

【アメリカ】海兵隊移転問題に関する会計検査院報告

主幹 海外立法情報調査室 鈴木 滋

* 2017年4月5日、沖縄海兵隊のグアムへの移転問題に関する米会計検査院（GAO）の報告書が公表された。報告書は、今後の移転計画をめぐる課題に言及している。

1 報告書の位置付け

米会計検査院（U.S. Government Accountability Office: GAO）（注1）は、2017年4月5日、「海兵隊のアジア太平洋における再配置：国防総省は、[訓練等に係る移転先の]能力的欠陥及びインフラ整備に伴うリスクを解消し、また、移転費用の見積りを修正すべきである」と題した報告書を公表した（注2）。今回の報告書（以下「GAO報告」）は、沖縄に駐留する海兵隊のグアムへの移転問題をテーマとしており、行政府からは独立した立場で、移転計画をめぐる今後の課題をまとめ、上下両院の軍事委員会と歳出委員会に提出したものである。

2 報告書の構成と留意点

GAO報告は、本文（約60ページ）と7つの付属文書から成る。本文には明確な形での章や節などは設けられておらず、大まかに区分すれば、①背景説明、②課題の分析（本文の大半を占める）、③結論、④政府に対する提言、⑤GAOの提言に対する国防総省の回答という5つのパートで構成されている。

なお、GAOは、この報告書とは別に、機密情報を扱った報告書（sensitive report）を作成しており、今回公表されたものは、その一部とされている。また、GAO報告は、国防総省や軍の内部文書、同省や海兵隊等の当局者から得た聴取内容を主な情報源としているが、当局者の氏名・所属などは明らかにされていない。

3 報告書の概要

以下、GAO報告から、上記パートの①と②を取り上げ、それぞれ、概要を紹介する。

(1) 移転計画の概要と見通し

GAO報告は、冒頭の背景説明の中で、2006年に予定されていた、沖縄から海兵隊8,000人をグアムに移転させる計画（注3）について、2012年4月、国防総省がこれを変更し、新たな移転計画を策定したことに触れている。これは、4,100人をグアム、2,700人をハワイ、800人を米本土に分散移転し、そのほか、オーストラリアに2,500人をローテーション配備する計画である（注4）。オーストラリアへのローテーション配備には、沖縄から1,300人が振り向けられるとしており、海兵隊の内部資料によれば、今後、合わせて9,100人が沖縄から移転する予定であるとしている。

続いて、この新たな移転計画の今後の見通しについて、国防総省の見解を紹介している。それによると、グアムへの移転は2022会計年度から2026会計年度にかけて進捗する（occur）

としている。北マリアナ諸島における施設整備（注5）を含め、グアムへの移転費用は87億ドルを要する見込みで、そのうちおよそ31億ドルは日本政府が負担するとしている（注6）。ハワイへの移転については、進捗時期は2027会計年度から2031会計年度と予想しており、移転費用は13億ドルから25億ドル程度と見積もっている。一方、米本土への移転については、進捗時期や費用の見積りに関する記述がなく、海兵隊の内部に移転可能性を疑問視する見方があることが紹介されている。

(2) 移転計画をめぐる課題

GAO報告は、移転計画をめぐる課題として、①移転先の地域が、訓練活動を実施する上で適切な条件を備えていないこと（報告では「能力的欠陥」と記述）、②移転先での施設整備に関連する問題（施設整備を阻害する要因への対策が不十分であることなど）を挙げ、これらの課題が解消されなければ、結果的に、移転計画の遅延と費用の増大を招くリスクがあると述べている。ここでは、これらの課題に関連する箇所を概略的に紹介する（以下、記述の順序は、報告書の構成・順序とは特に一致しない。）。

(i) 「能力的欠陥」として指摘されている事項

移転先地域の「能力的欠陥」(capability deficiencies)に当たる事例として、海兵隊岩国航空基地（山口県）の事例が取り上げられている。GAO報告は、在日米軍関係者からの聴取によるとしながら、岩国では、訓練条件を満たせる場所が基地周辺にないため、沖縄の普天間基地から移転してきた部隊（注7）が、訓練のため、沖縄にその都度戻ることになっており、燃料費や機材維持費の追加的負担を強いられていると述べている。また、移転部隊にとり「現在、唯一の訓練施設」とされる海上自衛隊鹿屋航空基地（鹿児島県）についても、訓練条件を十分に満たすことはできていないとしている。

GAO報告は、国防総省は、岩国基地が抱えるこうした制約を認めているとした上で、海兵隊や在日米軍の当局者による証言を引用しつつ、日米両政府間で、鹿屋基地の代替施設を検討する作業が行われており、この問題で作業部会を設置する旨合意されたが（2017年2月時点）、いまだ具体的な場所の確定には至っていないと述べている。

在日米軍基地に関連する件としては、普天間基地代替施設をめぐる問題についても記されている。GAO報告は、代替施設に今後建設されるV字型滑走路2本の長さは、現状の普天間基地（9,000フィート：およそ2,700メートル）より短くなると述べている。そして、現在、普天間基地で行われている、固定翼機のほか、ヘリコプター、ティルトローター機など多様な機種を全て運用すること（注8）や、災害救援等国連による緊急活動への支援については、滑走路の長さから、代替施設による実施は、能力的に困難である、といった海兵隊当局者の見方を伝えている。GAO報告は、海兵隊当局者が、代替施設の滑走路は、一定の機種（注9）を運用するには短い距離（5,900フィート：およそ1,800メートル）になると述べたとも伝えている。

このため、国防総省は、2014年4月、日本政府に対し、[普天間代替施設とは別に]これらの運用条件を満たす滑走路が立地できる場所（注10）について、日米共同で調査する

ことを提案し、12か所の候補地（そのうち沖縄県内は1か所とされている）がリストアップされたが、調査は完了しておらず、具体的な絞込みに至っていないと述べている。

このほか、能力的欠陥に当たる事例として、ハワイと北マリアナ諸島の問題が取り上げられている。ハワイについては、国防総省の内部文書を引用しつつ、現在既に駐留している部隊の訓練すら、海兵隊所管の施設では十分に行えておらず、それらの訓練の9割は、陸軍の演習場で実施されている状況であると述べている。また、北マリアナ諸島については、実弾砲撃訓練場（注11）等、新たな訓練施設の整備に伴う環境影響評価（注12）が、いまだ完了しておらず、一旦発表された環境影響評価報告の草案（2015年4月）には、地元自治体や住民から、水系や公衆衛生など環境上の影響を懸念する多くのコメントが寄せられたことを指摘している。

GAO報告は、国防総省や海軍は、実弾砲撃訓練について、北マリアナ諸島を代替できる場所はないとの立場を取っているが、この問題（施設整備に対する環境上の懸念が、移転計画の進捗に影響を及ぼす要因となり得ること）が解消されなければ、他に、よりコストのかかる訓練場所の検討を迫られる可能性もあると述べている。

(ii) 施設（インフラ）整備に関連する課題

2013年4月5日、日米両政府は、米軍再編計画の一環として、「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」と題された共同文書を発表した（注13）。これは、嘉手納航空基地以南の沖縄における米軍施設の返還計画を示したものであるが、これに関連し、返還予定施設について、返還が完了するまでの間、基地活動を継続させるため実施すべき施設整備が課題として挙げられている。GAO報告は、2015年12月に海軍が策定した海兵隊施設に関する「マスタープラン」（注14）は、こうした施設整備が今後どの程度必要となるのか、明らかにしていないと指摘している（注15）。

そのほか、グアムにおける施設整備上のリスク（施設整備を遅らせ、追加的費用の捻出等が求められる要因となるもの）として、以下の4点が挙げられている。

- ①整備作業に必要な外国人労働力の確保について、入国ビザの発給要件が厳格化されたため、見通しが不透明となっていること
- ②施設整備予定地で不発弾処理が必要になると見込まれていること
- ③施設整備予定地で文化的遺物が発見され、保存作業を求められる可能性があること
- ④施設整備予定地に絶滅危惧種の生息地域が存在する場合があること（注16）

GAO報告は、海兵隊は、これらのリスクについて、個別的には、ある程度の評価ないし対応を行っているが、グアムにおける施設整備上のリスクを全体的に管理するための計画を策定するには至っていないとしている。

注（インターネット情報は2017年4月18日現在である。[]は筆者の補記。）

- (1) GAOは、連邦議会の附属機関であり、連邦議会各委員会の要請により、各行政省庁のプログラム（事業計画）や活動について評価を行うことを任務としている。以下の資料を参照。廣瀬淳子「アメリカ連邦議会の行政監視一制度と課題―」『外国の立法』No.255, 2013.3, p.17. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8111645_po_02550003.pdf?contentNo=1> なお、ここではGAOの訳語について「会計

- 検査院」としたが、「政府監査院」など別の訳語が用いられている例もある。
- (2) U.S. Government Accountability Office, GAO-17-415, *Marine Corps Asia Pacific Realignment: DOD Should Resolve Capability Deficiencies and Infrastructure Risks and Revise Cost Estimates*, April 5, 2017. <<http://www.gao.gov/assets/690/683967.pdf>>
 - (3) 米軍再編について、2006年5月1日に日米両政府が合意した「再編実施のための日米のロードマップ」に盛り込まれた移転計画を指す。外務省ウェブサイト参照。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_aso/ubl_06/2plus2_map.html>
 - (4) 2012年4月27日、日米安全保障協議委員会（いわゆる2プラス2：日米の外交・安全保障関係の閣僚による協議枠組み）による共同発表が行われた。発表文は、米国が「2006年の再編ロードマップの調整」として、海兵隊の分散配置計画を検討していることについて、日本側に報告し、日米間でこの方針が確認された旨、述べている。外務省ウェブサイト参照。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint_120427_jp.pdf> なお、この発表文は、やはり「再編ロードマップの調整」として、嘉手納基地以南の沖縄米軍施設を返還する方針にも触れている（3(2)(ii)を参照）。
 - (5) 日米両政府は、グアム移転費用に係る両国間の負担を取り決めたグアム移転協定（2009年2月17日）を2013年10月3日に改定しているが、その中で、海兵隊のグアム移転に伴い、グアム及び北マリアナ諸島において所要の施設整備を行うことが規定されている。グアムや北マリアナ諸島は米国の海外領土である。外務省ウェブサイト参照。<<http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000029741.pdf>>
 - (6) 移転費用の算出は、2012会計年度のドルレートによるとしている。会計年度末の2012年9月であれば、1ドルは79円である（報告省令レート）。なお、2013年10月のグアム移転改定協定では、GAO報告の記述のとおり、施設整備に係る日本側の負担をおよそ31億ドルとすることで合意している。
 - (7) 少女暴行事件（1995年9月）を受け、沖縄の基地負担削減に関する日米特別行動委員会（SACO）が設置された。SACOは、1996年12月2日に最終報告を発表し、同報告には、KC130空中給油機部隊を岩国基地に移転させることが盛り込まれた。なお、同部隊の移転は2014年8月に完了している。外務省ウェブサイト参照。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/pdfs/rem_saco.pdf>
 - (8) 該当箇所（p.21）の原文は「Mission operations at Marine Corps Air Station Futenma support operations involving a variety of fixed-wing, rotary-wing, and tilt-rotor aircraft.」である。なお、ここでいうティルトローター機は、MV-22オスプレイを指すものと見られる。
 - (9) 搭載重量から、比較的長い滑走路を必要とする航空機（災害救援等で使用される大型輸送機など）が、それに該当する可能性も考えられるが、ここでいう「一定の機種」が何を意味するのか、詳細は明らかでない。
 - (10) 原文では「緊急活動（contingency operations）を実施できる場所」と記されている（p.22）。
 - (11) 沖縄海兵隊は、1973年以降、沖縄県内で実弾砲撃訓練を行ってきたが、周辺住民や環境に及ぼす影響が懸念されたため、前述のSACO報告（注7）により、1997年からは、日本本土の5か所に訓練が移転されている。訓練移転の経緯、移転後の訓練の実施状況等については、以下の資料を参照。鈴木滋「沖縄米軍の訓練移転をめぐる諸問題—実弾砲撃訓練の事例を中心に—」国立国会図書館調査及び立法考査局『総合調査報告書 日米関係をめぐる動向と展望』（調査資料2013-1）2013.8, pp. 95-112. <http://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_8278213_po_20130108.pdf?contentNo=1&alternativeNo=>
 - (12) 国家環境政策法（National Environmental Policy Act）は、連邦政府機関に対し、環境上一定の影響が予測される事業計画について、影響評価を行うことを義務付けている。
 - (13) 外務省ウェブサイト参照。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/togo_20130405_jp.pdf>
 - (14) 「マスタープラン」とは、基地・施設に係る中長期的土地利用計画の策定に資することを目的として策定される文書である。以下の資料を参照。Marine Corps Order 11000.12, *Real Property Facilities Manual, Facilities Planning and Programming*, September 8, 2014, p.chap.7-1. <<http://www.marines.mil/Portals/59/Publications/MCO%2011000.12.pdf>>; Headquarters, United States Marine Corps, *Commander's Guide to Installation Management*, January 13, 1997, p.7. <<http://www.marines.mil/Portals/59/Publications/NAVMC%202688.pdf>>
 - (15) なお、GAO報告は、2013年6月11日に発表した報告書でも、当時策定されていたマスタープランを例に挙げ、国防総省に対して同様の指摘をし、返還までの施設整備に係る必要性を明確にするよう、提言を行っていたとしている。以下の資料を参照。U.S. Government Accountability Office, GAO-13-360, *Defense Management: More Reliable Cost Estimates and Further Planning Needed to Inform the Marine Corps Realignment Initiatives in the Pacific*, June 11, 2013. <<http://www.gao.gov/assets/660/655142.pdf>>
 - (16) GAO報告は、絶滅危惧種に指定されている野生のランや蝶が施設整備予定地で確認されたことから、整備計画の遅延を招いているケースが2件あると述べている。