

在日米軍再編を促進するための法整備

～ 在日米軍再編特措法案の概要 ～

外交防衛委員会調査室 おかどめ やすふみ
岡留 康文

提出の背景・経緯

米国は、2001年9月以降、全世界において米軍の展開態勢の見直しに着手した。

在日米軍についても、2002年（平成14年）12月以降、日米間で協議が行われ¹、2005年（平成17年）2月、日米安全保障協議委員会（外務・防衛の閣僚会議。以下、「2+2」という。）は、日米共通の戦略目標を確認した。また、同会合においては、日米の役割・任務・能力とともに、兵力態勢の再編について集中的に協議を行うこととされた。その協議の成果として、同年10月29日、2+2は、『日米同盟：未来のための変革と再編』を取りまとめ、任務・役割・能力の具体的方向性と、兵力態勢の再編の具体的方向性を示した。さらに2006年（平成18年）5月1日、2+2は、兵力態勢の再編の最終的な取りまとめである『再編実施のための日米のロードマップ』（以下、「ロードマップ」という。）を発表し、具体的施策を実践するための詳細を示した。

平成18年5月30日、政府は、ロードマップに示された措置を着実に実施するため、『在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について』を閣議決定した。この閣議決定では、ロードマップに示された具体的な再編案を、「法制面及び経費面」を含め、的確かつ迅速に実施するための措置を講ずるとの方針を確認、また、再編により新たな負担を担うこととなる地元に対し、地域振興策等の措置を実施するとともに、返還跡地の利用の促進、駐留軍従業員の雇用の安定確保に取り組むこと、沖縄の海兵隊部隊のグアム移転について所要の経費を分担し、これを早期に実現する、こととした。

平成18年12月15日、「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府・与党協議会」において、米軍再編に国として適切に取り組むため、再編により負担の増加する地元市町村への新たな交付金や在沖縄海兵隊のグアム移転を促進するために必要な国際協力銀行の業務に関する特例等を内容とする時限立法の整備を、次期通常国会において行うとともに、平成19年度予算に、新たな交付金についての所要の予算を計上することが合意された。

主な経緯

- 2001. 10. 1 米国防省、4年ごとの国防計画見直し(QDR)で、在外プレゼンスの在り方を変更する方針を表明
- 2002. 12. 16 日米安全保障協議委員会(2+2)、日米間の安全保障に関する協議強化を確認
- 2003. 11. 25 ブッシュ米大統領、米軍の軍事態勢見直しについて同盟国等との協議を強化するとの方針を発表
- 2004. 8. 16 ブッシュ米大統領、演説の中で米軍の配備態勢見直しに言及
- 2005. 2. 19 2+2、日米共通の戦略目標を確認
- 10. 27 米政府、日本政府に対し、キティ・ホークの後継に原子力型航空母艦を当てる旨伝達
- 10. 29 2+2、「日米同盟：未来のための変革と再編」発表
- 2006. 4. 23 日米防衛首脳会談、在沖縄米海兵隊のグアム移転経費の負担について合意
- 5. 1 2+2、「再編実施のための日米のロードマップ」発表
- 5. 30 「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」閣議決定
- 8. 29 普天間飛行場の移設に係る措置に関する協議会（第1回会合）開催
- 2007. 2. 9 政府、在日米軍再編特措法案を国会に提出

ロードマップの概要

地元負担の軽減に関する主なもの

- ・ 普天間飛行場の移設・返還
- ・ 在沖海兵隊要員とその家族のグアムへの移転
- ・ 嘉手納飛行場以南の人口が集中している地域の相当規模の土地の返還
- ・ 人口密集地への配慮としての厚木飛行場から岩国飛行場への空母艦載機の移駐
- ・ キャンプ座間、米軍相模総合補給廠の一部返還
- ・ 横田空域の一部返還を初めとする空域や航空管制に関する措置

抑止力の維持に関連する主なもの

- ・ 在日米陸軍司令部の改編
- ・ 米軍の横田飛行場やキャンプ座間における自衛隊と在日米軍司令部の併置による日米の司令部間の連携向上
- ・ 嘉手納飛行場などから各地の航空自衛隊（空自）基地への航空機の訓練の移転による日米間の相互運用性の向上
- ・ キャンプ・ハンセンや嘉手納飛行場における施設・区域の日米共同使用
- ・ 空自車力分屯地へのBMD用移動式レーダーの展開

（出所：『平成 18 年版日本の防衛』（防衛庁））

また、嘉手納飛行場の騒音を実質的に軽減するための自衛隊飛行場での訓練移転を平成 19 年 3 月に実施するなど、再編事業を逐次実施していく必要がある中で、負担を受け入れる自治体から交付金交付の要望も出されていたほか、在沖縄海兵隊のグアム移転を 2014 年（平成 26 年）までに行うために、国際協力銀行に關係の業務を付与し、早急に同業務の準備に当たらせる必要があった。

このような背景・経緯を受けて、平成 19 年 2 月 9 日、政府は、「在日米軍再編特措法案」（以下、「法案」という。）を国会（衆議院）に提出した。

法案の概要

本法案は、在日米軍等の再編を実現することが、我が国の平和及び安全の維持に資するとともに、防衛施設周辺の住民の負担を軽減する上で極めて重要であることにかんがみ、関係市町村に対し、住民の生活の利便性の向上及び産業の振興に寄与する事業を対象に、再編交付金を交付し、在沖縄海兵隊のグアム移転を促進するための国際協力銀行の業務の特例等を定めるものである。

政府は本法案提出の意義について、国として再編に取り組む姿勢が明確となり、日米関係にとってもプラスになる、沖縄を含む負担軽減を早期に実現させることが可能となる、再編による負担を受け入れた市町村の期待にこたえられる、いまだ再編を受け入れていない市町村に協力を求める、といった点を挙げている²。

（１）再編交付金

在日米軍等の再編に伴って負担が増加することとなる市町村に対し、住民の生活の利便性の向上及び産業の振興に寄与する事業を対象に、再編交付金を交付することとした。

ここでいう「再編」には、昨年 5 月の「ロードマップ」に記載されている米軍・自衛隊の編成・配置・運用の態様の変更のほか、横須賀への原子力空母の配備（通常型からの交代）も含むこととされている（法案第 2 条。以下、「法案」は略す。）

【交付金の仕組み】再編交付金は、再編関連特定防衛施設の指定（第 4 条）、再編関連特定周辺市町村の指定（第 5 条）、再編交付金の交付（第 6 条）という流れで交付される。

再編関連特定防衛施設は、米軍再編に伴い、負担が増加すると認められる防衛施設を、防衛大臣が指定することとなっている。例えば、米軍嘉手納、岩国、三沢の各飛行場で行われていた航空機の訓練を本土の航空自衛隊（空自）基地（千歳、三沢、百里、小松、築城、新田原）で分散実施される場合等が該当すると考えられている。

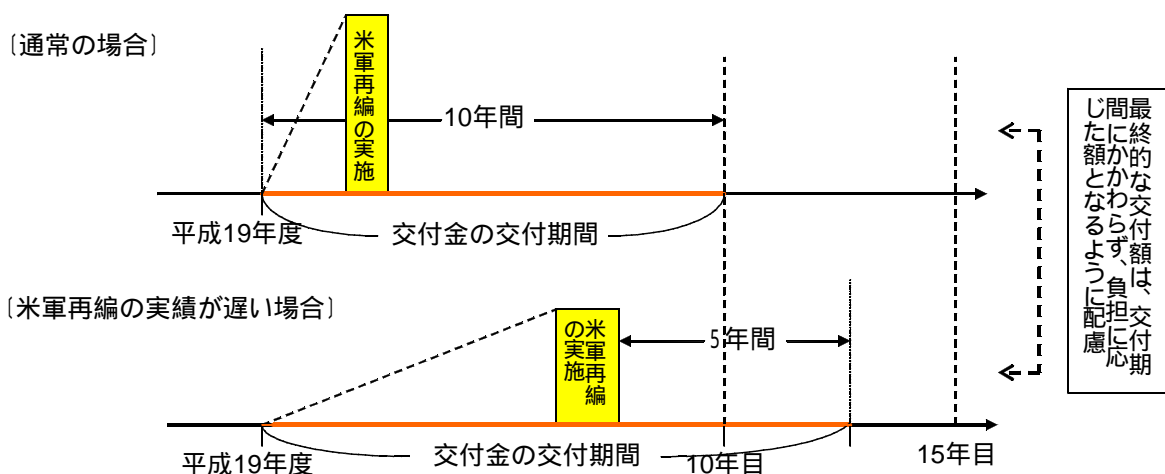
対象の市町村は、防衛大臣が指定した「再編関連特定防衛施設」の周辺の市町村（隣接市町村が指定される場合もある）について、防衛大臣が「再編関連特定周辺市町村」として指定したものとなる。ただ、米軍の再編に対して当該市町村から理解が示されている等交付金の交付が再編の円滑かつ確実な実施に資すると認められる場合に限られることとなる。このため、再編に反対の場合は交付されない。

交付対象の「再編関連特別事業」は、「公共用の施設の整備その他の住民の生活の利便性の向上及び産業の振興に寄与する事業であって、政令で定めるもの」であるが、道路等の公共施設の整備、環境保全に関する事業といった施設の整備のほか³、地元から要望の強いいわゆるソフト事業（防犯パトロールや防犯カメラの設置など）も予定している。

【交付に関する基本的な考え方】 交付金の額については、予算の範囲内で、政令で定めるところにより交付されるが、米軍再編に伴う負担に応じた額を交付することとなる。すなわち、米軍再編に伴う新たな負担が大きい場合には、相対的に、交付額も多くなるようにする。また、米軍再編の実施に向けた措置（部隊の移転に伴って必要となる施設整備等）の進捗状況等に応じて交付することとなる⁴。政府は、進捗状況に応じた交付のイメージの一例として、再編（政府案）を受け入れた段階、環境影響評価に着手した段階、施設整備に着手した段階、再編が実施された段階の4段階に分け、各段階に応じて、徐々に交付額を増やしていくことを示している。

交付金の算定基準は、「住民の生活の安定に及ぼす影響の増加の程度及びその範囲を考慮」することとなっているが、この基準が明確でなく政府の裁量が大きいとの指摘もある。

また、交付金の交付期間は、原則として10年間としており、米軍再編の実施までに長期間を要する場合には、10年間を超えることができる（米軍再編を実施した年から5年以内に限り、15年は超えないものとする。）としている（附則第2条）。仮に交付期間を延



(出所)『在日米軍の再編を促進するための法整備について』(平成19年2月 防衛省)

長しても、最終的な交付総額は交付期間にかかわらず、負担に応じた額となるように配慮することとなっている。

ただ、交付金は毎年の予算の範囲内で交付されるので、同じ条件の市町村に対して交付金総額が同額となるかは確約できないと思われる。また、「進捗状況に応じた交付」や「交付期間の限定」は、いまだ再編を受け入れていない市町村に協力を求めるための手段であるとの指摘もある。

(2) 再編関連振興特別地域に係る施策

在日米軍の再編に伴って負担が増加する地元自治体に対する施策として、再編交付金のほか、特に負担の大きな市町村を含む地域を再編関連振興特別地域として指定し、道路、港湾等の整備に係る国の負担率・補助率の特例等を設けることとした。

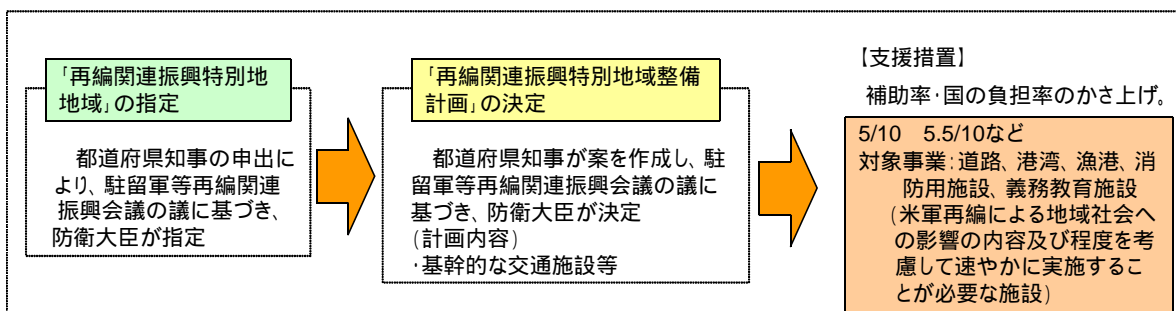
この施策は、「再編関連振興特別地域」の指定(第7条)、「再編関連振興特別地域整備計画」の決定(第8条) 支援措置の実施(第11条～第13条) という手順により実施される⁵。

【地域の指定】 防衛大臣は、都道府県知事からの申出に基づき、特に負担の大きな(「影響が著しい」)市町村を含む地域を、駐留軍等再編関連振興会議(議長:防衛大臣、議員:総務、外務、財務等の関係閣僚)の議に基づき、「再編関連振興特別地域」に指定する。この「再編関連振興特別地域」は、再編交付金の交付対象である再編関連特定周辺市町村の区域及びこれに隣接する市町村の区域からなる地域である。この隣接する地域は再編関連特定周辺市町村でなくてもよい。

【事業計画の決定】 都道府県知事が「再編関連振興特別地域整備計画」の案を作成し、駐留軍等再編関連振興会議の議に基づき、防衛大臣が決定する。整備計画の内容は、基幹的な交通施設(道路、鉄道、港湾等)生活環境、産業振興等が規定されている(第9条)。

【支援措置】 整備計画に基づく事業のうち、法案別表に掲げる事業(土地改良、漁港、港湾、道路、水道、下水道及び義務教育施設)で再編による地域社会への影響の内容及び程度を考慮して速やかに実施することが必要なものについては、国の負担率・補助率のかさ上げを行う。

地域の指定、事業計画の案の作成は、都道府県知事が行うこととされているため、市町村が望んでも、都道府県知事が再編に消極的あるいは反対の場合は本施策は実施されないことになる。



また、駐留軍等再編関連振興会議の議決においては、前述の整備計画に掲げる事業については所管大臣の賛成を条件としているが、本制度が参考とした「原子力立地会議」(議長：内閣総理大臣)では、こうした規定はない。

(3) 国際協力銀行の業務の特例等

在日米軍の再編に伴いグアムにおいて実施される事業で在沖縄米海兵隊のグアムへの移転を促進するために必要な施設整備に係る資金の出資、貸付け等の業務を国際協力銀行が行うことができることとした。

【グアム移転経費】 在沖縄米海兵隊要員約 8,000 人及びその家族約 9,000 人のグアムへの移転に伴う経費については、昨年 4 月の日米防衛首脳会談において、費用総額及び日米負担額について合意された。このうち、海兵隊の司令部庁舎・教場、海兵隊員の隊舎、学校などの生活関連施設は、家賃や使用料による資金の回収が困難であるため財政支出で整備する。他方、海兵隊員の家族住宅と、電力・上下水道・廃棄物処理のためのインフラ整備については、我が国財政支出をできる限り少なくするため民間活力(民活)を導入し、出資や融資等により措置する。民活を導入する事業の資金は、米国が支払う家賃や使用料により将来回収する予定である⁶⁾。

グアム移転経費(102.7億ドル)の内訳

・日本側負担 60.9億ドル		
司令部庁舎、教場、隊舎、学校等生活関連施設	財政支出 (真水)	28.0億ドル (上限)
家族住宅	出資 効率化 融資等	15.0億ドル 4.2億ドル 6.3億ドル 25.5億ドル
基地内インフラ (電力、上下水道等)	融資等	7.4億ドル
・米側負担 41.8億ドル		
ヘリ発着場、通信施設、訓練支援施設、整備補給施設、燃料・弾薬保管施設などの基地施設	財政支出 (真水)	31.8億ドル
道路(高規格道路)	融資 又は 真水	10.0億ドル

防衛庁資料を基に作成

移転経費を我が国が負担する理由について政府は、移転は我が国が米国に主体的・積極的に働き掛けた結果、合意したもので、グアムに移転した海兵隊の任務に依然として我が国防衛が入っている、米国にも予算上の制約があり、米国単独で施設・インフラ整備をした場合長期間を要する、と説明している⁷⁾。

家族住宅の戸数については、3,500 戸程度と考えられており⁸⁾、これをもとに計算すると 1 戸当たりの経費が約 73 万ドル(約 8,000 万円)となることから、積算が高額すぎるとの指摘もある。また、出融資は、米国が支払う家賃収入やインフラ使用料収入により回収すると政府は説明しているが、実現を疑問視する指摘もある。

【駐留軍再編促進金融業務】 現行の国際協力銀行は、我が国の対外政策金融を担う一元の実施機関として、我が国及び開発途上国の健全な発展の促進という使命の遂行のため、平成 11 年(1999 年)10 月 1 日に日本輸出入銀行と海外経済協力基金が統合して設立された全額政府出資の銀行である。その業務は、国際金融等業務及び海外経済協力業務の 2 本の柱から構成されている⁹⁾。

今回、この二つの業務の例外として、在日米軍の再編に伴いグアムにおいて実施される事業で在沖縄米海兵隊のグアムへの移転を促進するために必要な施設整備に係る資金の出

資、貸付け等の業務（「駐留軍再編促進金融業務」）を国際協力銀行が行うことができることとしている（第 16 条）。具体的な業務は、国際金融等業務で行っている「貸付け」、「金融機関の貸付債権の譲受け」、「出資」等である。

また、国際協力銀行は、それぞれの業務ごとに勘定を設けているが、駐留軍再編促進金融業務の経理については、特別の勘定（「駐留軍再編促進金融勘定」）を設けて整理することとしている（第 18 条）。

他方、国は、国際協力銀行に対し、出資のほか無利子の貸付けを行う措置を実施することとしている（第 21 条）。

国際協力銀行を活用する理由として政府は、海外での長期間にわたる民活事業を適切かつ安定的に実施するためには、この分野に専門的な知見・経験を有する国際協力銀行の業務の特例を定めることが不可欠である、と説明している¹⁰。これに対し、国際協力銀行は、政府系金融機関の改革の一環で、国際金融等業務は日本政策金融公庫に統合される予定であるが¹¹、規模縮小を目指す改革方向に逆行するのではないかといった指摘もある¹²。

（４）駐留軍労働者に係る措置等

【駐留軍労働者に係る措置】 駐留軍労働者に対し、独立行政法人駐留軍等労働者労務管理機構¹³を通じた技能教育訓練その他の適切な措置を実施する（第 25 条）。

これは、再編により施設・区域の返還・縮小等が行われ、当該施設・区域で働く駐留軍労働者（基地従業員）の雇用に影響が出ると考えられるための措置である。

同機構はこれまで退職予定者を対象に職業訓練を実施していたが、雇用継続のための技能教育訓練（職種転換訓練）は初めて行う。具体的には、労働者の意向を確認し、米軍と交渉した上で、特殊車両の運転やパソコンなどの技能訓練を実施することとなる。専門的なものについては、各種学校（自動車学校等）を活用することも考えている。

また、「その他の適切な措置」とは、例えば、転勤に関する情報提供等を想定している。現段階で駐留軍労働者に対する影響は出ていないため、19 年度については具体的な予算は計上していない¹⁴。

雇用に係る影響が最も大きいと思われる沖縄では、海兵隊の要員 8,000 人及びその家族 9,000 人のグアム移転等に伴い、5 施設の全面返還（労働者数約 1,700 名（17 年 3 月末現在））、1 施設の一部返還（返還規模は確定していない。労働者数約 2,200 名（同））を予定しており、新設予定の普天間飛行場代替施設（現行の普天間飛行場の労働者数は約 210 名（同））だけでは、余剰となると予想される労働者を吸収しきれず、県外の施設・区域にそれを受け入れるだけの求人があるのかも現段階でははっきりしない。

【法の有効期限】 本法は平成 29 年 3 月末までの 10 年間の時限立法となっている。その例外として、再編交付金の交付は最長 5 年間、また国際協力銀行の業務に関する特例等の措置については、当分の間、効力を有するものとしている（附則第 2 条）。

有効期限を 10 年としたのは、「ロードマップ」で完了期限を明示したもののの中で最も遅い普天間飛行場代替施設の建設や空母艦載機の岩国飛行場移駐が 2014 年（平成 26 年）に完了となっていることを勘案して決めたものである¹⁵。国際協力銀行については、返済に

長期間を要するため（米軍の民活による住宅建設資金の返済の例では 50 年もある¹⁶⁾）の措置である。

-
- 1 再編に関する検討は、「抑止力の維持」と「地元負担の軽減」を基本的な考え方として進められた。
 - 2 『在日米軍の再編を促進するための法整備について』（平成 19 年 2 月 防衛省）
 - 3 衆議院議員笹木竜三君提出駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法案等に関する質問に対する答弁書(平 19.3.16)
 - 4 この交付制度は、発電用施設周辺地域整備法に基づく電源立地地域対策交付金制度を参考にしたものである。
 - 5 この施策は、「原子力発電施設等立地地域の振興に関する特別措置法」による施策を参考にしている。
 - 6 『在日米軍の再編を促進するための法整備について』（平成 19 年 2 月 防衛省）
 - 7 『在日米軍の再編を促進するための法整備について』（平成 19 年 2 月 防衛省）
 - 8 第 164 回国会衆議院外務委員会議録第 12 号 11 頁（平 18.4.28）
 - 9 「国際金融等業務」では「輸出金融」「輸入金融」「投資金融」「事業開発等金融（アントイドローン）」といったツールを通じて我が国の輸出入若しくは海外における経済活動の促進又は国際金融秩序の安定に寄与するための貸付等を行っている。「海外経済協力業務」では「円借款」「海外投融資」といったツールを通じて開発途上国・地域の経済及び社会の開発又は経済の安定に寄与するための貸付を行っている。
 - 10 『在日米軍の再編を促進するための法整備について』（平成 19 年 2 月 防衛省）
 - 11 国際協力銀行は、政府系金融機関の改革により、平成 20 年 10 月に、海外経済協力業務は独立行政法人国際協力機構（新 JICA）に、国際金融等業務は新政策金融機関（日本政策金融公庫）に承継される予定である（新 JICA への承継については 18 年 11 月に関係法律が成立済み、新政策金融機関への承継については今国会に「株式会社日本政策金融公庫法案」が提出されている）。
 - 12 『産経新聞』（平 18.5.7）
 - 13 駐留軍等労働者労務管理機構は、日米安全保障体制の維持に貢献するため、日米安全保障条約に基づき我が国に所在する米軍基地で働く駐留軍等労働者の雇入れ、提供、労務管理、給与及び福利厚生に関する業務を実施することにより、在日米軍の活動に必要な労働力の確保を図ることを目的とし、平成 14 年 4 月 1 日に設立された。駐留軍等労働者の労務管理等事務については、従来、機関委任事務として関係都県知事が実施していたが、地方分権推進計画等により、当該機関委任事務が廃止され、現在その大部分の事務を同機構が引き継ぎ実施している。
 - 14 衆議院議員平岡秀夫君提出「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法案」に関する質問に対する答弁書(平 19.2.27)
 - 15 第 166 回国会衆議院予算委員会第一分科会議録第 1 号 11 頁(平 19.2.28)
 - 16 第 166 回国会参議院外交防衛委員会会議録第 3 号 5 頁（平 19.3.20）