

# 日豪円滑化協定の署名—その意義と役割

政策研究部防衛政策研究室 佐竹 知彦

NIDS コメンタリー

第 203 号 2022 年 1 月 27 日

2022 年 1 月 6 日、日豪首脳によるビデオ会談で、自衛隊と豪州軍が相手国を訪問した際の法的地位などを定めた「円滑化協定（英語名 Reciprocal Access Agreement: RAA）」が署名された。外務省の発表によれば、同協定は「両国部隊間の協力活動の実施を円滑にし、両国間の安全保障・防衛協力を更に促進するとともに、日豪両国によるインド太平洋地域の平和と安定への一層の貢献を可能にするもの」とされる<sup>1</sup>。本稿では、円滑化協定の起源や交渉の経緯を振り返るとともに、それがいかなる意味において日本の安全やインド太平洋の平和と安定に貢献するものなのかについて考えてみたい。

## 円滑化協定の起源と交渉の経緯

円滑化協定の起源は、2011 年 3 月 11 日の東日本大震災における豪州の支援活動にまで遡る。この際豪州は、4 機保有する C-17 輸送機のうち合計 3 機を日本に派遣するなど、米国とともに災害支援活動に尽力した。ところが豪州軍が日本において活動する根拠は朝鮮戦争時に生まれた国連軍の地位協定しかなく、人道支援や災害救援を想定したものではなかったために、その配備をめぐる混乱が生じた。当初、豪州側は日本の商業空港や航空自衛隊の基地を利用することを検討したが、日本側にはそのための体制が整っていなかった。そこで在日米軍の横田基地を利用することになったものの、着陸許可のために外務省と協議したほか、日本領空内での C-17 の活動について防衛省のみならず国土交通省と協議するなど、多くの手順を踏む必要があった<sup>2</sup>。

こうした事態を受け、2011 年 10 月の日本記者クラブにおける講演で、ブルース・ミラー大使（当時）は両国の防衛協力を促進するという観点から、防衛協力枠組みの取り決めに向けた交渉を提案した<sup>3</sup>。ミラー大使は、同提案を日本側の反応を見るために観測気球的に提案したが、その後豪州国内で合意を得るのに 3 年を要し、さらにその後 7 年以上日本側と交渉を重ねる結果となった<sup>4</sup>。豪州側には、有事における豪州の対応について日本側の期待値を上げてしまう事を警戒する声もあったが、ミラー大使の積極的な働きかけなどもあり、円滑化協定の交渉を進めることが、2014 年 7 月に正式に決定した。

その結果、両国の間で本格的な交渉が開始されるも、交渉が遅々として進まない状況が続いた。その背景に、同協定に両国の防衛当局のみならず様々な関係省庁が所管する事項が含まれていたことに加え、日豪の法制度の違い、特に日本の死刑制度の問題があったことは、日本においても報道されていた通りである。日本側は豪州軍の兵士が公務外で重大犯罪を犯した場合、日本が優先的に裁判権を持つ事を求めたのに対し、1985 年に死刑制度を廃止した豪州側はそれに懸念を示した<sup>5</sup>。

<sup>1</sup> 外務省「日豪円滑化協定の署名」2022 年 1 月 6 日、  
[https://www.mofa.go.jp/mofaj/a\\_o/ocn/au/page4\\_005481.html](https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/au/page4_005481.html)。

<sup>2</sup> 以上ティモシー・ジェレル「3 月 11 日東日本大震災および核危機への人道支援・災害救援対応に関する豪州国防軍の視点」防衛研究所編『平成 23 年度安全保障国際シンポジウム報告書』2011 年、45-57 頁。

<sup>3</sup> 日本記者クラブ「ブルース・ミラー 新駐日豪大使 昼食会」2011 年 10 月 26 日、  
<https://www.jnpc.or.jp/archive/conferences/23427/report>。

<sup>4</sup> 以上ブルース・ミラー元駐日豪大使へのインタビュー、2021 年 9 月 1 日。

<sup>5</sup> Michael MacArthur Bosack, “Slowly Blazing the Trail with the Australia–Japan Reciprocal Access

両国の間では、こうした理由から交渉の更なる長期化を予測する声もあったが、急速に悪化する戦略環境を踏まえ、両国が交渉を加速化させた結果、2020 年 11 月に「大枠合意」が発表された。今次の首脳会談での署名により、円滑化協定は構想からおよそ 10 年以上の歳月を経て、実現することになった。

## 協定の内容とその意義

首脳会談後には、協定に加え「合意議事録」及び法的拘束力を伴わない「討議の記録」が発表された。懸案のひとつであった死刑制度については、協定の第 21 条 5 において、「両締約国が相互に別段の決定を行う場合」を除き、犯罪を行った訪問部隊の構成員の引き渡しについて「相互に援助する」ことが定められた。協定の附属書を読むと、ここで言われている「別段の決定」とは、同援助が「この協定の効力発生時に有効な国際協定に基づく自国の義務に反するといずれかの締約国が認める場合」に行われることが分かる。さらに前述の「討議の記録」によると、上記の状況は「援助を拒否しようとする締約国が当該援助の結果として該当する者に死刑が科され得る十分な可能性がある」と認める状況において適用することを意図するものとされる。

ここから、日本を訪問した豪州軍の兵士が犯罪を行い、その結果死刑に処され得る十分な可能性がある場合には、豪州側が身柄の引き渡し等の援助を拒否することも有り得ることが推察される。同時に、附属書には、接受国の領域的管轄権の合法的な行使を妨害してはならない旨規定されており、日本の警察当局が接受国として本来行使し得る逮捕・捜索といった警察権とのバランスを図ったものと思われる（無論、実際にはその時々判断は両国間の個別の協議に委ねられることになるであろう）。

なお、自衛隊と豪州軍は、これまでも日本での共同訓練「武士道ガーディアン」や、豪州での米豪共同演習「タリスマン・セーバー」への参加等を通じて、それぞれ相手国を複数回訪問している。円滑化協定は、こうした機会にその都度結ばれていた取り決めや各種調整をまとめたものという側面が強く、その意味では必ずしも両国の関係を劇的に変える性質のものではない。豪州はまた、この種の協定を複数国と締結している<sup>6</sup>。

日本もまた、海外で活動する自衛隊の地位等を定めた交換公文を派遣先の国々と交わすことはあったものの、自衛隊と他国軍の「相互」訪問を念頭においた協定の締結は、これが初めてのことであった。それゆえ豪側には、協定の締結によって日本の自衛隊が豪州北部で行われる日豪や日米豪での訓練により頻繁に参加することへの期待も存在する<sup>7</sup>。

また協定の対象となる「協力活動」は、協定の規定を読む限り、必ずしもこれまで実績のある共同訓練や災害救助に限定されていない。これにより、例えば日本や日本周辺有事の際に日本を訪問して活動を行う豪州軍に対しても、同協定が適用される可能性があると思われる。日本にとってそれは、対日防衛義務を定める日米同盟を「補完」するものとしての豪州の戦略的価値が、一段と高まったことを意味していたと言える。

そもそも 2006 年 3 月に発足した日米豪の閣僚級戦略対話や、その翌年に発足した安全保障・防衛協力会合の下で、日米豪や日豪は伝統的な安全保障分野での協力を含む実践的な防衛・安全保障協力を促進してきた。2021 年 6 月に開催された第 9 回日豪外務・防衛閣僚協議でも、両国が「現実世界に即した防衛協力を深化させる重要性」や、「安全で安定した地域を支援する、目標を定めた、効果的で実践的な防衛活動の実施」、そし

Agreement”, *The Diplomat*, April 10, 2019, <https://thediplomat.com/2019/04/slowly-blazing-the-trail-with-the-australia-japan-reciprocal-access-agreement/>; 藤原慎一・小倉哲夫「日豪部隊協定交渉、死刑制度が壁 廃止の豪、派遣隊員への適用懸念」『朝日新聞』2019 年 3 月 15 日、<https://digital.asahi.com/articles/DA3S13948697.html?pn=3>。

<sup>6</sup> Australian Government Department of Defence, “Directorate of International Government Agreements & Arrangements (DIGAA) Links”, Dates Unknown, <https://www.defence.gov.au/legal/digaalinks.asp>.

<sup>7</sup> Peter Jennings, “Deeper ties with Japan send strong message to China”, *The Strategist*, January 4, 2022, <https://www.aspi.org.au/opinion/deeper-ties-japan-send-strong-message-china>.

て「自衛隊と豪州国防軍との間で、空中給油を含め、共同訓練・オペレーションを複雑化・高度化させていく高い志」が強調されていた。円滑化協定は、こうした日豪の目標の実現に向けた取り組みを、法制面から支えていく役割を担っているものとして理解することができよう。

## 今後の展望

今後は協定の批准と締結に向けて、日豪それぞれで国会等での審議が行われることになる。2017 年 1 月に署名された日豪間の新たな物品役務相互提供協定（ACSA）が、国内的な手続きを経て効力を発するまでに 9 ヶ月の期間を要したことからも分かるとおり、円滑化協定の締結にも相応の期間を要することが予想される。とは言え、昨今の安全保障環境の急速な悪化を踏まえると、協定の早期批准・締結が望ましいことは言うまでもない。また円滑化協定の署名は、豪州以外の国とも同種の協定を結ぶ道を開いた。既に英国との間で同協定の締結に向けた交渉が進められているが、それ以外の国々とも協定が結ばれることになれば、それはインド太平洋地域における同盟国・同志国との安全保障協力のネットワーク化をより促すことになるであろう。

首脳会談ではまた、2007 年 3 月に発表された「安全保障協力に関する日豪共同宣言」（日豪安保共同宣言）に代わる、新たな安全保障協力に関する共同宣言を発出することへの期待が表明された。2007 年の日豪安保共同宣言は、それ以前に行われていた協力をまとめた側面が強く、またその内容もテロ対策や軍縮、人道支援活動といった相対的に烈度の低い事態への対応が中心であった。新たな共同宣言は、こうした事態に加え、伝統的な安全保障分野におけるより烈度の高い事態における協力も一つの焦点になるであろう。また海洋安保や経済安保、サイバーや宇宙といった新たな領域における協力も盛り込まれることが予想される。地域の安全保障環境が急速に変化する中で、日豪の安全保障協力もまた、その役割の再定義が求められているのである。

### プロフィール

政策研究部  
防衛政策研究室  
主任研究官 佐竹 知彦  
専門分野：アジア太平洋の安全保障

本欄における見解は、防衛研究所を代表するものではありません。  
NIDS コメンタリーに関する御意見、御質問等は下記へお寄せ下さい。  
ただし記事の無断転載・複製はお断りします。

防衛研究所企画部企画調整課  
直 通：03-3260-3011  
代 表：03-3268-3111（内線 29177）  
FAX：03-3260-3034  
※ 防衛研究所ウェブサイト：<http://www.nids.mod.go.jp/>

\* 本稿の内容の一部は、佐竹知彦『冷戦後の日豪安全保障協力—「距離の専制」を越えて』（勁草書房、2022 年 3 月刊行予定）からの抜粋である。