

今後の日本の安全保障はどうあるべきか

琉球大学教授 同大国際沖縄研究所所長

我部政明



「強制」と「抑止」

国際政治学では、影響を与えて相手の行動や態度を維持・変更させる観点からパワーを考えるとき、「強制」と「抑止」という対を成す概念を用いる。「影響を与えること」をパワーと定義すれば、「パワーを持つている」ということは、こちらが何もしなければしないであろう「何か」を、相手に「させる」ことを言う。そして、それは同時に、こちらが何もしなければするであろう「何か」を、相手に「させない」こともある。前者が「強制」であり、後者が「抑止」である。

強制の成功、つまり特定のことを「させる」のに、

相手にその能力が欠けていることや、こちらが指定すること以外のことをする場合もあるので、一般的に強制の実現は容易ではない。それに比べ、特定のことで相手を「させない」とする抑止は、こちらが特定する行動や態度を相手が取らなければよいための実現は容易である。

つまり、抑止が「これさえしなければよい」のに対し、強制は「こちらが指定することをしてもらわなければ」ならず、影響を与えて相手の行動や態度を変える観点からすると、抑止の方が強制よりも実現しやすい。

安全保障の分野では、相手（この場合は仮想敵）に対し、自国への侵略という行為を止めさせることを

抑止と呼び、そのパワーを抑止力と呼ぶ。さらに、破壊力が極大化した核兵器を有することで、相手からの侵略を受けなくなることから、核抑止力と呼ばれる概念が生まれた。

軍事力は、自国への侵略を防止する点で抑止力である。その際の軍事力においては、反撃力（第二撃力ともいう）を保てるかどうかが重要となる。その際侵略してきた相手軍を撃退するばかりでなく、甚大な被害を相手国へ与えることができる軍事能力でなくてはならず、相手が、こちらの反撃力を想定（認知ともいう）していることが重要となる。つまり抑止力という軍事力は、反撃する能力と、相手の想定のも二つが必要である。

本論では、こうした強制と抑止の概念を使って、新たに沖縄に米海兵隊の航空基地を建設できるのかどうかを検討する。とりわけ、この観点からは、政府がどのような影響を及ぼせば沖縄の人々の態度や行動を変更できるのかについての説明が可能となるからだ。

次に、抑止力として想定されている米軍のプレゼ

ンス（存在感）は、冷戦後の世界で、どのように位置付けられようとしているのかを検討する。それは、普天間返還・移設計画の意義の検証ともなる。最後に、21世紀における安全保障政策と国内政治とのかわりについて私見を述べたいと思う。

米軍基地問題への視点

日本における米軍基地問題への見方は、さまざまな非対称的な構図から成り立っている。それは、中央政府と地方自治体、政府間と政府と地元とのそれぞれの関係、基地を提供する側と提供を受ける側などだ。

沖縄に集中する米軍プレゼンスに依存している日本の安全保障は、安全保障の確保が国家の目的の一つであるため、一方で公共の視点からとらえられるべきだとされる。他方で米軍基地から派生する被害を直接的に受ける沖縄の市民、自治体、人々が安心できる生活という視点からとらえられる。対立しあう両者の関係に何らかの調和点を探そうとする際、従来は補償による解決方法が採られてきた。

補償政策が機能するのは、第一に住民や自治体にとって経済的な補償によって代替物が入手できること、第二に補償条件によって、いくらかでも現状より改善すると認識されること、第三に補償を手にして将来設計に希望が持てると認識されること、などが満たされるときだ。同様に、基地を使用する米軍は、多くの場合、土地の返還に応じる際、その土地にある施設の移設、つまり代替の提供を条件として付してきた。代替となる施設の規模や機能について日本政府は、使用する米軍の要求を満たさなければならなかった。米軍基地の維持を図る補償政策には、地元と米軍の二つの側面での要求を満たすことが不可欠となる。そこでは、これまでの補償政策が、一定の成功を上げてきたのも事実としてある。

だが、普天間基地の返還と移設の場合、これまでの補償政策の有効性が不確かなものであることが揺らいでいるのは顕著である。具体的に言えば、規模、新規性、建設自体の説明責任、新たに加わる機能などの点で、従前のような補償による方法で解決できるのが疑問となるからである。

補償政策の限界

これまでの基地問題は、基地の「一部」をめぐる処理が対象であったのに対し、今回の普天間は飛行場という基地そのものの新たな建設となる点で「全体」の移設、つまり地元の受け入れの形となる。とりわけ、全体の移設費用における補償費の金額を算出する妥当な方法がないため、地元の市民や周辺自治体への補償そのものが不安定化を余儀なくするのである。

新規の基地建設は、これまでの基地問題で日本政府はほとんど経験を持たない。沖縄における米軍基地問題で普天間移設は、日本政府にとって初めての基地建設問題である。沖縄でのこれまでの経験は、基地に付属する「部分」の返還が多く、「全体」にしても小規模な基地の返還に携わっただけである。返還する際の条件とされた代替施設は、これまでは既存の基地の中で建設されてきた。しかし、普天間の移設条件となった代替飛行場建設は、新規の基地建設の下で成立する計画である。だからこそ、日米間で

進めた移設計画の作成中に防衛省は既存の基地の中に代替飛行場建設を模索した。飛行場という規模の大きい代替施設を既存の基地内に建設する日本側の案は、既存の施設（この場合は射撃を含む演習場）の機能を犠牲とする理由から米側の反対により、実現しなかった経緯がある。

自公政権時の日米合意（2006年5月）では、飛行場205ヘクタールのうち、海の埋立て部分は160ヘクタールとされた。菅政権とオバマ政権の間で移設飛行場の工法をめぐって行われた日米協議（2010年8月31日公表）では、日本側が飛行場150ヘクタールとし、埋立て部分を75%に縮小（120ヘクタール）する案を求めていることから、新規の建設について懸念を抱えていることが伺える。また、滑走路の長さについても、2006年合意で滑走路1600メートルにオーバーラン100メートルを両端につけるとなっていたのが、現時点では滑走路1800メートルと記されているだけだ。実際は同じでも、発表の表現にこだわっていたことが伺える。

困難な強制

新規の基地建設の困難さは、日本政府にとって未経験だという理由にとどまらない。冒頭で述べた「強制」による政策実施となるため、その実現が容易ではない。従来の基地政策は、既存の基地を維持することでよかったという点で「抑止」の政策だった。従来の基地政策が補償額を上昇させることで地元の不満を和らげてきた対応型装置として機能しており、多少の不満が生じてても、基地そのものの存在が脅かされることはないという範囲内で展開してきたのである。冒頭の表現を借りれば、相手の行動に対応した補償を操作して、地元からの全面撤去要求という「侵略」を実行せずに、基地を維持する「抑止」に成功してきたのである。

日米合意により日本政府は、沖縄県内のキャンプ・シュワブに隣接して飛行場を新たに建設するという計画を受け入れる態度を、地元の市民や周辺自治体に求めている。この普天間の移設計画が成功するには、相手となる地元の市民や周辺自治体に、計画書で明示された飛行場建設という「特定のこと」を理

解して受け入れてもらわなければならない。そこには、相手に特定することが理解できるのか、あるいは説明を受けて納得するだろうかといった不確実なことが存在する。

さらにこの問題の理解を難しくしているのは、日本政府の立ち位置である。飛行場機能について熟知し、条件を要求し、建設後に使用するのは米軍であるにもかかわらず、地元の説得は日本政府の責任となっている。日本政府としては、建設場所、滑走路の位置、飛行経路などについて、地元が受け入れやすい方向へと説明を行うため、米軍の意向とは異なる傾向を持つこととなる。つまり、地元の不都合なことには可能な限り触れないようになる。そのような方法では地元の理解を得るために必要な「特定のこと」の説明が不十分となるばかりでなく、不都合な部分を隠すことで、計画の認識において誤ったイメージを地元を抱かせ、逆に「特定のこと」を地元の都合のように理解させてしまう素地ともなる。そして、時間が経過すれば、相互に不信を持つようになる。これが、2006年以降の現在につながる「強制」政

策の破綻はたの構図である。

政策の有効性

本誌読者の多くは、15年以上にわたって続く普天間返還・移設問題を「感情」の問題だとして苛立たく感じしており、日米合意の履行が「政策」として優先されるべきだと考えているかもしれない。

しかし、そのとらえ方は間違っている。なぜならば、第一に、感情としてとらえるべき対象を取り違えている。普天間返還は当初、日米両政府の合意（1996年4月および12月の報告）に基づき、沖縄の過剰な負担を「軽減」する日本政府の政策として登場し、とりわけ、在沖米軍基地の面積を縮小する目玉の一つとされた。この場合の負担「軽減」とは、1996年時点の負担だけでなく、1945年の米軍による沖縄占領および沖縄統治を含め、1972年の施政権返還から現在に至るまでの間に米軍基地が置かれてきた事実をも含むものとしてある。この時間の長さからいえば、移設よりも軽減がなされていない状態の方が重く指摘されるべきである。

また、沖縄県内での代替施設の提供条件が、日米合意に記されており、無条件で普天間を含む基地返還が行われることはなかったことに留意すべきである。目標を実現する手段とされる政策の視点から、日米合意が最適なのかどうか、そして実行可能性を持っているかという点で疑問が残る。

説明のない計画

先に述べたように、代替条件の中に米軍基地維持のための補償政策の措置がある。

地元と米軍への補償を基本とする基地維持政策の成功は、代替施設が沖縄でなければならぬ根拠を示し、同時に負担を引き受ける沖縄の市民や自治体への説得の度合いにかかわっていた。

第二に、代替施設建設の条件付きで普天間を返還することは妥当な政策なのか。なぜ普天間を返還するのが問われるべきである。米軍基地面積の縮小を沖縄の負担軽減だとすれば、どの基地の返還であつてもよかつたはずである。なぜ普天間が選ばれたのかは、市街地の中心部にあつて住民生活に支障を

及ぼしている基地だからという説明がなされた。同じように、浦添市の海岸線に横たわる米海兵隊キャンプ・キンザー（牧港補給地区）も住民生活の支障となつていたので、返還の対象と説明されたが、このキャンプ・キンザーの機能は縮小され、既存の基地内へ移設することが、日米で合意されている。

普天間返還の背景には、飛行場として周辺住民を危険にさらしているという指摘がある。鳩山首相（当時）や仲井真沖縄県知事をはじめ、これまでも多くの人が、「危険な基地」と普天間を評してきた。上空から普天間を視察したラムズフェルド米国防長官（当時）も危険だと言つたという。だが、日米合意の表現では、普天間を危険だと言わず、沖縄の要望に応えた形を取っており、どの程度の危険性があるのか一致した見解はない。普天間基地の周辺住民地区の上空を軍用機やヘリコプターが飛びまわるという点で、周辺住民の不安を招いていることは事実だ。実際に、2004年8月にCH53大型ヘリが普天間基地に隣接する大学キャンパス内に墜落する事故が起きた。確かに危険性はあると指摘し得る。

しかし、日米両政府とも危険な基地の運用を止める措置を取ってはいない。もし危険な基地だと判断されれば、何らかの措置が取られてしかるべきだが、危険を回避する措置が何も取られないのは、なぜだろうか。ここに、日米両政府、とりわけ米側は代替施設の建設のために普天間返還をするのであつて、普天間返還の緊急性を認めていないのではないかという疑問が出てくるのである。普天間返還を実現する意思の弱さが、日米両政府に見受けられる。

第三に、なぜ沖縄県内に米海兵隊の航空部隊用の代替施設を建設しなければならないのか。沖縄の地理的優位性が指摘されているが、果たしてそうだろうか。これまで時間と能力の点で、RMA（軍事革命）によって、時間的な不利をなくす努力が取られてきた。具体的には、偵察衛星の能力や諜報技術の向上であり、通信技術を応用した新しい指揮命令である。また、ブッシュ政権下で、特定の脅威に対応する兵力構成から、いかなる敵や事態にも対応する能力ベースへの転換を図ってきた。この転換は、組織改革や役割・任務を含む兵力構成の見直しを目指した

米軍の変革（トランスフォーメーション）である。

さらに、オバマ政権下で米軍プレゼンスの見直しが行われ、むしろ同盟国の軍隊だけでなく、民政、復興などの分野で同盟国とのさまざまな協力を模索している。敵前強襲を得意とする米海兵隊は海岸から遠く離れたイラクやアフガニスタンの内陸部での戦闘に従事してきたばかりでなく、災害救助や米人救出を新たな任務としている。ワシントンでは、従来の伝統的な任務とされた敵前強襲の任務が米軍に必要とされるのかどうか、議論の対象となっている。

抑止とならない米海兵隊

日米合意（2006年5月）では、沖縄から米海兵隊の8千人をグアムに移すとしている。沖縄県内に米海兵隊の代替施設を求めると、沖縄からグアムへ米海兵隊員を移転することの間に、整合性はあるのだろうか。2006年の合意以前は、むしろ沖縄の米海兵隊は、日本の防衛や北東アジアの地域安定に不可欠だと指摘されていた。合意では、沖縄の負担「軽減」のために8千人が削減されるとされ、

その後、2009年9月の民主党の政権交代まで、それまでの指摘との整合性は問われることはなかった。

民主党を軸とした鳩山政権は、政権交代以前から目標としてきた普天間の代替施設を沖縄県外ないし日本国外に求める案の実現を模索した。その結果は、自ら設定した2010年5月末までに出された。在日米軍が持つ抑止力の観点から沖縄の米海兵隊を存続すべきだと判断し、沖縄県外や国外への移転をあきらめ、2006年の日米合意案に戻ったのである。鳩山政権の後継である菅政権は、代替施設を沖縄県内に求める方針を引き継いでいる。

沖縄に在る米海兵隊が抑止力を構成すると判断するのは間違いである。冒頭に述べた「抑止」の概念を思い起こしてほしい。沖縄に米海兵隊がいるから、仮想敵の、例えば北朝鮮や中国が日本への侵略を思いとどまっているのではない。海兵隊8千人のグアム移転が実現すると、沖縄から展開できる兵力は、地上・航空・兵站の3千人程度で構成される海兵遠征隊しかない。これは反撃力として十分なのだろうか。抑止力が構成されるには、米軍が総力を挙げて反撃す

ることが予想されなくてはならず、それは、仮想敵が米軍の反撃を認識していることが不可欠である。沖縄に米海兵隊が常駐している、あるいはしていないということよりも、米国が同盟国を守る意思と能力を持っていると仮想敵が判断していることが重要なのである。

しかし、そもそも仮想敵は日本を侵略するのだろうか。例えば、北朝鮮が日本を攻撃するような事態は、米国との戦争の中で起きるのではないだろうか。韓国への侵攻もなく、日本への攻撃だけを行う可能性は想定できないはずだ。また、米ドルを外貨で保有する中国が米国との戦争へと突入するだろうか。在日米軍が抑止力として直接に効用を示すことよりも、日米の安全保障関係だけでなく、米軍プレゼンスを北東アジアにおける安定化のために、どのように位置付ければよいかについて、多くのエネルギーを割いて議論すべきではないか。

21世紀の安全保障政策

沖縄の負担軽減を行うためには、沖縄県内に新た

な基地を建設しなければならないのだろうか。そのときに登場するフレイズが「負担軽減と抑止力との維持」であった。これらの負担軽減と抑止力との関係は、鳩山政権下の日米安保協議委員会（いわゆる2プラス2、2010年5月28日）の共同発表に凝縮されている。つまり、抑止力の維持が優先され、負担軽減はその範囲内で実行されるのである。

確かに、脅威に対抗するために抑止力を整備する必要性はある。しかし冷戦が終わった今、何が脅威なのかをよく見極めることが重要だ。侵略を行う軍事力は依然として脅威の対象である。しかし、21世紀における脅威は、国家が持つ軍事力よりも、国境を容易に超えて浸透する集団の暴力（テロリスト集団）であり、テロによる社会的・経済的混乱、国際貿易や国際金融による秩序破壊、安全な食料が確保できない不安や混乱、環境破壊へと拡大している。国家を超えて幾つかの分野にまたがって、脅威が複合的に台頭する時代へ移ってきているのである。

こうした時代において、安全保障を貿易、金融、地域主義、環境問題と切り離して論じることが困難だ。

冷戦時代には、経済を切り離して政治・軍事・イデオロギーの観点から安全保障を考えてきた。日本においては、冷戦時代と同様に貿易、金融などの東アジアの新たな秩序の形成過程を視野に入れずに、安全保障のあり方のみを考えている。東アジア秩序は、日本、韓国、中国、ASEAN諸国などの地域に位置する国々ばかりでなく、インド、オーストラリア、ニュージーランドに加えて、域外のロシアや米国によって形成されるようになっていく。日本は、東アジアの中で占めてきた経済成長の推進力から、人口の減少、産業構造の転換、低い経済成長などの点で、この地域において「先行して挑戦する国」として注目を浴びつつある。いわば成熟した社会を支えられる安全保障が、これからの日本の課題だ。普天間移設・返還を、従来の日米「同盟」の狭い視野ではなく、この地域に生存していく日本の視点からとらえ直すことが不可欠だ。国内政治と国際政治の中でバランスのとれた安全保障政策が求められている。それは、沖縄に依存する日本の安全保障からの脱却である。

尖閣諸島沖で中国の漁船が9月7日に日本の海上

保安庁の巡視船に衝突した事件で、那覇地方検察庁は9月24日、公務執行妨害容疑で逮捕されていた船長を処分保留で釈放したと報道された。領海を侵犯した中国漁船に対し停船を求めた海上保安庁の巡視船に故意にぶつけた船長を逮捕したことから、日中間の対立が激化した事件の結末だ。

日本との「同盟深化」を努めてきた米国は、尖閣の領有をめぐる距離をおいていた。米国が日本に対し態度を明確にし始めたのが、前原外相と菅首相との23日の相次ぐ会談だ。この時点で、米国が尖閣諸島は日米安保の適用範囲だとの認識を明らかにしたのだった。一方で、中国は、レアアース禁輸の情報に象徴される政治・軍事と経済を絡める羽交い締めで日本への外交攻勢を強めた。

事件が起きてから20日もの間、日米はいずれからも尖閣と安保条約との結びつきを明らかにしないままだった。基地を提供し、駐留経費への財政支援を行い、さらに日本国外での米軍基地建设への財政支出を行う予定の日本に対する米国の態度について、日本では何の言及もない。むしろ、日本のメディアの

一部で民主党政権の対米姿勢を批判する。普天間問題での日米の亀裂が同盟の空洞化を招いたと指摘する。そして、米国との関係でぎくしゃくする日本の足元を見ての中国の大胆な行動だと指摘する。しかし、現に米海兵隊が沖縄に駐留し、東アジアで最大の嘉手納米空軍基地では戦闘機の訓練が繰り返されているにもかかわらず、日米の安全保障が機能しないことへの指摘はない。経済力を楯にして台頭する中国に対し、従来の日米「同盟」の深化や強化は一時的に有効だとして、危機的ないし中長期的には機能しないだろう。この事件からの教訓は、中国と米国にそれぞれ照準をあてた外交戦略を、経済と秩序の視点から構築することだ。

我部政明

がべまさあき

1955年生まれ。琉球大学法学部卒。慶應義塾大学大学院法学研究科修士課程修了、同博士課程中退。在フィリピン日本大使館専門調査員を経て現職。専門は、国際政治学、日本外交史、日米関係論。主な著書に『世界のなかの沖縄、沖縄のなかの日本』（世織書房 2003年3月）、『戦後日米関係と安全保障』（吉川弘文館 2007年8月）、『沖縄「自立」への道を求めて—基地・経済・自治の視点から』（高文研 2009年7月）など。