

日本復帰後の沖縄米軍基地の整理縮小問題

—三つの米軍再編計画の比較—

野 添 文 彬

はじめに

1972年5月15日、米国から日本に沖縄の施政権が返還された時、沖縄には87施設、2万8660.8haの米軍基地が存在した。2022年の沖縄県の資料によれば、沖縄には依然として33施設、面積にして1万8697haの米軍基地があり、それは沖縄の県土面積の8.2%（本島面積の14.6%）、日本の米軍専用施設の70.3%を占める¹。

こうした状況に対し、今日においても沖縄では強い不満が存在する。沖縄が日本に復帰してから50年目にあたる2022年のNHKによる沖縄県民に対する世論調査によれば、米軍基地が沖縄に集中することについて、「おかしいと思う」「どちらかといえばおかしいと思う」という回答が84.5%にのぼった。また、沖縄にある米軍基地についてどう思うかという質問に対して、「全面撤去すべきだ」と回答したのが16%、「本土並みに少なくすべきだ」と回答したのが63.2%であったのに対し、「現状のままでよい」と回答したのは17.9%、「もっと増やすべきだ」と回答したのは1.0%にとどまった。沖縄の米軍基地が進んだと思うかどうかについての質問に対しては、「進んだ」と回答したのが23.2%、「進んでいない」と回答したのが45.4%、「どちらともいえない」と回答したのが29.6%で、沖縄県民が基地の整理縮小の進捗に必ずしも満足していない様子がうかがえる²。

その一方で、沖縄返還から今日に至るまで、幾度も日米両政府によって

1 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍及び自衛隊基地』令和4年7月、1頁。

2 「復帰50年の沖縄に関する意識調査（沖縄・全国調査）単純集計結果」https://www.nhk.or.jp/bunken/research/yoron/pdf/20220516_1.pdf

沖縄米軍基地の整理縮小に向けた協議が行われ、合意がなされてきた。それにもかかわらず、なぜ沖縄への基地の集中は続いたままなのか。このような問題意識から、本稿は、沖縄返還以降、近年までの沖縄米軍基地の整理縮小をめぐる日米協議がどのように行われてきたかについて検討することを目的とする。

これまで、沖縄米軍基地の歴史については、多くの先行研究が発表されてきた。日米の史料公開とともに、沖縄返還に至るプロセスについては多くの研究蓄積がある³。沖縄返還以降の時期についても、特に普天間飛行場の辺野古移設をめぐる問題について多くの研究・著作がある⁴。しかし、普天間飛行場の移設問題だけでなく、沖縄返還から今日まで沖縄米軍基地の整理縮小がどのように進められてきたか、については十分に明らかにされていない。

そこで本稿は、沖縄返還実現前後の1970年代、冷戦終結直後の1990年代、そして2000年代にそれぞれ行われた沖縄米軍基地をめぐる日米協議の過程を概観するとともに比較検討する。これら1970年代、1990年代、2000年代の沖縄米軍基地の整理縮小への取り組みは、米国の戦略の見直しや日米防衛協力の進展と合わせて行われた⁵。このような文脈を踏まえつつ、本稿は、

3 川名晋史『基地はなぜ沖縄でなければならないのか』筑摩書房、2022年；成田千尋『沖縄返還と東アジア冷戦体制』人文書院、2020年；池宮城陽子『沖縄米軍基地と日米安保』東京大学出版会、2018年；平良好利『戦後沖縄と米軍基地』法政大学出版局、2012年；中島琢磨『沖縄返還と日米安保体制』有斐閣、2012年；我部政明『沖縄返還とは何だったのか』NHKブックス、2000年；宮里政玄『日米関係と沖縄』岩波書店、2000年；河野康子『沖縄返還をめぐる政治と外交』東京大学出版会、1994年；渡辺昭夫『戦後日本の政治と外交』福村出版、1970年など。

4 熊本博之『交差する辺野古一問いなおされる自治』勁草書房、2021年；宮城大蔵・渡辺豪『普天間・辺野古 歪められた20年』集英社新書、2016年；森本敏『普天間の謎』海竜社、2010年；毎日新聞政治部『琉球の星条旗』講談社、2010年；渡辺豪『アメとムチの構図』沖縄タイムス社、2007年；上杉勇司編『米軍再編と日米安全保障協力』福村出版、2008年；春原剛『同盟変貌』日本経済新聞社、2007年；船橋洋一『同盟漂流 上・下』岩波現代文庫、2006年（初版は1997年）；久江雅彦『米軍再編』講談社新書、2005年；沖縄タイムス社編『50年目の激動』沖縄タイムス社、1996年など。

5 我部政明『戦後日米関係と安全保障』吉川弘文館、2006年；福田毅「日米防衛協力における三つの転機—1978ガイドラインから『日米同盟の変革』までの道程』『レファレンス』第56巻第7号、2006年。

沖縄米軍基地の整理縮小のメカニズムを解明しようとする。

また近年、米軍基地についての理論的研究が進展している。そこでは、基地を提供する接受国や基地のある地元社会の役割が重視され、接受国の基地政策や政治体制、安全保障認識、反基地運動に対する認識、基地に対する政治的受容性などの重要性が指摘されている⁶。しかし、米国、接受国、地元社会の三者の動きを踏まえた米軍基地縮小のメカニズムについてはまだ検討の余地があると思われる。それゆえ本稿では、分析にあたって、米国、日本、沖縄の三者関係の相互作用に注目する。

結論を先取りすれば、沖縄米軍基地の整理縮小が開始される発端となったのは、米国の戦略見直しと沖縄からの基地縮小への要求の高まりであった。しかし、それがどれほどのものになるかは日本政府の姿勢が大きな役割を果たした。日本政府は、安全保障認識と沖縄への共感にもとづいて基地縮小に取り組んだが、その際、米国との安全保障協力を進めるためにも基地縮小に率先して取り組むというケースがしばしば見られたのである。

以下では、まず沖縄返還前後の1970年代、次に冷戦直後の1990年代、最後に2000年代をについて論じていく。

1. 1970年代の沖縄米軍基地の整理縮小問題

1972年5月15日に沖縄返還が実現したものの、巨大な米軍基地が沖縄に残ることになった。また日本政府としても決して満足のいく結果ではなかった。当時、外務省アメリカ局北米一課であった加藤良三も、「実質的にどれくらいインパクトのある削減ができるか、という点が重要でしたが、正直なところ、面積など量的に思ったように削減できませんでした」と回

6 例えば、川名晋史編『基地問題の国際比較—「沖縄」の相対化』明石書店、2021年；川名晋史『基地の消長 1968-1973年—日本本土の米軍基地「撤退」政策』勁草書房、2020年；川名晋史『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；Yuko Kawato, *Protests Against US Military Base Policy in Asia: Persuasion and its Limits*, Stanford University Press, 2015; Andrew Yeo, *Activists, Alliances, and Anti-US Base Protests*, Cambridge University Press, 2011; Alexander Cooly, *Base Politics: Democratic Change and the US Military Overseas*, Cornell University Press, 2008; ケント・E・カルダー（武井揚一訳）『米軍再編の政治学—駐留米軍と海外基地の行方』日本経済新聞社、2008年など。

願している⁷。

「ニクソン・ドクトリン」の下で、1969年から1972年の間にアジアでは、南ベトナムから約47万人、韓国から約2万人、フィリピンから約1万人、さらに日本本土からは約2万人が撤退したが、沖縄の米軍兵力数は約2万人のレベルで維持された。しかも1970年12月に合意された日本本土の米軍再編によって、三沢基地と横田基地のF4戦闘飛行部隊が沖縄の嘉手納基地へ移駐した。さらに沖縄の海兵隊は、1968年の約1万1000人から1972年の約1万6000人へと膨れ上がる⁸。このように、この時期、沖縄返還が実現する一方で、沖縄への基地負担の「シワ寄せ」が進むことになった。

沖縄返還が実現した1972年から1973年は、アジアで緊張緩和が進展した。1972年2月、米国のニクソン大統領が訪中し米中関係が改善、7月には、田中角栄首相が訪中し日中国交正常化が実現する。また翌1973年1月には、ベトナム和平協定が調印された。

こうした中、引き続き「ニクソン・ドクトリン」の下でベトナム戦争後を見据えた米軍再編が進められている。日本本土においては、1973年1月の日米安全保障協議委員会（SCC）で、関東平野の米空軍基地を横田基地に集約する、いわゆる「関東計画」が合意された⁹。

一方、沖縄では、日本復帰にもかかわらず米軍基地が縮小されないことへの不満が高まっていた。琉球政府行政主席から沖縄県知事となった屋良朝苗は、米軍基地の撤去・縮小を訴えて1972年6月の沖縄県知事選挙に再選する。屋良は、米中接近やベトナム和平を背景に、基地の整理縮小や撤去は可能だと論じた。また1972年9月には、キャンプ・ハンセン内で米海兵隊員が日本人の基地従業員を射殺する事件が起り、沖縄では基地反対の声が再び盛り上がったのである。1973年9月には、沖縄県は、独自に基地縮小計画を作成し、牧港住宅地区や那覇軍港の返還など4526haの返還計画を日本政府に提出している。

7 加藤良三『日米の絆—元駐米大使加藤良三回顧録』吉田書店、2021年、41-42頁。

8 Department of Defense, *Active-Duty Military Personnel*. また、F4の沖縄への移転については、川名『基地の消長』参照。

9 「関東計画」については、川名『基地の消長』。

こうして、1973年に入って、本格的に沖縄米軍基地の整理縮小をめぐる日米協議が開始される。日本側では、1973年5月に山中貞則防衛庁長官に就任し、沖縄米軍基地の縮小に熱心に取り組んだ。山中は、歴史的な経緯から沖縄に深い思い入れを持つとともに、国際的な緊張緩和が進む中で沖縄米軍基地の整理縮小を進めるべきだと考えていた。しかし、外務省や防衛庁の官僚たちは、沖縄米軍基地の軍事的役割を重視しており、陸軍補給基地など一定程度の整理縮小は必要だとしても、空軍や海兵隊などの基地機能は維持される必要があると考えていた。また、この時期、日本本土や韓国における米軍が縮小される中、アジアにおける米軍プレゼンスの安定的維持や有事に日本防衛のために来援するための「人質」としての米軍が必要だと考えられていた¹⁰。

米国側でも、沖縄米軍基地の削減の必要性は理解されていた。国務省などでは、沖縄米軍基地の安定的維持のためにこそ、基地縮小が必要だという意見が提示されている。注目すべきことに、この時期、米国政府内では、沖縄からの海兵隊の撤退が真剣に検討されていた。そこでは、財政的理由などから、沖縄の海兵隊をカリフォルニアや韓国に移転することが議論された¹¹。またこの時期、ニクソン政権内ではベトナム戦争後に向けたアジアの米軍プレゼンスについて再検討が行われる中で、国務省は、1977会計年度から1978会計年度には、韓国と沖縄からすべての地上兵力、つまり在韓米陸軍と在沖海兵隊を撤退させる案を支持した。もっともこれに対しては軍部が強く反対している¹²。

軍部は、日本本土の米軍基地については一定程度削減し、横田、岩国、横須賀、厚木、佐世保など必要最小限の「中核構造」へ統合することを目指した。その一方で、沖縄の米軍基地は維持することを望んでいたのだ

10 野添『沖縄返還後の日米安保』110-112頁。

11 Memorandum from Washington to Canberra, "United States Force Deployments in Asia", Oct 9, 1973, 3103/11/16 Part 41, A1838, National Archive of Australia [NAA], Memorandum from Washington to Canberra, "United States Forces in Japan and Korea", May 8, 1973, 3103/11/161 Part 43, A1838, NAA.

12 Walter S. Poole, *The Joint Chief of Staff and National Policy 1973-1976 History of Joint Chief of Staff*, Office of the Joint Chief of Staff, 2015, pp. 213-214.

る¹³。

こうした中、1973年7月の日米協議で防衛庁の久保卓也防衛局長は、「米国がアジアの安全保障問題に関与し続ける証拠」として、第七艦隊と空軍、海兵隊によって構成される「機動戦力」からなる米軍プレゼンスが維持される必要があると主張する。そして久保は「アジアにおける機動戦力の必要性を踏まえると、米国の海兵隊は維持されるべき」だと繰り返した¹⁴。

この時期、米国政府内では、ベトナム戦争後のアジアにおける米軍のプレゼンスについての検討が行われており、その中で次第に軍事プレゼンスの縮小は同盟国に不安を与えることが反省されるようになっていた。そのような中、米国政府内では、日本政府がむしろ米軍プレゼンスの維持を望んでいることは注目された。特に日本政府内において沖縄の海兵隊は、「日本に対する直接的な脅威に即応する米国の意思と能力の最も目に見える証拠」だと認識されていると考えられたのである¹⁵。

1974年1月、第15回SCCが開催され、那覇軍港や牧港住宅地区を含め38施設、全面・一部返還合わせて当時の沖縄米軍基地面積の約1割にあたる2541haが返還されることが合意される。しかし、無条件に全面返還されたのはわずか7施設、牧港住宅地区や那覇軍港など18施設は移設が前提の全面返還であり、そのための移転費用を日本側は負担することになる。日本側では、これで沖縄米軍基地の整理縮小は一段落したと評価したが、沖縄では多くが移転前提の返還であることに反発の声が上がった。実際、那覇軍港は移転先が決まらなかったことからこの後も今日まで返還されていない。

この間、日本側の姿勢は、米国側から見ても抑制的であった。統合参謀本部によれば、「沖縄の日本への返還は、当初予想されたように米軍基地

13 CINCPAC, *Command History 1972*, pp. 58-59.

14 Cable from Tokyo to Washington, 8445, "Fourth Security Consultative Group Meeting- July 2, 1973", July 5, 1973, Digital National Security Archive [DNSA], *Japan and the United States, part 2*.

15 Letter from Shoemsmith to Sneider, Nov 6, 1973, Subject Numeric Files 1970-1973, Box 1790, RG59, National Archives.

を移転させることにはならなかった」。なぜなら、「明らかに、返還後の数年間で、東京は、沖縄における現在の米軍のレベルを積極的に受け入れようとした」からだというのである¹⁶。

この後、1976年7月に開催された第16回SCCにおいても、沖縄米軍基地の整理縮小が議論され、732.2haの基地が返還されることになったが、規模は小さく、ここでもほとんどが移設条件付きであった。この間の沖縄米軍基地の整理縮小への取り組みを通して、米軍基地面積は1972年の2万8660haから1982年の2万5191ha、沖縄の米軍兵力は、1972年の3万9000人から1982年の2万1281人へと縮小する。その一方で、この期間を通して陸軍が1万844人から1330人へと大幅に削減する一方、海兵隊は1万6446人から2万1074人へと増強されていく。一方、日本政府は、海兵隊について、在日米軍における「唯一の地上実戦部隊」として重視していく。

1970年代の沖縄を含む在日米軍基地の整理縮小を経て、日本国内の米軍基地への不満は緩和され、日米安保への支持も高まっていく。こうした背景の下、1978年に「日米防衛力のための指針」(ガイドライン)が策定され、また米軍駐留のための「思いやり予算」の日本政府の支払いが開始されるなど、日米防衛協力が進んだ。

しかしこの間、日本本土では大規模な米軍基地が縮小されたものの、沖縄の米軍基地の多くは維持され、その結果、むしろこの時期に沖縄に在日米軍基地の約七割が集中するという構図が生まれる。そして、多くの日本国民にとって、米軍基地問題は自分たちの問題ではなく、沖縄の問題と考えられていった。一方、日本政府は、沖縄返還と同時に軍用地料を約六倍に引き上げるとともに、「防衛施設周辺的生活環境の整備等に関する法律」(1974年)を通して、基地周辺に補助金を支出し、経済的手段を通して基地の安定的維持を目指したのである。これとともに、少なくとも軍用地を提供する地主の間では、基地縮小への要求が収まることになった。この後、冷戦終結まで沖縄米軍基地の整理縮小は日米間の主要な議題となることはなかったのである。

16 Poole, *The Joint Chief of Staff and National Policy 1973-1976*, p. 234.

2. 1990年代の沖縄米軍基地の整理縮小

1) 冷戦直後の日米協議

1980年後半以降、米ソ関係は急速に改善に向かい、冷戦は終結する。米国政府は、冷戦終結とともに軍事費を削減するべく、世界規模での米軍のプレゼンスの見直しに取りかかった。1990年4月、米国防総省は「アジア太平洋地域の戦略的枠組み」を発表し、アジア太平洋地域における米軍プレゼンスの削減の方向性を示す。ここでは、日本においては空軍と海軍を維持する一方、沖縄の海兵隊を削減し「過剰な施設を返還する」とされた¹⁷。

米国側の考えとしては、アジア太平洋における戦略上、沖縄の米軍基地における安定的維持は不可欠であった。それゆえ、「長期的なアクセスを保持するため」、沖縄における摩擦を低下させるべく、「この島のすべての米軍基地の長期的な基地統合計画の進展」を目指したのである¹⁸。

一方、沖縄でも、冷戦終結に向かう中で米軍基地縮小への期待が高まった。1985年と1988年には、西銘順治沖縄県知事が訪米し、米軍基地の縮小を米国政府に直接訴えた。西銘は、自民党出身の保守政治家として、日米安保を支持し米軍基地を容認していたが、当時の相次ぐ米軍による事件・事故への県内世論の反発への対応に迫られていた。また沖縄の経済発展のためにも巨大な米軍基地は阻害要因になると考えるようになっていた。訪米した西銘は、政府・自民党とのパイプを活用してワインバーガー国防長官やアーミテージ国防次官補、アマコスト国務次官らと会談し、普天間飛行場や那覇軍港の返還を要求する。さらに西銘は、返還が合意されたものの県内移設が条件であることから返還が実現していない那覇軍港を念頭に、「狭い沖縄県内で新たな代替地を見つけることは不可能に近い」との考えを示した¹⁹。西銘訪米は、その後の沖縄県知事の訪米のさきがけとなった。

17 Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim, Looking Toward the 21st Century*, April 19, 1990, データベース『世界と日本』。

18 Background Paper, "Okinawa", July 1992, DNSA, *Japan and the United States, Part III*.

19 『琉球新報』1988年4月20日朝刊；『琉球新報』1988年4月21日朝刊。

さらに1990年11月の沖縄県知事選挙では、革新陣営が推し、米軍基地の撤去を唱える大田昌秀が現職の西銘に勝利する。大田勝利の背景には、冷戦終結に向けた国際情勢の変容に対応しなければ「沖縄はそのままになるのではないか」という危機感を抱いた革新陣営の動きがあった²⁰。

一方、日本政府内では、冷戦終結後の日米安保の行方への懸念が高まっていた。冷戦はアジアでは終わっておらず、日米安保や米軍プレゼンスは引き続き重要だと考えられたのである。1988年9月、西廣整輝防衛次官は、自民党議員への講演で「アジア・太平洋諸国に対するアメリカのコミットメントは、軍事費の重荷ということもあって、傾向的には、コミットメントが縮小される傾向にある」との考えを示した。その上で、日本としては「やはりアメリカに何とかしがみついて、アメリカの抑止力とのつながり、連帯、リンケージによって守らざるを得ない」と論じた²¹。この時期、外務次官や駐米大使をつとめた栗山尚一も、「冷戦の緊張から解放されたアメリカ国民の孤立主義への情動的な傾斜」を懸念し、「これからの日本、そしてアジアは、どうすればアメリカをアジアにひきつけておくことができるか」と考えていた²²。

もちろん、日本政府内でも沖縄米軍基地の縮小の必要性は理解されていた。1993年1月の日米協定で、佐藤行雄外務省北米局長は、冷戦後も日本に米軍基地は重要だが、世論の支持を確保するために努力が必要だとしている。特に佐藤は、「ますます多くの日本人が沖縄へ旅行に行くようになっている」ので、日本国民が「沖縄の扱いは理不尽だと信じるようになる」と指摘した。それゆえ佐藤は、沖縄の米軍基地の再編の必要性を訴え、那覇軍港の返還の重要性を強調している²³。1993年11月にアスピン国防長官らと会談した細川護熙首相は、「沖縄の米軍基地・訓練の在り方」につい

20 COE オーラル政策研究プロジェクト『吉元政矩オーラルヒストリー』政策研究大学院大学、2005年、29-30頁。

21 西廣整輝（防衛事務次官）「防衛政策の現状と課題」1988年9月12日、自民党安全保障調査会講演録、資料目録55-1、宝珠山昇関係文書、国立国会図書館憲政資料室。

22 栗山尚一『日米同盟 漂流からの脱却』日本経済新聞社、1997年、136頁。

23 Cable from Secretary of Defense to White House National Security Council, etc., Jan 28, 1993, DNSA, *Japan and the United States Part3*.

て「県民感情に格段の配慮を求む」と要請する。細川は、「沖縄に海兵隊が駐留することにより生ずる様々なアクシデントの問題が協調関係のつまずきのきっかけになりかねぬ」と懸念していた²⁴。

こうして冷戦直後、日米の協議によって、いくつかの沖縄米軍基地の整理縮小が合意される。まず、西銘知事の訪米時の要請を受ける形で、1990年6月、日米合同委員会で北部訓練場、キャンプ・ハンセン、嘉手納弾薬庫のそれぞれ一部のなど17施設23事案、計約1000haの返還が合意される。また、沖縄返還20周年となる1992年5月には、キャンプ・ハンセンの都市型施設の撤去や、北部訓練場の一部返還などが合意される。同時にクエール副大統領が那覇軍港の返還に向けて尽力することを表明する。

こうして、1989年から1995年の間に、沖縄の米軍は約3万人から約2万7000人へ、米軍基地面積は約2万5000haから約2万4450haへ縮小された。しかし、沖縄では返還計画は不十分だとの声があがった。またこの時期、フィリピンから米軍が撤退するのに伴って沖縄に航空部隊が移転したり、米国の中東への関与強化に伴い、海兵隊のうち第31海兵遠征部隊が沖縄のキャンプ・ハンセンを拠点にしたりするといった増強も行われる。さらに、日本政府の「思いやり予算」によって、米軍の日本駐留は、米本国への移転よりもむしろ安価であることが確認され、基地縮小は進まなかった²⁵。

その一方で米国政府は、日本政府による沖縄の米軍基地問題への取り組みに不満を感じていた。米国側は、「日本政府が沖縄の政治家たちの前向きな動きについてのいかなる政治的信用も否定したがっている」と見ており、日本政府こそが沖縄側に柔軟な態度をとるべきだと考えている。また、「日本政府は、在日米軍のプレゼンスを支持しているにもかかわらず、沖縄において守勢に立っており、米国の司令官は、しばしば間に挟まれている」というのだった²⁶。

24 細川護熙『内訟録—細川護熙総理大臣日記』日本経済新聞社、2010年、152頁。

25 外岡秀俊・三浦俊章・本田優『日米同盟半世紀』朝日新聞社、2001年、454頁。

26 Memo for Patterson, "Carl Ford SC Comments, 1 November", Nov 4, 1991, DNSA, Part III; Background Paper, "Okinawa".

2) SACOと普天間飛行場返還合意

冷戦終結にもかかわらず、1993年から1994年にかけては朝鮮半島危機、1995年から1996年には台湾海峡危機によって緊張が高まる中で、米国政府は冷戦後もアジアに軍事プレゼンスを維持していくという方向性が示していく。また同時期、日米両政府は、冷戦後の日米安保の意義が問われる中、その重要性を再確認する「日米安保再定義」の作業を進めた。

1995年2月には、ジョセフ・ナイ国防次官補が取りまとめた国防総省による「東アジア戦略報告」（「ナイ・レポート」）が発表される。ここでは、米軍プレゼンスは、東アジアの安定と発展のための「酸素」であり、今後米軍十万人体制を維持すると明記されるとともに、「沖縄に海兵遠征軍の駐留を維持」することが確認された²⁷。「ナイ・レポート」作成過程では、日本側は、日米安保や在日米軍基地は、日本のみならずアジア太平洋地域全体にとって重要であることを強調し、その内容を文書の中にも盛り込んでほしいと要請したという²⁸。

しかし、「ナイ・レポート」は沖縄に大きな衝撃を与えた。大田知事は、もし「ナイ・レポート」の下で米軍十万人体制が維持されれば、在日米軍兵力も維持され、「沖縄における兵力配備も、削減することは期待できない」と考えたのである²⁹。

しかも1995年9月、3人の米兵によって少女が拉致・暴行されるという事件が起き、沖縄住民の不満を爆発させることになる。10月には、8万5000人が参加する抗議集会が開かれ、日米地位協定の見直しや米軍基地の整理縮小などが要求された。こうした中で大田知事は、駐留軍用地特別措置法のもとで米軍用地への土地提供を拒む地主に代わって土地提供を認める代理署名を拒否する。米軍基地が集中し、その多くが民有地である沖縄にお

27 Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia Pacific Region*, Feb 27, 1995, データベース「世界と日本」。

28 折田正樹（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、184頁；防衛省防衛研究所『西元徹也オーラルヒストリー 下巻』防衛省防衛研究所、2010年、223-227頁；秋山昌廣『日米の戦略対話が始まった』亜紀書房、2002年、61頁。

29 大田前掲書、159-160頁。

いて、大田の行動は日米安保を大きく揺るがした。

さらに大田は、「国際都市形成構想」と「基地返還アクションプログラム」という独自の構想を日米両政府に突き付ける。前者は、発展するアジア太平洋地域の結節点となるという「基地のない沖縄」の将来像を提示したもので、後者は、2015年までに段階的に沖縄から基地を撤去させる計画だった。このタイミングでの沖縄からの代替策は大きなインパクトを持った。

当時米国駐日大使だったウォルター・モンデールによれば、沖縄から米軍が撤退しなければならないとも覚悟したが、日本政府が引きとめたという³⁰。実際、当時の河野洋平外相が「米国は「ウェルカム」されない国には駐留しない、それはフィリピンで証明済みだ」と考えていたように、日本政府は米軍の撤退を懸念し、その維持を求めた³¹。

日米両政府は、日米安保や在日米軍基地の安定のために、沖縄の反発を鎮静化させるべく、対応に迫られる。日本政府は1995年12月、「沖縄に関する特別行動委員会」(SACO)を設置し、米軍基地の整理・統合・縮小や米軍機の騒音、訓練の問題などに取り組む。

また、1996年1月に首相に就任した橋本龍太郎首相は、個人的な沖縄への思いもあり、沖縄基地問題への取り組みを政権の最重要課題に位置付けた。1月末の大田知事との会談では、「基地への不安と不満の底流には、歴史的背景としての本土の他県と異なった処遇を受けているのではないか」という県民意識があり、この不公平感が表面化してきている」という大田の訴えに対し、橋本は「申し訳ありません」という、言葉から話を始めた」と応えた。その上で橋本は、基地の整理縮小に対しても「少なくとも誠心誠意取り組んでいきたい」との考えを示したのである³²。また後のことになるが、1996年9月の談話では、橋本は、「沖縄県民が受けられた大きな犠牲と、沖縄県勢の実情、そして今日まで沖縄県民が耐えてこられた苦しみと負担の大きさ」を指摘し、「沖縄の痛みを国民全体で分かち合うこと」

30 Oral History of Walter Mondale, Foreign Affairs Oral History Project, pp. 17-18.

31 船橋『同盟漂流 下』151頁。

32 内閣外政審議室「橋本総理・大田知事会談議事録」1996年1月23日、外務省開示文書(2021-00245)。

の重要性を強調した。

こうした中で、沖縄米軍基地の整理縮小の目玉と考えられていったのが、普天間飛行場の返還である。沖縄側の最大の要望は普天間飛行場の返還だという情報を得た橋本首相は、外務省・防衛庁の官僚の反対にもかかわらず、2月に行われたクリントン大統領との会談で「日米安保体制についての国民の理解を得ていく上でも、沖縄の基地の整理・統合・縮小問題について米側と出来るだけ協力していきたい」と要請し、普天間飛行場の問題を、沖縄側の要望として提起した³³。一方、米国のペリー国防長官も普天間飛行場について、「当初から、沖縄県内で沸騰する反米軍基地の空気を鎮静化するためには「返還」というドラマチックな決断が必要だと感じていた」という³⁴。もっとも、普天間飛行場の移設先について、橋本は「県内移設は私は受け入れなければならない」と考えていた³⁵。しかし、ペリーは、軍事的には「日本のどこであっても良かった」が「日本側は沖縄県外の移設にとっても消極的だった」と回想している³⁶。

日米協議の結果、1996年4月12日の電撃的な普天間飛行場の返還合意の発表を経て、4月15日にはSACO中間報告、12月10日にはSACO最終報告が発表される。SACO最終報告によれば、普天間飛行場、読谷補助飛行場、那覇軍港の全面返還、北部訓練場の過半などを11施設、5002haの返還が合意された。SACOでの合意には、沖縄県の「基地返還アクションプログラム」の内容も反映された。もっとも、普天間飛行場、読谷補助飛行場、那覇軍港などほとんどの返還合意は県内移設が条件であった。

なお、SACO中間報告の直後の1996年4月17日には、クリントン大統領が訪日し、橋本首相と「日米安保共同宣言」を発表する。ここでは、日米安保がアジア太平洋地域の安定と平和の基礎であり続けることが強調され

33 北米一課「日米首脳会談の概要」1996年2月24日、外務省開示文書（2021-00226）。

34 ウィリアム・ペリー（春原剛訳）『核なき世界を求めて』日本経済新聞社、2011年、129頁。

35 五百旗頭真・宮城大蔵編『橋本龍太郎外交回顧録』岩波書店、2013年、70頁。

36 NHKETV 特集「ペリーの告白—元国防長官・沖縄への度」NHKE テレ、2017年11月18日放送。もっとも、ペリーは別の回顧録で「普天間返還をクリントンに助言するに際して、私は当初から代替地は沖縄県内であるべきだと思っていた」とも述べており、詳細は不明である。ペリー前掲書、130頁。

た。さらに1997年9月、「日米防衛協力のための指針」(ガイドライン)が改定され、朝鮮半島有事を念頭に、極東有事における米軍と自衛隊の協力が進んだ。「日米安保共同宣言」やガイドラインの改定によって、「日米安保再定義」の作業は完結する。

日米両政府は、これらの安全保障協力を推進するためにも沖縄米軍基地の整理縮小に取り組んだ。ペリー国防長官は、沖縄基地問題への取り組みはガイドラインに対する追い風となるように取り組むべきだという考えを持っていた³⁷。外務省北米局審議官だった田中均も、橋本首相から、沖縄基地問題に優先して取り組み、沖縄米軍基地の整理縮小が具体化した上でガイドラインを見直すよう指示されたという³⁸。

その背景には、当時の厳しい安全保障環境があった。特に朝鮮半島危機での混乱から、朝鮮半島有事に備えた日米協力の必要性は喫緊の課題であった。SACOにおける沖縄米軍基地の整理縮小も「朝鮮における軍事的緊急事態の可能性への作戦上の即応を犠牲にすることなく」行うことが前提であった³⁹。普天間飛行場も、朝鮮半島有事における作戦計画において重要であり、移転してもその機能は維持される必要があると考えられた⁴⁰。もっとも、朝鮮半島危機について、防衛庁・自衛隊の中には、日本の安全保障に直接脅威はないという考えもあった⁴¹。

さらに台湾海峡危機も、日本の安全保障に密接にかかわる問題として捉えられ、安全保障協力推進のために沖縄基地問題に日米両政府がより真剣に取り組むという影響があった形跡がある。当時防衛庁防衛局長だった秋

37 船橋『同盟漂流 下』152頁。

38 田中均『外交の力』日本経済新聞社、2009年、74頁、田中均「『田中さん、良い仕事をさせてくれて有難う』政治家橋本龍太郎編集委員会編『61人が書き残す政治家橋本龍太郎』文芸春秋、2012年、272-273頁。

39 “Five Major Security Issues for US-Japan Summit April 16-18”, “Secretary Defense Perry Visit to Tokyo 14-15, April 1996, Meeting Book”, DNSA, *Japan and the United States, Part III*.

40 Relocating Futenma Marine Corps Air Stations (MCAS), Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo, 14-15, April 96, Background Book, DNSA, *Japan and the United States, Part III*.

41 防衛省防衛研究所編『オールヒストリー日本の安全保障と防衛力④ 林崎千明』防衛省防衛研究所、2019年、221頁、防衛省防衛研究所編『オールヒストリー日本の安全保障と防衛力⑤ 村木鴻二』防衛省防衛研究所、2019年、150—151頁。

山昌廣は、台湾海峡危機によって、米国政府は沖縄基地問題の解決を通して日米同盟を安定化させることが重要だと認識したと論じている⁴²。一方、当時国務次官補だったウィンストン・ロードは、台湾海峡危機に日本側は衝撃を受け、日米安保共同宣言やガイドライン改定とともに、沖縄問題への取り組みを促進させたと回想している⁴³。実際当時の米国政府内の文書によれば、「最近の台湾海峡での中台の緊張は、多くの日本国民に米国の防衛上のプレゼンスが日本の安全保障にとっていかに重要かを認識させることになった」と理解されていた⁴⁴。その上で、「我々が広い範囲の共有された戦略的利益に集中することができるように、沖縄について迅速に真剣な前進ができることは安全保障関係にとって重要」だと考えられたのである⁴⁵。

他方で、東アジアにおける安全保障環境の悪化は、沖縄米軍基地の整理縮小の阻害要因にもなった。台湾海峡危機が勃発した直後、橋本首相は大田知事との会談で、「大変なことになった、これでどうなるかわからん、もういまは沖縄問題どころじゃなくなりそうだ」と述べたのに対し、大田知事は、「少なくともそのことでいま沖縄でわれわれが要求している基地問題をご破算にするようなことがあってはならん」と反発したという⁴⁶。

1996年12月のSACO最終報告後、沖縄県の大田県政は次なる課題として、沖縄における海兵隊の削減を求めていく。米軍犯罪など沖縄基地問題の抜本的解決のためには、米軍兵力の削減が必要であり、海兵隊は在沖米軍最大の兵力であるとともに、その駐留については米国内でも疑問の声があったからであった⁴⁷。

42 秋山昌廣（真田尚剛・服部龍二・小林義之編）『元防衛事務次官秋山昌廣回顧録—冷戦後の安全保障と防衛交流』吉田書店、2018年、137 - 138頁。

43 Oral History of Winston Lord, Foreign Affairs Oral History project, p. 642.

44 Secretary Defense Perry Visit to Tokyo 14-15, April 1996, Meeting Book, DNSA

45 "Working Dinner/Security Consultative Committee Meeting," "Secretary Defense Perry Visit to Tokyo, 14-15, April 1996, Meeting Book, DNSA *Japan and the United States, Part III*.

46 前掲『吉元政矩オーラルヒストリー』90頁。

47 大田前掲書、250頁。

当初、橋本首相はじめ日本政府内でも、沖縄側の要望に応えるとともに朝鮮半島統一の見通しから、沖縄の海兵隊の削減を模索する動きがあった。当時防衛庁防衛局長だった秋山昌廣によれば、田中均外務省北米局審議官と在日米軍幹部との交渉で、沖縄の海兵隊を削減することが合意された。しかし、これに対して「中国、北朝鮮に誤ったメッセージを与えることになる」と秋山は強く反対し、「つぶした」という。「戦争は最後は地上兵力で決する」という観点から、在日米軍の地上戦闘部隊である海兵隊は極めて重視されたのである⁴⁸。

この時期、在沖海兵隊削減を模索する橋本首相に対し、秋山と杉山蕃統合幕僚会議長が海兵隊削減の問題点について説明を行った。台湾海峡危機の後、日米の防衛当局内には、「台湾ファクター」によって、沖縄の基地の役割が変化するとの見方が広がり、特に防衛庁内には、中国をにらんで沖縄の基地や海兵隊の重要性が高まるとの考えも浮上していた⁴⁹。このように、海兵隊削減の動きは、安全保障情勢を懸念する日本政府内の動きによって阻止されることになったのである。

また、日本政府は、この間、SACO交付金や北部振興予算、島田懇談会事業などによって、基地の移設を受け入れたり基地が所在したりする市町村に補助金を支出し、基地の安定的維持を進めていく。

ところで、SACO合意のほとんどが移設条件での返還であった。特に目玉であった普天間飛行場の名護市辺野古への移設をめぐって日本政府と沖縄県は対立していくことになる。1998年8月の沖縄県知事選挙で普天間飛行場の名護市辺野古への移設を「軍民共用・15年使用」を条件に受け入れる稲嶺恵一が勝利する。沖縄県民のギリギリの条件だとする稲嶺の要求を受け入れ、小淵恵三首相は、1999年12月、普天間飛行場の辺野古移設などについて閣議決定する。しかし、その後も反対派の抗議によって移設工事は進まなかった。

48 秋山『元防衛事務次官秋山昌廣回顧録』152 - 153頁。

49 船橋『同盟漂流 下』203-204、306頁。

3. 2000年代の沖縄米軍基地の整理縮小問題

2001年1月、米国ではブッシュ（子）政権が発足する。同政権は、テロや大量破壊兵器の拡散など新しい脅威の出現や軍事技術の革新を踏まえ、米軍を海外基地に依存しない、機動的で「遠征型」の戦力に改編するという「米軍変革」に取り組み、その一環として世界規模での米軍態勢の見直し（GPR）を行っていく。

米国政府は、日本との関係では、特に中国の台頭をにらんで在日米軍の再編や、米軍と自衛隊との協力強化を目指した。特に台湾有事が発生し、中国と対峙することになった場合、日本との迅速かつ密接な連携を行うべく、相互運用性の向上が必要だと考えられた⁵⁰。また政権発足前の2000年10月、リチャード・アーミテージやジョセフ・ナイといった超党派専門家グループが、日米関係についての提言書を発表している。ここでは、米軍と自衛隊との協力強化とともに、沖縄の海兵隊について、アジア太平洋におけるより広範囲で柔軟な配備や訓練を模索し、沖縄の基地負担の軽減と米軍のプレゼンスの持続可能性を目指すべきだと論じている⁵¹。

2002年12月、日米安全保障協議委員会（2プラス2）が開催され、これ以降、防衛政策見直し協議（DPIR）、いわゆる在日米軍再編協議が開始される。しかし当初、議論は進まなかった。米国側が米陸軍第一軍団司令部のキャンプ座間（神奈川県）への移転を重視したのに対し日本側が慎重であったことや、米国側が中国を念頭に置いた戦略の共有を図ろうとしたのに対し、日本側は中国を刺激したくなかったからである⁵²。

この協議の中で、当初、沖縄の米軍基地の整理縮小問題は重要争点ではなかった。しかし、2003年11月のラムズフェルド国防長官の沖縄訪問をきっかけに、沖縄米軍基地の整理縮小が重要な論点となっていく。この時、稲

50 春原前掲書、12-14頁、秋田浩之『暗流—米中外交三国志』日本経済新聞出版社、2008年、51-52頁、ニナ・サイロフ（志田淳二郎訳）『アメリカのアジアへの方向転換—2000年代における起源と展開』佐橋亮編『冷戦後の東アジア秩序—秩序形成をめぐる各国の構想』勁草書房、2020年。

51 INSS Special Report, *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership*, Oct 11, 2000.

52 久江前掲書、83-84頁；読売新聞政治部『外交を喧嘩にした男』新潮社、2005年、187頁。

嶺恵一沖縄県知事は、ラムズフェルド長官に対し、沖縄県民の米軍基地に対する感情をマグマに例え、基地問題の解決を強く要請した。2004年4月に行われた協議では、米国側は、普天間飛行場の辺野古移設の見直しや、在沖海兵隊のうち約2600人を日本本土へ移転することなどを提案したが、日本側は応じなかったという⁵³。

より重要なのは、2004年8月、普天間飛行場所属のヘリコプターが基地に隣接する沖縄国際大学に墜落するという事件が起ったことである。沖縄県内では普天間飛行場の即時撤去を求める声が高まった。沖縄国際大学ヘリ墜落事件は在日米軍再編協議にも大きな影響を及ぼし、協議が進んでいくことになる⁵⁴。一方、沖縄では稲嶺知事が、米軍再編の動きやヘリ墜落事件を受けて、SACO最終報告の発表当時とは異なる環境が生まれているとして、沖縄海兵隊の県外移転を要求していく⁵⁵。

沖縄における動向だけでなく、当時の安全保障環境も在日米軍再編協議を推進させることになる。この時期、中国の軍事力の増強に対し、日本政府内で警戒が高まっていたのである。特に2004年11月、中国の原子力潜水艦が宮古島列島を領海侵犯するという出来事が起こる。その直後に行われた日米協議では、それまでとは違ってかわって日本側も中国の軍事力を正面から論じた⁵⁶。また2004年春から年末にかけて、日米の担当者は中国の台頭をめぐる情報交換し、危機感を共有したことで、中国の台頭が在日米軍再編の課題として位置づけられたという⁵⁷。12月に発表された「防衛計画の大綱」では、中国の軍事力について「今後も注目して行く必要がある」と警戒感が初めて示された。また米軍再編についても、「米軍の抑止力を維持しつつ、在日米軍施設・区域に係る過重な負担軽減に留意する」ことが強調される。それに先立つ10月には、小泉純一郎首相が講演で沖縄の負担軽減を向けて米軍基地の本土移転を進めていく意向を示した。

53 久江前掲書、90-91頁。

54 春原前掲書、150頁。

55 稲嶺恵一『我以外皆我が師 稲嶺恵一回顧録』琉球新報社、2011年、360-362頁。

56 読売新聞政治部編前掲書、196頁。

57 秋田前掲書、53-54頁。

2005年2月に開催された日米安全保障協議委員会（2プラス2）では、中国に対する警戒感で日米は一致し、共同発表でも、「台湾海峡を巡る問題の対話を通じた平和的解決を促す」ことが明記された。なお、この共同発表に「台湾」を含むよう求めたのは日本側だったと言われる⁵⁸。また、共同発表では「沖縄を含む地元の負担を軽減しつつ在日米軍の抑止力を維持する」ことも確認された。

在日米軍再編協議は、2005年10月の2プラス2と2006年5月の2プラス2でまとまることになる。2005年10月の2プラス2では、「日米同盟：未来のための変革と再編」が発表され、自衛隊と米軍の協力の深化が謳われた。また2006年5月の2プラス2では、「再編実施のためのロードマップ」が発表される。ここでは、普天間飛行場、牧港補給地区、那覇軍港、キャンプ瑞慶覧など嘉手納基地以南の基地の返還、在沖海兵隊のうち司令部要員約8000人をグアムに移転、普天間飛行場の代替施設として名護市辺野古沿岸にV字型の二本の滑走路を持つ代替施設を建設することなどが合意される。もっとも、普天間飛行場をはじめ、牧港補給地区の大半、那覇軍港などは県内移設が前提の返還であった。また、海兵隊のグアム移転、嘉手納以南の基地返還、そして普天間飛行場の移設はパッケージとなっており、これによって普天間飛行場の移設の推進が目指されたのである⁵⁹。

米国側が海兵隊のグアム移転を受け入れた背景には、中国のミサイル能力に対して沖縄に兵力が集中していることへの懸念から、グアムが重視されていたことがあった。一方、日本側は、朝鮮半島や台湾海峡情勢をにらんだ抑止力の維持を考えると、海兵隊の機動力を沖縄から失う選択肢はなかったという。海兵隊を中心に、米軍が沖縄から大幅に縮小されれば、北朝鮮などに「誤ったメッセージを与えかねない」と考えられたのである。また普天間飛行場の県外移設についても「検討されなかった」（日本政府

58 エリック・ヘッギンボサム「米国の東アジア戦略」上杉編『米軍再編と日米安全保障協力』78頁。

59 なお、2012年の2プラス2で在日米軍再編計画が見直され、パッケージ化は切り離されることになった。詳細は齊藤孝祐「在外基地再編をめぐる米国内政治とその戦略的波及」屋良朝博ほか『沖縄と海兵隊』旬報社、2016年を参照。

関係者) という⁶⁰。もっとも、在日米軍再編合意によって海兵隊8000人が沖縄から移転することになったが、それは司令部要員であるので、抑止力には影響しないと考えられた。

沖縄の稲嶺県政は、嘉手納以南の基地返還や海兵隊のグアム移転を歓迎したが、新たな普天間飛行場の辺野古移設計画に反発する。前述のように、稲嶺県政は、辺野古沖での「軍民共用・15年使用期限」が沖縄県民の理解を得られるギリギリの条件だという立場だった。ところが、日本政府は、辺野古移設計画をめぐって、沖縄県の「頭越し」に地元の名護市と交渉を進めた。

結局、稲嶺県政は、将来的な海兵隊の県外移転を目指しつつ、普天間飛行場の危険性除去のため、当面の間、同飛行場のヘリ部隊をキャンプ・シユワブに配備するという「暫定ヘリポート案」を提示する。そして5月11日、日本政府と沖縄県は、米軍再編計画について、基本確認書を締結する。その直後の記者会見での稲嶺の説明によれば、日本政府の理解とは異なり、基本確認書は、辺野古移設計画に同意したものではなく、「暫定ヘリポート案」を引き続き政府と協議するというものであった。稲嶺県政としては、沖縄県民の辺野古移設への反対が強い中、ギリギリの選択を維持しようとしたのである⁶¹。

ところが、小泉政権は、「軍民共用・15年使用期限」という沖縄側の要望を受け入れた閣議決定を一方的に破棄する。稲嶺知事は、「それまでの苦労が一瞬にして水泡に帰した。深い挫折感を味わった」と回想している⁶²。

そもそも小泉首相には、沖縄について深い思い入れはなかった。小泉首相は、当初沖縄の海兵隊の本土移転に意欲を示したが、「沖縄の米軍基地負担軽減について、負担を本土に移そうとすると自治体が全部反対する」といってあっさり方針を撤回し、沖縄側は失望させた。これまで沖縄問題

60 『朝日新聞』2005年2月19日朝刊；『朝日新聞』2005年11月16日朝刊。

61 牧野浩隆『バランスのある解決を求めて』文進印刷、2010年、680-681頁。

62 稲嶺前掲書、387頁。

にかかわってきたのは、橋本龍太郎、小淵恵三など旧竹下派の政治家だった。稲嶺によれば、森喜朗政権や小泉政権の頃からこれらの旧竹下派の政治家は、沖縄の基地問題から外れてしまい、「ガラッと感覚が代わった」「この辺からどうも政府の中でもよく理解できなかったんじゃないか」と回想している⁶³。

この間、小泉との強いパイプを背景に、沖縄に対する強硬な方針を主導したのが、守屋武昌防衛次官であった。守屋は、普天間飛行場の移設が進まない背景には沖縄の地元利権があると考えていた。そこで、沖縄の地元市町村や政治家に対し、補助金をストップするか、基地を受け入れるか、という「アメとムチ」で沖縄側と交渉した⁶⁴。そして、このような米軍再編を進めるための「アメとムチ」の手段として米軍再編交付金が設立された。そこには、沖縄の反発への歴史的背景への共感はなかった。このように、在日米軍再編協議の時点で、日本政府と沖縄の間には溝が生じていたのである。

おわりに

ここまで1970年代、1990年代、2000年代の沖縄米軍基地の整理縮小をめぐる日米協議の過程を概観してきた。これを踏まえて、沖縄米軍基地縮小のメカニズムについて、暫定的に次の点が指摘できる。

まず、沖縄米軍基地の整理縮小をめぐる日米協議が開始される契機となったのは、米国の戦略の見直しと、沖縄における基地縮小要求の盛り上がりであった。米国は、1970年代はベトナム戦争後の新たな戦略、1990年代は冷戦後の新たな戦略、2000年代は対テロ戦争や中国の台頭に備えた新たな戦略を模索し、新たな脅威や軍事予算削減の必要性などを踏まえたグローバルな軍事プレゼンスの見直しの一環として沖縄の米軍基地のあり方を再考した。その中では、海兵隊の削減なども選択肢として検討されてい

63 平良好利ほか編『戦後沖縄の証言 JSPS 科研費研究成果報告書』琉球政府研究会、2018年、176、178頁。

64 渡辺前掲書：守屋武昌『「普天間」交渉秘録』新潮社、2010年。

た。

一方、沖縄では、過重な基地負担への不満が一貫して存在する中で、1995年の少女暴行事件や2004年の沖縄国際大学ヘリ墜落事件のような事件・事故によって米軍基地への反発が一気に盛り上がり、日米両政府に対応を迫った。その際、西銘知事の普天間飛行場返還要求や大田知事の「基地返還アクションプログラム」「国際都市形成構想」や稲嶺知事の海兵隊県外移転要求など、沖縄県側は、米国の戦略見直しも見据えながら独自の提案を行った。そしてそれは一定の影響を日米両政府に与えたのである。

その上で日本政府の姿勢は、沖縄の米軍基地の整理縮小がどれほどのものになるかに大きな影響を与えたといえる。沖縄での反発の盛り上がりを受けて、日本政府は、安全保障上の観点や、歴史的背景にもとづく沖縄への共感から、米軍基地縮小に取り組んだ。安全保障という観点からは、1990年代や2000年代のように、日米間の安全保障協力を推進するためにも、まずは沖縄米軍基地の縮小に取り組もうとする動きが見られた。また、橋本首相や山中貞則らのように、歴史的背景などを通した沖縄への共感もまた、基地縮小に取り組む要因となった。

しかし、全体として、日本政府の主要な目的は、米軍基地を維持することにあり、沖縄側の要求に対し「受け身」で、その場しのぎというべきものであった。日本政府の要求は、あくまで米国の戦略の枠内にとどまり、しかも米国側で選択肢として検討されていたものよりも抑制的だったのである。日本政府は、同盟上の不安から、米軍の維持を求め、特に対日防衛コミットメントの象徴として沖縄の海兵隊の駐留を重視していた。

沖縄返還によって、米軍基地をめぐる日米沖の三者関係における政治力学は大きく変化した。すなわち、米国統治時代、米国と沖縄のやりとりで日本政府がかかわったり、日米間のやりとりの沖縄がかかわったりする構図から、日本政府の役割がより前面に出るように、その基本的構図は大きく変わったのである⁶⁵。それゆえ、沖縄米軍基地の整理縮小をめぐっても、日本政府の姿勢は極めて重要であった。

65 平良前掲書、321-322頁。

冷戦終結以降、沖縄米軍基地をめぐる政治力学において注目すべきは、日米の姿勢がより一致するようになる一方で、日本側と沖縄側の姿勢が乖離するようになっていることである。その背景には、特に冷戦終結後、日本政府の安全保障認識がますます厳しくなっていることや歴史的背景にもとづく沖縄への共感が低下していることが指摘できる。中国の台頭や台湾海峡危機は、日米両政府にとって沖縄の「戦略的文脈」を変化させ、沖縄の基地や海兵隊の役割が注目されるようになっている⁶⁶。また、旧竹下派の凋落といった日本政治の変化や、さらに世代の変化は、沖縄の意見がますます中央に反映されない状況を生み出している。

沖縄米軍基地の整理縮小をめぐることは、沖縄側は基地の集中という構造的問題の是正を求めてきたのに対し、日本政府が「受け身」で表面的な対応に終始してきた。その象徴というべき問題が、返還合意後25年間迷走している普天間飛行場の移設問題や、さらに返還合意後47年間迷走している那覇軍港の移設問題である。これまで返還合意されたもののほとんどは、県内移設が条件であったため、沖縄県民は負担軽減を実感できなかった。すでに1980年代に西銘順治知事が指摘したように、狭い沖縄県内への基地移設には限界があるのである。

付記

本稿は、2021年国際政治学会研究大会部会報告をもとに加筆・修正したものである。報告にあたり、司会をつとめていただいた我部政明先生、討論をつとめていただいた佐道明広先生、佐々木卓也先生に感謝申し上げます。

また、前津榮建先生は、筆者の本学への着任以来、研究・教育活動についておりにふれて温かく励ましてくださった。これまでのご厚情に感謝申し上げますとともに、ご冥福をお祈りします。

66 船橋『同盟漂流 上』134-135頁。

