

米軍海外基地・施設の整備と費用負担 — 米国及び同盟国・受入国による負担分担の枠組みと実態

鈴木 滋

- ① 平成18年1月23日、新たな在日米軍駐留経費特別協定が締結され、5月1日には、在日米軍再編に関する日米の最終合意が結ばれた。再編合意では、在沖海兵隊8,000人のグアム移転と移転関連経費の日米分担などが定められた。グアム移転関連経費の負担は、駐留経費負担とは本来異なる性質の事柄であるが、この問題が浮上したことにより、日米間の負担分担をめぐる論議が、改めて本格化する兆候をみせ始めている。
- ② 駐留経費とグアム移転経費に共通する問題は、基地・施設の整備費用負担である。米軍海外基地・施設の整備に要する費用負担には、大きく分けて三つの枠組みがある。そのうち、米国が自ら行う費用負担を支える主要財源は、「軍事建設予算」(MILCON)である。MILCONは、法令上、本土・海外の区分なく、あらゆる種類の基地・施設整備計画に適用されることになっているが、実際の運用は必ずしもそうになっていない。
- ③ そのほか、同盟国・受入国の費用負担がある。これらは、海外基地・施設の整備にあたり、MILCONよりも優先的な財源と見なされている。米国は、この基本政策を前提としながら、相手国との関係によって、MILCONの用途を限定的に使い分け、支出規模をコントロールしている。その結果、我が国や韓国などでは、家族住宅や人的支援施設整備の多くも受入れ国の負担とされており、二国間ベースに限ると、施設整備費全体の負担額は、NATO諸国に比較して大きい。
- ④ こういった米国の政策は、議会の予算措置にも反映している。我が国や韓国の場合、NATO諸国とは異なり、家族住宅(改築)や人的支援施設などの整備計画は、MILCONに含まれていない。また、韓国と我が国における事業計画のいくつか(兵舎整備や海軍基地ふ頭の改修)は、政府要求より減額されており、議会が、海外分のMILCON支出に対して慎重な姿勢をとっていることがうかがわれる。
- ⑤ 一方、グアム移転のように、米軍海外基地・施設の本土移転に対して、受入国が経費を負担したケースはこれまで無かったと思われる。類似のケースとしては、イタリアへの基地移転、ドイツ・韓国における基地返還・再編に伴う費用負担の例がある。いずれのケースでも、米国は、NATOによる集団的費用負担や、受入れ国の財政負担を優先的な財源として活用している。
- ⑥ グアム移転を含む米軍再編経費負担問題は、今後、日米間の負担公平化をめぐる論議を呼び起こすとみられる。駐留経費についても、削減を視野に入れた見直し論議が活発化するであろう。そのなかで、施設整備費の大幅な見直しは困難と思われる。しかし、個々の施設整備計画に関する費用分担の比率や方式については、実態面を踏まえた検討が必要であり、今後は、国民に対する情報公開を軸としたオープンな論議が求められる。

米軍海外基地・施設の整備と費用負担

— 米国及び同盟国・受入国による負担分担の枠組みと実態

鈴木 滋

目次

| | |
|--------------------------------|------------------------------|
| はじめに | 1 2006会計年度「軍事建設予算」の概要 |
| I 米国による費用負担の枠組み — 「軍事建設予算」を中心に | 2 各軍の海外基地・施設整備計画と予算措置 |
| 1 費用負担の財源と種別 | IV 米国及び同盟国・受入国による費用負担の実例 |
| 2 対象とされる事業計画 | 1 ケース1：イタリアへの基地移転と施設整備費用の負担 |
| 3 「軍事建設予算」の法的根拠・編成プロセス・実績 | 2 ケース2：ドイツにおける基地返還と施設整備費用の負担 |
| II 同盟国・受入国による費用負担の枠組み | 3 ケース3：韓国における基地再編と施設整備費用の負担 |
| 1 同盟国による集団的な費用負担 | おわりに |
| 2 受入国による費用負担 | |
| III 米国による費用負担の実態—2006会計年度予算から | |

はじめに

平成18年1月23日、我が国は、在日米軍駐留経費（一部）の日本側負担に関する新たな特別協定を締結した⁽¹⁾。新協定の期限は、それまでの5年間から2年間に短縮された。報道によれば、日本側は当初、在日米軍再編で海兵隊が削減される見通しなどに基づいて、大幅な負担軽減を求めた。しかし、米側がこれに難色を示したため、現行の負担枠組みを維持する一方、協

定の期間を短縮し、再編の結果により2年後見直しを図ることとしたとされる⁽²⁾。その後、米軍再編に関する協議が進み、5月1日には日米の最終合意が結ばれた。そのなかには、2014年までに沖縄から8,000人規模の海兵隊をグアムに移転させること、移転関連経費として、グアムにおける施設・インフラ等整備費用102億7,000万ドルのうち、我が国が60億9,000万ドルを負担することなどが盛り込まれた⁽³⁾。

(1) 「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」(平成18年4月1日条約第1号)

(2) 「協定期間2年に短縮：負担の枠組み変えず」『読売新聞』2005.12.10.

(3) 「再編実施のための日米のロードマップ(仮訳)」平成18年5月1日 外務省ホームページ

<http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_aso/ubl_06/2plus2_map.html>

なお、この最終合意書によると、日米が負担する経費の額は、2008米会計年度の価格により算定したものとされている。

グアムは、米国の属領として本土並みの位置づけがされている。在日米軍の施設整備費は、国内の施設移転に伴う必要経費を含めて、日米地位協定に基づいて支出されるが、今回のような米本土への移転というケースで、我が国が必要経費を負担することは、必ずしも想定されていない。政府は、国会答弁で、グアム移転は我が国の施設・区域を使用していた海兵隊司令部が国外に移転するもので、地位協定の適用対象となる問題ではなく、移転のため我が国がとるべき措置は、地位協定と別に検討されていくべきであるとの見解を示している⁽⁴⁾。グアム移転関連経費は、在日米軍駐留経費とは費用負担の枠組みや法令・予算上の根拠が別になるとみられており、本来異なる性質の事柄ともいえるが、この問題が浮上したことにより、日米安全保障体制の下で我が国が求められる負担分担をめぐる論議が、改めて本格化する兆候をみせ始めている。

本稿は、これら二つの問題に共通するテーマである、米軍海外基地・施設整備の費用負担を取り上げ、その枠組みと実態を紹介するものである。在日米軍駐留経費負担をめぐる問題については、これまで多くの研究成果が発表されてきた。しかし、駐留経費の相当部分を占める施設整備費に関する米側負担の枠組みや実態を分析したものは、どちらかといえば少なかった⁽⁵⁾。在日米軍駐留経費問題とグアム移転経費問題を考えるにあたって、米国による施設整備費の負担は、今後重要な論点になると予想される。

本稿では、まずⅠとⅡで、海外基地・施設整備の基本的な枠組みとなる、米国及び同盟国・

受入国による費用負担の概要をそれぞれ紹介する⁽⁶⁾。特にⅠでは、米国による費用負担の主要財源である「軍事建設予算」について、法的根拠と編成プロセスなど制度面を概観する。Ⅲでは、2006会計年度予算から「軍事建設予算」の実態面を分析する。Ⅳでは、基地・施設の移転・返還等に伴う、米国と同盟国・受入国による施設整備費用の分担例を、イタリアとドイツ、韓国のケースから紹介する。最後に、海外基地・施設整備に係る、米国と同盟国・受入国による負担分担の経緯と現状を踏まえつつ、今後の在日米軍駐留経費問題とグアム移転経費問題を展望する。

なお、本稿で引用する米国の関係諸法令(条文)は、現行のテキストにしたがったものである。また、関係者の肩書きは、参照文献発表時点のものである。

Ⅰ 米国による費用負担の枠組み —「軍事建設予算」を中心に

米軍海外基地・施設の整備に要する費用負担には、大きく分けて三つの枠組みがある。米国が、毎会計年度の予算編成により、自らの財源で行う費用負担、米国も含む同盟国全体によって行われる集団的な費用負担、そして、地位協定等に基づき受入国が行う費用負担である。ここでは、米国による費用負担の枠組みについて概要を紹介する。

1 費用負担の財源と種別

(1) 一次的な財源：「軍事建設予算」

(4) 金田勝年外務副大臣の答弁。第164回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第4号，平成18年3月24日，p.3.

(5) 米国による費用負担と同盟国・受入国による費用負担の実態を比較分析したものとして、次の文献がある。
小野秀明「国際比較でみた米軍「思いやり予算」『前衛』606号，1991.6，pp.128-144。
同「米軍「思いやり予算」の実態と国際比較」同621号，1992.7，pp.98-116。

(6) 本稿でいう「受入国」(Host Nation)とは、米国との相互防衛条約や地位協定等に基づき、米軍の駐留を受け入れている国のことである。

米国防総省は、毎会計年度の国防予算に基地・施設整備関連の経費を計上するが、そのなかで最大の財源となる予算費目は、「軍事建設」(Military Construction 以下、MILCON とする。)である。MILCON は、米本土と海外における基地・施設整備のほか、米本土と海外における家族用住宅 (Family Housing) の整備、同盟国による集団的費用負担の枠組みである「NATO 安全保障投資計画」(Ⅱの1で後述する)、米本土における「基地再編・閉鎖計画」(Base Realignment and Closure 以下、BRAC とする。)の実施に伴う諸経費など、国防総省の基地・施設整備に関連する予算の過半をカバーする。市民団体「平和資料協同組合」の主催者である梅林弘道氏は、著作で在日米軍による「佐世保基地マスタープラン」(整備計画)の内容を紹介しているが、同マスタープランは、MILCON について、米国の国防歳出費に予算化される事業に関するもので、主要プロジェクトの財源になると記述している⁽⁷⁾。

(2) 二次的な財源：「運用維持予算」と「歳出外資金」

MILCON 以外の財源としては、費目上「運用及び維持」(Operation and Maintenance)として分類される予算のほか、予算には計上されない「歳出外資金」(Non Appropriated Fund)がある。米議会調査局 (Congressional Research Service 以下、CRS とする。)が2001会計年度軍事建設予算の内容についてまとめた報告書は、次のように述べている。「軍事建設予算は、各軍と国防関係機関による施設投資のための資金源として主要なものではあるが、唯一のものではない。不動産維持管理のための基金は、国防

歳出法案により「運用維持予算」から支出される。そのほか、兵員の士気や福利、レクリエーション等に関連する施設は、部分的に基地売店の売り上げや、レクリエーション活動の利用料金、その他の収入から得られる収益によって整備される⁽⁸⁾。「歳出外資金」とは、ここでいう基地売店の売り上げや、レクリエーション活動の利用料金などによる収益のことを意味する。前記「マスタープラン」は、「歳出外資金」は売店など内部事業の利益を財源とするもので、その目的は、人員支援や居住コミュニティー支援のための事業計画に限られるとしている⁽⁹⁾。

2 対象とされる事業計画

米国防総省が費用負担する基地・施設整備計画は、どのようなものを対象としているのであろうか。ここでは、最大の財源である MILCON が対象とする事業計画から、その内容を紹介する。

『合衆国法典』(United States Code Annotated 以下、USCA とする。)第10編第2801条は、MILCON について定義している。それによると、MILCON とは、「軍事的な設備」(Military Installation)に関連して実施される、あらゆる種類の建設、開発、拡張工事等を意味し、「軍事的な設備」には、基地や宿営地 (キャンプ)、駐屯地、各種センター、操作場などが含まれる。また、MILCON には、完全かつ使用可能な施設の建設もしくは、既存施設を完全かつ使用可能とするための修繕に必要な、すべての軍事建設工事が含まれる。なお、ここでいう「施設」(Facility)とは、建物や構造物のほか、不動産に対して加えられた改良等を意味する⁽¹⁰⁾。

MILCON の定義については、こうした連邦法による規定のほか、各軍の内規などでも定め

(7) 梅林弘道『情報公開法でとらえた在日米軍』高文研, 1992, p.121.

(8) Mary T. Tyszkiewicz, *Appropriations for FY2001: Military Construction* (CRS Report for Congress), Updated November 7, 2000, p.2.

(9) 梅林 前掲注(7) p.123.

(10) 10 USCA § 2801.

ている。例えば、米海軍作戦部長指令 (OPNAVINST) 第11010.20G号『施設計画指令』の第2.6条「軍事建設プロジェクト」は、次のように規定している。「合衆国法典第10編第2801条が規定する MILCON は、「軍事的な設備」に関連して実施されるあらゆる種類の建設、開発、または拡張工事等を含む。MILCON には、75万ドル以上の経費を要する、すべての種類の建物、施設、道路、飛行場の舗装、そして公益設備の建設事業が含まれる⁽¹¹⁾」。これら諸法令の規定により、原則として、あらゆる種類の米軍の主要な基地・施設整備計画は、使途や場所を問わず、MILCON の対象事業とされることになる。

ただし、海外基地・施設の整備について、この原則がどの程度当てはまるかは、必ずしも明らかでない。例えば、在日米軍基地・施設の整備では、計画対象の特性により、米国が MILCON で負担するものと、我が国が負担するものについて、カテゴリーが区分されているように見受けられる（この点については、IIの2で後述する）。

3 「軍事建設予算」の法的根拠・編成プロセス・実績

ここでは、米国による費用負担の最大財源となっている MILCON について、法的根拠や予算編成のプロセス、予算規模の最近の推移などを紹介する。

(1) 予算の法的根拠

- (i) 「国防権限法」(National Defense Authorization Act)

米国では、予算法定主義がとられているため、他省庁所管の予算と同様、国防総省が所管する予算についても、毎会計年度ごとに法律で定められる。米国の予算制度を解説した文献によれば、米国の場合、政府は支出行為を行うにあたり、各省庁に対して歳出権限を授権する個別の実体法（支出根拠法）の制定と、実際の歳出を認める個別の法律（歳出予算法）の制定という二つの手続きをとる。支出根拠法は、支出行為のための政府のプログラムが存在するために、歳出予算法は、そのプログラムを実施するために、それぞれ必要とされる⁽¹²⁾。MILCON の場合でいえば、支出根拠法にあたるものは「国防権限法」(National Defense Authorization Act) であり、歳出予算法にあたるものは「軍事建設歳出法」(Military Construction Appropriations Act) である。MILCON は、これら二つの予算・歳出関連法により、その根拠を与えられる仕組みとなっている⁽¹³⁾。

「国防権限法」は、上下両院の軍事委員会 (Armed Services Committee) によって審議される。同法の基本的な目的は、MILCON を含む当該会計年度の国防予算について、国防総省に対し予算権限 (Budget Authority) を与えることである。「予算権限」とは、当該会計年度以降5年間にわたって、特定事業計画に対する支出行為を行うことのできる権限を意味する⁽¹⁴⁾。したがって、新規予算権限として与えられる予算額 (権限ベース) と、前年度以前に付与された権限に基づくものも含め、当該会計年度において実際に支出される予算額 (支出ベース) とは一致しない。その意味で、「国防権限法」で規定される予算権限は、複数年度にわたる予算

(11) Department of the Navy, *Facilities Project Instruction* (OPNAVINST 11010.20G), October 14, 2005, p. Chap.2-19.

(12) 柏木茂雄「米国の予算制度」『調査月報』(大蔵省大臣官房調査企画課) 83巻1号, 1994.1, p.16.

(13) MILCON 以外の国防予算 (人件費・装備調達費・研究開発費など) も「国防権限法」が支出根拠法となるが、この場合、歳出予算法にあたるものは「国防総省歳出法」(Department of Defense Appropriations Act) である。

(14) Department of the Navy, *op.cit.*, (11) p.Chap.2-23.

執行計画を示すものともいえる。

(ii) 「軍事建設歳出法」(Military Construction Appropriations Act)

これに対して、「軍事建設歳出法」は、上下両院の歳出委員会 (Appropriations Committee) によって審議される。歳出委員会は、13本の歳出予算法を所管しており、これらの法律に基づく予算権限により、実際の歳出予算が執行される⁽¹⁵⁾。「軍事建設歳出法」は、そのひとつで、歳出委員会に属する13の小委員会のうち、軍事建設小委員会 (Military Construction Subcommittee) が所管している。同法には、「国防権限法」と同様、当該会計年度における予算権限が規定される。ただし、「国防権限法」のように、事業計画ごとに MILCON の細目まで記されることはない。この点に関連するが、歳出予算法の一般的な性格について次のような解説がある。「通常、歳出予算法では、予算の執行要領的な記述はあるが、歳出委員会の意図を網羅的に説明することはない。予算を執行する省庁としては、歳出予算法の規定のほかに、他の関連する一般法、歳出小委員会に提出した予算要求説明書 (budget justification) および歳出委員会報告 (歳出予算案に添付されている) などを参照して、予算執行に当たることになる⁽¹⁶⁾」。「軍事建設歳出法」もこの解説に沿った内容となっており、個々の事業計画の内容や予算額は、「国防権限法」や各軍による予算要求説明書が直接の根拠資料となる。

(2) 予算編成のプロセス

前記米海軍内規『施設計画指令』は、第2.8条で MILCON の予算編成プロセスに言及している。それによると、予算編成プロセスの概略

は次のようなものである⁽¹⁷⁾。最初に、軍が国防総省長官官房に対して、施設のカテゴリーごとにまとめられた事業計画を提出する。長官官房は、それぞれの事業計画を審査し、承認の可否を決定する。軍は、長官官房の審査結果に対して異議を表明することもできる。最終的には、行政管理予算局 (Office of Management and Budget) と大統領による承認を得て、MILCON を含む国防予算が、大統領の予算教書として議会に提出される。国防長官は、MILCON の歳出について、議会による授権 (Authorization) と承認 (Appropriation) を求める。これに応じて、上下両院は、国防権限法案と軍事建設歳出法案を審議し、それぞれのバージョンを可決するが、両院の間で残された相違点については、両院協議会 (Committee of Conference) で調整が行われ、同協議会は、その結果を報告として作成する (Conference Report)。報告により調整された法案は、議会により最終バージョンとして可決され、大統領による署名を経て法律となる。この段階で、MILCON の予算編成プロセスは完結する。なお、国防権限法案と軍事建設歳出法案の両院協議会報告には、それぞれ、各基地・施設ごとの整備計画に対する予算額が掲載される。

(3) 実績 (予算規模) の推移

表1は、2000会計年度以降の MILCON と家族用住宅整備費の推移を、支出予算ベース (当該会計年度において実際に支出行為が行われた予算額) で示したものである⁽¹⁸⁾。両者の総計が国防費全体に占める比率は、2005会計年度までは漸減傾向にあり、最近2年間は若干増大しているが、概ね2~3%で推移していることがわかる。ただし、出典資料は、MILCON と家族用住宅

(15) 中野博明「アメリカ連邦議会における歳出予算の決定過程」『明星大学経済学研究紀要』37巻1号, 2005.12, p. 59.

(16) 同上

(17) Department of the Navy, *op.cit.*, (11) pp.Chap.2-21-Chap.2-22.

表1 軍事建設費 (MILCON) と家族用住宅整備費の推移

| | 2000会計年度 | 2001会計年度 | 2002会計年度 | 2003会計年度 | 2004会計年度 | 2005会計年度 | 2006会計年度 | 2007会計年度 |
|--------------------------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|----------|
| MILCON (家族用住宅 を除く) | 5,111 | 4,978 | 5,057 | 5,850 | 6,310 | 5,331 | 7,322 | 8,329 |
| 家族用住宅 整備費 | 3,417 | 3,516 | 3,738 | 3,782 | 3,903 | 3,719 | 3,825 | 3,867 |
| 小計 | 8,528 | 8,494 | 8,795 | 9,632 | 10,213 | 9,050 | 11,147 | 12,196 |
| 全体比(小計 /国防費総計) | 3.0% | 2.9% | 2.6% | 2.5% | 2.3% | 1.9% | 2.3% | 2.7% |
| 国防費総計 | 281,234 | 290,980 | 332,117 | 387,341 | 436,518 | 474,156 | 482,004 | 448,817 |

(出典) U.S. Department of Defense, Office of the Undersecretary of Defense(Comptroller), *National Defense Budget Estimates for FY 2007*, March 2006, pp.132-133. "Table 6-11: Department of Defense Outlays by Title" から作成。

(注) 額は100万ドル単位で、現行価格(Current Dollars)により表示したものである。

整備費のいずれも、米本土と海外の区分をしていないので、海外基地・施設整備に係る分の推移は明らかでない。出典資料には、権限ベースによる予算も掲載されているが、米本土と海外の区分がされていない点は同様である。

なお、ここで補足しておくべき点は、米国では、「9.11同時多発テロ」に端を発した「世界規模の対テロ戦争」を進めるための必要経費として、ここ数年間にわたって、補正予算が編成されていることである。米軍による作戦活動の主な舞台となったイラクやアフガニスタンのほか、周辺諸国・米本土等において、直接「対テロ戦争」との関連で実施された基地・施設整備は、通常の MILCON 関連予算とは別に、こういった一連の補正予算を根拠としている。CRS が2005年4月に議会へ提出した覚書によれば、2001会計年度から2004会計年度にかけて10億8,800万ドル余り、2005会計年度にはほぼ14億ドル、総計でおよそ25億ドルの軍事建設費が補正予算に計上されている。これらの補正予算で整備された基地・施設には、アフガニスタンのバグラム (Bagram) 飛行場、ウズベキスタンのハナバード (Karshi-Khanabad) 空軍基地、イラ

クのバラド (Balad) 空軍基地、カタールのアル・ウベイド (Al Ubeid) 空軍基地などがある⁽¹⁹⁾。

II 同盟国・受入国による費用負担の枠組み

同盟国・受入国による費用負担は、海外基地・施設整備について、MILCON よりも優先的な財源と見なされている。ここでは、その枠組みを概観するとともに、国防総省と米軍の内規や軍関係者による議会公聴会での証言等に依拠しながら、MILCON との関係、費用負担に対する米側の位置づけと評価などを紹介する。

1 同盟国による集団的な費用負担

(1) 「NATO 安全保障投資計画」(NSIP) の概要

米軍海外基地・施設の整備について、同盟国が集団的な費用負担を行うための枠組みとして、NATO 加盟国によって運用される「NATO 安全保障投資計画」(NATO Security Investment Program 以下、NSIP とする。)がある。

『NATO ハンドブック』2006年版は、予算・

(18) 本稿で MILCON と家族用住宅整備費を併記する場合、「MILCON」とは、基地・施設整備計画のうち、家族用住宅を除いたものを指す。

(19) Amy Belasco and Daniel Else, *Military Construction in Support of Afghanistan and Iraq* (CRS Memorandum), April 11, 2005, p.7.

財政事項等に関する第4章のなかで、NSIPの定義を記している。それによれば、NSIPは、NATO戦略部隊の役割を支援するため必要とされる、主要な軍事建設や指揮命令システムに対する投資で、各加盟国における国防上の要請を超えるような事業計画をカバーするものである。NSIPが対象とする事業計画は、危機対応作戦や軍事的設備・能力について求められる諸資源であり、例えば、通信・情報システム、航空指揮・管制システム、衛星通信（システム）、軍事司令部、飛行場、燃料パイプライン、貯蔵施設、港湾、航法支援（システム）などの整備が含まれる。NSIPは、各加盟国の国防省によって財政負担され、施設整備計画を所管するNATO施設委員会（Infrastructure Committee）の監督を受ける。事業計画は、（基地・施設が整備される）個々の受入国やNATOの各機関、戦略部隊などによって実施される⁽²⁰⁾。

なお、加盟国による財政負担の原則や事業計画の対象について、2004年3月25日、在欧米軍司令官ジェームス・ジョーンズ（James L. Jones）海兵隊大將が、下院歳出委員会軍事建設小委員会の公聴会で証言を行っている。それによれば、各加盟国は、加盟国間で合意された割合に応じて負担することとなっている。また、兵舎や家族用住宅、スポーツジムなど、人的支援施設に該当するものは対象外とされ、各加盟国の責任により整備される⁽²¹⁾。表2は、各加盟国の負担分担金と分担率（2003年時点）を示したものである。2003年度の米国の分担率は23.8%である。

(2) NSIPの沿革と実績

表2 「NATO安全保障投資計画」に対する各国の分担額と分担比率（2003年）

| 国名 | 分担額 (100万ドル単位) | 全体比 (パーセント) |
|---------|-------------------|----------------|
| ベルギー | 24.1 | 3.6 |
| カナダ | 30.5 | 4.5 |
| チェコ | 6.6 | 1.0 |
| デンマーク | 17.5 | 2.6 |
| フランス | 49.2 | 7.3 |
| ドイツ | 131.9 | 19.5 |
| ギリシャ | 6.9 | 1.0 |
| ハンガリー | 4.8 | 0.7 |
| アイスランド | 0.0 | 0.0 |
| イタリア | 53.6 | 7.9 |
| ルクセンブルグ | 1.0 | 0.1 |
| オランダ | 25.8 | 3.8 |
| ノルウェー | 14.1 | 2.1 |
| ポーランド | 18.2 | 2.7 |
| ポルトガル | 3.5 | 0.5 |
| スペイン | 24.8 | 3.7 |
| トルコ | 9.3 | 1.4 |
| イギリス | 94.1 | 13.9 |
| 米国 | 161.5 | 23.8 |
| 総計 | 677.4 | 100.0 |

(出典) U.S. Department of Defense, *2004 Statistical Compendium on Allied Contributions to the Common Defense*, 2004, p.E-5. Table E-4 "Multinational Cost Sharing: NATO's Common-Funded Budgets" から作成。

前記 NATO 施設委員会の発足50周年を記念して刊行された、『施設整備の50年：NSIPとは役割、リスク、責任、費用及び利益の分担・共有』（2001年5月）という冊子は、NSIPのこれまでの歩みを概観している。以下、この文献に依拠しながら、NSIPの沿革と実績を紹介する。なお、参照箇所が多岐にわたるため個々の引用は省く⁽²²⁾。

NATO加盟国による施設整備計画は、1949年、「西欧同盟」（Western Union）を構成する

⁽²⁰⁾ North Atlantic Treaty Organization, *NATO Handbook*, 2006, p.60.

⁽²¹⁾ Statement of James L. Jones, USMC Commander, United States European Command, House Appropriations Committee, Subcommittee on Military Construction, March 25, 2004. (米国議会情報に関する有料データベース LexisNexis Congressional から入手。)

⁽²²⁾ North Atlantic Treaty Organization, *50 Years of Infrastructure: NATO Security Investment Programme is the Sharing of Roles, Risks, Responsibilities, Costs and Benefits*, 15 March, 2001.

ベルギー、フランス、ルクセンブルグ、オランダ、イギリスの5ヵ国が、第二次大戦で破壊された重要防衛施設を再建する必要性で一致したことに始まる。1950年までには、何らかの形をとった共通の施設整備計画の必要性が明らかとなり、5ヵ国は、飛行場や信号通信プロジェクトなどを含む施設整備計画の費用を分担することに合意した。後に、米国やカナダ、デンマーク、イタリア、ノルウェーなどの参加を経て、これがNATO全体の施設整備計画に発展し、「NATO施設計画」(NATO Infrastructure Programme)と呼ばれるようになった。1994年には現在の名称に変わり、今日に至っている。

前身となる「NATO施設計画」から、NSIPによって引き継がれてきた、加盟国の集団的負担による事業計画の主な実績は、次のようなものである。

- 227以上の飛行場を建設
- 2,000以上の航空機格納用シェルターを建設
- 12,000キロに及ぶ石油輸送用パイプラインを建設
- 200以上の海軍基地において、棧橋、飛行場、船舶修理施設、弾薬貯蔵施設などを整備
- 防空用早期警戒(レーダー)施設を建設(85施設)
- 400以上の防空ミサイル基地を建設
- 事前配備、弾薬貯蔵及び増援作戦用施設を建設(320施設)

このように、NSIPによる事業計画の主眼は、これまでは飛行場や港湾、パイプラインなど古

典型的な範疇のインフラ整備にあったが、最近では指揮通信・情報システムなど新しい分野にも広がりがつつある。ちなみに、米国防総省指令第2010.5号『NATO安全保障投資計画』付録(Enclosure) 2は、NSIPによる事業計画の対象とされるものを列挙しているが、それは、飛行場、弾薬貯蔵、対潜水艦・水上艦警戒施設、通信、前方貯蔵施設、情報システム、海軍基地、航法支援、石油・潤滑油施設、増援作戦支援、地对空ミサイル、空対空ミサイル、訓練施設、作戦司令部、警戒施設、その他の16分野である⁽²³⁾。

(3) 米国からみたNSIPの意義

海外基地・施設整備の費用負担という観点から、米国にとってNSIPはどのような意義を有しているであろうか。ジョーンズ海兵隊大將は前記議会証言(2004年3月)で、次のように述べている。「我が国のNSIPに対する負担率は、およそ25%である。過去7年間、在欧米軍は、NSIPから直接的に施設整備上の便益を受けてきた。それは、この計画に対する我が国の貢献に比して、ほぼ110%の見返りを得たに等しい⁽²⁴⁾」。加えて、1997年3月18日に上院軍事委員会で行われた在欧米軍司令官ジョージ・ジョルワン(George A. Joulwan)陸軍大將の証言は、さらに直截的な内容になっており、NSIPは、米国にとって費用面で効率的なものであり、米軍のインフラや施設を整備する際、同盟国の協力をいかに梃子として使えるかを明確に示す例であると述べている⁽²⁵⁾。

また、米国防総省が、2007会計年度のMILCON予算について議会に提出した説明資料は、米国からみたNSIPのメリットを次のように記して

⁽²³⁾ U.S. Department of Defense, *The North Atlantic Treaty Organization (NATO) Security Investment Program* (DoD Directive 2010.5), December 13, 2004, pp.9-10.

⁽²⁴⁾ Statement of James L. Jones, *op.cit.*, (21).

⁽²⁵⁾ Statement of General George A. Joulwan, U.S. Army, Commander-in-Chief, United States European Command, Senate Armed Services Committee, March 18, 1997. (米国議会情報に関する有料データベース LexisNexis Congressional から入手。)

いる。「NSIPは、米国によるいくつかの優先的な建設計画—在欧米軍基地に所在するNATO軍作戦施設の改修や改良、在欧米軍への新たな任務付与や部隊統合に伴う新規建設、米本土において大西洋軍が管轄する施設で、NATOに割り当てられた米軍増援部隊と装備の機動展開を支援する物資積み出し港や、イタリアにおける陸軍事前集積用施設の整備—にとって、依然として主要な財源である⁽²⁶⁾」。

先にふれたとおり、米国は、毎会計年度の予算編成で、MILCONのなかにNSIP関連の予算を計上している。したがって、NSIP関連の支出は、海外基地・施設整備に対する米国自身の負担であり、また、共通の防衛活動に対する米国の貢献と位置づけられる。その一方、NSIPには、NATOにとって共通の重要な軍事インフラである米軍基地・施設の整備費用を、同盟国の負担によって賄うという側面もある。米軍関係者の議会証言や、国防総省の議会提出資料は、海外基地・施設の整備を進めるうえで、米国にとってNSIPが有益な枠組みとなっていることを示しているものといえよう。

2 受入国による費用負担

(1) 地位協定上の規定

米軍の海外基地・施設を整備する枠組みとしては、このほか、受入国による費用負担があり、その根拠には米国と受入国との間で結ばれた地位協定がある。冒頭で述べたとおり、我が国における在日米軍の施設整備費は、日米双方の経

費負担を定めた日米地位協定第24条第2項（日本側の負担）に基づいて予算化され、支出される⁽²⁷⁾。駐留経費負担の予算において「提供施設の整備」とされる費目であり、これと日本人従業員労務費の一部（福利費等と格差給等）を合わせたものが、一般に「思いやり予算」といわれている。米軍への施設提供に伴う土地の借料、周辺対策費などは、やはり地位協定に基づき、我が国が負担するが、これは「義務的経費」とされており、「思いやり予算」には含まれない。なお、平成18年1月に締結された新たな「特別協定」に基づき、我が国が負担する日本人従業員労務費の一部（基本給、調整手当等諸手当、光熱水料、訓練移転経費）を含めて、「(広義の)思いやり予算」と呼ぶ場合がある。

米軍の駐留を受け入れている国で、個別に二国間の地位協定を結んでいる例としては、ドイツ（ボン補足協定）や、韓国（米韓地位協定）がある。ボン補足協定については、日米地位協定第24条のような、経費負担に関する明示的な規定は存在しないとされる⁽²⁸⁾。ただし、同協定のなかには、電気・ガス・水道など公益的施設の整備に関する費用分担の規定（第63条第6項）があるほか、米国とドイツとの取極による、軍事建設計画の実施を定めた規定（第49条第1項）などがあり、これらは、受入国による施設整備の根拠に関連する規定とも考えられる。一方、米韓地位協定は、第5条で、日米地位協定第24条とほぼ同じ内容の経費負担に関する規定を定めている⁽²⁹⁾。

⁽²⁶⁾ U.S. Department of Defense, *Military Construction Program/ FY2007 Budget/ North Atlantic Treaty Organization Security Investment Program: Justification Data Submitted to Congress*, February, 2006, p.5.

⁽²⁷⁾ 施設整備費の負担と、法的根拠とされる地位協定第24条との関係については、かねてより、政府解釈に対し批判的な立場からの議論もある。一例として次の文献を参照。

前田哲男『在日米軍基地の収支決算』筑摩書房, 2000, pp.163-179.

⁽²⁸⁾ 「地位協定の主要規定比較表」本間浩ほか『駐留米軍地位協定の運用実態等に関する調査』（参議院外交防衛委員会調査室委託：株式会社インフォメディア・ジャパン調査）2002, pp.214-215.

⁽²⁹⁾ 同上

(2) 米国の関係諸法令による規定

受入国による施設整備費用の負担については、米国防総省や米軍の内規でも規定されている。先に述べたとおり、海外基地・施設の整備については、どの範囲までが、MILCON によって米国の負担とされるか、必ずしも明らかではない。しかし、国防総省や米軍の内規には、米国と受入国による整備対象の区分や、米国による負担の主要財源となる MILCON の使途などを定めたものがあり、海外基地・施設整備を実施するうえで、米国が受入国による費用負担をどのように位置づけているか、その一端をうかがうことができる。ここでは、関連諸法令として、米国防総省指令第4270.34号『米太平洋軍管轄地域における、受入国の費用負担による建設計画』と、米海兵隊指令 P11000.12C Ch1号『不動産施設マニュアル第2巻：施設計画及びプログラミング』を取り上げる。

国防総省指令第4270.34号は、受入国による施設整備 (Host Nation-Funded Construction 以下、HNFC とする。) と、MILCON の厳密な区分を強調したものである。同指令は、HNFC の取り扱いは、ほかの MILCON 計画と切り離して実施すること (第1.2条)、受入国の負担合意が得られない場合、もしくは、施設整備に関する米国の要求が適切なタイミングで満たされない場合、はじめて、当該事業計画の必要経費を MILCON 予算に組み入れること (第4.1条)、受入国が費用負担することになっている事業計画については、(当初から) MILCON 予算に組み入れないこと (第4.2条) などを規定している⁽³⁰⁾。これらの規定は、海外基地・施設の整備については、受入国による負担が MILCON より優先的な財源とみなされていることを示したものと

いえる。なお、ここでいう「受入国」(Host Nation) とは、主に我が国と韓国を指していると思われる。

一方、海兵隊指令 P11000.12C Ch1号は、第11章「日本の受入国負担による建設計画」で、もっぱら我が国による施設整備について、その対象と範囲、MILCON との関係などを規定している。同指令は、第11006条の1で我が国による施設整備計画 (Japanese Facilities Improvement Program 以下、JFIP とする。) と MILCON の「望ましい使途」として、それぞれ次のものをあげている⁽³¹⁾。

<JFIP の使途として望ましいもの>

- ・「歳出外資金」による整備計画を除く、家族用住宅及びすべての地域生活 (コミュニティー) 支援用施設
- ・環境あるいは安全性に係る欠陥に起因する、既存施設の改築

<MILCON の使途として望ましいもの>

- ・既存施設の改築または拡張
- ・弾薬貯蔵施設や石油貯蔵・供給施設の新設など、「攻撃的作戦」を実施する能力や力量を増大させる事業計画
- ・周辺住民の支持を得られない、政治的に論議を呼ぶおそれのある事業計画
- ・秘匿性のある事業計画または極秘扱いの事業計画
- ・作戦通信用施設

この規定は、在日米軍の施設整備に関する限り、兵員の生活環境を支える施設の整備については JFIP、軍事作戦に直結する性格を持つよ

⁽³⁰⁾ U.S. Department of Defense, *Host Nation-Funded Construction Programs in the U.S. Pacific Command Area of Responsibility* (Directive No.4270.34), January 12, 2005, pp.1-2.

⁽³¹⁾ Department of the Navy, Headquarters, United States Marine Corps, *Real Property Facilities Manual, Volume2, Facilities Planning and Programming* (Marine Corps Order P11000.12C Ch 1), July 19, 1988, p.Chap.11-5.

うな施設の整備については MILCON が、それぞれ主要な財源とみなされていることを示したものと見える。同指令第1100条の3.は、「JFIP は、いくつかの作戦用タイプの事業計画にも拡大されてきているが、軍人・家族用住宅は、当面、最大の支出費目であり続けるだろう」としている。また、同指令は、第11003条「費用負担政策」に、前記国防総省指令第4270.34号で紹介したものと、ほぼ同様の規定を盛り込んでいる。なお、「環境あるいは安全性に係る欠陥」を理由とする改築については、事実上ほとんどの既存施設が対象となり、我が国の負担が広がる仕組みになっているという趣旨の批判的な指摘もある⁽³²⁾。

JFIP と MILCON の用途を区分し、事業計画の特性にしたがって財源を振り分けるという考え方は、前記「佐世保基地マスタープラン」でも記されている。同マスタープランは、MILCON に対して、在日米軍の活動に関して「見込みのある資金源」とは考えられていないと記す一方、JFIP を在日米軍施設整備の「主たる資金源」としている。また、両者の用途については、海兵隊指令 P11000.12C Ch1号と同様の記述をしている⁽³³⁾。

(3) 主要国による費用負担の概要

各国の米軍駐留経費負担に関し、信頼性のある情報源として、従来から内外で広く利用されているのが、米国防総省による年次報告書『共同防衛に対する同盟国の貢献度』(Allied Contributions to the Common Defense 以下、『貢献度報告』とする。)である。『貢献度報告』には、同盟国・受入国の駐留経費負担額及び内訳が国

別に記され、内訳は「直接支援」(Direct Support) と「間接支援」(Indirect Support) とに分けられている。「直接支援」は、私有地の借料 (Rent)、受入国従業員の労務費 (Labor)、光熱水料 (Utilities)、施設整備費 (Facilities)、周辺対策費等 (Vicinity Improvements)、その他から成り、受入国の予算に計上される。これに対して、「間接支援」は、公有地の借料 (Rent)、各種免税措置 (Taxes)、その他から成り、米軍の諸活動に対する免税等によって生じた「国庫歳入の損失分」(Foregone Revenues) とも定義される⁽³⁴⁾。

表3は、『貢献度報告』の最新版(2004年)から、各国による駐留経費負担額と内訳、「直接支援」及び「間接支援」が全体に占める比率をまとめたものである。最も明瞭な特徴として現れている点は、NATO 諸国のほとんどで、「間接支援」の占める比率が高いことである。イギリスでは88.5%、ドイツで98.2%、イタリアでは99.2%に達する。NATO 全体でも約97%を示しており、我が国(26.8%)や韓国(42.3%)などに比べると、極めて高率といえる。このことから、NATO 諸国においては、「直接支援」に含まれる施設整備関連の負担が相対的に低いと想定される。ただし、2004年版『貢献度報告』は、「直接支援」それ自体の内訳を示していないので、各国が実際に支出した施設整備費は明らかでない。表4は、それ以前の『貢献度報告』に掲載された「直接支援」及び「間接支援」の内訳に依拠して、1998年から2000年にかけて、各国が負担した施設整備費の推移をまとめたものである⁽³⁵⁾。NATO 諸国においては、「直接支援」の比率に止まらず、施設整備費として実際に負担している額も、我が国や韓国に比べると

⁽³²⁾ 梅林 前掲注(7) p.124.

⁽³³⁾ 同上, pp.122-124.

⁽³⁴⁾ U.S. Department of Defense, *2004 Statistical Compendium on Allied Contributions to the Common Defense*, 2004, p.A-3.

⁽³⁵⁾ 『貢献度報告』は、近年、各国の支援内容に関する記述が簡略化される傾向にあり、「直接支援」及び「間接支援」の内訳は、2003年版以降掲載されていない。

表3 同盟国・受入国による米軍駐留経費負担額と内訳（2002年）

| 国名 | 経費負担総額 | 直接支援額 | 直接支援（比） | 間接支援額 | 間接支援（比） |
|-------------------|----------|----------|---------|----------|---------|
| ベルギー | 17.78 | 2.21 | 12.4% | 15.56 | 87.5% |
| カナダ | NA | NA | NA | NA | NA |
| チェコ | NA | NA | NA | NA | NA |
| デンマーク | 0.12 | 0.03 | 25.0% | 0.09 | 75.0% |
| フランス | NA | NA | NA | NA | NA |
| ドイツ | 1,563.92 | 28.70 | 1.8% | 1,535.22 | 98.2% |
| ギリシャ | 17.69 | 2.03 | 11.5% | 15.66 | 88.5% |
| ハンガリー | 3.51 | 0.00 | 0.0% | 3.51 | 100.0% |
| アイスランド | 0.12 | 0.12 | 100.0% | 0.00 | 0.0% |
| イタリア | 366.55 | 3.02 | 0.8% | 363.53 | 99.2% |
| ルクセンブルグ | 19.25 | 0.96 | 5.0% | 18.29 | 95.0% |
| オランダ | NA | NA | NA | NA | NA |
| ノルウェー | 10.32 | 10.32 | 100.0% | 0.00 | 0.0% |
| ポーランド | NA | NA | NA | NA | NA |
| ポルトガル | 2.47 | 1.65 | 66.8% | 0.82 | 33.2% |
| スペイン | 127.27 | 0.00 | 0.0% | 127.27 | 100.0% |
| トルコ | 116.86 | 0.00 | 0.0% | 116.86 | 100.0% |
| イギリス | 238.46 | 27.50 | 11.5% | 210.96 | 88.5% |
| NATO 全体 | 2,484.32 | 76.55 | 3.1% | 2,407.77 | 96.9% |
| オーストラリア | NA | NA | NA | NA | NA |
| 日本 | 4,411.34 | 3,228.43 | 73.2% | 1,182.92 | 26.8% |
| 韓国 | 843.11 | 486.61 | 57.7% | 356.50 | 42.3% |
| バーレーン | 53.40 | 8.20 | 15.4% | 45.20 | 84.6% |
| クウェート | 252.98 | 252.98 | 100.0% | 0.00 | 0.0% |
| オマーン | NA | NA | NA | NA | NA |
| カタール | 81.26 | 0.00 | 0.0% | 81.26 | 100.0% |
| サウジアラビア | 53.38 | 3.64 | 6.8% | 49.73 | 93.2% |
| UAE (アラブ首長国連邦) | 217.37 | 86.95 | 40.0% | 130.42 | 60.0% |

（出典）U.S. Department of Defense, 2004 *Statistical Compendium on Allied Contributions to the Common Defense*, 2004, p.E-4. "Table E-3: Bi-lateral Cost Sharing, Contributions" から作成。

（注）額は2002年度の100万ドル単位。比率は、小数点以下を四捨五入して算定した（ベルギーの場合は、総計が100%にならない）。「NA」はデータ不明を表す。

低いことが読みとれる。

このように、NATO 諸国において、施設整備費負担が低くなっていることについては、いくつかの要因が考えられる。ひとつは、『貢献度報告』が、各国の支援・貢献内容を基本的に米国との二国間ベースで記述していることである。そのため、同盟国による集団的な枠組みである NSIP の下で NATO 諸国が負担する施設整備費は、国別の「直接支援」に反映されてい

ない。1994年に CRS がまとめた、各国の駐留経費負担に関する報告書は、次のように述べている。「日本が負担している施設整備計画に匹敵する、そのほかの軍事建設計画としては、NATO 施設整備計画がある。しかし、この計画に対する同盟国の貢献は、受入国支援（ホスト・ネーション・サポート）のなかに勘定されない⁽³⁶⁾」。

もうひとつの要因としては、NATO 諸国に

⁽³⁶⁾ Stephen Daggett, *Defense Burdensharing: Is Japan's Host Nation Support a Model for Other Allies?* (CRS Report for Congress), June 20, 1994, p.2.

表4 各国が負担している米軍施設整備費
(100万ドル単位)の推移

| 国名(地域別・アルファベット順) | 1998年 | 1999年 | 2000年 |
|------------------|--------|----------|--------|
| デンマーク | 0.01 | 4.64 | 掲載数値なし |
| ドイツ | 1.92 | 16.39 | 82.38 |
| ギリシャ | 0.03 | 0.03 | 0.03 |
| ノルウェー | 0.19 | 0.23 | 掲載数値なし |
| スペイン | 0.06 | 0.01 | 掲載数値なし |
| トルコ | 0.04 | 0.06 | 掲載数値なし |
| イギリス | 1.59 | 4.39 | 5.01 |
| 日本 | 824.17 | 1,043.64 | 820.29 |
| 韓国 | 115.47 | 109.67 | 126.13 |
| バーレーン | 0.90 | 0.95 | 0.95 |
| クウェート | 12.49 | 3.19 | 8.15 |
| サウジアラビア | 0.71 | 0.75 | 0.71 |

(出典) U.S. Department of Defense, *Report on Allied Contributions to the Common Defense*, March, 2000, March 2001, June 2002 各年版に掲載された、追録(Appendix)のD. "Bilateral Cost Sharing"から作成。

(注) 原資料は、最小見積もりと最大見積もりの数値を併記しているが、ここでは、最大見積もりの数値をとった。各年の負担額は、それぞれ1998年度、1999年度、2000年度の100万ドル単位による。なお、ベルギー、カナダ、チェコ、フランス、ハンガリー、イタリア、ルクセンブルグ、オランダ、ポーランド、ポルトガル、オマーン、カタール、アラブ首長国連邦の各国は、3年間のうち、施設整備費については一度も数値が掲載されていない。

おける米軍関連の基地・施設整備では、軍人・家族用住宅がその対象とされておらず、また、その需要も比較的低いとされていることがある。ジョーンズ海兵隊大将による前記議会証言(2004年3月)でも紹介したが、NSIPの用途からは、この分野が除外されており、米国または受入国が個別に整備費用を負担しなければならない。しかし、前記CRS報告(1994年)は、「(日本の場合とは)対照的に、米国本土における住宅規格を満たすことのできる民間住宅を頻繁に利用でき、家賃も日本に比べて低価格であることから、欧州における米軍の住宅需要は限られている」としており、こういった状況は、現在も同様と考えられる。各種資料を参照した

範囲では、NATO諸国において、受入国の負担を主な財源として米軍住宅の整備が行われている形跡は見あたらない。

これに対して我が国の場合は、前記海兵隊指令のJFIPに関する規定に示されるとおり、施設整備計画全体のなかで住宅関連のものが大きな位置を占めている。平成18年2月に防衛施設庁が衆議院予算委員会へ提出した資料によれば、昭和54年度以降平成17年度まで、64の在日米軍基地・施設が整備計画の対象とされているが、そのうち18施設について、家族住宅関連の事業計画が含まれている⁽³⁷⁾。また、防衛施設庁提出資料によれば、我が国が「提供施設の整備」という名目でこれまで費用負担してきた、在日米軍の基地・施設整備計画には、隊舎や汚水・排水処理施設など、基地の維持運用に直結するものに止まらず、学校・育児所・青少年センターのような教育・コミュニティー支援施設のほか、運動施設などレクリエーション施設に関する事業も多数含まれている⁽³⁸⁾。先に述べたとおり、NSIPは、こういった分野の事業計画を対象外としており、NATO諸国においては米国が自ら負担しているものと考えられる。以上から、米軍基地・施設の整備費用負担について、NATO諸国と我が国の特徴をそれぞれ次のようにまとめることができよう。

<NATO諸国の場合>

- 施設整備の中心は、NSIPによるNATO共通の重要インフラ等の整備にあり、米国との二国間ベースによる施設整備費の負担は少ない。
- 家族用住宅、コミュニティー支援用施設等については、米国が整備費用の過半を負担しているものと思われる。

(37) 「基地別提供施設整備計画一覧(1979年以降)」防衛施設庁『衆議院予算委員会要求資料』平成18年2月, pp.63-65.

(38) 同上

＜我が国の場合＞

- ・施設整備は、米国との二国間ベースによるJFIPを基盤として実施され、ほかの同盟国・受入国に比して、全体的に施設整備費の負担が大きい。
- ・家族用住宅、コミュニティー支援用施設等についても、我が国が相当部分を「提供施設の整備」という名目で負担している。

NATO諸国と米国との関係が、文字どおり集団的な軍事同盟であるのに対して、日米安全保障体制においては、一方の当事者である我が国が、憲法上集団的自衛権の行使を禁止されているという事情がある。NATO諸国と我が国は、ともに米国と同盟関係にあることをうたっているが、「同盟」としての性格は互いに異なる。したがって、同盟国による貢献としての駐留米軍に対する支援という問題も、NATO諸国と我が国を同一の尺度で比較することは、本来難しい。米国では、我が国の駐留経費負担について、NATO諸国には無い固有の性格を反映したものとの受け止め方もある。前記CRS報告(1994年)は、次のように述べている。「日本は、米軍の日本での活動に伴う固有の費用を含む、多額の負担を行っている。例えば、周辺住民への補償計画は、日本において米軍のプレゼンスに対する国民の支持を維持していくうえで重要なものである⁽³⁹⁾」。

各国の駐留経費負担は、米軍の駐留をめぐる歴史的経緯や米国との同盟関係など、様々な要因を反映して、それぞれ違った性格を持っており、一様ではない。そのため、一概に比較することはできないが、単純に数値的な側面などに

限ってみれば、我が国の施設整備費負担は各国より大きく、その対象も広範囲にわたっているとみられる。

Ⅲ 米国による費用負担の実態 －2006会計年度予算から

ここでは、2006会計年度予算に計上された事業計画の分析を通して、米国による海外基地・施設整備費負担の一端を紹介する。参照した資料は、「2006会計年度国防権限法」と、この年の「軍事建設歳出法」にあたる「2006年軍人生活環境及び退役軍人関連歳出法」、各法案に関する両院協議会報告、そして陸・海・空軍各省がまとめた予算要求説明書などである⁽⁴⁰⁾。参照箇所が多岐にわたるため、個々の記述に関する引用は極力省くこととする。

1 2006会計年度「軍事建設予算」の概要

「2006年軍人生活環境及び退役軍人関連歳出法」には、各軍のMILCON及び家族用住宅整備費や、NSIPに対する分担金、BRAC関連経費として計上された費用などが、項目別に予算権限額として記されている。MILCONには、各軍現役部隊のほか、予備役・州兵部隊が所管する施設や、国家安全保障局(National Security Agency)など国防総省関連機関が所管する施設の事業計画が含まれており、家族用住宅整備費は、土地取得・建設費と運用維持費に区分されている。「2006会計年度国防権限法」は、MILCONについて、さらに米本土分と海外分の内訳を記している。MILCONと家族用住宅整備費を合わせた2006会計年度の各軍予算権限額は、

⁽³⁹⁾ Daggett, *op.cit.*, (36) p.14.

⁽⁴⁰⁾ 参照した法律の正式名称等は次のとおり。

「2006会計年度国防権限法」: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006 (Public Law 109-163), January 6, 2006.

「2006年軍人生活環境及び退役軍人関連歳出法」: Military Quality of Life and Veterans Affairs Appropriations Act, 2006(Public Law 109-114), November 30, 2005.

表 5 - 1 MILCON による主な海外基地・施設整備事業計画と予算権限額 (2006会計年度)

| 国名 | 軍種 | 基地・施設名 | 事業計画の種類と予算権限額(括弧内：1,000ドル単位) |
|-------|----|------------------------------|---|
| ドイツ | 陸軍 | グラフェンヴェーア (Grafenwoehr) | 旅団施設-前方展開支援 (40,681)、射撃訓練施設 (1,800)、市街戦訓練施設 (1,600)、兵舎 (40,000) |
| ドイツ | 陸軍 | ヴィルセク (Vilseck) | 兵舎：整備第 2 期 (13,600) |
| ドイツ | 空軍 | ラムシュタイン (Ramstein AB) | 飛行場維持管理複合施設 (8,600)、弾薬維持管理施設 (3,050) |
| ドイツ | 空軍 | シュパングダーレム (Spangdahlem AB) | 管制塔 (7,100)、大型車両安全等検査施設 (5,374) |
| グアム | 海軍 | グアム海軍基地 (NB Guam) | 「アルファ/ブラヴォーふ頭」補修：第 1 期 (25,584) |
| グアム | 空軍 | アンダーセン (Andersen AFB) | 軍用犬施設改築 (3,500)、航空遠征軍前方作戦拠点弾薬貯蔵庫 (15,000) |
| イタリア | 陸軍 | ピサ (Pisa) | 弾薬貯蔵施設 (5,254) |
| イタリア | 空軍 | アビアノ (Aviano AB) | 航空管制隊設備貯蔵倉庫 (7,800)、家族支援センター (4,010)、統合支援センター施設 (10,850) |
| 日本 | 海軍 | 横須賀 (Naval Station Yokosuka) | ふ頭補修：第 1 期 (14,000) |
| 韓国 | 陸軍 | キャンプ・ハンフリーズ (Camp Humphreys) | 兵舎 (37,525)、兵舎 (42,637)、兵舎 (25,000) |
| 韓国 | 陸軍 | ヨンピョン (Yongpyong) | 市街戦訓練施設 (1,450) |
| 韓国 | 空軍 | クンサン (Kunsan AB) | 統合人員収容/集合施設 (6,800)、軍人用住宅：382部屋 (41,100) |
| 韓国 | 空軍 | オサン (Osan AB) | 飛行隊及び航空機整備部隊施設増築改修(18,969)、軍人用住宅：156部屋 (18,750) |
| ポルトガル | 空軍 | ラジェス (Lajes Field) | 消防/防災救援施設 (12,000) |
| トルコ | 空軍 | インシルリク (Incirlik AB) | 統合通信施設 (5,780) |
| イギリス | 空軍 | レーケンヒース (RAF Lakenheath) | 小直径爆弾維持管理施設 (2,625)、小直径爆弾貯蔵庫及び追加整備 (2,500) |
| イギリス | 空軍 | ミルデンホール (RAF Mildenhall) | 基地土木関係施設 (13,500) |

(出典) House Report 109-360/Conference Report to Accompany H.R. 1815: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006, December 18, 2005, pp.845-846. "Military Construction Appropriations for Fiscal Year 2006" 及び各軍予算説明資料から作成。

(注) 「RAF」はイギリス空軍の基地を指す。

表 5 - 2 MILCON による海外家族用住宅整備事業計画と予算権限額 (2006会計年度)

| 国名 | 軍種 | 基地・施設名 | 事業計画の名称 | 予算権限額 (1,000ドル単位) |
|------|----|----------------------------|---------------------------------|------------------------------|
| ドイツ | 空軍 | ラムシュタイン (Ramstein AB) | 家族用住宅改築 (101世帯分) | 62,952 |
| ドイツ | 空軍 | シュパングダーレム (Spangdahlem AB) | 家族用住宅改築 (79世帯分) | 45,385 |
| グアム | 海軍 | グアム海軍基地 (NB Guam) | 「North Tipalo」改築：第 1 期 (126世帯分) | 40,298 (出典①) 43,495 (出典②) |
| トルコ | 空軍 | インシルリク (Incirlik AB) | 家族用住宅改築 (100世帯分) | 22,730 |
| イギリス | 空軍 | レーケンヒース (RAF Lakenheath) | 家族用住宅改築 (107世帯分) | 48,437 |

(出典) ①House Report 109-360/Conference Report to Accompany H.R. 1815: National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006, December 18, 2005, p.848. "Military Construction Appropriations for Fiscal Year 2006"

②National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2006 (Public Law 109-163), January 6, 2006. (119STAT. 3490/ 119STAT.3495) から作成。

(注) 「RAF」はイギリス空軍の基地を指す。

陸軍31億2,888万9,000ドル、海軍・海兵隊19億6,474万3,000ドル、空軍31億5,735万6,000ドルである。なお、NSIP に対する分担金は 2 億685万8,000ドルである。

2 各軍の海外基地・施設整備計画と予算措置

ここでは、2006会計年度における MILCON 予算に計上されている、海外基地・施設整備計画の内容を具体的にみていくこととする。表 5 - 1 と表 5 - 2 は、それぞれ海外分の MILCON と家族用住宅整備予算として計上された事業計

画について、種別・内容と予算権限額を示したものである。各軍による事業計画のみ掲載したものであり、国防総省の関連機関による事業計画は含めていない⁽⁴¹⁾。グアムにおける事業計画を含めているのは、海軍・空軍の予算説明書が「米国外」(Outside United States)と分類しているのにならったものである。なお、各軍の予算説明資料や国防権限法、両院協議会報告では、海外基地・施設の整備計画について、対象施設名を明記せずに「世界規模・不特定」(Worldwide/Unspecified)または「各種地域」(Various Locations)などと表記している例も多い。そのため、ここで紹介する海外分のMILCONは、全体像の一部であることを付言しておく。

(1) 陸軍の海外基地・施設整備計画と予算措置
「2006会計年度国防権限法」によれば、陸軍の海外分MILCONとして授権された予算額は1億9,594万7,000ドルとなっている。MILCONによる陸軍の海外基地・施設整備計画は、海外プレゼンスの度合いを反映して、ドイツと韓国に重点配分されており、なかでもドイツ東部ニュールンベルグの北東に位置するグラーフェンヴェーア(Grafenwoehr)基地と、ソウル南方に位置する韓国のキャンプ・ハンフリーズ(Camp Humphreys)に集中している。事業計画の種類は、ドイツ・韓国とも類似しており、兵舎整備の占める比率が高い。また、市街戦訓練施設のように、米軍のリアルな作戦需要に適合した施設が含まれているのも特徴といえる。

陸軍の予算説明資料は、各事業計画の内容を詳細に記しているため、一例として、グラーフ

ンヴェーア基地関連の施設整備計画について紹介する⁽⁴²⁾。「旅団施設一前方展開支援」は、在欧米軍の戦略的再編計画に伴う「旅団戦闘チーム」(Brigade Combat Team)の新編にあたり実施される事業計画であり、そのなかには、車両関連施設の整備や、旅団司令部の近代化改修などが含まれている。また、実弾射撃訓練施設は、別の市街戦訓練施設と同様、市街戦環境下での即応能力を訓練するための施設であると位置づけられている。この「旅団戦闘チーム」について、軍事評論家の江畑謙介氏は、次のように分析している。「この高い戦略・戦術機動性を持つ部隊は、東欧やバルカン半島、あるいは中東、北アフリカ方面に米陸軍部隊を短時間で投入できる戦略予備部隊としてドイツに待機することになる。グラーフェンヴェーアに配備されるのは、充実した訓練施設を活用できるようにするためだろう⁽⁴³⁾」。

陸軍の予算説明資料は、これらの事業計画に関する財源についても触れている。それによれば、ドイツにおける施設整備計画は、いずれも「共通の財政負担のため設定された、NATO施設整備のカテゴリーには含まれておらず、近い将来も含まれる見通しはない」とし、イタリアにおける弾薬貯蔵施設整備は、一部、NSIPにより財政負担されることになっている。また、韓国における施設整備計画については、いずれも「受入国による財政負担の可能性を検討したが、十分な財政負担を得ることは不可能である」と記している。ちなみに、キャンプ・ハンフリーズの兵舎整備に関する事業計画(3件)は、いずれも議会審議により、最終的には政府要求額から300万ドル減額されている。

(41) 2006会計年度MILCONに計上された、各軍以外の国防総省機関による事業計画の例としては、イギリス空軍メンウイズ・ヒル(Menwith Hill)基地における国家安全保障局(NSA)の施設整備計画などがある。

(42) Department of the Army, *Fiscal Year (FY) 2006/2007 Budget Estimates/ Military Construction, Army, Family Housing & Homeowners Assistance/ Justification Data Submitted to Congress*, February, 2005.

(43) 江畑謙介『米軍再編』ビジネス社, 2005, p.134.

一方、海外家族用住宅整備計画は、改築工事に関する限り、予算には計上されていない。一部修繕・補修などは、予算に計上されているが、「世界規模・不特定」(Worldwide/Unspecified)という項目に分類されており、それぞれの事業計画が実施される国名・施設名は明らかにされていない。

(2) 海軍・海兵隊の海外基地・施設整備計画と予算措置

「2006会計年度国防権限法」は、海軍・海兵隊の海外分 MILCON 予算額を3,958万4,000ドルと定めている。海軍・海兵隊の海外分 MILCON 予算は、陸軍や空軍の場合と比較して小規模なものとなっているが、その理由としては、次のようなことが考えられる。

- ・海外基地プレゼンスがアジア・太平洋という特定地域に集中しており、事業計画の対象とされる基地・施設そのものが、陸軍や空軍ほど多くないこと。
- ・海軍・海兵隊の場合、海外基地・施設整備計画の多くは、我が国における基地・施設(横須賀や岩国、沖縄)を対象としており、JFIPによって、その過半が受入国である我が国の負担とされていること。

以上の事情は、MILCON だけでなく、家族用住宅整備計画に対する予算措置にも当てはまると思われる。海軍・海兵隊の事業計画として、2006会計年度の予算に計上されているものは、グアムにおける「アルファ／ブラヴォーふ頭」の改修と家族用住宅の改築、我が国の横須賀基地におけるふ頭の改修である。海軍の予算説明

資料によれば、このうち「ブラヴォーふ頭」関連の事業計画は、幅28メートル、長さ52メートルにわたって、ふ頭を新たに延長する工事とされている⁽⁴⁴⁾。横須賀のふ頭改修については、当初の政府要求額はおよそ3,900万ドルであったが、議会審議により2,500万ドル減額され、最終的には1,400万ドルになった。韓国における陸軍兵舎整備の件も含め、議会が、海外基地・施設整備への MILCON 支出に対して、慎重な姿勢をとっていることがうかがわれる。海外家族用住宅整備計画のうち、一部修繕・補修などについては、陸軍と同様、事業計画が実施される国名・施設名は明らかでない。なお、横須賀のふ頭改修は、海軍の予算説明資料では、施設名を特定しない「各種地域」の事業計画に分類されているようである。

(3) 空軍の海外基地・施設整備計画と予算措置

「2006会計年度国防権限法」は、空軍の海外分 MILCON 予算額を1億8,730万8,000ドルと定めている。MILCON による空軍の海外基地・施設整備計画は、飛行場関連の施設整備(ドイツ)や兵舎整備(韓国)のほか、弾薬維持・貯蔵施設(ドイツ、グアム、イギリス)、家族支援用施設(イタリア)、通信施設(トルコ)など多岐にわたっている。空軍の予算説明資料によれば、NATO 諸国における事業計画には、飛行場や弾薬施設などが含まれているものの、いずれも NSIP の整備対象とはされていない⁽⁴⁵⁾。また、韓国における事業計画は、いずれも、本来受入国の財政負担で整備されることになっているが、負担額が十分でないため、MILCON も財源に充てると記されている。このうち、群山(Kunsan)基地と烏山(Osan)基地の軍人用住宅整備計画

(44) Department of the Navy, *Fiscal Year (FY) 2006/FY 2007 Budget Estimates: FY 2006 Program/ Military Construction and Family Housing Programs/ Justification Data Submitted to Congress*, February, 2005.

(45) Department of the Air Force, *Military Family Housing: Fiscal Year (FY) 2006/2007 Budget Estimates/ Justification Data Submitted to Congress*, February, 2005.

は、議会審議により、政府要求額から300万ドル減額された。なお、2006会計年度に関する限り、このように議会審議によって政府要求が削られたのは、陸・海軍の事業計画も含め、横須賀のふ頭整備計画と、韓国における兵舎及び軍人用住宅整備計画のみである。

一方、家族用住宅整備については、ドイツ、トルコ、イギリスにおける改築計画に対して387世帯分、総額にすると1億6,950万4,000ドルが予算に計上されている。このうち、ドイツ・シュパングダーレム (Spangdahlem) 基地の整備計画に対する予算措置は、上院で拒否されたが、両院協議会による調整の結果、政府要求額を認めることで決着した。一部修繕・補修などについては、やはり、事業計画が実施される国名・施設名は明らかにされていない。

ただし、空軍の予算説明資料には、改築ではなく、こうした一部修繕・補修などによって、住宅環境基準を満たす事業計画が具体的に掲載されている。海外で対象施設としてあげられているのは、ドイツのラムシュタイン (Ramstein)、イギリスのミルデンホール (Mildenhall)、スペインのモロン (Moron)、ポルトガルのラジェス (Lajes)、トルコのインシルリク (Incirlik)、そして、我が国の嘉手納、三沢、横田各空軍基地である。

空軍の予算説明資料は、このうち、NATO 諸国における事業計画について、「NATO による財政負担 (筆者注：NSIP の意) は適用されない」と記し、我が国における計画についても、「受入国による財政負担 (筆者注：JFIP の意) は適用されない」と述べている。すなわち、空軍としては、これらの事業計画について、同盟国・受入国ではなく、米国が自らの負担により実施する必要性を認め、MILCON の一部として予

算計上することを要求したものと考えられる。しかし、「2006会計年度国防権限法」や国防権限法案・軍事建設歳出法案の各両院協議会報告が、一部修繕・補修については対象施設を明らかにしていない以上、これらの事業計画が実際に予算計上されたのか、検証することは不可能である。

IV 米国及び同盟国・受入国による費用負担の実例

冒頭で紹介したとおり、在日米軍再編に関する日米間の最終合意により、我が国は、沖縄海兵隊のグアム移転関連経費の約59%を負担することになっているが、米軍海外基地・施設の本土移転に伴い、受入国が経費を負担するケースは、これまで無かったものと思われる⁽⁴⁶⁾。ここでは、類似のケースとして、NATO 域内または受入国における基地・施設の移転・再編等に伴う費用分担について、いくつかの実例を紹介する。

1 ケース1：イタリアへの基地移転と施設整備費用の負担

1980年代まで、スペインのトレホン (Torrejon) 基地は、南欧地域における米空軍の拠点として機能してきた。しかし、1986年3月に行われた NATO 残留の是非をめぐる国民投票により、スペイン政府は、駐留米軍の削減を求めることとなり、交渉の結果、同基地の返還が決まった。これを受けて、米国と NATO は、同基地に駐留する第401戦術戦闘飛行隊 (F16戦闘機72機で編成) を受け入れる代替地の選定・確保に着手し、イタリア南部のクロトン (Crotona) を候補地として定めた。1988年12月に開かれた NATO

(46) 外国に駐留する軍隊の本国移転に伴い、受入国が財政負担した例については、東西統一前に、旧西ドイツ政府が、ソ連との間で、撤退する兵員・家族用の住宅建設費などを含め、1兆2,000億円余り負担する合意を交わしたケースが指摘されている程度である(「米軍再編、2つの壁：費用負担、新たな協定不可欠」『日本経済新聞』2005.11.8.)。

国防相会議において、各加盟国は、クロトンへの移転に伴う施設整備について、NATO 施設整備計画から必要経費を拠出することで合意したが、その当時、米側が見積もっていた必要経費について、ジョン・ウッドワース (John A. Woodworth) 欧州・NATO 政策担当国防副次官補は、下院軍事委員会軍事設備及び施設小委員会に提出した書面証言で、大要次のように述べている。

「クロトンへの移転経費は、総額で 8 億 2,700 万ドルと見積もられる。このうち、米国が NATO 施設整備計画への拠出として分担するのは 2 億 3,100 万ドルである。我々は、NATO に対して、兵員の福利やレクリエーションに関係する施設の整備については、米国が負担することを申し出た。全体として、米国の負担は 2 億 8,500 万ドルになると見積もられる。その内訳は、NATO 施設整備計画の分担金 2 億 3,100 万ドル、レクリエーション関係施設整備費 1,400 万ドル、空対地戦闘訓練施設整備費 700 万ドル、軍事空輸軍団隷下部隊のロタ移転関連経費 1,000 万ドル、上級部隊である第 16 空軍司令部の施設整備費 800 万ドル、国防通信局のスペイン国内移転経費 1,400 万ドルである⁽⁴⁷⁾」。

NATO 施設整備計画への分担金だけでいえば、移転費総額に占める米国の負担比率は約 28%、それ以外の諸経費分を合わせても、およそ 34% ということになる。政府と軍は、議会に対して、NSIP を活用することにより 3 割前後の負担で移転経費を賄える意義を盛んに論じた。

1991 年 3 月 6 日、下院歳出委員会軍事建設小委員会の公聴会において、在欧米軍司令官ジョン・ガルヴィン (John R. Galvin) 陸軍大將は、この「約 28%」という数字の持つ意味を強調しながら、次のように述べている。「クロトン移転をめぐる NATO との合意は、今日まで我々が経験してきたなかで、最も有益な負担分担のための枠組みといえる。…我々と同盟国との合意は、家族用住宅と、いくつかのレクリエーション関連施設を除いて、米国が求める施設関連の要求すべてに対する、NATO の財政負担を支援するものである⁽⁴⁸⁾」。

このように、政府・軍は、NSIP による費用負担軽減のメリットを訴えた。しかし、議会は、NATO は、経費がより節減できる計画を別途検討すべきであるとの理由から、クロトン移転計画に反対し、関連経費の支出を禁ずる条項を盛り込んだ軍事建設歳出法案を採択した。ソ連の脅威が消滅したこと、米本土ではいくつもの基地を閉鎖していることなども議会の反対論拠であった。ブッシュ政権 (第一次) は、拒否権を発動しなかったため、法案は成立し、クロトン移転計画は頓挫してしまうことになった⁽⁴⁹⁾。

その後、計画は、イタリア北東部にあるアビアーノ (Aviano) 基地への移転に形を変えて復活した。最終的には、1994 年 4 月に第 401 戦術戦闘飛行隊のアビアーノ移転が実現し、同部隊は、新たに第 31 戦闘航空団へと改編された。移転に要した経費のうち、NATO による負担は 4 億ドル、米国が直接負担した額は 1 億ドルで

(47) *Hearings on National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1990 - H.R. 2461 and Oversight of Previously Authorized Programs before the Committee on Armed Services, House of Representatives, 101 Congress, 1st Session, April 12, 1989, pp.650-651.*

なお、この証言で見積もられている総額と内訳の計には 100 万ドルの開きがあるが、その理由は端数を四捨五入しているためとみられる。

(48) *Hearings before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, House of Representatives, 102 Congress, 1st Session, March 6, 1991, p.144.*

(49) "Hefty Cuts in Spending for Overseas Bases", *Congressional Quarterly Almanac 101st Congress, 2nd Session, Volume XLVI, 1999. pp.826-829.*

あったとされる⁽⁵⁰⁾。なお、その後のアビアーノ基地における施設整備の負担分担は、クロトン移転計画の際に想定されていた方式に比べて相当隔たりがある。

1997年4月8日にディーン・フォックス(L. Dean Fox)空軍大佐(所属・肩書き等不明)が下院国家安全保障委員会に書面で提出した証言によれば、アビアーノ基地は、NATOによる施設整備計画の原則に対して例外的なケースとなっており、本来適用対象外である育児施設や、スポーツジム、軍人用住宅など、生活環境に関わる施設の整備についても、NSIPが財源として用いられている⁽⁵¹⁾。また、ジョーンズ海兵隊大将の前記議会証言(2004年3月)も、アビアーノ基地の場合は、NSIP運用原則の例外扱いとなっており、病院や学校、劇場、郵便局、育児施設、職能開発センターなど、様々な生活環境関連施設・人的支援施設が、整備対象に含まれると述べている⁽⁵²⁾。このように、アビアーノ基地に限って、NSIPの用途が拡大されている理由は明らかでない。

2 ケース2：ドイツにおける基地返還と施設整備費用の負担

ジョルワン陸軍大将の前記議会証言(1997年3月)は、海外基地・施設整備の財源について、次のように述べている。「(欧州地域における)米軍削減に伴う必要経費は、切り詰められた「運用維持予算」と、最低水準のMILCONによって賄われてきた。我々は、NSIPや「残余価値及び現物償還」などを含んだ、利用可能なすべての資源による、施設整備のための財政負担を求め続けていく⁽⁵³⁾」。冷戦後の基地閉鎖・再編

に伴う施設整備費負担に対する米国の苦渋がうかがわれる証言といえるが、ここで言及されている「残余価値及び現物償還」とは、どのようなものであろうか。

ジョルワン陸軍大将のいう「残余価値及び現物償還」とは、「残余価値プログラム」(Residual Value Program)のことを指す。「現物償還」(Payment-In-Kind 以下、PIKとする。)は、このプログラムの一形態である。この議会証言によると、「残余価値プログラム」とは、基地・施設の運用期間中に、米国が当該施設に対して行った資本投資を、返還後に生じた「残余価値」と見なし、この分について受入国から償還を受けるという仕組みである。米国は、現金払いだけでは、資本投資分の相殺に不十分とみており、ドイツとの間で「現金払いに代わり、施設整備上の便益を得る能動的なプログラム」として、PIKを運用している⁽⁵⁴⁾。ドイツにおける施設整備の特徴のひとつは、このPIKが活用されていることである。ジョーンズ海兵隊大将の前記議会証言(2004年3月)によると、ここでいう「現物償還」の一例には、受入国による米軍基地・施設の整備がある⁽⁵⁵⁾。なお、「残余価値プログラム」は、地位協定に明文の根拠があり、ボン補足協定第52条で規定されている。日米地位協定や米韓地位協定の場合、これにあたる規定は無い。

フォックス空軍大佐の前記議会証言(1997年4月)は、このプログラムについて、さらに詳しく述べている。それによれば、この時点で、米国との間でPIKを運用している国は、ドイツ、ギリシャ、アイスランド、トルコの4ヵ国のみである。それ以外の諸国のほとんどは、もっ

⁽⁵⁰⁾ Pat Towell, "Arrivederci, Aviano", *CQ Weekly*, Vol.57-No.14, April 3, 1999, p.792.

⁽⁵¹⁾ Prepared Statement of Col. L. Dean Fox, U. S. Air Force, before the House National Security Committee, April 8, 1997. (米国議会情報に関する有料データベース LexisNexis Congressional から入手。)

⁽⁵²⁾ Jones, *op.cit.*, (21).

⁽⁵³⁾ Joulwan, *op.cit.*, (25).

⁽⁵⁴⁾ *Ibid.*

⁽⁵⁵⁾ Jones, *op.cit.*, (21).

ぱら現金払いで償還している。なお、PIKには、いくつかの点で用途の制限がある。ひとつは、対象となる事業計画の内容制限であり、生活環境関連の施設ではなく、作戦上の要請に沿った施設が対象とされる。もうひとつは、地域的限定であり、ドイツ国内の施設に対象が限られる。ただし、ドイツ国内における地域的限定は無い⁽⁵⁶⁾。

それでは、ドイツにおいて「残余価値プログラム」は、どのように実施されてきたのであろうか。米会計検査院 (General Accounting Office 以下、GAO とする。) が1994年6月にまとめた報告書『欧州の兵力削減：ドイツにおける「残余価値プログラム」をめぐる交渉経過』は、基地閉鎖・再編に伴う「残余価値プログラム」実施に関する、米国とドイツの交渉経過や、プログラムの実施内容を具体的に記している⁽⁵⁷⁾。

それによると、米国は、返還施設の残余価値について、1992年までは現金払いで償還を受けてきたが、その額は不十分であった。そのため、米国は、ドイツとの交渉により、1993年以降はPIKを償還方式に含めることで合意した。在欧米軍の積算によれば、1993年以降1996年までの間に、陸軍分として1億3,500万ドル、空軍分として6,250万ドルのPIKが見積もられており、それぞれ、新たな施設整備計画に用いられることになっていた⁽⁵⁸⁾。陸軍の場合、返還施設の件数が多いため、施設整備計画も多岐にわたっているが、空軍の施設整備に用いられるPIKは、ライン・マイン (Rhein-Main) 基地の

返還 (予定) に伴うものだけで、整備対象は、ラムシュタイン基地の格納庫や駐機場などに限定されていた⁽⁵⁹⁾。

以上の記述は、報告がまとめられた1994年時点での経過と見通しである。その後、これらの施設整備計画が実施されたのか、ドイツ側が費用を負担したのかという点は、必ずしも明らかでない。しかし、最近行われた国防総省高官の議会証言は、この問題との関係でPIKに対して言及しており、1990年代以降最近に至るまで、ドイツにおいては、PIKが米軍基地・施設整備の重要な手段として活用されてきたと推測される⁽⁶⁰⁾。

なお、ライン・マイン基地の返還が正式に合意されたのは、1999年12月である。この合意によって、同基地とフランクフルト国際空港 (同基地に隣接) の共用分について、ドイツへの返還が決定し、2005年12月末には、基地機能がラムシュタイン基地とシュパンゲダーレム基地に分散移転された。米空軍の報道によれば、移転関連経費の大部分は、これら両基地の所在地であるラインラント・ファルツ (Rheinland-Pfalz) 州及びヘッセン (Hessen) 州のほか、フランクフルト空港公社 (Frankfurt Airport Authority)、NATO などによって負担されたとみられる⁽⁶¹⁾。

3 ケース3：韓国における基地再編と施設整備費用の負担

2002年3月29日、米国と韓国は、在韓米軍基地・施設の大幅な返還・再編を図る「米韓連合

⁽⁵⁶⁾ Fox, *op.cit.*, (51).

⁽⁵⁷⁾ United States General Accounting Office, *European Drawdown: Status of Residual Value Negotiations in Germany* (GAO/NSIAD-94-195BR), June, 1994.

⁽⁵⁸⁾ *Ibid.* pp.5-6. Table1.1/Table1.2.

⁽⁵⁹⁾ *Ibid.* pp.7-8. Table1.3/Table1.4.

⁽⁶⁰⁾ 2006年6月20日、下院軍事委員会におけるフィリップ・グローン (Philip W. Grone) 施設及び環境問題担当国防副次官の証言。Hearing of the House Armed Services Committee, DoD Force Realignment, June 20, 2006. (米国議会情報に関する有料データベース LexisNexis Congressional から入手。)

⁽⁶¹⁾ Louis A. Arana-Barradas, "Rhein-Main transition on track", 2005.8.10.

<<http://www.globalsecurity.org/military/library/news/2005/08/mil-050810-afpn01.htm>>

土地管理計画」(Land Partnership Plan 以下、LPP とする。)に合意した⁽⁶²⁾。LPP は、在韓米軍が、2011年までに28の主要基地と3つの訓練場を返還し、韓国が代替地(154万坪)を提供することを定めた整理統合計画であり、必要経費として25億ドルが見積もられた⁽⁶³⁾。GAO が2003年にまとめた報告書『防衛施設：基地設営の不確定性により必要とされる、韓国における米国の軍事建設計画に対する再評価』によれば、LPP の実施に必要とされる経費は、米国の負担分については、MILCON と維持運用予算及び「歳出外資金」、韓国の負担分については、受入国としての財政負担と返還施設の売却益から、それぞれ支出されることになっていた。また、負担分担に関する一般的なルールとして、施設の移転費用については、当該施設の閉鎖を求める国が負担するとされていた⁽⁶⁴⁾。

問題は、必要経費25億ドルの具体的な負担分担方式である。合意締結当時、韓国国防부는、韓国側負担は11.2億ドル、米国側負担は13.8億ドルと発表していた⁽⁶⁵⁾。この発表にしたがえば、韓国の分担率はおおよそ45%である。しかし、米側が韓国国防部の発表と同様の認識を有していたとは思われない。前記 GAO 報告には、2002会計年度から2011会計年度までの在韓米軍基地・施設整備計画に要する財源のグラフが掲載されている。このグラフは、在韓米軍当局を情報源として作成されたものであるが、これによると、計画全体に占める LPP の比率は37%である。このうち、米国が MILCON で負担する分は13.5% (整備計画の全体比では5%) であ

り、残りの86.5%は、韓国が負担することになっている(施設移転費及び、受入国としての LPP 関連施設整備費)なお、LPP 以外の事業計画が、施設整備計画全体に占める比率は63%で、米国の MILCON による負担と韓国の受入国負担とは、ほぼ同率である⁽⁶⁶⁾。

韓国国防部の発表と GAO 報告の見積もりは、明らかに食い違っているが、これは、通常の施設整備分担率が LPP にも適用されるか否かで、米韓の認識に齟齬が生じたものと推測される。韓国側は、LPP については、代替土地の収用費と施設移転費のみ負担し、関連施設整備費は米国が負担すると解釈していた可能性が高い。この点に関連するが、空軍の前記予算説明資料は、韓国による受入国としての施設整備費の多くは、LPP や竜山基地の移転(後述)など陸軍関連の施設整備に支出されることになるので、空軍関連の施設整備については、MILCON を財源として充てなければならないと述べている⁽⁶⁷⁾。

その後、米韓の間で将来の同盟再編に向けた政策協議が開始され(2003年4月)、LPP が当初想定していたのとは別の形で、基地の再配置をめぐる構想が動き出した。このことは、負担分担の方式にも、大きな影響を及ぼすことになる。2004年7月に開かれた協議では、ソウル中心部に位置し、かねて返還要求の強かった竜山(ヨンサン)基地を、2008年までにソウル南部の平沢(ピョンテク)に移転することが合意された。移転経費については、現金払いではなく、輸送手段の現物支給という形で韓国側の負担となり、米軍の住宅についても、韓国が平沢で新

⁽⁶²⁾ 「Land Partnership Plan」の訳語は、次の文献に依拠した。

渡邊武「再配置を契機とする在韓米軍基地問題の変化—「持続可能な駐留環境」に向けて」『防衛研究所紀要』7巻1号, 2004.11. pp.104-117.

⁽⁶³⁾ 同上, pp.106-107.

⁽⁶⁴⁾ United States General Accounting Office, *Defense Infrastructure: Basing Uncertainties Necessitate Reevaluation of U.S. Construction Plans in South Korea* (GAO-03-643), July, 2003, p.8.

⁽⁶⁵⁾ 渡邊 前掲注⁽⁶²⁾ p.107.

⁽⁶⁶⁾ U.S. GAO, *op.cit.*, (64) pp.10-11.

⁽⁶⁷⁾ Department of the Air Force, *op.cit.*, (45) p.272.

たに建設することとされた⁽⁶⁸⁾。

竜山基地は、LPPによって、当初返還が合意された28の基地には含まれていない。このように、在韓米軍基地の再編が、LPPの合意を超える規模に変質し始めたことは、施設整備を始めとする必要経費の増大につながるとみられている。在日米軍の準機関紙『星条旗』電子版は、竜山基地や陸軍第2師団の移転など、ソウル以南・平沢地域への米軍基地統合に要する経費として、韓国は53億ドルを支出する予定であると報じている⁽⁶⁹⁾。

おわりに

これまでの論述を踏まえて、米軍海外基地・施設整備に係る費用負担の特徴を、基地・施設の運用者である米国の立場から改めて整理してみれば、次のようになるであろう。

米国は、自国による費用負担の枠組みとしてMILCONを運用している。MILCONが対象とする事業計画は包括的なものとされるが、実際の運用面をみると、相手国との関係によって、その用途を限定的に使い分ける傾向が見受けられる。NATO諸国については、作戦需要に直結する重要施設・インフラ等の財源に、同盟国の集団的費用分担(NSIP)を活用し、住宅・人的支援施設などの整備には、主としてMILCONを充てているとみられる。一方、我が国や韓国など、二国間ベースの同盟関係にある諸国との費用分担は、これとほぼ対照的な形となっており、我が国や韓国の負担額は、NATO諸国に比較すると大きい。全体として、米国は、

同盟国・受入国の負担を優先的な財源として、海外基地・施設の整備を行っているといえる。この政策は、国防総省や各軍の内規で体系化されており、議会による実際の予算措置、軍関係者の議会証言などからも裏付けることができる。

それでは、海外基地・施設整備をめぐる、こういった米国の政策は、今後の在日米軍駐留経費問題とグアム移転経費問題に、どのような影響を及ぼすであろうか。2006年4月、在日米軍再編協議の米側担当者であるローレス(Richard Lawless)国防副次官が、再編計画の実施に要する費用の総額を、今後8年間で「3兆円」と発言した⁽⁷⁰⁾。現在、我が国が負担している駐留経費は、一般におよそ6,000億円(広義の「思いやり予算」と義務的経費を合わせたもの)とされている。ローレス発言を受けて、駐留経費およそ6,000億円と、グアム移転を含む再編経費「3兆円」の年平均額を足すと、年間1兆円に達するとの試算も報道された⁽⁷¹⁾。冒頭で述べたとおり、駐留経費負担とグアム移転経費負担は、本来異なるレベルの問題ともいえるが、総体として、我が国の財政負担が急激に増大すると予測されるため、負担分担をめぐる論議が高まりつつある⁽⁷²⁾。

将来にわたって「同盟」関係を維持するため、グアム移転を含む米軍再編関連の経費支出が避けられないとしても、その分を相殺し、負担分担の公平化を図るべきだとの主張は、今後強まるとみられる。駐留経費負担についても、削減を視野に入れた見直し論議が活発化するであろう。しかし、そのなかの施設整備費については、大幅な見直しは難しいと思われる。その理由は、

(68) 「在韓米軍移転：米韓が暫定合意」『日本経済新聞』2004.7.24. 夕刊

(69) Teri Weaver, "S. Korea's price tag on relocation of U.S. forces: \$5.3 billion", *Pacific Stars and Stripes*, 2005.1.21.

(70) 「米軍再編：日本負担、総額3兆円—国防副次官見通し」『朝日新聞』2006.4.26. 夕刊

(71) 「米軍再編、見えぬ負担：軽減は望めず」『朝日新聞』2006.5.31.

(72) 在日米軍再編経費の総額をめぐる、一部報道では、防衛庁の試算として、今後8年間で1兆8,600億円余りの数字も報じられている。

「日本負担、1兆8627億円：「3兆」予測下回る」『読売新聞』2006.10.1.

特別協定に基づく労務費（一部）や光熱水料の負担とは異なり、施設整備費の負担は、政府解釈では、当初から地位協定が根拠とされていること、米国の海外基地・施設の整備に関する政策が、法令や予算によって形作られ、議会の意思に裏打ちされた、極めて体系的なものであり、これを変えるには大きな政治的意思決定が不可欠となること、「対テロ戦争」に伴う基地プレゼンス拡大のしわ寄せで、主な財源である海外分 MILCON の逼迫が当面続くと予想されることなどである。

ただし、負担分担をめぐる、日米間に不均衡が存在するという意識が、我が国において漠然とした不公平感を伴う形で高まれば、「同盟」の管理というセンシティブな問題に波及することも予測される。その意味では、何よりも実態を踏まえた論議が必要であるが、今後検討され

るべきテーマとして、個々の事業計画に対する負担分担の問題がある。特定施設の整備計画（マスタープラン）や費用分担の比率・方式などに関する情報は、極めて限られている⁽⁷³⁾。そのため、国防総省や米軍の内規が規定する財源の振り分けと、実際の費用分担方式は適合しているのか、レクリエーション関連の施設整備は「歳出外資金」を財源として米国が負担するという原則は、どの程度適用されているのかといった問題は、十分に検証されていない。また、グアムにおける施設整備計画についても、我が国の視点からの検討が必要である。これらの問題を論議するには、情報の公開が大きな前提とならざるを得ない。施設整備費などの在日米軍駐留経費問題と、グアム移転経費問題については、今後、国民に対する情報公開を軸としたオープンな論議が求められよう。

（すずき しげる 外交防衛課）

(73) 米軍が作成したマスタープランは、機密扱いとされており、前記「佐世保基地マスタープラン」は、梅林宏道氏が米国の情報公開法を利用して入手したものである。なお、額賀福志郎前防衛庁長官は、日米間で作成した普天間基地移設計画のマスタープランについて、地元自治体に内容を説明していく方針を明らかにしている。「沖縄知事選の結果と米軍再編」『読売新聞』2006.11.21.