

ISSUE BRIEF

日米同盟をめぐる諸課題と今後の展望

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 664 (2009. 11. 26.)

- はじめに
- I 在日米軍の概要と米軍再編・普天間移設問題
 - II 日米地位協定及び在日米軍駐留経費負担をめぐる問題
 - 1 日米地位協定見直し問題
 - 2 在日米軍駐留経費負担
 - III インド洋における補給活動とアフガニスタン支援
- おわりに
- 【文献リスト】

外交防衛調査室・課では、およそ半年から1年ごとに、我が国の外交・防衛分野における諸課題について、簡潔に経緯と論点を紹介するシリーズとして、『日本の当面する外交防衛分野の諸課題』を刊行してきた。本号は、これまでシリーズの中で取り上げてきたテーマのうち、特に日米同盟をめぐる現下の諸課題として、在日米軍再編問題、日米地位協定及び米軍駐留経費負担の見直し問題、インド洋の補給活動とアフガニスタン支援問題について、これまでの経緯と今後の展望をまとめたものである。

なお、本号で扱うテーマ以外の諸課題については、既刊『日本の当面する外交防衛分野の諸課題—第173回国会（臨時会）以降の主要な論点—』（『調査と情報—ISSUE BRIEF—』第658号 2009.11.10.）を参照されたい。

外交防衛調査室・課

調査と情報

第664号

はじめに

2009年9月16日、民主党を中心として発足した鳩山連立政権は、内閣の「基本方針」を発表し、「自立した外交」、「主体的な外交」として、「緊密かつ対等な日米関係」を目指すことを表明した。新連立政権の発足後、新たな政策のあり方が模索されているが、外交防衛分野においても、様々な政策課題が浮上しており、中でも日米同盟をめぐる諸課題については、内閣の今後を左右する重要テーマとして、注目度が高まっている。日米同盟をめぐる諸課題のうち、喫緊の課題としては、海兵隊普天間基地の移設協議が大きな関心を集めている在日米軍再編問題、来年1月に期限が切れる、インド洋での補給支援活動とアフガニスタン支援問題があげられる。一方、中長期的課題としては、日米地位協定と在日米軍駐留経費負担の見直し問題をあげることができよう。本稿では、これらの課題を取り上げ、これまでの経緯と主な論点を紹介する。

I 在日米軍の概要と米軍再編・普天間移設問題

【在日米軍の概要】 第2次世界大戦後の日本は、「平和憲法」の下で抑制的な防衛政策を維持する一方で、米国と同盟を結び、西側陣営の一員として冷戦を戦うという選択を行った。この結果として形成された日米の同盟関係は、しばしば「非対称的」だと言われる。日米安全保障条約の規定では、日本が武力攻撃を受けた場合に米国は日本防衛の義務を負うが、日本は米国本土が攻撃を受けても米国防衛の義務を負わない。その代わりに日本は、米国に基地を提供する義務を負う。日米双方に義務が課されているため「片務的」な関係ではないかもしれないが、課されている義務の性質は明らかに非対称的である。

冷戦が終結した現在でも、日本には85の米軍基地（米軍専用施設）が存在する。米国防総省の統計によれば2009年6月末の在日米軍の兵員数は33,428人（陸軍2,584人、海軍3,708人、海兵隊14,378人、空軍12,758人）である。ただし、この数字の中には、洋上に展開する第7艦隊の兵員数は含まれていない。第7艦隊は、原子力空母やイージス艦などの艦艇11隻が横須賀基地（神奈川県）を、揚陸艦等の艦艇6隻が佐世保基地（長崎県）を事実上の母港とし、約70機の空母艦載機は厚木基地を使用している。在日米空軍は、司令部と輸送機部隊が横田基地（東京都）に、戦闘機を中心とする部隊が三沢基地（青森県）と嘉手納基地（沖縄県）に配備されている。海兵隊は、戦闘機部隊が岩国基地（山口県）を使用し、その他の部隊の大半は沖縄県の各基地に駐留している。在日米陸軍は、神奈川県のカンパ座間や沖縄県のトリイ・ステーションといった基地を使用している。

冷戦期に米国は、ソ連や北朝鮮の侵攻に備えて大規模の陸軍を西ドイツと韓国に配備した。対照的に、日本に駐留する米陸軍は僅かで、在日米軍の戦力の中心は海・空軍と海兵隊となっている。この戦力構成こそが在日米軍の特徴であり、その主任務を物語っている。即ち、在日米軍は、日本への直接的な武力攻撃よりも、日本の周辺地域、特に朝鮮半島と台湾海峡における有事を重視した編成をとっており、そのような有事が発生した場合には前線部隊を増援する役割を担っているのである。在日米軍のもう一つの特徴は、その戦力が沖縄に集中していることである。在日米軍基地の面積の約74%は沖縄に集中しており、沖縄本島の約18%が米軍基地に占められている。これは、沖縄の戦略的な位置（沖縄からは台湾海峡、朝鮮半島、東南アジアのいずれにも短時間で展開可能）と、歴史的な経緯（沖縄は1972年まで米国の統治下にあった）の結果である。在日米軍基地の大半は市街地に

隣接しており、沖縄の県民は基地に派生する多くの問題（騒音、環境汚染、犯罪等）に苦しめられてきた。このため、日米の同盟関係には、基地問題・沖縄問題という影の側面が常につきまとうこととなった。

【1990年代のSACO合意】 1995年に発生した在沖海兵隊員による少女暴行事件は、沖縄の不满を爆発させる契機となった。事件後に沖縄では大規模な県民集会が開催され、基地問題への対処を日米両国政府に迫った。この状況を日米同盟の危機として深刻にとらえた日米両国政府は、「沖縄に関する特別行動委員会」（SACO）を組織し、事態改善策を協議した。その結果、日米は、1996年末に大規模な在沖米軍基地の整理統合に合意した。このSACO合意の目玉が、宜野湾市の中心部に位置する普天間基地（ヘリを中心とする海兵隊航空部隊の基地）の「5-7年以内」の返還であった。

しかし、普天間返還には、ヘリを運用するための代替施設を沖縄県内に新設することが条件となっていた。日本政府は、キャンプ・シュワブに近い名護市辺野古の沖合に海上ヘリポートを建設する案を提示したが、県内世論はその是非をめぐって分裂した。当時の大田昌秀沖縄県知事は、基地の県内移設に反発し、移設候補地とされた名護市では、基地受け入れの賛否を問う住民投票が実施され、反対派が多数を占めた。その一方で、県内移設を基地問題の「現実的」解決策として容認する県民や、新施設の経済効果（施設建設工事の受注や国から自治体への交付金支給等）を重視する県民もいた。

1998年11月の県知事選では、空港の軍民共用化等を条件に移設受け入れを表明していた稲嶺恵一氏が現職の大田氏を破って当選し、1999年末に辺野古沖での代替施設建設の受け入れを決定した。同時期に、名護市も、基地使用協定の締結等を条件に受け入れを表明した。しかし、その後も、自治体が提示する条件の取り扱いをめぐる紛糾や、建設反対派の市民による建設工事妨害活動があったため、普天間返還は2005年に入っても実現していなかった。

【米軍の前方展開態勢の見直し】 一方、2001年に成立した米国のブッシュ政権は、米軍の変革（Transformation）と前方展開態勢の見直し（Global Posture Review / GPR）を開始した。簡潔に言えば、変革とは、先端的な情報技術を軍事に取り入れることで軍隊の戦い方を革新する試みである。GPRの狙いは、冷戦型の海外基地の在り方を見直して、いっどこで発生するか分からない緊急事態に柔軟かつ機動的に対処できる態勢を整えることにある。変革とGPRは連動しており、共に部隊の機動性や即応展開能力の向上に焦点を当てている。この結果、ドイツと韓国において駐留米陸軍を削減し基地を整理統合することや、中東方面への展開の足がかりとなり得る東欧諸国等に新たな部隊を配備すること等が決定された。米韓間では、今後は在韓米軍を朝鮮半島有事以外にも柔軟に活用することも合意されている。加えて、GPRでは、米軍受け入れ国との防衛協力の強化も目指された。

【在日米軍の再編交渉】 2003年初頭から開始された日米間の在日米軍再編交渉も、この流れの中に位置づけられる。ただし、米国の視点からすれば、在日米軍の在り方に大きな問題はなかった。前述したように、もともと在日米軍は日本周辺有事への柔軟な対応を重視していたし、実際に在日米軍はベトナム戦争や湾岸戦争にも活用されてきた。したがって、米国は、在日米軍の柔軟性のより一層の向上と、米軍と自衛隊の連携強化を日本に求めた。これに対して日本は、極東を超えた在日米軍の活動を公に認めることには否定的な姿勢を示した（極東条項と呼ばれる安保条約第6条は、在日米軍の役割を極東の平和と安定の維持と明記している）。

日米間の交渉は難航したため、両国はまず同盟の戦略目標を再確認した後に、それに沿

って再編問題を協議し直すこととした。この結果、2005年2月に、北朝鮮の核開発問題や台湾海峡問題の平和的解決、国際平和協力活動における日米協力、テロの根絶等を日米の共通戦略目標と位置づけた日米共同声明が発表された。この声明は、在日米軍の再編の目的を日米防衛協力の強化とし、「地元の負担軽減をしつつも在日米軍の抑止力と能力は維持する」としている。当初、日米は、普天間移設については今回の米軍再編協議の対象から除外し、SACO合意通りに実施するとしていた。しかし、代替施設の建設が暗礁に乗り上げていたため、2005年頃から移設計画の見直しも交渉のテーマに加わることとなった。

SACOと同様に今回の日米交渉でも、最後までもつれた案件は普天間であった。最終的に日米は、キャンプ・シュワブの沿岸部（辺野古と同様に名護市域）を一部埋め立てて長さ1,800mの滑走路を有する代替施設を2014年までに建設することで2005年10月に合意した。この合意後、日米は同月に「日米同盟：未来のための変革と再編」という文書を公表し、日米の防衛協力強化と在日米軍再編の構想を明らかにした。ただし、再編計画の詳細は先送りされていたため、この文書は一般に「中間報告」と呼ばれている。

中間報告後の懸案は、再編によって影響を受ける自治体との調整と、日米が合意した在沖海兵隊のグアム移転（後述）の経費分担であった。自治体との調整で最も紛糾したのは、やはり普天間問題で、地元自治体や周辺住民はヘリが集落上空を飛行することに懸念を示していた。そこで日本政府は2006年4月に、日米合意案を微修正し、集落上空の飛行を回避するため離陸用と着陸用の滑走路2本をV字型に配置する案を自治体に提示し、沖縄県知事や名護市長もこの案を基本的に容認することで政府と合意した。同月にはグアム移転費に関する日米間の交渉も妥結し、総額102.7億ドルのうち約60.9億ドル（約59%）を日本が負担することが決定された。これを受けて、同年5月に日米は、再編計画の詳細を定めた「再編実施のための日米のロードマップ」を公表した。

【在日米軍再編案の概要】 この計画の特徴は、在日米軍だけでなく自衛隊の基地・部隊をも再編することで、自衛隊と米軍の連携強化を目指している点にある。例えば、在日米空軍司令部のある横田基地には航空自衛隊航空総隊司令部が移転し、在日米陸軍司令部のあるキャンプ座間には陸上自衛隊中央即応集団司令部が配置される。一方で、地元の負担軽減に関しては、「抑止力の維持」が再編の基本方針とされたこともあって、米軍戦闘部隊の国外移転は選択肢から除外された。日米合意では、在沖海兵隊約8,000人がグアムに移転することとなっているが、移転されるのは戦闘部隊ではなく司令部や兵站部隊である。地元住民の中には戦闘部隊の削減を求める声も強いが、この移転により沖縄南部の基地の大半が返還されることとなる。

沖縄以外では、厚木の空母艦載機の岩国基地への移転や、神奈川県相模補給廠やキャンプ座間の一部返還等も決定された。ただし、日米の合意文書には「個別の再編案は統一的なパッケージ」だと明記されている。したがって、例えば普天間基地の移設が進捗しなければ、海兵隊のグアム移転等も遅滞する可能性もある。

【混迷する普天間問題】 「ロードマップ」公表後も、負担増が見込まれるキャンプ・シュワブ（普天間移設）や岩国基地（空母艦載機移転）等の案件をめぐって、政府と自治体の調整は難航した。前述した普天間に関する政府と自治体の基本合意も玉虫色で、自治体側は、騒音や危険性を低減するために、計画を修正して滑走路を更に沖合に移動させるよう強く求めた。このため、政府と自治体は、計画修正の是非や環境アセスの在り方等をめぐって頻繁に衝突した。

普天間問題の転機となったのが、日本における政権交代である。2009年8月の衆院選

に勝利した民主党は、既に 2005 年の「民主党沖縄ビジョン」で普天間基地の県外または国外への移設を訴えていた。衆院選の民主党マニフェストは普天間には取敢えず、単に再編計画に「見直しの方向で臨む」とだけ記していたが、9 月に発足した鳩山内閣は、シュワブ沿岸への移設計画の再検討に着手した。しかし、普天間問題の解決策について、鳩山内閣の閣僚の発言は一致していない。鳩山由紀夫総理大臣は、県外移転の可能性に言及しつつ 2010 年への決定先送りを示唆しているが、岡田克也外務大臣は、「事実上、県外というのは選択肢として考えられない」と明言し、嘉手納統合案（普天間の機能を嘉手納基地に移す案）を再検討すべきだと主張している（嘉手納統合案は SACO 合意の過程でも浮上したが、検討の結果、不可能と判断された経緯がある）。北澤俊美防衛大臣は、「理想の中で現実を見失うことは必ずしも得策ではない」として現行計画容認の姿勢を示している。一方、民主党と連立を組む社民党と国民新党は、県内移設には強硬に反対している。

米国政府は、現行計画の維持を主張しつつも、当初は新内閣の動向を見守る姿勢を示していた。しかし、2009 年 10 月に来日したゲーツ国防長官は、現行計画以外の選択肢はないと明言し、11 月中旬のオバマ大統領来日前の決断を日本政府に迫ったとされる。恐らく、米国政府は、鳩山内閣の日米同盟に対する曖昧な姿勢に懸念を抱くと同時に（鳩山内閣はインド洋における給油活動の中止や駐留経費負担の見直しにも言及している）、決断の先送りによって両国の再編関連の予算措置に悪影響が出ることを恐れているのであろう。

普天間については、沖縄の「民意」も一様ではない。県知事と名護市長は、理想は県外・国外移転としつつも、滑走路の沖合移動を条件にシュワブ沿岸への移設を容認する姿勢を維持している。これは、普天間移設が遅れば、南部基地の返還や普天間の危険性除去も実現しない可能性があるという状況下での「苦渋の決断」だと言える。しかし、県議会では県内移設に反対する県政野党が多数派を占めており、2009 年の衆院選でも、県内移設反対派が沖縄の全選挙区で勝利した。また、普天間を抱える宜野湾市長も、以前から県内移設に強硬に反対している。民主党政権が県外・国外移設の可能性に言及していることもあって、県民の中でも、やはり県内移設は容認すべきではないとの声が再び高まりつつある。このため、来年に選挙を控えた県知事と名護市長は、苦しい立場に追い込まれている。

辺野古沖にせよシュワブ沿岸にせよ、これまでの普天間移設計画は、日米両国政府や地元自治体・住民の間の複雑な利害調整や妥協の上に成り立っていた。錯綜する関係者の利害を再調整して、全員が納得する新たな移設計画を策定することは、極めて困難な作業である。2014 年までの普天間返還という現行計画の期限を遅延させないためには、日本政府はできる限り早期に決断を下さなければならない。普天間問題の処理を誤れば、今後の日米同盟に大きな悪影響を与える可能性もある。

II 日米地位協定及び在日米軍駐留経費負担をめぐる問題

1 日米地位協定見直し問題

【日米地位協定における問題点】 在日米軍による施設・区域の使用と我が国における米軍関係者（米軍人・軍属とその家族）の法的地位について規定したものが日米地位協定である。全 28 条から成り、施設及び区域の提供・返還・共同使用（第 2 条）、施設及び区域の管理権（第 3 条）、返還時の義務・補償（第 4 条）、米軍関係者の出入国（第 9 条）、日本人基地従業員員の労務規定（第 12 条）、各種租税の免除（第 11～15 条）、日本国法令の

尊重義務（第 16 条）、刑事裁判権（第 17 条）、民事請求権（第 18 条）、経費分担の原則（第 24 条）等について規定されている。

日米地位協定に関しては各種の問題点が指摘されてきたが、特に、米軍関係者による犯罪をきっかけとして刑事裁判権に関する点が問題となることが多い。第 17 条の規定によれば、日米で裁判権を行使する権利が競合する場合、米国の財産・安全に対する罪や在日米軍関係者の身体・財産に対する罪及び公務執行中の作為又は不作為から生じる罪については米国が第 1 次裁判権を持ち、その他の罪については日本が第 1 次裁判権を持つ。ただし、日本が裁判権を持つ場合でも、容疑者の身柄が米国側にあるときは、日本が起訴するまでの間は米国がその身柄を拘束すると規定されている。この点に関しては、日本側の不満が強く、基地が集中する沖縄をはじめとして、見直し・改正を求める声が上がっている。この他、基地返還時に米国側が原状回復の義務を負わないこと（第 4 条）、環境汚染等の事由があった場合でも米国が拒否すれば日本側が基地内へ立ち入りができないこと（第 3 条）などを疑問視する声も少なくない。

【運用の改善に向けた措置の実施】 日米地位協定の実施に関する協議機関である日米合同委員会では、問題の改善や円滑な運用を図るための措置について随時協議を行い、合意を重ねてきている。1995 年 9 月に発生した在沖海兵隊員 3 人による少女暴行事件においては、米軍が地位協定を理由に起訴が行われるまで容疑者の引き渡しを拒んだため、沖縄で大規模な抗議行動が起こるなどして地位協定見直しの世論が高まった。このため、事件後に開催された日米合同委員会では、殺人や強姦といった凶悪犯罪では起訴前の容疑者の身柄引き渡しに米国が「好意的考慮を払う」ことで合意し、その後はおおむね起訴前の引き渡しに応じている（2004 年 4 月には、この措置の対象がすべての犯罪に広げられた）。2004 年 8 月の沖縄国際大学ヘリ墜落事故では、米軍は日本の警察が現場に立ち入ることを拒否し、その対応に批判が集まった。地位協定上の根拠も曖昧であったことから、2005 年 4 月に日米合同委員会で航空機事故に関するガイドライン（施設・区域外の事故の規制は日米が合同で行うことなどを規定）に合意した。過去のこれらの措置は、地位協定自体の改定を伴わない「運用改善」という形がとられている。

近年では、2008 年 2 月の沖縄県北谷町での女子中学生暴行事件、同年 3 月神奈川県横須賀市でのタクシー運転手刺殺事件など、米兵による凶悪事件が相次ぎ、改めて地位協定の問題点に注目が集まった。女子中学生暴行事件では、容疑者が基地外に居住しており、基地外居住米兵の扱いが問題となった。地位協定上、米軍関係者は外国人登録法に基づく住民登録を免除され、日本側は基地外居住者の実態が把握できない。これに対し、再発防止策の一環として、基地外居住の許可基準について日米で再検討するとともに、米軍基地がある国内各市町村に居住する米軍関係者の人数などの情報を、米国側が年 1 回提供することなどで合意した。タクシー運転手刺殺事件では、容疑者が脱走兵であり脱走の事実が日本側に知らされていなかったことから、脱走兵の取り扱いが論点に浮上した。事件を受け、日米合同委員会では、在日米軍の全ての脱走兵について、米国が速やかに都道府県警に逮捕要請し、日本政府を通じ地元自治体へも情報提供することで合意している。

このように、事件・事故をきっかけとして、日米で運用改善に向けた取り組みが徐々に行われてきた。しかし、これらの措置が法的な義務を課したものではないといった点や、より根本的な再発防止策を求める視点などから、依然として、地位協定の抜本的な改定を求める意見が根強くある。

【改定をめぐる動きと展望】 従来、日米両政府は、日米地位協定の改定に関して一貫

して慎重な姿勢を示してきた。日本政府は、「その時々の問題について運用の改善により機敏に対応していくことが合理的」であるとの見解を過去に繰り返し表明している。米国側も、日本政府から改定の要求がなく、また、米国が他国と締結している地位協定へ影響を及ぼすことへの懸念もあるとされ、これまで改定には否定的な考えを示している。

今後は、民主党・社民党・国民新党の連立政権において、日本側の姿勢が変化することも予想される。2008年3月、当時野党であった民主党、社民党、国民新党の3党は、日米地位協定の早期かつ抜本の見直しが必要との認識の下で、共同で地位協定の改定案をまとめた。同案には、全ての犯罪における起訴前の日本への容疑者身柄引き渡し、基地外に住む米軍関係者への外国人登録法の適用、基地返還の際に発見された土壌汚染等の原状回復義務、米軍への基地使用計画の作成と公表の義務付けなどが盛り込まれた。3党の連立政権の政策合意でも「日米地位協定の改定を提起」することで合意している。

ただし、報道等によれば、社民党が全面改定を一貫して求めているのに対し、民主党は、対米関係に配慮し、まずは米政権との信頼関係の構築を優先しながら、地位協定の改定を含む個別の課題の解決を目指していく考えを示しており、両党の間には微妙な違いもある。また、日本側から改定を提起した場合でも、米政府が従来の見解を変更して改定に応じるかは不明で、改定の行方は不透明である。

2 在日米軍駐留経費負担

【在日米軍駐留経費負担の経緯と概要】 日米地位協定第24条は、在日米軍の駐留経費に関して、米軍施設の提供に伴う経費は日本が、それ以外の米軍施設の維持に伴う経費は米国が、それぞれ負担することを定めている。日本は、1978年度から、日本の経済成長や円高・ドル安などを背景に、在日米軍の駐留を円滑かつ安定的にするための施策として、地位協定の範囲内で在日米軍駐留経費の日本側負担を増加させてきた（負担開始当時、金丸防衛庁長官が「思いやりの立場で」負担するとの説明をしたことから、通称「思いやり予算」とも呼ばれる）。さらに、1987年から、特別協定を米国と数次にわたって結び、地位協定の範囲を超える経費負担を行ってきた。

現在、日本側が負担している在日米軍駐留経費として、①提供施設整備費、②在日米軍従業員の労務費、③光熱水料等、④訓練移転費、がある。日本の負担額は、1978年度の労務費の負担（約62億円）から始まり、負担項目が次第に追加されて、1997年度（約2737億円）頃まで徐々に増加した。その後は、日本の経済不況から国内で負担削減を求める論調が強まり、2000年度の約2755億円を境に減少傾向に転じた。2009年度予算では約1928億円（地位協定分約512億円、特別協定分約1415億円）となっている。

現行の特別協定は、2008年1月に日米両政府で署名し、国会承認を経て同年5月に発効した。特別協定の締結をめぐる日米の交渉では、日本側は厳しい財政事情の中で労務費や光熱水料の負担の大幅削減を、米国側はテロ戦費拡大などによる財政逼迫や東アジア情勢の不安定化を理由に日本側への負担増を求め、調整は難航した。最終的に、3年間の期限とし、2008年度分は旧協定の水準を維持し、2009年度及び2010年度分は光熱水料計8億円を削減するという前協定からの微減で落ち着いた。特別協定はその後、国会に条約承認案として提出され、衆議院で可決後、参議院で当時野党の民主党、共産党、社民党の反対多数で否決されたが、衆議院優越の規定に基づき、国会で承認されるという経過をたどった。

国会審議中、民主党などは、在日米軍の娯楽施設で働く従業員の労務費負担や高額な光熱水料などを不適切な支出として問題視し、支出の見直しや使途の透明性向上を求めた。最終的に協定は原案通り承認されたものの、その負担内容には一定の疑問が投げかけられた形となった。

【今後の経費負担の見直しに向けた展望】 日本の財政事情は依然として厳しい見通しで、米国でも増大する戦費負担と 2008 年秋の金融危機の影響などから、基本的に、日本側が負担減を求め、米国側は逆に負担増を求めるといった関係が当面続くことも想定される。日本では、財務大臣の諮問機関である財政制度等審議会において、2010 年度予算の編成にあたり、在日米軍駐留経費の日本側負担について支出削減を念頭に見直しを求める方針が示されている。一方、米国側については、現在のオバマ政権が発足してから初の交渉となり、その反応には不明な部分もあるが、在日米軍司令官から思いやり予算削減に反対する考えが度々示されるなど、日本側負担の削減に対して関係者の間に反対意見もある。

民主党・社民党・国民新党の連立政権の下では、その政策合意で「在日米軍基地のあり方についても見直しの方向で臨む」とされ、その一環として思いやり予算の見直しに向けた取り組みが行われる可能性もあるが、現在のところ見直しについて具体的な方向性は示されていない。民主党は、米軍再編問題や日米地位協定の見直し等と同様に、米政権との信頼関係を構築しながら方向性を定めていくことを示唆している。現行の特別協定は 2011 年 3 月末に期限を迎える。それまでに、一連の日米同盟に関する課題の中で新連立政権がどう優先順位をつけていくかが今後のカギとなろう。また、今後、米国との交渉を行う際には、現行の特別協定の国会審議でも議論された点が、日本側から問題として取り上げられていく可能性が大きいと考えられる。

図 1 駐留経費負担の全体像 (2009 年度予算、SACO・在日米軍再編関連経費を含まず)

間接支援		直接支援			
国有地の提供等	地位協定に基づく負担		特別協定に基づく負担		
	1977 年以前から負担	1978 年以降から負担	1987 年の特別協定から負担	1991 年の特別協定から負担	1995 年の特別協定から負担
	施設借料、周辺対策等、基地交付金等	施設整備費(老朽隊舎改築等)、基地従業員の福利費・格差給等	基地従業員 8 手当(調整手当等)	基地従業員の基本給・諸手当等全額、光熱水料	訓練移転費
義務的経費(間接支援)	義務的経費(直接支援)	広義の「思いやり予算」			
		狭義の「思いやり予算」			
1,646 億円 (31.0%)	1,739 億円 (32.7%)	512 億円 (9.6%)	1,415 億円 (26.6%)		
提供国有財産借上試算 1,646 億円 (※2008 年度のもの)	周辺対策 520 億円 施設の借料 921 億円 リロケーション 41 億円 その他(漁業補償等) 257 億円	提供施設整備費 219 億円 労務費(福利費等) 293 億円	労務費(基本給等) 1,160 億円 光熱水料等 249 億円 訓練移転費 6 億円		
		1,928 億円			
		3,667 億円			
5,313 億円					

(出典) 外務省『外交青書 平成 21 年版』(2009 年 5 月) 等をもとに作成。

Ⅲ インド洋における補給活動とアフガニスタン支援

【補給活動問題とアフガニスタン支援問題】 海上自衛隊は、2001年12月以降約8年間にわたり、インド洋において、対テロ作戦を行っている米国等の外国軍の艦船に対して、補給（給油、給水）活動を行っている。

この活動を継続すべきか否かが最初に議論の焦点となったのは、2007年の秋である。同年7月の参議院選挙で勝利した民主党は、秋の臨時国会において補給活動の継続に反対する立場をとった。政府は、根拠法である「テロ対策特措法」の延長を断念し、同年11月に活動は一旦終了したが、翌2008年1月に新たな「補給支援特措法」を成立させ、同年2月に活動が再開され、現在に至っている（補給活動の概要については、表1を参照）。

この一連の過程において、補給活動の是非や、それとは別のアフガニスタン支援策について、多くの議論がなされた。ただし、新たな特措法の成立によって政治的対立が一段落したこともあり、特に後者についての議論はあまり深められなかった。

本年の秋、これらの問題が再び注目されるようになった。8月の衆議院選挙での勝利を経て9月に発足した鳩山由紀夫内閣は、補給活動は継続せず、2010年1月の期限満了をもって終了させる方針を示した。今回は、補給活動の終了はほぼ確実視されるため、議論の焦点は、補給活動とは別のアフガニスタン支援策となった。

補給活動は、米国を中心とする多国籍軍への支援であるため、その継続の是非は、日米同盟における重要課題の1つとして議論されてきた。一方、アフガニスタンの国家再建のための支援は、本来は日米同盟とは直結しない問題である。しかし、2年前と同じく現在も、アフガニスタン支援策が、補給活動の終了に伴う代替策という文脈で議論されたため、結果的に日米同盟におけるテーマの1つとなっている。

表1 補給活動の概要

	「テロ対策特措法」（平成13年11月2日法律第113号）に基づく活動	「補給支援特措法」（平成20年1月16日法律第1号）に基づく活動
活動期間	2001年12月～2007年11月 6年間 （当初は2年間、2003年に2年間、2005年と2006年にそれぞれ1年間延長）	2008年2月～（2010年1月） 2年間（予定） （当初は1年間、2008年に1年間延長）
支援対象	テロ攻撃による脅威の除去に努める米国 その他の外国の軍隊等	テロ対策海上阻止活動に従事する諸 外国の軍隊等の艦船
活動内容	<ul style="list-style-type: none"> 協力支援活動（上記に対する物品及び役務の提供、便宜の供与等） 捜索救助活動（※実施されず） 被災民救援活動（※2001年12月末まで実施） 	補給支援活動（上記に対する物品及び役務の提供、ただし、艦船、艦船搭載への給油・給水のみ）
国会承認	対応措置の開始後20日以内	なし

（出典）各種情報に基づき、筆者作成。

【主な議論】 それではここで、補給活動の是非と、それとは別のアフガニスタン支援策について、2007年の秋以降になされてきた議論の主な内容を確認しておきたい。

まず、補給支援活動については、次のような賛否両論がある。「テロとの闘い」に関与

することは国際的な責務でありかつ日本の国益である、あるいは、危険度が少なく各国からの評価の高い「ローリスク、ハイリターン」な活動である、というような積極的な評価がある一方で、補給支援の対象である海上阻止活動の意義は低下しており、アフガニスタンの安定には貢献していない、あるいは、補給活動の意義や実績を強調すれば米軍と一体視され、アフガニスタン人の対日感情を悪化させる、という否定的な評価がある。

次に、アフガニスタン支援策である。以下に掲げたように、これまでに様々な提案や検討がされてきた（表 2 を参照）。補給活動の代替策という要素があるためか、自衛隊を活用する案が多い傾向がある。しかし、近年特に治安が悪化しているアフガニスタンの本土では、活動に際して犠牲者が出る可能性が高く、また、必要最低限の武器使用で対処できる地域は事実上見出せないため、いずれも実施には至っていない。一方、自衛隊を活用しない支援については、PRT（地方復興支援チーム）への文民の参加や、ODA による警察への支援等、一部が実施に移されている。

表 2 アフガニスタン支援策をめぐる主な提案・議論（2007 年以降を中心に）

	これまでに提案・検討されたもの	鳩山内閣において検討されているもの
自衛隊を活用するもの	<ul style="list-style-type: none"> 国際治安支援部隊 (ISAF) *への自衛隊の参加（小沢一郎前民主党代表、2007 年 11 月） 地方復興支援チーム (PRT) **への自衛隊あるいは文民の参加（※1） ISAF や PRT 等への後方支援、インド洋上での哨戒活動等（福田内閣が検討するも断念、2008 年 6～7 月） 「抗争停止合意がある地域」において自衛隊が人道復興支援活動（民主党が以前に提出した法案、2007 年 12 月） 	<ul style="list-style-type: none"> アフガニスタンからの難民向けの救援物資をパキスタンへ輸送 ISAF 司令部へ連絡調整官（自衛隊員）を派遣
自衛隊を活用しないもの	<ul style="list-style-type: none"> 治安・安全保障部門（特に、内務省と警察）の改革を主導（※2） タリバンとの和解プロセスを主導 	<ul style="list-style-type: none"> 元タリバン兵士の職業訓練や訓練中の給与の負担 警察官の訓練実施や装備の提供

（凡例）

* アフガニスタン政府による治安確保を支援するため、2001 年 12 月の国連安保理決議 1386 号によって設置された国際部隊

** 治安回復と復興活動の支援を目的として比較的少人数で編成された、軍隊と文民との合同チーム（既に実施されているもの）

※1 外務省職員 4 人をリトアニアが主導している PRT に派遣（2009 年 6 月）

※2 ODA で全警察官の給与の約半年分を負担（2009 年 3 月）

（出典）各種情報に基づき、筆者作成。

【国内外の動向】 民主党は、2001 年以来、テロ対策特措法と補給支援特措法には一貫して反対の立場をとってきたが、衆議院選挙前の今年 7 月に発表した「マニフェスト（政権政策）」では、補給活動については直接言及せず、「テロとその温床を除去するため、（中略）経済的支援、統治機構の強化、人道復興支援活動等の実施を検討」するとしており、選挙後の連立政権合意においても、ほぼ同様の文言が盛り込まれている。

鳩山総理大臣は、2009年10月26日の所信表明演説において、アフガニスタンに対して「農業支援、元兵士に対する職業訓練、警察機能の強化等日本の得意な分野や方法で支援」を行い、補給活動については「単純な延長は行わず、アフガニスタン支援の大きな文脈の中で対処」することを表明した。また、11月10日には、アフガニスタン政府の治安能力向上、元タリバン兵士の社会への再統合、農業開発やインフラ整備等のために、今後5年間で最大約50億ドル（約4500億円）の支援を行うことを発表した。一方で、政府内では、自衛隊の活用策も検討されたようである。このなかには、アフガニスタンとは直接関係はないが、ソマリア沖で海賊対策にあたる外国艦船への補給活動を行う案も含まれていたと報じられている。

一方、自民党は、補給活動は継続すべきとの考えから、活動を延長する法案を議員立法で提出する方針を示している。公明党は、補給活動は継続すべきであるが、議員立法はふさわしくないという考えを示している。

次に、諸外国の主な反応をみておく。日本から補給支援を受けている米国及びその他各国（英国、カナダ、パキスタン等）の政府関係者からは、当初、補給活動の継続を希望する旨の発言がなされた。しかし、活動を終了させる日本政府の方針が明確になった後は、アフガニスタン支援において、国軍と警察への財政的な支援を拡大することに期待が示されるようになった（クリントン米國務長官、ゲーツ米国防長官等）。少なくとも公の場では、補給活動の終了が、日米同盟あるいは日本の国際的信用を損なうといった反応はみられていない。また、補給活動とは別の形で自衛隊を活用することについては、特に期待感等は示されていないようである。

【論点】 インド洋における自衛隊の補給活動とアフガニスタン支援策を考える際には、次の2つの問いに答えることが、出発点になると思われる。

1つは、日米同盟あるいは「テロとの戦い」か、アフガニスタンの国家再建か、どちらの文脈を重視するかである。前者を重視する場合には、自衛隊による多国籍軍の対テロ作戦への支援策が重視されることになろう。後者の場合には、必ずしも自衛隊の活用は必要とされないであろう。無論、この問題には両方の要素があることも事実である。両者を重視する場合には、自衛隊による活動と、文民による活動が並行される可能性があるだろう。

2つ目は、自衛隊を活用する場合、犠牲者が出る可能性の高い活動を選択肢に入れるか否かである。前者の場合には、アフガニスタン本土での活動、すなわち ISAF（国際治安支援部隊）や PRT への参加や後方支援等が検討されることになろう。後者の場合には、アフガニスタン本土以外の地域での活動（現在の補給活動やパキスタンへの輸送活動等）が検討されることになろう。

上記の観点から、補給活動とアフガニスタン支援に関する政策の変化と今後の展望をまとめると、概ね下記のようなようになろう。

小泉純一郎内閣以降の歴代内閣は、日米同盟の文脈を重視して自衛隊による支援を行うこととし、その活動に際しては、危険度の少ないものを選択してきた。

一方、鳩山内閣は、アフガニスタンの国家再建という要素を重視する立場を基本としつつも、日米同盟あるいは日本の国際的な役割という文脈にも配慮している。民生支援策を中心に据え、補給活動は継続しないとしながらも、何らかの自衛隊の活用策を検討したのは、そのためであろう。自衛隊の活動に関しては、危険度の高い活動は選択肢から除外しており、この点については、これまでの自民・公明連立政権と大きく変わることはないと思われる。

おわりに

日米安全保障条約は、1960年の改定後、来年で50周年を迎える。2009年11月13日に行われた鳩山総理大臣とオバマ大統領との日米首脳会談では、50周年という節目に向けて、同盟を深化させていくための新たな協議を開始することで一致した。日米同盟のあり方をめぐる議論は、今後とも活発になっていくであろう。

【文献リスト】

本稿で取り上げた課題について有用で、比較的入手が容易であると思われる文献をリストにした。

◆在日米軍の概要と米軍再編・普天間移設問題

福田毅「米軍の変革とグローバル・ポストチャー・レビュー（在外米軍の再編）」『レファレンス』653号, 2005.6, pp.62-86.

福田毅「在日米軍と自衛隊の再編計画 「再編実施のための日米のロードマップ」の概要と論点」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』541号, 2006.5.29.

江畑謙介『米軍再編（新版）』ビジネス社, 2006.

渡辺豪『「アメとムチ」の構図 普天間移設の内幕』沖縄タイムス社, 2008.

屋良朝博『砂上の同盟 米軍再編が明かすウソ』沖縄タイムス社, 2009.

◆日米地位協定及び在日米軍駐留経費負担をめぐる問題

浦田賢治編『沖縄米軍基地法の現在』一粒社, 2000.

前田哲男『在日米軍基地の収支決算』筑摩書房, 2000（「第3章 思いやり予算の研究」pp.147-240.）

本間浩「ドイツ駐留 NATO 軍地位補足協定に関する若干の考察 在日米軍地位協定をめぐる諸問題を考えるための手がかりとして」『外国の立法』221号, 2004.8, pp.1-20.

琉球新報社編『日米地位協定の考え方・増補版 外務省機密文書』高文研, 2004.

岩本誠吾「日米地位協定の見直し交渉過程覚書 公務外犯罪における米兵容疑者の身柄引渡しをめぐる」『京都産業大学世界問題研究所紀要』21号, 2005, pp.43-55.

◆インド洋における補給活動とアフガニスタン支援

外交防衛調査室・課「テロ特措法の期限延長をめぐる論点 第168回臨時国会の審議のために」『調査と情報—ISSUE BRIEF—』594号, 2007.9.20.

中満泉「アフガニスタン支援と日本 自らの問題として取り組む秋」『外交フォーラム』21巻11号, 2008.11, pp.50-51.

田岡俊次「洋上給油より「出口戦略」への協力を」『FACTA』4巻11号, 2009.11, pp.54-55.

【執筆者一覧】

在日米軍の概要と米軍再編・普天間移設問題・・・・・・・・・・福田 毅

日米地位協定及び在日米軍駐留経費負担をめぐる問題・・・・・・・・久古 聡美

インド洋における補給活動とアフガニスタン支援・・・・・・・・・・富田圭一郎