

「抑止力」 沖縄を問う

—安全保障の正当化作用を超えて—

菅 家 光 太

序節

「米軍駐留は、日本の安全保障に必要不可欠で、核武装もできない日本にとって米国の核の傘は重要な意味を持つ。沖縄の皆さんには申し訳ないが、日米安保の重要性からも沖縄の米軍基地は必要不可欠」(前泊, 2015, p. 28)。現防衛大臣の小野寺五典氏は、なぜ沖縄に基地が集中しているのかを問われそう答えた。この考え方はなにも小野寺氏だけのものではない。政府や沖縄米軍基地の現状を容認する人々は長年、「沖縄には申し訳ないが、日本の安全保障上、米軍の沖縄駐留は必要不可欠」と言い続けてきた。しかしこの安全保障上やむを得ないという説明は、論理性と妥当性を兼ねそなえているのだろうか。現在、国土面積の0.6%の沖縄に、在日米軍用施設の70.6%が集中している。そして復帰後の1972年からだけでも、米軍機事故が計594件、米兵による犯罪は5833件も起こっている¹⁾。そのような状況下で総合的な検証抜きで、沖縄の現状を容認することは断じて許されないのではないだろうか。

本論文では、長年、沖縄米軍問題が論じられる際、多用されてきた「日本の安全保障上、米軍の沖縄駐留は必要不可欠」という言説を細分化し、検証する。具体的には「沖縄の米軍基地は日本の安全保障上、ほんとうに必要なのか」、そして「その基地は沖縄でなければいけないのか」の主に二つを問う。

1節では「沖縄の米軍基地は日本の安全保障上必要不可欠なのか」を検証するために、抑止力理論を概観した上で日本の抑止力政策を分析する。2節では本論文のメインテーマである「沖縄の米軍基地は日本の安全保障上必要不可欠なのか」「その基地は沖縄でなければいけないのか」を軍事的観点から客観的に分析する。3節では「なぜ沖縄に基地が集中したのか」を探るため、沖縄の基地に関する歴史を、日米交渉を軸に振り返る。そして

* 社会科学総合学術院 奥迫元准教授の指導の下に作成された。

4節では1～3節での検証を踏まえ、今後、沖縄の基地問題を前進させるために我々が持つべき論点、視座を提示する。

1 日本の抑止力政策

1節では「沖縄の米軍基地は日本の安全保障上、必要不可欠なのか」を検証するために、まず、抑止力の観点から、日本の安全保障政策を概観する。1項では、日本で安全保障問題が語られる時に、必ずと言っていいほど使われる「抑止力」を取り上げ、そもそも「抑止力」とは何なのかを概観する。その上で、2項では、現在日本がどのような体制で「抑止力」を維持しているのかを述べる。

1-1 抑止力理論

「抑止力」とは、対象とする国家ないし組織に対し、仮に攻撃を行ってきた場合、マイナスの結果を被ると示すことで、一定の行動を控えるよう説得する威圧的戦略だ。そのため「抑止力」を十分機能させるためには、対象となる国家ないし組織が何らかの行動を起こさぬよう説得するため、必要となるマイナスの結果についての意思表示、ならびにその能力の示威行為が求められる。

対象国が仮に攻撃を行った場合、被るマイナスの結果から、「抑止力」は大きく二つに分けることができる。一つ目は、対象国に、抑止の対象となる目的を成功裏に達成することができないというマイナスの結果をもたらす「拒否的抑止力」だ。対象国に対し、武力行使によって簡単に目的が達成できないと思えるような防衛体制を示すことで、攻撃を受けないようにする戦略で、一般的に通常戦力によって維持される。二つ目は受け入れ難い、ないし耐え難いマイナスな結果を対象国にもたらす「懲罰的抑止力」だ。対象国に対し、侵略や攻撃を行えば、壊滅的な結果をもたらす報復を行うと示し、実際にそれを実現する能力を保持することで、軍事行動を止めさせる戦略だ。対象国の領土への本格的武力攻撃などが主で、究極的なものが核抑止論だ。

1-2 日本の抑止力政策

さて長年抑止力の概念を中心に安全保障体制を築き上げてきた日本はどのようにして「拒否的抑止力」と「懲罰的抑止力」を維持してきたのだろうか。

《拒否的抑止力》

憲法九条の下、専守防衛を掲げる日本が単独で担うことができるのは「拒否的抑止力」だ。「拒否的抑止力」は自衛隊発足以後、自衛隊と日米安全保障条約に基づく日米協力で

維持してきた。新「日米防衛協力のための指針」には、日本に対する武力攻撃が発生した際の行動について次のような記述がある。

「日本は、日本の国民及び領域の防衛を引き続き主体的に実施し、日本に対する武力攻撃を極力早期に排除するため直ちに行動する。自衛隊は、日本及びその周辺海空域並びに海空域の接近経路における防勢作戦を主体的に実施する。米国は、日本と緊密に調整し、適切な支援を行う。米軍は、日本を防衛するため、自衛隊を支援し及び補完する。米国は、日本の防衛を支援し並びに平和及び安全を回復するような方法で、この地域の環境を形成するための行動をとる。」（防衛省ホームページ『日米防衛協力のための指針』）

この記述を見ればわかるように、「拒否的抑止力」は日本が中心的に担い、米軍はその補完をするという形を取っている。

《懲罰的抑止力》

これに対し「懲罰的抑止力」を担っているのは米軍だ。なぜなら憲法上、日本は「懲罰的抑止力」としての戦力を保持できないからだ。防衛省のホームページには、保持できる自衛力についてこう記述がある。

「個々の兵器のうちでも、性能上専ら相手国国土の壊滅的な破壊のためにのみ用いられる、いわゆる攻撃的兵器を保有することは、直ちに自衛のための必要最小限度の範囲を超えることとなるため、いかなる場合にも許されません。たとえば、大陸間弾道ミサイル（ICBM：Intercontinental Ballistic Missile）、長距離戦略爆撃機、攻撃型空母の保有は許されないと考えています。」

「懲罰的抑止力」は、壊滅的な破壊を行える、攻撃的戦力を保持することによって成り立つ。上述のように、日本はそれらの戦力を持ってないことから、「懲罰的抑止力」は大型空母や、究極的には核兵器を保持する米軍が担っている。

2 在沖米軍基地は抑止力として不可欠か？

2節では1節の日本の安全保障政策の概観を踏まえて、本論文のメインテーマである「沖縄の米軍基地は日本の安全保障上必要不可欠なのか」と、「その基地は沖縄でなければいけないのか」の二つを、「抑止力」の観点から検証する。1項では「沖縄の米軍基地が日本の安全保障上不可欠なのか」を検証するために、まず在沖米軍の現状分析を行う。2項では北朝鮮有事や尖閣諸島での武力紛争などを具体的に取り上げ、「沖縄の米軍基地は日本の安全保障上必要不可欠なのか」を検証する。そして3項では「基地は沖縄でなければいけないのか」を問うため、従来、唱えられてきた沖縄の「地理的優位説」を検証する。

2-1 在沖米軍の実態分析

「沖縄の米軍基地が日本の安全保障上不可欠なのか」検証するために、まず行わなければならないのが在沖米軍の実態分析だ。沖縄の米軍は陸軍、海軍、空軍、海兵隊の四つの部隊によって構成されている。ここでは、字数の関係上、人数、基地面積ともに最大の在沖海兵隊を紹介する。

《海兵隊》

海兵隊は兵力比57%、基地面積比72%を占める在沖米軍最大の部隊だ²⁾。長年問題となっている普天間基地、普天間基地の代替案として新設されようとしている辺野古の新基地も海兵隊基地だ。海兵隊は海軍艦船で移動し、敵地沿岸部から奇襲攻撃を仕掛ける水陸両用部隊で、紛争時は砂浜を駆け上がって上陸したり、オスプレイやヘリコプターなどの輸送機で敵地へ侵攻したりする。現在、沖縄にいる海兵隊員は1万9000人。しかし2012年の日米合意によって、2025年までには、現在の主力部隊である第4海兵隊はグアムに移駐することが決まっており、残るのは2000人の戦闘部隊からなる第31海兵遠征隊（以下、31MEUと略）及びそれを支援する補強部隊、そしてその上級部隊である第3海兵師団の司令部のみとなる。

2-2 在沖米軍の「拒否的抑止力」と「懲罰的抑止力」の検証

さてこれらの在沖米軍の現状分析を踏まえ、沖縄の米軍基地は、1節でみた「拒否的抑止力」、「懲罰的抑止力」としてどう寄与しているだろうか。在沖米軍の抑止力として語られることの多い、北朝鮮有事、中国との尖閣問題に関する二つ有事のケースから検証する。

《北朝鮮》

核実験とミサイル発射を繰り返す北朝鮮は、現在の日本にとって安全保障上の最大の脅威だ。日本にとって北朝鮮に対する抑止力として最も重要なのは、北朝鮮からのミサイル攻撃を阻止する「拒否的抑止力」だ。海を挟んでいるという特性上、北朝鮮が直接日本に攻撃を行う手段としては領海権、領空権を確保しなくても発射できるミサイルしかない。そのためミサイル防衛を中心として「拒否的抑止力」を高めることは日本にとって必須事項だ。しかし、前述の日米防衛協力のための指針に記述があったように、「拒否的抑止力」を主体的に担わなければならないのは日本だ。よって北朝鮮問題において在沖米軍が期待されているのは、日本が保持することのできない「懲罰的抑止力」だ。ここからは、在沖米軍が北朝鮮に対して果たす「懲罰的抑止力」を分析する。

北朝鮮に対する「懲罰的抑止力」とは、日本が大規模な攻撃を受けた時に、即座に壊滅

的な被害を与える反撃を仕掛け、北朝鮮によるそれ以上の攻撃を不可能にする能力を保持することだ。この「懲罰的抑止力」は日本にとっても重要だ。なぜなら日本のミサイル防衛は技術力を高め、高い「拒否的抑止力」を保持しているが、継続的にミサイルを打ち続けられた場合、ミサイル全てを撃墜するのは困難だからだ。日本の安全を守るためには、基地攻撃などで、短期間で、北朝鮮の攻撃能力を無くすことが求められる。

この「懲罰的抑止力」として在沖米軍基地で最も大きな役割を果たし得るのは、空軍だ。朝鮮半島で戦争が勃発した場合、在日米軍に求められる役割は、陸、空、海からの直接的攻撃を含む在韓米軍の支援だ。その点、極東最大の空軍基地、嘉手納基地は空からの支援という点で中心地となる。一方、海からの支援に関して言えば、原子力空母など第7艦隊の母港である横須賀海軍基地が中心となり、在沖海軍はそのサポートという役割を担うことが予想される。

それに対し、陸からの支援については海兵隊が役割を担うが、在沖海兵隊が単独で果たせる役割は限定的なものと言わざるを得ない。1項で述べたように米軍再編が予定通り行われれば、沖縄に駐留する海兵隊は実質、31MEUのみとなる。米軍は海兵隊の部隊を、国家同士が衝突する大規模紛争には海兵遠征軍（MEF）、テロなど局地的な小規模紛争には海兵遠征旅団（MED）、紛争地での米人保護や地震・津波など災害時の人道支援・災害支援には海兵遠征隊（MEU）と、有事の規模によって、対処する部隊を分けている。北朝鮮に壊滅的な被害を与える反撃を行わなければならない状況は間違いなく、国家同士の大規模紛争に当たる。その点から言うと人道支援や災害支援を専門とする在沖海兵隊MEUでは「懲罰的抑止力」という点で不十分と言わざるを得ない。

《中国との尖閣問題》

海洋進出を進める中国との尖閣諸島領有権問題は、日本政府にとってとても気がかりな問題だ。日本固有の領土である尖閣諸島の防衛は、抑止力を高めつつ必ず実現しなければならない。しかし尖閣などの離島の防衛のために、米軍が中国本土に対し本格的武力攻撃に出る可能性は中国との大規模戦争のコストを考えても極めて低い。したがってこの尖閣諸島を中心とした離島防衛は、「懲罰的抑止力」ではなく「拒否的抑止力」を高めることが求められている。

では尖閣などの離島防衛をめぐる「拒否的抑止力」に在沖米軍はどれほど寄与しているだろうか。その論題に入る前にまず前提として強調しておきたいのは、1節でも述べたように離島防衛という「拒否的抑止力」を主体的に担わなければならないのは日本であり、米軍はその補完に過ぎないということだ。実際、先述の新「日米防衛協力指針」に基づき、陸上自衛隊は離島防衛を含む陸上攻撃に対処する3000人規模の水陸機動団を長崎、佐世保基地に新設しようとしている。

さてその前提を確認した上で、在沖米軍は尖閣を含む離島に対する「拒否的抑止力」として、どのような役割を果たしているか分析する。ここでも「抑止力」として大きな役割を果たしているのは、在沖米空軍、海軍だ。なぜなら領海権、領空権を堅持することこそが尖閣諸島防衛にとって最も重要だからだ。尖閣諸島は無人の岩だらけの島である。故に、たとえ上陸を果たしたとしても、海や空からの援助物資なしに長期間にわたり占領を続けることは不可能なのだ。領海権、領空権を堅持することこそが尖閣諸島防衛にとって最も重要なのだ。

これに対し、兵力、基地面積ともに最大の海兵隊は、尖閣諸島防衛のための抑止力として「意志」、「能力」ともに十分であるとは言い難い。まず意志に関して言えば、沖縄海兵隊トップ、ジョン・ウィスラー中將は2014年4月11日、ワシントンで米メディアの防衛記者らと懇談した際、「あそこ（尖閣諸島）は極めて小さな島の集まりだ。脅威を除去するために、兵士を上陸させる必要すらないだろう」と述べている（Harper, 2014）。制空権、制海権を確保していればいつでも取り戻せる尖閣諸島に対し、米国が海兵隊による奪還作戦を行う「意志」は、米兵の犠牲を考えても極めて低いと言わざるを得ないだろう。また「能力」という点においても疑問符が付く。現在予定されている米軍再編が予定通り行われれば、将来的に沖縄の海兵隊は31MEUのみとなる。MEUの基本任務は非戦闘員救出作戦、人道支援・災害救助活動などで、武装した敵からの離島奪還を想定された部隊ではない。この点から沖縄の海兵隊単独では、尖閣諸島を防衛するための抑止力として「能力」も不十分と言える。

これらの分析から、朝鮮有事、尖閣諸島をめぐる紛争時において、在沖米軍の海軍、空軍は、抑止力として一定の役割を果たしていると言える。一方、沖縄にある米軍基地の7割を占める、在沖海兵隊は、人道支援や災害救助活動などで東アジアの安全には寄与しているが、従来言われてきたような、北朝鮮や中国に対する「抑止力」としては、疑問符が付くと言えるだろう。

2-3 基地は沖縄になければいけないのか

2-2項で海兵隊の「抑止力」としての機能は小さいものの、在沖海軍、空軍は「抑止力」として一定の役割を果たしていると結論付けた。しかしここでもう一つ疑問が残る。それは「その基地は沖縄になければいけないのか」ということだ。そしてこの疑問が解消されない限り、「日本の安全保障のために、なぜ沖縄だけが本土に比べて過剰な負担を背負わなければいけないのか」という沖縄の人々の最大の不満に正面から応えたことにはならない。3項では「抑止力として、米軍は沖縄に集中していなければならないのか」を問う。

《地理的優位説》

沖縄に基地が集中する理由として最も多く挙げられるのは、沖縄が地理的に最も「抑止力」としての機能を果たすという地理的優位説だ。実際、平成 29 年版防衛白書の沖縄における在日米軍の駐留の項にはこう記述がある。

「沖縄は、米本土やハワイ、グアムなどと比較して、わが国の平和と安全にも影響を及ぼし得る朝鮮半島や台湾海峡といった潜在的紛争地域に近い位置にあると同時に、これらの地域との間にいたずらに軍事的緊張を高めない程度の一定の距離を置いているという利点を有している。また、沖縄は多数の島嶼で構成され、全長約 1,200km に及ぶ南西諸島のほぼ中央に所在し、全貿易量の 99% 以上を海上輸送に依存するわが国の海上交通路（シーレーン）に隣接している。さらに、周辺国から見ると、沖縄は、大陸から太平洋にアクセスするにせよ、太平洋から大陸へのアクセスを拒否するにせよ、戦略的に重要な目標となるなど、安全保障上極めて重要な位置にある。こうした地理的特徴を有する沖縄に、高い機動力と即応性を有し、幅広い任務に対応可能で、様々な緊急事態への対処を担当する米海兵隊をはじめとする米軍が駐留していることは、日米同盟の実効性をより確かなものにし、抑止力を高めるものであり、わが国の安全のみならず、アジア太平洋地域の平和と安定に大きく寄与している。」

しかし沖縄の地理的優位説は二つの点で疑問を挟まざるを得ない。一つ目は沖縄の基地自体が、軍事的に脆弱性が高まっているという点だ。冷戦期、米空軍の主力爆撃機だった B52 の航続距離内に、北京、平壤、北ベトナムを収め、空爆できるという点で沖縄は軍事戦略的要塞であった。しかし 1960 年代に中国の核ミサイルが沖縄を射程圏内に収めて以降、沖縄は軍事拠点としての脆弱性が高まっている。事実、2014 年、米ニュースサイト、「ハフィントン・ポスト」に寄稿したジョセフ・ナイ元国防次官補は「中国のミサイル技術が発達し、沖縄の米軍基地は脆弱になった」と指摘し、「地理的優位説」が実際には乏しくなり続けていることを認めている（琉球新報、2014 年 9 月 1 日）。

二つ目は、在沖海兵隊は沖縄でなくても十分に機能を果たせるという点だ。先述の防衛白書では緊急事態に備え高い機動力と即応性がある米海兵隊が沖縄にいることが重要とされている。しかし、例えば朝鮮半島有事の際、沖縄に大型輸送船がない在沖海兵隊は、長崎県佐世保基地にある輸送船に乗って朝鮮半島に上陸する。九州にある輸送船がわざわざ沖縄まで行き、海兵隊を乗せて、朝鮮半島に向かうというのが、最も効率的な運用方法と言えるかは大いに疑問が残る。実際、当時防衛大臣だった森本敏氏は 2012 年 12 月 25 日の閣議後会見で「例えば日本の西半分のどこかに、MAGTF（マグタフ＝海兵空陸任務部隊）が完全に機能するような状態であれば、沖縄でなくてもよい。軍事的に言えばそうなる」と述べ、従来、政府が主張してきた沖縄の地理的優位説を、海兵隊運用という点で一部否定した（琉球新報、2012 年 12 月 26 日）。

これらの事実や有識者の発言に鑑みると、沖縄に米軍基地を集中させなければならないという安全保障上の絶対的理由は存在しないと言えるだろう。

3 なぜ沖縄に基地は集中したか？

3節では「なぜ安全保障上、必然性があるとはいえない沖縄に基地が集中したのか」を探るため、沖縄基地をめぐる日米の歴史を振り返る。字数の関係上ここでは、沖縄への基地集中のスタート地点となったサンフランシスコ平和条約での日本からの分離、沖縄への基地集中を解消しようと普天間基地の県外移設を試みるも実現できなかった、鳩山政権時の日米交渉の二つを取り上げ、分析する。

3-1 サンフランシスコ平和条約での日本からの分離

沖縄への米軍基地集中の歴史を振り返る時、まず注視しなければならないのは、サンフランシスコ平和条約締結だ。この平和条約締結により、日本は独立国としての立場を回復する一方、それまで日本の領土であった沖縄は米国の施政権下に置かれることになった。しかしこの決定は日本、そして米国政府にとっての既定路線と言えるものではなかった。当初、米国政府は沖縄を本土から分離しない方向にあったのだ。1946年6月のSWNCC（国務、陸、海軍3省調整委員会）では、沖縄は「日本によって保持される島嶼とみなされ、非武装化されるべきだ」と言及された。しかしその後の国務省によって出された最初の講和条約案（1947年3月）では一転、「日本は、沖縄県の一部を構成する琉球諸島……に対する権利及び権原を放棄する」とされた（古関, 2014年, p. 182）。このような方向転換の背景とされるのが、ソ連の強大化、そして中国共産党の内戦勝利が見えたことによる安全保障情勢の急速な変化だ。米国はこの安全保障情勢の急速な変化によって、沖縄を極東の軍事基地として長期的に保有する意思を固めたのだ。この動きに対し、日本政府がどう対応したかをみてみよう。1949年、当時の首相吉田茂は、ダレスに対し、日本が合衆国と並んで沖縄の共同施政国とされることを条件に「日本は、米国の軍事上も要求についていかに応じ、（沖縄の）バミューダ方式による租借をも辞さない用意がある」と提言した。また、1947年には昭和天皇が、沖縄の処遇について米国国務省に対し、内密に働きかけを行ったことが米国の公文書から分かっている。公文書には1947年9月22日、宮内庁御用掛の寺崎英成を通じて国務省に送られたメッセージが残されている。メッセージには「天皇は、アメリカが沖縄を始め琉球の他の諸島を軍事占領することを希望している。……アメリカによる軍事占領は、日本に主権を残存させた形で、長期の——25～30年ないしそれ以上の——貸与をする」という提案が書かれていた（沖縄公文図書館, 2008）。このメッセージが本当に天皇の意思だったのかは議論が分かれるだろうし、緻密な歴史的検

証が求められる。ただ、潜在主権という条件付きではあるものの、沖縄の日本からの分離を認めた当時の首相発言と天皇メッセージからは、米国による沖縄の日本からの分離という方向転換に対する抵抗の姿勢よりも、むしろ沖縄は分離されても仕方がないという当時の日本側の姿勢をうかがうことができる。

3-2 普天間基地、県外移設交渉

2009年7月19日、民主党公認候補、玉城デニー氏の応援演説で当時の民主党代表、鳩山由紀夫氏は、米軍普天間飛行場の返還、移設問題について触れ「県民の気持ちが一つならば、最低でも県外の方向で、われわれも積極的に行動を起こさなければならない」と述べ、普天間基地の県外移設は事実上、民主党の公約となった。しかし政権交代後の日米交渉は困難を極め、10年5月4日、抑止力の必要性などを理由に挙げ、鳩山由紀夫首相は普天間基地の県外移設を撤回した。この約8か月で日米両国ではどのような交渉が行われ、なぜ沖縄の過重負担を軽減する普天間基地の県外移設は実現されなかったのか、振り返る。

《米国の声》

まず、普天間基地の辺野古への移転について米国ではどのような声があったのかみてみよう。日本政府の発表や報道をみると、米国としては普天間基地の移転先は辺野古が唯一の選択肢という点で一致していたと捉えられがちだが、実際には米国の大物議員や政府関係者及びシンクタンクからは様々な意見が出ていた。2011年5月11日、カール・レビン（上院軍事委員長）、ジョン・マケイン（上院軍事委員会筆頭委員）、ジム・ウェブ（同委員会人事委員長兼外交委員会東アジア・太平洋問題小委員長）の3上院議員は「東アジアにおける米軍駐留計画の再検討を求める」との声明を発表した。そこでは普天間基地について「キャンプ・シュワブ（辺野古）に費用のかかる代替施設を建設するのではなく、沖縄普天間海兵隊飛行場の施設・設備を嘉手納空軍基地に移転する可能性を検討する」と国防予算の観点から、辺野古への移設を止めるよう提言を行っている（AFP, 2011年5月12日）。またオバマ政権で大統領補佐官を務めたジェームズ・ジョーンズ氏は、退任後、読売新聞の取材に対して「初めから（辺野古への移設）計画が実現する姿を想像できなかった。普天間飛行場は嘉手納空軍基地に統合する案が最良だ。米海兵隊を韓国に移転することもあり得る」と語っている（読売新聞, 2011年5月8日）。また知日派として長年、日米外交に深く関わってきた有識者、ジョセフ・ナイ、アーミテージ氏の両者も辺野古への移転に懸念を表明していた時期がある。アーミテージ氏は2015年、琉球新報のインタビューで「日本政府が別のアイデアを持っているのであれば間違いなく米国は耳を傾ける」と述べ計画の見直しに柔軟な姿勢を示している（琉球新報, 2015年8月27日）。またナイ氏も2014

年12月8日付の朝日新聞のインタビューで、辺野古移設は短期的には有効な解決策としつつも「長期的には（辺野古）は解決策にならない。沖縄の人々が辺野古への移設を支持するなら私も支持するが支持しないならば我々は再考しなければならない」と述べている（朝日新聞, 2014年12月8日）。もちろん辺野古しかないとする報告書や論文も米国において多数出されている。しかし米国には一定数、普天間基地の移設地に対し柔軟な考え方も存在したと言えるだろう。

《日本政府の交渉姿勢》

次に日本政府の動きを見てみよう。民主党政権、初代外相の岡田克也は就任翌日の記者会見で、「政権が変わることで政策が変わるのは民主主義国家ならどこでもある。そういうことも含め、米国と議論してみたい」と普天間基地の県外移設に意欲を示した。しかし、実際に米国と交渉を行う外務省、および防衛省からは、かなり早い段階で、時の政権が掲げる県外移設に対して反発の姿勢が出ていたことが分かっている。

外務省が普天間基地、県外移設問題について積極的な動きを見せたのは民主党が政権を獲得する前にさかのぼる。衆院選を10日後に控えた2009年8月20日早朝、米首都ワシントンでは在米日本大使館の職員の呼びかけにより民主、共和両党の秘書ら約10人が集まった会議が開かれた。そこでは大使館職員が、民主党が普天間を含む米軍再編の見直しを公約に掲げていることを挙げ、「米政府の立場を変えるのは難しいだろう」、「日本政府の立場には一貫性を持たせる必要がある」、と持論を展開し、日本の民主党関係者に会ったら、合意変更は難しいと伝えるよう、米議員の秘書らに促したという（琉球新報「日米廻り舞台」取材班, 2014, pp. 26-28）。

また最後まで県外移設を試みた鳩山政権に、移設先は、辺野古以外は不可能と最後のとどめを刺したのも外務省だった。軍事的観点から、移設先は沖縄の演習場と近くなくてはならないという理由で、県外移設候補地の選択肢は狭まり続け、2010年4月段階で、候補地は演習場からも比較的近い鹿児島県徳之島ただ一つに絞られていた。しかしこの選択肢をも不可能にしたのが、外務省から首相に渡されたという内部文書だ。その文書には、米軍には恒常的に訓練を行うために、ヘリコプター部隊と演習場の距離を65カイリ以内とする「基準」があり、普天間のヘリコプター部隊の移設先もその「基準」に則らなければならないということが書かれていた。徳之島は沖縄の演習場から65カイリ以上離れているため、徳之島はこの米軍の「基準」を満たしていない。首相退任後、鳩山氏が周囲に「距離の問題は結局、私にとって最も致命的だった」と漏らしたように、この「基準」が決定打となり、民主党政権は普天間基地の県外移設を断念した（琉球新報「日米廻り舞台」取材班, 2014, p. 53）。しかしこの内部文書については、一つの疑念が生まれている。それは65カイリ以内という距離に関する「基準」は実際には米軍に存在せず、鳩山政権に県外移設

を断念させるため、外務省が独自に作り上げたものではないかという驚きの事実だ。2013年10月、在沖海兵隊は琉球新報の取材に対し、「米本国にも確認したが120キロ（65カイリ）を明記した基準、規則はない」と答えている（琉球新報朝刊, 2013年11月27日）。また2015年には、沖縄の演習場から65カイリ以上離れている佐賀県の佐賀空港に、普天間飛行場所属のMV-22オスプレイを使用した米海兵隊の訓練の一部を移転する案が政府内で検討されている。明確な距離の基準があるならば、検討すらされないのが普通であろう。これらの事実を鑑みると米軍に65カイリという「基準」があるとは考えづらく、鳩山総理に手渡された内部文書は、県外移設を諦めさせ、従来通り辺野古が移設先となるよう外務省によって意図的に作られた可能性も否定できない。

また防衛省からも同様の動きが生まれていた。内部告発サイト「ウィキリークス」が公開した米外公電によると、2009年10月20日、防衛省防衛政策局長の高見沢将林は、近く予定されていた米国防長官ゲーツの来日について調整するため、米駐日大使ルースと対面した際「防衛省は長官（ゲーツ）に（辺野古移設）の現行計画が唯一実現可能な計画であることを強調してほしいと望んでいる」と伝えたという。さらに同席した日米防衛協力課長、芹沢清からは、ゲーツの日本政府への対応について「現行計画が唯一実現可能な選択肢で、これ以上の遅滞は受け入れられないという、明確で強固なメッセージを（米国側から）発することが重要だ」と米国に鳩山政権に外圧をかけるよう促す趣旨の発言があったという（琉球新報「日米廻り舞台」取材班, 2014, pp. 35-37）。これらの発言からは、普天間基地の県外移設を本気で追求する気がないということはもちろん、米国に働きかけまでも従来の移設計画を変更したくないという防衛省の強い意志がみて取れる。

この二つの沖縄基地問題を巡る日米交渉の検証によって見えてきたのは、沖縄への基地集中を解消しようという試みが生まれるために、ブレーキをかけてきたのは、米国ではなく日本政府であるという驚きの事実だ。第二次野田内閣で、防衛大臣を務めていた森本敏氏が、記者会見で「軍事的には沖縄でなくてもよいが、政治的に考えると沖縄が最適の地域だ」と述べたように、沖縄への基地集中は、いわば、日本政府の政治的判断によって固定化されているといっても過言でない。

4 我々に求められること

1~3節での検証を通して「沖縄の米軍基地は日本の安全保障上、本当に必要不可欠なのか」という一つ目の問いに対しては、在沖海軍、空軍は抑止力として日本の安全保障に一定の役割を果たしているが、在沖海兵隊に関しては日本にとって抑止力としての役割は極めて小さい、そして「その基地は沖縄でなければいけないのか」という二つ目の問いに対しては、抑止力の観点から見ると沖縄でなければならないとは言えず、沖縄に基地が集

中したのは、日本政府の姿勢など政治的な理由が大きいと結論付けた。4節では沖縄に基地が集中しなくてもいいという合理的な理由が明確に存在するにもかかわらず、沖縄が過重負担を背負っている現状を改善するために、我々に求められることを考察する。

4-1 安全保障概念の正当化作用の解消

安全保障研究の第一人者ブザンが「本来なら説明が必要となる政策や行為を正当化する事由として国の安全保障に訴えかけることは、まことに様々な部分利益にとって圧倒的に便利な政治的道具となる」(Buzan, 1983, p. 9)と言葉を残したように、安全保障という言葉はしばしば、自らの政策や行為を正当化する政治道具として政治的指導者に用いられる。実際、今回の検証で、安全保障ではなく国内政治問題という側面が大きいと結論付けた沖縄の基地問題についても、政府や政治家から幾度となく「この問題は安全保障問題だ」という言葉が発せられ、客観的な議論が阻まれてきた。故に過度な安全保障の正当化作用の解消が沖縄の基地問題の前進のためには不可欠だ。その上で鍵となるのは、安全保障概念の明確化ではないだろうか。

日本の安全保障研究の第一人者遠藤乾の言葉を借りれば、安全保障という言葉は「誰にとってのどんな脅威に対し、誰が、どのように、どこまで安全を保障するのか、自らの頭で詰めて考えない限り、それはいとも簡単に操作されうる概念」だ(遠藤乾, 2015, p. 39)。つまり安全保障概念が明確でなく曖昧な時ほど、安全保障という言葉は操作され、政治・軍事エリートに都合よく利用されてしまうのだ。そのため我々に求められるのは、「誰にとってのどんな脅威に対し、誰がどのように、どこまで安全を保障するのか」という視点を持ち続けることで、少しでも安全保障という概念を明確化することだ。実際、今回の検証で、「誰がどのように安全を保証するのか」に焦点を当てると、在沖米軍の7割を占める海兵隊は、中国や北朝鮮から日本の安全を保障しているとは言えないという事実が見えてきた。このような細分化した分析を継続して行うことが安全保障概念の曖昧化を防ぐために求められるだろう。

4-2 沖縄の声を届ける、耳を傾ける

第一次安倍政権で、内閣官房副長官補を務めた元防衛官僚、柳沢協二氏に「現行方針の変更を嫌う官僚を納得させて沖縄の基地問題を前進させるためには何が必要か」と質問を投げかけたところ、「政治家の覚悟」という答えが返ってきた。官僚がたとえ、反発の姿勢を見せても、総理や閣僚が、絶対に成し遂げるといふ強い信念を示せば、最終的に官僚はサポートに回らざるをえないのだという。そして政治家の信念を最も後押しするのは世論だという³⁾。故に沖縄の現状を改善するためには沖縄の現状を許さないという強い世論が不可欠なのだ。しかし今の日本に、そのような強い世論が生まれる土壌は果たして形成

されているだろうか？

「米軍の事故が起こるたびに、議会も行政もストップして、教育や福祉といった問題の議論が後回しにされる。基地は沖縄の発展要因ではなく、完全に阻害要因だよ。」

「嘉手納基地や普天間基地の周辺の学校は、騒音がうるさくて授業中、窓を開けることができない。冷房設備が充実していない教室も多く夏の授業はほんとはつらい。」

今年の12月、沖縄を訪れた際に、実際に聞いた言葉だ。沖縄基地問題に関心をもって約1年、それなりに勉強をしてきたつもりだったが、そのような話は聞いたことがなく、改めて、沖縄の基地問題は、沖縄に住む人にとっては身近な生活の問題だということ、そしてそのことを自分も含め、本土の人間は十分に理解していないということを実感した。実際NHKが沖縄で行った調査によると、「本土の人は沖縄の人の気持ちを理解していると思うか」という質問に対し、2012年の段階で71%の人が「(あまり、まったく)理解していない」と回答している。そして恐ろしいことにこの数字は1987年の48%を境に年々増加している(NHK『復帰40年の沖縄と安全保障—「沖縄県民調査」と「全国意識」から—])。沖縄の米軍基地の過重負担の解消に向けた強い世論を形成するためにも、我々には沖縄の現実を注視し続け、少しでも沖縄の人々との意識のギャップを埋める努力が求められている。

* 今回の論文執筆に当たってND事務局長、猿田佐世氏のお力添えで、沖縄の基地問題に携わる数多くの有識者から貴重なお話を伺うことができ、論文を完成させることができた。この場を借りて御礼申し上げる。

注

- 1) 基地面積、米軍機事故、米兵による犯罪、ともに沖縄県ホームページ「沖縄の米軍及び自衛隊基地(統計資料集)、平成26年3月」に基づく。
- 2) 兵力比は2011年6月、面積比は2015年3月の沖縄防衛局の資料に基づく。
- 3) 2017年12月11日、沖縄県名護市にて元内閣官房副長官補、柳沢協二氏より直接話をうかがった。

引用文献

- 朝日新聞 2009年7月20日朝刊2総合『普天間県外移設「積極的行動を」民主・鳩山代表』。
- 朝日新聞 2014年12月8日朝刊1総合『辺野古「長期的解決策ではない」元米国防次官補・ナイ氏』。
- 遠藤誠治・遠藤乾責任編集、古関彰一他(2014)『シリーズ日本の安全保障1—安全保障とは何か』岩波書店。
- 沖縄県公文書館『USCAR文書 天皇メッセージ』(2008)、http://www.archives.pref.okinawa.jp/uscar_document/5392 (閲覧2017/1/4)
- 猿田佐世(2017)『自発的対米従属—知られざる「ワシントン拡声器」』角川新書。
- 鳥袋純・阿部浩己責任編集、前泊博盛、屋良朝博他(2015)『シリーズ日本の安全保障4—沖縄が問う日本の安全保障』岩波書店。
- 新外交イニシアティブ(2017)『辺野古問題をどう解決するか—新基地をつくらせないための提言』岩波書店。
- NHK取材班(2011)『基地はなぜ沖縄に集中しているのか』NHK出版。
- NHK『復帰40年の沖縄と安全保障—「沖縄県民調査」と「全国意識」から』、<https://www.nhk.or.jp/>

- bunken/summary/research/report/2012_07/20120701.pdf (閲覧 2018/1/7)
- 防衛省ホームページ『憲法と自衛権』、<http://www.mod.go.jp/approach/agenda/seisaku/kihonn02.html>
(閲覧 2017/12/23)
- 防衛省ホームページ『日米防衛協力のための指針』、<http://www.mod.go.jp/approach/anpo/shishin/index.html> (閲覧 2017/12/23)
- 防衛省ホームページ『平成 29 年版防衛白書・「沖縄における在日米軍の駐留」』、<http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2017/html/n2434000.html> (閲覧 2017/12/23)
- 柳沢協二・屋良朝博・半田滋・マイクモチヅキ・猿田佐世 (2014) 『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。
- 読売新聞 2011 年 5 月 8 日東京朝刊 2 面『移設計画見直しを次期長官に進言へ 前米大統領補佐官』
(閲覧 2018/1/13)。
- 琉球新報 2012 年 12 月 26 日『普天間移設先 森本防衛相「沖縄、政治的に最適」』、<https://ryukyushimpo.jp/news/preentry-200735.html> (閲覧 2017/12/23)
- 琉球新報 2014 年 9 月 1 日『「在沖基地は脆弱」ナイ氏寄稿 日米同盟再考求める』、<https://ryukyushimpo.jp/news/preentry-230915.html> (閲覧 2017/12/23)
- 琉球新報 2013 年 11 月 27 日朝刊『「65 カイリ基準」存在せず』
- 琉球新報 2015 年 8 月 27 日『アーミテージ氏「米は代案あれば聞く」辺野古見直しに柔軟』、<https://ryukyushimpo.jp/news/preentry-247906.html> (閲覧 2018/1/10)
- 琉球新報「日米廻り舞台」取材班 (2014) 『普天間移設 日米の深層』。
- AFP 2011 年 5 月 12 日『普天間「嘉手納統合案」を提唱、米上院軍事委員長ら』、<http://www.afpb.com/articles/-/2799371?pid=7202085>
- Buzan, Barry (1983) *People, States and Fear: the National Security Problem in International Relations*, Harvester Wheatsheaf.
- Harper, John (2014) "Top Marine in Japan: If tasked, We could retake the Senkaku from China," *Stars and Stripes*, April 11, 2014.