

同盟の課題²⁷ (原文 p. 14-20)

日米は、1951年に締結され1960年に改定された安全保障条約の下での軍事同盟国である。同条約の下では、米国が日本の安全を守るという誓約の見返りに、日本は日本の領土上の軍事基地使用权を米国に供与する。防衛当局は、条約が50周年を迎えたことで、日米両政府が二国間の防衛協力強化を強いられることを期待していたが、日本の民主党政権が前途多難なスタートを切ったことにより、同盟の将来について懸念が生じた。米日両軍による2011年3月の災害への協調的対応は、二国間の同盟の強さと価値についての強力な声明となった。また日本の復興を支援するという米国最高指導部からの確約は、一連の意見の不一致の結果として同盟が漂流しているのではないかと、という不安を和らげたかもしれない。他方で危機への対応は、沖縄の基地移設という厄介な課題の、根本的な困難に変化をもたらすことには、ほとんど役立たなかった。地元のプラスチックを和らげるために、米日両政府は数千人の海兵隊員が沖縄を離れられるよう計画を修正したものの、問題のある軍事施設の存在と、沖縄における海兵隊のプレゼンスの政治的持続可能性について、根本的な疑問が残る。

普天間基地移設論争²⁸ (原文 p. 15)

沖縄海兵隊基地の移設に係る顕著な論争が、[米日]同盟を長年悩ませてきた。包括的解決は見出し難いままであるが、両政府は、この問題を安全保障関係の中心から外すように[移設]計画を調整してきた。普天間の海兵隊航空基地を、人口密集地である宜野湾市の現在地から島の低密集地域にあるキャンプ・シュワブに移転する、2006年の米日政府間の合意は、日本における米軍の再編計画の目玉と想定された²⁹。この合意の下では、名護市辺野古地区の沖合に、キャンプ・シュワブの新しい海兵隊施設建設を許可すると引き換えに、米国は8千人の海兵隊員およびその扶養家族を沖縄からグアムに再配置することになるだろう。この基地移転は、最初から問題を抱えていたが、2009年に鳩山由紀夫が首相に就任すると、日米政府間の主要な争点へと発展した。というのも、鳩山は選挙運動中、この移転に反対することを沖縄県民に約束していたからだ。鳩山および民主党の彼の後継者らは皆、最終的に[移設]計画を承認したものの、地元の反対と日本政府によるマネジメントの失敗によって、計画は実行不可能になったように思われた。

米軍再編への障害を除去するために、米日は2012年4月に合意を変更し、沖縄からの海兵隊移転と辺野古の新基地の進捗とを「切り離し」た。沖縄住民の負担を軽減するため、約9

²⁷ 米日同盟に関する詳細については、Emma Chanlett-AveryによるCRS Report RL33740, *The U.S.-Japan Alliance* を参照。

²⁸ 詳細については、Emma Chanlett-Avery and Ian E. RinehartによるCRS Report R42645, *The U.S. Military Presence in Okinawa and the Futenma Base Controversy* を参照。

²⁹ この同意によれば、第3海兵遠征軍の約半数をグアムの新施設に再配置することで、何千エーカーもの土地が日本に返還されることになる。日本は推定費用103億ドルの約60%を支払うことに合意した。何年にもおよぶ交渉の後、米日当局者はキャンプ・シュワブに決めたが、これは同キャンプが沖縄のはるかに密集度の低い辺野古地域に位置しているからである。

千人の海兵隊員およびその扶養家族が、日本国外の場所に移転されることになるだろう。すなわち、グアム、ハワイ、交代でオーストラリア、そしてことによると他の場所である。同盟当局者はこの動きを、アジアにおける米兵力態勢を「より地理的に分散した、運用上弾力性のある、政治的に持続可能な」ものにする、という自分達の目標に沿ったものだと説明した³⁰。米軍基地の領土を日本の管轄に返還する公式スケジュールが示すところでは、相当量の土地は 2020 年代半ばまで地元当局に引き渡されない。

この発表後、再編計画を「非現実的・実行不可能・高価すぎる」³¹と一緒に批判してきたカール・レビン、ジョン・マケイン、ジム・ウェブ各上院議員は、レオン・パネッタ国防長官宛の手紙の中で、「いかなる新基地使用案も、米国議会の支持を得るまでは最終案とみなすことはできない」と述べた³²。グアムにおける建設コスト増大への懸念と、アジア・太平洋地域における将来の米兵力態勢の不確かさのために、米国議会は、2012・2013 両年度の国防権限法 (P.L. 112-81 および P.L. 112-239) における[オバマ] 政権の関連軍事建設費の資金拠出要求を、消去してゼロにした。この両法は、沖縄からグアムへの海兵隊移転計画につき、一定の正当性と評価が示されるまで、承認された資金および軍事建設用に日本政府が提供する資金を、同計画の実施に充てることを禁じている。2013 年 4 月、上院軍事委員会 (SASC) は、日本を含めた海外における、米軍のプレゼンスに係る米国の費用を検討した報告書を発行した³³。同報告書によれば、普天間基地の移転は依然として「起こりそうもなく」、国防総省が現在推計しているよりも、はるかに多くの費用と時間を要することが判明した。

日本にも大きな障害が残る。沖縄では一般市民による反対がかなり硬化し、新基地建設の過程に関わる主要な政治家は全員、計画への反対を宣言している。2012 年夏の普天間基地への MV-22 オスプレイ・ティルトローター機の配備によって、近隣住民の安全に対する懸念が高まり、2012 年後半に米軍人らが犯した一連の犯罪は、さらに地元の憤りに火を付けた。沖縄県民が何十年も抱いてきた不満は薄れそうになく、それは人口の密集した都市の地勢に外国軍が存在していることで引き起こされている。現在の論争は、沖縄と東京中央政府の間の関係における、根本的な緊張を反映している。すなわち、国全体が米国による

³⁰ “Joint Statement of the Security Consultative Committee,” 2012 年 4 月 26 日付 国務省メディアノート <http://www.state.gov/r/pa/prs/ps/2012/04/188586.htm>。

³¹ “Senators Levin, McCain, Webb Call for Examination of Military Basing Plans in East Asia,” 2011 年 5 月 11 日付マケイン上院議員事務所からのプレスリリース http://www.mccain.senate.gov/public/index.cfm?FuseAction=PressOffice.PressReleases&ContentRecord_id=e00453cd-c883-65d2-f9c3-489463b38af1。

³² “Senators Levin, McCain and Webb Express Concern to Secretary Panetta Regarding Asia-Pacific Basing Tuesday,” 2012 年 4 月 24 日付レビン上院議員事務所からのプレスリリース <http://www.levin.senate.gov/newsroom/press/release/senators-levin-mccain-and-webb-express-concern-to-secretary-panetta-regarding-asia-pacific-basing/?section=alltypes>。

³³ 米国上院軍事委員会, Inquiry Into U.S. Costs and Allied Contributions to Support the U.S. Military Presence Overseas, 2013 年 4 月 15 日。詳細については、http://www.armed-services.senate.gov/press/releases/upload/RELEASE_SASCBasingReport_041713.pdf を参照。

安全保障の恩恵を受ける一方で、沖縄県民が不釣り合いな負担を負っている、というものだ。長らく延期されてきた普天間基地の補修に米日両政府が着手するという 2012 年 4 月の発表は、同基地が無期限に存続するのではないか、という疑念を引き起こした。そして、2013 年の上院軍事委員会 (SASC) 報告書は、日本による資金拠出が問題となっているとの懸念を表明した³⁴。

軍事再編および同盟変革に係る他要素の進捗 (原文 p. 16)

普天間飛行場の移設は、日本における米兵力態勢および二国間軍事活動の広範な見直しの中で、最大かつ最も論争のある部分であるが、それが唯一の要素ではない。2002 年、米日両政府は、兵力態勢を見直し両国間に安全保障に関する共通認識を養うために、防衛政策見直し協議 (DPRI) を立ち上げた。辺野古移転を除いて計画は概ね成功している。ある訓練移転プログラムは、地元住民の騒音公害を低減するために、米航空機が混雑した基地地域を離れて訓練できるようにするものだ。米第 5 空母航空団は、厚木海軍航空基地から岩国基地に移転されることになっている。岩国基地では、新しい軍民共用の飛行場が稼働している。2010 年、在日米陸軍はキャンプ座間 (東京から南西約 25 マイル) に前方司令部を設置した。同司令部は、不測の事態が発生した場合に、戦域作戦の指揮を取るための二国間統合司令部として機能することができる。横田米空軍基地における自衛隊航空総隊司令部の施設が最近完成した。2006 年以来、横田における二国間共同作戦センターでは、日米の航空総隊司令部およびミサイル防衛司令部分隊間のデータ共有と協調が可能である。2011 年 6 月、日本は [米国と] 共同開発したミサイル部品の第三国への移転を可能にする、念願の合意を発表したが、これは日本の武器輸出禁止の例外を意味している。

MV-22 オスプレイ航空機の日本への配備 (原文 p. 17)

米海兵隊は、普天間基地に配備している CH-46E「シーナイト」ヘリコプター 24 機を、MV-22「オスプレイ」ティルトローター機 24 機と入れ替えている。2012 年半ば、最初のオスプレイ航空機 12 機の日本への配備は、沖縄および本土の基地受入自治体において一般市民の抗議を引き起こした。日本の政治家や市民団体は、MV-22 の安全記録のために、同機の日本への導入に強く反対した³⁵。2012 年初めにモロッコとフロリダで訓練中の V-22 ティルトローター機が墜落したことは、2004 年 8 月に普天間飛行場近くの学校敷地内に米軍ヘリが墜落した事件を沖縄県民に思い出させた。これらの懸念に対応するため、日本の防衛省は、[オスプレイ] 航空機の安全について独自の調査を実施した。この調査によって MV-22 は配備許可を与えられたが、日本は、人口密集地域での事故のリスクを軽減するために、オスプレイのパイロットが一連の運用ガイドラインに従うことを要請した。同機の安全記録に

³⁴ 同上。

³⁵ オスプレイは、その開発段階において、幾つかの大々的に報道された墜落に見舞われた。2007 年に最初に運用能力を獲得して以来、同機のクラス A 事故率は、海兵隊平均よりもやや良好である。詳細については、Jeremiah Gertler による CRS Report RL31384, *V-22 Osprey Tilt-Rotor Aircraft Program* を参照。

対する市民の厳しい監視の目は、福島第一原子炉における原子力災害に起因する、政府への不信の蔓延とつながりがあるかもしれない。これらの高度な航空機の沖縄への導入は、伝えられるところによれば、特に迅速な対応のシナリオにおいて、同地に拠点を置く海兵隊の運用能力を向上させる。

2011 年 3 月の地震と津波：米日同盟の実績（原文 p. 17）

2011 年の地震と津波に対応すべく米日両軍が共同して効果的に働いた後、同盟への感謝は急激に高まった。何年にもわたる合同訓練や多くの相互運用可能な資産が、同盟の統合的取り組みを容易にした。「友人」を意味する日本語を用いた「トモダチ作戦」では、自衛隊のヘリコプターが、初めて危機対応のために米空母を使用した。米空母ロナルド・レーガンが、日本の自衛隊や海上保安庁のヘリに対して、航空作戦のプラットフォームならびに給油基地を提供した。他の米艦船が、被災地に自衛隊部隊や機器を輸送した。軍事観測者によると、同盟軍同士の通信は効果的に機能した。米軍部隊が、初めて実際の運用の中で、日本の指揮下で活動した。専任の連絡将校が、コミュニケーションの円滑化に役立った。米軍が決定的な役割を果たしたものの、米国人は日本当局が先頭に立っていたと強調するよう心を配った。

この二国間の取り組みの成功は、幾つかの重要な影響をもたらした。まず、普天間基地問題をめぐる意見の不一致が見られた幾分困難な期間の後で、同盟の連帯を強化した。また、日本国民から非常に良い評価を受け、自衛隊の仕事ぶりや米国の救援活動の両方が極めて高い支持率を得た。[共同] 作戦は、同盟の能力を他に向けて実証した。同時に、敵が関与する不測の事態に対応し、日本を防衛しようとする際に、両軍が直面し得る課題も明らかにした。そのような課題には、複数の機関や省庁が資源を動員する中で、より確かな通信手段を持つことが含まれる³⁶。

憲法の制約（原文 p. 18）

幾つかの法的要因が、日本が米国とより強固に協力する能力を制限している。最も顕著かつ根本的な制約は、日本国憲法第 9 条である。同憲法は、戦後の占領期間中に米当局者によって起草されたもので、「国権の発動たる」戦争を不法とし、「交戦権」を禁じている。また「陸海空軍その他の戦力は、これを保持しない」と規定している。しかし、日本はこの条項を、国防目的のために軍を保持できるという意味に解釈しており、1991 年以来、海外における多くの国連平和維持任務およびイラクにおける米国主導の連合軍において、自衛隊が非戦闘的役割に参加することを許してきた。

「集団的自衛」の原則もまた、緊密な防衛協力への障害とみなされている。この用語は、国連憲章の第 51 条に由来する。同条は、武力攻撃が発生した場合に、加盟国が個別的自衛

³⁶ “Partnership for Recovery and a Stronger Future: Standing with Japan after 3-11,” http://csis.org/files/publication/111026_Green_PartnershipforRecovery_Web.pdf を参照。

および集団的自衛の両権利を行使できると規定している。日本政府は、日本が集団的自衛に携わる国権を有すると主張している。だが、1960 年の内閣法制局の決定は、憲法が集団的 [自衛] 行動を禁じていると解釈した。その理由は、集団的 [自衛] 行動は、日本が自らを守るために最低限必要な武力行使を超えるからである。しかし、非戦闘の兵站活動や他国の後方支援への参加は、集団的自衛の範囲外と考えられてきた。安倍首相は、この制限を再考すべきであると度々提議してきており、この動きはこれまで米国当局によって歓迎されてきた。

日本軍のイラクへの派遣中、上記の解釈は、自衛隊が他国軍を守ることを妨げた。日本の批評家の中には、日本のイージス艦は米軍艦近くでレーダーを使用すべきでない、と非難している者もいる。というのも、日本のイージス艦は米艦船が受ける攻撃に対して、応戦することが許されないからだ。米日がミサイル防衛作戦をますます統合する中で、集団的自衛の禁止はまた、次のような疑問を提起する。すなわち、日本の指揮官は、[攻撃の]標的になっているのが米軍なのか日本自体なのかを、どのように判断するのか、という疑問である。現行の解釈の下では、仮に米国が攻撃を受けた場合、日本軍は応戦することができない。

負担分担の問題 (原文 p. 18)

国防総省によると、2012 年度に在日米軍の維持にかかった費用は、合計 48 億ドルを超えた見込みである。これは、日本政府が毎年拠出している約 20 億ドルに加えてである³⁷。この合計には、人件費約 27.5 億ドルと非人件費 20 億ドル超が含まれる。2010 年 12 月、日本は接受国支援 (ホスト・ネーション・サポート、HNS) を、2011 年度から 5 年間、現行レベルで継続することに合意した。接受国支援とは、日本における米軍の駐留費用を負担するために提供される資金である。この合意は妥協案であった。というのも、当時の菅直人首相の政権は、日本の財政悪化のせいで、日本の拠出を削減するよう圧力を受けていたからだ。日本は米軍事施設で働く日本人従業員約 25,000 人の給与の大半を支払っている。現行の合意は、日本における軍の駐留費用を負担するために、2016 年度まで毎年約 1,880 億円 (1 ドル = 82 円のレートで約 22 億ドル) を支払うよう日本に求めている。また同合意は、米軍のために働く日本人の数を減らすことを確約し、日本政府が支払う光熱費の割合が 5 年間を通じて 76% から 72% まで下がると断言している。2013 年の上院軍事委員会 (SASC) 報告書は、接受国支援への日本の拠出が、1990 年代の高い拠出額に比べ減少傾向にあることに懸念を表明した³⁸。

³⁷ 会計監査担当国防次官事務所/最高財務責任者, *Operation and Maintenance Overview: Fiscal Year 2013 Budget Estimates* (2012 年 2 月) at 201.

³⁸ 米上院軍事委員会, *Inquiry Into U.S. Costs and Allied Contributions to Support the U.S. Military Presence Overseas*, 2013 年 4 月 15 日

拡大抑止 (原文 p. 19)

日本政府にとって、もう一つの戦略上の不安の源は、米国による日本のための拡大抑止、すなわち「核の傘」に関することである。北朝鮮政府との交渉におけるブッシュ政権の姿勢の変化は、日本政府に次のような不安を引き起こした。すなわち、米国政府がいずれ北朝鮮の核武装を容認し、どういう訳か日本に対する米国の安全保障を低下させるかもしれない、という不安である。米国が日本を守るという継続的な確約について、日本政府を安心させるためにブッシュ・オバマ両政権が繰り返し声明を出しているにもかかわらず、この不安は続いている。しかし、日本が脅威を自ら抑止する能力が、主として防衛志向の軍事態勢によって制限されているという事実が、日本の無防備感を増強している。米国の拡大抑止に対する日本の依存度を所与とすれば、東アジアにおける核の現状を変える可能性のある、いかなる米国の政策変化に対しても — それがどんなに微妙な変化であれ — 日本政府は警戒している。

アデン湾における日本の海賊掃討任務 (原文 p. 19)

自衛隊として知られる日本の軍隊は、2009年3月以来、アデン湾において海賊掃討活動に従事している。約400人の人員がジブチに駐留し、ジブチの空港近くに位置する大きな米軍基地である、キャンプ・レモニエに現在居住している。2010年4月、日本政府は、ジブチに自国の施設を4千万ドルかけて建設する計画を発表した。これは事実上、海外に軍事拠点を確立することになる。これは日本にとって、第二次世界大戦以来初の海外基地となるが、一般に平和主義的な日本国民の間でほとんど論争は起こっていない。

図 2. 日本における米軍施設の地図

(※訳注： 翻訳は割愛します。)