

---

## ПРОБЛЕМА ПЕРЕМЕЩЕНИЯ ВОЕННЫХ БАЗ В АМЕРИКАНО-ЯПОНСКИХ ОТНОШЕНИЯХ: «ОКИНАВСКИЙ» ФАКТОР

К.Р. Вода

Центр азиатско-тихоокеанских исследований  
Институт мировой экономики и международных отношений РАН  
*ул. Профсоюзная, 23, Москва, Россия, 117997*

Рассматриваются проблемы американского военного присутствия в Японии. Анализируется совместная деятельность Японии и США по перемещению американских военных объектов с острова Окинава. Показывается влияние «Окинавского» фактора на отставку с поста премьер-министра Японии лидера Демократической партии Хатоямы.

**Ключевые слова:** японо-американский альянс, перемещение американских военных баз с острова Окинава, отставка премьер-министра Хатоямы.

Американское военное присутствие на территории Японии насчитывает уже более шести с половиной десятилетий. Его наибольшая концентрация — порядка 75% — приходится на остров Окинава, который занимает особое место во внешнеполитической и военной стратегии Вашингтона на азиатско-тихоокеанском направлении. «Окинавский» фактор сыграл важную роль в недавних событиях внутренней политики Японии весны-лета 2010 г., послужив одной из причин отставки с поста премьер-министра лидера Демократической партии Хатоямы. Рассмотрение ретроспективы этой проблемы помогает понять многие аспекты нынешнего состояния японо-американского оборонного сотрудничества и уточнить вопрос о его перспективах.

### **Остров Окинава: «особый статус» и особые проблемы**

После окончания Второй мировой войны управление оккупированной Окинавой осуществлялось «Гражданской администрацией США над островами Рюкю». При этом, несмотря на формальный отказ Японии от войны как «суверенного права нации» [13. С. 8], остров был признан «военной базой» и «стратегическим портом», играющим важную роль в военном присутствии США в АТР [14. С. 1]. После подписания Токио и Вашингтоном Договора безопасности (1960 г.) Япония, фактически, оказалась разделена на «пацифистскую» часть (если в качестве таковой считать всю территорию страны в соответствии с Конституцией 1947 г.) и «военное государство» (контролируемый американскими войсками остров Окинава) [8. С. 137]. В 1972 г. остров Окинава был «возвращен» Японии, однако одновременно оставался базой передового базирования США, где были размещены десятки военных объектов [19. С. 48]. Такая ситуация требовала юридического оформления, и основными решениями, принятыми Вашингтоном и Токио, стали следующие. Во-первых, стороны подтвердили, что условия пребывания вооруженных сил США на Окинаве будут регламентироваться «Соглашением о статусе войск». В соответствии с его положениями, американские военнослужащие, факти-

чески, были наделены правом экстерриториальности — например, будучи при исполнении своих служебных обязанностей, они не попадали под уголовную и административную ответственность, предусмотренную японским законодательством. Кроме того, было оговорено, что выдача американских военнослужащих японским властям остается на усмотрение военного командования США [2. С. 1—19]. Во-вторых, земля, реквизируемая США у местных жителей во время войны, стала предметом урегулирования между землевладельцами и правительствами США и Японии. При этом центральным властям Японии было необходимо заключить контракты с владельцами земли, используемой под военные базы, а затем сдать ее в аренду правительству США. Такое сотрудничество землевладельцев щедро вознаграждалось. Так, только в 2000-е гг. землевладельцам острова Окинава, подписавшим контракт с правительством об использовании земельной собственности под американские военные объекты, ежегодно выплачивалось 70,4 млрд иен. Как указывали американские эксперты, «Федерация землевладельцев Окинавы», чья земля используется под американские военные базы, насчитывает около 28 000 человек, для большинства из которых доход от контрактов с правительством является основным [6. С. 182]. В-третьих, центральные власти Японии направляли значительные средства как на нужды американских баз, так и на развитие экономики Окинавы. В частности, в 1972 г. вступил в силу «Специальный закон о содействии и развитии Окинавы», согласно которому из бюджета страны выделялись субсидии для развития инфраструктуры острова. В общем, с 1972 г. расходы составили порядка 6 трлн иен. Кроме того административные единицы префектуры Окинава, где расположены американские базы, получают «компенсационную поддержку принимающего города». С 1978 г. американская сторона стала ежегодно получать финансирование на содержание баз и оплату услуг японских граждан, работающих на базах, а также оплату коммунальных услуг из так называемого «бюджета принимающего государства» («омоiyari yosan») [3. С. 19]. К 2010 г. по данной статье было выделено около 5,5 трлн иен [9. С. 42].

В результате таких мероприятий правительству Японии удавалось сохранять относительно лояльное отношение населения к американским военным объектам. Это подтверждалось и результатами губернаторских выборов, где каждый раз побеждали кандидаты от правящей партии, выражавшие поддержку правительственного курса на сохранение американского военного присутствия в обмен на продолжение щедрых финансовых вливаний. Однако, несмотря на усилия центральных властей, недовольство местных жителей год от года нарастало. Во-первых, многие военные объекты находятся в густонаселенных районах Окинавы. Показательный пример — авиабаза Кадена занимает 83% города Кадена, в результате более 10 000 человек вынуждены проживать на оставшихся 17% его территории. Более 50% территории городов Кин и Чатан, а также деревни Гиноза отдано под военные базы [3. С. 35]. Во-вторых, многие местные жители усматривают в близости военных объектов к частным и административным постройкам на Окинаве возможность американцев безнаказанно нарушать общественный порядок. Эти настроения имеют под собой веские основания. Согласно официальным данным, после возвращения Окинавы под управление Японии их военными было совершено более 7000 преступлений, среди которых около 50 убийств, 450 ограблений,

200 изнасилований [20. С. 3]. Кроме того, близость военных объектов к жилым кварталам стала причиной многочисленных несчастных случаев, связанных с авариями военного транспорта за пределами баз. С 1972 г. на Окинаве было зафиксировано более 50 крушений американских военных воздушных судов, сопровождавшихся разрушениями построек местных жителей и человеческими жертвами. В-третьих, подавляющее большинство (75%) военнослужащих, расквартированных на острове Окинава, входит в состав 3 экспедиционного корпуса морской пехоты США [5. С. 2], основной задачей которого является не оборона японских островов от внешней угрозы, а проведение наступательных операций в различных точках Земного шара. Это добавляет окинавцам сомнения в целесообразности присутствия американских морских пехотинцев на своей территории.

С момента передачи Окинавы под управление Японии на острове действует движение за ликвидацию баз США. Его деятельность поддерживается Социалистической и Коммунистической партиями Японии, представленными в парламенте префектуры, что лишь подчеркивает остроту противоречий, связанных с американским военным присутствием на острове.

#### **«Окинавский вопрос» после «холодной войны»**

Окончание «холодной войны» поставило Вашингтон и Токио перед необходимостью уточнить как приоритеты своего военно-политического сотрудничества, так и характер его влияния на формирование регионального мироустройства. В 1992 г. в Японии вышел доклад, созданный по указу премьер-министра Хосокава Консультативной группы, по вопросам безопасности, известный как «Доклад Хигути», представлявший видение нового внешнеполитического курса страны. Его авторы прогнозировали снижение мирового влияния США и заявляли о необходимости проводить политику в соответствии с духом Конституции страны и активизировать «многостороннее сотрудничество в области безопасности под эгидой ООН» [10. С. 242]. В таких условиях обострилась проблема возвращения жителям острова Окинава земли, отведенной под военные базы США. Особую эмоциональную окраску ей придали инцидент, связанный с нападением американскими военнослужащими на 12-летнего ребенка. В результате, в г. Гинован, расположенном в центральной части Окинавы, состоялся крупный митинг местных жителей (октябрь 1995 г.), участники которого потребовали перемещения американских военных баз с острова [15. С. 1].

Развитие международной обстановки в Тихоокеанской Азии в середине-второй половины 1990-х гг. — напряженность вокруг ядерной программы КНДР, активизация политики Китая в Южно-Китайском море, ядерные испытания Индии и Пакистана и т.д. — напротив, подталкивали Вашингтон и Токио к активизации сотрудничества [4. С. 35]. В докладе Дж. Ная «Стратегия США в Восточной Азии» (1995 г.) отмечалось, что «мир и безопасность в Восточной Азии зависят от «кислорода», который дают вооруженные силы США, базирующиеся в регионе. Поэтому союзники США должны прилагать усилия для поддержки американского военного присутствия». В этой связи, именно отношения с Японией «являются основой политики США в области безопасности в Тихоокеанском регионе. Японо-американский альянс является краеугольным камнем политики США в области

безопасности в Азии» [16. С. 50]. В таких условиях требования населения острова о сокращении американского присутствия могли быть удовлетворены лишь формально: в виде перегруппировки войск или перемещения некоторых объектов инфраструктуры в другие районы. Однако и речи не могло быть о сокращении количества военных объектов или численности личного состава [22. С. 2].

Несмотря на то, что докладом Специального комитета по Окинаве (1996 г.) была подтверждена необходимость возвращения некоторых американских военных объектов на Окинаву, весь личный состав, а также вооружение и военная техника с возвращаемых баз должны были быть перенесены на другие военные объекты в пределах острова [11. С. 1—6]. Такое решение означало не только фактический отказ от сокращения американского военного присутствия на острове, но и предполагало строительство здесь новых военных объектов. В данном контексте особую актуальность приобрела «проблема перемещения авиабазы Футенма». Ее суть заключалась в неспособности найти место для перемещения личного состава, вооружения и военной техники с базы Футенма, которое удовлетворяло бы и американское командование, и население острова Окинава. Противоречия возникли между требованиями США переместить Футенма на новый объект на острове Окинава, с одной стороны, и нежеланием местных жителей мириться с ростом бремени американского военного присутствия, с другой. Авиабаза морской пехоты США Футенма, представляющая собой взлетно-посадочную полосу шириной 46 м и длиной 2800 м, с расположенными по бокам административными зданиями, казармами, ремонтными гаражами и складами, находится в центре города Гинован. На базе дислоцировано около 3000 военнослужащих Первого авиакрыла морской пехоты, на вооружении которого находятся более 70 воздушных судов [7. С. 1]. Основной функцией Футенма является подготовка авиатехники и личного состава для участия в операциях на дальних расстояниях, поэтому на авиабазе ежедневно проводятся тренировки с использованием авиатранспорта, вылетающего за пределы базы. Шум и опасность авиационных крушений, а также ряд прочих неудобств, побуждают местных жителей настойчиво требовать переместить базу в другое место.

В условиях эскалации протестных настроений жителей г. Гинован в 2005—2006 гг. японо-американский Консультационный комитет опубликовал два документа: «Японо-американский альянс: трансформация и перемещение ради будущего» и «Японо-американский план перемещения вооруженных сил США». В соответствии с их положениями устаревшая и опасная база Футенма должна быть перенесена на территорию нового сухопутного и морского военного комплекса на берегу залива Оура. Перемещению также подлежали около восьми тысяч морских пехотинцев и их семей с острова Окинава на расположенный в Филиппинском море американский остров Гуам [18. С. 5; 21. С. 4]. Перемещения должны осуществляться при соблюдении двух условий: во-первых, последовательность и взаимодополняемость (возвращение Футенмы невозможно без строительства новой базы и перемещения войск) и, во-вторых, возложения на Японию основного бремени всех сопутствующих расходов. Эти условия были подтверждены в «Соглашении об острове Гуам», подписанном Токио и Вашингтоном в феврале 2009 г.

Согласно этому документу, восемь тысяч морских пехотинцев должны быть перемещены с острова Окинава на остров Гуам, а авиабаза Футенма — на мыс Хеноко, на новую базу, которая должна быть построена Японией. Правительство Японии обязывалось выплатить 6,09 млрд долл. в качестве финансирования расходов на перемещение войск на остров Гуам (из них 2,8 млрд долл. в 2009 фин. г) [17. С. 18]. «Соглашение об острове Гуам» стало одним из первых, подписанных администрацией Б. Обамы, и одним из последних для его японского визави Асо. Примечательным моментом стало то, что решение о подписании Соглашения было принято Либерально-демократической партией, обладавшей большинством в нижней палате парламента, за полгода до всеобщих выборов. Тем самым США удалось обеспечить согласие любого правительства Японии на финансирование строительства нового, современного военного объекта на собственной территории, а также перемещение вооруженных сил США на остров Гуам [8. С. 139].

Таким образом, в результате почти пятнадцатилетней совместной деятельности по решению проблем американского военного присутствия на острове Окинава, Токио и Вашингтон выработали механизм перемещения баз с Окинавы, удовлетворявший всем требованиям американского военного командования. А именно, механизм, способствующий укреплению обороноспособности японо-американского альянса путем строительства новой, современной базы в Японии, повышению роли Японии в рамках альянса с помощью увеличения расходов на обеспечение американского присутствия, а также увеличению боеспособности вооруженных сил США в АТР благодаря финансируемому Японией перемещению американских войск на остров Гуам.

Однако в среде местных жителей Окинавы недовольство американским военным присутствием продолжало нарастать — особенно на фоне ставших очевидными не слишком благоприятных последствий чрезмерной зависимости экономики префектуры от внешних источников развития. Так, согласно распространенному выражению, экономика Окинавы зависит от трех «К»: «Kichi, Kankou, Kokuyou-koji» (в переводе: «базы, туризм и правительственные субсидии»). Согласно статистике Банка Японии, доходы бюджета префектуры от правительственных субсидий возросли с 23,4% в 1972 г. до 38,2% в 2005 г., в то же время доходы от туризма выросли с 8% до 9,6%. При этом на 2009 г. ВВП префектуры составлял около 0,6% от ВВП Японии, доход на душу населения — 70% от среднего дохода по стране, а безработица на 3—4 пункта превышала средний по Японии уровень (4,5% в Японии, 7,5—8% на Окинаве) [9. С. 54]. Поэтому население Окинавы возлагало немалые надежды на всеобщие выборы 2010 г., усматривая в них возможность изменить парадигму экономического и политического развития острова.

### **«Проблема Футенма» в приоритетах администрации Хатоямы**

30 августа 2009 г. Демократическая партия Японии, обещавшая провести кардинальную модификацию экономического и политического курса страны [1. С. 2], получила большинство голосов на выборах в нижнюю палату парламента. Победа демократов была убедительной и в избирательном блоке Кюсю, к которому отно-

сится Окинава. Важную роль в этом сыграли обещания пересмотреть условия соглашения о перемещении войск США в Японии. Реакция Вашингтона на такое развитие событий последовала незамедлительно. В частности, уже упоминавшийся Дж. Най подчеркнул, что Конгресс должен рассматривать любые попытки Японии пересмотреть ранее подписанные соглашения, где речь шла о перемещении американских войск, как действия, направленные против США. После смены администрации в Токио Вашингтон попытался «уговорить» новых руководителей страны отказаться от намеченных планов [17. С. 35]. В этих условиях демократы заговорили уже не о готовности решить проблему, а о «сложностях перемещения авиабазы Футенма за пределы Окинавы» [8. С. 138]. Осознав невозможность исполнения предвыборного обещания, премьер-министр Хатояма предпочел на несколько месяцев отложить принятие окончательного решения. Однако, учитывая, что на согласование «Плана перемещения вооруженных сил США в Японии» потребовалось около 10 лет, в установленный срок в 6 месяцев выработать новое решение было невозможно.

Тем временем недовольство местных жителей состоянием вопроса об американском военном присутствии на острове усилилось. По данным опроса общественного мнения, к строительству на Окинаве новой военной базы весной 2010 г. негативно относилось около 70% населения острова [17. С. 37]. В конце мая 2010 г., когда подходил срок принятия решения, премьер-министр Хатояма оказался перед непростой дилеммой, учитывая диаметрально противоположные ожидания местных жителей, с одной стороны, и американских партнеров Токио — с другой. В конечном итоге Япония сделала выбор, отвечавший интересам США. 28 мая японо-американский Консультационный комитет подтвердил основные положения «Соглашения об острове Гуам» и «Японо-американского плана перемещения вооруженных сил США» [12. С. 1—3]. Через несколько дней Хатояма подал в отставку.

Таким образом, обещания ДПЯ решить «проблему Футенма» выполнены не были. Можно выделить несколько причин провала политики правительства Хатоямы по решению проблемы перемещения авиабазы Футенма. Во-первых, наиболее важную роль сыграл «нажим» на Токио со стороны Вашингтона, вызванный не слишком благоприятными результатами военных кампаний в Ираке и Афганистане, на фоне активизации военно-морских программ КНР. В таких условиях США не могли пойти на сокращение своего военного присутствия в Восточной Азии. Во-вторых, у Токио отсутствовали четкие договоренности с Вашингтоном по данному вопросу. В этой связи особо подчеркнем, что США продолжают рассматривать региональную роль Японии «в категориях прежних времен», т.е. в качестве «младшего партнера». Несмотря на стремление Токио внести больший вклад в сотрудничество с Вашингтоном, последний готов принять лишь очень небольшое, а именно — увеличение финансирования американских воинских контингентов в Японии, поддержку личным составом сил самообороны Японии американских военных операций, а также увеличение торговли вооружениями между странами. В таких условиях судьба любых японских инициатив, не получивших «американскую санкцию», была и остается незавидной. В-третьих, «проблема Фу-

тенма» была недостаточно тщательно проработана на экспертном уровне. Причинами послужили как отсутствие надлежащей подготовки у многих фигур новой японской администрации, так и отсутствие координации действий местных и центральных властей, в результате чего последние зачастую не имели полного представления об истинном состоянии проблемы. Наконец, в-четвертых, решение проблемы Футенма осложнялось необходимостью поддержания консенсуса внутри правящей коалиции. Социал-демократическая партия, чей лидер вошел в новый кабинет министров, отстаивала позицию сокращения американского военного присутствия, и заявляла о намерении выйти из коалиции, если требования о перемещении Футенмы за пределы Окинавы не будут удовлетворены. Необходимость сохранить парламентскую коалицию перед выборами в верхнюю палату парламента стали одной из причин нерешительного поведения руководства Демократической партии. В результате, обещания Демократической партии о перемещении авиабазы Футенма за пределы Окинавы оказались не выполнены. Это во многом подорвало доверие к новому правительству Демократической партии и стало одной из причин его отставки через 9 месяцев после прихода к власти.

В течение 65 лет после окончания Второй мировой войны американские военные базы на острове Окинава были и остаются важным средством реализации Вашингтоном своей военно-политической стратегии на Тихом океане. Со своей стороны, Токио прилагал немалые усилия, чтобы снизить издержки такого присутствия и выработать действенные компенсаторные механизмы. Созданная правительством Японии система финансового поощрения в обмен на лояльность местных жителей долгое время позволяла снизить остроту этой проблемы и удерживать ее в контролируемых рамках.

После исторической смены власти в августе 2009 г. новое правительство Японии попыталось предложить ее собственное решение. Результат, в силу влияния целого комплекса факторов, определяющих специфику японо-американских отношений, оказался не слишком убедительным. Отсюда — веские основания полагать, что неравноправный характер японо-американских отношений, а также недостаточная самостоятельность оборонной и внешней политики Японии будут, по всей видимости, характерной чертой отношений между Токио и Вашингтоном в ближайшей и среднесрочной перспективе.

## ЛИТЕРАТУРА

- [1] 2009 Change of Government. The Democratic Party of Japan Platform for Government. Putting people's lives first // <http://www.dpj.or.jp/english/manifesto/manifesto2009.pdf>
- [2] Agreement Under Article VI of the Treaty of Mutual Cooperation and Security Between Japan and the United States of America, Regarding Facilities and Areas and the Status of United States Arms Forces in Japan // <http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/pdfs/fulltext.pdf>
- [3] *Aurelia George Mulgan*. Managing the U.S. base issues in Okinawa: a test for Japanese democracy // <http://dspace.anu.edu.au/bitstream/1885/41724/2/00-1.pdf>
- [4] CSIS: The U.S. — Japan Alliance: Getting Asia Right Through 2020 // <http://www.cfr.org/publication/13071/csis.html>
- [5] Department of the Army. Historical Summary. 1969 // <http://www.history.army.mil/books/DAHSUM/1969/chX.htm>

- [6] *Eldrige R.* The 1996 Okinawa Referendum on U.S. Base Reduction: One Question, Several Answers // *Asian Survey*. XXXVII. 10.
- [7] Futenma Marine Corps Air Station // <http://www.globalsecurity.org/military/facility/futenma.htm>
- [8] *Gavan MacCormack.* Ampo's troubled 50<sup>th</sup>: Hatoyama's Abortive Rebellion, Okinawas Mounting Resistance and US-Japan Relationship // <http://japanfocus.org/-Gavan-MacCormack/3365>
- [9] *Hidehiko Sodano.* Okinawa Economy: Light and Shadow. — Bank of Japan Naha Branch, 2007.
- [10] *Hughes W.Ch.* Japan's Re-Emergence as a Normal Military Power. — London, 2004.
- [11] Joint Announcement Japan-U.S. Security Consultative Committee. New York, 27th September, 1995 // <http://www.niraikanai.wvma.net/pages/archive/27995.html>
- [12] Joint Statement of the U.S. — Japan Security Consultative Committee. May 28, 2010 // <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/joint1005.html>
- [13] Nihon Koku Kempou Kaisei Rongi. Конституция Японии // <http://www.houko.com/00/01/S21/000.HTM>
- [14] Problems of U.S. Military Bases in Okinawa // <http://www.cosmos.ne.jp/~miyagawa/nago/jcp.html>
- [15] Protest Resolution Adopted at The Okinawan People's Rally. 20th October, 1995 (Taken from the *Ryukyu Shimpo*, 21st October, 1995) // <http://www.niraikanai.wvma.net/pages/archive/201095.html>
- [16] *Sakaeda Ryoma.* Soft Power, the 1995 Nye Report, and the U.S. — Japan Alliance // *Japan aktuell*. 5/207.
- [17] *Sakurai Kunitoshi.* The Guam Treaty as a Modern "Disposal" of the Ryukyus // <http://www.japanfocus.org/Sakurai-Kunitoshi/3223>
- [18] Security Consultative Committee Document. U.S. — Japan Alliance: Transformation and Realignment for the Future // <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/doc0510.html>
- [19] Today's U.S. Military bases in Okinawa // [http://www.pref.okinawa.jp/a\\_la/peace/beigun/index2.htm](http://www.pref.okinawa.jp/a_la/peace/beigun/index2.htm)
- [20] Touajia beigunkiti to seibaibai, seihannzai // <http://www32.ocn.ne.jp/~modernh/paper75.pdf>
- [21] United States-Japan Security Consultative Committee Document. United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation. May 1, 2006 // <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/doc0605.html>
- [22] US Department of Defence News Briefing. Joseph Nye, Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs. 27th October, 1995 // <http://www.niraikanai.wvma.net/pages/archive/271095.html>

## **RELOCATION OF THE U.S. MILITARY BASES PROBLEM IN JAPAN — U.S. RELATIONS: THE "OKINAWA VECTOR"**

**K.R. Voda**

Centre for Asian and Pacific Ocean Studies  
Institute of World Economy and International Relations, RAS  
*Profsoyuznaya str., 23, Moscow, Russia, 117997*

In the article the problems of the U.S. military presence in Japan are observed. The author analyzes the U.S.-Japan joint actions to relocate American military facilities from Okinawa. The influence of the "Okinawa factor" on the resignation of Prime Minister Hatoyama, the leader of the Democratic party of Japan, is revealed.

**Key words:** the U.S.-Japan alliance, relocation of the U.S. military facilities from Okinawa, the resignation of Prime Minister Hatoyama.