

在日米軍駐留経費を正当化する論理の 歴史的変遷

山本章子

はじめに

本稿の目的は、日本政府がどのような論理によって在日米軍駐留経費の負担を正当化してきたのか、その変遷を明らかにすることにある。

在日米軍駐留経費の日本負担に関する研究は、その起源や開始の過程を解明するもの⁽¹⁾と現状分析⁽²⁾に大別される。日米地位協定第24条は、在日米軍に基地・施設を提供するための軍用地接収や借用にかかる費用を日本政府の負担とし、その他の在日米軍の維持費は米国政府の負担としている。だが実際には、在日米軍基地で働く日本人従業員の給与や在日米軍の施設整備費、光熱費なども日本政府が負担している。先行研究では、法制上の正当性がないことから、日本が在日米軍駐留経費の肩代わりを受け入れる際の日米交渉で米側がどのような圧力をかけたかに焦点が当てられてきた。

日本の米軍駐留経費負担額は、米軍が駐留する他国と比較して突出している。米国が2004年に公表した米軍駐留経費の負担率も日本が最も多く74.5%となっており、イタリアの41%、ドイツの約33%、韓国の40%と比べて非常に高い⁽³⁾。これは、図1のように国別の駐留米軍兵力数で日本がドイツ、韓国を引き離して首位に位置することと関係している。駐留兵力数が多いことが在日米軍駐留経費の負担を重いものとし、米側が日本に負担の肩代わりを求める主要因となっていると考えられよう。

加えて、図2のように1970年代以降、東アジア全体の駐留米軍兵力数はヨーロッパを下回り、2000年代に入ると中東、ヨーロッパに次ぐ兵力数となっている。いわば米国にとって東アジアの軍事的重要性がヨーロッパや中東と比較して相対

図1 国別の駐留米軍兵力数(2020年)⁽⁴⁾

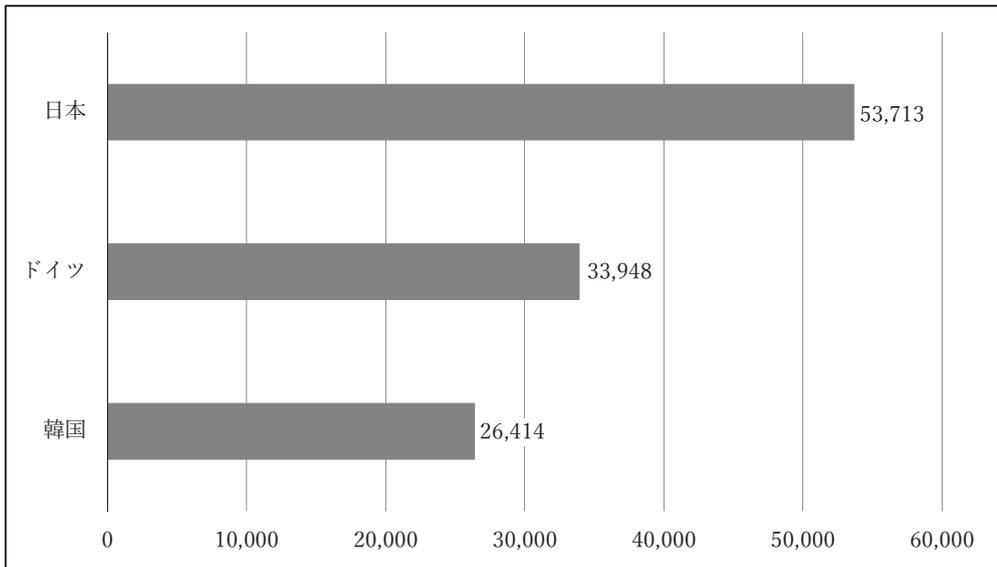
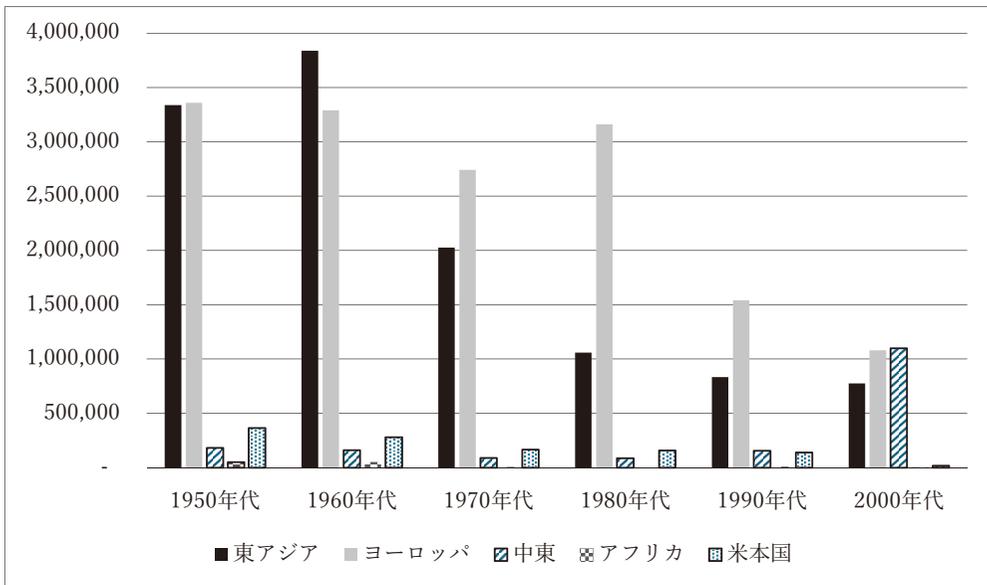


図2 地域別の駐留米軍兵力数⁽⁵⁾



的に低いにもかかわらず、在日米軍駐留兵力数だけが突出して高いという状況において、多額の在日米軍駐留経費を米国が負担することに米連邦議会や米世論が理解を示すことは難しいだろう。このことも米側が日本に負担の肩代わりを求める要因となっていると考えられる。

他方、日本がなぜ在日米軍駐留経費の肩代わりを受け入れたのかについては、その開始の過程を分析した野添文彬の研究⁽⁶⁾をのぞいて十分に明らかになっていない。とりわけ、バブル崩壊やリーマン・ショックによる不況、東日本大震災復興予算の政府財政圧迫といった日本経済の悪化をへても、なぜ経費の増額を受け入れ続けてきたのか解明されているとはいいがたい。そこで本稿では、日本政府がどのような論理から在日米軍駐留経費の増額に応じてきたのか考察する。

先回りして結論を述べると、米海軍厚木基地（神奈川県）での在日米軍訓練による深刻な騒音が住民に与える被害を解決すべく、日本側が訓練移転を要請したことを機として90年代以降、「住民の負担軽減」が在日米軍駐留経費の日本負担を維持・増大させる論理となった。とりわけ「沖縄の負担軽減」は、日本経済が悪化しても在日米軍駐留経費の日本負担が膨張し続けることを正当化した。

本稿の構成は次の通りである。第1節では、在日米軍駐留経費の起源と開始の過程を概観し、同経費が冷戦終結前後には「国際貢献」という論理によってその正当性を維持したことを指摘する。第2節では、「住民の負担軽減」という論理が登場する契機となった、厚木基地の米空母艦載機離着陸着艦訓練の移転経緯を新史料を用いて明らかにする。第3節では、「沖縄に関する特別行動委員会」報告と在日米軍再編計画が法制上の根拠と積算根拠のない日本の経費負担を生み出し、米連邦議会主導の再編計画見直しによってそれが是正された過程を一部、新史料も用いて検証する。また、2010年に尖閣諸島近海で中国漁船が海上保安庁巡視船に衝突した事件を機に、民主党政権が「中国の脅威への対応」という新たな負担正当化の論理を採用し、その後の自民党政権も同論理を引き継いだことを確認する。

1. 「思いやり」から「国際貢献」へ

(1) 起源としての沖縄返還密約

1945年の沖縄戦から米軍占領統治下におかれた沖縄の施政権返還交渉の中で、経済・財政上の取り決めは一貫して重要な課題であった。米国はベトナム戦争の

最中であって国際収支の悪化や財政赤字の膨張に苦しんでいたこともあり、佐藤栄作内閣の要望に応じて沖縄を返還する以上は米側に財政負担を一切かけることなく、返還に伴う財政負担を日本側が負うべきだと主張したためである⁽⁷⁾。

1969年11月、大蔵省の柏木雄介財務官と米財務省のジューリック（Anthony J. Jurich）財務長官特別補佐官は、沖縄返還に伴う経済・財政上の秘密の覚書を交わした。すなわち、日本政府は沖縄返還に伴い、次のような支払いを行うというものである。

- 沖縄のドルを円と交換する通貨交換について、6000万ドルまたは実際の通貨交換額のいずれか大きい金額をニューヨーク連邦準備銀行の無利子口座に25年間預け入れる。
- 民生用および共同利用の資産として1億7500万ドル（現金による5年間の年賦払い）を支払う。
- 「復帰に関連する軍事施設の移転コストおよびその他のコスト」として2億ドル（物品・役務により7年にわたって提供）を支払う。〔筆者注：2億ドルはその後7500万ドルに減額され、うち6500万ドルを「施設修繕費」として、日本側が「物品と役務」を提供することになる。〕
- 社会保障費として3300万ドル（基地従業員の年金などの増加分）を支払う。

1971年6月、愛知揆一外相とロジャーズ（William P. Rogers）国務長官との会談で、ロジャーズは施設修繕費6500万ドルの用途について日米地位協定第24条の「リベラルな」解釈を求めた。ニクソン（Richard M. Nixon）政権は、施設修繕費を沖縄だけではなく日本本土の米軍基地の施設改善・修繕費用、電気水道などの維持費用としても利用しようとしたのである。愛知がこれに応じた結果、沖縄だけではなく日本本土の米軍基地にも物品と役務を5年間提供することになる。

また、四番目の了解事項は、沖縄返還に伴い、在沖米軍基地の日本人従業員が日米地位協定下で日本政府による間接雇用の対象となるにあたっての措置である。沖縄の基地従業員にも日本国内法令が適用され社会保障費の負担が発生した場合、支払いは困難だとして、財政赤字に苦しむ米国が日本に負担させた。米軍にとって、賃金はともかく、社会保険料の事業主負担分や福利厚生費、労務管理費などは直接必要でない経費であった。

この取り決めの背景には、日本人基地従業員の社会保障費に関する日米間の見解の相違が存在している。日米地位協定第12条第5項は、基地従業員の社会保障費については日本の法令が適用されるが、「別段の合意」がある場合は例外だ

と定めている。しかし、条文上の「別段の合意」にあたるのは第12条第6項の保安解雇の規定にかんするもののみ、という日本の解釈に対して、米側は基地従業員が結ぶ基本労務契約も「別段の合意」にあたり、日本の労働法令を遵守する必要はないと主張してきたのである⁽⁸⁾。

柏木・ジュリック覚書における施設修繕費の用途および日本側の社会保障費負担は、1978年以降本格化した日本政府による在日米軍駐留経費負担の起源になったといわれる⁽⁹⁾。

(2) 「思いやり予算」誕生と項目拡大

1977年に発足したカーター (Jimmy E. Carter) 政権は当初から、インフレや失業率の上昇によって悪化していた米国経済の立て直しのために国防費削減を目指し、アジアにおける米軍プレゼンスの効率化に取り組んだ。その一環として同盟国による負担分担の増大を目標とし、国内の物価が上昇している日本に対しては、1978年末までに在日米軍基地での米国の労務費への日本側のより大きな財政上の支援を引き出そうとした。当時、在日米軍は基地従業員の削減を進めていたが、にもかかわらず1968年には1億4300万ドルだった労務費は1975年には4億ドルへと増大していた。

1977年3月の日米首脳会談で、カーター大統領は福田赳夫首相に対し、在日米軍基地の日本人従業員の費用が急激に上昇して米国議会でも問題になっていると指摘、その一部を日本側が分担するよう要請する。福田は、現在の日米地位協定の条件を超えることはできないが、地位協定の枠内で米側を支援する「方法と対策」を探す準備があると応じた。

外務省は当初、労務費を日本側が負担することは日米地位協定上困難だとして、米軍基地のある岩国・三沢などに在日米軍の住宅を建設することで米側の負担を相殺するという代替案を提案した。他方、対米発言力の増大を狙う防衛庁・防衛施設庁は労務費の負担分担に前向きであり、沖縄などで基地従業員の大規模解雇による混乱が生じていたことに対処する観点からも積極的に検討した。

外務省と防衛施設庁、内閣法制局が検討した結果、日本政府は日本人基地従業員の福利厚生費の負担であれば地位協定上可能だと判断した。日米合同委員会は1977年12月、日本人基地従業員の労務費のうち61億8600万円 (当時の米ドルで約2500万ドル) を、日本側が負担することで合意した。

米側は重ねて1978年4月、ラヴィング (George G. Loving) 在日米軍司令官が丸山

昇防衛次官らを訪れ、円高ドル安で基地外に住む在日米軍人の家賃が上昇し基地内に住宅などを建設する必要があるとして、在日米軍駐留経費の負担増大に対する支援を要請した。金丸信防衛庁長官は米国のアジア関与縮小への懸念や、安全保障問題における自身の政治家としての影響力増大という動機から、「日本側が思い切ったテコ入れをしないと、在日米軍は財政面でパニック状態になってしまう」として、「思い切った増額」の検討を指示する。外務省も施設費の引き受けは代替施設の建設に限るとした1973年の「大平答弁」を修正。大平答弁は「在日米軍の（施設などの）新規提供を禁じたものではない」という新たな見解が、同年6月の衆議院内閣委員会で亘理彰防衛施設庁長官によって述べられた。

米側は、施設費のみならず労務費についてもさらなる分担を要求する。そうした中で6月末の参議院内閣委員会では、金丸が有名な「駐留経費の問題については〔中略〕「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」という答弁を行う。7月には日米地位協定第24条について新見解がまとめられ、日本政府は施設の新築のための費用を引き受けることができ、労務費負担も国会承認があれば可能とされた。1978年12月、日本政府は約280億円の施設費と労務費を負担することを決定した⁽¹⁰⁾。日本人基地従業員の福利厚生費や管理費に加えて、新たに格差給や語学手当等も日本側の負担となった。

その後も米国の不況や円高を背景とした米国からの増額要請が続き、日本政府は「対象、期間も限定された暫定的かつ特例的措置」として特別協定を結ぶことで負担増に応じることになる。

1981年5月に訪米した鈴木善幸首相を迎えたレーガン（Ronald W. Reagan）大統領は、首脳会談後の日米共同声明に、日本が「在日米軍の財政的負担を軽減するためなお一層の努力を行うよう努める」という一文を入れさせた。レーガン政権は施設費の増額に加え、日本人基地従業員の給与の全額負担、米軍基地の光熱費および水道料金の日本負担などを求めていく。日本政府は施設費の増額には応じたが、日米地位協定の解釈上、基地従業員の給与や光熱水料の日本側負担は困難だという見解を繰り返した。

しかし、1985年9月、先進国5カ国がドル高是正のために為替市場への協調介入に合意した「プラザ合意」が成立すると、円で支払われる基地労働者の給与は円高の影響で米側に年間2億ドルの負担増大をもたらす。翌86年9月、ブッシュ（George H.W. Bush）副大統領は訪米した栗原祐幸防衛庁長官に対し、重ねて基地従業員の給与を中心とした日本の在日米軍駐留経費の負担増を求めた。85年

には米国の貿易赤字 1485 億ドルのうち対日赤字が約三分の一にあたる 497 億ドルに達し、日米貿易摩擦は激化していた。中曽根康弘内閣は日米関係の悪化を避けるため 86 年末、光熱水料の負担には日米地位協定上応じられないが、給与については日米地位協定に関する労務費特別協定を締結して応じるという決断を下す⁽¹¹⁾。

1987 年 6 月に発効した最初の特別協定で、日本側は日本人基地従業員の調整手当、扶養手当、通勤手当、住居手当、夏季手当、年末手当、年度末手当および退職手当の計 8 種類の経費二分の一に相当する金額を限度として、負担することに同意した。日本側はこの労務費特別協定をあくまで暫定的な特例措置とし、有効期間を 86 年度から 5 年間とした⁽¹²⁾。

(3) 「国際貢献」と在日米軍駐留経費の交錯

1987 年に浮上したペルシャ湾の安全航行問題は、米政府の財政事情への配慮という初期の論理とは異なる、「国際貢献」の一環としての在日米軍駐留経費負担という新たな論理を登場させた。

1980 年に勃発したイラン・イラク戦争において、両国は互いの戦争継続能力を奪おうとペルシャ湾を航行するタンカーに攻撃を行った。そのため米国は 1987 年に入るとペルシャ湾に艦船を派遣したが、同年 5 月にペルシャ湾で米軍艦がイラク軍に攻撃されると、米議会を中心に、安全航行確保のため日本や欧州の同盟国に応分の軍事的役割を担わせるべしとの機運が高まった。レーガン政権は 9 月、中曽根康弘内閣に対して「目に見える貢献」を求め、①自衛隊の掃海艇派遣、②米海軍の追加的作戦費用の半分の分担(年間 1 億ドル)、③米軍艦の修理費用分担、④在日米軍経費負担の大幅増額という選択肢を示す⁽¹³⁾。

加藤博章によれば、レーガン政権は日本の掃海艇派遣が困難であることを理解していたため、一義的には財政的支援を望んでいたという⁽¹⁴⁾。実際、米側は 10 月の日米防衛首脳会談で別途、安全航行援助のための電波システムへの協力を打診。日本政府はこれを受けて資金面に限る「ペルシャ湾における自由安全航行確保のための貢献方針」を発表し、在日米軍経費の負担増方針も示した⁽¹⁵⁾。

1988 年 3 月、竹下登内閣は労務費特別協定の改正を決定、労務費の日本負担の上限を緩和することとした。調整手当など 8 種類の手当は経費の二分の一から「全部または一部」に上限が改められ、同年には 50% だったものが 89 年には 75%、90 年には 100% 負担することになる⁽¹⁶⁾。

1989年から日米貿易不均衡の是正を目的とした日米構造協議が始まると、米議会の日本に対する負担分担要求は強硬なものとなった。米議会は同年11月、翌年度の国防歳出法案との関連で在日米軍駐留経費のうち直接経費の負担を日本に要求する決議を採択した。この問題を担当するために国務省に新設された防衛分担大使が翌90年6月に来日、駐留経費のうち円建て部分の全額負担を日本側に要請する。円建て経費には日本人基地従業員の労務費、光熱水料、電話料金、廃棄物処理経費、艦船修理費などが含まれていた。アマコスト (Michael H. Armacost) 米国駐日大使も講演で、在日米軍駐留経費の全体の約半分を日本側が負担するよう求めた⁽¹⁷⁾。

しかし、1989年12月に米ソ首脳が冷戦終結宣言を行ったことで、日本国内では日米安保ひいては在日米軍基地の存在意義が揺らいでいた。90年4月9日の衆議院予算委員会では、公明党の市川雄一書記長が防衛予算の三年間凍結や日米安保体制の縮小を提案する⁽¹⁸⁾。金丸信も同年7月、日本戦略研究センター委員会で「来年度の〔防衛〕予算は今年度と同じでいい」と発言している⁽¹⁹⁾。しかも、当時の自民党はリクルート社から同党の複数議員への贈賄に関して野党やメディアから厳しい批判を浴びており、首相は弱小派閥出身で派閥の長でもない海部俊樹であった。このような政治状況では、在日米軍駐留経費のさらなる負担増を実現するのは困難だった。

潮目が変わったのは1990年8月のイラクによるクウェート侵攻である。小沢一郎自民党幹事長を中心に「国際貢献」の重要性が強調され、米側の圧力も新たな段階に入ったことが在日米軍駐留経費増大に大義名分を与えることになった。

同年9月末に訪米した海部俊樹首相は、ブッシュ大統領から湾岸危機と関連する案件として在日米軍駐留経費があると切り出され、91年に「一層の増額を実現できれば米連邦議会に対するよい印となる」と要請を受けた。日米首脳会談直前の9月12日には、米下院が在日米軍駐留経費の全額を日本政府に負担させることを求める、91会計年度国防歳出権限法案の修正条項を可決。日本側が応じない場合、在日米軍の兵力を毎年度5,000人ずつ減らすことを提案していた。海部首相は、当時策定中だった中期防衛力整備計画の中で「最善の努力を払う」と応じる⁽²⁰⁾。

同年12月に決定された新中期防衛力整備計画には、「日米安全保障体制の円滑かつ効果的な運用に資するため、在日米軍駐留経費負担に関する新たな措置を講じる等、在日米軍駐留支援のための各種政策を引き続き推進する」ことが盛り込

まれた。また、同日の内閣官房長官談話で、基地労働者の基本給や光熱水料の日本側負担を翌91年度から段階的に引き上げ、中期防衛力整備計画最終年度の95年度に全額を負担する特別協定を、米国との間で締結することが発表される。91年1月に署名された5年限りの在日米軍駐留経費特別協定は国会で承認され、以前締結された労務費特別協定は有効期間の終了を待たずに失効する。

新協定では、失効した労務費特別協定で日本が負担していた調整手当等8種類に加え、日本人基地従業員の基本給および時間外手当と船員関係の諸手当が新たな対象となり、計44種類の給与支払い経費の全額または一部を負担することになる。加えて光熱水料の全額または一部も負担することが決められた。なお日本側は、米側から要求された電話料金や廃棄物処理経費については応じなかった⁽²¹⁾。

2. 「住民の負担軽減」論理の登場

1973年に米海軍横須賀基地(神奈川県)が米空母の母港とされたころから、三沢基地(青森県)と米海兵隊岩国飛行場(山口県)で米空母艦載機離着陸着艦訓練(FCLP。夜間訓練はNLPとも呼ばれる)が問題化した。FCLPとは戦闘機が陸上の滑走路で行う空母着艦の模擬訓練で、滑走路進入後ただちにエンジンを全開にして再離陸、急上昇をくり返すので長時間にわたり耳をつんざく轟音が発生する。夜間に海上に停泊する空母に安全に着艦できるよう、パイロット一人あたり45分間の夜間訓練を最低4回行う義務がある。約60機の戦闘機が空母出港前に集中的に行うFCLPは日中から場合によっては深夜3時頃まで続く。

1982年に厚木基地で夜間のFCLPが始まると、基地周辺の自治体は日本政府に対して訓練の移転を強く求めていく。また、周辺の都市化によって厚木基地は訓練時間や利用できる艦載機の数に限られ、訓練に適さないという米軍の事情もあり、米側も1982年の日米安全保障高級事務レベル協議や翌83年8・9月の日米防衛首脳会談にて、関東地方等で代替地を急いで探すよう日本側に要請した⁽²²⁾。

そこで1983年9月には、防衛施設庁が伊豆・小笠原諸島を移設先候補に挙げる。だが、海上自衛隊航空基地のある硫黄島を視察した在日米海軍関係者は、同島が厚木基地から遠距離にあるとして検討対象にしなかった。折しも同月に火山噴火が発生した三宅島では、12月に村議会が夜間のFCLP受け入れを前提とした空港誘致意見書を可決、中曽根首相と谷川和穂防衛庁長官に提出する。そこで中曽根首相は1985年2月、国会答弁にて夜間FCLPの三宅島移転を希望する。

この前月には、レーガン大統領やアーミテージ（Richard Armitage）国防次官補が代替訓練場の確保を強く要請していた。

ところが、三宅島村議会の意見書は住民への事前説明なしに、村長不在の中で東京都とも事前協議を行わずに可決されたものであったため、ただちに大多数の住民が反対の意思表示を行い、1984年2月の選挙をへて村議会の圧倒的多数を反対派が占めることになる。日本政府は地元の反対と米側の要請との間の板挟みとなった。1986年2月には自民党が700億円以上の三宅島振興開発計画を取りまとめたが、住民の反発を強めただけで説得に至らなかった⁽²³⁾。

これまでの研究では明らかになっていなかったが、このような状況で、米政府は公明党が三宅島の住民を説得する役割を果たすことに期待を寄せていた。公明党に対する米側の働きかけは、レーガン政権が横須賀基地を母港とする空母ミッドウェイの艦載機の訓練場所確保をいかに重視していたのか示している。

1986年3月、アーミテージは竹入義勝公明党委員長との会談を控えているワインバーガー（Caspar W. Weinberger）国防長官に対し、次のようなメモを提出した。

公明党は1980年代を通じて、中立主義からやや保守寄りの立場に転換した。1984年には栗原防衛庁長官はあなた〔注：ワインバーガー〕に対して、公明党は三宅島で訓練の問題を解決することに批判的だと言ったが、竹入委員長はその後、米国への「お土産」として三宅島の問題に協力する方向に傾きつつあるようだ。公明党執行部とマンズフィールド駐日大使、自民党執行部（二階堂進副総裁と加藤紘一防衛庁長官含め）はみな、あなたが竹入委員長に会うよう要望している。ガストン・シグール国務次官補（東アジア太平洋担当）と矢崎新二防衛事務次官を通じて、加藤はあなたが竹入に三宅島移転の支援を求めるよう強く要請してきた。会議では〔中略〕訓練と三宅島移転の竹入の協力の重要性をこの上なく強調すべきだ⁽²⁴⁾。

当時、公明党は竹入訪米をきっかけに防衛費の国民総生産（GNP）比1%枠の撤廃といった、中曽根内閣の新たな防衛政策方針を支持するのではないかと見られていた。同党は1985年末の大会で自民党など保守勢力との「大胆な連合」を打ち出しており、竹入が「まず防衛の中身の論議をすべきだ」と防衛費の問題に柔軟な姿勢を見せたことが、自民党との連合実現への布石ではないかという推測につながった⁽²⁵⁾。

当時、三宅島の公明党組織はFCLP反対の署名に名を連ねており、米側が公明党に期待していたのは地元の党組織の説得工作だったと考えられる。

ワインバーガーと竹入との会談内容は不明だが、米側の竹入への接触は続く。1986年4月、竹入と会談したマンスフィールド (Michael J. Mansfield) 米国駐日大使は、「竹入は6月に衆院選 (のための解散) を控えているという制約から、公明党がこの問題で三宅島島民の希望を尊重する以上のことは言えないと述べた」という電報を国務長官宛に送った。マンスフィールドは同時に、「選挙が終われば公明党はこの問題についてさらなる研究を行う」と竹入が発言したことを報告している⁽²⁶⁾。

しかし、同年7月の衆議院・参議院ダブル選挙で公明党は衆議院議席を59から55に、参議院議席を11から9に減らし、竹入はその責任をとって委員長を辞任した⁽²⁷⁾。後任の矢野絢也委員長は1988年4月の訪米時、カールーチ (Frank Carlucci) 国防長官との会談で三宅島に代わる案を研究し政府に申し入れたいと思っていると述べ、同島移転案は無理だという判断を示した。

1987年度の国家予算に三宅島の空港建設計画策定に必要な調査工事費2億7000万円が計上され、同年7月から同島で気象観測柱の設置工事が実施されたが、地元住民が座り込みによって工事の阻止を図ると、機動隊が投入され住民を排除・逮捕する騒動に発展した。工事強行により三宅村や住民の協力が一層得られなくなったことで、FCLP移転計画の実現は困難となった⁽²⁸⁾。

こうした状況において日本政府は1988年5月、在日米海軍に対し「三宅島の反対がおさまるまでの一時的な解決策として」、厚木基地から硫黄島へとFCLPを移転するよう要請した。米軍側は硫黄島の暫定使用を承認する代わりに、同島の海上自衛隊航空基地の施設整備を要求した。具体的な内容は、海軍が購入する予定だった自動着艦装置の購入・設置を日本側が肩代わりすることであった。日本側は1992年にこれを了承したが、装置の購入は米政府の対外有償軍事援助を通じて行われることになったため、米軍が購入した場合の180万ドルから630万ドルへと見積もり金額が増大する。

加えて、FCLP実施中の施設のメンテナンスと修理も日本政府の責任とされた。自衛隊、防衛施設庁職員、日本政府が契約した企業のいずれかもしくは三者が連携して負担を請け負うことになった結果、米側は厚木基地でFCLPを実施するよりも硫黄島の方が訓練費用がかからなくなった。実際にかかる費用は厚木基地よりも硫黄島の方が大きくなったが、厚木基地で訓練を行う場合との差額が米政府に払い戻されるようになったからである。払い戻しは直接的な金銭の償還によって行われるのではなく、在日米軍駐留経費の施設改善プログラム (FIP) を利用

する形で、日本政府が厚木基地の米軍使用エリアでのメンテナンス・修理に資金を提供する形式をとった⁽²⁹⁾。

日本側負担による硫黄島の施設整備と厚木基地のメンテナンス・修理は、訓練移転費を肩代わりする予算根拠がない中で、FIP 増額という形で実質的に費用を日本側が負担したことを意味している。在日米軍が硫黄島で二回の試験飛行と実際の訓練を開始した 1991 年から⁽³⁰⁾、訓練移転費の日本側負担は始まっていたといえよう。

1995 年 9 月末、翌年度から始まる新たな駐留経費特別協定が日米間で成立し国会で承認される。前協定と同様に 44 種類の基本給等の手当と光熱水料が日本負担とされたことに加え、厚木基地の夜間の FCLP の硫黄島移転などにかかる訓練移転費が新たな日本側の負担として課された。訓練移転には訓練にかかる経費じたいは含まれず、燃料費、食費、住居費、周辺対策費などが対象とされた。その代わりに、日本側が負担する経費の上限が定められ、基本給等の手当の上限は日本人基地従業員 2 万 3055 人分まで、光熱水料は上限調達量までと決まった。訓練移転費の上限は規定されなかったが、96 年度以降 4 億円で推移した⁽³¹⁾。

新協定実施と同年、日本側が在日米軍の訓練移転費を負担するもう一つの取り決めに関する合意も日米間でなされる。沖縄の基地負担軽減を目的として設立された「沖縄に関する特別行動委員会 (SACO)」における、1996 年 4 月の中間報告および 12 月の最終報告で明記された、米海兵隊普天間飛行場等 11 の在沖米軍専用施設の県内移設と在沖米軍の訓練の県内外移転にかかる経費の負担である⁽³²⁾。

1996 年度の SACO 関係経費の支出済み歳出額は 2 億 1300 万円だったが、翌 97 年度は 92 億 7900 万円、98 年度は 162 億 4800 万円、99 年度は 224 億 7500 万円と増大の一途をたどる。同経費は 2003 年度の 389 億余円をピークに減少傾向を見せるが、代わりに伸長するのが 2006 年度から SACO 関係経費の一部を引き継いだ米軍再編関係経費であった⁽³³⁾。

このように、基地周辺住民の負担軽減を図る目的から日本政府が在日米軍の訓練移転費を負担するようになったことは、在日米軍駐留経費の膨張に大きく寄与した。

3. 「沖縄の負担軽減」と在日米軍駐留経費の変質

(1) 2006年の在日米軍再編計画

日米両政府が2006年5月に発表した在日米軍再編計画には、沖縄に駐留する第三海兵師団の司令部要員を中心とする8,000人とその家族9,000人のグアム移転が含まれていた。

米軍再編したいは2001年9月11日の同時多発テロを受けて国防省が世界的な米軍のフォーメーションを見直したもので、当初は沖縄の米軍は対象に入っていなかった⁽³⁴⁾。しかし、2004年8月に普天間飛行場でイラク戦争出撃訓練を行っていた米海兵隊ヘリが沖縄国際大学に墜落、炎上する事故が起きると、小泉純一郎内閣は在日米軍再編協議を「沖縄の負担軽減」とリンクさせるよう米側に要請。小泉首相とブッシュ（George W. Bush）大統領は同年9月、防衛政策の見直し協議を加速する代わりに沖縄の負担軽減を実現する「パッケージ・ディール」に合意した⁽³⁵⁾。

在日米軍再編協議の結果、次の経費を日本側が負担することで合意された。すなわち、米海兵隊キャンプ・シュワブにおける普天間飛行場代替施設の建設と、その完成を前提とした第三海兵師団司令部のグアム移転、キャンプ座間の在日米陸軍司令部の改変、および厚木基地から米海兵隊岩国飛行場（山口県）への空母艦載機部隊の移転である。また、SACO 関連経費のうち以下の経費が米軍再編関係経費に引き継がれた。

- 普天間飛行場代替施設の建設費用や北部訓練場のヘリパッド建設費用、県道104号線越え実弾射撃訓練の県外移転やパラシュート降下訓練の米海兵隊伊江島補助飛行場への移転の費用、米空軍嘉手納基地の旧海軍駐機場移設や遮音壁整備にかかる経費
- SACO 事業の対象となる基地・施設が所在する市町村に対する、公共施設の整備、防災や生活環境の改善、開発事業を目的とした交付金⁽³⁶⁾

在日米軍再編で最大の問題となったのは、第三海兵師団のグアム移転にかかる費用を日本側が負担する根拠であった。在日米軍駐留経費は日本に駐留する米軍のために使用する経費であり、米軍撤退にかかる費用を負担する日米地位協定上の規定や前例は存在しなかった。

米側は当初、米軍関係者による事件・事故に関する賠償金を日米両政府が分担

して負担することを規定した日米地位協定第 18 条〔民事請求権〕に準じて、グアム移転費用の総額の 75%を日本が、残りを米国が負担する方法を提案した。地位協定では米側のみが責任を有する場合には賠償金の 25%を日本が、75%を米国が分担することになっている。在沖海兵隊のグアム移転は日本側の要求の結果であり、米軍再編とは無関係だという米側の考えの表れであった。これに対して日本側は、移転に直接関係する新庁舎・隊舎等の建設費など具体的項目の積み上げによってその分担額を決めるべきだと主張した⁽³⁷⁾。

最終的には、移転費総額 102 億 7000 万ドルの 59%にあたる 60 億 9000 万ドルを日本が負担し、そのうち日本側の無償支援は 28 億ドルを上限とすることで合意が成立した。残りの日本側負担は出資・融資等の形をとり、将来的に米側が支払う家賃やインフラ使用料などで回収することによって、直接的な財政支出額は米国よりも日本の負担の方が少なくなる計算であった⁽³⁸⁾。

日米両政府は 2008 年 12 月、グアムに移転する海兵隊と家族の数字の根拠について率直に意見を交わした。翌年 2 月に締結されることになる在沖海兵隊グアム移転協定で、移転費用に関する日米の具体的な負担方法や割合を取り決める必要があったためだ。

2006 年に設定された第三海兵師団 8,000 人という数字は、移駐対象となる部隊の公式の数をもとに基本的原則として合意された数字であった。また、家族 9,000 人という数字は、部隊が全員移駐する場合に家族を帯同すればという仮定の計算に基づいていた。8,000 人および 9,000 人は実のところ、日本における再編計画の政治的価値を最大化すべく意図的に最大限に見積もった数字であり、日米ともそれらが在沖海兵隊とその家族の実数とは異なることを理解していた。

また、移転する部隊との数字上のバランスをとるため、2006 年には 1 万人の海兵隊が沖縄にとどまるとされ、それらが所属する部隊もリストアップされた。しかし、再編計画について協議していた 2004 年から 2006 年にかけて、在沖海兵隊の実数は約 1 万 3000 人であり、公式の 1 万 8000 人には満たなかった。同様に家族も 9,000 人には達していなかった⁽³⁹⁾。

これまで知られていなかったが、実数と異なる政治的合意が先行した結果、米側は 2008 年末になってもどの部隊が移転するか提示できなかった。そこで、公式文書の 8,000 人／9,000 人という数字が曖昧なせいで日本国内での誤解・曲解があいついでいるとして、締結予定のグアム移転協定から家族 9,000 人という数を削除して、「米軍関係者」という表現に替えるよう圧力をかける。だが、日本

側はこれに強硬に反対する。

日本側は再編計画に合意して以降、グアムに移転する部隊に同伴する家族の実数に関する詳細を米側がずっと提示できないことにいら立っていた。米側が沖縄の米軍住宅を過剰に保持し、日本政府にグアムで必要以上の米軍住宅を建設させようとしているのではないかという疑念を呈するほどであった。米側が移転する米兵・家族についてこれ以上の情報を明らかにできないことは日本政府にとって重大なリスクだとして、日本側は米側の「約束違反」を非難する。

米側は、焦点はどんな能力を持った部隊がグアムに移転するかであって、誰が実際に行くかではないと反論した。その上で、移転する部隊の家族を全員同伴しても実際の数よりも少ない8,000人になること、沖縄に残る部隊も1万人よりも少なくなるであろうことを説明した。日本側はこの点について基本的には了承したが、グアム移転協定で数字を変更することには同意しなかった。

日本側は、今後の在沖米軍基地整理のためには、移転する部隊の能力だけではなくどの基地の部隊が移転するかの説明が必要だと強調する。というのも、SACO 最終報告と在日米軍再編計画では「嘉手納基地以南の相当規模の土地の返還」が合意されていた。だが米側は、どの部隊がグアムに移転するかということと、基地整理・土地返還は直接リンクしていないという立場をとった⁽⁴⁰⁾。

これは沖縄県内の基地を返還する意思がないという意味ではない。基地返還は第三海兵師団の一部のグアム移転後、残った在沖海兵隊で再編した部隊を沖縄県内の各基地に再配備し、そこで初めて空いた場所を返すというプロセスを想定していた。グアム移転協定では結局、再編が「一括」のものであり、嘉手納以南の土地返還が在沖海兵隊のグアム移転の実施にかかっている旨が冒頭で明記された⁽⁴¹⁾。

日本側が移転部隊や人数などの提示を米側へ求めた背景には、2007年の衆議院議員選挙で民主党が大勝してねじれ国会となり、政権末期の自民党が国会で予算を可決させるためには十分な説明が必要との認識があったと推察される。

また、小泉内閣は2006年5月、稲嶺恵一県政が辺野古移設の受け入れ条件とし小淵恵三内閣が閣議決定していた代替施設の「15年使用期限」「軍民共用」を白紙撤回し、早急に辺野古への代替基地建設を進める方針を閣議決定していた。同じ月に日米両政府が合意したのが第三海兵師団のグアム移転であり、沖縄が求めていた条件に替わる新たな負担軽減策であった。だが稲嶺知事が再編計画への同意を事実上拒否し、後継の仲井眞弘多知事も見直しを求めていた状況において、

自民党政権は沖縄側に再編計画の具体的用途を示して同意を得る必要があったと考えられる。

(2) 2012年の再編計画見直し

ア. 米連邦議会によるグアム移転予算凍結

2008年のリーマン・ショックと翌09年のオバマ（Barack H. Obama）政権発足によって、米国内では在日米軍再編計画に対する懸念が論じられるようになった。2011年8月には、予算管理法によって10年間で4500億ドルと見積もられる額の国防費削減が義務づけられる中、米連邦議会は11年度の国防予算権限法の審議において、在沖海兵隊のグアム移転じたいは支持するもその関連費用を大きく削減する。

下院軍事委員会では、政府監査院（Government Accountability Office: GAO）が発表したグアムのインフラ整備問題に関する報告書が取り上げられ、地域の民生インフラ整備にかかる費用についての包括的な計画や報告が存在していないことが指摘された。また、そのために環境保護局（Environmental Protection Agency: EPA）の環境影響評価が低く見積もられていることも言及された。同委員会はこれらの問題から大幅なコスト超過が引き起こされることへの懸念を示し、国防総省と内務省の協力によるグアム民生インフラ計画の策定に向けた準備を進めるよう勧告する。

さらに上院軍事委員会は、次の点を要求する勧告を行った。すなわち、①普天間代替施設の建設が国防総省や在沖海兵隊の要請に応える形で「具体的な進展」を見せている証明、②グアムの地元住民や環境への悪影響を極小化する計画を含む文書、③国防総省の負担による民生インフラ等整備の見積もり、④グアムにおける8,000人の海兵隊員とその家族、一時建設作業員を支える地元住民の要望に応えるための計画、⑤海兵隊訓練区域に必要な土地取得の着実な進展を求めること、などである。

こうした要求の背景には、沖縄県と名護市が1999年12月に辺野古での普天間代替施設建設を承認したにもかかわらず、環境アセスメントの遅れや市民の海上座り込みなどの反対運動で工事が遅れていることへの懸念が存在した。2009年に誕生した民主党政権の鳩山由紀夫内閣が普天間県外移設を検討（するも翌年に断念）、また2011年3月の東日本大震災で日本の財政状況が悪化する中、上院軍事委員会のレヴィン（Carl Levin）委員長らは11年5月、普天間飛行場の辺野古への移設は不可能であり嘉手納統合案を検討すべきとの見解をさ示した⁽⁴²⁾。

米議会は2012年度の国防予算権限法でグアム移転予算の執行を凍結する。グアムで必要な施設・インフラ建設に関する十分な情報が国防総省によって示されないこと、日本政府による普天間代替施設建設に「具体的な進展」が見られず米軍再編のリスクとなっている状況が問題視されたのだった。したがって、予算執行は国防長官による費用やスケジュール等のマスタープランの提出と、普天間代替施設建設の具体的な進展の証明が条件とされる⁽⁴³⁾。

イ. リバランス政策

国防総省は2010年2月の『4年ごとの国防見直し』報告書(QDR2010)において、中国が「大量の先進的な中距離弾道・巡航ミサイル、先端兵器を搭載した新型の攻撃型潜水艦、能力向上が進む長距離防空システム、電子戦能力、コンピューター・ネットワーク攻撃能力、先進的戦闘機、対宇宙システムを開発・配備」している点を強調。中国軍の弾道・巡航ミサイル戦力の急速な伸長に対応して、米軍の態勢を見直す必要性を指摘した。オバマ政権はこれ以降、アジア太平洋における前方展開態勢を再編し、中国のミサイル脅威が比較的低いグアムやオーストラリアへの兵力の分散配置を進めていくことになる⁽⁴⁴⁾。

2011年10月、クリントン(Hillary R. Clinton) 国務長官は「米国の太平洋の世紀」と題する論文で、10年間にわたって米国の膨大な軍事予算と兵力を投入したイラク・アフガニスタンから、アジア太平洋地域へと外交、経済、戦略上の投資を増大していく方針を示した⁽⁴⁵⁾。同月には、野田佳彦内閣の複数閣僚が仲井眞弘多沖縄県知事を訪問、普天間代替施設建設に必要な環境影響評価書を年内に県に提出する予定を伝えた。

同年11月、オバマ大統領もオーストラリア議会における演説で「リバランス」政策を表明、財政難で国防費の大幅削減が課題となる中で、中国が急速に台頭するアジア太平洋地域における軍事プレゼンスと任務の拡大を最優先事項とする方針を打ち出す⁽⁴⁶⁾。

このオバマ訪豪に際しては、豪北部ダーウィンに最大約2,500人の海兵隊を展開することが米豪間で合意された。2013年3月には、シンガポールへの沿岸戦闘艦の展開も開始された。米比間でも、米軍の展開を強化するための協定が2014年4月に署名された。これらはいずれも常駐ではなくローテーション展開である⁽⁴⁷⁾。

他方、2011年12月26日には、防衛省が沖縄県あてに環境影響評価書を郵送

したが、辺野古移設反対派による阻止活動で配送業者が県庁に入ることができなかった。結局は同月 28 日午前 4 時過ぎ、沖縄防衛局の職員が直接、評価書を県庁の守衛室に持ち込んだ⁽⁴⁸⁾。

パネッタ (Leon E. Panetta) 国防長官は翌 12 年 6 月、「リバランスの取組の一環として、東南アジアとインド洋地域におけるプレゼンスを強化する」と述べ、地域における能力強化の一環として、太平洋と大西洋で均等に配分していた艦艇を 2020 年までに 6 : 4 の割合にする計画だと述べた。同年に公表された「国防戦略方針」では、「台頭する中国をにらみながら米国の戦略的基軸をアジアに移し、中国とリバランスを目指す」ことがうたわれる⁽⁴⁹⁾。

リバランス政策に対応して、2012 年 4 月 27 日の日米安全保障協議委員会 (SSC) 共同発表では、普天間移設の進捗と在沖海兵隊の一部のグアム移転の切り離しが明記され、普天間代替施設の完成を待たずに在沖海兵隊 9,000 人をグアム、ハワイ、オーストラリアなど国外に移転させることが公表された。

また、グアムに移転する海兵隊の兵力は「第 3 海兵機動展開旅団司令部、第 4 海兵連隊ならびに第 3 海兵機動展開部隊の航空、陸上および支援部隊」とされ、移転人数も約 5,000 人に替わった。沖縄に残留するのは「第 3 海兵機動展開部隊司令部、第 1 海兵航空団司令部、第 3 海兵後方支援群司令部、第 31 海兵機動展開隊および海兵隊太平洋基地の基地維持要員の他、必要な航空、陸上および支援部隊」となった⁽⁵⁰⁾。2006 年には主に司令部要員がグアムに移駐する計画であったのが、戦闘部隊の移駐に替わったということである。

表 1 再編計画見直し前後の米海兵隊配備数⁽⁵¹⁾

	2006 年	2012 年
日本(岩国・沖縄)	13,800	14,954
グアム	9,700	4,776
ハワイ	8,200	8,830
オーストラリア	－	2,485
米本国	－	800
計	31,700	31,845

再編計画の見直しに伴い、米国政府が試算した在沖海兵隊のグアム移転に関する費用見積もりは 86 億ドルに圧縮された。また、日本側の財政的負担は 2009 年のグアム移転協定で規定された無償支援 28 億ドルが限度額とされ、それ以外

の出資・融資等の形式での負担は負わないこととなった⁽⁵²⁾。

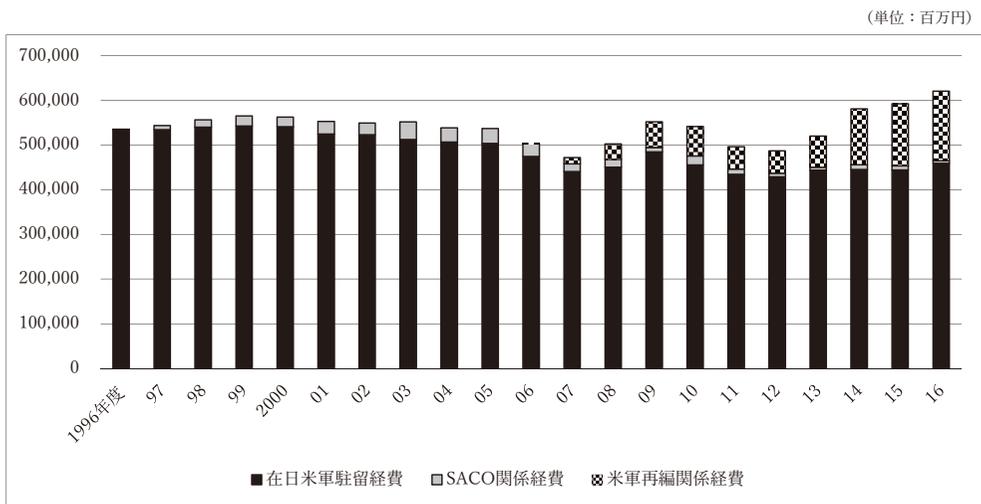
なお同年12月、沖縄防衛局は環境影響評価を補正した評価書を県に再提出、評価手続きを事実上終えた⁽⁵³⁾。2013年3月、安倍晋三内閣のもとで公有水面埋め立て承認願書が沖縄県に提出される。同年12月、沖縄県は埋め立ての承認を表明した⁽⁵⁴⁾。

このように、米連邦議会がグアム移転予算執行の条件とした普天間代替施設の建設が遅れる中、オバマ政権は中国のミサイル能力伸長に対応して、グアム移転と普天間代替施設建設を切り離して前者を先行させることを決断した。米連邦議会は在日米軍再編計画見直しを受け、2013年度国防予算権限法案においてグアムの基地整備に関連する一部費用を計上した⁽⁵⁵⁾。

(3) 中国の脅威への対応

米連邦議会の批判と中国の台頭を受けた再編計画見直しの結果、米軍再編関係経費にかかる日本の負担割合は軽減されたが、図3の通り在日米軍駐留経費、SACO関係経費、米軍再編関係経費を合わせた総額は増加を続ける。

図3 在日米軍関係経費の推移⁽⁵⁶⁾



在日米軍駐留経費が2000年度から減少傾向にある理由の一つとして、日本政府が2000年、米軍基地内の娯楽施設の改修・新築費用の負担については今後、「精査する」意向を明らかにしたことが挙げられる⁽⁵⁷⁾。FIPの採択基準を策定し、

ショッピングセンターやスナック、バーなどの娯楽・収益施設の新築は行わないことで米側と合意した⁽⁵⁸⁾。

もう一つには、2001年度から実施された特別協定で基地外の米軍住宅の光熱水料は日本負担の対象としないこと、米軍基地内の光熱水料の上限調達量を10%引き下げることが合意された。これによって、日本が負担する基地の光熱水料は33億円軽減された。同協定では、日本側が労務費を負担する日本人基地従業員の上限を2万3055人にすえおくことも合意された⁽⁵⁹⁾。

民主党政権下の2011年1月には、同年4月に始まり15年まで続く特別協定において日本が負担する労務費と光熱水料を段階的に引き下げ、その減額分は施設整備費に加算して、在日米軍駐留経費を2010年度予算1881億円を目安に5年間維持することが決まった。具体的には、日本政府が労務費を負担する日本人基地従業員の数を、2011年時点でも2万3055人が維持されていたところを15年までに2万2625人まで削減した。また、2009年と10年には日本が76%（年間249億円）負担していた光熱水料について、段階的に72%まで削減した⁽⁶⁰⁾。

光熱水料の日本負担額は2016年度から始まった特別協定でも維持され、そのため負担割合が72%から61%まで引き下げられた。ただし同協定では、日本側負担の基地従業員の上限が2万3178人に引き上げられ、在日米軍駐留経費は過去5年間の水準より年10億円超多い年平均1893億円となった⁽⁶¹⁾。加えて、2006年度から日本が負担するようになった米軍再編関係経費は在日米軍関係経費全体を再増加させ、2016年度には6000億円を突破する。これを可能にしたのは、民主党政権期に浮上した中国の脅威への対応という新たな論理であった。

自民政権下の2008年、民主党は特別協定改定の議論の中で、労務費にボーリング場など娯楽施設で働く日本人基地従業員の人件費が盛り込まれていることを批判。「基地従業員の給与のうち、娯楽施設の人件費の負担は好ましくない」として国会採決で協定に反対していた。そうした経緯から民主党政権が成立すると防衛省は当初、2011年度から始まる特別協定の交渉に向けた同年度予算概算要求で、在日米軍駐留経費として2010年度比1.2%減の1859億円を計上した⁽⁶²⁾。

ところが2010年9月、尖閣諸島近海の日本の領海で操業中の中国漁船を海上保安庁巡視船が発見、退去を求めたが、漁船が巡視船に近づき衝突する事件が発生した。海上保安庁が船長を逮捕したことに中国は強く反発、船長の即時釈放を要求した。日本側は日中関係を考慮して船長を釈放し中国へ送還したが、中国から日本へのレアアースの輸出手続きが事実上止められたり、その後も中国で反日

デモが続いたりするなど日中関係に大きな影響を及ぼした。

同年10月になると、菅直人内閣は在日米軍駐留経費について2011年度以降も現行水準1881億円を維持する方針へと転じた⁽⁶³⁾。2011年1月、前原誠司外相は特別協定に署名した際に「これからは『思いやり予算』という言葉は使わない。お互いの戦略的観点に基づくものだと、ここに宣言したい」と表明する⁽⁶⁴⁾。

2011年にオバマ政権がリバランス政策を打ち出し、2015年4月に日米両政府が「新たな日米防衛協力のための指針」に合意すると、米側は2016年度から5年間適用される特別協定に向けた交渉で在日米軍駐留経費の日本側負担分の増額を要求した。米国は哨戒機P8や無人偵察機グローバルホーク、イージス艦などの最新装備の日本配備を計画しており、駐留費増大が予想されていた。日本側は最終的に、装備品の整備などに関わる従業員の労務費負担対象者を1万8217人から1万9285人に増やす(代わりに、娯楽・収益施設で働く従業員の日本側労務費負担対象者を削減する)ことで負担増に応じた⁽⁶⁵⁾。

日米両政府は2021年12月、翌22年度から始まる特別協定では新たに訓練資機材調達費という項目を設け、年平均2110億円の在日米軍駐留経費を日本が負担することで合意。また日本政府は同時に、在日米軍駐留経費の通称を「思いやり予算」ではなく「同盟強靱化予算」とすることを発表した⁽⁶⁶⁾。このように、在日米軍駐留経費は中国の脅威に対応して日米同盟を強化する予算として正当化されるようになっている。

おわりに

国際収支の悪化や財政赤字に苦しむ米国の負担の肩代わりとして始まった在日米軍駐留経費の日本側負担は、「国際貢献」と「基地周辺住民の負担軽減」という論理によって冷戦終結後も正当化され、維持どころか増大していった。中でも「沖縄の負担軽減」という論理はSACO関係経費を誕生させ、在日米軍の海外移転にかかる費用も日本側が一部負担する米軍再編関係経費につながった。2000年度を境に在日米軍駐留経費じたいは若干の減少傾向となるが、「沖縄の負担軽減」のためのSACO関係経費と米軍再編経費が在日米軍関係経費の総額を押し上げる。

2009年の政権交代と2011年の東日本大震災は、在日米軍関係経費を縮小させる転機となる可能性があった。しかし、2010年に尖閣諸島の領有権をめぐる対

立から日中関係が緊張したことで、「中国の脅威への対応」という新たな論理が登場、在日米軍関係経費の総額を維持し再度の増大に向かわせる作用を果たした。

SACO 関係経費と米軍再編経費に含まれる訓練・部隊移転費は、移転完了まで負担が続くこと、普天間飛行場の辺野古移設と在沖海兵隊のグアム移転が地元の反対や計画修正によって進捗が遅れていることの二点から、在日米軍関係経費の膨張要因となり続けている。在沖米軍の国内外移転がすべて実現するまで、この構図に変化はないだろう。

「沖縄の負担軽減」という論理は、米軍撤退にかかる費用を法制上の根拠どころか正確な積算もなく日本側が負担することを可能にした。日本政府の要求は積算根拠の提示を求めることにとどまり、不透明な積算が費用を超過させる可能性を問題視して、米政府にグアム移転計画の再検討と予算圧縮を行わせたのは米連邦議会であった。

また、辺野古移設の進捗の遅れを問題視した米議会によるグアム移転予算凍結を解消したのは、オバマ政権によるリバランス政策の提唱であり、日本政府が沖縄県との間で辺野古沖の埋め立て工事着手に合意したのはその後であった。

このように、外交交渉と国内交渉のいずれでも日本政府の弱さが露呈した「沖縄の負担軽減」に対して、「中国の脅威への対応」という新しい論理は、在日米軍関係経費の日本負担増を日米同盟の強硬化というポジティブな印象に転じさせるものとして登場した。民主党政権から自民政権へとその論理が引き継がれたことは、その証左の一つといえるのではないだろうか。

註

- (1) 我部政明『沖縄返還とは何だったのか——日米戦後交渉史の中で——』（NHK ブックス、2000年）、野添文彬『沖縄返還後の日米安保——米軍基地をめぐる相克——』（吉川弘文館、2016年）。
- (2) たとえば、前田哲男『在日米軍基地の収支決算』（ちくま新書、2000年）など。
- (3) 「米軍駐留経費の改定は「雇い兵」の色彩を強めるか 編集委員が解説」『朝日新聞』デジタル版、2021年12月21日付。
- (4) Michael A Allen, Michael E Flynn and Carla Martinez Machain, *US global military deployments, 1950-2020*, July 28, 2021, <https://doi.org/10.1177/07388942211103>.
- (5) Tim Kane, *Global U.S. Troop Deployment, 1950-2005*, The Heritage Foundation, May 24, 2006, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1146649>.
- (6) 野添『沖縄返還後の日米安保』181～191頁。
- (7) 我部『沖縄返還とは何だったのか』第6章。
- (8) 琉球新報社編『日米地位協定の考え方——外務省機密文書【増補版】——』（高文研、2004

- 年) 110～113 頁、203～206 頁。
- (9) 野添『沖縄返還後の日米安保』71・74 頁。
 - (10) 同上、174・181～189 頁。
 - (11) 山本章子『日米地位協定——在日米軍と「同盟」の70年——』（中公新書、2019年）126～127 頁。
 - (12) 山本『日米地位協定』128 頁、小楨祐輝「在日米軍駐留経費負担の概要と論点」国立国会図書館『調査と情報』No.1181（2022年3月17日）4 頁、https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_12166383_po_1181.pdf?contentNo=1。
 - (13) 北米保「ペルシヤ湾問題に係る我が国の措置検討の経緯」（平成2年8月16日）戦後外交記録「湾岸危機への貢献／掃海艇派遣」2022-0603、外務省外交史料館（以下、外史）。
 - (14) 加藤博章『自衛隊海外派遣の起源』（勁草書房、2020年）102～103 頁。
 - (15) 北米保「ペルシヤ湾問題に係る我が国の措置検討の経緯」（平成2年8月16日）、2022-0603、外史。
 - (16) 山本『日米地位協定』128 頁。
 - (17) 同上、131～132 頁。
 - (18) 第118回国会衆議院予算委員会（平成2年4月9日）における市川雄一議員発言。
 - (19) 山本『日米地位協定』132 頁。
 - (20) 波多野大使発外務大臣宛電信第3821号（平成2年9月30日発）、2021-0532、外史。
 - (21) 山本『日米地位協定』133 頁。
 - (22) 小山高司「三宅島における米空母艦載機着陸訓練場の代替施設設置問題の経緯」『防衛研究所紀要』第11巻第2号（2009年1月）44～50 頁、Memorandum for the Secretary of Defense, March 5, 1986, Japan and the United States: diplomatic, security, and economic relations, Part III, 1961-2000, *Digital National Security Archive* (hereafter *DNSA*)。
 - (23) 小山「三宅島における米空母艦載機着陸訓練場の代替」50～61 頁。
 - (24) Memorandum for the Secretary of Defense, March 5, 1986, Japan and the United States, Part III, *DNSA*。
 - (25) 「公明党、訪米で“防衛変身”見せるか(乱気流)」『朝日新聞』朝刊、1986年3月10日付。
 - (26) From American Embassy Tokyo to Secretary of State, April 7, 1986, Japan and the United States, Part III, *DNSA*。
 - (27) From American Embassy Tokyo to Secretary of State, September 29, 1986, Japan and the United States, Part III, *DNSA*。
 - (28) 小山「三宅島における米空母艦載機着陸訓練場の代替」64～68 頁。
 - (29) USCINCPAC Command History, 1992, Volume I, pp. 316-317。
 - (30) *Ibid.*
 - (31) 山本『日米地位協定』134 頁。
 - (32) 防衛省・自衛隊「SACO 中間報告(仮訳)」（1996年4月15日）、「SACO 最終報告(仮訳)」（1996年12月2日）、<https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saco/midterm.html>、https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saco/saco_final/final.html。
 - (33) 会計検査院「在日米軍関係経費の執行状況等について」『国会及び内閣に対する報告（随時報告） 会計検査院法第30条の2の規定に基づく報告書（平成30年4月）』、<https://report.jbaudit.go.jp/org/h29/ZUIJ14/2017-h29-Z4016-0.htm>。
 - (34) デレク・ミッチェル「米軍のグローバルな再編——縮小し、維持し、強化する——」上

杉勇司編『米軍再編と日米安全保障協力——同盟摩擦の中で変化する沖縄の役割——』（福村出版、2008年）21～32頁。

- (35) 守屋武昌『「普天間」交渉秘録』（新潮社、2010年）第1章。
- (36) 会計検査院「在日米軍関係経費の執行状況等について」（平成30年4月）。
- (37) 森本敏『普天間の謎——基地返還問題迷走15年の総て——』（海竜社、2010年）339～352頁。
- (38) 同上、353～356頁。
- (39) Part 1 of 2, U.S., Japan Reach Ad Ref Guam International Agreement, By Ambassador J. Thomas Schieffer to Japan, December 19, 2008, *Wikileaks*, https://wikileaks.org/plusd/cables/08TOKYO3457_a.html (Final Access: April 12, 2023).
- (40) Part 2 of 2, U.S., Japan Reach Ad Ref Guam International Agreement, By Ambassador J. Thomas Schieffer to Japan, December 19, 2008, *Wikileaks*, https://wikileaks.org/plusd/cables/08TOKYO3458_a.html (Final Access: April 12, 2023).
- (41) 外務省「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」（2009年2月17日署名）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/shomei_43.html。
- (42) 齊藤孝祐「在外基地再編をめぐる米国内政治とその戦略的波及」屋良朝博・川名晋史・齊藤孝祐・野添文彬・山本章子『沖縄と海兵隊——駐留の歴史的展開——』（旬報社、2016年）156～158頁。
- (43) 同上、158～159頁。
- (44) 福田毅「アジア太平洋における米軍前方展開態勢の再編——オバマ／トランプ両政権下での動向——」国立国会図書館『21世紀のアメリカ 総合調査報告書』（2019年3月）128～130頁。
- (45) 小檜山智之「オバマ政権のリバランス政策——「未完」に終わったアジア太平洋戦略——」『立法と調査』No.403（2018年8月）113頁。
- (46) 同上。
- (47) 福田「アジア太平洋における米軍前方展開態勢の再編」134頁。
- (48) 「辺野古アセス、未明に搬入 沖縄県庁に」『日本経済新聞』デジタル版、2011年12月28日付。
- (49) 小檜山「オバマ政権のリバランス政策」113頁。
- (50) 防衛省「日米安全保障協議委員会（「2 + 2」）共同発表（仮訳）」（平成24年4月27日）http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2013/2013/html/ns036000.html。
- (51) *Inquiry into U.S. Costs and Allied Contributions to Support the U.S. Military Presence Overseas*, Report of the Committee on Armed Services United States Senate, April 15, 2013, p. 57.
- (52) 防衛省「2+2共同発表（仮訳）」（平成24年4月27日）。
- (53) 「防衛局、県に補正書 普天間環境影響評価書」『琉球新報』デジタル版、2012年12月19日付。
- (54) 「沖縄知事、辺野古埋め立て承認を正式表明」『日本経済新聞』デジタル版、2013年12月27日付。
- (55) 齊藤「在外基地再編をめぐる米国内政治とその戦略的波及」163頁。
- (56) 会計検査院「在日米軍関係経費の執行状況等について」（平成30年4月）。
- (57) *Inquiry into U.S. Costs and Allied Contributions to Support the U.S. Military Presence*

Overseas, pp. 44-45.

- (58) 「「思いやり予算」は時代遅れ? 「同盟強靱化」に込めた政府の意図は」『朝日新聞』デジタル版、2021年12月21日付。
- (59) 櫻川明巧「日米地位協定の運用と変容——駐留経費・低空飛行・被疑者をめぐる国会論議を中心に——」本間浩ほか『各国間地位協定の適用に関する比較論考察』（内外出版、2003年）27～28頁。
- (60) 外務省「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六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二十四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」について（平成23年1月）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/shomei_68gai.html。
- (61) 外務省「概要」 「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六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二十四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」（平成29年6月26日）、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000139711.pdf>。
- (62) 「思いやり予算 政府、水準維持で米と調整 首脳会談で合意めざす」『日本経済新聞』デジタル版、2010年10月26日付。
- (63) 同上。
- (64) 「もう「思いやり予算」と言いません 前原外相が宣言」『朝日新聞』デジタル版、2011年1月22日付。
- (65) 「「思いやり予算」の改定交渉、3回目も日米の溝埋まらず」『ロイター』、2015年10月12日付、「思いやり予算」めぐる日米交渉、年10億円超上積み1893億円で決着」『ニューズウィーク日本版』デジタル版、2015年12月17日付。
- (66) 外務省「在日米軍の駐留経費に係る負担についての実質合意」（令和3年12月21日）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009222.html。

琉球大学准教授

