

ISSUE BRIEF

米軍の変革と在日米軍の再編（その2）

2004年9月以降の動きを中心に

国立国会図書館 ISSUE BRIEF NUMBER 480 (May 13.2005)

GPRの目的と概要

在日米軍再編 2004年9月以降の主要な動き

- 1 戦略レベルの調整
- 2 沖縄の負担軽減（在沖海兵隊の移転）
- 3 普天間飛行場の移設問題
- 4 第1軍団司令部の座間移転と極東条項
- 5 横田基地の共同使用と軍民共用化
- 6 基地の日米共同使用

おわりに

外交防衛課

(ふくだ たけし
福田 毅)

調査と情報

第480号

現在、米国は、軍隊の機動力・即時展開能力の向上を目指した技術面や戦略面での改革を進めている。これは一般に米軍の「変革」(Transformation)と呼ばれている。米軍が世界的なレベルで進めている前方展開態勢の見直しも「変革」の一環であり、この見直しは特に「グローバルな態勢の見直し」(Global Posture Review / GPR)と名付けられている。近年話題となっている在日米軍の再編も、このGPRの一部である。

前稿¹では、変革とGPRの目的、在日米軍の概要、在日米軍再編の動きを取り上げた。その続編となる本稿では、議会証言等から再度GPRの目的と概要を俯瞰した上で、2004年9月以降の在日米軍再編の動きを概観する。なお、筆者は、米軍の変革とGPRの戦略的意味合いをより詳細に分析した論文を、当館刊行の雑誌『レファレンス』6月号に掲載する予定である。関心のある方は本稿と併せて参照して頂きたい。

GPRの目的と概要

冷戦期における米軍の前方展開態勢は、西欧と北東アジアに集中していた。それは、共産圏との紛争はこれらの地域で発生するだろうと事前に予測できたためである。前方展開された部隊は、その場所で敵と戦うことになると想定されていた。この想定に基づき米国はドイツと韓国に重装備の陸軍を配備したのであり、これらの部隊には前方展開地点から更に他の場所へ移動するための機動力はほとんど求められなかった。

しかし、米国は、現代の世界においては、冷戦期と異なり前もって紛争が起こり得る地域を特定することができなくなったと考えている。このような状況に対処するためには、米軍はあらゆる事態に備え、世界中のどこで紛争が発生しようとも迅速に兵力を展開できなければならない。ところが、在外米軍の基本的な兵力構成は、冷戦終結から約15年を経た現在においても、冷戦期とほとんど変わっていない。GPRの主目的は、この態勢を見直し、不確実な脅威に備えて軍隊の即応性を向上させることにある。米国は、前方展開基地及び兵力の持つ役割を、従来の米軍受入国や周辺地域の防衛から、紛争地への迅速な展開を可能にするための手段へと根本的に変化させようとしているのである。

米国議会では、2004年6月には下院軍事委員会で、同年9月には上院軍事委員会でGPRを主題とする公聴会が開催されている。下院公聴会ではD.フェイス国防次官が、上院公聴会ではD.ラムズフェルド国防長官が、それぞれGPRの目的について証言している²。両者の発言内容はほぼ同一で、その要点は次のようなものである。

同盟国の役割の強化

米国への基地提供等を確実なものとするだけでなく、米軍との軍事的共同行動を円滑に行えるように同盟国軍の近代化をも支援する。それと同時に、在外米軍が原因で発生している諸問題を出来る限り軽減し、受入国との関係をより良好なものとする。この点について、国防長官は、「我々の部隊は、部隊が求められ、歓迎され、必要とされる場所に配置されるべきである」と述べている³。

¹ 福田毅「米軍の変革と在日米軍の再編」『調査と情報 - ISSUE BRIEF - 』No.455, 2004.9.24.

² *Statement of Douglas J. Feith, Under Secretary of Defense for Policy before the House Armed Services Committee, June 23, 2004, pp.3-5.* <<http://www.house.gov/hasc/openingstatementsandpressreleases/108thcongress/04-06-23feith.pdf>>; *Prepared Testimony of U.S. Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld before the Senate Armed Services Committee: Global Posture, Sep. 23, 2004, pp.4-5.* <<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2004/September/Rumsfeld%209-23-04.pdf>>

³ *Prepared Testimony of U.S. Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, Sep. 23, 2004, p.4.*

不確実性に対処するための柔軟性と即時展開能力の増強

米軍の迅速な展開を可能とするために、米軍部隊を再配置する。ここでは、地理的な要因だけでなく、受入国外への米軍の移動に対する受入国の態度も重視される。端的に言えば、米軍の移動に対する制約が少ない方が好ましいとされる。受入国と新たな基地使用協定を締結することで、そのような制約を減らすことも検討されている。

地域ごとの戦略からグローバル・レベルの戦略への転換

これは、部隊の運用から地域的な制約を取り払い、今後は部隊をグローバルに運用するということを意味している。その結果、前方展開部隊の任務も周辺地域の防衛に限定されることはなくなる。2003年に開始された対イラク戦争に在独・在韓米陸軍等が投入されたのがその好例と言えるだろう。

数ではなく能力の重視

GPRを考えるにあたっては、技術革新の結果として、より少ない兵力でより大きな能力を配備することができるようになったという現実を踏まえるべきである。仮に前方展開部隊を削減するとしても、それが軍事的な能力の減少を意味する訳ではない。今後は兵力数に囚われることなく、最新の兵器を装備した機動力に富んだ精鋭部隊を配備し、より効率的な部隊の展開態勢を構築すべきである。

また、GPRを進める上で、米国は海外基地を次の3つに分類している⁴。

主要作戦基地 (Main Operating Bases / MOB) ——米軍兵士が家族と共に恒久的に駐留し、指揮・統制システムや住宅や学校等の十分な生活インフラも完備した基地。冷戦期に米国がドイツや日本に作ったような恒久的軍事基地がこれに該当する。

前方作戦拠点 (Forward Operating Sites / FOS) ——主に受入国によって維持される施設で、施設維持のための米軍による支援は限定的なものに留まる。基本的に米軍部隊はFOSにローテーション配備され多国間演習等を行うため、家族のための施設は必要とされない。

協力的安全保障地点 (Cooperative Security Locations / CSL) ——通常は管理維持のための米軍も配備しないが、緊急時には米軍のアクセスが可能な施設。CSLは非常に簡素な施設でもよく、施設の管理は受入国や契約業者に依頼する。ただし、必要な場合には施設の規模を拡大する余地があることも重要だとされる。

ラムズフェルド国防長官は、GPRの全体的な方向性を次のように描写している⁵。まず、ドイツ、イタリア、イギリス、日本、韓国にあるMOBは統合し維持する。その上で、部隊をローテーション配備したり、装備を事前集積しておいたり、必要なときにアクセスしたりすることが可能なFOSやCSLを新たに確保する。具体的には、アジアでは、日本と韓国にある基地・司令部は整理・統合し、更に海空兵力を追加的に前方展開させる。欧州では、早期展開可能な軽装備の地上部隊と特殊部隊を増強する。中東周辺では、アフガニスタンやイラクでの軍事作戦を遂行する際に獲得したFOSやCSLを維持する。

以上から分かるように、GPRとは単に基地や部隊の移転のみを指すのではない。その目的は、米軍の機動力・柔軟性の増強にある。したがって、もはや部隊維持の必要性がなく

⁴ *Statement of General James L. Jones, USMC Commander, United States European Command before the Senate Armed Services Committee, Sep. 23, 2004, pp.6-7.*
<<http://armed-services.senate.gov/statemnt/2004/September/Jones%209-23-04.pdf>>

⁵ *Prepared Testimony of U.S. Secretary of Defense Donald H. Rumsfeld, Sep. 23, 2004, pp.5-6.*

なると米国が見なしている在韓・在独陸軍は削減されるが、一方で移動や輸送の拠点となっている在英・在独空軍基地は今後も存続される。このような戦略的観点からすれば、在日米軍基地のように陸軍ではなく海空海兵隊の基地が集中し、以前から遠征作戦のための拠点として事実上使用されてきたものは⁶、削減ではなく、むしろ強化の対象となる可能性もあるだろう。

在日米軍再編 2004年9月以降の主要な動き

1 戦略レベルの調整

米国は、在日米軍の再編をめぐる日米交渉を「防衛政策見直し協議」(Defense Policy Review Initiative)と名付けている(しかし、日本政府はこのような協議の存在を公式には認めていない)⁷。米国が初めて在日米軍再編の具体案を示したのは、2003年11月に行われた日米の外務・防衛審議官級協議においてであった。その後の協議を経て2004年夏までには、米国側から、横田空軍基地(東京)の第5空軍司令部とグアムの第13空軍司令部の統合、ワシントン州の陸軍第1軍団司令部のキャンプ座間(神奈川)への移転、在沖海兵隊の本土への分散移転等が提案された。空軍司令部の統合は、部隊運用の合理化や人員削減によるコストの削減を、座間移転は、司令部と前線の間の時差・距離の短縮や同盟諸国との連携の緊密化を主な目的としている。

しかし、日本側は、自衛隊のイラク派遣や国民保護法案の審議、2004年7月の参議院選挙といった懸案事項が山積していたため、参院選後まで具体的な検討を先送りするよう米国に求めた。ところが参院選後の7月中旬に行われた審議官級協議でも日本は具体論に踏み込まなかったため、米国は強い不快感を示した⁸。

2004年8月27日には、ワシントンで外務・防衛局長級協議が行われ、日米は抑止力の維持と地元の負担軽減を基本原則とすることで合意した。しかし、この協議でも日本側は個別案への姿勢を示さず、次回以降の協議で日本の立場を説明するとした。この会合では、このような日本の曖昧な姿勢に対して、米国側の交渉参加者が不満を漏らす場面が多々あったと報じられている⁹。

同年9月20日にも局長級協議が開催されたが、ここで日本側が米国に示したのは、米国が強く求めていた第1軍団司令部の座間移転等は拒否し、横田基地の自衛隊との共用化等のみを受け入れるという「スモール・パッケージ」であった。このように米軍再編の規模を最小限に留めようとする日本の態度は、再び米国側を大きく失望させた¹⁰。翌21日に行われた日米首脳会談でも、米軍再編については抑止力の維持と地元の負担軽減という2つの原則を確認するのみに終わった。この会談の唯一の成果は、小泉首相が特に沖縄問題に触れ負担の軽減を求めたのに対して、G.W.ブッシュ大統領も「効率的な抑止力を達成し

⁶ ヴェトナム戦争や湾岸戦争等において在日米軍が果たした役割については、例えば次を参照。島川雅史『アメリカの戦争と日米安保体制 増補』社会評論社、2003。

⁷ 久江雅彦「米軍再編とひきこもる日本」『諸君』36(12)、2004.12、p. 39; 福好昌治「米軍再編 日米軍事同盟のグローバル化」『科学的社会主義』80、2004.12、p.29。

⁸ 「続小泉外交 18 米軍再編 ちぐはぐな日本」『読売新聞』2005.4.7。

⁹ 例えば、P.ロドマン国防次官補は「我々は日本に遠慮してきた。いつまで待てばいいのか」と反発し、会議に途中参加したP.ウォルフォウィッツ国防副長官も、対中認識を問いただしても回答しない日本側参加者に苛立ちおもむろに席を立ったと言われている。「米軍再編の行方 1 日米安保の再定義迫る」『毎日新聞』2004.8.30; 船橋洋一「米軍再編 日本の同盟力高める好機」『朝日新聞』2004.9.23。

¹⁰ 久江、前掲論文、p. 45; 「続小泉外交 19 協議進展へ 米、防衛庁根回し」『読売新聞』2005.4.8。

つつも地元の負担の軽減にもつながるように努力していきたい」と発言したことである¹¹。

この間、日本政府内でも、米軍再編に関して外務省と防衛庁の間に見解の対立があったと報じられている¹²。外務省は基本的に日米安保の見直しに消極的で、米軍基地の再編も小規模に留めたいと考えており、それが「スモール・パッケージ」の提案へとつながった。一方、防衛庁内では、極東条項の見直しも含め日米安保の役割を再定義し、日本の役割分担を増やす代わりに大胆な米軍基地返還を求めるべきだとの意見が強かった。小泉首相は2005年9月10日に外務省と防衛庁に対して連携して米軍再編に取り組むよう指示しているが¹³、両者の溝はなかなか埋まらず政府内の混乱は続いた。10月19日には、大野防衛庁長官が米軍再編を進めるためには1996年の日米安保共同宣言を見直すことも必要になるかもしれないと発言したが、その後行われた同日の記者会見で細田官房長官が見直しを否定するといった一幕もあった¹⁴。

日米交渉の転機となったのが、2004年10月中旬のR.アーミテージ国務副長官（当時）の来日である。記者会見で副長官は、個別の再編案から交渉を始めたのは誤りだったと認め、まず「今後15年、20年に渡って日米同盟をどのようにしていくのかという哲学的な協議から始める」ことで、その後の個別案の協議もより円滑になるだろうと語った¹⁵。この発言を受け、今後の協議ではまず基本的な戦略の再定義を行い、それを在日米軍再編の指針とすることとなった。10月下旬に来日したC.パウエル国務長官（当時）と小泉首相及び町村外相との会談でもこの方針が確認された。国務長官も来日時の記者会見で、個別案の協議は「安保条約を締結した当時から世界がどのように変わったのか、新しい脅威は何か……我々はそれいかに対処すべきか」といった「幅広い文脈の中に位置づけられなければならない」と発言している¹⁶。

2004年11月の審議官級協議では日本側も態勢を立て直し、それまでは参加していなかった自衛隊の制服組を協議に加え、再編案の軍事的目的を個別に問いたす約60項目の質問を列挙したペーパーを作成し協議に望んだ。この協議では、日本側からの質問に米国が返答に窮する場面もあり、日本の姿勢の変化を評価した米国は一度再編案を白紙に戻し、新たに戦略レベルの対話から始めることに同意したとされる¹⁷。

戦略レベルの調整の第1段階として、2005年2月19日に日米の外務・防衛首脳による日米安全保障協議委員会（2プラス2）が開催され、日米の「共通戦略目標」が共同声明として発表された¹⁸。声明は、テロ、大量破壊兵器の拡散、北朝鮮の核開発等を日米が共同で対処すべき課題と位置づけた。しかし、この声明で最も注目されたのは、日米安保に関する公式文書としては初めて中国の存在に言及したことである。ただし、その言及の仕方は抑制されたもので、中国を脅威として名指しするようなものではなかった。声明は、

¹¹ 「沖縄の負担軽減に配慮 米軍再編で大統領明言」『琉球新報』2004.9.22 夕刊。

¹² 日本政府内の見解の対立については次を参照。久江、前掲論文、pp.38-4; 「在日米軍再編で外務・防衛綱引き」『琉球新報』2004.10.20。

¹³ 「首相、米軍再編で指示 受身立て直し狙う」『朝日新聞』2004.9.11。

¹⁴ 「日米安保宣言見直しも 防衛庁長官」『産経新聞』2004.10.20; 「安保再定義は不要 官房長官」『朝日新聞』2004.10.20。

¹⁵ “Press Conference in Tokyo: Richard L. Armitage, Deputy Secretary of State,” Oct. 13, 2004. <<http://www.state.gov/s/d/former/armitage/remarks/37049.htm>>

¹⁶ “Roundtable With Japanese Journalists: Secretary Colin L. Powell,” Oct. 24, 2004. <<http://www.state.gov/secretary/former/powell/remarks/37356.htm>>

¹⁷ 「2プラス2 19日、米で開催」『産経新聞』2005.2.5; 「同盟再編 上 戦略対話 受身姿勢、転換の契機」『産経新聞』2005.2.21。

¹⁸ 「共同発表 日米安全保障協議委員会 2005年2月19日」<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/2+2_05_02.html>

「中国が地域及び世界において責任ある建設的な役割を果たすことを歓迎し、中国との協力関係を発展させ、中台問題についても「対話を通じた平和的解決を促す」としている¹⁹。

米軍再編に関しては、声明は「自衛隊及び米軍……の役割、任務、能力について、検討を継続」し、「日米同盟を強化するために……在日米軍の兵力構成見直しに関する協議を強化する」としている。更に、「沖縄を含む地元の負担を軽減しつつ在日米軍の抑止力を維持する」という2つの原則にも言及している。

このような共通戦略が策定されたとはいえ、これは日米の大きな戦略目標を示したに過ぎず、個別の米軍再編問題の解決に直結するものではない。事実、2プラス2でも、米国側は約3ヶ月で再編案をまとめることを要求したが、日本側は地元との調整に時間がかかること等を理由として具体的な期限は示さず「今後数ヶ月で集中的に作業」することを提案し、米国も不本意ながらそれに同意したと言われている²⁰。

現在日米は、交渉を促進するために、審議官級協議の下に制服組も加えた課長級による2つの分科会を設置し、それぞれ横田基地の共同使用・軍民共用化と沖縄の負担軽減を協議することで合意している²¹。当初は、米軍と自衛隊の技術的な相互運用性の強化を検討する分科会も設置されると報じられていた²²。これは、日米の軍事的共同行動を円滑化すると同時に、日米が基地を共同使用する場合の障害を除去することを目的としていると思われるが、この分科会が実際に設置されたかどうかは現時点では確認できない。ただし、共通戦略でも「自衛隊と米軍の間の相互運用性を向上させる」ことが謳われており、この点についても日米が検討を進めていくことは確実であろう。

戦略レベルの調整はこの共通戦略に留まらず、2005年夏には、1996年の日米安保共同宣言を見直し、新日米安保共同宣言を策定する予定だと報じられている。新宣言では、日米が地球規模で安全保障環境の改善に取り組むために協力関係を強化する方針を打ち出すこと、中国の軍拡を受けて周辺事態における米軍と自衛隊の役割分担を見直すこと等が検討されている²³。更に、2006年春には、「日米防衛協力のための指針」(ガイドライン)の改定も予定されている。そこでは、自衛隊による米軍への輸送協力の強化、基地の共同使用及び共同警備、日本有事の際の日本の空港・港湾・物資保管施設等の提供、平時からの情報収集や監視活動における協力の緊密化等が論議される可能性があるという²⁴。

今後はこのような戦略レベルの協議と並行する形で、個別の米軍再編案の検討も進められることになる。以下では、特に話題となっている個別案について、報道された情報を基にそれぞれの動きを概観する。

2 沖縄の負担軽減（在沖海兵隊の移転）

現在、沖縄には約16,000人の海兵隊が駐留している。そのうち主要な部隊は、第3海兵師団に属する第4海兵連隊（歩兵部隊、約1,000-3,000人）と第12海兵連隊（砲兵部隊、約800-2,000人）主に普天間飛行場を使用している第1海兵航空団第36海兵航空群（約3,700人）第3海兵戦務支援群（約2,800人）第31海兵遠征部隊（約2,000-3,000

¹⁹ しかしながら、中国政府は中台問題は中国の国内問題だとの従来からの姿勢に基づき、共同声明が中台問題へ言及したことを中国の国家主権に触れる行為だとして批判した。「中国 台湾に介入、強い不満表明」『東京新聞』2005.2.21.

²⁰ 「再編 数ヶ月で結論」『朝日新聞』2005.2.21.

²¹ 「海兵隊移転を集中論議 沖縄分科会設置へ」『沖縄タイムス』2005.2.24.

²² 「米軍再編 沖縄横田で作業部会」『朝日新聞』2005.1.13.

²³ 「日米 夏にも新安保宣言」『読売新聞』2005.1.14.

²⁴ 同上。「指針改定 3月着手へ」『産経新聞』2005.1.30.

人)である²⁵。

小泉首相は、2004年10月1日に、沖縄の負担軽減のためには基地の本土移転が必要であり、政府は自治体と交渉し了解が得られれば本土移転を米国に提案するとし、「沖縄以外にも少しは自分たちも[米軍基地を]持っていいという責任ある対応をしてもらいたい」と発言した²⁶。これまでも沖縄の負担軽減という原則は強調されてきたが、具体的に本土移転の可能性に言及した点でこれまでよりも踏み込んだ発言と言える。更に首相は、同月7日の記者会見で、国内移転だけでなく海外移転も含めて検討して行くと言明した²⁷。

2004年9月の局長級協議で示されたスモール・パッケージにも、沖縄からイラクに派遣されている第4海兵連隊を日本に戻さず国外に移転する案が含まれていた²⁸。この部隊は2004年2月からイラクに派遣されており、この案の背景には第4海兵連隊がいなくても抑止力は低下しないとの判断があったと思われる。また、10月には、砲兵部隊である第12海兵連隊を北海道の陸上自衛隊矢臼別演習場あるいは東千歳駐屯地に移転する案が日米間で検討されていると報じられた。矢臼別は同部隊が実弾砲撃演習で使用している実績があること、東千歳は航空自衛隊の千歳基地や矢臼別に近いこと等がその理由だとされている²⁹。その他にも、砲兵部隊に関しては、キャンプ富士(静岡)やキャンプ座間への移転案が報じられている。

同年11月の審議官級協議でも、第4海兵連隊の国外移転と砲兵部隊の本土移転が協議されている³⁰。また、2005年1月の報道では、日本政府は、移転先自治体の強い反対や基地対策費の増加に対する懸念から、砲兵部隊を本土ではなくグアムあるいはオーストラリアに移転するよう求める方針を固めたとされている³¹。

当初、米国側も海兵隊の分散移転に前向きであった。例えば、W.グレッグソン太平洋軍海兵隊司令官は、兵力の一部本土移転と演習の海外分散による沖縄の常駐兵力削減の方針を示し、兵力分散に対応するために高速輸送船の追加調達も計画していると語っている³²。2005年3月中旬に訪米した稲嶺沖縄県知事に対しても米国政府高官は、「相当の沖縄の基地負担の軽減が図れる」と述べている³³。ところが、知事訪米と同時期に行われた審議官級協議では、一転して米国側は沖縄の戦略的な重要性を強調し、沖縄から遠く離れた海外への移転には基本的に応じない方針を表明した³⁴。また、GPRに関する助言を米国議会に対し行うために設置された「基地見直し委員会」の中間報告書も、同様の理由から在沖米軍の大幅な削減には反対している³⁵。共通戦略目標でも北朝鮮や中国への言及がなされて

²⁵ 沖縄平和協力センター『米軍再編と沖縄のグランドストラテジー 海兵隊の分散化と沖縄変革のススメ』沖縄平和協力センター、2005.3, p.14.< <http://www.opac.or.jp/whatsnew/2005/4/saihen.pdf>> なお、この報告書では、7つの在沖海兵隊移転シナリオが提示されている。

²⁶ 「沖縄米軍基地 首相、本土移転を明言」『朝日新聞』2004.10.2.

²⁷ 「首相 海外移転目指す 在沖米軍の一部対象」『沖縄タイムス』2004.10.8.

²⁸ 「沖縄海兵隊削減を提案 政府、米に」『朝日新聞』2004.10.7; 久江, 前掲論文, p.45.

²⁹ 「沖縄の米海兵隊砲兵部隊 矢臼別移転を打診」『読売新聞』2004.10.16; 「沖縄海兵隊 東千歳移転を検討」『産経新聞』2004.10.19.

³⁰ 「沖縄米軍5000人削減案 再編協議」『産経新聞』2004.11.20.

³¹ 「沖縄の米砲兵部隊 海外移転要求へ」『産経新聞』2005.1.24.

³² 「兵力・訓練移転で縮小 グレッグソン海兵隊司令官」『沖縄タイムス』2004.11.6.

³³ 「沖縄の負担「相当軽減」米アジア部長が言及」『沖縄タイムス』2005.3.15; 「負担軽減案「半年内に」知事に国防副長官」『沖縄タイムス』2005.3.15.夕刊.

³⁴ 「米、海外移転を拒否 沖縄海兵隊」『東京新聞』2005.3.31. また、日米両国政府は、第3海兵遠征軍司令部をグアムへ移転する案を検討しているとの報道もある。しかし、同司令部の人員は約300人に過ぎず、この程度の部隊削減が実際の基地返還につながるかは疑問である。この案は、抑止力を低下させずに部隊の削減を行うための苦肉の策という印象が強い。「海兵隊司令部グアムへ」『沖縄タイムス』2005.4.9.

³⁵ The Commission on Review of the Overseas Military Facility Structure of the United States,

おり、米国が「抑止力の維持」という原則の下に在沖海兵隊の現状維持を主張するならば、日本としても海外移転を要求することは困難となるかもしれない。更に、海兵隊の本土移転についても、米軍が条件として求める空港や港湾へのアクセス確保や地元自治体の説得が困難だとして、日米両政府は移転を見送る方針を固めたと報じられている³⁶。

しかし、在沖海兵隊の海外演習を増加させ常駐兵力を実質的に削減するという計画については、米軍も比較的前向きな模様である。2005年2月に行われた日本とフィリピンとの防衛実務者協議では、国際テロ訓練センターをフィリピンに設置し、在沖米軍の訓練を同センターで実施する可能性も協議された。この訓練受け入れの見返りとして、日本政府は同センター建設のためのODAをフィリピンに供与することも検討しているという³⁷。また、同年5月の報道によれば、在沖海兵隊のうちオーストラリアに約6,000人を、フィリピンに約4,000人を多国間演習への参加を理由として派遣することも計画されている³⁸。

なお、この他の案としては、牧港補給基地の全面返還や、キャンプ・ハンセンやキャンプ・シュワブを自衛隊との共同使用とする計画が検討されている。特に牧港に関しては、既に海兵隊が「返還可能」との分析を行ったと報じられている。その分析では、牧港の倉庫群を高層化して面積を縮小し既存の米軍基地に移転することが可能で、移転候補地としてはキャンプ・ハンセンが有力視されているという³⁹。しかし、1996年の「沖縄における施設及び区域に関する特別行動委員会」(SACO)の合意では、那覇港湾施設を牧港に隣接する浦添埠頭に移設することが合意されている。その目的の1つは港湾から牧港への物資輸送の利便性向上にあり、牧港が返還されるようなことがあれば、那覇軍港の移転計画も見直しが必至となるであろう⁴⁰。

3 普天間飛行場の移設問題

当初、政府は普天間に関してはSACOで合意された沖縄県名護市辺野古沖への移転計画を進めるという姿勢であったが、2005年に入って同計画の見直しを米軍再編協議の中で取り上げるとの姿勢に転じた。この背景には、辺野古移設が反対派の抗議等のため一向に進まないことや、2004年8月に発生した米軍ヘリ墜落事故で普天間の危険性が再認識されたことがある。報道によれば、小泉首相は、停滞する普天間移設計画を見直すよう事務当局に指示を下したという⁴¹。事実、首相は国会においても、普天間の移設が停滞している現状をよく考え「何らかの進展が見られるような対策を」開始しなければならないと答弁している⁴²。米国側も遅々として進展しない辺野古移設には不満を持っており、代替案さえあれば見直しに応じるとの姿勢を示している⁴³。

Report to the Congress, May 9, 2005, pp.C&R2 and H5. <<http://www.obc.gov/reports.asp>>

³⁶ 「海兵隊本土移転見送り」『沖縄タイムス』2005.5.1.

³⁷ 「比に対テロ訓練所構想 在沖海兵隊4千人移動か」『琉球新報』2005.2.10.

³⁸ 「在沖海兵隊 豪に移駐の可能性」『琉球新報』2005.5.2. ただし、これらの部隊がどの程度の期間、海外の演習に派遣されることになるのかは報じられていない。

³⁹ 「キンザー全面返還」『琉球新報』2005.3.9; 「キンザーの返還可能 米海兵隊が分析」『沖縄タイムス』2005.4.17.

⁴⁰ SACO合意については次を参照。福田毅「沖縄米軍基地の返還 SACO合意の実施状況を中心に」『レファレンス』633, 2003.10. pp.3-31.

⁴¹ 「辺野古移設見直し検討」『沖縄タイムス』2005.2.7; 「進まぬ辺野古やめる 首相、見直し指示」『毎日新聞』2005.3.10.

⁴² 『第162回国会 参議院財政金融委員会会議録』第6号, 平成17年3月28日, p.27.

⁴³ 例えば、R.ローレス国防次官補代理やM.グリーンNSCアジア上級部長が、辺野古移設計画の見直しの可能性に言及している。村田純一「在日米軍再編、普天間移設に揺れる日米」『世界週報』86(16),

日米両国は、普天間基地には、海兵隊のヘリ部隊の基地、空中給油機の基地、緊急時の輸送拠点という3つの機能があると確認している。これまでの報道⁴⁴では、の機能は、沖縄の嘉手納、キャンプ・シュワブ、キャンプ・ハンセン、伊江島補助飛行場等へ、の機能は嘉手納、横田、岩国海兵隊航空基地（山口）の米軍基地のほか、自衛隊の鹿屋基地（鹿児島）新田原基地（宮崎）千歳基地（北海道）へ、の機能は沖縄の下地島飛行場⁴⁵、航空自衛隊築城基地（福岡）等の九州の自衛隊基地への移転案が検討されているとされる。ただし、米国側は、の機能を維持するためには、沖縄県内に2000m級滑走路を嘉手納以外にもう1本確保することが必要だと日本政府に要求している⁴⁶。この米国の要求は、1996年のSACO合意における普天間返還の条件（1300mの滑走路の海上建設）よりも厳しく、普天間返還を困難にするものだという指摘もなされている⁴⁷。また、普天間基地を自衛隊に移管し、有事の際には米軍が使用できるようにすることも検討されているとされるが、防衛庁はその可能性を否定している⁴⁸。

4 第1軍団司令部の座間移転と極東条項

第1軍団司令部の移転計画に関しては、日米安保条約第6条の極東条項との関係が問題となった⁴⁹。前述したように、2004年9月の局長級協議で示したスモール・パッケージで、日本は座間移転の受け入れを拒否した。日本側の主張は、座間移転は極東条項との整合性が取れず「政治的に受け入れ困難」というものであった⁵⁰。

同年10月13日には小泉首相も、米軍再編は「現行の日米安保条約の枠内で行われる」と国会で答弁し、極東条項見直しの可能性を否定した⁵¹。しかし、極東条項問題については、政府内でも当初から見解が完全に一致していたわけではない。例えば、大野防衛庁長官が日本の安全に貢献するのであれば第1軍団司令部が日本に来て極東条項には抵触しないとの趣旨の答弁をし、官邸サイドから勇み足の発言だと批判される場面があった⁵²。

このような混乱を収束させるため、10月21日に政府は、「司令部が具体的にどのような活動を行うかについては様々な可能性があり得るため、安保条約第6条との関係を一概に申し上げることはできませんが……今次の在日米軍の兵力構成見直しは現行の安保条約及び関連取決めの枠内で行われることは当然であり、極東条項の見直しといったことは考えておりません」という政府統一見解を示した⁵³。この政府の姿勢に応える形で、10月24日に来日したパウエル国務長官も、「我々は安保条約第6条のいかなる再解釈も求めている。……第1軍団の任務や配備地がどうなるのか、これら全ては今後の交渉で決めるこ

2005.4.26, p.14; 「米大統領、担当者に指示 沖縄負担減へ努力」『沖縄タイムス』2005.4.14.

⁴⁴ 「どうなる普天間移設先」『読売新聞』2005.3.5; 「普天間を分散移転」『琉球新報』2005.3.8; 「ヘリ部隊 伊江島へ 日米が機能分散案」『沖縄タイムス』2005.4.3; 「普天間の米軍空中給油部隊 千歳へ移転案が浮上」『北海道新聞』2005.4.28.

⁴⁵ 下地島空港に関しては、本土復帰前の1971年に当時の屋良琉球政府主席と日本政府の間で、民間航空以外の目的に使用しないとの覚書が取り交わされている。「屋良、西銘確認書で民間利用に限定」『琉球新報』2005.3.17.

⁴⁶ 「県内に滑走路もう1本 米が代替案要求」『琉球新報』2005.2.25.

⁴⁷ 「普天間返還条件 米2500メートル滑走路要求」『読売新聞』2005.5.2.

⁴⁸ 「普天間自衛隊へ移管案」『朝日新聞』2005.3.28; 「普天間飛行場の自衛隊管理を否定」『琉球新報』2005.4.5.

⁴⁹ 座間移転と極東条項との関係については、福田「米軍の変革と在日米軍の再編」pp.8-10を参照。

⁵⁰ 「政府「座間へ移転困難」米側に伝達」『朝日新聞』2004.9.25.

⁵¹ 『第161回国会 衆議院会議録』第2号, 平成16年10月13日, p.11.

⁵² 『第161回国会 参議院予算委員会会議録』第2号, 平成16年10月20日, p.38; 「米軍再編で勇み足続出」『東京新聞』2004.10.22.

⁵³ 『第161回国会 参議院予算委員会会議録』第3号, 平成16年10月21日, p.23.

とだ」と語っている⁵⁴。

11月には、外務省が極東条項に関する新見解をまとめたと報じられた。その見解によれば、極東条項に違反するか否かは「実態として日本及び極東の安全に寄与しているか否かで判断すべき」であるとされる⁵⁵。この見解に従うならば、在日米軍の活動が極東の安全に寄与していると認められる限りは、極東域外への指揮命令活動も容認されることになる。実際に11月の審議官級協議でも、日本側が「極東と無関係の域外の安全確保のためだけの指揮命令行動は認められない」が、「日本や極東の安全に寄与する実態を損なわない限り、域外行動も認められる」との見解を米国に伝えている⁵⁶。

これに対して米国側も、第1軍団司令部を座間に移転させた場合でも、その作戦指揮権は極東有事に限定すると提案した⁵⁷。具体的には、極東有事の際には同司令部が陸海空海兵隊の統合任務部隊を指揮するが、極東域外に第1軍団所属の部隊を展開する際には、日本の司令部とは切り離された現地司令部が作戦を指揮することになる⁵⁸。

また、司令部要員の数に関しても米国は一定の譲歩をする姿勢を示している。当初米国は、第1軍団司令部が座間に移転する場合には、軍人の家族も含めて約800人の人員が増加することになると日本に伝えていたが、同司令部を在日米軍司令部等と統合すること等により増員数を400-500人に縮小することが計画されている⁵⁹。

5 横田基地の共同使用と軍民共用化

横田基地に関しては、府中の自衛隊航空総隊司令部を横田に移転し日米の共同使用基地とする計画や、軍民共用空港とする計画が日米で検討されてきた。当初米国は、横田基地の自衛隊との共同使用には積極的であるが、軍民共用化には消極的であった。しかし、2004年末頃から、緊急時には軍事使用を優先すること、横田を「共同戦略輸送センター」と位置づけ空自との連携を強化すること等を条件に軍民共用化にも前向きな姿勢を示すようになったとされる⁶⁰。一方、日本政府は、軍民共用化と併せて航空管制業務（横田ラプコン）の返還をも求める方針を固めている⁶¹。関係省庁と東京都の横田軍民共用化に関する連絡会は、当面は横田に国内定期路線1日15便程度を発着させるという計画を策定し、この計画は米国にも伝えられている⁶²。一部報道によれば、日米両政府は、基地の共同使用だけでなく、基地管理権と航空管制権を日本に返還し、横田を軍民共用空港とすることで既に合意しているという⁶³。

一方、当初計画されていた横田の第5空軍司令部をグアムの第13空軍司令部に吸収するという案は、横田基地の空洞化や空自との連携の弱体化を懸念する日本側への配慮もあって、その後撤回されたようである。2005年4月には、米国は空軍全体を米国内外計10箇所（太平洋地域ではハワイと韓国の2箇所）の「戦闘司令部」に再編し、グアムの第13

⁵⁴ “Roundtable With Japanese Journalists: Secretary Colin L. Powell,” Oct. 24, 2004. (前掲注16)

⁵⁵ 「極東条項の制約緩和 外務省が新見解」『朝日新聞』2004.11.12.

⁵⁶ 「極東条項を柔軟解釈 日本提示」『産経新聞』2004.11.14.

⁵⁷ 「指揮権 極東有事に限定 米陸軍司令部座間移転問題」『毎日新聞』2004.12.19.

⁵⁸ 「作戦指揮は極東限定 米陸軍司令部座間移転」『産経新聞』2005.1.27.

⁵⁹ 「米軍将兵800人増加 座間移転」『産経新聞』2004.10.14; 「作戦指揮は極東限定 司令部の座間移転構想」『東京新聞』2005.4.7.

⁶⁰ 「横田基地 軍民共用化にメド」『産経新聞』2005.1.9; 「横田軍民共用化へ」『東京新聞』2005.1.24.

⁶¹ 「航空管制返還要求へ 米軍横田基地」『読売新聞』2005.1.31.

⁶² 「横田基地に民間機15便 日本具体案示す」『朝日新聞』2005.3.22 夕刊.

⁶³ 「横田基地共用で合意 日米政府」『毎日新聞』2005.4.9 「横田基地、軍民共用に」『日本経済新聞』2005.5.1.

空軍司令部はハワイの太平洋空軍司令部と統合して新しい「戦闘司令部」とすることを計画していると報じられた⁶⁴。グアムの司令部のハワイ移転は既に5月3日に正式決定され、その結果、横田の司令部はほぼ現状のままでの存続が決定したとの報道もある⁶⁵。

6 基地の日米共同使用

今回の再編では、自衛隊と在日米軍が共同で使用する基地の増加も計画されている。2005年3月には、来日したC.ライス国務長官に対して、大野防衛庁長官は共同使用の拡大を求めている⁶⁶。また、同月の審議官級協議でも、日本側は三沢・横田・厚木・岩国の各飛行場の基地管理権を（三沢と横田については航空管制業務も）日本に返還するよう要請している⁶⁷。

共同使用拡大の目的は、自衛隊と在日米軍の連携の深化、米軍基地に対する日本の権利の拡大、基地管理のための米軍要員の削減等にある⁶⁸。しかし、基地の共同使用化は米軍基地返還にはつながらず、地元の負担軽減という面から見ればそれほどの効果はないかもしれない。また、自衛隊が基地の警備や管理を行うようになれば、当然そのための人員や費用も必要になるだろう。

おわりに

最後に、在日米軍再編における論点をいくつか指摘したい。

米軍基地周辺地域の負担軽減。米国も、受入国との摩擦の減少をGPRの目的の1つと位置づけている。したがって、日米両国政府は、軍事的な合理性とバランスを取りつつ基地周辺地域の負担軽減を図ることで協力できるであろう。ただし、米軍基地を国内移転する場合には、新規受け入れ自治体の同意を得ることが重要となる。SACO合意による基地返還がなかなか進捗しない理由の1つも、条件とされた基地の沖縄県内移転に受け入れ自治体が難色を示していることにある。今回の再編協議を進めるにあたって、日本政府は自治体との連携をより密接に行わなければならないであろう。

日米間の軍事的協力の緊密化。基地の共同使用等を通じての軍事的協力の緊密化は、米国のGPRの目的とも合致する。ただし、これには相反する2つの可能性がある。自衛隊の役割増大は日米関係における日本の立場を強めることにもなり、その結果として、日本の行動の選択肢の幅が拡大するかもしれない。その一方で、日米の軍事的一体化が進めば、日本が米国の軍事行動に巻き込まれる危険性が増大する可能性もある。

日米の戦略調整。在日米軍再編を契機として、日米間の戦略対話を活発化させ、在日米軍の役割に関する日米の共通認識を確立する必要がある。米軍基地受け入れに伴う各種のコストを日本も負担している以上、米軍の活動には、米国の意向だけでなく、日本の意向も反映されなければならない。日本は、米軍に基地や能力を提供するに際しても、提供それ自体を米国の政策に影響を与えるための1つの手段として活用することもできるだろう。

⁶⁴ 「横田・グアム統合白紙 米空軍再編」『毎日新聞』2005.4.1.

⁶⁵ 「横田基地共用 実現急ぐ」『読売新聞』2005.5.6.

⁶⁶ 「共同使用検討を 防衛長官、ライス長官と会談」『読売新聞』2005.3.20.

⁶⁷ 「管理権返還を要求 三沢・横田・厚木・岩国 米軍4基地」『読売新聞』2005.3.19.

⁶⁸ 例えば、大野防衛庁長官は、「基地の管理権を……自衛隊が持つことを視野に検討したい。……警備を日本がやるほか、ガソリンや食料の購入も一緒にやることで米軍人を減らすことができる」と発言している。同上。