

## 米国の普天間移設の意図と失敗

山本章子

- I はじめに
- II 冷戦終結と在沖米軍基地の整理縮小
- III ポスト冷戦の東アジア戦略とSACO
- IV 普天間移設をめぐる混迷
- V おわりに

### I はじめに

本稿の目的は、日米両政府が1996年4月、沖縄県の海兵隊普天間飛行場の移設について合意したことに端を発する、いわゆる普天間移設問題に関して、米国政府がどのような意図を持ち、また、当初の予定通りの推進になぜ失敗したのかを検証することである。

日本国内で普天間移設問題という場合、普天間飛行場の移設先を日米両政府が取り決めた同じ沖縄県内である辺野古とすべきか、それとも県外・国外の移設先を再検討すべきか、という政治的論争を意味する。すでに様々なジャーナリストや研究者によって、普天間飛行場移設をめぐる日本政府と沖縄県の動向、および日米両政府／日本政府—沖縄県の間での交渉の紆余曲折は明らかになっている<sup>1)</sup>。そして、既存の議論は、日米両国の政策決定者が普天間飛行場の移設先をどのように考えているのか、という点に

---

1) 船橋洋一『同盟漂流』岩波書店、1997年；上杉勇司編『米軍再編と日米安全保障協力—同盟摩擦の中で変化する沖縄の役割』沖縄平和協力センター、2008年；森本敏『普天間の謎—基地返還問題迷走15年の総て』海竜社、2010年；琉球新報社『呪縛の行方—普天間移設と民主主義』同社、2012年；五百旗頭真・宮城大蔵編『橋本龍太郎回顧録』岩波書店、2013年；折田正樹著／服部龍二・白鳥潤一郎編『外交証言録—湾岸戦争・普天間問題・イラク戦争』岩波書店、2013年；宮城大蔵・渡辺豪『普天間・辺野古—歪められた二〇年』集英社新書、2016年。

関心を集中させてきた。にもかかわらず、米国政府が普天間移設に関してどのような検討を行ったのかについては、必ずしも明らかになっていない。

これに対して本稿では、米国政府が普天間飛行場の移設先をどのように考えてきたのか、ではなく、そもそも米国政府はなぜ普天間飛行場の移設を必要としてきたのか、という点を解明する。結論を先取りしていえば、米国政府は、日本政府・沖縄県の期待とは逆に、1993～1994年の北朝鮮危機後に策定した朝鮮有事作戦計画にもとづき、沖縄に保有する米軍基地機能を強化するため、嘉手納近辺に普天間飛行場の代替基地を建設するという政策を採用したのであった。

以下、第1節では、冷戦終結の直後から日米同盟の存在意義が低下し、ブッシュ (George H. W. Bush) 政権が沖縄県からの基地返還要請に対応する必要に迫られていたことを述べる。第2節では、クリントン (William J. Clinton) 政権に入り、米国政府が東アジアに関する新たな安全保障戦略の中で、在沖米軍基地を重視するようになったこととの関連から、米国政府の普天間移設の意図を論じる。第3節では、2000年頃を境に普天間移設交渉が行き詰まったことを指摘する。

なお、本稿は外交史研究であり、基本的にはDigital National Security Archive (以下、DNSA) が収集・公開した米国政府史料を用いて、事実の再構成を行うこととする。ただし、DNSAの沖縄関連史料は、2017年1月現在で2000年のものまでしか公開されておらず、また、そのほとんどが非公開・一部公開であることをあらかじめことわっておく。

## II 冷戦終結と在沖米軍基地の整理縮小

沖縄県では1978年から1990年まで、日米安保に肯定的な自民党の西銘順二が知事を務めた。しかし、80年代を通じて、保守県政下で沖縄県内の反基地感情はむしろ強まった。1981年にAスカイホーク機が普天間飛行場に移駐し、住民の騒音被害や事故への不安が引き起こされたことや、1985年に金武町で発生した海兵隊員の男性殺害事件などの米兵犯罪の頻発が原因であった。そのため、西銘知事は、1985年6月に訪米し、国務省・国防総

省の高官たちとの会談の場で、海兵隊による実弾演習の中止や普天間飛行場の返還などを要請したが、この時点では何ら反応を得られなかった<sup>2)</sup>。西銘は、1988年4月にも再度、アーミテージ（Richard L. Armitage）国防次官補との会談の際に、在沖米軍基地の整理縮小を要請した。

だが、米国政府が、沖縄県の要望に部分的にでも応じたのは、1989年1月にブッシュ政権へと交代した後である。同政権は、日米合同委員会を用いて、沖縄の米軍基地群の中で返還が可能な場所の検討を行う。

1985年・1988年とは異なり、ブッシュ政権になって米国政府が西銘の要請に対応した背景には、1989年12月の米ソ会談における冷戦終結宣言を機に、日米安全保障条約（以下、日米安保）の正当性が、日本国内で急激に大きく低下したことへの危機感が存在した。1990年2月のチェイニー（Richard B. Cheney）国防長官訪日直前、米国駐日大使館は、日本国内の「冷戦終結への陶醉」が日米安保の必要性に対する疑問視へと直結しており、思いやり予算が見直される可能性を指摘している<sup>3)</sup>。

また、ブッシュ政権自体、冷戦終結に伴い海外米軍兵力を削減する方針を採った。1992年の戦略報告書は、海外兵力を9万人まで減らす目標を掲げ、1990年時点で海外に約13万5000人駐留していた兵力は、1994年までに約10万人に削減された<sup>4)</sup>。

日米合同委員会は1990年6月19日、在沖米軍基地の整理縮小に関する検討作業結果を発表した。具体的には、国頭村伊武部・東村高江一帯の北部訓練場、本部町の八重岳通信所、キャンプ・シュワブおよびキャンプ・ハンセンの一部、恩納通信所、嘉手納弾薬庫地区の一部、知花サイト、トリイ通信施設、砂辺倉庫、キャンプ桑江の一部、泡瀬ゴルフ場などの返還が決まった。普天間飛行場の東側沿い（市道11号）の返還が決定されたのも

---

2) 野添文彬『沖縄返還後の日米安保—米軍基地をめぐる相克』吉川弘文館、2016年、202～205頁。

3) “Secretary of Defense Cheney’s Visit to Japan – Setting the Stage” by United States Embassy Japan, February 15, 1990, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, Digital National Security Archive [hereafter DNSA].

4) 船橋洋一『同盟漂流』下巻、岩波現代文庫、2006年、46頁。

このときである<sup>5)</sup>。ただし、八重岳通信所や恩納通信所の返還は、沖縄県内の他地区への施設移設が条件とされた<sup>6)</sup>。

しかし、在沖米軍基地の一部返還決定から間もない同年11月の沖縄県知事選挙で、西銘は革新陣営の統一候補として出馬した大田昌秀に敗れる。大田が、在沖米軍基地の撤去を掲げ、3万票差をつけて12年ぶりの革新県政を誕生させたことは、米国政府にとって重大な出来事であった。米国政府から見て、この事態は日本政府の責任であった。沖縄知事選後に開催された日米安全保障高級事務レベル会議（以下、SSC）にて、フォード（Carl Ford）国務次官補は、「日本政府がわずかな前進についても沖縄の政治家への政治的信用供与を拒みたがる」ことを指摘し、沖縄基地問題の前進に向けた日本政府の「柔軟性」を強く求めている<sup>7)</sup>。

こうした状況下で、国防総省は、1992年5月15日に沖縄施政権返還から20年を迎えるのに合わせ、よりインパクトの大きな施策を検討し始める。1992年1月に訪米した渡辺美智雄外相が、チェイニー国防長官との会談で在沖米軍基地の返還を要請するなど、日本政府側にも動きが見られた。国防総省は、1992年3月19～20日のSSCもしくは同年4月10日の日米安全保障協議委員会の際に、那覇軍港と奥間レスト・センターに関する返還の意向を発表できないか検討した。最終的には、沖縄復帰20周年記念式典に出席したクエール（James D. Quayle）副大統領と防衛施設庁によって、キャンプ・ハンセン内の都市型戦闘訓練施設の撤去と訓練中止、1990年に返還が決定した沖縄県内の米軍施設の早期返還が発表された<sup>8)</sup>。国防総省も5月22日、在沖米軍基地を含む海外米軍基地67か所を廃止もしくは縮小すると発表した<sup>9)</sup>。

このとき、返還対象に含まれるはずであった那覇軍港は、1974年の日米

---

5) 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍基地』平成25年3月公刊、24～25頁。

6) 「恩納通信所など3件を基地返還で正式発表 防衛施設庁」1992年5月15日付朝日新聞夕刊。

7) “Carl Ford SSC Comments 1 November” by Japan Desk, Office of the Assistant Secretary of Defense (International Security Affairs), November 4, 1991, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA.

安全保障協議委員会ですでに全面返還が決定されていたにもかかわらず、県内での代替地確保が条件とされたために、90年代に至るまで返還が実現していない場所であった。日米両政府は、検討の結果、那覇軍港の岸壁部分、約30ヘクタールの返還案を沖縄県側に打診したが、全面返還を目指す地主約900人が受け入れられる提案ではなかった<sup>10)</sup>。ただし、大田知事が村山富市内閣に働きかけて、翌1993年に同場所の返還が実現している<sup>11)</sup>。

また、国頭村が全面返還を求めて1991年10月に跡地利用再開発基本構想を策定していた、奥間レスト・センターも、理由は不明だが米国政府内の検討過程で返還対象から外された。同地域は、後にSACOでも返還が検討されたが、米軍部の反対で実現しなかったという<sup>12)</sup>。

国防総省いわくクエールの「控えめな」沖縄基地問題への尽力の後、同省の中で戦略の立案を担う国際安全保障問題局は、次のように問題を分析している。

- ・ 米軍基地問題は、沖縄の中では重要な地域的懸案事項である。沖縄本島の20%が米軍施設にもっていかれているからだ。沖縄の人々は、施政権返還から20年、沖縄戦から47年たっても、米軍施設の削減にほとんど進展がないことに不満を抱いている。冷戦の終結はこうした感情を悪化させ、人々は米軍駐留の削減という形で平和の配当を期待している。
- ・ これに応じて、米軍司令官たちは、訓練および訓練上の事故を減らそ

---

8) “ASD/ISA Lilley Trip to Japan, 6-7 March 1992” by Assistant Secretary of Defense (International Security Affairs), February 21, 1992, and “Okinawa [For Japan-U.S. Security Subcommittee Working-Level Consultations Held July 1-17, 1992]” by Assistant Secretary of Defense (International Security Affairs), July 1992, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA; 「沖縄の米軍基地、施設返還で米側と協議 宮沢首相明かす」1992年5月12日付朝日新聞; 「日米政府、訓練施設撤去で合意 沖縄のキャンプ・ハンセン」1992年5月15日付朝日新聞。

9) 高坂正堯・佐古丞・安部文司『戦後日米関係年表』PHP研究所、1995年、26頁。

10) 「那覇軍港の部分返還へ日米協議 岸壁約30ヘクタール対象【西部】」1992年5月7日付朝日新聞夕刊; 「那覇軍港、日米で部分返還協議 地主は全面返還を主張」1992年5月8日付朝日新聞。

11) 船橋洋一『同盟漂流』上巻、岩波現代文庫、2006年、260～261頁。

12) 同上、116頁。

うと異例の努力を行ってきた。また、『施設調整計画』の進展は土地使用問題の解決という面で着実に進み、この過程で起きた問題は大部分が日本国内政治の産物である。

- ・にもかかわらず、日本政府は、米軍の日本駐留に協力的な点は申し分ないが、沖縄では守勢に立たされており、米軍司令官たちはしばしば板挟みとなっている<sup>13)</sup>。

すなわち、国防総省は、一連の在沖米軍基地部分返還策が、沖縄における反基地感情の解消に寄与していないことを理解していた。そして、米国側の努力が成果に結びつかないのは、日本政府側の問題だという認識であった。

その上で国防総省は、直近5か月間の政策選択肢レビューの結果、「沖縄への今後も継続した長期的駐留は、太平洋地域防衛戦略上、不可欠」だという見解を持っていた。したがって、同省は、「沖縄に不可欠な軍事的能力・施設を維持する一方、沖縄の人々の問題関心をいくらか解決するための新たなアプローチ」が必要との判断を下す<sup>14)</sup>。

その新たなアプローチは、次のクリントン政権に託されることになる。

### III ポスト冷戦の東アジア戦略とSACO

1993年1月に発足したクリントン政権が最初に直面したのは、朝鮮民主主義人民共和国（以下、北朝鮮）の核開発疑惑であった。北朝鮮は同年3月、核兵器不拡散条約からの脱退を宣言し、5月にはノドン・ミサイルの試験発射を行う。

米国政府は、北朝鮮の核開発疑惑を受け、同年9月にボトムアップレビューと呼ばれる国防計画の見直しを公表した。これは、ブッシュ政権下

---

13) “Okinawa [For Japan-U.S. Security Subcommittee Working-Level Consultation Held July 1-17, 1992]” by Assistant Secretary of Defense (International Security Affairs), July 1992, 01737, *Japan and the U.S., 1977-1992*, DNSA.

14) Ibid.

で実施された海外兵力削減をとりやめ、欧州およびアジア太平洋地域に、それぞれ約10万人の前方展開兵力を維持するという内容であった。クリントン政権のアジア太平洋地域に対する安全保障上の方針は、1995年2月に公表された「東アジア戦略報告」、責任者の名前を冠した通称ナイ・レポートにより詳細に論じられることになる。

また、米太平洋軍は、1994年から朝鮮有事作戦計画（OPLAN5027）の徹底的な見直しに着手する。そうして策定されたOPLAN5027-94の日本に関わる点は、朝鮮半島で新たな戦争が勃発した場合、3か月以内に米国本国から63万人の兵力を朝鮮半島に派遣するという計画部分であった。増派部隊の拠点として、沖縄を中心とする在日米軍基地が不可欠となったからである（この後、1997年に改定された「日米防衛協力のための指針」と1999年に成立した周辺事態法は、OPLAN5027-94に対応して、朝鮮有事の際に日本への米軍の緊急配備を可能とする措置だった<sup>15)</sup>。

着目すべき点は、OPLAN5027-94において、在沖海兵隊、そしてその保有する基地の役割が再定義されたことである。新たな作戦計画は、第一段階の航空作戦、第二段階の地上戦の後、第三段階として、北朝鮮軍の後続部隊の前方投入を封じるため、本国からの増援を受けた在沖海兵隊が陽動作戦を実施する内容となっていた<sup>16)</sup>。また、1972年の沖縄施政権返還時、日米両政府は、国連軍が沖縄の嘉手納空軍基地、ホワイト・ビーチ（海兵隊）、そして普天間飛行場を使用することに同意していた<sup>17)</sup>。沖縄を拠点とする海兵隊は、OPLAN5027-94によって、朝鮮有事の際の出撃基地を沖縄に維持する正当性をあらためて得たといえる。

ところが、米国政府がポスト冷戦期の新たな東アジア戦略を決定してま

---

15) “OPLAN 5027 Major Theater War - West,” GlobalSecurity.org.

<http://www.globalsecurity.org/military/ops/oplan-5027.htm>; 道下徳成・東清彦「第7章 朝鮮半島有事と日本の対応」木宮正史編『シリーズ日本の安全保障6 朝鮮半島と東アジア』岩波書店、2015年、182～183頁。

16) 柳沢協二他『抑止力を問う—元政府高官と防衛スペシャリスト達の対話』かもがわ出版、2010年、26～27頁。

もない1995年9月、沖縄で3人の海兵隊員が小学生一人を暴行する事件が起きた。かねてから在沖米軍基地とりわけ海兵隊基地の返還を求めてきた沖縄の世論は激昂した。大田知事が軍用地強制使用のための代理署名を拒否する事態に発展すると、日米両政府は、喫緊の課題として在沖米軍基地の「整理・統合・縮小」に取り組まざるを得なくなり、同年11月に「沖縄に関する特別行動委員会」（以下、SACO）を設立する。沖縄県に配慮し、SACOの目的に在沖米軍基地の「縮小」を入れさせたのは日本政府であったという<sup>18)</sup>。

これまで、米国政府がどのような意図でSACOに臨んだのかは必ずしも明らかではなかった。しかし、キャンベル（Kurt M. Campbell）国防次官補代理がSACO設置にあたって作成した資料によれば、米国側のSACOの目的は、「沖縄の『負担』を軽減すべく基地施設とその運用を再検討すること」だが、「在日米軍の兵力構成もしくは運用上の即応性には手をつけない」方針であった。したがって、米国は「訓練や運用上の即応性の保持、米軍の生活の質の維持、兵力構成に踏み込まないプロセス」をSACOにおける目標とした<sup>19)</sup>。

こうした意図から、米国政府は、日米両政府の次のような役割分担からなる協議プロセスを要求して、日本側の合意を得た。一方で米国側は、具体的な提案を二国間協議の場の上程する。他方、日本側は、沖縄県との協議の場を設け、沖縄側から米国側への論点提起を行わせる役割を担う<sup>20)</sup>。

---

17) 「国際連合の軍隊による在沖縄合衆国施設・区域の使用」合同委員会宛覚書、1972年5月15日、沖縄の施設・区域（5・15メモ等）、第二条に関連する日米合同委員会合意、日本国とアメリカ合衆国との間の相互協力及び安全保障協力第6条に基づく施設及び区域並びに日本国における合衆国軍隊の地位に関する協定（日米地位協定）、外務省HP。

[http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/02\\_03.pdf](http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/02_03.pdf)

18) 船橋『同盟漂流』下巻、163～164頁。

19) “Japan Security Issues” by Kurt Campbell (DASD Asian and Pacific Affairs) in “Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo 14-15 April 1996 [Background Book],” April 14, 1996, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA.

20) “Okinawa Base Issues and the Special Action Committee on Okinawa (SACO)” in “Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo 14-15 April 1996 [Background Book],” April 14, 1996, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA.



すなわち、SACOの協議内容は基本的に米国が決めることとされたのである。

それでも、米軍部にとって予想外であったのは、沖縄県の要請として普天間飛行場の「返還」が日本側から提起されたことであった。

キャンベルが作成した別の資料によれば、それまで米国政府が普天間飛行場返還を検討したことはなかった<sup>21)</sup>。国防総省は、沖縄県が普天間飛行場返還に最も強い関心を有していることは理解していたが、同飛行場に駐留する空中給油機KC130の岩国移転、同飛行場への夜間着陸の制限、西普天間住宅地区の返還などといった形での対応を想定していた<sup>22)</sup>。しかし、1996年2月に橋本龍太郎首相がクリントン大統領に普天間飛行場返還を提起したのを機に、日本政府は、SACOの中心的議題として同問題を取り上げるようになり、普天間返還を含まない解決策は受け入れられないという意向を示す。しかも、メディア報道で普天間返還への期待は高められた<sup>23)</sup>。

困惑する国防総省に助言したのは、前政権で国防次官補を務め、退任後も東アジア専門家として国防総省に呼ばれる立場にあったアーミテージであった。彼は、「普天間飛行場が（政治的に）もう長くはもたない」ことを指摘したのである。また、同基地が老朽化しているという別の問題も存在した。そこで、国防総省は、5～10年後を目途に、普天間飛行場の返還（return）ではなく移設（relocation）を検討し始める<sup>24)</sup>。

当時、普天間飛行場が有していた軍事機能は次の通りであった。

- ・ III MEF航空支援部隊（第36海兵航空群）700人：ヘリ33機、KC130・

---

21) “Relocating Futenma MCAS” by Kurt Campbell in “Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo 14-15 April 1996 [Background Book],” April 14, 1996, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA.

22) “Special Action Committee on Okinawa” by Kurt Campbell (DASD Asian and Pacific Affairs) in “Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo 14-15 April 1996 [Background Book],” April 14, 1996, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA.

23) “Relocating Futenma MCAS,” op.cit.

24) “Relocating Futenma MCAS,” op.cit; 「吉元政矩（元沖縄県知事）オーラルヒストリー」政策研究大学院大学HP。 <http://www3.grips.ac.jp/~oralreport/view?item=100081>

14機、C12・2機を保有

- ・31MEU航空戦闘隊350人：ヘリ23機を保有
- ・航空統制群 (MACG18) 1000人
- ・メンテナンスサポート・サービス部隊1500人
- ・有事対応機能：朝鮮有事時の国連軍支援など<sup>25)</sup>

国防総省は、統合参謀本部の見解をもとに、これらの機能をひきつづき維持できるよう、代替施設の建設を条件として、普天間飛行場の移設を受け入れるという考えをまとめた。当時、普天間飛行場に駐留していた海兵隊の地上部隊および航空支援部隊は、朝鮮有事の軍事作戦に不可欠な存在だというのが、その理由であった<sup>26)</sup>。

重要な点は、国防総省が望む代替施設の詳細であった。実は、同省が想定する代替施設とは、朝鮮有事の際、海兵隊のみならず国連軍の出撃拠点としても使用できる能力を備えた新基地であり、「兵舎、事務所、貯蔵庫、メンテナンスサポートを含むインフラ」が求められていた。しかも、普天間飛行場は、OPLAN5027-94の第一段階で実施される航空作戦において、出撃拠点となる嘉手納空軍基地を兵站・補給の面で支える役割をも持たされていた<sup>27)</sup>。

そこで、国防総省は、普天間飛行場の代替施設として、「嘉手納空軍基地に隣接したヘリポート (兵舎、事務所、貯蔵庫、メンテナンスサポートを含むインフラを保有)」の建設を計画する。滑走路について資料では触れられていないが、当時SACO共同議長を務めた防衛庁の秋山昌広は、「ヘリポートとはいえ軍のヘリは滑空して飛ぶので、ある程度の滑走路は必要になる」という前提であったと証言している<sup>28)</sup>。

---

25) Ibid.

26) “Relocating Futenma Marine Corps Air Station (MCAS)” in “Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo 14-15 April 1996 [Background Book],” April 14, 1996, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA.

27) Ibid.

28) “Relocating Futenma MCAS,” op.cit; 「秋山昌広・元防衛事務次官が語る／普天間代替施設膨張の“謎”」『AERA』2016年9月5日号、62頁。

また、国防総省は、「普天間の兵站・補給機能を統制する」目的から、嘉手納空軍基地のインフラの向上を同時に要求することとした。具体的には、ヘリの着陸スペースを増大し、新たにヘリの修理能力を備えることが目指された。さらに、在日米空軍の各基地の能力がすでにほぼ上限に達しているか、現行の有事計画を実行中かで、朝鮮有事に対応する余裕がないことから、「普天間移設によって損なわれる柔軟性を補完する」という名目で、米空軍による航空自衛隊基地使用を可能にすることも要求された<sup>29)</sup>。

1996年4月15日、ペリー（William J. Perry）国防長官の訪日に合わせてSACOの中間報告が発表される。当然、その目玉は「普天間飛行場の返還」であった。日米両政府による「普天間返還」に関する発表内容は以下の通りである。

今後5～7年以内に、十分な代替施設が完成した後、普天間飛行場を返還する。施設の移設を通じて、同飛行場の極めて重要な軍事上の機能及び能力は維持される。このためには、沖縄県における他の米軍の施設及び区域におけるヘリポートの建設、嘉手納飛行場における追加的な施設の整備、KC130航空機の岩国飛行場への移駐及び危険に際しての施設の緊急使用についての日米共同の研究が必要となる<sup>30)</sup>。

国防総省の要望通りの内容であった。

国防総省は1997年9月、『普天間海兵隊飛行場の機能分析・作戦概念に関する行政報告』を公表し、普天間飛行場に替わる新たな基地建設の軍事的意図を明確に説明している。

同報告によれば、新たに建設されることになる施設は、単なる普天間飛行場の代替施設ではなく、作戦上の必要性に応じて機能を強化させる

---

29) “Relocating Futenma Marine Corps Air Station (MCAS),” op.cit.

30) 「SACO中間報告（仮訳）」防衛省・自衛隊HP。

<http://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saco/midterm.html>

必要があった。具体的には、海兵隊が今後導入する予定のMV-22オスプレイ機に適した新基地として、1300mの計器飛行方式滑走路を備えた全長1500m、幅800m～1000m（さらなる拡張も検討）の海上施設が想定されていた<sup>31)</sup>。オスプレイは、ヘリと比較してより長い距離をより速く飛ぶことが可能であるため、OPLAN5027-94の第三作戦で海兵隊が北朝鮮軍の後方に回り込むのに適した装備として、重視されるに至ったのであろう。

ただし、国防総省は、普天間に駐留する部隊のうち、オスプレイが配備される第36海兵航空群を海上施設に移転させ、その他の部隊は、キャンプ瑞慶覧、ホワイト・ビーチ、岩国飛行場といった海兵隊の各基地と、嘉手納空軍基地に分散移転させることを想定していた。新基地を普天間よりも小規模に留め、普天間に駐留する部隊を分担移転させるのは、沖縄住民の生活のためだと説明されている<sup>32)</sup>。

こうした国防総省の普天間代替施設に対する考え方と呼応するように、1997年11月には、海兵隊の新たな戦略概念が発表される。それは、「地上に固定基地を配置する従来型の方式から、海兵隊の機動力を活かしてすべてを海上から戦略投入する方式が21世紀に向けた海軍戦略の柱となる」という、シーベース構想であった<sup>33)</sup>。海軍の艦船を足場に、沿岸部から内陸へオスプレイで海兵隊を投入する、という発想にもとづき、普天間飛行場よりも小規模だがオスプレイの運用に適した海上施設の建設が、重視されたといえよう。

#### IV 普天間移設をめぐる混迷

話は前後するが1996年9月、日米両政府はSACO現状報告をまとめ、普天間飛行場の移設に関する以下の基本方針を打ち出した。すなわち、(1)

---

31) “Sea Based Facility: Functional Analysis and Concept of Operations for MCAS Futenma Relocation” by Department of Defense, FACD Vol.1 Executive Report (September 3, 1997).

32) Ibid.

33) 屋良朝博「ポスト冷戦と在沖海兵隊」同編『沖縄と海兵隊—駐留の歴史的展開』旬報社、2016年、130頁。

ヘリポートの嘉手納空軍基地への集約、(2) キャンプ・シュワブにおけるヘリポートの建設、(3) 海上施設の開発および建設についての検討、の3点である。同年12月、日米両政府はSCCの場でSACO最終報告を承認し、SACO現状報告における合意事項を再確認した<sup>34)</sup>。そして翌1997年1月、日米両政府は海上施設の設置場所を名護市辺野古のキャンプ・シュワブ沖とすることで合意する。

なお、防衛庁の中では、橋本首相が普天間「返還」を提起した際、すでに「キャンプ・シュワブの沖合を埋め立て陸上とつなぐ案」が最有力候補の一つだったという<sup>35)</sup>。普天間返還合意前から、キャンプ・シュワブ沖合でのヘリポート建設構想が存在していたことが分かる。

沖縄県の大田知事は、日米両政府の決定に対して曖昧な態度をとっていたが、名護市の住民投票で政府方針への反対が過半数を占めた後の1998年2月、政府方針の受け入れの拒否を表明する。これ以降、橋本首相は、大田知事との二者会談などの形で行ってきた沖縄県との普天間移設協議について、話し合い自体を拒絶する姿勢へと転換した<sup>36)</sup>。結局、大田は、同年11月の知事選で日本政府・自民党が支持する稲嶺恵一に敗れ、県政から退くことになる。同時期、日本政府でも首相が交代し、第2次橋本内閣で外相を務めた小淵恵三が、1998年7月末から首相に就任した。

普天間飛行場の県外移設を主張する大田を知事選で下して、海上施設には反対だが15年の使用期限付き軍民共用空港であれば受け入れ可能、と主張する稲嶺新知事が登場したことを、米国政府は心から歓迎した。小淵首相は、稲嶺知事の父親で自民党参議院議員も務めた稲嶺一郎と若い頃から親しく、その息子の恵一とも知事就任以前から私的な交流を持っていた<sup>37)</sup>。

---

34) 「SACO最終報告（仮訳）」「普天間飛行場に関するSACO最終報告（仮訳）」外務省HP。  
<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/saco.html>

35) 「当事者が語る普天間の真相（下）村田直昭元防衛事務次官一既にあったシュワブ案 米、機能維持を強く要求」1999年12月2日付沖縄タイムス。

36) 新崎盛暉『日本にとって沖縄とは何か』岩波新書、2016年、100・104～105頁。

37) 「沖縄に熱い思い、サミット開催を決断／小淵内閣の足跡」2000年4月5日付琉球新報；「稲嶺知事弔問のため上京／小淵前首相死去」2000年5月15日付琉球新報。

そのことから、橋本・大田の間で断絶に陥った日本政府と沖縄県との普天間移設協議が、一気に円滑に進むことが期待されたのである。

特に米国側にとって、1996年4月に「今後5～7年以内の代替施設の完成」を明言した以上、1997年から二期目に入ったクリントン政権の任期が2001年1月に終了するまでに、代替施設建設に着手させたかった。そのため、クリントン政権は、稲嶺知事が代替施設に課した条件については、「時間をかけて対応すべき問題」として日米交渉を先送りし、建設計画の目途をつけることを優先する<sup>38)</sup>。

小渕首相は、訪米直前の1999年4月29日、2000年7月に日本で開催される主要先進国首脳会談（以下、G8）の開催地の一つを沖縄に決定した。同情報を入手した国務省は、日米首脳会談のためにクリントン大統領に用意した説明覚書の中で、沖縄をG8の会場に選んだ小渕の「驚くべき」決定が、普天間移設へ向けた行動を前進させる機会を提供したと述べている。そして国務省は、クリントンが小渕に対し、「今後2、3か月が正念場であることをはっきりさせ、普天間移設のプロセスを結論へ導くために個人的に関与するよう迫る」ことを求めた<sup>39)</sup>。同年7月には、コーエン (William S. Cohen) 国防長官が、年内に移設候補地を決定するスケジュールを日本政府に明示し、同時に、代替施設を軍民共用とすることは基本的に受け入れる姿勢を表明した<sup>40)</sup>。

小渕—稲嶺間で、普天間移設協議は米国側の期待通りに進展する。稲嶺知事は同年11月、普天間飛行場の代替施設の建設候補地は辺野古沿岸域が最適であると小渕内閣に伝え、岸本健男名護市長にも受け入れを要請した。小渕内閣はこの直後、10年で1000億円の北部振興予算確保を表明する。まもなく岸本市長が、後述する条件付きで普天間代替施設の受け入れを表明

---

38) 「米『15年使用』に当惑」1999年12月4日付沖縄タイムス。

39) “Meeting with Japanese Prime Minister Keizo Obuchi [Includes Talking Points],” Briefing Memorandum for the President by Department of State, undated, *United States and the Two Koreas: 1969-2000*, DNSA.

40) 「米『15年使用』に当惑」沖縄タイムス。

した。これに応じて、小渕内閣は同年12月28日、稲嶺の選挙公約でもあった、普天間代替施設を軍民共用空港とすることを閣議決定する。他方、15年の使用期限については、国際情勢上厳しい問題があるが、沖縄側の要請を重く受け止めて対米協議の中で取り上げる、との見解を示すに留めた<sup>41)</sup>。

それでも、翌2000年6月の県議会議員選挙では、知事を支える自民党・公明党ら与党が議席を圧倒的多数の30議席にまで伸ばした。国防総省は、この県選結果を「基地問題に関する稲嶺の現実的な手法に対する（世論の）強力な支持」、「日本政府からより多くの補助金を獲得した稲嶺の勝利」だと分析し、「選挙は、基地反対、普天間移設反対を掲げる革新候補に対する明確な拒絶」の表れと結論づけた<sup>42)</sup>。

国防総省のこの見解は、沖縄の現実を正確に認識していなかった。

1998年知事選に自民党県連幹事長として関わった翁長雄志は、「稲嶺恵一知事はかつて普天間の県内移設を認めたくて『代替施設の使用は15年間に限る』と知事選の公約に掲げた。〔中略〕防衛省の守屋武昌さんらに『そうでないと選挙に勝てません』と」と証言する<sup>43)</sup>。稲嶺自身も、「県内世論の60%は反対だったが、日本の防衛のためにやむなしとの考えもあり、苦渋の選択をした」と回顧している<sup>44)</sup>。当時、稲嶺・翁長ら沖縄の保守政治家たちは、県内の世論について、普天間飛行場の県内移設に対する反対が大勢を占めていると判断した上で、日本政府との条件闘争を前面に押し出すことで世論の支持を得ようとしたのである。

それは、稲嶺知事の要請を受けて代替施設受け入れを表明した岸本名護市長も同様であった。彼は、受け入れ条件に、(1) 安全性の確保、(2) 自然環境への配慮、(3) 既存の米軍施設等の改善、(4) 日米地位協定の改善

41) 『普天間』移設 閣議で『辺野古』決定 『軍民共用』を明記、期限15年は協議へ」1999年12月28日付沖縄タイムス。

42) “Scope Paper for US-Japan Bilateral Meeting 2 November 2000,” by Assistant Secretary Defense (ISA) Franklin Kramer, October 30, 2000, *Japan and the U.S., Part III, 1961-2000*, DNSA.

43) 「翁長雄志さんに聞く 沖縄の保守が突きつけるもの」2012年11月24日付朝日新聞。

44) 「解けぬ政府不信 歴代沖縄知事と『普天間』 蜜月と対立繰り返す」2012年2月25日付日本経済新聞。

および受け入れ施設の使用期限15年、(5) 基地使用協定締結、(6) 基地の整理縮小、(7) 北部振興策の確実な継続、を挙げた。そして、「このような前提が確実に実施されるための具体的方針が明らかにされなければ、私は移設容認を撤回する」と名護市民に約束している<sup>45)</sup>。

沖縄ではこの時期も、依然として米兵犯罪が重大な問題であった。1998年7月、海兵隊員によるひき逃げで女子高生が死亡する事故が発生したが、米軍側は起訴前の容疑者引き渡しを拒否する（最終的には、起訴後に米兵の身柄が日本側に引き渡された）。1995年10月、日米両政府が地位協定の運用改善で合意し、「殺人、婦女暴行、その他の特定の場合」に限って、起訴前の身柄引き渡しに米側が「好意的配慮」を払うことを取り決めた後だけに、米軍側の対応への沖縄世論の怒りは激しかった<sup>46)</sup>。また、返還された恩納通信所や嘉手納弾薬庫の跡地から有害物質が検出されるなど、米軍基地による環境汚染の問題も注目されていた<sup>47)</sup>。

岸本市長が表明した受け入れ条件の8項目のうち7項目が、米軍基地によって住民が被る被害を最小限におさえようとする内容であることは、米軍基地に対する沖縄世論を如実に表していた。沖縄は、経済振興と引き換えに普天間飛行場の辺野古移設を受け入れたのではなく、日本政府との交渉を前提に条件闘争で妥協したのだといえよう。

小淵は、沖縄の保守政治家たちのこうした立場を理解していたと思われる。彼は、普天間代替施設を軍民共用空港とすることと合わせ、名護市長に配慮し、「地位協定の運用改善に誠意をもって取り組み、必要な改善に努める」ことも、12月末の閣議決定に盛り込んだ。

ところが、翌2000年4月、小淵首相が脳梗塞で倒れて森喜朗が後任となったことで、小淵一稲嶺間で順調に築かれてきた日本政府と沖縄県の信頼関

---

45) 新崎『日本にとって沖縄とは何か』108頁。

46) 「98追跡 波紋広がる米兵のひき逃げ事件 『凶悪犯罪』に相当か初ケースに手探り」1998年10月10日付琉球新報。

47) 『嘉手納』投棄問題／PCB以外も調査を／県、範囲拡大など国に要請」1999年9月27日付琉球新報。



係は途切れる。そして、米国政府が小渕と稲嶺との個人的関係に期待してきたことが裏目に出ることになる。

同年7月のG8開催直前、海兵隊員による女子中学生への準強制わいせつ事件、空軍兵によるひき逃げ事件が発生し、G8で沖縄を訪れたクリントン大統領が謝罪する事態となった。これに対して、森内閣の対応は稚拙であった。わいせつ事件の2日後、虎島和夫防衛庁長官が就任インタビューで、普天間代替施設の15年使用期限は困難だと発言する。虎島は、同日中に緊急記者会見を開いて発言を撤回したが、最悪のタイミングであった<sup>48)</sup>。また、わいせつ事件の4日後には、森首相が事件について「政府がどうこうという話じゃない。これ以上、政府として罰することはできない」と発言する<sup>49)</sup>。

虎島の発言を知って即座に釈明会見の設定に動いた、青木幹雄前官房長官や野中広務幹事長ら旧小渕派の自民党政治家と比較して<sup>50)</sup>、森の言動は、1995年の暴行事件が県知事の代理署名拒否から「普天間返還合意」にまで発展した歴史を、あまりにも軽視していた。

さらに、森内閣の対応は、普天間移設を進める稲嶺知事を逆境に追い込んだ。米兵犯罪に対して、沖縄県議会や各市議会が抗議決議・意見書を可決したほか、沖縄県民による大規模な抗議集会がいくつも開催された。県内の「海兵隊撤去論」を恐れた稲嶺は、同年8月末、県議会の総意のもとに独自の日米地位協定改定案を日本政府・米国駐日大使館に提出した。

国防総省は、こうした動きについて、次のような理解と対応をまとめている。

(2000年時点で)日米同盟に対する日本世論の支持は過去最高に留まっ

---

48)「普天間移転15年限定『困難』発言を撤回 虎島防衛庁長官」2000年7月6日付朝日新聞;「沖縄怒る 米兵事件に防衛庁長官失言が拍車(時時刻刻)」2000年7月8日付朝日新聞。

49)「森首相、綱紀粛正は要求 米海兵隊の強制わいせつ事件」2000年7月8日付朝日新聞。

50)「またか 憤りと衝撃 県、市など一斉抗議」2000年7月4日付沖縄タイムス;「沖縄怒る 米兵事件に防衛庁長官失言が拍車」朝日新聞。

ており、最近の世論調査では、回答者の72%が、米国に対して今後5～10年間、日本にとって最も近い安全保障上のパートナーであり続けることを期待している。にもかかわらず、大多数の日本人は米軍基地およびその運用の削減を望む。このことは、前述の同盟支持に深い理解が欠けていることを示唆している。このような状況において、地方の政治家たちはしだいに、同盟自体には反対せず、米軍駐留の様々な側面—訓練、寄港、環境問題—について反対することで、得点を稼げるようになった。

[中略]

地位協定反対は沖縄県内の反基地勢力にとって強力なスローガンであり、稲嶺知事も無視できない。日本政府と米国は、地位協定が中央政府間の議題であるという立場を堅持する。

稲嶺の立場からすれば、在沖海兵隊の存在を沖縄の世論が許容できなくなれば普天間移設の推進も不可能となる。移設を進めるには、地位協定改定によって米兵犯罪の抑止力を高め、県内の反基地感情を緩和することが不可欠だと判断したと推察できる。だが、米国政府は前述のように、稲嶺県政下で沖縄県内の世論が普天間移設を受け入れたと判断したことから、ここでさらに普天間移設に向けた世論対策が必要だとは考えなかったのである。また、日本政府も、森内閣への交代後、小渕前内閣が閣議決定で地位協定の運用改善を約したことを守らなかった。

ただし、2000年という年は、大統領選挙を迎えて日米間の柔軟な交渉が困難な時期でもあった。しかも、クリントンの属する民主党は、現職の副大統領ゴア (Albert A. Gore) を大統領候補としたため、批判を恐れてクリントン政権末期の政策の軌道修正が一層難しくなっていた。クリントン政権は最後の半年間、SACO 中間報告直後に発表した日米安保共同宣言中の、「国際的な安全保障情勢の変化に対応して緊密に協議する」との一文を根拠に、東アジア情勢と無関係な米軍基地の使用期限や米兵力削減の取り決めはできない、と主張し続ける<sup>51)</sup>。

対照的に同時期、ブッシュ（父）政権で安全保障政策を担当したアーミテージ、クリントン政権で東アジア戦略報告を策定したナイ（Joseph S. Nye Jr.）や、SACOを主導したキャンベルは、新たな対日政策を打ち出していた。彼らは、同年6月に朝鮮半島で初の南北首脳会談が実現したのを受けて、ナイ自身がかつて提唱した東アジア10万人態勢堅持への批判を展開し始める。中でも、2000年4月に国防次官補代理を辞したキャンベルは、G8直前のわいせつ事件後から、在沖米軍の兵力構成見直しやアジア太平洋地域への分散を主張した<sup>52)</sup>。アーミテージらは同年10月、新たな対日政策構想を報告書にまとめ、その中で在沖海兵隊の配備先・訓練地をアジア太平洋全域に分散することを提言する<sup>53)</sup>。

小渕内閣から森内閣への予期せぬ交代と、クリントン政権の政策の硬直化という状況下で、小渕内閣が1999年末の閣議決定で取り決めた、普天間移設のための日本政府と沖縄県・関係市町村との間の協議機関の立ち上げは、2000年8月までずれ込んだ<sup>54)</sup>。この間に、前述の通り、米兵犯罪とそれに対する森内閣の消極的な対応によって、普天間移設に対する沖縄県内の世論が厳しくなったことで、稲嶺知事や岸本市長は、普天間移設の条件として掲げた公約についての妥協が困難となった。岸本市長は、8月25日に立ち上げられた代替施設協議会において、代替施設の具体的な建設規模・工法・場所の決定を急ぎたい日本政府側に対し、代替施設の15年使用期限に関する協議の場の設置を求めている<sup>55)</sup>。

51) “Scope Paper for US-Japan Bilateral Meeting 2 November 2000,” DNSA; 『普天間』移設 米、「15年」明確に拒否 日米安保宣言に反する」1999年1月18日付沖縄タイムス；「対北『抑止』崩さず コーエン米国防長官『10万人体制維持』発言」2000年10月1日付朝日新聞。

52) 『15年期限は不適切』普天間代替施設巡り、前米国防次官補代理」2000年7月19日付朝日新聞夕刊；「対北『抑止』崩さず コーエン米国防長官『10万人体制維持』発言」朝日新聞。

53) Richard L. Armitage et al., “The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership,” *INSS Special Report* (October 11, 2000): 4.

54) 松本英樹「沖縄における米軍基地問題—その歴史的経緯と現状」『レファレンス』2004年7月号、52～53頁。http://www.ndl.go.jp/jp/diet/publication/refer/200407\_642/64202.pdf

55) 「使用期限問題『協議の場を』 沖縄米軍代替施設協で、名護市長要求」2000年8月26日付毎日新聞。

これに対し、森内閣は、沖縄県とりわけ本島北部に対する経済振興予算の増額でもって、稲嶺・岸本から妥協を引き出そうとした。第1回代替施設協議会の開催前日である8月24日、日本政府は沖縄県との間で、跡地対策準備協議会、北部振興協議会、移設先及び周辺地域振興協議会を開催し、今後10年間の「北部振興並びに移設先及び周辺地域振興に関する基本方針」について合意する<sup>56)</sup>。これは、10年間で1千億円の予算計上がか約束された特別振興事業を実施する計画であり、小渕内閣のときの構想である<sup>57)</sup>。これに加えて、森内閣は8月29日、2001年1月の省庁再編で発足する内閣府の重点施策の柱の一つに、沖縄対策とりわけ沖縄の振興開発への取り組みを挙げた<sup>58)</sup>。

だが、代替施設協議会で、岸本が15年使用期限の問題を取り上げたことから分かるように、稲嶺・岸本両氏にとって、政府の経済振興策は、普天間移設に関する公約を取り下げる条件とはなりえなかった。小渕内閣が、両氏の普天間移設の公約を尊重し、かつ沖縄の経済振興も重視する姿勢をとったことで、経済振興と引き換えに、沖縄側に日米両政府の考える条件での普天間移設を受け入れさせる、という交渉戦術が効果的ではなくなったと見てよいだろう。

他方、2001年1月に大統領に就任したブッシュ (George W. Bush) は、同年3月の日米首脳会談において、普天間代替施設に関する15年使用期限の設定は困難だと明言した<sup>59)</sup>。ブッシュ (子) 政権では、アーミテージが国務副長官として入ったが、海外基地・米軍再編を担当したのはラムズフェルド (Donald H. Rumsfeld) 国防長官であった。彼は、就任時から、

---

56) 同上。

57) 「北部振興12事業を採択／普天間移設で3協議会／跡地対策／国に環境浄化責任」2000年8月25日付琉球新報。

58) 「内閣府重点施策に『沖縄の振興開発』／総理府」2000年8月30日付琉球新報。

59) 「沖縄に衝撃走る 米大統領『普天間移設15年期限は困難』」2001年3月22日付朝日新聞；沖縄タイムス記者だった屋良朝博は、「知り合いの米外交官」にブッシュ大統領発言の真意を尋ね、「大人の気遣い」（日本政府に代わって沖縄の求めを拒否する悪役を務めた）と言われたという。屋良朝博『沖縄米軍基地と日本の安全保障を考える20章』かもがわ出版、2016年、65頁。

米軍の規模よりも能力を重視する「トランスフォーメーション」を目標に掲げ、従来は地域単位で配置していた在外米軍をグローバルな単位に再編することで、より小規模で柔軟な態勢を作り上げようとした<sup>60)</sup>。だが、当初、在沖米軍は米軍再編の対象とされていなかった。ラムズフェルドが、米軍再編における在沖海兵隊の削減も視野に入れるようになるのは、沖縄を訪問した2003年11月以降であり、それまでは沖縄に無関心だったという<sup>61)</sup>。

こうした日米両政府の姿勢によって、稲嶺・岸本は、厳しさを増すばかりの県内世論の中で、自身の掲げた公約から一步も後退できない政治的立場におかれ続けた。稲嶺は、2006年末の退任まで15年使用期限にこだわり、最終的には辺野古への代替施設移設そのものに反対するに至る。

## V おわりに

ブッシュ（父）政権は、冷戦終結に伴い海外米軍の削減を行う中で、冷戦終結がとりわけ沖縄における基地削減要求を強めたことを認識し、在沖米軍基地の一部返還を実施した。ただし、その中に沖縄県が米国へ返還を要請していた普天間飛行場は含まれていなかった。

だが、クリントン政権になり、米兵犯罪を契機として日米両国間でSACOが設立されたことで、沖縄県の要請を代弁する日本政府によって、初めて普天間返還という議題が日米交渉の俎上に上った。北朝鮮危機後、沖縄を朝鮮有事時の増派部隊の受け入れ地とする作戦計画を採用した米軍部にとって、普天間返還は受け入れられない案であった。そこで、国防総省は、朝鮮有事作戦計画と日本側の要望の折衷案として、同施設の返還ではなく県内移設を提案した。国防総省が想定する新たな施設は、嘉手納近隣にあり、兵舎、事務所、貯蔵庫、メンテナンスサポートを含むインフラを備えた大規模なヘリポート基地であったが、米国側の具体案は日本側に

---

60) デレク・ミッチェル「米軍のグローバルな再編—縮小し、維持し、強化する」上杉『米軍再編と日米安全保障協力』21～32頁。

61) 屋良朝博『砂上の同盟—米軍再編が明かすウソ』沖縄タイムス社、2009年、50～58頁；森本『普天間の謎』223～226頁。

対して伏せられた。過去の日米交渉のあり方から考え、米国としては、代替施設の建設地や規模について、ホストネーションであり移設費用を負担する日本の意見を尊重する建前をとりつつ、交渉を通じて自国に望ましい案に誘導していく手法をとったと推察される。

問題は、在沖米軍基地の削減を求め続ける沖縄の要請に反し、在沖米軍基地の機能をむしろ強化することになる普天間移設を、どのように沖縄に受け入れさせるかであった。そこで、クリントン政権は、日本政府に対し、小渕首相と稲嶺沖縄県知事の個人的関係を活用して、稲嶺が普天間移設に課した条件に関する協議は先送りして建設着手を急ぐよう求める。

しかし、普天間移設交渉は、米国が沖縄県内の世論を見誤ったことで2000年頃には手詰まりに陥った。稲嶺知事にとって、15年使用期限と軍民共用という普天間移設の二つの条件は、移設反対が多数を占める県内世論の中で、移設を受け入れるための最大限の妥協であった。しかし、国防総省は、稲嶺の安定的な県政運営をもって、沖縄県および県内の世論は普天間移設を受け入れたという判断を下す。そのため、稲嶺が、G8直前に連続で起きた米兵犯罪が普天間移設問題に飛び火せぬよう、地位協定改定案を日米両政府に提出したことを、国防総省は、単なる得点稼ぎと見なして歯牙にもかけなかった。その結果、米国としては、沖縄県にまずは15年使用期限を断念させなければならなかったのに、逆に、稲嶺を公約から後退できない政治的立場へと追い込んだのである。

加えて、小渕首相の急死が、日本政府と沖縄県の信頼関係を断ち切ることになった。小渕は、沖縄県・名護市が掲げた移設条件を日本政府の努力目標とする閣議決定を行ったが、おそらく彼の狙いは、最終的に、日本政府が沖縄の立場に立って米国と交渉したが受け入れられなかった、という体裁をとることで、沖縄側を説得することにあつたのではないか。だが、後任の森は、小渕の方針の機微を理解せず、沖縄を説得する役割を果たせなかったのである。