

グアム島における米軍再編計画の政治学 —ワン・グアム言説を中心に—

池田佳代

広島大学大学院総合科学研究科

Politics of Military Build-up in Guam: Role of One Guam Discourse

Kayo IKEDA

Graduate School of Integrated Arts and Sciences, Hiroshima University

はじめに

冷戦終焉後、国家安全保障戦略を見直したアメリカ連邦政府は、アジア太平洋地域に対する「関与と拡大」を確認していたが、2001年に同時多発テロ事件が発生すると、テロ組織や大量破壊兵器などの新たな脅威に対応できるよう、太平洋軍の前方展開能力を強化することを決定した。その後、連邦政府と日本政府との間で行われた在日米軍再編協議を経て、2006年に太平洋軍司令部は「グアム統合軍事開発計画」を決定した。この計画はグアム島で「ビルドアップ計画」として知られているため、本稿もこれにならうこととする。

国防総省はグアム島政府が所有する島の道路、水、電力などのインフラの規模がビルドアップ計画実施上の制約要因となっていることを認識しているものの、財源確保が難航していることから、計画は遅延する見通しを明らかにした¹。ただし、大統領バラク・オバマは、「ワン・グアム」政策によってこの問題の解決を図る姿勢を明らかにしている。1950年グアム島基本法成立以来、連邦政府の対グアム島政策は、島政府の管轄事項を、国防総省の管轄事項から明確に分離してきた。した

がってオバマ政権が「軍」の問題に関連づけて「民」の問題の解決を図るワン・グアム政策を打ち出したことは、連邦政府の対グアム島政策史上、注目すべき変化であった。

島基本法成立以来、基地に関する軍事事項は国防総省が管轄権を持つのにに対し、基地の外に関する民政事項は、内務省が行政上の監督権を持つものの、島政府が統治してきた。すなわち、島基本法は国防総省を含むあらゆる連邦政府機関が、島の自治に原則関与しないことを定めたのであった。ところが、このような「軍」と「民」を分離する従来の原則は、グアム島でビルドアップ計画の実施を任された国防総省の海軍省（以下「海軍省」）に困難な問題をつきつけた。それは、島政府の管轄するインフラの規模が計画の実施を支えるほど大きくないため、その進捗に影響を及ぼすことが明らかであるにもかかわらず、島基本法ゆえにどの連邦機関も島政府所有のインフラを拡充させる事業に対して財政支援を行う立場にないからである。海軍省は事態打開のため、島知事とともにワン・グアム言説を推進した。この言説は連邦政府によって受け入れられ、米軍再編から影響を被る基地コミュニティに対する国防総省の支援

義務が再確認された。すなわち2010年度国防権限法で、「民」関連インフラの拡充支援事業に必要な財源確保のため、国防総省の果たす役割と権限が強化されたのである。その結果、在沖縄海兵隊移転計画に関連する日本政府の、対米協力のあり方も修正されてきた。このように、ワン・グアム言説は島政府の管轄事項を連邦レベルの政治課題とすることに一定程度成功したのである。そこで本稿は、米軍再編計画の実施にあたり、ワン・グアム言説が連邦政府の対グアム島政策を変化させるうえで果たした役割を考察する。

政策決定論の研究においては、近年、伝統的な合理主義的モデルに対して社会構築主義的なアプローチが注目されてきた。それは、政策的課題の定義と密接な関係にある特定の言説が主流化される様子に着目することで、政策変化の過程がより明らかになるためである²。本稿もこのアプローチに基づいて、ビルドアップ計画について誰が、どのような政策的課題を定義するためにワン・グアム言説を提示し、どのようにしてそれを主流化させたのかを見る。

以下では、まず第一節で、ビルドアップ計画とその基本計画書作成に関する経緯を述べて、第二節以降の背景事項の説明を行う。第二節では、海軍省と島政府が、基本計画書の課題をそれぞれのように定義したかを明らかにする。その際、課題が定義された文脈を明らかにするため、グアム島基本法を手がかりに、連邦政府の従来のグアム島認識を明らかにする。そして海軍省と島知事が、「民」に対する連邦政府の無関心を克服すべき政策上の課題と考え、協働してワン・グアム言説を推進したことを明らかにする。第三節では、ワン・グアム言説が連邦政府へ伝えられた経緯を明らかにするとともに、オバマ政権がこれを受容した理由を考察する。特に、ワン・グアム言説を連邦政府に伝える過程で、島知事が島住民の国家に対する忠誠心を強調したことに注目し、オバマ政権の意図が、アジア太平洋地域におけるアメリカの長期に亘る政治的プレゼンスにあったことを明らかにする。

1. 経緯

(1) 米軍再編とビルトアップ計画

国防総省は、2006年2月に発表した「四年ごとの国防計画見直し」に基づき、世界規模の米軍再編計画を決定した。これを受け、太平洋軍司令部は今後50年間に亘ってアメリカがアジア太平洋地域に関与するため、グアム島における陸・海・空軍および海兵隊の強化を目的としたビルドアップ計画を策定した。

米軍再編計画の目的は、グローバルな展開拠点を整理し、陸・海・空軍と海兵隊の統合を推進して米軍を機動性に富む軍隊へ変革させることにある。この計画のもとで戦略展開拠点に指定された在グアム島基地では、前方展開と後方支援の機能が同時に強化される。特に海兵隊は空軍と陸軍を持つ実戦部隊へと編成され、グアム島とテナアン島に建設される施設で複合的な訓練を受ける。これに関連して、連邦政府が日本政府と在沖縄海兵隊の一部をグアム島へ移転する案を協議し、2006年5月、沖縄に駐留する海兵隊の要員とその家族を含む約17,000人を2014年までにグアム島へ移転する協定（以下「グアム移転協定」）を締結したことは周知のとおりである。その後間もなく、国防総省はビルドアップ計画を決定したのであった。

ところで国防総省は、すでに2004年度軍事建設歳出法案で、ビルドアップ計画の予算要求を開始していた³。これに対し、連邦議会上院は2006年12月29日までに、その根拠となる基本計画書の提出を国防総省に求めた⁴。

(2) 基本計画書と環境影響評価

基本計画書は、太平洋司令部の命令で海軍省が担当することとなった。2006年7月にビルドアップ計画が策定されると、翌月、海軍省内に「統合グアム計画室」(Joint Guam Program Office；以下“GPO”)が設置された。

基本計画書は1969年に制定された国家環境政策法が定める環境影響評価をふまえて作成されなければならなかった。この法律は連邦機関に対し、実施しようとしている計画が人間環境に与え

る影響について関係機関と協力して事前に評価を行い、それをふまえて計画の実施方法を決定するよう求めている。影響評価に際し、連邦機関は住民を含む利害関係者から意見を聴取して評価書案(Draft Environmental Impact Statement; 以下“DEIS”)を作成し、公表する。実施機関は、利害関係者の意見をもとにDEISを修正して最終評価書(Final Environmental Impact Statement; 以下“FEIS”)を作成し、これをもとに、計画実施方法の最終決定(Record of Decision; 以下“ROD”)を下す。したがって、JGPOはRODが決定されるまで基本計画書を策定することができなかった⁵。

JGPOは2007年4月に初めてビルドアップ計画の説明を利害関係者に対して行い、計画が環境に与える影響をどのように評価すべきかについて意見を募った後、2009年11月にDEISを連邦政府へ提出した⁶。しかし環境保護庁は、提出されたDEISに対して「環境上不十分」という最も厳しい評価を下した。JGPOは環境保護庁の指摘を受け入れてDEISを修正し、2010年7月にFEISを提出した。

既に触れたとおり、ビルドアップ計画の基本計画書を連邦議会に提出する期限は2006年末だったが、環境影響評価との関係で海軍省はこれを決定することができなかったため、連邦議会は期限を2008年9月15日へ延長した⁷。その間、海軍省は「あくまでも現時点の案」を提出することについて上院から了承をとりつけ、期日に基本計画書案を提出した⁸。ただしそれまでにも、ビルドアップ計画の基地建設費の一部は国防権限法と軍事建設歳出法で可決され、在グアム島米軍基地では建設工事が一部開始された⁹。

海軍省はFEIS公表後速やかにRODを決定し、現在、基本計画書を策定中である。なお海軍省は、島における「民」のインフラ整備に関する財源確保が難航していることから、ビルドアップ計画が「民」のインフラに与える悪影響を少しでも緩和するよう、グアム島移転協定で示された期限を遅らせることを決定した。

2. 基本計画書の課題

(1) JGPOの課題設定

以上、ビルドアップ計画の基本計画書案作成の経緯を環境影響評価との関わりで見えてきた。ここでビルドアップ計画と基本計画書の違いを確認しておきたい。基本計画書には、計画の実施方法とその予算・財源が記載される。これは、基本計画書では計画の遂行を妨げる要因が特定され、その解決策が予算措置とともに提示されなければならないことを意味する。すなわちビルドアップ計画は基地内の建設計画であるのに対し、基本計画書は基地外を含む島全体を視野に入れて作成されなければならない点が異なる。たとえばビルドアップ計画の予算は基地建設に直結しているため、前節の最後で触れたように、基本計画書が決定されていなくても、連邦議会は国防権限法と軍事建設歳出法で予算の一部を可決した。しかし基本計画書では、計画の実施を制約する「民」に関する課題の解決策と、その予算および財源も示されなければならないことがなかった。本節では、基本計画書を作成するJGPOが直面した「民」に関する課題を見るが、その前にそうした課題を生じさせている連邦政府のグアム島認識を明らかにしておきたい。

社会構築主義的アプローチによると、ある認識はアクターが特定のアイデアや概念をつうじて物理的現実を解釈し、それに意味を付与する過程で形成される。重要なのは、その認識が課題の定義に重要な役割を果たす点である¹⁰。アクターが解釈や意味づけを行った結果、ある物理的な現実に対して持つ認識をマーティン・ハージャーは「リアリティー(reality)」と表現し、物理的現実を指す「リアル(real)」から区別している¹¹。そこで本稿も、ハージャーのリアリティーに相当する政治的アクターの認識を<>を用いて示し、物理的な現実と区別することとする。

さてJGPOの<グアム島>を明らかにするため、まず国防総省をはじめとする連邦政府の<グアム島>を見てみよう。2005年3月に当時の大統領ジョージ・W・ブッシュが発表した新国家安全保障戦略によると、2001年を機に、アメリカは国家だけでなく、テロ組織や大量破壊兵器の拡散、軍

事科学技術の進歩によって多様化した脅威に対処しなければならぬ時代を迎えた。こうした国家をとりまく安全保障環境についての認識のもとで、国防総省は在グアム島基地を戦略的中核基地として再編することを決定したのであった。

それでは、国防総省の〈グアム島〉は、どのようなものであるか。これを知る手がかりとなるのが、同省高官が島に言及する際に用いる表現である。彼らは連邦議会における公聴会など公の場で、しばしばこの島を「太平洋の要塞」、「アメリカの沈まぬ航空母艦」、「矛先」などと表現してきた。このことから、国防総省が〈グアム島〉を基地と同一視していること、さらに基地の外に存在する人びとを認識していないことが伺える。

国防総省にとって基地外の島コミュニティは存在していないも同然であるという指摘は、多くの市民活動家や研究者によって繰り返し指摘されてきた。例えば、グアム島先住民チャモロ人の人権保護を専門とする弁護士として国際的に活躍しているジュリアス・アグオンは、「太平洋の要塞」や「アメリカの沈まぬ航空母艦」などの表現は、「人びとの存在を抹殺している」と指摘している¹²。またアメリカの島嶼地域住民の法的地位を研究したロバート・ステイサムは、連邦政府のテリトリー政策では「常に人間の存在が見過ごされてきた」ことを指摘している。ステイサムはその根拠として、合衆国憲法では州に関する項目では市民の存在が常に言及されるが、テリトリーに関する項目では住民について言及されないばかりか、テリトリーは連邦政府の「所有物」と表現されていること点を指摘している。すなわち「グアム島はアメリカ合衆国のテリトリーなので、国家の所有物に過ぎない」のであり、そこに住んでいる人びとの存在は等閑視されているのである¹³。2010年3月に下院軍事委員会で開催された公聴会で「われわれは・・・グアム島を所有している」と発言したことで太平洋司令官ロバート・ウィラードが島知事フェリックス・カマーチョから謝罪を求められたのも、そのためであった¹⁴。

アクターの〈現実〉を形成する上で重要な役割を果たすもののひとつに、制度がある¹⁵。グアム島の場合、国防総省をはじめとする連邦政府の

〈グアム島〉を構築したのは、在グアム島米軍基地を制度化した1950年グアム島基本法であった。19世紀末の併合以来、この法律が制定されるまで、日本軍の占領期間を除き、島全土は海軍省（ただし1949年以降は国防総省）の管轄下にあった。島基本法は、連邦政府が米西戦争の結果スペイン政府から獲得した動・不動産ならびに、グアム島海軍政府の動・不動産の管轄権をグアム島政府に委譲したが、同時に、大統領に対してその一部を軍の特別保留地に指定する権限を認めた（以上、第28条）。当時の大統領ハリー・トルーマンは、島基本法が成立すると、大統領令10178によって海軍省が1945年までに選定していた島面積のおよそ三分の一に相当する土地を特別保留地に指定し、同省の管轄下においたのである¹⁶。こうして行動の自由が保障された島の特別保留地が、連邦政府の〈グアム島〉となった。

たとえばJGPOはFEISの中で、グアム島が在沖繩海兵隊の移転先に決定された理由のひとつに、基地や訓練施設を自由に使える「行動の自由」を挙げている¹⁷。またホームページ上でも、「なぜグアム島に海兵隊が移転されるのか」について、「アメリカのテリトリーとして、この島では自由に行動できる」と説明しているが、ここで言及されている「グアム島」が基地を指していることは明白である¹⁸。結局、連邦政府が島の政府や住民に諮ることなくビルドアップ計画を作成し、日本政府とグアム移転協定を締結したのは、基地の外を等閑視する〈グアム島〉のためであった。

しかしすでに触れたとおり、基本計画書の作成にあたってJGPOは基地の外も視野に入れざるを得ない事態に直面した。ビルドアップ計画では、海兵隊をはじめ陸・海・空軍の兵員とその家族およそ4万人がグアム島へ移転する予定である。建設作業員などの民間人を合わせると、2010年から2020年の間に、島人口は2005年比で約6万人（ピーク時には約8万人）が増加すると予測されている。人口およそ17万（2005年当時）の島にこれだけの人口が短期間に流入して大規模な基地建設が行われることについて、ビルドアップ計画を説明した「開発計画の概要」では、「島全体の制約と限界」が述べられている。それによると、島政府所有の

港、道路、水、電力、廃棄物処理に関するインフラの容量は計画の進捗に致命的な悪影響を及ぼす。たとえば既存の港の規模は、基地建設に必要な大量の資材の輸入に対応することができない。また道路については、現状でも基地内外を結ぶ道路の渋滞は深刻であるのに、建設作業が開始されれば事態はさらに悪化するため、建設資材の運搬に支障をきたす。飲料水については、島には限られた水源しかなく供給量が限られているうえ、インフラも老朽化しているため、大幅な人口増加に対応できない。電力についても、同様である。このほか建設作業員の流入が引き起こす問題もある。民間人である彼らは基地外で生活することになるため、「民」の病院、学校、住居、娯楽などの施設が急増し、コミュニティにおける社会サービスの質は低下する。そうなれば建設作業員の生活の質が低下し、建設作業に影響が出る¹⁹。

JGPOは上記の問題を回避するのに必要なインフラ整備の財源を確保するため、「島嶼地域に関する省庁間連絡グループ」(Interagency Group on Insular Areas; 以下“IGIA”)を通じて連邦政府機関へ働きかけた。IGIAは、1999年に内務省内に発足した機関で²⁰、連邦レベルの省庁間連携を図り、米領島嶼地域の問題を明らかにし、必要な政策やプログラムを大統領や内務長官に助言する。内務長官もまた、必要に応じて大統領や関係省庁の長に助言を行う。

内務省は、JGPOの要請に基づいてIGIA内に「グアム島省庁間連携タスクフォース」(以下「タスクフォース」)を設置した。そのメンバーには連邦政府の労働省、保健社会福祉省、国務省、農務省、運輸省、国土安全保障省、環境保護庁、行政管理予算局などの代表者が就任した。彼らは環境、社会経済、インフラ、労働、保健の分野で作業グループを発足させ、優先度の高い「民」の支援事業を議論した²¹。その結果、インフラの分野ではビルドアップ計画で指摘された港、道路、電力、廃棄物処理のほか、病院や学校を拡充する事業が特定された。また社会サービスの分野では、医療機関や教育機関の充実、公共の安全の向上、基地建設作業員の養成に関する事業が特定された。

しかしこれらの事業は、主に島政府が管轄す

るインフラの拡充だったため、国防総省は予算を申請する立場になかった。そこでJGPOとタスクフォースは、IGIAをつうじてアメリカ再生・再投資法で予算確保を試みたが、この時点では行政管理予算局も大統領も民政部門の支援を重視していなかったため、この試みは失敗に終わった²²。「民」を度外視する連邦政府の<グアム島>ゆえに、基本計画書作成に際して、JGPOはビルドアップ計画の実施を制約する「民」のインフラをどのようにして拡充するかという課題に直面したのであった。

(2) グアム島政府の課題設定

次に、グアム島政府が基本計画書の課題をどのように定義したかを明らかにするため、島政府が連邦政府との関係をどう認識していたのかを見てみよう。

日本の淡路島程度の面積しかなく、経済発展も遅れているため、移民は島政府の重要な関心事項のひとつとなっている。そのためビルドアップ計画やグアム移転協定は、島政府にとって連邦政府による移民政策のおしつけにほかならなかった。既に触れたとおり、2010年から10年間に軍人と民間人合わせて6万人から8万人の規模の人口が島に移住すれば、インフラは逼迫し、社会サービスの質は低下し、「民」の生活の質が低下することは明らかである。特にグアム移転協定は、人口増加の主要因であったにもかかわらず、島政府は日米両政府間の交渉過程に参加する機会すら与えられなかったのであった²³。

島政府はまた、連邦政府が島経済に与える悪影響を考慮することなく査証免除プログラムを決定したことにも幻滅した。ビルドアップ計画に必要な労働力を確保するため、連邦議会は2009年から5年間、グアム島と北マリアナ諸島連邦(Commonwealth of Northern Mariana Island; 以下“CNMI”)に短期滞在する外国人に対して査証を免除する地域プログラムを発足させた²⁴。このプログラムは中国人とロシア人を対象外としていたため、島政府は観光業振興の観点から両国を対象国とするよう、連邦政府に要請した。しかし国家安全保障上の理由から国土安全保障省が強く反対

したため、この要請は却下された。ところが国土安全保障省は、一方でCNMIとは特別入国許可協定を締結して、CNMIに短期滞在する中国人とロシア人に査証を免除することを認めたのである。グアム移転協定がビルドアップ計画に続く査証免除プログラムの一件で、島政府のみならず住民の間でも、連邦政府の意思決定のありかたを改めて問う声が高まった²⁵。このように連邦政府が島政府に諮ることなく重要な決定を次々と行ったことは、島住民が連邦政府の意志決定過程から排除されているだけでなく、一方的にその決定事項をおしつけられる存在であることを象徴しており、連邦政府と島政府の間の支配・被支配の関係が再確認されたからであった。そこで(1)と同様、こうした現実認識に基づいて島政府が定義した基本計画書の課題を考えてみたい。

ただし、課題の定義の仕方には、島知事と島議会の間でずれがあった。そこで以下では、両者が島政府としてビルドアップ計画の実施に際して必要だと考えた事業に違いがあったことに着目しながら、それぞれが定義した課題を明らかにする。島知事フェリックス・カマーチョは、ビルドアップ計画を知らされると、ただちに知事命令2006-10を発出して「民／軍タスクフォース」(Civilian/Military Task Force; 以下“C/MTF”)を発足させた。C/MTFは「軍備増強から得られるオポチュニティ(機会)を、民・軍コミュニティの両方にとって最大化させる」基本計画書が策定されるよう、島コミュニティの要望をJGPOへ伝える唯一の公式な窓口機関であった。C/MTFでは、長であるカマーチョのもとに11の委員会(公共の安全、環境、港湾・関税、労働、教育、社会・文化、医療・社会サービス、住居、経済開発、政府サービス、インフラ)が設置され、その委員にはJGPOをはじめ、関係する連邦政府機関や島政府機関、島議会のほか、島の実業家や市民組織の代表などが就任した。

国防総省はC/MTFに支援を行い、ビルドアップ計画から受ける影響を緩和するために島コミュニティが必要とする支援事業とその予算額を調査した。2007年7月に公表されたC/MTFのニーズ評価予備調査報告書(以下「ニーズ評価書案」)は、その後島政府の2010年度予算要求の資料として連

邦の行政管理予算局に提出された²⁶。「予備調査」となっているのは、基本計画書が決定されておらず、また国防総省から計画に関する十分な情報提供が行われなかったため、C/MTFが正確な評価を行うことは難しかったためであった。ニーズ評価書案でC/MTFが示した支援事業を一覧にしたのが、表1である。この表では、各事業に対する連邦政府機関の調査支援の有無を記載することで、島政府独自の要望を明示している。

表中、消防施設、軍の土地利用調査、文化交流を目的とした娯楽施設、医療機関、教育機関、結核対策の調査は、連邦政府の財政支援が得られなかったため、島政府が独自に実施した。一方国防総省や環境保護庁が支援した調査は、いずれもビルドアップ計画で指摘されていた事業で、島政府が連邦政府に対して行った2010年度予算要求にも反映された。2008年5月に上院で開催された公聴会にC/MTF長として出席したカマーチョは、ニーズ評価書案を基に作成した島政府の2010年度予算要求は総額61億ドルであるとする一方で、優先分野は港、道路、電力、水、教育、医療であることを明らかにしたのであった²⁷。つまり、カマーチョは連邦政府の要望事項を島コミュニティの要望事項に優先させたのであった。

島知事の行動は島議会の反発を招き、ビルドアップ計画とDEISでとりあげられるべき島コミュニティの「優先的関心事項」を明らかにした決議が採択された²⁸。優先的関心事項は、インフラ整備だけでなく、先住民の自治権、法的地位、使用されていない特別保留地の返還、戦後補償、先に見た査証免除プログラムのような連邦法や連邦プログラムの適用、医療保険、環境浄化、核実験の被爆者補償など多岐に亘っていた。グアム移転協定やビルドアップ画、査証免除プログラムを機に、連邦政府と島政府間の存在する支配・被支配の関係を改めて認識した島会議は、本土よりも島の利益を優先的に考える「グアム・ファースト委員会」を設置し、そこで優先的関心事項を議論しようとした²⁹。島知事はグアム・ファースト委員会を設置する法案に拒否権を発動したが、島議会はそれを乗り越えて法案を成立させたのであった。

表1 ニーズ評価書案で示された島政府支援事業と連邦政府機関の調査支援状況（2007年7月現在）

事業タイプ	事業	連邦レベルの調査支援の有無 (カッコ内は機関名)
公共事業	道路	有 (国防総省)
	水	有 (環境保護庁)
	電力	有 (国防総省)
	廃棄物処理	有 (国防総省)
	港 (商業港)	有 (国防総省)
	消防施設	無
	軍の土地利用調査	無
社会サービス 事業	住居	有* (国防総省)
	生活の安全	有* (国防総省)
	娯楽施設 (文化交流)	無
	医療機関	無
	教育機関	無
	人材育成	有* (国防総省)
	結核対策	無

注) *: ただし, 調査はビルドアップ計画の建設作業員関連に限定されている。

島と連邦政府の関係を規定しているのも、本節(一)で取り上げたグアム島基本法である。同法は、島の法的地位を未編入領土と定めた一方で(第3条)、チャモロ人に連邦市民権を付与した(第4条)。ただし州ではないため、彼らは連邦議員を選出することができない。投票権のない代表を一名選出して、連邦議会下院に派遣することができるのみである。つまり市民であるにもかかわらず、チャモロ人には連邦レベルの立法過程への参加が極めて制限されている。しかし同時に連邦法は島に適用されるだけでなく(第6条)、島法に対して優位であるなど(第19条)、連邦法はほぼ強制的に島へ適用される。グアム島が連邦議会の支配下にあると表現されるゆえんである。

連邦政府と島政府の間の制度化された支配・被支配の関係に起因する問題について、ハワード・ウィレンズとダーク・バレンドルフが、1974年に国家安全保障会議が当時の大統領ジェラルド・フォードへ提出した報告書(以下「グアム・スタディ」)をもとに整理を行っている³⁰。島基本法は今日も有効であるため、両者の関係を規定する構造にも変化はないことから、少し古い資料に基づいているが、ウィレンズとバレンドルフの研究を以下に紹介したい。

1974年は、連邦政府が北マリアナ諸島を含む太平洋諸島信託統治領と地位交渉を行っていた頃

だった。19世紀末にアメリカの領土となったとき、政治的・経済的に北マリアナ諸島から切断されたとは言え、地理的、歴史的、文化的にグアム島はその一部である。当然この島でも、地位交渉を求める声が高まった。一方連邦政府も、日本政府への沖縄返還やベトナム戦争の泥沼化を背景に、在グアム島米軍基地の機能と役割を見直し、対グアム島政策を再検討する必要性にせまられていたことから、島政府と地位交渉を行うことを決定した。交渉に先立って作成されたのが、グアム・スタディであった。

グアム・スタディは、島政府が連邦政府との関係で抱えていた問題を国家安全保障、法的地位、社会経済の三分野に分けている。国家安全保障の分野では、特別保留地の一部返還が主な問題であった。軍の特別保留地の中には使用されていない土地が多く存在しており、島政府は連邦政府に対して土地の返還を求めているのである。法的地位の分野では、先に説明した理由から、島政府は連邦政府との地位交渉を望んでいた。社会経済の分野では、最低賃金、移民、海上輸送、金融に関する連邦法の島への適用のほか、連邦政府に対するインフラ整備事業のための財政支援要求や国際機関への加盟などの問題があった。貧困率がどの州よりも高いグアム島では、インフラを整備する十分な財源がないため、基地内外では生活水準に

大きな格差があった。そこで貿易や観光業を振興させて税収を得るため、グアム島政府はアジア太平洋経済協力会議に島政府が参加することを認めるよう求めたが、連邦政府はこれに応じなかった。

グアム・スタディで示された問題と島議会が採択した優先的関心事項を比較すると、多くの課題が重複していることがわかる。このことから、優先的関心事項で示された基本計画書の課題が、島政府と連邦政府の関係を是正するという、政治的な目的のもとで定義されたことが確認できよう。実際、島議会は環境影響評価の過程で優先的関心事項を評価書でとりあげるよう求めたが、海軍省は「政治的問題は環境影響評価の範囲を越えている」と述べて島議会の要請を退けたのであった³¹。

一方、JGPOと密接な協力関係を構築してきた島知事や連邦議会の島代表は、基本計画書の課題を、島政府と連邦政府の関係に起因するものというよりも、連邦政府の島に対する無関心に起因するものであると認識していた。カマーチョは2008年5月に上院エネルギー・天然資源委員会が開催した公聴会で、「われわれが伝えるまで、連邦政府がビルドアップ計画に関する島コミュニティのニーズを何も認識していなかったことに危機感を抱いた」と述べている³²。また島代表マダリン・ボダリオは、「ビルドアップ計画は島の問題を政府高官に知らせる重要な手段である（傍点は筆者）」と述べ、優先的関心事項については、島議会がそれを決議したことではなく、むしろそれを大統領と連邦議会に伝えたことに意義を見出しており、基本計画書の課題についてのボダリオの認識の仕方が、島議会と異なっていることを伺わせる³³。

結局カマーチョとボダリオは、基本計画書の重要な課題を港、道路、水、電力、医療、教育の分野における「民」のインフラ不足と定義したのであるが、その目的は次に見るように、島の民政部門に対する連邦政府の注意を喚起することであった。その戦略が、ワン・グアム言説として結実したのであった。

(3) ワン・グアム言説

すでに見たように、JGPOは当初IGIAをつうじて連邦政府に「民」への支援を訴えたが、連邦機関によってこれが真剣に検討されることはなかった。「軍」と「民」の分離を原則とする対グアム島政策のもとでは、「民」への支援を連邦レベルの政治課題とすることはできなかったのであった。

そこで島知事が推進したのが、「民」の問題を「軍」と関連づける戦略だった。すなわち、島を基地内外で分けるのではなく、「全体」の視点を提示し、連邦政府機関と「民」のインフラ整備に対する財政支援を交渉したのだった。カマーチョは、2008年5月の公聴会で次のように述べている。

物理的・社会的に持続可能な島を実現させるビルドアップ計画が、アメリカとグアム島住民の双方を利するのである。ビルドアップ計画の実施にあたっては、島住民の権利や健康、ウェルビーイング込みで島の戦略的価値を考慮するような、統合された、全体的なアプローチが不可欠である³⁴。

ここで、権利や健康、ウェルビーイングで表現されている島住民の「生活の質」への配慮によって実現する「物理的・社会的に持続可能な島」が、ビルドアップ計画の実施や島の戦略的価値と結びつけられている点に注目したい。すなわち、カマーチョは「民」支援がビルドアップ計画のみならず、国家安全保障政策上、重要であることを強調しているのである。

なぜ彼は「民」の問題を「軍」と関連づけたのだろうか。それは国防総省が、基地から影響を受ける地元コミュニティを支援する義務を負っているからだと考えられる。その義務を遂行するため、1961年に国防総省は国防次官補のもとで経済調整室を発足させていたのだが、1978年になると当時の大統領ジミー・カーターのイニシアチブで、国防総省にこの義務を果たすためのより大きな権限が付与された³⁵。冷戦終結後、米軍再編が始まると、国防総省のこの権限はさらに強化された。1992年、当時の大統領ジョージ・ブッシュは大統

領令12788を発出し、国防長官に対して、「基地再編・閉鎖計画」(Base Realignment and Closure; 以下“BRAC”)から影響を受けるコミュニティに対し、省庁間連携を図りながら対策を講じるよう求めた³⁶。これを受けて、商務省内に防衛経済調整プログラムが発足し、22省庁の代表を委員とする経済調整委員会が設置され、国防長官(もしくは国防長官が指名する代理人)がその長に就任した。経済調整委員会はBRACが基地周辺の民間コミュニティ、いわゆるBRACコミュニティにもたらす社会経済的影響を調査し、大統領と連邦議会に報告する。大統領令12788は、BRACコミュニティ支援策の財源を確保するため、委員長である国防長官に対して省庁間の連携・調整を行う権限を強化するとともに、委員に対しては国防長官を支援することも求めた。ワン・グアムは、BRACコミュニティ支援に関する国防総省の義務と権限に基づいて、連邦レベルの意思決定過程に働きかけを行うことを目的とした言説であったと言えよう。

表2は、2008年9月国防総省が連邦議会に提出した基本計画書案をもとに、島コミュニティ支援事業とその支援機関を示したものである。国防総省が道路、住居、労働力の分野における事業について他の連邦機関や日本政府に支援を要請しているほか、水、電力、廃棄物処理の分野では日本政府に民活事業を打診するなど、ワン・グアム言説に基づいた行動を開始していることがわかる³⁷。表中、「軍・民」は島コミュニティのインフラ不足が計画の実施に影響を与えることを意味する。これ

に対し「民」は、島コミュニティにおける社会サービスの質の低下が間接的ではあるが計画実施に影響を与えることを意味する。表2で注目したいのは、表1で「社会サービス支援事業」とされていたものが、基本計画書案では「労働者支援事業」と表現されていることである。すなわち海軍省は、「民」支援事業の対象を基地建設作業関連に限定していることが伺える。

しかし理由はどうであれ、「民」の問題を「軍」へリンクさせるワン・グアムの戦略によって、連邦政府が島コミュニティを支援する仕組みの制度化がすすんだのであった。2009年4月の報告書で、会計検査院はIGIAがコミュニティに対する影響緩和策の予算措置を確保しようとした際、連邦レベルの政策決定者の注目を集めることに失敗した原因を分析し、今後は国防総省をはじめとする連邦政府機関の幹部がこの問題に関与する必要があると指摘した。特に国防長官に対しては、定期的に高官レベルの委員を招集して経済調整委員会を開催し、そこで必ずグアム島政府からの要求を審議事項するなど、強い指導力を発揮するよう求めた³⁸。会計検査院の提言は大統領の2010年度予算教書に反映された³⁹。これを受けて連邦議会は10月に公表した2010年度国防権限法の両院協議会報告書で「国防長官はグアム高官評議会を設置・運営し、島に関する事柄について省庁間連携を図る責任者となる」ことを確認し、この点は2010年度国防権限法に明記された⁴⁰。

一方両院協議会報告書の発表と同時に島知事カ

表2 基本計画書案で示された民政部門の支援事業と支援機関 (2008年9月現在)

事業タイプ	影響が及ぶ範囲	支援分野	支援機関 (交渉中・検討中を含む)
公共事業	軍・民	道路	国防総省, 運輸省
		水	日本政府
		電力	日本政府
		廃棄物処理	日本政府
		港(商業港)	運輸省
労働者支援事業	民	住居	国防総省, 日本政府
		生活の安全	—
		娯楽施設	—
		医療機関	—
		教育機関	—
		人材育成	司法省

マーチョは「ワン・グアム、ワン・ビジョン、ワン・フューチャー」と題するウェブサイトを立ち上げて、ビルドアップ計画の実施にあたり、ワン・グアム戦略を推進する姿勢を明確にした。カマーチョは、次のように述べている。「ビルドアップ計画により、雇用、収入、道路、電力、コミュニティ施設は、これまでにない規模で改善される。〔この計画は〕すべての住民の生活の質を向上させる、またとない機会である。ワン・グアムしか存在しないのだ（傍点は筆者）」⁴¹。

確かに連邦議会は2010年度国防権限法で、ビルドアップ計画に約900億ドルもの歳出を決定した一方で、「民」のインフラ支援事業は審議すらしなかった。それでも国防総省のもとで「民」支援を推進する体制を整えたことは、ワン・グアム言説主流化の過程における重要な一歩だったと言える。たとえば2010年7月に公表されたFEISでは、「ワン・グアム」の項目が設けられ、そこで「民」のインフラ支援事業の実現に向けて国防総省が果たす役割についてのふみこんだ記述が行われている。それによると、「ワン・グアムという言葉は、公共事業、道路、社会サービス、港、運輸などが、島全体で不足する問題を指す（傍点は筆者）。そして「連邦法の定めにより、国防総省が〔島政府に〕財政的支援を行うことには限界があるが、計画された軍人の流入による悪影響を最小限にするため、国防総省は他の連邦機関と調整を行い、支援のためのプログラムや財源を特定する努力を行う」⁴²。

現在、国防総省はワン・グアムに基づいて、「民」支援事業実施のための具体策を関係機関と交渉している。電力はその例である。先の両院協議会報告書では、「軍と民の電力供給を同じ体系に統合して、インフラの拡充を行うべきである」ことが確認された。グアム移転協定では、在沖縄海兵隊の移転に直結するインフラに対してのみ、日本政府が融資を行うことで日米両政府が合意していたうえ、島の発電事業はグアム電力局によって独占されていることから、国防総省は当初、基地内に新たな発電施設を建設する案を検討していた。しかしグアム電力局が所有する発電施設を拡充させる案を提示し、上で引用した両院協議会報告書で

確認したとおり、連邦議会もこれを支持したため、国防総省はこの案を日本政府と交渉して了承をとりつけたのであった。道路事業でも同様に、国防総省は防衛アクセス道路プログラムの一貫として「民」の道路拡充を検討している。

水事業については、環境保護庁が、ワン・グアムのアプローチに基づいてインフラ施設を拡充するよう、国防総省に求めている。環境保護庁は、ビルドアップ計画が水質汚染を招くと指摘していたが、国防総省はDEISでこの問題の対策と財源を明記しなかった⁴³。このため、環境保護庁は「環境に悪影響が及ぼされる懸念があり、また分析も不十分である」として、DEISに最低の評価“Environmentally Unsatisfactory-3(EU-3)”を与え、国防総省に「ビルドアップ計画によって『ワン・グアム』を実現することを強く望む」と申し渡した⁴⁴。

一般的に、環境保護庁が環境影響評価の評価書にEU-3の評定を下した場合、実施機関が環境保護庁の指摘に対処しないときには、同庁は大統領府の環境諮問委員会に調停を付託することができる。ただし付託されるケースは稀で、省庁間対立を察知した環境諮問委員会が非公式に仲介して解決を図る場合が少なくない⁴⁵。グアム島のケースでも、環境諮問委員会は非公式に国防総省と環境保護庁およびグアム水道局との間の対立に仲介した模様である⁴⁶。水源が基地内にあるため、従来グアム水道局は海軍省から水を買わねばならず、水源の返還をめぐる両者は対立してきた経緯がある。環境諮問委員会の非公式な仲介を受けて、国防総省は基地内にある水源をグアム水道局と共同管理する案を検討するようになった⁴⁷。これも国防総省がワン・グアムに基づいて解決を図ろうとしている例である。

国防総省がワン・グアム言説を受け入れた背景には、JGPOと島政府知事の協力関係があるが、そもそも何故両者は立場の違いを超えて協力したのだろうか。本節（一）で紹介したハージャーによると、言説を中心とした連合は、異なる政治的アクターが「ストーリーライン」を共有し、これを「口に出し」、「討議的な活動を行う」ことによって形成されるが、特にストーリーラインは連

合形成を促す重要な要因である⁴⁸。グアム島の場合、基本計画書案の作成や環境影響評価の過程で、島知事とJGPOは、「軍」と「民」を分ける連邦政府の対グアム島政策の原則が「民」のインフラ拡充を困難にし、国家安全保障政策としてのビルドアップ計画の実施に悪影響を及ぼすことになるというストーリーラインを共有した。両者は連邦議会の公聴会をはじめ、声明文やウェブサイト、報告書などでこのストーリーラインを繰り返し説明した。

ただしストーリーラインの共有や、ワン・グアムに関する討議的な活動だけがJGPOと島知事の連合を促した理由ではないだろう。利害関係の一致による両者間の信頼関係の構築もまた、JGPOが島知事のワン・グアム言説を支持した重要な要因だったのではないだろうか。海軍省は環境影響評価を実施する目的のひとつに、「利害関係者の軍に対する信頼を醸成し、信用を強化すること」を挙げている。環境影響評価のプロセスを通じて、知事は「民」支援推進で利害を一致させるとともに、相互信頼関係も構築したと考えられる⁴⁹。

一方ワン・グアム言説は、島コミュニティ内のビルドアップ計画に対する支持拡大にも貢献してきた。コミュニティ・レベルでワン・グアム言説を推進するうえで中心的な役割を果たしたのはグアム商工会議所である⁵⁰。グアム商工会議所は、ビルドアップ計画は島にとっての「オポチュニティ（機会）」であると表現し、「われわれがビルドアップを必要とする14の理由」で、計画が島コミュニティにもたらす利得を明らかにした⁵¹。それによると、ビルドアップ計画には雇用創出、中小企業支援、税収増、インフラ改善、観光業振興、退役軍人支援と愛国心の高揚、医療レベルの向上などの利得がある。大半が経済や社会サービスに関するものであるが、異色なのは「退役軍人支援と愛国心の高揚」であろう。当初、グアム退役軍人会は計画を積極的に支持していなかったが、退役軍人が利用できるグアム海軍病院の拡張計画が含まれていることから、JGPOが退役軍人の間でも計画支持を拡大しようとしたからであった⁵²。グアム退役軍人委員会は2009年12月に全会一致で計画支持を決議し、グアム商工会議所は「14の理

由」の中に経済・社会的オポチュニティと並んで「退役軍人支援と愛国心の高揚」を掲げた。ワン・グアムに基づく利得が、島コミュニティにおける計画の支持層を拡大させた重要な要因であったことは明らかである。しかし何故、その中に愛国心が含まれたのだろうか。次節では、この点の考察を行う。

3. オバマ政権のワン・グアム政策

(1) チャモロ人の愛国心と国家安全保障政策

ここまで島知事がJGPOとワン・グアム言説を中心に協力関係を構築し、「民」のインフラ拡充支援を連邦レベルの政治課題とすることに成功したことを見てきた。しかし、なぜオバマ政権はワン・グアム言説を支持したのだろうか。本節では、この問題を考えるため、まずビルドアップ計画の「オポチュニティ」に愛国心の高揚が挙げられた理由を明らかにすることから始めたい。

この問題を考察する際に注目したいのは、2010年度国防権限法案のビルドアップ計画関連項目の審議で、チャモロ人の国家に対する忠誠心が取り上げられたことである。太平洋戦争中、2年半にわたる日本軍の過酷な占領下でチャモロ人は多くの犠牲を払った。1944年に米軍がこの島を日本軍から開放してくれたことから、彼らは米軍に対して今も感謝の念を抱いており、毎年7月21日の解放記念日には盛大なパレードを開催する。審議の過程では、グアム島の悲惨な歴史は、チャモロ人がアメリカに対して強い忠誠心を持つ存在であることを示す証として紹介されたのであるが、それがビルドアップ計画とどのように結びつけられたのかを以下で見てみよう。

2008年5月に上院エネルギー・天然資源委員会が開催した公聴会で、連邦下院における島代表ボダリオは、ビルドアップ計画を実施するにあたっては、「第二次世界大戦中に示されたグアム島住民の忠誠心を認める法案」を可決するよう連邦議会に強く求めた。この法案は、日本軍の占領下で多大な犠牲を払ってチャモロ人が示した国家への忠誠心を確認し、被害者やその遺族に国家補償を行うことを定めていた。ボダリオは「連邦政府が

戦争犠牲者の忠誠心を認めるのであれば、チャモロ人は国防政策の中で与えられた役割を果たす用意がある」のであり、「連邦政府は〔彼らが〕ビルドアップ計画を支持することを決して当たり前だと考えるべきではない」と述べている⁵³。内務省島嶼地域担当次官補アンソニー・バボータも、この法案を成立させることは、チャモロ人から海兵隊移転に対する支持を得る上で重要であることを指摘している⁵⁴。この法案の成立が重要視されていたのは、究極的には連邦政府に対してチャモロ社会が重んじる相互尊重の姿勢を示すことを求めていたからであろう。実際、先に見たグアム島退役軍人委員会は、2009年12月に全会一致でビルドアップ計画の支持を議決した際、「われわれは、解放者（筆者注：米軍）と彼らが払った犠牲を忘れない」と説明して、チャモロ人の相互尊重の文化ゆえに計画を支持することを明らかにしている⁵⁵。したがって、グアム商工会議所がビルドアップ計画のオポチュニティに愛国心の高揚を挙げたのは、相互尊重の精神に基づいて、連邦政府もチャモロ人が第二次世界大戦で払った犠牲を正当に評価することを意味していたのであろう。

連邦下院は「第二次世界大戦中に示されたグアム島住民の忠誠を認める法案」を通過させ、これを2010年度国防権限法案に挿入して上院に提示した。これは上院で削除されたものの、両院協議会では「第二次大戦中のグアム島の人々の苦難と忠誠心を認めることは重要で複雑な問題であり、今後も上下両院で取り上げられるべき」ことが確認された。具体的には上下軍事委員会で公聴会が開催された後、翌年度の国防権限法案の中で上下両院によって再度審議されることとなった⁵⁶。その後下院軍事委員会によって開催された公聴会では、連邦政府がチャモロ人の国家に対する忠誠心を認めることは、彼らのビルドアップ計画に対する支持拡大と直結していることが確認された⁵⁷。

このように、国家安全保障政策上、チャモロ人のアイデンティティや価値観に対する配慮が重要であるという認識が連邦議会で徐々に形成されている。それはビルドアップ計画の実施という一時的な政策のためではなく、より長期的な政策的見地から計画の「持続性」が重視されているからで

あると考えられる。次節ではこの点を確認し、オバマがワン・グアム言説を支持した理由を明らかにする。

(2) 「持続可能なグアム島」の実現に向けて

2010年3月、オバマは予定されていた島訪問を前に「ワン・グアム、グリーン・グアム」政策を発表した。これが環境影響評価を機に島住民の間でビルドアップ計画に対する反対が急速に広がり始めていた時期に行われたことに注意したい。

大統領報道官デニス・マクダノーの説明によると、オバマ大統領は「ワン・グアム、グリーン・グアム」政策によって「政治面でも、軍事オペレーションの面でも、また環境面でも持続可能な状態を実現する」ため、「グアム島の能力（筆者注：インフラ）に投資をする」。したがって、オバマ政権は「軍のニーズだけでなく、島の人びとのニーズ、環境に与える影響、さらにアメリカがこの（アジア太平洋）地域で果たす重要な役割も考慮に入れて」ビルドアップ計画を実施する。マクダノーは、さらに次のように続けている。

グアム島の人びとに関与し、またアメリカがこの地域（アジア太平洋地域）に関与する計画の一部として、アメリカはそこ（グアム島）の…インフラに投資するのである⁵⁸。

以上のマクダノーの発言から、オバマ政権のワン・グアム政策の意図が見えてくる。「ワン・グアム、グリーン・グアム」のうち「グリーン・グアム」は、島の電力事業に再生可能エネルギーや液化天然ガス、スマート・グリッドなどを導入して環境面での持続可能な島を実現する政策であろう。したがって「ワン・グアム」は、政治的・軍事的に持続可能な島を実現する政策だということになる。すなわちオバマ政権は、アジア太平洋地域に長期的に関与する国家戦略の基盤として、政治的・軍事的に持続可能なグアム島の実現を重視するのであり、同政権がグアム島の「民」のインフラ拡充を支援することを決定したのは、政治的・軍事オペレーション的に持続可能な島を実現するためだったと推察される。本節（一）で見たチャ

モロ人の愛国心の問題もまた、この点と関係があると考えられる。

オバマ政権のワン・グアム政策に影響を与えたのは、ヴァージニア州選出の上院議員ジェームズ・ウェブである。島を視察したウェブは、「軍は島に過大な要求を行うばかりで、島にはほとんど何も与えていない」ことを指摘し、ビルドアップ計画に対する住民の反対を鎮めるには、島コミュニティの環境や生活の質向上させるインフラ支援を行わねばならないとオバマに提言した⁵⁹。

実はウェブは、1974年に作成した報告書「グアム島において今後軍が必要とする土地」（以下「ウェブ報告書」）で、基地の政治学においては住民との関係を良好に保つことが重要であるという指摘を既に行っていた⁶⁰。その背景には、当時の大統領リチャード・ニクソンが表明した、アメリカはアジア太平洋地域に政治的・経済的には関与するが、この地域への軍事的関与は極力避ける方針があった。ウェブはこの国家軍事戦略が、アメリカがアジア太平洋地域から撤退するという印象を第三国に与えることを危惧し、グアム島の米軍基地に軍事的抑止効果を持たせなければならないと考えた。そのためには、軍事力だけでなく、それに裏付けされた政治的プレゼンスを島で維持することが重要だと主張した。ウェブによると、政治的プレゼンスは、持続的な軍事的オペレーションによって実現する。そのため、島と連邦政府の関係を良好に保って住民の基地に対する支持を得て米軍のオペレーションを安定的に展開し、島におけるアメリカの政治的プレゼンスを強化しなければならないのであった。

結局、オバマ政権はアジア太平洋地域でアメリカが政治的プレゼンスを維持するための環境づくりとして、チャモロ人の忠誠心を認め、彼らの「ニーズ」に投資しなければならないと判断したのであった。オバマの代理人として島を訪れた環境諮問委員長ナンシー・サトリーは、環境保護庁、内務省、農務省、太平洋軍などの代表者らと共に記者会見場に現れ、「連邦の家族はグアム島を支援しています」と述べて、政権が一丸となって島コミュニティのインフラ整備事業を支援する姿勢をアピールした⁶¹。オバマ政権のワン・グアム政

策は、今後少なくとも半世紀に亘るアメリカのアジア太平洋地域に対する関与戦略の基盤を形成するため、グアム島におけるアメリカの政治的プレゼンスを実現する意図があったのである。

おわりに

本稿ではまず、ワン・グアム言説の形成過程を見た。島知事は島に対する関心を引くため、JGPOとともにワン・グアムという新たな島認識を連邦政府に提示したのであった。次に、この言説が連邦レベルで主流化された経緯を明らかにした。同時に、オバマ政権が島における「民」のインフラ拡充の問題をビルドアップ計画の実施という一時的な政策課題としてだけでなく、アメリカ対アジア太平洋関与策の基盤に関わる長期的な政策課題であると認識していたことも明らかにした。こうして、ワン・グアム言説は、いまやアメリカの国家安全保障政策の一部となったのである。

一方、言説の形成過程と主流化に注目する社会構築主義のアプローチは、ワン・グアム言説がそれに対抗する言説を非主流化することで主流化されたという点に気づかせてくれる。沖縄県の場合と比較すれば明らかのように、ビルドアップ計画に対する島住民の意見が全国的なメディアで報道される機会は圧倒的に少ないことから、この点を容易に確認することができる。恐らく、その結果、グアム島では計画支持派が多数であるという印象が日米両国で一般的となっている。しかし実際には、環境影響評価のプロセスへの参加を通じて、住民の間ではビルドアップ計画に対する反対が強まっている。本文でも触れたように、環境影響評価を機に、住民の間で計画反対の機運が急速に拡大し、FEISが公表された頃、それは「沸点に達していた」⁶²。環境影響評価のプロセスへの住民参加度が高かったことから、島民の計画に対する関心の高さが伺える。たとえば2007年にJGPOがいくつかの村で開催した会議には、それぞれ100名以上が出席し、2009年末にDEISが公表されると、およそ1,000件の意見がJGPOに提出された⁶³。その約半年後にFEISが公表されると、そ

の数は、DEISの10倍以上にのぼった⁶⁴。17万人弱という島人口の規模に鑑みると、ビルドアップ計画に対する社会的関心が高いというだけでなく、それが急速に高まっていることがわかる。2010年11月に行われた島議員選挙の選挙選では、候補者への質問は「ビルドアップ計画を支持するか」から始まった。選挙戦でこれほど基地問題が争点となったことはなかった⁶⁵。そしてワン・グアムを掲げてビルドアップ計画を推進したカマーチョは、知事再選を果たせなかった。

こうした住民の動きに呼応して、ワン・グアム言説は主流化されたのであった。本稿で見たように、グアム商工会議所は計画が島にもたらす多く

の利得をアピールした。オバマは「ワン・グアム、グリーン・グアム」を発表し、環境諮問委員長サトリーは、連邦省庁の代表者とともに記者会見場に現れて、島に対する「連邦の家族の関与」を演出した。これらはワン・グアム言説主流化の過程であった。

しかし島住民は、島知事やJGPOとは異なる現実認識に基づいて基本計画書の課題を定義し、その解決にむけてワン・グアムに対抗する言説を形成している。住民の対抗的な言説は、主流化されたワン・グアム言説にどう挑むのだろうか。この考察は、次稿へ譲りたい。

注

- 1 Department of the Navy and Department of the Army, "Record of Decision for Guam and CNMI Military Relocation including Relocating Marines from Okinawa, Transient Nuclear Aircraft Carrier Berth, Air and Missile Defense Task Force" (September 2010), p. 84-85.
- 2 Mary Pettenger ed., The Social Construction of Climate Change: Power, Knowledge, Norms, Discourses (Ashgate Publishing Ltd., 2007), p. 9.
- 3 Military Construction Appropriations Act, 2004 (H.R.2559).
- 4 Senate Report 108-82, p. 13.
- 5 グアム島だけでなくCNMIもビルドアップ計画についての環境影響評価の対象地域であるが、本論文ではグアム島のみを取り上げる。
- 6 JGPO, "DEIS" (November, 2010).
- 7 Public Law 110-161 (December 26, 2007).
- 8 Secretary of the Navy, "Report on Department of Defense: Planning Efforts for Guam" (September 15, 2008).
- 9 Public Law 110-417 (October 14, 2008)およびPublic Law 111-84 (October 28, 2009).
- 10 Pettenger, *ibid.*, p. xii.
- 11 Maarten A. Hajer, The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process (Clarendon Press: Oxford, 1995), p.16-17.
- 12 "Julian Aguon on Democracy Now! Speaks Against U.S. Military Buildup on Guam" DMZ Hawai'i, (October 9, 2009). <http://www.dmzhawaii.org/?p=4379>
- 13 E. Robert Statham Jr., Colonial Constitutionalism: The Tyranny of United States' Offshore Territorial Policy and Relations (Lexington Books: New York, 2002), p. 67.
- 14 "Guam Tipping Over Comment No Concern for Guam Officials" CBS news (April 2, 2010). http://www.cbsnews.com/8301-503544_162-20001686-503544.html
- 15 Hajier, *ibid.*, p. 51.
- 16 Executive Order 10178 (October 30, 1950).
- 17 JGPO, "FEIS," Volume 10 (July 2010), pp. 3-9.
- 18 JGPO, "Why Guam." <http://www.jgpo.navy.mil/index.php/about-jgpo/why-guam>
- 19 Helber Hstert and Fee Planners, "Guam Military Integrated Development Plan" (July 11, 2007), pp. 4-15~21.
- 20 William J. Clinton, "Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies" (August 9, 1999).
- 21 Senate Hearing 100-510, p. 16.
- 22 Interagency Group on Insular Areas, "Annual Report" (February 26, 2008). <http://www.doi.gov/oia/Firstpginfo/2009Session/2008IGIARepor.pdf>
- 23 "Julian Aguon on Democracy Now! Speaks Against U.S. Military Buildup on Guam" DMZ Hawai'i, (October 9, 2009).
- 24 Public Law 110-229 (May 8, 2008).

- 25 たとえば島議会は、2010年2月に大統領と連邦議会に対してグアム島の経済発展に考慮したビルドアップ計画の実施を求めてグアム島の「優先的関心事項」を採択した。その中で中国とロシアを査証免除国とすることを求めている (Resolution No. 275-30).
- 26 Civilian Military Task Force, “Planning for Military Growth: A Preliminary Needs Assessment, Executive Summary” (July 2007).
- 27 Senate Hearing 100-510, p. 10.
- 28 Resolution No. 15 (February 27, 2009). 「優先的関心事項」はResolution No. 275-30(LS)で再採択された (February 11, 2010).
- 29 “First Commission law may head to court,” *Marianas Variety* (February 17, 2009).
- 30 Howard P. Willens and Dirk A. Ballendorf, *The Secret Guam Study: How President Ford’s 1975 Approval of Commonwealth Was Blocked by Federal Officials* (Micronesian Area Research Center and N.M.I. Division of Historic Preservation, DCCA, 2004), pp. 33-52.
- 31 2010年2月8日付けでボダリオが海軍長官に提出したFEISの意見に対する回答など。
- 32 Senate Hearing 110-510, pp. 39-40.
- 33 Madeline Bordallo, “Congressional Address 2010: Working Together for a Better Future” (February 16, 2020). http://www.house.gov/list/speech/gu00_bordallo/congressionaladdress.html
- 34 Senate Hearing 110-510, p. 12.
- 35 Executive Order 12048 (March 27, 1978)
- 36 Executive Order 12788 (January 15, 1992).
- 37 Senate Hearing 110-510, p. 38.
- 38 Government Accountability Office, “High-Level Leadership Needed to Help Guam Address Challenges Caused by DOD-Related Growth” (April 9, 2009).
- 39 “2010 National Defense Authorization Act Passes the U.S. House of Representatives” (June 26, 2009).
- 40 House Report 111-288, p. 888.
- 41 Office of the Governor of Guam, “Governor Unveils Vision of Guam’s Future” (October 11, 2009). http://www.oneguam.com/index.php?option=com_content&view=article&id=43:governor-unveils-guams-vision-to-address-military-buildup
- 42 JGPO, “FEIS,” Volume 10, p. 3-1.
- 43 Joint Guam Development Group, *Ibid.*, p. 4-18-19.
- 44 Jared Blumenfeld, Regional Administrator of United States Environmental Protection Agency Region IX, “EPA comments on the Draft Environmental Impact Statement for the Guam and CNMI Military Relocation, November 2009” (February 17, 2010).
- 45 及川敬貴『アメリカ環境政策の形成過程—大統領環境諮問委員会の機能』(北海道大学図書刊行会, 2003年), 322-323ページ。
- 46 Brett Kelman, “Buildup utilities cost : \$1.75 Billion” *Peace and Justice for Guam and the Pacific* (March 25, 2010). <http://decolonizeguam.blogspot.com/2010/03/175-billion.html>
- 47 JGPO, *ibid.*, p. 3-5.
- 48 Hajer, *ibid.*, p. 65.
- 49 JGPO, “Scoping Meeting Summary Report, April 17-20, 2007” (June 2007), p. 1-1.
- 50 Gwyn Kirk and Lisa Linda Natavidad, “Fortress Guam: Resistance to US Military Mega-Buildup” (May 12, 2010). http://www.fpif.org/articles/fortress_guam
- 51 Guam Chamber of Commerce, “An Opportunity that Benefits Us All: A Straightforward, Descriptive Paper On Why We Need the Military Buildup” (January 2010).
- 52 Senate Hearing 110-510, p. 46.
- 53 *Ibid.*, pp. 4-5.
- 54 Anthony M. Babauta, “Statement before the House Committee on Armed Services on Assessing the Guam War Claims Process” (December 2, 2009).
- 55 The Guam Veterans Commission, “Endorsement of Military Buildup” (December 28, 2009).
- 56 House Report 111-288, pp. 819-820.
- 57 House Armed Services Committee, “Assessing the Guam War Claims Process” (December 2, 2009).
- 58 The White House, Office of the Press Secretary, “Press Briefing on the President’s Upcoming Trip to Guam, Indonesia and Australia” (March 15, 2010).
- 59 KOB, “Guam’s shared history with Bikini” (March 24, 2010). <http://guamblog.com/2101/03/guams-shared-history-with-bikini-cont.html>
- 60 James H. Webb, “The Future Land Needs of the U.S. Military on Guam” (July 24, 1974).

- 61 KOB, *ibid.*
 62 草の根組織「ウィーアーグアハン」(WeAreGuåhan) へのインタビュー (2010年8月20日).
 63 JGPO, “Scoping Meeting Summary Report” (June 2007).

- 64 JGPO, “FEIS,” Volume 10, p. 1-1.
 65 ウィーアーグアハンへのインタビュー (2010年8月20日).

参考文献

[一次資料]

- Babauta, Anthony M., “Statement before the House Committee on Armed Services on Assessing the Guam War Claims Process” (December 2, 2009).
 Blumenfeld, Jared, “EPA comments on the Draft Environmental Impact Statement for the Guam and CNMI Military Relocation, November 2009” (February 17, 2010).
 Bordallo, Madeline, “Congressional Address 2010: Working Together for a Better Future” (February 16, 2010).
 Clinton, William J., “Memorandum for the Heads of Executive Departments and Agencies” (August 9, 1999).
 Civilian Military Task Force, “Planning for Military Growth: A Preliminary Needs Assessment, Executive Summary” (July, 2007).
 Department of the Navy and Department of the Army, “Record of Decision for Guam and CNMI Military Relocation including Relocating Marines from Okinawa, Transient Nuclear Aircraft Carrier Berth, Air and Missile Defense Task Force” (September, 2010)
 Government Accountability Office, “High-Level Leadership Needed to Help Guam Address Challenges Caused by DOD-Related Growth” (April 9, 2009).
 The Guam Veterans Commission, “Endorsement of Military Buildup” (December 28, 2009).
 Helber Hastert and Fee Planners, “Guam Military Integrated Development Plan” (July 11, 2007).
 House Armed Services Committee, “Assessing the Guam War Claims Process” (December 2, 2009).
 House Report 111-288, “National Defense Authorization Act for Fiscal Year 2010: Conference Report to Accompany H.R. 2647” (June 23, 2009).
 Interagency Group on Insular Areas, “Annual Report” (February 26, 2008).
 Joint Guam Program Office, “Draft Environmental Impact Statement: Guam and CNMI Military Relocation”

(November, 2009).

- , “Final Environmental Impact Statement: Guam and CNMI Military Relocation (February, 2010)”
 ---, “Scoping Meeting Summary Report, April 17-20, 2007: Environmental Impact Statement/Overseas Environmental Impact Statement for Relocating Marines from Okinawa to Guam, Transient CVN Berthing, and Placing and Army BMD Task Force on Guam” (June 2007).
 ---, “Why Guam”
 Office of the Governor of Guam, “Governor Unveils Vision of Guam’s Future” (October 11, 2009).
 Secretary of the Navy, “Report on Department of Defense: Planning Efforts for Guam” (September 15, 2008).
 Senate Hearing 100-510, “Military Build-up on Guam: Hearing before the Committee on Energy and Natural Resources U.S. Senate to Receive Testimony on the Military Build-up on Guam: Impact on the Civilian Community, Planning, and Response” (May 1, 2008).
 Senate Report 108-82, “Military Construction Appropriation Bill 2004 with Report to accompany S. 1357” (June 26, 2003).
 Webb, James H., “The Future Land Needs of the U.S. Military on Guam” (July 24, 1974).
 The White House, Office of the Press Secretary, “Press Briefing on the President’s Upcoming Trip to Guam, Indonesia and Australia” (March 15, 2010).

[二次資料]

- Guam Chamber of Commerce, “An Opportunity that Benefits Us All: A Straightforward, Descriptive Paper On Why We Need the Military Buildup” (January 2010).
 Hajer, Maarten A., The Politics of Environmental Discourse: Ecological Modernization and the Policy Process (Clarendon Press: Oxford, 1995).
 Kelman, Brett, “Buildup utilities cost : \$1.75 Billion,” Peace and Justice for Guam and the Pacific (March 25, 2010).

- Kirk, Gwyn and Lisa Linda Natawidia, “Fortress Guam: Resistance to US Military Mega-Buildup” (May 12, 2010).
- KOB, “Guam’s Shared History with Bikini” Hafablog (March 24, 2010).
- Kyle, “Julian Aguon on Democracy Now! Speaks Against U.S. Military Buildup on Guam” DMZ Hawai’i (October 9, 2009).
- Pettenger, Mary ed., The Social Construction of Climate Change: Power, Knowledge, Norms, Discourses (Ashgate Publishing Ltd., 2007)
- Statham, E. Robert Jr., Colonial Constitutionalism: The Tyranny of United States’ Offshore Territorial Policy and Relations (Lexington Books, 2002).
- Stephanie, Condon, “Guam Tipping Over Comment No Concern for Guam Officials” CBS news (April 2, 2010).
- Taitano, Zita Y., “First Commission law may head to court,” Marianas Variety (February 17, 2009).
- Willens, Howard P. and Dirk A. Ballendorf, The Secret Guam Study: How President Ford’s 1975 Approval of Commonwealth Was Blocked by Federal Officials (Micronesian Area Research Center and N.M.I. Division of Historic Preservation, DCCA, 2004).
- 及川敬貴『アメリカ環境政策の形成過程—大統領環境諮問委員会の機能』(北海道大学図書刊行会, 2003年)
- [インタビュー]
- WeAreGuåhan (グアム大学, 2010年8月20日)

Politics of Military Build-up in Guam: Role of One Guam Discourse

Kayo IKEDA

The use of the term “One Guam” has assumed prominence in relation to military realignment in Guam within high profile speeches by political leaders in the U.S., both on local and federal levels. One Guam represents federal financial assistances to the civilian community of the island affected by the current federal build-up plan, linking civilian affairs and military affairs. Historically, the island has been divided under the control of two administrations: the civilian community under the Government of Guam and the military community under the U.S. Department of Defense. Though the U.S. Department of the Interior supervises federal government’s administration over the island, there is no federal agency that is responsible for financing the island’s civilian affairs. As a result, in spite of the fact that the civilian infrastructures were found to be insufficient to support the implementation of the build-up plan, there was little national budget allocated to improve the situation.

Initially articulated by the U.S. Department of the Navy and the Government of Guam, the discourse of One Guam has been successful in making the issue a political agenda on a federal level. This article argues that the U.S. Navy Department and the Government of Guam allied centering on the discourse and appealed it to the President and the Congress in order to explore a new channel to engage the U.S. Department of Defense with civilian affairs on Guam. Despite different notions on the “civilian community,” the U.S. Navy Department and the local government nonetheless cooperated in promoting One Guam because they shared a stake in getting financial assistances from federal agencies.

Meanwhile, the discourse has been extended to elements of U.S. military strategies by the Obama administration. This extension of the discourse of One Guam within the public sphere was followed by political actions on a federal level. The U.S. Congress recognized that Guamanians’ loyalty to the U.S. during the World War II is integral to the successful military build-up on the island. Meanwhile, the President of the U.S. made it clear that he would promote “One Guam, Green Guam,” to realize a “sustainable Guam.” This paper explores the discursive return to Guamanian loyalty as a component of successful military realignment on Guam and argues that the Obama administration aims at realizing “sustainable Guam” in order to show enduring commitment of the U.S. to the Asia Pacific.

One Guam was originally a means to attain federal assistance for the island’s civilian community, but has evolved into an integral part of the U.S. national security strategy.