

Ⅲ. 共同研究報告



共同研究発表会の様子



地域安全保障シンポジウム 平成26年度共同研究発表会概要

共同研究の研修成果について発表を行い、来場者とのディスカッションが行われた。

日 程：平成27年3月17日（火）14：00～17：00

会 場：沖縄県市町村自治会館4F 中会議室

来場者数：59人

発 表 者：以下の通り。

セッション1「沖縄の海兵隊をめぐる米国の政治過程」

川名 晋史	近畿大学法学部講師
清水 文枝	明治大学大学院政治経済学研究科政治学専攻 博士後期課程在籍
波照間 陽	沖縄県知事公室地域安全政策課研究員
齊藤 孝祐	横浜国立大学研究推進機構特任講師

セッション2「沖縄県の受援力強化に向けた『自助・共助・公助』の強化に関する研究」

定池 祐季	東京大学総合防災情報研究センター特任助教
本多 倫彬	慶應義塾大学SFC研究所上席所員（訪問）
中林 啓修	沖縄県知事公室地域安全政策課主任研究員

セッション3「国境をまたいだ地域協力の在り方についての比較研究」

中林 啓修	沖縄県知事公室地域安全政策課主任研究員
-------	---------------------

【シンポジウムにおけるディスカッションの概要】

セッション1では、戦略的合理性、財政制約、政治的正当性という3つの要素が、現状や将来にどう影響するかについていくつかの質問が挙げられた。「政治的正当性という点で県民の民意は現在、米国の政治過程に影響しているか」という質問に対して、米国ではどのように負担軽減を達成していくかが議論されているとの回答がなされた。また、「日米共に財政制約が今後厳しくなるなか、どのような基地の将来像があるか」という質問に対して、米国のこれまでの基地政策を引用しながら、同盟国に対していくつかの手段で負担の移転を求める傾向があるとの回答がなされた。

セッション2では、レジリエンス（強靱性）についての質疑が行われた。「レジリエンスと共助の相違点は何か」という質問に対して、レジリエンスと共助には概念的に重なり合う部分があるが、現在の傾向として、レジリエンスは今後しばらくの危機管理を世界的に主導していく概念であると考えられること、ゆえに、この概念に即した危機管理の理解が必要であるという回答がなされた。

セッション3では、「防災分野での欧州の地域協力において、軍民の協力はどのようになっているのか」という質問に対して、軍民協力は加盟国において調整されるべきことであり、EUの制度として軍民協力の方法を規定するような一般的な制度は存在していないという回答がなされた。

共同研究(A)：沖縄の海兵隊をめぐる米国の政治過程

近畿大学法学部講師 川名 晋史他

(1) 研究タイトル

「沖縄の海兵隊をめぐる米国の政治過程」

(2) 研究内容

在沖海兵隊をめぐる重要な政策転換が生じた 1960-70 年代及び 1990-2000 年代に注目し、米国側の政治過程ならびに沖縄県外の基地との関係性という二つの視点からの在沖海兵隊の相対化を試みることで、現在まで続く基地問題の構造を沖縄の外縁から浮き彫りにする。そのうえで、戦略的合理性、財政制約、政治的受容性という 3 つの要素から在沖海兵隊に係る政治過程を捉え直し、在沖海兵隊に関する理解の促進に寄与することを目的とする。

(3) 共同研究委員（氏名、略歴、担当）

- ・ 川名 晋史（かわな しんじ）
近畿大学法学部講師。青山学院大学大学院国際政治経済学研究科にて博士号（国際政治学）を取得。（財）平和・安全保障研究所研究員を経て、現職。担当：序章、第 1 章
- ・ 齊藤 孝祐（さいとう こうすけ）
横浜国立大学研究推進機構特任講師。筑波大学大学院人文社会科学研究所にて博士号（国際政治経済学）を取得。筑波大学人文社会系非常勤研究員を経て、現職。担当：第 4 章、終章
- ・ 清水 文枝（しみず あやえ）
明治大学大学院政治経済学研究科政治学専攻博士後期課程在籍。明治大学政治経済学部助手を経て、現職。
担当：第 2 章
- ・ 波照間 陽（はてるま しの）
沖縄県知事公室地域安全政策課研究員。早稲田大学大学院アジア太平洋研究科博士後期課程在籍。（財）平和・安全保障研究所研究員を経て、現職。担当：第 3 章



システムと部分 —沖縄の海兵隊をめぐる米国の政治過程への接近—

近畿大学法学部講師
川名 晋史

総括

米国の海兵隊は、彼らの3つの海兵空陸任務部隊（Marine Air-Ground Task Force: MAGTF）のうちの1つである第3海兵遠征軍（Ⅲ Marine Expeditionary Force: ⅢMEF）を沖縄に前方展開させている。MAGTFは有事における即応態勢の維持を目的に、指揮、陸上戦闘、航空戦闘、そして兵站戦闘の4つの部隊を統合した自立作戦部隊を構成し、ⅢMEF司令部の隷下には、第3海兵師団、第1海兵航空団、第3海兵兵站群がそれぞれ編成されている。このようなⅢMEFは、在日米軍のおよそ半数にあたる19,000人の兵力を計12ヶ所の基地に分散展開させ、そのうち10ヶ所（普天間飛行場、伊江島補助飛行場、キャンプ・シュワブ、キャンプ・コートニー、キャンプ・フォスター、キャンプ・ハンセン、キャンプ・マクトリアス、キャンプ・レスター、キャンプ・キンザー、キャンプ・ゴンザルベス）を沖縄に置いている。残りの部隊は岩国航空基地とキャンプ富士に展開し、さらに、約5,000人がⅢMEF所属部隊としてハワイに駐留する。

では、このような特質をもつ海兵隊が戦後、沖縄に駐留するに至った経緯とはいかなるものか。実は、近年の研究はこの問題を明らかにしつつある¹。第2次世界大戦の終結後、米国本土に帰還した第3海兵師団は1950年6月の朝鮮戦争の勃発に伴い、新たに戦略的予備軍として再編成され、53年8月に日本本土のキャンプ岐阜とキャンプ山梨に展開した。その後、第3海兵師団は56年の2月から3月にかけて沖縄に移駐し、65年以降はヴェトナム戦争に投入された。その際、現在のⅢMEFの司令部が編成され、その組織的骨格を成す第3海兵師団と第1海兵航空団、そして第3海兵兵站群をその指揮下に組み入れた。72年5月の沖縄返還後、在沖海兵隊は抜本的な整理・縮小の可能性が検討されるも、結局大きな変更はみられず、88年からは米国外に常時前方展開する唯一の遠征軍としての地位を確立していく。

これまでの研究が明らかにしてきた、このような在沖海兵隊の歴史的展開をひとつの「縦軸」とすれば、本報告書の目的は、そこに空間的あるいは地理的な「横軸」を交叉させることで、長らく日米間で懸案となってきた在沖海兵隊に係る問題群の全体像をより立体的に浮かび上がらせることにある。換言すれば、沖縄の外縁から、在沖海兵隊を相対化する試みである。言うまでもなく、在沖海兵隊の基地・施設は、米国のグローバルな海外基地システムの一部であり、沖縄を含めたネットワーク上の各部分は相互に接続している。では、在沖海兵隊の部隊および基地の構造は、日本本土あるいは西太平洋地域の米軍基地

¹ 平良好利『戦後沖縄と米軍基地』法政大学出版局、2012年。林博史『米軍基地の歴史』吉川弘文館、2012年。NHK取材班『基地はなぜ沖縄に集中しているのか』NHK出版、2011年。屋良朝博『砂上の同盟』沖縄タイムス社、2009年。野添文彬「沖縄米軍基地の整理縮小をめぐる日米協議1970-1974年」『国際安全保障』第41巻、第2号、2013年、99-115頁。

のそれと具体的にどのような相互関係にあるのか。そして沖縄以外の米軍基地が抱える種々の政治的困難は、沖縄が抱えるそれとどのように相違し、また共通するのか。従来の研究はそのような相対的視角を十分に持ちあわせてこなかった。

そこで本報告書は、今日の在沖海兵隊問題の特質を理解するうえで特に重要性が高いと考えられる2つの時期を選定し、両時期においてみられた在沖海兵隊に係る政策変更プロセスを米国側の視点から考察する。第一の時期は、沖縄返還後の在沖海兵隊の基本的な態勢を定めたと考えられる1960年代後半から70年代にかけてである。同時期、米国は新たな戦略環境の出現に伴うポスト・ベトナム戦略の策定と、その一方で、米中国交正常化をはじめとしたデタントへの対応を迫られていた。また、対日関係においては沖縄の施政権返還問題が交渉の俎上に載せられ、それが具体化されていく時期にあった。第二の時期は、1990年代前半から2010年代までである。冷戦の終結と時を同じくして、米国内では在沖海兵隊の存在に対する懐疑論が生じるようになり、また95年9月に起きた少女暴行事件への対処の一つの表れとして普天間飛行場の移設計画が浮上した。同問題は今日まで決着をみておらず、2000年代を通じて日米両政府はその対応に迫られた。これら2つの時期は、在沖海兵隊の存在に派生する今日の問題群の転回点を構成するものであり、そうであるがゆえに、それらを分析することは米国の基地政治における政策変更のメカニズムを明らかにするうえで一定の意味をもとう。

本報告書は、そのような地理的・時間的空間の中で展開されてきた在沖海兵隊に係る政治過程を、戦略的合理性と財政制約、そして基地に対する政治的受容性という3つの要素に対する米国側の認識に着目して考察する²。本報告書のいう戦略的合理性 (strategic imperatives) とは、米国の政策決定者 (とりわけ国防総省および軍) が、特定の脅威への対応と所与の戦略の実行性及び効率性の観点から総合的に評価する問題である。財政制約 (budget constraints) は、国防予算の配分を規定するものであり、基地および兵力の効率的な配置をめぐる決定に影響を与える。基地の政治的受容性 (political viability) は、接受国政府あるいは地方自治体が当該の基地・施設を受け入れるために必要な政治的・社会的資源の多寡を表す概念として位置づける。すなわち、政治的受容性が高い状態とは、接受国内の各階層において、基地の受け入れに対する政治的支持が大きいことを意味し、逆に政治的受容性が低い状態とは、それが相対的に小さいことを表す³。本報告書はこれら3つの要素に対する米国側の認識が、上にみた2つの時期における在沖海兵隊の兵力及び基地の構造を規定したと仮定し、考察を進める。

報告書は2部構成である。第1部と第2部は、それぞれ1篇の論文 (第1章、第4章) と報告 (第2章、第3章) から成っている。第1部は、1960年代後半から70年代までを射程に収めている。具体的には、施政権返還後の沖縄海兵隊の原型が形成される歴史的過程を、1960年代後半に生じた日本本土における在日米軍基地の再編問題に焦点を当てて考察する (第1章)。そのうえで、第1章での議論のより一般的な意義を検討することを目的に、1970年代後半にみら

² 同様の視角を提起するのは、川名晋史「在日米軍基地再編を巡る米国の認識とその過程—起点としての1968年」『国際安全保障』第42巻第3号、2014年12月、16-30頁。

³ この点に着目した近年の研究として、Andrew Yeo, *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests*, New York: Cambridge University Press, 2011.

れたフィリピンにおける基地協定の改定交渉の過程を整理する（第2章）。第1部の考察から明らかになるのは、沖縄を含めた在日米軍基地の再編過程に影響を与える「基地の政治的受容性」に対する米国側の認識の問題である。結論を先取りすれば、施政権返還後の在沖海兵隊の基地構造（とりわけ普天間基地の機能強化）は、日本本土において生じていた基地の政治的受容性の回復の必要性に影響された結果として形成されたものであった。さらに、70年代後半以降の在沖米軍基地の増強の背景には、米中国交正常化と表裏を成した「台湾放棄」の問題があった。すなわち、施政権返還の時期を境にみられた沖縄における基地機能の変容過程は、沖縄そのものがもつ地理的・軍事的条件によって内生的に出現したというよりも、基地システムにおいて補完関係にある日本本土および東アジア地域の政治変化の「副作用」として生み出されたといえる。

第2部は、1990年代前半から2010年代を扱う。ここではまず、冷戦が終結した90年代初頭から「沖縄に関する特別行動委員会(Special Action Committee on Okinawa: SACO)」の最終報告(96年12月)までの間にみられた、米国内での在沖海兵隊に関する議論を整理し、今日まで続くいわゆる「普天間問題」の起源に迫る(第3章)。そのうえで、この長きにわたる日米間の政策課題の解決の糸口を模索しようとする米国側の政策論理と、その一つの表出である在沖海兵隊のグアム移転計画(2005年10月)の決定と変遷の過程を明らかにする(第4章)。第2部の考察から明らかになるのは、米国側の政策判断の基底の一つを成す沖縄における基地の政治的受容性に対する評価の問題と、その影響力を左右する戦略的合理性および財政制約のバランスの問題である。「普天間」が日米間で政治問題化して以降、沖縄における基地の政治的受容性の回復の必要性は、米国の政策決定者をして同問題の解決に一貫して政治的資源を投入せしめた。しかしながら、その影響の程度は折々の戦略環境と米国側の財政状況に依存していた。さらに、グアム移転のパッケージ化(すなわち、グアム移転の条件としての辺野古移設)とその後の「切り離し(delink)」には、グアム国内における利益配分(すなわち、公共政策としてのインフラ建設)の問題も少なからぬ影響を与えていた。

以上、本報告書はその全体として、戦後の在沖海兵隊の問題の理解を促進するための相対的な視角を提供している。日米両政府および沖縄が抱える海兵隊に係る諸問題は、米国の海外基地システムの相互作用の結果として形成される、すぐれて非線形的な政治過程の産物として位置づけられるのである。

在沖海兵隊の撤退圧力とその反作用 —本土基地再編プロセスとの接続性—

近畿大学法学部講師
川名 晋史

要旨

本稿の目的は「1968年から69年にかけて、米国国防総省はなぜ沖縄における海兵隊の撤退を企図し、最終的にそれを撤回したのか」という問いに答えることにある。よく知られているように、国防総省はジョンソン(Lyndon B. Johnson)政権末期の1968年12月に沖縄と本土における米軍基地の大規模な整理・統合計画を策定した。それは関東平野に所在する航空基地の整理・統合、佐世保の閉鎖と横須賀の母港化、板付の運用停止、王子病院の閉鎖を射程に収めるものであった。在沖米軍基地についても、普天間飛行場の閉鎖を含めたキャンプ・バトラーの事実上の運用停止が謳われた。しかしながら、在沖海兵隊の撤退・削減計画は70年代以降も実行に移されることはなく、普天間飛行場に関してはむしろその機能強化が図られていく。

上記の問いに答えるために本稿は、1) 基地の戦略的合理性、2) 財政制約、3) そして沖縄を含めた在日米軍基地の政治的受容性の3つの要素に対する米国側の認識に着目し、かつ日本本土と沖縄の基地の相互作用の問題に焦点を当てて考察を行う。

結論は次のようなものである。1968年から69年にかけて、米国は日本本土における基地の再編計画に着手するとともに、より長期的かつ抜本的な基地再編構想の緒についた。前者は大使館と太平洋軍を中心に策定されたジョンソン・マケイン計画であり、後者は国防総省内部で検討が進められた普天間の閉鎖と在沖海兵隊の撤退を含む大規模な再編計画であった。68年の段階で国防総省が後者の計画に着手した背景には、財政制約の深刻化と本土基地を巡る政治的受容性低下への対処の必要性があった。米国側の財政制約は、国防予算の削減圧力と国際収支の悪化に起因するものであった。そしてそのような傾向は、国防予算の圧縮を目指した大統領令である「プロジェクト703」によって加速した。政治的受容性の回復の必要性は、68年6月に起きたF-4ファントムの九州大学墜落事故が触媒となって増殖した。米国側にとって、日本国内における反基地・反安保闘争を放置することは、日米安保の自動延長を控えた日米間の安全保障関係を危険に晒すものと捉えられた。さらに、普天間の閉鎖を含めた在沖海兵隊の撤退計画は、本土基地の「収容場所」としての沖縄を政治的に維持するための「装置」としても位置づけられた。

ところが、69年以降、軍の抵抗に直面した国防総省は一転して在沖海兵隊および普天間飛行場の機能強化を図る方向に舵を切った。それを導いた一因も、やはり本土基地の政治的受容性を回復する必要性にあった。国防総省は深刻な撤退圧力に晒されていた神奈川県厚木海軍飛行場を閉鎖するために、厚木に展開していた航空機の移転先として岩国と普天間を選定し、とりわけ普天間に

対してはヘリコプター部隊の一大拠点としての役割を与えた。実は、それまで普天間飛行場におけるヘリコプター部隊の展開は、ベトナム戦争中はもとより第一海兵航空団が同飛行場に展開を開始した1960年以降も極めて限定的であった（69年の段階では、僅かに4機が展開するのみであった）。しかしながら、国防総省は69年9月、80機のヘリコプターを新たに普天間に配備することを計画し、結果的に同飛行場には固定翼機を含め、計106機の航空機が展開されることとなった。ここに1970年代以降に生じることになる、普天間の機能強化とその質的変容の一つの契機をみることができるだろう。

同時期にみられた、このような在日米軍基地システムの再編政策は、主に米国側の財政制約への対処と、日本本土で低下していた基地の政治的受容性の回復の必要性を念頭に立案が開始され、後に軍の側から発せられた戦略的合理性についての疑義によって大幅に修正されていく過程であった。とりわけ在沖海兵隊の再編計画については、上記の3要素に加え、本土基地システムとの相互作用メカニズムが作動する過程として描くことができるだろう。たとえば、普天間の機能強化は厚木飛行場との接続性、すなわち厚木の代替基地としての役割に起因したものであり、それは首都圏航空基地の政治的受容性の回復手段の一つとして表出したものと理解される。

以上、1968年から69年にかけてみられた在沖海兵隊の再編プロセスは、戦略的合理性の再計算というよりも、むしろ在日米軍基地システム全体の政治的受容性が調整され、その回復が図られる過程として捉えるのが適切であろう。



在比米軍基地の戦略的位置づけ
—カーター政権の対アジア戦略についての一整理—

明治大学大学院 政治経済学研究科政治学専攻
博士後期課程在籍
清水 文枝

要旨

本章の目的は、1970年代後半に米国の国務省、国防総省がフィリピンにある米軍基地をどのように位置づけていたのかを整理することである。ベトナム戦争が終結した1975年の時点でアジアにおける米国の米軍基地は、沖縄を含めた日本、韓国、フィリピン、台湾、グアムであった。しかし1970年代後半にはアジアをとりまく安全保障環境の変化に伴って、米国はアジア戦略を見直すことになる。そこで、アジアにおける米国のプレゼンスをどのように配置すべきかを考察する上で必要な一要素としてのフィリピンの米軍基地に注目し、1979年に成立した在比米軍基地改定協定の成立過程において国務省、国防総省が在比米軍基地をどのように位置づけようとしていたのかを整理する。本章が対象としている1977年から在比米軍基地改定協定が成立する1979年までの期間を、具体的には、以下のように3段階に分けて整理している。

第1段階は、1977年の在比米軍基地協定改定交渉である。1977年にカーターが大統領に就任すると人権外交を展開し、フィリピンのマルコス独裁政権に対して批判的であった。カーター政権が在比米軍基地問題を具体的に取り上げたのは、政権発足から3カ月が経過した1977年4月であったが、在比米軍基地の維持ではなく基地の削減のために改定交渉を再開する意向があると示された。カーター政権初期において、米国は在比米軍基地の維持には慎重な姿勢を見せた。こうした状況を打開しようと10月にはフィリピンのイメルダ大統領夫人（Imelda Marcos）が訪米し、バンス国務長官（Cyrus Vance）、ホルブルックと会談を行った。イメルダは、国防のための援助を要請し、基地問題については、基地の主権と刑事裁判権などにおけるフィリピン側の意向を伝えた。

第2段階は、1977年後半から1978年前半にかけて、米国の対アジア戦略を踏まえた上での在比米軍基地協定改定交渉の展開に着目している。カーター政権の対アジア政策は、政権発足から半年が経過しても成功への手がかりを見出せない八方塞がりの状況にあった。人権外交がさらにアジア諸国との関係を悪化させており、カーター政権内ではそのような状況を打開する必要性に迫られていた。一方で、ソ連の軍事力は確実に影響力を拡大し、その脅威はアジアに迫っていた。こうしたソ連の動きを牽制するため、米国は中国に接近し、国交正常化を早期に実現すべきであると考えていた。しかし、国交正常化実現のためには台湾から米軍を撤退させる必要があり、米中国交正常化の実現への取り組みは、米台関係を後退させるだけでなく、アジア諸国の不安と不満を募らせた。米国がアジアの同盟国と対立していくなかで、同盟国との関係改善、協力関係の強化が急務となっていた。

米比間の基地交渉が正式に動きだしたのは1977年11月である。交渉の焦点

となったのは、フィリピン側の要求である米比間の基地問題の柱であった主権の完全返還、基地使用料と経済・軍事援助、条約の期限、米国のフィリピンに対する防衛義務であった。この間の交渉において、フィリピンの要求に従い、在比米軍基地はフィリピン人司令官の指揮下に置かれることが合意された。

第3段階は、米国の政策転換と在比米軍基地改定協定の成立である。アジア諸国の不安を解消するため米国の具体的な対アジア戦略が示された。それが1978年8月24日に発表された大統領検討覚書第43号（PRM-43）である。PRM-43の目的は、米国の対外プレゼンスの確認、地域バランスの立て直し、経済成長の促進の3点であった。米国はPRM-43の発表によって、アジアにおける信頼を回復し、地域に安定をもたらそうとした。PRM-43による政策転換によって、1979年1月7日、米国とフィリピンの間で、在比米軍基地における基地改定協定が成立した。この改定協定では、クラーク空軍基地とスービック海軍基地は、米国とフィリピンにとって軍事戦略的に重要であることが確認された。

米中国交正常化は米ソ対立を浮き彫りにした。これに伴って同年、カーターの在韓米軍撤退政策は中止となっている。このように1970年代後半において、米中国交正常化実現のために米軍が台湾から撤退したことによって東アジアにおける軍事バランスは変化し、在比米軍基地は維持されることになり、こうした状況に対応するため沖縄の米軍基地では大規模な軍事演習が行われた。米国のアジア戦略の見直しによって、在比米軍基地の戦略的価値は高く評価されるに至ったが、これはフィリピンの基地が持つ地理的、軍事的、政治的な価値のみならず、アジアの軍事バランスの変化に伴って他の在外米軍基地と連動している結果であった。

本章では、直接言及しないが同時期の在日・在沖米軍基地の位置づけを考察する上での一助ともなろう。なぜなら、1970年代後半のアジアにおいて、国務省・国防総省がフィリピンと同様に前方展開の重要基地として位置づけていたのが在日・在沖米軍基地だからである。米国の基地システムにおいて、在日・在沖、在比米軍基地は、第7艦隊という同一の括りで機能していた側面があるからである。



1996年普天間飛行場返還合意までの米国内の議論
—在沖海兵隊に関する政府外の議論に注目して—

沖縄県知事公室地域安全政策課
調査・研究班研究員
波照間 陽

要旨

本稿は、1995年9月に沖縄で発生した米兵による少女暴行事件から1996年12月に日米両政府が普天間飛行場の返還を含めたSACO最終報告に合意するまでの間に、沖縄に駐留する米軍に関して米国内ではどのような議論が展開されていたのかを整理するものである。普天間飛行場の移設やその代替施設について具体案が政策として確立していなかったこの時期に焦点を当てることによって、沖縄の基地について当初の米国側の問題意識を捉えることができる。また、米国の政策形成において、特にシンクタンクの影響力が指摘されている。当時政府に入っていない有識者や専門家が政権交代を機に政策形成に関わる可能性があり、彼らの議論を把握しておくことは有益である。本章は1995年9月から翌年12月までに発表された、米国政府高官及び政府外の専門家の報道発表、学術誌・専門誌の論文、米国紙上の論考などを調査対象とし、公表されている情報源から当時の論点及び論理を整理する。

米国政府高官は、沖縄での基地に対する反発が本土や中央政府にまで波及していること、在沖米軍基地を縮小・移転する必要があることを認識した上で、SACOの協議期間中、在日米軍を4万7千人規模で維持するという見解を表明した。これは、事件発生に先立つ1995年2月に国防総省が発表した「東アジア戦略報告」の方針と一貫していた。この報告書は、米国の関与がアジア太平洋地域の安定と経済的発展に貢献していることを確認し、同地域に10万人の米軍兵力を維持することを示した。その兵力規模の必要性について、政府高官は、北朝鮮のリスクと中国の見通しが不透明な状況であることに言及した。

政府外の専門家も沖縄の基地問題に関心を寄せており、在沖海兵隊に関する議論を展開した。それらの議論は三つに分類できる。

第一に、政治的配慮から在沖海兵隊を見直す議論である。沖縄における反基地抗議に対応しなければ日米の安全保障関係に影響を及ぼすことになるという前提に立ち、沖縄、日本、あるいは東アジア地域における米軍兵力の見直しを訴えた。沖縄の米軍基地を現状に合わせて整理・統合する提案や在沖海兵隊の装備や能力が緊急展開に適しておらず、海兵隊の米国移転の可能性を検討する議論が展開された。

第二に、軍事的観点から在沖海兵隊を見直す議論である。主に沖縄に駐留経験のある軍関係者が、在沖米軍の運用状況の非効率性を指摘し、配置の見直しを提案した。基地や部隊を縮小しても危機の際に運用できるように整備すればよいという意見や、沖縄での部隊運用や訓練環境に問題があるという指摘が出された。

第三に、上記二点への反論として、在沖海兵隊の現状維持を主張する議論で

ある。政府の見解と同様、沖縄から部隊を動かすことで周辺国の誤解を招く恐れがあること、即応能力が低下することに懸念を示した。また、よりマクロな視点に立ち、在沖海兵隊を米国のパワーまたは関与の証しと位置付けた。

政府高官による説明及び政府外の専門家の議論を総括すると、次の三点にまとめられる。

まず、前提となる論理の問題である。議論全体を俯瞰してみると、2つの異なる論理が見えてくる。一つは、沖縄の反基地感情を放置すれば、それが全国に波及して日米同盟に対する国民の支持を得られなくなり、同盟自体が危うくなるため、在沖海兵隊の配置を見直す必要があるという主張である。他方、沖縄の反基地感情に応じて兵力を削減すれば、日本の周辺国に誤ったメッセージを送ることになり、このことが地域の不安定化を助長してしまうため、在沖海兵隊を含む在日米軍の態勢を大きく変更すべきでないという主張である。

次に、脅威評価の差である。政府高官や在沖海兵隊の現状維持を求める論者は、北朝鮮を含め、アジア太平洋地域の不安定要素に言及し、それらに対処するために在日米軍4万7千人を維持することが重要であるとした。しかし、在沖海兵隊の削減可能性を主張する論者は、それらの事案を脅威として低く見積もっていた。

最後に、軍事面での優先順位の問題である。在沖海兵隊を見直す議論のうち、沖縄での駐留は、装備や訓練機会の不足、訓練場の制約の問題があり、軍の運用上の所要を満たしていないという主張があった。他方ではこのような部隊レベルの問題について言及されず、アジア太平洋地域の安全に貢献しているという在沖海兵隊の戦略的重要性に焦点が当てられた。



2000年代の普天間飛行場移設問題と 在沖海兵隊のグアム移転 —「切り離し」に至る米国の政策論理—

横浜国立大学研究推進機構特任講師
齊藤 孝祐

要旨

本章では、米国が2000年代以降、いかにして普天間飛行場の沖縄県内移設の論理を組み立て、そこに海兵隊のグアム移転を関連づけていったのか、また、いったんはパッケージ化されたこれら二つの案件がなぜ再び切り離されることになったのかを、基地をめぐる米国内の政策論理の変化を追うことで検討している。その際、先行研究でも主題とされることの多い国際システムレベルの戦略的合理性の問題と、基地受け入れ国における政治的受容性との関係に着目しつつ、それに加えてしばしば見落とされがちな米国側の内政に係る要因の影響を拾い上げ、それらが絡み合うことで基地移設の政策論理が形成されていることを明らかにしている。具体的には、本章の議論は主に以下の二点に集約される。

第一に、2000年代の米国の基地政策をめぐる基本的な政策論理は、戦略的合理性と政治的受容性のバランスに大きく左右されており、その構図自体は状況が大きく変化する中でも動きにくい、ということができる。もともと、SACO最終報告までの経緯が示すように、普天間飛行場の移設計画は、政治的受容性の問題が前景化したことによってあらわれたものであった。しかしその後、米国でグアムを中心とするアジア太平洋戦略の再編が検討されると、軍事戦略の文脈で普天間飛行場の移設や海兵隊のグアム移転、そしてこれらのパッケージ化が議論されるようになった。この背景には周知のとおり、中国の台頭や北朝鮮の動きなど、東アジア地域における軍事的環境の変化が存在した。普天間飛行場の移設と海兵隊のグアム移転問題をパッケージとして実施することは、脅威への対処と政治的受容性の問題を同時に、かつ早急に解決することを狙うものであったと言えよう。

ところが、当初の想定とは裏腹に、沖縄における政治的受容性の問題は、むしろパッケージの実施を困難にするような状況を生み出した。グアムの戦略的重要性が高まる中、普天間の移設問題がボトルネックとなって再編が停滞することは、アジア太平洋戦略全体から見て好ましいことではなかった。このような事情の中で、米国の戦略的合理性という観点からは、再び両案件を切り離すことによってグアムの増強を先行させることが求められたと理解することができるだろう。

第二に、こうした基地移設問題のパッケージ化と切り離しの経緯には、米国内政上の要因も少なからず影響しているということである。特に切り離しの政

策論理においては財政制約とグアムのインフラ整備問題に係る議論が表面にあらわれていた。財政面では、しばしば指摘されるように、日本が支出する HNS は以前から米国側でも海外展開における利点として重視されていた。それに加えて、グアム移転経費の負担分担が日米間で行われることとなり、その価値は緊縮財政下で大きく高まっていった。さらに財政制約のもとで限られた資源をいかに再配分するかが問題となる中、アジア太平洋地域へのリバランス戦略が提唱され、グアムを中心とする戦力の再編が重要な政策課題として前景化するようになった。言い換えるならば、海兵隊のグアム移転を加速させることへの動機は、戦略的合理性だけでなく、財政制約への対処という文脈によっても高められたのである。

さらにパッケージの成立以降、米国にとってのグアムの意味合いが軍事戦略的な側面だけでなく、民生インフラの整備という面からも変化していったことが、切り離しによるグアムへの先行移転の動機を形成する一因となった。グアムにおけるインフラ整備への要請は、一方で軍事力増強に際しての必要条件として高まっていたが、それに呼応する形で、グアムの側からもインフラ整備という政治課題が軍事力増強のための措置と結びつけられていった。こうした課題は、国防総省や議会の議論でも取り上げられるものとなり、グアム増強計画の着実な実施は、地元の民生という面からも重視されるようになったのである。

以上のように、2000 年代に展開した普天間飛行場の移設と在沖海兵隊のグアム移転のパッケージ化、そしてその後の切り離しに至る過程は、戦略的合理性、政治的受容性のバランスだけでなく、財政制約やインフラ整備問題といった米国内政上の要因の組み合わせによってはじめて理解することができるものである。と同時に、これまでの議論が示すように、これらの要因は必ずしも独立してパッケージの成立と切り離しの経緯を規定しているだけでなく、部分的に複合し、連鎖することによって政策論理を形成していることも、最後に指摘しておかなければならないだろう。

共同研究(B)：沖縄県の受援力強化に向けた「自助・共助・公助」の強化
に関する研究

明治大学大学院政治・経済学研究科特任教授 中林 一樹他

(1) 研究タイトル

「沖縄県の受援力強化に向けた「自助・共助・公助」の強化に関する研究」

(2) 研究内容

個人とコミュニティによる自助・共助、県内・国内関係機関による公助という観点から、沖縄県内の各防災関連機関および県民の「自助・共助・公助」に関わる能力の向上に資する研究を行う。これらの研究を通じ、沖縄県全体としての受援力向上に資することを狙いとする。

(3) 共同研究者（氏名、略歴、担当）

- ・中林 一樹（なかばやし いつき） 博士（工学）
明治大学大学院政治経済学研究科特任教授。東京都立大学工学研究科建築学専攻博士単位取得後、東京都立大学大学院修了。東京都立大学大学院教授、都市科学研究科長を経て、現職。
担当：序章
- ・定池 祐季（さだいけ ゆき） 博士（文学）
東京大学大学院情報学環総合防災情報研究センター特任助教。北海道大学大学院文学研究科人間システム科専攻博士後期課程修了。北海道大学大学院理学研究院附属地震火山研究観測センター助教を経て、現職。
担当：第3章
- ・本多 倫彬（ほんだ ともあき） 博士（政策・メディア）
慶應義塾大学 SFC 研究所上席所員（訪問）。慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科修了。東京海上日動リスクコンサルティング株式会社危機管理グループ研究員として、国内外の地震・津波対策の調査・コンサルティングに従事したのち、現職。
担当：第2章
- ・中林 啓修（なかばやし ひろのぶ） 博士（政策・メディア）
沖縄県知事公室地域安全政策課主任研究員。慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科修了。株式会社独立総合研究所を経て、現職。
担当：第1章



受援力の強化と自助・共助・公助の役割

明治大学大学院政治経済学研究科特任教授
中林 一樹

序章

1. 沖縄県の災害時の地域特性

日本は島国であるが、沖縄県は人々が居住している有人島群で構成されている。本州以下本土の4島、北方領土の2島に次いで7番目に大きい沖縄島(1,208 km²)を中心とする沖縄諸島、石垣島を中心とする先島諸島、そして大東諸島があり、合計13の空港施設と海路で結ばれている。面積は2,230 km²で4番目に狭いが、人口140万人で全国30番目となるため、人口密度では610人/km²と全国で9番目に高い。社会動向は沖縄島への人口集中傾向にあり、多くの島々は人口減少及び高齢化が進行している。

沖縄県は日本で最も台風が多く上陸するが、歴史的には地震や津波の被害を受けている。多くの島嶼から成立しているため、各島では毎年台風等の接近や上陸で「孤立」する。災害時の孤立は避けられないが、それが「問題」となるかといえば、救急医療対応以外は問題とはならない、島民生活の自立性は高いといえる。また、歴史的には沖縄の家屋も木造建築物であり、台風対策として瓦屋根を漆喰で固めたり、民家では軒を低くし、周辺には防風林を植え、風力を和らげるために空隙のある自然石積みのできで軒の上に風が吹き抜けるように設置するなどの住まいの強風対策が工夫されていた。しかし、木材資源に乏しい沖縄の戦後の建築は、輸入木材よりも安価であり、加えて対台風対策として、コンクリートブロック造が一般化した。従って、地震時には、家屋が密集した都市部においても耐震性の課題が重大で、地震火災よりも地震動被害の多発が危惧されている。

一方、津波に対する被害は激甚なものとなる可能性がある。1771年の明和大津波(八重山津波)での先島諸島を中心とする大きな被害は琉球王朝に国難ともいべき厳しい事態を引き起こした。被災地の復興のために海水をかぶって壊滅した水田等の開拓と新村建設に取り組むも、津波による環境破壊がマラリヤの流行をもたらし、開拓民が罹患して廃村が多発したといわれている。島嶼の大部分の集落や市街地が沿岸に位置しており、13の主要な島嶼に整備されている空港も多くは沿岸低地部にあり、津波災害時には冠水し、被災する可能性がある。さらに津波によって港湾も被災する事態を想定すると、津波災害時の島嶼の「孤立化」は、台風時よりも厳しい被災状況下で、長期化することが想定される。被災者、被災地にとって「受援」が重要な課題となる事態とは、このような地震災害をともなう近地に発生する津波災害であろう。同時に、地球温暖化を背景とする超大型台風による高潮災害もまた、受援が大きな課題となる事態を招きかねないことを忘れてはならない。

2. 災害対応における支援と受援の関係

日本の災害対策は、地方自治法による地方公共団体の自治行政が進められていった戦後16年目、現在から54年前の1961年に、伊勢湾台風災害の反省から議員立法により制定された「災害対策基本法」に基づいて体系化されている。それは、災害対策も地方自治行政の一環としての取り組みとして、都道府県の「地域防災計画」と市町村の「地域防災計画」を被災地域での災害対応の基本体系とした。地方自治としての災害対策とは、基礎自治体といわれる市町村に被災者、被災地への対応の第一義の責任があるということである。もし被災状況が自治体の対応能力を超える事態と判断した場合には、それぞれの都道府県に支援を要請することができるとし、激甚な被災地域が広大で都道府県での対応にも限界があると判断した場合には、国に支援を要請することができるとした。この地方自治の原則に立つと、「支援要請」が行われて初めて外部からの支援を受ける、つまり受援するのである。そのための「支援」の要請手続きなどは行政の対応業務として想定されていたが、外部から提供される支援を的確に受け、効果的に必要な被災地、被災者に支援を届ける「受援」という発想は、災害対策基本法にはなかった。

1946年の昭和南海地震における地方公共団体による災害対応の困難さと対応の格差に鑑みて、国の被災者救済への支援が必要として制定された「災害救助法」では、個々の被災者への救助措置とともに、まだ自衛隊も整備されていない状況下であり、都道府県に「災害救助隊」を結成して被災都道府県を支援するという仕組みが講じられていたが、そこにも、どのように災害救助隊を受け入れ、効果的な受援を行うのかという発想はなかった。

被災自治体での災害対応には限界があり、外部からの支援を要請した災害は少なくない。むしろ戦後の災害の多くでは、外部からの支援が行われていたといえる。しかし、このような外部からの「支援の在り方」に加えて、支援を受ける被災自治体の支援の受け入れ方としての「受援の在り方」が重要な課題として認識されたのは、被災が北海道から首都圏にまで広域に発生し、とくに岩手県、宮城県、福島県に自治体機能が壊滅的に被災してしまうほどの激甚な被災状況をもたらした、東日本大震災である。

3. 受援の定義と支援・受援の対象・主体

広辞苑によると、応援とは「①助け救うこと。加勢。②声援を送って、元気づけること。」とし、支援とは「支え助けること、援助すること」としている。支援とは、応援のひとつで「助け救うこと」となる。災害法制度における支援もまた「非被災主体が被災主体に対して行う応援のひとつで、主に被災主体に加勢して助け救うこと」と定義できよう。

さらに、阪神・淡路大震災では災害ボランティアによる支援の重要性が認知され、加えて新潟県中越地震以降、民間ボランティア等の支援として被災地域における支援のみならず、被災地域外にいても「被災地域の復興への取り組みに、声援を送って、元気づけること」が重要な役割を担っていることが認識されてきた。それは、東日本大震災でも、各々に被災地域や被災者への復興支援の大きな力となっている。こうして阪神・淡路大震災以降の20年間、支援の対象範囲は災害法制度が対象としている枠から災害のたびにはみ出してきた。

現在では、支援の対象は人・物・金・技術・情報・体制である。それは人材・物資・資金・技能・応援・行政と言い換えることもできよう。そして「支援の

対象」とは同時に「受援の対象」である。何を支援し、何を受援するのか。その主体とはだれか。誰が支援し、誰を受援するのか。

支援の主体とは非被災地域や非被災の市民・企業・民間団体・専門家・行政であり、受援の主体とは被災者（被災市民、被災企業）、被災地域（被災社会、被災行政）である。それらの主体の相補関係は表1のように整理できよう。そして、それらの支援主体と支援の対象、それは受援主体が受け止める受援の対象でもあるが、その関係は表2のように整理できる。さらに、表1に示した支援主体と受援主体の相対関係（あいたいかんけい）における受援の取り組みのイメージとは、表3のように想定できるのではないか。

表1 支援主体と受援主体

受援		支援		市民	企業	民間団体	専門家	行政
		被災者	被災地域					
被災者	被災市民			○	△	○	○	△
	被災企業			△	○	△	△	
被災地域	被災社会			○	△	△	△	△
	被災行政				△	△	△	○

○：各主体が行う支援の主たる対象 △：支援の従たる対象

表2 支援の主体と対象

主体 対象	市民 (地域住民)	企業 (産業グループ)	民間団体 (社協・NPO・NGO)	専門家 (技能人材)	行政 (自治体・政府)
人 (人員)	○ ボランティア	△ ボランティア	○ ボランティア	○ 災害医療・福祉	○ 災害対応業務
物 (物資)	△ 義援物資	○ 義援物資・流通備蓄	△ 義援物資		○ 備蓄物資提供
金 (資金)	○ 義援金	○ 義援金	○ 義援金・支援金		
情報 (応援)	△ 被災地情報発信		△ 被災地情報発信	△ IT/IC	
技術 (技能)		○ 産業技術提供・支援		○ アドバイザー	○ 専門技術提供
体制 (行政)		△ 資機材寄贈		△ アドバイザー	○ 行政体制支援

○：各主体が行う支援の主たる対象 △：支援の従たる対象

表3 支援主体と受援主体の相対関係（あいたいかんけい）のイメージ

支援主体 受援主体	被災者		被災地域	
	被災市民 (個人・家族)	被災事業者 (事業所・企業)	被災社会 (コミュニティ)	被災行政 (地域公共基盤)
市民 (地域住民)	○ (ボランティア・応援)	△ (ボランティア・応援)	○ (ボランティア・応援)	
企業 (産業グループ)	△ (支援金・物資)	○ (技術支援・物資)	△ (技術支援・物資)	△ (技術支援・物資)
民間団体 (社協・NPO・NGO)	○ (義援金・物資)	△ (活動支援・技術)	△ (活動支援・技術)	△ (活動支援・技術)
専門家 (技能・人材)	○ (医療・居住・情報)	△ (応援・情報)	△ (医療・生活・情報)	△ (応援・慰問)
行政	△ (避難救援・補助)		△ (避難救援・補助)	○ (業務支援・補助)

○：各主体が受ける受援の主たる対象 △：受援の従たる対象

この支援主体が行う支援対象に対して、受援主体はどのように支援対象を受け入れるのか。そこに「受援」すなわち「支援の受け入れ方」という概念が想起される。従って、「受援」とは「被災主体が自力で災害対応することが困難になった事態に対して外部からの支援を要請し、支援を受け入れ、支援を配分し、災害対応を行うこと」と定義できる。また、「受援力」とは、「被災主体が、支援を的確に要請し、迅速に受け入れ、適切に配分し、有効に災害対応を行う能力」と定義できよう。そして、「受援力強化」とは「人材育成、情報管理、体制整備」の強化によって可能であろう。

4. 受援のための人材育成・情報管理・体制整備

被災者、被災地域に的確かつ適切に災害対応するための受援力の強化には、被災者、被災地域の支援ニーズを的確に把握し、かつ災害過程の進展に対応してどのように支援ニーズが変化し展開していくのかを先取りし、支援要請することができる「人材育成」の強化が最も基本となる。さらに支援ニーズが発生している被災地域を把握し、提供される支援を求められているニーズにマッチングさせて、迅速、的確かつ平等に必要な被災地域に適切に配分するための支援・受援の一元的「情報管理」の構築と強化が不可欠である。その情報管理は、地域のあらゆる資源を活用してもなお必要な資源が不足する事態に対して、総括的にかつ迅速に支援を獲得し受援させることに寄与することが求められる。

そのため、受援の情報管理は、被災現場を熟知し把握している被災自治体において統括され、運営されることが基本となる。従って、地方公共団体は自らが被災することを想定し、地域機能を継続するために優先すべき業務へ行政資源を集中投入する災害対応対策を取りまとめるBCP（業務継続計画）を策定することが不可欠である。そのBCPに立脚して受援を余儀なくされるような厳しい状況について被災想定し、その時に不足し受援が必要となる資源をあらかじめ想定しておくとともに、その資源に関する現状の情報管理を行っておく必要がある。災害時に必要となるであろう支援ニーズを事前に把握しておくとともに、被災現場の状況を的確に把握して支援ニーズを的確かつ速やかに要請し、

迅速に支援を受け入れ、適切に支援を必要な被災先に配分し、有効に災害対応を実践するための受援体制を確立する「体制整備」の拡充が求められる。それは、被災自治体の「災害対策本部」を補佐し、支援する「受援本部」として想定しておくべき体制なのである。

5. 沖縄県における「受援の三層構造」の重要性

被災自治体としての受援本部の基本は、沖縄県の受援本部と市町村の受援本部の二層構造である。沖縄県の受援本部では、各市町村間の支援の可能性と受援の必要性の把握が重要である。しかし、離島化している沖縄県という地域特性の下では、市町村の受援本部は、被災コミュニティ（被災社会）ごとの資源量、被災状況、支援の可能性と受援の必要施策（種類「質」と規模「量」）の把握が重要である。その支援・受援にかかる情報なくしては的確で迅速かつ有効な受援はできない。離島性を前掲として迅速な支援（受援）を実行するには、遠隔地ではなくできるだけ近くからの支援すなわち島内支援が望ましいからである。それには、島内における残存資源量（ストック量－被災量）を把握し、さらに支援可能量（残存資源量－地域需要量）を把握して、島内支援が可能であれば、より厳しい被災状況にある被災自治体を迅速に支援することができるはずだからである。残存資源量を地域需要量が上回れば、それが島外からの受援必要量ということになる。当該からの受援が実現するまでのリードタイムを長くすることが、その地域の「受援力の強化」なのだと考えねばならない。

このような支援可能量と受援必要量の把握が実効的な受援の実施には不可欠である。それには、沖縄県－市町村－コミュニティという三層構造の受援体制が望ましい。

とくに、日本の西南端に位置し、隣接の県庁所在都市（鹿児島市）が600 kmの彼方という沖縄県では、沖縄県内での相互支援・受援体制を講じておくことが県民の命をつなぐ災害対応のために重要である。しかし沖縄島以外では、各市町村が一つあるいは複数の離島で構成されており、沖縄県内での市町村間の相互支援・受援行動も、空路と海路に依存することになるため容易ではない。この特徴的な地域特性を踏まえた「受援力」と「支援力」の強化が求められる。つまり、市町村が各コミュニティにおける支援可能量と受援必要量の把握を行い、平時における人員育成、情報管理システムの強化、それらを含む受援体制の整備強化が求められる。市町村における災害対応にも、沖縄県における災害対応にも、基本的な受援力の強化には低層を強化した三層構造の受援体制が必要である。

6. 沖縄県における自助・共助・公助の意義

多くの市町村が島嶼であり、各自治体が陸路でつながっていない沖縄県では、各々が日常的にも「独立」し、気象状況によって頻繁に「孤立」する。しかし、そのことが平時から自治体の「自立性」を高めており、たとえ孤立しても直後から「問題」とはならない“強靭さ”を有しているといえよう。地理的に迅速な支援・受援が容易ではない沖縄県の地域特性を踏まえると、災害時に粘り強く災害に耐え、的確に受援して災害を乗り越えていくには、各地域の「自助力」を強化していくことが最も重要な取り組みとなろう。高齢化が進展する時代の中で島嶼は一層の高齢化の進捗が想起されるため、情報ネットワークの確保による災害医療・福祉のニーズの把握と、迅速な支援体制（沖縄県）および受援

体制（市町村）を構築していくべきであるが、基本的には、一人一人の自助の取り組みを一層高めていくことが重要である。一人一人の「自助」の取り組みで被災を免れたり、被災程度を軽減できたりする県民が増えることによって、それらの人々による近隣の被災者への支援が可能となり「共助」が実現するのである。このようなコミュニティにおける支援体制づくりとは、コミュニティにおける「受援体制づくり」でもあると認識すべきである。

このような受援体制の構築によってはじめて、コミュニティの中で「誰が受援が必要なのか」という受援ニーズと、「誰が支援できるのか」という支援可能性の把握を可能とし、コミュニティにおける残存資源量と支援可能量、そして受援必要量の把握と受援すべき対象が明確に把握できて初めて、迅速かつ適切な受援が可能となるのである。

沖縄県の地域特性から、一人一人の県民の自助の取り組みと、その結果としてのコミュニティにおける共助の確立こそが、沖縄の受援力強化の基底をなすのである。

沖縄県の公助としての受援力の強化とは、被災地域の命を守る災害医療・福祉の県内支援体制に強化によって市町村の受援ニーズへの対応力を強化することと、県民の自助とコミュニティでの共助の強化を支援し、各コミュニティにおける受援までのリードタイムを長期化すること、そして県外への支援ニーズの的確な発信、支援提供の適切な受け入れ、支援提供の“適援適所”の配分、迅速な受援供給のための情報管理システムと受援体制構築を、事前に準備し、訓練し、見直しを継続していくことなのである。

7. おわりにー沖縄県における受援力強化の基本方向ー

沖縄県における受援力強化の基本方向は、1) 県民と事業者が自助に取り組み、その結果としてコミュニティにおける共助力を強化するとともに、各コミュニティでの支援ニーズと支援可能性の情報把握および支援提供の配分ができる受援体制の構築を基盤に、2) 島嶼の市町村ではとくにコミュニティからの情報の一元管理と島内受援体制による共助力を高めて災害時における自立可能性の強化を目指すとともに、災害時の医療・福祉ニーズに対応できる島外受援体制を構築し、3) 国内他都道府県のみならず、自衛隊、在日米軍、さらにはアジア諸国との国際的な災害時連携関係を模索して、必ず発生するであろう巨大災害時の沖縄県の孤立化が「問題とならない」県内自立化と県内共助化を基底とする「沖縄県受援体制」の整備強化を目指すべきである。



沖縄県における危機管理の取り組みと
県民意識の状況に関する研究
—受援力の向上に向けた諸アプローチの検討—

沖縄県知事公室地域安全政策課
調査・研究班主任研究員
中林 啓修

要旨

沖縄県では、平成 22 年に 20 年後（2030 年）を目途とした県民が望む将来の沖縄の姿を「沖縄 21 世紀ビジョン」として取りまとめている。ここに示されている 5 つの将来像の一つに「心豊かで、安全・安心に暮らせる島」が挙げられており、危機管理の充実は、この将来像の実現に不可欠な取組として位置づけられている。

沖縄県は島嶼県、観光立県、そして国境に隣接する県という多彩な特色にあふれた県であり、これは危機管理分野においても、独特の特性となって現れている。災害対策基本法および国民保護法に基づき、沖縄県には県域で発生する様々な危機に対応し、県民や滞在者の安全確保に務める責任がある。その責任において、他県と陸路での接点を持たない島嶼県である沖縄県には、自律的な危機管理能力の獲得が不可欠といえる。これは、台風など平素から発生しやすい災害への対応だけにとどまらない。例えば、平成 25 年 2 月に想定が発表された巨大津波などが発生した場合には、沖縄県は県内外からの様々な支援を得ながら対応を行っていくことになるが、組織の外部からの支援を効果的に活用するために「受援能力」を高めることもまた「必要な危機管理能力の獲得」と考えることができる。

本稿の目的は、まず、沖縄県の危機管理上の特性および県民意識を明らかにし、現在の県の取り組みと課題を整理することにある。その上で、県に必要な危機管理能力向上のためのアプローチを「受援」の観点から検討することである。

平成 23 年度に沖縄県が行った総合的危機管理調査によれば、危機管理面から見た沖縄の特徴は、(1) 東アジア・太平洋地域の中心に位置し、かつ日本の端に所在していること。(2) 広大な区域に多くの離島を有する島嶼県であること。(3) 台風が常襲する亜熱帯海洋性気候であること。(4) 観光立県として、内外から多くの観光客が訪れていること、(5) 島嶼県故に外部からの交通手段が限られていること。(6) 米軍基地が点在し、県面積の 1 割を占めていること。そして、(7) 地政学上、緊張する国際関係のただ中に置かれていること、の 7 点に整理される。また、沖縄県では県特有の危機管理が必要とされる要素として、①外部からの支援を受けにくい島嶼県ゆえ、危機が短期間で拡大する可能性及び観光客への対応の必要性、②島嶼県として地理的制約を受け一方で点在する米軍・自衛隊の活用が比較的容易な交通・輸送手段の特性を踏まえた危機管理方策検討の必要性、そして、③アジアとの国境を抱える地域であるが故に懸念される不測の事態に対応しつつ、そうした地理的特性を生かし海外との連携を図っていく必要性の 3 点が指摘されている。これらを整理すると、沖縄県の

危機管理に求められるものは、島嶼県や観光立県あるいは国境を抱える県としての脆弱性を克服し、更にそれらの特色を積極的に危機管理に反映していくことだと言える。特に受援との関係では、島嶼県としての特性を踏まえ、備蓄の強化や拠点整備等による「脆弱性の克服」と、道路・港湾の開啓等の各種計画の策定や指揮調整機能の強化といった「効率性の向上」が求められる。

他方、災害や防災に関する県民意識について県が行った調査（「平成 25 年度 県民安心感調査」）からは、地域ごとの意識の差が目立つ結果となった。例えば、防災計画で指摘されている県の危機管理上の特性のうち、本島の住民にとって最も重要だったものが沿岸部の低地に密集する人口への防災対策であったのに対して、宮古地域や八重山地域などの離島部では本土からの遠隔性や離島の散在性が最も重要な点として挙げられていた。また、大津波や大型台風への懸念が八重山で強い一方、本島中部では軍用機事故への懸念が強いなど、県民が特に不安を感じる危機事象についても地域差が目立つ結果となった。

こうした地域差は、受援に関連する事項についてもある程度当てはまっていた。例えば、日用品等の途絶を経験した住民の割合が、本島では 1.2-3.1%だったのに対して、離島部では最大で 26.9%に達するなど大きな差が見られた。一方、受援との関連において県民に期待される取り組みについては、これらを促進するさらなる取り組みの必要性を示唆する結果が示された。例えば、近年の防災において重視される「自助・共助・公助」という概念について、意味を含めて知っていた県民の割合は東日本大震災以前の全国調査と比較しても全国を大きく下回る結果となった。備蓄に対する取り組みも、東日本大震災後の東京都におけるモニター調査で 78.3%が食料や水などの必需品の備蓄を行っていると答えたのに対して、災害に対するなんらかの備えを行っている人の割合(20.8%)のうちの 6 割弱にとどまっていた。

ところで、「平成 25 年度 県民安心感調査」のローデータを検討したところ、必需品の備蓄を行っている県民は、備蓄を行っていない県民に比べて、防災マップなど身近な防災対策に対する意識がやや高い傾向が見られた。これは、特定のテーマを切り出して向上を促すアプローチだけでなく、県民の総合的な危機管理能力、すなわち自助力の向上を促すアプローチの有効性を傍証するものと言える。

キーワード：島嶼性、受援、拠点構築、指揮調整、自助・共助・公助



沖縄の防災におけるレジリエンスと公助 —大規模災害時の緊急援助と復興に備えて—

慶應義塾大学 SFC 研究所上席所員(訪問)
本多 倫彬

要旨

東日本大震災とレジリエンスへの注目

東日本大震災に際して、津波や原子力災害の被災地域は、行政機能の崩壊に直面することとなった。それにも関わらず、被災した人々が略奪や暴動を起こすことなく、むしろ助け合って悲惨な災害に立ち向かう姿は世界に印象を与え、災害に対する強靭さが注目された。また、発災した3月11日に帰宅困難者となった首都圏の人々が、なかなか来ない公共機関に深夜まで列をなす姿や、その後の計画停電に粛々と協力する様相もまた、被災国日本の災害に向かう強靭さとして記憶されることとなった。これらは、仮に想定を超えるような限界を振り切った大規模災害に際しても、挫けずに立ち向かう被災者の姿としての記憶であると言える。

それゆえに防災能力の向上においては、脆弱性を踏まえた被害の極小化という取り組みだけではなく、被災を受け止めかつ受け流す力の養成というしなやかな対応力の強化という取り組みの必要性が、注目を集めることとなった。こうして、現在の防災能力向上に向けた様々な議論において、巨大な被害の中でも被災者が協力して立ち向かう強靭性、すなわちレジリエンスと呼ばれる概念が強調されるようになってきている。

レジリエンスの定義は論者によって差があるものの、特に東日本大震災以降に強調されるようになった特性を、公助の観点から一言で表せば、「住民が団結して主体的に取り組むことを促す」ものである。災害対応は、発災以前の予防から発災直後の緊急期、復旧期、中長期の復興期といったように区分して、それぞれの段階における支援のあり様を考えがちである。一方で、そこに住む人々が主体的に取り組むということは、むしろ予防から復興まで、被災地の生活基盤の再建に向けて住民の自主的な取り組みを主軸とすることを必要とする。これは同時に、そこに住む人々の日常生活の中にレジリエンスの基盤を見出し、それを強化して被災に備えることを要請するのである。

ところで、これまで沖縄県の災害脆弱性については多くの検討が行われ、様々な提言が行われてきた。この中で指摘されてきた沖縄県の脆弱性の特性とは、「孤立した島である」ということに集約される。したがって、いかにして外部からの支援を円滑に受け入れるかが、沖縄県の防災能力の向上の検討、とりわけ公助のあり様の検討において大きなテーマとなってきたと言ってよい。この観点からは、近年盛り上がりを見せるレジリエンスという概念は、特に公助の観点から沖縄の防災を考える際に有益な視点をもたらすものであることを本報告では主張する。なぜならレジリエンスとは、援助供与側の主導する議論であり、基本的には外部の支援者である災害対応の専門組織・専門家が、支援者としてどのように災害対応に取り組めば、レジリエンスすなわち被災地の人々の

強靭さを強化していくことができるのか、という点に検討の焦点が置かれているという側面を持つためである。

言い換えれば、島外から受け入れる支援について、「どのように受け入れることが、自らの守るべき対象である沖縄の人々の安全に寄与させられるのか」という、沖縄県が県として検討を要請されている公助のあり様の状況に、高い親和性を持つということである。そこで本報告では、東日本大震災以降の防災を特徴づけてきたレジリエンスという概念から沖縄の公助を考える。

沖縄の「公助」体制整備を通じたレジリエンス向上に向けて

東日本大震災や、2013年のフィリピン台風ヨランダといった、事前想定を超える規模の近年の災害で明らかとなってきた防災における喫緊の課題の第一に、救援活動の拠点の確保があった。とりわけ道路が寸断された陸の孤島や離島では、空港機能が鍵となる。この機能とは、ハード的な空港の強化のみならず、大量の支援者や支援物資をさばくための調整機能やそれらを担うマンパワーの確保といったように、被災した人々に外部からの支援を届けるための拠点化を意味している。また、現地の事情が分からない外部からの支援者の活動を、被災した人々に届けるには地元の協力が不可欠であり、そのための調整機能も必要となる。これらに自治体の職員のみで対応することは不可能であり、地元の人々の協力が不可欠である。沖縄県においても、外部の支援を被災した県民の保護につなげるために、県内の人々の自発的参加を促し、沖縄県や自衛隊、米軍等と協力した対応を作り上げて行くことが必要となる。したがって、受援力の向上に向けた公助の方針は、沖縄の人々自身の主体的取り組みを支援し促進することであり、そうした取り組みがレジリエントなシステム構築には必須である。

以上を踏まえて、国家の安全保障と人間の安全保障のジレンマを解消してつなぐ概念とされる「地域安全保障」の文脈から沖縄の公助を考えれば、それは、つなぐことを念頭に置きつつも、それ自体を目的とするのではなく、発災時の沖縄の対応能力の確保に向けた取り組みを、沖縄の人々、各市町村、沖縄県、日本政府や米軍が協力して進めていくプロセスそのものを指すと思われる。言い換えればそうした取り組みの進展の結果として、両者がつながったレジリエントな沖縄の防災システムが出来上がっていくのであり、沖縄県の公助はそれを促す形で進めることを要請される。この連携プロセスは、国家の安全保障と人間の安全保障をつなぐ概念である沖縄の地域安全保障の本質的なものとなることを提示し、今後の手掛かりとした。



沖縄における津波災害文化の継承に関する研究

東京大学大学院情報学環
総合防災情報研究センター特任助教
定池 祐季

要旨

1. 研究の背景と目的

沖縄県は台風の常襲地であり、事前の対策から事後の対応に至るまで、「災害文化」が形成されている。住宅はレンガや鉄筋コンクリート造にする、瓦は漆喰で止める、住宅の周囲を片付ける、台風が接近・上陸しているときには不要不急の外出を控えるというように、繰り返し襲ってくる台風の経験から学び、継承されているものである。

一方、沖縄県にはその常襲性について明らかではないものの、過去に甚大な被害をもたらした災害が、1771年に発生した明和津波（八重山津波）である。この津波災害については、様々な古文書や伝承に加えて、2012年に天然記念物に指定された石垣市の石垣島東海岸の津波石群に代表される災害遺構も残されている。このことから、文字記録とモノ（実物）により後世に伝えることが比較的容易な災害である。一方、明和津波以外の津波履歴については諸説あり、沖縄県における津波の常襲性については、不明瞭な部分が残されている。

前述の「災害文化」は災害常襲地において形成されやすく、津波災害文化については三陸沿岸地域がその代表例である。その一方で、常襲性の低い地域における大災害については、阪神・淡路大震災の被災地のように災害経験を定位し、継承するための継続的な取り組みがなければ、災害文化を形成し、継承していくことが困難である。

そこで本研究では、現時点で常襲性が明らかにされていない一方で、ひとたび起こると大災害になることが懸念される、沖縄県の津波の災害文化に着目する。そして、過去の津波災害の経験をどのように定位しているのか、その経験をどのように継承しているのかという点について明らかにし、現在の防災・減災の取り組み（特に防災教育）にどのように生かしているのかという点について検討を行う。本稿では、その足がかりとして、沖縄県における災害伝承について着目する。

2. 沖縄県における津波伝承

災害伝承につながる試みは、主に①語り継ぎ、②過去の災害に由来する行事、③モノを通じた伝承、④博物館などにおける展示、⑤防災教育があげられる。また、沖縄県における津波伝承に関わる研究は、歴史学、民俗学、人類学、地質学、地震学といった、多岐にわたる分野で行われている。本稿では、上記①に関わる口承伝承、②災害に由来する行事、③の古文書と災害遺構に関する先行研究を概観する。①の口承伝承に関しては、赤嶺（2008）が津波と「油雨」に関する災害資料の調査から、沖縄島とその周辺離島地域、宮古地域、八重山

地域の3地域について整理を行っている。これらの地域における共通の特徴として「物言う魚」ジュゴン系の津波伝承の存在を指摘しており、ジュゴンと人の関係性への言及もみられる。②の災害由来の行事については、麻生（2013）が近世琉球における祭祀・祭礼と災害との関連性について着目した研究が行われている。その中で、1771年津波に際して、琉球王府の八重山に対する最初の対応が追悼であり、それは生存者の精神的対応の一環であったことが示されている。また、前述の赤嶺（2008）では旧暦の3月に旧城辺町砂川・友利部落を中心に行われている、津波予防のナーパイの由来に関する伝承についても取り上げている。③の古文書については、1771年津波の八重山から琉球王府への報告書として記された「大波之時各村之形行書」や「大波寄揚候次第」といった史料に基づく研究などがなされている。たとえば、得能（2013）は、史料調査から、1771年津波の復興策であった集落移転が全体的にうまくいかなかった背景について明らかにしている。同じく③に含まれる、津波遺構の代表例である「津波石」については、口承伝承からその来歴を明らかにしようと試みた研究や、津波石の付着物（主にサンゴ）の年代測定によって、由来を明らかにしようとするアプローチがなされている。牧野（1998）は、多数の津波石調査の経験から、土地改良に伴う津波石の撤去や石の崩壊が進んでいる状況を考慮し、津波石の保護の必要性を訴えている。

3. おわりに

本稿では、沖縄県における津波伝承に関する先行研究について、口承伝承、災害由来の行事、古文書、災害遺構（津波石）を中心に概観した。県内では多数の災害伝承の取り組みが行われていることから、今後は文献研究に加えて現地調査を行い、津波災害伝承と災害文化の関係性について、明らかにしていく必要がある。その際には、津波に関する口承伝承や津波除けの祈祷の記録が残されている他地域（主に北海道）と比較し、沖縄県における津波災害文化の特徴を明らかにしていく所存である。

参考文献

- ・ 赤嶺政信（2008）「沖縄における津波と『油雨』に関する伝承」『沖縄の災害情報に関する歴史文献を主体とした総合的研究報告書』：49-58
 - ・ 麻生伸一（2013）「近世琉球における災害・災禍と祭祀に関する一考察」『2011年度トヨタ財団研究助成採択プログラム 沖縄・奄美島嶼社会における行政防災施策・制度・システムの歴史的変遷に関する包括的研究成果報告書』：69-78
 - ・ 牧野清（1998）「『津波石による津波発生時期の推定に関する研究』に関する所見」『八重山文化論集〈第3号〉-牧野清先生米寿記念-』：11-46
- 得能壽美（2013）「八重山の集落形態と災害リスクへの対応—明和津波後の集落移転と与那国島の例—」『2011年度トヨタ財団研究助成採択プログラム 沖縄・奄美島嶼社会における行政防災施策・制度・システムの歴史的変遷に関する包括的研究成果報告書』：53-67

共同研究(C)：国境をまたいだ地域協力の在り方についての比較研究

青山学院大学国際政治経済学部教授 羽場 久美子他

(1) 研究タイトル

「国境をまたいだ地域協力の在り方についての比較研究」

(2) 研究内容

非伝統的安全保障分野に位置づけられる課題の多く、例えば災害や感染症などは、地域の発展にとって大きな障害であるとともに、問題意識が共有され共同で解決していくことが期待される課題である。この点を踏まえ、欧州や東南アジアにおける非伝統的安全保障分野での国境を挟んだ地域協力の比較研究を行う。これらの研究を通じて、地域の安定にむけて沖縄県が果たすべき役割を明らかにしていく。

(3) 共同研究者（氏名、略歴、担当）

- ・羽場 久美子（はば くみこ） 博士（国際政経関係学）
青山学院大学大学院国際政治経済学研究科教授。津田塾大学大学院国際関係学研究科修士課程、博士課程修了。日本学術会議第1部会員。法政大学社会学部 専任講師、助教授、教授を経て、現職。
担当：序章

- ・渋谷 淳一（しぶや じゅんいち）
法政大学社会学部兼任講師、大原社会問題研究所兼任研究員。法政大学社会学研究科博士課程単位取得退学、川崎市専門調査員（外国人市民施策）を経て、現職。専門はアジアの地域主義・地域統合研究および移民研究。
担当：第1章

- ・中林 啓修（なかばやし ひろのぶ） 博士（政策・メディア）
沖縄県知事公室地域安全政策課主任研究員。慶應義塾大学大学院政策・メディア研究科修了。株式会社独立総合研究所を経て、現職。
担当：第2章



沖縄を取り巻く国際環境と地域協力の意義

青山学院大学大学院 国際政治経済学研究科教授
羽場 久美子

序章

1. 沖縄を取り巻く国際環境

現代社会では歴史的なパワーシフトが展開している。それは、端的には欧米からアジアへの力の移行という形で進んでいる。この移行の過程で、先進国型の近代というものが様々な形で揺さぶられ、21世紀の新しい国際秩序が生み出されようとしている。

パワーシフトを提起した代表的な研究者の一人であるトフラー (Toffler, Alvin) はパワーを軍事力・経済力・知力という3つの側面で説明した。ここでいう知力とはおおそ科学技術力と捉えることができる。

領土不安の根源に先進国型の近代が揺さぶられていることによる不安定化があり、そしてその背景にパワーシフトがある。先進国が頭打ち状態になり、新興国がそれを凌ぐ形で成長している。中でも中国は、有り余る経済力を軍事力の向上や世界への投資へと振り向けている。最近では米国主導による資本主義経済の拡大を指すワシントン・コンセンサスという言葉に対して中国主導の経済政策という意味で北京・コンセンサスというようなことが言われている。実際に中国は、アジアやアフリカ諸国そして最近ではウクライナなどに対して積極的な投資や資金提供を行っている。

グローバル時代の新興国が先進国に挑戦しつつあり、その挑戦を受ける側には精神的不安が発生し両者の間で政治的緊張関係が起きている。これに対してナイ (Nye, Joseph S.) はある講演で、「恐れるな。恐れは緊張を生み、そしてそれが安全保障の悪化に繋がる。我々は恐れるのではなくそれをチャンスと据えるべきだ」と発言している。事実、米国は、アジアの成長をチャンスと据えてアジアに接近し中国と繋がり、そこから利益を得ようと試みているように見える。

グローバリゼーションという現象は現代にのみ当てはまるものではないが、21世紀のグローバリゼーションの特徴は競争力 (competitiveness) にあると考えられる。EUは2000年にリスボン戦略として競争力と教育力の強化を打ち出している。ところで、欧米が近代化した頃から競争力は重要な要因だったが、現代では競争力を構成する内容が変化している。かつて競争力を構成する要素といえば、強い軍事力、国家経済、そして技術力であった。しかし、現在の競争力の内容は安い賃金、安い商品、そして巨大市場の3つだと言える。賃金と商品が安いことに加えて市場が広がることで利益が発展していくのである。巨大市場はとりもなおさず巨大人口を意味するが、安い労働力、安い商品、巨大な人口というのは20世紀においては貧困の象徴であった。しかし、トフラーが言うところの知力による科学技術の発展が、かつて貧困の象徴であったこれら

3つの要素を競争力に転化した。

その意味で、競争力が最重視される現代のグローバリゼーションは、時代としては、いわば「知の時代」だと考えることができる。この時代に我々が求められていることは、技術力・地域協力・そしてFTAの推進であって、軍事的敵対と不安定化を促進することではない。米国もまたこのことをよく理解しており、経済面では中国と結びつきつつ、友好国とは軍事面で結びつくというある種の「ダブルスタンダード」をとっている。オバマ大統領は200万人雇用、輸出倍増の二つを第二期の最大の公約として掲げているが、これを実現できるのは軍事協力ではなく中国との経済協力だと考えているからである。

2. 新興国の成長と日本の課題

事実、中国経済は大きな成長を続けている。2010年の段階で、中国のGDPは5兆8,000億ドルであったのに対して日本は5兆4,000億ドルであった。日本は中国に追い抜かれたとはいえ、そこまで大きなひらきはなかった。しかし、2014年6月に発表された2013年の日本のGDPは、2012年の5兆9,000億ドルから1兆ドル下がった4兆9,000億ドルであったのに対して、中国は、2012年と比べ約1兆5,000億ドル増の9兆ドルという数字が出ていた。2010年においては微々たる差だった日本と中国のGDPが、2013年には中国のGDPは米国（約17兆ドル）の半分を超えるほどにまで成長しており、日本との間に大きな差が生じている。

中国を含む新興国のリーマンショック以降の成長は驚異的である。2008年～2009年に米国やEU、日本やイギリスがマイナス成長をしている中で、中国やインドは7%台の成長を維持した。その後も成長を続け、EUや米国が3%台の成長を続けた2010年には、中国とインドはそれぞれ10%、8%の成長率を記録した。成長に伴う社会階層の変化も重要である。ここ10年ほどでアジアの中産層は1億人から増え続け、2010年時点で10億人に達している。また、中国では家計の1/4、GDPの半分程度が貯蓄とされ、これらが投資にまわっている。こうした中間層の拡大を含む成長の結果、2015年にはアジアの地域協力関係は経済面ではEUや米国を超えていくと考えられる。すなわち、アジアは生産市場としてだけでなく世界の消費市場になると考えられている。

日本に目を転じると、尖閣諸島、竹島・独島、北方領土などをめぐり、ほとんどの隣国と対立している状況をどのように解決していくかが課題となる。これを克服していかなければアジアの成長を武器に経済的な復活をとげることは難しくなるからである。

ここで重要なのは地域の安定と協力であり、相互に協力していくことでASEAN+日中韓は米国に並ぶだけの経済力を持っているということである。ある研究では、アジアの域内貿易が欧州連合（EU）の65%とほぼ変わらない60%台になってきているということがわかった。すなわち、アジアの経済協力関係はEU並みに発展している。

北京と東京、つまり政府と政府とだけで協議を続けることでどうしても対立が生まれてしまうのならば、地域こそがセンターになるべきではないだろうか。その際、ハブとしての沖縄の役割は極めて重要である。台湾、韓国、朝鮮半島に近いところで地域経済圏を発展させることができれば、アジアは世界のトップに立つことができるという自負をもって協力を促進していくべきだと考えられる。既述の通り、アジアには今や10億の中間層が存在しているが、その一割

は将来富裕層になるといわれている。つまり、日本の人口とほぼ同じ1億人の人々がアジアの富裕層になり、世界の様々な物を買って漁ることができる時代がくるのである。こうした10億人の中間層を基盤としながら、日本は周辺諸国と協力関係を結んでいくべきではないだろうか。

3. 東アジアの地域協力と日本・沖縄の可能性

先述のとおり、アジアの地域協力関係は進行してはいるが、先行しているとされる欧州とはだいぶ異なった発展となっている。欧州の地域統合は非常にシンプルである。一例として、EUで経済協力関係を固め、安全保障では米国やカナダも参加するNATOがある。一方、アジアの地域協力は、それに該当するものはないといわれながらもASEANをはじめとした13の組織がある。その内の6つの枠組み(APEC、ARF、6者協議、ASEAN+10、ASEAN+8、EAS)には米国も参加しており、そのほとんどが21世紀に作られている。米国だけでなく、EUやロシアもこれらアジアの地域協力には積極的に参加している。ロシアは自らをユーロアジアであるといい、米国はリバランス政策をとるなど、急速にアジアに接近してきている背景には、アジアと結びつくことが自国にとって有利になるという考えがあるからである。

欧州とアジアでの地域協力をめぐるもうひとつの違いは、欧州は内側に向けて分野別に機構化していることが挙げられる。ユーロゾーンや、パスポートがなくとも国境間を移動できるシェンゲンエリア、経済領域などはすべてEUの内側にある。これに対して、アジアは域外に広がり米国やEU、ロシアと結びついている。

筆者はこれを21世紀型の地域協力だと据えている。米国、ラテンアメリカやEUなどは外と繋がることで自国の経済発展を実現しようとしている。そのため、今後あらゆる地域がアジアとの結びつきを重要視していくと思われる。そうした中でアジア型の地域協力発展というのは、今後研究に値する分野であろう。

具体的な方向性として、多元的な地域協力関係を進めていくことが極めて大切だと考える。政治統合ではなく経済統合を進めていくことで、アジアの安定と発展・繁栄を実現していくことが重要だからである。

問題点は、13ある組織の中にアジアがプロパーとなる組織がASEAN、ASEAN+日中韓、南アジア地域連合の三つしかないことである。そのほとんどが米国やヨーロッパ、ロシアにリードされているなか、アジアがプロパーとなる協力機構を強化していくべきではないだろうか。2015年にはASEAN+10は、ASEANの政治協力にまで踏み込んでいく。日中韓はアジアの地域協力関係の中でも、もっとも陰悪であると思われるが、それを安定化させるだけで、米国型の経済圏が形成できることを認識すべきであろう。

今や日米同盟かアジアかという時代ではない。米国自身がアジアと結びつくことで経済復興を図ろうとしている中で、日本が同じような政策をとって米国が反対するだろうか。米国の場合、経済と安全保障を使い分けるダブルスタンダードのスタンスをとっているが、中国と韓国間、そして中国と台湾間でも同じようなスタンスが見られる。ならば、日本もそれにならうと良いのではないだろうか。東西に橋を架けることを日本が、沖縄が可能としている。

日中で対立するのではなく、中国や韓国と経済共同を進め、沖縄が地域経済を復興させ文化や芸能などのソフトパワーを活用しながら、共同関係を発展させていくことこそが、米国や欧州が地域協力の中で目指していることでもある。

パワーシフトの時代に対立するのではなく、共存・共栄することが重要なのである。

4. 日本の役割と本研究の意義

では、そのような時の日本の役割として何が考えられるのだろうか。その答えの一つは、パワーシフトの三つ目に挙げた知力を強化し、シンクタンクとソフトパワーの補強を図ることではないだろうか。欧州や米国では数千のシンクタンクがあり、大学や地域、官僚やメディアが協力し、自国が発展していくために何が必要なのか議論している。アジアの人々は非常に勤勉で賢いにもかかわらず、共同のシンクタンクがない。自国や地域の発展のために中国や台湾などと協働し、考えていくことが必要なのではないだろうか。つまり、アジアシンクタンクのネットワークを市民側から作っていくのである。

また、経済協力とともに、非伝統的安全保障といわれる食の安全・災害対策・伝染病などに対して日本の技術力を活かしながら中国や地域の国々と協力していくことも重要であろう。これらは早急に行う必要がある。中国の成長スピードに追い抜かれ、軍事力も経済力も科学技術力も中国が日本より優位に立ってしまえば、日本の存在は不要になってしまうからである。だからこそ今、日本ができることを提案していくことは極めて重要なのである。

国際社会のパワーシフトとそれに伴うアジア地域協力の可能性を考えた時、本共同研究「国境をまたいだ地域協力の在り方についての比較研究」は沖縄と日本のこれからを考える上で非常に示唆に富んだ研究と言える。

本共同研究では2本の研究論文が書かれている。東南アジアの地域協力について書かれた渋谷論文では、メコン川を挟んだラオス・タイ国境における地域の経済的発展とそれを取り巻く地域協力の進展や様々な課題について論じている。論文中ではラオスが工業国として台頭しつつある中で、貧しいラオスと豊かなタイという関係が徐々に変化し、これに伴う人の移動も「ラオスからタイへ」という一方的なものからラオス国内での移動も生まれつつある姿が描かれている。こうした劇的な地域の発展はここまで論じてきたパワーシフトやアジアのダイナミズムの証左とも言える現象であろう。渋谷論文では、一方でそうしたダイナミズムのもう一つの側面である様々な課題についても言及している。ヒューマン・トラフィッキング（人身売買）や移民労働者をめぐる諸課題は地域で共有し解決の道を探るべき課題であり、今後の研究の深化が望まれる領域でもある。

もう一つの論文である中林論文では、大災害等に際して市民の生命や財産を守るための取り組みである市民保護分野について、EUの制度的な発展と政策の内容が描かれている。ある機能に特化した地域協力は、本稿でも指摘したとおり欧州の得意とするところである。同時に、中林論文が扱っているテーマは、非伝統的安全保障領域という今後のアジアでの協力の深化が望まれる分野における欧州の先行事例であり、地域協力を考える上で示唆的である。

両論文に共通するのは、地域協力の多元性に言及している点である。渋谷論文では、タイとラオスの両国政府だけでなく、両国国境を行き交う人々の属性や両国を取り巻くメコン川流域の経済協力、そしてASEANという多様なアクターについて言及されている。中林論文でも、EU自身の市民保護機能だけでなく、地元自治体やボランティア組織の育成を含む多様な主体による市民保護能力の発展がEU自身の市民保護の柱となっている点を指摘している。

また、論文の対象地域と沖縄県とを取り巻く環境の類似性について言及して

いる点も両論文に共通するポイントである。一見、規模も状況も違うように見える沖縄と東南アジアあるいは欧州も、視点を絞り込み、専門家のフィルターを通すことで様々な類似性が見出される。そこには沖縄が東アジア地域の中で発展し、独自の立場と役割を獲得していくためのヒントが包含されている。

本研究が沖縄県の地域協力研究を発展させる一つのきっかけとなることを願い、共同研究の緒言としたい。



アジアの地域統合と越境的な地域社会の変化 —メコン地域における境界地域における人の移動から—

法政大学社会学部兼任講師
渋谷 淳一

要旨

アジアの地域統合は、しばしば比較される欧州のケースと異なり、様々な枠組みが重層的に存在し、その総体として理解されるべきであろう。それは多国間での統一された取り組みであることもあれば、2 国間での覚書の束として形成されることもある。こうして形成されたアジアの地域統合であるが、政府間の政治的な協力や経済圏形成等の地域開発への関心に比べ、その結果としてどのような越境的な地域社会が形成されているかという社会的な側面に関しては十分な関心が払われているとは言い難いのが現状である。かつてはアジアの地域統合というと、冷戦時代の ASEAN のような、それぞれの国民国家統合を促進するため、越境的な地域社会の登場を敬遠する特徴を持っていた。しかし、1990 年以降のグローバル化や通貨危機を経る中で、デ・ファクトな地域化と呼ばれるような、地域規模での経済・社会の統合が政府間の協力や制度の有無に関係なく成立した地域と見なされている。

本稿では、アジアの地域統合の中でも CLMV（カンボジア・ラオス・ミャンマー・ベトナム）と呼ばれる低開発地域にあたる国々を含むメコン地域のケースから、こうした統合により地域社会とでもいべき越境的な空間がどのように生まれ、変化が生じたのかを、人の移動を中心に考察するものである。

具体的にはタイとラオスの境界地域を軸に検討を行う。両国国境には 1990 年代以降、国際協力・地域協力により国際橋が設けられ、現在までに 4 本が開通した。そして、脆弱な状況にあった交通インフラは整備され、域内都市間を繋ぐ 3 つの経済回廊と呼ばれる道路網が構築され、人やモノの移動を促している。現在、メコン地域への経済的関心は極めて高く、こうした境界地域でビジネスに成功した富裕層も登場している。しかながら、一方で非正規移民や彼らによる労働、ヒューマン・トラフィッキング、越境的な犯罪といった問題への懸念が高まっている。

まず、こうした地域開発の根幹となった地域協力枠組みである大メコン地域（Greater Mekong Sub region）経済協力の概観を把握する。その上で、境界地域におけるビジネス、出稼ぎ労働、観光、ヒューマン・トラフィッキング等々の様々な人の移動について検討する。主要な関心は、一つは、こうした人の移動の実態と、地域社会への社会・経済的な影響である。もう一つは、そうした地域化に対してどのような政府間での交渉や、政府の制度の取り組みがなされているかという点である。以上を総括して、アジアの地域統合が地域社会や境界地域にあたえるインパクトを検討し、われわれは何を学ぶべきかを考察したい。



防災分野での地域協力の研究 —EU 市民保護からのインプリケーション—

沖縄県知事公室地域安全政策課
調査・研究班主任研究員
中林 啓修

要旨

東日本大震災に見られるように、現代の災害や危機事象は巨大化・激甚化する傾向にある。国連国際防災戦略事務局（UNISDR）によれば、2000年には460億ドルだった災害被害総額は、2011年には3630億ドルに達している¹。

危機の巨大化・激甚化は、従来よりも広い範囲に影響を与えることとなり、結果として、危機管理のための地域協力の重要性が高まっていると考えられる。国内での自治体間連携や中央政府と自治体との連携、あるいは近隣諸国間の連携のみならず、国境をまたいだ自治体間の協力や政府と自治体との協力など、現代の地域協力はより広域的であり、様々なレベルの主体が参加する非常に多様で複雑なものとなっている。こうした地域協力を強く押し進め、地域統合のレベルにまで到達したのが現在の欧州連合（EU）である。

本稿には二つの目的がある。第一の目的はEUによる危機管理の取り組みを整理し、その発展がどのようにしてもたらされたのかを明らかにする事である。これにより、危機管理をめぐる地域協力の先進事例を明らかにする事ができる。

第二の目的は、EUの先進事例を踏まえて、沖縄県が危機管理において行うべき、あるいは行いうる地域協力の具体像を検討する事である。

第一の目的について、EUの危機管理における現在の取り組みは以下のように整理できる。EUでは危機管理を意味する政策用語として市民保護（Civil Protection）が用いられ、その充実が図られている。EUとその加盟国において、市民保護は「天災または人災を防ぎ、それらから市民を保護するための制度」（EU運営条約196条）と考えられている。EUの中で、市民保護に関する一義的な責任や権限は加盟国にあると定められており、EUの市民保護（以下、EUCPという）は加盟国による市民保護のための政策を補完するものとして1980年代後半に始動している。

2000年代以降のEUでは、従来の加盟国支援だけでなく、独自の対応能力の追求を進めている。2004年のスマトラ沖地震を契機に、大規模災害時の初動対応を行うための人員や備蓄物資を加盟国に準備させる市民保護モジュール制度が採用され、現在では、これを一步進めたEU独自のアセット整備に取り組みつつある。

また、これらの取り組みと並行して、自治体や危機管理対応の実施機関、研究機関などを対象とした補助制度を通じて地域内の様々なレベルで危機管理能力の充実を促進している。この中には国境間地域協力（Cross Border Coop-

¹ UNISDR, The Economic and Human Impact of Disasters in the last 12 years, 2012.01.10.
<http://www.flickr.com/photos/isdr/8567182347/in/set-72157628015380393/>

eration:CBC)の考え方にもとづく自治体レベルでの国際協力も含まれている。

ところで、2012年6月の災害対策基本法改正により、都道府県には、従来通り関係機関間の調整を主任務としつつ、必要に応じ、市町村の防災業務を代替することが期待されている。これに対し、第二の目的、つまり、地域的国際機関であるEUの取組みをわが国の一地方自治体である沖縄県の施策に反映することの意義については若干の説明を要するようと思われる。この点は以下のように説明できる。

EUと沖縄県とはその成り立ちや規模が全く異なるが、第一の目的を説明する際に示したEUCPの概要を踏まえると、現在のEUが模索している危機管理での役割は、災害対策基本法の改正により現在の沖縄県に求められる姿とよく合致する。すなわち、EUも沖縄県も、①多様性のある比較的広い地域をカバーし、②多様な主体間の連携・調整を主任務としつつ、③必要に応じ本来の対応主体にかわって危機への初動対応を行う必要に迫られている。

こうした観点に加えて、EUCPでは教育訓練プログラムや補助制度などを通じた国際的な連携や協力の円滑化、調整を前提とした取り組みが行われている。防災訓練などの機会を通じてアジアの各地域と危機対応に対する考え方やそれぞれの安全文化などを相互に学習するとともに、自治体レベル、あるいは消防等の機関レベルで国際的な連携を模索することで、東アジア地域全体の危機管理能力向上に貢献できるとともに、沖縄県自身が大規模な被災に直面した際の対応がより効果的なものになることが期待される。

キーワード：EU 市民保護、市民保護メカニズム、国境間地域協力、危機管理

IV. 研究報告



研究報告の内容は下記ウェブサイトにも掲載しております。

<http://okinawa-institute.com/ja>



災害復興からまちづくりを考える
—実行する災害復興と備える事前復興—

明治大学大学院政治経済学研究科特任教授
中林一樹

都市防災、災害復興の専門家で、明治大学大学院特任教授の中林一樹氏をお招きし、平成26年10月7日に沖縄県庁内において、職員向けの勉強会を行い、各部局より合計30名の参加があった。以下にその概要を示す。

昭和51年に山形県の酒田町で大きな火災があり、美しい町が一晩で無くなる衝撃を受け、その後の防災や減災に取り組むきっかけとなった。サブタイトルにある「備える事前復興」とは、災害が起きる前から、防災対策や減災対策に加え、復興についても準備しておくということである。かつては、災害復興は災害後でなければ考えようがないとされてきたが、現在は、被害想定を前提に、防災対策と減災対策に加えて、復興についても事前に準備することの重要性が明らかとなっている。

この20年間、震度7を記録する地震が本州を中心に3件発生している。阪神大震災は都市直下地震の典型であり、戦後最大の都市復興を行った災害であった。その9年後、新潟中越地震が高齢化の進む農村地域を襲った。高齢者にとっては災害が非常にストレスとなり、この地震では震災関連死によって命を落とした人々が、直接災害で死亡した人の4倍近くとなっている。2011年の東日本大震災では、津波による被害により約1万8,700人が亡くなり、現在でも2千数百人の行方不明者がいるといわれている。阪神大震災以降、災害関連死がこれら3つの地震において認定されているが、その大部分は高齢者である。

南海トラフや首都直下など様々な地震被害が想定されているが、災害は日本全国どこで発生するか分からない。だからこそ日本全国で地震、あるいは台風対策も含めた強靱な地域づくりをしなければならない。被害を出さないための事前の取組みとまちづくり(防災)、災害発生後どのように被害拡大を防ぐのか(減災)、また迅速に復旧し着実に復興するための事前の取組み(事前復興)、これら3つの取組みがあって、初めて災害に対して強靱な地域が作られていく。

まちづくりというのは地域固有の課題、取組みを前提に進めていくものではあるが、防災や安全なまちづくりというのは、ある意味では共通する部分がある。参考として日本全国で、防災、減災、事前復興も含めて、どのような取組みをしているのかまとめた表を示す。この縦軸は誰が行うのかという主体で、家族から町内会などのコミュニティ、自治体まで、5つのスケールで分類している。横軸は物的防災力の向上と、人的防災力の強化に分け、全部で約250項目の、災害に強い強靱な地域をつくるための防災メニューが並んでいる。

これらの防災メニュー実践のポイントは、「人づくり」、「事づくり」である。いくら制度を作っても補助金や交付金等を準備しても、その気になってくれる人がいなければ何も始まらない。そのような「人づくり」のために、重要なのが「事づくり」であり、災害を共通の問題として考えてもらえるようなイベント等がそれにあたる。

現在、防災訓練とは異なる「復興訓練」、つまり復興を通して新しいまちづくりを考える取組みを東京で進めている。これによって、従来の防災まちづくりや必要性から議論するアプローチでは、突破できなかった課題にも様々な発想が出てくる。

東京では被害想定を基に、20年後を目指した都市づくりビジョンや総合計画を行っているが、そのための復興の進め方も都民に公開するため、復興プロセスを作ることになった。しかし事前の準備ができて3年もすれば人事異動で担当者が変わり、忘れられてしまう現状があった。そこで始めたのが復興訓練であり、特に都市整備部隊を中心に、人事異動で人が変わる度に必ず新しい担当者に訓練をしてもらっている。行政職員向け都市復興訓練は、1998年から始めて今年で17回目となる。延べ千人ほどの職員が経験し、それをもとに地域に皆さんと防災まちづくりの延長で復興訓練をやっており、この取組みがさらに、区、市の復興マニュアルや復興条例にもつながり、新しい災害対策へと展開している。

一方、現在安倍内閣のもとに国土強靱化法が作られ、国土強靱化基本計画が昨年度公表された。現在モデル調査として、都道府県及び市町村の国土強靱化地域計画策定に入っている。この法律はすべての計画の上位に位置づけるものであり、地方においても地域防災計画や長期総合計画のさらに上位に強靱化計画を作り、5～6年かけて全ての計画の始点として、地域を強靱化することを目的としている。

考え方を変えれば、強靱化計画というのは事前復興なのである。事前復興には様々な留意事項があるが、そのうちの災害復興というのは「トレンド」を加速させることが重要である。復興が右肩上がりに進められている地域では災害がその後押しをし、復興が発展的に進められる。一方、日本は現在どちらかといえば人口を含め右肩下がりの状況であり、災害がそれを加速させてしまうと更なる高齢化を招いてしまう。このトレンドをどう前向きに加速させ、その状況をどう上手く扱うかということがこれからの強靱化であり、事前復興のカギとなるだろう。たとえ人口が減っても活気のある地域づくりを事前に計画しておけば、災害後にも活気のある地域復興へつながるのではないかと考えている。そして安全性の確保、被災者の回復、地域社会の維持、歴史文化の継承等を目指し、どのようなトレンドを創出するかが重要である。復興訓練というのは、現実という呪縛を破壊し、その後何が求められるか考えてみることである。防災をしっかり行い、復旧・復興についても事前に取り組んでおくことで、より迅速に復興でき、結果として間接被害も格段に減る。またこの余力が、地域の発展・活力に繋がっていくだろう。復興を前もって「想像」し、そこから生まれてくるものを実現するために工夫する「創造」する。この2つの想像(創造)力を磨いて次への備えをしていくことが重要である。

(講演後の質疑応答)

病院事業局職員からの新規医療施設の建設の検討における留意事項はなにかとの質問に対する回答として、電気や水などのライフラインの確保、ヘリなどの空路の確保、BCP（事業継続計画）の重要性の指摘がされた。

また知事公室職員からの沖縄において住民以外に観光客が事前復興に参加できないかとの質問への回答としては、観光客も自助として何ができるかを基本としつつ、共助としてホテルなど関連事業者がBCP（事業継続計画）として何ができるか、また行政が公助として何ができ、何ができないのか、コミュニケーションをしていく重要性が指摘された。



沖縄を取り巻く世界の国際環境と地域協力の意義
—グローバル化の中で、日本はどうすべきか?—

青山学院大学大学院 国際政治経済学研究科教授
羽場 久美子

国際関係、国際政治、地域統合論の専門家で、青山学院大学大学院国際政治経済学科教授の羽場久美子氏をお招きし、平成26年11月4日に沖縄県庁内において、職員向けの講演会を行い、各部局より合計29名の参加があった。以下にその概要を示す。

国際環境の歴史的転換点について、パワーシフトという概念を用いて解説したうえで、日本、沖縄がどういう役割を果たしていけるのかとの考察を行う。

21世紀初頭におけるパワーシフト（権力の移行）は、欧米からアジアへ移行する過程として、七つの転換点が挙げられる。21世紀に入り、最初に9.11同時多発テロがあり、市民社会の中にテロリズムや安全保障問題が入り込むこととなり、イラク戦争にまでつながっていった。2、3番目はリーマンショックとユーロ危機といういわゆる金融ショックで、先進国の危機というものが世界に露わとなった。4番目は3.11の東北大震災で、日本のように高い技術を持っていても自然を克服できないという、近代化そのものへの疑問が投げかけられた。5番目は先進国が金融危機で苦しむ中、中国、インドなどアジアの経済発展が続いたこと。6番目は中台などイデオロギー的な対立を超えて、経済的な自由貿易協定が世界中で広がったこと。そして7番目は、アジアにおける領土紛争などによる緊張状態と、ナショナリズムの高まりである。これらのパワーシフトの過程を経て、新しい国際秩序が生み出されようとしている。

アルヴィン・トフラーによれば、パワーシフトにおけるパワーとは、軍事力、経済力、知力の側面があり、これらによって近代化が促進され、また21世紀において、特に知力が重要であるとされる。

現在我が国においても、北方領土や尖閣諸島をめぐる領土不安があるように、世界の中でも、現在の東アジアは不安定化している。欧州は、国境紛争により二千年間戦いが続いてきたが、第二次世界大戦以降、一度も戦争を起こしてないことから、ノーベル平和賞を受賞した。ドイツとフランスも戦争を繰り返してきたが、戦争を行わないようになった最大の要因は、領土、国境線の凍結である。その後共同で資源を管理することを決めてから70年間戦争は起きていない。これにならい、習近平もプーチン大統領を訪問し、ロシアとの国境線6千キロにおいて抗争しないことを宣言した。棚上げという戦略は、軍事力を用いない安全保障戦略として最上の取り組みなのである。

現在、日本、中国、韓国、ロシアの関係は非常に緊張している。それぞれのナショナリズムが高まり、何らかの間違いで衝突事件が起きれば、第一次世界

大戦の引き金となったセルビアの暗殺事件ではないが、政府が抑えきれないほどの熱狂が起きる可能性もある。如何にそれを事前に制御していくかということを考えていかなければならない。

新興国が先進国に挑戦するパワーシフトの中、挑戦を受ける側は精神的不安や政治的緊張が起きる。しかし米国は、恐れるものに対し対抗関係を強化するのではなく、これをチャンスととらえるべきと考えている。実際にオバマ大統領は、アジアに接近し、中国とつながり、そこから利益を得ている。

20世紀において安い賃金、安い商品、巨大な人口というのは貧困の象徴であったが、知力を持ってこれらを競争力に変えたのが BRICs である。象徴的なのが 100 円ショップで、移民を受け入れられない日本は世界的競争力を失っている。さらにこれが日本のブラック企業やワーキングプアの拡大にもつながっている。今日では、日本の人口が 1 億人というのも、巨大とは言えなくなっている。

これからの知の時代に我々に求められているのは、技術力、地域協力そして FTA の推進である。ASEAN に日中韓を加えると、米国の GDP とほぼ同じ数字になる。旧来は米欧が GDP の約 7 割を占めていたのだが、そこに ASEAN+ 日中韓が加わることによりほぼ均等な GDP のトライアングルが形成され、経済的な地域協力における意義は非常に大きくなっている。この 10 年間ほどでアジアの中産層が 1 億人から 8.8 億人にまで増加しており、2015 年にはアジアにおける地域協力関係の経済的な相対は、米欧を超え、アジアは世界の消費市場になるとされている。

このような状況において、東京と北京で対立している場合ではない。政府として協議していると、プライドゆえにどうしても対立が生まれてしまう。地域こそが中心となるべきで、ハブとして沖縄の役割は極めて重要である。政治統合ではなく経済統合を進めていくことで、アジアの安定と発展、繁栄を実現していくことができる。アジアがプロパーとなる協力機構を強化していくべきであり、日本そして沖縄は米国とアジアの懸け橋となるべきである。

最後に、和解の事例について紹介し提言したい。フランスとドイツは第二次世界大戦で 3 千万人の犠牲を出した。そして戦後、100 万人の独仏若者交流計画として、ホームステイ交換交流を始めた。自分達の父母が亡くなった直後から互いに敵国に行き、そこで新たな父母を作ることで、自分たちと何も変わらない、温かい人たちがいることを理解する。4 人の父母を持った者が、現在 800 万人いると言われ、現在の独仏協力が生まれている。アジアもこれにならうべきではないだろうか。

アジアの発展、繁栄が世界の危機を救うという言葉がある。沖縄がそのための中心となっていくことを心から期待する。

(講演後の質疑応答)

福祉保健部職員より、日中の領土紛争を解決するため、どういった努力が求められるか質問があった。羽場教授は、中国が何を望んでいるのかしっかりと確認したうえで、中国の成長スピードを考慮に入れ、日本ができることを早急に提案することが重要であるとした。さらに、あらゆるレベルでの経済協力はもちろん、食の安全や災害対策、伝染病など技術を活かした非伝統的安全保障といわれる分野において、積極的に提言していくことの重要性を指摘した。



現代テロリズムの傾向と多様化するテロ対策 —激化とテロ予防策を中心に—

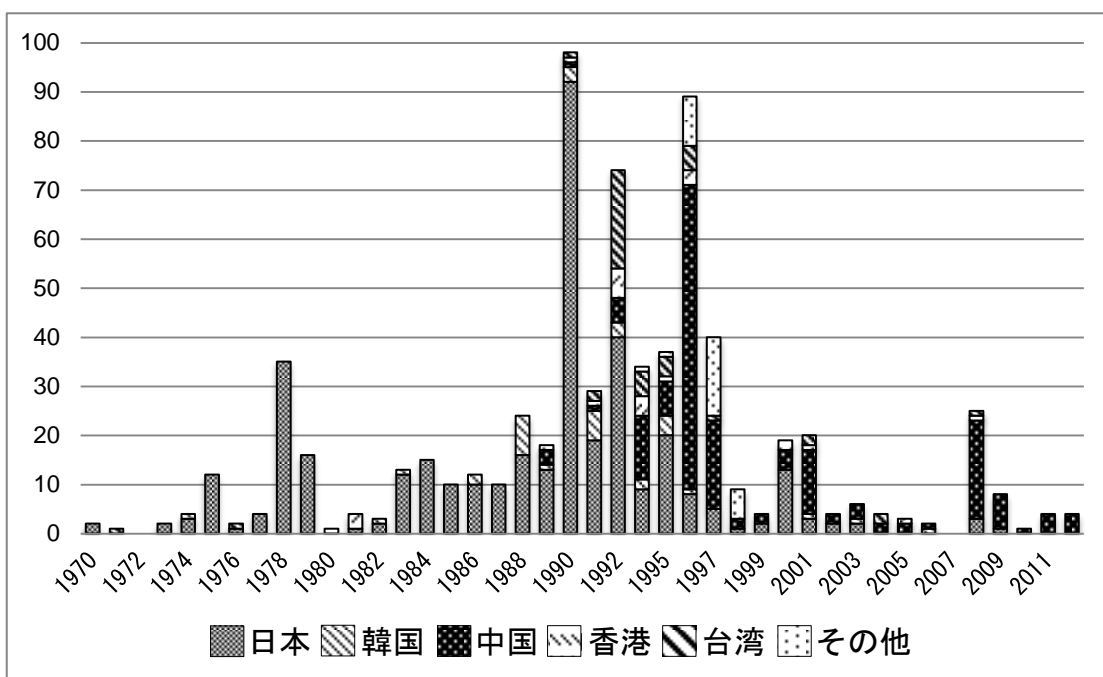
沖縄県知事公室地域安全政策課
調査・研究班主任研究員
中林 啓修

本稿の目的は、テロ対策の観点から、6年後の2020年東京オリンピックにむけて私たちが取り組むべき課題を提起することにある。

オリンピックがテロの標的となった事案としては、1972年のミュンヘン夏期オリンピックで、イスラエル選手団がパレスチナの過激派組織に襲撃された、いわゆる「黒い九月事件」が有名である。日本もこうした脅威から決して無縁ではなく、例えば2002年に開催された日韓ワールドカップを標的にアルカイダがテロ攻撃を検討していたことが、アメリカに拘束された同組織幹部の証言として報道されている。

テロ行為に用いられる手段や攻撃対象、実行者には様々な種類がある。そのため、テロの様態もまた多様であり、様々な切り口で論じることができる。そこで、本稿では定量的な分析から出発して現代テロの傾向を整理するところから出発した。現代のテロの特徴を定量的に把握する手段として、アメリカで用いられているGlobal Terrorism Database (GTD)がある。GTDに収録されているテロ事例を見ると、1970年には収録された総件数643件に対して不明は108件で、全体の約16.8%だったものが、2004年以降7年連続で50%を超えるようになった。2007年には総件数3236件に対して2112件で全体の約65.3%を記録するに至っており、定量的に見れば、現代のテロはその背景を読み取る事が困難になってきているといえる。

東アジアに目を向ければ、90年代前半まではテロ発生の中心は日本であったが、その後の発生の中心は中国にシフトしてきている(図参照)。全体的な傾向として、1990年代をピークに近年ではテロの発生は減少しているが、北京オリンピックが開催された2008年には中国を中心にテロの発生件数が前後の年に比べて上昇しており、2020年の東京オリンピックに向けて引き続き注意する必要がある。



図：1970年から2011年までにGTDに収録された東アジアで発生したテロの国別内訳の推移 (1993年は欠損)

Global Terrorism Database をもとに執筆者作成

定量的な資料に見られるテロの組織的背景の不明確さは、「ネットワークと過激化」という現代テロの定性的特徴から理解できる。2001年9月11日に発生した米国同時多発テロ事件（9.11事件）以降、「テロリストによる情報通信ネットワークの活用」と「テロ組織のネットワーク化」という意味でのテロリズムとネットワークの関係がしばしば指摘されている。近年では、ネットワーク型組織における構成員同士の緩やかな結びつきや、インターネットなどを通じた大量のメッセージの流布によって、一般市民とテロ組織との接点は広がっていると考えられている。しかも、テロを計画する人物は、凶器の製造方法や製造に必要な資機材、ターゲット選定に必要な情報などを情報通信ネットワークによって比較的容易に入手することが可能となっている。この結果、組織的背景に乏しい個人（ローンウルフス＝一匹狼）が特定の思想やメッセージに感化されて過激なテロにおよぶケースが散見されている。これは個人の「過激化」と呼ばれ、特に若年層の問題としては、テロを超えた社会的広がりをもっている。

日本では現実的な脅威としてのテロに対する認識はさほど高くないように思われるが、社会がテロと認識するような形で顕在化していないだけで、日本でも「個人の過激化」と考えられる事件は現実に度々発生している。2008年6月に発生した秋葉原通り魔事件や、これを模倣したと言われる2010年6月のマツダ本社工場での連続殺傷事件などはこうした事例の典型だと考えられる。本稿では「黒子のバスケ」脅迫事件の被告人意見陳述を手掛かりに個人が過激化に至る背景を考察した。この事件は、漫画「黒子のバスケ」およびその作者の関係先を標的に2012年10月から13年12月にかけて発生した一連の脅迫事件である。容疑者は2013年12月15日に都内で逮捕され、初公判で被告人は容疑を

認めると共に犯行に至った経緯や動機を綴った意見陳述書を発表した。そこには、自身に対して強烈な否定的イメージをもっていた人物が、成功者を妬んで犯罪行為に走り、しかもそこに、「人生で初めて燃えるほどに頑張れた」と言わせしめるほどの肯定感を見いだしていたことが綴られていた。こうした行為を行わせてしまう状態、つまり「人間関係も社会的地位もなく、失うものが何もないから罪を犯すことに心理的抵抗」がない「無敵の人」という状態は、日本において過激化した個人（「日本版ローンウルブス」）を生み出してしまう危険な状態だと考えられる。

「無敵の人」になってしまった人物による犯罪を抑止する最善の方法は、人々が「無敵の人」へと追い込まれぬような手だてを講ずることである。こうした観点から、各国ではテロ対策の重要な要素として予防的アプローチ（市民の過激化・テロリスト化の防止）に力点を置いている。

日本でも、「犯罪に強い社会の実現のための行動計画 2008」では予防的アプローチの重要性が認識されていたものの、2013年に発表された『『世界一安全な日本』創造戦略』にはこうした視点は継承されず課題を残す形となっている。こうした状況から、日本では社会として自覚的に予防的アプローチを進めていく必要があると考えられる。

日本ではテロに対してあまりなじみがないが故に、テロ対策を何か特別な政策だと考えがちである。確かに、テロ対策には固有の取り組みが多々あるのは事実であるが、同時に、日々の取り組みや健全な社会作りが果たす役割も大きい。予防的アプローチの重要性が高まることでこの傾向は益々強まることが予想される。

2020年の東京オリンピックは、一過性のイベントではなく、より良い社会を建設していく契機とすべきものだと考えられる。そうした意識に立って社会の諸課題に取り組み、オリンピックへの準備を進めることは、それ自体がテロへの予防策となることを指摘して、本稿のまとめとした。

キーワード：テロ、個人の過激化、「無敵の人」、予防的アプローチ

安全保障法制を巡る閣議決定と沖縄県への影響について —集团的自衛権論議を中心に—

知事公室地域安全政策
調査・研究班主任研究員
中林 啓修

2014年7月1日、政府は閣議決定を通じ、グレーゾーンへの対処、国際平和協力活動での役割の拡大、そして集团的自衛権の行使容認などを中心とした安全保障法制の更なる整備を進める方針を打ち出した。在日米軍専用施設の74%が集中している沖縄県でも、この閣議決定がどのような影響をもたらすのかについて、少なくない不安と共に活発な議論が交わされている。本稿の目的は、特に集团的自衛権の行使容認を中心に、今回の閣議決定の沖縄県への影響を検討することである。

政府は今回の閣議決定を通じて「自衛の措置としての武力の行使の新三要件」（新三要件）を示し、集团的自衛権についてもこの要件に合致する範囲で認めるとした。

閣議決定に関して、沖縄への影響を考える上で検討すべき事項はグレーゾーン対象能力の強化および米軍との連携・協力の強化等が中心になると考えられる。このうち、グレーゾーン対処能力の強化については、警察や海上保安庁の能力強化は閣議決定以前から進められていた事項であること、自衛隊の治安出動等の迅速化については関係法令の改正案が示されていないことなどから現時点では評価が難しい。

一方、米軍との連携・協力の強化については、より具体的には「アセット防護」、「海洋安全保障」、「防空及びミサイル防衛と施設・区域の防護」などが考えられる。このうち、自衛隊と一体的に行動している米軍の部隊等を自衛隊が防護するアセット防護については、将来的な任務の拡大などで日本が意図せずして不測の事態の当事者となる恐れもある。そのため特に継続的な注意を要する分野と言える。

今回の閣議決定を巡っては「米国主導の戦争に巻き込まれる」ことへの懸念が度々示されている。加えて、沖縄県内では、閣議決定の結果として沖縄県が外国による攻撃やテロの標的とされるリスクについても懸念がもたれている。

米国は今回の閣議決定を歓迎し、集团的自衛権の行使容認によって日本の積極的な参加を期待する分野として、弾道ミサイル防衛、拡散対抗、海賊対策、平和維持活動、広範な軍事演習を挙げた。これらは「日米防衛協力の指針」など日米両政府で合意した文書の中などで言及されてきた分野である。ただし、従来は日本が集团的自衛権を行使できないことが前提であったのに対して、今後は行使しうるようになることから、米国から求められる活動内容が将来的に変質してくる可能性は否定できない。

例えば、ブッシュ（子）政権がイラク戦争に踏み切る根拠となっていた拡散対抗措置などは注意すべき分野だと考えられる。現在のオバマ政権における拡散対抗措置は、貨物検査や金融措置などに重点をおいており、この分野での日米の協力としては、当面、公海上での強制的な停船検査などに留まると考えることはできる。しかし、オバマ政権も拡散対抗措置における軍事力の役割は否定しておらず、現にシリア・アサド政権が化学兵器を使用した際には武力行使を真剣に検討していた。

故に、日本の集団的自衛権行使に対する米国の期待の中にイラク戦争のような武力行使が含まれる可能性は否定できないと考えられ、結果的に意図せぬ集団的自衛権の行使を迫られる可能性は残されている。ベトナム戦争におけるイギリスやイラク戦争におけるドイツのように過去には米国の軍事的要請を拒否した国もあり、日本にも適切な対応がもとめられる点である。

一方、閣議決定の結果として沖縄県が外国による攻撃やテロの標的とされるリスクへの懸念については、まず、沖縄を直接攻撃できる能力を持つ国は限定されており、そうした国が日本に対して武力を行使する可能性がある状況は、周辺事態あるいは日本有事として既にリスクを認識されている。

また、Global terrorism Database を用いた分析から、日本で発生するテロの大部分は東京近辺に集中しており、沖縄に固有のリスクである米軍基地等を狙ったテロについても、集団的自衛権の行使を理由に先進国国内の軍事施設や関係者らを標的としたテロの件数はごくわずかである。

以上から、今回の閣議決定による集団的自衛権の行使容認には、将来的なリスクの増大は懸念されるが、直ちに県民の生活に影響を与えているとまでは言い切れない。

しかし、これは沖縄県が既に引き受けている平素からの負担や日本有事や周辺事態が発生する際のリスクが急増しないことを意味しているにすぎない。

同時に、沖縄県への影響が少ないことが、日本全体への影響が少ないことを意味しているわけではないことも指摘しておかなければならない。自衛隊の海外派遣などについては在沖の部隊よりも本土の部隊が優先される可能性が高く、これに伴い死傷者などが発生した場合のインパクトはむしろ本土の方が大きいかもしれないからである。

「沖縄 21 世紀ビジョン」で「心豊かで、安全・安心に暮らせる島」あるいは「世界に開かれた交流と共生の島」を掲げ、また、政府を通じて基地負担の軽減を全国に求めている沖縄県には、今回の閣議決定がもたらす影響をただ沖縄の課題としてだけでなく、日本全体の課題という文脈で考えていくことが求められる。

戦後の日本は抑制的・防衛的な安全保障政策をとっており、これは基本的には現在も変わっていない。つまり、不幸にして日本が他国と武力衝突に至ったとしても、日本として相手国の首都を占領して敵対する政権を打倒したり、相手国の戦略基盤を破壊することで降伏に追いこんだりするような攻撃的な戦略は持ち合わせていない。結果的に、日本は他国との武力衝突が発生した場合に、より消耗を強いられる立場にある。

こうした前提に立てば、政府が安全保障法制上の遺漏をできる限り排除し、効果的・効率的で確実性の高い安全保障政策を追求することは当然であろう。しかし、まさしく必要性が高いのであれば、政府には運用の透明性と法整備の必要性についての国民への丁寧な説明と共に、日本の立場と利益、限界について、友好国等へ説明し説得を尽くすことが求められる。

キーワード:集団的自衛権、自己法益防衛説、アセット防護、ISR 活動、拡散対抗

ウクライナ情勢の研究—米ロ関係と沖縄への影響—

知事公室地域安全政策課
調査・研究班主任研究員
中林 啓修

4月15日現在、ウクライナ情勢は国家分裂の可能性を含んだ極めて厳しいものとなっている。ユーラシア大陸の反対側で起きている事象は、一見、わが国、まして一自治体である沖縄とは無関係に思われるが、国際政治の文脈の上で、沖縄への影響は決して少なくないと考えられる。

2013年11月21日のヤヌコービッチ大統領（当時）によるEUとの連合協定見送り発表に端を発した、親西欧派によるデモは、2014年1月に入ると多数の死傷者を出すまでに先鋭化した。

2月22日にヤヌコービッチ政権が崩壊すると、ロシア系住民が多いクリミアでは、独立とロシアへの併合を求める運動が高まり、3月1日にはロシアが軍事介入を決定した。

ロシア軍と思われる武装集団が急速にクリミア半島を掌握する中で、3月16日にはクリミア自治共和国でロシアへの併合の是非をめぐる住民投票が行われ、併合支持が大多数を占める結果となった。

これを受けて、ロシアは3月23日までにはクリミア半島を完全に掌握するに至った。

この間、米欧とロシアとの関係は急激に悪化し、G8へのロシアの参加が停止となったほか、相互に要人へのビザ発給停止や試算凍結などの制裁措置がとられた。

その後もドネツク州などを中心にウクライナ東部では親露派の活動家らによる州政府庁舎の占拠などが続き、ロシアもウクライナ国境に軍を集結されるなど、緊迫した状態が続いている。

米欧とロシアは共に、決定的な軍事衝突は避けたいと考えているように思われるが、ウクライナの連邦化を求めるロシアと、ロシア人ら少数派民族の権利拡大を主張する米欧との間で主張に隔たりが大きい。

ロシアの軍事力を背景としてクリミアがロシアに併合されたことは東欧諸国のロシアへの不安を一気に顕在化させ、結果として、東欧におけるNATO、特に米軍のプレゼンス強化を求める声が高まっている。

米国もこうした声に応えざるを得ない一方、情勢が悪化する中で必ずしも有効な手だてが講じられていないことで、米国自身の影響力低下も懸念される状況となっている。

米国の影響力低下は、中国が東シナ海でより挑発的な活動を行う誘因となりえる。

また、在欧米軍の削減が難しくなると、米国にとり有利なHNS（思いやり予算）を提供する日本に基地を維持する誘因が高まり、沖縄の基地負担軽減の停滞も懸念される。

ウクライナ情勢は結果的に、東シナ海での中国の活動活発化や基地負担軽減の停滞といった沖縄県にとって看過しえない懸念を喚起するものである。

事態の早期収束はこれらの懸念を和らげる上でも重要な意義を持つことから、今秋に予定されている日露首脳会談について前向きな政府の情勢打開にむけた役割に期待しつつ、不透明化する可能性の高い国際情勢の中で沖縄が直面する状況を注視し、沖縄県が果たすべき役割について、普段に思考していくことが必要だと考えられる。

キーワード：クリミア半島、ドネツク、NATO、在欧米軍、尖閣問題



米比防衛協力強化協定の概要と締結の背景

沖縄県知事公室地域安全政策課
調査・研究班研究員
波照間 陽

2014年4月28日、米国とフィリピンは、「防衛協力強化協定(Enhanced Defense Cooperation Agreement: EDCA)」に調印した。この合意により、米軍によるフィリピン基地の使用、基地内での構造物の建設、事前集積が可能となる。さらに、フィリピンに一時派遣・巡回(ローテーション)配備される米軍は災害支援や人道支援にも貢献していくという。一部報道では、今回の協定締結は「米軍によるフィリピンへの回帰」と表現されているが、それ以前に米軍はフィリピンでの共同演習等を実施してきたため、実質的にはアクセスの拡大であろう。

米国とフィリピンの軍事関係は歴史が深い。1900年初頭にはすでに、二つの大規模な軍事施設であるクラーク空軍基地とスービック海軍基地が建設され、米軍が使用していた。1946年のフィリピン独立に伴い、翌年に軍事基地協定、1951年に相互防衛条約を締結した。その後、軍事基地協定について二国間で交渉を繰り返し、米国がフィリピンに補償を支払うこと、協定の有効期限を1991年とすること等が約束された。

1986年、フィリピンは民主主義に移行し、外国軍による基地使用に厳しい要件を付す新憲法を制定した。1990年にフィリピンと米国は基地協定に関する交渉を開始したが、膠着状態が続いた。その間、1991年にピナツボ山が噴火し、クラーク基地が甚大な被害を受けた。多額の修繕費が見積もられ、米国は同基地の返還を決定した。その年、最後の交渉ではスービック基地の使用期限や補償額について協議され、米比友好協力安全保障条約が調印された。しかし、フィリピン上院が批准を否決した結果、新条約は発効されなかった。かくして、基地協定が失効期限を迎え、1992年に米軍はスービック基地から撤退を完了した。

しかし、1998年にはフィリピンへの米軍の寄港と一次滞在を認める、「派遣米軍に関する協定」が締結された。1年以上の議論を経て、フィリピン上院は協定を批准した。これにより、2000年以降、フィリピン軍は米軍と合同軍事演習を行ったが、その中には治安向上のためのインフラ整備や学校建設、医療援助等も含まれていた。

このように、一時的に米軍の駐留が認められない時期があったが、その後は米比間で実質的な軍事協力活動が展開されてきた。今般調印されたEDCAは、フィリピン軍の国内外の課題に対処する能力の不足している部分を補い、多面的に支援する内容となっている。相互運用性、フィリピン軍の近代化に向けた能力構築、海洋安全保障、海上領域認識、人道支援及び災害対応を促進していくことを目的としている。

米軍は永続的に駐留(station)するのではなく、一時的に、巡回ベースで(temporary and rotational basis)フィリピン軍基地を使用する。派遣される米軍の規模や軍種、期間、そして、使用基地などは今後協議される。EDCAは

基地に係るコスト、管理権、新たに建設する構造物の所有権等についても明確に規定している。その上、フィリピン共和国憲法の核の放棄を尊重し、米国による核の持ち込みを禁じている。本協定を通じた米軍の入国及び一次滞在については、地位協定の性格をもつ「派遣米軍に関する協定」が適用される。

EDCA が締結された背景として、南シナ海における中国の強硬な行動があると見られている。1970年代以降、中国とベトナムの間で武力衝突が度々勃発した。フィリピンに関しては、1995年、フィリピンが領有権を主張していたミスチーフ礁に中国が構造物を建設、ここ数年では南沙諸島の岩礁をめぐる、中国による放水、妨害、実行支配等、緊迫する事態が数件発生した。南沙諸島における中国の進出がフィリピンの懸念であるにもかかわらず、フィリピンには島嶼防衛力が不足している。小規模な防衛予算と装備不足により、国内外の安全保障上の課題に単独で対応することは非常に困難な状況である。

EDCA が沖縄に与える影響としては、米国はそれを否定している。沖縄を含む北東アジアの米軍駐留が現状のまま維持されるとしても、沖縄に配置されている部隊がフィリピンに巡回配備されることになれば、EDCA が沖縄の基地負担の軽減に繋がる可能性があるかもしれない。今後、協定がどのように具体化されていくのか注意深く見ていく必要がある。

一方、視点を東アジア太平洋地域に転じたとき、EDCA は沖縄にとって必ずしもプラスになるとは言えない。フィリピンと米国の防衛協力強化が中国の核心的利益を損なう、と中国が判断すれば、行動を抑制するのではなく、対抗装置をとる可能性もある。今後の米軍の動向に加えて、南、東シナ海をめぐる情勢に注目しながら、引き続き沖縄に駐留する米軍及びその基地について考えていくことが重要である。

レポート収録先 URL (平成 27 年 3 月 31 日現在) : 以下の通り

本文 : http://Okinawa-institute.com/sites/default/files/research/米比防衛協力強化協定について_波照間陽_2014年5月.pdf

