

米軍駐留をめぐる政治と正統性

Kent E. Calder, *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*, Princeton University Press, 2007, xvi+321pp. (武井楊一訳『米軍再編の政治学—駐留米軍と海外基地のゆくえ』日本経済新聞出版社、2008年、449頁)

Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*, Cornell University Press, 2008, xv+309pp.

佐藤 壯

1 国際安全保障環境の変化と米軍再編

軍事大国が海外に基地を設置し、恒常的あるいは一時的に軍隊を駐留させることは、軍事戦略上正当化されてきた。現在、アメリカは世界中に海外基地を展開し、ネットワークを構築しているが、冷戦の終焉以降、テロリズム、破綻国家や脆弱国家、地球規模の伝染性疾病、海賊行為、麻薬取引などの非伝統的かつトランスナショナルな脅威が国際的な安全保障の課題として認識され、不確実性を増すグローバルな戦略的環境に対応するために、21世紀に入って、ジョージ・W・ブッシュ政権のもとで米軍の世界的な再編が試みられた¹。しかし、基地施設を提供し、外国軍の駐留を受け入れる側に異論や反対がある場合、海外基地施設を存在させ、駐留を継続するには、相応の正統性を確保する必要があるだろう。日本では2009年秋の民主党政権誕生後、沖縄・普天間飛行場の移設問題に関して鳩山由紀夫首相（当時）をはじめ政府内の方針が迷走したこともあり、あらためて在日米軍基地、なかでも在沖縄米軍基地の問題が重要な政策課題として注目を集めている。周知の通り、在日米軍施設・区域（専用施設）の面積の約74%が沖縄県に集中し、県面積の約10%、沖縄本島の約18%を占めている²。そこで問題となっているのは、国家安全保障上の

1 ブッシュ政権（子）のもとでドナルド・ラムズフェルド国防長官が推進した米軍の世界的な再編については以下で詳しい。“Defense Department Background Briefing on Global Posture Review.” <http://www.defense.gov/transcripts/transcript.aspx?transcriptid=2641> (2011年1月5日最終閲覧)；沖縄平和協力センター監修・上杉勇司編（2008）『米軍再編と日米安全保障協力—同盟摩擦の中で変化する沖縄の役割—』福村出版。

2 沖縄県における在日米軍の駐留に関する基礎的なデータについては、防衛省『防衛白書』の各年度版を参照。

要となる日米安全保障体制を機能させるための米軍駐留に対して、過剰な負担を強いられながら基地と隣接した地域で暮らす地元の当事者の意向がどの程度尊重されているのか、という論点であろう。

近年、アメリカの海外基地とその受入国との基地政治をテーマとする研究成果が相次いで出版された。本稿で取り上げるケント・カルダー（Kent E. Calder、ジョーンズ・ホプキンス大学ライシャワー東アジア研究所所長）の『米軍再編の政治学』（*Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*）は、海外の米軍基地と基地受入国との間で生じる基地政治の現状と変化を、複数の基地受入国を比較しながら検討し、米軍の軍事的なプレゼンスを効果的に保つために基地政治にどのように対処すればよいのか、また、基地政治の課題を克服し、今後海外の米軍基地はどうあるべきか、という点について理論面および政策面から分析した著作である。アレクサンダー・クーリー（Alexander Cooley、コロンビア大学バーナード・カレッジ政治学部准教授）の『基地政治』（*Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*）は、基地受入国の政治体制の類型や体制変化によって、外国軍隊が駐留する基地の受け入れをめぐる対応パターンが異なることを、権威主義体制、民主化移行体制、民主主義体制の事例を取り上げながら比較検討するものである。両書はともに駐留軍隊の受け入れをめぐる政治的摩擦を分析する枠組みを提供している。彼らの分析枠組みは、沖縄問題を解く手がかりを与えてくれるのだろうか。以下で両書の内容を紹介する。

2 基地をめぐる政治と分析の枠組み

クーリーは、米軍が駐留する諸外国内では、米軍基地に対して「受容」、「政治化」、「異議申し立て」、「無関心」の4つの反応があり、これらの反応は2つの国内要因に左右されると論じる（Cooley 2008: 11-18）。1つ目の国内要因は、アメリカとの安全保障協定への基地受け入れ国政府の政治的依存度である。米軍が駐留することによりもたらされる国際安全保障上の抑止効果に加えて、冷戦期の東アジア諸国は米国との同盟関係締結により防衛費を相対的に抑制しつつ高度経済成長を達成できたという側面があり、また、権威主義体制がアメリカと軍事協定を締結し、米軍を駐留させることにより、米国との二国間関係を後ろ盾にして政権の正統性が確保されるという効果もあるとされる（Cooley 2008: 12）。2つ目の国内要因は、締結された駐留協定の批准と遂行を担保する受入国側の政治制度の信頼性であり、その政治制度の信頼性は、手続きの正統性、制度的な安定性と代表性、政党システムの定着によって確保されるという（Cooley 2008: 15）。

クーリーによれば、(1)アメリカとの安全保障協定への国内依存度（以後、依存度とする）が高く、国内の政治制度の信頼性（以後、信頼性とする）も高い場合、その国は米軍の駐留を受け入れ、(2)依存度も信頼性も低い場合は、その国では政治的エリートが米軍基地・

米軍駐留に異議を申し立て、(3) 信頼度が高く、依存度が低い場合は、米軍駐留に関して無関心となり、(4) 信頼性が低く、依存度が高い場合は、米軍駐留をめぐる問題が政治化するという (Cooley 2008: 13-18)。この枠組みに従って、クーリーは3つの仮説を提示し、事例によって仮説が支持されること示している (Cooley 2008: 23-24, ch.3-ch.7)。仮説1は、「受入国が権威主義体制である場合、権威主義体制は米軍基地を国内政治権力の存続や権力基盤強化に活用し、基地受け入れに伴うコストが基地受け入れによってアメリカから引き出せる私的財を上回れば、基地の受容を支持する」。フランシスコ・フランコ(スペイン)、イスラム・カリモフ(ウズベキスタン)、フェルナンド・マルコス(フィリピン)、朴正熙、全斗煥(ともに韓国)などが、米軍基地の存在を政治的に利用した事例として論じられている。アメリカ政府は軍隊駐留と引き換えに、権威主義体制を承認し、民主主義や人権といった規範を犠牲にしたとも指摘される。仮説2は、「民主化後の新政権およびエリートは、民主化移行前に締結された安全保障協定や米軍駐留協定を政治化し、あるいは協定に異議申し立てをおこなうものの、アメリカからの支持が政権維持に必要である場合には、米軍駐留協定の廃止を求めない」。この仮説を支持する事例として、民主化移行期以後のフィリピン、スペイン、韓国、トルコが取り上げられる。仮説3は、「民主国家体制およびエリートは、米軍基地が国内において社会問題化しても、既存の米軍駐留協定を尊重する」とされ、日本(沖縄を除く本土)、イタリア、イギリスなどを事例に検証されている。

クーリーの議論の特徴は、基地政治を「二層ゲーム」(two-level game)と捉え、受入国政府の指導者は、米軍基地および基地にまつわる問題を国内権力基盤の強化に用いると同時に、基地設置国であるアメリカとの交渉では国内的な制約を交渉カードとして行使するところに着目している点にある。従って、アメリカのグローバルな軍事戦略よりもむしろ、米軍基地受入国側の内的動因によって、基地政治が左右されることを示唆している。

カルダーは、第二次世界大戦後に大規模に展開された海外の米軍基地ネットワークが、対ソ戦略上、東アジアやヨーロッパといった、地政学的に重要な地域における前方展開基地としての機能を有したことを歴史的に振り返った後、冷戦の終結以降、海外基地が縮小される一方で、9.11同時多発テロ事件後の対テロ対策として、海外基地が新たに展開されているという現状を指摘する (Calder 2007: ch.1)。このように国際的な安全保障環境の変化に伴い、海外に駐留する米軍基地の機能も変化するのだが、カルダーは、同盟関係にある国家同士でも、外国軍の駐留する基地の存続が困難になっていることを指摘し、受入国側の政治体制や政治状況が基地の存続を左右すると論じる。カルダーは、「基地の政治学」を「受入国内の現地軍事施設の状況と運営に関する、基地配置国と受入国の相互作用」として定義し、そこには非政府組織 (NGOs) や多国籍企業などの非国家主体の国境を越えた交わりも含まれるとする (Calder 2007: 65)。

カルダーは、外国軍隊の駐留する基地の受け入れに関して影響を与える要因を説明する

ために5つの仮説を提示する（Calder 2007: 75-76）。（1）接触仮説は、基地のある地域の人口密度が比較的高いところでは、地域住民と基地関係者の相互交流の機会が多く、民間人と軍との紛争が引き起こされやすいと予測する。（2）植民地化仮説は、基地設置国が基地受入国を過去に植民地化したという歴史の有無によって、受入国での基地の存続が左右されると予測する。（3）占領仮説は、安定的な基地政治が可能となるのは、非植民地化勢力が解放者として全体主義体制や正統性のない体制に取って代わった場合であるとする。（4）体制移行仮説は、受入国において政治体制移行が起こると、とりわけ民主化への体制移行過程の場合には、基地設置国の軍隊の撤退につながると予測する。（5）独裁制仮説では、基地設置国（アメリカ）は、受入国の基地施設の利用価値を十分に認める場合に、受入国の独裁者を支援する傾向があり、また、独裁者が誕生するのを黙認することが多いと予測される。カルダーは、これらの仮説は事例によって強く支持されると論じる。

さらにカルダーは、基地政治のパターンとして4つのパラダイムを提示する。彼によれば、基地受入国の指導者は、基地政治が引き起こす問題を処理する際に、強制と物質的補償という政治手段を組み合わせるとされ、このふたつの組み合わせによって（1）補償型政治、（2）バザール型政治、（3）強権型政治、（4）情緒的政治という4類型が理念型として想定される（Calder 2007: 127-128）。まず、補償型政治では、外国軍隊の駐留する基地の設置により不利益を被る様々な利害関係者に、物質的補償が受入国政府によって支払われるという特徴がある。日本では防衛施設庁（2007年9月に防衛省本省に統合され、廃止）からの潤沢な資金により、基地を受け入れる現地からの要望に金銭的な補償で応え、基地への反対感情を和らげることができたため、強制を伴わずに基地政治を処理できたとされる（Calder 2007: 129-138）。次に、バザール型政治も物質的補償を含むが、その補償が基地設置国から流入する資金であったり、武器の提供であったりする。ここでいうバザールとは、取引と交渉を複雑におこなう中近東の伝統的な市場（スーク）における商習慣に由来し、基地受入国と基地設置国との間で基地使用の見返りにやり取りされる補償の規模が不透明であるために、両国間で駆け引きが繰り返される。キルギスタン、トルコ、フィリピン、ギリシャなどでバザール型政治が観察されるという（Calder 2007: 140-148）。さらに、強権型政治では、基地受入国が独裁政権のときに顕著に見られる基地政治のパターンで補償型政治の対極にあり、基地使用に対する地元への補償を十分におこなわずに、民間からの徴用など強権を行使し、国家の安全保障政策や駐留軍基地受け入れ政策に国民を否応なく従わせる。この強権型パラダイムは基地政治に安定をもたらすことが多く、朴正熙政権下の韓国（1961 - 79年）、フランコ政権下のスペイン（1953 - 75年）が強権型政治に相当するとされる（Calder 2007: 148-152）。最後に、情緒型政治は物理的補償も強制も含まない基地政治のパラダイムであり、基地政治を規定する統治原理として民族的帰属、文化、価値観に重きがおかれる。イギリスやオーストラリアといったアングロ・

サクソン系諸国が基地受入国となる場合には、基地設置国であるアメリカとの文化的親和性の高さが基地政治に好影響を与えており、頼れる同盟国として米軍の戦略に必要な施設を柔軟に提供している。他方、イスラム世界では、米軍の駐留に対して抵抗が強く、文化的規範によって基地政治が規定されている。サウジアラビアでは、駐留米軍の存在を極力可視化しないために米軍関係者は現地住民からは隔絶されるとともに、日常生活においてイスラム世界の文化的規範を受け入れるなどの制約を受けている。例えば、米軍の女性兵士はサウジアラビアの女性と同様、車の運転を禁じられ、基地外での公的場所では現地の女性が着用するのと同じ衣服で全身を覆うことが求められた (Calder 2007: 153-162)。

カルダーの提唱する基地政治に関わる4つのパラダイムのうち、情緒型パラダイムと強権型は今後減少し、バザール型政治パラダイムが増加してくると彼は予測する。対テロ対策のために、アメリカは国内情勢も国際社会との関係も変動しやすく政情の不安定な国々に軍隊を展開する必要があると思われるが、そうした諸国の政府と基地問題に対する金銭的補償をめぐって微妙な駆け引きや交渉を繰り返す必要が出てくると指摘する (Calder 2007: 162)。補償型政治パラダイムは、基地政治に最も安定をもたらすものと期待できるが、コストが高いため普及は望めない。しかし、米軍の前方展開を安定的に維持するために必要な金銭的補償以外の要素として、日本の旧防衛施設庁、沖縄に関する日米特別行動委員会、日米安全保障協議委員会などの制度や組織が、基地を受け入れる地元や地域住民の利害関係の仕組みに敏感に対応し、基地政治を悩ませる基地反対の動機を最小化する手がかかりとなるとカルダーは指摘している (Calder 2007: 163)。

カルダーの議論は、先に紹介したクーリーの著作と同様、基地政治の分析において基地受入国側の内的動因に焦点を当てている。しかしカルダーが強調するのは、より細分化されたサブ・ナショナルなレベルでの分析である。つまり、基地が設置された現地の当事者として基地反対派の NGO や地方自治体の役割を重視し、彼らの圧力がどのような政治力学をもって中央政府レベルでの官僚政治との間で相互作用を生み出しているのか、分析する。クーリーとカルダーはともに、国際レベルの分析よりも、国内レベルの分析に焦点を当てており、かつ、アメリカのグローバルな軍事戦略に効果的な海外基地ネットワークの構築のために、基地受入国政府や基地が設置される現地の当事者との関係をアメリカがどのように構築すべきかを論じており、アメリカ中心な視点が基調となっている。彼らの提示した分析枠組みと議論は、現在の在沖縄米軍基地をめぐる問題を理解するうえで、いかなる示唆を与えてくれるのか、以下で検討しよう。

3 在沖縄米軍基地と正統性

かつて上杉勇司と昇亜美子は、沖縄の基地問題に関する分析レベルとして、日米政府間関係、日本政府と沖縄県の関係、沖縄県内の当事者関係者関係、の3つがあると指摘し

ている（上杉・昇 1999）。つまり、在沖縄米軍基地をめぐる諸問題は、レベル、争点、当事者が混在しており、沖縄問題とは日米政府間の外交問題であると同時に、日本政府と沖縄県の行政問題でもあり、さらに、様々な当事者・利害関係者が参加する沖縄県内の政策決定の問題でもあり、これら3つのレベルの複合物であるというわけである（上杉・昇 1999: 170）。クーリーとカルダーもこの分析レベルの設定を踏襲しており、ともに沖縄の米軍基地問題について章を割いて論じている。クーリーは在沖縄米軍基地をめぐる問題は、沖縄が離島であるという地理的条件に大きく規定されており、日本本土と離島沖縄との間にある中心—周辺という緊張関係が問題を複雑にしていると正しく指摘している（Cooley 2008: 137-138）。カルダーは、補償型政治パラダイムの典型例として沖縄問題をみており、一般の沖縄県民の心情として反軍国主義・反基地主義が浸透しているにも関わらず、日本政府の対沖縄補償、基地の土地貸借料、基地内で職を得る労働者、基地関連事業での建設契約を求める地元建設業など、米軍基地の存在が生み出す経済的利益の恩恵に沖縄の経済が依存しているという構造があるために、沖縄の米軍基地が安定的に存在する（カルダーの言葉では「安定しすぎる too stable」）というパラドックスを、経済統計を示しつつ説得的に論じている（Calder 2007: 166-175）。

しかし、クーリーとカルダーの議論に疑問がないわけではない。両者ともに民主主義体制としての基地受入国内の基地政治として、在沖縄米軍基地問題を扱っており、民主主義体制の基地政治は安定的に推移する、という前提で議論を進めているようである。だが、民主主義体制の明確な定義がなされておらず、また、米軍基地をめぐる諸問題（地域的な偏重、騒音・汚染などの環境問題、米軍関係者の犯罪、軍事演習に伴う事故など）への対処が民主的な手続きを経ておこなわれたのか、基地政治における民主的な正統性の確保はいかにして可能か、という論点については触れられていない。確かにカルダーが指摘するように補償型政治パラダイムによって、日本における米軍基地は安定的に維持できている。しかし、在日米軍基地体制が安定的に維持できていることと、在日米軍基地をめぐる基地政治が地元民の民意を反映したものであるかということは、厳しく峻別して論じなければならないだろう。

基地政治において民主的な正統性を確保するためには、米軍基地をめぐる諸問題について民意を反映する手段があること、基地政治をめぐる政策決定の手続きに透明性があること、基地が設置される地域の当事者の尊厳が損なわれないことなどが考えられる。民意を反映する手段としては、基地を抱える地域で実施される首長選挙や議会選挙、県民投票などのレファレンダムがある。政策決定の手続きの透明性に関しては、政府間あるいは国内における政策協議・意見交換があるだろう。沖縄の米軍基地問題に関する日米間の政策協議機関としては、現在、日米安全保障協議会、日米合同委員会、沖縄に関する特別行動委員会などがあり、また、日本政府と沖縄県との協議の場として、沖縄米軍基地問題協議会、沖縄政策協議会、代替施設協議会、代替施設建設協議会などがある（松本 2004: 49-53）。

米軍基地をめぐる問題にかんして、このように民意を反映させたり地元の代表者が参加できたりする制度・組織がある一方で、在日米軍設置の現状維持と引き替えに経済振興策を連動させてアメとムチのように取引することで、沖縄県民の尊厳を傷つけるようでは、基地政治の正統性を確保できないことも肝に銘じるべきであろう。

冷戦終結後 20 年が経過し、冷戦型安全保障同盟の典型であった日米同盟は、伝統的および非伝統的安全保障の脅威にも対応する 21 世紀型の同盟として再定義され、強化されつつある。北朝鮮の核開発問題・ミサイル開発問題、軍事的近代化を進める中国などを取り上げて東アジアの安全保障環境は不安定であるとされ、日米同盟の強化・深化を正当化する根拠となっているが、普天間飛行場の移設問題が解決を見ない以上、在沖縄米軍基地をめぐる基地政治の行方は不透明である。今我々が問われているのは、在沖縄米軍基地の問題の文脈を捉え直し、日米同盟の抑止力維持のために沖縄に米軍基地が必要であるとの地政学上の正当化論理に依存するだけの思考様式に立ち止まらず、東アジア全体の安全保障環境の改善を模索することを通じて、沖縄に偏在する米軍基地がもたらす過剰な負担の軽減が可能となるような安全保障政策を構想する戦略的知性である。米軍基地を抱える他国がいかなる基地政治に直面し対処してきたのかを豊富な事例と比較研究によって提示してくれるクーリーとカルダーの著作は、在沖縄米軍基地問題をめぐる戦略的知性を刺激するうえで、必読の書である。

参考文献

- 上杉勇司・昇亜美子 (1999) 「『沖縄問題』の構造」日本国際政治学会編『国際政治』第 120 号、170-194 頁。
沖縄平和協力センター監修・上杉勇司編 (2008) 『米軍再編と日米安全保障協力—同盟摩擦の中で変化する沖縄の役割』福村出版。
- 松本英樹 (2004) 「沖縄における米軍基地問題—その歴史的経緯と現状—」『レファレンス』 No.642, 36-60 頁。
- Calder, Kent E. (2007) *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*, Princeton University Press.
- Cooley, Alexander (2008) *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*, Cornell University Press.

(SATO Takeshi)