

「思いやり予算」と日米関係1977－1978年

—沖繩米軍の再編と日本政府の対応を中心に—

野添 文彬

1. はじめに
2. 在日米軍駐留経費問題の論点化とカーター政権の発足
3. 労務費分担をめぐる日米協議
4. 沖縄海兵隊の再編と在日米軍駐留経費問題
5. 金丸防衛庁長官のイニシアティブと「思いやり予算」の開始
6. おわりに

1. はじめに

1978年以降、日本政府は、在日米軍駐留経費の負担分担を本格的に開始する。すなわち、1978年度予算において労務費約62億円を、1979年度予算において労務費約140億円と施設費約140億円、合計約280億円を日本政府は計上したのである。

そもそも、在日米軍が使用する施設・区域の経費負担の原則は、日米地位協定第24条で定められている。その第1項によれば、「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…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」。第2項では「日本国は…すべての施設及び区域並びに路線権をこの協定の存続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」と記されている。つまり日米地位協定では、日本側が、米国側の使用する施設・区域及び路線権を自国の負担で提供するのに対し、米国側は、施設・区域が提

供された後の維持経費を負担することになっている¹。

このような日米地位協定の規定にもかかわらず、在日米軍駐留経費を日本政府が引き受ける根拠について、野党は1978年6月の国会で日本政府を追及した。これに対し、当時の金丸信防衛庁長官は、「駐留経費の問題については、…『思いやり』の立場で地位協定の範囲内で出来る限りの努力を払いたい」と答弁する。この金丸の発言をきっかけに、日本政府が負担する在日米軍駐留経費は、「思いやり予算」と呼ばれることになったのは周知の通りである。

「思いやり予算」(正式名称は「接受国支援 (Host Nation Support))」は、その後、労務費、施設費に加えて水道光熱費、訓練移転費などへ拡大し、ピーク時の1999年度には2756億円にも達するなど金額も増大しながら今日に至るまで継続しており、日米防衛協力の重要な柱となっている。米国側から見れば、日本政府の財政支援によって、在日米軍基地は、世界中の米軍基地と比較して「順調」に維持されてきた。こうした日本政府の政策は、「物質的補償」の提供によって米軍基地の安定的維持を図る「補償型政治」の典型例とされるのである²。

「思いやり予算」がどのように開始されたのかについては、すでに研究者やジャーナリストによる多くの研究や著作が存在する。まず、1972年に実現した沖縄返還をめぐる財政取り決めで、日本政府が基地改善・維持費を負担することになったことが「思いやり予算」の原型であったことが指摘されている³。その後、1978年から「思いやり予算」が本格的に開始された経緯についても、次のことが明らかにされている。米国側は、ベトナム戦争による戦費の増大や当時の対日貿易赤字の拡大、円高ドル安の進展

¹ 櫻川明巧「日米地位協定の運用と変容—駐留経費・低空飛行・被疑者をめぐる国会論議を中心に」本間浩ほか『各国間地位協定の適用に関する比較論的考察』内外出版、2003年、13—14頁。日米地位協定については、本間浩『在日米軍地位協定』日本評論社、1996年；琉球新報社・地位協定取材班『日米不平等の源流—検証「地位協定」』高文研、2004年など。

² ケント・カルダー（武井楊一訳）『米軍再編の政治学』日本経済新聞、2008年、199—203頁。また、川瀬光義『基地維持政策と財政』日本経済評論社、2013年、第一章も参照。

³ 我部政明『戦後日米関係と安全保障』吉川弘文館、2007年、177—200頁；波多野澄雄「沖縄密約とは何だったのか」波多野澄雄編『冷戦変容期の日本外交』ミネルヴァ書房、2013年、279—316頁。

を背景に、在日米軍駐留経費の分担を日本側に要求した⁴。これに対し日本側は、米国の「アジア離れ」を食い止めるため、経費分担を引き受けたのだった⁵。これらの先行研究は、重要な示唆に富むものの、日米それぞれの政府内の動向にまで踏み込んだ分析を行ってはいない。また、1978年度予算では労務費だけだった在日米軍駐留経費が、なぜ1979年度予算では、施設費も加わり、金額も増大したのか、そのプロセスは明らかにされていない。

それゆえ本稿は、当時の日米関係において、在日米軍駐留経費の日本政府による負担分担がどのように開始されたのかを、先行研究の中では十分に論じられていない次の視角から、分析することを目的とする。

第一に、日本政府が在日米軍駐留経費を引き受けた背景として、当時、カーター（Jimmy Carter）政権下で進められていた在韓米軍撤退計画に加え、沖縄米軍再編計画に注目する。在韓米軍撤退問題を扱った研究では、米国側が、同問題に対する日本側の不安を利用しながら、「思いやり予算」を引き出したことが指摘されているものの、それは実証的に解明されている訳ではない⁶。また当時、米国政府内外では、沖縄の海兵隊についても、縮小や撤退を含めた配置の見直しが検討されていたが、これまで十分に分析されてこなかった。本稿は、日本政府が、在韓米軍撤退に続いて、沖縄から海兵隊が撤退するのではないかと不安を感じ、米国政府がこのような不安を利用して在日米軍への財政支援を引き出したと論じる。

第二に、在日米軍駐留経費分担問題をめぐる日本政府内の動向を、外務省と防衛庁に注目して分析する。これまでの研究では、同問題についての日本政府内の動向については踏み込んだ検討はなされてこなかったが、本稿では、日米地位協定への姿勢や対米協力方針をめぐって外務省と防衛庁が対立していたことを指摘する。この対立の背後には、従来、外務省が日

⁴ 前田哲男『在日米軍の収支決算』ちくま新書、2000年、180-194頁。；豊田祐基子『共犯の同盟史』岩波書店、2008年、211-220頁。

⁵ 吉田真吾『日米同盟の制度化—発展と深化の歴史過程』名古屋大学出版会、2012年、第五章。当時の日本政府の説明や国会での議論については、櫻川前掲論文、13-28頁。

⁶ 村田晃嗣『大統領の挫折—カーター政権の在韓米軍撤退政策』有斐閣、1998年、180頁。

米関係や日本の安全保障政策で重要な役割をはたしていたのに対し、防衛庁が急速に発言力を強めていたという事情もあった。本稿では、米国政府が当初、労務費の分担を要求したのに対し、防衛庁が積極的に対米協力に応じようとした一方で、外務省が日米地位協定の枠内で施設費の負担分担でこれに替えようとし、両者の対立の中で、結局、米国政府は労務費・施設費の双方とも獲得するプロセスを明らかにする。

本稿では、まず、1977年以前に、労務費をはじめとして、在日米軍駐留経費分担問題が浮上する経緯を概観する。次に、カーター政権発足後の米軍プレゼンスの見直し作業の中で、在日米軍駐留維持費の問題がどのように扱われたのかを検討する。第三に、労務費の分担をめぐる日米協議がどのように展開したのかを分析する。最後に、金丸防衛庁長官の主導によって、いかに「思いやり予算」が開始されたのかを明らかにする。これらの分析を行うに際しては、日米の公文書とともに、当時の新聞を使用する。

2. 在日米軍駐留経費分担問題の論点化とカーター政権の発足

1) 在日米軍駐留経費分担問題の論点化

1960年代後半、米国は、ベトナム戦争によって膨大な軍事的・経済的負担とともに深刻な社会的亀裂を抱えることになった。それゆえ米国政府は、1960年代末以降、対外政策の見直しに取り組み、海外の米軍プレゼンスを縮小するとともに、同盟国への負担分担を進めようとした。

こうした軍事プレゼンスの見直しの一環として、米国政府は、日本本土の米軍基地を大幅に縮小した。同時期、日米両政府は、施政権返還前後の沖縄の米軍基地整理縮小にも取り組んだが、大規模な縮小には至らなかった。その結果、在日米軍基地の沖縄への「集中」が進むことになる⁷。また沖縄では米陸軍が縮小され、陸軍施設で働いていた日本人従業員の解雇

⁷ 当時の在日米軍基地の整理縮小については、吉田前掲書、第三章；小山高司『「関東計画」の成り立ちについて』『戦史研究年報』第11号、2008年；我部政明「在日米軍基地の再編—1970年前後」『政策科学・国際関係論集』第10巻、2008年、1—31頁；沖縄米軍基地の縮小については、野添文彬「沖縄米軍基地の整理縮小をめぐる日米協議1970—1974年」『国際安全保障』第41巻第2号、2013年、99—115頁；小山高司「沖縄の施政権返還前後における米軍基地の整理統合をめぐる動き」『戦史研究年報』第16号、2013年、84—105頁。

も実施された⁸。それによって、1972年の約2万人から1976年の約1万人へと基地従業員は大幅に削減されたのである⁹。

さらに米国政府は、経済面や安全保障面で日本との負担分担を進めようとした。その中で提起されたのが、在日米軍の駐留経費の日本政府による分担である。日本側に負担させる分野として、まず考えられたのが、施設の移転費用だった。1973年1月の日米安全保障協議委員会（SCC）では、在日米軍基地の整理統合に伴って代替施設の建設や施設の改善・改造のための費用を日本側が引き受けることが合意される¹⁰。米国政府は、在日米軍基地の構造を、整理統合を通して、むしろ「最小限の中核」へと効率化しようとし、その際、「移転費用を日本政府が支払うこと」を目指したのである¹¹。

日本政府の負担が期待された、もう一つの分野が、基地従業員にかかる経費、つまり労務費だった。円高・ドル安が進行した結果、在日米軍基地で働く日本人従業員にかかる費用が増大したため、米国政府は、基地従業員を大幅に解雇するだけでなく、日本政府による支援を求めようとしたのである。それゆえ、1976年7月のSCCで、ガイラー（Noel Gayler）太平洋軍司令官は、米国側から日本側への労務費の分担要求を初めて公式に行った。彼によれば、在日米軍基地における労務費が1971年から5年間に100%も急上昇しており、こうした状況が続けば、「在日米軍にとって極めて困難な事態を招く」というのだった¹²。

一方、日本国内では、1970年代半ば以降、日米安保体制への支持が急速に高まった。その背景として、次のことがすでに指摘されている。まず、1970年代半ばまでに、日本本土で米軍基地が大幅に縮小され、反基地感情

⁸ CINCPAC, *Command History 1975*, p. 9, 87-88, 92; CINCPAC, *Command History, 1976*, pp. 54-55.

⁹ 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍基地及び自衛隊基地（統計資料集）』平成25年、18-21頁。

¹⁰ 我部前掲書、223-224頁。

¹¹ Briefing Paper, "U.S. Bases in Japan", Feb 15, 1974, National Security Archive, *Japan and United States: Diplomatic, Security, and Economic Relations, Part 2, 1977-1992*, Proquest Information and Learning, 2000 [NSA II], JA00080.

¹² 外務省アメリカ局安全保障課「日米安全保障協議委員会第16回合会議事要旨」日付なし、外務省情報公開 2013-00352。

が低下した。さらに、ベトナム戦争終結や米中接近・日中国交正常化に伴って戦争に「巻き込まれる」という議論が現実味を失った。その一方で、1975年4月にサイゴンが陥落して南ベトナムが崩壊したことに対し、米国から「見捨てられる」という不安が高まったというのである¹³。

こうした国内情勢を背景に、日本政府は、米国政府との安全保障協力を推進していく。1976年7月には、日米防衛協力小委員会 (SDC) の設置が合意された¹⁴。

また日本政府は、「侵略のある場合初動の作戦に即応しうるような部隊」「日本防衛のためいつでも米国が立上るとい意志の確証を与える部隊」としての在日米軍が維持されることを望んだ。防衛庁によれば、そのような在日米軍は、「海兵隊及び支援航空部隊を含む最小限1ヶ戦略単位の陸上部隊」、海上機動部隊、航空部隊から構成されるのであった。そして、このような在日米軍のプレゼンスの安定的維持に寄与することで、日本政府は、「日本の防衛のみならず、アジアの安全保障に貢献できる」と考えられたのである¹⁵。

その一方で、日本政府による在日米軍駐留経費の分担には、日米地位協定による制約があった。在日米軍基地の整理統合に伴う代替基地施設の建設や施設の改修費の負担については、野党からの批判を受け、1973年3月に大平正芳外相は、日米地位協定第24条を「代替の範囲を超える新築を含むことがないよう」運用するという政府見解を発表する¹⁶。つまり日本政府は、在日米軍基地の代替施設の費用は引き受けるものの、それ以上の施設費の負担は引き受けないという方針を示したのである。また、米国側の労務費の分担要求については、日米合同委員会で協議されることになった

¹³ 吉田前掲書、252-256頁。

¹⁴ 吉田前掲書、256-264頁。また、この時期の日米防衛協力については、武田悠「新冷戦に向けた米軍事戦略と『同盟国』日本の役割」『国際安全保障』第39巻第2号、2011年；松村孝省・武田康裕「1978年『日米防衛協力のための指針』の策定過程」『国際安全保障』第31巻第4号、2004年；佐道明広『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館、2003年；我部前掲書、231-234頁；村田晃嗣「防衛政策の展開—『ガイドライン』の策定を中心に」『年報政治学1997年』1998年、86-90頁など。

¹⁵ 外務省アメリカ局安全保障課「第16回安保運用協議 (SCG) 議事要旨」1975年1月29日、外務省情報公開 2012-00623-4。

¹⁶ 櫻川前掲論文、16頁。

ものの、やはり日米地位協定が大きな壁になると予想された。

2) カーター政権の発足と米軍プレゼンスの見直し

1977年1月、米国ではカーター政権が発足した。カーターが大統領選挙で公約に掲げたのが、在韓米軍の地上兵力の完全撤退である。米国内では、ベトナム戦争後、再びアジアの戦争に巻き込まれたくないという気分が残っており、また朴正熙大統領の独裁体制への反発が強まっていた。それゆえカーターは、在韓米軍撤退を主要な政策課題とし、政権発足後直ちにその作業を指示した¹⁷。

またカーター政権は、中国との国交正常化を外交目標としており、その実現のため、米華相互安全保障条約を破棄し、在台湾米軍も撤退させる方針であった。さらにカーター政権は、ベトナム戦争後のフィリピンにおけるナショナリズムの高まりなどに対応し、フィリピン政府との間で在比米軍基地協定の改定交渉に取り組まなければならなかった¹⁸。

このようにカーター政権は、アジアにおける米軍プレゼンスを見直す必要性に迫られていた。それゆえ、政権発足当初から、米軍プレゼンスを効率化するべく、「韓国、東南アジア、フィリピンへの政策の再検討に基づいて、太平洋における兵力再編を主導する」ことや、「同盟国による負担分担の増大や米国の機動性を強化することで、米国の海外配備を削減させ」ようとした。日本についても、防衛力強化を通して、安全保障上の負担分担を促進するとともに、1978年末までに「在日米軍基地での米国の労務費への、日本のより大きな財政上の支援を確保すること」を政策目標としたのである¹⁹。

¹⁷ ドン・オーバードーフアー（菱木一美 訳）『二つのコリアー国際政治の中の朝鮮半島』共同通信社、2002年、111頁；村田前掲書、109-113頁。

¹⁸ 中野聡『帝国経験としてのアメリカー米比関係史の軌跡』岩波書店、2007年、294-295頁；清水文枝「在比米軍基地改定交渉における米国の対比宥和政策」『政治学研究論集』第30号、2009年、84-85頁；伊藤裕子「カーター政権の『人権外交』とフィリピンのマルコス独裁」『アジアの人権状況ーアジア研究所・アジア研究シリーズNo.74』亜細亜大学アジア研究所、2010年、67-68頁。

¹⁹ "Four Year Foreign Policy Objectives", undated, Brzezinski Collection, Box23, Jimmy Carter Presidential Library, Atlanta, Georgia [JCPL].

一方、日本政府内では、特に在韓米軍撤退に対し安全保障上の不安が高まった。すでにカーター政権が発足する以前から、三木武夫政権は、在韓米軍撤退に批判的な声を上げ、1976年12月に発足した福田赳夫政権もカーター政権にこの政策への慎重姿勢を要請した²⁰。

在韓米軍撤退が懸念された背景には、日本による大幅な防衛力増強が必要になるといった事情があったが²¹、特に注目すべきは、「地上兵力」撤退がもたらす政治的・心理的影響への関心である。当時、防衛庁防衛課長だった西廣整輝によれば、韓国から米国の地上兵力が撤退すれば、海上兵力や航空兵力などが残されたとしても「それはいつでも飛んで逃げられちゃうんだから、動きにくいものがあるってことが非常に大事」だった。それゆえ韓国に「象徴的なものとしての陸軍兵力のような、非常に動きにくいものを置いてもらわなきゃ困る」と考えられたのである²²。久保卓也国防会議事務局長も、1977年1月、米国防省高官との会談で、「韓国からの米国地上兵力の撤退は、軍事的考慮からだけではなく、政治的考慮からも検討されるべき」だと主張した²³。

米国政府内でも、このような日本政府の考えは理解されていた。NSCスタッフのアマコスト (Michael H. Armacost) は、日本政府内では、「韓国への我々のコミットメントの証拠」として、「形ばかりの地上兵力」だけでも維持してもらいたいと考えられていると報告している。また彼は、在比米軍基地協定改定交渉についても、日本政府は、東南アジアに米国の軍事プレゼンスが維持されることを望んでおり、もし在比米軍基地が縮小されれば、日本国内でも米軍基地縮小要求が高まるであろうと予想したの

²⁰ 村田前掲書、164-167、171-172頁；若月秀和『「全方位外交」の時代—冷戦変容期の日本とアジア1971～80年』日本経済評論社、2006年、158頁。

²¹ 佐藤行雄「在韓米軍撤退問題をめぐって」西廣整輝追悼集刊行会編『追悼集 西廣整輝』西廣整輝追悼集刊行会、1996年、83頁。

²² 「インタビュー西廣整輝 (元防衛事務次官、防衛庁顧問)」National Security Archive, US-Japan Project, Oral History Program, <http://www2.gwu.edu/~nsarchiv/japan/ohpage.htm>.

²³ Memorandum of Record, "Meeting Between Mr. Kubo, Director, National Defense Council Secretariat, National Defense Council, and Mr. Abramowitz, on January 31, 1977", Feb 8, 1977, NSA II, JA00170.

だった²⁴。

それゆえカーター政権は、米国の軍事プレゼンスの見直しを進める一方で、日本政府が安全保障上の不安を感じないように配慮していく。アマコストは、2月のブレジンスキー (Zbigniew K. Brzezinski) 大統領補佐官への覚書で、在韓米軍撤退や、在比米軍基地改定交渉、さらに在台湾米軍撤退を同時に行うことで、米国の「地域からの全般的な退潮という誤ったシグナルを送る可能性がある」と懸念した。それゆえ彼は、在韓米軍撤退の一方で、「日本に配備された戦域予備兵力 (theater reserve force) の大きな変化を回避するべき」だと論じた²⁵。3月にも、在比米軍基地協定改定交渉に関する米国政府内の政策検討委員会 (PRC) では、在韓米軍撤退などによって、日本などが将来的な米国の東アジア関与に不安を持っていることが確認された。それゆえ参加者の間では、現時点で在比米軍を大きく削減しないことが政治的に重要だという点で一致したのである²⁶。

こうして米国政府内では、日本といった同盟国の懸念に配慮し、4月には、PD/NSC18「米国の安全保障戦略」で、「韓国からの撤退を例外に…西太平洋において配備された、戦闘兵力の現在のレベルを維持する」ことが決定される²⁷。さらにこの時期、米国政府内では、韓国や台湾から米軍を撤退させる中で、「我々は、西太平洋に我々の兵力を維持する上で、ますます日本とフィリピンに依存するようになっている」と考えられた²⁸。しかし、1977年の間、フィリピン側が求めた基地使用料などをめぐり、マルコス政権との基地協定改定交渉は難航した²⁹。こうして在比米軍基地の

²⁴ Memorandum for Brzezinski from Armacost and Oksenberg, "Japanese and Chinese Perceptions of Adjustments in the US Military Presence in Korea and Philippines", March 4, 1977, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Armacost Chron File, Box2, JCPL.

²⁵ Memorandum for Brzenzski from Armacost and Oksenberg, "Action/Decion Caleder and Strategic Planning", Feb 2, 1977, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Armacost Chron File, Box1, JCPL.

²⁶ Policy Review Committee meeting, "Philippine Base Negotiations", April 21, 1977, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Armacost Chron File, Box2, JCPL

²⁷ Presidential Directive/NSC18, "US National Strategy", April 28, NLC-132-24-3-3-2, JCPL.

²⁸ "Philippine Base Negotiations", Oct 25, 1977, National Security Affairs, Staff material, FarEast, Armacost Chron File, Box5, JCPL.

²⁹ 中野前掲書、296頁；伊藤前掲論文、70-76頁。

安定的維持が見通せない中、米国政府にとって、在日米軍基地の安定的維持の重要性は相対的に高まっていたのである。

3. 労務費分担をめぐる日米協議

すでに述べたように、カーター政権は、在日米軍駐留経費のうち労務費を日本政府に分担させることを目指していた。1977年2月の駐日大使館の電報によれば、在日米軍基地内の労働者の削減にもかかわらず、その費用は、1968年の1億4300万ドルから1975年の4億ドルへ増大していた。米国の国防予算の制約も考慮すると、このままでは、日本に信頼性のある米軍のプレゼンスを維持できなくなる可能性があった。それゆえ、日本政府から財政支援を確保すべく、「高いレベルでの米国の関心」を明確化すべきだというのだった³⁰。

こうしてカーター政権は、日本政府に繰り返し労務費の負担分担を要求していく。早くも政権発足直後の1977年1月に訪日したモンデール(Walter F. Mondale)副大統領は、日本政府に在韓米軍撤退について理解を求める一方で、在日米軍駐留経費の負担分担を求めた³¹。3月21日に行われた日米首脳会談では、カーターは福田に対し、在日米軍基地の日本人労働者の費用が急激に上昇し、米国議会でも問題になっていると指摘し、その負担の一部を日本側が分担するよう要請する。福田は、現在の日米地位協定の条件を超えることはできないが、地位協定の「枠内」で、「米国側を支援する『方法と対策』を探す準備がある」と応じている³²。

そして同月、在日米軍駐留経費問題をめぐる日米協議の第一回会合が開催された。4月に行われた第二回会合では、米国側は日本側に対し、日本人基地労働者の退職金や社会保障費といった労務費を日本側が負担するよ

³⁰ Tokyo02559, "Fukuda Visit Paper: US-Japan Security Relationship", Feb 24, 1977, National Security Archive, *Japan and the United States: Diplomatic, Security and Economic Relations Part 3, 1961-2000*, Proquest Information and Learning, 2012[NSA III], JT201.

³¹ "Vice President Mondale's Visit to Japan, Talking Points/Issues", Jan 21, 1977, NSA II, JA160.

³² Memorandum of Conversation, March 21, 1977, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Armacost Chron File, Box2, JCPL

う求めた。しかし、6月に行われた第三回会合で、日本側は、これらの米国側の要求は、日米地位協定の枠を超えるとして疑問を呈した³³。

日本政府内では、特に外務省が、労務費の分担に消極的な姿勢を示した。7月の鳩山威一郎外相とブラウン（Harold Brown）国防長官の会談でも、同席していた山崎敏夫アメリカ局長は、日米地位協定上、労務費の日本政府による分担は困難だと指摘した。彼によれば、日米地位協定の条文の解釈については、詳細に国会で検討されており、地位協定そのものを改定するのも難しかった。その上で山崎は、すでに実施されているように、在日米軍基地の整理統合で積極的に協力すると述べている³⁴。9月に行われた日米政策協議でも、外務省からの参加者は、日本国内では依然として「米国が在日米基地を維持するのに日本側としてもある程度の貢献をすべしとの方向にはっていない」と米国側に説明した。これに対し米国側は「日本が、在日米軍基地の維持のために貢献をすることは、象徴的な意味があり、貿易を含む日米関係全体に好影響を与えうる」と論じた。しかし外務省は、「基地の統廃合、基地の安定使用のために日本側が大きな支出を行っている」と反論したのだった³⁵。

このように外務省内では、日米地位協定第24条の観点から、「米国の主張に理はない」と考えられた。しかし、同盟国である米国側の要求を「放置することはできない」とも考えられた³⁶。当時、条約局長だった中島敏次郎も、「米ドルの価値がずっと下がって、日米間の問題としてこのままではいけない」と思っていたという³⁷。アメリカ局安全保障課長だった佐藤行雄も、米国の対日貿易赤字が1976年には50億ドルを突破し、米議会で「安保ただ乗り」批判が高まり、「発火寸前の乾いた干し草」のような状況になっていたと回想する³⁸。それゆえ外務省は、米国側に対し、代替案を

³³ CINCPAC *Command History 1976*, p.361.

³⁴ Memorandum of Conversation, "Meeting with Japanese Foreign Minister Hatoyama", July 27, 1977, *NSA II*, JA00235.

³⁵ 外務省国際調査部企画課「第23回日米企画政策協議要録」1977年9月、2012-2881、外交史料館。

³⁶ 丹波實『わが外交人生』中央公論新社、2011年、40頁。

³⁷ 中島敏次郎（井上正也・中島琢磨・服部龍二編）『外交証言録－日米安保・沖繩返還・天安門事件』岩波書店、2012年、152頁。

³⁸ 豊田前掲書、211頁。

提示している。7月、佐藤行雄安全保障課長は、NSCのアマコストに対し、労務費を日本政府が分担することは極めて困難だと指摘した上で、次のような代替案を検討していることを伝えたのである。それは、在日米軍の住宅環境が厳しい中、「岩国や三沢のような場所に、米軍の新たな施設を建設する」ことで、労務費の負担分を相殺するというものであった³⁹。

米国政府内でも、こうした外務省の主張もあって、日本政府にとって、日米地位協定上、労務費の負担分担は「非常に困難」だという点は理解されていた⁴⁰。それゆえアマコストは、「米軍基地に新たな施設を建設する」という外務省の代替案について、「我々は、究極的には、ここまで後退しななければならないかもしれない」と考えた。しかし彼は、さしあたっては引き続き日本側に労務費の分担を要求するようブレジンスキーに提言している⁴¹。

一方、日本政府内でも、外務省とは異なり、防衛庁・防衛施設庁は、米国側の要求する労務費の負担分担に前向きだった。すでに7月、防衛施設庁は、健康保険や退職金などの労務費を引き受けるための基礎作業を開始している⁴²。8月の衆議院内閣委員会では、亙理彰防衛施設庁長官が、日米地位協定第24条の枠内で、基地従業員の労務費を肩代わりすべく、外務省などの関係省庁と協議していると発言した⁴³。9月のブラウン国防長官との会談でも、三原朝雄防衛庁長官は、日米地位協定をめぐって日米で見解の相違があると指摘しつつも、労務費の分担について前向きに検討すると述べたのである⁴⁴。

防衛庁・防衛施設庁が労務費の負担分担に前向きな姿勢をとった理由と

³⁹ Memorandum for Brzezinski from Far East, "Evening Report", July 8, 1978, NLC-10-3-7-7-3, RAC JCPL.

⁴⁰ Briefing Paper, "US-Japan Security Relationship", Aug 25, 1977, NSA II, JA00270.

⁴¹ Memorandum for Brzezinski from Armacost, Report on my Trip to Korea and Japan", Sep 8, 1977, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Armacost Chron File, Box 4, JCPL.

⁴² Memorandum for Brzezinski from Armacost, "Evening Report", July 12, 1977, NLC-10-3-7-24-4, RAC, JCPL.

⁴³ 『読売新聞』1977年8月11日朝刊。

⁴⁴ Memorandum of Conversation, "Meeting between the Secretary of Defense and Asao Mihara, Japanese Minister of State for Defense", Sep 26, 1977, NSA II, JA00317.

しては、次のような事情があったといえる。第一に、防衛庁はこの時期、日米安全保障関係において発言力を高めていた。前述のように、1976年にSDCの設立が合意されるなど、日米防衛協力が進展し、防衛庁は、これまで以上に米国側の外交・安全保障問題担当者との話し合いの場を増し、日本政府内でも安全保障政策をめぐる影響力を高めていた。そのような中、防衛庁は、米国側の要請に積極的に応じることで、対米発言力をさらに増大させようとしていたといえる。

第二に、在日米軍が負担軽減の観点から、この時期も基地従業員の大規模な解雇を実施していたことに対し、沖縄を中心に、日本国内で混乱が生じたことである。5月31日には、沖縄で232人の基地従業員の解雇が発表された。これに対し、沖縄の基地従業員の労働組合である全沖縄軍労働組合（全軍労）は、抗議声明を発表するとともに、沖縄県知事や防衛施設庁に申し入れを行い、6月には、那覇防衛局の前で抗議の座り込みを行った⁴⁵。こうした事態に対し、所轄官庁である防衛施設庁は、基地労働者の安定的雇用の維持という観点から、労務費の負担分担に積極的だったのだといえる。

基地労働者の安定的雇用という点から労務費の分担に前向きだったのは、防衛施設庁だけではなく、6月には、園田直官房長官も、記者会見で、「基地労務者が解雇されるような事態となっては困る」として、労務費の分担を検討する意向を示した⁴⁶。さらには、野党の社会党も、基地労働者の雇いを重視する観点から、「日本政府が雇用主としての責任を果たすべきだ」して、日本政府による労務費負担を支持する⁴⁷。

こうして日本政府は、日米地位協定の範囲内で、労務費の一部負担の引き受けに応じていく。外務省、防衛施設庁、内閣法制局は、在日米軍が支出している経費のなかで地位協定に定められた「米軍維持にともなうすべての経費」に該当しないものがあるのか精査した。その結果、日本人基地

⁴⁵ 全駐労沖縄地区本部編『全軍労・全駐労沖縄運動史』全駐労沖縄地区本部、1999年、309頁。

⁴⁶ 『読売新聞』1977年6月11日夕刊。

⁴⁷ 『朝日新聞』1977年11月19日朝刊。

従業員の福利厚生費なら地位協定に抵触することなく、日本政府が負担できるとされたのである⁴⁸。こうして、日本政府内で、暫定的に法定福利費や任意福利費など、約60億円の労務費を引き受けることが決定される⁴⁹。日本政府の解釈によれば、日本人基地従業員の労働の対価は米軍の負担だが、労働の対価としての賃金以外は「地位協定で米側負担が義務づけられている経費ではない」のだった⁵⁰。

もっとも、米国政府は当初、200億円以上の負担を期待していたので、労務費の負担分担をめぐる日米協議は難航した⁵¹。結局、12月23日、日米合同委員会で、日本人基地従業員の労務費のうち、法定福利費50億8600万円、任意福利費1億1900万円、管理費9億8100万円、合計61億8600万円（当時の米ドルで約2500万ドル）を日本政府が引き受けることが正式に合意される。

日米合意の一方で、外務省では、日米地位協定上、これ以上の労務費の負担分担は困難だと考えられていた。外務省の考えによれば、今回の約62億円の引き受けは、「地位協定の枠内において最大限可能な額」だった。そして、地位協定の「無理な解釈、運用を行おうとすれば容易に国会で非難を招き、地位協定、ひいては安保条約の基盤をも揺がす結果にもなりかねない」。そのため、「安保条約、地位協定の枠内でなしうることは最大限これを行うよう努力しているが、他方、なしえないことはなしえない」ことを米国側にも明確化する必要があると考えられたのである⁵²。1978年1月、中島アメリカ局長（1977年9月から条約局長と兼任）も、ホルブルック（Richard Holbrooke）国務次官補に対し、労務費の引き受けの増大について、「自分には近い将来、さらなる進展のためのいかなる方法も見えない」と指摘した上で、米国側の圧力はむしろ「逆効果」だと牽制したのである⁵³。

⁴⁸ 丹波前掲書、40頁。

⁴⁹ CINCPAC, *Command History 1977*, p.361.

⁵⁰ 『朝日新聞』1977年12月23日朝刊。

⁵¹ 『朝日新聞』1977年11月2日朝刊。

⁵² 外務省アメリカ局安全保障課「第10回日米安保事務レベル協議用資料」1978年1月、外務省情報公開 2013-00354。

⁵³ State 017251, "Holbrooke-Nakajima Meeting-1/19/78", Jan 21, 1978, NSA II, JA00352.

これに対し、米国政府内では、日本政府による労務費の一部負担が合意されたことは、「先例となるブレイク・スルー」として評価されるべきものだったが、その金額は「その雰囲気をつまみ潰すにすぎない」と少ないと失望感が漂っていた⁵⁴。アブラモウィッツ (Morton Abramowitz) 国防次官補代理も、外務省の丹波實に、今回の合意は、「米側にとっては決して十分な解決でなかった」と伝えている。その上で彼は、「現在の日米貿易問題等にもかんがみ、本件労務費問題等を上手く処理しなければいずれはより大きな問題になりかねない」と警告した⁵⁵。

もっとも、米国政府は、日本政府にさらなる労務費の負担の必要性を強調する一方で、日本政府にとってそれが困難であることから、別の形で在日米軍駐留経費を負担させようともしていた。それが、次に見るように、外務省も前向きな姿勢を示していた、施設費の分担であった。

4. 沖縄米軍の再編と在日米軍駐留経費問題

以下に見るように、これ以降、在日米軍駐留経費問題に、沖縄米軍の再編の動きが影響を与えていく。

すでに述べたように当時、沖縄では、米軍の再編が進められ、その結果、海兵隊が存在感を高めていた。1969年7月に第三海兵師団が、1971年4月には第三海兵水陸両用軍司令部が、それぞれベトナムから沖縄に移転してきた。そして沖縄では、米陸軍が1972年の約1万人から1975年の約3600人へと大幅に縮小される一方で、米海兵隊は16000～20000人の規模を誇ることになる⁵⁶。1975年には、陸軍から海兵隊へと、司令部のあるキャンプ瑞慶覧の管轄や四軍調整官の任務が移管され、1976年には第一海兵航空団の司令部が岩国から沖縄へ移転した。

この沖縄の海兵隊の役割については、当時、米国側は日本側に次のように説明している。沖縄と岩国に配備された海兵隊は、太平洋軍にとって

⁵⁴ Tokyo 19898, "SSC Meeting", Dec 29, 1978, NSA III, JT00238.

⁵⁵ 東郷発外務大臣宛て第5513号「日米防衛関係 (A)」1977年12月21日、外務省情報公開2013-00354。

⁵⁶ 沖縄県知事公室基地対策課前掲書、18-21頁。

「戦略的予備兵力」であり、「どこでも有事に対応できる即応兵力」だった。そして沖縄は、海兵隊にとって「最善の位置」であり、後方地域への撤退は、その即応性を損なうというのである⁵⁷。一方、日本政府は、海兵隊を含む在日米軍について、米国による日本防衛の意思を示す即応部隊として重視していたことは既に見た通りである。

しかし当時、米国内では、ベトナム戦争後の国防予算の削減の中で、海兵隊のあり方を見直す議論が盛んになっていた。1976年2月には、ブルッキングス研究所が、海兵隊は機械化が進んでおらず、時代遅れだとして、半分以上削減するべきだと主張している⁵⁸。

さらに沖縄の海兵隊の縮小・撤退についての議論も提起されている。1975年5月、米国議会上院の軍事委員会は、日本の国内政治上、基地使用が制約されることへの懸念を表明し、長期的な代替策を講じるよう国防長官に求めた。1976年2月の海兵隊機関誌でも、沖縄海兵隊のあり方を再考する論文が二本、掲載されている。一つは、「現在の沖縄と日本に第三海兵師団と第一海兵航空団を配備しているように海外の陸上を拠点とするのではなく、本質的に海上を拠点とする態勢」へ海兵隊の配備を再編するよう提案するものだった。ここでは、沖縄の第三海兵師団を縮小して一個旅団だけにするとともに、第三海兵師団及び第一海兵航空団の司令部をハワイに移転・統合することが主張されている。その上で、二個海兵水陸両用部隊 (MAU) を洋上に前方配備するとともに、ハワイ、沖縄、カルフォルニアから6か月ごとに移動させる。これによって海兵隊は、海外配備による政治的制約や経済的支出などを低下させつつ、即応性のあるプレゼンスを維持できるというのだった⁵⁹。もう一つの論文は、米国の戦略の重点が欧州に向けられる中、海兵隊一個師団を日本・沖縄に置いておくのは有

⁵⁷ Tokyo08731, "Seventh SCG Meeting", July 01, 1975, National Security Archive, *Japan and United States: Diplomatic, Security, and Economic Relations, 1960-1977*, Proquest Information and Learning, 2000, JU01936.

⁵⁸ 高嶺朝一『核戦争の捨て石』オキナワ・復帰後の米軍基地『世界』第439号、1982年6月号、231頁。

⁵⁹ Wallace M. Greece, "Westpac afloat battalion", *Marine Corps Gazette*, Feb 1976, pp. 33-36. 西脇文昭「米軍事戦略から見た沖縄」『国際政治』第120号、1999年、124頁も参照。

益でなく、高い費用がかかるので、沖縄から海兵隊を撤退させ、米国本国に再配備するべきだと主張している⁶⁰。

こうした議論を反映し、海兵隊は、西太平洋の兵力配備の再検討を開始した。そこでは、戦闘即応性や、隊員が家族と離れる期間を短縮して士気を高めることが重視され、上記の最初の論文でも提案された、六か月ごとのローテーション方式が有力な解決策として検討されたのである⁶¹。その上で、1977年2月、統合参謀本部は、海兵隊司令部に対し、ハワイの第一海兵旅団から、一個MAUを引き抜き、アジア太平洋地域に前方展開される第31MAUのうち、洋上勤務する水陸両用即応グループとして配備するよう助言した。同時にここでは、日本には、過剰な米軍プレゼンスがあるので、これを削減するため、沖縄の第三海兵師団から一個歩兵大隊をカリフォルニアの第一海兵師団へ移転することも指示されたのである⁶²。

この後、1977年10月から実施されることになったのが、実戦部隊に所属する海兵隊員を、大隊ごとに沖縄と米本土、ハワイと沖縄の間を6か月のサイクルで移動させるというローテーション方式である。それまで、沖縄と米国本土の間を約12か月ごとに派遣されていたのが、6か月ごとに移動するようになることで、隊員が家族と離れて海外で暮らす期間を短縮して士気を高め、さらに海兵隊全体の有事即応体制の強化を目指したのだった。このローテーション方式によって、海兵隊が6か月ごとに、米国本土と沖縄、ハワイと沖縄と、部隊ごとぐるぐる回ることになり、「在日米軍としての海兵隊の実体は、透明人間のようで安保条約のワクではとらえようがなくなった」のである⁶³。

さらにこの時期、欧州を重視するというカーター政権の方針の下、NATOの防衛力強化のため、沖縄か米国本国から海兵隊のうち一個旅団を欧州、特に英国へ移転させることが、統合参謀本部や国防次官補などに

⁶⁰ Maji S. K. McKee, "Withdraw from Okinawa", *Marine Corps Gazette*, Feb 1976, pp. 50-51.

⁶¹ "Rotation system studied", *Marine Corps Gazette*, March 1976, p.2.

⁶² CINCPAC, *Command History 1977*, p.39.

⁶³ 高嶺前掲論文、230-231頁。

よって検討されている。これに対して10月、太平洋艦隊司令官は、太平洋地域からの海兵隊の英国への移転は、在韓米軍撤退計画や、米国の関与についての「同盟国や潜在敵国の認識」に大きな政治的影響を与えるとして反対した。しかし海兵隊の欧州への移転は、この後も議論され続ける⁶⁴。

このような中、日本政府は、在韓米軍撤退に続いて、沖縄海兵隊の配備の変更への懸念を抱いた。1977年8月、ブラウン国防長官と三原朝雄防衛庁長官との会談に同席した丸山昇防衛次官は「沖縄の海兵隊の兵力や第七艦隊に変更は予想されるか」と質問する。しかし、ブラウンは「どちらも探求されていない」と返答した⁶⁵。

さらに1977年10月から、海兵隊の新たなローテーション方式が開始されたことに対し、日本政府は不安を強めた。防衛庁首脳は、ローテーションの開始に伴って、沖縄の第三海兵師団から一個歩兵大隊約800人が米本国へ帰国したことに対し、沖縄の海兵隊が縮小され、日本の安全保障に影響を与えると懸念したのである⁶⁶。1970年代に入って在日米軍を含めアジア太平洋地域から米軍が急激に削減され、今回、在韓米地上兵力の撤退が決定したことから、日本・沖縄の海兵隊が今後急激に縮小されるのではないかと防衛庁は見ていた。その結果、庁内では、「80年代後半には、実質的に米陸上兵力は極東から姿を消すことも考えねばならない事態となった」との声も上がったのである⁶⁷。

1977年年末には、米国議会予算局が報告書を提出し、その中で第七艦隊の削減や日本からの海兵隊の縮小を提案した。こうした動きから、防衛庁は、「沖縄の米海兵隊の撤退は時間の問題」で、「そうなると沖縄の全基地の三分の二は不要になる」と懸念を強めた⁶⁸。外務省も同報告書を受けて、「在日米海兵師団の規模等について何らかの変更が検討されているか」に

⁶⁴ CINCPAC, *Command History 1977*, p.40.

⁶⁵ Memorandum of Conversation, "Meeting with Japanese Defense Minister Mihara", August 16, 1977, *NSA II*, JA00257.

⁶⁶ 『読売新聞』1977年11月18日朝刊。

⁶⁷ 『読売新聞』1977年12月2日朝刊。

⁶⁸ 『日本経済新聞』1978年1月18日朝刊。

関心を示している⁶⁹。

注目すべきは、米国政府が、在日米軍駐留経費への日本政府の負担分担を要求する上で、こうした日本政府の不安を利用しようとしたことである。1977年11月、マクギファート (David E. McGiffert) 国防次官補は、ブラウン国防長官に対し、次のような覚書を送っている。近年、日本政府は、在韓米地上兵力軍撤退や、在比米軍基地協定改定交渉、在日米陸軍基地及び海兵隊基地の再編などのため、米国の北東アジアへの関与に対する不安を強めている。これに対し、米国政府は、米国の軍事プレゼンスが恒久的に維持され、また同盟国にとって信頼できるものだと明確化する必要がある。そして、在韓米地上兵力の撤退後、この目的を実現するための「最も有効な手段」が、「西太平洋の海兵隊の立場を高めるための努力」だという。彼によれば、海兵隊は、在韓米地上兵力撤退後の米軍の「地域的機動性」や「日本における相対的な規模と可視性」という観点から重要となる。それゆえ、「この地域に唯一残る地上兵力である、在日海兵隊の基地構造を改善し、この改善を支援するよう日本政府に要請する」ことが目指されたのである。その上で彼は、米国政府は、東アジアにおける現在の兵力レベルを維持しつつ、その兵力構造の改善を進めるべきであり、その際、「同盟国の資金面での支援、特に日本の支援を模索する」べきだと勧告した⁷⁰。

ここで具体的に提案されたのは、陸軍から海兵隊に移管される沖縄の牧港補給施設について、施設維持のための財政支援を日本政府に求めるというものだった。海兵隊が牧港補給施設を管理することで、政治的には「米軍の関与が恒久的」であることを示し、戦略的には、優れた兵站施設を維持することができ、作戦上も、海兵隊は岩国と合わせて貯蔵能力を向上させることができる。現在、国防予算の制約のため、海兵隊は「恥ずべき」

⁶⁹ アメリカ局安全保障課「第10回日米安保事務レベル協議用資料」1978年1月、外務省情報公開2013-00354。

⁷⁰ Memorandum for the Secretary of Defense, "Improving the Force Structure in West Pac-Action Memorandum", 1977, NSA II, JA00144; CINCPAC, *Command History 1977*, p. 156. 前者の文書では、この行動は正確に実行された、とメモ書きがなされている。

生活状況に置かれ、「これらの嘆かわしい状況は、海兵隊が去るのではないかという日本側の不安を高め」ていた。それゆえ「これらの活動費用の支払いを支援するよう日本政府にアプローチするべき」だという。そして現在、日本政府は、在日米軍駐留経費の負担を分担する方法を模索していることから、これは実現可能な案だと考えられたのである⁷¹。

この後も、国防省は、「韓国防衛は、日本の基地に依存する」という観点から、在韓米軍撤退問題とともに韓国の安全保障に関心が高まる中、「日本との同盟取決めの緊密な検討」が開始されると予想した。その上で、現在の日本政府との主要な課題は「労務費の費用分担と、施設の費用分担」であり、これまで米国政府は前者に集中して後者を活用できていなかったと反省した⁷²。つまり国防省は、在韓米軍撤退問題を利用して、日本側による施設費の負担を引き出そうとした。

このように、国防省は、労務費に続いて、施設費の負担を日本政府に要求する方針を固めていく。国防省によれば、これまで米軍基地の整理統合が進められてきたが、これ以上の基地の整理統合は「東アジアの兵力構造を妨げる」とまで考えられるようになっていた。したがって、今後も維持されるべき施設の改修費用を日本政府に求めようというのだった。その際、施設費の引き受けは代替施設の建設に限るという前述の「大平答弁」が大きな障害となっていたので、国防省は、「大平答弁を修正することは可能かどうか」に関心を示したのである⁷³。

同じ時期、NSCの中でも、在韓米軍の維持を求める日本政府に、資金面などで韓国の安全保障の負担分担を求めるべきだという議論が、ブレジンスキーなどによって主張されていた⁷⁴。これを受けてアマコストは、日本政府によるより大きな安全保障上の負担分担のため、「日本が在日基地

⁷¹ "Concept for improving USMC Basing Structure in WESTPAC" attached with Memorandum for the Secretary of Defense, "Improving the Force Structure in West Pac-Action Memorandum".

⁷² Principal Book, "Tenth US-Japan Security Subcommittee Meeting", Jan 17, 1978, NSA III, JT0241

⁷³ Talking Paper, Dec 1977, NSA III, JT00233.

⁷⁴ Memorandum for Brzezinski from Armacost, "Aid to Korea", Dec 30, 1977, National Security Affairs, Staff Material, Far East, Armacost Chron File, Box2, JCPL.

の継続的なプレゼンスに財政支援をすることのできる方法」を考慮していた。その際、住宅問題が深刻になっていた、横須賀、横田、三沢の海軍、空軍の施設の建設費用が、日本政府が引き受けることのできる分野として考えられた⁷⁵。

こうした中、1978年1月に日米高級事務レベル協議（SSC）が開催される。ここで丸山防衛次官は、日本国内では米国の「アジア離れ」が議論されているとして、「自分としては米国の前進基地態勢に変化があるとは思わないが、いかん」と質問している。これを受けて米国側は、「米国が次ぎは在沖縄海兵隊の削減を検討している等のことが日本では報道されたりしているが、かかることはなく、アジアに於る米軍のプレゼンスを減らしてNATOに廻すなどという考えはない」と言明した⁷⁶。その一方で「このままでは、安保ただ乗り論への批判が増加するであろう」として、米国側は、施設費の負担分担要求を求めた。これを受けて丸山は、米国側が施設費の「大平答弁」が「米軍の不信の一因」となっていると理解したのだった⁷⁷。

5. 金丸防衛庁長官のイニシアティブと「思いやり予算」の開始

1978年4月4日、ラヴィング（George G. Loving, Jr.）在日米軍司令官が丸山防衛次官と互理彰防衛施設庁長官のもとを訪れ、円高・ドル安で在日米軍駐留経費の負担が増大しているとして、日本政府の支援を要請した。ラヴィングによれば、特に、円高・ドル安によって基地外に住む在日米軍人の家賃が上昇しているのも、基地内に住宅を建設する必要があり、また、基地内の施設も老朽化しているのも、施設を改修しなければならないのであったのである⁷⁸。

丸山と互理は直ちにこのことを金丸信防衛庁長官に報告した。金丸は前

⁷⁵ Memorandum for Brezinski from Armacost, "Cost-Sharing with Japan on Security Matters", Jan 19, 1978, NSA II, JA00349.

⁷⁶ アメリカ局安全保障課「第10回安保事務レベル協議（議事概要）（未定稿）」1978年2月、外務省情報公開2013-00354。

⁷⁷ 官総企「第二回参事官会議要録」1978年1月24日、『参事官会議議事要録（53年1/4）』4A-34-1216、防衛庁史資料、国立公文書館。

⁷⁸ 金丸信『わが体験的防衛論』エール出版社、1979年、78-79頁；『朝日新聞』1978年4月5日朝刊。

年11月に福田首相が内閣改造を行った際に防衛庁長官に就任した。当時、防衛庁防衛局長だった伊藤圭一の回想によれば、金丸は、「アバウトではあったけれども、政治力というのはあった人」で、「大蔵省に対しても、物凄く力があった」⁷⁹。報告を受けた金丸は、「日本側が思い切ったテコ入れをしないと、在日米軍は財政面でパニック状態になってしまう」として「思い切った増額を考えてみてくれ」と指示するのである⁸⁰。

金丸が在日米軍の財政支援の要請に積極的に応えようとした理由については、次のことが指摘できる。第一に、これまで述べてきたように、当時、日本政府内外では、米国の東アジアへの関与縮小への懸念が高まっており、金丸もこの懸念を共有していたことである。在韓米地上兵力の撤退などの米軍再編の動きに加え、1978年3月に公表された米国防白書でも、米国政府の重点がアジアよりも欧州に向けられていることが明らかになり、日本国内では不安が高まった。金丸は、周囲から「米国はどうも欧州重視のようですね。いざというとき、日本を助けてくれるのでしょうか」という声を繰り返し耳にしたという⁸¹。金丸は「防衛庁長官として、こうした不安を解消しなければならない」と考えていた⁸²。さらに金丸の考えでは、「米軍が極東に展開しているということの意義は非常に大き」く、「もしアメリカがいなくなったときの日本の防衛努力なんていうのはこんなものではとてもいかない」。したがって、「アメリカの兵隊を傭兵として使う」ためには、「金も要るのだ」と判断したのである⁸³。

第二に、金丸が、防衛庁長官として成果を上げることで、自身の政治的地位の向上を目指していたことである。金丸は、これまで専ら国内政治問題で政治家としてのキャリアを積んできた政治家で、この時期、自民党内で台頭していた。しかし、これより後の米国政府内の分析によれば、金丸

⁷⁹ COEオーラル政策研究プロジェクト『オーラルヒストリー伊藤圭一（元内閣国防会議事務局長）下巻』政策研究大学院大学、168頁。

⁸⁰ 金丸前掲書、78-79頁。

⁸¹ 同上書、78頁。

⁸² 同上書、95頁。

⁸³ 前掲『オーラルヒストリー伊藤圭一』187頁。

は、防衛庁長官になったことを機に、日本政府内で安全保障問題における指導者としての地位を確立しようとしていたのだった。それゆえ彼は、米国の安全保障問題専門家ともうまく仕事ができることを示したいと考え、防衛庁長官就任以来、対米協力を積極的だったのである⁸⁴。一方、防衛庁は、さらに対米協力を進めるためにも、より強力な発言力を求めていたといえる。こうした中で、それまで「いわゆる“伴食大臣”と言われていた」防衛庁長官に「中曽根（康弘）さん以来の大物」とされた金丸が就任したことは、省内でも大いに歓迎されたのである⁸⁵。

金丸の指示によって防衛庁・防衛施設庁が検討作業を進めていた4月11日、報道で、外務省が、米国政府の要請に応じて、在日米軍基地内の住宅建設や施設改修のための施設費を日本政府が引き受けることを検討していることが明らかになった。施設費については、前述のように「大平答弁」で、日本政府が負担するのは既存の施設の「代替」に限ることとされた。しかし外務省は、新たな「外務省見解」を発表することで、「大平答弁」で示された「代替」の意味を広く解釈し、施設費を日本政府がもっと負担することができるようにしようとしていたのだった⁸⁶。

この報道を受けて、同日、金丸は、記者会見で、「在日米軍駐留経費軽減について日本で何ができるか防衛庁でも検討している」と述べる⁸⁷。これ以降、金丸は、在日米軍駐留経費を日本政府が負担できるよう、より積極的に動いていくのである。そこには、外務省への対抗意識もあったといえよう。金丸の見方では、外務省は在日米軍駐留経費の負担増大についてむしろ「万事に慎重」だった⁸⁸。金丸は、5月10日の講演では、日米貿易摩擦などの問題解決や日米関係強化のためにも、「日本をアメリカの力で守ってもらう以上…300億円くらい、何とかしてやったらどうか」と提唱

⁸⁴ Briefing Book, "Meeting between the Secretary of Defense Harold Brown and the Japanese State Minister for Defense Shin Kanemaru", June 20, 1978, *NSA II*, JA00406.

⁸⁵ 前掲『オールラブルヒストリー伊藤圭一（元国防会議事務局長）』170頁。

⁸⁶ 『読売新聞』1978年4月11日朝刊。

⁸⁷ 『朝日新聞』1978年4月11日夕刊。

⁸⁸ 金丸前掲書、80-82頁。

している⁸⁹。さらに金丸は、「日米安保体制が日本にとって不可欠」だと
して、在日米軍駐留経費問題を考えるよう、大蔵省にも働きかけた⁹⁰。法
的には日米地位協定24条の制約があるにもかかわらず、金丸は、日本政府
による負担増大を、政治的処理で解決しようと考えていた⁹¹。

一方、外務省は、金丸の積極姿勢に批判的だった。外務省の見方では、
在日米軍駐留経費の負担増大のためには、「多くの準備すべき作業がな
されなければならない」、これに対して金丸の発言は、あまりにも踏み込み
過ぎていた⁹²。金丸のような姿勢では、「米国に過大な期待を抱かせる」し、
「国会や政府部内の途中で、まとまる話もまとまらなくなる」というので
ある⁹³。もっとも同じ時期、外務省も米国駐日大使館に、この問題につ
いて「日本政府は柔軟であり続けている」として、経費分担への積極姿勢を
内々に伝えている⁹⁴。

このような日本政府内の動向に対し、米国政府は期待を高めていた。米
国政府内では、米軍人とその家族のための住宅建設や基地内の施設の改修
のための費用を日本政府が引き受けるという合意は、「今年我々が望むこ
とのできるベスト」だと考えられた⁹⁵。他方で米国政府は、この問題で日
本政府に圧力をかけすぎるのは、日本国内で批判を高めるのでよくないと
理解していた。日本政府も、米国側からの圧力がなければ、完全に「自発
的な」やり方で負担分担を推進することができると米国政府に伝えていた
のである。アマコストも「もし彼らが我々の要請の必要なしに行動するの
ならば、全くその方がよい！」と強調している⁹⁶。

さらに米国政府は、金丸の積極姿勢に注目しており、彼が米国の東アジア

⁸⁹ 『読売新聞』1978年5月11日朝刊。

⁹⁰ 『朝日新聞』1978年5月3日夕刊。

⁹¹ 『朝日新聞』1978年5月30日朝刊。

⁹² Tokyo09858, "Visit of Japanese Defense Minister", June 1, 1978, *NSA II*, JA00398.

⁹³ 『朝日新聞』1978年5月30日朝刊。

⁹⁴ Memorandum for Brzezinski from Armacost, "Evening Report", April 18, 1978, NLC-10-10-7-3-9, RAC, JCPL.

⁹⁵ "US-Japan Defense Cost-Sharing", May 1978, *NSA II*, JA00382.

⁹⁶ Memorandum for Brzezinski from Armacost, "The President's Meeting with Prime Minister Fukuda", April 27, 1978, *NSA III*, JT00254.

ア関与の維持を求めるとともに、「防衛庁長官の政治的地位を増大させること」を追求していると理解していた⁹⁷。それゆえ駐日大使館は、金丸にブリーフィングを行うよう勧告している⁹⁸。

こうした中、金丸、防衛庁・防衛施設庁は、在日米軍駐留経費のうち、施設費を負担する方針とその根拠を明確化していく。6月6日、衆議院内閣委員会で、互理防衛施設庁長官は、「大平答弁の趣旨は、リロケーション（再配置・移転）や老朽施設の改善についての運用を述べたものであり、一般的に在日米軍の（施設などの）新規提供を禁じたものではない」という見解を示した。これは、在日米軍の施設費の日本政府による負担は「代替」に限るという従来の「大平答弁」の解釈を改め、日本政府は制約なく施設費を引き受けることができるという日米地位協定の運用方針を明確化したものだった。さらにここで金丸は、「在日米軍は円高・ドル安で苦しんでおり、日米安保体制の信頼性を高めるためにも、思いやりがあつていい」と述べている⁹⁹。

しかし米国政府は、施設費だけでなく、今度は労務費のさらなる分担を日本政府に要求する。その背景となったのは、沖縄米軍の再編計画だった。3月、沖縄米陸軍は、牧港補給地区の管理責任やキャンプ瑞慶覧に所在する諸部隊の基地支援業務を海兵隊に移管し、これに伴って現地の基地従業員を解雇するという整理統合計画を発表した¹⁰⁰。こうした中で、6月9日に米国側は、「日本政府は労働者の賃金や福祉手当を支払う何らかの手段を見つけない限り、陸軍は、9月30日までに、800人もの労働者を解雇しなければならない」と日本側に伝えたのである¹⁰¹。アマコストは、ブレジンスキーに、日本政府は施設費の負担分担を明確化したが、労務費についても可能性は開かれていると報告している¹⁰²。

⁹⁷ "US-Japan Defense Consultations", May 1978, NSA II, JA0038.

⁹⁸ Tokyo09858, "Visit of Japanese Defense Minister", June 1, 1978.

⁹⁹ 『読売新聞』1978年6月7日朝刊。

¹⁰⁰ 『全軍労・全駐労沖縄運動史』328-329頁。

¹⁰¹ Memorandum for Brzezinski from Armacost, "Evening Report", June 6, 1978, NLC-10-12-5-22-8, RAC, JCPL.

¹⁰² Memorandum for Brzezinski from Armacost, "Evening Report", June 9, 1978, NLC-10-12-4-1-2, RAC, JCPL.

その後、日本政府は、基地従業員の解雇の中止を在日米軍に求めるべく、米国側の負担とされてきた労務費・給与のうち、退職金の一部を新たに負担する方針を固めた。もしこれらの基地従業員が解雇されれば、失業率が7%で全国最悪の沖縄で大きな社会不安を引き起こすと考えられた。さらには、この問題を放置すれば、「日米安保体制下、唯一の在日米軍戦闘部隊である第三海兵師団の駐留規模の縮小に直結する公算も大きい」と考えられたのである¹⁰³。

ちなみに、1978年4月、米国政府内や議会の反発などから、カーター政権は、在韓米軍撤退計画のスケジュールの修正を発表した。しかしその後も福田は、カーターに十分な軍事支援がなされるまで一個大隊も韓国から撤収しないよう要請している¹⁰⁴。こうした中、日本政府は、在韓米軍撤退、さらにその後の沖縄の海兵隊の撤退・縮小といった事態を防ぐためにも、労務費のさらなる引き受けを決定したといえよう。

日本政府がさらなる労務費の負担を引き受ける方針を固める上で、またも金丸の積極姿勢が重要であった。金丸は、「住宅建設など施設の充実は米軍が喜ぶことは間違いないが、これらの建設はいわば一回限りの措置」で、在日米軍の負担軽減において「短期的な効果」しか期待できないと考えていた。金丸の見方では、「経常的経費の軽減という問題の本質的解決」のためには、米軍が「毎年決まって支出しなければならない経常的経費」である、労務費や光熱費を引き受けることの方が重要だったのである¹⁰⁵。

こうした考えから、訪米した金丸は、6月20日にブラウン国防長官と会談し、円の価値の上昇に伴い、在日米軍に様々な問題が生じていることから、日本政府は「思いやりをもって」、在日米軍を支援するべきだという考えを述べている。その一方で、日本国内で合意を形成するべく、野党を説得する際の問題として、沖縄での基地従業員の大量解雇を指摘した。彼によれば、野党社会党も沖縄の基地従業員の解雇を憂慮しており、沖縄県

¹⁰³ 『読売新聞』1978年6月11日朝刊。

¹⁰⁴ 村田前掲書、222-223頁。

¹⁰⁵ 金丸前掲書、80-82頁。

知事や沖縄県議会からもこれを中止するよう要請を受けていた。その上で金丸は、日本政府は労務費を追加的に引き受けようとしており、その金額は、米軍がこれらの基地従業員を維持するための費用よりも10倍大きいとして、解雇の数を縮小するよう要請したのである。これに対しブラウンは、金丸の積極姿勢に感謝し、日本政府による財政支援は、在日米軍のプレゼンスを安定的なものにすると述べた。そして、沖縄の基地従業員の解雇の規模を縮小することが可能だという考えを示したのである¹⁰⁶。

金丸・ブラウン会談を受け、6月24日には、日米間で、日本政府が在日米軍にかかる労務費の負担を増大する代わりに、沖縄での基地従業員の解雇を最小化することが合意された¹⁰⁷。結局、沖縄の陸軍部門の縮小に伴って解雇されることになっていた基地従業員の851人のうち、397人は海兵隊や空軍など別の部門へ移管され、解雇者数は縮小された¹⁰⁸。

金丸がブラウンに対し、日本政府の労務費の引き受けの増大を明言したものの、日本政府内の調整はまだまだ十分ではなく、外務省も防衛庁が先走っているとして不快に感じていた¹⁰⁹。しかし帰国した金丸は、前述のように、6月29日の参議院内閣委員会で、「思いやり」の立場で日本政府は在日米軍駐留経費の負担分担について最大限努力するべきだという考えを示した。7月4日の衆議院決算委員会では、亘理防衛施設庁長官が、在日米軍駐留経費に関して、「地位協定上、日本の義務とされていない経費についても、国会承認を経て予算化されれば、日本側で負担が可能」との解釈を示す¹¹⁰。7月14日には、防衛庁、防衛施設庁、外務省、内閣法制局の議論で、日米地位協定第24条の新見解がまとめられた。それによれば、日本政府は、施設の新築のための費用を引き受けることができるし、労務費負担も国会承認があれば可能だということだった¹¹¹。さらに、亘理防衛施設庁長官は、「在

¹⁰⁶ Cable from Secretary of Defense to CINCPAC, "SECDEF-DEF Minister Japan Meeting", June 22, 1978, *NSA II*, JA000411.

¹⁰⁷ Cable from CINCPAC to Secretary of Defense, "Okinawa RIF and Cost Sharing", June 24, 1978, *NSA II*, JA00413.

¹⁰⁸ 『全軍労・全駐労沖縄運動史』329頁。

¹⁰⁹ 『朝日新聞』1978年6月26日夕刊。

¹¹⁰ 『読売新聞』1978年7月5日朝刊。

¹¹¹ 『読売新聞』1978年7月16日朝刊。

日米軍経費負担問題と在日米軍労働者の雇用問題につき社会党の一部議員と取り引き」を行うことで、野党の説得にも成功した¹¹²。

こうして、1978年11月にブラウン国防長官の訪日時、日本政府が1979年度予算で在日米軍駐留経費の負担分担を増大させることが合意される。その後、12月28日の日米合同委員会で、前年度の負担も含め、日本政府は約280億円を負担することで最終決着した。

このような日本政府の方針を米国政府は大いに歓迎した。1978年7月末から行われたSSCでも、米国側は、日本政府による負担分担は、「単に在日米軍経費の負担を減少せしめた以上に、米国内における対日『ただ乗り』批判を緩和せしめたほか、在日米軍の志気（ママ）を向上せしめ、在日米軍のプレゼンスに安定性を与え」たと絶賛した。

こうした中、日本政府は、依然として沖縄海兵隊の行方について懸念を抱き続けていた。上述のSSCで、米国側は、米軍のプレゼンスについて説明する中で、「海兵隊の展開についての変更は何ら計画されていない」と述べた。しかし、日本側は「沖縄に関し、海兵隊の態勢に変更があり得るか」と重ねて質問し、米国側が再び「何ら変更ない」と返答する場面が見られた¹¹³。またこれ以前の6月、久保国防会議務局長が国防省関係者に対し、米国内での「沖縄からの海兵隊の移転や、フィリピン基地の削減、NATOの紛争における太平洋から大西洋への兵力の再配備に関する声明」は「有益ではなかった」と述べた。それらは米国政府の政策そのものではないことは理解しているものの、日本国内で注目されるので、「面倒」だというのだった¹¹⁴。

実際、1978年に入っても、海兵隊をNATO防衛のために欧州に移転することが米軍内部で検討されていた。しかし、1978年12月、太平洋艦隊司令官は、太平洋地域に海兵隊を維持することは、この地域の米軍が縮小さ

¹¹² 外務省アメリカ局安全保障課「第11回日米安保事務レベル協議（議事概要）」1978年8月、外務省情報公開2013-00355。

¹¹³ 同上。

¹¹⁴ Memorandum of Conversation, "Meeting between Takuya Kubo, Secretary-General, National Defense Council, Cabinet of Japan, and Deputy Secretary of Defense Duncan", July 6, 1978, NSA II, JA00418.

れる中、「ソ連との兵力バランスを維持するため、見通せる将来、死活的に重要」だと再び強く反対する。彼は、太平洋の海兵隊の役割として、世界戦争の初期段階でアリューシャン列島を防衛することや、朝鮮半島有事において韓国を支援すること、そしてより小さな危機において米国の意図や決意、能力を示すことを挙げた¹¹⁵。

しかもこの後、米ソ関係が悪化し、「新冷戦」へ向かっていく中で、カーター政権は、軍事プレゼンスを維持・強化する方針を固めていく。1979年1月には、困難な交渉の末、米国政府が巨額の軍事援助を提供する一方で、在比基地の自由使用を確保するという形で在比米軍基地協定改定が合意された¹¹⁶。さらに1979年7月には、極東におけるソ連軍の増強に対抗するべく、公約だった在韓米軍撤退計画の事実上の撤回を発表する。こうした中、沖縄の海兵隊についても、ソ連に対抗し、三海峡封鎖・千島列島占領といった作戦を遂行するという新たな役割が見出された¹¹⁷。さらにその後、米国政府が中東を戦略上重視する中で、必要な事態になれば、沖縄から海兵隊を中東へ出動させることも明確化されるのであった¹¹⁸。

おわりに

以上のように、本稿では、日本政府が米国政府の要求する在日米軍駐留経費の負担分担を引き受けるに至る過程を分析し、次のことを明らかにした。

第一に、日本政府が在日米軍駐留経費の負担を決定する上で、これまで示唆されてきた、カーター政権による在韓米軍撤退計画に加え、沖縄米軍の再編問題が重要な契機となったことである。日本政府は、カーター政権の在韓米軍撤退計画に対し、安全保障上の不安を抱いたが、さらに当時、沖縄米軍の再編が行われていたことから、沖縄から海兵隊が撤退するのではないかとの懸念を強めた。一方、米国政府は、このような日本政府の不

¹¹⁵ CINCPAC, *Command History 1978*, pp. 181-182.

¹¹⁶ 中野前掲書、297頁；伊藤前掲論文、79頁。

¹¹⁷ 西脇前掲論文、126頁。

¹¹⁸ 高嶺前掲論文、211、227頁。

安を利用しながら、在日米軍駐留経費を引き出したのである。

1970年代半ば以降、米国内では、沖縄の海兵隊の縮小や撤退といった議論が主張され、海兵隊自身も、効率化のために六か月ごとのローテーション方式を取り入れる。日本政府は、在韓米軍撤退にも見られたように、海兵隊という米国の「地上兵力」のプレゼンスを、米国による防衛コミットメントの証拠だとして重視していた。また、沖縄では、1970年代にかけて、米陸軍が大幅に縮小され、それに伴って日本人基地従業員の大量解雇も実施されていた。日本政府は、この問題を放置すれば、多くの米軍基地がある沖縄の社会的・経済的混乱を招くだけでなく、海兵隊の沖縄からの撤退につながると考えたのである。

第二に、在日米軍駐留経費の分担をめぐる、日本政府内では、外務省と防衛庁が対立した。米国政府が当初、労務費の負担分担を求めたのに対し、外務省は日米地位協定第24条の解釈上、労務費の引き受けは困難だと考え、施設費の負担でこれに応じようとした。しかし、防衛庁・防衛施設庁と金丸防衛庁長官は、日米地位協定を柔軟に解釈して米国側の要求に積極的に応えようとした。防衛庁はこの時期、日米防衛協力が進展する中で、日本政府内や対米関係において発言力を増していた。また金丸も、防衛庁長官となったことを契機に、安全保障問題における発言力の強化を目指した。さらに、在日米軍が負担軽減や沖縄米軍の再編のため、沖縄での基地従業員の解雇を大規模に行っていたことに対し、管轄官庁である防衛施設庁は、米国側の要請に対応する必要があったのである。

もともと、外務省も防衛庁も在日米軍に対する財政支援は必要だと考えていたことは同じだった。当時、外務省アメリカ局長だった中島敏次郎は、回想の中で、「在日米軍をキープして、自国の防衛を確かにするための非常に重要な手段として、日本自身のイニシアティブとして在日米軍の経費を軽減した」と強調する¹¹⁹。外務省と防衛庁の双方から頻繁に連絡を受けていた米国政府は、日本政府の「イニシアティブ」に期待し、最終的に労

¹¹⁹ 中島前掲書、152頁。

務費と施設費の両方を引き出すことに成功したのである。

こうして開始された日本政府による在日米軍駐留経費の負担分担は、在日米軍基地の安定化に寄与することになった。このことは、米軍基地の多くが「集中」する沖縄で特に重要な意味を持っていた。沖縄の米陸軍の縮小とともに、現地の基地従業員が大幅に削減されてきたが、日本政府の財政支援によって、解雇に歯止めがかかることになった。また米海兵隊は、ベトナム戦争後、その撤退や縮小が議論されてきたが、日本政府の経費負担は、その維持を支えることになったといえる。

「思いやり予算」が開始された1978年11月には、「日米防衛協力のための指針（ガイドライン）」が決定される。このように財政支援による在日米軍基地の安定化に加えて、自衛隊と米軍の軍事協力が推進されることになり、日米安保体制は新たな局面に入ったのだった。