

包括的な見直しが求められる在日米軍駐留経費問題

～ 在日米軍駐留経費負担特別協定 ～

外交防衛委員会調査室 なかうち やすお
中内 康夫

1. はじめに

我が国が在日米軍従業員¹の基本給等や米軍施設の光熱水料等を負担することを定める現行の「在日米軍駐留経費負担特別協定」²の有効期間は平成 20 年 3 月 31 日までであるため、日米両政府は、その後の対応について、平成 19 年の秋頃から本格的に協議を行い、平成 23 年 3 月 31 日までを有効期間とする新たな特別協定を締結することで合意した。その結果、平成 20 年 1 月 25 日、東京において、高村外務大臣とシーファー駐日米国大使との間で新協定の署名が行われ、2 月 5 日には、その承認案件が国会（衆議院）に提出された。

日米間の交渉過程において、我が国は労務費や光熱水料等の大幅な削減を求め、一方、米国は現状維持又は日本側の負担増を要求したとされるが、最終的に合意に達したのは、光熱水料等の若干の減額はあったものの、現行協定の枠組みをほぼ踏襲したものとなった。

また、政府は、上記の特別協定分とは別に、日米地位協定の範囲内で我が国が負担している在日米軍従業員の格差給の廃止等（在職者に対する激変緩和措置あり）について、労働組合と交渉・合意し、平成 20 年 4 月 1 日から実施することとしている。

本稿では、以上の経緯を踏まえ、(a)在日米軍駐留経費負担³のこれまでの経緯、(b)新たな特別協定の成立経緯と内容、(c)地位協定分の労務費負担の見直し内容(格差給の廃止等)について紹介していくこととしたい。

2. 在日米軍駐留経費負担のこれまでの経緯

(1) 地位協定の範囲内での負担

日米安全保障条約及び日米地位協定に基づき我が国に駐留が認められている在日米軍の駐留に要する経費については、日米地位協定第 24 条により、我が国と米国で分担することとなっている。我が国の負担は、施設・区域の提供、その所有者、提供者への補償が原則となっている（同条第 2 項）。一方、米国の負担は、我が国が施設・区域を提供した後の在日米軍の維持に伴うすべての経費（いわゆる維持的経費）となる（同条第 1 項）。維持的経費には、米軍人軍属等の人件費、米軍の運用維持費等のほか、在日米軍従業員の雇用に係る経費（いわゆる労務費）が含まれているとされた。

当初、日米両国は上記の基本認識に従って経費を負担していたが、1970 年代に入り、我が国の物価と賃金の高騰、ニクソンショック後の円高ドル安環境の出現等により、米側の駐留経費負担が増大し、米国では我が国に対する防衛分担の追加を求める声が強くなった。これを受けて、我が国は、在日米軍の駐留を円滑かつ安定的にするための施策として、在日米軍駐留経費を自主的に負担することとし、地位協定の範囲内で、昭和 53 年度から在日米軍従業員の労務費の一部（福利費、管理費）の負担を開始し、翌 54 年度からは、格差給、語学手当等の労務費負担や隊舎・住宅の建設等の提供施設整備も行うこととなった。

(2) 特別協定による負担

昭和 60 年のプラザ合意以降、急激な円高が進み、在日米軍従業員給与の米側負担を急増させた。我が国による在日米軍へのこれ以上の財政支援は地位協定の範囲を超えるものであったため、地位協定による経費負担の原則の特例的な暫定措置として、日米間で新たに「在日米軍労務費負担特別協定」が締結され、昭和 62 年度から我が国は在日米軍従業員に対する調整手当等 8 手当への負担(当該経費の半額まで)を開始した。翌 63 年には同特別協定の改正議定書が締結され、我が国は対象手当の全額を負担することが可能となった(平成 2 年度から全額を負担)。

その後も我が国の経済力の高まりや米国の巨額の財政赤字などを背景に、米国は我が国に対し防衛責任分担の一層の拡大を求め、平成 3 年 4 月、日米両政府は、新たに「在日米軍駐留経費負担特別協定」を締結した(有効期間は平成 8 年 3 月 31 日まで)。この協定により、我が国は、調整手当等だけでなく基本給等を含む 44 項目(現在は 43 項目)の給与の全部又は一部を負担することとなり、既に地位協定の範囲内で負担していた格差給、語学手当等を含め、労務費について、その全額を負担することが可能となった(平成 7 年度から上限労働者数の範囲内で全額を負担)。また、在日米軍又はその公認調達機関が公用のため調達する電気・ガス・水道・下水道及び暖房用等の燃料の料金又は代金に要する経費(=光熱水料等)の全部又は一部も新たに負担することとなった(平成 7 年度から上限調達量の範囲内で全額を負担)。

さらに平成 8 年 4 月に発効した特別協定(有効期間は平成 13 年 3 月 31 日まで)に基づき、8 年度からは、我が国の要請に基づく在日米軍の訓練の移転に伴う追加的経費(=訓練移転費)の負担も行うこととなった。

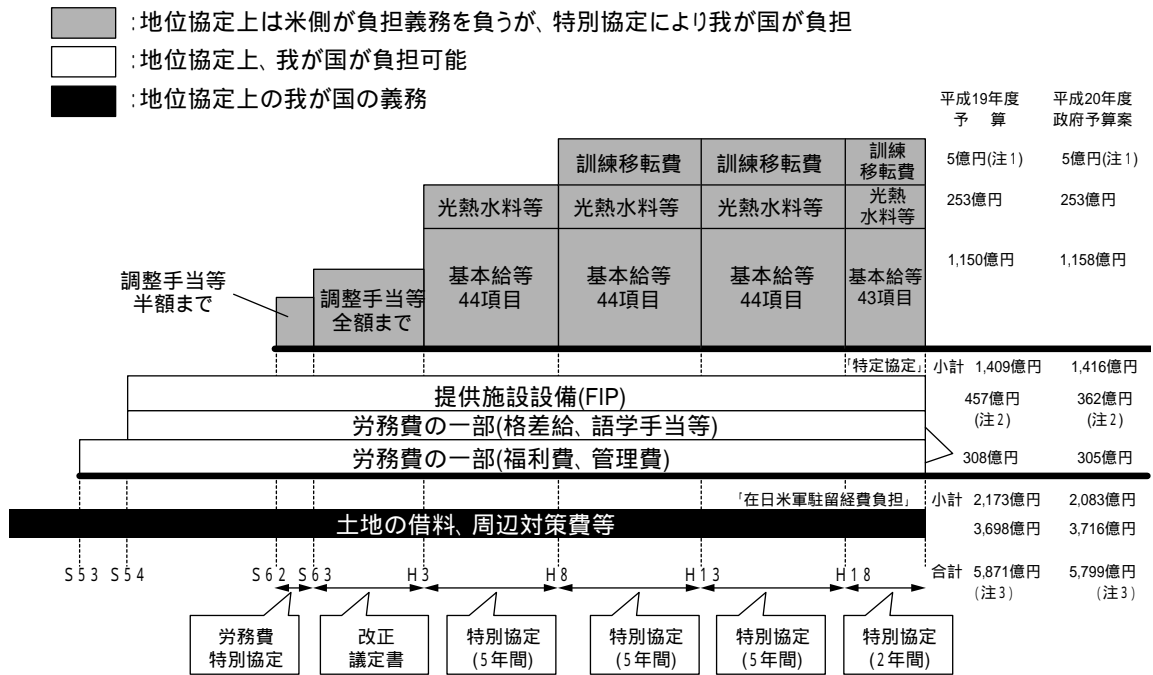
その後、米国の財政状況が好転する中、我が国の財政状況が悪化し、日米の立場が逆転しているとの認識から我が国では負担減を求める声が強くなっていった。そのような情勢を踏まえ、平成 13 年 4 月に発効した特別協定(有効期間は平成 18 年 3 月 31 日まで)は、前協定と同様に労務費、光熱水料等及び訓練移転費の負担を規定したが、米側の節約努力を協定本文に明記し、我が国は施設・区域外の米軍住宅のために調達される分の光熱水料等は負担しないとするなどの変更が加えられた。

平成 18 年に発効した現行の特別協定(有効期間は平成 20 年 3 月 31 日まで)は、前協定の枠組みをほぼ踏襲するものであるが、在日米軍再編に伴う我が国の負担が見込まれる中、協定締結時にはその進展を見極めることが困難であるとの特殊事情を踏まえ、有効期間を従前の 5 年間ではなく 2 年間に短縮した(以上の経緯をまとめたものとして図 1 参照)。

(3) 在日米軍駐留経費の負担額の推移

我が国が負担する在日米軍駐留経費の推移(歳出予算ベース)を概観すると、負担を開始した昭和 53 年度は 62 億円であったものが、年々拡大し、ピークの平成 11 年度には 2,756 億円に達している。その後は、我が国の厳しい財政状況等を踏まえ、提供施設整備費の圧縮や我が国の負担する光熱水料等の上限調達量の引下げなどもあって、毎年数%ずつの減額が続いており、19 年度は 2,173 億円、20 年度では 2,083 億円となっている(図 2 参照)⁴。なお、昭和 53 年度以降、在日米軍駐留経費負担として我が国がこれまでに支出した金額の累計は 5 兆円を超えている。

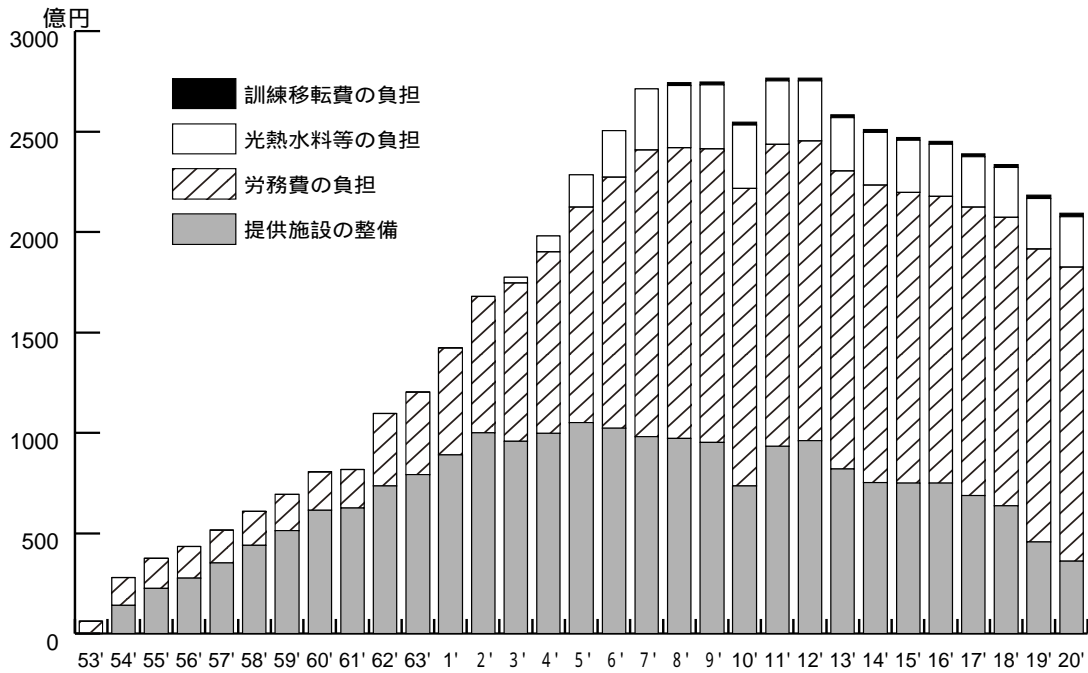
(図1) 在日米軍駐留経費負担のこれまでの経緯



(注1) この他に「SACO 関連経費」及び「米軍再編関係経費」の下での訓練移転費も特別協定により負担している。
 (注2) 歳出予算ベース
 (注3) 平成19年度及び平成20年度の在日米軍駐留に関連する経費には推計額等が含まれる。

(外務省資料を参考に作成)

(図2) 在日米軍駐留経費負担の推移



(防衛省資料を参考に作成)

3. 新たな特別協定の概要

(1) 協定の成立経緯

現行の特別協定の効力は平成 20 年 3 月 31 日までであるため、その後の対応について、日米両政府は平成 19 年の秋頃から本格的に協議を行い、12 月 12 日に高村外務大臣とシーファー駐日米国大使が会談し、新たな特別協定における日本側負担の内容と水準について基本合意した。その内容は、特別協定の有効期間は 3 年間とする、協定の内容について、() 労務費は、現行特別協定の枠組みを維持し、現行特別協定と同じ上限労働者数 (23,055 人) とする、() 光熱費は、平成 20 年度について平成 19 年度予算額と同額の約 253 億円に相当する光熱水料等を、平成 21 年度及び平成 22 年度について平成 19 年度予算額の水準から 1.5% (約 4 億円) 減額した約 249 億円に相当する光熱水料等を負担する、() 訓練移転費は、現行特別協定の枠組みを維持する、() 上記の経費につき、米側による一層の節約努力を明記する、日米両政府は、より効率的で効果的な在日米軍駐留経費負担とするために包括的な見直しを行うことで一致した というものである。

この基本合意に基づき、協定の条文等の調整が行われ、平成 20 年 1 月 25 日、東京において、高村外務大臣とシーファー駐日米国大使との間で本協定が署名された。

交渉の過程において、日本側は、厳しい財政状況を踏まえ、従来どおりの負担の継続は国民の理解が得られないとして、労務費や光熱水料等の大幅な削減を求め、一方、米側は、イラクやアフガニスタンにおけるテロ掃討作戦の戦費増大などから、現状維持又は日本側の負担増を要求したとの報道も見られるが⁵、最終的に合意に達したものは、現行協定の枠組みをほぼ踏襲したものとなった。高村外務大臣は、「合意に達したことは日米同盟の維持・強化の観点から極めて有益である。米側は増やせと言っていた中で、お互いが交渉し、それなりに満足出来る結果となった」との認識を示している⁶。

(2) 協定の内容

本協定は、従前の協定と同様に、駐留経費の負担についての原則を定める日米地位協定第 24 条の特例として位置付けられ、本協定に基づく措置は、特例的、暫定的なものである。協定は、前文、本文 7 か条及び末文からなり、ほかに合意議事録及び書簡が作成されている。以下、その主な内容を紹介する。

(ア) 労務費の負担 (第 1 条)

我が国は、平成 20 年度から 22 年度の間、現行協定と同様に在日米軍労働者 (従業員) に対する基本給等の支払経費の全部又は一部を負担する (実際の運用では、平成 7 年度以降、上限労働者数の範囲で全額負担)。負担対象は基本給や時間外勤務給及び船員関係の諸手当など 43 種類である。現行協定と比較すると、広域異動手当⁷が追加され、時間調整給⁸が削除されている。従業員の給与制度は我が国の国家公務員の俸給及び諸手当の制度に倣いながらも、その勤務環境等の特殊性を考慮に入れた独特な制度となっており、広域異動手当は、平成 19 年度に国家公務員の諸手当として加わったことに伴い、同年度から在日米軍従業員の手当にも導入されたものである。なお、時間調整給については、在日米軍従業員の勤務条件の見直しが行われたことにより、18 年度に廃止されている。

また、現行協定の書簡と同様、日本側書簡において、我が国の負担経費の算定に資するため、上限労働者数が日本政府の方針として表明されている。上限労働者数は、現行協定の数値 (23,055 人) で据え置かれた。23,055 人の数値は、平成 8 年の協定が締結された際

に算出されたものであり、平成5～7年度における各月末の最多の数値（平成5年11月）が採られているが、上限労働者数が据え置かれたことにより、これを超える従業員に対する基本給等は米国が負担することとなる。ちなみに、平成19年12月末現在の在日米軍従業員数は25,142人であり、約2,100人分は米側が負担している。

（イ）光熱水料等の負担（第2条）

我が国は、平成20年度から22年度の間、現行協定と同様に、在日米軍又は在日米軍の公認調達機関が公用のため調達する光熱水料等に要する支払経費の全部又は一部を負担する（実際の運用では、平成7年度以降、上限調達量の範囲で全額負担）。その対象も現行協定と同じく、公益事業により供給される電気・ガス・上下水道と、それ以外の暖房・調理・給湯用の燃料である。これらは米軍基地の維持に係る経費が対象であり、米軍の訓練等に係る燃料は負担の対象ではない。

日本側書簡においては、各年度の光熱水料の予想調達量が金額に換算して定められており、我が国は、平成20年度について約253億円に相当する光熱水料等を、平成21年度及び平成22年度について約249億円に相当する光熱水料等を負担することとしている。現行の書簡においては、電気・ガス・上下水道など個別の上限調達量が定められ、その範囲内で我が国が負担することとしていたが、今回の書簡では、それを改め、光熱水料等の費用の総額を決め、その分を負担する方式とした。平成20年度の負担額約253億円は、19年度予算額と同額であり、21年度及び22年度の負担額約249億円は、19年度予算額の水準から1.5%（約4億円）減額した金額である。

今回の見直しについては、19年度予算額と比較して3年間で負担額が約8億円の削減にとどまり実質的に据え置きであるとの指摘がある。一方、政府は、現行協定を前提として積算した20年度概算要求時の金額（約267億円）との比較では20年度予算だけで14億円近い削減効果があり、実質的な削減幅はより大きいとし、上限を調達量でなく金額で定めたことにより、原油高等で燃料単価が上昇した場合でも負担額が膨らむことのない仕組みになったと見直しの効果を強調している。また、日本側の負担額が固定することにより、米側も自らの負担額の予測可能性が高まり、コスト意識を持って効率的に電気・ガス・上下水道等を使用することが期待されるとの指摘もある。

（ウ）訓練移転費の負担（第3条）

現行協定と同様に、我が国の要請に基づき、米軍が行う訓練の全部又は一部を他の施設・区域を使用して行うよう変更する場合に、その変更に伴って追加的に必要となる経費の全部又は一部を我が国が負担する。もっとも、その負担は、変更の要請に当たり、我が国が経費を負担するとの通告を米国に対して行う場合に限られる。

我が国が負担する経費は、具体的には燃料費、食費、住居費などであり、訓練経費そのものではない。現在、本条を適用しているケースは、米空母艦載機夜間離着陸訓練（NL P）の厚木基地から硫黄島への移転、沖縄県の県道104号線越え実弾射撃訓練の本土演習場への移転、沖縄県伊江島補助飛行場へのパラシュート降下訓練の移転、在日米軍再編に係る航空機訓練移転（20年度は嘉手納飛行場から小松基地への訓練移転など十数件を想定）である。このうち、予算上の区分として、在日米軍駐留経費負担として整理されているのはのみであり（平成20年度予算は5億円）、とはSACO（沖縄に関する特別行動委員会）関係経費（13億円）、は米軍再編関係経費（9億円）として整理さ

れている。

(エ) 米国の節約努力(第4条)

本協定では、「アメリカ合衆国は、前三条に規定する経費の節約に一層努める」と規定し、現行協定になかった「一層」という文言を追加することにより、米側により強く節約努力を求める内容とした。

なお、本協定の対象外ではあるが、地位協定の範囲内で我が国が負担している提供施設整備に関しては、より一層の節約に努めていく方針が採られ、平成20年度予算(歳出ベース)では、19年度予算額(457億円)から95億円が削減された362億円が計上されている。

(オ) 負担金額の決定と通報(第5条)

我が国は、現行協定と同様に、負担経費の具体的金額を会計年度ごとに決定し、米国に速やかに通報する。本条は、経費負担について、我が国の財政面での自主性を明確にしようとするものである。

(カ) 協議(第6条)

日米両国は、現行協定と同様に、本協定の実施に関するすべての事項につき、日米合同委員会を通じて協議することができる。

(キ) 効力存続期間(第7条)

本協定は、その承認を通知する公文が交換された日に効力を生じ、平成23年3月31日までの3年間効力を有する。

現行協定は、在日米軍再編の進展の結果を見極める必要があるとの特殊な事情を踏まえ、従来のような5年間ではなく、更に暫定的な2年間を対象としていた。本協定で効力存続期間を3年間としたことについては、在日米軍再編に係る経費の全体像が未だ不透明である一方、法的安定性にも考慮する必要があるとあり、また、日米両政府間でより効率的で効果的な在日米軍駐留経費負担とするために包括的な見直しを行うことで一致したことなどを総合的に勘案した結果であるとされる。

4. 地位協定分の労務費負担の見直し(格差給の廃止等)

(1) 防衛省と全駐労との交渉経緯

在日米軍基地で働く日本人従業員(在日米軍従業員)は、私法上の雇用契約により国(防衛省)に雇用されているが、国の事務・事業に従事するものではないので国家公務員ではない。従業員の給与制度は我が国の国家公務員の俸給及び諸手当の制度に倣いながらも、その勤務環境等の特殊性を考慮に入れた独特な制度となっている。職種には、各軍の司令部や部隊等の事務員、技術要員、運転手、警備員、非戦闘用船舶に乗り組む船員及び施設内の食堂、売店等の諸機関のウェイトレス、販売員等があり、平成19年12月末現在の従業員数は25,142人である。

平成19年10月5日、防衛省は、在日米軍従業員が組織する全駐留軍労働組合(全駐労)に対して、我が国が地位協定の範囲内で負担している格差給・語学手当の廃止や国家公務員を上回る水準の退職手当の引下げなどを提示した。こうした手当等は、言語や慣習の異なる米軍基地内での勤務という特殊性から認められているものとされるが、防衛省は、外資系企業で働く日本人が増えるなどの日本の社会・経済情勢の変化を踏まえ、その特殊性は薄れてきているとした。これに対し、全駐労は、米軍基地内では労働者を保護する国

内法制が遵守されていない、テロの標的にされる緊張感の中で勤務している、雇用の不安定さは昔と変わらないなどの特殊性を主張し、手当等の一部削減に応じる対案を提出した上で、総合的な労働条件の改善を要求した¹⁰。その後、全駐労は2度にわたりストライキを行うなど、両者の協議は難航したが、12月18日、労使交渉は妥結した。現在、防衛省は、労務提供契約の改正に向けて在日米軍と調整中である。

(2) 防衛省と全駐労との妥結概要

防衛省と全駐労が12月18日に合意した給与の見直しの概要は、格差給(国家公務員の俸給表に準じた基本給に10%上乘せ支給)の廃止、語学手当(合格した語学試験のレベルに応じ月額1,100円~6,600円の支給)の廃止、退職手当(国家公務員を上回る水準)の国家公務員の水準への引下げ、枠外号俸制度(基本給表の最高号俸を超えて昇級させる制度)の廃止であり、平成20年4月1日を施行期日としている。

ただし、本合意においては、当該手当等が長期にわたり存続し、在職者の生活給となり、生活設計の一部ともなっていることを考慮し、現在の在職者に対する激変緩和措置をとることが確認されている。その内容は、受けている格差給及び語学手当額の2分の1の5年間支給(5年後に見直し)、改正前に受けている基本給、格差給及び語学手当額の合計額の保障(現給保障)などである。この激変緩和措置の5年後の見直しの解釈について、報道では、防衛省は打ち切りを考えているのに対し、全駐労は継続を目指しているとされ¹¹、その時点で問題が再燃する可能性がある。

(3) 経費の削減効果

我が国は、地位協定分として労務費を300億円程度負担しており、このうち今回の見直しにより削減の対象となる格差給等の給与費は約100億円(見直しが反映される前の平成19年度予算で102億円)であるが、在職者への激変緩和措置がとられているため、直ちに全額が不要となるわけではない。見直しが反映された後の20年度予算案では前年度比3億円減の99億円が計上されている。なお、5年後には、従業員の入れ替わりもあり、50億円程度まで所要額が減少するとの見込みもある。

5. むすびにかえて

今回の日米交渉において、我が国は、厳しい財政状況を踏まえ、労務費や光熱水料等の大幅な削減を求めたが、米側は強い難色を示し、日米同盟関係を重視した我が国は、結局、光熱水料等の数億円程度の減額で米国側と折り合ったと報道されている¹²。駐留経費負担の問題は、日米間で負担を分け合うものであり、イラク、アフガニスタンでのテロ掃討作戦の戦費が拡大し、国防予算に余裕のない米国との交渉は困難なものであったと思われるが、我が国が当初目指していた駐留経費負担の抜本的見直しからはほど遠い内容となったことは否めないであろう。

在日米軍駐留経費については、日米両国を取り巻く社会・経済財政情勢が大きく変わってきており、安易に従来どおりの負担を継続していくことは国民の理解が得られないと思われる。また、総額で3兆円との指摘もなされている米軍再編関係経費の負担が今後増加していくことが見込まれているだけに、在日米軍駐留経費負担の抜本的な見直しは喫緊の課題であろう。

そのような意味において、平成19年12月12日の新たな特別協定に関する日米両政

府の基本合意において、「日米両政府は、より効率的で効果的な在日米軍駐留経費負担とするために包括的な見直しを行うことで一致した」と発表されたことに注目したい。これを踏まえ、石破防衛大臣は、「新たな特別協定が発効した後、速やかに日米間で協議を開始したい」との意向を示したと報じられている¹³。現時点では具体的な協議内容・日程は決まっていないようであるが、在日米軍駐留経費負担について、今後、日米間で包括的な見直しに向けての協議が速やかに開始されることを期待したい。また、その際には、双方での負担の押し付け合いに陥ることなく、いかにすれば無駄を省き、効率的・効果的な経費の執行となるのかという点も積極的に議論していく必要がある。

他方、在日米軍従業員の給与の見直し（格差給の廃止等）は、米国の負担を増やすことなく、我が国の在日米軍駐留経費負担を削減できるものであり、「日米関係に悪影響を与えない妙案」との指摘がある一方、日米関係への配慮を優先し抜本的見直しを先送りしたしわ寄せを在日米軍従業員が受ける形になったとの指摘もなされている¹⁴。また、防衛省と全駐労の間で曖昧な解釈のまま残されている在職者の激変緩和措置の5年後の見直しについても、どのような決着となるのか注目していく必要がある。

¹ 在日米軍基地で働く日本人従業員については、法令上は「駐留軍等労働者」と規定され、それを用いる場合も多いが、「在日米軍従業員」という用語も一般的であるので、本稿ではそちらを使用した。

² 正式名称は、「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第24条についての新たな特別の措置に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」という。

³ 在日米軍の駐留に必要な経費のうち、我が国が地位協定上の義務を超えて負担している経費をいう。なお、「思いやり予算」との通称で呼ばれることがある。これは、昭和53年6月に訪米した金丸防衛庁長官とブラウン米国防長官との会談で、金丸防衛庁長官が「駐留軍経費の問題については、思いやりの立場で地位協定の範囲内でできる限りの努力を払いたい」旨述べたのが由来とされる。なお、「思いやり予算」という呼称はあくまで通称であり、政府は公式に用いていない。

⁴ 我が国が負担する在日米軍の駐留に関連する経費には、在日米軍駐留経費負担に加え、周辺対策、施設の借料、リロケーション、基地交付金、調整交付金、特別交付税、普通交付税、提供普通財産借上試算等がある。政府資料によると、平成20年度予算案をベースに計算したこれら経費の総計額は約5,799億円（推計額等含む）である。

⁵ 『産経新聞』（平18.10.9）、『日経新聞』（平18.11.6）、『読売新聞』（平18.12.19）等

⁶ 平成19年12月12日の高村外務大臣記者会見

⁷ 施設を異にして異動した者のうち施設間及び施設から住居の距離が60km以上の者に支給される。

⁸ 所定週勤務時間が40時間を超える者にその超過分を割増支給するものであった。

⁹ SACO関係経費とは、沖縄県民の負担を軽減するために「沖縄に関する特別行動委員会（SACO）」の最終報告の内容を実施するための経費、米軍再編関係経費とは、米軍再編事業のうち地元負担の軽減に資する措置に係る経費である。政府は、在日米軍駐留経費負担について、日米安保体制の円滑かつ効果的な運用を確保していくことは極めて重要との観点から我が国が自主的な努力を払ってきたものであり、前2者とは性格が異なるとして、区別して整理している。

¹⁰ 『朝日新聞』（平18.12.14）

¹¹ 『読売新聞』（平18.12.19）

¹² 『朝日新聞』（平18.12.13）、『読売新聞』（平18.12.13）、『日経新聞』（平18.12.13）

¹³ 『日経新聞』夕刊（平18.12.14）

¹⁴ 『読売新聞』（平18.12.13）