

「国連軍地位協定とは何か」【第1回】

三上 大二

筆者紹介：88 幹候。外務省出向、おおよど艦長、余市防備隊司令を経て、現在、幹部学校企画部長。

本稿は、筆者が第 61 期幹部高級課程の特別研究のテーマとした「国連軍地位協定」の内容について、2011 年 11 月の「波濤通巻 217 号」に掲載されたものに加筆、修正及び追記したものを 5 回に分割して再掲載するものである。なお、脚注の URL については、極力再アクセスしアップデートしたが、アップデート不能な URL は 2011 年当時のままとした。

【第 1 回】

はじめに

1 国連軍地位協定とは何か

- (1) 締結の経緯
- (2) 他の地位協定との比較

【第 2 回】

2 日本国内での国連軍の活動

- (1) 朝鮮戦争勃発から英連邦軍撤収までの活動
- (2) 英連邦軍撤収後から現在までの活動

【第 3 回】

3 国内での議論

- (1) 国連軍地位協定締結前後
- (2) 日米安保条約の改定時
- (3) 沖縄返還の前後
- (4) 周辺事態法整備の前後
- (5) 有事対処法制整備の前後

【第 4 回】

4 国連軍地位協定を巡る国内外情勢の推移

- (1) 変化しなかった事項
- (2) 変化した事項

5 国連軍地位協定の今日的意義と今後の展望

- (1) 国連軍地位協定の今日的意義
- (2) 今後の展望（2011 年時点）

【第 5 回】

6 再掲載にあたっての追記

- (1) 2012 年以降の安全保障環境の変化
- (2) その他の取極めと国連軍地位協定
- (3) 嘉手納飛行場の瀬取り監視での活用
- (4) 中国に対するプレゼンス上の効果
- (5) 同盟による抑止力とミサイル射程圏内の兵站拠点
おわりに

はじめに ～日本に存在する二つの地位協定

佐世保やホワイト・ビーチの米軍基地には、日本国旗及び米国旗に加えて国連旗が掲揚されている。これは、日本国内に存在する二つの地位協定¹を象徴している。それらは、日米地位協定²及び国連軍地位協定³である。有名な日米地位協定に比して国連軍地位協定の知名度は低い。1951 年 9 月 8 日にサンフランシスコで講和条約に

¹ ここでは、あくまで日本国内で有効な取極めに議論を絞る。ちなみに日本国政府は、海賊対処のためジブチ共和国に派遣された自衛隊員等の同国内での法的地位に関し、「ジブチ共和国における日本国の自衛隊等の地位に関する日本国政府とジブチ共和国政府との間の交換公文」（外務省<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pirate/pdfs/djibouti.pdf>>2022 年 4 月 11 日アクセス。）を締結している。米国は現在そのような取極めを 100 以上締結している。（R. Chuck Masan, “Status of Forces Agreement (SOFA): What Is It? And How Has It Been Utilized?” CRS Report for Congress, June 18, 2009, Summary）

² 正しくは「日本国とアメリカ合衆国との相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定（昭和 35 年 1 月 19 日ワシントンで署名 昭和 35 年 6 月 23 日公布（条約第七号）同日効力発生）であり、以下、本稿では略称「日米地位協定」を使用する。

³ 正しくは「日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定（昭和 29 年 2 月 19 日東京で署名 昭和 29 年 6 月 1 日公布（条約第一二号） 昭和 29 年 6 月 11 日効力発生）であり、以下、本稿では略称「国連軍地位協定」を使用する。

調印した日本は、日米安保条約⁴とともに「吉田・アチソン交換公文⁵」を取り交わし、講和条約の効力発生後も、継続中の朝鮮戦争における国際連合の行動に従事する軍隊が日本に滞留することを許し、かつこれに援助を与える義務を受諾した。1954年2月には、これらの軍隊が我が国に滞在する間の権利義務その他の地位及び待遇を規定する国連軍地位協定を締結した。同協定は今日も有効である。アメリカ合衆国の軍隊(以下、「米軍」という。)以外にも基地の使用を許し、役務を提供する同協定は、日米地位協定が頻繁に大きな国内議論を呼んできた一方で、ほとんどマスコミに取り上げられることもなく、静かに脈々と効力を発揮し続けている点で興味深い存在である。1950年6月に勃発した朝鮮戦争は、1953年7月に停戦協定が締結され、現在も休戦状態が続いている。国連軍地位協定は、この休戦状態の朝鮮戦争に対する、日本政府によるの兵站支援の取極めであるといえる。

1 国連軍地位協定とは何か

本項では、国連軍地位協定締結に至る経緯、他の地位協定との比較、日本国内での国連軍の活動内容及び国内での議論について整理する。

「国連軍」地位協定とは、朝鮮戦争に参戦した国連加盟国の軍隊の日本における地位を規定した協定であり、これらの軍隊が、日本に所在する基地を使用し、役務の提供を受けることを日本政府が認めた協定である。

1954年2月19日に、日本、米国、カナダ、ニュージーランド、連合王国、南アフリカ連邦、オーストラリア、フィリピン共和国が署名し、4月12日にフランス共和国、5月19日にイタリアがそれぞれ署名し、6月11日に発効した。その後8月22日にタイが、1958年6月16日にトルコが追加署名⁶した。

吉田・アチソン交換公文と国連軍地位協定は休戦中の朝鮮戦争と日本との関係を考える上で、日米安保条約と日米地位協定とともに車輪の両輪となる重要な枠組みである。しかしながら、その知名度の低さが示しているよ

⁴ 正しくは「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」(昭和27年4月28日効力発生 昭和27年4月28日公布)であり、以下、本稿では略称「日米安保条約」を使用する。

⁵ 正しくは「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約の署名に際し吉田内閣総理大臣とアチソン國務長官との間に交換された公文(昭和26年9月8日 サンフランシスコ市で署名 昭和27年4月28日効力発生 昭和27年4月28日公布(条約第六号))」であり、以下、本稿では略称「吉田・アチソン交換公文」を使用する。

⁶ 竹前栄治、笹本征男「朝鮮戦争と「国連軍」地位協定－日本の位置－」『東京経済大学会誌－経済学－』No.217(2000年)185頁。

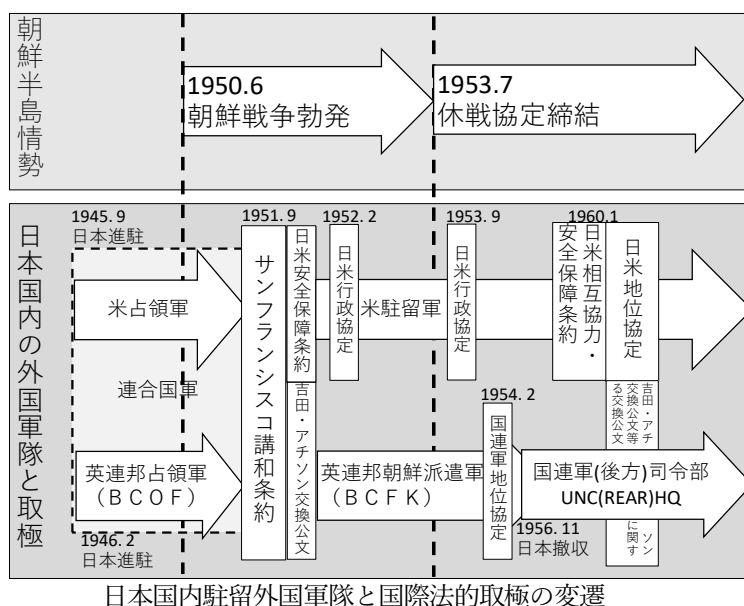
うに、朝鮮戦争と日本と国連軍地位協定についての関係についての、これまでそれほど活発な国内議論がなされてきたとは言いがたい。

以下、国連軍地位協定締結の経緯を説明し、日米地位協定との関連性を整理する。また、国連軍の日本国内での活動の実態と国連軍地位協定をめぐる国内議論について紹介する。

(1) 協定締結の経緯

ここでは国連軍地位協定締結に関係する事項を時系列的に見ていく。

1950年6月25日の朝鮮戦争勃発がこの問題の出発点である。開戦とともに日本を占領していた米軍と英連邦軍が日本から出撃することになった。そして朝鮮戦争の勃発は日本の講和交渉を加速した。朝鮮戦争の最中に進められた対日平和条約交渉の資料によれば、1950年11月24日に公表された、米国から極東委員会



構成国に回付された「対日平和七原則に関する覚書」の「四 安全保障」において、「米軍その他の軍隊に対する継続的協力責任を日本が有する」ことが記されている⁷。つまり、吉田・アチソン交換公文に基づく国連軍地位協定の締結は、講和条約及び日米安保条約と合わせて三個で一組のパッケージであったといえる。日本がこのパッケージを受け入れることが講和の条件であり、当時、一日も早く占領状態を解消して独立することを目標としていた日本にその他の選択肢はなかったとみるべきである。かくして1951年9月に、サンフランシスコ講和条約及び日米安保条約の締結と同日に吉田・アチソン交換公文が手交された。その半年後の1952年2月に行政協定が締結された。しかし、行政協定第17条の刑事裁判権に関する規定は、米軍構成員等⁸に対

⁷ 西村熊雄『日本外交史 第27巻 サンフランシスコ平和条約』、(鹿島平和研究所出版会、1966年) 66-67頁。「国際連合が実質的責任を負担するというような満足すべき別途の安全保障取極が成立するまで、日本国区域における国際の平和と安全の維持のために、日本国の施設と合衆国及び、恐らくは、その他の軍隊との間に継続的協力的責任が存在することを考慮する。」

⁸ 本稿においては、派遣された軍人及び軍属及び軍人の家族を「軍構成員等」と呼称する。

する日本側の刑事裁判権の行使が大幅に制限されていたので、国内で大きな不満が生じた。

1953 年 8 月に NATO 軍地位協定が米軍に対し効力を生じるようになると、同年 9 月に行政協定第 17 条は改定議定書により NATO 軍地位協定の刑事裁判権に関する規定と同様の方式に修正された。これは事実上の行政協定の改定といえた。国連軍地位協定の刑事裁判権に関する規定は、当初から行政協定第 17 条の NATO 軍地位協定と同様とされ、1954 年 2 月に締結された。公文手交から実に 2 年半を要した。その間、日本における英連邦軍の地位が不明確となり、雇用者の労働条件問題が発生していた⁹。

（２） 他の地位協定等との比較

ここでは 1952 年締結の行政協定¹⁰と 1954 年締結の国連軍地位協定、及び 1960 年締結の日米地位協定の差異について取り上げる。

ア 行政協定と国連軍地位協定の差異

竹前栄治らは、行政協定と比較した国連軍地位協定の特徴について、次の 4 点を挙げている。第 1 に国連軍は提供される私有財産に賃貸料等の対価を支払うこと、第 2 に行政協定第 25 条の、いわゆる防衛分担金に相当するものを日本政府が国連軍に対して負担する義務がないこと、第 3 に国連軍の撤退及び協定の終了期日に関する規定（国連で決議された朝鮮撤退の日から 90 日以内に日本を撤退する。）が定められていること、第 4 に日本区域防衛上の日本政府と国連軍との共同措置に関する規定がないことである¹¹。

さらに、駐留する軍隊の出入り可能な港湾及び飛行場については、行政協定第 5 条の規定のもとに米軍は、日本の全ての港湾及び飛行場に出入り可能とされている。これは日本の防衛をする場合の強力な権能といえる。一方、国連軍に使用が許されるのは、行政協定により米軍の使用に供している施設、区域のうち、合同会議を通じて日本政府と合意した箇所のみ限定されている¹²。このような施設、区域は 1954 年当時 79 か所¹³あった

⁹ 竹前栄治、笹本征男「朝鮮戦争と「国連軍」地位協定－日本の位置－」『東京経済大学会誌－経済学－』No.217（2000 年）167 頁。

¹⁰ 正しくは「日本国とアメリカ合衆国の間の安全保障条約第 3 条に基づく行政協定（昭和 27 年 4 月 28 日発効。）であるが、以下、本稿では略称「行政協定」を使用する。

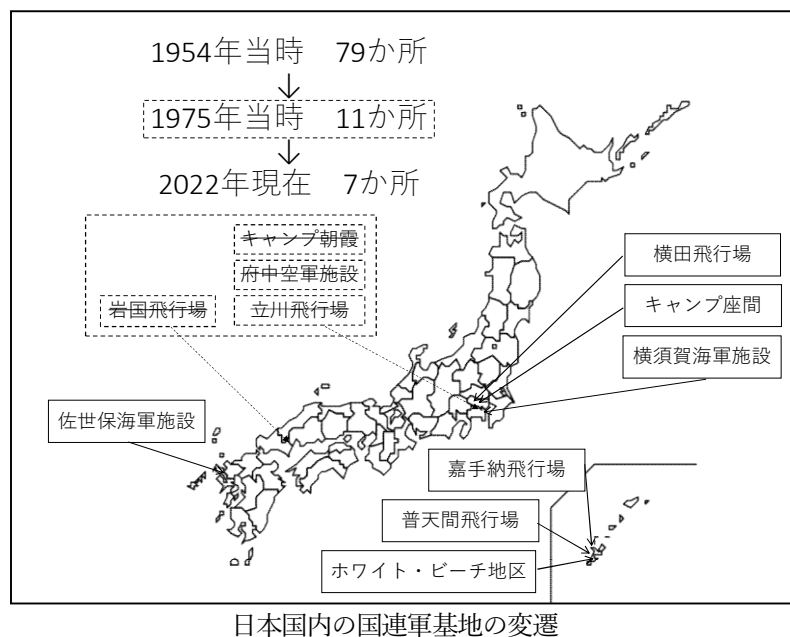
¹¹ 竹前栄治、笹本征男「朝鮮戦争と「国連軍」地位協定－日本の位置－」『東京経済大学会誌－経済学－』No.217（2000 年）186 頁。ちなみに行政協定第 24 条では「日本区域で敵対行為またはその窮迫した脅威が生じた場合における日米両政府による共同措置等」について規定されている。

¹² 国連軍地位協定公式議事録中で「日本国政府が日本国において国際連合の軍隊の使用に供する施設は、朝鮮における国際連合の軍隊に対して十分な兵站上の援助を与えるため必要な最小限度に限るものとする」とされている。

¹³ 千田武志『英連邦軍の日本進駐と展開』（お茶の水書房、1997 年）331-335 頁。

が、その後返還が進み、1975年8月で11か所¹⁴、その後7か所¹⁵となり現在に至っている。

以上のことから国連軍地位協定では、日本を防衛する義務のない軍隊に対し、基地を「単に貸している。」とする日本政府の立場が見えてくる。そして、国連軍地位協定は、「米軍基地のまた貸し」の性格を帯びているのも



確かである。主権国家たる日本政府として、無制限な基地使用に対して神経質になることは感覚的に理解できる。

日本政府の立場は、交渉の当初から「米軍と国連軍の立場は異なり、日本の直接防衛義務を有しない国連軍には同じ待遇は与えない。」という点で明確であった。また、既にアンザス条約で米軍を相互援助することになっているオーストラリア等の軍隊にわざわざ金を払う必要はないとする政府答弁¹⁶は、当時の日本政府のしたたかさをうかがわせる点で興味深い。当時の日本の最重要事項は、軍備を保有しないまま、いかにして国の安全保障を確保し、経済復興することであったからである。

イ 日米地位協定と国連軍地位協定の差異

1960年の日米安保条約改定に伴い、行政協定は日米地位協定へと改定された。変更の要点は、刑事裁判権

¹⁴ 第75回国会、衆議院内閣委員会会議録第33号（昭和50年8月26日）（加藤（陽）委員の質問に対する山崎説明員（外務省アメリカ局長）答弁「現在国連軍に提供しております施設としては十一ございまして、これは具体的に申し上げますと、キャンプ座間、それから府中の空軍施設、それから立川の飛行場、横須賀の海軍施設、佐世保の海軍施設、キャンプ朝霞、横田の飛行場、それから嘉手納の飛行場、普天間の飛行場、ホワイト・ビーチの地区、それから最後に岩国の飛行場でございます。」

¹⁵ 第131回国会、衆議院安全保障委員会会議録第1号（平成6年10月20日）小沢（鋭）委員に対する時野谷政府委員（外務省北米局長）答弁「国連軍地位協定第5条2項に基づきまして、現在在日国連軍というのは次の7つの在日米軍の施設、区域を利用することができる、利用をしているというのが現状でございます。」

¹⁶ 第19回国会衆議院、外務委員会議事録24号（昭和29年3月24日）下田政府委員（外務省條約局長）答弁によれば、「相互防衛援助協定であるアンザス条約を米国と締結しているオーストラリアやニュージーランドは、日本の米軍に対しても相互援助義務を有する両国に対して、日本からわざわざ日本の援助義務を負わして防衛分担金を払う必要はない。」としている。

と財政負担であった。行政協定第 17 条「刑事裁判権」を国連軍地位協定と同様「NATO 並み¹⁷⁾」に改正することと、当時の日本の財政上の重荷となっていた行政協定第 25 条「防衛分担金（年間額 1 億 5500 万ドル）」の廃止が大きな目玉となった。また、行政協定第 24 条「国内の敵対行為に対する共同措置」は、改定された日部安保条約の第 5 条に格上げされた。その他 3 か条の改正が行われ¹⁸⁾、日米地位協定は NATO 軍協定並びにボン協定¹⁹⁾の当該既定と同内容なものとされた²⁰⁾。また、日米安保条約改定時に「吉田・アチソン交換公文に関する交換公文」が日米間で手交され、「吉田・アチソン交換公文」及び「国連軍地位協定」が引き続き有効であることが確認された。日米地位協定と国連軍地位協定との差異の関連で興味深いのは、次の 3 点である。

その第 1 は、調達、雇用、労務等に関する事項である。日米地位協定には行政協定第 12 条には明記されていなかった第 15 条諸機関（PX 等）の労働者の解雇に関連した労働者の権利に関する手続きが定められている。なお、国連軍地位協定第 14 条においては、契約から生ずる紛争については、「調停のための合同会議に付託することができる。」とのみ記されている。行政協定上の労務関係の諸問題が、国連軍地位協定締結交渉の段階で議論、改善され、日米地位協定の規定に反映されたと考えることもできるが、その一方で、国連軍地位協定へのフィード・バックはなされていない。これは、駐留の主体たる英連邦軍が 1956 年 11 月に撤収し、労働者も 1957 年 1 月付で総員解雇された²¹⁾ことにより、以後この種の労務問題が顕在化することがなかったからであると考えられる。

その第 2 は、刑事裁判権に関する事項である。行政協定第 17 条は当初、日本側にとって不利な規定であった²²⁾が、1953 年 9 月 29 日に改定議定書が取り交わされ NATO 軍地位協定と同等の方式となった²³⁾。この時点で

¹⁷⁾ 本間浩「ドイツ駐留 NATO 軍地位協定補足協定に関する若干の考察－在日米軍地位協定をめぐる諸問題を考える手がかりとして－」『外国の立法 221（2004.8）』（国立国会図書館調査及び立法考査局、2004 年）1 頁。

¹⁸⁾ 明田川融『行政協定の政治史－日米地位協定研究序説』（法政大学出版局、1999 年）311-312 頁。第 3 条（施設・区域における米国の管理権）、第 11 条（通関）、第 12 条（労務及び調達）が改正された。第 3 条では、施設及び区域への出入りの便を図る主体が米側から日本側へ、第 11 条では通関検査の免除について、第 12 条では、PX、クラブなどの歳出外資金諸機関に雇用されている従業員の直接雇用形態から間接雇用形態への移行について変更された。

¹⁹⁾ 「ドイツ連邦共和国に駐留する外国軍隊に関して北大西洋条約当事国間の軍隊の地位に関する協定を補足する協定」（1959 年 8 月 3 日ボンで署名。一般に「ボン協定」と呼ばれる。）

²⁰⁾ 明田川融『行政協定の政治史－日米地位協定研究序説』（法政大学出版局、1999 年）328 頁。

²¹⁾ 千田武志『英連邦軍の日本進駐と展開』（お茶の水書房、1997 年）343 頁。

²²⁾ 日本当局が、日本の刑法犯罪を犯した米軍人等に対し、逮捕することはできても、その後の裁判権は行使できなかった。

²³⁾ 「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約第三条に基づく行政協定第 17 条を改定する議定書」外務省
[http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdf/A-S38\(3\)-243_3.pdf](http://www3.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdf/A-S38(3)-243_3.pdf) 2010 年 12 月 10 日アクセス

は、国連軍地位協定第 16 条にも改定された行政協定と同様の運用がなされることが公式議事録として取り交わされた²⁴。日米地位協定も基本的には NATO 軍地位協定の方式と同様であるが、一方の国が逮捕後に他方の国が裁判権を行使するために被疑者に引き渡す際の手続きが詳細に決められており、この手続きはその後数十年にわたる米軍人の事件の解決を通じて、日米合同委員会合意事項としてさらに進んだ運用改善がなされている²⁵。この結果、もともと同じ NATO 軍地位協定の方式によっていた刑事裁判権行使の詳細は、現在では、国連軍地位協定と日米地位協定の間で若干異なっている。国連軍艦船寄港の際、基地周辺において、国連軍軍人による刑事事件が発生した場合の被疑者の身柄取扱いが、米軍人の犯罪の場合と異なるものとなっている²⁶。

その第 3 は、民事請求権に基づく損害賠償の規定である。行政協定、国連軍地位協定、及び日米地位協定とも、公務執行中の損害については日本国と覇権国が 25 : 75 の比率で分担することを基本としている。日米地位協定については、「日本国の防衛隊 defense service」についての規定があり、自衛隊と米軍の間に発生した損害の賠償についても規定されている。しかしながら、国連軍地位協定にはこのような規定はない。ところで、国連軍地位協定により国連軍が使用を許された 7 施設のうち 5 施設は、日米地位協定第 2 条 4 項に基づく日米共同使用の規定により、自衛隊も使用している²⁷。現在のような、年に数回の艦船や航空機の寄港等では顕在化していない問題が、将来多数の国連軍が日本の基地を使用するようになった際には、岸壁や駐機場の競合等を避けるための何らかの調整措置を必要とする可能性もある。

以上をまとめると、「日本国自体の安全を守るために日本に駐留している米軍と同じ待遇を、朝鮮において作戦行動し、日本に休養、休暇のために臨時に来る国連軍には与えない。」とする日本政府の方針²⁸に基づき、国

²⁴ 「日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定について合意された公式議事録」外務省

<<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000358948.pdf>> 2022 年 4 月 14 日アクセス

²⁵ 「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第 6 条に基づく施設及び区域並びに日本国におけるアメリカ合衆国軍隊の地位に関する協定（日米地位協定）及び関連事項」令和 4 年 3 月 15 日 外務省

<<https://www.mofa.go.jp/mofag/area/usa/sfa/kyoutei/index.html>> 2022 年 4 月 14 日アクセス。

²⁶ 「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第 6 条に基づく施設及び区域並びに日本国におけるアメリカ合衆国軍隊の地位に関する協定（日米地位協定）及び関連事項」外務省

<<https://www.mofa.go.jp/mofag/area/usa/sfa/kyoutei/index.html>> 2022 年 4 月 14 日アクセス。及び「朝鮮国連軍と我が国の関係について」令和元年 7 月 23 日 外務省<https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/fa/page23_001541.html> 2022 年 4 月 14 日アクセス。

²⁷ キャンプ座間、横須賀海軍施設、佐世保海軍施設、横田飛行場、ホワイト・ビーチ地区は自衛隊と共同使用中。嘉手納飛行場及び普天間飛行場は共同使用されていない。

²⁸ 第 15 回国会、衆議院法務委員会会議録第 3 号（昭和 27 年 11 月 13 日） 清瀬委員の質問に対する下田説明員（外務省條約局長）の答弁による。

連軍と米軍が同じ立場では日本の基地を使用していないこと、及び民事請求権や刑事裁判権等、行政協定が日米地位協定に代わってからも様々な運用改善が行われている事項に関して、国連軍地位協定にはほとんど手当てがなされないまま「静かに維持された。」ようにも見える。協定締結当時、発足したばかりで、考慮すべき要素足りえなかった「自衛隊の存在」は、今日の国連軍地位協定を考えるうえで、大きな論点となり得る。一方、日米安保条約と日米地位協定では、自衛隊の存在が様々な考慮されている。

（本コラムに示された見解は、幹部学校における研究の一環として発表する筆者個人のものであり、防衛省、海上自衛隊の見解を表すものではありません。）