

米国議会による監督のための 米国・イラク間における駐留米 軍の撤退に関する協定/地位協定 の問題点についての報告

R・チャック・メーソン

米国議会調査局

所属弁護士

2009年7月13日

米国議会調査局

7-5700

www.crs.gov

R40011

本書は米国議会の議員および委員会のために作成された。

本書の要旨

米国は2003年3月以降イラクでの軍事作戦に関与してきた。米国がそのような軍事作戦を展開するに際して拠り所となった法的枠組みには、イラクの連合国暫定当局(CPA)が下した命令ばかりでなく、米国議会合同決議H. J. Res. 114 (P. L. 107-243)、複数の国連安保理決議などもある。

2007年11月26日に米国のジョージ・W・ブッシュ大統領とイラク共和国のヌーリー・カミル・ムハンマド・アル＝マリーキー首相は、「イラクと米国との長期的な友好協力関係の原則に関する宣言」に署名した。両国はこの宣言に従って、「2008年7月31日以前のできるだけ早い時期に、政治、文化、経済、及び安全保障の領域に関連し、両国の政府間合意に達するための協議を開始する」と誓約した。この宣言では特に、米国がイラクに国家の安全を保障し、その治安部隊に武器を供与し、軍事訓練を実施すると共に、イラクの領土内で活動するアルカイダその他のテロリスト集団に立ち向かうことを明言する協定の締結を両国が意図している旨が示されていた。

数か月に亘る交渉の末、2008年11月17日に、駐イラク米国大使ライアン・クロッカーとイラクの外務大臣ホーシヤール・ズィーバーリーは、次の2つの文書に署名した。

- (1) 米国およびイラク共和国間の友好協力関係のための戦略的枠組みに関する協定
- (2) 米軍のイラクからの撤退およびイラクでの暫定駐留期間における米軍の活動組織に関する米国とイラク共和国間の協定

上記の(2)の協定は一般に米国とイラクとの地位協定(SOFA)と呼ばれ、その参照をもって、より規模の大きな戦略的枠組みに関する協定に編入される。

米国議会は、米国が関わる協定の交渉、形態、締結、および実施の状況を監督する権限を行使するための手段をいくつか有している。イラクとの協定は、行政協定として交渉が実施され、締結されて、2009年1月1日をもって施行されたが、SOFAに規定された特定の条項に関しては未だに答弁がなされていない多くの疑問点が残されたままである。この報告書は最初に、イラクにおける米国の軍事作戦を統制するこれまでの法的枠組みについて論じることから始める。その後、従来から考察されてきた地位協定の合意内容に関わる一般的な背景について報告する。最後に、米国議会による継続的な監督が必要であろうと思われる問題に焦点を当てながら、SOFAの特定の側面について論じる。

(注：沖縄県) 目次のページは翻訳版のページ数である。

目次

| | |
|------------------------------------|----|
| イラクにおける軍事作戦:これまでの経緯..... | 1 |
| 地位協定(SOFA)とは何か..... | 5 |
| 米国/イラク間における駐留米軍の撤退に関する協定/地位協定..... | 7 |
| 刑事および民事の裁判権..... | 7 |
| 撤退 工程表..... | 9 |
| 委員会..... | 10 |
| 作成者 連絡先..... | 10 |

イラクにおける軍事作戦:これまでの経緯

イラクにおける米国の軍事作戦は、下記の通り米国の軍隊の使用を大統領に認めた H. J. Res. 114 (P.L. 107- 243) に従って米国議会が承認した。

米国大統領が、(1) イラクによってもたらされる継続的な脅威から国家の安全を防護し、(2) イラクに関連する国連安保理決議のすべてを履行するために、それが必要かつ適切であると判断した場合

さらに、そのような権限の行使が認められる根拠として、外交努力および他の平和的手段が、前述した目標を達成するには適切でなく、イラクに対する武力の行使がテロとの戦いに適合することを大統領が断定しなければならない¹。米国議会合同決議 H. J. Res. 114は、そのように制定される前に採択された決議と同様に、イラクの継続的な状況に関連して今後国連安保理が採択する決議を組み込むことになる²。さらに、「イラクによってもたらされる継続的な脅威から国家の安全を防護する」という幅広い目的のためばかりでなく、そのような国連安保理決議に表明されたあらゆる懸念に対処するためにも、この権限は、イラクの武装解除を強制する以上の大きなものに拡大するであろう。

米国および英国は、他の諸国共々、2003年3月にイラクに侵攻し、イラクおよびクウェートの状況に対処した初期の国連安保理決議の遵守を強制するための権限を行使した³。他の安保理理事国は、先の決議に関するこのような解釈に反対し、それらの決議がイラクに対して武力を用いることを継続的に承認していることを否定した。イラク侵攻の合法性に関しては当初の合意を見なかったにもかかわらず、安保理は、イラクの占領を認め、イラクに民主政府を樹立するための多国籍軍の計画を総合的に支持する、後日の決議を採択した⁴。

まず最初の安保理決議第1511号(2003年11月16日)が、連合国暫定当局(CPA)を承認し、国際法の下でそのような政権の責務および権限が一時的な性質のものであることを力説した。そのような政権の権限は、「イラク市民によって樹立され、国際的に承認された代表政府が宣誓し、[CPA]の責任を引き継いだ時点で停止する」(第1項)と上記の決議には述べられている。安保理決議第1511号はその第13項をもって下記を承認した。

イラクの安全と安定に貢献するのに必要なすべての措置を講じて、[イラクに恒久的な政府を樹立するための] 工程表および事業計画の実施に必要な条件を確保するばかりでなく、国連代表団、イラクの評議会やその他イラクの連合国暫定当局(CPA)の行政機関、および主要な人道支援・経済支援インフラ施設などの安全に貢献するために、単一の指揮系統下におかれた多国籍軍を創設するものとする。

¹ 2003年3月に米国大統領ジョージ・W・ブッシュは、P.L. 107-243によって要求された、イラクに対する軍事作戦展開のための権限の行使に関する決定について米国議会に報告した。2003年3月19日付米国下院文書第108-50号。イラクに対して軍事力を用いることを承認する2002年の国連決議第3項(b)に準じた報告を伝える米国大統領による発表。

² 2003年以前の状況について取り扱ったこれまでの国連安保理決議の概要については、マージョリー・アン・ブラウンが作成したCRSレポートRS21323、*国連安全保障理事会 — イラク危機におけるその役割:概要*を参照のこと。

³ ショーン・マーフィー著 *イラク侵攻の合法性に関する評価* 92 Geo. L. J. 173 (2004年)を参照のこと。

⁴ このプロセスの概要については、Kenneth Katzman. 著「CRS レポート RL31339、イラク：サダム後の統治と安全を参照のこと。

国連安全保障理事会は、国連決議第1511号に、「この決議の公布日から起算して1年以内に（中略）多国籍軍の要求事項および使命について再検討する」とする公約を盛り込んだ。さらにこの決議には、「先にあらましを述べた選挙の過程」が完了した段階、すなわち、国連安全保障理事会が、「国際的に承認された、合議制によるイラク政権の見解を考慮しながら、（中略）将来において多国籍軍の活動継続の必要性について検討する」準備を整えた時点で、いかなる場合であろうとも、多国籍軍の義務が終了すること」も規定されていた。

前述の国連安保理決議は、連合軍兵士に関するイラクの裁判権の適用免除については規定していない。イラクに恒久的政府が樹立され承認される前に、SOFAを締結することは困難なように思われた⁵。イラクの安全と再建に関係している連合軍兵士、委託労働者、その他の外国人要員に関する裁判権の適用免除は、イラクの連合軍暫定当局（CPA）の命令によって確立されたが、法令の権限や、（該当する国連安保理決議にあるような）戦争の利用方法次第でかかる免除の状況が異なってくる。イラクの連合軍暫定当局（CPA）命令第17号「連合軍暫定当局（CPA）、イラク多国籍軍（MNF-I）、イラク国内の特定の使節団および要員の地位に関する命令」⁶は、多国籍軍（MNF）およびイラクの連合軍暫定当局（CPA）、並びに、すべての国際的なコンサルタントは、イラクの裁判権の適用から免除されることを規定した。これには、「刑事訴訟、民事訴訟、行政訴訟のいずれであるかには関わりなく、イラクの裁判所もしくは他のイラクの政府機関における逮捕、留置、または訴訟も含まれると規定されている。しかしながら、前述した要員等に対しては適用されるイラクの法律を尊重することが期待されるが、それらは、「派遣国」の専属管轄の対象となる。要員を派遣して多国籍軍に貢献する国は、イラク国内において、自国の軍法が適用される全員に自国の法律を適用することによって、そのような国に認められているあらゆる刑事裁判権および懲戒権を行使する権利を有する⁷。

連合軍暫定当局（CPA）が解体されて、主権がイラク臨時政権に移譲されることが期待される中、2004年6月に、国連安全保障理事会は決議第1546号を採択し、イラクにおけるその駐留が「やがて発足するイラクの臨時政権の求めに応じたものである」ことに言及しつつ、決議第1511号に示された、多国籍軍の権限を再度明確にした。多国籍軍の権限に関わる条件については第12項に示されている。その中で国連安全保障理事会はさらに下記の通り決定した。

多国籍軍の権限については、イラク政府からの求めに応じた場合またはこの決議日から起算して12か月が経過した際に再度検討し、さらに、前述の政治工程の準備が完了した段階で終了することを決定する。また、イラク政府がそのように求めた場合には、この権限を早期に終了させることを宣言する。

⁵ 伝えられているところによると、国連は、主権の移譲およびイラク臨時政権の樹立に先立ち、イラク統治評議会と地位協定（SOFA）を締結しようと試みたが、イラクの高官達は、イラクに樹立された恒久的な政府のみが国際条約を締結する権限を有するという見地に立っていた。2004年6月24日発行ワシントンポスト紙（A01）掲載のロビン・ライト著「米国はイラクにおいて6月30日以降も特権に預かるであろう」を参照のこと。

⁶ 入手先：http://www.cpa-iraq.org/regulations/040627_CPAORD_17_Status_of_Coalition_Rev_with_Annex_A.pdf

⁷ *Id.* § 4. 同上、§ 4

国連安保理決議第1546号には、米国の国務長官コリン・パウエルとイラク暫定政権の首相イヤード・アッラーウィー博士からの書簡が組み込まれている。米国のパウエル国務長官からの書簡には下記の通り述べられていた。

イラクの安全に継続的に貢献するため、多国籍軍（MNF）は引き続き、それらの任務達成のために必要な地位を軍隊およびその要員に与え、イラクに貢献する国々が責任を持ってそれらの派遣した要員に対する管轄権を行使し、多国籍軍（MNF）のための資産の調整とMNFによる資産の使用が保障される枠組みの下で機能しなければならない。こうした項目を統括する既存の枠組みは、これらの目的のために充分である。さらに、多国籍軍（MNF）を構成する軍隊は常に、ジュネーヴ協定等の武力紛争に関わる法律の下で

果たすべき責任に適合する行為に従事し、今後もそのような行為を継続するであろう。

イラクの主権を臨時政権に移譲するのに先立ち、米国のブレマー大使は、主に、連合国暫定当局（CPA）に代わってイラク多国籍軍（MNF-I）に任務を遂行させたり、新しい政治状況が反映された別途の方法を用いたりすることによって、既存のCPA命令を修正する命令第100号（CPA Order 100）を公布した⁸。その目的についてCPA Order 100は次のように述べている。

（その目的は）イラク暫定政府およびその後発足するすべてのイラク政府が、かかる法律、規則、命令、覚え、指示、および指令についての全責任を引き継ぎ、正式な統治権限が移譲された後のそのような政府によるこれらの履行には、正当に権限が認められて統治するイラク政府が決定した通りに、イラク市民の期待が反映されていることを確実にすることにある。

イラクの暫定政権法（TAL）第26条¹⁰は、「国際法の下でのその権限に基づいて連合国暫定当局が公布した法律、規則、命令、及び指令は、正当に制定され、法的効力を備えた法令によって廃止されるか修正されるまではなおその効力を有する」と定められている。

したがって、連合国暫定当局（CPA）（改正）は、イラク暫定政権への権限の移譲の有効性を保った。この暫定政権は、この条項の修正もしくは撤廃のための措置を一切講じなかった。2005年にはイラクの恒久的な憲法が採択された。この憲法の第130条は既存の法令の有効性を引き継ぐとしているから、暫定政府によって廃止されていないCPA命令も憲法に盛り込まれることになると思われた。

国連安保理委員会は、多国籍軍の任務の期限を2006年12月31日¹¹まで延長し、その後、2007年12月31日¹²まで再度延長し、最終的には2008年12月31日¹³までとなった。イラクのアル＝マリーキー首相は、「任務の延長は、イラク政府がそのように要望した場合は期限より早い時期でも終了するという、当該任務の終了に向けた国連安保理による遵守事項となり、しかも、2008年5月までは定期的な見直しが行なわれることを条件に」、2008年12月末まで¹⁴、最後の1回だけ、多国籍軍の駐留を延長するよう国連安保理に要請した。

2007年11月26日に米国のジョージ・W・ブッシュ大統領とイラク共和国のヌーリー・カーミル・ムハンマド・アル＝マリーキー首相は、イラクと米国との長期的な友好協力関係の原則に関する宣言に署名した¹⁵。両国はこの宣言に従って、「2008年7月31日以前のできるだけ早い時期に、政治、文化、経済、及び安全保障の領域に関連し、両国の政府間合意に達するための協議を開始する」と誓約した¹⁶。この宣言では特に、安全保障協定の締結にむけた交渉の実施を両国が意図している旨が示されていた。

イラクの政府がイラク治安部隊を訓練し、装備を調べ、武装させて、イラク全土に安全と安定を実現できるようにする際に、この政府を支援すること。たとえば、アルカイダやその傘下にある組織、その他のテロリスト集団ばかりでなく、前の国家体制の残党で構成される犯罪者集団など、他のすべての無法者に立ち向かうことによって、国際的なテロとの戦いに貢献するイラク政府を支援すること。外部からの攻撃を阻止し、イラクの領土が侵害されていないことを確実にするために、イラク政府に対して安全を保障すると¹⁷。

⁸ CPA命令第100号、連合国暫定当局によって公布された法律、規則、命令、および指令の移譲、2004年6月28日付け

入手先: http://www.cpa-iraq.org/regulations/20040628_CPAORD_100_Transition_of_Laws_Regulations_Orders_and_Directives.pdf.

⁹ *Id.* § 1. 同上、§ 1。

¹⁰ 暫定統治期間中のイラクの国家行政に関する法律、2004年3月8日制定

入手先: <http://www.cpa-iraq.org/government/TAL.html>.

¹¹ 国連安保理決議第1637号(2005年11月11日)

¹² 国連安保理決議第1723号(2006年11月28日)

¹³ 国連安保理決議第1790号(2007年12月18日)

¹⁴ 国連安保理決議第1790号に付属文書 I として添付された、イラク共和国のアル＝マリーキー首相から国連安保理への書簡

¹⁵ この協定の本文の入手先：<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/11/20071126-11.html> [以下「原則に関する宣言」と呼ぶ]。この宣言は、米国との長期的な関係を求めた、イラクの最高政治指導者5人の署名のある2007年8月26日付けのコミュニケに基づいている。前述の宣言で承認された戦略的な取り決めの意図するところは、国連および連合軍がそれに基づいてイラクの保安に貢献する責任を負っている、国連の任務を完全に引き継ぎ、これに取って代わることにある。見込まれる米国とイラクの協定が含意するものの背景についてさらに理解するためには、次を参照のこと：2008年1月23日付け、米国下院外交委員会の国際組織、人権、および監督に関する小委員会と中東・南アジアに関する小委員会の公聴会（CRSスペシャリスト、ケネス・カツマンによる説明）。イラクにおける米国の軍事作戦、並びに、イラクの政府と安全に関連する問題に関してはそのほかに次のような文献の中で論じられているので、参照のこと：ケネス・カツマン著CRSレポートRL31339、イラク：サダム・フセイン後の統治および安全保障、並びに、クリストファー・M・ブランチャードほか著CRSレポートRL33793、イラク：地域的な展望と米国の方針。

¹⁶ 上記脚注16にある「原則に関する宣言」。

¹⁷ 米国ホワイトハウス報道官事務所発行、2007年11月26日付け、ファクトシート：米国－イラクの友好協力のための原則に関する宣言。入手先：<http://www.whitehouse.gov/news/releases/2007/11/20071126-1.html>。

2008年3月4日に開催された米国下院外交委員会の中東および南アジアに関する小委員会と国際組織、人権、および監督に関する小委員会合同の公聴会の際に、国務長官上級顧問兼イラク担当調整官であるデヴィッド・M・サターフィールド大使は、見込まれる米国－イラク協定に関して、政府高官による国会議員への背景説明会が7回開かれたと証言した。¹⁸サターフィールド大使はさらに、2種類の個別の協定についてイラクと交渉したいとする政府の意図についても証言した。最初の協定は、法的強制力のあるSOFAで、イラクにおける米軍の法的地位を明確にするための取り決めである。2番目が「戦略的枠組みに関する協定」と呼ばれるもので、「原則に関する宣言」に概要が示されたテーマを広範囲に取り扱うことになる。サターフィールド大使の証言によると、政府当局は、「この段階では、そのような協定を法的強制力のあるものとは考えていない……。協議の途中で変更があった場合、私たちは当然そのことを米国議会に伝え、米国憲法の規定に従って適切な措置を講じる」ことになっていた。しかし、米国国務省によると、「戦略的枠組み」協定は、米国・イラク間の法的強制力のある協定であるから、米国政府発行の*Treaties In Force*に記載されている²⁰。

¹⁸ 米国下院外交委員会の中東および南アジアに関する小委員会と国際組織、人権、および監督に関する小委員会合同の公聴会、宣言および原則；イラクに対する今後の米国の2008年3月4日（下院議員ウィリアム・デラハントの質問に答えた際のデヴィッド・M・サターフィールド大使の説明。）

¹⁹ 同上。（提案の協定の法的強制性に関する下院議員ウィリアム・デラハントの質問に答えた際のデヴィッド・M・サターフィールド大使の説明。）

²⁰ TREATIES IN FORCE、実施中の条約その他米国が締結した国際的な協定のリスト。米国がその当事国であり、2009年1月1日の時点で実施中であると、国務省の記録に盛り込まれる条約その他の国際的な協定に関する情報を提供する目的で国務省が作成。

入手先：<http://www.state.gov/s/1/treaty/treaties/2009/index.htm>。

数か月に亘る交渉の末、2008年11月17日に、駐イラク米国大使ライアン・クロッカーとイラクの外務大臣ホーシヤール・ズィーバーリーは、次の2つの文書に署名した。

- (1) 米国およびイラク共和国間の友好協力関係のための戦略的枠組みに関する協定、並びに、
- (2) 米軍のイラクからの撤退およびイラクでの暫定駐留期間における米軍の活動組織に関する米国とイラク共和国間の協定

上記の2番目の協定は一般に米国とイラクとの地位協定（SOFA）と呼ばれ、その参照をもって、よ

り規模の大きな戦略的枠組みに関する協定に編入される²¹。議会の承認を受けることなく²²、米国政府によって行政協定として交渉が実施され、締結されたその協定は、その一方では、複数の階層で承認を受けることがイラク政府によって求められた。2008年11月16日にイラクの閣僚会議で初めてこれらの協定が承認された。2008年11月27日には、イラク国民議会がこの閣僚会議にならって承認した。最後に、2008年12月4日に、イラク大統領評議会がこれらの協定を了承した。この協定は、2009年1月1日をもって発効した。続いて、米国とイラクが外交文書を交換し、2011年12月31日が期限に設定された。

地位協定(SOFA)とは何か

地位協定(SOFA)とは、それに則って外国の中で軍隊が作戦を展開する枠組みを規定する協定である²³。この協定は、外国の裁判権の適用範囲内にいる、保護下にある個人の権利・特権について規定し、外国の裁判権に関する国内法がどのように米国人の要員に適用されるかについて述べている。地位協定(SOFA)は平時の文書であるから、戦争時の規則、「武装紛争法規」または「国連海洋法」については扱っていない²⁴。地位協定(SOFA)に関与する当時国間で武装紛争が発生した場合、この協定は当該当事者間の契約であるから、いずれかの当事者の意思に則って解除され、協定の条項はもはや適用されなくなる。

米国および北太平洋条約機構(NATO)加盟国に関わる多国間地位協定(SOFA)を除き、地位協定(SOFA)は単独の一国に限定して適用されるものであり、行政協定の形式になっている²⁵。米国国務省と国防省は共同で、特定の国と地位協定(SOFA)を締結する必要性を確認して、協定の諸条件について交渉する。条約²⁷の一部として締結された地位協定(SOFA)は、NATO SOFA²⁶のみである。米国上院は、駐在中の米国人の権利を留保する条項を設けることを条件に、1970年3月19日にこのNATO SOFAの批准を承認した。この米国人の権利留保の条項には、次のような宣言が盛り込まれる:本協定には、米国におけるその存在が米国の安全上もしくは保安上有害であると見なされる人物を放逐もしくは排除するかことによってこの国の安全を防護する権利を縮小、弱体化、もしくは変更する規定が一切盛り込まれてないこと、ならびに、米国におけるその存在がその安全もしくは保安を脅かすと思われる人物の米国への入国もしくは米国での滞在は認められないことを宣言する。²⁸

²¹米国およびイラク共和国間の友好協力関係のための戦略的枠組みに関する協定、第III節、2008年11月17日

²²米国議会の監督任務に関連し、議会が利用可能な方法に関する詳細な基本情報については次を参照のこと:マイケル・ジョン・ガルシア、R・チャック・メーソン、およびジュニア・K・エルシー著、CRSレポートRL34362、見込まれる米国・イラク間の保安協定についての議会の監督および関連する問題

²³地位協定(SOFA)に関する追加の基本情報については次を参照のこと:CRS レポート RL34531、R・チャック・メーソン著、地位協定(SOFA): 地位協定(SOFA): それは何か、どのように活用されてきたか。(現在機密文書に分類されている地位協定(SOFA)は少なくとも10件あることに留意しなければならない。これらの協定は国家の安全保障の観点から機密文書に指定されているから、このレポートではそれらの特質については論じない。)

²⁴米国人の要員には、米軍の軍属、国防省が雇用する民間人、および/または、防衛省の委託で業務に従事する下請け業者などがある。適用範囲については、それぞれの協定に具体的に定義づけられている。

²⁵米国の法律に準じた国際協定の様式および内容、条約と行政協定との区別については、次を参照のこと:マイケル・ジョン・ガルシア、R・チャック・メーソン、およびジュニア・K・エルシー著、CRSレポートRL34362、見込まれる米国・イラク間の保安協定についての議会の監督および関連する問題

²⁶ 4 U.S.T. 1792; T.I.A.S. 2846; 199 U.N.T.S. 67、1951年6月19日ロンドンにて署名をもって締結された。1953年8月23日発効。

²⁷たとえば、1960年6月23日発効の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VI条に基づく

施設および区域、ならびに、日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定、11 U. S. T. 165を参照のこと。(これは、条約に則った行政協定の形式の地位協定(SOFA)である。)

²⁸ S 1953年7月15日付け米国上院決議、NATO SOFAの批准に関する助言および同意。32 C. F. R. § 151.6も参照のこと。

米国上院がNATO SOFA批准の条件とした米国人の権利留保には、下記の4つも含まれている：

(1) この協定の第12条に盛り込まれた刑事訴訟に関する規定が将来の協定の前例とはならない。

(2) 受け入れ国の当局によって米国軍人が裁判にかけられる場合、当該国に駐在する米軍の指揮官は、米国憲法に規定された裁判手続きに関わる保護手段を参照しながら、当該受け入れ国の法律に関するレビューを実施しなければならない。

(3) 米国であれば被告人が享受するであろう憲法上の権利が認められていないかもしくは否定されているために、かかる軍人が保護を受けない危険性があると米軍指揮官が確信した場合、当該指揮官は、その裁判権を放棄するよう受け入れ国に要請しなければならない。

(4) 受け入れ国によって裁判にかけられた米国軍人の裁判に参加し、当該兵士の憲法上の権利を保護する任務を果たすために、米国代表を指名するものとする。²⁹

国防省は、地位協定(SOFA)に限定した方針および指針を規定する指令第5525.1号を公布した

³⁰。「可能な限り最大限まで、海外の裁判所において刑事裁判にかけられ、海外の刑務所に投獄される可能性のある米国人要員の権利を保護する」ことが米国国防省の方針である³¹。この指令は、たとえ、この条約の批准の条件とされた米国人の権利留保が、適用可能なNATO加盟国にのみ適用されるとしても、将来締結されるであろう地位協定(SOFA)にはこれに匹敵する権利留保の条項が適用されなければならない旨を宣言することにより、上院がNATO SOFA批准の条件とする米国人の権利留保に対応している。具体的には、前述の方針には、「米軍が駐留する海外の地域でそれが実行可能な場合は、海外で裁判にかけられている米国人要員の安全を保護するために、同一の手順」が適用されるとある³²。

地位協定(SOFA)の内容、詳細、および長さを統括する公式な要求事項は一切ない。また、米国がこれまで締結した協定には、1ページほどの短いものもあれば、200ページを超える長大なものもある。地位協定(SOFA)では、刑事および民事の裁判、制服の着用規定、税金および手数料の規定、武器の携帯に関する規則、無線周波数の使用、ライセンスに関わる要求事項、並びに、関税規則、その他について取り扱うことができる。一般的にこの協定は、米国による特定の軍事作戦もしくは任務を承認することはないが、固有の自衛権に影響を与えたり、この権利を縮小させることはない。米国人の要員は常に、脅威にさらされたり、攻撃を受けたりした場合に自分を防護する権利を有し、地位協定(SOFA)はそのような権利の行使を妨げない³³。

²⁹ *Id.* 同上。

³⁰ 入手先：<http://www.dtic.mil/whs/directives/corres/pdf/552501p.pdf>.

³¹ *Id.* 同上。 ³² *Id.* 同上。

³³ 2005年6月13日付け、CJCSI 3121.01B、米軍統合参謀本部標準交戦規則則(U)参照のこと。

地位協定(SOFA)において最も一般的に取り扱われるテーマは、外国にいる米国人要員が訴追されないように法的に保護することである。この協定は、いずれの当事国が刑事および/または民事の裁判権を行使することができるかを確定する。言い換えれば、この協定は、外国で任務に従事する米国人要員に対してどのような方法で国内の刑事および民事の法律を適用させるかを規定する。米国は、裁判権の専属管轄を維持する協定を締結してきたが、より一般的な協定によって、米国と他の締結国との間で裁判権を共有することになった。米国の専属管轄となるのは、外国に駐在中の個人がその外国の法律に違反した場合に、刑法その他

の罰則にかかわる裁判権のすべてを行使する権利を米国が保持している場合である。裁判権が共有されるのは、この協定の当事国それぞれが、特定の犯罪について専属管轄権を保有しながら、同時に、刑法その他の罰則にかかわる裁判権を行使する米国のために、当該主権国家が裁判権を放棄するよう要求することを米国に認めた場合である。米国人要員に対して裁判権を行使する権利は、軍事施設にいる場合にのみ限定される訳ではない。軍事施設外にいる人物に対しても行使されることがある。そのような裁判権を行使する権利によって、米国人の要員は、受け入れ国にいる間はその国の法律の適用から完全に免れることになる。

米国/イラク間における駐留米軍の撤退に関する協定/地位協定

2008年11月17日に締結された米軍撤退に関する協定は、参照によってより大きな戦略的協定の一部に組み込まれ、別な題目になってはいるが、一般には地位協定 (SOFA) と呼ばれている。先に示した通り、地位協定 (SOFA) の内容、詳細、または長さに関する公式な要求事項はないが、多くの協定が同一の基本的な枠組みを共有しており、この協定にも相違点はない。ほかの運営上の問題点の中でも、たとえば、武器の携行、制服の着用、イラクの出入国、税金、関税、および賠償請求などの項目に関連する規則および手順は、この協定の中で取り扱われている。この協定と、米国が締結した他の地位協定 (SOFA) との間には類似点が多数あり、大部分では終了日が定められていないが、この協定では、2011年12月31日を終了日に設定している。さらに、民事および刑事の裁判権、軍事作戦の承認、撤退に関わる工程表の確立、およびこの協定を実施するための委員会の創設なども含め、従来地位協定 (SOFA) であれば大抵目にする条項とかけ離れた規定も盛り込まれている。

刑事および民事の裁判権

刑事および民事の裁判権を主張する権利は、地位協定 (SOFA) に共通する要素であり、この協定の第12条で取り扱われている。この協定では、次の通り、個人について2種類の明確な分類を適用する：(1) 軍属も含めた米軍関係者、および (2) 米国に業務を委託された下請け業者およびそれらの従業員³⁴。このように分類された2種類の個人は、刑事および民事の裁判権に関連して、異なった取扱いを受ける。イラクは、米国の委託を受けた下請け業者およびそれらの従業員に対しては専属管轄権を維持するが、軍属も含めた米軍関係者に対しては、米国と裁判権を共有する。この協定でそのような用語が定義されている通りに、「米国の委託を受けた下請け業者およびその従業員」という用語は、米軍と締結した契約/下請け契約の下で、または米軍のために締結された契約/下請け契約の下で業務を遂行する下請け業者にのみ適用される³⁵。したがって、他の米国政府の省庁/機関と締結した契約の下でイラクで業務を遂行する米国の下請け業者には、この地位協定 (SOFA) の条項は適用されない。イラクが初めて裁判権を主張したと思われる事例において、2009年6月3日にイラクの内務大臣は、バグダッドのグリーンゾーンで遺体で発見された米国委託の下請け業者ジェームズ・キターマンの殺害事件の捜査中に、イラクの警備隊は、5人の米国人下請け業者を逮捕したと発表した³⁶。

この協定の条項に従ってイラクは、合意した施設および区域の外で、勤務中でない時間帯に「計画的犯行」の重罪を犯したことに對して、軍属も含めた米軍関係者に専属管轄権を主張することができる³⁷。「計画的犯行」の重罪となる犯罪とは何かについては、詳細な定義づけがなされていない。この協定はむしろ、米国とイラクの合同委員会を創設して、計画的犯罪を列挙することを要求している³⁸。合同委員会が犯罪を列挙し、適法手続き基準、並びに、米国およびイラクの法律の下で利用できる保護手段に則った手順と仕組みとを確立した後に限り、イラクは、米軍の軍人および軍属に対する裁判権を主張することができる³⁹。さらにイラクは、裁判権を主張したいと考える、申し立てるような犯罪を発見してから21日以内に米国に通知しなければならない⁴⁰。

その時点で米国は、裁判権を放棄するようにイラクに要請できるが、イラクはその権利を放棄する義務はない⁴¹。

米国の軍人もしくは軍属の構成員が犯した、計画的犯罪とは見なされないすべての犯罪には、米国が専属管轄する裁判権が適用される。米国の軍人および軍属は、米国憲法および米国の諸法律に従って、適法手続き基準および保護手段の適用を受けることができる⁴²。犯罪の被害者がイラク市民である事例では、米国は、両当事国が相互に合意した場合に、被告人の裁判をイラクで開くように求めるが、それが可能でなければ、米国の裁判に際して、被害者が個人的に参加することを認めてもらうために努力する⁴³。

米国の軍人もしくは軍属の構成員が計画的犯罪と見なされる犯罪を犯した場合、服務中か否かを判断しなければならない。服務中でないと判断される場合、イラクは、裁判権を主張することができる。しかし、犯罪を犯した時は服務中であつたと判断される場合、米国が専属管轄する裁判権を保有する。服務中か否かの判断は、米国当局の責任である⁴⁴。イラクの当局が服務中ではなかったと確信し、従ってイラクの裁判権が適用されるべきであると考えたのであれば、合同委員会に対してそのような判断を主張することができる。この委員会は、裁判権を主張するための手順および仕組みを確立させる責任を負っているが、最終的に判断するのはやはり米国の当局である⁴⁵。

この協定の第12条には、特異な1つの条項が盛り込まれていて、6か月毎にこの条項の条件を見直すことが義務づけられている⁴⁶。この協定全般は3年の期限になっていて、1年前の通知をもっていずれかの当事国がこの協定を解除することができ、刑事および民事の裁判権の条件に関する条項は見直しが可能であるが、この協定は、その改正のための仕組みを特定していない。だれが変更を承認するのかわかるという状態のままである。当初の協定がそうであったように、イラクの政治機関のすべてが同意する必要があるのだろうか、それとも、より低いレベルでの同意に変更してもよいのであろうか。

³⁴米軍のイラクからの撤退およびイラクでの暫定駐留期間における米軍の活動組織に関する米国とイラク共和国間の協定第12条、2008年11月17日〔以下「米軍の撤退に関する協定」と呼ぶ〕

³⁵同上、第2条5項。

³⁶ *イラクの現況レポート*、米国国務省中近東局、2009年6月10日付け。

入手先: <http://www.state.gov/documents/organization/124886.pdf>.

³⁷米軍の撤退に関する協定第12条1項

³⁸ 同上、第12条8項。

³⁹ 同上、第12条8項。

⁴⁰ 同上、第12条6項。

⁴¹ 同上。⁴² 同上、第12条7項。

⁴³ 同上。

⁴⁴ *Id.*, Article 12.9.

同上、第12条9項。

⁴⁵ *Id.* 同上。

⁴⁶同上、第12条10項。

軍事作戦

先に指摘した通り、軍事作戦に従事する権利は、以前締結した地位協定(SOFA)に盛り込まれたものではない。しかしながら、この協定は以前の協定とは異なり、イラク軍と共同で米軍が展開する軍事作戦について具体的に説明しているその第4条では、イラクの安全と安定を維持するために奮闘するイラク軍を支援し、米軍が一時的に力を貸すようにイラクは求めている⁴⁷。イラクは、具体的には、アルカイダその他のテロリスト集団、無法者集団、そして前の国家体制の残党で構成される犯罪者集団などを相手に作戦を実施する際にイラクに協力し、イラクを補佐するように要請している⁴⁸。

遂行されるすべての軍事作戦は、イラク政府との協定に従っていなければならない⁴⁹。この協

定では、すべての軍事作戦の調整を監督する合同移動作戦指揮司令部（JMOC）の新設が求められている⁵⁰。いかなる軍事作戦によっても、イラクが定義づける自国の主権および国益が脅かされることなく、米軍はイラクの法律、慣習、および伝統を尊重しなければならないとする要求事項が追加されている⁵¹。この合同移動作戦指揮司令部（JMOC）の新設を通じて、何らかの形で米軍を外国の指揮統制の下に置くことが暗に提案されてきたが、イラクとの協定の中には、このような考え方に結びつくものは一切ない。この協定は、活動と作戦との調整を求めている。作戦の統制をイラク政府に求めているようには思われぬ。さらに、米軍が外国の法律、慣習、および伝統を尊重しなければならないとする要求事項は、すべてではないにしても、多くの地位協定（SOFA）に共通する規定でもある。

この協定の第27条（保安上の脅威の抑止）の中でも、軍事作戦の可能性について述べられている。この協定は、イラクを脅かす外的もしくは内的脅威が発生したり、イラクが侵略されたりした場合には「戦略に関する協議」を実施するよう求めている、米国は、「外交、経済、または軍事的措置」も含めた適切な措置を講じて、かかる脅威を阻止するべきであると述べている⁵²。この条項は米国がイラクにやって来て、この国を防護するよう求めているのであるから、この協定は地位協定（SOFA）を超えおり、むしろ、安全保障協定であり、米国議会で説明を行い、同意を得る必要があると論じられてきた⁵³。前述した条項の全体に目を通した場合、米国に求められているのは戦略に関する協議でないことは明らかで、イラクから求められた場合にのみそのような協議に参加することになるのである。戦略に関する協議の一環としては、両当事国は、軍事的手段も含めたあらゆる選択肢を用いることができるが、絶対的に必要な措置は1つもない⁵⁴。

⁴⁷ 同上、第4条1項。 ⁴⁸ 同上。 ⁴⁹ 同上、第4条2項。

⁵⁰ 同上。 ⁵¹ 同上、第4条3項。

⁵² 同上、第27条1項。

⁵³ 安全保障協定について検討する場合は、マイケル・ジョン・ガルシア、R・チャック・メーソン、およびジェニファー・K・エルシー著、CRSレポートRL34362、見込まれる米国・イラク間の保安協定についての議会の監督および関連する問題を参照のこと。

⁵⁴ 米軍の撤退に関する協定、第27条1項

撤退 工程表

過去には、特定の実施事項および/または出来事のために地位協定（SOFA）の草案が作成されたことはあったが⁵⁵、海外の領域からの全軍の撤退日まで盛り込まれている点に関しては、この協定特有の内容であろう⁵⁶。米軍の撤退では二段階の工程を経る。最初の工程では、遅くとも2009年6月30日までに、イラクの市町村から米軍の戦闘部隊がすべて引き上げなければならない。次に、遅くとも2011年12月31日までは、イラク全土から米軍の全軍が撤退しなければならない⁵⁷。軍事作戦の調整のために設置された合同移動作戦指揮司令部（JMOC）は、2009年6月30日から2011年12月31日まで米軍が駐屯する区域および施設を確定する⁵⁸。さらに、この協定は、いかなる時点であろうとも米軍の退去を求めることのできる、イラクの主権を認めると共に、いかなる時点であろうとも軍隊を撤退させることのできる米国の権利も認めている⁵⁹。2009年4月に行われたインタビューの中で、イラク・多国籍軍の総司令官であるオディエルノ大將は、イラクの都市から撤退すべき期限である2009年6月30日までは米軍の引き上げが間に合わないかもしれないと述べた⁶⁰。しかしながら、2009年6月30日にオディエルノ大將は、この協定に従って米軍の戦闘部隊がイラクの都市から完全に撤退したことを発表した⁶¹。たとえこの協定の有効期限が3年間となっていて、1年前の通知をもっていずれかの当事国がこの協定を解除することができたとしても、いずれの当事国も、この協定とは関わりなく、米軍を撤退させることのできる権利を保有している。しかし、この協定が、遅くとも2011年12月31日までに全米軍を撤退させることを義務づけているから、いずれかの米軍部隊が保安訓練を支援する

かまたは別な事業に関わってイラクにとどまるのであれば、この撤退に関する協定は期限を延長させるかまたは平和時の地位協定(SOFA)がこれに取って代わる必要がある。

⁵⁵ 現在の米国の地位協定(SOFA)に関する調査については、次を参照のこと：CRS Report RL34531、R・チャック・メーソン著、地位協定(SOFA)：それは何か、どのように活用されてきたか。

⁵⁶ 米軍の撤退に関する協定、第24条。

⁵⁷ 同上、第24条1項および第24条2項。

⁵⁸ 同上、第24条3項。

⁵⁹ 同上、第24条4項。

⁶⁰ デボラ・ヘインズ著、「レイ・オディエルノ大将：私たちはイラクからの撤退期限を間違えたためアルカイダを根絶やしにできなかったのかも知れない」、*Times Online*、2009年4月9日付け（米国・イラクの合同評価を実施することで、アルカイダの戦闘員と引き続き戦うために特定の都市に米軍をそのまま駐留させておくべきだったか否かが判断されるであろう。撤退の期限である2009年6月30日以降もそのまま部隊を駐留させるか否かの最終決断は、イラクのヌーリー・アル＝マールキー首相に委ねられていた。）

入手先：<http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/iraq/article6069734.ece>。

⁶¹ オディエルノ大将の声明、米国国防省発行イラクからのニュースの要約版、2009年6月30日付

入手先：

http://www.mnf-iraq.com/index.php?option=com_content&task=view&id=27118&Itemid=131。

⁶² 同上、第23条。 ⁶³ 同上、第23条1項。 ⁶⁴ 同上、第23条2項

委員会

米国によって締結された地位協定(SOFA)の大部分は、その実施に関する追加の取り決めまたは協定の実施のための委員会の創設を必要としていない。当該協定は、その実施のために少なくとも3つの合同委員会の設置を要求している点がほかの協定とは異なる⁶²。最初に設置される予定になっているのが合同閣僚委員会で、これは、両当事国によって決定される、閣僚級が委員として参画することを求めている。⁶³合同閣僚委員会はその後に、両当事国の代表者から構成される、先に論じたJMOCCの設置について責任を負う⁶⁴。また合同閣僚委員会は、JMOCCが権限を有する専任次項以外のすべての項目に対処する責任を負う、両当事国の代表者で構成される合同委員会の設置についても責任を負う⁶⁵。その後にこの合同委員会には、必要に応じて合同の小委員会を設置する権限が認められる⁶⁶。

この協定は、多数の委員会の設置を求める一方で、委員資格の具体的な特定やそのような委員会が活用すべき規則および手順が確立されていない。総合的な協定の枠組みの中でそうした委員会がどのように運営されるかはわかっていない。実施規定の中には紛争解決の方法が盛り込まれていない。委員会がどのように機能するのかについては紛争が発生する可能性があるから、この協定を実施することは不可能であるかもしれない。たとえば、委員会は協定の改変が可能か、あるいは、協定はより大きな権限を有する政府機関に提出しなければならないのか。米国議会は、この協定の実施状況を監督できる権限を通じて、そのような潜在的な問題が現実になった場合にそれらに対応するための指針と解決策を提供することができる。

作成者 連絡先

米国米国議会調査局所属弁護士

⁶⁵ 同上、第23条3項。 ⁶⁶ 同上、第23条4項。