

総額が5年間維持される在日米軍駐留経費負担

～在日米軍駐留経費負担特別協定の概要～

外交防衛委員会調査室 ささもと ひろし いまい かずまさ
 笹本 浩・今井 和昌

日米両政府は、平成23年1月21日、在日米軍従業員の労務費（給与等）、米軍施設の光熱水料等及び訓練移転費を同年4月から5年間負担する新たな在日米軍駐留経費負担特別協定¹（以下「協定」という。）に署名した。署名に先立ち両政府は、在日米軍駐留経費負担の包括的な見直しを行い、労務費及び光熱水料等を段階的に削減し、その削減分を協定の枠外の提供施設整備費に加算することで、今後5年間の在日米軍駐留経費負担の全体を現在の水準（平成22年度予算（1,881億円）が目安）で維持することとした²。

本稿では、在日米軍駐留経費負担のこれまでの経緯、新たな協定作成の経緯と内容について紹介していくこととしたい。

1. 在日米軍駐留経費負担のこれまでの経緯³

（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。我が国は、施設・区域の提供、その所有者・提供者への補償を負担し（同条第2項）、米国は、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）を負担することとなっている（同条第1項）。

当初、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）が含まれるとされており、日米両国はこ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状況の出現等により、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、在日米軍の円滑かつ安定的な駐留のため、在日米軍駐留経費を自主的に負担することとし⁴、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（福利費及び管理費）の負担を開始し、翌54年度からは、格差給や語学手当等の労務費負担、隊舎・住宅の建設等の提供施設整備も行うこととなった。

¹ 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」である。

² 「在日米軍駐留経費負担の包括的な見直しの結果について」（平成22年12月14日付け外務省資料）を参照。
〈http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/futanminaosi_101214.html〉

³ 在日米軍駐留経費負担のこれまでの経緯を図式化したものが図1である。

⁴ 金丸防衛庁長官（当時）が「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」と発言したことから、「思いやり予算」との呼称が広まった。

(2) 特別協定による負担

昭和 60 年のプラザ合意以降、急激な円高の進行により、在日米軍従業員給与の米側負担が著しく増加したことを背景に、昭和 62 年度からは、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、日米間で新たに協定を締結することにより、米側が負担してきた在日米軍従業員に対する調整手当等 8 項目の手当について我が国が負担することとなった(有効期間は昭和 67(平成 4)年 3 月 31 日まで)。当初、日本側の負担については、当該経費の半額までとされたが、昭和 63 年の協定の改定議定書締結により、昭和 63 年度からは、我が国の負担は対象手当の全額とすることまで可能とされた(昭和 63 年度より段階的に負担割合を増やし、平成 2 年度から全額を負担)。

その後、米国は、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、我が国に対し防衛分担の一層の拡大を求めた。平成 3 年 4 月、日米両政府は、新たに協定を締結した(有効期間は平成 8 年 3 月 31 日まで(5 年間))。この協定により、我が国は、在日米軍従業員に対する調整手当等 8 項目の手当を含む基本給等 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、語学手当等を含めて、労務費の全額を負担することが可能とされた(段階的に負担割合を増やし、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(段階的に負担割合を増やし、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 年に発効した協定(有効期間は平成 13 年 3 月 31 日まで(5 年間))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。

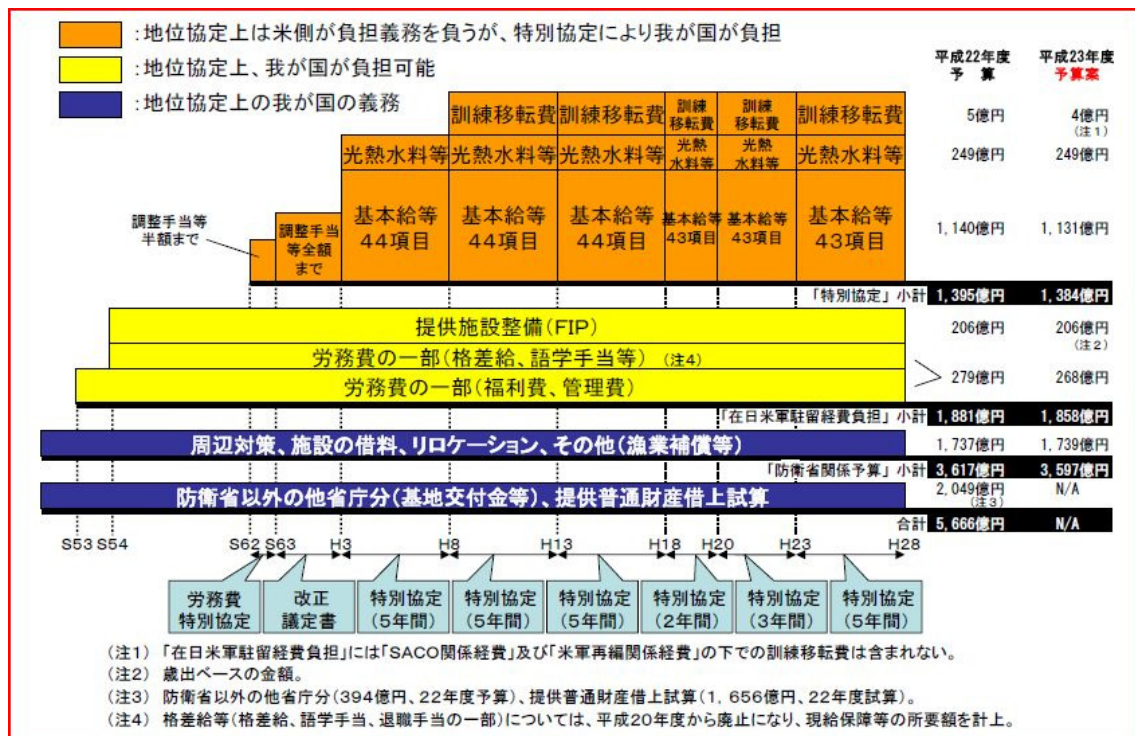
その後、米国の財政状況が好転する中、我が国の財政状況が悪化し、日米の立場が逆転しているとの認識から、我が国では負担減を求める声が強くなった。そのような情勢を踏まえ、平成 13 年 4 月に発効した協定(有効期間は平成 18 年 3 月 31 日まで(5 年間))は、前協定と同様に労務費、光熱水料等及び訓練移転費の日本側負担が規定される一方で、我が国は施設・区域外の米軍住宅のために調達される分の光熱水料等は負担しない、米側の節約努力を協定本文に明記するなどの変更が加えられた。

平成 18 年 4 月に発効した協定(有効期間は平成 20 年 3 月 31 日まで)は、従前の協定の枠組みをほぼ踏襲しつつ、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、有効期間を従来の 5 年間で 2 年間に短縮した。

平成 20 年 5 月に発効した現行の協定(有効期間は平成 23 年 3 月 31 日まで。以下「現行協定」という。)は、従前の協定の枠組みをほぼ踏襲しつつ、光熱水料等につき一定の削減を図ること及び在日米軍駐留経費負担について米側が「一層」の節約努力を行うことが明記された。有効期間については、在日米軍再編の最終的な経費負担の全体像が見えないこと、平成 18 年の協定(2 年間)とあわせて従来の 5 年間となること等を踏まえ、3 年間とした。また、協定の枠外において、地位協定の範囲内で負担している基地従業員の格差給、語学手当、枠外昇給制度の廃止及び退職手当の国家公務員水準への引下げが、平成 20 年 4

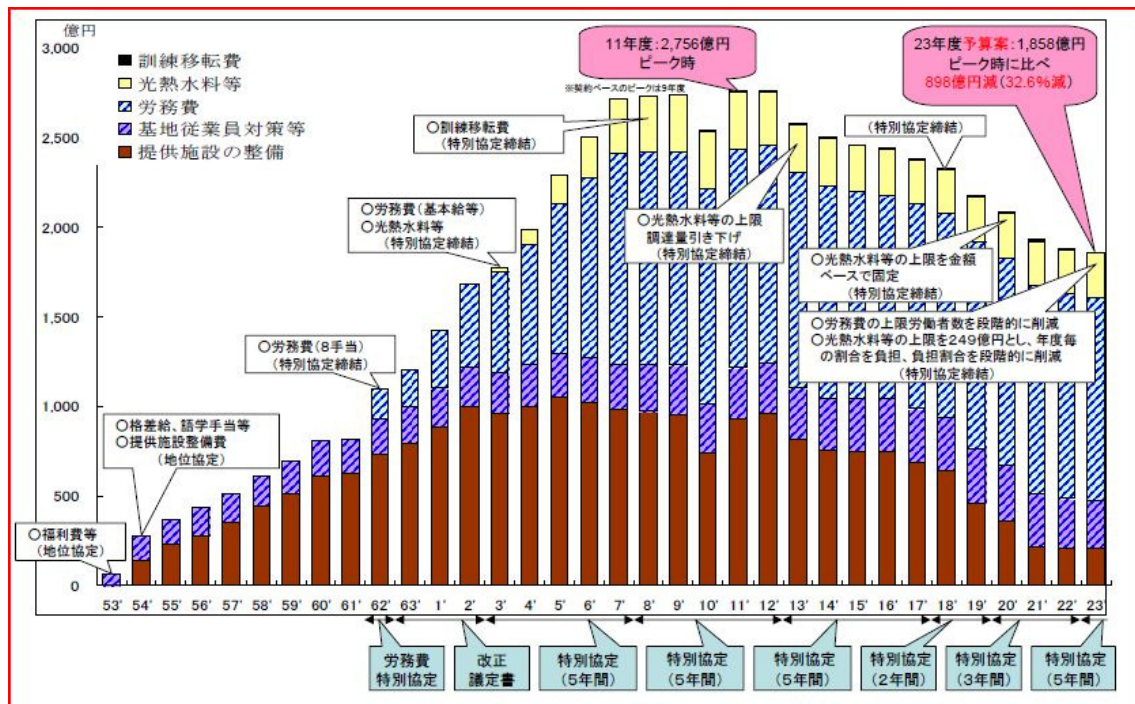
月 1 日に行われた。

(図 1) 在日米軍駐留経費負担のこれまでの経緯



(出所) 防衛省資料

(図 2) 在日米軍駐留経費負担の推移



(出所) 防衛省資料

（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等もあり、毎年数%ずつの減額が続いてきたが、今回の新たな協定が発効すると、協定分(労務費及び光熱水料等)は削減されるものの、5 年間は現行水準(平成 22 年度予算(1,881 億円)が目安)が維持され、減額傾向に歯止めがかかることとなる(図 2 参照)。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 6 兆円近くにのぼっている。

２．新たな特別協定の概要

（１）協定の成立経緯

日米両政府は、現行協定が平成 23 年 3 月末で失効することから、平成 23 年度以降の対応について、平成 22 年夏頃から本格的に協議を開始した。

現行協定の交渉の過程で、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、包括的な見直しを行うことを日米両政府間で合意した(平成 19 年 12 月 12 日)。他方、民主党は、現行協定の審査に際して(平成 20 年の第 169 回国会)、基地従業員の約 2 割に当たるとされる⁵ゴルフ場やバーなどの娯楽施設従業員の給与負担の是非を質し、我が国の財政状況が厳しい中で、米国側の節減努力について十分な検証をするべきであり、適切な支出の在り方を含め負担の見直しを求めるとして承認に反対した⁶。

このような経緯もあり、包括的な見直しに際して、日本側は、労務費や光熱水料等の削減を求め、他方、米国側は我が国周辺の安全保障環境の悪化を理由に増額を要求したと報道された⁷。

平成 22 年 12 月 14 日に取りまとめられた見直しの結果は、以下のとおりである。①在日米軍駐留経費負担の水準については、新協定の有効期間中(平成 23 年度～平成 27 年度の 5 年間)、現在の水準(平成 22 年度予算額(1,881 億円)が目安)を維持すること、②新協定については、有効期間を 5 年とし、基地従業員の給与費のうち、日本側が負担する上限労働者数を、現行の 23,055 人から 22,625 人に段階的に削減し、光熱水料等の日本側負担は 249 億円(平成 22 年度予算額)を上限とし負担割合を段階的に削減すること、③協定の対象となっていない提供施設整備費の水準については、新協定の有効期間において、現在の水準(平成 22 年度予算額(206 億円)が目安)以上とし、協定の減額分を充当することとした。なお、提供施設整備に関連して、同年 5 月 28 日の日米共同発表⁸に示された「緑の同盟」に関する日米間協力の一環として、よりエネルギー効率がよく環境に優しい設計を導入するなど、環境に配慮した施設の整備に努めることにも合意した。

この合意に基づき、協定の条文等の調整が行われ、平成 23 年 1 月 21 日、東京にお

⁵ 『毎日新聞』(平 20. 3. 14)

⁶ 協定については、衆議院で承認、参議院で不承認となったが、両院協議会を経て、憲法 61 条の規定に基づき衆議院の議決のとおり承認された。

⁷ 『読売新聞』(平 22. 11. 15)

⁸ 「共同発表 日米安全保障協議委員会(「2+2」)(2010 年 5 月 28 日)」を参照。

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/joint_1005.html>

いて、前原外務大臣とルース駐日米国大使との間で新たな協定（以下「新協定」という。）が署名された。

新たな在日米軍駐留経費負担の総額について現行水準を維持した理由を問われた菅総理大臣は、我が国を取り巻く国際環境が依然として不透明、不確実である中、在日米軍の抑止力が我が国や地域の平和と安定のために重要な役割を果たしていることを挙げている⁹。

（２）新協定の内容

新協定は、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、この協定に基づく措置は、特例的、暫定的なものである。新協定は、前文、本文 7 か条及び末文から成り、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 23 年度から 27 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現行協定と同様の 43 種類である。

また、従来協定と同様、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運用方針が示され、上限労働者数が表明されている。新協定における上限労働者数は、昨年 12 月の日米合意のとおり、現行協定の上限である 23,055 人から 430 人減の 22,625 人に段階的に削減される。具体的には、平成 23 年度及び 24 年度は 23,055 人、25 年度は 22,947 人、26 年度は 22,840 人で、27 年度に 22,625 人となっている。この結果、日本側の負担額は、給与水準に変更がない場合、5 年間で約 25 億円の減が見込まれている。

なお、実際の負担は、平均給与額に上限労働者数を乗じた額を負担しており、個別の職種等で区分していない。しかし、この削減される 430 人について菅総理は、娯楽性の高い施設に勤務する駐留軍等労働者の給与負担を取りやめると述べている¹⁰。

イ 光熱水料等の負担（第 2 条）

我が国は、平成 23 年度から 27 年度の間、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。

現行協定では、日本側書簡において、光熱水料等の費用の総額が年度ごとに定められ、平成 20 年度は約 253 億円、平成 21 年度及び平成 22 年度については、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た。新協定では、昨年 12 月の日米合意に基づき、日本側書簡において、日本側の負担する経費の上限を約 249 億円とし、各

⁹ 第 177 回国会衆議院本会議録第 3 号（平 23.1.27）

¹⁰ 同上

年度の光熱水料等の負担割合を現行の 76%から 72%に段階的に削減することが表明された。具体的な各年度の我が国の負担割合は、平成 23 年度が 76%、24 年度が 75%、25 年度が 74%、26 年度が 73%、27 年度が 72%である（平成 23 年度予算は 249 億円）。この結果日本側の負担額は、価格が現行水準で推移した場合、5 年間で約 27 億円の減が見込まれている。

ウ 訓練移転費の負担（第 3 条）

従来協定では、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・区域を使用する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とされていた。新協定では、それに加えて、米国の施政下の領域における訓練移転に伴い追加的に必要となる経費も対象となった。これは、平成 23 年 1 月 20 日に日米間で米軍再編に係る訓練移転の拡充の一環として、嘉手納基地における更なる騒音軽減等を図るため、航空機訓練移転の新たな移転先をグアムに拡充することについて合意されたことを受けたものである¹¹。条文上は、嘉手納基地以外からの移転や、米国施政下の領域であればグアム以外で行われる訓練にも適用は可能となっている。なお、国外での訓練移転に係る日本側の負担は、日本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。

日本側が負担する経費は、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。現行協定において適用しているケースは、①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、②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、③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、④在日米軍再編に係る航空機訓練移転である。このうち、便宜上、在日米軍駐留経費負担として整理されているのは①のみであり（平成 23 年度予算は 4 億円）、②と③は S A C O（沖縄に関する特別行動委員会）関係経費（同 10 億円）、④は米軍再編関係経費（同 9 億円）として整理されている¹²。

エ 米国の節約努力（第 4 条）

新協定では、現行協定と同様に「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、米側に引き続きより強く節約努力を求めている。

この節約努力に関する規定は、平成 18 年の協定より設けられている。米軍の節約努力の具体例について、これまで数値が示されたことはないものの、現行協定の審査に際して、労務費に関しては、組織の統合や業務の合理化による適切な労働者の配置に向けた努力、光熱費に関しては、節約の注意喚起、省エネ機器、器具の設置等に向けた努力、訓練移転費に関しては、人員、物資の輸送方法の工夫等に向けた努力を行っているとの回答を米側から得ていると説明がなされた¹³。

¹¹ グアムへの訓練移転については、防衛省 HP「米軍再編に係る訓練移転の拡充について」を参照。
<<http://www.mod.go.jp/j/press/news/2011/01/20a.html>>

¹² S A C O 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（S A C O）」の最終報告の内容を実施するための経費であり、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。

¹³ 第 169 回国会衆議院外務委員会議録第 3 号 28 頁（平 20.3.26）

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 28 年 3 月 31 日までの 5 年間効力を有する。

従来、協定の有効期間は概ね 5 年であったが、現行協定は 3 年、平成 18 年の協定は 2 年であった。これは、締結当時においては在日米軍再編の最終的な経費の全体像が見えていなかったこと、在日米軍駐留経費負担の包括的見直しを行うこととなったこと等によるものであった。新協定は、在日米軍駐留経費負担の包括的見直しが終了したこともあり、安定的な在日米軍の駐留に資するため、有効期間を 5 年とした。

新協定では、労務費や光熱水料等が削減され、その削減分が協定の枠外の提供施設整備費に加算されることとなり、新協定を含む在日米軍駐留経費負担全体の水準は、現在の水準を維持することとなった¹⁴。

我が国を取り巻く安全保障環境や我が国の財政状況を考慮して、新協定を含む今後 5 年間の在日米軍駐留経費負担に合意したが、労務費及び光熱水料等の負担軽減が図られる一方、提供施設整備費の増額により在日米軍駐留経費負担全体の規模が現状維持となった。特に提供施設整備費は、従来、より一層の節約に努める方針が採られ、平成 13 年度以降、予算額も減少していたが、今回、この方針を転換したことについては説明が求められよう。

また、今回、在日米軍駐留経費負担の在り方の包括的見直しが実施されたが、我が国はそれ以外にも、在日米軍駐留に伴う経費（米軍再編関連経費及び S A C O 経費）を負担しており、日米同盟の在り方と全体的な経費負担を含む我が国の役割についての議論も行われるであろう。

¹⁴ なお、2010 年 12 月 17 日に決定された「中期防衛力整備計画（平成 23 年度～平成 27 年度）について」においても、在日米軍の駐留をより円滑かつ効果的にするとの観点から、一層の効率化・透明化を図りつつ在日米軍駐留経費を安定的に確保する旨記載された。