変化する安全保障環境の下での在日米軍駐留経費負担

— 在日米軍駐留経費負担に係る特別協定 —

外交防衛委員会調查室 沓脱 和人

1. はじめに

在日米軍駐留経費負担に係る特別協定(以下「特別協定」という。)は、在日米軍の駐留 経費負担のうち、日米地位協定第24条において米側に負担義務のある経費の一部について、 同協定の特例として、我が国が一定期間負担することを定めた協定である。

現行の特別協定の有効期限は平成28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27年4月に行われた日米安全保障協議委員会(2+2)以降から協議を開始し、12月16日に在日米軍従業員の労務費、米軍施設の光熱水料等及び訓練移転費を平成28年度から5年間負担する新たな特別協定を締結することで合意に至った。その後、平成28年1月22日に東京において岸田外務大臣とケネディ駐日米国大使との間で新たな特別協定の署名が行われ、2月9日にその承認案件が国会(衆議院)に提出された。

本稿では、在日米軍駐留経費負担に関するこれまでの経緯、新たな特別協定策定の経緯 と内容について紹介することとしたい。なお、本稿における人物の肩書はいずれも当時の ものである。

2. 在日米軍駐留経費負担のこれまでの経緯

(1) 日米地位協定に基づく負担

日米安保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は、日米地位協定第24条により、日米で分担することとなっている。同条第1項は、米国側が維持的経費(日本が施設・区域を提供した後の在日米軍の維持に伴う全ての経費)を負担することを規定し、同条第2項は、日本側が施設・区域の提供、その所有者・提供者への補償を負担すると規定している。

米国側の維持的経費(同条第1項)については、当初、米軍人軍属等の人件費、米軍の運用維持費等のほか、労務費(在日米軍従業員¹の雇用に係る経費)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。しかし、昭和40年代後半から、ベトナム戦争による米国経済の疲弊、第一次オイルショック後の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等により、米国の在日米軍駐留経費負担が増大し、

¹ 在日米軍従業員とは、在日米軍基地で働く日本人従業員等(一部外国籍の従業員も含む)であり、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ため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。職種は、事務員、技術要員、運転手、警備員、非戦闘用船舶に乗り込む船員、施設内の食堂のウェイトレス等広範にわたる。

米国内において我が国に対する防衛分担の追加を求める声が高まることとなった。

これを受け、日米両政府は、昭和53年4月より、日米地位協定の枠内で、在日米軍従業員の労務費の一部(福利費及び管理費)を我が国負担とすることで合意した。さらに、昭和53年6月に訪米した金丸防衛庁長官とブラウン国防長官との会談において、日本側によるより一層の在日米軍駐留経費負担を米国側から求められた。金丸防衛庁長官は、「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」(いわゆる「思いやり予算」の由来)として、昭和54年度から労務費の一部(格差給や語学手当等)及び隊舎・住宅の建設等の提供施設整備を我が国で負担することとした。

図表 1 我が国による日米地位協定の範囲内での自主的負担

1	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	(昭和53年度~)
2	格差給(国家公務員の水準を上回る部分)や語学手当等の労務費の負担	(昭和54年度~)
3	隊舎・住宅の建設等の提供施設の整備	(昭和54年度~)

(出所) 筆者作成

(2) 特別協定による負担

特別協定は、在日米軍の駐留に要する経費について、日米地位協定に規定する分担の範囲を超えて、我が国が在日米軍従業員の基本給等や米軍施設の光熱水料等を一定期間負担することを定めるものである。

特別協定は、昭和62年に「在日米軍労務費特別協定」として初めて締結され²、平成3年に「在日米軍駐留経費負担特別協定」(現在の名称)で締結されることとなった。その後、平成8年、平成13年、平成18年、平成20年、平成23年と特別協定は累次にわたり締結され、今回で8回目となる。これまでの協定の内容の推移は以下のとおりである。

ア 我が国による在日米軍従業員に対する「調整手当等8項目の手当」の負担

昭和60年のプラザ合意以降、円高が急激に進行し、在日米軍従業員給与の米国側負担が著しく増加したことから、日米両政府間で交渉の結果、昭和62年度から、日米地位協定の特例的な暫定措置として新たに特別協定を結び、これまで米国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3」を日本側が負担することとなった4。

なお、上記の負担については、当初、日本側は当該経費の半額までを負担することと されていたが、昭和63年の特別協定の改定によって、昭和63年度から負担割合を段階 的に増やし、平成2年度から対象手当の全額を負担している。

イ 我が国による在日米軍従業員に対する「基本給等 44 項目」及び在日米軍等が使用する る光熱水料等の負担

平成2年8月にイラクのクウェート侵攻により湾岸危機が発生し、同年9月に訪米し

² 在日米軍労務費特別協定は、昭和63年に改定議定書が取り交わされている。

³ 調整手当等8項目の手当とは、調整手当、扶養手当、通勤手当、住居手当、夏季手当、年末手当、年度末手 当及び退職手当である。

⁴ この際、有効期間は昭和67(平成4)年3月31日までとされた。

た海部総理に対し、ブッシュ大統領は湾岸地域への米軍派遣に伴う米軍経費の増加を理由に、在日米軍駐留経費の我が国による更なる負担を求めた。これを受けた日米交渉の結果、我が国は、平成3年の特別協定において、在日米軍従業員に対する「調整手当等8項目の手当」に加えて、①基本給、②時間外勤務給等及び③船員関係の諸手当を負担の対象とし、合計44項目5の給与の支払経費の全部又は一部を負担することとなった。この結果、我が国は、特別協定締結前から日米地位協定の枠内として負担していた格差給、語学手当等を含め、在日米軍従業員の労務費の全額を負担することが可能とされた。

また、同時に、在日米軍従業員に対する負担のほか、在日米軍又は在日米軍の公認調 達機関が公用のために調達する①公益事業により使用に供される電気・ガス・水道・下 水道及び②暖房・調理・給湯用の燃料の料金又は代金に要する経費(光熱水料等)の全 部又は一部についても日本側が負担することとされた。

ウ 我が国による在日米軍に対する「訓練移転費」の負担

平成8年の特別協定の締結に先立ち、米国は膨大な財政赤字を背景に、新たにNLP (空母艦載機夜間離着陸訓練)等の訓練移転費の負担を日本側に求めた。これを受け、日米交渉が行われた結果、平成8年の特別協定において、従来の在日米軍従業員に対する基本給等の労務費、在日米軍が使用する光熱水料等の負担に加え、新たに訓練移転費を日本側が負担することとされた。

訓練移転費の負担は、日米安保条約第6条に基づいて米国が使用を許可される施設及び区域で米国が実施する訓練に関し、日米合同委員会における我が国の要請に基づいて、米軍が訓練の全部又は一部を他の施設及び区域を使用して行う場合、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対象とするものとされた。さらに、平成23年の特別協定からは米国の施政下の領域への訓練移転に伴い追加的に必要となる経費も負担対象に追加された。なお、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。

エ 我が国の負担軽減と米国による節約努力

平成13年の特別協定締結時には、米国の財政事情が好転する中で、我が国の財政事情が悪化するなど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。日米交渉の結果、平成8年の特別協定と同様に労務費、光熱水料等及び訓練移転費の負担については維持する一方、初めて米国側の「節約努力」が協定本文に明記されることとなった。

平成 18 年の特別協定締結に当たり、日本政府は、自衛隊のイラク派遣やインド洋での補給活動などの国際平和協力活動や在日米軍再編に伴う経費の日本側負担増の見通しを主張し、負担軽減に向けた交渉を行ったとされるが、平成 13 年の枠組みをほぼ踏襲し、

⁵ 平成 18 年の特別協定において、調整手当及び年度末手当の 2 手当が廃止され、地域手当が追加されたため、 同協定以降は計 43 項目となった。

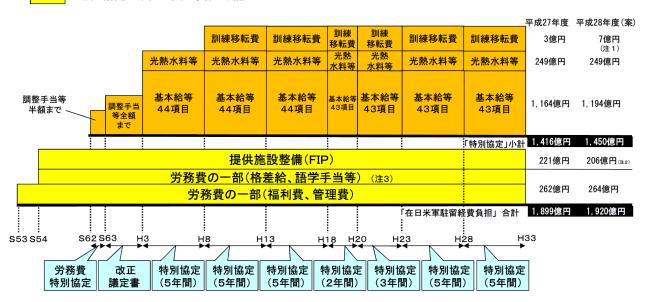
⁶ 平成23年1月20日に日米間で米軍再編に係る訓練移転の拡充の一環として、嘉手納基地における更なる騒音軽減等を図るため、航空機訓練移転の新たな移転先をグアムに拡充することについて合意されたことを受けたものである。なお、条文上は、嘉手納基地以外からの移転や、米国施政下の領域であればグアム以外で行われる訓練にも適用は可能となっている。

節約努力の規定も維持する結果となった⁷。ただし、在日米軍再編の進展を見極めるため、 有効期限を2年間に短縮することとされた。その後、平成20年の特別協定においても平 成8年の特別協定と同様の枠組みが維持されたが、各経費については、米国側が「一層 の節約努力」を行うことが協定本文に明記された。また、有効期間については平成18 年の特別協定とあわせて従来と同様の5年間となること等を踏まえて3年間とされた⁸。

図表2 在日米軍駐留経費負担のこれまでの経緯

:地位協定上は米側が負担義務を負うが、特別協定により我が国が負担

: 地位協定上、我が国が負担可能



- (注1)「在日米軍駐留経費負担」には「SACO関係経費」及び「米軍再編関係経費」の下での訓練移転費は含まれない。
- (注2) 歳出ベースの金額。
- (注3) 格差給等(格差給、語学手当、退職手当の一部)については、平成20年度から廃止になり、現給保障等の所要額を計上。

(出所) 防衛省資料

(3) 在日米軍駐留経費の負担額の推移

在日米軍駐留経費負担は、既に述べたとおり「日米地位協定の範囲内での自主的負担」と「特別協定による負担」とで構成されるが(上記図表2参照)、前者の負担が開始された昭和53年度の負担額が62億円であったものが、年々拡大し、平成11年度には2,756億円のピークに達した。その後、我が国の厳しい財政状況等を踏まえ、提供施設整備(FIP)の削減や我が国が負担する光熱水料等の上限調達量の引下げなどにより徐々に減額がなされたものの、現行協定から現状維持とされ、減額傾向に歯止めがかかった。なお、平成28年度予算案は、在日米軍駐留経費負担として1,920億円を計上しており、平成27年度予算

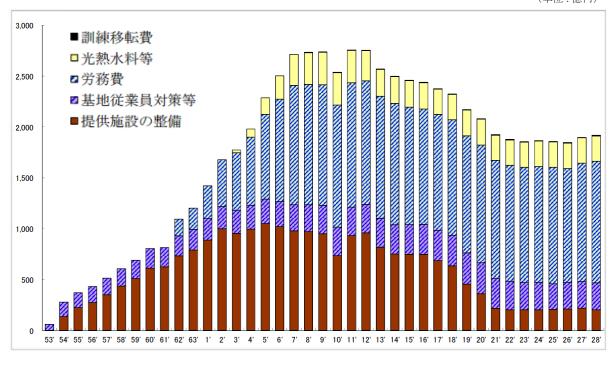
⁷ 節約努力の具体例について、労務費に関しては、組織の統合や業務の合理化による適切な労働者の配置に向けた努力、光熱費に関しては、節約の注意喚起、省エネ機器、器具の設置等に向けた努力、訓練移転費に関しては、人員、物資の輸送方法の工夫等に向けた努力を行っているとの回答を米軍から得ているとの説明が政府からなされた(第169回国会衆議院外務委員会議録第3号28頁(平20.3.26))。

⁸ このほか、平成 20 年の特別協定では、特別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行われた。

の 1,899 億円から 21 億円増となっている。また、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支出した金額の累計は 6 兆円を超えている。

図表3 在日米軍駐留経費負担の推移(歳出ベース)

(単位:億円)



(出所) 防衛省資料

図表 4 在日米軍関係経費(平成 28 年度予算案)



- 注: 1 特別協定による負担のうち、訓練移転費は、在日米軍駐留経費負担に含まれるものとSACO関係経費及び米軍再編関係経費に含まれるものがある。
 - 2 SACO関係経費とは、沖縄県民の負担を軽減するためにSACO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 地元の負担軽減に資する措置に係る経費である。他方、在日米軍駐留経費負担については、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、その性格が異なるため区別して整理している。
 - 3 在日米軍の駐留に関連する経費には、防衛省関係予算のほか、防衛省以外の他省庁分(基地交付金等:388億円、27年度予算)、提供普通財産借上試算(1,658億円、27年度試算)がある。
 - 4 四捨五入のため、合計値があわないことがある。

(出所) 防衛省資料

3. 新たな特別協定の内容

(1) 特別協定の署名に至る経緯

現行協定が平成28年3月末で失効することから、日米両政府は、平成27年4月に行われた日米安全保障協議委員会(2+2)以降、新たな特別協定に関する協議を開始した。その間、財務省の財政制度等審議会は、同年11月24日に「平成28年度予算の編成等に関する建議」を取りまとめ、麻生財務大臣に対し財政運営に対する要請を行った。このうち、在日米軍駐留経費負担については、「急激な円高の進行及び米国の財政状況の悪化等を背景として、我が国が在日米軍駐留経費の一部を自主的に負担し始めた当時と比較して、日米の経済・財政状況は大きく変化している」とし、「具体的には、近年における大幅な円安により在日米軍が負担する経費は実質的に減少していること、及び我が国の財政事情が米国よりも悪化していることが挙げられる」との認識が示された。その上で、新しい日米防衛協力のための指針(新ガイドライン)の策定や平和安全法制の成立等により、安全保障や国際平和協力活動における我が国の役割と責務が高まっていること等を踏まえれば、厳しい財政状況の下、財政健全化の取組を進める中で、在日米軍駐留経費負担についても聖域化することなく見直しを行い、その縮減を図る必要がある旨の提言が行われた。

一方で米側は、外交・安全保障の軸足を中東からアジアへ移す「リバランス政策」のもと、在日米軍基地に垂直離着陸機オスプレイ、滞空型無人機グローバルホーク、ステルス戦闘機F-35、揚陸艦グリーンベイなど最新鋭の装備を配備するとともに、イージス艦を増勢すること等に伴う負担増を求めたとされ、厳しい協議が重ねられた。

これらの事情を背景とする両国の協議の結果、現行の枠組み及び負担総額を実質維持することで合意に至り、平成27年12月16日、日米両政府間で「在日米軍駐留経費負担に係る新たな特別協定等について」が取りまとめられた。その概要は以下のとおりである。

図表5「在日米軍駐留経費負担に係る新たな特別協定等について」の概要

1 新たな特別協定

- (1) 有効期間
- 5年間(平成28年度から平成32年度まで)
- (2) 労務費
- ・福利厚生施設で働く労働者のうち、日本側が負担する上限数を 4,408人から3,893人に削減する(515人減)。
- ・装備品の維持・整備や各種事務等に従事する労働者のうち、日本側が負担する上限数を 18,217 人から 19,285 人に増加させる (1,068 人増)。
- これにより、日本側が負担する上限労働者数は、現行の22,625 人から23,178人に増加する(553人増)。
- (3) 光熱水料等
- ・各年度の日本側負担割合を72%から61%に引き下げる。
- ・日本側負担の上限を約249億円とする(現行協定と同額)。
- 2 提供施設整備費

各年度206億円を下回らないこととする。

3 在日米軍駐留経費負担の規模

新たな特別協定の最終年度(平成32年度)の負担額は約1,899億円(注)となり、 当該期間中の負担額の各年度の平均は約1,893億円となる。

(注) 現行協定の最終年度 (平成27年度) の予算額も同額の約1,899億円である。

(出所) 筆者作成

この合意に基づき特別協定についての案文調整等が行われ、平成28年1月22日、新たな特別協定が署名された。本協定を含む在日米軍駐留経費負担の総額は、平成28年度からの1年当たりの平均を1,893億円、最終年度の平成32年度は1,899億円とするものであり、5年間の総額では9,465億円となる⁹。

政府は、本協定の意義について、同協定に基づく在日米軍駐留経費負担は、我が国を取り巻く安全保障環境が一層厳しさを増す中で、在日米軍の安定的なプレゼンスを支え、日 米同盟を維持・強化していく上で極めて重要な役割を果たすものとしている。

(2) 新たな特別協定の内容

新たな特別協定は、これまでの特別協定と同様、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条についての特別の措置として位置付けられる。本協定は前文、本文7か条及び末文から成り、ほかに合意議事録¹⁰及び書簡¹¹が作成されており、その主な内容は次のとおりである。

ア 労務費の負担(第1条)

我が国は、平成28年度から32年度までの間、現行協定と同様に在日米軍従業員に対する基本給等の支払経費の全額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、時間外勤務給、船員関係の諸手当など現行協定と同様の43種類である。

図表6 労務費(43種類)の内訳

a 基本給、日雇従業員の日給、特殊期間従業員の給与、時給制臨時従業員の時給、劇場従業員の給与 (5)

(5種類)

地域手当、解雇手当、扶養手当、隔遠地手当、特殊作業手当、夏季手当、年末手当、寒冷地手当、退職手 当※、人員整理退職手当、人員整理按分手当、通勤手当、転換手当、職位転換手当、夜間勤務手当、住居 手当、単身赴任手当、広域異動手当、時間外勤務給、時給制臨時従業員の割増給、祝日給、夜勤給、休業 手当、時給制臨時従業員の業務上の傷病に対して認められる日給

(24種類)

- を 船員の有給休暇未付与手当、危険貨物手当、乗船手当、機関部手当、機関作業手当、消火手当、外国船手 (14種類) 当、外国航路手当、労務手当、出勤手当、小型船手当、油送船手当、引き船手当、船長・機関長手当
- ※ 人員整理のため合衆国軍隊又は地位協定第15条1(a)に定める諸機関により解職される労働者及び業務上の就労不能又は業務上の傷病による死亡により雇用が終了する労働者に対する退職手当を含む

(出所) 特別協定の内容を基に筆者作成

また、現行協定と同様に、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の運用方針が示されており、日本側が負担する上限労働者数の総数が段階的に 23,178人¹²に増加 (553 人増) することが記載されている。

⁹ 5年間の総額9,465億円は、平均負担額1,893億円に5年を掛け合わせた額であり、今後、人事院勧告等に 基づく在日米軍従業員の賃金改定等により総額が増減することがあり得る。

¹⁰ 合意議事録では、本協定第1条に掲げる給与について、昭和62年の特別協定の効力発生の際、日本国の負担の対象となっていた部分(日米地位協定の枠内で負担する労務費の一部(福利費、管理費、格差給、語学手当等))を含まないことが確認されている。

¹¹ 日本側書簡では、本協定第5条(負担金額の決定と通報)に規定する経費の具体的金額の決定についての日本国政府の方針等が表明されている。

¹² 福利厚生施設で働く労働者のうち日本側が負担する上限数を現行の4,408人から3,893人に削減(515人減)

イ 光熱水料等の負担(第2条)

我が国は、平成28年度から32年度までの間、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額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(上限金額)の範囲内で全額負担)。負担対象は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。

なお、日本側書簡において、光熱水料の算定に資するための運用方針が示されており、 日本側の負担する経費の上限を約249億円(現行協定と同額)とし、各年度の光熱水料 等の負担割合を(現行の72%から)61%に削減することが記載されている。

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・区域を使用するよう変更する場合又は米国の施政下の領域における米国軍隊の訓練場を使用するよう変更する場合¹³に、その変更に伴って追加的に必要となる経費の全部及び一部を我が国が負担することとしている。なお、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のみに限られる。また、日本側が負担する経費は、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。現行協定における経費負担の適用対象は、以下のとおりである。

- ①米空母艦載機夜間離着陸訓練(NLP)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移転訓練

なお、これらのうち、在日米軍駐留負担経費から支出されているのは①であり、②及び③についてはSACO関係経費 14 から、④については米軍再編関係経費 15 からそれぞれ支出されている 16 (図表 4 参照)。

エ 米国の節約努力 (第4条)

本協定では、現行協定と同様に、米国は第1条から第3条までに規定する経費の節約 に一層努めるとの規定が設けられており、引き続き節約の努力を求めている。

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、装備品の維持・整備や各種事務等に従事する労働者のうち日本側が負担する上限数を現行の 18,217 人から 19,285 人に増加(1,068 人増)させることにより、日本側が負担する上限労働者数は現行の 22,625 人から 23,178 人に増加(553 人増)する。

¹³ 前掲注6

¹⁴ 沖縄県民の負担軽減のため「沖縄に関する特別行動委員会 (SACO)」の最終報告 (平 8.12.2) の内容を 実施するための経費

¹⁵ 米軍再編事業のうち地元負担軽減に資する措置に係る経費

¹⁶ 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が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、SACO関係経費及び米軍再編関係経費とは性格が異なるとして区別して整理している。

しようとするものである。

力 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全ての事項について、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、我が国及び米国によりそれぞれの国内法上の手続に従って承認されなければならず、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33年3月31日までの5年間効力を有する。

4. おわりに

本協定は、新たな日米ガイドライン策定後、初めて締結されるものであり、また、第 189 回国会における平和安全法制の審議でも、法案の成立が思いやり予算等に及ぼす影響の有無に関する質問¹⁷がなされていた。

本協定の締結交渉において、日本側は、集団的自衛権の行使容認を含む安全保障法制関連法の成立で自衛隊の役割が拡大することを理由に労務費や光熱水料等の減額を求めたとされ、財務省の財政審も、安全保障や国際平和協力活動における我が国の役割と責務が高まったこと、日本の厳しい財政状況に鑑み、在日米軍駐留経費負担の日本側負担額を見直し、減額すべき旨の提言を行った。

一方、米側は中東からアジアへのリバランス政策に伴う在日米軍基地への滞空型無人機 グローバルホークやイージス艦など最新鋭の装備を配備、増勢したことに伴う負担増を求 めたとされ、困難な協議が重ねられた。

結果として、現行の特別協定の枠組みと我が国の負担額が実質的に維持されることとなったが、レストランや売店など福利厚生施設で働く労働者の日本側負担の人数を削減する一方、装備品の維持・整備や各種事務など米軍の基地機能を直接発揮する労働者の日本側負担の人数を増加させたことなどは妥当な内容であるとの評価もなされた¹⁸。

平成25年12月に策定された国家安全保障戦略が記すように、在日米軍の円滑かつ効果的な駐留を安定的に支え、米軍のプレゼンスを確保する一方、年々厳しさを増す我が国の財政事情とのバランスをいかにとっていくのか、今後も不断の検証や見直しが求められる。

(くつぬぎ かずひと)

¹⁷ 第189回国会参議院我が国及び国際社会の平和安全法制に関する特別委員会会議録第12号37頁(平27.8.25)

^{18 『}読売新聞』(平 27.12.27)