

## 第9 沖縄からみた安保三文書と地方自治の危機

### 1 はじめに一なぜ沖縄か

安保三文書は、中国を安全保障上の深刻な懸念事項として南西諸島を重点に防衛力強化を進めようとしており、沖縄への重い安全保障上の負担が課されようとするもので、本土防衛の捨て石とされた沖縄戦とその後の米軍基地の集中の歴史を想起させる。この負担の集中という視点から安保三文書を検討する。

### 2 戦後沖縄の基地問題の歴史

戦後沖縄は、米国施政下で軍事基地が次々と建設され、現在も全国の米軍占用施設の70.4%が集中している。他方、自衛隊は沖縄の日本復帰時に配備されたが長年にわたって増強されることはなかった。ところが、2010年防衛大綱が採用した「動的防衛力」構想を基点として、南西諸島に自衛隊基地が新設されつつある。2016年の与那国島への陸自沿岸監視部隊の配置を嚆矢として、奄美大島、宮古島、石垣島、沖縄本島でミサイル部隊が配備されるなどしている。

### 3 辺野古基地建設と地方自治

一方、米軍基地の整理縮小を目的とした日米合意により、普天間基地の代替施設として辺野古新基地建設が2015年に開始され、政府は、沖縄県民の住民投票などによる反対の意思を無視し、沖縄県知事による公有水面埋立手続についての処分までも覆滅させて建設を進めている。民意を無視した防衛力整備は、地域住民の福祉と地方自治の後退をもたらしうる緊張関係を生み出している。

### 4 安保三文書と沖縄

安保三文書が想定している防衛力強化は、南西諸島を対中国を想定した戦争の主たる戦場として想定している。そこでは、基地の要塞化、ミサイル基地化、日米共同使用化に加え、部隊の機動展開や国民保護のためとする民間空港や港湾の利用や、戦時の衛生機能強化（戦傷医療の強化）、住民の協力体制構築など、あらゆる分野で戦闘継続が可能となるような準備が進められている。これに対して、住民避難計画は、仮に戦争が起こったときに現実に実効性が伴うのか疑問が残されている。

### 5 迷走する辺野古新基地建設

防衛力強化とともに進められている辺野古新基地建設についてみると、埋立予定海域の軟弱地盤のため実現可能性も明らかではなく、仮に工程通り建設さ

れとしても供用開始は2030年代後半以降である。そして、中国のミサイル攻撃があった場合その射程内にある辺野古新基地の脆弱性も指摘されており、軍事合理性からも疑問が呈されるとともに、新基地の供用開始により普天間基地が返還されるかについても不透明である。

## 6 沖縄に犠牲を強いる構造

日米共同作戦体制が強化され、南西諸島において、自衛隊が米海兵隊の遠征前進基地作戦構想などと一体となった軍事活動をするとなると、戦時には、南西諸島全域が攻撃対象となり、戦場と化してしまう。太平洋戦争中、日本陸軍が守備部隊である第32軍を配置し、その後大規模空襲を受け、さらには沖縄戦を経験することになった沖縄では、新たな沖縄戦への不安をもたらしている。戦争になれば戦場になるのは沖縄だけではなく、これは日本全体の問題である。

### 1 はじめに－なぜ沖縄か

安保三文書は、尖閣諸島や台湾の問題などを挙げて中国の動向を安全保障上での深刻な懸念事項であると前面に打ち出しており、これに伴い、防衛力の強化は沖縄を含む南西諸島を重点にして進められようとしている。このことは、アジア太平洋戦争末期に本土防衛の捨て石としての地上戦を強いられた沖縄戦の歴史を想起させる。沖縄では、沖縄戦の結果として多数の米軍基地が建設され、これによる人権侵害が繰り返されてきたにもかかわらずいまだにその整理縮小による負担軽減がなされないうちに、再びこの小さな地域に重い安全保障上の負担が課されようとしているのである。安保三文書の問題を明らかにし、戦争による人権侵害を防止するためには、沖縄での基地被害の歴史と現状を知ることが重要といえる。

### 2 戦後沖縄の基地問題の歴史

#### (1) 在沖米軍基地の形成と集中

沖縄での米軍基地建設は、1945年の沖縄戦に始まる。沖縄を軍事占領した米軍は、日本軍基地を接収して拡張するとともに（嘉手納基地など）、白地図に線を引くように次々と民間地を囲い込んで基地を建設していった（普天間基地など）。

沖縄は、サンフランシスコ講和条約により日本が独立を回復した1952年以降、同条約3条により米国の施政権下におかれ、「銃剣とブルドーザー」と呼ばれる接収が繰り返される。宜野湾村伊佐浜、伊江島、真和志村（現那覇市）

銘苅など軍政下での一片の行政命令によってさらに自由に軍用地が接收されていったのである。辺野古新基地建設が進められているキャンプ・シュワブなど、他の地域での強制接收を引き合いに出して提供を求める米軍の圧力に屈して提供を余儀なくされる事態も発生した。

他方、日本本土では、1950年代から60年代の米軍基地反対運動の高まりのもとで、次々と米軍基地が閉鎖され、その部隊が沖縄に移駐してきた。その結果、沖縄の日本返還までの間に在日米軍基地は相当程度縮小されたのに対し、沖縄への米軍基地の集中が進むことになったのである。沖縄戦当時の日本軍所有地はわずか5.4㎢だったが沖縄の日本返還時（1972年）には米軍基地が286㎢にまで拡張されたのに対し、日本本土では、講和条約発効時の1352㎢から197㎢になった。そして、今日では全国の米軍専用施設の70.4%が沖縄県に集中しているのである。

## (2) 沖縄返還と自衛隊基地

沖縄返還協定により1972年に沖縄は日本復帰を果たしたが、それと同時に在沖米軍基地はごく一部を除いて、そのまま日米安保条約上の提供施設・区域として存続することとなった。

のみならず、米軍基地の一部が日本復帰時に自衛隊に引き継がれることにより沖縄への自衛隊配備が始まった。これらの主要な自衛隊基地はすべて沖縄本島内であり、那覇空港に隣接する航空自衛隊那覇基地や陸上自衛隊那覇駐屯地、中部の勝連半島にある海上自衛隊沖縄基地隊のほか、航空・陸上自衛隊のミサイル基地数カ所などで、米軍が担当していた防空、掃海の任務を一部引き継いだのである。その人員規模は、沖縄返還後長年にわたって6000人前後で推移しており、基地面積も在沖米軍基地の数十分の一程度にとどまるものであった。（以下、本項では、陸上自衛隊を「陸自」、海上自衛隊を「海自」、航空自衛隊を「空自」と略称することがある。）

## (3) 米軍基地の「整理縮小」と辺野古新基地

復帰後には米軍基地の一部返還が日米で約束されたにもかかわらず、沖縄返還後も遅々として進まなかったところ、地域社会に大きな衝撃を与えたのが1995年に発生した米海兵隊員らによる少女暴行事件であった。当時沖縄返還後最大規模の県民大会が開かれるなど抗議の声が広がる中、日米両政府は、在沖米軍基地の整理縮小を検討する沖縄に関する特別行動委員会（SACO）を設置し、1996年の最終報告で、普天間基地の沖縄県内移設を条件とする返還などの沖縄の負担軽減策が公表された。

しかし、負担軽減といってもその多数は辺野古新基地建設のように県内移設

を条件とするなどのもので、森林地帯である北部訓練場の半分を返還したほかには、特に沖縄本島中南部での基地返還についてみると、今日までに大きな成果はみられていない。

#### (4) 自衛隊の南西シフトの始まり

##### ア 2010年防衛大綱の「動的防衛力」整備

沖縄返還後長年にわたって自衛隊施設や部隊に大きな変化はなかったところ、そこに変化をもたらしたのが2010年に策定された防衛計画大綱である。同大綱は、専守防衛政策のもとで特定の軍事的脅威に対抗するのではなく軍事的空白を作らないという限度の抑止力を目指す「基盤的防衛力構想」を正式に放棄し、新たな脅威や事態に機動的に対応できる「動的防衛力」構築に舵を切り、離島地域の防衛のためとして、これらの地域への戦力配備を進める方針を明らかにした。「島嶼部への攻撃に対しては、機動運用可能な部隊を迅速に展開し、平素から配置している部隊と協力して侵略を阻止・排除する。その際、巡航ミサイル対処を含め島嶼周辺における防空態勢を確立するとともに、周辺海空域における航空優勢及び海上輸送路の安全を確保する。」「自衛隊配備の空白地域となっている島嶼部について、必要最小限の部隊を新たに配置するとともに、部隊が活動を行う際の拠点、機動力、輸送能力及び実効的な対処能力を整備することにより、島嶼部への攻撃に対する対応や周辺海空域の安全確保に関する能力を強化する。」というものであった。第二次安倍政権以降、これが実行に移され、南西諸島で次々と自衛隊の配備が進められるようになった。

九州の南に位置する南西諸島は、機動的な防衛力の運用のためには、あってはならない「空白」地帯だったのである。これまで、九州以南の南西諸島のうち先に述べた米軍から引き継いだ沖縄本島内の基地以外には、沖永良部島（鹿児島県）と宮古島のレーダー通信施設しかなかった。かくて自衛隊は、冷戦時代の北方重視から、中国のいう第一列島線上へ軍事力の重心を移していく南西シフトへと転換していくこととなった。

##### イ 与那国島

その嚆矢となるのが2016年3月の与那国島への陸自与那国駐屯地の開設である。当初、情報収集を主要な任務とする沿岸監視隊約200人の駐留で始まったが、引き続き、2022年4月には空自の移動警戒レーダーが配備され、2024年3月には電子戦部隊の配備が完了し、さらには陸自中距離対空ミサイル基地建設のための用地取得も進められている。与那国町はミサイル基地予定地に隣接する湿地帯での新たな港湾整備を求めており、仮

にこれが実現すると、与那国島の軍事的機能は飛躍的に高まるとみられる。

#### ウ 奄美大島

奄美大島では、2019年3月、陸自が奄美駐屯地と瀬戸内分屯地を開設した。両基地には警備部隊、地対艦・地対空ミサイル部隊、移動警戒隊、通信部隊、兵站部隊の合計600人が配備され、鹿児島と沖縄の間の自衛隊の「空白」が埋められた。2022年には電子戦部隊も追加配備されている。2021年6～7月の陸自と米陸軍の共同訓練「オリエント・シールド」では、米軍が奄美大島に嘉手納基地配備の地対空ミサイルPAC3を持ち込み、奄美駐屯地の陸自とともに共同対空戦闘訓練も実施している。

#### エ 宮古島

宮古島でも、奄美大島への配備と同時に陸自宮古島駐屯地が開設された。800人程度からなる警備部隊・指揮所、地対艦・地対空ミサイル部隊、兵站部隊が配備されている。電子戦部隊も追加配備が予定されている。さらに、宮古島駐屯地から約10km離れた同島南東部の保良地区には弾薬庫が建設され、2021年6月にはミサイルも搬入された。

#### オ 石垣島

2023年3月、石垣島中央の平得大俣地区で陸自石垣島駐屯地を運用開始した。同駐屯地には、警備部隊、地対艦・地対空ミサイル部隊、兵站部隊合計600人が配備されている。

#### カ 勝連半島

沖縄本島でも、2024年3月、中部の陸自勝連分屯地に第7地対艦ミサイル連隊が発足し、12式地対艦誘導弾が配備された。

#### キ 馬毛島

鹿児島県では奄美大島だけでなく、種子島沖の馬毛島には、米軍のF35Cなどの空母艦載機着陸訓練（FCLP）を行うため、また、三自衛隊共同での訓練・兵站・出撃等の拠点として使用するため、自衛隊馬毛基地の整備が開始されており、完成すれば島全体が自衛隊と米軍の訓練基地になる。

#### ク 部隊の強化

2016年1月、空自那覇基地の1個飛行隊を2個飛行隊に増強した第9航空団が編成された。さらに2018年3月相浦基地に水陸機動団が編成され、2個水陸機動連隊が発足し、現在では3個水陸機動連隊に増強された。水陸機動団は、在沖縄海兵隊とともに金武町のブルービーチ訓練場で秘密上陸作戦や強襲上陸作戦の共同訓練を行うなどしている。

また、沖縄県を中心に南西諸島防衛を担う陸自第15旅団（1個連隊基幹）

を、2027年度までに師団化（2個連隊基幹）することが予定されている。

### 3 辺野古新基地建設と地方自治

#### (1) 辺野古新基地建設計画の推移

SACO合意を受けて普天間基地の移設先を検討していた政府は、1999年12月、辺野古沿岸域に軍民共用を念頭に置いた海上基地を建設する旨閣議決定したが、その後も曲折を経て、海上基地建設計画を断念し、2006年5月の日米合意「再編の実施のための日米ロードマップ」において、キャンプ・シュワブ沿岸にV字型滑走路を設置する現行計画に変更された。

2013年12月、仲井眞弘多沖縄県知事（当時）が沖縄防衛局による公有水面埋立申請を承認し、2015年10月には新基地の本体工事（陸上部）に着手され、その後辺野古側の海面埋立などの工事が進められ、2024年8月には、大浦湾側の護岸工事も着手された。

#### (2) 新基地建設に反対する民意

辺野古新基地建設については、これに反対する沖縄県民の民意が度々示されている。1997年の名護市住民投票では、当時計画されていた米軍ヘリポート建設への反対が多数を占め、2012年9月に10万余が参加したオスプレイ配備反対県民大会は、県政全会派が参加し、普天間基地の閉鎖・撤去と県内移設断念を求めるものとなった。

仲井眞知事が現行計画の埋立承認処分をなした後は、2014年に翁長雄志知事が当選するなど辺野古新基地建設反対の知事が3期連続当選しており、2019年2月に実施された辺野古新基地のための埋立ての賛否を問う県民投票でも反対が71.7%を占めた。

#### (3) 辺野古新基地建設をめぐる国と沖縄県の係争からみる地方自治の侵害

ア 仲井眞知事から交代した翁長知事らは、辺野古の公有水面埋立承認処分は、米軍基地の集中や自然環境への影響などを理由に、その要件が欠けるとして、その取消や撤回の処分をなした。

これらの処分をめぐり、国土交通大臣は、2015年10月の翁長知事の承認取消処分に対して、行政不服審査法上の執行停止決定をした上で、地方自治法に基づく代執行訴訟を提起するという対抗手段を講じた。国は、沖縄県といったん訴訟上の和解をした後にも、取消処分の取消を求めて地方自治法に基づく是正の指示を行い、更に翁長知事がこれに従わなかったことを理由に不作為違法確認訴訟を提起するに至った。また、2018年8月に謝花喜一郎沖縄県副知事が改めて承認撤回処分をしたことについても、行政不服

審査法上の執行停止決定及び裁決を行い、その承認撤回処分を取り消した。

これらの経過については、そもそも事業者である沖縄防衛局は国の機関であることから、国民の権利利益の救済を目的とする行政不服審査請求をなす適格があるかという問題があった。加えて、行政不服審査請求ができるとしても、国の機関が都道府県から受けた処分について、同じく国の機関である主務大臣が地方公共団体の自主性を尊重した判断がなしうるかということも問われた。この問題については、地方分権改革の議論の下でも、法定受託事務に係る地方公共団体の処分に主務大臣が行政不服審査請求において関与できる制度の存続については、国と地方公共団体を名実ともに対等協力の関係にしていこうとした地方分権の趣旨に反するという意見も出されていたのである。沖縄県は、辺野古埋立承認処分をめぐる一連の経過を踏まえ、このような制度の改革を求めている。

さらに、埋立承認処分をめぐることは、国土交通大臣は、行政不服審査請求における審査庁として中立公正の立場を前提として裁決等の処分を行う一方で、主務大臣として沖縄県知事に対して地方自治法上の是正の指示等の関与をしており、公正性の点からより問題があると言わざるを得ない。

イ 翁長知事を継いだ玉城デニー知事は、大浦湾側の軟弱地盤改良工事のための埋立変更承認申請について、普天間基地代替施設としての不適格性や安全性などの問題を理由に不承認処分をなしたところ、国土交通大臣は、これに対しても、裁決での取消と是正の指示による承認処分の命令をなし、最終的には自ら承認処分を代執行するに至った。

ウ この一連の経過は、憲法上の地方自治の保障が十全たり得るかという問題を提起している。公有水面埋立法に基づく埋立承認・免許処分権限は、その地域の土地や海岸利用などの実状に照らして判断される必要があるために都道府県知事に委ねられているものであり、しかもこれらの権限は従来機関委任事務と呼ばれていたが、地方分権改革によって法定受託事務と変更され、国と対等な立場で自治体の事務として遂行するよう改革されたものである。ところが、都道府県知事の処分に対して行政不服審査請求によって所管大臣がこれを覆し、あるいは地方自治法上の関与権限を行使した命令が容易になしうるのであれば、国と地方が上級庁・下級庁という上下関係と何ら変わらないことになる。辺野古新基地建設にかかる知事の法定受託事務の処分に対する国の関与は、地方自治の団体自治の保障の観点から問題がある。

#### (4) 辺野古新基地建設からみる安全保障と地方自治

辺野古新基地建設は、地域住民の度重なる反対の意思表示があるにもかかわらず

らず、また、地方公共団体の長が地域の公共の利益を図るためになした行政処分にもかかわらず、国が安全保障を理由に、民意を汲むことなく、知事の処分を覆滅させて計画を進行させてきている。安保三文書にもとづく各地での防衛力の整備は、地域住民の福祉と地方自治の後退をもたらさうる緊張関係を有しているものであることを示している。

#### 4 安保三文書と沖縄

##### (1) 沖縄を戦場に想定

安保三文書が想定する南西有事への「備え」は、対中国を想定した米軍の軍事作戦計画が大きく影響している。陸軍のマルチドメインオペレーションや海兵隊の遠征前進基地作戦（EABO）である。ここでは、沖縄に大規模に駐留する海兵隊との関係で述べる。EABOは海兵隊が近時採用してきている作戦戦略で、島嶼部に一時的で小規模な前進基地を構築し、そこから長射程の地対艦ミサイルや地対空ミサイル、ロケットなどで攻撃を行い、また通信システムや情報収集センサーなどを持ち込むなどを行う作戦計画である。このような作戦は、軍事技術の急速な発展によりミサイル防衛そのものが脆弱となっており、固定された基地のリスクが極めて増大したことから、ミサイル攻撃射程内の前線で持続的に戦闘できるようにするために採用されたものである。

このような軍事作戦計画に沿うように整備される南西諸島のミサイル基地は、まさにその最前線基地の一つとして活用されることになる。他方では、固定された拠点の軍事基地は敵の攻撃にさらされる脆弱性が問題とされる。米中戦争になれば、嘉手納基地や普天間基地のような航空基地は、ミサイル基地とともに最優先の攻撃目標になるであろう。米国戦略国際問題研究所（CSIS）が2023年にまとめた台湾有事のシミュレーションでも、嘉手納基地などがミサイル攻撃により深刻な打撃を受けることを予想している。南西諸島は、基地を中心に全域が日米のミサイル攻撃の拠点となると同時に攻撃の対象ともなるおそれがあるのである。

2022年11月に実施された日米共同演習キーン・ソード23では、地上戦闘も想定し、航空自衛隊のC2輸送機が与那国空港に陸自の16式機動戦闘車（MCV）を空輸し、一般公道を走行させた。岩田清文他著「自衛隊最高幹部が語る台湾有事」（2022年 新潮新書 以下「岩田ら『台湾有事』と略記）は、日本戦略研究フォーラムによる台湾有事のシミュレーションを検討したものだが、そこでは、与那国島が中国軍に占領されることを想定し、ミサイル基地中心の現状の軍事力では島嶼奪還のための地上戦力が不足していること



から、早期に地上戦力を投入する準備が必要と指摘されており、まさに沖縄での地上戦を前提としているのである。キーンソード23では、与那国空港のみならず同じく県管理の中城湾港も、沖縄県による使用許可を受けて民間のチャーター船から73台の自衛隊車両などが陸揚げされている。これらも、民間空港、港湾施設を利用した地上戦力の機動的展開を求める安保三文書を先んじて実践している。

## (2) 南西諸島の要塞化・ミサイル基地化・日米共同使用化

安保三文書では、南西諸島の要塞化・ミサイル基地化・基地の日米共同使用について、次のように触れている。

「米軍施設・区域の自衛隊による共同使用や民間の空港、港湾施設等の利用拡大を図るとともに、南西地域の島嶼部等に部隊を迅速に展開するための訓練を強化し、島嶼部における外部からの武力攻撃に至らない侵害や武力攻撃に適切に対応するため、警察、海上保安庁、消防、地方公共団体等との共同訓練、国民保護訓練等を強化する。」（整備計画）

陸上自衛隊については「作戦基本部隊に関して、南西地域における防衛体制を強化するため、第15旅団を師団に改編するとともに、各種事態に即応し、実効的かつ機動的に抑止及び対処し得るよう、その他の8個師団、5個旅団、1個機甲師団については機動運用を基本とする。」（整備計画）

ここでは、陸自那覇駐屯地の第15旅団を師団に昇格させてほぼ倍増させるというものである。これに伴う訓練施設の必要から、うるま市石川のゴルフ場跡地に新たな訓練場建設計画が公表されたが、地域住民の反対により、2024年4月には計画が断念された。しかし、防衛省は沖縄本島内での新たな訓練場建設の必要性は現在でも否定していない。

南西諸島に建設されてきたミサイル基地に配備されている地対艦ミサイル、地対空ミサイルについては、安保三文書上での長射程化されたミサイルを配備するかどうかについて政府は明言していないが、その開発目的からすれば、南西諸島に配備されることは間違いないといえる。

## (3) 民間・住民を巻き込む戦闘

### ア 民間空港・港湾などの利用

安保三文書では、民間空港・港湾などの利用が挙げられている。

「特に南西地域における空港・港湾等を整備・強化するとともに、既存の空港・港湾等を運用基盤として、平素からの訓練を含めて使用するために、関係省庁間で調整する枠組みの構築等、必要な措置を講ずる。」（防衛戦略）

「また、自衛隊の機動展開や国民保護の実効性を高めるために、平素から

各種アセット等の運用を適切に行えるよう、政府全体として、特に南西地域における空港・港湾等を整備・強化する施策に取り組むとともに、既存の空港・港湾等を運用基盤として使用するために必要な措置を講じる。」（整備計画）

2024年1月には、国民保護等を理由に、沖縄県内5市町村（石垣市、宮古島市、竹富町、与那国町及び久米島町）が沖縄県に対して、県管理空港の滑走路延長等の要請をしている。また、与那国町は島南部に新たな港湾整備も要請しているが、この地区は国が自衛隊のミサイル基地用地取得を進めている場所である。これらの空港・港湾整備は、離島振興や天災や有事の際の住民保護を理由とされているが、自衛隊や米軍の利用が当然想定されているといえる。すでに2024年4月には、沖縄県内でも那覇空港と石垣港が特定利用空港・港湾に指定された。<sup>75</sup>

#### イ 後方支援

現実には戦争になった場合の持続性・強靱性の強化の観点から次のような記載もみられる。

「南西地域の第一線から本州等の後送先病院までの役割の明確化を図った上で、第一線から後送先病院までのシームレスな医療・後送態勢を確立し、後送に係る衛生資器材の共通化を図るとともに、医療・後送に際して必要となる医療情報を第一線を含む全国の医療拠点・施設で共有するシステムを整備する。また、部隊の救護能力の強化、外傷医療に不可欠な血液・酸素を含む衛生資器材の確保、南西地域の医療拠点の整備も行う。」（防衛戦略）

「持続性・強靱性を強化するため、南西地域に補給処支処を新編するとともに、補給統制本部を改編し、各補給処を一元的に運用することで後方支援体制を強化する。」

「南西地域における衛生機能の強化に当たっては、自衛隊那覇病院の機能及び抗たん性を拡充することが有効と考えられることから、同病院の病床の増加、診療科の増設、地下化等の機能強化を図る。」（以上整備計画）

#### ウ 住民の協力体制

安保戦略は、「有事も念頭に置いた我が国国内での対応能力の強化」として、「民間施設等によって自衛隊の施設や活動に否定的な影響を及ぼさないようにするための措置をとる。」、「原子力発電所等の重要な生活関連施設の安全確保対策、国境離島への不法上陸事案対策等に関し、…切れ目なく的

<sup>75</sup> その後2025年4月に、平良港（宮古島）が特定港湾に指定されている。

確に対処できるようにする。」などと、している。これを先取りしたのが重要土地規制法の施行であり、現在次々とその対象となる注視区域・特別注視区域の指定がなされている。米軍施設や国境離島などが集中している沖縄においては、その指定が当然広汎に及んでおり、与那国島では全島の半分が指定され、米軍基地の最も集中する沖縄本島中部では、宜野湾市、北谷町、嘉手納町、読谷村などでほぼ全域が特別注視区域に指定されるなどしている。那覇市でも那覇空港を対象として周辺の広汎な市街地が特別注視区域や注視区域に指定された。

#### エ 現実的ではない住民避難計画

このような戦争に際して、住民保護はおざなりである。国民保護計画に基づいて台湾有事を想定した先島諸島からの避難計画を各地方自治体が想定していることが報道されている。政府と沖縄県は、2024年1月に、先島諸島約12万人を九州・中国地方9県に、航空機と船舶を使って6日間で避難させる図上訓練を行っている。しかし、これらは航空機や船舶が最大限利用できることが条件で、住民避難が行われるのはすでに有事が発生している情勢の下であり、また、民間空港や港湾も軍事利用されることが想定されている中で、到底現実的とはいえない。

また基地が集中する沖縄本島の住民避難はどうするのかも明らかではないほか、受け入れ先での受け入れが可能かも不明である。2022年度、2023年度に政府と沖縄県によって行われた住民避難訓練では、屋内避難とされており、およそ住民避難計画といえるものではない。

そもそも、国民保護のための措置が発動されるのは武力攻撃事態等に達したときであり、沖縄が戦場になることが想定される台湾有事においては、予測されるミサイル攻撃等によって南西諸島の軍事施設のみならず港湾、空港などの重要インフラ施設も安全が確保されないことが容易に想像できる。現在計画されているような住民避難計画は画餅となってしまうのではないだろうか。

### 5 迷走する辺野古新基地建設

#### (1) 安保三文書における辺野古新基地

安保三文書では、辺野古新基地建設や在沖米軍基地の負担軽減策については、国家防衛戦略で次のとおり触れられているにとどまる。

「特に、安全保障上極めて重要な位置にある沖縄においては、一層厳しさを増す安全保障環境に対応しつつ、普天間飛行場の移設を含む在沖縄米軍施設・

区域の整理・統合・縮小、部隊や訓練の移転等を着実に実施することにより、負担軽減を図っていく。」

ここでは、安保三文書のいう防衛力強化と在沖米軍基地の整理縮小との関係がまったく明らかにされてなく、辺野古新基地の位置づけも不明である。

## (2) 見通せない供用開始時期

辺野古新基地建設計画は、変更承認申請願書に附属する工程表によれば、これから埋立工事が9年3ヶ月必要となっており、その後の地上施設整備が約3年であることから、仮に順調に工事が進んでも2030年代半ば以降の供用開始となり、国家防衛戦略の射程から外れてしまう。しかも、大浦湾側軟弱地盤のため工事の進捗は予断を許さない。軟弱地盤は海面下90mに及んでいるにもかかわらず、その地盤改良工事を行う作業船は海面下70mまでの工事しか行えず、過去に前例のない埋立工事となることから、実現可能性の点でも工期の点でも予断を許さない。また、膨大な土砂調達先も沖縄県内とされているが、その候補地の1つである沖縄本島南部は、いまだ沖縄戦の戦没者の遺骨が回収されずにいる地域であり、この地域の土砂を米軍基地の埋立てのために利用することは沖縄県内での反対も強く課題となっている。

さらに、新基地建設費用は当初約3500億円と公表されていたが、軟弱地盤が判明して設計変更を余儀なくされ、現時点では約9300億円とされているが、すでにその半額近い支出をしており、今後建設費用がさらに増大することが懸念されている。

これらのことから、膨大な費用をかけてもいつ実現するかわからないのが辺野古新基地の現状である。

## (3) 安保三文書のもとでの辺野古新基地建設と米軍基地整理縮小策のゆくえ

ア 米海兵隊第36海兵航空群のホームベースである普天間基地は、MV22オスプレイやCH53E大型ヘリコプターなど回転翼機を主体とする航空基地であり、辺野古新基地はその代替施設とされる。滑走路長は、普天間基地が約2800mであるのに対し、辺野古新基地はオーバーランを含めて1800mしかなく、固定翼機の離着陸は極めて制限される。

他方では、2012年の米軍再編見直しにおいて、第4海兵連隊（キャンプシュワブ 歩兵部隊）と第12海兵連隊（キャンプハンセン 砲兵部隊）がグアムなどに海外移転するとし、沖縄に残留する実働部隊は2000人規模の第31海兵機動展開隊（31MEU）だけであった。しかも、MEUは海軍の揚陸艦等に乗船して洋上に展開している部隊であり、31MEUも年間の半分は沖縄を不在にしており、しかもその展開は佐世保基地等の艦船を

利用している。

政府が「辺野古唯一」として新基地建設を進めているのは、地理的理由や沖縄に展開する海兵隊の一体的運用を根拠とするものであるが、以上のことから、沖縄県側から疑念が提示され続けている。

#### イ 遠征前進基地作戦（EABO）のもとでの辺野古新基地

米海兵隊が2020年に発表した「兵力デザイン2030」では、ミサイル攻撃の危険にさらされる第一列島線内での機動的な戦力展開によってこの海域での制海権を確保するべく、遠征前線基地作戦（Expeditionary Advanced Base Operation EABO）を推進するとしている。この作戦構想は、分散された小規模部隊が要衝となる離島を短期間にわたって占拠し、高軌道ロケット砲システムでのミサイル攻撃や電子戦を行い、あるいは給油拠点として活用するというものである。敵ミサイルの射程距離内での活動であるため、部隊はその攻撃を避けながら転戦することになる。この構想では、新たに編成される2000人程度の海兵沿岸連隊（Marine Littoral Regiment MLR）が任務を担い、沖縄では、2023年11月、米軍再編で転出予定であった第12海兵連隊が第12海兵沿岸連隊に改編され、残留することになった。このため、2012年の日米安全保障協議委員会の再編合意の行方自体が不透明になってきている。

すでに沖縄では、EABOを現実化した演習も始まっている。2021年3月、米海兵隊は、伊江島で演習「キャストアウトウェイ」を実施した。普天間基地のMV-22オスプレイやCH-53Eヘリコプターのほか、岩国基地所属のF-35B戦闘機やKC-130J輸送機が参加し、空路で高機能ロケット砲システムを機動的に展開して島嶼を確保するというものであった。

この新たな軍事作戦計画は辺野古新基地の必要性に何らかの影響があるのだろうか。在日米軍シュナイダー司令官は、会見で、EABOと普天間飛行場の移設計画は別物だ、EABOと移設計画は「能力と施設」であり、これを理由に「基地が不要とはならない」との認識を示したという（2021年7月22日付沖縄タイムス）。

しかし、中国は、日本を射程に入れられる短中距離ミサイルをすでに2000発以上保有している。ミサイル技術の発達と保有数の増大は、その射程距離内の固定基地の脆弱性を決定的にするのであり、このことは以前からも指摘されていた。2014年には、ジョセフ・ナイ元国防次官補も「固定化された基地は現在でも価値はあるが、中国の弾道ミサイル能力向上に伴って、その脆弱性を認識する必要があるが出てきた。卵を一つのかごに入れれば、（全て）

壊れるリスクが増す」と述べていたとおりである（同年１２月８日付朝日新聞）。EABOは、だからこそ小規模な攻撃拠点を一時的に構築して機動的に移動展開するという作戦を採用したのである。

米軍の軍事作戦計画とそれに呼応した安保三文書の構想をつきつめれば、辺野古新基地のようなミサイル攻撃の射程内にある基地は、軍事的なリスクを増大させるだけというほかない。

#### ウ 普天間飛行場閉鎖への懸念

２０２３年１１月、在沖米軍幹部は、取材に対し、辺野古新基地は滑走路が短いこと、また滑走路西側に山があるためにレーダーでクリアに見えないことを挙げた。

もともと２０１３年の「沖縄における在日米軍施設・区域に関する統合計画」では普天間飛行場返還に８つの条件が付されており、その一つに「普天間飛行場代替施設では確保されない長い滑走路を用いた活動のための緊急時における民間施設の使用の改善」があった。辺野古新基地では大型航空機の離着陸の運用ができないことによるのであるが、これは那覇空港や下地島空港など沖縄県内の民間空港を米軍との共用にするということであり、これが実現しないと普天間飛行場も返還しないというのである。

辺野古新基地の完成時期が不透明なだけでなく、将来の米軍基地負担の軽減も見通せない現状になっている。

## 6 沖縄に犠牲を強いる構造

### (1) 南西諸島全域を戦場に

安保三文書で日米共同作戦体制が強化され、南西諸島において、自衛隊が米海兵隊の遠征前進基地作戦構想と一体となった軍事活動を展開することになる。この作戦構想は、防空体制を確保しながら暫定拠点をスピーディーに展開していく構想であり、現実には台湾海峡での紛争が発生してしまえば、南西諸島は米国にとっては出撃基地となることから、中国からすれば当然に攻撃対象となり、またそれに応じて日本も自動的に参戦するおそれが高い。まさにこのような事態が発生したときには、在沖米軍基地が中国によるミサイル攻撃の対象となることから、米軍と自衛隊は、これをかいくぐって戦力を展開していくことになる。その展開地域の最も有力な候補は、もちろん、沖縄本島だけではなく、飛行場もあり自衛隊による防空体制が構築される宮古、石垣や奄美大島などであり、与那国などの分屯地も同様にその支援基地となり、その拠点は基地だけではなく民間港湾や空港も含まれていく。安保三文書のもとでの南西諸島への自

衛隊配備の展開と敵基地攻撃能力保有は、当該地域での戦闘をもたらす呼び水になってしまう。

ここで歴史を振り返ると、８０年前の太平洋戦争中、はじめはほとんど軍が配置されていなかった沖縄は、ソロモン諸島や東部ニューギニア方面での戦闘が激しくなったことから、マリアナ諸島などの支援のための航空中継基地として、１９４４年３月に第３２軍が編成されて配置された。その後マリアナ諸島の失陥を受け、第３２軍は急速に４個師団・５個混成旅団へと大増強され、飛行場防衛部隊から地上戦での決戦を任務とする部隊に変化していく。その結果、沖縄は米軍の標的となり、同年１０月、沖縄全土にわたり、那覇市街地の９割が焼失した十・十空襲の被害を招いた。そして１９４５年３月に開始された沖縄戦において、沖縄本島とその周辺離島を戦場とした住民を巻き込んだ壮絶な地上戦が展開された。沖縄戦では、日本軍が配備展開された地域において軍民混在の中で甚大な被害が発生したのである。南西諸島における軍事力強化は、沖縄県民に新たな沖縄戦への不安をもたらしているといえる。

## (2) 戦域の全国への拡大

もちろん、戦争になれば全国の米軍・自衛隊基地が攻撃対象、戦場となり、住民の被害も不可避となる。それにもかかわらず、沖縄の離島だけを戦場と想定して沖縄からの住民避難を問題にするのはなぜなのか。戦場となることを沖縄にだけ押しつけようとし、犠牲を強いようとする構造があるのではないか。沖縄の置かれている状況は日本の問題でもあるし、それとともに沖縄だけで生じる問題ではない。

## (3) 沖縄の基地負担の固定化

一方で、安全保障上の脅威を根拠に、普天間飛行場閉鎖を含む沖縄の米軍基地の整理縮小を実現しないまま、自衛隊基地の新設・強化と日米共同使用の拡大は、沖縄の人々の権利の回復を否定し、平和的生存権を侵害している。

また、辺野古新基地建設反対の民意を顧みずにその必要性、合理性の説明もないまま建設を強行する政府は、憲法が保障する地方自治を踏みにじるものである。

安保三文書の検討のために  
—国家安全保障戦略等の総合的検討の試み—

編 集

弁護士 伊 藤 真

弁護士 井 上 正 信

弁護士 福 田 護

弁護士 山 岸 良 太

・発 行 2025年6月

この著作物の全部又は一部は、プリントアウト、コピー、無料配布等により自由にご利用下さい。ただし、内容の変更・改変による利用、有料の配布はご遠慮下さい。