琉球大学学術リポジトリ

米軍基地による環境変化が与える自然および社会への影響に関する複合的研究

メタデータ	言語: 出版者: 藤田陽子 公開日: 2015-10-15 キーワード (Ja): 日米安全保障, 海外駐留米軍基地, 環境と社会, 環境影響評価, 社会・経済的影響, 米軍海外駐留基地, 自然的・社会経済的影響 キーワード (En): 作成者: 藤田, 陽子, 我部, 政明, 前門, 晃, 桜井, 国俊, Fujita, Yoko, Gabe, Masaaki, Maekado, Akira, Sakurai, Kunitoshi メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/32134

米軍基地を維持するためにどれだけ財政負担しているか

川瀬光義
京都府立大学

はじめに

2013 年 3 月末現在、全国の在日米軍専用施設は 83 施設、3 億 899 万平方メートルある（うち沖縄に 32 施設、2 億 2807 万平方メートル）。1981 年のそれは 107 施設、3 億 3000 平方メートル弱であり、冷戦崩壊を挟んで 30 年余りが経過したにもかかわらず、その面積は 10%も減少していない。また、この間に岩国飛行場が拡張され、今また、名護市辺野古やグアム島での新たな基地建設に莫大な国費が投じられようとしている。面積が減らない理由の一つに、基地が返還されるとしても、全体としての米軍の機能を維持することを前提としてきたことがある。いったいこの国では、この膨大な米軍基地を維持するためにどれだけの財政負担をしているのであろうか？

そこで本稿では、まず、日本における米軍基地維持のための財政支出の概要を述べる。次いでその内容を、2 つに区分して詳述する。第 1 は、基地の維持・管理に直接必要な経費である。とくに一般に‘思いやり予算’といわれる、米軍向けの特別な財政支出に注目する。1978 年度の 62 億円で始まったそれは、ピーク時の 1999 年度には 2756 億円と、文字通り鰻登りに増加し続けた。その厚遇ぶりは、世界の駐留米軍の実情を比較検討したケント・E・カルダーが「米軍への受入国直接支援が大きい国は、韓国やクウェートのように、近年の戦争において米軍がその国の周辺で戦い、なおかつその国がいまも直接的で差し迫った軍事的脅威にさらされている場合が多い。しかし、日本はどちらの条件にもあてはまらない」にもかかわらず、「アメリカの戦略目標に対し、日本ほど一貫して気前のいい支援を行ってきた国はない」と指摘するほどである[*1]。

第 2 は、基地が所在する自治体や住民向けの財政支出である。ここではとくに、1974 年に創設された特定防衛施設周辺整備交付金に注目する。この交付金は、立川飛行場、キャンプ朝霞など関東平野の米空軍基地を削減し、その大部分を横田飛行場などに集約する「関東平野空軍施設整理統合計画」（以下、関東計画と略記）によって負担が増える、横田基地周辺の自治体への特別な財政措置として創設された。元防衛事務次官の守屋武昌は、そのねらいについて「関東移設計画の実施によって首都圏から多くの基地が返還され、首都圏では米軍基地問題が社会問題化することはなくなった」[*2]と述べている。特定地域に集約することによって「米軍基地問題が社会問題化」しないようにするというねらいは、普天間飛行場撤去の条件として沖縄県内での新基地建設などを盛り込んだ「沖縄に関する特別行動委員会」（Specail Action Committee on Okinawa、以下 SACO と略記）報告をうけて、日本政府が名護市辺野古への新基地建設計画の実現に着手し始めた 1990 年代半ば以降、名護市をはじめとする沖縄本島北部地域に展開された施策にも共通するといえる。

米国が日本に基地を置き続ける上で大きな誘因となっている思いやり予算、および日本政府による基地負担をめぐる沖縄差別政策を象徴する施策、これらの財政政策が、どのような原則にもとづいておこなわれているのか、そしてその実態はどのようになっているの

かを分析することによって、日本における基地維持財政政策の特質を解明することが本稿の課題となる。

表 1　基地維持財政支出の推移

	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14
(1)基地周辺対策経費	146,200	148,000	144,200	141,300	139,400	131,900	128,200	117,433	114,071	115,520	117,875	118,500	118,500	120,000	120,700
周辺環境整備	85,600	89,700	90,700	91,500	92,600	88,900	88,200	83,300	82,910	79,592	80,845	78,700	77,600	77,200	77,500
住宅防音	60,600	58,300	53,500	49,800	46,800	43,000	40,000	34,133	31,161	35,928	37,030	39,800	40,900	42,800	43,200
(2)在日米軍駐留経費負担	275,600	257,200	250,000	246,000	244,100	237,800	232,500	217,305	208,324	192,753	188,052	185,800	186,700	186000	184800
労務費	121,200	120,100	119,200	115,400	113,400	113,800	113,500	115,012	115,760	116,015	114,005	113,100	113,900	114,400	111,900
光熱水料等	29,800	26,400	26,300	25,900	25,800	24,900	24,800	25,341	25,333	24,947	24,944	24,900	24,900	24,900	24,900
訓練移転費	400	400	400	400	400	400	400	501	531	572	546	400	400	400	500
提供施設の整備	96,100	81,900	75,300	75,000	74,900	68,900	63,800	45,655	36,205	21,884	20,621	20,600	20,600	20,900	21,300
基地従業員対策等	28,100	28,400	28,800	29,300	29,600	29,800	30,000	30,796	30,495	29,335	27,936	26,800	26,900	25,300	26,200
(3)施設の借料、補償経費等	132,000	128,800	126,100	129,100	127,200	128,800	128,300	128,084	128,728	131,610	130,524	129,300	136,600	132,100	134,100
小計(基地対策等の推進)	553,800	534,000	520,300	516,400	510,700	498,500	489,000	462,822	451,123	439,883	436,451	433,600	441,800	438,100	439,600
(4)SACO関係経費	14,000	16,500	16,500	26,500	26,600	26,300	23,298	12,560	17,986	11,172	16,855	10,071	8,593	8,819	12,000
(5)米軍再編経費								7,240	19,107	83,866	131,953	122,974	70,673	69,195	90,900
防衛省所管計(1)～(5)	567,800	550,500	536,800	542,900	537,300	524,800	512,298	482,622	488,216	534,921	585,259	566,645	521,066	516,114	542,500
基地交付金	29,150	30,150	30,150	30,150	31,150	31,540	31,540	32,540	32,540	32,540	33,540	33,540	33,540	34,540	34,540
基地補正	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000	15,000
沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業	8,655	8,053	11,868	8,317	8,073	7,807	7,570	6,508	1,569	33	121	473	2,607	1,950	0
北部振興事業	5,293	6,642	6,901	7,192	6,867	7,428	9,841	9,474	9,707	9,523	5,680	6,814	5,000	5,000	5,140
総計	625,898	610,345	600,719	603,559	598,390	586,575	576,249	546,144	547,032	592,017	639,600	622,472	577,213	572,604	597,180

注)北部振興事業は、2010・11年度は北部活性化振興事業、12年度からは北部連携促進特別振興事業。
出所)防衛省所管分は防衛省HP、基地交付金は『補助金総覧』各年、沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業は内閣府沖縄担当部局HP、
北部振興事業は2011年度までは沖縄県企画部企画調整課HP、12年度以降は内閣府沖縄担当部局HP。

1　基地維持財政支出の概要

「防衛関係費」と言われる日本の軍事予算は、一般会計歳出の 5－6%ほどをしめ、2015 年度当初予算総額は 4 兆 8221 億円となっている。そのうち、自衛隊員の給与や食事のための「人件・糧食費」が 2 兆 1121 億円と半分近くをしめ、残りは装備品の調達・修理・装備、油の購入、隊員の教育訓練、施設の整備などのための「物件費」である。さらに物件費は、過去の年度の契約に基づいて支払われる「歳出化経費」1 兆 7182 億円と、当該年度の契約に基づき支払われる「一般物件費」9918 億円とに区分される。2015 年度予算の一般物件費の半分近い 4425 億円を占めるのが「基地対策等の推進」である。2006 年度までは旧防衛施設庁が所管していたこの経費が、通常、基地を維持するための財政支出とされている。

表 1 は、その「基地対策等の推進」に、筆者が独自に基地を維持するための経費とみなしたものを加えた経費の 2000 年度から 14 年度までの内訳をみたものである。この間の「基地対策等の推進」（「小計」欄）をみると、2000 年度 5538 億円から減少傾向が続き、14 年度は 4397 億円と、15 年間で 25%減少している。ちなみに、同期間の防衛関係費総額は 4 兆 9215 億円から 12 年度には 4 兆 6453 億円に減少した。しかし第二次安倍内閣が発足してからは増加に転じ、14 年度は 4 兆７８３８億円となっている。

SACO 報告をうけて、日本政府が名護市辺野古への新基地建設計画の実現に手し始めた 1996 年頃から、この「基地対策等の推進」に加えて、基地に関連する新たな施策が数多く講じられるようになった。そのため SACO 報告を実施するための経費が 1996 年度から、さらに 2006 年に日米政府が合意した「再編実施のための日米ロードマップ」（以下、日米ロードマップと略記）に盛り込まれた米軍再編を推進するための経費が 2007 年度から計上されている。これらの経費は、通常の防衛予算とは別枠で計上されており、先に述べた防衛予算総額には含まれていない。それらを加えると「基地対策等の推進」が 5000 億円を下回るようになった 05 年度以降も、07・08 年度を除いて 5000 億円を超える予算額となっていることがわかる。

さらに、防衛省所管外の財政支出も増大している。かつてのそれは、ほとんどが総務省

所管の基地交付金だけであったが、この間さまざまな名目での財政措置が講じられていることがわかる。この新たな財政支出の始まりは1997年度の基地補正と沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業である。それらは、95年に発生した在沖米海兵隊員による少女乱暴事件を契機に、復帰後20年以上を経過しても基地の過剰負担が続くことに対する沖縄県民の怒りの爆発に直面し、沖縄に基地を置き続けることに危機感を抱いた日本政府が講じた諸施策である。さらに、辺野古への新基地建設計画の実現に取組み始めてからは、建設予定地自治体である名護市をはじめとする沖縄本島北部地域自治体が求める「経済振興」を主たる目的として北部振興事業が登場したのである。

このように「基地対策等の推進」以外の経費を加えると、基地を維持するための財政支出は、この表が示す15年間のうち6年間は6000億円を超えている。ではこれらは、どのような原則によって講じられた施策であろうか。

2　基地そのものを維持するための財政支出

1) 日米地位協定にもとづく財政負担

日米安保条約第6条にもとづいて日本に駐留する米軍基地を運用する際の諸原則を定めた日米地位協定は[*3]、その第24条において米軍基地の設置・運用に関する日米間の経費分担について、次のように定めている。

1　日本国に合衆国軍隊を維持することに伴うすべての経費は、2 に規定するところにより日本国が負担すべきものを除くほか、この協定の存続期間中日本国に負担をかけないで合衆国が負担することが合意される。

2　日本国は、第2条及び第3条に定めるすべての施設及び区域並びに路線権(飛行場及び港における施設及び区域のように共同に使用される施設及び区域を含む)をこの協定の期間中合衆国に負担をかけないで提供し、かつ、相当の場合には、施設及び区　域並びに路線権の所有者及び提供者に補償を行うことが合意される。

これは、日本の施設及び区域などを提供するに際してアメリカに無償で提供する、それによって不利益を被る権利者への補償は日本政府がおこなう、他方、提供された基地の運営に関連する経費はすべてアメリカ側の負担となることを規定している。したがって、日本側が負担する経費は、対象となる施設・区域が非国有財産の場合の借上料、被害者への補償費などである。この原則が意味することについて、前田哲男は次のように述べている。

すなわち、地位協定第3条によってアメリカは、提供された「施設及び区域内において、それらの設定、運営、警護及び管理のための必要なすべての措置を執ることができる」という排他的管理権の行使を認められていること、さらに排他的管理権の内容を詳細に定めた岸信介首相とハーター国務長官の「合意された議事録」(1960年)の内容をみると、「形式的にいえば、米軍基地といえども日本の主権下にあることは確かだが、実態上からは“軍事租借地”ないし“アメリカ租界”と呼んだほうがより正確」と言うべきで、こうした特権は当然のことながら「米側の経費負担を前提として合意された」というのである[*4]。

この地位協定第24条2項において日本の負担と明記されている「所有者及び提供者に補

償」する経費は、表1の「施設の借料、補償経費等」が該当する。このうち補償経費とは、漁船操業制限法による漁業損失補償などであるが、「施設の借料、補償経費等」の多くをしめているのは「施設の借料」、つまり非国有地の地権者に支払われる賃貸料である。これは「軍用地料」と呼ばれており、基地に提供させられている土地のうち民有地と自治体所有地の比重が高い沖縄では、基地が存在する地域の経済と自治体財政に大きな影響を及ぼす財政支出である。

迷惑料的な性格を有する補償費が、表1において「基地周辺対策経費」に分類されている「周辺環境整備」「住宅防音」である。これらは主として、後に詳しくのべる「防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律」(以下、環境整備法と略記)にもとづく財政支出である。ちなみに、全国8カ所に設けられている地方防衛局は、上記の周辺対策経費の執行に際しての自治体や住民との折衝、基地建設、基地従業員の労務管理などを担っている。2014年度予算額は186億円、職員定員は2375人である。なお、「施設の借料、補償経費等」と「基地周辺対策経費」は、自衛隊基地の場合にも適用される。

表1に示されてはいないが、地位協定によって米軍に治外法権といえる特権を保障していることによって日本に直接・間接の財政負担をもたらす事例をいくつか指摘しておく。

第1は、提供施設・区域が国有財産の場合は、国有財産法の特例として、無償で提供されていることである。これが無償でなければどれくらいの収入となるかを試算したのが「提供普通財産借上試算」であり、2013年度の試算では全国で合わせて1660億円となっている[*5]。

表2　普通財産（土地）の現況(2013年3月31日現在)

単位:千㎡、億円

区分	数量	割合	価格	割合
一般会計所属財産	942,332	92.1%	47,684	97.3%
うち在日米軍への提供地	72,271	7.1%	21,219	43.3%
うち地方公共団体等への貸付地	90,624	8.9%	19,005	38.8%
うち未利用国有地	9,848	1.0%	4,868	9.9%
うちその他(山林原野等)	769,589	75.2%	2,592	5.3%
特別会計所属財産	81,271	7.9%	1,302	2.7%
合計	1,023,603	100.0%	48,986	100.0%

出所)『財政金融統計月報』第742号、2014年2月、より。

国有財産は、国の行政の用に供するために所有する行政財産とそれ以外の普通財産とに分類される。行政財産は各省各庁の長が管理するのに対し、普通財産は原則として財務大臣が管理処分し、これを売り払い、貸付け、またはこれに私権を設定することも可能となっている。2014年度末の国有財産の土地のうち行政財産は8万6633㎢、11兆9254億円であるのに対し、普通財産は1024㎢と行政財産の80分の1しかないが、価格は4兆8988億円と行政財産の4割ほどになる[*6]。表2は、その普通財産(土地)の状況を示したもので

ある。面積で4分の3をしめる山林原野等を除くと、地方自治体への貸付と米軍への提供がほとんどをしめていることがわかる。そして価格をみると、米軍への提供分は2兆1219億円と、全体の半分近くをしめている。このことは、経済価値が相対的に高い土地が米軍に提供されていることを示唆しているといえよう。

第2は、返還地の原状回復義務の免責である。すなわち「合衆国は、この協定の終了の際又はその前に日本国に施設及び区域を返還するに当たって、当該施設及び区域をそれらが合衆国軍隊に提供された状態に回復し、又はその回復の代わりに日本国に補償する義務を負わない」(第4条 1)とされている。返還跡地の利用をすすめる上で汚染物質の除去が必要な場合、本来なら汚染原因者負担原則(Polluter Pays Principle)にもとづいて除去費用はアメリカ側の負担としなければならないはずである。しかしこの原状回復義務の免責によって、すべて日本側の負担となっているのである[*7]。

第3は、米軍が公務として日本の港湾、飛行場、道路などを利用する際の利用料がすべて免除されていることである(協定第5条)。その負担がどれくらいであるかを道路についてみると、2008年度から12年度までの5年間に日本政府が負担した在日米軍車両の有料道路利用料は、約415万台分の約38億6900万円、うち沖縄県内分は約78万台分の約7億3000万円に上っているという[*8]。

第4は、租税免除である。すなわち「合衆国軍隊は、合衆国軍隊が日本国において保有し、使用し、又は移転する財産について租税又は類似の公課を課されない」(第13条1)、「合衆国軍隊の構成員及び軍属並びにそれらの家族は、これらの者が合衆国軍隊に勤務し、又は合衆国軍隊もしくは第15条に定める諸機関に雇用された結果受ける所得について、日本国政府又は日本国にあるその他の課税権者に日本の租税を納付する義務を負わない」(第13条2)のである。

第5は、米軍が関係する事件、事故による被害者への賠償金に係る負担である。協定第18条では、公務中のものなら、日米双方に責任があらば均等に分担するとしている。ところが、アメリカ側にのみ責任がある場合であっても、日本が25%を負担することとなっているのである。

防衛省や沖縄県によると、2004－13年度の10年間に、米軍機の墜落や米軍人・軍属による交通事故や犯罪などの事件・事故は、公的な賠償の対象になりうるものだけで、公務中2138件、公務外7824件の計9962件が発生し、うち半数近くが沖縄で起きていた。被害者への賠償金は計約20億3000万円で、うち公務中の事件・事故は約15億円なので、すべてアメリカ側の責任で起きたとしても日本は約3億8000万円負担したことになる。2004年8月に起きた沖縄国際大学へのヘリ墜落事故では、日本側の責任はないとされたが、賠償金約2億7000万円のうち25%を日本が負担したという[*9]。

こうした多額の負担に加えて、基地周辺住民への肉体的・精神的苦痛など、金額で表示できない負担も多々あることを指摘しておきたい。また、沖縄のように、広大な区域を長年基地に占有され、自主的な地域づくりが阻害されていることによる機会費用も見逃せないであろう。2014年11月に行われた沖縄県知事選挙において辺野古への基地建設反対を公約して勝利した候補者は、「基地は経済発展の阻害要因」であることを繰り返し強調した。そうした訴えが幅広い共感を呼んだのは、北谷町のハンビー飛行場、那覇市の牧港住宅地

区、北中城村のアワセゴルフ場などでの跡地利用がすすむことによって、基地の機会費用がいかに莫大であるかが、多くの県民の共通認識となってきたことがあると思われる。以上のような負担の上に、地位協定によらない思いやり予算が加わるのである。

2) 思いやり予算とは

地位協定第24条の原則からして日本が負担する必要がない在日米軍駐留経費負担は1978年度に始まる。それを「思いやり予算」と称するのは、当時の金丸信防衛庁長官の命名によるものであった[*10]。ただし日本政府は、対米交渉においては「接受国支援」Host Nation Supportと称している。また日本政府は、在日米軍駐留経費負担すべてを地位協定の原則に反するとみなしているわけではない。以下、その変遷を跡づけながら確認しておくこととしたい[*11]。

最初に新たに日本側の負担となったのは、78年度からは法定福利費、任意福利費等についてであり、翌79年度からは国家公務員の水準を超える部分についてであった。これらは、日本政府の見解では、第24条の逸脱ではないという。政府は、第24条1項の「合衆国軍隊を維持することに伴う経費というのは、米軍が労働力を使用するのに直接必要な経費」という解釈をすることにより、これらの経費を日本側が負担することは地位協定の範囲内であるとみなしてきた。他方、しかし「これ以上24条1項の解釈ではわが国は労務については負担できない」とも説明されていた[*12]。また、79年度には「提供施設の整備」も負担対象に加えられた。日本政府はこれも、第24条2項の「施設及び区域並びに路線権を合衆国に負担をかけないで提供」に該当するとみなしてきた。

重大な転換は、1987年の特別協定の締結であった。この時から、従業員給与のうち8項目の手当について50%を限度に日本側が負担することとなった。しかしこれらは、これまでの解釈からして「アメリカ側において負担する義務があるというのが現行の地位協定第24条1項の趣旨である」「これを我が方が負担するとなれば、現行の地位協定第24条1項の原則とは違うことをやる」ことになる。そこで5年期限の特別協定という方式を採用することになった[*13]。この特別協定により、労務費の日本側負担は前年の190億円から360億円へと倍増し、予算全体も1000億円を突破した。さらに翌年には、8項目の手当の負担割合も100%に引き上げられたのである。

この特別協定の承認を求める国会の審議において政府は、「暫定的」「特例的」「限定的」と言う表現を繰り返して、これらが恒久措置でないことを強調した。しかし実際には、暫定どころか更新を繰り返して今日なお継続している。しかも更新のたびに対象が拡大することとなった。すなわち、1991年度からは、従業員の基本給と光熱水料を、96年度からは訓練のための移転に伴う経費を新たに負担することとなった。これによって在日米軍駐留経費負担はいっそう増加し、96年度の特別協定の最終年度の99年度には2756億円となった。

2000年度からは、膨張する予算への批判を受けて、光熱水料について、施設・区域外の住宅分については対象外とし、また上限額についても、区域外の住宅分を差し引いた上で10%、33億円ほど引下げることとした。以後、06年、08年においても、上限額を据え置くなどするだけで、96年度の特別協定以来の枠組みは維持されたのである。

2011 年度から発効した現行の協定では、労務費について上限労働者数を 2 万 3055 人から 2 万 2625 人へ段階的に削減、光熱水料等について 249 億円を各年度の上限としつつ、日本側の負担割合を約 76%から 72%へと段階的に削減する一方で、その減額分は提供施設整備費への増額分とするなど、総額は 10 年度水準を維持するとしている。そして訓練移転費については、国内への移転に伴い追加的に必要となる経費に加え、グアム島という米国の施政下の領域への訓練移転に係るものも負担対象に追加されたのである。

3)別枠予算による「提供施設の整備」

ところで表 1 によると、在日米軍駐留経費負担は、2000 年度 2756 億円から年々減少し、14 年度は 1848 億円となっているが、それは主に提供施設の整備が同期間に 961 億円から 213 億円に減少していることによる。これは、総事業費 2400 億円の岩国飛行場の沖合拡張工事の完了によるところが大きいと思われる。ところが、すでに述べた SACO 報告、および日米ロードマップに盛り込まれた米軍基地再編を実施するための経費が、それぞれ 96 年度、07 年度から計上されている。表 1 でこれらが「基地対策等の推進」に含まれていないのは、すでに述べたように防衛省予算とは別枠で設けられた特別な予算だからである。

表 3　特別行動委員会(SACO)関係経費　（単位：百万円）

	00	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13
土地返還のための事業	1,800	6,200	6,200	15,800	17,400	14,500	12,239	5,500	13,347	5,904	11,892	4294	2099	2976
訓練改善のための事業	3,100	1,300	2,300	2,100	1,300	1,700	1,249	1,590	1,698	1,525	2,129	1925	1277	1305
騒音軽減のための事業	0	0	0	0	0	100	36	371	234	78	223	934	2426	1860
SACO事業の円滑化を図るための事業	9,200	9,000	8,000	8,600	7,800	10,000	9,774	5,099	2,707	3,665	2,611	2918	2792	2677
計	14,100	16,500	16,500	26,500	26,500	26,300	23,298	12,560	17,986	11,172	16,855	10,071	8,594	8,818
出所)防衛省『我が国の防衛と予算』各年、より作成。														

表 3 は、SACO 関係経費の内訳の推移をみたものである。総額 200 億円以上計上された 2003 年度からから 06 年度までの内訳をみると、半分以上は「土地返還のための事業」で占められている。これは、SACO 報告に盛り込まれた基地返還の条件としての新たな基地建設のための経費、つまり米軍のために新しい施設を建設するための経費であり、在日米軍駐留経費のうちの「提供施設の整備」と同様の事業といってよい。普天間飛行場返還の前提条件としての名護市辺野古での基地建設など、SACO 事案のうちのいくつかが米軍再編事業に移ったため、07 年度以降の SACO 関係経費は減少するが、代わって米軍再編経費が新たに計上されることとなった。

表 4　米軍再編関係経費の推移　（単位：百万円）

	07	08	09	10	11	12	13	14
在沖海兵隊のグアムへの移転事業	301	400	34,608	47,229	52460	8097	332	1400
沖縄における再編のための事業	1,192	5,049	9,590	5,284	1873	3753	6019	5700
米軍司令部の改編に関連した事業	105	264	386	1,162	8982	2229	8381	7500
空母艦載機の移駐等のための事業	142	5,843	5,584	27,077	28036	30473	36247	58900
訓練移転のための事業	373	1,123	856	847	995	4052	4249	4900
再編関連措置の円滑化を図るための事業	5,127	6,428	9,188	9,285	10306	11321	9371	10500
地元負担軽減関連施設整備等	0	0	8,707	7,767	13476	2804	976	0
抑止力の維持等に資する措置	0	0	14,946	33,302	6847	7944	3620	1900
計	7,240	19,107	83,865	131,953	122,975	70,673	69,195	90,800
出所)防衛省『我が国の防衛と予算』各年、より作成。								

表4は米軍再編関連経費の内訳の推移を示したものである。このうち、米軍のための新たな施設建設費が盛り込まれているのが、「在沖海兵隊のグアムへの移転事業」「沖縄における再編のための事業」「空母艦載機の移駐等のための事業」である。その象徴的事例が、普天間飛行場撤去の条件としての名護市辺野古での新基地建設である。14 年度においては2013 年末の沖縄県知事の埋立承認をうけた環境現況調査等の予算が 53 億円計上された。14年1月の名護市長選挙において新基地建設反対を公約した候補者が大差で勝利したにもかかわらず、日本政府は同年7月に本体関連工事や調査経費として637 億円を予備費などから支出することを閣議決定した。さらに同年 11 月の沖縄県知事選挙および 12 月の衆議院議員選挙で沖縄県内4小選挙区において、いずれも新基地建設反対を公約した候補者が勝利したが、政府は 15 年度予算で 1736 億円を計上したのである。

先に 2011 年度からの特別協定でグアム島への訓練移転が新たに計上されたことを指摘したが、この米軍再編関連経費には「在沖海兵隊のグアムへの移転事業」という、日本の主権が及ばないアメリカ合衆国の領土に建設される基地の建設費も計上されていることを強調しておかなければならない。それは、すでに述べた日米ロードマップによるものであり、在沖海兵隊員約 8000 名及びその家族 9000 名のグアムへの移転に関する経費の総額約 102 億 7000 万ドルのうち日本の分担額が約 60 億 9000 万ドルとされている。「在沖海兵隊のグアムへの移転事業」に計上されるのは、そのうち「真水」といわれる上限 28 億ドルの範囲内で整備する司令部庁舎、教場、隊舎及び学校等の生活関連施設に充当する経費である。残りは出資・融資で 30 億ドル以上が措置されることとなっていた。

この計画は、2012 年四月の日米合意で見直され、グアムに移る海兵隊員は沖縄から 4000 人、米国から 1000 人、計 5000 人となり、それに関連して必要な費用額は 86 億ドルで、うち日本の直接的な財政支援額の上限 28 億ドルはかわらないものの、出資・融資は利用しないこととなった。なお表4によると、この経費は 12 年度から激減している。これは 12 米会計年度に政府原案として工事費 1.56 億ドルを要求したものの、議会において全額削減されたこと、13･14 会計年度においても米国議会がグアム移転を含む在日米軍の再編計画全体の予算を凍結し続けたことによる。ただし、15 会計年度はからは凍結が解除されることとなった。

このように地位協定の改正という手続きを経ずに、「暫定」「特例」「限定」であるはずの特別協定を繰り返し、なし崩し的に対象が拡大した結果、14 年度在日米軍駐留経費負担 1848 億円のうち、日本政府の解釈による地位協定 24 条にもとづく負担は 474 億円であるのに対し、特別協定にもとづく負担が 1374 億円となっている。また、在日米軍駐留経費負担のうちの提供施設の整備は大きく減ったものの、別枠予算で日本の主権が及ばない国外の基地建設にまで対象が拡大している。さらに今後は、沖縄の民意を顧みることなく普天間飛行場撤去の条件としての新基地建設に関する巨額の建設経費が計上されようとしているのである。

3　基地所在自治体・住民向けの財政措置

1) すべての基地に該当する財政支出

国の基本政策として日米安全保障条約を是認しているからには、条約上の義務である基

表５　主な自治体の基地関係収入（2012 年度）　（単位：千円）

	環境整備法	基地交付金	財産運用収入	その他	合計	歳入総額比
那覇市	64,818	293,801	102,441	46,071	507,131	0.4%
うるま市	643,270	552,410	301,936	120,659	1,618,275	3.3%
宜野湾市	209,942	532,764	124,134	201,934	1,068,774	3.1%
浦添市	80,315	513,341	0	199,867	793,523	1.8%
名護市	388,510	286,841	1,992,408	400	2,668,159	7.9%
沖縄市	1,055,708	1,332,980	1,053,500	286,007	3,728,195	6.7%
恩納村	923,900	50,749	1,657,560	60,325	2,692,534	33.7%
宜野座村	166,825	105,704	1,863,437	202,622	2,338,588	30.0%
金武町	224,584	516,009	1,898,335	138,492	2,777,420	27.2%
伊江村	1,173,295	66,734	0	5,062	1,245,091	17.6%
読谷村	380,170	305,726	555,146	38,952	1,279,994	9.3%
嘉手納町	585,755	922,734	430,153	25,124	1,963,766	22.8%
北谷町	320,818	852,582	227,876	27,691	1,428,967	10.1%
合計	6,952,984	6,846,996	10,305,231	1,399,287	25,504,498	3.9%

注)合計には、この表に示していない基地関係収入がある17市町村分も含む.

出所)沖縄県知事公室基地対策課(2014)『沖縄の米軍及び自衛隊基地(統計資料集)』より作成

地を提供する負担をどのように分かち合うのかは、本来なら全国的な課題として検討されなければならないはずである。ところが日本政府はこれまで、立地の対象とされた自治体が受け入れるかどうかに問題を矮小化し、当該地域が条件不利地域にあるという‘弱み’につけ込んでお金の力で「解決」する方策を常套手段としてきた。冒頭に紹介したカルダーは、日本のこうしたやり方を「補償型政治」Compensation Politics と定義している。

その「補償」が、先に述べた「施設の借料、補償経費等」および「基地周辺対策経費」であり、基地所在自治体の歳入に少なくない比重をしめている。表 5 は、2012 年度における沖縄県内の主な基地所在自治体の基地関係収入の状況を示している。この表の財産運用収入が「施設の借料、補償経費等」、環境整備法が「基地周辺対策経費」による収入である。歳入総額にしめる基地関係収入の割合が高い自治体をみると、恩納村 33.7%、宜野座村 30.0%、金武町 27.2%と、沖縄本島北部の人口が少なく、財政力が弱い町村に集中している。これは主として軍用地料による。絶対額でみると、嘉手納基地がある沖縄市が 30 億円を超え、恩納村、宜野座村、金武町、嘉手納町、そして名護市が 20 億円を超えている。

基地交付金と財産運用収入はともに一般財源である。総務省所管の前者は、米軍関係者がすでに述べたように地位協定によって固定資産税など地方税を免除されていることによる減収分を補填するために自治体へ交付されるものである。固定資産税の代替を基本とし、表 1 に示されているように 3 年ごとに 10 億円ずつ増額されている。地代であるはずの財産運用収入は、バブル経済崩壊後の地価が減少ないしは停滞傾向にあるにもかかわらず毎年増加している。不動産価格の動向と関連が深い両者のこうした状況は、その予算額決定における政治性を示唆している[*14]。

環境整備法にもとづく財政支出は大きく 2 つに区分できる。1 つは、基地が存在することによる騒音など生活環境の悪化を防止ないしは軽減するための財政支出である。先の表 1 では基地周辺対策経費のうちの「住宅防音」が該当する。それは、米軍等の行為による

道路の損傷、河川の洪水や土砂流出の被害、電波障害などの被害を防止・軽減するための工事費の全部または一部を補助する「障害防止工事の助成」(3 条 1 項)、学校など公共施設の防音工事費用の全部または一部を補助する「学校等騒音防止工事の助成」(3 条 2 項)、第一種区域(WECPNL 値[*15]75 以上)に所在する住宅の防音工事費を助成する「住宅防音工事の助成」(4 条)、第一種区域のうち、特に人が居住するに好ましくないとして防衛大臣が指定する区域(第二種区域、WECPNL 値 90 以上)への指定の際、現に所在する建物、立木竹等について、その所有者が第二種区域以外のところへ移転または除去する場合に、その者に補償する「移転補償等」(5 条)などである。2012 年度の沖縄県における基地周辺整備事業(後に述べる特定防衛施設周辺整備交付金を除く)は 4593 件、事業費 110 億 2233 万円であるが、うち個人向けの住宅防音と移転措置が事業費では 53 億 8553 万円と半分近くを、件数では個人の住宅防音が 4414 件と大半をしめている[*16]。

表 1 の基地周辺対策のもう 1 つの項目である「周辺環境整備」は、基地所在自治体の公共施設整備のための特別な支援策である。それは、環境整備法第 8 条「民生安定施設の助成」(以下、8 条補助金と略記)、および第 9 条「特定防衛施設周辺整備調整交付金」(以下、9 条交付金と略記)の 2 種類がある。

8 条補助金は、地方自治体が、道路、児童養護施設、養護老人ホーム、消防施設などを整備する場合、他の自治体より高い補助率を適用するものである。これは環境整備法の前身の「防衛施設周辺の整備等に関する法律」が 1967 年に制定されたときに設けられた。9 条交付金を新たに盛り込んだ環境整備法は 1974 年に制定された。8 条補助金に加えて新たな措置が必要となった背景には、冒頭に述べたように、当時の基地維持政策の最大の課題であった関東計画をすすめることがあった。そして 8 条補助金との違いを明確にするために、次のような特異な配分方法が採られている。

第 1 は、対象となる防衛施設及び周辺市町村を防衛大臣が指定することである[*17]。従前の施策は、すべての基地と関係自治体が対象となるのに対し、この 9 条交付金は対象施設と自治体を防衛大臣の裁量で選別し指定することとなっている。対象となる施設については、①ターボジェット発動機を有する航空機の離陸または着陸が実施される飛行場、②砲撃または航空機による射撃若しくは爆撃が実施される演習場、③港湾、④その他政令で定める施設、と規定されている。④の政令は、大規模な弾薬庫、市街地又は市街化しつつある地域に所在する防衛施設で、その面積がその所在する市町村の面積に占める割合が著しく高いもの、となっている。この法律の制定を受けて 1975 年 3 月に 53 の「特定防衛施設」、94 の「特定防衛施設関連市町村」が指定された。

第 2 は、その配分方法である。まず交付金の予算額の 70%から 100%の範囲内で防衛大臣が定める割合を乗じて得た額を普通交付額とする。その普通交付額について、4 分の 1 を関連市町村にある特定防衛施設の面積及びその面積が当該市町村の面積に占める割合を基礎として定めた面積点数により、他の 4 分の 1 を関連市町村の人口等を基礎として定めた人口点数により、残り 2 分の 1 を防衛施設の種類別に飛行機の種類及び飛行回数等の運用の態様を基礎として定めた運用点数により、それぞれ按分比例して各特定防衛施設関連市町村に配分するというのである[*18]。これは要するに、基地がもたらす‘迷惑度’に応じて、各自治体への交付限度額が決まると言ってよい。

第 3 は、対象となる事業について、8 条補助金では対象施設と補助率が環境整備法に明記されているのに対し、①交通施設及び通信施設、②スポーツ又はレクリエーションに関する施設、③環境衛生施設、④教育文化施設、⑤医療施設、⑥社会福祉施設、⑦消防に関する施設、⑧産業の振興に寄与する施設、と 8 種類の分野を明記しているだけで、具体的な施設が明記されていないことである[*19]。つまり、上記の方法で配分された交付金を活用して、自治体が対象施設を整備することを申請するのであるが、その際に整備費用のうちどれだけをこの交付金で充当できるかについては制限がなく、したがって 10 割補助が可能となっているのである。

ちなみに、環境整備法とほぼ同時並行で審議されて成立した電源三法にもとづく原子力発電所所在自治体に対する交付金も、先に交付限度額が決まり、その範囲内で自治体が施設整備を行うというよく似た構造となっている。従来、条件不利地域自治体を対象とする公共施設整備の支援策といえば、8 条補助金のように対象施設を限定した補助率優遇措置が主であった。1974 年は、条件不利地域自治体への財政支援策の新たな方策が始まった画期でもあるといえる。

ここで強調しておきたいのが、8 条補助金・9 条交付金の対象となる公共施設は、基地の有無にかかわらずどこの自治体でも必要な施設だという点である。にもかかわらず、基地が所在する自治体だけを‘依怙贔屓’する根拠について政府は、8 条補助金は「間接的に、具体的にその原因に直ちにはつながらないにしましても、その周辺の苦しみを若干でもやわらげたいという意味」[*20]と、9 条交付金は「現在の周辺整備の諸施策の中で欠けている問題は……基地が存在するということによっても、大きな不満、不平というものが残っているであろうということで、特に第 9 条でその考え方を出している」（傍点は筆者）[*21]などと述べている。つまり、政府自身も「原因に直ちにはつながらない」などと因果関係を明確に説明できないのである。このような不明朗な根拠による財政資金を提供することによって自治体の「同意」を獲得しようとすること、ここに日本型「補償政治」の最大の特色があるということができる。そして 9 条交付金の枠組み――国の裁量で対象施設と自治体を指定、被害・負担の程度を点数化して交付限度額を決定、交付額の範囲内で自治体が事業を選ぶ――は、1990 年代半ば以降の新たな施策でも活用されることとなった。

2) 基地新設の「同意」を獲得するための財政支出

1995 年以降、基地維持のための新たな課題となった①沖縄の人々の怒りをなだめ沈静化する、②新たな基地建設について「地元」の合意を獲得する、これを解決するべく、次のような新たな施策が講じられることとなった。

第 1 は、1997 年度予算から、普通交付税の算定項目に安全保障への貢献度を加えることとし、全国の基地所在市町村に 150 億円交付されることとなった。そのうち半分の 75 億円が沖縄に交付され、うち 25 億円が沖縄県に、50 億円が県内基地所在市町村に配分されている。具体的には基準財政需要額算定の際の補正件数の 1 つである密度補正に「基地補正」が新たに設けられた。各自治体への配分額は、当初は、普通交付税制度において、米軍人口が国勢調査の対象外であることから、人口を測定単位とする費目（消防費・社会福祉費・

保健衛生費・清掃費等)に係る財政需要が措置されていないことを考慮して基準財政需要額に算入することとした。しかし、基地被害が深刻な嘉手納町に総体的に不利な配分となるため、渉外事務、防音施設の維持管理等米軍及び自衛隊の基地が所在することによる財政需要を考慮して、新たに基地面積によって基準財政需要額に算入することとなったのである。

第2に、総理本府の所管であるが、那覇防衛施設局が地元の窓口となって、内閣内政審議室の承認を受けて補助金が交付される、沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業費である。これは、官房長官の私的諮問機関である「沖縄米軍基地所在市町村に関する懇談会提言」(座長:島田晴雄慶応大学教授)の提言を受け、米軍基地所在市町村から提案された事業に必要な経費を補助しようというものである。提言によると、その趣旨は「基地の存在による閉塞感を緩和するため」の事業であるという。そして従来型のいわゆる箱物づくりではなく「経済活性化に役立ち、米軍基地所在による閉塞感を和らげ、なかんづく若い世代に夢をあたえるもの」、「継続的な雇用機会を創出し、経済の自立につながるもの」、「長期的な活性化につなげられる「人づくり」をめざすもの」、「近隣市町村も含めた広域的な経済振興や環境保全に役立つもの」などの基準にもとづくプロジェクトを採択したというのである。1997年度から総事業費約1000億円、38事業47次案のプロジェクトがすすめられた(以下、「島田懇談会事業」と略記)。

島田懇談会事業がめざす「閉塞感の緩和」は、環境整備法8条補助金、9条交付金の根拠として政府が説明していた「苦しみをやわらげる」「基地が存在するということによっても、大きな不満、不平というものが残っている」ことへの対策、という表現を彷彿とさせる。したがってこの事業も、決して「閉塞感」の除去をめざすのではない。提言によると、「負担が沖縄のとりわけ基地所在市町村に集中している実情に鑑み、これら地域住民の人々が直面している困難な問題の改善のためには、国全体として特別の配慮が講ぜられるべき」という立場からの施策なのである。

この事業に関する財政措置には、次のような特徴がある。第1に、総額1000億円の配分方式の特異性である。渡辺豪が発掘した内部資料によると、各自治体共通の基準額(50億円)を設定し、それに「配分調整」として複数の係数を掛け合わせて、配分額をはじき出す方式がとられている。係数は①基地占有率、②SACO、③航空機騒音や砲撃音など恒常的な基地被害、の3要素を加味しているという。また、SACOについては「新たに土地を提供する市町村」や「新たな機能を受け入れる市町村」に増額する一方、土地が返還される市町村は規模に応じて減額するように係数を設定しているという[*22]。要するに、先に収入ありきということ、配分された予算の枠内で自治体が事業を選択するということで、9条交付金と同様の構造となっているといえる。

1997年度から2012年度までにこの事業に補助金として実際に投じられた国費は約868億円であるが、うち嘉手納町が211億円と4分の1をしめ、次いで名護市92億円、沖縄市74億円、伊江村57億円となっている。嘉手納町と沖縄市については、上記の係数①と③が、名護市と伊江村は②が反映されて、多くの予算が配分されたと思われる。他方、①と③からして多額の配分があってしかるべきと思われる普天間飛行場が立地している宜野湾市が13億円ほどしかないのは、②によると推測されるのである。

島田懇談会事業の予算措置の第2の特徴は、市町村に対する国からの直接補助方式で、補助率は10分の9で、残り10分の1のいわゆる裏負担については次のような財政措置が講じられたことである。まず適債事業については100%を起債充当(元利償還金については90%を普通交付税措置、残り 10%を特別交付税措置)し、非適債事業については、特別交付税措置する。つまり事実上、自治体の負担がほとんど零となるようにしたのである。採択された事業のほとんどは適債事業であるが、非適債事業、つまり施設整備など「箱物」以外にも対象が拡大している点は、9条交付金とは異なる点であるといえる。

第3の特徴は、これら事業に対する政府の財政支出は一回限りで、運営に関する支援はないことである。2008 年に内閣府が作成した報告書に掲載された各施設の調書をみると[*23]、ほとんどの施設が運営を指定管理者など外部に委託しており、運営費を使用料等でまかなえているかが重要な評価ポイントとなっている。このことは、これら施設は一般財源を投じるほど公共性がないことを示唆しているといえる。座長の島田晴雄によると事業の成否は「補助金ではなく、あくまで市場の選択にゆだねられる」「市場競争に打ち勝つ事業採算性と自立性をもつことがなによりも求められる」というのである[*24]。こうした評価にさらされる事業をすすめることが、租税を主たる財源として、民間企業とは異なる原理で公共サービスを提供することが本務である地方自治体にふさわしいといえるだろうか。

第3の新たな施策は、SACOで合意された施策を実施するために設けられた経費で、1996年度補正予算から計上されている。これは当初、県道104号線越え演習の沖縄県外への移転にともなう周辺対策への支出が大きかったため、沖縄県外自治体への交付額の比重が大きかった。しかし、2001年度予算では新たに普天間移転調査費を盛り込むなどして、総額164億円のうち沖縄関係が約100億円をしめ、初めて沖縄関係が沖縄以外を上回ることとなった[*25]。自治体財政との関係で注目すべきは、SACO関連施設の移転先または訓練の移転先となる自治体を対象した環境整備法9条交付金の特別分であるSACO交付金[*26]。および8条補助金の特別分であるSACO補助金である[*27]。これによって、対象となる自治体には、8条補助金・9条交付金の通常分に加えて特別分が配分されることとなった。

そして第4の施策は、1999年末に沖縄県知事や名護市長が基地新設に「同意」したことを踏まえて講じられた「振興策」にかかわる事業である。すなわち99年12月27日に名護市長が新基地建設を受け入れることを表明した翌日には「普天間飛行場の移設に係る政府方針」が閣議決定された。その政府方針は、それに先立って12月17日におこなわれた第14回沖縄政策協議会での了解を踏まえた「普天間飛行場移設先及び周辺地域の振興に関する方針」「沖縄県北部地域の振興に関する方針」「駐留軍用地跡地利用に係る方針」から成る。そして北部振興事業として2000年度から10年間、毎年100億円、計1000億円の予算措置が講じられることとなった。

ここにおいても、9 条交付金・島田懇談会事業と同じく先に収入ありきという財政措置が講じられた。従来と違うのは、公共事業500億円、非公共事業500億円と、非公共事業が半分をしめていることである。そして非公共事業分については、先の島田懇談会事業の非適債事業と同様の財政措置が講じられたのである。ただし、2010･11 年度は「北部活性化特別振興事業」に代わり、予算措置額は公共事業35億円、非公共事業35億円に減少した。そして 2 年度以降は「北部連携促進特別振興事業」に代わり、予算額はそれぞれ 25

億円と、いっそうの減額となっている。

以上、これらは対象自治体が限定され、かつ使途については自治体の自由度が高いという9条交付金と共通する特徴がある。さらに、島田懇談会事業と北部振興事業においては「非適債事業」「非公共事業」という枠が設けられており、使途が公共施設整備以外にも拡大することになった。

こうした資金散布にもかかわらず、辺野古への新基地建設の着工には至らなかった。そこで、露骨な出来高払い的な性格の資金である米軍再編交付金が登場することとなった。

3)米軍再編交付金の特異な構造

2007年に制定された「駐留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置法」(以下、米軍再編特措法と略記)で設けられた米軍再編交付金は、環境整備法9条交付金と同じく、防衛大臣が対象となる施設や市町村を指定することとなっている。またその使途については、9条交付金を上回る14分野に広がり、さらに施設または設備の設置事業以外で2年度以上にわたり継続する事業を行おうとする場合には、それに必要な経費をまかなうための基金を設けることができる(米軍再編特措法施行令第5条)。しかし、それは次のような条件と一体のものである。

第1に、再編に関連する防衛施設ごとに、負担の増加と減少を点数に置き換えて足し引きし、負担がプラスとなった施設を防衛大臣が指定し、その施設が所在する市町村が指定の候補となる。点数付けされる項目は①防衛施設の面積の変化、②飛行場や港湾等の施設整備の状況、③航空機・艦船の数や種類の変化、PAC3の配備状況、④人員数の変化、⑤訓練のための防衛施設の使用の態様の変化、である。なお再編の内容が航空機部隊の移転や航空機の訓練移転の場合には、所在市町村に隣接する市町村及び隣々接市町村の範囲のうちから、負担の増加する市町村として、航空機による騒音が一定レベル(75W)以上となる市町村も指定の候補となる。

以上の条件を満たして候補となった上で、「当該市町村において再編関連特別事業を行うことが当該再編関連特定防衛施設における駐留軍等の再編の円滑かつ確実な実施に資するために必要であると認めるとき」(米軍再編特措法第五条)(傍点は筆者)に、指定される。つまり防衛大臣が「再編の円滑かつ確実な実施に資する」と認めることによって、初めて交付対象となるのである。

第2に、再編交付金は基地建設の進捗状況に応じて支給される。ここでいう進捗状況というのは、①政府案の受け入れ、②環境影響評価の着手、③施設の着工、④再編の実施、の4段階に分けられている。再編が実施された翌年度の交付額を上限として、再編の進捗状況に応じて①上限額の10%、②上限額の25%、③上限額の66.7%、④上限額の100%と、交付額を逓増させることとなっている。このように進捗状況に応じて支給額を漸増させる、'出来高払い'的な支給方法となっていることが、この交付金のもう1つの重要な特徴といえる。これは、米軍再編特措法策定において中心的役割を担った守屋武昌元防衛事務次官が、それまでの各種振興策によって多額の国費が投じられたにもかかわらず名護市辺野古への新基地建設が遅々として進まないことに業を煮やし、「振興策は基地移設の進捗具

合に応じて支払われるべき」[*28]という考えを有していたことによる。

この再編交付金の特異な性格は、今、名護市において遺憾なく発揮されている。2010年1月の市長選挙においては、新基地建設を拒否することを公約した候補者が当選した。新市長は、当選後まもない10年度予算編成に際して、米軍再編交付金について新規計上はしないものの、前市長時代からの継続事業については計上する方針で臨んだ。ところが防衛省は、この継続事業分について、10年度分約9億9千万円の内示を保留した上に、09年度内示分の6割に当たる約6億円についても交付を保留した。名護市側の再三の要望にもかかわらず保留を解除せず、10年12月24日には正式に不交付決定の通知をおこなったのである。本稿執筆時点で、辺野古の基地建設についてボーリング調査に着手されており、上記の進捗状況の③に該当すると思われる。しかし市長が建設に反対し、議会も反対する議員が過半数を占めているので「再編の円滑かつ確実な実施に資する」と認められないということなのであろう。このように、政治的主張によって交付の是非を判断できる、つまり公的資金の交付に関してあからさまな恣意性を認めていること、国の施策に一切文句をつけず唯々諾々と従って初めて満額交付されることが、この交付金の核心的な特徴であると言うことができる。

関東計画によって負担が増える自治体への「周辺環境整備」として1974年に新設された9条交付金の枠組みは、再編交付金において政府のあからさまな恣意性を容認し、出来高払いに応じて支払うという仕組みを付加された。米軍再編による負担増を受け入れるかどうかについて自治体に選択権はなく、有無を言わさず新たな基地負担を強制しておきながら、自治体の政治的姿勢によって交付金の支給を差別するなどという施策は、民主主義とは決して相容れるものではなく、そうした施策のための財政支出は正当性を欠くと言わざるを得ない。

おわりに

本稿では、米軍基地を維持するための財政支出の特徴について、思いやり予算をはじめとする在日米軍駐留経費、および基地所在自治体と住民向けの経費を中心に考察を加えてきた。

これら財政支出に共通する特徴の第1は、原則が不明確なことである。在日米軍駐留経費負担の大半は、地位協定の原則を逸脱した特別協定によるものであった。「暫定的」「特例的」「限定的」であるはずの特別協定をたびたび延長し事実上恒久化した結果、特別協定にもとづく支出が在日米軍駐留経費の多くをしめることとなった。これでは地位協定すら形骸化しているといえる。さらに、通常の防衛予算とは別枠で計上されている「提供施設の整備」には、選挙等で明確に示された沖縄の民意をないがしろにする新基地建設予算や日本の主権が及ばないグアムでの基地建設費も盛り込まれているのである。

第2の特徴は、自治体の公共施設整備を優遇するための特別な財政措置であるが環境整備法にもとづく8条補助金・9条交付金について、なぜそのような優遇をするかについて基地との因果関係が明確でないことである。とくに9条交付金の枠組み――国の裁量で対象施設と自治体を指定、被害・負担の程度を点数化して交付限度額を決定、交付額の範囲内で自治体が事業を選ぶ――は、1990年代半ばから名護市をはじめとする沖縄本島北部自

治体に展開された財政支出にもおおむね共通しており、さらに米軍再編交付金においては、ソフト事業にも使途を拡大したものの、基地建設に異議を唱えないことが交付の必要条件となった。

このように原則や根拠が不明確な財政支出は、必然的にその予算額の決定も不明確とならざるを得ない。基地所在自治体に一般財源として交付される基地交付金と軍用地料の水準は、不動産価格の動向と密接な関連を有するはずであるが、バブル経済崩壊後の不動産市況の状況と無関係に、着実に増加している。また、9 条交付金や米軍再編交付金は、基地負担など‘迷惑度’に応じて交付限度額が決まるが、その使途対象である公共施設の整備に必要な額と何ら因果関係はない。地方交付税の基地補正がなぜ毎年 150 億円なのか、沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業費がなぜ総額 1000 億円なのか、北部振興事業がなぜ年 100 億円なのか、その根拠は何ら説明されていないのである。

このように在日米軍基地は支出の原則も必要額の根拠も不明確な財政支出によって米軍基地が維持されている。このことは、日米安全保障条約と条約上の義務である基地提供の正当性ないしは公共性がきわめて薄弱であることを示している。

参考文献

沖縄県知事公室基地対策課(各年)『沖縄の米軍及び自衛隊基地(統計資料集)』
沖縄県知事公室基地対策課(2013)『沖縄の米軍基地)』
川瀬光義(2013)『基地維持政策と財政』日本経済評論社
来間泰男(2021)『沖縄の米軍基地と軍用地料』榕樹書林
西山太吉(2010)『機密を開示せよ―裁かれる沖縄密約』岩波書店
林公則(2011)『軍事環境問題の政治経済学』日本経済評論社
防衛施設庁史編さん委員会編(2007)『防衛施設庁史』
防衛省編(2014)『日本の防衛―防衛白書―』日経印刷株式会社
本間浩(1996)『在日米軍地位協定』日本評論社
前田哲男(2000)『在日米軍基地の収支決算』筑摩新書
前泊博盛(2013)『本当は憲法より大切な「日米地位協定入門」』創元社
宮本憲一・川瀬光義編(2010)『沖縄論－平和・環境・自治の島へ－』岩波書店
守屋武昌・小那覇安剛(2010)「日本の戦後」を終わらせたかった」『世界』第 801 号。
琉球新報社・地位協定取材班(2004)『検証「地位協定」　日米不平等の源流』高文研
琉球新報社編(2004)『外務省機密文書　日米地位協定の考え方・増補版』高文研
渡辺豪(2008)『「アメとムチ」の構図』沖縄タイムス社
渡辺豪(2009)『国策のまちおこし－嘉手納からの報告』凱風社
Kent E.Calder(2007), *Embattled Garrisons:Comparative Base Politics and American Globalism*, Princeton University Press(武井楊一訳『米軍再編の政治経済学』日本経済新聞社、2008)

---

*1 Kent E.Calder(2007),p.193(邦訳、288)。

*2守屋武昌(2010)、188 頁。

*3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」という。
*4前田哲男(2000)、169－171 頁。
*5防衛省編(2014)、より。
*6『財政金融統計月報』第 742 号、2014 年 2 月、より。
*7この点については、林公則(2011)、を参照。
*8糸数慶子参議院議員の質問主意書に対する政府の答弁書による。『琉球新報』2014 年 4 月 30 日付、より。
*9以上は、「『朝日新聞』2014 年 8 月 13 日付、による。
*10西山太吉は、こうした日米の経費負担の変更は、1972 年の沖縄返還協定発効にともなって実施されていたと指摘している(西山太吉 2010)。
*11以下は、前田哲男(2000)に負うところが大きい。
*12以上は、第 108 回国会衆議院外務委員会(1987 年 5 月 18 日)における藤井宏昭外務省北米局長の発言。
*13第 108 回国会衆議院外務委員会(1987 年 5 月 18 日)における柳井俊二外務大臣官房審議官の発言。
*14軍用地料については、来間泰男(2012)、を参照。
*15国際民間航空機構で提案された航空機騒音の「うるささ」を表す単位。
*16『沖縄の米軍及び自衛隊基地』による。琉球新報社が 2013 年 5 月におこなった調査によると、嘉手納基地・普天間飛行場に関する国の防音対策で、基地周辺の補助対象地域に立地しながら補助対象から外されている認可外保育園が、少なくとも 89 園に上り、約 3500 園の園児が米軍機騒音に無防備な状態に置かれていることが明らかになった。これは、環境整備法の施工例において、児童福祉法で定める公立保育所や認可保育園のみを補助対象としていることによる。詳細は「防音認可外助成なし」『琉球新報』2013 年 5 月 20 日付、を参照。
*17かつては内閣総理大臣が指定していたが、防衛省の発足にともない、防衛大臣が指定することとなった。
*18筆者は、基地所在自治体を訪問する際、この 9 条交付金を配分する際の点数がどのようになっているかを質問するが、どの自治体も明確な情報を有していない。そこで林公則氏の尽力により、防衛省に情報公開請求したところ、2011 年 11 月 14 日に開示決定通知書を得た。それによると、米軍基地の飛行回数が黒塗りとなっていた。また、2011 年 4 月改正により、大規模又は特殊な訓練に係る訓練点を新設するなどの算定式の見直しがおこなわれ、訓練点で配分されるのは普通交付額の 10 分の 0.5 であり、面積点数が普通交付額の 10 分 2.5 から 10 分の 2 となった。同時に特定防衛施設および特定防衛施設関連市町村として指定できる防衛施設および市町村の追加がおこなわれた。
*19「防衛施設周辺の生活環境の整備等に関する法律施行令」第 14 条。
*20 小幡久男防衛庁長官の発言(『第 51 国会衆議院内閣委員会議録第 28 号』1966 年 4 月 21 日)。
*21田代一正防衛施設庁長官の発言(『第 72 回国会衆議院内閣委員会議録第 30 号』(1974

年 5 月 16 日)より。

*22渡辺豪(2009)、79-80 頁。

*23内閣府(2008)『沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業に係る実績調査報告書』。

*24『沖縄米軍基地所在市町村に関する懇談会提言の実施に係る有識者懇談会報告書』(2000 年 5 月)所収の「座長所感」より。

*25『沖縄タイムス』2000 年 12 月 26 日付。

*26正式には「特別行動委員会関係特定防衛施設周辺整備交付金」という。

*27 正式には「特別行動委員会関係施設周辺整備助成補助金」という。

*28守屋武昌(2010)、164 頁。