

基調講演(3)

日米同盟と沖縄基地反対運動

シーラ・A・スミス

一九九五年沖縄での米軍兵による十二歳の少女レイプ事件は島全域での抗議運動を引き起こし、日米同盟の危機を生み出した。日米両国政府は、当初、日本側に若干のためらいがあったものの、沖縄における米軍基地の削減・縮小をさぐるために「日米特別行動委員会」(SACO)を発足させた。SACOでの話し合いの一部として日本の首相は、一九九六年四月、沖縄の米軍基地のなかでも最も厄介な問題のひとつである普天間飛行場の民生移管を発表した。「沖縄基地問題」は、東京とワシントンの日米両国政府にとって、その解決方法を検討し、それに向けてのさまざまな努力を払わなければならない政策課題であった。それゆえ、最低限必要なことは、政策の変更であった。また、沖縄の基地反対運動は同時並行的に日本国内において在日米軍基地に対する政策を見直そうとする動きをもたらした。大田昌秀・前沖縄知事は、沖縄で基地反対運動が起こるのは、単に日米同盟の遂行から生ずる諸問題に起因するばかりでなく、国の政策決定において地元住民の意思が反映していないことの結果である、と主張していたのである。「沖縄基地問題」は、少女レイプ事件をきっかけに政策上の諸問題を浮き彫りさせたが、同様に沖縄住民の視点からすると、日本政治全般にも見られる中央政府の住民軽視の姿勢という問題も提起することとなった。こうした東京の日本政府に沖縄住民のさまざまな心配に対する同情の念の欠如は、国政の指導者たちが普天間基

地の返還という日米両政府の合意を実行に移そうとした際にも現われたのである。日本政府が米軍の海兵隊のために新しい海上ヘリポート基地を名護市の沖合いに建設しようとしたとき、地元住民はこれを阻止しようと立ち上がった。名護市では住民投票が行なわれ、政府の提案に反対する勢力が勝利をおさめた。そこで一九九八年二月、大田知事は沖縄県内に米軍の施設を移転させるいかなる計画にも反対する意思を表明した。

一九九五年の全島規模での基地反対運動や一九九七年の住民投票などの市民の積極的動きによって、沖縄の米軍基地に対する政府の新しいアプローチは中断を余儀なくされた。東京の日本政府、ワシントンの国防総省、そして那覇の沖縄県政府の三者によるさまざまな努力にもかかわらず、互いに合意しうる解決策を見出すことはできず、一九九八年には沖縄と東京の政治指導者による話し合いは行き詰まり状態に陥った。しかしながら、同年十一月の選挙によって新しい知事が選ばれたことによって、基地をめぐる交渉に再び展望が開かれた。しかし、新たになされる努力にも、過去三年間に起きたさまざまな出来事を踏まえておく必要がある。

約束不履行の後遺症

基地をめぐる沖縄と東京の対立は決して新しいことではなく、沖縄住民の基地反対の声が激しいのは、東京の日本政府が沖縄を長い間軽視してきたことに由来している。もともと沖縄の米軍基地は先の戦争の時に発し、大規模な米軍基地を建設するために土地の強制収用が行われたという歴史的経緯がある。そして、そのことが今日の議論にもひきつづき影を落としている。おそらく日本のどの地域と比べてみても、沖縄の市や町や村ほど米軍の存在に影響を受けてきたところはない。最初の影響としては、一九七二年まで米国による沖縄支配の拡大ということに見られ、その後においては、米軍基地を受け入れている地域に対する日本政府の補助金政策のなかにうかがえる。沖

繩が東京からの資金援助に依存している状況は、もともと沖繩が依存を望んだからではなく、むしろ沖繩における米国の軍事的プレゼンスという既成事実を日本政府が認めざるをえないところの贖罪意識にその原因がある。

沖繩は一九七二年に日本に返還されてからさえも、ひきつづき在日米軍の割合が沖繩に集中する状態を強いられてきた。しかしながら、日米両国政府は、その後、日本における米軍基地の統合・縮小を行なってきた。七〇年代初頭、米国がアジアにおける兵力を削減することに伴って、在日米軍基地の統合に関する二つの協定が結ばれた。

第一の合意は関東地方に関係し、東京首都圏から軍事要員を目に見える形で減らすことに政治的努力が注がれた。第二の計画は沖繩が対象とされた。ここでも基地の統合・縮小を行なおうとしたが、同時併行して、沖繩返還交渉と関東平野での整理・縮小が進められていたために沖繩での米軍基地の削減には全体としては支障をきたした。

さらに佐藤首相とニクソン大統領のあいだには密約が交わされており、戦争の際には沖繩とそのほかの日本とを分けて取り扱うことができようになっていた。このことにより、日米両国政府は日本の本土住民に向けられている注意や保護と同じものを沖繩の住民には与える意思がないという認識を沖繩の人々にますます抱かせる結果となった。

加えて、こうした沖繩の米軍基地の歴史がたとえ基地が返還された後においても、地元住民にとっては特異な法的、財政的、行政的諸問題を生み出したのである。戦後の沖繩では市や町や村の再建に先立って米軍基地が設けられ、基地のために提供された土地は政府の公有地ではなく、私有地であった。こうした事情により、基地として用いられてきた土地を現代の諸都市のなかに再び組み込むことはきわめて困難であった。なぜならば、都市開発、地主への補償、社会的基盤整備などに必要とされる法的ならびに財政的資源を確保するには市や町や村の手に余る事柄であった。そして現在、沖繩県でも手に負えない状態にある。

日米両国政府は数々の約束違反を行なってきた。日本の地方政府と中央政府のあいだには規制権限や財政資源の面で不均衡が存在する。これらすべては今日、沖縄の米軍基地をめぐる政策上の諸問題に表われている。政策上の諸問題は、現在の「沖縄基地問題」が日本において国民的関心を呼ぶ以前から長いあいだ存在していた。しかしながら、広範囲にわたる市民の反対運動を巻き起こし、日米同盟のために沖縄住民が支払っている犠牲に国民の目が向くことになったのは、何と言っても一九九五年のレイプ事件であった。日米両国政府が直面した危機の焦点は、日本に外国の軍隊を駐留させることから生じる社会的コストについてであった。両政府の反応としては、このことが沖縄以外のところにおいて日米同盟への疑問が広がっていくことを恐れていた。また、沖縄住民の不満に対して目に見える形で応えようとしたが、それは冷戦後の国際環境のなかで日米両国が安全保障分野での協力の範囲とメカニズムを再定義しようとする配慮の下で行なわれたように思える。ハイレベルでの政策関心は沖縄住民の犠牲を取り除こうとする具体的措置に向けられたものの、現在沖縄に展開している米軍の兵力水準を維持しようとする基本的政策が修正されることはなかった。SACOに与えられた任務は、沖縄の米軍基地の統合・縮小方法と日米地位協定、実弾演習、基地移転計画の行き詰まりなどに対する具体的不満への対処方法を検討することにあつた。

しかしながら、最も解決困難な問題が普天間基地の返還の時期や条件についてであった。一九九八年春に大田前知事と東京の日本政府とのあいだで話し合いは暗礁に乗り上げ、解決は容易でないことが明らかになった。新しい知事の就任に伴って、東京と沖縄とのあいだで米国海兵隊の移転方法や普天間基地の閉鎖に関する交渉が再開された。稲嶺新知事が日本政府と沖縄住民の利益に適った妥協を取り付けることができるかどうかははっきりしておらず、今後の成り行きを見守る必要がある。

学ばれるべき教訓

過去におけるさまざまな努力のなかには、沖縄―東京―ワシントン間で現在進められている交渉に対して役立ちそうな教訓がいくつ含まれている。かつて東京とワシントンの安全保障政策の担当者は、沖縄における米国の軍事的プレゼンスを確保しつつ、同時に沖縄県の個々具体的な不満を受け入れ、対処してきた。普天間飛行場の返還決定は、初めての大きな打開策になるかに見えた。SACOのプロセスもまた他の地元住民の不安に対応するものであった。実弾演習は行なわれなくなった。日本政府は本土での演習に際し、米国海兵隊員の演習施設への輸送を自衛隊が行なうことで同意した。日米地位協定は改定されなかったものの、犯罪容疑者の告訴手続きがより厳格に解釈され、容疑者を日本の司法当局へ移管する措置もはるかに迅速に実行されることが可能となった。さらに、一九九六年、橋本首相は大田知事との直接の話し合いを始め、外国からの投資や貿易を促進するための自由貿易圏構想を含む県側のさまざまな要求に応えようとする総合政策の策定に取り組もうとしたのである。

一九九八年の春までは、東京―ワシントン―那覇とのあいだで受け入れ可能な妥協点を見出そうとすることにエネルギーが費やされたように思われる。なぜこのようなことが起こったのであろうか。その簡単な答えは、「沖縄の基地問題」が問題の核心だからである。基地が沖縄の社会、政治、経済に及ぼす影響はきわめて広範にわたる。一政策による解決は不可能である。沖縄の米軍基地を削減しようとする課題でさえ、その政策過程から難問を生み出している。沖縄が基地を「過重」に負担しているという住民の不満に応えようとする努力を注いできたにもかかわらず、出された提案は沖縄への新たな軍事施設の建設であった。何かが間違っているがために間違ったところに行ってしまったのである。したがって、過去三年間の努力をつぶさに検証することで将来に向けてのいくつ

かの教訓が明らかになるう。

まず第一には、政策決定者とその遂行者との関係が明確ではなかった。日米両国政府および日本政府と沖縄県との話し合いを振り返ってみると、誰がいつ何を決定したか、そして誰が何に同意したかについて、非常に多くの混乱が見られる。普天間基地の返還決定は予想外のことであったが、それは多くの人々にとって日米両国政府が米軍基地に対する沖縄住民の縮小要求に応えたものと受け取られた。普天間基地は宜野湾市の真ん中に位置しているために地元住民のみならず政策当局にとっても長い間、深刻な問題であった。さまざまな軍事活動が宜野湾市の住宅や学校の近くで行なわれており、きわめて危険な状態にある。したがって、ある種の悲劇的事件が起こる可能性を無視することはできない。

しかしながら、切実な課題は普天間基地の移転問題である。沖縄の多くの人々は、同基地の返還決定は代替施設を見つけ出すことにかかっている点を非難し、普天間基地の返還がいわば条件付き性格のものであることを批判している。新しいヘリポート建設の候補地としていくつかの米軍基地が検討された。嘉手納空軍基地が統合の最初の候補地となった。ところがそれに対する反対運動がいろいろな方面から起こり、最終的には知事からも反対された。つまり、嘉手納案は新しいタイプの施設を建設しようとする、いわば政治的方便にすぎないと思われたために放棄された。沖縄本島北東部の沖合いに海上ヘリポートを建設する案は、現在海兵隊の基地があるキャンプ・シュワブの近くにヘリコプターをおくことになるばかりか、地元住民が密集していない地域という利点があった。

しかしながら、地元住民は自分たちのところに新しい基地を抱えることにかほどの利益が得られるかについて確信が持てなかった。地元の市長はこの提案を検討するよう東京から圧力を受けていたのに対し、沖縄県はその話し合いから距離をおいていた。さらに、ヘリポート建設に反対する市民団体が結成され、その動きは日本政府の

提案を問う住民投票の実施にまでいった。日本政府は地元への政治的支援や経済的援助の提供を約束したが、一九九七年十二月の住民投票の結果、名護市の五十二パーセントの市民はヘリポート案に反対の態度を示した。これを受けて大田知事は、海上施設の建設という東京からのいかなる要請にも応じない意向を明らかにした。

今日、この海上ヘリポート計画を立案した人々を非難することは容易であろう。しかし、この案をもって問題の解決をはかろうとしたそのプロセスこそ問題を生んでいたことも明らかである。政策形成を行なう過程において、協議や話し合いが二つに分けられ、別々に進められたことが普天間基地返還の実施を事実上、不可能にしてしまったのである。SACOの協議には日米両政府から安全保障問題の政策担当者が関わったが、そこには沖縄県からの代表は含まれていなかった。一方、橋本―大田の話し合いは過去においてはまったく実施されたことのない、さまざまな新しい方法が模索された。そうした措置は普天間基地返還の計画とは切り離されていた。さらに重要なことは、新しい基地の建設を沖縄の人々が承諾することの見返りとして日本政府が沖縄への支援を約束するという考え方は、大田知事が沖縄の有権者の支持を取り付けられるという前提の上に立っていたのである。そのことは後に起こったさまざまな出来事によって示されていく。日本政府の担当者は比嘉鉄也・名護市長と直接、交渉を開始したが、県知事はこの話し合いでは蚊帳の外に置かれていた。地元住民はこの計画に反対して立ち上がる。そして、新しい基地を受け入れることが住民の利益に合致するものであるということを住民に説得しうる余地はほとんどなかった。比嘉市長は日本政府の要求に応じた。しかし、それが原因で問題が紛糾したため、市長はその責任をとって最終的に辞任した。一方、大田知事は地元市民の側に立ち、東京からの提案を拒否したことによって九八年十一月の知事選挙では落選したのである。つまり、比嘉氏は保守派そして大田氏は革新派という形で、二つの相対立する政治陣営の意思が反映されていた。しかしながら、二人とも、中央政府の決定を実行するよう東京から協力を求め

られ、そのことに苦悩しながら、中央政府に対する行政上の義務と地元選挙民の付託に応える責任という、二つの要求のいずれか一方を選択せざるをえなかったわけである。

今後、基地問題において合意を得ようとする場合、どのようなことを考慮に入れるべきであろうか。まず、政策決定者は、政策を遂行する際に地元市民に対して責任を負う必要がある。地元の政治家は、日本政府によって提示された名護市沖合いの海上ヘリポート案にまったく関与していないにもかかわらず、選挙区において代償を払わされたのである。次に、日本政府は地方の政治家に対して地元の利益に適った政治ができるようにしなければならぬ。県当局も基地問題の処理にあたって、日米両政府と共に交渉のテーブルに着き、さらにこれら三者が政策の実施過程でも全面的に関わるべきである。SACOの協議は日米両政府の担当者によって行なわれてきたが、ここでも沖縄市民の利益を代弁しうる地元当局者も加えて進められるべきであろう。過去数年間における経験から学ぶべき第二の教訓としては、基地と経済支援を交換する旧来型の方式には限界があるという点だ。いかなる政府も困難な政策を受け入れてもらうために国民の説得に努めなければならない。したがって、沖縄に与えられている補助金と基地問題の個々具体的な事柄を完全に分離すべきだとする主張は現実的ではなからう。基地—およびその閉鎖または移転—に伴う経済面での影響は、それぞれ場所によって異なる。まず、沖縄県の地域経済全体の再建のために長期計画を策定する必要がある、その際、島の中心部分に基地が位置しているという、特殊事情を勘案すべきである。そのためには、現在、沖縄県が検討中の「国際都市形成構想」にまで及ぶ総合的計画が求められる。しかしながら、日本政府の財政支援などが必要とならう。かりに経済再建計画が長期的視点に欠けるものであれば、いかなる計画も沖縄県経済が基地の見返りとしての補助金に依存する現在の体質をいつそう拡大させるのみであり、経済は今後ますます落ち込んでいくことにならう。

よりミクロのレベルで見た場合、米軍基地の閉鎖や移転に伴って、恩恵を受ける人々ないし企業とそうでないものとの違いが出て来よう。地主にとっては死活的利益に関わる由々しき事態であるが、基地で働く人々も同様である。基地関連の仕事を請け負っている建設会社および下請企業も、別の仕事を探さねばなくなる。

さらに、基地が閉鎖された場合、基地を抱えたところへの影響はそれぞれ地域によって違いが出て来よう。したがって、そうした市や町や村の要望にきめ細かい配慮をほどこす必要があるだろう。また、「沖縄における駐留軍用地の返還に伴う特別措置法」の見直しや暫定措置として日本政府による財政支援も求められよう。那覇市は、米軍港湾跡地の民生利用問題に関して、今日まで多くの困難に直面してきている。一方、沖縄の基地移転計画において、恩納村や読谷村のように成功した事例もある。こうした失敗例と共に成功例は、軍専用（公的部門）から民生用への円滑な転換方法を検討する際に、大いに参考に資するものとなるだろう。

今日、新知事は普天間の海兵隊基地移転に伴う代替施設に関する新提案を行なっている。知事は沖縄本島北部に軍民共用の地上空港を提案しているが、そこには新空港を建設することによって北部地域の経済の活性化が見込まれている。もしこの提案が当地の住民によって支持されれば、日本政府によるさまざまな支援策が幅広く検討されなければならないであろう。名護の海上ヘリポート案では、日本政府が「振興策」という「ニンジン」を用いた。しかし、この提案はあまりに拙速であったために、結局、規模も小さく、その場しのぎの方策にすぎなかった。それはあきらかに住民にヘリポート案を受け入れてもらうための見返りであり、地元住民を十分に説得するにはいたらなかった。海上ヘリポート案の失敗は、いかなる種類の経済支援策も地元住民から新基地建設の承認を取り付けるのに必ずしも十分でないことを示唆している。基地の見返りとして補助金を与えるという政策手段は、すでに存在する基地施設を耐え忍ぶ以外、ほかに選択肢がない地域に対してのみ通用する方法であろう。

最後に、近年の出来事から提示しうる第三の教訓は、おそらく最も重要であろう。過去数年間の経緯を観察していると、東京と沖縄の政治指導者がいままで根本的な相違を乗り越えられなかったことは明らかである。沖縄県側は島の米軍基地―ひいては米軍の兵力―を削減しようとした。ところが、日本政府は基地の整理・統合に焦点を絞ったのである。SACOがはっきりと述べているように、米軍基地で占められている土地面積を減らすことがまさに目標だったわけである。日本政府によって提案され、ある程度まで米政府によって支持された政策提案は、島全体における米軍の兵力削減というよりもむしろ、ある基地を別の場所に移すというものだった。

結局、いかにしたら沖縄に駐留する米軍の兵員を減らすことができるのかといった、広い視野に立つ、長期的アプローチがとられなければならない。こうした話し合いにおいて日米両国政府がただちに部隊の大幅な削減を約束する必要は必ずしもない。しかし、将来において兵力を減らすさまざまな可能性を追求すべきなのである。米国の軍事計画において兵力の削減は想定されている。また、米国における米軍の将来に関する議論のなかで、テクノロジの進歩により大規模な地上兵力は必要でなくなりつつあると、繰り返し、指摘されてきている。こうした変化は沖縄でも徐々に認識されていくことになる。同時に、将来、米国の軍事的プレゼンスがたとえ小規模であっても、効果的であることの可能性について検討し、そして、兵力削減ができることからそれを推進すべきであろう。日米両国政府が果たすべき義務は、沖縄における兵力削減のための長期計画を策定し、米軍の一部を沖縄から移転させるための具体的条件について検討を開始することである。

前進の可能性？

新しく沖縄県の知事に就任した稲嶺恵一氏は、今後、米軍基地問題について沖縄県と日本政府のあいだで妥協が

成立した場合、地元住民と密接な協調関係を保持しつつ、このことに取り組んでいく必要があるだろう。すでに新しい対話は始まった。しかし、沖縄の基地問題の最終的結論ははまだ明確ではない。東京とワシントンのあいだでの危機的状況は去ったように思われる。さらに、基地に対する沖縄住民の感情も鎮まったように見える。新しい知事の誕生は、日本政府との交渉において大田前知事がとった対決姿勢は沖縄の有権者を疎外していたことを示唆している。県民は、沖縄経済の将来、特に雇用の機会の増大に関心があり、基地問題よりそうしたことを優先的に考えたように思える。しかしながら、補助金を与えることによつて新しい軍事基地の建設への県民の支持を勝ち得るかどうかは、依然としてはつきりしていない。

将来、しかるべき解決策を見出そうとするならば、過去において合意を取り付けようとした際、何が間違っていたかを完全に理解することが必要不可欠であろう。日本政府による沖縄の米軍基地問題への対処の仕方を変えようと、三年の長い年月をかけてさまざまな努力が行なわれてきた。しかし、その過程で露呈したものは、日米同盟に関する協議と在日米軍基地と隣接して住んでいる人々の日常生活とが、いかにかけ離れているかという点である。

この問題は沖縄問題と同様、今後、明確にされていかなければならないであろう。しかし、米軍を日本に駐留させる政府の政策に対して日本社会がいかに寛容であれ、問題は一般国民がそれにひろく疑問を持ちうるということにある。東京およびワシントンの日米両政府は米国の軍事的プレゼンス―特に沖縄における海兵隊―を維持・存続させようと、その戦略的必要性を強調する。しかしながら、それは大田前知事によつて投げかけられた政治的疑問に答えていないのである。換言すれば、日本に駐留する米軍の大半をなぜ沖縄が背負わなければならないかという点である。長期的に見た場合、この問題を無視することによつて深刻な事態を招くのは明らかである。もし日本政府が沖縄に駐留する米軍の移転先を見出せなかった場合、普天間は政策当局にとつて悩みの種として残るのである。

もし何かの事故—たとえば、海兵隊のヘリコプターが関わる事故の確率が高い—が発生した場合、住民の基地反対運動に再び火が付くことは十分予想される。かりに日米両国政府が、日米同盟の維持のために沖縄に過度の負担がかかっているという沖縄県民の気持ちを和らげる方策を編み出せなかった場合、米軍基地を整理・統合するいくかなる試みも単に住民の抵抗を引き起こすだけである。要するに、沖縄の米軍基地は日米二国間同盟の「アキレス腱」であり、もしこれにうまく対処できなければ、現在ある安全保障協力の枠組みに対する国内の支持は大幅に弱まってしまうであろう。

最後に、沖縄の基地反対運動は、日本政府と地方自治体とによる現行の協議体制に重圧を加えてきた。市民の利益を明確にするのは選挙で選ばれた政治家の任務の一部であるが、政策上のディレンマを解決しうる政策を生み出すのもまた彼らの役割である。沖縄では大田氏によって進められていた政策に挑戦し、勝利をおさめたのが稲嶺氏であった。九八年十一月の知事選挙は単に基地問題だけが争点ではなかった。それはまた、地方の政治家が市民の利益が叶えられる、より良き方法を編み出さなければならぬことを示したのである。こうした利益はひとつではない。したがって、沖縄県民の幅広い意見を十分に反映させた政策の策定は困難をきわめることになるだろう。

同じことは東京においても言える。国政に携わる政治家や政策立案者も、過去三年間の間違っていた点を十分、配慮していく必要があるだろう。安全保障協力に関する日米間の対話はひきつづき沖縄県が抱える問題に注意を払って、いかなければならない。政策協議のメカニズムを改善することも必要であろう。将来、東京が協議の過程において、地域社会に影響を与えるさまざまな決定を行なう際、県や地元の当局者に口出ししなければならぬことも出て来よう。さらに大きな課題は、なぜ沖縄だけが日本における米国の軍事的プレゼンスの問題で争わなければならないかという、根本的な疑問に答えなければならない。冷戦終焉後も米軍が日本に留まろうとするならば、安全保障を

めぐる日米対話は国際環境の要求に呼应する必要がある。しかし同時にまた、日本における市民の要求の変化にも対応しなくてはならないのである。