して立ち回るべきだ。

(ウ) アヴィアーノ副市長（ダニロ・シグノーレ氏）

※ アヴィアーノは、イタリア北部にある米空軍アヴィアーノ基地の所在自治体である。アヴィアーノ基地は、アルプス以南を担当地域とする戦闘機を中心とした基地である。

a イタリア国内法の米軍への適用

米軍にも環境に関するイタリアの法律が適用されており、環境面、騒音面はうまく処理ができています。50年ほどNATO軍の基地があるが、ここまで大きな問題はない。以前の環境事故ではイタリアの調査機関が軍と一緒に調査を行った。

b 基地の管理権について

基地にいるイタリア軍司令官がベアリングの役割を果たしており、自治体や市民からの苦情や意見に対してうまく対応してくれている。自治体からの要望に対して、アメリカ軍の司令官も前向きに対応してくれている。結果として、自治体からの要望はすべて通っている状況。おそらくイタリア軍の司令官が自治体の意見を通してしてくれているのだと思う。

c 騒音の状況について

以前は夜も頻繁に飛んでいたが、現在では回数も減った。戦争など特別なことがない限り飛ばない。夜間の制限時間帯に飛行する場合には、市に対して事前に連絡が来る。夜間やお昼寝時間の飛行制限は法律の規定によるものではない。以前に飛行コースの変更を依頼したら、変更してくれた。

d 地域委員会（CoMiPar）について

アヴィアーノ基地には州レベルでの地域委員会*が設置されており、各自治体の意見は州まで上げられて対応してもらえる。不定期ではあるが、1年に3回は開催されている。

※ 地域委員会（CoMiPar）

1995年に米伊間で締結された了解覚書の別添「モデル実務取極」第19条には、両国間において地域的な側面を検討することを任務とする合同委員会を設置することができる規定されており、これまでの調査で、アヴィアーノ基地があるフリウリ＝ヴェネツィア・ジュリア州のほか、サルディーニャ州、ヴェネト州に設置されていることが確認されている。

② ベルギー・イギリス（平成30年度）

ベルギー・イギリスにおける地位協定や米軍基地の運用状況、実際に起きた事例への対応等について確認をするため、知事公室の職員3名を現地に派遣し、調査を行った。

ア 日程 平成31年1月7日（月）～1月11日（金）（ベルギー2日間、イギリス3日間）

イ 面談者及び面談概要（ベルギー）

(7) ジョー・ヴェルオーヴェン氏（ルーヴァン・カトリック大学名誉教授）

※ ジョー・ヴェルオーヴェン氏は、2003年から2015年まで、万国国際法学会の事務総長を務めた人物である。

a 受入国の国内法の駐留軍への適用

戦中・戦後は安全保障だけが重要課題だったが、現在では領土や環境、市民の権利を尊重しなければならない。事情は昔とは異なるのだから。

国家は、その領域内で法を適用する権利を持つ。一般的に、特別な取り決めがない限り、駐留軍には受入国の国内法が適用される。60年も前に締結された地位協定によってではなく、今日の国際社会の慣習に沿って解釈する必要がある。

b 駐留軍機に対する規制

駐留軍機の飛行はベルギーの法律で規制できる。軍は様々な異なる理由から駐留しているのであり、その国の法律で規制することによって、駐留軍が撤退してしまうのではないかと考えることはベルギーではあり得ない。冷戦という政治的構造の終わりとともに、国と国の戦争というような状況がなくなった今、防衛という観点からは、ベルギーは集団的安全保障に頼るしかない。

c 米軍機事故の際の警察による捜査

米軍機の事故が起きた際に、日本の警察による捜査が許されないというのはおかしい。状況によっては、第三国が捜査に協力することはあるが、ベルギーでは、捜査を担当するのはベルギーだ。記憶にある限り、ベルギー警察が事故を捜査できずに大きな問題になったことはない。再び事故が起きないように、地元の警察と一緒に検証するのが普通ではないかと思われる。

(4) ミシェル・マンデル氏（元ベルギー空軍大将）

※ ミシェル・マンデル氏は、1990年にベルギーが外国軍機の低空飛行を禁止した際に国防省で官房長を務めていた人物である。

a 駐留軍の基地と地元自治体との関係

ベルギーでは、各基地の司令官は、地元自治体と良好な関係を作ることが求められている。沖縄が訓練について尋ねても、米軍側が答えないのであれば、もし言わせてもらえるのであれば、その状況について日本政府は断固たる態度で対応すべきと感じられる。航空機事故の調査に日本側当局が参加できないというのは驚きだ。

b 1990年の外国軍機に対する低空飛行規制

1990年に、ドイツで行われていたNATOの特殊飛行訓練部隊をベルギーに受け入れることになった。このことは、受け入れ自治体であった地域の住民に強い不安を引き起こした。彼らの同意を得るために、また、空軍作戦上、低空飛行訓練そのものがすでにその頃には必然性を失っていたことから、最低飛行高度を引き上げ、低空飛行を規制した。それは、ベルギーの国内航空法を改正して行った。他国と協議しなければならないことではない。「ベルギーの航空法を守る必要がない」というように考えるよ

うな外国空軍はなかった。ベルギー領空における飛行のルールは、ベルギーが決めることだ。自国上空の管制権を手放すことを望むような国はない。

その際、国防大臣に最低飛行高度引き上げの必要性を理解してもらうために、ベルギーの戦闘機を使って、それぞれ高度80m、150m、300mで飛行させて実際にその騒音を聞いてもらった。

c 自国の防衛と駐留軍に対する規制

ベルギーにとって、国際的な組織の傘下に入ることが防衛戦略の中核で、同盟各国との関係は重要である。NATOにはベルギーはその創設時から加盟している。武器を搭載した航空機の飛行規制をすることで、同盟各国との関係に悪影響を及ぼしはしないし、我々の防衛力の低下にもならなかった。我々のとった戦略は予定通りにうまく行っている。このように、自国の規制を他の同盟国に守らせながら、同盟の加盟国であり続けることは可能なことだ。それがNATOの原則だ。

(ウ) ユーロコントロール（欧州航空航法安全機構） マイケル・スタインフルス氏（民間・軍事航空管制調整課長）、マリアナ・アンゲロヴァ氏（上級専門官）

※ ユーロコントロールは（欧州航空航法安全機構）、EUの専門機関であるEASA（欧州航空安全庁）の承認を得た航空管制の安全を担う機関である。

a 受入国の国内法の駐留軍への適用

駐留軍機を含む外国軍機は、それぞれの国のAIP（航空路誌）の規制に従わなくてはならない。これが、ヨーロッパがとっている立場だ。日本の航空法が日本に駐留する米軍に適用されないというのは、間違っているのではないか。日本でも地位協定や同様の協定において、駐留軍も、日本の全ての法令に従わなければならないということを明確に規定するべきだ。

アメリカ国内では、外国軍機もFAA（アメリカ連邦航空局）のルールに従わなければならない。ドイツでは、外国軍機もドイツ軍のルールに従わなければならない。日本の航空法が米軍に適用されないのはなぜなのか。なぜ、米軍との間で、横田空域の返還や地位協定の改定交渉をしないのか。かつてはドイツも似たような状態だったが、1990年に主権を回復した。

b 空域の管理と有効活用

空域というのは限られた資源なのだから、時間を定めて、有効活用するべきだ。アメリカ国内やヨーロッパではこうした考えに則って空域運営がなされているのだから、米軍はそれを知っているはずだ。ICAO（国際民間航空機関）条約に署名した国ならば、空域の有効活用をしなければならないので、軍が空域を占有するようなことはあってはならないというのが基本的な考えだ。（「Flexible Use of Airspace」）

ヨーロッパでは、各国は、空域の有効活用のために軍民委員会を作らなければいけない。日本でも、米軍・自衛隊・沖縄県によって構成された委員会を作ってはどうか。

(I) クロード・デウマレ氏（シエーヴル市長）

※ シエーヴル市は、米空軍シエーヴル基地の所在自治体である。

a 米軍と地元自治体との関係

市長は、ベルギー法に基づき、市民の安全を確実にする責任があると認識しているので、基地とは良い関係を保っている。また、ベルギーの国防省に対して、シエーヴル市民を代表するのも市長の役目である。

米軍との間に、定期的開催される委員会は設置していないが、常に話し合いができる関係を維持している。また、様々なイベントを一緒に行っているため、米軍とは定期的に顔を合わせている。自分たちがオープンになれば、相手もオープンになる。

b 米軍基地内への自治体の立入り権

市長は当然、基地に入る権利があるし、入ることができる。基地の中で何か起きれば、市民たちの安全を確実にするために確かめる必要があるし、そうではない平常時であっても、基地で何が起きているかを知る権利がある。

(オ) マリー＝リーズ・バネトン氏（シエーヴル米空軍基地広報官）

a 米軍と地元自治体との関係

米軍は、良き隣人、良きパートナーであることが不可欠であり、シエーヴルに米軍基地ができて以来、この点では極めてうまくいっている。安全保障が絶対的に重要なことは当然だが、地域との関係はより重要である。

住民や地元自治体への情報公開に関して、基地のポリシーは、できる限りの情報を最短で提供すること。たとえば、昨年、90機のヘリコプターがシエーヴル基地に1週間程度来て留まるということがあった。その際、周辺住民に配慮して、周辺3自治体に対して2～3週間前に事前通知を行った。もちろん機密管理という観点から、開示できない事柄もある。その際は「お伝えできない情報がある」と伝える。

b 米軍基地内への自治体の立入り権

周辺自治体の首長が基地内への立ち入りを希望した場合には、当然、基地内に入ることを許可する。首長は、電話で依頼するだけで基地に入る許可が得られる。首長だけでなく、市役所の職員でも基地内には当然入ることができる。基地はベルギーの領土内にあるのだから。



米空軍シエーヴル基地の滑走路（左）と同基地に着陸する航空機（右）（ベルギー）

ウ 面談者及び面談概要（イギリス）

(7) 英国議会下院図書館国際関係防衛課 クレア・ミルズ氏（上級防衛アナリスト）、ルーザー・ブルック＝ホランド氏（防衛アナリスト）

a 英国法の駐留軍への適用

1952年の駐留軍法によって、公務上、公務外に関わらず英国法を駐留軍にも適用させている。2国間協定も締結しているが、その多くは非公表となっている。公表はしないものの、英国政府は、その存在を否定することもない。

米軍には、英国法と米国法の両方が適用されるが、競合する場合にはどちらの法が適用されるのか議論される。

過去に英国の国会議員が、米軍の通信傍受が英国法に触れているのではないかとという観点で、米軍の通信に関する合意を公表するよう政府に要求したことがあったが、それは米軍にも英国法が適用されていることが前提の議論であった。

b イギリスと米軍（基地）の関係

英国にとっても、米国やNATOとの同盟関係は重要だ。イギリスは、米国と特別な関係にあることを誇りに思っている。

英国では、基地が田舎にあるため、騒音や環境問題が大きな問題にはならない。また、英国軍も米軍も低空飛行や夜間訓練の情報を地域住民に通知をするため、地元地域との関係が非常に良い。米軍による犯罪の話もほとんど聞かない。

(イ) オーレル・サリ氏（エクセター大学法学部上級講師）

※ オーレル・サリ氏は、国際紛争と安全に関する法や軍事活動に関する法など国際法分野の専門家である。

a 国際法と国家の領土主権

駐留軍が他国に駐留するとき、管轄権と権限の対立が生じる。受入国側は、その国の領域内における領土主権を持っている。領土主権は、国際法の中でも特殊で、国は自国の領域内であればいかなる法も行使できるというものだ。つまり、自国内で権利を行使する上で、最も法的に効力のある基盤とも言える。

領土原則による管轄権には、立法管轄権と法の執行権限がある。この基本的な原則は、領土内の人や出来事に適用される。これが国際法の基本だ。

法的に見て、駐留軍は世界中を飛び回り、国は軍の統制を常に行うため、国と軍隊は法的にも機関としても密接につながっている。そのため、領土内で国と軍に適用される法は、軍が海外を訪問する際は常に適用される。日本の自衛隊を例にすれば、海外に派遣する場合、統制を行わなければ活動ができなくなってしまう。これが管轄権の対立だ。

国際法には基本的な原則があるが、不明確な部分もあるため、各国は地位協定を完成させようとしてきた。

b 英国法の駐留軍への適用

英国の駐留軍法を見ると、英国と英国議会が駐留軍、英国、管轄権の問題をどのよ

うに考えているのかが分かる。英国は、例外がない限り、駐留軍は英国軍の規則に従うと考えている。それは受入国にとって典型的なもので、外国人が自国に来た場合、その国のルールが適用され、特別に免除されていない限り、外国人はそのルールを遵守しなければならないということだ。

しかし、英国法が駐留軍に適用されるということはどこにも書いていない。英国議会は、駐留軍が英国法に従うのは当然だと考えているからだ。

c 受入国の国内法適用に関する日本政府の立場について

(日本政府の一般国際法上、駐留軍には受入国の国内法が適用されないとの主張について) 適用は可能だ。米軍が日本の法律を必ず遵守しなければならないということではないが、日本の法律が全く適用されないということでもない。

(日本がジブチで得た自衛隊の外交免責について) 現地の法律が適用されないのであれば、なぜ日本は合意を締結し、外交免責を求める必要があるのか。免責事項に同意する唯一の理由は、そうしなければ現地の法律が適用されるからだ。日本の外務省は、明らかに現地の法律が適用されることを知っている。

(ウ) イギリス民間航空局 (CAA) クレイグ・キング氏 (空域近代化リーダー)

※ クレイグ・キング氏は、30年間英空軍のパイロットと管制官を務めた後、1998年からは米軍に関わる業務をしたこともある人物である。

a 英国法の駐留軍への適用

英国では、軍用機も可能な限り民間の航空法に従うのが原則であり、通常の飛行や訓練においては、民間の規制に従う。しかし、テロなどへの対応もあるため、軍独自のルールも有している。

外国軍機は、英国上空を飛行する場合、英国のAIP (航空路誌) に従わなければならない。たとえば米軍は、英国の航空規則と米国の航空規則のうち規制の強い方に基づいて飛行している。つまり、英国の規制では許可されるが、米国の規制で許可されないものは、米国の規制が適用される。

b 空域の管理

英国では、空域の利用は英国が優先権を持っており、外国軍が利用する場合には24時間前に英国側に予約の申請が必要である。

英国やヨーロッパには、日本の横田空域のように米軍などの外国軍が管理する管制空域はない。ICAO (国際民間航空機関) のルールに基づけば、そこは日本空域なので、日本が所有する空域の使用権を、米国の規定するというのはあってはならないことだ。

たとえば、英国軍の基地がキプロス島にある。キプロス共和国は英国の旧植民地であり、現在も島の一部は英国に属しているが、キプロス共和国における英国軍の行動の全ては、キプロス共和国の許可を受けている。

(I) ノーフォーク警察 ロジャー・ウィルトシャー氏 (警視)

※ ロジャー・ウィルトシャー氏は、2014年1月に米空軍レイクンヒース基地所属のHH-60G ペイブ・ホークが墜落した事故の際、現場対応に当たった人物である。

a 墜落事故時の状況

事故現場は、英国警察が規制線を張った。現場にはすでに米軍人がおり、当初は「遺体を回収するまでは現場を動かない」と主張していたが、米軍の消火責任者が現場に到着した際、我々に「英国警察に優先権がある」とはっきり言って、現場にいた軍人を基地に帰還させた。

米軍は自分たちの医者を連れてきて、死亡確認をしたいと要求があったため（ノーフォーク警察が）許可をした。しかし、英国法では、このような事故の場合、専門の検死官が検死をしなければならないと規定されており、駐留軍の事故においても同様である。遺体の早期引き渡しを要求した以外は、米軍は英国警察の捜査に協力的であった。

b 駐留軍機の墜落事故時に関する英国警察の優先権

このように英国警察が優先権を持つことは、この事故特有の事例ではなく、イギリスのどこで事故が発生しても、同様の取り扱いが行われる。駐留軍の事故について特別な規定はなく、他の事故と同じように英国法によって取り扱われる。

英国警察と米軍との関係はずっと良好だった。事故後は、米軍が全ての部品を回収し、現場の汚染等も除去したため住民は高い評価をした。



在英米空軍レイクンヒース基地



在英米空軍ミルデンホール基地

(4) 5カ国比較表（地位協定、国内法、運用等）

	国内法の適用	基地の管理権
日本	<p>外務省ホームページ（日米地位協定Q&A問4）（抜粋） 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、個別の取決めがない限り、軍隊の性質に鑑み、その滞在目的の範囲内で行う公務について、受入国の法令の執行や裁判権等から免除されると考えられています。すなわち、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、<u>受入国の法令は適用されません。</u>（※平成31年1月に「国際法」の文言を削除するなど説明を修正 P28参照）</p>	<p>日米地位協定第3条（抜粋） 1 合衆国は、施設及び区域において、それらの設定、運営、警護及び管理のため<u>必要なすべての措置を執ることができる。</u> 環境補足協定及び合同委員会合意（概要） 米軍基地内で環境事故が発生した際に、米軍からの通報に基づき日本側が視察の申請ができる手続き等を規定。同手続きに基づき、<u>米軍の許可があった場合には日本側は米軍基地内への立入りが認められる。</u></p>
ドイツ	<p>ボン補足協定 第45条第2項（抜粋） 本条第1項に基づく機動演習その他の訓練の実施に関しては、<u>ドイツ法令の関連規定、特に1961年9月27日の連邦徴発法の現行規定法文を適用する。</u> 第53条（抜粋） <u>当該施設区域の使用についてはドイツの法令が適用される。</u></p>	<p>ボン補足協定署名議定書（第53条について）（抜粋） 4②(a) 軍隊の当局は、ドイツの連邦、州及び地方自治体の各段階でそれぞれ権限ある当局に対し、<u>ドイツのそれらの当局が公務を遂行できるように、ドイツの利益を保護するために必要なあらゆる適切な援助（事前通告後の施設区域への立入りを含む。）を与える。</u> （略）緊急の場合及び危険が差し迫っている場合には、<u>軍隊の当局は、ドイツの当局が事前通告なしに直ちに立ち入ることができるようにする。</u> ※自治体に立入りパスを支給する等立入り権を確保。</p>
イタリア	<p>米伊モデル実務取極 第17条（訓練・作業行動）（抜粋） 1 全ての訓練行動及び作業行動の計画作り及びその実施は、第5条に定める目標及び目的に従い、かつ<u>非軍事的事項及び軍事的事項に関するイタリアの法規であって特定分野について有効であるものを遵守するものでなければならない。</u></p>	<p>米伊モデル実務取極 第6条（司令部）（抜粋） 1 基地はイタリアの司令部の下に置かれる。左記司令部の機能は、イタリアの将校1名によって行使される。 5 <u>イタリアの司令官は、その責任に対応するために、基地の全ての区域に、いかなる制約も設けずに自由に立ち入る。</u>ただし、後記の第15条に定める場合は別とする。</p>
ベルギー	<p>ベルギー憲法 第185条 <u>いかなる外国の軍隊も、法律に基づかなければ、国の軍務に迎え入れられ、領土を占領または通過することはできない。</u> <u>※航空法や航空規則（AIP）などのベルギー国内法令を駐留軍にも適用し、飛行高度や飛行時間の規制等を行っている。</u></p>	<p>シエーブル米空軍基地 <u>米軍基地の所在自治体での聞き取りによると、首長や自治体職員の基地内への立入りは可能であり、米軍側もそれを当然の権利として認めている。</u></p>
イギリス	<p>駐留軍法 英国に駐留（訪問）する外国軍に関する規定を定めること等を目的とした国内法である駐留軍法により英国軍に関連する法の駐留軍への適用を規定 2013年5月21日英国議会庶民院（下院） ロバサン国防大臣の答弁 在英米軍は、1951年NATO地位協定に定められ、1952年駐留軍法を介して制定された通り、<u>米国及び英国の法律の両方に従います。</u></p>	<p>英空軍から米空軍への書簡（1951年） 基地の占有権は引き続き英国側が持つことや基地に英空軍の司令官を置くことなどを条件として、基地の管理権を米軍に移管。一部の基地を除き、<u>在英米軍基地には英空軍の司令官が常駐。</u> ※英空軍司令官の他、英国防省警察も基地に常駐していることが、英国の文書等から確認されている。</p>

訓練・演習への関与（軍用機関係）	航空機事故への対応
<p>日米地位協定 訓練、演習に関する規定無し</p> <p>日米地位協定の実施に伴う航空特例法（抜粋）</p> <p>3 前項の航空機及びその航空機に乗り組んでその運航に従事する者については、航空法第六章の規定は、政令で定めるものを除き、適用しない。</p> <p>平成29年1月7日稲田防衛大臣記者会見発言（抜粋）</p> <p>「運用に関わる問題として、訓練の時間等を含む詳細な情報が日本側に通報されることは通常ありません。ですので、その点について何か求めて行くということは、日本側としてはないということです。」</p>	<p>日米地位協定合意議事録 10(a)及び10(b)に関し、</p> <p>2 日本国の当局は、通常、合衆国軍隊が使用し、かつ、その権限に基づいて警備している施設若しくは区域内にあるすべての者若しくは財産について、又は所在地のいかんを問わず合衆国軍隊の財産について、捜索、差押え又は検証を行なう権利を行使しない。(略)</p> <p>※航空機事故に関する日米のガイドラインが定められているが、平成28年に沖縄県東村で発生したCH-53Eの不時着・炎上事故では、県や沖縄防衛局等の内周規制線内への立入りを米側が拒み、迅速な立入りができず。</p>
<p>ボン補足協定（抜粋）</p> <p>第45条 軍隊は、(略)連邦国防大臣の同意に従うことを条件として、その防衛任務の遂行上で必要とされる範囲内で施設区域外での機動演習その他の訓練を行う権利を有する。</p> <p>第46条 軍隊は、権限あるドイツ当局の承認を条件に、かつその防衛任務を遂行する上で必要な範囲内において、本条に基づいて連邦共和国の空域で機動演習その他の訓練を行う権利を有する。</p> <p>※実際の運用でもドイツ航空管制が空域使用を許可</p>	<p>2011年（平成23年）4月のシュパングダーレム基地所属のA-10戦闘機墜落事故への対応</p> <p>墜落した自治体での聞き取りによると、米軍機墜落事故の際は、ドイツ警察、ドイツ軍、米軍が駆け付けたが、ドイツ軍が現場の安全を保持。機体の調査と報告書の作成は米軍が行ったが、調査委員会にはドイツ軍が入っている。環境調査はドイツの法律に基づき、ドイツ側において行ったが、調査に要した費用は米側が支払った。</p>
<p>米伊モデル実務取極</p> <p>第17条（訓練・作業行動）（抜粋）</p> <p>2 イタリアの関係当局は、現行手続きに従って必要とされる調整及び承認のために、当該施設区域に配属されている部隊の訓練行動及び作業行動について、事前にイタリアの司令官又はその代理人を通じて通告を受けるものとする。</p> <p>4 航空管制は、イタリアの直接的責任であって、適用可能な法規に準じて、かつこの分野についての相互協力を定める協定に従って行われる。</p>	<p>1998年（平成10年）2月の米軍機によるロープウェイ切断事故への対応</p> <p>現地新聞報道によると、イタリアの現地検察は、フライトレコーダーなどの証拠品を押収するなど、事故を主体的に捜査。また、事故原因の調査についても、イタリア側で調査委員会を設置し、米側と共同で事故調査を行うことで、事故に関する技術報告書を公表。</p>
<p>ベルギー航空法（抜粋）</p> <p>第3条 外国籍の航空機が王国領域上空を運行する場合、航空院を管轄する大臣の許可が必要となる。王国領域上空での運行に関して相互協定が結ばれている国の航空機に関しては大臣の許可は不要とする。外国籍の軍用航空機が王国領域上空を飛行する場合、ベルギー国防省の許可が必要となる。</p> <p>第4条 ベルギー国籍及び外国籍の航空機に対して、ベルギー国王は、王国領域全土または王国領域一部の上空の飛行を禁止することができる。</p>	<p>(未確認)</p>
<p>英国空軍規制方針規則 RA2307（抜粋）</p> <p>73. 英国の飛行情報区および上層飛行情報区における軍事飛行の禁止または制限。必要な場合、国防省は、英国の飛行情報区または上層飛行情報区内のすべての空域における英国軍の航空システムまたは駐留軍の航空システムの飛行を、禁止または制限する、あるいはこれに条件を課すことができる。(以下、略)</p>	<p>2014年（平成26年）1月の米空軍レイクンヒース基地所属のHH-60G ペイブ・ホーク墜落事故への対応</p> <p>事故現場は、英国警察が規制線を張り、英国法に基づき事故を捜索。米軍側は「英国警察に優先権がある」と英国警察側に明言。</p>

(5) 駐留軍に対する受入国の国内法の適用について

① 日本政府の立場

日本政府は、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ず、このことは、日本に駐留する米軍についても同様であるとの立場を取り、日米地位協定にも一部の法令を除き日本の国内法を適用する条文がないことから、在日米軍には日本の国内法は原則として適用されていない。

このことに関して、外務省のホームページでは以下のように説明されているが、平成31年1月に、当該ホームページの説明文から「国際法」の文言が削除されるなど、説明が修正されている。

外務省ホームページ（日米地位協定Q&A問4）（抜粋）

（修正前）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ず、このことは、日本に駐留する米軍についても同様です。このため、米軍の行為や、米軍という組織を構成する個々の米軍人や軍属の公務執行中の行為には日本の法律は原則として適用されませんが、これは日米地位協定がそのように規定しているからではなく、国際法の原則によるものです。

（修正後）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、個別の取決めがない限り、軍隊の性質に鑑み、その滞在目的の範囲内で行う公務について、受入国の法令の執行や裁判権等から免除されると考えられています。すなわち、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ません。

② NATO加盟国の立場

今回、調査対象としたドイツ、イタリア、ベルギー、イギリスにおいては、いずれの国も自国の法律や規則を原則として駐留軍にも適用させている。

ドイツ・イタリアにおいては、NATO軍地位協定とは別にボン補足協定や了解覚書（モデル実務取極）を個別に締結し、その条文において受入国の国内法を駐留軍にも適用させることを明記している。

ベルギー・イギリスにおいては、ドイツ・イタリアのようにNATO軍地位協定を包括的に補足するような個別の協定は確認できなかったものの、両国共に、外国軍の駐留や駐留軍に対する国内法の適用に必要な法整備を行い、自国の法律や規則を駐留軍にも適用させていることが明らかになった。

また、冷戦構造終結以降にNATOに加盟した東欧諸国のポーランドやルーマニアが米国と個別に締結している協定においても、駐留する米軍や米軍が使用する基地に対する受入国の国内法適用が明記されていることが確認されている。

米ポーランド地位協定【2009年締結】（抜粋）

第3条第4項

合意した施設及び区域において、ポーランド共和国の法令が適用される。合意した施設及び区域、及びポーランド共和国領域内のその他の場所において、ポーラン

ド共和国の法令を尊重することは、合衆国軍、合衆国軍隊の構成員、軍属並びに家族の義務とする。

米ルーマニアミサイル防衛協定【2011年締結】（抜粋）

第4条

1. 基地は、ルーマニアの主権管轄権下にあり、ルーマニアの資産である。ルーマニアは、防衛協力協定において適用される規定に従い、基地の所有権、権限を保有するものとする。合衆国軍は、ルーマニア法を最大限遵守しながら、防衛協力協定において適用される規定に従って、基地への立ち入りと使用を許可されるものとし、また施設を受け入れるために基地を使用することができる。
3. ルーマニア領域内において適用される法律は、本協定で規定される通り、基地の区域内に適用される。ルーマニア法の遵守及び現行協定の精神に合致しない行動を控えることは、合衆国軍、軍属及びその構成員、その家族の義務である。
4. 合衆国軍は、ルーマニアの主権と法を侵害することなく、基地を使用するものとする。

③ 米国の立場

米国は、世界で100カ国以上と地位協定を締結しているとされているが、これまで公表されている複数の文書において、海外に駐留する米軍には、特別の取決めがない限り、受入国の法律が適用されるという認識を持っていることが確認された。

ア 米軍（国防総省）

- (7) 低強度紛争の軍事作戦（米陸軍・空軍省フィールドマニュアル、付属書B「法規と低強度紛争」、1990年）（抜粋）

受入国の法規は国レベルであっても地方レベルであっても、国際協定による規定がない限り、その国の米軍に適用される。

- (4) 作戦法規便覧（米国陸軍法務総監法務センター・法務学校、2017年）（抜粋）

国際公法は基本適用が前提とされている点に注意することが重要である。⁴⁵ 古典的な規則では「自国の政府または君主からの許可によって、友好国の領域内の通過または駐留が認められている外国軍隊は現地の民事及び刑事裁判権から免除されるということは、十分定着している」と規定されている。⁴⁶ しかし、近代の規則では、何らかの免責が与えられていない限り、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規定されている。⁴⁷

（略：以下、注釈47の抜粋）

（古典的な）この原則は旗国法と呼ばれた。つまり、駐留軍は自国の旗を掲げて自国の法律を強制し、接受国の法令適用の免除を要求したのである。軍事専門の学者など現代の評論家は、他国の領域に入る軍隊と当該接受国間の裁判権に関する摩擦について認識している。こうした摩擦は、接受国が外国軍の立ち入りを黙認している場合であっても、起こるものである。したがって、米国お

よび近代におけるほとんどの大国は、武力紛争の場合を除き、旗国法をもはや信頼していない。

国際法上の一般的な規則は、主権国家はその国境内のすべての者に対する裁判権を有するというものである。受け入れ国の合意無しに、この主権国家の権利に対する特例は認められない。そのため、合意がない場合、派遣国（受け入れ国に軍を派遣する国）の者は、受け入れ国の刑事裁判権の対象となる。

イ 国務省（国際安全保障諮問委員会 地位協定に関する報告書、2015年）（抜粋）

一般的には、その国が自国の裁判権についてある種の制限を設けることに同意していない限り、その国にいる人はその国の法律が適用されることが国際法上のルールであることが認められている。

④ 国際法の専門家の見解

駐留軍に対する国内法の適用について、国内外の国際法の専門家にヒアリング調査を行った結果、それぞれの見解は以下のとおりであった。

ア 岩本誠吾氏（京都産業大学法学部教授、副学長）

- ・主権国家の領域では、その国の国内法を適用することが国際法的前提だ。受け入れ国の同意を得て例外的な条項が条約に明記されるのでない限り、国内法を適用するのが原則だ。国内法を適用しない例外条項を規定したものが地位協定だ。

イ ジョー・ヴェルオーヴェン氏（ルーヴァン・カトリック大学名誉教授）

※ ジョー・ヴェルオーヴェン氏は、2003年から2015年まで、万国国際法学会の事務総長を務めた人物である。

- ・国家は、その領域内で法を適用する権利を持つ。一般的に、特別な取り決めがない限り、駐留軍には受入国の国内法が適用される。60年も前に締結された地位協定によってではなく、今日の国際社会の慣習に沿って解釈する必要がある。

ウ オーレル・サリ氏（エクセター大学法学部上級講師）

※ オーレル・サリ氏は、国際紛争と安全に関する法や軍事活動に関する法など国際法分野の専門家である。

- ・駐留軍が他国に駐留するとき、管轄権と権限の対立が生じる。受入国側は、その国の領域内における領土主権を持っている。領土主権は、国際法の中でも特殊で、国は自国の領域内であればいかなる法も行使できるというものだ。つまり、自国内で権利を行使する上で、最も法的に効力のある基盤とも言える。
- ・英国の駐留軍法を見ると、英国と英国議会が駐留軍、英国、管轄権の問題をどのように考えているのかが分かる。英国は、例外がない限り、駐留軍は英国軍の規則に従うと考えている。それは受入国にとって典型的なもので、外国人が自国に来た場合、その国のルールが適用され、特別に免除されていない限り、外国人はそのルールを遵守しなければならないということだ。

(6) 領空における空域の管理について

ヨーロッパにおいて、米軍機の訓練や演習に対する受入国の関与を調査する中で、空域の管理について、日本とヨーロッパで大きな違いがあることが明らかになった。本項目においては、これまでの調査で分かった事実をまとめるとともに、今後、この問題については、更に調査を進めていくこととしたい。

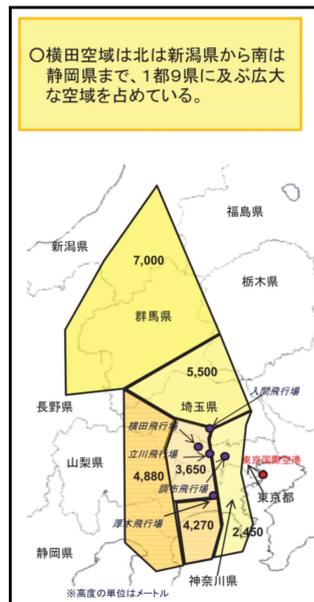
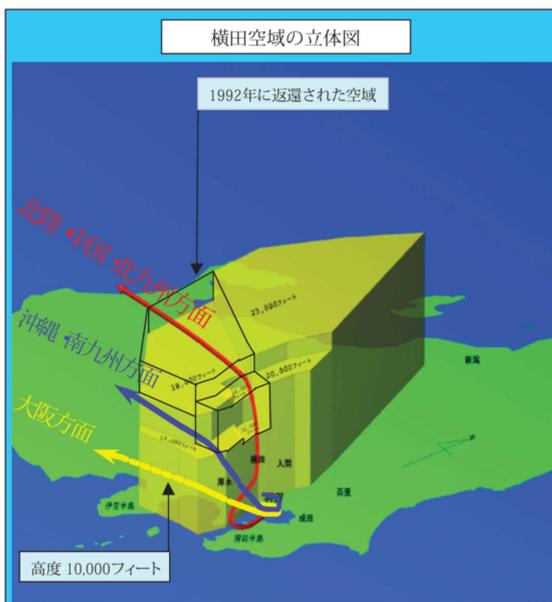
① 日本の状況

ア 横田空域（横田ラプコン）

横田空域は、日米地位協定に基づく日米合同委員会合意により、米軍が進入管制業務を実施している空域であり、国土交通省の資料では、「北は新潟県から南は静岡県まで、1都9県に及ぶ広大な空域を占めている」「羽田発の中国・九州北部行き等は、東京湾上空で高度を稼いだ上、横田空域の上空（中略）を飛行せざるを得ず、円滑な処理に影響を与えている」と説明されている。

また、同様に米軍が進入管制業務を行う空域が山口、広島、島根、愛媛の4県の上空にも設定されている（岩国空域）。

これまで日本政府は、横田空域の全面返還を求めてきたものの、米軍は運用上の理由により返還に応じていない。



※左図「航空機の安全かつ効率的な運航について（平成16年2月25日）<http://www.mlit.go.jp/kisha/kisha04/12/120226/04.pdf>」、右図「首都圏空港の機能強化に係る検討について（平成25年11月）<http://www.mlit.go.jp/common/001018977.pdf>」より抜粋（いずれも国土交通省航空局資料、平成31年3月19日閲覧）

イ 沖縄の周辺空域

沖縄の周辺では、20カ所の訓練空域が米軍に提供されており、その規模を面積に換算すると約95,416km²で北海道の約1.1倍に相当する広大なものとなっている（平成29年3月31日現在）。

訓練空域に加え、近年、「アルトラブ」と呼ばれる米軍の臨時訓練空域が新たに設定され、実質的に訓練空域が拡大していることが指摘されている。政府も、日米安全保障条約の目的達成のために緊要であるとしてその存在を認めているが、これまで、政府から沖縄県に対する説明はなく、その規模や使用期間などの実態等は明らかになっていない。

また、嘉手納飛行場に離着陸する米軍機の影響で、那覇空港を離発着する民間機は、沖縄周辺の空域において1,000フィート（約300m）以下の低高度での飛行を余儀なく

されており、官民の航空関係労働組合で構成される航空安全推進連絡会議も、多くの運航乗務員が高度制限に不安を感じているとして改善を要望している。(報道等では、上記の空域は「アライバル・セクター」と呼ばれている。)



2016年12月28日付け米空軍指令書13-212 (http://static.e-publishing.af.mil/production/1/kadenaab/publication/afi13-212v1_kadenaabsup/afi13-212v1_kadenaabsup.pdf) から抜粋 (平成31年3月19日閲覧) 青字の「W-」は通

常の訓練空域、その他の固有名詞 (紫色) は「Stationary Altitude Reservation (固定型アルトラブ)」として記載されている。

② ヨーロッパの状況

現地調査において「ユーロコントロール (欧州航空航法安全機構)」、ドイツの「航空保安のための連邦監督局 (BAF)」「ドイツ航空管制 (DFS)」、英国の「民間航空局 (CAA)」を訪問し、欧州における空域の管理についてヒアリングを行った。

その結果、欧州には日本の横田空域のように外国軍が占有する空域の存在は確認できず、各国は、空域を時間を決めて使用するなど、有効活用していることが明らかになった。

たとえば、ドイツにおいては、空域の予約は、ドイツ軍も米軍も前日までに予約をしなければならず、軍が空域を予約した場合は、その時間帯は民間機の空域への進入は制限されるが、ドイツ航空管制 (DFS) が許可を出す際には、民間航空を第一に考えて検討を行っているとのことであった。

委員会規則 (欧州委員会) No. 2150/2005 2005年12月23日

柔軟な空域利用に関する共通規則の策定 (欧州経済地域関連文書) (抜粋)

(1) 柔軟な空域利用とは、国際民間航空機関 (ICAO) が規定し、欧州航空航法安全機構が発展させた空域管理の構想である。これに従って、完全に民間向けまたは完全に軍事向けのどちらかの空域として指定してはならず、一つの連続体として、可能な限り最大限、あらゆる利用者の要件に配慮されなければならない。

本規則は、全ての加盟国に対して、全面的かつ直接的に適用されるよう拘束するものである。

3 調査結果（まとめ）

(1) ドイツ・イタリアにおける地位協定の改定や新たな協定締結の経緯

ドイツでは、1988年に発生した駐留軍の航空機による度重なる事故により、ボン補足協定改定を求める国民世論が大きくなったことを背景に、ドイツ側が抜本的な見直しを要求している。また、改定交渉に望んだドイツの代表団には、連邦政府だけでなく各州の代表者も参加している。

イタリアでは、1995年に了解覚書（モデル実務取極）を締結した3年後の1998年に発生した米軍機によるロープウェー切断事故で20名もの死者が発生したことをきっかけとして反米軍感情が高まったことを背景に、モデル実務取極に規定されていた米軍機の訓練に対する許可制度や飛行規制などを大幅に強化している。

両国共に、事故をきっかけとした国民世論の高まりを背景に交渉に臨み、それを実現させている。

(2) ドイツにおける地位協定等の状況

航空法や騒音に関する法律、ドイツ軍の規則などを原則として米軍にも適用させることで、夜間の飛行など米軍の活動を大きく制限している。

米軍の飛行もドイツ航空管制（DFS）が原則としてコントロールし、空域での訓練はドイツ航空管制（DFS）の事前許可が必要である。

周辺自治体の首長や職員には立入証が交付されており、正当な理由があれば立ち入りが可能。また、ドイツの米軍基地内にはドイツの警察官2名が常駐している。各基地には騒音軽減委員会が設けられ、周辺自治体の意見等を米軍が聴取し、前向きに対応している状況であった。

航空機事故への対応に関しても、NATO標準化協定（NATO STANAG3531）により自国領域内における他のNATO加盟国の航空機事故への調査権限が認められており、ドイツ側が主体的に調査等に関与している状況であった。

(3) イタリアにおける地位協定等の状況

イタリアの米軍基地は全てイタリア軍司令官の下に置かれており、米軍の訓練等の活動には事前にイタリア軍司令官の許可が必要となっている。また、米軍基地の航空管制はイタリア軍が行っている。

1998年に発生した米海兵隊によるロープウェー切断事故を受けて、訓練の許可制度、飛行高度、飛行時間などの規制を大きく強化した。

各基地には州レベルでの地域委員会が設けられており、自治体からの要望は、委員会等を通じてイタリア軍司令官が対応している。また、飛行ルートの変更など、自治体からの要望は受け入れられている状況であった。

(4) ベルギーにおける地位協定等の状況

ベルギーは面積・人口共に日本の九州よりも小さな国であり、歴史上、1830年にベルギーとして独立するまで、周辺大国の影響・支配を数多く受けてきた。独立後も2回の世界大戦でいずれもドイツ軍の侵攻を受け、その軍事支配を受けている。

このような歴史的背景を持つベルギーにとって、防衛の中心は国際的な組織に属することであり、そのため、同盟国との関係は重要なものとされており、多数の国際機関の本部も誘致している。

そのような状況においても、1990年にはベルギー国内の飛行規則を改正し、自国軍機の最低飛行高度を80mに維持する一方、外国軍機による低空飛行を禁止する措置を取るなど、自国の法律や規則を駐留軍にも適用することで、駐留軍を自国軍よりも厳しい規制の下に置いている。元ベルギー空軍大将のミシェル・マンデル氏によれば、駐留軍に対する規制措置によって同盟関係や防衛力に対する悪影響はなかったとのことであった。

また、在ベルギーのシェーブル米空軍基地においては、周辺自治体による基地内への立入り権が、当然の権利として認められている状況であった。

(5) イギリスにおける地位協定等の状況

英国においては、NATO軍地位協定締結当初から、国内法である駐留軍法を整備するなど、英国法を駐留軍にも適用させている。それにより、駐留軍機に対する規制措置や米軍の様々な活動に対する英国国防省の承認制度などが整備されている状況であった。

米軍機の墜落事故の際にも、英国警察が現場の規制線を張り、英国法に基づき優先的に捜索等を行っており、それを米軍側も当然のこととして認識しているとのことであった。

また、在英米軍基地には、英空軍の司令官や英国国防省警察が常駐しており、英空軍司令官は、基地周辺の準自治体である教会区の会議に出席し、基地で行われる演習や夜間飛行訓練などについて地域住民に説明を行うなど、基地と地域コミュニティの良好な関係を維持する取組を行っていることが明らかになった。

(6) 日本における地位協定等の状況

日本では、「環境補足協定」や「軍属に関する補足協定」を米国と締結しているものの、その実効性は十分とは言い難い状況であり、依然として、多くの基地問題が発生する都度、運用改善により対応している。日本政府は、1960年に日米地位協定が締結されて以降、米国に対して正式に改定を提起したことは一度もないとされている。

国内法の適用に関して日本政府は、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ず、このことは、日本に駐留する米軍についても同様であるとの立場を取り、日米地位協定にも一部の法令を除き日本の国内法を適用する条文がないことから、在日米軍には日本の国内法は原則として適用されていない。

米軍機の飛行に関しては、航空機の運行について定めている航空法の第6章などの規定が、航空法特例法の規定により一部を除き適用除外となっている。また、日本政府は米軍機の飛行に対する規制権限を有しておらず、日米両政府で合意した夜間・早朝の飛行制限等も守られていない。

地域委員会設置に関しても、これまで地元自治体が設置を求めているが実現していない。

航空機事故等への対応についても、日米合同委員会において、施設・区域内のすべての者若しくは財産、施設・区域外の米軍の財産について、日本の当局は捜索、差押え又は検証を行う権利を行使しないことに合意しているほか、事故現場の統制についても日本側の主導により行われている状況ではない。

(7) 総括

ドイツ・イタリアでは、米軍機の事故をきっかけとした国民世論の高まりを背景に、地位協定の改定や新たな協定の締結交渉に臨み、それを実現させている。

ベルギー・イギリスでは、協定を包括的に補足するような協定の存在は確認することはできなかったが、外国軍の駐留や駐留軍に対する国内法の適用に必要な法整備を行い、自国の法律や規則を駐留軍にも適用させている。

そのような取り組みにより、これらの国では、自国の法律や規則を米軍にも適用させることで自国の主権を確立させ、米軍の活動をコントロールしている。

また、騒音軽減委員会や地域委員会の設置、基地内への受入国側人員の配置等それぞれの国の実情に応じた形で、米軍基地の運用について、地元自治体からの意見聴取や必要な情報の提供が行われているほか、受入国側の基地内への立入り権も確保されている。

米軍機の墜落事故の際にも、受入国側が主体的に捜索等に関わっている状況であった。

調査結果を総合すると、このような状況がNATO、ヨーロッパでは標準的であると考えられるが、これに対し、日本では、原則として国内法が適用されず、日米で合意した飛行制限等も守られない状況や地元自治体が求める地域の委員会設置や米軍機事故の際の主体的な捜索、基地内への立入り権の確保等が実現していない状況であり、NATO、ヨーロッパとは大きな違いがある。

4 他国地位協定調査における今後の課題と取組

これまでの調査において、米軍に対する受入国の国内法の適用、基地の管理権、訓練・演習に対する受入国の関与、航空機事故への対応等の点について、NATO、ヨーロッパでの標準的な状況が確認できたと考えている。

一方、NATOのように集団的安全保障体制ではなく、米国と個別に地位協定を締結している国やヨーロッパ以外の地域における状況については、これまで明らかにはなっていない。

そのようなことから、今後、調査対象国を韓国、フィリピン、オーストラリアなどアジア諸国等にも拡大することで、調査の更なる展開を図り、日米地位協定の問題点を更に明確化していくと共に、これまでの調査で日本と各国の違いが明らかになった「駐留軍に対する国内法の適用」及び「領空における空域の管理」については、引き続き、調査を継続していく必要がある。

また、地位協定ポータルサイトのより一層の内容充実、調査結果を分かりやすくまとめたパンフレットの作成などの取組により、日米地位協定の見直しの必要性に対する理解を国民全体に広げていく必要がある。

あけたがわ とおる
 明田川 融 (法政大学法学部教授)

沖縄県「他国地位協定調査 報告書 (欧州編)」を読んで

米国は、第二次大戦中から、冷戦体制崩壊後の今日にいたるまで、世界に広がる「基地帝国」(ジョン・W. ダワー)を構築してきた。

比較の視座

そのため、米軍基地とそこに在る米軍人・軍属らを規律すべき取り決めについて何らかの洞察を得ようとする者にとっては、自国が米国と結んでいる取り決めと、他国と米国との間の取り決めを比較検討することが、一つの有効な視座を与える。

日本について言えば、そもそも日米地位協定の前身である行政協定締結交渉において、また、同協定改定交渉において外務省が範とあおいだのは、NATO軍地位協定(1951年)や旧西ドイツに駐留するNATO軍の地位に関する、いわゆるボン補足協定(1959年)であった。その後は、国会図書館調査立法考査局、地位協定研究会、本間 浩らがボン補足協定や在伊米軍基地使用の実態に関する実務取り決めなど訳出し、紹介してきた。また、伊勢崎賢治と布施祐仁は、独・伊両国に加え、韓国・フィリピン・アフガニスタン・イラクの地位協定と日米協定の徹底比較を通じて、国家が独自の意思決定を行う権利としての主権が「大きく損なわれている」日本の姿を抉りだした(『主権なき平和国家』)。

それらの業績によって、ドイツやイタリアに駐留するNATO軍(米軍を含む)を規定する取り決めと日米地位協定とでは一とりわけ受け入れ国側の基地への立ち入り、基地に対する管理権、受け入れ国法令の適用に関して一著しく異なることが判ると、琉球新報ならびに中国新聞取材班が独・伊両国に取材し、運用の面でも日本と大きく異なることを明らかにした(「駐留の実像」ならびに「イラクニ 地域と米軍基地 ドイツ・イタリアから」)。

沖縄県「他国地位協定調査」の特色

NATO諸国における地位協定の内容と運用実態が明らかになる一方、日本政府による地位協定問題への対応は米側に裁量をゆだねる「運用改善」に終始してきた。沖縄県は、そのような対応だけでは「不十分」とし、協定の抜本的な見直しの必要性を訴え続けてきた。(もともと、近年、日米両政府は「第3の手法」として補足協定を結ぶ傾向にあるが、その実効性については疑問視する声も多い。)そして沖縄県は、地位協定見直しの必要性に対する理解を「国民全体」に広げ、国民的議論を喚起することを重視するにいたった。おりから、県議会によって他国地位協定調査の必要性が指摘され(2017年7月)、全国知事会の「米軍基地負担に関する研究会」でも日米地位協定を他国と比較した際の「相場観」を知る必要があるとの声があがっていた(同6月)。

こうして、2017年度より沖縄県が取り組んでいる本調査は、他国との比較論的調査という古典的な手法に依りながらも、近年の政治的要請にも応えるものと評価することができる。調査に際しては、他国においても地位協定の下に合意事項、国内法令、同法令に依拠する通達・規程が存在し、「そのすべてを詳細まで調査を行うことは難しい」こと、また米軍に起因する事件・事故など、日本と「類似の事案」は他国でも発生し、その対応の過程で「地位協定や受入国の国内法令、両国間での合意事項などが反映され」との認識から、各事案への各国の「対応(事例)を比較する」ことから、日本と他国における地位協定運用の違いを「より鮮明にする」という方針が採られている。地位協定問題への国民的な議論を喚起するためには、難解で煩雑な「法令を中心にした調査」ではなく、こうした「対応(事例)」中心の調査方針を採っ

た点に特色がある。

受け入れ国の基地立ち入り権と管理権

沖縄県が2017年度に行った「他国地位協定調査」から得られた大きな成果の一つは、独伊両国による米軍基地への立ち入り権が改めて確認されたことであった。

すでに本間浩の訳業により、ドイツの連邦・州・地方自治体の当局は「ドイツの利益を保護するため」に事前通告後に基地へ立ち入るだけでなく、緊急時などには「事前通告なし」で立ち入ることが知られていた。さらに琉球新報や中国新聞の取材班は、立入り許可証を発行された基地所在地の首長や職員が、公務遂行のため事前通告なく「常に立入りを認められている」ことを明らかにしていた。沖縄県も、空軍基地が所在するラムシュタイン市などの当局者から、適切な理由があれば、一度に入れる人数や時間帯に制限はあるものの、「これまで市の立ち入りが認められなかったことはない」、「事前申し込みなしで基地内に立ち入ることが可能である」との証言を得ている。

イタリアにおいては、これもまた本間の論稿によって、そもそも在伊基地は原則としてイタリア人司令官の統括権（jurisdiction）下に置かれることが知られていた。これに関して沖縄県は、元NATO空軍司令官や元首相経験者から、「アメリカが活動しようとするときは、必ずイタリア軍の司令官に伺いを立てなければならない」、あるいは「米軍はすべての活動についてイタリア軍司令官の許可が必要だ」との証言を得た。このように、受け入れ国側に強い基地管理権があることから、イタリアの司令官は「その責任に対応するため」に、また「イタリア国主権の擁護者として」、基地のすべての区域および施設へ自由に立ち入ることができるとされる。前記の琉球新報取材班は、事前通告や立ち入り者の名簿提出といった手続きが必要な「機密施設」を除けば、イタリア人司令官は全施設へ無制限に立ち入れるという、日本と「全く異なる」運用実態も明らかにしている。

2018年度「他国地位協定調査」では、受け入れ国による基地への立ち入り権が独伊以外の国でも認められていることが確認された。米空軍シエール基地が所在するシエール市（ベルギー）の市長は、「私は当然、基地に入る権利があるし、入ることができる」「基地の中で何か起きれば、私の市民たちの安全を確実にするために確かめる必要があるし、そうではない平常時であっても、基地で何が起きているかを知る権利がある」と述べているのだ。基地提供を受けている側の基地広報官も、基地周辺自治体の「首長だけでなく、市役所の職員でも基地内には当然入ることができる」理由として、基地が「基地はベルギーの領土内にあるのだから」と証言している。

日本国法令の「尊重」にとどまる日米協定

日米地位協定は、米軍人・軍属・それらの家族による日本国法令の「尊重」義務を規定し、米軍の作業は「公共の安全に妥当な考慮を払って」行わなければならないなどと定めるのみだ。この点に関する政府（外務省）の考え方も、外国の国家機関である軍隊が受け入れ国の主権の下に服さないことの「当然の帰結」として、「一般国際法上」、外国軍隊には受け入れ国の法令の適用が「ない」のであり、したがって米軍に対しても、特定の事項に関する法令の適用が日米間で合意されている場合を除き、基地内外を問わず「原則として我が国の法令の適用はない」という立場をとってきた。

米軍に国内法令が適用されないとどうなるか。たとえば、その第6章で最低高度の順守（第81条）や粗暴な操縦の禁止（第85条）などを定める航空法は、地位協定に基づく航空特例法—だから、正確には特例法という国内法の適用による航空法からの除外ということになるのだが—によって米軍機には適用されない。そうした状況においても地位協定の運用改善によって対

応していくことが合理的と説明する日本政府に対し、「米側に裁量を委ねる形となる運用改善だけでは不十分であり、日米地位協定を抜本的に見直すことで、米軍にも国内法を適用し、自国の主権を確立させる必要がある」というのが沖縄県としての「考え」である（2019年第2回沖縄県議会における渡久地 修議員の質問に対する知事公室長答弁）。沖縄県に加えて、日本弁護士連合会や野党議員も、基地周辺住民の権利侵害の多くは「日本法令の適用除外」によって起きており、「一般国際法」の根拠は如何と政府に質してきた。さらに近年では、米国政府や米軍内にさえ、外国軍隊は国際法上、受け入れ国の法律に従うべきだとの見解を示している。だが日本政府は、外務省のホームページにある「日米地位協定Q&A」から具体的根拠の示せない「国際法」の文言を削ったものの、国内法令不適用の根拠が国際法にあるとする姿勢は変えていない（『朝日新聞』2019年1月13日）。

受け入れ国国内法令適用という「考え方」

日米間にこうした状況があるいっぽう、2018年度「他国地位協定調査」に応じたベルギーおよびイギリスの専門家たちは、受け入れ国国内法令適用について重要な考え方をいくつも示している。とくに私が着目した考え方は三つある。まず、「領土主権」（領域主権）である。これは、受け入れ国は自国の領域内にある全ての人と物に対して立法管轄権と法執行権を有するという考えで、「国際法の基本」である。したがって、「一般的に、特別な協定がない限り駐留軍には受入国の国内法が適用される」ことになる。日本の外務省の考え方とは正反対なのだ。（ちなみに、日弁連が政府に国内法の適用を求めるのもこの考え方に基づいており、この考えを裏づける「条約法に関するウィーン条約」には日本も1981年に加盟している。）

次いで、土地や環境といった価値とともに、何より「市民の権利」を守らなければならないという考え方である。たとえば、ドイツで行われていたNATOの飛行訓練を1990年に受け入れることになったベルギーでは、受け入れ地住民の間に騒音への懸念が高まった。そこでベルギー政府は地元の合意を得るために国内法令改正により飛行下限高度を引き上げ低空飛行を規制した。「他国と協議しなければならないことではない」という。「他国」より「地元の合意」を優先するベルギー政府の姿勢は、沖縄県の度重なる要請に重い腰をあげようとする日本政府的それとは異なる。

最後に、「軍は様々な理由で駐留しているので、国内法による規制で駐留軍が撤退してしまうようなことはベルギーではあり得ない」という考え方も示唆を与える。しばしば、日米地位協定の改定を求めれば、米国が日本やアジア太平洋地域に対する関与を減退させることにつながりかねないという議論を耳にする。しかし、まさに米軍は「様々な理由」で日本に駐留している。兵站基地としての日本は米軍から「最高点に近い評価」を得ているという。加えて、駐留経費負担の面でも日本は「非常に気前がいい」（春名幹男『仮面の日米同盟』）。そして近年では、集団的自衛権行使容認も閣議決定された。

このような状況を考えあわせるならば、内閣は国内法一とりわけ沖縄県の要望の強い航空法一を米軍にも適用して、沖縄に静かで安全な空を取り戻すことを躊躇うべきではないだろう。前年度調査で得られた「沖縄が抱える問題は、日本の政治家が動いて条約を勝ち取らないと解決が難しい。……世界の状況を見れば、米国が日本を必要としていることは明らかなのだから、そこをうまく利用して立ち回るべきだ」というランベルト・ディーニ伊元首相の言葉が想起される。その「政治家」を動かすためにも、日米地位協定問題をめぐる真の国民的議論が行われることを望む。

※本論評は、執筆者個人の見解であり、沖縄県の見解ではない。

いせざきけんじ
伊勢崎 賢治（東京外国語大学総合国際学研究院教授）

日米地位協定に「見直し」は必要であろうか？

「変化」が必要ないと言っているのではない。問題を合意条項の具体的な瑕疵に限定できるなら、「見直し」は必要であるだろう。日米間に「主」と「従」の関係があり、「従」が「主」に対して、待遇の改善を求める。これが今まで日本人が求めてきた「見直し」である。しかし、本調査による他国の地位協定の「比較」が突きつける現実の要請は、待遇の「見直し」ではない。主従関係そのものの「見直し」である。

冷戦の終焉を契機として、駐留米軍の「居てやっている感」は、決定的な変化を迫られる。第二次大戦終戦間際、ソ連の圧倒的な通常戦力を見せつけられて以来、赤い悪魔の恐怖という政治レトリックは、事故が引き起こす紆余曲折があっても、何とか駐留米軍の自由の謳歌を正当化できていた。冷戦終結は、米軍駐留の根本の「言い訳」が問われる時代の黎明であった。1993年のドイツの補足協定、1995年のイタリアでの同様の合意は、これを背景とする。

駐留米軍の「自由の制限」は、すなわち受入国の「主権の回復」である。地位協定を巡る国際情勢の大変換期にあつて、地位協定の「安定」に苦慮するアメリカ政府が行き着いた政策は、「互恵性」の導入であった（国務省 国際安全保障諮問委員会 地位協定に関する報告書、p23、2015年）。

互恵性。すなわち派兵国と受入国の主権が対等になる。外交特権のように「逆」がありうるのだ。「たとえ米軍の駐留が一方的なものであっても互恵性の導入は受入国の“国家のプライド”と“主権”にかかわる問題をかかわすのに有効」とまで同報告書はうたう。互恵性は事故の防止を保証するものではない。だが、事故発生時に、少なくとも「不平等条約」であるという誹りをかかわせる。

互恵性は、地位協定の「文化」として、既に深く根付いている。NATO地位協定では1949年の草稿段階から。冷戦後は、旧ソ連邦の国々、つまり昔の敵国にも適応している。互恵性とは、つまり「アメリカが本土で、他国の軍に許さないことを駐留米軍は受入国でやらない」ことであるから、「アメリカではFAA(アメリカ連邦航空局)のルールに外国軍機も従わなければならない」のになぜ？と、本調査でインタビューに応じた要人たちが「横田空域」に驚くのは当然過ぎるくらい当然のことなのだ。

この「文化」は、アメリカの現在の戦場となっている新しい受入国との地位協定にも既に常態化している。駐留米軍への依存度が日本より格段に高いはずのアフガニスタンにおいても、だ。2012年に合意した両国の協定では、序文から「アフガニスタンの主権」が基調になっており、協定の文面を支配する「文化」の格差に目眩がする。アフガニスタンに裁判権での互恵性はまだないが、同協定では、米軍人・軍属を裁く米本国での裁判にアフガン政府関係者が立ち会える権利を保障している（アフガニスタン・アメリカ治安・防衛相互協力協定 第13条2項）。こんな措置は、日米間では、俎上にも上がらない。

互恵性を基調とする「文化」は、米軍が使用する基地と空域は受入国の「主権」が支配し、

当然、駐留米軍の「自由出撃」を許さない。本来これは、現代の開戦法規である国連憲章51条が固有の権利として国連加盟国に保障する個別的自衛権の観点から、当然の帰着である。「自由出撃」で誘発される敵国の報復の第一の標的は直近の受入国になるからだ。それは集団的自衛権を分かち合う間柄にとっても同じで、自衛権すなわち国防における主権は不可侵のものであり、「自由出撃」は独立した主権国家間の国際関係に存在し得ない概念である。これを許す日米間に、日本の主権は存在しない。

同時に、その敵国に対して、日本の戦力、例えば自衛隊が何もしなくても、戦時国際法の中立法規の要求（基地を造らせない。通過をさせない。金を出さない等）を何も満たさない日本は、敵国にとって合法的な攻撃目標となる。「自由出撃」を許す日本は、アメリカのための「自動交戦国」である。

日本人は、今一度、鏡に映った自身の姿を見つめるべきだ。親米保守は、アメリカの行動のリスクを内包できない、同盟国にはあるまじき国防の「無主権」を。反米リベラルは、「九条の平和」の本当の姿を。

なぜ、現代の国際関係では当たり前のこの「文化」が、日本に到達していないのか？

朝鮮半島を基点とするこの圏域では、いまだ「冷戦」が継続しているからだ。

朝鮮国連軍。38度線で北朝鮮／中国に対峙しているのはアメリカ／韓国軍ではない。“国連”である。拒否権を持つ中国を安保理に擁する現在の「国連」ではありえない終戦直後の国連軍である。本土から一万キロも離れたこの地域に国外最大の軍事拠点を置くアメリカに、「国際益」を装う機会を与え続ける冷戦の遺物である。

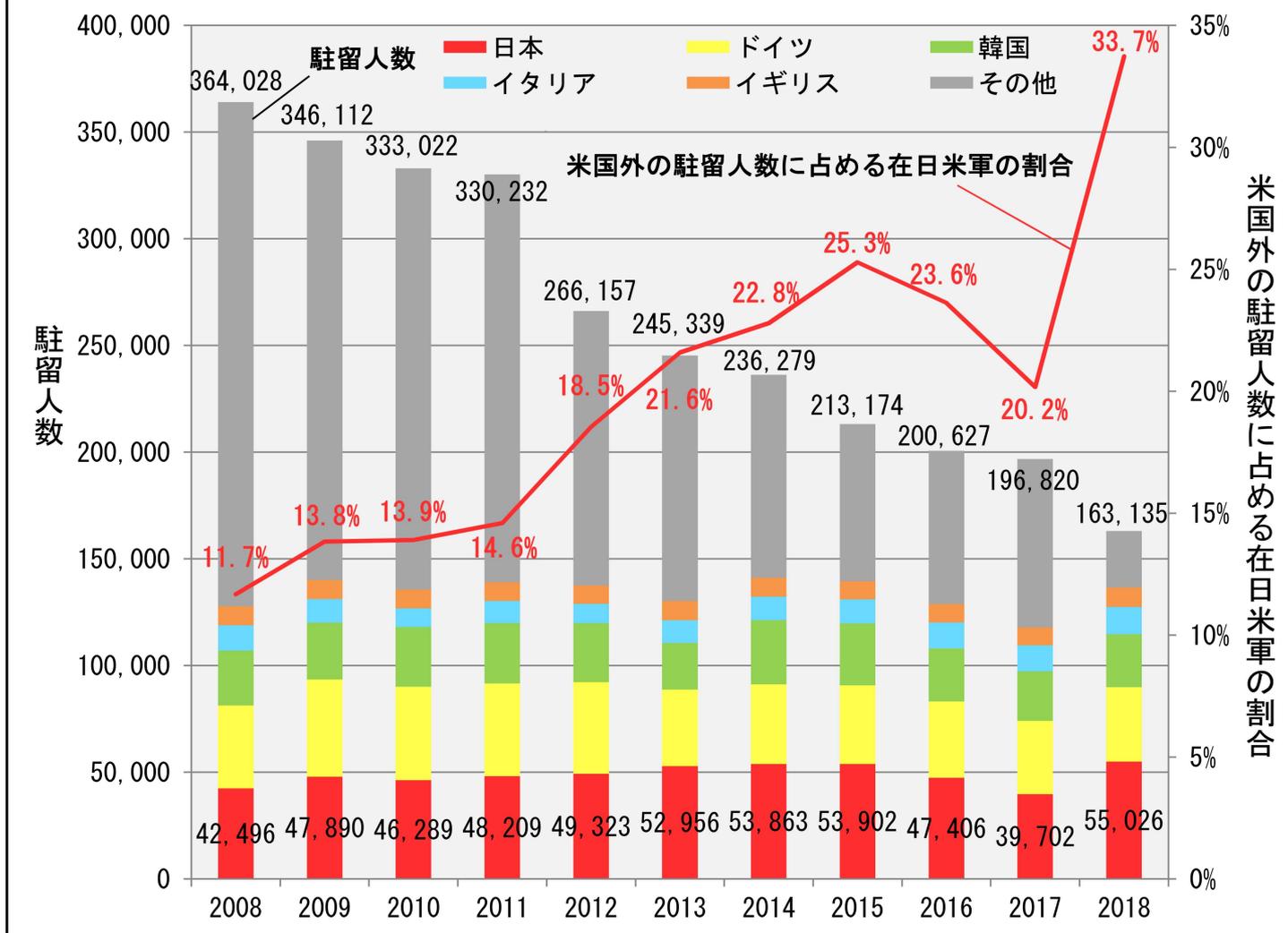
戦後、日本が正式に国連加盟国になる前の1954年、日本は、アメリカ、イギリス、フランス、オーストラリアなど9カ国と「日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定」を結んでいる。この朝鮮国連軍地位協定は、日米地位協定と連動し、横田を含む7つの在日米軍基地が、この国連軍の使用に指定されている。つまり、「米朝開戦」は「“国連”朝開戦」であり、その開戦の意思決定に日本は含まれず、開戦と同時に日本は北朝鮮にとっての合法的な攻撃目標となる。「自動交戦国」の根源はここだ。

日本は、「冷戦」の終結をじっと待つのか。それとも、国際法で保障されている国防の主権を盾に、現代の「国連」が匙を投げている“国連軍”の解体を主体的に推し進めるのか。本調査が次の訪問先にあげている韓国で、協働できる可能性を探って欲しい。

※本論評は、執筆者個人の見解であり、沖縄県の見解ではない。

(注) 本報告書の本文中の下線は、沖縄県によるものである。

米国外の駐留人数及び在日米軍の割合



※1 本グラフは、米国防総省の下部組織である国防人員データ・センター（DMDC）のホームページからダウンロードしたデータを沖縄県において編集したものである。

(https://www.dmdc.osd.mil/appj/dwp/dwp_reports.jsp)

※2 2012年までは9月末現在、2013年以降は3月末現在の数値となっている。



沖縄県

〒900-8570 沖縄県那覇市泉崎1-2-2

知事公室基地対策課

電話：098-866-2460（直通）

HP：<http://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/>