

新たな安全保障環境下における
沖縄の基地負担軽減に向けて

令和3年3月

米軍基地問題に関する万国津梁会議

目 次

はじめに	1
第 1 章 辺野古新基地計画の見直しと普天間飛行場の危険性除去に向けて	3
1 . 辺野古新基地計画は、直ちに中止すべきである	3
2 . 普天間飛行場の運用はむしろ増加している	5
3 . 海兵隊の新構想に合わせた抜本的な見直し	6
第 2 章 米中の戦略的競争と沖縄への含意	7
1 . 米中戦略的競争の様々な側面	7
2 . バイデン政権下における米中関係	9
3 . 日米同盟と沖縄への含意	11
第 3 章 米軍の新作戦構想と沖縄	15
1 . 米国の新たな作戦構想	15
2 . 米軍の新作戦構想の沖縄への影響	17
3 . 「有事の基地負担」から目を背けてはならない	18
4 . 米軍の戦略見直しを契機とした沖縄の基地負担軽減に向けて	19
第 4 章 インド太平洋外交と沖縄	21
1 . 単純化する抑止論	21
・ 普天間飛行場返還合意とその空洞化	21
・ 「保守化」現象と沖縄	22
・ 対中脅威論の弊害	22
2 . 多角的ミドルパワー連携への道	23
・ バイデン政権下での展望	23
・ ミドルパワー連携としてのインド太平洋外交	24
・ ミドルパワー連携から生まれる戦略的視野	24
3 . まとめ	25
第 5 章 アジア太平洋の緊張緩和と沖縄	27
1 . アジア太平洋の国際環境と沖縄	27
2 . 広島、長崎の事例	28
3 . 沖縄県の取り組みとさらなる可能性	29
4 . 沖縄における受け皿の必要性	31

第6章 日米地位協定をめぐる現状と自治体	33
1. 本章の目的	33
2. 沖縄県と日米地位協定の問題	33
3. 日米地位協定に関する自治体の取り組み	34
・見直しの要請	34
・協定	35
4. 協定に関する自治体の取り組み	36
・大分県・由布市・九重町・玖珠町（日出生台演習場）	36
・他自治体との比較	37
5. 提案	39
・協定の当事者と運用	39
・協定の内容	40
（参考） 基地の米軍使用に関する協定	41
おわりに	43

令和2年度 米軍基地問題に関する万国津梁会議 委員名簿

参考資料

各自治体における基地使用協定

新田原基地	1
鹿屋基地	3
築城基地	6
千歳基地	8
日出生台演習場	9

沖縄県他国地位協定調査結果（沖縄県公表資料）

日本及びNATO加盟各国の協定等の違いについて	13
日本及びNATO加盟各国の協定等の違い(イメージ)	14

はじめに

2020年3月、「米軍基地問題に関する万国津梁会議」は、「在沖米軍基地の整理・縮小についての提言」を玉城デニー沖縄県知事に提出した。そこでは、沖縄への過重な基地負担が日米同盟の安定を阻害するとの基本認識に立ち、主に以下の三点を提言している。

辺野古新基地計画は、軟弱地盤の存在によって工期と費用が大幅に増大し、技術的にも財政的にも完成が困難である。新基地建設は即時中止し、本来の政策目的である普天間飛行場の危険性除去のため、同飛行場の運用停止を急ぐべきであること。

米国の中国に対する軍事的優位が喪失して沖縄に所在する基地の脆弱性が認識されるなかで、海兵隊を含む米軍の態勢見直しが始まっている。沖縄の米軍についても、日本本土やアジア太平洋各地に分散することで基地負担の軽減を図るべきであること。

アジア太平洋地域の安全保障にとって、軍事的抑止とともに緊張緩和と信頼醸成が不可欠である。沖縄を、その地理的・歴史的特性を生かし、地域協力ネットワークのハブとすべきであること。

この提言から1年が経過し、様々な状況の変化があった。また、前回提言で触れていない論点が残されていた。これらを踏まえて、今年度の提言書「新たな安全保障環境下における沖縄の基地負担軽減に向けて」は、各章で次のように提言している。

第一に、辺野古新基地建設について、2020年4月、沖縄防衛局は、軟弱地盤の改良のための設計変更等に係る公有水面埋立変更承認申請書を沖縄県に提出したが、技術的・財政的問題点は解消されていない。コロナ禍で日本の財政がひっ迫するなか、工事の妥当性が一層問われている。辺野古新基地計画は、技術的・財政的に見て「唯一の解決策」ではなく「最もあり得ない選択肢」であり、ただちに中止すべきである。

また、近年、普天間飛行場の運用が増大するとともに、米軍の新たな訓練が県民生活に多大な影響を与えている。日本政府は、辺野古新基地計画の帰趨にかかわらず、普天間飛行場の使用を減らすとともに、本来の目的である同飛行場の速やかな危険性除去と運用停止を可能にする方策を、米国政府や沖縄県とも協議し、早急に具体化するべきである。

第二に、米中の政治的・軍事的対立が激化している。台湾を焦点とする両者の対立は、意図しない武力衝突に発展する懸念もあり、日米中の政治指導者に慎重さが求められている。バイデン新政権のもと、米国は、同盟国の協力を重視する姿勢であり、日本が自らの立場を主張する機会が生まれている。日本政府と沖縄県は、米中の緊張緩和の必要性、沖縄の基地負担の軽減について、明確に発信すべきである。

第三に、米国の新たな作戦構想が具体化しつつある。米軍は、依然として沖縄を軍事拠点

として重視する一方、中国のミサイルの射程内にある沖縄の脆弱性に対応して、アジア太平洋地域への分散を進めることになる。沖縄県は、トラック 2 の専門家会合の開催などを通して、現在行われている米軍態勢の見直しをめぐる議論や作業に対し、基地負担の軽減に向けた意見を反映させるための取り組みを行うべきである。

また、仮に沖縄基地を拠点として強化すれば、有事に沖縄がミサイルの標的となるリスクを高めることにも留意すべきである。

第四に、近年、日本の安全保障政策は、対中国脅威論をベースとして日米同盟への依存を強めており、沖縄の基地負担に関する思考停止と言うべき状況を生んでいる。この状況を打開するために、地域のミドルパワー諸国との連携によって、米中対立を緩和するとともに、米国のプレゼンスを地域全体で支える発想があつてしかるべきである。

第五に、米中対立の長期化に伴い、沖縄を地域の信頼醸成ネットワークのハブとすることが緊急の課題となっている。沖縄県は、広島・長崎との連携を含め、沖縄の持つ象徴性を生かした交流の場を早急に作るべきである。

第六に、米軍の訓練が本土でも増大していることに伴い、自衛隊基地や演習場を抱える地元における騒音や低空飛行の被害が拡大している。日米地位協定の抜本的な改定が急務だが、同時に、住民の生活を守る立場から、自治体が米軍の行動について具体的に発言していく重要性が高まっている。自治体を取り得る手段として、地域の防衛局との間で、基地の米軍使用に関する協定を締結することが考えられる。自治体同士や住民との情報・意見交換を通して、協定を実効性のあるものにするための継続的な取り組みが行われるべきである。

このように、本提言書は、米中関係の現状を踏まえて日本外交のあるべき姿を展望するとともに、米軍の対中抑止構想を踏まえた沖縄の基地負担軽減の道筋を提示するものである。

この提言が、東京、ワシントン DC はもとより、基地関連自治体を含む多くの国民に、日本の安全保障と沖縄問題を考える一助となれば幸いである。

第1章 辺野古新基地計画の見直しと普天間飛行場の危険性除去に向けて

本章では、辺野古新基地計画の現状と普天間飛行場の運用状況を検証し、「辺野古移転を前提とした普天間返還」という既定の方針の非合理性を改めて論じることとする。

普天間飛行場は、市街地に囲まれ、その騒音と危険性の面で住民生活と共存し得ない意味で、本来、存在してはならない飛行場である。また、大浦湾の軟弱地盤を含む広大で複雑な地形を埋め立てる辺野古における新基地建設は、公共事業の観点から見て適地ではありえない。

こうした実現可能性の乏しい移設計画によって、本来あってはならない飛行場の存続が正当化され、移設の賛否をめぐる政府と沖縄県が対立し、県民の間に分断が生まれていることは、すべての関係者にとって不幸であり不毛である。そこに、問題の本質があることを改めて指摘しておきたい。

1. 辺野古新基地計画は、直ちに中止すべきである

日本政府は、辺野古新基地計画が普天間飛行場の危険性除去のための「唯一の解決策」であるとして、工事を継続している。昨年 の 当 会 議 の 提 言 書 に お い て、我々は、次のように論じた。

「辺野古新基地計画は、軟弱地盤の存在が明らかになるなど、技術的にも財政面からも完成が困難であることが明白になりつつある。日本政府は本来の目的である普天間飛行場の速やかな危険性除去と運用停止を可能にする方策を、米国政府や沖縄県とも協議しつつ、早急に具体化すべきである。」

その後一年が経過したが、辺野古新基地計画の非合理性は、ますます明らかとなっている。

第一に、建設予定地の大浦湾海底にある軟弱地盤の地盤改良に伴う工費の増大、工期の長期化という問題は何ら解決されていない。2019年12月、政府は、軟弱地盤に対応するための地盤改良工事を追加した場合、辺野古新基地の完成と提供手続き完了まで約12年、総工費は約9300億円という見積もりを発表した。専門家の意見によれば、これは最も円滑に進んだ場合の見積もりであり、実際にはそれ以上の年数と経費がかかると予想される。また、完成後も埋立地では不均一な地盤沈下（不同沈下）が生じる恐れがある。沖縄防衛局の資料によれば地盤沈下は70年後も続き、長年にわたって莫大な補修経費が必要となる。

昨年4月、沖縄防衛局が提出した設計変更に伴う海面埋め立て承認申請においても、軟弱地盤の面積や深さ、地盤改良工事に用いる砂杭の本数等の記載がないなど、工法や工期、費用を見積もる基本的な前提が不明確なままである。

第二に、辺野古新基地建設工事が進んでいない。沖縄防衛局の資料等に基づく沖縄県の

算出によれば、2021年1月末時点において、事業全体における埋立土砂の必要量は2062万 m³であるのに対し、これまでの埋立土砂の投入量は89万2000 m³であり、土砂の投入量でみた場合、埋立工事の進捗は、約4.3%に過ぎない。また、軟弱地盤のある広大な大浦湾は未着手のままである。政府は、埋め立て工事を継続することで、沖縄県民に対し、もう引き返すことはできないという「あきらめ感」を抱かせようとしていると考えられるが、決して工事は引き返すことができないほどには進んでいない。同時に県民があきらめでも、工事が完成する見通しはない。さらには、多くの沖縄県民の辺野古新基地建設への反対の意思は依然として根強い。2019年2月24日に実施された県民投票で、有効投票数の72.15%にあたる43万4273票が、辺野古新基地建設のための埋立てに「反対」の票を投じたことは、多くの沖縄県民の意思を歴史に刻み込んでいる。

なお、沖縄防衛局が提出した変更承認申請書では、埋立土砂の採取地として沖縄本島南部の糸満市や八重瀬町などが含まれている。これらの地域には沖縄戦の戦没者の遺骨が今も残っており、埋立工事に遺骨の混じった土砂が使われる可能性があるが、沖縄戦で多くの犠牲を払った沖縄県民の心情に照らせば、到底容認できるものではないことを指摘しておきたい。

第三に、新型コロナウイルスの世界的な感染拡大の影響である。感染拡大に伴う経済悪化のために、日本政府は財政出動を繰り返しており、すでに莫大な借金を抱えた日本の財政は深刻な状況になっている。昨年度の提言書で「辺野古新基地計画にかかる莫大な費用を、別の用途のために使用した方が、日本の政治や経済、さらには安全保障にとってはるかに有益であろう」と指摘したが、この指摘はコロナ禍のなかでより現実的になっている。

このように、辺野古新基地建設工事は、巨額の税金を使った公共事業としての合理的を欠き、完成まで少なくとも12年以上にわたって普天間飛行場の危険性を放置することになることから、「唯一の解決策」ではなく、「最もありえない選択肢」と言うべきである。また、辺野古新基地計画に固執することが政府と沖縄県の対話を阻む要因となっていることから、地方自治のあり方をめぐる大きな政治的課題でもあり続けている。

米国内でも辺野古新基地計画に対して疑問が提起されている。2020年6月、国防権限法案審議のなかで、米連邦議会下院軍事委員会の即応力小委員会は、大浦湾海底での地震の可能性及び不安定性の懸念が高まっていること等を指摘し、国防総省に対し報告を求める条項を可決した。この条項は、軍事委員会で削除されたものの、米議会でも問題視する動きがあることは注目すべきである。また、2020年11月の米国の有力シンクタンクCSISの専門家によるレポートは、この工事は様々な問題を抱え、費用も高騰し、「完成しそうにない」と指摘した¹。

政府は、技術面、財政面に加えてあまりにも多くの問題を抱えた辺野古新基地計画をただちに中止し、沖縄県との真摯な協議を行うべきである。

¹ Mark F. Cancian, *U.S. Military Forces in FY 2021: Marine Corps*, Nov 16, 2020, <https://www.csis.org/analysis/us-military-forces-fy-2021-marine-corps>

なお、辺野古新基地に陸上自衛隊の水陸機動団を常駐させる計画があるという報道があった²。そもそも辺野古新基地計画の目的は、普天間飛行場の危険性の除去であって、自衛隊配備は大きな目的変更であり、関連自治体や住民に知らされないまま計画が進められれば、国と県・地元との間の亀裂を深め、政府の基地政策全体への不信感を高めることを銘記すべきである。

2. 普天間飛行場の運用はむしろ増加している

辺野古新基地の建設が当初の予想を大きく超えて長期化する現状を考えれば、普天間飛行場の危険性除去に向けた早急な取り組みがますます求められている。しかし、最近、普天間飛行場による周辺住民の負担は、むしろ増大している現実がある。

普天間飛行場での軍用機の離着陸回数は、2017年度の1万3581回から2018年度の1万6332回、2019年度の1万6848回と増大している（2020年度は2021年1月時点で1万4994回）。そのうち外来機の離着陸回数は、2017年度415回、2018年度1756回、2019年度2776回となっている（2020年度は2021年1月時点で2157回）。特に固定翼の外来機の離着陸回数は、2019年度には前年比で約1.8倍の2678回となっている。

日本政府も普天間飛行場の危険性除去と住民への基地負担軽減に向けて何もしてこなかったわけではない。2014年7月には、普天間飛行場の空中給油機KC-130が岩国基地への移転を開始し、同年8月に移転が完了した。その結果、KC-130の移転前の普天間飛行場の離着陸回数は月平均141回であったが、2017年度時点では、移転後の離着陸回数は月平均30回となった³。また2016年9月、普天間飛行場所在のオスプレイなどの沖縄県外への訓練移転が合意され、年間2～3回、2～4機が沖縄県外で訓練している⁴。

しかし、政府の取り組みにもかかわらず、普天間飛行場周辺の住民の基地負担は軽減されておらず、むしろ増大している。15機のKC-130の岩国移転にもかかわらず、普天間飛行場の常駐機は、MV-22オスプレイやCH-53Eの配備によって2009年の52機から2013年の56機、2018年の58機に増加している。また、2017年の米政府会計監査院の報告書によれば、KC-130は、岩国周辺に十分な訓練地がないために、沖縄に戻って訓練せざるを得ないという⁵。オスプレイなどの沖縄県外への訓練移転も、政府の言うような基地負担軽減の効果をあげていない。

このように、常駐機数の増加と外来機の使用増などによって、普天間飛行場における軍

² 『沖縄タイムス』2020年1月25日；『共同通信』2020年1月25日配信。

³ 沖縄県宜野湾市『宜野湾市と基地』2017年3月、89頁。

⁴ 防衛省・自衛隊「オスプレイ等の訓練移転」

https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saihen/iten_osprey.html

⁵ United States General Accounting Office, *Marine Corps Asia Pacific Realignment: DOD Should resolve Capability Deficiencies and Infrastructure Risks and Revise Cost Estimates*, April 2017, p. 19.

用機の離着陸回数は増大し、騒音も増大しているのである。なお、外来機の離着陸回数
の増大は、後述する米空軍による新戦術構想「機敏な戦闘運用」(ACE)によって嘉手納基
地などに配備された戦闘機が普天間飛行場を使用していることも影響している。

普天間飛行場の負担が目に見える形で軽減されない状況では、同飛行場の危険性除去
に向けた熱意が疑われざるを得ない。また、米軍の運用について意見を述べることなく黙
認するのは、地元の悲願よりも米軍の都合を優先することであり、政府に対する沖縄の不
信感の根源ともなっている。政府は、そうした姿勢を改め、米軍の運用についても真剣に
協議し、普天間飛行場の使用を極力減らすための眼に見える努力をすべきである。

3 . 海兵隊の新構想に合わせた抜本的な見直し

昨年の提言で述べた通り、海兵隊は新たな戦術構想「遠征前方基地作戦」(EABO)の
もとで、大規模な基地に依存しない、分散された小規模な部隊での運用を志向している。
また、第3章で述べる通り、昨年策定された米軍の新たな戦術構想のもとで、米軍全体も
ローテーションを重視した配備を目指している。こうした中で、普天間飛行場の航空部隊
の訓練にとどまらず、所在そのものを沖縄県外に分散移転する可能性が生まれつつある。

これまで、海兵隊は、海兵空地任務部隊(MAGTF)という組織編成の下、司令部、陸
上部隊、航空部隊、兵站部隊の一体運用を行うことから、航空部隊のみの長期のローテ
ーション配備は困難だと言われてきた。またそれは、普天間飛行場を返還するために沖縄県
内に代替飛行場を建設する最大の理由ともされてきた。しかし、新たな戦術構想を踏まえ、
航空部隊とともに陸上部隊も合わせた分散化・ローテーション化を進めることで普天間飛
行場を含めた沖縄の過重な基地負担の軽減を目指す条件が生まれている。政府は、この機
を活かし、米軍の抑止力を維持しながら沖縄の基地負担を大幅に減らす新たな目標を持っ
た日米協議に臨むべきである。

同時に、冒頭に述べたように、普天間飛行場が本来あってはならない飛行場であるとい
う事実は、周辺住民の生命と生活にかかわる問題として、辺野古新基地建設の帰趨にかか
わらず、最優先に解決すべき問題であるという原点を忘れてはならない。

第2章 米中の戦略的競争と沖縄への含意

米中対立は、日本、特に沖縄をとりまく国際環境に重大な影響を与えるだろう。この対立がコストの高い危険な軍拡競争になったり、軍事的危機や戦争になることがないように管理するには、かなりの慎重さと勇気、そして賢明さが、米中だけでなく日本の指導者の側にも必要とされている。

米中対立の高まりには、以下のような様々な側面がある。

1. 米中戦略的競争の様々な側面

第一に、米中対立は、バランス・オブ・パワーの構造的な変化とそれがもたらす深い心理的影響を反映している。歴史は、権力の移行が国際的な平和と安定にとって大きな挑戦となることを示している。その理由は、支配的な大国が台頭する大国に対して抱く不安と、台頭する大国が既存の国際秩序に対して、そしてその台頭を妨げようとする支配的な大国の試みに対して抱く不満にある。多くの米国の論者が指摘してきたように、20世紀は米国の世紀であった。この間、米国は、二つの世界大戦とソ連との冷戦に勝利する上で極めて重要な役割を果たした。米国は、経済力、技術力、軍事力とその国際的な影響力を着実に増大させてきた。20世紀の成功によって、米国という国家には、多くの米国人が自由で民主主義的な理想と価値に触発された「リベラルな国際秩序」と考えるものを確立し、守り、そして促進するという国家的な任務と道徳的な責任感が植え付けられた。建国以来、米国は常に新興国であり、中国のような挑戦国に直面したことがなかったため、中国の台頭の米国民への心理的影響は根が深い。中国にとっても、この権力移行の心理的影響は同様に重要である。一世紀にわたる民族的な屈辱（中国のいう「百年国恥」）の後、中国の指導者たちは現在、「中国の夢」という考えを喧伝している。それは、国民全体が貧困から抜け出し、民族的な統一を回復し、そして国際秩序において正当な地位を取り戻す、というものである。米国は、当初こそ中国の経済発展を奨励し促進したものの、中国は今や米国を苛立たせ、米国は関与政策から離れて封じ込め戦略へと向かっている。

第二に、米国と中国は、アジア太平洋地域において軍事的競争に陥っている。1990年代以降の中国の軍事的近代化によって、米国は西太平洋における軍事的優位を喪失しつつあり、中国周辺の領域では中国の軍事力に対して米軍はますます脆弱になっている。このような軍事バランスの変化にいかに対応すべきかについて、米国内で激しい議論がなされてきた。ある論者は、中国と競争し、インド太平洋地域において中国に対して軍事的優位を維持するため、技術的優位を活用し、安全保障面で同盟やパートナーシップを強化すべきだと論じる⁶。別の論者は、そのような対応は、あまりにもコストが高く非現実的であり、

⁶ Michèle A. Flournoy, "How to Prevent a War in Asia: The Erosion of American Deterrence Raises the Risk of Chinese Miscalculation," *Foreign Affairs*, June 18, 2020.

危険な軍拡競争を引き起こしてしまうと主張する。それゆえ彼らは、軍事的優位を追求するよりも、米中間の「相互に相手の軍事行動を拒否する状態」の構築による安定的な軍事バランスを提唱する⁷。他方で中国は、自国の軍事力の増強を、領有権や海洋における安全保障上の利益を守るための「積極的防御」の一部として見ている。経済力の増大とともに、中国は、米国の技術的・量的な軍事力の向上に対抗する意志と能力を持つに至った。中国は、自国周辺や台湾のような核心的利益にかかわる有事への米軍の介入を複雑化し、阻止するため、地理的近接性という利点を活用しつつ、米国の国防当局が「接近阻止・領域拒否」(A2/AD)能力と呼ぶ能力を向上させようとしている。

第三に、経済的相互依存の進展が米中間の安定と協力を促進すると、これまで多くの専門家が信じていた経済の領域でも、二国間の競争を強める力学が働いている。米国政府内には、かつて、経済的な関与政策や世界貿易機関への加入によって、中国は「責任あるステークホルダー」になるとともに国内の政治システムも自由化されるという考えがあった。だが、多くの人々は、中国が経済における国家の役割を高め、中国市場への公平なアクセスを妨げ、知的財産権を損ない、そして海外に権威主義的な開発モデルを輸出してさえいることに失望している。米国の指導者たちは、中国との経済関係は、中国が米国の科学や技術における優位を奪って軍事面に応用することを許すことで、安全保障上の悪影響が生じるとますます考えるようになってきている。彼らは、中国のデジタル技術・製品・ネットワークが米国の安全保障を損なうことを恐れている。そして彼らは、米国の研究機関への中国のアクセスを制限したり、ハイテク面での貿易や投資を規制したり、サプライチェーンを中国から分散化したりすることによる「経済的デカップリング」を支持している。他方、中国は、米国の経済面での敵意の高まりを、中国の経済的台頭を封じ込めるために仕組まれたものと見ている。中国は、米国の関税措置に対する報復に加えて、非西洋諸国との貿易や投資、デジタル協力を強化し、自国における科学技術研究に力を入れることによって、自国版の「経済的デカップリング」への取り組みを始めている。

第四に、米中関係におけるイデオロギーをめぐる競争が際立ちつつある⁸。新疆ウイグル自治区や香港における出来事は、中国の政治的弾圧への米国の批判を高め、中国共産党の政治的正統性に対する疑問を米国の政治コミュニティの間に引き起こし、台湾に対する米国の支持を強めた。米国はまた、中国への好意的な見方を広げることを目的とした、米国の同盟国を含む諸外国に対する中国の海外工作に懸念を抱いている。中国に批判的な米国人は、中国が地域的にも世界的にも非リベラルな勢力圏を拡大しようとしていることに不安を感じている。これに対して中国は、米国による内政問題への干渉だと非難し、特に

⁷ Michael D. Swaine, Jessica J. Lee, and Rachel Esplin Odell, *Toward an Inclusive and Balanced Regional Order: A New U.S. Strategy in East Asia* (Washington, D.C.: Quincy Institute for Responsible Statecraft, January 2021).

⁸ Zack Cooper and Laura Rosenberger, “Democratic Values Area a Competitive Advantage: The Contest with Authoritarianism Requires the United States to Understand Its Strengths,” *Foreign Affairs*, December 22, 2020.

米国を席捲する国内政治の混乱に鑑みて、米国の価値に基づく対外政策の偽善性を強調している。

第五に、米中対立には、国際秩序やグローバル・ガバナンスをめぐる競争が伴う。米国の観点で見た中国は、国際法上のルールを毀損し、様々な国際的な協定を破り、米国の同盟システムを弱体化させ、そして中国の意に沿わない国々に対する経済的な圧力や軍事的な強制を行うことによって、米国が主導するリベラルな国際秩序に挑戦している。中国の観点からすると、中国は、国連秩序に対する責任ある能動的な貢献国であり、増大する国力や影響力に見合った国際的な発言力や地位を求めているに過ぎない。中国の国際行動に対する米国の批判をはねつける際に、中国の専門家たちは、いかに頻繁に米国が国際的な協定の批准を拒否したり脱退したりしてきたかを述べる。中国は、米国が軍事同盟を重視する時代遅れの「冷戦」思考に執着しているとして批判している。

2. バイデン政権下における米中関係

バイデン政権は、トランプ政権の不安定な外交政策スタイルや、「米国第一主義」のレトリックを転換させる一方で、前政権の中国に対する厳しいアプローチを継続する意思を示してきた。着任後最初の外交政策に関する演説で、バイデン大統領は、中国を米国にとって「最も深刻な競争相手」だと言及し、「中国の経済的悪行に立ち向かい、その攻撃的で強圧的な行動に対抗し、中国による人権、知的財産権、グローバル・ガバナンスに対する攻撃に反撃する」と約束した⁹。議会上院における指名承認公聴会で、アントニー・ブリンケン国務長官は、中国が米国の安全保障にとって「あらゆる国民国家の中で最も重大な挑戦」となっていると声明し、トランプ政権が新疆ウイグル自治区におけるウイグル人に対する中国の弾圧を「ジェノサイド(民族集団虐殺)」と表現したことに賛成した¹⁰。就任後の報道陣とのやり取りの中で、ブリンケン国務長官は、敵対的・競争的・協調的といった米中関係におけるあらゆる側面において、米国は「強い立場から中国に関与」しなければならないと主張した。そして、中国との関係を含む「我が国の外交政策の中心にもう一度人権と民主主義を据える」という意思を表明したのである。

上院の指名承認公聴会において、ロイド・オースティン国防長官も同様に、中国に対する厳しい立場を表明した。彼は、米国の安全保障と国益に対する中国の脅威を強調するとともに、米国は中国に対する「質的な優位」と「競争上の優位」をまだ維持しているものの、米中間のギャップは狭まりつつあると主張した。また、米国の目標が、「中国に対し

⁹ “Remarks by President Biden on America’s Place in the World,” February 4, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/speeches-remarks/2021/02/04/remarks-by-president-biden-on-americas-place-in-the-world/>.

¹⁰ U.S. Senate Committee on Foreign Relations, “Full Committee Hearing on Nomination,” January 19, 2021, <https://www.foreign.senate.gov/hearings/nominations-011921>.

て、将来にわたり確かな脅威と信頼性のある抑止を示す」ために、「このギャップを拡大する」ことであると宣言した。「量子コンピュータの使用、AIの使用、戦場の連結、宇宙を基盤としたプラットフォーム」に言及することで、オースティンは、「中国の兵力の大部分を危険にさらす」能力を米国が持つことができると論じた¹¹。

クリントン政権やオバマ政権に仕えたカート・キャンベルが、国家安全保障会議の「インド太平洋調整官」に任命されたことは、バイデン政権が、米中の戦略的競争の地理的空間をインド太平洋という広い規模で見える点や、米国・日本・豪州・インド4カ国による安全保障面での対話や協力、いわゆる QUAD を重視するという点でトランプ政権の遺産を継承することを示唆している。

同時に、中国との競争や対立を和らげる要素もいくつかある。バイデン政権は、トランプ政権に較べはるかに、グローバルな気候変動問題への取り組みや、北朝鮮の非核化への対応で、米中協力の可能性に関心を持つだろう。バイデン大統領は、中国の指導者たちとの関係において、より確固たる、より非敵対的な姿勢を維持するだろうし、米中の軍事衝突の危険を高めるような危険な行動を避けようとするだろう。同時に、特に日本などの同盟国に対する再保証の方針と米国内の政治的圧力が、中国との緊張を緩和させるためのバイデン政権の外交を複雑にするだろう。

結果として、米中は「冷戦」というべき力学に向かって動き続けるだろう。しかし、これは、いわば「新型の冷戦」関係になる。実際、米中対立は米ソ冷戦よりも管理が困難となるかもしれない。深刻なベルリン危機やキューバ・ミサイル危機の後、米国とソ連は、戦略的軍備管理を含む様々な外交上のイニシアティブを通して、対立を安定化させようとした。米ソ双方ともに、全体としてそれぞれの国際的陣営における他方の優位を受け入れ、この二つの陣営の分断状況が、軍事面での力の均衡や、二つの同盟システムの間での明確な対決を通して安定化した。双方の陣営ともに、他方の主要な勢力圏を本気で切り崩そうとはしなかった。ある程度の政治的・軍事的な紛争はあったものの、それは二次的な利益にかかわる地理的領域で起こり、米ソの直接的な軍事衝突に至らない代理戦争となる傾向があった。米ソそれぞれの陣営間の経済交流が限定的であったこともまた、二極間の競争を単純化した。

対照的に、米中競争は、より複雑で、それゆえに誤算の危険性を孕んでいる。米中対立においては、お互いの勢力圏の明確な境界線も相互承認もない。中国の観点からすると、米国は、台湾、香港、新疆ウイグル自治区に関する政策や声明によって、中国の核心的利益や国家の統一性を損なっている。米国の観点からすると、中国はアジア太平洋地域における米国の同盟システムを弱体化させ、究極的には世界で最も経済的活力あるこの地域に

¹¹ “SECDEF Nominee Austin Affirms Threat from China, Will ‘Update’ National Defense Strategy,” USNI News, January 19, 2021, <https://news.usni.org/2021/01/19/secdef-nominee-austin-affirms-threat-from-china-will-update-national-defense-strategy>.

おける米国の影響力を低下させることを目指している。アジア太平洋諸国間の通商関係が深まったために、米中間の影響力をめぐる競争は、この地域におけるすべての国々にとって困難な戦略的ジレンマをもたらしている。この情勢は、米国と中国が何らかの所定の現状を受け入れるよりも、両国を競争に駆り立てるものとなる。米中対立には、米ソ冷戦のようなイデオロギー色が明確に表れないかもしれないが、政治システムの違いによって、地政学的な競争のイデオロギー色が強まっている。さらに、米国と比較して、中国の台頭が今後とも継続すると同時に、米国が東アジアから地理的に遠隔していることが、安定的な軍事的均衡の確立をより困難にしている。

米中ともに軍事的衝突を回避したいと考えているが、双方とも、緊張を緩和し二国間関係を安定させるための外交的努力にはほとんど投資しない一方で、戦争を防ぐための手段（抑止力）として、戦争への備えを進めている。対立色が強まるとともに、比較的小さな事件が、どちらも引き下がるのが難しくなるようなエスカレーションの相互作用を引き起こす可能性もある。全体の構図からみれば本質的には重大ではない対立が東シナ海や南シナ海で起きると、米国の意思と信頼性が試されることになるだろう。

3 . 日米同盟と沖縄への含意

中国政策に関して、トランプ政権とバイデン政権の間には全体的に継続性が見られるが、重要な違いは、バイデン大統領が米国の同盟やパートナーシップを一貫して力強く重視していることである。中国の戦略的な挑戦によって、米国は、既存の条約上の同盟国からの支援と貢献を活用するとともに、伝統的な同盟を越えた安全保障上のパートナーシップを拡大することが必要になっている¹²。バイデン政権の高官は、同盟国やパートナー国を中心とする政策の最初のステップとして、インド太平洋地域における米国の安全保障上のコミットメント、及び経済的、外交的、軍事的な関与の意図について、アジア諸国に再保証する作業を行っている。中国についてのバイデン政権の厳しい声明は、同政権が中国に対してあまりにも「軟弱」ではないかという、いくつかのアジア諸国、特に日本の不安に対するものだった。日本を安心させるため、就任後の菅義偉首相との電話でバイデン大統領は、「自由で開かれたインド太平洋の平和と繁栄の礎として」日米同盟が重要であることや、「日本に対し拡大抑止を提供するというコミットメント」を言明した。バイデン大統領はまた、日米安保条約の第五条の下での米国の日本防衛に対する「ゆるぎないコミットメント」に尖閣諸島が含まれることを認めた¹³。

¹² President Joseph R. Biden, Jr., *Interim National Security Strategic Guidance*, March 2021, <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/03/NSC-1v2.pdf>.

¹³ “Readout of President Joseph R. Biden, Jr. Call with Prime Minister Yoshihide Suga of Japan,” January 27, 2021, <https://www.whitehouse.gov/briefing-room/statements-releases/2021/01/27/readout-of-president-joseph-r-biden-jr-call-with-prime-minister-yoshihide-suga-of-japan/>.

同盟国に対し、米国の安全保障上のコミットメントを保証する一方で、バイデン政権は、自己主張を強めて台頭する中国に対抗するために、同盟国にさらなる防衛上の貢献を期待するだろう。トランプ政権は、在日米軍駐留経費負担の増額や、米国の防衛システムの購入について日本に圧力をかけることに注力していたが、バイデン政権は共通の防衛や抑止目的に日本がより一層貢献できる方法を重視するだろう¹⁴。優先順位の高いものの一つが、「懲罰的抑止」よりも「拒否的抑止」(すなわち、中国の目的達成を阻止すること)を重視した米軍と自衛隊の間の軍事作戦の調整であろう¹⁵。2020年に米議会の要請によって設置された太平洋抑止イニシアティブに加えて、最近発表された「グローバルな米軍態勢の見直し」(GPR)の過程で、米国と日本が地域の安全保障のために果たす役割と任務を決定するための全体的な枠組みが示されると予想される。オースティン国防長官によれば、GPRは、「米国の軍事的拠点、資源、戦略と任務」を見直し、同盟国とパートナー国との協議も行うという¹⁶。これに続いて、2月初頭の国防総省への訪問時、バイデン大統領は、米軍が太平洋地域において中国を抑止するためにとるべき態勢について新たに検討すると発表した。大統領は、この検討作業は、「政府全体の取り組み、議会における超党派の協力、そして強力な同盟とパートナーを必要とするだろう」と述べた。約15人の文官と軍人による特別チームが、この中国に焦点を当てた態勢の検討を実施し、2021年夏までに国防長官にその結果を提出する計画である。

この米軍態勢の見直しの詳細は公表されていないが、以下に示す諸点を考慮したものになると思われる。一つは、中国の弾道ミサイルや巡航ミサイル、防空システム、潜水艦といったA2/AD能力に対する西太平洋における米軍の基地や資産の脆弱性である。これは、数か所の脆弱な軍事施設への依存を避けて、東南アジアやインド洋を含む地域全体への兵力の分散化へと向う要因となる¹⁷。しかし、兵力の分散化という政策は、必ずしも米国が既存の施設を放棄することを意味しない。むしろ米国は、基地のインフラの物理的強靱化や、防空・ミサイル防衛の向上によって既存の基地の抗堪性を高める方法を追求するだろう。二つ目は、広範囲に分散化された兵站ネットワークや敏捷な部隊の高速機動性を発展させることである。この目標に向けて、米国は新たな安全保障上のパートナーを求め

¹⁴ Abraham Denmark, *U.S. Strategy in the Asian Century: Empowering Allies and Partners* (New York: Columbia University Press, 2020), 192-194; and Jeffrey W. Hornung, *Japan's Potential Contributions in an East China Sea Contingency* (Santa Monica: RAND Corporation, 2020), 103-117.

¹⁵ Ely Ratner, et al., *Rising to the China Challenge: Renewing American Competitive in the Indo-Pacific* (Washington, D.C. Center for a New American Security, December 2019), 15.

¹⁶ "Statement by Secretary of Defense Lloyd J. Austin III on the Initiation of a Global Force Posture Review," February 4, 2021, <https://www.defense.gov/Newsroom/Releases/Release/Article/2494189/statement-by-secretary-of-defense-loyd-j-austin-iii-on-the-initiation-of-a-glo/>.

¹⁷ Kurt Campbell and Rush Doshi, "How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy," *Foreign Affairs*, January 12, 2021.

るだけでなく、条約上の同盟国同士の安全保障協力を促すだろう。第三の要素は、中国軍に対抗するために米国の技術的優位を活用する非対称的な能力を発展させることである。そのような能力には、高速打撃兵器、無人兵器システム、長距離弾道・巡航ミサイルが含まれる。

中国の A2/AD 能力の向上によって、米国は米軍の基地と兵力の沖縄への集中を低下させようとするかもしれない。仮に沖縄における防衛上の資産が中国のミサイル攻撃にますます脆弱になっているならば、沖縄における軍事プレゼンスを削減し、日本の別の場所や地域に再配置することが一つの選択肢となり得る。しかし、米国の防衛計画の観点から見れば、沖縄県の島々への軍事プレゼンスを維持し強化さえしようとする強い動機もある。第一に、中国の A2/AD 能力によって、有事が勃発した後、米国が戦域外から第一列島線の内側へ兵力を展開することは困難である。それゆえ米国は、脆弱性があってもなお沖縄に強力な軍事プレゼンスを維持し、基地の強靱化やミサイル防衛、迅速な機動性を通してその残存性と抗堪性を強化したいと考えるだろう。第二に、沖縄及び本土における米軍は、より脆弱性の低い地域に位置する射程外からの反撃能力を支援するために必要な情報・警戒監視・偵察（ISR）の拠点となり、また、第一列島線における空や海の防衛にあたることで、中国の軍事計画を複雑化し、中国の攻撃への迅速な対応に寄与することになる。第三に、第一列島線に効果的な兵力があることは、「懲罰的抑止」に依存するのではなく、より信頼性のある「拒否的抑止」の状況を作り出すことによって、危機管理を促進しエスカレーションのリスクを低下させる。米国の国防当局は、このように考えている。

同盟国やパートナー国を米国が重視していることは、より大きな安全保障上の安心供与とともに同盟国による防衛上の貢献への期待が高いことも意味している。しかし、このアプローチは、日本のような重要な同盟国に米国の戦略的思考や防衛政策に影響を与える機会にもなるだろう。この地域におけるバランス・オブ・パワーの変化を踏まえると、米国は、日本のような同盟国の積極的な支援なしに中国に効果的に対抗することは不可能である。日本の政策決定者は、冷戦終結後、米国から安全保障上見捨てられることを心配したが、そのような懸念は今やありそうもない。今日の中国の台頭によって、日本は、米ソ冷戦の時代に増して、米国にとって不可欠な安全保障上の同盟国にさえなっている。それゆえ、日本は米中間の戦略的対立の高まりについて懸念を表明することに遠慮すべきではないし、緊張を緩和させ、自制を働かせ、地域の安定を促進するための方法を示すことにも躊躇するべきではない。事実、米国においても、リベラルな国際主義を提唱する多くの意見があり、米国が主導する国際秩序とは、「相互の意思疎通と影響を与え合うための回路やネットワーク、あるいはリベラルな発言の機会を提供する」ものであることを主張している¹⁸。

実際に、米国の外交政策コミュニティの多くは、米中の戦略的競争についての日本の懸

¹⁸ G. John Ikenberry, *Liberal Leviathan: The Origins, Crisis, and Transformation of the American World Order* (Princeton: Princeton University Press, 2011), 72-73.

念を理解するだろうし、日本の発言や考えを積極的に聞こうとするだろう。それゆえ、日本は、日米同盟を再編し日本における米軍のプレゼンスの政治的持続可能性を高めるために、そのような「発言の機会」を積極的に活用することができるし、また、そうすべきである。そして沖縄も、防衛上の効果や経済的効率性、技術的な実現可能性に基づいた議論を提示することで、日本政府と米国政府の双方に対し、米軍基地と兵力駐留の不公平な負担を軽減することが重要であることを力強く伝えることができるし、また、そうすべきである。

第3章 米軍の新作戦構想と沖縄

本章では、米軍の新たな作戦構想を概観し、沖縄への影響を分析するとともに、基地負担の抜本的軽減に向けた可能性を論じる。

1. 米国の新たな作戦構想

2020年の米国防総省の報告書によれば、中国は、海軍の艦艇数において米国を凌駕し、西太平洋地域において1250発以上の地上配備型の弾道ミサイル・巡航ミサイルを保有するなど、軍事力を増大させており、米国は軍事的優位を喪失しつつある¹⁹。これに対し米国は、日本列島から沖縄、台湾、フィリピンへと連なる第一列島線の内側で中国の空と海での継続的な優位を拒否する一方で、第一列島線の外側で、すべての（水上・水中・宇宙サイバーなどを含む）作戦領域を支配することを目指している²⁰。

米国は、中国に対抗すべく、新たな作戦構想を模索している。2020年12月に米議会で成立した国防権限法には、中国に対抗するためにインド太平洋軍の能力を向上させるための基金「太平洋抑止プログラム」(PDI)の新設が盛り込まれた。そのもとになった2020年3月のインド太平洋軍による報告書では、グアム防衛のための地域統合ミサイル防衛網の構築と日本列島を含む第一列島線への精密打撃力の配備などが提唱された²¹。

また、海兵隊も、中国やロシアとの「大国間競争」に対応すべく、新作戦構想「遠征前方基地作戦」(EABO)を発展させるとともに組織の再編を進めている。EABOは、小規模で分散された部隊で重要な位置にある離島に進出して一時的なミサイルや航空機の基地を構築し、敵国の海洋進出を阻止したり、制海権を確保したりすることに貢献する作戦構想である。海兵隊は、2020年3月に「兵力デザイン2030」を発表し、すべての戦車大隊を廃止するなど合計1万2000人を削減し、そのかわりに長距離ミサイルや無人兵器システムに投資するとしている。特に注目されるのは、三つの海兵沿岸連隊(MLR)の設置である。MLRは、EABOを実施する部隊であり、まずはハワイに設置された後、グアム、沖縄にそれぞれ配備される予定だという²²。MLRは、1800人から2000人の兵員で構成

¹⁹ Office of the Secretary of Defense, *Military and Security Developments Involving The People's Republic of China 2020*.

²⁰ "US Strategic Framework for Indo Pacific". <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2021/01/IPS-Final-Declass.pdf>

²¹ National Defense Authorization Act (NDAA) section 1253 Assessment "Regain the Advantage: US Indo-Pacific command's investment Plan for Implementing the National Defense Strategy".

²² *Force Design 2030*, March, 2020; Congressional Research Service, *New US Marine Corps Force Design Initiative*, October 8, 2020, <https://crsreports.congress.gov/product/pdf/IN/IN1128>

されるが、50～100人の小規模なチームで常に動き回ることが想定されている²³。

また、空軍は、厳しい戦略環境下で迅速な補給・整備を可能にするため、最小限の人員と機材で一時的な基地を活用するという「機敏な戦闘運用」(ACE)という新たな作戦構想を発展させている。

しかし、これらの作戦構想には、軍事的観点から見ていくつか疑問がある。第一に、米軍の努力にもかかわらず、中国近海での戦いにおいては中国に圧倒的な地の利がある。このため、補給や兵力増援が容易な中国軍を打ち破ることは容易ではない。第二に、台湾独立をめぐる紛争では、中国共産党と人民解放軍の存在意義にかかわるため、中国の意志は非常に強固であって、多少の戦力上の不利があっても抑止が困難である。第三に、米国の作戦構想のカギは、多数のミサイル・プラットフォームを中国周辺に紛争が起きる直前に展開することであるが、こうした展開を早すぎず遅すぎない適切な時機に完了することは、不可能に近い。第四に、米国の新たな作戦構想が効果的であるとすれば、中国は米国の攻撃部隊が展開する以前に前線拠点である沖縄などを攻撃することになる。沖縄などの前線拠点が中国のミサイル攻撃に対して脆弱である現実是不変である。

いずれにせよ、中国のミサイル能力の向上によって、兵力の集中や固定化された基地が脆弱となったことから、米国は、軍事プレゼンスを見直し、兵力の分散化・ローテーション化を目指す方向にある。前述のインド太平洋軍の議会に対する報告書では、「潜在的な敵国の打撃能力に高度に脆弱な大規模基地が物理的に集中することは、戦略的に賢明でないし運用面で現実的でない」として、兵力の分散化の必要性が強調されている²⁴。また、バイデン政権でインド太平洋地域の調整官となったカート・キャンベルは、最近の論文の中で、中国のミサイル能力に脆弱な態勢を見直し、「東南アジアやインド洋にわたって米軍の兵力を分散するために他国と協力」し、「東アジアにおける少数の脆弱な施設への米国の依存を低下させる」必要性を提唱した²⁵。2020年11月には、マーク・ミレー統合参謀本部議長は、大規模で恒久的な米軍のプレゼンスに疑問を呈し、ローテーション配備の方向性を示唆している²⁶。新たに着任したロイド・オースティン国防長官も1月、上院軍事委員会で、米国は、中国に対抗するためにより分散化された兵力態勢が必要であり、プレゼンスのあり方などを検討すると述べている²⁷。

²³ Congressional Research Service, *New US Marine Corps Force Design Initiative*; “Marines Plan to Retool to Meet China Threat”, *Wall Street Journal*, March 22, 2020.

²⁴ National Defense Authorization Act (NDAA) section 1253 Assessment “Regain the Advantage: US Indo-Pacific command’s investment Plan for Implementing the National Defense Strategy”.

²⁵ Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy”, *Foreign Affairs*, January 12, 2021.

²⁶ “Joint Chiefs chairman says permanent basing overseas needs reconsideration”, *Military Times*, Dec 3, 2020.

²⁷ “Austin To Scrub US Pacific Posture; More Bases, Troops Likely”, *Breaking Defense*, January 21, 2020.

なお、バイデン新米大統領は、2月11日、グローバルな米軍態勢の見直しを実施することを発表した。米国政府は、この作業を今年前半には完了させ、同盟国と緊密に協議する方針であると言われている。この米軍態勢の見直しがどのようなものになるか明らかではないが、上記のような分散化やローテーション化といった方向性が反映されることが予想される。

2. 米軍の新作戦構想の沖縄への影響

米軍の考え方にしたがえば、第一列島線上にある沖縄は前線拠点として重要であり、訓練の増加などによる基地負担が従来以上に増大するおそれがある。平時において訓練によって住民の生活が脅かされるばかりでなく、有事において攻撃の標的となる危険性が増大する。

特に、沖縄を本拠地とする第三海兵遠征軍は、海兵隊の改編計画のなかで、中国をにらんで最も重視されている。EABOの訓練のため、沖縄県北部の伊江島では、オスプレイから島へのパラシュート降下、飛行場の占拠、給油ポイントやロケット砲の配備という一連の大規模な訓練が繰り返し行われている²⁸。

空軍は、新作戦構想 ACE の下で、嘉手納基地所属の戦闘機が普天間飛行場を訓練で使用し²⁹、外来機の離着陸回数増大の要因となっている。空軍の特殊作戦機 MC-130 が慶良間諸島周辺や沖縄本島最北端の辺戸岬で低空飛行し、周辺住民に不安を与える事案も発生している。

これらの事例にみられるように、米軍は、新たな作戦構想のもとで、訓練拠点を各地に作ってこれまでにない訓練を実施しており、訓練の質的・量的・地域的拡大が懸念される。こうした訓練が地元への説明がないままに崩壊的に拡大すれば、米軍への地元住民の恐怖と反発が高まるだろう。

このように、米軍の新作戦構想によって沖縄の基地負担が増大するおそれがある。沖縄県としては、その実態を注視し、訓練の危険性や住民への影響を日米両政府に指摘していく必要がある。

また前述のように海兵沿岸連隊（MLR）の一つが 2027 年に沖縄に新設される予定である。パーガー海兵隊総司令官は、海兵沿岸連隊が配備されても沖縄の海兵隊の兵力数は増大しないと表明しているが³⁰、現在キャンプ・ハンセンに配備され、米軍再編計画でそ

²⁸ “Expeditionary advanced basing capabilities on display during Exercise Noble Fury”, October 8, 2020, <https://www.dvidshub.net/news/380618/expeditionary-advanced-basing-capabilities-display-during-exercise-noble-fury>

²⁹ “MCAS Futenma Agile Combat Employment exercise” February 22, 2020, <https://www.dvidshub.net/news/363687/mcas-futenma-agile-combat-employment-exercise>

³⁰ “Marines aim to send mobile anti-ship units to Japan with eye on defending

の司令部がハワイに移転予定の第 12 海兵連隊が MLR に再編され、沖縄を拠点とするようである³¹。これは、現在の在日米軍再編計画の変更を意味しないのか、またそれを前提としたグアムの海兵隊関連施設に対する日本の経費負担に影響を与えないのか、日本政府は米国政府に対し説明を求めるとともに、沖縄県にもその内容を明らかにすべきである。

さらに、辺野古新基地は、普天間飛行場に所在する第 31 海兵遠征隊 (31MEU) のヘリ部隊を移転させるための施設として建設されているが、新たに編成される MLR が使用することになるとすれば、再度の設計変更が必要となる可能性もある。

米軍が大規模で固定的な基地への依存を避け、分散化やローテーション化を重視した新構想を具体化しようとしている中で、訓練のあり方や基地の配置について、地元の声を反映させることは、米軍にとっても大きな関心事であるはずだ。沖縄県は、この時期を逃さず、沖縄への基地の集中が軍事的に脆弱であるばかりでなく、地元の不満を高めることで米軍駐留の安定性・持続性を損なうことを明確に主張していかなければならない。

3. 「有事の基地負担」から目を背けてはならない

同時に、米軍の構想は、先に述べた通り、中国に対抗する目的を持ちながら中国のミサイルの射程内にある沖縄を拠点とするという矛盾を内包している。米中対立が厳しさを増す中で、前線における兵力の配備と運用が、かえって意図しない衝突のリスクを高める「安全保障のジレンマ」が顕在化する危険がある。そして、ひとたび米中が戦うこととなれば、前線である沖縄が優先的な攻撃目標になる危険が高まることになる。これは、平時における騒音、犯罪、環境汚染といった負担をはるかに上回る「有事における基地負担」と認識されなければならない。だが、政府も沖縄県も、有事に住民の安全を守る対策を講じていない。

抑止力の中核は、戦争の被害に耐え、戦争に勝利する能力である。それは、戦争をさせないことを目的としているが、それ（抑止力）があれば戦争にならないわけではない。前回提言第 3 章で述べた通り、抑止を安定的に機能させるための適切な「安心供与」や信頼醸成などの外交努力が「車の両輪」として求められるのである。

政府は、沖縄県民のみならず日本国民が戦争の被害を受けることがないように、第 2 章、第 5 章に述べる仲介や信頼醸成のための外交努力を怠ってはならない。同時に、沖縄に配備が進む自衛隊についても、相手国を過度に刺激することがないように、専守防衛に徹した運用と、周辺国への適切なメッセージの発信に努めなければならない。

ここで、県民・国民の関心が高い尖閣問題について触れておきたい。

昨年、中国海警局による尖閣近海へのプレゼンスと領海侵入が相次ぎ、沖縄県の漁船を追跡する事案が頻発した。海上保安庁が対応しているが、大型化して勢力を増強する相手

against China ”, *Stars and Stripes*, July 23, 2020.

³¹ Congressional Research Service, *New US Marine Corps Force Design Initiative*.

に対して、対応能力は限界に近いとも言われている。こうした中国の一方的行動は今後とも継続すると予想される。

海上保安庁が対応しきれない場合には、自衛隊が出動することも予想されるが、海上警備行動では、外国公船への強制措置はできないばかりか、中国が海軍を出す契機となって事態が拡大するおそれがある。2018年に閣議決定された「防衛計画の大綱」では、離島が万が一占拠された場合には、自衛隊が「あらゆる措置を講じて奪還する」こととされているが³²、中国が再度、軍事力で占拠すれば、事態は島の争奪をめぐる長期の消耗戦に拡大し、收拾不可能になりかねない。米軍が戦闘に加われば、米中の本格的な戦争に発展し、沖縄全体がミサイルの標的となる可能性もある。こうした可能性を冷静に考慮すれば、自衛隊や米軍を安易に投入するのではなく、政治的な解決を第一に追求しなければならないことは明らかである。

まして、「沖縄に米軍がいれば抑止力になると」いった安易な発想に止まるなら、尖閣をめぐる危機に対応する柔軟性を欠き、かえって事態の早期收拾を困難にしかねないことを指摘しておきたい。

4. 米軍の戦略見直しを契機とした沖縄の基地負担軽減に向けて

前回の提言書でも述べたように、米軍基地の沖縄への集中は、安全保障上の負担の偏重という意味で不当であり、政治的に安定性を欠き、持続可能なものとは言い難い。ここでは、米軍の新たな作戦構想のもとで、その矛盾がさらに深まることを指摘してきた。同時に、米軍の新構想では、沖縄だけでなく日本列島を含めた第一列島線全体が中国に対するミサイル戦争の拠点と位置付けられることになる。それは、平時・有事の基地負担を、否応なく全国的規模に広げることにもつながっていく。

沖縄の基地負担の軽減は、いかなる条件のもとでも追及すべき最低限の課題である。一方で、米軍の新構想のもとで、訓練移転やローテーション配備が米軍の常態になることを考えれば、沖縄の負担が相対的に軽減される条件が生まれている。他方で、米軍の新構想によれば、中国と直接対峙する日本に所在する米軍には、平時から、実戦的な機動と訓練が求められるはずであり、米軍が実戦的な機動と訓練をすればするほど、日本全体としての基地負担は、質的・量的に増大することになる。これは、沖縄の基地負担を減らすためではなく、米軍が自らの作戦構想を実現しようとする結果である。その意味で、米中対立と米軍の新構想のもとで米軍の配備や活動をいかに受け容れるかは、沖縄に限らず、日米同盟のあり方そのものに関わる全国的な課題である。

米軍自体が分散化を必要としている機会を捉え、沖縄の米軍を県外に分散化させることは十分可能である。例えば、海兵隊を含めた沖縄の米軍を、移転先の住民・自治体の意

³² 「平成 31 年度以降に係る防衛計画の大綱について」2018 年 12 月 18 日。

見を十分に反映させた上で自衛隊基地の共同使用などを通して日本本土に分散移転・ローテーション配備させることや、アジア各地に分散移転・ローテーション配備させることが考えられる。同時に、沖縄は米軍の既得権だと考えられるべきではない。普天間飛行場の運用や伊江島の訓練の拡大といった米軍の活動は、基地負担の眼に見える増大をもたらしている。こうした米軍の活動自体を減少させなければ基地負担の抜本的な軽減にはならない。

今年（2021年）は1996年のSACO合意から25年、2006年の在日米軍再編計画の合意から15年になる。当時からの戦略環境は大きく変化している。また、米軍再編計画にもとづく嘉手納基地以南の米軍基地の返還が進んだとしても、ほとんどが沖縄県内移設を前提としていることから、沖縄には在日米軍専用施設の約69%が集中する状況は変わらない。

さらに、2022年には沖縄の日本復帰50年となる。政府は、沖縄県との共同作業として、これまでの沖縄の米軍基地の整理・統合・縮小の取り組みの効果を検証すべきである。沖縄県も、全国知事会との共同作業として、米軍の新作戦構想を踏まえた全国への米軍の訓練と配備の分散の実態を把握するとともに、SACOを越えた今後の沖縄米軍基地の段階的な縮小に向けた独自の計画を作成すべきである。

日米両政府と沖縄県は、沖縄の米軍基地の現状と今後について緊密に対話する必要がある。同時に、沖縄県は、前回の提言書で述べた日本、米国、沖縄の専門家によるトラック2の会議の開催や日米専門家への広報と意見聴取など、主体的な行動を始めるべきである。特に、前述のように、米国におけるグローバルな米軍態勢の見直しと同盟国との協議が行われる機会に、日本、米国、そして沖縄によるトラック2の専門家会合をできるだけ早期に開催することが望ましい。

日本政府も、米国自身が同盟国との協議を求めてくる機会に、日本の立場を明確に伝える必要がある。その際、沖縄の負担軽減という立場で協議に臨むか否かが、政府が沖縄の実態を理解し、沖縄に寄り添う姿勢を持っているか否かの試金石となることを指摘しておく。

第4章 インド太平洋外交と沖縄

前章までで、ここ数年アジア太平洋における米軍の戦略態勢見直しの機運が高まっていること、バイデン新政権の下で日本をはじめとした同盟国との協議と協力関係構築の動きが本格化するだろうこと、そしてそれは沖縄における駐留米軍のあり方にも重要な影響を与えることを指摘した。さらに、米中対立がますます激しさを増す状況の下で、沖縄の米軍基地を現状のまま維持すること、とりわけ普天間飛行場を維持したまま辺野古新基地計画を進めることは、軍事的、経済的、政治的すべての面で、著しく合理性に欠けることも詳しく述べた。

本来以上のことは、日本に対して、従来 of 惰性から脱した安全保障政策の本格的な再検討を求めるはずである。しかし現状では、日本政府にその準備や心構えがあるようには全く思えない。安全保障政策として政府や与党の政治家から聞こえてくるのは、もっぱら日米同盟に依拠した抑止論である。その結果、日本の安全保障政策は惰性に流され、過剰な基地負担に苦しむ沖縄の声はかき消されてきた。

本章では、まずは現状から脱するための第一歩として、沖縄の基地問題の背後にある抑止論一辺倒の「思考停止」の実態を考察する。その上で、日米同盟を前提としつつも、新たな外交構想の広がりの中に「安全保障のジレンマ」から脱し沖縄の過剰な基地負担を軽減する道筋が開けることを論じる。

1. 単純化する抑止論

・普天間飛行場返還合意とその空洞化

1996年4月12日、橋本龍太郎首相とウォルター・モンデール駐日大使によって、「5～7年以内」の普天間飛行場返還合意が電撃的に発表された。それを受けて、沖縄に関する特別行動委員会（SACO）で代替施設に関する検討がなされ、同年12月に日米安全保障協議委員会（SCC）が「必要性が失われたときには撤去可能な」海上施設案を承認した³³。

1995年9月に発生した沖縄駐留米海兵隊員による少女暴行という痛ましい事件が日米合意の契機になったことが示しているように、それは第一義的には沖縄に「寄り添う」合意であった。事実、当時のSACOやSCCでは、普天間飛行場返還のみならず、沖縄の基地負担軽減策が総合的に検討された。さらに普天間飛行場返還には、市街地に隣接するという特異な地理的状況から、危険性除去という重要な目的もあった。また、代替施設を撤去可能なものとしたことから、当時の政策決定者が沖縄の基地負担の軽減という大義に突き動かされていたことが読み取れる。

³³ 「SACO 最終報告（仮訳）」（1996年12月2日）
<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/saco.html>

その後、紆余曲折を経て固定的な辺野古新基地建設へと至る過程については、昨年度の本会議提言書でも述べられておりここでは繰り返さない。そして今や、日本政府は完成の可能性が遠ざかる辺野古新基地計画が普天間飛行場返還の唯一の道であるとの立場に固執するばかりで、事実上の普天間飛行場返還合意の空洞化が起きている。そこには、対中脅威論と密接に関連した「保守化」現象があることを次にみてみたい。

・「保守化」現象と沖縄

戦前の日本は、その最終局面において、中国、米国、ソ連（当時）そしていくつかの欧州諸国を同時に敵にするという歴史上類をみない無謀な戦争に突入し、敗れた。戦後の日本は、その歴史をくびきとして再出発した。戦後憲法が事実上米国の手により書かれてもそれを受け入れ、日本の自立を束縛する日米安保条約を外交の基軸に据えたのである。

こうして、戦後憲法（とりわけその第9条）と日米安保条約を2本柱とする戦後外交の基本路線は、戦争の歴史に対する反省と表裏一体となった。歴代自民党政権は、1960年の岸信介内閣による日米安保条約の改定以降、1990年代までは、憲法9条と日米安保条約を基本とする外交を公に明言し、その路線を堅持してきた。多くの日本人は、それが、日本が経済大国となり、国際社会に受け入れられることとなる戦後の成功物語を生んだと理解してきた。

しかし、1990年代の転換期を経て21世紀に入ると、タガが外れたかのように、戦後の成功物語を否定するような言説や政治的な動きが表面化し、時に政治と社会の空気を支配するようになった。その保守化現象の深層にあるのは、民族の一体性や歴史の連続性に執着する、あるいはそれらを無自覚のうちに当たり前だとするナショナリズムだろう。ベネディクト・アンダーソンが指摘したように、そうした「想像の共同体」³⁴には、「自己犠牲をともなう愛情」やユートピア的な要素がある。

戦争末期に民間人を巻き込む悲惨な地上戦を経験した沖縄が発する声は、戦後日本外交を底辺で支える基盤の一部であったはずである。しかし、あの戦争を必ずしも誤った戦争と捉えようとしなない保守派の声が大きくなると、日本の政治と社会で沖縄の声は徐々に疎んじられるようになったように思える。

・対中脅威論の弊害

さらにここで重要なのは、保守化現象と対中認識の変化が表裏一体で進行したことである。事実、1990年代半ば以降、歴史問題、尖閣問題、台湾問題、中国の海洋進出の機運等が複雑に絡み合い、日本の対中感情は徐々に悪化していった。その傾向は、中国が力をつけさらに自己主張を強めるにつれて、日本の政治と社会に蔓延するようになった。

こうして対中脅威論が高まるにつれて、日本の安全保障論議は単純化していった。抑止

³⁴ ベネディクト・アンダーソン（白石隆・白石さや訳）『定本 想像の共同体 ナショナリズムの起源と流行』（書籍工房早山、2007年）

の必要性が声高に叫ばれ、もっぱら日米同盟の重要性が強調される単純な戦略論が定理のように唱えられるようになった。そこに沖縄の基地負担や辺野古新基地問題に関する事実上の「思考停止」状態が進行し、理不尽な負担が沖縄にのしかかっているのである。

端的に言えば、日本が日米同盟を手放せないのは、戦後日本外交の実体が事実上の「ミドルパワー外交」だからである。戦前との最も重要な違いは、単独行動主義（ユニラテラリズム）の放棄である。その意味で、日米同盟が日本の外交や安全保障政策の基軸であることは当然でもある。しかし、ミドルパワー外交の戦略性は、その土台の上に多国間のネットワークを築くことによって生まれる。対中脅威論に囚われすぎると、日米同盟に依拠した抑止論にしか目がいかなくなってしまう、身の丈に合った戦略論へと思考が向かないのである。

次に、米中の狭間に生きる国々との間の「ミドルパワー連携」にこそ中長期的な戦略性が潜んでいること、そしてそうした外交構想の中に沖縄の基地負担を軽減する道筋が見出せることを論じる。

2. 多角的ミドルパワー連携への道

・バイデン政権下での展望

かつて米国政府は、日本が米国を外した地域連携を模索すると、そこに米国離れの危険を感じるが多かった。しかし、前章まででみたように、バイデン政権は、同盟国や友好国との間の協力を立て直すことを通してインド太平洋地域への外交・安全保障政策を再構築しようとしている。そこには、日本がもっぱら抑止と日米同盟を強調する議論を越えた、新たな外交構想の地平が広がっている。

その観点から、米国の国家安全保障会議に新設されたインド太平洋調整官に任命されたカート・キャンベルが、本年1月に『フォーリン・アフェアーズ』で以下のように論じたことは大変重要であるように思われる³⁵。

米国政府は前方展開能力を維持しなければならないが、東南アジアやインド洋にわたって米軍の兵力を分散するために他国と協力する必要がある。そうすることで、東アジアにおける少数の脆弱な施設への米国の依存が低下するだろう。最後に、米国は地域諸国間の新たな軍事的及び諜報パートナーシップを奨励すべきである。

キャンベルの主張には、以上に加え「米国をハブとし同盟国をスポークとするこれまでの地域同盟システムに『タイヤ』を履かせる」という表現で、同盟ネットワークにおいて

³⁵ Kurt M. Campbell and Rush Doshi, “How America Can Shore Up Asian Order: A Strategy for Restoring Balance and Legitimacy,” *Foreign Affairs*, January 12, 2021.

米国が引き続き主要な役割を果たす決意が示されている。それは米国の方針としては当然として、特筆すべきはインド太平洋諸国間の安全保障協力の推進を明示的に目標として掲げたことだろう。

日本は、それを日本外交にとってのチャンスとして捉え、日米同盟とインド太平洋外交をセットとした総合的な外交・安全保障戦略を打ち出すべきである。その際に、インド太平洋諸国間のミドルパワー連携を深めることに戦略的な照準を定めることで、米国のプレゼンスを共同負担したり地域的信頼醸成を推進するなど、沖縄による過剰な基地負担を軽減する道筋を構想することは、十分に現実的な試みである。

・ミドルパワー連携としてのインド太平洋外交

実は、その内実を実証的にみても、日本が積極的に進めてきているインド太平洋外交からは、ミドルパワー外交としての要素が確認できる。例えば、2019年9月と2020年10月にそれぞれニューヨークと東京で、「日米豪印外相会合」(QUAD)が開催され、今後定例化される見込みである。そこでの合意内容をみると、新型コロナウイルス感染症への対応に加え、「質の高いインフラ、海洋安全保障、テロ対策、サイバーセキュリティ、人道支援・災害救援、教育・人材育成を始め様々な分野で実践的な協力」を進めることを謳い、インド太平洋地域の「非排他性」とASEAN中心性を基本原則として確認している³⁶。つまり、中国脅威論を協力のベースとすることには極めて禁欲的に、地域協力を形にしていくなための実質的なアジェンダが強調されているのである。

そうした課題を実現するにあたって、実質上のミドルパワー連携こそが重要であることは、外相級のQUAD実現に至る過程で、4回にわたる日豪印3カ国による協議がその端緒を開いたことにも示されている³⁷。そして、2017年11月から2020年12月にかけて、「日米豪印局長級協議」が、主にASEAN関連会議のサイドイベントとして計6回開催され、今は外相級QUADのための高級事務レベル会合(SOM)の役割を果たしている。

・ミドルパワー連携から生まれる戦略的視野

上記のようなインド太平洋外交の実体にもかかわらず、日本政府は、もっぱら中国への対抗を念頭に「自由で開かれた(Free and Open)」という枕詞を付けることに執着し、かつ「自由で開かれたインド太平洋(FOIP)」に米国の賛同を取り付けることに躍起になっている。その姿勢は、インド太平洋地域秩序の「非排他性」やASEAN中心性を掲げる外相級QUADの合意とは必ずしも整合的ではない。にもかかわらず、日本の多くの為政者や論者、そして国民の多くも、FOIPやQUADを日米同盟を軸とする中国への対抗戦略

³⁶ 外務省報道発表「第2回日米豪印外相会合」(2020年10月6日)

https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000682.html

³⁷ 2015年6月の「日豪印次官協議」(ニューデリー)に続いて、2016年2月(東京)、2017年4月(キャンベラ)、2018年12月(ニューデリー)に開催された。

として漫然と捉えている。

実は、それ以前にも、事実上のミドルパワー連携を目指した日本の安全保障政策を確認することができる。その先駆けは、オーストラリア及びインドとの間の「安全保障協力に関する共同宣言」である。さらに重要なのは、日本と豪印との間の宣言に触発されて、韓国とオーストラリア、そしてオーストラリアとインドの間にも、同様の共同宣言が締結されたことである³⁸。

以上の4つの宣言に共通していることは、中国に対する懸念を共有しながらも、全面的かつ直接的対決の姿勢は示さず、まずは当該2国間で実施可能な安全保障協力を推進しようとする方針である。戦略的なミドルパワー連携という構想を持てば、これらの2国間安全保障協力は、3国間さらには4国間の協力を発展してもおかしくないし、それは政治的意志があれば決して不可能なことではない。日韓の間に同様の協力が実現すれば日豪韓の連携が可能だし、日豪印韓でのマルチの協力関係の構築も視野に入ってくる。そこにASEANとの協力が制度化されれば、インド太平洋地域における米中以外の国々によるミドルパワー連携を通じた重要な秩序インフラが生まれることとなる。

日本が米国と組んで中国に対する対抗姿勢を鮮明にすればするほど、ASEANや韓国はもちろん、オーストラリアとインドすらも腰を引く。そこで、インド太平洋外交を、米国の役割は重要であることを前提としつつも、第一義的にインド太平洋諸国とのミドルパワー連携として捉えることで、新たな視界が開けてくるのである。

3. まとめ

今や中国のパワーは、国内総生産(GDP)と軍事支出双方において、日本、インド、韓国を含めたインド太平洋諸国の総計を一国で凌駕する。したがって、米国のプレゼンスが屋台骨として存在しなければ、ミドルパワー連携は絵に描いた餅に終わる。そこで、米国のプレゼンスをミドルパワー連携によって共同で支えるという発想が重要になるのである。そして、そうした戦略的構想を実現する上では、ミドルパワー間の、そして中国との間の一定の信頼醸成措置が不可欠となる。

上でみたとおり、日本のインド太平洋外交にそうした方向性が皆無というわけではない。しかし日本政府に、それを明示的な戦略として打ち出そうとする発想や姿勢は、ほぼ

³⁸ その4件は以下のとおりである。「安全保障協力に関する日豪共同宣言」(2007年3月13日)、「日本国とインドとの間の安全保障協力に関する共同宣言」(2008年10月22日)、「Joint Statement on Enhanced Global and Security Cooperation between Australia and the Republic of Korea,」(March 5, 2009)、「India-Australia Joint Declaration on Security Cooperation,」(November 12, 2009)

皆無である。本章は、中国脅威論に囚われた、もっぱら日米同盟に依拠した抑止論がその障害になっていることを指摘した。それが、戦略的な思考の広がりを閉ざしており、その結果沖縄の基地負担の軽減がスローガンだけに終わってしまっているのである。インド太平洋地域におけるミドルパワー連携を通して、米中対立緩和の道を模索するとともに、米国のプレゼンスを地域全体で支えるという視点を持つことで、沖縄の米軍基地問題のみならず、今後の日米同盟のあり方を考えるための新たな視野が開けるはずである。

第5章 アジア太平洋の緊張緩和と沖縄

1. アジア太平洋の国際環境と沖縄

昨年、本会議が提出した提言書では、沖縄はアジア太平洋地域で有数の観光地であるだけでなく、琉球国として貿易によって広くアジアを結んだ大交易時代や苛烈な沖縄戦の歴史など、この地域の過去と未来、平和と安全保障を考える上でまたとない思索の場であり、沖縄はそのような特性を活かし、アジア太平洋地域における地域協力ネットワークのハブ（結節点）となることを目指すべきであると提言した。

それから一年余りを経た今日、米中の政治的・軍事的対立が激化しているのはここまでの章で述べた通りである。仮に米中の対立が意図しない武力衝突に発展すれば、軍事面のみならず、サプライチェーンによって結ばれたアジア太平洋地域、そして世界経済に破滅的な打撃をもたらすことは必至である。

このような状況を踏まえた時、アジア太平洋地域における緊張緩和や対話、信頼醸成の必要性が、さらに喫緊の課題となっていることについて異論はなかろう。とりわけ、ひとたび米中が戦うこととなれば、前線とされる沖縄が優先的な攻撃目標になる危険が高まることになる。沖縄にとってアジア太平洋の緊張緩和に向けた機運の醸成は、スローガンにとどまらない切実かつ喫緊の課題となっている。

これまでも沖縄県は、在日米軍専用施設面積のおよそ7割が集中するという特異な状況、アジアと日本本土を結ぶ結節点に位置する島嶼県という特性などを背景に、積極的に対外的な活動を展開してきた。その大きな柱の一つは、米国に向けて沖縄の見解と主張を発信し、また基地問題に関わる情報を米国で収集することであり、具体的には歴代知事の訪米や県職員のワシントン駐在体制の整備などが挙げられる。もう一つの柱は成長著しいアジア経済の活力を取り込むことを目的とした「沖縄県アジア経済戦略構想」など、アジアとの経済連携強化の取り組みである。この二つに加え、アジア太平洋地域の緊張緩和に向けた沖縄からの取り組みを本格的に強化し、沖縄県による対外活動の「第三の柱」に据えることを提言としたい。

この第三の柱となる取り組みは、沖縄県がこれまでも掲げてきており、決して唐突なものではない。2010年に策定された「沖縄21世紀ビジョン」では、「沖縄は軍事面の安全保障ではなく、幅広い分野において我が国とアジア・太平洋地域との交流や信頼醸成の構築など積極的な役割を担うことができる」として、環境や医療、人権など「人間の安全保障」に関わる分野や、防災など国際的課題への貢献、国際機関の沖縄への誘致などが掲げられている³⁹。

また、アジア太平洋地域における平和の構築・維持に貢献した個人・団体を顕彰するた

³⁹ 沖縄県『沖縄21世紀ビジョン - みんなで創るみんなの美ら島 未来の沖縄』2010年。

めに沖縄県が創設し、昨年、第 10 回を迎えた「沖縄平和賞」のように、沖縄の持つ象徴性を活かし、一定の実績が積み重ねられてきた分野もある。とはいえ、近年のアジア太平洋地域における緊張の高まりや、その一方で沖縄が潜在的に持つ対外発信力や象徴性を踏まえれば、まだまだ発展の余地は大きいと言えよう。

2 . 広島、長崎の事例

昨年の本会議の提言では、アジア太平洋地域におけるハブ(結節点)としての沖縄を目指す上で、国際会議の定期的な開催や内外諸機関との連携などを具体的な内容として示した。また、上述の通り、2010 年策定の「沖縄 21 世紀ビジョン」でも、沖縄が環境、医療、防災協力の国際的な拠点となることが目標として掲げられている。

このような方向性は今後も引きつづき追求されるべきである。これらの施策を本格的に推進するには、県だけではなく政府の積極的な取り組みが求められる。その際、政府は、沖縄の持つ独自性が日本の対外関係にとって魅力ある資産だという観点を持つべきである。沖縄が持つ象徴性は、日本の対外的なイメージの幅を広げ、より多角的、多層的な地域協力を推進することに、大いに寄与するはずである。

その一方で、沖縄県としての取り組みは、国・政府への働きかけにとどまるべきではない。

確かに沖縄県は在日米軍専用施設面積のおよそ 7 割を県内に抱え、さらに辺野古新基地計画をめぐる国と対峙を余儀なくされるという特異な状況におかれており、日常のかつ直近の基地対策だけでも手一杯という面があっても無理はない。とはいえ、政府への働きかけ、陳情という方途以外にも、沖縄県がその潜在力を発揮して、アジア太平洋地域における緊張緩和のために存在感を示すことは十分に可能である。

その際に参考となるのが、地方自治体として強い対外発信力を持つ広島、長崎の取り組みである。周知のとおり広島、長崎には第二次世界大戦末期の 1945 年 8 月 6 日、9 日に相次いで原子爆弾が投下され、日本は世界で唯一の被爆国となった。冷戦中には米ソ対立の中で核戦争の恐怖が世界を覆い、広島、長崎は被爆地として、核戦争の回避と平和希求に向けた強いメッセージを世界に放つ存在となった。

このような背景から、広島市では 1998 年に広島市立大学の付置機関として広島平和研究所を設置し、学術紀要の発行や大学院教育など、学術・教育面での活動を展開しているほか、国際シンポジウムや連続市民講座の開設、韓国、中国などアジア各地や欧州の大学との学術協定など、国際ネットワークの構築・拡充にも熱心に取り組んでいる。

また公益財団法人の広島平和文化センターは 1967 年に広島市の一部局として発足し、1983 年には海外 23 カ国の 72 都市に対して「核兵器廃絶に向けての都市連帯」の呼びかけを行っている。1985 年には長崎市と「第 1 回世界平和連帯都市市長会議」を共催し、翌 86 年には「'86 平和サミット in ヒロシマ」を開催し、以後、「国際平和シンポジウム」

として長崎市と交互に開催をしている。2006 年からは、広島平和記念資料館や広島国際会議場の指定管理者として管理運営を行っている。

そして、広島県では、2011 年に核兵器廃絶と紛争地域における復興・平和構築の双方を視野に入れた「国際平和拠点ひろしま構想」をとりまとめ、JICA と連携したカンボジアでの復興支援やフィリピン・ミンダナオ地域における地方行政職員候補者の育成支援などに取り組んでいる。

一方、長崎市では長崎市原爆資料館（1949 年開設）の資料を移設した長崎国際文化会館原爆資料センター（1955 年開設）さらにそれを引き継ぐ形で長崎原爆資料館が 1996 年に開設されている。また、国立大学法人の長崎大学には 2012 年に核兵器廃絶研究センター(RECNA)が開設され、北東アジア非核化を目指す「ナガサキ・プロセス」の提唱や、核抑止に依存しない安全保障枠組み構築への貢献を目指した調査研究や政策提言などの活動を展開している。

このように広島、長崎は被爆地という象徴性を背景に、原爆投下という悲劇の追悼や記憶の継承のみならず、現実の国際政治上の課題に積極的に取り組み、政策提言やネットワーク構築に注力していることがうかがわれる。

3 . 沖縄県の取り組みとさらなる可能性

もちろん、沖縄県でも従来から平和行政には力点がおかれており、県が展開している平和関係の主要な事業として、「第 32 軍司令部壕事業」「沖縄戦平和学習デジタルアーカイブ」「非核・平和沖縄県宣言」「平和祈念資料館」「平和の礎」「うまんちゅびーすふるアクション」「沖縄平和賞」などが挙げられる⁴⁰。

太平洋戦争中に民間人を巻き込んだ悲惨な地上戦が展開され、県民の 4 人に 1 人が命を落としたという苛烈な経験の継承や平和学習に重きが置かれてきたのが沖縄県の平和事業の特徴であり、またそれは県民の強い願いを反映した当然のものであったといえよう。

その一方、沖縄はサンフランシスコ講和条約発効に伴う日本の主権回復時に、アメリカが基地を自由を使用することを主たる目的として日本から切り離され、1972 年の施政権返還後も基地の大幅な縮小は進まず、在日米軍専用施設面積の 7 割以上が沖縄に集中する状況となっていた。

広島、長崎の場合は、世界ではじめて実際に原爆が投下されたという人類史的な惨劇が、「ノーモア・ヒロシマ」「ノーモア・ナガサキ」「核なき世界」という形で、世界に向けた力強いメッセージへと直接つながり、それが前述のような広島、長崎の積極的な対外活動の基盤となっている。

それに対して沖縄の場合、「ありったけの地獄を集めた」と言われた沖縄戦の激烈な体

⁴⁰ 沖縄県 HP 。 <https://www.pref.okinawa.jp/site/kyoiku/kids/index.html>

験は、戦争の実態がいかなるものかを語り伝える平和教育として強い普遍性を持つ。戦争体験者の数が次第に減少する中、いかに戦争の経験と記憶を継承するかは極めて重要な課題であり、今後も沖縄県の平和行政の主たる柱であり続けるであろう。

その一方、沖縄の過重な基地負担については、「日米安保が必要なのでやむを得ない」「沖縄には気の毒だが、かといって自分の地元で基地を引き受けることには躊躇する」といった、安全保障や”NIMBY(Not In My Back Yard = 必要だが自分の裏庭には来てほしくない)”の「論理」を前に、沖縄からどのようなメッセージを込め、どのような声を発するのか、過重な基地負担に呻吟しつつも、「他府県に基地を押し付けることはしたくない」という沖縄側の「心情」も相まって、容易ではない面があったことも否めない。

日米安保とそれを足元で支える在日米軍基地は、沖縄を守るために存在しているのではなく、日本全体を防衛するために存在しているのだから、沖縄基地問題は本土の他府県にとって「他人事」ではなく、「自分ごと」であるという玉城デニー知事の訴えはもっともであり、本土各地における啓発活動である「トークキャラバン」は、今後も積極的に継続されるべきである。

その一方で、近年の米中対立や北朝鮮情勢に起因する緊張の高まりは、沖縄のみならず日本全体にとって危惧すべきものとなっている。その緩和を目指すための域内の対話や信頼醸成の必要性は、沖縄と本土で、ともにその必要性が感じられる課題だといえよう。すなわち、アジア太平洋地域における緊張緩和の必要性は、沖縄も本土も一体として模索すべき課題となっており、それが本章で提言する沖縄県が取り組むべき対外活動の「第三の柱」である。

アジア太平洋地域における対話や緊張緩和に向けた機運の醸成、ネットワーク構築などがその具体的内容となるが、ネットワーク構築は国際的なものに限られるわけではない。域内の緊張緩和や信頼醸成を共通のテーマとすることによって、強い対外発信力を持つ広島や長崎との連携、ネットワーク構築が視野に入ってくるだろう。

沖縄・広島・長崎のそれぞれが掲げる、「沖縄 21 世紀ビジョン」(「沖縄は軍事面の安全保障ではなく、幅広い分野において我が国とアジア・太平洋地域との交流や信頼醸成の構築など積極的な役割を担うことができる」)、「国際平和拠点ひろしま構想」(核兵器廃絶と復興・平和構築に向けた取り組み)、「ナガサキ・プロセス」(北東アジア非核化を目指す政策提言)は、「沖縄・広島・長崎」という平和について強いアピール力を持つ三つの地域が連携することによって、よりダイナミックなものとなり、強いインパクトを国内外に与えることが期待できる。

基地問題を含めた安全保障問題は、ともすると政府の専権事項と見なされ、その負の側面が集中する沖縄の声は、本土では「政府 対 沖縄」といった図式で捉えられ、沖縄が孤立していると捉える向きもあった。そのような中であって、全国知事会が日米地位協定について提言を行ったことは大変に意義のある動きであり、自治体レベルの取り組みの重要性を示すものであった。

近年の日本外交は、抑止力の強化など軍事面での対応が目立つ一方、緊張緩和や対話の必要性については政界や言論界からの発言も乏しく、政治や外交における発想の幅が従来に比べても非常に狭いものとなっている。「沖縄・広島・長崎」の連携による域内の対話と緊張緩和に向けたイニシアチブの試みは、それが実現するならば、地方自治体から日本外交の発想の幅を広げるという点でも、意義深いものとなる。またそれは、沖縄基地問題を緊張緩和の必要性という大きな構図の中に位置づけ、それが決して「他人ごと」ではないという理解を広げるための、沖縄から日本国内に向けた「パブリック・ディプロマシー」（世論に対する働きかけ・啓発）という意味も持つことになるであろう。

4．沖縄における受け皿の必要性

このような方向性を現実のものとする上では、沖縄側における担い手、受け皿の整備が必須の課題となる。現在の沖縄県では、基地対策は知事公室の基地対策課、平和事業については子ども生活福祉部の女性力・平和推進課が担っている。

広島や長崎、特に広島の取り組みを見ると、広島市立大学に設置されている広島平和研究所など、自治体の設置する研究機関が主要な担い手となっていることが見て取れる。政策提言や国内外の関係諸機関、NPO とのネットワーク構築などは、自由闊達な意見の交換といった点からして、地方自治体が直接手掛けるよりも、公立の大学、研究所などが展開するのが効果的な形態だと言えよう。

とはいえ、財政や人的資源の面からしても県には制約があり、まったく新たな機関の創設には負担が大きいことも十分理解できる。そうした観点から、県の関連する既存の機関に研究活動や政策提言、国内外とのネットワーク構築といった役割を付与することも現実的な方途である。具体的には、沖縄県平和祈念資料館や沖縄県公文書館などが検討対象になり得る。

例えば沖縄県平和祈念資料館の設置及び管理に関する条例では、「世界の恒久平和の実現に寄与する」ことが資料館設置の目的に掲げられ、沖縄戦に関する調査及び研究などに加え、「その他設置の目的を達成するために必要な事業に関すること」がすでに盛り込まれている。広島の場合は、前述のように平和記念資料館を運営する広島平和文化センターに平和連帯推進課や国際交流・協力課などが設けられており、沖縄県平和祈念資料館についても、研究機能や広島や長崎のカウンターパートになるような機能を付与・拡充することは可能であろう。

沖縄県平和祈念資料館は 1994 年に発足した日本平和博物館会議を通じて、すでに広島平和記念資料館、長崎原爆資料館と交流を重ねており、また、外部への委託事業として沖縄とアジア各国の学生が集い、それぞれの国や地域の戦争や紛争、平和について学び、意見交換を行う「『平和への思い』発信・交流・継承事業」も実施するなど、国内外のネットワーク構築についても実績を積み重ねている。平和に関わる事業を、戦争体験の継承から

現在の域内の緊張緩和に向けた機運醸成へと広げることは、ごく自然なことであり、また、昨今の情勢からして大きな意義があることは、すでに指摘した通りである。

研究やネットワーク構築の機能を付与する際には、県内の大学、諸機関との緊密な連携がきわめて重要であることは言うまでもないが、それに加えて、兼任や客員研究員といった形で、内外の研究者を積極的に沖縄に招くことを重点項目とすべきである。本会議が前回の提言から繰り返し強調するように、沖縄はアジア太平洋地域の過去と未来、平和と地域秩序を思索する上で、きわめて強い象徴性を有しており、上記のような形で「場」を提供すれば、そこで研究や政策提言、ネットワーク構築に関わりたいと考える内外の研究者や実務家は少なくないはずである。それは沖縄からの発信力、ソフトパワーを強化することに直結する効果をもたらすであろう。

本章の結論として、それほど大がかりな財政措置などを講じなくとも、沖縄の持つ潜在力を戦略的に活用することによって、アジア太平洋域内における緊張緩和・信頼醸成というきわめて重要かつ喫緊の課題について、沖縄から機運を醸成し、沖縄の存在感を高めることは十分に可能だと強調しておきたい。

第6章 日米地位協定をめぐる現状と自治体

1. 本章の目的

第3章で論じている通り、固定的で大規模な基地は中国のミサイル攻撃に対して脆弱であるとして、米軍は近年、兵力の分散化やローテーション化を目指している。中でも、ドナルド・トランプ政権下で構想された海兵隊の「遠征前方基地作戦」(EABO)、空軍の「機敏な戦闘運用」(ACE)は、多数のミサイル・プラットフォームを中国周辺に紛争が起きる直前に展開するという発想が基調となっており、バイデン政権にも引き継がれると見られている。

このような米軍の戦略は沖縄から本土への米軍訓練の分散、とりわけ中国に近く島嶼の多い九州一帯での日米共同訓練や米軍の訓練の実施につながっている。それに伴い、自衛隊基地や民間空港への米軍機の緊急着陸や、米軍・自衛隊基地がない市街地や海岸・山間部での米軍機の低空飛行が増加し、地域住民の不安や反発を生じさせている。また、自衛隊基地で実施される米軍訓練が年々増大する中で、自治体・住民の反対にもかかわらず夜間演習が行われたり(大分県陸上自衛隊日出生台演習場)、コロナ感染の可能性のある米兵が市街地で宿泊や飲食をしたりし(宮崎県航空自衛隊新田原基地)、米軍訓練に対する住民の強い反対を誘発している。

米軍の訓練が住民の安全や安心を阻害する形で実施される背景には、日米地位協定の問題がある。例えば日米地位協定には米軍の飛行訓練に関する規定が存在しないので、飛行経路や時間、低空飛行などの危険な航行を規制できない。陸上・海上の訓練も同様である。また米軍は、民間空港・港湾の優先的な緊急使用が認められており、その際の使用料も負担する必要がない。そのほか、米軍が自衛隊基地を使用する際には自衛隊に適用される国内法令や大臣命令、自粛措置は適用されない。米軍訓練の分散は、こうした日米地位協定の問題点を、九州を中心に本土で顕在化させることになった。

そこで本章では、米軍訓練の本土への分散が進む中で、沖縄県のみならず本土の各自治体がどのように住民の安全や安心を守るすべを持ちうるのか、日米地位協定の問題をめぐる現状を整理しながら論じることとする。

2. 沖縄県と日米地位協定の問題

沖縄の基地負担を論じる上で、米軍基地があるがゆえに起こる事件・事故、犯罪の問題は避けて通れない。沖縄には全国の在日米軍専用施設面積の7割が集中しており、必然的に米軍の事件・事故、犯罪の発生件数も多い。また、本土とは異なり沖縄は1945年の沖縄戦から米軍の直接統治下におかれ、1972年の施政権返還までその状態が続いた。米軍占領期の米軍の事件・事故、犯罪の陰惨さや、それらが米軍によって隠蔽され裁かれな

った歴史も、現在の事件・事故、犯罪の発生に対する県民の怒りを一層強いものとしている。

米軍の事件・事故、犯罪の温床として日米地位協定の問題が語られるようになったのは、1995年に3人の米兵が沖縄の小学生1人を暴行した事件がきっかけである。日米地位協定の規定ゆえに、沖縄県警は起訴前に3人の被疑者の身柄を拘束できず、日本政府の要請によって駐日米国大使館が働きかけるまで、被疑者の取り調べも十分に行えなかった。これを機に、当時の大田昌秀知事は日米両政府に対し、日米地位協定の10項目の見直しを要請する。沖縄県の要請の大部分は、「運用の改善」という形で日米両政府の受け入れるところとなったが、努力義務にすぎないため在日米軍によって守られていない。

その最たるものが、1996年3月の日米合同委員会で合意された、「嘉手納飛行場及び普天間飛行場における航空機騒音規制措置⁴¹」である。この中で、普天間飛行場については「進入および出発経路を含む飛行場の場周経路は、できるかぎり学校、病院を含む人口稠密地域を避けるよう設定」することが合意される。しかし2004年8月、普天間飛行場所属の訓練中のヘリが隣接する沖縄国際大学に墜落、学長らが執務を行う本館ごと炎上する事故を起こす。

日米両政府は2007年8月に再度、普天間離着陸経路を設定し、沖縄国際大学や普天間第二小学校など学校上空を避ける飛行経路を確認した。だが、この合意も守られず、2017年12月には沖縄県宜野湾市の緑ヶ丘保育園と普天間第二小学校の真上で、普天間所属のヘリが部品を落下させる。しかも、緑ヶ丘保育園については、米軍は現在に至るまでその事実を認めていない。

このように、これまで日米両政府が取り組んできた日米地位協定の「運用の改善」は、事件・事故、犯罪の抑制につながっているとはいえないのが現状である。

なお、日米両政府は2015年9月に環境補足協定を、2017年1月に軍属補足協定を締結したが、これらも「運用の改善」以上のものではない。むしろ環境補足協定は、日本政府と自治体による米軍基地の立ち入り調査を二つの場合に限ったため、それまで行われてきた環境省・沖縄県による年に一度の「在日米軍施設・区域環境調査」で基地に立ち入ることを、米軍側から拒まれるようになった。

3. 日米地位協定に関する自治体の取り組み

・見直しの要請

沖縄県は大田知事に続き、稲嶺恵一知事、翁長雄志知事のときにも日米地位協定の見直

⁴¹ 「嘉手納飛行場及び普天間飛行場における航空機騒音規制措置に関する合同委員会合意について」外務省 HP 『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6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（日米地位協定）及び関連情報』。

しを日米両政府に要請してきた。中でも、翁長知事が2017年9月に外務・防衛両省と駐日米国大使館に提出した、「日米地位協定の見直しに関する要請⁴²⁾」は、11項目にわたる独自の改定案を通じて、日米地位協定の運用への自治体の関与を強く要望している。

特に沖縄県が問題としているのは、日米両政府が共有する米軍の事件・事故、犯罪に関連する情報が基地所在自治体に迅速かつ確実に提供されない点や、日米両政府が一方的に米軍基地に関する合意を結び、自治体の意思を尊重せずに押し進めている点である。日本政府は事件・事故、犯罪や日々の騒音といった形で基地所在自治体とその住民に負担を課しながら、一方では実効性の乏しい日米地位協定の「運用の改善」以上の改善策をとらず、他方では「安全保障は国の専管事項」と自治体の意思を省みようとしないのが現状といえよう。

また、全国知事会も2018年7月、日米地位協定の抜本的な見直しを含む「米軍基地負担に関する提言⁴³⁾」を全会一致で採択した。翁長知事の要望を受けて二年間の調査を行った結果をふまえた内容であり、米軍の事件・事故、犯罪を抑制するために、航空法などの国内法令を在日米軍に適用することを提言している。

現在の日米安保条約発効から60年となる2020年6月23日に合わせ、毎日新聞が全国の知事を対象に実施したアンケートでも、米軍基地を抱える青森県、神奈川県をはじめ米軍の事件・事故、犯罪の抑制のため日米地位協定の見直しを求める知事は39都道県にまたがった⁴⁴⁾。

しかし、政府は現在まで日米地位協定は「運用の改善」で対応するとの立場から踏み出すことはなく、沖縄県や全国知事会による日米地位協定見直しの要請を検討することもしていない。

・協定

日米地位協定が在日米軍の地位や権利を守るものとなっており、日米両政府が実効性のない「運用の改善」を繰り返して、沖縄県や全国知事会による日米地位協定見直しの要請に応じない現状で、本土の各自治体が住民を守る次善の策として地域の防衛局と締結している協定がある。

協定とは、主に本土の自衛隊基地における米軍の訓練に関する原則を定めた取り決めで、基地所在自治体と地域の防衛局との間で結ばれる。一部、長崎県西海市のように、米軍基地における訓練についての協定を防衛局と締結している自治体も存在する。沖縄県や青森県（三沢基地）、神奈川県（横須賀基地、厚木基地など）、山口県（岩国基地）のような大きな米軍基地が所在する自治体に、協定を締結している例が見られないのは、自治体が防衛局を介さず、米軍基地の司令官と直接連絡を取り合うチャンネルを有しているため

⁴²⁾ 沖縄県「要請書」2017年9月11日提出、沖縄県『地位協定ポータルサイト』。

⁴³⁾ 全国知事会「米軍基地負担に関する提言」2018年8月14日提出。

⁴⁴⁾ 「日米地位協定・知事アンケート全結果」『毎日新聞』2020年6月23日付。

だと推察される。

協定の締結事例は、1996年のSACO(沖縄に関する特別行動委員会)合意、2006年の在日米軍再編合意をへて、それ以降の沖縄の負担軽減措置に関連した在沖米軍の訓練分散で急増している。沖縄から本土への米軍訓練の一部移転や分散によって、本土の各自治体が協定を必要とするようになったともいえよう。

日米両政府による日米地位協定見直しの可能性が現時点では低く、「運用の改善」の実効性も乏しい現状において、地域の防衛局との協定の締結は、住民の安全を守る自治体にとってほぼ唯一とりうる手段となっている。しかし、米側の合意がない協定は在日米軍にとって努力義務でさえなく、協定違反や協定で想定されていない訓練の実施などが相次いでいる。そのため、沖縄から本土への米軍訓練の移転が移転先の自治体や住民の反対で進まなかったり、訓練移転が訓練の拡大・強化につながるなどの問題が生じてきた。

そこで、主だった自治体の協定をめぐる問題をいくつか取り上げた上で、協定の効力を多少なりとも強めるために、本土の自治体がどのような工夫をこらしているのかを考える。

4. 協定に関する自治体の取り組み

・大分県・由布市・九重町・玖珠町(日出生台演習場)

日米両政府は、SACOをへて1997年3月、在沖海兵隊による県道104号線越え実弾射撃訓練を本土5カ所の演習場に移転することを決定した。その一つが大分県の日出生台演習場である。

大分県は同年3月末、「訓練の実施そのものは国の専管事項であるが、地域住民の安全確保、不安解消は地方自治体の最優先事項」との立場から、県と地元3市町で構成する「日出生台演習場問題協議会」を設置。副知事が会長を務め、国との協議を行う体制を作り上げた。県が当事者として先頭に立って問題に対応しているのは、大分県の特筆すべき点である。

地元自治体は訓練移転受け入れの条件として、日出生台演習場における総射撃日数を、自衛隊・米軍合わせて従来の年間総射撃日数の範囲内とすること、米軍の常駐につながらないこと、米軍の演習を将来的に縮小・減少させること、などを求めた。その結果、1997年10月に九州防衛局長と地元自治体との間で、「日出生台演習場の米軍使用に関する協定」が締結される。

協定は全部で11条からなり、第4条では「米軍実弾射撃訓練は、年1回を超えないこととし、射撃日数は最大10日以内とする。また、訓練規模は、最大でも人員300名強、155mm榴弾砲12門、車両約60台とする。」と訓練日数・規模を限定している。また、協定の有効期限は5年間とされ、期限が来たら延長・更新する形をとっている。

しかし、国が県道104号線越え実弾射撃訓練の移転にとどまらず、次々と米軍訓練の拡大を求めたことから、協定では想定していなかった問題が起きることとなった。1998年

からは日米共同訓練、2006年からは米軍の小火器実弾射撃訓練が日出生台演習場で行われるようになったのだ。国は、協定第4条で定めた射撃日数、人員、車両数を超えないこと、将来的な訓練縮小措置を講じることを条件とし、地元自治体は訓練の追加を受け入れる。小火器実弾射撃訓練については、別途「確認書」が締結された。しかし、2018年には日米共同訓練の一環で海兵隊の輸送機 MV-22 オスプレイが飛来し、地元自治体は訓練の拡大だとして抗議している。

日出生台演習場の米軍夜間訓練の問題が報道で取り上げられたのは、2011年である。この年は冬期の夜間射撃が多く、温泉街である由布院の住民を中心に観光に支障をきたすことへの懸念の声が上がったのだ。それまで日出生台演習場の演習時間は自衛隊も含めて朝7時から夜9時までだったが、地元自治体はこれを機に、演習時間を日曜・祝日は朝8時から、秋分から春分までの期間は夜8時までとするよう九州防衛局に要請。最初に自衛隊が受け入れたため、2012年に更新時期が来た協定に盛り込んで米軍にも適用するよう求める。

九州防衛局側が協定は「基本的遵守事項を定めたもの」との立場をとったため、協定ではなく「覚書」として、米軍に実弾射撃時間の短縮を求める取り決めが締結された。覚書締結後の2014年と2016年に、夜8時以降の米軍の実弾射撃が1回ずつ行われたことから、地元自治体はあらためて協定に実弾射撃訓練の短縮を盛り込むよう要請。九州防衛局の受け入れるところとはならなかったが、2017年に覚書は「確認書」へと格上げされる。確認書には、演習時間のほかにも訓練情報の開示などが盛り込まれた。

しかし、2020年2月には米軍が計5日間、夜8時以降の実弾射撃訓練を行った上に、事前に地元公表されていた訓練計画の日数も超過した。広瀬勝貞大分県知事は同年3月、河野太郎防衛大臣と面会して協定・確認書を根拠に再発防止を申し入れ、河野大臣もこれに応じて日米合同委員会で取り上げると約束する。だが、岸信夫防衛大臣は2021年3月、日米合同委員会の協議で、「米軍の即応能力の維持」を理由に米側が大分県の要請を受け入れなかったと知事に説明した⁴⁵。

ただし、在沖海兵隊は2020年度につづき、21年度も日出生台演習場で実弾射撃訓練を行わないことにしている。

・他自治体との比較

日出生台演習場のように、地元自治体と地域防衛局が当初結んだ協定では想定されていない訓練が追加的に実施された例は、北海道の航空自衛隊千歳基地でも見られる。千歳市は、2008年から嘉手納、三沢、岩国などの各米軍基地の飛行訓練の移転を受け入れるにあたり、その前年に北海道防衛局との間で「米軍再編に係る千歳基地への訓練移転に関する

⁴⁵ 「河野氏が陳謝「日米合同委で協議する」大分の米軍訓練」朝日新聞デジタル、2020年3月2日付。「日出生台、夜間実射訓練自粛 住民の要望「米軍受けず」防衛省説明 県「確認書」順守、今後も要請 / 大分」毎日新聞地方版、2021年3月19日付。

る協定」を締結している。

しかし、2019年には千歳基地で協定の対象ではない日豪共同訓練が実施された。当時は日豪間の訪問部隊地位協定（VFA）が未締結であったこともあり、千歳市は、米軍以外の訓練に関する協定を別途締結するよう北海道防衛局に要請したが、防衛局側はVFA締結により対応するとして応じなかった。

また、米軍が当事者となっていない協定は米軍に対する拘束力を持たないため、協定を米軍に遵守させることは難しい。米軍の協定「違反」がより深刻な長崎県西海市は、同市が2000年に九州防衛局と締結した協定で、米海軍佐世保基地横瀬駐機場でエアクッション型揚陸艇LCACの夜間航行訓練を夜間・早朝行わないよう、防衛局が米軍と調整することを取り決めている。しかし、海軍は、2017年からLCAC夜間航行訓練を定期的を実施し、西海市が「違反」のつど防衛局に抗議するも現状は変わっていない⁴⁶。

ただし、日出生台演習場と千歳基地・横瀬駐機場とでは、協定に大きな相違点がある。協定の当事者に都道府県が入っているかどうかである。前者の場合には大分県が当事者のため、九州防衛局だけではなく防衛省、さらには防衛大臣まで要請のレベルをあげることが可能であり、日米両政府の交渉の場に議題としてあげることが可能となる場合がある。後者のように、基礎自治体単独で協定を締結している場合にはそれが難しい。防衛局との交渉力も相対的に弱くなる。日出生台演習場での米軍訓練拡大の際には別途、確認書が締結されたが、千歳基地で日豪合同訓練が実施されたときには、千歳市の要請にもかかわらず、あらためて協定等を結ぶには至らなかった。

しかも、西海市の場合には、同じく佐世保基地を抱える佐世保市がLCAC夜間航行訓練を容認しており、地元自治体同士の協力も困難である⁴⁷。

岩国基地に所属するKC-130空中給油機の訓練移転を受け入れた、海上自衛隊鹿屋基地を有する鹿児島県鹿屋市も、単独で九州防衛局と協定を締結しているが、同市の抗議や要請が防衛局経由で米海兵隊や在日米軍司令部に届いているのか、防衛局からは確認できない。また、鹿屋市は協定で訓練内容を限定しているものの、確認書の形で明文化している日出生台演習場の地元自治体とは異なり、訓練情報の開示については九州防衛局への口頭要請にとどまっており、守られないこともある⁴⁸。

なお、中間型ともいべき協定として、福岡県、宮崎県が協定の「立会人」となっている「米軍再編に係る築城基地への訓練移転等に関する協定」「米軍再編に係る新田原基地への訓練移転等に関する協定」がある。ただし、大分県が当事者として県独自の「庁内連絡会議・訓練対策班」等を設置し、日頃から地元自治体同士の連絡に努めているのに対し、

⁴⁶ 「国が調整のはずが…夜の佐世保湾、やまぬ米軍訓練の騒音」朝日新聞デジタル、2018年5月19日付。

⁴⁷ 佐世保市『基地読本（令和2年度版）』2020年10月13日最終更新。

⁴⁸ 「鹿屋市利用増の懸念／日米統合演習、市は米軍と交渉できず」南日本新聞、2020年10月27日付。

福岡県、宮崎県はそのような体制をとっていないようである。

したがって、福岡県の航空自衛隊築城基地で米軍訓練に関する問題が起きた場合には、当事者である自治体のうち、例えば築上町は築城基地の自衛隊経由で厚木基地に駐留する米軍に抗議したり、首長が上京して防衛省に申し入れるなどの個別対応をとっている。

また、築城基地や新田原基地の協定には、協定の有効期限や改正についての文言がないため、地元自治体は、最初に締結された 2007 年から協定を更新していない。新田原基地の地元自治体は、訓練中の米兵が基地内に宿泊することが協定の安全対策に含まれていると認識していたが、その定期的な確認を行っていなかった。それゆえ、2020 年 10 月に新田原基地で実施された日米共同訓練において、感染者が増大中の沖縄県嘉手納基地所属の米兵が基地外の民間ホテルに宿泊する予定を九州防衛局が通知してきた際、協定にもとづいて九州防衛局に基地内宿泊の要請を行うことができなかった。この事例は、日出生台演習場の地元自治体のように、協定の定期的な見直しと更新に努めることの重要性を如実に示している。

5 . 提案

・ 協定の当事者と運用

日米両政府による日米地位協定見直しの可能性が現時点では低く、「運用の改善」の実効性も乏しい現状において、地域の防衛局との協定の締結は、住民の安全を守る自治体にとってほぼ唯一とりうる手段といえよう。米側の合意がないため米軍に対する拘束力とはなりえないが、日米地位協定の運用について話し合う日米合同委員会などの場を通じて、米側と交渉しうる日本政府に対し、自治体が要請を行う際の根拠となるという意味で重要である。

問題は、自治体から地域の防衛局への要請が、日米合同委員会などの政府間会合で議題として上げられるに至らない場合が多いことだ。そこで、都道府県が協定の当事者となることが一つの有効な手立てとなりうる。地域の防衛局のみならず防衛省、防衛大臣に対して要請をあげやすくなり、ひいては政府間会合の議題となる可能性を高める。

また、都道府県が協定の当事者となることは、防衛局との交渉力を高めることにもつながる。自治体が協定の見直しや米軍訓練の拡大に応じた新たな協定の締結を要請する上で、自衛隊員の募集や退職した自衛官の再就職等で防衛局と協力関係にある都道府県が、当事者として交渉にのぞむことには意味がある。

ただし、都道府県が当事者となることは、単に協定の署名に名前を連ねることや、問題が起きたときだけ地域の防衛局や政府との交渉にあたることを意味するのではない。ほかの地元自治体との定期的な連絡・協力体制を構築し、かつ住民の要望を吸い上げるような運用が不可欠である。また、米軍訓練の本土への分散が進められ、訓練の増加や拡大が顕著な近年においては、自治体同士や住民との情報・意見交換にもとづいて定期的に協定を

見直し、協定の改定や別途締結のための検討作業を怠ってはならない。

・協定の内容

自治体と地域の防衛局との間で協定を締結する際には、他自治体が結んだ協定を参考にして作成することが多いようである。防衛局側が協定の文言をできるかぎり原則的、包括的なものとし、内容も最小限にとどめたいと考えるのに対し、自治体側ができるかぎり個別具体的な取り決めを多岐にわたって明文化したいと考えるのは自然なことであろう。その妥協点となるのが他自治体の先例だ。ここでは、日出生台演習場の米軍使用に関する協定及び確認書をもとに、自治体が住民の安全や安心を守るために不可欠だと考えられる事項を列举してみたい。

- ・米軍の年間の訓練日数
- ・米軍の訓練時間
- ・米軍の訓練規模
- ・事前の訓練情報の開示
- ・訓練期間中の防衛局の現地における連絡・確認体制や安全対策
- ・協定の有効期限
- ・協定の改正

これらの事項を協定の形式に整えたものを、参考として次に例示しておく。

(参考)〇〇基地の米軍使用に関する協定

米軍が〇〇訓練で〇〇基地を使用することについて、〇〇防衛局長と(地元自治体名を
列挙)との間で、下記の通り協定する。

記

1 実施される米軍の訓練形式等

- (1) 米軍が実施する訓練は〇〇とする。
- (2) 訓練の期間は1回あたり〇日以内、年間合計〇日以内とする。
- (3) 訓練の時間は〇〇基地で行う〇〇自衛隊の訓練時間と同様とする。
- (4) 訓練の規模は、最大でも人員〇〇名、装備〇台/ 機/ 門とする。

2 訓練等に関する情報開示

- (1) 訓練に関する情報の開示は、可能な限り早期に、〇〇防衛局から関係する自治体および地域住民に提供する。
- (2) 米軍の緊急時の〇〇基地使用に関する情報についても、その内容が分かり次第、可能な限り早期に、〇〇防衛局から関係する自治体および地域住民に提供する。

3 治安・安全・騒音対策

- (1) 協定当事者は、米軍が〇〇基地使用にあたって責任をもって安全管理に万全を期することとしていることを確認する。
- (2) 米軍の訓練は〇〇基地の管理者である〇〇自衛隊の協力も得て実施される。
- (3) 〇〇防衛局長は訓練期間中、局職員を現地に派遣し、米軍との調整や関係する自治体への連絡および地域住民への対応などに万全を期す。職員は協定を尊重する形で訓練が行われているか確認し、米軍の外出時には職員が同行する。
- (4) 〇〇防衛局長は訓練の騒音について、地元要望をふまえ、周辺住民の生活への影響に配慮し、騒音の調査を実施するなど所要の措置を講ずる。
- (5) 事故が発生し、地域住民への危険が継続して発生することが懸念される場合は、〇〇防衛局長は、国の責任において、米軍に訓練の中止を求めるなど適切な措置を講ずる。

4 地域振興策

〇〇防衛局長は、財政支援および地域振興対策について、地元からの具体的な要望等をふまえ、所要の措置を講ずるよう最大限努力する。

5 協定の有効期限

この協定の効力は、発効後5年間とする。ただし、期間終了後協定当事者に異議がない場

合は、引き続き 5 年間効力を有するものとする。

6 協定の改正等

この協定の改正や新たな協定の締結は、協定当事者全員の協議によるものとする。

附 則

- 1 この協定は、令和〇年〇月〇日から施行する。
- 2 本協定の趣旨を尊重し、かつ誠意をもって履行するものとし、その証として本書〇通を作成し、当事者署名捺印の上、各 1 通を保有する。

署名欄

おわりに

沖縄が日本に復帰して 2022 年で半世紀となる。しかし、国土面積の 0.6%しかない沖縄に、全国の米軍専用施設面積の約 70.3%が集中する異常な状況は変わっていない。時の経過とともに、沖縄戦とそれに続く米軍駐留の経緯を知る世代が消え、「生まれたときから基地がある沖縄」しか知らない世代が大多数となった。だが、膨大な基地に囲まれていることは、正常な姿ではない。

沖縄の未来は、これからの沖縄を担う世代の人々が、そこで絶望するか希望を持つかにかかっている。未来は、できない理由を語るのではなく、いかに困難に見えても目標に向かって汗をかくところから生まれることを信じてやまない。

令和2年度 米軍基地問題に関する万国津梁会議 委員名簿

委員名	所属等	備考
柳澤 協二 (やなぎさわ きょうじ)	元内閣官房副長官補	委員長
野添 文彬 (のぞえ ふみあき)	沖縄国際大学 准教授	副委員長
添谷 芳秀 (そえや よしひで)	慶應義塾大学 名誉教授	
マイク 望月 (まいく もちづき)	ジョージワシントン大学 准教授	
宮城 大蔵 (みやぎ たいぞう)	上智大学 教授	
山本 章子 (やまもと あきこ)	琉球大学 准教授	

事務局：沖縄県知事公室 基地対策課

参考資料

各自治体における基地使用協定等

新田原基地	1
鹿屋基地	3
築城基地	6
千歳基地	8
日出生台演習場	9

沖縄県他国地位協定調査結果（沖縄県公表資料）

日本及び NATO 加盟各国の協定等の違いについて	13
日本及び NATO 加盟各国の協定等の違い (イメージ、5カ国比較表)	14

米軍再編に係る新田原基地への訓練移転等に関する協定

米軍再編に係る米軍機の航空自衛隊新田原基地への訓練移転等に関し、福岡防衛施設局長と新宮町長、西都市長、宮崎市長、高鍋町長、木城町長の間で、下記のとおり協定する。

記

1 騒音対策

国は、訓練の移転等に伴う騒音について、地元要望を踏まえ、周辺住民の生活への影響に配慮し、騒音の実態調査を実施するなど所要の措置を積極的に講ずる。

2 安全対策

(1) 国は、訓練移転期間中における事件及び事故等の事態が発生しないように適切に対処するため、関係機関との間で所要の連絡体制を整備するとともに、安全対策等に努めることとする。

なお、万が一、事件及び事故が発生した場合には、速やかに関係機関に対し通知するとともに、適切に対応する。

(2) 国は、周辺住民の不安を解消するため、局職員を現地に派遣し、訓練移転の期間中における行政機関への連絡や周辺住民への対応などに万全を期す。

3 地域振興策等

国は、地元の要望に配慮し、閣議決定（平成18年5月30日付「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」）を踏まえ、所要の措置を講ずるよう最大限努力する。

4 移転される米軍機の訓練形式等

(1) 航空自衛隊新田原基地においては、日米地位協定第2条4(b)の施設・区域として、米軍機による移転訓練を行う。

(2) 移転訓練は、航空自衛隊との共同訓練（関連活動を含む）とする。

(3) 共同訓練の期間は、訓練1回当たり約1日～15日、年間合計56日以内とし、使用に応じた展開と撤収に要する期間を別に考慮する。

(4) その他の態様については、共同訓練に参加する航空自衛隊と同様の態

様とする。

(5) 国は、訓練計画の概要について、事前に地元自治体へ通知する。

5 緊急時使用への対応

国は、緊急時使用への対応について、その内容が分かり次第、速やかに地元に対し、可能な範囲で説明する。

附 則

- 1 本協定の内容を見直す必要が生じた場合には、当事者間で協議するものとする。
- 2 本協定の趣旨を尊重し、かつ誠意をもって履行するものとし、その証として本書6通を作成し、当事者署名捺印の上、各1通を保有する。

平成19年 4 月 1 6 日

福岡防衛施設局長

新富町長

西都市長

宮崎市長

高鍋町長

木城町長

立会人

宮崎県知事

空中給油機K C - 1 3 0の鹿屋基地に
おけるローテーション展開に関する

協 定 書

九州防衛局 ・ 鹿屋市

空中給油機KC-130の鹿屋基地におけるローテーション展開に関する協定

空中給油機KC-130の鹿屋基地におけるローテーション展開に関し、九州防衛局長と鹿屋市長との間で、下記のとおり協定する。

記

1 鹿屋基地の位置付け

空中給油機KC-130の鹿屋基地におけるローテーション展開については、日米地位協定第2条第4項(b)に基づく施設及び区域として、訓練を実施する。

2 訓練内容等

国は、鹿屋基地におけるローテーション展開については、「離着陸訓練」、「地上給油訓練」、「荷下訓練」以外に、追加の訓練や部隊の移駐などについて、日米間で協議は行っておらず、訓練の拡大や米軍基地化は考えていない。

また、国は、地元要望を踏まえ、訓練日数の縮減及び訓練時間の短縮について、米側に申し入れるなど努力する。

3 騒音対策

国は、鹿屋基地におけるローテーション展開に伴う騒音について、地元要望を踏まえ、早期に自動騒音測定装置を増設し、騒音状況の把握に努めるとともに、地上騒音を含むローテーション展開後の騒音の状況の変化を踏まえた上で、防衛施設周辺的生活環境の整備等に関する法律（昭和49年法律第101号）（以下「環境整備法」という。）等に基づき、各種施策を講ずる。

4 安全対策

国は、事件及び事故が発生した場合に対処するため、鹿屋市を含む関係機関との間で連絡体制を構築するとともに、国の責任において適切に対処する。

5 情報提供

国は、鹿屋市に対して、騒音対策・安全対策等、鹿屋市からの要望に係る実施状況及びローテーション展開に係る情報について適宜提供する。

6 地域振興策

国は、鹿屋市からの具体的な要望を踏まえ、環境整備法等、既存の枠組みを活用し、地域振興に最大限の協力を行う。

附 則

- 1 本協定の内容を見直す必要が生じた場合には、当事者間で協議するものとする。
- 2 本協定の趣旨を尊重し、かつ誠意を持って履行するものとし、その証として本書2通を作成し、当事者署名捺印の上、各1通を保有する。

平成~~28~~年~~2~~月~~2~~日

九州防衛局長

鹿屋市長

米軍再編に係る築城基地への訓練移転等に関する協定

米軍再編に係る米軍機の航空自衛隊築城基地への訓練移転等に関し、福岡防衛施設局長と行橋市長、みやこ町長、築上町長の間で、下記のとおり協定する。

記

1 移転される米軍機の訓練形式等

- (1) 移転訓練は、航空自衛隊との共同訓練（関連活動を含む。）とする。
- (2) 共同訓練の期間は、1回当たり約1～15日間、年間合計56日以内とし、使用に応じた展開と撤収に要する期間を別に考慮する。
- (3) その他の態様については、共同訓練に参加する航空自衛隊と同様の態様とする。
- (4) 国は、訓練計画及び関連する施設整備の概要について、事前に地元自治体へ通知する。

2 緊急時使用への対応

国は、緊急時使用への対応について、その内容が分かり次第、速やかに地元に対し、可能な範囲で説明する。

3 騒音対策

国は、訓練の移転等に伴う騒音について、地元要望を踏まえ、周辺住民の生活への影響に配慮し、騒音の調査を実施するなど所要の措置を積極的に講ずる。

4 安全対策

- (1) 国は、共同訓練期間中における事件及び事故に適切に対処するため、関係機関との間で所要の連絡体制を整備するとともに、安全対策等に努めることとする。

なお、万が一、事件及び事故が発生した場合には、速やかに関係機関に対し通知するとともに、適切に対応する。

- (2) 国は、周辺住民の不安を解消するため、局職員を現地に派遣し、共同訓

練実施期間中における行政機関への連絡や周辺住民への対応などに万全を期す。

5 地域振興策等

国は、地元の要望に配慮し、閣議決定（平成18年5月30日付「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」）を踏まえ、所要の措置を講ずるよう最大限努力する。

附 則

- 1 本協定の内容を見直す必要が生じた場合には、当事者間で協議するものとする。
- 2 本協定の趣旨を尊重し、かつ誠意をもって履行するものとし、その証として本書5通を作成し、当事者署名捺印の上、各1通を保有する。

平成19年2月26日

福岡防衛施設局長

行 橋 市 長

み や こ 町 長

築 上 町 長

立会人

福 岡 県 知 事

(4) 米軍再編に係る千歳基地への訓練移転に関する協定 (平成19年1月26日締結)

米軍再編に係る千歳基地への訓練移転に関する協定

米軍再編に係る米軍機の航空自衛隊千歳基地への訓練移転に関し、札幌防衛施設局長と千歳市長との間で、下記のとおり協定する。

記

1 千歳基地の位置付け

航空自衛隊千歳基地においては、日米地位協定第2条4(b)の施設・区域として、米軍機による移転訓練を行う。

2 生活環境の整備について

国は、千歳飛行場の周辺における騒音対策及び地域振興策等について、千歳市の要望を踏まえ、所要の措置を講ずるよう最大限努力する。

3 市民の安全・安心対策について

(1) 国は、共同訓練期間中における事件及び事故に適切に対処するため、関係機関との間で所要の連絡体制を整備するとともに、安全対策等に努めることとする。

(2) 国は、共同訓練時の事故及び米軍人等の事件が発生した時は、速やかに関係機関に対し、事実を詳細に通知するとともに、国が責任をもって対応する。

(3) 国は、周辺住民の不安を解消するため、札幌防衛施設局職員を千歳市に派遣し、共同訓練期間中における行政機関への連絡や周辺住民への対応などに万全を期す。

4 移転される米軍機の訓練形式等について

(1) 移転訓練は、航空自衛隊との共同訓練(関連活動を含む。)とする。

(2) 共同訓練の期間は、訓練1回当たり約3日から20日まで、年60日以内とする。

(3) その他の態様については、共同訓練に参加する航空自衛隊と同様の態様とする。

5 地元への情報提供について

国は、訓練計画について、事前に千歳市へ通知する。

附則

本協定の趣旨を尊重し、かつ誠意をもって履行するものとし、その証として本書2通を作成し、署名捺印の上、各1通を保有する。

平成19年1月26日

札幌防衛施設局長

千歳市長

(協定内容に関する札幌防衛施設局との確認事項(回答))

※「航空自衛隊と同様の態様」

・現在、航空自衛隊は、付紙の「航空自衛隊の飛行にかかわる騒音の軽減措置について(回答)(51.3.30)でお答えしていますように、千歳基地周辺市街地に対する航空機騒音の影響を局限するような運用を実施していますが、その内容を申し上げれば、「特に静穏を要する全市的な行事については、任務に支障のない範囲において飛行訓練を中止する。ジェット機の西側旋回については、管制機関と協議し安全上やむを得ない場合を除き行わないことを原則とする。従来から実施していた自主規制については、今後も継続的に実施する。」などです。「航空自衛隊の態様」とは、そのような態様です。

※「土日曜日及び祝祭日の飛行訓練について」

・現在、千歳基地では、年間を通し、任務遂行上必要な場合の他、飛行訓練の所要等、様々な事項を考慮して飛行訓練を実施しています。土・日及び祝祭日については、基本的には飛行訓練は実施していませんが、任務遂行等必要な場合は飛行訓練を行うことがあります。今般の移転訓練については、今後、日米間で、具体的な訓練計画を策定することとなりますが、貴市の要望については、これを念頭において、具体的な訓練計画の策定に際して調整したいと考えています。

日出生台演習場の米軍使用に関する協定

沖縄県に駐留する米海兵隊(以下「米軍」という。)が、沖縄県道104号線越え実弾射撃訓練の本土における分散・実施に当たり、陸上自衛隊日出生台演習場(以下「演習場」という。)を使用することについて、九州防衛局長(以下「局長」という。)と、大分県知事(以下「知事」という。)、由布市長(以下「市長」という。)、九重町長及び玖珠町長(以下「各町長」という。)との間において、陸上自衛隊西部方面総監(以下「方面総監」という。)を立会者として、次のとおり協定を締結する。

(目的)

第1条 この協定は、本演習場を米軍が使用することについて、基本的遵守事項等を定め、協定当事者間の相互の便宜を図るとともに、地域住民の不安や懸念の解消を図り、良好な地域の生活環境及び自然環境を確保することを目的とする。

(演習場の使用)

第2条 米軍は、本演習場について、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6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2条第4項(b)の規定に基づき、前条使用目的のとおり使用する。

(基本原則)

第3条 米軍が、本演習場で実弾射撃訓練を実施するに当たっては、局長を立会者として、知事、市長及び各町長と方面総監との間で締結されている「日出生台演習場の使用等に関する協定」に定める事項が遵守されるものとする。

(訓練日数及び規模)

第4条 米軍実弾射撃訓練(小火器の実弾射撃を伴う砲陣地防衛訓練を含む。)は、年1回を超えないこととし、射撃日数は最大10日以内とする。
また、訓練規模は、最大でも人員300名強、155㎜榴弾砲12門、車両約60台とする。

(治安・安全対策)

第5条 協定当事者は、米軍が、本演習場を使用するに当たっては、責任をもって安全管理に万全を期することとしていることを確認する。
局長は、米軍が本演習場を使用するに当たり、安全管理に万全を期すよう米軍へ要請するものとする。
また、訓練は安全上の観点から採られている措置に従い、本演習場の管理者である陸上自衛隊の協力も得て実施される。

- 2 万一の事故が発生し、地域住民への危険が継続して発生することが懸念される場合は、局長は、国の責任において、米軍に射撃訓練の中止を求めるなど適切な措置を講ずることとする。
- 3 協定当事者は、米軍が、訓練部隊の司令官は責任をもって自己の部隊の秩序と規律の維持を確保し、その際、最高度の規律を確保すると約束していることを確認する。
局長としても、米軍の外出時には職員が同行するなど責任をもって対応する。
- 4 局長は、米軍の訓練期間中、現地に対策本部を設置し、関係機関に協力を求め、警備体制及び交通安全対策に万全を期することとする。

(環境保全対策)

第6条 局長は、本演習場周辺的生活環境及び自然環境の悪化が懸念される場合は、適宜調査を実施し、その解消に向け速やかに対応を図ることとする。

(財政支援及び地域振興対策)

第7条 局長は、財政支援及び地域振興対策について、地元からの具体的な要望等を踏まえ、地域の現状に即した法令のより適切な運用に努めるなど、誠意をもって対応し、また、他省庁関連事業についても実現に向けて協力する。

(その他の使用条件等)

第8条 第3条から前条までに定めるもののほか、本演習場を米軍が使用する場合の使用条件及びその他の事項については、福岡防衛施設局長から知事、湯布院町長、九重町長及び玖珠町長に対し、平成9年8月1日付け施福第3985号(FFP)「在沖縄米軍による県道104号線越え実弾射撃訓練の分散・実施に伴う要求について(回答)」により回答したとおりとする。

- 2 前項に定めるもののほか、小火器の実弾射撃訓練に関する事項については、別途「確認書」を作成する。

(問題の処理)

第9条 本演習場を米軍が使用することに関し、本協定の解釈に疑義が生じ、又は生じるおそれがある場合及びこの協定に定められていない事項について必要がある場合は、相互に協議し誠意をもって早期に解決するよう努めるものとする。

(有効期限)

第10条 この協定の効力は、発効後5年間とする。ただし、期間終了後協定当事者に異議がない場合は、引き続き5年間効力を有するものとする。

(協定の改正)

第11条 この協定の改正は、協定当事者全員の協議によるものとする。

(附 則)

- 1 この協定は、平成19年11月1日から施行する。
- 2 この協定を証するため、局長、知事、市長、各町長及び方面総監は、各自記名押印のうえ各1部を保有する。

平成19年11月1日

九州防衛局長

大分県知事

由布市長

九重町長

玖珠町長

立会者

陸上自衛隊

西部方面總監

日本及びNATO加盟各国の協定等の違いについて（沖縄県作成）

1 日米地位協定

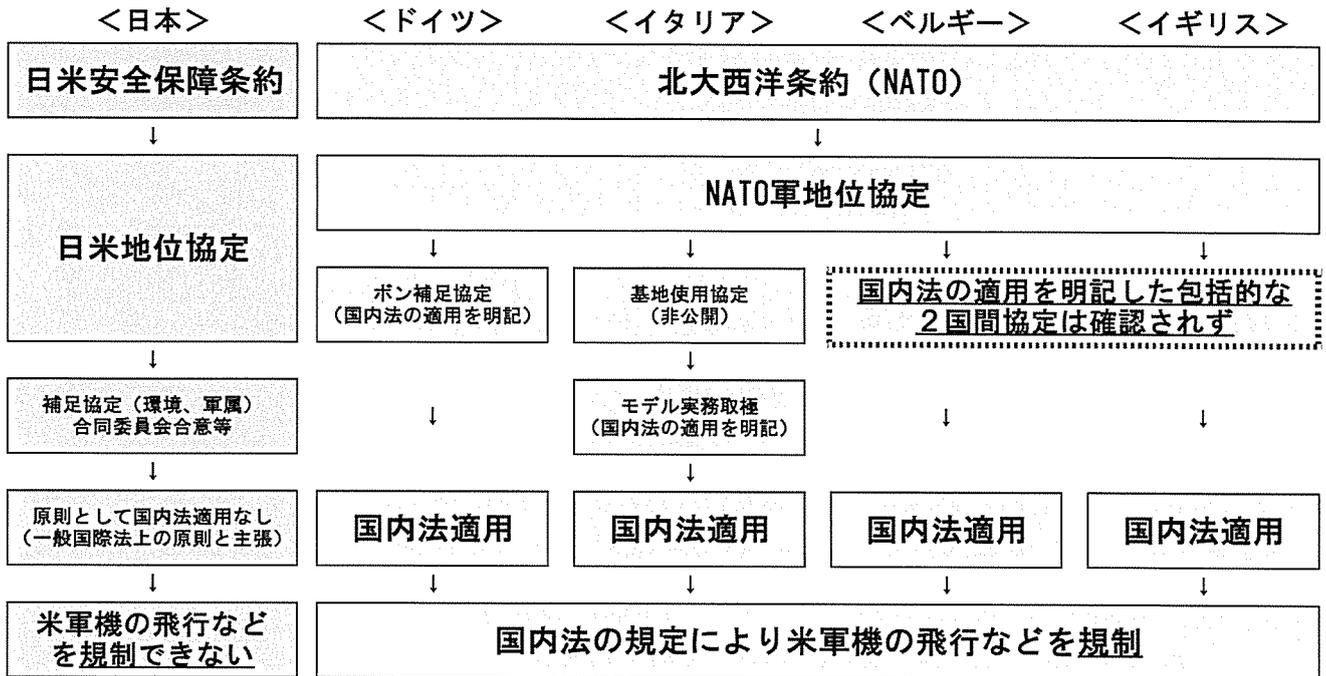
- (1) 日米安全保障条約第6条の規定に基づき、日米地位協定を締結。環境、軍属の2つの補足協定の他、合意議事録、日米合同委員会合意等が締結されている。
- (2) 日本は、一般国際法上、駐留を認められた外国軍隊には特別の取決めがない限り接受国の法令は適用されず、このことは、日本に駐留する米軍についても同様である*との立場を取り、日米地位協定にも一部の法令を除き日本の国内法を適用する条文がないことから、在日米軍には日本の国内法は原則として適用されていない。
- (3) また、地位協定にも、米軍が行う訓練・演習に対する日本側の規制権限等が明記されていないだけでなく、訓練の時間等を含む詳細な情報が日本側に通報されず、日本政府としては、それを求めることもしないという姿勢を取っている。

※ 平成31年1月に外務省HPの説明から「国際法」の文言を削除するなど修正（他国地位協定調査報告書（欧州編）P28参照）

2 NATO加盟各国（ドイツ・イタリア・ベルギー・イギリス）

- (1) ドイツにおいてはボン補足協定に、イタリアにおいては米伊了解覚書（モデル実務取極）に、それぞれ、駐留軍（米軍）に対する受入国の国内法適用が明記されている。
- (2) 一方、ベルギー及びイギリスにおいては、NATO軍地位協定を包括的に補足するような協定の存在は確認できなかったが、両国は、外国軍の駐留や駐留軍に対する国内法の適用に必要な法整備を行い、自国の法律や規則を駐留軍（米軍）にも適用させている。
- (3) これにより、いずれの国においても、自国の国内法の規定等により駐留軍機（米軍機）の飛行を規制している状況となっている。

日本及びNATO加盟各国の協定等の違い（イメージ）



沖縄県知事公室基地対策課作成

5カ国比較表（地位協定、国内法、運用等）

	国内法	管理権	訓練・演習	航空機事故
日本	原則不適用	立入り権 明記無し	航空特例法等 により規制できず	捜索等を行う権利 を行使しない
ドイツ	原則適用	立入り権明記 立入りパス支給	ドイツ側の 承認が必要	ドイツ側が現場を 規制、調査に主体 的に関与
イタリア	原則適用	基地はイタリア 司令部の下 伊司令官常駐	イタリア側の 承認が必要	イタリア検察が証 拠品を押収
ベルギー	原則適用	地方自治体の 立入り権確保	自国軍よりも 厳しく規制	（未確認）
イギリス	原則適用	基地占有権は英国 英司令官常駐	英側による飛行 禁止措置等明記	英国警察が現場を 規制、捜索

