

民主主義と基地の政治学に 関する理論的考察¹

大 澤 傑

目次

- はじめに
- 1. 先行研究
- 2. 先行研究の課題
- 3. 分析枠組みの構築
 - (1) 体制変動論の視点から
 - (2) 政治制度の視点から
- 4. 事例分析—フィリピン—
 - (1) 概要
 - (2) 体制変動
 - (3) 政治制度
- おわりに

はじめに

国際政治の歴史を遡ると、古くから大国は海外に基地を設置し、それを基礎とするネットワークを構築することで、国際社会における戦略的環境を維持してきた。冷戦終結後においては、実質的な意味で海外基地を設置し続けるのはアメリカのみとなり、同国は覇権国として、テロリズムや人身取引などといった非伝統的安全保障問題に対処するために海外基地を利用してきた。しかし、同国において2016年に誕生したドナルド・トランプ政権は、これまでの政権が維持し続けてきたリベラルな国際秩序の方針を破棄するような対外政策を度々見せるようになっており、在外米軍基地についても受入国に対してその負担の増加を求めている²。このような岐路に立つ米軍基地問題を検討することは、

1 本研究は、2019年度公益財団法人リソナアジア・オセアニア財団調査研究助成「フィリピンにおける米軍基地問題を巡る政策決定過程と安全保障上の効果」の成果の一部である。

アメリカの国家戦略の転換と、それに伴い国際的な安全保障環境が変化する可能性がある近年において重要であろう。

世界最大規模の米軍基地を抱える日本においても、2018年に実施された沖縄県知事選挙で在沖米軍基地の扱いが主たる争点となったように、安全保障と地域の負担との関係性にいかにして折り合いをつけるかが喫緊の課題となっている。沖縄をはじめとする在日米軍基地を巡る問題は今に始まったことではないが、中国の台頭や北朝鮮のミサイル問題などの新たな安全保障上の脅威が表出し始めている日本においても、現代は米軍基地の定着と撤退を再考するうえで格好の時代であるといえよう。

在外基地政策に伴う政治現象を読み解くことの難しさは、基地が設置されることによって安全保障だけではなく、受入国の自律性や、設置地域における住民に対して影響を及ぼす点にある。安全保障の観点からは重要であると考えられる在外基地においても、国民の政治参加を前提とする民主主義の論理においては不要とみなされることもあるがゆえに、国際関係と国内政治の双方からの「二層ゲーム (two-level game)」分析が求められる。それゆえに、基地を巡る研究はいまだ各事例を丹念に読み解いた分析に頼らざるを得ないのが実態である。

本稿は、在外基地の撤退と定着に関する先行研究をレビューすることで、その限界と今後の研究課題について論じたうえで、基地の撤退と定着を読み解く新たな視点を提示することを目的としている。在外基地問題は、撤退と定着に限らず、それに伴う環境・騒音問題や、設置国軍人による刑事裁判に関する問題を広く包摂する。しかしながら、本研究では、あえて基地の撤退と定着という在外基地問題を生み出す最も重大な局面に焦点を絞ることとする。なぜならば、本研究が提示する定性的な分析枠組みは二値的な変化が生じた「結果の理由」を説明するうえで最適な視点であるからである²。

2 昨今の在日米軍基地の駐留費を巡る議論はその一例であろう。日本経済新聞社「米軍駐留経費、日本に負担増要求 トランプ氏が言及『日本は我々を助けなければならぬ』」2019年12月3日。

3 Garry Goertz and James Mahoney, *A Tale of Two Cultures: Qualitative and Quantitative Research in the Social Sciences*, Princeton: Princeton University Press, 2012.

冷戦終結後、減少していくかに思われた在外米軍基地は現在も多く存在している。国際関係論に基づく先行研究では、このことをテロなどの脅威の多様化の文脈で説明することが多いが、在外基地問題は必ずしも国家間アクターの分析のみによって明らかにできるものではない。基地を駐留させるアメリカをはじめとする設置国、基地を提供する受入国政府、そして基地が置かれる地方政府間による三者の分析が不可欠なのである。このような三者の相互関係から基地問題を考察する、いわゆる基地の政治学では、設置国の戦略や、設置国と受入国間の脅威のバランスのみならず、受入国内の政治過程を読み解く必要性が主張されている⁴。実際、民主化の「第三の波」以降、民主主義の進展に伴い、各国では国民の声が対外政策の決定に影響を与えるようになった。そのため、設置国の安全保障戦略と、設置国および受入国間における脅威認識の共有のみで基地問題を説明することは出来なくなっている。以上から、本研究では先行研究を整理したうえで、受入国側の国内政治過程に焦点を当て、基地の定着と（とりわけ）撤退の要因を探求するための分析枠組みを構築する⁵。その際には、後述するように、これまでその重要性が叫ばれつつも広く適用可能な理論の構築が不十分であった民主化と民主主義の視点から議論を展開する。

それにより、在外基地が設置される民主主義国家における基地の定着と撤退を読み解く一助となる新たな視点を提示することが本稿の目的である。

1. 先行研究

本節では、基地の政治学に関する先行研究を整理し、次節以降で論ずる新たな分析枠組みに関する準備段階とする。

4 例えば、Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and U.S. Military Overseas*. Ithaca: Cornell University Press, 2008；ケント・カルダー『米軍再編の政治学—駐留米軍と海外基地のゆくえ—』武井陽一訳、日本経済新聞社、2008年；川名晋史『基地の政治学—戦後米軍の海外基地拡大の起源—』白桃書房、2008年。なお、基地の政治学では、NGOなどのトランスナショナルな非国家主体もアクターとして想定されている。

5 在外基地の設置国はアメリカだけではないが、先述の通り、現代における主たる設置国はアメリカ一国となっている。それゆえ、本研究では設置国の対象をアメリカ一か国に絞ら込む。

米軍基地の定着と撤退について国内政治に焦点を当てた先行研究においては、政権交代や市民社会による政治社会への働きかけが決定要因となるとされている。いわば、受入国の政治体制が基地の存否に影響を与えるのである。

例えば、クーリーは権威主義体制期に結ばれた基地協定は契約の正当性に課題を抱えるため、移行期に民主化勢力がそれを批判することによって米軍基地が撤退に追い込まれるという。実際に、フィリピンなどにおいて冷戦期に存在した米軍基地は、当該諸国の共産化を内外から防ぐための役割を担っていた。当時、権威主義体制であった受入国は、人権弾圧を繰り返すなど、アメリカの自由主義の信念とは異なる統治を行っていたが、アメリカは当該国家の共産化を恐れるがゆえにそれを黙認した。その結果、アメリカの軍事支援が親米の権威主義国家に流れ込むことによって抑圧的な体制は国内への治安維持機能を高めた。すなわち、アメリカの関与が権威主義体制の延命化に寄与したのである。このことが、市民社会による反米意識と結びつき、民主化後における市民社会からの高まる要求により、米軍基地の撤退につながった。以上のような経緯をもとに、クーリーは受入国の民主化支援の必要性を主張する⁶。なぜならば、民主主義において結ばれた基地協定は政権交代を経てもその正当性が担保されるからである。この議論は一見説得的であるように思われる。しかしながら、そもそも民主主義の概念そのものが揺らぐ現代社会において⁷、どのような要件を備えていれば民主主義と評価できるかは評価者によって分かれているのが実態である⁸。これまで米軍基地が撤退した各国の当時の民主化の度合いを見ると、必ずしも民主化の進展が米軍基地の定着を促しているとは言えない。例えば、1992年に米軍基地を撤退させ、1999年に米軍の限定的な再駐留を決定したフィリピンの民主主義の度合いを見ると、撤退と再駐留を決定した時期の数値に相違はないのである⁹。

6 Cooley, op. cit. pp. 252-253.

7 例えば、レビツキーとジブラットは、民主主義が独裁化していく過程を描いており、このことは民主主義であっても、その統治の様態には多様性があることを示している。スティーブン・レビツキー、ダニエル・ジブラット『民主主義の死に方—二極化する政治が招く独裁への道—』濱野大道訳、新潮社、2018年。

8 佐藤壮もクーリーとカルターの視点が民主主義の明確な定義を行っていないことを批判している。佐藤壮「米軍駐留をめぐる政治と正統性」『北東アジア研究』第21号、2011年、81-87頁。

他にも、民主主義の進展は強力な市民社会を生み出すため、かえって基地交渉を複雑化させるという主張や¹⁰、民主化に伴う体制変動が基地交渉の妨げとなるという主張（カルダーがいうところの「体制移行仮説」）¹¹も存在する。これらの主張も説得力を持つものであるが、日本や韓国など、安定した民主主義を採る国において必ずしも基地が撤退に追い込まれるほどの市民社会からの抵抗があるとは言い難い。他方で、権威主義体制の方が基地の安定性が高まるとする研究も存在し、民主主義が基地の安定に資するとする主張に対してははまだ懐疑的な論調が多く存在することもまた事実である¹²。

以上から、民主主義が米軍基地の撤退と定着にどのような効果をもたらすのかは明らかではない。このように国内政治からの説明が困難である場合、米軍基地の駐留に関する議論は安全保障上の脅威の側面から展開することが適当に思えるが、フィリピンにおける米軍基地の撤退が現在と同様に中国の台頭や国内におけるテロリズムが懸念される時期に決定されたことを考慮すると、安全保障の文脈のみでそれを説明することもまた適切ではないだろう¹³。

以上のように、民主主義と在外米軍基地の相互作用に関する理論は逸脱事例が多く、そのみで基地の定着と撤退を論ずることは困難であるように思われる。

上記の議論を発展させ、川名晋史らは民主主義国家で生じる基地の不安定化

9 民主主義の度合いを計測するPolity4のデータでフィリピンの民主主義の度合いは一貫して8（民主主義）、FreedomHouseのデータでも政治的権利と市民的自由はともに2～3程度（部分的自由）である。<https://www.systemicpeace.org/polity/polity4.htm>（2020年1月3日最終アクセス）、<https://freedomhouse.org/>（2020年1月3日最終アクセス）

10 Sebastian Bitar, *US Military bases, Quasi-bases, and Domestic Politics in Latin America*, London: Palgrave Macmillan, 2016.

11 カルダー前掲書。

12 Harold Stein, ed., *American Civil Military Decisions: A Book of Case Studies*, Alabama: University of Alabama Press, 1963.

13 このような、国際関係と国内政治の相互作用に関する研究は、ネオクラシカル・リアリズムを中心として分析が進められてきた。しかし、国際関係を前提とした内政によって対外政策が決定されるとする同理論の視点では、フィリピンにおける米軍基地撤退のような国際関係よりも国内政治が優先された事象を説明することができない。ネオクラシカル・リアリズムについては、Gideon Rose, "Neoclassical Realism and Theories of Foreign Policy," *World Politics*, Vol. 51, Issue 1, 1998, pp. 144-172.

は、国内政治過程における政府の脆弱性に基づくと主張する¹⁴。彼らは、基地の代用性、緊要性、特殊性という関数によって政府の脆弱性が規定され、政府にとって基地が重要であればあるほど、政府の基地を抱える地方政治主体に対する脆弱性が高まり、「ホールドアップ」(取引において不利な条件を押し付けられる)されるとする。この研究は、アメリカと受入国の関係のみを捉えた研究とは異なるとともに、基地問題を国内アクターである中央と地方に分割して考察している点に特徴がある。

他方、ヨウは反基地運動に直面して米軍基地が政治問題化するかどうかは、中央政府のエリート間におけるセキュリティ・コンセンサスの度合いに基づく¹⁵と論ずる。この研究では、エリート間で米軍基地の重要性(セキュリティ・コンセンサス)が共有されていれば反基地運動が活発化したとしてもそれが抑制されるという。彼の研究は政治体制論を超えて米軍基地の撤退について論じた点で示唆に富むが、政治エリート間のセキュリティ・コンセンサスの共有の有無から米軍基地の撤退を論じる点で同語反復という批判から免れることができない。なぜならば、議会において対外政策を決定する民主主義国家において、政治エリート内でセキュリティ・コンセンサスが共有されていなければ投票によって米軍基地が撤退させられるのは当然の帰結であるからである。実際、フィリピンにおける米軍基地撤退は単に決定権を持つ上院議員の多数(23人中12人)が撤退を支持したからであった¹⁶。

川名らやヨウによる研究は、民主主義の概念を超えてより詳細に基地問題を論じている点で有益であるが、前者は米軍基地撤退という極端な事例を説明するための分析枠組みではなく、基地の縮小や統合といったより細かな変化をとらえるためのものであるという点で本研究とは異なる。一方、後者は基地の撤退を扱っている点で本研究と類似するが、筆者自身も認めているようにセキュリティ・コンセンサスという抽象的な概念を用いて、それが形成されているか

14 川名晋史編『共振する国際政治学と地域研究—基地、紛争、秩序—』勁草書房、2019年。

15 Andrew Yeo, *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests*, Cambridge University Press, 2011.

16 条約の締結は上院議員の2/3以上の投票が求められるため、8票以上あれば米軍基地の撤退が決定されることとなっていた。

が社会運動の成功に影響を与えるとする点に課題を抱える。例えば、フィリピンにおける米軍基地撤退は上院で米軍基地の延長が否決されたがゆえにセキュリティ・コンセンサスが形成されていなかったと説明できるが、実際は、ほとんどの上院議員が米軍基地の安全保障上の重要性を認識したうえで反対票を投じていた¹⁷。つまり、セキュリティ・コンセンサスの概念は、その概念が結果説明的であるがゆえに、事後の事象を自由に説明することを可能とする概念であると言わざるを得ないのである。理論とは、ある現象に最も重要であると考えられる要素を中心として、なぜある現象が起きたかを説明するものであり、簡潔性と一般性を優先したうえで、できるだけ多くの現象を説明できるものでなくてはならない¹⁸。それゆえに、本研究では、複数事例を普遍的に説明することを可能とする分析枠組みの構築を目指すのである。

また、ヨウの研究では反米軍基地運動が成功する帰結として社会運動が政治エリートの意思決定に影響を及ぼす点に注目しているが、そこでは市民社会と政治エリートの関係性について論じられておらず、どの事例においても市民社会は政治エリートの選択と決定に影響を及ぼすという前提がある。しかし、民主主義においても市民社会と政治エリートが乖離した国家であれば、たとえ市民社会からの反米軍基地の声が存在したとしても基地は撤退しない一方、逆に政治エリートのみで判断で基地を撤退させる可能性もあろう。

以上から、米軍基地がどのような条件で撤退するかは、「大雑把に定義された」民主主義や対外脅威、およびセキュリティ・コンセンサスの文脈のみでは明らかにすることができない。そこで、本研究では先行研究の流れを踏襲しつつも、民主主義と基地の政治学との関係をより精緻に読み解くために、受入国がどのような体制変動過程を経て、どのような民主主義の枠組みを構築したかという2点から理論的考察を行う。なぜならば、体制変動過程において主導権を握ったアクターや、その際に語られた言説が民主化後の当該国家の政策形成過程に影響を与えると予測されるとともに、民主主義に組み込まれた制度が民主化後の基地交渉を規定すると考えられるからである。

17 Leszek Buszynski, "Realism, Institutionalism, and Philippine Security," *Asian Survey*, Vol. 42, No. 3, 2002, pp. 483-501, p. 497.

18 竹中治堅『戦前日本における民主化の挫折—民主化登場体制崩壊の分析—』木鐸社、2002年、22頁。

2. 先行研究の課題

前節までに見てきた先行研究に基づけば、基地の政治学においては、受入国の国内政治過程が米軍基地の定着と撤退に影響を及ぼすことについてコンセンサスが得られているものの、その国内政治過程とは民主主義か権威主義かといった大まかな政治体制の分類のみで説明できるものではない。また、基地の定着にとり、民主主義の進展が重要であるとしても、民主主義に関する定義は論者によって多様であるため¹⁹、民主主義をより精緻に分析したうえで、いかなる民主主義的特徴が基地の定着と撤退を決定づけるのかを検討する必要がある。

他にも、ここまで見てきた通り、政治体制論に拠らず、国家と地方の関係について論じた研究や、市民社会について論じた研究は存在するものの、それらが広く理論として援用できるかどうかは議論が分かれるであろう。このような基地政治のパターンについて、カルダーは受入国における補償と強制の組み合わせから、①受入国が基地による利害関係者に補償を行うとする補償型政治、②補償が基地設置国によって流入するバザール型政治、③受入国が十分な補償を行わず、強制によって在外米軍基地の受け入れを行う強権型政治、④民族的帰属や文化などが重視され、補償も強制を伴わない情緒型政治の4類型を提示しているが、これらが実際の政治過程や政治体制とどのように結びついているかは不明であるがゆえに、研究者が各事例を個別具体的に分析する必要がある。また、受入国がなぜ、当該パターンの基地政治を採るのかについては深く論じられていない。

このような先行研究の課題は、基地の政治学が国際関係と国内政治という二層ゲームを包含した研究であるために表出していると推察される。とりわけ、国際関係の視点から米軍基地について論ずる者は、在外米軍基地をあくまでアメリカの世界戦略の一部に位置づけ、基地が置かれる小国の議論に目を向けないことが多い。実際、これまでの研究でも小国の対外政策に関する研究は大国の従属変数であるとされてきた²⁰。多くの基地受入国が国際関係上の小国とさ

19 岩崎正洋『比較政治学入門』勁草書房、2015年、103頁。

20 寺田貴『東アジアとアジア太平洋—競合する地域統合—』東京大学出版会、2013年；伊藤裕子「冷戦後の米比同盟—基地撤廃・VFA・「対テロ戦争」と米比関係—」『国際政治』第150号、2005年、168-186頁など。

れ、単独で自国を防衛することはできないことは事実である。しかし、民主化後のフィリピンやパナマは自国の安全保障環境を悪化させてでも米軍基地の撤退を選択した。このように、大国の従属変数とみなされがちな小国の対外政策は、時として自律性を持つことがある。加えて、基地政治に関心を持つものは国際政治学者が主であるがゆえに、そもそもの関心の中心が国際安全保障にあるため、受入国の国内に注目した比較政治学的な視点が少なかったことも基地の政治学が抱えてきた課題であろう。

以上の課題を克服するためには、政治体制論に拠ることなく、各事例の政治過程をつぶさに分析するという方法もあろう。しかし、これでは基地の政治学が前提とする理論としての側面が損なわれてしまう。また、政策的観点からも、在日米軍基地の行く末を読み解く上で、普遍的な理論構築を目指す比較政治学からのアプローチは不可欠である。それゆえに、基地の政治学が目指す一般性を重視しつつも、より説明力が高い理論を構築することが先行研究の課題克服のためには不可欠なのである。

3. 分析枠組みの構築

以上から、本研究では先行研究における民主化や民主主義の視点を踏襲しながらも、基地の政治学に対して民主化と民主主義がいかなる影響を与えるかについて読み解くための分析枠組みを構築することにより、先行研究の課題を克服することを目指す。

(1) 体制変動論の視点から

民主化とは、権威主義体制が民主主義体制に変化することであり、その政治変動は体制変動の一種である。体制変動とは、それまで構築されてきた政治体制が崩壊し、新たな政治体制が構築されることであり、民主化や独裁化などの研究により蓄積がなされている。政治体制論と体制変動論はともに関連する領域であるがゆえに、双方同時に議論がなされることが一般的である。ただし、前者は特定の統治ルール内におけるアクター間の関わり合いによってどのような政策形成が行われるかという静態的な分析に用いられ、後者はその統治ルールの変動期におけるアクターの関与により注目する研究領域である²¹。

米軍基地の撤退と定着を考察しようとする場合、先行研究と同様に政治体制論の視点から受入国の政治過程に注目することが一般的であると考えられるが、本稿ではそれに疑義を呈する。なぜならば、先述した民主主義のように政治体制そのものにはグラデーションがあり、必ずしも民主主義か権威主義かという大雑把な政治体制の分類のみによって当該国家の政策形成過程を読み解く視点を提示できるとは限らないからである。

実際、現行政治体制の政治過程は先行政治体制の影響を強く受けている。これは、先行研究において政権交代が米軍基地を撤退させる要因になるということと同義である。先行政治体制が米軍、あるいはアメリカ政府と密接に関係していた場合、それへの嫌悪感から体制変動後の政治体制が米軍基地の撤退を決定する可能性は高い。なぜならば、これまで抑圧されてきた市民社会は反旧体制と反米を同一視してしまうからである。

基地の政治学について一般的な理論を展開したカルダーは、基地の定着や撤退を読み解くために、基地のある地域の人口密度が高いところでは、地域住民と基地関係者の相互交流の機会が多く、両者の紛争が起きやすいとする「接触仮説」、受入国が基地設置国に植民地化された経験の有無によって基地政治が左右されるとする「植民地化仮説」、基地設置国が受入国を権威主義体制から解放した場合、安定的な基地政治が可能となるとする「占領仮説」、アメリカは自国にとって利用価値が高いと認める場合においては受入国の独裁者を支援するとする「独裁制仮説」を挙げている²²。これらは示唆に富むが、可能性が高いと思われる事象を列挙することによって提示された帰納的な仮説であり、全てが検証に耐え得るものであるかは今後の丹念な分析が待たれる。

カルダーはこれらの仮説を別々に論じているが、本項で提案する体制変動論に基づいた分析視角は、これらのすべてを包含している。なぜならば、どのような経緯によって基地が設置され、それが国内政治における大転換期である体制変動期においてどのように扱われたかが、その後の基地の定着と撤退を規定すると考えられるからである。いわば、本項における分析枠組み構築の試みは、

21 政治体制と体制変動に関する研究としては、武田康裕『民主化の比較政治—東アジア諸国の体制変動過程—』ミネルヴァ書房、2001年、78-80頁；大澤傑『独裁が揺らぐとき—個人支配体制の比較政治—』ミネルヴァ書房、2020年など。

22 カルダー前掲書。

特定の事象を静態的に捉えるのではなく、その歴史的経緯を考慮しながら基地政治の経路依存性を動的に探求するものである²³。

体制変動は新たな国家の権力構造を作り出し、市民社会と政治社会の連関を形作る。それゆえに、その際の力学が民主化後の基地問題を規定すると考えられるのである。体制変動後の政治体制では、先行政治体制への嫌悪感から先行政治体制において構築された政治制度の多くが徹底的に否定される。それゆえに、アメリカの存在が権威主義体制期の支配者の体制維持と結びついていた場合、民主化後の米軍基地は撤退の圧力を受けることとなる。しかしながら、過去の事例を振り返ると、必ずしも民主化が米軍基地の撤退をもたらしていないものもある。このような違いは何によって規定されるのだろうか。

体制変動の型式の類型化に関しては、武田康裕による研究が有益であろう。彼は、体制変動の権威主義体制の解体局面のどの時点で形成局面が開始されたかが、旧体制と新体制との連続性の有無を左右し、旧体制が移行期のゲームのルールに与える影響を示すとする。そしてそれらを理論化するために、①統治権力の移転の有無と、②非民主的統治のルールとの断絶の有無という二次元の分類軸を交差させ、表1の通り3つの分類を提示している²⁴。

「改革型」は、統治権力の移転も統治ルールの断絶もなく体制移行の形成局面が進む場合である。この場合は統治エリートの権力が温存されるため、旧体制との連続性が維持される。それゆえに、民主化後における基地政治は、民主化以前と変わらないことが予測される。

表1 体制移行の型式(武田 2001)

		統治権力の移転	
		無	有
統治ルールの断絶	無	改革型	
	有	逃避型	転覆型

23 経路依存性については、ポール・ピアソン『ポリティクス・イン・タイム—歴史・制度・社会分析—』粕谷祐子監訳、勁草書房、2010年を参照。

24 武田前掲書、78-80頁。

「転覆型」は、統治権力の移転と統治ルールの断絶が同時に発生するものであり、民主化後は、権威主義体制期に体制の外側にいた反体制派による統治が行われる。それゆえに、権威主義体制期とは逆の基地政治が実施されると予測される。後述するフィリピンはこの類型に当てはまる。

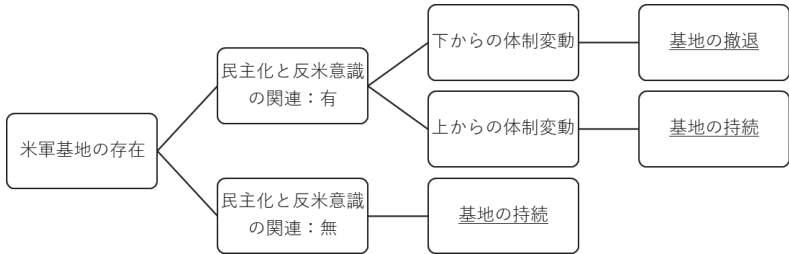
最後に「逃避型」は、国家権力は移転しないが、旧体制の統治ルールからの切断がある点で改革型とは異なる。このような体制変動を経る場合、統治ルールは断絶するが、統治権力は旧体制における統治エリートが政治的権力を維持し続けるために、民主化後の基地政治は微修正を加えながらも、権威主義体制期に形成された枠組みが持続すると考えられる。この分類には、本稿では扱わないが、基地を縮小させながらも存続させている韓国が当てはまる。

以上のような武田の類型は、体制変動を読み解く上で有用であるが、権威主義体制期に米軍基地やアメリカが当該国家とどのように関わってきたかという異なる視点をいなければならぬため、民主主義と基地政治の連関を読み解く上では不十分である。理論的には、転覆型の体制変動が起きた事例においては、権威主義体制期には置かれていなかった米軍基地が、民主化後に統治権力の移転に伴って設置される可能性もある。それゆえに、武田の類型を援用しながらも、あくまで在外基地の定着と撤退を解明することに特化した分析枠組みを構築する必要があるのである。

前節において見てきたように、民主化に伴い市民社会が政策形成過程において影響力を及ぼすことができるようになるが、必ずしも市民社会が米軍基地の撤退を望まない場合もあろう。他方で、民主主義国家においても国家によって市民社会による政治社会への影響力に違いがあるのは言うまでもない。それゆえに、民主化後の国家において、政治エリートが市民社会と切り離されている場合、体制変動後も政治エリートが米軍基地の存在を重視していれば、基地の撤退は起きないと予測される。なぜならば、民主化後の政治社会に包摂される米軍基地に嫌悪感を抱いていた市民が少ないからである。すなわち、この仮説をまとめると以下ようになる(図1)。

民主化以前から米軍基地が国内に設置されている国家にとり、権威主義体制が米軍基地(あるいはアメリカ)とどのように結びついていたかが体制変動期において重要となる。多くの市民が権威主義体制がアメリカの支援によって維持されていたと考える場合、反体制運動と反米意識が密接に結びつくことにな

図1 民主化と米軍基地撤退に関する仮説（筆者作成）



る（例：フィリピン，パナマ²⁵）。それゆえに，これらの国家では民主化後に米軍基地を撤退させる圧力が働く。ただし，民主化によって政治体制が変わっても，その体制変動過程を市民が主導できたか否かにより，民主化後の政治社会における市民の声が反映される度合いが変わってくる。市民の手によって「下から」民主化した場合は，その後の政治過程においても市民の声が反映され，基地を撤退させるという声が政治社会内でも共有されることとなる。このような民主化過程を経た場合，移行後の政治体制に権威主義体制期の統治を肯定する者が政治社会内から排除されるため，政治エリートと市民社会の関係が深化し，基地問題に関する決定も市民社会の意思を強く反映したものとなる。他方，エリートが主導した「上から」の民主化の場合，民主化後も権威主義体制期に権力を握った政治エリートの多くが政治社会に居座り続けるため，市民の声は政治社会に限定的にしか届かず，基地は持続する（例：韓国）。また，体制変動過程において，反米意識が運動と結びついていない場合，民主化後に在外米軍基地の撤退は争点化されないことが予測される。

(2) 政治制度の視点から

続いて，民主主義の視点からの分析枠組みについて検討しよう。前項において構築した体制変動論からの分析枠組みは，民主化直後の米軍基地の定着と撤退を読み解く際には有用であるが，民主化後，一定の時間が経ち，受入国において政治エリートの入れ替えが生じたり，政治制度が変更されたり，反米意識

25 民主化ではないが，イランにおける体制変動も同様である。

が薄れたりした場合、説明力が減退することとなる。それゆえに、民主化直後のみならず、民主主義国家における基地の政治を読み解く上では、受入国の政治制度を考察する必要がある。

先述の通り、先行研究では基地の定着のためには、民主主義の定着が重要であるとしていたが、民主主義の定義があいまいであるがゆえに、民主主義と基地の定着に関する因果関係を明らかにできないという課題があった。それゆえに、本項では、論者によって異なる民主主義の概念を仔細にとらえるため、受入国の政治制度がどのようにして、基地の定着と撤退に影響を与えているかを分析することを提案する。

民主主義の様態について検討するうえで重要なのは、民意をいかにして政治に反映させるかという選挙制度、有権者によって選ばれた議員が議会においてどのような権限を持つかに関連する議会制度、国家のリーダーがどのような政治的決定権を持つかといった執政制度、民意を誰が代表するかといった政党システム、連邦制か否かといった地方分権制度などである²⁶。政党システムは多様な要因によって決まるものの、デュベルジェの主張に基づけば、選挙制度によって規定される傾向にあるため、紙幅の制約上、本稿では論じないこととする²⁷。また、地方分権制度については、地方と国家の関係性を規定する要素の一つであるため、基地が設置される地域の利益を国家に伝達し、それによって状況を改善する可能性を左右すると考えられるが、国家全体の安全保障戦略と関連する基地の撤退と定着を規定する要素にはなりにくいと思われる。それゆえに、以下ではそれらを除いた国家における意思決定に関わる政治制度について検討する。

第一に、民主主義の根幹たる選挙制度については、国政選挙において多数代

26 民主主義の質に関する代表的な研究を提示したレイブハルトは、民主主義の質を規定する変数として、執行権、執政府と立法府との関係、政党制、選挙制度、利益媒介システム、地方分権制度、議会制度、憲法、立法府の権限、中央銀行の役割といった10つの変数によって、民主主義が「多数代表制型」であるか「合意形成型」であるかが規定されるとする。アレンド・レイブハルト『民主主義対民主主義—多数決型とコンセンサス型の36カ国比較研究—』粕谷祐子・菊池啓一訳、勁草書房、2005年。

27 モーリス・デュベルジェ『政党社会学—現代政党の組織と活動—』岡野加穂留訳、潮出版社、1970年。

表制と比例代表制のどちらが採用されているかが重要である。それらの違いが多数派の意見がどれくらい選挙によって表れるかを規定することとなる。他方、選挙区の区割りについても、地域によって厳密に分かれている場合、その地域性が重要となる。例えば、日本においては沖縄県から選出される国会議員が存在するが、沖縄県が持つ国会議席の全体に占める割合が小さいため（2019年12月現在、衆参両議員総数713人中6人）、国内の約7割の米軍基地面積を占める在沖米軍基地に関する撤退論争は、国家レベルにおいては矮小化されるのである。

第二に、議会制度や執政制度については、国家のリーダーたる大統領や首相、各議会のどの部門がアメリカとの関係によって規定される基地関連条約について、どのような権限を持つかが重要である。例えば、日本のように、国会が条約に対する承認権を持つ場合と、フィリピンのように上院のみが条約の承認権を持つ場合では審議の過程が異なる。それに加えて、条約の承認を担う議会がどのような選挙制度を経て選出されているかによって、基地の撤退と定着に関する議論の趨勢が規定されると考えられるのである。つまり、選挙制度と議会制度、執政制度の組み合わせが基地政治を規定するのである。

4. 事例分析—フィリピン—

本節では、先行研究の課題を克服する分析枠組みの有用性を確認するため、前節までの議論をもとに、フィリピンの米軍基地撤退事例を用いた予備的考察を行う。フィリピンは、表2の通り、民主化に伴い基地が撤退した事例である。同国は、アジア諸国の民主化が相次いだ1980年代に内側からの民主化を経験するとともに、権威主義体制期から安全保障機能を米軍基地に大きく依存してきた。にもかかわらず、民主化後、米軍基地が撤退したのはなぜか。民主化過程と民主化後の政治制度から考察してみよう。

(1) 概観

フィリピンでは、1947年以来、アメリカとの間で結ばれた軍事基地協定に基づきスービック海軍基地とクラーク空軍基地をはじめとする16の基地が米軍によって使用されてきた。この協定は1991年に使用期限を迎え、それに向けた延

表2 民主化に伴う基地の撤退と定着(カルダー(2008)をもとに筆者作成)²⁸

民主化に伴う受入国の意向による撤退	米軍	フィリピン (1991), パナマ (1999)
	英軍	なし
	仏軍	ルワンダ (1994), 中央アフリカ (1994)
	ロ軍	ハンガリー (1991), チェコスロバキア (1991), モンゴル (1992), ポーランド (1993)
民主化に関わらず基地の維持に成功	米軍	ポルトガル (1974), ギリシャ (1975※), スペイン (1975※), 韓国 (1998※)

※は交渉によって基地の縮小が決定された事例

長交渉が行われたが、その交渉過程において、フィリピン上院における反対によって失効した。その後、米比間で1999年には訪問米軍地位協定 (Visiting Forces Agreement; 以下, VFA) が結ばれ、現在では再度米軍がフィリピンに駐留している。

フィリピンにおける米軍の撤退については、これまで様々な側面からの分析がなされてきた。例えば、冷戦終結による安全保障上の脅威の退行説がある。この説はVFAが締結される際に、フィリピン国内におけるイスラム教徒によるテロリズムと、中国の南シナ海への進出への懸念がなされたことから主張されたものである。しかし、当時のフィリピン上院における論争を紐解くと、国内におけるテロリズムの脅威は変わらず存在し、自国の安全保障のためには米軍による支援が必要であるという点について多くの議員が共有していた²⁹。実際、米軍基地の延長に反対票を投じた元国防大臣のエンリレは「米軍基地は安全保障上必要ではあるが、米軍の駐留はフィリピンの主権と統治の問題である」と主張していた³⁰。上院において反対票を投じた12名の議員 (いわゆる「12人の英雄」) は、安全保障問題ではなく、フィリピンの主権問題としてこの問

28 なお、表2にはアメリカ以外が設置した基地についても記載してある。

29 実際、上院での投票前のスピーチでは多くの議員が安全保障上の問題については論ずることなく、国家の自律性を回復するために、米軍撤退を求めている。反対議員のみのスピーチではあるが、それらは、松宮敏樹『こうして米軍基地は撤去された！—フィリピンの選択—』新日本出版社、1996年に全文が収録されている。

30 Nelson Navarro, ed., *Juan Ponce Enrile: A Memoir*, Queson City: ABSCBN Publishing, Inc., 2013.

題をとらえていた。それゆえに、フィリピンにおける米軍基地撤退を安全保障のみで議論することは不十分である。

他方、アメリカの国家戦略の側面からこの問題をとらえることにも課題がある。しばしば主張されるのが、在比米軍の完全撤退の直前に、ピナツボ山が噴火し、クラーク空軍基地が火山灰に埋もれ、使えなくなってしまったことが米軍の自主的な撤退を促したという点である。しかし、実際のアメリカはピナツボ山噴火後も基地の使用を模索していたし、上院の投票後は、東南アジア地域の安全保障環境の維持を懸念していた³¹。このことから、アメリカが主体的にフィリピンに米軍基地を放棄させたわけではない。

以上から、フィリピンにおける米軍基地撤退は外部安全保障環境やアメリカからの影響というよりも国内政治過程によって決定された。また、民主主義の質に関する議論についても、先述のとおり、米軍基地撤退時とVFA締結時のフィリピンの民主主義の度合いが同程度である点から不十分であろう。

(2) 体制変動

フィリピンの民主化は、1986年に20年以上の間、個人独裁を行っていたフェルディナンド・マルコス政権を民衆が打倒したこと（いわゆるピープルパワー）によって達成された。マルコス政権崩壊後の選挙では、コラソン・アキノ大統領を支持する勢力が上院の24議席中22議席を占め、立法府、行政府ともに前政権の統治を否定する姿勢が見られた。

1971年の戒厳令布告後のマルコスには、政権を維持するためにアメリカから多額の軍事援助を受けており、その額は戒厳令布告以前の2倍に達していた³²。アメリカがマルコス政権に対して多額の軍事援助を行ったのは、冷戦の文脈においてフィリピンを共産化させないためであった。フィリピンにおける米軍基地はマルコス政権以前から存在したが、このようなマルコスとアメリカとの深い関係は度々報道でも指摘され、それへの反対意識が民主化運動と一体化していくこととなった。実際、マルコス体制崩壊後に策定された1987年憲法には、

31 David Sanger, "Philippines Orders U.S. to Leave Strategic Navy Base at Subic Bay," *The New York Times*, Dec. 28, 1991.

32 デイビッド・ワーフェル『現代フィリピンの政治と社会—マルコス戒厳令期を超えて—』大野拓司訳、明石書店、1997年、215頁。

土地の所有を外国人に禁止したり、公益事業、天然資源開発などに対する外資の出資規制などのナショナリスト的な経済条項が盛り込まれていた³³。

歴史的にアメリカの庇護を受けて統治が行われてきたフィリピンにおいて、議員がアメリカとの関係を重視することは、大統領へのステップアップを目指すために不可欠であった。それゆえに、民主化後の基地交渉においても、多くの人々は実際に米軍基地が撤退するとは思っていなかった³⁴。

アキノ大統領も民主化の公約として米軍基地の撤退を掲げていたが、大統領就任後はアメリカとの関係と経済効果を考慮し、米軍基地の継続を訴えた³⁵。しかしながら、最終的には上院の反対によって米軍駐留の延長は見送られた。米軍基地の存続に反対した議員の主張を見ると、多くがフィリピンの自律性を取り戻すためのものであった。つまり、当時のフィリピンでは、民主化がフィリピンの独立問題と結びついていたのである。在比米軍基地は独立国家たるフィリピンの自律性を妨げるものとして象徴的な存在であった。それゆえに、上院では安全保障や経済的利益への懸念にもかかわらず、条約の延長が否決された。これは、いわば反旧体制意識が反米意識と結びついた帰結であった。このことは、民主化と反米意識が結びついた下からの体制変動が、体制変動後の米軍基地を撤退させるという仮説を支持するものである。

(3) 政治制度

在比米軍基地が撤退した際における、フィリピンの政治制度は、上院が条約の承認権を持つという点で旧宗主国たるアメリカに類似していた。しかし、同国の政治制度において特徴的なのは、上院の選挙制度が、全国区で24名（3年おきに半数改選）の議員が完全連記制で選出されるという点である。それゆえに、島嶼国であるものの、特定地域の問題は全国的な課題として争点化されや

33 川中豪「ポスト・エドサ期のフィリピン—民主主義の定着と自由主義的経済改革—」『ポスト・エドサ期のフィリピン』日本貿易振興機構アジア経済研究所、2005年、11-62頁、33頁。

34 ローランド・シンブラン『フィリピン民衆VS米軍駐留—基地完全撤去とVFA—』新田準訳、凱風社、2012年、24-26頁。

35 在比米軍基地では8,000人を超える雇用があった。また基地周辺地域では米兵向けの娯楽産業が発達していた。

すくなる³⁶。また、上院議員選挙でより多くの票を集めることは大統領を目指す者にとっての登竜門である³⁷。それゆえに、上院では、全国的な問題が無視されにくい構造となっている。そのため、国民的な権威主義体制への嫌悪感を感じ取った上院は、自身の再選や政治的野心のために在比米軍基地の駐留延長を拒否する者が多かったと考えられるのである。

なお、フィリピンにおいては政党システムが発達していない点も、米軍基地の撤退に寄与したと考えられる。政党システムの未発達は、固定化された支持層が生み出されにくいことを意味するため、政治家にとっては選挙ごとに新たに掘り起こさなければならない有権者の幅が、政党システムが発達している事例よりも広がることが予測される³⁸。

このような結果は、地域代表性を強く反映した選挙制度を採りつつも、衆参両院で条約の承認について議論がなされる日本では得難いものであろう。なぜならば、先述の通り、約7割の米軍基地を抱える沖縄県選出の国会議員の数は衆参ともに限られており、基地問題が全国的な問題として争点化されにくいためである。

以上から、民主化後の政治制度も、フィリピンにおける米軍撤退を規定した一要因であると考えられる。

おわりに

本稿では、在外基地の定着と撤退に関する先行研究をレビューし、民主主義と基地の政治学の関連性を見直すことで、先行研究が抱える課題を克服するための新たな分析枠組みを2つの視点から構築した。

第一に、体制変動論を援用し、先行政治体制における政府とアメリカとの結

36 基地があったクラークとスービックがともにルソン島中西部に位置し、首都マニラからもそれほど離れていなかったことから、国政選挙において強い報道面への影響力を持った可能性もあるが、この点については稿を改めて検討する必要がある。

37 シンプラン前掲書、26頁。

38 ただし、フィリピンにおける政党システムの未発達については権威主義体制以前からの歴史的なものである。それゆえに、フィリピンの政党システムについて検討する場合は、同国の歴史的背景を紐解かなければならないであろう。

びつきが、民主化過程に組み込まれるかどうかに加え、民主化を主導するアクターが誰かによって、体制変動後の基地の定着と撤退が規定されるとする分析枠組みを構築した。事例として扱ったフィリピンにおいては、仮説で提示した体制変動の型式と先行政治体制とアメリカの結びつきが、民主化後の米軍基地撤退を規定していたと考えられる。

第二に、本研究を通じて民主主義に関わる政治制度について分析する必要性を提示した。フィリピンにおいて米軍基地の撤退が決定されたのは、全国区で選挙が行われる上院が条約に関して審議を行うという同国特有の政治制度が影響しているように思われる。

以上のように、民主化過程とアメリカへのイメージの結びつきを検討することにより、先行研究が抱えてきた民主化と基地の定着に関する分析はより一般化が図れるであろう。また、民主主義を単一の政治体制として捉えたうえで、それと基地政治との関連性を論ずるのではなく、厳密に民主主義国家における政治制度が基地政治に与える効果を読み解いていくことにより、大雑把に民主主義と基地政治との関係性を論じてきた先行研究の課題は克服できるであろう。

なお、本稿では、紙幅の都合上、構築した分析枠組みの有用性を検証するためにフィリピンにおける米軍基地撤退の過程についてのみを論じたが、今後は他の事例分析による検証を多く重ねていく必要がある。事例と理論の往來を繰り返すことにより、理論はその適合性を高めるのである。このような課題については、基地が定着した事例を含めた研究を続けることによって克服する必要がある。

冷戦終結後にアメリカが主導した、ある種の国際的な運動であるリベラルな国際秩序³⁹は、同国の国家戦略の転換が見込まれる現代において岐路に立っている。このような状況において、日本も在日米軍基地をどのように定義するのか、その動向を見守っていく必要がある。その際、本稿が構築した分析枠組みが基地を取り巻く国内の政治過程を読み解く上で有用なものとなるよう、一層の研究の発展が求められる。

39 納家政嗣「歴史の中のリベラルな国際秩序」『アステイオン』第88号、2018年、14-29頁。