

「基地問題」への取組みについて

真部 朗

序言

在日米軍の施設・区域（基地）の設置・運用に伴って地元との間に生ずる諸問題は、一般に「基地問題」と言われています。日米安保体制が日本の安全保障に、また、在日米軍が日米安保体制に各々必要である限り、我が国の安全保障の観点から、「基地問題」への取組みは、日本政府にとって不可避の重要課題です。この課題への取組みを疎かにすれば、在日米軍に対する国民の反発が生じ、日米安保体制に必要不可欠な国民の理解が失われてしまう可能性があるからです。

この課題への取組みの歴史は長く、長年の経験に基づく日本政府のノウハウは、これを業務とする旧防衛施設庁に蓄積されてきました。しかしながら、この組織の廃止（2007年）とともに、そのノウハウは必ずしも十分に生かされなくなっているように思われます。

本稿では、このような状況を踏まえ、改めて「基地問題」への日本政府の取組みのあり方の一端を明らかにすることに努めたいと思います。

日本政府の立場

「基地問題」の態様は様々であり、在日米軍の事故、在日米軍人の事件、飛行場からの騒音や悪臭等のみならず、事故・事件の危険又はその不安といった無形の問題も含まれます。また、在日米軍への施設・区域（基地）の提供に係る問題、例えば、普天間飛行場代替施設の建設に伴う問題も、在日米軍の要求に係る問題として、「基地問題」と言えます。

このように、「基地問題」は様々な形をとりますが、日本政府の立場はいずれの場合でも基本的に同一です。すなわち、米国側と地元自治体側の調整役です。仮に、安全保障の問題が関わらないとしても、日本政府は、当事者であることを回避できません。日本政府と米国との関係は本質的に外交関係であるのに対し、地方自治体は外交権を有しないからです。この意味で、一部の自治体が日本政府を越えて米国との直接交渉を求めることがあります。日米両政府ともこれを認めることは、いわば原理的にあり得ないと言えます。

この日本政府の立場は、しばしば非常に悩ましいものです。米国側は、常に在日米軍の自由な運用を主張するのに対し、地元自治体は、地元住民の意向を踏まえ、在日米軍の運用を否定しがちだからです。

日本政府の基本的な考え方

日本政府による調整の具体的なあり方は個別具体的問題により様々ですが、調整に当たっての基本的な考え方は、常に保持されなければなりません。これを持っていなければ、前述のように米国側と地方自治体側の間にいわば構造的な利害対立がある中で、文字通り右往左往するだけになりかねないからです。

日本政府が持つべき基本的な考え方の第一は、日米安保体制は維持しなければならないとの確信です。これは、日本政府としては当然のことですが、どのような「基地問題」も、その軽重を問わず、日米安保体制ひいては日本の安全保障に直接的に関わっているとの明確な認識、あえて言えば信念は、基本中の基本と言わなければなりません。この基本的な考え方は、米国側、地方自治体側双方に対応するに当たり重要ですが、特に、米国側に対しては、このような考え方を持っていることを常に明示する必要があります。文化の異なる米国側に対しては、以心伝心はあり得ないと考えるべきであり、くどいと感じられてもあらゆる機会に日米同盟や在日米軍の重要性に関する言及を繰り返す必要があります。

第二は、日本政府が、米軍基地に由来する地元への悪影響を最小限に抑える責務を負っているとの認識です。これは、第一の考え方と等しく深く自覚しなければならない点です。米軍基地がある限り、それが地元は何の影響も与えないことはあり得ません。その意味では、「基地問題」は、最終的な「解決」の見えない問題です。しかしながら、技術的な限界はあるとしても、所要の予算措置を講じること等により、これを最小化することは可能であり、米軍基地に由来する特別な負担を担う地元との関係では最優先事項と言えます。米軍飛行場の騒音対策や汚染対策は、この基本的な考え方に基づく具体的な施策の例です。

第三の基本的な考え方は、第二の考え方を補完するものです。すなわち、地元への影響を完全には除去できない場合に、日本政府は、地元に対し、米軍基地から生じる影響に関して補償する責任があるという考え方です。例えば、影響を受ける地元住民が等しく利用し得る公共施設の整備に対する補助金の交付等は、この考え方に基づく具体的な施策に当たります。ちなみに、これら第二及び第三の考え方は、米軍基地に由来する様々な問題について日本政府（防衛省）が地元に対して行う各種施策の根拠法であるところの環境整備法の立法趣旨と基本的に一致しています。なお、建設業が主要産業であるような地元においては、防衛省の各地方防衛局が発注する建設工事が地元に対する事実上の補償の意味を持つことがあり得ることには、留意が必要です。

航空機事故への対処

在日米軍機の事故は、「基地問題」が最も先鋭化する事案の一つです。一口に事故と言っても、部品の落下から墜落までかなりの幅があり、その社会的、政治的インパクトも異なります。端的に言えば、地元 to 具体的な被害が生じたか否かがこのインパクトを大きく左右します。

例えば、部品の落下であって、具体的な被害が認められないような場合には、一般的には、関係閣僚等による遺憾の表明、政府の関係出先機関による関係自治体への情報提供、関係政府機関による米国側に対する原因究明・再発防止の申し入れ等により対処することが可能です。このような場合には、在日米軍を含む日米安保体制に対する異議申し立てに事態が発展する可能性は低く、前述の基本的な考え方に即して言えば、原因究明・再発防止の要求等主として第二の考え方に基づく措置が対処の中心となると言えます。

しかしながら、具体的な人的、物的被害が生じた場合には、これらに加えて日米安保体制への影響を抑えるための措置等が必要となります。事故を契機に日米安保体制の一部を成す在日米軍の存在又は活動に異議を唱える議論が力を得る状況が発生するからです。特に、沖縄では、県民の間に在沖米軍基地は本来存在すべきでないとの思いが広範に存在しているため、地元メディアの基本的な論調と相まって反基地世論が高揚する可能性が高いと言えます。

このため、関係閣僚の迅速な現地訪問、閣僚レベルでの米国側への遺憾の意の伝達、原因究明・再発防止の申し入れ及び在日米軍高官等による謝罪訪問の要請、政府関係出先機関による被害者側を始めとする地元関係者、関係機関、関係自治体への補償問題への対応を含む事案対処に係る迅速かつ丁寧な説明等、地元のために日本政府としてできることは全て行うという徹底した姿勢が必要となります。

しかしながら、こうした姿勢は、一方で勇み足を生む可能性があることには注意が必要です。

まず、(個々に)安全確認が済まない限り事故機と同型機の飛行は認められない旨の申し入れを米国側に行うことは妥当ですが、それを越えて、例えば、原因究明・再発防止が最終的に講じられるまで同型機の飛行中止を求めるようなことは、原則として行うべきではありません。このような要求は、米国側、特に米軍から、在日米軍の存在意義を要求者が理解していないとみなされます。また、飛行中止期間が長期にわたれば、練度の低下により飛行再開時の事故の可能性がかえって高まる恐れがあります。さらに、米軍は、自らの運用規則等に従って行動しますので、偶然にそれと一致するという例外的な場合を除き、その要求は無視されることとなります。この点は、申し入れ者のランクの高低とは無関係です。地元への配慮をアピールすることは重要ですが、実現について担保のとれない要求は、結局のところ、地元の信用をも失うことにつながりかねません。

また、原因究明・再発防止は、あくまで米軍の責任で行わせるべきであって、日本側が関与すべきではありません。日本側は、関連規則等米軍の運用の詳細を承知しているわけではなく、中途半端な関与の要求は、単に効果が期待できないだけでなく、米軍側のプライドを徒に傷つけることになりかねません。運用者が自らの問題として責任を持って取り組んで初めて、有効な再発防止策が講じられ得ると言うべきでしょう。

さらに、日本政府は、米軍の事故について、遺憾の意は十分に深く表明すべきですが、謝罪をすべきではありません。何故ならば、日本政府は、在日米軍の運用に権限を有しないからです。権限のないところに責任は生じず、責任のないところに謝罪はあり得ません。百歩譲って日本政府に何らかの責任があるとすれば、日米安保条約に基づく施設・区域(基地)の提供責任ですが、事故が起こったとしても、日米安保条約に基づく行為が誤りであって謝罪すべきであるということにはなりません。

なお、日本政府がなし得る全てを行っても、事故による人的、物的被害が甚大であれば、それが引き起こす社会的、政治的インパクトが沈静化することは望めないでしょう。そのよ

うな場合には、例えば、事故機が配備されている飛行場の閉鎖等に日米両政府が追い込まれることがあり得ます。言うまでもなく、そのようなことになれば、日米安保体制は、甚大な打撃を被ることになります。このような意味において、密集市街地にある普天間飛行場の危険性除去は、地元住民の安全のためであることは言うまでもありませんが、同時に、日米安保体制を守るためでもあります。同飛行場の可及的速やかな移設は必ず達成しなければなりません。

施設・区域の提供に係る地元調整

在日米軍施設・区域（基地）を新たに設置することは、既存建物の更新のような比較的軽微な事案を除き、實際上困難ですが、既存の基地の整理・統合・縮小のプログラム（米軍再編）は、沖縄を中心に引き続き実施中であり、その過程で既存の施設の移設問題が発生します。この移設に伴う地元調整もまた、最も注意深い取り組みを要する「基地問題」の一つです。

このような米軍基地の立地に係る地元調整に当たっては、必ずと言ってよいほど予め確認しておくべき事項があります。

その第一は、当然のことながら、技術的な所要が充足されることです。極端な例を挙げれば、レーダーを谷底に設置することはできません。

第二に、候補地の自治体が政府の財政支援による地元振興に少なからぬ期待を有していることです。地元の振興を自らの力で推進できるような財政基盤の強固な自治体は、米軍施設を受け入れることはありません。米軍施設は、有体に言えば、迷惑施設であり、無償でこれを受け入れる自治体は存在しません。もちろん、ほとんどの場合、米軍施設が有する我が国の安全保障上の意義は理解してもらえます。しかしながら、我が国の安全保障は、あくまで日本政府の責任であって、自治体の責任ではありません。したがって、それだけを理由には米軍施設は受け入れられないという自治体の姿勢は、無理からぬことと言えます。

第三は、候補地の自治体との水面下の調整が確保し得ることです。地元調整の第一段階での最大の目標は、候補地の市町村長及びその市町村が属する都道府県の知事による受け入れ表明です。少なくともこれら二つの自治体と水面下での調整ができないようであれば、適地とは言えません。米軍施設の受け入れは、どの自治体にとっても、イデオロギー的なものを含め、議論が先鋭化しかねない難しい問題です。これを公然たる議論の俎上に載せれば、意見集約は困難を極めることとなり、首長もいつまでも決断ができなくなります。この点では、地元調整は微妙な国際問題についての外交交渉と似ています。

水面下の調整が実際に可能か否かの判断は、防衛省の出先機関で「基地問題」を担当する地方防衛局の助言に左右されます。そして、その助言の正確さは、地方防衛局が不断に築いている管轄区域の自治体との信頼関係の深さに掛かっています。この意味で、地方防衛局の責任は重大です。

なお、仮に、ある候補地について水面下の調整が始まっても、途中でその内容が暴露され

ることがあれば、その瞬間にその候補地を諦めざるを得なくなると予め覚悟しておくべきです。

このように調整前の確認が済めば、実際に調整が始まります。この調整においては、前述の第一の基本的な考え方を大前提としつつ、第二及び第三の考え方に関して、どこまで自治体側を納得させられるかが焦点となります。すなわち、当該米軍基地の地元への影響を如何にして最小化できるのか、自治体側に対してどのような補償、そしてそれによる振興ができるのか、これらの問題について説得力のある説明が行われなければなりません。

また、受け入れ表明までの段取りも綿密に打ち合わせしておかなければなりません。自治体の首長は、選挙や議会等しばしば微妙で多忙な政治日程を有しています。それを睨みながらの注意深い日程作りが必要となります。

このように、外交実務で言うところのサブ、ロジ両面での骨の折れる調整を経て初めて、受け入れ表明の可能性が現実化します。そこでは、しばしば芸術的とも言うべきノウハウが要求されます。

なお、以上のような米軍基地の提供に係る地元調整について妥当することは、自衛隊施設の設置に係る地元調整にほぼそのまま当てはまります。違いは、自衛隊施設の方が米軍基地よりも地元の抵抗感が小さいことだけと言ってよいでしょう。自衛隊施設ならば抵抗感が小さいからといって地元調整を甘く見ることは厳に慎まなければなりません。いかに安全保障上重要な施設であっても、地元の理解を得て設置できなければ、絵に描いた餅に終わるからです。

結言

本稿では、日本政府の「基地問題」への取組みについて、基本的な考え方を確認するとともに、取組みが容易でない二種類の「基地問題」について若干のノウハウについて記述しました。もとより、このようなノウハウは、これらに限られません。重要なのは、「基地問題」への取組みがしばしば複雑で微妙な技術を要することを正當に理解し、その組織的な継承・発展に努め、これを十全に活用することです。それがあって初めて、「基地問題」について、「解決」には至らないとしても、最善の対応が可能となります。