

ISSUE BRIEF

日米地位協定の運用改善の経緯 —米兵等の容疑者の身柄引渡しをめぐって—

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 766 (2013. 1. 24.)

はじめに

- | | |
|-------------------------|-------------------------|
| I 日米地位協定と運用改善 | III 韓国、ドイツとの比較 |
| II 米兵等の容疑者引渡しをめぐ
る動き | 1 韓国、ドイツの地位協定にお
ける規定 |
| 1 日米地位協定における規定 | 2 韓国の運用改善事例 |
| 2 運用改善の経緯 | おわりに |
| 3 地位協定の見直し・改定をめぐ
る動き | |

2012年には沖縄で米兵による犯罪が相次いだ。米兵等による犯罪が起きるたびに、日米地位協定が犯罪を犯した米兵等の日本側への速やかな身柄引渡しを阻んでいるとされ、米軍犯罪がなくならない要因として問題視されてきた。

本稿では、米兵等の容疑者引渡し問題に関し、日米地位協定の規定、運用改善の経緯、地位協定の見直し・改定をめぐる動きについて述べる。また、韓国やドイツと米国との地位協定における容疑者引渡しの規定について紹介する。

日米地位協定については、これまで運用改善が行われてきたが、容疑者の身柄引渡しについて、米側の裁量次第である点が、依然として大きな問題となっている。そのため、沖縄県など基地のある自治体は地位協定の抜本的な見直しを求め続けている。米兵等による犯罪は後を絶たず、日米同盟への影響も懸念されるなか、適切な対応が求められている。

外交防衛課

やまもと けんたろう
(山本 健太郎)

調査と情報

第766号

はじめに

2012年には沖縄で米兵による犯罪が相次いだ。米兵等による犯罪が起きるたびに議論されるのが日米地位協定の問題である。同協定が犯罪を犯した米兵等の日本側への速やかな身柄引渡しを阻んでいるとされ、米軍犯罪がなくならない要因として問題視されてきた。沖縄県の仲井真弘多知事は、「諸悪の根源」とまで述べた¹。

本稿では、まずⅠ章で日米地位協定について概観する。Ⅱ章では米兵等の容疑者引渡し問題に関し、日米地位協定の規定、運用改善の経緯、地位協定の見直し・改定をめぐる動きについて述べる。Ⅲ章では同じく米軍が駐留する韓国やドイツと米国との地位協定における容疑者引渡しの規定について紹介する。なお、文中の肩書はすべて当時のものであり、参照したウェブサイトの情報は2013年1月8日現在のものである。

Ⅰ 日米地位協定と運用改善

日米地位協定は正式名称を「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」といい、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条を受けて、施設・区域の使用のあり方や日本における米軍の地位について定めた条約である²。

日米地位協定については、様々な問題点が指摘されてきた。具体的には刑事裁判権、基地使用のあり方、環境汚染などの問題が挙げられる。このうち、本稿では刑事裁判権に関する問題のうち、米兵等による犯罪の容疑者の身柄引渡しの問題に焦点を当てて述べていくこととする。

たびたび問題点が指摘されてきた日米地位協定であるが、1960年に定められて以後、改定は一度も行われていない。

問題点については、改定ではなく、「運用改善」という形で対処されてきた。運用改善で対処されている理由について、日本政府は「その時々の問題について運用の改善により機敏に対応していくことが合理的であるとの考えの下、運用の改善に努力しているところである」と説明している³。

なお、日米地位協定上、正式な協議機関として日米合同委員会が設立されており、ここで在日米軍基地・施設の運用や事件・事故の取扱いなどについて協議することとなっている。運用改善についても日米合同委員会合意という形で行われてきた。

Ⅱ 米兵等の容疑者引渡しをめぐる動き

1 日米地位協定における規定

日米地位協定において、刑事裁判権について定めているのが第17条である。米兵の公務執行中の犯罪については米側に、そのほかは日本側にそれぞれ第1次裁判権があること

¹ 『地位協定、諸悪の根源』 仲井真・沖縄知事、改定訴え 米兵強姦事件『朝日新聞』（西部）2012.10.20.

² 「在日米軍関連」2012.11. 外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/index.html>>

³ 「日米関係」2006.12. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/kankei_200612.html>

が規定されている。

そして米兵等の身柄引渡しに関係するのが第 17 条 5 (c) である。本文は次のとおりである⁴。

日米地位協定第 17 条 5 (c)

日本国が裁判権を行使すべき合衆国軍隊の構成員又は軍属たる被疑者の拘禁は、その者の身柄が合衆国の手中にあるときは、日本国により公訴が提起されるまでの間、合衆国が引き続き行うものとする。

これはつまり、日本側が裁判権を行使すべき犯罪であっても、その身柄が米側にある場合には、直ちに日本側に引き渡されるのではなく、起訴されるまでは米側に身柄があるということである。この規定により、現行犯逮捕等でなくいったん容疑者が基地内に逃げ込んでしまえば、日本の捜査機関は起訴まで身柄拘束をする権限が失われることになる⁵。この点が、日本の捜査権を制約し、結果として米軍犯罪を助長することになると批判されている⁶。

次節では米軍犯罪が度重なるなかで、この規定をめぐるどのような動きがあったのかを概観することとしたい。主な動きをまとめたのが表 1 である。

2 運用改善の経緯

(1) 1995 年の刑事裁判手続に係る日米合同委員会合意

1995 年 9 月に沖縄本島北部で発生した米兵 3 人による少女暴行事件の際、沖縄県警が身柄の引渡しを求めたが、米軍が前述した第 17 条 5 (c) を理由にこれを拒んだため、沖縄では米軍に対する反発が高まった。これを受け、同年 10 月 25 日の日米合同委員会では、特定の場合に容疑者の起訴前の身柄引渡しを可能とする運用改善を行うことで合意した。合意内容は次のとおりである（本合意について、以下「95 年合意」という）⁷。

刑事裁判手続に係る日米合同委員会合意（平成 7 年 10 月）

一 合衆国は、殺人又は強姦という凶悪な犯罪の特定の場合に日本国が行うことがある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好意的な考慮を払う。合衆国は、日本国が考慮されるべきと信ずるその他の特定の場合について同国が合同委員会において提示することがある特別の見解を十分に考慮する。

二 日本国は、同国が一にいう特定の場合に重大な関心を有するときは、拘禁の移転についての要請を合同委員会において提起する。

⁴ 「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同委員会合意」 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem_keiji_01.html>

⁵ 加藤裕「日米地位協定の改定に向けて」徐勝編『現代韓国の安全保障と治安法制』法律文化社、2006、p.182.

⁶ 比屋定泰治「日米地位協定のゆくえ」民主主義科学者協会法律部会編『安保改定 50 年』（法律時報増刊）日本評論社、2010、p.90.

⁷ 前掲注(4)

表1 米兵による犯罪と容疑者引渡しに関する主な動き

年月日	主な動き
1995	9.4 沖縄本島北部で米兵3人が女子小学生を暴行する事件が発生。
	10.25 日米両政府は日米合同委員会で刑事裁判手続に関する運用改善について合意し、殺人、強姦などについては起訴前の容疑者の身柄引渡しが可能に。
	11.4 沖縄県が日米両政府に対し、日米地位協定見直し要請書を提出。
1996	7.16 長崎県佐世保市で米兵による強盗殺人未遂事件が発生。20日、米側から日本側へ初の起訴前身柄引渡し。
1998	10.7 沖縄県北中城村で米兵による女子高生ひき逃げ事件が発生。起訴前身柄引渡しは行われず。
1999	12.28 政府が「地位協定の運用改善について、誠意をもって取り組み、必要な改善に努める」と閣議決定。
2000	7.3 沖縄県沖縄市で米兵がアパートに侵入し、女子中学生の体を触る準強制わいせつ事件が発生。沖縄県警が現行犯逮捕したが、被害者の意向に従い、23日、那覇地検は裁判権を行使しないことを決め、米側に身柄引渡し。
	8.29-30 沖縄県が日米両政府に対し、日米地位協定の見直しを要請。
2001	1.15 沖縄県北谷町で米兵による連続放火事件が発生。起訴前身柄引渡しは行われず。
	6.29 沖縄県北谷町で米兵による婦女暴行事件が発生。7月6日、米側から日本側へ起訴前身柄引渡し。
	7.10 衆議院外務委員会が「日米地位協定の見直しに関する件」を決議。
	7.18 日米外相会談で日米地位協定の運用改善をめぐる協議を推進することを合意。
	7.23 政府が地位協定の運用改善での対応が効果的でなければ改正も視野との答弁書を閣議決定。
7.24 小泉純一郎首相がパウエル米国務長官に対し、日米地位協定の改定の可能性に言及。	
2002	3.20 衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会が沖縄振興特別措置法案可決の際、「日米地位協定の見直しの検討」も含む附帯決議。
	3.29 参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会が沖縄振興特別措置法案可決の際、「日米地位協定の見直しの検討」も含む附帯決議。
	11.2 沖縄県具志川市（現うるま市）で米兵による婦女暴行未遂、器物損壊事件が発生。日本側は日米合同委員会で起訴前身柄引渡しを要求したが、12月5日、米側は拒否。
2003	5.25 沖縄県北部で米兵による婦女暴行致傷事件が発生。6月18日、米側から日本側へ起訴前身柄引渡し。
	7.3 衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会が「沖縄県民に対する米国軍人等の犯罪の防止に関する件」を決議。
	7.16 参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会が「沖縄県民に対する米国軍人等の犯罪の防止等に関する決議」を決議。
	7-8 日米合同委員会の協議で、米側は容疑者の人権保障の観点から、日本の捜査当局の取調べの際の、米政府関係者の立会いを要求。
2004	4.2 日米両政府は日米合同委員会で米兵容疑者の取調べに米軍代表者の同席を認めるとともに、95年合意で起訴前の引渡しについて「十分な考慮を払う」とした「その他の特定の場合」について「いかなる犯罪も排除されない」と口頭で確認。
2006	1.3 神奈川県横須賀市で強盗殺人事件が発生。7日、米側から日本側へ起訴前身柄引渡し。
2008	2.10 沖縄県北谷町で米兵による女子中学生暴行事件が発生。日本側が容疑者の身柄確保。22日、政府と在日米軍は基地外居住者についての情報提供などの再発防止策を発表。
	3.19 神奈川県横須賀市で強盗殺人事件が発生。4月3日、米側から日本側へ起訴前身柄引渡し。容疑者が脱走兵だったため、5月15日、日米両政府は日米合同委員会で脱走兵の通報体制について合意。
	3.27 民主党、社民党、国民新党の3党、日米地位協定改定案について合意。
2009	9.9 民主党、社民党、国民新党の3党、連立政権の政策合意において、日米地位協定の改定を提起することを明記。
	11.7 沖縄県読谷村で米兵によるひき逃げ死亡事件が発生。起訴前の身柄引渡しは行われず。
2011	1.12 沖縄県沖縄市で米軍属による交通死亡事故が発生。11月23日、日米両政府は日米合同委員会で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に合意。
	12.16 日米両政府は日米合同委員会で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、日米地位協定の刑事裁判権に関する規定における公務として取り扱わないことで合意。
2012	10.16 沖縄本島中部で米兵による集団強姦致傷事件が発生。日本側が容疑者の身柄確保。
	11.2 沖縄県読谷村で米兵による住居侵入傷害事件が発生。起訴前の身柄引渡しは行われず。

(出典) 筆者作成。

外務省はこれにより、「殺人、強姦などの凶悪な犯罪で日本政府が重大な関心を有するものについては、起訴前の引渡しを行う途が開かれた」としている⁸。

(2) 95年合意以後の動き

95年合意以後、実際に、起訴前の引渡しが行われることとなった⁹。

1996年7月16日に長崎県佐世保市で発生した強盗殺人未遂事件は、起訴前身柄引渡しが行われた初のケースとなった。なお、95年合意では殺人、強姦の場合については明記されているものの、殺人未遂の扱いについては明記されていなかった。この引渡しが合意のどの部分に基づくものなのかについては、日本側は特に問題としなかったと報じられた¹⁰。

その後、1998年10月7日には沖縄県北中城村で米兵による女子高校生ひき逃げ死亡事件が発生した。この事件では、沖縄県警が、米軍に身柄引渡しを要求したが、米軍は日米合同委員会を通じて行われるべきとして、これを拒否した¹¹。政府は、米側が捜査に全面的に協力していることから起訴前の身柄引渡し要求には消極的な姿勢であったとされ¹²、政府が身柄引渡しを日米合同委員会に提起するか判断する前に、米兵は起訴され、日本側に身柄が引き渡された¹³。

2000年7月3日には米兵が沖縄市の民家に侵入し、女子中学生の体を触る準強制わいせつ事件が起きた。沖縄県警が現行犯逮捕したが、被害者が裁判を望んでいないことを理由に、那覇地検は裁判権を行使しないことを決め、米兵の身柄は米軍に引き渡された¹⁴。ただ、これを問題視する声も上がった¹⁵。

2001年1月には米兵による女子高生強制わいせつや器物損壊事件といった事件が相次ぎ、米軍に対する批判が高まるなか、15日に沖縄県北谷町で米兵による連続放火事件が起きた。2月13日、沖縄県警が逮捕状を取ったが、米軍は容疑者の起訴前の身柄引渡しを拒否した¹⁶。政府は日米合同委員会で要求しても身柄引渡しの見通しが立たないと判断し、16日に起訴した後で、身柄が引き渡された¹⁷。1998年のひき逃げるケースと同様、起訴前の引渡しに応じない米側の姿勢に対する反発が強まり、素早く起訴して起訴後に身柄が引き渡されることとなった¹⁸。

⁸ 「日米地位協定 Q&A 問9」外務省ウェブサイト <<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/qa09.html>>

⁹ 95年合意以後の動きについては、以下の文献も参考にした。櫻川明巧「日米地位協定の運用と変容—駐留経費・低空飛行・被疑者をめぐる国会論議を中心に—」本間浩ほか『各国間地位協定の適用に関する比較論考察』内外出版、2003、pp.39-41.

¹⁰ 「米兵身柄引き渡し、基地問題波及を懸念（解説）」『日本経済新聞』1996.7.20.

¹¹ 「98追跡／波紋広がる米兵のひき逃げ事件／『凶悪犯罪』に相当か初ケースに手探り」『琉球新報』1998.10.10.

¹² 「合同委への提起に注目／米兵ひき逃げ事件／政府、米兵の身柄求めず／県内外で抗議の声広がる」『琉球新報』1998.10.10.

¹³ 「日本側へ身柄引き渡し／那覇地検が起訴／米兵ひき逃げ事件」『琉球新報』1998.10.14.

¹⁴ 照屋寛徳参議院議員提出「犯罪米兵に対する裁判権放棄に関する質問主意書」（平成12年8月2日質問第4号）に対する答弁書（平成12年8月15日内閣参質149第4号）<<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/149/touh/t149004.htm>>

¹⁵ 「米兵わいせつ事件／裁判権を不行使／那覇地検が米側へ通告／被害者側に配慮」『琉球新報』2000.7.24.

¹⁶ 「放火容疑、米兵に逮捕状 米軍は引き渡し拒否 沖縄・北谷町」『朝日新聞』2001.2.14.

¹⁷ 「沖縄米軍、放火米兵引き渡し——『起訴前』また実現せず。」『日本経済新聞』（西部）2001.2.17.

¹⁸ 「ニュース透視鏡2001／米兵放火事件起訴後の身柄引き渡し／残された大きな不満」『琉球新報』2001.2.17.

この放火事件を契機に再び地位協定の見直し論が高まることとなった。95年合意では、起訴前の身柄引渡しについて、殺人、強姦のみが明記され、あとは「その他の特定の場合」とされるにとどまり、放火などは明示されていなかった¹⁹。このことが放火事件において起訴前の引渡しが行われなかった要因とみなされ、「その他の特定の場合」の明確化について、日米間で協議が行われることとなった²⁰。また後述するように、この時期、日本政府からは日米地位協定の運用改善でうまくいかなければ改定も視野に入れるとの立場も示された。

そうしたなか、2001年6月29日に沖縄県北谷町で婦女暴行事件が発生した。このときには、米側は起訴前身柄引渡しに応じた。また、この事件を機に、同年7月18日には日米外相会談で日米地位協定の運用改善について協議を推進することで合意した²¹。

しかし、協議はすぐには決着しなかった。そうしたなか、2002年11月2日には沖縄県具志川市（現うるま市）で米兵による婦女暴行未遂、器物損壊事件が発生した。12月3日、沖縄県警が逮捕状を取ったことにより事件が明らかになった。日本側は日米合同委員会で起訴前身柄引渡しを要求したが、5日、米側はこれを拒否した。この理由は明らかにされなかった。日米合同委員会を通じた身柄引渡し要求が拒否されたのは初めてのことであった²²。

その後、日米の協議が本格化するのは2003年5月25日に沖縄県北部で婦女暴行致傷事件が発生した後であった。この事件の際には、米側は起訴前身柄引渡しに応じた。

2003年7、8月に行われた協議では、米側が逆に、容疑者の人権保護の観点から、日本の取調べの際の、米政府関係者の立会いを要求した。この協議が進展しない場合には、95年に合意した起訴前の容疑者の身柄引渡しに今後は応じないことを示唆したとも報じられた²³。結局、このときには合意には至らなかった。

なお、この間、相次ぐ米軍犯罪を受けて、国会では地位協定の見直しを求める決議が、数度にわたって行われた。2001年7月10日には衆議院外務委員会が、「日米地位協定の見直しに関する件」を決議した²⁴。その後、2002年3月には衆参両院の沖縄及び北方問題に関する特別委員会が、沖縄振興特別措置法案可決の際、「日米地位協定の見直しの検討」も含む附帯決議を行った²⁵。そして2003年7月にも衆参両院の沖縄及び北方問題に関する特別委員会が、「日米地位協定の見直しをも早急に検討し、事態の抜本的改善に取り組むべきである」とする沖縄県民に対する米国軍人等の犯罪の防止に関する決議を行った²⁶。

¹⁹ もっとも、外務省は95年合意の直後、「それ以外の犯罪、例えば放火、強盗、誘拐、このようなケースで殺人、強姦の場合と同様に凶悪な事件につきましても、日本側が重大な関心を有する場合は、日本側が提示する特別の見解を米側は十分考慮するという事になったわけでございます。その結果、そのような場合でも実際に引き渡しが行われることが十分に考えられるということになったわけでございます」と答弁していた。第134回国会参議院予算委員会会議録第5号 平成7年10月27日 p.6. (折田正樹外務省北米局長の答弁)

²⁰ 第151回国会衆議院外務委員会会議録第2号 平成13年2月28日 pp.2-3. (河野洋平外相の答弁)

²¹ 「日米地位協定、運用改善推進で合意 改定論議論止め 田中外相会談」『朝日新聞』2001.7.19, 夕刊。

²² 「少佐身柄引き渡し拒否／米、具体的理由なく／外務省は再要求せず／日米合同委」『沖縄タイムス』2002.12.6.

²³ 「米、米兵容疑者の身柄引き渡し拒否を示唆 日米地位協定」『朝日新聞』2003.7.3.

²⁴ 第151回国会衆議院外務委員会会議録第19号 (閉会中審査) 平成13年7月10日 pp.12-13.

²⁵ 第154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7号 平成14年3月20日 p.18; 第154回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第7号 平成14年3月29日 p.28.

²⁶ 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7号 平成15年7月3日 p.1; 第156回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第5号 平成15年7月16日 p.10.

（３）2004年の口頭合意

その後、協議が再開され、合意に至ったのは2004年4月2日であった。米兵容疑者の取調べに米軍代表者の同席を認める²⁷とともに、95年合意で起訴前の引渡しについて「十分な考慮を払う」とした「その他の特定の場合」について「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²⁸。

これで、殺人、強姦以外の強盗や放火なども起訴前の身柄引渡しの対象となり、引渡し対象が拡大したとの評価がある一方で、具体的な罪名が示されず、また引き渡すかどうかは依然、米側の裁量に委ねられたままであり、大きな改善につながる保証はないとの指摘もみられた²⁹。

なお、この確認について、合意文書には記載されず、口頭での確認になったことについて、外務省は、この確認が95年合意の解釈についてのものであり、日米間でこの解釈について明確に確認をしておけば十分であると説明した³⁰。この口頭合意については、現在も外務省のウェブサイトや外交青書等にも記載がない状況となっている。

（４）2004年の口頭合意以後の動き

この口頭合意後、2006年1月3日に神奈川県横須賀市で発生した女性が強盗・殺害された事件³¹や2008年3月19日に神奈川県横須賀市で発生したタクシー運転手が強盗・殺害された事件³²では起訴前身柄引渡しが行われた。後者の事件では、容疑者が脱走兵であったことから、事件後、日米は脱走兵の通報体制について合意した³³。

2009年11月7日には読谷村でひき逃げ死亡事件が発生した。この事件では、政府は起訴前の身柄の引渡しを求めなかった。しかし、容疑者は出頭を拒否し続けたため、捜査は難航した。それまで日本側が身柄を要求しなかったケースでは、身柄がなくても、容疑者が取調べに応じたため、捜査に支障がないとされていたが、その前提が崩れたのではないかとの指摘がなされた³⁴。

最終的にこの事件では、通常、ひき逃げは「自動車運転過失致死（刑法違反）」と「ひき逃げ（道路交通法違反）」の併合罪で、同時に立件するところを、物証、状況証拠だけで起訴が確実な「自動車運転過失致死容疑」で起訴し、日本側に身柄が引き渡されたのちに、「ひき逃げ容疑」で逮捕した³⁵。事件発生から日本側に身柄が引き渡されるまで、2か月を要することとなった。

²⁷ 「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に関する日米合同委員会合意」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/17_06.pdf>

²⁸ 第159回国会参議院外交防衛委員会会議録第9号 平成16年4月6日 p.8. (海老原紳外務省北米局長の答弁)

²⁹ 「日米地位協定 身柄引き渡し改善保証なし」『東京新聞』2004.5.3.

³⁰ 第159回国会衆議院外務委員会会議録第15号 平成16年4月28日 p.10. (海老原外務省北米局長の答弁)

³¹ 「強盗殺人容疑の米海軍兵の身柄引渡し要請について」2006.1.7. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/18/rls_0107a.html>

³² 「強盗殺人容疑の米海軍兵の身柄引渡し要請について」2008.4.3. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/h20/4/1178807_906.html>

³³ 「在日米軍からの脱走兵の日本側への通報体制について」2008.5.15. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/h20/5/1179961_907.html>

³⁴ 第173回国会衆議院外務委員会会議録第4号 平成21年11月25日 pp.5-8. (河野太郎衆議院議員の質問)

³⁵ 「ひき逃げ米兵逮捕／“分割方式”で立件へ」『琉球新報』2010.1.9.

この他にも米兵等の犯罪は相次ぎ、事件等を契機として、日米両政府は、基地外居住者についての情報提供³⁶や、米軍属の公務中の犯罪についての枠組み³⁷、飲酒後の自動車運転による通勤を公務として扱わないこと³⁸などについて合意した。

しかし、こうした運用改善を経ても、米兵等による犯罪は後を絶たなかった。

2012年10月16日には沖縄本島中部で米兵が女性を暴行する事件が起きた。この事件では、基地の外にいる容疑者2人を沖縄県警が逮捕したため、身柄引渡しの問題となることはなかった³⁹。この事件を機に米軍に夜間外出禁止令が出たが、その後、11月には沖縄県読谷村において米兵による住居侵入傷害事件が起きた。この事件では容疑者が負傷したため基地内の病院に搬送された。そのため、身柄の引渡しの問題化する可能性もあったが、藤村修内閣官房長官は事件が発生した2日、米側が捜査に協力しているとして「起訴前の身柄引渡しを要請する必要はない」と発言し、批判の声も上がった⁴⁰。

3 地位協定の見直し・改定をめぐる動き

これまで述べたように、米兵等による犯罪が相次ぐなか、地位協定の運用改善が行われてきた。一方で、沖縄県は運用改善では不十分として、抜本的な見直しを求めてきた。ここでは、沖縄県による見直し要請と地位協定の改定に対する政府の立場を概観する。

(1) 沖縄県の見直し要請

前述したように、1995年に沖縄で発生した少女暴行事件を契機として、95年合意が行われた。しかし、沖縄県はこれに満足していたわけではなかった。合意した10月25日、沖縄県の大田昌秀知事は「単に運用上の改善でなく、協定そのものの全面的な見直しを求めていく考えだ」との談話を発表した⁴¹。そして沖縄県は同年11月4日、日米両政府に対し、日米地位協定見直し要請書を提出し、第17条関連として「日本国が裁判権を行使すべき合衆国軍隊の構成員又は軍属たる被疑者の拘禁が、どのような場合でも、日本側ができるよう明記すること」を求めた⁴²。

2000年8月には、沖縄県は日米両政府に対し、日米地位協定の見直しに関する要請を行った。ここでは「合衆国の軍当局は、日本国の当局から被疑者の起訴前の拘禁の移転の要請がある場合は、これに応ずる旨を明記すること」を求めた⁴³。

これ以後も、沖縄県と県内の基地所在の市町村で構成される沖縄県軍用地転用促進・基

³⁶ 「在沖米海兵隊員による未成年者に対する暴行被疑事件（再発防止策一当面の措置一について）」2008.2.22. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/h20/2/1178095_902.html>

³⁷ 「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」2011.11.24. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/gunzoku_1111.html>

³⁸ 「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」2011.12.16. 外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/koumu_hani.html>

³⁹ 「また米兵、怒る沖縄 『我慢いつまで』 強姦致傷事件」『朝日新聞』（西部）2012.10.17.

⁴⁰ 「沖縄・暴行事件、『また米兵』怒り頂点 政権、抗議しただけ」『朝日新聞』2012.11.3; 「米兵負傷で不拘束? / 住居侵入傷害事件 県警が任意捜査 / 『好意的考慮』疑問の声も」『沖縄タイムス』2012.11.6.

⁴¹ 「沖縄知事がコメント、協定全面見直しを」『日本経済新聞』1995.10.26.

⁴² 沖縄県総務部知事公室基地対策室編『沖縄の米軍基地』沖縄県総務部知事公室基地対策室、1998, pp.213-214.

⁴³ 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍基地』沖縄県知事公室基地対策課、2008, p.88. <<http://www.pref.okinawa.lg.jp/site/chijiko/kichitai/documents/4sho.pdf>>

地問題協議会（軍転協）は、日米両政府に「基地から派生する諸問題の解決促進に関する要請」を継続してきた。その「要請事項」のなかに「日米地位協定の抜本的な見直しについて」があり、第 17 条関係（刑事裁判権）として「日本国当局からの被疑者の起訴前の拘禁移転要請に応ずる旨を明記すること」と掲げられている⁴⁴。

これらの要請では、95 年合意により一定の前進が図られたことは認めつつも、日本側の起訴前の容疑者の身柄引渡しの要請を承認するののかについては米側の裁量に委ねられており、2002 年の婦女暴行未遂事件のように身柄引渡し拒否されたり、米軍が身柄を拘束していた容疑者が、米軍基地から米国内に逃亡したりした事例もあることから、運用の改善での限界を指摘し、日米地位協定を抜本的に見直し、容疑者の起訴前の拘禁を日本が速やかに行えるようにすることを求めている。

（２）政府の立場

政府は、地位協定について 1999 年 12 月には「地位協定の運用改善について、誠意をもって取り組み、必要な改善に努める」との閣議決定を行っていた⁴⁵。国会答弁ではこの閣議決定に従って取り組む旨がたびたび表明されていた⁴⁶。

しかし、2001 年に入ると米兵による事件が相次いだことを受け、河野洋平外相が運用改善でうまくいかなければ改定も視野に入れると発言し⁴⁷、森喜朗首相も同様の発言を行った⁴⁸。

こうした姿勢は後継の小泉純一郎内閣にも引き継がれ、2001 年 7 月 23 日に閣議決定された答弁書では、運用改善での対応が「十分効果的でない場合には、我が国のみで決定し得ることではないが、日米地位協定の改正も視野に入れていくことになると考えている」との見解が示された⁴⁹。

そして翌 24 日に行われたパウエル（Colin L. Powell）米国務長官との会談で小泉首相は、沖縄での事件等に触れ「地位協定の運用改善に努力することとなっているが、もしこれが、効果的でなければ協定の改正も視野に入れていくことになる」と述べた⁵⁰。これに対し、パウエル国務長官は「日米地位協定については、運用の改善のため努力したい」と述べ、改定については否定した。日本政府が米側に対し、公式の場で日米地位協定の改定の可能性に言及したのは初めてのことで報じられた⁵¹。

しかし、その後は、前述した運用改善が 2004 年に行われたものの、政府による改定についての具体的な動きは見られなかった。

一方、2008 年 3 月、野党であった民主党、社民党、国民新党の 3 党は、日米地位協定改定案について合意した。同改定案では現行の第 17 条が第 19 条とされ、以下のような

⁴⁴ 直近のものは以下。「沖縄県軍用地転用促進・基地問題協議会要請書」2012.10. <<http://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/chijihatugen/documents/img-x22105232.pdf>>

⁴⁵ 「普天間飛行場の移設に係る政府方針」 <http://www8.cao.go.jp/okinawa/6/64_1.html>

⁴⁶ 例えば第 149 回国会参議院会議録第 2 号 平成 12 年 8 月 1 日 p.7. (森喜朗首相の答弁)

⁴⁷ 第 151 回国会衆議院予算委員会議録第 6 号 平成 13 年 2 月 15 日 p.37. (河野外相の答弁)

⁴⁸ 第 151 回国会衆議院予算委員会議録第 12 号 平成 13 年 2 月 26 日 p.22. (森首相の答弁)

⁴⁹ 齋藤勁参議院議員提出「日米地位協定の改定に関する質問主意書」（平成 13 年 6 月 26 日質問第 40 号）に対する答弁書（平成 13 年 7 月 23 日内閣参質 151 第 40 号），p.9. <<http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/151/touh/t151040.htm>>

⁵⁰ 「パウエル米国務長官の小泉総理表敬」2001.7.24. 首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/koi_zumiphoto/2001/07/24paueru.html>

⁵¹ 「日米地位協定 将来、改定要求も 小泉首相、パウエル米国務長官に表明」『読売新聞』2001.7.24, 夕刊。

っている（下線部が改定部分）⁵²。

第 19 条（現行第 17 条）

5 (c) 日本国が裁判権を行使すべき合衆国軍隊の構成員又は軍属たる被疑者の拘禁は、原則として日本国の拘禁施設で行う。

(d) その者の身柄が合衆国の手中にあるとき、日本国の当局から被疑者の拘禁の移転の要請がある場合には、合衆国の軍当局は、これに同意する。

これはつまり、米兵等の容疑者の拘禁を原則として日本が行うとし、日本が身柄の引渡しを要請した場合には米側が日本側に引き渡すとしたものであり、沖縄県の要請等に沿ったものとなっていた。

その後、2009 年 9 月、民主党、社民党、国民新党の 3 党による連立政権が発足した。連立政権樹立に当たっての政策合意において、3 党は日米地位協定の改定を提起することを挙げた⁵³。

しかし、民主党政権下においても、前述した運用改善⁵⁴は行われたものの、地位協定の改定の提起には至らなかった⁵⁵。

Ⅲ 韓国、ドイツとの比較

1 韓国、ドイツの地位協定における規定

日本と同様、米軍が駐留している国としては、韓国やドイツがある。韓国に駐留する米軍の法的地位は在韓米軍地位協定（米韓地位協定）が定めている。また、ドイツに駐留する外国軍隊の法的地位は、米国など北大西洋条約機構（NATO）加盟国間で締結された NATO 軍地位協定と、これを補充するドイツ駐留 NATO 軍地位補足協定（ボン補足協定）が定めている。これらの地位協定と、日米地位協定における容疑者引渡しに関する規定をまとめたのが、表 2 である。

こうした規定について、外務省は、次のように説明している⁵⁶。

- ・ NATO 軍地位協定では、日米地位協定と同様、起訴時まで米側が拘禁することになっている。
- ・ ボン補足協定では、派遣国は判決の執行時まで被疑者を拘禁できていることになっている。
- ・ ボン補足協定には、ドイツによる移転要請に派遣国は好意的考慮を払うとの規定もあるが、そもそもドイツは、同協定に従い、ほとんど全ての米兵による事件につき第一次裁判権を放棄している。
- ・ 米韓地位協定では、派遣国（米側）は、12 種類の凶悪な犯罪の場合は韓国側による起訴

⁵² 「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定（改定案）」 <<http://archive.dpj.or.jp/news/files/kaiteian.pdf>>

⁵³ 「連立政権樹立に当たっての政策合意」2009.9.9. <<http://www.dpj.or.jp/news/files/20090909goui.pdf>>

⁵⁴ 前掲注(37), (38)

⁵⁵ 民主党政権下における対応については次も参照。「特集：日米地位協定 沖縄の悲願、改定いつ」『毎日新聞』2012.12.2.

⁵⁶ 前掲注(8)；「刑事裁判手続に関する運用の改善」外務省ウェブサイト <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem_03.html>

表 2 容疑者の身柄の引渡しに関する地位協定の規定比較

<p>日米地位協定</p> <p>第 17 条 5 (c) 日本国が裁判権を行使すべき合衆国軍隊の構成員又は軍属たる被疑者の拘禁は、その者の身柄が合衆国の手中にあるときは、日本国により公訴が提起されるまでの間、合衆国が引き続き行なうものとする。</p> <p>刑事裁判手続に係る日米合同委員会合意 (1995 年 10 月 25 日)</p> <p>1 合衆国は、殺人又は強姦という凶悪な犯罪の特定の場合に日本国が行うことがある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好意的な考慮を払う。合衆国は、日本国が考慮されるべきと信ずるその他の特定の場合について同国が合同委員会において提示することがある特別の見解を十分に考慮する。</p> <p>2 日本国は、同国が一にいう特定の場合に重大な関心を有するときは、拘禁の移転についての要請を合同委員会において提起する。</p> <p>2004 年 4 月 2 日の日米合同委員会合意 (口頭)</p> <p>95 年合意で起訴前の引渡しについて「十分な考慮を払う」とした「その他の特定の場合」について、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、拘禁の移転を要請することができる。</p>
<p>在韓米軍地位協定 (米韓地位協定)</p> <p>第 22 条 5 (c) 大韓民国が裁判権を行使すべき被疑者である合衆国軍隊の構成員若しくは軍属又はそれらの家族の拘禁は、大韓民国により公訴されるまでの間、合衆国の軍当局が引き続き行なうものとする。</p> <p>アメリカ合衆国と大韓民国との間の相互防衛条約第 4 条に基づく施設及び区域並びに大韓民国における合衆国軍隊の地位に関する協定の合意議事録 (2001 年 1 月 18 日改正)</p> <p>第 22 条第 5 (c) に関して次のように合意する。</p> <p>3. 合衆国の軍当局は、大韓民国が第一次の裁判権を有する犯罪であって、拘禁を許可するのに必要な重大性が充分にあり、拘禁を行うための必要かつ十分な理由のある以下の類型の犯罪の起訴時又は起訴後、大韓民国が拘禁者の引渡しを要求した場合、大韓民国当局へ拘禁者を引き渡すものとする。</p> <p>(a) 殺人 (b) 強姦 (準強姦及び 13 歳未満の者との姦淫を含む。) (c) 営利誘拐 (d) 違法な薬物の取引 (e) 販売目的のための違法な薬物の製造 (f) 放火 (g) 凶器使用強盗 (h) 前項の犯罪の未遂 (i) 傷害致死 (j) 飲酒運転による死亡事故 (k) 死亡事故を起こした後現場からの逃走 (l) 上記の犯罪のうち、一又はそれ以上の犯罪の被包含犯罪</p> <p>2012 年 5 月 23 日の米韓合同委員会合意</p> <p>米韓地位協定に付随する米韓合同委員会の合意事項のうち、「拘禁の引渡し後、24 時間以内に起訴されなければ釈放しなければならない」という規定を削除。</p>
<p>NATO 軍地位協定</p> <p>第 7 条 5 (c) 受入国が管轄権を行使すべき軍隊の構成員又は軍属たる被疑者の拘禁は、その者の身柄が派遣国の手中にあるときは、受入国により公訴が提起されるまでの間、派遣国により引き続き行われるものとする。</p>
<p>ドイツ駐留 NATO 軍地位補足協定 (ボン補足協定)</p> <p>第 22 条 1 (b) ドイツの当局が裁判権を行使するときは、軍隊の構成員若しくは軍属又はそれらの家族の拘禁は、本条第 2 項及び第 3 項に従って派遣国の当局が行うものとする。</p> <p>2 (a) ドイツの当局が逮捕を行った場合であって、関係派遣国の当局からの要請があるときは、被逮捕者を当該派遣国に引き渡すものとする。</p> <p>(b) 派遣国の当局が逮捕を行ったとき、又は被逮捕者が本項 (a) 号に基づいて派遣国の当局に引き渡されたときは、同当局は、</p> <p>(i) 拘禁をいつでもドイツの当局に移すことができる。</p> <p>(ii) 特定の場合においてドイツの当局が行うことがある拘禁移転の要請に対して好意的な考慮を払う。</p> <p>(中略)</p> <p>3 本条第 2 項に従って派遣国の当局が拘禁を行うときは、ドイツの当局による保釈若しくは釈放の時まで、又は刑の執行開始まで、派遣国の当局が引き続き拘禁を行う。派遣国の当局は、捜査及び刑事訴訟手続のために、被逮捕者の身柄をドイツの当局に委ねるものとし、かつその目的のため及び証拠隠滅を防止するために適切なすべての措置を執るものとする。派遣国の当局は、拘禁に関してドイツの権限ある当局が行う特別の要請に十分な考慮を払うものとする。</p>

(出典) 以下の資料等をもとに筆者作成。

- ・ 本間浩ほか『各国間地位協定の適用に関する比較論考察』内外出版, 2003, pp.308-310.
- ・ 白井京訳「アメリカ合衆国と大韓民国との間の相互防衛条約第 4 条に基づく施設及び区域並びに大韓民国における合衆国軍隊の地位に関する協定」『外国の立法』No.220, 2004.5, pp.191-220.
- ・ 本間浩訳「ドイツ連邦共和国に駐留する外国軍隊に関して北大西洋条約当事国間の軍隊の地位に関する協定を補足する協定」『外国の立法』No.221, 2004.8, pp.21-66.

時、それ以外の犯罪については判決確定後まで、被疑者を拘禁できることになっている。

こうした点から、外務省は「日米地位協定の規定は、他の地位協定の規定と比べても、NATO 軍地位協定と並んで受入国にとっていちばん有利なものとなっている」と説明している。それがさらに、95年合意により、殺人、強姦などの凶悪な犯罪で日本政府が重大な関心を有するものについては、起訴前の引渡しを行う途が開かれたという説明を行っている。

2 韓国の運用改善事例

容疑者の引渡しについて、韓国では2012年に運用改善が行われた。

2011年9月に在韓米兵が女性に対して性的暴行を行うなど、事件が相次いでいた。これを受けて、米韓両国は在韓米兵犯罪の初動捜査強化策を協議した。

その結果、2012年5月23日、米韓合同委員会は米韓地位協定の運用改善で合意した⁵⁷。それまで、米韓地位協定に付随する米韓合同委員会の合意事項には、犯罪を犯した在韓米兵の容疑者の身柄引渡しについて、韓国司法当局は引渡し後、24時間以内に起訴しなければ釈放しなければならないと規定されていた⁵⁸。そのため、起訴前の身柄確保が事実上、不可能であり、容疑者の身柄を拘束した状態で十分に時間をかけて初動捜査をすることができなかった。

それが、この運用改善によって、前述の規定が削除され、起訴前に身柄を確保して捜査を行えるようになった。これについて、起訴前の引渡しは日本のように殺人、強姦に限らず可能になったということで、米韓地位協定が日米地位協定よりも進んだものであるとの評価もみられる⁵⁹。

おわりに

本稿で見たように、米兵等による犯罪が起きるたびに、米兵等の身柄引渡しに関する地位協定の規定が問題となり、運用改善が図られてきた。

95年合意で殺人、強姦以外の放火なども、「その他の特定の場合」として起訴前引渡しの対象となると考えられながらも、実際には行われなかったことから、「その他の特定の場合」の明確化が求められてきたが、2004年の合意では「いかなる犯罪も排除しない」ことが口頭で確認されたにとどまった。その後も、ひき逃げなどのケースでは起訴前引渡しは行われず、政府は要請も行っていない。

⁵⁷ 「SOFA 합동위원회, ‘기소전 신병인도’ 등 형사 절차 운영에 대한 새로운 틀 합의」 2012.5.23. 外交通商部ウェブサイト

<http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=6&boardid=235&seqno=342307&c=&t=&pagenum=1&tableName=TYPE_DATABOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&>

⁵⁸ 削除される前の条文は以下。「시설과 구역 및 대한민국에서의 합중국 군대의 지위에 관한 합동위원회 합의사항」 外交通商部ウェブサイト

<http://www.mofat.go.kr/webmodule/htsboard/template/read/korboardread.jsp?typeID=24&boardid=11695&seqno=3561&c=TITLE&t=sofa&pagenum=3&tableName=TYPE_KORBOARD&pc=&dc=&wc=&lu=&vu=&iu=&> 邦訳は次を参照。河鍊洙 「駐韓米軍地位協定(SOFA)の現状と課題(2)」『龍谷法学』37(3), 2004.12, pp.780-781.

⁵⁹ 「미군 피의자 기소前신병 인도받는다」『동아일보』 2012.5.23.

<<http://news.donga.com/Inter/3/02/20120522/46445433/1>>

また、容疑者の身柄引渡しについて、米側の裁量次第である点が、依然として大きな問題となっている。この点について、沖縄県など基地のある自治体は地位協定の抜本的な見直しを求め続けている。

一方、政府は、地位協定の改定について、本稿で述べたように一時的に言及したことなどはあっても、基本的には、慎重姿勢を取り続けてきた。その背景として、米国が日本との協定改定に応じれば、各国と結ぶ地位協定にも波及することが避けられないため、米国が改定に応じないとの見方が、日本政府に根強いことが指摘されている⁶⁰。

しかし、米兵等による犯罪は後を絶たず、「日米同盟にひびが入る」（仲井真沖縄県知事）⁶¹ことも懸念される状況となっている。基地が置かれている自治体と米国の立場の間で、日本政府は適切な対応が求められている状況であると言える。

本稿では容疑者引渡し問題について、個別の事件や運用改善の経緯を概観することを試みた。地位協定については、運用実態について、個別の事件の経緯などが必ずしも明らかでないが、過去の経緯を踏まえ、適切な議論を行うことが必要であろう。

【主要参考文献】

- ・外交防衛調査室・課「日米同盟をめぐる諸課題と今後の展望」『調査と情報—ISSUE BRIEF』664号, 2009.11.26. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000529_po_0664.pdf?contentNo=1>
- ・松本英樹「沖縄における米軍基地問題—その歴史的経緯と現状—」『レファレンス』642号, 2004.7, pp.36-60. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_999936_po_64202.pdf?contentNo=1>

⁶⁰ 「わかる？：沖縄に強いる不平等 地位協定『諸悪の根源』 優先的裁判権、身柄引き渡し 『運用』も米優位変わらず」『毎日新聞』（西部）2012.10.23.

⁶¹ 『朝日新聞』前掲注(40)