

日米安保と基地問題

— 沖縄返還五〇年「二項対立」を超えて

「基地と安全の交換」は同盟の原則だが、日本の基地問題は国内問題だ。

その原因は日米安全保障条約の条文にある。

「誰が同盟のコストを負担するか」という問題を、国内での二項対立的観点から解くのは難しい。

東京工業大学准教授
川名晋史

かわな しんじ 一九七九年生まれ。

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。博士(国
際政治学)。専門は安全保障論、基地
政治。著書に『基地の政治学』『基地
の消長』『共振する国際政治学と地域
研究』『基地問題の国際比較』など。



米軍嘉手納基地(二〇一六年
撮影、AP/アフロ)

今年、沖縄は本土復帰五〇年を迎える。この節目の年に、参院選と知事選、七市一町村での首長選、さらに三〇市町村で議会議員選が行われる。選挙の最大の争点は、普天間飛行場の辺野古移設問題だろう。「オール沖縄」勢力と自民・公明両党の対決の図式の中で、沖縄の基地問題はいよいよ国内政治の文脈に回収されようとしている。復帰五〇年の節目を沖縄と本土の分断の年にしないために、われわれは何を考えるべきか。そこではまず基地問題の「国

内化」、あるいは本土と沖縄の二項対立的な問題設定のあり方が、われわれの基地をめぐる政治の理解を矮小化している可能性について自覚する必要がある。以下、そのことを理解するために、基地の存在を根拠付ける日米安保条約を軸に沖縄基地問題の論点を整理しよう。

「基地で安全を買う」

米国が日本に安全を提供し、日本が米国に基地を提供す

る。これが一九六〇年来の日米安保の基本的な構図である（もつとも、日本政府は、日本と極東防衛のために米軍が日本に駐留する場合の便益が提供されるのであり、基地が提供されるわけではないとしている）。

重要なのは、これまで多くの日本人が、基地の受け入れが日米安保体制を維持するために必要なコストだと考えてきたことである。

この「基地と安全の交換」は、第二次世界大戦後の国際社会にとつてはごく一般的である。戦後、米国と非対称な力関係にありながら米国と同盟関係に入った国々は、日本と同じように「基地で安全を買って」きた。例えば、中小国であるデンマークやポルトガル、アイスランドが北大西洋条約機構（NATO）の初期メンバーに選ばれたのは、彼らが提供する基地に高い「値」が付けられたからである。米国はそうした国々との相互防衛関係を期待したのではなく、単に基地の提供を求めた。米国（特に軍部）が欲しかったのは、基地とその自由使用の権利だった。

そのため、冷戦期にこうした接受国のあいだで生じたのが、米国との同盟のコスト——すなわち、基地の提供——を国内の誰が支払うかという問題だった。コストの内訳としては、米軍関連の事件事故、騒音、環境汚染の他にも、

戦争への「巻き込まれ」の危険性などが、これらは「基地公害」とよばれ、たびたび接受国内で政治問題化した。

問題を難しくしたのは、同盟がもたらす利益（米国の防衛コミットメント、拡大抑止など）が、基地を受け入れていない地域にも等しく均霑（きんてん）してしまうことだった。つまり、それは「ただ乗り」可能な利益であり、基地のない地域はひたすら同盟の利益にあずかるが、基地を受け入れる地域はその費用を一方的に払い続けることになるのである。沖縄と日本本土（特に基地のない地域）の不平等性を構成する、一つの要素はこれである。

日本独特の「基地問題の国内化」

ここまでは日本と諸外国に共通する問題だったが、ここからは両者を分かつ問題である。諸外国の場合、国内の「誰」がそのコストを払うかが最初から決められている。米軍が使用できる基地と区域は、米国との間で締結する基地協定に明記されているからである。そのため、いったんそれが決まってしまうと、以後は誰が同盟のコストを負担するか（あるいは特定の自治体が基地を受け入れることの正当性）が国内で大きな問題になることはない。問題化するのもつばら補償の問題と米軍の運用のあり方である。

一方、日本はそうではない。基地の根拠条約である日米安保条約は、単に米軍が日本の施設・区域を使用できることだけをうたうものである。これが、日米安保条約が「基地提供条約」ではないとする政府の立場を裏付けるものだが、このことが少なくとも法理上、誰が同盟のコストを負担するかをあいまいにする。日米安保条約／地位協定（第二条一項）の理屈上、全ての自治体は潜在的な基地提供者である（繰り返しれば、諸外国ではどこに基地が置かれるかははじめから決められており、それを変更するには協定そのものを改定しなければならない）。これは、いわゆる「全土基地方式」と呼ばれるものであり、どの自治体が基地を受け入れるかは条約が決めるのではなく、国内政治が決める。

このことが、基地問題が諸外国では米国との安全保障問題として規定されるにもかかわらず、日本では国内政治の問題として規定される根本的な理由である。近年、広がりを見せつつある基地の「引き取り」論（沖縄から本土に基地を引き取ろうとする運動）も、戦後の野党が最も批判していたこの「全土基地方式」を前提にしなければ成り立たないものである。日本の基地問題の国内化は、日米安保条約そのものにビルトインされた現象といつてよい。

分水嶺としての一九六八年

だからこそ、日本にはこれまで当然のように基地問題があった。以下では、その中から今日の沖縄における基地問題の性質に重要な影響を与えたと考えられる、一九六八年の基地問題を紹介しよう。

戦後の日本を揺るがした数々の反基地闘争（例えば、砂川事件、内灘事件、ジラード事件など）は、一九五七年に実施された米陸軍部隊と海兵隊の撤退によりいったんは沈静化した。ところが、六〇年代後半以降、ベトナム戦争での日本の基地の役割が増大したことで、国内の反基地闘争が勢いを取り戻した。六八年一月一九日、核兵器を搭載可能な航空機を積んだ海軍の原子力空母エンタープライズが佐世保に入港、これに反対する三派金学連とそれを阻止しようとする警官隊が衝突した。五月二日には、佐世保に定期的に入港していた原子力潜水艦ソード・フィッシュの周囲の海水から平常値の一〇倍以上の放射能が測定された。これらの事態は国会でも大きく取り上げられ、核に敏感な革新陣営を刺激した。

東京では陸軍王子病院（キャンプ王子）に批判が集まった。当時、ベトナム戦争で負傷した米兵の七五％が日本で

治療を受けていた。東京都北区の陸軍王子病院は住宅密集地にある上、付近には中学校、高校、大学などがあつた。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も批判の声が上がっていた。

決定的だったのは、九州大学で起きた米軍機の墜落事故だった。六月二日、板付空軍基地（現福岡空港）を飛び立ったF・4ファントム戦闘機が、エンジン故障のため九州大学箱崎キャンパス構内に墜落した。板付はかねてより事故の危険性の高い基地として問題視されていた。幸い負傷者はなかったが、墜落現場のすぐ隣には原子核実験室があり、コバルト六〇も保管されていた。一歩間違えれば大惨事だった。

基地問題の「沖縄移転」

日米安保の自動延長（一九七〇年六月）を控えていたこの時期、米国政府は日本本土での基地問題の悪化に神経をとがらせた。日本政府もかつての安保闘争の二の舞は避けなかった。米政府内では、国務省と国防総省がそれぞれ在日米軍基地の削減に関する計画を立案した。焦点は基地問題が激化していた福岡、神奈川、そして東京の基地だった。

施設の数減らし、高層化して集約し（関東一円の空軍施設を横田に統合）、基地に日の丸を掲げた（自衛隊との共同使用）。いわば、基地の「不可視化」だった。

だが、それは結局のところ沖縄への問題のしわ寄せだった。このとき都市部から撤収した米軍が向かった先の一つは沖縄だった。米国の政策決定者は沖縄を、本土に置きなかつた基地の「収納先」とみていた。例えば、東京（横田）にいた戦闘機部隊は、嘉手納空軍基地に移転したが、嘉手納が選ばれた理由の一つには「日本放棄」の印象を与えないとする国務省の配慮があつた。当初、戦闘機部隊は米本土あるいはグアムなどの国外移転が検討されていたが、最終的には日本本土から近からず遠からずの沖縄に変更された。

計画の策定過程で、いったんは不要の烙印を押された沖縄の普天間飛行場が一転して残留、ないし後の固定化へと舵が切られたのも、厚木基地（神奈川）を返還するための代替基地としての役割が与えられたためだった。このとき国防総省は沖縄に駐留する海兵隊の撤収を計画、それに合わせて普天間の閉鎖も検討した。普天間は空軍から海兵隊へと移管された六〇年代初めからしばらくの間、その位置付けがあいまいだった。六九年一月の時点で四機のヘリ

が配備されるのみだった。ところが、厚木のヘリ部隊の受け入れ先となったことで、八〇機のヘリが配備される海兵航空部隊の一大拠点となった。普天間はその後、海兵隊の活動の「磁場」のごとく、他の施設や機能を沖縄に引き寄せた。第三海兵師団司令部がキャンプ・コートニーへ移り、第四海兵連隊もキャンプ・ハンセンへ移駐した。第三海兵水陸両用軍司令部がキャンプ・コートニーに配備され、第一二海兵連隊がキャンプ・ヘーグに入った。キャンプ瑞慶覧も新たに海兵隊基地司令部の拠点となった。牧港補給地区も陸軍から海兵隊へと移管された。本土復帰の時期と相前後して今日の海兵空地任務部隊(MAGTF)の条件と訓練環境が整った。以降、沖縄における海兵隊(今日、沖縄米軍基地の約八〇%が海兵隊基地である)の存在は動かしたいものになっていく。

ネットワークのハブとしての基地

このように歴史を遡れば、日本本土での基地問題の解決と今日の沖縄の基地問題が表裏一体であることがわかる。沖縄の基地問題が日本全体の問題であることを理解するためにこうした歴史の視座は不可欠だろう。しかしながら、そこで人々の思考が止まってしまうと、今度は本土の側が

有する無自覚的な歴史の加害性にばかり目が向くようになる。そのこと自体は、今日の沖縄の基地問題を考える上で重要な視点だが、それだけでは本土と沖縄の二項対立的な問題設定のあり方と、その先にある基地問題の国内化に歯止めがかからない。

基地問題を国内化することで見えにくくなるものの一つに、そもそも、米軍基地の日本への集中の問題がある。現在、日本にある米軍基地は施設の数、展開する兵員の数、施設の規模、施設の資産価値のいずれをとっても世界で突出している。国防総省のデータによると、二〇一八年時点で日本には七一二の米軍施設(倉庫、滑走路、住宅、通信アンテナ等々)が存在する(防衛省が公表する在日米軍施設・区域の数は一三一だが、両者は施設の定義を異にする)。この数字は世界第一位であり、二位以下の韓国とドイツを一〇〇〇以上、引き離している。

施設の規模については上位一〇施設のうち、六施設が日本にある。一位は沖縄の嘉手納で、三、四、六、七位にそれぞれ横須賀、横田、岩国、三沢が入る。八位が沖縄のキャンプ・フォスター(キャンプ瑞慶覧)で、一位がキャンプ・キンザー(牧港補給地区)である。上位一位までに占める日本の割合は実に約六五%である。狭隘な日本、と

りわけ沖縄に米国の大規模な基地が集中していることがわかる。

基地の資産価値でも日本は抜きん出ている。国別でみれば日本の基地は全体で、二位のドイツの倍以上の資産価値がある。その額は上位一五まで足し合わせた総額の四七％に及ぶ。基地別でみても、上位一五のうち八つが日本、そのうち三つが沖縄である。具体的には、嘉手納、横須賀海軍施設、三沢、岩国、横田、キャンブ・フォスター、横須賀補給センター、キャンブキンザーがそれである。

この圧倒的な資産価値の高さについては、それが日米の共同投資の結果であることを理解しておかなければならない。日本が米国に提供している「思いやり予算」は基地で働く日本人従業員の労務費や基地の光熱水費だけでなく、学校や娯楽施設を含む基地の整備・建設費としても使用されているからである。なお、この基地の資産価値は、基地の「寿命」に直結する。資産価値の高い基地は単に代えがきかないだけでなく、財政的な意味でもその有効利用が求められる（基地を遊ばせておくわけにはいかない）からである。そのため、当該基地に与えられる任務は定期的に更新され、おのずと基地の運用は長期化する。したがって、この資産価値の高さは沖縄を含めた日本の基地の現状を容

認する人々からは好意的に評価されるだろうし、それを容認しない立場からすれば「思いやり予算」のあり方を含めて批判の対象となるだろう。

国際政治的発想が解決には不可欠

上記は一例にすぎないが、それでもこうした問題が、従来の二項対立的な図式からは浮かび上がってこないことを示すには十分である。米国の海外基地のネットワーク、そして米国の海外基地政策の中で日本／沖縄の基地がどのように位置付けられているのか。それを踏まえたときに、日本は基地を通じていかなる対米優位性を手にしていると考えられるのか。これらについての洞察がなければ、膠着する沖縄の基地問題を打開するための新たな発想——例えば、日本ではいまだ検討されたことのない基地の運用に関する多国間連携など——は出てこない。基地問題に「国内化」し、国内の政治資源だけを頼りにそれを解決に向かわせることには限界がある。本稿では触れられなかったが、諸外国の基地問題の事例にはさまざまなヒントが隠されている。

日本に残された戦後の宿題である基地問題の解決には、国際政治の通時的かつ共時的な視点が必須である。●