# 駐日美軍預算談判之觀察

楊雯婷

戰略資源所

## 壹、新聞重點

美日政府於2020年11月9－10日開始在日美軍駐留費用進行談判。12月11日日本政府決定不在2020年底就在日美軍之駐留費用，與美國達成協議。12 月中旬內閣通過的 2021 年度預算案暫時定為2,029 億日圓。[1]日本政府負擔的美軍駐留費用在日文又被稱為「思いやり予算」(體貼預算)。日本從 1978 年開始負擔美軍基地日本員工的福利費用，1987 年美日簽定特別協定，日本另外負擔員工的基本薪資、部分水電費、美軍移地受訓費。目前日本負擔的費用包括：（1）美軍基地日本員工的薪資（勞務費)；(2）美軍的宿舍等的建設費（設施整備費)；(3）基地的水電費；(4）美軍移地訓練時所需費用。本文將分析日本目前的美軍駐留費用負擔情況，以及美日兩國可能的談判走向。

## 貳、安全意涵

### 一、川普政府過度要求駐軍負擔費造成同盟國極大困擾

原本美日之間談判美軍駐留費用的慣例為在 12 月底前達成協議，未能達成協議算是少見的特例。歸根究柢，還是因為美國總統川普（Donald Trump）要求盟國大幅增加負擔美國駐軍的費用，使得談判僵持。川普要求部分先進國盟友接受「Cost Plus 50」方案，即該國不但要補助美國駐軍當地的所有費用，還要額外再付五成。[2]南韓

---

[1] 〈米駐留費、年内合意見送り　来年度は暫定予算計上へ〉,《日本経済新聞》, 2020 年 12 月 11 日，https://www.nikkei.com/article/DGKKZO67223040Q0A211C2PP8000/。

[2] Stacie L. Pettyjohn, "'Cost Plus 50' Could Damage U.S. Alliances. Here's What You Need To Know," *Washington Post*, March 15, 2019, https://www.washingtonpost.com/politics/2019/03/15/cost-plus-could-damage-us-alliances-heres-what-you-need-know/; Rick Berger, "'Cost Plus 50' and Bringing U.S. Troops Home: A Look at the Numbers," *War on the Rocks*, March 15, 2019,

首當其衝，2019 年美韓兩國談判美軍駐留費用時，川普政府提出要南韓負擔比前一年超過 5 倍的費用（50 億美元），談判因此陷入僵局。

川普政府亦要求日本政府大幅增加駐軍負擔費。前白宮國安顧問波頓（John Bolton）在《事發之室：白宮回憶錄（*The Room Where It Happened: A White House Memoir*）》書中披露，他 2019 年 7 月訪日時，要求日本每年分攤 80 億美元（約 8,400 億日圓），約為目前費用的四倍。有鑑於此，日本政府有意避開與川普政權談判在日美軍駐軍負擔費用。《日本經濟新聞》報導便引用日本政府高官的說法：「比起要求大幅增加駐軍負擔費的川普政權，還是跟重視同盟國的拜登 （Joe Biden）談才是上策」。[3]

**二、日本負擔比例比其他同盟國高**

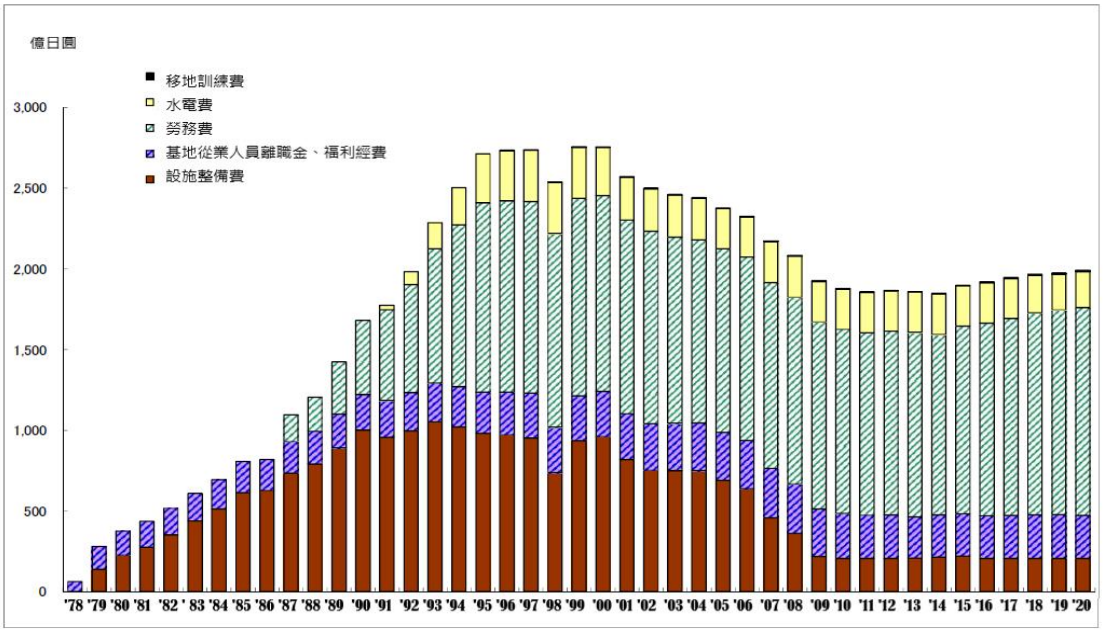
談判陷入僵局的另一個原因為，日本在美國盟友中，向來已是負擔駐軍費用比例偏高的盟友。日本去年所支出的負擔額已高達 20 億美元，且如圖 1 所示，這十年來都維持在 1,850 億~2,000 億日圓程度。圖 2 為 2004 年（之後美國國防部沒有公布官方的統計資料）美國國防部的統計資料，各盟國負擔的駐日美軍費用比例中，日本名列前茅，負擔近 75%的費用。此外，日本防衛省曾於 2017 年在眾議院預算委員會中公布，其試算的日本負擔比例約 84.4%。該年美軍駐留總費用為 2,210 億日圓，而日本支出約 1,910 億日圓。[4]連美國前國防部長馬提斯（James Norman Mattis）於 2017 年訪日時，都曾讚揚日本是負擔駐留美軍經費的「模範」。因此美國若仍要日本付出更高比例，日本政府及社會都難以接受，將引起極大反彈。

---

https://warontherocks.com/2019/03/cost-plus-50-and-bringing-u-s-troops-home-a-look-at-the-numbers/.

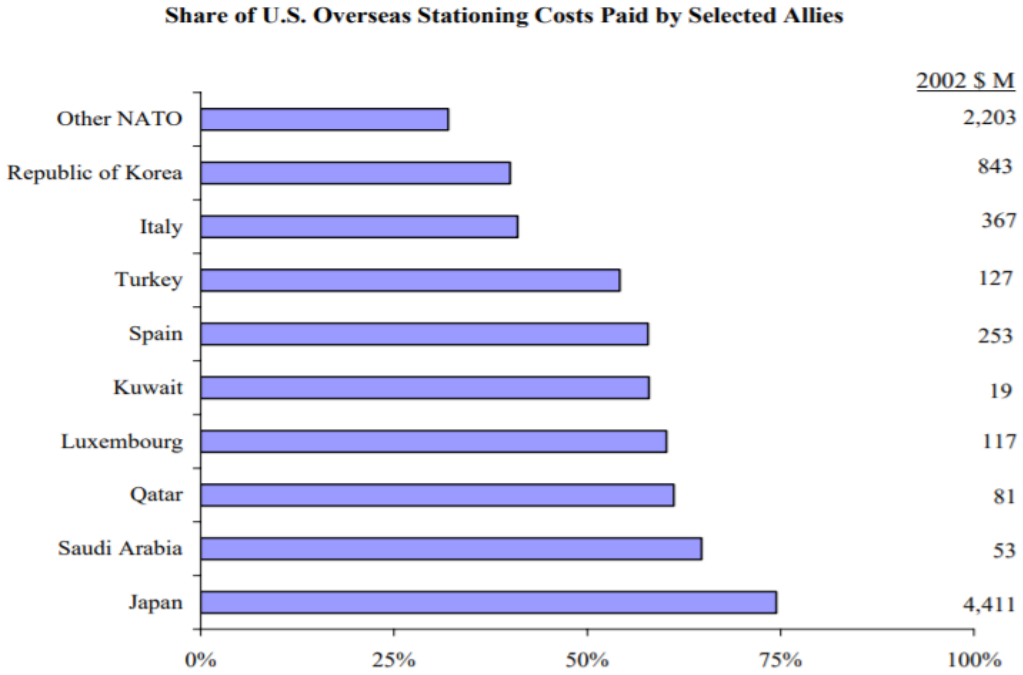
[3] 同註 1。

[4] 〈在日米軍駐留経費、日本負担は 86%　防衛省試算〉，《日本経済新聞》，2017 年 1 月 26 日，https://www.nikkei.com/article/DGXLASFS26H64_W7A120C1PP8000/。




**圖一、日本負擔的駐日美軍費用（1978 年~2020 年）**

資料來源：防衛省，＜在日米軍駐留経費負担の推移＞，https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us_keihi/suii_table_r02.html。




**圖二、各盟國負擔的駐日美軍費用**

資料來源：U.S. Ministry of Defense, *Statistical Compendium on Allied Contributions to the Common Defense*, 2004, https://archive.defense.gov/pubs/allied_contrib2004/allied2004.pdf

# 參、趨勢研判

## 一、拜登政府對日談判態度可看出對同盟國立場

由於目前規定日本負擔美軍駐留費用的協定，為 2016 年到 2020 年五年期，此協定將在 2021 年 3 月底到期，因此在明年 3 月底之前勢必要與美國達成新的協議。由於美日的美軍駐留費用談判，應是拜登上台之後首個與同盟國間的協定談判，為了表現重視同盟國的姿態，拜登政府可能不會為難日本，依日本編列的 2,029 日圓預算（實質上亦為近年最高）達成協議。[5]

不過，雖然川普之前已經獅子大開口要求日本負擔四倍費用、80 億美元，但是拜登政府基於美國是新冠肺炎的重災區、經濟大受影響，還是有可能要求日本負擔比目前編列的預算更高的費用。

不論如何，各同盟國都等著看拜登所謂的「重視同盟國」立場，到底是為了抨擊川普政府因駐軍費用與盟國爭執不下，還是真心想修復美國與同盟國的關係。

## 二、談判若不順將影響美軍基地從業人員的生計問題

之前美韓國就美軍駐留費的談判觸礁，結果就是在美軍基地工作的韓國員工遭受衝擊。2020 年 4 月協定期限過期，部分韓國員工只好被迫放無薪假，直到 6 月兩國決定由南韓負擔所有勞務費用才解決此問題。有鑑於此，美駐留軍工會沖繩地區本部執行委員長與那霸榮藏便擔憂萬一明年 4 月還沒辦法談判出新的協定，基地的員工生計堪慮。目前日本國內在美軍基地工作的日本員工有 3 萬 5 千人，若明年 4 月未能達成協議，則這些人的生計將受到極大影響。[6]

---

[5] 例如：拜登曾投書南韓的《韓國聯合通訊社》，批評川普政府因駐韓美軍負擔費用問題，威脅要撤回在南韓的美軍，並主張應強化同盟。〈バイデン氏、同盟国軽視を批判　韓国・聯合に寄稿〉，《日本経済新聞》，2020 年 10 月 31 日，https://www.nikkei.com/article/DGXMZO65713380R31C20A0NNE000/。

[6] 〈思いやり予算交渉、気をもむ沖縄　米軍雇用は人気職種〉，《日本経済新聞》，2020 年 12 月 17 日，www.nikkei.com/article/DGXZQOJC0951P0Z01C20A2000000/。

（責任校對：江炘杓）