

基地をめぐる政治

「グローバルな文脈での日本」
第6回 / 2014年6月6日

「グローバルな文脈での日本」第6回研究会は、「基地をめぐる政治」をテーマとして議論を行った。以下ではクーリー教授の報告をまとめる。

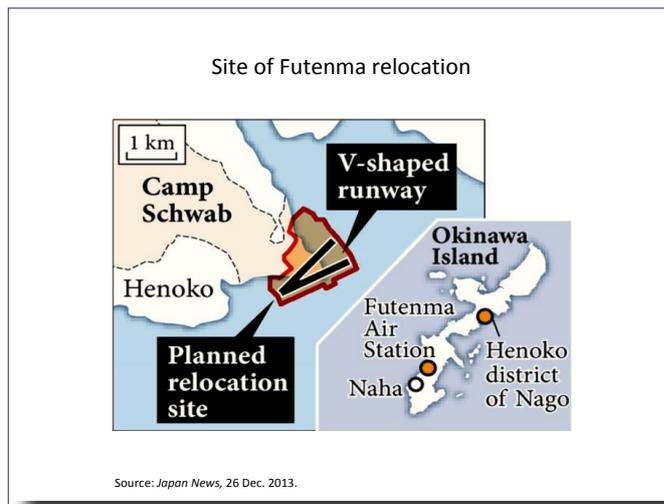
米国のアジア回帰政策の下での政治 沖縄の基地をめぐる三角関係の再考

——アレクサンダー・クーリー（コロンビア大学バーナード・カレッジ教授）

アレクサンダー・クーリー教授は在沖縄米軍基地をめぐる政治に関する報告を行い、次の3つの関連するテーマについて考察した。第一に、基地をめぐる関係あるいは「基地政治」についての日本と他国のケースの類似点と相違点、第二に、米軍、日本政府、沖縄県の地方自治体三者の関係（クーリー教授はこれを沖縄の独特な基地政治の三角関係と名付けている）、そして第三に、メディアと情報の流れのグローバル化である。メディアのグローバル化により、日米間の長年の懸案である普天間飛行場の辺野古岬沖への移転計画の実施がさらに複雑化していると考えられる。結論としてクーリー

教授は、米国の現在のリバランスあるいはアジア回帰政策の継続中は、日米同盟は強固であり続けるだろうが、米軍プレゼンスをめぐる沖縄の地方政治は、今後も日米両国の防衛関係者にとって難題を投げかけるだろうとの見解を示した。

海外の米軍基地をめぐる政治に関する学術研究の観点は、おおむね以下の3つの分析的区分に整理できる。第一の区分は、基地使用をめぐる関係を、より広範な同盟ダイナミクスと対外的安全保障課題の単なる関数としてみなす研究である。これらの研究は、地方政治はもちろん国内政治に対しても、随伴現象的な関心以上のものは示さない。第二の区分は様々



な学問領域を含むが、その中でも米国の基地ネットワークが「アメリカ帝国」を成立させている要因であるとするチャルマーズ・ジョンソンが最も影響力を持つ研究者であるといえるだろう。第三の区分は、クーリー教授自身も含まれるのだが、受入国の国内政治あるいは地方政治を考慮しなければ基地をめぐる政治は理解不能だと考える研究者によるものである(ケント・カルダー氏やアンドリュー・ヨー氏の研究もこの区分に含まれる代表的なものである)。地方政治や国内政治によって基地政治のすべてが説明できると主張するわけではないが、これらは様々な要素が絡み合った難しい問題の重要な部分を占めるのである。

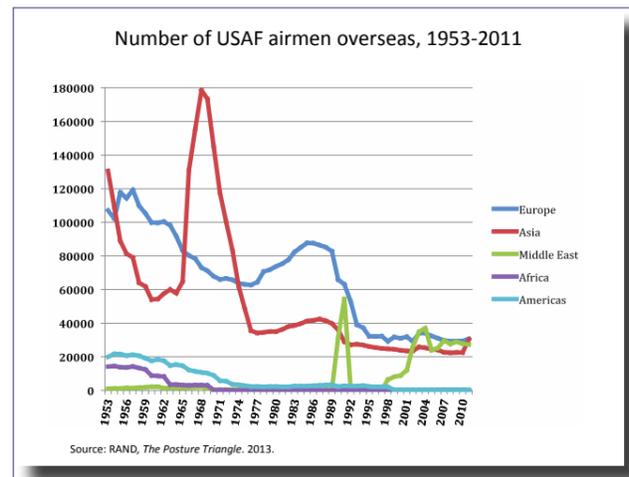
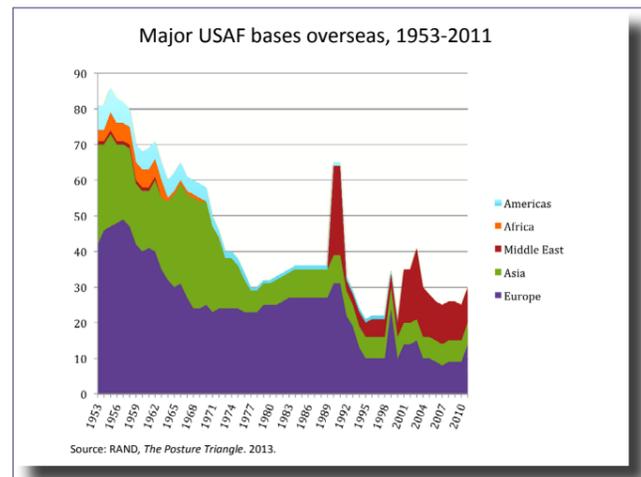
これらの三つの学術的観点それぞれから、日本における基地問題の様相が見えてくる。まず、在日米軍基地は、1960年に、当時外的脅威とみなされていた共産主義全般そして特にソ連への対処として結ばれた、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力および安全保障条約(いわゆる日米安全保障条約)の根幹を支えるものである。しかしながら同時に、米軍は沖縄を1952年から72年まで、事実上植民地として統治し、この間相当広範囲にわたる土地が接収された。1972年の沖縄返還までの間、米国は植民地支配を行ない、返還後はある種の植民地独立後の支配を行なったといえる。さらには、在沖縄米軍基地に関する取り決めはあらゆる側面において事実上、ある程度までは、複雑な市町村政、県政、そして国政の相互作用の影響を受けてきた。中央政府と沖縄県との関係は特に重要である。政策決定者も研究者も、日本における他の地域とは対照的に、沖縄では独特なダイナミクスと関係が米軍基地問題の特徴づけていることを十分に理解するこ

とが肝要である。在日米軍駐留に対する世論の支持は時代と共により大きくなってきたが、沖縄においてはいまだにこの問題は政治的に慎重な対応が求められるものであり、他とは明らかに異なる歴史を想起させる。

比較分析の観点からみると、在日米軍を取り巻く「基地をめぐる政治」問題は、他国のケースと重要な点で類似しているが、同時に相違点もみられる。在日米軍基地の目立った特徴は、その地位に関することである。米軍基地は、ヨーロッパでは受入国(イタリアとトルコの場合はNATO施設)の施設と指定されているのとは異なり、日本において基地は実際に米軍の施設である。これは、米国のリバランス政策の一環としてオーストラリアやフィリピンに新たに設立されている施設ともまた対照的である。これらは受入国の基地であり、米軍プレゼンスは単にローテーションによるものである。

もうひとつの特筆すべき点は、在日米軍駐留経費負担特別協定(2011-2015年)の取り決めのもと、在日米軍基地が、毎年20億ドルに上るどこよりも多額の駐留国受け入れ支援を受けている点である。米軍駐留経費に対する日本政府の直接的貢献であるこの資金は、日本人職員の労務費やリース、維持管理、公共料金、などの支払いに充てられている。日米地位協定については、活動家たちが不公平であると批判することがあるが、実際には極めて重要な側面についてはNATO地位協定と一致している。両者とも、責任分担、刑事裁判手続き、紛争解決手続きについて同等の取り決めがなされている。日米地位協定、とりわけ刑事裁判手続きの問題は、沖縄では日本の他の地域には見られないほど政治色が濃い。

在沖縄米軍基地を他のケースを分かち独特な性質は、その



三角政治関係であろう。基地取り決めというものはすべて、軍隊を送り込む国と受入国との関係をはらむものであるが、沖縄ではさらに、市町村レベルの自治体、すなわち三角形の第三番目の辺が関与することが独特である。沖縄の基地をめぐる政治を理解するためには、三角形のそれぞれの辺の間の関係を分析する必要がある。

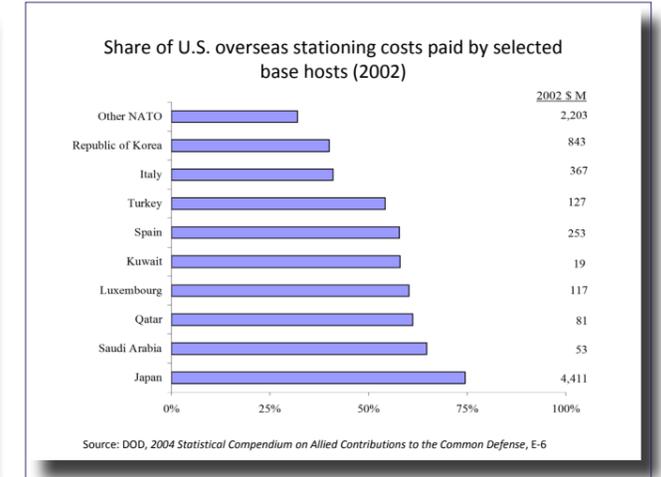
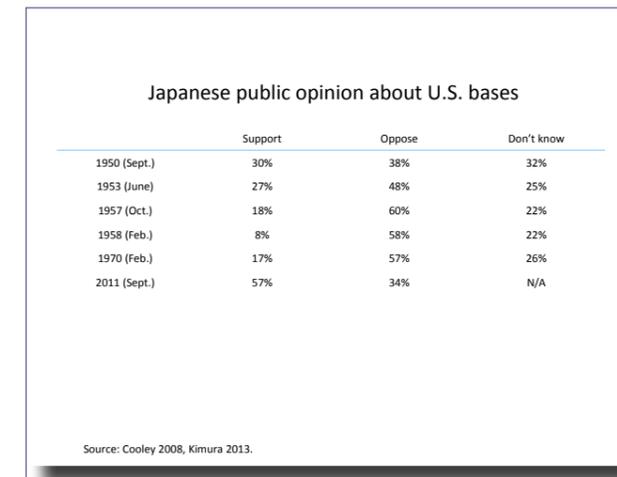
日米政府関係(三角形の第一辺)は、戦略策定や兵力構成、役割任務合意、費用分担、そして適切な場合は相互運用性の促進、といった公式の同盟管理にかかわる問題に焦点をあてている。これらは同盟国間の公式な外交安全保障協力という「ハイポリティクス」を構成している。三角関係の第二辺は、沖縄当局と米軍の関わりであり、ローカルな基地政治と呼ぶこともできよう。この関係における主要な課題は、地域コミュニティとの関係管理、SOFA条項の実施、基地関係の事象・危機対応、否定的な論調を持つ傾向にある地元のメディアとの関係管理である。最後に、第三辺を成す、日本の中央政府と沖縄当局の関係である。主要な問題は、基地関連の「思いやり予算」、公共事業支出、財政移転、地域政策、そして様々な歴史的・政治的に慎重な取り扱いを要する課題である(たとえば、過去には米国の領土であり、現在は日本の県であり、日本という国家における位置づけと役割を持つ、沖縄の政治的地位)。

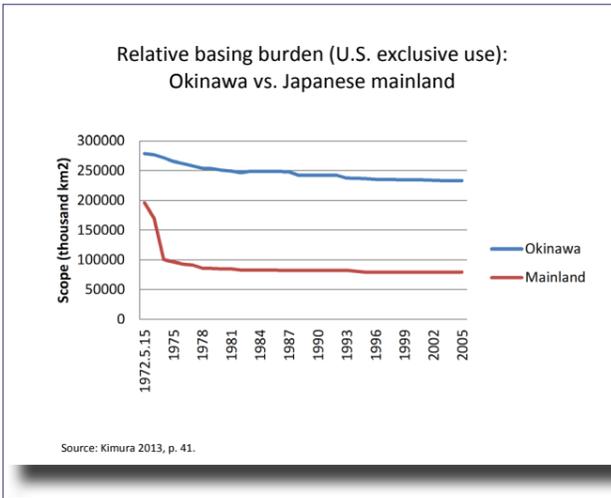
米軍基地から生じる政治的問題には、歴史に根差した不満と、基地関連の運用が地域コミュニティへ与える影響に対する懸念が混在している。多くの沖縄の人々が持つ一般的な不満は、沖縄県が在日米軍施設の74%を負担しているという不公平さに対するものである。基地の中には人口過密地域や都

市部に位置しているものもある。宜野湾市の中心部に位置する普天間飛行場が典型例である。騒音や環境被害への懸念もあり、NGOによる基地建設のジュゴンへの影響についての啓蒙活動などがみられる。基地関連の事故もまた、長年問題とされてきた。2004年に、普天間飛行場所属の輸送ヘリコプターが沖縄国際大学に墜落した際には、多くの住民が昔から抱えていた事故への恐怖が呼び起こされた。沖縄メディアは、事故調査に際して米軍当局が現場を封鎖したことを沖縄の主権の侵害であると伝えた。

米軍関係者による犯罪への関心も高い。沖縄における米軍関係者による犯罪の特質は、犯罪数の数え方に使われる手法によって違ってくる。沖縄県はこれを累積的に計算している。2011年に出されたプレスリリースによれば、1972年の返還後の米軍による犯罪件数は、567件の重大犯罪を含む5,733件にのぼる。米国側は過去数十年間、飲酒の厳格な制限や地域コミュニティとの関係促進といった特別な努力を払ってきており、基地内外での犯罪率は下降し、いまや沖縄県全体の平均的犯罪率をはるかに下回っていると主張する。2013年には、沖縄県における地位協定に定められている身分を有する人々(合計47,000名)が犯した犯罪は32件であり、これは過去10年の年平均である56件をはるかに下回っている。米国側の主張によれば、2006年以降の統計で、米軍関係者の数は沖縄県人口の約3%を占めているが、沖縄で発生した全ての犯罪に占める米軍関係者による犯罪率は1.3-1.5%である。

これらの長年変わらない基地をめぐる政治問題に加えて、グローバル化の過程がこの三角関係をさらに複雑化している。情報技術の発展により、沖縄の反軍・反基地を唱えるNGO





	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Incidents and accidents										
Emergency landing	51	53	47	57	25	32	22	8	6	8
Wild land fire	12	11	7	9	8	20	18	14	8	8
Water pollution (oil leak, etc.)	8	3	8	4	2	4	6	11	5	8
Others	32	22	15	23	23	19	26	26	34	38
Total	103	89	77	93	58	75	72	59	53	62
Criminal cases										
Robbery	41	48	23	28	21	27	14	17	32	13
Violent crime	11	11	12	7	10	2	5	13	11	2
Felony	2	7	1	2	3	6	7	3	2	4
Others	27	46	23	29	23	28	44	17	26	23
Total	81	112	59	66	57	63	70	50	71	42
Traffic accidents										
Fatal accidents	133	116	181	179	182	181	165	179	187	176

Source: Statistics Bureau, Okinawa Prefectural Government.

は、韓国など海外のNGOとネットワークを築き、集団的な国境を越えた米軍基地反対運動を形成することができるようになった。こうしたネットワークは、沖縄のNGOに問題提起するためのより広い国際的舞臺を与え、また、活動家たちがメディア戦略や運動戦術について意見交換する基盤を提供している。さらには、ソーシャルメディアや世界に向けて発信する新たなメディア（ロシア・トゥデイ、アルジャジーラ、CCTVなど）の誕生といったメディア自体のグローバル化により、こうした反基地運動が新たな情報発信の経路を得ることになった。事実、辺野古移転に反対するグループは、有力なニューヨーク・タイムズやワシントン・ポストのような米国紙に広告を出したり、オリバー・ストーンのような有名人を起用したりしている。最後に、東アジアにおける経済的・社会的ネットワークの成長は、日本の辺境ではなく、地域的なハブとしての沖縄を売り込む機会をもたらした。現在、沖縄における新たな独立派は一部県民の支持を得るにとどまっているが、その反基地の基本姿勢と沖縄アイデンティティの喚起は、住民に対するアピールを強めるかもしれない。

結論としてクーリー教授は、沖縄の「基地をめぐる政治」は、多くの複雑な歴史的、文化的、国内・国際政治的要素によって特徴づけられていると述べた。政策決定者の多くは、中国が領土権主張における攻撃的な姿勢を強めることで、日本の他の地域同様に沖縄においても米軍プレゼンス支持が後押しされるだろうと憶測する。だが実際のところ、地元の反応はより複雑なものである。米国のリバランス政策を背景とする基地関連問題と移転問題をうまく処理するためには、日米の政策決定者がともに、機微にわたる理解を持ちながら巧

みな広報活動を行うことが不可欠になる。

質疑応答のセッションは、沖縄における基地をめぐる政治における経済的要素の影響に関する質問で始まった。反実仮想ではあるが、もしも沖縄が経済的に豊かで中央政府からの補助金を必要としない自立した地域であったならば、状況は大きく異なっていただろうか。クーリー教授は、中央政府への依存が小さければ、沖縄はより大きな力を持っただろうと答えたうえで、次のような議論を展開した。しかしながら難題のいくつかは、沖縄の経済社会的な不平等からくるのではなく、問題の取扱いの不手際によるものである。たとえば、普天間の移転に関して、中央政府はもっと後になるまで複数の候補地を組上に載せておくことも出来たはずだが、早い時期にひとつの場所を約束してしまった。これにより、反対者が組織化する時間をより多く与えてしまったといえる。

第二の質問は、国境を超える基地運動に関するものであった。一地域の反基地運動が自然と、人々の注目を浴びようとするグローバルな運動を引き起こすとは考えにくいので、米国の利益に対抗するリーダーシップと資金提供が極めて重要である。たとえば中央アジアにおいて、そうした支援が行われたという証拠はあるだろうか。クーリー教授はこれに対し、中国が、反基地のコメントをネット上に発信する人たちに対して資金を提供した証拠があると答えた。また、ロシアがキルギスタンにおける反基地感情を焼き付けようとしたという証拠もある。しかしながら、中口は一般的に、市民社会を敵視していることでよく知られており、こうした国境を越えた政治ネットワークに力を与えることには慎重である。恐ら

く、国境を越えた米軍基地反対運動の発展におけるもっとも重要な要素は、技術的な変化である。2000年以前は、反対グループは本質的に一国単位で活動していた。しかしながら、通信技術とソーシャルメディアにより、国境を越えた基盤の調整が低コストで簡単にできるようになったのである。

第三の質問事項は、沖縄に独特な様々な問題、たとえば閉鎖された基地跡の土地の回復に関するものであった。クーリー教授は、この問題に関する比較研究は存在しないが、最も注目された例のひとつとしてスコットランドのホーリー・ロッホの例があると述べた。沖縄に独特なものとしてメディアを思いつく人が多いが、それは実は正しくない。沖縄メディアはこの問題に関心をもち集中的に追及しているが、これは他の国でも同じことである。この他、よく沖縄に独特な問題だと思われるのが中央政府による補償の支払いの水準である。確かに財政移転は絶対的には高い水準にある。しかしながら、沖縄はそもそも日本において所得水準が非常に低い地域であるため、米軍基地がなければ中央政府からの財政的支援が現在の水準と比べて著しく小さかったかどうかは判断が難しい。恐らく、日本における基地をめぐる政治における最も目立った特徴は、歴史に根差したものの、あるいは歴史的遺産であろう。

次に、政治的持続性に関する質問についての意見交換がなされた。ある参加者は、日本の安全保障上の役割の拡大により、沖縄が並外れた大きな負担を負いながら基地を受け入れなければならないという論理的根拠は弱まるであろうと指摘した。在日米軍基地が、ほかの国では通常見られない「米国の基地」としての地位を与えられていることもまた、日米地位協定の他の様々な家父長的で例外的な条項と同様に、ますます時代遅れで侮辱的なものとしてみられるようになるだろう。クーリー教授は、軍事的制約がより小さな「普通の国」になった日本よりも、現状のほうがより議論的になるだろうか、と日本側の参加者に問いを投げかけた。この問題についての参加者の合意は見られなかったが、これは日本でまだ明確に答えが出されていない問題であり、さらなる議論が必要であるとの点で一致した。

在沖縄米軍基地をめぐる政治に独特なものとして、ジェンダー問題の側面についての質問がなされた。クーリー教授は、キャサリン・ムン氏による在韓米軍基地に関する研究がこの問題を考える良い出発点になるだろうと述べた。韓国では基地外での性関係の問題が以前よりもよりグローバル化しており、「性サービス産業」にはいまや、ホスピタリティ・ヴィザで入国した第三国の女性関わっている。日本や韓国では、基地をめぐる社会経済的状況に根本的な変化がみられる。1950年代から60年代にかけては、米軍基地は商業と近代化の中心であった。いまや日韓両国自身が近代化し発展し、地域コミュニティは性をめぐる問題により敏感に反応するようになった。韓国で取られている一つの対応は、安定要素として家族を基地に呼び寄せることを後押しすることである。

さらに、米国から見た基地問題の変化についての質問がなされた。米国の同盟国同士が同盟取り決めについて密接に伝達しあったり、国境を越えた反基地運動が緊密に調整されつつあるのであれば、米国の政策決定者はこれまで通り基地関係に個別に対処しようとするのか、あるいは、より包括的な対応を考えているのだろうか。クーリー教授は、この点では大きな変化は見られないと答えた。ある程度これは、米軍の組織の在り方と関係する。つまり、基地は地域別の司令部に属しており、相互作用や教訓の共有はほとんど見られない。交渉は区分化され、その結果それぞれの基地関係は独特の性質をもつようになる。しかしながらネットワーク効果が最終的にはこれを変えることになるだろう。

最後の質問は、米国の国内政治（民主党と共和党、あるいはホワイトハウスと議会など）が、基地をめぐる政治を考えるうえで考慮に入れなければいけないもう一つの要素ではないかという点についてであった。米国政治制度におけるそれぞれの利害関係者の基地政治に対する見方が異なり、特定の問題に関する態度が異なるということはあるのだろうか。クーリー教授は、それはあり得るだろうと述べた。そして、米国の政策決定者が沖縄などの基地問題に関与する際には、適切に対処しなければ政治的・運用的コストとなるのだということを理解させることが重要であると議論を展開した。

〈報告者略歴〉



アレクサンダー・クーリー

コロンビア大学バーナード・カレッジ教授（政治学）。国際機関、多国籍企業、NGO、外国軍基地などの外部アクターが、旧ソ連圏（特に中央アジアやコーカサス地方）の国家の発展や主権に与えた影響について研究してきた。著書に *Base Politics: Democratic Change and the US Military Overseas* (Cornell 2008)、*Great Games, Local Rules: The New Great Power Contest for Central Asia* (Oxford 2012) などがある。

〈開催概要〉

グローバルな文脈での日本

第6回

基地をめぐる政治

2014年6月6日／於 ラグナガーデンホテル（沖縄）

報告者

加藤洋一（朝日新聞社編集委員）
アレクサンダー・クーリー（コロンビア大学バーナード・カレッジ教授）

ディレクター

田所昌幸（慶應義塾大学法学部教授）
デイヴィッド・ウェルチ（ウォータールー大学バルシリー国際関係大学院教授）

プロジェクトコアメンバー

久保文明（東京大学大学院法学政治学研究科教授）
遠藤乾（北海道大学公共政策大学院教授）

プロジェクトメンバー

彦谷貴子（防衛大学校総合安全保障研究科准教授）
五百旗頭真（熊本県立大学理事長）
木村昌人（渋沢栄一記念財団研究部部長）
清水さゆり（ライス大学歴史学部教授）

アシスタント

アラディン・ディアクン（ウォータールー大学バルシリー国際関係大学院）
昇垂美子（政策研究大学院大学）

オブザーバー

波照間陽（沖縄県知事公室地域安全政策課研究員）

サントリー文化財団

今井渉（専務理事）
浜橋元（事務局長）
山内典子（プログラムオフィサー）