

在沖米軍再編をめぐる動きと沖縄北方特別委員会の論議

～ 普天間飛行場の移設問題を中心に ～

第一特別調査室 くらべ じゅんじ
黒部 純二

1. はじめに

日米両国政府は、在日米軍再編に向けた沖縄の基地返還の問題に関し、昨年10月26日に普天間飛行場の移設先を沖縄に関する特別行動委員会（SACO）最終報告で決定した名護市辺野古沖合案（以下「沖合案」という。）からキャンプ・シュワブ沿岸案（以下「沿岸案」という。）へ変更することに合意した。また、在日米軍再編について、昨年10月29日の日米安全保障協議委員会（以下「2+2」という。）で合意された「日米同盟：未来のための変革と再編」（以下「中間報告」という。）には、在沖海兵隊の第3海兵機動展開部隊の司令部がグアムに移転することも盛り込まれ、今年3月末に予定されていた2+2での合意文書（以下「最終報告」という。）の作成に向け、政府は、米側との調整や沖縄を含めた国内の関係自治体との調整を行ってきた。

参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会は、第163回国会閉会後の平成17年12月6日と第164回国会開会中の3月23、24日に委員会を開会した。また1月11日から13日に沖縄県に委員派遣を実施し、県及び名護市などの北部市町村との意見交換、普天間飛行場と普天間飛行場の移設先のキャンプ・シュワブ内の辺野古崎に立ち入りその実情を調査した。本稿では、普天間飛行場の移設問題を中心に委員会における論議を紹介する。

2. 普天間飛行場の移設問題

（1）中間報告等をめぐる論議

中間報告において、普天間飛行場の代替施設をキャンプ・シュワブの海岸線の区域とこれに隣接する大浦湾の水域を結ぶL字型に設置する沿岸案と沖縄から在沖米軍部隊や訓練などの機能を全国各地に移転することが盛り込まれた。

委員会では、中間報告に対する地元沖縄での感想について、麻生外務大臣から、中間報告に対し地元の頭越しに決められたことに問題があるとの指摘があったが、普天間飛行場返還、海兵隊員等の海外移転、嘉手納飛行場以南の施設の返還、訓練の本土分散など沖縄の負担軽減の意義はあり、今後は地元の理解を得るよう誠心誠意、努力していかなければならない¹、との答弁があった。

地元自治体が中間報告の沿岸案に反対している理由について、麻生外務大臣から、地元は、沿岸案について、基本計画策定などの経緯で問題解決に実効性があると考えていないこと、また、代替施設は県外移転との県の考え方があったことで相入れないので反対している²、との認識が示された。また、普天間飛行場の返還の見通しについては、早期移設、

返還実現のために日米間で検討した結果、沿岸案が短期間で実現するので合意した、場所も面積も小さくなるが、移転期間が短くなる等、沖合案より良いのではないかと³、との認識が示された。

中間報告で地元抜きにしてまとめた理由について、麻生外務大臣から、在日米軍兵力態勢の見直しについて、在日米軍の抑止力維持と地元の負担軽減の二つの観点から、具体的な案を検討し、その結果、中間報告がまとまったが、交渉の途中経過なり、まだ決まっていない段階でその内容について地元自治体を始め対外的に説明できなかった⁴、との答弁がなされた。また今後、最終報告までの間、中間報告の修正の可能性について、麻生外務大臣から、3月までに作成する最終報告に関し、地元の理解ができるよう調整しなければならない、米側とも地元の調整を踏まえて引き続き協議を行っていく、中間報告の合意後から防衛施設局等より地元自治体に内々に説明を開始しており、政府として誠心誠意説明に努めたい⁵、との見解が示された。

また麻生外務大臣から、米国の高官に対し、在日米軍再編をめぐり沖縄を始めとする地元の反応は厳しいものがあることを説明した上で、中間報告で合意されたことを3月までに最終報告としてまとめられるよう最大限努力をしていく、日米双方で努力していくことの重要性の理解を確認していくことで日米とも共通の認識を持っている⁶、との見解が示された。

また、代替施設の建設に当たり、県から公有水面埋立て許認可権を国に移管する等の特別措置法制定の検討の有無について、麻生外務大臣から、今の段階で検討している事実は全くない⁷、との答弁がなされた。

小池内閣府特命担当大臣のSACO最終報告（平成8年12月）の着実な実施発言と今回の中間報告の具体化との矛盾・食い違いについて、同大臣から、中間報告は、沖縄の在日米軍施設・区域の集中といかに負担軽減をしていくかという中で、抑止力維持とともに両方の目的を達成する観点から取りまとめられたものであり、SACO最終報告で取り決められたことの一つ一つ着実な実施を図るという点では何ら変化はない、今回の中間報告や3月末に予定されている最終報告の取りまとめについて、見守るところは見守り、そしてまた沖縄の声をしっかりと届けるという役割を担っていくということに変わりがなく、整合性が取れている⁸、との認識が示された。

（２）最終報告に向けての地元との協議をめぐる論議等

今年に入り、日米両国は審議官級協議を継続的に行ってきたが、3月12日、岩国市では米軍再編に伴う岩国飛行場への厚木飛行場の空母艦載機移駐問題に関する住民投票が行われ、反対多数という結果になったことなど、在日米軍の基地機能の移転先となる自治体と政府との調整が困難な状況になっていた。また、普天間飛行場代替施設の移設先となったキャンプ・シュワブのある名護市は、政府との交渉窓口として、沿岸案の飛行ルートが移設先近辺の住宅地上空に懸かっているため、沖合に引き離す方向で協議を続けてきた。

委員会では、最終報告の取りまとめの最終段階となっており、沿岸案を微修正する可能性について、麻生外務大臣から、中間報告の取りまとめについて、地元の頭越しではない

かとの意見もある、今のまま原案どおり１センチたりとも動かせないというのは難しいのではないが、肝心なのは、実現可能性を伴った計画であり、沖縄の負担軽減を主たる目的として、抑止力維持と基地の負担軽減をする、その意味で、地元の要望を無視するわけにはいかないが、実行可能性が保証されていなければいけない⁹、との認識が示された。

また、普天間飛行場の返還に伴う地権者及び基地雇用者の生活保障の検討状況について、小池内閣府特命担当大臣から、大規模跡地制度による給付金支給期間の延長を行っている、また、産業振興も含む普天間飛行場の跡地利用については、県と宜野湾市が２月１０日に基本方針を策定しており、高次都市機能の導入、地権者の土地活用の促進などを目標に掲げ、今後、県、市とで跡地利用計画の策定に向けて具体的な検討を深めていく段階にある、今後とも、地元の主体的な計画策定と計画が円滑に進むように関係省庁とも協力して取り組みたい¹⁰、との認識が示された。

また、基地負担に伴う基地交付金の検討の有無について、政府からは、従来から周辺対策等の基地負担は実施してきている、今回の在日米軍再編に関し、いかなる施策を行う必要があるかについて、地元自治体等からの要望も踏まえ、今後検討する必要があると考えているが、現在、具体的な施策等について申し上げる段階にはない¹¹、として明確な回答がなかった。

また、アジア太平洋地域の不安定性と不確定性の意味合いと沖縄への基地集中の関連性について、麻生外務大臣から、アジア太平洋地域は、冷戦後も、朝鮮半島の問題、また台湾海峡の問題等々含めて、不安定な要素が継続している、そこに地理的に一番近いところにあるのが沖縄であり、それが大きな要素である、日米安全保障条約を結んで６０年がたち、冷戦が終わって、本当であればなくなる予定であったが、逆に今は、テロ等予想外の出来事になっており、沖縄の役割が大きくなっている、ただし、米軍駐留に伴う負担を沖縄だけに負わせるというのは、これは明らかに偏っている異常な状況であるので、他の地域に負担を分散していくところであり、抑止力維持と地元負担の軽減という、二律背反する事態を今後とも進めていかなければならない¹²、旨の見解が示された。

しかしながら、３月２７日の名護市の岸本前市長の死去後、地元関係自治体が沿岸案の修正で硬化し、また、日米両国との協議では、在沖海兵隊のグアム移転に伴う経費について、費用負担の割合が問題となり、結局、３月末に合意予定の最終報告は４月以降に持ち越されることとなった。

４月に入り、６、７日に名護市、宜野座村などの地元自治体と額賀防衛庁長官との会談によって、キャンプ・シュワブ沿岸案を基本に、地域住民の安全に配慮した飛行ルートとして、滑走路を着陸用と離陸用の２本をＶ字型にした案が提示され、「普天間飛行場代替施設の建設に係る基本合意書」が交わされた。稲嶺沖縄県知事は、あくまでも平成１１年１２月の「普天間飛行場の移設に係る政府方針」に基づいた「使用期限１５年、軍民共用」という従来からの県のスタンスは変更しないと表明したため、基地が移設される名護市などの北部市町村と県との間に溝ができることとなった。

（３）在沖海兵隊グアム移転費用をめぐる論議

在沖海兵隊のグアム移転費用については、中間報告取りまとめの前から論議になっていたが、3月に入り、日米審議官級協議において、その費用が100億ドルに達し、その75%を日本の負担とすることを求めていることが明らかになるなど移転に伴う問題として浮上した。

委員会では、その費用について、政府から、在沖海兵隊の司令部要員及びその家族のグアムへの移転は、沖縄にとって大きな負担軽減となる、その早期実現には、資金的な措置を含めて検討をしていきたい、仮に費用を負担した場合、供与先の国の適正な使用に対して法的義務等国际約束を締結することが必要かどうかは、個別の案件ごとに相手国との関係を踏まえて判断すべきである、日米外務・防衛当局間の協議の中で、海兵隊のグアム移転に関し必要となる経費等の詳細について確認をした上で、早期移転の実現のためにいかなる措置をとるべきか検討したい¹³、との考えが示された。

政府は、米側との協議を経て、4月23日の日米防衛首脳会談において、在沖海兵隊のグアム移転費用について決着をみたが、その内訳は、総額102.7億ドル(約1兆2千億円)日本側負担が司令部庁舎などに真水部分28億ドル(約3,100億円)を上限とし、家族住宅、基地インフラ整備に出資・融資で32.9億ドル(約3,600億円)の計60.9億ドル(約6,700億円)、米国側負担が41.8億ドル(約4,900億円)である。これによって、日本側の負担割合は59%となった。報道では、負担割合をめぐる交渉が難航したのは、日米間での負担割合をめぐる数字ありきの米国と根拠を求める日本との認識の隔たり、直接国民負担となる財政支出が米国側より少ないことで国民に説明できるかどうかの判断が求められたためであった¹⁴、とされている。

これを受け、5月1日に2+2が開かれ、「共同発表」及び「再編実施のための日米のロードマップ」が公表された。ロードマップの中で沖縄に関連する主な内容は、普天間飛行場の代替施設をキャンプ・シュワブ内の辺野古崎にV字型に配置された、両者とも護岸部分を除き1,800m(1,600mの滑走路の両端に100mのオーバーランを設置)の2つの滑走路を有し、8年後の2014年までの完成を目標とし、在沖海兵隊の約8,000名の要員とその家族約9,000名を2014年までにグアムに移転し、その後に嘉手納飛行場以南の米軍施設・区域の統合と土地返還を行うとされ、また、これらすべてが相互に結びつくパッケージとして記載された。

(4) 普天間飛行場代替施設、在日米軍再編等に関する閣議決定

沖縄県は当初から、中間報告の合意が、地元は何ら事前の説明もなく、頭越しに進められて決定したことにより、普天間飛行場の危険性の除去を認識しつつも、中間報告及び最終報告の内容については容認できないと表明していた。

沖縄県は、政府との協議を継続的に進めておくため、5月11日、「在沖米軍再編に係る基本確認書」を政府と取り交わした。その主な内容は、(1)米軍の抑止力維持と沖縄の負担軽減を両立、(2)最終報告での合意案を基本とし、普天間飛行場の危険性の除去、周辺住民の生活安全、自然環境保全、同事業の実行可能性に留意して対応、(3)代替施設の建設計画について継続的に協議、(4)閣議決定は、平成11年12月の閣議決定を踏まえ、県や名護市

などと事前に内容を協議、(5)日米地位協定の一層の運用改善等の対応を検討、である。

政府は、平成 11 年 12 月の閣議決定の見直しを含め、県や関係自治体との協議を継続的に進めてきたが、県側の最終的な理解が十分に得られないまま、5 月 30 日に「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」の閣議決定を行った。その主な内容は、(1)新たな安全保障環境での我が国の安全確保、アジア太平洋地域の平和と安定を維持には、安保体制を維持・発展が重要、(2)安保体制を維持・発展には、抑止力維持しつつ地元負担軽減が重要、(3)新たな負担を担う地方自治体に対する地域振興策を実施。跡地利用、基地従業員の雇用確保の取組、(4)米海兵隊グアム移転は、沖縄県の負担軽減のため経費を分担、早期実現、(5)中期防衛力整備計画は再編経費の見積りが明確となり次第、見直し、(6)普天間飛行場の移設は、日米合意案が基本、(7)代替施設の建設計画、安全・環境対策及び地域振興は、県、地元との協議機関で対応、(8)平成 11 年 12 月の閣議決定は廃止、である。これに対し稲嶺沖縄県知事は、政府と県、関係自治体との事前の協議が確約しているにもかかわらず、上記の内容について、十分な協議がなされていないまま閣議決定したことは極めて遺憾¹⁵との考えを表明した。

3．今後の課題

今後、平成 18 年 5 月 30 日の閣議決定を受け、政府は、県、地元自治体との間で普天間飛行場の移設での諸問題や地域振興策について協議会を設置して議論を行うことを予定している。しかし、ほぼ 10 年前の S A C O 合意当時の政府、県、地元がよく協議をした上で決着した点と違い、こう着状況にあることから、県は、「この閣議決定に沿って政府案の実施を前提とする限り協議会に参加しない考え」¹⁶を表明している。

また、在沖米軍海兵隊のグアム移転の費用の予算付けの政府内の調整、今年度で終了する北部振興策にとって代わる地域振興策など様々な議論を通じて、今後の沖縄の位置付けや日米同盟の方向性が見えてくると思われ、今後の政府の動向及び協議会の経過と地元沖縄での議論が注目される。

¹ 第 163 回国会閉会後参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 1 号 3 頁（平 17.12.6）

² 同上 4 頁

³ 同上 4 頁

⁴ 同上 7 頁

⁵ 同上 7 頁

⁶ 同上 10 頁

⁷ 同上 10 頁

⁸ 同上 15 頁

⁹ 第 164 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 4 号 2 頁（平 18.3.24）

¹⁰ 第 164 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 3 号 11 頁（平 18.3.23）

¹¹ 第 164 回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第 4 号 7 頁（平 18.3.24）

¹² 同上 13 頁

¹³ 同上 3 頁

¹⁴ 『日本経済新聞』（夕刊）（平 18.4.24）

¹⁵ 「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取組について」（閣議決定）に対する知事コメント（平 18.5.30）

¹⁶ 『琉球新報』（平 18.5.31）