

# 在沖縄海兵隊のグアム移転実施のための法的枠組み を定めた協定の締結

## ～ 在沖縄海兵隊のグアム移転に係る協定 ～

外交防衛委員会調査室 ささもと ひろし  
笹本 浩

### 1. 提出の背景・経緯

2001年の9.11テロ以降、国際テロ活動や大量破壊兵器の拡散など新たな安全保障環境に対応させるため、米国は全世界的に米軍の兵力態勢の見直し（再編）を行った。その一環として、在日米軍の再編についても日米間において協議が進められ、日米安全保障協議委員会（外務・防衛閣僚会議、「2+2」）は、2005年10月29日に『日米同盟：未来のための変革と再編』を、2006年5月1日に『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。）を取りまとめた。

再編協議は、「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検討が進められた。特に「地元負担

の軽減」について、沖縄県における地域社会の負担の軽減が重視され、ロードマップにおいても、2014年までに在沖縄海兵隊（第三海兵機動展開部隊）のグアムへの移転のほか、米海兵隊普天間飛行場の代替施設への移転、嘉手納飛行場以南の施設・区域の統合と土地の返還等が明記されている。

米海兵隊のグアム移転（以下「グアム移転」という。）のための経費は、日米双方が自分の負担を行うとの観点から、2006年4月、日米防衛首脳会談において、表のとおり分担することが決まった。ロードマップにおいては、施設及びインフラの整備のための全体の額が102.7億ドル、そのうち、日本は、施設及びインフラ整備のため、28億ドルの直接的な財政支援（政府側は「真水」と称す。）を含め、60.9億ドル（2008米会計年度の価格）を提供することとなっている。なお、米国は、施設及びインフラ整備費の残りを負担し、財政支出31.8億ドルと道路のための約10億ドルから成ると記載されている。

ロードマップの再編案を促進するため、2007年5月に米軍再編特措法が制定されるとともに、2006年度予算から米軍再編経費が計上され、グアム移転事業を含め米軍再編事業に関する調査等が実施されてきた。

#### 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                |
| 2007.5.23  | 在日米軍再編特措法の成立                                  |
| 2009.2.17  | グアム移転協定の締結                                    |

その後、米国側が 2009 年以降実際にグアム移転事業に着手する見込みとなってきたことなどから、政府は、米国との間で日本側が提供する資金について、その上限と米国側の用途を限定すること等を規定する協定の締結について交渉を行うこととなった。

交渉の結果、2009 年 2 月 17 日、クリントン米国国務長官訪日に際し、同長官と中曽根外務大臣との間で「第三海兵機動展開部隊の要員及びそ

の家族の沖縄からのグアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」(以下「本協定」という。)の署名が行われた。

表：グアム移転経費の内訳

事業内容		財源	金額	
日本側の負担	司令部庁舎、教場、隊舎、および学校などの生活関連施設	財政支出	28.0 億ドル (上限)	
	家族住宅	出資	15.0 億ドル	25.5 億ドル
		融資等	6.3 億ドル	
		効率化	4.2 億ドル	
	基地内インフラ	融資等	7.4 億ドル	
計		60.9 億ドル		
米国側の負担	整備補給施設や燃料・弾薬の保管施設などの基地施設といった日本側の負担以外のもの	財政支出	31.8 億ドル	
	道路(高規格道路)	融資又は財政支出	10.0 億ドル	
	計		41.8 億ドル	
総額		102.7 億ドル		

出典：防衛省資料(2006年4月23日、防衛首脳会談において合意)

## 2. 協定の概要

本協定は、ロードマップにおける関連事項を確認しつつ、我が国と米国が実施する在沖縄海兵隊のグアム移転に必要な資金拠出を始めとする日米双方の行動を確保するとともに、我が国が提供する資金についての米国による適切な管理、グアム移転事業に係る調達に参加するすべての者の平等な取扱いを確保すること等について定めるものである。

政府は、本協定締結の意義について、多年度にわたる資金拠出を始めとする日米双方の行動が法的に確保され、ロードマップにおいて日米両政府が約束する在沖縄海兵隊のグアム移転の実施が確実なものとなり、ひいては沖縄県の地元住民の負担の軽減につながることとなる、

上限 28 億ドルという多額の日本側資金について、米国政府による適切な管理等を確保するための手続等が法的に整備されることとなる、という説明をしている。

本協定は、前文、本文 11 箇条及び末文からなり、前文においては、ロードマップにおけるグアム移転関連の記述が再確認され、本文においては、日本側のグアム移転に対する資金拠出に関するもの及び米国側のグアム移転のための措置に関するもの等が規定されている。

以下、本協定の概要について紹介する。

### (1) 前文の概要

本協定の前文では、おおむねロードマップの「沖縄における再編」に記載されている内容について改めて言及している。

具体的には、ロードマップに記載された再編案の実施が沖縄を含む地域社会の負担を軽減するものであること、第三海兵機動展開部隊の要員 8,000 人及びその家族 9,000 人が部隊としての一体性を維持するような方法で 2014 年までに沖縄からグアムに移転することを再確認すること、この移転が嘉手納飛行場以南の施設及び区域の統合並びに土地の返還を実現する

ものであることを認識することである。

費用については、グアム移転の総費用の見積額 102 億 7,000 万ドルのうち、日本側の直接的な財政支援(以下「真水」という。)の負担額として施設及び基盤整備のために 28 億ドルを提供することが改めて確認されている。

なお、本協定の対象は、「真水」の部分であり、これ以外の日本政策金融公庫の国際協力銀行(JBIC)部門による融資等で措置される家族住宅事業等のいわゆる「民活事業」については対象となっていない。政府は、「民活事業」に対する日米間の協定締結の必要性について、その対象となる事業の具体的な在り方を米国政府との間で協議を行っている段階であり、今後、協定の要否を含めて検討するとの認識を示している。

また、28 億ドルの真水事業の全体像について、政府は、その見積りの根拠も含めて、従来から明らかにしておらず、各会計年度において予算に計上されるべき具体的な事業の内容及びその所要経費を日米間で引き続き協議及び精査を行うとの説明にとどまっている。

その他前文には、沖縄における再編案が相互に関連しているとし、嘉手納飛行場以南の施設及び区域の統合並びに土地の返還は、第三海兵機動展開部隊の要員及びその家族の沖縄からグアムへの移転を完了することにかかっており、並びに同部隊のグアムへの移転は、普天間飛行場の代替施設の完成に向けての具体的な進展、グアムにおいて必要となる施設及び基盤の整備に対する日本の資金面での貢献にかかっていることもロードマップに明記されていることに言及している。

## (2) 日本側の資金拠出

### 【日本側の資金拠出額の上限】

日本側のグアム移転のための資金提供について、28 億ドルを限度とする旨明記されている(第 1 条第 1 項)。

資金の提供に当たっては、グアムにおける施設及び基盤を整備する事業への米国政府による資金供出があることを条件としている(第 9 条第 1 項)。ここでいう事業とは、米国のみが資金を拠出して実施する事業を意味する。

なお、米国が今後分担する予定の事業の具体的な内容及びその所要経費については、引き続き日米間で調整中であり、現時点での米国の負担額は明らかにされていない。また、28 億ドルについては、あくまでも上限の額であり、日本側が支出しなければならない額という趣旨ではないとされている。

また、日本が提供する各会計年度において予算に計上される資金の額は、両国政府間の協議を通じ日本側が決定し、各会計年度に締結する「別途の取極」に記載されることになる(第 1 条第 2 項)。この「別途の取極」には、日本側が資金を拠出する個別の事業も記載される(第 7 条第 1 項(a))。

### 【米国の資金の適正使用義務】

本協定では、日本の提供する資金について米国政府に適正使用を義務付けている(第 2 条)。すなわち、米国政府に対し、日本の提供する資金(利子を含む。)をグアムにおける施設及び基盤を整備する移転の事業にのみ使用する義務を課している。

平成 21 年度予算に計上されているアブラ地区基盤整備事業やアンダーセン空軍基地の整備事業について<sup>1</sup>、沖縄海兵隊の移転事業ではなく、米海軍佐世保基地の強襲揚陸艦の寄港のための港湾整備及び岩国基地からの海兵隊ヘリ部隊の運用管制部隊の庁舎の整備事業が含まれているとの指摘があった<sup>2</sup>。これについて、政府は、グアム移転において部隊としての一体性を維持した方法で移転が行われるためには、アブラ地区及びアンダーセン空軍基地北部地区において、人員及び物資の輸送、揚陸等のための港湾運用機能及び航空運用機能に係る整備並びに司令部庁舎等の整備を行う必要があるため、日米両国の分担に従って資金の提供を行うものであり、これらの事業は在沖海兵隊のグアム移転に必要な事業であるとの認識を示している<sup>3</sup>。

#### 【未使用残額等の処理】

日本が提供した資金が拠出された事業について、契約終了後に未使用残額がある場合に米国側は日本に返還することされているが、日本の同意を得た上で同一の会計年度において提供した他の個別の事業に使用することができることとされている（第 7 条第 3 項(a)・(b)）。これは、21 年度予算に計上された資金の未使用残額について、同年度の他の事業に使用することが可能であるということである。

日本の提供した資金に利子が生じた場合は、日本の提供すべき資金の総額（28 億ドル上限）に繰り入れられ、事業の契約終了後に日本に返還するほか、同意を得て日本の提供した資金による事業に使用することも可能である（第 7 条第 2 項・第 4 項）。

また、米国政府は、日本に対して、毎月日本政府が資金の提供を行う合衆国財務省勘定における取引に関する報告書を提出する義務を負う。

#### 【その他】

その他、協定上、米国に課される義務としては、日本の提供する資金による事業に係る調達に際して、その過程に参加するすべての者を公正、公平かつ衡平に取り扱うと規定されている（第 5 条）。これは、米国内の業者に優遇措置をすることなく、すべての参加者に対し同一の取扱いをすることを意味し、日米以外の第三国の業者も同様に取り扱われることとなる。

なお、日本の資金が拠出された施設・インフラに重大な影響を与えるおそれがある変更を米国が検討する場合には、日本と協議し、かつ、日本の懸念を十分に考慮して、適切な措置をとることとされおり、今後の情勢の変化、計画の変更等の事態に対処する規定を設けている（第 8 条）。

#### （ 3 ）米国側の措置

本協定上、米国のとる措置については、グアムにおける施設及び基盤を整備する米国政府の資金拠出を含むグアム移転のために必要な措置をとる旨、規定されている（第 2 条）。

他方、その条件として、移転のための資金が利用可能であること（米予算の範囲内）、普天間飛行場の代替施設の完成に向けての具体的な進展があること、（民活事業を含む）日本の資金面での貢献があることが規定されている（第 9 条第 2 項）。

この条件について、これらが満たされない場合、米国が日本の提供資金の利用を含めグ

アム移転のための措置を実施できないとも解され、この点について明確にする必要があると考えられる。

また、「具体的な進展」について、政府は、ロードマップに記載された普天間飛行場の代替施設の完成に向けた特定の措置を意味するものではなく、様々な要素を総合的に勘案して判断されるべきものであるとし、何が「具体的な進展」に当たるのかを明らかにしていない。また、「具体的な進展」が見られない場合の事業の在り方についても、政府としては、普天間飛行場の代替施設移設及び返還について、今後とも沖縄県民の理解と協力を得られるよう努力しつつロードマップに従って実施していくと説明し、具体的な在り方について明示的に説明していない。

#### (4) その他

その他、日米両政府は、本協定の実施に関して相互に協議するとされているほか(第10条)、本協定は日米両国のそれぞれの国内法の手続によって承認され、それを通知する外交上の公文が交換された日に効力を生ずるとされている(第11条)。なお、米国において、本協定は議会(上院)の承認の対象となっていないとのことである。

本協定実施のための国内措置として、新たな立法措置は必要としないが、日本側が米国に対して資金の提供を行う義務が生ずるため、予算措置が必要となる(注1参照)。

### 3. むすびにかえて

本協定の提携によって、厳しい経済・金融情勢の中で、我が国はグアム移転のための経費約28億ドルを負担する法的義務を負い、2014年まで毎年5億ドル程度予算に計上することとなる見込みである。政府は本協定の締結によって28億ドルが上限として確定したことを強調しているが、グアム移転の全体像の詳細が明らかにされていないことについて、これまでも質疑を通じて疑問が呈されている。

普天間飛行場の代替施設建設問題についても、移設予定地のキャンプ・シュワブにおける施設整備に関し、沖縄県側から沖合移設の要請があり、普天間飛行場移転のめどが立っていない状況にある。

また、普天間飛行場移転に関連して、本協定にグアム移転、普天間飛行場移転及び嘉手納飛行場以南の施設等の返還がワンパッケージであることが確認されたことで、普天間飛行場の危険性除去の問題解決の条件としてグアム移転が位置付けられるのではないかとの懸念も示されているなど、今後の国会審議を通じて、これらの諸論点が議論されることが予想される。

<sup>1</sup> 平成21年度予算において、グアム移転関連経費のうち、「真水」事業に総額346億円を計上している。「真水」事業の内訳は、工事費として、フィネガヤン地区基盤整備事業(第1段階)に約129億円、アンダーセン空軍基地北部地区基盤整備事業に約28億円、アブラ地区基盤整備事業に約174億円を計上し、設計費として、消防署(フィネガヤン地区)設計、下士官用隊舎(フィネガヤン地区)標準設計、港湾運用部隊司令部庁舎(アブラ地区)設計及び診療所(アブラ地区)設計の合計約16億円を計上している。

<sup>2</sup> 『朝日新聞』(平21.2.16)

<sup>3</sup> 防衛事務次官記者会見(平21.2.16)ほか。