

~~~~~  
論 説  
~~~~~

海外基地の分析モデル——戦略, 同盟政治, 契約

川 名 晋 史*

はじめに

米国はなぜ、如何にして海外基地システムを形成するのか。本論文は、米国の海外基地展開に関するこれまでの理論を整理し、従来指摘されてきた様々な分析レベルや多様な要因が如何に関連しているかを明らかにすることで、この問いに答えるための分析枠組を提示する¹⁾。

これまで、大国の海外基地政策を説明する際に最も重要な役割を果たしてきたのは、戦略論と同盟政治論の二つである²⁾。戦略論は、基地を大国の戦略目標を達成し、陸・海・空軍の機動力を増大させるための手段と位置づけるものであり、米国にとっての脅威が高まれば基地は展開・拡大される傾向にあり、

* 青山学院大学大学院国際政治経済学研究科博士後期課程修了 2010 年度博士 (国際政治学) 取得。平和・安全保障研究所 (研究員), 青山学院大学・学習院大学 (非常勤講師)

国際政治経済学会 2011 年 7 月 2 日受付, 2011 年 7 月 27 日レフェリーの審査を経て掲載決定。

- 1) 米国の海外基地は、国際政治学の論争的なテーマの一つである。基地問題が包摂する領域は広く、即座に挙げられるだけでも戦争、戦略、同盟、交渉、主権、支配、資源、地位協定 (SOFA)、行政、事故・環境汚染と多様である。そしてそれらは相互に密接に関連した問題でもある。ただ、研究者の関心はもっぱら特定の、或いはそれと隣接する少数の問題に集中するのが一般的であった。問題へのアプローチの仕方も多様であり、そこに影響を与える要因も脅威、戦略、主権、支配、依存など様々なものが指摘されてきた。さらに、海外基地の問題は国際政治学の分析や研究の対象であると同時に、すぐれて政策的な要素が強く、またその評価は上に挙げた問題群の何を強調し、それをどこから眺めるのかによって大きく変化する。
- 2) もっとも、戦略論や同盟政治論の多くは海外基地の問題を正面から詳細に論じているわけではなく、より大きな戦略問題 (バランシング、核抑止等) を構成する一要素として捉えるものである。

それが低下すれば撤収・縮小されると考える³⁾。一方、同盟政治論は、基地の設置を巡る問題を同盟に派生する国家間の安全保障協力問題として位置付けるものである。基地は複数の国家が脅威に対抗するために力を結合 (aggregate) する重要な手段と解され⁴⁾、基地を受容する国家 (以下、接受国) が米国と脅威認識を共有していれば基地は受け入れられるが、そうでない場合は拒否されると考える。

これら 2つの理論は相互に補完し合いながら、第二次世界大戦後の米国の海外基地政策の説明に効果的に適用されてきた。とは言え、米国の海外基地政策、或いは基地を巡る国際政治的な事象の中には、それらの理論だけでは十分に説明できないものも多く確認されている。例えば、第二次世界大戦が終結し、米ソの冷戦構造の出現が不可避となっていた 1947 年の秋以降、米国の統合参謀本部 (Joint Chiefs of Staff: JCS) は戦後の海外基地システムを大幅に縮小することを決めた。実は、JCS は戦中の 42 年 12 月から戦後の基地システムを拡大することを計画しており、戦争終結後の 45 年 10 月には、従来の勢力範囲 (すなわち、西半球や太平洋) を越えて、北大西洋、北アフリカ、中東にまでそれを拡大することを決定した。ところが、トルーマン・ドクトリンが発出され、冷戦の様相が深まる 47 年 9 月、彼らは一転して基地計画を縮小し、極めて限定的な基地システムを構築することを決めた。しかも、新たな計画は、同時期進められていた戦争対処計画 (War Plan) が重視していた共産圏との国境地帯に基地を配置しようとするものではなかったし、対ソ航空攻撃に不可欠と考えられた南アジアの基地を構想から外すものだったのである⁵⁾。これらの事象は、

3) 例えば、Robert E. Harkavy, *Great Powers Competition for Overseas Bases: The Geopolitics of Access Diplomacy*, New York: Pergamon Press, 1982.

4) 例えば、John W. McDonald Jr. and Diane B. Bendahmane ed., *U.S. Bases Overseas: Negotiations with Spain, Greece, and the Philippines*, Westview Press, 1990; Simon Duke and Wolfgang Krieger eds., *U.S. Military Forces in Europe: The Early Years, 1945-1970*, Boulder, Colorado: Westview Press, 1993.

5) 統合参謀本部による同時期の海外基地計画については、Elliot V. Converse, *Circling the Earth: United States Plans for a Postwar Overseas Military Base System, 1942-1948*, Maxwell Air Force Base, Ala.: Air University Press, 2005. が詳しい。

従来 of 戦略論だけに依拠しては説明が困難であろう。

また、同盟政治論だけに頼っては、これまで多くの接受国が米国と共通の脅威を持たないか、或いは深刻な「巻き込まれ」の問題に直面する場合であっても基地を受容してきた事実を説明することは難しい。例えば、今日の海外基地システムの骨格が形成された40年代後半から50年代前半の欧州に限っても、当時基地を受け入れた国の中には、スペインのように米国と共通の脅威認識を持たない国や、デンマークのようにソ連との戦争に巻き込まれることを懸念していた国が含まれていた（最終的にデンマークはグリーンランドで基地を受容し、本土では拒絶した）⁶⁾。また、冷戦期には、米国の同盟国であったトルコやギリシャ、或いはフィリピンといった国々が、再三にわたって米国側に基地の撤退を要求し、二国間の基地交渉は難航を極めた⁷⁾。これらのケースは、基地を単に同盟に派生する問題として捉えることの難しさを示すものである。

そこで本論文は、戦略論と同盟政治論の両理論に、新たに契約論の視角を含めた体系的な分析枠組を提示したい。契約論は2000年代以降、アレキサンダー・クーリー（Alexander Cooley）らによって提唱されている新たな基地政治の見方の一つであり、接受国側の主権の一部が米国に移譲されることで生じる非対称ながらも正当（legitimate）な契約関係に焦点を当てるものである⁸⁾。本論文は、彼ら議論の中核の一つとなっている「見返り（quid pro quo）」の問題に着目することで、そこから演繹される基地獲得のメカニズムを考察する。その

6) なお、スペインは基地を受容した1953年9月当時、まだNATOに加盟していない。冷戦期の欧州の米軍基地展開については、Duke and Krieger 1993; Simon Duke, *United States Military Forces and Installations in Europe*, Oxford: New York: Oxford University Press, 1989. を参照されたい。

7) Christopher T. Sandars, *America's Overseas Garrisons: The Leasehold Empire*, New York: Oxford University Press, 2000.

8) Alexander A. Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas*, Ithaca: Cornell University Press, 2008; Alexander A. Cooley and Hendrik Spruyt, *Contracting States: Sovereign Transfers in International Relations*, Princeton: Princeton University Press, 2009; Kent E. Calder, *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism*, Princeton: Princeton University Press, 2007.

ようなアプローチは、既存の戦略論や同盟政治論が持つ課題を克服し得るものである。

本論文が提示する分析枠組は「基地の政治学 (base politics)」とも呼べるものである。それは、1) 米国の戦略、2) 接受国側の脅威の共有性と「基地のディレンマ」、3) 米国と接受国の交渉とその結果としての利得配分を示す基地契約、の3つの要素から成り立つものであり、その分析レベルは、米国の意思決定過程と接受国の意思決定過程、そしてその相互作用（交渉）が交叉するものである。そしてそれぞれの要素は、戦略論、同盟政治論、契約論という異なる理論的背景を持ち、それらが相合わさることで、基地のライフサイクル——基地は設置国が基地計画を立案し、接受国との基地交渉を経て展開される。そして、その後は実際の運用を通じて固定化されたり撤収される——を説明する分析枠組となる。

このような分析枠組を用いれば、米国の海外基地展開（基地計画の立案とその実行）の過程は次のように捉えられる。まず、基地計画の決定に主たる影響を与えるのは米国の戦略であり、それが基地の配置や規模を決定する。そしてそのような計画の実行には、接受国側の脅威の共有性と基地のディレンマに起因する制約が課せられ、それを克服するのが基地契約 (base contract)、つまり「見返り」の問題である。

このことを理解するために、以下では、第1節から3節にかけて、基地の政治学が依拠する3つの理論的視角を整理し、その相互補完的な点と（意味するものが）相矛盾する点を慎重に検討する（もっとも、戦略論と同盟政治論の箇所では、戦略と同盟に関する一般的な議論も展開する。しかしながら、そこで取り上げる概念や要因は、海外基地の体系的なモデルを構築する上で欠くことができないものである）。そして、第4節では、基地の政治学の分析枠組とそこから導かれる仮説を検討する。

第1節 戦略論——脅威と資源制約

基地の戦略論は、基地を大国の戦略目標を達成し、陸・海・空軍の機動力を

増大させるための手段、すなわち軍事力の乗数と捉えるものである⁹⁾。それは今日まで、大国の海外基地政策を説明する最も有効な分析枠組と位置付けられてきたものであり、その系譜は、アルフレッド・マハン (Alfred T. Mahan) やハルフォード・マッキンダー (Halford J. Mackinder)、或いはニコラス・スパイクマン (Nicholas J. Spykman) らの研究にまで遡ることができる¹⁰⁾。

では、大国の戦略とは何を指すものなのか。本論文ではそれを、国家が何を目的とすべきか、或いは当該の目的を達成するために国家の軍事力を如何に適切に用いるかについての指針と捉えることにする¹¹⁾。そして、このように定義される戦略は、基地の文脈から言えば、米国にとっての脅威と資源制約 (例えば、軍事予算や動員兵力) の二つの要素によって構成されるものとする。基地の戦略論が見据えるのは、こうして形成された米国の戦略が基地の配置や規模、或いはその拡大・縮小を決定する過程である。

1) 海外基地と脅威、そして戦略

海外基地の動態を規定するのは、一義的には、米国にとっての脅威の性格とその大きさである。例えば、米国にとっての脅威が高まれば基地は展開・拡大される傾向にあり、それが低下すれば撤収・縮小される。或いは、そこで脅威の性格や対象が変化すれば、基地の再配置が計画される。そしてこのようなメカニズムは米国の戦略、とりわけ抑止や拒否の概念と相互に影響しながら複雑に展開していく。

抑止

冷戦期、海外基地を設置しそれを拡大することは、核抑止やそれに基づく戦

9) このような見方をするものとして、例えば、Michael C. Desch, “Bases for Future: US Post-Cold War Military Requirements in the Third World,” *Security Studies*, Vol. 2, No. 2, Winter 1992, pp. 201-224.

10) アルフレッド・T・マハン (北村謙一訳) 『マハン海上権力史論』原書房、2008年; Halford J. Mackinder, *Democratic Ideals and Reality: A Study in the Politics of Reconstruction*, London: Constable, 1919; Nicholas J. Spykman, *America's Strategy in World Politics: The United States and the Balance of Power*, New York: Brace and Company, 1942.

11) Robert J. Art, *A Grand Strategy*, Ithaca: Cornell University Press, 2003, p. 1.

略的安定性の計算に決定的な影響を与えたと考えられてきた。例えば、ロバート・ハーカヴィー (Robert Harkavy) は、冷戦期の米軍基地をソ連に対する核抑止の観点から意義付けた¹²⁾。事実、冷戦期の西ドイツ、英国、日本、韓国には戦略空軍基地が存在し、それを支える航空機のアクセス基地が地中海と東アジアに点在した。また、ソ連の周辺地域には通信 (諜報) 基地が展開し、米国の核戦略の一翼を担っていた。その他にも、スペインやモロッコには戦略空軍基地が存在し、英国、イタリア、トルコ、沖縄、台湾には中距離弾道ミサイル基地が展開された。さらに、ノルウェーやトルコには核ミサイルの早期警戒施設が存在した。ハーカヴィーはこれらの事実をもって、冷戦期の米国の基地の配置やその規模は核抑止戦略の発展を抜きに論じることはできないとするのである。

実際、ドワイト・アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 政権が採用した大量報復戦略は、海外の戦略航空軍団 (Strategic Air Command: SAC) 基地と不可分の関係にあった。ジョン・フォスター・ダレス (John Foster Dulles) 国務長官は、この点、自由世界に於ける軍事基地システムなくして大量報復戦略は不可能となり、SACはその抑止力の大部分を失ってしまうと述べ、基地が持つ抑止効果を次のように捉えていた¹³⁾。まず、中ソ両国の周辺に広範囲に基地を分散させておけば、四方八方から多様且つ迅速な反復攻撃をかけることができ、それだけで両国による防御を困難ならしめる。次いで、多くの分散された基地の存在は、ソ連が米国の攻撃力を一挙に殲滅させることを不可能にし、ソ連による米国本土攻撃を迎撃する際にも有利な条件を提供する。さらに、ソ連としては中ソ周辺の米軍基地を叩くことが必要となり、それだけ米国本土に対するソ連の核攻撃を弱めることができる。つまり、基地の拡大が核の被害を吸収するという「吸収 (absorption) 効果」が期待されていたのである¹⁴⁾。

12) Harkavy 1982.

13) John Foster Dulles, "Policy for Security and Peace," *Foreign Affairs*, 32, April 1954, pp. 353-364.

14) Townsend Hoopes, "Overseas Bases in American Strategy," *Foreign Affairs*, 37, October 1958, pp. 69-82.

また、基地には第三国に対する抑止機能だけでなく接受国内に内在する（潜在的）脅威を抑止する「二重の封じ込め」の機能が与えられることもある¹⁵⁾。このような機能は、とりわけ軍事占領を通じて展開された旧敵国内の基地で効果を発揮する。例えば、第二次世界大戦後の日本やドイツの西側占領地区の基地には、ソ連に対する抑止にとどまらず日独の軍事力を解体し、彼らの軍事的復活を警戒する周辺諸国の不安を和らげる効果が期待されていた¹⁶⁾。

もっとも、基地展開と抑止戦略との関係には、その時々々の軍事技術も影響を与えている。例えば、朝鮮戦争後に米国が採用した中ソ両国を大規模な戦略空軍基地網で包囲しようとする「周辺基地戦略 (peripheral strategy)」は、B-47 中距離ジェット爆撃機の航続距離の問題と密接に関連していた¹⁷⁾。というのも、B-47 は航続距離が短く、米国本土から共産諸国への直接攻撃が不可能であったため、中継拠点となる基地の獲得が不可欠だったからである。つまり、周辺基地戦略はそもそも B-47 の航続距離の不備を海外基地で補完しようとの発想から生まれたものだったのである。それとは逆に、軍事技術の発展が基地の縮小を導くこともある。例えば、1960 年代に開発された米国のターボファン・エンジン技術は航空機の航続距離を飛躍的に向上させ、それまでであった中継基地の存在意義を低下させた。さらに、B-52 や ICBM の登場は、中距離爆撃機用の基地が配置されていた北アフリカの重要性を低下させることとなった¹⁸⁾。

拒否

加えて、基地計画の立案には敵が基地を置くのを阻止しようとする「拒否戦略 (denial strategy)」が影響することもある¹⁹⁾。このような議論は、とりわけ

15) Calder 2007: 18.

16) 永井陽之助『冷戦の起源—戦後アジアの国際環境』中央公論社、1978年、227-8ページ。

17) この点、山田浩『核抑止戦略の歴史と理論』法律文化社、1979年、60ページ。

18) James R. Blaker, *United States Overseas Basing: An Anatomy of the Dilemma*, New York: Praeger, 1990, p. 36.

19) それは論者によって「戦略的拒否 (strategic denial)」、 「阻止行動 (denial activities)」、 「先制的基地獲得 (pre-emptive base acquisitions)」など称され方が異なるものである。(例えば、Alvin J. Cottrell, “Soviet Views of U.S. Overseas Bases,” *Orbis*, 7, Spring 1963, pp. 77-95.)

1950年代から60年代にみられたもので、米国が撤退した後にソ連によって獲得されると予測される基地からは撤退すべきでないという議論に代表されるものである。例えば、チャルマーズ・ジョンソン (Chalmers Johnson) は、冷戦期の米国の基地は「共産主義の『封じ込め』政策の重要な一部として正当化され、ときにこうした基地はただソ連の手に落ちないようにするために保有する必要があると主張された²⁰⁾」(傍点、筆者)と述べ、基地の獲得動機の一つに拒否戦略を挙げている。

実際、この拒否戦略は冷戦期に数多く確認されたものである。例えば、英国はソ連による「乗っ取り」を恐れて、マルタ、モルジブ、モーリシャス、セーシェルからの撤退を躊躇した。また、フランスはジブチとコモロからの撤退に際して、ソ連による代替的駐留の恐怖から二の足を踏んだ。米国も北マリアナ諸島、パラオの独立に際して、バヌアツ及びキリバスで学んだ教訓から基地の撤退に難色を示した。ハーカヴィーによれば、それは米国のプレゼンスがソ連に取って代わられることを恐れた結果であった²¹⁾。

2) 資源制約

とは言え、上のような戦略が国家の利用可能な経済的資源に制約されることは明らかである。この点、コリン・デュエック (Collin Dueck) は米国の戦略形成に影響を与える要因の一つとして対外関与にかかる費用 (とそれに対する政策決定者の認識) の問題を挙げた²²⁾。彼によれば、それは米国の伝統的な戦略文化の一つである孤立主義に根ざしたものであり、米国の戦略が過剰拡大するのを常に抑制してきたものであった。

この資源制約の問題は基地と戦略の関係を考える上でも重要である。例えば、基地を獲得、維持することで生じる費用には二つのタイプがある²³⁾。一つは、

20) Chalmers Johnson, *The Sorrows of Empire: Militarism, Secrecy, and the End of the Republic*, New York: Metropolitan Books, Henry Holt, 2004, p. 193.

21) Robert E. Harkavy, *Bases Abroad*, Oxford: Oxford University Press, 1989, p. 367.

22) Colin Dueck, *Reluctant Crusaders: Power, Culture, and Change in American Grand Strategy*, Princeton: Princeton University Press, 2006.

23) Blaker 1990: 100.

基地内の施設、鉄道、道路、倉庫、滑走路等の建設、維持、改修費用であり、二つは基地で働く従業員に対する給与や、基地内での炊事、洗濯、娯楽といった各種サービスに対して発生する運営費用である。それらの費用は変動的であるが、ジェイムス・ブレイカー (James R. Blaker) によれば、その総額は1950年代には、年平均で50億ドルにも上り、防衛予算全体の大よそ2~4%を占めていた²⁴⁾。

上に挙げた二つ以外にも、基地に配備する武器や装備の輸送及び整備にかかる費用や、兵員やその家族を駐留させることで生じる様々な費用があり、これらが相合わさったものが基地政策にかかる費用、すなわち戦略に対する資源制約となる。このことから、ブレイカーは大戦後に米国の基地システムが縮小した原因の一つとして資源制約(軍事予算の削減と動員解除)の問題を挙げるのである²⁵⁾。

以上、基地の戦略論は、脅威と資源制約の関数である戦略の観点から基地計画の決定を説明しようとするものである。また、本論文では正面から取り上げないが、海外基地の展開を可能にする一つの要因は基地設置国の経済規模が大きいということであり、従って、ここでの議論は米国が経済大国であることが前提となっている。そこからは、他の条件を一定と仮定すれば、次のような仮説を導くことができる。

戦略仮説

米国にとっての脅威が増大すれば、米国は資源制約の範囲の中で基地を拡大しようとし、脅威が低下したり資源制約が強まればそれを縮小しようとする。

第2節 同盟政治論——脅威の共有性と基地のディレンマ

基地の同盟政治論は、同盟政治 (alliance politics) の理論を基地政治の分析枠組に応用しようとするものである。その一つは直接に同盟と基地との関係を考

24) *Ibid.*, p. 104.

25) *Ibid.*, p. 30. 同様の指摘は、Calder 2007: 37.

えるものであり、いま一つは「同盟のディレンマ」の概念を応用して「基地のディレンマ」とでも呼べる問題を考えようとするものである。これら二つの概念は別々に取り扱って良いものであるが、両者とも同盟政治論にかかわっているので、ここでは一括して取り扱っておくことにする。

脅威の共有性

第二次世界大戦後、同盟と平時の基地へのアクセスには密接な関係がみられるようになった。なぜなら、基地は接受国にとって有事の防衛のみならず平時に於いても他国からの攻撃を抑止し、さらに基地に米軍とその家族を居住させること自体が、米国が「見捨てないことの『象徴』²⁶⁾」になると考えられたからである。そのため、基地の設置を巡る問題は同盟に派生する安全保障協力の問題として位置付けられることになる。つまり、複数の国家が共通脅威に対抗するために力を結合することが同盟であるとすれば、基地の設置はそのための主要な手段と解されるわけである²⁷⁾。

実際、冷戦期の米国は NATO に加盟する欧州諸国のほとんどに基地を置いていた²⁸⁾。また欧州以外でも、アジアでは日本 (1951)、韓国 (1954)、フィリピン (1951)、オーストラリア (1952)、ニュージーランド (1952) と相互安全保障条約を結び、基地を置いていた²⁹⁾。加えて、ラテンアメリカでも、チャペルテック条約 (1945) やリオ条約 (1947) に基づいて、パナマ、ホンジュラス、アンティグアに基地アクセスを行っていた。

勿論、基地がなくとも同盟関係にある場合 (例えば、1966 年に NATO の軍事機構から脱退したフランスや上で述べたりオ条約に加盟している多くの国) や、同盟はなくとも基地が置かれる場合もある。例えば、米国は中東や北アメリカにおいてイスラエル、エジプト、モロッコ、オマーン、バーレーンとの間

26) Anni P. Baker, *American Soldiers Overseas: The Global Military Presence*, Westport: Praeger, 2004, p. 54.

27) Richard L Kugler, *Changes Ahead: Future Directions for the U.S. Overseas Military Presence*, Santa Monica, CA: RAND, 1998, pp. 70-1.

28) Duke and Krieger 1993.

29) また、米国は SEATO 加盟国だったタイにも一時期、基地を置いていた。

で防衛協定を結び基地を置いていた³⁰⁾。また、アフリカではケニア（1980）とソマリア（1980）との間で相互防衛援助協定を締結し、海・空軍基地を展開、さらにリベリア、セネガル、ジブチにも限定的な基地アクセスを行っていた。さらに、ケースとしては特殊であるが、キューバのグアantanamo基地も非同盟国に基地が置かれる一つの例である。

基地のディレンマ

もっとも、同盟を結んでいてもいなくとも、基地を展開しようとするときにそれが接受国側に「同盟のディレンマ」と似たような「基地のディレンマ」と呼ぶことの出来る問題を生じさせ、それが接受国の基地に対する受容性に大きな影響を与えることがある。同盟のディレンマとは一般に、中小国（大国にもありえるが、中小国に強くみられる傾向がある）が大国と同盟を組もうとするときに解決しなくてはならない二つの相反する問題のことである³¹⁾。その一つは、自立と安全（或いは依存）のディレンマである。例えば、仮に中小国が大国と同盟を組まずに、単独で軍備を強化しようとした場合、そこには多くの経済的資源が必要となる。他方、自前の軍事力を抑えて大国との同盟によって不足分を補えば、経済的資源の節約には繋がろうが、国家の威信や自立性が犠牲となる。

実は、基地の受け入れを巡る意思決定プロセスにもこれとよく似た問題をみることができる。なぜなら、接受国にとって基地の受け入れはときに国家の自立性の喪失を意味するものであるが、それを拒否すれば今度は国家の安全が危険に晒されることがあるからである。ここではそれを同盟のディレンマと区別するために「基地のディレンマ」と呼んでおこう。というのも、既に述べたように基地は同盟が存在しなくても設置されることがあるからである（もっとも、

30) Harkavy 1989: 322. 一方のソ連側もワルシャワ条約機構加盟国は言うに及ばず、中東ではシリア、南イエメン、北イエメンと友好協力条約を結び、基地を置いていた。またアフリカでは、アンゴラ（1976）、エチオピア（1978）、モザンビーク（1977）と、アジアでは、アフガニスタン（1978）、モンゴル（1966）、北朝鮮（1961）、ベトナム（1978）、インド（1971）との間で友好協力条約を締結し基地を置いていた。

31) 「同盟のディレンマ」については、Glenn H. Snyder, “The Security Dilemma in Alliance Politics,” *World Politics*, Vol. 36, No. 3, 1984, pp. 461-495; 土山實男『安全保障の国際政治学—焦りと傲り』有斐閣、2004年。

同盟が存在するとき、基地のディレンマは同盟のディレンマそのものである場合もある)。

基地のディレンマが殊更厄介なのは、接受国(候補)が基地という問題の性格上、主権の問題を抱えていることである。主権の問題は広く、施設での国旗掲揚のルールから、施設を軍事使用する際の協議手続きの問題にまで及ぶ。基地の地位については、米国が排他的な使用権を持つ場合や、接受国が主権を持つ場合、或いは、複数の国家が施設の共同使用を謳っている場合などバリエーションがある。例えば、欧州の基地の多くは NATO が使用する基地として位置付けられているが、在日米軍基地は米国がそのほとんどを排他的に使用している(一部の施設は自衛隊との共同使用である)。

基地の使用を巡るルールも接受国側の主権や自立性の問題と深くかかわっている。例えば、接受国はときに米国に対して接受国側の司令官が基地からの軍事作戦に指揮権を持つことや基地の安全や警備に責任を持つことを求める(例えば、冷戦期のフィリピン、ギリシャ、ポルトガル、トルコ)。また、基地からの軍事作戦に接受国側が拒否権を持つのか、或いはそうでなくても作戦前に事前協議が行われたり、米国から情報提供がなされるかどうか、彼らの認識に影響を与える。例えば、日米安保条約では米軍は日本国内の基地から行われる作戦行動について、日本側と事前協議を行うことを約束している。また、欧州に於いては冷戦期、NATO 域外(out of area)での米軍の活動が何度も大きな政治問題となった(例えば、1973年の第4次中東戦争)。

これらの問題は接受国をして基地の受け入れを拒否する、或いはその撤退を求める重要な契機となる。例えば、第二次世界大戦後の1947年12月、主権の問題を重くみたパナマの国民議会は全会一致で米国との基地協定の批准を否決した。それにより、米国は戦後一貫して戦略的重要性を評価していたパナマ(運河以外の領域)での基地展開を断念せざるを得なかった³²⁾。

32) Caribbean Defense Command Negotiations between the Republic of Panama and the United States of America for a Defense Site Agreement, February 20, 1948, file "686 Case 1," Box 136TS, Plans and Operations Division Decimal File, 1946-1948, RG 319, National Archives, Washington D.C.

中小国が大国と同盟を組む際の二つめの問題は、同盟を組む際に生じる「巻き込まれ」と「捨てられ」の危険のディレンマである³³⁾。前者は同盟を組むことで大国の戦争に巻き込まれたり、その大国と対立している国と対抗関係に入るかもしれない危険であり、後者は有事の際の来援が得られないかもしれない危険である。従って、中小国が同盟を運用する際の問題は、どの程度同盟に与るかということであり、一般に同盟への依存度が高ければ高いほど、また同盟へのコミットメントが強ければ強いほど大国の戦争に巻き込まれる危険性が高い。他方、中小国が同盟にそれほど依存しておらず、コミットメントも不明確である場合には捨てられる危険性が高くなる。

この「捨てられ」と「巻き込まれ」の危険を構成する重要な要素となっているのが、基地の受け入れを巡る問題である。例えば、巻き込まれる危険については基地を受け入れることでそれが飛躍的に高まることがある。なぜなら、基地は（それに近接する）敵国にとって大きな脅威となり、戦争が始まれば真っ先に攻撃の対象となるかもしれないからである。また、場合によっては敵の先制攻撃を誘発する事態も招きかねない³⁴⁾。そのため、接受国候補は米国と同盟を結び安全の提供を受けたいが、可能な限り基地は受け入れたくないと考える。

その一方で、基地は既に述べた大国のコミットメント（しかもそれが本気であることを）を示す重要な存在でもあり、「捨てられる危険」を低下させる、或いは

33) また、土山は「捨てられるリスクを減らすために同盟を強化すると、この動きは巻き込まれるリスクを高めるだけでなく、同盟が想定する敵対国との間でセキュリティ・ディレンマを引き起こす可能性がある」として、同盟を組むことで生じる3つめのディレンマの存在を指摘している。(土山 2004: 311.)

34) William T. R. Fox and Annette Baker Fox, *NATO and the Range of American Choice*, New York: Columbia University Press, 1967, pp. 128-9. 勿論、基地設置国の側も同様の問題を抱えている。例えば、米国は特定の国に基地を置くことで、予期せぬ戦争に突如として「巻き込まれる」危険が生じよう（例えば、在韓米軍基地）。また、特定の基地への依存を深めれば、接受国から「捨てられる」ことを恐れるようになるだろう。しかし、そのような問題の多くは、理論上、米国側がコントロールできるものである。例えば、「捨てられ」の危険を低下させれば、基地を接受国内、或いは接受国外に分散させれば良いし、「巻き込まれ」を恐れるのであれば、部隊を縮小したり、基地を撤収すれば良い。

は大国を繋ぎ留めるトリップワイヤーにもなっている³⁵⁾。ときに中小国(例えば、冷戦後の東欧諸国)が積極的に基地の受け入れを唱導するのはそのためである(MD 配備を巡る、2000年以降のポーランドの動きを想起されたい)³⁶⁾。また、一旦基地を受け入れた後も、彼らは米国が基地を撤収することに強い懸念を示す場合がある。例えば、1946年10月、米国は在フィリピン基地の撤退を決定したが、当時のマニユエル・ロハス(Manuel Roxas)比大統領は、「(基地は)フィリピン国民にとって絶対必要な確定した政策」であると主張し、それに強く反発した³⁷⁾。また、1970年代後半に進められていた米国による在韓米軍の撤退計画は、韓国側に「捨てられる」ことに対する深刻な警戒感を抱かせた³⁸⁾。このことから、接受国側にとっては「捨てられ」と「巻き込まれ」の問題に、先にみた自立と安全の問題を加えた、基地のディレンマ(すなわち、基地を受け入れることで得られる利益と、それによってもたらされるリスクのディレンマ)に一定の解を与えることが、基地に対する受容性を高めるための重要な要件となっていることが分かるのである。

もっとも、稀にはあるが、基地のディレンマが接受国の受容性に影響を与えない場合も存在する。それは、接受国側が非民主主義国家で、国民が政府の外交・安全保障政策に影響力を持たない場合や、基地協定、或いは基地そのものが国民の目に付かないように処理されている場合である。前者は接受国の政治体制が独裁的、或いは権威主義的であったマルコス時代のフィリピン、フランコ時代のスペイン、ノリエガ時代のパナマなどがそれに当たる。後者は、例えば基地が都市から離れ、地理的に隔絶されている場合や、基地に関する取り

35) Kurt M. Campbell and Celeste Johnson Ward, “New Battle Stations?” *Foreign Affairs*, 82, No. 5, September-October 2003, pp. 95-103. トリップワイヤーそのものの考え方については、Thomas C. Schelling, *The Strategy of Conflict*, Cambridge, Massachusetts: Harvard University Press, 1960, p. 187.

36) Geir Lundestad, *The United States and Western Europe since 1945: From “Empire” by Invitation to Transatlantic Drift*, Oxford: Oxford University Press, 2005.

37) 伊藤裕子「フィリピンの軍事戦略的重要性の変化と1947年米比軍事基地協定の成立過程」『国際政治』第117号、1998年、209-224ページ。

38) 村田晃嗣『大統領の挫折—カーター政権の在韓米軍撤退政策』有斐閣、1998年。

決めが政府間の秘密協定として扱われることで、国民がその存在を知ることができない場合などが挙げられる。例えば、1990年代のサウジアラビアは米軍基地の存在を正式には認めずに、基地は住民の生活区域から厳格に隔離されていた³⁹⁾ (例えば、アル・ハルジの米軍施設は、リヤドから標識のない道路を110キロほど南東に進んだ砂漠の中心にあり、地図にも記されなかった)。また、オーストラリアの内陸部にある米軍の通信施設はほとんど国民の目に触れることがないため (例えば、パイン・ギャップの衛星用基地はその大半が地下にある)、これまでそれが国内で大きく政治問題化したことはない⁴⁰⁾。

以上、接受国が基地を受け入れるかどうかは、1) 脅威の共有性と、2) 基地のディレンマ、の2つの要素に規定されると考えられる。具体的には、接受国と米国の脅威の共有性が高く、また基地に対する受容性が高い場合 (すなわち、基地を受け入れることで生じる「巻き込まれ」や自立性の低下についての懸念が高くない場合) に、彼らは基地を受け入れると推察される。従って、基地の同盟政治論からは、基地計画の¹⁾実行、すなわち基地が受容されるメカニズムについて、次のような仮説を導くことができる。

同盟政治仮説

接受国が米国と脅威認識を共有していれば基地は受け入れられるが、そうでない場合は拒否される。しかし、接受国が米国と脅威認識を共有していても、自立性の低下や巻き込まれの危険性を強く懸念していれば基地は拒否される。

第3節 契約論——交渉と基地契約

最後の契約論は2000年代以降、既出のクーリーやケント・カルダー (Kent Calder) らによって提唱されている基地政治の新たな見方である⁴¹⁾。彼らの議

39) Calder 2007: 160.

40) *Ibid.*

41) Cooley 2008; Cooley and Spruyt 2009; Calder 2007.

論の根底にあるのは、大国側の論理や脅威の問題だけに着目した従来の理論では基地の動態を十分に説明できないという問題意識である。彼らは、基地の消長が単なる戦略環境の変動や、同盟関係の変容によって引き起こされるものではないと考える点で一致している。なぜなら、脅威の問題に着目しても、冷戦後に特定の基地が維持される理由について満足な回答を与えることができないからである⁴²⁾。

そこで彼らは米国側の視点だけでなく、接受国側の視点から、或いはそれを相互作用させることで基地の動態を解剖している。つまり、米国側の態度や選好をある程度一定と仮定した上で、接受国側の意思決定、或いはその変化に基地の動態の原因を見出そうとするのである。そしてそれに関連して彼らの議論の大きな特徴となっているのが、米国と接受国の交渉の結果には両者の物理的なパワーの差が必ずしも反映されるわけではないとの仮定を置いている点である⁴³⁾。実際、主権の問題が大きな影響を与える基地政治の世界では、接受国が米国に対して交渉上優位に立つこと（例えば、米国の基地使用に制限を課したり、基地協定の改定を求めたりする）はしばしばみられる現象なのである。

これらのことを理解するために、基地の契約論は接受国側の主権の一部が米国に移譲されることで生じる非対称ながらも正当な契約関係に着目している（契約は交渉の結果であり、米国と接受国との複雑な利害関係の均衡点である）。事実、米国と接受国との間には、ほぼ例外なく基地の使用に関する取り決めが存在し、それが基地の貸与に法的な正当性を与え、また基地の使用目的や権限の配分に一定の構造を付与している。そしてそのような契約関係に重要な影響を与えるのが、彼らの締結する基地契約のタイプである。

42) Cooley and Spryut 2009: 105. 但し、基地と同盟を一体のものと仮定すれば、制度 (institution) の粘着性、或いは汎用性の観点から一定の説明を与えることができるかもしれない。しかし、それは基地の動態を正面から捉えようとするものではなく、例えば、同盟に基づかない基地の動態や、既にみた基地のディレンマの問題がいかに解決され、基地が維持されるのかについて説明することはできない。

43) Cooley 2008: 8.

一般に、契約には完備契約と不完備契約の二つがある⁴⁴⁾。完備契約とは、将来の時点で起こり得る様々な状況に於いて、契約当事者が何をすべきか（その対処法）を指定した契約であり、彼らには契約に関する再交渉の余地は残されていない。そのような契約は極めて限定的な状況（例えば、短期的且つ単純な状況）に於いてのみ締結されるものであり、契約の想定する目的が達成されれば、契約関係は（即座に）終了する⁴⁵⁾。というのも、そのような状況下では契約の期限切れまでに、当初の契約で示された適切な行動に変化が生じるような環境変動が起こりにくい（或いは、起こり得る事象は全て契約に盛り込まれている）からである。

基地契約に関して言えば、戦中に結ばれる米国と接受国の契約がそれに近い。なぜなら、戦中の基地契約の多くは基地の使用期限や使用目的（例えば、事前集積基地の提供や補給・修理のための港湾アクセス及び領空通過権の保障、または軍事施設の一時開放等）が明確に示されており、対象となる脅威が消失した時点で基地が撤去されることが明記されるものだからである⁴⁶⁾。

そのような完備契約に対して、不完備契約は将来起こり得る全ての事項を網羅するものではなく、様々な問題領域を取り込み、また契約が想定しない新たな展開が生じた場合や、紛争が生じたときには互いに協議し再交渉する余地を残すものである⁴⁷⁾。実は、米国と接受国が平時に締結する基地契約の大半はこ

44) 経済学では合意事項に法的な拘束力が認められるか否かかわらず（それが仮に暗黙のものであっても）「契約」の語が用いられる。例えば、Oliver E. Williamson, *The Economic Institutions of Capitalism: Firms, Markets, Relational Contracting*, New York: Free Press, 1985.

45) スポット契約 (spot contracts) などはその典型である。Paul Milgrom and John Roberts, *Economics, Organization and Management*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1992, p. 259.

46) 例えば、第二次世界大戦中にみられた基地契約の多くはこれに該当するものであろう。また、1991年の湾岸戦争や2001年以降の対テロ戦争時にみられた有志連合内の基地契約もそれに該当しよう。有志連合に参加した国の多くは米国に対して主に事前集積基地の提供、補給のための港湾アクセス権の保障等を行った。そしてそれらの多くは長期・恒常的なものではなく、軍事オペレーションの終了と同時に停止された（但し、サウジアラビアやクウェートといった一部の国は、湾岸戦争以後も長きにわたって基地を提供した）。

47) Milgrom and Roberts 1992: 135-7.

の不完備契約に該当するものである。例えば、クーリー／ヘンドリック・スプリュート (Hendrik Spryut) や、デイビット・レイク (David A. Lake) らは、基地の使用期限や地位を謳った二国間協定や地位協定 (SOFA)、或いはそれに付随した援助協定の全体を一つの基地契約と捉えて、そこから派生する機会主義行動 (契約で取り決められた約束を反故にすることによって、より多くの利益を追求しようとする行動) の問題を重くみた⁴⁸⁾。というのも、契約当事者である米国と接受国は当初の契約になかった事態の発生が不可避である以上、それに対応する手段を探らなければならず、そのことが両者の契約後の力関係に大きな影響を与えるからである⁴⁹⁾。

クーリーらによれば、戦略性の高い基地を置く場合の基地契約は、とりわけ米国側にとっての脆弱性が高い。なぜなら、基地を置いた後に接受国側がより大きな利益を得ようとして契約条件の改定 (再交渉) を要求すれば、米国はそれに対して極めて弱い立場に立たされるからである。つまり、米国は他では代替することのできない基地の貸与を打ち切られることで被る損失に鑑みて、接受国側からの再交渉 (賃料の値上げ、展開規模の縮小、基地の削減、接受国側の権限拡大、等々) を受託せざるを得ないというわけである。

とは言え、彼らの議論はあくまでも基地契約が締結された後の動態を扱うものである。そこで以下では、彼らの不完備契約に関する議論の中核の一つとなっている「見返り (quid pro quo)」, すなわち米国と接受国の利益の交換の問題と、そこから演繹される基地獲得のメカニズムについて考えていく。なぜなら「見返り」は基地契約締結後の接受国の意思決定 (すなわち、機会主義行動にでるかでないか) だけではなく、基地契約が締結される以前の彼らの意思決定 (すなわち、契約を締結するかしないか) にも影響力を持つと考えられるからである。

48) Cooley and Spryut 2009; David A. Lake, *Hierarchy in International Relations*, Ithaca: Cornell University Press, 2009.

49) David A. Lake, *Entangling Relations: American Foreign Policy in Its Century*, Princeton: Princeton University Press, 1999, pp. 52-3.

見返り (*quid pro quo*)

米国と接受国が締結する不完備な基地契約には、大きく分けて3つの問題領域がある⁵⁰⁾。一つは、施設や兵力レベル、そして設置国が使用可能な資産の詳細に関するものであり、二つは、主権の問題、とりわけ基地の法的地位とその使用手続き、そして設置国軍隊が犯罪を起した際の司法手続きに関するものである。最後は、基地の提供とリンクされた、種々の経済的・政治的要求に関するものである⁵¹⁾。基地の契約論が「見返り」と呼ぶのはこの最後の領域である。

そこからも明らかなように、基地の受け入れによってもたらされる接受国側の利益には、多くの場合、単に抑止や防衛といった安全保障上のものだけでなく、米国から見返りとして与えられる政治的、経済的な恩恵が含まれている。そしてそれは、接受国による一方的な主権の移譲を正当化する重要な要素となっている⁵²⁾。見返りの具体的な中身としては、例えば、接受国に対して最新の兵器や軍事技術を提供したり、債務の帳消しを持ちかけたりする⁵³⁾。なかでも多いのが、経済支援基金 (Economic Support Fund: ESF) を通じた経済援助であり、また対外軍事融資 (Foreign Military Financing: FMF) や軍事援助計画 (Military Assistance Programs: MAP) を通じた軍事援助である⁵⁴⁾。そのような見返りの総額は80年代半ばにピークを迎え、1974年には2億ドルだったものが、1987年には20億ドルにまで膨れ上がっていた⁵⁵⁾ (そのため、この見返り

50) John Woodliffe, *Peacetime Use of Foreign Military Installations under Modern International Law*, Dordrecht, Netherlands: Martinus Nijhoff Publishers, 1992, pp. 29–47.

51) ここには、一部の接受国 (日本、ドイツ、韓国) で行われている、ホスト・ネーション・サポートに関する取り決めも含まれよう。

52) Cooley and Spryut 2009: 107–8.

53) 但し、そのような見返りは、(稀に基地協定に明記されるが) ほとんどは事実上のものであり、それを客観的に特定するのは難しい。というのも、米国は見返りを基地の賃借料 (rent) として位置付けることを極端に嫌うからである。そのため、公式的には、見返りはあくまでも基地とは切り離された軍事・経済援助として説明されるのである。(Harkavy 1989: 340.)

54) ESF とは、米国の安全保障上大きな重要性を持つ国家・地域に対して供与される戦略的・政治的要素が強い援助のことである。FMF とは、1950年より行われているもので、米国が対外有償軍事援助計画を通じて選んだ友好・同盟国に対して装備品などの売却に関する融資を行うものである。

55) Cooley 2008: 47.

の額に、基地の戦略論のところでみた基地の運営費を足した額が、実際の基地システムにかかる費用と言えよう)。

また、基地はそこで働く人々の雇用を創出し、地域産業を支えるなど、接受国に直接、間接の経済的利益を与える⁵⁶⁾。さらに米国は接受国に対して、国際社会での地位や政権の正統性、或いは米国(及び冷戦期であれば西側諸国)との政治的連帯といった無形の利益を与えている。これらはとりわけ、権威主義的な国家のエリートにとっては重要なものであろう。例えば、近年では2001年に基地協定に合意したウズベキスタンが好例である⁵⁷⁾。基地が置かれる以前、ウズベキスタンは大量破壊兵器の拡散、麻薬の生産、或いは人権弾圧といった問題によって、援助どころか経済制裁の対象国であった。にもかかわらず、基地協定締結後、そのような制裁は解除され、代わりに巨額の経済援助が行われるようになった⁵⁸⁾。それは紛れもなく、基地提供の見返りとして位置付けられるものであった。

見返りが接受国の意思決定に与える影響

もっとも、そのような見返りの中身は、(交渉を通じて)接受国側の多様な利益構造を適切に評価した上でデザインされるものである。例えば、深刻な脅威に直面している接受国候補にとっては、安全保障上の利益が基地を受け入れる最大の動機となろうし、経済的に困窮している国であれば、基地を受け入れることで生じる経済的利益を高く評価しよう。また、権威主義的な政治体制をとる国や、米国との関係を改善したい国であれば基地がもたらす政治的な利益を重くみるかもしれない。

56) もっとも、そのような経済的影響には負の側面も大きいとの指摘もある。例えば、David Vine, *Island of Shame: The Secret History of the U.S. Military Base on Diego Garcia*, Princeton: Princeton University Press, 2009.

57) Alec Rasizade, "Entering the Old 'Great Game' in Central Asia," *Orbis*, 47, Winter 2003, pp. 41-51.

58) 但し、2005年5月、ウズベキスタン東部のアンディジャンで起きた暴動を武力で鎮圧した事件を機に、真相解明を求める米国との関係が悪化し、ウズベキスタンは米国側に基地の撤退を求めた。最終的に、同年11月、米軍は同基地から撤退した。

かくして、基地契約の性格が接受国の意思決定に与える影響としては、次のようなパターンが考えられる。例えば、基地契約が完備契約、すなわち特定の脅威に対抗するための軍事協力に限定されている場合（ここではそれを単一契約と呼ぶ）、米国と脅威認識を共有している国は基地を受け入れるが、そうでない国は受け入れない。また、一旦基地を受け入れた国であっても、当該の脅威が去れば再交渉の余地なく米国側に基地の撤収を求める。

一方、基地交渉で米国が不完備な基地契約、すなわち基地協定と種々の援助協定をパッケージで提案した場合（ここではそれを包括契約と呼ぶ）、接受国には平時に於いても（すなわち同盟政治論が想定していた共通脅威が存在せずとも）、基地を受け入れるインセンティブが生まれる⁵⁹⁾。さらに、このときに与えられる見返りが接受国に対する防衛義務であれば、両国は基地の取引を通じて同盟関係に入る。これは理論上、共通脅威に基づかない同盟形成の一つのメカニズムである（見返りとしての同盟）。

加えるに、見返りは先にみた基地のディレンマを解決する有効な手段にもなり得る。例えば、接受国が抱く「巻き込まれ」や自立性の低下に対する不安は、経済援助や軍事援助に対する期待によって、ときに相対的に低下する。また、それは基地の受け入れに反発する議会や国民（地域住民）を説得する（或いは、より一般的に、接受国が直面する国内政治的な困難を克服するための）有効な手段となるかもしれない。そのため、見返りの問題に着目すれば、共通脅威が存在しなくても、或いは、接受国側が「巻き込まれ」や自立性の低下を懸念していた場合であっても基地は受け入れられる、という同盟政治論とは異なる推論が得られることになる。

さらに、そこからは基地の安定性に関する重要なインプリケーションも引き出すことができる。というのも、見返りが接受国側の利益に適う限り、それは契約締結後に起こり得る接受国の機会主義行動を抑止する効果を持つからであ

59) パッケージ取引、或いは、イシューリンケージに関する理論的展開については、Christina Davis, "International Institutions and Issue Linkage: Building Support for Agricultural Trade Liberalization," *American Political Science Review*, Vol. 98, No. 1, 2004, pp. 153-169.

る。もし、接受国が契約上の約束を守らなかったり、契約そのものを反故にしたりすれば、米国はそれとパッケージになっている援助協定や防衛義務を停止することができる。つまり見返りは、基地契約に「しつぺ返し (tit for tat)」の構造を与えるのである⁶⁰⁾。

これらのことから、基地契約が成立し接受国が基地を受け入れる（そしてそれが長期に安定する）条件は、契約の包摂する問題が戦時、平時を問わず彼らの十分な利益になっていることであると言える。

以上、基地に関する契約を、単一契約と包括契約に分け、前者を完備契約、後者を不完備契約に対応させて考えてきた。とりわけ、後者については安全保障問題を越えた他分野での「見返り」を含む概念と考えた。とは言え、単一契約と包括契約は現実には必ずしも明確に区分されるものではなく、その包括性についても広さや深さに於いて様々なレベルがある。例えば、見返りには軍事分野に留まった極めて限定的なものも存在しようし（例えば、1940年9月に締結された米英の「駆逐艦—基地交換協定」）、また広く経済援助を含むものもある。本論文ではこのようなことを前提としつつも、軍事上の限定的な見返りは、単一契約に近いものと考え、軍事以外の広い意味での安全保障、或いは、経済的な領域を含むものを包括契約と考える。そして、このような利益のやり取りを巡る米国と接受国の交渉と、その結果として示される契約のタイプの問題からは、基地政策の計画と実行の双方について、次のような仮説を導くことができる。

契約仮説

米国が深刻な脅威に直面して基地を拡大しようとしても、同盟政治論的な観点から、米国と脅威認識を共有しないか、自立性の低下や「巻き込まれ」を恐れる接受国との交渉が難航すれば基地計画は縮小される。しかし、米国と脅威認識を共有しなくとも、或いは（また）自立性の低下や「巻き込まれ」を恐れる

60) Lake 1999: 172.

接受国に対して、単一的ではなく包括的な基地契約を提案し、そこで十分な利益供与を行うことで基地は展開される可能性がある。

契約仮説は、戦略仮説とは対照的に、接受国側の意思決定が交渉を通じて米国の基地計画の決定（例えば、基地の配置や規模、或いは見返りの中身）に一定の影響を与えると仮定している。一方、基地計画の実行については、同盟政治仮説とは対照的に、共通脅威が存在しなくても、或いは基地に対する受容性が高くなくとも、基地が展開される可能性を視野に入れている。従って、契約仮説は、戦略仮説及び同盟政治仮説を補足する重要な性格を持つものである。例えば、契約仮説を用いれば、米国が脅威の消失した地域から撤退しないケースや、逆に戦略的に重視する地域から撤退するケースを説明することが可能となる。また、特定の接受国が基地のディレンマを克服するメカニズムを説明することも可能になろう。

第4節 基地の政治学——米国はなぜ、如何にして基地システムを形成するのか

以上、戦略論、同盟政治論、契約論から導かれる3つの仮説をみてきた。もともと、3つの仮説は排他的ではなく、補完的な性格を持っている。また、個別の要因の組み合わせによって、計画の立案や交渉結果には違いが生じ、また仮に同一の結果であってもそこには多様な因果経路が存在していると考えられることもできる。例えば、契約仮説が扱う包括契約の問題と、戦略仮説や同盟政治仮説が扱う脅威の問題は密接に関連している。なぜなら、見返りの規模やその中身は、例えば、米国にとっての脅威が深刻である一方で、それに対する認識が接受国と十分に共有されていない場合に増大する傾向があるからである。そしてそこには、言うまでもなく米国の資源制約の問題も大きな影響を与えている。そのため以下では、このような3つの視角を相互に組み合わせ、そしてこれまで見落とされてきた「見返り」の問題を浮かび上がらせることによって、米国の基地政策の決定と実行のメカニズムを検討したい。

その概要は次のようなものである。まず、米国の基地計画の決定に主たる影響を与えるのは米国の戦略であり、それが基地の配置や規模を決定する。そしてそのような計画の実行には、接受国側の脅威の共有性と基地のディレンマに起因する制約が課せられ、それを克服するのが基地契約、つまり「見返り」の問題である。

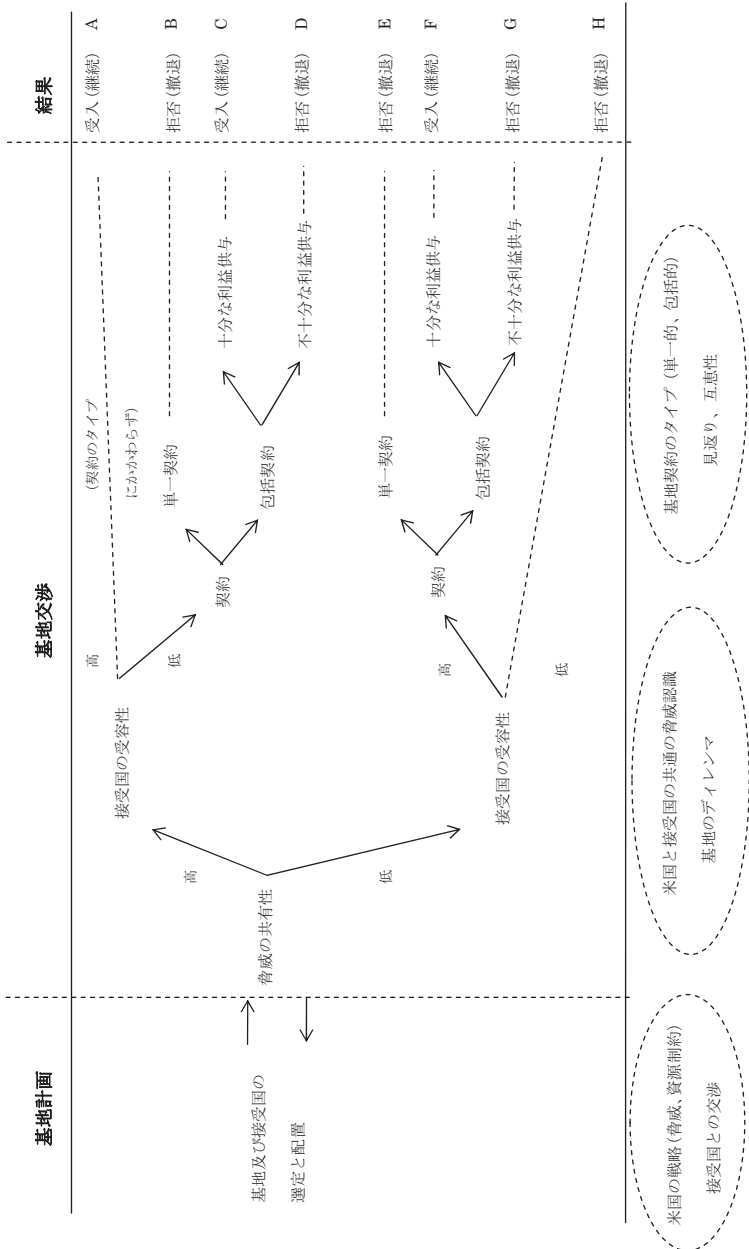
このことを整理したのが、図である。まず、基地計画の決定には米国にとっての脅威と資源制約の関数である戦略が主たる影響を与える。例えば、米国にとっての脅威が増大すれば、資源制約の範囲の中で基地計画は拡大し、脅威が低下したり資源制約が強まればそれは縮小される。また、そこでは脅威の配置や性格に応じて、個別の基地の重要性や獲得の優先順位、或いは基地システムの配置にも変化が生じる。そしてその際に、接受国側からの制約がなければ、基地計画は戦略をそのまま反映したものとして確定する。

しかし、一定の条件下では、接受国との交渉が計画の決定に（主にそれを縮小させる形で）影響を与える。例えば、計画の策定過程で特定の接受国が基地の受け入れに難色を示すか、或いはそれを拒否すれば、米国は当該国に基地を置くことを断念し、対接受国政策の見直しや基地計画の規模を縮小する。それは米国の戦略が接受国側の意思決定に制約される過程である。

そしてそのような接受国側の意思決定に影響を与えるのは、1) 脅威の共有性と、2) 基地に対する受容性（基地のディレンマ）の問題である。繰り返せば、脅威の共有性は、米国と接受国が脅威認識をどの程度一致させているか、という問題である。一方、基地に対する受容性は、接受国側が「巻き込まれ」や自立性の低下の問題をどのように認識しているかという問題である。もし、それらに対する懸念が深刻であれば受容性は低いが、そうでなければ（或いはそれに対する解決策を既に講じていれば）、受容性は高いと考えられる。例えば、接受国が米国と脅威認識を共有し、巻き込まれや自立性の低下を懸念していなければ、契約のタイプにかかわらず、基地は展開される。それは、図の A に該当するものであり、そのような基地は当該の条件が続く限り維持される。

一方、脅威の共有性は高いものの、基地に対する受容性が低い（すなわち、巻

図 基地政策に影響を与える要因とそのプロセス



き込まれや自立性の低下を恐れている) 場合, その後の交渉には米国の対接受国政策, すなわち基地契約をどのようにデザインするかという問題が影響を与える。例えば, そこで米国が単一的な基地契約, すなわち単なる戦時の軍事協力や基地の使用協定を提案しても基地は拒否される。なぜなら, そのような契約は接受国側の「巻き込まれ」や自立性の問題をより深刻化させ, 国内の大きな反発を招く恐れがあるからである。これは, 図で言うところの B である。また, このような単一契約の下では, 仮に基地を受け入れた国であっても, 契約が想定する脅威が去った後(戦争終結後)は米国側に基地の撤退を要求する(基地は固定化されない)。それは, 時間の経過と共に A から B, 或いは H(共通脅威の消滅)へと移行するパターンである。

しかし, 米国が提案する基地契約が包括的で, 例えば, 接受国側の基地のディレンマを凌駕するほどの政治的, 経済的, 或いは安全保障上の見返りを提供するものであれば, 基地は受け入れられる(C)。そしてそのような包括契約が彼らの利益に適う限り基地は維持される。勿論, 米国が包括契約を提案した場合であっても, 見返りの中身が接受国にとって十分でなければ基地は拒否される(D)。また, 当初は基地を受け入れた国も, 利益に対する選好に変化が生じれば, 米国側に基地の撤退を求めることがある(CからD)。

それでは, 接受国側の脅威の共有性が低い場合はどうか。まず, 脅威の共有性が低く, さらに自立性の喪失や「巻き込まれ」を恐れている場合(すなわち, 接受国側の受容性が低い場合), 基地は受け入れられない(H)。この場合, 基地は接受国の安全保障上の利益に適うものではなく, 基地が受け入れられる政治環境が国内に形成されることはない。

他方, 脅威の共有性が低くても, 自立性の低下や「巻き込まれ」の懸念がそれほど大きくない場合(すなわち, 接受国側の受容性が高いか, 必ずしも低い場合)も存在する。それは接受国が地理的な理由によって, 米国と敵対する国やアクターから直接の脅威を受けていない場合である(これは, 米国と脅威を共有していない一つの理由である)。或いは, 自立性の低下や「巻き込まれ」の危険性があるにしても, 接受国が権威主義的な政治体制をとっており,

接受国内でそれに対する懸念が醸成されることを抑えられる場合である。

そして、その際に接受国政府の意思決定を左右するのは米国が提案する基地契約の性格である。例えば、そこで単一的な基地契約、すなわち戦時の軍事協力や基地の使用協定を提案しても基地は拒否される (E)。なぜなら、そのような契約は接受国の利益に適うものではないからである。一方、契約が包括的で、例えば、経済・軍事援助や政治体制に対する承認（黙認）を与えるものであれば、基地は受け入れられる (F)。そしてそのような契約が彼らの利益に適う限り、基地は維持され得る。もっとも、米国が包括契約を提案した場合であっても、見返りの中身が接受国にとって十分でなければ基地は拒否される (G)。

おわりに

以上、本論文が提示した基地の政治学に依拠すれば、米国の基地システムが広くグローバルに形成される条件とは、1) 脅威に基づいた戦略と、2) 接受国の脅威の共有性と基地に対する受容性（基地のディレンマの解決）、3) そして米国の戦略と接受国からの制約の問題を調整する（包括）契約、の3つの要素が揃うことであると言える。つまり、米国の戦略がなければ基地は設置されないし、接受国側の脅威の共有性や基地に対する受容性が高ければ包括契約は必要ない。しかし、包括契約という政策がなければ、基地を利益と見做さない国にそれを置くことはできないし、またそこで供与される見返りが適切である限り、基地は仮にその戦略的重要性が低下した後も、米国がその使用を将来の軍事オプションの一つとして見做す場合に於いては、（ときに接受国側の求めに応じて）長期に維持される可能性が生まれるのである。

このことが意味しているのは、米国の海外基地政策を体系的に理解するには、3つの視角のうちの1つか2つだけを用いても十分ではないということである。冒頭でも触れたように、これまで基地研究の主流を占めていた戦略論だけに依拠すれば、米国が深刻な脅威に直面している最中に生じる基地システムの縮小や、それを巡る意思決定の問題を説明するのは困難であろう。それと同様に、同盟政治論だけに依拠しては、米国と脅威を共有しない国や基地のディレ

ンマに直面する国に対してさえも基地を受容させる米国の基地政治の特性を理解するのは困難である。

一方、契約論の視角はそれらを補足する重要な意味を持っている。なぜなら、契約論のようなアプローチが存在しなければ、理論上、上にみたような問題、すなわち、戦略環境が悪化する最中に生じる基地縮小の決定や、接受国の受容性が低いにもかかわらず展開される基地のケース、或いは米国と接受国が脅威を共有せずに展開される基地のケースは説明の外に置かれてしまう可能性があるからである。

冷戦後、米国の海外基地システムは接受国の数だけでみれば一貫して拡大の傾向をみせている（基地の数や展開する兵力の規模は漸減している）。9.11後の世界に目を転じて、米国はそれまで基地を置いていなかった中央・南アジアにまで基地のネットワークを伸張している。そしてそれらの地域には米国と脅威認識を共有しないばかりか、民主主義や人権といった基本的な価値観ですら共有しない国も多い。このような国々との間で繰り広げられる基地政治のメカニズム、ひいては戦後米国の海外基地政策が持っている一般的かつ重要な特質——すなわち、合意に基づいた互惠性の構造——を理解するには、契約論の視角をも含めた体系的な基地の政治学のモデルが不可欠であろう。

もっとも、本モデルは基地が展開された後の制度化（基地の固定化）の問題や基地の撤退のメカニズムを十分に取り込んでいないし、またその他修正されるべき箇所も少なくない（例えば、単一契約と包括契約の区分）。しかし、そのような留保条件があるにせよ、本モデルはこれまで考えられてきたよりもずっと多元的で複雑な米国の海外基地政策を説明する重要な手掛かりを示すものと言えるであろう。