

地方公共団体と在日米軍との間の災害対応法制 —— 国際災害法研究の覚書 ——

山 本 慎 一

はじめに

1 沖縄県内の在日米軍基地と災害協定

- (1) 宜野湾市
- (2) 北谷町
- (3) 浦添市
- (4) 標準運用手順の概要
- (5) 災害協定の法的性格

2 その他の在日米軍基地と災害協定

- (1) 相模原市
- (2) 小活

おわりに —— 今後の研究課題と国際災害法研究の発展に向けて

はじめに

本稿は、在日米軍基地とそれを抱える各地方公共団体との間における防災及び災害時の協力に関わる法律制度に着目し、これを災害対応法制と総称して、災害協定に関する実態調査の成果の一部を紹介するものである。本稿でいう災害協定とは、各地方公共団体が民間事業者や公的機関との間で締結する防災協力協定あるいは災害時応援協定と同義であり、協定締結の当事者が各地方公共団体の首長と米軍基地司令官という関係性にあるものを対象とする。本稿における検討を通じて、日本国及び地方公共団体と在日米軍との間の災害対応法制の一端を示すとともに、国際災害法に関する研究に寄与すること

を目的としている。

我が国と米国との間には、日米安全保障条約及び日米地位協定の締結をはじめとして、平和安全法制の整備や「日米防衛協力のための指針」の策定などにより、安全保障面で自衛隊と米軍との間の連携協力を促す体制が法制度面で構築されてきた⁽²⁾。他方で災害対応面では、2011年3月11日の東日本大震災において米軍を含めた海外からの支援受入の体制が課題となって浮上した⁽³⁾。具体的には、災害救援の名目で被災国に來訪する外国軍隊の法的地位と活動統制に関わる問題である⁽⁴⁾。

一般に外国軍隊の法的地位は、軍隊を派遣する国あるいは国際機構と、受入国・駐留国との間で地位協定(SOFA; Status of Forces Agreement)を締結することによって、軍隊構成員や軍事基地の法的地位が定められ、特権・免除の付与とともに領域国による管轄権行使のあり方が規定される⁽⁵⁾。外国軍隊の駐留を受け入れる国家は、地位協定の解釈・適用を通じて外国軍隊の法的地位を定め、活動を統制することができる。

しかし、大規模災害時において軍事組織を活用した人道支援は、東日本大震災をはじめ世界各地の災害対応の実例があるものの⁽⁶⁾、当該活動は軍事的あるいは平和維持的な活動とは一線を画しており、その法的性格は確立していない。伝統的な国際法の枠組みが

- (1) たとえば総務省消防庁では、防災協力協定について、「災害時における事業所の協力に実効性を持たせるため、地方公共団体と事業所との間で、あらかじめ協定書や覚書を交わし、事業所の責任を明確にするもの」と定義づけている。総務省消防庁「③地方公共団体と事業所との防災協力 9. 防災協力協定の締結」、〈<https://www.fdma.go.jp/relocation/e-college/senmon/cat2/cat2/cat1/2/cat/post-1152.html>〉(2021年8月16日最終閲覧)。以降掲載する URL の最終閲覧日も同一。
- (2) とりわけ平和安全法制の整備に関連して、国際平和協力の観点から米軍その他の外国軍隊との連携協力の法制度と意義を指摘したのもとして、拙稿「国際平和協力法制の特徴・意義・課題-日本の国際平和協力活動の在り方を巡って」『防衛法研究』第44号、2020年9月、23、28頁を参照。
- (3) 東日本大震災を事例とした諸課題を社会科学の分野から検討したのもとしては、被災地の生存率や復興過程の地域格差を政治学・社会学の観点から分析した近刊に、D.P.アルドリッチ(飯塚明子・石田祐訳)『東日本大震災の教訓-復興におけるネットワークとガバナンスの意義』ミネルヴァ書房、2021年がある。災害時や防災における国際協力の観点から分析したのもとして、「大災害と国際協力」研究会著(明石康・大島賢三監修、柳沢香枝編)『大災害に立ち向かう世界と日本-災害と国際協力』佐伯印刷株式会社、2013年;片山裕福著(五百旗頭真監修)『防災をめぐる国際協力のあり方-グローバル・スタンダードと現場との間で』ミネルヴァ書房、2017年を参照。災害復興から防災・減災という視点で「法的強靱性」(リーガル・レジリエンス)の重要性を指摘したのもとして、岡本正『災害復興法学II』慶應義塾大学出版会、2018年を参照。危機管理法制をはじめとした法制度面から分析したのもとして、『災害と住民保護-東日本大震災が残した課題 諸外国の災害対処-危機管理法制』三和書籍、2012年;初川満編『緊急事態の法的コントロール-大震災を例として』信山社、2013年を参照。
- (4) 同様の問題意識の下で震災時の米軍及び他の外国軍隊の救援活動を国際法の観点から検討したのもとして、真山全『震災と外国軍隊-東日本大震災及び東京電力福島第一原子力発電所事故における米軍及び他の外国軍隊の救援活動の国際法的検討』初川満編、前掲書、141-187頁を参照。

軍隊の活動を戦争開始に関する法、すなわち開戦法規（*jus ad bellum*）上の問題と、国際人道法（武力紛争法）にあたる交戦法規（*jus in bello*）上の問題として捉えているの⁽⁷⁾に対し、災害時における軍事組織の役割は、新たに形成されつつある「国際災害法」⁽⁸⁾（International Disaster Law）の枠組みで捉えられる問題である。

そこで本稿では、第1節で沖縄県内の在日米軍基地と地方公共団体との間の災害協定の実態調査で得られた資料の概要を整理し、その法的性格を検討する。第2節では、その他の在日米軍基地と地方公共団体との間の災害協定の実態調査について、特に公文書公開請求で資料を入手できた相模原市を中心に取り上げて分析する。最後に本研究における今後の課題を指摘しながら、国際災害法研究への発展可能性について言及する。なお、本稿で扱う研究は、第2節で言及するその他の在日米軍基地と地方公共団体との間の災害協定の実態調査が、特に現地での資料収集の面において2020年から深刻化したCOVID-19の影響により頓挫しているため、研究助成を受領して所定の研究期間を終えながらも、未だ研究途上の内容であることを予め断っておきたい。⁽⁹⁾

1 沖縄県内の在日米軍基地と災害協定

本節では、沖縄県内で在日米軍基地を抱える地方公共団体のうち、調査を開始した2018年9月時点で米軍基地司令部、特に米海兵隊太平洋基地司令部官との間で災害協定を締結していた宜野湾市、北谷町、浦添市を訪問し、公文書公開請求によって入手した

(5) たとえば米軍を受け入れる日本は、日米地位協定（「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定」（1960年1月19日署名、同年6月23日発効））を米国と締結している。ソマリア沖の海賊対処のためにジブチに駐留している自衛隊に対しても、日本とジブチとの間で締結された「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」（平成21年4月3日署名・発効）に基づき、法的地位が規定され特権・免除が認められている。国連平和維持活動（PKO）の場合でも、国連とPKO受入国との間でモデル地位協定を参考に、PKO毎に地位協定が締結される。モデル地位協定については、次の文書を参照。*Model Status-of-Forces Agreement for Peace-keeping Operations: Report of the Secretary General*, UN Document, A/45/594, 9 October 1990.

(6) 大規模災害における軍事組織の役割について、吉崎によれば2004年のインド洋津波への国際緊急援助を皮切りに本格的な研究が始まったとされ、たとえばストックホルム国際平和研究所（SIPRI）の報告書（2008年）などの先行研究が紹介されている。吉崎知典「人道支援・災害救援と軍事組織－国際安全保障の視点から」『国際安全保障』第41巻第2号、2013年9月、2-5頁参照。

(7) 拙稿「国際平和と活動と法」井上実佳・川口智恵・田中（坂部）有佳子・山本慎一編著『国際平和と活動の理論と実践－南スーダンにおける試練』法律文化社、2020年、46頁。

(8) ここでは武力紛争法上の「軍隊」という狭義の意味ではなく広義の意味で、また新たな法的地位を定める必要性から「軍事組織」と総称して用いている。

災害協定に係る原文の内容に基づき、その概要を整理する。なお、沖縄県内に駐留する米海兵隊は、全ての海兵隊基地及び海兵隊施設を統括してキャンプ・バトラー (Marine Corps Base Camp Smedley D. Butler) と称し、地域毎に図 1 に示すキャンプに分かれている。本研究で調査対象としたのは、調査開始時点で災害協定が締結されていたキャン

図 1 キャンプ・バトラーとその管轄下の海兵隊基地



出典：在日海兵隊「キャンプ・バトラー」より抜粋
(<https://www.japan.marines.mil/Camps/Butler/>)

(9) 第 1 節で取り上げる沖縄県内の在日米軍基地と地方公共団体の間の災害対応法制の実態調査については、琉球大学島嶼地域科学研究所「島嶼地域社会の自律的・持続的発展のための学際的共同研究拠点形成」平成 30 年度個人型共同利用 (2018 年 5 月-2019 年 3 月)、研究課題「在日米軍との間の防災協力量制に関する研究：災害協定に関する実態調査と災害時地位協定の検討」及び香川大学平成 30 年度若手研究経費 (2018 年 7 月-2019 年 3 月)、研究課題「駐留軍隊に対する『法の支配』：防衛と防災を架橋する法的枠組みの研究」の助成を受けた成果の一部である。第 2 節と第 3 節の内容は、公益財団法人村田学術振興財団第 35 回 (平成 31 年度) 研究助成 (2019 年 7 月-2021 年 8 月)、研究課題「駐留軍隊に対する『法の支配』：災害対応を見据えた地位協定の研究」の助成を受けた成果の一部である。この場を借りて感謝を申し上げたい。とりわけ村田学術振興財団に対しては、研究期間の 1 年延長を行いながらもコロナ禍のため現地調査の計画変更を余儀なくされ、計画完遂に至らなかった点をお詫びするとともに、本研究の継続によって将来的に研究課題の社会的意義を示したい。

プ・フォスター（キャンプ瑞慶覧）及びキャンプ・レスター（キャンプ桑江）、キャンプ・キンザー（牧港補給地区）のほか、米海兵隊の飛行場であるがキャンプ・パトラーの管轄には含まれない普天間飛行場と、米空軍の嘉手納飛行場である。

(1) 宜野湾市

a. キャンプ・フォスター（キャンプ瑞慶覧）/キャンプ・レスター（キャンプ桑江）

米海兵隊の駐屯地であるキャンプ・フォスター（Camp Foster）は、宜野湾市のほか沖縄市、北谷町、北中城村の4市町村に接するが、北谷町に所在するキャンプ・レスター（Camp Lester）と司令官を兼任しているため、宜野湾市の佐喜眞淳市長とキャンプ・フォスター／レスター司令官のキャサリン・エステス（Katherine J. Estes）大佐との間で、「災害準備及び災害対応のための在日米軍の施設及び区域への限定された立入りについての現地実施協定」（以下、現地実施協定）の標準運用手順（Standard Operating Procedures）⁽¹⁰⁾が2014年3月10日付けで署名されている。この標準運用手順の親規程にあたるものが、米海兵隊太平洋基地司令官と宜野湾市及び北谷町の各首長との間で、2012年11月5日付けで署名された前述の現地実施協定である。この現地実施協定は、2007年4月27日の日米合同委員会における「都道府県又は他の地方の当局による災害準備及び災害対応のための在日米軍の施設及び区域への限定された立入り」⁽¹¹⁾に関する合意覚書に基づき、災害発生時における避難等のために米軍基地内への地元住民の立ち入り⁽¹²⁾を可能とするものである。現地実施協定は、日米両政府の審査を経て当該市町村と現地米軍当局との間で締結される性格の文書であり、⁽¹³⁾書式が予め公表されている⁽¹⁴⁾。この現

(10) 英文は“Standard Operating Procedures for Local Implementing Agreement for Limited Disaster Preparedness / Response Access to United States Forces, Japan Facilities and Areas.” 宜野湾市から提供された資料によると、訳出が「在日米軍の災害時における限定的準備、対応、及び入域についての地元実施協定 標準運用手続」とあるが、外務省の仮訳に合わせて文言を修正した。

(11) 外務省「都道府県又は他の地方の当局による災害準備及び災害対応のための在日米軍の施設及び区域への限定された立入り（仮訳）」平成19年4月27日、〈https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/tachiiri_0704.html〉。

(12) 平成23年（2011年）第6回沖縄県議会（定例会）、第6号10月3日、知事公室長（又吉進）発言、〈<http://www2.pref.okinawa.jp/oki/Gikairep1.nsf/GoZentai/20110606000000?OpenDocument#20110606051140>〉。ただし、緊急車両の通行については2001年1月の日米合同委員会で認められており、この合意に基づき同年4月には沖縄県浦添市と同市に所在する牧港補給地区（キャンプ・キンザー）との間で全国初となる現地実施協定が締結された。中林啓修「米軍による日本国内での災害救援－阪神・淡路大震災以降の展開」『地域安全学会論文集』No. 30、2017年3月、80-81頁、85頁（注10）参照。

(13) 合意覚書第4項に審査手続が規定されている。

(14) 外務省「（仮訳）災害準備及び災害対応のための在日米軍の施設及び区域への限定された立入りについての現地実施協定の書式」、〈<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/shoshiki0604.html>〉。

地実施協定の効力は 2017 年 9 月 1 日までであったが、米海兵隊太平洋基地司令官のポール・J・ロック (Paul J. Rock) 准将と佐喜眞宜野湾市長及び野国昌春北谷町長との間で、2017 年 9 月 1 日付けで署名がなされて更新された。現地実施協定の更新に伴い標準運用手順も、2017 年 12 月 4 日付けで佐喜眞市長とキャンプ・フォスター／レスター司令官のウィリアム・デピュー (W. L. Depue) 大佐との間で署名がなされ、2022 年 9 月 1 日まで効力が延長されている。

b. 普天間飛行場

宜野湾市中心部にある普天間飛行場においても、米海兵隊太平洋基地司令官と宜野湾市長との間で現地実施協定が締結されており、これに基づき標準運用手順が普天間飛行場司令官と宜野湾市長との間で締結されている。宜野湾市から提供された 2013 年 6 月 26 日付けの佐喜眞市長と米海兵隊普天間飛行場司令官のジェイムズ・G・フリン (James G. Flynn) 大佐との間で署名された標準運用手順によると、同手順書は 2012 年 8 月 23 日に市長と普天間飛行場司令官が締結した「宜野湾市の緊急車両による FAC 6051 普天間飛行場への限定的かつ人道的立入の為の協定書」(2012 年締結通行協定)を補足するものとして位置づけられている。

(2) 北谷町

宜野湾市北部に位置する北谷町は、キャンプ・フォスターに隣接し、米軍人の住宅地として使用されているキャンプ・レスター⁽¹⁵⁾を抱える街である。キャンプ・レスターは、1996 年の沖縄に関する特別行動委員会 (SACO; Special Action Committee on Okinawa) の最終報告に基づき、⁽¹⁶⁾大部分の返還が合意され、2003 年に北谷町庁舎の土地を含む施設の北側部分が返還された。⁽¹⁷⁾北谷町は前項で指摘したように、隣の宜野湾市とともに野国町長とロック准将との間で現地実施協定を締結し、同協定に基づいて標準運用手順もデピュー大佐との間で署名がなされ、2022 年 9 月 1 日まで有効期間が延長されている。⁽¹⁸⁾

(15) 在日海兵隊「キャンプ・フォスター／レスター」、<https://www.japan.marines.mil/Camps/Foster/>。

(16) 報告書内では「キャンプ桑江」に該当。防衛省「SACO 最終報告 (仮訳)」平成 8 年 12 月 2 日、https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saco/saco_final/final.html。

(17) 在日海兵隊「キャンプ・フォスター／レスター」参照。

(18) 北谷町から提供された資料では、「標準運用手続」と訳出されているが、宜野湾市の普天間飛行場の資料に合わせて本稿では「標準運用手順」と記述を統一する。なお、同じく宜野湾市のキャンプ・フォスター／レスターの資料では、「標準運用手続」と訳出されている。基地の実情に応じて訳出における語句の違いは散見されるが、後述するように内容はほぼ同一のものである。

また、北谷町の北部は米空軍の嘉手納飛行場にも接しており、2014年4月3日付けで野国町長と、第18航空団司令官を務めるジェームス・B・ヘッカー（James B. Hecker）⁽¹⁹⁾在沖米国空軍准将との間で現地実施協定が締結されている。標準運用手順の有無は調査実施時点では不明であった。

(3) 浦添市

宜野湾市の南西部に位置する浦添市は、西部海岸沿いにキャンプ・キンザー（牧港補給地区）と称する兵站基地を抱えている。2014年1月17日に、松本哲治浦添市長と米海兵隊太平洋基地司令官のチャールズ・L・ハドソン（Charles L. Hudson）少将との間で現地実施協定が締結された。⁽²⁰⁾その後、同協定は2017年9月1日付けで、松本市長とロック准将との間で更新がなされた。宜野湾市や北谷町が各キャンプの司令官と締結した標準運用手順は、浦添市では締結していないとのことであった。⁽²¹⁾

(4) 標準運用手順の概要

ここまでは、調査開始時点で米軍基地司令官と災害協定を締結した地方公共団体毎に整理してきたが、現地実施協定そのものは外務省において書式のひな形が用意されており、内容は各キャンプの名称が入れ替わる程度で公表されている。また一般に各地方公共団体の防災関係のウェブサイトや資料で締結の事実についても周知されることがある。他方で標準運用手順については、作成するケースとそうでない場合に分かれている。そこで本項では、宜野湾市や北谷町が締結している標準運用手順に焦点を当て、その概要を指摘したい。

標準運用手順は大別して1）入域の承認（Access Granted）、2）避難訓練（Evacuation Drills）、3）ゲートからの入域の手続（Gate Access and Entry Procedures）の3項目で構成されている。このうち1）入域の承認では、a）津波警報による緊急事態の場合、災害が起きる直前、発生時又は発生直後に避難者が迅速に避難するための通行を認めること（避難）と、b）避難するための通行に備えて付近の住民の入域を認めること（避難訓練）の2つの要素で入域が承認される。

(19) 北谷町地域防災計画「資料編」2016年12月1日、43頁、〈https://www.chatan.jp/seikatsuguide/anshin_anzen/taisaku/chiikibosai.html〉。

(20) 米海兵隊太平洋基地との現地実施協定の締結自体は、災害時応援協定一覧として他の事業者とともに一般に公表されている。浦添市「災害時応援協定一覧」、〈<https://www.city.urasoe.lg.jp/article?articleId=609e7bb23d59ae2434bfea00>〉。

(21) 2018年9月の浦添市役所職員からの聞き取りに基づく。

2) 避難訓練の場合は、実施日の 30 日前までに入域願を提出する必要がある。その際、避難訓練の運用方法、コンセプト、米軍側に準備してもらいたい物資、避難訓練参加者の健康や安全に関する計画が明記されていることが求められる(a)。基地司令官は、業務に支障のない範囲で避難訓練のための後方支援を行うことができ、当該支援には、ゲートの開閉や通行の迅速な許可が含まれる(b)。また申請者は、避難訓練参加者の名簿を訓練予定日の 10 日前までに書面で提出する必要がある、参加者は日本政府関係者、地域住民、米軍関係者、軍属が含まれる(c)。報道機関の訓練への参加は可能であるが、事前に基地司令官と第 3 海兵遠征軍もしくは太平洋海兵隊基地の報道部からの許可が必要とされる(d)。

3) のゲートからの入域手続については各キャンプの立地特性に応じて記載が異なるが、共通する点としては、基地の憲兵隊と警備担当者が避難経路を監視することが明記されている (d-2)。標準運用手順全体としては、避難経路の地図を除けば英文で 4 頁、邦訳で 3 頁程度の文書である。

(5) 災害協定の法的性格

本節では沖縄県内で米軍基地司令部と災害協定を締結した地方公共団体に焦点を当て、各団体の協定締結状況と公文書公開請求により入手した災害協定文書を基に、その内容を明らかにしてきた。現地実施協定については、2007 年の日米合同委員会における「都道府県又は他の地方の当局による災害準備及び災害対応のための在日米軍の施設及び区域への限定された立入り」に関する合意覚書を根拠として、当該市町村と現地の米軍当局との間で締結される文書であることが明らかとなった。地方公共団体が米海兵隊という国家機関を相手に署名により協定を締結し、発効に至る文書に対し、当該行為と締結された文書はいかなる法的性格を有するといえるであろうか。

国際法上、署名のみで発効する条約は、国会承認を必要としない簡略形式の条約と位置付けられ、行政取極などがそれに該当する。それでは現地実施協定は、国際法的性格を有するのであろうか。「条約法に関するウィーン条約」(条約法条約)第 2 条の定義に従えば、「条約」とは「国の間において文書の形式により締結され」ることが求められるため、国家機関ではない地方公共団体が締結する協定は、条約法条約⁽²²⁾の下での「条約」の定義から外れることから「広義の条約」としても位置付けられず、その点では当

⁽²²⁾ ここでいう「広義の条約」とは、日本でいうところの「国際約束」として、協定 (agreement)、取極 (arrangement)、交換公文 (exchange of notes) なども含みうる概念として用いている。中内康夫「条約の国会承認に関する制度・運用と国会における議論—条約締結に対する民主的統制の在り方とは」『立法と調査』No. 330、2012 年 7 月、4 頁。

該文書の国際法的性格は否定されると解される。また、協定文書の実態に即して評価しても、現地実施協定と標準運用手順に共通して、署名欄の見出しの原文は *Petitioner* と *For the United States Government* という関係性が明示されている。すなわち合衆国政府に対して地方公共団体の首長が申請を行うという関係性が、協定文書からは看取される。この点は合意覚書においても外務省の仮訳で「都道府県又は他の地方の当局」を「申請者」と位置付けていることから明らかである（第3項c）。

こうした地方公共団体の首長の行為を法理論上どのように説明しうるかは、いわゆる自治体外交の法的性格の問題として捉えられ、憲法学において議論が展開されている。⁽²³⁾ すなわち自治体の「外交権」が憲法解釈の観点からどのように評価されるかという問題であり、内閣の権限（第73条）と自治体の権限（第92条）との間での競合・調整という形で論点が提示されている。⁽²⁴⁾ 本稿ではこの論点に深入りする余裕はないが、自治体外交に対して国際法学の領域からは、国際法主体性の視座から一定の評価を行うことができる。

国際法の主体（*subjects of international law*）とは、「国際法上の権利義務の帰属主体であって、国際場裏において自らが直接に国際法上の権利を行使し、国際法上の義務違反の責任を追及される能力を有するもの」を意味し、一般的に国際法人格（*international legal personality*）⁽²⁵⁾ と互換的に用いられ、国際法人格を有する実体は国際法主体と呼ばれる。疑いなく国際法主体性を有する実体としては、条約法条約第6条で条約締結能力が認められている国家が挙げられる。さらに国際司法裁判所の国連損害賠償事件（1949年）の勧告的意見において示された黙示的権限（*implied power*）⁽²⁶⁾ の法理に照らせば、国連のような国際機構は設立文書に明示の規定がなくとも、その任務遂行に不可欠な権限が黙示的に付与されているとみなさなければならないとして国際請求権が認められていることから、⁽²⁷⁾ 現在では国際機構の国際法主体性が一般に承認されている。⁽²⁸⁾ さらに国際刑事裁判所設立規程によって、個人の刑事責任の追及が可能になったことから、その限りにおいて個人の国際法主体性も認められるようになった。さらにこうした具体的な権利義務の担い手としてだけでなく、非政府組織（NGO）による条約策定への間接的な影響

⁽²³⁾ 高作正博「日米地位協定と自治体－普天間飛行場返還問題に関連して」『琉大法学』第73号、2005年3月、21-24頁。

⁽²⁴⁾ 高作、同上、24頁。

⁽²⁵⁾ 浅田正彦編著『国際法 第4版』東信堂、2019年、16頁。

⁽²⁶⁾ *Reparation for Injuries Suffered in the Service of the United Nations, Advisory Opinion of 11 April 1949, ICJ Reports 1949, pp. 174-189.*

⁽²⁷⁾ *Ibid.*, p. 182.

⁽²⁸⁾ 「国際刑事裁判所に関するローマ規程」（1998年署名、2002年発効）。

を重視し、国際法実現過程に関与するものを国際法関与者 (participant) として捉えて⁽²⁹⁾、国際法主体の概念を拡張する考え方もある。

こうした国際法主体性の議論から自治体外交における首長の協定締結行為を捉えると、少なくとも国際法上の権利義務の直接的な担い手としては想定されておらず、国際法主体性は否定的に解される。他方で現地実施協定のひな形の第B部第1.3項は後段で、「申請者は、在日米軍の施設及び区域において恒久的な設備を造ること又は災害対応のための物資を備蓄することを望む場合、地位協定第2条4(a)に基づく共同使用の合意の検討が行われる必要がある」と規定するように、現地実施協定の締結を契機として地位協定上の権利義務に影響を与える可能性がある。また、第B部第5項では「申請者は、すべての国、都道府県及び現地の環境、安全、通行、防火及び衛生に関する規則及び法令を遵守する。在日米軍は、右の遵守に関し責任を負わない。申請者は、すべての現地の在日米軍の規則を遵守する」とあり、続く第6項では「(第5項の規定に従って、)申請者は、在日米軍の施設及び区域への立入りを許可されたすべての人員の行動に責任を負わなければならない」と規定し、地方公共団体の首長が避難及び避難訓練で米軍基地内に入域した人員の行動に対し、国内法令はもとより在日米軍規則の遵守に対しても責任を負うことが求められている。こうした現地実施協定の法構造に照らせば、先述した自治体外交は国際法関与者として評価する余地もあろう。

いずれにせよ、本節で取り上げた現地実施協定や標準運用手順の締結は、2007年の日米合同委員会における「都道府県又は他の地方の当局による災害準備及び災害対応のための在日米軍の施設及び区域への限定された立入り」に関する合意覚書に基づき、同覚書の権限の下で締結されたものである。日米合同委員会自体が日米地位協定の運用を協議する主体であることから、これらの文書の法的性格も地位協定の内容に密接に関連しており、災害対応法制の観点から地位協定のあり方を検討する素材となりうる。

2 その他の在日米軍基地と災害協定

本節では、沖縄県以外の在日米軍基地における災害協定の実態調査の経過を記す。冒頭でも言及したように、本調査に対しては公益財団法人村田学術振興財団の助成を受けながらも、COVID-19の影響により現地での資料収集が進まず、一次資料の入手と在日米軍基地を抱える自治体の実態調査の計画が十分な進展に至らなかった。本節では、前節で取り上げた沖縄県内の在日米軍基地と地方公共団体との間の災害協定との比較も交

⁽²⁹⁾ 岩沢雄司『国際法』東京大学出版会、2020年、26頁。

えながら、コロナ禍前に実施済みの調査で得られた知見を基に考察をしていく。

当初の研究計画では、2018年度に前節で扱った沖縄県における調査を終えており、2019年度から2020年度にかけて本州及び九州の在日米軍基地を抱える自治体を訪問し、災害協定に関する一次資料を入手する予定であった。訪問対象としては、日米地位協定第2条1項(a)に基づき、米軍が使用している施設の所在する自治体である。具体的には青森県の三沢基地（三沢市）、東京都の横田基地（福生市）、神奈川県座間市の座間基地（座間市、相模原市）、厚木基地（綾瀬市）、横須賀基地（横須賀市）、山口県の岩国基地（岩国市）、長崎県の佐世保基地（佐世保市）を計画していた。このうち実際に調査を進めることができたのが三沢市、相模原市、横須賀市であり、協定文書の存否を確認して一次資料の入手が可能であったのが相模原市であったため、同市における調査結果を中心に記す。

(1) 相模原市

相模原市は座間市を中心に広がるキャンプ座間と接する以外にも、相模原市中心部に相模総合補給廠を抱えている。そのため2010年10月6日に補給廠の共同使用に関する覚書を在日米陸軍司令官と締結し、2014年4月15日には補給廠の共同使用区域の市条件工事に係る現地実施協定を在日米陸軍基地管理本部司令官と締結するなど、災害協定の文脈以外で首長が在日米軍の司令官との間で協定を締結している。

a. 消防協力

消防における協力としては、1963年8月1日に初めて消防相互援助協約を締結し、2011年6月16日の改正により、火災対応だけでなく、その他の災害や事故に伴う救助、救急等についても相互に援助するための人員・装備の派遣が可能な法的枠組みが整備されている。⁽³²⁾ 公文書公開請求により入手した2011年改正の消防相互援助協約（Mutual Aid

⁽³⁰⁾ 公文書公開請求により入手した資料によると、英文は“Memorandum of Understanding for conceptual use of Sagami General Depot 35 ha Joint Use area between US Army Japan and Sagami-hara City”である。本覚書は、Introduction and Backgroundの項目で、在日米軍再編のロードマップの一部として、相模総合補給廠内の35ヘクタール部分における共同使用が2回間で合意されたことを明記し、在日米陸軍と相模原市の2者の間で討議され、合意された35ヘクタール部分の共同使用構想を記録したものと位置付けられている。

⁽³¹⁾ 相模原市『相模原市と米軍基地』2020年、9-10頁。なお、本現地実施協定は、公文書公開請求を行ったところ、相模原市情報公開条例第7条第5号エ（「その他事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれ」）に該当し、協定の当事者である在日米陸軍基地管理本部側と公開の合意に至っていないとして非公開決定の通知がなされた。

⁽³²⁾ 同上、34頁。

Agreement for Fire Protection)³³⁾ は、加山俊夫相模原市長と同市消防局長に対し、在日米陸軍基地管理本部司令官であるペリー・ヘルトン (Perry Helton) 陸軍大佐との間で締結された。この消防相互援助協約は、前節で取り上げた現地実施協定のような首長が米国政府に対する「申請者」(Petitioner) になる関係性ではなく、対等な関係にある点が特徴的である。

消防相互援助協約は全 6 条から構成される文書であり、前文で「火災及びその他の災害による人命及び財産の保護に責任」を有することが明記されている。第 1 条で「相互援助」として、相模原消防局長は米軍緊急業務局長から要請があったときは、消防隊等を相模原市内における米軍責任区域へ援助のために派遣することを規定し (第 1 項)、米軍緊急業務局長に対しても、相模原市消防局長から要請があったときは、消防隊等を相模原市域へ援助のために派遣することが規定されている (第 2 項)。第 2 条で「消防援助の要請」として、消防援助の要請は、相互の直通電話の連絡によって行うものとされ (第 1 項)、援助出動した消防隊等は、要請部隊の上席指揮者の指揮下に入り、消防活動を行うものとされる (第 3 項)。第 3 条では「弁済と補償」として、援助行為に要する費用や補償については援助側の負担とすることが規定されている。

b. 災害協力

災害協定に関連して公文書公開請求によって入手できた資料は、2011 年 10 月 26 日付けで締結された「災害準備及び災害救援活動に関する相模原市と在日米陸軍基地管理本部との覚書」³⁴⁾ (以下、10 月覚書) と、同年 12 月 6 日付けで締結された「災害対応準備及び災害救援の共同活動に関する相模原市と米海軍厚木航空施設司令部との覚書」³⁵⁾ (以下、12 月覚書) の 2 点であった。10 月覚書の署名者は、加山市長と在日米陸軍基地管理本部司令官のエリック・D・ティリー (Eric D. Tilley) 陸軍大佐である。12 月覚書の署名者は、加山市長と米海軍厚木航空施設司令部司令官のエリック・W・ガードナー (Eric W. Gardner) 海軍大佐である。両覚書とも前節で取り上げた現地実施協定と同一ではないが、「申請者」(Petitioner) という項目は設けられていなかった。両覚書は、その目的と範囲 (Purpose and Scope) において、相模原市と在日米陸軍基地管理本部及び米海軍

³³⁾ 1963 年の消防相互援助協約は、相模原市情報公開条例第 7 条第 5 号エ (「その他事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれ」) に該当し、協約の当事者である在日米陸軍基地管理本部側と公開の合意に至っていないとして非公開決定の通知がなされた。

³⁴⁾ 英文は “Memorandum of Understanding on Coordination for Disaster Preparedness and Disaster Response Operations between Sagami City and U. S. Army Garrison Japan”。

³⁵⁾ 英文は “Memorandum of Understanding on Coordination for Disaster Preparedness and Disaster Response Operations between The City of Sagami and U. S. Naval Air Facility Atsugi”。

厚木航空施設の間の災害準備及び災害救援活動における相互の支援活動を調整するための範囲を定めるものと位置付けられている。

両覚書の比較において興味深い点は、用語の定義の相違である。10月覚書では、「災害」(Disaster)とは、「地震、洪水、台風などの異常な自然現象のほか、相互支援を要する重大な事件や事故を意味する」と規定する一方、12月覚書では、「本覚書で使用する災害(Disaster)という用語には、自然災害や人的災害が含まれる」という簡素な定義になっている。なお「災害」の定義に関して国際法は、2007年末の国連国際法委員会(ILC)の第59会期において「災害時における人の保護」(Protection of persons in the event of disasters)⁽³⁶⁾が作業計画に加えられ、2016年の第68会期に第2読条文草案が採択された⁽³⁷⁾。同条文草案は「災害」(Disaster)を、「広範囲にわたる人命の損失、甚大な人的被害と苦痛、大量移動、大規模な物質的又は環境的損害をもたらし、それによって社会機能の深刻な混乱をもたらす悲惨な出来事又は一連の出来事」⁽³⁸⁾として、包括的な定義を置いている。これには東日本大震災やその後の状況等を踏まえて、「災害」の範囲を広げる提案がなされたとの評価がある。⁽³⁹⁾

さらに「災害準備」(Disaster preparedness)の定義として、10月覚書では「災害を想定した事前の準備活動を意味する」と規定するのに対し、12月覚書では「不測の事態に備えて計画を立案し調整することである。これにより効果的に災害へ対処して生命と財産を守り、必要不可欠な公益業務を維持回復することができる」と規定する(第3条a)⁽⁴⁰⁾。

「災害救援活動」(Disaster response)の定義として、10月覚書では「双方の同意に基づく迅速な支援である。ただし、この活動は被災者及び被災地の恒久的な経済及び基盤の再建は含まれない」と規定するのに対し、12月覚書では「双方の同意に基づく迅速な支援であり、これによって被災者の苦痛や被害を軽減することができる。ただし、この活動は被災者及び被災地の経済を恒久的に支援するものではない」と規定する。さらに「災害救援活動」の具体例として、10月覚書では「消防、人道的援助とそれに係わ

⁽³⁶⁾ *Resolution adopted by the General Assembly on 6 December 2007 (62/66. Report of the International Law Commission on the work of its 59th session)*, UN Document, A/RES/62/66, 8 January 2008, para. 7.

⁽³⁷⁾ *Report of the International Law Commission 68th session (2 May-10 June and 4 July-12 August 2016)*, *General Assembly Official Records 71st session Supplement No. 10 (A/71/10)*, pp. 13-17.

⁽³⁸⁾ *Ibid.*, p. 14.

⁽³⁹⁾ 植木俊哉「災害時の人の保護」『法律時報』第89巻第10号、2017年9月、58頁。

⁽⁴⁰⁾ 訳出は公文書公開請求で入手した原文に合わせているが、12月覚書は表題及び本文においても“disaster preparedness”を「災害対応準備」と訳出しており、「災害準備」と訳出する10月覚書とは異なる点に留意が必要である。

る人員と物資の搬送, 食料・衣服・医薬品とその他物資の提供, 臨時避難所及び仮設住宅の設置, 応急医療・人命救助措置, 在日米陸軍基地の外に居住する在日米陸軍の人員・家族の安全確認, 及び在日米陸軍基地内で働く日本国民等の安全確認などが含まれる」と規定し, 12月覚書では「人道的援助とそれに関わる搬送, 食料, 衣服, 医薬品, 寝台及び寝具, 臨時避難所あるいは仮設住宅の設置に関わる資機材, 人員の提供, 緊急医療処置, 医務及び技術関係人員の提供, 及び必要不可欠な業務の修復などが含まれる」と規定して, 内容に若干の相違がみられる。

災害救援において重要な点としては, 両覚書とも「計画と実施に関する基本事項」(Planning and Response Guidelines)において, 「支援は緊急を要するものに提供されるものとし, 一般的な復興作業はこれを含まない」と規定する点が共通している。さらに10月覚書は米陸軍の基地管理本部, 12月覚書は米海軍の航空施設という組織の特性を反映して, 10月覚書では「大規模災害発生時の在日米陸軍基地管理本部としての第一の優先事項は, 組織を再調整し, 防衛の任務を遂行可能にする事であるが, 災害救援活動の継続期間, 種類及び範囲について上級司令部の指示を求める事を含め, 国防総省の認める範囲で, 積極的に災害救援活動に協力する」と規定するのに対し, 12月覚書では「災害救援活動が要請され受け入れられた場合, 相模原市または米海軍厚木航空施設は支援を行うことができる。こうした支援は相模原市と米海軍厚木航空施設本来の業務に支障のない範囲の人員や資材を以って限定された期間, 実施される」と規定して, 災害救援活動に対する関与の度合いの違いが浮き彫りになっている。また経費負担方法では, 10月覚書では「災害準備・災害救援活動に係る経費については, 日米両国政府の取り決めに基づくほか, 当該活動を実施する側の規定に基づき実施側が負担する」と規定するのに対し, 12月覚書では「災害救援活動に伴う経費の負担は, 当該活動を実施する側の規定に基づき実施側が負担する」と規定する。そして両覚書に共通する点として, 本覚書によって双方が支援供与の義務を負うことはない」と規定し, 災害救援が法的に義務づけられるものではないことが明示されている。

災害救援が法的義務ではないとしても, 覚書を締結することにより, 「共同活動の範囲」(Areas for Coordination)として計画・調整のための連絡先の設置にはじまり, 定期的な連絡や, 情報交換・研修・会議・視察・訓練及び演習を通して災害準備の調整を促し, 専門的技能の育成に資する効果が期待される。また, 「要請に基づいて災害救援活動ならびに支援を実施する場合, 実施する側それぞれの国の法律・規則・細則に従うものとする」ことが明示されている。そのほかに附則として, 両覚書とも実際に災害が発生したときに使用される災害準備及び災害救援活動に関する手引書を作成することに合意している。

(2) 小活

相模原市においては、補給廠の共同使用に関する覚書（2010年10月）、消防相互援助協約（2011年6月）、そして2011年の10月覚書と12月覚書の2つの災害協定の資料を入手することができた。他方で相模原市情報公開条例第7条第5号エ（「その他事務又は事業の性質上、当該事務又は事業の適正な遂行に著しい支障を及ぼすおそれ」）に該当し、相手方と公開の合意に至っていないことを理由に非公開となった文書もあった。特に非公開扱いとされた文書のうち、2013年6月24日付けで相模原市と在日米陸軍基地管理本部との間で締結された「災害準備及び災害対応のための在日米軍の施設及び区域への限定された立入り⁽⁴¹⁾についての現地実施協定」については、第1節で指摘したように2007年の日米合同委員会における「都道府県又は他の地方の当局による災害準備及び災害対応のための在日米軍の施設及び区域への限定された立入り」に関する合意覚書に基づいて締結されるものである。協定の書式は外務省において公表されており、内容に大差はないはずである。宜野湾市からは同種の文書を提供されており、相模原市が公開に消極的というわけではなく、米海兵隊太平洋基地と在日米陸軍基地管理本部との間での公開をめぐる認識の相違に起因するものであろう。相模原市はキャンプ座間との間でも2019年3月13日付けで同様の現地実施協定を締結し、キャンプ座間及び相模総合補給廠において周辺住民を含めた防災訓練を実施するとともに、災害発生時における在日米陸軍との連携協力体制の確認⁽⁴²⁾が行われた。

おわりに —— 今後の研究課題と国際災害法研究の発展に向けて

本稿は、地方公共団体と在日米軍との間の災害対応法制に着目し、災害協定の実態調査の結果を踏まえて一次資料である協定文書を読み解きながら特徴を指摘し、法的性格を検討してきた。2007年の日米合同委員会の合意覚書によって現地実施協定の締結が進み、在日米軍基地を抱える地方公共団体において防災及び災害時の協力に係る法制度の整備は進展したといえよう。本研究ではまだ限られた自治体との間でしか公文書公開請求による資料の入手と分析が進んでおらず、COVID-19の影響が続く中では現地調査も制約されるため、調査分析の手法を再検討して自治体間の比較を行う必要がある。また本稿で言及した自治体外交に対しても国際法の観点から検討し、国際法関与者としての自治体の役割を掘り下げて考察することで、自治体の国際政策に対する有益な視座を

(41) 英文は“Local Implementing Agreement for Limited Disaster Preparedness / Response Access to USFJ Facilities and Areas”。

(42) 『相模原市と米軍基地』33頁。

提供しうるだろう。

また、本研究の根底にある問題意識としては、従来は防衛・安全保障・平和維持の領域で議論されていた駐留軍隊の法的地位を定める地位協定に対し、防災や災害時の連携協力といった異なる視角から分析することで、軍事組織の法的地位や役割を災害対応法制の観点から捉えようとするところにある。災害救援活動における軍事組織は、その自己完結的な性格を活かした人命救出を最優先とすることができる。第2節の「災害」の定義の箇所でも取り上げたように、「災害時における人の保護」に関する国際規範は生成されつつあり、直ちに法的拘束力を有する条約には至らなくても、災害時における人の保護 (Protection of Persons) に対する国際的な要求は武力紛争時における文民保護 (Protection of Civilian) と並んで一層重要性を増すと考えられる。こうした潮流こそが国際災害法の発展に繋がりうるものであり、激変する気候変動に起因した自然災害への国際法の理論的貢献という面⁽⁴³⁾だけでなく、⁽⁴⁴⁾国際人権保障の観点からも議論されうる課題である。

このような研究課題を前にして、本稿で焦点を当てた地方公共団体と在日米軍との間の災害対応法制という視点は、地道な一次資料の収集や国内法解釈を必要とする場面も多々あり、国際災害法の研究からは一見すると迂遠なアプローチと解されるおそれもある。しかし本研究に通底する問題意識として、軍事組織の法的地位や保護される人々の権利・義務は、国内外問わず共通した国際法の解釈・適用の問題であり、研究の視座は適切であると確信している。現地調査を通じた本研究の成果は、直ちに国際災害法の発展に寄与せずとも、今後の研究の進展に繋がる基礎的考察としての意義を有している。

【謝辞】

本稿の研究は、注9に記載したとおり各種助成を受けながらも未だ研究途上のものであるが、とりわけ琉球大学島嶼地域科学研究所の個人型共同利用の申込みの際には、受入対応教員として琉球大学法科大学院の高良鉄美教授に大変お世話になった。高良教授はその後、国政に活躍の場を移されたが、記して感謝を申し上げたい。全く面識のない状態から不躰に拙稿の抜刷りと研究計画を送付した者を快く受け入れてくださり、沖縄

(43) 自然災害と国際法との関係性については、たとえば次の文献を参照。植木俊哉「自然災害と国際法の理論」『世界法年報』第32号、2013年3月、3-22頁；ダニエル・ファーバー（阿部満監修・信澤久美子監訳・辻 雄一郎訳）「国際災害法と気候変動」『明治学院大学法律科学研究所年報』第32巻、2016年7月、3-14頁。

(44) 徳永恵美香「緊急災害支援と国際人権－『災害時における人の保護』に関する国連国際法委員会の議論から」『国際人権ひろば』No. 115、2014年5月、〈<https://www.hurights.or.jp/archives/newsletter/section3/2014/05/post-244.html>〉。

地方公共団体と在日米軍との間の災害対応法制（山本）

の米軍基地問題について法的視座から懇切丁寧な解説を賜り、様々な資料も提供していただいた。助成期間終了後も本研究を継続することにより、在日米軍基地との間の災害対応法制の研究を端緒として、地位協定や国際災害法の研究へと発展させることで、先生のご恩に報いるよう努力したい。

（やまもと・しんいち 法学部教授）