

二 思いやり予算

一 在日米軍の駐留を円滑にするための施策として、地位協定第二四条の範囲内において、在日米軍の負担する経費の軽減を図り、かつ、在日米軍の日本人従業員の雇用の安定を図るために、我が国が負担している予算のことをいう。

(我が国が負担するに至った動機あるいはその姿勢のことを金丸元防衛庁長官が「思いやり」という表現で言つたことから、一般に定着した言葉であり、俗称である。)

さらに、昭和六二年度以降は、同条につき特別の措置を講じ、日本側として更なる経費の負担を行つてきている。

二 地位協定第二四条第一項により、米国は、「合衆国軍隊を維持することに伴う経費」を負担する義務を負うが、右の経費とは、在日米軍がその任務を遂行していく上で必然的に発生する経費をいい、具体的な経費がこれに該当するかは個々の経費の性格に即して判断すべきである。

日本側の負担する経費は、主として、日本人従業員の労務費に関するものと、施設費に関するものとに大別されるので、思いやり予算の内容も二つに大別される。

三 労務費関係について

労務費については、在日米軍がその任務を遂行する上で労働力を使用するために直接必要な経費が「合衆国軍隊を維持することに伴う経費」と考えられる。このような観点から、①昭和五三年度以降、労働力を使用するために直接必要な経費とみなされない経費である福利厚生費等を我が国が負担し、また、②昭和五四年度以降、日本人従業員給与のうちで、国家公務員の水準を超える部分についての経費である語学手当、格差給等についても、労働力を使用するために必要な経費とみなされないとして、これを我が国が

負担してきた。

さらに、地位協定第一四条に関する特別の措置として、昭和六二年度には、円高等の国際経済情勢の変動による在日米軍の駐留経費の逼迫等を考慮し、米国が従来義務として負担してきた、日本人従業員に支払われる手当のうち（米国において存在しないもの）、調整手当、扶養手当、通勤手当、住居手当、夏季手当、年末手当、年度末手当及び退職手当に要する経費について、一分の一を限度として、さらに、昭和六三年度には全額までを、我が国が負担し得るものとした（地位協定第二四条についての特別措置を定める協定）。

その後、平成三年には、在日米軍従業員の基本給及び諸手当全項目と、在日米軍が公用のために調達する電気、ガス、水道、下水道及び暖房用などの燃料の料金・代金の全部又は一部を五年間にわたって負担することとなり、このよだな地位協定の特例措置を講ずるため、新たな協定が日米間で締結された。この特例措置は、平成七年及び平成二二年の協定により、それぞれ講じられ、平成二二年の協定は平成一八年三月三一日まで有効である（地位協定第二四条についての新たな特別の措置に関する協定＝平成三年条約第二号、平成七年条約第一四号、平成一二年条約第一二号）。

四 施設費関係について

施設費については、日本側の負担で、住宅、隊舎、汚水処理施設等の施設の新築、改築等の整備を行い、施設・区域として提供するものであり、昭和五四年度から実施されている。これは、地位協定第二四条第二項によるものであるとされている。



(参照条文)

○地位協定

第一十四条

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、第二条及び第三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なうことが合意される。

3 この協定に基づいて生ずる資金上の取引に適用すべき經理のため、日本国政府と合衆国政府との間に取極を行なうことが合意される。

○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第一二十四条についての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（昭和六二年六月一日発効）

第一条

日本国は、この協定が効力を有する期間、労働者に対する次の手当の支払に要する経費の全部又は一部を負担する。

- (a) 調整手当、扶養手当、通勤手当及び住居手当

- (b) 夏季手当、年末手当及び年度末手当
- (c) 退職手当

○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第二十四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（平成三年四月一七日 条約第二号）

第一条

日本国は、この協定が効力を有する期間、労働者に対する次の給与の支払に要する経費の全部又は一部を負担する。

- (a) 基本給、日雇従業員の日給、特殊期間従業員の給与、時給制臨時従業員の時給及び劇場従業員の給与
- (b) 調整手当、解雇手当、扶養手当、隔遠地手当、特殊作業手当、夏季手当、年末手当、寒冷地手当、退職手当（人員整理のため合衆国軍隊又は地位協定第十五条1(a)に定める諸機関により解職される労働者及び業務上の就労不能又は業務上の傷病による死亡により雇用が終了する労働者に対する退職手当を含む。）、人員整理退職手当、人員整理あん分手当、通勤手当、転換手当、職位転換手当、年度末手当、夜間勤務手当、住居手当、単身赴任手当、時間調整給、時間外勤務給、時給制臨時従業員の割増給、祝日給、夜勤給、休業手当及び時給制臨時従業員の業務上の傷病に対して認められる日給
- (c) 船員の有給休暇未付与手当、危険貨物手当、乗船手当、機関部手当、機関作業手当、消火手当、外国船手当、外国航路手当、労務手当、出勤手当、小型船手当、油送船手当、引き船手当及び船長・機関長手当

第二条

日本国は、この協定が効力を有する期間、合衆国軍隊又は合衆国軍隊の公認調達機関が適当な証明書をして日本国で公用のため調達する次のものに係る料金又は代金の支払に要する経費の全部又は一部を負担する。

- (a) 公益事業によつて使用に供される電気、ガス、水道及び下水道
- (b) (a)に規定するものを除くほか、暖房用、調理用又は給湯用の燃料

第三条

日本国は、同国の会計年度ごとに、それぞれ第一条及び前条の規定に基づいて負担する経費の具体的金額を決定し、当該決定をアメリカ合衆国に対し速やかに通報する。

○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第二十四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（平成一二年一二月二二日 条約第一二二号）

第一条

日本国は、この協定が効力を有する期間、労働者に対する次の給与の支払に要する経費の全部又は一部を負担する。

- (a) 基本給、日雇従業員の日給、特殊期間従業員の給与、時給制臨時従業員の時給及び劇場従業員の給与
- (b) 調整手当、解雇手当、扶養手当、隔遠地手当、特殊作業手当、夏季手当、年末手当、寒冷地手当、退職手当（人員整理のため合衆国軍隊又は地位協定第十五条1(a)に定める諸機関により解職される労働者及び業務上の就労不能又は業務上の傷病による死亡により雇用が終了する労働者に対する退職手当を含む。）、人員整理退職手当、人員整理あん分手当、通勤手当、転換手当、職位転換手当、年度末手当、

夜間勤務手当、住居手当、単身赴任手当、時間調整給、時間外勤務給、時給制臨時従業員の割増給、祝日給、夜勤給、休業手当及び時給制臨時従業員の業務上の傷病に対して認められる日給

(c) 船員の有給休暇未付与手当、危険貨物手当、乗船手当、機関部手当、機関作業手当、消火手当、外国船手当、外国航路手当、労務手当、出勤手当、小型船手当、油送船手当、引き船手当及び船長・機関長手当

第二条 手当

日本国は、この協定が効力を有する期間、合衆国軍隊又は合衆国軍隊の公認調達機関が適当な証明書を付して日本国で公用のため調達する次のものに係る料金又は代金の支払に要する経費の全部又は一部を負担する。

- (a) 公益事業によつて使用に供される電気、ガス、水道及び下水道
- (b) (a)に規定するものを除くほか、暖房用、調理用又は給湯用の燃料

第三条

日本国は、条約第六条の規定に基づいてアメリカ合衆国が使用を許される施設及び区域（以下「施設及び区域」という。）のうちいづれか特定の施設及び区域を使用して合衆国軍隊が実施する訓練に關し、地位協定第二十五条1に定める合同委員会（以下「合同委員会」という。）における日本国政府の要請に基づき、アメリカ合衆国がその全部又は一部を当該特定の施設及び区域に代えて他の施設及び区域を使用するよう変更する場合には、その変更に伴つて追加的に必要となる経費の全部又は一部を負担する。もゝとも、日本国政府が、当該要請に当たり、日本国がこの条の規定に従つて経費を負担するとの通告をアメリカ合衆国政府に対して行う場合に限る。

第四条

アメリカ合衆国は、従来と同様、前三条に規定する経費の節約に努める。

第五条

日本国は、同国の会計年度ごとに、それぞれ第一条、第二条及び第三条の規定に基づいて負担する経費の具体的金額を決定し、当該決定をアメリカ合衆国に対し速やかに通報する。

第六条

日本国及びアメリカ合衆国は、この協定の実施に関するすべての事項につき、合同委員会を通じて協議することができる。

第七条

この協定は、日本国及びアメリカ合衆国によりそれぞれの国内法上の手続に従って承認されなければならぬ。この協定は、その承認を通知する外交上の公文が交換されていることを条件として、二千一年四月一日に効力を生じ、二千六年三月三十一日まで効力を有する。

(国会答弁例)

〔衆・内閣委 昭五三・六・六
亘理防衛施設庁長官 答弁〕

○亘理政府委員　・・・労務問題につきましては、一昨年から日米間で協議を続けてきました。その発端は、石油ショック以降の日本の賃金、物価の急騰とかあるいは米軍の海外駐留経費の削減等の影響もございまして、特に四十九、五十年度の駐留軍従業員の給与改定が非常に難航したわけでございます。私どもは、国家公務員と同時同率の給与改定を行うべきであるということで米側と折衝いたすわけでございますが、これが難航して、一般公務員に比べて、ときに実施がやっとまとまつても半年もおくれる、こういう

ふうな状態が続きまして、こういうことでは、労使関係の安定あるいは一万数千人の労務者の雇用の安定と、それから家族を含めた、これは十万人に近い人数になるわけでござりますが、生活の確保ということに支障を来すということで、基本的にこの労務問題を相互に協議しよう、ということで一昨年から協議をして、そうして昨年の末に合意したわけでございます。

合意した内容は、これもすでに御承知のとおり、社会保険の保険料の事業主負担金とかあるいは健康診断費とかのいわゆる法定福利費、それから福利厚生費とか褒賞とか災害見舞金とか制服とかのいわゆる任意福利費、それから県の労務管理事務所の人事事務費等にかかります労務管理費、この三つの項目でございまして、これは五十三年度ベースで約六十一億円、これを五十三年度から日本側で負担をするということで合意に達したわけでございます。・・・五十三年度からそういうことで予算措置も行われましたので、五十三年度の基本労務契約においては、その趣旨に沿いまして、社会保険料、これは五十一年度の労務契約で言えば四条の○項であります。それからd項の児童手当拠出金、f項の保健及び医療費、それからg項の安全及び衛生費、h項の褒賞費、j項の宿舎費、k項の従業員の福利費、それからl項の管理費、これらは日本側の負担とする、その他の経費については従来どおり米側において負担するということにいたしたわけでございます。・・・

○柴田（睦）委員 いま言われました部分は、地位協定上合衆国軍隊を維持することに伴う経費には入らないというような解釈をとられたのか。とられたとすれば、その根拠をお伺いしたいと思います。

○眞理政府委員 ただいま申し上げましたとおり、地位協定二十四条一項の経費には該当しないというふうに考えられるわけであります。

地位協定二十四条一項で米国が負担すべき合衆国軍隊を維持することに伴う経費というものを該当するものは、在日米軍がその任務を遂行します上で一般に労働力を使用するのに直接必要とする経費であるという

こと、抽象的に申せばそういうことであると考えるわけでございますが、五十三年度から日本側で負担することになりました福利関係の経費あるいは労務管理費は、これらに該当しないというふうに解しておるわけでございます。・・・

○亘理政府委員 昨年末の合意では、先ほど申し上げましたように法定福利費及び任意福利費並びに管理費を日本側で負担することとしたわけでございまして、本年度の基本労務契約上は、基本給、諸手当は引き続き米側が負担することになつておることは当然でございます。

地位協定二十四条につきましては、先ほども申し上げましたように、合衆国軍隊を維持することに伴う経費に該当するものは何かということでございますが、これは私どもは在日米軍がその任務を遂行する上で一般に労働力を使用するのに直接必要とする経費だ、こういうふうに考えております。ただ、個々の経費がこれにどう当たるかどうかということについては、そのそれぞれの経費の性格に即して判断すべきものであると考えますが、現在の段階では昨年末の合意以上の検討はいたしていない次第でございます。

〔参・内閣委 昭五四・一二・六〕
森山防衛施設庁施設部長・中島外務省アメリカ局長 答弁

○山中都子君 ・・・七三年の三月十三日の当時の大平外務大臣が、政府としてはその運用、つまり地位協定二十四条ですね、この運用につき原則として代替の範囲を超える新築を含むことのないよう措置すると、こう答弁しているんですね。・・・ここで改めてこれをなぜ変更するのか。・・・

○政府委員（森山武君） ・・・当時の外務大臣答弁は、当時の国会におきます論議を踏まえた上で、既存の施設区域におけるリロケーションとかあるいは改修、改築等の代替の場合において、原則として代替の範囲を越える新築というものは含まないよう措置するという政府としての地位協定運用の方針を示したも

のであつて、一般的に新規提供及び追加提供について述べたものではないと私ども承知しております。

○政府委員（中島敏次郎君）……大平答弁は、先ほど施設庁からもお答えがありましたように、地位協定の運用上の指針として、代替関係があるようなものを、既存の施設区域の中に新しい建物をつくるとか、老朽施設を改築するとか、そういうような場合の運用上の指針を外務大臣として当時述べられたものであります。当時の国会の御論議にも明らかでございますが、私どもいたしましては、その既存の施設区域、すでに提供した施設区域の中に新しい建物をつくると zwar いうこともこの地位協定二十四条の施設区域の提供に該当するものであつて、条約上の解釈としては、そのような新規の建物を既存の施設区域の中に提供し、または老朽施設を改修改築するといふことは条約上であるところでありますということを当時よく御説明申し上げたわけでございます。ただ、具体的に当時岩国とか三沢の隊舎の改築の問題でいろいろ御論議が出て、その御論議を踏まえて当時の大平外務大臣が、代替性のあるようなものについては、代替の範囲を、前の取りつぶすものの規模を超えないようにすることによって、施設の整理統合を名として基地の中における建物等をふやしていく、大きくしていく、そういうようなことはするつもりがありませんということをお述べになつたものだというふうに理解しておるわけでございます。……

（参考）

〔衆・予算委 昭四八・三・一三〕
大平外務大臣 答弁

○大平國務大臣 地位協定第二十四条の解釈につきましては、先般來御説明申し上げたところであります
が、この際、政府としては、その運用につき、原則として代替の範囲を超える新築を含むことのないよう
措置する所存であります。……

参・予算委 昭五五・三・一一

玉木防衛施設庁長官 答弁

○上田耕一郎君 ジャ、なぜ思いやり負担で米軍のこれはやっているんですか。

○政府委員（玉木清司君） 思いやり思いやりというお言葉でお尋ねでございますけれども、思いやりとうのは、この新しき日本側の負担を考えました動機あるいはその姿勢を金丸元長官がそういう表現で言われたものでございまして、施設を提供いたしますのは地位協定の二条に基づき、経費の負担は二十四条二項に基づいて実施するものでございますし、労務費の方は地位協定の中にあります第二十四条一項によります米軍の維持の費用についてしさいに検討いたしまして、その中で日本政府が負担してしかるべきと考えたものを提案しておるということでございます。

〔参・決算委 昭五九・四・二三〕
安倍外務大臣・塩田防衛施設庁長官 答弁

○国務大臣（安倍晋太郎君） 思いやり予算につきましては、今、日米間には安保体制というのがありますし、その根幹として在日米軍の駐留が行われております。この駐留が円滑かつ効果的に行われると、そして我が国自身の安全保障の観点及び在日米軍従業員の雇用の安定という見地から地位協定の枠内においてなしえべきことはしなければならないと、こういう考え方でなされると、こういうふうに思つて判断しております。

○政府委員（塩田章君） 先ほど外務大臣からもお答えありましたが、この点私どもは、地位協定二十四条二項による、施設関係の方は、二十四条二項による日本側の負担であつて、いわゆる俗称として思いやりといふ言葉が使われておりますけれども、日本側に全く義務のないものを文字どおりの意味の思いやりとして

提供しているのではない。あくまでも根拠規定としては地位協定二十四条二項であるというふうに理解しております。

〔衆・予算委一分科 昭六〇・三・七
宇都防衛施設庁施設部長 答弁〕

○吉井分科員 次に、よく基地のこうした問題に使われる言葉の中に、思いやり予算という言葉が使われます。この思いやり予算というのは一体どういうものなのか、その性格と経緯についてお尋ねをしたいと思います。

○宇都政府委員 現在思いやり予算と言われております予算は、正確には米軍の提供施設、区域に日本政府の経費の負担で施設を新築あるいは改築あるいは改築に準じた改修等を行いまして米側に追加提供等を行う事業でございまして、予算的には提供施設整備事業ということで進めております。

この事業は昭和五十四年度から実施されておりまして、事業の内容としましては、住宅とか隊舎というような在日米軍の生活の基盤になる施設、それから汚水処理施設等の環境整備の施設、その他提供施設内につくります各種の施設の建築等を行つておるところでございます。

○宇都政府委員 その経緯につきまして少し詳しく御説明申し上げますが、この提供施設整備に先立ちまして、昭和五十三年度から、在日米軍経費のうちの、そこに勤めております日本人従業員に関する労務費の一部を負担することにいたしました。その後五十四年度から、ただいま申し上げましたように工事費の部分を負担するようになったわけでございますが、五十三年度の予算要求をする時点あるいは五十四年度の予算要求をする時点におきまして、日本におきますドルが大変安くなりまして、当時の在日米駐留軍の駐留経費が大変逼迫してまいりまして、米軍の基地の運営あるいは米軍軍人軍属等の生活の上で、ドル安・円高の影響

を受けて、米軍が大変困窮しておった事情がござります。

その時期に、当時の防衛庁長官であります金丸大臣が、日本政府の手で地位協定の範囲内でできるだけの経費の負担をすべきではないかというお考えを持ちまして、そのお考えを思いやりという表現であらわされたわけでございますが、そういう発端でこの事業が進められてきておるところでございます。

〔衆・予算委 昭六一一一六〕
味村内閣法制局長官・藤井外務省北米局長 答弁

○味村政府委員 いわゆる地位協定の二十四条に「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。」とございまして、その二に、「日本国は、第二条及び第三条に定める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なうことが合意される。」こうなっておりますので、施設、区域並びに路線権の提供のための経費等二十四条二項に定めます経費以外のものは合衆国が費用を負担するとということに相なっているわけでございます。これを基本として先ほど先生の言われました費用負担の問題は解釈すべきものである、このように存じます。

ただ、地位協定上この「合衆国軍隊を維持することに伴うすべての経費」という中に労務費がどの程度含まれるかということは、これは合理的な解釈の問題になろうかと存じます。

○藤井(宏) 政府委員 労務費につきましては、ただいま法務局長官が御指摘になりましたように、二十四条の解釈の範囲内で昭和五十三年、五十四年に福利厚生費等一部の経費につきまして、米軍が直接負担すべき経費以外のものとして日本政府としてはこれを負担してきておるわけでございます。最近、特に近年円高

等の事情によりまして米軍の駐留経費が逼迫しておるという事情もござります。これが日本人の従業員、労働者の雇用の不安定にもつながるという事態がござります。この点について十分な検討を今後ともしていく必要があるということは一方にあるわけでございますけれども、他方、従来政府が累次答弁申し上げておりますように、労務費につきまして現行の地位協定二十四条一項の解釈、これにつきましては、これ以上日本政府がこの二十四条一項のもとにおきましてさらに労務費を見ていくということには限界があるということは累次政府が答弁しておるとおりでござります。

(参考資料)

○内閣官房長官談話（平成二年十一月二十日）

一 最近の国際情勢の変化の中において、日米安保条約は、引き続き日米関係の基礎をなす強固なきずなであり、我が国が自らの平和と安全を確保し、広くアジア・太平洋地域の発展を図っていくための不可欠な枠組みとして機能しております。

二 我が国は、従来から、このような意義と重要性を有する日米安保体制の効果的な運用を確保していくことは極めて重要なとの観点から、在日米軍経費負担問題について自主的にできる限りの努力を払ってきているところであります。

三 政府は、このような努力の一環として、今般の中期防衛力整備計画策定の作業の中で検討した結果、在日米軍の駐留支援については、「新たな措置を講ずる」とこといたしました。

四 具体的には、次の方針で対処することとしております。

在日米軍経費負担のうち、在日米軍従業員の基本給等及び光熱水料等を対象として、平成三年度から段階的に負担の増大を図り、中期防衛力整備計画の最終年度である平成七年度にその全額を負担することと

し、これに必要な特別協定を米国と締結の上、今通常国会に提出する。

(1) ロメモ