

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・国際関係専攻

辛 女林

# 目次

第1章 問題設定 .....	1
第1節 問題の位置づけ .....	3
(1) 問題の領域 .....	3
ア．高位政治としての国家間安保・外交関係 .....	3
イ．下位政治としての負の集合財問題 .....	4
(2)重要アクター .....	6
ア．政府レベル：日本政府 - 防衛省・防衛局 .....	7
イ．自治体レベル：市町村の自治体政府 .....	8
ウ．市民レベル：利益集団 .....	10
(3) 米軍基地をめぐる反発と利益 .....	11
第2節 問題提起 .....	13
(1)日本基地が持つ制度的特徴 .....	13
(2) 問題提起 .....	15
第2章 分析の枠組 .....	16
第1節 基地政治(Base politics)の先行研究 .....	16
(1)先行研究における重要なアクターとその動機 .....	17
(2)安定した日本の基地政治 .....	19
ア．国家間関係における安定 .....	19
イ．国内における安定 .....	20
(3)先行研究の限界 .....	22
第2節 本研究の分析枠組 .....	26
(1)仮説：合意のパターン .....	26
(2)分析の方法 .....	29
(3)研究の意儀 .....	30
第3章 事例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） .....	32
第1節 滑走路施設から期待する経済的利益 .....	34
(1)岩国市の基地移設の推進 .....	34
ア．基地から発生する被害と経済的利益 .....	34
イ．政府への働きかけ .....	36
(2)滑走路移設の決定 .....	37
第2節 滑走路移設の合意過程 .....	40
(1)移設に反対するアクター .....	40
(2)合意の過程 .....	42

ア．漁業団体との合意.....	42
イ．その他の反対アクターの影響力.....	43
第4章 事例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）.....	46
第1節 米空母艦載機夜間発着訓練(NLP)の岩国基地への移転議論.....	48
(1) NLPをめぐる各自治体の反応.....	48
ア．NLP場所模索の難航と岩国基地.....	48
イ．岩国市商工会議所と岩国市の利益共有.....	49
(2) 岩国移転計画に対する岩国市の反応.....	51
ア．自治体政府の移転反対.....	51
イ．対立構造の形成.....	54
第2節 岩国市内外の対立と政府のインセンティブによる合意.....	56
(1)岩国市に対する日本政府のインセンティブ構造.....	56
ア．在日米軍再編における岩国基地の重要性.....	56
イ．政府のインセンティブ構造.....	57
(2) 岩国市内部の対立から合意へ.....	59
ア．政府の圧力による岩国市内部の対立深化.....	59
イ．市長選挙による再編政策の受け入れ.....	61
第5章 事例3 逗子市米軍住宅建設（規範的対立中心の合意パターン）.....	64
第1節 逗子市の住宅建設反対.....	67
(1) 逗子市における経済的利益の無さ.....	67
ア．池子弾薬庫及び米軍住宅建設計画への不満.....	67
イ．基地への低い依存度.....	68
ウ．環境保存規範に基づいた反対.....	69
(2) 三島市長の受け入れ表明による対立の確立.....	70
ア．三島市長の受け入れ表明：自治体アクターの限界の認識.....	70
イ．市民の受け入れ反対と市長選挙：市内部の分列と対立.....	72
第2節 逗子市内外の対立から合意までの過程.....	74
(1) 逗子市内部の対立と手続き上の限界.....	74
ア．市内部対立の深化.....	74
イ．環境影響評価と逗子市の反発.....	75
(2)合意の決裂と対立への回帰.....	76
ア．3者合意の決裂.....	76
イ．逗子市 - 政府間の対立深化と政府の対応：行政的圧力.....	78
(3) 建設受け入れと合意.....	80
ア．自治体としての限界と合意.....	80
イ．規範的対立における政府の対応.....	82
第3節 追加建設における合意過程.....	84
(1)池子横浜区域における追加建設をめぐる逗子市 - 政府間の対立.....	84
(2) 合意のインセンティブ.....	85

ア．交渉の場を設定.....	85
イ．合意による経済的利益.....	86
結論.....	88

## 第1章 問題設定

米国防省によると、2015年現在、米軍は42カ国で587カの施設に駐留している。多数の施設が、ドイツ(181)、日本(122)、韓国(83)<sup>1</sup>に集中している。海外駐留米軍の義務及び権利は、米国と受入国の条約(主に地位協定SOFA)によって決められる。北大西洋条約機構(NATO)軍の地位協定以外は、米国と受入国間の両者間の条約で、その内容はそれぞれである<sup>2</sup>。これは、受入国においての米国の戦略的機能や受入国特有の事情によって米軍の基地運用が変わる可能性を意味する。また、受入国にとって米軍に関する政策は、外交・安保に係ることであると同時に、その実施のためには国内アクターとの調整が必要である。米軍駐留及びその運用に関する政策(以下「米軍基地政策」)は国家間関係でありながら、受入国の国内政治と密接な関係にある。

本研究は、在日米軍基地政策において、アクター間で、どのように合意が得られるのか、合意の過程を考察する。法制度によるアクターの規制が難しいという基地政治の特徴上、関連アクター間の政治的合意の過程を考察する必要がある。アクターの中では、日本国内で合意を形成する日本政府と地方自治体間の交渉を中心とする。本研究において、日本政府は日米関係で協議された基地政策を国内で推進するアクターとして、地方自治体は基地からの影響を直接受ける住民の意見を代表し、政府と交渉のうえ合意するアクターとして扱う。

これを通じて、基地政策における国家と地方自治体の関係、合意までの過程、及びこれに影響与える要因を明らかにする。そのため、日本の基地政治をめぐって、日本中央政府と地方自治体間の相互作用を、地域の政治経済的要因に基づいて区別する。その際には「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」という二つの合意過程を提示し、各パターンについて、事例を通じて検証する。

問題の位置づける述べる前に、在日米軍の現状を簡単に確認する。

米軍は、第2次世界大戦後、日米安全保障条約により日本に駐留してきた。2016年現在、日本全国に米軍が使用している施設は、79施設・区域、総面積は303,690千m<sup>2</sup>である。この中、226,192千m<sup>2</sup>の33施設・区域は沖縄県にある。他には、青森県、神奈川県、山口県などに広い面積の米軍施設・区域が所在している<sup>34</sup>。日米安全保障条約と米軍の駐留は、日本の国家安全保障

---

<sup>1</sup>Base structure report Fiscal Year 2015 p.3, p.6 (最終アクセス 2017.1.10)

<http://www.acq.osd.mil/eie/Downloads/BSI/Base%20Structure%20Report%20FY15.pdf>

<sup>2</sup>R. Chuck Mason(2012)Status of Force Agreement: What is it, and How has it been utilized?, Congressional Research Service p.1 <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL34531.pdf>(最終アクセス 2017.1.10)

<sup>3</sup> 防衛省ホームページ [http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us\\_sisetsu/1\\_menseki.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us_sisetsu/1_menseki.pdf)

[http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us\\_sisetsu/2\\_prefecture.pdf](http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us_sisetsu/2_prefecture.pdf) (最終アクセス 2017.1.10)

<sup>4</sup> 今後、本論文においては、米軍が使用している施設・区域に対して、「(米軍)基地」と称する。

と同一線上で論じられてきた。冷戦の終了など、変化する国際情勢の中でも、日本にとって米軍の駐留は、安全保障の基盤になっている。地位協定で負担することになっている駐留費(提供施設の整備、基地従業員への対策)と、特別協定による負担額(労務費、光熱水費、軍連移転費)を合わせて、2016年には1,927億円<sup>5</sup>が米軍の駐留のための予算と決まっている。

今日の日本が直面している在日米軍の運用上の課題を3つ挙げる事ができる。第1は、米軍再編計画の実施である。2006年に本格的な計画が発表された以来、神奈川県キャンプ座門における米陸軍司令部の改編と陸上自衛隊の中央即応集団司令部の移転、訓練移転、一部部隊の移転<sup>6</sup>などが実現された。しかし、沖縄普天間基地の辺野古への移転をめぐって、沖縄県と政府間の合意は今でも得られてない。移転工事は中止されており、県と政府の対立は続いている。恒常的空母艦載機着陸訓練の施設も確定されていない状況である。再編の難航は、対象となる地域社会との合意がなされていないということであり、それは基地負担をどう軽減するのかという第2の問題につながる。

米軍基地周辺の住民が基地から受ける被害をどう軽減するかは、安定的で円満な基地運用と、地域住民の安全・安心の保障にも関係することである。特に、多くの基地のある沖縄の負担軽減は、在日米軍基地政策の重要な課題であり、米軍再編の主な目的の一つでもある。その一環である普天間基地移転の停滞は、日本政府にとって、米軍再編と基地負担軽減という二つの側面で解決しなければならない問題である。では、基地から発生する被害の原因を規制できる制度整備はどうなっているのか。

それが、3つ目の課題の地位協定の改正である。日米の地位協定は、1960年に締結されて以来、改正はなく、必要に応じて追加的な合意及び補足協定を追加してきた。代表的なのは、米軍兵士、軍属の犯した事件・事故における司法権適用(刑事裁判手続き)の改善と、基地からの環境問題に対応する措置がある。しかし、これらの措置にも係らず、米軍によるすべての事故・事件に日本の法律が適用されるわけではない。環境問題においても「日本環境管理基準(JEGS)」は米軍が作成し、今まで、汚染事故への調査などにも地域の参加が排除される事例が多かった。このような現状から、地位協定改正を求める声はなくなるならない。安定的に米軍施設を運用しながら、基地周辺住民の不満・不安を解消できる制度が必要とされている。

---

<sup>5</sup> 防衛省ホームページ [http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us\\_keihi/suii\\_table\\_22-29.html](http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/us_keihi/suii_table_22-29.html) 参考(最終アクセス2017.1.13)

<sup>6</sup> 詳しくは、防衛省ホームページ <http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saihen/sintyoku.html> 参考(最終アクセス2017.1.7)

## 第1節 問題の位置づけ

以上のような外国の軍事施設が存在することによって生じる問題は、政治学的にはどう位置づけられるのか。ここでは、受入国内で米軍基地をめぐる問題の位置を把握する。基地政治の実態をより明確することが目標である。そのため、基地から発生する問題を①問題の領域、②関連アクター、③米軍基地をめぐる利益と反発という3つの側面から考察する。

### (1) 問題の領域

#### ア. 高位政治としての国家間安保・外交関係

米軍基地関連の事案は、安全保障・外交という高位政治の領域と、基地周辺住民と自治体が直接関係する2つの領域に渡って位置づけることができる。

まず、米軍基地に関係する諸事案は、国家の安全保障と日米間同盟関係として理解できる。安全保障政策は、国にとって最も重要な問題であると同時に、米国と同盟関係にある日本としては、米国との関係を除いては論じられない領域である。このような領域は、国民全体の安全を守るという政府の義務と、そのための政府固有の権限として認識される。在日米軍基地政策は、日米合同委員会及びその下位の分科会での議論によって決められる<sup>7</sup>。この組織をみると、市民や他のアクターの直接参加できる制度が存在しない。また、安全保障上の理由で、議論の情報公開も制限されている<sup>8</sup>。政策決定初期において参加できるアクターが、限られている。

このような高位政治に対して、法的に是非を問うことは現実的に容易ではない。米軍と関連して、日本の法廷は法的判断を避ける傾向がある。厚木基地の騒音訴訟、沖縄の普天間基地移転に対する訴訟などにおいて、米軍に関しては国内法で判断することは適切ではないとして棄却した。このように、法的判断を避けることは、米国も同様である。その例として、1993年環境団体が、在日米軍の環境評価の不十分を理由とした訴訟で、米法廷は米国法 (National Environmental Policy Act) の適用を認めなかった<sup>9</sup>。理由としては、米国の環境影響評価法を適用するのは、日米安全保障条約を否定する可能性があること、環境影響報告より外交上利益が

---

<sup>7</sup> 外務省ホームページの日米合同委員会組織図 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/pdfs/soshikizu.pdf> (最終アクセス2017.1.13)

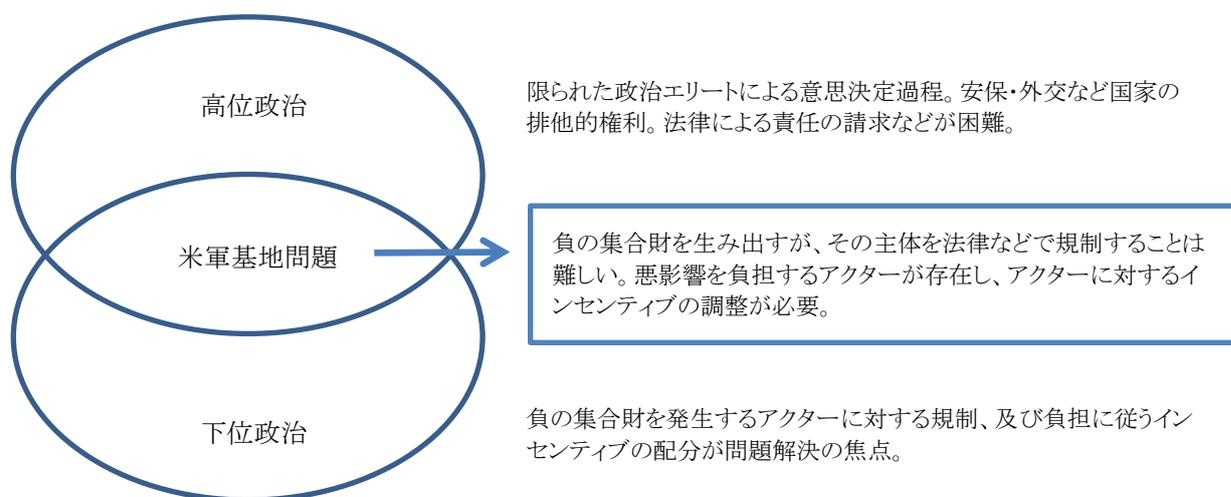
<sup>8</sup> 日米合同委員会の議事録公開においては、日米が同意しない限り公開しないとされている。これに対して「行政機関の保有する情報の公開に関する法律」第3条に基づく情報公開の要求があったが、日本政府側は、情報公開が米軍の安定的駐留や運用を阻害することを懸念し、要求に応じなかった。代表的な事例として、2002(H14)年、環境分科委員会議事録の要求と、2015(H27)年第一回日米合同委員会議事録公開要求がある。それぞれの異議申立と答申は、<http://www.8.cao.go.jp/jyouhou/tousin/006-h14/248.pdf>(2002年、内閣府の旧ホームページ)、<http://www.soumu.go.jp/main/content/000423345.pdf>(2015年、総務省ホームページ)を参考 (最終アクセス2017.1.13)

<sup>9</sup> NEPA Coalition of Japan v. Les Aspin判決

優先すること<sup>10</sup>が挙げられた。

日米同盟とそれによる米軍の駐留は、両国家の安全保障という一種の公共財を提供する政府の役割とも考えられる。しかし、その公共財を提供するには、環境汚染、騒音、犯罪・事故など、悪い影響も同時に起こる。米軍基地の所在する受入国、基地周辺の住民に影響を与えるこれらの被害は、「負の集合財(Collective bads)」として理解することができる。この問題領域において注目する必要があるのは、その悪影響をどう規制するのかと、誰がどう負担するかについてである。

【図1】米軍関連問題の位置づけ



(出典) 筆者作成

### イ. 下位政治としての負の集合財問題

国家内で発生する負の集合財は、原則的には選挙などを通じて、それを生み出すアクターに対して規制し、行動を変化させて、悪影響を抑制及び解決ができる。例えば、車の廃棄ガス排出の規制や騒音の基準値を設定するなどの(法的)規制がそうである<sup>11</sup>。しかし、米軍基地から発生する負の集合財は、国家間の高位政治に属するため、次の2つの側面で一般的な負の集合財と其の性質の異なる部分がある。

第1として、駐留米軍の行動に対する規制は難しい点である。在日米軍に対しては、日本国内の法律が適用され難い。例えば、米軍の活動や基地・施設の運用により発生する環境汚染などに関する規制が、日米地位協定に環境問題への責任を具体的に明示されていないため、日本側

<sup>10</sup> 永野秀雄(2003)「軍と環境法—特に米国域外の軍事施設に関する環境保護法制について」『人間環境論集』 89頁

<sup>11</sup> Russell Hardin(1999), Democracy and collective bads, Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cardón eds., *Democracy's Edges*, Cambridge Univ. press, pp.63-83

からの責任の要求は難しい。米軍兵士の行為も公務中であるなら日本の司法手続きが適用されない。一般的な負の集合財はグループ(国家)内のアクターの行為によって発生する内在的な性質を持ち、その行為を規制する。しかし、米軍基地からの負の集合財は、日本の中での規制の対象ではない。

第2は、米軍基地からの負の集合財は、日本政府がその発生の主体としてなっているとも見られ、制限する手段が明確ではない。多くの場合、負の集合財に対する規制は、(選挙で構成された)政府によって行われる。米軍基地は、政府間の合意に基づいて駐留しているので選挙を通じて日米安全保障関係に変化が生じることも、可能性としてはあり得る。しかし、日本周辺の国際情勢、日米関係、及び日本の政党政治などを考慮すると、日米安全保障自体が、国政選挙の中心イシューになることは容易ではないと判断される。すなわち、米軍基地による負の集合財の発生は、米軍関連制度の劇的な変化のない限り、持続的であるとも考えられる。

この中、発生の主体(政府)を制裁するアクターが明確ではない。政府の基地政策の協議過程に政府以外のアクターの参加は難しく、法的規制も受けがたい。また、日本政府内では基地政策に関して、外務省と防衛省以外、他の省庁との議論が活発ではなく、行政内部での牽制も期待しがたい。例えば、環境省は、米軍基地関連環境問題に対して、環境に配慮するよう注意しながらも、政策の見直や変化を求めず、消極的な対応を見せる。米軍基地のある地方自治体連帯の要請に対しても、米軍基地関連環境問題は防衛省及び外務省に属する問題だという認識をみせた<sup>12</sup>。基地からの被害を受ける自治体と日本政府の間では、その権限の差が明確であり、自治体による規制を期待しにくい。結局、このような悪影響を発生する行為の規制は、米軍の自律、日米間の地位協定などの制度変化、または、アクター間の政治的合意によることになる。

一方、公共財を享有するアクターと、悪影響を負担するアクターが一致しない<sup>13</sup>問題もある。基地周辺の住民が、基地からの様々な被害を受けることは明確である。広い視点からは、日本国家の安全保障という公共財のため、基地のある地域がその負担を背負うことである。安全保障は日本国民全部が享有しているが、その費用(負担)は一部の地域が払っている。

この不公平を解消するため、そのアクターには負担に伴うインセンティブを与える。制度による規制の難しい在日米軍基地の負担において、インセンティブの配分は合意のため重要な要因であり、その1つの答えが、補償である。日本は米軍の駐留において膨大な財政を設ける受入国であり、その中の多くの金額を国内自治体などに充てる<sup>14</sup>。経済的補償をインセンティブとして、米軍基地による不公平を緩和している。

---

<sup>12</sup>地位協定への環境関連規制を新設に関して、環境省は、米軍基地からの環境問題に関して基本的に外交問題として、外務省・防衛省に属する事案として認識しているとみられる。(2010年渉外知事会の要請に対する環境省の回答 p.6 <http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/22735.pdf>) (最終アクセス2017.1.13)

<sup>13</sup> Russell Hardin(1999) Op.cit., pp.74-75

<sup>14</sup>川瀬光義「米軍基地維持財政支出膨張の構造」『立命館経済学』第59巻、第6号、260-276頁

しかし、経済的補償というインセンティブで、すべての場合地域住民を説得できるのか。発電所やゴミ処理場などの施設を受け入れることによる土地価額の下落や、環境変化による産業被害など、経済的理由での拒否も可能である。他方、環境破壊、健康問題など非経済的側面からの反対もあり得る。負の集合財の負担に係る各アクターによって、合意の過程はどう変化するのか。

## (2)重要アクター

本研究は、基地政策に対してアクターが持つ意見や政策への賛否を「政策選好」と呼ぶ。様々な政策選好を持つアクター間の合意は、単純に経済的インセンティブで得られるのか。答えるため、まず、米軍基地に関しては、どのようなアクターが存在するのか、そのアクターはそれぞれどのような政策選好を持つかを考える必要がある。

二つの領域にわたる米軍基地政策に係るアクターは様々である。上杉勇司・昇亜美子(1999)<sup>15</sup>は「沖縄問題」の構造について、日米間外交問題、日本政府-沖縄県の行政問題、沖縄県内の政策決定問題の3つのレベルが存在し、各レベル間及びレベルの中でも対立の様子がみられるとした。これは沖縄に限らず、基地政治全体において重要アクターを把握できる視点であり、この論文に基づいて3つのレベルについて簡単に紹介する。

最初に、政府間関係のアクターは、日本と米国政府であり、安全保障に関連する政策の協議及び調整を行う。日本政府は、国家の安全を確保できるよう米国・米軍と協力するアクターであり、米軍の駐留自体をめぐって、両国間に明確な対立は見られない。ただ、日本国内の要請などによって、日米間で米軍基地運用について議論される部分もある。持続的な国内要求によって2015年に合意された日米地位協定の環境補足協定、2016年に軍属による事件への対処として「軍属」の範囲が見直<sup>16</sup>されたのが、その例である。

第2のレベルにおけるアクターは、日本政府と地方自治体である。この関係においてアクターは非対称的である。上杉・昇(1999)は、このレベルにおいての問題解決の難しさを二つ指摘した。まず、非対称的関係の対立は、第三者の仲裁が必要であるが、政府と地方自治体(本文では沖縄)の中に仲裁機関は存在しない。事実上、法的判断もできず、紛争処理のメカニズムが明確ではない点である。2つ目は、基地政策は米軍との政策調整が必要であるため、この両者間では決着をつけがたい点<sup>17</sup>である。

---

<sup>15</sup> 上杉勇司、昇 亜美子(1999)「「沖縄問題」の構造—三つのレベルと紛争解決の視角からの分析」『国際政治』第120号、170—194頁

<sup>16</sup> 外務省ホームページ 環境補足協定については <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/> 軍属の範囲については、2016年7月軍属の範囲に関する日米共同発表 <http://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000171439.pdf> 参考(最終アクセス2017.1.13)

<sup>17</sup> 上杉勇司、昇 亜美子(1999)前掲書、181—184頁

最後に自治体内部のアクターである。基地に反対する市民の他、契約地主や基地労働者などの利益集団も存在し、基地に対して賛否が分かれる。これによって自治体が分裂する場合もある。

以下では、本研究が注目する各レベルの重要アクター、各アクターの持つ基地政策への選好、及びアクター間の相互作用を確認する。

### ア. 政府レベル：日本政府－防衛省・防衛局

日本の中央政府は、米軍と在日米軍における政策を作り出し、実施する。国内から見ると、日本政府は日米関係の維持と国家安全保障を目的として、米軍と協議された内容を推進するアクターである。同時に、国内での激しい反発は、政権への負担になるので国内アクターとの妥協を通じて基地政策を実施する必要がある。

日本政府の具体的なアクターとして、防衛省を中心にみる。外務省が米軍・米国との協議に重点を置くことに比べ、防衛省及び各地方防衛局は対米軍関係とともに、国内で基地運用と関係のある事案を処理する。さらに、基地交付金の中で、「防衛施設周辺的生活環境の整備などに関する法律」に関する交付金と、2007年から実施された「留軍等の再編の円滑な実施に関する特別措置」に基づく交付金(「米軍再編交付金」)は、防衛省が執行<sup>18</sup>する。防衛省はこのような政府の交渉資源と下位機関を持ち、基地政策について国内アクター間の合意を導く存在である。その相手は、主に基地所在の県、市町村の自治体である。土地利用に係る認定及び行政的手続き、交付金の申請と交付など、多くの場合において自治体政府との協議が必要である。

一方、各地方防衛局は、基地に必要な事業者を選択する権限を持つため、市民社会レベルの利益集団との接触もある。しかし、防衛局と利益集団間の公式的チャンネルが設けられておらず、両者間の協議がアクター間の公式的合意とも言えない。ただ、このように直接に利益団体と係ることができる政府アクターの存在が、アクター間合意にどのような役割を果たすかは、考える必要がある。

政府機関によって、米軍基地政策に異なる立場がある可能性もある。しかし、本研究は基地政策をめぐる政府内部での意思決定ではなく、日本国内アクター間の意思決定を研究対象とする。米軍と合意された政策を実施することを目標とする日本政府を、1つの単一アクターと認識する。他のアクターと防衛省のやり取りに関しての他省からの反発や積極的な異議は、表面に目立たない<sup>19</sup>。加えて、第2章で紹介する先行研究においても国内アクターとの基地関連交渉は、防衛省固有の業務として認識されている。

<sup>18</sup> 「国有提供施設等所在市町村助成交付金(助成交付金)」、「施設等所在市町村調整交付金(調整交付金)」は総務省から交付される。

<sup>19</sup> 本文の事例でも見られるよう、例えば環境省は、基地政策による環境問題について、強く反発することがなく、(当時)建設省なども基地政策推進に協力的姿勢を見せる。

政府レベルのアクターである米国政府については、2つ確認する点がある。第1に、基地政治において国家関係及び米軍の意思は欠かせない要因であるが、本研究の主な焦点は、国家間関係より、国家間関係による政策をめぐる日本国内の政策決定過程である。米国政府は、日本政府との協議を通じて在日米軍を運用する必要があり、日本国内で安定的な軍事的活動が行われることを望むアクターである。米国・米軍の選好が、日本基地政策に与える大きい影響は否定できない。日本国内での実行しようとする政策については、日米間の協議が行われた結果、両者の意見が一致したと考える。在日米軍政策を、日本政府の単独決定で実施するとは想定しにくく、日本政府が実施しようとする基地政策は、米軍との合意があるものと想定することが適切である。

一方、米軍と、政府レベル以下の日本国内アクターとの関係は制限的であり、協議チャンネルがあるとは言えない。日本国内での合意過程に、米国・米軍が直接関与する可能性も低い。日本国内アクターの要求が、日米国家間の議題になり、合意内容などに変更があることはあり得るが、自治体及び市民アクターが米軍と直接に交渉できる場はない。事案によって米軍、日本政府(防衛省・防衛局)、自治体などが参加する協議会は存在する。1995年、外務大臣、内閣官房長官、防衛庁長官及び沖縄県知事に構成された「沖縄米軍基地問題協議会」がその例である。当時の大規模な反基地運動に答える形で設置された協議機関であるが、ここで基地政策の提案、範囲などが決められるとは評価できない。他の基地所在地の協議会も、日本内で合意が形成された後、詳細な項目の調整や、状況のモニタリングする性質の協議会とみられる。また、自治体や市民団体が、米軍に意見を伝え、事件・事項に関して抗議を示すなどの行為は行われているが、これが直接的な米軍との交渉の場であるとは言えない。

第2は、米軍を単一なアクターとして認識する。米国政府内部及び政府と軍の間での政治作用は、分析対象にしない。日本政府を単一のアクターとして扱うのと同様に、米政府及び米軍を単一のアクターだと前提する。

## イ. 自治体レベル：市町村の自治体政府

第2のアクターは、自治体政府である。自治体レベルのアクターは、自治体内部の意見を反映すると同時に、政府からのインセンティブや圧力を受けるので、政策の選好が可変的である。この性質が合意過程に影響すると予測し、注目する。

日本の地方自治法によると、地方公共団体(通称「自治体」)は、住民の福祉の増進を図り、地域において自主的、かつ総合的な行政実施を目的にする。このため、国(中央政府)が国際的、全国的視点で働くことに比べ、その他は、身近な行政である自治体ができる限り、自主的に行うよう、法律は定めている<sup>20</sup>。自治体は、一般的に土地利用、交通、建築、廃棄物管理、エネル

---

<sup>20</sup>「地方自治法」第1条

ギー供給と管理などに関して権限を持っている<sup>21</sup>。一方、安全保障や外交に関しては、権限は持っていない。自治体が持つ権限と限界が、他のレベルのアクターと関係において対立や妥協を可能にする。

本研究では、広域地方公共団体(都道府県)以下の、基地政策の影響を直接に受ける市、村、町単位の自治体を主な分析対象とする。空間的概念としての「自治体」と区別を明確にするため、選挙を通じて構成される地方自治体の執行機関(自治体長、行政委員会があるが、主に自治体長)を「自治体政府」と称する。選挙によって構成される地方公共団体の議会は「自治体議会」と称する。以下、本稿における「自治体」は、行政区域・空間の意味である。

自治体レベルのアクターは、執行機関である自治体政府と、議決機関である自治体議会で構成される<sup>22</sup>。自治体政府は、行政の権限を持ち、条例及び予算の提案権も持つ。意思決定において、このような権限のある自治体政府の影響力は、大きいと考えられる<sup>23</sup>。自治体議会は自治体政府とお互い牽制する関係であり、自治体政府の提案した条例及び予算案などを、拒否できる。

両者とも選挙を通じて権力を得るアクターであるため、再選という目標を共通にもつ。当選のためには、自治体住民の支持が必要である。したがって、基本的には、地域住民が基地をどう認識しているのかが、自治体レベルのアクターの政策選好になる。基地政策に対する自治体政府と自治体議会の対応は、自治体内部の意見を反映すると言える。

しかし、この2つのアクターの選好が、必ず一致するのではない。それについては、2つの要因が考えられる。まず、政党の影響力である。選挙においては両者とも中央政党の支援が影響する。政党の支持を得ながらも、多くの場合無所属として立候補する自治体長は、政党に所属する議員に比べ、比較的に政党の影響から自由だと考えられる<sup>24</sup>。

また、自治体議会は自治体政府より、細分化される住民の意見を代表することができる。議員に対しては、選挙区及び支持基盤によって求める政策が異なる可能性がある。自治体全体を代表する自治体政府に、賛成できない住民の意見を反映する役割を果たしながら、権力を維持することも可能である。環境・産業など特定分野の政策や、地域における大きな公共事業の推進・政策の変化など、分野ごとに意見を代表して、支持を得ることもあり得る。以上のような要因から見ると、自治体内の意思決定過程において、自治体政府と議会が対立するのは珍しくない。

---

<sup>21</sup> 日本環境省ホームページ「クリーンな環境のための北九州イニシアティブ」p.2 [http://www.env.go.jp/houdou/hgazo\\_u/1392/33.pdf](http://www.env.go.jp/houdou/hgazo_u/1392/33.pdf) (最終アクセス2017.1.13)

<sup>22</sup> 総務省 [http://www.soumu.go.jp/main\\_content/000051164.pdf](http://www.soumu.go.jp/main_content/000051164.pdf) (最終アクセス2017.1.13)

<sup>23</sup> 砂原康介(2005)「地方政府の政策決定における政治的要因－制度的観点からの分析」第62回時勢学会報告資料 <http://www.econ.hit-u.ac.jp/~zaisei62/resume-pdf/sunahara-y-FP.pdf> p.4 (最終アクセス2017.1.13)

<sup>24</sup> ただ、都道府県議会より、本研究が対象とする市町村議会は、無所属議員が多数を占める場合が多い。総務省の過去10年間の統計によると、都道府県長と市町村長のほぼ全員は無所属であり、都道府県議会の40～50%議員は自民党所属、市町村議会の70%近い議員が無所属である。 [http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo\\_s/data/syozoku/ichiran.html](http://www.soumu.go.jp/senkyo/senkyo_s/data/syozoku/ichiran.html) (最終アクセス2017.1.13)

しかし、本研究は基地政治をめぐる自治体レベルの重要アクターとして、自治体政府に注目する。選挙で構成される点で、自治体政府と議会は、地域の市民レベルと密接な関係にある。ただ、中央政府アクターとの合意に基づいて、基地政策の推進に必要な正式な手続きを行うのは、自治体政府である。中央政府や議会との対立状況であっても、結局、自治体政府が、妥協するか、対立を続けるかによって、合意過程の様子が決められる。また、政府政策に賛成するか、反対するか、責任を明確に把握できるアクターでもある。

一方、自治体政府が安定的自治体運営のため、政府からの支援に敏感に反応することも想定できる。自治体内部の意見、議会との関係、及び中央政府のインセンティブに自治体政府がどう対応するのかは、アクター間合意を決める要因になる。

### ウ. 市民レベル：利益集団

第3のアクターは、基地政策に対する自治体政府の政策的選好に影響を与える。自治体内部には、市民個人、利益集団、市民運動グループなど、市民レベルのアクターが存在する。この自治体内部のアクターは、基地から被害や利益を直接に受ける。これが基地政策に対する市民レベルアクターの賛否の動機になる。

本研究では、市民レベルアクターの中でも、利益集団の存在に注目したい。基地政策から期待できる経済的利益があるとしたら、利益集団にとって基地政策を支持する強い動機になる。特に、日本政府の交付金によって、基地のある自治体には多額の予算補償がある。この予算の実行や、そこから派生する地域の公共事業などは、経済利益を増大できる機会である。これは、政府の基地政策を支持する理由となる。逆に、基地施策から、経済的被害を受ける利益集団もあり得る。この場合には、基地政策に反対するだろう。政策と利害関係のある利益集団は、自治体レベルのアクターに影響を与え、政府との合意過程を決定する自治体の対応に影響を及ぼす。

一方、一般的には基地の存在、基地の拡大などは、周辺住民にとって、生活環境を損なう要因として認識される。明確に期待される経済的利益のないアクターにとって、新たな基地政策の実施、特にそれが基地の強化や拡大であれば、基地政策に反対すると仮定できる。さらに明確な経済的被害もつかみにくい市民アクターは、非物質的動機から基地政策が望ましくない、正当性のない政策であると反対する。Kawato(2015)<sup>25</sup>が「規範的主張」と称したように、基地政策に反対するアクターは人権、環境、反軍事主義、国家主権などの規範に基づく。このような反対は、基地政策の合意過程においてアクター間対立を発生すると考えられる。

本研究が、主に注目する市民レベルのアクターの範囲は、自治体政府及び議会を構成する権

---

<sup>25</sup> Yuko Kawato(2015) *Protests against U.S. military base policy in Asia*, Stanford university press

利(選挙権)を持っており、直接に自治体へ影響をあたえられる、基地所在地に存在するアクターに限定する。利益集団においては、政府に対するロビーや地方企業との連携などを想定して、大手企業を扱うことも可能である。しかし、このような大手企業が、直接自治体の政策選好に影響することを証明することは難しい。もし、影響があったとしても、自治体内部のアクターと連携しており、その地域利益集団の政治行動をみることが妥当だと考える。利益集団以外の市民アクターに関しても、自治体を中心とする市民の行動に限定して研究を進める。以上の利益集団のように、直接に自治体レベルのアクターに選挙権を通じて、影響力を行使できること、米軍政策と関連する全国的規模の市民運動の影響力が弱いことからである。

### (3) 米軍基地をめぐる反発と利益

ここでは、日本国内アクターが米軍基地の存在をどう受けとっているのか、米軍基地に対する賛否の動機を考察する。在日米軍の駐留は安全保障という本来の目的以外にも、日本社会に影響を与える。米軍の日本駐留においての地位は、日本社会において規範的論争を起こしうる側面がある。反面、米軍の運営による経済的効果があることも事実である。米軍駐留から発生する規範的反発と経済的効果は、各アクターの基地政策に対する選好に影響を与える。

まず、在日米軍駐留はいくつかの規範的反発を招く性質をもっている。代表的には日米地位協定上、司法権適用と環境問題への対応、2つが取りあげられる。規範的反発の根本的原因は、米軍に対して日本の法律が適用されないという点である。基地から派生する諸問題に対して、米軍を制度的に規制できるのかが問われている。米軍関係者に対する司法権の適用は、人権・女性人権、国家主権などの規範的性質を含んでいる。

米軍関係者による事故・事件は、地域住民の安全・安心という生活環境と関係する。米軍及び軍属による事故・事件に対する刑事裁判手続き、及び身柄拘禁などに関しては、上述のように90年代以降、いくつかの合意がなされた。そのきっかけとなったのは、1995年の沖縄少女暴行事件である。沖縄県を中心に市民、女性団体は、地位協定の改正を求めた。その後、凶悪な犯罪においては、提訴前でも日本が被疑者の身柄を引き渡してもらうことも可能になった<sup>26</sup>。以降、2011年軍属による交通事故死亡事件(沖縄)をきっかけとして、公務中の軍属による死亡・生命を脅かす事件においては、日本と米国、いずれかによって裁判できるようすること、及び「公務」の範囲から飲酒運転を外すことについて合意<sup>27</sup>した。2016年には、米軍軍属による事件

<sup>26</sup>1995年 刑事裁判手続きに係る日米合意 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem\\_keiji\\_01.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/rem_keiji_01.html) (最終アクセス2017.1.13)

<sup>27</sup> 2011年 日米地位協定における軍属に対する裁判権の行使にかんする運用についての新たな枠組みの合意 [http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/gunzoku\\_1111.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/gunzoku_1111.html) (最終アクセス2017.1.13)

によって、日米間「軍属」の範囲をより明確にする協議が行われた<sup>28</sup>。このような措置は、事件・事項に対する国内世論や地位協定上の問題を指摘する声を背景として設けられたものである。

地位協定上の問題は、環境分野にもみられる。日米地位協定の第4条は、米軍は使用した区域や施設に関して回復の義務を負わないと規定する。これに基づき、基地返還における汚染回復の責任がないと考えられている。米軍は、独自の基準(日本環境管理基準 JEGS)によって、環境管理を行っているが、実際、返還された基地の跡地や使用中の基地の汚染、訓練による環境汚染・破壊は相次いでいる。1996年返還された沖縄恩納通信基地跡地からPCB、鉛、水銀、ヒ素などに汚染された土壌が約104トン発見された。米軍がこの汚染土壌の保管も拒否したので、恩納村の自衛隊基地に2013年まで保管した<sup>29</sup>。最近では2013年、沖縄嘉手納基地跡地にあるサッカー場から、腐食したドラム缶22本が発見され、高度のダイオキシンが確認された<sup>30</sup>事例もある。

使用中の基地及び施設においても問題は同様である。嘉手納基地の燃料漏れ(1997年)、沖縄鳥島の射撃訓練で米国でも制限されている劣化ウラン弾が使用されたこと(1995-1996年)、神奈川県相模総合補給廠に保管された高濃度のPCB廃棄物の処理が問題になり、地域住民や環境団体から抗議があったこと(2000年)<sup>31</sup>などを挙げられる。使用中の基地内部での汚染について、自治体による現場調査やモニタリングには米軍の協調が必要であり、米軍が立ち入りを拒否する場合もあった。このような状況を踏まえ、基地所在の自治体は、環境保存の内容を含む地位協定の改正を求めてきた<sup>32</sup>。

一方、基地から、安全保障体制の維持以外に、経済的利益を期待するアクターも存在する。例えば、建設、電気関連企業などは、基地の施設維持、日本政府の財政的支援で行われる各種の公共事業や、周辺の関連整備を通じて利益を受けるアクターである。他に、基地で働く日本人労働者や基地周辺の商店主にとっては、米軍基地と経済的利益は密接な関係である。このような利益は、アクターにとって基地に対して肯定的に反応する理由となる。

---

<sup>28</sup> 本文の注16参考

<sup>29</sup> 「恩納通信基地から基準値を超える有害物質検出」『琉球新報』1996.10.3 オンライン版 <http://ryukyushimpo.jp/news/preentry-86216.html>、防衛省編(2007)『防衛施設庁史』253-234頁 オンライン版 <http://www.mod.go.jp/j/profile/choushi/choushi.html> (最終アクセス2017.1.14)

<sup>30</sup> 2013.10.18参議院 糸数慶子議員による質問主意書 <http://www.sangiin.go.jp/japanese/joho1/kousei/syuisyo/185/syuh/s185034.htm> (最終アクセス2017.1.13)

<sup>31</sup> 当時、日本では高濃度PCBの処理が可能な施設がなく、米国は法律で海外からのPCB廃棄物輸入が禁止されているので相模総合補給廠に保管していた。廃棄物をカナダで処理しようとしたが、地元環境団体の反対で日本に戻り、大きく報じられた。米軍は米国法律の免除を申請、日本からのPCB廃棄物を米国にて処理することにした。

<sup>32</sup> 渉外知事会は、毎年行う政府及び米軍に対する要請において、環境保存に関する規制を求めている。詳しくは、<http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f417249/p1057898.html> 参考(最終アクセス2017.1.13)

## 第2節 問題提起

### (1)日本基地が持つ制度的特徴

以上、「米軍基地問題」が、国際関係や日本政治においてどのように位置づけられるかをみた。要約すると、①米軍基地政策に係る範囲は広く、国家間レベルの安全保障・外交の領域から、地域住民の生活環境や安全、経済的利益まで係る。したがって、各アクターは、様々な理由で基地政策に賛成、または、反対する。②このようなアクター間の立場の調整が、基地運営において重要な事案である。しかし、各アクター間、特に政府(基地政策の推進アクター)と、受入国内の他のアクター間の非対称が極めて大きく、第三者や法による仲裁を期待することも難しい。③そのため、各アクターが、政策に合意できるようにするインセンティブ、または、合意案の調整が必要となる。本研究は、異なる政策選好を持つアクター間の合意過程を考察する。

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、どう行われるのか。①制度的解決の難しさ、②補償制度という2つの側面から日本基地政治の特徴を把握する。

まずは、米軍に対する制約が難しい点である。問題の位置づけで上述したよう、法的制度によって、米軍の行為を規制することは難しい。米軍構成員個人の行動に対する規制はもちろん、米軍基地政策の範囲やその方法への制度的規制はより難しく、関連アクター間の政治的判断による。また、日本に基地問題をめぐって、関連アクター同士が協議する制度は存在しない。上杉・昇(1999)が指摘したよう、権限に差があるアクター間の対立を仲裁する機関が存在しない。米軍と自治体レベル及び市民レベルのアクターが、政策協議できる公式のチャンネルもなく、日本政府以外の国内アクターと、米軍が直接交渉できる場はない。このように、法的制度、対立仲裁の機関がない状況なので、基地政策の決定・推進はアクター間の相互作用によるしかない。

第2の特徴である発達した補償制度は、制度的解決の難しさの中、アクター間合意を容易にする。補償は、負の集合財問題を解決するためのインセンティブであり、国内の他のアクターに基地政策を受け入れさせるために中央政府が用いる交渉の資源でもある。つまり、合意を促進するインセンティブとして、逆に、政策に反対する行為を妨げるディスインセンティブ(disincentive)として位置づけられる。メディアなどでよく言われる「アメとムチ」は、補償制度のこのような機能を表す言葉である。

米軍基地と関連する代表的な補償制度には、次のようである。

- ①1957年に制定された「国有提供施設等所在市町村助成交付金(助成交付金)」。米軍や自衛隊のある市町村の自治体に交付される。固定資産税の代替的性質で、米軍の固定資産は、全てが対象になる。使途に制限のない一般財源である。
- ②1970年からの「施設等所在市町村調整交付金(調整交付金)」は、①の対象にならない米軍の資産に対して交付される。これは、自治体の申請に基づく予算補助である。以上の二つの補償は、総務省が執行する。
- ③軍用地料は米軍基地の土地が国有地ではない場合、借地料が支払われる。
- ④「防衛施設周辺的生活環境の整備等に関する法律」(環境調整法)に基づく交付金は防衛省が執行する。米軍などの行為による洪水や土砂被害、電波障害、騒音(防音措置)(3条、4条、5条)などの被害を補償する。また、自治体の公共施設整備のための補助金として、生活環境・産業施設へ使用できる「民生安定施設の助成」(8条)と、1974年改定で設けられた「特別防衛施設周辺整備調整交付金」(9条)がある。特に9条は、対象施設を防衛大臣が選別・指定することができて、街づくりや、地域の不満を解消する目的である。これも市町村自治体が対象である<sup>33</sup>。

これ以外にも、日本政府は、重要な基地政策への変化がある際、追加的に補償制度を設けてきた。たとえば沖縄の負担軽減のため設置されたSACO(沖縄に関する特別行動委員会)による計画を実施するため、新たな交付金を設けた。沖縄からの米軍機能を受け入れる市町村の対象に支給する交付金である。これは、「民生安定施設の助成」(8条)や「特別防衛施設周辺整備調整交付金」(9条)を用いて交付される。

米軍再編においては、2007年「駐留軍再編の円滑な実施に関する特別措置法」を制定した。これは、米軍再編によって負担が増加する市町村自治体を対象にする補償制度である(以下「再編交付金」)。この再編交付金について、川瀬光義(2010)<sup>34</sup>は特異性を指摘した。再編の推進段階に応じて支給すること、再編に協力しない自治体は対象として指定しないことができること、基地所在に市町村だけではなく隣接の自治体も候補として指定可能なことである。さらに2016年6月に、政府はこの交付金の対象を都道府県や自治会などに拡大する方針<sup>35</sup>を決めた。これを通じて、日本政府が、国内での合意のため、補償制度を幅広く使用していることが再び確認できた。

<sup>33</sup> 補償制度の内容については、川瀬光義(2013)『基地維持政策と財政』日本経済評論者、73-82頁を参考して作成

<sup>34</sup> 川瀬光義(2010)「米軍再編交付金にみる基地をめぐる政府間財政関係」『都市問題』第101巻、60-61頁

<sup>35</sup> 「米軍再編交付金 自治会に 政府、市町村と通さず 法改正へ」『朝日新聞』2016.6.1

## (2) 問題提起

このように経済的補償を用いて合意を求める日本政府に、他のアクターはどう反応するのか。基地運用のためには多様なアクター間の合意が必要で、この合意がどう形成されるのかが、本研究の問題関心である。在日米軍基地政策は、法律的制度による規制が難しく、受入国である日本内アクター間の政治的合意が重要である。以上で確認したよう、米軍基地の負担を負うアクターに対し、日本政府は合意を促すインセンティブとして、補償制度を用いている。以上を踏まえ、本研究は2つの問いを提起する。

第1に、政府の基地政策に係ってくるアクターと、その政策選好についてである。政策への賛成、反対などアクターによって政策選好が異なるなら、それはなぜか。各アクターの選好の差は、合意過程にどう影響を与えるのか。

1つの基地政策に対しても、各アクターによって賛否などの反応は異なる。レベル別アクターの部分で記述したよう、基地から被害を受けるアクターがある反面、経済的利益を期待するアクターもある。基地政策に対する政策選好は、アクターが政策から何を期待するのかによって異なり、経済的利益を期待するアクターは賛成し、どのような形であっても被害が期待されるアクターは、政策に反対すると考える。つまり、どのようなアクターが係ってくるのかによって、その合意までの過程に違いがあるのではないか、という問いである。これは日本政府の経済的補償に対して、自治体内部のアクターがどう反応するのかを示す問いでもある。その対応が政府と協議を行う自治体政府に影響を与え、政府との合意過程はどのような流れを持つかを明らかにする。

さらに、日本基地政治に対する説明の多様性を狙う。日本政府は、補償・財政的支援を交渉の資源として使用する。第2章で紹介する先行研究においても、このような説明が支配的である。しかし、これだけで日本の基地政治のすべてが説明できるか、という疑問が残る。基地政策をめぐるアクター間合意過程は、受入国内(日本)の中であれば、同じであるのか。本研究は、各アクターの持つ基地政策選好及びその行動を再確認する。

第2の問いは、日本政府が国内アクターにどのように対応するのかである。中央政府は関連アクターに対して、インセンティブや合意案を提示する権限や資源を持っている。日本政府は、どのような手段を用いて合意を導くのか。基地に対する選好が異なるアクターたちが、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、政府が提示する対応も異なると予想することが妥当である。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だろう。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。

## 第2章 分析の枠組

### 第1節 基地政治(Base politics)の先行研究

Calder(2007)によると、基地政治(Base politics)とは、軍事派遣国と受入国の間で行われる受入国にある軍事施設(Local military facility)の状態や運用に関連する事項についての相互作用(Interaction)である。ここには非政府アクター(Non-state actor)を含む超国家的動向も対象となる<sup>36</sup>。基地政治の研究は、基地の海外駐留による派遣国と受入国の政府、及びその他のアクターの関係を考察し、受入国内での基地関連政策の変化に注目する。派遣国は主に米国であり、その国外駐留軍が研究対象となる。

基地政治は派遣国と受入国間の国家間関係によって生じることであるが、研究において受入国内政治の重要性が強調される3つの理由がある。最初に、受入国の多様性である。受入国の政治経済的及び社会的状況が異なるうえに、前章で記述したように米軍の基地運用も各受入国において様々である。基地をめぐる類似の問題が発生したとしても、国ごとに米軍との地位協定、受入国の制度、社会的特徴、及び影響を受けるアクターなどが違う可能性がある。

次に、アクター間のチャンネルが挙げられる。受入国の米軍基地反対アクターは、米国の政策決定者につながる直接的なチャンネルがなく、自国の政府をターゲットとするためである<sup>37</sup>。これは基地駐留に賛成するアクターも同じである。受入国内のアクターは、米軍及び米国政府と繋がる公式的チャンネルを持たず、自国政府を通じて、要求を貫徹する。受入国政府への圧力が必ずしも基地政策に反映されるとは言えないが、受入国内で政府と他のアクターの関係を把握することは、基地政治を理解するには欠かせないことである。

最後は、制度的側面である。派遣される米軍に対する明確な法的制度が定まっていなく、受入国によって異なり、米軍の駐留において標準化された協定が存在しない。米国の法律が海外軍には適用されない傾向も確認した。これは、米軍基地に関わる問題は、関連アクター間の相互作用で解決される余地が多いことを意味する。

以上から、受入国の関連アクターとそのアクターの政策選好が、基地政治の模様に影響を与えるのが分かった。これを踏まえ、以下では、基地と関係のある受入国のアクター、アクターの政策選好を決める動機、及びその行動に注目して、先行研究を考察する。基地政治の代表的研究として、Kent E. Calder(2007)、Alexander Cooley(2008)、Andrew Yeo(2011)、及びYuko

---

<sup>36</sup>Kent E. Calder(2007) *Embattled Garrisons, Comparative Base Politics and American Globalism*, Princeton University, p.65

<sup>37</sup>Andrew Yeo(2011) *Activist, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests*, Cambridge University Press, pp.20-21

Kawato(2015)を取りあげる。

### (1)先行研究における重要なアクターとその動機

【表 1】 先行研究における重要アクターとその動機

	重要アクター	動機
Calder(2007)	様々なアクターを取りあげる が、受入国内の特定のアクター に注目しない	イデオロギー、国家主義、実用的 動機が融合
Cooley(2008)	政治エリート	政権や政権正統性の確保・維持
Yeo(2011)	反基地運動勢力、 政治エリート	反基地運動勢力：基地からの不満 政治エリート：米国との安全保障 関係(認識)
Kawato(2015)	反基地運動勢力、 政治エリート	反基地運動勢力：基地からの不満 政治エリート：規範と反基地運動 に関する認識

(出典) 筆者作成

Calder(2007)は、受入国の政治的環境とその変化が米軍基地の維持にどのような影響を与えるかを、①歴史、②大規模の政治的変化(軍事的事件、政権変化、テロなど)、③受け入れ国内部の要素(国内アクター、制度、文化など)、④政策的示唆という側面で説明する。アクターに関しては、特定のアクターを直接取りあげるより、各アクターの持つ様々な動機を指摘した。受入国内部には、基地に賛成、反対するアクターが存在し、これらのアクターはそれぞれ、イデオロギー、国家主義的、実用的理由を持つが、その3つが融合して行動に出るといふ。さらに、基地政治において規範及び価値が持つ影響力を否定はしないが、各アクターが基地(政策)に対して持つ物質的インセンティブが、アクターの行動を決めて基地政治に反映されるといった<sup>38</sup>。

この研究は、国内アクターの重要性を強調しながらも、レジームの変化が基地政治の重要な側面に影響を与えると評価した。レジーム変化に影響を受けるのは、①基地に関連する条約に関して交渉・批准する政治エリートのネットワーク、②基地に対しての大衆の感情(特に独裁政権との関係)、③基地政治に関わるアクターのインセンティブである<sup>39</sup>。

<sup>38</sup>Calder(2007) op.cit., p.81, pp.250-251

<sup>39</sup> Ibid, p.113

Cooley (2008)<sup>40</sup>の研究における基地政治に係る重要なアクターは、政治エリートであり、政権維持と正統性の確保が基地政策に関する動機である。この研究は、なぜ米軍の駐留自体(条約やその履行)が、国内で政治化(Politicization)されるのか、または、されないのかに焦点をあてる。米軍基地が受入国内で政治化するのは、国際的安保環境の変化や世論より、米軍駐留に対する受入国政府の依存度と受入国のレジームだと述べる。政権の成立や維持が米軍との関係に依存していると、政権の交代や変化によって、条約の履行に不安定な状況が生じる。受入国のレジーム(安定的民主主義、権威主義、過度期)によって、政権が米軍の駐留を問題視し、政権の維持に利用する可能性があるという。安定的民主主義レジームの国家では米軍駐留が政治問題化せず、安定的に運用されるとした。その理由として、①民主的過程で締結された条約の正統性、②条約の履行に関する制度的安定、③政党政治の安定<sup>41</sup>を取りあげ、米軍問題が行政化されると評価した。一方、権威主義では、政権維持のために、米軍の駐留が不安定になる可能性がある。また、自由民主主義レジームへの過度期においては、以前政権の条約に対する正統性問題、国内政治制度の不安定で、米軍の駐留は安定しない。

受入国における基地存続を問う Calder と Cooley に比べ、Yeo (2011) と Kawato (2015) は、受入国の政治エリートの認識による基地政策の変化を研究した。2 つの研究の重要アクターは、反基地運動のアクターと政治エリートである。受入国政治エリートの認識が反基地運動の成功の要因であり、反基地運動と政治エリートの認識が合致しない場合であっても反対運動が強ければ、制限された妥協案を得られるという共通の答えを持つ。

Yeo (2011) は、反基地運動が、いつ、どのように基地政策に影響を与えるか、受入国の政府は米国と国内政治の間で、どう反応するかという問いを提示した。米国との安保関係について、受入国の政治エリートが一致した認識を持つことを安保合意(Security Consensus)と表現した。つまり、政治エリートの中で米国との関係が安全保障において重要だという認識が強いと、米軍基地問題が受入国内で、政治問題として注目されがたいという。逆に、政治エリートの間で安保に関する認識が異なると(弱い安保合意)、それが政治的機会(Political Opportunity)となる。この政治的機会を通じて、反基地運動勢力は運動に同調する政治エリートと接近・連携することが可能になる。強い安保合意の下では、反基地運動は運動に同調する政治エリートに接近できず、大きい変化は期待できない。ただ、規模の大きい運動によって、受入国政府と米国との間で緊張が発生し、米国との安保関係が損なわれることを懸念して、運動に最低限に応じるといふ。

政治エリートには、米国との関係がその行動の動機になる。反基地運動の動機は、米軍から発生する地方レベルの不満(騒音、犯罪など)から、主権や平和などの政治・イデオロギーまで

---

<sup>40</sup>Alexander Cooley(2008) *Base Politics-Democratic change and the U.S. military overseas*, Cornell University Press

<sup>41</sup>Ibid., p.16 中道的有権者を代表する多数政党

広く存在するという。動機が全国・超国家の範囲であれば、政策変化が起こりやすいという<sup>42</sup>。

Kawato(2015)は、反基地運動に対する政治エリート<sup>43</sup>の評価(Evaluation)に着目した。この研究は、基地政策に反対するアクターと争点が類似でも、場合によって政策変化の結果が違うのはなぜかを明らかにした。この研究におけるアクターの動機は規範である。基地政策の変化に影響を与える要因として、政治エリートの認識を挙げた。反基地勢力が、反戦争・反軍国主義、国家主権、人権、反核、環境などの規範に基づいて、基地政策変化を求めることを「規範的主張(Normative arguments)」とする。規範的主張が認められるためには、政策決定者の持つ知識・認識が、主張される規範と合致しなければならない。また、政治エリートが反対運動の発信する情報の専門性・正確性について、信頼する必要がある。このような条件の下で、政治エリートが規範的主張を納得することを「説得(Persuasion)」と称する。

しかし、この説得は容易ではない。ただ、説得の失敗にも関わらず、反対運動の拡大で、政治や基地運用に不安が予想されると、この懸念がインセンティブと作用して、妥協案が得られるという。逆に、基地反対運動が政策の変化を導けないのは、政治エリートを「説得」できず、彼らにインセンティブを提供できない場合である。特に米国の反対がある際には、受入国内の状況に関わらず、政策の変化は難しいと指摘した。

## (2)安定した日本の基地政治

### ア. 国家間関係における安定

先行研究において最も目立つ日本基地政治の特徴は安定性である。それは、国家間関係と国内における安定という2つの側面から把握できる。この安定的な状況で、日本で米軍駐留自体が疑問視されることや、大規模の基地政策の変化・閉鎖・地位協定の大幅の変更は容易ではないといわれる。

国家間関係における安定は、米軍駐留を可能にする日米同盟がいかに安定しているかと密接である。Cooley(2008)は、日本の安定した国内政治から、米軍の駐留が大きい問題に発展しないとみた。戦後、1950年代の日本政府の正統性は、日米安全保障関係に対する依存度が高かった。その後、徐々にその依存度が低くなり、日本政治は安定的民主主義レジームに定着した。日米関係は、日本にとって最も重要な外交関係となっており、1972年の沖縄の復帰以後、米軍の駐留は、日本中央政府において主な政治問題として扱われていないという。

<sup>42</sup> Yeo(2011) op.cit., p.18 Figure I.2. Typology and Trajectory of Anti-Base Movements

<sup>43</sup> Kawato(2015)は「政策決定者(Policy maker)」という表現を使っているが、他の研究との用語の統一と、政策決定過程に参加する様々なアクターと区別される国会及び政府のアクターを明確に表現するため、政治エリートという用語に代替する。

受入国政治エリートの認識を重視する研究においても、日米安全保障関係及びそれによる米軍の駐留は安定的である。Yeo(2011)によると、日本の政治エリートの間では、米国に対する安保合意が強く形成されている。安保合意には、幅(多い政治エリートが同意しているか)と、深さ(制度、イデオロギーに内在(Embedded)されているか)の二つの側面がある。日本には、戦後の安全保障と経済との連携、冷戦後の湾岸戦争や、北朝鮮の脅威などが作用し、日米間安保関係が、維持されていると判断した。民主党に政権が変わっても、日米安保関係に関しては、大きな変化がなかったと評価した。このように幅広く、深い安保合意によって、日米同盟は、日本の国家安保と直結されると考えられる。したがって、政策の変化は容易ではなく、1995-1996年の沖縄からの大規模の反基地運動に対しても、根本的な政策変化はなかったと評価する。

反基地運動の「規範的主張」による、日本政治エリートの説得-政策変化も容易ではない。ここでは、Kawato(2015)が取りあげた事例の中で、沖縄少女暴行をきっかけとした1995-1996年の反基地運動、2009-2010年鳩山政権の普天間基地移設を中心に日本の基地政治を説明する。1995-1996年の沖縄において、女性団体による女性人権、大田知事の中心による主権<sup>44</sup>確保のための地位協定の改正、反戦争・平和を主張する土地所有者達の返還要求が、規範的主張だったと分析した。しかし、このような規範的主張は、冷戦の後、中国に対する警戒及び北朝鮮の核実験などから、沖縄の戦略的重要性を認知した日米の政治エリートを説得できなかった。沖縄住民の強い反発に妥協案として、SACOが提示され、普天間基地を現在の位置から移設することとなった。また、米軍兵士が犯罪を起こした際、拘留をできるように合意したが、沖縄側が主張した地位協定の根本的な変化はなかったと評価した。

2009-2010年普天間基地の沖縄県外移設をめぐっても、政策の変化はなかった。民主党内部、沖縄を中心とした反戦争・反軍事主義、及び環境の規範的主張に、重要政策決定者である当時総理は説得された。しかし、これに対して、日本内外での反対があった。外務省と防衛省の行政からの反対と、移設候補としてあげられた地域の反発で、国内の動力を失った。米国にとっても沖縄県外移設は、これまでの移設計画を最初から検討し、新しい地域からの支持を得ないといけないため、インセンティブがなかった。この事例も沖縄からの兵力縮小の検討と、基地内環境問題発生時のアクセス強化などの抽象的譲歩(Symbolic Concessions)<sup>45</sup>にとどまった。

## イ. 国内における安定

日本国内における基地政治の安定は、国内アクターに対する経済的利益及び行政的管理によって維持される。

在日米軍によって経済的利益を受けるアクターが存在し、安定的に米軍駐留が可能であると

---

<sup>44</sup>米軍容疑者を起訴前には日本の法律で拘留できないと定めた地位協定17条の5Cについて

<sup>45</sup>反基地運動による政策結果を5つに区別している。Kawato(2015)op.cite., p.28、p.38

評価される。Calder(2007)は、受入国政府が外国基地設置後の基地関連問題をどう管理するかにおいて、強制と補償という2つの側面を用いて基地関連問題に対応するモデルを提示する(【表2】)。その中で、日本基地政治の特徴を「補償型政治」と説明する。

第2次世界大戦後、米軍についての反感があったにも関わらず、長い間、米軍が駐留できたのは日本政府が、米軍基地による不満を、補償を通じて対応したからである。日本政府は、基地問題について膨大な予算を通じて不満を抑える。

Cooley(2008)も、日本政府が利益集団を通じて、米軍の駐留への支持を確保してきたという。米軍基地運用に必要な日本政府の負担金は、基地維持のために必要な建設、電気会社などの利益集団に与えられていると述べた。加えて、米軍基地労働者雇用を拡大する政策があったので米軍の存在に反対する共産党も、労働者連合の支持を得るために反対できなかったと指摘する<sup>46</sup>。

【表2】 基地政治の4つのモデル(Paradigms of Base politics)<sup>47</sup>

		物質的補償(Material benefits)	
		有	無
強制 (Coercion)	有	バザール型政治 (トルコ、フィリピン)	強権型政治 (朴政権の韓国、 フランコ政権のスペイン)
	無	補償型政治 (日本、イタリア)	情緒型政治 (サウジアラビア)

(出典) Calder (2007) p. 128、武井楊一訳(2008)197頁

先行研究は、基地政治において、防衛施設庁(2007年までの機関)以下「施設庁」)の役割を大きく評価した。Cooley(2008)によると、米軍に関することは1980年代に入って、高位政治(High politics) から施設庁が管理する行政レベルに移った。基地の施設管理、関連雇用、及び地域不満への対応を管理する役割を施設庁が果たしている。基地に関する経済・政治的要求に対応し、地域と政府との連結機関として機能していると評価した<sup>48</sup>。

<sup>46</sup> Cooley(2008)op.cit., pp.193-195

<sup>47</sup> 【表2】において用語の日本語表記は、武井楊一訳(2008)『米軍再編の政治学-駐留米軍と海外基地ゆくえ』日本経済新聞社の表記を用いる。

<sup>48</sup>Cooley(2008)op. cit., p.192-193

Calder(2007)も、施設庁の機能について評価した。施設庁の構成や、ネットワーク(地方局)は、米軍基地への不満が、政治のトップレベルまで及ばないように防ぐという。また、基地安定という明確で、かつ狭い目的を設定し、それに関する自律性を持つため、基地安定に寄与するという。財政的要因と防衛施設庁の役割が、日本の安定的基地政治の要因とみられた<sup>49</sup>。

### (3)先行研究の限界

先行研究は、米軍基地の維持と、政策変化を理解できる視点を提供した。その過程で、日本の安定的基地政治についても分析を行い、日本基地政治の全体像が見られた。しかし、本研究が焦点をあてるアクターの政策選好と、それによるアクター間の合意形成過程を説明するためには、①変数の設定、②国内アクター間の合意過程、③関連アクターという3つの側面で修正が必要である。

第1は、独立変数と従属変数、それぞれの設定に対する修正である。先行研究は、従属変数を米軍駐留の維持や、大規模の政策変化と設定した。政策変化という変数は、把握が容易であり、基地政治の動態が明確に見える長所がある。しかし、基地政策の変化は国家間の安全保障政策の変化であり、劇的な変化が簡単にみられる領域ではない。大規模の政策変化があったか、なかったかという判断だけでは、基地をめぐる合意が形成されるまでのアクター間の相互作用を単純化しやすい。この傾向は、基地政策の変化を説明する独立変数においても確認される。

先行研究の独立変数は、マクロな視点と、ミクロな視点の2つで分けてみることができる。1つ目のグループは、基地政策の変化の要因をマクロな観点から把握する。Calder(2007)、Cooley(2008)及びYeo(2011)は、レジームや政治エリートの認識で、受入国内での政策変化の可能性を判断する<sup>50</sup>。このグループの研究は、国家間比較を行い、独立変数は、受入国を1つの単位として把握する。そのため、特定の国家内で、アクター間どのような相互作用が生じるのか考察するには制限がある。

研究全体の問いには、若干の違いがあるものの、これらの研究によれば、同様のレジームの下では、米軍基地政策の変化過程の多様性は期待し難い。つまり、受入国に安定的な民主主義レジーム又は安全保障における認識が確立されていれば、米軍基地は安定的に維持されるということである。このような前提の下では、研究の対象になる事例が少なくなる。特に日本の基地政治に関しては、政党によって相違点はあるが、基本的に戦後日米安保同盟についての認識

---

<sup>49</sup> Calder(2007),op. cit.,134-136

<sup>50</sup>Yeo(2011)の研究は、政権によって安保合意(Security Consensus)の変化の可能性も提示しているが、日本は自民党政権がつづいており、民主党政権においても、米国との安保関係の重要性には変化がなかった。

は、変わらないという点で、米軍政策の変化は難しい。

Kawato(2015)もマクロな先行研究の限界を指摘し、特定のレジームの下で、様々な規範的主張に、政策決定者がどう反応するのかを明らかにしようとした<sup>51</sup>。また、基地政策変化の有無にとどまらず、全面的変化、部分的変化、象徴的譲歩などに分けて、それぞれ、結果までの因果関係を説明した。

【表3】 先行研究の分析の枠組

	Calder(2007)	Cooley(2008)	Yeo(2011)	Kawato(2015)
問い (従属変数：基地政策の変化)	駐留している基地が維持されるのはなぜか。	基地条約が受け入れられ、政治化されるのは、または、されないのはなぜか。	どのような条件の下で、反基地運動は、基地政策に変化を与えるのか。	どのような条件の下で、反基地運動は、基地政策に変化を与えるのか。
答え (独立変数)	受入国のレジーム、インセンティブ構造。	受入国レジーム。	受入国政治エリートの安保合意。	政策決定者(受入国、米軍)の反基地運動に対する評価。
	マクロな視点			ミクロな視点
日本の基地政治	補償政治で基地に関する不満を管理する。	安定的民主主義レジームで、米軍基地問題は、政治の重要論点にならない。	政治エリート間、強い安保合意で、反基地運動の影響力が少ない。	安保に関する認識で政策決定者の説得が難しい。 日本内での動力が足りない。
限界	特定の政権・国家内では、政策別の多様性についての説明が難しい。			独立変数が作用するための前提条件が多い。

(出典) 筆者作成

しかし、独立変数としての規範的主張・説得については疑問が残る。政策が変化するまで、規範的主張による政治エリートの説得以外の条件が多い。その条件は、①規範的主張をするア

<sup>51</sup>Kawato(2015)op.cit., pp.29-31

クターに対する政治エリートの信頼、②受入国内制度による、説得されたアクターの政治的強化(empowerment of persuade actors)、③米国の同意である。この条件をすべて備えて、政策が変化することは難しい。大きい変化があった事例は、12の事例の中、フィリピンの基地閉鎖(1991)事例しかない。沖縄普天間基地移設(2009-2010)は、政治エリートである鳩山総理は説得されたが、国内制度及び行政関係によって政策変化が生じなかったという。

このような、規範的主張・説得という独立変数の限界は、第2の修正点である国内アクター間の相互作用(合意過程)の重要性を反証する。Kawato(2015)は、政治的強化として、制度的決定構造、政府内のパワー配分及び国内法律を挙げた。フィリピンの事例は憲法によって、米軍基地に関する意思決定を上院で決めるよう定められており、上院議員たちが反基地運動に説得されたため、政策変化があったという。普天間基地移設においては、政府内の外務省と防衛省の反対、候補になった地域の反発で沖縄県外への移設が挫折されたという説明だ。これは、国内アクター間の合意過程の重要性を表す。

第1に、Kawato(2015)の研究の焦点は、反基地運動の規範的主張に、政治エリートが説得されるかに当てていて、説得された政策決定者への後押しとして、国内法的制度を位置づけている。したがって、説得に失敗した事例においては、反基地運動と政策エリート以外のアクターの比重は軽くなる。

第2に、法的制度の範囲を超えるアクター間の相互作用が存在する。政府内部のパワーバランスや、その政府アクターと相互作用する他のアクターについては、制度として確立されない部分も考察が必要である。例として、補償型政治を通じて、基地関連不満を解消していると評価される日本の基地政治において、経済的な利益を誰がどう受けるのかというのは、法的制度だけでは把握できない部分である。

マクロな独立変数を設定した研究においても、受入国内アクター間の合意過程を、詳細に把握することは容易ではない。基地政治において、受入国内政治の重要性を強調しながらも、個別事例ごとのアクターの変化や、合意過程の変化には注目していない。

最後の修正点は、注目するアクターを単純化する傾向である。反基地運動勢力を、重要アクターの一つとして取りあげたYeo(2011)とKawato(2015)の研究が代表的である。政府基地政策に反対するアクターをAnti-militarism groupやProtestersなどに称することに留まった。2つの研究は、このアクターの中に、地方自治体や市民団体、利益団体など、政府の基地政策に反対するアクターを含めたが、それぞれのアクターが持っている政策選好が一致するのではない。また、それぞれのアクターが持つ権限も異なる。基地政策を支持するアクターにおいても同様であり、どのアクターがなぜ賛成するか、反対するかは、政府との関係に影響すると考えられる。

以上、基地政策をめぐる受入国内の合意過程を明らかにするため、先行研究の分析の枠組を

考察した。先行研究の従属変数・独立変数の設定は、受入国ごとの基地政治の把握は可能にしたが、各政策別の合意過程や、係る多様なアクターを理解するには限界があった。本研究は、受入国内で基地政策をめぐり、アクター間、どのように合意が形成するのか、合意の過程に注目する。これによって、基地政治を詳細に説明することを目標にする。そのため、次の節では、本研究の分析の枠組みを具体的に設定する。

## 第2節 本研究の分析枠組

### (1)仮説：合意のパターン

合意パターンを提示する前に、第1章で述べた本研究が注目するアクターについて、再び確認しておく。注目するアクターは、日本の中央政府(防衛省)、自治体政府及び市民レベルのアクター、特に利益集団である。日本政府は米軍と協議された政策を国内で推進するアクターと認識され、防衛省及びその下位の防衛局<sup>52</sup>などを、単一の政府アクターとして扱う。自治体政府は、自治体内部の意見を代理し、政府との交渉を行うアクターとして設定する。政策選好がもっとも可変的なアクターでもある。市民レベルのアクターは、基地からの影響を直接に受けるアクターで、自治体政府の政策選好に影響を与える。この中、基地から経済的利益を受けるアクターは、基地政策に賛成し、政府との合意過程に影響すると仮定する。

以上に基づいて、本研究の従属変数である合意過程を、日本内のアクター間の合意パターンという形で提示する。このパターンは、今まで考察してきた日本基地政治とアクターの政策選好に基づいて提示する。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」の2つのパターンを提示する。(【図2】)

各パターンを決める要因は、第1章で提起した問いに答える形で説明する。

第1に、基地政治に係るアクターと、その政策選好についてである。自治体内部に、経済的な利益を期待し、政府の政策に賛成するアクターの動きが存在するかによって決められる。上述のよう、日本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、その財政支援の影響を直接に受けるアクターが重要な存在である。合意過程において、基地政策から経済的利益を期待し、政府政策に積極的に賛成するアクターが存在する場合は、政策に伴う経済的利益の確保と、政策に反対するアクター間の合意過程が中心となると考えられる。ここで、財政支援を含む経済的利益というインセンティブを提示する政府の対応も想定可能である。このように、自治体内部に、基地政策から経済的利益を期待して賛成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。

明確な経済的利益を期待するアクターの動きが目立たない自治体内部は、基地政策に反対する声が高まると考えられる。自治体政府が政府の基地政策に反対する際には、基地からの被害を理由とする。それは、市民の安全・安心などの生活環境、基地拡大への反対、自然環境保存、人権、国家主権など、より非物質的、規範的性質を持つ。このような理由をもって自治体内部の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。

---

<sup>52</sup> 2007年防衛庁が省になる前は、基地と関連して国内での調整を行う「防衛施設庁」が存在したが、現在は、防衛省と、その地方機関「防衛局」となった。本文で使用する名称は、事例当時の機関名で表記した。

第2の問いは、政府がどのように反応するのかについてであった。中央政府の対応は、上の2つのパターンに基づいて予測する。自治体政府や自治体内のアクターが、政策にどう取り組むかによって、政府の対応が異なると考えられる。政府の補償政策に直接利害関係をもつアクターのある場合、つまり、経済的利益優先の合意パターンにおいては、それをインセンティブに活用し、合意を進めるだろう。

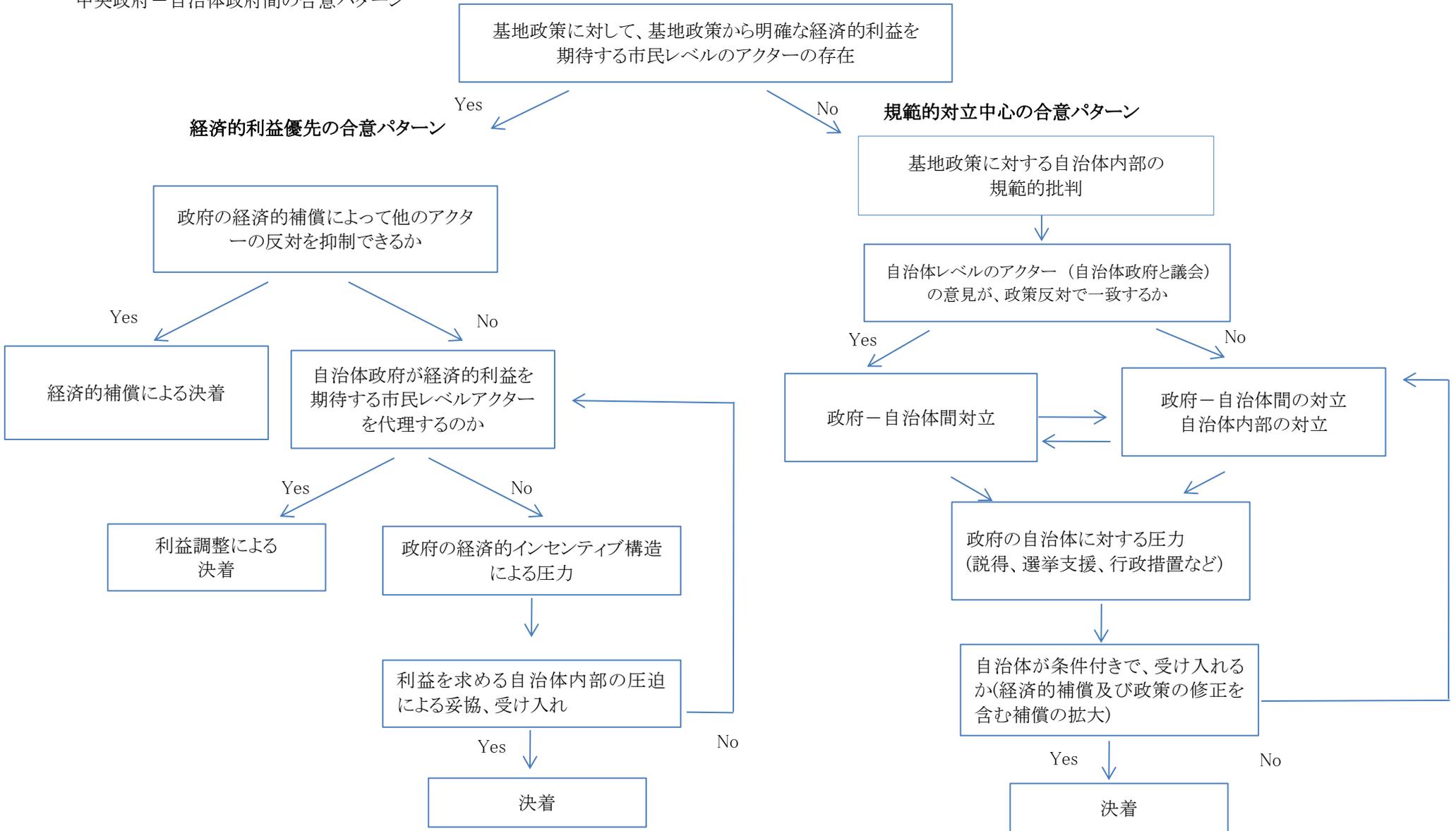
ここで、もう1つ考えておきたいことは、政府の補償によって政策への反対を抑えることができるか、どうかである。政策を反対するアクターに対しても、政府の補償が有効であれば、この場合、アクター間合意は速やかに達成されると予想できる。一方、反対するアクターが、政府の経済的補償ではなく、政策の変更など、より根本的対策を求めるなら、政府とそのアクター間(または、その意見を代理する自治体政府間)の対立関係が確立されると考える。

政府の補償政策で反対を抑制できないと、自治体政府が自治体内部のどの意見を代理しているのかが、交渉における重要要因になる。自治体政府が経済的利益を代理する場合は、利益の調整などを行って、合意・決着すると予想する。そうではない場合、中央政府と、政策を反対する自治体政府間の対立が生じる。同時に、利益を求めるアクターと、反対するアクター・自治体政府間、自治体内部の対立も発生する。自治体政府と中央政府間の対立、自治体内部間の対立という、二重の対立構造になると予想する。

自治体政府の反対が続くと、政府は、経済的インセンティブ、ディスインセンティブを提示し、自治体政府に圧力をかける。同時に、自治体内部でも、提示されたインセンティブ(経済的利益)を求めるアクターは、自治体政府に政策の受け入れを要求する。これに対しては、2つの結果を予測できる。①自治体政府がこのような内外での圧力によって、政策への妥協し、受け入れる形で合意に至るか、②自治体政府がどのような意見を代理するのか、自治体政府の政策選好を再び決める段階に戻ることである。自治体政府が、基地政策の受け入れを拒否し、自ら又は内部のアクターによって選挙を行い、自治体政府の立場を決めることである。逆に、自治体政府が政策を受け入れた場合にも、基地政策を反対したアクターによって、合意までは至らず、再び政策に反対する自治体政府を立てる場合も可能である。

【図2】

中央政府－自治体政府間の合意パターン



(出典) 筆者作成

規範的対立中心の合意パターンは、経済的利益を期待するアクターの積極的な動きが存在しない。このパターンでは、最初から政府と自治体政府の対立構造が生じる。ただ、自治体内部のアクターが、いかに基地政策反対に一致するののかによって、政府－自治体間の対立が、自治体内部の対立まで加えられるのかが決められる。ここで基地政策に賛成するアクターは、経済的利益優先の合意パターンの賛成とは、その賛成理由が異なると考えられる。明確な利益を求めるより、国家政策への理解に基づく賛成である。この2つの対立は、選挙などによって、変化が可能である。しかし、自治体政府が、基地政策に反対する限り、合意過程に大きい影響は与えないと考える。

このパターンにおいて、政府の経済的インセンティブは、経済的利益優先の合意パターンのように効果的ではないと予想する。ただ、財政支援をメリットと認識する一部のアクター（例えば、財政支援によって公共施設を新設し、それを再選に利用しようとする自治体議員など）が、存在する可能性もある。経済的インセンティブが効果的ではないと、政府は他の手段を模索する。想定できるのは、自治体に対する説得、基地政策に友好的な自治体首長や議員への選挙支援等がある。また、政府の権限や資源を利用して自治体政府との協議なく、政策を推進することもできる。特に、自治体政府の同意のないまま、政策を実施することは、政府がとれる最終の手段であるだろう。

自治体内部のアクターは、政策の受け入れをめぐって、再び自治体政府の立場を決めることができる。自治体政府は、合意において、経済的支援以外に、政策の一部修正や、縮小など、非経済的部分でも代償を要求する。これを政府が受け入れ、合意に至る場合、本研究は、それを「補償の拡大」と呼ぶ。一方、自治体政府自ら又は反対し続けたいアクターによって、自治体政府の立場を決め、政府との対立に戻ることも可能である。このような過程で、合意に重要な影響を与えるのは、政府が政策への修正をどのくらい収容するのかである。しかし、国家間関係や、国家安全保障の側面から、政策の大幅の変更は難しいと予想する。

## (2)分析の方法

以上のパターンを検証するため、本研究は、事例間比較研究を行う。以下の事例は、パターンを決定すると予測された要因に基づいて選ばれた。

まず、①自治体内に基地政策から、明確な経済的利益を期待するアクターの存在によって、事例を選択した（「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」の分類）。その後、経済的利益優先の合意パターンの中、②政府の補償によって政策に反対するアクターが抑制されたか、そうではないかを基準に、それぞれの事例を取りあげた。この3つの事例を見ながら、予想される政府の対応、つまり自治体アクターとの合意のため、その主な手段として、経済的インセンティブを取るのか、行政的措置など他の手段で合意に導くかを確認する。

第3章から第5章まで、各事例を検証・比較する。経済的利益優先の合意パターンの中、政府の補償で、政策に反対するアクターが抑制できた事例として、第3章で、山口県岩国市の岩国米軍基地の滑走路沖合移設事例を取りあげる。岩国市内部には、基地政策から経済的利益を期待する利益集団が存在し、合意の過程は、アクターの利益をどう調整するかが中心になった。滑走路事業は、埋め立てが必要であり、地域漁業への被害が予測されたが、漁業団体が政府の補償案によって移設に同意した。この事例においては、アクター間の経済的利益優先の合意過程に加え、利益集団が基地政策の決定に及ぼす影響をみられると期待する。

続く第4章は、米軍再編に伴う神奈川県厚木基地の空母艦載機部隊の岩国基地への移転を通じて、経済的利益優先の合意パターンのもう1つの合意過程を説明する。政府の経済的補償では、部隊移転の反対がおさまらず、当時の自治体政府も移転に反対したので、政府と自治体政府間の対立があった。一方、移転に賛成する利益集団もあり、自治体内部でも対立が生じた事例である。政府は反対する岩国市に対する経済的インセンティブを提示し、合意するよう圧力を加えた。

規範的対立中心の合意パターンは、第5章で、神奈川県逗子市の米軍住宅建設事例を通じて、検証する。逗子市には、米軍住宅から経済的利益を期待する明確なアクターがなく、計画の初期段階から政府政策に反対があった。後ほど国家政策の受け入れを主張する意見もあり、自治体内部が分裂したが、住宅建設予定地(池子地区)の緑地保存と、米軍が使用している土地返還を理由として、政府と逗子市は約10年間対立した。政府は、逗子市を排除したまま、建設を進み、結局計画を一部変更・縮小する形で、合意に至った。2000年代、池子地区一横浜市域における追加建設に対しても、政府と逗子市は対立する様子を見せた。

事例研究において資料は、各自治体(岩国市及び逗子市、必要な場合は山口県、神奈川県)の資料を利用する。各自治体の発刊物、ホームページに掲載される当時の公文書や情報、議会の議事録などに基づいて説明を行う。政府資料としては、防衛省及び防衛施設庁の資料、国会議事録を用いる。加えて、地方新聞を含む新聞記事も資料として活用する<sup>53</sup>。

### (3)研究の意義

本研究の最大の意義は、「補償」による決着と説明された日本基地政治について、アクター間の合意過程を多様化すること、その過程をパターン化することにある。

---

<sup>53</sup> 自治体議会の議事録は、岩国市、逗子市の議会議事録検索システムを活用した。(岩国市議事録検索システム <http://www.kaigiroku.net/kensaku/iwakuni/iwakuni.html> 逗子市議会議事録の検索と閲覧 <http://www.kaigiroku.net/kensaku/zushi/zushi.html>)(最終アクセス2017.1.12)

国会の議事録は、国会議事録検索システム <http://kokkai.ndl.go.jp/>を活用した。  
全国新聞『読売新聞』『朝日新聞』『毎日新聞』においては、各新聞社のデータベースサイトを使用した(『読売新聞』<https://database.yomiuri.co.jp/>『朝日新聞』<http://database.asahi.com/index.shtml>『毎日新聞』<http://mainichi.jp/contents/edu/maisaku/>)。地方新聞は、各事例において『中国新聞』と『神奈川新聞』を使用した。(最終アクセス2017.1.12)

そのため、以前の研究より市民レベル、自治体政府というアクターに焦点を与える。これによって、経済的利益や、規範などの市民レベルアクターの動機、自治体政府の政策選好が把握できる。レジームや政治エリートの認識を要因として、政策変化を説明した先行研究に比べ、より詳細に、日本の基地政治を分析できると期待する。アクターの政策選好と、政府のインセンティブを理解することによって、各アクターの行動、その変化、及び対立や合意などのアクター間の状態が説明できる。したがって、結果的に大きい基地政策変化がなかったとしても、その過程で、アクター間相互作用とその変化は、基地政治において意味のある研究対象になる。

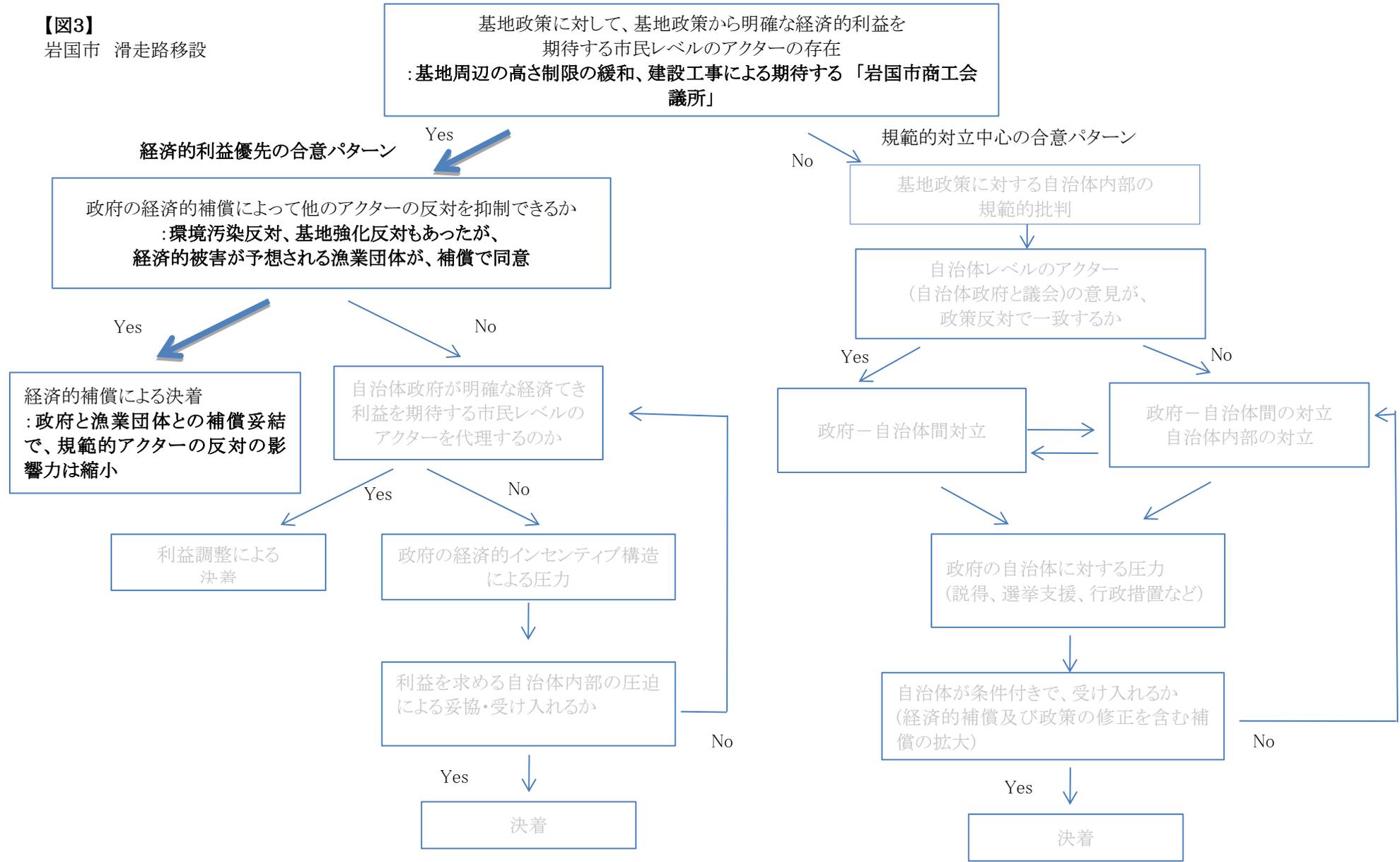
本研究が提示する2つの合意パターンは、日本の基地政治を理解できる枠組みを提供する。このパターンから理論的機能を期待する。自治体政府の持つ政策選好が把握でき、それに対する政府の対応もつかむことができる。つまり、基地政治に係るアクターとその選好を把握することによって、どのような合意過程を見せるのかが予測できる。さらに、基地政策をめぐって、よく見られる自治体内部の対立・混乱を、政策選好を修正する民主的政治過程として理解することができる。

### 第3章 事例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）

岩国米軍海兵隊飛行場の存在は、周辺の市民と産業施設に、騒音、戦闘機飛行のための高さ制限の被害を及ぼした。一方、基地の存在によって、政府から支給される交付金や基地周辺の商店などの経済的利益もあった。基地からの被害と利益が共存する岩国市において、基地・滑走路の沖合移設は、一般市民の生活環境改善と、特定利益集団の経済的利益に合致する政策であった。漁業団体は、埋め立て工事による経済的被害が予測されたが、政府の補償案を受け入れ、工事に同意した。

この事例は他の事例と比べ、政府の政策として決められた後、短時間で大きな対立もなく合意された。これは、①政策から経済的利益を得るアクターが明確であり、一般市民の不便を改善すると期待されたこと、②政策を反対すると予測されるアクターが利益集団であり、政府の補償で政策選好を変えられたからである。特に反対するアクターが利益集団であったのは、同じく岩国基地の事例でありながらも、第4章の事例と明確に対比される点である。

【図3】  
岩国市 滑走路移設



## 第1節 滑走路施設から期待する経済的利益

### (1)岩国市の基地移設<sup>54</sup>の推進

#### ア. 基地から発生する被害と経済的利益

岩国米海兵隊飛行場(以下「岩国基地」)は、1935年から1945年まで旧日本海軍の航空基地として使用され、戦後、1952年に米軍に提供された。1954年からは一部の施設を自衛隊と共同で使用している<sup>55</sup>。

基地から発生する代表的な被害は、騒音と戦闘機事故への不安であった。基地は、岩国市の東南部の海岸に面して位置し、工場地帯や住宅地に隣接している。この工場群等を避け、戦闘機の離着陸際、航空路を急転回する必要があるため、これが基地周辺騒音の原因であった。基地周辺の川口、眉津地域では、75WECPNL(加重等価平均感覚騒音レベル)<sup>56</sup>を超え<sup>57</sup>、住民の不満があった。基地近所では、戦闘機飛行時の騒音で、健康上の問題、電話通話、テレビ・ラジオの視聴に困難があるなど、生活に密接な被害が生じていた<sup>58</sup>。

また、米軍戦闘機の頻繁な離着陸による事故への不安も存在した。本格的に岩国市から基地移設の声が上がったきっかけも、1968年に米軍のF-4Cファントムジェット機が九州大学に墜落した事件であった。事故と同じジェット機が、岩国基地からも運行されていた。岩国市では、1946年から2013年まで、米軍機による墜落事故、部品などの落下事故が67件あった<sup>59</sup>。

このような被害にも関わらず、岩国市は比較的、基地に友好的な地域として評価される。その理由として、政府からの財政補助の規模、市の政治的文化、市民の基地への依存などが挙げられる<sup>60</sup>。80年代後半～90年代前半に市に支給された基地関連補助金は、市予算の約10%を占めている<sup>61</sup>。また、地域出身の内閣官僚の存在(自民党)や、工場を中心とする民社党との関係など、保守派政党とのつながりは、日米関係や安保条約などにおいて肯定的反応を創ったという。最

---

<sup>54</sup> 岩国市が最初要請したのは、基地自体を沖合に移転することだったが、1980年代に入って、費用的問題で、滑走路移設に縮小された。

<sup>55</sup> 防衛省編(2007)前掲書、263頁

<sup>56</sup> WECPNLは、長期間連続して航空機による騒音に曝露された場合における騒音レベルの評価指標であり、住居区域のWECPNL基準値は70以下、その他通常の生活を保全する必要がある地域の基準値は75以下である。(横浜市ホームページ <http://www.city.yokohama.lg.jp/kankyo/mamoru/kanshi/words/wecpnl.html> 環境省ホームページ <http://www.env.go.jp/council/former2013/08noise/y080-04/ref01.pdf>(最終アクセス2017.1.13))

<sup>57</sup> 岩国市編(2004)『基地と岩国』39-45頁によると、滑走路移設前の1999～2003年の年間測定値はすべて75Wを超えている。

<sup>58</sup> 岩国市編(1994)『基地と岩国』32-33頁

<sup>59</sup> 岩国市編(2014)『基地と岩国』64-69頁 <https://www.city.iwakuni.lg.jp/soshiki/16/2075.html>(最終アクセス2017.1.13)

<sup>60</sup> 中達啓示編(1998)「利益誘導型基地運動の登場」『地域社会と国際化』中国新聞社、98-104頁

<sup>61</sup> 岩国市編(1994)、前掲書、97頁、中達啓示編(1998)前掲書、101頁

後に、基地から経済利益を得る市民があったからである。地域経済アクターは、基地周辺施設の騒音工事、基地からの小規模の工事発注からも、経済的利益を得られる<sup>62</sup>。その他、基地労働者<sup>63</sup>及び基地周辺の商店なども基地から経済的利益を得るアクターであった。実際、戦後岩国市の基地周辺商圏は発達しており、70年代には全国基地関係商工会議所協議会を開催した。また、基地関連自営業者の安定資金及び制度化を政府に要請<sup>64</sup>するなど、基地から派生する経済的利益に対して敏感に反応した。

基地移設は、自治体内部の経済的利益を期待するアクターが積極的に推進した。岩国市の商工会議所がそれであり、第4章の事例においても、基地政策から利益を求めるアクターである。岩国商工会議所は、1946年設立された地域経済団体である<sup>65</sup>。岩国商工会議所を中心とする地域の経済アクターは、基地移転を通じて、これまでの経済的不利益の緩和と、新たな利益の追求という動機を持っていた。

基地の近くに位置する化学、石油の工場群は、基地のため制限を受けていた。米軍の航空機は、工場群の上空を避けるため、離着陸の際にコースを急激に変えなければならない。これが安全の側面で危険であり、騒音も発生した。この危険を減少するため、工場には、事実上の建物高さ制限がかかっていた。1954年、当時帝人グループ(株)岩国工場に対し、米軍が煙突を切断するよう申し入れがあった。また、日本政府に、事実上工場の移設及び高さ制限設定を提案した。これを受け、1965年、日本政府と市は、岩国飛行場周辺に新しい建物を建設する際には、政府と事前協議及び調整すると覚書を交した<sup>66</sup>。このような制限で、既存工場の離脱や新規工場の挫折した事例もあった<sup>67</sup>。このような状況で、九州大学での事故が発生し、岩国市から基地移設運動が始まった。

移設から、岩国商工会議所が期待したと見られる経済的利益は、3つ挙げられる。第1に工場地帯における被害の緩和である。高さ制限がなくなり、現在の不便さを解決できるとともに、工場地帯への墜落、衝突など安全事故の確率も低くなる。第2、移設工事によって、地域の企業に利益が発生する。移設工事の実施は、埋め立て用の砂の採掘、運搬などの過程が必要である。地域企業が参加し、利益を求めることが期待されたと見られる。最後に、岩国空港の利用であ

---

<sup>62</sup> 1975～2013年まで、岩国市で行われた基地関連住宅防音工事総額は、約84億9千万円 岩国市編(2014)前掲書、123-127頁

<sup>63</sup> 1940年代には、約3000人、1980年代以降は、1000～1200人の日本人従業員が岩国基地で勤務している。詳しい数値は、岩国市編(2004)前掲書、27頁

<sup>64</sup> 岩国基地沖合移設期成同盟会編(2011)『岩国基地の沖合移設』、3-4頁

<sup>65</sup> 岩国商工会議所ホームページ<http://www.icci.or.jp/> (最終アクセス2017.1.13)

<sup>66</sup> 同上 1955年12月の日米合同委員会で米軍の要請(①岩国飛行場の進入方向にある特定障害物の除去、②進入方向に対する新設建造物に関する航空地役権の設定。日本は①には費用上の理由で拒否した。岩国市編(2014)前掲書、70頁

<sup>67</sup> 岩国基地沖合移設期成同盟会編(2011)前掲書、13-14頁 によると、当時の石油会社などが門前側西部、門前尾律地区などに石油化学コンビナートの候補地として調査に訪れたが、米軍基地の滑走路のところで断念した。また帝人も新しい工場地を岩国市以外のところに決めた。岩国市においては、高さ制限のない通律地区に工場群が形成されたという。

る。岩国基地の滑走路は、戦後から1960年代までは、国内・国際便が通う空港として利用された。しかし、広島空港が開設され、1964年以降、空港としての機能はなくなった。商工会議所は、基地を移設し、以前の滑走路を空港として使用し、交通の便利さや、流動人口の増加を狙った<sup>68</sup>。

明確な経済的利益を期待するアクターの存在は、本事例においての合意過程が、経済的利益を優先するように、パターン決定の要因となった。また、自治体政府や議会の自治体レベルのアクターに対しても政策推進を促した。

### イ. 政府への働きかけ

自治体アクター(岩国市・議会)と市民レベルアクター(岩国商工会議所を中心)が一致して、基地移設を政府に要請した。中達(1998)は、移設後の基地跡地の返還、産業施設の誘致、岩国空港の活用など、市の目標と商工会議所の利益が合致し、移設運動に挑んだという。自治体政府としては、政府から支給されていた基地交付金がなくなることは、市財政に衝撃があるため、岩国市からの撤去より、移設で岩国市内のコンセンサスが形成されたとみた<sup>69</sup>。騒音緩和と住民安全確保という、一般住民の不満を解消する側面も加えられ、岩国市政府、市議会、及び岩国商工会議所は、移設事業を推進した。

岩国市議会は、基地移設に積極的であった。1968年には岩国にも配置されている米軍のF-46 ファントムジェットが九州大学に墜落する事故が発生した際、「岩国基地の移設に関する決議」を採択した。1971年5月、基地周辺に米軍航空機が墜落する事故があり、10月には「岩国基地沖合移設に関する決議」を採択しながら、墜落の危険性ととも、地域経済への損害も言及された<sup>70</sup>。

1977年に岩国市を中心に周辺の7つの町が「岩国基地沖合移設促進連絡協議会」を設立し、翌年山口県が加入することで「岩国基地沖合移設促進期成同盟会(行政)」となった。岩国市政府、市議会、及び県まで政府に沖合移設を要請した。移設計画が、政府で議論されることによって、岩国市や山口県からの移設要請は続いた。1985年、防衛施設庁の岩国事務所に「岩国飛行場沖合移設対策室」が設置されると、山口県と岩国市も基地移設対策室を設置した。移設調査や実験埋め立てなどが進む中、岩国市議会は、移設工事の早期着工を決議するなど(1982年、1988年、1989年)<sup>71</sup>、市の重大な事業として位置づけられた。

移設によって、利益を期待する岩国商工会議所も積極的に参加し、政府や政党に働きかけた。1972年には、岩国商工会議所を中心とする民間の「岩国基地沖合移設期成同盟会」を設立し、

<sup>68</sup> 岩国商工会議所の空港利用に対する期待については、第4章の事例で詳しく述べる。

<sup>69</sup> 中達啓示編(1998)前掲書、104-110頁

<sup>70</sup> 決議案は、岩国基地沖合移設期成同盟会編(2011)前掲書、20頁

<sup>71</sup> 岩国市編(1994)前掲書、99-107頁

基地の沖合移設を要求する市民総決起大会を開いた。また、自民党を対象に基地移設をアピールした。1973年には、自民党に、移設及び岩国滑走路の軍民併用化などの陳情を送った<sup>72</sup>。1978年には、自民党議員らが岩国基地を観察、移設に取り組むことを約束し、自民党基地対策委員会内に「岩国基地沖合移設に関する小委員会」を設置した。1982年には自民党内で防衛施設庁の基地移設案が了承され、政策実施可能性が高くなった<sup>73</sup>。

以上のように、基地移設に関して、自治体政府とともに、岩国商工会議所の働きかけが目立つ。この団体は、民間組織を設立し、大会を開くほか、自民党に働きかけるなど、基地移設に積極的な姿勢を見せた。

## (2)滑走路移設の決定

安全性の側面からみると、日本政府や米軍にとっても基地周辺の飛行コースの変更は必要であった。この移設に関して米軍の立場は明確ではないが、危険を減らす政策を米軍が反対したとは考えられない。さらに、地元には知らせず、1988年に滑走路の幅を上げたこと<sup>74</sup>から見ると、米軍にとっても、滑走路の補修・拡大が必要だったと推測できる。加えて、1992年「平和資料協同組合準備委員会」が公開した、米海軍施設技術軍太平洋部が作成したマスタープランの一部によると、米軍が滑走路の移設に関して、長さや幅などを拡大して要求するよう推薦したこと<sup>75</sup>など、米軍は、岩国基地の安全性、効率性を求めたと考えられる。

日本政府としては、在日米軍基地が安定的に運用されることが大きい政策の目標である。移設に関して、米軍側から圧力があつたかは明確ではないが、状況からは、米軍が移設を反対する明確な理由はなく、長年続く岩国市及び利益集団の要請に応じる必要もあつた。

岩国市の要請に対して、1970年代から、自民党及び政府も動きを見せた。自民党の基地対策委員会、基地対策特別委員会、及び自民党政策全般を調査・研究する政調会が、1976年、岩国商工会議所に応じて岩国基地を訪問し、対策に取り組むと言及した。1978年には自民党の基地対策委員会内に「岩国沖合移設に関する小委員会」が設置された<sup>76</sup>。政府も1973年から埋め立て

---

<sup>72</sup> 岩国基地沖合移設期成同盟会編(2011)前掲書、4頁。空港の共同使用について、自民党は移設完了後、模索するよう回答

<sup>73</sup> 岩国市編(1994)前掲書、101頁

<sup>74</sup> 移設工事の決定まで幅46mだと知られていたが、その後、1992年12月山口県議会の一般質問にて(中島修三、共産党)、1988年米軍が幅15mを拡幅して、すでに滑走路の幅は61mになっていたことを指摘された。当時防衛施設庁は、地元には知らせず、1992年8月に県はこの事実を確認したが、公表しなかったことが明らかになった。「米軍岩国基地 滑走路4年前に15メートル拡幅 地元知らされず」『読売新聞』西部版 1992.12.12

<sup>75</sup> 「「主要施設動かず」米軍岩国の沖合移設 米政府計画を市民団体公表」『読売新聞』西部夕刊 1992.12.08 「米海軍施設技術軍太平洋部」が1991年作成した資料を、市民団体「平和資料協同組合準備委員会」が入手。

<sup>76</sup> 岩国基地沖合移設期成同盟会編(2011)前掲書、8頁

に関する調査を実施した。1978年に防衛施設庁は、埋め立て工事は可能であるが、約6,000億円の工事費用を予想した<sup>77</sup>。基地を1500m移設し、跡地を返還するこの案は、大額の予算が必要な事業であった。内閣内部でも1500mの移設は財政的に難しいという懐疑的な反応<sup>78</sup>があった。

1980年代に入って、浮かびあがったのが、滑走路だけを移設する案であった。1982年7月、自民党の「岩国基地沖合移設に関する小委員会」で、滑走路を移設する防衛施設庁の基地移設案が了承された<sup>79</sup>。地元では跡地の使用を疑う声もあったが、市政府は、移転政策の実施を求めた<sup>80</sup>。1983年からは、環境影響評価に必要な基礎調査を始めた。1985年には施設庁に「岩国飛行場沖合移設対策案」が設置された。また、1986年から3年間は、一部の埋め立てなど、工法試験が行われた<sup>81</sup>。

自民党の対策委員長が既存飛行場の東側を沖合の方1000mを埋め立てる案が適切と判断した<sup>82</sup>。1992年8月に自民党「国防三部会」で調査などに必要な予算約5億円を了承、施設庁が移設を公表した。海に埋立地を造成、滑走路を沖合の方に1000m移設することになり、総工事費用は1300億円と見込まれた<sup>83</sup>。

本事例は、日本政治における利益集団の役割を鮮明に見せる事例である。Calder(1988)は、日本の利益集団を中心とする政治過程を「物質型政治」と定義した。日本の自民党は、政権の安定と維持のために、多様な分野において物質的利益を分配する「物質型政治」を発展してきた。日本の利益分配政治は、公共事業、農業補助、中小企業援助、地方振興など様々な分野で、国際的水準を超える優遇策を持ち、利益配分は補助金、公共事業などの直接なものと、金融、税制、流通などの制度上の措置を通じて行われる<sup>84</sup>。

欧米とは違って、宗教やナショナリズムを基盤にする維持勢力を持たない日本の保守政党は、大衆に根強く位置する圧力団体(利益集団)を支持基盤とするため、利益分配の政策を展開した<sup>85</sup>。その日本の圧力団体の特徴は、数の多さ、種類の多様さ、組織の大きさなどがある。ここで例として挙げられたのが、中小企業の団体である。中小企業も日本商工会議所という団体の下、地方支部から全国レベルまで強い組織に基づいて、中小企業の利益代表に徹底していて、大手企業のような影響力を持つと評価した<sup>86</sup>。Calder(1988)は、このような団体が、政治界及び選挙

---

<sup>77</sup> 岩国市編(1994)前掲書、106頁

<sup>78</sup> 1981.3.3.衆議院予算委員会第一分科会 4号(発言185)

<sup>79</sup> 「岩国基地沖合1キロに移設」『中国新聞』1982.7.28

<sup>80</sup> 「岩国基地移設 運動、最後のヤマ 市長ら予算獲得に全力」『中国新聞』1982.7.28

<sup>81</sup> 岩国市編(2014)前掲書、93-94頁

<sup>82</sup> 1988年からは、滑走路をクロスする新しい滑走路を建設する案(B案)も顧慮された。

<sup>83</sup> 「山口の米軍岩国基地移転へ5億円/5年度政府予算案」『読売新聞』西部版 1992.12.26

<sup>84</sup> Calder(1988)Calder(1988) *Crisis and Compensation*, Princeton University press, (淑子カルダー訳(1989)『自民党長期政権の研究：危機と補助金』文藝春秋、136頁

<sup>85</sup> Ibid., pp151-152

<sup>86</sup> Ibid., pp.149-150

において大きい影響力を持つと理解した。

本事例において岩国商工会議所は、基地政策から、明確に期待する利益を持って滑走路移設に取り組んだ。その方法は、中央政府や自民党に対する働きかけが中心であった。第4章の事例においては、厚木基地からの機能移転に関しても賛成し、利益を代理する市長候補を支援するなど、自治体の政治過程にも働きかけた。岩国滑走路移設及びその後の厚木基地からの移転は、岩国商工会議所の支持に基づいたことである。岩国商工会議所もその点を認知しているようで、1992年、岩国商工会議所会頭(白井正司)は、移設が実現しないと、基地撤回運動まで念頭にすると強力に移設を求めた<sup>87</sup>。移設後にも、岩国基地における基地政策は、地域の利益集団と密接な関係にある。

---

<sup>87</sup>「財源のめど立たず暗雲 地下反発に防衛庁困惑 岩国基地移設」『朝日新聞』西部版1992.2.9

## 第2節 滑走路移設の合意過程

### (1)移設に反対するアクター

自治体レベルのアクター及び利益集団の利害関係が重要に作用して、決められた滑走路移転は、政策の決定だけではなく、合意の過程においても様々なアクターの経済的な利益が優先される。滑走路移設は、岩国商工会議所の利益に合致することであったが、すべてのアクターが利益を受け、賛成するのではなかった。経済的利益優先の合意パターンにおいて、速やかに政策合意に至る重要な条件は、政策に対する反対をどう抑えるのかであり、政府の経済的補償によって、反対を抑制できるかが問われる。

決定された滑走路移設案は、岩国基地が接している海の埋め立て工事が必要で、海洋環境の損傷が懸念された。移設工事に反対立場を表明したのは、大きく二つのグループに分けられる。利益集団である漁業団体と、環境、反基地団体のような規範に基づくアクターである。この節では、反対アクターに対する政府の対応と、自治体政府はどのような態度をとったのかに注目する。

滑走路移設実施をめぐるアクター間の合意では、利益集団である漁業団体に対しての「補償」が重要な交渉手段であった。反対するアクターが、政府の補償を受け入れるかは、経済的利益優先の決着パターンの中でも、アクター間対立が深化するか、そうではないかに影響を与える。Calder(2007)のいう日本の「補償型政治」が可能であるのは、日本の基地政治において、この補償を受けるアクターが存在するからである。

一方、規範的理由で、滑走路移設に反対するアクターに対しては、目立つ対応は行われなかった。基地政策と利害関係を持つ自治体内アクターが、政策に合意した状況で、規範的反発の影響力は大きくなかった。加えて、本事例の場合、自治体政府が、滑走路移設に賛成する立場を代理していたため、合意の流れの中で、反対の声は重大な影響を与えなかった。

滑走路移設は、約213Haを埋め立てる工事を計画していた。沖合の埋め立てによって、漁業に直接的な経済的被害が予想された。埋め立て工事によって漁業の区域が減少される。埋め立てられる面積に加え、新しくできる滑走路周辺約20kmは、接近制限があり、操業ができない<sup>88</sup>。防衛施設庁は、移設によって約229Haの漁業海域が減少すると予想した<sup>89</sup>。漁業量への懸念もあった。埋め立て工事によって藻場と干潟が各40Ha損失するとみられた<sup>90</sup>。藻場や干潟は魚類が産卵活動をする場所であり、これらの損失は魚の種類及び量が減る可能性もあった。このような被害は、

---

<sup>88</sup> 岩国市編(1994)前掲書、87頁 「日本国に駐留するアメリカ合衆国軍隊等の合意による特別損失補償に関する法律」によって補償。

<sup>89</sup> 「漁業権消滅申し入れ 岩国・米軍基地移設で広島防衛施設局」『朝日新聞』西部版 1994.7.24

<sup>90</sup> 環境省ホームページ「岩国飛行場の滑走路施設に従う埋立事業及び藻場・干潟の回復措置について」  
<http://www.env.go.jp/press/files/jp/4062.pdf> (最終アクセス2017.1.13)

漁業団体が埋め立て工事を反対する十分な理由であった。

もう一つの反対アクターは、環境破壊及び基地の強化を理由として反対する市民団体や一部の地域議員であった。工事が確定されると地域のNGOであるピースリンク広島・呉・岩国は埋め立て工事が魚の産卵場を破壊し、生態系に影響すると批判した。また、基地の固定化を懸念し、工事中止を求めた<sup>91</sup>。1996年、藻場・干潟の回復を埋め立ての条件とした環境庁の意見書については、「藻場や干潟の回復を提案しているが、実現可能性については検討していない」と環境庁に抵抗した<sup>92</sup>。

工事予定の岩国湾は瀬戸内海に位置するため、「瀬戸内海環境保全特別措置法」により、保護が定められている。この法は、瀬戸内海の産業や、人口集中による汚染問題を解決するため、1973年に実施された。瀬戸内海の環境保全を目的として、特定施設の設置規制、富栄養化による被害の発生の防止、自然海浜の保全の特別措置などを重要内容にしている<sup>93</sup>。特に、第3条に基づいた瀬戸内海環境保全基本計画の水質保全等に関する目標の下位事項として、藻場及び干潟の保全を設定していた<sup>94</sup>。

岩国市、神戸市、岡山県など瀬戸海内の住民は、埋め立て工事による藻場と干潟の破壊、海洋汚染について懸念を示した<sup>95</sup>。また、1996年山口知事の埋め立て承認に対し、岩国平和委員会の事務局長は、安保を優先し瀬戸内法を無視したと批判し、法的対抗手段も視野に入れた<sup>96</sup>。着工した後も瀬戸海環境保護団体の65団体で構成されている「瀬戸内海会議」は、環境への影響を理由として、工事の中止を要求した<sup>97</sup>。

基地強化や環境問題を理由として、一部市議員も埋め立てを反対した。埋め立てが完成すると基地面積は現在の1.4倍に拡大し、滑走路の移設が基地機能の強化に繋がると批判した<sup>98</sup>。産業別組合である自治労は、滑走路移設によって米軍が利用できる港湾施設が設けられ、基地の機能強化に懸念を示した。これに対して、当時の貴船岩国市長は、基地の一部を返還するよう求める<sup>99</sup>こととし、移設工事の着手に進んだ。

---

91 「埋立てで続き中止を 岩国の米軍基地の滑走路移設で市民団体」『朝日新聞』1994.11.8

92 「米軍岩国基地移設に来週にも認可 環境庁ゴーサイン 藻場・干潟回復が条件」『中国新聞』1996.11.23

93 「瀬戸内海環境保全特別措置法」の第1条

94 中央環境審議会 瀬戸内海部会 第2回 資料「瀬戸内海環境保全対策の現状」

[http://www.env.go.jp/council/former2013/11seto/y110-02/mat\\_03.pdf](http://www.env.go.jp/council/former2013/11seto/y110-02/mat_03.pdf) (最終アクセス2017.1.13)

95 「瀬戸内海沿岸の環境守ろう 住民団体が集会で危険訴え」『朝日新聞』1996. 8.25

96 「米海兵隊岩国基地の滑走路沖合移設問題 二井関成・山口県知事が埋め立て承認」『毎日新聞』西部夕刊 1996.11.28

97 「米軍岩国基地拡張埋立の中止を要望 間瀬戸内海会議」『朝日新聞』1997.11.26

98 「大型の岸壁を計画 自治労、市に変更申し入れ 米軍岩国基地」『朝日新聞』西部版1995.11.10

99 1996.12.9岩国市議会第6回定例会 2号 p.71

## (2)合意の過程

### ア. 漁業団体との合意

経済的利益優先の合意パターンにおいて、政府の主な交渉資源は、補償及び経済的利益を利用するインセンティブ構造である。仮説では、基地政策に反対するアクターの中、政策の補償を受け入れるアクターがあれば、他のパターンと比べ、アクター間合意は比較的早く得られると予測した。

埋め立て工事の実施において、主に必要な手続きとなったのは、漁業団体との交渉と環境影響評価及び工事の認可であった。埋め立てによる漁場と干潟・藻場の減少で被害を受ける漁業団体は、政府の政策に反対すると予測されるアクターである。この反対アクターと合意するため、政府は減少する漁業からの利益をどう補い、海洋生態系の被害をいかに最小限にするかに関して対応しなければならなかった。利益集団である漁業団体は、環境保存・基地強化を理由として、埋め立てに反対するアクターに比べ、政府の補償に比べられるアクターでもあった。失われる漁業権に対して補償金支給に合意し、埋め立て工事は実施できるようになった。

移設が正式に確定され、1993年5月、施設庁はボーリング調査を実施するため、岩国漁協に同意を求めた。このボーリング調査の大部分(85カ所の中81カ所)が、海上であるため、漁協の協力が必要であった。岩国漁協は、1980年代の試験に対して要請した内容が実現しないといつて、すぐには応じなかったが、工事と補償についての市の説明を聞き、同年10月に調査に同意した<sup>100</sup>。

その後、施設庁が漁協に正式に埋め立て工事による漁業権消滅の申し入れをしたのは、1994年7月であり、漁業団体と本格的な補償の交渉を始めた。交渉に参加したのは、岩国市漁協を中心として、他の14の漁業団体である。最初は、施設庁の漁業権削減申し入れに反対し、埋め立て計画の見直しを求めたが<sup>101</sup>、その後の交渉では、政府が提示した補償額が少ないという理由で合意に至らなかった。しかし、漁協は、それ以上補償額を上げるのは難しいとみて<sup>102</sup>、合意に向かった。1995年3月、岩国市漁協が漁業権削減に同意し、4月には、他の14団体と施設庁の間で埋め立て同意と補償の契約が成立された。補償額や交渉過程の内容などは非公開であるため、正確な補償金額は不明であるが、環境影響評価と漁業への補償を合わせた予算として、1994年に3億3千万円が設定<sup>103</sup>された。

1995年に「岩国飛行場滑走路移設に従う埋立事業に係る環境影響評価書」が公表され、1996年11月に、公水面の埋め立てに関わる「公有水面埋め立て法」に基づいて、環境庁(当時)から

<sup>100</sup>「米軍岩国基地沖合移設ボーリング調査 山口・岩国市漁協が同意」『読売新聞』西部版 1993.10.3

<sup>101</sup>「漁業権消滅申し入れ 岩国・米軍基地移設で広島防衛施設局」『朝日新聞』西部版 1994.7.24

<sup>102</sup>「山口・岩国基地沖合移設 漁業補償交渉物別れ」『読売新聞』西部版 1995.2.16

<sup>103</sup> 岩国市編(2014)前掲書、94頁

意見書が公表された。意見書は、この埋め立てによって藻場・干潟が破壊され、自浄能力が低下するなど、海洋環境に与える影響については認識していた。新たな藻場や干潟の造成に努めることと、基地内の汚水処理施設能力の向上を提案して、埋め立て工事を認めた。これが事実上、埋め立て工事の認定であった。環境庁の意見書発表の4日後、当時、建設省と運輸省は岩国基地の滑走路の移設に従う埋め立てを認可した。その2日後には、山口知事は、公有水面埋め立てを承認し、着工に進むことになった。

第5章で挙げられる逗子市の米軍住宅建設事例が、合意されるまで約10年かかったことに比べ、この事例は正式の申し入れがあって、約1年で工事に必要な重要手続きが終わった。逗子市の場合、政策に反対する自治体政府が、政府の交渉の対象であった。しかし、岩国市の場合、岩国市政府が、移設工事を賛成する立場であり、政策によって被害を受ける漁業団体との合意が、政策実施においての最も重要な段階であった。

漁業団体は、直接に被害が予測されるアクターであったが、自然保護や生活環境に基づいて米軍住宅建設を反対する市民アクターとは違って、補償可能な経済的利益を持っている。第4章の空母艦載機部隊の移転を反対したのは一般市民であり、逗子市の事例でも、市民が住宅建設反対の中心であった。市民の主な反対理由は、生活環境の安定や自然環境の保存であり、数値化して補償するのは容易ではない。

岩国市漁協は、埋め立て工事の前にもすでに、基地の周辺約20kmの漁場制限に対して、補償を受けていた。この既存の補償金と滑走路移設に対する補償金の金額が、どのぐらい収入に影響を与えるのか、正確な数値として表すことはできないが、補償金をうける範囲が広くなるということは、一定の収入が補償されることを意味する。特に漁業人口の高齢化及び生産量の減少を顧慮すると<sup>104</sup>、補償金の提案を受け入れることは、経済的な被害と断言できない。

### イ. その他の反対アクターの影響力

利益団体である漁業団体とは補償を通じて合意に至ったが、経済的利益以外に、規範的動機をもつアクターも存在した。このアクターは、環境問題や基地機能強化を取りあげて、移設工事に反対した。しかし、このように規範に基づいた反対アクターの影響力が制限的であり、その理由は3つ考えられる。

第1に、利益集団の利益調整が行った時点で、規範に基づいた反対は影響力を失った。第1節で記述したように、移設政策は、岩国市商工会議所の利益が主に作用した。加えて、経済的被害が予想されるアクター(漁業団体)が補償を受け入れ、同意した。経済的利益を中心とする合意パターンにおいて、漁業団体の同意は、自治体内に、利害関係の衝突がなくなったことを意

---

<sup>104</sup>岩国市編(2015)「岩国市水産業振興基本計画」<https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/attachment/5087.pdf> (最終アクセス2017.1.5)

味する。このような状況で、規範に基づく反対の影響力は大きくならない。

第2に、反対運動が岩国市市民に及ぼす影響が少なかった。滑走路移設は、岩国市商工会議所の利益が主に作用したが、周辺住民の被害を緩和する目的もあった。長年騒音被害を受けている地域住民に、環境保存や反軍事主義などの規範的反対が大きく響かなかった。また、反対運動の発信地が、瀬戸会地域に広がり、自治体政府への十分な圧力にならなかった。

最後に、自治体政府の政策選好である。これは次の章においても注目すべき点である。自治体政府がどの意見を代理するかによって、合意過程が変化する。1975年に基地移設を公約として当選した河上市長によって、移設への働きかけは積極的になった。保守派優勢の岩国市の政治的文化に加え、合意過程の際、市長であった貴船悦光市長(1991~1999年在任)は、岩国市所在企業の社長を務め、市産業系からの支持を得ていた。市長は、日米安全保障へ寄与する自治体として、地域住民の安全・安心な生活及び地域経済の活性化の側面で滑走路移設を決定した<sup>105</sup>という。滑走路移設を推進した岩国市は、移設に関する論争をなるべく避けるような姿勢とみせた。1996年沖繩普天間基地から空中給油部隊が岩国基地に移動することにおいても、移設事業とは別の問題だという見解を明らかにし、移設初期から疑問視された基地強化はない<sup>106</sup>と反応した。

滑走路の移設は、岩国飛行場の存在による地域住民の不満・不便を軽減するための政策であった。しかし、この政策の決定・実施過程までの合意は、利益集団である岩国商工会議所と漁業団体の利益が満たされたから可能であった。移設政策の推進は、商工会議所という利益集団と中央政党との連携、及びそれによる利益の配分の合意とも理解できる。商工会議所は、地域利益集団として自民党に働きかけた。これによって、政府の政策決定過程に影響を与えることができた。これは、行政－自民党－経済アクターを政策決定においての競争関係より、一つのグループとして認識するJeffery Broadbent(1998)<sup>107</sup>とも脈を一緒にする。

また、漁業団体と中央政府の交渉は、日本基地政治の「補償型政治」という説明に加え、日本政治における補償の有効性という観点からも理解することができる。Nimby politics(1998)では、日本の葛藤を解決する重要手段として補償を指摘した。地域の利益によって、発電所の建設に伴う危険(Risk)が補償可能なこと<sup>108</sup>になり、利益と交換したと説明する。この事例においては、政策による経済的利益を期待するアクター及び政策による被害を経済的に補償できるアクターが存在し、政府の補償という対応が効果的であった。

---

<sup>105</sup> 防衛省編(2007)前掲書、266-267頁、貴船市長の証言

<sup>106</sup> 「歓迎 一方で不信感 米軍岩国基地の感想路移設事業」『朝日新聞』西部版 1996.11.28

<sup>107</sup> Jeffery Broadbent(1998) *Environmental Politics in Japan: Networks of Power and Protest*, Cambridge University press, pp.346-347

<sup>108</sup> Lesbirel S. Hayde(1998) *NYMBY Politics in Japan: Energy siting and the management of environmental conflict*, Cornell University, pp.140-141

一方、環境保存及び基地強化を理由として、政策に反対するアクターの声は、合意の過程に大きく響かなかった。経済的利益を優先とするパターンで、直接的な利害関係を持つアクターが政策を受け入れ、自治体政府にも意見を代理してもらえず、規範に基づく反対意見は、その影響力の限界をみせた。

## 第4章 事例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）

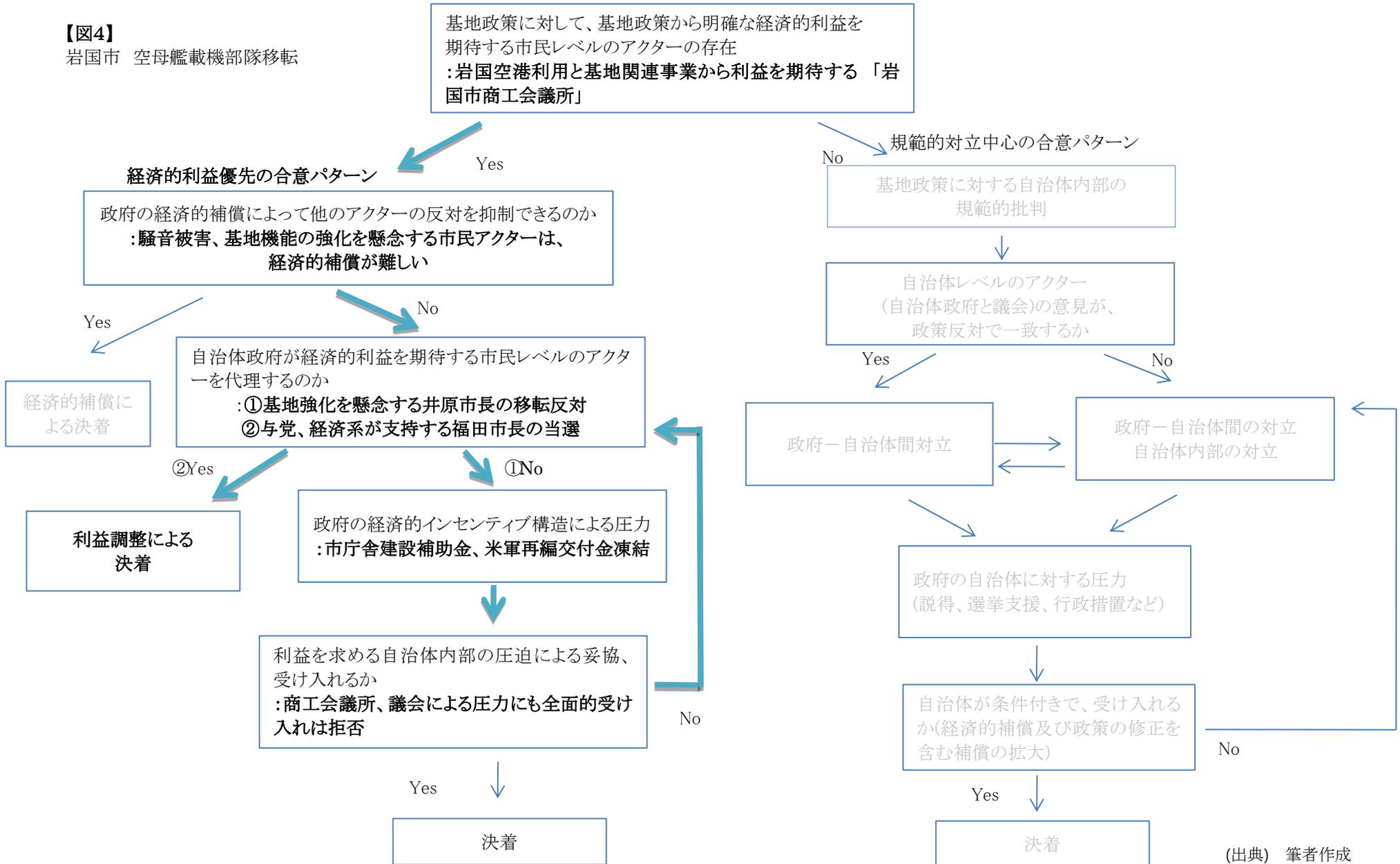
本事例からは、経済的利益優先の決着パターンにおける中央政府と自治体政府間の合意過程が見られる。基地政策から経済的利益を期待するアクターと、政策を反対するアクターが共存する本事例において、地方自治体政府の政策選好が合意過程に大きく影響した。第3章と同じく、岩国商工会議所は基地政策からの経済的利益を期待し、積極的に移転容認の姿勢を見せた。政策容認に伴う地域の経済利益を強調する利益集団の存在は、基地政策を支持する重要アクターである。このように、域経済団体が基地政策を支持することは、米軍再編の際、他の地域でもみられた<sup>109</sup>。

一方、空母艦載機移転への反対は、政府の補償によって抑制できなく、岩国市政府は受入れを反対した。このような市の対応に、政府は岩国市への補助金を凍結した。これをきっかけに、自治体内部でも受け入れの圧力が強まった。市内部の対立が深化し、市長選挙という形で、基地政策に関する市の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。市長の受け入れ表明で、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、凍結されていた財政支援及び交付金が受領できた。

---

<sup>109</sup> 「米軍基地誘致で意見交換 佐世保・岩国の商議所幹部」『朝日新聞』2005.4.13

【図4】  
岩国市 空母艦載機部隊移転



(出典) 筆者作成

## 第1節 米空母艦載機夜間発着訓練(NLP)の岩国基地への移転議論

### (1) NLPをめぐる各自治体の反応

#### ア. NLP場所模索の難航と岩国基地

基地のある各地域では、基地からの被害と不満を解決するための措置が求められる。日本政府や米軍にとって、住民の反発があっても維持する必要のある政策も存在する。基地周辺の理解を得られない場合は、他の基地に移す必要もある。在日米軍にとって、「空母艦載機着陸訓練(Field Carrier Landing Practice)」(以下「FCLP」と言う。)がそうであった。空母艦の滑走路に着陸と離陸を繰り返すFCLPは、パイロットの練度の維持を図り、即応性を確保するとの観点から重要視されている<sup>110</sup>。米軍は空母艦上でこの訓練ができない場合、陸上の滑走路でも行う。しかし、繰り返す離着陸で、高いレベルの騒音が発生する。この中、「米空母艦載機夜間発着訓練(Night Landing Practice)」(以下「NLP」と言う。)<sup>111</sup>の場合、周辺の反発はより大きい。2~5分間に1台の戦闘機が十数回離着陸を繰り返すこの訓練は、飛行直下地点での騒音は平均90db以上であり、厚木基地周辺の座門市、海老名市のWECPNLは75~93に達した<sup>112</sup>。厚木基地は、米軍、海上自衛隊と共同使用している施設で、周辺の騒音被害は深刻であり、住民の不満は高かった<sup>113</sup>。厚木基地周辺住民らは、米軍と自衛隊の飛行の差し止めを求める訴訟を、2016年まで4次に渡り続けた<sup>114</sup>。

訓練費用及び距離の効率性を考慮し、空母艦載機部隊のある神奈川県厚木基地で、1982年、NLPが初めて行われた。周辺の人口密度の高い厚木基地でNLPを実施することは、新たな基地負担が神奈川県内に生じるということであった。これは米軍にも日本政府にも望ましい状況ではなかったが、米軍の訓練の必要性に応じて、約10年以上厚木基地で行われた<sup>115</sup>。同時に、日本と米軍は、厚木基地以外の訓練場所を探していた。米軍側も厚木基地の環境上、十分な訓練にな

---

<sup>110</sup> 2012. 6.29 参議院「米海軍厚木基地におけるFCLP問題に関する質問に対する答弁書」 <http://www.mod.go.jp/j/presiding/touben/180kai/san/tou150.html> (最終アクセス2017.1.13)

<sup>111</sup> 米軍はNLPという用語を使わず、FCLPを使用。しかし、日本には一般的に夜間訓練を区別する意味でNLPと称する。鈴木 滋(2011)「在日米軍の夜間離着陸訓練(NLP)と基地異説問題—米軍再編の隠れた課題」『レファレンス』2号87頁 <http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/pdf/072104.pdf> (最終アクセス2017.1.13)

<sup>112</sup> 堀江裕一(1988)「軍用飛行場におけるNLP騒音」『騒音制御』Vol.12, No.1, 29-31頁からの1987年9月の測定値 [https://www.jstage.jst.go.jp/article/souonseigyoy1977/12/1/12\\_1\\_29/pdf](https://www.jstage.jst.go.jp/article/souonseigyoy1977/12/1/12_1_29/pdf) (最終アクセス2017.1.13)

<sup>113</sup> 小山高司(2009)「三宅島における米軍空母艦載機着陸訓練場の代替施設設置問題の経緯」『防衛研究所紀要』第11巻第2号、47-48頁

<sup>114</sup> 2016年12月8日の最高裁は、自衛隊の公共性と、現在自主的に午後10時から朝6時まで規制していること、防音への努力を認め、行政的な飛行の差し止めを認めず、米軍に関しては国の権限がないとして判断しなかった(「厚木騒音訴訟 自衛隊飛行差し止め棄却 最高裁 2番判決破棄」『読売新聞』2016.12. 9)。

<sup>115</sup> 鈴木 滋(2011)前掲書 93頁、大和市編(2016)『大和市と厚木基地』24-26頁 <http://www.city.yamato.lg.jp/web/content/000116199.pdf> (最終アクセス2017.1.13)

らないとして、日本側に代替訓練場所を求めた<sup>116</sup>。厚木基地からの距離などを考え、関東地域を中心に訓練施設を探したが、容易ではなかった。

本格的に代替地として検討されたのは、伊豆諸島の三宅島(東京都)であった<sup>117</sup>。厚木基地から180km内の場所という米軍の希望にも近く、人口密度も低いため、日本政府は1983年からNLP移転を念頭に入れた。当時、村議会は、民間が利用できる飛行場を国家予算で設置できると、受入を表明したが、住民からは激しい反対があった。自民党や防衛施設庁は地域振興などを取りあげながら説得したが、1984年、村議会及び村長の選挙で移転反対派が当選し、対立は続いた。1987年9月、空港建設のための気象観測柱設置の際、座り込んで抗議する市民が強制的に排除されるなど、8人が逮捕される事件があった。これに対する世論悪化や、地元住民の反対及び2000年の火山噴火で、三宅島への移転はできなかった。

三宅島での出来事の後、1988年からは、硫黄島が暫定的な訓練場所として浮かびあがった。日米間の合意の下、1991年から東京の硫黄島を訓練場所として利用した。日本政府は、硫黄島での訓練に必要な施設の建設、飛行経費、運送費、燃料費の支援などを負担している。しかし、厚木基地から遠いため、米軍の不満があった。硫黄島は、暫定的訓練施設として合意したため、日米間では、恒常的施設を探す必要があった<sup>118</sup>。2003年には広島の大黒神島への移設も議論されたが、町議会と住民の反対で、受け入れに前向きだった町長が辞任し、具体的移転計画までは至らなかった<sup>119</sup>。

岩国基地は、FNLP・NLPの補助的施設と指定されており、1994年6日間、1995年1日間、1997年1日間、1998年5日間、1999年5日間、2000年2日間、NLPが行われた。事前通報なく実施された1998年には、その騒音による苦情が938件、市に寄せられた<sup>120</sup>。

## イ. 岩国市商工会議所と岩国市の利益共有

米軍再編により岩国基地への空母艦載機部隊及びNLP機能移転案が報じられた際、岩国市では反対の声と共に、機能移転によって経済的利益を求め、受け入れに賛成するアクターもあった。第3章の滑走路移設に続き、岩国商工会議所は、基地政策に伴う経済利益の配分を求めていた。岩国商工会議所が期待する利益としては、次の2つが挙げられる。これらの利益は、厚木基地の機能移転及びNLPの受け入れとともに自然に生じる利益ではなく、政府のインセンティブによって生じる利益であった。

その1つ目は、空港の利用であった。1964年までは民間の国内・国際便が就航した岩国基地の

---

<sup>116</sup> 小山高司(2009)前掲書、50頁

<sup>117</sup> 三宅島への移設に関しては、防衛省編(2007)前掲書、208-213頁、小山高司(2009)前掲書、52-67頁を参考

<sup>118</sup> 2006年日米安全保障協議委員会(2+2)において、早期にFCLPの施設を選定することを合意。

<sup>119</sup> 「広島・沖美町がNLP誘致断念「平和への願い通じた」当然...住民らに安堵感」『読売新聞』西部版2003.2.6

<sup>120</sup> 朝井志歩(2009)『基地騒音-厚木基地騒音問題の解決法と環境的公正』法政大学出版局、130頁

滑走路は、その後、広島空港の開港などによって閉鎖された。1960年代の岩国基地移設推進運動の際から、岩国商工会議所は空港の再利用を求めていた。移設に向ける働きかけの最中であった1973年2、5月には、防衛施設庁に岩国空港の軍民併用化について陣情を行った。自民党は商工会議所に対し、空港の軍民共同利用は移設が完了した後、協力するとして理解を求めた<sup>121</sup>。

政府は、米軍再編計画が本格化される時期とともに、岩国基地の軍民共同使用について協議を始めた。2003年2月に日米合同委員会の施設特別委員会(施設調整部会)で、共同使用の案を協議することとし、2004～2005年に渡って民間飛行機の岩国滑走路使用について協議が行われていた。米軍再編に関する中間報告の直前である2005年10月には民間運航を1日4回とすることまでの合意が進んでいた<sup>122</sup>。商工会議所としては、この状況で、米軍再編案を拒否すれば、空港の利用ができなくなるのではという不安があった<sup>123</sup>。「岩国空港早期再開推進協」を組織し、空港利用を求めていた岩国商工会議所は、再編の受け入れが市に経済的効果及び早期空港利用につながると認識していた<sup>124</sup>。

空港の利用は、自治体政府も求めていた事案である。1996年、沖縄普天間基地の空中給油機の移転受け入れの条件として、当時貴船市長も空港の軍民利用を求めた<sup>125</sup>。2002年米海兵隊のCH-53Dヘリコプターの岩国基地配置の際にも、市庁舎の建設とともに空港利用を求めた<sup>126</sup>。

1993年に広島空港を広島県三原市に移転した後は、岩国市の中心部から空港まで100km以上離れる状況になっていた。地域の不便を解消するため、岩国市と山口県はそれぞれ民間空港推進機関を設置した(現在は、空港利用促進室)。工場地帯と観光を市の柱と認識する岩国市にとって空港の開港は重要な事業であった。加えて、民間利用が可能になるとしても、軍民共同利用の岩国空港は基本設備整備に必要な費用は100%政府が負担することになる。国税である航空機燃料税の一部も地元自治体に配分<sup>127</sup>されるため、空港軍民共同利用は岩国市としても利益のある事案であった。

2つ目の利益は、県と市が滑走路移設と共に推進した事業から発生する利益である。岩国市と山口県は、滑走路の埋め立てに必要な土砂を、岩国市の愛宕山から調達し、跡地に住宅団地を建設する「愛宕山区域開発事業」<sup>128</sup>を1994年に発足した。約102Haの面積に約1500戸を建設する、

---

<sup>121</sup> 第3章参考

<sup>122</sup> 防衛省編(2007)前掲書、345頁

<sup>123</sup> 岩国商工会議所は空港の早期使用を望んでいて、部隊移転においても空港利用を条件に付けていた。「岩国基地軍民共用 地元—現滑走路から 知事沖合施設後に」『読売新聞』西部版2000.1.14、「厚木基地機能移転を容認 第3の滑走路新設を条件に 山口・岩国商工会議所が決議」『読売新聞』西部版2005.6.29

<sup>124</sup> 「[2005基地とイワクニ]インタビュー編 岩国商議所・笹川徳光会頭」『読売新聞』西部版 2005.7.13

<sup>125</sup> 「検討条件の要望9項目、岩国市議会が了承 米軍給油機移駐」『朝日新聞』西部版1996.10.18

<sup>126</sup> 防衛省編(2007)前掲書、344-345頁、「米軍大型ヘリ受け入れ 市議会全員協 岩国市長が表明」『中国新聞』2002.1.25

<sup>127</sup> 『やまぐち経済月報』2014.10、81頁 [http://www.yama-kei.com/pdf/main\\_1410\\_kintaikyokuuoku.pdf](http://www.yama-kei.com/pdf/main_1410_kintaikyokuuoku.pdf) (最終アクセス2017.1.13)

<sup>128</sup> 本事業に関する事実関係は、山口県ホームページ<http://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cms/a109002/atago/atagogaivou.html> 岩国市ホームページ <https://www.city.iwakuni.lg.jp/site/atago/5525.html> 参考 (最終アクセス2016.1

約850億円規模の新住宅市街地の造成計画であった。1990年に岩国市が構想、1992年に岩国貴船市長が山口県へ実施を要望することで実現された。県の住宅公給公社が事業の主体となる形で、1994年、市、県及び公社間で協定書が採択された。

地域における大規模工事から、商工会議所も各種の事業の発注を期待できたと考えられる<sup>129</sup>。県の住宅公社が事業の主体となっていたが、その下で、発生する工事や、住宅区域の人口増加による利益は期待できる状況であった。

1997年滑走路移設工事が始まり、愛宕山開発計画も1998年工事に着手した。滑走路工事の遅延により土砂掘削も遅れたため、土砂搬出は2007年に終わった。しかし、2006年時点で、建設予定の住宅全1500戸の中、約160戸しか売却されない状況であり、県と市の負債負担が大きくなっていった。これ以上工事を進めることは難しいと判断、計画は、2007年6月中止された。自治体の能力で、愛宕山開発事業の負債を負担することは難しく、政府からの支援が必要であった。利益集団としては、政府からの財政支援を期待し、政府の基地政策を支持し、そのインセンティブを期待することは、合意的な判断であった。

## (2) 岩国移転計画に対する岩国市の反応

この事例は、自治体の中に基地政策による経済的利益を期待するアクターが存在するという点、中達(1998)の指摘のように、岩国市の政策と、商工会議所の期待する経済的利益が合致する点は、第3章の事例と同様である。

一方、滑走路移設事例とは、異なる2つの点があった。基地政策に反対するアクターに対して、経済的補償することは容易ではなかった。空母艦載期部隊移転及びNLP移転において懸念されたのは、基地の強化と騒音被害であり、反対のアクターは一般市民であった。もう1つの相違点は、自治体内部の状況である。滑走路移設をめぐっては、一部の環境団体や反基地市民団体の反対があったが、騒音、事故による被害が、市全体の問題として認識されたこともあり、移設をめぐり強い対立はなかった。移設が決定された時期の岩国市長(貴船市長)も、移設及び基地政策に友好的立場であり、政府との対立もなかった。一方、この部隊移転に関しては、市民の反対と共に自治体政府も、受け入れに反対意見を表明した。このような2つの相違点が滑走路移設の事例とは異なる合意過程の要因となる。

### ア. 自治体政府の移転反対

米軍再編において、沖縄普天間基地の移転とともに、神奈川県厚木基地周辺の騒音被害の軽

---

2.31)

<sup>129</sup>岩国市商工会議所編(1998)『岩国商工会議所五十年史』387-388頁。重要プロジェクトの動きとして愛宕山住宅開発が載せられている。

減も重要な課題であった。2004~2005年には、再編計画の一部が明確になった。2004年、FCLPを行う厚木基地の空母艦載機部隊の岩国への移転が議論されているという報道があった。長年の悩みであった厚木基地騒音問題の解決案として、米軍側が岩国基地の使用を提案した<sup>130</sup>。2005年3月28日、政府は非公開で基地所在の自治体に在日米軍再編計画に関する意見を聞いた。2005年10月、政府は岩国市に対して、米軍再編の中の岩国基地について計画を説明した。艦載機57機の移転を考えているなど具体的に再編計画を知らせたと見られる<sup>131</sup>。政府は、NLPは実施しないものの、岩国基地における低騒音の機種(E2C)<sup>132</sup>による訓練の可能性を説明しながら<sup>133</sup>、理解を求めた。

厚木基地からの空母艦載機の移転と、それによるFCLP・NLP実施を懸念し、岩国市レベルは早くも反対の立場を示した。岩国市議会は2005年6月23日、「米海軍厚木基地機能の岩国移転に反対する要望決議」を全会一致で採択した。井原勝介岩国市長は(1999~2008年在任)、国に対して、NLPの実施は、基地の性質を大きく変えることで、基地強化、騒音及び安全という側面でも地域の基地負担が増えるとして計画の撤回を要請<sup>134</sup>した。岩国市自治会連合会は、移転に反対する住民署名運動を展開し、外務省に渡すことで、移転反対の意見を明らかにした。岩国市とその周辺の自治体(由宇町、和木町、周防大島町、柳井町)の首長と議長は、岩国基地問題連合会で岩国への移転反対の意見を交換した。基地と接近する川下地区の自治会からも移転に反対するよう市長に要請した。広島県西部の自治体も「岩国基地NLP移転計画反対期成同盟」を設立し、一部の自治体(宮島町)は自然環境及び観光地への影響を懸念した<sup>135</sup>。

その他、市民からも反対の声があがってきた。「岩国市女性団体連絡協議会」や「女性ネット21」も署名運動を行い、岩国市自治体連合会と合わせ約6万1千人の署名を得た。2005年11月には、「岩国への空母艦載機部隊とNLP移転反対の市民の会」が設立集会を、12月には広島県西部の市民が岩国基地の拡張・強化に反対する市民集会を開いた<sup>136</sup>。

しかし、2006年に入って、市議会からは容認の声が出た。2006年1月、岩国市議会の桑原議長が防衛庁長官と面会した。1月20日の議会全員協議会で行われた政府の説明において、計画の変更可能性を問われ、政府側は、変更はないと回答した<sup>137</sup>。また、安倍晋三官房長官は、移転案に

---

<sup>130</sup>「厚木基地、岩国に移転案 日米協議、米軍再編で浮上」『朝日新聞』西部版2004. 7.18、「NLPどこへ 米軍厚木基地の岩国移設案、沖美町で反響渦巻く」『毎日新聞』広島版 2004.7.18

<sup>131</sup>鈴木高司(2011)、「米軍の夜間着離陸訓練(NLP)と基地移設問題・米軍再編の隠れた課題」『レファレンス』平成23年2月号、101頁

<sup>132</sup>訓練に使用される主な機種はF/A-18、EA-6B、E-2Cなどがあり、E-2Cは比較的騒音低だといわれる。

<sup>133</sup>「平成17年11月24日付け「中間報告」における岩国基地再編案に対する質問事項について」に対する回答 防衛省ホームページ [http://www.mod.go.jp/j/profile/choushi/archive/zainichibeigun/pdf/jimoto\\_qa/iwakuni/yamaguchi/051221\\_a.pdf](http://www.mod.go.jp/j/profile/choushi/archive/zainichibeigun/pdf/jimoto_qa/iwakuni/yamaguchi/051221_a.pdf) (最終アクセス2017.1.13)

<sup>134</sup>2005年7月防衛庁長官及び外務省北米局長との面会、及び2005年11月16日防衛庁長官の岩国訪問の際、2006年1月18日外務大臣の岩国訪問の際など。岩国市編(2014)前掲書、100-102頁、

<sup>135</sup> 井原勝介(2009)『岩国に吹いた風』高文研、50頁

<sup>136</sup>鈴木 滋(2011)前掲書、102頁、朝井(2009)前掲書、140-141頁

<sup>137</sup> 「米艦載機移転案 撤回・修正せず 岩国・由宇 国、両議会で説明」『中国新聞』2006.2.21

伴う地域振興を推進する意思を示した<sup>138</sup>。これを受け、一部の市議員は政府の政策を変えることは困難なため、部隊移転の受け入れによる地域振興を取るべきと主張した。

容認の声が出ると、井原市長は住民投票を通じて、基地問題について市の立場を決めようとし、2006年2月に艦載機部隊移転の賛否を問う住民投票を提案、3月に実施することとなった。このため、基地移転反対住民たちは、住民投票参加運動を展開したが、一方で、住民投票に反対、投票放棄運動も起こり、桑原市議長もこの投票放棄運動に参加した<sup>139</sup>。住民投票では58.68%の投票率を記録、基地強化反対が約87%<sup>140</sup>を占めた。これを受け、井原市長は翌月、周辺自治体との合併に伴う市長選で基地の維持は認めつつ、艦載機部隊の移転には反対を主張して当選した。

岩国市政府及び市民の反対があったが、政府は岩国市において移転に関する住民説明会を行った<sup>141</sup>。そして、2006年4月に在日米再編の最終報告(ロードマップ)の内容が発表された。岩国基地と関係する重要内容は<sup>142</sup>、①厚木基地に所在する米海兵隊空母艦載機57機と輸送機2機(C-2)を岩国飛行場に移駐する、②岩国飛行場に所在する海上自衛隊EP-3、UP-3、OP-3航空機など17機を厚木基地に移駐する、③普天間飛行場に所在する米海兵隊空中油機12機(KC-130)を岩国飛行場に移駐するが、海上自衛隊鹿屋基地やグアムにローテーションで展開する、④岩国飛行場に所在する米海兵隊ヘリコプター8機(CH-53D)を在沖縄海兵隊司令部とグアムに移転する、ということであった。これにより、米軍約1900人、その家族約1700人、従業員約200人が岩国市に移駐<sup>143</sup>すると予想された。また、恒常的FCLPの施設については2009年まで日米間で選定することを目標とする、将来的に岩国飛行場の一部に民間航空施設を設けるなどの内容も含まれた。

政府は、低騒音機であるE2-Cを利用したFCLPとNLPを行う方針であった。また、そのほかの機種(FA18などのジェット戦闘機)については、硫黄島の気象状況によっては岩国基地でも行われる余地も示した<sup>144</sup>。2007年からは、メディアによって鹿児島県馬毛島が、恒常的訓練施設の候補地として挙げられたが、地元は受け入れないという立場を明らかにした<sup>145</sup>。

<sup>138</sup> 「米艦載機岩国移転 騒音減と地域振興を 下関で安倍氏表明 地元の声聞く」『中国新聞』2006.2.22

<sup>139</sup> 「岩国住民投票 米基地再編に「NO」「これからが大切」国との関係懸念も」『読売新聞』西部版2006.3.13

<sup>140</sup> 選挙結果は、岩国市ホームページ[https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067\\_30887\\_misc.pdf](https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067_30887_misc.pdf) 参考(最終アクセス2016.12.31)

<sup>141</sup> 2005年11月から2006年12月に渡って23回の市長、住民、集団に対する説明会を行った  
[http://www.mod.go.jp/j/profile/choushi/archive/zainichibeigun/pdf/jimoto\\_setsumei.pdf](http://www.mod.go.jp/j/profile/choushi/archive/zainichibeigun/pdf/jimoto_setsumei.pdf)(最終アクセス2016.12.31)

<sup>142</sup> 岩国市ホームページ「再編実施のための日米のロードマップ」の概要(岩国基地関係部分) [https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067\\_30895\\_misc.pdf](https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067_30895_misc.pdf)(最終アクセス2016.12.31)

<sup>143</sup> 岩国市ホームページ「米軍岩国基地再編に係る日米協議の状況及び「最終報告」に向けた今後の見通しに関する北原放映施設庁長官からの説明内容」[https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067\\_30891\\_misc.pdf](https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067_30891_misc.pdf) (最終アクセス2016.12.31)

<sup>144</sup> 2006. 3. 1衆議院予算委員会第一分科会 2号 北原防衛施設庁長官(発言28)

<sup>145</sup> 朝日誌歩(2015)「馬毛島でのFCLP施設建設問題における騒音予測図と被害 認識」『愛媛大学法文学部論集. 人文学科編.』Vol.38、123-125頁。2011年日本政府及び日米2+2によって馬毛島が候補地であることが明らかになった。

## イ. 対立構造の形成

住民投票と市長選挙(2006年4月周辺自治体との合併による選挙)を経て、支持を確認した自治体政府と、中央政府との対立は強くなった。これは、2つの面で、本事例の特徴を表している。第1に、自治体内外での対立構造ができた。市長は住民投票と市長選を通じて、市民の意思が明らかになり、部隊移転は容認できない<sup>146</sup>と表明した。井原市長の態度は、中央政府と自治体政府及び自治体内部との対立構造を確立した。基地強化を反対して、計画撤回を求めるという岩国市の立場は、基地政策から経済的利益を期待するアクターを代理することではなかった。岩国市には、岩国滑走路施設から長年にわたって基地政策から利益を期待する明確なアクターがあった。井原市長の自治体政府は、中央政府とはもちろん、市内部の利害集団との対立も招いた。

次は、対立の性質である。本事例における対立の様子からは、基地強化と、それによる生活環境への懸念という規範的性質も見える。在日米軍の再編計画は、岩国市にとって、基地負担が過重する計画であり、基地機能の強化ではないかと懸念された。岩国基地の強化に関して、問題提起がされたのは、1995年末からである。広島防衛施設局が県に提出した「公有水面埋め立て承認願」によって、埋め立てで完成する滑走路に、空母の接岸が可能な推進13メートルの岸壁ができることが明らかとなった<sup>147</sup>。これに対して防衛施設庁は、基地効率化のためであり、基地機能の強化ではないと説明した。沖縄少女暴行事件をきっかけに反基地運動が広がり、沖縄の負担を軽減する措置が議論され始め(SACO)、この一環として普天間基地の空中給油部隊を岩国に移設することが1996年4月に日米間で合意されたが、この決定について、山口県や岩国市の一部は、基地機能強化への抗議を示した<sup>148</sup>。

井原市長は基地強化による騒音被害、市の街づくり、生活環境を挙げて、機能移転を反対した。経済的利益を優先し、政府の基地政策を受け入れた前事例とくらべ、本事例の対立は経済的利益と規範的理由との対立ともみられる。反対のアクターは市民であり、書名運動、住民投票など、市民の積極的な反対が目立つ。この反応は、次の章の逗子市の事例でみられる規範的対立とも似ている。これは、地方自治体政府が自治体内部のどの意見を代理するのかによって、基地政策をめぐる対立模様が変わってくることを見せる。

一方、一部議員の部隊移転の容認の動きに加え、自治体内部の利害集団も再編計画に賛成した。商工会議所は、基地政策と連携する経済的利益を直接に受けるアクターであるため、政府の政策に理解を表明、2005年6月28日には、NLP専用の第3の滑走路の新設を条件として、移転を

---

<sup>146</sup>2006. 5.2防衛庁に対して 岩国市ホームページ [https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067\\_30899\\_misc.pdf](https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067_30899_misc.pdf)(最終アクセス2016.12.31)

<sup>147</sup>長さ290m、幅30mまでの船が接岸可能。田村順玄・岩国市議員(リベラル岩国)が承認願縦覧を通じて発表。「米軍岩国基地の移設滑走路 空母接岸も可能な岸壁建設を盛る 基地強化の懸念も」『毎日新聞』西部版 1995.11.4

<sup>148</sup>1996.3.11岩国市議会 第2回定例会 02号

容認することを決議した<sup>149</sup>。これに対して、井原市長は容認できないと発言し<sup>150</sup>、商工会議所の誘致活動に対して反対の意見を明確に示した。しかし、商工会議所はその後も移転賛成を表明し続けた。

商工会議所は、空港の利用と、開発計画どおりに進んでいない愛宕山地区及び基地の整備という利益を期待した。空港の利用については、「県東部空港岩国地域中地推進協議会」を設立し、政府及び自民党にロビー活動を続けてきた<sup>151</sup>。また、厚木基地機能の移転を問う住民投票直前には、自民党の安全保障調査会長(山崎拓)を愛宕山開発地に案内し、政府の資源で開発計画を進めたい意思も示した<sup>152</sup>。以後、自民党所属の県議員(河野博行)も、移転による住宅需要に関して期待<sup>153</sup>を表した。

加えて、岩国市の基地整備などに配分される予算の多くは、市内の施設整備に使用されている。「防衛施設周辺の整備等に関する法律」に基づき、障害防止工事の助成(第3条：農業・漁業などの施設整備、道路、河川、水道などの整備、学校、病院などの防音工事が対象で事業者に対する国費補助)、民生安定施設の助成(第8条：ごみ処理施設、公園、他の産業施設)、及び特定防衛施設周辺整備調整交付金(第9条)<sup>154</sup>などが支給される。これらの支援の対象になった事業の実績額は、2004年まで約60,310,832千円<sup>155</sup>になる。利益集団としては、米軍再編は大規模な交付金を獲得できる機会でもあった。

---

<sup>149</sup>「米軍厚木基地夜間発着訓練、条件付き誘致へ 岩国商議所」『朝日新聞』西部版 2005.6.9

<sup>150</sup>2005.6.16 岩国市議会 第5回定例会04号、p.170。井原市長発言「...仮に、たとえ滑走路のさらなる増設を前提としても、厚木基地とNLPの受け入れということになりますと、基地機能の大幅な強化になり、住民の生活環境に大きな悪影響及ぼすということは確実でありまして、さきの基本原則からすれば到底容認できる話ではないというふうと考えております。...」

<sup>151</sup>「民間団体が国に陣情へ 米軍岩国基地の軍民共用」『朝日新聞』1997. 1.21

<sup>152</sup>「山口・岩国の住民投票 国と対話ストップ 振興策の置き去り心配」『読売新聞』西部版 2006.3.10

<sup>153</sup>「宅地購入「アメ」大胆に 自民議員ら「支援策」艦載機移転問う岩国市長選」『朝日新聞』西部版 2006.4.19

<sup>154</sup> 岩国市編(1994)前掲書、80-87頁

<sup>155</sup> 岩国市編(2004)前掲書、91頁、基地交付金、整備交付金、委託事務費を加えると、64,885,424千円

## 第2節 岩国市内外の対立と政府のインセンティブによる合意

### (1)岩国市に対する日本政府のインセンティブ構造

#### ア. 在日米軍再編における岩国基地の重要性

在日再編の全体の重要内容<sup>156</sup>としては、①沖縄においての普天間基地の辺野古移転、兵力削減、グアムへの移転、土地の返還・共同使用等、②神奈川県キャンプ座門における米陸軍司令部の改善、③航空自衛隊航空総司令部の横田基地への移転と横田基地上空の民間飛行の円滑化、④厚木基地から岩国基地への空母艦載機部隊の移転、⑤ミサイル防衛、⑥訓練移動についてである。基地所在の自治体については、沖縄が背負っている基地負担の軽減と、神奈川県及び首都圏における処置が主な内容である。沖縄のキャンプ桑江、牧港補給地区、那覇港湾施設などの400Ha以上の土地、普天間基地の約481Haも返還が予定されていた。なお、普天間基地の移設は、沖縄県名護市辺野古が移転先とされたが、県外移転を求める沖縄県の反対で、最終報告から10年経った現在まで、県と政府は対立している<sup>157</sup>。また、米陸軍司令部のあったキャンプ座門、相模原市にある米軍総合補給廠、厚木基地などの所在地である神奈川県においては、キャンプ座門と相模総合補給廠の約53Haの返還及び住民との共同使用の内容が含まれていた。長年の騒音問題で住民の反発のあった厚木基地の空母艦載機部隊は、岩国基地へ移転することとされた<sup>158</sup>。

計画が明らかになった後、沖縄の反発が続く中、岩国への移転は、在日米軍再編という大規模な政策を実施するために合意を導く必要があった。前節の記述のように、NLPを含むFCLPの際、発生する騒音に対する周辺自治体の反発は、日本政府と米軍にとって負担であった。厚木基地周辺住民の反対と米軍の要望もあり、日本政府にとって、空母艦載機部隊の移転と、恒常的FCLP施設を決めることは、米軍再編において重要な課題であった。恒常的FCLP施設が、明確に決められていない状況で、FCLPを行う空母艦載機部隊の移転と、岩国での一部のFCLP実施は、米軍再編計画のために必要最低限であった。再編の最終報告書が発表されて約1か月後の2006年5月30日、普天間基地移設及び岩国への艦載機部隊移設が地元と合意を得ないまま「在日米軍の兵力構成見直し等に関する政府の取り組みについて」が閣僚決定され、米軍再編の計画が正式に政府方針となった。

---

<sup>156</sup>外部所ホームページ [http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g\\_aso/ubl\\_06/2plus2\\_map.html](http://www.mofa.go.jp/mofaj/kaidan/g_aso/ubl_06/2plus2_map.html)(最終アクセス2016.12.31)

<sup>157</sup>普天間基地の辺野古移転について、2013年仲井間前沖縄知事は、移転工事に必要な公有水面埋め立てを承認し、知事を辞任した。後任の翁長現沖縄知事は、承認を取消、これに対して政府(国土交通省)は、承認取消措置の執行停止を勧告した。2015年沖縄県は、執行停止が違法だとし提訴したが、敗訴。提訴の詳しい内容は <http://www.pref.okinawa.jp/site/chijiko/henoko/documents/sojo.pdf> 参考(最終アクセス2016.12.31)

<sup>158</sup>神奈川県に係る米軍再編の詳しい内容は、神奈川県ホームページ <http://www.pref.kanagawa.jp/cnt/f417563/> 参考(最終アクセス2016.12.31)

## イ. 政府のインセンティブ構造

米軍再編という重大な基地政策を実現するため、政府は岩国市に対して、経済的利益を利用し、インセンティブ構造を構築した。政府が岩国市に対して、利用可能だったインセンティブは2つある。

第1は、いわゆる「アメとムチ」とも言われる補償金制度である。第3章でも確認したように、岩国市は基地補助金への依存度が高く、効果的なインセンティブとして作用してきた。政府は2007年制定された再編交付金制度と、SACO交付金とを結びつけ、岩国市へのディスインセンティブとして利用した。再編交付金は、「駐留軍など再編円滑実施特別措置法」に基づき、2007年8月に実施された。第1章で記述したように、この交付金は、政府協力への程度により支給する。また、対象範囲を広く設定し、政策を受け入れた周辺自治体とそうではない自治体との比較が可能になる。

米軍再編前、2003年、岩国市は、SACOによる普天間基地の空中給油機12機移転を受け入れる見返りとして、補助金を交付されるようになった。2005～2006年に14億円(それぞれ3億円、11億円)が支給され、岩国市はこれを新しい市庁舎の建設費として使用していた<sup>159</sup>。しかし、岩国市が艦載機移転を反対していた2006年12月に防衛施設庁は2007年度の交付金35億円を凍結した。これは、空中給油機の移転が米軍再編計画のなかで変更された(岩国―鹿児島―グアムのローテーションとなった。)うえに、米軍再編内容の一つである空母艦載機部隊の移転を岩国市が反対していることが、予算凍結の理由であった。これに反発する岩国市に対して、政府の答えは次のようなものであった。

- 予算の名目に関して：①(予算補助の名目を)SACO関連補助事業から米軍再編経費として変更したことは、国の事情である。②SACO最終報告においては、KC-130(空中給油機)の移駐による騒音などに関する補助金であったが、米軍再編によってKC-130がグアムとローテーションすることになり、これを米軍再編―空母艦載機の移駐に従い増加する騒音に関する補助にすることが適当だと判断する。
- 今後の方針について：①庁舎補助金はカットではなく、見送り。②米軍再編について岩国市が明確な反対を示す状況の中では、見送りはやむを得ない。③市から米軍再編の理解を得られなければ、補助金の交付は困難である<sup>160</sup>。

<sup>159</sup> 「施設庁、山口・岩国市に補助金交付へ 市議会が市庁舎建設費可決」『読売新聞』西部版2006.6.28、「岩国市の新市庁舎建設 施設庁、補助金11億円を交付」『読売新聞』西部版 2006.7.25

<sup>160</sup> 岩国市ホームページ「在日米軍再編に関する国と岩国市との協議事項の整理」の中、市庁舎補助金に関する部分、8-9頁 [https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/8404\\_12981\\_misc.pdf](https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/8404_12981_misc.pdf)(最終アクセス2016.12.31)

政府は、明確に艦載機部隊の移転と市庁舎建設費用の補助を結びつけて、受け入れるように圧力を加えた。2007年6月には、北原防衛施設庁長官が山口知事と岩国市長を訪問し、再編政策の受け入れと補助金との関係を明確にした<sup>161</sup>。井原市長は、このような措置の見直しを数回求めたが、政府は上述の立場を維持した<sup>162</sup>。政府の支援が中止されたため、岩国市は庁舎の建設を中止しなければならない状況に陥った。さらに、2007年予算案には、滑走路移設から地元が要請してきた民間空港開設に関する予算も含まれず、艦載機部隊の受け入れと、民間空港の補助を関連する姿勢も見せた<sup>163</sup>。

2007年10月31日、政府は同年、8月に実施された「再編交付金」の自治体別交付金額を発表した。反対を表明した岩国市は指定されなかった。岩国基地周辺、他の3つの自治体(周防大島町、和木町、大竹市)は、交付されることになった。再編交付金は、点数で交付金額を決められ、岩国市が行った試算では、市に約134億円が交付<sup>164</sup>されると見られた。

第2のインセンティブは、計画中止が議論されていた愛宕山開発の救済である。これは岩国市のもう1つの財政問題であった。愛宕山地区開発は、岩国市と山口県が岩国基地の滑走路移設に伴い推進した住宅地区開発であり、滑走路の埋め立てに必要な土砂が搬出された跡地の利用計画であった。しかし、住宅の販売が進まず<sup>165</sup>、転用を求める県に対して、岩国市長は米軍住宅として使用される可能性に関して懸念を示した<sup>166</sup>。反面、岩国商工会議所は上述のように政府の財源で工事の完了を求めている。

続く財政難で、市と県は2007年6月、8月に住宅提供としての開発事業の中止と転用及び政府への売却を合意した。全体約60Haの4分の3を国家に売却し、残った面積には国立病院機構岩国医療センターを移転することとした<sup>167</sup>。政府は、愛宕山開発計画が難航、及び米軍住宅としての転用も認知していたが、買い上げに関して明確な行動はなかった。しかし、井原市長の後任で再編計画を受け入れる市長が当選すると、買い上げを推進し、一部米軍住宅と使用する計画を発表した。

岩国市の部隊受け入れ拒否は、政府の基地政策から利益を期待するアクターを代理する反応ではなく、基地被害及び基地拡大を懸念する意見を代理した。日本政府にとって、このような

---

<sup>161</sup> 「在日米軍再編:「移転容認なら交付金支給」施設長官が岩国市に説明」『毎日新聞』山口版 2007.6.2

<sup>162</sup> 岩国市長は、2007年2月26日、4月19日、6月1日、8月23日、10月16日に渡って広島防衛施設局、防衛施設庁長に交付金の再支給を求めた。

<sup>163</sup> 「07年度予算:財務省原案 岩国市に厳しい内容 新庁舎・民間空港、盛られず」『毎日新聞』山口版 2006.12.21

<sup>164</sup> 岩国市報道資料 岩国市ホームページ [https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067\\_30942\\_misc.pdf](https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067_30942_misc.pdf)(最終アクセス2016.12.31)

<sup>165</sup> 2003年度において需要予想は2%未満であると報道された。「愛宕山開発の土砂搬出、39億9000万円で国と契約—昨年度分」『毎日新聞』山口版 2003.4.1

<sup>166</sup> 2007.5.17 衆議院安全保障委員会 10号(発言30) 岩国市庁の参考人発言 県は住宅の転用を言うが、米軍再編をまだ受け入れてない段階で、米軍家族住宅としての転用を議論するのは無理という趣旨の発言

<sup>167</sup> 山口県ホームページ <http://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cms/a109002/atago/atagogaiyou.html>(最終アクセス2016.12.31)

自治体政府の反応は再編実施の障害であり、基地政策から利益を求めるアクターが存在した岩国市においては、自治体内の対立の原因となった。政府が米軍再編を実施するために提示したインセンティブは、経済的利益を求めるアクターにより強い政策選好を与えた。基地政策による経済的利益と、生活環境・基地強化という規範的対応の間の対立の傾向を見せた。

次に、政府の経済的インセンティブによる対立の深化と、政府と岩国市がいかに合意に至るかを説明する。

## (2) 岩国市内部の対立から合意へ

### ア. 政府の圧力による岩国市内部の対立深化

移転からの経済利益を期待する利益集団(商工会議所)が移転賛成の立場を見せ、自治体政府と移転反対を主張する市民と対立したが、2006年からは、岩国市議員は部隊移転受け入れを通じて地域活性化を目指すべきであるとした。一方、井原市長は、受け入れを問う住民投票と、4月の周辺市町村合併による市長選で当選し、移転反対の立場を強めた。このような岩国市内部の状況に、政府の明確なインセンティブの提示は、市内部の対立をより深化させた。受け入れを通じて、地域経済活性化を狙う議員と直接的利益が期待される岩国商工会議所は、艦載機部隊の受け入れを反対する井原市長に対し圧力を加えた。

政府の補助金凍結で、市長と議会の対立が本格化された。2006年10月の市議員選挙で、再編反対派と、容認派の議員が同数で当選した。ただ、反対派議員の中でも、国家との協議を求める声もあった<sup>168</sup>。同年12月26日、市議会は、補助金凍結の責任を問う決議案を17対15で可決、この決議案は、受け入れを表明していた桑原敏幸議員(前議長)が発案したものであった。賛成の議員たちは、市長の発言などが原因で、市庁舎の建設や民間空港予算が凍結され、市民の生活に多大な不安を与えているとした。また、市長に対して「現実的対応」をするよう求めた<sup>169</sup>。2007年3月23日、議会は、厚木基地からの空母艦載機部隊の移転を受け入れる内容の「在日米軍再編に係る決議」を採択、国会の安全保障政策と自治体の市民の福祉増進が相互関連性のあると指摘した上で、政府がFLCPの恒常的訓練場所及びNLPの実施場所として岩国を指定しないこと、政府の再編計画実施意志が強く、関連法案まで置かれた現状(再編交付金関連)、岩国市民の不安を除くべき具体的手段を確保する必要性を強調する内容であった<sup>170</sup>。

受け入れを要求する市議会の圧力は、市予算案の否決においても明らかであった。市庁舎補

<sup>168</sup> 「選挙：岩国市市議選挙 米機移転反対派・容認派同数、審議会と市長の動向注目」『毎日新聞』山口版 2006.10.24 このアンケートによると、反対派、容認派の議員はともに17人。市民の反応は、「反対」47%、「反対だが、やむを得ない」29%、「賛成」24%であった。

<sup>169</sup> 2006.12.26 岩国市議会 第5回定例会 06号 pp. 314-336

<sup>170</sup> 2007. 3.23 岩国市議会 第1回定例会 06号 pp. 422-431

助予算が凍結された後、井原市長は2007年2月、予算案を発表した。基地に関連する政府からの予算が29%減り、政府からの補助35億円がなくなった新市庁舎の建設費用としては、59億6千万円を計上し、庁舎整備基金から9億7千万円、残りは、2006年の合併特例債から調達する計画<sup>171</sup>であった。議会は、この予算案を3月、6月、10月、11月にわたって4回否決し、市政は停止状態になった。

岩国商工会議所も受け入れを押し入れた。商工会議所は、移転計画が明らかになった2005年から受け入れ賛成を表明していた。米軍再編と関連して、利益を求める行動も明確になり、広島防衛局の職員を招待し、説明会を開き、防衛関連事業においては地元の経済を優先するよう求めた<sup>172</sup>。公式的な協議過程ではないが、政府アクターが利益集団とインセンティブを調整できる可能性が見られる。

市内部の圧力にも関わらず、井原市長は受け入れ反対の姿勢を維持した。2007年5月の国会に参考人資格で出席した市長は、今まで岩国市が、政府の安全保障政策に協力してきたことを強調し、基地負担を特定地域が背負うことや、岩国市民の不安を招く基地拡大に懸念した。補助金の凍結に関しては、市政に大きい影響を与えると強調する一方、2005年の米軍再編以前から協議された部分を、政府が一方向的に空母艦載機部隊の移転につなぐことに、納得できないと批判の姿勢を示した<sup>173</sup>。

メディアとのインタビューでも騒音など住民負担について、政府の説明が明確ではないと指摘した。補助金凍結の根拠になった「駐留軍再編の円滑な実施に関する特別措置法」については、「アメとムチの手法で判断を左右されることはない」と反対の認識を明らかにした。愛宕山開発に関しては、県が国と協議し、具体的な転用を模索するとした反面、市は、再編自体を受け入れてないから米軍住宅への転用も賛成できないとした<sup>174</sup>。その後、市長は計画転用と、土地売却に賛成したものの、米軍家族住宅への転用は反対を維持<sup>175</sup>した。

しかし、市長の提案した予算案は、議会で否定され、2007年11月の再編交付金の対象にならないなど、市内外での圧力が高まっていた。この状況を踏んで、井原市長は、政府との合意点を探すための動きも見せた。11月30日、中国防衛局長と非公開に会談し、以下5つの条件を挙げ、政府との合意可能性を示した<sup>176</sup>。

①空母艦載機部隊の試験的飛行、②部隊移転は、滑走路埋め立てを許可した公有水面埋め立て法違反になる余地があり、再び承認変更すること、③恒常的FCLP施設を確定すること、④日本

171 「岩国市、3.5%増の660億円 基地国庫支出金、3割減、新年度当初予算案」『朝日新聞』2007.2.22

172 「地域振興策、要望相次ぐ、岩国商議所で国側の説明会 米軍艦載機移転問題で」『朝日新聞』2006.6.20

173 2007.5.17 衆議院安全保障委員会 10号

174 「在日米軍再編：岩国基地問題 二井知事、井原市長に意見を聞く」『毎日新聞』山口版 2007.6.1

175 2007. 9.3 岩国市議会 第4回定例会 1号 p.18

176 岩国市ホームページ「米軍再編に対する今後の方針」

[https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067\\_30944\\_misc.pdf](https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067_30944_misc.pdf) (最終アクセス2016.12.31)

側の捜査権を確保するよう、地位協定の見直し、⑤岩国基地の海上自衛隊残留。これに対して、中国・四国防衛局長は、従来立場を維持した<sup>177</sup>。

政府のインセンティブによって、岩国市内部の対立が激しくなったこの段階では、自治体政府が中央政府の妥協案を受け入れるかが、両者間合意のカギとなる。政府は財政支援というインセンティブによる圧力をかけたが、井原市長は、空母艦載機部隊の全面的受け入れを拒否。2007年末には、井原市長は中央政府に条件を提示し、政府との協議を試みたが、政府からは拒否された。政府以外は政策協議できるチャンネルの無い自治体としては、政府の案を受け入れるかどうか決定しなけりなかつた。外交・安保委分野における政府特有の権限に加え、自治体内部の経済的利益を求めるアクターと、自治体政府に与えられるインセンティブを持つ中央政府の交渉資源が明らかに見える。

この段階において、自治体内外で合意に至らない場合、基地政策に対する自治体の政策選考を再び決めることになる。現在の自治体政府に反対するアクターにとっては、自分の意見を反映するため、また、自治体政府にとっては、今の方針を確認するために、選挙を実施することになる。岩国市も、受け入れ容認派の市長解職要請運動と、予算案の通過を問う市長の辞任という形で、自治体政府がどの意見を代理するのか、米軍再編においての市の対応を決めることにした。

2007年8月、商工会議所の会員と、受け入れ容認の市民及び一部の議員が参加した会談で、初めて市長の解職を念頭に置いているという趣旨の発言が交わされた<sup>178</sup>。2007年12月には、商工会議所を中心として本格的な市長解職運動が始まった。商工会議所の会頭を代表とする「岩国市の明るい未来を創る会」は、部隊移転容認と、それによる地位経済の活性化を目指すとし、市長の解職を求めた。この会の集まりには、一部の一般市民と、岩国市に合併された元自治体長などが参加した<sup>179</sup>。議会との対立と、この動きに対して、井原市長は12月26日、出直し選挙に挑んだ。

## イ. 市長選挙による再編政策の受け入れ

井原市長に対抗する候補は、元岩国市議員、元山口県議員で、岩国市が入っている山口2区の自民党所属の衆議院議員福田良彦氏であった。2007年12月の井原市長解職を求める商工会議所と市議員の集会に参加するなど、公式に選挙が決まる以前から容認派の候補として認識されていた。福田氏は、岩国市の財政問題の解決を強調した。政府からの財政支援を獲得することを

---

<sup>177</sup> 岩国市ホームページ「在日米軍再編問題に関する国との協議について」 [https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploded/life/14067\\_30946\\_misc.pdf](https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploded/life/14067_30946_misc.pdf)(最終アクセス2016.12.31)

<sup>178</sup> 「(変わりゆくイワクニ)井原市長リコール、視野 米艦載機移転で容認派が団体」『朝日新聞』2007.8.12

<sup>179</sup> 「井原・岩国市長解職の署名活動へ 艦載機移転容認派ら」『朝日新聞』西部版 2007.12.4

公約とした<sup>180</sup>。選挙以前から福田氏は、再編計画に友好的であり<sup>181</sup>、国会では、滑走路移設と部隊移転による地元業者の利益拡大を求める<sup>182</sup>など、利益集団の意見を代表する候補であった。

2008年2月10日に実施された市長選投票では、福田氏47,081票、井原氏45,299票を得て、容認派の福田氏が当選した。当選後、福田市長は市議会で再編政策に関しては、「岩国基地への空母艦載機等の移転に関しては、その負担の緩和に一定の配慮がなされていることから、基本的には協力すべきものと認識をして」<sup>183</sup>いと、受け入れの立場を表明した。3月12日には防衛省を訪問し、米軍再編に協力することを正式に伝えた。これに対して、政府は21日に米軍再編による「特定周辺市町村」から除外された岩国市を認めた。また凍結された市長補助金も年内に交付すると発表した。市は、これによって、10年間、約134億円の交付金を得ることと計算した<sup>184</sup>。

福田市長の当選、市長の再編への協力意思表明、及び政府の交付金確定により、米軍再編に関して、岩国市と日本政府間で決着がついた。ただ、この時点でもFCLP・NLPの恒常的訓練施設に関して政府は正式に発表することはなかった。2008年10月、福田市長は、米軍再編による「米軍岩国基地に係る安心・安全対策についての要望書」を政府に提出。主な内容としては、①岩国基地周辺の治安強化、②FCLPの実施禁止を含む騒音対策の強化、③環境対策の徹底、④地元意見が反映できる制度の構築<sup>185</sup>などであった。これに対して政府は、治安目的の防犯カメラ設置や、騒音対策の補助などに関しては肯定的に回答。ただ、FCLPに関しては、NLPの恒常的訓練場所としては使用しないものの、気象状況などによって硫黄島で実施できない場合は、岩国基地で訓練を行い、低騒音機(E-2C、C-2)によるNLPは実施される<sup>186</sup>という既存の立場を維持した。政府が正式に岩国市に対し、岩国基地周辺に恒常的FCLP施設として考えてないことを明らかにしたのは、2010年2月であった。その後、2011年6月に鹿児島県馬毛島を訓練施設整備地として日米間合意<sup>187</sup>したと明らかにした。

---

<sup>180</sup> 「米軍機容認の福田氏当選「反対」井原氏を破る 移転計画前進 岩国市長選」『朝日新聞』西部版 2008. 2. 11

<sup>181</sup> 2006.3. 1 衆議院 予算委員会第一分科会 - 2号(発言18) 額賀防衛長官の発言「福田委員には、岩国におきまして、安全保障の問題、基地問題につきまして特段の御理解をいただいております、また、地元に対しましていろいろと説得をしていただいたり、意見交換をしていただいたりしております、心から感謝を申し上げる次第であります。地元のことで国全体の安全保障のことについて、非常にバランスを持って対応していただくことに対しまして、敬意を表する次第でございます」

<sup>182</sup> 2006.3. 1 衆議院 予算委員会第一分科会 - 2号(発言29) 福田議員の発言「今この滑走路事業につきまして...地元より受注機会の確保等の要望がかねてよりありますが...特に地元業者の受注機会の拡大、こういう面も考えがしっかりとありますか...」

<sup>183</sup> 2008. 2.28岩国市議会 第1回定例会 1号 p.6

<sup>184</sup> 「岩国市庁舎補助金支給を内示 防衛省 再編交付金も決定」『中国新聞』2008.3.22

<sup>185</sup> 岩国市ホームページ「米軍岩国基地に関わる安全・安心対策についての要望書」[https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067\\_30958\\_misc.pdf](https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067_30958_misc.pdf)(最終アクセス2016.12.31)

<sup>186</sup> 岩国市編(2014)前掲書、資料編34 -39頁

<sup>187</sup> 防衛省ホームページ「日米安全保障協議委員会文書 在日米軍の再編の進展」[http://www.mod.go.jp/j/approach/anko/201106\\_2plus2/js2\\_j.html](http://www.mod.go.jp/j/approach/anko/201106_2plus2/js2_j.html)(最終アクセス2016.12.31)

福田市長は愛宕山開発地についても、政府の支援を求め、米軍住宅への転用にも協力的な姿勢を見せた。2007年、岩国市と山口県は、住宅開発計画廃止及び政府への買い取り要望に合意し、2009年1月に正式に住宅開発計画廃止手続きを終了した。しかし、政府は正式に買上げの動きは見せなかった。市と県は、国家プロジェクトへの協力(米軍再編)をアピールし、政府の買い取りを求めた<sup>188</sup>。岩国市長が政府に対して送った2008年10月の「米軍岩国基地に係る安心・安全対策についで要望書」において、福田市長は、「空母艦載機部隊の移駐に従う米軍家族住宅の場所決定に当たっては、岩国市に事前に説明し、理解を得ること」と妥協的姿勢を見せた。また、2009年8月には、佐世保市と逗子市の米軍住宅を視察し、地域社会との交流や、地域活性化などの肯定的影響を強調する視察結果を発表<sup>189</sup>した。

政府は2009年12月、2010年の政府予算に愛宕山開発地の買い取りを計上した<sup>190</sup>。岩国への移転に必要な約1000戸の米軍住宅の中、270戸程度を愛宕山地区に整備すること、住宅は周辺景観を考慮して低層にすること、一部施設を住民と共同利用できることを計画<sup>191</sup>し、現在、概ねその政府案のとおり整備が進んでいる。

政府と岩国市の合意によって、経済的利益を求めたアクターの期待に答えるような政策が実施されている。岩国商工会議所が求めた航空軍民共同利用は、岩国錦帯橋空港として2012年12月に開港し、現在、東京羽田と沖縄那覇間路線が運航している。米軍基地関連工事に関しては、岩国市が市長選挙を通じて、利益集団の意見をより積極的に代理するようになったことが分かる。2009年7月、岩国市と商工会議所は、防衛省の工事に地元企業が落札されるように制度の強化を求めた。中国四国防衛局は要請を受け、新しい入札式を発表した。企業の所在地、市内企業への下請け率などを参考にして、地域評価点が加算される内容であった<sup>192</sup>。その後、市長と利益集団は、防衛局に対し、地元企業への発注率を高める要請や、米軍に基地からの直接発注に、地元企業の参加を要請<sup>193</sup>するなど、経済的利益の確保に積極的に取り組んだ。市の発表によると、2010年度基地関連工事は市内の企業が8件受注し、その中7件(15億8200円)が、地域評価によるもの<sup>194</sup>であった。

---

<sup>188</sup> 岩国ホームページ2009.1.6報道資料 [https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067\\_30964\\_misc.pdf](https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067_30964_misc.pdf) (最終アクセス2016.12.31)

<sup>189</sup> 岩国市 報道資料 [https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067\\_30974\\_misc.pdf](https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067_30974_misc.pdf)(最終アクセス2016.12.31)

<sup>190</sup> 山口県ホームページ 愛宕山開発事業について <http://www.pref.yamaguchi.lg.jp/cms/a109002/atago/atagoaiyou.html>(最終アクセス2016.12.31)

<sup>191</sup> 防衛省ホームページ 愛宕山用地における施設配置(案)説明資料(2010年9月) <http://www.mod.go.jp/rdb/chushi/atagoyama/atagoyama-haichian.pdf>(最終アクセス2017.1.13)

<sup>192</sup> 「地元企業優遇、新入札制度説明会 防衛省発注工事」『朝日新聞』2009.8.6

<sup>193</sup> 「岩国市・商議所・土建協組、米軍に血元発注増を要請」『朝日新聞』2011.2.24

<sup>194</sup> 「岩国基地：関連工事「地元企業の受注拡大を」市長ら防衛局に要請」『毎日新聞』地方版 2011.6.3

## 第5章 事例3 逗子市米軍住宅建設（規範的対立中心の合意パターン）

本章において、自治体政府は規範的理由をあげて政府と対立する。このパターンが可能だったのは、自治体内に、米軍住宅建設から経済的利益を期待する市民レベルのアクターの目立つ動きがなかったからである。その代わり逗子市には政府との対立を持続させる市民アクターが存在し、このアクターを中心に環境保存を理由として住宅建設に反対した。

しかし、長引く政府との対立で、自治体内部は分裂し、政府との対立と自治体内部の二重の対立構造が形成される。このような状況では、自治体政府も中央政府と妥協するか、対抗を続けるかの選択をしなければならない。地方自治体政府がどの意見を代理するかは、中央政府との関係及び合意過程の性質にも影響する重要な段階である。

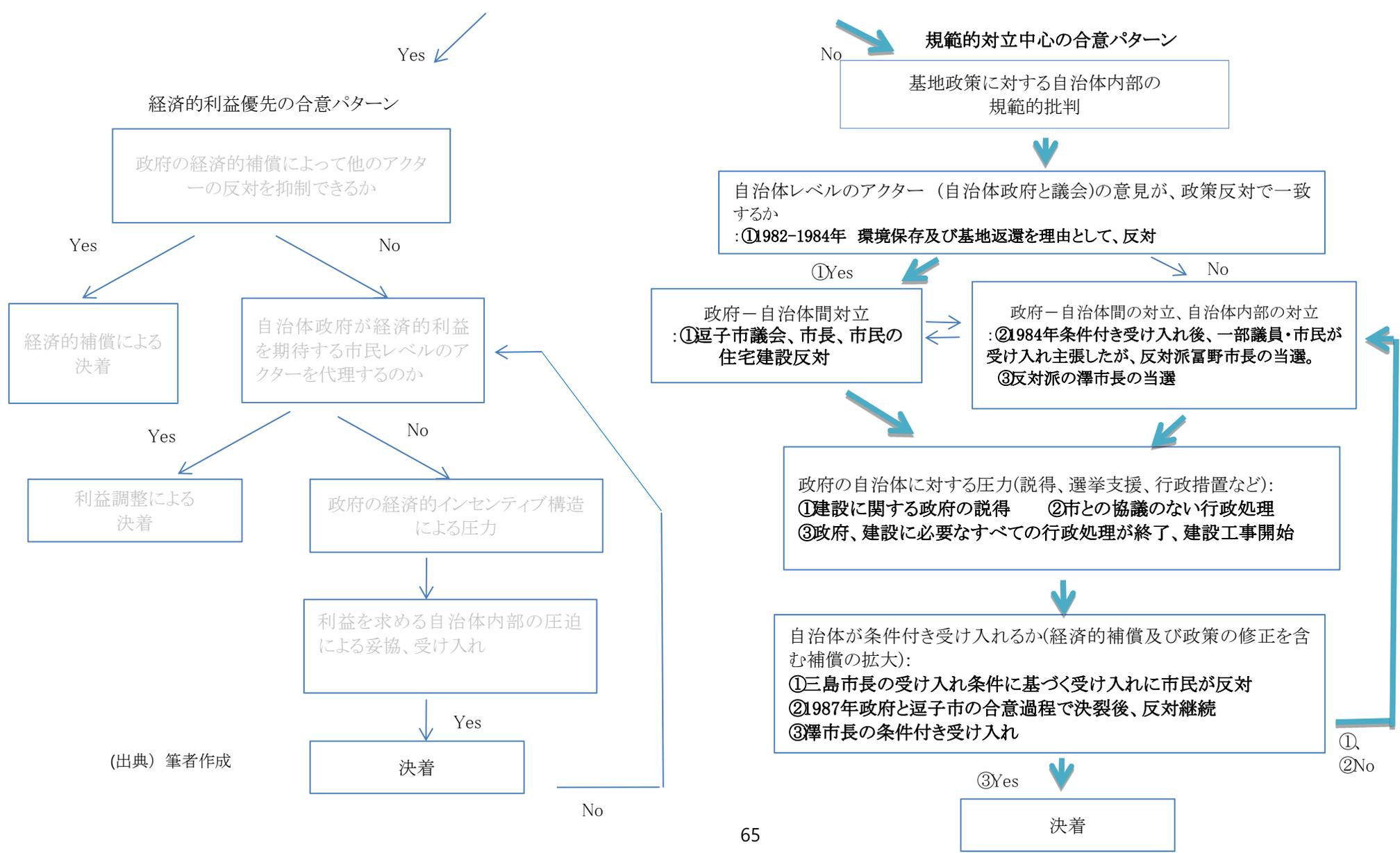
政府と市の合意の試みは2回(1984年三島市長時期、1987年富野市長時期)あったが、市内部で意見が一致されず、政府との対立は続いた。政府は政策への理解を求めつつ、行政的手続に市の役割を縮小し、市の抵抗が無意味になった1994年合意に至った。

本章の第3節で扱う追加建設において、逗子市は訴訟を起こすなど、再び政府と対立した。しかし、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、この選択で、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。

【図5】

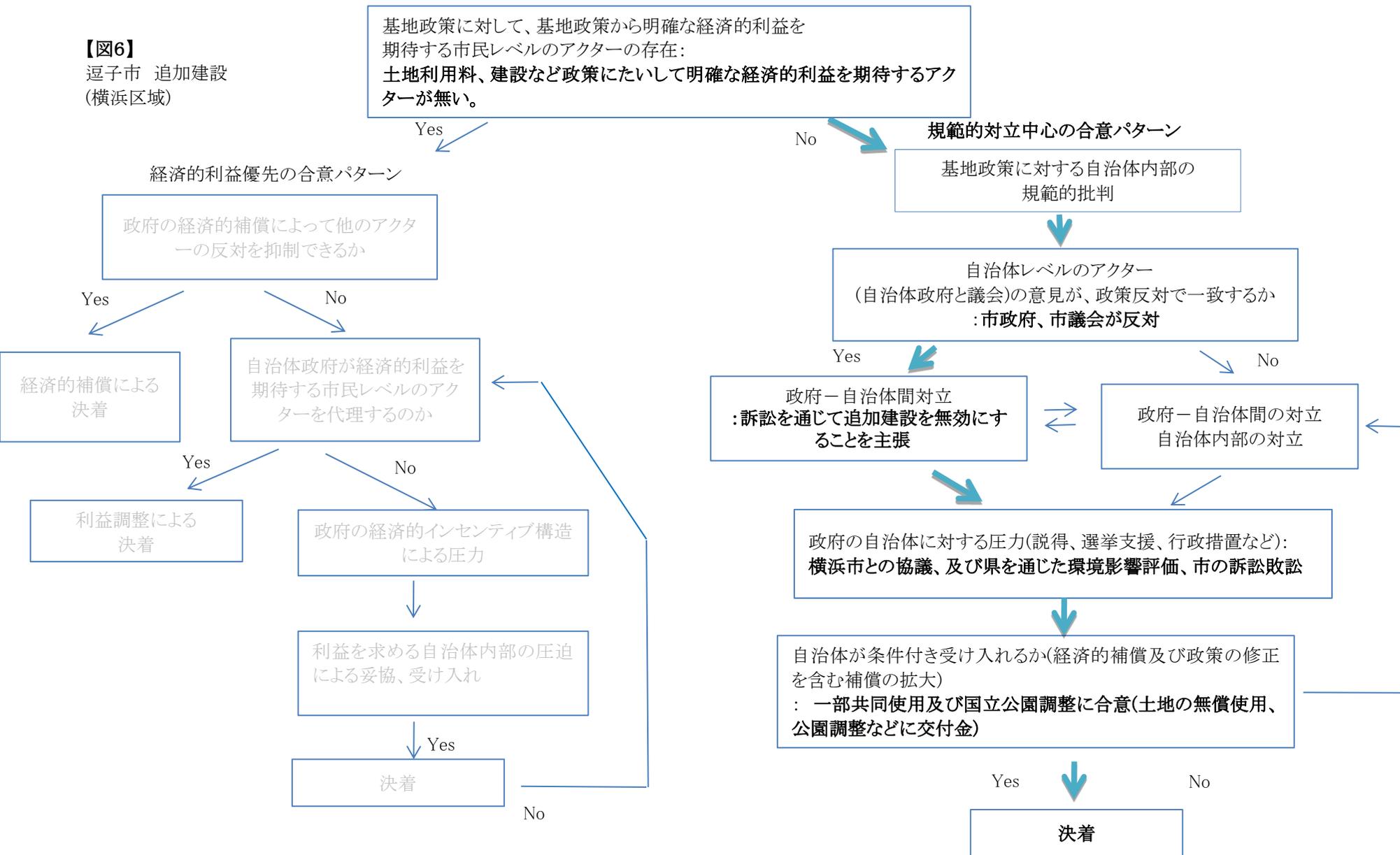
逗子市 米軍住宅建設

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のアクターの存在  
:土地利用料、建設など政策にたいして明確な経済的利益を期待するアクターが無い。



(出典) 筆者作成

【図6】  
逗子市 追加建設  
(横浜区域)



(出典) 筆者作成

## 第1節 逗子市の住宅建設反対

### (1) 逗子市における経済的利益の無さ

#### ア. 池子弾薬庫及び米軍住宅建設計画への不満

横浜市と逗子市にわたり位置した池子弾薬庫は、総面積約288haの中、約250haが逗子市域であった。これは、弾薬庫の全体面積の約86%であり、逗子市総面積の約14%に相当する。1930年代、旧日本海軍が住民から買収し、軍需部池子倉庫として使用した施設である。戦後、1952年に米軍に提供され、米軍の弾薬などを貯蔵する施設として使用された<sup>195</sup>。

1954年に横須賀市から独立した逗子市は、「池子の返還運動」を始めた。1947年11月には、施設における爆発で近所の住民が避難する事件もあり、弾薬庫に対して住民は不安を抱いていた<sup>196</sup>。安全性への不安で、弾薬庫地の返還とその土地に教育・文化施設の建設を主張した。横須賀港への原子力武器の持ち込みなどを受け、弾薬庫に対する懸念は高まり、返還要請は続いた。1977年最後に火薬を搬出し、1978年からは米海軍の弾薬庫としては使用せず、逗子市はその後、弾薬庫地の公園造成や返還要請などを続けた。

しかし、1978年7月、防衛施設庁は在日米海軍司令部に池子弾薬庫を返還する意思がないと発表した<sup>197</sup>。米軍は横須賀基地における米軍住宅不足解決のため、池子弾薬庫地への住宅建設を要望した<sup>198</sup>。1981年には、池子弾薬庫への米軍住宅建設を提案して日米間合意された<sup>199</sup>。

逗子市長と神奈川県知事は、1982年6月、外務省などに返還を要求した。しかし、1982年8月、米軍の住宅不足の改善のため、建設候補として池子弾薬庫の逗子市の区域を考慮していることが、横浜防衛施設庁から市に通知された。これに対し、弾薬庫跡地の生態系を活かして自然公園の設立を目指した逗子市政府は反発した。逗子市議会も全面返還を求める決議が採択し、防衛庁に渡すなど抗議の意思を示した<sup>200</sup>。市議員が中心となる「逗子市池子接收地返還促進市民協議会」（以下「市民協」と言う。）<sup>201</sup>は、1982年、1983年に渡って市民大会を開き、住宅建設反対、土地の全面返還及び国営自然公園の実現を求めた。市議会と「市民協」は、建設反対の署名運動を実施、3万3833人の署名を集め防衛施設庁に提出した。

---

<sup>195</sup> 神奈川県編(2007)『神奈川県の米軍基地』 p. 84 <http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/22876.pdf>(最終アクセス2017.1.17)

<sup>196</sup> 逗子市編(1993)『池子の森』ぎょうせい37-42頁

<sup>197</sup> 逗子市ホームページ「池子の接收～返還運動(1938年～1979年)」 <http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/kititai/ikegonougoki/1938-1979.html>(最終アクセス2017.1.5)

<sup>198</sup> 防衛省編(2007)前掲書、238頁

<sup>199</sup> 逗子市編(1993)前掲書、514頁 1981年6月日米首脳会談で合意

<sup>200</sup> 1983.7.27 逗子市議会7月臨時会 1号p.7「池子弾薬庫の米軍家族住宅建設計画の適地通告撤回と即時全面返還に関する意見書」

<sup>201</sup>池子接收地の全面返還を目指し、昭和29年に「池子接收地返還促進協議会」として発足した市議会議長が会長となる団体。その後、メンバーに市民が参加した。逗子市ホームページ<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/kititai/p04999.html>(最終アクセス2017.1.5)

池子弾薬庫の米軍住宅建設が明らかになったことで、市民からも反対の声があがり、1982年10月には、市民1000人が参加する反対大会が開かれた<sup>202</sup>。11月には地域の主婦が中心となる「池子米軍住宅建設に反対して自然と子供を守る会」（以下「守る会」と言う。）が発足した。「守る会」は、米国国防省に反対声明を直接に渡すなど、地域市民団体として建設反対に積極的に参加し、今後反対運動の重要なアクターとして活動する。

このような自治体の反対があったが、防衛施設庁は、1982年10～11月の調査を経て1983年7月、面積の広さ、横須賀基地からの距離、地形の良さなどを理由として、住宅適地だと通知した。逗子市の三島市長は、神奈川県知事とともに、緑地の価値や、公園造成計画などを挙げ、計画中止を要請した<sup>203</sup>。

### イ. 基地への低い依存度

逗子市の事例が、以前のパターンと根本的に異なる点は、岩国市の商工会議所のように逗子市内に米軍住宅建設から経済的利益を期待するアクターの動きが目立たないことである。市財政の側面でも、米軍基地交付金に対する依存度が高くなかった。

（土地所有に関して）土地利用に関して、弾薬庫の土地の所有分布をみると、国有地の面積が絶対的に多い。市から所有移転が終わった1984年時点では、全面積約288haの中、国有地が約287ha、民有地が約0.2ha、国鉄土地が0.01haで試算された。政府は、民有地及び国鉄地に対しては、有償又は無償で借りてしていると説明<sup>204</sup>した。大分の面積が国有地であった点、土地が国によって長年管理され、当時民有地に対して権利調整が明確にできず、所有権が曖昧であったと推測される点<sup>205</sup>から、逗子市民個人が池子弾薬庫から受ける土地提供費用などの利益は、多くないと判断できる。

池子弾薬庫の土地は旧日本軍が買収して日本海軍の倉庫として使用し、戦後には米軍の使用となったため、戦前・戦中の状況で所有権において不明確なところもあった。一部の民間土地は、未登記状態であり、戦前には市の所有であった一部の土地に関しても、この時点では国家が管理していた。

旧日本軍によって買収されず、私有のまま弾薬庫に使われたとの主張もあった。1985年、一部の市民達が「池子弾薬庫私有地返還請求訴訟」を起こした。手続きが行われないうまま、国、米軍の施設として使われたため、所有権を明確にして明け渡し、それまでの謝礼金を要求するものであった。しかし、裁判所は1992年の判決で、登記移転と見られる書類、当時の状況、土

---

<sup>202</sup> 逗子市ホームページ「住宅建設反対運動(1980年～1994年)」 <http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/kititai/ikegonougoki/1980-1994.html> (最終アクセス2017.1.5)

<sup>203</sup> 「池子弾薬跡に米軍住宅 神奈川県へ通告 防衛施設庁」『朝日新聞』夕刊 1983.7.20

<sup>204</sup> 1984.4.23参議院決算委員会7号(発言129) 政府答弁

<sup>205</sup> 同上(発言130～144)

地の位置などを考慮し、原告の請求を認めなかった。加えて、政府の所有を認め、所有権移転登記手続きを命じた<sup>206</sup>。

以下で詳しく述べるが、1984年、市長は建設の条件付き受け入れを宣言し、市所有となっていた土地(15筆)の登記を政府に移転<sup>207</sup>した。これに対しても、逗子市の市民は国の所有権登記の抹消を要求する「所有権移転登記抹消等請求訴訟」を起こした<sup>208</sup>。

土地所有権をめぐるこの2つの訴訟で注目するのは、所有権の争いを通じて、米軍住宅建設から経済的利益を求めることが目的ではないという点である。上の池子弾薬庫私有地返還請求をみた限りは、個人私有地における土地利用料が払われていなかったことが推測される。また、予想された住宅建物地の面積、181,029m<sup>2</sup>はすべて国有地であったので、建設に伴う土地利用によって、市・市民が土地利用料をもらうことも考えにくい。所有権移転抹消に関する訴訟はさらに明確に経済的利益とはほど遠く、建設を反対するための訴訟であった。

**(市の産業・財政側面)** 逗子市は60年代の経済成長と共に、東京や横浜などの近隣都市へ通勤する市民の住宅都市として発展してきた。2016年現在も15歳以上の就職者の73%が市外へ通勤している<sup>209</sup>。逗子市内に大きい産業施設などはなく、小売業や飲食などのサービス業が主な産業であり、市としても、大企業や工業団地の誘致より、快適な住宅環境を作ることに力を入れている。建設工事に伴う利益を期待するアクターの行動も目立たず、岩国市の2つの事例とは対比的である。逗子市にも逗子建設協会を含む商工団体があったが、建設に賛成する動きは見えなかった。

基地交付金が予算の約10%を占めた岩国市に比べ、逗子市は交付金への依存度は高くなかった。1982年時点で、逗子市に交付された3つの交付金(「国有提供施設等所在市助成金」、「国有提供施設所在し調整交付金」、「特定防衛施設周辺整備調整交付金」)の総金額は、1億2,956万1千円<sup>210</sup>であった。同じ年の予算総額は145億1,026万1千円であり、この年の決算は約7億円の黒字<sup>211</sup>であった。

## ウ. 環境保存規範に基づいた反対

逗子市の事例からは、経済的利益優先のパターンとは違うアクター間相互作用が見られる。

---

<sup>206</sup> 逗子市編(1993)上掲書、473-473頁

<sup>207</sup> 政府は、池子の市所有地の所有権を移転されたと明らかにした。1984. 6.25 参議院決算 9号 (発言94)

<sup>208</sup> 逗子市編(1993)上掲書、475-479頁(原告敗訴)

<sup>209</sup> 逗子市ホームページ「逗子市まち・ひと・しごと創生総合戦略(2015~2019)」

<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/global-image/units/115924/1-20160331170915.pdf> 9頁 (最終アクセス2017.1.5)

<sup>210</sup> 逗子市提供資料。1994年以前は、助成交付金と調整交付金の区別は明確でない。

<sup>211</sup> 1983.12.22逗子市議会 第4回定例会 3号、p.92

逗子市の米軍住宅反対運動は、以下のような背景を持ち、環境保存という規範に基づくようになった。

池子弾薬庫地には、関東地域では珍しい植物と鳥種類が保存されており、森の北側には、標高100メートルほどの丘陵に森が、南側には低地にススキなどの草地が広がっていた<sup>212</sup>。また、豊かな自然環境の中、フクロウなどの7種類の猛禽類が観察されており<sup>213</sup>、加えて、文化財と遺跡も存在していた。逗子市にとっての大きな不安は、池子弾薬庫地が米軍住宅団地になることで、永久的に米軍が使用することであった。逗子市は、池子弾薬庫が占める広い面積のために、公園などの市民福祉施設の不足を訴え<sup>214</sup>、自然を活かして国営公園を造成することを希望していたため、1977年昭和記念公園（現在東京都立川市所在）の造成の誘致を決議し、翌年には、逗子葉山国営自然公園の誘致に改めて挑んだ。しかし、このような逗子市の動きから始まった当時の建設省の「三浦半島大規模国営構想」から、池子弾薬庫は対象から外された<sup>215</sup>。池子弾薬庫の返還と国営自然公園の造成は、当時三島市長の公約でもあり<sup>216</sup>、市としては重要な事案であった。

住宅建設が実施されると、公園の実現が遠くなる可能性があったので、逗子市としては住宅建設を反対することとなった。建設計画が白紙化されるなら、自然豊かな池子弾薬庫地を残すことも可能になり、逗子市は、すでに弾薬庫として使用が終わっている施設の返還及び国営公園の実現を期待できるころであった<sup>217</sup>。自然環境の保存という規範は、土地返還とそれによる自然公園造成という市の政策にも合致した。特に、市民団体である「守る会」がこの規範を主張するアクターであることは、本事例の規範的対立という性質をより明確にした<sup>218</sup>。

## (2) 三島市長の受け入れ表明による対立の確立

### ア. 三島市長の受け入れ表明：自治体アクターの限界の認識

1994年、建設を最終的に受け入れるまで、逗子市内部、逗子市と政府の対立が続いた。そのきっかけとなったのが、三島市長の条件付き受け入れである。建設反対で一致した市内部では、三島市長の条件付き受入宣言後に、建設反対と容認に意見が分かれた。市政府に対し、建設に反対する市民の動きは、より積極的になった。市民団体である「守る会」が代表的であって、

---

<sup>212</sup> 小森 仁、川瀬 博、石川孝之(2013)『池子の森のエコフィロソフィ』合同出版、20頁

<sup>213</sup> 同上 63-66頁

<sup>214</sup> 逗子市編(1993)前掲書、62, 67頁。 逗子市は、池子返還要請において、安全性と共に市民福祉施設を建設する面積が必要なことを強くアピールしていた。

<sup>215</sup> 同上、511-513頁

<sup>216</sup> 小山高司、(2010)『逗子市池子弾薬庫における米軍家族住宅建設について—3代の地元市長の対応を中心として』『防衛研究紀要』第13巻第1号 86頁

<sup>217</sup> 1983.7.27逗子市議会 第1回臨時会 1号 p.7 「池子弾薬庫の米軍家族住宅建設計画の適地通告撤回と即時全面返還に関する意見書」

<sup>218</sup> 一部からは、池子住宅建設は、安保・基地問題であるが、環境だけを強調することを批判する声もあった。江刺昭子(1990)『池子は燃えた、そして 池子市民訴訟ノート』インパクト出版会 参考

市長選挙などにも影響を与えた。この団体は、自治体レベルのアクターに向け、自然保護に基づいて建設反対を続けるよう圧迫した。

三島市長が、受け入れに立場を変えたのは、政府の安全保障・外交政策に対する自治体権限の限界を認識したからだである。建設地確定の後、防衛庁は、三島逗子市長に協力を求め、非公開で意見交換を行い、市議会も政府の決定にどう対応するかを模索した。逗子市議会の基地対策特別委員会は、地元の国会議員との面談を通じて、①政府の建設意思が強いこと、②地元出身議員たちの超党派的取り組みは難しいこと、③(地元出身議員の中で)反対立場の維持と、条件付きの闘争への切りかえについての意見が分かれていることを把握<sup>219</sup>した。

防衛施設庁との面談を経て、政府政策へ理解を表明した三島市長は、1983年12月市議会で立場の変化を示した。三島市長は、池子弾薬庫の米軍住宅建設は、国家間及び国家の問題であって県や市のレベルで中止することは難しいと言及し、すでに国家予算が決まっていることを挙げ、計画の取り消しは不可能だという認識を表明した。このような認識のうえ、県の環境影響評価の審議を通じて、市の意見を取り組む必要があると述べた<sup>220</sup>。1984年3月5日、市長は、市議会で条件付き受け入れを表明した<sup>221</sup>。

この受け入れは、第1章で述べた基地問題の位置づけから生じた選択である。基地政策は、地域住民に影響を与える。しかし、安保・外交事案における自治体の権限は制限的であり、中央政府との非対称的間関係を認識した自治体政府の行動だとみられる。三島市長及び一部の議員は国会議員や防衛施設庁と接触する中で、政府の建設計画の変更は難しいと確認した。政府の住宅建設意思は堅く、中曽根総理大臣も国会において緑地を残すよう努力すると言いながら、建設計画の実施を表明した<sup>222</sup>。このような状況では、計画を見直すことができないと判断し、受け入れる条件から市の要求を実現させるという判断であった。

1984年3月の市議会での受け入れ表明後、同じ年の4月、逗子市の広報紙「広報ずし」を通じて三島市長は受け入れる理由として、①日米国家間関係の重要案件であること、②この施設が、日米安全保障条約に基づき提供されている施設であり、使用权及び管理権が米軍にあること、③住宅建設について、国権の最高機関である国家が予算議決したこと、④日米合同委員会で、池子弾薬庫への住宅建設が基本合意されていること、⑤自治体にこれを阻止する決め手がないこと、⑥住宅建設後は、弾薬庫として使用することはあり得ないという確信を持ったこと、⑦計画地の中に、まちづくりの構想にあるスポーツ施設、医療機関、公民館についても事実の見

---

<sup>219</sup>1983.11.11 逗子市議会 第2回臨時会 2号 p.13

<sup>220</sup>1983.12.22 逗子市議会 第4回定例会 3号 p.131

<sup>221</sup>1984.3.6 逗子市議会 第1回定例会 1号 p.1 三島市長発言「...これからは、一定の条件を揃えて市議会と共に国会議員、県議会議員、並びに県知事その他関係者のご協力を頂き、国へ対して条件実現のため最大限の努力を傾注してまいりますので議員の皆様並びに市民の皆様の絶大なるご支援、ご協力をお願い申し上げます。」

<sup>222</sup>1983.10.11 衆議院内閣委員会 市川雄一議員の逗子市の反対についての質問に対して

通しができたことを挙げた<sup>223</sup>。最後のまちづくりへの支援は、基地政策を負担するアクターに対するインセンティブを市自ら求めたと理解できる。

1984年4月10日、議会は市長の条件付き受入案を賛成多数で可決し<sup>224</sup>、市長は、弾薬庫地内の市有地を、国有地に登記変更する手続きを終えた。6月5日には33項目を条件として、軍住宅建設の受け入れを政府に回答。条件には、①今後、弾薬庫としての使用禁止、②国営自然公園の実現、③建設戸数を増やさない(920戸以下にする)、④各種福祉施設の用地確保、⑤基地関係交付金の増額、⑥治水対策(川の切り替えなど)と自然環境の保全などを求め、米軍住宅からのゴミと下水の処理は、市が行うと示されている。

これに対して、横浜防衛施設局は9月に回答。①弾薬庫として使用する計画はないと承知していること、②国営自然公園においては、返還は極めて難しいが協議は試みる、③(米軍)家族住宅を追加建設する考えはない、④医療センター及びスポーツセンターなどの用地の確保するために関係機関と協議する、米軍住宅施設の一部スポーツ施設を市民が使用できるようにする、⑤交付金は市の要望を反映するようにする、⑥河川の管理、自然保護などは、米軍と協議するなどが重要内容であった<sup>225</sup>。概ね市長の条件に沿うようにしたが、公園及び基地返還に関しては、否定的だった。市長がこれに対して大きく反発しなかったため、市と政府間での合意は得られるように見えた。

しかし、三島市長の受け入れ表明は、自然環境保存に基づいて建設反対・基地返還を要求した市民の反発を招いた。今まで、政府－自治体間対立と把握できた米軍住宅建設は、これ以降、政府－自治体間対立に加え、自治体内部の対立という二重の対立構造になる。

## イ. 市民の受け入れ反対と市長選挙：市内部の分列と対立

市民団体「守る会」は、市長の受け入れが、市民の意見に反する行為だと強く批判し<sup>226</sup>、この受け入れをきっかけに「守る会」の建設反対運動はより積極的になった。

まず、「守る会」は住民投票条例の制定を主張し、米軍住宅建設に関して、住民意思を直接問うことを求めた。1983～84年まで、逗子市青年議会所と「守る会」がそれぞれ実施した世論調査によると、いずれも多数の住民が米軍住宅建設に反対<sup>227</sup>していた。「守る会」が行った調査では、反対の理由として「緑の破壊」、「風紀の乱れ」、「事故や犯罪に日本の法律が及ばない」

<sup>223</sup> 逗子市編(1993)前掲書、123-124頁

<sup>224</sup> 条件については、1984.4.10逗子市議会 第1回定例会 6号 p.276

<sup>225</sup> 逗子市編(1993)前掲書、137-141頁

<sup>226</sup> 同上、124頁 「守る会」の抗議声明文

<sup>227</sup> 逗子市青年議会所の調査では、逗子市・葉山町800人を対象とした結果、米軍住宅建設について「絶対反対」及び「他の候補地を」と答えた比率は67.8%(20～70歳の市・町住民800人中、有効回収数640人、80%)。「守る会」の調査では、米軍住宅建設計画について反対する人が87%(逗子市の有権者500人中、有効回収数361人、72.2パーセント)。逗子市編(1993)同上、288-289頁

及び「基地強化、戦争に巻き込まれる」の順で回答され、建設計画反対に環境と基地からの安全への懸念が大きく作用した。一方、三島市長は、住民投票条例について、「円滑かつ適正な執行が妨げられる」可能性があり、現在の制度だけでも十分な運営が可能であると意見書を通じて立場を表明した<sup>228</sup>。

33条件付き建設受け入れに対して、市長解職請求の動きも始まった。「守る会」は、1984年8月13日から、建設を受け入れた三島市長の解職請求、いわゆるリコールのために署名運動を行った。これに対して、建設容認派も動き出した。市議会26人中、15人の保守派の市議員を中心とする「池子問題を正しく伝える会」（以下「正しく伝える会」と言う。）が結成され、リコール選挙反対運動を展開した。「正しく伝える会」は、米軍住宅建設は国と国との関係で行われる政策であり、市が決定できる事案ではなく、市長リコールの意味がない<sup>229</sup>と主張した。

このような市内部の対立に、各政党も加え、自民党や新自由クラブなどが受け入れ派を支持し、は反対派を支持の立場であったが、「守る会」は特定政党と関係のない市民団体であることを訴えた<sup>230</sup>。市長リコール署名が集まり、市選挙管理委員会に提出され、三島市長は10月、自ら辞任して再出馬を表明<sup>231</sup>した。こうして、米軍住宅建設を問う市長選挙が行われることになった。

「守る会」はリコール選挙の請求に止まらず、自ら支援候補を出した。「守る会」は「緑と子供を守る市民の会」（以下「市民の会」と言う。）という政治団体を組織し、事務局長である富野氏を候補と支援した<sup>232</sup>。受け入れを表明した三島前市長に対しては、自民党、新自由クラブなど保守政党が支持を表明<sup>233</sup>。11月に行われた選挙では、有効得票数16,421票の建設反対を主張する富野氏が、15,346票を得た三島前市長を押さえ当選した。

富野市長は、米軍住宅建設受け入れ表明を撤回<sup>234</sup>、県に対しては、弾薬庫地内の文化財の学術調査における協力と、防衛施設庁からの環境影響評価案を受理しないように求めた<sup>235</sup>。

---

<sup>228</sup> 1984.4.23 逗子市議会 第1回 臨時会 1号 p.18 市長意見書

<sup>229</sup> 「市長リコール両派がPR合戦」『神奈川新聞』1984.8.14、「池子問題を正しく伝える会」会報No.1 昭和59(1984年)年8月13日(逗子市編(1993)前掲書、133-134頁)

<sup>230</sup> 「池子弾薬庫跡地問題 市長リコールで逗子市大揺れ」『朝日新聞』夕刊1984.8.29

<sup>231</sup> 「市長辞職し再出馬」『神奈川新聞』1984.10.7

<sup>232</sup> 「逗子市長選で「市民の会」富野事務局長を擁立」『神奈川新聞』1984.10.16

<sup>233</sup> 「自民、新自ク 三島市を推薦」『神奈川新聞』1984.10.14

<sup>234</sup> 当選後、市議会での発言。1984.12.5 逗子市議会 第4回定例会 01号 p.7

<sup>235</sup> 1984.12.22 逗子市ホームページ「住宅建設反対運動(1980年～1994年)」<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/kititai/ikegonougoki/1980-1994.html>(最終アクセス2017.1.5)

## 第2節 逗子市内外の対立から合意までの過程

### (1) 逗子市内部の対立と手続き上の限界

#### ア. 市内部対立の深化

富野市長は、明確に政策への反対を表明したが、逗子市の内部での対立は激しくなった。建設を反対する市長と、容認派の議員が多数を占める議会の対立は明確であった。1985年3月から県における防衛施設庁の環境アセスの手続きが始まった。同じ年の5月の臨時市議会では、「池子米軍家族住宅建設に関わる三三項目の条件の実現促進に関する意見書」が可決<sup>236</sup>、防衛施設庁にもこのような意思を伝えた。

この意見書の可決で、市民レベルでの対立が深化した。対立が続き、建設反対派と容認派の市民たちは、それぞれ、市議会解職と市長の解散要求をするまでに至った。建設を反対し、富野市長を支持する「守る会」は、1985年11月、市議会の解散請求を行った。「守る会」は市議会解散要請において、議会が5月に「池子米軍家族住宅建設に関わる三三項目の条件の実現促進に関する意見書」を採択したことは、市民の意思と反することであり、池子弾薬庫返還の公約を破った行為であると批判、住宅建設計画阻止するための予算・政策を拒否して、市民の福祉を代弁する義務を怠ったとした<sup>237</sup>。

建設容認派の「逗子市政の流れを変える市民の会」は、受け入れを賛成する意見を表明した。米軍住宅建設は、国家の事案であり、安全保障上重要な問題であると認識、市の視点で論じることではないと主張した。この「逗子市政の流れを変える市民の会」は、同じ1985年11月、建設を反対する富野市長の解職請求を要請、事実上、米軍住宅建設を阻止することは不可能であり、これは市長の公約違反であることと、前市長の提示した受け入れにおいての33条件は、市の利益になるが、富野市長によって条件の実施が進んでいないことの2つを指摘した<sup>238</sup>。

こうして1986年3月2日には、市議会解散の是非を問う住民投票が、23日には市長の解職を問う住民投票が行われた。市議会解散に関する住民投票では、賛成15,887票、反対12,223票で市議会は解散することになった。市長解職に関する住民投票では、賛成11,440票、反対13,357票で解職不成立になった。これで富野市長の住宅建設反対姿勢は維持されたが、市議会との関係は改善されなかった。1986年4月の市議員(リコール)選挙の結果、建設容認派(14席)が、反対派(12席)を上回った<sup>239</sup>。自民党や防衛施設庁などは、選挙結果について肯定的に反応した<sup>240</sup>。しかし、5月、容認派議員の繰り上げ選挙で反対派が当選して議席は同じく13席になり、対立は維持

<sup>236</sup> 1984.5.11逗子市議会 第2回 臨時会02号 意見書は、賛成12:反対11で可決された。

<sup>237</sup> 逗子市編(1993)前掲書、167-168頁

<sup>238</sup> 同上、151頁、168-169頁(「逗子市長解散要請の要旨」)

<sup>239</sup> 1984.12.22 逗子市ホームページ「住宅建設反対運動(1980年～1994年) <http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/kititai/ikegonougoki/1980-1994.html> (最終アクセス2017.1.5)

<sup>240</sup>「自民党、逗子市議員選勝利で「さらに米軍住宅の建設推進を図る」『朝日新聞』夕刊1986年4月7日

される状況であった。

## イ. 環境影響評価と逗子市の反発

逗子市政府は米軍住宅建設を反対していたが、政府は、建設に向けて環境影響評価(以下「環境アセス」と言う。)手続きを始めた。「神奈川県環境影響評価条例」によって住宅建設の重要手続き<sup>241</sup>は、県が主な権限を持っていた。市町村政府は、行われる事業に対して意見書を作成・提出するようになっていて、県がこの意見書を参考して審査書を作成する。これが、逗子市政府が手続き上に意見を反映できる唯一の段階であった。

1985年3月、横浜防衛局は神奈川県に環境影響予測評価書案を提出し、県はこれを受理。防衛施設庁の案は、池子弾薬庫の名称から「池子住宅区域及び海軍補給施設」と変更し、全体の約288万㎡の中、約82万㎡において米軍家族のための住宅施設を造成するとした。具体的に、住宅は、2階の低層住宅96棟506戸で、6階の中層住宅9棟414戸を合わせた105棟920戸の住宅を予定していた。住宅以外に、中央公共施設、消防署、屋外休憩所などの関連施設と、受電室、ボイラー室などの附属施設が含まれていた。富野市長は、手続きを進めないよう県に求めながら、防衛施設庁に抗議を行ったが、神奈川県知事は、手続きを進む方針を示した<sup>242</sup>。

建設に反対する逗子市民は、防衛施設庁の環境影響予測評価書に対する意見書10万枚運動を展開し、全国各地及び海外にも声をかけた結果、神奈川県には105,088通の意見書が届いた。これに対する見解書で防衛施設庁は、米軍住宅建設は横須賀米海軍の住宅不足、国家間条約に基づく国家固有の事務であり、前市長との合意を白紙化することは認めないと強調した<sup>243</sup>。

富野市長は1986年11月、県環境影響評価審査会で出席、米軍住宅建設にしたがって必要な下水処理に市は協力しないと建設反対への立場を強く見せた。米軍住宅から発生するゴミと下水の処理は市の施設で処理することが政府の計画であり、逗子市はこれを拒否することによって、計画の修正を求めた。また、33条件は白紙化されている状態だと主張、返還と国営公演のための別の環境アセスが必要だと述べた<sup>244</sup>。市は、意見書作成を理由とし、池子計画地内に立入調査を希望したが、防衛施設庁から拒否され、知事からの支持も得られなかった<sup>245</sup>。県が要求した県の環境影響評価条例による市町村長の意見書に対しても、池子周辺の鎌倉市と横浜市が1986年12月に意見書を提出したのに比べ、逗子市は提出を先送りし、翌年2月になって提出した。内容としては、①池子への建設の理由が不十分、②33条件の受け入れ通報無効、③国による住民の

---

<sup>241</sup> 事業者(横浜防衛施設庁)が県に、環境影響予測評価書案を提出→ 市民が意見書を提出→ それに応じる事業者の見解書提出・再意見書を提出→ 県における市民公聴会、市長陳述が行われる審査会答申→ 市町村長の意見書→ 県が考慮して事業者に審査書を送付→ 事業者の予測評価書提出(県)→ 公告・縦覧を経て、県の許可

<sup>242</sup> 「池子環境アセス提出、逗子市長が強く反発 改めて計画の撤回要求」『朝日新聞』1985.3.29

<sup>243</sup> 逗子市編(1993)前掲書、160-163頁

<sup>244</sup> 「ごみ、汚水協力せざー池子アセス県審査会富野市長が意見陳述」『神奈川新聞』1986.11.12

<sup>245</sup> 「旧米軍池子弾薬庫内立ち入り調査 アセスに不要。知事が始めて示唆」『神奈川新聞』1986.11.20

福祉侵害を阻止するため、調整する機能が自治体にあり、県はこれを行行使すること、④アセス手続き上の問題点<sup>246</sup>であった。

富野市長としては、建設計画を止めるために、拒否できる全ての手段をとっていた。住宅建設後の運用において、市の決定的な協力を必要とするゴミ、下水処理に協力しないと訴えたこともそうであり、市町村長の意見書提出遅延もそのためであったが、県知事は、市長意見書なしでの審議も可能だという意見を表明するなど<sup>247</sup>、協力するよう市に圧力を加えた。

逗子市の対抗が続いている中、1987年1月、県の環境影響評価審査会は、国の案は「予測評価書案の見直しが必要」<sup>248</sup>とし、主に環境保存の側面を強調。池子の地形の多様性を保存するため、丘陵の破壊を避けること、洪水対応の必要性、文化財調査の必要性を含む勧告であった<sup>249</sup>。知事は、逗子市の意見書の提出を受け、2月に審査書を防衛施設庁に送付した。

## (2)合意の決裂と対立への回帰

### ア. 3者合意の決裂

県の事業案修正の勧告後、決着のための新たな動きが見られた。交渉の場を設けて、一定の条件付きで政府と逗子市が合意する可能性が生まれた。逗子市が建設に反対、協議を求めると、政府側は、県の勧告に基づき計画修正の姿勢を見せ、県を含む3者協議の場が設けられた。逗子市と合意しないまま手続きを完了し、工事を続行することは、国や環境アセスの主体である県にも批判の余地があった<sup>250</sup>。市としても、政府と直接交渉できる機会を要望していた。

こうして神奈川県、政府、市の3者が会談を行うことになった。1987年3～4月に渡り、2回行われたが、政府と逗子市の間意見の差が大きく、合意に至らなかった。防衛施設庁としては、話し合いの結果を受け入れるが、県の(環境評価)調査書の範囲内での合意という立場を明らかにした<sup>251</sup>。これに対して富野市長は、この「政治的解決」が住宅建設自体の受け入れを意味するのではなかったという<sup>252</sup>。協議で焦点となったのは、土地利用で、緑地と地形をどのぐらい保存するかであった。弾薬庫敷地の草地に限定して住宅を建てるよう主張する市と、丘陵を造成して建築する必要があるという国が対立した。2回の会談では合意に至らず、県が調停案を作成する

<sup>246</sup> 逗子市編(1993)前掲書、307～308頁

<sup>247</sup> 「市長意見なくても作成 県会知事答弁 池子アセス審査書で」『神奈川新聞』1986.12.10

<sup>248</sup> 「米海軍池子弾薬庫敷地の米軍住宅で神奈川県がアセス審査結果報告」『毎日新聞』1987.1.23

審査書 神奈川県 ホームページ <http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/179342.pdf> (最終アクセス2017.1.11)

<sup>249</sup> 「池子アセス報告書の要旨」『神奈川新聞』1987.1.23

<sup>250</sup> 一部では、逗子市の反対が、政府が当時三宅島へのNLP施設問題へ影響を及ばないように話し合いに応じたという見方もある。「池子米軍住宅問題、防衛庁が柔軟姿勢 面積や戸数で譲歩も」『朝日新聞』1987.3.17

<sup>251</sup> 「防衛施設庁、逗子市の米軍住宅建設で神奈川県と協議に応じる方針」『毎日新聞』1987.3.20

<sup>252</sup> 富野暉一郎(1991)『グリーン・デモクラシー』白水社、54～60頁

こととなり、県知事は2万㎡の緑地を追加で保存する内容の調停案を提示<sup>253</sup>した。

富野市長は、基本的な方向は一致しないが、市民の意見を聞きたいとして、市内で報告会を開いたが、市長のこのような反応は、建設反対、容認、両側から批判を受けた<sup>254</sup>。「守る会」は、住民が直接に県知事の調停案の受け入れを決めることを求め、6月「市民投票条例案」を請求したが、市議会の反応は住民投票に否定的であった。7月23日、議会は「池子米軍家族住宅建設にかかわる長洲神奈川県知事調停案に関する決議」を提出、市長には、住民投票ではなく、市長が調停案を受け入れるかどうか自ら政治的決定するよう求めた<sup>255</sup>。

これを受けて富野市長は県調停案の受け入れを問うため、市長を辞任し、再出馬した。建設容認派からは三島前市長が立候補したが、10月の選挙の結果、17,659票を得た富野市長が再選した<sup>256</sup>。逗子市は、住民の意見として県の調停案を返上、同時に建設計画の撤回を求めたが、政府は計画の変更はないと答えた<sup>257</sup>。逗子市の返上に対し、県は「計画の撤回は言わなかった」、「草地だけなら建設を受け入れる」など三者会談での市長の発言を指摘し、調停案を返上した市に対する不信感と、交渉再開は難しいことを表明<sup>258</sup>した。三者合意は決裂し、逗子市と政府の対立が繰り返すこととなった。

基地政策をめぐる、政府－自治体の決着パターンを決める要因は、地域における基地政策に対して、経済的利益を期待するアクターがあるかどうかである。その一方、政府との合意までの過程で、政府と自治体との対立の強度・対立の持続性に影響する要因は、政府の補償で反対が抑制されるか、自治体の政府が何を代理するかである。岩国市の空母艦載機部隊移転の事例では、移転反対を主張する井原市長によって政府との対立が作られた。岩国市内では、基地政策によって経済的利益を求めるアクターが存在し、市と県の財政的問題で、井原市長の反対体制は長く続かなかった。その後、経済的利益を重視する市長が当選し、移転に向けての協議が進んだ。

条件付受け入れを表明した三島市長の退任後、建設反対派の支持を受ける富野市長の当選によって、一時、早期決着の可能性が見えた本事例は、1994年合意までの約10年にわたる長い間、対立が維持された。また、三者調停案の受け入れを問うリコール選挙での富野市長の当選は、政府との対立をより深くした。

---

<sup>253</sup> 「緑地保存 新たに2ヘクタール 池子問題で知事が調停案」『神奈川新聞』1987.5.9

<sup>254</sup> 小山高司(2010)前掲書、102頁

<sup>255</sup> 1987.7.23逗子市議会第2定例会 8号、p.280、p.295、議会は「池子米軍家族住宅建設にかかわる長洲神奈川県知事の調停案に対し、逗子住民の諸否を問う住民投票条例制定が当議会に上程され、慎重に審議の結果、全会一致をもち否決されました。この経緯を踏まえ、池子問題の決着は富野市長が政治責任上自らが決断することが最も至当であると思われる。」という決議文を可決。

<sup>256</sup> 三島氏は15,233票。投票率は74.14% 逗子市編(1993)前掲書、207頁

<sup>257</sup> 逗子市ホームページ「住宅建設反対運動(1980～1994)」<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/kititai/ikagonougoki/1980-1994.html>(最終アクセス2017.1.5)

<sup>258</sup> 「草地だけなら住宅受け入れ 知事、三者会談の「富野発言」明かす」『神奈川新聞』1987. 10.14

## イ. 逗子市－政府間の対立深化と政府の対応：行政的圧力

岩国市の事例と、本事例におけるアクターの相違点は、政府との関係にも差をつくる。逗子市は、三島前市長の受け入れ表明と1987年の県調停案受け入れに対して、選挙を通じて建設反対・返還要求という立場に戻った。政府は、経済的インセンティブに直接反応するアクターが明確ではない逗子市に対して、経済的インセンティブを強調することはなかった。

その代わりに、以上でみたように、容認派の政治家支援や、政策への理解を求めた。市長解職案が問われた1986年、防衛施設局は、逗子市全戸に住宅建設に関する内容のビラを配布。主な内容は、緑地の保存可能性や、米軍住宅施設の紹介と米国との安保や貿易関係による経済発展を強調することであった。国会では、市民の政治決定過程で政府の広報物が配られたと批判もあった。これに対して政府側は、現在条例による公聴会広報活動の一環として配布されたことで、自治干渉ではないと反論した<sup>259</sup>。地域社会に対する政府の説得にも関わらず、反対を表明する逗子市政府に対して、政府は行政的手続きを通じて圧力を加えた。

逗子市内部が調停案の受け入れで対立している際、政府は着工に必要な手続きを終えた。市長選前の1987年9月に防衛施設局は、環境アセス最終段階の予測評価書を県に提出。当初の計画より、計画区域の面積を2.32Ha追加、保存緑地を7.82Haを増加、住宅地区の4.34Haを縮小する内容であった。これによると、建物は、2階建て96棟から85棟に、6階建て9棟から9階建て6棟に修正し、全920戸から66戸を減らした総854戸であった。東側の丘陵及び中央部の丘陵、中央部の北・西の地形を現在のまま保存することにしたが、新たに中央の北東側の平地を追加するとした<sup>260</sup>。これらの内容は県の環境アセス内容に沿う形になっていた。

この時期から、建設における政府の対応は強硬になった。予測評価書の縦覧が終わり、10月には県に着手届を提出。富野市長の再選、再交渉要求にも関わらず、防衛施設局は工事を進めた。市長は、10月に2回にわたり防衛施設庁に計画の中止を求めたが、政府は、工事変更はないと応じた。

**(河川協議)** 環境アセスが終了し、米軍住宅の建設において逗子市の協力が必要なのは、調整地造成のための河川協議だけであった。池子地区内にある池子川の氾濫を防ぐための装置であった。政府の建設実施が進んでいる中、市としては「河川法」に基づいて、建設の中止に取り組んだ。河川法は、1964年制定された河川の利用及び管理を定めた制度である。水系によって管理者(国、県など、市村町)を区別し、河川区域において土地占用、工作物の新築・改築・除去、土地の掘削・盛上などを行う際、河川の管理者との協議を定めている。逗子市が管理者である池子川については、工事によって池子川に入る流量を調節する防災防止目的で、調整池

<sup>259</sup> 1986.3.7衆議院予算委員会第一分科 2号 岩垂議員の質疑と政府の答弁

<sup>260</sup> 逗子市編(1993)前掲書、309-310頁

を設置しないといけなかった。また、池子川への接続及び調整池にかかる池子川の付け替え工事も必要であった<sup>261</sup>。

逗子市は、町づくりの方針と反するとして、住建設自体の可否まで協議の前提にすることを主張<sup>262</sup>した。調整池の設置は、池子川区域内を予定し、横浜防衛施設局は1987年10月から、1988年1月までの4回にわたり河川法に基づいて逗子市に協議を求めた。しかし、市は防衛施設庁からの協議書を返送した<sup>263</sup>。横浜防衛施設局は、1988年3月、市との協議と別に、工事発注契約は可能だと<sup>264</sup>し、市との協議なく工事を進める意思を示した。

市と政府との対立の中、富野市長の任期満了による市長選が行われた。投票率73.36%を記録した1988年10月の選挙で、富野氏17,507票、容認派の伊奈氏14,489票を得票して、富野市長が当選した。この任期においても富野市長は、池子住宅建設の見直しを目指したが、政府の対応は変わらなかった。

防衛施設庁は、市を排除して工事を進行する方法を探した。工事区域にあった配水管を利用、池子川区域外に仮設調整池を作り、工事を進める方法であった。1989年3月、このように計画変更、この変更による環境影響評価書を県に提出した。県は同年5月、計画を認め、9月、防衛施設局は、逗子市に対して河川協議不要を通知。当時建設省などから、河川法上違法ではないという意見を得て工事を進めた<sup>265</sup>。河川協議の必要性がなくなり、手続き上の問題は解決された。

この状況でも市の反対立場は維持された。この河川協議をめぐって逗子市がとった2つの行動は、基地政策に反対する自治体権限の限界を表した。まず、富野市長は、1988~89年に河川法違法及び工事の中止を主張しながら、現場の立入調査を行おうとしたが、3回にわたって拒否された。政府と米軍は、河川法違反の判断は市の権限ではなく、県及び建設省に属するとし、工事の現場は国有地であり、米軍管理の下であるため市の監視権限はないとした<sup>266</sup>。

市は法律による工事中止も試みた。県の環境アセスと河川協議において、事実上影響力のなくなった逗子市は、1989年12月、河川工事続行禁止請求訴訟を起こした。訴訟は、米軍基地政策に反対する市民や自治体アクターが政府・米軍の政策に抵抗する最終的手段である。市との協議が成立されない状況で、仮設調整池の工事が進んでいることを違法だとし、協議の成立まで住宅工事を中止するよう求めた。これに対する政府の主な主張は次のようである。

「原告は本件仮設調整池設置工事に関して、被告から機関委任を受けた河川管理権に

---

<sup>261</sup> これらの措置は、1986年12月の神奈川県環境影響審査会における要求事項(洪水対策としての調整池設けること)であった。

<sup>262</sup> 逗子市編(1993)前掲書、212頁

<sup>263</sup> 逗子市ホームページ「住宅建設反対運動(1980~1994)」<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/kititai/ikagonougoki/1980-1994.html>(最終アクセス2017.1.5)

<sup>264</sup> 「米軍住宅建設反対の神奈川県逗子市が発注契約中止申し入れ」『毎日新聞』夕刊 1988.3.21

<sup>265</sup> 防衛省編(2007)『防衛施設庁史』239頁

<sup>266</sup> 逗子市編(1993)前掲書、215-216頁

基づき本件訴えに及んでいるものであるが、原告も国(被告)という一つの法主体内部の機関にすぎず、その相互間の紛争は、国の行政府内部の見解の相違に基づく意見の対立であって、国の行政権に属する内閣において調整・解決が図られるべき事柄であるので司法機関において解決されるべき「法律上の争訟(裁判所第3条1項)」には当たらない。また、本件訴えを機関訴訟と解したとしても「法律に定める場合において」のみ提起できるとした行政事件訴訟法第42条に反し、許されないものであるから不適法であり、却下を免れない。」

裁判所は1991年2月、この問題は行政府内部での調整によって解決できると判断、却下した。市長は控訴したが、1992年3月、法律上の争訟に当たらないと却下された<sup>267</sup>。

立入調査の拒否と訴訟に対する政府の立場は明確であった。自治体の行政的限界を強調するとともに、米軍住宅の建設を政府による国家間事案であるということを明らかにした。国家安全保障上の必要な事案であることを強調する政府の対応は、以前の経済的利益優先パターンにおいても見られた。しかし、経済的インセンティブが効果的でない本事例においては、比較的国家権限への強調、行政的措置の強行が目立った。

### (3) 建設受け入れと合意

#### ア. 自治体としての限界と合意

1990年3月の市議員選挙で、建設反対派が15議席(26席の中)を獲得し、市長と市議会は、米軍基地建設反対の姿勢を維持した。6月15日には池子住宅建設の中止・計画撤回及び、返還を要求する「池子米軍家族住宅建設に反対し、旧池子弾薬庫跡地の全面返還を求める意見書」を可決した。1985年三島前市長の条件付受け入れの採択以降、議会で建設反対の意見書が採択されたことは初めて<sup>268</sup>であった。議会の後押しもあり、市長は、続けて防衛施設庁に工事中止と、全面返還を求めるが(1990年8月24日、1991年1月22日)拒否された<sup>269</sup>。1987年以降、政府と交渉の場を持つことはできない中、工事は進み、1992年4月に防衛施設局は仮設調整池の工事を完了した。

富野市長は、任期満了による市長選に不出馬を表明した。富野市長を支持してきた建設反対を主張する「市民の会」は、市議員の澤光代氏を候補と決め、11月に実施された選挙では、澤氏が11,942票を得て当選。澤市長は当選直後、神奈川県や横浜防衛施設庁を訪問、住宅建設の中止、計画に白紙化を要求したが、拒否された。この中で、防衛施設局は市に対して、米軍住宅から発生するゴミと汚水処理は可能かを尋ねたが、これに対して市長は、住宅建設自体を含

<sup>267</sup> 河川協議の訴訟については、同上、480-481頁

<sup>268</sup> 同上、226頁

<sup>269</sup> 逗子市ホームページ「住宅建設反対運動(1980~1994) <http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/kititai/ikegonougoki/1980-1994.html> (最終アクセス2017.1.5)

む調整を要請<sup>270</sup>するなど、市としてできる限りの対立を続けていた。

1993年1月、横浜防衛施設局は、第一期建設計画を市に通知、澤市長は再び建設計画そのものに対して協議するよう要請<sup>271</sup>したが、防衛施設局は住宅建設に関しては1987年の3者会談・県調停案で決められた内容に変更がないと返事し、市の協議要請にも関わらず、3月から測量などを実施、5月からは本工事を始めた<sup>272</sup>。「市民の会」や「守る会」が訪米し、抗議活動をつづけるほか、澤市長も防衛施設庁及び米軍に対し工事中止及び計画の見直しを求めた<sup>273</sup>が、日本政府と米軍からの反応はなかった。

政府としては、逗子市の協力がなくても、すでに建設を進められる状況であった。一方、逗子市としては、政府一県の行政的権限を越える手段を持たず、再び交渉の場を求めた。逗子市のこの要求は、1987年の3者合意を理由として受け入れられなかった。逗子市に政府と対立をする手段はもう存在しなかった。再び政府と交渉し、市の意見を反映するためには、建設受け入れを前提とする必要があった。

1994年、澤市長、県、政府と和解協議することが明らかになった。市は、政府に住宅の低層住宅の一部を高層化することと、緑地の復元をすることを提示<sup>274</sup>。4月18日の市議会の臨時会においては、政府との事前協議があるかなど、批判もあったが、市長は、市民説明会を開くなど、政府との合意に向いていた。5月26日、市長は政府との会談仲介を正式に県に要請、87年の調停案を認識した上、ゴミ及び下水の処理を受け入れる条件であったが、その代わりに建物の高層化による緑地拡大などの5項目を求めた<sup>275</sup>。

防衛施設庁長官、神奈川県知事、逗子市市長の会談が再開し、1987年の知事調停案を基本とする合意案が議論された<sup>276</sup>。1994年11月17日に、逗子市と政府は、12年間の対立を経て、米軍住宅建設について合意、具体的合意内容としては、① 1995年から建設予定の低層住宅146戸の中、108戸を高層化して緑地を保護し、緑地を拡大、②施設・区域内の緑地の現状保全に配慮、③逗子市要望のいわゆる33項目について、将来必要が生じたときに1984年の横浜防衛施設局長回答を基本とし、事情の変更を考慮しつつ対応する。市が米軍住宅からの下水とごみを処理する、④池子地内の化石及び文化財の一部を施設内に保管展示、⑤日米親善交流の促進のために協議機関を設置<sup>277</sup>することであった。池子住宅は、最終的に、高層棟8棟528戸、低層等60棟326棟で、

---

<sup>270</sup> 逗子市ホームページ 同上

<sup>271</sup> 逗子市ホームページ 同上

<sup>272</sup> 防衛省編(2007)前掲書、240頁

<sup>273</sup> 1993.1.13米大使館、2.25横浜局、8.3防衛庁長官、10. 23訪米

<sup>274</sup> 「池子和解協議へ 米軍住宅で国と逗子市」『神奈川新聞』1994.4.1

<sup>275</sup> 「国と和解へ仲介依頼 澤逗子市長 調停案認知を発表明」『神奈川新聞』1994.5.27

<sup>276</sup> 「池子米軍住宅問題、年内解決へ3者協議を要請・神奈川県知事、防衛施設庁に」『毎日新聞』1994.8.24  
記事によると当時西村本部長は「3者協議は基本的に知事調停案がベースになる」と強調した。

<sup>277</sup> 神奈川県編(2007)『神奈川県の米軍基地』84頁 <http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/22876.pdf> (最終アクセス2017.1.13)

計68棟854戸<sup>278</sup>と合意し、加えて、市は協議に応じなかった池子川の付替工事及び調整池に関しても同意、澤市長は合意のあった後日、公約撤回を理由として辞任した。

### イ. 規範的対立における政府の対応

日本政府は、米軍住宅の建設を日米安保体制における問題としての認識を明らかにしてきた。住宅建設は、国の安全保障に係わる事案であると考えられる。したがって、最初から逗子市との合意が成立するまで、建設計画自体を考え直すという反応はみせなかった。国会では野党からの反発があったが、政府は変わらず建設の意思を示した。計画初期、県と市ともに反発している時期にも、当時の中曽根総理は、国会での質疑において「緑問題について配慮しなから地元理解を得る」<sup>279</sup>など、建設実施の意志を示した。

このような状況で、逗子市は環境保存という規範に基づいて建設を反対。岩国市と違って逗子市内で、直接に経済的利益を与えるアクターの動きがみななかったため、市との合意のためには、市が主張する環境保存という規範に応じる必要があった。中曽根総理の発言でも分かるように、日本政府は計画の初期から環境への配慮を強調した。県の環境アセスの審査結果及び1987年知事調停案に従って、建設戸数と面積を減らした。1994年逗子市との最終合意においても戸数は維持するものの、高層化を通じて緑地の拡大を要求した市の意見に沿うような行動を見せた。市との対立が長期化し、建設が進まないと、行政的手段を通じて工事を強行、環境アセスの手続きと河川協議における市との同意なく工事を進めた。

このような政府の対応は、岩国市の事例とは異なる側面がある。逗子市の場合は、政府の政策(米軍住宅建設)の実施と関係する問題で、一部緑地保存と規模の縮小など、自治体が持った規範が、政策へ影響を与えたと評価できる。これは、合意による補償の内容における差を意味する。三島元市長の受け入れ条件 33 項目の中では、既存の米軍基地に対する補償、すなわち直接的な経済的補償もあり、「基地関係交付金を増額し、その概算額を示すこと」と明示していた。これに対して、当時の防衛施設庁は関係機関と協議し増額に最大限に努力すると答え、決着後、1996年から基地交付金を増額した<sup>280</sup>。

財政的側面以外にも補償は与えられた。池子住宅建設をきっかけとして、米軍が使用している土地及び施設の共同使用や返還を要請。具体的には、住宅施設内のスポーツ施設の利用、道路利用、市施設に池子敷地内の国有地提供(地域医療センター、公民館、公園)であった。これらは、建設受け入れの後、政府と米軍の協議によって実施された。日米合同委員会によって、1996年に久木地区の一部(久木中小共同運動場への道)を、2001年に逗葉地域医療センターの侵

<sup>278</sup> 「住民への「謝罪」なく、「米軍国に謝意」強調—池子問題合意で宝球山長官」『毎日新聞』1994.11.18

<sup>279</sup> 1983.9.21 参議院 予算委員会 1号(発言227)

<sup>280</sup> 1995年まで、90,000,000円前後であった交付金は、1996年213,232,000円と増加した。逗子市提供資料

入路を共同使用することとした。また、2004年には池子施設内部の久木共同運動場に接した緑地を市の広域避難場として使用することが認められた。2000年には池子米軍住宅施設内の陸上トラック及びテニスコートなどの市民利用が可能になった。地域医療センター、公民館、公園の池子敷地内国有地の利用についても政府と米軍は土地を提供することとした<sup>281</sup>。

---

<sup>281</sup> 逗子市ホームページ「入居～追加建設問題(1995～2007)」 <http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/kititai/i/kegonougoki/1995-2007.html> (最終アクセス2017.1.5)

1998年3月政府は病院と公民館の候補地を挙げたが、病院を運営する側との協議の末、政府が提示した土地での病院設立はできなかった。その後、市は公民館や病院の用地確保を緑地公園利用に変更して要請した。神奈川県編(2007)『神奈川県の米軍基地』 81頁 <http://www.pref.kanagawa.jp/uploaded/attachment/22876.pdf> (最終アクセス2017.1.13)

### 第3節 追加建設における合意過程

#### (1)池子横浜区域における追加建設をめぐる逗子市—政府間の対立

1994年、政府と逗子市の合意によって、1998年建設が完了し、池子において米軍住宅建設問題は一段落したように見えた。しかし、政府の住宅追加建設発表から、再び政府と逗子市の対立が始まった。2003年5月、政府は米軍と「池子住宅地区及び海軍補助施設」の横浜市域に、米軍家族の住宅及び支援施設を建設する動きを見せ、7月には明らかにした<sup>282</sup>。

逗子市は、池子の住宅追加建設が合意の条件に反する行為であると抗議。1994年合意の基本となった1984年三島市長の条件では、将来に渡って920戸以下にすることを提示、920戸は当時予定であった住宅戸数である。

2003年8月、長島逗子市長は、追加建設を問う意味で辞任した。再出馬した市長選で、3者合意に基づく追加建設反対を訴え、当選した。逗子市は追加建設に対し、再び政府の政策に反対、対立することになった。10月の議会で市政府は、追加建設は1994年合意に関する契約違反という認識と、訴訟に挑む可能性も提示<sup>283</sup>し、同日、市議会は「米軍家族住宅の追加建設計画の白紙撤回を求める意見書」を採択した<sup>284</sup>。横浜市領域における建設ではなかったが、追加建設に反対し、再び政府と対立するようになった。90年代の建設から引き続き、環境保存(池子森の保存)とともに、政府の合意内容違反という面かが大きい理由として作用した。

日本政府は逗子市の立場に理解を表明しつつも、追加建設の正当性を主張。2004年、市の3者合意の建設制限対象に関する認識照会に対し、南関東防衛局は、追加建設の制限は池子地の逗子市域に限ることで、横浜市域は対象にならない、3者合意より日米関係を重視したと、建設意志を示した<sup>285</sup>。

追加建設においても、政府と逗子市間の対立の様子及び逗子市が取れる手段は、1994年合意以前と大きく変わらなかった。逗子市は、米軍住宅及びその施設に対して、市として行政的手続きを拒否しながら、法的手段用いて追加建設を止めるとした。

まず、逗子市は、2003年11月に、2001年受け入れた施設内の小学校の建設計画の白紙撤回と、環境アセス手続きの即時中止を政府に求めた<sup>286</sup>。また、2005年には県がこの小学校建設についての理解を得るため市に送った文書を返却<sup>287</sup>するなど、抵抗の姿勢を見せた。しかし、こうした逗

<sup>282</sup> 「池子 横浜川で調整 米軍根岸住宅移転先」『朝日新聞』夕刊 2003.5.26

<sup>283</sup> 2003. 10.25 第3回定例会 5号、市長(p. 169)、企画部長(松本洋一郎)(p.172)

<sup>284</sup> 意見書は、逗子市ホームページ [http://www.city.zushi.kanagawa.jp/global\\_image/units/18229/1-20121227164424.pdf](http://www.city.zushi.kanagawa.jp/global_image/units/18229/1-20121227164424.pdf)(最終アクセス2017.1.5)

<sup>285</sup> 「米海軍池子住宅増設問題 「三者合意より日米関係重視」 施設庁が返答」『毎日新聞』神奈川版 2004.6.23

<sup>286</sup> 逗子市ホームページ「入居～追加建設(1995～2007)」 <http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/kititai/ikegonougoki/1995-2007.html>(最終アクセス2017.1.5)

<sup>287</sup> 「池子の小学校建設環境評価問題 逗子市、県の通知突き返す」『読売新聞』2005.1. 22

子市の反対にも関わらず、県は、横浜区域は1994年合意の対象ではないという認識を明らかにし<sup>288</sup>、手続きを続行、追加建設に関する訴訟が進行中の2005年2月、環境評価書案を提出し、修正を経て、2006年に小学校建設の環境影響予測書(環境アセスの最終段階)を提出<sup>289</sup>。これにより小学校の工事が可能な状態になった。

行政的抵抗と同時に、逗子市は裁判による解決も求めている。訴訟は、追加建設計画の初期から市が念頭に置いたことであった。2004年11月「池子の森に米軍家族住宅を追加建設してはならない義務等確認請求事件」(以下「池子の森裁判」と言う。)において市は、住宅の追加建設が違法だとして、横浜地方裁判所に南関東防衛施設局を提訴、逗子市の訴えは、2004～2006年にわたる6回の弁論の末、2006年3月に却下された。

政府は自治体の権限はその区域に限られ、逗子市が主張する自然環境の問題は、横浜市区域における追加建設であり、逗子市の利益と関係のないと主張した。逗子市は、利益への不安があり、訴訟になると主張した。しかし、横浜地方裁判所は1994年の合意が政府と逗子市間の法的義務権利を発生することを否定的に判断、訴訟の理由に当たらないとした<sup>290</sup>。逗子市は、東京高等裁判所に控訴し、2006年9月、11月に口頭弁論が行われたが、翌年2月、裁判所は法律上の争訟に当たらないとして棄却した<sup>291</sup>。

2007年2月28日、最高裁判所への上告の費用を盛った予算案をめぐる、市政府と市議会は対立した。議会では、裁判の有効性や、新たに当選した平井市長<sup>292</sup>の裁判への意思などを疑う声もあった。特に一部の議員は、市長の妥協の可能性を警戒し、予算案に賛成したが、予算案は賛成反対同数で議長の裁決によって否決とされた<sup>293</sup>。

平井市長は、市長は議会の意思を受け入れ、その日、上告を断念する意思を明確にした。政府の建設意志が強い中でのこの判断は、アクター間妥協による合意を目指すことであった。この段階に入って、逗子市に最も必要であることは、政府と妥協案について交渉できる場を設けることであった。

## (2) 合意のインセンティブ

### ア. 交渉の場を設定

1987年3者協議の決裂後、逗子市は受け入れを前提にしない限り、政府と直接に意見を交換す

---

<sup>288</sup> 「池子問題提訴 三者合意の効力、範囲認定が焦点」『読売新聞』2004.9.18「...松澤知事は、三者合意に「横浜市は拘束されない」と立場を明確にしている...」

<sup>289</sup> 「米軍池子住宅：小学校を建設へ 環境影響評価手続きは終了」『毎日新聞』神奈川版 2006.4.14

<sup>290</sup> 日本裁判所ホームページ判例 <http://www.courts.go.jp/hanrei/pdf/20060411205901.pdf> (最終アクセス2017.1.13)

<sup>291</sup> 「逗子市控訴、高裁が棄却 池子の森提訴」『朝日新聞』2007.2.16

<sup>292</sup> 2006年12月選挙で、平井竜一氏が市長に当選

<sup>293</sup> 2007.2.28逗子市議会 第3回定例会 2号 pp.38~47

る制度及び機関がなくなった。これは、追加建設においても大きく変わらない状況であった。住宅建設合意後、米軍住宅に関連する事案を議論するため、政府(防衛施設庁－横浜防衛施設局)、神奈川県(知事部、県警本部)、逗子市、米軍(在日米軍司令部、海軍横須賀基地司令部)が参加する「池子住宅区域及び海軍補助施設に係る地域連絡協議会四者協議会」(以下「四者協議会」と言う。)を設置したが、年2回の協議会は2003年の追加建設をめぐる対立が始まって以来開かれなかった<sup>294</sup>。

2007年3月、追加建設に対する取り組みとして、平井市長は、政府等の関係機関に逗子市の立場を伝える機会を作っていくとし、その一貫として四者協議会を念頭に入れた<sup>295</sup>。環境アセスの終了と上告の断念で、追加建設に対抗する方法がなくなった逗子市は、事実上受け入れに関する交渉の段階に向かっていた。

2007年7月「四者協議会」が再開され、2008年4月の会議では、逗子市長と横須賀基地司令官の間で、災害対応に関する覚書が調印されるなど、運営面において進展を見せた。また、この時期から、市長は病院や公民館の土地提供要求(1994年合意によるもの)を変更し、緑地公園利用を方針とした。南関東防衛局にもこのように要請した<sup>296</sup>。緑地への公園造成は、1980年代から推進した政策でもあり、公園造成及び返還の要求は、市としては最大のインセンティブであった。

平井市長のこの要求をきっかけとして、政府側と市の交渉は始まった。市は公園調整及び返還と、追加建設の受け入れとは別の問題だと区別したが、政府と交渉は、返還を条件として進んでいた。2009年4月、防衛局が小学校建設と横浜市領域への追加建設(逗子市域と横浜市域の間トンネル整備を含む)を要請。市は拒否の姿勢を見せながら、緑地の返還の要請を続けた。返還は不可能だとした以前の方針から変わって、同年7月、防衛局は池子地区の40万㎡の返還可能性を示し、建設への協力を求めた<sup>297</sup>。逗子市もこれに応じて、2010年2月、正式な返還協議に入り、8月には、返還前での共同使用を日米が確認した<sup>298</sup>。その後、逗子市長は、逗子市内に追加建設がないことを確認し、追加建設を正式に受け入れた<sup>299</sup>。

## イ. 合意による経済的利益

追加建設においても、逗子市は環境保存を訴えたが、返還合意過程やその後の公園造成にお

---

<sup>294</sup> 逗子市報道資料 <http://www.city.zushi.kanagawa.jp/global-image/units/35754/1-20130115094110.pdf>(最終アクセス2017.1.5)

<sup>295</sup> 2007.3.15 逗子市議会 第1回 基地対策特別委員会 1号 p.205

<sup>296</sup> 逗子市ホームページ「共同使用に向けて(2008～2014)」 <http://www.city.zushi.kanagawa.jp/syokan/kitita/i/ikegonougoki/2008-2013.html>(最終アクセス2017.1.5)

<sup>297</sup> 同上

<sup>298</sup> 逗子市ホームページ「神奈川県における在日米軍施設・区域の管理等に施設調整部会の開催について」  
<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/global-image/units/49924/1-20130614082824.pdf>(最終アクセス2017.1.5)

<sup>299</sup> 「米軍池子住宅：神奈川・逗子市長、追加建設を容認 反対姿勢を転換」『毎日新聞』2010.11.20

いて、財政的利益を求めたことがわかる。合意過程において、逗子市の平井市長もこのような利益を十分に考慮したように見える。この利益は、長年逗子市が政策として推進していた自然公園の実現と、それに必要な費用が中心となった。

まず、共同使用となる土地の使用料を無料にすることを求めた。返還が浮かびあがった際から、国有地である土地を使用する際の費用について、市は国に協力を求め<sup>300</sup>、市長は2010年防衛局に対して、返還に向けた無償の共同使用を要請<sup>301</sup>した。2011年政府に提出した「池子住宅地区及び海軍補助施設内の一部土地の共同使用にかかる土地利用検討報告書」においても国有地の無償使用の内容を盛り込んだ。11月に行われた「国有財産関東地方審議会」の結果、一定期間公園として無償使用することになった。この審議会では「国有財産法」の規定より公園として使用することが適切であると判断され、市長は市として最良の結果となったとコメントした<sup>302</sup>。これで、横浜区域での追加建設の受け入れと池子地区の一部共同利用及び公園造成が合意された。

逗子市には、この合意によって、土地の共同利用と自然公園の造成という長年の市の政策を実現し、さらに、公園造成への財政支援が期待できた。返還前提の共同利用とした公園の地は「環境調節法」第8条に基づき民生安定施設と認められた。公園の造成にかかる費用の3分の2は、政府が補助<sup>303</sup>することになった。公園の維持や変更などに必要な財政は、原則的に逗子市が負担することになっているが、基地交付金を利用している。例えば、2015年の公園整備には、3,321,540円を支出し、その中2,688,000円を特定防衛施設周辺整備調整交付金<sup>304</sup>で使用した。

---

<sup>300</sup> 「米軍住宅追加建設 市長が容認表明 国と8月にも協議入り」『読売新聞』夕刊 2009.7.27

<sup>301</sup> 逗子市編(2014)『逗子市市制60周年記念誌』122頁 <http://www.city.zushi.kanagawa.jp/global-image/units/91602/1-20150414185633.pdf>(最終アクセス2017.1.5)

<sup>302</sup> 市長コメント <http://www.city.zushi.kanagawa.jp/global-image/units/33554/1-20130107161512.pdf>(最終アクセス2017.1.5)

<sup>303</sup> 2016.3.8 衆議院安全保障委員会 3号(発言141)

<sup>304</sup> 逗子市「事業評価書」<http://www.city.zushi.kanagawa.jp/global-image/units/102689/1-20150901131931.pdf>(最終アクセス2017.1.5)

## 結論

本研究は在日米軍基地政策をめぐるアクター間、特に、中央政府と自治体政府の間の合意過程を考察した。そのため、経済的利益中心の優先のパターンと規範的対立中心の合意パターンを提示した。自治体内部市民レベルのアクターの持つ基地政策に係る利害関係がパターンを決める第一の要因であり、自治体政府の政策選好にも影響を与えることが分かった。

各パターンによって、中央政府の対応にも相違点があった。経済的利益優先パターンにおいては、市民レベルアクターに対する経済的インセンティブ(補償や経済的利益の拡大)が有効に作用し、政策支持を得た。政策に反対するアクターが、中央政府の経済的インセンティブで抑制できない場合、アクター間の対立が見られた。自治体政府に対しては、財政的圧力が加わった。さらに、基地政策から利益を期待する自治体内部アクターの存在は、自治体政府にとって中央政府の基地政策を受け入れるようにする要因となった。

基地政策に経済的利益を期待するアクターの存在が目立たない場合、自治体政府は規範的理由をもって、政府との対立が中心とする合意パターンをみせた。この際、基地政策に反対する自治体政府に対して、中央政府は、安保・外交問題上の重要性を強調、行政的権限を利用して政策を実施する対応を見せた。これで、高位政治の側面をもつ基地問題における自治体アクターの権限の限界を確認した。しかし、このパターンにおいて、自治体政府と中央政府の合意は、自治体に対する経済的支援を含む一部政策の修正も見られた。政策の修正は小規模で、制限的であったが、補償という方法の限界を表すことだと判断できる。

### 合意パターン変化の可能性

事例を通じた検証を踏まえ、結論において指摘したいことは、パターン変化の可能性である。この可能性は、第4章の経済的利益優先のパターンであった岩国市の空母艦載機部隊移転事例と、規範的対立中心のパターンであった第5章の逗子市の米軍住宅建設—追加建設事例(3節)から見えた。

第4章事例においては、市民レベルのアクターと、自治体政府の対応という2つの面で、規範的対立中心のパターンへの変化可能性を見つけることができた。

まず、市民レベルのアクターをみると、岩国市商工会議所は、経済的利益を期待して政府の空母艦載機部隊移転計画を支持した。一方、基地強化と騒音の被害を懸念して、反対する市民も存在した。この市民アクターは、政府の経済的インセンティブの直接的な対象ではない。第3章の岩国市滑走路移設において、反対した重要アクターは漁業団体であった。この利益集団は、政府の漁業権補償に同意、移設を受け入れた。しかし、一般市民の政策反対の理由は、補償として解決することではなく、より根本的に政策の見直しを求めることであった。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(井原市長)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、住民生活環境及び基地強化反対の意見を代理し、規範的性質に近い。2005-2007年の岩国市移転反対によって、中央政府 - 岩国市間関係も、規範的対立中心のパターンと似ている様子を見せた。賛否に分かれた自治体内部と、中央政府と自治体政府が対立する、二重の対立構造がそれである。しかし、福田市長が当選してから岩国市は経済的利益を重視し、移転を受け入れた。自治体政府が、自治体内部の様々な意見の中でどの意見を代理するかによって、パターン変化の可能性が決められるともいえる。

一方、完全にパターン変化ができなかった理由は、地域政治経済の構造である。規範的対立パターンと違って、岩国市に対する政府の経済的(ディ)インセンティブは効果的であった。基地交付金の依存度が高かった岩国市において、中央政府の補助金凍結の影響は大きかった。また、中央政府に対する岩国市の要請からも矛盾が見える。基地拡大を懸念し、空母艦載機部隊移転に反対する一方、米軍再編とともに岩国基地から厚木に移転する予定であった自衛隊の残留を要請した。井原市長は、岩国基地周辺の川下町の人口減少や、経済的効果を理由<sup>305</sup>とし、岩国基地の海上自衛隊航空機部隊(17機)の残留を要請した。これに対して政府は、米軍と協議した事案で、計画の変更は考えてないと回答<sup>306</sup>。自衛隊の残留は、岩国商工会議所も要請したことで、隊員と家族が地域活性化と地域経済の一部を背負っているとして残留を望んでいた<sup>307</sup>。基地に依存している地域経済の現実を反映する要請である。中央政府は、井原市長の際に自衛隊残留は難しいと答えたが、再編計画に協力的な福田市長及び商工会議所などの要請が続き、2013年、日米間で海上自衛隊の岩国基地残留が決められると、岩国市は歓迎した<sup>308</sup>。

岩国市は経済的利益が優先された合意過程で、地域の利益集団への配慮、市への財政支援などを受けることができた。一方、拡大される岩国基地からの騒音被害や市民生活安全・安心はどうかは、これから注意深く観察する必要がある。問題の位置づけで言及したように、安全保障という集合財のために、一部の地域が基地からの負担を背負っており、その負担を軽減するインセンティブとして、経済的補償が用いられる。ただ、基地を負担する自治体内部で、そのインセンティブを自治体構成員が共有しているのか、基地負担とインセンティブを受けるアクターが一致しない問題が、自治体内部で再び生じる可能性についても目を向ける必要がある。

第5章の逗子市米軍住宅建において、自治体政府は環境保存という規範に基づいて米軍住宅建設を反対し、政府と対立した。県の協力で政府は工事を強行し、やむを得ず1994年、合意した

<sup>305</sup> 井原勝介(2009)前掲書、47頁

<sup>306</sup> 岩国市ホームページの報道資料 2007.2 [https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067\\_30917\\_misc.pdf](https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067_30917_misc.pdf) 2007.6 [https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067\\_30926\\_misc.pdf](https://www.city.iwakuni.lg.jp/uploaded/life/14067_30926_misc.pdf) (最終アクセス2016.12.31)

<sup>307</sup> 「海自の厚木移転、再考求め要請書 防衛施設局に商議所」『朝日新聞』2005.11.30

<sup>308</sup> 「海自残留、岩国市長ら歓迎 給油機移駐には不安」『朝日新聞』2013.10.4

が、その際は、建設面積の縮小など一部の修正を条件とした。

2003年、池子地区の横浜領域に追加建設が決められた際、逗子市は1994年の合意を破ったとして提訴し、建設を止めようとした。しかし、法廷で逗子市の主張は認められず、逗子市議会は提訴の継続をめぐって分裂、控訴を諦めた。逗子市の平井市長は、議会の判断を受け止め、中央政府と協議することを即日発表した。その後、池子住宅地区の逗子市区域における小学校建設と、住宅の追加建設の受け入れ、池子の40Haを無償で共同使用することに合意した。

平井市長は、2006年の市長選挙で、追加建設反対の立場で当選した。市長の控訴の放棄、追加建設の受け入れと、即時返還ではなく共同使用の合意に対して、市内では反対の声もあった。市議員の半数は、中央政府の追加建設に反対し続けることを求めている。市民の中では、市長の受け入れは、公約違反だと抗議する声もあったが、市長は反対だけでは交渉にならないとして<sup>309</sup>、政府との交渉の重要性をアピールした。

返還において、市は①返還の実現、②財産処分における負担軽減、③返還地整備への財政支援を求めた<sup>310</sup>。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、公園の調整には、政府の補助が投入されたが、これは規範に基づく反対から拡大された補償とも見られる。

同時に、市が建設容認及び返還において求めた内容、その後の中央政府の措置が、自治体レベルにおける経済的利益に集中していることも否定できない。もちろん、逗子市内部では、基地政策からの経済的利益を期待するアクターの動きが目立たず、経済的利益優先の合意パターンとは異なる。しかし、追加建設提訴の放棄から【図7】での条件付き受け入れの交渉までの逗子市政府の動きと返還・共同使用に関する交渉内容は、財政的利益を求めるものであった。これが、利益集団の政策的選好を代理するとは言えないが、規範的パターンで始まって、自治体内部に存在する意見を代表することによって、パターンが変化できる可能性を示している。

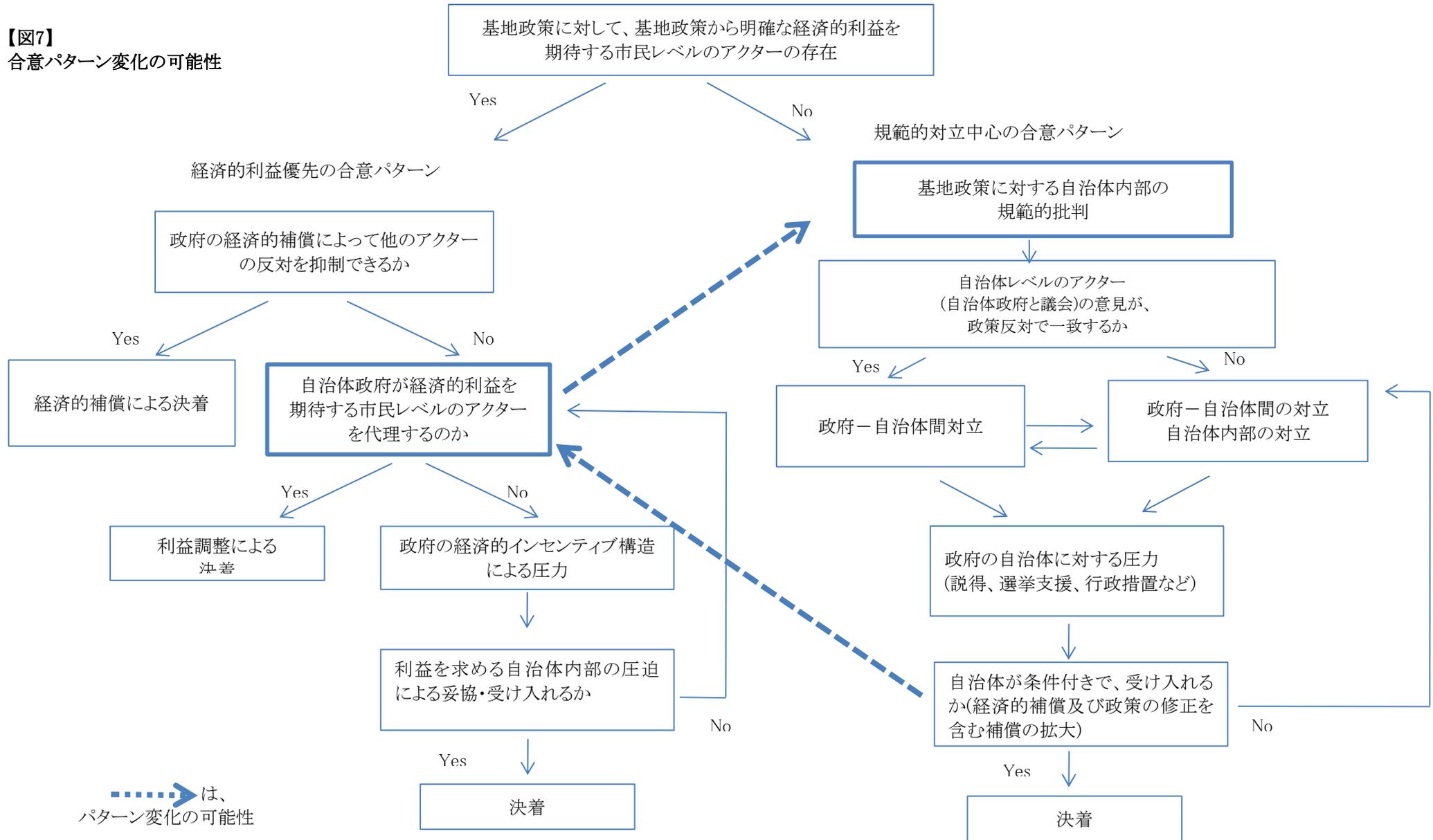
市内部の一部反対にも関わらず、2010年の市長選では、追加建設の反対を訴える候補を破って平井市長が再選した。この選挙の投票率は44%で、70%を超えた1982～1994年建設をめぐる市長選の投票率を考えると、市民の関心度の変化は明白であり、結局、民主主義社会において、自治体政府の政策選好を決めるのは、市民の選択といえる。

---

<sup>309</sup> 「検証・池子交渉(中)米軍住宅 追加建設容認に批判」『読売新聞』2010.11.27

<sup>310</sup> 2010.4.16議会における市長報告。逗子市議会 全員協議会 1号 p.5

【図7】  
合意パターン変化の可能性



(出典) 筆者作成

## 合意パターンが共存する沖縄への示唆

本研究が、基地政治におけるアクター間の合意パターンを提示したのは、1つの受入国内でも、関わるアクターによって、合意過程が多様であることを主張するためである。市民レベルアクターが基地をどう受け取っているのか、その動機が中央政府と自治体政府間の関係に影響することを明らかにした。これが、現在の沖縄を理解する手がかりになると期待する。

沖縄県には、米軍基地からの利益を期待する強い経済的動機と、基地からの被害により基地の存在を反対する動機が共存する。2016年現在も対立が続いている普天間基地の名護市辺野古への移転がその例である。日米政府は、普天間基地からの事故や騒音被害を減らすために、辺野古への移転を決めたが、沖縄全体の同意は今も得られてない。沖縄県政府及び市民団体は、沖縄の基地負担の軽減にならず、海洋生態系への被害を理由として反対。移転に従う埋め立てに必要な公有水面埋め立てを2013年当時の仲井真知事が承認したが、翌年当選した翁長知事は承認の無効を訴えた。翁長現沖縄知事は承認を取消、これに対して中央政府(国土交通省)は、承認取消措置の執行停止を勧告した。2015年沖縄県は、執行停止が違法だとし提訴したが、2016年12月20日、最高裁判所は沖縄県の敗訴を判決し、26日知事は取り消した仲井真前知事の承認を有効化した。中止された移転工事は再開されたが、翁長知事は県の権限で、辺野古への移転に反対し続ける<sup>311</sup>としている。

このような沖縄県の反応は、規範的対立中心の合意パターンで見られる自治体政府の行動である。しかし、沖縄県ではなく、下位自治体の反応はどうか。中央政府はどのような対応をとっているのか。

辺野古が位置する名護市の稲嶺市長は基地の危険性を懸念し、辺野古への移転を反対しており、再編補助金は交付されていない。しかし、辺野古の反応は異なる。Brad Williams(2013)<sup>312</sup>は、辺野古行政委員会が、2010年普天間基地移転を容認したことに注目した。辺野古地域は歴史的に、経済的に基地への依存を強制され、この依存の歴史から基地政策への反対が弱く、普天間移転を受け入れるという。

この「依存」は、政府のインセンティブ構造からも起因する。日本政府は、基地政策の合意のため、補助制度を拡大してきた。第1章で記述したように、2016年には、再編交付金の対象を市町村から県や自治会まで拡大する方針を決めた。このような方針は、普天間基地の移転においてすでに見られた。移設を反対する市長の当選後、2010年から名護市には再編交付金が支給されなかったが、その代わりに、基地移転先である辺野古周辺を財政支援の対象とした。2015年、政府はインフラ整備を求めている辺野古、豊原、久志(久辺3区)の区長と会談し、市を

---

<sup>311</sup> 「辺野古工事きょう再開 沖縄県が「承認取り消し」処分を取り消し 国の埋め立て効力復活 知事「新基地は阻止」  
『琉球新報』2016.12.27 オンライン版 <http://ryukyushimpo.jp/news/entry-418401.html>

<sup>312</sup> Brad Williams(2013)The YIMBY Phenomenon in Henoko, Okinawa: Compensation Politics and Grassroots Democracy in a Base Community, *Asian Survey*, vol.53, No.5, pp.958-978

通さず、地域振興費用を支給する方針を見せた<sup>313</sup>。政府は合意の対象アクターをより細分化し、インセンティブを与えるアクターを拡大している。中央政府のインセンティブに、どのアクターが反応するのかによって、合意の過程が決められると予測できる。

**(本研究の課題)** 一方で、沖縄県の現状は本研究の課題も明らかにした。

第1に、研究対象とする自治体をどう設定するかについてである。本研究は、市町村単位の自治体を対象とした。基地からの利益や被害を直接に受ける点で、この設定は有効であるが、広域自治体(都道府県)の影響については議論が必要である。普天間基地の移転先である名護市及び辺野古地域は重要アクターであるが、沖縄県の動きがこの問題に大きく影響しているのは事実である。それは、県が持つ権限は、市町村政府が持つ権限と異なり、中央政府との相互作用に影響するからである。埋め立て工事に必要な承認は、沖縄県知事によって行われることで、仲井真前知事と翁長現知事により、政府との対立様子は大きく変わった。第5章の逗子市事例においても、米軍住宅建設環境アセスの手続き及びそれによる建設許可の権限は県が持っていた。仮に、当時の神奈川県政府が米軍住宅建設を積極的に反対したのであれば、合意までの過程やその内容は変わっただろう。日本政府の再編交付金の対象拡大に県が含まれたことは、このような県の権限を意識したからではないか。

第2の課題は、基地政治における政府間関係についてである。受入国内部の政治過程を考察することは、国家間安全保障関係についての合意・実施という観点で、国際関係学的に意味がある。しかし、受入国内でのアクター間相互作用の原因になる国家間関係にも注意を払う必要がある。特に、受入国内部の政治過程が国家間関係にどう影響を与えるかは、これからの研究において興味深い点である。

本研究で扱っている事例は、日米政府間の軍事的・政治的合意による産物である。日米間合意の政策があり、それについての国内合意の過程を考察した。これが、日米安全保障関係が日本国内政治に与える影響を考察したとすれば、逆に、日本国内政治が日米間合意に与える影響を考察する必要もある。第1章の問題の設定で述べたように、アクター間には、協議のチャンネル、権限に制限があり、国内アクターが日米関係に直接参加することは難しいが、アクター間の関係は一方的だとは断言できない。池子米軍住宅は、1980、90年代及び2000年代の追加建設において、当時の計画より縮小された。在日米軍再編で、厚木基地に移転を計画した海上自衛隊部隊は岩国基地に残留することになった。結果的に、これらは逗子市・横浜市の建設規模縮小、岩国市の海上自衛隊残留という要請が反映されたものである。日米の合意過程で、自治体の要求が直接影響力を持つのかを検証する必要もある。

裁判所の判決を受け、普天間基地の辺野古移設工事は再開された。安全保障における国家間

<sup>313</sup> 「辺野古地元に振興費 今日年中、国から直接3区へ」『朝日新聞』2015.10.27

関係と受入国内部のアクター間相互作用、規範的反発と経済的利益を求める声が共存する沖縄県において、この普天間基地移設が最後にどのような形で完了するのかに注目していきたい。

## 重要参考文献

### 和文

- 朝井志歩(2009)『基地騒音－厚木基地騒音問題の解決策と環境的公正』法政大学出版局
- 朝井志歩(2015)「馬毛島でのFCLP施設建設問題における騒音予測図と被害 認識」  
『愛媛大学法文学部論集. 人文学科編』Vol. 38、113-140頁  
<http://iyokan.lib.ehime-u.ac.jp/dspace/handle/iyokan/4457>
- 新井智一(2007)「在日横田基地所在地における軍用機騒音問題」『地学雑誌』116巻、2号、275-286頁  
[https://www.jstage.jst.go.jp/article/jgeography1889/116/2/116\\_2\\_275/\\_pdf](https://www.jstage.jst.go.jp/article/jgeography1889/116/2/116_2_275/_pdf)
- 池田慎太郎(2008)「日米同盟と地方政治－岩国基地問題を事例として」『広島国際研究』Vol.14  
<http://harp.lib.hiroshima-u.ac.jp/hiroshima-cu/metadata/3172>
- 井原勝介(2009)『岩国に吹いた風』高文研
- 岩国市商工会議所編(1998)『岩国商工会議所五十年史』
- 岩国市編(1994)『基地と岩国』
- 岩国市編(2004)『基地と岩国』
- 岩国市編(2014)『基地と岩国』 <https://www.city.iwakuni.lg.jp/soshiki/16/2075.html>
- 上杉勇司、昇 亜美子(1999)「「沖縄問題」の構造－三つのレベルと紛争解決の視角からの分析」『国際政治』第120号、170-194頁
- 江刺昭子(1990)『池子は燃えた、そして 池子市民訴訟ノート』インパクト出版会
- 大芝 亮(1995)「国際組織と地方公共団体ネットワークグローバリズムとローカルリズムの協力模  
索」『一橋論叢』第114巻、第1号、43-58頁  
<https://hermes-ir.lib.hit-u.ac.jp/rs/bitstream/10086/12205/1/ronso1140100430.pdf>
- 大島堅一(2003)「フィリピン・クラーク空軍基地跡地の環境汚染被害」『立命館国際地域研究』第21号6  
5-77頁 [http://www.ritsumei.ac.jp/acd/re/k-rsc/ras/04\\_publications/ria\\_ja/21\\_04.pdf](http://www.ritsumei.ac.jp/acd/re/k-rsc/ras/04_publications/ria_ja/21_04.pdf)
- 大津浩(2005)「自治体の補完外交と対抗外交」『都市問題』第96巻、第8号、4-8頁
- 我部政明(1997)「地位協定と沖縄」『国際政治』115号、42-57頁
- 川瀬光義(2010)「米軍再編交付金にみる基地をめぐる政府間財政関係」『都市問題』第101巻、57-65頁
- 川瀬光義(2013)『基地維持政策と財政』日本経済評論社
- 川瀬光義(2011)「米軍基地維持財政支出膨張の構造」『立命館経済学』第59巻、第6号、260-276頁  
[http://r-cube.ritsumei.ac.jp/bitstream/10367/2963/1/e\\_59\\_6kawase.pdf](http://r-cube.ritsumei.ac.jp/bitstream/10367/2963/1/e_59_6kawase.pdf)

- 小森 仁、川瀬 博、石川孝之(2013)「池子の森のエコフィロソフィ」 合同出版
- 小山高司(2009)「三宅島における米軍空母艦載機着陸訓練場の代替施設設置問題の経緯」『防衛研究所紀要』第11巻、第2号、43-74頁
- 小山高司、(2010)「逗子市池子弾薬庫における米軍家族住宅建設について—3代の地元市長の対応を中心として」『防衛研究紀要』第13巻第1号、81-118頁  
[http://www.nids.mod.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin\\_j11\\_2\\_2.pdf](http://www.nids.mod.go.jp/publication/kiyo/pdf/bulletin_j11_2_2.pdf)
- 鈴木高司(2011)「米軍の夜間着離陸訓練(NLP)と基地移設問題—米軍再編の隠れた課題」『レファレンス』平成23年2月号、85-108頁 <http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/pdf/072104.pdf>
- 逗子市編(1993)『池子の森』ぎょうせい
- 鈴木 滋(2011)「在日米軍の夜間離着陸訓練(NLP)と基地異説問題—米軍再編の隠れた課題」『レファレンス』85-108頁 <http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/pdf/072104.pdf>
- 砂原康介(2005)「地方政府の政策決定における政治的要因—制度的観点からの分析」第62回時勢学会報告資料 <http://www.econ.hit-u.ac.jp/~zaisei62/resume-pdf/sunahara-y-FP.pdf>
- 富野暉一郎(1991)『グリーン・デモクラシー』 白水社
- 中遠啓示編(1998)『地域社会と国際化』中国新聞社
- 永野秀雄(2003)「軍と環境法—特に米国域外の軍事施設に関する環境保護法制について」『人間環境論集』83-120頁
- 林 公則、大島賢一、除本理史(2008)「軍事環境問題の解決に向けて—アジアにおける軍事基地汚から考える」『軍縮問題資料』No. 355、2-10頁
- 林公則(2011)『軍事環境問題の政治経済学』日本経済評論社
- 防衛省編(2007)『防衛施設庁史』 <http://www.mod.go.jp/j/profile/choushi/choushi.html>
- 防衛省編(2016年)『防衛白書』 <http://www.mod.go.jp/j/publication/wp/wp2016/html/n2441000.html>
- 堀江裕一(1988)「軍用飛行場におけるNLP騒音」『騒音制御』Vol. 12、No. 1、29-31頁  
[https://www.jstage.jst.go.jp/article/souonseigyoy1977/12/1/12\\_1\\_29/\\_pdf](https://www.jstage.jst.go.jp/article/souonseigyoy1977/12/1/12_1_29/_pdf)
- 本間 浩(2004)「ドイツ駐留NATO軍地位補足協定に関する若干の考察」『外国の立法』No. 221、1-20頁
- 松本英樹(2008)「沖縄における駐留軍用地跡地利用の現状と課題」『立法と調査』No. 276、80-90頁
- 大和市編(2016)『大和市と厚木基地』  
<http://www.city.yamato.lg.jp/web/content/000116199.pdf>
- 淑子カルダー訳(1989)『自民党長期政権の研究：危機と補助金』文藝春秋

吉田良一(2003)「基地騒音公害の差止め—米軍機による騒音公害を中心に」『立命館法学』6号、452-482頁

岩国基地沖合移設期成同盟会編(2011)『岩国基地の沖合移設』

## 英文

- A Andrew John and Rowena Pecchenino(1997)International and Intergenerational Environmental Externalities, *Scand. J. of Economics*, Vol.99, No.3, pp.371-387
- Adam G. Province(2010)You Don't Have to Go Home but You Can't Stay Here: Recent Environmental Violations Lead to Wearing out Our Welcome in Japan, *Naval Law Review*, Vol.59, pp.21-44
- Alexander Cooley(2008) *Base Politics—Democratic change and the U.S. military overseas*, Cornell University Press
- Andrew Yeo(2006)Local-National Dynamics and Framing in South Korean Anti-Base Movements, *Philippine Journal of Third World Studies*, Vol.21, No.2, pp.34-60
- Andrew Yeo(2011) *Activist, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests*, Cambridge University Press
- Benjamin A. Most and Harbey Starr(1984)International Relations Theory Foreign Policy Substitutability, and "NICE" Law, *World Politics*, Vol.36, No.3, pp.383-406
- Brad Williams(2013)The YIMBY Phenomenon in Henoko, Okinawa: Compensation Politics and Grassroots Democracy in a Base Community, *Asian Survey*, vol.53, No.5, pp.958-978
- Bradley C. Karkkainen (2004) Post-Sovereign Environmental Governance, *Global Environmental Governance*, Vol.4, No.1, pp.72-96
- Brian A. Ellison(1998)Intergovernmental relations and advocacy coalition framework: the operation of federalism in Denver water politics, *The Journal of Federalism*, Vol.28, No.4, pp.35-54
- Brian L. Greenert(2015)Not in My Backyard, but in Yours: United States Overseas Environmental Policy in Japan and South Korea, *Geo. Int'l Env'tl. L. Rev.*, Vol27, pp.275-299
- Carlson(2000)Environmental diplomacy: Analyzing why the U.S. Navy still falls short overseas, *Naval L. Rev.*, Vol.47, pp.62-114
- Chukwumerijie Okereke(2006)Global environmental sustainability: Intergenerational equity and conception of Justice in multilateral environmental regimes, *Geoforum*, Vol.36, pp.725-738
- Daniel Bodansky(2012)What's the concept? Global public goods, international law and legitimacy, *The European Journal of International Law*, vol.23, no.3, pp.651-688

- Donald Kirk(2013) *Okinawa and Jeju Base of Discontent*, Palgrave macmillan
- Elaine B. Sharp(1994) The Dynamics of Expansion: Caused from Disability Rights and Fetal Research Controversy, *The Journal of Politics*, Vol.56, No.4 pp.919-939
- Glem D.Hook and Richard Siddle eds. (2003) *Japan and Okinawa Structure and Subjectivity*, Routledge Curzon
- Harriet Bulkeley (2005) Reconfiguring environmental governance: Towards a politics of scales and networks, *Political Geography*, Vol.24, Issue 8, pp. 875-902
- Hajime Sato(1999)The advocacy Coalition Framework and the Policy Process Analysis: The Case of Smoking Control in Japan, *Policy Studies Journal*, Vol.27, No.1, pp.28-44
- Jane E. Dutton(1986)Understanding Strategic Agenda Building and Its Implication for Managing Change, *Scandinavian Journal of Management Studies*, Vol.3, No.1, pp.3-24
- Jeffery Broadbent(1998)*Environmental Politics in Japan: Networks of Power and Protest*, Cambridge University press
- Johannes Urpelainen(2010)Regulation under Economic Globalization, *International Studies Quarterly*, Vol.54, Issue 4, pp.1099-1121
- John C. Pierce, Taketsugu Tsurutani and Nicholas P. Lovrich(1986) Vanguard and Rearguards in Environmental Politics: A Comparison of Activists in Japan and the United States, *Comparative Political Studies* Vol.18, Issue 4, pp. 419-447
- Jon Hurwitz and Mark Peffley(1987)How Are Foreign Policy Attitudes Structured? A Hierarchical Model, *American Political Science Review*, Vol.81, No.4, pp.1099-1120
- Jonathan Murdoch and Terry Marsden(1995)The Spatialization of Politics: Local and National Actor-Spaces in Environmental Conflict, *Transactions of the Institute of British Geographers*, Vol.20, No.3, pp.368-380
- Jonathan Taylor(2007) Environment and Security Conflicts: The U.S. Military in Okinawa, *Geographical Bulletin* vol.48, pp.3-13
- Katarina Eckerberg and Marko Joas (2004) Multi-level Environmental Governance: a concept of understress?, *Local Environment*, Vol.9, No.5, pp.405-412
- Kent E. Calder(2007) *Embattled Garrisons, Comparative Base Politics and American Globalism*, Princeton University
- Koji Kagotani and Yuki Yanai(2014)Internal threats, US bases, and prudent voters in Okinawa, *International Relations of the Asia-Pacific*, Vol.14, pp.91-115
- Lee Epstein and Jeffrey A. Segal(2000)Measuring Issue Salience, *American Journal of Political Science*, Vol.44, No.1, pp.66-83

- Lesbirel S. Hayde(1998)*NYMBY Politics in Japan: Energy siting and the management of environmental conflict*, Cornell University
- Liesbe Hooghe and Gary Marks(2001)Types of Multi-Level Governance, *European Integration online Papers*, Vol.5, No.11 <http://eiop.or.at/eiop/pdf/2001-011.pdf>
- Lieutenant Colonel Richard A. Phelps(1996)Environmental Law for Overseas Installations, *The Air Forces Law Review*, Vol.40, pp.49-88
- Margaret E. Keck and Kathryn Sikkink(1999), Transnational advocacy networks in international and regional politics, *International Social Science Journal*, Vol.51, Issue 159, pp.89-101
- Margot Laporte(2010), Being all it can be :A solution to improve the department of defense' s overseas environmental policy, *Duke Environmental Law & Policy*, Vol.20, pp.203-244  
<https://scholarship.law.duke.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1052&context=delpf>
- Gavan McCormack and Satoko Oka Norimastu(2010), *Resistant Island Okinawa Confronts Japan and the United States*, Rowman& Little field
- Michele M. Betsill and Harriet Bulkeley (2006) Cities and the Multilevel Governance of Global Climate Change, *Global Governance*, Vol.12, pp. 141-159
- Michele M. Betsill and Harriet Bukeley(2004), Transnational Networks and Global Environmental Governance: The Cities for Climate Protection Program, *International Studies Quarterly*, vol.48, No.2, pp.471~493
- Mihael K. McKoy and Michael K. Miller(2012)The Patron' s Dilemma: The Dynamics of Foreign-Supported Democratization, *Journal of Conflict Resolution*, Vol.56, No.5, pp.904-932
- Miyume Tanji(2007)Futenma Air Base as a hostage of US-Japan alliance: Power, interests and identity politics surrounding military bases in Okinawa, *Murdoch University Asia Research Centre Working Paper*, No.147 [https://www.murdoch.edu.au/Research-capabilities/Asia-Research-Centre/\\_document/working-papers/wp147.pdf](https://www.murdoch.edu.au/Research-capabilities/Asia-Research-Centre/_document/working-papers/wp147.pdf)
- Peter Harris(2015)Militarism in Environmental Disguise: The Greenwashing of an Overseas Military Base, *International Political Sociology*, Vol.9, pp.19-36
- R. Chuck Mason(2012)Status of Force Agreement(SOFA): What is it, and How has it been utilized?, *Congressional Research Service* <https://fas.org/sgp/crs/natsec/RL34531.pdf>
- R. Putnam(1988)Diplomacy and Domestic politics: the logic of two-level game, *International Organizations*, vol.42, pp. 427- 460
- Ricahard K Herrman and Vaughn P. Shannon(2001)Defending International Norms: The Role of Obligation, Material Interest, and Perception in Decision Making, *International Organization*, Vol55, No.3, pp.621-654
- Richard Child Hill, Kuniko Fujita(2000) State Restructuring and Local Power in Japan, *Urban Studies*, Vol37, No.4 pp.673-690

Roger Cobb, Jennie-Keith Ross and Marc Howard Ross(1976) Agenda Building as a Comparative Political Process, *The American Political Science Review* Vol.70, Issue.1 pp.126-138

Ian Shapiro and Casiano Hacker-Cardón eds. (1999), *Democracy's Edges*, Cambridge Univ. press

Sheila A Smith ed. (2000)*Local Voices, National Issues-The Impact of Local Initiative in Japanese Policy-Making*, Center for Japanese Studies The University of Michigan

Steven R. Reed(1981)Environmental Politics:Some Reflection Based on Japanese Case, *Comparative Politics* Vol.13, No.3 pp.253-270

Yuko Kawato(2015) *Protests against U.S. military base policy in Asia*, Stanford university press

Yumiko Mikanagi(2004), Okinawa: Women, Bases, and US-Japan relations, *International Relations of the Asia Pacific*, Vol.4, pp.97-111

Yusun Woo(2006)Environmental Problems on the U.S. Military Bases in the Republic of Korea: Who Is Responsible for the Cleanup Expenses and Whose Environmental Standards Will Apply?, *Southeastern Environmental Law Journal*, Vol.15, No.2, pp.577-612

### 重要参考サイト

防衛省ホームページ <http://www.mod.go.jp/>

外務省ホームページ <http://www.mofa.go.jp/mofaj/>

神奈川県ホームページ <http://www.pref.kanagawa.jp/>

逗子市ホームページ <http://www.city.zushi.kanagawa.jp/>

山口県 ホームページ <http://www.pref.yamaguchi.lg.jp/>

岩国市ホームページ <https://www.city.iwakuni.lg.jp/>

国会議事録検索システム <http://kokkai.ndl.go.jp/>