

他国地位協定調査

報告書

(オーストラリア・フィリピン編)

令和3年12月



目 次

1 オーストラリア	1
(1) オーストラリアにおける米軍	1
(2) 米豪地位協定	1
(3) オーストラリア国内法の米軍への適用	2
① 2015年バイオセキュリティ法	2
② 軍事航空安全規則	4
③ 1963年国防（訪問軍隊）法	4
④ オーストラリア政府の立場	4
ア 農務省	4
イ 国防省	5
(4) 基地の管理権	6
(5) 基地の運用状況	6
(6) 空域の管理	7
2 フィリピン	8
(1) 歴史的経緯	8
① 米比基地協定の締結及び改定	8
② 憲法の改正と議会上院の拒否による米軍の撤退	8
③ 訪問軍協定の締結と防衛協力強化協定の締結	9
(2) 米比訪問軍協定及び防衛協力強化協定	10
① 両協定の内容及び日米地位協定との比較	10
② 核兵器の持ち込み禁止条項	11
(3) 環境法令の米軍への適用	12
① フィリピン環境天然資源省行政命令	12
② フィリピン政府の立場	13
ア 環境天然資源省	13
イ 米海軍による世界遺産の岩礁破壊事件	14
(4) 空域の管理	15
(5) 米国に対するフィリピンの外交姿勢	16
3 調査結果（まとめ）	18
(1) オーストラリアにおける地位協定等の状況	18
(2) フィリピンにおける地位協定等の状況	18
(3) 総括	19

1 オーストラリア

オーストラリア（正式名称：オーストラリア連邦）は、人口約2,499万人（日本の約5分の1）、面積769万2,024km²（日本の約20倍）の南半球オセアニアに位置する国家である。

後述するように、米軍基地に駐留する形を取っている在日米軍や在欧米軍と異なり、在豪米軍は、訪問軍としてローテーション配備されている。しかし、米国と同盟関係にあり、米軍の地位等を規定した地位協定を締結しているなど、日本やヨーロッパ（NATO加盟国）と共通点がある一方で、南半球に属しているという地理的特性を有しており、これまで沖縄県が調査対象としてきたヨーロッパにおける状況が地理的に離れた地域でも同様の状況であるかを確認し、世界的な水準を知る手がかりとするのに適していると考えられることから、ヨーロッパの次の調査対象国として同国を選定した。

調査においては、文献、条約、協定、国内法、現地新聞記事等の事前調査を行った上で、2019年8月17日から8月24日までの日程で現地を訪問し、関係者からヒアリングを行った。

(1) オーストラリアにおける米軍

オーストラリアは、1951年に米国・オーストラリア・ニュージーランドの3カ国による太平洋安全保障条約（通称：ANZUS（アンザス）条約）を締結し、翌1952年に同条約は発効している。

米豪両国は、同条約に基づき、1963年にオーストラリアにおける米軍の地位等を規定した米豪地位協定を締結するとともに、「オーストラリア・米国間のオーストラリアにおける米国海軍通信基地の設置に関する合意」を締結。同合意に基づき、1967年に米海軍の通信基地がオーストラリアに設置されている。

その後、オーストラリアにおける米軍の駐留は、通信基地を中心に行われていたが、2012年からは、世界的な米軍再編とアジアへのリバランス（再均衡）戦略の一環として、オーストラリア北部準州のダーウィンに米海兵隊のローテーション配備が開始されている。ローテーション配備は、当初200人の規模であったが、近年の協力関係強化により、2019年には2,500人規模の部隊が6ヶ月間単位で配備されるまでに拡大している。

ローテーション配備されている部隊は、ハワイ・カリフォルニア・沖縄の海兵隊に所属する部隊が中心となっており、人員の他、MV-22オスプレイやCH-53Eスーパースタリオン等の航空機や車両等の装備も配備されている。



ダーウィン豪空軍基地に駐機するMV-22オスプレイ（2019年8月）

(2) 米豪地位協定

「在豪米軍の地位に関するオーストラリア連邦政府およびアメリカ合衆国政府の合意および議定書（米豪地位協定）」は、1963年に米豪2国間で締結されている。

協定は、刑事裁判権や民事請求権、税の免除などNATO軍地位協定や日米地位協定と類似の内容になっている規定も多いが、NATOや日米には見られない米豪地位協定に特有の規定も存在しており、第13条（オーストラリア国内法の遵守義務）や第23条第2項（航空管制規則の遵守義務）がそれに該当する。

【米豪地位協定】

第13条 米国政府は、米豪間で暫定的に有効となっている合意と合致するように、オーストラリアの検疫法、労働条件仲裁裁定及び決定を含む、連邦および州の関連法令の規定を遵守しなければならない。また、米国人員は、このような法令を遵守しなければならない。

第23条第2項（第4文） 米軍によって、または米軍に代わって所有または運用される航空機は、オーストラリア国内に存在する間は、現地の航空管制規則を遵守しなければならない。

（参考）日米、NATO、米豪の地位協定比較表

項目	日米地位協定	NATO軍地位協定（注）	米豪地位協定
国内法の適用	・ 尊重義務（第16条）	・ 尊重義務（第2条）	・ 遵守義務（第13条）
基地の管理権	・ 合衆国は、施設及び区域において、それらの設定、運営、警護及び管理のため必要な全ての措置を執ることができる。（第3条）	・ 規定なし	・ 米豪間で協議の上、施設・区域の一部を米軍司令官により権限を付与された者のみが立入りできる区域に指定可能（第20条第3項）
訓練・演習	・ 規定なし	・ 規定なし	・ 規定なし
航空交通	・ 協定本文には規定なし ・ 合意議事録に「この条に特に定めのある場合を除くほか、日本国の法令が適用される。」と規定されているが、航空特例法で航空法第6章の適用を除外（第5条関係第4項）	・ 規定なし	・ 米軍機のオーストラリア航空管制規則の遵守義務を規定（第23条第2項）

（注）

NATO軍地位協定に関しては、例えば国内法の適用について、協定本文では「受入国の法令を尊重し」となっているが、補足協定や受入国の国内法において国内法の適用が規定されるなど、日米地位協定とは異なる実態がある。詳しくは「他国地位協定調査報告書（欧州編）」を参照。

(3) オーストラリア国内法の米軍への適用

① 2015年バイオセキュリティ法

オーストラリアでは、人の健康、経済活動、環境、国土を保護することを目的として、検疫の手続きなどを定めた「2015年バイオセキュリティ法」が整備・施行されている。

オーストラリア農務省は、同法を米軍にも適用し、オーストラリア国内にローテーション配備される航空機や船舶等の検疫検査を実施していることが、同省や米海兵隊の公式ホームページに記載されている。

米海兵隊は、オーストラリアの基準に適合させるため、ローテーション配備されるCH-53Eヘリコプターを20日近くもかけて分解・洗浄し、オーストラリア当局の検査を受検していることを公式ホームページにおいて公表している。（次頁参照）

米海兵隊公式ホームページ（要点のみ抜粋、翻訳・下線は沖縄県によるもの）

<https://www.marforpac.marines.mil/News/News-Article-Display/Article/581399/marines-work-to-send-aircraft-to-australia/>（2019年7月31日アクセス）

米海兵隊（太平洋） | 2015年3月24日



オーストラリアへの航空機派遣のための海兵隊による作業

2015年3月17日、第101格納庫に2機のCH-53Eスーパースタリオンが鎮座していた。今月下旬に予定されている検査に備えて洗浄中なのだ。

ハワイ基地海兵隊部隊--CH-53Eスーパースタリオンヘリコプター1機の洗浄には1,500時間（人時）かかり、完全な解体、細部までの洗浄、検査そして再組立てには20日近くかかる。海兵隊大型ヘリコプター第463飛行隊の隊員たちはそれを5度もこなしてきた。

この手続は、ダーウィン海兵隊ローテーション部隊への航空機配備時に求められるものだ。オーストラリア検疫所と検査部が、オーストラリア政府の環境要件を満たしているかについて航空機を検査するのである。

環境検査が完了し、CH-53Eがオーストラリアに入れば、組立てと試験に10日から20日かかり、その後航空機を訓練に使用することが承認される。

② 軍事航空安全規則

オーストラリア国防省は、軍用航空機の運用から生じる安全に対するリスクを除外・最小化すること等を目的として、軍事航空安全規則を制定している。

同規則の基本規則には、オーストラリア領空内を運航する外国軍用機の規則の遵守義務が明記されている。

【軍事航空安全規則】基本規則

015 a. 5. 本国領空内を運航する外国の軍用機は、本規則を遵守するものとする。

また、同規則には、軍用航空機がオーストラリア領空内を飛行する際の航空ルールが規定されており、低空飛行に関する規制も規定されている。

【軍事航空安全規則】特定認可

特定認可20 - 低空飛行

承認可能な法令遵守手段 特定認可20. A

12. 以下の最低高度は、全ての固定翼機の平時低空飛行に適用される。

- a. 調査済の低空飛行区域及び低空飛行経路 公表済の低空飛行経路上の公表済の低空飛行区域内での運航は、対地高度150フィート以上の高度で認めることができる。
- b. 未調査の低空飛行経路 未調査の又は調査が最新でない経路又は区域上で行う地上運航は、対地高度250フィート以上の高度で認めることができる。
- c. 洋上低空飛行 日中は、実用的かつ稼働する地上接近検出装置（例えばレーダ-高度計）を備え、かつ開水域上を運航する航空機の飛行は、対地高度100フィート以上の高度で認めることができる。日中に洋上で運航するレーダ-高度計を備えていない航空機は、250フィート未満での飛行は認められない。夜間は、軍事航空運航者がより高い高度が適切か否かを決定し、命令・文書及び出版物で夜間最低高度を公表する。
- d. 市街地 航空機は、軍事航空運航者の承認なく市街地の600メートル内障害物上高度（H AOW）1,000フィート未満での飛行は認められない。

③ 1963年国防（訪問軍隊）法

オーストラリアでは、イギリスの駐留軍法と同様の枠組みである「1963年国防（訪問軍隊）法」を整備している。

これにより、オーストラリア国防軍に関係する法令の訪問軍への適用を規定するなど、オーストラリアを訪問する外国軍の法的地位を国内法において定めるとともに、米豪地位協定において規定されている刑事裁判権の管轄に関する規定等を国内で実施するための法的枠組みを整備している。

④ オーストラリア政府の立場

ア 農務省

2015年バイオセキュリティ法を所管し、検疫等の実務を行っているオーストラリア農務省は、米軍に対する同法の適用に関して、公式ホームページでその考え方を明らかにして

いる。

同省は、国際法の下における外国政府の国家主権による免責特権(以下「主権免除」という)には配慮する必要性を示しつつも、そのような配慮をしてもなお、外国軍が運航する航空機はオーストラリアの2015年バイオセキュリティ法の対象であることを明確にしている。

【オーストラリア農務省公式ホームページ】

<https://www.agriculture.gov.au/biosecurity/avm/aircraft/sovereign-immunity> (2019年8月6日アクセス、要点のみ抜粋、翻訳・下線は沖縄県によるもの)

外国政府が主権免除を求める航空機への対応

国際法の下では、外国政府は、国が所有又は運航する航空機がオーストラリア領域に着陸する場合、主権免除を求める権利があります。主権免除が主張された場合、バイオセキュリティの担当職員は、検査やその他の公的活動のために、その航空機に搭乗することは認められません。バイオセキュリティの担当職員は、航空機に搭乗することなく、2015年バイオセキュリティ法に基づくバイオセキュリティ業務を実施します。

主権免除を主張された航空機には、バイオセキュリティの担当職員は搭乗できませんが、航空機・搭乗員・乗客・貨物は依然としてオーストラリアのバイオセキュリティ規制の対象ですし、それらはオーストラリアのバイオセキュリティ基準に合致しなければなりません。それらを管理するプロセスを以下に示します。

航空機の操縦士はオーストラリアのすべてのバイオセキュリティ基準を遵守する必要があります

主権免除の主張は、航空機の操縦士がオーストラリアのバイオセキュリティ基準を満たすことを免除するものではありません。航空機の操縦士は、以下を含む、バイオセキュリティ基準を満たしていることを確認する必要があります。

(以下、略)

イ 国防省

オーストラリアにおける外国軍への国内法の適用については、法政大学の永野秀雄が、2001年11月にオーストラリア国防省防衛法務部を訪問し、ヒアリングを行った際の結果として、「オーストラリア内で外国軍に使用されている基地は、すべてオーストラリア軍の基地であり、オーストラリア法が適用されている」と報告している。(「各国間地位協定の適用に関する比較論考察 第5章 オーストラリア地位協定の研究」(内外出版、2003年)、170頁)

今回、沖縄県が調査を実施するにあたり、改めてオーストラリア国防省に対して、バイオセキュリティ法や航空規則などのオーストラリア国内法が米軍にも適用されるのかをメ

ールで質問したところ、そのとおりであるとの回答が得られた。

(4) 基地の管理権

米豪両国は、1963年に「オーストラリア・米国間のオーストラリアにおける米国海軍通信基地の設置に関する合意」を締結し、1967年に米海軍の通信基地がオーストラリアに設置されている。

1963年の合意においては、当該基地の管理権について、米国政府に対して出入り及び排他的使用に必要な全ての権利を認めていた。

【オーストラリアにおける合衆国海軍通信基地設置に関するオーストラリア連邦政府及びアメリカ合衆国政府間合意（1963年）】

第2条 本合意の期間中、当該土地への出入り及びその排他的使用に必要な全ての権利が合衆国政府に供与される。

本合意は、その後4回の改正（1968年、1974年、1982年、1992年）が行われており、基地の管理権については、豪米両軍の共同施設という位置付けを経た後に、最終的には、当該基地はオーストラリア海軍通信基地とすることが明記され、これにより、オーストラリアにおいて外国軍により利用されている基地は、全てオーストラリアの基地であるという原則が例外なく貫徹されることとなったとされている。（永野秀雄著前掲書、183頁）

【1963年5月9日のオーストラリアにおける合衆国海軍通信基地設置に関するオーストラリア政府及びアメリカ合衆国政府間合意（ノース・ウエスト岬）改定版の再改定のための合意を構成する交換公文（1992年）】

8. 第15条第2項は削除し、次の通り書き換える。

「第2項 本合意は1999年5月8日まで有効とする。同時点から、基地はオーストラリア海軍通信基地となるものとする。その後は、合衆国政府は、両国政府間で相互に合意する条件でのアクセス及び使用を保証される権利を有するものとする。」

(5) 基地の運用状況

2019年8月に沖縄県が行った現地調査において、近年、米豪両国の協力関係強化により米海兵隊のローテーション配備が2,500人規模まで拡大しているオーストラリア北部のダーウィン市を訪問し、市長から米軍の状況等についてヒアリングを行った。その中で、ダーウィン基地の運用状況について、市長からは以下のような言及があった。

ダーウィン市長（コン・ヴァツカリス氏）

- ・ダーウィン空港はオーストラリア空軍（RAAF）の軍用基地であり、民間航空を目的としたダーウィン国際空港と滑走路を共有している。
- ・ダーウィン国際空港は、優先滑走路や優先追跡方向を定めた騒音防止手順を策定している。戦闘用ジェット機の運用に関しては、追加的な騒音防止手順が個別に適用される。
- ・軍用機の演習が行われる際は、事前に連邦政府から情報が提供される。通常、演習は午前7時から午後8時まで実施され、夜間演習は2～3週間に渡って実施される。地域住民に

は前もって演習を行うことが知らされる。

- ・私がダーウィン市に来て以来、米海兵隊などの軍用機が関わった事故は26年間起きていない。最後に事故が発生したのは1975年だったと思う。

(6) 空域の管理

同現地調査において、オーストラリアの空域管理がどのように行われているかを確認するため、オーストラリアの空域管制を行う機関であるオーストラリア民間航空安全庁（CASA）を訪問し、ヒアリングを行った結果、空域管理に関して以下のとおり回答があった。

オーストラリア民間航空安全庁（CASA）

- ・オーストラリアにおいては、Airspace Regulations 2007に従って空域の変更が行われる。軍事演習のため、国防省が一時的に保護される空域を設定するに当たっては、Airspace Change Proposal（ACP）と呼ばれる申請書を空域規制局に提出することが求められる。
- ・ACPは、あらゆる航空機の安全な運用を確保するために軽減する必要がある空域リスクを特定した、空域リスク評価によってサポートされており、これはすなわち、国防省は空域を所有していないということである。
- ・申請が提出されると、防衛活動や演習での安全な飛行運用を確保するために、どの程度の空域が必要なのか審査を行う。必要以上の空域が提供されることはない。
- ・これは、他の人々にも空域を使用する権利があり、すべてのオーストラリアの空域を公平に使用できることをオーストラリアが保証しているからである。
- ・このため、外国軍がオーストラリアの空域で一時的な運用をサポートするために保護空域の設定を希望する場合、ACPを提出する他の申請者と同じ手順に従う必要がある。
- ・オーストラリアでの外国の軍隊の演習はオーストラリア当局とオーストラリア国防省の管理下においてのみ行われるため、現在、オーストラリアには外国の軍隊が管理する空域は存在しない。



オーストラリア民間航空安全庁（CASA）でのヒアリング（2019年8月）

2 フィリピン

フィリピン（正式名称：フィリピン共和国）は、人口約1億98万人、面積約299,404km²で、いずれも日本の8割程度の規模となっており、7,109島（日本は6,852島）からなる島嶼国である。

日本と同様に米国と同盟関係にあり、米軍が基地を置いて駐留していたが、1992年に一度撤退し、現在では、訪問軍として2国間の地位協定を締結し、ローテーション配備を行っていることから、在比米軍は、在豪米軍と同様に在日米軍や在欧米軍とは異なる状況にある。

一方で、沖縄県では、これまでヨーロッパ及びオーストラリアで調査を実施してきたが、日本と同じアジア地域において、米軍との地位協定や米軍の活動に関する運用状況を確認することが今後の日米地位協定の在り方を考える上で大変重要であることから、同国を調査対象国として選定した。

調査においては、オーストラリアと同様に文献、条約、協定、国内法、現地新聞記事等の事前調査を行った上で、2020年1月7日から1月11日までの日程で現地を訪問し、関係者からヒアリングを行った。

(1) 歴史的経緯

① 米比基地協定の締結及び改定

フィリピンは、米国からの独立後の1947年に米軍の地位や基地の使用条件等を定めた地位協定である「米比基地協定」を米国と締結した。当初の基地協定では、

- ・クラーク、スービック両基地を含む16施設の99年間の使用
- ・基地及びその周辺で必要な全ての権利、権能、権限を米国に付与
- ・刑事裁判権では、基地内では公務内外を問わず米国が裁判権を保持
- ・フィリピンは、米国への事前同意なく、米国以外への基地提供をしない

とされるなど、フィリピン側にとって大幅に主権を制限された内容の協定となっていたため、同協定はフィリピン側からの要求により幾度か改定された。

1959年に行われた1回目の主要改定においては、99年間に定められていた基地の使用期限を25年に短縮することが合意された。しかし、刑事裁判権に関する規定は改定されず、度重なる米兵犯罪の発生や第2次世界大戦では敵国であった日本が1960年に日米地位協定を締結し、刑事裁判権においてはフィリピンよりも優遇されてNATO並みとなったことなどにより、フィリピン国内で再度の改定に対する国民世論が高まっていった。

そのような国民世論の高まりを背景にして、フィリピン政府は米側と交渉に臨み、1965年には、刑事裁判権に関する規定を改定し、NATOや日本とほぼ同様の内容にすることを実現している。

その後もフィリピン政府は粘り強く米側と交渉を続け、1979年には、3回目の主要な改定を実現させている。その結果、米軍基地にはフィリピン軍司令官を配置し、各基地はフィリピン軍司令官の指揮下にあることを明文化するなど、受入国側に有利な内容の改定を実現させている。（米比基地協定の改定概要はP.10参照）

② 憲法の改正と議会上院の拒否による米軍の撤退

1959年に行われた基地協定の改定により基地の使用期限を25年に短縮することに合意していた米比両国は、1966年に、その期限を1991年までとすることに合意した。

その後、1987年にフィリピン共和国憲法が改正され、1991年までの期限とされた米比基地協定の延長には、議会上院の同意が必要になった。

【フィリピン共和国憲法（1987年改正）】

第18条第25項 1991年の米比軍事基地協定の失効後、外国の軍事基地・軍隊・軍事施設は、上院の同意と、議会の求めに応じて行われた国民投票の過半数をもって批准され、また相手国によっても承認された条約の定めには拠らない限り、フィリピン国内においてこれを認めない。

米比基地協定の失効期限となる1991年に、米空軍のクラーク基地や米海軍のスービック基地の近くにあるピナツボ山が大噴火し、クラーク基地が火山灰や泥流により大きな被害を受けた。そのような状況の中、米比両政府は、スービック基地の使用を10年間延長する内容を含む「米比友好協力安全保障条約」を締結し、1987年に改正された憲法の規定に基づき、上院の批准を求めたが、フィリピン上院は、それを拒否した。

これにより、米軍は基地使用の根拠を失うこととなり、翌1992年にはフィリピンから完全に撤退した。

③ 訪問軍協定の締結と防衛協力強化協定の締結

米軍撤退後の1995年に、中国による南沙諸島のミスチーフ礁の占拠など国際情勢の変化もあり、米比両国は1998年に訪問軍協定を締結し、その関係の再構築を行った。

そして、2014年には事実上の基地使用協定となる米比防衛協力強化協定を締結し、現在、米軍は5つのフィリピン軍基地を使用することができるようになっている。

参考 1（米比基地協定の改定概要）

当初協定（1947年）

- 1 クラーク・スービック両基地を含む16施設の99年間の使用に加えて米側が7施設の使用要求が可能
- 2 基地及びその周辺に必要な全ての権利、権能、権限を米国に付与
- 3 刑事裁判権
 - (1) 基地内 公務内外を問わず米国（フィリピン人同士の犯罪等を除く。）
 - (2) 基地外 公務中は米国、公務外はフィリピン
- 4 フィリピンは、米国への事前同意なく、米国以外への基地提供をしないことに同意

第1回主要改定【ボーレン・セラノ協定】（1959年）

- 1 基地の使用期間を25年に短縮（25年間の始期は別の合意の署名日）
- 2 米比相互防衛条約及び東南アジア集団防衛条約（後のSEATO）以外の基地使用、長距離ミサイルの配備はフィリピン政府との事前協議事項
- 3 フィリピンへの他国からの攻撃に対する米側の防衛義務を確認

第2回主要改定【ブレア・メネス協定】（1965年）

基地内外を問わず刑事裁判権は、公務中は米国が、公務外はフィリピンが第1次裁判権を

持つこととなり、刑事裁判権については、NATOや日米地位協定とほぼ同様の内容に改正

第3回主要改定【ロムロ・マーフィ協定】(1979年)

- 1 基地にはフィリピン国旗のみが掲揚されることになり、米国旗は米軍施設のみに掲揚
- 2 各基地にフィリピン人司令官を配置し、各基地はフィリピン軍司令官の指揮下にあることに合意
- 3 5年ごとに基地協定の全面的な見直しを実施することに合意

参考2 (フィリピンの歴史【概略年表】)

1946年	フィリピン共和国として独立
1947年	米比基地協定締結
1951年	米比相互防衛条約を締結
1959年	米比基地協定改定 (主要改定①【 <u>ポーレン・セラノ協定</u> 】)
1965年	米比基地協定改定 (主要改定②【 <u>ブレア・メネス協定</u> 】)
1966年	基地の使用期限を1991年までに設定【 <u>ラスク・ラモス協定</u> 】 フェルディナンド・マルコス大統領就任 (マルコス独裁政権)
1979年	米比基地協定改定 (主要改定③【 <u>ロムロ・マーフィ協定</u> 】)
1986年	コラソン・アキノ大統領就任 (マルコス独裁政権の崩壊)
1987年	フィリピン共和国憲法改正 (米軍の駐留延長には上院の批准や国民投票による可決が必要に)
1991年	6月 <u>ピナツボ火山噴火 (クラーク米空軍基地に大きな被害が出たため、基地の使用権限を米が放棄)</u> 8月 <u>米比友好協力安全保障条約調印</u> クラーク基地の返還、スービック基地の10年間使用期限延長を両政府で合意 9月 <u>フィリピン上院が米比友好協力安全保障条約の批准を拒否</u> 11月 <u>クラーク基地返還→空軍特殊作戦航空団は嘉手納基地に移駐</u>
1992年	11月 <u>スービック基地返還</u> 米軍撤退
1995年	南沙諸島のミスチーフ礁を中国が占拠 建造物の建設を開始
1998年	米比訪問軍協定 (VFA) 締結 (1999年1月発効)
2014年	米比防衛協力強化協定 (EDCA)を締結
2015年	ミスチーフ礁に3,000m級の滑走路が完成していることが判明
2016年	3月 米軍がフィリピン国内の5基地を使用することに両国が合意 6月 <u>ドゥテルテ大統領就任</u>

(2) 米比訪問軍協定及び防衛協力強化協定

① 両協定の内容及び日米地位協定との比較

現在のフィリピンにおける米軍の駐留 (ローテーション配備) は、1951年に締結された「米比相互防衛条約」及び同条約に基づき1998年に締結された「米比訪問軍協定」、そして2014年に締結された「米比防衛協力強化協定」等により行われている。

「米比訪問軍協定」は、米軍人等の定義や出入国、刑事裁判権など、フィリピンを訪問す

る米軍人等の扱いを定めた地位協定であり、基地や施設の使用に関する規定は含まれていない。

一方で「米比防衛協力強化協定」では、フィリピン側が提供し、米軍が使用できる施設・区域を「合意された場所」と定義し、「合意された場所」への米軍によるアクセス権や使用権について規定している。

(参考) 日米、NATO、米比の地位協定比較表

項目	日米地位協定	NATO軍地位協定	米比	
			訪問軍協定	防衛協力強化協定
国内法の適用	・尊重義務(第16条)	・尊重義務(第2条)	・尊重義務(第2条)	—
基地の管理権	・施設、区域において、それらの設定、運営、警護及び管理のため必要な全ての措置を執ることができる。(第3条)	・規定なし	—	・米軍が使用する施設を「基地」ではなく「合意された場所」と規定(第2条) ・「合意された場所」の所有権と権原は比側(第5条) ・比側は「合意された場所」の全区域へのアクセスが認められる(第3条)
訓練・演習	・規定なし	・規定なし	・規定なし	・規定なし
航空交通	・協定本文には規定なし ・合意議事録に「この条に特に定めのある場合を除くほか、日本国の法令が適用される。」と規定されているが、航空特例法で除外(第5条関係第4項)	・規定なし	・米軍機の比国航空管制規制の遵守義務を規定(第8条)	—

② 核兵器の持ち込み禁止条項

1987年に改正されたフィリピン共和国憲法では、米比基地協定の延長に関する規定に加え、第2条第8項において、フィリピンの非核兵器条項も規定された。

【フィリピン共和国憲法（1987年改正）】

第2条第8項 フィリピンは一貫して国益と共にあり、領土内において核兵器から自由となる政策を採用し追求する。

自国の憲法で規定された非核兵器条項を実現する形で、米国と締結した「米比防衛協力強化協定」においても、米軍による核兵器の持ち込みを禁止する条項が盛り込まれていることは、同協定の一つの特徴として挙げられる。

【米比防衛協力強化協定（2014年）】

第4条（装備、補給品及び物資）

1 フィリピンはここに、「相互防衛委員会(MDB)」「安全保障関与委員会(SED)」等の二国間安全保障メカニズムを通し、合衆国軍隊が人道支援及び災害救援装備、補給品、物資を含む（ただし必ずしもこれらに限定されない）防衛装備、補給品、物資（「事

前集積物資」) を事前集積及び備蓄することを許可する。合衆国軍隊はフィリピン軍隊 (AFP) に対し、「合意された場所」に合衆国軍隊が事前集積しようとする防衛装備補給品、物資の数量及び搬入スケジュール、かかる搬入を誰が行うのかに関して、事前に通知するものとする。

6 事前集積物資に核兵器を含んではならないものとする。

(3) 環境法令の米軍への適用

① フィリピン環境天然資源省行政命令 (No. 2001-28)

フィリピン環境天然資源省は、米比訪問軍協定の実施における悪影響を最小限に抑えるため、訪問軍協定に関わる活動期間中の環境保護及び保全に関する規則及び規制を定めた行政命令を制定している。

米比訪問軍協定においては、米側によるフィリピン法の尊重義務しか規定されていないものの、行政命令では、米比訪問軍協定に基づいて実施される軍事演習及び関連する活動が、フィリピンの各種環境法令に従わなければならないことが明記されるとともに、毒性及び危険性廃棄物の発生や核物質の使用、空域及び水域への恒常的な汚染を生む物質を含む演習の禁止や、損害が発生した場合、当事者は、損害を受けた生態系の修復に関する責任を有することなどが明記されている。

環境天然資源省行政命令 (No. 2001-28) 2001年10月12日【全文】

件名：当国における訪問軍協定に関わる活動期間中の環境保護及び保全に関する規則及び規制の実施

フィリピン及びアメリカ合衆国政府間の訪問軍協定に従い、また協定の実施において環境への悪影響を根絶することができない場合にはそれを最小限に抑える為、当該事項に関する以下の規則及び規制をここに規定する。

第1節 基本方針

訪問軍協定に基づいて遂行される軍事演習及び関連する活動は、国立統合保護地域制度法 (共和国法第7586号)、固形廃棄物管理法 (共和国法第9003号)、先住民族権利法 (共和国法第8371号)、野生生物法 (共和国法第9147号)、洞窟管理法 (共和国法第9072号)、1990年有害物質及び有害・核廃棄物管理法 (共和国法第6969号)、及び関連するその他の環境に関する法、規則及び規制などの、当国の既存の環境に関する規則及び規制に従うものとする。

第2節 演習実施許可地域

訪問軍協定による演習／活動は、以下の地域を除き、軍用地及び当該目的に指定することのできるその他の地域で行うことができる。

- a. 使用において、共和国法第7586号において規定される通り、生物多様性及び持続可能な開発の原則との適合が必要な保護地域。これらの地域は、特有の物理的及び生物学的重要性の為に保護されている土地及び水域で構成される部分を言い、生物

- 多様性を高めるために管理され、また破壊的な人間による活動から保護されている。
- b. 先住民族による有効な申し立てに従う、先祖伝来の領域。当該領域に関する権利は、彼らの経済的、社会的及び文化的福利を確保するため、共和国法第8371号に基づいて保護されている。
- c. コミュニティ林管理協定、産業林管理協定、木材伐採権協定、私有地木材許可証及び林野放牧管理協定といった、既存の土地保有上の文書の範囲にある重要な河川流域及び森林地域。

第3節 制限及び禁止

3-1 訪問軍協定に基づく演習／活動の遂行は、以下への損害を最小化できる場合に限る。

- a. 既存の林分及び／又は植生
- b. 土壌
- c. 水域

3-2 演習において、以下を含む又は以下に帰属する活動は、禁止されている。

- a. 毒性及び危険性廃棄物の発生
- b. 核物質の使用
- c. 空域及び水域への恒常的な汚染を生む物質

これは、人体又は環境に対して不合理な危険性及び／又は危害をもたらす化学物質及び混合物の使用と廃棄を制限又は禁止する共和国法第6969号に準ずる。また同法では、フィリピン領域内への危険性及び核廃棄物の進入（通過も含む）及びそれらの廃棄を禁止している。

第4節 補償及び修復

演習による個人及び／又は資産への悪影響は全て、請求及び補償に従う。演習の遂行中及び／又は遂行後に、既存の植生、土壌及び水域への損害が発生した場合、当事者は損害を受けた生態系の修復に関する責任を有するものとする。

本命令は、即座に効力を持つ。

(署名) ヘーソン・T・アルバレス大臣

② フィリピン政府の立場

ア 環境天然資源省

2019年8月に沖縄県が行った現地調査において、フィリピン環境天然資源省を訪問し、上記行政命令や環境法令の国内法の米軍への適用についてヒアリングを行った結果、以下のような言及があった。

フィリピン環境天然資源省

- ・米国法に規定されていないことであっても、フィリピン法に規定があれば、米軍にはフィリピン法に従ってもらっており、例えば、有害物質の取扱いにはフィリピン環境天然

資源省の許可が必要である。

- ・このような取扱いをしていることについて、米側から異論があったという話は聞いたことがない。また、原則としてフィリピン法が米軍には適用されないという話も聞いたことがない。
- ・例えば、トゥバタハ岩礁では、米軍艦が座礁してサンゴ礁が破壊されるという事件があったが、米国政府が修復を担った。(注(沖縄県):次項イ参照)
- ・米軍によるどのような違反であっても、フィリピン法で対応されており、その取扱いにフィリピン軍と米軍に差異はない。

イ 米海軍による世界遺産の岩礁破壊事件

現地新聞報道やフィリピン外務省のホームページ等によると、2013年1月、米海軍の掃海艇が、ユネスコ自然遺産に登録されているフィリピンの「トゥバタハ岩礁海中公園」内で座礁し、岩礁を破壊した事故が発生した。

フィリピン政府は、国内法である「2009年トゥバタハ岩礁自然公園法」に定められた規定に基づき罰金額を算定し、米側に支払いを要求したとされ、米側は、フィリピン政府に対して補償金を支払っている。

2011年1月22日付け 星条旗新聞(抜粋)

フィリピン、アメリカ海軍ガーディアンによるUNESCO遺産の岩礁での座礁により、アメリカ海軍へ罰金

木曜日、フィリピン沿岸沖合にある世界遺産登録のサンゴ礁にて、アメリカ海軍の掃海艇が座礁したことを受け、天然資源への破壊行為により、アメリカ海軍に罰金を科する意向であることを、フィリピン当局が発表した。

フィリピン海軍及び沿岸警備隊当局が、フィリピン法によって保護された沖合にある海洋の生育地、トゥバタハ岩礁自然公園での事故について調査中。

園の監督者であるアンジェリーク・ソッコ氏は、次のように述べている。「損害がどの程度かはまだ不明です。」「同地域を調査するには、アメリカ海軍が離れるのを待つしかありません。」

罰金額は明かされていない。園担当者によると、アメリカ海軍は、園を保護する目的のフィリピン法の内、許可のない進入を含め少なくとも5つの違反をしていたとのこと

火曜日、トゥバタハ保護地域管理委員会当局は、声明において次のように述べている「不幸な事故でした。」「誰もが望まぬ事故です。しかし、損害は発生してしまいました。」「責任を取り、そして今回の件に対して推定される罰金の支払いを要求していきます。

委員会によると、損害の査定が終了次第、園当局は、アメリカ海軍に対して更なる罰金を科す意向であるとのこと。ただ、委員会当局よりのコメントは、火曜日現在、まだ届いていない。

アメリカ海軍当局によると、午後2時25分頃、乗組員約80名を載せた、全長224フィートのアヴェンジャー級掃海艇であるアメリカ海軍ガーディアンが岩礁に衝突したのは、フィリピン西部にて定常任務である給油寄航を終えた後、訓練演習に参加するため、

インドネシアへ向けて航行中のことであった。

トゥバタハ岩礁国立公園ホームページ (<http://tubbatahareefs.org/final-measurement-of-coral-damage/>) (2019年11月27日アクセス) 【抜粋】

2013年4月8日

損傷に対する補償

トゥバタハ保護地域管理委員会は、アメリカ海軍とアメリカ大使館へ、アメリカ海軍ガーディアン^①の座礁に関連して行われた違反の詳細を報告し、罰金として5,840万フィリピンペソ (150万アメリカドル) の支払いをアメリカ政府に求める予定である。これは、トゥバタハ法 (共和国法第10067号) 第19節 (無断の進入)、第20節 (岩礁への損害)、第21節 (保全費用の未払い)、第26節 g 項 (資源の破壊、攪乱)、第30節 (法執行官への妨害) への違反に対する罰金の総額である。

フィリピン外務省ホームページ (<https://www.dfa.gov.ph/index.php/newsroom/dfa-releases/5418-statement-on->) (2019年11月27日アクセス)

合衆国政府によるトゥバタハ岩礁への補償に関する声明 (2015年2月18日)

2015年1月20日、フィリピン政府は、合衆国政府より、合衆国海軍ガーディアン^①の座礁によりトゥバタハ岩礁に引き起こされた損害の補償として、請求総額87,033,570.71ペソを受領した。

本補償は、UNESCO世界遺産であるトゥバタハ岩礁自然公園の保護及び復旧に利用するものとする。また、一部は、当該地域を監視し、そして今後同様の事案が発生しないよう予防する能力を更に高めるためにも使用されるものとする。

受領した補償額に加え、合衆国政府は、トゥバタハのフィリピン沿岸警備隊分署の拡張に対し、追加の支援をも提供している。

(4) 空域の管理

現地調査において、フィリピンの空域管理がどのように行われているかを確認するため、フィリピンの空域を管理しているフィリピン民間航空局 (CAAP) を訪問し、ヒアリングを行った結果、空域管理に関して以下のとおり回答があった。

フィリピン民間航空局 (CAAP)

- ・フィリピンの空域使用は、民間の方が優先であり、外国軍が使用する場合にはフィリピン民間航空局による事前の許可が必要である。これは憲法にも規定されている。^{*}
- ・外国軍がフィリピンの空域を飛行する場合には、フィリピンのルールを守らなくてはならない。過去に米軍が低空飛行をしてフィリピンのルールに違反したことがあったが、その時は訓練を中止させた。
- ・日本の横田空域のような空域は、以前に基地があった頃はスービック基地とクラーク基地

の周辺で存在したが、米軍撤退後は民間航空局の管理となっていて、現在では存在しない。

※フィリピン共和国憲法（1987年）

第2条（基本理念と国家政策の宣言 基本理念）

第3項 民間の権威は、いかなるときも、軍を上回る。フィリピン軍は国民と国家の擁護者である。その目的は国家の主権と領土の保全を保障することにある。



フィリピン環境天然資源省でのヒアリング（2020年1月）



フィリピン民間航空局でのヒアリング（2020年1月）

(5) 米国に対するフィリピンの外交姿勢

1947年に締結した米比基地協定は、フィリピン側にとって大幅に主権を制限された内容の協定となっていたが、フィリピン政府による不断の外交努力により数次に渡る協定の改定を実現させている。

しかし、1991年の上院の条約批准拒否により、翌1992年には米軍が撤退。その後、中国による南沙諸島のミスチーフ礁の占拠など国際情勢の変化もあり、米比両国は1998年に訪問軍協定を締結し、その関係の再構築を行っている。

このような経緯をたどっている米比関係において、フィリピン政府がどのような姿勢で外交交渉を行ったのかを知ることは、日米地位協定の改定を実現する上で参考になると考えられるため、現地調査において、オルランド・メルカド元国防大臣に面会し、当時の状況などについてヒアリングを行った。

オルランド・メルカド氏は、1987年から1998年まで上院議員、1998年から2001年まで国防大臣を歴任しており、フィリピン共和国憲法の改正、上院による米軍駐留延長の拒否、訪問軍協定の締結による関係の再構築、というフィリピンの歴史上重要な時期に上院議員、国防大臣を務めた人物である。

オルランド・メルカド元国防大臣

- ・フィリピンは、元々、米国の植民地であったが、独立して米国と基地協定を締結した。その後、米比関係が変化したことを背景に基地協定を少しずつ改定していった。
- ・基地協定の改定においては、あくまでもフィリピン側の主権で米軍に基地を使わせているこ

とを明確にすることが重要であった。

- その後、1991年には大きな動きがあった。フィリピンでは、米軍基地による経済的影響や環境への影響などを計算したが、基地があることで全てがうまくいくわけではないという認識が広がった。クラーク基地やスービック基地の役割に変化も生じていた。
- そして、アキノ大統領の時に、上院が基地協定の延長に反対の決議をして米軍基地を撤退させた。私も、米軍基地の存在はフィリピンの情勢に合っていないと考えたので反対した。
- 基地の撤去については、中国の台頭もあり現在でも議論はあるが、米国との基地協定は決して平等とは言えず、植民地時代を引きずったものだったため、私は、基地を撤去させた判断は正しかったと考えている。
- 基地を撤去させたことで米国との関係は変わったが、途絶えたわけではなく、信頼を持って関わっている。
- 1998年には、米国と訪問軍協定を締結し、翌年には議会も承認した。それによってフィリピン軍が米軍と一緒に訓練できるようになったが、訪問軍協定においては、あくまでもフィリピン軍の基地に米軍がアクセスする形を取っている。
- このような取組により、フィリピンは米国と平等になることができた。安全保障環境は絶えず変化し、中国が台頭してきたことにより複雑化になっている。大切なことは、基地は受け入れないが、米国との相互防衛の関係は変わらないということだ。
- フィリピンにとって、米国は必要な存在であり、他に選択肢はないが、現在でも社会情勢を利用して米国と交渉することは可能だ。



オランダ・メルカド元国防大臣からのヒアリング（2020年1月）

3 まとめ

(1) オーストラリアにおける地位協定等の状況

米豪地位協定は米軍によるオーストラリア国内法の遵守義務が定められていることが大きな特徴になっており、実際にオーストラリア法令の規定やオーストラリア政府の対応においても、米軍に対して国内法を適用している状況が確認できた。

オーストラリアでは、2015年バイオセキュリティ法を米軍にも適用しており、米軍は、同法の基準を満たすために、ローテーション配備されるCH-53Eヘリコプターを20日近くもかけて分解・洗浄を行い、オーストラリア当局の検査を受検している状況であった。このような対応について、オーストラリア政府は、国際法の下における外国政府の主権免除に配慮する必要性を示しつつも、外国軍が運航する航空機は同法の対象となるとの考え方に基づいていることを明確にしている。

また、軍用航空機がオーストラリア領空内を飛行する際の航空ルールを規定している軍事航空安全規則では、領空内を運航する外国軍用機についても当該規則の遵守義務が明記されており、低空飛行に関する規則も規定されている。

このような対応に関して、オーストラリア国防省は、法政大学の永野秀雄によるヒアリング調査（2001年）や沖縄県からの質問（2019年）に対して、オーストラリア法令が米軍にも適用されることを明言している。

空域の管理についてはオーストラリア民間航空安全庁が行い、軍用の制限空域は、オーストラリア国防省からの申請に基づき設定しており、オーストラリア領空には、横田空域のように外国軍が管理する空域は存在していない状況であった。

(2) フィリピンにおける地位協定等の状況

フィリピンは、米国からの独立後の1947年に米軍の地位や基地の使用条件等を定めた地位協定である「米比基地協定」を米国と締結したが、基地の99年間使用や、公務内外を問わず基地内の刑事裁判権を米国が保持するなど、大幅にフィリピン主権を制限された内容であった。

フィリピン政府は、地位協定の改定に対する国民世論の高まりを背景に米側と交渉に臨み、以下に示すような受け入れ国側に有利な内容の改定を数次に渡り実現させてきた。

- ① 基地使用期限を25年に短縮(1959年)
- ② 刑事裁判権に関する規定を日米地位協定やNATO軍地位協定と同水準まで改定(1965年)
- ③ 米軍基地にフィリピン軍司令官を配置し、各基地はフィリピン軍司令官の指揮下にあることを明記(1979年)

その後、ピナツボ火山の大噴火や憲法の規定に基づく議会上院の拒否により、1992年に米軍は一時完全にフィリピンから撤退したが、米比両国は1998年に訪問軍協定を、2014年には事実上の基地使用協定となる米比防衛協力強化協定を締結し、その関係の再構築を行っている。

現在の米比訪問軍協定においては、日本と同様にフィリピン国内法の尊重義務しか規定されていないものの、フィリピン政府の対応は、原則として駐留軍には日本の国内法は適用されないとする日本政府の対応とは異なるものとなっている。

例えば、フィリピン環境天然資源省行政命令（No. 2001-28）には、訪問軍協定によって行われる演習等におけるフィリピン環境法令の遵守義務が明記されている。実際の運用でも有害物質の取扱いにはフィリピン環境天然資源省の許可を必要とするなど、米軍にもフィリピン法令

を適用している状況であった。

また、2013年に米海軍の掃海艇が、ユネスコ自然遺産に登録されているフィリピンの「トゥバタハ岩礁海中公園」内で座礁し、岩礁を破壊した事故の際にも、フィリピン政府は「2009年トゥバタハ岩礁自然公園法」に定められた規定に基づき米側に罰金額の支払いを要求し、米側はフィリピン政府に対して補償金を支払っている。

このような対応について、フィリピン環境天然資源省は、沖縄県のヒアリング調査に対し、「米国法に規定されていないことであっても、フィリピン法に規定があれば、米軍にはフィリピン法に従ってもらおう」「原則としてフィリピン法が米軍には適用されないという話は聞いたことがない」などと回答している。

空域の管理については、フィリピンの空域を管理しているフィリピン民間航空局（CAAP）によると、空域使用は、民間の方が優先であり、外国軍が使用する場合にはフィリピン民間航空局による事前の許可が必要になっているとのことであった。また、日本の横田空域のように米軍が管理する空域は、以前に基地があった頃はスービック基地とクラーク基地の周辺で存在していたが、米軍撤退後は民間航空局の管理となっており、現在は存在していない状況であった。

(3) 総括

沖縄県が最初に調査を行ったヨーロッパでは、自国の法律や規則を米軍にも適用させていることや空域を自国で管理していることが標準的な状況であることが明らかになった。

一方、ヨーロッパ以外の地域における米軍を巡る世界的な状況については明らかになっていなかったため、地理的状況や安全保障環境が異なるオーストラリア・フィリピンについて調査を行った。

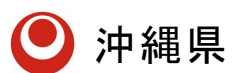
現在のように、米軍が訪問軍としてローテーション配備されるに至った経緯は、オーストラリアとフィリピンで異なるものの、両国とも、国内法を適用しており、自国の法律や規則を米軍に適用させることや空域を自国で管理することについては、ヨーロッパだけでなく、両国においても同様の状況であることが確認された。

一方、日本では、原則として米軍には国内法が適用されず、首都東京の上空を含む1都9県にも及ぶ広大な横田空域を米軍の管理に委ねるなど、両国とは大きな違いがある。

このような違いを生み出す最も大きな要因として考えられるのが、受け入れ国としての政府の考え方である。

オーストラリア政府は、国際法の下における外国政府の主権免除には配慮する必要性を示しつつも、米軍は国内法の対象であることを明確にしており、フィリピン政府も、環境法令の適用に関して、米軍によるどのような違反であっても、フィリピン法令で対応することを原則としている。

それに対して、日本政府は、原則として米軍には国内法の適用がないと主張しており、このような考え方に基づく対応の違いが、オーストラリア・フィリピンとの状況の違いを生み出しているものと考えられる。



〒900-8570 沖縄県那覇市泉崎 1 - 2 - 2

知事公室基地対策課

電話：098-866-2460（直通）

知事公室基地対策課：<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/index.html>

地位協定ポータルサイト：<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/sofa/index.html>