

基地問題をめぐる視点

—近年の米国の研究を中心に—

樋山 千冬

目次

はじめに	Ⅲ リンケージ・ポリティクスの観点からする研究
I 防衛戦略・軍事合理性から説明する研究	おわりに
II 「帝国」の表象としてとらえる研究	

はじめに

本稿の目的は、基地問題と日米関係との関係について、近年の米国内での研究を紹介することにある。目下、日米関係を規定する重要課題の一つは沖縄県にある普天間基地の移設問題であり、この点は総合調査の国際政策セミナーに招聘したアンドリュー・オロス氏（ワシントン・カレッジ教授）も強調したところである。

基地問題は、日米二国間の問題であると同時に、日本での国内問題でもあり、もとより複層性を帯びている。2013年2月の日米首脳会談では、安倍晋三首相から、米軍再編については現行の日米合意に従って作業を進め、抑止力を維持しつつ、沖縄の負担軽減を実現していく旨が表明された。また両首脳は、普天間飛行場の移設及び嘉手納以南の土地の返還計画を早期に進めていくことで一致したという⁽¹⁾。ここでは米軍再編・抑止力の維持という日米の国家レベルの戦略目標、そして在日米軍基地の集まる沖縄県の負担軽減という目標が示されているのである。他方で、米国は日本のみならず海外に基地を展開しており、受入国との関係は対日問題にとどまらない。

このような基地問題の構図の複層性を理解するためには、基地問題を日本国内の問題としてとらえるだけではなく、米国内での近年の認識や研究動向を見極め、基地問題が日米関係に与える影響を国際的な相互関係の中で正確に見積もる必要があることは言うまでもない。この意味で、国内のみならず、米国内での基地問題の位置づけに関する議論を注視することが求められよう。

この一助とするため、本稿では、米国が日本をはじめ海外に設置する軍事基地の位置づけを横断的に分析し一般化・モデル化を図った近年の研究を選び、その内容や研究の意味を紹介する。米国内の研究動向をふまえると、次の三つのアプローチに分けられると筆者は考える。第一には、海外の基地展開を防衛戦略から説明する研究である。第二のアプローチは、基地をいわゆる「帝国」の表象としてとらえるものである。第三のアプローチは、いわゆるリンケージ・ポリティクスの観点から、基地の受入れをめぐる内政と外交の連動構造をとらえようとする研究である。なお、各文献の紹介にあたっては、基地問題の国内・国家間関係の構造や問題のモデルをとらえることを主眼とし、各書の内容を包括的に紹介するものではないことをお断りしたい。

(1) 「日米首脳会談」首相官邸ウェブサイト <http://www.kantei.go.jp/jp/headline/japan_us_summit_meeting2013.html> なお、本稿におけるインターネット情報の最終アクセス日は2013年6月17日である。

I 防衛戦略・軍事合理性から説明する研究

米国の海外軍事基地展開について、米国の防衛戦略や安全保障政策、軍事合理性や軍事技術との関係でとらえることは、古典的ナリアリズムに基づいた見方でもあり、とりわけ安全保障について議論する場合に基本となる考え方であろう⁽²⁾。ここでは、基地を設置する国の防衛戦略・軍事合理性に加えて、基地を受入れる側の国との関係も考慮した研究を取り上げる。

1 R. E. ハーカヴィー *Bases abroad* (1989)⁽³⁾

ハーカヴィー (Robert E. Harkavy) は、米国や旧ソ連、英国、フランスといった軍事的なパワーを有する国が外国に設置する基地について、その全体像を明らかにすることを試みた。外国軍の基地は「外国の軍事プレゼンス」(foreign military presence) と表現され、次の10の類型に分けられている⁽⁴⁾。

- ①飛行場：軍事目的のための航空機の行動に関連付けられる拠点
- ②海軍：港湾又は修繕ドック、海上係留ブイのような軍事目的のための船舶の活動に関連付けられる拠点
- ③地上軍：陸軍基地、演習場、要塞、固定砲台等、地上戦の実行に関連付けられる拠点
- ④ミサイル：一義的にミサイルの維持及び発射にかかわる拠点、固定発射台等
- ⑤宇宙：通信衛星を除く軍事衛星により情報を収集する拠点
- ⑥情報通信及び統制：軍事上の情報通信及び軍事システムの統制にかかわる拠点
- ⑦情報収集及び指揮命令：人工衛星によらない手段により情報を収集し、軍のシステムに対して指揮命令を行う拠点
- ⑧環境モニタリング：軍事測候所のような軍事上重要な要素のモニタリングを行う拠点
- ⑨研究及び試験：軍事研究及び軍事システムの開発試験にかかわる拠点
- ⑩ロジスティクス：飛行場、海軍又は地上軍に明確には関連付けられていないが、軍需品の生産、貯蔵及び輸送、軍の行政、軍の要員の住居、医療等にかかわる拠点

全世界に広がるこれらの基地について該博な記述を行ったあとで、ハーカヴィーは基地のいわば共通項を明らかにする。まず、基地の使用国(設置国)と受入国の政治経済関係について次のように述べる。第二次世界大戦以前は、海外軍事基地は主に植民地に設けられ、主権国家間の合意によって設けられる例はわずかであった。第二次世界大戦後の約20年間は、基地の使用国と受入国の間の同盟関係は非対称であるが(使用国である米国やソ連は軍事力や経済力で受入国を圧倒していた)、安全保障上の利益は共有されていた。基地が植民地の名残として存続した例もある。その後、基地の使用国と受入国の間に取引関係が生じ、武器供与と基地のアクセスが結び付けられるようになっていく。ハーカヴィーは、将来の見通しとして、取引関係はより商業的な性質を帯び、基地の設置が必ずしも安全保障上の利益のみに基づくものではなくなることを予測している⁽⁵⁾。

(2) 例えば、川上高司『米軍の前方展開と日米同盟』同文館出版、2004。

(3) Robert E. Harkavy, *Bases abroad: the global foreign military presence*. New York: Oxford University Press, 1989.

(4) *ibid.*, p.17.

(5) *ibid.*, pp.320-321.

基地の設置は、公式の「同盟」に基礎づけられている。第二次世界大戦後においては、相互に防衛を義務付ける集団防衛条約に基づく東西陣営のブロック化つまり同盟の緊密化が進み、軍事基地の存在は、これらの国際取極によって根拠づけられるようになった。それぞれのブロックに属する国家は、米国、旧ソ連をそれぞれ中心とした階層の中に置かれ、中心に依存している⁽⁶⁾。武器の売却や供与も行われる⁽⁷⁾。1980年代半ば以降は「軍事基地の商業化」が進み、米国が外国の施設へのアクセスを獲得・維持するために、受入国に対して軍事援助プログラム・軍事教育訓練プログラムの形で支援を行うことが増えた⁽⁸⁾。さらに、施設へのアクセスの見返り (quid pro quo) として情報共有、経済援助、武器の現地製造、外交上の支援等を与えることがあるという。米国はフィリピン、ポルトガル、ギリシャ等に対しては、いわばこれらの「賃料」を支払っているのに対して、経済大国に成長した日本やドイツの場合に受入国が駐留経費を負担していることから (いわゆるホスト・ネーション・サポート)、受入国と基地の設置国の間の交渉では、どちらが安全保障をより必要としているか、どちらがコストを負担するか、という立場の有利・不利が生じて交渉の結果が左右されるとした⁽⁹⁾。

ハーカヴィーの研究は、冷戦が終結する前後までの海外軍事基地に分析を加えたもので、横断的な研究として先駆的なものである。分析は主として米ソの防衛戦略や軍事的な観点から行われているが、基地の設置は安全保障上の利益や同盟関係のみによって決まるのではなく、基地の受入れに際して設置国と受入国の間で取引が行われることもすでに観察している。

2 J. R. ブレイカー *United States overseas basing* (1990)⁽¹⁰⁾

ブレイカー (James R. Blaker) は、米国の海外軍事基地網が第二次世界大戦の遂行を目的として建設され、戦後の縮小を経て、ソビエト連邦の封じ込めを目的として再編されたという。つまり、米国の戦略目標に従い、空輸、海上輸送、戦術部隊の行動範囲に沿って基地網がつけられるのである。

ブレイカーはまた、米国の海外軍事基地使用のコストに着目し、基地使用の「許可」を受入国から得るためのコストの増大が米国の財政支出を増加させているとみた⁽¹¹⁾。米国と受入国の利害が一致しない場合、米国の基地の受入れが経済的利益や安全保障上の利益になると考える国に基地が移転されるとみる⁽¹²⁾。もっとも、基地の設置を決定する要素としては、基地の軍事的機能を重視している。第二次世界大戦後の軍事技術の発達が基地の減少につながった事実をふまえ、将来の軍事技術の発展や改良が既存の基地に影響し⁽¹³⁾、軍の前方展開の方法を変えたり戦略目標を変更したりすれば当然に基地にも影響することを示唆している⁽¹⁴⁾。

II 「帝国」の表象としてとらえる研究

「帝国」の意味するところは論者によって様々である。政治学における最大公約数的な説明

(6) *ibid.*, pp.321-322.

(7) *ibid.*, p.346.

(8) *ibid.*, pp.346-347.

(9) *ibid.*, pp.359-360.

(10) James R. Blaker, *United States overseas basing: an anatomy of the dilemma*. New York: Praeger, 1990.

(11) *ibid.*, pp.138-139.

(12) *ibid.*, p.141.

(13) *ibid.*, pp.143-145.

(14) *ibid.*, pp.159-164.

の一つは次のようにいう。帝国は異なる民族を統治・統御する政治体系であり、中心と周辺、統治と非統治の差別化が行われる一方、帝国の一体性を促進する装置を持つ。西欧で主権国家体系が作られた後、植民地を持つフォーマルな帝国が成立したが、第二次世界大戦後の植民地独立を経てフォーマルな帝国は消滅した。主権国家体系の中における帝国とは、軍事、経済、文化にわたる影響力が国境を越えて多くの国に及び、その国の価値規範に基づいた国家関係を律するルールを作り、秩序を維持するために軍事力を含めた行動をとるインフォーマルな帝国である⁽¹⁵⁾。

第二次世界大戦後の米国を「帝国」とする議論の中には、米国の軍事基地網の存在を「帝国」の表象とみるものがある。米国の圧倒的な経済力・軍事力を帝国システムの下部構造に、米国の軍事基地網を帝国システムの上部構造あるいは帝国システムを維持する装置とみるのである⁽¹⁶⁾。カミングス (Bruce Cumings) は、基地を「帝国の群島」と呼び⁽¹⁷⁾、東アジア諸国の安全保障が米国との双方向の関係によって成り立つ様子を、米国を軸 (ハブ) とした車輪の輻 (スポーク) にたとえる⁽¹⁸⁾。ジョンソン (Chalmers Johnson) によると、米国の軍事基地の広大なネットワークを新しい形態の軍事帝国であるという⁽¹⁹⁾。

米軍基地が受入先の地域社会にもたらす諸問題を研究したルッツ (Catherine Lutz) は、ローマ帝国から現代の米国に至る帝国においては、軍事基地が中央から離れた地域に対する支配を何らかの形で維持するために用いられたと考える⁽²⁰⁾。また、軍事基地は戦略上の合理的な目的を持っているが、やがて官僚主義的な軍の組織の論理で維持されるようになり、受入国の政治・経済をコントロールするために用いられるものとみる。相互防衛協定とともに締結される地位協定は、米国軍隊の犯罪や環境汚染に対して接受国 (受入国) の国内法からの免除を得るためのものとされる⁽²¹⁾。2000年以降、米国の軍事基地の利用は一方的な武力行使のために軍事力を迅速に展開するための手段となったとし、軍事基地の存在が政治的にセンシティブなものとならないよう、外部から目につかないように注意が払われるようになったという⁽²²⁾。ルッツの研究に表れているように、基地のひき起こす負の問題を扱った研究には、基地を帝国の上部構造とみる点で共通する問題意識があるように思われる⁽²³⁾。

確かに、基地をめぐる米国と受入国との関係は、帝国論でいう中心と周辺との間の支配—被支配の関係になぞらえられるのかもしれない。しかし、基地を個別に、また通時的に見た場合に、どのように評価されるであろうか。米国が海外に軍事基地網を建設していく過程を歴史的

(15) 山本吉宣「帝国」猪口孝他編『政治学事典』弘文堂、2000、pp.760-761。政治学における帝国論を歴史学の立場から検討したものとして、山本有造「『帝国』とはなにか」山本有造編『帝国の研究』名古屋大学出版会、2003、pp.3-30。なお、帝国主義論については、藤原婦一「帝国主義論と戦後世界」大江志乃夫他編『植民地帝国日本』(岩波講座 近代日本と植民地1) 1992、pp.247-271。

(16) 例えば、Andrew J. Bacevich, *American empire: the realities and consequences of U.S. diplomacy*. Cambridge (MA): Harvard University Press, 2002。これらの議論を整理したものとして、山本吉宣「『帝国』の国際政治学—冷戦後の国際システムとアメリカ」東信堂、2006、pp.263-287。

(17) Bruce Cumings, *Dominion from sea to sea: pacific ascendancy and American power*. New Haven and London: Yale University Press, 2009、p.393。

(18) *ibid.*, p.400。帝国のハブ・スポーク構造については、山本 前掲注(15)、pp.186-187。

(19) チャルマーズ・ジョンソン (雨宮和子訳)『帝国解体 アメリカ最後の選択』岩波書店 2012、pp.122-134。

(20) Catherine Lutz ed., *The bases of empire: the global struggle against U.S. military posts*. New York: New York University Press, 2009、p.7。

(21) *ibid.*, p.13。

(22) *ibid.*, pp.19-20。

(23) 例えば、Joseph Gerson and Bruce Birchard eds., *The Sun never sets : confronting the network of foreign U.S. military bases*. Boston: South End Press, 1991; 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。

にとらえた研究として、サンダースの研究が挙げられよう。

C. T. サンダース *America's overseas garrisons* (2000)⁽²⁴⁾

米国の海外軍事基地を「借地帝国」(leasehold empire)と呼ぶサンダース(Christopher T. Sandars)は、個別の基地にはそれぞれ異なる起源があり、起源の性質の違いが受入国との政治関係に異なった影響を与えると指摘する。

サンダースは、米国の政策文書や当局者の記録等を基に、米国が軍事基地を海外に拡大する過程を次のように説明する。第二次世界大戦において、海外軍事基地の獲得と発展は米国の戦略目標の一つとなった。第二次世界大戦後、米国のパワーが英国に取って代わると、米国が冷戦の始まりとともに西ヨーロッパの防衛を目的として1949年にNATO(北大西洋条約機構)を発足させ、1950年の朝鮮動乱の勃発を経て、集団防衛条約を基に軍事基地のシステムを世界に広げていく。こうして成立を見た米国の海外軍事基地網について、英国と同様に「非公式帝国」としての性質を有し⁽²⁵⁾、大英帝国の海軍基地や駐屯地—戦略的には過剰となった—との類似性があるとしつつ⁽²⁶⁾、例外はあるが米国の基地は主権国家との合意に基づくものであって征服を伴わない点が特徴であるとみる⁽²⁷⁾。

その上でサンダースは、第二次世界大戦後の米国の基地をその起源に従って次のように分類する。すなわち、植民地(太平洋地域、プエルトリコ)、戦時協定の復活に基づくもの(アゾレス諸島、グリーンランド、アイスランド、英国)、新しい植民地型(フィリピン、パナマ)、征服・占領の遺産と封じ込め(日本、ドイツ、イタリア、韓国)、地中海の新しい同盟国(スペイン、ギリシャ、トルコ)、中東(バーレーン、サウジアラビア等)である。基地の起源が異なれば、米国と基地受入国との間の政治関係もまた異なってくるとみるのである。例えば、旧西ドイツにおける米軍基地の起源は第二次世界大戦後の占領であるが、駐留米軍は東側からの脅威に対抗するNATO軍に統合され、米国にとっては、米国が欧州の防衛にコミットすることを保証するだけでなく、ソ連とともにドイツをも封じ込めることも意味した。冷戦期においては、西ドイツと米国との安全保障をめぐる関係は、英国と米国との関係と比較して、取引としての性質を強めていく⁽²⁸⁾。西ドイツは東西ブロック間で武力紛争が生じれば最前線となるので、米軍の駐留は必要であった。米国が兵力の維持と引き替えに費用負担(burden sharing)を求めると、それに応じることとなった。1990年のドイツ再統一以降はドイツの米軍は削減される一方で、旧ユーゴスラヴィア紛争への対応等を通じて駐留米軍がNATO軍としての性格を一層強めているにもかかわらず、ドイツが「普通の国」になるにつれ米軍基地の目的が米国の影響力保持にあるとの疑念が生じうる、という⁽²⁹⁾。

「借地帝国」は、1970年代から1980年代半ばまでに変化に直面する。ソ連の脅威が弱まる一方、

(24) Christopher T. Sandars, *America's overseas garrisons: the leasehold empire*. New York: Oxford University Press, 2000.

(25) John Gallagher and Ronald Robinson, *Africa and the Victorians*, London: Macmillan, 1961, cited in Sandars, *op. cit.*, p.11. 非公式帝国論については、半澤朝彦「液化化する帝国史研究—非公式帝国論の射程—」木畑洋一・後藤春美編著『帝国の長い影—20世紀国際秩序の変容』ミネルヴァ書房, 2010, pp.3-24.

(26) Paul Kennedy, *The Rise and fall of the great powers*, London: Unwin Hyman, 1988, cited in Sandars, *op.cit.* (24), p.12.

(27) Sandars, *op.cit.* (24), p.12. 帝国あるいは覇権国としての英国と米国の相違点に注目した研究として、例えば、Niall Ferguson, *Colossus: the price of America's empire*, New York: Penguin books, 2004; Bernard Porter, *Empire and super-empire: Britain, America and the world*. New Haven: Yale University Press, 2006.

(28) *ibid.*, p.226.

(29) *ibid.*, p.227.

米国経済の支配的な地位が失われ、連邦政府の財政赤字が増大する中で海外軍事基地の維持が大きな負担となったからである⁽³⁰⁾。米国は基地の受入国に対し、様々な名目で援助を行うようになっていたが、スペイン、ギリシャ、フィリピンからは基地の撤収を余儀なくされた⁽³¹⁾。米国が海外基地を使用して軍事作戦を単独で行ったときには、基地の受入国との間で対立も生じた。

「借地帝国」では、米軍の刑事裁判管轄権も問題である。米国は1951年のNATO軍地位協定をはじめとして受入国（地位協定では接受国と称する）との間で裁判管轄権を配分する取極を結んできたが、米国は軍人に対する接受国の管轄権をできる限り狭める政策を追求したために接受国の主権意識と衝突することになった、とサンダースは指摘する⁽³²⁾。

Ⅲ リンケージ・ポリティクスの観点からする研究

第Ⅰ章及び第Ⅱ章の研究では、国家を単位とした戦略や安全保障、国家間の関係が分析枠組の基礎になっているが、これとは異なり、基地の受入国の国内政治にも注目するリンケージ・ポリティクスの観点からする研究も重要な視角を提示する。これらの研究では、基地を巡る政治が外交と内政の二層性を持つとの前提に立ち、政治過程の比較分析をふまえて、受入国の国内要因が基地の設置に与える影響が明らかにされている⁽³³⁾。

1 K. E. カルダー *Embattled garrisons* (2007)⁽³⁴⁾

カルダー (Kent E. Calder) は、基地の設置国と受入国との相互作用を「基地の政治学」として分析を試みる。

基地の政治学を特徴づける要素として、①国内面と国際面が相互に関係する二層的な性質があること、②外交に携わるエリートと外国軍隊への協力を望まない大衆の対立、③中央、地方及び地域社会の間でコスト、利益及び責任が乖離していること、④ナショナリズムから来る感情と経済的利益の矛盾といったものを挙げる。

基地のライフサイクルにおいては、次の三種類の基地の政治学が見出されるという⁽³⁵⁾。一つ目は、基地の計画と設置の初期段階で見られる「戦略的」基地政治である。カルダーの評価では、戦略環境や軍事技術の変化から基地を説明する従来の考え方はここに属する。二つ目は「技術的」基地政治であり、戦略計画の実施に際し、基地の設置国と受入国の官僚機構の間での計画、協議、論争の過程で生じる。多くの局面では目立たないが、核兵器の搭載可能な航空機や核兵器の配備等、論争になることもある。三つ目が「運用上の」基地政治であり、例えば予算、土地、物的資産、武器等の基地に関する資源の配分や譲渡にかかわる。このタイプの基地政治は、国内グループが外国の基地を受け入れようとするインセンティブにつながり、受入国が基地のプレゼンスを提案したり更新したりする条件や、設置国が基地のプレゼンスを永

(30) *ibid.*, pp.303-304.

(31) *ibid.*, pp.305-306.

(32) *ibid.*, pp.325-327.

(33) 第Ⅲ章の第1節及び第3節の文献を沖縄の基地問題との関係で紹介したものとして、佐藤壮「米軍駐留をめぐる政治と正統性」『北東アジア研究』21 (2011.3) pp.81-87. もあわせて参照されたい。

(34) Kent E. Calder, *Embattled garrisons: comparative base politics and American globalism*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2007. 日本語訳として、ケント・E・カルダー (武井楊一訳) 『米軍再編の政治学』日本経済新聞出版社, 2008. なお本稿では、引用は原著による。

(35) *ibid.*, p.68.

続させようとする意向の双方に大きく影響する。こうして、基地の政治学が世界における軍事強国の勢力範囲を決めることになるのだという⁽³⁶⁾。

基地の受入れに影響を与える要素についてカルダーは次のような仮説を立てる⁽³⁷⁾。

- ①接触仮説：人口密度の高い地域社会と基地との間には紛争が生じやすい。
- ②植民地化仮説：基地の設置国が受入国を植民地化した過去があるときには基地が排除される傾向がある。
- ③占領仮説：全体主義や正統性のない体制に代わる解放者が基地を設置するときには基地政治が安定する。
- ④体制変動仮説：受入国の体制変動つまり植民地独立、クーデター、民主化の場合に基地設置国の軍隊の撤退につながる。
- ⑤独裁制仮説：米国は基地を活用している国の独裁制を支援し、独裁者の誕生を黙認する。

受入国が基地をどのように見ているかについては、国家レベルで分析するのではなく、サブナショナルなレベルの分析を重視する⁽³⁸⁾。国家レベルでの分析では、基地の反対運動については、受入国（例えばイスラム諸国）と設置国（米国）との間で、文化、価値観や規範が共有されているか、あるいは異なっているかが強調されがちである。カルダーは、個人や草の根組織を動かす実利的な（経済的な）誘因が規範に優先されることがあるという⁽³⁹⁾。基地の反対運動には、イデオロギーによるもの、ナショナリズムによるもの、プラグマティックな（実利的な）ものがあり、基地の実利的な反対運動の関心事は、基地犯罪や環境汚染であるが、補償が十分か否かということも政治課題となる。基地の実利的な賛成派は、米国による経済支援や市場開放、武器の供与、基地の置かれる地域社会の経済的利益を求めることが、事例を挙げて示される⁽⁴⁰⁾。次に、基地政治の環境として、帝国の基地網の継承・第二次世界大戦後の解放的占領といった歴史的起源、受入国の体制変動、独裁制と米国の政策の関係、基地の配置と受入先の人口密度の関係から基地政治を分析し、前記の仮説は立証されるとする⁽⁴¹⁾。

カルダーによれば、受入国の指導者は基地問題の処理に強制手段と物質的補償を組み合わせ用い、その組み合わせにより、基地政治のパラダイムとして、補償型、強権型、バザール型、情緒型の四つが考えられるという⁽⁴²⁾。補償型は、受入国の政府が基地の受入れを強制するのではなく、不利益を被る関係者に補償を支払うことによって基地のプレゼンスを安定化させるというものである。日本の場合は、政治経済全般に補償政治が当てはまるとしつつ、旧防衛施設庁や沖縄に関する特別行動委員会（SACO）のもつ調停機関としての役割にも焦点が当てられる⁽⁴³⁾。イタリア、さらに米国からの経済支援を利用したポルトガルも補償型に属する⁽⁴⁴⁾。バザール型は、受入国との間で不確定な駆け引きが繰り返し生じる様子をバザールでの値引き交渉になぞらえたもので、事例としてトルコやフィリピンを挙げる。受入国の指導者は安全保

(36) *ibid.*, p.69.

(37) *ibid.*, pp.75-76.

(38) *ibid.*, pp.81-82.

(39) *ibid.*, p.80.

(40) *ibid.*, pp.92-95.

(41) *ibid.*, pp.98-125.

(42) *ibid.*, pp.127-128.

(43) *ibid.*, pp.130-136.

(44) *ibid.*, p.139.

障を外国に依存し、国内の基盤は脆弱である。バザール型が補償型と異なるのは、基地の使用料、軍事援助、開発援助といった形で基地を設置する国（米国）から資源を得て、国内の利害関係者に補償が与えられることである。指導者は、基地の設置国との間で値切り交渉をしたり二股をかけたたり、国内のナショナリズムをあおったりもする⁽⁴⁵⁾。強権型政治は、軍事政権下の韓国やフランコ政権のスペインが当てはまる。情緒型としては、暗黙の了解に基づいて米軍のプレゼンスを支持する英国とオーストラリア、逆にイスラム世界における政権の正統性を優先して米軍のプレゼンスを限定的にしか認めなかったサウジアラビアを挙げている。カルダーは、今後はバザール型政治が増えると予測する⁽⁴⁶⁾。これは、後述するクーリーの見方とも共通するものである。

2 A. クーリー *Base politics* (2008)⁽⁴⁷⁾

クーリーはこの研究で、基地の受入国の指導者が、国内の政治上の目的のために基地に関連する問題や資源を利用し、派遣国との交渉においては他方で国内の制約を援用するという二層のゲームに着目した⁽⁴⁸⁾。基地協定によって得られる利益として、対外的な安全保障、派遣国からの経済支援、基地の経済効果、米国及び西側世界との合同による正統性や威信の獲得といったものがある。受入国内の政治体制によって基地協定の安定性は異なる。専制政治の場合は意思決定が一元的になされる一方で、指導者の利害関心によって合意が変更されることがありうる。民主国家は契約上の信頼性は高い。国際取極の締結について手続上の合法性が担保されていること、政策の立案や執行が行政機関によって安定的になされること、政党政治によって外交政策や主権に関する政治的立場が緩和されるからである。これに対して、専制政治からの民主化の過程にある国では、民主国家のもつ特性が備わっていないので契約上の信頼性は低くなるという⁽⁴⁹⁾。

基地受入国の体制変動に伴って基地に関する国家間合意が変更されうることは、前記のカルダーも体制変動仮説として提示しているところであるが⁽⁵⁰⁾、クーリーは、受入国の政治体制が安全保障に係る契約関係にどの程度依存しているか、どの政治体制には契約上どの程度信頼を置けるかについて図式化を試みている。すなわち、国内の政治体制の安全保障協定への依存度が高く、政治制度の信頼度が高ければ基地を受け入れる（ドイツ、イタリア、1960年代以降の日本本土）。依存度が高く信頼度が低いと政治問題化し（李承晩政権期の韓国、マルコス政権期のフィリピン）、依存度と信頼度がともに低いと異議申し立てが起る（2005年のウズベキスタン、政治体制の変動期にあったトルコ、スペイン、タイ及びフィリピン）。依存度が低く信頼度が高ければ無関心になる（現在の西ヨーロッパ、オーストラリア）⁽⁵¹⁾。その上でクーリーは、次のような仮説を立てる。

①権威主義的な受入国は、体制の存続に必要な私的財を引き出すために二国間の基地協定を

(45) *ibid.*, pp.140-143.

(46) *ibid.*, p.162.

(47) Alexander Cooley, *Base politics: democratic change and the U.S. military overseas*. Ithaca and London: Cornell University Press, 2008.

(48) *ibid.*, p.11.

(49) *ibid.*, pp.14-18.

(50) Calder, *op.cit.* (34), pp.75-76.

(51) Cooley, *op.cit.* (47), pp.19-21.

利用する。

- ②現行の協定が民主化よりも前に締結された場合、新たな民主体制及びエリートは協定の政治化又は異議申し立てを行う。
- ③民主体制及びエリートは、設置国との政策が異なっても、民主政府との間で締結された協定を尊重する。

基地に関する合意には法的には様々な形式があり、施設（設備、資産、人員）、主権（基地の使用権、法的地位、刑事裁判管轄権）、政治取引（経済的な見返り、対外安全保障と国内政治のリンケージ）について決める契約であるとする⁽⁵²⁾。（基地使用の見返りとして資金援助が行われる場合、国家間の合意として実質的に一体であっても、国際取極としては、基地使用協定と政府開発援助協定という別の形をとることになる。）

クーリーは、フィリピン、スペイン、韓国、トルコ、日本、イタリア、沖縄とアゾレス、中央アジア諸国について、基地をめぐる国内の政治過程と米国との交渉の関係を分析し、仮説を立証する。つまり、専制政治においては国内の政治的サバイバルのために基地を利用する⁽⁵³⁾。民主化の過程にある国では、基地協定が政治問題化され論争の対象となる⁽⁵⁴⁾。これに対して、成熟した民主国家では脱政治化が進む⁽⁵⁵⁾というのである。

クーリーの見解では、基地の受入国の態度は受入国における二層の政治ゲームによって決まるということであり、受入国の態度が決まる理由を他の要因に求める見解に反駁を試みている。国際関係論でいうリアリストの立場では、基地の受入国と米国との間に対外的な脅威認識が共有されていれば、基地は受入れられ、受入国の国内では基地の存在は脱政治化されることになるはずである。韓国についてみると、1950年代の状況にはリアリストの説明が当てはまるが、北朝鮮が核や弾道ミサイルの開発を進めた1990年代以降に韓国で米軍基地への反対運動が強まった理由は説明できないという⁽⁵⁶⁾。基地や駐留部隊の規模によって反基地感情が左右されるという説明に対しては、米軍基地が政治問題化した多くの国では駐留部隊の規模がすでに縮小され続けていたこと、キルギスタンやウズベキスタンで問題になった米軍基地が「スイレンの葉」型の小規模な基地であったことを挙げて反論し、「スイレンの葉」型の基地が受け入れ先との政治的摩擦を少なくするという米国の当局者が示す考えもあわせて批判する⁽⁵⁷⁾。基地要員による犯罪や事件は、短期的に大きな問題になりうる一方、長期的には基地への影響はみられず、反米感情やナショナリズムの高揚といった文化的要素は、基地政治との直接の関連性はみられないという⁽⁵⁸⁾。

3 A. クーリー、H. スプラウト *Contracting states* (2009)⁽⁵⁹⁾

クーリー（Alexander Cooley）とスプラウト（Hendrik Spruyt）は、軍事基地の使用は受入国の領域を占有又は使用する権利を与えることであり、基地の受入れを受入国から設置国に主権

(52) *ibid.*, pp.30-50.

(53) *ibid.*, p.250.

(54) *ibid.*, pp.250-252.

(55) *ibid.*, pp.252-253.

(56) *ibid.*, p.256.

(57) *ibid.*, p.257.

(58) *ibid.*, pp.258-261.

(59) Alexander Cooley and Hendrik Spruyt, *Contracting states: sovereign transfers in international relations*. Princeton and Oxford: Princeton University Press, 2009.

が譲渡されるものとみなして、その交渉（バーゲニング）の過程を分析した。分析の対象は国家間の外交交渉であるが、受入国の事例として挙げられるフィリピンとポルトガルの国内政治が外交交渉におけるこれらの国の態度に影響していたことが明らかにされている。

クーリーとスプラウトによると、米軍基地の受入れ合意を巡る受入国と米国の交渉過程は国際関係論の理論では十分に説明できないという。リアリズムによると、冷戦期の基地協定は米ソの二極間の競争によって作られた同盟の産物であるということになる。コンストラクティヴィズム（社会構成主義）によると、同盟はアイデンティティを共有する国家の間に形作られる。しかし実際には、このいずれにもあてはまらないことがあった。いくつかの米軍基地の受入国は、米国からのより大きな見返りや基地協定の改定を求めて交渉を繰り返し、米国から譲歩を得るために公式の同盟関係を弱体化させる主張もいとわなかったのである。これらの国は自国の利益を追求したという意味ではリアリズムの世界観に合致するが、対外的な脅威認識によって行動したのではなかった。コンストラクティヴィズムのイメージとは異なり、安全保障上の相互利益という価値やアイデンティティがすべての基地受入国と米国との間で共有されていたわけでもなかった⁽⁶⁰⁾。

基地受入国の行動を読み解くために二人が注目したのは、ウィリアムソン（Oliver E. Williamson）らによる新制度派経済学のアプローチである。基地に使用される地域は他には代替可能な場所がないことが多い。相互に利益の得られるような交渉が行われる頻度も高くない。交渉の過程で当事国が持っている情報は不完全である。基地の使用を取引の対象となる資産と考えて「取引コスト分析」に当てはめると、基地は資産特殊性があり、取引の頻度が低く、取引の情報は不完全であるので、基地の使用・受入れの合意は「不完備契約」に当たるといえることになる⁽⁶¹⁾。

不完備契約においては、契約の後に一方の当事者が自らの立場を利用して機会主義的な行動に出ることがある。例えば、1970年代のマルコス政権期のフィリピンは、米国の公式な基地使用を制限し、施設の規模も米軍の作戦行動に必要な最小限の規模に縮小した。フィリピン側は、資産としての基地の特殊性と相対的な価値の高さを理解しており、米国との交渉で見返りとしての補償パッケージの増額を求めたのである。また、基地の使用期間を限定することによって、短期間で再び交渉しなければならないと米国を脅かすことさえできた。フィリピンと米国の「特別な関係」の下であっても、米国がフィリピンの基地を何らかの方法によって代替できないかぎり、フィリピン側は強気であることができたのである⁽⁶²⁾。

アゾレス諸島（以下アゾレス）の基地を米国に提供したポルトガルも同様である。アゾレスは航空機の給油や対潜水艦作戦を行う上で米国にとって不可欠な存在であり、1974年以降のポルトガルは、スペイン、ギリシャ、トルコと同様に、米国からのより大きな見返りを求めていく。しかし冷戦の終結によってアゾレスの軍事的な価値は低下し、ポルトガルは見返りを得られなくなったという⁽⁶³⁾。

2004年のGDPR（Global Defense Posture Review）⁽⁶⁴⁾後に各地に設置されるようになった前方

(60) *ibid.*, pp.102-104.

(61) *ibid.*, pp.8-15.

(62) *ibid.*, pp.124-125.

(63) *ibid.*, pp.130-134.

(64) 「世界防衛態勢見直し」。冷戦を前提にした海外基地と軍備の配置を再編し、テロリズム、非対称紛争や大量破壊兵器の拡散に備え、潜在的な紛争地域の周辺に新たに基地を設けるという政策である。Department of Defense, "Strengthening U.S. global defense posture," *Report to Congress*, Sept. 2004.
<http://www.dmhawaii.org/wp-content/uploads/2008/12/global_posture.pdf>

作戦拠点 (FOS: forward operating sites) や協力安全保障地点 (CSL)⁽⁶⁵⁾についても、「テロとの戦い」を目的とするために特定の地理的位置にあることを必要とし、ミサイル防衛構想においてもまた、基地の設置場所が資産特殊性を帯びる可能性があるため、他の基地問題と同様に受入国との見返りをめぐる交渉が問題となりうるとクーリーとスプラウトは指摘する⁽⁶⁶⁾。

おわりに

本稿では、日米関係において重要なトピックの一つである基地問題の視点として、米国の海外軍事基地に関する近年の研究から、大別して三つのアプローチを紹介した。

第一には、防衛戦略や同盟関係、軍事的合理性との関係で基地を記述するものである。この背景にあるのは、おそらく安全保障を国家の究極的な対外行動と考えるリアリズムであり、軍事基地は、基地の受入国と設置国の間で脅威が共有され、相互防衛条約によって制度化された同盟の所産ととらえられよう。

第二には、第二次世界大戦後、さらに冷戦後の世界における覇権国としての米国を「帝国」とみて、軍事基地網を帝国の表象ととらえるものである。しかし、「帝国」論の中でも世界観の違いは見受けられる。軍事基地網を「帝国」の上部構造とみる立場は、軍事基地を米国の同盟者である国あるいは従属する国との関係の中に位置づけ、基地は米国による支配の手段であり基地問題は従属の結果とみる。このアプローチは、基地にまつわる環境破壊や犯罪といった社会問題の分析にも影響を与えている。基地の設置された歴史的経緯を重視する立場からみると、基地受入国との関係は基地ごとに異なることになるのである。

第三に、基地をめぐる政治が国際関係と国内政治の二層構造であり相互に影響すると考えるものである。国内政治と対外関係が密接に関係している (リンケージ・ポリティクス) と考える立場で、一見したところ同盟の所産であって安全保障を一義的な目的としている軍事基地は、受入国の国内における資源配分のプロセスに組み込まれてもいるし、場合によっては基地の受入国の国内政治によって基地の設置が影響されうる。

もっとも、これらのアプローチは互いに排他的なものではない。第三のアプローチとして紹介したカルダーも、基地のライフサイクルの初期では (第一のアプローチの扱う) 戦略や同盟を考慮に入れていることはすでに述べた。受入国の国内の政治変動の結果、基地の受入れが認められなくなれば、基地の設置国は戦略を組み立て直すことを迫られるであろう⁽⁶⁷⁾。

また、上記のアプローチを理解する上では、国際関係における分析レベルの違いも考慮しな

(65) MOB (main operating bases) : 「主要作戦基地」。要員が常駐し、堅固なインフラを有し、家族の居住区を備える。FOS (forward operating sites) : 「前方作戦拠点」。拡張可能な施設で、軍事支援のための限定的な配備と装備の事前集積も行われる。CSL (cooperative security locations) : 「協力安全保障地点」。軍事要員は常駐せず契約者 (contractors) によって維持管理される。 *ibid.*, p.10; Overseas Basing Commission, *Report of the Commission on review of the overseas military facility structure of the United States*, Aug. 2005.

<<http://govinfo.library.unt.edu/osbc/documents/OBC%20Final%20Report%20August%202015%202005.pdf>>

第三のタイプの施設は「スイレンの葉」 (lily pad) と呼ばれ、スイレンの葉の上をカエルが飛び跳ねて行くかのように、作戦行動の中継地として利用されるという。ジョンソン 前掲注(9), p.130.

(66) *ibid.*, pp.137-141.

(67) 米国による基地の計画から受入国 (接受国) との交渉、交渉結果に至るプロセスについて説明を試みたものとして、川名晋史『基地の政治学』白桃書房, 2012, pp.222-231. このプロセスを通時的に一般化するには、なお注意が必要であるように思われる。受入国の基地の受容性を決める政治的要因は、対外的な脅威認識の他にも受入国において内生的に存在しうるであろう (カルダーのいう「情緒」等)。設置国による利益供与 (物質的補償) が受容性に逆に影響を与えることもあろう。プロセス進行と時間軸の関係や、プロセスの持つ可逆性をいかに直観的に表現するかも課題である。

ければならないであろう。ウォルツ (Kenneth N. Waltz) は国際政治の分析対象のレベルを個人 (第一イメージ)、国家及び国内政治 (第二イメージ)、国際システム (第三イメージ) に分けているが⁽⁶⁸⁾、基地の受入国の国内政治の体制やプロセスに着目するカルダーやクーリーの分析は、ウォルツのいう第一イメージ及び第二イメージ、かつ、国際問題が国内政治に影響を与える「逆第二イメージ」⁽⁶⁹⁾に対応し、ハーカヴィーの分析はおおむね第三イメージに対応するものであろう。

沖縄県における普天間基地の移設問題やオスプレイ (MV-22) の配備問題を考えると、上記のどのアプローチを取るかによって、とらえ方も異なってくる。米国のアジア太平洋地域を重視する戦略「リバランス」や抑止力といった戦略や安全保障の観点から説明するのか、移転先施設の建設に伴う環境破壊、オスプレイの騒音や墜落事故の危険性を問題にするのか、政府、沖縄県、様々な利害関係者、NGO等との相互作用に注目するのか、ということである。ともあれ、国家レベルの外交関係や安全保障問題から説明するだけでは十分ではなく、二国間で応酬される「国益」というロジックも、その実、国内に複数介在するプレーヤーの利害関心を反映して複層的であるということは明らかであろう。

日本を取り巻く基地問題を考えるにあたって、米国の議論や国際潮流の中の基地問題の視点を理解することが不可避である。様々なアクターと諸要因の組み合わせとして基地問題の問題構成を把握することが求められるといえよう。

【謝辞】 総合調査「日米関係をめぐる動向と展望」の一環として米国での聞き取り調査を行った際、ヘンドリック・スプラウト氏 (Prof. Dr. Hendrik Spruyt, ノースウェスタン大学教授)、アレクサンダー・クーリー氏 (Prof. Dr. Alexander Cooley, コロンビア大学バーナードカレッジ教授)、ブルース・カミングス氏 (Prof. Dr. Bruce Cumings, シカゴ大学教授)、カル・ロースティアラ氏 (Prof. Dr. Kal Raustiala, カリフォルニア大学ロサンゼルス校教授)、トーマス・G・マーンケン氏 (Prof. Dr. Thomas G. Mahnken, 米海軍大学校教授)、ジェイムズ・クラスカ氏 (Prof. Dr. James Kraska, 米海軍大学校教授) から貴重なご教示を頂いた。この場をお借りして以上の方々に感謝申し上げたい。

(68) ケネス・ウォルツ (渡邊昭夫・岡垣知子訳) 『人間・国家・戦争』勁草書房, 2013.

(69) 河野勝「『逆第二イメージ論』から『第二イメージ論』への再逆転?—国際関係と国内政治との間をめぐる研究の展開—」『国際政治』128 (比較政治と国際政治の間), 2001, pp.12-29.