

グリーンランドと沖縄の結び目



沖縄返還50年

2022年は、沖縄の施政権が日本に返還されて50年の節目にあたる。川名晋史編著『世界の基地問題と沖縄』（明石書店、2022年）は、この返還50年に合わせて出版された（写真）。国土面積の0.6%に、面積比で日本全体の約70%の米軍関連施設が置かれる沖縄を軸に、13の国や地域の事例を対照させるという試みだった。書籍の帯にはこうある。

“動かない基地”を問う 13の国と地域を比較分析。基地の歴史、基地問題、地位協定、沖縄への含意——学知の先に現実的な選択肢はあるか。

私は、デンマーク領グリーンランドの米軍基地（以下、チューレ空軍基地）を事例に、沖縄へのインプリケーションを導き出すという役割だった。しかし、趣旨には全面的に賛同するにせよ、他人が敷いたレールの上では十分に踊れない。私がこれまで採ってきた地域研究（Area Studies）という方法論的立場から、今回の企画にどう係れるか。まずはこのことを考える必要があった。

地域研究には少なくとも二つの役割がある。一つは、ある特定の国や地域で起こる現象を、視覚や嗅覚など五感を研ぎすませながら、総合的に理解し、記述し、説明すること。そしてもう一つは、一見するとつながりが見えない、時にそれは分野や地域をも超えた、それぞれ別々の文脈に紐づけられてきた「部分」と「部分」とを、関係的に、あるいは通文化的——文化横断的——に比較すること。私が沖縄返還50年の企画に寄稿する上で、具体化させる必要があったのは、地域研究がもつ二つの要素をふまえながら、基地を舞台にグリーンランドと沖縄の結び目をどこに設定するか、ということだった。私が出した結論は、「対話（dialogue）」だった。

「対話の基地政治」という問題意識

対話とは「向かい合って話し合うこと」である。向かい合う＝相対するには、当事者同士が会って事を進めるだけでなく、双方が納得すること、合意することを目指すという意味がある。そしてそれは、（真にそれが実現しているかはさておき）主体間の関係が対等であることを前提とする。こうした辞書的な定義をふまえると、対話という語の射程は、向かい合って話しをするということに留まらず、問題を提起し、帰結へと至るプロセス全体にまで広がっていると理解できる。

では、こうした対話という行為は、基地研究を含む政治学の領域で、どのような効用が指摘されてきたのだろうか。一般論として、政治学における対話の効用が指摘されるのは、複層的な主体もしくは組織間の相互連携が加速的に進む今日において、さまざまな政治コミュニティの利益を調和させ、ガバナンスの実効性を高め、それを持続的なものにしていく、というコンテキストにおいてである。とりわけ、国家と非国家（自治体など）といった垂直的な主体間の力関係を前提としながら、そうした主体が同じステージで対話し、対象に関与していける水平的な空間を調整しようとするマルチレベル・ガバナンスという統治のあり方が議論される際に、対話の効用が認められてきた。複層的な主体と主体との間の利益相反を調和させるために、対話という行為は、重要な意味を持つと考えられてきたのである。

グリーンランド

チューレ空軍基地では、特に冷戦終結以降、対話の場の構築と、その履行に焦点を当てた政治が展開されてきた。背景には、冷戦期のチューレで起こった基地に起因する事故や事件と、その清算があった。代表的な基地インシデントには、1953年の基地建設に伴う住民の強制移住や、1968年のブローケン・アロー（核爆弾搭載機の墜落事故）などがある。冷戦後デンマークは、アメリカやグリーンランドとの協議を通じて、こうした過去を清算することと、冷戦後の安全保障環境の変化に適應するために、チューレの扱いを見直そうとした。そこには、二つの動きが連動していた。一つ

は、1998年以降のラスムセン（Anders Fogh Rasmussen）を党首とする中道右派政党が、民主主義やマイノリティ権の尊重といった特定の価値観を前面に出し、その正当性を積極的に主張する「価値政治」を展開したこと。ここでは多くを語れないが、デンマークは、共同責任、共同決定、協働、双方向的な影響などと表現されるデンマーク的民主主義を発動させ、グリーンランドの自由裁量の幅を広げる措置を採った（Kawana and Takahashi eds. Exploring Base Politics, 2021）。グリーンランドの「声」を政策決定の局面に反映させ、決定の民主的正当性を高めることが目指されたのである。その過程には、妥協に基づく合意の政治があった。プリチェットとウールコック（Lant Pritchett and Michael Woolcock）は、このような「デンマーク」に、近代国家の理想を見た（“Solutions when the Solution is the Problem” 2002）。フクヤマ（Francis Yoshihiro Fukuyama）は、有効に機能する政治秩序のメタファーとして「デンマーク化」を唱えた（『政治の起源 上・下』2013年）。

もう一つは、1999年に米国において本土ミサイル防衛法が成立し、当該システムのチューレへの配備が進められる際に、デンマークに対し同盟国としての協力が要請されたこと。米国は、実効性が高く信頼に足るシステムを実装するために、同盟国の協力が不可欠と考えていた。

三者の協議体

こうした主体間の思惑の結節点は、2004年に締結されたイガリク協定内の、恒常的な協議体——三者が恒常的に対話をする場——の設置に見出すことができる。その効用を図る十分な情報は公開されていない。しかし、ウィキリークスが公開した文書によれば、複層的な利害を調整し、三者の権利・義務関係を強化する場として、総じて好意的に受け止められてきたようである。協議体の効用を、基地政治の一般モデルと対照してみたい（Takahashi ed. The Influence of Sub-state Actors on National Security, 2019）。一般モデルはこう想定する——二者に閉じられていた基地取引が、実際に基地を受け入

グリーンランドと沖縄の結び目

れる自治体を含む三者へと開かれることで、基地をめぐる主体間の力関係は、より不安定化／流動化する。もしこの命題が成り立つとすれば、チューレの事例は、一般モデルの拡張に貢献するかもしれない。チューレから示唆されるのは、一方では関係する主体が増えることで基地取引は流動化し得る。しかし、他方では、多様な声を確保することで、ある決定の民主的正当性を高め、その決定の効用を最大化することができるかもしれない、ということである。

沖縄

これに対して、沖縄の基地政治は、対話とどう結びつくだろうか。沖縄の場合、チューレに見られるような「成果」は、現時点で存在しない。しかし、対話というオプションは、近年の在沖米軍の議論をリフレーミングする影響力を持ちつつある。

沖縄には、面積比で広大な米軍関連施設が置かれている。国連人種差別撤廃委員会が2010年4月に発出した所見からも明らかのように、沖縄は、不利益の行き過ぎた配分を受けている。玉城デニーは、2018年10月に知事に就任して以降、こうした沖縄の現状に対して、自身の政策課題の一つとして、基地のない沖縄の実現に向けた米軍基地の整理・縮小を掲げてきた。普天間飛行場の返還と辺野古新基地建設の阻止がその具体だが、それに向けた重要なオプションとして、対話がしばしば明示的に議論の俎上に載せられてきた。たとえば、知事就任の挨拶において玉城は、「対話によって解決策を導く民主主義の姿勢」（「沖縄県知事就任」あいさつ、平成30年10月4日）を日米両政府に求め、対話の場を設置し、それを機能させていくことで、課題に取り組んでいく決意を示した。米国での講演の際には、「対話により互いの理解を深めていくことが、問題解決への重要なアプローチである」（「知事訪米について」、令和元年12月18日）ことを強調していた。こうした動きの一環として俎上に載せられたのが、日米の二者間協議体である、沖縄に関する特別行動委員会（サコワ/SACO: Special Action Committee on Okinawa）の枠組みに沖縄を組み込むサコワ（SACWO: Special Action

Committee With Okinawa）の創設だった。サコワは、日米沖三者による協議体を意味する。これは、いわゆるトラック1.5と呼ばれる有識者による会議の場を、在沖米軍の整理・縮小においても導入しようとする試みでもあった。

サコワ構想と強く呼応するのが、知事の肝いりで設置された米軍基地問題に関する万国津梁会議だった。会議は、沖縄への米軍基地や兵力数の負担を見直すことを重点課題として存立するものだった。2020年3月に発表された提言書には、トラック2の専門家会合を設置し、「真摯な対話」（15,19頁）を行うための場の設置が打ち出されている。2021年3月に発出された提言書においては、アジア太平洋地域において高まる政治的・軍事的緊張を緩和する上で対話の必要性が喫緊の課題になっているにもかかわらず（27頁）、「政界や言論界からの発言も乏しく、政治や外交における発想の幅が従来に比べても非常に狭いものとなっている」（31頁）ことが指摘された。

忘れてはならないのは、こうした動きを理解する上で、1990年代の大田昌秀県政期における三者協議の提案、そして2015年の沖縄県庁のワシントン事務所設置などに象徴される、沖縄の基地政治（国際関係）への働きかけがあったことだろう。サコワや万国津梁会議の提言はその延長線上にある。つまり、対話への期待は、一過的で、局所的な現象ではない。少なくとも冷戦以降の沖縄において、対話は、重要な政策オプションとして存在し続けてきた。

沖縄へのインプリケーション

にもかかわらず、現時点で、その実現には至っていない。要点は、①基地を設置する米国、②それを受け入れるデンマ

ーク／日本、そして③実際に基地が置かれるグリーンランド／沖縄の三者の応答性（responsiveness）——何らかの要求・呼びかけ・入力に応じて起こる動き——をいかに確保していくかということにある。これを形式化せず、相互作用を促す培養土としていかに機能させていけるか。

グリーンランドの事例を帰納的に検討することで得られる含意は、対話という行為に、決定へと至るプロセスの柔軟性を最大化する効果が期待できるかもしれない、ということである。プロセスの柔軟性を最大化するというのは、「発想の幅」（米軍基地問題に関する万国津梁会議2021）の最大化と言い換えることもできよう。これは、結果に関与することを直接的に意味しない。しかし、政治の作動形態に影響力を行使していくことで、基地問題の性状を変えていくことを目指すものである。

冒頭で述べたように、2022年は沖縄返還50年である。1月の名護市および南城市長選を皮切りに、重要な選挙が続く選挙イヤーでもある。天王山は、任期満了に伴う9月11日の県知事選である。執筆時点（8月15日）でその結果は出ていない。選挙前報道によれば、「対話による解決」を求める玉城の姿勢は、何ら変わっていない（朝日新聞2022年8月12日付・朝刊3面）。しかし、政権からの応答はないはまだ。

※本稿は、高橋美野梨「デンマーク／グリーンランド」、(川名晋史編著)『世界の基地問題と沖縄』明石書店、2022年。を基にしている。

<https://www.akashi.co.jp/book/b610434.html>

PROFILE

高橋美野梨

北海学園大学法学部政治学科准教授。博士（国際政治経済学／筑波大学）。近著に“The Inuit of Greenland: Doing Area Studies on the Compromise between Reciprocity and Utility” (Inter Faculty, Vol.11, 2022), “Inklusion, imagepleje eller nødvendighed? Basepolitik i Grønland og politisk kultur i Danmark” (Corresponding author, Økonomi & Politik, Vol.94, No.2, 2021), Exploring Base Politics: How Host Countries Shape the Network of U.S. Overseas Bases (Routledge Advances in International Relations and Global Politics), (Eds., Routledge, 2021), など。