

日米安保戦略と沖繩

柴田 晃芳

常葉大学法学部准教授

日本にとっての沖繩

沖繩は、膨大な米軍基地を抱えることにより、戦後日本の存立を支えてきた。沖繩が果たした役割がなければ、戦後の日本や日米関係の姿は大きく異なるものとなっていたことだろう。

戦後日本は、1952年に講和条約及び旧安保条約¹によってGHQ占領下から独立を回復して以降、東西冷戦の国際構造の中で、所謂「吉田路線」を大筋において踏襲することで急速な戦後復興や高度経済成長を実現し、それとともに民主主義体制をも維持してきた。「吉田路線」とは、憲法9条の下で軍備を抑制し、日米安保条約などによってアメリカに防衛の相当部分を依存しながら、経済資源を成長へと振り向ける国家戦略であった。

沖繩は「吉田路線」にとって極めて都合がよく、また必要な存在であった。日本防衛に対するアメリカのコミットメントは、日本国内への米軍のプレゼンス

によって最もよく担保され得る。日本政府は1940年代末にはすでに国内への米軍駐留を冷戦下における日本の防衛に資するものであることを認識しており(池宮城 2018: 2章)、独立回復後も国内への米軍駐留を受け入れた²。しかし本土の米軍基地には革新勢力と民族保守勢力の双方から強い批判が向けられたことで、1950年代を通して削減されていった。他方、日本の潜在主権下・アメリカの施政下にある沖繩は、日本の近傍にありながら日本の国内政治の影響をあまり受けずに米軍が駐留できる、無二の戦略拠点であった。

駐留米軍、特にその大部分を占める沖繩駐留米軍への依存は、1960年の安保条約改定以降も維持された。憲法9条の制約や国内の政治・経済事情から、日本は自前の軍事力を「最低限度」に抑制し続けた。これに対しアメリカは、日本に防衛力強化を繰り返し求めたものの、日本の国内情勢安定と軍事大国化防止の観点から「吉田路線」を基本的に受け入れた。安保体制の中で、日本は十分な防衛力の保持ではなくアメリカへの基地提供によって責任を果たそうとし、アメリカも基地を得ることと引き換えに日本の軽武装路線を受け入れた。アメリカは日本防衛の義務を負い、日本は国内にアメリカが戦略目的のために使用する基地を提供する。これが、「人と物との協力」ともいわれる日米安保体制の核心である。沖繩米軍基地は、日本が安保体制に果たした最大の貢献だったのであり、戦後日本のありようを可能とする不可欠の要素であった。

しばた てるよし

北海道大学大学院法学研究科博士後期課程修了。博士(法学)。専門分野は、比較政治学、国際政治学、政治過程論。北海道大学創成科学共同研究機構博士研究員、北海道大学公共政策学研究センター研究員を経て、現職。

著書に『冷戦後日本の防衛政策：日米同盟深化の起源』(北海道大学出版会、2011年)『現代日本政治の争点』(法律文化社、2013年、共著)『境界の今を生きる：身体から世界空間へ』(東信堂、2009年、共編著)など。

アメリカにとっての沖縄

アメリカにとって沖縄は、アジア戦略上欠くべからざる重要な戦略拠点である。

大戦末期、沖縄戦を経て同地に置かれた米軍基地は、大戦中は対日戦争の、終戦後は対日占領統治のための拠点と位置付けられた。冷戦が始まると、沖縄はアリューシャン列島からマリアナ諸島に至るアメリカの防衛線上の最重要拠点とされ、対中ソ封じ込め戦略において不可欠の役割を与えられた(平良 2012: 31-32)。さらにアメリカは、日本を東アジアにおける同盟国とする戦略を採り、講和によって日本の独立を認め、旧安保条約によって同盟関係を締結することで、アジア戦略を固めた。その後もアメリカは、安保改定などによって日本との安全保障関係を強化していく。こうして本土及び沖縄の米軍基地は、アジアにおけるアメリカの冷戦戦略にとっての欠くべからざる拠点となった。中でも沖縄が特に重要な役割を果たしたことは、既にみた通りである。

では、沖縄米軍基地群は、どのような軍事拠点であったのか。対中ソ封じ込めの拠点、および日本防衛の拠点としての沖縄について、戦後マッカーサーが特に重視したのが、航空戦力であった。マッカーサーは、沖縄に高い機動力と打撃力をもつ航空戦力が十分にあれば、日本を防衛するにも、大陸の共産勢力の重要拠点を破壊するにも十分であると考え、実際米陸軍および海軍は旧日本軍の飛行場も含め合わせて計11か所もの飛行場の整備を計画した(平良 2012: 21-23)。沖縄は、まず航空基地拠点として整備されたのである。

その中でも最大のものが、旧日本軍が放棄した中飛行場を再整備して建設した、嘉手納飛行場である。1947年に米空軍が新設されると、嘉手納飛行場も空軍に引き継がれた。嘉手納空軍基地飛行場は、3689mの滑走路2本を有し約100機の航空機が常駐する、極東最大の航空基地となっていく。

また海兵隊についてみれば、本土にあった海兵

隊第3師団が沖縄に移駐されたのは1957年8月以降のことである。これに際しては、当初本土から陸軍部隊を移駐することも検討されたが、最終的には機動性の高い空・海戦力を保持する海兵隊移駐が選択された。海兵隊の沖縄駐留も、航空拠点としての沖縄の性質に沿ったものといえる。

基本的に航空戦力は、戦域に展開する敵側の陸・海・空戦力に打撃を与える攻撃的な性格をもつ。自陣周辺が戦域となり敵航空戦力を迎撃する場合を例外として、航空戦力には防御的性格は希薄である。その拠点となる航空基地も、中核施設は広大かつ平坦な滑走路であり、地上施設に防御的な機能は期待できない。また海兵隊の配備の際にはその機動力が重視されたことから、沖縄の米軍基地の機能が、広く東アジア地域への展開を想定した戦略的なものであることが分かる。アメリカは沖縄に航空拠点をもつことで、その力を背景に自国のアジア戦略ひいては世界戦略を遂行し、日本はアメリカの軍事的プレゼンスに基づく象徴的な抑止効果によって安全を確保する。これがアメリカにとっての日米安保体制の意義といえる。

安保体制の変容と沖縄

このように出来上がった日米安保体制が変容し始めるのは、1970年代中盤以降のことである。

まずはそこに至るまでの情勢を確認する。1960年代から70年代初頭までに、安保体制に相反するインパクトを与える複数の状況変化が生じた。日本は1950年代からの高度経済成長によって1968年には西ドイツを抜いて世界第2位の経済大国となる。アメリカは1964年頃からヴェトナムへの軍事介入を強めて戦争の泥沼にはまり込み、膨大な戦費と戦争への内外からの批判はアメリカの影響力低下をもたらしていく。1969年7月にはニクソン大統領がグアム・ドクトリンを発表し、日本を含むアジアの同盟国に防衛上の自助努力を求め、これ以降アジア地域の陸上戦力の削減を進めていく。他方においては1960年代から米ソのデタントが進み、1970年代には米中国交正常化が実現へ

と向かう。これらにより東アジアの安全保障環境は改善を見せる。

沖縄の本土復帰は、こうした環境変化の中で実現した。沖縄返還により、それまでアメリカが地権者と直接賃貸借契約を行い使用していた沖縄の軍用地は、日本政府がその責任と費用負担によって確保し米軍に提供することとなった。安保体制の中で日本は、アメリカの自助努力要求に反して防衛力を拡大させず³、返還された沖縄の軍用地をアメリカに提供することで、従来以上に大きな貢献を果たそうとしたといえよう。このように、1970年代初頭までの時期には、「人と物との協力」であった安保体制には本質的な変化は生じなかった。

しかし1970年代後半から、日米は安保体制を徐々に変容させていく。高度成長の終焉やオイル・ショックにより、日本にとって従来のような防衛費の増額は難しくなった。日米双方にとってアジアにおける軍事力の拡大が期待できない状況の中で、両国は相互の防衛協力をより実質化させることで安保体制を維持・強化するという新たな方針を採り始める。それは安保体制に、いわば「人と人との協力」の側面を付加しようとするものであった。1979年に締結された「日米防衛協力のための指針(ガイドライン)」では、安保条約の所謂「5条事態」(日本有事)の際の自衛隊及び米軍の「共同対処行動」のための「協力態勢の整備」を行うとともに、「6条事態」(極東有事)において日本が米軍に行う「便宜供与」について研究することとした⁴。日本有事においては自衛隊が「防勢作戦」を行い、米軍はその支援および「自衛隊の能力の及ばない機能の補完」を行うという形で、日米の軍事的役割が明確化された。以降、この方針に基づく具体的な作戦計画などが策定されるとともに、合同軍事演習なども活発化していく。

こうして本格化し始めた日米間の安全保障協力は、新たな安保体制の柱としてこんにちに至るまで継続している。冷戦終結後には、存在意義を大きく減じた安保体制を朝鮮半島核危機(1994年)のような新たな状況に対応させるため、日米が安全保障政策を相互に調整し最適化する取り組みが始ま

り、1995年11月の「防衛計画の大綱」改定、翌年4月の「日米安全保障共同宣言」、1997年11月の「ガイドライン」改定を実現させていく⁵。

この間沖縄では、1995年9月の少女暴行事件を契機に反基地世論が噴出し、大田昌秀知事が軍用地の強制収用に関する代理署名を拒否するなど、米軍基地問題が深刻化した。これに対して日米は、沖縄の米軍基地に立脚する安保体制を維持するために、沖縄の反基地世論を鎮静化させるべく協調して問題に対処した。両国は「沖縄に関する特別行動委員会(SACO)」を設置して、普天間飛行場等の返還による沖縄の基地負担軽減を図ることで、沖縄の米軍基地問題を何とか鎮静化させた。こうして日米は、従来からの安保体制の根幹を維持しつつ、上記の安全保障協力を実現したのである。

1997年の新たな「ガイドライン」は、それまで手付かずだった「極東有事」における日米の協力を具体化した。日本ではこれに基づいて1998年の「周辺事態法」を成立させ、「極東有事」に対応するための国内体制の整備を進めた。さらに、2001年のアメリカ同時多発テロへの対応として、国際的な評価を得られなかった湾岸戦争対応への反省を踏まえ、テロ対策特措法(2001年)やイラク特措法(2003年)を迅速に成立させ、インド洋における給油活動やイラク南部サマーワへの自衛隊部隊派遣などを実施した。こうして日本は、安保体制およびその枠外において、「物」だけではなく「人」を提供する活動により、アメリカや国際社会に対する貢献を果たそうとするようになっていく。

2015年の安全保障法制は、こうした状況の延長線上の変化として理解できる。これらの目的は、直接的には北朝鮮の核兵器や、何よりも中国の軍事的台頭を念頭に、日本周辺の安全保障環境が厳しさを増しつつあるとの認識から、この状況に対処するために安保体制を強化することにあつた。最大の変化は、憲法上の制約により集団的自衛権を行使できないとする長年の政府解釈を変更し、集団的自衛権行使を可能としたことである。これにより、「日本有事」に当たらない事態においても、安保体制の枠内で日本が自衛隊などを運用してアメリカと「人と

人との協力」を行える体制を整えたのである。

新たな状況と沖縄

ではこうした変化は沖縄にどう影響するのか？これまでのところ、沖縄の米軍基地に関して大きな変化は生じていない。2000年代に行われた米軍再編では前方展開兵力を削減する動きが見られたものの、近年の安保体制の強化に向かう変化の中では、その根幹にある沖縄米軍基地の重要性は高まりこそすれ、低下する可能性は低い。普天間基地の返還についても、移設先である辺野古の新基地機能はむしろ海兵隊の能力を強化するものといえる。米軍の能力に影響しない程度の軍用地返還は行われるとしても、基地機能を削減するような動きは見られない。

ただこれは、沖縄の米軍基地が今後も安定的に所期の機能を果たし得るということを、必ずしも意味しない。そもそも米ソ対立の冷戦状況下で構想され固定化された沖縄の米軍基地は、国際環境が変化した現在においてはかつてほどの合理性をもたなくなっている。

最大の変化は中国の軍事的台頭である。アメリカは近年、中国を現行の国際秩序への挑戦者と位置付け直し、その軍事的脅威を重視してこれに対抗する傾向を強めており、米中の緊張関係を冷戦になぞらえるような認識も一般化しつつある。沖縄が位置する東シナ海は、米中が直接対峙する海域となっている。

沖縄は中国大陸にごく近く、場所によっては700kmを切り、那覇から上海まで820km程度である。船舶や航空機での往来が容易であり、特に航空機はわずかな時間で相手側に到達する。接近を容易に許しかねないこの近さは、アメリカにとって決して望ましいものではない。空母打撃群により遠隔地へも大規模な航空戦力投入が可能なアメリカにとっては、戦略的航空拠点は前線からより離れたところにある方が望ましい。

もちろん、大規模な戦略拠点を移動させることは容易ではない。広大な代替地、各施設の建築費

用、部隊・装備等の移動コスト、既存施設に投入した sunk cost 等、膨大な費用がまず問題となる。さらに、緊迫した状況下で拠点を後方に移動させることで、相手側に「誤ったメッセージ」を与える危険性も考慮する必要がある。現実の諸条件を考えれば、現状においてアメリカが沖縄の基地を大幅に削減する可能性は低い。とはいえ、それは沖縄に戦略拠点を置いておくことが合理的であるからというより、それを移動させることが困難であるから、という消極的な理由によるところが大きいというべきである⁶。

「人と人との協力」が進む安保体制において、「人と物との協力」の重要性が相対的に低下する可能性も、また検討すべきだろう。将来もし「基地による協力」と「人による協力」が選択可能な状況が生じたなら、日本はどのような態度をとるのか。米軍基地が集中し続ける沖縄の現状を考える上では、そうした仮定にも単なる空想を超える意味があろう。■

《注》

- 1 1952年、講和条約締結とともに日米間で締結された旧「日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約」の第1条では、「平和条約及びこの条約の効力発生と同時に、アメリカ合衆国の陸軍、空軍及び海軍を日本国内及びその附近に配備する権利を、日本国は、許与し、アメリカ合衆国は、これを受諾する」としている。
- 2 旧安保条約第1条において、これらの基地は「外部からの武力攻撃に対する日本国の安全に寄与するために使用することができる」とされた。
- 3 日本の防衛関係費は、1960年度が1,569億円、1965年度3,014億円、1970年度5,695億円となった。これを対GNP比で見ると、1960年度1.23%、1965年度1.07%、1970年度は戦後最少の0.79%と、60年代を通じてむしろ減少傾向にあったことが分かる。以上の数字は、朝雲新聞社編集局（2011：380-384）による。
- 4 以上および本段落に示した「ガイドライン」の内容については、1979年11月27日に日米安全保障協議委員会において了承された「日米防衛協力のための指針」参照。
- 5 1997年には台湾海峡危機が発生し、「極東有事」における日本の対応が改めて問われることになった。
- 6 また戦争形態の変化により今後制空権の概念や実態に変化が生じる可能性も想定しうる。新たな戦争形態や兵器体系の出現により、従来のような航空機による制空権確保が難しくなったり意義が低下し

たりすれば、航空拠点としての沖縄の位置づけにも変化が生じる可能性がある。

《参考文献》

朝雲新聞社編集局 (2011) 『平成 23 年版 防衛ハンドブック』朝雲新聞社
 池宮城陽子 (2018) 『沖縄米軍基地と日米安保—基地固定化の起源 1945-1953』東京大学出版会
 川上高司 (2004) 『米軍の前方展開と日米同盟』同文館出版
 酒井哲哉 (1991) 「『9 条=安保体制』の終焉—戦後日本外交と政党政治」『国際問題』327 巻、32-45
 坂元一哉 (2000) 『日米同盟の絆—安保条約と相互性

の模索』有斐閣

佐道明弘 (2003) 『戦後日本の防衛と政治』吉川弘文館
 柴田晃芳 (2011) 『冷戦後日本の防衛政策—日米同盟進化の起源』北海道大学出版会
 平良好利 (2012) 『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
 Hughes, Christopher (2013) *Japan's Re-emergence as a 'Normal' Military Power*, Routledge.
 Samuels, Richard (2011) *Securing Japan: Tokyo's Grand Strategy and the Future of East Asia*, Cornell University Press
 Smith, Sheila (2019) *Japan Rearmed: The Politics of Military Power*, Harvard University Press.

