

日本の基地政治
—経済的利益によるアクター間の合意形成—

一橋大学法学研究科博士過程・国際関係専攻

辛 女林

本研究は、在日米軍政策における日本国内アクター間の合意過程を研究対象とする。多様な合意過程が存在することと、それに影響する要因を明らかにする。そのため、基地政治の重要アクターを自治体レベル、市民レベルまで広げ、そのアクターの政策選好と、それに影響を与える動機を把握する。これを通じて、「補償による決着」と説明された日本基地政治の合意過程の多様性を確認し、その過程をパターン化することを狙う。提示された合意パターンは、日本の基地政治を理解できる枠組みを提供し、基地政策をめぐるどのような合意過程が展開されるか、予測できる理論的機能を果たすと期待する。

1. 問題の位置づけ

在日米軍基地をめぐる政策や、基地からの問題は、高位政治として外交・安全保障領域に係る国家間関係に位置する。一方、基地からは、環境汚染、騒音、犯罪・事故などの悪影響も発生する。この悪影響は、安全保障という公共財の提供に伴う負の集合財として理解できる。負の集合財においては、法制度による規制、及び負担するアクターに対するインセンティブの配分が問題解決の焦点となり、これは下位政治として位置づけられる。

外交・安全保障に係る米軍政策と、その影響に対しては、法的制度を用いて規制することは難しい。日本と米国の法廷は、海外に駐留する米軍の行動についての法的判断を避ける傾向がある。また、国家間合意で米軍が駐留しているため、負の集合財の発生主体が日本政府ともみられる点、

日本政府内部で、米軍基地政策を牽制する動きが目立たない点で、規制が難しい。したがって、アクターに対する規制ではなく、係るアクター間の合意によって問題解決が行われる。その際、米軍基地からの負の集合財を負担するアクターに対するインセンティブが重要な要素となる。

2. 重要アクター

米軍基地問題に係る重要アクターとしては、日本の中央政府、地方公共団体の政府(以下「自治体政府」)、及び自治体内部の市民レベルアクター、特に利益集団に注目する。日本政府は、国内では、米政府・米軍との協議に基づく基地政策を推進するアクターである。外交、行政、及び財政において権限を持つ政府が、他のアクターに対してどう合意を導き出すのかに注目する。

自治体政府は、土地利用などにおける行政的権限を持ち、中央政府と交渉のうえ合意するアクターである。このアクターは、基地政策に対する政策選好が最も可変的である。選挙によって構成されるため、その交渉と合意には、自治体内部の意見を反映する。他方、安定的な自治体運用のため、政府の説得やインセンティブに反応することも想定できる。

自治体内部の市民レベルアクターは、自治体政府の選好に影響する。このアクターの政策選好に反映される動機としては、基地からの被害・不満から生じる規範的反発と、経済的利益が挙げられる。米軍の地位と権利への不満及び基地からの被害は、周辺住民の反発を招く可能性がある。米軍に対する司法権適用と環境問題がその代表的な例である。米軍兵士に制限的に適用される日本の司法権は、人権、国家主権などの規範的批判の対象になってきた。また、米軍基地から発生する騒音、汚染、自然環境の破壊などは、国内規制が適用されなく、不満の要因になっている。

一方、基地から経済的利益を期待するアクターも存在する。基地の拡大・維持と関係のある建設、電気関連企業や、基地内の日本人従業員、基地周辺商店にとって、基地は経済的利益とつながる。

市民レベルアクターの中では利益集団に注目する。上述のように、基地から経済的利益を期待するアクターは政府の基地政策を支持すると考えられるが、基地施策から経済的被害を受ける利益集団もあり得る。経済的被害を受ける際には基地政策に反対すると考えられる。このような利益集団の政策選好は、自治体政府に反映され、中央政府との合意過程に影響を与えようとする。

3. 問題の提起

では、日本の基地政治において、アクター間の意見の調整はどのように行われるのか。まず、日本の基地政治の特徴から考察する。一つは、上述した制度的不足に加えて、政府と他のアクターの間での仲裁

機関がなく、制度的解決が難しい点である。二つ目の特徴は、アクター間合意のため、日本政府が補償制度を利用している点である。日本政府は、補償を、アクター間合意を促すインセンティブとして、同時に、政策に反対する行為を妨げるディスインセンティブ(disincentive)として用いている。

以上を踏まえ、本研究は、二つの問いをかける。第一に、政府の基地政策に関わるアクターとその政策選好についてである。基地政策に対するアクターの選好の差はなぜ生じるのか、どのような政策選好を持つアクターが関わってくるのかによって、合意までの過程にも違いはあるのではないか、という問いである。これは、経済的補償に代表される日本政府のインセンティブに自治体内部の市民レベルのアクターがどう反応するのかを知るための問いである。その反応が政府と交渉を行う自治体政府の立場をどのように決めるのか、合意過程がどのような流れを持つのかを明らかにする。これは、政策に関係するアクター及びその政策選好によって、合意過程が多様になる可能性を示す問いである。

第二の問いは、日本政府は、国内アクターにどのように対応するのかである。政策に対して異なる動機と選好を持つアクターたちが、補償というインセンティブに同じく反応するとは考えにくい。したがって、合意のためにとる政府の行動も異なると予想する。または、アクターの行動が、政府の提示するインセンティブに影響を与える場合もあると考えられる。この問いは、日本基地政治において、日本政府の行動をより明確にすることを期待する。

4. 分析の枠組み

基地政治の先行研究は、米軍駐留を可能にする条件や基地政策の変化の要因を明らかにした。受入国のレジーム、政治エリートの認識が重要な要因として挙げられ、これらの研究は、基地政治全般を理解する視点を提供した。特に日本の基地政治については、日米関係と国内において安定しており、政府の経済的補償が重要な役割を果たしていることが分かった。しかし、事例(政策)ごとの関連アクター及びそのアクター間の相互作用を把握するには限界があった。

本研究は、重要アクターとアクターの持つ基地政策に関する選好に基づいて、日本内のアクター間の合意パターンを従属編数として設定する。中央政府と、自治体政府間の合意において、「経済的利益優先の合意パターン」と「規範的対立中心の合意パターン」を設定する。〔図〕

中央政府－自治体政府間の合意パターン

基地政策に対して、基地政策から明確な経済的利益を
期待する市民レベルアクターの存在

Yes

No

経済的利益優先の合意パターン

政府の経済的補償によって他のアクターの
反対を抑制できるか

Yes

No

経済的補償による決着

自治体政府が経済的利益を
期待する市民レベルアクター
を代理するの

Yes

No

利益調整による
決着

政府の経済的インセンティブ構造
による圧力

利益を求める自治体内部の圧迫
による妥協、受け入れ

Yes

決着

No

規範的対立中心の合意パターン

基地政策に対する自治体内部の
規範的批判

自治体レベルのアクター（自治体政府と議会）の
意見が、政策反対で一致するか

Yes

No

政府－自治体間対立

政府－自治体間の対立
自治体内部の対立

政府の自治体に対する圧力
（説得、選挙支援、行政措置など）

自治体が条件付きで、受け入れか
（経済的補償及び政策の修正を含
む補償の拡大）

Yes

決着

No

（出典） 筆者作成

各合意パターンは、自治体内部に政策から経済的な利益を期待するアクターが存在するのか、しないのかによって決められると予測する。経済的利益を期待するアクターは、政策に伴う経済的利益を確保しようとし、政策を支持する。政府からの財政支援によって、基地への不満が管理されている日本では、財政支援に直接影響を受けるアクターが重要な存在である。自治体内部に、基地政策から経済的利益を期待するアクターが存在し、政府のインセンティブが効果的に作用する合意過程は「経済的利益優先の合意パターン」とする。

一方、このようなアクターが存在しない場合、基地政策への不満から、政府政策に反対すると考えられる。この反対は、より非物質的、規範的性質を持つ。このような理由で、自治体内部アクターの反対から出発する合意過程を「規範的対立中心の合意パターン」と呼ぶ。

各パターンに基づいて政府の反応も予測できる。経済的利益優先の合意パターンでは、自治体内部に、政策に賛成するアクターが存在するので、反対アクターが政府の経済的補償で抑制されれば、速やかに合意に至る。そうでなければ、自治体内部でアクター間対立が生じる。

規範的対立中心の合意パターンにおいて、政府の経済的インセンティブは効果的ではなく、政策への理解を求めながら、政府の権限を強調して、政策を実施すると予測する。このパターンにおいても、政府の政策を容認するアクターの存在は可能で、自治体内部でアクター間対立が生じる。

二つのパターンにおいて、自治体は、政府の基地政策を受け入れるのか、反対するのを選択することができる。自治体内部の選挙を通じて、自治体政府の政策選好は変化可能である。したがって、自治体政府がどの意見を代理するのかによって、政府との合意過程に影響を与えられる。

5. 事例研究

以上の各パターンを、事例を通じて検証する。①政策の対象となる自治体内部に、基地政策から経済的利益を期待するアクターの存在有無、②経済的利益を期待するアクターがある場合、反対するアクターが政府の補償に応じるか、この二つの基準に基づき、三つの事例を分析する。

(1) 岩国市飛行場滑走路移設（経済的利益優先の合意パターン 1）

本事例は、利益集団が、日本の基地政策にどう影響を与えるかをみせる。岩国基地周辺市民と地域産業は、基地からの騒音、事故への不安などの被害を受けていた。一般市民の被害緩和に加えて、岩国商工会議所は、移設工事からの利益や空港利用のインセンティブを期待した。このような市内部の状況で、岩国市も移設実現のため、岩国商工会議所とともに政府に働きかけた。

他の事例と比べ、本事例は、移設が現実化してから短時間で、大きな対立もなくアクター間の合意がなされた。これは、①政策から経済的利益を得るアクター(岩国商工会議所)が明確であり、一般市民の不便も改善すると期待され、②政策を反対すると予測されるアクターが利益集団で、政府の補償で政策選好を変えたからである。滑走路移設による藻場・干潟の減少と、漁業権の縮小で、漁業には経済的被害が予測された。しかし、岩国市の漁業団体は、政府の補償案に同意し、移設工事が可能になった。

一方、環境保存、基地強化の反対を主張するアクターもあったが、自治体内部の利害関係が定まり、自治体政府からも声を代理してもらえなかったので、合意過程に大きな影響を与えられなかった。

(2) 厚木基地の空母艦載機部隊の岩国への移転（経済的利益優先の合意パターン 2）

基地政策から経済的利益を期待するアクターと、規範に基づいて反対するアクターが共存するこの事例は、地方自治体政府の政策選好が合意過程に大きく影響した。岩国商工会議所は、基地政策からの経済的利益を期待し、部隊移転を賛成した。政策容認に伴う経済利益を強調する利益集団は、基地政策を支持する重要アクターである。

しかし、政策に対する市民の反対は、政府の補償によって抑制できず、岩国市政府は、この意見を代理し、受入れを反対した。このような市の対応に、政府は米軍再編交付金を凍結し、圧力を加えた。

インセンティブによる政府の圧力で自治体内部では対立が深化し、市長選挙という形で、自治体の政策選好を決めることになった。その結果、政府の米軍再編容認派の新市長が当選した。岩国市は厚木基地からの空母艦載機部隊及び一部の訓練を受け入れるとともに、凍結されていた交付金が受領できた。加えて、政府や米軍に対して、岩国市と岩国商工会議所は、基地からの経済的利益をより積極的に求めた。

(3) 逗子市米軍住宅建設（規範的対立中心の合意パターン）

逗子市が約 10 年間、政府と対立を続けられたのは、自治体政府の政策選好を決める市民アクターが存在したからである。逗子市には、米軍住宅建設から経済的利益を求めるアクターがなく、基地交付金に対する市の依存度も低かった。その代わり、環境保存、自治権などの規範的理由をもって、基地政策に反対する市民アクターが存在した。一方、長びく対立に、政府政策への理解を示す声もあり、市内部でも対立が生じた。

政府と市の合意の試みは二回あったが、両方とも市内部で意見が一致せず、市長選挙の結果、逗子市政府は政府との対立を続けた。

この事例において、政府の経済的インセンティブは効果的ではなかった。市に対しで政策への理解を求めつつ、行政的手続きから市を排除し、市の対抗を無力化した結果、一部の建設縮小を条件に、合意に至った。

その後、米軍住宅の追加建設(池子住宅地の横浜市区域)に対して、逗子市政府は訴訟を起こすなど、再び政府と対立した。しかし、市の主張が棄却され、控訴を放棄した後は、基地の一部返還と公園の造成を建設容認の条件につけて合意した。これは、明確な経済的利害関係を持つアクターによる合意ではないが、市政府の選択で、国有地の無償使用、公園造成に必要な財政的支援が得られた。

以上の事例を通じて、基地政策をめぐるアクター間に異なる合意パターンが存在することと、その要因及び中央政府の対応を確認した。また、岩国市の空母艦載機部隊移転の事例と、逗子市の追加建設の事例では、パターン変化の可能性も見られた。岩国市の事例で、政策に反対する市民は、補償ではなく、より根本的に政策の見直しを求めた。このような市民アクターの存在は、自治体政府の選好にも影響を与えた。岩国市は、基地強化による住民生活の安全などを理由として、受け入れを反対した。これは、自治体内部の経済的利益を持つアクターではなく、規範的性質を持つアクターを代理したのである。

一方、逗子市の追加建設において、市政府は、自然公園造成に必要な土地の返還において、財産処分の負担軽減、返還地整備への財政支援を求めた。その後、市は国有地の早期使用、無償使用の実現という側面で、返還前の共同使用に合意した。また、公園の造成には、政府の補助が投入された。市が建設容認と返還において求めた内容と、その後の政府の措置において、自治体の経済的利益(財政的支援)が重視されたと考えられる。

このようなアクター間合意パターンと、その変化の可能性を踏まえ、沖縄問題を考察する必要がある。普天間基地の辺野古移転をめぐって、沖縄県と政府との対立が続く中、名護市・辺野古周辺の下位自治体は、政府から経済的インセンティブを受け、容認の立場に立っている。この状況は、本研究の合意パターンの有効性を見せると同時に、自治体アクターの設定(県、市、それ以下の自治体)及び国家間関係において補う点を示す。