

平成 26 年度共同研究
「沖縄の海兵隊をめぐる米国の政治過程」



知事公室地域安全政策課

平成 26 年度共同研究
「沖縄の海兵隊をめぐる米国の政治過程」

沖縄県

知事公室地域安全政策課 調査・研究班

- ※ 本書に掲載された論文などの内容は、全て執筆者の個人的見解であり、沖縄県および執筆者が所属する機関の公式的見解を示すものではありません。
- ※ 本書の一部を引用する場合には、必ず出所を明示してください。無断転載はお断りします。
- ※ 本書の内容は、もとなる調査研究が行われた当時のものです。

沖縄の海兵隊をめぐる米国の政治過程 目次

序章 システムと部分

—沖縄の海兵隊をめぐる米国の政治過程への接近—

川名 晋史 1

第1部

第1章 在沖海兵隊の撤退圧力とその反作用

—本土基地再編プロセスとの接続性—

川名 晋史 7

第2章 在比米軍基地の戦略的位置づけ

—カーター政権の対アジア戦略についての—整理—

清水 文枝 43

第2部

第3章 1996年普天間飛行場返還合意までの米国内の議論

—在沖海兵隊に関する政府外の議論に注目して—

波照間 陽 59

第4章 2000年代の普天間飛行場移設問題と在沖海兵隊のグアム移転

—「切り離し」に至る米国の政策論理—

齊藤 孝祐 71

終章 基地システムの変容と「部分」としての沖縄

—米国の政治過程から見た在沖海兵隊問題の構造とその規定メカニズム—

齊藤 孝祐 103

略語一覧 107

執筆者一覧 109

序章

システムと部分

— 沖縄の海兵隊をめぐる米国の政治過程への接近 —

川 名 晋 史

米国の海兵隊は、彼らの3つの海兵空陸任務部隊(Marine Air-Ground Task Force: MAGTF)のうちの1つである第3海兵遠征軍(III Marine Expeditionary Force: III MEF)を沖縄に前方展開させている。周知のように、MAGTFは有事における即応態勢の維持を目的に、指揮、陸上戦闘、航空戦闘、そして兵站戦闘の4つの部隊を統合した自立作戦部隊を構成し、III MEF司令部の隷下には、第3海兵師団、第1海兵航空団、第3海兵兵站群がそれぞれ編成されている。このようなIII MEFは、在日米軍のおよそ半数にあたる19,000人の兵力を計12ヶ所の基地に分散展開させ、そのうち10ヶ所(普天間飛行場、伊江島補助飛行場、キャンプ・シュワブ、キャンプ・コートニー、キャンプ・フォスター、キャンプ・ハンセン、キャンプ・マクトリアス、キャンプ・レスター、キャンプ・キンザー、キャンプ・ゴンザルベス)を沖縄に置いている。残りの部隊は岩国航空基地とキャンプ富士に展開し、さらに約5,000人がIII MEF所属部隊としてハワイに駐留する。

では、このような特質を持つ海兵隊が戦後、沖縄に駐留するに至った経緯とはいかなるものか。実は、近年の研究はこの問題を明らかにしつつある¹。第2次世界大戦の終結後、米国本土に帰還した第3海兵師団は1950年6月の朝鮮戦争の勃発に伴い、新たに戦略的予備軍として再編成され、53年8月に日本本土のキャンプ岐阜とキャンプ山梨に展開した。その後、第3海兵師団は56年の2月から3月にかけて沖縄に移駐し、65年以降はベトナム戦争に投入された。その際、現在のIII MEFの司令部が編成され、その組織的骨格を成す第3海兵師団と第1海兵航空団、そして第3海兵兵站群を指揮下に組み入れた。72年5月の沖縄返還後、在沖海兵隊は抜本的な整理・縮小の可能性が検討されるも、結局大きな変更はみられず、88年からは米国外に常時前方展開する唯一の遠征軍としての地位を確立していく。

¹ 平良好利『戦後沖縄と米軍基地』法政大学出版局、2012年。林博史『米軍基地の歴史』吉川弘文館、2012年。NHK取材班『基地はなぜ沖縄に集中しているのか』NHK出版、2011年。屋良朝博『砂上の同盟』沖縄タイムス社、2009年。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。

これまでの研究が明らかにしてきた、このような在沖海兵隊の歴史的展開を 1 つの「縦軸」とすれば、本報告書の目的は、そこに空間的あるいは地理的な「横軸」を交叉させることで、長らく日米間で懸案となってきた在沖海兵隊に係る問題群の全体像をより立体的に浮かび上がらせることにある。換言すれば、沖縄の外縁から、在沖海兵隊を相対化する試みである。言うまでもなく、在沖海兵隊の基地・施設は、米国のグローバルな海外基地システムの一部であり、沖縄を含めたネットワーク上の各部分は相互に接続している。では、在沖海兵隊の基地構造は、日本本土あるいは西太平洋地域の米軍基地のそれと具体的にどのような相互関係にあるのか。そして沖縄以外の米軍基地が抱える種々の政治的困難は、沖縄が抱えるそれとどのように相違し、また共通するのか。従来の研究はそのような相対的視角を十分に持ちあわせてこなかった。

そこで本報告書は、今日の在沖海兵隊問題の特質を理解するうえで特に重要性が高いと考えられる 2 つの時期を選定し、両時期においてみられた在沖海兵隊に係る政策変更プロセスを米国側の視点から考察する。第一の時期は、沖縄返還後の在沖海兵隊の基本的な態勢を定めたと考えられる 1960 年代後半から 70 年代にかけてである。同時期、米国は新たな戦略環境の出現に伴うポスト・ベトナム戦略の策定と、その一方で、米中国交正常化をはじめとしたデタントへの対応を迫られていた。また、対日関係においては沖縄の施政権返還問題が交渉の俎上に載せられ、それが具体化されていく時期にあった。

第二の時期は、1990 年代前半から 2010 年代までである。冷戦の終結と時を同じくして、米国内では在沖海兵隊の存在に対する懐疑論が生じるようになり、また 95 年 9 月に起きた少女暴行事件への対処の 1 つの表れとして普天間飛行場の返還・移設計画が浮上した。同問題は今日まで決着をみておらず、2000 年代を通じて日米両政府はその対応に追われた。これら 2 つの時期は、在沖海兵隊の存在に派生する今日の問題群の転回点を構成するものであり、そうであるがゆえに、それらを分析することは米国の基地政治における政策変更のメカニズムを明らかにするうえで一定の意味をもとう。

本報告書は、そのような地理的・時間的空間の中で展開されてきた在沖海兵隊に係る政治過程を、戦略的合理性と財政制約、そして基地に対する政治的受容性という 3 つの要素に対する米国側の認識に着目して考察する²。本報告書のいう戦略的合理性 (strategic imperatives) とは、米国の政策決定者 (とりわけ国防総省および軍) が、特定の脅威への対応と所与の戦略の実行性および効率性の観点から総合的に評価する問題である。財政制約 (budget constraints) は、国防予算の配分を規定

² 同様の視角を提起するのは、川名晋史「在日米軍基地再編を巡る米国の認識とその過程—起点としての 1968 年」『国際安全保障』第 42 巻第 3 号、2014 年 12 月、16-30 頁。

するものであり、基地および兵力の効率的な配置をめぐる決定に影響を与える。基地の政治的受容性（political viability）は、接受国政府あるいは地方自治体が当該の基地・施設を受け入れるために必要な政治的・社会的資源の多寡をあらわす概念として位置づける。すなわち、政治的受容性が高い状態とは、接受国内の各階層において、基地の受け入れに対する政治的支持が大きいことを意味し、逆に政治的受容性が低い状態とは、それが相対的に小さいことをあらわす³。本報告書はこれら 3 つの要素に対する米国側の認識が、上にみた 2 つの時期における在沖海兵隊の兵力および基地の構造を規定したと仮定し、考察を進める。

報告書は 2 部構成である。第 1 部と第 2 部は、それぞれ 1 篇の論文（第 1 章、第 4 章）と報告（第 2 章、第 3 章）から成っている。第 1 部は、1960 年代後半から 70 年代までを射程に収めている。具体的には、施政権返還後の在沖海兵隊の原型が形成される歴史的過程を、1960 年代後半に生じた日本本土における在日米軍基地の再編問題に焦点を当てて考察する（第 1 章）。そのうえで、第 1 章での議論のより一般的な意義を検討することを目的に、1970 年代後半にみられたフィリピンにおける基地協定の改定交渉の過程を整理する（第 2 章）。第 1 部の考察から明らかになるのは、沖縄を含めた在日米軍基地の再編過程に影響を与える「基地の政治的受容性」に対する米国側の認識の問題である。結論を先取りすれば、施政権返還後の在沖海兵隊の基地構造（とりわけ普天間基地の機能強化）は、日本本土において生じていた基地の政治的受容性の回復の必要性に影響された結果として形成されたものであった。さらに、70 年代後半以降の在沖米軍基地の増強の背景には、米中国交正常化と表裏を成した「台湾放棄」の問題があった。すなわち、施政権返還の時期を境にみられた沖縄における基地機能の変容過程は、沖縄そのものが持つ地理的・軍事的条件によって内生的に出現したというよりも、基地システムにおいて補完関係にある日本本土および東アジア地域の政治変化の「副作用」として生み出されたと言える。

第 2 部は、1990 年代前半から 2010 年代を扱う。ここではまず、冷戦が終結した 90 年代初頭から「沖縄に関する特別行動委員会（Special Action Committee on Okinawa: SACO）」の最終報告（96 年 12 月）までの間にみられた、米国内での在沖海兵隊に関する議論を整理し、今日まで続くいわゆる「普天間問題」の言説上の起源に迫る（第 3 章）。そのうえで、この長きにわたる日米間の政策課題の解決の糸口を模索しようとする米国側の政策論理と、その 1 つの表出である在沖海兵隊のグアム移転計画（2005 年 10 月）の決定と変遷の過程を明らかにする（第 4 章）。第 2 部の考察から明らかになるのは、米国側の政策判断の基底の 1 つを成す沖縄における基地の政治的受容性に対する評価の問題と、その影響力を左右する戦略的合理性

³ この点に着目した近年の研究として、Andrew Yeo, *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests*, Cambridge University Press, 2011.

および財政制約のバランスの問題である。「普天間」が日米間で政治問題化して以降、沖縄における基地の政治的受容性の回復の必要性は、米国の政策決定者をして同問題の解決に一貫して政治的資源を投入せしめた。しかしながら、その影響の程度は折々の戦略環境と米国側の財政状況に依存していた。さらに、グアム移転のパッケージ化（すなわち、グアム移転の条件としての辺野古移設）とその後の「切り離し（delink）」には、グアム国内における利益配分（すなわち、インフラ建設および整備）の問題も少なからぬ影響を与えていた。

以上、本報告書はその全体として、戦後の在沖海兵隊の問題の理解を促進するための相対的な視角を提供している。日米両政府および沖縄が抱える海兵隊に係る諸問題は、米国の海外基地システムの相互作用の結果として形成される、すぐれて非線形的な政治過程の産物として位置づけられるのである。

沖縄の海兵隊をめぐる米国の政治過程

第1部

第 1 章

在沖海兵隊の撤退圧力とその反作用 —本土基地再編プロセスとの接続性—

川 名 晋 史

はじめに

本章の目的は「1968 年から 69 年にかけて、米国の国防総省はなぜ沖縄における海兵隊の撤退を企図し、最終的にそれを撤回したのか」という問いに答えることにある。先行研究がすでに指摘しているように、国防総省はジョンソン (Lyndon Johnson) 政権末期の 1968 年 12 月に沖縄と本土における米軍基地の大規模な整理・統合計画を策定した¹。それは関東平野に所在する航空基地の整理・統合、佐世保の閉鎖と横須賀の母港化、板付の運用停止、王子病院の閉鎖を射程に収めるものであった。在沖米軍基地についても、普天間飛行場の閉鎖を含めたキャンプ・バトラーの事実上の運用停止が謳われた。しかしながら、こと在沖海兵隊の再編計画は 70 年代以降も実行に移されることはなく、普天間飛行場に関してはむしろ機能強化への道を歩むこととなった。

1968 年から 69 年にかけて米国はドル防衛に関する特別教書を発表し、ベトナム戦争への関与縮小の布石を打つとともに、ニクソン・ドクトリンによって同盟国への安全保障コミットメントの見直しを行った。日米関係においても、第 9 回日米安全保障協議委員会 (68 年 12 月) において計 54 ヶ所に及ぶ大規模な本土基地の整理・統合が合意され、69 年 11 月には沖縄返還の合意を定めた日米共同声明が発表された。

では、そのような国際構造の変動と日米関係の変容過程の中で、国防総省はなぜ在沖海兵隊の撤退を企図し、最終的にそれを撤回したのか。換言すれば、在沖海兵隊にはいかなる戦略的位置づけが与えられ、また日本本土の基地の再編政策と在沖海兵隊の撤退計画はどのように接続していたのか。本章は、序章で示された分析視角としての基地の戦略的合理性と財政制約、そして沖縄を含めた在日米軍基地の政治的受容性の 3 つの要素に対する米国側の認識に着目し、かつ日本本土と沖縄の基

¹ 川名晋史「在日米軍基地再編を巡る米国の認識とその過程—起点としての 1968 年」『国際安全保障』第 42 巻第 3 号、2014 年 12 月、16-30 頁。

地の相互作用の問題に焦点を当てることで、上の問いに答えようとする。

結論を先取りすると次のようになる。1968年から69年にかけて、米国は日本本土における基地の再編計画に着手するとともに、より長期的かつ抜本的な基地再編構想の緒についた。前者は駐日米国大使館と太平洋軍を中心に策定されたジョンソン・マケイン計画であり、後者は国防総省内部で検討が進められた普天間の閉鎖と在沖海兵隊の撤退を含む大規模な再編計画であった。68年の段階で国防総省が後者の計画に着手した背景には、財政制約の深刻化と本土基地を巡る政治的受容性低下への対処の必要性があった。とりわけ本土基地の政治的受容性を回復する必要性は6月に起きたF-4ファントムの九州大学墜落事故が触媒となって増殖した。海兵隊の撤退計画は、不要な本土基地の「収容場所」としての沖縄を政治的に維持するための装置としても位置づけられた。

しかしながら、軍の抵抗に直面した国防総省は69年以降、一転して海兵隊の駐留継続と普天間の機能強化を図る方向に舵を切った。それを招来した一因も、やはり本土基地の政治的受容性を回復する必要性にあった。国防総省は深刻な撤退圧力に晒されていた厚木海軍飛行場を閉鎖するために、厚木に展開していた航空機の移転先として岩国と普天間を選定し、とりわけ普天間に対しては新たにヘリコプター部隊の拠点としての役割を与えた。

本章が扱う在日米軍基地システムの再編政策は、主に米国側の財政制約への対処の必要性と日本本土で低下していた基地の政治的受容性の回復の必要性を念頭にその立案が開始され、後に軍の側から発せられた戦略的合理性についての疑義によって大幅に修正されていく過程である。とりわけ在沖海兵隊の再編計画については、上記の3要素に加え、本土基地システムとの相互作用メカニズムが作動する過程としても描くことができる。普天間飛行場の機能強化は厚木飛行場との接続性、すなわち厚木の代替基地としての役割に起因するところが大きいものであった。ヘリコプター部隊の拠点としての普天間の原型は、首都圏航空基地の政治的受容性の回復手段の1つとして形成された可能性があると言える。

以下、第1節では、1960年代後半の基地政治の基底をなす日本国内における反米・反基地圧力の問題を整理する。第2節では、68年7月より開始された日本本土の余剰基地の整理・統合計画である「ジョンソン・マケイン計画」の策定過程を考察する。第3節では、「ジョンソン・マケイン計画」と同時並行的に立案が進められていた、国防総省による基地再編計画の中身を検討する。第4節では、国防総省の計画が軍の反発によって修正されていく過程を、とりわけ在沖海兵隊と普天間の問題に焦点を当てて考察する。第5節では、修正された計画の中身とその位置づけを検討する。

第1節 基地に対する反発と米国の認識

本節は、1968年にそのピークを迎えた日本本土の米軍基地に対する国内的反発の問題を概観する。もっとも、同時期における基地の政治的受容性は沖縄においても著しく低下していた。たとえば、11月19日には嘉手納基地からの離陸に失敗したB-52が爆発し、滑走路に隣接する16号線や知花弾薬集積所一帯が火の海となった（美里村知花の弾薬集積所の地下には核兵器貯蔵庫があると言われていた）。事故の1週間前の11月10日には、「本土並み」の早期復帰を主張する革新派の屋良朝苗が行政主席に就任した。しかしながら、それらに象徴される沖縄における対基地圧力は60年代後半に特有のものではなく、戦後一貫した、言わばアプリアリの事象であった。従って、本節では考察の対象を本土に絞り、そこで生じた基地に対する政治的受容性の低下の問題を整理する²。

1. 戦後初期の基地問題と基地闘争

戦後における日本の基地問題は1945年9月、米軍の本土進駐と同時に発生した。GHQが置かれた横浜市では市の中心部の大半が接收され、9月下旬までに立ち退きを命ぜられた壕舎は1万2,000戸に及んだ。また、とりわけ進駐当初にみられた風紀問題は、土地や宿舎の接收と並んで基地問題を形成した。また、演習場周辺では農地林野の接收、入会地の立入禁止、農業用水権の侵害、保安防風林の伐採などのさまざまな問題を引き起こした。さらに、演習海面に関係する漁民たちは操業制限・禁止という直接的被害のみならず、漁場の荒廃、操業の危険、防潜網による漁獲の低下など、生活に直接影響を与える問題に直面した³。このような戦後初期の基地問題は占領下における日本人のナショナリズムを刺激した。また、朝鮮戦争の勃発によって基地が強化され、演習場や飛行場を拡張し、周辺自治体との摩擦を増大させていく過程で、日本人の反米感情は高まりをみせた。

しかしながら、このような基地問題は「基地闘争」へと発展することはなかった。当時の基地問題は、あくまでも基地が存在することで生じる被害の回復を求める経済闘争（補償要求）として位置づけられた。たとえば、日本共産党は当初、占領軍を「解放軍」と規定しそれを支持する姿勢をみせていた。彼らが組織的な基地闘争を開始したのは、コミンフォルム批判直後の50年2月のことである⁴。

² この問題については、川名晋史「68年基地問題と再編計画の始動」『近畿大学法学』第61巻第2-3合併号、2013年12月、263-299頁。

³ 潮見俊隆『日本の基地』東京大学出版会、1965年。

⁴ 五十嵐仁編『「戦後革新勢力」の奔流』大月書店、2011年；小山弘健『戦後日本共産党史』こぶし文庫、2008年、第2章。

52年4月の行政協定調印後、本土の基地の数はそれまでの半数以下に減少し、さらに57年6月21日の岸・アイク声明に伴う陸上部隊の撤退によって、本土の基地は後方支援基地としての性格を強め、かつその数も減少していった⁵。その一方で、共産党は52年5月1日の「血のメーデー」事件に代表される反米闘争を激化させ、6月24日から25日にかけては最初の武装闘争として位置づけられる「吹田事件」を先導した⁶。この事件を機に、日本における基地問題は、共産党・社会党・労農党といった政治組織の介在と動員によって先鋭化の道を辿り、内灘闘争、砂川闘争、新島闘争に代表される全国的な基地闘争に発展していった⁷。

2. 1968年の基地問題

では、本章が扱う1968年は日本の基地政治の中でどのように位置づけられるのか。まず、同時期の基地の配置状況と主要な問題を整理しておこう。

防衛施設庁の資料によると、68年7月の段階で米国に提供していた施設は141件、一時使用陸上施設は7件、海上演習場は23件であった⁸。そのうち、東京・埼玉・神奈川の一都二県に、全体の45%を占める64件が集中していた。陸上施設を用途別でみると（表1）、兵舎6件、住宅16件、飛行場7件、港湾9件、事務所15件、演習場16件、工場4件、倉庫24件、医療2件、通信37件、その他12件であった。また日米が共同使用している基地は自衛隊の使用が23件、自衛隊以外の一般の使用が54件であった⁹。

⁵ 明田川融『日米行政協定の政治史』法政大学出版会、1999年。

⁶ これは「伊丹基地粉碎反戦独立の夕べ」に参加した民戦・祖防等の組織が、集会後に吹田操車場に向けてデモ行進し、米軍の朝鮮向け軍事輸送の阻止を呼号して、警官隊と衝突した事件である。脇田憲一『朝鮮戦争と吹田・枚方事件』明石書店、2004年。

⁷ もっとも、基地の存在を（主として経済的理由から）肯定的に捉える組織や自治体も多く存在した。この点、榎本信行『軍隊と住民』日本評論社、1993年、95-8頁；西田稔『基地の女』河出書房、1953年。

⁸ 時事問題研究所編『米軍基地一誰のためのものか』時事問題研究所、1968年、178-179頁。

⁹ 同上、178-179頁。

表 1 68年7月時点での本土における主要施設および区域

兵舎	キャンプ朝霞、キャンプ淵野辺、山王ホテル士官宿舎、横須賀海軍施設、岸根兵舎地区、富士営舎地区
住宅	グランドハイツ、武蔵野、横浜海浜、山手、根岸、相模原、長井、春日原、昭島、名切谷住宅地区、関東村住宅地区および補助飛行場
飛行場	三沢、立川、横田、木更津、厚木、岩国、板付
港湾	横浜ノースドック、佐世保ドライドック地内、立神地区、呉第六突堤、神戸第六突堤
事務所	府中空軍施設、キャンプ座間、佐世保海軍施設
演習場	北富士演習場、日出生台十文字原演習場、水戸、三沢、芦屋、鳥島、イナバ島対地射爆場、長浜、早岐小銃射撃場
工場	相模総合補給廠、神奈川ミルクプラント、横浜ランドリー
倉庫	多摩、池子、川上、山田弾薬庫、針尾島弾薬集積所、所沢補給廠新倉、富岡倉庫地区、小柴、鶴見貯油施設、庵崎、赤崎貯油所、横浜冷蔵倉庫
医療	米陸軍医療センター、キャンプ王子
通信	キャンプ千歳、稚内、上瀬谷通信施設、十勝太、柏、大和田、深谷、依佐美、沖永良部島通信所、雁ノ巣空軍施設、硫黄島通信所、南鳥島通信所
その他	八戸貯油施設、海軍兵員クラブ（横須賀）、羽村学校地区、新宮水道施設、観音崎艦船監視所

(出典：時事問題研究所編『米軍基地—誰のためのものか』1968年、178-179頁より筆者作成)

これらの中で、68年当時、主要な基地問題として位置づけられていたのが次である。

1) 弾薬輸送問題

米軍弾薬の輸送方法に関する安全措置については、1960年12月の日米合同委員会において車両の標識、積載量、地元警察への連絡等についての取り決めが合意されていた。ところが、広島県の広弾薬庫を中心に弾薬輸送が開始されると、その危険性を理由に住民の間で反対運動が生じた。そしてそれに呼応するかのようになり、福岡県の山田弾薬庫においても笠石岸壁への弾薬荷揚・輸送反対運動が生じた¹⁰。広地区の反対運動は、広、川上弾薬庫の使用再開に対する反対が土台となっていた。一方、山田弾薬庫の反対運動は、後述する同じ福岡県下で発生した F-4 ファントム九大墜落事件が大きく影響したものであった¹¹。

¹⁰ 公明党編『在日米軍基地の総点検—資料その1実態調査』公明党、1968年12月、333頁。

¹¹ 『朝日新聞』1968年6月12日。

2) 王子病院問題

王子病院が所在していた東京都北区は、旧日本陸軍造兵廠跡であったが、戦後は米軍が主に地図局として使用していた¹²。その後、66年に地図局が閉鎖となり、米側から陸軍病院を開設するとの通知がなされた。王子は住宅の稠密地帯であるうえ、キャンプの近くには中学校、女子高校、大学などの学園地区があった。そのため、社会党、共産党、区労連などの革新団体のみならず、保守系区議、町内会、PTA、商店連合会などから防疫風紀等の不安と反対の声が上がった。そのような地元の返還要求に乗じて、反代々木系全学連を中心に過激な反対運動が展開していた¹³。

3) 板付飛行場問題

空軍の板付飛行場は福岡市内に近接しており、騒音と事故の危険性の高い基地であった。64年のF-105戦闘機の横田移駐以降、米軍機の使用頻度が激減し、地元では九州基幹空港整備5ヶ年計画を用意し、国際民間空港への使用転換を要望していた¹⁴。ところが、68年1月のプエブロ号事件以降、F-4ファントムが常駐するようになり、米軍機の使用回数が増加した。その矢先の6月2日、板付に向かっていたファントムF-4が九州大学の構内に墜落する事故が発生、全国的な基地反対運動の象徴として位置づけられるとともに、板付の返還運動が展開、高揚していた。

4) 佐世保問題

68年1月19日、米海軍の原子力空母エンタープライズが佐世保港に入港し、これに反対する三派系全学連と、それを阻止しようとする警官隊との間で衝突が起きた。同年、5月2日には、原子力潜水艦ソード・フィッシュが入港したが、科学技術庁は潜水艦の周囲の海水から通常ではない放射能を測定したと発表した。

上記のような基地闘争は、そのいずれもが日米安保に反対する政治グループの働きかけによるもの、すなわち70年安保反対闘争の前哨戦として位置づけられていた¹⁵。たとえば、日本平和委員会は66年11月に「ベトナム侵略戦争反対・軍事基地撤去・自衛隊反対日本平和大会」を開催、61年の舞鶴大会以来の「基地闘争」を行うとともに、ベトナム反戦と基地闘争強化を強調した¹⁶。また、67年6月の定期全国大会では、いわゆる70年安保問題に対する平和委員会の本格的取り組みと対決の体制をつくりあげることを目指し、基地闘争強化の方向性を示した。さらに68年6月の大会では、安保闘争をより組織的に展開すべく、基地・自衛隊の調査活動・撤去闘争・

¹² 公明党『在日米軍基地の総点検』127頁。

¹³ 『朝日新聞』1968年5月31日。

¹⁴ 公明党『在日米軍基地の総点検』321-326頁。

¹⁵ 油井大三郎「1960年代研究の国際比較」、油井大三郎編『越境する1960年代』彩流社、2012年、12-31頁。

¹⁶ 日本平和委員会編『この安保条約』平和書房、1968年；日本平和委員会編『平和運動20年資料集』大月書店、1969年。

軍需生産・輸送反対・教育・文化・思想・マスコミなどの各分野における「反動化」暴露闘争を行うなど、広くその活動領域を拡大した。

一方、社会党系の全国基地連も、65年の日韓闘争以後停滞していた活動の立て直しを行い、全国各ブロックの闘争体制の強化を図っていた¹⁷。66年4月には、米軍病院設置が問題となっていた東京・神奈川・埼玉の反対運動を推進するため「米軍野戦病院反対連絡会議」を結成した¹⁸。さらに、水戸射爆場の新島移転案に強硬に反対し、同年11月に本格化したホーク・ミサイル基地設置反対闘争に対しても積極的に拡大・推進を図っていた¹⁹。66年秋から再燃していた砂川闘争に対しては、反対同盟を支援し、67年6月にはかつての「砂川基地拡張反対支援労組協議会」を再建した。その間、共産党系の中央実行委の「5・28 砂川大集会」に対して社会党系の全国実行委と地元反対同盟は共闘を拒否したが、反対同盟と砂川支援労協の申し入れた「7・9 基地拡張阻止集会」が両実行委協賛で開催されるなど、共産党との微妙な関係を維持しつつ、独自行動と共闘を反復した²⁰。

反代々木全学連の展開する先々で、彼らの暴力的行動がメディアの関心を集め基地闘争をエスカレートさせた。社会党・総評系の反戦青年委員会は、この反代々木全学連と相呼応して、その戦闘的行動を70年安保闘争昂揚の契機と位置づけた。反代々木系全学連は、68年5月のソード・フィッシュ放射能漏れ事件、6月のF-4ファントム九大墜落事件を契機に、山田弾薬庫や広弾薬庫、同県の川上弾薬庫などに対する「ゲバルト」をエスカレートさせ、さらに「10・21 国際反戦デー」では、東京・新宿駅を占拠、16年ぶりの騒乱罪が適用される事態に発展していた。

第2節 ジョンソン・マケイン計画

では、そのような日本国内の反基地圧力の高まりは米国の政策決定者の認識、そして日米間の基地政治の展開にどのような影響を与えたのであろうか。本節では、駐日大使館と太平洋軍が策定した日本本土における基地再編計画である「ジョンソン・マケイン計画」の決定・合意の過程を考察する²¹。

1. 米国の反応と基地システムの見直し

エンタープライズの佐世保入港によって幕を開けた1968年の日本の基地政治は

¹⁷ 渡辺洋三・岡倉古志郎編『日米安保条約』旬報社、1968年、322頁。

¹⁸ 潮見俊隆・山田昭・林茂夫編『安保黒書』旬報社、1969年、62頁。

¹⁹ 同上、56頁。

²⁰ 桂秀実『1968年』筑摩書房、2006年、第2章。

²¹ この問題については、川名「在日米軍基地再編」。

既述の九州大学墜落事故（6月2日）によって混迷を極めることとなった。事故から2日後、在日米国大使館のオズボーン(David Osborn)公使はラスク(Dean Rusk) 国務長官に書簡を送り、基地に対する日本国内の反発が一層強まっていること、そして今般の事故が5月に起きたソード・フィッシュの放射能漏れ事故と併せて「二重災害(double disaster)」と報じられていることを伝えた²²。6日には『基地問題に関する暴風信号』と題する書簡の中で「大衆の要求は暴発寸前のレベル」との見方を示したうえで、日本政府内にも「防衛問題に対する本質的な態度変化」の兆候がみられるが故に、基地問題の解決に最大限の注意を払う必要があるとの認識を伝えた²³。8日にはさらに踏み込んで「駐日大使には何らかの実質的な譲歩をするための自由裁量の権限が与えられる必要」があり、また「個別の基地問題に対して太平洋軍司令部とワシントンが別々に交渉するのではなく、包括的にそれに対処し効率的なイニシアティブを獲得する必要がある」と、後の再編プロセスの有り様を規定する重要な提案を行った²⁴。

同じ頃、国防総省内でも在日米軍基地システムの見直しの必要性が指摘され始めていた。6月7日、ウォーンキ(Paul Warnke)国防次官補(ISA)は日米安全保障高級事務レベル協議に出席するためにワシントンを訪れていたジョンソン(U. Alexis Johnson)駐日大使との会談直前、クリフォード(Clark Clifford)国防長官に対して基地問題に関する自身の見解を伝えた²⁵。ウォーンキは「1969年から70年にかけて日本で生じることが予測される日米安全保障条約に対する深刻な反対運動を抑制する」必要性を強調し、さらに基地の再編可能性について次のように述べた²⁶。

最近の一連の事件によって、基地に対する好ましくない視線が注がれている。それら全ての事件は基地の整理・統合、および人口過密地域からの基地の撤去についての国内圧力を高めることになるであろう。国際収支の問題に鑑みれば、我々は日本本土における基地の閉鎖、もしくは整理・統合の可能性について真剣に検討を行うべき時期にあると信じている。私はこの問題についてすぐにJCSに書簡を送るつもりである。

²² Embtel 8921, Tokyo to Secretary of State[SoS], “Repercussions of Kyushu University Plane Crash,” June 4, 1968, Box 1562, Central Foreign Policy File[CFPF], 1967-1969, Record Group[RG] 59, National Archives II, College Park, Maryland[NA].

²³ Embtel 9003, Tokyo to SoS, “Storn Signals on US Base Issue,” June 6, 1968, Box 1562, CFPF, 1967-1969, RG 59, NA.

²⁴ Embtel 9069, Tokyo to SoS, “Build Up of Pressures against Bases,” June 8, 1968, Box 1562, CFPF, 1967-1969, RG 59, NA.

²⁵ Memo, Warnke to Clifford, “Meeting with Ambassador U. Alexis Johnson” June 7, 1968, Box 13, Office of the Secretary of Defense, ISA Subject Decimal Files 1968-1968, RG 330, NA.

²⁶ Ibid.

ウォーンキの認識が示すとおり反基地運動は6月以降激化の一途を辿った。12日には北九州市で山田弾薬庫をめぐる衝突が発生し、5人の逮捕者と20人の負傷者が出た。在福岡米国領事館は「日本政府が板付の代替地候補として、同じく北九州市の芦屋と築城を検討していることもあり、今後、反基地運動がさらに激化すると予想される」との悲観的な見通しを本省に伝えた²⁷。7月に入っても、日本国内では参議院選挙との関連で新聞報道は基地一色となり、大使館と国務省間では連日この問題に関する文書が飛び交った²⁸。

そのような状況を重くみた国務・国防両長官は7月8日、大使館および太平洋軍司令部に対し、9月1日を期限（後に9月30日に延期）とする在日米軍基地の見直し作業の開始を命じた²⁹。見直しは「米国の国益にとって絶対的に不可欠な基地を維持しつつ、優先順位が低くかつ潜在的に紛争の火種となる基地を削減あるいは撤収すること」を目的とし、「とりわけ基地が持つ重大な政治的敏感性（political sensitivity）に対して格別の注意を払うこと」が求められた。また「財政および国際収支の観点から基地機能や部隊運用を国外に移転する可能性についても考慮すべき」とされ、それについては「軍種間ないしは日本の自衛隊との共同使用」についての研究が求められるとともに、かような再編は「日本政府の財政負担によって」行われるべきとの方針も示された。

軍は今次の基地再編が政治的な動機に基づくものであることを強く認識していた。たとえば、太平洋陸軍司令官のビーチ(Dwight Beach)大將は、陸軍参謀総長のウェストモーランド(William Westmoreland)大將に対し、計画策定における軍の役割が、大使館が評価する「政治的敏感性の順位に鑑みた施設の重要性を明確にすること」にあるとの認識を示したうえで、具体的な作業としては、基地の政治的敏感性を前提に「現在の利用状況、緊急時の必要性、そして日本国内あるいは国外への再配置および整理・統合の可能性を示すこと」にあると説明した³⁰。

2. 日本政府の反応と日米協議

では、日本政府は前節でみた基地闘争をどのように捉え、また反応したのか³¹。九大墜落事件の翌日、山上信重防衛施設庁長官は「直ちに基地の撤去ということは、

²⁷ Embtel 57, Fukuoka to SoS, June 12, 1968, Box 1562, CFPPF, 1967-1969, RG 59, NA.

²⁸ A-1740, Tokyo to DoS, "The Japan Socialist Party and US-Japan Relations," July 16, 1968, Box 2249, CFPPF, 1967-1969, RG 59, NA.

²⁹ Deptel 198179, DoS to Tokyo and CINCPAC, July 8, 1968, Box 1562, CFPPF, 1967-1969, RG 59, NA.

³⁰ Cable 2375, Beach to Westmoreland, "Study on Reducing or Eliminating U.S. Bases in Japan," July 11, 1968, The National Security Archive, ed., *Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic Relations, 1960-1976* (Ann Arbor: ProQuest Information and Learning, 2000)[NSA], No.972.

³¹ この問題については、川名「68年基地問題」。

これはまたむずかしい問題ではないかと思いますが、これらにつきましては政府の部内でも大きな方針として十分に協議してまいらなければならない³²と答弁した。また8月5日、臨時国会の代表質問に答えた佐藤栄作首相は「米軍基地が大都市周辺に多くあるため、とかく基地周辺住民に生活上の不安や危惧を与えていることを考え、政府としては、その不安や危惧を取り除くよう最善の努力を払ってまいります³³」との見解を示した。また、それに先立つ7月には、日本政府が在日米軍基地整理統合の基本方針を定めることを決定した³⁴。これは基地を抱える自治体の知事で構成される「渉外関係主要都道府県知事連絡協議会」が政府に対し「在日米軍基地のうち、不要なものはできるだけ整理統合するとともに、基地周辺の民生安定施策を改善してほしい」と要望したことへの回答であった³⁵。

1) 三木-ジョンソン会談

そのような中、8月20日には日本側のイニシアティブにより、三木武夫外相とジョンソン駐日大使の会談が開かれた。なお、既述のように、この段階において米国内では在日米軍基地の見直し作業が既に開始されている。

会談ではベトナム情勢や核拡散防止条約（NPT）問題とならんで、日本本土の基地問題が話し合われた。ジョンソンは「大使としてというよりも一人の米国国民として」の意見であると前置きしたうえで、「長期的にみて米国国民は接受国の国民に切望され、かつ地域の人々による支援が得られなければ、とりわけ日本においては大規模な軍事的プレゼンスを維持し続けるつもりはない」と述べた³⁶。さらに「そうであるが故に、日本はどのような種類の米軍プレゼンスが国益に照らして求められるのか、そしてそのようなプレゼンスを可能にするために何をするつもりで、またそれを支援するために何ができるのかを決定することが重要だ³⁷」と伝えた。さらにジョンソンは今後10年間を見据えた場合、我々は本土および沖縄における基地の問題に悩まされ続けるであろうこと、そして米国はそれに持ちこたえられなくなるかもしれないとの懸念を伝えた。

対する三木は、既述の佐世保と福岡での事故に触れつつ「日本人は単なる安全保障関係上の価値としてだけでなく、基地構造そのものの必要性について認識し、受容している」と述べるとともに、「日本における米軍基地の構造は合理化されるべきである」として、基地再編の必要性を示唆した。ジョンソンはそれに対して「当然ながら、いかなる主要な基地の整理統合に関しても日本側に大きな財政的コストが

³² 「第58回国会集議員社会労働委員会議事録第29号」1968年6月3日、2頁。

³³ 「第59回国会衆議院会議録第4号」1968年8月5日、20頁。

³⁴ 『朝日新聞』1968年7月15日。

³⁵ 同上。

³⁶ Cable, “Meeting between Ambassador Johnson and Foreign Minister Miki,” August 21, 1968, NSA, No. 994.

³⁷ Ibid.

発生するであろう」と水を向け、三木はそれを「理解している」と答えた³⁸。

三木はこのとき在日米軍基地の重要性を在韓米軍基地との関連でも捉えていた。彼は「日本国民は北朝鮮に対する抑止の観点から在韓米軍の駐留を継続してほしいと願っている」としたうえで、「そのために担っている日本と沖縄の基地の役割を十分に認識している」と述べた³⁹。さらに「日本国民は韓国の安全保障と日本のそれが直接的な関係にあることを認識」しており、「北朝鮮が韓国に侵攻した場合、日本は基地から行われる米軍の行動に十分な支援を行う用意がある」と伝えた⁴⁰。

2) 第5回 SSC—日本側からの再編要求

三木—ジョンソン会談から間もない9月11日から12日にかけて東京では第5回SSCが開かれ、SSCの議題としては初めて基地問題が選定された。会議の冒頭、ジョンソンは日米間に横たわる問題の理解を促進するために、本土と沖縄の基地問題を検討していくことの重要性を指摘した⁴¹。そして、日本を含めた米国の海外基地システムは「鎖のように接続」していると語り、「仮に1つの接続が崩れれば、全体の能力が弱体化するか失われることになる」と述べた⁴²。この点、リン(Lawrence Lynn)国防次官補代理も「基地は相互依存関係にあることを強調したい。もし1つの基地がなくなれば、全体の関係性を変化させる必要が生じることになる⁴³」との見方を示した。そして、牛場信彦外務事務次官から、世界中で生じている米軍基地の問題について問われたハルペリン(Morton Halperin)国防次官補代理は、次のように答えた。

いくつかのケースでは彼ら(接受国政府)は我々の行為に反対しているが、特定の国では基地を撤収してほしくないと考えている。政治的問題を抱えているのは、我々が安全保障条約を締結していない国、たとえば、リビア、パキスタンといった国である。我々はそのような問題を扱うに際しては、政治的取引を行っている⁴⁴。(括弧内筆者)

次いで外務省と防衛庁はそれぞれ事前に準備したペーパーに基づき在日米軍基地についての立場と問題点を報告した⁴⁵。外務省は「基地問題」の性格の変化を次のように述べた。

³⁸ Ibid.

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Ibid.

⁴¹ Airgram, From American Embassy to Department of State, "Security Sub-Committee Meeting 11-12 September, 1968," October 29, 1968, p.14, NSA, No.1008.

⁴² Ibid., p.15.

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid., pp.15-16.

⁴⁵ 「第71回国会衆議院外務委員会議事録第12号」1973年4月13日、12頁。なお、SSCは安保条約第4条に基づいて1967年に設置された、日米双方にとって関心のある安全保障上の諸問題について意見交換する事務レベルの協議機関である。

過去において「基地問題」は多かれ少なかれ、特定の地域の問題として個別に扱われてきた。つまり、そこでは基地の全面撤退、或いは反安保といった一般的な闘争と結び付けられてこなかったのである。しかしながら、近年それらの地域的な「基地紛争(base dispute)」は一般的な闘争と直接に関連する傾向が強まってきている⁴⁶。

防衛庁も外務省と同様、とりわけ都市部の基地が地元住民との間で摩擦を生じさせていることを認めたと、その原因を「反安保勢力による地元住民の動員と政治的紛争の創出」に見出すとともに「政府は地元民の感情を理解するよう一層努め、反安保勢力に有利な状況にならないよう適切な対抗措置を講じていかなければならない」との認識を示した⁴⁷。山上防衛施設庁長官はこの点、「この問題の取り扱い、そして見直しについては、私は現時点では軍事的な視点のみならず、国民感情と福祉の観点を含めた政治的側面からも行われることが適切と考える」と伝えた⁴⁸。

これら日本側の提案をジョンソンは「公平なもの」と評価した。そして米国側の従前の基地政策が単に「米国側の要求という観点からのみ」形成される傾向にあったことを認めた⁴⁹。また、基地の存在を「工場」にたとえ、それが持つ「公害」の側面を認めると同時に、それが近代的な生活のための「必要悪」であるとの認識を示した。ジョンソンは本土基地再編に向けた日米協議の進展を歓迎し、そのために必要となる日本側の予算措置と国内世論に対する説得の強化を求めた⁵⁰。

また、ジョンソンは防衛庁側が示した基地の日米共同使用の概念について、「緊急時の使用に関して、我々が合同委員会で議論しなくてはならないのは、米軍が必要な際に必ず使用できるという十分な保障が担保されるかどうかである⁵¹」と述べた。また、国務省のスナイダー（Richard Sneider）東アジア・太平洋局日本部長も「行政協定の改定交渉において我々は再展開（re-entry）の問題を議論したが、その定義については何も解決しなかった⁵²」と述べた。さらに、ジョンソンは「共同使用」のカテゴリーが現行の地位協定上、どこに根拠を持つのかを尋ね、外務省の東郷文

⁴⁶ Airgram from American Embassy to Department of State, "Discussion of Bases at Security Sub-Committee Meeting," October 1, 1968, Enclosure 1, "U.S. Military Bases in Japan," p.4, NSA, No.1001.

⁴⁷ Airgram from American Embassy to Department of State, "Discussion of Bases at Security Sub-Committee Meeting," October 1, 1968, Enclosure 2, "Policy in Reviewing U.S. Military Base Problems in Japan," p.1, NSA, No.1001.

⁴⁸ Ibid.

⁴⁹ "Security Sub-Committee Meeting 11-12 September 1968," p.20.

⁵⁰ Ibid. この点、ジョンソンは基地が「占領の名残」として、或いは「米国が欲するから存在するもの」として捉えられていることを問題視した。

⁵¹ Ibid.

⁵² Ibid.

彦北米局長は、その可能性を第2条4項(b)に見出していると答えた⁵³。

航空機の騒音についても米国側から反論があった。ジョンソンは、米軍は財政的な理由から過剰な航空機の発着陸を行っていないこと、そして夜間の飛行を制限する等の対策を講じてきたことへの理解を求めた⁵⁴。山上防衛施設庁長官は、米側の従前の努力を評価しているとしたうえで、人口稠密地域である首都圏、特に横田基地における騒音問題の解決の必要性を主張した⁵⁵。ジョンソンは関東平野の稠密性を認めつつ「理想的な基地の場所は砂漠であるが、日本にはそれがない⁵⁶」と否定的な態度を示した。また彼は板付を例に挙げて、次のように述べた。

(板付) 飛行場にある航空機の75%が民間機である。従って、軍用機を撤収したところで騒音問題の解決にはならない。軍用機はダメだが、民間機の騒音には抗議しないとの国民感情があるのではないか。・・・そうであれば、我々ができることは多くない⁵⁷。(括弧内筆者)

このように同協議において日米双方は都市部における基地問題の解決が両国の関係にとって喫緊の課題であることを確認すると共に、その具体的な方途と道筋についての実務レベル協議を促進していくことに合意したのである。

3. 国務・国防長官の承認

日本側との協議が進められる中、駐日米国大使館と太平洋軍も計画の最終調整に入っていた⁵⁸。太平洋軍司令官のマケイン(John McCain, Jr.)海軍大將は8月26日から29日にかけて日本を訪問し、27日にはジョンソンおよびマッキー(Seth Mckee)在日米軍司令官と詰めの協議を行った⁵⁹。協議の結果、計画の大枠についての合意が成立した⁶⁰。その後、細部についての調整作業を経て、ジョンソンとマケインは9月26日に計画に正式合意した⁶¹。計画は、本土の余剰基地を中心に計54の施設を対象とした大掛かりなものであった⁶²。そしてそれらは2つのカテゴリー、すなわち特定の施設を完全にあるいはその一部を日本政府に返還する32施設と、米国

⁵³ Ibid., pp.23-24.

⁵⁴ Ibid., p.21.

⁵⁵ Ibid.

⁵⁶ Ibid.

⁵⁷ Ibid.

⁵⁸ 川名 「在日米軍基地再編」。

⁵⁹ USFJ, *History of Headquarters USFJ*, 1 Jul.- 30 Sep. 1968, pp.40-41.

⁶⁰ Cable 54800, CINCPAC to CJCS, "Trip of Admiral McCain to Okinawa, Taiwan, Philippines, Saigon, Japan, and Korea," September 8, 1968, NSA, No.995.

⁶¹ Embtel 12369, Tokyo to SoS, "U.S. Bases in Japan," September 27, 1968, Box 1562, CFPP, 1967-1969, RG 59, NA.

⁶² Memo, CJCS to SoD, "Japan Base Study," November 2, 1968, Box 13, ISA Subject Decimal Files 1968-1968, RG 330, NA.

が引き続き必要とする施設であるものの条件によっては日本側の費用負担で日本国内の他の場所に移転し得る 22 施設に分けられた。

11 月 9 日、国務・国防両長官は計画を承認した⁶³。ラスク国務長官は「米国と日本の相互の安全保障にとって重要な米軍施設に対する政治的圧力を緩和」し、かつ国際収支の改善に資するものとして、それを高く評価した。また個々の基地の再編については個別に交渉するのではなく、全体をパッケージで取り扱うという従来とは異なる交渉形態についても同意した。一方、王子や板付を含むいくつかの重要な施設の扱いについては修正が加えられた⁶⁴。それは同計画に対する JCS のコメント（11 月 2 日）に沿ったものであった⁶⁵。たとえば、当初の計画で閉鎖の検討が提案されていた王子病院は、JCS の指摘どおり西太平洋地域に代替的な病院施設を確保できるまで日本側にいかなる提案も行わないとされた。また、板付に関しては当初、自衛隊の美保基地への移転が検討されていたものの、朝鮮有事における地理的重要性および博多基地が担っていた諜報活動への支援の必要性に鑑みて、「作戦上の必要性に合致する満足行く代案が用意されるまで維持すべき」とされた。

なお、JCS はジョンソン・マケイン計画について概ね好意的に捉えていたと言える。たとえば、ホイラー（Earle Wheeler）JCS 議長は、同計画の実施は在日米軍の作戦に支障をきたしかねない日本国内の反基地圧力を緩和するものと評価した。また、ニツェ（Paul Nitze）国防副長官もホイラーと同様の見方を示したうえで、在日米軍基地構造の見直しについてはさらなる検討と提案を続けるべきとして基地再編の進展を促した。また、同時期、海外基地の削減に強い関心を示していたエントローヴェン（Alain Enthoven）国防次官補（国際安全保障担当）は、王子と板付を含めたいくつかの施設を名指しし、ジョンソン・マケイン計画は削減の規模とその範囲が十分でないとの問題意識をウォーンキに伝えた⁶⁶。これら国防省および軍の認識が、次節でみるより包括的かつ大規模な基地再編計画の策定と、以下でみる最終的な SCC 合意（68 年 12 月）の中身に影響を与えていくことになる。

4. ジョンソン・マケイン計画の伝達—第 9 回 SCC

11 月 11 日、ジョンソンは東郷に対して米国側が作成したペーパーを手交した。それは、上にみた日本側からの要請（第 5 回 SSC）に対する米国側の回答として位置づけられるものであった。そしてこの米国側の回答に基づいて用意されたのが、

⁶³ Deptel 269933, DoS to Tokyo and CINCPAC, November 9, 1968, Box 1562, CFPF, 1967-1969, RG 59, NA.

⁶⁴ Deptel 269933, SoS to CINCPAC, “U.S. Bases in Japan,” November 9, 1968, NSA, No. 1013.

⁶⁵ “Japan Base Study,” November 2, 1968.

⁶⁶ Enthoven to Warnke, “U.S. Bases in Japan,” November 6, 1968, Box 13, ISA Subject Decimal Files 1968-1968, RG 330, NA.

12月23日に東京で開催された第9回SCCである⁶⁷。

SCCには日本側から愛知外相、有田防衛庁長官、米側からジョンソン駐日大使、マッケーン太平洋軍司令官らが出席した⁶⁸。ジョンソンは計画の目的を「日本政府が進んで積極的な支援を行うことのできる基地システムを構築していくこと⁶⁹」にあるとした。日本国内で生じている基地問題については「人口稠密国における米軍基地および施設が不可避免的に引き起こす諸問題についてよく理解している」と述べ、それを解決するために「不要な基地と過剰な活動を除去することが望ましい」とした⁷⁰。今回の計画はそのような認識に基づいたものであり、そこから導かれる今回の結論（基地の整理・統合）は、日米安保に基づく米国のコミットメントと日本側の義務が継続されるという前提に基づいているとした。

ジョンソンは日本で生じている基地問題について、「我々は良いゲストとして振舞いたいし、日本には友好的かつ親切な接受国として行動してもらいたい。我々は米軍施設がもたらす危険、騒音、そしてその他の障害を最小化するために最善を尽くすつもりである⁷¹」と述べた。具体的に、彼は首都圏における航空機の騒音問題に触れ、夜間の飛行制限、横田から相模原への飛行ルートの変更、赤坂プレスセンターの使用制限、市ヶ谷のヘリパッドの使用中止について検討しているとした。そして、とりわけ板付については「69年6月中旬までに、板付の現在のレベルでの活動を大幅に縮小する。板付基地は最低限の補給・通信施設に⁷²」、すなわち前年1月のプエブロ号事件以前の状態に戻すと約束した⁷³。また、11月の時点で日本側に具体的な提案を行わないとされていた王子は「既存施設または新規提供施設へ移転」とされた。ただし、SCC後に公表された再編リストにおいて両基地は単に「移転を検討中」とされた。これは移設候補先の地元の反発を考慮してのものと推察される。また懸案であった「負担の移転」については一部の施設において日本側の財政負担に基づく代替施設の提供が検討されることとなり、「共同使用」および「再駐留」の問題についても引き続き協議の対象とすることが確認された。

米国側が示した計54ヶ所にも及ぶ基地の返還および移転案について、有田防衛庁長官は歓迎の意をあらわすと同時に、戸惑いもみせた。彼は「米国側の計画は大規

⁶⁷ From CINCPAC to General Wheeler, "Security Consultative Committee Meeting, 23 December 1968 in Tokyo," December 24, 1968, DNSA.

⁶⁸ Airgram from American Embassy Tokyo to Department of State, "Ninth Meeting of Security Consultative Committee," January 17, 1969, DNSA.

⁶⁹ Ibid., Enclosure 1, "Remarks by Ambassador Johnson," p.1.

⁷⁰ Ibid.

⁷¹ Ibid., p.3.

⁷² Ibid., pp.3-4.

⁷³ なお、有田長官はSCC後の記者会見で「この米側の措置は板付基地の移転問題とは無関係であるが、これによって板付基地の使用度は少なくなり、住民感情も変わってくると思うので、心象としては板付基地の移転は必要なくなるのではないかと述べた。『朝日新聞』1968年12月23日（夕刊）。

模すぎる」とし、「これが最終的な計画でないことを願う」と述べた⁷⁴。また、移転を実現させるには「時間、費用、代替地の問題が存在する」と指摘し、「もしこの提案がすべて国民の知るところになれば、混乱と困惑を引き起こすことになる」との危惧もあらわした⁷⁵。

第3節 国防総省による再編計画—普天間の閉鎖と在沖海兵隊の撤退

前節でみたジョンソン・マケイン計画は、当初、11月27日に行われる日本の総裁選後、早ければ12月初旬のSCCで合意される見通しであった。ところが、11月中旬になっても大使館と国務省の間では計画の一点を巡って調整が難航していた⁷⁶。板付の処遇である。日本国内では9月以降も板付の返還を求める声が止むことはなく、それは保守派の側からも切実な要求として提起されるようになっていた。そのような状況にあって、11月14日には板付所属の戦闘機が福岡県の小都市に墜落した。ジョンソンは民間人に被害が生じなかったことを「幸運」としつつも、1つ間違えば「我々は永遠に飛行場を使えなくなっていた」と事態を深刻に受け止めた。彼は板付を即座に運用停止すべきとの見方を強め、そうすることで「本当に飛行場が必要になる緊急事態にその使用を拒否される」事態を避けられるとの見方をラスクに伝えた⁷⁷。

12月に入ってもジョンソンの態度は変わらなかった。その背後にあったのは、米国内で進行していたもう1つの動きであった。実は、本節でみるように、国防総省内ではジョンソン・マケイン計画の立案と平行して、独自の基地再編計画の用意が進められていた。ジョンソンの態度は、そのような国防総省側の動きを念頭に置いたものであった。ジョンソンはSCC直前の18日、JCSに対し本節でみる国防総省および太平洋軍の認識のとおり、69年6月までに板付を運用停止する旨を日本側に伝達したい意向を示すとともに、それに対するラスクの決断を迫った⁷⁸。結局、ラスクはそれに同意し、前節でみたとおり、日本側に板付の運用停止を伝えたのである。

⁷⁴ “Ninth Meeting of Security Consultative Committee,” p.3.

⁷⁵ Ibid.

⁷⁶ 川名「68年基地問題」。

⁷⁷ Embtel 14104, Tokyo to SoS, “Itazuke,” November 23, 1968, Box 1562, CFPPF, 1967-1969, RG 59, NA.

⁷⁸ Embtel 14779, Tokyo to JCS, “Itazuke,” December 18, 1968, Box 1562, CFPPF, 1967-1969, RG 59, NA.

では、ジョンソンが依拠した国防総省による再編計画とはいかなるものだったのか。以下にみていこう⁷⁹。

1. 国防総省による再編計画の概要

ジョンソン・マケイン計画の立案作業が進行する中、国防総省は68年10月以降、70年代初頭まで継続する在日米軍基地再編政策の素案ともよべる計画の立案に着手していた。もっとも、当時の国防総省は同年1月に開始された海外展開人員（文民含む）の逐次的な削減計画の策定過程にあった⁸⁰。しかしながら、今回はそこから踏み込んで日本および沖縄に範囲を限定し、かつ削減対象を基地・施設にまで拡大する計画であった。計画は10月以降、国防長官室（OSD）、とりわけエントーヴェンおよび施設・兵站局を中心に立案が進められた⁸¹。具体的には、関東平野に所在する航空基地の整理・統合、佐世保の閉鎖と横須賀の母港化、板付の運用停止、王子病院の閉鎖、そして普天間飛行場を含めた在沖縄海兵隊の撤退を射程に収めていた。このような計画は、国防総省内部での2ヶ月にわたる議論を経て、12月6日にクリフォード国防長官から各軍省の長官、JCS議長、防衛研究技術部長、そして各国防次官補に送られた⁸²。その際、クリフォードは計画の目的が、1) 国防予算の削減と国際収支の赤字の改善、2) アジアにおける最も重要な同盟国との関係（特に日米安保条約）の維持、3) 日本における特定の施設の継続使用にあると説明した。

計画はまず、「日本および沖縄における米軍基地とそれに対する支援態勢は現在の、そして将来の緊急事態対処機能の双方にとって全く不可欠のもの」としたうえで、基地がもたらす負の側面、すなわち「金の流出」と「政治的課題」を克服する必要性を唱えた⁸³。68年時点で、米国は日本および沖縄に238の軍事施設と87,000人の軍人、70,000人の軍属、そして6,000人の文民、さらに60,000人の外国人の計223,000人を展開していた。人件費は毎年9億ドルに上り、国際収支は毎年7億1,400万ドルの赤字であった。

そのためOSDは、「我々はいまこのベトナム戦争の最中においてでも、日本および沖縄における兵力の合理化を進めなくてはならない」とし、さらに「在日米軍は

⁷⁹ この問題については、川名「在日米軍基地再編」。

⁸⁰ JCS 2478/114-28, “Reduction of Overseas Personnel,” Nov. 4, 1968, Box 10, Section 11, Joint Secretariat Central File 1968, RG 218, NA.

⁸¹ Memo, Enthoven to Secretary of Defense[SoD], “U.S. Bases and Forces in Japan and Okinawa,” December 2, 1968, The National Security Archive, ed., *Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic Relations, Part III: 1961-2000* (Ann Arbor: ProQuest Information and Learning, 2012)[NSAIII], No. 51; Memo, Morris to Nitze, “Military Budget Proposals: Includes Attachments,” December 4, 1968, NSAIII, No.52.

⁸² Memo, Clifford to Secretaries of the Military Departments (et al.), “U.S. Bases and Forces in Japan and Okinawa,” December 6, 1968, NSAIII, No.53.

⁸³ Ibid.,p.1.

日本防衛のために維持されているのではない」(傍点筆者)とする、基地の存在意義に関する重要な認識を示した⁸⁴。OSDによれば、朝鮮半島有事のために展開している在日米軍は、より合理的な規模に変更できるものであった。計画が実現した場合、9つの主要施設の閉鎖と、全体の22%にあたる19,000人の米軍人の削減がもたらされ、かつ毎年1億8,100万ドルの国防予算の削減、そして7,200万ドルの国際収支の改善が見込まれるとされた。さらに、再編費用については日本政府が4,800万ドルを負担するとの見通しが示された。再編の実施は進行中のベトナム戦争への対処を含めた軍の戦闘能力を減じるものではないとされ、さらに「特定の施設の返還についてはそれを日本の自衛隊に返還」し「緊急時に共同で使用する権利について交渉する」との方針を示すことで、予想される軍の反発に配慮をみせた。

計画がとりわけ強調したのは、それがもたらす日米関係への影響、すなわち基地が生み出す政治的課題への対処の必要性であった。国防総省は、日本政府が「米軍プレゼンスを視界から遠ざけよう」としていること、そして基地に反発する「野党と社会党を支持するグループからの圧力にさらされている」ことを重くみた。そのうえで、計画の実施が基地の持つ「占領の残滓」との印象を低下させ、かつ「政治的紛争を生じせしめている施設に影響を与える」との見通しを示した。具体的には、近年、特に政治的紛争を生じせしめている施設、すなわち佐世保、板付、そして王子の問題に影響を与えるとした。OSDは、後述のように、佐世保を完全に閉鎖し、板付を分散作戦基地(Dispersed Operating Base: DOB)へと変更し、王子陸軍病院を閉鎖することを提案したのである⁸⁵。

さらに、沖縄が抱える「政治的に複雑な状況と我々の基地使用を制約する状況」が長期にわたり継続する可能性を指摘し、そのことが沖縄を「日本本土から移転される施設および部隊の収容場所(repository)として位置づけることを困難にする」(傍点筆者)との、基地をめぐる沖縄と本土の特異な関係性に言及した⁸⁶。

なお、この時点で、沖縄には那覇市からコザ市にわたって集中する陸軍の補給基地、嘉手納基地を中心とする空軍基地、那覇港および東海岸ホワイトビーチの海軍施設、東海岸に点在する3つの海兵隊基地、北部の海兵隊演習場、各地の通信施設などの米軍施設が存在した。また米国はNCND政策の観点から公言することはなかったが、沖縄には核兵器が配備されていた。大量報復戦略から柔軟反応戦略への転換期にあたる1961年3月、沖縄にメースBが配備され、嘉手納基地に配置された第5空軍下の第498戦術ミサイル団の管理下に置かれた。メースBは恩納、読谷、勝連、金武に配置されていた。射程は約2,253キロといわれ、北京、重慶、西安、

⁸⁴ Ibid.

⁸⁵ Ibid., p.4.

⁸⁶ Ibid.

大同、長春、平壤、ウラジオストクなどへの核攻撃が可能であった。また、核弾頭を使用できる防空用のナイキ・ハリュースも配置されていた⁸⁷。

2. 対象

再編対象は陸・海・空軍および海兵隊のすべてに及んだが、同時期の基地政治と以後本格化していく在日米軍基地全体の再編政策、そして在沖米軍基地の観点から特に重要性が高いと考えられるのが次である。

1) 陸軍司令部および、在琉球米陸軍の整理・統合、キャンプ座間の閉鎖

① 在日米陸軍司令部の廃止、キャンプ座間の閉鎖

当時、在日米陸軍は、在沖米陸軍司令部の隷下にあった。日本本土に展開する陸軍人の数は少なく、部隊の主たる任務は在沖米陸軍の任務とほとんど重複していた。在日米陸軍の軍人は 3,844 人であったが、うち 2,289 人は医療部隊であり、469 人が補給部隊であった。残りの 1,086 人は支援部隊とその他の部隊に属していた。医療部隊はベトナム戦争に直接かかわる任務を行っていたが、補給部隊は後述のように沖縄の第 2 兵站部隊とほとんどの活動を共にしていた。そのため、OSD はどちらの任務も在沖米陸軍司令部によって代替的に遂行可能と判断した。在日米陸軍司令部が廃止されれば、キャンプ座間は閉鎖するとした⁸⁸。

② 在沖陸軍第 30 防空旅団の削減

在沖米陸軍については、第 30 防空旅団が削減の対象となった。防空旅団は全面戦争あるいは局地的な通常戦争用の部隊であったが、OSD はそもそも全面戦争において沖縄を防衛することは不可能と考えていた。というのも、沖縄はソ連の MRBM (準中距離弾道ミサイル) と IRBM (中距離弾道ミサイル) の射程内にあり、さらに将来的には中国の MRBM の射程にも入ると考えられていた。

また、OSD は通常戦争時にソ連がリスクを冒して、1,200 マイルを飛行して中型爆弾を投下するかどうか疑わしいと判断していた。なぜならそのような行動は、攻撃目標に到達するはるか以前の段階で、日本および韓国のレーダーによって捕捉されると考えられたからである。したがって、この時点で、第 30 防空旅団の駐留根拠は、事実上中国による局地的、かつ通常攻撃への対処にあるとされた⁸⁹。当時、中国は IL-28 をおよそ 250 機保有していた。IL-28 による攻撃は、おそらく第 7 艦隊によって捕捉されるであろうし、空母からスクランブルをかける戦闘機の容易な目標になると考えられていた。米空軍のレーダーは沖縄をくまなくカバーしており、その意味で沖縄は、米陸軍ではなく米空軍の恩恵を受けていた。しかるに、OSD は在

⁸⁷ 中島琢磨『沖縄返還と日米安保体制』有斐閣、2012年、49頁。

⁸⁸ “U.S. Bases and Forces in Japan and Okinawa,” Ibid., p.1/1.

⁸⁹ Ibid., p.8/1-8/2.

沖陸軍については、ナイキヘラクレス高射隊とホーク高射隊の一部を撤退することが可能と判断したのである⁹⁰。

2) 病院の整理・統合

当時、ベトナム負傷兵のための米軍所管病院は、フィリピン、グアム、沖縄、日本、ハワイに計 10ヶ所（6,827 床）存在していた。ベッドの必要量は朝鮮戦争の犠牲者数を根拠に算出されたものであったが、ベトナム戦争において最も負傷者数の多かった 68 年会計年度における最初の 9ヶ月でも太平洋地域においてはなお 1,259 床が未使用であった。そのため、とりわけ日本においては米兵に対する適切な医療ケアを損なうことなく、王子病院と岸根病院の閉鎖が可能とされ、そのことは「政治的課題の克服」に資するとされた。さらにそれらの病院施設を日本政府に売却することで、医療機材の本国への輸送費用の一部を賄えるとされた⁹¹。

3) 佐世保海軍基地の返還および横須賀の母港化

佐世保海軍基地は 13 の艦船の母港として使用され、また第 7 艦隊の艦船修理施設としても位置づけられていた。国防総省は、佐世保の重要性はあくまでも朝鮮有事において認められるものであるがゆえに「再展開」の権利さえ担保されれば、海上自衛隊による使用を前提に返還することが可能と考えた。また、佐世保は対ソ戦における対潜水艦戦闘（ASW）にとって重要な基地となるが、必要なのは恒常的な沿岸施設ではなく「アクセス」であるとの認識を示した⁹²。

そのうえで、佐世保に展開する艦船を横須賀に移転し、横須賀を新たな母港にすべきとの提案がなされた。なお、佐世保の艦船修理局はベトナム戦争が続く限り必要であるとされたが、日本の民間会社と契約するか、或いは海上自衛隊と契約を結び、ベトナム戦争中のみ基地を賃借することで任務は達成可能とされた。

4) 航空基地の整理統合

68 年時点で、米軍は立川、横田、三沢、板付、厚木、岩国、そして嘉手納、那覇、普天間を主要な航空基地として運用していた。国防総省はそれらの再編案として、計画 A と計画 B の 2 つを用意した⁹³。計画の策定に用いられた基準は、第一に、ベトナム戦争と朝鮮半島に対するコミットメントであり、第 2 は、ポスト・ベトナム時代における基地構造の適切性であった。

日本および沖縄に戦闘攻撃機を配備する根拠は、朝鮮半島有事への対応であるとされた。戦闘機は最初の 2 日あるいは 3 日間に北朝鮮、ないしは中国による制空を防ぐために必要と考えられた。それを前提に、両計画はいずれも立川空軍基地、厚木海軍航空施設、大和航空施設の閉鎖を提案した。計画 B はそれに加えて岩国航空

⁹⁰ Ibid.

⁹¹ Ibid., p.3/2

⁹² Ibid., p.4/1-4/3.

⁹³ Ibid., p.6/1-6/2.

施設の運用縮小、そして普天間飛行場の閉鎖を唱えていた。

まず、立川は 5,000 フィート級の滑走路を持たず、戦術航空機を受け入れることができないばかりか、基地周辺の人口が稠密であるために滑走路の拡張も困難とされた。厚木については朝鮮半島から地理的に遠く、戦闘機による攻撃の射程外にあることから韓国防衛には役立たず、平時の訓練についても立川と同様、都市部に所在するがゆえに十分な運用が担保されないとされた。そのため、立川に展開する空軍所属機は横田に移駐し、厚木の海軍・海兵隊所属機は岩国に移駐するとされた（後述のように、69 年以降、普天間もその移転先候補となる）。またそれとの関連で、大和航空施設を完全に閉鎖するとされた。

次に、計画 B で示された海兵隊の撤退であるが、国防総省は「海兵隊の航空機はそれが到着するまでに数日を要するものであり、海兵隊の展開は（朝鮮有事において）決定的なものではない」（括弧内筆者）との見方を示した⁹⁴。また戦闘開始後、「最初の数日間に生じる航空支援要請は、前方展開しているおよそ 200 の空軍戦闘機によって満たされる」とし、さらに朝鮮有事の初期段階における制空阻止を目的とするならば「海兵隊よりも、むしろ空軍の訓練および装備のほうが空対空の戦闘に適している」との認識を示した。それを前提に、岩国は分散作戦基地（Dispersed Operating Base）へと格下げし、海軍所属機は横田へ、海兵隊所属機の一部は那覇およびクラークそして米本土へ移転するとともに、沖縄の普天間飛行場を完全に閉鎖するとした。

板付については、同基地が持つ戦略的重要性—朝鮮有事において在韓米空軍基地が使用不能になった場合、板付が決定的な役割を果たす—を認識しつつも、深刻化する政治的課題への対処が不可欠とされたため、計画 A・B のいずれにおいてもプエブロ危機後に分散作戦基地へ転換（すなわち運用停止）するとされた⁹⁵。このような抜本的な提案を行ったうえで、OSD は朝鮮半島有事における米軍の運用について、次のような認識を示した。

基地の整理・統合に関する議論によくあるのは、それが戦闘区域に供給する航空機の増強能力を低下させるというものである。しかしながら、どちらの計画もそうではない。朝鮮戦争の際に使用できる基地はたったの 2 つ、すなわち岩国と板付のみである。我々の 2 つの計画では、いずれの基地も 24 時間以内に完全に運用可能な状態に置くことができる。その他の基地は朝鮮半島から遠距離にあるため、一時的な前方展開地点を提供するにすぎない⁹⁶。

⁹⁴ Ibid., p.6/7.

⁹⁵ Ibid., p.6/8.

⁹⁶ Ibid.

5) 在沖海兵隊の撤収・削減

在沖海兵隊については上述の普天間のみならず、第 26 連隊上陸団および第 3 海兵兵站群も再編対象とされた。第 26 連隊上陸団は米本土へ移転するとされ、海兵隊司令部と第 3 海兵兵站群を陸軍の第 2 兵站司令部に統合するとされた。それに伴い、キャンプ・バトラーの規模は縮小され、基地の大部分は維持管理状態（caretaker status）に置かれるとされた⁹⁷。

当時、第 3 海兵兵站群には次の 6 つの任務、すなわち、①ベトナムに展開する海兵隊の全般的支援、②在沖海兵隊陸上部隊への支援、③ベトナムの海兵隊への第 II および第 IV クラスの補給支援、④在沖海兵隊陸上部隊に対する補給支援、⑤ベトナムにおける第 III、第 IV、そして限定的ではあるが第 V 段階の装備の維持、⑥ベトナム戦争後の第 3 海兵遠征軍の再構成、が与えられていた⁹⁸。

OSD はもし今後、海兵隊の駐留が縮小されれば、必然的に部隊に対する役務と補給の必要性も減じられると判断していた。また、⑥の任務、すなわち戦後の兵力再構成を考慮するにしても、第 3 海兵兵站群を戦後に米本土に展開させることを否定する理由はないとした⁹⁹。たしかに、同時点で、沖縄の基地の一部はベトナムへの補給任務拠点（主にクラス II および IV）として用いられていたが、戦争開始直後に比せば米本土からの直接の補給路が整っていた。さらに、ほとんどの海兵隊の装備は陸軍のそれと同一であり、陸軍第 2 兵站部隊の補給任務と統合することが可能との見通しが示された。実際、第 2 兵站部隊は当時、海兵隊の調達の一部を担っていた。第 3 海兵兵站群は沖縄にあるストックから必要な物資の全てを調達することができず、陸軍の第 2 兵站部隊か、或いは米本土から調達するしかなかったのである。

第 4 節 軍の抵抗と米国内の反応

OSD の計画に対する軍の反発は激しいものであった。計画提出後、太平洋軍は即座に反応し、「もしそれらの再編が実施されれば現下の任務ならびに米国のアジアにおける目的を達成することは不可能¹⁰⁰」としてほとんどの提案に反対の意思を示した。その一方で、王子の閉鎖と板付の運用停止については同意した。さらに板付に

⁹⁷ Ibid., p.11/3.

⁹⁸ Ibid., p.11/1.

⁹⁹ 同様の指摘は、Memo, Welsch to CJCS, "Report on the Audit of Selected Supply Management Areas, U.S. Marine Corps, 3rd Force Service Regiment, Okinawa," June 21, 1968, Box. 50, Joint Secretariat Central File 1968, RG 218, NA.

¹⁰⁰ CINCPAC, *CINCPAC Command History 1968*, Vol.1, p.72.

については 69 年 6 月という明確な期限を区切ったうえで、以後は予備的かつ商業用の飛行場として使用されるとの見方を示した（この点、第 2 節でみた最終的な SCC 合意に反映された）。

さて、計画策定から 10 ヶ月後の 1969 年 9 月、国防総省はそれを大幅に修正した（詳細は第 5 節）。言うまでもなく、それは軍をはじめとした関係機関からの批判に応えたものであった。在沖米軍に限ってみても、たとえば普天間飛行場は閉鎖どころか、機能強化の方向性が示された。では、OSD をして計画の大幅変更を余儀なくせしめた軍の反発とはいかなるものだったのか。以下にみていこう。

1. 69 年初頭の対日政策

1969 年 1 月に誕生したニクソン（Richard Nixon）政権の初期の対日政策は、次のような過程を経て策定された。1 月 20 日、ニクソン大統領は NSC に対し、2 月 20 日を期限とした国際情勢についての検討（National Security Study Memorandum 9: NSSM 9）を指示した¹⁰¹。1 月 21 日には、キッシンジャー大統領補佐官が国務長官、国防長官、情報長官等に対し、NSC で審議するための対日政策の草案（NSSM 5）の提出を要請した。これに基づき、3 月 27 日には、バンディ（William Bundy）を議長とする次官補級の NSC 東アジア省庁間グループ（NSC Interdepartmental Group for East Asia）が、NSSM 5 を NSC 再検討グループに提出した。

続いて、NSC 再検討グループが NSSM5 を審議し、その後、4 月 28 日付でその改訂版を副大統領、国務長官、国防長官等に提出した。それに対して閣僚級の検討が行われ、その結果に基づいて、5 月 28 日付けで国家安全保障決定覚書（National Security Decision Memorandum 13: NSDM 13）が作成された。大統領による承認を得た NSDM13 は対日政策の基本指針となった¹⁰²。では、そのような一連の対日政策指針において基地再編問題はどのように位置づけられていたのか。

1) NSSM 9

まず、NSSM 9 は日本の基地問題について 3 つのテーマを提起した¹⁰³。第一が、日本における主要な基地問題に共通する特質、第二が、この先 1-3-5 年で起こり

¹⁰¹ “Response to NSSM 9: Review of the International Situation as of January 20, 1969,” January 20, 1969, The National Security Archive, ed., *Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic Relations, Part II: 1977-1992* (Ann Arbor: ProQuest Information and Learning, 2004)[NSA II], No.36.

¹⁰² 瀬川高央「日米防衛協力の歴史的背景—ニクソン政権期の対日政策を中心に」『年報公共政策学』第 1 号、97-120 頁。

¹⁰³ National Security Study Memorandum 9, “Review of the International Situation,” January 23, 1969, Nixon Presidential Library&Museum, <http://www.nixonlibrary.gov/virtuallibrary/documents/nationalsecuritystudymemoranda.php>.

うる基地に対する圧力、そして最後が、基地の共同使用であった。

最初に反応したのは国防総省であった¹⁰⁴。国防総省は、この時点で生じていた日本国内の基地問題を次の3つのカテゴリーに分類した¹⁰⁵。第一が、日本人が占領の残滓として位置づけ、かつ日本の安全保障にとって不要とみなす施設であった。第二が、他の用途への転用が望まれている不動産価値の高い施設であり、最後が、環境問題を引き起こしているか、或いはとりわけ危険とみなされている施設であった。そのような分類を示したうえで、国防総省は、日本においては政治的左派がすべての米軍基地の撤去を求めていると指摘し、「全てではないものの、いくつかの基地問題は第一のカテゴリー、すなわち占領の残滓のカテゴリーに属する」との認識を示した。ただし、それらの問題は、基本的に68年12月に日米で合意された「ジョンソン・マケイン計画」の実施によって既に解決済みであるとした。しかるに、米国にとって解決すべき問題とは、第二と第三のカテゴリーに属するものとされ、さらにその中心地は東京の立川と横田、そして福岡の板付にあると指摘した¹⁰⁶。

基地の共同使用については、国防総省はそれを基地問題の有効な解決策の1つとみなしていた。彼らは、米軍と日本の民間航空会社による飛行場の軍民共用の先例を挙げるとともに、米空軍と自衛隊が共存する可能性、すなわち将来的な軍軍共用の可能性も示唆した¹⁰⁷。

2) NSSM 5

NSSM 5では4つの対日政策課題が示された¹⁰⁸。第一が、当時、待ったなしの課題として位置づけられていた沖縄の施政権返還問題であり、第二が日本本土における基地問題、第三が日米安保の延長問題、そして最後が経済政策であった¹⁰⁹。既出のバンディラを中心とするNSC東アジア省庁間グループは、3月27日になってそれに対する回答を提出した¹¹⁰。

まず、バンディラは「日本に駐留するいかなる部隊も対日防衛を直接的に主要任務とするものではなく、基地の機能は主として兵站と通信」にあるとした¹¹¹。この点は、第3節でみたOSDの認識と同様であった。そしてそれを前提に、在日米軍

¹⁰⁴ “Response to NSSM 9: Review of the International Situation as of January 20, 1969,”

¹⁰⁵ Ibid., p. II-9.

¹⁰⁶ Ibid., p. II-10.

¹⁰⁷ Ibid., p. II-10.

¹⁰⁸ Henry Kissinger to SoD, “Japan Policy,” January 21, 1969, NSA, No.1041. なお、この時点で、NSCは1972年に沖縄返還を実施する方向で交渉準備を進めており、ニクソン政権内では沖縄の核兵器を撤去し、その代わりに緊急時の沖縄への持ち込みの権利を求める方向で検討されていた。NSSM 5においてNSCはこの方針を決定している。

¹⁰⁹ 沖縄返還問題については、返還時期、返還形態、基地の自由使用、核、事前協議、等の問題が検討され、個別の基地の取り扱いについての言及はなかった。

¹¹⁰ William P. Bundy to Chairman, NSC Review Group, “Japan Policy,” March 27, 1969, NSA, No. 1053.

¹¹¹ Ibid., p.14.

基地の価値を評価する際の3つの指標をあげた。1つが基地を維持するための費用であり、2つが基地の使用を拒否された際に生じる影響、最後が同様の基地機能を他の場所で得ようとする場合に生じる費用であった¹¹²。そして各々の要素は、当該の基地機能が持つ政治的脆弱性と、仮に解決策がみつからなかった場合にその他の軍事的機能が損なわれるリスクに照らして評価されるべき、とされた。そのうえで、ニクソン政権が採りうる政策オプションとして次の3つが示された。1つが「現在の基地システム維持」(現状維持案)であり、2つが「主要な基地機能を維持しつつ、主だった政治的障害を減少させるべく基地のあり方を変更」というもの(折衷案)であった。最後が「基地構造を急速に縮小し、2つか3つの鍵となる海軍および空軍基地のみを維持する。そのうえで、緊急時には必要に応じて他の基地への再展開の権利を確保」というもの(現状変更案)であった。それらいずれの案も基地の「共同使用」の推進を前提とするものであり、バンディらはそれがもたらす米国の利益を次のように捉えていた。

共同使用は次の点で我々に利益となるものである。まず、日本に対してさらなる防衛努力を促すことができ、かつ基地がもたらす共通の安全保障上の利益についての理解を深めさせることができる。次に、基地に対する日本側のさらなる財政支援をもたらし得る。最後に、基地使用に対する政治的圧力を日本側と分担することが可能になる¹¹³。

これらの提案に対して、NSC再検討グループは4月25日に意見をとりまとめ、最終的に第2のオプション(折衷案)を採用することを決定した¹¹⁴。

2. 軍の反発

1) 太平洋軍の抵抗

前節でみたOSDによる基地再編案は、69年以降、軍による激しい反発に晒された。最初に批判の狼煙を上げたのは空軍であった。1月10日、空軍はとりわけ嘉手納と那覇基地への影響に鑑みて、それら基地における人員削減を拒否した¹¹⁵。太平洋軍司令官のマケインも計画への嫌悪感を隠そうとせず、OSDの意思決定過程への介入を試みた¹¹⁶。マケインは自身が策定にかかわった「ジョンソン・マケイン計画」

¹¹² Ibid., p.15.

¹¹³ Ibid.

¹¹⁴ Memo, From Jeanne W. Davis to Office of the Vice President, Office of the Secretary of State, Office of the Secretary of Defense, Office of the Director of Emergency Preparedness, "U.S.- Japanese Relationship: Summary," April 29, 1969, NSA, No.1063.

¹¹⁵ Memo, Brown to SoD, "U.S. Bases and Forces in Japan and Okinawa," Jan. 10, 1969, NSA III, No.54.

¹¹⁶ Memo, From CINCPAC to SoD, 12 June, 1969. NSA, No.1087.

の進捗を待ってから、次なる計画に着手すべきと主張した。なお、ジョンソン・マケイン計画は6月の時点で、合意された54の再編のうち、すでに14が実行に移され、残りの15が交渉中であった。そして13が協議の俎上にあがっていた。未着手のものも、そのほとんどが既に準備段階にあった。それを前提に、マケインは次のように述べた。

OSDの提案は、在日米軍基地を独立した存在として扱っており、太平洋軍全体の基地システムの視点が欠落している。計画の主要な論点は、人員、予算、そして金の流出の削減にあり、基地の軍事的機能や作戦任務の問題は扱われていない。また、米国の国家目標あるいは戦略との関係性も不明である。計画が採用された暁には、ベトナムでの作戦支援に対する深刻な負の影響が予想される。さらにそれは太平洋軍が有する全面戦争および緊急事態への対処能力を制約することになる¹¹⁷。

マケインは、基地の再編はジョンソン・マケイン計画で示された範囲に限定されるべきであると主張し、また、仮に追加的な措置がとられるにしても、JCSと太平洋軍の同意を条件とするのが望ましいと述べた¹¹⁸。さらに個別の基地に対する評価は、主要基地システムが担っている任務に対する支援の観点からのみ下されると喝破した。基地システムは複雑かつ複数の一見関係の薄そうな種々の地域的な政策と戦略によって重層的に構成されるものであり、在日米軍基地システムについても、「太平洋地域における全体的な軍事的所要と関連づけられなければならないし、この先の10年で米国が何を追求するのかという一般的な計画から導かれたものでなければならない」とした¹¹⁹。

批判の矛先は、国防総省のシステム分析局にも向けられた。太平洋軍は、システム分析局（そして同局のスタッフを多く輩出するRAND）が採用する手法、すなわち「空軍モデル」を非現実的かつ恣意的なものと批判した¹²⁰。彼らにとって、施設、任務、機能、そして組織に関する適切な評価とは、各々の施設ごとの兵力所要に基づいて算定されなければならないものであった。

在沖米軍基地については、それまでとは異なる論理、すなわち沖縄経済への影響の観点から削減に抵抗してみせた。太平洋軍によれば、OSDの計画が実施されれば、沖縄経済の規模は14%縮小し、基地が雇用する従業員の3分の1が解雇され、ひいては2,000人から3,000人の間接雇用が失われる見通しであった¹²¹。

¹¹⁷ Ibid.

¹¹⁸ CINCPAC, *Command History 1969*, pp.59-70.

¹¹⁹ CINCPAC, *Command History 1968*, p.72.

¹²⁰ CINCPAC, *Command History 1969*, p.60.

¹²¹ Ibid., p.61.

また航空基地の整理・統合案にあった、いわゆる「計画 B」については、とりわけ岩国の閉鎖に反対した¹²²。岩国を分散作戦基地に格下げすることは、太平洋軍の緊急時対処能力を減じさせるというのがその理由であった¹²³。普天間の閉鎖案については具体的な反対が示されなかった。一方、在沖海兵隊の撤収・削減案については、明確に反対の意思が示された¹²⁴。彼らは、西太平洋地域から第 9 海兵遠征旅団の構成要素を削減することは、緊急事態対処が必要な地域としての香港、シンガポール、韓国において、太平洋軍に求められている即応能力を減じさせるものと批判した。しかるに、第 3 海兵兵站群の削減および、その任務の第 2 兵站司令部への移転はおおよそ実現不可能と判断された。

2) プロジェクト 703

この頃、在日米軍基地の再編問題は 68 年のそれとは異なる文脈でも捉えられていた。発端となったのは、1970 会計年度国防費の 30 億ドル削減を謳った大統領令第 703 号（以下、プロジェクト 703）であった。国防総省および軍はそれに基づいた軍の規模の見直しを余儀なくされていた¹²⁵。

9 月 6 日、海軍長官のチェイフィー（John H. Chafee）はクリフォード国防長官に対して、プロジェクト 703 に基づいた在沖海兵隊の再編計画を提出した¹²⁶。在沖海兵隊の再編の中心は第 5 海兵師団（第二次世界大戦中に編成され、ベトナム戦争への対応を受けて再編された）の解団にあった。沖縄においては、ベトナムからの第 2 段階の再展開が完了し次第、1 個海兵師団と 1 個海兵航空団が展開するとされた。沖縄には 19,249 人の兵力が展開するものとされ（普天間には支援要員として 88 人が展開）、その規模はベトナム戦争前とほとんど変更がなかった。

言うまでもなく、チェイフィーの提案は、OSD の再編計画を受け入れないことを意味した。つまり、在沖海兵隊は「撤退」ではなく、現状維持かむしろ増強すべしとの認識であった。チェイフィーによれば、太平洋における連隊上陸戦闘チーム（RLT）は、沖縄をハブとする西太平洋全域のネットワークの中に配置されるものであった。具体的には、ベトナム-沖縄-米本土／ハワイにおいて、4-2-1 態勢が敷かれるとされた。在沖海兵隊の再編対象は、たとえば、第 9 水陸両用旅団（Marine Amphibious Brigade: MAB）の撤退、一時寄港施設の米本土への移転、第 3 FSR（The 3rd Force Service Regiment）の支援機能の削減に限られるものであった¹²⁷。

¹²² CINCPAC, *Command History 1968*, p.73-74.

¹²³ Ibid., p.76.

¹²⁴ Ibid., p.78-79.

¹²⁵ *Foreign Relations of the United States, 1969-1976*, Vol.34, National Security Policy, 1969-1972, Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 2011, pp.205-206.

¹²⁶ Memo, John H. Chafee to SoD, "Post-Project 703 Marine Forces on Okinawa," September 6, 1969, NSA III, No.69.

¹²⁷ Ibid.

それらを前提に、沖縄における海兵隊の主力は次のように構成されるとされた。まず、この時点でベトナムに展開していた第3海兵師団については、RLTを69年10月30日までにキャンプ・ペンドルトンに移し、残りのRLTと司令部を69年11月30日までに沖縄に戻す。さらに、CH-46とCH-53、そしてA-6飛行中隊を含めた第1海兵航空団を69年11月30日までに沖縄に移す。第5海兵師団については、RLTの任務を69年10月15日までに解き、第1軽対空誘導弾(LAAM)大隊を69年10月15日までに撤収する。なお、当時のキャンプ・ペンドルトンの第5海兵師団は13,000人から構成されていたが、第5海兵師団の解団と先にみた4-2-1態勢が整い次第、艦隊海兵軍(Fleet Marine Forces: FMF)の兵力はおよそ8,000人になるとされた¹²⁸。

第5節 計画の修正

OSDは前節でみた種々の議論を踏まえたうえで、69年9月5日に計画の修正案をJCS議長、国防次官補、そして陸・海・空軍長官に提出した¹²⁹。計画は、日本本土および沖縄における基地の再編を謳ったものであったが、前回(68年12月)に比して対象範囲は限定されていた。在沖海兵隊の撤退案は撤回され、普天間飛行場に至っては新たに機能強化の方向性が示された。

1. 計画の概要

計画は、前回に引き続き「空軍モデル」に依拠していた。OSDは、「軍種間の比較が本来的に困難であることを承知している」としながらも、そのような手法が再編計画を立案するうえで「適切なアプローチ」になると判断していた。そして軍に対しては「システム分析局のスタッフと密に連携し、必要に応じて、空軍モデルに適応」すること、そして、もしそれを批判するのであれば、「より望ましい実現可能な代替案を」提示するよう釘を差した¹³⁰。

計画は主に7つの削減案(在日米陸軍、在沖米陸軍、米海軍、西太平洋における海軍基地、海軍航空施設、在沖海兵隊、諜報部隊)によって構成されていた。OSDはそれによって毎年の国防予算が3億2,920万ドル削減され、かつ国際収支の赤字を毎年1億2,580万ドル削減できると試算した。計画は24,766人の軍人および民間

¹²⁸ Ibid.

¹²⁹ Memo, From David Packard to Secretaries of Military Departments, Chairman, Joint Chiefs of Staff, Assistant Secretaries of Defense, "US Bases and Forces in Japan, the Ryukyus, the Philippines and Guam," September 5, 1969. NSA, No.1115.

¹³⁰ Ibid., p.1.

人の撤収と、27,882 人の基地従業員の解雇を謳っていた¹³¹。1969 年時点での日本および沖縄、そしてフィリピンとグアムにおける米軍の展開人数を示したのが表 2 である。沖縄の米軍基地所属の人員については、陸軍において 7,919 人の削減が提案され、それによって毎年の予算削減額が 4,800 万ドルに上るとされた。海兵隊に関しては 4,390 人の削減が見込まれ、それによって毎年 4,050 万ドルの削減が可能になるとされた¹³²。

表 2 1969 年時点での西太平洋地域における米軍展開人員数

		軍人	米民間人	外国人	軍属	計
日本	陸軍	6,258	1,019	12,466		
	海軍	17,903	916	14,990		
	海兵隊	2,300	464			
	空軍	19,735	1,984	13,966		
	計	46,196	4,383	41,422	44,117	136,118
沖縄	陸軍	13,006	1,862	12,537		
	海軍	2,445	118			
	海兵隊	7,728	95	2,461		
	空軍	17,698	1,073	4,147		
	計	40,877	3,148	19,145	26,719	89,889
フィリピン	陸軍	266	11	133		
	海軍	8,769	464	11,288		
	海兵隊	700				
	空軍	18,440	937	4,195		
	計	28,175	1,412	15,616	28,629	73,832
グアム	陸軍	66				
	海軍	6,356	4,172			
	海兵隊	268				
	空軍	7,207	934			
	計	13,897	5,106		12,234	31,237
	総計	129,145	14,049	76,183	111,699	331,076

(出典：“US Bases and Forces in Japan, the Ryukyus, the Philippines and Guam,” p. 2.)

¹³¹ Ibid.

¹³² Ibid.

2. 再編対象

では、新たな計画は何をどこまで削減しようとするものだったのか。以下、在沖米軍基地に関連する提案（在沖陸軍、空軍、在沖海兵隊、海軍航空基地）に限ってみていこう。

1) 在沖米陸軍¹³³

在沖米陸軍については、それまで第 70 医療廠が担っていたベトナムおよび太平洋軍に対する支援の任務を解き、医療物資が必要な地域に対しては、洋上艦船から直接供給することが提案された。なお、第 70 医療廠は 1965 年に設置されたが、68 年時点では沖縄に民間人をあわせて 501 人が展開していた。当時、第 70 医療廠の運用にかかる費用は、人的費用、施設維持費用、そして医薬品の安全性の維持にかかる費用等、多岐にわたっていた。そのため OSD は第 70 医療廠を財政的に非効率的な存在とみなしていた。

2) 空軍¹³⁴

空軍基地再編の焦点は、立川基地の閉鎖であった。69 年の段階で、空軍は日本に 4 つ、沖縄に 2 つ、フィリピンに 1 つ、グアムに 1 つの戦闘部隊用の基地を有していた。そしてそれら計 8 つの作戦基地に、計 629 機の航空機を展開していた。

OSD が提案したのは、2,285 人の戦闘部隊の削減と 19,850 人の支援部隊の削減、そして立川基地の閉鎖と沖縄のメース B の撤去であった¹³⁵（すなわち、沖縄返還交渉が開始される以前の 69 年 9 月の段階から、国防総省がメース B の撤去に前向きであったということである）。また、嘉手納基地には当時、戦闘部隊要員として 9,479 人が展開していたが、そのうちの 663 人を削減し、6,166 人に上る支援部隊要員については、うち 3,162 人を削減するとされた。また第 498 戦術ミサイル群の撤去が提案された。メース B の撤去に伴い毎年 80 億ドルの国防費の削減が見込まれるとされた。また、那覇空軍基地においても人員の削減が提案された。当時、那覇空軍基地には戦闘部隊要員が 4,790 人、支援部隊要員が 2,483 人展開していた。削減対象となったのはいずれも支援部隊要員であり、その数は 780 人であった。

¹³³ Ibid., pp.2/1-2/9.

¹³⁴ Ibid., pp.3/1-3/38.

¹³⁵ 実際、69 年 12 月 15 日、嘉手納に展開する米空軍第 313 師団は、メース B を配備している第 498 戦術ミサイル団は 12 月末までに解団すると発表した。中島『沖縄返還と日米安保体制』294 頁。

表 3 西太平洋地域の空軍基地における展開人員数

	基地	展開人数
日 本	三沢・北海道地域	7,135
	横田・立川・東京地域	25,497
	板付・九州地域	3,053
	計	35,685
沖 縄	嘉手納	15,645
	那覇	7,273
	計	22,918
フィリピン	クラーク	21,840
	その他	1,732
	計	23,572
グアム	アンダーセン	90,316
	計	90,316
	総計	172,491

(出典：“US Bases and Forces in Japan, the Ryukyus, the Philippines and Guam,” p. 3/2.)

3) 在沖海兵隊¹³⁶

在沖海兵隊については、前回の計画とは打って変わり、実質的な現状維持の方向性が示された（表 4）。提案されたのは、第 26 RLT の解隊と、第 3 FSR の人員削減であった。第 26 RLT については、4,390 人の人員削減が提案されたが、実はその大部分はベトナムに展開中であった。また、第 3 FSR は元来、在沖海兵隊の陸戦部隊への支援を行うとされていたが、69 年時点では、あらゆる支援のうち 62% が在ベトナム海兵隊に供されており、在沖海兵隊に対するそれは 38% に留まっていた。

¹³⁶ Ibid., pp.6/1-6/4.

表 4 在沖海兵隊の兵力構成案（普天間飛行場支援要員を除く）

戦闘部隊	第 9 海兵水陸両用旅団	2,026 人
	第 3FSR	2,548 人
	太平洋艦隊海兵軍	162 人
	その他	232 人
	計	4,968 人
支援部隊	第 3FSR	1,562 人
	キャンプ・パトラー	1,334 人
	計	2,896 人

（出典：“US Bases and Forces in Japan, the Ryukyus, the Philippines and Guam,” p. 6/2.）

4) 海軍航空基地¹³⁷

新たな計画において最も抜本的な再編が打ち出されたのが、海軍航空基地であった。海軍は 69 年の段階で、西太平洋地域に 4 つの飛行場と 1 つの航空施設をもち、海兵隊は 1 つの飛行場と 1 つの航空施設を有していた。提案されたのは、西太平洋地域における 3 つの海軍飛行場の閉鎖と、それらの施設における任務の他の海軍飛行場、および海兵隊施設への整理・統合であった。具体的には、厚木海軍飛行場の閉鎖、岩国海軍航空基地の再編、フィリピンのサングレーポイント海軍航空基地の閉鎖、フィリピンのキュービポイント海軍航空基地の整理・統合、グアムのアガナ海軍航空基地の閉鎖、グアムのアンダーセン空軍基地の部隊および任務の再編、那覇の海軍航空基地の縮小であった。人員削減の規模としては、日本本土において 1,744 人、沖縄で 253 人、フィリピンで 1,407 人、そしてグアムで 298 人の計 4,498 人であった。予算の削減額は年間 2,230 万ドルに上ると試算された。

在沖海兵隊との関連で重要だったのは、厚木海軍飛行場の再編案であろう。OSD は厚木について、68 年 12 月の時点と同様の見方、すなわち基地使用に対する制約の克服の必要性を指摘した。その一方で、厚木が持つ修理補修基地としての機能を重くみた。従来、米海軍は日本の民間企業である「日本飛行機（日飛）」と契約を結び、海軍所属航空機の修理を委託していたが、その費用は米本土で行うよりも安かった。しかるに OSD は厚木海軍飛行場の閉鎖を提案する一方で、整備・補修業務については継続すべきとした。

問題は厚木に所属していた航空機の移転先であった。当時、厚木には 40 の固定翼機と 29 のヘリコプター機が展開していた（ただし、そのうちのいくつかは南ベトナムに展開中であった）。OSD は、厚木に展開する計 69 機を全て、ベトナム戦争が終

¹³⁷ Ibid., pp.5/1-5/13.

結するまでのあいだ岩国海兵隊飛行場に移転することを提案した。そして、ベトナム戦争終結後には、それを横田空軍基地と那覇海軍施設に分散移転し、かつ 2 個の哨戒大隊を岩国に配備するとともに、哨戒・戦術支援大隊を横田に配備するとした。さらに、ヘリコプター混成飛行隊を那覇海軍飛行場と普天間飛行場に配備するとした。

表 5 は、日本本土と沖縄における海軍・海兵隊所属航空機の展開状況である。上が 69 年時点であり、下は計画が想定する 70 年以降を示している。

表 5 日本本土と沖縄における海軍・海兵隊の航空機の展開状況

		日 本		沖 縄	
		厚木 海軍飛行場	岩国 海兵隊飛行場	那覇 海軍施設	普天間 海兵隊飛行場
69 年時点	固定翼機	40	55	30	16
	ヘリコプター	29	2	2	4
	計	69	57	32	20
70 年以降 (計画)	固定翼機	43	122	37	26
	ヘリコプター	11	0	2	80
	計	54	122	39	106

(出典：“US Bases and Forces in Japan, the Ryukyus, the Philippines and Guam,” p. 5/3.)

表 5 が示すとおり、計画は厚木を閉鎖する代わりに、岩国と普天間の機能を大幅に強化しようとするものであった。岩国については、固定翼機の倍増（55 機から 122 機）が提案された。一方、普天間については固定翼機とヘリコプターの双方の増大が提案された。とりわけ注目すべきはヘリコプターの数であろう。それまで普天間飛行場においては、ベトナム戦争中はもとより、第 1 海兵航空団が同飛行場に展開を開始した 1960 年以降もヘリコプター部隊はほとんど展開しておらず、69 年の時点では僅かに 4 機が展開するのみであった。それが今回の計画の実施によって、4 機から 80 機へと、実に 20 倍の規模に増大する見込みとなった。展開する航空機の全体数も、それまでの 20 機から 106 機へと膨れ上がることとなった。いうまでもなく、このような普天間飛行場の機能強化の方向性は、先にみた海軍省の提案とも符合するものであった。繰り返せば、海軍省は、太平洋における RLT を、ベトナムー沖縄-米本土／ハワイに 4-2-1 態勢で敷き直し、司令部を沖縄に配置することを提案していた。また、CH-46 と CH-53 のヘリコプター機、そして A-6 飛行中隊を含めた第 1 海兵航空団を 69 年 11 月 30 日までに沖縄に戻すとしていたのである。

おわりに

本章でみてきたように、米国は 1968 年から 69 年にかけて日本本土における基地の再編計画に着手するとともに、沖縄を含めた在日米軍基地システム全体の再編構想を打ち出した。前者はジョンソン・マケイン計画（68 年 9 月）であり、駐日米国大使館と太平洋軍を中心に策定が進められ、本土の余剰基地が主な削減対象となった。後者は、国防総省内部で検討が進められた計画（68 年 12 月）であり、首都圏に所在する航空基地機能の横田への集中、佐世保の閉鎖と横須賀の母港化、普天間の閉鎖と在沖海兵隊の撤退が射程に収められた。しかしながら、後者の計画は 69 年以降、軍部の抵抗に直面し、修正を余儀なくされた。在沖海兵隊の撤退案は白紙に戻り、普天間飛行場に至ってはむしろその機能強化が謳われた。

では、そのような過程に影響を与えた要因とは何だったのか。まず、68 年の段階で国防総省が在日米軍基地の再編に着手した背景には、米国側の財政制約の深刻化と日本本土の基地を巡る政治的受容性の低下があった。財政制約の影響は 69 年以降、「プロジェクト 703」の決定によって一段と強まった。基地の政治的受容性を回復する必要性についての米国側の認識は、九大墜落事故に端を発する反基地・反安保闘争が触媒となって増殖した。普天間の閉鎖を含めた在沖海兵隊の撤退計画は、本土基地の「収容場所」としての沖縄を維持するための装置としても位置づけられた。

このように、同時期の国防総省が在沖海兵隊の撤退および普天間飛行場の閉鎖を検討した事実は一定の意味をもとう。というのも、当時、米国にとっての極東アジアおよび西太平洋地域における戦略環境はむしろ悪化していたと考えられるからである。68 年 3 月にジョンソン大統領が北爆の停止を宣言したとはいえ、ベトナム戦争は 68 年において死傷者数のピークを迎えていたし、朝鮮半島情勢も 68 年 1 月に起きたプエブロ号事件によって緊迫の度合いを増していた。在沖海兵隊の撤退計画は、まさに米国にとっての脅威が深刻化する最中に立案されていたのである。

一方、69 年以降、国防総省が在沖海兵隊および普天間の機能強化を図る方向に舵を切った背景にも、やはり日本本土の基地の政治的受容性の問題があった。国防総省は、当時、撤退圧力が高まっていた神奈川県厚木飛行場を閉鎖するために、同飛行場に展開する航空機の移転先として岩国飛行場と普天間飛行場を選定した。とりわけ普天間に関しては、ヘリコプター機の数をもそれまでの 20 倍の規模に増強する方針を固め、同飛行場の役割を再定義した。そこには海軍省が構想する在沖海兵隊の新たな戦略的位置づけ（いわゆる、4-2-1 態勢）も影響していた。在日米軍基地システム全体の整理・縮小は、それまで限定的な役割を担うにとどまっていた普天間基地の機能強化と引き換えに進められることとなったのである。

ここに 70 年代以降に生じることとなる普天間飛行場の固定化の契機をみること

ができるだろう。実際、沖縄の施政権返還が合意された 69 年 11 月以降、沖縄における基地の縮小機運は低下していった¹³⁸。米国政府にとっては、軍部の反対を抑えて沖縄の施政権を手放すことを決定した直後に、自主的に基地の整理・統合の検討に入る余裕はなかった。結局、施政権返還までに閉鎖されたのは、那覇空軍基地の空港部分や与儀貯油施設、那覇ホイール・エリアをはじめとする 33 ヶ所に過ぎず、嘉手納、普天間、那覇軍港、ホワイトビーチ、知花弾薬庫、北部演習場などの主要基地は存続することとなった。普天間飛行場に至っては、70 年代以降、50 機から 70 機の航空機が常時展開する西太平洋地域における一大拠点としての位置づけが確立していった¹³⁹。

以上、1960 年代後半に生じた在日米軍基地システムの再編政策は、主に米国側の財政制約への対処の必要性和、日本本土で低下していた基地の政治的受容性の回復を念頭にその立案が開始され、後に軍の側から発せられた戦略的合理性についての疑義によって修正されていく過程として捉えることができるだろう。さらに在沖海兵隊の再編政策に関しては、上記の 3 要素に加えて、本土基地システムとの相互作用メカニズムが作動する過程として描くことができるかもしれない。繰り返せば、普天間の機能強化の方向性は厚木飛行場との代替性によっても規定されていた。ヘリコプター部隊の拠点としての普天間飛行場の原型は、60 年代後半以降に著しく低下した首都圏における基地の政治的受容性の回復手段の 1 つとして形成された可能性を窺うことができる。

これらのことから、本章でみた在沖海兵隊の再編プロセスは戦略的合理性の再評価というよりも、むしろ在日米軍基地システム全体の政治的受容性が調整され、その回復が図られる過程として捉えるのが適切ではなかろうか。

¹³⁸ 中島『沖縄返還と日米安保体制』299 頁。

¹³⁹ 2012 年の段階で普天間には計 57 機の航空機が配備され、そのうちヘリコプター機 (CH-46E、CH-53E、AH-1W、UH-1N) が計 38 機、固定翼機 (UC-12W、UC-35D、KC-130J) が計 19 機展開していた。*Environmental Review for MV-22 Basing in Okinawa and Operating in Japan*, April 2012, pp.2-4, http://www.mod.go.jp/j/approach/anpo/osprey/env_review.pdf.

第 2 章

在比米軍基地の戦略的位置づけ —カーター政権の対アジア戦略についての—整理—

清 水 文 枝

はじめに

本章は、1970年代後半に米国の国務省、国防総省がフィリピンにある米軍基地をどのように位置づけていたのかを整理するものである。ベトナム戦争が終結した1975年の時点でアジアにおける米国の米軍基地は、沖縄を含めた日本、韓国、フィリピン、台湾、グアムであった¹。しかし後述するように、1970年代後半にはアジアをとりまく安全保障環境の変化に伴って、米国はアジア戦略を見直すことになる。そこで、アジアにおける米国のプレゼンスをどのように配置すべきかを考察するうえで必要な1要素としてのフィリピンの米軍基地に注目し、1979年に成立した在比米軍基地改定協定の成立過程において国務省・国防総省が在比米軍基地をどのように位置づけようとしていたのかを整理することが本章の目的である。

ベトナム戦争が収束に向かっていた1970年代前半から、米国はベトナム後のアジア戦略を再構築する必要に迫られていた。ベトナム戦争によって膨れ上がった財政赤字に対応するため、米国はアジアにおける米軍のプレゼンス（特に米海軍）を縮小させていた。米ソ関係はいわゆるデタント期であり、平和共存に対する米ソの思惑は一致し、軍備管理交渉も進展していた。しかしその一方で、ソ連は海軍力、とりわけ太平洋艦隊増強に力を注いでおり、その脅威はアジアに迫りつつあった。1970年代後半、ソ連海軍力の世界的規模の増強に対する懸念を深めていた米軍部は、空母の投入による極東ソ連軍の強化に対して早急に対策を講じる必要があり、アジアにおける米軍のプレゼンスを見直す必要があった。その際、国務省、国防総省が焦点を当てなければならなかったのは、アジアに展開していた在韓、在日・在沖²、在比米軍基地であった。当時のカーター（Jimmy Carter）政権が対アジア政策の目玉としていた1つが在韓米地上軍撤退政策である。韓国から撤退すれば、アジアにお

¹ PRM/NSC-43 “Review of United States Global Military Presence Executive Summary”, NLC-23-43-5-1-3, Jimmy Carter Library[JCL], Atlanta, Georgia.

² 米政府の公文書において、1972年沖縄返還以降も「在日米軍基地」と「在沖海兵隊」を併記し、本土の在日米軍基地と在沖海兵隊を明確に区別して捉えられているものが多い。

ける米国のプレゼンスの低下は避けられなかった。これに加えて、カーターが対アジア政策において最も成功を遂げたいと思っていた（のちにカーターのアジア外交上、最大の成果と評価される）のは米中国交正常化である。米中国交正常化の実現のためには台湾から米軍を撤退させる必要があった。在韓米軍地上軍撤退政策と台湾からの米軍撤退によって、在日・在沖、在比、在グアムの米軍基地を中心に米国のプレゼンスについて再検討する必要があった。

米務省、国防総省が焦点を当てていたアジアに設置されていた米軍基地のうち、この時期において、戦略的価値に対する評価の変化が顕著だったのは在比米軍基地である。米政府はそれまで、在比米軍基地の維持において「コストが高いわりには戦略的価値に乏しい」として、たびたび在比米軍基地の在り方を検討してきた³。そのなかで、ベトナム戦争が終結すれば、米軍がフィリピンに駐留する必要はないと考えられ、カーター政権発足当初は、在比米軍基地の削減が検討されていた。しかしながら、アジアにおける米軍の兵力の再編を検討するにあたって、国務省、国防総省のなかで在比米軍基地はクローズアップされ、この時期に大きくその戦略的評価を変えることになった。

本章は、カーター政権が対アジア政策をどのように検討し、在比米軍基地を戦略的にどのように位置づけようとしたのかを、1979年に成立した在比米軍基地改定協定の成立過程から整理するものであるが、米国の対アジア戦略において、在比米軍基地の戦略的な位置づけを探ることは、本章では直接言及しないが同時期の在日・在沖米軍基地の位置づけを考察するうえでの一助となろう。なぜなら、1970年代後半のアジアにおいて、国務省、国防総省がフィリピンと同様に前方展開の重要基地として位置づけていたのが在日・在沖米軍基地だからである⁴。1970年代後半、ハワイ以西には約14万人の米兵が配備されており、そのうち3分の1が第7艦隊に関する部隊であった⁵。第7艦隊司令部の設置されていた佐世保、第7艦隊上陸部隊を構成する第3海兵遠征軍が駐留していた沖縄、第7艦隊最大の修理、補給、訓練基地であったフィリピンのスービックは、米国の基地システムにおいて第7艦隊という同一の括りで機能していた側面があるからである。

以下、第1節では本章が扱う1979年に成立した在比米軍基地改定協定の初期の米比間の交渉を概観する。その際には、前提として在比米軍基地協定と改定について

³ 米国世論においてフィリピンの独立当初から米軍はフィリピンから撤退すべきだとの批判があった。米兵による犯罪の多発によってフィリピン国民の反米感情は高まり、駐留する米軍の安全を確保できないとして1950年代から米国内で在比米軍基地は撤退すべきとの世論が高まっていった。William E. Berry, Jr., 'The Military Bases and Postwar U.S.-Philippines Relations', Fred Greene ed., *The Philippine Bases: Negotiating for the Future*, The Council on Foreign Relations, New York, 1988, pp133-141.

⁴ PRM/NSC-43, "Review of United States Global Military Presence Executive Summary", NLC-23-43-5-1-3, JCL.

⁵ Ibid.

も整理する。第2節では1970年代後半に米国がアジア戦略をどのように捉えていたのかをまとめる。第3節では米国のアジア戦略の転換を機に、在比米軍基地の位置づけについて在比米軍基地改定協定の成立過程から整理する。

第1節 カーター政権初期の在比米軍基地協定改定交渉

1. 在比米軍基地協定の成立と改定

本章では、カーター政権が発足した1977以降、米比間で行われた在比米軍基地改定交渉に焦点を当てている。1979年に改定される基地協定が、いつどのようにして締結され、どのような道を通ってきたのか、その歴史的背景について概観したい。

在比米軍基地協定は、1947年3月14日、ロハス（Manuel Roxas）比大統領と駐比大使であったマクナット（Paul McNutt）の間で調印された⁶。協定内容は、1945年に締結された基地に関する暫定協定の内容を引き継ぎ、米軍がほぼ無条件にフィリピンの基地を使用することを認めていた⁷。

1950年代に入ると、米軍基地に駐留する米兵の犯罪やフィリピン国内における米軍の優遇を保障する不平等な基地協定に対して、フィリピン国民の不満が向けられた。なかでもフィリピンの不満を募らせたのは米兵の犯罪に対する司法裁判権の条項であった⁸。こうした中、1959年10月、米国のボーレン（Charles Bohlen）大使とフィリピンのセラノ（Felixberto Serrano）外務長官の間で最初の基地改定協定が調印された⁹。交渉の焦点となったのは、米比相互防衛条約や東南アジア条約機構（SEATO）以外の目的で基地を使用する、または、長距離ミサイルを持込む場合には事前協議を必要とすることや、米比間の合意によって基地協定の期限を99年から25年に短縮できること、そしてNATOと同様の相互防衛関係を協定ではなく共同声明によって確認する、というものであった¹⁰。

1960年代になるとフィリピンのナショナリズムは高まり、反米感情、反基地運動

⁶ 1947年基地協定の成立過程に関しては、以下の文献を参照。William E. Berry, *U.S. Bases in the Philippines; The Evolution of the Special Relationship*, Westview Press, 1989, pp. 47-68. ; 中野聡著『歴史経験としての米国帝国—米比関係史の群像』岩波書店、2007年、第6章；伊藤裕子「フィリピンの軍事戦略的重要性の変化と一九四七年米比軍事協定の成立過程」『国際政治』第117号、日本国際政治学会、1998年。

⁷ CT Sandars, *America's Overseas Garrisons: The Leasehold Empire*, Oxford University Press, 2000, p.109.

⁸ 中野聡「フィリピンの米軍基地問題—植民地時代から1992年まで」藤本博・島川雅史編著『アメリカの戦争と在日米軍基地—日米安保体制への歴史』社会評論社、2003年、182頁。

⁹ ボーレン・セラノ協定と言われている。

¹⁰ David Wufel, *FilipiNo Politics : Development and Decay*, Cornell University Press, 1988. 邦訳は、大野拓司『現代フィリピンの政治と社会—マルコス戒厳令体制を超えて—』明石書店、1997年；中野「フィリピンの米軍基地問題」参照。

となって表れた。米兵による相次ぐ犯罪に対し、フィリピン国民の反米感情は最高潮に達していた。フィリピン政府は事態を收拾するため、米国政府に協定の改定を求め、1965年8月、米国のブレア(William Blair)大使とフィリピンのメネス(Mauro Menez)外相との間で基地協定を一部改定する政府間協定が調印された。これによって司法管轄権についてはようやく NATO や日米地位協定と同等に扱われるようになった¹¹。1965年11月のフィリピン大統領選挙で、マルコス(Ferdinand Marcos)が大統領となり、マルコスの訪米によって米国による経済援助、軍事援助が約束され、基地についても米国のラスク(Dean Rusk) 国務長官とフィリピンのラモス(Naecisco Ramos) 外相との間で改定協定が調印された¹²。この改定協定によって基地使用の期限が99年間から25年間に短縮され、基地の期限が1991年までとなった。のちにこの基地使用の期限は、延長されることなく1991年に米国はフィリピンから撤退せざるを得なくなるのである¹³。

1970年代に入り、基地協定の改定の契機となったのはベトナム戦争の終結であった。1975年、フィリピンは米国に対して基地協定の改定を申し出た。交渉に先立ち、1975年12月にフォード(Gerald Ford)大統領はマニラを訪れ、マルコスと米比同盟を強化するとの共同宣言を行い、両国はベトナム戦後の新時代に即応するための経済的・軍事的関係の再検討を進めることで一致した¹⁴。交渉は1976年6月に開始され、半年間の交渉の結果、キッシンジャー(Henry Kissinger) 国務長官はフィリピンのロムロ(Carlos Romulo) 外相に対して、5年間で総額10億ドルの軍事援助・経済援助の案を提示した。しかし、フィリピン側はこれを拒否し、この時点で米国大統領選挙によって交渉は中断された。改定協定の成立を目前にしながらも、フォード政権下で基地協定が改定されることはなかった¹⁵。

2. カーター政権発足と在比米軍基地問題

1977年1月20日、第39代大統領にジミー・カーターが就任し、中断されていた米国とフィリピン間の基地交渉は、カーター政権へと引き継がれることとなった。アジア諸国との信頼回復につとめたフォード政権下で成立しなかった基地改定協定が、フィリピンのマルコス独裁主義に対して否定的であったカーター政権下で成立

¹¹ Berry, *U.S. Base in the Philippine*, pp.104-107; 中野「フィリピンの米軍基地問題」183頁。

¹² ラスク・ラモス協定と言われる。

¹³ 基地協定の失効を目前に控えた1991年8月に米比友好協力安保条約が調印され、基地協定の期限は10年で更新されることを約束した。しかしフィリピン議会上院は、条約批准を拒否したため、1947年の基地協定は1991年に失効した。同年12月にはフィリピン政府によって正式に基地協定の終了が通告され、翌年に米軍は完全に撤退した。米国は完全に撤収するまでには10年の期間を要するとしていたが、1991年にピナツボ火山が噴火したため米軍は1年で撤退することとなった。

¹⁴ *The Washington Post*, December 15, 1975.

¹⁵ Berry, *U.S. Base in the Philippine*, pp.162-172.

したこともこの改定協定の特徴である。カーターは選挙戦中から人権外交を外交政策の理念として掲げ、たとえフィリピンのように歴史的に親米国家であっても権威主義体制下にある国家を批判した。カーターの就任は、反米感情が高まるフィリピンとの関係に即座に影響を及ぼした。ホルブルック（Richard Holbrooke）国務次官補は、「今こそ急進的にフィリピンの人権改革を追求しなければならない」とフィリピンの人権状況の改善を推進する決意を表明し、カーターもまた、基地交渉の再開を求めるマルコス大統領に対して、フィリピンにおいて人権の状況が改善されるのであれば、基地協定と協定の改定を支持する意向があると述べた¹⁶。さらに3月、米上院外交委員会は米国が対外援助、軍事援助を行っている80ヶ国における人権侵害についての調査報告書を公表し、韓国とフィリピンの人権抑圧がとくに劣悪であると指摘した¹⁷。その翌月には、米上院外交委員会対外援助小委員会が公表した報告書のなかで、「クラーク空軍基地は将来、米国が東南アジアで大規模な軍事作戦を展開しない限り、消滅するであろう」との見解を示し、在比米軍基地改定交渉に際して、カーター政権は在比米軍基地の維持について全面的に再検討を行う必要があるとしていた。同報告書はフィリピン国内の人権抑圧の実態やマルコス政権の腐敗ぶりを指摘し、米政府がベトナム戦争後における在比米軍基地の軍事的重要性を含めた対フィリピン政策を立案するにあたり、これらを考慮に加えることを強く示唆した内容となっていた。さらに在比米軍基地は、維持費用が高すぎるわりに軍事的効果が乏しいとも分析していた。これを受けてマルコス大統領は同年5月以降、住民指導者の釈放命令や軍事法廷解消の約束など、カーターの人権外交に譲歩を示したかのような政治を展開したことにより、フィリピン国内では学生らを中心に「反マルコス」や「反戒厳令」を掲げる運動やデモが発生するなど、国内は混乱に陥った。マルコス大統領はカーター政権の人権外交に神経を尖らせ、基地の主権問題について強硬姿勢を貫いたため両国の関係は一層厳しいものとなった。

3. 基地交渉の再検討－在比米軍基地削減計画

カーター政権が在比米軍基地問題を具体的に取り上げたのは、政権発足から3ヶ月が経過した1977年4月になってからのことであった。4月19日に大統領検討覚書・国家安全保障会議第14号（PRM/NSC-14, Presidential Review Memorandum: PRM, National Security Council: NSC）が発表され、在比米軍基地の削減を実施するために在比米軍基地協定改定交渉を再開する意向があることが示された¹⁸。ホルブ

¹⁶ The Philippines: U.S. Policy during the Marcos Years, 1965-1986, No. 00938, January 20, 1977, The National Security Archive: NSA.

¹⁷ The Philippines: U.S. Policy during the Marcos Years, 1965-1986, No. 00952, March 22, 1977, NSA.

¹⁸ The Philippines: U.S. Policy during the Marcos Years, 1965-1986, No. 00988, June 13, 1977, National Security Archives[NSA].

ルック国務次官補は極秘にマニラを訪問し、マルコス大統領夫妻と会談を行っている¹⁹。この会談でホルブルックはマルコスに中国とベトナムに対する米国の考えを伝えるとともに、在比米軍基地に関しては、米国とフィリピンの間にある基地に関する問題は解決しなければならないと指摘した²⁰。しかし、同時にホルブルックは、再び良好な米比関係を復活させるという文脈で基地交渉を位置づけるべきであり、交渉の再開を急ぐよりもまずはその準備が必要であると述べた²¹。

カーター政権初期における在比米軍基地の維持に慎重な米国の姿勢は、基地協定の改定によってできるだけ大きな援助を米国から引き出したいマルコスを苛立たせた。フォード政権下で開始された基地改定交渉は、事実上、中断されたままになっており、カーターが交渉を再開したのは9月になってからのことである。ホルブルックは再びマニラを訪れてマルコスと会談し、基地問題を解決するための特別調査委員会を発足させた。フィリピンにとって基地交渉は米国から軍事援助を引き出すための重要な手段であり、基地交渉におけるフィリピンの目的は、基地提供の使用料を得ること、フィリピンの主権を尊重すること、さらに国内治安のための軍事的・経済援助を得ることであった。マルコスは少なからず1976年の改定交渉の際にキッシンジャーが提示した5年間で10億ドル軍事援助を意識していた。一方、国務省は4月に発表されたPRM/NSC-14に基づいて在比米軍基地の人員削減を検討しており、2ヶ月間の調査を経て6月の時点でクラーク空軍基地については約10～30%の人員削減が可能であるとの見解が示されていた。10月にはフィリピンのイメルダ（Imelda Marcos）大統領夫人が訪米し、バンス（Cyrus Vance）国務長官、ホルブルックと会談を行い、イメルダは基地の主権、国防のための援助要請、刑事裁判権など基地問題におけるフィリピン側の意向を伝えた。フィリピンの基地からの撤退論がカーター政権内や議会で議論されるなかで、ホルブルックは東アジア太平洋問題担当に就任して以来、一貫して「在比米軍基地は現在も重要な国益に貢献している」と述べ、フィリピン基地の戦略的な重要性を確信していた²²。

ここでは在比米軍基地協定の歴史的背景を概観するとともに、カーター政権がどのように在比米軍基地問題を取り上げようとしていたかについて整理した。次節では、カーター政権は対アジア政策をどのように考え、その中でフィリピンにある米軍基地をどのように位置づけようとしていたのかについて焦点を当てる。

¹⁹ The Philippines: U.S. Policy during the Marcos Years, 1965-1986, No. 00962, April 21, 1977, NSA.

²⁰ Ibid.

²¹ The Philippines: U.S. Policy during the Marcos Years, 1965-1986, No. 00961, April 20, 1977, NSA.

²² The Philippines: U.S. Policy during the Marcos Years, 1965-1986, No. 00962, April 21, 1977, NSA.

第2節 米国の対アジア戦略と在比米軍基地改定交渉

1. カーター政権の対アジア政策

カーター大統領が対外政策において追求した理念は、第一に、ソ連を含めた共産主義国との関係を改善して世界に平和をもたらすことであり、第二に、民主的権利を擁護し、それを抑圧しようとする政府はたとえ親米国家であっても厳しく批判するという人権外交の追求であった²³。理念を高らかに掲げて出発したカーター政権であったが、フォード政権末期からすでに行き詰まっていたアジア外交において、反共を掲げる同盟国に対してであっても人権外交を重視したことによってアジア諸国との関係は政権発足から対立的な側面が目立っていた。韓国との関係はカーター大統領の在韓米軍撤退政策と朴政権（Park Chung-hee）の人権抑圧に対する批判によって冷淡なものであったことは言うまでもない。東南アジアにおいては、米国との軍事協力を重視するとの意思を表明したタイには目を向けずにターニン（Thanin Kravichien）新政権の反共的姿勢を批判し、むしろ共産主義となったインドシナ諸国との関係改善に力を注いだ。また、ベトナムとの国交正常化に前向きに取り組むことを決定し、ベトナムと新しい関係を築くことで東南アジアの安定を図ろうとした。しかし、ベトナムとの国交正常化交渉は進展せず、結果的に正常化は達成されなかった。交渉が進展しなかった要因は、ベトナムが復興のため、多額の経済援助を要求したことであった。ベトナム戦争の苦い経験が生々しい中で、米国国民にベトナムへの援助を納得させることは困難な課題であった。また、カーターはカンボジア・タイ国境紛争、韓国の停戦ラインでの紛争に対してもアジアの安定化の立場から早期収拾を支持した。しかし、ASEAN 諸国は、米国が対 ASEAN 政策を明確にしないことに焦燥感を募らせていた。

1977年6月22日、カーターはブレジンスキー（Zbigniew Brzezinski）国家安全保障担当大統領補佐官、バンス（Cyrus Vance）国務長官とともにオーストラリアのフレイザー（Malcolm Fraser）首相とホワイトハウスにて米国の対アジア政策について会談を行っている。この会談には当時の米国の対アジア外交の方向性と、それに対する周辺国の不安や苛立ちが如実に表れていた²⁴。カーターがフレイザー首相に日本とオーストラリアの関係について意見を求めた際、フレイザー首相はオーストラリアと日本との関係は良好であるとしたうえで、民主主義国であるオーストラリアは理念を共有しない東南アジア諸国と隣接し、孤独にこの地域の安全を見つめていることを強調した。さらには日本に東南アジア諸国を積極的に援助し、アジア

²³ Scott Kaufman, *Plans Unraveled: The Foreign Policy of the Carter Administration*, Northern Illinois University Press, 2008, p.29.

²⁴ Memorandum of Conversation, The White House, NLC-26-43-1-4-1, JCL.

を牽引する役割を担って欲しいと述べている。この発言から米国がアジア太平洋地域において十分なリーダーシップを発揮できていないことに対する苛立ちが読み取れる。また、カーターの在韓米軍撤退政策について、フレイザーは「時期早尚」と述べ、地域の安全が保たれていない状況での撤退政策に強い懸念を示した。さらにフレイザーは、シンガポールのリー（Lee Kuan Yew）首相が米国の在韓米軍撤退政策に絶望しているようだと述べ、同盟国が同様の懸念を抱いていることを強調した。フレイザーは、米国の東南アジア政策に関して、米国はカンボジアやベトナム、インドシナに対する政策について誤った解釈をしていると批判している²⁵。カーターは在韓米軍撤退について、韓国と北朝鮮との間には十分な軍事バランスが存在していることを前提に、韓国からの米軍撤退に改めて理解を求めた。

この会談の中で在比米軍基地についても踏み込んだ意見交換がなされていることも注目すべきである。カーターは、「フィリピンとは長年の信頼関係によって基地交渉は結果的に成功するであろう」と述べている²⁶。しかし、フィリピンに対する援助金額については、「米国は世界中であらゆる基地協定とあらゆる同盟を締結しているのであり、（フィリピンに）途方もない金額を払う余裕はない」（括弧内筆者）と述べ、フィリピンに対して多額の援助金を払うつもりはないことをフレイザーに伝えている²⁷。フィリピンの米軍基地を維持すべきかについては、米国がそれまでと同様にフィリピンの基地を使用すること、また、米国・フィリピン間の信頼関係の下で相互が満足しうる結果を生み出すことが可能であると説明した。在比米軍基地問題を楽観視するカーターに対し、バンスは「ボールはマルコス大統領の手の中にある」と述べ、マルコスがミンダナオ問題と基地問題を公式の交渉の場で巧みにすり替えるなど、マルコスが米国にとって注意すべき交渉相手であると鋭く指摘している²⁸。

カーター政権の対アジア政策は、政権発足から半年が経過しても全く成功への手がかりを見出せない状況にあり、カーターの人権外交がさらにアジア諸国との関係を悪化させていた。カーター政権内ではこうした状況を打開する必要性に迫られていた。米国外交が八方塞がりに陥るなかで、ソ連の軍事力は確実に影響力を拡大し、中東やアフリカ、そして太平洋にまで進展していた。ブレジンスキーはソ連の動きを牽制するために中国に接近し、米中国交正常化を早期に実現すべきであると考えていた²⁹。そのため米中国交正常化とその影響について早々に検討を開始していた³⁰。共産圏を専門とする学者であったブレジンスキーは、中国をはじめとして東アジア

²⁵ Ibid.

²⁶ Ibid.

²⁷ Ibid.

²⁸ Memorandum of Conversation, The White House, NLC-26-43-1-4-1, JCL.

²⁹ Kaufman, *Plans Unraveled*, p.19.

³⁰ Betty Glad, *An Outsider in the White House: Jimmy Carter, His Advisors, and The Making of American Foreign Policy*, Ithaca, Cornell University, 2009, pp. 29-38.

諸国との関係に改善に力を注いだ。NSC 事務局には中国問題など東アジア担当のオクセンバーグ (Michel Oksenberg) や日本担当のアマコスト (Michel Armacost) などが登用されていた。オクセンバーグはブレジンスキーの指示に従い、政権発足直後から対中政策模索のため中国の分析を開始していた³¹。

オクセンバーグはブレジンスキーに対して、8月5日に行われた対中政策に関する会議 (出席者はカーター大統領、バンス国務長官、ホルブルック国務次官補、オクセンバーグ) の内容と、米中国交正常が実現した場合の各国の反応、また、国交正常化後の台湾との関係について分析した報告書を提出している³²。この報告書は米中国交正常化の実現にどのように反応を示すか、オクセンバーグが短期的観測から分析したものである。この報告書の中で、アジア諸国が米国と台湾との関係に強い不安を抱いていると分析していた。アジア諸国が懸念していたのは、台湾から全ての米軍を撤退させることによって、この地域における米国のプレゼンスが低下すること、また、米国が台湾との信頼関係に終止符を打つことで軍事バランスが変化することであった。米国と台湾の信頼関係は東アジアの国々にとって極めて重要であり、また、東南アジアと極東アジア地域の安定には米国のプレゼンスが必須であるとの認識が浸透していた。台湾から米国の軍事コミットメントが弱まれば、台湾、インドシナ、タイ、そして韓国といった地域からのコミットメントも縮小するというイメージを増幅しかねないとの懸念があったからであった。米中国交正常化は実現されるべきだという積極的な思いと台湾との信頼関係の崩壊によって引き起こされる安全保障上の不安があいまって複雑な思いをアジア各国が抱いていることをオクセンバーグはよく理解していた。米中国交正常化の実現への取り組みは、米台関係を後退させるだけでなく、アジア諸国の不安と不満を募らせた。米国がアジアの同盟国と対立していく中で、アジアの同盟国との現実的な関係改善を行い、協力関係を強化することがカーター政権にとって急務となっていた。

2. 在比米軍基地協定改定交渉の展開

では、カーター政権が同盟国であるフィリピンと具体的にどのように基地交渉を進めていったのだろうか。米比間基地交渉の第一段階である 1977 年 11 月から 1978 年 5 月までの米国の対比政策について整理する。

米比間の基地交渉が正式に動きだしたのは 1977 年 11 月である。交渉の焦点となったのは、フィリピン側の要求である米比間の基地問題の柱であった主権の完全返還、基地使用料と経済・軍事援助、条約の期限、米国のフィリピンに対する防衛義務であった。この交渉において、フィリピンの要求に従い、在比米軍基地はフィリピン

³¹ Memorandum For Zbigniew Brzezinski, Evening Report, NLC-10-1-4-10-4, JCL.

³² Memorandum For Zbigniew Brzezinski, Intelligence Items, NLC-26-54-5-1-8, JCL.

人司令官の指揮下に置かれることが合意された。これは米国側がアジアに迫っていたソ連の脅威に対抗するため米国のプレゼンスを確保すべきであるとの判断から重大な譲歩を示した結果であった³³。

これ以降の基地交渉では、フィリピンは米国の対ソ戦略に巻き込まれて、在比米軍基地が核攻撃の対象となりうることを引き合いに出すことによって米国にさらなる譲歩を迫る形で行われた。フィリピンは、米軍に提供する基地の面積を最小限に抑え、基地における自国の主権を米国に認めさせたいという要求を前面に押し出し、米国はそれに譲歩して受け入れる形で改定交渉は進展していった。

1978年5月にモンドール(Walter Mondale)米副大統領が訪比した際には、米比共同声明を発表し、「米国が引き続きフィリピンの基地を使用することが、両国の相互利益にかなうことで合意した」と述べた³⁴。この時点で1977年11月の合意に基づき、すでに米国は「基地はフィリピンのものであることを認めている。モンドールの訪比によって在比米軍基地に関して米比間で合意されたのは、在比米軍基地においてフィリピンが主権を有すること、それにより基地にはフィリピン軍の司令官が置かれること、基地協定の見直しは5年ごとに行われることであった。フィリピンが基地の使用料として求めている賃貸協定は引き続き交渉の対象となっていたが、米国側から使用料ではなく軍事援助として約5億ドルを提供するという案が提示された³⁵。米比間で具体的な交渉が開始されると、カーター政権は在比米軍基地改定交渉においてフィリピンの要求に理解を示すようになり、次第に融和的な姿勢が見られるようになっていった。

第3節 政策転換と在比米軍基地改定協定の成立過程

1. 政策転換への動き—PRM-43の発令と在比米軍基地の維持

本節では、カーター政権が対比政策を転換することになった要因と、在比米軍基地改定交渉の展開について整理する。

米国に対する不信感が募るアジア諸国との関係を改善するため、カーター政権は対アジア戦略の立て直しに取り組んだ。まず1978年2月にブラウン(Harold Brown)国防長官が「太平洋艦隊5カ年計画」を発表した³⁶。その内容は、潜水艦へのトライデント核ミサイル、B52爆撃機への巡航ミサイルの装備、空母への新鋭F14戦闘爆

³³ 『アジア動向データベース—1977—1980 アメリカとアジア』アジア経済研究所、717頁。

³⁴ 『朝日新聞』1978年5月4日。

³⁵ Kaufman, *Plans Unraveled*, p.34.

³⁶ 今川瑛一『アメリカ大統領のアジア政策—反共の苦き勝利』アジア経済研究所、1991年、192-193頁。

撃機への配備、新型空中レーダー管制機の導入、戦艦の近代化であり、「太平洋艦隊5ヶ年計画」は、ニクソン・ドクトリン以来、初のアジアにおける兵力増強策であった。

それから半年後、アジア諸国の不安を解消するため米国の具体的な対アジア戦略が示された。それが1978年8月24日に発表された大統領検討覚書第43号（Presidential Review Memorandum: PRM-43）である³⁷。PRM-43の目的は、米国の対外プレゼンスの確認、地域バランスの立て直し、経済成長の促進の3点であった。米国はPRM-43の発表によって、アジアにおける信頼を回復し、地域に安定をもたらそうとした。東アジアでは日本、韓国、フィリピンとの安全保障条約、中国やANZUS（太平洋安全保障条約）との協力関係が重要であると強調された。そのうえで韓国の米軍削減計画については、米軍が削減されてもこの地域における米国の軍事コミットメントと米国戦闘能力に変化はなく、また、この地域の米軍基地を維持したまま既存の部隊の増強と近代化を図るとした。韓国、日本、フィリピン、グアムの基地についてはその重要性を確認するとともにハワイより西側には14万人の米兵が配備され、その3分の1以上が第7艦隊もしくは第7艦隊を支援する部隊であることを明確にした³⁸。アジア太平洋地域において、第7艦隊を中心に地域の安全に貢献する構えであることが強調されている。加えてオーストラリアにも協力しうる関連施設があることやASEAN加盟国の支援によって東南アジアにおいても安定した戦闘能力が配置されていることを確認し、アジアに共通する認識となりつつあったソ連の台頭とベトナム戦争終結によるこの地域の米国の軍事能力の後退を払拭しようとしたのである。

PRM-43では、ソ連の太平洋艦隊が増強しているにもかかわらず韓国から米軍地上部隊の削減を決定したことに対してアジア諸国が不安を抱いていること、韓国など人権外交によって援助プログラムが削減していること、米国の防衛予算の縮小によって台湾との関係やフィリピンとの基地交渉に影響していることが示され、米国外交がアジア諸国に強い不安を与えていると言及している。ソ連、中国、ベトナムの間で緊張が高まると同時に軍拡競争は激しさを増し、ソ連が南シナ海や太平洋で軍事演習を行うなどアジアにおけるソ連の脅威が増大しており、アジア諸国の不安は高まっていたのである。こうした状況においてアジアの同盟国は、米国が必要以上にこの地域に影響力を行使することを嫌うものの、米国の軍事的プレゼンスによって安定をもたらすことを必要としている、という点で相互理解を得ていた。さらに南アジアでは米国の影響力が弱まりつつあること、インド洋においてはソ連が海軍力を高めているので注意を払う必要があることと、この地域にはディエゴ・ガ

³⁷ PDM/NSC-43, NLC-23-43-5-1-3, JCL.

³⁸ Ibid.

ルシア以外には地上部隊がおらず米国の軍事コミットメントが弱い地域であることにも触れ、広くアジア太平洋地域を捉えて同盟関係の立て直し、協力関係の見直しをすることを約束したのであった。これに伴い、アジア太平洋地域において沖縄以南唯一の米軍基地であった在比米軍基地はその重要性が再び取り上げられたのである。

結果的にカーター政権が対アジア戦略の変容を図ったことによって在比米軍基地の戦略的価値は評価され、在比米軍基地改定交渉において米国はフィリピンに対して譲歩を示すようになった。

2. 在比米軍基地協定改定協定の成立

1978年5月、モンデール副大統領がフィリピンを訪問し、在比米軍基地改定交渉に関して主なガイドラインが発表された。その中で、基地はフィリピン国軍のものであり、司令官はフィリピン国軍から出すことで米比間の合意が確認された。しかし、実際には米軍は、基地の統制、管理という点において、基地内のすべての施設、人員、武器等が米軍によって円滑に使用されることが保障されていた。つまり、それまでと何ら変わりなく基地を使用することができるのであり、建前としてフィリピン軍から司令官を選出するという事になったに過ぎなかった。5月から12月までに行われた実務協議においては、フィリピン側が、明確な基地の主権を強く主張したことから基地の使用や運用、または基地周辺の安全における責任の所在は米軍側にあるのか、フィリピン国軍にあるのかという点を明確にすることに時間が費やされた。さらに米国側は米軍基地として使用していた土地の一部を返還することに合意し、その境界線について協議が行われた³⁹。

1979年1月7日、米国とフィリピンの間で、在比米軍基地における基地改定協定が成立した。この改定協定では、クラーク空軍基地とスービック海軍基地は、米国とフィリピンにとって軍事戦略的に極めて重要であることが確認され、土地の返還についてはこれらの施設に関しては最小限にとどめられた。具体的にはクラーク空軍基地は130,000エーカーから119,000エーカーに、スービック海軍基地は62,000エーカーから47,000エーカーに縮小された。また、協定の付属文書には、司令官については米国、フィリピンそれぞれから1名ずつとし、基地内における基地機能、施設そのものに対する権限と責任は両国の司令官にあることが明記された。また、1947年基地協定に基づいて米軍による基地の自由使用を保障した⁴⁰。

フィリピンに対する補償については、マルコスに対して大統領書簡が送られ、5

³⁹ Alva M. Brown, Jr., "U.S. Facilities in the Philippines", Fred Greene ed., *The Philippine Bases*, pp. 105-111.

⁴⁰ Ibid.

年間で 5 億ドルの軍事援助が約束された。さらに基地については 5 年ごとの見直し協議が行われることとなった。この見直し協議によって、1983 年にはさらなる改定が行われた。1983 の改定では、1979 年の改定と同様に基地におけるフィリピンの主権が再確認され、5 年間で 9 億ドルの援助が約束された。つまり 1979 年の改定によって、その後の在比米軍基地の評価を高めることにもなった。

おわりに

米国とフィリピンの基地問題は、第一義的に「主権」、「ナショナリズム」、「補償」をめぐる米比二国間関係上の問題であった。しかし、本章が指摘したように、カーター政権の対アジア政策において、米中国交正常化の実現のために台湾から米軍を撤退させなければならなかったこと、また、在韓米軍撤退政策というカーターの選挙公約を実現しようとしたことが、アジア戦略の見直しと密接に結び付けられていた。米国政府は在比米軍基地協定改定交渉を、次の 2 つの点から対アジア戦略再編のための布石として位置づけていた。第一に、在比米軍基地改定協定の締結によってフィリピンの要求に応じることでフィリピンが米軍基地に抱く反発を少しでも鎮め、同盟の結束を強めることである。在比米軍基地の維持、米比同盟の強化は、米国政府にとってアジア戦略の見直しを進めるうえで不可欠であったのである。第二に、在比米軍基地の維持により、アジアにおける戦略的優位を保持しながら対アジア戦略の見直しを進めることである。これによって米中国交正常化による台湾からの米軍撤退による戦略バランスの変化に対応することが可能となった。

このように米国によるアジア戦略の見直しにおいて、在比米軍基地はその戦略的価値が見直されることになり、沖縄以南唯一の米軍基地として地理的にも軍事戦略的にもその重要性が高く位置づけられたのである。米国国内においてベトナム戦争終結によって在比米軍基地の役割は終わったとする基地存続に対する反対意見を封じ込め、1979 年に成立した在比米軍基地改定協定は、米国主導によるアジア地域の軍事バランス再編に大きな意義を持つものであった可能性がうかがえる。

在比米軍基地改定協定の成立と同年である 1979 年 1 月 1 日、米中国交正常化が実現し、それに伴って米国はいわゆる米台対防衛条約の破棄を台湾政権に通告した。つまり台湾からの米軍撤退である。米中国交正常化は米ソ対立を浮き彫りにし、米ソは新冷戦の時代へと進んでいった。これに伴って同年、カーターの在韓米軍撤退政策は中止となっている。このように 1970 年代後半において、米中国交正常化実現のために米軍が台湾から撤退したことによって東アジアにおける軍事バランスは大きく変化し、在比米軍基地は維持されることになり、こうした状況に対応するため

沖縄の米軍基地では大規模な軍事演習が行われた⁴¹。米国がアジア戦略を見直したことによって、在比米軍基地の戦略的価値は高く評価されるに至ったが、これはフィリピンの基地が持つ地理的、軍事的、政治的な価値のみならず、アジアの軍事バランスの変化に伴って他の在外米軍基地と連動している結果であった。

⁴¹ Memorandum for Carl R. Smith Brigadier General, USAF, NLC-12-30-8-1-6, JCL.

沖縄の海兵隊をめぐる米国の政治過程

第2部

第 3 章

1996 年普天間飛行場返還合意までの米国内の議論 — 在沖海兵隊に関する政府外の議論に注目して —

波 照 間 陽

はじめに

1995 年 9 月、沖縄で起きた米兵による少女暴行事件を契機に、県内そして日本全国で米軍基地に対する抗議の声が上がった。その 2 ヶ月後に日米両政府は、沖縄県民への基地負担を和らげ、それと同時に米軍の能力を維持する施策を協議する「沖縄における施設および区域に関する特別行動委員会（Special Action Committee on Facilities and Areas in Okinawa: SACO）¹」の設置を決定した。翌年末には、県内移設を条件とした米海兵隊の普天間飛行場の返還やその他の負担軽減措置が最終報告として発表され、日米両政府によって合意された。

その合意から 18 年が経過したが、この間、普天間飛行場をどこに移転すべきか、使用者である海兵隊を撤退させるべきかについて、日本だけでなく米国においても、政治家、官僚、研究者、ジャーナリストらが議論を展開してきた²。その議論の初期、つまり、少女暴行事件から SACO 最終報告までの間、米国では沖縄に駐留する米軍、特に海兵隊に関してどのような議論があったのか。在沖米軍について政府間協議が進行しているとき、米国の研究者および専門家は何を問題と捉えていたのか。政府外における議論は当時の米国政府の立場・主張とどの点で違っていたのか。1990 年

¹ 後に「沖縄に関する特別行動委員会（Special Action Committee on Okinawa）」に名称変更された。

² 一例として、森本敏「さらばアメリカ海兵隊 “在日米軍の中核” 沖縄の地上部隊がいらなくなる日」『Voice』228 号、1996 年、160-167 頁；植村秀樹「海兵隊沖縄駐留論の再検討」『流通経済大学論集』第 34 巻第 4 号、2000 年、39-53 頁；山口昇「沖縄に米海兵隊が必要な五つの理由」『中央公論』2010 年、130-138 頁；屋良朝博『砂上の同盟：米軍再編が明かすウソ』沖縄タイムス社、2009 年；新外交イニシアティブ編『虚像の抑止力：沖縄・東京・ワシントン発 安全保障政策の新機軸』旬報社、2014 年；Center for Strategic and International Studies, *U.S. Force Posture Strategy in the Asia Pacific Region: An Independent Assessment*, 2012；RAND National Defense Institute, *Overseas Basing of U.S. Military Forces: An Assessment of Relative Costs and Strategic Benefits*, 2013.

1990 年代後半に出てきた海兵隊撤退論を整理・分析した論文に、高橋杉雄「沖縄海兵隊撤退論をめぐって—抑止論による検討—」『新防衛論集』第 25 巻第 3 号、1997 年 12 月、32-47 頁；村田晃嗣「在沖縄米海兵隊削減の可能性」『平和研究』第 23 号、1998 年 11 月、25-34 頁。

代後半以降、米国の研究者および専門家らは、普天間飛行場の移設や在沖海兵隊の撤退に関して議論を展開してきたが、本稿はそれが始まる時期のものを整理し、当時のそれぞれの論理の出発点を明らかにすることを目的とする。

議論の初期というのは、普天間飛行場の移設やその代替施設について具体案が政策として確立しておらず、それゆえ、何を問題として扱うか、それに対してどのような解決策が考えられるかが自由に議論された時期だと考えられる。この時期に焦点を当てることによって、沖縄の基地について当初の米国側の問題意識を把握することができる。

また、米国の専門家の議論を対象とする理由として、米国の政策形成において、特にシンクタンクの影響力はしばしば言及されており³、政府外の議論を整理・把握しておくことは重要である。米国では、行政の幹部が民間企業や大学、シンクタンクから登用される政治的任命者制度がある。これに伴って、与党政権から外れた人物は、研究機関にポストを得ることがある。政権交代毎にこのような人事異動があり、しばしば「回転ドア」と表現されている⁴。1992年には米政府側から在沖米軍基地の縮小を検討していたことが報道されているように⁵、政権交代によって基地政策が転換されることも十分考えられる。政府に入っていない有識者や専門家の意見を整理しておくことは、その人物や周辺の人物が政府に関わることになった場合の政策傾向を理解するうえで有益である。

本章の調査対象は、1995年9月から1996年12月の間に発表された、報道発表、学術誌・専門誌の論文および論説、米国紙上の論考とする。さらに、専門家の当時の考えを把握するソースとして、日本の新聞によるインタビュー記事も対象に含む。SACOの交渉内容や米国政府内での検討内容は一次資料の公開を待たなければならないが、それ以外の公表されている情報は当時の論点および論理を把握するために重要である。

以下、事件発生からSACO合意に至るまでの、米国専門家による議論を整理していく。まず、第1節では、SACOの設置経緯と合意内容を概観し、当時の状況を確認する。第2節では、米国政府がSACOでの協議および合意をどのように説明していたのかを把握するため、当時の米国の戦略を参照しながら、政府関係者の発言をまとめる。第3節では、政府外の有識者・専門家の議論を、県民の反発に配慮して解決策を提案する政治的観点、基地運用上の問題点を指摘する軍事的観点、それらへの反論、という3つに分けて整理する。最後に、調査結果をまとめる。

³ 辰巳由紀、中山俊宏「米国の対外政策とシンクタンクの役割と機能」『国際問題』575号、2008年10月；ケント・カルダー『ワシントンの中のアジア—グローバル政治都市での攻防』中央公論新社、2014年。

⁴ 辰巳、中山「米国の対外政策」10頁。

⁵ 『沖縄タイムス』2014年12月30日。

第 1 節 事件から SACO 合意へ

1995年9月4日、沖縄で12歳の女子小学生が米兵3名に誘拐、暴行される事件が発生した。この暴行事件を受け、沖縄側からさまざまなレベルで反基地の抗議が起った。沖縄県議会は、早くも9月19日に、被疑者の身柄をただちに引き渡すこと、地位協定を改正すること等を含めた抗議決議を可決した⁶。同年10月21日には県民総決起大会が開かれ、主催者発表で85,000人が日米地位協定の改善や基地の整理縮小・撤去を訴えた⁷。

事件から2ヶ月後、日米両政府は沖縄の米軍基地の整理・縮小について協議するSACOの設置を決定した。SACOは基地を整理・統合・縮小し、米軍の運用方法を調整する方策について、日米安全保障協議委員会(SCC)に対する勧告を作成する役割を担うこととされた。翌年4月15日、池田行彦外務大臣、白井日出男防衛庁長官、ペリー(William Perry)国防長官、モンデル(Walter Mondale)駐日米国大使の連名でSACOの中間報告が発表された。報告の冒頭には、沖縄県民への負担を軽減し、それによって日米同盟を強化するという考えが明記された。具体的な提案として普天間飛行場を返還することが含まれたが、「十分な代替施設が完成した後」という条件を伴っていた。SACOの中間報告については、クリントン(Bill Clinton)大統領の来日の際に発表された「日米安全保障共同宣言」においても確認された⁸。

SACOの最終報告は同年12月2日に発表された。最終報告では、沖縄県内の10余りの米軍施設について一部返還や移転、訓練の削減・移転や騒音軽減のイニシアティブが提案された。普天間飛行場の返還について、日米両政府は、SACO中間報告を踏まえ、普天間飛行場の重要な軍事的機能および能力を維持しつつ同飛行場に所在する部隊・装備等を県内の他の米軍施設に移転する適切な方策を議論した結果、3つの具体的代替案をSCCに提示し、さらなる検討を求めた。具体的代替案とは、ヘリポートの嘉手納飛行場への集約、キャンプ・シュワブにおけるヘリポートの建設、または海上施設の開発・建設である。この報告発表の同日、SCCは海上施設の追求を決定し、専門的な作業班を設置して計画を作成・実施していくことを確認した。こうして、県内移転を条件とした普天間飛行場の返還合意という路線が規定された。

⁶ 『沖縄タイムス』1995年9月19日(夕刊)。

⁷ 『琉球新報』1995年10月22日；『沖縄タイムス』1995年10月22日。

⁸ 外務省「日米安全保障共同宣言—21世紀に向けての同盟—」、
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/sengen.html>。

第 2 節 米国政府側の説明

本節では、中間および最終報告に向けて協議が進んでいる間、米国の政府高官がどのようなステートメントを出していたかをみていく。

米国の政府高官は、沖縄での事件の影響を重く受け止めていた。たとえば、モンドールはオーラルヒストリーの中で 1995 年の沖縄の反基地抗議の状況を振り返り、「大規模な米軍のプレゼンスに対する歴史的な怒りが存在し、県内だけでなく全国にすぐに広がるほどの問題だった」と回顧している⁹。SACO の設置を検討する際にペリーは、行動のための協議でなければならず、「アクション」という言葉を入れること、さらに、締め切りを設けることを指示した¹⁰。その結果、協議の方針として、1 年後を目処に何らかの結論を出すと言われた¹¹。

米国側は、沖縄から本土へ基地を移設する可能性に言及しつつも、在日米軍を 47,000 人規模で維持することを強調していた。沖縄での反発が県内だけでなく本土や中央政府まで波及していることに鑑み、在沖米軍基地を縮小・移転する必要性を認識していたが、兵力規模を変更するつもりはないことを繰り返した。1995 年 11 月に訪日したゴア (Al Gore) 副大統領は、米軍兵力を日本に 47,000 人維持すると同時に、沖縄から国内の他の地域に兵力を移動させることを検討するだろうと発言した¹²。他の政府高官も同規模の維持について言及していた¹³。

47,000 人規模の在日米軍を維持することは、少女暴行事件に先立つ 1995 年 2 月に国防総省が発表した報告書「東アジア戦略報告 (East Asia Strategy Report: EASR)」で示された方針と一致していた¹⁴。この報告書は、ジョセフ・ナイ (Joseph S. Nye, Jr.) 国防次官補がこの策定にあたったことから、ナイ・レポートと呼ばれ、1990 年、1992 年に同省が発表した防衛戦略報告から数えて第三弾となった。2 つの

⁹ “Ambassador Walter F. Mondale,” The Association for Diplomatic Studies and Training Foreign Affairs Oral History Project,

2006, http://adst.org/wp-content/uploads/2012/09/Mondale-Walter-F.toc_.pdf.

また、朝日新聞の記者の取材によれば、ペリーら政府高官は次のような考えに基づき、沖縄の基地縮小を唱えていたという。「もし、基地問題をこのままにしておけば基地反対闘争が高まり、結局日米安保の構造そのものを下から突き崩してしまいかねない。そうなれば肝心の抑止力が失われてしまう。従って、象徴的な政治的決断として何らかの基地の縮小が必要だ」。船橋洋一『同盟漂流』岩波書店、1997 年、76 頁。

¹⁰ 同上、342 頁；森本敏『普天間の謎』海竜社、2010 年、35 頁。

¹¹ 『朝日新聞』1995 年 11 月 1 日 (夕刊)。

¹² “Gore Says U.S. Will Keep Troop Strength in Japan at 47,000,” *New York Times*, November 20, 1995, p. A11.

¹³ ナイの発言。『読売新聞』1995 年 11 月 9 日；モンドールの発言。『朝日新聞』1995 年 11 月 25 日。

¹⁴ United States Department of Defense, *United States security strategy for the East Asia-Pacific Region*, 1995. この報告書では東アジア太平洋地域に 10 万人の米軍兵力を配置するとしたが、詳細な振り分けは提示されていない。同年夏に『フォーリン・アフェアーズ』で発表されたナイの記事で、在韓米軍 3 万 6 千人、在日米軍 4 万 7 千人という具体的な数字が示された。Joseph S. Nye, Jr., “The Case for Deep Engagement,” *Foreign Affairs*, Vol. 74, No. 4, pp. 90-102.

先行報告は冷戦後の東アジア地域における米軍削減を構想したものであった。一方、ナイ・レポートは、米国の関与がアジア太平洋地域の安定と経済的發展に貢献していることを確認し、同地域に 10 万人の兵力を配置することによって安定的なプレゼンスを維持することを強調した。安全を酸素に喩え、それは無くなって初めて気付くもので、米軍の存在が東アジアの発展に「酸素」を供給しているという認識を示した。在日米軍について具体的には、1 個以上の空軍戦闘航空団、1 個空母戦闘グループと 1 個揚陸作戦部隊、沖縄における 1 個海兵隊遠征軍、西太平洋における第 7 艦隊を継続して配置することとした。

基地に対する沖縄からの反発が起きた後も、ナイはこの方針を変えなかった。1995 年 12 月の『ワシントン・ポスト』への寄稿の中で、沖縄で米軍のプレゼンスに対する抗議の熱が高まり、日本との安全保障関係が問われている現状を踏まえたうえで、基地の負担を軽減するための大きな変化を生み出すために SACO を設置したと述べた。10 万人体制はあらゆる侵略や武力紛争を止めるために必要な最低限のレベルであり、「我々の前方プレゼンスは、東アジアの経済成長を支えてきた安定、すなわち酸素を供給している」と論じた¹⁵。

アジア太平洋地域に 10 万人、日本に 47,000 人の兵力を必要とする政府高官の主張には、北朝鮮と中国の存在への言及が伴った。前述の記事の中でナイは、北朝鮮が好戦的かつ予測不可能な政治体制であることに鑑みれば 10 万人体制が最小限の兵力であり、また中国の急速な成長や領土紛争、大量破壊兵器の拡散といった懸念があるため、その地域での前方配備が安定を維持すると論じた¹⁶。さらに、モンドールとナイは、EASR において、数日、数時間で部隊を展開できるような態勢を整える必要性が確認されたと述べ、北朝鮮からのリスクがある以上、在日米軍全体の兵力を削減することは間違いだと主張した¹⁷。また、ペリーは 1995 年 10 月、シアトルにて中国とのエンゲージメント戦略について講演を行い、「中国はすでに軍事大国であり、野心的な軍の近代化を行っている」という認識の下、中国に対して囲い込みではなく関与していく方針を打ち出した。そのうえで、米国の同盟国および国益に対する脅威を抑止するために、太平洋方面で 10 万人を継続的に前方展開させることを明言した¹⁸。

SACO 中間報告および最終報告発表の際にも、その説明に変化はなかった。普天間飛行場を含めた在沖米軍基地数カ所の返還は、アジアにおける米軍の緊急時の態

¹⁵ Joseph S. Nye, Jr., "U.S. Presence: Oxygen for Asia," *Washington Post*, December 8, 1995, p. A27.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ モンデールの発言については『読売新聞』1995年11月7日および『朝日新聞』1995年11月25日。ナイの発言については『読売新聞』1995年11月9日。

¹⁸ U.S. Department of Defense, "U.S. Strategy: Engage China, Not Contain It", <http://www.defense.gov/Speeches/Speech.aspx?SpeechID=1023>.

勢に影響しないとの見方を示した¹⁹。米国の政府高官は、沖縄の負担を軽減させることと同時に、米国の安全保障上の義務を果たすために必要な兵力、即応力を維持できる施策であると評価した²⁰。

第3節 政府外における議論

政府外の専門家も沖縄の基地問題に関心を寄せており、シンクタンクのジャーナルや米国の新聞、あるいは日本の新聞社によるインタビューを通して、独自の主張を展開した。それらは、立場によって大きく3つに分類できる。第一に、沖縄における反基地抗議に対応しなければ日米の安全保障関係に影響を及ぼすことになるという前提に立ち、沖縄、日本、あるいは東アジア地域における米軍兵力の見直しを訴えるものである。第二に、軍事的視点から在沖米軍の運用体制の非効率性を指摘し、配置の見直しを提案する立場である。第三に、それらへの反論として出てきた、在沖海兵隊の現状維持を主張する議論である。本節では、それぞれの要点を整理していく。

1. 政治的配慮から在沖海兵隊を見直す議論

ここでは、沖縄の不満に対して配慮しなければならないという前提に立ち、さまざまな代替案を示した議論をまとめる。

戦略国際問題研究所（Center for Strategic and International Studies: CSIS）のヒッチコック（David Hitchcock）上級研究員は、米国は基地返還の条件として代替施設を求めるべきではないと主張した。彼は、日本で外交官として12年間勤務し、米国文化情報局（U.S. Information Agency）の東アジア課長を勤めた経験を持つ。『ロサンゼルス・タイムズ』の寄稿で、沖縄での暴行事件は在日米軍のプレゼンスについて新しく、そして正当な問題を提起したと意義付け、日米安全保障関係を新しい時代に合わせる必要があると訴えた²¹。米軍基地の整理統合の必要性や、日本からの基地返還要求があるとき、米国は代替施設のための新たな土地を求める傾向があり、ペリーが沖縄に駐留する部隊や基地を日本国内に移転する用意があると述べたことは、その好例だと指摘した。朝鮮半島に危険性があること、中国の軍事増強

¹⁹ Steven Erlanger, "As Clinton Visits Changing Asia, Military Concerns Gain Urgency," *New York Times*, April 15, 1996, p. A1.

²⁰ 『読売新聞』1996年4月13日； Kevin Sullivan and Bradley Graham, "Okinawa Retrenchment Plan Signed," *Washington Post*, December 2, 1996, p. A16.

²¹ David Hitchcock, "Japan: A Security Treaty Best Suited for Another Era," *Los Angeles Times*, November 5, 1995, http://articles.latimes.com/1995-11-05/opinion/op-65069_1_united-states.

を警戒する必要があること、日本が米軍の信頼できるプレゼンスの維持に合意していることに理解を示しつつも、「より深刻な日本の反対に遭うリスクを負わずして現状の規模を長い間維持することはできない」と主張した。1984年以降、米軍基地は沖縄から420エーカー、日本本土から460エーカーしか削減されていないことに言及し、その面積はソ連崩壊後のアジア太平洋における脅威に見合っていないため、在日米軍の基地構造とアジアにおける外的脅威の現状把握が必要だとした。

共同通信のインタビューに応じたニクシュ（Larry Nicksch）米議会調査局（Congressional Research Service）アジア問題専門官とアーミテージ（Richard Armitage）元国防次官補は、米軍基地縮小の可能性について持論を展開した²²。まず、ニクシュは、沖縄の反基地感情の高まりを受けて、「問題の悪化を防ぐために日米両政府は基地の整理統合だけでなく、縮小といった強力な措置を検討する必要がある」と述べ、沖縄から削減を考えるのであれば、「第3海兵師団が最も妥当」と答えた。この部隊はペルシャ湾などにおける緊急即応戦力とみなされており、東アジアの緊急事態に対しては重要度が低いことを理由として挙げた。

次に、アーミテージは、沖縄県民が基地の集中を懸念していることは正当だと理解を示したうえで、「たとえば普天間飛行場を返還し、嘉手納空軍基地にできるだけ早く統合するのが誠意を示すことと思う」と述べた。また、ナイ・レポートに掲げられた兵力レベルについて、アジア太平洋における10万人の駐留体制というのは、緊急事態を除けばそれは最大限の数であり、技術革新と自衛隊の能力強化によってその数を減らすことは可能という見解を示した。

日本政策研究所（Japan Policy Research Institute）の国際政治学者、ジョンソン（Chalmers Johnson）所長は、沖縄への過剰な基地負担に配慮し、SACO中間報告および「橋本・クリントン」の日米安全保障共同宣言を批判しながら、在沖海兵隊の撤退を訴えた²³。北朝鮮については、崩壊の可能性が高まっていることに言及し、もし真剣に軍の派遣を考えるのであれば、沖縄のジャングル訓練施設よりも韓国に配置するべきだと提案した。また、米国は中国に対する軍事戦略を練る必要があり、中国を抑止するのであれば、信頼できる軍事力は第7艦隊であると論じた。日本および韓国に駐留する陸上兵力は、米国とそれら同盟国との関係を不安定化する要因となっているため、その撤退は合理的な政策であるとした。米国の戦力投射能力は他国にはない決定的なものであり、したがって、不適切な米軍配置によってそれを危険にさらすべきではないと強調した。

以上の論者は、在沖米軍基地の縮小を提案しつつも、その提案が具体的にどれほ

²² 『沖縄タイムス』1995年11月30日；『琉球新報』1995年11月30日。

²³ Chalmers Johnson, "Go-banken-sama, Go Home," *Bulletin of the Atomic Scientists*, Vol. 52, No. 4, July-August 1996, pp. 22-29.

ど実行可能なのかを示すには至っていない。一方、軍事上の運用を把握したうえで具体的な案を提示したのが、ブルッキングズ研究所（Brookings Institution）の季刊誌『ブルッキングズ・レビュー』に掲載された、モチヅキ（Mike Mochizuki）上級研究員とオハンロン（Michael O’Hanlon）研究員による共著論文である²⁴。「海兵隊は本国へ帰還せよ」というタイトルの本論文は、沖縄の反基地感情が日本全体に広がれば、日米同盟に対する国民の支持が得られなくなるという懸念を前提として、在沖海兵隊の撤退可能性を検討したものである。実際に、1995年10月に朝日新聞が実施した世論調査において、7割以上の日本人が在日米軍のプレゼンスについて現状より少ない方が良く考えているという結果を提示し、米軍の構造を抜本的に見直す必要性を訴えた。

両氏は本論文において、在沖海兵隊の装備や能力について検証した。在沖海兵隊の主な輸送手段である揚陸艦4隻は佐世保に駐留しているため、緊急展開に適しているとは言えず、また一度に運べる人員数にも限りがあるため、朝鮮有事に迅速に対応することは難しいと論じた。さらに、南沙諸島や台湾、南シナ海のシーレーンに対する中国の潜在的脅威があるが、この問題については空、海軍力が必要となるため、在沖海兵隊はその対処に望ましい軍隊ではないと述べた。したがって、在沖海兵隊は日米安全保障関係およびアジアでの米国の役割の中核を成すものではないと主張した。

本論文ではさらに、既存の議論に対する反論や提言も示された。米国本土に海兵隊が移転されたならば、ローテーション配備のための移動時間が長くなるという意見に対して、海軍および海兵隊は、常駐任務の艦船を登用したり、他軍種から支援を得たり、その時差を埋める施策をすでに持っているとして反論した。提案として、部隊を本国から海上の艦船へ空輸する派遣方法を紹介し、常駐拠点ではなく、部隊と艦船が落ち合う「ランデブー・ポイント」として沖縄を使用するオプションも示した。第3海兵遠征軍の本国への移転によって維持管理費が現状よりも高つくかもしれないが、その消費は米国内で行われるので、地元の経済を潤すことになるとして、経済的にも合理的な案であることを訴えた。

最後に、本国へ撤退させることの誤った認識についても是正を試みた。西太平洋における海兵隊のパトロールを継続するだけでなく、その他の軍種が日本および韓国に引き続き駐留することにより、米国がアジアに対する関与を弱めているという印象を与えることにはならないと論じた。さらに、この撤退が米国の同盟国に不安を与えてしまうのであれば、オーストラリアのダーウィンや韓国のプサンなどに海

²⁴ Mike Mochizuki and Michael O’Hanlon, “The Marines Should Come Home: Adapting the U.S.-Japan Alliance to a New Security Era,” *The Brookings Review*, Vol. 14, No. 2, Spring 1996, pp. 10-13.

兵隊の部隊を配置させることも提案した。日本については、この撤退を契機に、国際安全保障についてより現実的に考えることになり、日米安全保障関係の強化に繋がると述べた。

これまでみてきたように、在沖米軍に係る協議を政府の外からみていた研究者らは、沖縄の反基地感情に上手く応えることができなければ、在日米軍全体や日米同盟を維持できないかもしれないという危機意識を持ち、負担軽減を最優先にした解決策を提示した。普天間飛行場の返還に象徴的な意味を持たせる提案や、基地を使う部隊とその任務に着目して、海兵隊を沖縄から別の場所へ移転させることが可能だという考えも示された。

2. 軍事的観点から在沖海兵隊を見直す議論

一方、軍事的な視点に立って現状の問題点を指摘し、解決策を提示する議論も展開された。

1950年代に沖縄で第3海兵師団の副師団長を勤めたことのあるクルーラック (Victor Crulak) 退役海兵隊中将は、1996年9月の『サンディエゴ・ユニオン・トリビューン』で独自の意見を表明した²⁵。米国の同盟国は決定的な安全保障上または経済上の理由がない限り、自国の領土に米軍を駐留させることを望まない傾向にあると指摘した。そのうえで、米国が必要としているのは外国における巨大で複雑な基地施設ではなく、最低限安全で保護されている停泊所と、危機の際に荷積みされる備蓄品と補給品を海外に蓄えておく権利であると論じた。アジアは経済成長の過渡期で、世界の生産と富の重心となりつつあるため、米国はこの地域に関与しなければならないという認識を示したうえで、沖縄にある主要な基地については、上述した最低限の能力があれば備蓄以外には島の役割はない、と主張した。

現役海兵隊員のジョーダー (Jay Joder) 二等軍曹は、海兵隊向け専門誌『マリオン・コー・ガゼット』に「第31海兵遠征部隊：下士官の視点」という小論を寄稿し、沖縄派遣の体験から、部隊の運用や訓練の機会を犠牲にしてまでも前方展開の利益はあるのかと問いかけた²⁶。沖縄に駐留する第31海兵遠征部隊 (Marine Expeditionary Unit: MEU) は米本土のものとは比べて多くの短所があり、そのうちの大きな問題点として3つ挙げている。第一に、統合された6ヶ月の能力向上訓練サイクル (workup cycle) が欠けている。沖縄に配置されている MEU と日本本土に配置されている両用即応グループ (Amphibious Ready Group) が1つの戦闘部隊として訓練をする機会がほとんどない。キャンプ・ペンドルトン (カリフォルニア

²⁵ V.H. Krulak, "Evaluating Our Overseas Presence," *San Diego Union-Tribune*, September 27, 1996, pp. B-8, B-10.

²⁶ SS Jay R. Joder, "31st MEU (SOC): A Staff NCO's Perspective," *Marine Corps Gazette*, December 1996, pp. 44-45.

ア州) 所属の大隊上陸チーム (Battalion Landing Team) が沖縄に来ない限り、完全な統合訓練はできない。第二に、適切な訓練区域が不足している。海兵隊司令部もこの問題を認識しているようで、オーストラリア政府と、同国北部における訓練基地を設けるための交渉を始めた。ただし、どれほどの訓練が代替できるのかは不確かである。第三に、利用可能な輸送艦艇が不足している。第 31MEU を支援する第 11 水陸両用戦隊は 4 隻の揚陸艦で構成される。しかし、そのうちの 1 隻しか MEU の訓練の一部に利用できなかった。

以上の問題点に鑑み、ジョーダーは、第 31MEU が多くの障害の下で作戦を遂行しており、部隊長らの適応力、処理能力、専門性に依存している状態であることを強調した。海兵隊は、沖縄に MEU を維持する費用対効果をさらに注意深くみて、どこか別の箇所に予算を充てるかどうかを検討すべきだとした。統合参謀本部が、大西洋軍、中央軍、太平洋軍のそれぞれに MEU を配置するのであれば、それなりの支援を提供しなければならず、そうでなければ、在沖 MEU を撤退させ、キャンプ・ペンドルトンやキャンプ・レジューン (ノースカロライナ州) に所属する MEU を増員するほうが割に合い、理にかなっていると主張した。

その他にも、1996 年 12 月 8 日の『ロサンゼルス・タイムズ』は、軍事的な観点から海兵隊撤退案を紹介した²⁷。レーガン (Ronald Reagan) 政権下で国家安全保障局長を勤めた陸軍のオドム (William Odom) 中將は、在沖海兵隊を撤退させ、その代わりに北海道に陸軍部隊を配備すれば、軍の撤退という誤ったメッセージを送ることにならないと論じた。沖縄で砲兵隊長を勤めたことのあるハミルトン (Robert Hamilton) は海兵隊が沖縄から撤退する理由として、訓練地としてその島が適しておらず、さらに実弾演習に対する政治的な制約が強まっていると述べた。

このように、軍事的視点に立った論者は、沖縄に現状の規模の基地を維持する軍事的な必要性に懐疑的であり、基地を縮小しても有事の際に運用できるという考えを示した。また、沖縄に駐留経験があり、そこでの軍の調整状況をよく知る論者からは、運用効率の悪さによって部隊の能力が維持できなくなる可能性も示唆された。

3. 在沖海兵隊の現状維持を主張する議論

これまで在沖海兵隊の体制を大きく変更する提案をみてきたが、政府外の専門家の中にはそれに対する慎重な意見もあった。上に見たモチヅキ・オハンロン論文に対する批判として、その次号の『ブルッキングズ・レビュー』に 2 名のコメントが

²⁷ Teresa Watanabe, "Sprucing Up Marines' Image in Japan," *Los Angeles Times*, December 8, 1996, http://articles.latimes.com/1996-12-08/news/mn-7104_1_marine-corps.

掲載された²⁸。バンダービルト大学教授のアワー (James Auer) は、日本、北朝鮮、中国の各々の将来が不透明な状況下で、海兵隊を沖縄から撤退させることは力の空白を助長し、アジアの同盟国・友好国に不安を与えかねないと警告した。同盟の見直しが必要であるというモチヅキとオハンロンの意見に賛成する一方、在沖海兵隊の体制を変更するのではなく、日本の防衛政策を変えるべきだと主張した。具体的には、日本が集団的自衛権を容認し、自衛隊の海外派遣が可能になれば、国民や日本の近隣諸国から支持を得られると論じた。さらにその行使容認によって第 7 艦隊や在沖海兵隊の必要性が低下するという見解を示した。つまり、地域の安定に貢献する日本の役割が増せば、それに応じて在日米軍の必要性が弱まる、ということである。

もう一人は海兵隊のドブソン (Robert Dobson) 中佐で、沖縄に駐留する海兵隊を本国へ戻せば、東アジア、太平洋での危機に対する即応性が著しく低下することを指摘した。複数の領有権争いが発生している太平洋地域の海域において、海軍基地の確保・防衛から装備の修繕・復旧、非戦闘員救出、災害援助まで、広範な作戦を遂行できる海兵隊の重要性を強調し、在沖海兵隊が有事および平時に米国と友好国の共通の利益に貢献していると論じた。さらに、海兵隊を本国に移転させることは、同地域の他の国々に、米国の関与の低下だけでなく、それに代わる日本の軍事態勢の強化という印象を与えるため、「このような状況は我々の繊細な二国間同盟構造に亀裂を生じさせる」と懸念を表明した。

モチヅキ・オハンロン論文に対する反論以外にも、海兵隊を沖縄から撤退させることについて慎重な意見があった。当時の在日海兵隊司令官ヘイズ (Michael Hayes) 准将は『ロサンゼルス・タイムズ』の取材に対して、北朝鮮の問題が解決したとしても海兵隊は西太平洋に駐留する必要があるという独自の認識を示し、日本の接受国支援が米軍の駐留経費を低くしていること、海兵隊の柔軟性とスピードは地域の安全に不可欠なアセットであること、そのプレゼンスは経済成長に必要な「安心と安全」を提供していることに言及した²⁹。

これらの反論は、政府の見解と同じく、沖縄から部隊を動かすことでアジア太平洋地域の周辺国の誤解を招く恐れがあること、即応時間に遅れを生じさせてしまうことに懸念を示した。また、マクロな視点に立って、在沖海兵隊を米国のパワーまたは関与の証しと捉えた。海兵隊が沖縄から撤退する条件として、日本のより柔軟な安全保障政策を挙げる意見が出された一方、懸案の北朝鮮問題が解決しても海兵隊は維持されるべきという議論もあった。

²⁸ “Letters: Keep the Marines in Okinawa,” *The Brookings Review*, Vol. 14, No. 3, Summer 1996, pp. 2, 47.

²⁹ Watanabe, *Los Angeles Times*, December 8, 1996.

おわりに

調査結果として、政府高官による説明および政府外の専門家の議論を総括すると、次の3点にまとめられる。

第一に、前提となる論理の問題である。論理の立て方が違えば、導かれる解決策も異なってくる。議論全体を俯瞰してみると、2つの異なる論理が存在する。まず、在沖海兵隊の削減を訴えていた論者は、沖縄の反基地感情を放置すれば、それは全国に広がり、日米同盟を支える国民の支持を得られなくなり、同盟自体が危うくなってしまうことを懸念した。一方、それへの反論者や政府は、沖縄の反基地感情に応じて兵力を削減すれば、周辺国へ米国の関与低下やそれを補完する日本の防衛力強化という誤ったメッセージを送ることになり、この地域が不安定化すると想定していた。前者は在沖海兵隊の再編成をしてまでも県民の抗議に真摯に対応することを優先したが、後者は体制の変更による地域の不安定化を回避することを重視したと読み取ることができるだろう。

第二に、脅威評価の差である。政府側を含め、在沖海兵隊の体制に大きな変更を加えるべきでないと主張する論者は、核開発など敵対的な態度をとる北朝鮮やそれ以外のアジア太平洋地域における不安定要素に言及し、それらに対処するために在日米軍47,000人を維持することが重要であると主張した。一方、在沖海兵隊の削減可能性を主張する論者は、それらの要素を脅威として低く見積もっていた。つまり、脅威をどう判断するかによって、基地の整理・統合・縮小や部隊の移転・縮小の選択肢が規定されたと考えられる。

第三に、軍事面での優先順位の問題である。沖縄から撤退してもよいとする論者は、そこでの駐留は軍の運用上の所要を満たしていないと主張した。沖縄の基地を実際に使用した海兵隊の視点から、装備や訓練機会の不足、訓練場の制約という問題により、かえって部隊の作戦遂行能力を低下させてしまうリスクがあることを指摘した。これにより、戦術レベルにおいて在沖海兵隊が問題を抱えていることが浮き彫りになったが、撤退に慎重な立場をとる論者は、それを問題として取り上げず、在沖海兵隊はアジア太平洋地域の安全に貢献しているとしてその戦略的重要性を唱えた。

第 4 章

2000 年代の普天間飛行場移設問題と在沖海兵隊のグアム移転 — 「切り離し」に至る米国の政策論理—

齊 藤 孝 祐

はじめに

本章では、米国が 2000 年代以降、いかにして普天間飛行場の沖縄県内移設の論理を組み立て、そこに海兵隊のグアム移転を関連づけていったのか、また、いったんはパッケージ化されたこれら 2 つの案件がなぜ再び「切り離される (delink)」ことになったのかを検討する。1996 年の沖縄に関する特別行動委員会 (Special Actions Committee on Okinawa: SACO) 合意は当初、現実的な政策オプションとして普天間飛行場の県内移設案を盛り込んだものとなっており、米国側においてもそのような認識の下で基地再編の議論が展開されてきた。しかし、実際にはその履行は大きく遅れる見通しとなり、アジア太平洋地域における軍事的プレゼンスと沖縄における基地受け入れの政治的受容性をめぐる齟齬が政策課題として積み残された状態となっていた。

2005 年に登場した沖縄県内における普天間飛行場代替施設 (Futenma Replacement Facility: FRF) の建設と海兵隊グアム移転のパッケージ案は、普天間飛行場の移設手続きを加速させ、こうした政策課題の解決に寄与するものとみられた。しかし、この計画は実現をみないまま、2012 年に再び 2 つの案は切り離され、グアム移転が部分的に先行実施されることとなった。この過程において、普天間飛行場移設の「梃子」として関連づけられた海兵隊のグアム移転案はどのような文脈で登場し、それがなぜ再び切り離されることとなったのだろうか。

一般論として、基地の配置問題は、国際政治レベルの視点に基づく戦略的合理性と、基地接受国内の政治、または基地に対するローカルな政治的受容性との調整の問題として論じられることが多かった¹。これについては沖縄の基地問題もまた例外ではなく、学術研究か否かを問わず、多くの論者が日米政府レベルで合意された戦

¹ ケント・E・カルダー『米軍再編の政治学—駐留米軍と海外基地のゆくえ—』武井楊一訳、日本経済新聞出版社、2008 年。

略的要請の充足と、日本におけるローカルな基地負担への反対という対立軸に焦点を当て、その中でいかなる政治が展開されるのかを描き出してきた²。

これまでのところ、戦略的合理性の観点から沖縄の重要性が否定されることは、少なくとも日米政府レベルではほとんどなかったと言ってよいだろう。米国はグローバル戦略の実行に際して、長らく東アジア地域における拠点として沖縄の重要性を強調してきた。冷戦の終結に伴い、米国は戦略の再検討を進めたが、東アジアにおける安全保障環境の変化はヨーロッパにおけるそれと比べると相対的に小さなものにとどまった。2000年代以降には、中国の台頭への注目度が高まるなど、東アジアにおいて地域的なプレゼンスを維持することの重要性は軍事・政治の両面で拡大している。

このような状況においては、米国が戦略的合理性の観点から沖縄における軍事的プレゼンスを変更する動機は小さくなることが推測される。そのような中で提起された海兵隊のグアム移転案は、沖縄の負担軽減策の1つとして、つまり政治的受容性をめぐる問題の調整のために計画された措置という側面を持つことは確かなのである³。このことは、そもそも SACO 合意自体が1995年の暴行事件をきっかけに成立したものであることとも整合しており、沖縄の基地配置問題が、近年では多分に政治的受容性の問題をめぐる考慮の下に動いていることを示唆している。実際のところ、米国内の議論においても、沖縄を含めた基地受け入れ地域の地元負担に配慮する主張は数多く登場する。その中で、グアム移転は普天間飛行場移設の梃子となると同時に、それ自体が地元の負担軽減に資する措置としての意味合いを与えられてきたのである。

これらの点に着目するならば、普天間飛行場移設と海兵隊グアム移転がパッケージ化されたこと自体は、戦略的合理性と政治的受容性の間の調整という観点から説明することができそうである。しかし、このような問題の構造自体が大きく変化していないとすれば、それにもかかわらず普天間移設とグアム移転が再び切り離されることになったロジックは、どのように理解することができるのだろうか。この点を明らかにするには、1つに、従来通り戦略的合理性と政治的受容性の問題に着目し、そのバランスや結びつき方の変化を追う作業が必要になってくる。実際、パッケージの成立と再度の両案切り離しは、米国が中国の台頭や国際テロリズムの活発化を経験し、戦略的環境をめぐる認識そのものが1990年代とは様変わりしていったこととも関係しているであろう。それだけでなく、日本における2009年の政権交代と

² 代表的なものとして、ポール・ジアラ「在日米軍基地」マイケル・グリーン、パトリック・クローニン編『日米同盟—米国の戦略—』川上高司監訳、勁草書房、1999年、42-65頁；守屋武昌『「普天間」交渉秘録』新潮社、2010年；船橋洋一『同盟漂流』岩波書店、1997年等を参照。

³ 川上高司「在日米軍再編と日米同盟」『国際安全保障』第33巻3号、2005年12月、17-40頁。

それに伴う基地の受容性低下によって、履行に関する政治状況が大きく変化したことも、パッケージの成立と切り離しの過程に影響しているとみられる。こうした状況下においてなされた切り離しの決定を、海兵隊の先行移転を通じて「沖縄の反発を和らげるため」の措置として解釈することも可能であろう⁴。

しかしそのうえで、この問題を理解するにあたりもう一点重要だと思われるのが、米国内において内政上の諸問題を含めて形成される政策論理の動きである。上記のように日米政府レベルの軍事的・外交的要請という観点から見る場合には、基地問題は国際レベルの合意に基づいて処理されるものと位置づけられる一方、その履行に関しては日本の国内問題として見られがちであり、米国内事情の影響が丹念に検討されることはあまりない。しかしむろん、基地をめぐる政策においては他の政策全般にみられるのと同じように、米国側にも政策の履行に必要な予算編成をめぐる政治や、政策形成における行政府と立法府の対立・調整の問題など、必ずしも軍事戦略上の合理性や日本側の国内政治動向のみに還元されない要素が影響してくる。

基地政策に限らず、米国の国防政策がしばしば財政動向に影響されることは論をまたない。1990年代末に単年度財政黒字化を実現したこと、その後同時多発テロが発生したことの影響で、国防予算は2000年代に拡大トレンドに転じたが、アフガニスタンやイラクにおける戦費拡大への批判や、2008年のリーマンショックとその後の経済的沈滞を受け、近年は再び予算に強い制約がかかるようになってきている。その中で、軍事戦略は予算主導（budget-driven）の色彩を強めており、米国内における財政の論理が基地政策に与える影響も増している。また、米国内への基地移設がからむ普天間－グアムパッケージの問題を理解するに際しては、基地移転政策が米国側の自治体に与える影響という点にも配慮する必要がある。この点については、実際にグアムの軍事的増強計画が、地元の利益配分を含む米国内政事情に大きな影響を受けていることが指摘されている⁵。しかしいずれにせよ、こうした財政や地元利益の問題は、それぞれに独立して存在しているわけではない。これらの問題は米国の政治過程において、戦略的合理性とのバランスの下、あるいは沖縄における基地の政治的受容性回復という政策目的との間で、基地移転の政策論理を形成するのである。

⁴ マイク・モチヅキ、マイケル・オハンロン「沖縄と太平洋における海兵隊の将来」沖縄県知事公室地域安全政策課調査・研究班編『変化する日米同盟と沖縄の役割－アジア時代の到来と沖縄－』2013年、7頁、http://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/chian/naha_port/h24report.html。

⁵ 池田佳代「グアム島における米軍再編計画の政治学－ワン・グアム言説を中心に－」『文明科学研究』第5巻、2010年12月、35-52頁。池田の議論はグアムのインフラ問題についてまとめたものではあるが、普天間飛行場の移設問題とのリンクや米国のアジア太平洋戦略の影響を検討するものではないため、本章の問題意識に照らし合わせて改めてこれらの関係について検討する余地が残されている。また、本章の視点とは異なるが、日本政府による財政支出とそれが基地の受け入れ自治体である沖縄に与える影響に着目した近年の研究として、下記を参照。川瀬光義『基地維持政策と財政』日本経済評論社、2013年。

本章ではこのような観点から、基地配置をめぐる戦略的合理性と政治的受容性の論理の関係に加え、それらに対して連邦財政の状況や基地受け入れ自治体レベルでの公共政策上の利益といった国内政治の論理による影響を分析の射程に含める。そのうえで、米国内で展開された普天間飛行場移設と在沖海兵隊のグアム移転をめぐる一連の政策論理を観察し、これらがパッケージの形成とその後の切り離しに与えた影響を検討する。この際、資料上の制約もあるため、公開された行政府文書のほか、議会の公聴会議事録や委員会報告書を中心に、基地移設の問題をめぐる米国側のアクターの認識を明らかにしていくことにしたい。これらの議論の背景には、戦略や予算をめぐる上記の要因にそれぞれ関心を持つアクターが議論を交わす言説空間が存在するため、政策論理の構造を把握しやすい。むしろ、ここで観察される議論は政策決定そのものではないものの、その実施を左右する予算の問題や、場合によっては省庁人事に影響するプロセスを含むものであるため、それらの議論が政策とその履行条件をつくりあげていく側面をある程度想定することが可能である。

以下、前史として 1996 年の SACO 合意以降に展開された米国内の議論を簡潔に整理したうえで(第 1 節)、2006 年の再編ロードマップにおけるグアム移転案のパッケージ化(第 2 節)、2009-2011 年の移設停滞からグアム移転予算凍結(第 3 節)、2012 年の両案切り離し発表およびその後の議論の推移(第 4 節)を検討する。

第 1 節 米軍再編と在沖海兵隊—普天間飛行場移設の可能性とその意義をめぐる論点

現在につながる普天間飛行場の移設に係る諸問題が、SACO 最終報告の内容に規定されており、それが 1990 年代後半に生じた沖縄における基地の政治的受容性の低下を背景として成立したものであることは言うまでもない。しかし同時に、在沖海兵隊の駐留をめぐる問題は政治的受容性の問題だけでなく、その時々軍事的環境や財政制約にも規定される。冷戦の終結後、米国は基地配置を含む安全保障戦略の総体的な見直しを迫られることとなった。ソ連の崩壊に伴う脅威の変容は、いわゆる「平和の配当」論を喚起するとともに、1980 年代から懸念された「双子の赤字」問題とあいまって、国防予算や兵力構造の大幅な縮小を進めようとする動きにつながっていた。本節ではまず、このような背景の下で米国が戦略的合理性、財政制約への対処、そして沖縄における基地の政治的受容性の低下というそれぞれの観点から、いかなる政策論理に基づいて基地移設問題に対処しようとしたのかを整理していく。

1. 1990年代の状況—米軍再編、財政再建、SACO合意

冷戦後の東アジアにおける米軍プレゼンスについては、脅威の変容やそれに対応するための能力見積もり、投入可能な予算の限界など多角的な観点からさまざまな議論が展開されてきたが、公式には1993年10月のボトムアップレビュー（Bottom-Up Review: BUR）において欧州と北東アジアの駐留兵力をそれぞれ約10万人とすることが発表されるなど、比較的早い段階から具体的な数字が出されている。冷戦の終結と東アジア地域における中国や北朝鮮の動向等の安全保障環境の変化を経て、少なくとも兵力規模の面では相対的に東アジアの比重が高まったと言えるだろう。BURではそのような文脈で、沖縄に海兵遠征軍を継続駐留させることも記載されており、東アジア地域の安全保障において沖縄が果たす役割の重要性についても指摘されている⁶。その後、1995年2月の東アジア戦略報告（East Asia Strategy Report: EASR）において、東アジア地域に米軍10万人規模の兵力を維持することが確認されたことは周知のとおりである。この過程においても、駐留兵力の規模については賛否含むさまざまな見解が示されてきたが、公式には当該地域における前方展開の重要性が改めて示唆されることとなった。

ところが、1995年9月4日に発生した米国海兵隊員による少女暴行事件は、沖縄における基地配置の政治的受容性を大きく低下させた。実際、沖縄では地位協定の改定をめぐる運動が活性化し、米軍基地の移設を求める声も高まった。このような動きに反応する形で、日米間ではSACOが設置され、1996年12月2日にはその検討内容をまとめた最終報告が発表された。最終報告では、沖縄県内の施設返還や一部訓練の中止や移転、騒音の軽減、地位協定の運用改善など、在沖米軍および基地の運用について沖縄の地元負担を軽減することを目指し、いくつかの重要な事項が明記されている⁷。

特に普天間飛行場の移設については、「重要な軍事的機能および能力を維持しつつ、同飛行場の返還および同飛行場に所在する部隊・装備等の沖縄県における他の米軍施設および区域への移転」が検討され、①「海上施設の建設を追求し、普天間飛行場のヘリコプター運用機能のほとんどを吸収する」こと、②岩国飛行場に12機のKC-130航空機を移駐すること、③「新施設および岩国飛行場に移転されないものを支援する施設については、嘉手納飛行場において追加的に整備を行う」こと、④普天間飛行場からの機能移転によって「現有の運用上の柔軟性が低下する」ことに鑑み、「危機の際に必要となる可能性のある代替施設の緊急時における使用について研究を行う」ことが定められた。そのうえで、⑤「今後5ないし7年以内に、十

⁶ Department of Defense, *Report on the Bottom-Up Review*, October 1993, pp. 23-24.

⁷ 外務省ホームページ「SACO最終報告（仮訳）」1996年12月2日、
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/saco.html>.

分な代替施設が完成し運用可能になった後、普天間飛行場を返還する」ことが明記された⁸。このような内容によって構成される SACO 最終報告は、在沖米軍基地の移設をめぐる 1 つの参照点として、その後の日米両国における議論や実際の政策を規定することとなる。

事件に端を発するこれら一連の経緯は、米国が基地の海外配置に際して、接受国側に基地の政治的受容性が存在しているかどうかという点に一定程度配慮していることを示していると言えよう。しかしそれと同時に、米国側は依然として沖縄に高い戦略的価値を見出していたことが、基地をめぐる政治的受容性の低下が即座の撤退決定につながる 1 つの要因となっている。東アジアにおける冷戦型の脅威の存在が依然として意識される中、米軍のプレゼンスを維持していくためには沖縄の基地再編が必要であり、普天間飛行場の移設はそのカギとなる要素としても位置づけられたのである。

これに加えて、財政的な観点から重要なのは、日本によるホストネーションサポート (Host Nation Support: HNS) が軍事的プレゼンスの維持に重要な役割を果たしていることと認識されていたことである。このような財政負担の問題が重視された背景には、1990 年代に米国が財政赤字の削減を政策的プライオリティとして掲げていたことがある。中でも冷戦期を通じて大きな比重を占めていた国防予算は、冷戦の終結とともにその価値を再検討されるようになり、議会では米軍のあり方を見直すことで国防予算の急速な削減を狙う動きが強まっていた。

財政赤字は 1990 年代後半になると大きく縮小していったが、それでも依然として議会における大きな懸念の対象となり続けていた。議会では、国防予算の縮小による軍事力の低下を懸念する共和党が多数を占めるようになっていたものの、それもギングリッチ (Newt Gingrich) 主導の下、軍事力の回復と同時に均衡財政や減税などを目標として掲げていたため、財政状況を無視した国防予算の増額が認められるわけでもなかった。軍事委員会の共和党議員の間でも、調達改革や基地閉鎖などを通じて長期的な効率化を積極的に進めるという意識があった⁹。

議会が依然として財政規律の順守を強く求める中、国防関連の政策においては米国が単独で国際安全保障上の責務を担うのではなく、同盟諸国との負担分担を求める声も存在していた。この点について、プリュアー (Joseph Prueher) 太平洋軍司令官は、米国の財政制約上、日本の HNS が議会の追求する負担分担目標に適うものであると述べているが、このような主張は冷戦後の国防予算削減の動きに対応する

⁸ Ibid.

⁹ House Committee on Armed Services, *National Defense Authorization Act (NDAA) for Fiscal Year (FY) 1997, Committee Report, May 7, 1996, pp. 13-15.*

形で、東アジアにおけるプレゼンスの維持の重要性を財政的な観点からも正当化するものであった¹⁰。

また、このような財政面での動機は、政治的受容性の問題とも結びつけられがちであった。スローコム（Walter Slocomb）国防次官は議会に対して、年間 50 億ドルにのぼる日本からの HNS の重要性を指摘し、したがって米軍が日本において「よい客人」としてふるまう責務も負っていることを述べた。このような観点からすれば、普天間飛行場の移設を含む SACO 合意の履行は、沖縄における米軍の作戦能力を完全な形で維持するという点で戦略上の要請を満たすだけでなく、沖縄への影響を和らげることで政治的受容性を高め、それによって継続的な HNS に基づいたプレゼンス維持を狙うという、戦略的合理性、政治的受容性、財政制約の 3 つの要件を満たすための試みとして重要な意味を持つてくるのである¹¹。

2. 日本国内の政治状況に対する懸念と基地移設の履行可能性

SACO 合意の履行は、少女暴行事件をきっかけに低下した沖縄における基地の政治的受容性を回復させるために必要不可欠の手段として考えられており、そのために米国内でも重要な措置と捉えられていた。中でも、普天間飛行場の移設は一連の措置を効果的なものにするためのカギと認識されるようになった。しかしいずれにせよ、それは戦略的な問題を抜きにして考えられるものではなかった。

一方で、問題の出発点となっていた沖縄の政治動向については、米国内でも配慮の声が高まっていた。国務省は、適切な代替施設の建設を条件に SACO 合意が近いうちに履行されるとの見通しを議会に示しており、それと同時に沖縄と米軍の関係を改善する取り組みを続けていくことを明示している¹²。しかし他方で、国防総省のキャンベル（Kurt Campbell）副次官補が主張するように、負担軽減のための取り組みは必要ではあるものの、それはあくまでも「米軍全体の能力やプレゼンスを縮小することなしに」という条件の下で進められるべきであるというのが、政治的受容性の低下の中であってなお、米国においては軍民間わず支配的な認識となってい

¹⁰ Joseph W. Prueher (Commander in Chief, U.S. Pacific Command), “Department of Defense: U.S. Pacific Command,” Department of Defense Appropriations for Fiscal Year 1999, Hearing before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, 105th Congress, 2nd Session, May 6, 1998.

¹¹ Walter B. Slocomb (Under Secretary of Defense for Policy), “Tradition and Transformation: U.S. Security Interests in Asia,” Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, 105th Congress, 2nd Session, May 7, 1998.

¹² Robert C. Reis (Acting Deputy Secretary of State for East Asia and Pacific Affairs), “U.S. Japan Bilateral Relations,” Hearing before the Asia and the Pacific Subcommittee of the State Foreign Relations Committee, 105th Congress, 1st Session, April 15, 1997.

たことは重要である¹³。特に 1998 年の中台危機発生以降、東アジアにおいて中国の脅威を想定した軍事力を維持することの重要性は、それまで以上に高まっていった。

むろんこの段階においても、普天間飛行場移設に大きな政治的困難が伴うという認識は、米国側にも存在していた。太平洋軍では、SACO 最終合意は「重要な軍事的能力を維持しながら、沖縄に対する米軍プレゼンスの影響を縮小するにあたり、日米両国が努力を集中させた成果」と位置づける一方、その履行には時間がかかるとの認識を示した¹⁴。またその後も、SACO 合意におけるほとんどの案件が順調に進められている一方、普天間飛行場の返還が非常に困難かつ複雑な取り組みとなっていると議会に対して述べている¹⁵。

しかし、こうした日本国内政治の文脈でも、特に稲嶺進沖縄県知事の当選と小渕恵三内閣の成立後には、移設の見通しに関する米国側の見解はやや楽観的な方向に傾いていったようである。国務省は、1998 年の沖縄県知事選の結果を、普天間飛行場の移設を含めた基地問題を良い方向に導くものとして議会に説明しており¹⁶、実際に稲嶺当選後の展開は SACO の履行を予感させるものとなった。1999 年 11 月には稲嶺知事が普天間飛行場の県内移設について支持を表明し、その候補地が名護市辺野古沿岸域となることを明らかにした。さらに 12 月 8 日には、小渕政権が公式に普天間飛行場の移設を承認した。当時国務省において東アジア・太平洋地域問題を担当していたロス (Stanley Roth) 次官補の発言に見られるように、日本側におけるこれら一連の動きは、米国側でも基地移設問題の進展を示す証左として一定の評価を受けていた¹⁷。また同様に、国務省のデミング (Rust Deming) 首席副次官補は、2000 年 3 月、日本を取り巻く状況と沖縄の価値について、議会公聴会で次のように述べている。

安全保障をめぐる日米関係はこれまで同様強固なものであり、日本に存在する米軍基地はアジアにおける戦略的プレゼンスの中心であり続けている。・・・(略)・・・日本との同盟関係をさらに強化するべく、われわれは日本政府とともに、在日米軍のおよそ半数が駐留す

¹³ Kurt Campbell (Deputy Assistant Secretary of Defense for Asia and Pacific Affairs), “U.S. Japan Bilateral Relations,” April 15, 1997.

¹⁴ Joseph W. Prueher, “Department of Defense: U.S. Pacific Command,” Department of Defense Appropriations for Fiscal Year 1998, Hearing before a Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, 105th Congress, 1st Session, March 31, 1997.

¹⁵ Joseph W. Prueher, “Department of Defense: U.S. Pacific Command,” May 6, 1998.

¹⁶ Stanley O. Roth (Assistant Secretary of State for Asian and Pacific Affairs), “Challenges in U.S.-Asian Policy,” Hearing before the Subcommittee on Asia of the Committee on International Relations, House of Representatives, 106th Congress, 1st Session, February 10, 1999.

¹⁷ Stanley O. Roth, “East Asia in 2000: Problems and Prospects in the Year of the Dragon,” Hearing before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 106th Congress, 2nd Session, February 22, 2000.

る沖縄県の基地統合に取り組んでいる。この取り組みのカギは、普天間飛行場の沖縄県内移設にある。そしてこの点については、ここ数か月で抜本的な進展が見られた¹⁸。

第 2 節 移設パッケージの成立

SACO 合意の履行は非常に緩やかなものであったが、それでも政府レベルでは実現に向けた準備が着々と進められていた。日米安全保障協議委員会（「2+2」会合）が繰り返し開催される中で、日米間の安全保障に関する協議の強化が目指され、沖縄の基地問題も随時取り上げられるテーマとなった。こうした一連の取り組みは、その後の防衛政策見直し協議（Defense Policy Review Initiative: DPRI）につながっていくことになる。この協議自体は日米の安全保障枠組みを広く対象としたものであったが、SACO 合意の履行、特に普天間飛行場の移設案件は大きな問題として認識されていた。その中で、在沖海兵隊のグアム移転と普天間飛行場の沖縄県内移設の問題はいかにしてパッケージ化されたのだろうか。

1. 再編協議に対する評価

2002 年、太平洋軍のブレア（Dennis Blair）司令官は上院軍事委員会の公聴会において、「SACO 合意の着実な進展によって普天間飛行場の移設先として沖縄北部が選ばれ、施設の種類や規模について細部にわたる議論が開始されている」と述べ、沖縄における基地移設手続きが進行中であることを議会に示した¹⁹。しかし米国側でも、この頃から SACO の履行が必ずしも順調ではないことが問題視されるようになってきている。日本側の政治的問題を理由に普天間飛行場の移設が遅れていく状況は、米国内で政治的受容性の問題それ自体だけでなく、沖縄の戦略的重要性とその不安定化によって生じるリスクへの懸念を強めていくことにつながった。

この背景には、沖縄における軍事プレゼンス維持の要求が依然として高まり続けていた状況があった。たとえば太平洋軍では、SACO 最終合意を完全に履行するにあたり、FRF の建設がカギとなっていることを繰り返し述べている。この点について、ブレアの後を継いで太平洋軍司令官に就任したファーゴ（Thomas Fargo）は、日本政府による海上施設建設の承認等の進展に一定の理解を示しながらも、太平洋

¹⁸ Rust M. Deming (Acting Principle Deputy Assistant Secretary of State), “U.S. Security Concerns in Asia,” Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on International Relations, House of Representatives, 106th Congress, 1st Session, March 8, 2000.

¹⁹ Dennis C. Blair (U.S. Navy Commander in Chief, U.S. Pacific Command), “U.S. Pacific Command Posture,” Hearing before the Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, 107th Congress, 2nd Session, April 3, 2002.

軍の軍事的要求は依然として変化しておらず、普天間飛行場の完全返還に先立って沖合部分だけでなく完全な代替施設の建設を完了することが必要となることを強調している²⁰。

このような状況下、日米間では DPRI が始まっていたが、そのさなかの 2004 年 8 月 13 日に沖縄国際大学（宜野湾市）に海兵隊のヘリコプターが墜落、炎上する事故が発生した。これを受けて、沖縄における反基地・反米軍の動きが再び活性化したことは、一見、基地設置をめぐる政治的受容性の低下を引き起こし、その結果として早期返還を加速させる動きにつながるかのようにもみえる。翌年の 2005 年 2 月 19 日に発された日米安全保障協議委員会による共同声明は、「沖縄を含む地元の負担を軽減しつつ在日米軍の抑止力を維持する」との観点から、在日米軍の兵力構成見直しに関する協議を強化するとの方針を示したうえで、「地域社会と米軍との間の良好な関係を推進するための継続的な努力」を重視し、「日米地位協定の運用改善や沖縄に関する特別行動委員会（SACO）最終報告の着実な実施が、在日米軍の安定的なプレゼンスにとって重要である」ことを確認するものとなっている²¹。

しかしこの頃には、議会でも沖縄の重要性とその喪失への懸念が高まっていた。2003 年に議会に設置された海外基地委員会（The Commission on Review of the Overseas Military Facility Structure）は、2005 年 5 月に報告書を公表したが、ここでは東アジアにおける運用能力という観点からは沖縄が戦略的な「リンチピン（linchpin）」となるため、米軍の沖縄における能力低下は東アジアにおける米国の国益にとって大きなリスクを招くとの懸念が示された。そのうえで、普天間飛行場は嘉手納基地ないし岩国基地に、あるいはその双方に移設すべきであるとし、その他の海兵隊は沖縄に残すべきであるとの勧告がなされている²²。こうしてみると、普天間飛行場の移設をめぐる米国側の取り組みは、確かに沖縄における基地設置の政治的受容性に配慮したものではあったが、それは常に戦略的要請とのバランスの下で検討されるものでもあった。

2. 在沖海兵隊グアム移転案とのパッケージ化

その後、2005 年 10 月に「日米同盟：未来のための変革と再編」が発表され、そこでハワイ、グアム、沖縄間における海兵隊の再配分方針が示されることとなった。

²⁰ Thomas B. Fargo (Commander of U.S. Pacific Command, U.S. Navy), “Unified and Regional Commanders on their Military Strategy and Operational Requirement,” Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2004, Hearings before the Committee on Armed Services, United States Senate, 108th Congress, 1st Session, March 13, 2003.

²¹ 外務省ホームページ「日米安全保障協議委員会、共同発表」2005 年 2 月 19 日、<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/pdfs/joint0502.pdf>。

²² The Commission on Review of the Overseas Military Facility Structure of the United States, *Report to the Congress*, May 9, 2005, pp. C&R2, 4.

すなわち、普天間飛行場移設の加速と太平洋地域における海兵隊再編が関連づけられたうえで、第3海兵遠征軍（III Marine Expeditionary Force: III MEF）司令部をグアムおよび他の場所に移転し、残りの在沖海兵隊部隊を再編のうえ海兵遠征旅団に縮小することが明記されたのである²³。これを基礎として、2006年5月1日には「再編実施のための日米ロードマップ」（以下、ロードマップ）が発表されている。ロードマップでは、2014年までに沖縄の海兵隊をグアムに移転すること（沖縄に残る兵力は司令部・陸上、航空、戦闘支援および基地支援能力といった海兵空地任務部隊の要素）、また、グアム移転に伴うインフラ整備費（102.7億ドル）のうち、日本がそれを促進する形で60.9億ドルを提供することが明記され、その残りを米国が負担することとされた（詳細は下記の表を参照）²⁴。

普天間飛行場代替施設について
<ul style="list-style-type: none"> 日本及び米国は、普天間飛行場代替施設を、辺野古岬とこれに隣接する大浦湾と辺野古湾の水域を結ぶ形で設置し、V字型に配置される2本の滑走路はそれぞれ1600メートルの長さを有し、2つの100メートルのオーバーランを有する。各滑走路の在る部分の施設の長さは、護岸を除いて1800メートルとなる。この施設は、合意された運用上の能力を確保するとともに、安全性、騒音及び環境への影響という問題に対処するものである。
<ul style="list-style-type: none"> 合意された支援施設を含めた普天間飛行場代替施設をキャンプ・シュワブ区域に設置するため、キャンプ・シュワブの施設及び隣接する水域の再編成などの必要な調整が行われる。
<ul style="list-style-type: none"> 普天間飛行場代替施設の建設は、2014年までの完成が目標とされる。
<ul style="list-style-type: none"> 普天間飛行場代替施設への移設は、同施設が完全に運用上の能力を備えた時に実施される。
<ul style="list-style-type: none"> 普天間飛行場の能力を代替することに関連する、航空自衛隊新田原基地及び築城基地の緊急時の使用のための施設整備は、実地調査実施の後、普天間飛行場の返還の前に、必要に応じて、行われる。
<ul style="list-style-type: none"> 民間施設の緊急時における使用を改善するための所要が、二国間の計画検討作業の文脈で検討され、普天間飛行場の返還を実現するために適切な措置がとられる。
<ul style="list-style-type: none"> 普天間飛行場代替施設の工法は、原則として、埋立てとなる。
<ul style="list-style-type: none"> 米国政府は、この施設から戦闘機を運用する計画を有していない。

²³ 外務省ホームページ「日米同盟：未来のための変革と再編（仮訳）」2005年10月29日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/henkaku_saihen.html。なお、移転には「約7000名の海兵隊将校及び兵員、並びにその家族の沖縄外への移転」が含まれ、さらに「これらの要員は、海兵隊航空団、戦務支援群及び第三海兵師団の一部を含む、海兵隊の能力（航空、陸、後方支援及び司令部）の各組織の部隊から移転される」こととされている。

²⁴ 外務省ホームページ「再編実施のための日米ロードマップ（仮訳）」2006年5月1日、http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_aso/ubl_06/2plus2_map.html。

兵力削減とグアムへの移転
<ul style="list-style-type: none"> ・約 8,000 名の第 3 海兵機動展開部隊の要員と、その家族約 9,000 名は、部隊の一体性を維持するような形で 2014 年までに沖縄からグアムに移転する。移転する部隊は、第 3 海兵機動展開部隊の指揮部隊、第 3 海兵師団司令部、第 3 海兵後方群（戦務支援群から改称）司令部、第 1 海兵航空団司令部及び第 12 海兵連隊司令部を含む。
<ul style="list-style-type: none"> ・対象となる部隊は、キャンプ・コートニー、キャンプ・ハンセン、普天間飛行場、キャンプ瑞慶覧及び牧港補給地区といった施設から移転する。
<ul style="list-style-type: none"> ・沖縄に残る米海兵隊の兵力は、司令部、陸上、航空、戦闘支援及び基地支援能力といった海兵空地任務部隊の要素から構成される。
<ul style="list-style-type: none"> ・第 3 海兵機動展開部隊のグアムへの移転のための施設及びインフラの整備費算定額 102. 7 億ドルのうち、日本は、これらの兵力の移転が早期に実現されることへの沖縄住民の強い希望を認識しつつ、これらの兵力の移転が可能となるよう、グアムにおける施設及びインフラ整備のため、28 億ドルの直接的な財政支援を含め、60. 9 億ドル（2008 米会計年度の価格）を提供する。米国は、グアムへの移転のための施設及びインフラ整備費の残りを負担する。これは、2008 米会計年度の価格で算定して、財政支出 31. 8 億ドルと道路のための約 10 億ドルから成る。
土地の返還及び施設の共同使用
<ul style="list-style-type: none"> ・普天間飛行場代替施設への移転、普天間飛行場の返還及びグアムへの第 3 海兵機動展開部隊要員の移転に続いて、沖縄に残る施設・区域が統合され、嘉手納飛行場以南の相当規模の土地の返還が可能となる。
<ul style="list-style-type: none"> ・双方は、2007 年 3 月までに、統合のための詳細な計画を作成する。この計画においては、以下の 6 つの候補施設について、全面的又は部分的な返還が検討される。（詳細は割愛）
<ul style="list-style-type: none"> ・返還対象となる施設に所在する機能及び能力で、沖縄に残る部隊が必要とするすべてのものは、沖縄の中で移設される。これらの移設は、対象施設の返還前に実施される。
<ul style="list-style-type: none"> ・SACO 最終報告の着実な実施の重要性を強調しつつ、SACO による移設・返還計画については、再評価が必要となる可能性がある。
<ul style="list-style-type: none"> ・キャンプ・ハンセンは、陸上自衛隊の訓練に使用される。施設整備を必要としない共同使用は、2006 年から可能となる。
<ul style="list-style-type: none"> ・航空自衛隊は、地元への騒音の影響を考慮しつつ、米軍との共同訓練のために嘉手納飛行場を使用する。
再編案間の関係
<ul style="list-style-type: none"> ・全体的なパッケージの中で、沖縄に関連する再編案は、相互に結びついている。
<ul style="list-style-type: none"> ・特に、嘉手納以南の統合及び土地の返還は、第 3 海兵機動展開部隊要員及びその家族の沖縄からグアムへの移転完了に懸かっている。

・沖縄からグアムへの第3海兵機動展開部隊の移転は、(1) 普天間飛行場代替施設の完成に向けた具体的な進展、(2) グアムにおける所要の施設及びインフラ整備のための日本の資金的貢献に懸かっている。

表：ロードマップにおけるパッケージ関連条項（筆者による抜粋）

このように、ロードマップにおいて一義的に目指されるのは、普天間飛行場の移設を加速させることによって、米軍の抑止力を維持しつつも沖縄の地元負担を軽減することであり、その実現のための手段として海兵隊のグアム移転がパッケージ化された、ということであるようにみえる。他方、米国側からみれば、普天間がグアムとリンクされたのは、単なる沖縄の負担軽減のための梃子ということだけが理由ではなかった。これには、米国においてグアムを中心とするアジア太平洋地域の基地再編案が検討されていたことにも一因がある。米国の戦略的要請という観点からみれば、普天間飛行場の移設と海兵隊のグアム移転のパッケージ化は、1つには中国や北朝鮮を含むアジアの脅威の高まりに臨んで、より効率的にプレゼンスを維持するための手続きとして重要なものであった。

これに加えて、グアムにおける基地機能の拡大は、現地のインフラ整備をめぐる問題を惹起しており、この問題をいかにして処理するかがその後の論点の1つとなっていくことになる。2006年、グアムを訪問したペース（Peter Pace）統合参謀本部議長は、15年間以上にわたってインフラ整備のために100-150億ドルの投資が必要となることを指摘した²⁵。この問題は、グアムへの兵力集中が「ただでさえ不足しているインフラ」にさらに過剰な負担をかけることへの懸念から生じたものであった。2006年に作成されたグアム統合軍事開発計画（Guam Integrated Military Development Plan）では、グアム増強の規模が限定的に見積もられていたが、これに対して議会からは、実際にはより大規模な人口増が見込まれることや、それに伴って学校や医療施設、住居、交通網等の整備費用が劇的に拡大する可能性があることへの懸念が提起されるようになってきたという²⁶。

グアムの増強計画は、このような形で軍民問わず地元のインフラ整備問題の重要性を浮き彫りにしたが、それと同時に、グアムの民生用インフラ不足の問題が、地元住民の側から見れば、それだけでなくとも早急の解決を要する課題とされていたことは重要である。その結果、グアムにおける基地強化の取り組みをめぐる議論は、軍事戦略の履行のあり方という観点から論じられるだけではなく、民生インフラの拡

²⁵ Department of Defense, "Pace Visits Guam to Assess Infrastructure Growth Plans," Department of DoD News Articles, June 2, 2006, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=16147>.

²⁶ Shirley Kan, *Guam: U.S. Defense Deployments*, Congressional Research Service (CRS) Report, November 26, 2014, pp. 9, 13-14.

充といかに結びつけるか、という側面を見せるようになっていった。後に報じられているように、国防総省は財政的な限界ゆえに、あくまでも直接的な軍事力強化に結びつくような形での投資を狙っており、軍民にまたがるインフラ整備への投資には抵抗感もあったようである。しかし、グアム政府の関心は、基地強化に関連して民生面での効果を見込めるような投資という点に置かれていたし²⁷、議会においてもこの問題が取り上げられるようになっていた。

2008年5月1日に開かれた「グアムの軍事的増強」と題する公聴会の冒頭、上院エネルギー・天然資源委員会の委員長を務めていたビンガマン (Jeff Bingaman) 議員はグアムの軍事的増強計画が極めてタイトなスケジュールで進められる予定となっていること、また、増強に伴ってグアムの人口が劇的に増加することに言及し、これらの要因がグアムのインフラ整備問題の存在を浮き彫りにしている状況を明らかにしている。ビンガマンは、グアム政府が連邦政府の支援なしに民生インフラの整備をする能力や財源を持たないことを指摘し、それでは軍事的増強に伴って生じる民生インフラ整備のニーズをいったいどのようにして充足するのか、という問題を提起した²⁸。

委員会のこのような認識は、グアム側にも共有されていた。下院のボルダロー (Madeleine Bordallo) グアム代表によれば、グアム増強のスケジュールがタイトになったのは、2005年の日米合意ゆえのことであり、その結果としてグアムのインフラ整備に係る単年度あたりの投資額が大きくなっているという。そのうえで、グアムが受け入れ環境を整えるには、軍事建設だけでなく、民生インフラの整備に大規模な投資を行う必要があることに触れ、その実現のためには連邦政府の関与が不可欠であることを示唆している²⁹。カマーチョ (Felix Camacho) グアム準州知事もまた、グアムの戦略的重要性に理解を示しつつも、急速な増強によって軍事面のみならず、民生面での負荷が大きくなることを指摘し、連邦政府の支援なしに見合ったインフラ整備を行うことが現実的ではないことを指摘している。総じてグアムの立場は、「今回の軍事的増強は、物質面でも社会面でもグアムに将来にわたる成果をもたらす形で実施されてこそ、米国全体、そしてグアム住民の利益に最もかなうものとなる」というものであり、それゆえに「グアムの軍事的な価値だけ

²⁷ Walter Pincus, “GAO Says Military Expansion Will Tax Guam’s Infrastructure,” *The Washington Post*, April 12, 2009, <http://www.washingtonpost.com/wp-dyn/content/article/2009/04/11/AR2009041101849.html>.

²⁸ Jeff Bingaman (Senate, New Mexico-D, Chairman of the Senate Committee on Energy and Natural Resources), “Military Build-Up on Guam,” Hearing before the Committee on Energy and Natural Resources, United States Senate, 110th Congress, 2nd Session, May 1, 2008.

²⁹ Madeleine Z. Bordallo (Delegate to Congress from Guam), “Military Build-Up on Guam,” May 1, 2008.

でなく、グアム住民の権利、健康、福利を考慮し、統合的かつすべてを包含したアプローチをとることが重要」な条件となるのである³⁰。

こうして、グアムのインフラ整備問題は、地元の支援要請ともあいまって、議会においても関心事となっていった。と同時に、ゲーツ（Robert Gates）国防長官が同月のグアム訪問に際して、今日におけるグアムの軍事上の重要性に触れつつ、グアム住民のニーズへの配慮にも言及したと報じられるなど、国防総省も現地の民生問題を意識するようになっていたようである³¹。つまり、普天間移設とグアム移転のパッケージは、戦略的合理性と政治的受容性のバランスという要素だけではなく、グアムのインフラ整備という米国内政上の問題をも射程に含むものとなっていったのである。また、この措置はグアムの施設整備を含む費用を日本が負担することが確約されたことで、財政制約への対処問題とも関連づけられていくようになる³²。

3. 沖縄の政治的負担への認識と戦略上の価値

グアムの意味合いが多角化する中であっても、沖縄の地元負担に関する問題は、少なくとも議論のうえでは置き去りにされたわけではなかった。FRFの建設は普天間飛行場の返還を可能にするだけでなく、沖縄の地元住民への航空機運用による影響を低減させるものと説明された。また、その結果として海兵隊員 8,000 人とその家族をグアムへと移転することにもなる。その意味では、海兵隊のグアム移転案は、川上が指摘するように、沖縄の負担軽減策の 1 つとして、つまり政治的受容性をめぐる問題を調整するために計画された措置という側面も持つことは確かなのであろう³³。

しかしその一方で、海兵隊のグアム移転は、沖縄の戦略的価値が低下したことによって検討されたわけではなく、より効率的な脅威への対処戦略という文脈であらわれたものであることは、その後の展開を理解するうえで重要な側面である。米国ではグアム整備問題の進展と並行して、「四年ごとの国防見直し（Quadrennial Defense Review: QDR）」2006年版の発表以降、普天間とグアムの問題がより大きな戦略的文脈の中で議論されるようになっていった。太平洋軍は QDR の目的を、台

³⁰ Felix P. Camacho (Governor of Guam), "Military Build-Up on Guam," May 1, 2008.

³¹ Department of Defense, "Gates Views Massive Growth Under Way in Guam," DoD News Article, May 30, 2008, <http://www.defense.gov/news/newsarticle.aspx?id=50042>.

³² それと同時に、グアムでのインフラ整備に係る費用の問題については、日本側の負担に言及しつつも、米国側でも財政的なコミットメントのほか、省庁横断的な取り組みが必要となってくることも繰り返し述べられている。Timothy J. Keating (Commander, U.S. Pacific Command, U. S. Navy), "United States Pacific Command, United States Forces-Korea, and United States Special Operations Command," Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2008, Hearings before the Committee on Armed Services, United States Senate, 110th Congress, 1st Session, April 24, 2007.

³³ 川上「在日米軍再編と日米同盟」33頁。

頭する安全保障上の脅威への米軍の対応力を強化するものと解釈し、そこで軍事力向上のために技術的な優越を利用しつつ、同時にアジアにおける軍事的な足場を減少させていくことの重要性を示唆していた。それと同時に、機動力を高めることで必要な場所、時に兵力を投射する態勢を整えておくことにも言及されている。日本やグアムを含むアジア太平洋地域の兵力再編はこうした文脈において重視され、特に FRF の建設が海兵隊再配置 (repositioning) 計画のリンチピンと位置づけられることが、戦略的観点からも再確認されていた³⁴。

米国はこうした計画の履行について、戦略的合理性と政治的受容性の両面から高い意義を有するものと評価するようになっていた、ということになる。ただし、それはあくまでもロードマップの記載内容に即して、FRF の建設をグアム移転の前提条件として扱おうとするものであった。国防総省や国務省、そして太平洋軍の主張では、移転作業に関するすべてのかなめが FRF の建設にあることが繰り返し確認された。海兵隊のコンウェイ (James Conway) 司令官によれば、こうした取り組みは海兵隊がより効果的に兵力を展開すると同時に、日本における米軍施設周辺の影響を和らげるものとなる。中でも、沖縄における FRF の完成は、海兵隊の再編や KC-130 輸送機の岩国移転、グアムへの海兵隊移転など、さまざまな負担軽減策の「前提」となっているとされたのである³⁵。

このように、普天間移設とグアム移転のパッケージには、日米関係、米国の安全保障戦略、予算問題、そして部分的に米国の内政問題がかかわるようになった。紐づけられる案件が多角化したことで、日本政府や沖縄県だけでなく、米国にとっても普天間飛行場の移設は内政にも波及しうる大きな政治課題となっていた、とも言い換えられよう。この時点では、グアム移転と普天間飛行場移設のパッケージが適切に履行されることによって、米国がいずれの要素についても利益を得ることのできる状況が成立していた。しかし逆に言えば、このことは普天間飛行場の移設失敗に伴うリスクもまた、同時に大きく、かつ、多面的なものとなっていたことを意味している。それにもかかわらず、普天間飛行場の移設を戦略的・政治的な前提として扱えた背景には、その履行をめぐる見通しについて依然として楽観的な評価がなされていたことがある。

上院予算委員会の公聴会において、イノウエ (Daniel Inouye) 議員は少女暴行事件以来の沖縄における政治的緊張の高まりを指摘し、それによってグアムへの海兵

³⁴ Timothy J. Keating, "United States Pacific Command, United States Forces-Korea, and United States Special Operations Command," April 24, 2007.

³⁵ James T. Conway (Commandant, U.S. Marine Corps), "Department of Defense: Department of the Navy: Office of the Secretary," Department of Defense Appropriations for Fiscal Year 2009, Hearings before Subcommittee of the Committee on Appropriations, United States Senate, 110th Congress, 2nd Session, March 12, 2008.

隊移転計画にも影響が生じるのではないかとの疑問を呈していた。しかしこれに対してコンウェイは、移転計画に対する大きな影響はなく、地元との協力関係に基づいて移転を進めていくとの考えを示している³⁶。実際のところ、日本政府レベルでは辺野古地域の環境調査が始まるなど、ロードマップの発表以降に進展がなかったわけではない。これらの動きは、議会でもアジア太平洋戦略の説明材料とされた。たとえば太平洋軍は、このような文脈において普天間飛行場の移設とグアム移転のパッケージに言及しつつ、この計画がスケジュール通りに進んでいるとの認識を示していた³⁷。また、ベンカート（Joseph Benkert）国防次官補はその指名公聴会において海兵隊のグアム移転の見通しを問われた際、上記の日本政府による環境調査の実施に触れているほか、日米両政府の間でグアム移転費用の負担分担を含む議論が行われていることにも言及し、「両政府はこの複雑な取り組みに努力を傾け続けており、移転が成功する見通しは依然として高い」と述べている³⁸。

2009年2月には、ロードマップの内容が再確認され、日米間で「第三海兵機動展開部隊の要員及びその家族の沖縄からグアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」が締結された³⁹。同協定では再編案全体が「一括」のものとされ、嘉手納以南の土地返還が海兵隊のグアム移転の実施にかかっていることと同時に、海兵隊のグアム移転は FRF の完成に向けての「具体的な進展（tangible progress）」と、グアムの施設整備に対する日本政府の資金面での貢献にかかっていることが記されている。しかし、米国内での楽観的な見通しや、協定締結という実際の進展にもかかわらず、その後、普天間飛行場の移設は極めて困難なものともみられるようになっていった。協定で規定されたパッケージ案は、日米相互に政策の梃子として作用することが期待されたが、それと同時に初動が日本政府側における政治的受容性のマネジメントに多くを負う形になった。つまり、普天間飛行場の移設と海兵隊グアム移転のパッケージ化は、一方の進捗状況に他方の履行

³⁶ Daniel Inouye (Senate, Hawaii-D, Chairman of the Senate Committee on Appropriations) and James T. Conway, “Department of Defense: Department of the Navy: Office of the Secretary,” March 12, 2008.

³⁷ Timothy J. Keating, “U.S. Pacific Command and United States Forces Korea,” Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2009, Hearings before the Committee on Armed Services, United States Senate, 110th Congress, 2nd Session, March 11, 2008.

³⁸ Joseph A. Benkert (to be Assistant Secretary of Defense), “Nominations of Hon. Nelson M. Ford to be Under Secretary of the Army; Joseph A. Benkert to be Assistant Secretary of Defense for Global Security Affairs; Sean J. Stackley to be Assistant Secretary of the Navy for Research, Development, and Acquisition; and Frederick S. Celec to be Assistant to the Secretary of Defense for Nuclear and Chemical and Biological Defense Programs,” Hearing before the Committee on Armed Services, United States Senate, 110th Congress, 2nd Session, June 26, 2008.

³⁹ 外務省ホームページ「第三海兵機動展開部隊の要員及びその家族の沖縄からグアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」2009年2月27日署名、http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/pdfs/shomei_43.pdf。

が拘束されることを明示したのであり、米国側が自国の国内事情に基づいて政策を先行させることが困難になることも意味していたのである。その結果、パッケージ履行の出発点となる普天間飛行場の移設に「具体的な進展」がみられたかどうか自体が、米国側でも1つの重要な争点となっていくことになる。

第3節 緊縮財政下の基地政策とグアム移転予算の凍結

普天間飛行場の移設と在沖海兵隊のグアム移転がパッケージ化されたことは、グアム移転の実施が普天間飛行場の移設に依存する状況が生まれたことを意味した。しかし、普天間飛行場移設の実行可能性の問題とは別に、アジア太平洋地域におけるグアムの戦略的価値は高まりつつあった。それと同時に、グアムは財政問題やインフラ整備の観点からも、新たな政治的意味合いを持つようになっていた。こうした中、米国は2008年にリーマンショックを経験し、国防予算も強い財政制約を受けるようになっていった。さらに2009年以降には、沖縄において基地への反対運動が再燃していく。普天間飛行場やグアムの増強計画、そしてこれらのパッケージを規定してきた諸要素が変化していく中で、米国ではいかなる議論が展開され、政策に反映されていったのであろうか。

1. 縮小する政治的受容性と高まる財政制約

2009年9月に日本で民主党政権が成立し、鳩山由紀夫首相のイニシアティブによって一連の基地移設問題が「リシャッフル」されたことで、移設が進まないまま沖縄の地元では基地を「最低でも県外」に移設することへの期待が大きく高まった。しかし、鳩山政権成立後、ゲーツ国防長官は北澤俊美防衛大臣との共同記者会見において、日米双方および地域的な戦略的利益の観点から、合意したロードマップの通りに基地移設の手続きを進めることの重要性を指摘し、そのうえで「FRFは再編ロードマップのリンチピンとなっている。普天間の再編が行われなければ、(海兵隊の)グアムへの移転も行われぬ。また、グアムへの移転が行われなければ、沖縄における兵力の統合も土地の返還もない」との立場を改めて表明した⁴⁰。

もし米国が基地受入れ国における政治的受容性を考慮するとみるならば、沖縄において生じたこのような状況は、米国にとって基地を日本国外(または県外)に移設する動機を大きく高め、この時点からグアム移転の加速が試みられることも理に

⁴⁰ Robert M. Gates, "Joint Press Conference with Japanese Defense Minister Toshimi Kitazawa and Secretary of Defense Robert Gates," Department of Defense, News Transcript, October 21, 2009, <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=4501>.

かなった選択肢となりえたはずである。なぜなら、グアム移転は普天間移設の梃子となると同時に、それ自体が地元の負担軽減に資する措置としての意味合いを与えられていたためである。

実際のところ、これまでに見てきたように、米国内の議論において沖縄を含めた基地受け入れ地域の地元負担に配慮する主張は数多く登場してきた。しかしもとより、このような措置は日本側における基地の政治的受容性の問題だけではなく、戦略的な考慮とも無縁ではない。その意味では、状況の変化にもかかわらず、米国内で基地をめぐる議論の構図自体が大きく変わったわけではなかった。2009年以降の基地をめぐる政治的受容性の低下と前後して、米国側ではグアム移転の圧力が高まると同時に、沖縄に基地を残す意義を高めるような動きも強まっていたのである。

軍事戦略の面では、中国の急速な対応や北朝鮮の動向に鑑みて、グアムに軍事的機能を集約しつつも沖縄には足がかりを残しておく必要が高まった。国防総省のロビン (Dorothy Robyn) 副次官は、沖縄海兵隊のグアム移転に係る戦略目標として、次の点を挙げている。第一に、沖縄でのプレゼンスを維持しつつ長期的な問題を解決し、日米同盟を強化すること、第二に、日本および西太平洋における米軍プレゼンスの長期的な維持を確保すること、第三に、グアムの戦略的な利点を活用し、アジアにおける複雑な安全保障環境の変化に効果的に対応すること、である。この際、ロビンは日本の政治情勢が極めてデリケートな状況にあるとの認識を示しているが、米国政府としては、引き続きロードマップを重要な戦略的問題への解決策として位置づけ、その履行に向けた取り組みを続けていくことを確認している⁴¹。

その後も国防総省は議会に対して、沖縄の軍事的価値について明確に述べている。たとえば、シーファー (Michael Schiffer) 国防次官補代理は、沖縄 (III MEF) がハワイからインドにかけての地域において地上兵力を投入可能な唯一の拠点となっており、伝統的、非伝統的なものを問わずさまざまな地域的脅威に迅速に対応する能力を提供するものとなっていることを強調している。特に、2010年3月に発生した北朝鮮による韓国の哨戒艇 (天安) 沈没事件は、抑止において米軍の果たす役割の重要性を沖縄や日本全土に喚起したものと理解され、FRFの建設を推進することの重要性もこのような文脈に置かれた⁴²。

⁴¹ Dorothy Robyn (Deputy Under Secretary of Defense for Installations and Environment), "Fiscal Year 2011 National Defense Authorization Act: Budget Request for Military Construction, Family Housing, Base Closure, Facilities Operation and Maintenance," National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2011 and Oversight of Previously Authorized Programs, Hearing before the Subcommittee on Readiness of the Committee on Armed Services, House of Representatives, 111th Congress, 2nd Session, March 18, 2010.

⁴² R. Michael Schiffer (Deputy Assistant Secretary of Defense for Asia and Pacific Security Affairs, East Asia), "Long-Term Readiness Challenges in the Pacific," Hearing before the Subcommittee on Readiness of the Committee on Armed Services, House of Representatives, 112th Congress, 1st Session, March 15, 2011.

そのうえで、シーファーは **FRF** の位置づけについて、沖縄における米軍の整理統合を進め、人口密集地域からの移転を進めるためのより大きな計画の一部に過ぎないとも述べ、沖縄における基地再編パッケージがグアムへの 8,000 人規模の海兵隊移転と同時に、嘉手納空軍基地南部の土地返還をも可能にする措置であることを主張した。国防総省はこのような措置が沖縄における米軍のより持続的かつ強固なプレゼンスにつながると述べ、**FRF** の建設によってグアム移転が可能になるというパッケージの重要性を繰り返し指摘している⁴³。

さらにこのステートメントでは、グアムの戦略的重要性についても触れられている。グアムへの海兵隊移転は、①日本および西太平洋地域における長期的な米軍プレゼンスを確保するものであり、同盟・友好諸国に対しても有益なメッセージを発することにつながる、②日本との同盟関係を強化するものであり、それによってアジア太平洋地域における米軍プレゼンスの礎が築かれると同時に、グアムの体制整備を進めながら沖縄における米軍の影響を縮小していくことによってより安定的なプレゼンスを創出することにつながり、その結果同盟の強化に資する、③グアムの戦略的なロケーションを最大限に活かすことで、アジアの米軍を安全保障環境の変化に即してより効果的に配置することになる。したがって、グアムはアジアにおける米国の戦略の重要な要素となっているのであり、さらにより広い視野から見れば、平時の活動や人道支援・災害救援 (**Humanitarian Assistance / Disaster Relief: HA/DR**)、後進国の能力構築 (**capacity building**) を支えるような柔軟で自由な活動を担保するものと論じられた⁴⁴。

グアムの戦略的価値の高まりがこのような形で語られる一方、その移転作業は普天間飛行場の問題が解決しないがゆえに遅れているとの認識も示され続けた⁴⁵。むしろ、この過程でも当初の問題意識であった沖縄の負担に対する配慮がなかったわけではない。国防総省は「沖縄の人々にとって最も重要なこと」として、「このような措置が騒音や安全、環境への懸念に直接応えるものである」ということを述べている⁴⁶。しかしそれは、戦略的な目標を実現するための、長期的なプレゼンス維持に必要な手段として扱われる側面をみせるようになっていたことは、すでに述べた通りである。いずれにせよグアムでの兵力再編は、日米間のロードマップのみならず、世界的な展開戦略におけるかなめとなっていると位置づけられ、それゆえにその前

⁴³ Ibid.

⁴⁴ Ibid.

⁴⁵ Randolph D. Alles (U. S. Marine Corps, Director, J-5, Strategic Planning and Policy, U.S. Pacific Command), "Long-Term Readiness Challenges in the Pacific," Hearing before the Subcommittee on Readiness, March 15, 2011.

⁴⁶ R. Michael Schiffer, "Long-Term Readiness Challenges in the Pacific," March 15, 2011.

提となる普天間飛行場の移設も確実に進めるべきものと認識されるようになっていった。

2. 緊縮財政下におけるグアム移転の意味合い

戦略上の意味合いに加えて、この時期に国防総省が強調しているもう1つの点は、予算問題と移転に伴うグアムの地元住民への影響である。この時期までにグアムの軍事的増強は、島内の民生インフラ問題との関係において取り上げられてきており、2010年度国防予算権限法では国防総省による投資がグアムにおける民生インフラの整備にも寄与する形で実施されるべきであるとの見解が示されるようになっていた⁴⁷。国防総省はこうした背景の下、インフラの観点からもグアムへの投資を正当化するようになっていた。ロビンは2011年度予算においても海兵隊のグアム移転経費が要求されていることに言及したうえで、これらの経費によって実施されるプロジェクトがグアムに展開する米軍にとって長期的な利益となるだけでなく、グアム政府の強力なサポートを得て、地元住民にも大きな影響を与えうるものであることを述べている⁴⁸。

さらに米国内では、2008年に発生したリーマンショックとそれに続く緊縮財政の下、FRF建設やグアム移転の問題が、財政的な面からも懸念されるようになった。公聴会では、専門家の見解として、FRFの建設が米軍の能力を維持するために不可欠であり、それは朝鮮半島有事に際しても有用なものであることが指摘された。そのうえで、上院軍事委員会が示した予算削減案や、その後10年間にわたる5,000億ドルの強制削減措置によって、アジア地域における抑止力が大きく損なわれることへの懸念も示されている⁴⁹。

こうした中で検討された2011年度国防予算権限法において、議会はグアム再編の重要性を認め、政権によるグアム再編の取り組みを支持することを表明しつつも、予算権限の付与には抑制的な態度を見せていた。下院軍事委員会は政府監査院（Government Accountability Office: GAO）が発表したグアムのインフラ整備問題に関する報告書を取りあげ、グアムにおける地域の民生インフラ整備にかかる費用についての包括的な計画や報告が存在していないこと、さらにこのことによって環境保護局（Environmental Protection Agency: EPA）の環境影響評価が低く見積も

⁴⁷ House of Representatives, *NDAA for FY 2010, Conference Report*, October 7, 2009, pp. 888-889.

⁴⁸ Dorothy Robyn, “Fiscal Year 2011 National Defense Authorization Act: Budget Request for Military Construction, Family Housing, Base Closure, Facilities Operation and Maintenance,” March 18, 2010.

⁴⁹ Bruce Klingner (Senior Research Fellow, The Heritage Foundation), “The Expanding U.S.-Korea Alliance,” Hearing before the Subcommittee on Asia and the Pacific of the Committee on Foreign Affairs, House of Representatives, 112th Congress, 1st Session, October 26, 2011.

られていることなどを指摘した⁵⁰。これらの問題点を踏まえて、下院軍事委員会は、包括的なインフラ計画の不在によってグアムの軍事力増強が強く抑制されるだけでなく、大規模なコスト超過を引き起こすことになるとの懸念を示しており、国防総省と内務省の協働によるグアム民生インフラ計画の策定に向けた準備を進めるよう勧告している⁵¹。

この問題について、上院軍事委員会はさらに厳しい見方を示している。それは、グアムへの海兵隊移設費用に関して、①FRFの建設が国防総省や沖縄海兵隊の要請に応える形で「具体的な進展」をみせていることの証明、②グアムの地元住民や環境への悪影響を極小化する計画を含む文書、③国防総省の負担による民生インフラ等整備の見積もり、④グアムにおける8,000人の海兵隊員やその家族、一時建設作業員を支える地元住民の要望に応えるための計画、⑤海兵隊訓練区域に必要な土地取得の着実な進展を求めるものであった。

このような要求の背景には、グアムと沖縄の移設問題がFRFの完成とグアムにおける環境影響評価、両国による経費の分担、グアムにおける民生インフラの整備など多岐にわたる懸念が存在した。特に、FRFの「具体的な進展」については、国防総省が沖縄県知事による埋め立て承認サインをそれとみなしていたにもかかわらず、実際には移設が遅延してきたことが指摘されている。また、グアムの増強計画に関しては、2010年度国防予算権限法に記載された報告書が提出されていないことが指摘され、したがって当該予算の支出が少なくとも2011年度までは行われなかったことも確認された。さらに、グアムにおける増員が、不十分な地元のインフラに悪影響を及ぼす可能性についても言及されている。委員会はEPAによる評価やGAOの報告書に触れつつ⁵²、こうした問題をめぐる責任の所在についても言及した。そこでは、EPAが指摘するような地元のインフラ整備に関する問題について、国防総省自身が従来取り組むべき事業の範疇にないことへの懸念を示している点に留意しつつもなお、グアムにおけるインフラへの投資が「地元への悪影響を回避」するための重要な取り組みとなることを確認するものとなっている⁵³。議会で展開されたこれらの議論は、最終的に2011年度予算におけるグアム移転費用を大幅に減じることにつながった。

⁵⁰ GAOの報告書については下記を参照。Government Accountability Office (GAO), *Defense Infrastructure: Planning Challenges Could Increase Risks for DOD in Providing Utility Services When Needed to Support the Military Buildup on Guam*, Report to Congressional Requesters, GAO-09-653, June 2009, <http://www.gao.gov/assets/300/292015.pdf>.

⁵¹ House Committee on Armed Services, *NDA for FY 2011, Committee Report*, pp. 385, 509-510.

⁵² ここでは、ビンガマン下院議員らに宛てた下記の報告書が影響しているようである。GAO, *Defense Infrastructure: Guam Needs Timely Information from DOD to Meet Challenges in Planning and Financing Off-Base Projects and Programs to Support a Larger Military Presence*, GAO-10-90R, November 13, 2009, <http://www.gao.gov/assets/100/96468.pdf>.

⁵³ Senate Committee on Armed Services, *NDA for FY 2011, Committee Report*, pp. 243-247.

3. 続く上院の批判と予算凍結

グアム移転予算をめぐる議会の抑制的な態度は、2012年度予算をめぐるプロセスでより明確に打ち出されるようになった。上院軍事委員会の委員長を務めていたレヴィン(Carl Levin)議員は、2012年度予算に含まれていたグアム移転予算1億8,100万ドルについて、国防総省が普天間移設の履行に関する明確な進展を見せられておらず、「このように重要かつ費用のかかる冒険を、不完全な情報と非現実的な計画に基づいたまま実施すべきではない」と述べ、引き続き反対の意思を示した⁵⁴。

その後、2011年5月には、レヴィンは同じく上院議員のマケイン(John McCain)、ウェッブ(Jim Webb)とともに、現在の東アジアにおける米軍再編計画が、スケジュールの面で現実的ではなく、悪化する財政状況に鑑みても劇的に増加する費用をねん出することは不可能であるとして、国防総省に再検討を求める声明を発した。日本については、東日本大震災によって財政状況が悪化する中での基地移設費用の負担が非常に厳しいものとなっていること、また、辺野古への移設が政治的に不可能になってきていることが指摘された。このような問題意識を踏まえ、レヴィンらは普天間飛行場の機能を嘉手納空軍基地に統合していく案の重要性を改めて示すに至った⁵⁵。

こうした議論は、財政面でのコスト削減、米軍基地の負担軽減、そして軍事的なプレゼンスの維持という観点からも正当化されうるものであった。むしろ、地元の嘉手納町が基地に反対していることをみれば、必ずしもこうした提案が政治的受容性への配慮を主たる要因としたものではなく、むしろ議会が、政治的受容性の問題によってもたらされる戦略的、財政的な影響の方を考慮したことが大きいということも推測されよう。特に予算の問題は、GAOの報告書においてグアム移転経費が国防総省の当初見積もりを大幅に超過することが指摘されると、予算編成におけるその後の議論にも少なからぬ影響を与えるようになっていった⁵⁶。

2011年度予算における大幅削減に続き、2012年度国防予算権限法においては、在沖海兵隊のグアム移転に係る予算の執行が凍結されることとなった。予算凍結に

⁵⁴ Carl Levin (Senate, Michigan-D, Chairman of the Senate Armed Services Committee), "Department of the Navy, Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2012 and the Future Years Defense Program," Hearings before the Committee on Armed Services, United States Senate, 112th Congress, 1st Session, March 8, 2011.

⁵⁵ 3名の上院議員による声明については、たとえば以下を参照。"Senators Levin, McCain, Webb Call for Re-Examination of Military Basing Plans in East Asia: Warn Present Realignment Plans Are Unrealistic, Unworkable, and Unaffordable," John McCain's Web, May 11, 2011, <http://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm/press-releases?ID=e00453cd-c883-65d2-f9c3-489463b38af1>.

⁵⁶ GAO, *Military Buildup on Guam: Costs and Challenges in Meeting Construction Timelines*, GAO-11-459R, June 27, 2011, <http://www.gao.gov/products/GAO-11-459R>.

あたり両院協議会は、グアムが米国の安全保障枠組みにおいて引き続き戦略的価値の高い要素となることを確認する一方、必要な施設やインフラ建設に関する十分な情報が依然として提出されていないこと、また、日本政府による FRF の建設に「具体的な進展」がみられないことで、迅速な軍事力の再編に係るリスクが高まっている状況を改めて問題視した。このような認識の下、国防長官による費用、スケジュールを含むマスタープランの提出や FRF の建設に関する「具体的な進展」を証明することなどが予算執行の条件として記載されることとなった⁵⁷。

このように、普天間飛行場移設の停滞は、米国の軍事戦略だけでなく、グアムへの移設予算や地元のインフラ問題に対しても大きな影響を与えるものとみられるようになった。2008 年以降に悪化し続けた財政の問題は、米国が普天間—グアムパッケージの履行停滞に伴うこれらのリスクとコストを許容する余地を大きく狭めたという位置づけになる。

第 4 節 切り離しによるグアム移転の加速

前節までにみてきたように、アジア太平洋におけるグアムの戦略的価値が高まるにつれ、それとともに軍事施設の増強に伴うインフラ整備の問題が取り上げられるようになった。また、インフラ問題は軍事的文脈だけでなく、民生面での効用を含めて議論されることとなった。その一方で、リーマンショックの発生後に国防予算に対する財政制約が強まる中、グアム移転の問題は、移設の費用対効果の面からも厳しく条件づけられるようになっていった。グアムの増強には、米国側においても多くの戦略的、政治的利害が絡むようになったと言えよう。

そのような中、2012 年 2 月に海兵隊のグアム移転と普天間飛行場の移設のパッケージが見直され、両者を再び切り離すことが発表された。グアムの価値が高まり、また、利害が多角化するにつれ、普天間飛行場の移設停滞がグアム移転の足かせとなることが、戦略的合理性の面からも、財政制約やインフラ整備を含む米国内政上の事情からも、許容しえないものとなっていったことは推測できよう。とはいえ、沖縄の戦略的価値は低下したわけではなく、沖縄における政治的受容性の問題が解決したわけでもなかった。では、このように状況が変化する中で打ち出された切り離しの政策論理とは、具体的にどのようなものだったのだろうか。

⁵⁷ House of Representatives, *NDAA for FY 2012, Conference Report*, December 12, 2011, pp. 373-374, 758.

1. リバランス戦略における切り離しの意味

軍事戦略の面では、切り離しは米国がアジア太平洋重視の方向へと舵を切ったことと関係している。2012年1月には防衛戦略指針（Defense Strategic Guidance: DSG）が発表され、そこでアジア太平洋地域へのリバランスが明記された⁵⁸。また同月に「国防予算の優先順位と選択（Defense Budget Priorities and Choices: DBPC）」が発表され、アジア太平洋地域へのリバランスに向けた取り組みを、兵力構成や予算措置のうえでも優先させていくことが明らかにされている⁵⁹。こうした中、米国内では新たな兵力配置のコンセプトとして、「分散配置（Distributed Laydown）」の方針が打ち出されるようになっていた。それは、アジア太平洋地域において、より「地理的に分散され、作戦上の柔軟性を備え、政治的に持続可能な（geographically distributed, operationally resilient, and politically sustainable）」兵力配置を目指すものであった⁶⁰。リバランスが進められる中、国防総省や国務省からは、グアムの戦略的ハブ（strategic hub）としての価値がますます高まっているとの主張が繰り返しなされた。

リバランス戦略の中で兵力の分散配置が前面に打ち出されたことにより、普天間飛行場と海兵隊グアム移転の切り離しは、米国が北東アジアにおける海兵隊の再編を進めることを可能にするという点で重要な意味を持つものとされた。ロビンは、切り離しに係る日米の共同声明を受け、米国が「地理的に分散され、作戦上の柔軟性を備え、政治的に持続可能な」米軍の展開を目指すことを確認している。ここでは、「日本はこのようなイニシアティブを歓迎」しており、これに基づいてグアムを戦略的ハブとして発展させ、沖縄における再配置を含めて海兵隊のプレゼンスを維持していく作業が、同盟によるアジア太平洋戦略において重要な地位を占めるとの認識が示された。ロビンによれば、日米はこのような文脈において2006年ロードマップの修正について議論し、両案件の切り離しを提案するという結論に至ったという⁶¹。

⁵⁸ Department of Defense, *Sustaining U.S. Global Leadership: Priorities for the 21st Century Defense*, January, 2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Strategic_Guidance.pdf.

⁵⁹ Department of Defense, *Defense Budget Priorities and Choices*, January 2012, http://www.defense.gov/news/Defense_Budget_Priorities.pdf.

⁶⁰ Joseph F. Dunford Jr. (Assistant Commandant, U. S. Marine Corps), “The Current Readiness of U. S. Forces,” Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2013 and the Future Years Defense Program, Hearing before the Committee on Armed Services, United States Senate, 112th Congress, 2nd Session, May 10, 2012.

⁶¹ Dorothy Robyn, “Military Construction, Environmental, and Base Closure Programs,” Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2013 and the Future Years Defense Program, Subcommittee on Readiness and Management Support of the Committee on Armed Services, United States Senate, 112th Congress, 2nd Session, March 21, 2012.

それと同時に、グアムのインフラ問題もまた、このような文脈でなお強調されるものとなっていた。2013年度予算には、引き続き海兵隊のグアム移転経費が盛り込まれたが、そこには1億3,940万ドルのグアム民生インフラに対する投資も含むこととされた。これは、上下水道の整備や浄化施設の改良、下水くみ上げ施設の予備電源等への投資を含むものとなるという⁶²。むろん、それには費用の問題が大きなネックとなるが、そのような計画を実施するにあたって日本による負担を評価する向きも見られる。ロックリア (Samuel Locklear) 太平洋軍司令官は、日本によるグアム移転費用の抛出について、「米国領土における軍事施設に投資するという前例のない動き」と位置づけつつ、こうした決定に伴う日本国内の論争の存在を意識しながらも積極的な評価を与えている⁶³。これらのことは、切り離しの決定に際して米国側では戦略的合理性のみならず、財政負担の問題やグアムにおけるインフラ整備問題への影響も考慮されていたことを示唆していると言えよう。

2. 議会による切り離しの容認

このような状況の中でなされた切り離しの決定は、しかし、沖縄の戦略的重要性が低下したことを意味するわけではなかった。沖縄における普天間飛行場の移設問題は、依然として東アジア地域の安全と即応体制の維持において重要な要素となっており、日米間で解決すべき問題として積極的に取り組んでいくものとされた。国防総省は沖縄について、引き続き米軍の影響を緩和していくことの重要性を主張しつつ、日米の安全と軍事的即応性を確保するためにFRFへの投資を実施することが不可欠となるとの見解を示している⁶⁴。普天間飛行場の辺野古移設が完全に実現すれば、同盟強化と作戦能力の向上につながるのみならず、沖縄の人々への基地負担を大幅に軽減することにもつながるという議論の構図は、切り離しの決定後においても変わっていない。この問題を解決するために、日本政府に対してロードマップの着実な履行を求めることも繰り返し強調されていた。つまり、切り離しの決定は沖縄以外のアジア太平洋戦略を整理し、グアム現地の要請にも対応するものであったが、沖縄がアジア太平洋戦略の重要なピースとして位置づけられたままとされている以上、戦略的な解決策としては不十分なものであった。特に、FRFの建設を結局

⁶² Ibid.

⁶³ Samuel J. Locklear III (Commander of U.S. Pacific Command, U.S. Navy), “Nominations of Adm. Samuel J. Locklear III, U.S. Navy, for Reappointment to the Grade of Admiral and to be Commander, U.S. Pacific Command; and LTG Thomas P. Bostick, USA, for Reappointment to the Grade of Lieutenant General and to be Chief of Engineers / Commanding General, U.S. Army Corps of Engineers,” Nominations before the Senate Armed Services Committee, 112th Congress, 2nd Session, February 9, 2012.

⁶⁴ Dorothy Robyn, “Military Construction, Environmental, and Base Closure Programs,” March 21, 2012.

は日本政府の国内マネジメントにゆだねているという点で、切り離しは実現可能性の問題に具体的な解答を与えるものとはなっていなかったのである。

議会は、切り離しによるプロジェクト自体の前進には一定程度の評価を与えつつも、それを前年までに展開した批判への回答としては不十分なものと考えていた。レヴィンは、北朝鮮の指導者交代や中国の台頭といった従来型の脅威の問題だけでなく、大量破壊兵器の拡散や暴力的な原理主義者への対抗、HADR 任務、シーレーン防衛の問題などにも触れ、太平洋軍が対応すべき課題の重要性を示唆したうえで、アジア太平洋地域におけるリバランスや軍事的プレゼンスの再編を戦略的な文脈だけでなく、持続性の観点からも重視した。同時に、レヴィンは沖縄の海兵隊再編問題についても、マケイン、ウェッブとともに戦略目標の達成という観点だけでなく、財政的、政治的、外交的現実を見据えた現行計画の変更を求めてきたことを再確認している。そのうえで、レヴィンは日米の計画見直しを歓迎しているとしながらも、キャンプ・シュワブにおける FRF の建設はすでに不可能なものとなっており、この点についての再考がみられないがゆえに案としては不十分であるとの認識を示した⁶⁵。また、マケインはグアム移転経費の「劇的な超過」についても議会に依然として大きな懸念が存在することを指摘し、この問題への対処を国防総省と軍に求めている⁶⁶。

このように、議会では在沖海兵隊のグアム移転と普天間飛行場移設の問題について、その実現可能性には慎重な態度をとり続ける一方、それと同時に戦略的合理性の面からも、地元のインフラ整備という観点からも、そして強い財政制約の中で効率的にこれらの問題に配慮した政策を打ち出すという点においても、堅実かつ早急に実施することが重要との認識を強めていた。その意味では、行政府による切り離しの決定は、部分的には議会の思惑と重なっていたということもできるのかもしれない。

2013 年度国防予算権限法案は、レヴィンらのこのような認識を委員会の決定として反映したものとなった。同法案においてはグアムの基地整備に関連する一部費用が計上されたほかは、依然として移転費用の執行条件に国防長官や太平洋軍による情報提供が盛り込まれるなど、前年度までの基本路線は維持されることとなった。その意味では、グアムの移設費用見積もりをめぐる懸念が払底されたわけではなかったが、その一方で、前年度までの予算権限法に記載されていた普天間飛行場の

⁶⁵ Carl Levin, "U.S. Pacific Command and U.S. Transportation Command," Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2013 and the Future Years Defense Program, Hearing before the Committee on Armed Services, United States Senate, 112th Congress, 2nd Session, February 28, 2012.

⁶⁶ John S. McCain III (Senate, Arizona-R), "Department of the Navy," Department of Defense Authorization for Appropriations for Fiscal Year 2013 and the Future Years Defense Program, Hearing before the Committee on Armed Services, United States Senate, 112th Congress, 2nd Session, March 15, 2012.

移設に関する「具体的な進展」の提示という条件は削除されることとなった⁶⁷。このことは、普天間飛行場の移設と在沖海兵隊のグアム移転のパッケージが、予算法案上も解消されたことを意味する。

この過程をまとめるならば、切り離しは軍事戦略と米国内政のそれぞれに係る要素の複合ないしその連鎖によって規定された、ということになる。戦略的文脈では、リバランスに際して III MEF を含む米軍の分散配置が重視されるようになり、そのためにグアム拠点の整備が必要になると位置づけられるようになった。実際、2014 年度予算の策定に際して国防総省から発表された DBPC に見られるように、切り離し後にはアジア太平洋戦略においてグアムが占める重要性がますます高く見積もられるようになり、それに向けた予算配分の重点化方針も示されるようになっている⁶⁸。

東アジアにおける軍事的脅威の高まりは、このようなアジア太平洋地域における軍事力再編の誘因となったが、それを加速させたリバランス戦略は、財政的制約を背景とした資源再配分の取り組みでもあった。また、グアムにおいてかねてから存在していたインフラの不足問題は、グアムの増強計画が具体化したことで政策課題としてのプライオリティを高められていった。言い換えるならば、切り離しの決定を誘発したグアムの重要性は、戦略的合理性の観点を中心に、インフラ整備や財政圧力など、さまざまな非戦略的要因との組み合わせによって高まってきたのであり、必ずしもグアムと沖縄の価値を戦略的合理性の観点のみに基づいて計算した結果というだけではない、と理解するのが適切であろう。

3. 切り離し後の普天間飛行場移設問題

米国の立場からみれば、切り離しは戦略的合理性や内政上の観点から望ましい手続きであった、と理解できよう。しかしすでに述べたように、これはあくまでもグアムの価値が「相対的に」高まったことによって生じた帰結であり、直ちに沖縄をめぐる価値や問題意識自体が変化したことを意味するわけではなかった。戦略的な観点からは切り離し後も、「沖縄はその地政学的な位置ゆえに、日本の防衛だけでなく地域の平和と安全を維持するのに重要な役割を担う」のであり、「在沖米軍は

⁶⁷ House of Representatives, *NDAA for FY 2013, Conference Report*, December 18, 2012, pp. 523-524, 968-970.

⁶⁸ Department of Defense, *Defense Budget Priorities and Choices: Fiscal Year 2014*, April 2013, <http://www.defense.gov/pubs/DefenseBudgetPrioritiesChoicesFiscalYear2014.pdf>.

人道危機や自然災害を含め、当該地域における緊急事態に備える」ことが確認されており⁶⁹、戦略的合理性の観点から県内移設が望まれ続けている状況に変わりはない。

ただし、グアム移転とのパッケージが解消されたことは、沖縄における基地の政治的受容性の問題を解決する手段が切り離されたことをも意味していた。では、このことは、政治的受容性の問題が米国の政治過程に影響を与えなくなったということと同義なのであろうか。一方で、国防総省高官の発言に見られるように、日米両政府による切り離しの決定後も、普天間飛行場の移設は地元負担を軽減するために必要な手続きとして位置づけられ続けており、戦略的合理性だけでなく、政治的受容性の観点からも進めるべきものとして議論されている⁷⁰。しかし同時に、切り離しの決定によって FRF の建設がますます遅れるであろうとの認識は米国側にも存在していた。そのうえ、移設が前提となっていた普天間飛行場は適切な改修がなされておらず、それが米国側でも新たな懸念をもたらしている。切り離しの決定を反映させた 2013 年度国防予算権限法において、両院協議会では付随的に生じる普天間飛行場への懸念を次のように述べている。

・・・キャンプ・シュワブにおける FRF の建設について明確な計画や期限がなくなり、海兵隊は普天間飛行場、つまり人口密集地に深く入り込んだ航空基地での活動を継続することになる。普天間飛行場の施設やインフラは、最終的な閉鎖に鑑みて数年にわたり管理、修繕、改築が延期されてきたことで劣化している。両院協議会は、普天間飛行場の施設の安全を高めるような計画を立てることなく FRF の建設をさらに遅らせるような決定がなされ、海兵隊やその家族、そして地元の人々のリスクを高めるような事態を懸念している⁷¹。

両院協議会はこのような認識に基づき、代替案が出てくるまでの間、普天間飛行場の施設を管理、修繕するための投資の必要性を示唆している。このような問題意識の提示は、政治的受容性の観点から見れば、切り離しが米国にとって両義的な措置でもあったことを示しているのであろう。地元の安全に配慮する形で提起された上記のような案に対しては、基地の固定化を促す措置という反論がそれ以前からな

⁶⁹ Joseph Y. Yun (Acting Assistant Secretary of State, Bureau of East Asian and Pacific Affairs), “Rebalance to Asia II: Security and Defense; Cooperation and Challenges,” Hearing before the Subcommittee on East Asian and Pacific Affairs of the Committee on Foreign Relations, United States Senate, 113th Congress, 1st Session, April 25, 2013.

⁷⁰ David F. Helvey (Acting Deputy Assistant Secretary of Defense for East Asia), “United States Force Posture in the United States Pacific Command Area of Responsibility,” Hearing before the Subcommittee on Readiness of the Committee on Armed Services, House of Representatives, 112th Congress, 2nd Session, August 1, 2012.

⁷¹ House of Representatives, *NDAA for FY 2013, Conference Report*, December 18, 2012, p. 970.

されており、沖縄だけでなく、日本政府レベルでも必ずしも政治的受容性の問題を解決するものとは見られていないようである⁷²。

むろん、これまでに明らかにしてきたように、政治的受容性の問題をめぐるこのような政策論理の構図自体は切り離しによってはじめて出てきたというわけではない。地元負担の完全な解消を意味する県外（国外）移設論がしばしば展開される沖縄の声に対して、米国にとって政治的受容性の問題に対する解は地元の「負担削減（reduce）」であり、米国側の政策論理においては SACO 最終報告から現在に至るまで、一貫して移設計画が政治的受容性の問題に配慮したものとなっているとの認識が前面に打ち出されてきた。普天間飛行場の政治的受容性をめぐる切り離し後の議論もまた、このような構図を大きく逸脱するものではない。政治的受容性をめぐる米国側の政策論理と沖縄の主張（あるいは基地について反対派が一貫して提起する主張）との間のズレは解消されないまま、米国は普天間飛行場をめぐる政治的受容性の問題について個別的な対処を迫られることとなったのである。

おわりに

本章では、米国が 2000 年代以降、いかにして普天間飛行場の沖縄県内移設の論理を組み立て、そこに海兵隊のグアム移転を関連づけていったのか、また、いったんはパッケージ化されたこれら 2 つの案件がなぜ再び切り離されることになったのかを、基地をめぐる米国内の政策論理の変化を追うことで検討した。その際、先行研究でも主題とされることの多い国際システムレベルの戦略的合理性と基地受け入れ国における政治的受容性との関係に着目しつつ、それに加えてしばしば見落とされがちな米国側の内政に係る要因の影響を拾い上げ、それらが絡み合うことで基地移設の政策論理が形成されていることを明らかにしてきた。本章の結論は、大きく次の二点に集約することができよう。

第一に、2000 年代の米国の基地政策をめぐる基本的な政策論理は、戦略的合理性と政治的受容性のバランスに大きく左右されており、その構図自体は状況が大きく変化する中でも動きにくい、ということができる。もとより、SACO 最終報告までの経緯が示すように、普天間飛行場の移設計画は、政治的受容性の問題が前景化したことによってあらわれたものであった。しかしその後、米国でグアムを中心とするアジア太平洋戦略の再編が検討されると、軍事戦略の文脈で普天間飛行場の移設や海兵隊のグアム移転、そしてこれらのパッケージ化が議論されるようになった。

⁷² 朝日新聞電子版、2012 年 4 月 5 日、
<http://www.asahi.com/special/futenma/TKY201204040928.html>。

この背景には周知のとおり、中国の台頭や北朝鮮の動きなど、東アジア地域における軍事的環境の変化が存在した。普天間飛行場の移設と海兵隊のグアム移転問題をパッケージとして実施することは、脅威への対処と政治的受容性の問題を同時に、かつ早急に解決することを狙うものであったと言えよう。

ところが、当初の想定とは裏腹に、沖縄における政治的受容性の問題は、むしろパッケージの実施を困難にするような状況を生み出した。グアムの戦略的重要性が高まる中、普天間の移設問題がボトルネックとなって再編が停滞することは、アジア太平洋戦略全体から見て好ましいことではなかった。このような事情の中で、米国の戦略的合理性という観点からは、再び両案件を切り離すことによってグアムの増強を先行させることが求められたと理解することができるだろう。

第二に、こうした基地移設問題のパッケージ化と切り離しの経緯には、米国内政治上の要因も少なからず影響しているということである。特に切り離しの政策論理においては財政制約とグアムのインフラ整備問題に係る議論が表面にあらわれていた。財政面では、しばしば指摘されるように、日本が支出する HNS は以前から米国側でも海外展開における利点として重視されていた。それに加えて、グアム移転経費の負担分担が日米間で行われることとなり、その価値は緊縮財政下で大きく高まっていった。さらに財政制約の下で限られた資源をいかに再配分するかが問題となる中、アジア太平洋地域へのリバランス戦略が提唱され、グアムを中心とする戦力の再編が重要な政策課題として前景化するようになった。言い換えるならば、海兵隊のグアム移転を加速させることへの動機は、戦略的合理性だけでなく、財政制約への対処という文脈によっても高められたのである。ただしこの点については、米国が予算執行制限の解除を含めてグアム移転に必要な措置を適切に取らない場合、日本側の移設に向けた取り組みを期待することもできなくなるという懸念の下、日米双方の負担分担という文脈で、日本だけでなく米国内においてもグアム移転経費の凍結解除を求める理由となっていることには留意する必要がある⁷³。

さらにパッケージの成立以降、米国にとってのグアムの意味合いが軍事戦略的な側面だけでなく、インフラ整備の必要性という面からも変化していったことが、切り離しによるグアムへの先行移転の動機を形成する一因となった。グアムにおけるインフラ整備への要請は、一方で軍事力増強に際しての必要条件として高まっていたが、それに呼応する形で、グアムの側からもインフラ整備という政治課題が軍事力増強のための措置と結びつけられていった。こうした課題は、国防総省や議会の議論でも取り上げられるものとなり、グアム増強計画の着実な実施は、地元の民生を向上させるという面からも重視されるようになったのである。

⁷³ David F. Helvey, "United States Force Posture in the United States Pacific Command Area of Responsibility," August 1, 2012.

以上のように、2000年代に展開した普天間飛行場の移設と在沖海兵隊のグアム移転のパッケージ化、そしてその後の切り離しに至る過程は、戦略的合理性、政治的受容性のバランスだけでなく、財政制約やインフラ整備問題といった米国内政上の要因の組み合わせによってはじめて理解することができるものである。と同時に、これまでの議論が示すように、これらの要因は必ずしも独立してパッケージの成立と切り離しの経緯を規定しているだけでなく、部分的に複合し、連鎖することによって政策論理を形成していることも、最後に指摘しておかなければならないだろう。

終章

基地システムの変容と「部分」としての沖縄 —米国の政治過程から見た在沖海兵隊問題の構造とその規定メカニズム—

齊藤 孝祐

本報告書は、沖縄が抱える問題としての海兵隊ないし米軍基地の諸相に空間的・地理的な「横軸」を通すことで、その相対化を狙うものであった。ここで言う「横軸」の設定による相対化とは、在沖海兵隊の問題を本土基地やアジア太平洋地域における他の前方展開基地との関係から読み解く作業であり、また同時に、分析視角を米国の政治過程にスライドさせることで問題の構造を別の角度から浮き彫りにするものでもあった。つまり本報告書では、基地システム全体に占める沖縄という「部分」の意味合いが複数の視点から相対化されており、その結果得られた知見はやや複雑なものとなっている。それをあえて、本報告書の枠組みである戦略的合理性、政治的受容性、財政制約の三点に集約させるならば、以下のようにまとめることができよう。

第1部は、在沖海兵隊政策をめぐる第一の大きな転換点として、ベトナム戦争終盤以降の基地再編計画に焦点を当てるものであった。第1章は、特に1968-69年に生じた日本本土と沖縄の基地の関係性を再検討することで、この時期になぜ現在まで続く普天間飛行場問題の構造が形成されたのかを解き明かしたものである。60年代末に検討された一連の基地再編計画は、当時の米国が直面していた財政制約と本土基地をめぐる政治的受容性の低下に対処する手段として、普天間飛行場の閉鎖と在沖海兵隊の撤退を視野に入れたものとなっていた。しかし69年以降、やはり本土における基地の政治的受容性の低下が進んだことに加え、軍から戦略的合理性に基づく計画修正の要求が出されたことによって、今度はそれまで限定的な役割を担うにとどまっていた普天間飛行場の機能を強化する形で、基地システム全体の整理・縮小が進められることとなった。

この経緯は、現在に至る在沖海兵隊問題の構造が、「ポスト・ベトナム」戦略が大きな問題となる以前から、非戦略的な諸問題への対応という文脈で成立していたことを示している。そしてそれは、沖縄の基地問題をめぐる政策が閉じたイシューとしてではなく、少なくとも本土基地システムの価値との相対的な比較考量を経たうえで、それらを含む総体的な判断として決定されたがゆえに生じた帰結であった。

すなわち、沖縄における基地の政治的受容性の存在は米国側でも常に認識されていたが、それは戦略的合理性に基づく基地システム全体の機能維持という目的の下、本土基地をめぐる政治的受容性問題との関係においてその意味合いを変化させていった、ということである。

第2章はこのような議論を踏まえつつ、さらに分析対象となる基地システムの射程を日本国外に拡大し、「ポスト・ベトナム」戦略が問題となった1970年代に米国で生じた在比米軍の撤退をめぐる議論を整理している。フィリピンの基地政策をめぐる米国内で戦わされた一連の議論は、在外基地の設置（維持）と撤退（縮小）をめぐる基本的な政策論理が、当該地域が本質的に備えている軍事的、政治的価値によってだけでなく、国際安全保障環境の変化に伴って揺れ動く他の前方展開基地との間でなされる相対的な価値判断、およびそれを反映した基地システム全体の総合的な機能評価によって決まることを示唆している。このことは、第1章で見た本土－沖縄間における戦略的、政治的価値の調整手続きが、他の在外基地との間でも起こりうることを示すものであると言えよう。

第2部では冷戦後、特に在沖海兵隊をめぐる第二の大きな転換点として1995年のSACO合意以降の展開に焦点を当て、そこにみられる政策変化および継続のメカニズムを、やはり沖縄の外部との関係性から解き明かそうとするものであった。第3章はその前段として、米国知識人によるSACO合意以降の在沖海兵隊の機能や意味をめぐる一連の議論を整理している。ここでの議論が示唆するように、基地問題への考え方は、想定される因果連鎖や脅威の動向をめぐる認識の多様性、あるいは軍事的考慮の優先度の差を反映して米国内においても多岐にわたるものとなる。むしろ、これらの多様な見解が常に公式の政策に反映されとは限らない。しかし、少なくとも米国の知的コミュニティにおいてはこうしたさまざまな見解が成立する可能性が常に存在すること、そしてそのような在野の知識人が、政権交代等の機会に臨んでしばしば政策に影響を及ぼす立場をとりうることは、常に念頭に置くべき米国政治の特徴であると言えよう。

米国の知識人の間でみられるこのような見解の多様性は、冷戦後に生じた戦略的合理性という思考枠組みのたわみと、その結果としてますます介在の余地を強める米国内要因ともあいまって、基地をめぐる政策論理がより多元的に形成されうることを示しているのかもしれない。第4章で明らかにした2000年代の基地再編をめぐる一連の経緯において、それは一方で米国内政上のさまざまな問題が軍事戦略上の要請に影響を与える形で、他方では行政府の計画に対する議会の介入という形であらわれた。普天間飛行場の移設と在沖海兵隊のグアム移転という二つの案件のパッケージ化は、日米両政府および沖縄間で行われた基地の政治的受容性をめぐる調整およびその履行のプロセスであり、その背景には沖縄およびアジア太平洋地域全体

でいかにして米国の軍事的プレゼンスを維持し続けるのか、という問題が設定されていた。その意味では、この取り組みもまた一義的には戦略的合理性と政治的受容性の間のバランスをめぐるものであった。しかし、その切り離しに際しては、アジア太平洋地域の安全保障に関する戦略的判断のみならず、米国における財政制約とグアムにおけるインフラ整備問題という、すぐれて国内政治的な問題が基地システム全体に係る計画と履行の動機に影響を与えていたのである。

各章の議論に関するこれらのまとめを踏まえて、本報告書が提示する結論は次の二点に集約することができる。第一に、在沖海兵隊の駐留をめぐる一連の議論と、そこにみられる問題の構造は、その成立・固定化がみられた 1960 年代末から現在に至るまで、おそらくそれほど大きく変化したわけではないという点である。第 1 章でも指摘されているように、1960 年代末の日本における基地再編プロセスは、政治的受容性の調整の結果として捉えられるという。そしてそこには、米国が自身の認識する戦略的合理性に照らし合わせて、日本に基地を維持し続けることの重要性を見出しているという前提が存在する。翻って 2000 年代の基地再編をめぐる経緯に目を向けると、そこには同様に、政治的受容性の低下に対応しつつも、いかにして米国のアジア太平洋戦略を実現していくか、という議論が根底にある。とすれば、基地の政治的受容性を調整する試みは、程度の差こそあれ、また形を変えつつ、米国の在外基地政策に繰り返し現れるものなのかもしれない。

第二に、しかし、このような基地システムをめぐる戦略的合理性と政治的受容性のバランスやそのあらわれ方は、必ずしもこれら 2 つに還元可能な論理によって規定されているわけではない。特に米国において、本報告書が取り上げた財政制約の問題は、しばしばこのバランスの見直しを迫るトリガーとして、そして再検討された戦略や政治的受容性の調整手続きの履行を規定する装置として作用する。財政制約は、戦略や政治の問題を解決するためにとりうる手段の幅を規定することで、また、それ自体が問題として認識されることによって、基地問題の様相を規定してきた。その帰結が、1 つに 1960 年代末に生じた本土基地システムの再編計画の検討であり、また、2000 年代に生じた二つの移転案のパッケージ化と切り離しの決定だったのである。

以上、本報告書が従来の研究群や政治的言説に対して通そうとした「横軸」とは、多様な視点の存在ゆえに一義的には決まりがたい各要因の意味合いを歴史的、政策的文脈に留意しつつ明らかにするものであり、同時にそれにもかかわらず通底する問題の構造を浮き彫りにするものであった。ただし、本報告書の問題意識である相対化という観点からすれば、基地システムの様相がすべてこれら 3 つの要因によって説明されるわけではないということも重要な示唆となろう。確かに、本報告書で明らかにしてきたように、また、先行研究においてもしばしば重視されるように、

戦略的合理性と政治的受容性の問題が基地システムに与える影響は極めて大きく、また、米国の政治過程においてそこに財政制約の問題が強く介在してくることは論をまたない。しかし、基地システムそれ自体がより大きな国際システムに包含され、さらに複数国の国内政治制度との関係の中で成り立つ以上、上記の 3 要素以外のものが影響してくる可能性は常に否定されない。米国の政治過程において意識されるそれは、本報告書の議論で言えば、たとえば二国間関係そのものの円滑化や基地接受国における人権状況の改善といったより広い射程から実現すべき外交的価値の問題であり、あるいは米国本土における内政事情でもある。

本報告書が示したこのような相対化の視点は、多様なアクターがかかわる在沖海兵隊問題の様相を分析するためのツールとして、学術面、政策面の双方において重要なものとなろう。そしてその重要性は、戦力の分散配置を主要なコンセプトの 1 つに掲げる現在の米国のアジア太平洋戦略の趨勢を読み解くうえで、また、その中で沖縄が直面する問題を理解するにあたって、ますます高まっていくのではないだろうか。

略語一覧

ANZUS : Australia, New Zealand, United States Security Treaty 太平洋安全保障条約

ASEAN : Association of South - East Asian Nations 東南アジア諸国連合

ASW : Anti-Submarine Warfare 対潜水艦戦闘

BUR : Bottom-Up Review ボトムアップレビュー

CINCPAC : Commander in Chief, U.S. Pacific Command 太平洋軍司令官

CJCS : Chairman of the Joint Chiefs of Staff 統合参謀本部議長

CRS : Congressional Research Service 議会調査局

CSIS : Center for Strategic and International Studies 戦略国際問題研究所

DBPC : Defense Budget Priorities and Choices 国防予算の優先順位と選択

DOB : Dispersed Operating Base 分散作戦基地

DPRI : Defense Policy Review Initiative 防衛政策見直し協議

DSG : Defense Strategic Guidance 防衛戦略指針

EASR : East Asia Strategy Report 東アジア戦略報告

EPA : Environmental Protection Agency 環境保護局

FMF : Fleet Marine Forces 艦隊海兵軍

FRF : Futenma Replacement Facility 普天間飛行場代替施設

FY : Fiscal Year 予算年度

GAO : Government Accountability Office 政府監査院

GHQ : General Headquarters 連合軍最高司令官総司令部

HA/DR : Humanitarian Assistance / Disaster Relief 人道支援・災害救援

HNS : Host Nation Support ホストネーションサポート

IRBM : intermediate-range ballistic missile 中距離弾道ミサイル

JCS : Joint Chiefs of Staff 統合参謀本部

LAAM : light anti-aircraft missile 軽対航空誘導弾

MAB : Marine Amphibious Brigade 水陸両用旅団

MAGTF : Marine Air-Ground Task Force 海兵空陸任務部隊

MEU : Marine Expeditionary Unit 海兵遠征部隊

MRBM : medium-range ballistic missile 準中距離弾道ミサイル

NATO : North Atlantic Treaty Organization 北大西洋条約機構

NDAA : National Defense Authorization Act 国防予算権限法

NPT : Non Proliferation Treaty 核拡散防止条約

NSC : National Security Council 国家安全保障会議
NSDM : National Security Decision Memorandum 国家安全保障決定覚書
NSSM : National Security Study Memorandum 国家安全保障検討覚書
OSD : Office of the Secretary of Defense 国防長官室
PDM : Presidential Directive Memorandum 大統領指令覚書
PRM : Presidential Review Memorandum 大統領検討覚書
QDR : Quadrennial Defense Review 四年ごとの国防見直し
RLT : Regimental Landing Team 連隊上陸戦闘チーム
SACO : Special Action Committee on Okinawa 沖縄に関する特別行動委員会
SCC : Security Consultative Committee 日米安全保障協議委員会
SEATO : Southeast Asia Treaty Organization 東南アジア条約機構
SoD : Secretary of Defense 国防長官
SoS : Secretary of State 国務長官
SSC : Security Sub-Committee 日米安全保障高級事務レベル協議
USFJ : United States Forces Japan 在日米軍
III MEF : III Marine Expeditionary Force 第三海兵遠征軍

執筆者一覧

川名 晋史 (かわな しんじ) 担当： 序章、第1章

博士(国際政治学)

近畿大学法学部講師。青山学院大学大学院国際政治経済学研究科博士後期課程修了。(財)平和・安全保障研究所研究員を経て、現職。

近著に、『基地の政治学—戦後米国の海外基地拡大政策の起源』白桃書房、2012年(第24回国際安全保障学会最優秀出版奨励賞(佐伯喜一賞))。「在日米軍基地再編を巡る米国の認識とその過程—起点としての1968年」『国際安全保障』第42巻第3号、2014年12月、16-30頁。

齊藤 孝祐 (さいとう こうすけ) 担当： 第4章、終章

博士(国際政治経済学)

横浜国立大学研究推進機構特任講師。筑波大学大学院人文社会科学研究科国際政治経済学専攻修了。筑波大学人文社会系非常勤研究員を経て、現職。

近著に、「米国の安全保障政策における無人化兵器への取り組み—イノベーションの実行に伴う政策調整の諸問題」『国際安全保障』第42巻第2号、2014年9月、34-49頁。

“Politicization of Risk in Military Acquisition: A Case Study of the A-12 Program and its Termination,” *Inter Faculty*, Vol. 4, March 2013, pp. 75-94.

清水 文枝 (しみず あやえ) 担当： 第2章

(財)国際情勢研究所研究員。明治大学大学院政治経済学研究科政治学専攻博士後期課程在籍。明治大学政治経済学部助手を経て現職。

近著に、「アジア戦略の変容と同盟関係」『政治学研究論集』第39号、明治大学大学院、2014年2月、158-173頁。「在比米軍基地問題をめぐるアメリカの外交と同盟政策」『国際情勢紀要』第82号、2012年2月、115-130頁。

波照間 陽 (はてるま しの) 担当： 第3章

沖縄県知事公室地域安全政策課研究員。早稲田大学大学院アジア太平洋研究科博士後期課程在籍。(財)平和・安全保障研究所研究員を経て、現職。

近著に、「米比防衛強化協力協定の概要と締結の背景」『沖縄県危機管理・安全保障研究シリーズ』沖縄県知事公室地域安全政策課調査・研究班、2014年5月。「日本政府による海兵隊抑止議論の展開と沖縄」『琉球・沖縄研究』第4号、早稲田大学琉球・沖縄研究所、2013年3月、119-137頁。

平成 26 年度共同研究
「沖縄の海兵隊をめぐる米国の政治過程」

発行 平成 27 年 3 月

編集 沖縄県知事公室

地域安全政策課 調査・研究班

〒900 - 8570

沖縄県那覇市泉崎 1 丁目 2 番 2 号

電話 098 - 866 - 2565

- ※ 本書に掲載された論文などの内容は、全て執筆者の個人的見解であり、沖縄県および執筆者が所属する機関の公式的見解を示すものではありません。
- ※ 本書の一部を引用する場合には、必ず出所を明示してください。無断転載はお断りします。
- ※ 本書の内容は、もとなる調査研究が行われた当時のものです。

