

- (注1) 本条文は、平成29年12月17日に米国国務省のホームページ (<https://www.state.gov/documents/organization/236456.pdf>) からダウンロードした「Report on Status of Forces Agreements」を沖縄県が翻訳したものである。
- (注2) 本報告書の日本語訳及び概要について、ホームページや書籍等への転載に関しては、沖縄県に対する許可申請等は不要とする。転載に当たっては、事実関係の確認等は転載者の責任において行うこと。
- (注3) 主要な項目として挙げた事項については、便宜上、該当箇所にマーカー処理をしている。

地位協定（SOFA）に関する報告

米国国際安全保障に関する諮問委員会 (ISAB)

2015年1月16日

免責条項

本書は、軍備管理、軍備縮小、国際安全保障、及び核不拡散の科学的、軍事的、外交的、政治的、及び開かれた外交的側面に関する、独立した洞察、助言、及び新機軸に関する継続的な情報源を米国国務省に提供するために設置された、連邦諮問委員会の1つである国際安全保障諮問委員会 (ISAB) の報告書である。本書に表明された見解は、米国国務省若しくは米国政府の他の省庁等の公式な意見を表すものではない。

国際安全保障諮問委員会 (ISAB) のメンバーは全員、この報告書とその推奨事項を承認し、政策立案者が考察するだけの価値を有することに同意しているが、その一方で、中には、特定の文言については、あらゆる点において賛同している訳ではないとするメンバーも何人かいる。

2015年1月16日

ゴッテモエラー国防次官のための覚書

件名：地位協定に関する米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) の最終報告

本書をもって私は、地位協定に関する米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) の報告を行う。この報告書は、地位協定に関する米国の交渉のための戦略及びおよびそのような協定を巡る課題についての調査に取り組むようにという、2013年4月23日の要求に応じたものである。本書の草稿は、ウォルター・スロークーム閣下を委員長とする研究グループのメンバーによって作成された。この草稿は、米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) の全委員に配布され、2015年1月16日までに全員一致で承認された。

この報告書では、米国軍人・軍属の地位の保護が必要な理由、地位協定が用いるべき書式、並びに、地位協定が適用される主題及び人物について説明する。さらに、第二次世界大戦後の欧州及びアジアにおける米軍要員の長期駐留から、9.11同時多発テロ後のイラク及びアフガニスタンにおける米軍作戦に至るまで、地位協定が締結されてきた、変化し続ける文脈についても扱っている。紛争への対応、安全保障への協力、その他重要な任務のために、米国がそのような国内に軍隊を駐留させているか又は駐留させようとしているが、地位協定は締結していない国がまだ相当数ある。近年の地位協定締結に向けた交渉において経験した困難や遅延は、米国が希望する規定と、将来の受入国が同意する意思のある規定との間で著しい食い違いがあることと、米国政府が辿るべき国内でのプロセスがそのような困難に追い打ちをかけている側面があることの両方を示している。

米軍が、正当な法の手続（デュープロセス）が適用されなければならない、米国の防衛要員の基本的な権利を保護し、そのために米軍が配備される任務の遂行を促し、更には、財政上及び管理上の負担を軽減する、司法管轄及び説明責任に関する明確な規則の下で作戦に従事しようとするのであれば、適切に合意した米国の軍人・軍属の地位の保護が重要である。更に、地位協定は紛争の解決にも寄与する。つまり、地位協定によって保護されていない場合、そのような合意された保護が適切に実施されていたのであれば回避できたであろう紛争によって重要な戦略上の関係が揺らぐ場合もある。

米国は、多くの国々と締結している、条件や包括性の異なる地位協定の一方の当事者である。しかし、米軍が重要な軍事交流を行っているにもかかわらず、地位協定を締結していない国がまだある。しかも、中には、米国が頼りとしているこの協定の実施状況が曖昧な国もいくつかある。米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) は、地位協定の適用におけるそのような格差をなくし、現行の協定の実施を強化するよう勧告する。

米国防総省の方針に関わる監視を強化し、専門知識をさらに培うべきとする勧告から、米国の国益と受入国の状況により密接に沿って交渉を実施し、米国側の交渉担当者には、受入国との協議に際してさらなる柔軟性と寛容さを認めるべきであるとする勧告に至るまで、この報告書が提示する数多くの勧告の目的は、地位協定の締結に向けた交渉を促進させることにある。

当委員会は、本書にある勧告のすべてを注意深く検討されることを推奨する。米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) はいつでも、米国議会及び米国政府の皆様の本報告書について説明できるようにしている。

(署名)

ゲーリー・ハート閣下
米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB)
委員長

米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB)

地位協定に関する報告

目次

※注 (沖縄県) 目次のページ数は、日本語訳版のページ数である。

要約	5
I. 米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) の業務について	14
II. 当委員会の実績	14
III. 当委員会が地位協定による保護を必要とする理由	15
IV. 地位協定を巡る状況	17
V. 地位協定が適用される範囲	19
VI. 地位協定の種類	29
VII. 米国内での地位協定承認過程	37
VIII. 実施中の協定	43
IX. 推奨事項	49
附属文書A-地位協定の世界標準ひな形のテキスト	63
附属文書B-付託事項	66
附属文書C-作業部会のメンバー及びプロジェクトのスタッフ	68
附属文書D-研究グループが相談した個人	69

地位協定に関する報告

要約

国際安全保障諮問委員会 (ISAB) は、地位協定に関する米国による交渉のための戦略及びそのような協定に対して唱えられた異議について考察する任務を課された。

国防総省の要員は、十分な地位の保護が保証されない限り、外国に派遣するべきではない、というのが米国の方針である。地位協定は、この方針が有効となる手段である。地位協定は、他国の領土・領空・領海内での米国国防総省の要員、活動、及び資産の法的地位¹について定義づけし、米国と受入国との間の権利及び義務について定めている。

米国国務省は、地位協定に関わる米国政府による交渉の先導について、全面的な責任を負い、そのような協定の実施に関わる責任を国防総省と共有し、地位協定を補足する協定の実施及び交渉を担当する専属機関の役割を担っている。

米国は、百を越す国々と何らかの形式の地位協定を締結しているが、その約半数は、北太平洋条約機構 (NATO) 又は平和のためのパートナーシップに関わる地位協定であり、それらは、すべての北太平洋条約機構 (NATO) 加盟国と、大部分の平和のためのパートナーシップのパートナー国のそれぞれに適用される。更に、オーストラリア、イスラエル、日本、及び韓国など、長年米国と同盟してきた諸国との間で締結した包括協定があり、又、他の国々とは、包括性は薄い様々な協定を締結している。しかし、米国と重要な軍事関係があるにもかかわらず、地位協定が一切ない国もまだある。このような格差をなくすことは、米国政府全体で最優先すべきである。

1 通常、地位協定による保護の範囲は、受入国内の制服を着用した軍人ばかりでなく、当該国内にいる防衛組織の民間人要員と、(いくつかの例外はあるが) それらの被扶養者に及ぶ。時々国防総省の委託事業者にある程度の保護が提供されるが、それは規範になっていない。受入国の国民にはこの協定の保護は適用されない。別段の定めがある場合を除き、本報告書においては、米国の“軍 (forces)” 又は“要員 (personnel)”、或いは、それらと同等の物には、この協定によって保護される市民及び被扶養者も含まれる。

地位協定は、とりわけ、不公平な刑事若しくは民事裁判制度が適用される米国軍要員の保護が主である、数多くの重要な米国の利益のために機能する。これは、米国の軍事・民事要員を保護し、制服を着た要員 (軍人・軍属) に対して懲罰を下す司法管轄権を行使する際に、米国の利益の正当性を立証するだけのために重要なのではなく、更に、

米国要員が、本質的に不公平な制度か、又は、どのようなことがあろうとも、基本的な手続き上の公平性に関する米国の概念とは根本的にかき離れている制度の下で裁判にかけられる場合には、海外に米軍を展開させ、そのような展開に対して公的支援を行うとする米国の意思が大きく阻害されるという理由のためにも重要である。地位協定は更に、米軍による作戦が、受入国の民事責任、税金、関税、ライセンスの付与、出入国、並びに、他の財政上及び規制上の要求事項の対象となった場合に負わなければならない、財政上及び管理上の負担を軽減することもできる。又、かかる協定は、例えば、制服の着用、武器の携行、施設の保安、通信システムの運営、損害賠償請求手順、及び電磁スペクトルの利用などの項目に関連する明確な権利を確立することによって、任務の完了を促すこともできる。

地位協定が締結される文脈は徐々に変化している。最初の文脈は、海外に駐留する米軍が、戦時の戦闘部隊から、米国と強力な同盟関係にあるか又はその他の安全保障上の関係を持っている、完全な主権国家内での米軍の長期に亘る平時の駐留へと変化していった第二次大戦後に発展した、北太平洋条約機構(NATO)との地位協定や他の同盟国との類似する包括協定の締結を導いた。2番目の文脈は、米国が安全保障上の関わりもなければ、正式な同盟関係にもない、第三世界の諸外国又は近年ソビエト連邦から独立した国々との、広範囲な“関与”プログラムに米軍が着手した冷戦後に生まれたものである。そうした国々との軍事交流は通常、演習、訓練、人道支援に関わり、限定的な期間に限られていることがしばしばある。3番目の文脈も1990年代初期に発生したが、この時期には、小規模な小競り合いが広範囲に発生し、時には深刻な戦闘に発展することもあったが、紛争後の過渡期で、平和が維持され、安全保障上の困難な状況の中でも人道支援が展開された。9.11米国同時多発テロ後には、イラク及びイランでの戦争、並びに、広範囲なテロリスト掃討作戦が展開された結果、4番目の文脈が発生し、米軍の駐留が継続したまま、激しい戦闘が起こったり、現地政府との協力関係が容易に確立されないことがしばしばある状況下で、現地の軍隊を訓練し、より広範囲な“建国”に寄与したりしている。

現行の地位協定は、下記のように、きわめて多種多様である。

- いくつかの地位協定では、NATO SOFAのように、それらの規定がすべての北太平洋条約機構(NATO)同盟国及び大部分の平和のためのパートナーシップ加盟国に適用され、日本や韓国のような従来の同盟国との協定のように、広範囲で詳細な内容が取り扱われていて、大部分の刑事事件に関しては米国と受入国とが競合司法管轄権を持つとする原則を具体化し、施設の使用規則、並びに、財政及び管理上の事項について詳細に規定している。基本的なNATO SOFAは、状況が必要とする場合にはしばしば、特定のプロ

ジェクトのためある期間にわたって有効な、より詳細な2者間協定を設けて補足される。

- 中には、簡易な外交上の覚書の形態で、外交使節団の事務管理要員及び技術要員に認められているものと“同等”の範疇に入る、“必要不可欠”ではあるが基本的には専用の司法管轄権について大雑把に述べただけの協定もある。(そのような条件はしばしば、“事務管理・技術要員と同等の (A&T equivalent)” 保護と呼ばれている)。
- 国連モデルその他の特殊な協定に依拠する他の協定。
- 最後になったが、米国は近年、今後の協定すべての標準となり、米国要員に広範囲な適用免除が認められることを目的とした、米国が希望する、海外駐留の米国要員の地位の保護について規定した、政府の各機関が相互に承認する“地位協定の世界標準ひな形 (Global Standard Template: GSTひな形)”を作成したことを報告する。

近年、多くの場合、米国政府の交渉担当官は、新規の地位協定について交渉を実施してきたが、米国が希望する、そして、初期の協定の多くでそのように規定され、又GSTひな形においても規定されている包括的な条項と、受入国が現在承認する意志のある条項との間に溝があると確信している。地位協定は、その定義づけによって、ある国に滞在する外国人は当該国の法律の適用対象であるとする基本的な国際法のルールの下で別途受入国が保有する主権を脅かす可能性があるために、しばしば、国家のプライドの問題、米国との協力に関する国内での論争、米国の利益の尊重に対する抵抗、米国の要求に同意する事への反発などの問題を生じさせている。なぜなら、安全保障において米国を頼りにするという意識が薄くなっていて、前述した重要な税金収入を諦め、規制管理権を認めていることに抵抗を覚え、“より条件の良い”地位協定を締結しているように見える近隣諸国に対する競争心が働くからである。更には、自国の領土に駐留する米国の防衛要員や活動だけを保護し、その一方で、米国に駐留する自国の防衛要員や活動に対しては対等の権利を認めていない地位協定への同意を渋る、その他の国々もいくつかある。

この10年間余りにわたり米国は、GSTひな形を単独の標準化されたモデルとして押し付けようと努力したが、成果はなかった。確かに、場合によっては、GSTひな形について合意に至ることが可能であった。米国は、個々の受入国による特別待遇の要求(又は、いくつかの他の国々に認めているのと同等の待遇への固執)に屈しないことができる場合に限っては、地位協定の一貫性を保つことに合法的な利益を認めている。

しかし、多くの事例において受入国は、我が米国の標準条件の受入れを拒否してきた。

米国内での承認手順、たとえば、GSTひな形の重大な変更のすべてについて関係各省庁が合同で認可すべきとする要求事項などは、標準条件の変更について歩み寄るための交渉を不必要に困難にしている。その結果、海外駐留の米国要員の保護について合意が得られないか、或いは、せいぜいが、手間取りながら、前述した有益な軍事的関与や活動についてようやく合意に達するか、又は、地位協定に基づく保護について何等の合意がないままそのような活動等を実施するかのいずれかとなる。

単一の“世界的な”地位協定モデルは、各国における米国の目的にとって必要とされることはめったになく、受入国との交渉が可能であることもめったにないということについて、より深く考慮した場合、更に効果的なアプローチが講じられることになるであろう。地位協定の締結に向けた交渉及び実施の見通しを高めるためには、個々の地位協定の文脈に関わる問題、相互の関係、当該国において見込まれる米軍活動の性質、並びに、協定に盛り込まれる可能性のある保護条項に関する考察をより深めることが必要である。

この研究は全体として、交渉の計画立案及び実施においてより一層の柔軟性を認めること、米国政府（USG）内で交渉に関する承認手順を採用すること、国務省における交渉予算の増額および訓練の充実、並びに、相手国に対するある種の相互互惠関係の提供について更に強く意思表示することを推奨する。当委員会は更に、戦闘区域や紛争後の従来米国の要員の地位の保護に関わる特殊事例の適切な取扱いについて、並びに、実施中の地位協定を常時閲覧できるようにするための、より適切な公文書保管手順について、単独の研究を実施することも推奨する。

以下に、当委員会の推奨事項（下記第IX章に詳述する）を個別にまとめた。

1. 地位協定に関する交渉に高い優先順位を付ける

米軍が行動及び説明責任に関する明確な規則の下で作戦に従事しようとするのであれば、米国要員の地位について、合意のある適切な保護が重要である。地位協定は、米軍の要員を不公正な法律手順及び現地当局とのもめ事から保護するばかりでなく、合意に至った枠組みがないことで、重要な関係が損なわれる可能性のある紛争を円満に解決するのに役立ち、更に、財政面では相当な節約となり、管理業務の負担を軽減することもできる。しかし、軍隊の駐留について米国が利害関係を有しているにもかかわらず、地位協定が一切ない重要な国もまだある。このような格差をなくすことは、米国政府全体で最優先すべきである。

2. 各国の状況に合わせて交渉する

要員の保護に関する協定がないままでの軍事作戦に伴うリスク、並びに、必要な保護の種類及び規模についての評価は、戦闘集団が置かれている状況によって異なるから、米国の交渉システムには、そのような現実が反映されていなければならない。現行の“グローバル標準SOFAひな形”は、協定の統一のための手段であるとか、或いは、協定に関わる交渉を用意にする手段であることのいずれも証明されていない。個々の状況に応じて、受入国と米国との関係の性質、司法管轄権その他の法制度の質、米軍が関与すると見込まれる規模、並びに、その他の関連する検討事項に適合した交渉の実施を認める、より柔軟性の高いシステムの実施によって米国の利益はさらに高められるであろう。

3. その規定の下で米国の司法制度に則り大部分の訴訟事件を解決する、刑事裁判権に関する条項の優先順位を維持する

米国の方針は、地位協定の形態がどのようなものであろうとも、すなわち、その包括性、事務管理要員と技術要員の同等性、その他状況に応じた保護がどのような形態で規定されていようとも、米国当局が最大限の司法管轄権を米軍に行使することを求めている。このような見地から、米国の独占的な司法管轄権について明確な合意がなされることが理想である。地位協定に“競合司法管轄権”の条項が盛り込まれた場合、米国は、米軍に対する司法管轄権の行使を有効とするために、受入国が実際に司法管轄権を放棄していることを確実にするにははっきりと求める。ほとんどの場合、米国は、独占的な刑事裁判権を求め続けるべきであるが、現地の裁判制度が健全で、受入国が通常は司法管轄権を放棄するであろうと信じる理由がある場合は通常、競合司法管轄権の体制は容認されるべきである。

4. コントラクターについてはケースバイケースで保護を求める

最近では、米軍が、兵站その他の支援業務ばかりでなく、過去においては制服着用の軍人が遂行した施設及び要員の保安、並びに、中核任務の完遂さえコントラクターに大きく依存するようになってきたことから、刑事及び民事裁判におけるコントラクターの地位の保護がより一層重要課題になってきた。免責を主張すべきか否か、そして、どれほどの範囲で、どのような種類のコントラクターを保護対象とすべきかについては、ケースバイケースで対応するのが最善であろう非常に大勢の米軍が継続的に駐留することになる、大規模な配備の場合、特別な検討事項が持ち上がる。コントラクターの支援が中核を成す軍事作戦に深く組み込まれている場合、免責は主張するのに足る価値がある。交渉事項として、又、交渉に有利であるとして、米国防総省が委託するコントラクター

のすべてを対象とした広範囲な保護ではなく、ほとんどの場合、任務の遂行に不可欠な業務に従事する、政府との関係が強い非営利団体が適用対象となるようにするために、協定で定義づけした、限定的な等級のコントラクターにだけ保護を求めることが有益であることもある。その他の状況においては、コントラクターが関わっている米軍活動の規模がさほど大きくないか、或いは、そのような業者が従事する業務が米軍の任務とはそれほど関連していないのであるから、保護を求めることは妥当ではない。

5. ある種の相互互惠関係を提供する用意を整えておく

米国の交渉担当者は、米国内での受入国の軍事活動に対して、同様な免責の提供を全く拒否し、部分的な免責でさえ排除しながら、受入国内での米軍要員及び活動については、幅広い免責を求めている。この状況はいくつかの国々には容認しがたい。相互互惠問題に対する潜在的に有益なアプローチは、フィリピン及びイスラエルと締結した協定をモデルにした、“カウンターパート”協定の取り組みである。交渉環境を改善し、受入国の政府に潜在的に容認可能な、協定締結のための方法を提供し、それ以外は一切の保護がない場所で米軍の保護を確保するのに役立たせることができるまでの範囲で、少なくともこの種の互惠関係を提供することは通常、米国の交渉担当者が利用できる1つの手段である。

6. 一般的には混合の戦闘部隊/駐留区域において見られる裁判権及び地位の特殊事例について研究する

地位協定が交付される重要な特例があり、その場合、米軍配備が、部分的には戦闘作戦の実施を目的とするが、その他に、紛争後の業務の遂行、対テロの取り組み、反政府集団への対応、防衛力の確立、並びに、厳密には戦闘とはいえないその他の任務、すなわち、単なる戦力防護を超えて有用な戦闘作戦を遂行する必要のある、潜在的に危険な環境に米軍を配備する状況下で受入国の政府を支援する目的もあるイラク及びアフガニスタンでの経験から、受入国は、潜在的な米軍の不正行為とそれらが考えることに対しては、米国が自動的に独占的な権限を有することを認める用意はないことがわかる。しかし、地位協定のモデルはどれ1つとして、この種の状況に対して、格別に適している訳ではない。米国国際安全保障諮問委員会(ISAB)はこうした“全面戦争までには至らない戦闘”を分析しなかったが、米国政府がこの分析を実施して、米国の方針のために、一連の原則を立案したことは重要である。そうした任務で成果を出すためにしばしば、“政府全体”での取り組みが必要とされる（更に、広範囲なコントラクターの保護が求められる場合もある）ことから、前述した分析は、米軍要員の地位に厳密に限定すべきではない。

7. 特別に規定した財政及び管理条項

特段に微妙な地位協定の問題は刑事及び民事の司法管轄権に関わるものであるが、実際のところは、財政及び管理業務に関わる要員の保護が、日常において最大の重大事であることがしばしばある。少なくとも、財政問題が議論を呼んでいる場合は、米国の地位協定交渉代表団に軍人以外の参加者を入れ、交渉相手国の予算その他の懸念事項に対処するために建設的に機能することができるようにすることが重要である。更に、地位協定の交渉の中で、そのような懸念事項にどのように対処すべきかについてと、妥協が適切か否かについて、米国側が柔軟に対応できる旨も主張する。

8. 交渉、方針に関する監視及び実施

8.1 方針に関わる監視の強化。地位協定の下での米国要員の保護に関して受入国政府と協定を締結することの重要性を明らかにし、米国政府と国防総省との間の方針上の協力関係を深めるための原則及びプロセスを示す、米国政府と国防総省との合同の方針を明確にすること。国務省及び国防総省の両方の、比較的上級クラスの方針を重視する職員に、単に法的若しくは管理上の視点からではなく、方針の視点から、地位協定の交渉過程を監視する権限を認めること。

8.2 地位協定問題において米国要員の地位の保護を担当する責任者要員の評価及び訓練。国務省及び国防総省の地域事務所及び任務遂行計画に、成功を取めた業績及び地位協定に基づく保護の実施状況を評価し、該当する海外駐留の公務員及び民間の従業員を訓練すべきとする要求事項が盛り込まれている。

8.3 交渉において大使館が担う役割の増加。現在の交渉のプロセスは、人員が不足して、過度の負担がかかっているワシントンのオフィスに集中している部分が多い。地位協定において大使館が担う役割は、中心的な交渉担当者から、大部分の業務をワシントンのオフィスに委ねるところまで様々である。それぞれの職務に従事している人達により多くの責任を割り当てつつ、他方では、必要とされて中心に据えられている、方針に関わる監視業務を維持することが可能でなければならない。米国政府の上層部が注意を払うことは有益であると同時に、米国が、協定の締結のためにより多くの費用をかける意志がある認識させるであろう。これは、決まり切った交渉上の問題を解決するのに役立つというよりも、最終段階で交渉を成立させ、協力して業務を進めるとする米国のコミットメントに対する信頼を築く際に有益であると思われる。

8.4 交渉戦略の調整。米国は、地位協定の交渉において影響力を有しているのだから、それを活用する準備を整えるべきである。そのような影響力が発揮できる所以は、米軍の駐留を受入国の政府が重視しているところに一部由来する。受入国が深刻な保安上の脅威に気づき、米軍の駐留と安全支援の必要性を強く認識している場合、米国の交渉影響力は最高となる。

米国との安全保障関係に対する公衆の意見及び/又は主権侵害の懸念の方が、認識されている米軍駐留の必要性よりも影響力が大きい場合は問題が生じる。そのほかの事例では、米軍の影響力はほとんどない。過去において、地位が保護されないままで駐留する形態があった場合は、そのような状況であることが多い。つまり、米国側が、協定を締結していないなら、駐留軍を一時退避させるか又は撤退させると説得力のある主張を行う準備を整えていない場合は、ほとんど影響力がない。いかなる文脈であろうとも、米国の交渉担当者には、より広範囲な問題が引き起こした交渉において米国が有するあらゆる影響力を駆使することが認められるべきであって、単純に、その問題を法律上の地位に関わる技術的なものであると取り扱うべきではない。

8.5 国務省及び国防総省における作戦の継続性の強化。米国における方針及び専門知識の継続性の問題に対処しなければならない。これを実行する1つの方法が、地位協定の交渉担当者のオフィスに、常勤の文官のポストを1つ設置することであろう。その文官の責任には、地位協定に関わる交渉の経験についての知識を維持し、そのような知識のデータベースから情報を引き出して地位協定の交渉担当者と国防総省にアドバイスすることなどがある。また、2人の交渉担当者が同時にチームを先導することを可能にする“サージ”機能を確立することも有益であったりする。このために、米国政府及び国防長官官房（OSD）の両方で、単に法的若しくは管理上の視点からではなく、方針の視点から、地位協定の交渉過程を監視する、方針を重視する職員を指名すべきである。

8.6 現地での実施の取り組みの強化。地位協定の効果的な施行及び実施は、米軍と地元当局、大使館と受入国の政府、並びに、国内で及び関連する指揮系統内での大使館と米軍との間での良好な日常の関係に依存している。個人的な関係が大きな役割を担っている。個々の事例が、新たな問題を提示していたり、公衆の議論の的となっていたりする場合は特にそうであるが、継続されてきた大使館のコミットメントは、実施上の問題点を調整するのに役立つことができる。地位協定の条件の範囲や適用性が不明確であれば、施行をより一層困難にする。これは、地位協定の条件が、受入国政府の管轄省庁のすべてによって明確にかつ適切に理解されることを確実にするための努力が必要であることを示している。

9. 情報の公開

9.1 地位協定データベースの構築。現在はそのようなものが存在しないので、米軍のための要員の地位保護に関する規則を策定する際に、米国政府が依拠する規定が盛り込まれた協定のすべてを電子的に検索可能な総合的なデータベースを構築し、現場における米国政府の活動を推進し、社会一般に対する説明責任の履行状況を更に向上させる。

9.2 中心地での容易な閲覧を可能にする地位協定の情報公開。地位協定の大部分は機密区分の指定を受けていないから、一般市民に利用可能であるが、場合によっては情報の保管場所がわかりにくかったりする。地位協定を機密区分に指定しなければならないとする状況があるが、大部分の場合、地位協定の情報が一般に公開されていて、米国の司法管轄権及び財政上の利益が保護されていることを保証する明確な根拠を有しているのが望ましい。米国の司法管轄権が確立され、周知されていて、米国の軍人・軍属が別途により不公正な司法・法律制度の適用対象となった場合には確実にそのような司法管轄権の行使が可能となる状況下では特にそうである。

10. たまにしか活用されない開かれた外交

特定の事例においては、米国の地位協定の交渉を促す開かれた外交が有効であったかもしれないが、その一方で、それらは、受入国の政府には、米国の公式声明及び米国がメッセージを伝えている返信がもたらす有益性が、柔軟性に富み、機密性が高く、かつ建設的で社会的関心を具体化するということがわかる、狭い状況設定に限定されていると受け取られている。地位協定の文脈の中で開かれた外交が重要となる主要な地域は、事件が発生する場所である。米国国務省は、現地の懸念事項を評価し、対応する際に、受入国の政府及び米軍と緊密な調整を図り、現地大使館の知識を得る必要性に迫られているため、そのような取り組みに際しては、国務省が米国を先導していくべきである。ワシントンで原稿が用意される、お決まりのセールスポイントを並べ立てたキャンペーンは、あえて有害無益な危険を冒すことになる。

I. 米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) の業務について

この研究の付託事項は、軍備管理及び国際安全保障担当国防次官によって発行された。この国防次官は、米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) が地位協定に関する交渉のための戦略及び課題について研究することを要求した。

米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) は、以下の項目について調査し、評価するよう要請された。すなわち、

- ・地位協定の交渉のための米国による近年の取り組みの結果及び状況。刑事・民事の裁判権、制服の着用、武器の携行、税金関税の免除、米軍関係者の身分証と出張命令を携えての要員及び資産の出入国、並びに、損害賠償請求の適用除外などの、権利、特権、及び免除に関する米国の要求に対する受入国の反応及び対応なども含める。
- ・米国国防総省が希望する条件と、受入国が同意する意思のある条件との間で広がっている溝の状況。
- ・米国の地位協定に関する受入国の見解及び受入国がそのような協定の条件に異議を唱える根拠。

並びに、

- ・開かれた外交を活用する機会を増やすことが有益であるか否かに関する見解も含めた、今後の地位協定に関する米国の交渉戦略の改善点。

付託事項では更に、本件研究の遂行中、米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) は、必要と考える通りにその業務を拡大することができる、ことも明言されている。米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) は、この研究を実施するために作業部会を設けた。(付属文書Cの作業部会メンバーリストを参照のこと)

II. 当委員会の実績

作業部会は14回の会合を開き、現役及び元職の国務省及び国防総省の幹部職員18人の聞き取り調査を行った。作業部会が面談したのは、国務省の上級交渉担当官 (エリック・ジョン大使及びトーマス・ドートン)、元米国防総省政策担当国防次官 (ジェームズ・ミラー)、並びに、国防総省法務室、米国防総省統合参謀本部議長事務局、及び国務省法

務室の法律顧問であった。面談した米国政府の法律専門官は、チャールズ・アレン 国防総省次席法務顧問と国務省法務室のヨシュア・ドロシンであった。更には、6つの地域集団それぞれの法務補佐官及び国際問題担当スタッフとも面談し、又、アジア太平洋地域でのその経験を踏まえて地位協定関連課題について議論するために、ウォーレス“チップ” グレグソン(中将、米国海兵隊(退役)とも面談した。面談した人々の誠実さ及び専門知識は、私たちの研究に大いに役立った。しかし、この報告書又は結論について何らかの責任を負っている人はその中には誰もいない。最後になったが、多大なご尽力をいただいたISAB SOFA研究グループのエイミー・ゴードン事務局長に深謝する。

III. 当委員会が地位協定による保護を必要とする理由

地位協定²は、他国の領土・領空・領海内での米国国防総省の要員³、活動、及び資産の法的地位について定義づけし、米国と受入国との間の権利及び義務について定めている。米国は現在、外国における米軍関係者の地位について規定した、100件以上の協定⁴の当事者である⁵。

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。⁶ 地位協定は、受入国の政府が、この協定を締結することによって派遣国のために、特定の裁判権及び別途受入国が保有するその他の権利を放棄することに同意しているという理由から、両当事者の合意に則った前述の国際法上の規則の例外を規定している。

2 下記(英文の)26ページに説明されているように、単独の“地位協定”書式又は様式はない。当委員会は、本件報告書の中で、米国の要員の国外駐留先における地位に関する問題を取り扱う、米国と外国との間で締結するあらゆる協定を総称する略語“SOFA”を用いる。

3 通常、地位協定による保護の範囲は、受入国内の制服を着用した、任務遂行中の軍人ばかりでなく、当該国内にいる防衛組織の民間人要員とそれらの被扶養者に及ぶ。国防総省の委託事業者にある程度の保護が提供されるが、それは規範になっていない。

4 下記に示すように、米国軍事当局及び外交当局が、米国の軍事関係要員のための地位の保護に関する規則を具体化しているとみなしている協定を網羅した、有効な便覧等は一切ない。ライス及びゲイツの両国務長官は、2008年に米国議会で行った証言の中で、米国が推定で115件を超す地位協定の当事者になっていると述べた。

5 米国が最も広範囲な二国間地位協定のネットワークを有していることは間違いないが、類似する協定を締結している唯一の国であるという訳では決してない。二国間地位協定を締結した、その他の多数の国の中には、英国、フランス、オーストラリア、ドイツ、イタリア、ロシア、及び大韓民国等がある。

6 ウィルソン対ジラード事件、354 U.S. 524, 529 (1957年)。地位の保護又は現地国の裁判管轄権の適用除外は、何らかの地位協定とは別な法律の方針に由来する。例えば、国際法の下では、戦闘作戦の実行のために又は占領のために、別な国に駐留中の軍隊に対しては、その軍隊の派遣国が専属の裁判権を保有する。外国主権免責及び関連する原則が、政府の資産を保護し、現地国の裁判管轄権に基づく訴追を免除する。広範囲な免除特権は更に、国連安保理（UNSC）承認の作戦に従事する軍事要員にも適用される。（日本語訳版の）34ページを参照のこと。

極めて限定的な事例において、軍事要員に外交上の免責が認められる場合もある。外交上の免責は、現在は、1961年の「外交関係に関するウィーン条約」がよって大部分が定義づけられているが、そのようなウィーン条約が締結される前にすでに、慣習法的な国際法の規定と認められていた。この条約は、数段階に分けて外交特権及び免責を規定している。外交官（及び資格が認められているその家族）は、受入国の刑事裁判管轄権の適用から完全に免除され、包括的な、しかし完全ではないが、受入国の民事及び行政裁判管轄権からも免除される特権を享受する。大使館の事務要員及び技術要員（A&T要員）（並びに、資格が認められているその家族）は、受入国の刑事裁判管轄権の適用が免除される特権を享受するが、そのような刑事訴追免除の特権が認められるのは、そのような要員が公務に従事している際に引き起こした行為についてのみである。（受入国の国籍を有するか又は受入国に永住する者以外の）大使館の使用人が訴追免除の特権を享受できるのは、公務の従事中に引き受けた行為のみに限られる。ウィーン条約が適用される者は更に、手数料、税金、関税の支払い義務、並びに、軍務及び公務の履行義務についても免除されるが、免除が適用される程度は様々に異なる。これらは、個々の状況及び受入国政府の選好次第で異なって来る。（一般的には適用範囲がより狭いが、単独の「領事関係に関するウィーン条約」に定義づけられている免責に関する領事特権とある程度類似している。）

特に、外交官（又は領事）の適用免除の特権は、大使館（又は領事館）に帰属すると認められた要員のみが、ウィーン条約に基づく適用免除の特権を有しているので、ほんの少数の米国の軍人・軍属にのみ適用される。正式な外交官特権は一般に、大使館付けの駐在武官及び（もしそのような組織が駐留しているのであれば）安全保障協力機関（SCO）のトップにのみ適用が拡大されるのが一般的である。防衛代表部、海兵隊、及び武官も含めた、専任武官の指揮下にあるその他の軍事要員は通常、駐在事務要員及び技術要員（A&T）の地位にある。米国の地域戦闘部隊司令官の権限下にある国に駐在する国防総省の要員（すなわち、大使館若しくは領事館に帰属していない、たとえば、一時的に任務を割り当てられた要員等）は、外交官の地位にはない。そのような要員に認められる免責特権は、地位協定の規定に基づいている。

・地位協定は、多数の重要な米国の利益に資する保護を提供する。それぞれの条件次第で、地位協定は、特に次のような機能を果たす。

受入国の刑事若しくは民事の裁判制度が米国の要員に適用されないように保護する。これは、米国の要員の権利を保護し、そのような要員に対して懲罰を下す司法管轄権を行使する際に、米国の利益の正当性を立証するだけのために重要なのではなく、更に、米国家要員が、潜在的に不公正な制度の下で裁判にかけられる場合には、海外に米軍を展開させ、そのような展開に対して公的支援を行うとする米国の意思が大きく阻害されるという理由のためにも重要である。又、米軍の裁判制度によって米軍の規律を実施するという原則を維持することは、米国にとって重大な関心事でもある。

・海外に駐留する米軍の権限を確立し、受入国の政府との関係がどのように展開されるのかについて予測できるように助力する。

- ・税金その他の賦課金の支払い義務を回避することで支出を抑え、米国政府又は要員を相手取った損害賠償請求、税金等、許認可手数料、出入国手続き、及び無線周波数の利用などに関わるものも含めた行政手続きを簡素化する。

- ・政府による免責規定に米国の立場を反映させ、司法、財務、及び行政上のリスクを軽減することによって、更なる安全保障問題への関与及び協力を奨励する。

- ・裁判、説明責任、並びに、現地の規制及び財政制度についての明確で相互に合意した規則の下で米国が関与する場合は、合意に達した適切な保護も重要である。それらは又、合意に至った枠組みがないことで、重要な関係が損なわれる可能性のある紛争を円満に解決するのにも役立つ。

原則として、納得できる地位の保護がない外国には軍事要員を派遣しないということが、国防総省の命令に反映されている、米国の方針である。しかしながら、派遣を後押しする予想外の利害関係が存在することがしばしばある。そのような状況で地位協定が存在しないことによって、（少なくとも）米国の軍人・軍属が、不公正な刑事裁判制度と、事件が発生し、米国の司法管轄権を定義する地位協定がない場合に引き起こされるリスクの対象とならないという保証がない限りは、米軍は外国での活動に従事しないとする原則に照らした、米軍の外国での駐留を必要とする活動をもたらす利益について評価しながらの難しい決断が必要となる。地位協定が存在しない場合、時には、ある活動が非常に重要であったり、又は、地位が保護されていない中で、当該司令官が軍隊の配備を承認するような、リスクが極めて限定的であったり、或いは、その両方であったりするが、しかし、リスクはある。選択肢は、危険を冒すよりはむしろ、有益な活動を断念することである。地位協定が望ましい点は、前述したような選択肢を回避できるところにある。

IV. 地位協定を巡る状況

長年にわたり、受入国の状況や米国の運用上の要求事項の変化、並びに、米軍要員が外国に駐留する目的の変化に対応して、米国の地位協定への取り組みは進化してきた。

米軍が海外に駐留した第二次大戦直後に起こった地位協定の発展の第一段階では、一般的に国際法で米国の専属司法管轄権が規定されていた、戦時中の戦闘及び占領の時代から、二国間若しくは多国間軍事同盟や二国間の安全保障関係の一環として、米軍を歓迎した完全な主権国家での、歴史的には前例のない、米軍の長期に亘る平和時の駐留に

まで至った。この期間に米国は初めて、進行中の戦闘作戦又は占領権限の行使のいずれにもみなすことのできない、外国の領域での極めて長期に亘る軍隊の駐留を定着させ始めた。むしろ米軍は、受入国の同意と招聘に基づいて、二国間及び多国間の両方の軍事同盟の一環として、程度の差はあるが、長期間にわたり部隊を展開させる予定であった。更に、米軍は一般には、戦闘に従事する用意を整えながらも、現在進行中の軍事作戦ではなく、長期に亘る平和時の配備となることを前提としていた。通常、そのような部隊が配備された場合は、大規模な恒久的軍事施設が使用され、現地の自治体や受入国の当局との、広範囲な連携が日常的に実施されていた。

北太平洋条約機構との地位協定(NATO SOFA)、並びに、ある程度時期が重なる、日本や大韓民国、そしてオーストラリアなどの主要な同盟国との二国間協定は、第二次大戦後に起こった米国による海外への軍隊配備の性質の転換に由来する。

それに関連して要員の地位の問題が発生する、2番目の種類の米軍駐留は、長年にわたって展開されてきたが、米国には、安全保障上の関わりもなければ正式な同盟関係もない、第三世界の諸外国又は近年ソビエト連邦から独立した国々との、広範囲な“関与”プログラムに米軍が着手した冷戦後にはますます重要になってきた。そのようなプログラムの一環として米軍は、演習、訓練、設備への習熟、人道的支援を実施し、更に、一般的には、海外の軍事権力機構との友好親善関係を樹立するために、諸外国に要員を派遣している。しばしば関与の関係全体が継続中の1つの活動であったりするが、通常は、海外に駐留する米軍の人数と、それらの滞在期間は制限される。

地位協定に関連した3番目の米軍駐留問題も、米国が、紛争後、平和維持、並びに、場合によっては国連安全保障理事会(UNSC)の明確な権限を伴うこともあれば、そうでないこともある、人道的救援に関わる問題と取り組み始めた1990年代初期に発生した。そのような状況は、“関与”以上ではあるが総力戦ほどではない何かであると考えられていた。しかし、ある程度は非常に重大な戦闘に関わっていて、事実上はすべて、少なくとも民族間の小競り合い、非西洋文明の文脈、及び受入国との複雑な関係を伴う、潜在的に好ましくない環境に関わっている。

9.11米国同時多発テロ後には、イラクとアフガニスタンでの戦争、並びに、広範囲なテロリスト掃討作戦が展開された結果、4番目の文脈が発生し、米軍の駐留が継続したまま、激しい戦闘が起こったり、現地の軍隊を訓練し、より広範囲な“建国”に寄与したり、混沌としているが、すべては、少なくとも名目上は、正式な主権を持つ政府が樹立された状況下にある。

こうした新しい種類の米軍駐留状況の発生は、要員の地位の保護の必要性を伴っているが、最も関連性のある問題と、提示されることの多い地位の保護プログラムの種類は異なっている。⁷

7 地位協定が必要とされる様々な文脈を示したこのリストには、余すところなく情報が記載されている訳ではない。例えば、乗組員に休暇を与え、物資の補給と船舶の維持管理を実施するために、米国海軍が入港を求めることが米軍との主要な連携となる国々の場合、裁判権の問題も発生する。

軍隊の配備の目的及びそのような配備の性質が変化すると同時に、地位に関する協定及び問題についての外国の見解も変化してきた。従来の米国の同盟国やその他の種類の米軍の駐留を受け入れているその他の国々の両方を含めた諸外国は、ますます主権の問題に敏感になって来た。⁸ 多くの受入国の政府にとって、米国の安全保障上の支援及び協力を純粋に評価し、必要とする国々においてさえ、米国への依存及び服従を了承することがより困難になって来た。そして今は以前にもまして、少なくとも受入国と同じくらい熱心に、米国が取決めに則った活動を推進したいと考える状況が多い。適用範囲が非常に広く、特段に複雑で、相互互恵的でない協定の文脈においては特にそうであるが、高官や一般大衆の姿勢によって、受入国の政府が政治的に不快になることがしばしばある（例えば、刑事裁判権の適用を免除したり、或いは、税金・関税の支払い義務又はライセンスに関する要求事項の適用から除外したりするなど）。さらに言えば、そのような事例がますます増える状況の中で、前述したような新規の目的のために米軍が駐留する国は、初期の頃の“平和時”の部隊配備を引き受けていた国々よりも、政治的、経済的、そして文化的に米国とは異質である部分がさらに多い。

これらの要因のすべてが、実施中の協定を一切有していない国々との地位協定に関する交渉を紛糾させる。近年に地位協定の交渉に成功したところもいくつかあるが、その他の場合、交渉が行き詰まったり、又は、余りにも長い時間がかかりすぎて、有益な関与その他の活動が取り消しされたり、撤回されたり、或いは、地位の保護について規定されないまま活動が遂行されたりしている。

8 主権に関わる問題は、専ら見込み受入国にのみ関わっている訳ではない。主権国家である米国には、諸外国に軍事要員を派遣する条件を自らが決定する権利がある。地位協定についての交渉業務は、こうした矛盾する主権に関わる利害について適切な均衡を見いだすことである。

V. 地位協定が適用される範囲

地位協定で取り扱う分野、即ち、1つの協定で取り扱われ、そのような協定で規定されている条件は、潜在的に極めて広く、刑事及び民事の司法管轄権の適用免除から税金や費用の支払免除に至るまで、並びに、多数の行政規則及び規制条項、そして米軍の作戦を支援するサービス若しくは施設に影響を与える、立入り・閲覧に関する取決めなど広範囲に及ぶ。

地位協定の刑事裁判権に関する規定は、国防総省にとって最優先事項であり、歴史的には、米国議会にとってもそうである。そのような規定の意味するところは、犯罪行為を犯して裁判にかけられる米国の軍人・軍属が、公正で、米国憲法上の保護に則ったやり方で取り扱われることを確実にし、米軍の懲罰規定が優先することを断言する、ということである。⁹ したがって米国は、刑事に関わる専属裁判権か、少なくとも、競合司法管轄権について取り決めることを求める。そのような取決めは実際には、そのようにすることが米国の利益にとって重要な場合に米国の裁判権を保証することになる。1953年のNATO SOFAの批准に関する米国上院決議には、米軍の要員に対する米国の刑事裁判管轄権を維持すること、並びに、米国の軍人/軍属の憲法上の権利を保護することの重要性を明確に示す“米国上院の意向”の文言が盛り込まれていた。¹⁰ この決議では、NATO SOFAの競合司法管轄権に関する規定は前例とはみなされない旨が表明されていたが、米国は、相当数の後発協定において競合司法管轄権に同意してきた。他の事例、特に“事務要員と技術要員との同等性”を規定している事例においては、NATO SOFAの制定後に交渉に入った地位協定が、米国に刑事に関わる専属裁判権を認めている。

9 被告の正当な法の手続（デュープロセス）に関する権利を保護することがどれほど重要であろうとも、刑事裁判管轄権を確保することだけが米国の関心事であるとは限らない。米国は、指揮系統の重要な部分として、軍事当局の責任下にある要員に、独自の懲罰基準及び制度を実施することに関心を寄せている。

10 より具体的には、この決議は以下の通り表明した。即ち、NATO SOFAの競合司法管轄権についての規定が他の協定の前例とはならないこと、受入国によって米国の軍事要員が裁判にかけられた場合は常に、軍の司令官は、「当該被告が米国において享受するであろう、米国憲法上の権利が認められていないか否定されていることを理由として、当該被告が保護されない危険性」の有無について検討しなければならないこと、並びに、前述した危険性がある場合、当該被告の司令官は受入国に対して司法管轄権の放棄を求めなければならない、更に、そのような権利の放棄が拒否された場合には、そのような要求を受け入れてもらうために外交支援を求め、米国議会の軍事委員会に通知すること、を表明した。更に、米国の代表は、受入国の裁判に出席し、監視して、地位協定に定められた司法手続きに関わる被告人の権利についての規定が順守されていないことを報告しなければならない。

逆に言えば、刑事裁判管轄権に関する米国の要求は、受入国の政府にとっては深刻な主権問題を引き起こす。特に、受入国の裁判制度が公正でないことを含意し、受入国の

国民に対する重罪が外国の法律制度によって裁定される可能性がある場合は、問題が発生する。こうした懸念は、どの国が起訴し、逮捕から有罪判決が下されるまで（又は、有罪となった場合に留置されている間）の期間中に被告人の監護権をどの国が持つのかという問題ばかりでなく¹¹、果たして訴追されるか否かという問題もある場合には、尚更深刻になる。¹²

11 より詳細な地位協定にはしばしば、裁判管轄権の割り当てに関する規定に加えて、逮捕、取り調べ、公判前の保護管理、及び投獄に関する厳密な規則も盛り込まれていることがある。例えば、いくつかの事例においては、受入国の裁判所によって下される判決が米軍の刑務所での服役を可能にするように米国が求めている。少なくとも1つの事例—日本の事例であるが—では、受入国は、日本の裁判所で有罪の判決が下された米軍要員のために、特別な拘置所を設けている。

12 しばしば、米軍は、受入国が司法管轄権を放棄したことによって、米国の軍事裁判所が強硬に訴追することを保証することで、そのような権利の放棄に関する受入国の懸念を緩和しようと試みることがある。しかし、そのような保証が可能な状況が一切見込めない場合は、大きな議論を呼ぶ事例が発生する。例えば、受入国の国民が何らかの事件の犠牲となって死亡し、受入国が又は少なくともその国のマスコミ若しくは世論が、地元住民の生命を故意に軽んじたとまではいかにしても重過失があったと考えているが、米軍の責任者は、間違いなく事故であるか、別のいかなる懲罰も正当化できないと認識している場合などである。そのような注目を浴びる事例では、受入国が神経敏感になっていることと、地位協定に関して米国が関心を寄せる中心問題である、米国要員が“正規の手続きを経ることなく有罪となる”危険性とが結びつくので、特に困難である。

一般的に米国は、最大限の刑事裁判管轄権を確保するための取り組みの1つの側面として、米国の軍法の下で刑事事件を審理する権利ばかりでなく、たとえば受入国が裁判管轄権を保持していたとしても、又は根本的な裁判管轄権の問題が未解決のままであったとしても、被告の公判前監護も求める。公判前監護は、拘置の状況について懸念を抱いているという理由ばかりでなく、公判前及び起訴前の取り調べの際に手続きに則った保護を受けることを確実にするためにも重要である。受入国が極めて悪質であると考えられる事例は特にそうであるが、長年にわたり、裁判管轄権及び/又は公判前監護を主張し、受入国が努力を払う事例が多数発生している。いくつかの事例では、米国が、その性質を鑑みて、受入国の裁判管轄権と、場合によっては公判前監護でさえ容認できる事件であると認めることもある。しかし、そうした事例は、正に一般社会で議論を呼ぶという理由から、実際に不公正な取扱いを受けるかそのように見込まれる、最高のリスクを引き起こす可能性もある。

米国が刑事に関して専属裁判管轄権を確保するのが理想であり、“事務管理要員と技術要員との同等性”が盛り込まれている協定は特にそうであるが、地位協定の中には、そのような専属裁判管轄権を規定しているものもいくつかある。¹³しかし、米国の地位協定の半数以上がNATOモデルに準じているから、競合/共有司法管轄権を規定している。

¹⁴ NATOの競合司法管轄権に関する規則は前提としないとする1953年の米国上院の主張にもかかわらず、オーストラリア、イスラエル、日本、韓国、及びフィリピンとの協定も含めて、上院の承認を求めて上程されて来なかった後発の地位協定の多くは、このNATO方式を踏襲している。米国の専属裁判管轄権は特にそうであるが、このNATO方式踏襲という事実によって、より厳格な条件が盛り込まれた新規の協定に関する交渉を困難にしている。しかしながら、実際には、競合裁判管轄権体制の中で、米国は通常、裁判管轄権を確保することができる。それは、受入国が名目上は“第一次”裁判管轄権を請求している場合でさえ、受入国が司法管轄権を放棄し、譲渡するよう要求する米国に、“好意的な配慮”を払うよう受入国に要求する規定を引き合いに出すことによって確保するのである。しかも、いくつかの事例の中で米国は、それによって、受入国にとって“特に重要な”場合以外のすべての事例について、米国の要員に対して受入国が行使できる第一次司法管轄権を受入国が自動的に放棄して米国に“戻す”、時々“オランダ方式”と呼ばれることのある手段によって、受入国との補足的な二国間協定の締結について交渉が可能であった。

13 1961年の「外交関係に関するウィーン条約」第37条(2)の規定に基づき、“事務管理要員と技術要員は”、刑事事件については受入国の裁判管轄権の適用が全面的に免除され、民事事件については、公務以外の行為についてのみ、受入国の裁判管轄権の対象となる。

14 NATO SOFAの第VII条の規定の下で裁判管轄権の枠組みが規定され、ある犯罪行為が1つの加盟国の法律によってのみ罰せられる場合は特にそうであるが、特定の事例においてのみ専属裁判管轄権が認められている。両国の重要な法律が関係する場合、第一次裁判管轄権が派遣国に割り当てられるのは、そのような犯罪行為が、派遣国の資産又は軍隊に対して為された場合か、或いは、公務の途中でそのような犯罪行為が為された場合に限られる。その他の何らかの犯罪行為の場合、第一次裁判管轄権は受入国に割り当てられる。実際上の問題として、通常は、交通事故からバーでの喧嘩、残酷なレイプや殺人に至るまでの、基地の外での事件がある。この“競合”裁判管轄権の取決めは、刑事事件にも民事事件にも適用される。しかし第VII条には更に、“第一次裁判権を有する国の指導部は、相手国が、裁判権の放棄が特に重要であると考えている事例において、裁判権を放棄するようという相手国からの要請に対して「好意的な配慮」を払う必要がある”とも規定されている。実際のところこれは、日常的な事例については受入国が裁判管轄権を放棄する一方で、取り立てて機密性が高いか残忍な事例に関わる裁判管轄権の譲渡については二国間での交渉がなされるが、米国の見地からは、米国がそのように要請した場合は通常、受入国が放棄する例外があることを意味する「民事裁判管轄権及び損害賠償請求手順」も重要であり、米国要員に対する公正な取扱いの維持と費用の抑制の2つの米国の優先事項に関わっている。通常は、詳細な地位協定には、米国の軍事活動に起因するものであると主張されている損害についての米国を相手取った賠償請求を取り扱うための手順も盛り込まれている。しかし米国は更に、個人を相手取った民事賠償請求についても受入国の裁判管轄権の制限を求めている。多くの場合、米国は、公務中に米国要員が為した行為に対して裁判管轄権からの免除を規定する民事裁判管轄権についての特別規定に同意してきた。公務以外の行為に起因する民事の賠償請求については、受入国の裁判所は一般に、司法管轄権を有している。このようなレベルの裁判管轄権の適用免除は通常、「1961年の外交関係に関するウィーン条約」に規定された“事務管理要員と技術要員の同等性”として説明されている。¹⁵

15 このウィーン条約の下で、大使館の事務要員、技術要員、及び軍人・軍属（並びに、それらの世帯の構成員）は、すべての刑事犯罪について、受入国の政府の刑事裁判管轄権の適用が免除されるが、民

事の責任については、そのような特権が認められるのは、公務に従事している際に引き起こした行為についてのみである。（これらは一般に、“事務管理・技術要員と同等の（A&T equivalent）”保護と呼ばれている。）事務管理と技術要員と同等の地位を持つ者は更に、適用される程度は異なるが、税金、関税の支払い義務、軍務及び公務の履行義務、並びに、査証及び外国人登録証明書に関わる要求事項についても免除されるが、免除が適用される程度は様々に異なる。これらは、個々の状況及び受入国政府の選好次第で異なって来る。事務管理・技術要員と同等の（A&T equivalent）地位”も含めたすべての外交特権は通常は、相互互惠関係に基づいて認められるが、しかし、このようなモデルに関わる地位協定は相互互惠的ではない。それは、部分的には、それらには、事務管理・技術要員と“同等の”地位のみが提供されていると記述されているという理由からである。

米国の地位協定で重要な要素となっている規定が、「諸手数料及び税金」についての取決めである。一般に米国は、提供を受けた物品若しくはサービスに関わる費用請求以外の、税金、諸手数料、賦課金、関税、その他現地政府に対して果たすべき財政上の責務のすべてに関わる支払い義務からの広範囲でかつ明瞭な免除特権を米国自体及びその要員の両方に認めるよう求める。かかる支払い義務免除は直接的な財政上の利益となるばかりでなく、通常は、事務管理及び役所運営に関わる負担も著しく軽減する。米国政府の業務にとって主要な問題は通常、“サービスに対する費用請求”（一般には支払うべきである）と“税金”（一般には支払いが免除される）とを区別することである。しかしながら、米国が海外での軍事的関与を拡大させ、更に、多種多様なサービスをコントラクターに委託するようになったことも特に影響を与えて、財政に関わる条件の重要性が高まった。米軍及びそのコントラクターは、ある時は賄賂を求められたり、或いは、完全に受入国の法律に則っているが、地位協定の規定と相反するか、又は少なくともそのような規定に対する米国の理解と相反することが理由だったりして、支払い義務があると主張された費用請求を巡り、非常に複雑で費用のかさむ多くの紛争に取り組まなければならなかった。

更に、米国が多数の「行政協定及び法令の適用除外」を求めることは、円滑な業務の運営を促すことを意味する。これらには、例えば査証や外国人登録に関する要求事項の適用除外など出入国に関する特別な取決め、輸出入に関わる許認可及び書類の提出、現地国の専門職資格認定、運転免許、及びその他のライセンスに関する要求事項、米国市民、受入国の市民、及び/又は第三国の市民の雇用に関する規定、現地の労働法及び環境法の適用、遠距離通信用周波数帯の利用、武器の携行及び制服の着用に関する許可、米国の施設及び設備の立入り・利用に対する管理、並びに、扶養家族、米国国防総省の民間人要員、及びコントラクターのための合意済み保護なども含まれる。

前述したような規定、並びに、諸手数料や税金に関連する規定についての交渉が容易でないこともある。それは、抽象的な国家の主権やプライド、更には、法律、財政、及び規制に関わる実務上の問題が発生するという理由のためばかりではなく、権限や予算

の引き渡しを渋ることのある関係する外国政府機関が、当該受入国の見解を確立する際にはそのような政府機関の意見が尊重され、(通常は)地位協定の交渉に直接関与していて、安全保障関係事項について米国と建設的な関係を築くことに最も多くの関心を寄せていると思われる、外交及び防衛関係省庁の統括下にはないという理由のためでもある。

地位協定の適用対象に含まれる人物：コントラクターに関わる問題

継続的な問題として、その形式が如何なるものであろうとも、制服を着用する軍人以外の要員についてはどの範囲まで地位協定の適用対象となるのか、ということがあり、具体的には、コントラクター及びそれらの従業員がこの協定の対象者に含めるべきか否か、そしてどのようなやり方でそれらを取り扱うべきか、ということがある。通常は、米国の要員として軍事部隊に付き従う民間人、軍事要員の特定の扶養家族、及び国防総省の民間人要員¹⁶には、この協定の条項が適用される。¹⁷ しかし、**国防総省のためにサービスを遂行する個人又は法人で直接の被雇用者ではないコントラクターが地位協定の適用を受けることは極めて例外的なことである。**

16 一般的には、地位協定が提供する保護は、その国籍には関わりなく、受入国の一般住民である民間人には適用されない。

17 米国国防総省による「雇用」が何によって成立するのかという問題が時々発生する。正式には軍隊の一部ではないある種の民間団体が、国防総省と非常に緊密な関係にあつて、軍事部隊及び業務と一体化していることで、軍事企業体の事実上の一部となり、単なる下請業者でなくなる場合もある。米連邦基金・研究開発センター (FFRDC) 及びそれらの要員などはこのような例の1つであるかもしれない。歴史的には、米国がコントラクターのために司法管轄権に関わる保護を求めて来たことはなかった。コントラクターは、NATO SOFAや平和のためのパートナーシップ (PfP) SOFA、或いは、その他の初期のSOFAで保護の対象となることもなければ、“事務管理要員と技術要員と同等の保護 (A&T equivalent)” に関する協定でも取り扱われていなかった。GSTひな形では、税金及びこれに類する支払請求の課徴金についてはコントラクターの支払い義務が免除されるが、司法管轄権の適用については免除されていない。最近締結されたアフガニスタンとの協定では、税金や規制法の適用について大幅な免除を米国のコントラクターに認めているが、アフガニスタンは、刑事及び民事の専属裁判管轄権を保持している。コントラクターに対する現地国の刑事裁判管轄権を禁じた地位協定のめったにない例が、イラクに対する当初の連合軍暫定当局 (CPA) 命令であった。

最近では、米軍が、兵站その他の支援業務ばかりでなく、過去においては制服着用 of 軍人が遂行してきた施設及び要員の保安でさえ、コントラクターに大きく依存するようになってきたことから、刑事及び民事の司法管轄権の問題、並びに、現地の税金の支払い義務及び規則の適用に関わるコントラクターの地位の保護の問題がより一層重要になっている。更に言うなら、政府と強力なつながりがあり、国立研究所や米連邦基金・研究開発センター (FFRDC) などのような、非営利企業であったりする、国防総省の正式な

コントラクターである企業はしばしば、前線に配備された米軍と共に、その特性からは“支援”とか“商業的”とは考えられず、むしろ軍事作戦の中核部分であると言う方が適切な業務を遂行することが時々ある。大規模な配備の場合は特に、駐留であるか又は作戦の遂行であるかには関わりなく、米軍は、コントラクターの活動に大きく依存し、これを統合して来た。

その一方で、コントラクターによって提供されるある種の機能は、重要ではあるが、任務の遂行に特に統合されることはなく、本質的には、現地のコントラクターによる提供が可能な決まり切った支援であつたりする。更に、コントラクターの挙動が政府の直接の管理の対象でないことがよくある。そして、コントラクターの行為は、民間の保安サービスの場合は特にそうであるが、イラクやアフガニスタンでの一連の事件のために、厳密な検査を受けることになった。米国政府と直接つながりがあり、軍の懲罰規定の対象となる要員について特別な地位を認める用意のある受入国は、少なくとも受入国の見地からすれば、それらの米軍とのつながりが基本的に営利である市民や企業にまで国家主権に関わる特権を拡大することについては消極的になることが多い。

コントラクターに関わる刑事裁判管轄権の問題は時々、受入国が司法管轄権を有していない場合は、どの司法制度がその司法管轄権を有するのかという問題のために複雑になると言われることがある。しかし、他の米国政府機関のコントラクターの場合は重要であるかもしれないこの問題は、国防総省のコントラクターについては発生しない。国防総省と委託契約したコントラクターは、「軍事域外管轄権法」のために、海外で業務を遂行する際は、米国の「特殊海洋司法管轄権」に基づいて米国連邦の刑事法が適用されるから、重大な犯罪行為（懲役1年以上の刑が下される可能性のある場合）については米国の地方裁判所で審理されるが、他の米国政府機関の委託を受けて業務に従事する事業者はこれに該当しない。従って国防総省のコントラクターは少なくとも、潜在する深刻な“司法管轄権に関わる溝”はなく、訴追の権限は米国が有している。¹⁸

コントラクターが受ける保護の範囲は、司法管轄権の問題であるばかりでなく、財政協定・行政協定にとっても問題である。諸外国において米国の業務を支援する役割を果たすコントラクターについて米国は、そのような事業者が米国要員に対してサービスを提供する国でのライセンスの付与、税金、及び関税の支払義務の対象とならないとする協定の締結に対して、正当な財政及び行政上の関心を寄せている。さらに、自国の安全保障上の利益となると当該外国政府が確信するというだけの理由で通常は実施される米国政府の活動を受入国が収益源とするべきではないとする正当な主張もある。¹⁹ そのような費用は、請求された場合は、そのような費用は単に、受入国に便益を提供する米国の納税者の負担増となるだけである。

18 2006年に法律によって、“緊急事態における作戦”の実施中は、“戦域にいる軍隊と共に働いているか又はそのような軍隊に随行する人物”は、米国統一軍事裁判法の対象となった。民間人に軍事法及び軍事裁判手続きを適用することが可能な条件について、いくつかの問題がある。リード対コヴァート事件(357 US 1, 23, 1957年)では、一般に、憲法上、民間人は軍事裁判で審理することは不可能であるが、“たとえ、当該人物が正式には兵役に着いていないか又は制服を着用していなかったとしても、[憲法の]趣旨に則り、軍務に“着く”ことができる状況はあった”と主張された。実際には、新規法律が制定された後でさえ、国防総省は通常、コントラクター（又は他の民間人）については、通常裁判での訴追を司法省(DOJ)に委ねる。

19 この問題について熟考し、米国議会は、「ナン・ルーガー協同脅威縮減プログラム」が税金、課徴金、ライセンス手数料等をロシア（又は、他の旧ソビエト連邦の国）に支払うことを禁止した。

コントラクターに関わる諸手数料及び課徴金の支払い義務免除については、書式をもって合意された場合であっても、その実施を巡って最も複雑で論争の的となる問題が発生することがよくある。たとえ受入国の方でコントラクターの諸手数料や課徴金の支払い義務免除に同意しているとしても、政府機関や、地位協定の交渉の中で言及されることがなく、そのような交渉に関係していない民間企業を愕然とさせることもある。その結果、費用の嵩む遅延を引き起こす可能性もある。この問題の1つの例が、速達貨物便配送を請け負った米軍のコントラクターが、オーストラリアで想定外の関税を課されて直面した問題である。地位協定には、米軍のコントラクターに対してかかる関税の支払い義務が明記されていたが、オーストラリアの管轄庁は、この種の速達便配送サービスが、米軍の委託するコントラクターの役割を果たすものであるとは予想しておらず、従ってオーストラリアの関税当局は、当該事業者に対して、法律で規定された通りに関税が課されると主張した。この問題を改善するには相当の時間を要し、更に、当該コントラクターとオーストラリア駐留米軍の両者に多大な費用と著しい遅延とをもたらした。

相互互恵関係

米国との地位協定の特質として、NATO SOFA（この適用除外の規定に関しては、平和のためのパートナーシップ(PfP)の地位協定の下でも適用される)²⁰で合意された極めて重要な例外はあるものの、相互互恵的ではない。²¹ つまり、**受入国に駐留する米国の軍人・軍属には、当時国間で合意に達した適用除外が認められるが、米国に駐留する受入国の軍隊は、完全に米国の適用対象となる。**

相互互恵的關係についての規定がないことが微妙な問題となって来た。米国が新しいパートナーと関わり出すと、更にこの傾向が顕著になって来ている。たとえ、(歴史的に

は、それが一般的な事例であったが、)米国だけが他の国々に軍事要員を派遣することが多い場合であっても、相互互恵性がないことで、国家の自尊心や主権に関わる問題が発生する。更には、その国の軍隊が、米国内の訓練施設を使用しているか、又は、その要員が米国に出向かなければならないような大規模な軍事物資の調達若しくは情報交換プログラムを有する場合は、当該国にとっては相互互恵関係が国家主権の原則以上に注目すべき実際的な問題でもある。

20 1951年のNATO SOFAでは相互互恵の原則が確立され、多少の例外はあるが、かかる適用除外に関連してNATO SOFAの規定に従うPfP SOFAを採択している「平和のためのパートナーシップ (PfP)」の各加盟国についてもこれに準じてそのような原則が適用される。多国間協定であるNATO SOFAの相互互恵の原則は、1949年の地位協定原案作成のプロセスが開始された時点で、北太平洋条約機構(NATO)軍事委員会によって承認された。これは一般には、そのような開始の時点で、調印が見込まれる加盟国間で政治的な暴動性と共存性について共通の認識を持った結果であると考えられている。かかる認識がPfP加盟国のすべてに当てはまったかについては、はっきりしていない。

21 以下で指摘する通り、フィリピン及びイスラエルとの地位協定には、限定的ながら相互互恵の条項が盛り込まれている。

1953年のNATO SOFAの批准に関する米国上院の決議には、相互互恵性を義務づける規定も盛り込まれていると信じている米国の専門家も何人かいるが、少なくとも決議の実際の文言に基づいて判断した場合、これには該当しないと思われる。この上院の決議が焦点を当てているのは、言及されていない相互互恵性ではなく、競合司法管轄権と手続き上での米国要員の保護の確保についてである。この協定の第VII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、と明記されている。つまり、NATO SOFAの第VII条に盛り込まれた共有/競合司法管轄権については言及されているが、地位協定全体の相互互恵性については述べられていない。

米国は、そのような決議が法律で禁じられていないとか若しくは議会は阻止しない場合であっても、連邦制度の下では、絶対的な相互互恵関係を実施することは困難であるということを認識しなければならない。相互互恵関係の約束が有効であることを保証するためには、連邦法を成立させるか、或いは、各州で統一的に施行されることを確実にするために連邦法優越条項を当てにする必要があるだろう。²² そのような連邦法の成立を求めるのに反対する意見が出てくるのは、州の司法管轄権よりも連邦の方が優先することに対する反感と、米国が他の諸外国に援助を提供しているから、司法管轄権に関して米国は、一方的な譲歩を主張する権利があるとする、広く支持されている見解から来る反感が議会内であって、懸念事項となっていることに由来する。受入国が米国からの支援、援助、及び関与を非常に高く評価している状況においては、そのような議論は、気まず

いものであるがその一方では効果的である場合もある。別な事例では、相互互惠関係についての条項は、国家主権の侵害を巡る受入国の懸念を和らげて、‘不均衡な’協定に対する国内の批判に対する防波堤を提供するのに役立つこともある。

22 行政は、NATO SOFAが条約として批准されたことは、新たに協定に同意した同盟国や平和のためのパートナーシップの加盟国に関するものも含めた、国内法の取扱い事項の1つとして、相互互惠関係/免責条項を有効にするために充分であるという見解である。当委員会は、もしそのようなものがあるとしたら、他の協定における相互互惠に関する条項の施行を米国各州に義務づけるためには、どのような国内法の措置を以て相互互惠に関する条項を成立させる必要があるのかについての調査は試みていない。ある条約が法的に必要であるか又は充分であるかは明確ではない。その一方で、一般には、米国大統領は広範囲な権限を有し、特定の議会に関わる措置を講じることなく、外交上の特権を認めることができる。他方では、条約は必ずしも、国内法がそうであるように、自動的に発効し、運用されるものではない。しばしば、積極的な実施法が必要であることがよくある。

従来は、相互互惠関係に対する議論は、現在そうであるような連邦主義の問題に関わるものばかりでなく、米国には、自国においては、外国の軍隊の方が何よりも必要であるとするような状況はないとする考え方にも関わってきた。このような見識は、狭すぎる考え方である。米国はしばしば、受入国の軍事に関わることに高い関心を寄せることがあるから、故国での外国軍隊の活動を評価するか否かには関わりなく、ある種の相互互惠関係に同意可能な状況を実現することに間接的に関わるのがよくある。適切な地位の保護を確保するための活動のためには、受入国が地位協定に同意することが米国にとって重要である。

ほとんどすべての事例においては、たとえ、受入国の軍隊が米国に駐留し、そのような規定があった場合には地位の保護に関わる特権を利用することが可能な、滅多にない状況であったとしても、相互互惠関係の規定がないことは、潜在的に微妙な問題であり、地位協定の締結に同意する際の障害である。それは、時々主張されることがあるような、極めて一方的な問題でもない。主要な対外有償軍事援助（FMS）に関わるものも含めた、情報交換プログラムの実施や軍事訓練のために外国の軍事要員が米国に駐在する場合は、重要な軍事上の関わりが発生する状況にある。

相互互惠問題に対する潜在的に有益なアプローチは、1998年にフィリピンと締結した「訪問部隊地位協定」及び1991年にイスラエルと締結した「イスラエル要員の地位に関するイスラエルとアメリカ合衆国との協定」で用いられたやり方である。²³ 2件の事例では、このアプローチによって、司法管轄権に関わる異なった条件（フィリピンか又はイスラエルに駐留する米軍部隊、並びに、米国に駐留するフィリピンかイスラエルの部隊）が出現している。フィリピンかイスラエルに駐留する米軍の場合、それぞれの外国

のルールは、標準的な競合司法管轄権である。これらの2つの国の軍事要員が米国に駐在する際に適用される個別の協定の下では、米国は次の通り合意した。即ち、“フィリピン共和国（イスラエル共和国）の政府によってそのように要求された特定の事例の場合、米国の国務省若しくは国防総省は米国の適切な所轄庁に、そのようなフィリピン共和国（イスラエル共和国）の要員が犯した犯罪に関して、フィリピン共和国（イスラエル共和国）に代わって、司法管轄権を行使する権利を放棄するよう要請することになる。但し、特別に検討した後、米国の利害関係者が連邦若しくは州の司法管轄権の行使を求めていると国務省及び国防総省が判断した場合を除く。”

23 シンガポールとの間でこれに類似する協定がある。その協定の下では、その他司法管轄権以外の米国の法律や規定からの適用除外に加えて、国防総省は、シンガポールがそのように要求した場合には刑事裁判権を放棄するために、米国の当局は“力の及ぶ限り努力し”当該協定の履行を保証する。

フィリピン及びイスラエルとの協定は、総合的な相互互惠関係について厳密に述べている訳ではない。個別の協定に具体的に規定されたそれぞれの司法管轄権に関する条項もなければ、それぞれの条件が同一という訳でもない。米国側は単に、国内の所轄庁に司法管轄権の放棄を“要請する”ことを引き受けただけであって、かかる放棄を保証する正式な法的義務もなければ、特別な米国の法令又は他の法的措置が要求されていると考えられている訳でもない。これら2つの協定相手国が米国の司法管轄権の放棄を求める根拠の説明はそれぞれ別々で、米国がこれら2つの国の司法管轄権放棄を求める根拠よりは、論争を呼ぶほど弱い可能性がある（そして、この違いが恨みを買うかもしれない）。つまり、米国にしても外国にしても、司法管轄権の放棄を求める絶対的な権利はないが、そのような放棄を求める権利を有しているから、相手国からの協力を期待するだけである。

とにかく、以前の問題が払拭できないまま長年くすぶって来たにもかかわらず、相互互惠関係に基づく譲歩のおかげで、米軍の駐留のために協定を更新しようとするフィリピンの多大な努力は実を結んだ。

VI. 地位協定の種類

単独の“地位協定”はない。それどころか、適用範囲、保護対象者の範囲、期間、詳細さ、及び個別の主題に関する特定の規定等が多種多様な、多数の異なった種類の地位協定が存在する。そのような協定は、詳細に規則が規定されている長大で複雑な文書から、外交文書の覚書に数行だけ記載されているものまで、様々である。このような多様

性のために、複雑な状況設定の中で業務を遂行する交渉担当者や協定実施者は多数の難題に遭遇し、地位協定が実際に必要な時期はいつか、地位協定の内容の中で米国にとっての優先事項は何か、並びに、(取り扱う分野の中でどれが基本的なものかも含めた、) ゴールにたどり着くための最良の方法及び交渉のための最良の戦略はどのようなものかを判断するのに役立つ、ある種の政策指針及び支援を必要とする。

地位協定は、その適用範囲も有効期間も極めて多様である。中には、NATO SOFAのように、ありとあらゆる分野が包括的に盛り込まれていて、ある種の状況や特定の問題若しくは活動がそれを必要とする場合には、特定のプロジェクトのために、より詳細な実施協定が設けられて、ある期間にわたって、そのような包括的な内容が補足される協定もある。或いは、例えば、事務管理・技術要員と同等の (A&T equivalent) 保護のような、広範囲に“基本的な”と説明されている取扱い範囲だけが規定された、単純な協定もいくつかある。²⁴ 著名なNATO SOFAのように、無期限に亘る場合さえある、長期間有効な協定もいくつかあれば、その一方では、短期間か又は長期間について設けられた協定もあり、その有効期限は数週間から数年間まで様々であったりする。²⁵ 中には、(例えば、防衛協力協定又は基地協定に基づいた) 軍隊駐留に関わるあらゆる場面について規定する協定もいくつかあれば、別ないくつかの協定は何の制限もなく自由であったり、“合意した活動の”すべてが適用対象であったり、特定の訓練演習のような特別なイベントにのみ関係する別な協定もある。²⁶

以下には現在実施中の地位協定の主要な種類の概要を示す。

NATO SOFA。 NATO SOFAと NATO PfP SOFA (それらの規定は基本的にNATO SOFAのものである) は、現在米国が当事者となって実施されているすべての地位協定のほぼ半分を占めている。米国及び北太平洋条約機構 (NATO) 加盟国が当事者となっている正式な多国間地位条約であるNATO SOFAは、1953年に米国上院が批准した。PfP SOFAの相互互惠関係についての条項は、連邦議会の承認は得たが²⁷、上院はこれを批准していない。

24 このようなパターンは特に、適用範囲、頻度、及び(できれば) リスクが比較的限定された関与活動の実施を米軍が求める、新興国に適用されることがしばしばある。

25 たとえば、グアテマラとは、通常は3年とか4年間の特定の期間に亘る、特定の活動について取り扱っている数件の地位協定の締結について交渉し、実施してきた。

26 明らかに長期間にわたって実施される協定の例が、最近締結されたアフガニスタンとの「安全保障及び防衛協力協定」である。これは、米軍は2024年まで駐留を継続させ、いずれかの当事者が協定終了の2年前までに通知しない限り、その後もこれを継続させる協定である。

27 「外交関係承認法」第514条(b)、1994年度及び1995年度(P.L. 103-236)(米国大統領は、相手国において、相手国から米国要員に認められている権利に“匹敵する”権利を米国駐在中の相手国要員に与えることを承認した。)

NATO SOFAの刑事裁判管轄権に関する基本的な考え方は、“競合/共有司法管轄権”である。この協定の下では、そのような権利の放棄が“特段に重要である”と受入国が主張した場合には、司法管轄権の放棄に対して、“好意的な配慮”の実施が義務づけられていることを条件に、‘派遣国’は、“公務の遂行……以外の時間に発生した犯罪”に対して裁判権を行使する“第一次司法管轄権”を保有する。逆に言えば、受入国は公務中でない時に犯した不正行為については司法管轄権を行使する第一次司法管轄権を保有するが、受入国が特段に重要であると考える事件において、司法管轄権を放棄するようという派遣国の要求に‘好意的な配慮’を実施する義務を負う。²⁸ 手続き上の保護に関わる米国の懸念に考慮して、NATO SOFAは両当事者に対し、米軍要員に対して実施する可能性のある刑事犯の起訴における手続き上の保護措置のリストを提供することを義務づけている。

NATO SOFAは、いずれかの当事国政府を相手取って起こされた損害賠償に関わる責務は受入国と派遣国で分担し、そのような分担について裁定する管理制度について規定している。個人は、“公務の一環”としての行為については、現地の民事裁判管轄権の適用を免れるが、そうでない場合は免除されない。

NATO SOFAは更に、刑事及び民事の裁判管轄権以外の、広範囲な問題についても規定しているが、それらには、入国手続き、外国人登録、自動車運転許可、制服の着用、武器の携行、資産の損害賠償請求、税金、私用もしくは公用目的での現地での調達、必要な施設への立入り権、現地労働法の順守、並びに、受入国の税金・輸入課徴金規定の適用可能性などがある。

北太平洋条約機構(NATO)との地位協定は、米国の軍事要員と、米軍が直接雇用する民間人²⁹、並びに、そのような適格な資格を有するそれらの扶養家族の派遣に適用される。この条件は、コントラクターには適用されていない。

NATO SOFAの協定そのものは10ページの文書であり、長年にわたり多数の具体的な実施協定によって補足されてきた。そのような実施協定はしばしば、二国間協定で、特定の主題を取扱い、慣行及び了解事項を積み上げた形態になっていることがよくある。この協定は、多国間及び二国間の両方の他の協定によって長年にわたって補足されてきたが、それらの補足協定の中には、複雑な事項が詳細かつ具体的に規定されているものもいく

つかある。³⁰

28 (日本語訳版の)22ページから23ページに前述した通り、いくつかの事例の中で米国は、“競合司法管轄権”の状況において司法管轄権を得ることができる前提条件を実際に生み出すことを目的にした、NATO SOFA協定に則った補足協定を締結してきた。

29 一般的に地位協定は、受入国の国籍を有するか又は受入国に永住する、米国国防総省の要員は保護しない。

30 例えば、ドイツは、1955年に北太平洋条約機構(NATO)に加盟してから4年後に、1953年のNATO SOFAを順守し、これを実施する協定を締結した。それ以降ドイツは、複雑かつ詳細な、しかも時には論争的となるような、一連の実施協定を米国と締結したが、それらはしばしば、特定のプロジェクトや活動に関連するものであった。これらの協定は現在、ドイツ駐在の米国国防総省のコントラクターに関わる措置も含めた多種多様な条項を規定している。

NATO SOFAは米国と米国のNATO同盟国との多国間条約であり³¹、連動して当時国間で広範囲に亘る二国間協定をもたらす機能を果たしている。³² 又、他の地位協定のほとんどすべてとは異なり、完全に相互互惠性がある。従って、公務のために米国駐在中の北太平洋条約機構(NATO)加盟国から派遣された軍事要員には、NATO諸国で米国の部隊が駐留している場合と同様の特権が適用され、そのような免責が認められる。

NATO協定は、少なくとも締結した当初は、良好に機能する受入国の政府、適切な質を備えていると合理的に判断できる現地の司法制度、良好な二国間関係、ある程度の文化の共有、並びに、平和時の環境を前提としている。³³

31 この同盟に新たな加盟国が加わった場合は、必ずNATO SOFAが伴うので、現在は28か国が当事国になっている。更に、24の平和のためのパートナーシップ加盟国の大部分もこの協定の規定を受け入れてきた。しかし、ロシアの場合は特にそうであるが、中にはかなりの部分について受入れを保留している加盟国もいくつかある。

32 従ってNATO SOFAの当事国はすべて、そのような当事国同士で、又、他のすべての当事国間で規定している通りの権利を保有し、義務を負う。

33 この前提が平和のためのパートナーシップ(PfP)当事国からPfP SOFAまでのすべてにとって事実か否かについては議論されているところである。

二国間協定。例えば、オーストラリア、イスラエル、日本、及び大韓民国、及びフィリピンなど、米国との良好な同盟関係が確立された協力国とは特にそうであるが、包括的な二国間地位協定が多数ある。これらは二国間行政協定であって、条約ではない(ただ

し中には、正式な相互安全保障条約と関連する場合もいくつかある)。一般には、競合刑事裁判管轄権も含め、それらの文言はNATOとの協定の規定の文言を繰り返したものであるが、NATO SOFAとは異なり相互互惠性はない。

外交覚書の取り交わし (事務管理・技術要員と同等の (A&T equivalent) 保護)。少なくとも1970年代以降は、包括的な地位協定について交渉することがあまりにも複雑すぎると判断し、比較的重要性の低い短期間の“関わり合い”活動などは特にそうであるが、米国はしばしば、外交覚書を取り交わす方向に方針を変換し、「事務管理要員と技術要員の保護 (A&T)」と“同様の”保護の保証を確立させた。この“事務管理・技術要員と同等の保護 (A&T equivalent)” という取決めは、受入国が了承している米国の外交覚書に反映され、多くの場合、多数の新たな協定の中で、長期及び短期活動の両方において、米国が要請する基準となっている。

先に説明した通り、これらの協定は通常は、特定の外交要員についてウィーン条約に定義された通りの、事務管理要員と技術要員 (A&T) と同等の地位の保護を規定している。これによって、米国の軍事要員には、公務中の行為については、受入国政府の刑事及び民事に関わる裁判管轄権は一切適用されず、そのような要員は税金及び課徴金についても支払い義務を負わない。³⁴ 外交覚書を取り交わしたことによって、両当事者間に国際協定がもたらされる。“事務管理要員と技術要員 (A&T) と同様の保護” がもたらす利点は、特定の条項について合意する必要性を回避し、外交の場面ではよく知られている免責条項を組み込むことになる³⁵。

34 ウィーン条約第37条(2)。“事務管理要員と技術要員 (A&T) と同様の保護” 規定の下では、競合司法管轄権は存在しないので、刑事裁判管轄権の適用除外は完璧である。

35 “事務管理要員と技術要員 (A&T) と同様の保護” 規定では、例えば、ライセンスの付与、制服の着用、武器の携行など、地位協定でしばしば取り扱われることのある主題についての明確な説明はない。ただし、これらの主題は時々、外交覚書の別な部分で取り扱われることがある。

事務管理要員と技術要員 (A&T) と同等の保護について規定している外交覚書は、そのような保護を特定の活動に限定し、限定された期間にのみ有効であると明確に示していることが時々ある。しかし、別な事例では、当該国における他のすべての“合意された活動”若しくはすべての米軍活動に適用され、終了期限を明記していないこともある。米国は通常、外交覚書の保護期間を新規活動期間にまで延長することについて、受入国が明白に同意しているという保証を必要とすることなく、当初の外交覚書がそれについては明白に言及しなかった後発活動のために駐在する要員についても事務管理要員と技術

要員(A&T)と同様の保護が(最低でも、当初の条件に則って外交覚書で取り決められた期限までは)確立されているとする文言及び解釈を求める。

防衛協力協定。 1990年代初期に、米国がペルシャ湾岸諸国に大量の部隊及びコントラクターを配備したため、それらの地位の保護について、より広範囲な防衛協力協定に挿入された条件に依存することが時々あった。そのような協定には、米国と受入国との間の安全保障協力に関する枠組みの規定という主要な目的に加えて、単独の地位協定に別途盛り込まれてきた地位の保護に関する規定が含まれていて、業務を促進することになる他の行政規定共々、司法管轄権(事務管理要員と技術要員(A&T)と同様の保護が認められることがしばしばあった)の適用除外、並びに、税金や課徴金の支払い義務の免除、ライセンスの付与に関わる要求事項の適用除外などについて取り扱われていた。

訪問部隊協定を用いた別なアプローチとは、受入国に暫定的に駐留する部隊に適用される。その1つの例が、フィリピンと米国との間で締結された「訪問部隊協定」である。これは1998年に締結され、最近では、新規の「防衛協力強化協定」に則ってフィリピンに駐在する米軍要員に適用されている。この協定は、2件の“同格”文書から成っていて、最初の文書では、フィリピンに駐留する米軍に関わる地位の保護を規定し、2番目には、米国に駐留するフィリピン軍の地位の保護が規定されている。

訪問部隊法及び受入国の他の国内法令。しばしば米国と協議する中でそのようなことが起こるが、受入国が、米国(又は他の外国の)軍事要員の駐在に関連した特定の免責特権を認める国内法を成立させる事例が多少存在する。³⁶ そのような国の例として、英国、ジャマイカ、そしてベリーズがある。一般にかかる法律では、当該要員全員のリストの提出が派遣国に義務づけられ、更に競合司法管轄権か(NATOモデル)又は事務管理要員と技術要員(A&T)と同様の保護のいずれか、二者択一しなければならない。³⁷

国連(UN)モデル。 国連(UN)安全保障理事会は、国連(UN)要員、並びに、米国の軍隊も含めた各国の軍隊の両方が必然的に外国に駐留することになる、多数の平和維持その他の任務を承認してきた。これは必ず地位に関する問題を引き起こしてきたが、国連(UN)の制度は精力的にその解決を模索してきた。最終的には国連(UN)は、それぞれの任務を遂行中の国連(UN)関係者は特に、逮捕及び訴追が免れる、“任務遂行中の専門家”に特権を認めた、1946年の「国連の特権及び免責に関する条約」第VI条の規定を拠り所として免責特権を主張する。国連事務総長は、平和維持作戦のための“国連(UN)モデル地位協定”の利用を普及させた。³⁸ このモデルの適用範囲は極めて広範囲である。たとえば、このモデルでは、国連(UN)平和維持軍関係者の逮捕若しくは拘留を受入国に禁じ、刑事事件のすべてについて派遣国(SN)の専属裁判管轄権を認め、(国連(UN)職員が明確に

判断する通りの) 公務の一環として為された行為に対する受入国の民事裁判管轄権を阻止し、税金・課徴金の支払い義務免除、並びに、文書に関わる要求事項の適用免除等の免責を大幅に拡大している。³⁹

36 通常米国は、「訪問部隊法」に依拠する意志はなく、二国間協定を求める。その理由は、そのような法律は基本的には地位協定とは異なり、主権を放棄する受入国の国内法であって、国際的な合意事項ではなく、受入国による改正や解釈の対象となるであろうと推定されるからである。(又、受入国が、地位協定の合法的な承認及び/又はそのような権利放棄の実施を許容する国内法令の可決を主張することは珍しいことではない。)

37 イラクに関わる特殊事例の説明は(日本語訳版の)44ページで後述する。

38 国連(UN)モデルの地位協定については、「平和維持作戦のための地位協定モデルに関する合意」(国連総会文書Gen. Assembly Doc. A/45/594(1990年))に規定されている。

39 国際刑事裁判所(ICC)に関する米国の見解について考慮し、米国の参加が見込まれる事例における最近の国連安保理の承認は一般に、国際刑事裁判所(ICC)の訴訟手続きのための米国要員の移送を保証している。

国連(UN)モデルでは、コントラクターの地位の保護は取り扱われていないが、いくつかの事例の中で国連(UN)は、税金及び課徴金の支払免除、並びに、輸出入に関わる規制の適用除外が特に該当するが、いくつかの地位協定の規定の適用範囲を、国連(UN)が承認した業務を支援するコントラクターにまで拡大する、単独の“任務に関わる要員の地位の保護”について合意するよう交渉している。

従って、国連(UN)“平和維持”任務を理由にして、又は他の国連(UN)の権限の下で、ある国に米国が軍事要員を駐在させている場合、国連(UN)が主張する権限を巡って米国が一般的にどのような権利を留保していようとも、(国連(UN)の見解に共鳴する)米国の見解は、(軍事及び民間の両方の要員、政府の職員、並びに、特定の事例について有効な、特別な国連(UN)合意がある場合はコントラクター等の)米国要員には、極めて広範囲な司法管轄権、財政、規制、及びその他に関わる免責特権がある、というものである。

40

40 国連(UN)モデル及びそのようなモデルが引き起こす問題の概要は、2008年2月28日発行の、米国下院外交委員会の「国際組織、人権、及び監視に関する小委員会」が開いた公聴会の記録“地位協定と国連(UN)の委任事項：それらはどのような保護を米国要員に提供しているのか”(No. 110-153)に記載されている。

一切保護がない事例。最後に論じるのは、受入国が米国との良好な関係に関心を寄せていることや、非公式な“了解事項”に依拠しながら、実際に、地位協定なしで米軍がいくつかの重大な活動を遂行し、重要な米国の利益の保護を確実にするために、受入国の軍隊や警察機構との協力的な連携のモデルを確立してきた。その1つの例がタイである。米国はタイとは、明確な地位協定を一切締結していないが、条約に盛り込まれた相互安全保障関係を享受している。米国はこの国と広範囲に及ぶ長期的な軍事関係を保ってきた。これらには、コブラ・ゴールドでの年次演習の実施も含まれる。そのような演習のために、何千人もの米軍要員がタイに派遣された。司令官によると、明白な地位の保護協定がないにもかかわらず、重大な地位関連の問題は一切ないそうである。

事故が起きたものの地位協定が締結されていない別な事例（必ずしもタイとは限らない）では、司令官は時々、容疑者を当該国から早急に移動させる措置を講じる。これによって受入国の権限が当該容疑者に及ばないようにする。このような措置は、時には必要であり、しばしば有効であることは疑う余地もないがその一方では、明らかな欠陥があり、避難が上手くいくことを保証できると同時に、議論の的となるような問題が発生した場合は、受入国との関係に影響を与えるから、そうなれば不都合な状況を更に悪化させるリスクをもたらす。

地位協定で取り扱われる範囲が国際的な協定よりも格段に狭い場合、たとえ米国が良好な安全保障関係を持っている国々であっても、又そのような関係が更に緊密であったとしても、地位協定を締結することなく米軍を外国に派遣するか否かの問題は生じる。国防総省の手順に則り⁴¹、関連する地域の司令官は、その指揮下にある米軍要員が外国に駐在することになる活動を承認する前に、米軍要員のための適切な司法管轄権の適用除外その他の保護手段があるか否かを判断する。通常かかる判断は、既存の地位協定の条項に関する法的助言に基づいてなされる。しかしそのような協定が一切ない場合、関連する部隊の司令官は、その権限（及び責任）において、そのような活動の遂行について承認を却下するか、或いは、リスクが最小限であると判断されるか又は他の優先事項⁴³に関わるリスクの方が重大性が高いと判断される場合には、地位協定に基づく保護に関わる要求事項の履行義務免除証を発行して⁴²、当該業務を進めるよう指示するかのいずれかを選択する。いくつかの事例においては、前述の措置が上手く機能したが、他の事例においてはそれほどの成果は見なかった⁴⁴。

41 2006年7月11日の国防長官のメッセージ“受入国において地位の保護を取得する重要性”に示された通り。

42 そのような義務免除証を発行した司令官は、その情報を国防総省政策担当国防次官事務所戦略計画戦

力室に伝えなければならない。先に引用した国防長官の指図からは、実際のところ、この次官事務所がこれに同意しているのか又は単に連絡を受けただけなのかは、はっきりしていない。

43 南方軍(SOUTHCOM)には、たとえば、ある国に駐在する“人-日”がどれくらいであれば、地位協定に基づく保護を必要とすると推定されるかについての数字的な指針はなど、かかる判断を行うための体系的な手順がある。判断が可能な限りは、他の司令官は、非公式なシステムに依拠する。

44 この研究のために面接した人々の中の何人かによると、法律顧問は時々、疑義のある根拠に依拠して、適切な地位協定に基づく保護が実施されていることを司令官に助言しなければならないという圧力を感じたことがあるそうで、それによって、保護に関わる要求事項の履行義務免除のための勧告を求めることなく、当該活動の進行が許可されることになったと述べた。他の面接相手は、そのような圧力の存在に異議を差し挟んだ。

VII. 米国内での地位協定承認過程：省庁の役割、回覧文書第175号（Circ. 175）及びグローバル標準ひな形

省庁の役割

米 국무省は新しい地位協定の交渉を先導している。国防総省及び 국무省の法律顧問は、交渉チームの中核を成し、法的助言を提供する際に、それらのチームが機能することのできる法的条件を定義づけている。国防総省は、方針、目標、及び必要な保護のための要求事項を設定する。国防総省及び 국무省の地方支所及び部局、並びに、ある意味では大使館は、交渉を開始するか否か、並びに、一旦交渉に入ったなら、交渉の答えをどのようにして導き出すかについて情報を提供することの可能な、国家及び地方の部署に重要な識見を提供する。

국무省では、地位協定の交渉担当者は上級の外交官で、責任の履行状況を監視し、交渉中に発生した問題への解決策を練り上げるために国防長官官房（OSD）と協力するのに適切な立場にある。国防総省では、地位協定の問題は主として、国防長官官房（OSD）の職員と、政策担当の関連する地方機関から出向した何人かを加えた、統合法務官室によって取り扱われる。かつては、国防総省政策担当国防次官事務所には、地位協定についてばかりでなく外国における他の国防総省の権利について総合的な責任を負っている少数のスタッフを率いる、ベテランの上級職員も含まれていた。この上級職員は、政策担当国防次官補（USDP）に直接報告を行っていた。そのような職位及びその少数の補佐要員のポストは、かなり前からなくなっていて、国防長官官房（OSD）では地位協定についての上級職員による政策面からの総合的な監視がほとんどなされないか全くなされなくなってから10年以上経った。

地位協定に関わる交渉の責任を負っている 국무省のスタッフは、政治軍事室に所属し

ているが、わずかな人数から成る一時的な部署である。この状況は、業務の継続を極めて困難にしている。国務省の交渉担当官事務所は、かなり上級の国務省職員が率いていて、プロジェクト管理官(PM)の第一副次官補に直接報告を行う。原則として、交渉担当官の他に2人の職員が配属されている。実際のところは、中央や地方の機関で地位協定に関わる問題を取り扱う法律顧問のように、現在取り組んでいる詳細な軍務事案がある。極めて習熟した専門家がいるが、それらは通常は、国務省の交渉担当官がそうであるように、2年から3年で交代となる。その結果、国務省では、継続性と組織全体としての記録が欠落している。

大使館は、ある程度までは交渉に関与し、当然ながら、実施については、国務省としての主要な責任を負っている。しかしながら大使館は、地位協定の問題の優先順位を低く認識しがちであるため、国務省は、地位協定問題に関する政治・軍事担当職員の研修はほとんど実施してないか全く実施していない。実際のところ、このような取り組みの意味するところは、国務省又は国防総省のいずれかから政策面である程度の関与があり、これらの省の法務官がワシントンの政府の交渉の狙いに大きな影響を及ぼすということであり、特に国防総省の法務官の影響力が強いことを意味する。

回覧文書第175号手順及び地位協定のグローバル標準ひな形

地位協定に関する交渉は、他の国際協定と同様に、回覧文書第175号の手順(Circular 175 Procedure)によって統括されている。この回覧文書は、地位協定などの条約や行政協定の交渉を米国が管轄するプロセスを規定するもので、その意図するところは、米国を拘束する、交渉を完了した協定について、関係省庁間で十分な調整が図られ、国の政策に適合していることを確実にすることにある。⁴⁵ このような趣旨によって、条約や国際協定の策定が、憲法、法律、その他の適切な制限の範囲内で実施され、特定の交渉特有のものより一般的なものの両方の、米国の利益、政策、及び原則に確実に反映される。

地位協定の場合、新しい協定に関わる交渉に関連して、回覧文書第175号の下で、次の3つの選択肢がある。つまり、次の1)～3)のいずれかについて承認を求めることができる。1) 交渉の開始; 2) 交渉の完了; 或いは、 3) 交渉の開始と完了の両方、のいずれかについて承認を受ける。

- ・ 交渉の開始の承認については、とりわけ、提案する交渉文書に関する関係省庁間での承認が伴う。関係省庁間での承認には、交渉の途中でそれが必要となった場合は、交渉文書は著しく変更される。

- ・交渉の完了の承認については、とりわけ、交渉の途中で暫定的に承認された交渉文書の重大な変更に関する関係省庁間での承認が伴う。
- ・3番目の選択肢には、関係省庁間で合意に達した交渉文書に基づく、1つの協定に関する交渉の開始及び完了についての承認も含まれる。とりわけ、“開始及び完了”手順では、受入国の政府の面前で当初用意された、通常はグローバル標準ひな形(GST)に該当する文書への重大な変更について関係省庁間での承認が必要である。

前述した3番目の選択肢 — 開始及び結論 — に基づいて承認された文書は一般に、グローバル標準SOFAひな形 (GST) と呼ばれる。⁴⁶ (GSTの本文は付属文書Aに記載されている)。⁴⁷ これは元々、米国の関係省庁間で2003年にまとめられた文書から派生したもので、新規地位協定のための統一標準を確立することを目指していた。

45 当初の回覧文書第175号は、条約や国際協定に関する以前の調整及び承認のプロセスについて規定した1955年の国務省回覧文書であった。このタイトルは維持されているが、適用される手順は改正されてきた。

46 回覧文書第175号の手順によって、この選択肢に則り、特定の交渉に適した文書の作成が容認されるが、近年は減多に実施されていない。

47 原則として、提案及び署名のために承認される文書は、GSTの形態を踏襲する必要はなく、特定の事例に適した文書を作成することが可能であり、本書の推奨事項には、そのような提案も含まれている。

GSTひな形には、望ましい地位協定の規定の包括的なリストが記載されている。このGSTひな形は、合意に達した場合、米国の見地から考えると理想的な成果が組み込まれる重要な利点を備えている。これによって、受入国に駐在する米国の軍事要員及び国防総省の職員には、その時点で実施されているか又は将来予見される地位協定の規定のすべての適用が認められる。GSTひな形の下で、“事務管理要員と技術要員と同等の地位”が認められるから、公務における行為については、受入国による司法管轄権の適用が除外され、民事及び行政に関わる司法管轄権についても除外される。(GSTひな形は、A&T 条項 (事務管理要員と技術要員と同等の地位) のみを拠り所としているのではない。米国の専属裁判管轄権を明確にする条項も追加して規定する。)このひな形は更に、米国の身分証を携えてか又は米軍の命令に基づいた (パスポート若しくは査証なしでの) 出入国、米国発行の専門職免許及び運転免許の承認、制服の着用及び武器の携行の認可、対象となる要員の税金及び輸出入に関わる関税、検査、許認可、軍事活動に関連する設備、供給品、又はサービスの輸出入に関連する ‘その他の制限条項’ の適用除外などについて

も規定する。又、国防総省の車両、航空機、及び船舶については、通行料、港湾使用料、空港使用料、及び上空通過料の支払い義務が免除され、米国の法律の下での委託契約、受入国内での自由な移動、無線周波数の広範囲な利用及び遠距離通信システムの自由な運用、並びに、米国の法律の下での米国政府に対する賠償請求への対応等も認める。司法管轄権についての規定は、コントラクターには適用されない。しかしコントラクターは、税金、課徴金、ライセンス使用料、規制に関わる手数料、及び地位協定に基づくそれらの活動に関連する手数料については支払い義務が免除される。GST ひな形は、相互互惠的ではない。

2006年にGSTひな形が承認されたことによって、新しい国と地位協定の締結を求めるよう提案された場合には、当該受入国にGSTひな形を提示するのみで、毎回新たに回覧文書第175号の手順を始める必要がないという効果をもたらされた。その上、提案されたGSTひな形に受入国が同意した場合、交渉担当官には“暫定的に (ad ref)” この協定に署名し承認する権限が認められている。そのような“暫定的に (ad ref)” 署名した文書は米国の政府機関において承認を受ける必要はあるが、近々に承認されることが確かな了解事項である。

理論上このプロセスは明快である。つまり、GSTひな形は、米国が望ましいと考える合意事項であり、そのような意志のあるいずれかの国と合意に達することができる。その範囲において提供される保護が米国の利益となる分野の全般を取り扱う。しかしながら、これまでのところ、このGSTひな形について合意に達した国はわずかしかない。それらの国の大部分は、主権問題について無頓着であることが可能で、米軍の駐留に極めて熱心であるか、或いは、それらのいずれかである。

GSTひな形の欠陥は、交渉の中で時々、相手の当事者の見解を考慮する必要がある厄介な現実を無視していることである。GSTが受入国に提案された際に、その国の交渉担当者が、GTSの適用範囲が極めて広いことや相互互惠性がないことなどの理由から、頻繁に主権その他に関わる異議を唱えることがある。⁴⁸ それらはしばしば、特定の重要な規定の承認を拒む。

48 聞き取りを行った交渉担当官の1人の話では、GSTひな形本文のコピーを提示した際に、一般的に友好的な国の代表者はそれを読むとテーブルの上にぽんと置いて、「冗談でしょう」と言うそうである。

この点に関しては、GSTモデルは通常、破綻している。なぜなら、それはよくあることであるが、受入国の交渉担当者がGSTに署名することをためらうと、米国の交渉担当官は、

ある種の譲歩を提示する許可を求めるからである。つまり、GST本文の“重要な変更”には、提案された協定に限定して、回覧文書第175号の全面的な見直しを通じた省庁間の承認を必要とする規則から外れることになる。必ず同意を受けなければならない部署は、政治軍事局、国務省の法律顧問、国防総省法務室、関連する国防長官官房（OSD）政策担当地域事務所及び統合法務室である。

交渉中の妥協案について、承認前に見直しを必要とすることは、異論を差し挟む余地のない当然の原則である。GSTひな形は、その範囲において提供される保護が米国の利益となる分野の全般を取り扱っているから（GSTがコントラクターに対する司法管轄権を取り扱っていない点については、議論の余地のある例外である）、このモデルからの乖離はいかなるものであれ、確定され、承認された米国政府の方針とは異なるある種の譲歩である。問題は、前述した見直しのプロセスがしばしば非常に長引くことがあり、しかも、国務省の交渉担当官によると、国防総省は、交渉の対象となっているGSTへの変更はどのようなものであれ、見直しを実施しがちな点である。つまり、受入国において“重要”であると思われる活動と比べた場合、関連性が薄く、ワシントンで見直しが求められることは滅多にないどころか、恐らくは容認されないことはないと思われる、財政及び行政上の細かな規定の削除などについても国防総省は必ず見直しする傾向がある。聞き取りを行った国務省の職員によると、GSTに規定された理想的な条項は、最低限容認可能な条件となる。それらは、単に交渉の当初に主張した見解でもなければ、主張するに足る重要なポイントをそこから拾い上げた一覧表でもない。

結局、GSTモデルは実際には、地位協定の交渉のための枠組みとしては効果的に機能しないのである。協定の締結を促すのに最適であるとして立ち上げたシステムは、交渉担当官にとっての拘束服となることが余りにも頻発している。しかも指揮官は、合意に至った地位協定がない状態で、前述の有用な活動か又はリスクを冒して先に進むかのいずれかを選択することを強いられたままである。

確かに、協定と標準化された書式との間に少なからず一貫性が存在する事例がある。その理由は、受入国の交渉担当者はおそらく他国の地位協定の規定を認識しているため、“最恵国”待遇の効果が出るという現実があることである。そのような現実があるから、それが正しく重要性の低い事例においては、そのような規定への同意を拒否することを正当化する理由として、別な国によって標準規定の省略や修正が実施される可能性が挙げられる。この別な国では、保護は文字通り重要である。しかしながら、国務省の交渉担当官によると、GSTモデルからの改変が柔軟になされないことによって、受入国との実際の交渉を極めて困難にし、だらだら続く、論争の激しい回覧文書第175号の見直しプロセスを経ることなく、譲渡を引き出すことは不可能である。

国務省と国防総省の両方のわずかな人数の職員が、地位協定の業務に専心してきた。そして、交渉の責任を担ってきた国務省の職員によると、国防総省に単一の調整機関がないことが意味するところは少なくとも、このプロセスが解決策のないまま長期にわたって続くということだそうである。多くの場合、これはつまり、計画された活動に従事する米軍のために何らかの保護を確立するべき時期に、合意に達することのできた協定が一切ないことを意味する。

つまり、原則への適合及び順守の要求は、その多くが調和化した又は合意した事項である、我が国にとって理想的な条項が実際に規定されることなく、交渉をがんじがらめにし、合意を妨げてきた。新たな協定の標準としての地位協定のグローバル標準ひな形が確立されたにもかかわらず、GSTひな形が公表された時にあった地位協定の多種多様さはそのままである。書式が多種多様であることは必ずしも問題とはならない。それは単に、受入国の状況と米国の作戦上の要求事項との間の相違点を反映しているだけである。

アーカイブス/データベース

米国政府は、包括的かつ容易に閲覧可能な、現行協定のすべてを記録保管するデータベースを維持することなく、地位協定に関わる取り組みを実施している。その結果、どのような地位協定が実施されていて、それらにどのような規定が盛り込まれているのかに関して、驚異的な不確実性が存在している。このような状態になっている原因の一部は、米国政府又は省庁が、米軍に地位の保護を提供していると認める協定を総合的にまとめたもの、即ちアーカイブスがないことである。いくつかの事例では、様々な米国政府機関が、特定の国との間で協定を締結しているのか否か、協定は今でも実施されているか否か、並びに、それらに盛り込まれた規定は何かについて合意していない。

国務省によって維持されている、一般公開されている「実施中の条約」シリーズは、名目上は、外交覚書の交換を通じて発効されるものも含めた、条約及び行政協定のすべてをリストしている。ただし、機密文書に区分されているものを除く。しかしこれは、協定の題目をリスト化しただけのものである。リストに記載された協定の中のどれが地位問題を取り扱っているかを識別している訳ではなく、このリストに、多数ある特定の補足協定や実施協定がすべて含まれているか否か、米国の司令官が保護の妥当性を判断する際に依拠する外交覚書すべてまでが盛り込まれているか否かは決して明らかではない。⁴⁹ いかなる事例であろうとも、「実施中の条約」シリーズはデータベースではないから、リストされた文書へのリンクは提供しない。

49 ある文書がTIFにリストされているか否かについての判断は、それが米国の国際協定の1つとして議会に報告されてきたか否かの判断のようである。

ワシントンの様々なオフィス、当該地域の戦闘集団本部、及び大使起案には、協定の個別ファイルはあるが、それらの保管文書に関する総合的な目録はない。ましてそれらを閲覧する方法がないことは言うまでもない。その上、米国政府の職員が掘り所にできると信頼する、地位の保護が取り扱われている、件数を確定できないほど多くの協定は明らかに、例えば、口上書や外交覚書のような、より非公式な方法を通じて承認されていた。又、伝えられるところでは、取り交わした外交覚書が、規定されている通りに、国務省でファイルされている訳ではない事例があった。

満了日が差し迫った協定がどれかを把握しようとする国務省条約室の努力にもかかわらず、伝えられるところでは、期限の延長や次の協定の有用性が評価されることなく、協定自体がそれぞれの期限の延長が可能で、延長を実施していることが、1つの問題である。信頼されるアーカイブスがない状態では、交渉について情報を伝えるための、又は、透明性を確保し、説明責任を果たす公的な記録（又は政府内の記録）を確立するための進歩的な慣行について明快かつ包括的に説明することが重要である。

つまり、いくつかの事例では、どの協定が実施中であるかについて、米国政府内で異なった見解があり、当然ながら、協定の有無やその規定に関する米国の見解に受入国が同意するかについては何ら言明できるものではない。しかも、協定は容易には閲覧できないことがよくあるから、新たな交渉の開始に向けて準備するか、或いは、協定の実施に関する問題が発生した場合に部隊を配備し、指揮する準備として、交渉担当官が利用可能な場合もあれば、そうでない場合もある。更に、現行の協定、慣行、及び前例の各種変化形について完璧に説明することも不可能である。

VIII. 実施中の協定

指摘した通り、どの協定が実施中であるかはある程度不確かな部分があり、協定のすべてを格納しているとする単一のデータベースはない。従って、下記の各戦闘集団が取り扱う範囲についての説明は、様々な部隊から受け取った情報に基づくもので、必ずしも全面的に信頼できるか又は最新のものではない。

米国中央軍（CENTCOM）は、その責任区域（AOR）内に12か国を抱えているが、その中の9か国と米国は、地位問題を取り扱う、様々な形式の協定を締結している。当該地域の

7か国とは、米国と重要な軍事関係があるにもかかわらず、そのような協定が一切ない。現在米軍が最も活発に作戦を展開している国のいくつかがこの責任区域(AOR)内にある。米国中央軍(CENTCOM)は恐らくは、派遣国に専属司法管轄権を認めている「武装紛争法規」が管轄するであろう部隊活動を実施しているから、そのような状況が特殊な地位協定問題の発現をもたらす。しかし、実際問題としては、かかる部隊活動や米軍の常駐によって、違法行為を犯した容疑者の米国要員を巡り、受入国との間で問題が発生することがよくある。米国中央軍(CENTCOM)は更に、軍事訓練、交戦、駐留活動、並びに、大規模な兵站その他の米軍支援に関わる極めて活動的なプログラムも遂行している。つまり、通常は、受入国と要員の地位の保護に関する協定を必要とする種類の業務にも関わっている。その上、この責任区域(AOR)には、文化の違い、外国人の駐留に対する過敏な反応、及び安全保障/軍事力での防護に関わる問題のほか、米軍部隊の作戦活動及び常駐の両方に起因して発生する可能性のある不可避な事故(つまり、自動車事故)等が原因となって、通常よりも遙かに多くの懸念事項が存在する。

米国中央軍(CENTCOM)の責任区域(AOR)では、イラクとアフガニスタンにおける事例が、現在の重要事例であると同時に将来そのようになりうる特殊な事例である。

イラク。サダム・フセインが政権を追われた2003年に、国連安全保障理事会は連合国暫定施政当局(CPA)を承認した。CPAは、その役割を定義づける他の措置共々、軍事及び民事の連合国要員がイラク国内に駐留する際にあらゆる法的プロセスの適用から除外する免責特権を確立する命令(CPA命令第17号)を発令し、専属司法管轄権を派遣国に割り当てた。CPA命令第17号は更に、コントラクターについても同様の免責特権も確立した。このCPA命令第17号の権限は、国連(UN)の承認と占領に関する基本法の両方に起源する。

2004年6月の協定では、目前に迫ったイラク政府への主権の移譲を反映させるために、連合国暫定施政当局(CPA)命令は改正された。改正された命令は、そのコントラクターも含めた連合国軍に極めて広範囲な免責特権を提供した。それによってCPAが正規の占領体制を終了し、イラク政府に全面的な政権を引き渡すことになる当該協定は、CPA命令第17号も当然含めたCPA命令は、イラク政府によって撤回されるか改正されない限り、そのまま有効であることを規定した。従って、2004年から2008年までの期間中米軍は、まだ撤回されず有効なままであったCPA命令第17号と、イラクの政権移譲を国際的に支援する国連(UN)当局の両方の下で、地位が保護される。そのような国際支援は、国連ドクトリンに基づいて、要員(コントラクターも含める)に認められた広範囲な免責特権が有効な状況で遂行された。

2008年に米国とイラクとは、「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」(安全保障協定)を締結した。この安全保障協定は、ある種の競合司法管轄権を規定している。つまり、“公務以外の時間中及び合意した施設以外の場所で犯した「計画的犯行」の重罪”については、米軍要員に対してイラクが司法管轄権を行使することは認められるが、ただし、イラクは正当な法の手続(デュープロセス)に則った保護を行う、と規定されている。この協定の下で、米国には、個々の事例において公務遂行中の立場がどのようなものかを決定する有効な権限が認められる。

前述した2008年の安全保障協定は2011年12月31日で期限切れとなった。この期日は2008年に設定されたが、この期日をもって米軍はすべてイラクから撤収し、同時に、地位の保護に関する合意事項も失効した。米国とイラクは、2011年以降も引き続き米軍が駐留するための、後続の地位協定体制について合意できなかった。

しかし、2014年6月に、米国科学及び国際安全保障研究所(ISIS)が先遣隊を送ることになった余波を受けて、米国はイラクと外交覚書を取り交わし、その中で、現在の危機的状況への対処に際し、支援のためにアドバイザーとしてイラクに派遣される米軍要員に対しては、刑事及び民事に関わる司法管轄権の適用が免除される“事務管理要員と技術要員と同等の特権”が認められた。

アフガニスタン。アフガニスタンにおける駐留外国軍関係者の地位に関する取決めは、北太平洋条約機構(NATO)の国際治安支援部隊(ISAF)による作戦(明確な国連(UN)の承認を受けている)と、二国間協定に基づく米国の単独作戦(これは、明確な国連(UN)の承認は受けていなかったが、様々な国連安保理決議によってその合法性は認められていた)とが同時進行していたため複雑になっていた。

2002年の国際治安支援部隊(ISAF)に関するNATOとの軍事技術協定の下で、アフガニスタンは、ISAF部隊と、コントラクターも含めたその支援要員全員について、自国政府の専属裁判管轄権を適用することに同意した。米国と締結した単独の2002年協定の規定の下で、アフガニスタンは米軍要員に事務管理要員と技術要員と同等の地位を認めることに同意した(これによって、アフガニスタン当局による刑事訴追は受けない特権と、公務外で犯した行為を除き、民事の司法管轄権が適用されない特権とが認められた)。米国とアフガニスタンとの協定は、コントラクターには事務管理要員と技術要員と同等の地位を認めていない。

最近、NATOは新しい地位協定の締結交渉を実施し、これによって、2014年12月にNATO ISAFの作戦が予定通り終了した後の、アフガニスタン軍の訓練、助言、及び支援に関わ

る条件について取り決められた。報道によると、この地位協定は、NATO軍要員については刑事訴追が行われずとする特権を認め、更に、輸出の際の税金の支払い免除と、アフガニスタンの査証に関わる要求事項若しくは入国許可に関わる要求事項の適用除外に関する特権も認められた。

米国とアフガニスタンは、アフガニスタンの治安部隊に対する継続中の米軍支援の枠組みとして、米国・アフガニスタン二国間の安全保障協定(BSA)について協議した。この協定(BSA)は、実際上は、先に締結していた米国・アフガニスタン二国間の地位協定の継続を定めた⁵⁰。現在、アフガニスタンの新大統領がこの協定を承認している。

その他の米国中央軍担当諸国。米国中央軍(CENTCOM)の活動は、イラクやアフガニスタンだけに限定されていない。当該責任区域(AOR)内の多数の国々で、対テロリズム作戦が実施され、いくつかのペルシャ湾岸諸国協力会議(GCC)⁵¹加盟国において相当数の米軍部隊がある程度の期間にわたって恒常的に駐留している。当該AOR区域のいくつかの国々とは、広範囲な武器の販売及び軍事訓練を実施する関係にある。当該区域では、港湾に入港している国も数か国ある。又、当該区域の数か国を経て必需品がアフガニスタンの軍隊に供給されている。当該AOR区域には、包括的な協定が一切ない。中には、防衛協力協定や、外交覚書の交換によって有効となる協定が、ある種の地位協定の保護を提供している事例がいくつかあるが、それらは通常は、刑事及び民事に関わる司法管轄権、並びに、税金・課徴金の支払い義務の免除特権について規定している。そのような外交覚書協定の中には、その適用範囲が曖昧であったりするものがあり、しかもそれらの規定は永続的に存在する。

50 二国間協定(BSA)の終了が、NATO SOFAを有効にする前提条件であった。

51 ペルシャ湾岸諸国協力会議。加盟国は、バーレーン、クウェート、オマーン、カタール、サウジアラビア、及びアラブ首長国連邦である。

一般的に、米国中央軍(CENTCOM)の部隊は、省庁間でのプロセスを経て地位協定が承認されることを積極的に求めない。その理由は、紛争が継続中であるから、そのような協定は考えられず、更に如何なる場合でも、非公式な了解事項及び協力関係は、(かつてもそうであったように)そのような問題が発生した場合には合理的に機能し、問題の解決に役立つからである。この部隊の見解では、最も関わり合いが深いのは、申し分のない恩恵にあずかっていると信じている受入国であり、そうした国は事実上地位協定に基づく保護に同意する意志がある。しかし、受入国が米国要員の拘留と審理を試みようとする

するような事件が起きてきた。

在欧米軍 (EUCOM) は、その責任区域 (AOR) 内に、イスラエルも含めた51の国々を抱えているが、それらの大部分は、北太平洋条約機構 (NATO) 又は平和のためのパートナーシップ (“PfP”) に加盟している。したがって、NATO SOFA又は平和のためのパートナーシップSOFAが欧州内の45か国で実施されているが、それらのほとんどが当該AOR内にある。⁵² しかも、特定の問題を取り扱う、NATOやPfP加盟国との間で締結された詳細な実施協定が多数ある (それらは、多大な時間をかけた継続的な交渉の成果であることが多い)。⁵³ イスラエルとは、二国間地位協定を締結している。地位協定を締結していない4か国は、そのような協定がないことを問題だとEUCOMが考えていない‘ミニ国家’である。

52 NATOに加盟する28か国はすべて、NATO SOFAの当事国である。平和のためのパートナーシップに加盟する22か国の内の17か国は、PfP SOFAの当事国である。在欧米軍 (EUCOM) の責任区域 (AOR) 内にあるPfP加盟国の内のイスラエル、マルタ、及びベラルーシのみが、PfP SOFAに従っていない。(マルタは協定締結の準備中かもしれない。) 米国その他いくつかの同盟国の見地からすれば、ロシアの協定調印にはかなり多くの条件が付き、地位協定に基づく保護を実施することが不可能なほどである。

53 ドイツの補足協定は120ページにも及ぶ長大な規定であり、司法管轄権の放棄を巡る論争の解決のための手順から、NATO SOFAに取り扱われている、ドイツ人と外国人との婚姻のための許可にまで及ぶ。

長年の経験に基づいて、日常的な問題を処理するための友好的で有用なシステムが開発された。しかしながら、問題はまた時々発生する。それは一部は、米軍とAOR区域内の国々との間の交流が幅広く複雑であることが理由になっている。そのような問題の最近の例として、在欧米軍 (EUCOM) が財政条項の実施に際してある種の困難を経験していることが挙げられる。即ち、付加価値税を徴収し、還付すると主張するEU諸国と、地位協定の下で保護されていて、そもそも付加価値税が徴収されていない米国の立場との違いから発生する。その上、いくつかの国々はNATOに加盟する前にEUに加盟していることから、そのような国々は、後発の二国間協定を無効にするEUルールと戦わなければならない。これには、税金・課徴金の支払い義務、並びに、ライセンスの交付に関わる要求事項等の適用からNATO加盟国を免除するための地位協定も含まれる。

米太平洋軍 (PACOM) は、その責任区域 (AOR) 内に36か国を抱えていて、その内の12か国と地位協定を締結している。それらには、日本、大韓民国、オーストラリア、及びフィリピンと締結している包括協定等がある。6か国と締結しているその他のタイプの地位協定は、事務管理要員と技術要員と同等の保護が提供される、外交覚書の交換によって発効した。その中のいくつかは、災害時の人道支援に対応する米国の支援に関連して急いで締結されたものであり、そのような協定が他の活動に適用可能か否かはわからない。

正式な保護協定はないが、意義深い約束を果たすための活動の場所である、重要な国がわずかながらある。そのような国には、タイとインド、並びに、香港などがある。英国の支配が終了し、中国に主権が返還された後も、香港には艦船が訪れている。

米国アフリカ軍(AFRICOM)は、その責任区域(AOR)内に54か国を抱えている。その中の6か国とはGSTひな形による地位協定を締結し、24か国とは別な協定(主に、事務管理要員と技術要員と同等の保護を規定した外交覚書の交換)を締結している。AOR区域内の他の24か国とは、一切協定がない。しかし、その中の少なくとも12か国とは、重要な関わりがある。米国がアフリカにおける関わり合いを拡大するなら、米国アフリカ軍(AFRICOM)は、事務管理要員と技術要員と同等の地位の保護、武器の携行の可能性、入国手続きの簡素化、及び損害賠償請求権の放棄などが盛り込まれた保護協定の締結のために更に活動する意志がある。

米国南方軍(SOUTHCOM)は、その責任区域(AOR)内に31か国を抱え、その中の18か国とは、何らかの形態の協定を結んでいる。ラテンアメリカ諸国との軍事交流のほとんどは、規模が限定されてきた。しかし、別なSOUTHCOMの活動、つまりある種の麻薬撲滅作戦で、これは、長期にわたり広範囲で展開されている。実質的には継続的な準戦闘作戦であったりもする。

地位協定に基づく保護の大部分は、地位の保護に関する規則を規定する外交覚書に組み込まれている。そのような規則は、一般的には、遂行されるべき特定の活動に関わる“事務管理要員と技術要員と同等の保護”であるが、通常は更に、“合意した通りの他の活動”にそのような保護規定が適用される、ことも明記されている⁵⁴。歴史的な理由から、米国と締結された何らかの地位協定に固有の主権の問題は、このAOR区域にとって特に微妙な問題である。

米国南方軍(SOUTHCOM)は、地域部隊の中でも明らかに特殊で、地位の保護が必要な時期はいつか、どのような保護があるのか、合意された地位の保護に関する規則がない状態で任務を進めることが賢明であるのはどのような時か、並びに、保護がないことを理由に活動を差し控える必要があるのはいつか等について誘導員が決定するのに役立たせるために、関与する活動のサイクルを計画する一環として、詳細かつ体系的なリスク評価プロセスを開発している。このプロセスには、地位の保護の必要性と、既存の協定の妥当性を評価するための、数字を用いた採点方法も含まれている。

多数のSOUTHCOMの活動は、規模的には充分小さく、保護を必要とするには及ばないほど、わずかなリスクしか発現しないと判断される。そのような活動には、小規模な軍事

訓練や短期間の合同演習なども含まれる。しかしながら、SOUTHCOMの活動の中には、休暇で下船した船員のポート・コールや麻薬撲滅作戦など、地位の保護が重要なタイプのものもいくつかある。

54 前述した通り、そのような場合米国は通常、地位の保護問題に関する明白な協定の締結を求めることなく、事務管理要員と技術要員と同等の保護を将来の活動のすべてに適用させるという姿勢を取っている。

米北方軍(NORTHCOM)は、その責任区域(AOR)内の外国として、カナダ、メキシコ、及びバハマだけを抱えている。カナダについては、NATO SOFAが適用される。NORTHCOM は、計画した軍事訓練活動及び警察機関との協力のために、メキシコ及びバハマにおいて保護を確立できることを希望しているが、これが最優先ではない。

一般に、この研究のために面談した地位協定問題を担当するCOCOMの軍事担当弁護士は、広範囲な枠組みの中で地位協定の交渉を実施するために、より柔軟であることが有益であることに賛同した。そのような広範囲な枠組みによって、米軍の駐留にありがちな理由及び特徴を考慮した変更が認められる。弁護士は更に、ある種の相互互惠性を提供することも、受入国の政府が表明する主権問題を緩和するのに役立つであろうとも述べた。最後に、更に多くの権限を大使館に委ねて交渉を進めさせ、その一方では、国務省と国防総省において方針策定のリーダーシップを維持し、強化することも推奨した。

IX. 推奨事項

地位協定の交渉及び実施に関連する多数の問題が明らかになって来た。これらには、特定の地位協定にとって必要な内容及び適用範囲、相互互惠関係の活用、交渉の枠組みの設定及び実施における柔軟性の必要性、米国要員の地位の保護がない状態で任務を進めた場合の費用及びリスクの評価、戦闘区域や紛争後の従来米国要員の地位の保護に関わる特殊事例の適切な取扱い、説明責任を果たすことのできる公文書の保管及び分類手順の必要性、並びに、効果的な協定の実施のための毎日の課題、なども含まれる。

1. 地位協定に関する交渉に高い優先順位を付ける

海外駐留米国要員の地位の保護に関わる問題は単に法律上の微妙な点にすぎないということではない。米軍が行動及び説明責任に関する明確な規則の下で作戦に従事しようとするのであれば、米国要員の地位について、合意のある適切な保護が重要である。地

位協定は、合意に至った枠組みがないことで、重要な関係が損なわれる可能性のある紛争を円満に解決するのに役立ち、更に、財政面では相当な節約となり、管理業務の負担を軽減することもできる。

適切な地位協定に基づく保護のない状態で、外国で軍事活動を実施することは、重大なリスクを負い、費用負担を招くかも知れない。合意に達した保護協定は一切ないが、部隊（及び部署）が、軍事活動が米国の重要な利益に資すると考えている場合、何とかして活動を進めたいという衝動に襲われる。この場合、問題が起きた際には、非公式ではあるが受入国当局との健全な関係に基づいて問題解決が図られ、米軍とのつながり、部隊の規律、及び、極端な場合には、犯罪人の迅速な国外追放に受入国が関心を寄せていることを拠り所としている。大部分において、このような取り組みは機能するが、“問題になるまでは問題ではない”とか“何とかなるだろう”というような態度は危険で、不謹慎でさえある。事件が発生したことによって、二国間の関係に深刻な亀裂が入り、米国の国家戦略にとって、更には、安全保障上のつながりに限らず、関係全体にとって障害となるかもしれない。米国要員は、不公正な取扱いを受ける危険にさらされ、悪くすれば、お粗末な司法制度が適用される危険性もある。合意に達した保護及び適用除外規定がない状態で職務を遂行した場合には、より高額な財政負担となることは確かで、合意した法的枠組みがないままで、業務の遂行が引き起こした問題を解決しようとしたら、大抵は官僚主義的な状況を長期にわたって経験することになる。

しかし、地位協定が一切ない重要な国もまだある。いかなる協定も締結できる可能性がないことが確かな状況がある一方で、このような格差をなくすことは、米国政府全体で最優先すべきである。このためには、この問題をさらに優先し、より多くの資源を投じ、地位協定の交渉時期及び方法の決定、並びに、交渉の管理運営により柔軟性を持たせる必要がある。

2. 各国の状況に合わせて交渉する

要員の保護に関する協定がないままでの軍事作戦に伴うリスク、並びに、必要な保護の種類及び規模についての評価は、戦闘集団が置かれている状況によって異なるから、米国の交渉システムには、そのような現実が反映されていなければならない。回覧文書第175号の手順は議論を呼ぶが、地位協定の規定を中央でまとめて見直しするためのシステムは重要かつ必要である。しかし、追加で必要とする地位の保護を米国が保証するのであれば、このプロセスは簡略化される必要がある。

地位協定の問題は、異なった国家・地域の文脈で、又、ますます多様化する一連の軍

事活動との関連で発生している。例えば、現在の地位協定は、長期的な平和維持の駐屯部隊（欧州、日本、及び大韓民国での例など）から、短期的で小規模な戦闘作戦（アフリカやラテンアメリカでの例）に至るまでありとあらゆるものを取り扱っている。中東では、地位協定は、戦闘そのものや戦闘に近い状況と、恒常的ではないにしても相当継続した駐留について規定している。世界中の多くの場所で米軍は、反テロ、麻薬撲滅、そして武器拡散問題に関与する、受入国との共同活動に従事している。その他の地域における港湾訪問、軍事演習、人道支援の取り組み、軍事訓練、並びに、他の軍事活動によって、米国要員は、事故に遭遇する不可避なリスクを負いながら、受入国のコミュニティと接触することになる。

その上、米軍はますます、多種多様な文化及び社会価値を有する国々で任務に従事するようになった。相手国の司法制度及び法律制度の質も、甚だしく異なっている。特定の地域及び国々、例えば、ラテンアメリカやアフリカなどにおける米国及び西洋諸国の関与は、著しい主権の譲歩を必要とする、受入国の政府及び公衆の姿勢に影響を与える傾向がある。今日では、様々な理由から、地位の保護問題に関する米国の希望の実現を引き延ばそうとする他の国々の意志は、過去よりも弱まっている。

地位の保護協定を締結しない状態で、他の諸国で実施できる活動の範囲は、実質的には、協定を結んでいる国々での活動とほぼ同じくらい広い。ここで課題になるのが、現在の溝を埋めるための協定についての交渉である。面談した1人は、次の通り語った。

「地位協定はどれも、主権についてある程度の譲歩を要求するが、いずれの国にも、自分達が受け入れることのできる何かになるまで追い立てる文化がある。私たちは、受入国の免罪符を持たせて軍隊を海外に派遣する。これは費用をかけないでできることではない。」別な面談者は、米国は、地位協定の交渉の際に譲渡を引き出す能力を開発するためにもっと洗練された手段を講じるであろうから、新しい協定の相手国と信頼を築くための基礎が構築され、二国間関係に過度なストレスを及ぼすことなく、又は、米国の国家戦略を損なうことなく、その実施状況を管理できることを確実にする、とコメントした。

受入国が、自分たちへの同様の譲歩を主張するための正当な理由付けとして他国への譲歩を取り扱う傾向がありさえすれば、あらゆる協定を米国が望む最大限の条件を満たすものにしたという衝動は理解できる。一貫性があり、しかも統一されている、高水準の保護は、理論上は優れた原則であり、GSTひな形をある程度修正することに対して抗議するための、有力な主張の1つである。しかしながら、個々の状況に応じて、受入国と米国との関係の性質、司法管轄権その他の法制度の質、米軍が関与すると見込まれる規模、並びに、その他の関連する検討事項に適合した交渉の実施を認め、これを促す、

より柔軟性の高いシステムの実施によって米国の利益はさらに高められるであろう。

地位協定のグローバル標準ひな形は、名目上は今や、それによって新規の地位協定について交渉すべき標準であるが、時々、米国の交渉担当官をがんじがらめにする拘束服となることがある。交渉が実施された協定については、‘下限(floor)’というよりも‘上限(ceiling)’として使用されることがよくあり、米国の省庁間ではオリジナルを明らかに改変することが極めて困難であることが立証されている。⁵⁵ その主な影響には、受入国の政府と著しい意見の相違、交渉の行き詰まりの継承、並びに、いくつかの事例においては、米軍のための有効な保護の欠如か、又は計画された有用な活動の取り消しなどがある。

55 このような認識は普遍的ではないが、ワシントンと現場の両方で近年交渉に関わった何人かの上級職員の見解である。

国務省及び国防総省は協力して、よりの的を絞った交渉方法を開発すべきである。これによって、各種の業務との差別化を図り、異なった国々の様々な要求事項に応じて調整がなされた、ひとまとまりの保護を求めべきである。GSTひな形が受け入れられない場合には、1つの方法として、ワシントンとの調整に腐心することなく、より簡潔なモデルにすることのできる権限を交渉担当官に認めるやり方がある。これは、着手されるであろう活動が比較的小規模で、短期間“関与”する作戦である場合は、特にそうである。

適切な省庁間の調整及び監視を保証しながら、当該プロセスを簡素化するための、可能性のある方法が、並行して少なくとも2つはある。最初の方法は、地位協定のグローバル標準ひな形が事実上すべての事例で最初に提案することのできる唯一のテキストであるとする考え方を捨てて、その代わりに、状況に呼応した、包括性のない保護を保障する協定の締結を促すことのできる、省庁間で承認を得た、標準ひな形の改変版を開発するものである。2番目の方法（これは、最初の方法と相反する訳ではない）は、当初提案したテキストの見込み修正版を省庁間で検討するシステムを立ち上げるものである。これは恐らく、この業務のために国務省及び国防総省の両方でより多くの人員を割り当てることによってか、又は、それぞれの省の上級職員に自身が所属する省庁の立場を代表させ、それらの2つの省間の紛争の解決にあたらせ、そのような解決が不可能であれば、更に高い階層での解決を保障する責任及び権限を与えることによってか、或いは、その両方によって、そのような検討がより迅速かつ敏感に実施されるであろう。

3. 規定の下で米国の司法制度に則り大部分の訴訟事件を解決する、刑事裁判権に関する条項を確保するために優先順位を維持する

地位協定の交渉の際に最も高い優先順位が付くのは、歴史的には刑事裁判管轄権である。従って国防総省の方針は、地位協定の形態がどのようなものであろうとも、すなわち、その包括性、事務管理要員と技術要員の同等性、その他状況に応じた保護がどのような形態で規定されていようとも、米国当局が最大限の司法管轄権を米軍に行使することを求めている。このような見地から、米国の独占的な司法管轄権について明確な合意がなされることが理想である。地位協定に競合司法管轄権の条項が盛り込まれた場合、国防総省の方針では、米軍に対する司法管轄権の行使を有効とするために、受入国が実際に司法管轄権を放棄していることを確実にするように求める。

大部分の“競合司法管轄権”の状況において、受入国は、決まり切った事例の際に司法管轄権を放棄する用意を整えている。⁵⁶ しかしながら、そのような手順の下では、特に凶悪な罪を犯した（とされる）米国要員の容疑者に対して受入国の公衆の憤慨が大きく、激しい論争を引き起こす事例であるか、又は、犠牲者が特に同情を呼ぶ事例である可能性が常にある。そのような事例では、受入国は、司法管轄権を維持するようという公衆の圧力を受けることになるかもしれない。地位協定が競合司法管轄権を規定していないか、又は米国の司法管轄権を制限して公務中の犯罪のみを管轄させる場合は、特にそうである。⁵⁷ 犯罪は公衆の強い注意を呼び起こす。しかし、それと同時に、米国要員が不当に逮捕・拘留されるリスクが伴い、実際のところ、受入国の司法制度は、重要な部分が米国の憲法に定める基準とかなり開きがあることは確かである。⁵⁸ いずれの場合にも、米国と受入国の政府は、米国の司法管轄権を規範とする信頼と協力関係を発展させるなら、公正な結果がもたらされる、より望ましい多くのチャンスがある。ただし、専属裁判管轄権を行使して判決を下す場合はこれに当てはまらない。私たちが適切な刑事裁判制度であると考えられる仕組みを確立している受入国でさえ、米国の制度とは異なるのであるから、微妙な刑事事件を適切に取り扱うためには、特別な注意が必要である。⁵⁹

56 米国軍事当局は、競合司法管轄体制を機能させ、同時に、そのような機関が業務を遂行するのに必要な、受入国の警察及び軍事当局との信頼及び協力関係を発展させるために、長年にわたり、努力を注ぎ、専門知識を伝えるのに専心してきた。

57 この問題は常に、法廷がその事件について聴取する内容に関わる、専門的な意味での“司法管轄権”であるとは限らない。発生する可能性のある関連する問題には、起訴前又は審理前の監護なども含まれる。それらは、拘留の際の身体条件ばかりでなく、取り調べの手順についても、疑問点を引き起こす。更に、有罪判決が下された後の拘留問題もあるかもしれない。

58 地位協定が求める“競合司法裁判権”の多くは、受入国の法廷で審理される米国要員に、たとえば弁護人を依頼する権利など、一連の重要な手続き上の保護を保証するよう要求している。米国憲法で義務づけられている手順上の保護との相違点で最も注目に値するのが、恐らくは、大部分の外国の刑事裁判制度には陪審裁判について規定していない、ということであろう。当然ながら、米国の軍事要員が自国の司法管轄権に直面するであろう通常裁判は、統一軍事裁判法（UCMJ）の下での軍事法廷である。これも又、陪審裁判については規定していないが、この統一軍事裁判法（UCMJ）は、外国の司法管轄権には必ずしも適用されない、費用の嵩む（そして、特段に尊重されるべき憲法に基づく）手続き上の保護を組み込んでいない。

59 逮捕された米国の軍人の利益及び米軍の利益が常に全面的に調整されている訳ではないことは、指摘する価値がある。たとえば、同等の罪を犯しても外国人の刑期は短い。1つの機構としての米軍にとっては、その要員にUCMJを一様に、しかも厳密に適用することが独自の利益となる。

それと同時に、容疑が掛けられた犯罪の性質のために、第一次司法管轄権を放棄した受入国が強い抗議を受ける例がある。このような事例では、司法管轄権についての明確な協定がある場合、米軍及び外交当局は、いかにも困難な問題をより適切な方法で何とか対処する。

これらすべての理由から、ほとんどの場合、米国は、刑事に関わる専属司法管轄権を求め続けるべきであるが、現地の裁判制度が健全で、受入国が通常は司法管轄権を放棄するであろうと信じる理由がある場合は通常、競合司法管轄権の体制は容認されるべきである。

4. コントラクターについてはケースバイケースで保護を求める

コントラクターについて免責を主張すべきか否か、そして、どれほどの範囲で、どのような種類のコントラクターを保護対象とすべきかは、ケースバイケースで対応するのが最善であろう。おそらくコントラクターは、価格設定の際に外国の法制度が適用されるリスクを考慮するであろうから、コントラクターの保護には常に、ある程度の財政上の利害関係が存在する。しかしながら、事業者の従業員やそれらの活動の実際の監督、審査及び監視について管理する権利を米国がほとんど有していないのであれば、米国は、いずれの事例においても、米国政府の要員/従業員に認められているのと同様の司法上の特権及び免責特権をそのような事業者の従業員等のために求めるべきではない。

にもかかわらず、米国がコントラクターの保護に強い関心を寄せている例がある。⁶⁰ 米軍はしばしば、コントラクターのサービスに大きく依存することがある。非常に大勢の米軍が継続的に駐留することになる、大規模な配備の場合、特別な検討事項が持ち上がる。それは、現在の状況で意味するところは、コントラクターの活動に高度に依存し、国防総省の業務に直接組み込まれている、ということである。コントラクターが、中心

的な軍事作戦及び任務と深く融合している場合は尚更、そのようなこれらの検討事項がはっきりとして来る。そのような状況が発生しやすい場合、コントラクターの保護は主張すべき価値がある。⁶¹

コントラクターが関わっている米軍活動の規模がさほど大きくないか、或いは、そのような業者が従事する業務が米軍の任務とはそれほど関連していないという理由から、保護を求めることは妥当ではない、その他の状況がある。⁶² コントラクターの関わりが限定的（従って、変更の規模及び事故のリスクが限定的）で、任務の遂行に厳密に組み込まれている訳ではなく、詳細な政府の監督を受けていない場合は特にそうであるが、地位協定を承認することが賢明であることがある。つまり、米国政府は、軍事要員及びそれらの活動について、司法管轄権に関わる不適切な保護を行い、活動やその実施を控えるよりはむしろ、コントラクターに免責特権がないことで生じる費用負担を引き受けなければならない、ということである。

60 将来より重要性が高まる可能性のある関連する問題は、軍務及びその他の活動（たとえば、麻薬撲滅若しくは核兵器拡散防止活動）と密接に関係して働いている要員で、国防総省に雇用されているのではなく、他の民事に関わる米国政府機関によって雇用されている要員に関わる問題である。わずかな例外はあるが、地位協定が適用される唯一の民間人は、国防総省に直接雇用されている人々である。

61 交渉事項として、又、交渉に有利であるとして、米国防総省が委託するコントラクターのすべてを対象とした広範囲な保護ではなく、ほとんどの場合、任務の遂行に不可欠な業務に従事する、政府との関係が強い非営利団体が適用対象となるようにするために、協定で定義づけした、限定的な等級のコントラクターにだけ保護を求めることが有益であることもある。

62 例えば料理人や運転手としてコントラクターに雇用されている第三国の市民（つまり、米国市民でもなければ、受入国の住民でもない）は、主要な役割（例えば、警備員、主要な武器設備の技師、又は地域スペシャリスト等）を担う米国籍の市民と同様の保護を受けることが利益となるか否かという別な問題がある。

5. ある種の相互互惠関係を提供する用意を整えておく

地位協定の交渉には、多数の実際的な細目ばかりでなく、国のプライドや主権の問題も関わる。合意に持ち込み、詳細についての交渉のための生産的な環境の生成を促し、発効した協定を実施する際の主要な障害の1つは、米国が、受入国に駐留する自国の軍隊のために求めた保護を米国駐留の受入国の軍隊にも認める意志がないことであると思われる。

その結果、米国の交渉担当者は、米国内での受入国の軍事活動に対して、同様な免責

の提供を全く拒否し、部分的な免責でさえ排除しながら、受入国内での米軍要員及び活動については、幅広い免責を求める、というきまづい立場になる。

いくつかの国にとって、特に、NATO及びPfP協定の相互互惠関係の規定について知ることになる国々にとって、これが難しいことは理解できる。又、何らかの形で相互互惠関係を提供することができないことは、受入国の交渉担当者に、米国にとっては重要な規定を拒否する根拠を与えることになるかもしれない。

地位協定の交渉環境を改善でき、協定を政治的に承認できる方法を受入国に提供し、別途による地位の保護が一切ない場合に米軍を確実に保護するのに役立つまでの範囲で、フィリピン/イスラエル・モデルの相互互惠関係を提供することは、米軍の保護を実現するのに役立つであろう。従って、そのような相互互惠性を提供する当局は通常、米国の担当官が利用可能なツールであるべきである。

6. 一般的には戦闘部隊/駐留区域において見られる裁判権及び地位の特殊事例について研究する

そこでは米軍が戦闘に従事することがよくあるが、米軍は、外国との共同事業の一環として駐屯している、つまり、侵略や占領でない状況について地位協定が交付されることは、極めて異例である。このような状況が発生する理由は、部隊を配備する主な目的が戦闘作戦の遂行であることのみではなく、紛争後にまだ戦闘が散発する状態が継続されている間の対応に加えて、対テロ作戦や麻薬撲滅の取り組み、対暴動作戦、平和維持作戦、その他米軍が潜在的に危険な環境に配備される事例、及びその遂行中に、戦略防護以上の戦闘作戦の実施が必要となる可能性のある任務に従事する状況などの理由もある。

前述したような使命はしばしば、受入国の同意を受け、その協力を得て遂行され、受入国は米軍が帰還することを希望する。しかし、イラク及びアフガニスタンでの経験から、受入国は、潜在的な米軍の不正行為とそれらが考えることに対しては、米国が自動的に独占的な権限を有することを認める用意はないことがわかる。イラクやアフガニスタンで施行されているものも間違いなく含めた、現行の地位協定モデルはいずれも、そのような文脈に全面的に適合してはいない。協力的であろう受入国の政府の利益だけが理由である場合は、従来の国際法に則った専属裁判管轄権のモデルも、外国の軍隊のための、合意に達していないが領土外でも有効な司法体制もない。

このような種類の状況においては、従来の戦時下での総力戦と合意された平和時の駐

留との、従来通りの対立する2つの局面もなければ、近代的な安全保障上の課題と政治状況とを適切に反映させた様々な地位協定モデルもない。

米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) は、こうした“準戦闘”状態によって引き起こされる様々な問題の分析は試みたことがないが、政府の法務官、そのような種類の任務経験を有する軍務官、及び政策担当官は、(政府外部からの専門家の支援を受けながら)、そのような分析に注目して、米国がかかる使命の遂行を引き受けた場合に適用すべき法律体制に関して、米国の方針を実現するひと組の原則を開発する。そうした任務で成果を出すためにしばしば、“政府全体”での取り組みが必要とされる(更に、広範囲なコントラクターの保護が求められる場合もある)ことから、前述した考察の対象は、米軍要員の地位の保護のみに厳密に限定するべきではない。

7. 特別に規定した財政及び管理条項

特段に微妙な地位協定の問題は刑事及び民事の司法管轄権に関わるものであるが、実際のところは、財政及び管理に関わる保護が、日常において最大の重大事であることがしばしばある。地位協定のグローバル標準ひな形には、運転免許から査証、広帯域無線周波の使用に至るまで、ありとあらゆる分野が取り扱われている。しかしこれらの適用除外特権はしばしば、交渉が困難であることが判明することがある。理由は、免許等の発行手数料がしばしば、受入国の政府機関にとって重要な収入源であるためである。交渉で扱われて来た必要な規定の他に財政規定が扱われることの意味するところは少なくとも、受入国の政府機関の財政及び政策上の利益が影響を受ける、ということである。そのような諸機関は、当該国の外交、防衛、及び警察の各機関よりも、それらの主権に関わる権限が制限され、そして多くの場合には、それらの収入源が制限される必要性についてはあまり同意したいと思わないであろう。

前述したような非司法関係問題を包括的に取り扱うことが比較的重要であることは、1つの問題である。少なくとも、財政問題が議論を呼んでいる場合は、米国の地位協定交渉代表団に軍人以外の参加者を入れ、交渉相手国の懸念事項に対処するために建設的に機能することができるようにすることが重要である。更に、地位協定の交渉の中で、そのような懸念事項にどのように対処すべきかについてと、妥協が適切か否かについて、米国側が柔軟に対応できる旨も主張する。

8. 交渉、方針に関する監視及び実施

米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) は、地位協定の問題への対応を改善するために、

交渉プロセス及び管理に関する様々な米国政府内での活動を次の通り推奨する。

8.1. 方針の強化。地位協定の下での米国要員の保護に関して受入国政府と協定を締結することの重要性を明らかにし、米国政府と国防総省との間の政策上の協力関係を深めるための原則及びプロセスを示す、米国政府と国防総省との合同の政策を明確にすること。原則には、大部分の事例では、理想的な協定とは言えないまでも許容可能な協定を締結することも交渉の目標に含まれることがある。重要なことは、一旦協定が実施されたならば、体系的に実施され、受入国との信頼・協力関係を構築し、持続することである。協力のためのプロセスは、地位協定の交渉の監視責任を負っている上級職員との意志の疎通を強化するための、非公式・公式な協議ルートで構成してもよい。

8.2. 地位協定問題において米国要員の地位の保護を担当する責任者要員の評価及び訓練。国務省及び国防総省の地域事務所及び任務遂行計画に、成功を収めた業績及び地位協定に基づく保護の実施状況を評価し、該当する海外駐留の公務員及び民間の従業員を訓練すべきとする要求事項が盛り込まれている。

8.3. 交渉において大使館が担う役割の増加。地位協定の交渉に際して、大使館により大きな役割を担わせること。現在の交渉のプロセスは、人員が不足して、過度の負担がかかっているワシントンのオフィスに集中している部分が多い。近代的な通信技術が利用できる状況にあるから、ワシントンから派遣された一握りの人々がそれほど多くの労力をさいて交渉にあたらなければならないのか、その理由がわからない。面談した結果から、地位協定において大使館が担う役割は、中心的な交渉担当者から、大部分の業務をワシントンのオフィスに委ねるところまで様々であることが確認された。それぞれの職務に従事している人達により多くの責任を割り当てつつ、他方では、必要とされて中心に据えられている、政策に関わる監視業務を維持することが可能でなければならない。特別な交渉担当官の介入が不可欠な時期があることは疑う余地がない。しかし、特定の状況においては、米国政府の上層部が注意を払うことは有益であると同時に、米国が、協定の締結のためにより多くの費用をかける意志がある認識させるであろう。これは、決まり切った細かい交渉上の問題を解決するのに役立つというよりも、最終段階で交渉を成立させ、協力して業務を進めるとする米国のコミットメントに対する信頼を築く際に有益であると思われる。

8.4. 交渉戦略の調整。特別な特権を求めているが、米国は、地位協定の交渉において、影響力を持っている。この影響力が発揮できる所以は、米軍の駐留を受入国の政府が重視しているところに一部由来する。受入国が米軍の駐留にやむを得ない必要性を認めている場合、又は、二国間関係が総体的に良好である場合、或いは、それらの両方の場合

は、地位協定の交渉がより容易であることは明白である。問題が発生するのは、主権の侵害に関する公衆の姿勢及び/又は懸念の方が、米軍の駐留に対して認識された必要性を上回る場合である。このような論理は、たとえば、フィリピンの上院が1991年に、基地の賃借権を更新し、これに呼応して地位の保護規定も更新するはずであった条約の批准を拒否した時のように、長年の間に変化することがある。今や、新たな安全保障環境の中であって、地元の公衆の意見が変化していることを考慮し、フィリピンは「防衛協力強化協定」に同意した。この協定には、米軍の地位の保護に関する規定も盛り込まれているが、米軍が恒久的に駐留することや基地を設けることは認めていない。

最近の例として最もはっきりしているのが、イラク政府の見解に見られる変化である。2014年にバグダッドの門の所でイスラム国（ISIS）を駆逐したイラク首相ヌーリー・アル・マリキは、以前は地位協定の承認を拒否したが、米軍の部隊を呼び戻すために、地位協定の保護規定について再考し、外交覚書によってそのような保護を容認する意志があることがわかった。

受入国が地位問題に関する困難な譲渡に同意するよう誘導することは、安全を脅かす恐怖が差し迫った場合に限定されないことは言うまでもない。例えばポーランドは、NATO SOFAの規定について、重要な主権問題及び税金/課徴金問題（そして、外国の部隊が駐留することで最近遭遇した不幸な経験も）を抱えていたが、NATOに加盟している必要性、駐留する米軍のための基地の存在、並びに、米国との堅牢な安全保障上の関係を最優先すべきであると決断した。これによって、税金や課徴金問題に関連する複雑な実施プロセスが発生したが、米国が要求する基本的な司法管轄権の適用除外は認められていない。

そのほかの事例では、米軍の影響力はほとんどない。受入国の政府が米国を「請願者」とみなす場合もある。或いは、関連するコマンドが部隊の配備又は関与プログラムを遂行するが、恐らくは、必要であれば、保護規定がない状態であってもそれを遂行すると理解する場合もある。過去に地位の保護規定がないままの状態でも部隊が任務を遂行した例がある場合は特に、このようなことがあり得る。このような状況では、米国側が、地位協定のない状況では米軍の駐留を縮小させるか又は撤退させるしかない旨を誠実に主張する用意を整えていない限り、ほとんど影響力を行使できないか、又は全く影響を与えられない。

8.5. 国務省における作戦の継続性の強化。 米国における政策及び専門知識の継続性の問題に対処しなければならない。これを実行する1つの方法が、地位協定の交渉担当者のオフィスに、常勤の文官のポストを1つ設置することであろう。その文官の責任には、

地位協定に関わる交渉の経験についての知識を維持し、そのような知識のデータベースから情報を引き出して地位協定の交渉担当者と国防総省にアドバイスすることなどがある。また、2人の交渉担当者が同時にチームを先導することを可能にする“サージ”機能を確立することも有益であったりする。最近これが効果的であることが判明した。つまり、このチームのスタッフを支援するために、国防総省や国務省の法律顧問その他の専門家を活用することができた。このために、米国政府及び国防長官官房（OSD）の両方で、地位協定の交渉過程を監視する、政策を重視する職員を指名するべきである。

8.6. 現地での実施の取り組みの強化。他の国際協定同様に地位協定も、これを強制し、実施する場合にのみ意味を成す。地位協定の効果的な施行及び実施は、米軍と地元当局、大使館と受入国の政府、並びに、当該国内の米軍と大使館との間での良好な日常の關係に依存している。受入国内で、並びに、指揮系統と大使館との間で、地位協定の効果的な実施を確実にする際には、個人的な關係が大きな役割を果たす。長期的な又は大規模な部隊の配備について規定する地位協定が成立した場合は、これに伴って、紛争の解決に役立つ可能性のある、二国間協議会・委員会が設置される。そして、実際の所、長い期間にわたり、米国、受入国の軍隊、及び警察官僚との關係が発展していく。そのような關係の特徴は、この協定書に規定するよう求めていた保護を米国が実際に取得しているか否かに大きな影響を与える。⁶³

63 しかも、面談から判明したが、米軍及び大使館と、受入国の軍及び警察官僚との關係が良好な協力關係である状況があれば、書面による協定がない場合でさえ、地位の保護に関するある種の“コモンロー”が事実上生み出される。しかしこれは、大部分の事例にとって満足できるモデルであるとは思われず、将来は尚更そうなるであろう。

この研究のために面談した大勢が、実施上の問題を解決するのに役立つような、継続的な大使館によるコミットメントの必要性を強調した。受入国の適切に高い地位で特定の事例に関わりたいというDCMの意志が相当重要となることは確かなようである。

地位協定の実施が“困難な”事例が厄介であることは、ほぼ決まり切っている。当委員会の窓口担当者は、自身の任務に集中している司令官と同等の最優先順位が付けられた大使館は、他の抗議がなし崩しになることを恐れて、地位協定の規定への適合を主張しようとしなないことがときどきあることを指摘した。関連する大使館の要員は、地位協定の問題に明るいことはほとんどなく、日常的な問題であるからと地位協定の問題には取り組もうとしない。

しかし、地位協定の条件の範囲や適用性が不明確であれば、施行をより一層困難にすることも事実である。これは、地位協定の条件が、受入国政府の管轄省庁のすべてによって明確にかつ適切に理解されることを確実にするための努力が必要であることを示している。さらに、極めて一般的な条件に依拠したり、又は、事件が発生しないことを願うことの危険性も示している。

9. 情報の公開

9.1. 地位協定データベースの構築。米軍のための要員の地位保護に関する規則を策定する際に、米国政府が依拠する規定が盛り込まれた協定のすべてを電子的に検索可能な総合的なデータベースを構築し、現場における米国政府の活動を推進し、社会一般に対する説明責任の履行状況を更に向上させる。

9.2. 中心地での容易な閲覧を可能にする地位協定の情報公開。地位協定の大部分は機密区分の指定を受けていないから、一般市民に利用可能であれば、場合によっては情報の保管場所がわかりにくかったりする。大雑把に10に分類されるが、時には、それらの存在や協定の内容に関連させる場合もある。そのような分類を実施しなければならない理由は一般に受入国の感受性のためであり、そのような感受性は、国内政治のダイナミクス、並びに、米国に主権を譲渡することによって引き起こされる可能性のあるダメージの結果である。その理由が、受入国に米軍要員がいるという認識に対する感受性であると思われる事例がわずかにある（米国と受入国の両方がそのように感じるものが時々ある）。いくつかの国でも、地位協定を機密区分に指定したいと考えている。その理由は、自国の協定が、地域的な隣国やその他の国と締結した、別な(公的)協定と比較されるような方法で、公開したくない、ということである。

前述した状況とは逆に、受入国の政府が、地位協定を公表することが理にかなっていると考える場合もある。これによって、米国は、この協定に基づいて果たすべき自国の義務について説明責任を負うことを確実にするためである。米国の見地から考察すれば、又、米国の軍隊が駐留していることを米国が知らせたくない、極めて希な事例は脇に置いて、地位協定を機密区分に指定しなければならないとする状況があるが、大部分の場合、地位協定の情報が一般に公開されていて、米国の司法管轄権及び財政上の利益が保護されていることを保証する明確な根拠を有しているのが望ましい。米国の司法管轄権が確立され、周知されていて、米国の軍人・軍属が別途により不公正な司法・法律制度の適用対象となった場合には確実にそのような司法管轄権の行使が可能となる状況下では特にそうである。

10. たまにしか活用されない開かれた外交

特定の事例⁶⁴においては、研究の対象となった、米国の地位協定の交渉を促す開かれた外交への取り組みが潜在的に有効であったかもしれないが、その一方で、それらは、受入国の政府には、米国の公式声明及び米国がメッセージを伝えている返信がもたらす有益性が、柔軟性に富み、機密性が高く、かつ建設的で社会的関心を具体化するということがわかる、狭い状況設定に限定されていると受け取られている。米国国務省は、現地の懸念事項を評価し、対応する際に、受入国の政府と緊密に協力し、現地大使館の知識を得る必要性に迫られているため、そのような取り組みに際しては、国務省が米国を先導して行くべきである。ワシントンで原稿が用意される、お決まりのセールスポイントを並べ立てたキャンペーンは、あえて有害無益な危険を冒すことになる。

64 当然ながら、論争的となる個別事例が発生した際には、米国が、つまり米国大使館、当該部隊、及びワシントンの米国政府が、適切に計画され、調整の行き届いた情報戦略を持つことが極めて重要である。そのような戦略は、現地の懸念事項に敏感に反応し、より広い意味での米国の施策に正しく対応する戦略である。米国が自国の司法管轄権を主張する多くの場合、米国の司法管轄権の意味するところは、当該容疑者に対する起訴が有効である場合には、積極的に調査して訴追することにある旨を強調することが適切であろう。

付属文書A -地位協定の世界標準ひな形のテキスト

地位協定本文のモデル(案)

(挨拶を兼ねた書き出し) …であり、謹んで、船舶の来訪、訓練、演習、人道支援活動、その他相互に合意した活動に関連し、[当該国名] に一時駐留する、米国の軍人及び軍属（これらはそれぞれ、米軍の構成員及び米国国防総省の民間人職員と定義されている。以下、これらをまとめて米国要員と呼ぶ）と、米国が業務を委託するコントラクター（これらは、米国国防総省と締結した委託契約に基づく、非 [当該国名] の会社・企業、並びに、[当該国名] の国籍ではない、そのような事業者の従業員と定義されている）に関連する事項についての、我々2か国の政府代表者間で実施された最近の協議について言及する。

そのような協議の結果として、当該大使は、次の通り提案する。すなわち、米国要員に対して、1961年4月18日の「外交関係に関するウィーン条約」の下で事務管理要員及び技術要員に認められているものと同等的の特権、適用除外、及び免責を認めること、米国要員が、米国の身分証を携え、集団移動又は個別の出張命令を受けて、[当該国名] を出入国することを可能とすること、[当該国名] は、承認されている要員に対してサービスを提供するために、米国、米国政府の下部機関、及び米国の各州が米国要人に発行した専門職ライセンスのすべてを有効であると認めること、並びに、[当該国名] の認可責任者は、運転免許試験や手数料を課すことなく、車両の運転のために米国要員に対して適切な米国当局が発行した運転免許証又は許可証が有効であると認めることを提案する。更に、当該大使は、公務の執行中に制服を着用し、命令によってそのような承認を受けている場合は武器を携行することを米国要員に認めることも提案する。

[当該国名] の政府は、米軍の認可責任者による米国要員に対する懲戒管理が特段に重要性であることを認め、よって、[当該国名] に駐留する米国要員に対して米国政府が刑事裁判権を行使することを承認する。

当該大使は更に、米国国防総省及び米国要員は、[当該国名] 内で査定される、何らかの税金又はこれに類似する徴収金の支払い義務は負わないものとする。並びに、本協定に基づく活動に関連した何らかの私的な資産、設備、供給品、材料、技術、教育訓練、又はサービスの [当該国名] への輸入、[当該国名] からの輸出、[当該国名] での使用が米国国防総省及び米国要員に認められることも提案する。かかる輸出入及び使用は、[当該国名] 内での何らかの検査、ライセンスの付与、その他の規制の適用から除外

され、関税、税金、その他〔当該国名〕内で査定される他の何らかの徴収金が賦課されることがないものとする。米国及び〔当該国名〕の政府は協力して、〔当該国名〕において、米国の要員、資産、設備、記録、及び公式情報の安全が確保され、保護されていることを確実にするために必要な措置を講じなければならない。そのような時期に、米国国防総省だけによって又は国防総省だけのために運用されている船舶及び航空機については、〔当該国名〕の政府が所有するか又は運営する施設における着陸料金、駐機料金、或いは、港湾使用料、水先案内料、艇使用料、及び入港税の支払い義務が課されないものとする。そのような時期に、米国国防総省だけによって又は国防総省だけのために運用されている船舶及び航空機については、〔当該国名〕の領域内であれば、航行・航空、領空通過、発着に関わる手数料若しくはこれらに類似する徴収金の支払い義務が適用されない課されないものとする。米国国防総省は、自らが要求して受け取ったサービスについては、〔当該国名〕の軍隊によって支払われる、適切な金額を下回ることはない価格で、合理的な手数料を支払わなければならない。米国政府の航空機及び船舶については、乗船検査が免除されるものとする。

当該大使は、又、そのような材料、供給品、設備、又はサービスを提供する、コントラクター、供給業者、又は個人の選択について規制を受けることなく、〔当該国名〕において提供を受けるか又は委託する材料、供給品、設備、及び（建設も含めた）サービスについて契約を締結できるものとすることも提案する。そのような契約については、米国政府の法律及び規則に従った見積の要請及び発注がなされ、執行される。本協定に基づいた活動に関連して米国国防総省によって又はその代理者によって取得される物品及びサービスについては、〔当該国名〕において、何らかの税金若しくは類似する徴収金が課されることがあってはならない。

更に当該大使は、米国のコントラクターは、本協定に基づいた活動に関連して、〔当該国名〕内において査定される何らかの税金若しくは類似する徴収金については支払い義務を負わないものとし、かかる事業者には、本協定に基づいた活動に関連して、米国国防省との契約を履行する際に、何らかの私的な資産、設備、供給品、材料、技術、教育訓練、又はサービスの〔当該国名〕への輸入、〔当該国名〕からの輸出、〔当該国名〕での使用が認められることも提案する。かかる輸出入及び使用は、〔当該国名〕内での何らかの検査、ライセンスの付与、その他の規制の適用から除外され、関税、税金、その他〔当該国名〕内で査定される他の何らかの徴収金が賦課されることがないものとする。

当該大使は、米国のコントラクターには、専門的職業及び運転手のライセンスに関しては、米国要員と同様の取扱いが認められることを提案する。

当該大使は、本協定に基づく活動に関連し、米国要員は自由に、相互に合意した交通、保管、教育訓練、及び他の施設との往復及び立ち入り、並びに、それらの利用が可能であることを提案する。

[当該国名]の政府は、米軍が無線周波数を使用する必要があることを認める。米国国防総省が独自の（1992年の国際電気通信連合憲章において電気通信が定義づけられている通りの）電気通信システムを運営することは許容されなければならない。これには、電気通信システムの運営能力が全面的に保証されることを確実にするために必要な手段及びサービスを活用する権利、並びに、かかる目的のために必要なすべての無線周波数を使用する権利も含まれるものとする。無線周波数の使用に際し、米国政府が費用を負担することはない。

更に、当該大使は、本協定の両当事者は、かかる協定に基づいた活動に関連したそれぞれの公務の遂行に起因して引き起こされた、相手当事者の資産の破損、損失、又は破壊、或いは、一方の当事者の軍人若しくは民間人要員の負傷若しくは死亡については、互いに、(契約に基づく損害賠償請求権以外の)あらゆる種類の損害賠償請求権を放棄することも提案する。米国要員を相手取って第三者によって引き起こされた賠償請求については、米国の法令・規則に則り、米国政府によって解決されるものとする。

最後に当該大使は、本件の2か国政府又はそれぞれが指名したその代表者は、この協定の規定を履行するための取り決めを締結することができることも提案する。

[当該国名]の政府が前述した事項を容認できるのであれば、当該大使は、かかる取り組みに対する当該大臣の返書共々、本件の覚書が2か国政府間の合意を成し、当該大臣の返書の発行日をもって施行されることを提案する。

(挨拶を兼ねた結び)

付属文書B-付託事項

軍備管理及び国際安全保障担当国防次官
ワシントン

2013年8月23日

米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) 委員長のための覚書

件名：付託事項 -米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) による地位協定に関する研究について

米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) は、地位協定に関する米国の交渉のための戦略及びそのような協定を巡る課題についての調査に取り組むことを求められている。米国は、外国に駐留する米軍の地位について規定する、100件を超す協定の当事者である。地位協定には、他国の領域における米国国防総省の要員及び資産の法的地位・状況についての定義が規定され、米国と受入国の政府との間での権利及び責任の有り様について定められている。

米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) が、以下の事項について調査し、評価することは、大いに役立つことになる。それらは、

- ・地位協定の交渉のための米国による近年の取り組みの結果及び状況。刑事・民事の裁判権、制服の着用、武器の携行、税金関税の免除、米軍関係者の身分証と出張命令を携えての要員及び資産の出入国、並びに、損害賠償請求の適用除外などの、権利、特権、及び免除に関する米国の要求に対する受入国の反応及び対応なども含める。
- ・米国国防総省が希望する条件と、受入国が同意する意思のある条件との間で広がっている溝の状況。
- ・米国の地位協定に関する受入国の見解及び受入国がそのような協定の条件に異議を唱える根拠。

並びに、

- ・開かれた外交を活用する機会を増やすことが有益であるか否かに関する見解も含めた、

今後の地位協定に関する米国の交渉戦略の改善点。

本件研究の遂行中、米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) は、必要と考える通りにその業務を拡大することができる。私、ゴッテモエラー国防次官は、本件の研究は270日で完了させることを要求する。完了した研究成果は、遅くとも2014年6月までには、米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) 常任理事に提出しなければならない。

当軍備管理及び国際安全保障担当国防次官は、本件の研究の後援者である。政治軍事担当次官補は、本件研究を支援する。エイミー・ゴードンさんは、本件研究の事務局長の職務を担い、クリストファー・ヘリック氏は米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) 常任理事の代理を務める。

本件研究は、“米国連邦諮問委員会法” (P. L. 92-463) の規定に則って実施される。米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) がこの研究を支援するために作業部会を設けるのであれば、そのような作業部会は、国防総省にその報告書若しくは所見を提示する前に、正式な会議の席上で検討するために、米国国際安全保障諮問委員会 (ISAB) の全メンバーにそのような報告書若しくは所見を提示しなければならない。

(署名)

ローズ・E・ゴッテモエラー

付属文書C - 作業部会のメンバー及びプロジェクトのスタッフ

委員一覧

ゲーリー・ハート閣下 (委員長)
チャールズ・B・カーティス閣下 (副委員長)
グレアム・アリソン閣下 デビッド・A・ケイ博士
マイケル・アナスタシオ博士 レスター・L・ライレス大将(元米国空軍)
ブルック・アンダーソン大使 モンゴメリー・C・メグス大将(元米国陸軍)
ダグラス・バーウター閣下 ハロルド・P・ノートン・ジュニア下院議員
ブルース・ブレア博士 ウィリアム・ペリー閣下
リントン・F・ブルック大使 ロバート・N・ローズ氏
ステファン・A・チェイニー准将(元米国海兵隊) エイミー・サンズ博士
ジョセフ・シリンシオーネ氏 ブレント・スコウクロフト中将(元米国空軍)
ロバート・ガルーチ大使 ウォルター・スローターム閣下
シェリー・グッドマン閣下 ジェームズ・A・テグネリア博士
ロバート・E・ハンター大使 ウィリアム・H・トビー閣下
シャーリー・アン・ジャクソン閣下 ジョアン・B・ウッダード博士
レイモンド・ジーンロツ博士

研究グループのメンバー

ウォルター・スロコム閣下(班長) ハロルド・P・ノートン・ジュニア下院議員
ステファン・A・チェイニー准将(元米国海兵隊) ジェームズ・A・テグネリア博士

プロジェクトのスタッフ

リチャード・W・ハートマンII氏 ISAB常任理事
エイミー・ゴードンさん 事務局長
クリストファー・ヘリック氏 ISAB副常任理事
テルマ・ジェンキンス-アンソニー 業務役員

付属文書D - 研究グループが相談した個人

チャールズ・アレン 国防総省法務室次席法務顧問
S. ナディーム・アハマド海軍大佐、米国海軍法務課長 法務補佐官、在欧米軍
米国海軍法務部代表 米国防総省統合参謀本部議長事務局法律顧問
ティモシー・コナーズ海軍大佐、米国沿岸警備隊 法務補佐官、米国北方軍
ジェームズ・ダッパー大佐、米国空軍 法務補佐官、米アフリカ軍
トーマス・ドートン 元米国国務省政治軍事局安全保障交渉協定事務所所属交渉担当官
トッド・ダドリー中佐、米国空軍 米国国務省政治軍事局安全保障交渉協定事務所所属
軍事顧問
ジョシュア・ドロシン 米国国務省法務室主席法律顧問代理
ジョディ・エヴァンズ（米国空軍所属文官） 副法務補佐官、米国中央軍
ウォレス・“チップ”・グREGSON中将 WCグREGSONアンドアソシエイツ会長、Avas
centインターナショナル上級顧問
ブライアン・アラン・ヒュー中佐、米国空軍法務部 副法務補佐官、米国太平洋軍
エリック・ジョン大使 政治軍事局安全保障交渉協定事務所所属交渉担当官
エリザベス・ジョーンズ海軍中佐、米国海軍法務課長 米国国務省法務室(政治軍事)
ダニエル・レッチェ大佐、米国海兵隊 法務補佐官、米国南方軍
ジェームズ・ミラー 元米国防総省政策担当国防次官
ロバート・G・プレスラ 米国防総省政策担当国防次官事務所戦略計画戦力室
クリストファー・スピッケルミール大佐、米国空軍 米国国務省政治軍事局安全保障交
渉協定事務所所属上級軍事顧問
シェリー・ヤング 米国国防総省法務室次席法務顧問