

米軍基地における新型コロナウイルスの感染拡大状況に照らし、検疫に関して日米地位協定の改定とこれを運用する制度の改善を求める意見書

2022年（令和4年）3月18日
日本弁護士連合会

はじめに

当連合会は、日米安保条約に基づいて日本に駐留する米軍の地位を定めた日米地位協定に関し、2014年2月20日、①施設・区域の提供と返還、②日本法令の適用と基地管理権、③環境の保全・回復等7項目について抜本的な改定を求めて「日米地位協定に関する意見書」（以下「2014年意見書」という。）を公表した。

しかしながら、政府や国会が日米地位協定の抜本的改定に向けた動きを見せることはなく、かえって米軍の活動により、2014年意見書で指摘した「基地被害」は深刻さを増している。

しかも、世界的規模でまん延している新型コロナウイルスは、オミクロン株に置き換わっているが、沖縄を始めとする米軍基地の周辺地方公共団体では、米軍基地から市中に感染が広がったことが強く指摘されている。

この点、米国等から米軍航空機・艦船で米軍基地・施設において日本に入国する米軍関係者は日本の検疫の対象から外れているのが実態である。また、米軍は2020年7月の日本政府との共同声明において、日本政府の措置と整合的な形で新型コロナウイルス感染症対策をとり、日本に入国するすべての在日米軍関係者に14日間の移動制限措置を義務付けると説明していたにもかかわらず、2021年9月以降、米国出国時のPCR検査を免除し、また入国後の移動制限措置は10日間のみとし、かつその間も基地内の移動は制限しない運用をしていた。

これらを克服するためには、根本的には検疫に関する日本法令を米軍関係者に適用することが必要であると考えられることから、検疫に関して、次のとおり意見を述べる次第である。

第1 意見の趣旨

日米両政府は、特に感染症への対応について、日米地位協定及び関連法令を以下のとおり改廃するとともに、これを運用する制度の改善その他の必要な措置をとるべきである。

1 検疫について、米軍人、軍属及びこれらの家族らに対しても、日本の法令が適用される旨の規定を日米地位協定の中に設けること。

また、米軍航空機・米軍艦船に対して検疫法の適用を除外する外国軍用艦船等に関する検疫法特例は、廃止すること。

2 米軍は、基地内で指定感染症が発生したときは、軍人、軍属及びこれらの家族ら、請負業者の全てについて、感染経路、隔離場所等の情報を、基地ごとに迅速に日本政府及び関係地方公共団体に通報すべき義務を負うこと、並びにこれに対応する日本政府及び関係地方公共団体が情報開示請求権・立入調査権を有することを日米地位協定に明記すること。

第2 意見の理由

1 感染症への対応に関する日米地位協定、関係法令及び関連合意の定め①—検疫手続

(1) 日本国内の検疫制度の概要

日本国内の検疫制度に関する法令としては検疫法があるが、同法1条は、同法の目的が「国内に常在しない感染症の病原体が船舶又は航空機を介して国内に侵入することを防止するとともに、船舶又は航空機に関してその他の感染症の予防に必要な措置を講ずること」にあるとしている。

かかる法目的を実現するため、検疫済証の交付を受けるまでは外国船舶・航空機の日本国内への入港・着陸等は原則として禁じられ（同法4条）、検疫を受けようとする外国船舶・航空機は事前に検疫感染症患者の有無等を日本の検疫所長に通報しなければならず（同法6条）、検疫所長は必要な調査や衛生措置を講じることができ（同法27条）、さらに、必要な場合は施設等に立ち入ることができる（同法29条）。

検疫を行う権限は、当該国家の管轄下における人民の健康と安全を守るための重要かつ基本的な主権国家の権限のひとつであり、検疫が適正に行われて初めて、主権国家は海外からの感染症の脅威に対処することが可能となる。

(2) 日米地位協定5条2項、9条

日米地位協定5条2項は、米軍人等が施設及び区域への出入り等を行うことを認めており、同9条は、出入国管理に関する日本の法令が米軍人等には適用されない旨を定めているが、検疫についての明文規定は日米地位協定には置かれていない。出入国管理と検疫は、そもそも趣旨ないし目的を異にする別個の法制度であるから、検疫に関する事項が定められていないというこ

とは、日米地位協定上、米軍人等が日本国側の検疫手続を免除される根拠はないことを意味していると解される¹。

(3) 日米合同委員会合意

検疫については数次にわたって日米合同委員会合意で取決めがなされてきている。

1961年8月の「米軍の構成員、軍属、家族の出入国に関する事項（改正）」²1項1号本文は、日米行政協定制定時の日米合同委員会合意を改正して、米軍基地への入航に際して、米軍の検疫官が、検疫感染症が日本へ導入されるおそれがない、またはほとんどないと認めたときは、あらかじめ日本国側の検疫所長が署名し委託した検疫済証を、米軍検疫官が交付することとした。すなわち、日本国側は検疫を行う実質的権限・判断権がないだけでなく、検疫済証の交付さえも米軍側が行うこととされた。なお、検疫感染症が存在するときは、米軍は、日本国側検疫所長と「協議の上」で所要の措置をとることとされた（同号なお書き）。

さらに、1996年12月の「人、動物及び植物の検疫に関する合意」A項では、1961年の日米合同委員会合意1項をより詳細に定めた。ここでは、米軍基地以外の港・空港を経由して入国する場合の取扱いについてまで米軍側の「優先的な扱い」が約束された点で、従前よりも米軍に有利になっている。

このように、日米地位協定上米軍人等への検疫が法的に免除されているわけではないにもかかわらず、日米合同委員会合意によって米軍人等の検疫は原則として米国側の自主検疫に委ねられることとなっている。

(4) 外国軍用艦船等に関する検疫法特例

① 外国軍用艦船等に関する検疫法特例は、外国軍隊の艦船や船舶について検疫法の適用除外を定める国内法であるが、主な適用対象が米軍であることは言うまでもない。

¹ 日米地位協定に検疫に関する規定があるかについては、検疫に関する法令は日米地位協定9条2項の「外国人の管理に関する日本国の法令」に含まれるとの見解もあり得るが、従来外務省は検疫に関する法令が同協定9条に含まれるとは解していなかったこと（琉球新報社編「外務省機密文書—日米地位協定の考え方」（高文研2004年）の9条の箇所を参照。）に加えて、法務省の所管に係る出入国の問題（これは同協定9条が規定している。）と厚生労働省の所管に係る検疫の問題は、その制度趣旨・目的も考慮要素も異なる別個の法制度であることから、検疫の問題が日米地位協定9条に含まれるとの解釈には無理がある。

² 当該日米合同委員会合意は、沖縄県の地位協定ポータルサイト（<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/sofa/index.html>）に掲載されている。
<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/sofa/documents/jc09.pdf>

まず、同特例8条は、外国軍隊について、検疫法の規定のうち、前記の検疫前の入港禁止（4条）、入港前の検疫感染症患者の有無等の通報義務（6条）、検疫所長の調査・衛生措置（27条）、検疫所長等の立入り（29条）等の規定を適用除外としている。

その上、同特例5条本文によると、日本国側による米軍人等への検疫手続は、米軍から「検疫を受ける旨の通知」がなされたときに初めて開始されるところ、米軍に当該通知を義務付ける規定はないため、実際には、米軍は日本国側の検疫を免れることも可能ということになる。

② なお、後述する新型コロナウイルス感染症（COVID-19）は、新型インフルエンザ等対策特別措置法等の一部を改正する法律（令和3年（2021年）2月3日法律第5号）により、「新型インフルエンザ等感染症」の一つとされ（感染症の予防及び感染症の患者に対する医療に関する法律（以下「感染症法」という。）6条7項3号）、検疫法2条2項により「検疫感染症」に含められることになったので、他の感染症と同様に、米軍は日本国側の検疫を事実上免れることができる。

2 日米地位協定及び関連合意の定め②—情報交換

日米地位協定には米軍基地内で感染症が発生した際の日米間の情報交換に関する規定はなく、日米合同委員会合意があるのみである。

2013年1月24日付け日米合同委員会合意「在日米軍と日本国の衛生当局間における情報交換」³は、従前の1966年8月1日付け日米合同委員会覚書「日米衛生当局間における情報交換について」、及び1966年9月1日付け日米合同委員会覚書「日米衛生当局間における情報交換の要請に対する回答」を改定するものとして合意された。

同合意の2 a 項では、人について、列挙された62の感染症（エボラ出血熱や新型インフルエンザなどのほか、日本の厚生労働大臣及び米国疾病予防管理センター（CDC, Centers for Disease Control and Prevention）が公表した指定感染症など）の患者又は病原体保有者、新感染症については罹患のおそれがある者が基地内に存在するときは、日米両政府は、日本の管轄保健所長と米軍の担当指揮官が、互いに可能な限り早期に通報することを「確保」することが合意されている。また、その2 b 項では、基地内外で防疫措置が必要にな

³ 2013年1月24日付け日米合同委員会合意「在日米軍と日本国の衛生当局間における情報交換」
<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/sofa/documents/jc09.pdf>

ったときは、米軍指揮官と日本国側の管轄保健所長が緊密に協力して必要な措置をとることを「確保」することが合意されている。なお、合意では、共有された情報の国民への公開については一切触れられていない。

前記のとおり、新型コロナウイルス感染症は、感染症法6条7項3号の「新型インフルエンザ等感染症」に含まれるとして指定感染症に指定されたので、前記日米合同委員会合意にいう「日本の厚生労働大臣及び米国CDCが公表した指定感染症」に該当し、日米間での情報交換の対象となる。

3 現状

(1) 新型コロナウイルスの感染拡大

2014年意見書では感染症への対応については言及していなかったが、その後、2020年から世界規模で爆発的に感染が拡大した新型コロナウイルスは、在日米軍基地内でも感染が拡大し、基地周辺に居住する住民に大きな不安を与えた上、米軍基地を抱える地方公共団体の行政にも支障が生じた。

多くの米軍基地を抱える沖縄では、一時期、県民の感染者数を米軍基地内の感染者数が上回った。感染が拡大し始めた当初、在沖米海兵隊は、出国者を一時的に隔離するために基地の外にある北谷町内のホテルを借りることを日本政府に伝えていたが、米軍はその後、用途を拡大し、出国者だけでなく米軍関係者の休暇や、沖縄県外から異動して隔離期間を経た後に住居が見つかるまでの間の異動者の滞在先としても使えるようにしていた⁴。しかもこの用途の拡大について、事前に地元地方公共団体に連絡はなかった。また、米軍が出国者の隔離用に借り上げたホテルに一般客も混在していたことが判明し⁵、地元地方公共団体と住民に強い不信感と不安を与えた。

その後、2021年12月、従来株に代わって突然変異によるオミクロン株の感染が拡大し始めると、沖縄県のキャンプ・ハンセンや山口県の岩国基地で米軍人等の感染者の大規模なクラスターが発生し、これらと連動するようにして、沖縄県や山口県、さらには隣接する広島県に居住する一般国民にも感染が拡大した。沖縄県は、国立感染症研究所が行ったゲノム解析の結果を踏まえ、沖縄県民の感染拡大は米軍基地由来のものと結論付けている⁶。

⁴ 2020年8月13日付け沖縄タイムス電子版
<https://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/615839>

⁵ 2020年7月15日付け琉球新報電子版
<https://ryukyushimpo.jp/news/entry-1156654.html>

⁶ 2022年1月19日付け沖縄タイムス電子版
<https://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/888668>

日本政府は当初、国内の感染拡大が米軍基地に由来するとの判断を示していなかったが、その後米軍基地由来の可能性を認めるに至っている。

沖縄県は、2022年1月16日、世界的にオミクロン株の感染が拡大し始めた2021年12月15日から1か月間の沖縄県内の米軍基地内における感染者数を発表した⁷が、それによると、この間の感染者数が最も多かったのはキャンプ・ハンセンの1,237人であり、次いで嘉手納基地の524人、キャンプ瑞慶覧の621人、普天間基地の358人と続き、計4,808人とされている⁷。在沖米軍人・軍属・家族の人数は48,340人（2011年6月末現在）であるから⁸、およそその1割が感染した計算になる。

また、米軍基地内でオミクロン株の感染者のクラスターが発生したことを受けて、外務省が米国側に対して米軍人等に対する検査の実施状況を照会したところ、米軍は、当初は行っていたはずの米軍人等に対する出国時の新型コロナウイルス感染の検査を、日本政府に知らせないまま一方的に中止していたことが明らかになっている。

なお、日米合同委員会は、2022年1月に、在日米軍が、出国前及び入国後のPCR検査や14日間の検疫期間の終了まで行動制限要件を厳格に実施すること等を公表している。

(2) 不十分な米軍の自主検疫

前記のとおり、米軍人等が基地から日本国内に入国するときは、実際上日本国側の検疫手続を免除されるに等しい状態となっている。実際、新型コロナウイルスの感染拡大に際しては、当初は米軍司令官が所属の軍人らに対して、公共空港ではなくできるだけ基地から入国するよう「推奨」していたことが後に明らかになったが⁹、これは、米軍がまさしくこの「抜け穴」を利用していただことの証左といえる。

なお、後述のとおり、韓国では、入国時の検査を韓国側が行っているが、日本では、米軍が日本国側の検疫を拒否しており、いまだに米軍の自主検疫に委ねられたままである。

(3) 不十分な情報公開

⁷ 2022年1月17日付け沖縄タイムス電子版
<https://www.okinawatimes.co.jp/articles/-/895618>

⁸ 沖縄県知事公室基地対策課編「沖縄の米軍基地（平成30年12月版）」16頁

⁹ 2020年7月17日付け沖縄タイムス

① 新型コロナウイルス感染症について、米国防省は2020年3月、基地ごとの感染情報を非公開とすることを決定すると、日本政府も当初は米軍に対して情報の公開を積極的に求めようとしなかった¹⁰（その後、米軍は沖縄県の要請に応じて感染者数を公表するようになり、日本政府も軌道修正した¹¹）。

② 前記のような沖縄の現状は、日米間の衛生情報の交換に関する2013年の日米合同委員会合意2 a 項が、「日米両政府は、日本の管轄保健所長と米軍の担当指揮官が、互いに可能な限り早期に通報することを確保する」とされていることに反しているといえる。

また、同合意2 b 項における防疫措置での緊密な協力との合意にもかかわらず、前記のとおり、米軍は基地外のホテルを出国者の一時的隔離のために借り上げるにあたって沖縄県との連絡調整を十分に行わなかったり、出国時の検査を日本政府に知らせないまま一方的に中止したりするなどの行動をとっており、「緊密な協力」というには程遠い。

③ さらに、前記2013年合意では、日米間での情報の「共有」に関する合意にとどまり、国民への公開については一切触れられていないが、地元住民の健康と安全を守るためには、情報の公開も不可欠というべきである。

(4) 感染症法上の措置の発動不能

米軍に関して感染症法の適用除外を定めた国内法令は存在しないから、本来米軍人等にも感染症法は適用されるはずである。例えば感染症法19条により、都道府県知事は感染した米軍人等を入院させることができるはずであるが、新型コロナウイルスの感染拡大に際しては、政府も都道府県知事も感染症法上の措置をとることができなかつた。これは、前記のとおり、そもそも米軍の自主検疫には限界があり、感染者であっても基地の外へ出ることを防止できなかつたり、感染者や感染状況に関する重要な情報が、迅速かつ正確に米軍から政府や地元地方公共団体に伝えられていなかつたりしたからである。

米軍人等は日本国側の検疫手続を免れているだけでなく、米軍基地内で感染症が発生した場合の情報提供も不十分であるために、都道府県知事が感染

¹⁰ 2020年7月21日付け東京新聞電子版
<https://www.tokyo-np.co.jp/article/43759>

¹¹ 2020年7月22日付け東京新聞電子版
<https://www.tokyo-np.co.jp/article/44019>

症法上の措置を発動することが事実上できないのである。

4 他国の地位協定等の規定及び運用

(1) ドイツ¹²

NATO条約でも、日米地位協定同様、出入国管理に関する受入国の国内法の適用が免除される旨の規定はあるが、検疫に関する規定はない。これを補足するボン補足協定には、1993年の改定により、「伝染病の予防及び駆除」に関するドイツ国内法による検疫手続に駐留軍が服する旨の明文規定が置かれている（同協定54条1項）。

(2) イタリア¹³

イタリアの各基地における地位協定の標準モデルとされている実務取極には、検疫の場合に特化した規定はないものの、「明らかに健康又は公衆の健康に危険を生ずる米国の行動」に対してはイタリアの司令官が介入でき（同取極6条5項3文）、基地内外の安全確保の責任はイタリアの国内法に基づいてイタリア側が負い、そのためにイタリアの司令官は基地内に立ち入ることもできる（同15条1～3項）。

(3) フィリピン¹⁴

フィリピンの地位協定に相当する訪問軍協定では、出入国管理に関する規定（同協定3条1項～3項(b)、4項～5項）と、検疫に関する規定（同協定3条3項(c)）とが並べて置かれている。同協定3条3項(c)によれば、米軍の航空機・船舶は検疫通知書をフィリピン側に提示しなければならず、フィリピン側の求めがあれば米軍は検疫を行い、検疫対象疾患がないことを「証明しなければならない」と規定する。実際に検疫を行うのは米軍であるが、フィリピン側も一定のイニシアチブを握っていることや、米軍側に法的義務を課している点でも、日米間の状況とは異なっている。

¹² 「外国の立法」221号21頁以下に、本間浩訳による改正後のボン補足協定全文が掲載されており、同訳文は、国立国会図書館ウェブサイト

(https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_1000448_po_022101.pdf?contentNo=1), 前注1の沖縄県の地位協定ポータルサイトに掲載されている。

<https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/chijiko/kichitai/sofa/documents/germany02.pdf>

¹³ 前注1の沖縄県の地位協定ポータルサイトにおいて、イタリアのモデル実務取極の英文と、沖縄県による日本語訳が掲載されている。

<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/sofa/documents/italy02.pdf>

¹⁴ 前注1の沖縄県の地位協定ポータルサイトにおいて、フィリピンの訪問軍協定の英文と、沖縄県による日本語訳が掲載されている。

<https://www.pref.okinawa.lg.jp/site/chijiko/kichitai/sofa/documents/philippines01.pdf>

(4) 韓国¹⁵

韓米地位協定でも、出入国管理に関する受入国の国内法の適用が免除される旨の規定はあるが（同協定8条）、検疫の場合に特化した規定はない。しかし、「疾病の管理及び予防、その他公衆保健、医療、衛生並びに獣医業務の調整に関する共同の関心事」については、合同委員会で解決することとされている（同協定26条）。そして実際に、米軍人等が韓国に入国した後の検査は韓国側が行っているが、日本では米国側の自主検疫に委ねられたままとなっている。

なお、新型コロナウイルス感染症については、前記のとおり、米国防省は2020年3月、基地ごとの感染情報を非公開とすることを決定したが、在韓米軍基地は、米国防省の方針が出された後の同年4月以降も、基地ごとの感染情報を公開しており、感染者の所属部隊、感染経路、隔離場所等の重要情報が公開されている。しかもその対象は軍人だけでなく軍属、これらの家族、請負業者に及んでいる。

(5) オーストラリア¹⁶

米豪地位協定13条は、米国はオーストラリアの検疫法を含む国内法令を遵守しなければならないと明記している。

5 改正についての意見

(1) 検疫についての日本法令の適用（意見の趣旨1）

前記のとおり、検疫については米軍の自主検疫に委ねられている面が大きい結果、種々の不都合が生じている。そこで、ドイツの補足協定や米豪地位協定のように、国内法上の規制に全面的に服せしめる旨の明文規定を日米地位協定の中に置くべきである。

同時に、米軍航空機・米軍艦船について検疫法の適用を除外する効果をもたらす法律（外国軍用艦船等に関する検疫法特例）は廃止すべきである。このようにして、検疫の権限を日本国側が持つようにすれば、前記日米合同委

¹⁵ 外国の立法220号191頁以下に、白井京訳による2001年改正後の韓米地位協定、その合意議事録、合意議事録に関する了解事項、環境保護に関する特別了解覚書の全文が掲載されている。同訳文は、前注1の沖縄県の地位協定ポータルサイトにも掲載されている。
<https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/sofa/documents/korea01.pdf>

¹⁶ 前注1の沖縄県の地位協定ポータルサイトにおいて、沖縄県がオーストラリアの地位協定を調査した結果が記載されており、その中で、米豪地位協定の一部の条文について沖縄県による日本語訳が示されている。
https://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/kichitai/sofa/documents/takokuchiikyouteichousa_australia_philippine.pdf

員会合意が米軍側主導による検疫手続を細かく決めることも不要になろう。

(2) 感染症に関する情報の公開等（意見の趣旨 2）

感染症発生状況の情報公開については、感染症は近隣住民の生命・健康・安全に直結する上、関係地方公共団体の保健衛生政策の上でも重大な関心事であることは言うまでもない。米軍は、基地内で指定感染症が発生したときは、軍人、軍属及びこれらの家族ら、請負業者の全てについて、感染経路、隔離場所等の情報を、基地ごとに迅速に日本政府及び関係地方公共団体に通報すべき義務を負うことを日米地位協定に明記するとともに、これに対応する日本政府及び関係地方公共団体の情報開示請求権・立入調査権を日米地位協定に明記することが不可欠というべきである。

以上

本意見書における略称

- ・ 安保条約又は日米安保条約＝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（1960年1月19日署名，同年6月23日発効）
- ・ 地位協定又は日米地位協定＝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（同上）
- ・ 合意議事録＝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についての合意された議事録（1960年1月19日合意，同年6月23日外務省告示第52号）
- ・ 行政協定＝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（同上）
- ・ ボン補足協定＝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3月ボンで署名。1993年3月に大幅改正）