

沖縄米軍基地問題と国策下の地域政策

今瀬 政司（京都経済短期大学准教授・NPO 法人市民活動情報センター代表理事）

Keyword： 沖縄、米軍基地、地域社会、地域経済、国策、地域政策、安全保障政策

1. 背景・目的

沖縄県民と日本政府との間において、辺野古新基地建設をはじめとした米軍基地問題をめぐる対立が続いている。沖縄県内の各地域では、オスプレイ等の米軍航空機の騒音（爆音）や墜落等事故、米軍演習による原野火災、軍人・軍属による凶悪犯罪・窃盗罪等の事件や交通事故などが、現在も頻発し続けている。米軍基地とその軍人・軍属は、日米地位協定により治外法権的な状態にあり、もたらされる様々な基地被害を日本の法律と倫理で防ぐことは難しい。

本土復帰前、米軍施政下にあった沖縄の地域経済は、日本本土の高度経済成長の過程とは異なり、基地依存型の経済構造に陥っていた。だが、沖縄の地域経済は基地依存型から大きく転換して、現在、基地関連収入が県民総所得に占める割合は約5%にしか過ぎない。広大な米軍基地の存在が沖縄の地域経済の発展を妨げている。

2. 研究方法・内容

筆者は、沖縄における米軍基地の歴史と現状、その影響を受ける沖縄の地域社会・地域経済の歴史と現状、ならびに安全保障政策に基づく国策と地域政策の関わり等について調査研究を行い、今後のあり方を検討している。

米軍基地のある沖縄県内各地域において現地調査、聞き取り調査を行うとともに、各種文献調査を行ってきた。本稿では、以下2つの観点から調査・分析結果の一端を整理するとともに、今後のあり方を展望した。

1. 沖縄への米軍基地集中の経緯・要因

そもそも、なぜ、沖縄に日本の米軍基地（専用施設・区域）が集中しているのか。

2. 米軍基地所在地域での「国策下の地域政策」

米軍基地のある沖縄各地域の社会・経済状況と「国策と地域政策の関わり」がどのような状況にあるのか。

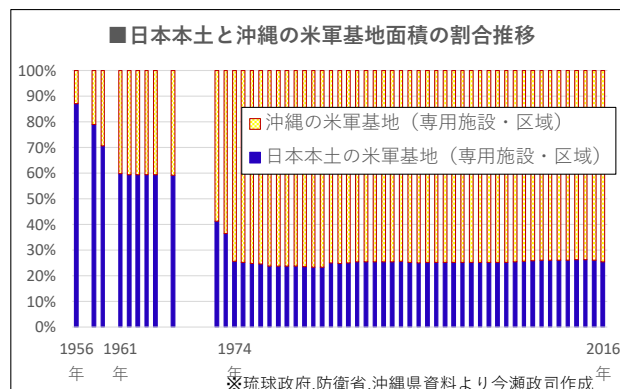
（事例調査：嘉手納町、東村高江区）

3. 調査・研究結果

3-1. 沖縄への米軍基地集中の経緯・要因

～日本本土から沖縄に移された米軍基地～

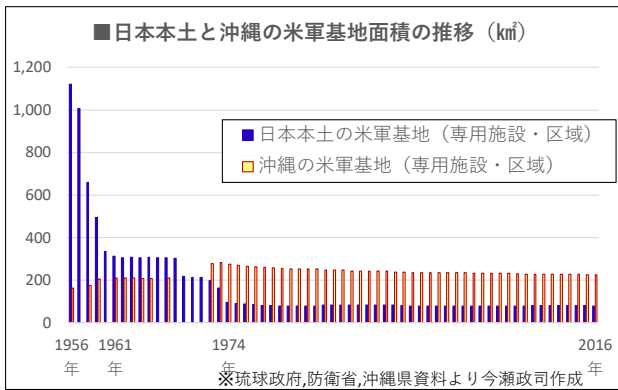
防衛省資料によると、国土面積の約0.6%しかない小



な沖縄県に、現在、日本の米軍基地（専用施設・区域）の約70.6%が集中している（日本本土77km²、沖縄186km²、2017.1.1現在）。だが、第二次世界大戦の終戦から1960年代までは、米軍基地の多くは沖縄ではなく日本本土にあり、現在とは全く逆の構図であった。琉球政府（米国統治下）、防衛省、沖縄県の資料によると、1956年時点で日本本土に米軍基地の87%があり、沖縄は13%であった（日本本土1,121km²、沖縄164km²）。

日本本土では、1950年代前半から米軍基地で被害を受ける住民による反対運動が各地で起きていた。内灘闘争（石川県内灘村）、砂川闘争（東京都立川基地）、北富士演習場反対闘争（山梨県）、浅間山演習場反対闘争（長野県）、妙義山接収計画反対闘争（群馬県）などである。そうした反対運動や日米両政府の様々な政策利害等によって、1950年代後半に日本本土の米軍基地は大幅に整理・縮小されるとともに、沖縄に移されていった。岐阜県や山梨県に駐留していた米軍の海兵隊が撤退して沖縄に移された。米軍の伊丹飛行場（大阪空港）、内灘演習場、新潟飛行場、小牧飛行場（名古屋空港・小牧基地）、千歳基地（千歳空港）、辻堂演習場（神奈川県）など次々と返還されていった。それにより、日本本土の米軍基地は、1956年の1,121km²から1961年には312km²となり、5年間で4分の1弱にまで激減した。米軍基地の減少で軍事的負担が減ったことなどもあり、日本本土は目覚ましい経済復興を遂げていった。

一方、沖縄では1950年代、住民の反対運動は武力で押さえつけられ、真和志村（現那覇市）、伊佐浜（現宜野湾市）、伊江島など各地で「銃剣とブルドーザー」と呼ばれる強制的な土地接収がなされ軍用地化されていった。



1950年代後半には、日本本土から海兵隊等が移され、キャンプ・シュワブ、辺野古弾薬庫、キャンプ・ハンセン、北部訓練場、キャンプ・マトリアス、キャンプ・コートニーなど米軍基地が拡張されていった。そして、沖縄の米軍基地は、1956年の164 km²から1961年には210 km²に面積が増加した。こうして、日本本土と沖縄の米軍基地の割合は、1961年に日本本土60%対沖縄40%となった。

その後、1972年の沖縄返還(復帰)を挟んだ数年間に、日本本土の米軍基地が激減する一方、沖縄では維持・機能強化された。日本本土では、1968年の佐世保港での原子力潜水艦の放射能漏れ事故、米軍板付(いたづけ)基地(福岡空港)のF-4ファントム戦闘機の九州大学構内への墜落事故等で、反米軍基地感情が高まったこと等もあり、米軍基地が急速に整理・縮小されていった。米軍板付基地が運用停止となり、横田基地の戦闘機部隊が沖縄の嘉手納基地に移駐した。

一方、沖縄では、嘉手納基地が機能強化され、戦闘機騒音もさらに激化するようになった。日本本土に展開していた米軍航空機の移転先として沖縄の普天間飛行場が選定され、第1海兵航空団のホームベースとされた。こうした日本本土から沖縄への米軍移設によって、沖縄返還の1972年時点で米軍基地の割合は逆転し、日本本土41%対沖縄59%となった。

さらに1973年には、日米間で「関東計画」(関東平野地域における施設・区域の整理統合計画)が合意された。首都圏にあった空軍基地を削減し、横田基地に集約して、6つの米軍基地が返還されることになった。こうして日本本土の米軍基地は1972年の197 km²から1974年には95 km²へと半減した。一方、沖縄では米軍基地が維持・強化されて、1974年には277 km²となった。こうした日本本土から沖縄への米軍移設によって、1974年時点で日本本土と沖縄の割合は、日本本土26%対沖縄74%にまで逆転が進んだ。この割合がその後ほぼ固定化され、米軍基地の沖縄集中という構図が出来上がって、現在に至っている。

2016年12月には、沖縄県北部の国頭村と東村にまたがる「米軍北部訓練場」(78 km²)の一部(40 km²)が返還となった(1996年の日米特別行動委員会(SACO)最終報告に基づくもので、多くが国有地)。だが、これにより米軍基地が沖縄に集中する割合は74%から70.6%になるだけで、基地が集中する犠牲の構図は変わらない。また、その一部返還は、東村の高江集落周辺へのヘリパッド新基地建設や海への出入用の新たな土地・水域2 km²の提供が条件となっている。米軍にとっては利用価値のなくなった部分を返還して、オスプレイの運用効率化を図るなど基地の再編・強化を図るものだが、沖縄県民にとっては基地被害の拡大を意味する。

3-2. 米軍基地所在地域での「国策下の地域政策」

3-2-1. 事例調査：嘉手納町

～嘉手納基地と国策下の地域政策～

那覇市から北へ約23kmに嘉手納町がある。町の南部にある広大な米軍「嘉手納飛行場」は、約3,700mの滑走路を2本有する極東で最大の空軍基地(面積19.86 km²)である。町の北部には、広大な米軍「嘉手納弾薬庫地区」(面積26.58 km²)がある。嘉手納飛行場と嘉手納弾薬庫地区に挟まれて東西に隙間のような狭いエリアに嘉手納町の住宅地、市街地がある。極めて密集した生活空間で嘉手納町の人々は暮らしている。

第二次世界大戦の前、沖縄本島中部という地理的条件に恵まれた嘉手納町(旧北谷村嘉手納)は、沖縄県営鉄道の嘉手納線(廃線)も運行する物流の拠点であった。だが、戦時中に旧日本陸軍「中飛行場」が建設されたこともあって、米軍の本島最初の上陸地点となり、し烈を極める集中砲火を浴び、まちはすべて破壊され焦土と化した。戦後、米軍が飛行場を拡張し、管理強化していき、



【写真】アメリカ軍「嘉手納飛行場」
(資料：嘉手納町役場ホームページより)

住民の通行、立ち入りが禁止されたことで、北谷村域が二分され分村を余儀なくされて、1948年に嘉手納村（現嘉手納町）となった。基地の拡張は続き、その都度、住民の宅地や農地が接収されて姿を消し、ついには町域の約82%が米軍基地となった。

1967年には約3,700mの滑走路2本が完成した。嘉手納町の住民たちは、残された約18%のわずかな土地での生活を余儀なくされた。そのため、恒常的に発生する基地の爆音等に苦しむとともに、生活や経済活動等の様々な面で大きな制約を受けている。嘉手納町のまちづくりは、日本本土には類のない苦難の歩みとなっている。

2008年完成の再開発ビル「ロータリープラザ」等に象徴される「沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業」（通称：島田懇談会事業）は、嘉手納町の地域政策を大きく変える契機となった。島田懇談会事業は、1996年に当時の梶山静六官房長官と岡本行夫首相補佐官が立ち上げ、宮城篤実嘉手納町長などが協力し、島田晴雄慶応大学教授を座長とする懇談会の提言を受けて始まった事業である。1995年の米軍兵士による少女暴行事件、普天間飛行場の県内移設問題、米軍用地強制使用での沖縄県知事の代理署名拒否など、過重な基地負担にこれ以上耐えられないとする沖縄県民の世論の高まりを背景に行われた「国策下の地域政策」（国策のまちづくり）である。不満が沸騰する沖縄世論を鎮静化させ安保政策を進めようとする日本政府が主導的にアプローチして、基地の弊害で疲弊する地域の閉塞感を少しでも緩和したいとする嘉手納町などの米軍基地所在市町村で進められた。嘉手納町では最も多い総事業費218億円余（一回きり）をかけて、「嘉手納ロータリー」を中心とした町中心部の再開発、マルチメディア関連企業誘致、道の駅等の整備などが行われた。



【写真】アメリカ軍「嘉手納飛行場」(右)と「嘉手納弾薬庫地区」(左)の間の狭い住宅密集地が嘉手納町の人々の生活空間(資料:嘉手納町役場ホームページより)



【写真】「沖縄米軍基地所在市町村活性化特別事業」の功労を称える肖像レリーフ（左から、島田晴雄慶応大学教授、梶山静六官房長官、岡本行夫首相補佐官(肩書きは当時)）(撮影:今瀬政司)

嘉手納ロータリーには、町内でひときわ大きく2棟の再開発ビルがそびえ建つ。町の公共施設が入る「ロータリープラザ」（公民館、図書館、温水プール、子育て支援センター等）、那覇市から移転した沖縄防衛局、入国管理局が入居するロータリー1号館である。ロータリープラザの1階玄関ロビーには、島田懇談会事業の功労を称え、後世に伝える趣旨で、赤銅色に輝く3体の肖像レリーフが設置されている。それぞれのプレート内に、功労者として梶山静六、岡本行夫、島田晴雄の3人の上半身をかたどった彫像が収まっている。

島田懇談会事業は、その後の様々な「アメとムチ」政策（補償型政治）とも言われる「国策下の地域政策」が確立していく一つの契機ともなった。国が基地負担を伴う安保政策を進める上で、県を飛び越え、ターゲットとなる基地所在市町村と直接ピンポイントで交渉して、地域振興策等の名目で一時金を配分する手法が定着していった。最近では辺野古の新基地建設問題等のように、市町村も飛び越え、国が地区住民に直接交渉するようになっていく。沖縄の抱える米軍基地問題を国の安保政策ではなく、地域の経済問題とすることで、本土の無関心とともに沖縄県民の目をそらす結果も生んだ。

3-2-2. 事例調査：東村高江区

～ヘリパッド新基地建設と国策下の地域政策～

国頭郡東村は、沖縄本島北部の東海岸に位置し、「山原（やんばる）」と呼ばれる豊かな森や海など自然が多く残る地域である。人口は約1,800人で、ヒルギ（マングローブ）林、つつじ園、真っ白い砂浜のウップマビーチ、県内最大の福地ダム等の観光スポットや、日本一の生産量を誇るパイナップル、エコツーリズム等で知られている。そして、東村内には「米軍北部訓練場」が広大に広がる。

東村の高江区では、集落を取り囲むように新たな米軍基地「ヘリパッド（ヘリコプター着陸帯）」が2016年ま

でに建設された（2017年以降も建設工事継続）。オスプレイ用にも使用されるヘリパッドの新基地建設を巡っては、沖縄県民と日本政府の間で激しい闘いが繰り広げられた。反対の声を上げる沖縄県民、建設工事を強行しようと全国の警察官や機動隊を大量動員して反対する県民を力づくで排除する日本政府、そこで次々と負傷する県民、そうした光景が長い間見られた。日本政府は、「国策下の地域政策」として、沖縄県や東村を飛び越え、高江区と直接ピンポイントで交渉して、一時金を交付するなど「アメとムチ」政策を行った。

高江区の集落では、米軍基地があるが故に、沖縄県民がヤマトと呼ぶ日本本土の者には想像を絶する、あり得ない光景が日常的に起こっている。集落では日常事として、頭上を大型のヘリコプターやオスプレイがバチバチと耳（というより頭）に響く大きな爆音を立てて頻繁に飛んでいく。ヘリコプター等が飛ぶ音で話をする相手の声が聞こえなくなり会話が途切れる。通常の飛行機や地下鉄構内の騒音とも違う桁違いの大きな音で、日本本土では殆ど起こりえない爆音である。また、時折、ヘリコプター等からロープを使った降下訓練をする兵士の姿がある。

一般の公道（県道）では、武装した米軍の兵士たちが隊列を組んで道端を行進していることもある。筆者が現地調査に訪れた際には、人里近くの片側一車線の道路の左右（県道の歩道）で、武装した米軍の兵士たち20人位が隊列を組んで道端を行進していた。戦闘用の迷彩服を着てリュックを背負って、手には大きな「銃」を持っていた。ジャングルで戦闘訓練をした後と見られた。米軍の兵士たちは銃を持って平然と歩いているが、そこは民間地で一般の公道（県道）であるから、無論、法律違反である。



【写真】銃を持って公道を歩くアメリカ軍の兵士とカフェの看板（撮影：今瀬政司）

4. 考察・今後の展望

こうした嘉手納町や東村高江区などにおける「国策下の地域政策」では、安全保障政策として基地を存続・強化させ、新たな基地建設も果たしてきた。そして、基地の維持や新規建設を前提にして、地域振興策等の名目で一時的に大きな国費が投じられた。だが、基地が存在することによる弊害をカバーするほどの経済効果を生むことはできてこなかった。また、まちづくりに必要な「自治」や「協働」の地域力を育むものとはならず、地域の活性化を実感できるものとはなってこなかった。基地問題も解決せず、負担は殆ど軽減されず、むしろ増加する部分もある。さらに、沖縄県民と日本政府との間に激しい「闘い」という関係が生まれるまでになっている。

米軍基地問題を巡っては、日米安保体制の枠組みの中で様々な主義主張がある。だが、問題の根幹の一つに、米軍基地の存在が沖縄各地域の社会・経済活動にもたらす負の影響について、日本本土の政府関係者や市民があまりに実態としての情報を知らな過ぎる現実がある。それ故に、沖縄県民との間で大きな意識の溝が生じている。

日本本土の政府関係者や市民がどうしたら米軍基地の負の影響を知り、情報共有できるようになるのか。安保政策として必要とするならば、どうしたら米軍基地を沖縄から本土に戻して負担を分担・共有することができるのか。米軍基地を前提とした「国策下の地域政策」から脱却して、どうしたら本来の「自治」としての地域政策を進めることができるのか。安保政策（基地問題）と地域政策（自治）の矛盾解決がまさに求められている。

【引用・参考文献】

- ・今瀬政司「日本と違う沖縄のいま ～東村高江 米軍ヘリパッド建設問題～」特定非営利活動法人市民活動情報センター『市民活動情報センター ニュースレター 1号（2016年）』2016年9月1日、<http://sicnpo.jp/>
- ・今瀬政司「日本と違う沖縄のいま ～嘉手納基地と国策のまちづくり～」特定非営利活動法人市民活動情報センター『市民活動情報センター ニュースレター 2号（2016年）』2016年10月15日、<http://sicnpo.jp/>
- ・今瀬政司「日本と違う沖縄のいま ～本土から沖縄に移された米軍基地～」特定非営利活動法人市民活動情報センター『市民活動情報センター ニュースレター 3号（2016年）』2016年12月20日、<http://sicnpo.jp/>
- ・今瀬政司「〈論壇〉日本と違う沖縄に衝撃 基地解決の困難さ 痛切に」沖縄タイムス 2010年5月12日