

在沖米軍基地の整理・縮小についての提言

令和2年3月

米軍基地問題に関する万国津梁会議

目次

【概要】「米軍基地問題に関する万国津梁会議」の提言	i
はじめに	1
1. 辺野古新基地計画と普天間飛行場の危険性除去・運用停止について	
● 現状と経緯	3
● 論点	
・ 沖縄県の主張	4
・ 日本政府の主張	5
・ 主要な論点についての検証	6
● 提言	8
2. 沖縄米軍基地の抜本的な整理縮小に向けて	
● 現状と経緯	
・ 沖縄米軍基地の現状	10
・ 沖縄への米軍基地集中の経緯	10
・ 安全保障環境の変化と米軍の戦略	12
● 論点	
・ 沖縄の「基地負担の軽減」についての検証	13
・ 沖縄の地理的優位性についての検証	14
・ 海兵隊の沖縄駐留の意義についての検証	16
・ 海兵隊の新作戦構想EABOについて	18
● 提言	19
3. アジア太平洋地域の結節点（ハブ）としての沖縄へ	
● 現状と経緯	
・ 安全保障から見たアジア	21
・ 経済から見たアジア	22
● 論点	
・ 日本の安全保障政策の検証	22
・ 沖縄の役割について	24
● 提言	25
おわりに	27

【概要】「米軍基地問題に関する万国津梁会議」の提言

【提言のポイント】

1. 辺野古新基地計画は、軟弱地盤の存在が明らかになるなど、技術的にも財政面からも完成が困難であることが明白になりつつある。日本政府は本来の目的である普天間飛行場の速やかな危険性除去と運用停止を可能にする方策を、米国政府や沖縄県とも協議しつつ、早急に具体化すべきである。
2. 近年、米国の中国に対する軍事的優勢が失われ、沖縄の軍事的な脆弱性が認識される中で、海兵隊を含めた米軍の戦略見直しが進んでいる。日米両政府はこのような戦略環境の変化を踏まえ、在沖米軍兵力を日本本土を含むアジア太平洋各地に分散しながら、在沖米軍基地の整理縮小を加速させるべきである。
3. これからのアジア太平洋地域の課題は域内における緊張緩和と信頼醸成であり、沖縄県はその歴史的、文化的、地理的な特性を活かし、アジア太平洋における地域協力ネットワークのハブ（結節点）となることを目指すべきである。そのためには関係各国の研究者や実務家、自治体間の交流を推進する場を設けることが重要であり、その際には内外のシンクタンクや県内に設置されている関係諸機関と連携を進めることが望ましい。

【各項目の概要】

1. 辺野古新基地計画は完成が困難であり、本来の目的である普天間飛行場の速やかな危険性除去と運用停止を可能にする方策を早急に具体化すべきである。
 - ① 辺野古新基地計画は、軟弱地盤が見つかるなど技術的に完成が困難で、政府による見通しでもこれから10年以上の期間を要する上に、現状でも1兆円近い工費がさらに膨張することも予想される。日本政府は、本来の目的が新基地建設ではなく、普天間飛行場の速やかな危険性除去と運用停止であることを改めて認識し、それを可能にする方策を早急に具体化すべきである。その際、同飛行場の海兵隊航空部隊の訓練の県外・国外移転をさらに進めることも考慮されるべきである。
 - ② 上記の方策を具体化するため、日本政府、米国政府、沖縄県が関わる形で専門家会合を設置することを提案する。そこでは普天間飛行場の速やかな危険性除去と運用停止を可能にするための同基地の機能分散や、中長期的な沖縄米軍基地全般のあり方も検討されるべきである。
 - ③ 沖縄県は、日米両国の政府、専門家、世論に対し、普天間飛行場の速やかな危険性

除去のためには、辺野古新基地計画はもはや「唯一の解決策」にはなり得ず、完成すら困難であること、民主主義や環境破壊のみならず、財政や安全保障の観点から見ても現行案のような「大規模で恒久的な新基地建設」は合理的ではなく、新たな打開策を見出すことが日本全体、また日米同盟にとっても有益であることを積極的にアピールし、国民的関心を喚起していくべきである。

2. 近年の安全保障環境を踏まえて沖縄米軍基地の整理縮小に取り組むべきである。

- ① 日米両政府は、中国のミサイル能力の向上とそれに伴う米軍基地の脆弱化といったアジア太平洋における近年の安全保障環境の変化を踏まえ、米軍の兵力構成や基地のあり方を柔軟に再検討し、沖縄米軍基地の整理縮小を加速させるべきである。その際、日米安保の安定的運用という観点からも沖縄県の意見を反映させることが重要である。普天間飛行場の返還を含めたこれらの課題について、上記1-②で提案した専門家会合で検討することも一案である。
- ② 沖縄米軍基地における最大の兵力である海兵隊の駐留のあり方を見直すべきである。一つの方策として、沖縄に駐留する海兵隊の日本本土の自衛隊基地への分散移転・ローテーション配備とともに、自衛隊と米軍による基地の共同使用を進めることも考えられる。さらに日米両国政府は、沖縄の海兵隊のアジア各地への分散移転・ローテーション配備を進めるなど、安全保障環境の変化に対応した創造的な戦略対話を開始すべきである。
- ③ 沖縄県は、本土の都道府県、市町村と米軍基地や日米地位協定をめぐる問題について情報交換や連携をさらに強め、基地負担や日米地位協定が沖縄だけでなく、日本全体の問題であるという気運を高めていくべきである。

3. 沖縄はアジア太平洋における緊張緩和・信頼醸成のための結節点を目指すべきである。

- ① アジア太平洋地域は、安全保障面における緊張関係と経済面における緊密な結びつきという二つの面を併せ持っている。さらなる繁栄と安定を維持するためには抑止力の強化だけでなく、域内における緊張緩和と信頼醸成が今後の重要な政治的課題になると認識すべきである。
- ② 沖縄は域内有数の観光地であるだけでなく、貿易によって広くアジアを結んだ大交易時代や苛烈な沖縄戦の経験など、アジア太平洋の過去と未来、平和と安全保障を考える上でまたとない思索の場である。沖縄県はそのような特性を活かし、アジア太平洋における地域協力ネットワークのハブ（結節点）となることを目指すべきである。域内対話のための定期的な会議の開催や、そのための拠点となる機関の創設

などが検討されるべきである。その際、内外のシンクタンクや県内に設置されている関係諸機関と積極的な連携を進めることが望ましい。

- ③ 沖縄が「アジア太平洋における地域協力ネットワークのハブ（結節点）である」という認識を内外に広めるためにも、沖縄県は自治体間の国際的な交流をより積極的に展開し、地域協力のネットワーク構築を自治体の立場から下支えするべきである。

はじめに

沖縄県は日本全国の面積の0.6%であるにもかかわらず、在日米軍専用施設面積の70.3%が集中し（2020年1月時点）、県民は長年にわたって過重な負担を強いられてきた。さらに近年では米軍普天間飛行場の移設をめぐって、政府が辺野古新基地建設を「唯一の解決策」だとして工事に着手する一方、新たな基地建設は容認できないとする沖縄県と激しい対立が生じている。

このような状況を受けて「米軍基地問題に関する万国津梁会議」は、「在沖米軍基地の整理・縮小」をテーマに課題を検討し、沖縄県知事に提言を行うために設置された。本提言書は2019年度における会議での検討を踏まえ、国際情勢や米軍基地のあり方を分析した上で、沖縄米軍基地の整理・縮小に向けた提言を行うものである。

上記のテーマについて検討する際、問題は自ずと日米同盟のあり方やアジア太平洋の国際情勢、そして日本国内における民主主義や地方自治などに及ぶことになる。また、米軍基地に関わる問題である以上、軍事的合理性という観点も当然、重要である。本提言は軍事的合理性も重視しつつ、それが沖縄米軍基地の整理・縮小と両立し得る道筋を探った。

また、沖縄米軍基地のあり方は、アジア太平洋地域の未来をどのように構想するかというビジョンにも関わる。本提言が重視したもう一つの観点は、沖縄をめぐる問題を、広く地域秩序の将来ビジョンの中に位置づけることである。現在のアジア太平洋には、安全保障面における緊張関係と経済面における緊密な結びつきという二つの面が併存している。その中で沖縄が果たすべき役割についても考察と提言を盛り込んだ。

本提言は、喫緊の課題、中期的な課題、そして長期的な展望に基づいて取り組むべきものを、三つの時間軸に分けて提言を行っている。

まず喫緊の課題である辺野古新基地問題について、新基地計画は技術的にも財政面からも完成が困難であることが明白になりつつあり、本来の目的である普天間飛行場の速やかな危険性除去と運用停止を可能にする方策を早急に具体化する必要があること、そのために日本政府は米国政府、沖縄県との協議を開始すべきだとした。

次に中期的な課題である沖縄米軍基地の整理縮小について、近年の安全保障環境において、中国のミサイル能力が向上し、沖縄の米軍基地の脆弱性が高まっていることも踏まえ、在沖米軍兵力を日本本土を含むアジア太平洋各地に分散しながら、沖縄米軍基地の整理縮小を加速させるべきであるとした。

そして長期的な課題として、沖縄米軍基地の一層の縮小を可能にするような地域秩序について展望し、これからのアジア太平洋地域の課題は域内における緊張緩和と信頼醸成であること、沖縄県はその歴史的、文化的、地理的な特性を活かし、アジア太平洋における地域協力ネットワークのハブ（結節点）となることを目指すべきであり、そのための施策を展開すべきであるとした。

沖縄米軍基地をめぐっては近年、辺野古新基地建設計画の是非と、政府と沖縄県との対

立に関心が集中する傾向にあった。本提言は、新基地計画の行き詰まりが明白になりつつある中、沖縄基地問題をより広い文脈と将来ビジョンの中に位置づけ、沖縄基地問題をめぐる議論が活力と未来への展望を取り戻す上で呼び水となることを期するものである。

1. 辺野古新基地計画と普天間飛行場の危険性除去・運用停止について

●現状と経緯

普天間飛行場の辺野古移設問題は、近年、沖縄の米軍基地をめぐる最大の争点となっている。普天間飛行場は沖縄県宜野湾市の中心部に位置しており、周囲を近接する住宅や学校に囲まれていることから、「世界一危険な基地」と言われてきた。普天間飛行場の面積は480.6ha、第三海兵遠征軍の航空部隊である第一海兵航空団に所属する第36海兵航空群のホームベースであり、MV22 オスプレイなど58機が所属している¹。

現在の普天間飛行場には、かつて宜野湾村の集落があった。しかし1945年3月から本格化した沖縄戦の最中に上陸した米軍が集落を破壊し、普天間飛行場を建設した。1955年にはそれまで日本本土にあった海兵隊基地の沖縄への移転が始まり、1960年にはそれまで空軍の基地だった普天間飛行場は海兵隊の基地となった。ヘリコプター部隊の配備など普天間飛行場の基地機能が拡充される一方で宜野湾市の人口は増加し、1985年と1988年には当時の西銘順治知事が訪米し、普天間飛行場の返還を米国政府に要求している。

1995年9月、3人の米兵によって12歳の少女が暴行されるという痛ましい事件をきっかけに、日米両政府は同年11月、「沖縄に関する特別行動委員会（SACO）」を設置し、1996年4月には普天間飛行場の全面返還に合意する。しかし同飛行場の返還は、移設が条件となったことから、その後、移設先をめぐって四半世紀近くこの問題は解決していない。1996年12月に発表されたSACO最終報告では、沖縄本島東海岸沖に撤去可能な海上施設を追求するとされていた。その後、移設計画は変更され、2006年5月の在日米軍再編計画で、普天間飛行場の代替施設として名護市辺野古沿岸に約1800mのV字型の二本の滑走路を有する新基地を建設するという現行計画が合意された。

しかし、現行の辺野古新基地建設計画は沖縄県民の強い反発に直面することになった。2013年12月には当時の仲井眞弘多知事が移設工事に向けた埋立てを承認し、再選時の普天間飛行場の県外移設という公約を覆して辺野古移設を事実上容認した。とはいえこの時、仲井眞知事は普天間飛行場の5年以内の運用停止を含む4項目の基地負担軽減策を政府に求め、政府も「最大限の努力」を約束したことを指摘しておく必要がある。

公約を翻した仲井眞知事の判断は県民の強い反発を引き起こし、同氏は2014年11月の知事選で辺野古新基地建設に反対する翁長雄志氏に大敗し、翁長知事が在職中に急逝したことを受けた2018年9月の知事選では、やはり新基地反対を掲げた玉城デニー氏が当選した。2019年2月には、辺野古新基地建設のための埋立ての賛否を問う県民投票が実施され、投票数の71.7%にあたる43万4273票が「反対」の意思を表明した。

この間、政府は辺野古現行案が普天間飛行場の危険性除去のための「唯一の解決策」だとする姿勢を変えず、2018年12月には辺野古沿岸への土砂投入を開始した。沖縄で

¹ 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍基地』平成30年12月、232-233頁。

の強い反発を押し切る形で埋立てに着手した辺野古新基地計画だが、最近になって、建設予定区域である大浦湾の海底に想定以上の軟弱地盤が広がっていることが明らかになっている。新基地計画の完成は技術的にも困難ではないかという指摘が相次ぐ中、政府は工事を進める姿勢を変えていない。

● 論点

・ 沖縄県の主張

沖縄県は「世界一危険な基地」と言われる普天間飛行場の一日も早い運用停止と危険性除去を求めている。一方で普天間飛行場の固定化は絶対に避けるべきであり、積極的に県外移設に取り組むべきだという立場をとっている²。

沖縄県が辺野古新基地計画に反対しているのは以下の理由による。第一に、沖縄県は国土面積の0.6%であるにもかかわらず、日本における米軍専用施設面積の約7割が存在する。その中で新たに基地が建設されることは、過重な基地負担や基地負担の格差を固定化することになりかねない。また、そもそも普天間飛行場を含め沖縄の米軍基地の多くは、戦中・戦後の米軍占領下で住民が収容所に隔離されている間に集落や畑を破壊して建設された。このような経緯を踏まえれば、普天間飛行場移設を理由に新たな基地を建設することは受け入れ難い。

第二に、新基地建設予定地の辺野古・大浦湾周辺は、絶滅危惧種262種を含む5300種以上の海域生物が確認される生物多様性豊かな海域である。新基地建設は、貴重な生物多様性を損ない、かけがえのない生物の生存をおびやかす恐れがある。

第三に、新基地建設予定地の大浦湾の海底に軟弱地盤が広がっていることである。国が示している資料によれば、今後必要となる地盤改良工事に約5年、その後の埋立て工事に5年、埋立て完了後の飛行場施設整備等に3年を要するとされており、新基地建設完成には13年の工期がかかることになる。現行計画に固執することによって、普天間飛行場周辺住民の危険を長期にわたって放置することになる。

また、軟弱地盤の存在によって、当初の計画よりも埋立て費用は巨額なものになることが確実である。2019年12月以前には政府は埋立て工事に必要な費用や辺野古移設に必要な総事業費を示していなかったため、沖縄県は、2018年11月の政府との集中協議に当たり、県として大まかな目安をもつために、辺野古移設に要する総事業費を沖縄防衛局から当時示されていた情報などをもとに概算で最大2兆5500億円と試算していた。その後、2019年12月25日に政府は約9300億円という総工費を公表したが、いずれにしても今後、地盤改良のために莫大な税金を投入することは明らかである。

さらに地盤改良後も、埋立地では地盤沈下がおきることが予想され、しかも地盤が均一ではないため不均一な地盤沈下（不等沈下）が生じる恐れがある。沖縄防衛局の検討委員会の資料によれば、地盤改良を実施したとしても、約70年後も地盤沈下が続くこ

² 同上書、106頁；沖縄県『沖縄から伝えたい。米軍基地の話。』25頁。

とが予測され、長年にわたって不等沈下対策に莫大な経費を必要とする。

その上、米軍の基準では滑走路の端から 300m未満で勾配の変化がないことを求めているが、沖縄防衛局が示す見直し計画では、この範囲で毎年地盤沈下が予測され、米軍の基準に反していると考えられる。また大型の護岸が設置される地点は軟弱地盤が水深 90m まで続くため、崩壊する可能性があるとして専門家によって指摘されている。

・日本政府の主張

一方、日本政府は沖縄の基地負担の軽減につながるとして、辺野古移設の妥当性を主張している³。具体的には第一に、辺野古移設によって普天間飛行場の機能が分散されることである。普天間飛行場には、①オスプレイなどの運用機能、②空中給油機の運用機能、③緊急時の航空機受け入れ機能の 3 つの機能がある。このうち、②の機能についてはすでに KC130 空中給油機 15 機が山口県の岩国基地へ移駐した。さらに③の機能は、九州の築城基地や新田原基地へ移転することになっている。辺野古には①の機能のみが移設されるという。

第二に、辺野古移設によって基地面積が縮小されることである。普天間飛行場の面積は約 480ha だが、辺野古移設による埋立て面積は約 160ha と約 3 分の 1 となる。また、普天間飛行場の滑走路は約 2740m だが、移設後の滑走路はオーバーランを含めて 1800m と短縮される。

第三に、騒音や危険性が軽減されることである。地元の要望もあって、辺野古新基地には滑走路が V 字型に二本設置されるので、離陸・着陸いずれの飛行経路も海上になる。訓練などで日常的に使用される飛行経路は、普天間飛行場では市街地上空であったが、移設によって海上に変更されることで、騒音や危険性が軽減されるという。政府は環境影響評価手続きを完了し、環境にも十分配慮していると主張している。

一方で政府は、安全保障上の理由から普天間飛行場を沖縄県内に移設する必要があると主張する。まず、東アジアの安全保障環境には不確実性があることから、安全保障上重要な位置にある沖縄に海兵隊が駐留をつづけることが必要だとする。機動性と即応性を特徴とする海兵隊の運用のためは司令部、陸上、航空、後方支援の部隊や機能が相互に連携することが不可欠であり、訓練・演習などで日常的に航空部隊と陸上部隊が活動することができるよう、普天間飛行場の代替施設も沖縄県内に設ける必要があるという説明である。

なお政府は、軟弱地盤に対応するための地盤改良工事を追加する場合、辺野古移設の工期・工費は、現時点での見積もりとして、提供手続完了まで約 12 年、総工費が約 9300 億円と発表した（2019 年 12 月 25 日）。

³ 防衛省・自衛隊『日本の防衛』令和元年、335－337 頁。

・主要な論点についての検証

ここまで沖縄県と政府の主張を概観したが、政府の主張にはさまざまな問題点が存在する。政府が辺野古新基地計画推進の理由として挙げている①普天間飛行場の機能分散、②基地面積の縮小、③騒音や危険性の軽減、④安全保障上の理由、の四点について、以下で順番に検証する。

まず①だが、辺野古移設によって普天間飛行場の機能分散と沖縄の基地負担の軽減が進むかどうかは疑わしい。普天間飛行場が持つ機能のうち、空中給油機能については、確かに空中給油機 KC130 は岩国基地に移駐したが、2017年の米政府会計監査院の報告書によれば、岩国周辺に十分な訓練地がないために、沖縄に戻って訓練している⁴。岩国に移駐しても訓練を沖縄に戻って実施しているのでは、沖縄の負担軽減とはいえない。岩国移駐後の KC130 に訓練地を整備・提供するのは日本政府の責任となっているが、それが不十分なために実質的な沖縄の負担軽減に結びついていないのが現状である。

また、緊急時の航空機受け入れ機能については、米国側が、辺野古新基地に予定されている滑走路では長さが不足しており、普天間飛行場の代替はできないとしている。そこで米国側は、有事の際には十分な長さの滑走路を持つ日本の民間空港が使用できることを普天間飛行場返還の条件に挙げている。しかし日本側ではこの条件を満たす民間空港の使用を現在も確保できていないため、最悪の場合には、辺野古新基地が完成しても普天間飛行場の米軍による使用は継続されるというシナリオもあり得る。

具体的には、2013年に日米両政府間で合意された「統合計画」において、普天間飛行場の返還条件を列挙しており、その中で九州の自衛隊基地である築城・新田原基地の整備に加え、「普天間飛行場代替施設では確保されない長い滑走路を用いた活動のための緊急時における民間施設の使用の改善」を求めると明記されている⁵。辺野古新基地の滑走路そのものは1200mであり、両端の300mのオーバーランを離陸時に実質的に滑走路として使用することができるようにしているが、それでは有事の所要を満たすことができないと見なしているのである。

また2017年の米政府会計監査院の報告書も同様に、辺野古新基地に予定されている滑走路は有事の際には十分な長さがなく、その代わりとなる民間空港がまだ決まっていないことに言及した上で、普天間移設に伴う代替の滑走路の提供は日本政府の責任だと指摘している⁶。それが返還条件である以上、有事において使用できる民間空港を提供できなければ、辺野古新基地が建設されても米軍の戦略には大きな穴が開くこととなり、最悪の場合、普天間飛行場が返還されずに米軍による使用が続く可能性もある。

また、そもそも緊急時における航空機受け入れ機能の分散はあくまで有事におけるも

⁴ United States General Accounting Office, *Marine Corps Asia Pacific Realignment: DOD Should resolve Capability Deficiencies and Infrastructure Risks and Revise Cost Estimates*, April, 2017, p. 19.

⁵ 「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画（仮訳）」平成25年4月、19頁。

⁶ GAO, *Marine Corps Asia Pacific Realignment*, pp. 21-22.

のに過ぎない。したがって、より大きな問題である、訓練などによる平時からの沖縄県民への負担は軽減されない。

次に②の基地面積の縮小である。確かに辺野古新基地建設による埋立て面積は普天間飛行場の面積よりも小さいが、これは比較すること自体が不適切だというべきだろう。そもそも在日米軍専用施設の多くが沖縄に集中しており、その中で普天間飛行場は沖縄の全米軍基地の面積の約2.6%に過ぎない。その普天間飛行場の移設先として、沖縄県内で、海を埋め立て、新基地を新たに建設すること自体が、沖縄の過重な基地負担の軽減という方向性に逆行するものと言わざるを得ない。近年の知事選挙や県民投票で示されてきた沖縄県民の根強い反対は、新基地建設が沖縄県民にとって受け入れ難いものであることを示している。

また辺野古新基地の滑走路は、確かに普天間飛行場の滑走路よりも短くなるが、前述のように、有事の際には使用できないことが米国側から問題視されている。

そして③の騒音や危険性の軽減だが、これは本来、普天間基地機能の辺野古移設とは関係なく取り組むべき問題である。また、辺野古新基地に関しても、V字型の二本の滑走路によって離発着を分けるとされているが、「運用上の所要から必要とされる時」などには、「もう一本の滑走路が使用される」ことが政府資料で明記されている。このことは、米軍の運用次第で二本の滑走路が同時に使用される可能性があることを意味している。また、2016年12月に名護市安部の浅瀬にオスプレイが墜落、2017年10月に沖縄県北部の東村高江にCH53Eが墜落・炎上した。これらは、どこに基地が置かれようと危険性があることを示している。

さらに④の日本政府が主張する辺野古移設の安全保障上の必要性についてだが、安全保障環境や海兵隊の役割に関わる詳細な検討は次章に譲り、ここではひとまず二点を指摘しておく。

第一に、確かに海兵隊は、司令部・陸上部隊・航空部隊・後方支援部隊の一体運用という海兵空地任務部隊(MAGTF)という組織形態をとることを特徴とする。しかし、このことは、司令部・陸上部隊・航空部隊・後方支援部隊の4つの部隊が訓練や緊急時に一体的に運用されることが重要なのであって、日本政府が主張するように4つの部隊が沖縄県内に平素から基地を置かなければならないことを必ずしも意味しない。

また訓練でも4つの部隊が常に一体的に運用される訳ではなく、それぞれの部隊が別々に訓練を実施することもある。実際、沖縄の海兵隊は、沖縄県外の日本本土や国外でも頻繁に訓練を行っている。

2016年2月に発表された加藤良三元駐米大使やリチャード・アーミテージ元国務副長官ら日米両政府の元高官らによる報告書は、普天間飛行場の現行計画での移設を進めることを是認しつつも、「MV22など沖縄配備航空機を沖縄県外に所在する自衛隊及び米軍の基地にローテーションで展開」することを提唱した⁷。また菅義偉官房長官も、

⁷ 日米同盟の将来に関する日米安全保障研究会『パワーと原則：2030年までの日米同盟』

2019年3月26日の参議院予算委員会において、辺野古新基地建設のめどがつけば「あと何年かは国内の他の施設にオスプレイを分散移転することを考えていた」と述べた。

これらのことは、政府の説明と異なり、オスプレイをはじめとした海兵隊の航空部隊が沖縄県外にいても運用可能であることを示している。そうであるならば、普天間飛行場の県内移設が海兵隊の一体運用上不可欠であるとはいえず、また必ずしも辺野古新基地建設の必要もない。

第二に、近年、海兵隊は中国などとの「大国間競争」に対応するため、「遠征前方基地作戦」(EABO)という新たな作戦構想を発展させている。そこでは中国の精密ミサイル攻撃能力の向上に対して、海兵隊は分散された小規模な兵力で重要な位置にある離島などに一時的な拠点を構築することが目指されている(詳細は次章を参照)⁸。EABOの下では、大規模で恒久的な基地は軍事的に脆弱であることからその必要性は低下しており、海兵隊の新作戦構想にとっても、約160haの面積、約1800mの滑走路を持つ辺野古新基地は、分散の推進という観点からは規模が大きすぎるものである一方で、有事の来援拠点としては不十分な規模であって、軍事的にベストな選択肢とはいえない。

最大の問題として、辺野古新基地建設予定地にあることがわかっている軟弱地盤への対応がある。日本政府はこれまで辺野古移設の総事業費について明らかにしてこなかったが、2019年12月25日に初めて、工期は9年3か月で、総工費が約9300億円になることを公表した。

つまり辺野古移設については、2013年12月の埋立て承認から既に6年以上が経過している上に、今後、地盤改良工事に着手できた後にさらに12年を要する。このことは、辺野古移設では普天間飛行場の早期の危険性除去はできないことを政府自身が事実上認めたことを意味する。また、今回日本政府が公表した工期と総工費は、現時点での検討を踏まえたもので、今後の検討等によっては変更があり得るとしており、今後、さらに工期が延び、総工費もさらに膨れ上がる可能性がある。さらに、地盤改良後の不等沈下の問題についても政府は明確に答えていない。軟弱地盤の問題について明確な説明がない限り、辺野古新基地建設の技術的、そして財政的な実現可能性は疑わしいと言わざるを得ない。このような辺野古新基地計画を続行するかどうかは、沖縄だけの問題ではなく、日本全体の問題である。

●提言

ここまで見たように、普天間飛行場の移設のための辺野古新基地建設計画は、政治・軍事・財政・環境といった様々な点からその妥当性と実現可能性が疑わしく、政府の主張するような「唯一の解決策」ではないことは明らかである。日本政府が辺野古新基地建設をこれ以上推進することは、有事には使用できず、今後も地盤沈下していく恐れ

笹川平和財団、28頁。

⁸ 38th Commandant of the Marine Corps, *Commandant's Planning Guidance*, 2019.

ある基地を、環境のみならず日本の民主主義や地方自治を毀損し、深刻化する財政難の中、莫大な税金を投入して建設するという結果をもたらす可能性が高い。

完成の目途すら見通せない現行計画に固執することによって、日本政府と沖縄県の対立のみならず、日本本土と沖縄の溝を深めることは、日本社会全体にとって不幸なことである。辺野古新基地建設にかかる莫大な費用を、別の用途のために使用した方が、日本の政治や経済、さらには安全保障にとってははるかに有益であろう。日本政府は辺野古新基地の建設工事をこれ以上、続行すべきではない。

辺野古新基地計画の完成が困難であることが明白になりつつある以上、本来の目的である普天間飛行場の危険性除去と運用停止を可能にする方策を早急に具体化しなければならない。宜野湾市の市街地に位置する普天間飛行場の危険性を放置して、もし仮に大きな事故が起こった場合、日米同盟は深刻な打撃を受けることになるだろう。辺野古新基地建設の提供手続完了までに今後最低でも 12 年間かかることが明らかになった以上、「普天間飛行場の危険性除去のための辺野古移設」という大義は失われている。辺野古移設を伴わない普天間飛行場の危険性除去と運用停止のための方策を検討することは、辺野古移設をこれ以上追求するよりもはるかに近道であろう。そしてそれは、海兵隊の運用という点からも可能である。

こうした観点から、以下の諸点を提言する。

- ① 日本政府は、辺野古新基地建設計画を見直し、辺野古移設を前提とすることなく、本来の目的である普天間飛行場の速やかな危険性除去と運用停止を可能にする方策を見出すことに注力すべきである。その際、すでに行っている同飛行場の海兵隊の航空部隊の訓練の県外・国外移転をさらに進めることも考慮されるべきである。
- ② 日本政府、米国政府、沖縄県は、中長期的な沖縄の米軍基地全体のあり方も考慮しつつ、普天間飛行場の早期の危険性除去・運用停止を実現するための真摯な対話を行うべきである。そのため、日本、米国、沖縄の有識者からなる「トラック 2」の専門家会合を設立することを提案する（同専門家会合は、次章で検討する課題も検討する）。
- ③ 沖縄県は、日米両国の政府、専門家、世論に対し、普天間飛行場の早期の危険性除去のためには辺野古新基地建設が現実的でないこと、現行案のような恒久的で大規模な新基地建設ではなく、新たな打開策を見出すことが日本全体、また日米同盟にとっても有益であることを積極的にアピールし、国民的関心を喚起していくべきである。

2. 沖縄米軍基地の抜本的な整理縮小に向けて

●現状と経緯

・沖縄米軍基地の現状

沖縄には施設数にして 33、面積にして 1 万 8709.9ha の米軍基地と、2 万 5843 人の駐留米軍兵力が存在する。これは、米軍によって管理される在日米軍専用施設面積の 70.3%、在日米軍兵力の 70.4%をそれぞれ占めている。沖縄県は日本全国面積の 0.6%に過ぎないが、米軍基地面積は県土面積の 8.2%、沖縄本島の面積の 14.6%を占めている。県土面積に占める米軍基地面積（共同使用施設を含む）の割合の高さで沖縄県は 1 位であり、2 位の静岡県の 1.15%、3 位の山梨県の 1.03%と比較しても圧倒的である⁹。

そもそも日米同盟の基礎である日米安保条約は、日本が米軍に基地を提供する一方、米国が軍隊を日本に駐留させ日本を防衛するという相互的だが非対称な協力関係によって成り立っている。しかし、日本が提供する米軍基地が沖縄に集中しているという点において、日米同盟の構造はいびつであると言わざるを得ない。

沖縄に駐留する米軍のうち、最大の兵力が海兵隊であり、第三海兵遠征軍（III MEF）が拠点を置いている。沖縄の海兵隊は、兵力数にして 1 万 5365 人、その施設面積は 1 万 3050.1ha で、沖縄の米軍兵力の 57.2%、米軍基地の面積の 69.7%を占めている。また沖縄には、米空軍の第 18 航空団が使用し、3689m の滑走路を二本持ち、約 100 機の軍用機が配備された極東最大級の航空基地である嘉手納基地がある。そのほか、ホワイト・ビーチなどを使用する米海軍、トリイ通信施設などを使用する米陸軍と、沖縄には陸海空、海兵隊という米軍の四軍がそろっている。

沖縄に巨大な米軍基地が存在していることによって、米軍による事件・事故・騒音・環境破壊など、長年にわたって様々な問題が生じてきた。2018 年度に沖縄県が実施した県民意識調査によれば、在日米軍専用施設面積のおよそ 70%が沖縄に存在していることについて、66.2%が「差別的だ」と考えている。そして沖縄県民は、まずは「基地を返還させること」を、次に「日米地位協定を改定させること」に、特に力を入れてほしいと考えている¹⁰。

・沖縄への米軍基地集中の経緯

そもそも太平洋戦争まで、沖縄には軍事基地と呼べるものは存在しなかった。ところが太平洋戦争直前に日本軍が基地の構築を開始し、沖縄戦のさなか、米軍が日本本土への攻撃の拠点として基地を建設する。敗戦後、日本は連合国による占領を経て、1951 年 9 月に調印されたサンフランシスコ講和条約によって国際社会に復帰したが、沖縄は引

⁹ 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍基地及び自衛隊基地（統計資料集）』令和元年 8 月、1—13 頁。基地面積は 2018 年 3 月時点、兵力数は 2011 年 6 月時点

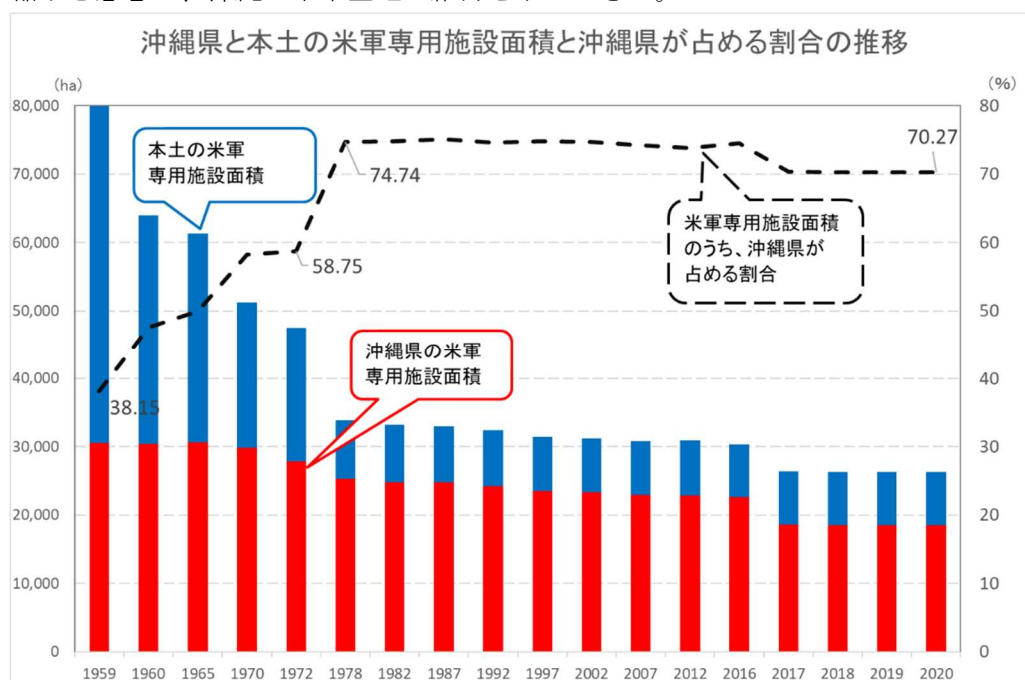
¹⁰ 沖縄県企画部『第 10 回県民意識調査』平成 31 年 3 月、12—13 頁。

き続き米国の統治下に置かれた。戦後まもなく米ソ冷戦が開始される中、沖縄は米軍が自由に使用するための戦略拠点として位置づけられ、日本から切り離されたのである。

もともと講和条約と同時に結ばれた日米安保条約の下で、講和直後の1952年には、日本本土には13万5200haの面積の米軍基地が存在し、それは当時の沖縄の米軍基地面積の8倍の規模であった。1950年に勃発した朝鮮戦争において、仁川上陸作戦などで主な出撃拠点となったのも日本本土の基地であった。しかし、日本本土の米軍基地は、朝鮮戦争休戦後の米軍再編や日本国内の反基地運動の高まりによって1950年代に大幅に縮小される。

これに対して米軍統治下の沖縄では、「銃剣とブルドーザー」と呼ばれる土地の強制接収によって基地が拡張された。1955年以降には海兵隊が岐阜県や山梨県・静岡県から沖縄に移駐し、1954年末以降には核兵器が沖縄に配備される。こうして、1950年代を通して日本本土の米軍基地面積と沖縄の米軍基地面積は同規模になり、沖縄への米軍基地の集中が進んでいく。

沖縄における復帰運動の高まりや日米関係の調整の結果、1972年5月、沖縄は日本に復帰した。これに伴って核兵器は沖縄から撤去されたものの、有事には核兵器を沖縄に持ち込むという密約が結ばれた。また復帰後も沖縄の米軍基地はほとんど減らなかった。むしろこの時期、日本本土の米軍基地がさらに大幅に削減される一方で、沖縄の米軍基地がほぼ維持された結果、沖縄には在日米軍基地面積の3分の2が集中することになる。米国内政府内では海兵隊の沖縄駐留を見直す動きもあったが、日本政府は米軍のプレゼンス縮小を懸念し、沖縄の米軍基地の維持を求めてきた。



出典：防衛省資料等をもとに沖縄県知事公室基地対策課が作成

このように、戦後間もない時期には広大な米軍基地が日本本土にも存在したが、日本国民の反基地感情を考慮し、本土における米軍基地の存在を見え難くするために次第に削減され、その代わりに沖縄に米軍基地が集中することになった。このような経緯から見ても、沖縄への米軍基地集中は、もともと沖縄だけでなく日本全国民の問題なのである。

さらに戦後アジアにおける国際秩序そのものが、沖縄に大きく依存する構造を有していた。第二次世界大戦後のアジアでは、米国が自由主義諸国と二国間同盟を形成するという「ハブ・アンド・スポークス」体制が形成された。この国際秩序の下ではアジア諸国間の関係は希薄である一方、アジアの自由主義諸国は安全保障面で米軍のプレゼンスに依存し、その中で沖縄の米軍基地はきわめて重要な役割を担っていたのである。

・安全保障環境の変化と米軍の戦略

その後、冷戦終結とソ連消滅という大きな変動を経た 21 世紀の今日、アジアの安全保障環境は、パワーバランスの変化によって不確実性を増している。台頭する中国は軍事力を増強するとともに海洋進出を活発化させ、さらに短距離ミサイルや巡航ミサイルといったいわゆる接近阻止・領域拒否（A 2 A D）能力を向上させている。北朝鮮もまた、二度の米朝首脳会談にもかかわらず、核・ミサイル開発を続けている。

米国政府は、中国やロシアを既存の秩序に挑戦する「修正主義勢力」と見なし、これらの国々と「大国間競争」と呼ばれる長期的な対立の局面に入ったという認識を示している。その上で米国政府は、ルールと法に基づいた秩序を維持するとして、「自由で開かれたインド太平洋」戦略を掲げている。

このような中、米軍は中国に対抗するため、新たな作戦構想を策定している。当初は「エア・シー・バトル」構想のように空軍・海軍が主体となった作戦構想が検討されたが、中国軍の急速なミサイル能力の向上や、米中対立のエスカレーションの危険性、さらには米軍内部の主導権や予算をめぐる対立から、近年は陸軍や海兵隊といった陸上兵力もその役割を主張しつつある。

具体的には、陸軍は陸・海・空・宇宙・サイバーといったあらゆる領域で作戦を行う「マルチ・ドメイン・オペレーション」を策定する一方、海兵隊は海軍と連携し、離島などの重要な地点を一時的な軍事拠点にすることによって、制海権を確保したり海洋での活動を拒否するという「遠征前方基地作戦」（EABO）を追求している¹¹。

また、中距離核ミサイル（INF）全廃条約からの脱退後、米国のエスパー国防長官はアジアに中距離ミサイルを配備する計画を表明している。近年、米国のシンクタンクや専門家の間でも、中国のミサイル能力に対抗するべく、海兵隊や陸軍といった陸上兵力を日本列島から台湾、フィリピンにかけての第一列島線に展開して多数のミサイルを配

¹¹ The Department of Defense, *Indo-Pacific Strategy Report: Preparedness, Partnership, and Promoting Networked Region*, June, 2019.

備し、中国軍を拒否的に抑止するといった議論がなされている¹²。

こうした中、米軍基地のあり方についても見直しが進められている。米軍にとっての大きな課題が、中国軍の A2AD 能力の向上によって、沖縄を含めた西太平洋における米軍基地がますます軍事的に脆弱になっていることである。そのため恒久的な基地よりも、分散化され、有事や演習の際に一時的にアクセスを確保できる柔軟なプレゼンスのあり方が重視されている¹³。こうした中で在日米軍基地について、同盟の能力や政治的持続可能性を高めるため、自衛隊と米軍による共同使用も提言されている¹⁴。

● 論点

・ 沖縄の「基地負担の軽減」についての検証

沖縄県は、日米安保条約を理解する立場であり、日米安保条約がこれまで日本と東アジアの平和と安定の維持に寄与してきたと考えている。しかし、沖縄に米軍基地が集中してきたことについては、安全保障の負担のあり方を日本国民全体の問題として考えなおすべきだと主張している¹⁵。

一方日本政府は、「安全保障上極めて重要な位置にある」沖縄に、「高い機動力と即応性を有し、幅広い任務に対応可能で、様々な緊急事態への対処を担当する米海兵隊をはじめとする米軍が駐留していることは、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、アジア太平洋地域の平和と安定に大きく寄与している」と説明している。

もっとも、政府も沖縄への米軍基地の集中を決して看過しているわけではなく、「負担の軽減」を進めようとしている。しかし、日本政府が言及する沖縄の「負担の軽減」は、実態としては 2006 年及び 2012 年に合意された普天間飛行場の辺野古移設や嘉手納以南の米軍基地返還など、在日米軍再編計画の範囲にとどまっている¹⁶。

これに対して沖縄県は、新基地建設を伴う普天間飛行場の辺野古移設に反対するとともに、「在日米軍再編協議での合意に基づく大規模な基地返還が実現した後も広大な米軍基地が残る」という考えから、さらなる米軍基地の整理縮小を進めることを求めている¹⁷。

確かに、嘉手納以南の米軍基地返還が実現しても、その「返還」のほとんどは県内移設が

¹² Thomas G. Mahnken, et.al, *Tightening the Chain: Implementing a Strategy of Maritime Pressure in the Western Pacific*, Center for Strategic and Budgetary Assessment, 2019.

¹³ Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe”, *Foreign Affairs*, September/October, 2019, p.104.

¹⁴ Richard A. Armitage et.al, *More Important than Ever: Renewing the US-Japan Alliance for the 21st Century*, Center for Strategic and International Studies, 2019, p.7.

¹⁵ 沖縄県『沖縄から伝えたい。米軍基地の話。』24 頁。

¹⁶ 『防衛白書 令和元年』333 頁。

¹⁷ 沖縄県『沖縄 21 世紀ビジョンーみんなで創る みんなの美ら島 未来のおきなわ』2010 年、31 頁。

前提であって、沖縄が占める在日米軍専用施設の割合は現状から約1%減ることとされる。このように米軍基地の整理縮小をめぐる沖縄県と日本政府の認識には、依然として大きな隔りがある。

1995年に設置されたSACO以来、日米両政府が沖縄の基地負担軽減に取り組んできたことは事実だとしても、県内移設が大半を占めるそれらの計画に対し、沖縄では不十分だと考えられてきた。また1996年のSACO最終報告、2006年の在日米軍再編計画、そして2012年の在日米軍再編計画の見直しから今日まで時間が経過し、安全保障環境も大きく変化した。それにもかかわらず、米軍再編以降の沖縄の米軍基地をどのように整理・縮小するのかという見通しは、現在の日本政府や米国政府には見られない。近年の新たな内外の情勢を踏まえ、沖縄への米軍基地の集中を抜本的に解消するための新たなビジョンが求められている。

・沖縄の地理的優位性についての検証

日本政府が沖縄の米軍基地の重要性を強調する際に論拠とするのが、沖縄の地理的優位性である。日本政府は次のように説明している。まず、沖縄が「米本土やハワイ、グアムなどと比較して…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緊張を高めない程度の一定の距離を置いている」という位置にあることである。また沖縄本島は、南西諸島のほぼ中央に位置し、日本の海上交通路（シーレーン）に隣接している。さらに沖縄は、大陸から太平洋にアクセスするにせよ、太平洋から大陸にアクセスするにせよ、戦略的に重要な目標となり、安全保障上重要な位置にあるという¹⁸。

しかし、「地理的優位性」は「地理的脆弱性」と表裏一体であることを踏まえなければ、今日および今後の安全保障政策の根拠として不十分である。近年、中国や北朝鮮のミサイル能力の増強によって、沖縄の米軍基地は軍事的に極めて脆弱になっている。2019年の米国防総省の報告書によれば、中国軍は、射程300～1000kmの短距離弾道ミサイル（SRBM）を750～1500発、射程1000～3000kmの準中距離弾道ミサイル（MRBM）を150～450発、射程1000km以上の対地巡航ミサイル（LACM）を270～540発を保有し、これらは沖縄の米軍基地を射程内に入れている¹⁹。なお、北朝鮮は核兵器の小型化・弾頭化を実現させるとともに、日本全域を射程に収める弾道ミサイルを数百発保有しているとされる²⁰。

2015年の報告書でランド研究所は、2010年の段階で中国軍はミサイル攻撃によって嘉手納基地を4～10日間、2017年には16～43日間も閉鎖させることができると分析し

¹⁸ 『防衛白書 令和元年』333頁。

¹⁹ Office of the Secretary of Defense, *Annual Report to Congress: Military and Security Developments Involving the People's Republic of China 2019*, pp.47, 62.

²⁰ 『防衛白書 令和元年』93頁。

た。さらに米中の基地攻撃能力について、台湾有事では2010年には米中均衡だったが、2017年には中国優位、南沙諸島有事でも2010年までは米国の圧倒的優位だったが、2017年には米中均衡へと転じた²¹。

このように、地理的優位性が「潜在的紛争地域に近い」ことによって定義されるとすると、それは、沖縄から当該紛争地域に米軍部隊を投入するうえで利便性があることを意味する一方、相手の先制攻撃を誘引する可能性があることを意味している。普天間返還合意当時には、中国や北朝鮮が沖縄を攻撃する航空能力は限定されていたため、米軍の能力の優位を前提に沖縄の地理的優位性を認識できたとしても、今日、中朝両国のミサイル能力や、中国の電子戦を含む航空攻撃能力の向上を踏まえれば、優位性は低下している。

さらに、優位性が相対的な概念であることを踏まえれば、台湾や南沙周辺への兵力投入において、距離的により近接する中国に優位性があると考えられるのが自然である。先に引用した米国の二つの報告書は、こうした現実を反映している。こうした状況で、沖縄への兵力集中は合理性を失いつつある。

地理的優位性を定義するもう一つの基準とされている「いたずらに緊張を高めないう程度の一定の距離」についても疑問がある。すでに述べた通り、紛争地域に投入される兵力の拠点として利便性がありながらそこでの配備や行動が「いたずらに緊張を高めない」ということは、もともと矛盾する要素を含んでいる。

仮に台湾をめぐる情勢が緊迫した際、米軍が沖縄に爆撃機を配備するなどの兵力増強を行うとすれば、それは中国側の強固な反応を引き起こすはずであり、ひいてはミサイルによる先制攻撃を誘引するおそれもあることは否定できないだろう。今日の米中の対立関係を前提とすれば、沖縄はすでに「いたずらに緊張を高める」距離にあると言わざるを得ない。

このように中国軍のA2AD能力の向上を背景に、米軍の西太平洋における軍事的優位は揺らいでおり、沖縄の軍事的脆弱性が高まっている。これに対して米軍は、兵力の分散化やアクセス拠点の確保を目指している。すでに2012年の在日米軍再編計画見直しでは、沖縄に駐留する海兵隊9000人をグアム、ハワイ、豪州へ分散することになった。米シンクタンクの提言でも、沖縄への米軍基地の集中は、中国のミサイルに対して脆弱であるため、日本本土などへ部隊を分散することが主張されている²²。

仮に沖縄の地理的重要性を一定程度認めるとしても現状の基地の集中を正当化することはできないし、地理的に重要であればこそ、地元住民の理解が必要だと考えるべきであろう。

²¹ Eric Heginbotham et.al, *The US-China Military Scoreboard: Forces, Geography, and the Evolving Balance of Power 1996-2017*, Rand Corporation, 2015, pp. 330-337.

²² Thomas G. Mahnken, et.al, *Tightening the Chain*, p.42.

・海兵隊の沖縄駐留の意義についての検証

海兵隊は、沖縄における米軍の基地・兵力数の大半を占めているので、沖縄米軍基地の大幅な整理縮小を追求する上で、海兵隊の沖縄駐留のあり方を見直すことが不可欠である。沖縄県議会も、2017年11月、「在沖海兵隊の早期の国外、県外の移転を求める」ことを明記した意見書を全会一致で可決している。

日本政府は、海兵隊が沖縄に駐留する意義について次のように説明している。第一に、海兵隊は「優れた即応性・機動性を持ち、武力紛争から自然災害に至るまで、多種多様な広範な任務に対応可能」であり、日米同盟の抑止力を高める。その際、海兵隊が即応性・機動性をもって運用されるために、「航空、陸上、後方支援の部隊や司令部から構成され…これらの部隊や機能が相互に連携しあうことが不可欠」である。したがって、「海兵隊の各構成部隊同士は深い相互依存関係にあり、各部隊同士が近傍に在り、平素から合同で訓練を実施するなど、一体性を維持」する必要があるという²³。

第二に、海兵隊が沖縄に駐留することによる象徴的意味である。日本政府によれば、海兵隊は「在日米軍の中でも唯一、地上戦闘部隊を有する」ので、米軍のプレゼンスの象徴として抑止力の重要な要素となっている。それゆえ海兵隊の撤退は、「我が国を防衛し、地域の安定に寄与するという米国の意思が弱まったとの誤ったメッセージを周辺諸国に与えかねず、在日米軍のプレゼンスや抑止力が低下する」という²⁴。

第三に、在沖海兵隊は「増援部隊の来援のための基盤」としての意義がある。有事などでの増援部隊を受け入れることで、様々な事態への迅速な対応が可能であり、これも抑止力の重要な要素となるという²⁵。

しかし日本政府の説明は、以下の諸問題に答えていない。まず、沖縄に駐留する海兵隊は、その規模からして任務に限界がある。沖縄に駐留するⅢMEFは、他のMEFと比べて規模が小さく、朝鮮半島有事といった大規模な有事では米本国からの来援が必要となる。さらに2012年に合意された在日米軍再編計画の見直しで、沖縄の海兵隊のうち中核的な陸上部隊である第4海兵連隊を含め9000人がグアム、ハワイ、オーストラリアに移転することになっており、沖縄に残る実戦部隊は、約2000人規模の第31海兵遠征部隊(31MEU)のみとなる。31MEUの規模では、人道支援・災害救助や有事における民間人の救出などが主要な任務となる。これは抑止力の中核的要素とは言えない。

海兵隊は、司令部・陸上部隊・航空部隊・後方支援部隊が一体的に運用されるMAGTF(海兵空地任務部隊)という組織形態をとり、平時から各部隊が連携して訓練を行うが、このことは海兵隊の各部隊が常に沖縄にいななければならないことを意味しない。そもそも沖縄に駐留する海兵隊は、一年の大半を県外・国外で様々な訓練を頻繁に行っ

²³ 『防衛白書 令和元年』337頁；防衛省からの沖縄県への回答②、2012年12月11日、16頁。

²⁴ 防衛省『在日米軍・在沖海兵隊の意義及び役割』14頁；防衛省から沖縄県への回答②、23頁。

²⁵ 防衛省から沖縄県への回答②、22頁。

ている。米会計検査院や海兵隊自身が認めているように、むしろ沖縄は演習場として狭く市街地に近いので、海兵隊の訓練にとって制約となっている²⁶。逆に、1996年のSACO最終報告によって、沖縄の海兵隊の訓練のいくつかが日本本土に移転することになったが、運用能力でも配備計画においても影響はなかったという²⁷。

また、尖閣諸島や朝鮮半島、台湾海峡などでの有事を想定した場合も、海兵隊の役割は限定的である。有事において重要な海上・航空優勢の確保を担うのは、海軍・空軍の兵力であり、海兵隊が投入されるとしても、それは海上・航空優勢を確保した後である。

尖閣の防衛においては、2015年に再改定された「日米防衛協力のための指針」にも記述されているように、主要な任務を担うのは自衛隊であり、海兵隊を含めた米軍の役割は支援・補完にとどまる。近年、離島奪還作戦を担う陸上自衛隊の水陸機動団が長崎県佐世保を拠点に設立されている。また、そもそも米国は尖閣諸島の領有権問題については「中立」の立場であり、有事における米軍の陸上部隊投入という形での関与は決して自明のことではない。

さらに政府も認めるように、当面尖閣諸島で注意すべきは、中国軍の大規模な侵略よりも、漁民や漁民を装った民兵による上陸などのグレーゾーン事態である。ここで重要なのは海上保安庁による警察力と自衛隊の役割との連携であり、陸上兵力や海兵隊の直接的な役割はほとんどない。

朝鮮半島有事では、米本国から大規模な増援部隊が日本を中継基地として朝鮮半島に出撃することになる。しかし、「兵力の大部分は沖縄ではなく、実際には日本本土を経由する」とされる²⁸。また、近年の北朝鮮の核・ミサイル開発に対応した最新の作戦計画 OPLAN5015 では、米軍や韓国軍の特殊部隊が北朝鮮首脳部を狙った「斬首作戦」や核施設の確保を実行するとされるが、そこでの米海兵隊の役割は明らかではない²⁹。

台湾有事については、地理的に近接していることから、沖縄からの作戦は優位性があると考えられやすい。中国軍による台湾攻撃への軍事シナリオとしては、ミサイル攻撃、海軍による海上封鎖、台湾首脳部を狙った「斬首作戦」、上陸作戦などが想定される。しかしこれらのシナリオのいずれにおいても、中国軍の弾道ミサイルや精密兵器によって、沖縄の米軍基地は脆弱であり、米軍の関与は大きく制約される。

沖縄に駐留する海兵隊は、中国軍による台湾首脳部を狙った「斬首作戦」への対応や米民間人救出、さらには部隊の分散化と南西諸島にある離島の基地化によって中国軍を抑止するという EABO（後述）を行うと想定される。しかし、これらの作戦も、そのタ

²⁶ United States General Accounting Office, *Military Training: Limitations Exist Overseas but Are Not Reflected in Readiness Reporting*, 2002, p.7; Marine Corps Installations Pacific, *2025 Strategic Vision*, p.9.

²⁷ United States General Accounting Office, *Overseas Presence: Issues involved in Reducing the Impact of the US Military Presence in Okinawa*, 1999, p.43.

²⁸ ウィリアム・ペリー元国防長官の発言、シンポジウム「変わりゆく東アジアの安全保障情勢と沖縄—在日米軍の在り方の再考」2018年3月13日、ワシントン。

²⁹ OPLAN5015[Operation Plans], Global Security.

イミグや政治状況次第では、かえって危機のエスカレーションを招く危険性がある。

第二に、政府が強調する「在日米軍の中でも唯一、地上戦闘部隊を有する」海兵隊の沖縄駐留についての象徴的意味についても議論の余地がある。確かに、「トリップワイヤー（仕掛け線）」論に見られるように、地上部隊の駐留は防衛の意図を伝達する手段として重要であるというのが抑止論の考え方である。しかし、どのような規模や役割をもった部隊であれば抑止の機能を持つのかは明らかではない。今日の海兵隊は、より遠征型で分散された形態で運用されており、沖縄の海兵隊も一年の多くを県外・国外で共同演習や人道支援を中心として活動している。したがって、「地上戦闘部隊」としての海兵隊の抑止効果は、今日、ますます不透明なものとなっている。

また、そもそも抑止において重要なのは、海兵隊がどこにいるかということより、敵の第一撃から安全な兵力がいかに大規模かつ迅速に投入されるかであり、ハワイ以西に海・空軍を中心とする兵力が引き続き駐留する限り、この地域における米軍の軍事作戦能力、ひいては抑止力は損なわれぬはずである。

抑止力とは、相手が攻撃すれば反撃・報復する能力と意志を相手が認識することで成り立つ。その能力を示すものは沖縄のみならずアジア太平洋全域に展開する米軍であり、その意志を示すものは、有事を前提とした兵力投入のための訓練である。沖縄には海兵隊の他にも極東最大規模の嘉手納空軍基地があり、日本全国で見れば、海軍の横須賀基地や佐世保基地もある。沖縄に駐留する海兵隊が、米国の能力と意図を象徴するのに不可欠だとはいえない。

第三に、米本国からの増援部隊を受け入れる機能についても、前述のように中国のミサイル能力の向上によって損なわれつつあるといえる。有事における中国のミサイル攻撃は、在日米軍基地への米本国からの増援部隊の受け入れを困難にさせ、ひいては米軍のこの地域への展開を躊躇させる³⁰。このことは、沖縄への米軍基地集中という現状のままでは、中国のミサイル攻撃に対する脆弱性ゆえに、米本国からの増援を含む米軍の西太平洋での作戦遂行がますます難しくなることを意味する。日本の安全保障政策としても、中国軍の攻撃に対し米軍の来援まで持ちこたえて戦局を優勢へ導くためにも、生存性を高めるべく米軍基地を分散化させることが望ましい³¹。

・海兵隊の新作戦構想 EABO について

最近、海兵隊は、中国などのミサイルの脅威の内側にあつて、海軍と連携し、制海権の確保や海上阻止といった役割を担うことを目指している。海兵隊が新たに策定している EABO は、海上の重要な地点を占拠し、ミサイルやセンサー、戦闘機の給油地点とい

³⁰ Evan B. Montgomery, “Contested Primacy in the Western Pacific: China’s rise and the Future of US Power Projection”, *International Security*, Vol. 38, No. 4, 2014.

³¹ Eric Heginbotham and Richard J. Sumuels, “Active Denial: Redesigning Japan’s Response to China’s Military Challenge”, *International Security*, Vol. 42, No. 4, Spring 2018.

った一時的な拠点にするという構想である。海兵隊が新戦構想を模索する中で、沖縄を拠点とするⅢMEFは、「主要な努力の焦点」だとして海兵隊の中でも重視されている³²。

注目すべきことに、海兵隊は、EABOを推進するにあたり、「潜在敵国が米国の固定的で脆弱な基地を標的にしようとする」のに対し、「集中した、脆弱な、そしてお金のかかる前方のインフラやプラットフォームに依存しない新しい遠征型の海軍力の構造を発展させる」ことを目指している。さらにEABOを推進するにあたり、海兵隊内では、司令部・陸上部隊・航空部隊・兵站部隊を一体運用するというMAGTFの組織形態に固執すべきではないとの考えもある³³。またEABOでは、平時から敵国に対するデモンストレーションとして恒常的な分散化が必要だという意見もある³⁴。これらのことは、大規模で恒久的な基地に依存しない、より小規模な部隊による運用が求められることを意味する。

EABOはまだ策定過程にあり、不確実なことも多い。また、その実現可能性や予算面などへの批判もある。しかし、海兵隊が新たな戦構想において、兵力の分散化・小規模化を重視しているという事実は、軍事的合理性の観点からも沖縄への兵力の集中化・固定化を見直す契機になり得る。今後の米軍の戦略を大きな関心を持って注視すべきである。

●提言

近年、アジアの安全保障環境は不安定・不確実性を増しており、自由と民主主義という普遍的価値観を共有する日米同盟の存在は重要である。しかし、沖縄への米軍基地の集中は、政治的には沖縄県民の反発の高まりによって、また軍事的には中国などのミサイル能力の向上によって、ますます脆弱になっている。海兵隊を含めた米軍自身も、中国のミサイルの脅威に対応するべく、部隊の分散化を進めている。日米同盟が安定的に維持されるためにも、沖縄への米軍基地の集中を是正し、日本全体・アジア全体の視野に立って安全保障の負担のあり方を見直すべきである。

こうした観点から、以下の諸点を提言する。

- ① 日米両政府は、アジア太平洋の安全保障環境の変化を踏まえ、米軍の兵力や基地のあり方を柔軟に再検討し、沖縄の米軍基地の大幅な整理縮小を加速させるべきである。その際、日米同盟の安定的運用という観点からも沖縄県の意見を反映させることが重要である。普天間飛行場の返還を含めたそうした課題は、前項で提案した、日本、米国、沖縄の有識者からなるトラック2の専門家会合で積極的に議論すべきである。
- ② 沖縄米軍基地の整理縮小を進める上で、最大の兵力である海兵隊の沖縄駐留のあり方を

³² 38th Commandant of the Marine Corps, *Commandant's Planning Guidance*, 2019, p. 3.

³³ *Ibid*, pp.2, 11.

³⁴ Bryan Clark, Jesse Sloman, *Advancing Beyond the Beach: Amphibious Operations in an Era of Precision Weapons*, Center for Strategic and Budgetary Assessments, 2016, p. 18.

見直すことは不可欠である。海兵隊の存在が抑止の効果を持つとしても、それは米国の意志表明の手段として重要なのであって、海兵隊がどこに駐留するかということとは別の次元でとらえることが可能である。

一つの方策として、沖縄に駐留する海兵隊を、日本本土の自衛隊基地に分散移転・ローテーション配備するとともに、自衛隊と米軍の基地の共同使用を進めることが考えられる。日本政府が基地全体の運用に責任を持つことにより、米軍の運用の地元への悪影響を減らしつつ沖縄の基地負担を軽減すると同時に、同盟の相互運用性の向上を図ることができる。日本本土への分散移転・ローテーション配備を検討する際には、各自治体の負担軽減という観点からも、日米地位協定の見直しを伴うことが望ましい。

さらに、日米両国政府は、沖縄の海兵隊のアジア太平洋の国々への分散移転・ローテーション配備を進めるべく、創造的な戦略対話を開始すべきである。すでに海兵隊は、豪州へのローテーション配備を進めているが、これを他の地域諸国に拡大する方途を構想することは、沖縄米軍基地の整理縮小に関しても重要な意味を持つ。そのためには、まず種々の外交努力とともに、日本政府による米軍の移動に伴う経費や、受け入れ国に対する支援も必要になるかもしれないが、それでもなお、大浦湾の軟弱地盤処理を含む多大な費用負担よりもはるかに少なく、かつ意味のある負担である。これは、米国のアジア関与を引き留めるとともに、沖縄だけでなく地域全体で米軍のプレゼンスを支える枠組みを構築するものであり、アジアの地域協力の発展にも有益であろう。

- ③ 沖縄県は本土の都道府県、市町村と米軍基地のあり方や日米地位協定の改定・改善についての連携を強め、基地負担のあり方を日本全体で議論し見直す気運を高めていくべきである。

なお、米国とドイツとの間で締結されたボン補足協定第 48 条第 5 項は、米軍の「土地需要」に関して、「共通の防衛任務を考慮したうえでドイツ側が土地を使用することによって得る利益が大きいことが明白な場合、ドイツ当局の明渡し請求に対し、軍隊又は軍属の当局は適切な形でこれに応ずる」と定めている。日本の場合も同様の原則を踏まえ、日本政府や沖縄県を含む自治体は個々の米軍基地の必要性和返還後の地域の利益について絶えず検討すべきである。

3. アジア太平洋地域の結節点（ハブ）としての沖縄へ

●現状と経緯

沖縄にはアジア各地を貿易によって広く結んだ大交易時代や太平洋戦争末期の苛烈な沖縄戦、そして第二次世界大戦後は日本の主権回復後も米国統治下に留め置かれるなど、その時々アジア太平洋における国際情勢が映し出されてきた。そして冷戦下における沖縄は、米国の前方展開戦略を支える「要石」として巨大な基地が集中する島となった。このような歴史的経緯を踏まえ、沖縄は常に平和を希求してきた。米ソ冷戦終結後には、冷戦中に軍事に投入されていた膨大な資源を転用しようという「平和の配当」が世界的に語られたが、結果として沖縄の米軍基地が大幅に削減されることはなかった。

その一方、それまで貧困と停滞を特徴として語られていた日本以外のアジアは、1970年代以降、急速な経済成長を遂げ、21世紀の今日、アジアは世界的な経済成長センターと目され、今後もさらなる成長が見込まれる。

日本を取り巻く北東アジアには、冷戦後に顕在化した北朝鮮による核開発や中国の台頭と海洋進出など、安全保障上、懸念すべき問題が存在している。その一方で日中韓など北東アジアから東南アジアのASEAN諸国、そしてアメリカへと広がるアジア太平洋地域にはサプライ・チェーン（国境を越えた生産・流通体制のネットワーク）が張り巡らされ、経済的な一体化が著しく進展している。このような状況を踏まえれば、アジア太平洋地域には、安全保障面における緊張関係と経済面における緊密な結びつきという二つの特徴が併存していると言えよう。

そして沖縄にも、この二つの特徴が顕著に反映されている。前者の安全保障上の緊張関係についていえば、言うまでもなく巨大な米軍基地の存在であり、中国の海洋進出と向き合うことを余儀なくされているのが尖閣諸島である。そして後者の経済面では、沖縄にはアジア各国の経済成長と所得向上を背景に多くの観光客が訪れて活況を呈しており、この傾向はますます強まるであろう。

沖縄の米軍基地の抜本的な整理・縮小は、アジア太平洋地域の将来像と密接に関わる。上述のように安全保障と経済で異なる相貌を見せるアジア太平洋地域だが、安全保障上の緊張関係を緩和し、旺盛な経済成長を一層力強いものにすることが、この地域の将来ビジョンを描く上での鍵となる。

・安全保障から見たアジア

近年のアジアでは、安全保障面における対立・緊張が高まっている。第一に、パワーバランスの変化に伴う大国間の対立である。第二次世界大戦後のアジアでは、米国が日本、韓国、フィリピンといった自由主義国と二国間同盟を結び、米軍を駐留させるという「ハブ・アンド・スポークス」体制を主導してきた。しかし近年、中国やインドなど新興国が台頭しており、特にアジアの覇権をめぐる米中両国は激しく対立している。

第二に、アジアには南北朝鮮や中国・台湾といった冷戦期に生まれた「分断」が残っている。北朝鮮は国家の存続をかけて核・ミサイル開発に邁進し、地域の不安定要素となっている。台湾には民主主義社会が構築されているが、中国は統一の完成にむけて台湾に圧力をかけ続けている。

第三に、領土をめぐる対立である。台頭する中国は海洋進出を進め、東シナ海や南シナ海で現状変動的な行動をとっている。こうした中で、尖閣諸島をめぐる日中対立、南シナ海をめぐる中国、ベトナム、フィリピンなどの対立が高まっている。

第四に、この地域では戦争や植民地支配といった歴史による各国間の相互不信が根深い。日本と韓国は同じ民主主義国家であるにもかかわらず、歴史問題をめぐって対立を続けている。日本と中国も歴史問題を抱えている。

これらの対立はお互いに絡み合い、アジアの緊張をさらに高めている。アジア・オセアニア地域の軍事支出は、1988年には1340億ドルだったが、2008年に3000億ドル、2018年に4940億ドルとなり、欧州を追い越して世界で二番目となった。特に中国の軍事費の増大が著しいが、インド、韓国、日本、東南アジア諸国の軍事費も増大している³⁵。

・経済から見たアジア

経済面における近年のアジアの特徴は、旺盛な成長と域内における一体化の一層の深まりである。それまで貧困と停滞で特徴づけられたアジアは、1970年代以降、急速な発展を遂げ、さらに1980年代以降はアジア域内における国際分業も進展し、東アジア域内の貿易額は1984年の約1000億ドルから2016年は2兆2000億ドルへと急拡大した。国際的な工程間分業を背景に、アジアは今や世界最大の生産拠点となっている³⁶。アジアはすでに世界経済で約3割という最大のシェアを占めているが、2050年代には世界の半分以上を占めるともいわれており、まさに21世紀は「アジアの世紀」である。

アジア経済の中で経済規模でいえば約半分という大きなシェアを占め、さらにアジアのサプライチェーンにおける最終製品の組み立て地としてその中心となっているのが、世界第二位の経済大国となった中国である。その中で近年の米国は対中強硬姿勢を強め、米中間の貿易摩擦が激化するだけでなく、米国内では安全保障上の観点から中国経済の「切り離し」(デカップリング)に踏み込むべきだという議論も浮上している。しかし両国の経済は既に相互依存関係が深まっており、非現実的だという指摘もある。

●論点

・日本の安全保障政策の検証

上述のようなアジア太平洋の国際情勢を受けて、日本がどのような対応をとっているか、以下で検証するが、中でも論点となるのが日本の安全保障政策において抑止の側面が

³⁵ Military expenditure by region in constant US dollars, 1988-2018, SIPRI2019.

³⁶ 『通商白書 2019年』281頁。

強調されていることである。台頭する中国との尖閣諸島をめぐる対立などを背景に、日本は防衛力と日米同盟の強化を進めている。2014年には集団的自衛権の行使を一部容認し、2015年には安全保障関連法を制定するとともに「日米防衛協力のための指針」を改定し、「切れ目のない」防衛協力を推進している。また防衛費も8年連続で増大し、南西諸島への自衛隊配備などを進めている。これらは中国に対する抑止力の強化を目指したものだといえよう。

とはいえ、抑止は効果的な安全保障政策のひとつの側面に過ぎないことを忘れるべきではない。抑止とは、相手の攻撃に対し、反撃する姿勢を示すことによって相手の攻撃を思いとどまらせることであり、そのためには反撃するという意図と能力、そして意図を相手に対して正しく伝えることが必要である。しかし、抑止は、防衛的な目的であるにもかかわらず、しばしば攻撃的とみなされ、そのため挑発的効果ももっているため、危機を拡大させることもある。自国の安全のためにとった行動が、相手国から攻撃的な政策と認識されて対抗策をとらせ、その結果、戦争の危機が高まって双方の安全がかえって低下するという現象は、「安全保障のジレンマ」と呼ばれる。抑止は「安全保障のジレンマ」を高める可能性もある。

それゆえ抑止は唯一最善の政策ではなく、「外交政策のさまざまな手段の一つとして用いられる時に、抑止は最も効果的であると理解しておくことが重要」なのである³⁸。つまり抑止が、相手の攻撃を思いとどまらせることができるかどうかは、抑止以外に「外交政策のさまざまな手段」が用意されているか否かによるのである。

そこで必要になるのが「安心供与」である。「安心供与」とは、相手国に正しく意図を伝え、こちらが相手国に対して、これ以上の譲歩を強いることはないことを通じて、相手国の不安を払拭する政策である。仮に抑止によって威嚇しつつ要求を行う場合、「一定の要求を受諾しさえすれば、それ以上の譲歩は迫らない」という約束に十分な説得力あつてはじめて、相手国にも要求を受諾する誘因が生まれる³⁹。冷戦期でさえも、1960年代以降の米国とソ連は偶発的な衝突が核戦争にエスカレートする危険を低下させるために協調し、コミュニケーションのチャンネルを整えていた。しかし今日、米中間にはそのようなメカニズムはない⁴⁰。またアジアでは歴史的経緯から相互不信が根強く横たわっている。安全保障面におけるアジアの緊張関係を緩和するには、相互不信を解消し、信頼醸成を促進することによって「安全保障のジレンマ」を脱却することが重要である⁴¹。

そもそも抑止を安全保障政策の中心に据えるのであれば、戦争という最悪の結果を想定しなければならない。しかし、以下のような日本の地政学的特徴やアジアの現状を踏ま

³⁸ ポール・G・ゴードン他『軍事力と現代外交—現代における外交的課題』有斐閣、2009年、228—229頁。

³⁹ 中西寛・石田淳・田所昌幸『国際政治学』有斐閣、2013年、156—157頁。

⁴⁰ Kurt M. Campbell and Jake Sullivan, “Competition Without Catastrophe”, *Foreign Affairs*, September/October, 2019, p.102.

⁴¹ 遠藤誠治・遠藤乾『安全保障とは何か』岩波書店、2014年、第10章。

えると、戦争は日本にとって不合理な選択であることは言うまでもない。日本の国土は縦深性を欠き、ミサイル攻撃に脆弱であるとともに戦争継続に必要な燃料など自給ができない。それゆえ、日本は守りにくいと同時に長期戦に耐えることが困難だという特徴がある。また、尖閣諸島など離島防衛については、相手国との間で奪取・奪回を無限に繰り返す消耗戦になることも想定しなければならない。経済面におけるアジアは、サプライチェーンをはじめとする経済ネットワークが張り巡らされており、戦争の危機は経済ネットワークを断絶し、経済活動が大幅に低下することは避けられない。

対立の高まりを回避するためには、意思疎通によって円滑な危機管理を行うとともに、問題解決の糸口を粘り強く見つけ出すことが重要である。ここに政治の役割が求められている。

加えて、抑止による対立・危機の高まりを防ぐために、対話の装置が必要である。欧州では、NATO という同盟体制に加えて、OSCE という安全保障対話装置が存在するが、アジア太平洋では、そのような枠組みが本格的に構築されているとは言い難い。安全保障面で緊張・対立が高まるアジア太平洋地域において、危機を低下させるための対話の場を用意することは急務となっている⁴²。日本外交は、日米同盟強化などによる抑止の側面を重視するだけでなく、対話や緊張緩和のための地域協力ネットワークの構築にも目を向けるべきである。

・ 沖縄の役割について

長期的に沖縄の基地負担軽減を可能とする安全保障環境の形成に取り組むことが必要である。すでに沖縄県は、これまで軍事的に「太平洋の要石（キーストーン）」として重視されてきた沖縄を、アジアの平和と繁栄の拠点にしようという構想を提示している。2010年に策定された「沖縄 21 世紀ビジョン」では、「沖縄の過重な負担をなくすための不断の取り組み」が必要だと強調した上で、「沖縄は軍事面での安全保障ではなく、幅広い分野において我が国とアジア・太平洋地域との交流や信頼関係の構築など積極的な役割を担うことができる」と論じた。具体的には環境や医療、人権など「人間の安全保障」や防災など国際的課題への貢献や国際機関の誘致などを掲げた⁴³。

さらに 2015 年の「アジア経済戦略構想」では、「沖縄は戦禍を経験し、中国、台湾、アジア等との歴史的関係があり、沖縄の多様性を生かして、政治のバッファーとして国際紛争の調整役として機能することにより、国家の枠組みを超えて安全と経済発展に寄与できる」と提言されている⁴⁴。

⁴² 植田隆子『欧州安全保障協力機構（OSCE）の危機低減措置と安全保障対話一制度・実態とアジア太平洋地域への適用可能性試論・資料』国際基督教大学、2014 年。

⁴³ 沖縄県『沖縄 21 世紀ビジョンーみんなで創るみんなの美ら島 未来の沖縄』2010 年、1、79 頁。

⁴⁴ 沖縄県アジア経済戦略構想策定委員会「沖縄県アジア経済戦略構想」2015 年、61－62 頁。

歴史的経験にもとづいた沖縄からの提言を、日本政府は真摯に受け止め、今後のアジア秩序構想において、軍事の拠点ではなく平和の拠点として沖縄を位置づけていくべきである。

近年、グローバル化の進展とともに、気候変動や感染、サイバーセキュリティといった国際問題についての都市や自治体の役割や、国境を越えた都市のネットワークが注目されている⁴⁵。沖縄県もこういった非伝統的な安全保障問題への関与を通じて、アジアの安全保障環境の改善や地域協力のネットワークの補強ができるだろう。

●提言

近年のアジアでは、安全保障面において対立・緊張が生じている一方、経済面では相互依存関係が一層深化している。こうした中で、日本政府が日米同盟強化や防衛力増強によって抑止力の有効性を過度に強調することは、ややもすると一面的であり、また沖縄にとっては米軍基地が固定化されることにつながりかねない。

本格的な人口減少を迎えつつある日本にとって、アジアの経済的な活力を取り込むことは死活的に重要である。そしてアジア域内の旺盛な経済活動には、地域秩序の安定が不可欠の前提となる。日本政府は抑止力の強化に過度に傾斜することなく、近隣諸国との相互不信の解消に努め、信頼醸成を促進することを目指すべきである。

沖縄はその地理的位置も相まって、アジア太平洋地域の安全保障と経済の双方の側面から大きな影響を受けている。沖縄は、米中や日中対立の「最前線」となっているが、日本とアジアの「架け橋」「窓口」にもなり得る。それゆえ沖縄は、そのような特徴を踏まえ、またこれまで県が策定してきたビジョンを発展させる形で、アジア太平洋の信頼醸成や緊張緩和に寄与するべきである。

こうした観点から、以下の諸点を提言する。

- ① アジア太平洋地域では、安全保障面での緊張関係と経済面での緊密な結びつきが並存していることを踏まえ、この地域におけるさらなる発展と安定を維持するために、抑止力の強化だけでなく、域内における緊張緩和と信頼醸成が今後の重要な政治課題になると認識すべきである。
- ② 沖縄は域内有数の観光地であるだけでなく、貿易によって広くアジアを結んだ大交易時代や苛烈な沖縄戦の経験など、アジア太平洋の過去と未来、平和と安全保障を考える上でまたとない思索の場である。沖縄県はそのような特性を活かし、アジア太平洋地域における地域協力ネットワークのハブ（結節点）となることを目指すべきである。

⁴⁵パラグ・カンナ『接続性の地政学—グローバリズムの先にある世界 上下』原書房、2017年； Jay Wang and Sohaela Amiri, *Building a Robust Capacity Framework for US City Diplomacy*, USC Center on Public Diplomacy, 2019; Michele Acuto, et.al, *Toward City Diplomacy: Assessing capacity in select global cities*, The Chicago Council on Global Affairs, 2018.

具体的には、関係諸国の研究所などに呼びかけ、地域の安全保障や、軍縮、海洋問題、災害支援、「人間の安全保障」などについて、各国の研究者や実務家が対話を行うための定期的な会議の開催や、そのための拠点となる研究機関の創設などが検討されるべきである。その際、内外のシンクタンクや県内にある JICA 沖縄や沖縄科学技術大学院大学 (OIST)、外務省沖縄事務所といった機関と積極的に連携していくことが望ましい。

- ③ 沖縄が「アジア太平洋における地域協力ネットワークのハブ（結節点）である」という認識を内外に広めるためにも、自治体外交をより積極的に展開するべきである。沖縄県は、中国、台湾、韓国はもとより、豪州、東南アジア諸国の地方自治体との間で、経済・文化・教育・気候変動・健康・災害対策などの面で交流を促進し、地域協力のネットワークの構築を自治体の立場から下支えするべきである。

おわりに

沖縄は県民の 4 人に一人が犠牲になるという激しい沖縄戦を経験し、サンフランシスコ講和条約によって日本本土が主権を回復したのとは対照的に、1972 年の日本復帰まで 27 年間にわたって米国統治下に留め置かれるなど、苦難の道を歩むことを余儀なくされた。現状においても在日米軍専用施設のおよそ 7 割が狭隘な県土に集中し、尖閣諸島をめぐる中国との緊張関係の最前線にもなっている。

その一方で沖縄は、今後の日本において最も可能性に満ちた地域である。アジアの経済成長に伴って多くの観光客が沖縄を訪れるようになっており、国際的な観光地としての認知度はますます高まるであろう。広大な米軍基地の存在も、逆にそれらが返還された後にさまざまな青写真を描く余地があることを意味する。

本提言は、米軍基地をめぐる沖縄の過重な負担を軽減し、上記のような沖縄が持つ可能性を一層開花させるための方途を探り、提示した。それらは沖縄をめぐる将来構想だが、同時に日本の政治外交やアジア太平洋の地域秩序をめぐるビジョンにもつながる要素を含んでいる。本提言が呼び水となって、沖縄基地問題、さらには日本の外交・安全保障政策やアジア太平洋の将来像をめぐる議論が構想力と活力を取り戻すことを期待したい。

令和元年度 米軍基地問題に関する万国津梁会議 委員名簿

委員名	所属等	備考
柳澤 協二 (やなぎさわ きょうじ)	元内閣官房副長官補	委員長
野添 文彬 (のぞえ ふみあき)	沖縄国際大学 准教授	副委員長
添谷 芳秀 (そえや よしひで)	慶應義塾大学 教授	
マイク 望月 (まいく もちづき)	ジョージワシントン大学 准教授	
孫崎 亨 (まごさき うける)	元外務省国際情報局長	
宮城 大蔵 (みやぎ たいぞう)	上智大学 教授	
山本 章子 (やまもと あきこ)	琉球大学 講師	

事務局：沖縄県知事公室 基地対策課

