

防衛学研究

DEFENSE STUDIES

第71号

2024年（令和6年）9月

〈特集〉

日本の安全保障と沖縄

日本の安全保障と沖縄——特集にあたって——	野添 文彬	1
沖縄・南西地域における国民保護の課題	中林 啓修	7
沖縄返還交渉の制度的与件 ——在日米軍の「内規」と国連軍地位協定——	川名 晋史	29
在日米軍駐留経費を正当化する論理の歴史的変遷	山本 章子	49
1957年岸訪米と沖縄返還問題をめぐる日本外交	池宮城 陽子	75
普天間飛行場返還合意の条件 ——米国の認識を中心に——	波照間 陽	103

〈論文〉

対反乱（COIN）作戦の新たなアプローチに関する一考察	足達 好正	129
-----------------------------	-------	-----

〈研究ノート〉

パリ講和会議における南洋諸島問題の議論と日本外交 ——戦間期初期日本外交への再評価——	本名 龍児	151
--	-------	-----

〈書評〉

マイケル・J・グリーン 著、上原 由美子 訳 『安倍晋三と日本の大戦略——21世紀の「利益線」構想——』	高見澤 将林	175
石津 朋之、立川 京一、齋藤 達志、岩上 隆安 編著 『ランド・パワー原論——古代ギリシアから21世紀の戦争まで——』	浦口 薫	185

日本の安全保障と沖縄

——特集にあたって——

野 添 文 彬

本特集号の狙い

本特集号のテーマは、「日本の安全保障と沖縄」である。本稿では、この特集の狙いを説明する。

そもそも、日本の安全保障を考える上で、沖縄は極めて重要である。

その理由は、第一に、沖縄の地理的位置にある。すでに日本政府が琉球王国を併合して沖縄県を設置した 1879 年の「琉球処分」の後の 1886 年、当時内務大臣であった山県有朋は沖縄などを視察し、帰京後、『復命書』において次のように指摘している。すなわち、「沖縄は我南門、対馬は我西門にして最要衝の地」であり、沖縄の港などを確保する必要性があるというのである。

このように沖縄の地理的重要性についての言及は枚挙にいとまがない。今日においても、令和 5 年版の『防衛白書』は次のように説明する。

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（中略）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⁽¹⁾。

これと関連してそのような地理的重要性を背景として、第二に、多くの米軍基地が沖縄には存在することである。第二次世界大戦後の日本は、1951 年に調

印され 1960 年に改定された日米安全保障条約を安全保障政策の基軸としてきたが、その根幹にあるのは、同条約第六条に基づいて日本が米国に基地を提供することである。そのような中、沖縄には、面積にして 1 万 8668 ha の米軍基地面積があり、それは日本全国の米軍専用施設面積のうち 70.3% を占めている⁽²⁾。前述の『防衛白書』の説明によれば、地理的に重要な位置にある沖縄に米軍が駐留することは、「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、インド太平洋地域の平和と安定に大きく寄与している」ということになる⁽³⁾。

その一方で、米軍基地の集中によって、沖縄には米軍による様々な事件・事故・騒音・環境破壊といった基地問題が生じている。こうしたことも反映し、2022 年の沖縄県民への世論調査によれば、沖縄に在日米軍基地のうち専用施設の約七割が集中していることに対し、「おかしいと思う」「どちらかといえばおかしいと思う」という回答は合わせて 84.5% にのぼった。また、沖縄の米軍基地については、「全面撤去すべきだ」という回答は 16.3% だったものの、「本土並みに少なくすべきだ」という回答は 63.2% にのぼった⁽⁴⁾。

このように日米安保条約にもとづく在日米軍基地が沖縄に多く存在していることは、日本の安全保障における沖縄の重要性を示すとともに、日米関係や日本国内の政治的摩擦の原因ともなっている。

第三に、歴史的背景である。「琉球処分」によって沖縄は日本に編入されたが、さらにさかのぼって 1609 年、薩摩の島津氏が琉球王国に侵攻して以来、今日に至るまで日本と沖縄との間には複雑な歴史が横たわっている。特に 1945 年、アジア・太平洋戦争末期の沖縄戦において、民間人を巻き込む悲惨な地上戦が行われたことは、今日においても重要な歴史問題となっている。沖縄戦の犠牲者は、日本側 18 万 8136 人、そのうち沖縄県出身の軍人・軍属 2 万 8228 人、一般住民 9 万 4000 人とされるが、このような多くの犠牲者を出した背景には、当時の日本軍が米軍による日本本土侵攻までできるだけ時間稼ぎをしようと戦略的持久方針を取り、そのため軍民一体化を進め、いわば沖縄を「捨て石」にしたことがある。しかも戦闘の中では、スパイだと疑われた沖縄住民に対する日本兵の虐殺や軍民共死という方針の下での住民による集団自決といった惨劇が起ったのである。日本の安全保障において、沖縄戦は民間人の多大な犠牲者を出したという点で大きな汚点と考えられるべきである。

その後も、1951 年のサンフランシスコ講和条約によって日本が主権を回復し

た際も沖縄は日本から切り離されて引き続き米国統治下に置かれた。1972年の沖縄の日本復帰後も巨大な米軍基地が存在し続けている。このように、戦後日本の安全保障においても沖縄に大きな負担をかけるという歴史が見られたのである。

以上のように、日本の安全保障の中で沖縄を考える場合、沖縄の地理的位置だけでなく、その歴史や現状の様々な課題をまとめて理解することが不可欠である。沖縄は、日本の安全保障において「何を守るのか」「何から守るのか」「どのように守るのか」といったアポリアとなっているといえよう。

さらに近年、沖縄をめぐる新たな動きがある。中国の海洋進出と軍事力増強に対抗し、自衛隊の離島を含む沖縄への配備も進んでいる。沖縄だけでなく奄美諸島も含めた南西諸島における防衛態勢の強化、いわゆる「南西シフト」である。2016年に与那国島に沿岸監視隊が配備されたのを皮切りに、2019年に宮古島、2023年に石垣島に陸上自衛隊が配備されている。

沖縄における自衛隊の増強に対して、現地では複雑な反応が見られる。前述の世論調査では、宮古島や石垣島など南西諸島に自衛隊が配備されることについて「日本の安全にとって、必要だ」「日本の安全にとって、やむをえない」と回答したのは、沖縄では合わせて75.3%であったが、全国では合わせて89.6%だった。また「日本の安全にとって、必要ではない」「日本の安全にとって、かえって危険だ」という回答は、沖縄では合わせて22.8%だったのに対し、全国では合わせて8.2%だった⁽⁵⁾。2024年6月23日の沖縄戦慰霊式典では、玉城デニー沖縄県知事は、「広大な米軍基地の存在、米軍人等による事件・事故、米軍基地から派生する環境問題など過重な基地負担が、今なお、この沖縄では続いています」「加えて、いわゆる、安保3文書により、自衛隊の急激な配備拡張が進められており、悲惨な沖縄戦の記憶と相まって、私たち沖縄県民は、強い不安を抱えています」と述べている。

今日、台湾有事の危機が唱えられる中、台湾に地理的に近く、また米軍基地や自衛隊基地のある沖縄では戦争に巻き込まれることへの不安の声も上がっている。前述の世論調査によれば、日本が戦争に巻き込まれたり、他国から侵略を受けたりする危険性について、沖縄では「非常に危険がある」という回答が28.4%、「ある程度危険がある」が53.6%で、前者は全国よりも高かった⁽⁶⁾。

近年、国際環境の悪化によって、沖縄が日本の安全保障上ますます重要になっていることは間違いない。その一方でこれまで沖縄が抱えてきた安全保障上の負担や歴史的な様々な問題を無視すれば地元から大きな反発を引き起こし、かえっ

て日本の安全保障に支障をきたすであろう。実際、2024年4月、防衛省は沖縄県うるま市のゴルフ場跡地に陸上自衛隊の訓練場を建設することを計画していたが、住宅地に隣接していることなどから地元住民の反発のため断念せざるを得なくなった。日本の安全保障と沖縄を考えるにあたっては、単に軍事的観点だけでなく、政治・社会・文化・歴史など様々な視点を取り入れなければならないのである。

2. 特集論文について

本特集は、このような点を踏まえて、様々な視角から日本の安全保障と沖縄について考える論文から構成される。

まず中林論文は、沖縄を含む南西地域における国民保護の現状と課題を検討している。近年、日本を取り巻く安全保障環境が厳しくなる中、武力紛争下で文民を保護するための「国民保護」への取り組みが政府や地方自治体によって急速に進みつつある。特に著者によれば、沖縄・南西地域は国民保護の「トップランナー」といえるほどの取り組みが進んでいる。専守防衛を掲げる日本にとって、国民保護の戦略的重要性は高い一方、「目的」と「手段」を混同するような議論も散見される。著者は国民保護とは何よりも「目的」であることを強調し、その現状と課題を整理し、学術だけでなく社会的・政策的にも重要な知見を提示している。

続く川名論文は、1972年に実現した沖縄の施政権返還をめぐる交渉において、その与件となっていたと考えられる二つの法制度上の問題を検討する。一つは在日米軍基地司令部がもっていた施設・区域の運用に関する「内規」であり、もう一つは返還後の沖縄における国連軍基地の指定問題である。沖縄返還交渉については多くの先行研究が存在するが、これら法制度の観点から分析したものはなく、本論文はまったく新たな視点から沖縄返還に光をあてている。これによって沖縄返還という歴史的出来事の解明だけでなく今日の在日米軍基地の運用についても様々な示唆を与えている。

さらに山本論文は、1970年代から今日に至るまで、日本政府がどのような論理によって在日米軍駐留経費の負担を正当化してきたのか、その変遷を明らかにしている。日米安保条約において日本側が基地を提供し、米国側が兵力を日本に駐留させることはその協力関係の根幹であるが、日本側が基地維持のため財政的

コストも負担していることは極めて重要な部分をなしている。本論文では、特に1990年代が大きな転機となり、沖縄をはじめとする基地周辺の地元への負担軽減を名目に日本側による在日米軍駐留経費が増大してきたという、逆説的ともいうべき興味深い事実を明らかにしている。

次に池宮城論文は、1957年の岸信介首相の訪米において、日本政府がどのような沖縄返還構想を持っていたのかを検討している。1957年の岸訪米は、日米共同声明で沖縄に対する「潜在主権」が初めて明記される一方で米国の沖縄統治に関するいわゆる「ブルー・スカイ・ポジション」も明記されたという点で沖縄返還をめぐる日米関係において重要な局面であった。本論文は、挫折した岸政権の沖縄返還構想を明らかにするとともに、そこから戦後日本の安全保障政策の特質をも示唆しており、戦後日本外交史研究に重要な知見を提示している。

最後の波照間論文は、1996年に合意された米海兵隊普天間飛行場の返還を日米間の問題として捉えるのではなく、米国の海外基地政策の枠組みのなかに位置づけて検討する。その際、新たな資料を用いるとともに脅威均衡論を応用して理論的に米国の意図を分析することで、戦略的・軍事的視点でこの問題を捉え直している。普天間飛行場返還合意がなされてから四半世紀以上がたつにもかかわらず、同飛行場の返還・移設はまだ見通しが立たない。その意味でもこの問題の原点に立ち返ることは極めて重要な意義がある。

このように、本特集号における各論文は、日本の安全保障と沖縄を扱いながらも、様々な論点を扱っている。本特集号を通して、沖縄という日本の安全保障におけるアボリアを解きほぐす上で有益な視点が提示されるだろう。

註

- (1) 防衛省『防衛白書 令和5年版』（日経印刷、2023年）。
- (2) 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍基地・自衛隊基地 令和6年版』。
- (3) 防衛省『防衛白書 令和5年版』。
- (4) 「復帰50年の沖縄に関する意識調査（沖縄・全国調査）単純集計結果」https://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/pdf/20220516_1.pdf。
- (5) 同上。
- (6) 同上。

沖縄国際大学准教授

沖縄・南西地域における国民保護の課題

中 林 啓 修

はじめに

(1) 本稿の目的と構成

2022年12月に発表された「国家安全保障戦略」では、近年の日本が直面している安全保障環境を「戦後最も厳しく複雑な安全保障環境」と評価している⁽¹⁾。この認識のもと、政府は防衛・安全保障に関するさまざまな施策を大きく推進しているが、その一つとして、武力紛争下での文民の保護を目的とした一連の施策である「国民保護」を挙げることができる。特に、大隈海峡以南の南西地域、わけても宮古海峡以西の先島地域については、国民保護に関する施策の推進という点で、本稿執筆時点で最も先進的な地域となっている。

本稿は、この南西地域(以下では沖縄・南西地域と呼ぶ)における「国民保護」に焦点を当て、その現状及び課題を論じていく。専守防衛を国是とする日本にとって、自国が関わる武力紛争は基本的に自国領域を含む地域で展開されることが考えられる。その場合、戦火によって発生する社会への被害を局限化し、国民の生命や財産を守ることを直接の目的とした政策である「国民保護」は、戦われた戦争そのものの正当性や戦後復興の成否に関わるという意味で極めて高い戦略的意義を有している。にもかかわらず、このあと本稿で論じていくように、国民保護に関する検討は住民避難の面に集中しており、中長期的な視点に立った検討となっているとは言い難い面がある。これは国民保護の基礎となった防災(災害応急対策)が、生活再建や復旧・復興についても(被害の実装に対して十分な内容かどうか、という論点はあるにしても)制度整備が進んでいることと比較すれば明白である。その最大の理由は、これまで日本が「国民保護」に基づいて住民らの安全確保を図らざるを

得ないような状況に巻き込まれることがなく、従って具体的な被災経験がないことにある。それ自体は批判されるべきことではないが、国民保護の具体的な諸制度が防災に関する諸制度に基礎を置いているとすれば、自然災害等の事例などを踏まえて想定される課題に備えた施策のあり方を考察することには意義があると考ええる。

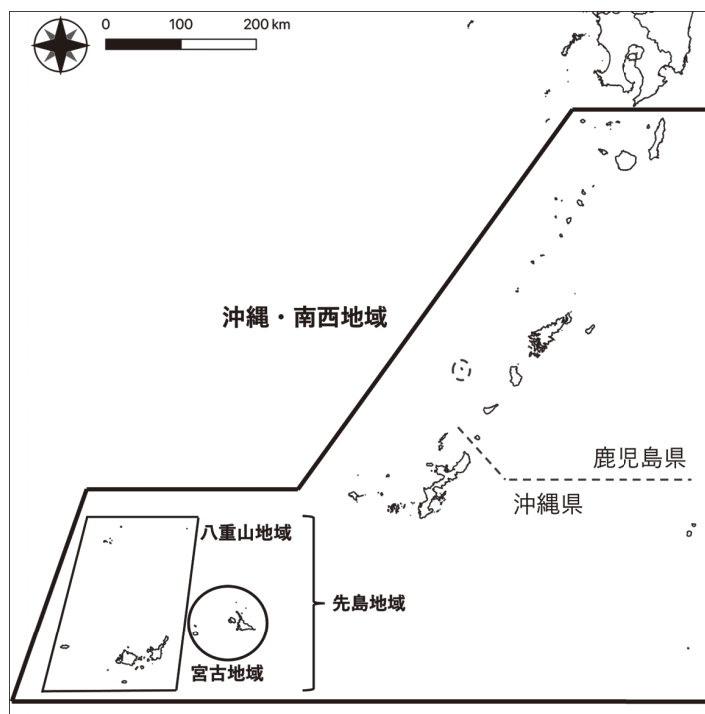
本稿は係る観点から、以下のような構成で議論を展開していく。

まず、本稿が対象としている沖縄・南西地域の概要と地域に所在する基礎自治体の国民保護に対する認識や一般的状況を明らかにした上で、国民保護法の概要及び最近の国の取り組みについて論じていく。ついで、近年の沖縄・南西地域における国民保護の取り組みを概観し、現状と課題について考察していく。

(2) 沖縄・南西地域の位置

図1は、本稿が対象とする主な地域を示したものである。外側の太い線で囲まれた地域が沖縄・南西地域である。この地域には、鹿児島県の島嶼部と沖縄県が含まれている。現在、特に国民保護に関する取り組みが進んでいる先島地域は、

図1 沖縄・南西地域の位置関係



執筆者作成。

この沖縄・南西地域の西端に位置する2つの地域から構成されており、いずれも沖縄県の一部を形成している。先島地域は宮古地域（おおむね円で囲まれた地域）と八重山地域（おおむね内側の細い線で囲まれた四角形の地域）とで構成されている。宮古地域は宮古島市を構成する諸島（宮古島と下地島などの周辺離島）および宮古島の西に位置する多良間村（多良間島）とで構成されており、八重山地域は、石垣市（石垣島および尖閣諸島）と石垣島周辺に散在する離島（西表島や竹富島など）で構成される竹富町および与那国町（与那国島）で構成されている。なお、八重山地域には、日本最西端の有人離島である与那国島および最南端の有人離島である波照間島が含まれており、文字通り日本の国境を構成する地域となっている。

沖縄県が発表した2024年5月1日時点での推計人口は宮古地域54,042人、八重山地域が53,354人となっている⁽²⁾。その他の項目も含めた人口に関する詳細を表1に示した。時期がずれるため参考値となるが、2020年度国勢調査のデータによれば高齢化率は29.8%で沖縄全体の27.0%よりもやや高くなっている。これらの地域の交通については、地域内の人の往来は空路および海路があるものの、宮古地域・八重山地域間の往来や先島地域と沖縄本島や沖縄県外との往来は、貨客船の定期航路の廃止により空路に限定されている。

表1 先島地域における2024年5月1日時点の人口推計等

	世帯数 (世帯)	人口(人)			参考：2020年度 国勢調査	
		総数	男	女	高齢化率 (%)	居住外国人 人口 (人)
宮古島市	26,371	53,032	26,720	26,312	32.3	447
多良間村	487	1,010	555	455	35.6	11
宮古地域合計	26,858	54,042	27,275	26,767	32.4	458
石垣市	23,345	47,800	24,242	23,558	27.1	460
竹富町	2,229	3,869	2,013	1,856	28.2	26
与那国町	857	1,685	985	700	26.2	14
八重山地域合計	26,431	53,354	27,240	26,114	27.2	500
先島地域合計	53,289	107,396	54,515	52,881	29.8	958
参考：沖縄県合計	647,820	1,466,357	721,687	744,670	27.0	17,370

沖縄県推計人口データ一覧および政府統計局2020年度国勢調査をもとに執筆者作成。

(3) 沖縄・南西地域の市町村における国民保護

国民保護法では、都道府県および市町村に国民保護計画の作成を義務付けている。さまざまな事情から一部の市町村で計画作成が進んでいなかったが、本稿執筆時点で沖縄・南西地域の全ての自治体が国民保護計画の作成を終えている。このうち、鹿児島県および沖縄県の国民保護計画では、いずれも島嶼部からの避難については、それ以外の地域（鹿児島県本土や沖縄本島）とは区別して避難の考え方を定めている。このうち、表2は鹿児島県の島嶼部で想定されている基本的な避難経路を示したものである⁽³⁾。県本土を基本としつつ、状況に応じ、比較的大きな島（奄美大島、屋久島、種子島）を経由して避難することとなっている。特筆すべき点として、世論島、沖永良部島、徳之島については、地理的に比較的近い沖縄県への避難も選択肢となっていることである。

表2 鹿児島県国民保護計画に基づく鹿児島県内島嶼部の基本的な避難経路

	奄美群島	その他の諸島
奄美大島を経由して県本土に避難	加計呂麻島 請島 与路島	
状況に応じて屋久島または種子島を経由して県本土に避難		黒島
		硫黄島
		竹島
		口永良部島
		馬毛島
県本土に直接避難	奄美大島 喜界島*	トカラ列島 [△]
		種子島
		屋久島
		獅子島
		桂島
状況に応じて沖縄県に避難	与論島 沖永良部島 徳之島	新島
		甌島列島

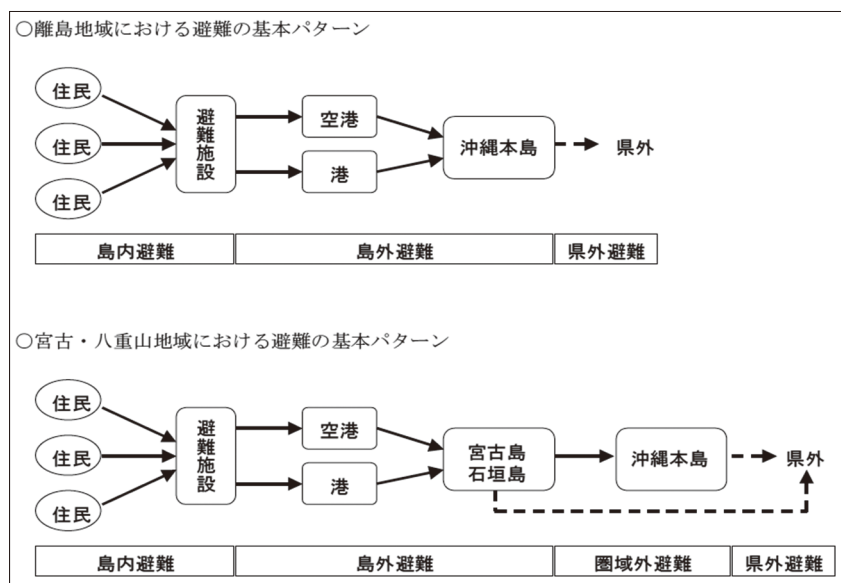
*：状況により奄美大島に一時避難

△：状況により奄美大島を避難先とすることもある

鹿児島県「鹿児島県国民保護計画」170-171 頁をもとに執筆者作成。

他方、沖縄県については、図2に示す通り、地域ごとに大別された比較的シ

図2 沖縄県国民保護計画に基づく離島地域の避難の基本パターン



沖縄県「沖縄県国民保護計画」117 頁より転載。

ブルなパターン分けとなっている⁽⁴⁾。すなわち、宮古地域及び八重山地域はそれぞれ宮古島、石垣島を経由して沖縄本島または県外に避難するものとされ、それ以外の離島地域は沖縄本島または本島を経由して県外に避難することとされている。

沖縄・南西地域の各自治体は、このような考え方のもとで、後述のような、地域での国民保護措置、特に避難の実効性を高めるためさまざまな取り組みを進めている。やや古いが、執筆者がNHK 沖縄放送局と協力して2022年12月に行ったアンケート調査からは、国民保護について彼らが直面している課題状況が明らかになっている⁽⁵⁾。このアンケート調査では、回答のあった沖縄県内の39の市町村中32の自治体が「平素の人員や時間の不足」を課題として挙げ、これに「基礎知識がない」と「先進事例や相談先がない」が続いた(共に22の自治体が指摘)。また、彼らの平素からの情報把握状況については、避難施設の収容能力(32の自治体が平素から把握しているか必要に応じて把握できると回答)や避難させるべき住民らの数(28の自治体が同様の回答)についてこそ、過半数の自治体が施策の実施に資する水準での情報把握ができていたが、避難等の施策に必要な輸送力(交通機関が1日に運ぶことができる人数)などについての情報把握は低い水準にとどまっていた(輸送力については12団体が平素から把握しているか必要に応じて把握できると回答)。

1. 国民保護法の概要と国の取り組み

本稿の中心的話題である「国民保護」は、武力紛争やこれに準じた国家的な緊急事態が発生した際に懸念されるさまざまな危険から文民を保護するための諸措置のことである。具体的内容については2004年6月に成立した国民保護法（武力攻撃事態等における国民の保護のための措置に関する法律）を中心に規定されており、主に、住民らの避難、避難した住民らへの救援そして、発生した被害に対する対処（被害軽減）の3点の措置が中心となっている。法律の正式名が示す通り、国民保護法の適用は、「武力攻撃事態等」（武力攻撃事態および武力攻撃予測事態）の認定が前提となっており、これら事態の認定や全般的措置を定めた「事態対処法」（武力攻撃事態等及び存立危機事態における我が国の平和と独立並びに国及び国民の安全の確保に関する法律）の執行法として位置付けられている。

(1) 事態認定とその効果

既述の通り、国民保護措置は武力攻撃事態等または緊急処理事態の認定（事態認定）を前提としている。ここでいう事態認定とは、具体的には、「対処基本方針」と呼ばれる文書の閣議決定と国会承認（緊急の場合は閣議決定のみ）を通じてなされることになる。

対処基本方針の内容については、事態対処法第9条第1項に規定されており、その内容は、事態認定に至る経緯の説明とともに、国民保護だけでなく、外交や防衛を含む事態対処全般について記載されることとなっている。国民保護措置に関して、事態認定により得られる効果としては、「警報により武力攻撃が迫り、または武力攻撃が発生したと認められる地域」（警報の地域）、「要避難地域」および「避難先地域」といった地域の指定および、これら地域指定に沿った国民保護対策本部の設置や避難指示の発出あるいは救援の実施といった具体的措置を行うべき自治体が明示されることなどが挙げられる。加えて、事態認定に伴い「特定公共施設利用法」に基づいて示される利用指針により、空港や港湾、道路等を住民避難等に利用する際の制約の有無や、制約が生じる場合にはその内容が示されることになる。

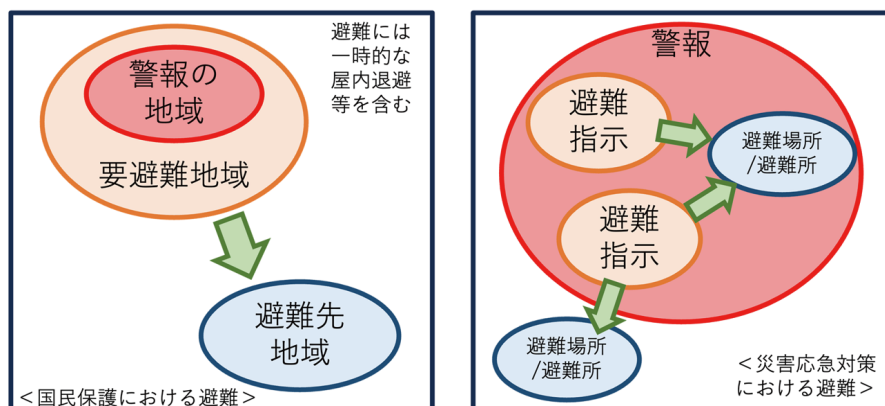
以下、順に説明していく。まず、「警報の地域」および「要避難地域」について説明する。国民保護法逐条解説によれば、「警報」とは「武力攻撃事態等にお

いて、国民の注意を喚起して避難の準備を促すことはもとより、国民の保護のための措置を迅速に行うため」に発するものであり、全国民を対象として行われるものである⁽⁶⁾。しかし、警報の発令に際して発表すべき事項には、「武力攻撃が迫り、または武力攻撃が発生したと認められる地域」（警報の地域）が含まれている。「警報の地域」を指定する場合、その地域は、「特段の事情がない限り屋内への避難を含め何らかの住民の避難が行われる」地域とされるのに対して、「要避難地域」は、「警報の地域」を含みつつも、余裕を持って避難が可能となるよう、警報で指定された地域でなくとも指定可能とされている。これに対して、「避難先地域」とは文字通り住民の避難先となる地域のことだが、避難先地域の指定に際しては避難経路となる地域も含むものとされている⁽⁷⁾。「警報」や「避難」といった言葉は災害応急対策においても多用されているが、国民保護措置における用語法と災害応急対策上の用語法では意味する地域の範囲が大きく異なっている点には注意が必要である。

図3は、この点について、国民保護における警報や避難の関係と、災害応急対策におけるそれとを比較したものである。国民保護における地域の関係については、既に論じた通りだが、災害応急対策においては、まず気象警報が市町村単位で発せられ、その後、特に危険が迫っている地域に対して避難指示等が行われる。その際の避難先については、同一自治体内にある近隣の緊急避難場所または避難所となるのが一般的である。つまり、「警報」と「避難」の地理的範囲が国民保護と防災では逆であり、また避難先の所在する場所も異なっている。

自治体が国民保護措置を実施する際に指令塔の役割を果たすのが各自治体に設

図3 国民保護における避難と災害応急対策での避難



執筆者作成。

置される国民保護対策本部であり、これは災害応急対策における災害対策本部に相当する。多くの場合、国民保護対策本部と災害対策本部は、細かな部署の名称などに差異はあっても基本的に同一の組織として計画されている。ただし、災害対策基本法に基づき災害対策本部が各自治体の判断で自主的に設置・開設できるのに対して、国民保護対策本部は、事態認定等に伴い出される国の指示に基づいて設置・開設され、自治体による自主判断での設置・開設はできない点に差異がある。

救援の実施についても、国民保護対策本部の設置・開設と同様に、国の指示を受けた自治体において実施されることとなっている。主な実施先としては、避難先地域に指定された自治体や避難経路上にある自治体が主に想定される。救援の内容や、具体的な実施の考え方は災害救助法に準じるものとされているが、大きな相違点として、災害救助法に適用は、災害で被災した自治体の被害の程度（人口に対する倒壊家屋数）に応じて適否が決まり、被災自治体において実施されるのに対して、国民保護における救援は被害が発生する（あるいは発生が見込まれる）要避難地域ではなく、避難先地域において実施されることになる点に相違がある。

(2) 国民保護における避難の様相

現在の沖縄・南西地域における国民保護に関する検討の中心は、住民らの広域避難である。国民保護における避難は次のような過程を経て具体化されていくことになる。すなわち、対処基本方針を受けて、政府は、警報が発令される地域や要避難地域および避難先地域の指定などを盛り込んだ「避難措置の指示」を示す。これに基づき要避難地域に指定された都道府県が、政府の「避難措置の指示」をより具体化した「避難の指示」を、要避難地域の市町村は「避難実施要領」をそれぞれ示して避難措置を具体化していく。

市町村が作成する避難実施要領には実際に避難すべき人数や集合場所あるいは細かな誘導経路、誘導担当者や連携すべき機関（警察、消防、自衛隊など）の連絡先など詳細な内容を書き込むこととなっているが、緊急時にこれらを迅速に作成することは非常に困難であることから、市町村には想定される事態ごとに平素から「避難実施要領のパターン」を作成しておくことが求められている。その上で、実際の避難手段は自治体ではなく指定公共機関/指定地方公共機関に指定された交通事業者等が提供することとなっている。図4は「避難措置の指示」、「避難の指示」および「避難実施要領」に記載すべき事項を整理したものである。

図4 国民保護での避難措置に関して国、都道府県、市町村で取りまとめるべき事項

避難措置の指示(国)	避難の指示(都道府県)	避難実施要領(市町村)
要避難地域	要避難地域	「避難措置の指示」および「避難の指示」に示された内容の概要
避難先地域	避難先地域	
関係機関が講ずべき措置の概要	関係機関が講ずべき措置の概要	
	主要な避難の経路	避難の経路
	避難のための交通手段	避難の手段
	その他避難の方法	その他避難の方法に関する事項
		避難住民の誘導の実施方法
		避難住民の誘導に係る関係職員の配置
		その他避難住民の誘導に関する事項
		前二号に掲げるもののほか、避難の実施に関し必要な事項

国民保護法の各条文等を参考に執筆者作成。

武力攻撃事態で想定される避難は実質的には「疎開」とでも言うべきものであり、自然災害時の避難とは様相が大きく異なる。すなわち、避難規模は全市域や場合によっては全県単位となるような大規模なものであり、避難距離も相対的に長く、避難期間も数ヶ月から数年に及ぶことすらありうると考えられている。なぜなら、実際に武力紛争となれば、避難後、紛争が終結し住民が帰還できるまでの規範は非常に長くなることが予想されるからである。また、災害等での避難と異なり、要避難地域および避難先地域をあらかじめ絞り込むことも困難である。他方、こうした大規模な避難を要するような軍事的な緊急事態が突発的に発生するとは考えにくく、避難準備及び避難実施には一定の猶予が見込まれている⁽⁸⁾。

国民保護での広域避難の基本的な考え方は、「要避難地域内の住民や推定来訪者数」÷「要避難地域の内外を往来している公共交通機関の1日あたりの平素の輸送力」で求められる日数を基準に、武力攻撃事態の進展状況から考えられる安全な避難が見込める猶予日数や自衛隊等が事態に対処することで生じる避難のための交通インフラ等の利用への制約などを踏まえて、国、都道府県、市町村および輸送力を提供する指定公共機関等で必要な輸送力を調整していくというものである⁽⁹⁾。表3は2021年度に実施された武力攻撃に関する国重点訓練（令和3年度高知県・山口県・愛媛県国民保護共同実動・図上訓練）での検討を踏まえて考えられる具体的な避難決定までのフローの一案である。この訓練では、武力攻撃事態の発生が切迫し、武力攻撃予測事態の認定がなされたとの想定のもとバス、航空機、船舶を

用いて約1月間で山口県および愛媛県に全県民(約76万人)を避難させるという内容であった。

なお、表には反映していないが、避難経路の検討等並行して、避難先地域の自治体では、避難者の受け入れのための施設等の確保が進められることになる。上記の通り、国民保護での避難は長期にわたることが予想されることから、避難先も中長期的な滞在を前提に、公営住宅、民間賃貸住宅のほか、国の公務員官舎なども含めて確保することなどが考えられる。ここでも、国と自治体及び指定公共機関等による綿密な調整が重要になる。

表3 武力攻撃事態での避難をめぐる調整フローの一案

	県・指定公共機関等	国
避難経路の確定	①候補となる港湾・空港の抽出(県) ②港湾・空港の制約条件の確認(県・指定公共機関等)	①' 国における輸送力の把握
輸送力の確保	③必要な船舶・航空機数を算定(県・指定公共機関等) ④必要船舶・航空機数の確保(県・指定公共機関等) ➤県による確保 ➤国への要請	⑤県などからの要請に基づく輸送力の確保
最終調整	⑥必要船舶・航空機数の確保完了 ⑦運用に向けた現地調整	⑧これまでの事項の避難措置の指示への反映
輸送実施	⑩避難の指示(県)および避難実施要領の作成(市町村) ⑩' 避難誘導(市町村等)	⑨避難措置の指示

令和3年度高知県・山口県・愛媛県国民保護共同実動・図上訓練を踏まえて執筆者作成。

(3) 近年の政府の取り組み：2021年以降の国重点訓練を中心に

国民保護法が成立した2004年以降、近年に至るまで、政府における国民保護に関する取り組みは必ずしも順調に発展してきたわけではなかった。例えば、2013年に日本では初めて作成された「国家安全保障戦略」(当時)において、「国民保護」の語は、わずかに核兵器からの脅威への対抗という文脈で、米国による拡大抑止や弾道ミサイル防衛と並列で列举されるにとどまっていたこと⁽¹⁰⁾、そして、いわゆる平和・安全保障法制の整備においても事態対処法が大きく改正されたのに対してその執行法たる国民保護法については何ら実質的な修正がなされな

かったことなどはその証左といえよう。

しかし、近年、こうした状況には大きな変化が生じてきている。その第一が以下に紹介する国の訓練見直しである。国が行う国民保護措置は内閣官房および総務省消防庁が全般を所管している(救援については内閣府が所管)。国民保護法制定以降、国が行ってきた代表的な取り組みとして、都道府県と協力して行ってきた実働および図上訓練を挙げることができる。国民保護をめぐる訓練は、自治体主催のものも含めて各地で行われてきているが、特に国が重視する訓練については国重点訓練と呼ばれている。この国重点訓練のあり方が2021年以降に大きく変化している。具体的には、全国を複数の都道府県からなる6つのブロックに分け、輪番制で訓練を行うとともに、地域ブロック検討会が導入された⁽¹¹⁾。ブロック制の導入により、複数の都道府県にまたがった広域での検討が可能になったことで武力攻撃事態に関する本格的な訓練が可能になった。また、2021年以降の国重点訓練では、訓練の企画運営を国が集中的に引き受けることで、都道府県や関係機関は訓練運営に必要な事務負担が軽減され、より訓練内容(国民保護措置の具体化)に集中できるようになった点も重要である。何より、ブロック制の導入によって全国の都道府県は、毎年、「武力攻撃事態に関する訓練に参加するブロック」、「緊急処理事態に関する訓練に参加するブロック」、「地域ブロック検討会に参加するブロック」のいずれかに含まれることになり、国民保護に関する着実な政策の浸透や成果の蓄積が期待されるようになった。

南西地域に関しては、2023年度に、鹿児島県および熊本県を中心に武力攻撃予測事態下での島嶼部(鹿児島県屋久島町)から鹿児島市および熊本県八代市への避難を想定した訓練が実施されたが、これに限らず、2021年度以降の武力攻撃事態等を想定した訓練では、着実な訓練実施に必要な事態認定前の調整等を中心に成果の蓄積が図られている。

こうした国の訓練見直しと前後して、約10年ぶりに見直された国家安全保障戦略では、「国民保護」について、「国民保護のための体制強化」という独立した項目が置かれ、「武力攻撃より十分に先立って、南西地域を含む住民の迅速な避難を実現」させるために、必要な計画の策定、輸送力の確保、空港港湾等のインフラ整備、更には国際機関との協力が謳われるなど、言及の頻度や内容が劇的に増加した⁽¹²⁾。更に、同時に発表された防衛省の「国家防衛戦略」でも、「防衛力の抜本的強化に当たって重視する能力」の一つとして「機動展開能力・国民保護」が挙げられており、自衛隊にとっても国民保護が主要な関心事項の一つとな

っていることが明示された⁽¹³⁾。

2. 沖縄・南西地域の国民保護をめぐる状況

(1) 取り組みの経緯と状況

現在も続く、沖縄県あるいは九州・沖縄地域での国民保護に関する検討、ひいては既述の国重点訓練改革の源流は、2017年度から2023年度にかけて陸上自衛隊西部方面総監部で年1回のペースで進められてきた国民保護検討会にあると指摘することができる⁽¹⁴⁾。ここでは、武力攻撃事態等への対処を念頭に、沖縄・南西地域に限らず広く九州・沖縄地域における国民保護のあり方について、避難や救援のみならず復旧・復興などについても毎年度テーマを定めた上で、関係各県および自衛隊をはじめとする国の関係機関や指定公共機関らが参加して検討を重ねてきた。ここでの取り組みで出席者に共有された視座や役割への認識が、政府においては既に紹介した2021年以降の国重点訓練および地域をめぐる現在の検討に繋がっている。

(2) 広域避難に関する検討

沖縄・南西地域をめぐる広域避難に関する検討は、2022年度に沖縄県自身が関係機関の協力を得ながら行うようになり、2023年度以降は国との共催事業として実施されている⁽¹⁵⁾。

検討は、宮古地域および八重山地域の5市町村を避難対象地域とし、これらの地域の住民らを九州各県に避難させる設定で行われており、検討項目は多岐にわたるが、概ね以下の2つに大別できる。すなわち、必要な海空路での輸送力の運用方法の検討と、移動させること自体が命のリスクになりうる入院患者や福祉施設入所者、在宅療養者らの輸送要領の検討である。

以下、順を追って論じる。

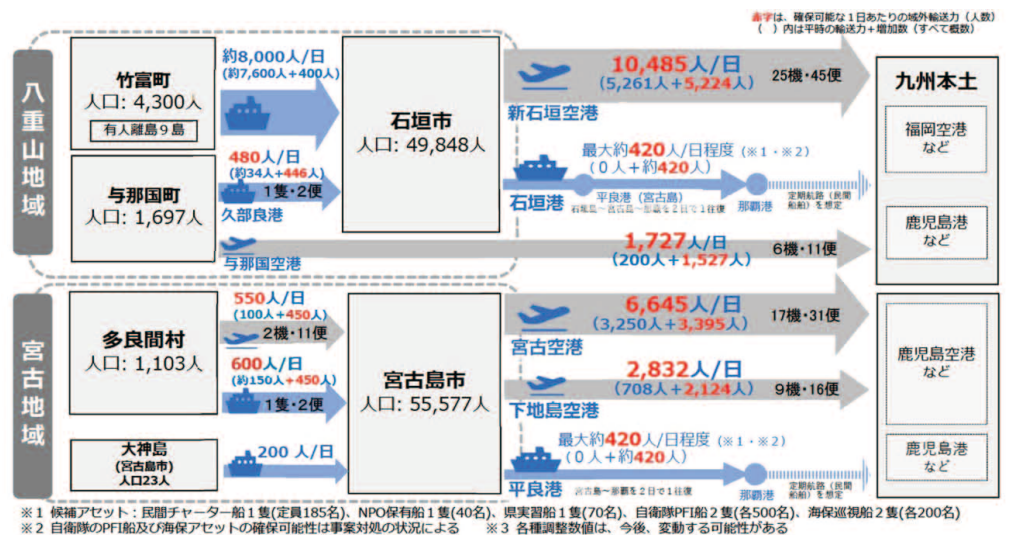
ア. 輸送力の検討

現在、沖縄本島と宮古地域・八重山地域とを定期航行で結ぶ貨客船は存在していないことから、輸送力の検討は、空路を中心に行われている。県内の避難経路自体は沖縄県の国民保護計画に基づいて設定されており、石垣市、竹富町および与那国町は石垣市を経由して避難先地域に向かうものとされ、宮古島市および

多良間村は宮古島を経由して避難先地域に向かうものとして検討されている（ただし、与那国町の一部は直接避難先地域に向かうことも検討されている）。図5に避難の全体像を示す。空路については指定公共機関たる民間航空事業者による避難が検討されている。他方、海路については、上記の通り宮古地域・八重山地域から域外への海路による避難に利用できる定期航路がないことから、民間チャーター船やNPO保有船あるいは県や国が有する公船を中心に、事態が許せば海上保安庁の巡視船のほか、自衛隊のPFI船などを視野に入れて検討が行われている。

検討では、これらの輸送力を用いることで、宮古地域・八重山地域の住民を概ね6日程度で避難させることとされている。具体的には、宮古空港および新石垣空港について、ボーディングブリッジごとのダイヤグラムを編成し、空路による最大限の輸送力を推計するとともに、海路、特に多良間島 - 宮古島間、竹富町の各島 - 石垣島間および与那国島 - 石垣島間の航路については定期船を臨時定員で運行するなどして輸送力を確保することで、上記の避難期間を算出している。これに加えて、持ち込み可能な手荷物量の検討（概ね、小型機の持ち込み可能荷物：3辺合計100cm以内程度）や、空路の増便に伴う保安検査の実行可能性および適切な空港内動線の検討なども行われている。搭乗に関しては、宮古島と石垣島において空港近傍の公共施設に住民避難登録センターを設置し、事務作業の効率化が検討されている。

図5 先島地域からの避難イメージ(2023年度検討段階)



沖縄県「令和5年度沖縄県国民保護共同図上訓練 資料2
関係機関等連絡調整会議運営訓練資料」より転載。

イ. 移動させること自体が命のリスクになりうる人の避難の検討

災害応急対策での避難と国民保護の避難の相違については既に述べた通りである。そこから敷衍すると、津波や風水害に関しては、水平避難（想定される浸水地域外への避難）だけでなく、垂直避難（浸水地域であっても、高台やビルの高層階に避難することでリスクを避ける避難方法）が選択肢になりうるのに対して、国民保護、特に武力攻撃事態等での避難は、垂直避難に相当する避難は選択肢になり得ず、原則として全ての住民を域外へと避難させる「水平避難」が必要になることが指摘できる。この際、最も留意すべき避難対象者は、移動させること自体が命のリスクになりうる人々である。こうした人々は、防災分野における避難行動要支援者よりも狭い概念で位置付けられる。

災害事例を紐解けば、東日本大震災に起因する福島第一原子力発電所事故（福島原発事故）において、原発近傍の医療機関からの避難に際して多くの死者が発生した事例や、平成 28 年（2016 年）熊本地震でも、被災により倒壊リスクが発生した熊本市内の病院からの緊急転院で死者が発生している。そのため、こうした人々をいかに安全に避難させることができるか、は国民保護を含めた事態対処全体の正当性にも関わる重要事項と考えられる。

問題は、現在の検討で対象となる規模が、福島原発事故（原発近傍の医療機関数 7 カ所）や平成 28 年（2016 年）熊本地震（病棟自体の緊急転院を要した医療機関は 1 カ所）と比べても圧倒的に多いことである（表 4 参照）。そのため、検討では、移動させること自体が命のリスクになりうるが故に特に行政による支援を要する避難者の数の把握方法、医療施設や福祉施設からのおおまかな避難フェーズや症状別（在宅酸素両方患者や外来人工透析患者）の具体的避難方法の検討などがなされている。

表 4 宮古地域・八重山地域の医療・福祉施設数

		医療施設数	高齢者施設数	障害者施設数	市町村計
宮古地域	宮古島市	8	22	8	38
	多良間村	0	1	0	1
	小計	8	23	8	39
八重山地域	石垣市	5	20	12	37
	竹富町	0	1	0	1
	与那国町	1	1	0	2
	小計	6	22	12	40
合計		14	45	20	79

沖縄県「令和 5 年度沖縄県国民保護共同図上訓練 資料 2
関係機関等連絡調整会議運営訓練資料」より作成。

ウ. 受け入れに関する検討

ここまで論じてきた沖縄県主導の避難に関する検討に加えて、2023 年度からは、政府主導による受け入れに関する検討も開始された。2023 年 10 月に松野博一官房長官（当時）が熊本県と鹿児島県を訪問し、知事に対して受け入れ計画検討を依頼したことで検討が本格化していった。検討は段階的に行われており、2023 年度は、避難開始当初の 1 週間から 1 ヶ月程度の期間における受け入れに必要な活動を中心に、沖縄県多良間村を要避難地域とし、熊本県八代市を避難先とするモデル計画の検討が進められた⁽¹⁶⁾。これら初期的受け入れ計画で検討されてきた内容は、避難民が到着する空港等から、避難先とされる市町村における公共施設（総合体育館等の施設）を経由して、当面の滞在先となるホテルでの受け入れに至るフローや、当面の生活支援（コミュニティーバスによる移動支援など）、要避難地域の役場移転などが挙げられる。

(3) 残留者の保護等に関する検討

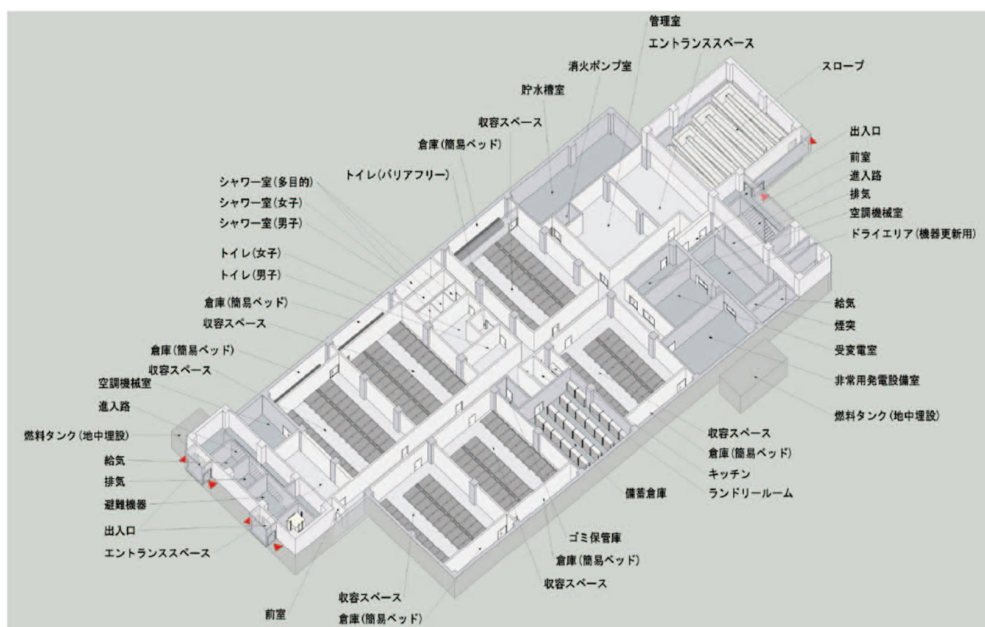
現在の国民保護法において、いわゆる「残留者」（継続的に戦闘が発生している地域になお残留している住民ら）の保護に関して特別な規定は存在していない。他方、2022 年 2 月以降のウクライナ戦争など、現代の戦争においても、戦闘が発生した地域にさまざまな理由で住民らが残留する事態は現に発生している。避難手段が海空路に限定されている島嶼地域では、ひとたび戦闘が発生するなどした場合、その時点で地域に残留している住民らが島外に避難するための手段は大きく制限される。

そうしたことから、宮古地域・八重山地域の 5 市町村は残留者の一時的保護を目的としたシェルター整備を政府に要望している。こうした要望などを踏まえ、政府は、2024 年 3 月 29 日に「武力攻撃を想定した避難施設（シェルター）の確保に係る基本的考え方」（以下、「考え方」という文書を示し、「特定臨時避難施設」の設置を表明した⁽¹⁷⁾。政府自身は 2021 年以降、弾道ミサイル等の攻撃に伴う爆風・破片による被害防止を目的として、地下鉄駅や地下街、地下駐車場、更には地下通路など大小の既存の地下施設を「緊急一時避難施設」として指定するよう自治体や関係機関に働きかけを強めていたが、この「特定臨時避難施設」の設置は、そうした既存施設の利用とは一線を画した施策となっている。「考え方」では、武力攻撃に際して、攻撃を受ける可能性が高い地域では広域避難が優先的な選択肢であることを明記した上で、広域避難の手段が航空機や船舶に限られ、か

つ避難先が遠方となる地域で、広域避難のための計画策定や訓練を行っている地域（現在のところ、与那国町、竹富町、石垣市、多良間村、宮古島市のみ）に限定して、避難の中断や公的活動のため一定期間（2週間程度）要避難地域にとどまらざるを得ない住民や自治体職員等のために特定臨時避難施設を整備することとされた⁽¹⁸⁾。同時に、沖縄本島を含め、「特定臨時避難施設」の設置対象とならない自治体については、緊急一時避難施設の整備充実を進めることも示された。

特定臨時避難施設の具体的なイメージを示すものとして、「考え方」とあわせて、「特定臨時避難施設の技術ガイドライン」（以下、技術ガイドライン）も示された（本稿提出時点での最新版は2024年6月版となっている）⁽¹⁹⁾。技術ガイドラインによれば、特定臨時避難施設が想定する外力は、爆弾、砲弾、通常弾等による爆風や破片等とされ、これらを避けるために、できるだけ地下深くに、外部に面する場所は30cm厚の、それ以外は20cm厚の鉄筋コンクリートの躯体を建設することとされた⁽²⁰⁾。躯体の構造に加えて、概ね2週間程度の滞在を念頭に、複数の出入口やトイレ、空調などの生活維持機能についても示された。あわせて、特定臨時避難施設の平素の利用方法についても、会議室や地下駐車場といった具体的な想定が、施設のレイアウト等を示したイメージ図とともに提示されている。なお、技

図6 特定臨時避難施設のイメージの一例



内閣官房「特定臨時避難施設の技術ガイドライン」4頁より転載。

術ガイドラインそのものの位置付けとしては、あくまで、同施設を建設する際の技術的な目安であり、自治体が独自により高規格な施設を建設することは妨げないことも明記されている。

3. 課題と論点

ここまで、本稿では、沖縄・南西地域の国民保護をめぐる取り組みについて概観してきた。こと広域避難に関して、これほどの水準で検討が進んでいる地域は日本国内にはなく、その意味で、沖縄・南西地域は国民保護におけるトップランナーといえる。それゆえ、この地域の検討から見えてきた課題は、全てとは言えなくとも、それ自体が日本の国民保護が抱えている課題だと指摘できる。多岐にわたる技術的課題はひとまずおくとして、より本質的・大局的な課題として、①更なる制度整備の必要性和、②緻密なリスクコミュニケーションの重要性を挙げることができる。

(1) 更なる制度整備の必要性

沖縄・南西地域の検討からは、現行制度ではカバーできない論点、すなわち制度整備が必要な分野も明らかになってきた。具体的には、中長期的な広域避難者の生活やその後の帰還および帰還後の復旧・復興を支える制度群の具体化及び残留者保護の制度化である。

現在、九州各県で進む避難者受け入れの初期的検討は、長期に及ぶことが予想される避難生活におけるごく最初の時期に関するものであり、その内容は避難に関する検討の延長に過ぎない。執筆者はこれまでの論考の中で、防災分野における災害弔慰金法や生活再建支援法あるいは大規模震災復興法のような、避難措置が実施されて以降に必要となる措置の乏しさを指摘してきた⁽²¹⁾。沖縄・南西地域での検討の推進はこの問題の存在を更に浮き彫りにしている。

また、たとえ政府が早期の事態認定を行えたとしても、それだけで住民が避難できるわけではない。太平洋戦争の際に南洋諸島や沖縄からの住民避難が進まなかった理由の一つとして挙げられているものに、避難先での生活保障があった。この点を踏まえれば、具体的被害が発生していない武力攻撃予測事態の段階で避難を開始・完了させるためには、避難以降の生活の見通しについて具体的なイメージを提示できるよう中長期的な観点からの準備が不可欠である。そして、中長

期的に必要となる支援は既存の制度だけでは提供できないことも想定される。そのため、既存制度の拡張や新規制度の導入などを含めた柔軟な対応を想定しておく必要がある。これは極めて多岐にわたる話題だが、一例を挙げるとすれば、福島原発事故の際に見られた特例事務の導入（就学案内など本来は住民票に紐づいた行政サービスを住民票の移転がなくとも避難先自治体で提供できるようにした措置。福島事故では法を新規に制定して実施した。）などが一案として考えられる。

沖縄・南西地域に限らず、国民保護に関する検討では、しばしば「残留者」が論点となることがある。本稿では、「残留者」を「継続的に戦闘が発生している地域になお残留している住民ら」と説明したが、現在の国民保護法において、いわゆる「残留者」の保護に関して特別な規定は存在しておらず、したがって、そもそも「残留者」を指す言葉も定義も示されていない。このことは、現在の国民保護法が定める諸措置が、継続的に戦闘が発生しているいわば「戦場」とそれ以外の地域を区別していないことを意味している。他方、国民保護法では、第22条などにおいて国民保護措置に従事する者の安全確保への配慮が求められている。とすれば、少なくとも制度上は、残留者への対応（避難誘導や安否確認等）のために自治体職員らを戦闘が発生しているような地域に残留させることまでは求めておらず、その結果、より危険な場所に残されている残留者に対する国民保護措置は相対的に限定的なものになってしまう。無論、そのような状況が発生しないよう、武力攻撃に関しては武力攻撃予測事態が規定され、事前の避難が追求されているが、それでもなお、残留者が発生することは懸念される。戦闘地域を含む武力紛争下での文民保護に従事する赤十字国際委員会(ICRC)などの国際機関との連携や、安全地帯等の設定など、国際的に認められた措置について国民保護の中で位置付け等を明確にする必要がある。

(2) 緻密なリスクコミュニケーションの重要性

既述の通り、国民保護については、政府による事態認定を経て各種措置が実施されることとされている。この中には、例えば、警報の地域や要避難地域および避難先地域の指定、救援措置を講じるべき自治体の指定などが含まれている。敢えて指摘すれば、沖縄県、特に先島地域が要避難地域となるかは、ひとえに政府が事態認定に至った情勢による。それでも、昨今の社会情勢から、先島地域が要避難地域に指定されることについては、一定の蓋然性を認めうるが、避難先地域となった場合、現時点で特に地域を指定するに足る根拠はなく、また制度的にも

そのようなことはできない。

それでもなお、九州・山口各県を対象に先島地域からの避難者受け入れを前提とした計画検討が行われている理由は、国民保護法制定以来、避難者の受け入れや支援に関する具体的検討が、政府をはじめ、いずれの自治体においてもほとんどなされていなかったことから、早急に知見を取りまとめる必要性が生じているからに他ならない。

他方、「受け入れ先」とされた地域での具体的検討が進めば進むほど、その地域は、半ばなし崩し的に「避難先地域」として認識されていくことになる。しかし、上記の通り、避難先地域とは事態認定に際して安全性の観点から指定されるべきものであり、受け入れについて具体的な検討が進んでいる地域であることは、望ましくはあっても、前提条件となるものではない。将来、不幸にして国民保護法に基づく避難措置を実施しなければならなくなった際に、無用の混乱を避け、着実な避難を実施するためにも、現在行われている検討が如何なる文脈でなされ、将来ありえる実際のオペレーションとはどのような関係にあるのか、関係者間のみならず、広く国民全体に対する丁寧なコミュニケーションが必要である。また、ここまでの国重点訓練や沖縄県での検討では、十分な安全が確保されており、航空事業者や船舶事業者については、平素と同様に業務が可能であることを前提にしている。しかし、国民保護法に基づく避難に必要な事態認定（基本的には武力攻撃予測事態の認定）は、それ自体が日本側から状況をエスカレートさせることになりかねず、検討の前提を崩すことにもなりかねない。そのため、安全な避難の実現とエスカレーション抑制を両立するために国内外との戦略的コミュニケーションが不可欠となる。それは、具体的には、対処基本方針などにおいて、制約の多い島嶼地域での住民避難の特殊性を説明し、軍事的な活動を含めた日本側の事態への対応について高い透明性をもって示すことで国際社会の支持を勝ち得よう努力するとともに、政府首脳と指定公共機関の経営陣との間といったハイレベルでのリスクコミュニケーションによって輸送時の適切な安全確保や補償などについて合意を図り、現在検討されているような避難オペレーションを着実に実施できるようにすることである。

これらの戦略的コミュニケーションやハイレベルなリスクコミュニケーションも、国民とのコミュニケーション同様、緊急時に至ってから取り組んでいては必要な成果が得られない性質のものである。政府において、事態認定のタイミングやその際の言説について平素から検討を重ねると同時に、現在は欠落している首

相をはじめとする政府首脳部と指定公共機関の代表や有識者が議論を交わせる場（例えば、防災における「中央防災会議」に相当するような、会議体）の制度化などを検討する必要があるだろう。

おわりに

ここまで、本稿では、沖縄・南西地域での国民保護をめぐる取り組みについて論じてきた。地元自治体では、人手やノウハウなどの不足に課題感を持ちつつも、政府の主導のもと、現在までに、急速に検討を進めてきている。ただし、前節で課題点として指摘した通り、そうした取り組みの意味や、実際の措置との関係など、地域との共通認識が不十分なまま施策が進められている面が否定できない。専守防衛を国是とする日本にとって、国民保護とは、巻き込まれた戦争から社会を守り、「戦後」に社会を継続するための手段であり、本稿で指摘した通り、その戦略的意義は極めて大きい。厳に慎むべきは、過去にはしばしば論じられてきたように、国民保護を、防衛作戦にあたって自衛隊等が十全な作戦環境を得るための手段として捉えるような観点である。その意味で、太平洋戦争末期の沖縄戦における住民の犠牲拡大について、軍の作戦第一主義を指摘した原剛の指摘には重いものがあり、その沖縄・南西地域において、国民保護に関する検討が進む現在、改めてその指摘を想起する必要がある⁽²²⁾。

そこから敷衍して、国民保護とは、戦争における一つの「手段」である以上に「目的」に属する性質のものであることを指摘して、本稿のまとめとしたい。

註

- (1) 内閣官房「国家安全保障戦略」（2022 年 12 月）3 頁。
- (2) 沖縄県の毎月の推計人口は以下のページから確認できる。
沖縄県推計人口データ一覧 <https://www.pref.okinawa.jp/toukeika/estimates/estidatap.html>。
- (3) 鹿児島県「鹿児島県国民保護計画」（2023 年 12 月）170-171 頁。
- (4) 沖縄県「沖縄県国民保護計画」（2018 年 3 月）117 頁。
- (5) 以下、本項で紹介するアンケート結果については、NHK 沖縄放送局「有事のときの「国民保護」どうする？ 沖縄県全市町村アンケート」（2023 年 12 月 7 日付、<https://www.nhk.or.jp/okinawa/lreport/article/000/73/>）に基づく。なお、調査は 2022 年 11 月に実施し、沖縄県の 41 市町村中、座間味村および南大東村を除く 39 市町村から得られた。
- (6) 国民保護研究会『新版 国民保護法逐条解説』（ぎょうせい、2024 年）118 頁。
- (7) 同上、129 頁。
- (8) 中林啓修「武力攻撃事態における国民保護に関する制度運用の全体像と課題」武田康

- 裕編著『論究日本の危機管理体制——国民保護と防災をめぐる葛藤——』（芙蓉書房出版、2020年4月）160頁。
- (9) 中林啓修「先島諸島をめぐる武力攻撃事態と国民保護法制の現代的課題——島外への避難と自治体の役割に焦点をあてて——」『国際安全保障』第46巻第1号(2018年6月)95-99頁。
- (10) 内閣官房「国家安全保障戦略」(2013年12月)13頁。
- (11) 内閣官房「令和3年度における国民保護に係る国と地方公共団体の共同訓練の実施について」(https://www.kokuminhogo.go.jp/news/assets/210428_kouhyou.pdf)。
- (12) 内閣官房「国家安全保障戦略」(2022年12月)25頁。
- (13) 防衛省「国家防衛戦略」(2022年12月)21頁。
- (14) 例えば、2017年の訓練については、陸上自衛隊西部方面隊広報誌『鎮西』2017年10月号に掲載されている(<https://www.mod.go.jp/gsd/wae/chinzei/29chinzei/29.10/29-10.html>)。
- (15) 2022年の訓練結果および2023年の訓練結果についてはそれぞれ以下のページで確認できる。
- 沖縄県「令和4年度沖縄県国民保護図上訓練の実施結果」(<https://www.pref.okinawa.lg.jp/bosaianzen/kokuminhogo/1023175/1026163/1026951/1026957.html>)。
- 沖縄県「令和5年度沖縄県国民保護図上訓練の実施結果」(<https://www.pref.okinawa.lg.jp/bosaianzen/kokuminhogo/1023175/1026163/1026948/1027509.html>)。
- (16) NHK 沖縄放送局「国民保護 沖縄の住民受け入れの具体案を国が熊本県に示す」(2024年3月22日付、<https://www3.nhk.or.jp/news/okinawa/20240322/5090027109.html>)。
- (17) 内閣官房、内閣府、消防庁、経済産業省、国土交通省、防衛省「武力攻撃を想定した避難施設(シェルター)の確保に係る基本的考え方」(2024年3月)。
- (18) 同上、3-4頁。
- (19) 内閣官房「特定臨時避難施設の技術ガイドライン」(初版2024年3月、第2版2024年6月)。
- (20) 同上、2頁、14頁など。
- (21) 中林啓修「「ポスト避難」の国民保護——武力攻撃災害に焦点をあてて——」、武田康裕編『グローバルセキュリティ調査報告第2号 国民保護をめぐる課題と対策』(防衛大学校先端学術推進機構 グローバルセキュリティセンター、2020年4月)。
- (22) 原剛は、その著作『沖縄戦における住民問題』の中で、以下のように指摘している。「第三二軍(沖縄守備隊：執筆者注)は、行政を知事に委ねて作戦に没頭し、作戦第一主義に徹したため、住民に対する配慮を欠き、住民の不信感を招き、更には、住民の犠牲を大きくする結果を招いた。」原剛『沖縄戦における住民問題』(錦正社、2021年)40頁。

日本大学危機管理学部准教授

沖縄返還交渉の制度的与件

——在日米軍の「内規」と国連軍地位協定——

川 名 晋 史

はじめに

本稿は沖縄返還交渉の過程で米軍基地をめぐる米国側の交渉態度の与件となっていたと考えられる2つの法制度上の問題を考察する。

一つは、在日米軍基地司令部がもっていた施設・区域の運用に関する「内規」である。それは条約や協定のようなかたちで公表されない軍内部の訓令や規則、あるいはポリシーレター（policy letter）の集合である。沖縄返還協定交渉が大詰めを迎えていた1970年6月、在日米軍基地の返還と残置に関する重要な内規が策定されている。

いまひとつは、返還後の沖縄における国連軍基地の指定問題である。それは制度的には国連軍地位協定によって規律される。返還後の在沖米軍基地に国連軍地位協定が適用される可能性が出てきたことで、この問題が浮上するのである。ここでいう国連軍とは1950年6月勃発の朝鮮戦争を機に結成された多国籍軍としての朝鮮国連軍のことである。その後方基地が日本にあり、2024年5月時点では日本本土では横田、座間、横須賀、佐世保、そして沖縄では嘉手納、普天間、ホワイト・ビーチが国連軍に提供されている。このうち、沖縄の3基地が国連軍に供されることが決まったのが1972年5月15日、すなわち施政権返還の日である⁽¹⁾。沖縄の3基地の国連軍基地指定をめぐる交渉は、施政権返還交渉と並行して進められた。当初、米側の検討過程では7つの基地が候補に挙がったが、最終的に3基地（嘉手納、普天間、ホワイト・ビーチ）が指定される。

これらの問題は膨大な蓄積のある従来の沖縄返還交渉の研究では十分な考察が行われていない⁽²⁾。しかしながら、両問題は沖縄返還交渉における米側の交渉態

度、とりわけ米軍基地の残置に関する意思決定に重要な影響を与えていた可能性があるものである。加えて、国連軍の3基地に関しては、そこでの指定が今日にいたるそれら基地の固定化に直接・間接の影響を及ぼしていることも推察される⁽³⁾。国連軍基地の運用、なかんずくその整理・統合の問題は、日米間の交渉だけでなく、日本と国連軍地位協定を締結する諸国にまたがって交渉しなければならない政治的コストの高い事項だからである。そうであれば、その決定過程と基地の戦略的位置付けを考察することは、現在の沖縄における米軍・国連軍基地の運用のあり方とその構造を理解するうえで意義があろう。そこで本稿は、沖縄返還交渉のいわばバックエンドで作動し、米側の意思決定を制御していたと考えられる上記2つの問題を考察する。

1. 在日米軍の「内規」

1971年6月17日、日米両政府は沖縄返還協定に署名した。それに向けた日米間の実務者協議が本格化していた前年の70年7月31日、在日米軍司令部は日本における米軍基地の運用原則を定めたポリシーレター、「不動産管理」を司令官らに送付した⁽⁴⁾。ポリシーレターは米軍内部でガイダンス(guidance)、命令(orders)、指令(directives)、およびプロセス(processes)等と並ぶ行政文書である。本稿はこれを便宜上、内規とよぶ。

在日米軍参謀長ウェスリー・フランクリン(Wesley C. Franklin)陸軍少将名で発出されたこの内規は、施政権返還後の沖縄を含めた日本の米軍基地の使用、維持、返還にかかる詳細な運用指針を定めたものである。まず、その外形から確認しよう。

(1) 入れ子構造

内規の法制度上の根拠として挙げられているのは、関連する計12の条約、協定他である(図1)。そこには日米安全保障条約(及び日米地位協定)のみならず国連軍地位協定、米太平洋軍司令部通達、在日米軍内部の従前の訓令等が含まれる。

図 1 在日米軍基地の運用を規定する法制度(1970 年 7 月時点)

1. 日米安全保障条約第 6 条(及びその実施にかかる日米地位協定・筆者追記)
2. 国連軍地位協定
3. CINCPAC INST 003020.2 (series) (secret), Command Relationships in the Pacific Command (PACOM)
4. CINCPAC INST 11011.1 (series), Real Estate
5. USFJ Policy Letter 0-1, U.S. Forces, Japan Coordination Policy and Command Relationships
6. USFJ Policy Letter 91-1, Coordination and Control of Waste Disposal Systems at USFJ Facilities
7. USFJ Policy Letter 93-1, Coordination of Construction and Maintenance at USFJ Facilities (RCS: USJ-DJ-59)
8. USFJ Policy Letter 50-1, Training Areas.
9. USFJ Policy Letter, 110-4, Judge Advocate General Activities.
10. USFJ Policy Letter 355-1, Security of U.S. Forces, Facilities.
11. USFJ Policy Letter 400-11, Japanese Movable Property.
12. USARJ Reg 735-6, Property Accountability, Japanese Movable Property used by U.S. Forces, Japan.

出典：Policy Letter Number 87-1, pp. 45-46.

ここから分かるように、在日米軍からみたときの基地の運用ルールは入れ子になっている。日米安全保障条約や国連軍地位協定のような公表された取り決めだけでなく、軍内部の非公表文書によって全体が構成されている。日本側からみれば、基地の運用をめぐる米側の交渉カードは公表／非公表の二層のルールで裏書きされている。ゆえに米国側の手の内を知るのは容易ではない。

(2) タイミング

内規が策定されたタイミングも重要である。第一に、すでに知られている外務省作成の非公開文書「日米地位協定の考え方」(以下、「考え方」)が起草されたのは 1973 年 4 月のことである⁽⁵⁾。同「考え方」は、日米地位協定の運用に関する公式見解、国会答弁、条文解釈などを根拠に積み上げた日本側にとっての「執務上の基本的資料」である。「考え方」が作成された背景には、外務省内に施政権返還後の沖縄に日米安全保障条約／日米地位協定が適用されることで生じる問題点を整理しておきたいとの認識があったとされる⁽⁶⁾。

外務省はこの「考え方」の原版を「保有していない」としているが、83 年 12 月に作成された「増補版」については存在を認めている。ただし「情報公開法第 5 条第 3 号の規定により、他国との信頼関係が損なわれるおそれがある提供で

きない」との理由で開示されていない⁽⁷⁾。

原版であれ、増補版であれ「考え方」は在日米軍基地の運用にかかる日本側の内規に相当するものである。作成されたのは、米側が内規を策定した3年後であり、両者のあいだには何らかの相関が推察される。米側の了解なく、日本側が一方的に米軍基地の運用に関する内規を策定したとは考えにくいからである。日本側の内規は米国側のそれと平仄を合わせていなくては、むしろ実務において支障をきたすことになる。したがって、少なくとも日本側には、先行して作成された米側の内規を参照する機会があったか、あるいは合同委員会等での協議、確認を経ていたと考えるのが合理的だろう。

第二に、沖縄返還交渉との関連である。米側の内規は沖縄返還協定の実務者協議が進む中で策定されている。時系列的には、まず69年6月、愛知・ロジャーズ会談にて沖縄返還に向けた協議を開始することで一致する。その後、同年11月の佐藤・ニクソン会談にて72年の沖縄返還合意が交わされる。そして翌70年2月には、ニクソン・ドクトリンにより在日米軍基地の整理・統合が打ち出される。71年6月17日には沖縄返還協定の調印に伴って、いわゆる「施設・区域に関する了解覚書」が交わされ、計88ヶ所の米軍基地が返還後の沖縄に残されることが確認される⁽⁸⁾。

より仔細にみれば、69年末から70年夏にかけて、沖縄返還協定の作成準備が日米の実務者間で集中的に進められている。69年10月には、米軍沖縄返還交渉チーム(USMILONT)が発足し、12月からは既出のフランクリン在日米軍参謀長と小幡久男防衛事務次官が返還後の沖縄における基地構造について会合をもっている。それと並行して、在日米軍と統合幕僚会議のあいだで米軍と自衛隊の基地の共同使用についての協議が重ねられている⁽⁹⁾。そして、米側が内規を策定した直後の70年8月12日、外務省は沖縄返還協定の起案に着手する⁽¹⁰⁾。

加えて、この時期は沖縄返還交渉と連動して進められていた日本本土における基地の整理・統合のプロセスとも重なる。米国防総省は三沢、横田、板付、厚木、横須賀等の基地の削減に着手し、本土の基地機能及び部隊の一部を沖縄に移転する⁽¹¹⁾。この本土での整理・統合計画が日米間で合意をみたのは、70年12月21日である。国防総省が計画を最終的に確定したのはその直前の11月16日である。そして、それに先行するかたちで軍内部にて計画が確定に向かうのが8月から10月にかけてである⁽¹²⁾。内規が発出された70年7月が、沖縄を含めた在日米軍基地の運用をめぐる米側の意思決定過程において重要な局面にあったことがわか

る。

沖縄返還交渉にせよ、日本本土での基地の整理・統合計画にせよ、焦点となっていたのは基地の再編にかかる米軍側の条件と手順、そして日米の費用分担を含めた責任の所在である。沖縄に関していえば、返還後の在沖米軍基地をめぐる実務上の諸課題は手続き上、日米合同委員会に移されることになる。さらに、沖縄に国連軍基地を置くとなれば、国連軍地位協定が定める合同会議の管理下にも入る。内規はそうした変化を踏まえて策定されたものであり、後の基地をめぐる日米交渉における一つの参照点となったと考えられる。

2. 基地の返還

(1) 施設分科委員会

内規の主たる目的は、「日米合同委員会の施設分科委員会に米国が出席する際の方針、手順、責任を定めること」にあり、それは具体的に次のように定められている。

日本における不動産の取得、使用、維持、返還は日米地位協定、国連軍地位協定、そして本レターの末尾に含まれる文書（図1に示された文書のこと。筆者注）、統合参謀本部の機密計画、国防総省および太平洋軍司令部の通達、ならびに各種の政策、計画、そしてそれらを補足する太平洋軍司令部を構成する諸組織が作成した文書によって規律される。本レターは（中略）、上記文書を前提に日本における施設の運用に関する統一的な指針を示すものである⁽¹³⁾。

米軍基地の運用に関する実務レベルの調整は日米合同委員会で行われる。なかでも重要な役割を担うのが施設分科委員会である。施設分科委員会は上位の会議体である合同委員会に対して、施設及び区域の取得と返還等に関する助言を与えるための組織である。施設分科委員会の米軍側メンバーは、在日米軍司令部の特別命令 (special orders) によって行為が規律されている。彼らが所掌するのは米軍基地の運用のなかでもとくに政治問題化しやすい次の5つの領域である⁽¹⁴⁾。

すなわち、1) 米国が施設及び区域を獲得または追加する際の交渉、2) 米軍基地ではないエリアを、米国が一時的に使用したり、地役権を得たり、またはエントリーライトを得る際の交渉、3) 基地の運用条件に関する交渉、4) 日本政府が施設・区域の返還、部分的返還、もしくは在日米軍と共同使用を求めた際の交渉、

5) 在日米軍が施設・区域の返還に関する日本側への伝達、である。

これら 5 つの領域は日米地位協定第 3 条、すなわち基地管理権の核心部にあたる。基地管理権については内規でも、在日米軍は「施設及び区域内において、それらの設定、運営、警護及び管理のため必要なすべての措置を執ることができる」、「日本国内の港湾および空港へのアクセス、ならびに施設および地域間の移動の権利が認められている」と記されている⁽¹⁵⁾。そのうえで、これらの管理権については「合同委員会による追加の合意は必要なく、また望まれるものでもない⁽¹⁶⁾」とし、既定事項であることが強調されている。さらに、使用が認められた施設・区域以外への立ち入りや移動についても、「調査や他の目的のために必要な場合は、その権利を取得するために施設分科委員会に要請書を提出しなければならない⁽¹⁷⁾」とし、その可能性を留保するとともに、その適否を検討する権限を施設委員会に与えている。

基地の運用にかかる施設分科委員会の権限は大きく、上記 5 領域に関連する事項については、日米合同委員会の判断を待つことなく独自に検討を開始できるとされている。ただし、施設分科委員会の権限が及ぶ範囲は在日米軍司令部が有する権限の範囲にとどまる。この点、在日米軍司令部の権限を定めているのは、太平洋軍司令部の通達である。図 1 の文書 4、*CINCPAC INST 11011.1 (series)* がそれにあたりますが、現時点では非公開である。

内規は日本政府と在日米軍の交渉のあり方も定めている。具体的には施設・区域に関する各種措置の調整、不動産取引および事務に関する交渉の実施、ならびにそれに関連する在日米軍司令部の責任が規定されている。そこから分かるのは、基地の運用にかかる米側の意思決定ラインは、日米合同委員会の外側、すなわち日米地位協定の枠外に延伸していることである。たとえば、施設分科委員会での協議に先行して開催されなければならない会議体として、在日米軍代表者会議が設定されている。同会議は、在日米軍の J-4（兵站）参謀長が招集し、基地とそれに関連する後方支援について協議を行う。必要に応じて、太平洋軍ないし統合参謀本部との調整を行うのも同会議である。そこで米軍内部の各レイヤー間の調整が行われ、その結果が日米合同委員会の内側、すなわち施設分科委員会へと戻されることになる。

(2) 軍の保守性

基地の運用上、とくに政治性を有する問題が施設・区域の返還である。これに

については次のような指針が示されている⁽¹⁸⁾。いわく、日本の都市部では土地の取得をめぐる競争が激しく、日本政府は米側の基地の追加要請に応じるのは容易ではない。そのため、日米地位協定は不要になった施設を日本政府に返還することを義務づけているが、基地の返還手続きを行う前に、すべての軍種が現在、将来、そして不測の事態が生じた際の必要性を十分に考慮することが不可欠である。

つまり、一度基地を失えばそれを再び手にするのは困難であるとの認識の下、将来の利用価値がわずかでも見込まれる場合には、返還には慎重にならなくてはならないということである。

このような軍部の保守的な態度については当時、米国議会でも問題視されていた。1969年1月に発足したリチャード・ニクソン(Richard Nixon)政権は、先にみた日本本土での基地の整理・統合に取りかかっていた⁽¹⁹⁾。それに関連して、同年2月に米連邦議会(上院外交委員会)に設置された「サイミントン委員会」は、在日米軍基地の実態調査を行い、70年1月にその結果を踏まえた非公開聴聞会を開催した⁽²⁰⁾。そのうえで、同委員会は70年12月に最終報告書を議会に提出、次のように指摘した。

一旦、海外基地が設置されるとそこには生命が宿る。当初の目的が達成されれば、新たな目的が与えられる。基地はたんに維持されるのではなく、ときに拡張される。政府内、より端的に言えば、国務省と国防総省の内部には、海外基地を削減・撤収しようとする自発的な動機は存在しない⁽²¹⁾。

同委員会はまた、軍はつねに「緊急時の使用(contingency use)」という保険をかけており、不要な基地までも維持しようとしてきたとして国防総省と軍部を批判、とりわけ東京近郊の基地の削減を勧告した⁽²²⁾。内規は議会でこの問題が槍玉に挙げられていた最中に策定されているが、批判の対象だったはずの保守性がむしろここで指針化されている。

内規には基地を返還する際の日本との取引条件、すなわち代替施設の無償提供に関するものもある。それによれば、「日本政府への情報提供のタイミングを工夫すれば、不要になった土地を別の所要を満たせる別の土地と交換するための協力を引き出せるかもしれない⁽²³⁾」とある。つまり、不要な基地を返すことで、日本側から別の基地の提供を引き出し得るということである。内規では、そのような機会を逸しないよう、各軍の司令官に対して当該時点での、あるいは将来的に必要と考え得る軍事的所要に関する情報を司令部に集積することが求められている。

(3) 財政制約と代替施設

上記のような米側の指針に符合する実際の事例は少ない。同時期の事象に限っても、たとえば日本本土の整理・統合計画では、1972年6月末までに返還することが決まっていた春日原住宅地区(福岡県春日市)が、それまで無関係だった「関東計画」の一部に含まれた。いわゆる、パッケージ・ディールである。春日原住宅地区の返還が関東計画に編入されたことで、すでに米側の費用で工事が予定されていたはずの雁の巣空軍施設(福岡県福岡市)の建設費用を日本側が負担することが決まった⁽²⁴⁾。

水戸射爆場(茨城県ひたちなか市)の返還問題も同様である。同射爆場は、70年9月の時点ですでに米軍内部ではその使用中止が決まっていた。ところが、日本側が同射爆場の返還を強く要請していたことを逆手に取り、米側は返還に応じなかった。水戸射爆場が交渉カードとして高い価値を有していると考えられたからである⁽²⁵⁾。しかしながら、日米地位協定上、使用実態のない基地は日本に返還しなければならない。そこで当時、横田基地に展開していた救難飛行部隊の訓練を水戸射爆場で行うことで使用実態のアリバイを作っていた。そのように時間を稼いだうえで、水戸射爆場の返還を後発の関東計画の一部に組み込んだ。それにより日本側との交渉で優位に立った米国は、関東計画にかかる一切の費用を日本側に負担させることに奏功した⁽²⁶⁾。

この問題について、内規では次のように規定されている。

日本政府が都市開発や産業開発、その他の目的のために移転を要請した場合、米国が受け入れ可能な代替施設・区域が無償で提供されることを条件に、施設・区域の返還に協力する⁽²⁷⁾。

加えて、内規にはこの問題に関する合意文書の雛形が示されている。それによれば、第一に、「この移転は米国政府の費用負担なしで達成される」とあり、続いて「これには代替施設の建設費用や、旧拠点から新拠点への移転費用など、移転に由来するあらゆる費用の支払いが含まれる」とある⁽²⁸⁾。さらに、「すべての代替施設は、米国政府が認める基準に従って建設または設置される」とされ、そこで使用される施設及びサービス(たとえば、水道、暖房、電力、下水処理、通信等)の経費は、在日米軍司令部が普段使用する施設と同程度のものであるとの条件が付されている。つまり、従来と相違ない環境が保障されることが移転の条件だということである。

実際の沖縄返還協定交渉でも、日本側の費用負担の問題は返還の条件として米側から最初に示されていた⁽²⁹⁾。そのため、69年11月の佐藤・ニクソン会談に先立ち、日米間でその大枠が合意されている⁽³⁰⁾。実際に合意された返還協定では、日本側が3億2000万ドルを米国に提供することとなり、日米地位協定上、米側負担が義務づけられているはずの施設改善費についても日本側が負担することが決まった。内規が示す費用負担の問題は、沖縄返還交渉のみならず、1990年代以降にみられる沖縄の普天間基地の辺野古移設計画の推移を理解するうえでも示唆的である。

(4) 返還の公表

仮に上記のような財政条件が整ったとしても、基地の返還が公表されるかどうかは、別の問題である。基地の返還は政治的に敏感であるがゆえに、在日米軍司令部はそれをいつ、どのように発表するかについての方針も定めていた。

たとえば、施設・区域の返還に関する日米両政府の公表文書には、日米合同委員会で公表することを了承した事項のみが記載される、とされている。つまり、政治的に緊張を招きうる問題（たとえば、米側の地役権、リ・エントリーライト）については公表されない場合があるということである⁽³¹⁾。

また、返還に関する情報を公開する場合の手順としては、まず米国から日本政府に通知がなされる。そのうえで、在日米軍司令部が情報公開の許可を出すまでは国民に向けた発表や、発表予定に関する告知は行わない。また、「ときには日本政府が国内向けの発表を一切行わないよう（米側に）要請することもある⁽³²⁾」（括弧内筆者）ともある。

それに関連して、「施設および区域の過去、現在、将来にわたる使用に関する発言は、米政府の立場および在日米軍全体の利益に対する潜在的な影響を十分に考慮することなく行われてはならない⁽³³⁾」としている。つまり、それまでの米国の公式発表との不整合、あるいは非公式ルートで行われる日本側との協議とのあいだに矛盾が生じるような、あるいは誤解を招くような発言は避けるよう指示されている。そのため、各軍の司令官に対しては、日本の民間人や団体から基地の返還や自衛隊との共同使用に関する要請があった場合には、すべての対応を防衛施設庁に委ねることとし、日米合同委員会で承認されている場合を除いて、基地の返還を求める人々に対して期待を抱かせるような発言を慎むよう注意が促されている。

このように、内規には基地の維持・返還に関するさまざまな規定が定められているが、一部に例外が設けられている。国連軍地位協定がカバーする領域である。具体的には国連軍司令官が在日米軍基地において国連軍としての権限を行使する場合はそれにあたる⁽³⁴⁾。

3. 在日国連軍基地——国連軍地位協定

1970年7月時点で日本に連絡官を含む要員を派遣していた米国を除く国連軍構成国は、カナダ、ニュージーランド、英国、南アフリカ、豪州、フィリピン、トルコ、フランス、タイである。また、国連軍地位協定にもとづいて日本に設置されていた国連軍基地は、1)横田飛行場、2)立川航空基地、3)府中航空基地、4)キャンプ朝霞、5)キャンプ座間、6)横須賀海軍基地、7)岸根バラックス、8)佐世保海軍基地である⁽³⁵⁾。言うまでもなく、それらは、いずれも在日米軍基地である。

(1) 国連軍基地の使用

在日米軍基地を国連軍基地として指定するためには、国連軍地位協定第5条2項にもとづき、同協定第20条を根拠にもつ合同会議において、国連軍司令部（韓国）と日本政府が交渉しなければならない⁽³⁶⁾。ここでいう合同会議とは、日米安全保障条約でいうところの日米合同委員会に相当するものであり、国連軍地位協定の解釈及び実施に関する事項について、日本政府と国連軍地位協定を締結する国々が協議し、合意するための機関である。しかし、内規によれば合同会議が開催される前に、在日米軍司令部および関係する各軍司令官とのあいだで事前調整が行われなければならない。つまり、国連軍司令部の代表性は形式的なものであり、実質的には在日米軍司令部が国連軍司令部に優越する場合があるということである。

また、国連軍地位協定第3条及び第4条によれば、国連軍司令部は国連軍の要員、船舶及び航空機の日本への出入国を事前に合同会議及び日本政府に通告するが、内規が示すところでは、同じ情報が駐日米大使館にも共有されることになっている。形式上、この問題で米国は、日本とのあいだで国連軍地位協定を締結する国の一つに過ぎないが、実際には合同会議をバイパスして米国政府には優先的に情報が入る仕組みになっている。さらに、国連軍の艦船および航空機が日本に入国する場合、それに先立って座間の国連軍後方司令部、ならびに使用が予定さ

れる米軍基地の司令官による事前調整が行われることになっている。

(2) 権利の保障

在日米軍基地を使用する国連軍の要員には、米軍とその家族、軍属とほとんど同等の権利が保障されている。米軍とその家族、軍属には与えられるが、国連軍の要員には与えられない権利としては、たとえば、米国の税関免除、一部の医療サービス、家族が通う学校の授業料免除がある。それを踏まえれば、国連軍の要員は米軍基地内の軍用銀行で働く米国人、そして技術アドバイザー、コンサルタント、歌手などのエンターテイナーとして基地で働く米国人とほぼ同じ待遇になる⁽³⁷⁾。

米軍と国連軍のこうした地位の「対等性」は、国連軍地位協定によって担保されている。同 23 条によれば、仮に日米地位協定の特定の条項が改定される場合、それに対応する国連軍地位協定の条項も同水準に改められなければならない⁽³⁸⁾。国連軍地位協定は、日米地位協定と明示的に連動しているのである。このことがもつ日本側からみたときの政治的意味は大きい。たとえば、他国に類例のない条項としてときに問題視される日米地位協定第 3 条（基地管理権）についても、これと同様の規定が国連軍地位協定側にある。国連軍地位協定第 5 条 3 項及び、同合意議事録がそれである。同 5 条 3 項は、「国際連合の軍隊は、施設内において、この協定の適用上必要な且つ適当な権利を有する」と規定する。そして、その具体的な解釈を同合意議事録が補足する。同議事録によれば、それは「国際連合の軍隊がその使用している施設を使用し、運営し、警護し、及び管理する権利を有することを意味する⁽³⁹⁾」ものである。これは日米地位協定第 3 条の文言、すなわち「合衆国は、施設及び区域内において、それらの設定、運営、警護及び管理のため必要なすべての措置を執ることができる」と、ほとんど同一と言ってよい。

つまり、日米地位協定第 3 条を改定する場合には、国連軍地位協定第 5 条もまた改定しなければならない可能性があるということである。そうなれば、この問題は日米の二国間問題ではなく、国連軍地位協定を批准する英国や豪州、カナダ等（2024 年時点では日本を除く 11 カ国）とのあいだの問題に転化する。第 3 条を含めた日米地位協定の改定のハードルが高いと考えられる理由の一つはこれである。

(3) 国連軍地位協定の沖縄への適用

沖縄返還交渉はこの国連軍地位協定の沖縄への適用の問題を内包していた。米

軍統治下の沖縄では、米軍以外の第三国軍はおそらく無制限に基地に入ることができた。しかし、施政権返還後の沖縄において第三国軍が米軍基地を使用する場合、その法的根拠は国連軍地位協定第5条に見出すしかない。そのため、沖縄の施政権が返還されたその日に、嘉手納、普天間、ホワイト・ビーチが国連軍基地に指定された。しかしながら、この指定について日米間、そして国連軍司令部がどのような交渉を行ったのかは従来の研究からはみえてこない。これまでの沖縄返還交渉研究では、沖縄に新たに適用される日米安全保障条約／日米地位協定の問題と、それに根拠づけられる米国への提供施設の問題が焦点だった。考察の対象はあくまでも米軍基地だったのである。

では、一方の国連軍基地の問題はどのように処理されたのか。嘉手納、普天間、ホワイト・ビーチが国連軍基地に選ばれたのはなぜか。米国ないし国連軍司令部はそれら3基地を戦略的にどのように位置づけていたのだろうか。経緯をみていこう。

4. 国連軍基地の選定

沖縄の施政権が日本に返還された1972年5月15日、外務省にて日米合同委員会が開催された。そこで、計88ヶ所の沖縄における施設・区域が米国に提供された。その直後に開催されたのが、国連軍の合同会議である⁽⁴⁰⁾。

(1) 合同会議

合同会議は次のようなメンバーで構成されていた⁽⁴¹⁾。国連軍の代表者はリチャード・リー (Richard M. Lee) 米陸軍少将とジェームズ・マイルス (James S. Miles) 米陸軍大佐である。この他、米軍からは、マイルス (兼任) を含む5名 (陸軍3名、海軍2名) が出席している。また、後方司令部の連絡官として豪州から5名 (空軍2名、海軍1名、陸軍2名)、カナダから2名 (空軍2名)、フランス4名 (空軍1名、陸軍2名、海軍1名)、ニュージーランド1名 (文官) が出席した。日本側の代表者は、吉野文六・外務省アメリカ局長であり、副代表として、島田豊・防衛施設庁長官が入っている。このほか防衛庁、農水省、法務省の担当者を含め、計10名のメンバーが出席した。

手続き的には次のような手順を辿った。まず、国連軍側から嘉手納飛行場、ホワイト・ビーチ地区、普天間飛行場を国連軍基地として使用できるよう日本側に

要請がなされ、日本政府はそれに同意した。そのうえで、日本政府は米国に対して、かような日本政府の同意に米軍が同意するよう要請し、米側が同意した。これにより、国連軍地位協定第5条2項にもとづき、3つの在日米軍基地を国連軍が使用することが決まった。

なお、国連軍代表者であるリーは、日米合同委員会の米側代表者でもあった。また、座間に置かれた国連軍後方司令官はマイルスだった。しかし、国連軍と米軍は法的には独立の存在として整理されるため、上記のような手順を踏む必要があった。

(2) 交渉の経緯

現時点で入手できる史料に照らせば、国連軍基地の指定をめぐる交渉の起点は1971年6月5日である⁽⁴²⁾。この日、吉野とリチャード・スナイダー (Richard Snyder) 駐日首席公使は会談をもち、そこで施政権返還後の在日米軍基地の指定が済み次第、日本側は遅滞なく沖縄における国連軍基地の指定に応じることに合意した。それに関する具体的な手続きについても合意された。すなわち、施政権が日本に返還されるその日に、あるいはそれからほどなくして、国連軍の合同会議を開催し、そこで国連軍基地の指定に応じるというものである。これが実際に行われたのが、既出の合同会議(5月15日)である。

このとき日本側は、国連軍の要請には以前から協力的であり、沖縄での基地指定についても困難はないとの見方を示した⁽⁴³⁾。ただし、沖縄における米軍基地の確定作業が先であり、それが終わった後に国連軍基地の指定に関する協議が行われるべきとの意向を示した⁽⁴⁴⁾。また、沖縄における国連軍基地の使用目的については、合同会議に先立って説明がほしいとも伝えている。

施政権返還後の沖縄にどの米軍基地を残すかという問題の検討と並行して、米軍内部では国連軍基地の指定に関する検討が進められた。71年12月3日、リーは在日米軍司令部のJ-5 (計画・戦略部門) と J-3 (作戦部門) に対して、国連軍基地の指定に関する検討を行うよう要請した⁽⁴⁵⁾。このとき、在韓の国連軍司令部は、キャンプ・コートニー、ホワイト・ビーチ地区、キャンプ瑞慶覧、嘉手納飛行場を、国連軍基地の候補として挙げていた。それらはいずれも国連軍による事態対処計画 (contingency plans) の支援拠点としての使用が想定されていた。外務省の橘正忠・アメリカ局長心得は、このときすでに、こうした国連軍側の4基地の検討に前向きに応じる意向を示していた⁽⁴⁶⁾。しかしながら、リーにはそれら4基地が旅団規

模の部隊を駐留させられるかどうか不安があった。そのため、当時、広大な米軍基地が広がっていた沖縄本島読谷村にある読谷補助飛行場を候補に加えたいと考えていた。一方、在日米軍の参謀らは、読谷補助飛行場については沖縄側から強い返還要請が発せられており、基地を維持するのは容易ではないとみていた。

J-5 の検討結果は 12 月 22 日に届いた⁽⁴⁷⁾。リーが関心を示していた読谷補助飛行場はその広さと、この時点では十分に活用されていないという理由から、沖縄を一時的に通過する旅団クラスの部隊の事前集積拠点として申し分ない、とのことだった。また、第三海兵水陸両用軍（後の第三海兵遠征軍）の宿舎が利用できることも、一定規模の部隊を一時展開させる地点として経済的に魅力的だとされた。沖縄側からの返還・縮小の圧力はあるにせよ、国連軍基地として有力な候補になるとの見方を示した。ホワイ特・ビーチ地区と嘉手納飛行場は、艦船及び航空機の日本への入国拠点であり、キャンプ瑞慶覧は、大規模な部隊を展開させるポテンシャルをもつと評価された。これらのことから、キャンプ・コートニー、ホワイ特・ビーチ、キャンプ瑞慶覧、嘉手納飛行場、そして読谷補助飛行場の 5 件を沖縄における国連軍基地として相応しいと結論づけた。

ところが、その直後に国連軍司令部から計画の見直しが伝えられた⁽⁴⁸⁾。12 月 27 日のことである。国連軍司令部はすでに候補としていた既出の 4 基地、すなわち嘉手納、キャンプ瑞慶覧、キャンプ・コートニー、ホワイ特・ビーチに加えて、J-5 が推す読谷補助飛行場、そして牧港補給地区と普天間飛行場の 3 基地を候補としたいとの意向を伝えたのである。そのうえで、在日米軍司令部に対し、それら計 7 件を国連軍基地として提供できるよう、駐日大使館と外務省とのあいだで調整を始めるよう要請した。ここにきて、はじめて普天間の名前が登場する。

(3) 基地の機能

国連軍司令部は沖縄の国連軍基地を次のように位置づけていた⁽⁴⁹⁾。まず、国連軍として、平時に同部隊を日本ないし沖縄に駐留する予定はない。しかし万が一、韓国において敵対的な事象が生じた場合には、国連軍司令部は日本政府に対し、関連する国際協定（国連軍地位協定、吉田・アチソン交換公文、吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文）に沿って国連軍が行う軍事作戦を適切に支援することを期待する。日本の外務省は「兵站」という言葉の定義に、部隊の一時的な宿営や訓練を含んでいない⁽⁵⁰⁾。なぜなら、在日国連軍のための「施設」は、韓国における国連軍のための「十分な兵站上の援助 (adequate logistic support) を与えるための必要

な最小限度」のものに限られるからである。それが、国連軍地位協定の合意議事録が定めるところである。

しかしながら、他方で合意議事録は「施設」が意味するものとして「国際連合の軍隊が訓練場を必要とするときは、その訓練場を含む」と定めている。さらに、1960年1月に「吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文」を交わしたことで、吉田・アチソン交換公文(51年9月8日)の有効性は、この時点でも揺るがない。つまり、吉田・アチソン交換公文が規定する日本側の支援、すなわち「国際連合加盟国の軍隊が極東における国際連合の行動に従事する場合には、当該一又は二以上の加盟国がこのような国際連合の行動に従事する軍隊を日本国内及びその附近において支持 (support) する⁽⁵¹⁾」は、なおも生きている。それゆえ、国連軍が日本に一時的であれ駐留する(あるいは、宿営する)こと自体は、仮に近年それが行われていないからといって、国連軍基地の目的として相応しくないわけではないと考えていた。緊急事態における将来的な使用の可能性 (possible future use) は排除されていないということである⁽⁵²⁾。

国連軍司令部はこのような認識を示したうえで、沖縄における国連軍の運用についても、韓国で敵対行動が再発した場合の状況に依存するとして、そのあり方に含みをもたせた。また、現時点でそれを特定するのは困難であると断ったうえで、有事においては訓練部隊、輸送部隊、指揮部隊、基地の管理部隊が沖縄に展開することになるとの見通しを示した。また、日本本土の国連軍基地については引き続き、後方司令部を東京近郊に置き続けるとする一方、不要な基地は適宜、返還していくとの意向を示した。そしてそこで返還した基地の機能を沖縄に移転させるつもりはないとも伝えた。

(4) 施政権返還交渉との交差

国連軍基地の指定をめぐるこれら米軍内部の動きは、施政権返還交渉の準備作業と連動していた。沖縄返還にかかる米側の交渉体制は、駐日大使館を中心としたワシントンの省庁間グループ、沖縄の高等弁務官、既出の米軍沖縄返還交渉チーム、そして在日米軍司令部によって編成されていた。そのため、たとえば1971年12月29日には、在日米軍司令部内部の会議において国連軍基地指定の問題と施政権返還交渉に矛盾がないことが確認されている。具体的には、読谷補助飛行場を国連軍基地として指定することについて、施政権返還後の米軍基地の指定を検討していた在日米軍司令部のJ-4(兵站)が同意する手続きが取られてい

る⁽⁵³⁾。

そして施政権返還がなされる直前の72年4月26日、国連軍司令部は嘉手納飛行場、ホワイ特・ビーチ、普天間飛行場の3基地を国連軍基地として指定することを決定した、と在日米軍司令部に伝えた。そこに至る詳細は明らかでないが、何らかの理由でキャンプ瑞慶覧、キャンプ・コートニー、読谷補助飛行場、牧港補給地区が候補から外された⁽⁵⁴⁾。

国連軍司令部による決定を受けて、在日米軍司令部は米太平洋軍司令部に対し、上の3基地を国連軍基地として指定することを了承するよう求めた⁽⁵⁵⁾。その際、在日米軍司令部は、3基地が国連軍地位協定第4条第2項（すなわち国連軍の艦船と航空機によるアクセス）に基づくものであること、そして国連軍の実戦部隊の駐留は予定されていないこともあわせて伝えた。

このように国連軍基地の選定過程においては、形式上は日本政府が任意の基地を国連軍が使用できるよう米側に要請するという形をとっているものの、実際のプロセスでは国連軍司令部と在日米軍司令部によってほとんどの決定がなされていた。また、この検討過程に他の国連軍参加国が関与していたことを示す資料も見つかっていない。

おわりに

ここまで本稿は、沖縄返還交渉において米側の意思決定を制御したと考えられる法制度上の与件を考察してきた。その一つは、在日米軍司令部の内規であり、いま一つが国連軍地位協定である。これら2つは、とりわけ基地の残置と返還のような事項に関して、米側のとりうる選択肢を規定していた可能性がある。たとえば、内規では基地を再取得することの困難性を前提として、将来の使用可能性に傾斜をかけた評価を行うことが推奨されていた。また、返還ないし移転が決まった基地についてはその費用を日本側が全額負担することが規定されていた。それと平仄を合わせるかのように、施政権返還後の沖縄には遊休施設を除くと、それまであった基地の大半が残った。また、返還・移転にかかる費用は原則、日本側が負担することになった。内規は沖縄返還そのものを左右した「財政取り決め」にかかる条件を再確認するものだったといえる。

沖縄のどこに、どの基地を残すかという問題は米軍だけでなく、国連軍の問題でもあった。実際、嘉手納、普天間、ホワイ特・ビーチは米軍基地としてだけで

なく、国連軍基地としても維持されることになった。それらの基地は、朝鮮有事が再発した際に国連軍が使用する兵站拠点(事前集積拠点)として位置づけられていた。また、基地の選定は在日米軍司令部と国連軍司令部の協議によって進められていた。このことから国連軍、あるいは国連軍地位協定は手続き的にも実際のプロセスにおいても、施政権返還後の沖縄における米軍基地の配置と構成に影響を与えていたことが分かる。

日本にいる米軍と国連軍は、法的には前者が日米安全保障条約と日米地位協定に根拠づけられており、後者は吉田・アチソン交換公文と国連軍地位協定に根拠づけられている。本条約が異なる以上、両者は相互に独立の存在であるというのが法の建前である⁽⁵⁶⁾。しかしながら、実際の運用において両者は密接に連動していた。国連軍の日本への入国や基地の使用については内規上、日本政府、あるいは合同会議に諮る前に在日米軍司令部、そして場合によっては太平洋軍司令部等の上位組織が了承することになっていた。この問題に関する国連軍と米軍の関係は内規の上では並列というよりも、米軍を優越させるものだった。両者の関係性は公表されている条約や合意からは明らかにならないものだろう

本稿の現代的意義についても触れておこう。まず、内規については、当時のものがそのまま今日まで残っているとは考えにくい。行政組織における内規は適宜、更新されていくものだからである。とはいえ、その大枠は現在も維持されている可能性がある。というのも、入手できる比較的、近年の在日米軍司令部の通達(USFJ Instruction 32-7, 2000年3月15日)には、本稿でみた内規とほとんど同様の規定が並んでいるからである⁽⁵⁷⁾。国連軍基地の運用をめぐる規定もほとんどそのまま維持されている⁽⁵⁸⁾。

1970年代以降の国連軍の運用を示す具体的な手がかりは少ないが、実態として2018年以降、沖縄の国連軍基地の使用は増加している。その目的は、2017年9月に採択された対北朝鮮安保理決議(国連安保理決議2375号)にもとづく「瀬取り」監視にあるとされる⁽⁵⁹⁾。沖縄では2018年4月から2022年10月にかけて、英国、豪州、フランス、ニュージーランド、カナダが国連軍の立場で、普天間と嘉手納を計23回使用した⁽⁶⁰⁾。米国はそれらの第三国を「国連軍派遣国」と明確に位置づけており⁽⁶¹⁾、2018年1月には、事実上の国連軍会合ともよべる外相会議を招集している⁽⁶²⁾。中国はこうした動きを、対中抑止と訓練拡大の口実とみており⁽⁶³⁾、2023年10月には嘉手納基地から台湾海峡上空までを飛行していたカナダ軍哨戒機に対して中国軍戦闘機がフレアを発射した⁽⁶⁴⁾。本稿でみた事前集積拠点として

の沖縄における国連軍基地としての役割が顕在化しつつあるようにもみえる。

本稿の議論から明らかなように、沖縄を含めた日本の米軍基地の運用を定める法制度は、その入れ子構造ゆえに、部分と全体の関係を系統的に理解し、その実際の政策決定への適用のあり方を明らかにするのは容易ではない。沖縄返還交渉の事例も基地の取り扱いに関する一部の境界条件を設定していたのは、日米安保条約の外側にある米軍の内規や第三国を含む国連軍地位協定だった。このことは、在日米軍基地に関する従来の政策決定過程分析の限界を示している。今後の研究の一つの方向性は、米国の政策決定過程の下位レイヤーに蓄積される行政文書や実務の了解事項の分析にあるだろう。

本稿は科学研究費助成事業基盤研究（C）「在日国連軍基地の研究——日本に駐留する国連軍と地位協定の存続をめぐる政治過程——」の成果である。

註

- (1) (仮訳)「地位協定第 25 条に基づいて設置された合同委員会」第 251 回会合議事録、1972 年 5 月 15 日、別添 97。外務省ウェブサイト (https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/02_03.pdf)。
- (2) 沖縄返還時の国連軍基地指定の問題を扱ったものとして、我部政明『戦後日米関係と安全保障』（吉川弘文館、2007 年）172-173 頁、成田千尋「朝鮮国連軍に対する日本の役割の変化——1950-1972——」日本国際政治学会 2023 年度研究大会報告論文（2023 年 10 月 11 日）、川名晋史『在日米軍基地——米軍と国連軍「2 つの顔」の 80 年史——』（中央公論新社、2024 年）145-149 頁。
- (3) 川名『在日米軍基地』224 頁。
- (4) Policy Letter Number 87-1, Headquarters, U.S. Forces Japan, “Real Property Management,” July 31, 1970, National Archives and Records Administration, RG 260, Records of the U.S. Civil Administration of the Ryukyu Islands(USCAR), Series title: 202-02 Programming and Budget Administrative Files, 1967-1972, Box 180, Folder 1 (国立国会図書館所蔵、国立国会図書館書誌 ID: 027768718, p. 26) (以下、Policy Letter Number 87-1 とし、国立国会図書館の資料に付された頁を記す)。
- (5) 琉球新報社編『外務省機密文書 日米地位協定の考え方・増補版』（高文研、2004 年 12 月）1 頁。
- (6) 同上、3 頁。
- (7) 第 159 回国会(常会)質問主意書「『日米地位協定の考え方』増補版を公開できない理由等に関する質問主意書」（2004 年 2 月 3 日）。
- (8) この辺り、野添文彬『沖縄米軍基地全史』（吉川弘文館、2020 年）。
- (9) 中島琢磨『沖縄返還と日米安保体制』（有斐閣、2012 年）294 頁、『朝日新聞』1969 年 12 月 25 日夕刊。
- (10) 北米第一課長「沖縄返還交渉の問題点例示（未定稿）」1970 年 8 月 12 日（「沖縄関係 17」0600-2010-00029、外務省外交史料館）。
- (11) 川名晋史『基地の消長 1968-1973——日本本土の米軍基地「撤退」政策——』（勁草書房、

- 2020 年) 201-202 頁。
- (12) 同上、162-163 頁。
 - (13) Policy Letter Number 87-1, p. 26.
 - (14) Ibid., p. 27.
 - (15) Policy Letter Number 87-1, p. 32.
 - (16) Ibid., p. 35.
 - (17) Ibid.
 - (18) Ibid., p. 39.
 - (19) 川名『基地の消長 1968-1973』94 頁。
 - (20) U.S. Congress, Senate. Committee on Foreign Relations: United States Security Agreements and, Commitments Abroad, Japan and Okinawa, Hearings before the Subcommittee on United States Security Agreements and Commitments Abroad, 91st Congress, 2nd sess., pt.5, (January 26-29, 1970), Washington D.C.: GPO, 1970.
 - (21) *Report to the Committee on Foreign Relations of the United States Senate by the Subcommittee on Security Agreements and Commitments Abroad*, (December 21, 1970), pp. 19-20.
 - (22) 川名『基地の消長 1968-1973』142-143 頁。
 - (23) Policy Letter Number 87-1, p. 39.
 - (24) 川名『基地の消長 1968-1973』196-197 頁。
 - (25) 同上、197 頁。
 - (26) 同上、200-203 頁。
 - (27) Policy Letter Number 87-1, p. 41.
 - (28) Ibid., p. 42.
 - (29) 我部『戦後日米関係と安全保障』207 頁。
 - (30) 同上、187-189 頁。
 - (31) Policy Letter Number 87-1, p. 39.
 - (32) Ibid., p. 41.
 - (33) Ibid., p. 28.
 - (34) Ibid., p. 32.
 - (35) Ibid., p. 33.
 - (36) Ibid., p. 32.
 - (37) Policy Letter Number 87-1, Appendix: Privileges Authorized Various Categories of Persons, p. 69.
 - (38) 「日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定」(1954 年 2 月 19 日)。
 - (39) 「日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定についての合意された議事録」(1954 年 2 月 19 日)。
 - (40) 参議院外務委員会会議録、第 1 号、1972 年 8 月 22 日。
 - (41) Headquarters United Nations Command (Rear), “Personnel Rosters,” United Nations Command (Rear) and Joint Board, April 1, 1972, National Archives and Records Administration, RG 260, Records of the U.S. Civil Administration of the Ryukyu Islands (USCAR), Series title: 202-02 Programming and Budget Administrative Files, 1967-1972, Box 180, Folder 1 (国立国会図書館所蔵、国立国会図書館書誌 ID: 027768718, pp. 21-25) (以下、書誌 ID と国立国会図書館の資料に付された頁を記す)。
 - (42) Telegram from American Embassy Tokyo to the Department of State and USFJ, “Okinawa

- reversion: UN SOFA Designations,” June 5, 1971, [027768718, p. 10].
- (43) Ibid.
 - (44) 沖縄返還問題（吉野、井川、スナイダー会談概要 4）、1971 年 6 月 5 日、外務省「いわゆる『密約』問題に関する調査報告対象文書（4. 1972 年の沖縄返還時の原状回復補償費の肩代わりに関する「密約」問題関連）。
 - (45) Memorandum, “Informal Post Pre-OCC Meeting Discussion with MG Lee, C/S, USFJ, 3 Dec 71,” December 22, 1971, [027768718, p. 11].
 - (46) “Informal Post Pre-OCC Meeting Discussion with MG Lee, C/S, USFJ, 3 Dec 71,” December 6, 1972, [027768718, p. 8].
 - (47) “Memorandum, Informal Post Pre-OCC Meeting Discussion with MG Lee, C/S, USFJ, 3 Dec 71,” December 22, 1971, [027768718, p. 11].
 - (48) Headquarters, United Nations Command, “UNC Bases on Okinawa in the Post-Reversion Period,” December 27, 1971, [027768718, p. 12].
 - (49) Ibid.
 - (50) Ibid.
 - (51) 「吉田・アチソン交換公文（日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約の署名に際し吉田内閣総理大臣とアチソン国務長官との間に交換された公文）」（1951 年 9 月 8 日）。
 - (52) Headquarters, United Nations Command, UNC Bases on Okinawa in the Post-Reversion Period, December 27, 1971, [027768718, p. 14].
 - (53) Memorandum, From Director of Logistics to Chief of Staff, “Informal Post Pre-OCC Meeting Discussion with MG Lee, Chief of Staff, U.S. Forces, Japan, 3 December 1971,” December 29, 1971, [027768718, p. 17].
 - (54) 牧港補給地区（浦添市）は、後に返還されることになる牧港住宅地区（那覇市）とは異なる。牧港住宅地区は、沖縄返還協定交渉の時点で日本側から返還に対する強い要望があった。
 - (55) From COMUSJAPAN to CINCPACREP RYUKYUS, “U.S. Bases on Okinawa,” May 1972（日付不明）, [027768718, p. 86].
 - (56) 川名『在日米軍基地』88-89 頁。
 - (57) USFJ Instruction 32-7, By Order of The Commander Headquarters, United States Forces, JAPAN, Japan Real Estate, (March 15, 2000).
 - (58) Ibid., pp. 19-20.
 - (59) 外務省「北朝鮮関連船舶による違法な洋上での物資の積替えの疑い」（https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page4_003679.html）。
 - (60) 川名『在日米軍基地』187 頁。
 - (61) 衆議院安全保障委員会議録第 2 号（2017 年 12 月 1 日）。
 - (62) 『日本経済新聞』2018 年 1 月 17 日。
 - (63) Christian Davies, “Flights tracking North Korean sanctions busters anger China,” *Financial Times*, (November 6, 2023) (<https://www.ft.com/content/ca62d7f6-0042-43a7-8f01-e81c6d2dc800>).
 - (64) 石原敬浩「極東多国間安全保障枠組みとしての国連の活用——国連軍地位協定と ECC、戦略的コミュニケーションの観点から——」海上自衛隊幹部学校コラム 259（2023 年 12 月 4 日）（<https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/index.html?c=columns&id=259>）。

東京工業大学教授

在日米軍駐留経費を正当化する論理の 歴史的変遷

山 本 章 子

はじめに

本稿の目的は、日本政府がどのような論理によって在日米軍駐留経費の負担を正当化してきたのか、その変遷を明らかにすることにある。

在日米軍駐留経費の日本負担に関する研究は、その起源や開始の過程を解明するもの⁽¹⁾と現状分析⁽²⁾に大別される。日米地位協定第24条は、在日米軍に基地・施設を提供するための軍用地接收や借用にかかる費用を日本政府の負担とし、その他の在日米軍の維持費は米国政府の負担としている。だが実際には、在日米軍基地で働く日本人従業員の給与や在日米軍の施設整備費、光熱費なども日本政府が負担している。先行研究では、法制上の正当性がないことから、日本が在日米軍駐留経費の肩代わりを受け入れる際の日米交渉で米側がどのような圧力をかけたかに焦点が当てられてきた。

日本の米軍駐留経費負担額は、米軍が駐留する他国と比較して突出している。米国が2004年に公表した米軍駐留経費の負担率も日本が最も多く74.5%となっており、イタリアの41%、ドイツの約33%、韓国の40%と比べて非常に高い⁽³⁾。これは、図1のように国別の駐留米軍兵力数で日本がドイツ、韓国を引き離して首位に位置することと関係している。駐留兵力数が多いことが在日米軍駐留経費の負担を重いものとし、米側が日本に負担の肩代わりを求める主要因となっていると考えられよう。

加えて、図2のように1970年代以降、東アジア全体の駐留米軍兵力数はヨーロッパを下回り、2000年代に入ると中東、ヨーロッパに次ぐ兵力数となっている。いわば米国にとって東アジアの軍事的重要性がヨーロッパや中東と比較して相対

図 1 国別の駐留米軍兵力数(2020 年)⁽⁴⁾

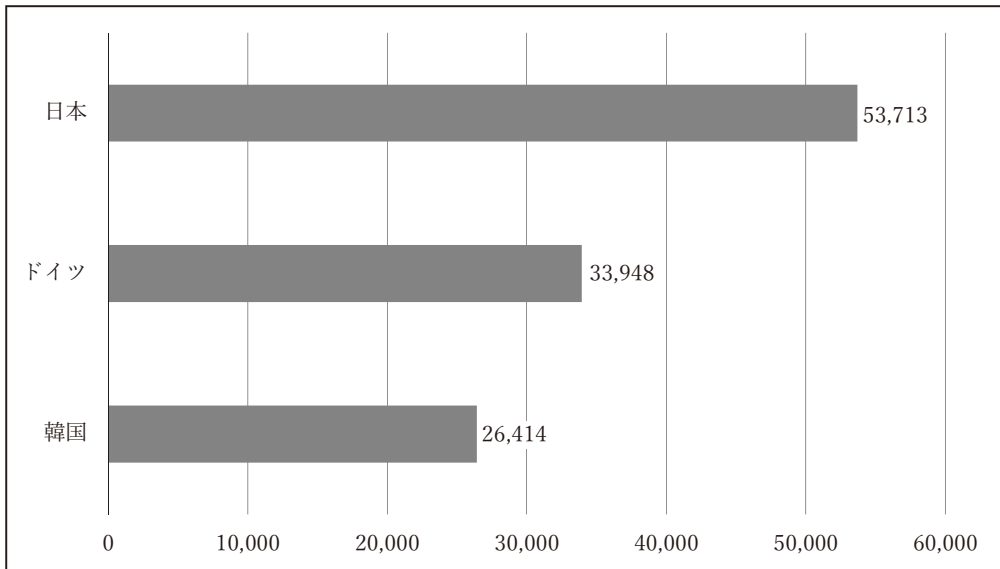
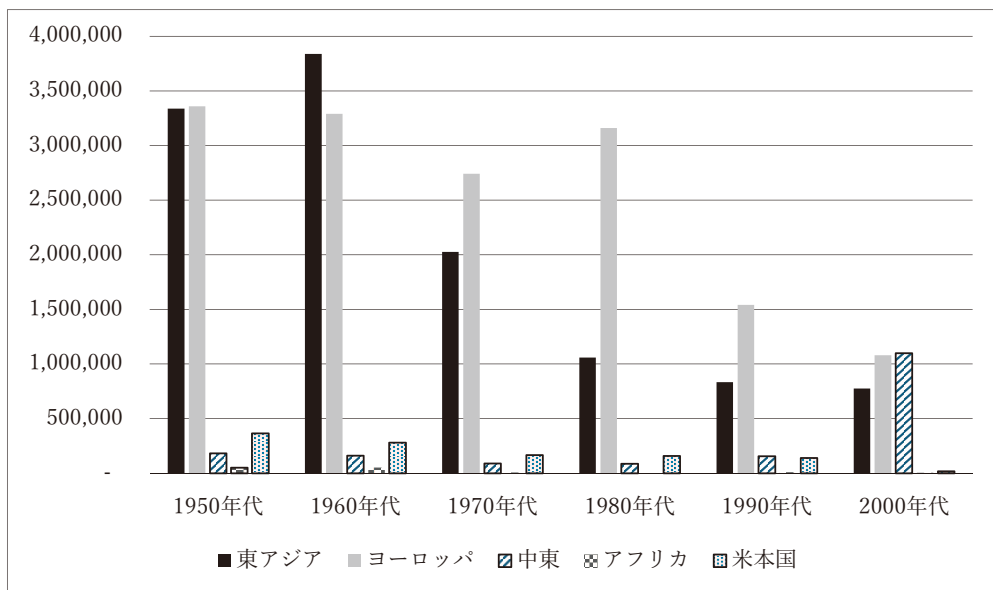


図 2 地域別の駐留米軍兵力数⁽⁵⁾



的に低いにもかかわらず、在日米軍駐留兵力数だけが突出して高いという状況において、多額の在日米軍駐留経費を米国が負担することに米連邦議会や米世論が理解を示すことは難しいだろう。このことも米側が日本に負担の肩代わりを求める要因となっていると考えられる。

他方、日本がなぜ在日米軍駐留経費の肩代わりを受け入れたのかについては、その開始の過程を分析した野添文彬の研究⁽⁶⁾をのぞいて十分に明らかになっていない。とりわけ、バブル崩壊やリーマン・ショックによる不況、東日本大震災復興予算の政府財政圧迫といった日本経済の悪化をへても、なぜ経費の増額を受け入れ続けてきたのか解明されているとはいいがたい。そこで本稿では、日本政府がどのような論理から在日米軍駐留経費の増額に応じてきたのか考察する。

先回りして結論を述べると、米海軍厚木基地（神奈川県）での在日米軍訓練による深刻な騒音が住民に与える被害を解決すべく、日本側が訓練移転を要請したことを機として90年代以降、「住民の負担軽減」が在日米軍駐留経費の日本負担を維持・増大させる論理となった。とりわけ「沖縄の負担軽減」は、日本経済が悪化しても在日米軍駐留経費の日本負担が膨張し続けることを正当化した。

本稿の構成は次の通りである。第1節では、在日米軍駐留経費の起源と開始の過程を概観し、同経費が冷戦終結前後には「国際貢献」という論理によってその正当性を維持したことを指摘する。第2節では、「住民の負担軽減」という論理が登場する契機となった、厚木基地の米空母艦載機離着陸着艦訓練の移転経緯を新史料を用いて明らかにする。第3節では、「沖縄に関する特別行動委員会」報告と在日米軍再編計画が法制上の根拠と積算根拠のない日本の経費負担を生み出し、米連邦議会主導の再編計画見直しによってそれが是正された過程を一部、新史料も用いて検証する。また、2010年に尖閣諸島近海で中国漁船が海上保安庁巡視船に衝突した事件を機に、民主党政権が「中国の脅威への対応」という新たな負担正当化の論理を採用し、その後の自民党政権も同論理を引き継いだことを確認する。

1. 「思いやり」から「国際貢献」へ

(1) 起源としての沖縄返還密約

1945年の沖縄戦から米軍占領統治下におかれた沖縄の施政権返還交渉の中で、経済・財政上の取り決めは一貫して重要な課題であった。米国はベトナム戦争の

最中であって国際収支の悪化や財政赤字の膨張に苦しんでいたこともあり、佐藤栄作内閣の要望に応じて沖縄を返還する以上は米側に財政負担を一切かけることなく、返還に伴う財政負担を日本側が負うべきだと主張したためである⁽⁷⁾。

1969 年 11 月、大蔵省の柏木雄介財務官と米財務省のジューリック (Anthony J. Jurich) 財務長官特別補佐官は、沖縄返還に伴う経済・財政上の秘密の覚書を交わした。すなわち、日本政府は沖縄返還に伴い、次のような支払いを行うというものである。

- 沖縄のドルを円と交換する通貨交換について、6000 万ドルまたは実際の通貨交換額のいずれか大きい金額をニューヨーク連邦準備銀行の無利子口座に 25 年間預け入れる。
- 民生用および共同利用の資産として 1 億 7500 万ドル (現金による 5 年間の年賦払い) を支払う。
- 「復帰に関連する軍事施設の移転コストおよびその他のコスト」として 2 億ドル (物品・役務により 7 年にわたって提供) を支払う。〔筆者注：2 億ドルはその後 7500 万ドルに減額され、うち 6500 万ドルを「施設修繕費」として、日本側が「物品と役務」を提供することになる。〕
- 社会保障費として 3300 万ドル (基地従業員の年金などの増加分) を支払う。

1971 年 6 月、愛知揆一外相とロジャーズ (William P. Rogers) 国務長官との会談で、ロジャーズは施設修繕費 6500 万ドルの用途について日米地位協定第 24 条の「リベラルな」解釈を求めた。ニクソン (Richard M. Nixon) 政権は、施設修繕費を沖縄だけではなく日本本土の米軍基地の施設改善・修繕費用、電気水道などの維持費用としても利用しようとしたのである。愛知がこれに応じた結果、沖縄だけではなく日本本土の米軍基地にも物品と役務を 5 年間提供することになる。

また、四番目の了解事項は、沖縄返還に伴い、在沖米軍基地の日本人従業員が日米地位協定下で日本政府による間接雇用の対象となるにあたっての措置である。沖縄の基地従業員にも日本国内法令が適用され社会保障費の負担が発生した場合、支払いは困難だとして、財政赤字に苦しむ米国が日本に負担させた。米軍にとって、賃金はともかく、社会保険料の事業主負担分や福利厚生費、労務管理費などは直接必要でない経費であった。

この取り決めの背景には、日本人基地従業員の社会保障費に関する日米間の見解の相違が存在している。日米地位協定第 12 条第 5 項は、基地従業員の社会保障費については日本の法令が適用されるが、「別段の合意」がある場合は例外だ

と定めている。しかし、条文上の「別段の合意」にあたるのは第 12 条第 6 項の保安解雇の規定にかんするもののみ、という日本の解釈に対して、米側は基地従業員が結ぶ基本労務契約も「別段の合意」にあたり、日本の労働法令を遵守する必要はないと主張してきたのである⁽⁸⁾。

柏木・ジュリック覚書における施設修繕費の用途および日本側の社会保障費負担は、1978 年以降本格化した日本政府による在日米軍駐留経費負担の起源になったといわれる⁽⁹⁾。

(2) 「思いやり予算」誕生と項目拡大

1977 年に発足したカーター (Jimmy E. Carter) 政権は当初から、インフレや失業率の上昇によって悪化していた米国経済の立て直しのために国防費削減を目指し、アジアにおける米軍プレゼンスの効率化に取り組んだ。その一環として同盟国による負担分担の増大を目標とし、国内の物価が上昇している日本に対しては、1978 年末までに在日米軍基地での米国の労務費への日本側のより大きな財政上の支援を引き出そうとした。当時、在日米軍は基地従業員の削減を進めていたが、にもかかわらず 1968 年には 1 億 4300 万ドルだった労務費は 1975 年には 4 億ドルへと増大していた。

1977 年 3 月の日米首脳会談で、カーター大統領は福田赳夫首相に対し、在日米軍基地の日本人従業員の費用が急激に上昇して米国議会でも問題になっていると指摘、その一部を日本側が分担するよう要請する。福田は、現在の日米地位協定の条件を超えることはできないが、地位協定の枠内で米側を支援する「方法と対策」を探す準備があると応じた。

外務省は当初、労務費を日本側が負担することは日米地位協定上困難だとして、米軍基地のある岩国・三沢などに在日米軍の住宅を建設することで米側の負担を相殺するという代替案を提案した。他方、対米発言力の増大を狙う防衛庁・防衛施設庁は労務費の負担分担に前向きであり、沖縄などで基地従業員の大規模解雇による混乱が生じていたことに対処する観点からも積極的に検討した。

外務省と防衛施設庁、内閣法制局が検討した結果、日本政府は日本人基地従業員の福利厚生費の負担であれば地位協定上可能だと判断した。日米合同委員会は 1977 年 12 月、日本人基地従業員の労務費のうち 61 億 8600 万円 (当時の米ドルで約 2500 万ドル) を、日本側が負担することで合意した。

米側は重ねて 1978 年 4 月、ラヴィング (George G. Loving) 在日米軍司令官が丸山

昇防衛次官らを訪れ、円高ドル安で基地外に住む在日米軍人の家賃が上昇し基地内に住宅などを建設する必要があるとして、在日米軍駐留経費の負担増大に対する支援を要請した。金丸信防衛庁長官は米国のアジア関与縮小への懸念や、安全保障問題における自身の政治家としての影響力増大という動機から、「日本側が思い切ったテコ入れをしないと、在日米軍は財政面でパニック状態になってしまう」として、「思い切った増額」の検討を指示する。外務省も施設費の引き受けは代替施設の建設に限るとした 1973 年の「大平答弁」を修正。大平答弁は「在日米軍の（施設などの）新規提供を禁じたものではない」という新たな見解が、同年 6 月の衆議院内閣委員会で亘理彰防衛施設庁長官によって述べられた。

米側は、施設費のみならず労務費についてもさらなる分担を要求する。そうした中で 6 月末の参議院内閣委員会では、金丸が有名な「駐留経費の問題については〔中略〕「思いやり」の立場で地位協定の範囲内でできる限りの努力を払いたい」という答弁を行う。7 月には日米地位協定第 24 条について新見解がまとめられ、日本政府は施設の新築のための費用を引き受けることができ、労務費負担も国会承認があれば可能とされた。1978 年 12 月、日本政府は約 280 億円の施設費と労務費を負担することを決定した⁽¹⁰⁾。日本人基地従業員の福利厚生費や管理費に加えて、新たに格差給や語学手当等も日本側の負担となった。

その後も米国の不況や円高を背景とした米国からの増額要請が続き、日本政府は「対象、期間も限定された暫定的かつ特例的措施」として特別協定を結ぶことで負担増に応じることになる。

1981 年 5 月に訪米した鈴木善幸首相を迎えたレーガン (Ronald W. Reagan) 大統領は、首脳会談後の日米共同声明に、日本が「在日米軍の財政的負担を軽減するためなお一層の努力を行うよう努める」という一文を入れさせた。レーガン政権は施設費の増額に加え、日本人基地従業員の給与の全額負担、米軍基地の光熱費および水道料金の日本負担などを求めていく。日本政府は施設費の増額には応じたが、日米地位協定の解釈上、基地従業員の給与や光熱水料の日本側負担は困難だという見解を繰り返した。

しかし、1985 年 9 月、先進国 5 カ国がドル高是正のために為替市場への協調介入に合意した「プラザ合意」が成立すると、円で支払われる基地労働者の給与は円高の影響で米側に年間 2 億ドルの負担増大をもたらす。翌 86 年 9 月、ブッシュ (George H.W. Bush) 副大統領は訪米した栗原祐幸防衛庁長官に対し、重ねて基地従業員の給与を中心とした日本の在日米軍駐留経費の負担増を求めた。85 年

には米国の貿易赤字 1485 億ドルのうち対日赤字が約三分の一にあたる 497 億ドルに達し、日米貿易摩擦は激化していた。中曽根康弘内閣は日米関係の悪化を避けるため 86 年末、光熱水料の負担には日米地位協定上応じられないが、給与については日米地位協定に関する労務費特別協定を締結して応じるという決断を下す⁽¹¹⁾。

1987 年 6 月に発効した最初の特別協定で、日本側は日本人基地従業員の調整手当、扶養手当、通勤手当、住居手当、夏季手当、年末手当、年度末手当および退職手当の計 8 種類の経費二分の一に相当する金額を限度として、負担することに同意した。日本側はこの労務費特別協定をあくまで暫定的な特例措置とし、有効期間を 86 年度から 5 年間とした⁽¹²⁾。

(3) 「国際貢献」と在日米軍駐留経費の交錯

1987 年に浮上したペルシャ湾の安全航行問題は、米政府の財政事情への配慮という初期の論理とは異なる、「国際貢献」の一環としての在日米軍駐留経費負担という新たな論理を登場させた。

1980 年に勃発したイラン・イラク戦争において、両国は互いの戦争継続能力を奪おうとペルシャ湾を航行するタンカーに攻撃を行った。そのため米国は 1987 年に入るとペルシャ湾に艦船を派遣したが、同年 5 月にペルシャ湾で米軍艦がイラク軍に攻撃されると、米議会を中心に、安全航行確保のため日本や欧州の同盟国に応分の軍事的役割を担わせるべしとの機運が高まった。レーガン政権は 9 月、中曽根康弘内閣に対して「目に見える貢献」を求め、①自衛隊の掃海艇派遣、②米海軍の追加的作戦費用の半分の分担(年間 1 億ドル)、③米軍艦の修理費用分担、④在日米軍経費負担の大幅増額という選択肢を示す⁽¹³⁾。

加藤博章によれば、レーガン政権は日本の掃海艇派遣が困難であることを理解していたため、一義的には財政的支援を望んでいたという⁽¹⁴⁾。実際、米側は 10 月の日米防衛首脳会談で別途、安全航行援助のための電波システムへの協力を打診。日本政府はこれを受けて資金面に限る「ペルシャ湾における自由安全航行確保のための貢献方針」を発表し、在日米軍経費の負担増方針も示した⁽¹⁵⁾。

1988 年 3 月、竹下登内閣は労務費特別協定の改正を決定、労務費の日本負担の上限を緩和することとした。調整手当など 8 種類の手当は経費の二分の一から「全部または一部」に上限が改められ、同年には 50% だったものが 89 年には 75%、90 年には 100% 負担することになる⁽¹⁶⁾。

1989 年から日米貿易不均衡の是正を目的とした日米構造協議が始まると、米議会の日本に対する負担分担要求は強硬なものとなった。米議会は同年 11 月、翌年度の国防歳出法案との関連で在日米軍駐留経費のうち直接経費の負担を日本に要求する決議を採択した。この問題を担当するために国務省に新設された防衛分担大使が翌 90 年 6 月に来日、駐留経費のうち円建て部分の全額負担を日本側に要請する。円建て経費には日本人基地従業員の労務費、光熱水料、電話料金、廃棄物処理経費、艦船修理費などが含まれていた。アマコスト (Michael H. Armacost) 米国駐日大使も講演で、在日米軍駐留経費の全体の約半分を日本側が負担するよう求めた⁽¹⁷⁾。

しかし、1989 年 12 月に米ソ首脳が冷戦終結宣言を行ったことで、日本国内では日米安保ひいては在日米軍基地の存在意義が揺らいでいた。90 年 4 月 9 日の衆議院予算委員会では、公明党の市川雄一書記長が防衛予算の三年間凍結や日米安保体制の縮小を提案する⁽¹⁸⁾。金丸信も同年 7 月、日本戦略研究センター委員会で「来年度の〔防衛〕予算は今年度と同じでいい」と発言している⁽¹⁹⁾。しかも、当時の自民党はリクルート社から同党の複数議員への贈賄に関して野党やメディアから厳しい批判を浴びており、首相は弱小派閥出身で派閥の長でもない海部俊樹であった。このような政治状況では、在日米軍駐留経費のさらなる負担増を実現するのは困難だった。

潮目が変わったのは 1990 年 8 月のイラクによるクウェート侵攻である。小沢一郎自民党幹事長を中心に「国際貢献」の重要性が強調され、米側の圧力も新たな段階に入ったことが在日米軍駐留経費増大に大義名分を与えることになった。

同年 9 月末に訪米した海部俊樹首相は、ブッシュ大統領から湾岸危機と関連する案件として在日米軍駐留経費があると切り出され、91 年に「一層の増額を実現できれば米連邦議会に対するよい印となる」と要請を受けた。日米首脳会談直前の 9 月 12 日には、米下院が在日米軍駐留経費の全額を日本政府に負担させることを求める、91 会計年度国防歳出権限法案の修正条項を可決。日本側が応じない場合、在日米軍の兵力を毎年度 5,000 人ずつ減らすことを提案していた。海部首相は、当時策定中だった中期防衛力整備計画の中で「最善の努力を払う」と応じる⁽²⁰⁾。

同年 12 月に決定された新中期防衛力整備計画には、「日米安全保障体制の円滑かつ効果的な運用に資するため、在日米軍駐留経費負担に関する新たな措置を講じる等、在日米軍駐留支援のための各種政策を引き続き推進する」ことが盛り込

まれた。また、同日の内閣官房長官談話で、基地労働者の基本給や光熱水料の日本側負担を翌 91 年度から段階的に引き上げ、中期防衛力整備計画最終年度の 95 年度に全額を負担する特別協定を、米国との間で締結することが発表される。91 年 1 月に署名された 5 年限りの在日米軍駐留経費特別協定は国会で承認され、以前締結された労務費特別協定は有効期間の終了を待たずに失効する。

新協定では、失効した労務費特別協定で日本が負担していた調整手当等 8 種類に加え、日本人基地従業員の基本給および時間外手当と船員関係の諸手当が新たな対象となり、計 44 種類の給与支払い経費の全額または一部を負担することになる。加えて光熱水料の全額または一部も負担することが決められた。なお日本側は、米側から要求された電話料金や廃棄物処理経費については応じなかった⁽²¹⁾。

2. 「住民の負担軽減」論理の登場

1973 年に米海軍横須賀基地（神奈川県）が米空母の母港とされたころから、三沢基地（青森県）と米海兵隊岩国飛行場（山口県）で米空母艦載機離着陸着艦訓練（FCLP。夜間訓練は NLP とも呼ばれる）が問題化した。FCLP とは戦闘機が陸上の滑走路で行う空母着艦の模擬訓練で、滑走路進入後ただちにエンジンを全開にして再離陸、急上昇をくり返すので長時間にわたり耳をつんざく轟音が発生する。夜間に海上に停泊する空母に安全に着艦できるよう、パイロット一人あたり 45 分間の夜間訓練を最低 4 回行う義務がある。約 60 機の戦闘機が空母出港前に集中的に行う FCLP は日中から場合によっては深夜 3 時頃まで続く。

1982 年に厚木基地で夜間の FCLP が始まると、基地周辺の自治体は日本政府に対して訓練の移転を強く求めていく。また、周辺の都市化によって厚木基地は訓練時間や利用できる艦載機の数に限られ、訓練に適さないという米軍の事情もあり、米側も 1982 年の日米安全保障高級事務レベル協議や翌 83 年 8・9 月の日米防衛首脳会談にて、関東地方等で代替地を急いで探すよう日本側に要請した⁽²²⁾。

そこで 1983 年 9 月には、防衛施設庁が伊豆・小笠原諸島を移設先候補に挙げる。だが、海上自衛隊航空基地のある硫黄島を視察した在日米海軍関係者は、同島が厚木基地から遠距離にあるとして検討対象にしなかった。折しも同月に火山噴火が発生した三宅島では、12 月に村議会が夜間の FCLP 受け入れを前提とした空港誘致意見書を可決、中曽根首相と谷川和穂防衛庁長官に提出する。そこで中曽根首相は 1985 年 2 月、国会答弁にて夜間 FCLP の三宅島移転を希望する。

この前月には、レーガン大統領やアーミテージ（Richard Armitage）国防次官補が代替訓練場の確保を強く要請していた。

ところが、三宅島村議会の意見書は住民への事前説明なしに、村長不在の中で東京都とも事前協議を行わずに可決されたものであったため、ただちに大多数の住民が反対の意思表示を行い、1984年2月の選挙をへて村議会の圧倒的多数を反対派が占めることになる。日本政府は地元の反対と米側の要請との間の板挟みとなった。1986年2月には自民党が700億円以上の三宅島振興開発計画を取りまとめたが、住民の反発を強めただけで説得に至らなかった⁽²³⁾。

これまでの研究では明らかになっていなかったが、このような状況で、米政府は公明党が三宅島の住民を説得する役割を果たすことに期待を寄せていた。公明党に対する米側の働きかけは、レーガン政権が横須賀基地を母港とする空母ミッドウェイの艦載機の訓練場所確保をいかに重視していたのか示している。

1986年3月、アーミテージは竹入義勝公明党委員長との会談を控えているワインバーガー（Caspar W. Weinberger）国防長官に対し、次のようなメモを提出した。

公明党は1980年代を通じて、中立主義からやや保守寄りの立場に転換した。1984年には栗原防衛庁長官はあなた〔注：ワインバーガー〕に対して、公明党は三宅島で訓練の問題を解決することに批判的だと言ったが、竹入委員長はその後、米国への「お土産」として三宅島の問題に協力する方向に傾きつつあるようだ。公明党執行部とマンスフィールド駐日大使、自民党執行部（二階堂進副総裁と加藤紘一防衛庁長官含め）はみな、あなたが竹入委員長に会うよう要望している。ガストン・シグール国務次官補（東アジア太平洋担当）と矢崎新二防衛事務次官を通じて、加藤はあなたが竹入に三宅島移転の支援を求めるよう強く要請してきた。会議では〔中略〕訓練と三宅島移転の竹入の協力の重要性をこの上なく強調すべきだ⁽²⁴⁾。

当時、公明党は竹入訪米をきっかけに防衛費の国民総生産（GNP）比1%枠の撤廃といった、中曽根内閣の新たな防衛政策方針を支持するのではないかと見られていた。同党は1985年末の大会で自民党など保守勢力との「大胆な連合」を打ち出しており、竹入が「まず防衛の中身の論議をすべきだ」と防衛費の問題に柔軟な姿勢を見せたことが、自民党との連合実現への布石ではないかという推測につながった⁽²⁵⁾。

当時、三宅島の公明党組織はFCLP反対の署名に名を連ねており、米側が公明党に期待していたのは地元の党組織の説得工作だったと考えられる。

ワインバーガーと竹入との会談内容は不明だが、米側の竹入への接触は続く。1986年4月、竹入と会談したマンスフィールド (Michael J. Mansfield) 米国駐日大使は、「竹入は6月に衆院選 (のための解散) を控えているという制約から、公明党がこの問題で三宅島島民の希望を尊重する以上のことは言えないと述べた」という電報を国務長官宛に送った。マンスフィールドは同時に、「選挙が終われば公明党はこの問題についてさらなる研究を行う」と竹入が発言したことを報告している⁽²⁶⁾。

しかし、同年7月の衆議院・参議院ダブル選挙で公明党は衆議院議席を59から55に、参議院議席を11から9に減らし、竹入はその責任をとって委員長を辞任した⁽²⁷⁾。後任の矢野絢也委員長は1988年4月の訪米時、カールーチ (Frank Carlucci) 国防長官との会談で三宅島に代わる案を研究し政府に申し入れたいと思っていると述べ、同島移転案は無理だという判断を示した。

1987年度の国家予算に三宅島の空港建設計画策定に必要な調査工事費2億7000万円が計上され、同年7月から同島で気象観測柱の設置工事が実施されたが、地元住民が座り込みによって工事の阻止を図ると、機動隊が投入され住民を排除・逮捕する騒動に発展した。工事強行により三宅村や住民の協力が一層得られなくなったことで、FCLP移転計画の実現は困難となった⁽²⁸⁾。

こうした状況において日本政府は1988年5月、在日米海軍に対し「三宅島の反対がおさまるまでの一時的な解決策として」、厚木基地から硫黄島へとFCLPを移転するよう要請した。米軍側は硫黄島の暫定使用を承認する代わりに、同島の海上自衛隊航空基地の施設整備を要求した。具体的な内容は、海軍が購入する予定だった自動着艦装置の購入・設置を日本側が肩代わりすることであった。日本側は1992年にこれを了承したが、装置の購入は米政府の対外有償軍事援助を通じて行われることになったため、米軍が購入した場合の180万ドルから630万ドルへと見積もり金額が増大する。

加えて、FCLP実施中の施設のメンテナンスと修理も日本政府の責任とされた。自衛隊、防衛施設庁職員、日本政府が契約した企業のいずれかもしくは三者が連携して負担を請け負うことになった結果、米側は厚木基地でFCLPを実施するよりも硫黄島の方が訓練費用がかからなくなった。実際にかかる費用は厚木基地よりも硫黄島の方が大きくなったが、厚木基地で訓練を行う場合との差額が米政府に払い戻されるようになったからである。払い戻しは直接的な金銭の償還によって行われるのではなく、在日米軍駐留経費の施設改善プログラム (FIP) を利用

する形で、日本政府が厚木基地の米軍使用エリアでのメンテナンス・修理に資金を提供する形式をとった⁽²⁹⁾。

日本側負担による硫黄島の施設整備と厚木基地のメンテナンス・修理は、訓練移転費を肩代わりする予算根拠がない中で、FIP 増額という形で実質的に費用を日本側が負担したことを意味している。在日米軍が硫黄島で二回の試験飛行と実際の訓練を開始した 1991 年から⁽³⁰⁾、訓練移転費の日本側負担は始まっていたといえよう。

1995 年 9 月末、翌年度から始まる新たな駐留経費特別協定が日米間で成立し国会で承認される。前協定と同様に 44 種類の基本給等の手当と光熱水料が日本負担とされたことに加え、厚木基地の夜間の FCLP の硫黄島移転などにかかる訓練移転費が新たな日本側の負担として課された。訓練移転には訓練にかかる経費じたいは含まれず、燃料費、食費、住居費、周辺対策費などが対象とされた。その代わり、日本側が負担する経費の上限が定められ、基本給等の手当の上限は日本人基地従業員 2 万 3055 人分まで、光熱水料は上限調達量までと決まった。訓練移転費の上限は規定されなかったが、96 年度以降 4 億円で推移した⁽³¹⁾。

新協定実施と同年、日本側が在日米軍の訓練移転費を負担するもう一つの取り決めにに関する合意も日米間でなされる。沖縄の基地負担軽減を目的として設立された「沖縄に関する特別行動委員会 (SACO)」における、1996 年 4 月の中間報告および 12 月の最終報告で明記された、米海兵隊普天間飛行場等 11 の在沖米軍専用施設の県内移設と在沖米軍の訓練の県内外移転にかかる経費の負担である⁽³²⁾。

1996 年度の SACO 関係経費の支出済み歳出額は 2 億 1300 万円だったが、翌 97 年度は 92 億 7900 万円、98 年度は 162 億 4800 万円、99 年度は 224 億 7500 万円と増大の一途をたどる。同経費は 2003 年度の 389 億余円をピークに減少傾向を見せるが、代わりに伸長するのが 2006 年度から SACO 関係経費の一部を引き継いだ米軍再編関係経費であった⁽³³⁾。

このように、基地周辺住民の負担軽減を図る目的から日本政府が在日米軍の訓練移転費を負担するようになったことは、在日米軍駐留経費の膨張に大きく寄与した。

3. 「沖縄の負担軽減」と在日米軍駐留経費の変質

(1) 2006 年の在日米軍再編計画

日米両政府が 2006 年 5 月に発表した在日米軍再編計画には、沖縄に駐留する第三海兵師団の司令部要員を中心とする 8,000 人とその家族 9,000 人のグアム移転が含まれていた。

米軍再編じたいは 2001 年 9 月 11 日の同時多発テロを受けて国防省が世界的な米軍のフォーメーションを見直したもので、当初は沖縄の米軍は対象に入っていなかった⁽³⁴⁾。しかし、2004 年 8 月に普天間飛行場でイラク戦争出撃訓練を行っていた米海兵隊ヘリが沖縄国際大学に墜落、炎上する事故が起きると、小泉純一郎内閣は在日米軍再編協議を「沖縄の負担軽減」とリンクさせるよう米側に要請。小泉首相とブッシュ（George W. Bush）大統領は同年 9 月、防衛政策の見直し協議を加速する代わりに沖縄の負担軽減を実現する「パッケージ・ディール」に合意した⁽³⁵⁾。

在日米軍再編協議の結果、次の経費を日本側が負担することで合意された。すなわち、米海兵隊キャンプ・シュワブにおける普天間飛行場代替施設の建設と、その完成を前提とした第三海兵師団司令部のグアム移転、キャンプ座間の在日米陸軍司令部の改変、および厚木基地から米海兵隊岩国飛行場（山口県）への空母艦載機部隊の移転である。また、SACO 関連経費のうち以下の経費が米軍再編関係経費に引き継がれた。

- 普天間飛行場代替施設の建設費用や北部訓練場のヘリパッド建設費用、県道 104 号線越え実弾射撃訓練の県外移転やパラシュート降下訓練の米海兵隊伊江島補助飛行場への移転の費用、米空軍嘉手納基地の旧海軍駐機場移設や遮音壁整備にかかる経費
- SACO 事業の対象となる基地・施設が所在する市町村に対する、公共施設の整備、防災や生活環境の改善、開発事業を目的とした交付金⁽³⁶⁾

在日米軍再編で最大の問題となったのは、第三海兵師団のグアム移転にかかる費用を日本側が負担する根拠であった。在日米軍駐留経費は日本に駐留する米軍のために使用する経費であり、米軍撤退にかかる費用を負担する日米地位協定上の規定や前例は存在しなかった。

米側は当初、米軍関係者による事件・事故に関する賠償金を日米両政府が分担

して負担することを規定した日米地位協定第 18 条〔民事請求権〕に準じて、グアム移転費用の総額の 75%を日本が、残りを米国が負担する方法を提案した。地位協定では米側のみが責任を有する場合には賠償金の 25%を日本が、75%を米国が分担することになっている。在沖海兵隊のグアム移転は日本側の要求の結果であり、米軍再編とは無関係だという米側の考えの表れであった。これに対して日本側は、移転に直接関係する新庁舎・隊舎等の建設費など具体的項目の積み上げによってその分担額を決めるべきだと主張した⁽³⁷⁾。

最終的には、移転費総額 102 億 7000 万ドルの 59%にあたる 60 億 9000 万ドルを日本が負担し、そのうち日本側の無償支援は 28 億ドルを上限とすることで合意が成立した。残りの日本側負担は出資・融資等の形をとり、将来的に米側が支払う家賃やインフラ使用料などで回収することによって、直接的な財政支出額は米国よりも日本の負担の方が少なくなる計算であった⁽³⁸⁾。

日米両政府は 2008 年 12 月、グアムに移転する海兵隊と家族の数字の根拠について率直に意見を交わした。翌年 2 月に締結されることになる在沖海兵隊グアム移転協定で、移転費用に関する日米の具体的な負担方法や割合を取り決める必要があったためだ。

2006 年に設定された第三海兵師団 8,000 人という数字は、移駐対象となる部隊の公式の数をもとに基本的原則として合意された数字であった。また、家族 9,000 人という数字は、部隊が全員移駐する場合に家族を帯同すればという仮定の計算に基づいていた。8,000 人および 9,000 人は実のところ、日本における再編計画の政治的価値を最大化すべく意図的に最大限に見積もった数字であり、日米ともそれらが在沖海兵隊とその家族の実数とは異なることを理解していた。

また、移転する部隊との数字上のバランスをとるため、2006 年には 1 万人の海兵隊が沖縄にとどまるとされ、それらが所属する部隊もリストアップされた。しかし、再編計画について協議していた 2004 年から 2006 年にかけて、在沖海兵隊の実数は約 1 万 3000 人であり、公式の 1 万 8000 人には満たなかった。同様に家族も 9,000 人には達していなかった⁽³⁹⁾。

これまで知られていなかったが、実数と異なる政治的合意が先行した結果、米側は 2008 年末になってもどの部隊が移転するか提示できなかった。そこで、公式文書の 8,000 人／9,000 人という数字が曖昧なせいで日本国内での誤解・曲解があいついでいるとして、締結予定のグアム移転協定から家族 9,000 人という数を削除して、「米軍関係者」という表現に替えるよう圧力をかける。だが、日本

側はこれに強硬に反対する。

日本側は再編計画に合意して以降、グアムに移転する部隊に同伴する家族の実数に関する詳細を米側がずっと提示できないことにいら立っていた。米側が沖縄の米軍住宅を過剰に保持し、日本政府にグアムで必要以上の米軍住宅を建設させようとしているのではないかという疑念を呈するほどであった。米側が移転する米兵・家族についてこれ以上の情報を明らかにできないことは日本政府にとって重大なリスクだとして、日本側は米側の「約束違反」を非難する。

米側は、焦点はどんな能力を持った部隊がグアムに移転するかであって、誰が実際に行くかではないと反論した。その上で、移転する部隊の家族を全員同伴しても実際の数よりも少ない8,000人になること、沖縄に残る部隊も1万人よりも少なくなるであろうことを説明した。日本側はこの点について基本的には了承したが、グアム移転協定で数字を変更することには同意しなかった。

日本側は、今後の在沖米軍基地整理のためには、移転する部隊の能力だけではなくどの基地の部隊が移転するかの説明が必要だと強調する。というのも、SACO 最終報告と在日米軍再編計画では「嘉手納基地以南の相当規模の土地の返還」が合意されていた。だが米側は、どの部隊がグアムに移転するかということと、基地整理・土地返還は直接リンクしていないという立場をとった⁽⁴⁰⁾。

これは沖縄県内の基地を返還する意思がないという意味ではない。基地返還は第三海兵師団の一部のグアム移転後、残った在沖海兵隊で再編した部隊を沖縄県内の各基地に再配備し、そこで初めて空いた場所を返すというプロセスを想定していた。グアム移転協定では結局、再編が「一括」のものであり、嘉手納以南の土地返還が在沖海兵隊のグアム移転の実施にかかっている旨が冒頭で明記された⁽⁴¹⁾。

日本側が移転部隊や人数などの提示を米側へ求めた背景には、2007年の衆議院議員選挙で民主党が大勝してねじれ国会となり、政権末期の自民党が国会で予算を可決させるためには十分な説明が必要との認識があったと推察される。

また、小泉内閣は2006年5月、稲嶺恵一県政が辺野古移設の受け入れ条件とし小淵恵三内閣が閣議決定していた代替施設の「15年使用期限」「軍民共用」を白紙撤回し、早急に辺野古への代替基地建設を進める方針を閣議決定していた。同じ月に日米両政府が合意したのが第三海兵師団のグアム移転であり、沖縄が求めていた条件に替わる新たな負担軽減策であった。だが稲嶺知事が再編計画への同意を事実上拒否し、後継の仲井眞弘多知事も見直しを求めている状況において、

自民党政権は沖縄側に再編計画の具体的用途を示して同意を得る必要があったと考えられる。

(2) 2012 年の再編計画見直し

ア. 米連邦議会によるグアム移転予算凍結

2008 年のリーマン・ショックと翌 09 年のオバマ (Barack H. Obama) 政権発足によって、米国内では在日米軍再編計画に対する懸念が論じられるようになった。2011 年 8 月には、予算管理法によって 10 年間で 4500 億ドルと見積もられる額の国防費削減が義務づけられる中、米連邦議会は 11 年度の国防予算権限法の審議において、在沖海兵隊のグアム移転じたいは支持するもその関連費用を大きく削減する。

下院軍事委員会では、政府監査院 (Government Accountability Office: GAO) が発表したグアムのインフラ整備問題に関する報告書が取り上げられ、地域の民生インフラ整備にかかる費用についての包括的な計画や報告が存在していないことが指摘された。また、そのために環境保護局 (Environmental Protection Agency: EPA) の環境影響評価が低く見積もられていることも言及された。同委員会はこれらの問題から大幅なコスト超過が引き起こされることへの懸念を示し、国防総省と内務省の協力によるグアム民生インフラ計画の策定に向けた準備を進めるよう勧告する。

さらに上院軍事委員会は、次の点を要求する勧告を行った。すなわち、①普天間代替施設の建設が国防総省や在沖海兵隊の要請に応える形で「具体的な進展」を見せている証明、②グアムの地元住民や環境への悪影響を極小化する計画を含む文書、③国防総省の負担による民生インフラ等整備の見積もり、④グアムにおける 8,000 人の海兵隊員とその家族、一時建設作業員を支える地元住民の要望に応えるための計画、⑤海兵隊訓練区域に必要な土地取得の着実な進展を求めること、などである。

こうした要求の背景には、沖縄県と名護市が 1999 年 12 月に辺野古での普天間代替施設建設を承認したにもかかわらず、環境アセスメントの遅れや市民の海上座り込みなどの反対運動で工事が遅れていることへの懸念が存在した。2009 年に誕生した民主党政権の鳩山由紀夫内閣が普天間県外移設を検討 (するも翌年に断念)、また 2011 年 3 月の東日本大震災で日本の財政状況が悪化する中、上院軍事委員会のレヴィン (Carl Levin) 委員長らは 11 年 5 月、普天間飛行場の辺野古への移設は不可能であり嘉手納統合案を検討すべきとの見解さえ示した⁽⁴²⁾。

米議会は2012年度の国防予算権限法でグアム移転予算の執行を凍結する。グアムに必要な施設・インフラ建設に関する十分な情報が国防総省によって示されないこと、日本政府による普天間代替施設建設に「具体的な進展」が見られず米軍再編のリスクとなっている状況が問題視されたのだった。したがって、予算執行は国防長官による費用やスケジュール等のマスタープランの提出と、普天間代替施設建設の具体的進展の証明が条件とされる⁽⁴³⁾。

イ. リバランス政策

国防総省は2010年2月の『4年ごとの国防見直し』報告書(QDR2010)において、中国が「大量の先進的な中距離弾道・巡航ミサイル、先端兵器を搭載した新型の攻撃型潜水艦、能力向上が進む長距離防空システム、電子戦能力、コンピューター・ネットワーク攻撃能力、先進的戦闘機、対宇宙システムを開発・配備」している点を強調。中国軍の弾道・巡航ミサイル戦力の急速な伸長に対応して、米軍の態勢を見直す必要性を指摘した。オバマ政権はこれ以降、アジア太平洋における前方展開態勢を再編し、中国のミサイル脅威が比較的低いグアムやオーストラリアへの兵力の分散配置を進めていくことになる⁽⁴⁴⁾。

2011年10月、クリントン(Hillary R. Clinton)国務長官は「米国の太平洋の世紀」と題する論文で、10年間にわたって米国の膨大な軍事予算と兵力を投入したイラク・アフガニスタンから、アジア太平洋地域へと外交、経済、戦略上の投資を増大していく方針を示した⁽⁴⁵⁾。同月には、野田佳彦内閣の複数閣僚が仲井眞弘多沖縄県知事を訪問、普天間代替施設建設に必要な環境影響評価書を年内に県に提出する予定を伝えた。

同年11月、オバマ大統領もオーストラリア議会における演説で「リバランス」政策を表明、財政難で国防費の大幅削減が課題となる中で、中国が急速に台頭するアジア太平洋地域における軍事プレゼンスと任務の拡大を最優先事項とする方針を打ち出す⁽⁴⁶⁾。

このオバマ訪豪に際しては、豪北部ダーウィンに最大約2,500人の海兵隊を展開することが米豪間で合意された。2013年3月には、シンガポールへの沿岸戦闘艦の展開も開始された。米比間でも、米軍の展開を強化するための協定が2014年4月に署名された。これらはいずれも常駐ではなくローテーション展開である⁽⁴⁷⁾。

他方、2011年12月26日には、防衛省が沖縄県あてに環境影響評価書を郵送

したが、辺野古移設反対派による阻止活動で配送業者が県庁に入ることができなかった。結局は同月 28 日午前 4 時過ぎ、沖縄防衛局の職員が直接、評価書を県庁の守衛室に持ち込んだ⁽⁴⁸⁾。

パネッタ (Leon E. Panetta) 国防長官は翌 12 年 6 月、「リバランスの取組の一環として、東南アジアとインド洋地域におけるプレゼンスを強化する」と述べ、地域における能力強化の一環として、太平洋と大西洋で均等に配分していた艦艇を 2020 年までに 6：4 の割合にする計画だと述べた。同年に公表された「国防戦略方針」では、「台頭する中国をにらみながら米国の戦略的基軸をアジアに移し、中国とリバランスを目指す」ことがうたわれる⁽⁴⁹⁾。

リバランス政策に対応して、2012 年 4 月 27 日の日米安全保障協議委員会 (SSC) 共同発表では、普天間移設の進捗と在沖海兵隊の一部のグアム移転の切り離しが明記され、普天間代替施設の完成を待たずに在沖海兵隊 9,000 人をグアム、ハワイ、オーストラリアなど国外に移転させることが公表された。

また、グアムに移転する海兵隊の兵力は「第 3 海兵機動展開旅団司令部、第 4 海兵連隊ならびに第 3 海兵機動展開部隊の航空、陸上および支援部隊」とされ、移転人数も約 5,000 人に替わった。沖縄に残留するのは「第 3 海兵機動展開部隊司令部、第 1 海兵航空団司令部、第 3 海兵後方支援群司令部、第 31 海兵機動展開隊および海兵隊太平洋基地の基地維持要員の他、必要な航空、陸上および支援部隊」となった⁽⁵⁰⁾。2006 年には主に司令部要員がグアムに移駐する計画であったのが、戦闘部隊の移駐に替わったということである。

表 1 再編計画見直し前後の米海兵隊配備数⁽⁵¹⁾

	2006 年	2012 年
日本(岩国・沖縄)	13,800	14,954
グアム	9,700	4,776
ハワイ	8,200	8,830
オーストラリア	—	2,485
米本国	—	800
計	31,700	31,845

再編計画の見直しに伴い、米国政府が試算した在沖海兵隊のグアム移転に関する費用見積もりは 86 億ドルに圧縮された。また、日本側の財政的負担は 2009 年のグアム移転協定で規定された無償支援 28 億ドルが限度額とされ、それ以外

の出資・融資等の形式での負担は負わないこととなった⁽⁵²⁾。

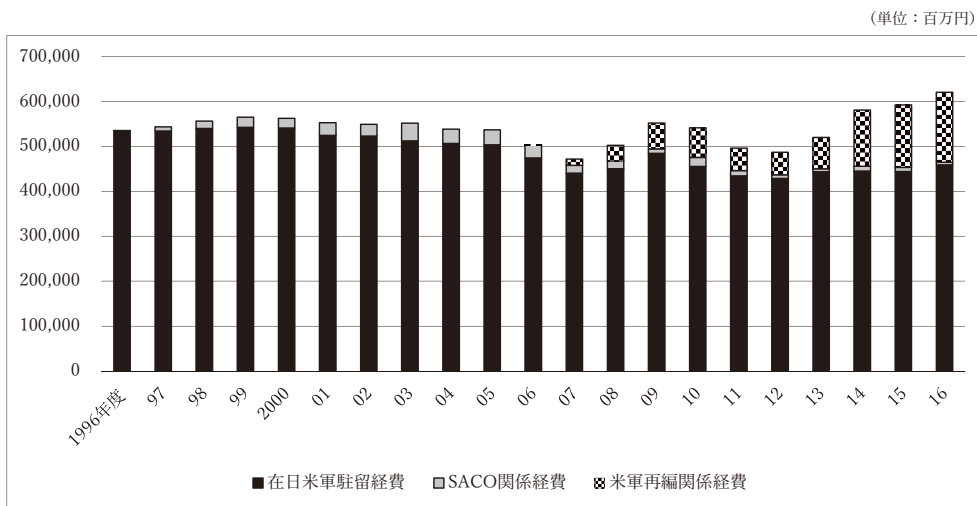
なお同年 12 月、沖縄防衛局は環境影響評価を補正した評価書を県に再提出、評価手続きを事実上終えた⁽⁵³⁾。2013 年 3 月、安倍晋三内閣のもとで公有水面埋め立て承認願書が沖縄県に提出される。同年 12 月、沖縄県は埋め立ての承認を表明した⁽⁵⁴⁾。

このように、米連邦議会がグアム移転予算執行の条件とした普天間代替施設の建設が遅れる中、オバマ政権は中国のミサイル能力伸長に対応して、グアム移転と普天間代替施設建設を切り離して前者を先行させることを決断した。米連邦議会は在日米軍再編計画見直しを受け、2013 年度国防予算権限法案においてグアムの基地整備に関連する一部費用を計上した⁽⁵⁵⁾。

(3) 中国の脅威への対応

米連邦議会の批判と中国の台頭を受けた再編計画見直しの結果、米軍再編関係経費にかかる日本の負担割合は軽減されたが、図 3 の通り在日米軍駐留経費、SACO 関係経費、米軍再編関係経費を合わせた総額は増加を続ける。

図 3 在日米軍関係経費の推移⁽⁵⁶⁾



在日米軍駐留経費が 2000 年度から減少傾向にある理由の一つとして、日本政府が 2000 年、米軍基地内の娯楽施設の改修・新築費用の負担については今後、「精査する」意向を明らかにしたことが挙げられる⁽⁵⁷⁾。FIP の採択基準を策定し、

ショッピングセンターやスナック、バーなどの娯楽・収益施設の新築は行わないことで米側と合意した⁽⁵⁸⁾。

もう一つには、2001 年度から実施された特別協定で基地外の米軍住宅の光熱水料は日本負担の対象としないこと、米軍基地内の光熱水料の上限調達量を 10 %引き下げることが合意された。これによって、日本が負担する基地の光熱水料は 33 億円軽減された。同協定では、日本側が労務費を負担する日本人基地従業員の上限を 2 万 3055 人にすえおくことも合意された⁽⁵⁹⁾。

民主党政権下の 2011 年 1 月には、同年 4 月に始まり 15 年まで続く特別協定において日本が負担する労務費と光熱水料を段階的に引き下げ、その減額分は施設整備費に加算して、在日米軍駐留経費を 2010 年度予算 1881 億円を目安に 5 年間維持することが決まった。具体的には、日本政府が労務費を負担する日本人基地従業員の数を、2011 年時点でも 2 万 3055 人が維持されていたところを 15 年までに 2 万 2625 人まで削減した。また、2009 年と 10 年には日本が 76% (年間 249 億円)負担していた光熱水料について、段階的に 72%まで削減した⁽⁶⁰⁾。

光熱水料の日本負担額は 2016 年度から始まった特別協定でも維持され、そのため負担割合が 72%から 61%まで引き下げられた。ただし同協定では、日本側負担の基地従業員の上限が 2 万 3178 人に引き上げられ、在日米軍駐留経費は過去 5 年間の水準より年 10 億円超多い年平均 1893 億円となった⁽⁶¹⁾。加えて、2006 年度から日本が負担するようになった米軍再編関係経費は在日米軍関係経費全体を再増加させ、2016 年度には 6000 億円を突破する。これを可能にしたのは、民主党政権期に浮上した中国の脅威への対応という新たな論理であった。

自民政権下の 2008 年、民主党は特別協定改定の議論の中で、労務費にボーリング場など娯楽施設で働く日本人基地従業員の人件費が盛り込まれていることを批判。「基地従業員の給与のうち、娯楽施設の人件費の負担は好ましくない」として国会採決で協定に反対していた。そうした経緯から民主党政権が成立すると防衛省は当初、2011 年度から始まる特別協定の交渉に向けた同年度予算概算要求で、在日米軍駐留経費として 2010 年度比 1.2%減の 1859 億円を計上した⁽⁶²⁾。

ところが 2010 年 9 月、尖閣諸島近海の日本の領海で操業中の中国漁船を海上保安庁巡視船が発見、退去を求めたが、漁船が巡視船に近づき衝突する事件が発生した。海上保安庁が船長を逮捕したことに中国は強く反発、船長の即時釈放を要求した。日本側は日中関係を考慮して船長を釈放し中国へ送還したが、中国から日本へのレアアースの輸出手続きが事実上止められたり、その後も中国で反日

デモが続いたりするなど日中関係に大きな影響を及ぼした。

同年 10 月になると、菅直人内閣は在日米軍駐留経費について 2011 年度以降も現行水準 1881 億円を維持する方針へと転じた⁽⁶³⁾。2011 年 1 月、前原誠司外相は特別協定に署名した際に「これからは『思いやり予算』という言葉は使わない。お互いの戦略的観点に基づくものだと、ここに宣言したい」と表明する⁽⁶⁴⁾。

2011 年にオバマ政権がリバランス政策を打ち出し、2015 年 4 月に日米両政府が「新たな日米防衛協力のための指針」に合意すると、米側は 2016 年度から 5 年間適用される特別協定に向けた交渉で在日米軍駐留経費の日本側負担分の増額を要求した。米国は哨戒機 P8 や無人偵察機グローバルホーク、イージス艦などの最新装備の日本配備を計画しており、駐留費増大が予想されていた。日本側は最終的に、装備品の整備などに関わる従業員の労務費負担対象者を 1 万 8217 人から 1 万 9285 人に増やす(代わりに、娯楽・収益施設で働く従業員の日本側労務費負担対象者を削減する)ことで負担増に応じた⁽⁶⁵⁾。

日米両政府は 2021 年 12 月、翌 22 年度から始まる特別協定では新たに訓練資機材調達費という項目を設け、年平均 2110 億円の在日米軍駐留経費を日本が負担することで合意。また日本政府は同時に、在日米軍駐留経費の通称を「思いやり予算」ではなく「同盟強靱化予算」とすることを発表した⁽⁶⁶⁾。このように、在日米軍駐留経費は中国の脅威に対応して日米同盟を強化する予算として正当化されるようになっている。

おわりに

国際収支の悪化や財政赤字に苦しむ米国の負担の肩代わりとして始まった在日米軍駐留経費の日本側負担は、「国際貢献」と「基地周辺住民の負担軽減」という論理によって冷戦終結後も正当化され、維持どころか増大していった。中でも「沖縄の負担軽減」という論理は SACO 関係経費を誕生させ、在日米軍の海外移転にかかる費用も日本側が一部負担する米軍再編関係経費につながった。2000 年度を境に在日米軍駐留経費じたいは若干の減少傾向となるが、「沖縄の負担軽減」のための SACO 関係経費と米軍再編経費が在日米軍関係経費の総額を押し上げる。

2009 年の政権交代と 2011 年の東日本大震災は、在日米軍関係経費を縮小させる転機となる可能性があった。しかし、2010 年に尖閣諸島の領有権をめぐる対

立から日中関係が緊張したことで、「中国の脅威への対応」という新たな論理が登場、在日米軍関係経費の総額を維持し再度の増大に向かわせる作用を果たした。

SACO 関係経費と米軍再編経費に含まれる訓練・部隊移転費は、移転完了まで負担が続くこと、普天間飛行場の辺野古移設と在沖海兵隊のグアム移転が地元の反対や計画修正によって進捗が遅れていることの二点から、在日米軍関係経費の膨張要因となり続けている。在沖米軍の国内外移転がすべて実現するまで、この構図に変化はないだろう。

「沖縄の負担軽減」という論理は、米軍撤退にかかる費用を法制上の根拠どころか正確な積算もなく日本側が負担することを可能にした。日本政府の要求は積算根拠の提示を求めることにとどまり、不透明な積算が費用を超過させる可能性を問題視して、米政府にグアム移転計画の再検討と予算圧縮を行わせたのは米連邦議会であった。

また、辺野古移設の進捗の遅れを問題視した米議会によるグアム移転予算凍結を解消したのは、オバマ政権によるリバランス政策の提唱であり、日本政府が沖縄県との間で辺野古沖の埋め立て工事着手に合意したのはその後であった。

このように、外交交渉と国内交渉のいずれでも日本政府の弱さが露呈した「沖縄の負担軽減」に対して、「中国の脅威への対応」という新しい論理は、在日米軍関係経費の日本負担増を日米同盟の強靱化というポジティブな印象に転じさせるものとして登場した。民主党政権から自民政権へとその論理が引き継がれたことは、その証左の一つといえるのではないだろうか。

註

- (1) 我部政明『沖縄返還とは何だったのか——日米戦後交渉史の中で——』（NHK ブックス、2000 年）、野添文彬『沖縄返還後の日米安保——米軍基地をめぐる相克——』（吉川弘文館、2016 年）。
- (2) たとえば、前田哲男『在日米軍基地の収支決算』（ちくま新書、2000 年）など。
- (3) 「米軍駐留経費の改定は「雇い兵」の色彩を強めるか 編集委員が解説」『朝日新聞』デジタル版、2021 年 12 月 21 日付。
- (4) Michael A Allen, Michael E Flynn and Carla Martinez Machain, *US global military deployments, 1950-2020*, July 28, 2021, <https://doi.org/10.1177/07388942211103>.
- (5) Tim Kane, *Global U.S. Troop Deployment, 1950-2005*, The Heritage Foundation, May 24, 2006, <https://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1146649>.
- (6) 野添『沖縄返還後の日米安保』181～191 頁。
- (7) 我部『沖縄返還とは何だったのか』第 6 章。
- (8) 琉球新報社編『日米地位協定の考え方——外務省機密文書【増補版】——』（高文研、2004

- 年) 110～113 頁、203～206 頁。
- (9) 野添『沖縄返還後の日米安保』71・74 頁。
 - (10) 同上、174・181～189 頁。
 - (11) 山本章子『日米地位協定——在日米軍と「同盟」の 70 年——』(中公新書、2019 年) 126～127 頁。
 - (12) 山本『日米地位協定』128 頁、小楨祐輝「在日米軍駐留経費負担の概要と論点」国立国会図書館『調査と情報』No.1181 (2022 年 3 月 17 日) 4 頁、https://dl.ndl.go.jp/view/download/digidepo_12166383_po_1181.pdf?contentNo=1。
 - (13) 北米保「ペルシャ湾問題に係る我が国の措置検討の経緯」(平成 2 年 8 月 16 日) 戦後外交記録「湾岸危機への貢献／掃海艇派遣」2022-0603、外務省外交史料館(以下、外史)。
 - (14) 加藤博章『自衛隊海外派遣の起源』(勁草書房、2020 年) 102～103 頁。
 - (15) 北米保「ペルシャ湾問題に係る我が国の措置検討の経緯」(平成 2 年 8 月 16 日)、2022-0603、外史。
 - (16) 山本『日米地位協定』128 頁。
 - (17) 同上、131～132 頁。
 - (18) 第 118 回国会衆議院予算委員会(平成 2 年 4 月 9 日)における市川雄一議員発言。
 - (19) 山本『日米地位協定』132 頁。
 - (20) 波多野大使発外務大臣宛電信第 3821 号(平成 2 年 9 月 30 日発)、2021-0532、外史。
 - (21) 山本『日米地位協定』133 頁。
 - (22) 小山高司「三宅島における米空母艦載機着陸訓練場の代替施設設置問題の経緯」『防衛研究所紀要』第 11 巻第 2 号(2009 年 1 月) 44～50 頁、Memorandum for the Secretary of Defense, March 5, 1986, Japan and the United States: diplomatic, security, and economic relations, Part III, 1961-2000, *Digital National Security Archive* (hereafter *DNSA*)。
 - (23) 小山「三宅島における米空母艦載機着陸訓練場の代替」50～61 頁。
 - (24) Memorandum for the Secretary of Defense, March 5, 1986, Japan and the United States, Part III, *DNSA*。
 - (25) 「公明党、訪米で“防衛変身”見せるか(乱気流)」『朝日新聞』朝刊、1986 年 3 月 10 日付。
 - (26) From American Embassy Tokyo to Secretary of State, April 7, 1986, Japan and the United States, Part III, *DNSA*。
 - (27) From American Embassy Tokyo to Secretary of State, September 29, 1986, Japan and the United States, Part III, *DNSA*。
 - (28) 小山「三宅島における米空母艦載機着陸訓練場の代替」64～68 頁。
 - (29) USCINCPAC Command History, 1992, Volume I, pp. 316-317。
 - (30) Ibid。
 - (31) 山本『日米地位協定』134 頁。
 - (32) 防衛省・自衛隊「SACO 中間報告(仮訳)」(1996 年 4 月 15 日)、「SACO 最終報告(仮訳)」(1996 年 12 月 2 日)、<https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saco/midterm.html>、https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saco/saco_final/final.html。
 - (33) 会計検査院「在日米軍関係経費の執行状況等について」『国会及び内閣に対する報告(随時報告) 会計検査院法第 30 条の 2 の規定に基づく報告書(平成 30 年 4 月)』、<https://report.jbaudit.go.jp/org/h29/ZUIJ14/2017-h29-Z4016-0.htm>。
 - (34) デレク・ミッチェル「米軍のグローバルな再編——縮小し、維持し、強化する——」上

- 杉勇司編『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、2008年）21～32頁。
- (35) 守屋武昌『「普天間」交渉秘録』（新潮社、2010年）第1章。
- (36) 会計検査院「在日米軍関係経費の執行状況等について」（平成30年4月）。
- (37) 森本敏『普天間の謎——基地返還問題迷走15年の総て——』（海竜社、2010年）339～352頁。
- (38) 同上、353～356頁。
- (39) Part 1 of 2, U.S., Japan Reach Ad Ref Guam International Agreement, By Ambassador J. Thomas Schieffer to Japan, December 19, 2008, *Wikileaks*, https://wikileaks.org/plusd/cables/08TOKYO3457_a.html (Final Access: April 12, 2023).
- (40) Part 2 of 2, U.S., Japan Reach Ad Ref Guam International Agreement, By Ambassador J. Thomas Schieffer to Japan, December 19, 2008, *Wikileaks*, https://wikileaks.org/plusd/cables/08TOKYO3458_a.html (Final Access: April 12, 2023).
- (41) 外務省「第三海兵機動展開部隊の要員及びその家族の沖縄からグアムへの移転の実施に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の協定」（2009年2月17日署名）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/shomei_43.html。
- (42) 齊藤孝祐「在外基地再編をめぐる米国内政治とその戦略的波及」屋良朝博・川名晋史・齊藤孝祐・野添文彬・山本章子『沖縄と海兵隊——駐留の歴史的展開——』（旬報社、2016年）156～158頁。
- (43) 同上、158～159頁。
- (44) 福田毅「アジア太平洋における米軍前方展開態勢の再編——オバマ／トランプ両政権下での動向——」国立国会図書館『21世紀のアメリカ 総合調査報告書』（2019年3月）128～130頁。
- (45) 小檜山智之「オバマ政権のリバランス政策——「未完」に終わったアジア太平洋戦略——」『立法と調査』No.403（2018年8月）113頁。
- (46) 同上。
- (47) 福田「アジア太平洋における米軍前方展開態勢の再編」134頁。
- (48) 「辺野古アセス、未明に搬入 沖縄県庁に」『日本経済新聞』デジタル版、2011年12月28日付。
- (49) 小檜山「オバマ政権のリバランス政策」113頁。
- (50) 防衛省「日米安全保障協議委員会（「2 + 2」）共同発表（仮訳）」（平成24年4月27日）http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2013/2013/html/ns036000.html。
- (51) *Inquiry into U.S. Costs and Allied Contributions to Support the U.S. Military Presence Overseas*, Report of the Committee on Armed Services United States Senate, April 15, 2013, p. 57.
- (52) 防衛省「2+2 共同発表（仮訳）」（平成24年4月27日）。
- (53) 「防衛局、県に補正書 普天間環境影響評価書」『琉球新報』デジタル版、2012年12月19日付。
- (54) 「沖縄知事、辺野古埋め立て承認を正式表明」『日本経済新聞』デジタル版、2013年12月27日付。
- (55) 齊藤「在外基地再編をめぐる米国内政治とその戦略的波及」163頁。
- (56) 会計検査院「在日米軍関係経費の執行状況等について」（平成30年4月）。
- (57) *Inquiry into U.S. Costs and Allied Contributions to Support the U.S. Military Presence*

Overseas, pp. 44-45.

- (58) 「『思いやり予算』は時代遅れ? 「同盟強靱化」に込めた政府の意図は」『朝日新聞』デジタル版、2021 年 12 月 21 日付。
- (59) 櫻川明巧「日米地位協定の運用と変容——駐留経費・低空飛行・被疑者をめぐる国会論議を中心に——」本間浩ほか『各国間地位協定の適用に関する比較論考察』（内外出版、2003 年）27～28 頁。
- (60) 外務省「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定第二十四条についての新たな特別の措置に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」について（平成 23 年 1 月）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/treaty/shomei_68gai.html。
- (61) 外務省「概要」「日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障条約第六条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定第二十四条についての新たな特別の措置に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定」（平成 29 年 6 月 26 日）、<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000139711.pdf>。
- (62) 「思いやり予算 政府、水準維持で米と調整 首脳会談で合意めざす」『日本経済新聞』デジタル版、2010 年 10 月 26 日付。
- (63) 同上。
- (64) 「もう「思いやり予算」と言いません 前原外相が宣言」『朝日新聞』デジタル版、2011 年 1 月 22 日付。
- (65) 「『思いやり予算』の改定交渉、3 回目も日米の溝埋まらず」『ロイター』、2015 年 10 月 12 日付、「『思いやり予算』めぐる日米交渉、年 10 億円超上積み 1893 億円で決着」『ニューズウィーク日本版』デジタル版、2015 年 12 月 17 日付。
- (66) 外務省「在日米軍の駐留経費に係る負担についての実質合意」（令和 3 年 12 月 21 日）、https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_009222.html。

琉球大学准教授

1957 年岸訪米と沖縄返還問題をめぐる 日本外交

池宮城 陽子

はじめに

1957 年 2 月に発足した岸信介政権は、同年 6 月の訪米の際に、首脳会談の議題として沖縄返還問題を取り上げた。それは、沖縄の施政権返還に関する日本側の具体的な要望を、日本の首相が米国政府首脳に対して公式に提示した初めての機会であった⁽¹⁾。また、首脳会談後の日米共同声明においては、極東における脅威と緊張がなくなるまで米国の沖縄統治が継続されるという、いわゆるブルー・スカイ・ポジションが明記された一方で、沖縄に対する日本の「潜在主権」が初めて確認された。その意味で、1957 年 6 月の岸訪米は、沖縄返還に至る政治過程の重要局面であった。

沖縄返還問題をめぐる従来の研究は、訪米に際して岸政権が、返還後の米軍基地の存続を前提に、10 年後の返還の実現という期限付き施政権返還案を米国側に提示していたことを明らかにしている。また、この 10 年という期間は、岸が目指していた憲法改正に必要となる時間との関連から決められていたことが指摘されている。他方で、首脳会談後の共同声明については、沖縄に対する日本の「潜在的かつ究極的主権 (residual and ultimate sovereignty)」という文言を挿入することを米国側に要求したものの、この試みが挫折していたことが解明されている⁽²⁾。

しかしながら、以上のような岸政権の沖縄返還に関する対米要求の内容とその政策的背景については、必ずしも明確になっていない部分が存在する。それは、返還後の米軍基地の態様に関する、岸政権の立場である。この点について、岸政権が返還後の沖縄における米軍基地の存続を保証し、その自由使用を認める構想を有していたことを指摘する研究がある⁽³⁾。しかし、そこでの分析は、米国政府

の史料のみに依拠しているため、岸政権の構想の内実を十分に解明しきれていない可能性がある。したがって、訪米の際の沖縄返還問題をめぐる岸政権の構想については、近年利用可能になった日本政府の史料にも基づきながら、再検討する余地が未だ残されているといえる。また、このような作業は、当時の岸政権が、日本の安全保障政策において施政権返還後の沖縄をどのように位置づけようとしていたか、その構想を浮かび上がらせることにも繋がるであろう。

本稿は、岸政権の発足から6月の訪米までの時期に焦点をあて、返還後の基地の態様に関する立場に着目しながら、その沖縄返還構想を解明する。これにより、岸政権が米国側に示した沖縄返還構想は、返還後の基地権の維持を米国側に保証しようとするものではなく、むしろ保証に消極的な発想に基づくものであったことが明らかとなるであろう。

1. 訪米に向けた準備の開始

(1) 岸と沖縄問題との接点

1957年2月25日に第一次岸信介政権が発足すると、岸は外務大臣を兼任しながら、重要な対米外交課題のひとつとして沖縄返還問題に取り組み始めた。もっとも、1956年12月23日に発足しながら短命に終わった、前任の石橋湛山政権でも外相を務めた岸は、その時期にはすでに沖縄問題を日米間で調整すべき重要課題と位置づけていた⁽⁴⁾。

沖縄をめぐる問題に岸が関与するようになったきっかけとして重要であるのが、1955年8月の重光訪米への随行である。当時、日本民主党の幹事長として、鳩山一郎政権の重光葵外務大臣の訪米に随行した岸は、重光とダレス(John F. Dulles)国務長官との会談に出席する機会を得ていた。8月31日に行われた会談において、日本側が沖縄に対する日本の「潜在主権」の保有の確認を求めたのに対して、ダレスは、「residual sovereignty」の件についてはサンフランシスコの会議で述べたことに背反するようなことはしない」と言明しながらも、日本側の要求を拒絶した⁽⁵⁾。これらのやりとりについて、岸がいかなる感想を抱いたのかは、一次史料上明らかではない。しかし、岸が「独立の完成」を最大の政治的眼目としていたことを踏まえれば⁽⁶⁾、同会談におけるダレスの態度を受けて、失地回復たる施政権の返還に対する問題意識を高めたであろうことは想像に難くない。

加えて、1956年6月に軍用地問題との関連で米国側が公表した「プライス勸

告」も、岸にとって沖縄問題に対する関心を高める契機になったと考えられる。「プライス勧告」は、沖縄の軍用地問題に関する米国下院議院軍事委員会による報告書であり、前年の1955年11月のプライス(Charles M. Price)下院議員を団長とする調査団が行った、沖縄現地における視察に基づいて出されたものであった。1952年4月のサンフランシスコ講和条約の発効以後、米軍による土地収用の際に沖縄の地主に対して支払われた用地料は不当に安く、さらに1954年3月には、現地の統治機関である米国民政府(United States Civil Administration of the Ryukyu Islands; USCAR)が「軍用地料一括払いの方針」を発表していた⁽⁷⁾。「プライス勧告」は、以前から住民が反対し続けていた、軍用地一括払いや新規土地接収といった米国民政府の政策を支持する内容となっていたため、これを契機に沖縄では「島ぐるみ闘争」と呼ばれる大規模な反対運動が行われるようになった⁽⁸⁾。

当時自由民主党の幹事長を務めていた岸は、「プライス勧告」の内容とその発表時期に強い不満を抱いた。同勧告の公表直後に門脇季光外務次官から説明を受けた岸は、「わが参議院議員選挙を控え、国民感情を刺戟するかかる報告書の発表を行った米側の政治的センスのない態度」は「遺憾」であるとの見解を示した⁽⁹⁾。「プライス勧告」が発表された時期は、自民党の結党後に初めて行われる国政選挙であった参議院議員選挙(7月8日投票)を間近に控えており、岸は同勧告の発表が選挙に影響を与える可能性を懸念していた。実際、この時の参議院議員選挙では、日本社会党などの野党勢力が三分の一の議席を獲得する結果になり、選挙後の岸は、「社会党の勝利と言わざるを得ない」と吐露した⁽¹⁰⁾。石橋政権の外相就任後も岸は、「プライス勧告」の間の悪さを改めて指摘している⁽¹¹⁾。他方で、門脇外務次官からの説明を受けた際に、岸は、軍用地問題の深刻化によって「日米間の親善関係が破られざるよう配慮する」必要があることにも言及していた⁽¹²⁾。この発言からは、沖縄問題をうまくコントロールしない限り、日米の良好な関係は維持できないとの問題意識を岸が抱いていたことが読み取れる。

このように、石橋政権への入閣前から沖縄問題に接点を持っていた岸は、首相として沖縄返還問題に本格的に取り組むようになったのである⁽¹³⁾。

(2) 米国政府による沖縄政策見直しの動き

1957年2月末に岸政権の発足を迎える頃、国務省を中心に沖縄の政治情勢に対する米国政府の危機感が強まっていた。そもそも、1956年6月の「プライス勧告」の公表後から、米国政府内に沖縄情勢に対する危機意識は存在していた。

同勧告に対しては沖縄のみならず、日本本土においても強い批判が巻き起こったため、米国政府は事態に対処する必要に迫られたからである。実際、同勧告公表直後の6月27日にアリソン(John M. Allison)駐日大使が声明を発表し、沖縄に対する日本の潜在主権を米国が容認していることを表明することで、米国政府は沖縄や日本本土における対米不満の緩和を図った⁽¹⁴⁾。ただし、この時のアリソン声明では、米国政府の沖縄政策自体に変化はないことが強調されていた⁽¹⁵⁾。

しかし、その後の「島ぐるみ闘争」の激化は、米国政府内における沖縄政策見直しの気運を醸成した。そのような動向は、アリソンによる提言がきっかけとなっていた。アリソンは、1956年9月21日付で起草した「日本との新たな出発」と題する報告書において、沖縄政策を再検討すべきだと指摘した。「島ぐるみ闘争」の盛り上がりを踏まえた場合、沖縄における民族感情の存在をものはや無視し得ないというのが、その理由だった⁽¹⁶⁾。そして、1957年1月7日になると、ロバートソン(Walter S. Robertson)国務次官補によって、沖縄政策を早急に再考することの必要性がダレス国務長官に進言された⁽¹⁷⁾。ダレス自身も、「プライス勧告」公表以来の沖縄の情勢を憂慮していた。ダレスは、翌1月8日付のウィルソン(Charles E. Wilson)国防長官宛の書簡において、米国による沖縄統治の現状が、近い将来に外交問題に深刻な影響を及ぼすことで、結果的に沖縄での米国の軍事基地の維持を危うくするかもしれないとの懸念を表明し、沖縄政策の再検討の必要を説いた⁽¹⁸⁾。「島ぐるみ闘争」の激化という沖縄情勢を目の当たりにし、沖縄での軍事的地位の維持に関する危機感を強めたことで、国務省は沖縄政策の修正を思案せざるを得なくなっていたのである。

沖縄政策に関するこうした問題意識は、日本の中立化や米国からの離反に対する米国政府の懸念と連動して抱かれていた。その懸念は、米ソ冷戦の揺り戻しという国際情勢の変化と、反米感情と相まった反基地運動の高まりという日本国内の政治情勢を背景として⁽¹⁹⁾、1956年の春以降、駐日大使館によって示され始めていた⁽²⁰⁾。NSCの下部組織である行動調整委員会(The Operations Coordinating Board; OCB)も、同年6月付で作成した対日政策の進捗報告書において、1955年に対日政策NSC5516/1を決定した当時よりも、日米の絆が弱まってきていると論じた⁽²¹⁾。このように、米国政府内で日本の中立化や米国離れが懸念されるなか、「島ぐるみ闘争」により沖縄における米国統治への反発の強さが可視化されたことで、国務省は沖縄政策の修正を喫緊の課題と位置づけるようになったのだ。すなわち、沖縄をめぐる問題が日米間の懸案事項であり続けた場合に、日本の中立化や

米国離れが加速することを危惧し、これを防ぐための措置として沖縄政策の修正を考慮せざるを得なくなっていたのである⁽²²⁾。

実際、前述したウィルソンへの書簡においてダレスは、「プライス勧告」に対する沖縄住民の不満は日本への復帰への支持を強め、これが日本の領土回復主義的な感情を刺激していることを指摘した。そこで、そのような沖縄と日本本土との相互作用（interplay）が将来的に再び起きないように、ダレスは対応策を講じる必要があるとの考え方を示したのだった⁽²³⁾。米国政府内で共有されていた日本の中立化や米国離れに対する懸念の存在が、沖縄政策の修正を早急に取り組むべき政策課題へと押し上げていたのである。

沖縄政策の修正の必要に迫られた米国政府が取り組んだのは、沖縄における統治機構の再検討であった。ダレスは、先の書簡において、沖縄統治のあり方の再考を目的とした国務国防両省による合同作業班の設置をウィルソンに提案していた⁽²⁴⁾。その後、同年3月末から重ねられた作業班の会合の結果、米国政府は岸の訪米直前の6月5日に沖縄統治に関する大統領行政命令を發布することになる。この命令により、沖縄統治に関する従来の命令系統が廃止され、新たに国防長官に直属する高等弁務官が沖縄統治の最高責任者となった。これらの措置は、沖縄統治を長期的に継続するという米国政府の確固たる方針を反映したものであった⁽²⁵⁾。

もっとも、国務省内には、沖縄政策の見直しの一環として、沖縄の施政権を日本に返還する案も存在した。先述した1月付のダレスへの書簡において、ロバートソンは沖縄返還問題の再考を提言していた。そこでは、検討に値するひとつの解決策として、米国が長期的な基地権を維持した状態（with the extension of long-term base rights）で、沖縄を日本に返還することが提案されていた⁽²⁶⁾。しかし、この提案の直後から、沖縄における統治機構の検討作業に向けた準備が進められたことから、少なくとも1957年初頭の時点で、米国政府にとって沖縄返還問題は具体的に検討すべき政策課題ではなかったことが分かる。

つまり、日本の中立化や米国離れに対する危機感を背景として、米国政府は、1957年初頭から沖縄政策の見直しに向けて動き始めていた。ただし、その危機感は、沖縄の施政権返還を早期に考慮しなければならないほど、強いものではなかったのである。周知の通り、ダレスら国務省が、対日政策の修正の軸として沖縄の施政権返還を検討するのは、1958年に入ってからのことである⁽²⁷⁾。

(3) 返還後の基地権保証案の提起

米国政府内に沖縄統治政策を再考する動きがあることを、岸は首相就任前から把握していた。その情報は、谷正之駐米大使からもたらされた。1957年1月11日、谷によって作成された米国の対日政策に関する報告書が、石橋政権の外相就任から間もない岸のもとに届けられた。さらに谷は、翌月の2月8日にも岸宛てに報告書を提出している。谷によるこれら二つの報告書が、のちに岸訪米に向けた外務省の準備作業の基礎資料となり、沖縄返還問題に関する日本政府の方針の基軸が作られることになる。

1月11日付で作成された、「日米関係に対する考察」と題する報告書（以下、谷第一報告書）⁽²⁸⁾は、谷が「当地における米国政府との接触より得たる印象を基礎として作成」したものだった。谷第一報告書は、日本の中立化や米国離れに対する米国政府の懸念を端的に指摘した。すなわち、日本に関する「米国の関心は経済的安定から政治的安定に移行」し、「米国が当面第一義的に希望するところは、日本の政治的安定」にある。しかし、米国から見れば、現在の日本国内における民族主義的態度は、左翼勢力によって誘導されつつあり、日本国民が「全体として無意識の裡に輿論が左へ drift する傾向にあることを危険視」せざるを得ないのだという。

さらに谷が2月8日付で作成した「米国の対日政策研究に関する国務省員の内話報告」（以下、谷第二報告書）⁽²⁹⁾では、米国務省において検討中の対日構想が詳細に伝えられた。そこでは、日本の政治経済の安定化に伴い、国務省内では①日本国内における安全保障問題に関する「特異な雰囲気」が変化すること、その間には、②日本の防衛力増強が進み、在日米軍及び米軍基地が整理・縮小され、かつ③日本政府が憲法9条を改正して「自衛体制確立のための国内措置を積極化すること」の3つが期待されていることが述べられた。そして、それらの「国内施策完了」のうえで、現存の日米安保条約を「双務的相互防衛条約に改訂」することを、国務省は指向しているのだという。

谷第二報告書によれば、このような国務省の対日構想において、沖縄の施政権返還問題は、「同盟体制完了」に伴って解決されるべき米国の課題として位置づけられていた。国務省のその様な沖縄返還構想は、「日本国民の民族主義的要求」に応える必要があるとの動機に基づいていた。同報告書は、国務省の沖縄返還構想が以下の三つの要素から構成されていることを記した⁽³⁰⁾。第一に、返還後の基地機能の維持に対する保証である。国務省にとって、沖縄における「米軍基地

に関しては日本の内地のものと異なる特殊のより安定せるステイタス」の確保が、沖縄返還の前提条件であった。この条件が充たされれば、米軍部も施政権返還に反対しなくなるのではないかと予想されたからである。第二に、目標時期の設定である。「同盟体制完了」という日米間の新体制の実現を「例えば三年後」とし、沖縄返還はそれ以降の目標とし得るのだという。第三に、施政権返還前の統治への日本の参画である。国務省には、「中間的に同島施政に日本の発言権を認め、一種の日米両国のコンサルテーションの方式」を採用する案が存在していた。

では、以上の国務省の沖縄返還構想を踏まえたうえで、日本政府はどのような対応策を講じればよいのか。沖縄返還問題に関する谷の提言は、国務省の沖縄返還構想に沿う形で作成されていた。そのポイントは以下の三点にまとめることができる。第一に、将来的な施政権返還に関する確約を取り付けることである。前述の通り、前年の6月に発表されたアリソン声明で、米国政府は、沖縄に対する日本の潜在主権を確認していた。それは、重光訪米時の日本側の要求を満たすものだったが、将来的な日本への施政権返還を確約するものではなかった。それゆえ谷は、「積極的、かつ、明瞭な米側の意思表示」を引き出す必要性を指摘した。第二に、段階的な施政権返還の要求である。すなわち、「中間的に民政権の移譲等の段階を経て最終的には領土権の返還を求める」ことの提案である。サンフランシスコ講和条約発効後間もない時期から、日本政府内には段階的な施政権返還の実現を目指す動きが見られたが、沖縄統治の長期化を図る米国政府の政策を前に、打開策を見いだせない状況にあった⁽³¹⁾。しかし、国務省内に、沖縄を「日米両国のコンサルテーションの方式」で統治する案が存在するとの情報を得たことで、谷は改めて段階的な施政権返還の追求を提案したのだった。

谷の提言で注目すべきは、第三のポイントとして、施政権返還後の沖縄の基地に関する保証の必要性を指摘したことである。上述の国務省の対日構想からも明らかな通り、米国が日本への施政権返還を拒み、沖縄統治を継続する最大の理由は、基地の自由使用にあった。そのため、米国に施政権返還を要求するのであれば、「米軍の駐屯に対する明確な保証を与えること」が重要であると谷は考えた。ただし、ここで谷は、「米軍の駐屯に対する明確な保証」による返還を目指す場合には、その時期が重要であるとした。その時期とは、「日本内地及び東亜各地米軍基地との関係において沖縄における米軍基地計画が大略最終的体制に達する時期」である。換言すれば、米国が沖縄で必要とする基地権を法的枠組みによって最大限保証することで、米軍部の軍事的要請を満たし、施政権返還の実現

に繋げるべきであるとの提言だった。

要するに、谷は、①米国から将来的な施政権返還に関する確約を取り付け、②統治への日本の参画を含む、段階的な施政権返還の方式を提案し、その際には、③返還後の沖縄における基地権の保証を提示することを進言したのである。

(4) 外務省 3 月案——基地権保証案の反映

1957 年 3 月 14 日、前月末に駐日大使に着任していたマッカーサー (Douglas MacArthur II) との会談で、岸は訪米を打診された⁽³²⁾。これを受けて、外務省は訪米に向けた準備に精力的に取り組むことになる。その作業の結果作成された、沖縄返還問題に関する岸政権最初の対処案は、上述した谷第二報告書の提言の大部分を反映させるものとなっていた。

1957 年 3 月付で外務省が作成した、「日米協力関係を強化発展せしめるためにとるべき政策」と題する文書 (以下、3 月案) では、重要政策の 4 番目に「領土問題の適正なる解決」が挙げられた。そこでは、日本政府が、「沖縄の有する軍事上の重要性を再確認する」とともに、米国に対しては、「究極的施政権」の確認と、日本による沖縄統治への段階的な参画を求める方針が示された⁽³³⁾。これは、谷による提言のうち、①将来的な施政権返還に関する確約の取り付け、②民政権の先行移譲を含む、段階的な施政権返還の提案を反映させたといえるものだった。

同時期に作成されたと思われる「沖縄施政権返還のための措置」と題する文書は、以上の方針を具体化した内容となっていた。それは、返還までの過程を三段階に分ける構想だった。第一段階は、「軍用土地の接收並びに補償などの行政事務及び教育行政」について日本の意見を反映させるようにし、そのために沖縄に関係する日本政府職員を派遣、駐在させることであった。第二段階は、第一段階での措置を「他の行政事務に対しても拡大適用」することだった。最後の第三段階では、「日本政府は、沖縄における米国の軍事上の要件を満足に充足せしめるとの条件の下に、米国政府は施政権を全面的に日本に返還する。右目的を達成するため日本政府は、軍事上必要なる土地、建物などの接收について特別の立法措置をとるものとする」ことが提示されていた⁽³⁴⁾。これは、谷による提言のうち、③返還後の沖縄における基地権の保証に関する具体案といえるものだった。

ここで留意すべきは、保証すべき対象が「軍事上必要なる土地、建物など」とされていたことである。この文言からは、返還後の沖縄において米国に保証すべきものとして想定されていたのは基地施設であり、基地機能の維持については未

だ検討されていなかったことがうかがえる。

つまり、3月に作成された沖縄返還問題に関する外務省の対処案は、①将来的な施政権返還に関する確約の取り付けと、②段階的な施政権返還を提案し、併せて③返還後の沖縄における基地の存続を保証しようとする内容となっていた⁽³⁵⁾。沖縄返還問題に関する従来の日米間の共通理解は、極東における脅威と緊張がなくなれば、沖縄の施政権が日本に返還されるというものだった⁽³⁶⁾。このことに鑑みれば、米 국무省の構想に準じていたとはいえ、岸政権発足を契機に外務省が考案した対処案は、問題の大幅な進展を図る大胆なものだったといえる。

2. 訪米準備の本格化

(1) 中川アジア局長の沖縄視察報告

以上のような外務省の対処案は、1957年3月に国会議員の代表らとともに沖縄を視察した中川アジア局長の報告書をきっかけに修正されることになる。

中川は、1953年12月に外務省アジア局長に就任して以来、施政権返還問題や軍用地問題などの沖縄をめぐる問題に対処する主導的な立場にあった。そのようななか、日本政府議員団に随行する形で沖縄視察が実現したことは、中川にとって、沖縄の現状を自身の目で確かめられるまたとない機会となった。中川は、レムニツア (Lyman L. Lemnitzer) 極東軍司令官兼琉球列島米国民政長官からの招待に基づき、1957年3月11日から3日間、沖縄を視察した。この視察は、前年6月の「プライス勧告」の公表後、日本政府が繰り返し米側に申し入れていた沖縄への調査団の派遣が、ようやく実現したものだった⁽³⁷⁾。視察団のメンバーは、中川のほか、自民党の沖縄問題特別委員の床次徳二、高岡大輔ら国会議員5人と、経団連会長の石坂泰三ら財界人5人に加えて、石井通則南方連絡事務局長⁽³⁸⁾の合計12人であった⁽³⁹⁾。視察団のメンバーのひとりであった高岡は、この時の視察では「希望の全部を満し得た」ことを明らかにしている⁽⁴⁰⁾。

中川が3月23日付で作成した沖縄視察報告（以下、中川報告）で注目すべきは、沖縄問題に対する米国の立場に関する考察である。中川は、前年6月の「プライス勧告」公表以降の沖縄情勢をめぐり、米軍関係者が対応に苦慮する様子を記していた。「プライス勧告」が住民からの猛反対にあい、さらに日本の世論が一致して沖縄住民を支持したことで軍用地問題が政治問題化していたため、「米側は余程困った」状態にあるのだという。他方で中川は、 국무省の見解を次のように

推察した。「米軍とは別に国務省はもっと大きな見地より沖縄問題を憂慮していると思われる」。というのも、同問題が「日米間の感情阻隔の大きな原因」であるということ、また沖縄における米軍統治が「米国の伝統的民主主義に反するものとして世界に宣伝されている」からであった。

このような中川の推察は、国務省から軍司令官の政治顧問として沖縄に派遣されていたサイプ (Peter A. Seip) 総領事代理との懇談内容に主に依拠していた。サイプは中川に、「沖縄の日本復帰運動は全く頭痛の種」なのだと嘆いていた。米国は、「共産圏に対する軍事上の必要がなくなれば直ぐにでも引揚げる」つもりでいるが、この説明を沖縄住民は信用せず、米国の沖縄統治が永久に続くと考えているというのが、サイプの見立てだった。そしてサイプは、「これは全く私見だが」と断ったうえで、「もし日本が平和条約第三条に付属プロトコルを設け、沖縄に施政権を行使する期間を例えば二十年間と明定することを提議したら米政府は大喜びで飛付くだろう」と述べていた。サイプは、沖縄の施政権返還の定期的な目途をつけることによる、問題の進展の可能性をほのめかしたのだった。それは、前節で確認した、1957年初頭の米国務省内に存在した沖縄構想と同様に、返還時期の見通しを立てることを説いたものだった。

先述した二つの谷報告書を通じて、国務省内の構想を既に把握し得ていた中川にとって、サイプの「私見」は「極めて示唆に富んだ言葉」であり、傾聴すべき提案だった。そこで中川は、視察報告の最後で、返還時期の目途をつけることを提案した。すなわち、「米国の沖縄施政に期限を明定し（例えば今日より十年又は十五年間）そのうえでそれまでの準備期間においても出来るだけ日琉関係を緊密化する方法を考えるのが大局的政策である」、との提言がなされたのだった⁽⁴¹⁾。

(2) 外務省 4 月案 — 基地権保証案の後退

返還時期の目途付けに関する以上の中川の進言は、沖縄返還問題に関する外務省の対米折衝案に新たに反映されることになる。1957年4月1日付で作成された「領土問題（対米申入れ用メモ）」と題する文書（以下、4月案）は、「領土問題を解決するための一案」として、「平和条約第三条後段に基く米国の施政権の行使に一定の期限」をつけることを提案した。その具体的な期限として提示されたのは、「10年」という期日であった。文書は、「10年」という具体的な期間を設けて、米国による沖縄施政に期限をつける利点として、①米国統治の恒久化に対する沖縄の住民及び日本国民の危惧の払拭と、②沖縄における米国の軍事的地位の

安定化を挙げた。日米両国が合意のもとで沖縄返還の時期に目途をつけ、日米関係を良好にできてこそ、沖縄における米国の軍事的地位は安定するとの主張だった⁽⁴²⁾。

沖縄の施政権返還の実現目標時期を「10年」後とする理由は、岸が目指していた憲法改正構想と関連していたようである⁽⁴³⁾。以下で見るように、4月に行われた岸とマッカーサー大使との会談で、この外務省4月案に基づいて施政権返還に関する日本側の要望が示される。その直後にモーガン (George A. Morgan) 駐日米大使館参事官と面会した中川は、返還までの期限を「10年」と設定する理由を次のように述べていた⁽⁴⁴⁾。期限の年数についてはいくつかの案があり、最終的に事務局から提案されたのは「7年」だったが、これを岸が「10年」に修正した。岸にとって「10年」は、沖縄返還について「政治的に実行可能で有用な (politically feasible and useful)」期間である。例えば、10年以内には憲法改正が実現するだろう。つまり、「10年」後という施政権返還の目標時期は、岸の憲法改正構想との関連で設定された可能性が示唆されていたのである。

また、3月案で記された中間的な行政権の移譲については、4月案においても引き継がれた。沖縄においては、「軍事上の必要と両立する限り、できる限り広範に、日本国の行政が及ぼされるように配慮し、また、現地住民の民政参与を認める」ことが求められた。

4月案で注目すべきは、3月案に明記されていた、返還後の基地権を保証する文言が削除されたことである。もっとも、4月案では、「十年の期間の経過後においてなお極東の緊張状態が十分に緩和される見込がない」場合には、日米の間で沖縄や小笠原諸島における「共通の防衛上の利益を擁護する」方法を協議する案が示されていた。10年後に極東の安全保障環境が十分に改善されていなければ、沖縄における米軍基地の態様を日米間で協議することが想定されていたのである。しかし、返還後の基地権に関する文言は外されており、これを保証しようとする外務省の姿勢は明らかに後退していた。

このように、4月案で返還後の基地に関する対米保証案が撤回された理由は、史料上明らかでない。ただし、外務省が、米軍基地の態様について、返還後の沖縄は日本本土と同一の条件下に置かれるべきであると考えていた可能性は高い。4月案は冒頭で、従来、「極東における緊張状態が続く限り琉球諸島におけるその地位を保持する必要がある」と米国政府が声明を発しているため、「琉球諸島が西太平洋における防衛線の一環として重要な地位を占めるであろうことは、推

察できる」として、米国のアジア戦略における沖縄の存在意義への理解を示していた。だが、続けて、「日本自身もこの防衛線の一環であり、また、それゆえに現に米軍の配備を認めている」にもかかわらず、軍事上の理由により沖縄や小笠原に限って施政権を米国が行使し続けていることは「日本国民の理解し得ないところ」であると訴えていた。このような主張からは、外務省が、米国のアジア戦略において防衛線の一環としての沖縄と日本本土の「地位」は同等であるはずであると考えていたこと、そしてその「地位」を理由に沖縄の施政権返還が困難だとする米国政府の説明に疑問を抱いていたことがうかがえる。言い換えれば、米国のアジア戦略、そして日米の安全保障協力関係において、沖縄と日本本土は同等の位置づけを与えられるべきであるとの見解を外務省は有していたのである。

また、4月案で返還後の基地権に関する対米保証案が撤回された理由として、返還後の基地存続自体に否定的な立場を示していた中川アジア局長の意見が反映された可能性もある。先に見た中川報告では、返還後も米軍基地が残された場合、「共産党や社会党の基地反対運動」が激しくなり、かえって日米間の摩擦は「激化」する可能性が高まるとの予測が示され、返還後の基地存続が日米関係に与える影響が危惧されていたからである⁽⁴⁵⁾。いずれにしてもこの時期の外務省が、10年後に施政権返還を目指す場合、返還後の沖縄において米国に基地権の維持を保証することに消極的であったことは間違いない。

要するに、中川報告を受けて完成した外務省4月案は、①10年後という施政権返還の時期的見通しを立て、②段階的な施政権返還を目指すことを提案した一方で、返還後の基地権の保証に関する記述が削除されたものとなった。つまり、二つの谷報告書を通して知り得た米国務省の沖縄返還構想の前提条件であった、返還後の沖縄における米国の基地権の維持について、日本政府は対米折衝時に議論することを避ける判断を下したのである。

(3) 米国政府による否定的対応

1957年4月4日、岸はマッカーサー大使を通じて、アイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）大統領から米国への公式訪問の招待を受けた。そこで訪米の準備として、4月から5月にかけてマッカーサーとの予備会談が行われることになった⁽⁴⁶⁾。ただし米国側は、日本が取り上げる議題に関して、東京でマッカーサーを通じて米国政府の見解を示すよりも、岸訪米の際の首脳会談において直接回答するほうがよいと考えていた⁽⁴⁷⁾。そのため、岸・マッカーサー予備会談は基本的に、沖縄

返還問題をはじめとした諸問題に対する日本側の見解を披露する場となった。

4月に行われた予備会談において、岸は、沖縄や小笠原の領土問題に対する日本社会の不満が、日米関係の阻害要因となっていることを強調した。すなわち、沖縄が軍事上きわめて重要であるとはいえ、依然として米国の統治下にあり、半永久的統治であるとの疑惑によって、民族意識に起因する日本国民の「対米反感」が強まっているとの見立てである⁽⁴⁸⁾。加えて岸は、沖縄の政治情勢がこのまま推移すれば、一層悪化するとの見通しを披露していた。そのうえで、これらの状況を改善し、沖縄や小笠原における「米国の地位とこれをめぐる日米両国間の関係を安定した基礎のうえにおく」ためには、サンフランシスコ講和条約に基づく「米国の施政権の行使に一定の期限をつける」ことが必須であることを主張した。岸がマッカーサーに提示した具体策は、①10年後を目途に沖縄の施政権が日本に返還されること、それまでの間にも、軍事上の必要と両立する限り、②日本の行政権行使が認められる段階的な施政権返還を実現することであった⁽⁴⁹⁾。これらの提案が、外務省4月案に沿ったものとなっていたことから、外相を兼任していた岸と外務省が、協同して沖縄返還問題の対処策を練っていたことがうかがえる。

外務省と同様に、岸も返還後の沖縄における基地権の維持についての対米保証に消極的であったと思われる。一連の予備会談において、返還後の沖縄における米軍基地の態様に関する見解を、岸がマッカーサーに表明した形跡は見当たらない。また、会談の際に日本側がマッカーサーに手交した文書の冒頭には、沖縄の「地位」について外務省4月案と同内容の主張が展開されていた⁽⁵⁰⁾。さらに、訪米後ではあるが、岸は、沖縄の基地の態様について、いずれ現状よりも限定的なものにしたいと考えていることを示唆する答弁をしていた。1957年11月5日の予算委員会において、「われわれとしては、一応アメリカがこれ（沖縄、引用者注）をある程度軍事基地として用いているということ自体をすぐ否認しようというわけではありません」と述べていた⁽⁵¹⁾。「すぐ否認しようというわけではありません」との発言からは、将来的には沖縄における米軍基地について何らかの変更を加えたいとする岸の思惑を読み取ることができよう。結局、マッカーサーとの予備会談において、外務省4月案同様に、岸は、返還後の沖縄における米軍基地の態様に関する見解を示さないまま、施政権返還について時期的な目途をつけることを米国側に提案したのだった。

返還後の基地権に関する意向を明らかにしないままなされた、沖縄返還に関す

る岸政権の申し入れは、米国政府内において既に存在していた基地権の維持に関する疑念を深めることになった。事前に駐米大使館員から日本側の要望を知らされたパーソンズ（James G. Parsons）国務次官補は、沖縄の米軍基地が日本防衛のためだけではなく、極東全域にとっても重要な存在であることを日本政府は「困却」しているとの認識を示した。加えて、米軍事当局が、「日本における米軍基地に関連せる情勢よりみて」、沖縄の施政権が日本に返還された場合に、沖縄における基地機能に影響がでるものと憂慮していることを明かした⁽⁵²⁾。

米軍部が指摘したとされる「日本における米軍基地に関連せる情勢」とは、1957年1月30日に起きたジラード事件を契機とした、日本国内における反基地感情の高まりであったと考えられる。ジラード事件は、群馬県相馬村の米軍演習場において、薬莢を拾いに来た日本人女性を米陸軍兵士のジラード（William S. Girard）が射撃し、死に至らしめた事件だった。2月に入るとすぐに社会党議員が国会で事件を取り上げ、当時の石橋政権に調査を求めたほか、各地で集会を開き世論喚起を行っていた⁽⁵³⁾。そして、裁判管轄権をめぐる日米両政府の対立が明らかになると、日本の国内社会の怒りは一層強まり、1956年以来既に存在していた反基地感情がさらに高まるという状況にあった⁽⁵⁴⁾。

駐日大使館も、軍部と同様の考え方を示した。すなわち、日本側の要望通りに、10年後の1967年に沖縄の施政権を日本に返還した場合、返還後に米国が沖縄に軍事基地を保持できる可能性はほとんどないことを、予備会談に関する報告書において論じていたのである⁽⁵⁵⁾。換言すれば、沖縄返還に関する岸政権の要望は、返還後の沖縄において米国の基地権の維持が極めて困難であり、そのアジア戦略に変更が必要となることを米国側に知らしめるものだった。日本への配慮を優先する傾向のある駐日大使館がこのような見解を示していたことから⁽⁵⁶⁾、返還後の基地権維持の可能性の低さが米国政府内において共有されていた様子がうかがえる。

したがって、日本側の要望は現段階で米国の沖縄政策とかけ離れており、到底受け入れられないというのが国務省の結論だった。もっとも、「沖縄を終局的には日本に返還することは確定的であるが、現在これを公式に言明することに問題がある」との見解も、併せて明言された⁽⁵⁷⁾。返還後の基地権に関する明確な保証もなく、沖縄の施政権返還を要望する日本側の提案は、沖縄返還問題を早急に解決すべき政策課題とは見なしていなかった米国政府に、その方針の妥当性を認識させるものだったのである。

3. 岸訪米と沖縄返還構想の挫折

(1) 訪米前の最終提案

5月に行われた予備会談においてマッカーサーは、米国政府が沖縄返還に関する岸の提案を受け入れられないことを伝達した。米国政府は沖縄を「窮局的には返還すること」を明らかにしているにもかかわらず、日本が沖縄返還問題について「一方的な扱い」をすることについて「反感」が存在する旨が申し送られた。マッカーサー自身も、沖縄の施政権の行使に期限を付けることも直ちに返還することも可能でないことを断じ、日本側の申し入れを全面的に拒絶した。

米国政府が沖縄返還に関する岸政権の提案を拒否する理由を、マッカーサーは二つの側面から説明した。第一に、沖縄の基地機能の重要性である。極東における米国の軍事戦略は、「必要に応じ展開 (deploy) する自由な機動的攻撃力 (mobile striking force) を有することを必要として」おり、沖縄の米軍基地が出撃拠点として重要であることが強調された⁽⁵⁸⁾。実際、この時期において米国は、沖縄の出撃基地としての機能を強化していた⁽⁵⁹⁾。そのため、沖縄のような狭い土地で施政権を分離しようとしても、「有効な軍事基地を提供し、及び軍事的要請を満たすことはできない」のだという。加えて、「沖縄の軍事的支配は日本のみならず、アジア全自由諸国及びその他自由陣営諸国にとっても必要なものである」として、米国のアジア戦略における沖縄の米軍基地の役割が力説された。第二に、施政権を返還した際に生じうる、沖縄の米軍基地の自由使用に対する制限の可能性である。マッカーサーは、「これは自分が外交官として申上げるのではなく、またあるいは間違っているかも知れないが」と前置きをしたうえで、「実際問題としてみた場合、施政権を分離するときは、社会党、左翼分子、共産主義者らが圧力を加えて、軍事基地の使用にだんだん制限が加えられて行く」のではないかと懸念を表明した⁽⁶⁰⁾。

以上のマッカーサーの発言は、基本的に5月8日に国務省がマッカーサーに送付した、岸との予備会談に臨む際のガイダンス資料に基づいたものだった。ガイダンスは、日本が沖縄地域を防衛できないため、米国は講和条約第3条に規定された地域に対する全面的統治を継続する必要がある、それゆえ、現段階で米国の統治に明確な期限を設けることは困難であるとの米国政府の立場を記していた⁽⁶¹⁾。要するに、米国側は、最終的には沖縄の施政権を日本に返還する方針で

はあるが、米国が出撃拠点として重要視する沖縄地域を日本が防衛できないため、米国によってこれを引き続き統治することがアジアの自由主義国にとって不可欠であることを、沖縄返還に関する岸政権の提案を拒否する理由として説明したのである。

もっとも、以上のような、沖縄の軍事戦略上の重要性から岸の提案に否定的な米国側の厳しい姿勢を、駐米大使館を通じて得ていた情報に基づき、日本政府は事前に察知していた。岸政権は、沖縄返還の実現に向けて、沖縄における軍事的地位の維持に固執する米国側の姿勢を変えるべく、対処策を講じる必要性を認識できる状況にあったのである。

そこで、岸政権が米国への新たなアピールとして表明したのは、国内体制の整備により国内政局の安定化を図るという構想だった。マッカーサーによって沖縄返還に関する提案を拒否された岸は、沖縄や小笠原の「施政権の返還について、アメリカ側において難点としている一つの理由として考えられるのは、率直に言って、日本政府の態度についてアメリカ側が心配している」ことであり、「米側においては日本内地の基地についても約束通りに行かぬということが心配であろうと思う」との考えを明らかにした。言い換えれば、日本本土の在日米軍基地をめぐる米国側の懸念が、沖縄返還問題に関する判断に影響しているとの分析である。そのうえで、岸は、「自分の内閣では国内の体制を確立したい」として、社会党のバックボーンであった総評の弱体化を国内体制整備の具体例として語った⁽⁶²⁾。この構想を具現化し、沖縄返還問題に関する米国側の理解と信頼が得られれば、同問題の進展の可能性があるのでないかとの期待を、岸はマッカーサーに示したのであった。

国内体制の整備に努めようとする岸の展望は、その改憲構想とも関連していた。予備会談とは別の機会に行われたマッカーサーとの会談において、岸は、沖縄返還問題と自らの憲法改正構想との関連性を語っていた。岸によれば、憲法改正に必要な衆参両院における三分の二の議席を獲得するためには、遠からず実施すべき総選挙と2年後の参議院議員選挙に自民党が勝利し、政治的安定を得る必要がある。これを実現するために、今回の訪米で、二大議題である安保改定と沖縄や小笠原諸島の施政権問題の解決を実現したいと岸は訴えたのだった⁽⁶³⁾。沖縄返還問題の解決と安保改定を訪米の手土産に、岸は憲法改正に向けた政治的基盤作りを試みようとしていたのである。

結局のところ、5月の会談でマッカーサーに対して語られた以上の岸の構想は、

米国側が極東戦略における沖縄基地の重要性から、沖縄統治の継続の必要性を強調したのに対し、日本側が国内政治の論理による説得を試みていたことを意味した。それは、沖縄返還問題を論じるうえでの争点が日米両政府の間で噛み合っていないことを如実に表していた。

ただし、5月以降の外務省内には、返還後の基地の態様について再び検討する動き自体は存在した。例えば、外務省は、返還後の沖縄で「在日米軍基地に関連して起こっている情勢」が起きることを確実に避けられるのかと米国側に問われた場合には、「沖縄を返還する際に、米軍が必要とする施設及び区域は留保して置けば、基地拡張をめぐる問題の発生は避けられる」と回答することを想定していた⁽⁶⁴⁾。換言すれば、返還後の沖縄で米国が必要と考える基地施設や軍用地については、日本に返還せずに米国による使用を継続することを認める措置の発案である。しかし、この案も訪米時に提起するものとして検討されていたわけではなかったと思われる。外務省は、訪米時のダレスとの会談において行う岸の発言の一案も用意しており、そこでは、施政権の返還までの10年の間に、「両国政府当局が真に善意と熱意をもって」協議し、日本による「施政権の行使」と米国の「純軍事的要件」を両立させる方法を見つけ出すことが想定されていた⁽⁶⁵⁾。つまり、外務省は訪米を間近に控えるなかで、返還後の基地権に関する米国の懸念への対処の必要性を認識していた一方で、訪米時に何らかの具体的な提案を行う用意はなかったのである。

最終的に、岸が訪米前にマッカーサーに対して、米軍基地の態様に関する意見を表明することはなかった。岸が外務省同様、返還後の沖縄における基地権を米国に保証する必要性を検討していたのかは定かではない。しかし、訪米時にそのような保証に関する提案をする必要はないとの判断を下していたことは間違いのない。6月に入ってもなお、岸は、返還後の基地の態様に対する明確な支持と保証を示さないまま、日本の共同声明案として、①10年後の施政権返還を前提とした、②段階的な返還を約する文言を盛り込むことを提起した。また、声明案では、③沖縄に対する日本の究極的主権の確認を明文化することが目指されていた⁽⁶⁶⁾。

つまり、岸政権は、外務省4月案作成段階から訪米前まで一貫して、①10年後という施政権返還の時期的見通しを立てたうえで、②段階的な施政権返還を目指す姿勢を、米国側に示し続けた。これに加えて、訪米直前には、③沖縄に対する日本の究極的主権の確認に関する文言を共同声明に明記することを要望した。他方、5月になると、返還後の基地権に関する米国の懸念への対処策を外務省は

再び検討するようになっていたものの、これが岸によって米国側に提起されることはなかった。その代わりに岸が明らかにしたのは、④国内体制の整備を通じた国内政治の安定化を図るという構想だった。

(2) 首脳会談 — 米国政府による正式な拒絶

1957年6月19日から始まった日米首脳会談の場で、岸はアイゼンハワー大統領やダレス国務長官に、段階的な施政権返還を改めて要望した。この要望について具体的に語る前に、岸は、沖縄の軍事的重要性を日本が理解していること、そして将来の施政権返還の期日が明確でないことによる日本国民の不安を強調した。すなわち、日本は沖縄が「極東における安全保障のため必要なことは十分わかる」ものの、「軍事基地として必要であるが故に施政権の全部をゆだねねばならぬということは了解し難」く、「米国政府は沖縄を終局的(ultimately)には日本に返還するというも、施政権が無期限であるため、日本国民は米国民の意図に不安を抱からざるをえない」との説明であった。米国側の資料によれば、このとき岸は、「日本人が」沖縄における米軍基地の軍事的重要性を理解しており、基地の存在自体には反対していないのだと踏み込んだ発言をしていた⁽⁶⁷⁾。そのうえで岸は、「基地すなわち軍事的の必要性和施政権すなわち民生の問題との分離がなかなか困難であることはわかる」としつつも、「施政権返還についての国民感情を理解してもらいたい」と付言しながら、段階的な施政権返還の実現を要望したのだった⁽⁶⁸⁾。

だが、段階的な施政権返還について述べる際に、岸が10年後という施政権返還の時期的見通しについて言及することはなかった。先に見たように、訪米直前にマッカーサーに示された日本の共同声明案にまで盛り込まれていた、返還時期に目途をつけようと試みる方針が、首脳会談の場では放棄されていたのである。その理由は、史料上明らかではない。ただし、訪米に向けて重ねられていた対米折衝を通して、返還の時期的見通しを立てるとの試みの実現可能性の低さを痛感したことで、岸が首脳会談の場でこれを持ち出さなかった可能性は考えられる⁽⁶⁹⁾。また、返還後の基地権に関する米国の懸念への対応として、国内体制の整備を通じた国内政治の安定化を図るという構想も、岸は首脳会談の場で披露しなかったが、これも同様の理由によるものだったと思われる。

以上のような岸の発言に対して、アイゼンハワーは、沖縄返還問題に関する日本側の要望を受け入れられないとの立場を示した。すなわち、「領土問題につい

ては米国としては侵略がおきた場合に、迅速に行動しうるような立場にあることが必要であることを指摘したい」との回答だった⁽⁷⁰⁾。ダレスも同様の見解を岸に表明した。ダレスは、国民感情に対する理解を示し、施政権は軍事的に必要ながなくなつてまで確保する意図はないとしつつも、「自由世界と米国の防衛上に必要な現状からみて、現在沖縄の施政権を手放す可能性はない」ことを強調し⁽⁷¹⁾、今回の岸の訪米に際して「何等かの重要な声明 (any significant statement)」を出すことは難しい旨を言明した⁽⁷²⁾。

もっとも、岸との首脳会談の前日に行われた米国政府首脳による準備会議において、アイゼンハワーは、冷戦の状況次第で近い将来に沖縄を含めた西太平洋から米軍が撤退する可能性を探る姿勢を見せていた。冷戦の緊張緩和の進展に伴い、兵力を撤退することは可能なのかを首脳陣に尋ねていたのである。しかし、クオールズ (Donald A. Quarles) 国防副長官は、それは短期的にはありえないことだと指摘し、沖縄の施政権を日本に返還する時期にないことを強調した。このクオールズの返答を聞いたアイゼンハワーは、米国が沖縄に留まるのは、共産主義の脅威のみを理由としていることを指摘し、米国が沖縄に留まる期間は、日本における米国の地位を維持できる期間との関連で決まるのだとする、米国政府の立場が確認された⁽⁷³⁾。

要するに、アジアにおいて共産主義の脅威が未だ存在し、かつ、反米反基地感情の高まりを背景として日本における米国の軍事的地位が盤石でない現状では、沖縄の施政権返還について議論の余地はないというのが、米国政府首脳の結論だった。それゆえ、首脳会談後に発表された共同声明において、極東における脅威と緊張がなくなるまで米国の沖縄統治が継続されるという、ブルー・スカイ・ポジションが明記されたのである⁽⁷⁴⁾。こうして岸は、首脳会談において、段階的な施政権返還という沖縄返還問題に関する要望を、正式に拒絶されたのだった。

(3) 岸訪米の「成果」

共同声明については、20日の夜から行われた日米事務当局間による協議の結果作成された草案を基礎に、21日に首脳間で話し合うという段取りとなった⁽⁷⁵⁾。事務当局間で妥結した草案には、日本側が要求していた返還時期の目途に関する文言はなかったものの、沖縄に対する日本の「潜在的かつ究極的主権 (residual and ultimate sovereignty)」を指す文言が盛り込まれた。6月20日に作成された米国側の共同声明最終案にも、同様の文言が使用されていた⁽⁷⁶⁾。この文言が実際の共同

声明においても残されれば、施政権返還の時期に目途は付けられないまでも、返還の確約が公式化することになるはずであった。

しかし、これにダレスが待ったをかけた。ダレスは、「ultimate」の削除を提案したのである。意味が不明確であること、さらに講和条約後からその時まで、「residual」の語句のみ使っているというのがその理由だった⁽⁷⁷⁾。これに対して岸は、「ultimate」という語句は、4月のダレスの新聞会見で使われた語句であることを指摘し、日本人にとって「潜在的 (residual)」という語句は意味が分かりづらく、最終的に日本に返還される意味を含んでいるとは理解されていない旨の説明をした。実は、4月23日の新聞記者会見で、ダレスは、沖縄返還問題に関する従来の米国政府の方針に変化はないかと問われた際に、米国が沖縄や小笠原諸島に対して「究極的な主権 (ultimate sovereignty)」を手にしたことはなく、それは日本に残されていると説明していた⁽⁷⁸⁾。しかし、首脳会談の場で岸の指摘を受けたダレスは、「ultimate」はあくまで非公式な新聞会見における発言であると「弁解」に努め、「residual」以上の意味を持つ語句を使用し、沖縄の地位に変化を生じさせることはできないと釘を刺した。こうして共同声明では、日本が沖縄に対して「潜在的主権 (residual sovereignty) を有する」ことのみが確認されたのである⁽⁷⁹⁾。

ただし、岸は最終会談において、アイゼンハワー自身から「潜在主権 (residual sovereignty)」の「residual」の意味は、「米国が一定期間その権利を行使し、その後主権は日本に返還される、というのが残留の意味だ」との発言を引き出していた⁽⁸⁰⁾。沖縄に対する日本の究極的な主権の確認の公式化は実現しなかったものの、会談の場で岸は、アイゼンハワーの言質を獲得することには成功していたのだ。

おわりに

本稿で明らかにしたように、岸政権は、1957年6月の訪米の際に沖縄返還問題を進展させるべく、政権発足直後から対米要請の内容を決めるための準備作業に取り組んだ。作業開始当初から一貫して目指されたのが、段階的な施政権返還の実現であった。これは、施政権返還前までの期間は、日本による沖縄への行政権の行使や住民の自治の容認を併せて求める構想であった。そして、中川外務省アジア局長の沖縄視察を契機に、施政権返還の実現は10年後と設定された。その時期には、岸が目指していた憲法改正が実現していることが想定されていた。

このような構想は、1957年4月から始まった岸とマッカーサーとの予備会談以降、継続して米国側に伝えられたものの、最終的に首脳会談の場で岸がこれを披露することはなかった。加えて、訪米直前の時期からは再び、沖縄に対する日本の究極的主権の確約を取りつける方針が採られた。

他方で、対米折衝を通じて岸政権は、返還後の基地権に関する米国の懸念に対処する必要に迫られた。訪米に至るまでには、基地施設の存続に関する特別な立法措置をとる方法や、重要な基地施設や区域の返還を留保する方法、さらには返還合意後に日米で協議を実施する方法が外務省内で検討されていた。しかし、いずれの案も岸によって米国側に提示されることはなかった。岸は、沖縄の軍事的重要性への理解を示しながらも、憲法改正などの国内体制の整備による国内政局の安定を目指す構想を説明することで、米国側の懸念の払拭を図った。ただし、そのような構想についても、岸が首脳会談の場で実際に語ることはなかった。

これらの事実を踏まえて、岸政権の沖縄返還構想は、以下の二点から特徴づけることができる。第一に、その沖縄返還構想は、返還後の米軍基地の態様に関する合意形成を先送りするものであった。岸や外務省は、少なくとも、返還に際して米軍の軍事的要請を受け入れること自体は所与としていたと考えられる。その場合、米国の要請を可能にする法的枠組みが必要となるはずであり、論理的に考えれば、日本側が施政権返還の要請をする際に、法的枠組みに関する見解を米国側に表明したとしてもおかしくはなかった。だが、訪米の段階において、岸政権はそのような対応は必要ないと判断していたのである。

第二に、こうした沖縄返還構想は、憲法改正という日本の安全保障政策に関する岸の長期的目標と関連していた。岸は、沖縄返還問題の「解決」と安保改定を訪米の手土産とすることで、その後数年の間に行われる予定であった選挙に勝利し、憲法改正を可能とする政治的基盤を作り出すことを目指していた。そして、施政権返還までの10年の間に憲法改正を実現したうえで、沖縄の日本復帰を成し遂げようとしていた。つまり、岸政権の沖縄返還構想は、岸の憲法改正構想と連動していたのである。

これらを踏まえた場合、岸が憲法改正後に、米国と締結することを希望していた相互防衛条約を日本本土と同様に日本復帰後の沖縄に適用する構想を抱いていた可能性が浮かび上がる⁽⁸¹⁾。つまり、本稿で確認した、日米の安全保障関係において沖縄と日本本土を同等に位置づけようとする岸政権の発想からは、返還後の沖縄における米国の軍事的要請に応えるために、特別協定などの本土とは別の法

的枠組みは必要ないと考えていた可能性が読みとれるのである。

以上のように、1957 年 6 月の訪米に際して岸政権が用意した沖縄返還構想は、返還後の基地権の維持を米国側に保証するものではなく、むしろその保証に消極的な岸政権の姿勢を反映するものであった。それゆえその構想は、沖縄における基地権の維持を望んでいた米国政府からは拒絶される結果に終わったのだった。返還後の沖縄における米国の基地権について、日米両政府が論点化するのは、佐藤栄作政権の誕生後のことである⁽⁸²⁾。その意味で、1957 年 6 月の岸訪米は、返還後の米国の基地権に関する日本側の姿勢が明らかとなった初めての機会として、沖縄返還交渉史における重要な転機と位置づけられるのである。

〔付記〕本稿は、科学研究費補助金（特別研究員奨励費、課題番号 22KJ1264）による研究成果の一部である。

註

- (1) 渡辺昭夫『戦後日本の政治と外交——沖縄問題をめぐる政治過程——』（福村出版、1970 年）45-46 頁。
- (2) 我部政明『戦後日米関係と安全保障』（吉川弘文館、2007 年）116-149 頁、河野康子『沖縄返還をめぐる政治と外交——日米関係史の文脈——』（東京大学出版会、1994 年）151-157 頁、同「日米安保条約改定交渉と沖縄——条約地域をめぐる政党と官僚——」坂本一登・五百旗頭薫編『日本政治史の新地平』（吉田書店、2013 年）431-444 頁、古関彰一・豊下楯彦『沖縄 憲法なき戦後——講和条約三条と日本の安全保障——』（みすず書房、2018 年）160-183 頁、野添文彬『沖縄米軍基地全史』（吉川弘文館、2020 年）81-85 頁、原彬久『日米関係の構図——安保改定を検証する——』（日本放送出版協会、1991 年）98-99 頁、山本章子『米国と日米安保条約改定——沖縄・基地・同盟——』（吉田書店、2017 年）109-111 頁。
- (3) 我部『戦後日米関係と安全保障』133 頁。
- (4) 国会議事録「外務委員会議録第四号」1957 年 2 月 20 日、12 頁。岸は、2 月 13 日の外務委員会で、外相就任後に返還問題について対米交渉を行っていないことを明かしていた（国会議事録「外務委員会議録第三号」1957 年 2 月 13 日、11 頁）。
- (5) 「重光外相・ダレス國務長官会談（第 3 回）」1955 年 8 月 31 日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻（第三次吉田内閣期から池田内閣期まで）（以下、日本外交文書 沖縄返還 第一巻）』（六一書房、2023 年）183 頁。
- (6) 原彬久編『岸信介証言録』（中央公論新社、2014 年）25 頁。
- (7) 賃貸借契約よりも軍用地を買い上げて地主に一括で支払った方が、経費を大幅に削減し、軍用地を安定的に使用できるというのがその理由だった（平良好利『戦後沖縄と米軍基地——「受容」と「拒絶」のはざままで 1945～1972 年——』（法政大学出版局、2012 年）第三章）。
- (8) 「プライス勧告」と島ぐるみ闘争については、平良『戦後沖縄と米軍基地』第 4 章、鳥山淳『沖縄／基地社会の起源と相克 1945-1956』（勁草書房、2013 年）第 9 章参照。

- (9) 重光外務大臣より在米国谷大使宛(電報)「プライス報告公表に関する自民党岸幹事長の反応」1956年6月21日、『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』204頁。
- (10) 『読売新聞』1956年7月10日夕刊。
- (11) 『中央公論』72巻3号(1957年3月)79頁。
- (12) 「プライス報告公表に関する自民党岸幹事長の反応」1956年6月21日。
- (13) 日本民主党の幹事長時代以来、岸が沖縄問題に積極的姿勢を示していたことを指摘したものとして、渡辺『戦後日本の政治と外交』45頁がある。
- (14) The Operations Coordinating Board, “Progress Report on U.S. Policy toward Japan (NSC5516/1),” June 27, 1956, RG59 Records Related to State Department Participation in the Operations Coordinating Board and National Security Council, 1953-1960 (沖縄県公文書館所蔵、0000105515)。当該文書によれば、米国政府にとってアリソン声明は、重光訪米時の日本側要望の実現と意味づけられていた。
- (15) 『朝日新聞』1956年6月28日朝刊。
- (16) From American Embassy, Tokyo to the Department of State, “A Fresh Start with Japan,” September 21, 1956, 石井修・小野直樹監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第VII期 日米外交防衛問題 1956年』第2巻(柏書房、1999年)255-288頁。
- (17) Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of States, “Our Japan Policy: Need for a Reappraisal and Certain Immediate Actions,” January 7, 1957, *Foreign Relations of the United States* [hereafter *FRUS*], 1955-1957, Vol. XXIII, Part 1, Japan (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1991), pp. 240-244.
- (18) Letter from the Secretary of State to the Secretary of Defense (Wilson), January 8, 1957, *ibid.*, pp.244-246.
- (19) 田中明彦『安全保障——戦後50年の模索——』(読売新聞社、1997年)170-171頁、波多野澄雄『歴史としての日米安保条約——機密外交記録が明かす「密約」の虚実——』(岩波書店、2010年)52-53頁。
- (20) 吉田真吾『日米同盟の制度化——発展と深化の歴史過程——』(名古屋大学出版会、2012年)45頁。
- (21) The Operations Coordinating Board, “Progress Report on U.S. Policy toward Japan (NSC5516/1),” June 27, 1956.
- (22) アリソンにとって沖縄政策の再検討が、日本の中立化を防ぐための手段として位置づけられていたことを指摘したものとして、河野『沖縄返還をめぐる政治と外交』140-141頁がある。
- (23) Letter from the Secretary of State to the Secretary of Defense (Wilson), January 8, 1957.
- (24) *Ibid.*
- (25) 渡辺『戦後日本の政治と外交』52-54頁。大統領行政命令発布までの過程については、河野『沖縄返還をめぐる政治と外交』157-162頁、宮里政玄『日米関係と沖縄 1945-1972』(岩波書店、2000年)138-146頁参照。
- (26) Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of States, “Our Japan Policy: Need for a Reappraisal and Certain Immediate Actions,” January 7, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. XXIII, Part 1, Japan, pp. 240-244.
- (27) 飛び地の集約による、施政権の分離返還については、坂元一哉『日米同盟の絆〔増補版〕——安保条約と相互性の模索——』(有斐閣、2020年)193-195頁参照。

- (28) 在米特命全権大使谷正之より岸外務大臣宛電報、「『日米関係に対する考察』送付の件」、1957年1月11日（外務省外交史料館所蔵「日米外交関係雑件 第三巻」、0120-2001-01154-005）以下、特に断りがない限り、谷による「日米関係に対する考察」の内容は当該文書に基づくものである。
- (29) 「米国の対日政策研究に関する国務省員の内話報告」1957年2月8日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』253-257頁。当該文書は、駐米大使館員が、国務省において米国の対日政策に関する研究作業の関係文書の作成を担当している係官と、数回にわたり面談した結果知り得た情報をまとめたものだった。以下、特に断りがない限り、谷による「米国の対日政策研究に関する国務省員の内話報告」の内容は当該文書に基づくものである。
- (30) 谷報告書によれば、同構想は、国務省事務当局の原則的支持を得ており、ダレス長官にも非公式に進言されている一方で、関係省首脳部の承認を求めるには至っていない段階のものであった。
- (31) 段階的な施政権返還に向けた一案として、教育行政権の返還が検討されていたことを明らかにしたものとして、河野『沖縄返還をめぐる政治と外交』84-87頁、野添文彬「講和直後の沖縄問題をめぐる日本外交——教育権返還構想の挫折と米国の沖縄政策——」『沖縄法学』第49号(2021年)参照。
- (32) 「岸総理の訪米が打診された岸総理・マッカーサー大使会談」1957年3月14日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』257-259頁。
- (33) 「岸総理の訪米が打診された岸総理・マッカーサー大使会談」、(付記)「日米協力関係を強化発展せしめるためにとるべき政策」1957年3月、(別紙四)「沖縄施政権返還のための措置」同上、259-263頁。
- (34) 同上。
- (35) この時期に作成されたと思われる共同声明案も、谷による3つの提言を反映する内容となっていた（「参考資料 三 日米共同声明の骨子」「日米協力関係を強化発展せしめるためにとるべき政策」1957年3月）『岸総理第1次訪米関係一件 準備資料 第1巻』外務省外交史料館所蔵）。
- (36) 河野『沖縄返還をめぐる政治と外交』122-127頁。
- (37) 国会議事録「外務委員会議録第九号」1956年12月12日、6頁。
- (38) 南方連絡事務局は、琉球諸島における米国との連絡を図るために設置された総理府の附属機関であった。
- (39) 1956年6月に「ブライス勧告」が発表された後、自民党内には沖縄問題を検討するための「沖縄問題特別委員会」が設けられていた（『朝日新聞』1956年6月27日朝刊）。
- (40) 高岡大輔「沖縄問題の焦点——視察の旅より帰りて——」南方同胞援護会『季刊 沖縄と小笠原』第1号（1957年）6頁。高岡によれば、沖縄視察に先立ち、東京の極東軍司令部を訪問し、視察目的の希望内容とその理由の説明を行っていた。具体的には、慰霊塔の巡礼、各界・各団体代表との懇談会、陳情者との面談、軍用接収地の被害者側の案内などの、詳細な日程編成上の要望を申し入れたという。河野康子氏は日本政府議員団の団長であり、自民党沖縄問題特別委員会のメンバーであった高岡大輔の報告（「沖縄問題の焦点」）の内容に注目している（河野「日米安保条約改定交渉と沖縄」432-433頁）。高岡の主張は、沖縄の施政権の分離返還の実現を前提に、日本の防衛力増強による日米共同防衛による返還の実現を志向するものだった（高岡「沖縄問題の焦点」6-10頁）。確かに、高岡の論考の概要は、公刊直後に新聞紙上でも報道されており、その主張は

- 「岸訪米に先立って与党内から出て来た一つの有力意見」として、当時注目されていた（『朝日新聞』（1957年4月3日）朝刊）。これに対して本稿では、岸訪米に際して準備された沖縄構想への直接的な影響力に鑑み、中川報告の内容をより重視したい。
- (41) 「中川アジア局長による沖縄視察報告」1957年3月23日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』265-268頁。日本側の史料には会談録は残されておらず、米側の会談録は沖縄県公文書館に所蔵されているようだが、2024年7月現在、非公開のままとなっている。
- (42) 「領土問題に関する岸総理訪米準備資料」1957年4月1日、外務省『日本外交文書 沖縄返還第一巻』269-270頁。
- (43) 河野『沖縄返還をめぐる政治と外交』152-154頁。
- (44) “Ryukyu Islands,” April 16, 1957, 石井修・小野直樹監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第IV期 日米外交防衛問題 1957年（以下、集成IV）』第3巻（柏書房、1998年）、192-193頁。駐日大使館は、この時の中川との面会の翌日に本国に沖縄返還に関する日本側の提案書を送り、併せて中川による「10年後」に関する説明を添付した（“Prime Minister’s Proposals on Ryukyuan Islands,” April 17, 1957, 同上、191頁）。
- (45) 「中川アジア局長による沖縄視察報告」1957年3月23日。
- (46) 岸外務大臣より在米国谷大使宛「岸総理の訪米決定に関する通報」1957年4月4日、『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』271-272頁。
- (47) 在米国下田臨時代理大使より岸外務大臣宛（電報）「岸総理訪米に際しての国務省からの事前情報」1957年5月10日、同上、303頁。
- (48) （別添）「日米協力関係を阻害しおる諸原因の分析」1957年4月10日会談、同上、275-280頁。
- (49) 「訪米に関する岸総理とマッカーサー大使との第2回予備会談」1957年4月13日、同上、288-289頁。
- (50) 「訪米に関する岸総理とマッカーサー大使との第2回予備会談」（別添乙）日米予備会談資料四（議題二-B）「領土問題」1957年4月13日、同上。
- (51) 国会議事録「予算委員会議録第二号」1957年11月5日、17頁。
- (52) 「岸総理訪米に対する米国側の意向について」1957年4月18日、（付記）「日米会談に対する米国政府の動向」「パーソンズ内話（12日）」、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』293-296頁。
- (53) ジラード事件については、倉林直子「駐留米軍をめぐる政府と議会の関係——ジラード事件への対応を中心に——」『麗澤大学紀要』第93号（2011年12月）25-44頁参照。
- (54) 明田川融『日米行政協定の政治史——日米地位協定研究序説——』（法政大学出版局、1999年）第4章第2節、山本章子『日米地位協定——在日米軍と「同盟」の70年——』（中央公論新社、2019年）31-39頁。
- (55) From Richard L. Sneider to George A. Morgan, “Proposal on ‘Territorial Problems,’” April 18, 1957, RG84 Japan, Tokyo Embassy, Classified General Records, 1952-63（沖縄県公文書館所蔵）。
- (56) 実際、マッカーサーは、国務省への報告のなかで、沖縄返還問題は安全保障問題とともに「十分に関心を払う必要がある」として、真剣に検討することを促していた（Embtel2304, Tokyo to SoS, April 13, 1957, 『集成IV』第3巻、150-151頁）。
- (57) 「岸・マッカーサー第2回会談に関する国務省事務当局のコメント」1957年4月19日、『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』296-298頁。

- (58) 「岸総理訪米に関するマッカーサー大使との第8回予備会談」1957年5月15日、同上、308-312頁。
- (59) 山本『米国と日米安保条約改定』第1章。
- (60) 「岸総理訪米に関するマッカーサー大使との第8回予備会談」1957年5月15日。
- (61) Deptel2451, From Martin to MacArthur,” May 8, 1957, 『集成IV』第3巻、238-242頁。
- (62) 「岸総理訪米に関するマッカーサー大使との第8回予備会談」1957年5月15日。
- (63) 「訪米に関する岸総理とマッカーサー大使との会談内容通報」1957年5月11日、(付記)「日米協力に対する日本政府の決意」1957年5月10日、『日本外交文書 沖縄返還第一巻』303-307頁。
- (64) 同上。
- (65) 「第一回岸ダレス会談(政治問題)参考資料」(1957年6月15日)、外務省外交史料館「岸総理第一次訪米関係一件 会談関係」。
- (66) 「岸総理とマッカーサー大使による訪米準備のための最終会談」1957年6月6日(付記1)「日米共同声明(案)」『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』、355-359頁。
- (67) 「岸総理・アイゼンハワー大統領会談」1957年6月19日、同上、371-375頁、朝海大使から石井大臣臨時代理宛「岸総理・米大統領会談に関する件」1957年6月20日『岸総理第1次訪米関係一件 第2巻』(外務省外交史料館所蔵)、“Memorandum of a Conversation, White House, Washington,” June 19, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. XXIII, pp. 369-375. 特に断りがない限り、岸・アイゼンハワー会談の内容については、この3つの文書に基づくものである。アイゼンハワーに対して説明した、沖縄米軍基地の存続に対する国内世論について、訪米から約8ヶ月後の1958年3月13日の内閣委員会において、岸は同様の答弁をしている(国会議事録「内閣委員会議録第十四号」1958年3月13日、29頁)。
- (68) 「第1回岸総理・ダレス国務長官会談」1957年6月20日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』375-383頁、“Memorandum of a Conversation Between Secretary of State Dulles and Prime Minister Kishi, Department of State, Washington,” June 20, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. XXIII, pp. 377-386.
- (69) 外務省4月案が作成された段階で、外務省内には「沖縄施政権の返還に一定期限をつけることは至難だ」との見方が存在していたようである(『朝日新聞』1957年4月2日朝刊)。岸は後年、この時期は「アメリカをしてはっきりと沖縄における日本の潜在主権を認めさせるというのがギリギリの線」であり、まだ「沖縄を返せ」という段階ではなかったことを回顧している。そのため、沖縄がいつかは日本に返されるべきものだというのが、「沖縄についてのわれわれの目標であった」と述懐している(原『岸信介証言録』161-162頁)。これらのことに鑑みれば、返還時期に目途をつけることの要求は、日本国内の世論を意識したものであった可能性が高い。
- (70) 「岸総理・アイゼンハワー大統領会談」1957年6月19日、“Memorandum of a Conversation, White House, Washington,” June 19, 1957.
- (71) 「第1回岸総理・ダレス国務長官会談」1957年6月20日、“Memorandum of a Conversation Between Secretary of State Dulles and Prime Minister Kishi, Department of State, Washington,” June 20, 1957. この時の会談では、ラドフォード(Arthur W. Radford)統合参謀本部議長ら、軍部関係者も出席のうえで行われた。ラドフォードは、「琉球、小笠原については、日本の国民感情は了解されないでもないが、実際問題として軍人(ミリタリー・メン)は軍事計画を作る上において他から拘束されない自由を必要とす

る」ため、「小笠原諸島と琉球諸島の軍事的地位に変更を加えることは困難である」とする、米軍部の立場からの見解を表明した(「第1回岸総理・ダレス国務長官会談」1957年6月20日)。

- (72) “Memorandum of a Conversation, Secretary Dulles’ Office, Department of State, Washington,” June 20, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. XXIII, pp. 387-392; 「第2回岸総理・ダレス国務長官会談」1957年6月20日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』383-386頁。
- (73) “Memorandum of a Conference with the President, White House, Washington,” June 18, 1957, *ibid.*, pp. 357-360.
- (74) 「第5回岸総理・ダレス国務長官会談」(付記)「岸・アイゼンハワー共同声明和訳文」1957年6月21日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』390-404頁。6月18日の米国政府首脳の会議は、3日前の15日に完成していたポジション・ペーパーに基づいて行われていた。そこでは、10年後の沖縄返還の実現という日本側の要望に対しては、現時点では極東の脅威と緊張状態が今後どのくらいの期間続くか予想できないため、米国は統治に期限を付すことはできないという、米国政府の立場が強調されていた。(Position Paper “The Ryukyu Islands,” June 15, 1957, 『集成IV』第七巻、165-167頁)。
- (75) 「第5回岸総理・ダレス国務長官会談」1957年6月21日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』390-404頁。
- (76) “Draft Communique,” June 20, 1957, 『集成IV』第七巻、282-287頁。
- (77) “Memorandum of a Conversation, Secretary Dulles’ Office, Department of State, Washington,” June 21, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. XXIII, pp. 404-410.
- (78) 下田臨時代理大使から岸外務大臣宛「ダレス長官の沖縄に関する記者会見の件」1957年4月23日『岸総理第1次訪米関係一件 第一巻』(外務省外交史料館所蔵)。
- (79) “Memorandum of a Conversation, Secretary Dulles’ Office, Department of State, Washington,” June 21, 1957. (付記)「岸・アイゼンハワー共同声明和訳文」。
- (80) “Memorandum of a Conversation, White House, Washington,” June 21, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. XXIII, pp. 410-412.
- (81) 当時の岸が、安保改定を足掛かりに憲法改正を実現し、その後に米国との相互防衛条約の締結を展望する「二段階構想」を有していたことを指摘したものとして、鍛冶一郎「一九五七年岸訪米における二段階安保改定構想の検討」『阪大法学』第71巻第3・4号(2021年11月)1053-1077頁、坂元『日米同盟の絆』183-190頁、中島信吾『戦後日本の防衛政策——「吉田路線」をめぐる政治・外交・軍事——』(慶應義塾大学出版会、2006年)108-117頁、西村真彦「1957年岸訪米と安保改定(一)」『法学論叢』第168巻第6号(2016年3月)116頁参照。
- (82) 中島琢磨『沖縄返還と日米安保体制』(有斐閣、2012年)。

日本学術振興会特別研究員(PD)

普天間飛行場返還合意の条件

— 米国の認識を中心に —

波 照 間 陽

はじめに

本稿の主眼は 1996 年に合意された米海兵隊普天間飛行場の返還を日米間の問題として捉えるのではなく、米国の海外基地政策の枠組みのなかに位置づけることにある。海外基地は敵対国に対する抑止、有事への迅速な対応、同盟へのコミットメント・保証、さらに余剰の担保として、米国の優位性を支え、国益に資するものである⁽¹⁾。一旦設置されれば、既得権益や経路依存が生じ、持続的に維持される傾向にある⁽²⁾。

他方、基地が閉鎖されるのは戦争の終結後や米国の戦略に変更があった場合で、財政上の制約も作用して米国は自発的に整理縮小する⁽³⁾。しかし、ケースは少ないが、接受国からの要求によって基地が閉鎖されることもあり、その場合は争点となる基地が無条件に返還されたり米本土へ撤退したりするのではなく、軍事的要請を満たすよう統合・移転といった措置がとられる傾向にある⁽⁴⁾。

こうした、米国の基地ネットワークの変動というマクロな視点に立つならば、沖縄に所在する米軍基地をめぐる問題は米国にとってどのような意味をもつのか。本稿は、今なお政治的・社会的問題として存在する米海兵隊普天間飛行場の移設問題の発端である 1996 年の同飛行場返還合意を事例に、なぜ、どのような条件で米国は基地の返還に合意するのかを検討する。

冷戦の終焉後、米国は西ドイツを中心に大幅に基地を縮小したが、アジアではそのような大きな変化は見られず、むしろ 1995 年にアジア太平洋地域で 10 万人の兵力を維持し、それを支える基地も維持する（自発的には閉鎖しない）方針を打ち出した。一方、95 年 9 月の沖縄での少女暴行事件を機に反基地感情が高まり、

日米両政府が対応せざるを得ない事態に発展した。その後、沖縄県民に対する駐留米軍の「負担を軽減」し、それによって日米の同盟関係を強化するため、「沖縄に関する特別行動委員会 (Special Action Committee on Okinawa : SACO)」が設置された。SACO 協議の末、96 年 12 月に県内移設を条件とした普天間飛行場の返還を含む様々な措置が日米安全保障協議委員会に承認された。

普天間飛行場返還問題をはじめ沖縄の米軍基地をめぐる諸問題に関する研究には重厚な蓄積があり、SACO 協議の内実を明らかにする回顧録や報道・ルポ、学術研究も豊富である⁽⁵⁾。これらの先行研究の多くは、普天間飛行場の返還をめぐる問題を日本の国内政治や日米同盟内の問題として扱っており、戦略的観点や国際環境の変化が基地配置に与える影響に焦点が当てられていない。他方、反基地運動や国内アクター間の相互作用に焦点を当てた基地政治の研究が展開されており、基地が政治争点化する過程や要因を明らかにしている。しかし、基地が政治争点化されたのちに米国がその返還に合意するまでのプロセスは明らかにされていない⁽⁶⁾。そこで本稿は、沖縄の反基地感情の高まりに直面した米国が、争点となった普天間飛行場の戦略的重要性をいかに評価し、返還合意に至ったかを明らかにする。なお、同様の視角からこの問題にアプローチする先行研究もあるが⁽⁷⁾、本稿は脅威均衡論を応用して理論的に米国の意図を分析し、それらの研究が参照していない資料も用いながら論証する。当時の米国側の認識を検討することにより、日本の国内問題として扱われがちなこの問題の発端に立ち返って、戦略的・軍事的視点で捉え直すという点で重要である。

本稿の議論は次の通りである。代替を条件として米国が基地の返還に応じた理由は、東アジア地域には明白な脅威が不在でありながらも不確実性が高いという米国の国際情勢認識にある。不安定な情勢下で日本との同盟関係を維持・強化する必要がある、在日米軍基地の安定的な維持を可能にするために、普天間の返還に応じた。また、その返還に応じる条件として、不測の事態に対応できるよう、争点の基地と同等の機能と能力を備えた代替が求められた。本稿で明らかにされるのは、沖縄にある米軍基地が日米間の問題として扱われる以前に、東アジア・太平洋地域における米国の前方展開政策が固まっており、基地に関する交渉はその範囲の中で行われたということである。

以下、第 1 節では、米国が争点の基地の返還に応じる条件についての仮説を設定する。第 2 節では、問題の背景として、普天間飛行場の役割と機能を概観する。第 3 節で、1990 年代前半と SACO 協議期間中の米国の脅威認識を確認

する。ここでは国防総省の戦略文書及び軍部高官の議会公聴会での証言といった対外的に発信されたものと、米国内部の視点を提供する回顧録や2次資料を使用する。第4節では、前節でみた脅威認識から普天間飛行場の評価をリンクさせ、国防長官や軍高官がどのように当該基地の戦略的重要性を把握・説明していたかを探る。第5節では、普天間飛行場の代替に求められる要件を整理した上で、複数の代替案が検討され、最終案に絞られる過程を検証する。米公文書はまだ公開されておらず入手可能な資料は限定的だが、ここでは主に Digital National Security Archive (DNSA) に収められている “Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic Relations, Part III, 1961-2000” と、我部政明の科学研究費補助金基盤研究 (C) 研究成果報告書「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究：米軍プレゼンスの態様」に収録されている米公文書を活用し、SACO 協議期間中の米国側の内部調整を明らかにする。また、日本側の政府高官らの回顧録や SACO 関係者へのインタビューも補足資料として用いる。

1. 仮説の設定

基地の閉鎖や返還は、そこに展開していた米軍が消失するということを意味しない。所属部隊や基地機能は多くの場合どこかに移転される。すなわち、代替基地が必要とされる。ここでは、どのような代替基地があれば米国は争点の基地の返還に応じるか理論的に整理する。

ある基地が政治的争点になっている場合、その基地（そこに駐留する部隊）が担当する特定の地理的地域（管轄地域、area of responsibility）における外敵脅威について米国がどのように認識しているかを検討することが重要である⁽⁸⁾。脅威均衡論⁽⁹⁾を援用して米軍の前方展開について推論すれば、兵力をどこにどれだけ配置するかは、敵対国の総合的な軍事力だけでは規定されず、特定の地域における想定される脅威によって規定されると考えられる。基地及び部隊は、敵対国の軍事行動から不測の事態まであらゆる脅威に対処する任務が各々に与えられており、効率的に軍事作戦を遂行できるよう配置・維持される。したがって、脅威の度合や種類が変化すれば、基地の戦略的重要性も変化すると推論できる。

さらに、米国の脅威認識は、基地の代替にも影響を与える。脅威認識が変化せず、前方展開兵力を下げるできないと判断される場合は、争点の基地がもつ能力や機能は維持される必要があり、同じ地域のなかでレプリカ（複製）を設け

ることが代替となる。現存する脅威に対抗するために代替基地は争点の基地が有する能力と機能を担保することが求められる。反対に、現存の脅威が低下していると認識していれば、それに応じて基地の能力を下げることができ、その地域内で部隊や基地機能を分散移転することが代替となる。展開規模の縮小や即応性、軍事的効率性の制限につながるが、縮小傾向の脅威に対抗する軍事力全体には影響しない。

この仮説から、1990年代半ばに合意された普天間飛行場の返還については次の予測が導き出される。冷戦期のソビエト連邦という強大な脅威が消失した90年代には、東アジアにおける米軍の存在理由 (raison d'être) も大きく減じるはずだったが、休戦状態の朝鮮半島、中国の動向、日本の経済的影響力、未解決の領土紛争といった不確実性が顕在化し、前方展開の維持が必要とされた。このような冷戦後の米国のアジア戦略の下、米軍基地に対する沖縄の反発に応じて、米国は態勢・兵力の配置を大きく変更しないという条件で普天間飛行場の返還に合意した。次節以降、当時の米国の脅威認識から普天間基地の返還合意までのリンケージを検証していく。

2. 普天間飛行場の役割と機能

まずは普天間飛行場の成り立ちを確認する。普天間飛行場は沖縄戦下で米軍によって日本本土攻撃のために建設されたが、終戦によって戦闘機用として整備されたのち、しばらくは予備の飛行場として置かれていた⁽¹⁰⁾。1954年に滑走路を2,700メートルに延長し、地对空ミサイルのナイキ基地が建設された⁽¹¹⁾。55年に岐阜県各務原や山梨県北富士などに駐留していた第3海兵師団が沖縄に移転されることになった⁽¹²⁾。60年には普天間飛行場の管轄が空軍から海兵隊に移された。さらに、70年代に関東平野地域の米軍基地の整理・統合（いわゆる「関東計画」）に伴い厚木海軍飛行場所属の航空機が普天間に移転された結果、所属機数が20倍に増え、使用頻度も急増した⁽¹³⁾。76年に第1海兵航空団の司令部が山口県・岩国飛行場から普天間に移されたことにより、地上及び航空部隊が一体となって作戦を遂行できる能力が高まった⁽¹⁴⁾。

次に、普天間飛行場の使用者である海兵隊について、その基本的な任務は、敵地に侵入し、橋頭堡を築き、後続の統合部隊の進入に必要な基礎を固めることである。海兵隊の特徴は、地上、航空、海上のドメインにおける兵力を統合した戦

力である。基本となる組織は海兵空陸機動部隊 (Marine Air-ground task force: MAGTF) であり、司令部隊、陸上部隊、航空部隊、兵站 (補給) 部隊の 4 つの要素で構成される。任務に応じて規模の異なる MAGTF を編成するが、最小のものは大隊規模の「海兵遠征部隊」(2,000~3,000 人)、中規模機動部隊の「海兵遠征旅団」、そして最大のものは、大規模な有事や危機に対応する主要戦闘部隊の「海兵遠征軍」(20,000~90,000 人)がある⁽¹⁵⁾。

第 3 海兵遠征軍 (Third Marine Expeditionary Force: III MEF) は海外配備されている唯一の海兵遠征軍であり、主に第 3 海兵師団、第 1 海兵航空団、第 3 海兵兵站群、第 3 海兵遠征旅団、第 31 海兵遠征部隊、第 3 海兵遠征軍情報群で構成されている。これらの大部分が沖縄に駐留している。第 3 海兵師団はキャンプ・コートニーを拠点とし、普天間飛行場は第 1 海兵航空団の重要な飛行場であり、キャンプ・シュワブとキャンプ・ハンセンは兵舎や訓練場、弾薬庫などを備えている。キャンプ・キンザーは備蓄物資の倉庫群を有する。他にも訓練場や飛行場が、沖縄本島や周辺離島にも点在している。これら海兵隊の基地は米空軍嘉手納飛行場と共に、沖縄本島において大きな面積割合を占めている。

普天間所属の航空機は歩兵部隊と砲兵部隊に空輸を提供する、足の役割を果たす。1991 年 4 月の時点で、普天間飛行場には 74 機が所属しており、貨物と完全装備の海兵隊員を輸送できる CH-46F 中型ヘリ 24 機と CH-53E 大型ヘリ 12 機、加えて AH-1W 攻撃ヘリ 8 機と UH-1N 汎用ヘリ 9 機の合計 53 機のヘリコプターが含まれていた⁽¹⁶⁾。そして、回転翼機や固定翼機に空中給油を提供できる KC-130 輸送機 12 機のほか、UC-12F や CT-39G の人員・貨物輸送機などを含む 21 の固定翼機も所属していた。このうち、全てのヘリコプターと KC-130 は、第 1 海兵航空団の一員である第 36 海兵航空群 (MAG-36) に所属していた。

3. 米国の脅威認識

戦略文書から米国がアジア太平洋地域の脅威をどのように捉えていたかを分析すると、概してソ連崩壊後の対米脅威は最小限だが依然として緊張を要する状況と見ていたと言える。1990 年時点では米国は当該地域に大きな脅威はないと認識しており、同年に議会向けに提出された報告書「アジア太平洋地域の戦略的枠組み (A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim)」(以下、EASI-I) では、自国のコミットメントが低下すれば安全保障の空白が生じ、その他の国がそれを埋めようと

し、それが軍拡競争につながり地域の不安定化がもたらされる、と述べられていた⁽¹⁷⁾。しかし、95年2月に発表された「東アジア・太平洋地域の安全保障戦略 (Security Strategy for the East Asia-Pacific Region)」(以後、「東アジア戦略報告」)では、「アジアと太平洋において覇権主義的なソ連の脅威にはもはや直面していないが、朝鮮半島における軍事的脅威や、再燃しつつある複雑な緊張の数々には依然として対峙している」と評価していた。

以下、沖縄の基地をめぐる日米間の協議が行われる以前からその時まで、すなわち1990年代前半に安全保障上の問題として挙がっていた朝鮮半島、中国そして日本に対する米国の認識を確認する。

(1) 朝鮮半島

1990年代前半、朝鮮半島情勢が悪化した。92年には米国は北朝鮮の軍事的発展、特に韓国や日本本土を射程に入れる弾道ミサイルの継続的な増加を懸念し、軍事衝突の可能性として北朝鮮を注意深く観察していた。例えば、93年のボトム・アップ・レビュー (Bottom-up Review) では、朝鮮半島での大規模な地域的紛争があるとの想定の下、米軍態勢を再構築した。米国は北朝鮮の兵力が平時においては米軍と韓国軍を上回る一方、空軍力の質においては北朝鮮が不利であるという状況を把握していた⁽¹⁸⁾。

北朝鮮の核開発疑惑と国際査察への協力拒否は、米国との対立を深める要因となった。実際、国防総省は強制措置として在韓米軍を強化する作戦を練っており、1994年4月にはパトリオット・ミサイルと攻撃ヘリコプター大隊の配備、1,000人の追加派遣など、軍事的準備を整えていた⁽¹⁹⁾。北朝鮮が電撃的に南へ侵攻してきた場合には在日米軍基地を使用する可能性も見据えていた⁽²⁰⁾。米国の威圧外交を交えた交渉によって武力行使が回避されたのち、95年の「東アジア戦略報告」は「北朝鮮は依然として予測不可能で、この地域における潜在的危険の源であり、……韓国に対する北朝鮮の通常戦力による軍事的脅威は衰えておらず、米軍の継続警戒と関与が求められる」と強調した⁽²¹⁾。

北朝鮮が与える具体的な脅威について、軍高官らは奇襲攻撃の可能性やミサイル開発を挙げて警戒していた。例えば、ジョン・ドイッチ (John Deutch) 中央情報長官は1996年2月22日の上院情報特別委員会において、北朝鮮の脅威は韓国への全面的な侵略であると伝統的に考えられているが、北朝鮮の不確実性が高まれば、短期間での侵攻の可能性が高まると指摘した⁽²²⁾。96年3月20日、国防総

省ミサイル防衛局長マルコム・オニール (Malcolm O'Neil) 陸軍中將は、韓国と在韓米軍は弾道ミサイルの直接的脅威に曝されていると証言した⁽²³⁾。他方、翌月の公聴会で彼は、北朝鮮は戦術レベルの戦争を展開したり韓国を攻撃したりする意図を示しておらず、むしろ米国をターゲットにしていると考えられるため、北朝鮮の弾道ミサイルシステムは米国にとって戦略的脅威になるだろうと述べた⁽²⁴⁾。

(2) 中国

中国は軍備増強と不透明性によって、もう一つの懸念事項と見られていた。1990年の米国の対中認識は「主要な軍事的脅威」ではなかったが、それは中国が軍事的近代化の優先順位を低く位置づけていたからであった⁽²⁵⁾。93年頃から米国では「中国脅威論」が台頭し始めるが⁽²⁶⁾、その一部はウィリアム・クリントン (William Clinton) 政権への反対キャンペーンとして出てきた側面もありつつ⁽²⁷⁾、著しい経済成長に伴う国防費の急増、核戦力を含む軍事力の向上がその背景にあった。他方、クリントン政権は中国が近代化し国際社会の一員となることが米国にとって望ましい秩序につながるとして、「包括的関与」政策を選択した⁽²⁸⁾。この時点では中国はかつてのソ連のような強大な競争相手には程遠く、クリントン政権にとって対話を通じて建設的な役割が期待できる相手であった。

沖縄の米軍基地をめぐる日米協議の期間中、中国と台湾の間の政治・軍事的緊張が高まった。台湾における初めての大統領選挙に脅しをかけるべく、中国は1996年3月8日から台湾周辺海域でミサイル実験を実施した。米国は台湾海峡と周辺海域にそれぞれ1空母打撃群を派遣し、中国の挑発に抑止で対応した⁽²⁹⁾。

また、中国に関する懸念の一つに、南シナ海における領土紛争の存在があった。中国に対する関与政策を進めていた米国にとって、いわゆる南シナ海における領土問題は地域的な一つの領土問題と捉えられていた。南シナ海で中国と関係各国との間で政治的または軍事的対立が徐々に顕在化してきたが、米国は武力を用いて中国を抑止しようとしたり積極的に介入したりせず、国務省による政策声明を通じて領土問題の発展を牽制した⁽³⁰⁾。

当時の政策決定者、特にSACO関係者が、中国を本格的な軍事的競争相手、封じ込めあるいは抑止しなければならない相手だと見ていたかどうかは明言できないが、少なくとも中国との軍事的な衝突や競争は想定していなかったと見られる。実際、台湾海峡危機においてクリントン政権は中国が台湾に対して武力行使しないだろうと見積もっていた⁽³¹⁾。中国のミサイル実験に先立って1996年2月

22日の上院情報特別委員会において、米国政府は中国による台湾攻撃の可能性と、直近の緊張がもたらす脅威は低いと評価していると述べた⁽³²⁾。国務省は中国が台湾に対して攻勢をかけるかどうかは中国の軍事力よりも台湾当局の行動によって決まるという評価を示した⁽³³⁾。国防総省と中央情報局も同様の見解を示し、事故や誤算によって交戦の可能性が上がるという懸念を表明した⁽³⁴⁾。

(3) 日本

1990年代初頭、米国にとって大きな懸念の一つは日本との関係であった。クリントン政権は日本との貿易不均衡を是正しようと安全保障より経済に注力しており、二国間関係は揺らいでいた。当時の細川護熙首相は防衛問題懇談会を召集し、76年から持続していた、米国との協力によってアジア地域の平和と安定を築いてきた「防衛計画の大綱」の見直し、そして冷戦後の新しい時代に即した指針の検討を求めた。94年8月に提出された懇談会の報告書「日本の安全保障と防衛力のあり方：21世紀へ向けての展望」（座長の名前を冠して「樋口レポート」として知られている）は、国連や地域枠組みを通じて多角的安全保障協力を推進していくべき、と提言した⁽³⁵⁾。他方、米国の重要性については、特に経済面において米国の相対的パワーが低下し、それによって国際的な経済対立が生じやすくなるとしても、米国中心の同盟ネットワークはかけがえのないものであり、持続可能なものであるという認識を明示していた。

しかし、日本の政治をウォッチする米国人専門家は樋口レポートの提言をアジア太平洋地域における米国の利益の後退に対するヘッジであると解釈した⁽³⁶⁾。彼らは日本の政策見直しプロセスに素早く反応したが、それは日本の「漂流」が米国にとって好ましくない結果を及ぼすかもしれないという懸念によるものであった。ワシントン・ポストの報道によると、クリントン政権内部の数人が持っていた不安は、もし米国が貿易問題で日本を強く非難すると、日本が同盟から外れるかもしれない、そうならばアジア諸国は日本の再軍備の可能性に脅かされ、米国は重要な在日米軍基地を存続の危機にさらすことになる、というものであった⁽³⁷⁾。

米国の日本専門家らの懸念は1995年2月に発表された「東アジア安全保障戦略」において、日本に関する新しい政策として結実した。ナイ・レポートと知られる同報告書は、当該地域における米軍プレゼンスの抑止としての役割を強調し、それがなければアジア諸国は軍拡に進み隣国を脅かし、結果的に不安定化をもたらす、と警鐘を鳴らした。そのような事態を避け、当該地域の安全保障に対する

コミットメントを示すため、将来にわたって米軍を 10 万人体制で維持することを提言した。日本については、航空及び海上の優勢と迅速な展開のため 1 個以上の航空団、第 7 艦隊、そして沖縄に 1 個海兵遠征軍を維持する方針を示した⁽³⁸⁾。

樋口レポート及びナイ・レポートを経て、日米は安全保障協力の実質的な構造を築くプロセスに入った。その先には、日米安全保障共同宣言(95 年 11 月のクリントン訪日に合わせて計画されていたが翌年 4 月に延期)や物品役務相互提供協定、日米防衛協力のための指針(新ガイドライン)の作成といった日米同盟の強化のための調整が控えていた。

4. 普天間飛行場の評価

本節では、米国が在沖海兵隊、とりわけ普天間飛行場の重要性をどのように捉えていたか、公表された政府文書や政府・軍高官の公での発言を中心に分析する。

(1) 在沖海兵隊、普天間の重要性

1995 年 9 月の少女暴行事件に端を発した在沖米軍基地の見直し作業の以前は、米国は普天間飛行場を含む沖縄の海兵隊を現状維持する意図を公に示していた。国際環境の大きな変化に応じた西欧の駐留米軍の大規模縮小を盛り込んだボトム・アップ・レビューは、在日米軍の構成についてほとんど変化を加えなかった。90 年の EASI-I では、1～3 年以内に特に沖縄において 5,000～6,000 人程度の兵員削減を目標として掲げた⁽³⁹⁾。また、主要な基地は閉鎖対象とされなかったが、地元の圧力を和らげるために沖縄の基地を統合する必要性はあると指摘した。92 年に発表された EASI-II では、在沖海兵隊の再編によって 3,500 人程度の削減を達成したと報告された一方、在日海兵隊をそれ以上削減する予定がないことも明らかにされた⁽⁴⁰⁾。そして前述の 95 年のナイ・レポートは東アジアへのコミットメントの継続路線を規定した上で、沖縄における 1 個海兵遠征軍の配置を含む米軍 10 万人体制を維持する方針を固めていた。

こうした政府方針に従って、米国の政府高官は沖縄における米軍の態勢に変更がない旨を繰り返し発言した。例えば、1995 年 11 月に来日したウィリアム・ペリー(William Perry)国防長官は記者クラブにおいて、「在日米軍を 47,000 人体制で維持するという制限の下で在沖米軍の影響を減らすよう調整しなければならない」と明言した⁽⁴¹⁾。96 年 3 月 5 日の上院軍事委員会の公聴会においても同様の

内容を強調した⁽⁴²⁾。また、96年4月に予定されたペリーの来日に先立ってカート・キャンベル (Kurt Campbell) 国防次官補代理 (アジア太平洋地域担当) が作成したブリーフィングブックにも、SACO は「在日米軍の兵力構成や作戦準備態勢に取り組むことはない」と書かれていた⁽⁴³⁾。

ここで特筆すべきは、国防長官や司令官らは普天間所属の兵力や普天間基地の重要性について説明せず、在沖海兵隊全体としての戦略的重要性を唱えていたということである。太平洋軍 (Pacific Command: PACOM) 司令官に指名されたジョセフ・プルーハー (Joseph Prueher) は上院軍事委員会での承認公聴会において、PACOM の作戦にとっての在沖米軍の重要性を問われた際、「沖縄に前方展開する部隊は、重要なシーレーン、朝鮮半島、そしてアジア地域との関連で極めて重要である」と返答した⁽⁴⁴⁾。さらに「在沖海兵隊はこの地域における不測の事態に対してハワイや米国本土より7～10日早く配備される」と述べ、地域全体の様々な危機に迅速に対応することができ、そのような柔軟性は「信頼できる戦力投射能力」を支えている、と強調した⁽⁴⁵⁾。また、海兵隊総司令官のチャールズ・クルーラック (Charles Krulak) は、もし海兵隊が沖縄から撤退した場合には太平洋における米軍の前方展開が持続可能でなくなるリスクと指摘した。在沖米軍の直接的駐留コストの54%を日本が拠出していることを指摘した上で、クルーラックは沖縄を離れた場合には米国がそうした費用を負担しなければならず、太平洋における前方展開政策に対する疑問につながるかもしれないと警告した⁽⁴⁶⁾。

(2) 「普天間」の浮上

普天間飛行場が議論のテーブルに上がった時期や背景については実は自明ではない。少女暴行事件を受けて1995年10月21日に開催された県民総決起集会では基地の整理縮小が求められたが、特定の基地は挙がっていなかった⁽⁴⁷⁾。大田昌秀沖縄県知事から橋本龍太郎首相へ伝わったとされる一方、米国では95年10月の時点で普天間返還のアイデアがペリーの耳に入っていた⁽⁴⁸⁾。なぜ、いかにして普天間飛行場がアジェンダになったかについて、多くの先行研究が議論を展開しており、現時点では、米国側から提案されたと見るのが有力である⁽⁴⁹⁾。具体的には、96年2月23日の首脳会談で橋本が普天間の返還に言及したが、それを差し向けたのはクリントンであり、会談に先立って米国内部でそれが検討されていた可能性が高い。その首脳会談のおよそ1週間前、ペリー国防長官がクリントン大統領に対しブリーフィングを行った際、普天間飛行場の返還を進めるべきだと

助言し、そのためには県内移設が必須条件であることを強調した⁽⁵⁰⁾。沖縄の駐留米軍が東アジアの不測の事態に迅速に対処する役割を鑑み、ペリーは沖縄のどこかに普天間を移転することを「絶対条件」としてその返還を決断していた⁽⁵¹⁾。会談後、表向きには米国は否定的な姿勢を示していたが、SACO 内では4月の中間報告に向けて方向性が固まっていた。

普天間飛行場の返還合意は、日米の安全保障協力の根幹を揺るがす危険性と日米の安全保障関係を強化する必要性によって形成されたと見るができる。前者については、日米双方とも軍民関係を改善するようなインパクトのある措置が必要との見方をもっていた。ペリーは沖縄の反基地感情を和らげるためには基地の返還が必要だと考えていた⁽⁵²⁾。外務省北米局審議官の田中均は日米の安全保障パートナーシップが崩れる危険性が日米で共有されていたと回顧した⁽⁵³⁾。1996年3月6日にSACOの作業部会のメンバーで沖縄を上空視察した際、普天間飛行場が住宅密集地に囲まれているのを目の当たりにしたことで「とにかく早くこの基地機能を移転するということをやらないと、安保条約への日本国民の本質的な支持が得られないかもしれない」意識を固めたという⁽⁵⁴⁾。トーマス・ハバード(Thomas Hubbard) 国務次官補代理(東アジア・太平洋担当)も、あの視察は「ブレイクスルーだった」と表現した⁽⁵⁵⁾。

他方、日米両政府は二国間の安全保障体制を前進させる必要性もまた認識していた。樋口レポート及びナイ・レポートを経て安保体制の見直しを始めていた両国は、1996年4月に日米安全保障協力に関する共同宣言の発表を計画していた。特に、94年の北朝鮮の核危機を経験し、日米防衛ガイドラインをアップデートすることが喫緊の課題であった。ペリーはSACOがガイドライン見直しの風見鶏になると見ていた⁽⁵⁶⁾。日本側もまた基地問題を越えた先に同盟強化を見据えていた。橋本は、基地の問題が解決すれば新しい日米防衛ガイドラインを含む今後の二国間協力の発展に対する国民の支持が高まると考えていたため、沖縄の基地問題を最優先することを政府高官に指示した⁽⁵⁷⁾。

ちょうどこの時期に発生した台湾海峡危機は、基地問題の解決の必要性を高める一助となった。中国の軍事行動を含む一連の危機は在沖米軍の価値や役割を強調する議論につながらなかったが、日本との同盟を強固にしようという米国のインセンティブを高めた可能性がある。2000年、NHKのインタビューに応じたキャンベルは、「我々は中台危機が起きた時、この複雑で不安定な地域では日米同盟が安定したしっかりしたものであると示すことが絶対的に重要なことと考え

た」と証言した⁽⁵⁸⁾。この地域的な事案は、米国が在日米軍の問題を目に見える形で解決しようと決意した一つの促進要因になったと考えられる。

5. 代替基地の要件

代替を検討するにあたり、考慮される軍事的な要素として次の3点が挙げられる。作戦が想定される地域(戦域 theater)までの距離(近接性)、その基地を拠点とする部隊の能力(兵力)、基地が保有する施設・設備や規模(収容力)である。普天間飛行場の代替として、これらの要素がどのように検討されたのか、次項で分析を試みる。その後、SACO 協議でどのように代替が検討されたかを辿る。

(1) 普天間飛行場代替基地の条件

まず、近接性については、沖縄に駐留する海兵隊は西太平洋から中東にかけての予測不可能なあらゆる事態に対処する任務を負っていた。とりわけ1990年代前半の時点で普天間飛行場の重要な任務の一つは朝鮮有事への対応であった。96年4月のペリー国防長官の訪日に向けて作成されたバックグラウンドブックには、「普天間海兵隊飛行場の移転 (Relocating Futenma Marine Corps Air Station[MCAS])」という表題の1頁の文書があり、そこには普天間飛行場が5～10年以内に閉鎖対象になった場合の、維持されるべき条件と能力が記載されている⁽⁵⁹⁾。その文書の前段には、普天間基地は朝鮮半島有事の際に海兵隊と国連軍が使用する玄関口であり、普天間基地の海兵隊は「朝鮮半島有事の作戦計画にとって不可欠 (critical)」と記してある。米軍と韓国軍の統合司令部が作成した OPLAN5027 という軍事作戦計画において、海兵隊が北朝鮮へ水陸両用作戦を実施し、さらに沖縄から増援部隊を送り込むことが想定されていた⁽⁶⁰⁾。つまり、代替基地には朝鮮半島での事態に迅速に派遣されるための近接性が担保される必要があった。

さらに、作戦地域への距離だけでなく、海兵隊の一体性という観点も重要であった。海兵隊の航空部隊、地上部隊、そして訓練施設の間の距離を確保することが重視された。普天間飛行場の航空部隊は地上部隊の足の役割を果たしていた。それら二つを分かťことは海兵隊の即応性を減じることが意味した⁽⁶¹⁾。クルーラック海兵隊総司令官は上院予算委員会小委員会で、平時においては地上及び航空部隊は合同訓練を実施するが、もし双方が離れて配置されている場合、有事の際に追加の輸送時間がかかることになり、作戦上の効率性と海兵隊の即応性を損

なうことになる」と説明し、双方が近接して配備されていることの正当性を主張した⁽⁶²⁾。

海兵隊の兵力の大部分を日本本土に移転することもオプションになり得るはずだが、それには政治的問題が生起した。理論的には日本本土、特に西日本は朝鮮半島により近いと、そこでの有事の場合には、沖縄を起点とするよりも迅速に兵力を投入することができる⁽⁶³⁾。加えて、海兵隊の地上部隊は佐世保海軍基地から派遣される船で輸送される。ペリー国防長官は朝鮮半島で紛争が勃発した際には第7艦隊が海兵隊に対して海上輸送の大部分を占める水陸両用アセットを提供することを明らかにしていた⁽⁶⁴⁾。すなわち、もし陸上、航空部隊を含め海兵隊部隊全体を本土に移転すれば軍事的効率性は高まると示唆された。しかし、本土では基地の確保は困難と見られていた。移転してくる部隊や装備を受け入れるためには、日本政府は土地を選定し、受入自治体と交渉し、施設を整備しなければならない⁽⁶⁵⁾。それゆえ、日本政府は本土側に米軍基地の移転を受け入れる受け皿はないと見積もっていた上、米国政府もそれを承知しているようであった。例えば、ウォルター・モンデール (Walter Mondale) 駐日米大使は、日本のリーダー達は沖縄から米軍を追い出したくなかった、と当時を振り返って証言している⁽⁶⁶⁾。ブルーハー太平洋軍司令官は1996年3月の公聴会で、沖縄の人々ではなく、日本政府が米軍を沖縄に留めておきたがっている、と発言した⁽⁶⁷⁾。ペリー国防長官も2017年のNHKとのインタビューにおいて、日本国民が沖縄以外の場所に移転させることにあまり熱心ではなかったと告白した⁽⁶⁸⁾。

兵力については、前述のバックグラウンドブックによると、代替基地は朝鮮半島での軍事作戦を支援する基地能力を備えておくことが不可欠だった。海兵隊の大型・中型ヘリコプター飛行隊を維持し、海兵隊の戦闘能力の一体性を保持できる代替が求められた。空中給油部隊と特定の兵站支援部隊が沖縄県外の既存の基地に吸収されるとしても、普天間を拠点としていたヘリ部隊は沖縄に留まる必要があった⁽⁶⁹⁾。つまり、ヘリ部隊の維持が必要最小限の兵力だったと理解される。

さらに、必要とされる兵力は有事の際には約4倍にも膨れ上がることが想定されていた。普天間の代替基地は海兵隊の輸送ヘリコプターだけでなく、中継で立ち寄る航空機や後続の小部隊を支援することが求められた。第1海兵航空団によると、普天間基地は71機の所定の航空機のほか、142機の中継機、87機の後続の小部隊を含めた約300機が使用すると見積もられていた⁽⁷⁰⁾。代替基地は有事の際にこれほどの数の飛行機を受け入れ、発進・出撃そして事前集積の基地として

機能することが想定された。

収容力について、まず普天間の代替基地はヘリコプター飛行隊を収容するために滑走路、誘導路、駐機場、航空作戦支援施設、司令部やメンテナンス、兵站などの間接的支援インフラ、基地業務支援、居住・福利厚生施設を備える必要があった⁽⁷¹⁾。普天間飛行場の代替施設に関する在日海兵隊の調査報告書によると、代替基地はCH-46の後継として計画されているMV-22 垂直離着陸機が使用できるよう設計されなければならないとし、MV-22 が安全に運用されるために約 1,573 メートル (5,164 フィート) の滑走路を要すると報告された⁽⁷²⁾。また、同報告書は「現在普天間で全ての作戦能力は新しい飛行場もしくは沖縄のどこかに複製されなければならない」と締め括った⁽⁷³⁾。こうした米軍側からの資料から読み取れるのは、代替基地は普天間の基地機能をそのまま維持することが期待されていたということである。

(2) 代替案の検討

SACO 協議の間、普天間基地の返還条件はどのように議論され変遷し、最終決定に至ったのか。1996 年 12 月 2 日の最終報告までに、嘉手納空軍基地への統合、既存の海兵隊基地への統合、そして海上ヘリポートの 3 つの案が日米の間で主に検討された。以下、それらの検討過程を辿る。

4 月 15 日に発表された SACO 中間報告では、移転計画の原型が示された。2 月の橋本—クリントン会談の後、田中とキャンベルを中心とした非公式協議体が形成され、普天間の返還条件について極秘で議論が交わされた⁽⁷⁴⁾。田中は在沖米軍の活動の「目に見えるインパクトをできるだけなくす」ために、訓練や基地機能を沖縄県外に移転させようと話し合い、県外に移せない海兵隊の一体性に必要な要素は「人の少ないところに移す」という基本原則で協議したという⁽⁷⁵⁾。4 月のペリー訪日の事前準備として、3 月 12 日付でキャンベルは概念的計画 (notional plan) を作成した。その机上プランには、嘉手納空軍基地の近くにヘリポートを建設すること、普天間所属の KC-130 空中給油機を山口県の岩国海兵隊飛行場に移転すること、緊急時や有事の際に日本の航空基地を使用することが盛り込まれていた⁽⁷⁶⁾。

SACO の中間報告後、第一候補として挙がっていたのは嘉手納統合案だった。この案は沖縄を含む日本側と海兵隊に一定の支持があったが、特に空軍と国務省が強く反対していた。防衛施設庁は予見可能な将来にわたって嘉手納は安定的に

維持されるだろうとの見通しに立ち、嘉手納統合案の可能性を検討していた⁽⁷⁷⁾。防衛庁審議官の守屋武昌は、1996年3月に沖縄県が発表した「基地返還アクションプログラム」が嘉手納の返還を最終の第三期に据えていたことからそう考えていた⁽⁷⁸⁾。一方の沖縄では、嘉手納基地周辺の自治体から反対の声が上がっていたものの、沖縄県はその案にある程度理解を示していた。沖縄県副知事の吉元政矩はその頃、嘉手納といった既存の米軍基地に普天間の機能を集約させることは可能だと考えていた⁽⁷⁹⁾。

しかし、米国側では嘉手納統合案についてコンセンサスが取られていなかった。その案に否定的な理由として、作戦・技術面での難点と政治的懸念があった。在日米軍と空軍は嘉手納統合が在日米軍の即応性を低めるという点で反論を唱えた。1996年7月26日付の在日米軍による技術評価報告書は、安全、作戦、施設に関する問題は追加的な手段によって解決され得るが、普天間と嘉手納の基地機能の連結は有事における即応性を決定的に低下させると結論づけた⁽⁸⁰⁾。嘉手納の有事における地上での能力はすでにフルに達しており、普天間の機能が加われば軍事的な要求が過多になってしまうと指摘した⁽⁸¹⁾。他方、海兵隊は普天間の機能を嘉手納基地に移す案を支持していた。在日海兵隊司令官は即応性の問題は追加的な措置によって解決され得るとの判断を示した⁽⁸²⁾。

こうした技術的難点だけでなく、在日米軍は嘉手納統合案に対する政治的な問題も懸念していた。在日米軍の評価報告書は次のように政治的懸念を表明した。

普天間基地から嘉手納基地への移転により、沖縄における米軍の「地理的フットプリント」は縮小する。しかし、我々の評価では、フットプリントの縮小は、米軍が既存の即応態勢を維持し、有事の際に与えられた任務を遂行する能力を阻害することになる。さらに、騒音に対する苦情や安全上の懸念が増えるという点で、「政治的フットプリント」の規模は移設前よりも大きくなるだろう⁽⁸³⁾。

米軍だけでなく、国務省も政治的懸念から嘉手納統合案に反対していた。田中によると、国務省の代表者は、もし普天間の機能が嘉手納に統合されたのち何らかの事故や事件が発生すれば、「次のターゲットが嘉手納になってしまう。在日米軍の強固な基盤の一つを失うことになりかねない」として「ものすごく反対した」という⁽⁸⁴⁾。同様に、船橋によれば、国務省職員が挙げた反対理由は、(1)航空機事故の危険性、(2)C-5A輸送機を嘉手納に配備できないことによる海兵隊の有事の作戦遂行能力の低下、(3)嘉手納基地と周辺自治体の比較的良好な関係、(4)予

見できる将来における嘉手納の戦略的重要性、(5)反基地運動によって嘉手納が政治的なシンボルになる可能性、の5点にまとめられた⁽⁸⁵⁾。

嘉手納統合案が頓挫しつつあった頃、米側は第2のオプションを提案した。1996年8月1日、自民党幹事長の加藤紘一との面会でキャンベルは嘉手納統合案に消極的な姿勢を示していた⁽⁸⁶⁾。米側はキャンプ・ハンセンやシュワブといった既存の海兵隊基地にヘリポートを建設し、沖縄の経済・社会振興のためにその飛行場を軍民共用とする案を提示した⁽⁸⁷⁾。実際、この案は在日米軍が前述の技術評価報告書で提案した4つのうちの1つと近似していた。その報告書では、海兵隊基地における軍民共用の滑走路を新設する案は収容力に関する条件を全て満たすため、最も有効なオプションであった⁽⁸⁸⁾。

第3のオプションも米側から持ち上がった。1996年9月13日のSACO作業部会にて、キャンベルが海上施設(sea-based facility)を普天間の代替施設として提案した。作業部会の日本チームは、その提案によって他の案が不利となり、不可逆的な「夢のようなオプション」を懸念した⁽⁸⁹⁾。他方、橋本とペリーはその海上施設案に傾倒していた⁽⁹⁰⁾。両国の首脳が同意を得るにつれてこの案の可能性が高まった。9月末までにクリントンと橋本は実質的に海上施設案を決定した。96年9月17日に沖縄で行われた講演会で、橋本は米国が提案した海上施設案は検討する価値があると公言した⁽⁹¹⁾。さらに、その一週間後にニューヨークでの会談において、両首脳は海上施設案を主として検討することを相互に確認した⁽⁹²⁾。SACOの交渉テーブルには3つの選択肢が上っていたが、第3のオプションが進められることとなった。

(3) 最終案への集約

SACO協議の期限に向けて、両政府は普天間代替施設の技術的な、より具体的な部分を議論した。作業部会は10月21～23日にワシントンで、代替施設の作戦上の要件、具体的には滑走路の長さや規模、工法について協議した。米国側は、代替施設はCH-46の後継機となるMV-22の活動を支援する必要があると指摘した一方、日本側は短い滑走路を有するより小規模の施設を想定しており、埋め立てよりプラットフォームがより適切だと見ていた。作業部会ののち、海兵隊は、最低1,280メートル(4,200フィート)の滑走路と普天間が有する全ての施設を海上に移設する海上施設案よりもSACO中間報告に則って陸上施設を支持する旨を繰り返した⁽⁹³⁾。10月28日に在日米軍司令官に転送された在日海兵隊のコメント

では、海上施設の場合には配置される兵員たちの生活の質が懸念される、と苦言を呈した⁽⁹⁴⁾。

10月30日付の在日米軍司令部から海兵隊キャンプ・バトラー（在沖海兵隊基地を総括する組織の名称）に送られたと見られるファックスには、日米が検討した複数の案に対する4つのカテゴリー（安全性、作戦能力、施設、広報）の14項目による評価表が含まれていた（図1）⁽⁹⁵⁾。誰が、どのような目的・用途でこの比較検討マトリクス表を作成したのか、米国側のどのレベルまで共有されていたかはこの資料群からは明らかではないが、米軍側の思考過程を把握するには有益な情報である。この表によると、嘉手納統合は最も順位の低い案であった。最も評価の高かったオプションは長い滑走路付きのキャンプ・シュワブ案で、その次に短い滑走路付きのキャンプ・シュワブ案、大規模海上施設、小規模海上施設と続いた。実際のSACO協議の結果—海上施設案—と照らし合わせると、米国あるいは日米が何を重視したかのヒントが導き出せる。海上施設案は作戦スコアと設備スコアにおいてキャンプ・シュワブ案よりも低かったが、安全性スコアと広報スコアに関してはより高い評価だった。また、マトリクス表では、「避雷針」効果（“lightning rod” effect）の点で海上施設案が高評価となっている。筆者のインタビューに応じた当時防衛庁防衛局運用課長としてSACOに関わっていた高見澤将林はこの点について、米国側はSACO協議の間、基地の整理統合の結果、新たな基地が「避雷針」（集中砲火の対象）にならぬようにこだわっていたように見えたと述べた⁽⁹⁶⁾。したがって、海上施設案を選択することによって作戦や設備の面で多少制約がかかるとしても、沖縄県内の反発を避けることを優先したと見ることができる。換言すれば、米軍（あるいは米国）は軍隊・基地を住民からできるだけ遠ざけ、不可視化させ、将来にわたって基地に対する市民の反発を避ける意図があったと推測される。

1996年12月2日の日米安全保障協議委員会（Security Consultative Committee: SCC）において、ペリー国防長官、モンデール駐日大使、池田行彦外相、久間章夫防衛庁長官はSACO最終報告の提案を承認し、普天間代替基地となる海上施設の建設、特定の基地の整理・統合・縮小、訓練と運用方法の調整、騒音軽減のための措置、そして地位協定の運用改善に合意した⁽⁹⁷⁾。SCCはこれらの提案が在沖米軍施設面積の20%削減につながるとして、基地統合計画を高く評価した。

さらに、SACO最終報告の普天間飛行場に関する付属文書で、嘉手納統合案やキャンプ・シュワブ案よりも利点がある海上施設案が採用された、と記された⁽⁹⁸⁾。この文書によると、これら3つの代替案は米軍の作戦能力を維持することができ

図1 海兵隊普天間飛行場移設マトリクス表

	嘉手納統合	キャンプ・シュワブ		海上施設(小)	海上施設(大)
		滑走路(短)	滑走路(長)		
安全性					
1. 既存の航空交通との衝突の可能性(航空交通の衝突回避)	2.5	10	7.5	10	10
2. 人口集中地区への近接性(飛行場内または付近の人員・財産へのリスク)	2.5	10	10	10	10
3. 地形(障害物、高地)	10	5	5	10	10
安全性スコア:	15	25	22.5	30	30
作戦					
1. 緊急対応能力	5	5	7.5	2.5	5
2. 駐機場での航空機への積載	7.5	7.5	10	10	10
3. 大型機の運用(能力)	10	0	10	0	0
4. 訓練要件を満たす能力	5	10	10	2.5	7.5
5. 工期中の戦闘能力の低下	0	10	10	5	5
作戦スコア:	27.5	32.5	47.5	20	27.5
設備					
1. 生活の質(QOL)	10	0	0	0	0
2. 費用	10	0	0	0	0
3. 環境コスト	5	5	5	2.5	2.5
4. 技術的リスク	7.5	10	7.5	0	0
設備スコア:	32.5	15	12.5	2.5	2.5
広報					
1. 世論の反対	2.5	5	5	7.5	5
2. 「避雷針」効果	0	7.5	7.5	10	10
広報スコア:	2.5	12.5	12.5	17.5	15
総合評価	77.5	85	95	70	75
0 = 最も好ましくない 2.5 = やや好ましくない 5 = どちらでもない 7.5 = 好ましい 10 = 最も好ましい					

出典：我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」498頁。

たが、海上施設案は沖縄県民の安全性と生活の質の観点から最善の選択だと判断された。必要性がなくなれば撤去可能という利点も挙げられた。

普天間の複数の機能はいくつかの施設に移転されることになった。まず、ヘリコプター部隊の運用機能は、1,500メートルの滑走路、航空支援の直接的・間接的施設を備えた新たな海上施設へ移転され、沖縄本島の東海岸沖に建設されるとされた。また、12機のKC-130輸送機が担う空中給油機能は山口県の実業隊岩国飛行場へ移転されることになった。さらに、嘉手納基地には、海上施設や岩国に移すことのできないメンテナンスや兵站機能が置かれることが決まった。最後に、緊急時の基地使用は日米間で継続的に検討されることになった。

SACO最終報告は、普天間飛行場は代替施設が完成し運用可能になる5～7年以内に返還されるとした。また、その移転費用は日本側が負担することも合意された⁽⁹⁹⁾。こうして最終報告がSCCに承認されたことにより、米国は普天間基地の代替への保証を得たのである。

おわりに

本稿では、米国の脅威認識に応じて、争点の基地の代替に求められる要件が決まり、それが確保されれば米国は基地の返還に応じるという仮説を立てて、1996年に合意された普天間飛行場の返還合意を説明することを試みた。脅威認識によって東アジア・太平洋地域に維持されるべき兵力が規定され、それによって駐留米軍10万人体制、沖縄における1個海兵遠征軍の維持が設定された。具体的な脅威に対抗するというよりも、北朝鮮や中国が内包する予測不可能性に広く対処し、米国の地域の安定へのコミットメントを顕示するための前方展開兵力が求められた。

また、返還の条件として、米国側は普天間の基地機能を複製することを求めている。複製とは、所属するヘリコプター部隊だけでなく有事の際の来援部隊をも収容し支援できる施設を指していた。そして、その複製は海兵隊の一体性を保持するためにも県内でなければならないとされた。日米両国は海兵隊を沖縄に維持するという既定路線を越えない範囲で代替を模索、調整した。佐藤丙午がクリントン政権の同盟管理に関する政策を振り返り、「米国は、沖縄の女子小学生暴行事件によって緊張した日米関係を、普天間基地の返還を約束し、沖縄に対して譲歩する姿勢を示すことで改善した」⁽¹⁰⁰⁾（傍点筆者）と分析したように、SACO協議

を経て米国兵力や基地を削減することはないという点で実質的に米国側が失うものがなかった結果に帰着したと言える。グローバルな基地配置の視点から見れば、政治問題化した基地は既定の戦略・軍事態勢に沿うように再配置されるのである。

外的脅威や安全保障環境によって基地の重要性が規定されるということを明らかにしたが、1990年代半ばよりも戦略環境が厳しさを増した現在において、在沖米軍基地の価値はますます高まっていると推測される。しかし、この四半世紀の間に脅威の質は大きく変化し、それに伴って基地の脆弱性や部隊の生存可能性の問題が顕在化している。この現状を考慮すれば、沖縄の地理的優位性には疑問符がつくだろう。さらに、戦略的要請に応える方法もまた当時と比べて拡大している。言うまでもなく、日米の安全保障協力は進展してきており、在日米軍と自衛隊の共同訓練、基地の共同使用、また制度面においても拡充の一途を辿っている。国際環境と戦略的要請、そして必要とされる能力を評価し、沖縄県民に対する負担の軽減という残された課題をクリアする代替の在り方を再検討する必要がある。

【付記】本稿は、JSPS 科学研究費・研究活動スタート支援「海外米軍基地の閉鎖合意条件—脅威、同盟、代替性の連関」（研究課題番号：23K18672）の研究成果の一部である。

註

- (1) Thomas C Schelling, *The Strategy of Conflict* (Harvard University Press, 1980); Barry R. Posen, “Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony,” *International Security* Vol. 28, No. 1 (July 2003), pp. 5-46; Jeffrey Record, *The Rapid Deployment Force and U.S. Military Intervention in the Persian Gulf* (Cambridge, Mass.: Institute for Foreign Policy Analysis, 1981); Brian D. Blankenship, *The Burden-sharing Dilemma: Coercive Diplomacy in US Alliance Politics*, (Cornel University Press, 2023); Frederick Kagan, “The Art of War,” *The New Criterion* (November 2003) <https://newcriterion.com/issues/2003/11/the-art-of-war>; Leo J. Blanken and Jason J. Lepore, “Unpacking the Various Meanings of Redundancy: From Refining the Concept to Military Planning,” *Defense & Security Analysis* Vol. 28, No. 4 (December 2012) pp. 326-342.
- (2) Alexander Cooley and Kimberly Marten, “Base Motives: The Political Economy of Okinawa’s Antimilitarism,” *Armed Forces & Society*, Vol. 32, Issue 4 (July 2006) pp. 566-583; 川名晋史『基地の政治学——戦後米国の海外基地拡大政策の起源——』（白桃書房、2012年）、川名晋史「基地政策をめぐる時間——沖縄と経路依存——」高橋良輔、山崎望編著『時政学への挑戦——政治研究の時間論的転回——』（ミネルヴァ書房、2021年）161～184頁。
- (3) James R. Blaker, *United States Overseas Basing: An Anatomy of the Dilemma* (New York: Praeger, 1990). 冷戦後の西ドイツの基地撤退については Andreas Klemmer and Keith B. Cunningham, *Restructuring the US Military Bases in Germany: Scope, Impacts, and Opportunities* (Bonn: Bonn International Centre for Conflict Studies, 1995)。米国内の軍事基

- 地を中心に整理統合縮小が行われた Base Realignment and Closure (BRAC) もその例である。Lilly J. Goren, *The Politics of Military Base Closings: Not in My District* (New York: Peter Lang, 2003); David S. Sorenson, *Shutting Down the Cold War: The Politics of Military Base Closure* (New York: St. Martin's Press, 1998); David S. Sorenson, *Military Base Closure: A Reference Handbook* (Westport, Conn.: Praeger Security International, 2007).
- (4) Shino Hateruma, *Conditions for U.S. Agreement on the Closure of Contested Overseas Bases*, Ph.D. Dissertation, Waseda University (2022).
 - (5) SACO 協議を重点的に扱った研究に、宮城大蔵、渡辺豪『普天間・辺野古歪められた二〇年』(集英社、2016 年)、屋良朝博「ポスト冷戦と在沖海兵隊」屋良朝博、川名晋史、齊藤孝祐、野添文彬、山本章子著『沖縄と海兵隊——駐留の歴史的展開——』(旬報社、2016 年)、山本章子「日米地位協定改定論の史的背景」琉球大学人文社会学部『政策科学・国際関係論集』第 22 号(2022 年 3 月) 103~155 頁。在日(沖)米軍基地を維持する制度面からアプローチする川名は、国連軍基地としての普天間飛行場の位置づけを明らかにした上で、それゆえに県外移転が難しかったという仮説を提示している。川名晋史『在日米軍基地——米軍と国連軍、「2 つの顔」の 80 年史——』(中央公論新社、2024 年)。
 - (6) Kent E. Calder, *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism* (Princeton University Press, 2007); Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas* (Cornell University Press, 2008); Andrew Yeo, *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests* (Cambridge University Press, 2011); Yuko Kawato, *Protests against U.S. Military Base Policy in Asia: Persuasion and Its Limits* (Stanford University Press, 2015); Claudia Junghyun Kim, *Base Towns: Local Contestation of the U.S. Military in Korea and Japan* (Oxford University Press, 2023).
 - (7) 山本章子「米国の普天間移設の意図と失敗」沖縄国際大学沖縄法政研究所『沖縄法政研究』第 19 号(2017 年 2 月) 1~22 頁、相原正明「普天間基地移設計画における米海兵隊の意図と影響」『防衛学研究』第 59 号(2018 年 9 月) 21~40 頁。
 - (8) 管轄地域(area of responsibility)とは、一つの戦闘軍(combatant command)が関連する予め規定された地域であり、その戦闘軍司令官はこの領域内における作戦を計画・実行する権限をもつ。定義については、“DOD Dictionary of Military and Associated Terms as of November 2021,” <https://fas.org/irp/doddir/dod/dictionary.pdf>。2024 年時点で、米軍は北方軍、南方軍、インド太平洋軍、欧州軍、中央軍、アフリカ軍の 6 つの管轄地域に分けて地域統合軍を配置している。
 - (9) Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances* (Cornell University Press, 1987). 日本語版はステイーブン・M・ウォルト『同盟の起源——国際政治における脅威への均衡——』今井宏平、溝渕正季訳(ミネルヴァ書房、2021 年)。
 - (10) 林博史『沖縄からの本土爆撃——米軍出撃基地の誕生——』(吉川弘文館、2018 年) 29~30 頁。
 - (11) 沖縄県『沖縄の米軍基地 平成 30 年 12 月』(沖縄県、2018 年) 233 頁。
 - (12) 林博史『米軍基地の歴史——世界ネットワークの形成と展開——』(吉川弘文館、2012 年) 119~125 頁。山本章子『米国と日米安保条約改定——沖縄・基地・同盟——』(吉田書店、2017 年) 53~65 頁。
 - (13) 川名晋史「1960 年代の海兵隊『撤退』計画にみる普天間の輪郭」屋良ほか著『沖縄と海兵隊』75~77 頁。米軍の資料によると 1969 年の時点で普天間にはヘリコプター 4 機、固定翼機 14 機が展開していたが、73 年にはヘリコプター 80 機、固定翼機 26 機が

配置される計画だった。

- (14) 野添文彬『沖縄米軍基地全史』（吉川弘文館、2020年）132頁。
- (15) 在日米海兵隊ホームページ「部隊」<https://www.japan.marines.mil/Units/>。
- (16) “MCAS Futenma Master Plan” (June 1992) 我部政明、科学研究費補助金基盤研究(C)研究成果報告書「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究——米軍プレゼンスの態様——」琉球大学学術リポジトリから閲覧可能。<https://u-ryukyu.repo.nii.ac.jp/records/2004026>。
- (17) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to Congress* (April 1990).
- (18) *Hearings on National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1995—S. 2182 (H.R. 4301) and Oversight of Previously Authorized Programs before the Committee on Armed Services*, House, 103rd Cong., 990 (March 24, 1994) (statement of Walter B. Slocombe, Principal Deputy Under Secretary of Defense for Policy).
- (19) ドン・オーバードーフアー『二つのコリア——国際政治の中の朝鮮半島——』菱木一美訳(共同通信社、1998年)366頁。
- (20) ウィリアム・ペリー『核なき世界を求めて』春原剛訳(日本経済新聞社、2011年)109～110頁。
- (21) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (February 1995), p. 18.
- (22) *Current and Projected National Security Threats to the United States and Its Interests Abroad*, Senate, 104th Cong., 39 (February 22, 1996) (statement of John M. Deutch, Director of CIA).
- (23) *Department of Defense Appropriations for Fiscal Year 1997: Hearings Before a Subcommittee of the Committee on Appropriations*, Senate, 104th Cong., 66 (March 20, 1996) (statement of Lt. Gen. Malcolm R. O'Neill, U.S. Army, Director, Ballistic Missile Defense Organization).
- (24) *Department of Defense Appropriations for 1997: Hearings Before a Subcommittee of the Committee on Appropriations*, House, 104th Cong., 443 (April 17, 1996) (statement of Lt. Gen. Malcolm R. O'Neill, U.S. Army, Director, Ballistic Missile Defense Organization).
- (25) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to Congress* (1990), p. 3.
- (26) Herbert Yee and Ian Storey, *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality* (New York: RoutledgeCurzon, 2002) pp. 1-19. 中国側の「中国脅威論」の受け止め方として、高原明生「『中国脅威論』を生む中華世界の拡充と軌轢——南沙群島問題に見る中国・東南アジア関係——」『外交フォーラム』第68号(1994年5月)48～54頁。
- (27) 山本武彦「クリントン政権の対中国政策と国内政治——『建設的関与』から『建設的曖昧性』へ——」日本国際問題研究所『国際問題』第479号(2000年2月)2～16頁。
- (28) 高木誠一郎「米国と中国の対外戦略における相手方の位置づけ」『米中関係——冷戦後の構造と展開——』（日本国際問題研究所、2007年）20～24頁、山口信治「米国の対中認識の変化——中国の政治体制・イデオロギーに対する議論を中心に——」『国際安全保障』第49巻第2号(2021年9月)82頁。
- (29) ペリー『核なき世界を求めて』141～142頁、Robert S. Ross, “The 1995-1996 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force,” *International Security*, Vol. 25, No. 2 (Fall 2000), pp. 87-123.
- (30) Kei Koga, *Managing Great Power Politics: ASEAN, Institutional Strategy, and the South*

- China Sea* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2022) pp. 46-47; Taylor Fravel, “Policy Report: U.S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995” S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University (March 2014) pp. 3-4.
- (31) Robert S. Ross, “The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation,” pp. 87-123.
- (32) *Current and Projected National Security Threats to the United States and Its Interests Abroad: Hearing Before the Select Committee on Intelligence*, Senate, 104th Cong., 130 (February 22, 1996) (written responses from Barbara Larkin, Acting Assistant Secretary, Legislative Affairs, Department of State); *Crisis in the Taiwan Strait: Implications for U.S. Foreign Policy: Hearing Before the Subcommittee on Asia and the Pacific, Committee on International Relations*, House, 104th Cong., 11 (March 14, 1996) (statement of Dr. Kurt M. Campbell, Deputy Assistant Secretary of Defense for East Asian and Pacific Affairs).
- (33) *Current and Projected National Security Threats*, 130 (February 22, 1996) (statement of Larkin, Acting Assistant Secretary, Legislative Affairs, Department of State).
- (34) *Current and Projected National Security Threats*, 12-13, 34 (February 22, 1996) (John M. Deutch, Director of CIA); *Crisis in the Taiwan Strait*, 11 (March 14, 1996) (statement of Campbell).
- (35) 防衛問題懇談会「日本の安全保障と防衛力のあり方——21世紀へ向けての展望——」(1994年8月12日)「データベース『世界と日本』」<https://worldjpn.net/documents/texts/JPSC/19940812.01J.html>.
- (36) Patrick M. Cronin and Michael J. Green, *Redefining the U.S.-Japan Alliance: Tokyo's National Defense Program* (DIANE Publishing, 1994); Daniel Williams, “Rebuilding Military Ties to Tokyo: ‘Nye Initiative’ Launched to Address Post-Cold War Security Concerns,” *Washington Post* (February 19, 1995), p. A48. クリントン政権の反応については、David L. Asher, “A U.S.-Japan Alliance for the next Century,” *Orbis* Vol. 41, No. 3 (June 1997), pp. 343-374.
- (37) Williams, “Rebuilding Military Ties to Tokyo.” 他方、日本を追い込もうとする金融界からの内圧に直面し、国家安全保障の専門家らは日本との同盟関係を重視し強化しようとした、という見方もある。水沢紀元「ジョセフ・ナイの日米同盟への視角——イニシアティブ推進の動機について——」『明治大学社会科学研究所紀要』第46巻第2号(2008年3月)223～240頁。
- (38) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (February 1995).
- (39) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century* (April 1990).
- (40) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim* (1992).
- (41) Nicholas Kristof, “U.S. Apologizes to Japan for Rape of 12-Year-Old in Okinawa,” *New York Times*, November 2, 1995, p. A7. この記者は「彼[ベリー：筆者注]は、レイプ騒動が主要な基地の閉鎖につながるかもしれないという風船のように膨れ上がった沖縄の希望を刺した」と書いている。
- (42) *Department of Defense Authorization for Appropriations for FY97 and the Future Years Defense Program: Hearing Before the Committee on Armed Services*, Senate, 104th Cong., 130 (March 5, 1996) (statement of William Perry, Secretary, Department of Defense).
- (43) The background book has been declassified and available at DNSA. “Special Action

- Committee on Okinawa,” prepared by Kurt Campbell, in *Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo, 14-15 April 96, Background Book*, Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic Relations, Part III, 1961-2000, DNSA.
- (44) *Nominations Before the Senate Armed Services Committee, Second Session, 104th Congress: Hearings Before the Committee on Armed Services*, Senate, 104th Cong., 35 (January 26, 1996) (statement of Joseph Prueher, (Adm.), U.S. Navy).
- (45) 同上。
- (46) *Department of Defense Appropriations, FY97: Hearing Before the Subcommittee on Defense of the Committee on Appropriations*, Senate, 104th Cong., 249 (March 27, 1996) (statement of Charles Krulak, (Gen.), Commandant, USMC).
- (47) 大会のスローガンは、基地の整理縮小の促進、日米地位協定の早期見直し、米軍人の綱紀肅正と米軍人・軍属による犯罪根絶、被害者に対する謝罪と完全補償であった。『沖縄タイムス』（1995年10月22日）朝刊1面。
- (48) 五百旗頭真、宮城大蔵編『橋本龍太郎外交回顧録』（岩波書店、2013年）63～64頁、大田昌秀『沖縄の決断』（朝日新聞社、2000年）201～206頁、船橋洋一『同盟漂流』（岩波書店、1997年）28～29、38～42頁。
- (49) 宮城、渡辺『普天間・辺野古歪められた二〇年』69～71頁、川名『在日米軍基地』196頁、山本「日米地位協定改定論の史的背景」129～134頁。
- (50) ペリー『核なき世界を求めて』130頁。
- (51) 同上。
- (52) 同上、129頁、船橋『同盟漂流』76頁。
- (53) 田中均氏へのインタビュー、2019年2月19日。
- (54) 田中均『外交の力』（日本経済新聞出版社、2009年）79～80頁。
- (55) 船橋『同盟漂流』56～57頁。ハバードはこの上空視察の後、関係者に海兵隊が嘉手納基地を使えないか検討するよう指示したという。
- (56) 同上、88頁。
- (57) 「政治家橋本龍太郎」編集委員会編『61人が書き残す政治家橋本龍太郎』（文藝春秋企画出版部、2012年）272～273頁。
- (58) NHKスペシャル「沖縄安保と基地の間で 第2回“普天間”返還交渉——日米合意のかげで——」（2000年7月2日放送）、秋山昌廣『日米の戦略対話が始まった——安保再定義の舞台裏——』（亜紀書房、2002年）197～198頁。
- (59) “Relocating Futenma Marine Corps Air Station (MCAS),” in *Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo, 14-15 April 96, Background Book*, Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic Relations, Part III, 1961-2000, DNSA.
- (60) 道下徳成、東清彦「朝鮮半島有事と日本の対応」木宮正史編『朝鮮半島と東アジア』（岩波書店、2015年）182～183頁、柳澤協二『抑止力を問う——元政府高官と防衛スペシャリスト達の対話——』（かもがわ出版、2010年）26頁。
- (61) 森本敏『普天間の謎——基地返還問題迷走15年の総て——』（海竜社、2010年）106頁、Noboru Yamaguchi, “Why the U.S. Marines Should Remain in Okinawa: A Military Perspective,” in Ralph A. Cossa, ed., *Restructuring the U.S.-Japan Alliance: Toward a More Equal Partnership*, (Washington, D.C.: CSIS Press, 1997), pp. 98-110; 山口昇氏へのインタビュー、2019年2月27日。
- (62) *Department of Defense Appropriations, FY97: Hearing Before the Subcommittee on Defense of*

- the Committee on Appropriations*, Senate, 104th Cong., 249 (March 27, 1996) (statement of Charles Krulak, (Gen.), Commandant, USMC).
- (63) Mike Mochizuki and Michael O’hanlon, “The Marines Should Come Home: Adapting the U.S.-Japan Alliance to a New Security Era,” *The Brookings Review* 14, No. 2 (Spring 1996), pp. 10-13.
- (64) *Department of Defense Appropriations for 1997, Part 1: Hearing Before the Subcommittee on National Security of the Committee on Appropriations*, House, 104th Cong., 146 (March 7, 1996) (response of Perry, Secretary of Defense).
- (65) 森本『普天間の謎』107、111 頁。
- (66) *Interview with Ambassador Walter Mondale*, The Association for Diplomatic Studies and Training, Foreign Affairs Oral History Project (2004) p. 18.
- (67) *Department of Defense Appropriations for 1997, Part 2: Hearing Before the Subcommittee on National Security of the Committee on Appropriations*, House, 104th Cong., 46 (March 13, 1996) (statement of Prueher, (Adm.), CINCPAC).
- (68) NHK ETV 特集「ペリーの告白——元国防長官・沖縄への旅——」(2017 年 11 月 18 日放送)。
- (69) 「米、普天間飛行場輸送部門の本土移転を提案」『朝日新聞』(1996 年 2 月 18 日)、William L. Brooks, “The Politics of the Futenma Base Issue in Okinawa: Relocation Negotiations in 1995-1997, 2005-2006,” Asia-Pacific Policy Paper Series (Washington, D.C.: The Edwin O. Reischauer Center for East Asian Studies, 2010), p. 13.
- (70) 1996 年 1 月、キャンベルは嘉手納基地所属の第 18 戦闘航空団と普天間飛行場所属の第 1 海兵航空団に対して各基地の不測の事態への対応について説明するよう指示し、それぞれからブリーフィングを受けていた。“Information Paper: Briefing on MCAS Futenma Contingency Requirements” 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」215～228 頁、大田昌克「普天間飛行場に 300 機」共同通信(2007 年 5 月 3 日)。
- (71) The Joint Staff, “Memorandum for the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs,” 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」392 頁。
- (72) “Staff Study: MCAS Futenma Replacement Airfield” 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」234～239 頁。
- (73) 同上、238～239 頁。
- (74) 船橋『同盟漂流』49～50、62～63 頁、田中『外交の力』76～83 頁。
- (75) 田中均氏へのインタビュー、2019 年 2 月 19 日。
- (76) Kurt Campbell, “Relocating Futenma MCAS,” declassified on March 12, 1996, in *Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo, 14-15 April 96, Background Book*, DNSA.
- (77) 秋山『日米の戦略対話が始まった』204～205 頁。
- (78) 守屋武昌、如月遼「地元利権に振り回される普天間、日米同盟——守屋武昌・元防衛次官、沖縄問題の真相を語る——」『中央公論』第 125 号(2010 年 1 月) 106～120 頁。当時防衛庁防衛局運用課長の高見澤も「大田知事の基地返還アクションプログラムに対してどこまでできるかが SACO の議論の大事な前提だった」と回顧している。高見澤將林氏へのインタビュー、2022 年 1 月 7 日。
- (79) 政策研究大学院大学「吉元政矩オーラルヒストリー：元沖縄県副知事」C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト(2005 年) 181 頁。
- (80) “SACO Process, July 1996: Technical Assessment of the Feasibility of Relocating the

Operational Capability of Marine Corps Air Station (MCAS) Futenma to Kadena Air Base Proper” 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」292～364 頁。

- (81) 同上、299 頁。
- (82) 同上、299～300 頁。
- (83) “Technical Assessment” 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」341 頁。
- (84) 田中均氏へのインタビュー、2019 年 2 月 19 日。
- (85) 船橋『同盟漂流』213、217 頁。
- (86) 「米、普天間代替で、嘉手納基地への移設に消極姿勢」『日本経済新聞』（1996 年 8 月 1 日）夕刊 1 面。
- (87) 森本『普天間の謎』119 頁。
- (88) 在日米軍は次の 4 つの案を提示していた。(1)嘉手納弾薬庫付近に新たな滑走路と施設、(2)キャンプ・シュワブの近くに軍民共用の新たな飛行場、(3)複数の普天間飛行場での活動を伊江島に移転、(4)日本本土の基地を米海兵隊のヘリコプターの緊急配備に使用。“Technical Assessment” 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」344～353 頁。
- (89) 秋山『日米の戦略対話が始まった』207 頁、船橋『同盟漂流』210 頁。
- (90) 船橋『同盟漂流』213、217 頁。
- (91) 「海上付帯ヘリポート」『朝日新聞』（1996 年 9 月 17 日）夕刊 1 面、「橋本龍太郎首相の沖縄講演要旨」『朝日新聞』（1996 年 9 月 18 日）朝刊 2 面。
- (92) 「普天間ヘリポート移設、海上案を軸に」『朝日新聞』（1996 年 9 月 25 日）夕刊 1 面。
- (93) “Clarification on Futenma Relocation Options” dated on October 28, 1996, 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」399～401 頁、“Memorandum for the Director, J-5A, of The Joint Staff,” dated on October 29, 1996, 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」404 頁。
- (94) 同上、400 頁。
- (95) 各項目について原文には注釈はないが、資料の前後の文脈から読み取れる範囲で若干の補足説明を加える。作戦カテゴリーの 1. 緊急対応能力（contingency responsibility capability）は不測の事態が発生した際の対応能力、2. 駐機場での航空機への積載（ramp loading (deployment/ redeployment)）はヘリ等による部隊等機動の容易さ、3. 大型機の運用（能力）（heavy aircraft operations (capability)）は爆撃機や輸送機などの大型航空機の運用、4. 訓練要件を満たす能力（ability to meet training requirements）は、訓練所要を満たすことのできる飛行場の能力、5. 工期中の戦闘能力の低下（combat capabilities degradation during construction period）は滑走路等の工事・復旧作業期間中に飛行場が閉鎖されて戦闘即応能力や作戦遂行能力が低下すること、と理解される。
- (96) 高見澤將林氏へのインタビュー、2022 年 1 月 7 日。
- (97) 防衛省「SACO 最終報告（仮訳）」https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saco/saco_final/final.html。
- (98) 防衛省「普天間飛行場に関する SACO 最終報告（仮訳）」https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saco/saco_final/hutenma.html。
- (99) 宮城、渡辺『普天間・辺野古歪められた二〇年』72～77 頁。
- (100) 佐藤丙午「米国の東アジア安全保障政策——クリントン政権の 8 年間——」防衛研究所『東アジア戦略概観 2001』（2001 年）212 頁。

成蹊大学アジア太平洋研究センター ポスト・ドクター

対反乱 (COIN) 作戦の新たなアプローチに 関する一考察

足 達 好 正

はじめに

対反乱 (counterinsurgency) 作戦とは、政府等に対する反乱を打倒すると同時にそれを封じ込め、また合わせて反乱の根本的な原因に対応するよう立案された包括的な軍と民の取り組みであり、COIN とも呼ばれる (以下、本稿では COIN と記述する)⁽¹⁾。この COIN に関する研究は 100 年以上前から行われており⁽²⁾、COIN 専門家で米国国務省テロ対策調整官室の首席戦略官を務めたキルカレン (David John Kilcullen) によれば、反乱を鎮圧する COIN の手法について、2 つの基本的アプローチがあるという。一つは「民衆中心アプローチ (population-centric approach)」であり、もう一つは「敵中心アプローチ (enemy-centric approach)」である⁽³⁾。

また彼によれば、民衆中心アプローチの根底にある哲学は、「まず民衆をコントロールできれば、他の全てのことは後からついてくる」というものであり、敵中心アプローチのそれは、「まず敵を打倒できれば、他の全てのことは後からついてくる」というものである⁽⁴⁾。つまり民衆中心アプローチは、COIN に係る作戦の焦点を民衆に当て、敵中心アプローチは作戦の焦点をゲリラ等の反政府勢力 (本稿では便宜上、以下「反乱勢力」と記述する) に当てているところに特徴がある。

両アプローチは各国の COIN に影響を与えてきたが、昨今のアフガニスタンにおいて米国を中心とする国際治安支援部隊 (International Security Assistance Force : ISAF、以下 ISAF と記述する) が適用したのは民衆中心アプローチであった。ISAF 司令官として作戦の指揮を執った米国陸軍のマクリスタル将軍 (General Stanley McChrystal) らは、COIN ガイダンスで民衆を守ることが任務であり⁽⁵⁾、民衆に奉

仕し、民衆の支持を得ることによってアフガニスタン政府と ISAF は勝利を得ることができると主張した⁽⁶⁾。

この COIN ガイダンスの基礎となった米国陸軍・海兵隊の COIN ドクトリンである FM3-24 には「COIN の核心は、民衆の支持を巡る闘争である。民衆の防護と民衆への福祉の提供、民衆の支持獲得は、作戦成功に不可欠である⁽⁷⁾」とあり、米国の COIN ドクトリンは民衆中心アプローチの影響を強く受けたものであった。ISAF は国連安保理決議に基づき設立され、NATO 諸国を中心に最大で 43 ヶ国が参加した多国籍軍部隊であり、これ程多くの各国軍が民衆中心アプローチに則って COIN を展開したことを考えれば、昨今では民衆中心アプローチが COIN の主流であるような感がある。しかし結果として、アフガニスタンの中央政府に対する民衆の支持率は低迷し⁽⁸⁾、タリバンの復権に伴い、その中央政府も瓦解したので、民衆中心アプローチに基づく COIN が成功したとは言い難い⁽⁹⁾。

では、民衆中心アプローチにはどのような問題点があるのだろうか。またその一方で、敵中心アプローチにはどのような問題点があるのだろうか。加えて、両者を脱却した新たなアプローチの可能性はあるのだろうか。こうした問題への解答を得るため、本稿では以下の構成で論旨を展開していく。

当初、民衆中心アプローチ及び敵中心アプローチの考え方について確認する。次いで両アプローチの問題点を述べる。その後、両者を脱却したアプローチに係る先行研究の紹介と評価を行う。その上で、本稿では当該先行研究のアプローチに係る枠組みの有効性を検証し、最後にこれらの議論をまとめ結論とする。

なお、本稿における COIN 成功の定義については、冒頭に述べた COIN の定義を準用し、政府等に対する反乱を打倒すると同時にそれを封じ込めることができた状況、つまり反乱が鎮圧され、政府等に対する脅威がなくなった状態とする。

1. 両アプローチの考え方

(1) 民衆中心アプローチ

民衆中心アプローチの権威とされるフランス軍人のガルーラ (David Galula) は、アルジェリア戦争 (1954-1962) に従軍した自身の経験等をもとに COIN 理論を確立した。彼は「何がゲリラの生き残りとし勢力拡大を可能にするのか？」という問いに対し「それは民衆のゲリラ活動への加担である⁽¹⁰⁾。」と述べ、反乱勢力の活動にとって民衆の支援が不可欠である旨を強調した。しかしここで注意すべきは、

全ての民衆が必ずしも反乱勢力を積極的に支援しているわけではないという点である。ガルーラは、民衆には積極的に反乱勢力を支援する者もいれば、民衆に紛れ込んだ反乱勢力の報復の恐怖から身を守るため否応なく支援せざるを得ない民衆が存在する旨にも言及している⁽¹¹⁾。そのため民衆中心アプローチで COIN の重要な任務になってくるのが、民衆の防護である。

民衆が反乱勢力から守られているとの意識を持ち合わさなければ COIN は成功に結び付かない。そのため COIN に従事する軍は、パトロールと小規模な作戦や待ち伏せ攻撃といった軍事行動を昼夜問わず強化し、反乱勢力の民衆への浸透を防がなくてはならない⁽¹²⁾。ガルーラによれば「COIN の勝利とは、反乱勢力の粉碎ではなく、反乱勢力を民衆から永続的に分断することにより達成される⁽¹³⁾。」のである。

加えてガルーラは、民衆支持獲得のため、COIN における経済、社会、文化、医療といったさまざまな分野でのプロジェクトに取り組む必要性にも言及する⁽¹⁴⁾。というのも、反乱勢力は革命等の環境醸成のため自己の権力を掌握するまではあらゆる手段をもって無秩序を作為する⁽¹⁵⁾ので、反乱勢力が跋扈する地域では社会的基盤が崩壊している場合も多い。そのため COIN に従事する兵士は、軍事的任務に限定せず、ソーシャルワーカー、土木技師、学校教師、看護師、ボーイスカウトなど、一般には民間人が実施する業務にも従事する準備ができていなければならない⁽¹⁶⁾。こうした兵士による民生支援の取り組みは、民衆防護の取り組みと相まって COIN に従事する軍や政府への民衆の支持獲得につながり、さらに民衆との個別の接触機会の増大により、反乱勢力に係る情報収集にも有益となる⁽¹⁷⁾。このようにガルーラの主張する民衆中心アプローチは、民衆の防護、民衆への福祉の提供、民衆の支持獲得を重視する COIN アプローチである。

また、イギリス軍人で COIN 専門家のトンプソン (Sir Robert Grainger Ker Thompson) も自身のマラヤ危機 (1948-1960) やベトナム戦争 (諸説有り-1975) での経験に基づき、同様の認識を示している⁽¹⁸⁾。さらに、民衆中心アプローチの武力行使について着意すべきは民衆への危害防止である。米軍統合ドクトリンである JP3-24 には、「反乱勢力に対する標的を慎重に絞った軍事作戦であっても、民衆に危険をもたらす可能性がある。COIN 作戦によって民衆が犠牲になるたびに、政府とその同盟国への支援が損なわれる⁽¹⁹⁾。」とあり、民衆への危害防止の重要性を指摘している。

このように民衆中心アプローチは、COIN における作戦の焦点を敵ではなく民

衆に当て、民衆防護、民衆への福祉の提供、民衆の支持獲得を通じて、反乱勢力と民衆を分断し、最終的に反乱を鎮圧するアプローチといえるだろう。

(2) 敵中心アプローチ

敵中心アプローチは、反乱を通常の戦争にはるかに近いものとみなし、COINに従事する軍の主な任務として敵を倒すことに焦点を当てる。彼らは、民衆中心アプローチのように軍による民生支援などの一種の政治活動を非難し⁽²⁰⁾、もっぱら軍としての行動を求める。そして歴史的事実を引用しながら軍による徹底的な武力行使の重要性を主張するのである。

米陸軍の退役軍人であるピーターズ（Ralph Peters）は「過去 3,000 年にわたり、圧倒的多数の反乱は、徹底的な反乱分子の鎮圧によって達成されてきた。軍は断固たる使用がなされなければ失敗する。歴史的に軍事的対応が最も永続的な成功を収めてきたことは明らかである⁽²¹⁾」と述べ、COIN 成功における軍事的な武力行使の役割を強調する。またゲリラ等の反乱分子が民衆に紛れていることを認識した上で、反乱勢力と民衆の分断については、民衆に「恐怖」を与えることによって達成できると主張する。

米国戦略国際問題研究所のルトワック（Edward N. Luttwak）は、「民衆を威嚇したり恐怖を与えたりできるのは反乱勢力だけではない。町や村に反乱分子が潜んでいると思われる場合、当局からの民衆に対する集団処刑を含む処罰という脅しがあれば、その町や村の名士は反乱分子を当局に引き渡さざるを得なくなるのである。…(中略)…占領者は、民衆に対して、反乱勢力への支援願望や反乱勢力からの脅威以上に当局による報復の恐怖が勝るようにすれば、特別な方法や戦術を必要とせずにも反乱を鎮圧できる⁽²²⁾。」と述べ、反乱勢力からの民衆防護の必要性を否定する。さらに、敵中心アプローチの論者は、COIN 成功には民衆の支持獲得も不要であると指摘する。

米国海軍大学のヘイゼルトン（Jacqueline L. Hazelton）は、反乱鎮圧の成功事例としてマラヤ危機、オマーンのドファール反乱、エルサルバドル内戦等のケース・スタディを行い、反乱鎮圧に当たり、民衆の支持獲得の重要性について異議を唱えている⁽²³⁾。彼女は、「反乱鎮圧の成功には国家に対する民衆の支持は不要である⁽²⁴⁾。」と述べた上で、COIN 成功の要件として、武力行使による民衆の管理を通じた反乱勢力への支援防止、反乱勢力の抵抗意志と能力を打ち砕くための徹底的な武力行使の重要性を指摘している⁽²⁵⁾。

このように敵中心アプローチは、COINにおける作戦の焦点を民衆ではなく敵に当て、民衆を含めた反乱勢力への恐怖と強圧的な武力行使によって反乱を鎮圧するアプローチといえるだろう。

2. 両アプローチの問題点

両アプローチを比較した場合、まず共通しているのは反乱勢力と民衆の分断を図る必要性を認識しているという点である。両者ともに、反乱勢力は民衆に紛れ込み、資金、糧食、隠れ家等を民衆に依存しているため、民衆から反乱勢力への支援の流れを遮断しなければならないと理解している。相違点はその手法にある。

民衆中心アプローチの手法は、いわゆる Clear（掃討）－ Hold（確保）－ Build（構築）であり、具体的には、一定の地域において、まず軍事力を用いて反乱勢力の戦力を粉砕し、その後も部隊を民衆の居住地に配置し続けて反乱勢力の帰還を阻止し、民衆との良好な関係を構築することで反乱勢力を民衆から分断し、自治組織や治安部隊を創設して地域の安定性を高める、というやり方である⁽²⁶⁾。その際、COINに従事する軍は、先述のとおり、パトロールと小規模な作戦や待ち伏せ攻撃といった軍事行動を昼夜問わず強化し、反乱勢力の民衆への浸透を防ぐことが必要であり、また武力行使に伴う民衆への被害防止に努めなければならない。

その一方で、敵中心アプローチの手法は、いわゆる「鉄の拳作戦（“Iron Fist” campaign）」であり、具体的には非常線の設置と大規模な搜索・掃討作戦であり、空爆を含む火力に依存した徹底的な武力行使を通じた鎮圧を志向する。また民衆に対しては、武力行使と集団懲罰を含む強圧的な管理を通じて反乱勢力との分断を図る。そのため民衆に対する被害防止の着意はほとんど見られない。

このような両アプローチに対する批判として挙げられるのが、まず民衆中心アプローチの場合、このCOINアプローチの理論は仮定に過ぎず、その理論の有効性が十分に検証されていないとの指摘である。前述のヘイゼルトンは、本アプローチについて、研究者自身の数少ない経験等に基づき理論の一般化が図られており、事例の体系的な比較等がほとんどなされていない未検証の仮定をベースにしていると述べ、潜在的に重要な要因（重要な要因の可能性）から注意をそらすため歪んだ分析になっていると批判する⁽²⁷⁾。また実践的なCOINという観点から、先述のピーターズは、民衆中心アプローチの理論家について、一時的な戦術的成功にしがみつき、「もしも……、もし我々が失敗を補強できれば……」という決まり

文句の仮定を持ち出し、成功には更なる時間、より多くの資金、あるいはより多くの兵士が必要だと主張するが、軍事行動は決して完璧な条件下で実施できるものではない⁽²⁸⁾と指摘する。彼は、「軍の行動には、時間、リソース、あるいは明確に定義された任務であっても、常に何かが欠けているものである。軍事ドクトリンで重要なのは、不完全な条件下での有効性である。全ての星が完全に揃っていることを要求するドクトリンは失敗する運命にある⁽²⁹⁾。」と否定的見解を示している。

このような民衆中心アプローチへの批判は妥当な感がある。確かに民衆中心アプローチの権威であるガルーラもトンプソンも自身の経験等をベースに理論構築を図っており、その他の研究者がその理論の有効性を十分に検証しているとはいい難い。むしろ敵中心アプローチの論者がケース・スタディに基づいて、COIN成功にあたり民衆の支持不要、反乱勢力と民衆の強制的分離の有効性等を指摘し、民衆中心アプローチの理論を批判しているのは先述のとおりである。またピーターズが主張するように、いくら論理的に素晴らしくとも、全ての条件を兼ね備えないと成功しない完璧すぎる理論は、不確実性が伴う戦場においては確かに機能しないであろう。このように考えると民衆中心アプローチは、今後のCOIN遂行にあたり、現実性に乏しいのかもしれない。

その一方で、敵中心アプローチにも問題がないわけではない。全米経済研究所のコンドラ (Luke N. Condra) らは、アフガニスタンにおけるCOINについて、ISAF民間人死傷者追跡セル (ISAF Civilian Casualty Tracking Cell : CCTC) を活用してISAFによる民間人死傷事案と反乱の関連性について詳細な分析を行った。その結果、ISAFによる民間人死傷事案が生じた場合、それ以降、反乱勢力への兵員のリクルート数増大につながり、「意欲的な戦闘員の数が増え、反乱勢力の攻撃が拡大することになる⁽³⁰⁾」と結論付けた。彼らはこれを「復讐効果 (revenge effect)」と呼び⁽³¹⁾、その上で、「軍による民間人への危害を最小限に抑えることは、反乱勢力の徴兵の可能性を最小限に抑えることになる⁽³²⁾。」と主張している。先述の通り、敵中心アプローチが民衆への危害防止に無着意であることを勘案すれば、厳しい指摘であろう。

また、軍と政治の関係性からも敵中心アプローチには欠点がある。戦闘で勝ち戦争に敗れたベトナム戦争を象徴する逸話として、ベトナム戦争に従軍したサマーズ米陸軍大佐 (Col. Harry G. Summers Jr) が1975年にハノイを訪問した際にトゥ北ベトナム陸軍大佐 (Col. Tu) と交わしたやり取りは有名である。サマーズ大佐が

「君達が戦場で我々に決して勝てなかったことは知っているだろう。」というトウ大佐は「そうかもしれないが、それは無関係でもある。」と答えた⁽³³⁾。つまり、米軍は戦場においてベトコンと北ベトナムに対し、米軍の損害よりもはるかに大きな犠牲者を一貫して与えた⁽³⁴⁾が、結果として米国はベトナムからの撤退を余儀なくされた。米軍は勇敢に戦い、戦闘には勝利したが、トウ大佐が言ったようにそれは無関係であった。ベトナムは軍事的解決ではなく政治的解決 (political solution) を求めていたのである⁽³⁵⁾。このように考えると、COIN を成功させるには政治的視点が不可欠であろう。

以上のように、民衆中心アプローチ及び敵中心アプローチの双方共に問題点が見られる。次節では、両者を脱却したアプローチに係る先行研究とその評価について述べる。

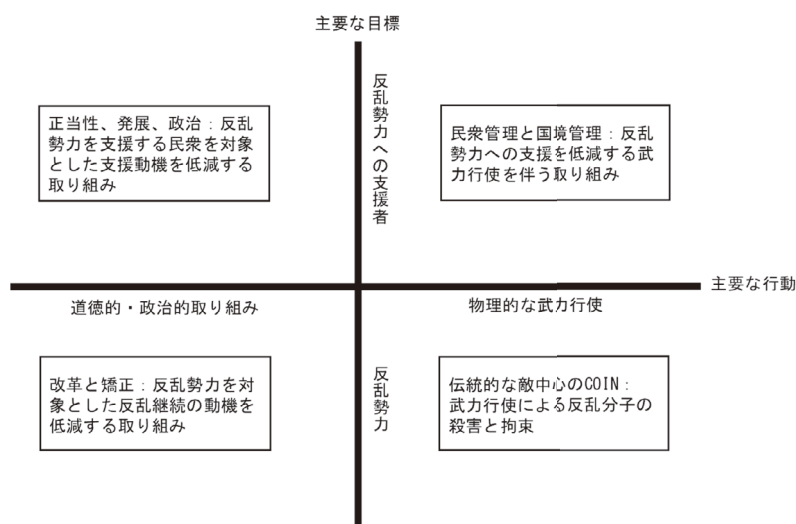
3. 両者を脱却したアプローチに係る先行研究とその評価

両者を脱却したアプローチに係る先行研究として挙げられるのは、管見の限り米国ランド研究所のポール (Christopher Paul) らの研究しかない。彼らは、従来の COIN アプローチは、民衆中心・敵中心という哲学のいずれかのレンズを通して COIN を見る傾向があるとの認識を示した上で、1944 年から 2010 年の間に世界中で生じた 71 の反乱の分析を行った結果、一般的な見解に反して、COIN の考え方における伝統的な民衆中心と敵中心の論理は相互に排他的ではないと主張する。むしろ、この二分法は風刺的なものであり、歴史的な COIN のほとんどは 2 つの哲学を混合しており、COIN に従事する軍は反乱勢力に対する民衆支援を遮断すると同時に、殺害と拘束を通じて反乱の分子数を減らそうとしてきたと説明する⁽³⁶⁾。そのため、彼らは今後の COIN にあたって、民衆中心及び敵中心という従来のアプローチから脱却した要領で臨むべきであると主張する。具体的には、COIN の努力を指向する目標 (target) と COIN の実践的な行動 (action) の 2 つの側面から、武力行使を含む強圧的な政策と道徳的・政治的取り組みを通じた反乱の動機を減じさせる穏健的な政策のバランスに留意したアプローチの提言である。

彼らによれば、過去に成功した COIN は、COIN を指向する「目標」としての反乱勢力そのものと反乱勢力への支援者、並びに COIN の実践的な「行動」としての物理的な武力行使と道徳的・政治的取り組みという、「目標」及び「行動」の二直線で区分した 4 つの象限を跨ぐようなバランスを見出していた⁽³⁷⁾と指摘す

る。彼らの示す4つの象限は図1の通りである。

図1 先行研究による「目標」と「行動」の側面からの4つの象限



(出典) Christopher Paul, Colin P. Clarke, Beth Grill & Molly Dunigan, “Moving Beyond Population-Centric vs. Enemy-Centric Counterinsurgency”, *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 27, No. 6 (October 2016), p. 1029. (筆者翻訳)

4つの象限の「右下」は、伝統的な敵中心の反乱鎮圧活動の中核となる部分であり、活動中の反乱勢力を物理的武力で粉砕することである。「右上」は、ターゲットを反乱勢力の支援に絞って物理的な力を使用することであり、反乱勢力への物資の密輸防止などの国境管理措置等が含まれる。「左上」は、反乱勢力の支援を対象とした道徳的・政治的取り組みであり、支援提供の動機を低下させるため、政府の正当性を高めたり、反乱勢力の正当性を低下させたりする取り組み等が含まれる。「左下」は、活動的な反乱勢力を対象とした道徳的・政治的取り組みであり、反乱勢力に暴力から離れて政治プロセスに参加してもらうこと、権力の共有や協力の申し出などが含まれる⁽³⁸⁾。

彼らは図1のような枠組みを示しながら、将来のCOINについて、敵中心アプローチと民衆中心アプローチという伝統的ではあるが時代遅れの二分法に囚われるよりも、当初から上記のようなバランスの重要性を認識することでより効果的なCOINの計画と実施が可能になるであろう⁽³⁹⁾と主張するのである。

確かに、民衆中心アプローチと敵中心アプローチはCOINの実態を見た場合、

明確に区分するのは難しいのかもしれない。例えばフィリピン政府によるフク団鎮圧事例(1946-1954)は、民衆中心アプローチの成功例とされる⁽⁴⁰⁾が、COIN全般を指導したラモン・マグサイサイ(Ramon Magsaysay)国防長官(1953年より大統領)が「私は左手で全ての反体制派に平和への道、幸せな家庭、経済的安全を提供する一方で、右手をもって、我々の民主的政府に抵抗し、政府を破壊しようとする全ての反乱勢力を粉砕するであろう⁽⁴¹⁾。」と述べたように、実際には、いわば穏健策と強圧策を織り交ぜたCOINアプローチであった。

このようなCOINの実態を考慮すれば、民衆中心アプローチと敵中心アプローチは明確に区分できないのであり、本先行研究は、両者を脱却した新たなアプローチといえるだろう。しかし、今後のCOINを遂行するにあたり本先行研究の示す4つの象限の枠組みが十分に機能するのか、その検証は不十分である。というのも、本先行研究では4つの象限全てにわたってバランスのとれたCOINの成功事例としてシエラレオネ共和国の内戦(1991-2002)のケースを取り上げている⁽⁴²⁾が、シエラレオネ共和国の内戦では、旧宗主国のイギリスが介入して反乱勢力を弱体化させた結果、政府と反乱勢力の和平合意が成立した経緯があり、必ずしもCOIN当事国が主体となって反乱を鎮圧した事例ではないからである。そのため、本枠組みの有効性を検証するには、COIN当事国が主体となって反乱を鎮圧した事例を取り上げ検証することも必要であろう。

そこで次節では、先行研究の枠組みの有効性を検証するため、スリランカ政府によるタミル人の分離主義組織であるタミル・イーラム解放の虎(Liberation Tigers of Tamil Eelam: LTTE、以下LTTEと記述する)の反乱鎮圧の事例を取り上げた。LTTEは、スリランカの多数民族であるシンハラ人と少数民族であるタミル人(全人口の12%)間の民族紛争から誕生した組織であり、1983年以来、スリランカ政府に対する武装闘争を継続していた。スリランカ政府は、マヒンダ・ラージャパクサ(Mahinda Rajapaksa)大統領(大統領期間:2005.11.19-2015.1.9)政権時代の第4次イーラム戦争(2006.7-2009.5)⁽⁴³⁾において、LTTEを最終的な軍事的敗北に追い込み、反乱の鎮圧に成功した。そのため、以下、ラージャパクサ政権のCOINに係る取り組みを先行研究図1の4つの象限に沿って分析するとともにCOIN実施の過程でどのような問題が生じたのかについて考察する。

4. 先行研究における4つの象限の枠組み検証(スリランカのケース・スタディ)

(1) ①反乱勢力を対象にした物理的な武力行使(図1の「右下」)

スリランカ政府は、LTTEの反乱鎮圧に当たり、当時の大統領であったラージャパクサの名前を冠してラージャパクサ・モデルと称されるCOINドクトリンを採用した。その特徴は「反乱勢力とは決して交渉しない」、「敵を排除し、全滅させて地獄に送る」といった武力行使一辺倒のドクトリンであった⁽⁴⁴⁾。このドクトリンを遂行するにあたり、ラージャパクサ政権は軍事力の増強に着手した。

2005年から2008年までの間、軍事予算を40%増大⁽⁴⁵⁾するとともに、2008年だけでも4万人の兵士を追加徴集し⁽⁴⁶⁾、陸・海・空の3軍種の総兵力は約15万人に達した⁽⁴⁷⁾。また国防費は17億4000万ドルに上り、GDP比17%⁽⁴⁸⁾という驚異の数値であった。加えて、ラージャパクサ政権は、装備の導入等に際し、中国、インド、パキスタンといった諸外国からの多大な軍事支援を享受することに成功した。

中国は、2007年に陸軍と海軍強化のために最新のレーダーや大量の弾薬供給を含む4200万ドル分の軍事支援に係る協定を締結⁽⁴⁹⁾するとともに、2008年には、空軍にF7ジェット戦闘機6機を供与し、約10億ドルの軍事支援を実施した⁽⁵⁰⁾。インドは2006年にスリランカ空軍にMi-17ヘリ5機を供与⁽⁵¹⁾し、パキスタンも航空機等の装備を提供するとともにスリランカ軍に対する訓練支援を実施した⁽⁵²⁾。

過去の内戦(第1次イーラム戦争～第3次イーラム戦争)では、スリランカ陸軍が中心となり、海軍や空軍は殆ど参加していなかった⁽⁵³⁾。スリランカ軍の攻勢は、相互連携の戦略と調整が欠如しており、LTTEに軍事的圧力をかけ続けることができなかった。そのため、LTTEは、大規模な軍事攻勢を受けつつも、勢力を再編成し、新たに順応するだけの十分な好機を有していた⁽⁵⁴⁾といわれている。しかし、こうした諸外国からの支援等を通じて海・空軍能力が向上したことにより、ラージャパクサ政権の下で、スリランカ軍は、陸・海・空軍による総力戦をもって、LTTEに持続的な軍事的圧力を加え得るレベルに強化されていくのである。

さらに第4次イーラム戦争におけるスリランカ陸軍は、良く訓練され、機動力に富む小規模な部隊を投入した。特別歩兵作戦チーム(Special Infantry Operation

Team: SIOT、以下 SIOT と記述する) と呼ばれる小規模の部隊は、4 人、8 人または 12 人で編制され⁽⁵⁵⁾、LTTE 陣地の後方奥深くに浸入して、指揮官等の高価値目標を攻撃して殺害するとともに、リアルタイムの情報を入手し、LTTE の補給線や指揮系統を混乱させた。また、空爆や砲迫の火力誘導の訓練も施され、LTTE の防御陣地に対して精密な火力打撃を与えた。こうした前方及び後方奥深くの同時攻撃により、LTTE の部隊は、行動の自由を失い、その場に身動きが取れないようになり、徐々に壊滅に向かっていった⁽⁵⁶⁾。

(2) ②反乱勢力への支援(者)を対象にした物理的な武力行使(図1の「右上」)

LTTE は、完全に機能する軍隊の結成に成功したことで有名な組織であった⁽⁵⁷⁾。LTTE は、大砲やミサイルなどの重火器、自前の海・空部隊までも保有した通常国家の正規軍に類似したような組織であり、それを裏付けるかのように、2007 年にスリランカ軍が LTTE から押収した兵器には、152mm 榴弾砲×2、120mm 迫撃砲×5、81mm 迫撃砲×8、T56 突撃銃×624、対空砲×2、RPG 対戦車ミサイル、自爆用ボート×2、クレイモア地雷×24、機関銃×13、高性能通信機材×34、対人地雷といった通常国家の正規軍が保有するような武器が含まれていた⁽⁵⁸⁾。こうした洗練された兵器の入手について、1980 年代後半当時、LTTE の副司令官であったキッテュ大佐 (Colonel Kittu) が「LTTE の武器はシンガポールの国際市場で購入された後、インドのタミル・ナードゥ州に運ばれ、インド・スリランカ間の狭いポーク海峡を船で運搬された⁽⁵⁹⁾」と述べたように、LTTE は兵器等を海外からの密輸入により入手していた。そのため、スリランカ政府が LTTE の密輸入(武器支援)を遮断するには、スリランカが四面環海の島国であることから、自国の海軍等により、海上において LTTE の補給船等を拿捕あるいは撃沈する必要があった。

スリランカ海軍は、LTTE の密輸入を阻止するため、イスラエル海軍の高速戦闘艇にも分類されるドヴォラ級哨戒艇を導入し、1980 年代末期より運用していた⁽⁶⁰⁾ が、LTTE の小型ボートと自爆テロボートによるゲリラ戦術に脆弱であり、LTTE の密輸入を遮断できないでいた。そこで、海軍強化の一環としてラージャパクサ政権時の 2006 年に「小型ボート概念 (Small Boat Concept)」を導入した。これは、LTTE の小型ボートを活用したゲリラ戦術を効果的に模倣し、大規模に発展させた概念であった⁽⁶¹⁾。

スリランカ海軍は、小型ボート部隊創設に多額の投資を行い、強力なエンジン

を搭載し、重機関銃や自動擲弾銃を装備した 16ft (4.9m)、18ft (5.5m)、23ft (7.0m) の 3 種類の小型ボート(アロー・ボート)を製造した⁽⁶²⁾。この LTTE のゲリラ戦術に対抗し得るアロー・ボートの開発と小型ボート部隊の創設は、スリランカ海軍によるいわば非通常戦争のゲリラ的な戦術への転換と実行であり、これにより、スリランカ海軍は LTTE の船舶の損耗を増大させるとともに彼らの制海能力を低減させることに成功するのである⁽⁶³⁾。

こうして制海能力が向上したスリランカ海軍は、国際社会の支援を得ながら LTTE の兵器輸送に使用される大型貨物船にターゲットを絞った情報収集を有効的に実施し、2006 年 9 月～2007 年 10 月までの間に 1000 トン以上の戦時補給品を積載した大型貨物船 8 隻を撃沈した⁽⁶⁴⁾。これにより、LTTE の武器密輸は 80 %以上が削減され、LTTE は武器の枯渇と物資の欠乏で弱体化し、軍隊レベルの軍用品や兵器の代わりに即席の迫撃砲やロケットといった原始的な戦術に回帰せざるを得なかったといわれている⁽⁶⁵⁾。

(3) ③反乱勢力への支援(者)を対象にした道徳的・政治的取り組み(図 1 の「左上」)

LTTE の活動資金は合法・非合法の複合した手段で成り立っており、大部分は国外在住タミル人からの支援金であった。最大で 90 %が海外からの資金であったとされている⁽⁶⁶⁾。2006 年段階で、世界各地の在外タミル人は、およそ 60 万人～80 万人であり⁽⁶⁷⁾、在外タミル人からの支援金は、ピーク時で毎月 200 万ドルに上った⁽⁶⁸⁾。こうした LTTE に対する海外からの支援金を遮断するためにラージャパクサ政権が実施した取り組みは、世界各国に対する LTTE のテロ組織指定(非合法化)の働きかけである。これは、反乱組織がテロ組織に指定され、非合法化されると、テロ組織への資金援助は犯罪行為となり、資金集めと送金が禁じられるようになるためである。

このため、ラージャパクサを始めとする政府高官が国連や 2 国間対話等の場を通じて、国際社会に対して LTTE のテロ組織指定及び非合法化を要望した⁽⁶⁹⁾。ラージャパクサが大統領に就任した 2005 年当時は、2001 年 9 月 11 日に発生した米国同時多発テロに端を発する世界的なテロとの戦いという雰囲気の中であつたこと、LTTE が分離・独立運動の過程で、圧倒的に政治的暴力(暗殺、処刑、テロなど)と民間人に対する無差別的な暴力を使用していた⁽⁷⁰⁾ことから、多くの国が LTTE のテロ組織指定を受け入れた。

ラージャパクサ政権時には、カナダが 2006 年 4 月に LTTE をテロ組織に指定

し⁽⁷¹⁾、同年5月には欧州連合（EU）も同様の措置を執った⁽⁷²⁾。最終的に LTTE がスリランカ政府に軍事的敗北を喫した2009年までに32ヶ国が LTTE を非合法化することになった⁽⁷³⁾。LTTE は、テロ組織としての烙印を押され、ラージャパクサ政権は、テロ組織である LTTE 撲滅の大義名分を得るとともに、LTTE に対する在外タミル人からの資金援助を阻止することにも成功したのである。これは LTTE にとって大打撃であり、LTTE は活動資金に事欠くようになった。2006年の段階で、LTTE 指導者のプラバカラン（Velupillai Prabhakaran）は、LTTE の非合法化が LTTE の戦闘のための物資購入能力を阻害していると述べている⁽⁷⁴⁾。

とりわけラージャパクサ政権時の EU とカナダによる LTTE のテロ組織指定の効果は大きいものがあつた。2006年当時の EU 加盟国は25ヶ国であり、欧州各国にはタミル人が多数居住していた。またカナダにおけるタミル人コミュニティは約40万人と世界最大であり⁽⁷⁵⁾、LTTE に対する支援金の4分の1は、カナダ系タミル人からの拠出金であつた⁽⁷⁶⁾。カナダと EU による LTTE の非合法化は、スリランカ政府にとって大きな成果であつたといえるだろう。

（4）④反乱勢力を対象にした道徳的・政治的取り組み（図1の「左下」）

反乱勢力を対象としたいわゆる穏健策として挙げられるのが、降伏あるいは武装闘争を放棄した LTTE メンバーの取り込みであろう。過去の内戦（第1次イーラム戦争～第3次イーラム戦争）におけるスリランカ政府と軍は、「捕虜を受け付けない：“take no prisoners”」精神で LTTE に臨んでいた⁽⁷⁷⁾。これは、LTTE にしてみれば投降しても殺害される可能性が高く、より頑強に抵抗する意志を植え付けることになる。また LTTE に係る情報収集の着意も欠如していたため、政府軍に作戦情報の提供を申し出るタミル人も粗略に扱われ、結果として、これらの人々は LTTE に加わることが多かった⁽⁷⁸⁾。

こうした過去の方針から脱却して、ラージャパクサ政権は、LTTE からの離脱者に対してより寛容な姿勢をとり、多数の高官級 LTTE 離脱者から貴重な情報を得ることに尽力した⁽⁷⁹⁾。その顕著な例は、2004年3月に約6000人のメンバーを引き連れて LTTE を離脱したカルナ大佐（Colonel Karuna Amman）⁽⁸⁰⁾の取り込みである。彼は、LTTE 支配下のスリランカ東部州における優秀な野戦指揮官であり、LTTE の部隊配置、資源及び隠れ家といった貴重な情報を有していた⁽⁸¹⁾。スリランカ軍は、第4次イーラム戦争の東部州における作戦間、このカルナ大佐の支援を受けるとともに、彼の率いるカルナ派は、スリラ

ンカ軍と協力して LTTE と戦った⁽⁸²⁾。スリランカ軍は、2007 年 6 月に LTTE 支配下の東部州全域を制圧したが、東部州における軍事的勝利は、カルナ派の真摯な支援により容易に達成できたといわれている⁽⁸³⁾。そしてカルナ大佐は、このラージャパクサ政権への協力の対価として、タミル人の地位向上に資する政治的地位を得ている。

カルナ大佐は、LTTE 指導者のプラバカランがあくまでもタミル人国家の分離独立を求めていたのに対し、分離独立ではなく、統一国家内の連邦制を目標として、最終的には政治的解決を求めていた⁽⁸⁴⁾。彼は、LTTE 離脱後にタミル人政党である「タミル人民解放の虎 (TMVP)」を結成してスリランカ東部で政治活動を開始する。この TMVP はラージャパクサ政権時の 2008 年 1 月に正式な政党として登録され⁽⁸⁵⁾、2008 年 3 月よりラージャパクサの与党政党である統一人民自由同盟 (UPFA) からの支持を得るようになった⁽⁸⁶⁾。また 2008 年 10 月には、UPFA より国会議員に任命され⁽⁸⁷⁾、LTTE が軍事的敗北を喫する 2 か月前の 2009 年 3 月には、ラージャパクサ政権の国民統合大臣に就任する⁽⁸⁸⁾ という厚遇ぶりであった。政府と協力する大規模なタミル人政党の開設は、一部の地域で LTTE の支持を減少させ、戦争に疲れた民衆にプラバカランの強権的な支配に代わるものを提供し、スリランカ政治における将来の発言力を高める可能性をもたらし⁽⁸⁹⁾ といわれている。

(5) COIN 遂行の過程で生じた問題点

ラージャパクサ政権の COIN 遂行の過程で生じた問題点は、民間人死傷者の拡大である。第 4 次イーラム戦争が始まった 2006 年以降、米国や国連、国際的な人権団体は、スリランカにおける人権状況が悪化しているとして懸念を表明するようになった⁽⁹⁰⁾。とりわけ米国は、2007 年 6 月に、米国下院でスリランカにおける人権状況悪化への懸念と速やかに和平協議を再開するように求める決議を採択し⁽⁹¹⁾、同年に人権侵害を理由にスリランカへの武器と弾薬の支援を停止した⁽⁹²⁾。

伝統的に米国、EU、カナダ等がスリランカ政府への軍事支援の大部分を提供してきた。これら西側諸国は支援継続の条件として、人権を尊重し、民間人犠牲者を出さないように求めてきた。しかしラージャパクサ政権は、こうした西側諸国の人権に対する関与が LTTE 鎮圧への障害とみなすようになり⁽⁹³⁾、軍事援助国を前述の中国、インド、パキスタンに求めるようになった。とりわけ中国は軍事支援に限らず国際政治の場においてもラージャパクサ政権を支援した。

中国は、スリランカ政府の新たな攻勢を批判する国連安全保障理事会の決議を阻止し⁽⁹⁴⁾、人権団体や西側諸国の抗議にもかかわらず、ラージャパクサ政権に西側諸国からの懸念を無視し、軍事的鎮圧を進める作戦の自由を与えた⁽⁹⁵⁾ともいわれている。この結果、第4次イーラム戦争では、多くの民間人が死傷し、特に2009年1月以降の内戦末期には、国連によると民間人約6500人が死亡し、少なくとも14000人が負傷したとされている⁽⁹⁶⁾。

(6) 小 結

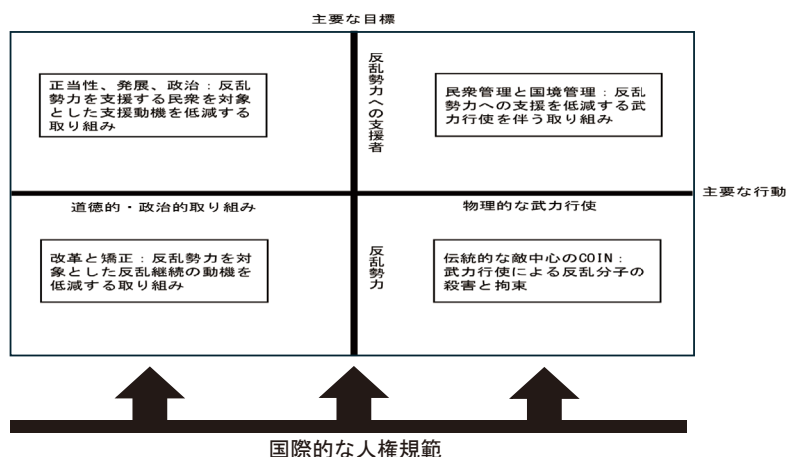
本節では、先行研究による新たなアプローチの有効性を検証するため、スリランカ政府によるLTTEの反乱鎮圧事例を取り上げ、ラージャパクサ政権のCOINに係る取り組みを先行研究の4つの象限の枠組みに沿って分析するとともにCOIN実施の過程でどのような問題が生じたのかについて考察した。

考察の結果、①反乱勢力を対象にした物理的な武力行使(右下)においては、ラージャパクサ政権がラージャパクサ・モデルと称される武力行使一辺倒のドクトリンを採用し、このドクトリンを遂行するにあたり、軍事力の増強に着手したこと、②反乱勢力への支援(者)を対象にした物理的な武力行使(右上)においては、LTTEの武器の密輸入を阻止するためスリランカ海軍がLTTEのゲリラ戦術に対抗し得る小型ボート部隊を創設して制海能力を向上させたこと、③反乱勢力への支援(者)を対象にした道徳的・政治的取り組み(左上)においては、LTTEに対する在外タミル人からの支援金を遮断するためにラージャパクサ政権が世界各国に対してLTTEのテロ組織指定(非合法化)を働きかけたこと、④反乱勢力を対象にした道徳的・政治的取り組み(左下)においては、降伏あるいは武装闘争を放棄したLTTEメンバーを取り込み、政治的対価を保証しながらLTTEの鎮圧に協力させたこと、が明らかになった。またCOIN遂行の過程で、民間人死傷者拡大という問題点が生じたことも認識できた。

ラージャパクサ政権は、COINの新たなアプローチの枠組みに基づけば、4つの象限の全てに跨がるようなバランスをとってLTTEの鎮圧に成功した。そのため、先行研究に示した4つの象限に基づく新たなCOINアプローチの枠組みは有効であると思料する。しかしその一方で、COIN遂行の過程で大量の民間人死傷者が発生したことは、冷戦終焉以降、人権・民主主義の議論が活発になり、1993年の「世界人権会議」で、人権が普遍的価値であり、国際社会の正当な関心事項であることが確認された⁽⁹⁷⁾ことに鑑みれば、ラージャパクサ政権のCOINアプロ

ーチ自体は批判の対象になるだろう。そのため、先行研究の枠組みは、図2のように「国際的な人権規範」を考慮する必要性を付記して修正する方が望ましい。

図2 先行研究の枠組みの修正



(出典)筆者作成

おわりに

本稿では、当初従来の COIN アプローチである民衆中心及び敵中心アプローチの考え方を確認し、民衆中心アプローチは未検証の仮定をベースにした完璧すぎる理論であるため現実性に乏しく、敵中心アプローチは民衆への被害防止に無着意であり、結果的に反乱を助長するとともに政治的視点が欠如していると評価した。その後、両者を脱却した新たなアプローチに係る先行研究を紹介し、先行研究の枠組みの有効性検証が不十分であるため、スリランカ政府による LTTE 鎮圧事例を取り上げ、その枠組みの有効性を検証した。

検証の結果、スリランカのラージャパクサ政権は、先行研究に示す COIN の新たなアプローチの枠組みに基づけば、4つの象限の全てに跨がるようなバランスをとって LTTE の鎮圧に成功していたことから、先行研究の新たな COIN アプローチの枠組みは有効であると結論付けた。しかしその一方で、更なる課題も見えてきた。

スリランカのラージャパクサ政権は、確かに LTTE の鎮圧に成功したが、そ

の後も人権侵害・戦争犯罪調査に係る国際社会からの圧力は継続することになった。2009年5月には、ジュネーブで国連人権理事会が開催され、スリランカ政府が戦争犯罪に関わったとしてスリランカの現状を調査すべきとの主張がなされた⁽⁹⁸⁾。また2014年3月には、国連人権理事会がスリランカ政府は適切な調査を怠ったとして、紛争中に生じたとされる戦争犯罪の調査を承認した⁽⁹⁹⁾。2021年3月には、国連人権理事会が紛争中における人権侵害の証拠を収集・分析し、加害者を訴追するための調査チームに資金を提供する決議を行っている⁽¹⁰⁰⁾。今後のCOINでは、先行研究に示す4つの象限のバランスもさることながら、国際社会の人権規範にも配慮が求められるだろう。

註

- (1) Department of Defense, *Dictionary of Military and Associated Terms* (November 2021), p. 51.
- (2) Nishantha Marage, *Counterinsurgency Principles for Contemporary Internal Conflict* (NPS Institutional Archive, March 2012), p. 6.
- (3) David Kilcullen, “Two Schools of Classical Counterinsurgency,” *Small Wars Journal Blog Post* (January 27, 2007), <https://smallwarsjournal.com/blog/two-schools-of-classical-counterinsurgency>.
- (4) Ibid.
- (5) Headquarters International Security Assistance Force, *ISAF Commander’s Counterinsurgency Guidance* (August 2009), p. 1.
- (6) ISAF Public Affairs Office, “ISAF Commander Issues Counterinsurgency Guidance,” *ISAF News Release* (August 27, 2009), <https://www.nato.int/isaf/docu/pressreleases/2009/08/pr090827-643.html>; “Gen. Petraeus issues new COIN guidance to ISAF troops,” *COIN Central (Counter Insurgency Journal)* (July 29, 2010), <https://coincentral.wordpress.com/2010/07/29/gen-petraeus-issues-new-coin-guidance-to-isaf-troops/>.
- (7) Headquarters Department of the US Army, *FM 3-24 / MCWP 3-33.5: Counterinsurgency* (December 2006), pp. 1-28.
- (8) 米国を後ろ盾にした大統領の統治の正統性に係る民衆の支持率は、タリバン政権打倒後のアフガニスタン初代大統領で2014年9月までその任にあったハーミド・カルザイ (Hamid Karzai) は30%未満であり、彼の後任でタリバンに政権を奪取された2021年8月まで大統領職にあったアシュラフ・ガニ (Ashraf Ghani) に至っては5%未満であった。M. Chris Mason, “COIN Doctrine Is Wrong,” *The US Army War College Quarterly: Parameters*, Volume 51, No. 2 (Summer 2021), pp. 29-30.
- (9) アフガニスタンにおけるCOINの先行研究について、ドクトリンが誤りであったという主張とドクトリンそのものに誤りはなかったが、兵員不足、過度の空爆による民衆の巻き添え等、ドクトリンに準じた作戦を実施できなかったと主張する研究が存在する。例えば、前者は、Michael Shurkin, “Afghanistan and the big flaw counterinsurgency doctrine,” *The Hill* (August 25, 2021). 後者は、Chiara De Cuia, “Limits and Potential of a

- Multilateral Approach to Counterinsurgency,” *Small War Journal* (January 2018).
- (10) David Galula, *Counterinsurgency Warfare: Theory and Practice* (Praeger Security International, 1964, 2006), pp. 33-34
 - (11) Ibid., p. 34.
 - (12) Ibid., p. 83.
 - (13) Ibid., p. 54.
 - (14) Ibid., p. 84.
 - (15) Ibid., p. 8.
 - (16) Ibid., p. 62.
 - (17) Ibid., p. 84.
 - (18) Robert Thompson, *Defeating Communist Insurgency: The Lessons of Malaya and Vietnam* (Chatto & Windus, 1966).
 - (19) Joint Chiefs of Staff, *Joint Publication 3-24: Counterinsurgency* (April 25, 2018: Validated April 30, 2021), p. III-13.
 - (20) Gian P. Gentile, “A Strategy of Tactics: Population-centric COIN and the Army,” *The US Army War College Quarterly: Parameters*, Vol. 39, No. 3 (Autumn 2009), p. 13.
 - (21) Ralph Peters, “Progress and Peril: New Counterinsurgency Manual Cheats on the History Exam,” *Armed Forces Journal* (February 2007), <http://armedforcesjournal.com/progress-and-peril/>.
 - (22) Edward N. Luttwak, “Dead End: Counterinsurgency Warfare as Military Malpractice,” *Harper’s Magazine* (February 2007), pp. 39-41.
 - (23) Jacqueline L. Hazelton, “The [Hearts and Minds] Fallacy: Violence, Coercion, and Success in Counterinsurgency Warfare,” *International Security*, Vol. 42, No. 1 (July 2017), pp. 80-113; Jacqueline L. Hazelton, *Bullets Not Ballots: Success in Counterinsurgency Warfare* (Cornell University Press, 2021).
 - (24) Hazelton, “The [Hearts and Minds] Fallacy: Violence, Coercion, and Success in Counterinsurgency Warfare,” p. 81.
 - (25) Ibid., p. 81.
 - (26) 福田毅「米国流の戦争方法と対反乱（COIN）作戦——イラク戦争後の米陸軍ドクトリンをめぐる論争とその背景——」『レファレンス』第59巻第11号（2009年11月）80頁。
 - (27) Hazelton, “The [Hearts and Minds] Fallacy: Violence, Coercion, and Success in Counterinsurgency Warfare,” p. 85.
 - (28) Peters, “Progress and Peril: New Counterinsurgency Manual Cheats on the History Exam,” <http://armedforcesjournal.com/progress-and-peril/>.
 - (29) Ibid.
 - (30) Luke N. Condra, Joseph H. Felter, Radha K. Iyengar and Jacob N. Shapiro, *The Effect of Civilian Casualties in Afghanistan and Iraq* (NBER Working Papers Series, July 2010), p. 4.
 - (31) Ibid., p. 33.
 - (32) Ibid., p. 34.
 - (33) David Culver, “Historical Commentary: Vietnam and Revisionism,” *Bridgewater Review*, Vol. 4, No. 3 (January 1987), p. 24.
 - (34) Louis Jacobson, “Barack Obama says U.S. never lost a major battle in Vietnam,” *PolitiFact: The Poynter Institute* (September 5, 2011), <https://www.politifact.com/factchecks/2011/sep/05/>

barack-obama/barack-obama-says-us-never-lost-major-battle-vietn/.

- (35) Culver, “Historical Commentary: Vietnam and Revisionism,” p. 26.
- (36) Christopher Paul, Colin P. Clarke, Beth Grill & Molly Dunigan, “Moving Beyond Population-Centric vs. Enemy-Centric Counterinsurgency,” *Small Wars & Insurgencies*, Vol. 27, No. 6 (October 2016), pp. 1019-1020, 1024.
- (37) Ibid., p. 1036.
- (38) Ibid., pp. 1029-1030.
- (39) Ibid., p. 1036.
- (40) Headquarters Department of the US Army, *FM 3-24 / MCWP 3-33.5: Insurgencies and Countering Insurgencies* (May 2014), pages 9-2 through 9-3.
- (41) Corazon C. Aquino, *The Final Report of the Fact-Finding Commission*, Pursuant to R. A, No. 6832 (October 1990), p. 31.
- (42) Paul, “Moving Beyond Population-Centric vs. Enemy-Centric Counterinsurgency,” pp. 1032-1033.
- (43) スリランカ政府と LTTE 間の武力闘争は、多くの文献で内戦として扱われており、一般に①第 1 次イーラム戦争：1983 年～1987 年（暗黒の 7 月～インド平和維持軍派兵）、②第 2 次イーラム戦争：1990 年～1995 年（インド平和維持軍（IPKF）帰還以降～和平交渉）、③第 3 次イーラム戦争：1995 年～2002 年（交渉決裂～停戦協定）、④第 4 次イーラム戦争：2006 年～2009 年（水門閉鎖～LTTE 殲滅）の 4 つの時期的区分がなされている。荒井悦代「スリランカ 内戦終結から 1 年」『アジアの出来事』（日本貿易振興機構（ジェトロ）アジア経済研究所、2010 年 6 月）3 頁。
- (44) ラージャパクサ・モデルは、①政治的意志、②敵を排除し、全滅させて地獄に送る、③反乱勢力とは決して交渉しない、④メディア規制、⑤決して停戦しない、⑥作戦の完全な自由、⑦若手指揮官のイニシアチブ、⑧周辺国からの政治介入の阻止、の 8 つの原則から成り立っている。Azat Sajjad Khan, *Sri Lankan Counterinsurgency Operations during Eelam War IV: Comparative Analysis of Galura and Rajapaksa Models to Determine Future Applicability* (US Army Command and General Staff College, 2013), p. 10.
- (45) Carlton G. Haelig, “The Sri Lankan Civil War: Turning COIN on Its Head and Learning to Adapt,” *Small War Journal* (September 9, 2017), p. 4.
- (46) Ashok Mehta, *Sri Lanka’s Ethnic Conflict: How Eelam War IV was Won* (Manekshaw Paper Centre for Land Warfare Studies, No. 22, 2010), p. 13.
- (47) The International Institute for Strategic Studies (IISS), *The Military Balance 2008* (Oxford University Press, 2008), p. 351.
- (48) Mehta, *Sri Lanka’s Ethnic Conflict: How Eelam War IV was Won*, p. 13.
- (49) “Chinese arms, radar for Sri Lanka military,” *TamilNet* (June 4, 2007), <https://www.tamilnet.com/art.html?catid=13&artid=22366>.
- (50) Larry Marshall, “Winners and Losers in Sri Lanka’s Long War,” *CETRI* (December 4, 2009).
- (51) “Book reveals India’s ‘hidden hand’ in Lankan war,” *The Daily Star* (August 22, 2009).
- (52) “Sri Lankan army chief thanks Pakistani counterpart for incessant support,” *The Economist Times* (May 3, 2017); “Pakistan played major role in LTTE defeat: Sources,” *Business Standard* (January 20, 2013).
- (53) 荒井悦代「スリランカの内戦をめぐる中国とインド」（2011 年度「中国・インドの台

- 頭と東アジア変容」第13回研究会報告資料) 2012年3月23日、https://www.ide.go.jp/Japanese/Publish/Download/Seisaku/120323_01.html。
- (54) Haelig, “The Sri Lankan Civil War: Turning COIN on Its Head and Learning to Adapt,” p. 4.
 - (55) Ivan Welch, “Infantry Innovations in Insurgencies: Sri Lanka’s Experience,” *Infantry* (May-June 2013), p. 30.
 - (56) Peter Layton, “How Sri Lanka Won the War-Lessons in strategy from an overlooked victory-,” *The Diplomat* (April 9, 2015), <https://thediplomat.com/2015/04/how-sri-lanka-won-the-war/>.
 - (57) Paige Ziegler, “Learning from The Liberation Tigers of Tamil Eelam,” *Real Clear Defense* (April 14, 2017), p. 1.
 - (58) B. Muralidhar Reddy, “Record arms haul in Sri Lanka,” *Hindu*, February 18, 2007.
 - (59) Avon Priestley, “Fuel Links Cut but Tamils in Control Rebels Supply Their Own Justice and Administration,” *Sydney Morning Herald* (January 17, 1987).
 - (60) “Sri Lanka learns to counter Sea Tigers’ swarm tactics,” *Sunday Observer* (March 15, 2009), pp. 1-2.
 - (61) Justin O. Smith, *Maritime interdiction in counterinsurgency: the role of the Sri Lankan Navy in the defeat of the Tamil Tigers* (Naval Postgraduate School Institutional Archive, June 2010), p. 55.
 - (62) Malaka Chandradasa, “Airpower in Irregular Warfare: The Sri Lankan Experience,” *Combating Terrorism Exchange (CTX)*, vol. 2, no. 2 (May 2012), p. 7.
 - (63) Admiral J. Colombage, *Maritime Security and Theories of Naval Warfare: Way Ahead for a Professional Navy* (Proceedings of 8th International Research Conference, KDU, November 2015), p. 103.
 - (64) *Ibid.*, p. 49.
 - (65) *Ibid.*, pp. 68-69.
 - (66) Christopher L. Corley, “The Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)”, in Michael Freeman, ed., *Financing Terrorism: Case Studies* (Routledge, 2016), pp.117-118.
 - (67) Human Right Watch, *Funding the Final War: LTTE Intimidation and Extortion in the Tamil Diaspora* (March 15, 2006), <https://www.hrw.org/report/2006/03/14/funding-final-war/ltte-intimidation-and-extortion-tamil-diaspora>.
 - (68) Joanne Richards, *An Institutional History of the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE)* (The Centre on Conflict and Peacebuilding, 2014), p. 50.
 - (69) 例えば、Permanent Mission of Sri Lanka, *Address by His Excellency Mahinda Rajapaksa at the Sixty First Session of the United Nations General Assembly* (September 20, 2006); “Tamil ‘terrorists’ must lay down arms, Sri Lankan leader tells UN debate,” *United Nations News* (September 24, 2008); Foreign Ministry of Sri Lanka, *Foreign Minister Calls for UN Listing of LTTE as an International Terrorist Group* (October 13, 2008); Chaminda Perera, “Canada won’t support LTTE”, *Daily News* (May 5, 2009).
 - (70) Haelig, “The Sri Lankan Civil War,” p. 3.
 - (71) Government of Canada (News Release), *Canada’s new government lists the LTTE as a terrorist organization* (April 10, 2006).
 - (72) “EU bans LTTE,” *Tamil Net* (May 29, 2006), <https://www.tamilnet.com/art>.

html?artid=18336&catid=13.

- (73) Paige Ziegler, “Learning from The Liberation Tigers of Tamil Eelam,” *The Strategy Bridge* (April 13, 2017), <https://thestrategybridge.org/the-bridge/2017/4/13/learning-from-the-liberation-tigers-of-tamil-eelam>.
- (74) International Crisis Group, *The Sri Lankan Tamil Diaspora after the LTTE*, International Crisis Group (Crisis Group) Asia Report, No. 186 (February 23, 2010), p.7.
- (75) John La, “Forced Remittances in Canada’s Tamil Enclaves,” *Peace Review*, Vol. 16, No. 3 (September 2004), p. 379.
- (76) N Monoharan, *Financial Fodder- External Sources of LTTE Funds*, (Institute of Peace and Conflict Studies, October 20), 2004, http://www.ipcs.org/comm_select.php?articleNo=1530.
- (77) Ibid., p. 4.
- (78) Ibid.
- (79) Ibid.
- (80) “Tamil Tigers Timeline: 26 years of terror,” *Independent* (May 18, 2009).
- (81) Mehta, *Sri Lanka’s Ethnic Conflict: How Eelam War IV was Won*, p. 6.
- (82) Smith, *Maritime interdiction in counterinsurgency: the role of the Sri Lankan Navy in the defeat of the Tamil Tigers*, pp. 60, 66.
- (83) Mehta, *Sri Lanka’s Ethnic Conflict: How Eelam War IV was Won*, p. 6.
- (84) P K Balachandran, “Losing Tiger’s Trail, Aide Blames Prabhakaran,” *The New Indian Express* (November 8, 2015).
- (85) TMVP home page, *Policy of TMVP*, <https://www.tmvplk/en/node/41>.
- (86) “Sri Lanka’s East no longer war zone,” *Xinhua General News Service* (November 1, 2008).
- (87) “Renegade sworn in as S Lanka MP,” *BBC News* (October 7, 2008).
- (88) B. Muralidhar Reddy, “Karuna joins Cabinet,” *The Hindu* (March 10, 2009).
- (89) Niel A. Smith, “Understanding Sri Lanka’s Defeat of the Tamil Tigers,” *Joint Forces Quarterly*, No. 59, 4th Quarter (September 2010), p. 43.
- (90) K. Alan Kronstadt, “Sri Lanka: Background and U.S. Relations,” *CRS Report for Congress* (Updated January 22, 2008), pp. 31-34.
- (91) United States House of Representatives, *House Resolution 516 (H.RES. 516)* (June 25, 2007), <https://www.govinfo.gov/content/pkg/BILLS-110hres516ih/pdf/BILLS-110hres516ih.pdf>
- (92) M.M. Fazil and Mohamed Anifa Mohamed Fowsar, “The End of Sri Lanka’s Civil War and the Fall of the Liberation Tigers of Tamil Eelam (LTTE): A Critical Analysis of the Contributed Factors to the Defeat of the LTTE,” *Journal of Politics and Law*, Vol. 13, No. 4 (October 2020), p. 153.
- (93) Smith, “Understanding Sri Lanka’s Defeat of the Tamil Tigers,” pp. 43-44.
- (94) Saurabh Singh, “China’s Strategic Relations with Sri Lanka,” *Geopolitics & Diplomacy* (July 10, 2020).
- (95) Smith, “Understanding Sri Lanka’s Defeat of the Tamil Tigers,” p. 44.
- (96) David Pallister, Gethin Chamberlain and agencies, “Sri Lanka war toll near 6,500, UN report says,” *The Guardian* (April 24, 2009).
- (97) 外務省「国際社会における人権・民主主義（我が国の基本的考え方）」https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/jinken/jinken_minshu.html.

- (98) 荒井「スリランカ 内戦終結から 1 年」5 頁。この発議は、結果としてスリランカの主張がとおり、否決された。なお、国連人権理事会の名称は、2006 年 6 月 16 日まで国連人権委員会であった。
- (99) “UN rights council approves inquiry into alleged abuses in Sri Lanka war,” *United Nations News* (March 27, 2014); Stephanie Nebehay and Shihar Aneez, “U.N. launches Sri Lanka war crimes investigation,” *Reuters* (March 28, 2014).
- (100) Nick Cumming-Bruce, “U.N. to Gather Evidence of Atrocities in Sri Lanka Civil War,” *The New York Times* (March 23, 2021).

防衛大学校 教授・1 等陸佐

パリ講和会議における南洋諸島問題の 議論と日本外交

——戦間期初期日本外交への再評価——

本 名 龍 児

はじめに

本稿は、第一次世界大戦の戦後処理を議論したパリ講和会議（1919年）における旧ドイツ領南洋諸島問題の議論に際しての日本外交を論じるものである。パリ講和会議においては、日本外交にとり大きく3つの論点（山東問題、人種差別撤廃条約問題、南洋諸島問題）があった⁽¹⁾。本稿においては、これら日本外交における3つの論点のうち、旧独領南洋諸島問題に関して以下のような問題意識から研究を進めた。

これまで当該時期におけるパリ講和会議を含めた日本外交の通史的な評価は、主として中国大陆に関する施策を基軸として議論され、南洋諸島問題に関しては、後述する実証的研究が継続されている。一方、他の二つの論点と比較すれば、相対的に研究上の関心が向けられにくい傾向があった。この背景には、委任統治による問題解決によって結果的に日本外交の所望が概ね達成されたことに起因した重要性の見過ごしに加え、当該問題が南進論の形成、帝国史観、海軍の軍事行動を含めた参戦・戦時外交、委任統治という概念等の様々な分野に跨ることによる論点の拡散などが想定される。

これらの多様な論点を包含することにより、パリ講和会議と南洋諸島問題に関する研究は、あらゆる視点やディシプリンに拡がっている。分野別には、個別の研究が他の分野と重複する要素はあるものの、南洋諸島及び太平洋秩序に係る通史的な研究⁽²⁾、帝国史ないしは植民地主義に関連した委任統治に関する研究⁽³⁾、日本政治外交史及びアメリカの東アジア政策史に係る研究⁽⁴⁾の対象と整理できよ

う。本稿は、これらのうち、主として比較的近年の実証的研究である佐々木雄一、高原秀介、等松春夫、中谷直司らの研究に導かれつつ、南洋諸島問題を通じた当時の日本外交の在り方の再評価に挑むものである。

前述したように当該時期における日本外交の通史的な解釈は、主として中国大陸への政策を軸に東アジアを舞台に論ぜられている。第一次世界大戦を境として、いわゆる「新外交」に見られる外交思想の大きな革新や日本国内の政党政治の進展などによる転換があったとする「戦後外交転換説⁽⁵⁾」及び戦前からの勢力圏は維持されており、外交思想の革新はあったにせよ外交問題の解決にあつては、従前の勢力圏、国際関係に基づく日英協調外交を基軸としており、大戦前の勢力圏は依然として大きな影響力があったとする「勢力圏外交連続説⁽⁶⁾」さらには、これらを踏まえた研究により検討されてきた⁽⁷⁾。

これらの解釈の前提としてのパリ講和会議での南洋諸島問題に関する議論における日本外交に対して通説的には、旧独領南洋諸島の併合を目標とし、併合に近い形態の委任統治の受任国に選定されたことによる事実上の所望結果を得たことが肯定的に評価されている。一方、他の議題とも共通する要素である会議に対する準備の不足や、大勢順応を基調として日本の利害に関連しない事項には関与しないとすることで他の戦勝国から失望されたこと等、やや否定的な評価が顕在化した場でもあった⁽⁸⁾。

こうした日本外交史上の通説的な解釈、評価等に対する本研究への課題は、パリ講和会議における日本外交へのやや否定的な通史的解釈への再検討である。欧米にあつては、現代国際政治の大きな潮流の原点として、冷戦終結後、戦後秩序構築の先例としてパリ講和会議に再び関心が寄せられるようになった⁽⁹⁾。イギリスの外交史を例にとれば、ヴェルサイユ体制に対する従来の否定的な解釈を修正するような研究の発表によって、伝統的な解釈にとらわれない研究の必要性が主張されている⁽¹⁰⁾。同様の関心から南洋諸島問題を舞台として日本外交に対する再評価を試みることとし、通説的な評価に対して、以下の視角を基に分析した。

第一に、委任統治受任国の座を得たことによる当初の目標に対する達成度合に焦点を当てた。当時の日本政府の南洋諸島そのものへの価値判断、提示された委任統治案に対する評価に着目するほか、事実上の併合すなわち目標達成との評価に対して、併合に対して十分でない点及びその含意は何かを分析した。

第二に、会議への準備不足との通説に対して、具体的に欠落していた事項及びその要因の抽出である。20世紀に入ると、社会の形態、政治思想、軍事力、外

交思想等の様々な要素での「転換」があったが、外交という分野にあっても帝国主義に立脚した旧外交に対して、アメリカのウッドロウ・ウィルソン (Woodrow Wilson) 大統領の提唱した新外交があった。このような「転換」に日本外交は、追従しきれていたのか、欠落部分をどのように補完しようとしていたのかに留意するとともに「転換」がもたらした日本外交の準備と実際の会議進行とのギャップに着目した。

第三に、消極的ととられた方針に対して、方針の本来の意図、形成された背景、会議に見られた消極性の度合と不具合等の具体化を試みた。南洋諸島問題の議論に関しては、前述の時代背景「転換」とも相まって生じた多面的な国際関係の影響が大きい。その要素として、旧宗主国ドイツの残照、英帝国と自治領の関係性の変化、アメリカの急速な太平洋進出、日本の東アジアにおける版図の拡大と南進論の進捗さらには、第一次世界大戦による占領とこれを戦後に保証するための戦勝国間での協約等の複雑な利害関係の掌握に努めた。

前述の通説的な評価にあっては、これらの点を必ずしも具体的にしきれておらず、パリ講和会議における日本外交像の解像度を上げることを期待した。

これらに支えられた本研究を貫く問いは、「戦間期初期の日本外交は、パリ講和会議における南洋諸島問題の議論を通じてどのように再評価できるか」である。

研究の実施にあたり、各国で編纂された会議議事録の対比等、一次資料に基づく実証的な分析に配意しつつ、汗牛充棟の先行研究の再確認を行った。史料の読解に際して留意した点は、先行研究の関心は、外交当局者による発言に集中していたことに対し、海軍関係者の進言、電報等にも着目することである。その意図は、海軍は南洋諸島の占領に関して主導的に活動した集団であり、その思想や存在感が外交に与えた影響が大きいこと、また南洋諸島の価値判断に際して、軍事面は海軍関係者の評価が重要であると考えられたことによるものである。これにより、日本外交像に対して第三者的視点を加味したアプローチを試みた。

また、研究の対象期間については、日本外交の会議前後を含めて鳥瞰した検討とすべく、問題の起点としての第一次世界大戦中の講和準備を念頭とした方針形成過程からパリ講和会議において南洋諸島問題に関連して生じたヤップ島における海底電線の取り扱いに係る議論、いわゆる「ヤップ島問題」の生起までとし、この順で本論を論述した。

1. 日本のパリ講和会議における方針形成

(1) 日独戦役講和準備委員会での審議

パリ講和会議への方針は、最終的には講和全権に対する訓令として、1918年12月26日、「講和ニ関スル日本政府ノ方針ニ付訓令ノ件」（方針が大きく三つに区分されており、以下、「三大方針」）が発信されることで完成をみているが、その検討の起点は、参戦後、まもない時期にさかのぼることとなる。

1914年10月、加藤高明外相は、法学博士でもあった長岡春一一等書記官に講和準備作業を命じ、講和の先例と関係文書の収集及び調査が開始された。その後、ベルギー公使館から帰国した木村鋭市の協力も得て1915年8月には、ひとまずの調査資料が完成した。1915年10月に設けられた日独戦役講和準備委員会（以下、「講和準備委員会」）において、長岡らの調査を土台とした戦後処理に係る議論がなされた⁽¹¹⁾。

講話準備委員会については、加藤陽子により現存する会議資料に基づく詳細な実証分析がなされているが、会議の全体像に加えて各論部分は、山東半島の問題に焦点が当てられている⁽¹²⁾。そのため、加藤の研究に依拠しつつも南洋諸島に関する記録に着目して論述する。

講和準備委員会は、外務省、法制局、陸軍省、海軍省の三省一局を出身母体として構成された。委員長は外務事務次官が務め、外務省からは通商局長、政務局長、書記官数名からなる委員が、法制局からは参事官からなる委員が、陸海軍省からはそれぞれ軍務局長と参事官からなる委員が出席していた⁽¹³⁾。一年以上にわたって討議した事項は、対交戦国、ドイツ領南洋諸島及びドイツ租借地の領土権及び利権の問題、講和会議の構成、開催地、参加国、討議事項などであり、合計31回の議論を経て、1916年12月25日、最終報告を議決し、解散した⁽¹⁴⁾。旧独領に対する包括的な方針は、割譲を要求するものであった。1916年5月10日の第21回会議において、本件は決議され、南洋諸島については、割譲を要求するとともに当該諸島に存在する商社等も譲渡を要求する方向で議論された⁽¹⁵⁾。

6月24日の第25回会議で可決された講和条約案にあっては、講和会議の参加国の発言権を「参列諸国は其の直接の利害を有せざる問題を互いに容喙せざること」と提言し、そのねらいを欧州諸国に中国大陆や南洋諸島の問題に介入させることを防ぐこととしていた。ただし、連合国による講和会議の開催を前例から予

期しつつも、ドイツ領に関する処分要領は、対独ないしは「連合国」を交渉先の対象として検討しており、日本がそれまでに経験した日露戦争までの主として二国間交渉を念頭とした準備の要素が強かった。このように後の「三大方針」は、最初の情報収集から審議に至るプロセスの時点で「日独戦役講和準備委員会決議」という形式で、その骨格部分は概成された形で外務省による補足説明とともにまとめられた⁽¹⁶⁾。

一連の会合においては、日本の占領した山東半島、南洋諸島の土地そのものに加え、ドイツが所有していた鉄道、鉱山、電信などの権益の取得についても議論の対象となった。なかでも南洋諸島及び同地でのドイツ権益の取得について、当初、「各委員分担調査事項」として主担当したのは、海軍委員であった⁽¹⁷⁾。彼らの調査に加え、南洋諸島におけるドイツの所有する諸特許会社の処分については、個々の会社の性質を考究することとし、第9回会議において、「独領南洋諸島独逸諸会社調査特別委員」を指名して調査研究を深めることとされた。その後、最終的には、第28回から第31回の会議にかけて南洋諸島における商社などのドイツ権益の取得について議論、決議されている⁽¹⁸⁾。

とりわけ最後の会議となった第31回で議論されたのは、ヤップ島の独蘭電信会社の譲渡要求であった。ヤップ島と米領グアム島、上海を結ぶ線の日本による保有は、ドイツとの単独の問題ではなくアメリカ、オランダとの関係も考慮する必要があることから、「講和会議ニ於テ帝国ヨリ進ンテ何等問題ヲ提起セサルコト」とされているが⁽¹⁹⁾、パリ講和会議の後半から会議後にかけて生じたヤップ島問題の土壌とその難度を、この時点で委員は懸念していたといえよう。

(2) 臨時外交調査委員会での審議

1917年6月、寺内正毅内閣下に第一次世界大戦への戦後処理のため、宮中に設置された省庁横断的な会議体である臨時外交調査委員会（以下、「外交調査会」）において、戦後処理に関する議論は継続された。

この外交調査会は、論点の多くを講和準備委員会から踏襲するものであったが、会期中に生じた戦後処理における対外的な情勢変化を確認したい。

1918年1月7日、アメリカのウィルソン大統領が外交方針を完成させ、翌日、アメリカの上下院合同会議において、いわゆる「十四か条宣言」を行う。これにより日本の参戦以来の経緯を踏まえた当時の思想に基づく準備に対して、発想の転換を求められることとなった。「十四か条宣言」には、公開外交、海洋の自

由、経済摩擦の撤廃、軍備縮小、植民地問題の公正な処理、国際連盟の創設等に関する概案が提示されていた⁽²⁰⁾。ウィルソンは、私設顧問であったエドワード・マンデル・ハウス（Edward House）への書簡において、平和会議で複数の陣営からの議論に対処していくための組織的な対応を重視する観点から「調査機関（The Inquiry）」の設置を指示し、「十四か条宣言」の草稿を作成した⁽²¹⁾。

ハウスは、想定される平和会議において求められる事項が極めて幅広くなるため、多様な分野からの専門スタッフを結集させる必要性を認識し、なかでも政治や外交を含めた概念としての歴史、貿易、国際法の3つの分野を重視し、人選した⁽²²⁾。この「調査機関」を日本側の検討過程と比較した際には、外務省が審議される文書の多くを起案していたことに対して、「調査機関」は国務省とも別系統の官民横断的な特設組織であったという点で本質的に異なるものである。その検討範囲の広さや構成員における幅広い人員など、安全保障を目的としたシンクタンクの萌芽が見いだされるものであった。

この「十四か条宣言」に対して日本では、外務省政務局が研究にあたったが、第14条「国際連盟」に関して具体的内容が判明せず事務局を悩ませた⁽²³⁾。外務省で入手した史料が貧弱であったため、海軍省参事官がパリで国際連盟規約草案を入手し、外務省員分担により昼夜兼行全訳することで初めてその全貌が判明した。さらには、国際法学者や専門家の意見をまとめて、パリ講和会議に提出すべき日本の対案を作成した⁽²⁴⁾。

これらにより、11月13日、「日独戦役講和準備委員会決議」に主としてウィルソン大統領の方針への分析等の情勢変化分を加味した形で、外務省起案の意見書は、内田康哉外相によって外交調査会の議に付され、審議された⁽²⁵⁾。

以下、その過程について南洋諸島問題を中心に確認するが、日本の占領した領土の取得に係る審議は、山東半島問題などとも併せて包括的な方針や「十四か条宣言」との関連から議論されており、南洋諸島問題が直接的に議論された要素は少ない。そのため、南洋諸島問題と密接に関連する秘密外交の廃止、植民地処分問題及び国際連盟問題を最初に確認した後、南洋諸島が個別に議論された点を確認する。

意見書においては、「一 秘密外交ノ廃止ハ帝国政府ノ主義トシテ賛成スル所ナルモ（中略）外交案件ノ交渉ニ際シ其ノ進行及経過ヲ秘密ニ附スルヲ適当トスル場合アルハ一般ニ承認セラルル所ナルヘシ」と総論として賛成しつつ各論においては、合理的な理由がある場合の秘密裏の外交の必要性を主張している。

植民地処分問題は、イギリス等との密約から秘密外交と強く関連付けられる事項であり、「帝国政府ノ鬭スル限りハ青島及獨領南洋諸島ノ処分問題ニシテ」と青島と並んで、日本として議論すべき内容として南洋諸島問題を挙げている。また、イギリスとの協調に関して「帝国ノ主張ニ齟齬セザル限り英国ト歩調ヲ一ニシテ可ナリ」と具体的に手法を述べている⁽²⁶⁾。

また、国際連盟問題に対しては、連盟の成立が日本に不利となる恐れがあるので、なるべく成立は延期させるように努めるが、いよいよ実現する場合には、日本として連盟外に孤立することは回避しなければならないので、適当な保証のもとに参加するとの内容であった⁽²⁷⁾。このように前述した事務当局の苦心を裏付けるとともに、手探り状態といえた。実務的に「十四か条宣言」を研究した幣原次官にあっても国際連盟を至極迷惑な存在として⁽²⁸⁾、会議外交に慣れていないことから多国間外交方式を懸念する一方、日本に参加しない選択肢はないことから、大勢に順応しておくことを当面の方針としようとしていた。この幣原の姿勢が当時の新外交に対する日本外交を象徴するものであった⁽²⁹⁾。

占領した領土の取得がこのように包括的な議論となる一方、南洋諸島の価値に関しては、海軍省委員であった加藤友三郎海相の意見により再確認された。加藤は、当初は経済的価値が多く見いだせなかった当該諸島に関して、最近の調査結果の報告の概要を披露した。報告においては、「椰子砂糖及綿花ノ栽培ニ適シ此三種ノ発達ハ大ニ将来ニ囑望スヘキモノアリ」とされており、新たな経済価値が見いだされることとなった。さらには、現地の人口減少により、日本からの移住の余地が生じたとされ、軍事上の見地に加えて経済上の観点から永久領有すべきとの認識が、加藤の発言により委員間で共有された⁽³⁰⁾。

その後、12月8日の外交調査会においては、2日に牧野伸顕次席全権大使が示していた新式外交を提唱し、対中協調外交として治外法権の撤廃や日本軍隊の撤退などを日本政府が率先提唱すべきであるとした外交意見書が書面で審議された。その要旨は、「其要は帝国政府は公明正大の方針を列国に示すも往々実際には矛盾の處ありて外国の為に野心を疑わるるに因り其事なきを務ること、国際連盟は決して空言に非ざる形勢なれば我国は進んで主義上の賛成を表すべし」と大きく二つあり、各委員は、二点とも異議なしとして、牧野も承知した⁽³¹⁾。

その後、12月22日の外交調査会において、外務省起案の方針は、大筋として、内田外相の提示時点から変更されず、講和大使への訓令案として可決され、牧野全権や珍田捨巳駐英大使に伝えられた。

(3) 形成された方針の背景要素と意図

外交調査会により最終的に形成された日本の方針を評すれば、旧外交を基調としつつ新外交にも一定の理解を示すものとなろう。これまでに旧独領及びその利権に対する帝国主義的な関心からなる方針形成過程に、リベラルな外交思想を有した牧野の意見が加味されたことを確認した。以下、この方針形成の背景要素を検討する。

方針形成の背景として着眼すべきは、明治の開国以来、東アジアの新興国として急速な発展を遂げてきた日本にあっても、欧米を中心とした勢力関係からすれば、日英同盟を締結していたとはいえ、方針形成に係る情報収集や分析等においては、地理的条件から当時の通信事情等とも相まって不利な要素が存在したということである。「十四か条宣言」への対応に関して、まずその全体像を把握することに苦労しているように、外交思想の変革に対しては、欧米諸国と比較して遅れた対応とならざるをえない背景要素が存在したのである。アメリカが、今日の安全保障シンクタンクともいえるべき組織により方針検討をした先進性との差異は、地理的条件により、欧州で総力戦となった第一次大戦の様相を体感できなかったことにもよっていたと推察される。

こうした背景要素は、南洋諸島問題への方針形成にあっては、結果として妥協案として解決策となった国際連盟及び委任統治に関する対応に作用した。「三大方針」にあっては、独領の無償譲渡という大方針に対して、そのための方策という点では、対英協調、大勢に順応とのアメリカと比較すれば具体性が不足したものとならざるをえなかった。

委任統治は、国際連盟と関連させてウィルソンが新外交における方策の一つとして考えていた一方、本来は、旧外交としての帝国主義及び植民地主義の発展という点から当時、欧米諸国では検討され始めていた⁽³²⁾。その結果、第2節において後述するように米英は、委任統治案を協力して作成することで、議論の収束に具体的に寄与した。また、同盟国であったイギリスにおいては、その当時、過剰な植民地主義への批判等への対案として委任統治の概念が検討され始めていたほか⁽³³⁾、後述する南アフリカのヤン・スマッツ (Jan Smuts) をはじめ多くの英自治領出身者が委任統治の制度設計に関与しており、英帝国再編の要素もあった⁽³⁴⁾。

パリ講和会議において議論された狭義の委任統治に対して、複数又は単数の国家が、自国外の領域を国際的な合意の基に統治する広義の委任統治にあっては、

既にイギリスによりオスマン帝国領土などを対象に実績はあったことから⁽³⁵⁾、日本も方針への反映は可能であったが、具体的に反映されなかった点は、欧米と比較すれば、相対的な準備の不足と考えられる。

他方、情報や他国との連携に関して当時の日本が置かれた環境にあつては、日英同盟さらには大戦中の戦争協力及びこれに基づく協約を基に、イギリスをはじめとする連合諸国との協調を会議方針の基軸としたことは、合理性のある判断といえよう。つまり、日本は方針を具体的にしきれなかった面をイギリスとの協調により補完したものとの解釈である。

これらの分析を踏まえれば、想定される論点に関しては、当時の外交機関の尽力によって網羅的な検討を加えられたものであった。これらにより日本方針における新外交などの不確定な要素については、先進した同盟国イギリスとの協調によって、欠落部分の補完を期待するものであったと解されよう。

ただし、南洋諸島の価値判断に関しては、講和準備委員会において所在する商社の取得も含めて獲得の手段が検討、議論された一方、外交調査会においては、加藤海相の発言のほか、明確に議論されていない。加藤の指摘とは、軍事上の価値に加えて経済的な価値が増大しているとするものであったが、南洋諸島の価値判断は、パリ講和会議において結果として譲歩案である委任統治を受容するに際しての重要な指標であり、次節においても継続して確認する。

2. パリ講和会議における旧独領処分の全般方針に関する議論

(1) 議論の経過

南洋諸島問題に関する議論は、占領国を受任国とする委任統治という方針合意までの期間は、主として戦勝五大国の首脳及び外相により構成された「十人会議 (Council of Ten)」で旧独領処分問題の一つとして包括的に行われており、南洋諸島問題が単一的に議題となったわけではない。したがって、全般方針の決定に係る議論は、一般的な独領の獲得地に対する包括的な議論と区別がなく、1919年1月24日の「十人会議」で問題提起され、30日に方針の合意を見るまでの主として「十人会議」における各国間での議論を把握する。

なお、1月13日、イギリス首相デビッド・ロイド・ジョージ (David Lloyd George) は、植民地問題に関しては、イギリスの自治領諸国も個別に関与していることから、カナダ、オーストラリア、ニュージーランド、南アフリカ及びイン

ドからの代表の参加を求め、これが認められた⁽³⁶⁾。そのため、これらの自治領を含めた議論となった。このことは、自治領の独立や戦争協力に伴う発言力の強化というイギリスから見れば、成長した自治領との関係性という新たな懸案を孕むものであった。特にオーストラリア及びニュージーランドに関しては、細部は後述するが、赤道以南南洋諸島問題に関しては、宗主国であるイギリスと対等に議論している。旧独領処分問題の対象国は、10 か国であったが、なかでも南洋諸島問題に大きな利害関係を有し、具体的に発言をしたのは、イギリス、アメリカ、日本、オーストラリア及びニュージーランドであった。

検討の対象となる「十人会議」は、1月24日、27日、28日、29日及び30日の会議である。24日に議論の問題提起がなされ、27日に日本は独領無償譲渡に係る要望を陳述し、28日には、フランスが占領した領土を巡り新旧外交の対立が顕著となった。そのため、29日にイギリスから委任統治に関する提案があり、30日には、旧独領の処分に関して、占領国を受任国とした委任統治によるものとして方針への合意がなされた。

以下、これらの合計5日の議論を前後の下調整も含めて要点を確認する。

1月24日の「十人会議」においてロイド・ジョージは、旧独領の戦後の管理方法に関して国際連盟による管理または「併合」の二つの手段があるとして各国の意見を聞きたいと述べ⁽³⁷⁾、国際連盟による管理または併合のいずれとするかという以後の議論を方向付けた。これに対してイギリス自治領諸国（オーストラリア、ニュージーランド）は、それぞれ、旧独領植民地の併合を主張する。

オーストラリア首相ビリー・ヒューズ（Billy Hughes）は、大戦中に獲得した赤道以南旧独領（ニューギニア、ビスマルク諸島）がオーストラリアに対して近く、他国による管理が国防上の脅威となるとした。さらには、ニュージーランド首相ビル・マッセイ（Bill Massey）も同様に、サモアを自国との距離と共同管理等の非現実性から、赤道以南の南洋諸島に関して併合を主張した。

1月27日、牧野は、「獨領ニ對スル日本政府ノ要求」を読み上げ、南洋赤道以北における独領諸島ならびに開戦時にこれらの地域においてドイツ人が有した財産の無償譲渡が正当であると政府方針にそって主張した。その論拠を連合国の一員としての戦勝への貢献とする一方、日本の占領による民生の安定及びこの島民保護態勢への継続した従事への希望とし⁽³⁸⁾、植民地主義に立脚しつつもウィルソンの外交方針にも一定の理解を示すものであった。また、日本がオーストラリアやニュージーランドと同様に南洋諸島の併合を主張したことは、結果的には、自

治領両国にとってはその要求の成就により、自国の国防上の脅威を招くという矛盾した状況を生起させることを意味した。つまり、これらの国が赤道以南南洋諸島の併合に成功した場合には、理論的には、日本の赤道以北南洋諸島の併合をも認めることを意味し、特にオーストラリアにとっては、自国領土の近傍に日本の領土が進出する状況が生起する状態を招くことが見込まれた。

しかしながら、オーストラリアが日本の赤道以北南洋諸島の併合を反対することともロイド・ジョージにより制されていた。1918年11月4日、ヒューズは、ロイド・ジョージに対して書簡により、日本の併合がオーストラリアの貿易及び国防上の脅威となるものとして、イギリス及びその自治領諸国全体としてこれに反対すべきと主張していた⁽³⁹⁾。これに対し、ロイド・ジョージは、主張の妥当性を認めつつ、1917年に日本と交わされた協約との関係上、英帝国全体として日本の主張に反論できないことを説明していたのである⁽⁴⁰⁾。日英間での戦争協力及びこれに基づく戦後の領土保証の協約は、南洋諸島問題の議論にあっては、このような形で日本とイギリス及びその自治領諸国間の争議を避ける形で作用した。

このようにウィルソンの委任統治論と各国の併合論との対立の構図が明確となり、会議の決裂の恐れさえ見え始めたことから、各国は妥協点を見だし始める。

日本全権団の海軍首席随員であった竹下勇は、アメリカの主張に対抗したオーストラリア、ニュージーランド、南アフリカ及びフランスの主張の要旨を5項目に整理、分析していた。すなわち「一、国防上ノ危険 二、統治ノ不便及政治的位置ノ不安定ヨリ生スル開発ノ不熱心 三、外部ヨリノ干渉ヲ招致シ委任統治国ハ種々其感情ヲ刺激セラル 四、統治国国権ヲ超越セル権力ヲ国際連盟ニ与フルノ非違 五、統治費用ノ出処ニ差関フルコト」であるが⁽⁴¹⁾、これらの主張はいずれもウィルソンの主張への否定に近い直接的な仮借のない反論として、議論を白熱させた要素となったととらえられる。日本の主張は、後述する部分も含めて竹下の整理に該当する要素はなく、ウィルソンの主張にも一定の理解を示す穏当なものであった。

その後、29日にイギリスのロイド・ジョージから、南アフリカのスマッツによる委任統治案が妥協案として提示されることとなるが、この日は会議の前後にも下調整や懇談がこれに関連して行われており、合わせて確認する必要がある。

アメリカ全権ハウスによれば、「十人会議」直前に戦時内閣の一員でもあったスマッツがハウスを訪れ、委任統治案を示して会議に際して同調できないかの確認を求めている。イギリスにとっては、米側が同意するとの確証がなければ、オ

ーストラリアとニュージーランドには示しにくかったようであったが、前日までの会議の対立を終息させる有益な手段であると考えており⁽⁴²⁾、イギリスは自治領をなだめるべく、まずはアメリカとの協調を図った。

このいわゆるスマッツ案は、29日の会議で配布され、30日までの考究が求められているが、ここでその関連箇所を日本側の記録から確認したい。

スマッツ案は、8か条から構成され、委任統治の区分に関しては後半の第6条から第8条にかけて説明されており、議論を重ねた後にそれぞれABC方式とされるようになった。南洋諸島は、西南アフリカと並んで最も委任の度合いが強いものとして第8条の規定に該当し、人口が希薄、面積が小さいこと、文明の中心との地理的な隔絶等を理由として受任国の構成分子として同国の法律によって統治されたとする、受任国の法律が適用されるという点で併合に最も近い形態のものであった⁽⁴³⁾。

29日の会議後には、ロイド・ジョージと牧野の間で委任統治案に関する内談が行われた。ロイド・ジョージは、牧野に対してウィルソンと委任統治に関して協議していないが、当日の会議内で一瞥しており、その感触として概ね同意であると説明し、イギリス自治領のオーストラリア及びニュージーランドは同意するに至ったと回答した。次いで、牧野は、委任統治の受任国選定要領を質問し、ロイド・ジョージは、明言しなかったものの「自ラ明白ナラスヤ」と暗に現時点での占領国となることを示唆した。

1月30日の「十人会議」で南洋諸島を含めた旧独領植民地の処分問題に対する方針は合意を見ることとなる。ロイド・ジョージの示すスマッツ案に対してウィルソンは、国際連盟成立後に委任当事者やその権限を決定するべきで現時点での合意は困難と強く抵抗する一方、国際連盟成立までの仮協約との条件で譲歩をはじめ⁽⁴⁴⁾。

牧野は、国際連盟の運用については、確信を持ってないものの、列強が誠意を持って考慮している事項として協力は辞さないとの見解を述べた⁽⁴⁵⁾。ただし、本国に方針を確認中であり、正式な回答を避けるとしているため⁽⁴⁶⁾、事実上、米英の議論に委ねるかのような発言となっている。オーストラリア及びニュージーランドは、併合を至当としつつも、スマッツ案への同意が最大の譲歩であるものとした。スマッツ案への同意が最大の譲歩であることを会議全般への最後通牒と受け止めたウィルソンとヒューズ及びマッセイの間で議論が感情的に紛糾した⁽⁴⁷⁾。会議が陰悪な雰囲気となる中で、南アフリカ首相のボータ（Louis Botha）による大き

な理想のために小事でとどまることはやめるべきとした譲歩の提案により、ウィルソンらは途端に平静さを取り戻した⁽⁴⁸⁾。その結果、旧独領植民地の処分問題に関する方針は、スマッツ案を基調とすることで決着し、南洋諸島にあっては、受任国の法令によって管理される併合に近い形式となるものと解釈された。

旧独領の処分に関する方針が委任統治として事実上の併合によることとされたが、30日の会議結果は、方針決定のみであり受任国は未定であったことから、日本にとり赤道以北の南洋諸島を併合するという当初の方針を達成するためには、以後の受任国決定のための議論の場でその立場を獲得する必要があった。

(2) 譲歩案受容に係る全権団と本国間の調整に係る分析

ここまで確認した経過に対して、日本が譲歩案としての委任統治を受容するに至った過程、すなわち1月29日にスマッツによる委任統治案が提示され、30日に各国で合意、2月3日の日本国内での外交調査会までの期間について、全権団の判断及び本国との調整に焦点を絞り分析を深めたい。

スマッツ案は、1月29日に提示され、30日までの考究を求められたが、日本全権にとっては、三大方針からの譲歩となるため、最終判断を本国に求める必要があった。しかしながら、『日本外交文書』の一連の記録などによれば、当時、電報の発信から外務省の接受まで最短でも一兩日を要していたため、期日までに本国の承認を得ることは、東アジアから参加した日本特有の通信事情により、困難な背景要素があった。そのため、前述したように牧野は、本国に照会中と前置きしつつも、国際連盟の精神などの肯定的な発言をしたことで、30日に各国と同様にスマッツ案に対する事実上の合意と解釈されたと判断されよう。実際にも29日に牧野が本国に発信した請訓電報が外交調査会で議論されたのは、2月3日の会議であり⁽⁴⁹⁾、パリでは議論が収束した4日後のことであった。原敬は、「全権委員ヨリ請訓シ来タルモノ益々多カルヘク其中ニハ寸刻ヲ争フ程ノ緊急事件モアルヘシ」として緊急の場合には、外交調査会によらない方針決定の必要性を示唆した⁽⁵⁰⁾。なお、原は現地での全権団による事実上の合意を「牧野は本国の訓令を待つこととして留保的同意をなしたる」と解釈していた⁽⁵¹⁾。

現地で牧野がスマッツ案による委任統治を当初の併合と大差のないものとして受容可能と判断した要素として、竹下による助言に着目する。竹下は、南洋諸島の委任統治条件にあった砲台の設置の制限に関して、「必スシモ砲台等ヲ設ケズトモ差支ナキ」と評価し、むしろアメリカのグアム島における軍事施設を脅威と

して交渉の必要性を進言しており、牧野も了解した⁽⁵²⁾。この竹下の南洋諸島に対する軍事的な価値が絶対的なものではないとの進言は、牧野がスマッツ案の受諾は所望結果に近いと判断した大きな要因と推察される。

また、竹下の助言内容は、電報により海軍大臣及び軍令部総長に報告されており⁽⁵³⁾、2月3日の外交調査会においては、この助言も踏まえたと考えられる加藤海相からも南洋諸島に対する軍事施設の制限に関して深く憂慮する必要はないとの発言があった。加藤は、「小防備ノ設置ガ禁止セラレタリトスルモ一朝急変ニ際シテハ何時ニテモ仮設ノ手段ヲ取ル」と発言することで、委任統治による軍事利用の制限が日本にとり決定的な不利益ではないことを主張した⁽⁵⁴⁾。

以上、日本が米英からの譲歩案としての委任統治を受容する時点を中心に全権団と本国の調整過程などを確認した。その結果、軍事の専門家であった海軍委員の所見などを基に、提示された委任統治が軍事的にも経済的にも、当初の目標であった併合と大差のないことを、現地及び本国の双方が具体的に認識した上での決断であったことを実証できた。

3. パリ講和会議における委任統治の態様等に関する議論とヤップ島問題の生起

国際連盟は、1月25日の最高会議で設置に関しての合意がなされており⁽⁵⁵⁾、規約の審議が国際連盟委員会で続けられることとなっていたことから、委任統治に係る細部要領の議論と合わせて受任国に関する議論も継続された。

2月8日、国際連盟委員会で示された国際連盟規約の案文において、委任統治の態様に関して、「十人会議」で合意を見た「受任国内と同様の統治により (as integral portions)」に対し、「受任国内に準じた統治により (as if integral portions)」とされていることに牧野は気づき、「十人会議」での合意事項と異なるものと指摘し、抗議した。これに対してウィルソンは、if がなければ、従来の併合と何ら変わらないものとして反論し、牧野は、委任統治によって生じる毎年の報告義務などから、併合とは全く異なるものと主張した。また、「十人会議」において各国の妥協により成立したものであり、字句も委員会で変更すべきものではないと主張し、遂には米英とも当初案とすることに同意した⁽⁵⁶⁾。この背景には、ウィルソンの理想論としての国際連盟委任統治の形態に近づけることに加えて、当時、日本の太平洋地域での急速な勃興への脅威を感じていたことの指摘もある⁽⁵⁷⁾。結

局、スマッツの委任統治制度草案は、若干の修正を施されて2月14日に採択された。

一方、日本本国においては、国際連盟規約の細部に関しては憲法との関係性の点でより詳しく把握する必要があるとの意見から、内田外相から全権団への詳細確認がなされた。これに際して、南洋諸島問題に関連する条文中の「南太平洋ノ或島嶼」に関して南太平洋との用語が地理学上の確ではないことから、マーシャル、マリアナ、カロリンの各群島を含まないとの誤解を招く可能性があることを指摘した⁽⁵⁸⁾。この確認は、外交調査会における加藤海相のこの表現では赤道以北、以南を問わず一切の南洋諸島が含まれるものかが曖昧であり、明確としなければ、後日、争議となるとの指摘に基づくものであった⁽⁵⁹⁾。

これに対する回答として、3月10日にイギリスから、太平洋にあるドイツ領諸島の委任統治については、オーストラリアと日本とは同じ立場であるから、イギリスで作成中の委任統治の形式に関する具体案が作成され次第の相談となるとの回答があったとした⁽⁶⁰⁾。アメリカ側も「南太平洋ノ或島嶼」に係る表現には、気付いており、ヤップ島が明らかに日本の委任統治領に含まれていないとする後のアメリカの主張の基礎となることでヤップ島問題の起源であることが先行研究において確認されているが⁽⁶¹⁾、日本側も同様に表現を問題視し、本国と全権団の連携により、その懸念は伝達されていたのである。

4月21日、ウィルソンは、ヤップ島に関し、海底電線が集中している島であるため、国際連盟による管理が適当であると日本全権に述べた。日本全権は、これに対していずれ委任統治の受任国に関する議論の際に反駁すればよいとして、この時点では聞き置いたが⁽⁶²⁾、4月30日、牧野は、領土に関しては、帰属を決めるのが先決であり、海底電線問題は別に討議されるべきとして、領有や委任統治の問題と切り分けた議論を主張した。ウィルソンは、5月1日、海底電線をドイツに返還せず、五大国による管理の要領を議論することで納得した⁽⁶³⁾。翌日には、将来的な五大国の管理に付すこととされ、ウィルソンからは、何らかの協約の提案があった⁽⁶⁴⁾。このような経緯により、ヤップ島の問題は、将来的な議論として先送りのような処理となった。

その後、5月7日、日本を除いた四人会議(Council of four)で突如、旧独領植民地の受任国が、ロイド・ジョージに促されて日本全権が不在の場で合意をみる。これにより、日本は赤道以北の南洋諸島の委任統治権を獲得することになるが、他の旧独領植民地における受任国も概ね第一次世界大戦における占領国であっ

た⁽⁶⁵⁾。このような過程を経て、日本が第一次世界大戦で占領した南洋諸島の処分に関しては、事実上の併合に近い形式での委任統治によることが、イギリスとの関係において実現した⁽⁶⁶⁾。

6月28日、ヴェルサイユ条約は発効し、連盟規約は第一部に組み入れられた⁽⁶⁷⁾。連盟規約第二十二条は、委任統治地域を三つの種類に区分する。この区分は、スマッツが作ったものではなく、後にA式、B式、C式と呼ばれるようになった。A式は伝統的国際法上の保護国に近く、一定の自治的な政体が必要であり、それを受任国が貢献するものであった。これに対し、B、C式は本質的に受任国の直接統治下に置かれる点で従来の植民地と外見上の大差はない⁽⁶⁸⁾。他方、主権は受任国になく、島民の文明化・領域の非武装化などの義務を負い、年次報告書を国際連盟に提出する義務があった⁽⁶⁹⁾。

以上の経緯で旧独領南洋諸島問題に関する委任統治の形態及び受任国は決定し、ヴェルサイユ条約の調印をみた。これにより、各国の首相クラスの全権団長は帰国することになるが、外相クラスによる細部の審議が委員会において継続され、日本からは駐英大使であった珍田捨巳がこれにあたった⁽⁷⁰⁾。

おわりに

パリ講和会議における南洋諸島問題の議論に臨んだ日本外交に関して、方針形成過程から議論の終盤までを通観することで、当該議論における日本外交の新たな評価を試みた。

序論で述べたパリ講和会議での日本外交に対するやや否定的な通説は、大きく二点を論拠とするものであった。第一に会議全般に対する準備の不足である。第二に自国の利害に関係しない事案には容喙しないことで大勢に順応し、欧米から失望を買い、会議内での発言力を次第に低下させていったことである。本論において導出した事項は、これらを覆すものではないが、外務省を主体とした網羅的な方針検討、日本にとり不都合な条文を看過せず調整した点、問題解決におけるイギリスとの協調とこれによる事実上の所望結果を得られたことなどの指摘によって、肯定的評価要素を幾分か加えるものである。

会議への準備という点では、新外交や委任統治への対応に十分でない面はあるものの、第1節で分析したように、地理的背景、歴史的背景などによる外交思想の転換及びこれに伴う交渉の多国間化への追従が困難な要素を度外視すれば、外

務省を中心とした情報収集からはじまる網羅的な方針立案による準備がなされていた。ただし、方針検討及び議論に際しては、「十四か条宣言」を考慮しつつも、これによる「転換」がもたらした多国間の議論に対しては、旧来の二国間を前提とした議論への準備が主となっており、会議への準備不足とは、このような転換に際してのギャップを主とする。この準備不足に関して、下調整（内談）等を含めてイギリスとの協調により乗り切る場面を随所に指摘したように、これらは、当時の日本が時代の転換に呼応しきれなかった要素を補完するものであった。ウィルソンによる提案が会議の大きな論点となる一方で、譲歩案の提示とこれを容認させたこと等、イギリスの会議における存在感は大きかった。つまり、国際連盟、委任統治等に関して具体的に検討することができず総花的な方針となったが、その具体策として当時、絶頂期は過ぎていたとはいえ覇権国の一角であり、同盟関係を有し、戦争への協力によって領土保証を得ていたイギリスとの協調に依拠することとなった。このことは、結果として、イギリスが有効な譲歩案等の提案を実施したことにより、当時の日本では準備の難しかった欠落部分が補完されたといえよう。

次いで、自国の利害に関係しない事案には容喙しない大勢順応の姿勢が、会議内での発言力を次第に低下させていったことに関しては、「三大方針」の形成過程が関係する。第1節で確認したように、日本が利害関係を有さない欧州の問題に介入しないことで、同様に欧州諸国に中国大陆や南洋諸島の問題に介入させることを防ぐことを目的としていた。これに対して実際の議論は、旧独領に対して地域別の議論ではなく、包括的な議論となった。そのため、当初の日本が想定していたよりも多国間による交渉の要素が強くなったため、日本の意図は外れ、欧米からは消極的な姿勢ととらえられることとなった。また、消極的と評価されて欧州に関連する議題から次第に排除されていったことに関しては、南洋諸島問題の議論においても一部に不在中に審議されることはあったものの補足等がされるとともに当初の日本側の希望どおりの結果となっており、結果的に日本にとり具体的に不利な作用があった形跡はない。

一例として、赤道以北及び以南の独領を巡る日本とオーストラリアによる併合に関する議論において、オーストラリアが併合の妥当性を主張すればするほど同様に日本の併合の妥当性が主張されるという恵まれた場面にあっては、イギリスと協調しつつ大勢に順応しておくことで、所望結果には近づいた面があった。本論で指摘した竹下の記録、整理による他のアメリカ以外の戦勝国による強硬な主

張が議論における火に油を注いだ側面に対して、一見、消極的ともみられる大勢に順応するとの方針は、日本が置かれた環境にあつては、一定の合理性のある方針であつたと評価できるだろう。つまり、無難であるがゆえに完全な勝利を得られる方針ではなくとも、大敗もすることのない方針であつたのである。

また、日本にとり利害関係を有さない問題には、消極的な面があつた一方、本論で指摘した国際連盟規約の条文における日本にとり不利な条文に関する調整など、利害関係を有する事項に対しては、積極的な外交がイギリスとの協調を交えて実施されていた。

その結果として、赤道以北の旧独領南洋諸島の委任統治における受任国の座を獲得した。これにより、国際連盟からは定期的な報告義務などが課されたものの、海軍の基地建設の禁止以外の南洋諸島における利権の獲得へとつながった。委任統治として軍事利用の制限はあつたが、海軍関係者の所見などから当時は決定的な不具合ととらえられていなかったことは、本論において指摘したとおりである。逆説的には、むしろ秩序維持のためにこのような制約があつたことは、太平洋におけるヴェルサイユ体制としての秩序の誕生を示すものであるとも言え、その受任国の座を得た日本は、その完成形としては、ワシントン体制の確立を待つ必要があつたものの、曲がりなりにも確立された国際秩序の重要な立場を占めることを意味したといえよう。

このように通説の根拠とするところをより具体的に検討していくこと、これまでに十分に確認されてこなかった海軍関係者の所見をはじめとする価値判断への着目により、南洋諸島問題の議論における日本外交には、従来以上に肯定的な要素が見いだせるのである。

パリ講和会議に臨んだ日本外交に通説以上に肯定的な要素を得たことで、本稿の最終的な関心は、序論での問いである「戦間期初期の日本外交は、パリ講和会議における南洋諸島問題の議論を通じてどのように再評価できるか」の検討へと移る。本稿前半にあつては、方針の立案段階における外交機能の成熟、後半にあつては、欧米諸国とも特定の論点に関しては、対等に議論する過程を素描した。

状況の異なる日清及び日露戦争における戦後処理との単純比較は困難であるものの、明治の開国以来、国力の増強とともに発展を遂げた日本外交が国際社会において一定の地位を確保するとともに、南洋諸島問題の議論が有した多様なイシューからなる多国間での会議外交への対応を通じてヴェルサイユ体制の構築に貢献し得たという点で、戦間期初期にあつて日本外交は、欧米に比肩する水準に到

達したとすることができよう。

また、従前、中国大陆ないしは東アジアを中心に議論された当該期の日本外交の通史的解釈は、序論で述べた「戦後外交転換説」及び「勢力圏外交連続説」などから議論されてきたが、近年の研究では、両者に大きな対立関係はないとの指摘もある⁽⁷¹⁾。南洋諸島問題の議論をこれらの枠組みに当てはめた場合、本稿における分析からは、大戦前後の様々な転換の存在を認めつつも従来の勢力圏の連続した要素が大きかったとの評価となる。この点は、勢力圏外交連続説の立場に立ちつつも、戦後外交転換説を大きく否定しないという点で、帝国の版図拡大の視点から両者の併存を指摘した佐々木雄一の所見に軌を一にするものである。

つまり、外交思想の「転換」という外的要素に対して、従来の勢力圏を活用して委任統治受任国の地位を獲得することで帝国の版図を拡大させていったことを旧独領南洋諸島問題の議論は、如実に体现した場であったといえよう。

今後、ヴェルサイユ体制を補完する位置付けで成立したワシントン体制との連接も含めた検討を加えることで、パリ講和会議と戦間期日本外交の関係性についてより具体的な再評価とし得るであろう⁽⁷²⁾。稿をあらためて、両体制を接続する鍵であるヤップ島問題及び日本による委任統治に関して検討を加えていきたい。

註

- (1) 近年、奈良岡聰智が、パリ講和会議のうち日本に関連する事項の研究を体系的に整理した。多種多様な研究の存在を認めつつも、欧米における研究と比較し一層の研究進捗の必要性を主張している。奈良岡聰智「日本におけるパリ講和会議研究の現状と課題——日本に係る諸問題を中心として——」『吉野作造記念館吉野作造研究』第18号(2022年4月)78-99頁。
- (2) 南洋諸島に関する通史的な研究として、等松春夫『日本帝国と委任統治——南洋群島をめぐる国際政治 1914-1947——』(名古屋大学出版会、2011年)、我部政明「日本のミクロネシア占領と南進1」『法学研究』第55巻第7号(1982年)67-87頁、太平洋をめぐる秩序構築の問題を議論するものとして、酒井一臣『近代日本外交とアジア太平洋秩序』(昭和堂、2009年)、日本の参戦前後の外交、軍事活動を研究したものとして、平間洋一『第一次世界大戦と日本海軍——外交と軍事との接続——』(慶應義塾大学出版会、1998年)などが代表的である。ただし、これらの文献には、後述する帝国主義、日本政治外交史に関する研究とも重複する要素がある。
- (3) マーク・ピーティー『植民地——帝国50年の興亡——』浅野豊美訳(読売新聞社、1996年)、五十嵐元道『支配する人道主義——植民地統治から平和構築まで——』(岩波書店、2016年)。
- (4) 日本政治外交史にあつては、佐々木雄一「近代日本外交における公正——第一次世界大戦前後の転換を中心に——」佐藤健太郎、荻山正浩、山口道弘編『公正から問う近代日本史』(吉田書店、2019年)131-174頁、千葉功『旧外交の形成——日本外交 1900-1919——』

- (勁草書房、2008 年)、服部龍二『東アジア国際環境の変動と日本外交 1918-1931』(有斐閣、2001 年)、臼井勝美「ヴェルサイユ=ワシントン体制と日本の支配層」橋川文三、松本三之介編『近代日本政治思想史Ⅱ』(有斐閣、1970 年) 109-112 頁、小林竜夫「パリ平和会議と日本の外交」植田捷雄編『近代日本外交史の研究』(有斐閣、1956 年) 365-422 頁など。アメリカの東アジア政策史にあつては、日本外交との双方向性に留意しつつ実証した高原の研究が詳細に論じられている。高原秀介『ウィルソン外交と日本——理想と現実の間 1913-1921——』(創文社、2006 年)、アメリカ国内での研究としては、George Curry, “Woodrow Wilson, Jan Smuts, and the Versailles Settlement,” *The American Historical Review*, Vol. 66, No. 4 (Jul., 1961), pp. 968-986 ; Russell H. Fifield, “Disposal of the Carolines, Marshalls, and Marianas at the Paris Peace Conference,” *The American Historical Review*, No. 3 (Apr., 1946), pp. 472-479 などを参照した。
- (5) 三谷太一郎『増補 日本政党政治の形成——原敬の政治指導の展開——』(東京大学出版会、1995 年) 334-336、343 頁、なお、「戦後外交転換説」は、服部が「勢力圏外交連続説」の分析に対して呼称したものであり、三谷はこの用語を用いていない。
 - (6) 服部は、複数の関係国の一次資料を綿密に分析することで「勢力圏外交連続説」を主張し、原政権の大陸政策の失敗等を論拠に従来の大戦前後の外交思想の「転換」等による日本外交の「転換」に対抗した。服部『東アジア国際環境の変動と日本外交』4-5 頁。
 - (7) 中谷直司は、戦間期の日本外交に関する通史的な先行研究を横軸：国際秩序の変化、縦軸：日本外交の変化として類型化することで新旧秩序の形成を分析している。中谷直司『強いアメリカと弱いアメリカの狭間で——第一次世界大戦後の東アジア秩序をめぐる日米英関係——』(千倉書房、2016 年) 15-25 頁。また、佐々木は、三谷と服部の議論に対して、原外交が実際に採った政策及びこれへの服部の解釈などから、両者に強い対抗関係はないことを指摘する。佐々木雄一『帝国日本の外交 1894-1922——なぜ版図は拡大したのか——』(東京大学出版会、2017 年) 281-282 頁。
 - (8) 日本外交史における通史・教科書的な書籍は、概ねこのような見解である。佐々木『帝国日本の外交 1894-1922』298 頁、蓑原俊洋、奈良岡聰智編『ハンドブック近代日本外交史——黒船来航から占領期まで——』(ミネルヴァ書房、2016 年) 154-159 頁、酒井『近代日本外交とアジア太平洋秩序』106 頁、池井優『増補 日本外交史概説』(慶応通信、1982 年) 136 頁、細谷千博『国際政治のなかの日本外交』(龍溪書舎、2012 年) 202 頁など。
 - (9) 奈良岡「日本におけるパリ講和会議研究の現状と課題」80 頁。
 - (10) 大久保明『大陸関与と離脱の狭間で——イギリス外交と第一次世界大戦後の西欧安全保障——』(名古屋大学出版会、2018 年) 2 頁。
 - (11) 外務省百年史編纂委員会編『外務省の百年上巻』(原書房、1966 年) 697-698 頁。
 - (12) 加藤陽子「第一次世界大戦中の「戦後」構想——講和準備委員会と幣原喜重郎——」加藤陽子『天皇と軍隊の近代史』(勁草書房、2019 年) 129-161 頁。
 - (13) 加藤『天皇と軍隊の近代史』131 頁。
 - (14) 「日独戦役講和準備委員会決議及説明」JACAR (アジア歴史資料センター) Ref. B10070117100、日独戦役講和準備委員会決議及説明(外他 17) (外務省外交史料館)。
 - (15) 同上。
 - (16) 同上。
 - (17) 海軍委員は、将官級の委員を第 6 回会議まで海軍省軍務局長 秋山真之、後に軍令部参謀 森山慶三郎が務め、参事官級の委員を山川端夫が一貫して務めた。加藤『天皇と

- 軍隊の近代史』157頁。
- (18) 「単行書・大正六年外甲二四別冊・第四一号機密・日独戦役講和準備委員会会議録」JACAR: A04017273800、単行書・大正六年外甲二四別冊・第四一号機密・日独戦役講和準備委員会会議録(国立公文書館)。
- (19) 同上。
- (20) Arthur S. Link, *Woodrow Wilson: revolution, war, and peace*, (Arlington Heights, Ill; H. Davidson, 1979), pp. 82-83.
- (21) “To Edward Mandell House, 2 September 1917”, *The Papers of Woodrow Wilson, Volume 44*, August 21 – November 10, 1917.
- (22) “Confidential Memorandum on Preparatory Work for Peace Conference 1a,” FRUS, *The Paris Peace Conference, 1919, Volume I*, document 17.
- (23) 小林「パリー平和会議と日本の外交」382頁。
- (24) 幣原平和財団編『幣原喜重郎』(幣原平和財団、1955年)136-137頁。
- (25) 小林竜夫編『翠雨荘日記——臨時外交調査委員会会議筆記等(明治百年史叢書)——』(原書房、1966年)292-297頁。
- (26) 同上。
- (27) 白井「ヴェルサイユ=ワシントン体制と日本の支配層」111頁。
- (28) 幣原平和財団編『幣原喜重郎』136-137頁。
- (29) 篠原初枝『国際連盟——世界平和への夢と挫折——』(中公新書、2010年)61頁。
- (30) 小林『翠雨荘日記』325頁。
- (31) 原奎一郎編『原敬日記 第5巻』(福村出版、2000年)48頁。
- (32) 五十嵐『支配する人道主義』104頁。
- (33) 同上、117-125頁。
- (34) 岩間陽子、君塚直隆、細谷雄一編著『ハンドブックヨーロッパ外交史——ウェストファリアからブレグジットまで——』(ミネルヴァ書房、2022年)82頁。
- (35) 同上。
- (36) “Secretary’s Notes of a Conversation Held in M. Pichon’s Room at the Quai d’Orsay on Monday, January 13, 1919, at 4 p.m.” FRUS, *The Paris Peace Conference, 1919, Volume III*, document 26.
- (37) “Secretary’s Notes of a Conversation Held in M. Pichon’s Room at the Quai d’Orsay on Friday, January 24, 1919, at 3 p.m.” FRUS, *The Paris Peace Conference, 1919, Volume III*, document 47.
- (38) 「獨領ニ對スル日本政府ノ要求」外務省編『千九百十九年巴里講和会議ノ經過ニ関スル調書(其一)』(外務省、1971年)50-51頁。
- (39) “W.M. Hughes to Lloyd George, 4 November 1918,” *Papers of David Lloyd George, 1st Earl Lloyd-George of Dwyfor* (as filmed by the AJCP) [microform] : [M1124-1125], 1903-1944./ Series Series F/File 28/02/2007.
- (40) “Lloyd George to W.M. Hughes, 30 December 1918,” *Papers of David Lloyd George, 1st Earl Lloyd-George of Dwyfor* (as filmed by the AJCP) [microform] : [M1124-1125], 1903-1944./ Series Series F/File 28/02/2007.
- (41) 「講和会議經過概要(竹下中将提出)(2)」JACAR: C10128498800、大正3年～9年大正戦役 戦時書類 巻214 休戦及講和関係5(防衛省防衛研究所)。
- (42) MS 466, *Edward Mandell House Papers, Series II, Diaries, Volume 7*, pp. 25-26.

- (43) 「委任統治ニ関スル決議」外務省編『千九百十九年巴里講和会議ノ経過ニ関スル調書(其一)』63-64 頁。
- (44) 「講和ニ関スル一月三十日第十三次打合会」外務省編『千九百十九年巴里講和会議ノ経過ニ関スル調書(其一)』66-67 頁。
- (45) “Secretary’s Notes of a Conversation Held at Mr. Pichon’s Room at the Quai d’Orsay, Paris, on Thursday, January 30, 1919, at 11 a.m.” FRUS, *The Paris Peace Conference, 1919, Volume III*, document 54.
- (46) 「講和ニ関スル一月三十日第十三次打合会」外務省編『千九百十九年巴里講和会議ノ経過ニ関スル調書(其一)』66-67 頁。
- (47) MS 466, Edward Mandell House Papers, Series II, Diaries, Volume 7, pp. 26-27.
- (48) “Secretary’s Notes of a Conversation Held in M. Pichon’s Room at the Quai d’Orsay, Paris, on Thursday, January 30, 1919, at 15 Hours 30” FRUS, *The Paris Peace Conference, 1919, Volume III*, document 55.
- (49) 小林『翠雨莊日記』386 頁。
- (50) 同上、400 頁。
- (51) 原『原敬日記5巻』66 頁。
- (52) 「五大国会議ノ独領殖民地委任統治問題審議ノ経過及日本占領中ノ南洋諸島ニ関スル意見電報ノ件」外務省編『日本外交文書大正八年三冊・上』（外務省、1971 年）377-378 頁。
- (53) 同上。
- (54) 小林『翠雨莊日記』399 頁。
- (55) “Preliminary Peace Conference, Protocol No. 2, Plenary Session of January 25, 1919” FRUS, *The Paris Peace Conference, 1919, Volume III*, document 4.
- (56) 「赤道以北独領南洋諸島問題ニ関スル訓令ノ執行振ニ付回報ノ件」外務省編『日本外交文書大正八年三冊・上』384-385 頁。
- (57) 等松『日本帝国と委任統治』19 頁。
- (58) 「国際連盟規約案ノ我憲法規定トノ其ノ他我方ト直接重大関係アル点ニ関スル折衝振及今後ノ対策ニ付キ詳報方要請ノ件」外務省編『日本外交文書大正八年三冊・上』47-48 頁。
- (59) 小林『翠雨莊日記』411 頁。
- (60) 「国際連盟規約案ノ我憲法トノ関係其他我方ト直接重大関係アル点ニ関スル問合ニ対シ回電ノ件」外務省編『日本外交文書大正八年三冊・上』56-58 頁。
- (61) 等松『日本帝国と委任統治』61-62 頁。
- (62) 「ヤップ島ハ万国電信線ノ集注点ナルニ付国際連盟ノ管理ニ委スルヲ得ル旨米国大統領談話ノ件」外務省編『日本外交文書大正八年三冊・上』524 頁。
- (63) 「外相会議及首相外相会議ニ於テ独逸海底電線問題ヲ審議ノ件」外務省編『日本外交文書大正八年三冊・上』525 頁。
- (64) 「五月二日ノ首相会議ニ於テ米国大統領ノ独逸海底電線処分案ヲ修正ノ件」外務省編『日本外交文書大正八年三冊・上』526-527 頁。
- (65) 「四月二十八日講和予備会議第五回総会議ニ於テ国際連盟規約案並之ニ関スル動議及修正可決ノ件」外務省編『日本外交文書大正八年三冊・上』69-70 頁。
- (66) 「英米仏三国首相会議ニ依ル委任統治国決定ニ際シヤップ島ハ問題トナラザリシ旨ハンケー氏佐分利ニ談話ノ件」外務省編『日本外交文書大正八年三冊・上』389 頁。

- (67) “Peace Congress (Versailles), Protocol No. 2, Plenary Session of June 28, 1919,” FRUS, *The Paris Peace Conference, 1919, Volume III*, document 12 ; 条文は、“The Covenant of the League of Nations (Art. 1 to 26),” FRUS, *The Paris Peace Conference, 1919, Volume XIII*, document Art. 1 to 26 .
- (68) 等松『日本帝国と委任統治』18-19 頁。
- (69) 酒井『近代日本外交とアジア太平洋秩序』72-73 頁。
- (70) 「六月二十八日委任統治ニ関スル規定作成予備会議ニ於テ C 式規定ニ付討議ノ件」外務省編『日本外交文書大正八年三冊・上』390-398 頁。
- (71) 佐々木『帝国日本の外交 1894-1922』281-282 頁。
- (72) 奈良岡は、パリ講和会議と日本外交に関する研究の今後の課題を、シベリア出兵、原敬の外交指導、ワシントン会議との関係を視野とした検討としている。奈良岡「日本におけるパリ講和会議研究の現状と課題」87 頁。

海上自衛隊

〈書 評〉

マイケル・J・グリーン 著 上原 由美子 訳

『安倍晋三と日本の大戦略 ——21世紀の「利益線」構想』

(日本経済新聞出版、2023年、461頁)

高見澤 將林

1. 本書の位置づけ

本書『安倍晋三と日本の大戦略——21世紀の「利益線」構想』は、米国における「日本研究の俊英」であると同時に「学究実務家」として、日米関係を中心にNSCのスタッフとしても米国の安全保障政策に深くかかわってきたマイケル・グリーン (Michael J. Green) による労作である。「序章」の締めくくりでは、本書の狙いとして、「日本のグランド・ストラテジーに安倍がもたらした転換は、近代アジアの国際関係において最も重要な発展の一つである。それがどこから生じ、どのように進行したか理解することで、中国がより支配的となりつつある21世紀における「破局なき競争」の見込みについて、私たちが正しく評価していく手助けになるだろう」と述べている。

こうした観点から、本書では、第2次安倍政権の外交、経済政策を含む全般的な取組を俯瞰しつつ、最初の国家安全保障戦略の背景、ルーツ、実現過程などを中心に、「歴史と政治学が交差する位置から」の包括的な分析が展開される。著者によれば、この戦略は、「戦略思考の新しいメインストリームを安倍が形にした」ものであり、日本の冷戦後の「吉田ドクトリンの終焉」につながっただけではなく、米国や豪州を含む日本の同盟国・同志国の戦略を形成するとともに、「対中競争をアメリカも展開するにあたり、国内の分裂に向き合い、戦略的な調整に対処する時間的余裕を得ることができた」と評価されている。

原著 『LINE OF ADVANTAGE: Japan's Grand Strategy in the Era of Abe Shinzō』

は、2022年3月の出版に向けて、2021年中に脱稿しているものであり、2022年2月に開始されたロシアによるウクライナ侵攻や日本政府による2022年12月のいわゆる戦略三文書（国家安全保障戦略、国家防衛戦略、防衛力整備計画）の策定といった大きな変化を反映したものではないことに留意が必要である。一方、脱稿の時点では国家安全保障戦略等の見直し方針が明らかになっていたことから、本書は、新戦略の方向性について、「安倍のフレームワークを基盤としつつ、サイバーセキュリティ、防衛能力、技術競争、ルール形成など、最初の8年間で不備が明らかになった領域にフォーカスを置いたものになると予想されている」と的確に評価している。

しかし、著者も指摘するとおり、戦略ビジョンの「実行」は、その策定以上に困難である。盛りだくさんの制度構築と事業が現在どのような過程にあり、その実現のために何が求められているかについて検討することは重要な課題である。加えて、安全保障をめぐる内外の環境変化は止まるところを知らない。終章において、国内におけるリーダーシップの交代や、国外における予想外の構造的変化（アメリカのリトレンチメント（役割の縮小・撤退）、中国の威圧・権威主義・戦略的競争の行方など）が日本の戦略観の基本路線をどう変えうるかについての著者の一定の考察が提示されている。これらはまさに今そこにある問題でもある。本書は、2023年に寄せられた著者の日本語版への序文と併せて読み解くことにより、戦略を学ぶ者にとって、また戦略を具体化し、さらに発展させる任にある者にとって、歴史的・俯瞰的・多角的・現代的な視座を提供する貴重な材料となろう。

なお、著者は、序章において、LINE OF ADVANTAGE というタイトルに関連して、1890年に山県有朋が（第1回帝国議会における内閣総理大臣施政方針演説において）掲げた、競争優位を保つために「利益線」をどこに引くかという発想と対比しつつ、「先手を打つ（Proactive）ことを意図した安倍の新しい外交・防衛政策は、21世紀にふさわしい「利益線」を定めようとするという点で、山県と同じ追求であると言える」と述べている。

2. 本書の構成及び概要

本書は、序章及び終章のほか、6つの章から成っている。日本の大戦略が形成されてきた地理的、歴史的ルーツ（第1章）に始まり、「対外バランスング」として、

日本にとっての中国と米国の戦略上の位置づけ（第2章及び第3章）、安倍内閣が打ち出したインド太平洋における各種の枠組みの形成に向けた日本の取組（第4章）、日韓関係の困難性と課題（第5章）について分析したのち、「対内バランス」（第6章）として国家安全保障会議設置の経緯や意義などを述べた上で、今後の「大戦略」の展開に伴う課題について展望する（終章）という構成をとっている。

次に各章の記述について、少し長くなるが、書評者の視点で整理させていただく。

第1章「近代日本のグランド・ストラテジーにおける歴史的ルーツ」においては、日本は、「17世紀から台頭し始めた海洋大国」であるが、その「地理的条件」から戦略的な制約を負っており、明治維新後の日本の戦略の調整においては、「中国中心の秩序」への対抗の必要性や欧米列強の力に直面したことから、日本の戦略的ツールの原点は歴史的に「海洋戦略」にあると述べている。戦後は吉田ドクトリンによって軽武装国家となり、この戦略から離れた。その後、ソ連の軍事力増強が進む中で、米国のレーガン政権が世界戦争勃発時にソ連を封じ込め、破壊することを目的とした海洋戦略を新たに打ち立てたことから、日本において海洋戦略が復活したとしている。これは、著者の別の著書のタイトルでもある日本の「消極的現実主義」を脱却するもので、第2次安倍政権の国家安全保障戦略により、こうしたフレームワークが形成されたとしている。

第2章「中国」では日中関係に焦点をあて、海洋国家日本と大陸国家中国との歴史的なライバル関係に言及しつつ、中国の経済力・軍事力が台頭する中で、安全保障・外交・経済という三つの側面にわたる地政学的課題と競争について考察している。「東シナ海での執拗な圧力」「地域機関、国際機関への競争拡大」「技術競争の激化」などの節において、多数の具体例を挙げ、歴代政権における日中双方の硬軟両面の対応について評価がなされる。その上で、中国は日本にとり最大の脅威であると同時に経済的相互依存関係により共存する「親愛なる宿敵」であり、日本の大戦略の主要な要素を決定づけるパラメーターである。これを「破局なき競争」にするためには、競争と協調をミックスした戦略と「statecraft」の機敏性が必要であるとしている。本章の最後では、「日本は、米中関係よりも密接な日米関係および日中関係を結べる可能性が生じ」、「いまや、アメリカのほうが、日本の対中関係の制御を左右する変数となった。こうした依存関係にある日本に

は、アメリカの選択を方向づける(安倍の)戦略が必要だった。」という認識が示されている。

第3章「米国」においては、冒頭で、日本の戦略について「日本が戦後によってきた同盟政策は、アメリカからのサポートをつなぎとめたまま自律性を最大化することによりトウキョディデスのジレンマを回避する」というものであったが、「アメリカもアメリカの安全保障においていまや大幅に日本に依存していると認識し、」「中国の膨張主義と対峙した際に『見捨てられ』るという、はるかに重大なリスクを避けるために、『巻き込まれ』の可能性のほうを受け入れるという状態へ、安倍は日本をもっていった」と評価している。こうした流れについて、著者は、反軍国主義を利用した、戦後の「巻き込まれ回避」、集团的自衛権の行使禁止の憲法解釈、湾岸戦争に対する消極的対応、日米安保共同宣言の発出と日米防衛協力指針の改定、米国同時多発テロ後の日本の積極的対応、民主党政権の誕生、東日本大震災におけるトモダチ作戦などの経緯に触れる。これらを踏まえて、「安倍の安保法制」についてその経緯を詳述し、「新しい安保法および防衛指針は、…安倍の最初の、かつ最も重要な対外バランス戦略であった」と位置づけている。

第4章「インド太平洋」においては、外交、貿易、インフラ、民主主義の価値観を通じた地域的秩序の形成という観点から、「一帯一路」(BRI)やアジアインフラ投資銀行(AIIB)などへの対応、APEC、WTO、TPP及びCPTPP、RCEPなどの多国間の経済的枠組みの形成を含め、様々な施策について本書の4分の1の紙幅を割いて詳しく述べている。具体的には、覇権国の脅威の前で日本がどのようにアジアの地域秩序を定義してきたかというルーツをたどりつつ、過去150年間の政策について、力の均衡、理念、経済、制度構築という観点からの分析がなされる。その上で、現在の日本は、「地域」の範囲を「インド太平洋」に拡大し、民主主義の規範をベースとして、アメリカをはじめとする海洋大国と緊密な連携をとるという道を選んでいる、望ましい地域秩序を危うくする最難題は中国であり、中国に対してできるだけ好ましい均衡を維持するために、様々なパートナーシップを増やしていかなければならないと著者は述べる。こうした観点から、日米豪印協力の枠組み(Quad)や自由で開かれたインド太平洋(FOIP)の背景・展開過程とその意義を細部にわたって説明した上で、この「構想は、国内および欧米とアジ

アで強く支持されてはいたものの、中国との好ましい均衡を回復するという点では、決して全面的な成功というわけではなかった」と評価している。

第5章「韓国」では、日本の地域形成戦略における「弱点」という観点から、日本と韓国、北朝鮮との関係性について説明がなされる。域内の変化する地政学に対処するには、韓国と日本はいつそう密接な連携をとる必要があるにもかかわらず、対中関係にみられるような戦略的優先事項と脅威認識における「地政学的断絶」と、徴用工問題、従軍慰安婦問題など歴史に絡む「理念的断絶」があることが指摘され、両国の政治の再編もあって、「古い傷と古い合意の蒸し返し」が生じているとの認識が示される。著者はその断絶の根深さを認識しつつ、「政治リーダーという変数」という節において、その解決策として、リーダーが相手国の抱く印象を変えるように努力し、オープンな受け入れ姿勢を示し、炎上する問題は国民の憤怒を抑えられる形で脇に置きつつ、共通の利益に関わる喫緊の領域にリーダーを集中させることが重要であると指摘している。

この点に関して先取りして言うなら、著者の指摘以上にその後の日韓関係は劇的に展開している。両国の新しいリーダーの努力もあって、こうした懸念は相当程度解消され、2023年8月の日米韓首脳共同声明「キャンプ・デービッドの精神」をはじめ二国間、三国間で合意した様々な施策が具体化されている。本書のいう「最大の弱点」とされた日韓関係については、今後の展開に不確定要素が残るものの、少なくとも戦略的な観点からは「国同士の関係性を変えていくこと」が実現したと評価できるのではないかな。

第6章においては、「対内バランスング」として、「危機管理および国家安全保障の一元化・集中化」という観点から、「日本国内の制度的変容へ焦点を合わせ(た)」分析がなされる。安倍内閣における国家安全保障会議及び国家安全保障局の設置をはじめとする制度構築を含め、官邸の機構改革、情報機能の集中化、統合部隊の設立など歴代内閣の「より中央集権的な国家安全保障体制」の展開過程について説明し、最も大きな成果を出せた領域は、さらなる模索が続いているものの、組織面での「質的改革」にあると分析している。

また、「量的な対内バランスング」にとって重要な分野として、敵基地攻撃能力を含む通常戦力及び宇宙・サイバーにおける軍事能力の強化や経済効果について検証を行っている。このうち、アベノミクスについては、「構造改革は結果的

に不十分で、日本が実現できたはずの成長持続ができなかった」という評価を与えている。

終章「吉田ドクトリンの終焉」では、当時言われていたポスト安倍のリーダーたちの国家安全保障に関する見解について、日米同盟、中国、FOIP、韓国、対内バランスという軸で比較する。その上で、その後のリーダーは安倍総理のグランド・ストラテジーが設定した枠組み（「破局なき戦略的競争」）を踏襲していくことになるとしている。日米同盟については、日米の新しい「特別な関係」の可能性、とりわけアメリカの意思決定形成に影響を及ぼすことの重要性やアメリカの日本にとっての不可欠性や限界などについて評価を加えている。最後に、この戦略に基づく新たなアプローチの意義について、中長期的な対中競争という文脈だけではなく、「かつて 21 世紀を特徴づけていた統合、協調、繁栄の軌道」に「もう一度アジア地域を載せ直せるようなルールと連携を固めていくためにも、重要なものであるはずだ」という期待で本書を締めくくっている。

3. 今後の課題

以上のように本書は多岐にわたるもので、日本の最先端の安全保障研究の成果を活用しつつ、歴史、政治、理論など多面的な視点からの立体的な分析がなされており、読者の関心に応じ、様々な読み方が可能である。評者としては、本書の記述全般はもとより、特に歴史的な文脈からの分析など、学ぶところが多くあった。ここでは、実務的な観点から、次の項目に絞って指摘させていただきたい。

(1) 二つの国家安全保障戦略の関係についての捉え方

2013 年国家安全保障戦略は、随所に政策的課題を盛り込み、同時に策定された防衛計画の大綱（いわゆる 25 大綱）においても、防衛力の「質」及び「量」を必要かつ十分に確保し、抑止力及び対処力を高めていくこととされている。しかし、これらの文書においては、我が国の安全保障政策の「継続性」が強調され、政策的課題についても、目新しいというよりも、それまでにコンセンサスがありながら実現に至らなかったものを網羅したという側面が強く、また、その実施に必要な防衛費の増額も極めて控えめであった。

これに対し、2022 年国家安全保障戦略及び同時に策定された国家防衛戦略と

防衛力整備計画では、「我が国の安全保障に関する基本的な原則を維持しつつ、戦後の我が国の安全保障政策を実践面から大きく転換するものである。」と述べるなど、政策の「大幅な転換」が強調され、防衛力の抜本的強化と同盟国・同志国との協力の推進及びそれを実行するための防衛費の大幅な増額が盛り込まれている。

このように戦略文書だけを比較すれば、両者には基本となる国際安全環境認識や「危機感」には大きな違いがあり、両者の関係をどう理解するかについては一つの論点となり得る。同時に、著者も指摘するとおり、二つの戦略は「積極的平和主義」の下で、「インド太平洋」を中心とし、民主主義、法の支配、人間の尊厳などの規範をベースとし、海洋大国と緊密な連携をとり、様々なパートナーシップを増やしていくという「安倍のフレームワーク」がその基盤となっていることは確かである。

この点については、評者は次のように考えている。まず、大戦略といわれるものが大戦略たる所以は、戦略文書に盛り込まれた情勢認識や政策の方向性を基盤としつつも、長期にわたる強い指導力の下で、必要な施策が迅速に実行に移され、運用され、新たに認識された課題をさらに改善するというサイクルが確立し、常にアップデートされたものに発展させていくところにある。著者の指摘するとおり、安倍の大戦略の特徴は、施策の実行能力、国際的な対話・発信能力、そして国際環境の変化と相手国のメッセージに対応する柔軟性にあり、政治的指導者として「statecraft」を機敏に発揮した結果、国家関係が新たな展開を見せてきた。この「大戦略」は、このような観点から、その実施過程を通じ、さらなる発展や変革を遂げ、新たなステージに立ったものと理解すべきであろう。

(2) 戦略の実行能力の持続的確保

戦略三文書については、盛り込まれた政策課題の早期実行という意味で、策定後2年足らずの間に顕著な進捗が見られる。例えば、経済安全保障法制の施行とセキュリティ・クリアランス制度の拡大、防衛生産基盤強化法の整備、防衛装備移転三原則及び運用指針の2度にわたる見直し、統合部隊や常設の統合司令部設置に向けての具体的な措置がとられ、サイバー安全保障能力の向上についても、有識者会議における議論を経て、年内にも法案策定作業が進むものと期待されている。また、日米同盟の深化や日韓協力・日米韓協力の復活と高度化が実現しつつある。同志国との協力についても、準同盟国とも言える豪州との協力関係

の拡大をいわばテンプレートとして、インド太平洋に加え、幅広い諸国との間で、様々な枠組みの整備が進んでいる。これには共同の戦略文書の策定、2 + 2 の枠組みの確立、情報・訓練・演習・装備・施設面における協力や相互支援など、著者のいう質的な「対内バランス」と「対外バランス」の強化に繋がるものが含まれている。

この12年間の「大戦略」の実行は、結果的に安倍総理と第2次安倍内閣で長期にわたり閣僚を務めた菅義偉総理と岸田文雄総理という3人の指導者に委ねられてきた。岸田内閣以降の内閣がこれを継続かつ発展的に実行していくことが求められる。強化された「対内バランス」機能が総理の在任期間の長短の如何にかかわらず、戦略の持続的実行力を確保する上で助けとなることを期待したい。

(3) 経費配分の優先度向上と人材確保における持続性

軍事能力の強化など量的な「対内バランス」の強化については、多くの課題が残されている。米国からの導入装備の増大と高騰化、装備品等の維持整備に伴う経費の増大、歴史的な円安の進行、世界的なインフレ傾向の持続、人材確保のための待遇改善の必要性を考えれば、現在想定されているような名目上の防衛費が確保されたとしても、実質的には大幅な目減りが避けがたい。さらなる実質的な増額が必要である。

しかし、より深刻なのは人材の確保である。これまでは大戦略の前提として、様々な施策の組み合わせにより、最終的に必要な数と質の人材は確保可能という認識があった。ところが、少子高齢化が想定以上に進み、労働力不足が顕在化する中で、国際情勢の緊張が高まれば高まるほど、一般隊員の募集と高度人材の確保は前例のないほど困難で、構造的な問題であることがますます明らかになりつつある。したがって、諸外国の例も参考にしつつ、これまで十分に手の回らなかった安全保障教育や研修を含む安全保障意識向上のための取組を幅広く進めるとともに、人材確保のための抜本的なエコシステムの構築が必要な段階に来ているのではないかと思われる。

(4) アメリカのリーダーシップをめぐる課題

著者は、国外における予想外の構造的変化として、アメリカの役割の縮小と国際的関与からの撤退や「中国の自由化」といった例を挙げつつも、大戦略の前提として、「アメリカ以外にアメリカはいない」ことを強調している。しかし、ア

アメリカを含む G7 全体の世界経済、世界政治に占める地位と役割が低下することは避けがたく、アメリカ国内の分断は構造的なものとなっている。また、戦略的な正面が中国、ロシア、北朝鮮、イランへと広がり、4 カ国の共謀的な連携 (Collusion) が深まる中では、アメリカのリーダーシップに頼れる分野は時間的にも空間的にも縮小している。現状の米国のフォース・ストラクチャーでは、こうした諸課題に同時に対応できる抑止力の構成は、核によるものであれ、通常兵器によるものであれ、いかにその組み合わせを工夫しても、実現困難であろう。

だからこそ、軍事力のみならず、外交力、情報力、経済力、技術力を含めて、同盟国・同志国の力を最大限結集しなければならない。そのためには、日本として、また同盟国・同志国が協力してそれぞれの能力を統合的・相互補完的に高め合うとともに、アメリカに期待する役割とそれが実現されにくいケースについて各国が協力して検討し、改めて定義する必要がある。このプロセスを通じ、アメリカの関与を深めるとともに、その意思決定形成に影響を及ぼすことがますます重要になっている。著者は、アメリカに影響力を与えることで最大の問題が解決した第 2 次世界大戦の頃のイギリスの例を引いているが、現在の状況は、より深刻で当時とはかなり異なっていることを率直に認識しなければならない。

元内閣官房副長官補 (兼国家安全保障局次長)

石津 朋之、立川 京一、齋藤 達志、岩上 隆安 編著

『ランド・パワー原論』

——古代ギリシアから 21 世紀の戦争まで——

(日本経済新聞出版、2024 年、448 頁)

浦 口 薫

はじめに

本書は、元々、「シリーズ 軍事力の本質」の第 1 弾として 2005 年に刊行された『エア・パワー——その理論と実践——』、第 2 弾として 2008 年に刊行された『シー・パワー——その理論と実践——』に続く第 3 弾として計画されていたものである。同計画は中断されていたが、この度、15 年の時を経て本書として刊行された。このことは著者も「おわりに」で述べている。評者を含め、この刊行を心待ちにしていた読者はかなりの数に上るだろう。

もちろん、15 年の間にランド・パワーをめぐる環境は大きく変化した。自衛隊だけを見ても、陸上総隊司令部や水陸機動団の新編を始め、数多くの変化があった。世界に目を向ければ、将来戦は陸のみならず海・空・宇宙・サイバー領域でも同時に生起するというマルチ・ドメイン概念が重要性を増したり、米陸軍を中心にデジタル化が進展する一方で、実際の戦闘を通じてそれらの限界が露呈して一部の分野では伝統的な陸軍力の重要性が再確認されたりしている。

本書は、これらの変化を反映した項目を置いている一方で、時代を経ても変わることのないランド・パワーの本質的な部分にも焦点を当てている。

1. 本書の概要

第 I 部「ランド・パワーの理論」では、ランド・パワー自体、あるいは、ランド・パワーを論じる上で重要な概念についての分析が行われている。

第 1 章「ランド・パワー——1900～2000 年——」では、1900 年以降、現在に至る

ランド・パワーの発展の歴史を踏まえ、戦闘の実体も政治的な意義も大きく変化しているにもかかわらず、ランド・パワーがあらゆる武力衝突の究極の試金石であり続けている点を指摘している。戦闘の実態についていえば、統合の進展により、ランド・パワーをエア・パワーやシー・パワーから切り離して論じることはもはや現実的でなくなっている。一方、政治的意義についていえば、先進国に死傷者の発生を忌避する傾向が強く、また、このような国ではメディアに対する国家の統制が弱く、戦闘、とりわけ、地上戦の負の部分が必要以上に強調される傾向にある。ランド・パワーはこれらの傾向の影響を強く受け、その行使に制約がかかる。とはいえ、陸地を確保するというランド・パワーの意義は決定的で、エア・パワーやシー・パワーでは代替が効かないと著者は主張する。

第2章「ランド・パワー——その過去、現在、将来——」では、シー・パワーやエア・パワーとの比較から、あるいは、軍事科学技術の発展と関連付けて、ランド・パワーの全体像の提示を試みている。著者は、ランド・パワーの本質的な役割が人間の支配にあり、その手段として「ランド」を支配する点に、エア・パワーやシー・パワーにはないランド・パワーの決定的な意義があるとする。一方、ランド・パワーについて議論する際に用いられる決戦と持久戦、外線作戦と内線作戦、攻勢作戦と防勢作戦等の概念が十分に整理されておらず、また、これらの概念で議論される伝統的なランド・パワーの機能に加えて、治安維持作戦や対反乱作戦といった国内安定化やプレゼンスの顕示が求められるランド・パワーの活用が増えていることがさらに議論を複雑にし、ランド・パワーをめぐる議論全体を混乱させていると指摘する。一方、軍事科学技術の発展がランド・パワーに及ぼす影響として、軍事における革命(RMA)を経たハイテク戦争と非対称戦を中核とするローテク戦争が混在するハイブリッド型の戦争の増加の可能性を指摘する。

第3章「軍事ドクトリン——知性の戦力化——」では、軍事ドクトリンがいかなるものであって、どのように生み出され、いかなる条件の下で、どのような効果を発揮するのかについての分析を試みている。著者は様々な軍事ドクトリンの定義を分析した上で、「軍全体に対して共通の外観と行動のための統一的な基礎を提供する一連の諸原則及び方法論」というホームズの定義を一般的に使用し得る定義として提示する。軍事ドクトリンの開発については、戦闘で得られた教訓や軍事科学技術の発展をきっかけに「発案者」が新たに提示した理論が、軍内での「賛同者」を得て非公式に普及し、作戦教範に記述され、編成や装備に反映され

るというモデルを提示する。そして、適切な条件の下で適用されて初めて真価を発揮して勝利の原動力となるのであり、その開発や運用における知的努力を通じた組織の知性の戦力化が重要であると主張する。

第4章「ランド・パワーとロジスティクス」では、軍事ロジスティクスについての分析を通じて、同用語の定義に曖昧さが残っていること及びロジスティクスが戦闘様相や戦略を規定している事実を指摘している。また、ロジスティクスの確保には、海上優勢、航空優勢の確保や的確なインテリジェンスが不可欠である点を指摘している。

第5章「ランド・パワーにおける指揮」では、シー・パワーやエア・パワーに比して、人間への依存の度合いが高いランド・パワーにおいては、指揮が個人や部隊の機能を統合する上で重要な役割を果たしている点を指摘している。

第6章「ランド・パワーにおけるインテリジェンス——日本陸軍を事例として——」では、インテリジェンスに関する概念的議論に加え、日本陸軍の事例からインテリジェンスが有効に機能する上で重要な要素を考察している。

第Ⅱ部「ランド・パワーの歴史」では、歴史上でランド・パワーが用いられた個別の事例を取り上げ、いくつかの結論を導出している。

第7章「古代ギリシア・ローマの戦争——戦いの叡智と知られざる重火器以前の戦争——」では、古代ギリシア・ローマ時代の戦争を例に、過去の戦いに学ぶことが有用である一方で、戦いの背景や戦略環境を理解しなければ適切な教訓を引き出せないことを指摘する。

第8章「西部戦線での統合あるいは諸兵科共同作戦——1918年——」では、1918年のヨーロッパ西部戦線を取り上げ、連合国（協商国）側の勝利の一因が連合作戦や統合作戦の実施にあったが、それらは作戦の背景に照らして考察する必要があると主張する。

第9章「第二次世界大戦における連合・統合作戦——イギリスとアメリカを中心に——」では、第二次世界大戦における米英軍の連合作戦が、ヨーロッパ戦域ではアメリカ主導による軍事戦略の明確化を中心に進展した一方で、太平洋戦域では広大な海洋で行われる戦闘を統制する必要性を原動力として進展したことを明らかにしている。

第10章「国民総武装——ベトナム戦争を中心に——」では、ベトナム戦争が小国ベトナムと大国アメリカとの間の不正規戦であるとの認識の下、ベトナム

が大眾を獲得したことが勝利に結び付いた点を指摘する。

第 11 章「シー・パワー的ランド・パワーとしての水陸両用戦争・作戦——日本軍を事例として——」では、水陸両用戦の概念を整理した上で、島国である日本において、古代から現代における水陸両用戦の事例を分析している。とりわけ、日本陸海軍が、明治以降、日本周辺の大陸沿岸に上手く適合した先進的な水陸両用戦のドクトリンと編成・装備を開発し、第二次世界大戦でも初期には有効に機能したが、廣大遠隔の海洋という太平洋戦域の特性に上手く対応できず、アメリカ軍の前に敗退したと分析する。

第 12 章「日本陸軍における水陸両用師団の運用——太平洋戦争期の第 5 師団の場合——」では、上陸作戦に使用可能で揚陸能力を備えた第 5 師団の運用について分析し、その長所である機動力を発揮できたマレー侵攻作戦では効果的に運用できた一方で、豪北転用後は真価を発揮できなかった点を明らかにしている。

第 13 章「内線作戦と外線作戦——ランド・パワーとビルマ防衛作戦——」では、1943～45 年のビルマ戦線について、内線作戦と外線作戦の視点から分析し、いずれも機動能力、ロジスティクスや指揮官の能力が重要であるとしている。

第 14 章「日本陸軍の宣伝戦——南方軍の『宣伝戦』を中心に——」では、戦闘を交えずに勝利を目指す手段の 1 つとしての宣伝戦に注目し、第一次世界大戦時のヨーロッパでの宣伝戦と第二次世界大戦時に日本陸軍が南方戦域で行った宣伝戦を事例として分析している。前者では交戦国双方が活発な宣伝戦を行っていたこと、後者では宣伝戦についての広範な理解が得られず活動が限定的にならざるを得なかった一方で、特定の分野においては際立った成果を上げていたことを明らかにしている。

第Ⅲ部「ランド・パワーの現在と将来」では、ランド・パワーのデジタル化や将来構想といった今後のランド・パワーを方向付ける論点について分析している。

第 15 章「エアランド・バトルと現代戦」では、エアランド・バトルの現代への適用可能性について検討し、軍種間の緊密な連携と縦深性のある攻撃の必要性というエアシー・バトルとの類似点はあるものの、多くの部分で両者が異なっている点を指摘する。とりわけ、対潜水艦作戦や防空作戦といった個々の戦闘に帰結する傾向が強くエスカレーションの可能性は低いエアシー・バトルに対し、陸上での戦闘や敵国奥地の拠点攻撃によりエスカレーションを引き起こしやすいエアランド・バトルは、多くの場合、現代の戦略環境に適さず、極めて限定的にし

か用いることができないと主張する。

第16章「陸軍のデジタル化とイラク戦争——戦場の情報化——」では、一般的に論じられる RMA の成否の議論から陸軍のデジタル化そのものの実態や意義の議論を切り離して、正規戦においてデジタル化がランド・パワーの将来にどのような影響を及ぼすかを考察している。結論として、デジタル化が戦闘力の総合発揮に大きな成果を上げるとともに統合をより深化させる方向に作用した一方で、今後は「対等な競争者」の出現によりそのアドバンテージが減少しつつある点を指摘している。

第17章「ランド・パワーの将来構想の軌跡と展開——アメリカ陸軍マルチ・ドメイン・オペレーション構想を中心に——」では、アメリカ陸軍のマルチ・ドメイン・オペレーション (MDO) 構想が前提とする情勢認識、将来構想の特徴、今後の方向性と課題について分析し、MDO 構想の方向性がまだ十分に確定しておらず、今後も紆余曲折が予想されると結論付けている。

2. 本書の意義、特徴と課題

本書の意義は「はじめに」で述べられている。編著者の一人である石津朋之は、本書を「ランド・パワーについて、その歴史を踏まえながら包括的な解説を試みた啓蒙書」と位置付けている (3頁)。そして、防衛大学校や防衛研究所など、防衛省・自衛隊の各種教育機関、さらには一般大学での「教科書」として活用されることを期待しつつ、編著者は執筆及び編集を行ったようである (同上)。確かに、エア・パワーやシー・パワーについて論じた著作は、本書に先行して刊行された先述の2冊を始め、日本語文献も外国語文献も、数多く存在する。しかし、ランド・パワーについての著作は、管見の限り、日本語文献では存在しない。そのような意味で本書には希少価値がある。

本書の特徴は、序文を書いた荒井正芳によれば、「現在進行形の目の前の戦争事象を研究し、自国の安全保障、外交、軍事政策や軍事力整備・運用への喫緊の教訓を得ること」と「軍事に関わる基本的な理論等を状況に応じて適用を試みる実行の経験と、それらのなかでの理論等の適用について抽象化し、再び軍事に関わる理論等と見比べ、さらに思索を深める」ことのバランスを図った点にあらう (1-2頁)。このことは、「軍事を学び、究めるということは、実務・実践という場において交わされる学と術の間の往復書簡を読み解くようなことに似ており、ま

た、そのような態度が求められている」という、非常に含蓄のある彼自身の言葉からも明らかである（2頁）。この点は編著者の共通認識として確実に存在しているようで、石津も「おわりに」で「ランド・パワーは時代の要請への対応を常に求められているが、その一方で、変わらない部分を持ち合わせている」と述べている（447頁）。確かに、ランド・パワーの理論を論じた第Ⅰ部とこれまでの歴史及び現在・将来について論じた第Ⅱ・Ⅲ部の組み合わせは適切で、どちらに偏ることもなく程よいバランスを保っているように感じる。

このような意義と特徴を有する本書であるが、残された課題もある。ここでは、評者が特に気になった点を2つ提示したい。1つ目は、本書を読み終えても、なお、ランド・パワーの核心となる議論が何であるか、上手くイメージできない点である。もちろん、評者がこのような印象を受けた背景には、評者自身のランド・パワーに対する理解不足があることは間違いなく、深い知見を有する読者が読めばかなり印象が異なるかも知れない。しかし、このことを完全に認めた上であえて指摘するのだが、本書がターゲットと想定する読者のうち、陸上自衛隊関係者を始めとする十分な知見を有する一部の読者はさておき、防衛大学校や一般大学の学生、あるいは単にランド・パワーに関心があったまま本書を手にとっただけの読者の大半は、評者よりもさらにランド・パワーについての理解が不足している可能性が高い。したがって、評者が感じたのと同じ、あるいは、それ以上に、この点について疑問を持つのではないだろうか。

評者を含め、シー・パワーやエア・パワーを論じる場合に比べ、ランド・パワーについて論じようとするときに、骨格となる論点が分かりにくいという印象を持つ読者は少なくないだろう。例えば、シー・パワーといえば、海上通商路、海運や海軍力の集中の重要性を説いたマハン（Alfred T. Mahan）と、統合運用や政治・外交の目的と海軍活動の整合を図ることの重要性を説いたコーベット（Julian S. Corbett）の見解対立を想起する読者は多いだろう。エア・パワーといえば、エア・パワー単独で決定的な戦果を収めることができるとして、航空優勢確保や戦略爆撃実施の重要性を説いたドゥーエ（Giulio Douhet）と、敵の補給線や地上兵力等に対する戦域航空攻撃を主張し、陸上・海上兵力を含む全体的な戦争計画の中にエア・パワーを組み込むことの重要性を説いたミッチェル（William Mitchell）の見解対立がよく知られている。

しかし、ランド・パワーと聞いて同様の見解対立が想起できるだろうか。例えば、軍事戦略の研究者としてよく名の知られているスローン（Elinor C. Sloan）は、

著書『現代の軍事戦略入門（増補新版）』のランド・パワーの章で、戦略思想を語る上で必須の人物として、孫子（Sun Tzu）、クラウゼヴィッツ（Carl von Clausewitz）、ジョミニ（Antonie H. Jomini）及びリデルハート（Basil H. Liddell Hart）の4名の名前を挙げている⁽¹⁾。しかし、スローン自身が指摘するように、上記4名の主張の大部分はランド・パワーに限定されるものではなく、戦略思想全般という文脈の中で語られることが多い⁽²⁾。

なぜこのようなことが生じるのだろうか。ランド・パワーと同様に古くから存在したシー・パワーと比較しつつ、その特徴を見てみると、戦場となる陸と海が本質的に異なるものである点に気付く。陸は人が住める領域であり、いずれかの国の領有下にある。戦時に交戦国領土内に紛争非当事国の人や車両が無自覚なままに存在することはほとんど想定されない。これに対し、海は基本的に人が住めない領域であり、交戦国領海のみならず公海上での戦闘も生起し得るし（紛争非当事国領海での戦闘は禁止）、非当事国船舶が戦闘海域の近傍に存在することが当初から想定されている。交戦国が戦闘に従事しようとも非当事国船舶は公海の自由を享受する権利を有すると考えられ、これと交戦国が戦闘勝利に必要な措置をとる権利を有するという考えの妥協点にいわゆる中立法規が成立し、同法規によって海上封鎖や海上捕獲等の海上経済戦が規律されてきた。すなわち、海戦では紛争非当事国船舶の存在とそれらに対する海上経済戦措置の実施が想定されているため、海戦法規は交戦法規のみならず中立法規が大きな割合を占める。これに対し、陸戦はいずれかの交戦国の領土で実施され、そこに紛争非当事国の人や物が存在することは例外的にしか想定されず、陸戦法規は交戦法規がその大部分を占める。この点は、マハンがシー・パワーを狭義のそれと広義のそれに区分して論じていることとも関連する。すなわち、シー・パワーを語る上で商船の存在は必須であり、このことがシー・パワーの議論に様々なバリエーションを与えているのである。

また、陸域が持続的な占有の対象として捉えられているのに対し、海域は時間的及び空間的に限定的な統制の対象として捉えられている点もシー・パワーの議論にバリエーションを与える一因であろう。すなわち、陸域は特定の領域を自国か敵国のいずれが占有するかが究極の状態となり、必然的に占有が目的となる。これに対し、海域の統制は、ミアシャイマー（John Mearsheimer）の言葉を借りれば、「一つ的大海を支配するには、海軍は必ずしもすべての海を常にコントロールしておく必要はな」く、「いざという時に戦略的に重要な部分を支配できて、しか

も敵が同じようにするのを阻止できる⁽³⁾」だけで十分なのであり、また、通常はこのような形でしか制海 (sea control) を得られない。この性格の違いは、ランド・パワーとシー・パワーの運用に先述の相違をもたらす。ランド・パワーを用いた陸域の占有が持続的／絶対的なものを志向して占有自体が目的化する傾向があるのに対し、シー・パワーを用いた海域の統制は一時的／相対的なものを志向し、それ自体が目的化して論じられることもあれば、単なる手段として論じられることもある。この相違により、シー・パワーについては海域の統制を目的として理解したマハンから手段として論じたコーベットまで幅広い議論が可能となるのに対して、ランド・パワーについては議論の幅に一定の制約が存在するのである。

しかし、このような制約の存在を認めつつも、ランド・パワーの理論化を図って骨格となる論点を明らかにしていかなければ、シー・パワーやエア・パワーで見られるような広範な議論が幅広い層で行われる状況にはならないのではないだろうか。

2つ目は用語の整理である。第2章で石津が指摘するように、「用語あるいは概念について専門家による統一した定義が存在していない」ことが、「ランド・パワーをめぐる議論を複雑にし、混乱させている」のは事実であろう (32-33 頁)。だとすれば、ランド・パワーについての「教科書」を志向する本書としては、用語や概念の整理に力を入れるべきではなかったのだろうか。確かに、一部にはこのような努力がみられる章がある。例えば、第3章では、各論者による軍事ドクトリンの定義を整理した上で一般的に使用し得る定義が提示され、また、軍事ドクトリンの萌芽から定着に至るモデルが提示されるという興味深い議論が展開され (65-79 頁)、注目に値する。しかし、その他の多くの章では、現実の説明に努力の多くが傾注され、理論化や用語・概念の整理にはあまり関心が向いていないように感じた。とはいえ、決戦と持久戦、外線作戦と内線作戦、攻勢作戦と防勢作戦等のランド・パワーを形作る概念についての共通認識がないままでは一層の議論の発展は難しい。著者はロジスティクスという用語についても、論者ごとに捉え方が異なるという。これらが、シー・パワーやエア・パワーの議論で見られるような骨太の議論がしにくい一因となっているようにも感じる。もちろん、これらの用語を整理するのは容易な作業ではないし、シー・パワーやエア・パワーの議論で用いられる用語や概念にも論者によるバラツキはある。しかし、やはり、ランド・パワーをめぐる概念は、後2者に比べてもかなりバラツキが大きいように思われる。

上記の課題があるとはいえ、本書の価値がいささかも損なわれることはない。本書がランド・パワーについて議論する際に必ず参照されるべき重要な文献であることに変わりはなく、ランド・パワーに関心のある研究者や実務家にお勧めしたい優れた一冊である。

註

- (1) エリノア・スローン『現代の軍事戦略入門(増補新版)』奥山真司、平山茂敏訳(芙蓉書房出版、2019年) 49-60頁。
- (2) 同上、49頁。
- (3) ジョン・J・ミアシャイマー『大国政治の悲劇(新装完全版)』奥山真司訳(五月書房新社、2019年) 131頁。

(防衛大学校准教授)

編集後記

今回の『防衛学研究』は、「日本の安全保障と沖縄」と題する特集を組みました。日本の安全保障を考える上で沖縄は極めて重要な地域であるにもかかわらず、これまで安全保障研究に関する学会誌において特集が組まれたことはあまりありませんでした。また、復帰から半世紀を経て沖縄に対する日本国内、特に政府の実務者の関心はますます低下しているように感じられてなりません。しかし、近年の国際情勢や日本の安全保障政策の転換などから沖縄に目を向けることがますます重要になっています。幸いなことに、歴史研究や安全保障研究において、広い意味で沖縄をテーマとする研究者は近年増えています。

このような中でようやく発刊できた本特集号は、学術的・社会的に大きな意義を持つものと自負しています。特に防衛・安全保障問題に関心を持つ方々を会員とする本学会の学会誌において、このような特集を組むことができたことは重要だと考えています。

本特集号には、第一線の研究者から、「日本の安全保障と沖縄」に関する様々なテーマの論文をご寄稿いただきました。いずれもその分野の研究レベルを引き上げる力作ばかりであり、執筆いただいた先生方には深くお礼申し上げます。また小川委員長、篠崎副委員長をはじめ編集委員会の先生方にも、編集作業においてご協力いただき、感謝申し上げます。

(特集編集責任者：野添 文彬)

(会誌の刊行につき出版費用の一部として、公益財団法人 防衛大学校学術・教育振興会より助成金の交付を受けました。ここに記して感謝申し上げます。)

防衛学研究

No. 71

2024. 9

2024 年 9 月 30 日発行 [電子版]

発行者／日本防衛学会

[事務局本部] 〒 162-0041 東京都新宿区早稲田鶴巻町 544-6

株式会社錦正社内

TEL: 03-5261-2891

e-mail: boueigaku@jsds.jpn.org

代表者／國分良成

編集担当者／小川健一

制作／株式会社錦正社

Boueigaku Kenkyu (Defense Studies) is published biannually
by the Nihon Bouei Gakkai (Japan Society for Defence Studies)

Editional Office: Nihon Bouei Gakkai

c/o Kinseisha Co., Ltd.

544-6 Wasedatsurumaki-cho, Shinjuku-ku, Tokyo, Japan 162-0041

Phone +81-3-5261-2891 e-mail boueigaku@jsds.jpn.org

DEFENSE STUDIES

Number 71

September 2024

Contents

Japan's National Security and Okinawa

Japan's National Security and Okinawa: An Introduction	NOZOE Fumiaki	1
Issues of Civil Protection in Okinawa and Southwest Region	NAKABAYASHI Hironobu	7
Institutional Restraints for Negotiations on the Okinawa Reversion: The In-house Policies of the USFJ and the UN SOFA in Japan	KAWANA Shinji	29
How Has Japan Justified Its Host Nation Support for the U.S. Forces?	YAMAMOTO Akiko	49
The Okinawa Reversion Issue and Japanese Diplomacy Under the Kishi Administration in 1957	IKEMIYAGI Yoko	75
Conditions of the Agreement on the Return of Futenma Air Station: an Analysis of the U.S. Perception.....	HATERUMA Shino	103

Article

A Study of New Approach for Counterinsurgency (COIN).....	ADACHI Yoshimasa	129
---	------------------	-----

Research Note

Japan's diplomacy regarding the issue of German colonies in the Pacific Ocean at the Paris Peace Conference: Re-evaluation of Japan's diplomacy in the early interwar period	HOMMYO Ryuji	151
--	--------------	-----

Book Reviews

Michael J. Green (Translated by UEHARA Yumiko), <i>Line of advantage: Japan's grand strategy in the era of Abe Shinzō</i>	TAKAMIZAWA Nobushige	175
ISHIZU Tomoyuki, TACHIKAWA Kyoichi, SAITO Tatsushi, IWAKAMI Takayasu, eds., <i>Understanding Land Power: Warfare from the Ancient Greece to the 21st Century</i>	URAGUCHI Kaoru	185

Japan Society for Defense Studies
(Tokyo, Japan)