

普天間飛行場返還合意の条件

— 米国の認識を中心に —

波 照 間 陽

はじめに

本稿の主眼は 1996 年に合意された米海兵隊普天間飛行場の返還を日米間の問題として捉えるのではなく、米国の海外基地政策の枠組みのなかに位置づけることにある。海外基地は敵対国に対する抑止、有事への迅速な対応、同盟へのコミットメント・保証、さらに余剰の担保として、米国の優位性を支え、国益に資するものである⁽¹⁾。一旦設置されれば、既得権益や経路依存が生じ、持続的に維持される傾向にある⁽²⁾。

他方、基地が閉鎖されるのは戦争の終結後や米国の戦略に変更があった場合で、財政上の制約も作用して米国は自発的に整理縮小する⁽³⁾。しかし、ケースは少ないが、接受国からの要求によって基地が閉鎖されることもあり、その場合は争点となる基地が無条件に返還されたり米本土へ撤退したりするのではなく、軍事的要請を満たすよう統合・移転といった措置がとられる傾向にある⁽⁴⁾。

こうした、米国の基地ネットワークの変動というマクロな視点に立つならば、沖縄に所在する米軍基地をめぐる問題は米国にとってどのような意味をもつのか。本稿は、今なお政治的・社会的問題として存在する米海兵隊普天間飛行場の移設問題の発端である 1996 年の同飛行場返還合意を事例に、なぜ、どのような条件で米国は基地の返還に合意するのかを検討する。

冷戦の終焉後、米国は西ドイツを中心に大幅に基地を縮小したが、アジアではそのような大きな変化は見られず、むしろ 1995 年にアジア太平洋地域で 10 万人の兵力を維持し、それを支える基地も維持する（自発的には閉鎖しない）方針を打ち出した。一方、95 年 9 月の沖縄での少女暴行事件を機に反基地感情が高まり、

日米両政府が対応せざるを得ない事態に発展した。その後、沖縄県民に対する駐留米軍の「負担を軽減」し、それによって日米の同盟関係を強化するため、「沖縄に関する特別行動委員会 (Special Action Committee on Okinawa : SACO)」が設置された。SACO 協議の末、96 年 12 月に県内移設を条件とした普天間飛行場の返還を含む様々な措置が日米安全保障協議委員会に承認された。

普天間飛行場返還問題をはじめ沖縄の米軍基地をめぐる諸問題に関する研究には重厚な蓄積があり、SACO 協議の内実を明らかにする回顧録や報道・ルポ、学術研究も豊富である⁽⁵⁾。これらの先行研究の多くは、普天間飛行場の返還をめぐる問題を日本の国内政治や日米同盟内の問題として扱っており、戦略的観点や国際環境の変化が基地配置に与える影響に焦点が当てられていない。他方、反基地運動や国内アクター間の相互作用に焦点を当てた基地政治の研究が展開されており、基地が政治争点化する過程や要因を明らかにしている。しかし、基地が政治争点化されたのちに米国がその返還に合意するまでのプロセスは明らかにされていない⁽⁶⁾。そこで本稿は、沖縄の反基地感情の高まりに直面した米国が、争点となった普天間飛行場の戦略的重要性をいかに評価し、返還合意に至ったかを明らかにする。なお、同様の視角からこの問題にアプローチする先行研究もあるが⁽⁷⁾、本稿は脅威均衡論を応用して理論的に米国の意図を分析し、それらの研究が参照していない資料も用いながら論証する。当時の米国側の認識を検討することにより、日本の国内問題として扱われがちなこの問題の発端に立ち返って、戦略的・軍事的視点で捉え直すという点で重要である。

本稿の議論は次の通りである。代替を条件として米国が基地の返還に応じた理由は、東アジア地域には明白な脅威が不在でありながらも不確実性が高いという米国の国際情勢認識にある。不安定な情勢下で日本との同盟関係を維持・強化する必要がある、在日米軍基地の安定的な維持を可能にするために、普天間の返還に応じた。また、その返還に応じる条件として、不測の事態に対応できるよう、争点の基地と同等の機能と能力を備えた代替が求められた。本稿で明らかにされるのは、沖縄にある米軍基地が日米間の問題として扱われる以前に、東アジア・太平洋地域における米国の前方展開政策が固まっており、基地に関する交渉はその範囲の中で行われたということである。

以下、第 1 節では、米国が争点の基地の返還に応じる条件についての仮説を設定する。第 2 節では、問題の背景として、普天間飛行場の役割と機能を概観する。第 3 節で、1990 年代前半と SACO 協議期間中の米国の脅威認識を確認

する。ここでは国防総省の戦略文書及び軍部高官の議会公聴会での証言といった対外的に発信されたものと、米国内部の視点を提供する回顧録や2次資料を使用する。第4節では、前節でみた脅威認識から普天間飛行場の評価をリンクさせ、国防長官や軍高官がどのように当該基地の戦略的重要性を把握・説明していたかを探る。第5節では、普天間飛行場の代替に求められる要件を整理した上で、複数の代替案が検討され、最終案に絞られる過程を検証する。米公文書はまだ公開されておらず入手可能な資料は限定的だが、ここでは主に Digital National Security Archive (DNSA) に収められている “Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic Relations, Part III, 1961-2000” と、我部政明の科学研究費補助金基盤研究 (C) 研究成果報告書「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究：米軍プレゼンスの態様」に収録されている米公文書を活用し、SACO 協議期間中の米国側の内部調整を明らかにする。また、日本側の政府高官らの回顧録や SACO 関係者へのインタビューも補足資料として用いる。

1. 仮説の設定

基地の閉鎖や返還は、そこに展開していた米軍が消失するということを意味しない。所属部隊や基地機能は多くの場合どこかに移転される。すなわち、代替基地が必要とされる。ここでは、どのような代替基地があれば米国は争点の基地の返還に応じるか理論的に整理する。

ある基地が政治的争点になっている場合、その基地（そこに駐留する部隊）が担当する特定の地理的地域（管轄地域、area of responsibility）における外敵脅威について米国がどのように認識しているかを検討することが重要である⁽⁸⁾。脅威均衡論⁽⁹⁾を援用して米軍の前方展開について推論すれば、兵力をどこにどれだけ配置するかは、敵対国の総合的な軍事力だけでは規定されず、特定の地域における想定される脅威によって規定され则认为られる。基地及び部隊は、敵対国の軍事行動から不測の事態まであらゆる脅威に対処する任務が各々に与えられており、効率的に軍事作戦を遂行できるよう配置・維持される。したがって、脅威の度合や種類が変化すれば、基地の戦略的重要性も変化すると推論できる。

さらに、米国の脅威認識は、基地の代替にも影響を与える。脅威認識が変化せず、前方展開兵力を下げるできないと判断される場合は、争点の基地がもつ能力や機能は維持される必要があり、同じ地域のなかでレプリカ（複製）を設け

ることが代替となる。現存する脅威に対抗するために代替基地は争点の基地が有する能力と機能を担保することが求められる。反対に、現存の脅威が低下していると認識していれば、それに応じて基地の能力を下げることができ、その地域内で部隊や基地機能を分散移転することが代替となる。展開規模の縮小や即応性、軍事的効率性の制限につながるが、縮小傾向の脅威に対抗する軍事力全体には影響しない。

この仮説から、1990年代半ばに合意された普天間飛行場の返還については次の予測が導き出される。冷戦期のソビエト連邦という強大な脅威が消失した90年代には、東アジアにおける米軍の存在理由（raison d'être）も大きく減じるはずだったが、休戦状態の朝鮮半島、中国の動向、日本の経済的影響力、未解決の領土紛争といった不確実性が顕在化し、前方展開の維持が必要とされた。このような冷戦後の米国のアジア戦略の下、米軍基地に対する沖縄の反発に応じて、米国は態勢・兵力の配置を大きく変更しないという条件で普天間飛行場の返還に合意した。次節以降、当時の米国の脅威認識から普天間基地の返還合意までのリンケージを検証していく。

2. 普天間飛行場の役割と機能

まずは普天間飛行場の成り立ちを確認する。普天間飛行場は沖縄戦下で米軍によって日本本土攻撃のために建設されたが、終戦によって戦闘機用として整備されたのち、しばらくは予備の飛行場として置かれていた⁽¹⁰⁾。1954年に滑走路を2,700メートルに延長し、地对空ミサイルのナイキ基地が建設された⁽¹¹⁾。55年に岐阜県各務原や山梨県北富士などに駐留していた第3海兵師団が沖縄に移転されることになった⁽¹²⁾。60年には普天間飛行場の管轄が空軍から海兵隊に移された。さらに、70年代に関東平野地域の米軍基地の整理・統合（いわゆる「関東計画」）に伴い厚木海軍飛行場所属の航空機が普天間に移転された結果、所属機数が20倍に増え、使用頻度も急増した⁽¹³⁾。76年に第1海兵航空団の司令部が山口県・岩国飛行場から普天間に移されたことにより、地上及び航空部隊が一体となって作戦を遂行できる能力が高まった⁽¹⁴⁾。

次に、普天間飛行場の使用者である海兵隊について、その基本的な任務は、敵地に侵入し、橋頭堡を築き、後続の統合部隊の進入に必要な基礎を固めることである。海兵隊の特徴は、地上、航空、海上のドメインにおける兵力を統合した戦

力である。基本となる組織は海兵空陸機動部隊 (Marine Air-ground task force: MAGTF) であり、司令部隊、陸上部隊、航空部隊、兵站 (補給) 部隊の 4 つの要素で構成される。任務に応じて規模の異なる MAGTF を編成するが、最小のものは大隊規模の「海兵遠征部隊」(2,000~3,000 人)、中規模機動部隊の「海兵遠征旅団」、そして最大のものは、大規模な有事や危機に対応する主要戦闘部隊の「海兵遠征軍」(20,000~90,000 人)がある⁽¹⁵⁾。

第 3 海兵遠征軍 (Third Marine Expeditionary Force: III MEF) は海外配備されている唯一の海兵遠征軍であり、主に第 3 海兵師団、第 1 海兵航空団、第 3 海兵兵站群、第 3 海兵遠征旅団、第 31 海兵遠征部隊、第 3 海兵遠征軍情報群で構成されている。これらの大部分が沖縄に駐留している。第 3 海兵師団はキャンプ・コートニーを拠点とし、普天間飛行場は第 1 海兵航空団の重要な飛行場であり、キャンプ・シュワブとキャンプ・ハンセンは兵舎や訓練場、弾薬庫などを備えている。キャンプ・キンザーは備蓄物資の倉庫群を有する。他にも訓練場や飛行場が、沖縄本島や周辺離島にも点在している。これら海兵隊の基地は米空軍嘉手納飛行場と共に、沖縄本島において大きな面積割合を占めている。

普天間所属の航空機は歩兵部隊と砲兵部隊に空輸を提供する、足の役割を果たす。1991 年 4 月の時点で、普天間飛行場には 74 機が所属しており、貨物と完全装備の海兵隊員を輸送できる CH-46F 中型ヘリ 24 機と CH-53E 大型ヘリ 12 機、加えて AH-1W 攻撃ヘリ 8 機と UH-1N 汎用ヘリ 9 機の合計 53 機のヘリコプターが含まれていた⁽¹⁶⁾。そして、回転翼機や固定翼機に空中給油を提供できる KC-130 輸送機 12 機のほか、UC-12F や CT-39G の人員・貨物輸送機などを含む 21 の固定翼機も所属していた。このうち、全てのヘリコプターと KC-130 は、第 1 海兵航空団の一員である第 36 海兵航空群 (MAG-36) に所属していた。

3. 米国の脅威認識

戦略文書から米国がアジア太平洋地域の脅威をどのように捉えていたかを分析すると、概してソ連崩壊後の対米脅威は最小限だが依然として緊張を要する状況と見ていたと言える。1990 年時点では米国は当該地域に大きな脅威はないと認識しており、同年に議会向けに提出された報告書「アジア太平洋地域の戦略的枠組み (A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim)」(以下、EASI-I) では、自国のコミットメントが低下すれば安全保障の空白が生じ、その他の国がそれを埋めようと

し、それが軍拡競争につながり地域の不安定化がもたらされる、と述べられていた⁽¹⁷⁾。しかし、95年2月に発表された「東アジア・太平洋地域の安全保障戦略 (Security Strategy for the East Asia-Pacific Region)」(以後、「東アジア戦略報告」)では、「アジアと太平洋において覇権主義的なソ連の脅威にはもはや直面していないが、朝鮮半島における軍事的脅威や、再燃しつつある複雑な緊張の数々には依然として対峙している」と評価していた。

以下、沖縄の基地をめぐる日米間の協議が行われる以前からその時まで、すなわち1990年代前半に安全保障上の問題として挙がっていた朝鮮半島、中国そして日本に対する米国の認識を確認する。

(1) 朝鮮半島

1990年代前半、朝鮮半島情勢が悪化した。92年には米国は北朝鮮の軍事的発展、特に韓国や日本本土を射程に入れる弾道ミサイルの継続的な増加を懸念し、軍事衝突の可能性として北朝鮮を注意深く観察していた。例えば、93年のボトム・アップ・レビュー (Bottom-up Review) では、朝鮮半島での大規模な地域的紛争があるとの想定の下、米軍態勢を再構築した。米国は北朝鮮の兵力が平時においては米軍と韓国軍を上回る一方、空軍力の質においては北朝鮮が不利であるという状況を把握していた⁽¹⁸⁾。

北朝鮮の核開発疑惑と国際査察への協力拒否は、米国との対立を深める要因となった。実際、国防総省は強制措置として在韓米軍を強化する作戦を練っており、1994年4月にはパトリオット・ミサイルと攻撃ヘリコプター大隊の配備、1,000人の追加派遣など、軍事的準備を整えていた⁽¹⁹⁾。北朝鮮が電撃的に南へ侵攻してきた場合には在日米軍基地を使用する可能性も見据えていた⁽²⁰⁾。米国の威圧外交を交えた交渉によって武力行使が回避されたのち、95年の「東アジア戦略報告」は「北朝鮮は依然として予測不可能で、この地域における潜在的危険の源であり、……韓国に対する北朝鮮の通常戦力による軍事的脅威は衰えておらず、米軍の継続警戒と関与が求められる」と強調した⁽²¹⁾。

北朝鮮が与える具体的な脅威について、軍高官らは奇襲攻撃の可能性やミサイル開発を挙げて警戒していた。例えば、ジョン・ドイッチ (John Deutch) 中央情報長官は1996年2月22日の上院情報特別委員会において、北朝鮮の脅威は韓国への全面的な侵略であると伝統的に考えられているが、北朝鮮の不確実性が高まれば、短期間での侵攻の可能性が高まると指摘した⁽²²⁾。96年3月20日、国防総

省ミサイル防衛局長マルコム・オニール (Malcolm O'Neil) 陸軍中將は、韓国と在韓米軍は弾道ミサイルの直接的脅威に曝されていると証言した⁽²³⁾。他方、翌月の公聴会で彼は、北朝鮮は戦術レベルの戦争を展開したり韓国を攻撃したりする意図を示しておらず、むしろ米国をターゲットにしていると考えられるため、北朝鮮の弾道ミサイルシステムは米国にとって戦略的脅威になるだろうと述べた⁽²⁴⁾。

(2) 中国

中国は軍備増強と不透明性によって、もう一つの懸念事項と見られていた。1990年の米国の対中認識は「主要な軍事的脅威」ではなかったが、それは中国が軍事的近代化の優先順位を低く位置づけていたからであった⁽²⁵⁾。93年頃から米国では「中国脅威論」が台頭し始めるが⁽²⁶⁾、その一部はウィリアム・クリントン (William Clinton) 政権への反対キャンペーンとして出てきた側面もありつつ⁽²⁷⁾、著しい経済成長に伴う国防費の急増、核戦力を含む軍事力の向上がその背景にあった。他方、クリントン政権は中国が近代化し国際社会の一員となることが米国にとって望ましい秩序につながるとして、「包括的関与」政策を選択した⁽²⁸⁾。この時点では中国はかつてのソ連のような強大な競争相手には程遠く、クリントン政権にとって対話を通じて建設的な役割が期待できる相手であった。

沖縄の米軍基地をめぐる日米協議の期間中、中国と台湾の間の政治・軍事的緊張が高まった。台湾における初めての大統領選挙に脅しをかけるべく、中国は1996年3月8日から台湾周辺海域でミサイル実験を実施した。米国は台湾海峡と周辺海域にそれぞれ1空母打撃群を派遣し、中国の挑発に抑止で対応した⁽²⁹⁾。

また、中国に関する懸念の一つに、南シナ海における領土紛争の存在があった。中国に対する関与政策を進めていた米国にとって、いわゆる南シナ海における領土問題は地域的な一つの領土問題と捉えられていた。南シナ海で中国と関係各国との間で政治的または軍事的対立が徐々に顕在化してきたが、米国は武力を用いて中国を抑止しようとしたり積極的に介入したりせず、国務省による政策声明を通じて領土問題の発展を牽制した⁽³⁰⁾。

当時の政策決定者、特にSACO関係者が、中国を本格的な軍事的競争相手、封じ込めあるいは抑止しなければならない相手だと見ていたかどうかは明言できないが、少なくとも中国との軍事的な衝突や競争は想定していなかったと見られる。実際、台湾海峡危機においてクリントン政権は中国が台湾に対して武力行使しないだろうと見積もっていた⁽³¹⁾。中国のミサイル実験に先立って1996年2月

22日の上院情報特別委員会において、米国政府は中国による台湾攻撃の可能性と、直近の緊張がもたらす脅威は低いと評価していると述べた⁽³²⁾。国務省は中国が台湾に対して攻勢をかけるかどうかは中国の軍事力よりも台湾当局の行動によって決まるという評価を示した⁽³³⁾。国防総省と中央情報局も同様の見解を示し、事故や誤算によって交戦の可能性が上がるという懸念を表明した⁽³⁴⁾。

(3) 日本

1990年代初頭、米国にとって大きな懸念の一つは日本との関係であった。クリントン政権は日本との貿易不均衡を是正しようと安全保障より経済に注力しており、二国間関係は揺らいでいた。当時の細川護熙首相は防衛問題懇談会を召集し、76年から持続していた、米国との協力によってアジア地域の平和と安定を築いてきた「防衛計画の大綱」の見直し、そして冷戦後の新しい時代に即した指針の検討を求めた。94年8月に提出された懇談会の報告書「日本の安全保障と防衛力のあり方：21世紀へ向けての展望」（座長の名前を冠して「樋口レポート」として知られている）は、国連や地域枠組みを通じて多角的安全保障協力を推進していくべき、と提言した⁽³⁵⁾。他方、米国の重要性については、特に経済面において米国の相対的パワーが低下し、それによって国際的な経済対立が生じやすくなるとしても、米国中心の同盟ネットワークはかけがえのないものであり、持続可能なものであるという認識を明示していた。

しかし、日本の政治をウォッチする米国人専門家は樋口レポートの提言をアジア太平洋地域における米国の利益の後退に対するヘッジであると解釈した⁽³⁶⁾。彼らは日本の政策見直しプロセスに素早く反応したが、それは日本の「漂流」が米国にとって好ましくない結果を及ぼすかもしれないという懸念によるものであった。ワシントン・ポストの報道によると、クリントン政権内部の数人が持っていた不安は、もし米国が貿易問題で日本を強く非難すると、日本が同盟から外れるかもしれない、そうならばアジア諸国は日本の再軍備の可能性に脅かされ、米国は重要な在日米軍基地を存続の危機にさらすことになる、というものであった⁽³⁷⁾。

米国の日本専門家らの懸念は1995年2月に発表された「東アジア安全保障戦略」において、日本に関する新しい政策として結実した。ナイ・レポートと知られる同報告書は、当該地域における米軍プレゼンスの抑止としての役割を強調し、それがなければアジア諸国は軍拡に進み隣国を脅かし、結果的に不安定化をもたらす、と警鐘を鳴らした。そのような事態を避け、当該地域の安全保障に対する

コミットメントを示すため、将来にわたって米軍を 10 万人体制で維持することを提言した。日本については、航空及び海上の優勢と迅速な展開のため 1 個以上の航空団、第 7 艦隊、そして沖縄に 1 個海兵遠征軍を維持する方針を示した⁽³⁸⁾。

樋口レポート及びナイ・レポートを経て、日米は安全保障協力の実質的な構造を築くプロセスに入った。その先には、日米安全保障共同宣言(95 年 11 月のクリントン訪日に合わせて計画されていたが翌年 4 月に延期)や物品役務相互提供協定、日米防衛協力のための指針(新ガイドライン)の作成といった日米同盟の強化のための調整が控えていた。

4. 普天間飛行場の評価

本節では、米国が在沖海兵隊、とりわけ普天間飛行場の重要性をどのように捉えていたか、公表された政府文書や政府・軍高官の公での発言を中心に分析する。

(1) 在沖海兵隊、普天間の重要性

1995 年 9 月の少女暴行事件に端を発した在沖米軍基地の見直し作業の以前は、米国は普天間飛行場を含む沖縄の海兵隊を現状維持する意図を公に示していた。国際環境の大きな変化に応じた西欧の駐留米軍の大規模縮小を盛り込んだボトム・アップ・レビューは、在日米軍の構成についてほとんど変化を加えなかった。90 年の EASI-I では、1～3 年以内に特に沖縄において 5,000～6,000 人程度の兵員削減を目標として掲げた⁽³⁹⁾。また、主要な基地は閉鎖対象とされなかったが、地元の圧力を和らげるために沖縄の基地を統合する必要性はあると指摘した。92 年に発表された EASI-II では、在沖海兵隊の再編によって 3,500 人程度の削減を達成したと報告された一方、在日海兵隊をそれ以上削減する予定がないことも明らかにされた⁽⁴⁰⁾。そして前述の 95 年のナイ・レポートは東アジアへのコミットメントの継続路線を規定した上で、沖縄における 1 個海兵遠征軍の配置を含む米軍 10 万人体制を維持する方針を固めていた。

こうした政府方針に従って、米国の政府高官は沖縄における米軍の態勢に変更がない旨を繰り返し発言した。例えば、1995 年 11 月に来日したウィリアム・ペリー(William Perry)国防長官は記者クラブにおいて、「在日米軍を 47,000 人体制で維持するという制限の下で在沖米軍の影響を減らすよう調整しなければならない」と明言した⁽⁴¹⁾。96 年 3 月 5 日の上院軍事委員会の公聴会においても同様の

内容を強調した⁽⁴²⁾。また、96年4月に予定されたペリーの来日に先立ってカート・キャンベル (Kurt Campbell) 国防次官補代理 (アジア太平洋地域担当) が作成したブリーフィングブックにも、SACO は「在日米軍の兵力構成や作戦準備態勢に取り組むことはない」と書かれていた⁽⁴³⁾。

ここで特筆すべきは、国防長官や司令官らは普天間所属の兵力や普天間基地の重要性について説明せず、在沖海兵隊全体としての戦略的重要性を唱えていたということである。太平洋軍 (Pacific Command: PACOM) 司令官に指名されたジョセフ・プルーハー (Joseph Prueher) は上院軍事委員会での承認公聴会において、PACOM の作戦にとっての在沖米軍の重要性を問われた際、「沖縄に前方展開する部隊は、重要なシーレーン、朝鮮半島、そしてアジア地域との関連で極めて重要である」と返答した⁽⁴⁴⁾。さらに「在沖海兵隊はこの地域における不測の事態に対してハワイや米国本土より7～10日早く配備される」と述べ、地域全体の様々な危機に迅速に対応することができ、そのような柔軟性は「信頼できる戦力投射能力」を支えている、と強調した⁽⁴⁵⁾。また、海兵隊総司令官のチャールズ・クルーラック (Charles Krulak) は、もし海兵隊が沖縄から撤退した場合には太平洋における米軍の前方展開が持続可能でなくなるリスクと指摘した。在沖米軍の直接的駐留コストの54%を日本が拠出していることを指摘した上で、クルーラックは沖縄を離れた場合には米国がそうした費用を負担しなければならず、太平洋における前方展開政策に対する疑問につながるかもしれないと警告した⁽⁴⁶⁾。

(2) 「普天間」の浮上

普天間飛行場が議論のテーブルに上がった時期や背景については実は自明ではない。少女暴行事件を受けて1995年10月21日に開催された県民総決起集会では基地の整理縮小が求められたが、特定の基地は挙がっていなかった⁽⁴⁷⁾。大田昌秀沖縄県知事から橋本龍太郎首相へ伝わったとされる一方、米国では95年10月の時点で普天間返還のアイデアがペリーの耳に入っていた⁽⁴⁸⁾。なぜ、いかにして普天間飛行場がアジェンダになったかについて、多くの先行研究が議論を展開しており、現時点では、米国側から提案されたと見るのが有力である⁽⁴⁹⁾。具体的には、96年2月23日の首脳会談で橋本が普天間の返還に言及したが、それを差し向けたのはクリントンであり、会談に先立って米国内部でそれが検討されていた可能性が高い。その首脳会談のおよそ1週間前、ペリー国防長官がクリントン大統領に対しブリーフィングを行った際、普天間飛行場の返還を進めるべきだと

助言し、そのためには県内移設が必須条件であることを強調した⁽⁵⁰⁾。沖縄の駐留米軍が東アジアの不測の事態に迅速に対処する役割を鑑み、ペリーは沖縄のどこかに普天間を移転することを「絶対条件」としてその返還を決断していた⁽⁵¹⁾。会談後、表向きには米国は否定的な姿勢を示していたが、SACO 内では4月の中間報告に向けて方向性が固まっていた。

普天間飛行場の返還合意は、日米の安全保障協力の根幹を揺るがす危険性と日米の安全保障関係を強化する必要性によって形成されたと見るができる。前者については、日米双方とも軍民関係を改善するようなインパクトのある措置が必要との見方をもっていた。ペリーは沖縄の反基地感情を和らげるためには基地の返還が必要だと考えていた⁽⁵²⁾。外務省北米局審議官の田中均は日米の安全保障パートナーシップが崩れる危険性が日米で共有されていたと回顧した⁽⁵³⁾。1996年3月6日にSACOの作業部会のメンバーで沖縄を上空視察した際、普天間飛行場が住宅密集地に囲まれているのを目の当たりにしたことで「とにかく早くこの基地機能を移転するということをやらないと、安保条約への日本国民の本質的な支持が得られないかもしれない」意識を固めたという⁽⁵⁴⁾。トーマス・ハバード(Thomas Hubbard) 国務次官補代理(東アジア・太平洋担当)も、あの視察は「ブレイクスルーだった」と表現した⁽⁵⁵⁾。

他方、日米両政府は二国間の安全保障体制を前進させる必要性もまた認識していた。樋口レポート及びナイ・レポートを経て安保体制の見直しを始めていた両国は、1996年4月に日米安全保障協力に関する共同宣言の発表を計画していた。特に、94年の北朝鮮の核危機を経験し、日米防衛ガイドラインをアップデートすることが喫緊の課題であった。ペリーはSACOがガイドライン見直しの風見鶏になると見ていた⁽⁵⁶⁾。日本側もまた基地問題を越えた先に同盟強化を見据えていた。橋本は、基地の問題が解決すれば新しい日米防衛ガイドラインを含む今後の二国間協力の発展に対する国民の支持が高まると考えていたため、沖縄の基地問題を最優先することを政府高官に指示した⁽⁵⁷⁾。

ちょうどこの時期に発生した台湾海峡危機は、基地問題の解決の必要性を高める一助となった。中国の軍事行動を含む一連の危機は在沖米軍の価値や役割を強調する議論につながらなかったが、日本との同盟を強固にしようという米国のインセンティブを高めた可能性がある。2000年、NHKのインタビューに応じたキャンベルは、「我々は中台危機が起きた時、この複雑で不安定な地域では日米同盟が安定したしっかりしたものであると示すことが絶対的に重要なことと考え

た」と証言した⁽⁵⁸⁾。この地域的な事案は、米国が在日米軍の問題を目に見える形で解決しようと決意した一つの促進要因になったと考えられる。

5. 代替基地の要件

代替を検討するにあたり、考慮される軍事的な要素として次の3点が挙げられる。作戦が想定される地域(戦域 theater)までの距離(近接性)、その基地を拠点とする部隊の能力(兵力)、基地が保有する施設・設備や規模(収容力)である。普天間飛行場の代替として、これらの要素がどのように検討されたのか、次項で分析を試みる。その後、SACO 協議でどのように代替が検討されたかを辿る。

(1) 普天間飛行場代替基地の条件

まず、近接性については、沖縄に駐留する海兵隊は西太平洋から中東にかけての予測不可能なあらゆる事態に対処する任務を負っていた。とりわけ1990年代前半の時点で普天間飛行場の重要な任務の一つは朝鮮有事への対応であった。96年4月のペリー国防長官の訪日に向けて作成されたバックグラウンドブックには、「普天間海兵隊飛行場の移転 (Relocating Futenma Marine Corps Air Station[MCAS])」という表題の1頁の文書があり、そこには普天間飛行場が5～10年以内に閉鎖対象になった場合の、維持されるべき条件と能力が記載されている⁽⁵⁹⁾。その文書の前段には、普天間基地は朝鮮半島有事の際に海兵隊と国連軍が使用する玄関口であり、普天間基地の海兵隊は「朝鮮半島有事の作戦計画にとって不可欠 (critical)」と記してある。米軍と韓国軍の統合司令部が作成した OPLAN5027 という軍事作戦計画において、海兵隊が北朝鮮へ水陸両用作戦を実施し、さらに沖縄から増援部隊を送り込むことが想定されていた⁽⁶⁰⁾。つまり、代替基地には朝鮮半島での事態に迅速に派遣されるための近接性が担保される必要があった。

さらに、作戦地域への距離だけでなく、海兵隊の一体性という観点も重要であった。海兵隊の航空部隊、地上部隊、そして訓練施設の間の距離を確保することが重視された。普天間飛行場の航空部隊は地上部隊の足の役割を果たしていた。それら二つを分かťことは海兵隊の即応性を減じることが意味した⁽⁶¹⁾。クルーラック海兵隊総司令官は上院予算委員会小委員会で、平時においては地上及び航空部隊は合同訓練を実施するが、もし双方が離れて配置されている場合、有事の際に追加の輸送時間がかかることになり、作戦上の効率性と海兵隊の即応性を損

なうことになる」と説明し、双方が近接して配備されていることの正当性を主張した⁽⁶²⁾。

海兵隊の兵力の大部分を日本本土に移転することもオプションになり得るはずだが、それには政治的問題が生起した。理論的には日本本土、特に西日本は朝鮮半島により近いと、そこでの有事の場合には、沖縄を起点とするよりも迅速に兵力を投入することができる⁽⁶³⁾。加えて、海兵隊の地上部隊は佐世保海軍基地から派遣される船で輸送される。ペリー国防長官は朝鮮半島で紛争が勃発した際には第7艦隊が海兵隊に対して海上輸送の大部分を占める水陸両用アセットを提供することを明らかにしていた⁽⁶⁴⁾。すなわち、もし陸上、航空部隊を含め海兵隊部隊全体を本土に移転すれば軍事的効率性は高まると示唆された。しかし、本土では基地の確保は困難と見られていた。移転してくる部隊や装備を受け入れるためには、日本政府は土地を選定し、受入自治体と交渉し、施設を整備しなければならない⁽⁶⁵⁾。それゆえ、日本政府は本土側に米軍基地の移転を受け入れる受け皿はないと見積もっていた上、米国政府もそれを承知しているようであった。例えば、ウォルター・モンデール (Walter Mondale) 駐日米大使は、日本のリーダー達は沖縄から米軍を追い出したくなかった、と当時を振り返って証言している⁽⁶⁶⁾。ブルーハー太平洋軍司令官は1996年3月の公聴会で、沖縄の人々ではなく、日本政府が米軍を沖縄に留めておきたがっている、と発言した⁽⁶⁷⁾。ペリー国防長官も2017年のNHKとのインタビューにおいて、日本国民が沖縄以外の場所に移転させることにあまり熱心ではなかったと告白した⁽⁶⁸⁾。

兵力については、前述のバックグラウンドブックによると、代替基地は朝鮮半島での軍事作戦を支援する基地能力を備えておくことが不可欠だった。海兵隊の大型・中型ヘリコプター飛行隊を維持し、海兵隊の戦闘能力の一体性を保持できる代替が求められた。空中給油部隊と特定の兵站支援部隊が沖縄県外の既存の基地に吸収されるとしても、普天間を拠点としていたヘリ部隊は沖縄に留まる必要があった⁽⁶⁹⁾。つまり、ヘリ部隊の維持が必要最小限の兵力だったと理解される。

さらに、必要とされる兵力は有事の際には約4倍にも膨れ上がることが想定されていた。普天間の代替基地は海兵隊の輸送ヘリコプターだけでなく、中継で立ち寄る航空機や後続の小部隊を支援することが求められた。第1海兵航空団によると、普天間基地は71機の所定の航空機のほか、142機の中継機、87機の後続の小部隊を含めた約300機が使用すると見積もられていた⁽⁷⁰⁾。代替基地は有事の際にこれほどの数の飛行機を受け入れ、発進・出撃そして事前集積の基地として

機能することが想定された。

収容力について、まず普天間の代替基地はヘリコプター飛行隊を収容するために滑走路、誘導路、駐機場、航空作戦支援施設、司令部やメンテナンス、兵站などの間接的支援インフラ、基地業務支援、居住・福利厚生施設を備える必要があった⁽⁷¹⁾。普天間飛行場の代替施設に関する在日海兵隊の調査報告書によると、代替基地はCH-46の後継として計画されているMV-22 垂直離着陸機が使用できるよう設計されなければならないとし、MV-22 が安全に運用されるために約 1,573 メートル (5,164 フィート) の滑走路を要すると報告された⁽⁷²⁾。また、同報告書は「現在普天間で全ての作戦能力は新しい飛行場もしくは沖縄のどこかに複製されなければならない」と締め括った⁽⁷³⁾。こうした米軍側からの資料から読み取れるのは、代替基地は普天間の基地機能をそのまま維持することが期待されていたということである。

(2) 代替案の検討

SACO 協議の間、普天間基地の返還条件はどのように議論され変遷し、最終決定に至ったのか。1996 年 12 月 2 日の最終報告までに、嘉手納空軍基地への統合、既存の海兵隊基地への統合、そして海上ヘリポートの 3 つの案が日米の間で主に検討された。以下、それらの検討過程を辿る。

4 月 15 日に発表された SACO 中間報告では、移転計画の原型が示された。2 月の橋本—クリントン会談の後、田中とキャンベルを中心とした非公式協議体が形成され、普天間の返還条件について極秘で議論が交わされた⁽⁷⁴⁾。田中は在沖米軍の活動の「目に見えるインパクトをできるだけなくす」ために、訓練や基地機能を沖縄県外に移転させようと話し合い、県外に移せない海兵隊の一体性に必要な要素は「人の少ないところに移す」という基本原則で協議したという⁽⁷⁵⁾。4 月のペリー訪日の事前準備として、3 月 12 日付でキャンベルは概念的計画 (notional plan) を作成した。その机上プランには、嘉手納空軍基地の近くにヘリポートを建設すること、普天間所属の KC-130 空中給油機を山口県の岩国海兵隊飛行場に移転すること、緊急時や有事の際に日本の航空基地を使用することが盛り込まれていた⁽⁷⁶⁾。

SACO の中間報告後、第一候補として挙がっていたのは嘉手納統合案だった。この案は沖縄を含む日本側と海兵隊に一定の支持があったが、特に空軍と国務省が強く反対していた。防衛施設庁は予見可能な将来にわたって嘉手納は安定的に

維持されるだろうとの見通しに立ち、嘉手納統合案の可能性を検討していた⁽⁷⁷⁾。防衛庁審議官の守屋武昌は、1996年3月に沖縄県が発表した「基地返還アクションプログラム」が嘉手納の返還を最終の第三期に据えていたことからそう考えていた⁽⁷⁸⁾。一方の沖縄では、嘉手納基地周辺の自治体から反対の声が上がっていたものの、沖縄県はその案にある程度理解を示していた。沖縄県副知事の吉元政矩はその頃、嘉手納といった既存の米軍基地に普天間の機能を集約させることは可能だと考えていた⁽⁷⁹⁾。

しかし、米国側では嘉手納統合案についてコンセンサスが取られていなかった。その案に否定的な理由として、作戦・技術面での難点と政治的懸念があった。在日米軍と空軍は嘉手納統合が在日米軍の即応性を低めるという点で反論を唱えた。1996年7月26日付の在日米軍による技術評価報告書は、安全、作戦、施設に関する問題は追加的な手段によって解決され得るが、普天間と嘉手納の基地機能の連結は有事における即応性を決定的に低下させると結論づけた⁽⁸⁰⁾。嘉手納の有事における地上での能力はすでにフルに達しており、普天間の機能が加われば軍事的要求が過多になってしまうと指摘した⁽⁸¹⁾。他方、海兵隊は普天間の機能を嘉手納基地に移す案を支持していた。在日海兵隊司令官は即応性の問題は追加的な措置によって解決され得るとの判断を示した⁽⁸²⁾。

こうした技術的難点だけでなく、在日米軍は嘉手納統合案に対する政治的な問題も懸念していた。在日米軍の評価報告書は次のように政治的懸念を表明した。

普天間基地から嘉手納基地への移転により、沖縄における米軍の「地理的フットプリント」は縮小する。しかし、我々の評価では、フットプリントの縮小は、米軍が既存の即応態勢を維持し、有事の際に与えられた任務を遂行する能力を阻害することになる。さらに、騒音に対する苦情や安全上の懸念が増えるという点で、「政治的フットプリント」の規模は移設前よりも大きくなるだろう⁽⁸³⁾。

米軍だけでなく、国務省も政治的懸念から嘉手納統合案に反対していた。田中によると、国務省の代表者は、もし普天間の機能が嘉手納に統合されたのち何らかの事故や事件が発生すれば、「次のターゲットが嘉手納になってしまう。在日米軍の強固な基盤の一つを失うことになりかねない」として「ものすごく反対した」という⁽⁸⁴⁾。同様に、船橋によれば、国務省職員が挙げた反対理由は、(1)航空機事故の危険性、(2)C-5A輸送機を嘉手納に配備できないことによる海兵隊の有事の作戦遂行能力の低下、(3)嘉手納基地と周辺自治体の比較的良好な関係、(4)予

見できる将来における嘉手納の戦略的重要性、(5)反基地運動によって嘉手納が政治的なシンボルになる可能性、の5点にまとめられた⁽⁸⁵⁾。

嘉手納統合案が頓挫しつつあった頃、米側は第2のオプションを提案した。1996年8月1日、自民党幹事長の加藤紘一との面会でキャンベルは嘉手納統合案に消極的な姿勢を示していた⁽⁸⁶⁾。米側はキャンプ・ハンセンやシュワブといった既存の海兵隊基地にヘリポートを建設し、沖縄の経済・社会振興のためにその飛行場を軍民共用とする案を提示した⁽⁸⁷⁾。実際、この案は在日米軍が前述の技術評価報告書で提案した4つのうちの1つと近似していた。その報告書では、海兵隊基地における軍民共用の滑走路を新設する案は収容力に関する条件を全て満たすため、最も有効なオプションであった⁽⁸⁸⁾。

第3のオプションも米側から持ち上がった。1996年9月13日のSACO作業部会にて、キャンベルが海上施設(sea-based facility)を普天間の代替施設として提案した。作業部会の日本チームは、その提案によって他の案が不利となり、不可逆的な「夢のようなオプション」を懸念した⁽⁸⁹⁾。他方、橋本とペリーはその海上施設案に傾倒していた⁽⁹⁰⁾。両国の首脳が同意を得るにつれてこの案の可能性が高まった。9月末までにクリントンと橋本は実質的に海上施設案を決定した。96年9月17日に沖縄で行われた講演会で、橋本は米国が提案した海上施設案は検討する価値があると公言した⁽⁹¹⁾。さらに、その一週間後にニューヨークでの会談において、両首脳は海上施設案を主として検討することを相互に確認した⁽⁹²⁾。SACOの交渉テーブルには3つの選択肢が上っていたが、第3のオプションが進められることとなった。

(3) 最終案への集約

SACO協議の期限に向けて、両政府は普天間代替施設の技術的な、より具体的な部分を議論した。作業部会は10月21～23日にワシントンで、代替施設の作戦上の要件、具体的には滑走路の長さや規模、工法について協議した。米国側は、代替施設はCH-46の後継機となるMV-22の活動を支援する必要があると指摘した一方、日本側は短い滑走路を有するより小規模の施設を想定しており、埋め立てよりプラットフォームがより適切だと見ていた。作業部会ののち、海兵隊は、最低1,280メートル(4,200フィート)の滑走路と普天間が有する全ての施設を海上に移設する海上施設案よりもSACO中間報告に則って陸上施設を支持する旨を繰り返した⁽⁹³⁾。10月28日に在日米軍司令官に転送された在日海兵隊のコメント

では、海上施設の場合には配置される兵員たちの生活の質が懸念される、と苦言を呈した⁽⁹⁴⁾。

10月30日付の在日米軍司令部から海兵隊キャンプ・バトラー（在沖海兵隊基地を総括する組織の名称）に送られたと見られるファックスには、日米が検討した複数の案に対する4つのカテゴリー（安全性、作戦能力、施設、広報）の14項目による評価表が含まれていた（図1）⁽⁹⁵⁾。誰が、どのような目的・用途でこの比較検討マトリクス表を作成したのか、米国側のどのレベルまで共有されていたかはこの資料群からは明らかではないが、米軍側の思考過程を把握するには有益な情報である。この表によると、嘉手納統合は最も順位の低い案であった。最も評価の高かったオプションは長い滑走路付きのキャンプ・シュワブ案で、その次に短い滑走路付きのキャンプ・シュワブ案、大規模海上施設、小規模海上施設と続いた。実際のSACO協議の結果—海上施設案—と照らし合わせると、米国あるいは日米が何を重視したかのヒントが導き出せる。海上施設案は作戦スコアと設備スコアにおいてキャンプ・シュワブ案よりも低かったが、安全性スコアと広報スコアに関してはより高い評価だった。また、マトリクス表では、「避雷針」効果（“lightning rod” effect）の点で海上施設案が高評価となっている。筆者のインタビューに応じた当時防衛庁防衛局運用課長としてSACOに関わっていた高見澤将林はこの点について、米国側はSACO協議の間、基地の整理統合の結果、新たな基地が「避雷針」（集中砲火の対象）にならぬようにこだわっていたように見えたと述べた⁽⁹⁶⁾。したがって、海上施設案を選択することによって作戦や設備の面で多少制約がかかるとしても、沖縄県内の反発を避けることを優先したと見ることができる。換言すれば、米軍（あるいは米国）は軍隊・基地を住民からできるだけ遠ざけ、不可視化させ、将来にわたって基地に対する市民の反発を避ける意図があったと推測される。

1996年12月2日の日米安全保障協議委員会（Security Consultative Committee: SCC）において、ペリー国防長官、モンデール駐日大使、池田行彦外相、久間章夫防衛庁長官はSACO最終報告の提案を承認し、普天間代替基地となる海上施設の建設、特定の基地の整理・統合・縮小、訓練と運用方法の調整、騒音軽減のための措置、そして地位協定の運用改善に合意した⁽⁹⁷⁾。SCCはこれらの提案が在沖米軍施設面積の20%削減につながるとして、基地統合計画を高く評価した。

さらに、SACO最終報告の普天間飛行場に関する付属文書で、嘉手納統合案やキャンプ・シュワブ案よりも利点がある海上施設案が採用された、と記された⁽⁹⁸⁾。この文書によると、これら3つの代替案は米軍の作戦能力を維持することができ

図1 海兵隊普天間飛行場移設マトリクス表

	嘉手納統合	キャンプ・シュワブ		海上施設(小)	海上施設(大)
		滑走路(短)	滑走路(長)		
安全性					
1. 既存の航空交通との衝突の可能性(航空交通の衝突回避)	2.5	10	7.5	10	10
2. 人口集中地区への近接性(飛行場内または付近の人員・財産へのリスク)	2.5	10	10	10	10
3. 地形(障害物、高地)	10	5	5	10	10
安全性スコア:	15	25	22.5	30	30
作戦					
1. 緊急対応能力	5	5	7.5	2.5	5
2. 駐機場での航空機への積載	7.5	7.5	10	10	10
3. 大型機の運用(能力)	10	0	10	0	0
4. 訓練要件を満たす能力	5	10	10	2.5	7.5
5. 工期中の戦闘能力の低下	0	10	10	5	5
作戦スコア:	27.5	32.5	47.5	20	27.5
設備					
1. 生活の質(QOL)	10	0	0	0	0
2. 費用	10	0	0	0	0
3. 環境コスト	5	5	5	2.5	2.5
4. 技術的リスク	7.5	10	7.5	0	0
設備スコア:	32.5	15	12.5	2.5	2.5
広報					
1. 世論の反対	2.5	5	5	7.5	5
2. 「避雷針」効果	0	7.5	7.5	10	10
広報スコア:	2.5	12.5	12.5	17.5	15
総合評価	77.5	85	95	70	75
0 = 最も好ましくない 2.5 = やや好ましくない 5 = どちらでもない 7.5 = 好ましい 10 = 最も好ましい					

出典：我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」498頁。

たが、海上施設案は沖縄県民の安全性と生活の質の観点から最善の選択だと判断された。必要性がなくなれば撤去可能という利点も挙げられた。

普天間の複数の機能はいくつかの施設に移転されることになった。まず、ヘリコプター部隊の運用機能は、1,500メートルの滑走路、航空支援の直接的・間接的施設を備えた新たな海上施設へ移転され、沖縄本島の東海岸沖に建設されるとされた。また、12機のKC-130輸送機が担う空中給油機能は山口県の実験飛行場へ移転されることになった。さらに、嘉手納基地には、海上施設や岩国に移すことのできないメンテナンスや兵站機能が置かれることが決まった。最後に、緊急時の基地使用は日米間で継続的に検討されることになった。

SACO最終報告は、普天間飛行場は代替施設が完成し運用可能になる5～7年以内に返還されるとした。また、その移転費用は日本側が負担することも合意された⁽⁹⁹⁾。こうして最終報告がSCCに承認されたことにより、米国は普天間基地の代替への保証を得たのである。

おわりに

本稿では、米国の脅威認識に応じて、争点の基地の代替に求められる要件が決まり、それが確保されれば米国は基地の返還に応じるという仮説を立てて、1996年に合意された普天間飛行場の返還合意を説明することを試みた。脅威認識によって東アジア・太平洋地域に維持されるべき兵力が規定され、それによって駐留米軍10万人体制、沖縄における1個海兵遠征軍の維持が設定された。具体的な脅威に対抗するというよりも、北朝鮮や中国が内包する予測不可能性に広く対処し、米国の地域の安定へのコミットメントを顕示するための前方展開兵力が求められた。

また、返還の条件として、米国側は普天間の基地機能を複製することを求めている。複製とは、所属するヘリコプター部隊だけでなく有事の際の来援部隊をも収容し支援できる施設を指していた。そして、その複製は海兵隊の一体性を保持するためにも県内でなければならないとされた。日米両国は海兵隊を沖縄に維持するという既定路線を越えない範囲で代替を模索、調整した。佐藤丙午がクリントン政権の同盟管理に関する政策を振り返り、「米国は、沖縄の女子小学生暴行事件によって緊張した日米関係を、普天間基地の返還を約束し、沖縄に対して譲歩する姿勢を示すことで改善した」⁽¹⁰⁰⁾（傍点筆者）と分析したように、SACO協議

を経て米国兵力や基地を削減することはないという点で実質的に米国側が失うものがなかった結果に帰着したと言える。グローバルな基地配置の視点から見れば、政治問題化した基地は既定の戦略・軍事態勢に沿うように再配置されるのである。

外的脅威や安全保障環境によって基地の重要性が規定されるということを明らかにしたが、1990年代半ばよりも戦略環境が厳しさを増した現在において、在沖米軍基地の価値はますます高まっていると推測される。しかし、この四半世紀の間に脅威の質は大きく変化し、それに伴って基地の脆弱性や部隊の生存可能性の問題が顕在化している。この現状を考慮すれば、沖縄の地理的優位性には疑問符がつくだろう。さらに、戦略的要請に応える方法もまた当時と比べて拡大している。言うまでもなく、日米の安全保障協力は進展してきており、在日米軍と自衛隊の共同訓練、基地の共同使用、また制度面においても拡充の一途を辿っている。国際環境と戦略的要請、そして必要とされる能力を評価し、沖縄県民に対する負担の軽減という残された課題をクリアする代替の在り方を再検討する必要がある。

【付記】本稿は、JSPS 科学研究費・研究活動スタート支援「海外米軍基地の閉鎖合意条件—脅威、同盟、代替性の連関」（研究課題番号：23K18672）の研究成果の一部である。

註

- (1) Thomas C Schelling, *The Strategy of Conflict* (Harvard University Press, 1980); Barry R. Posen, “Command of the Commons: The Military Foundation of U.S. Hegemony,” *International Security* Vol. 28, No. 1 (July 2003), pp. 5-46; Jeffrey Record, *The Rapid Deployment Force and U.S. Military Intervention in the Persian Gulf* (Cambridge, Mass.: Institute for Foreign Policy Analysis, 1981); Brian D. Blankenship, *The Burden-sharing Dilemma: Coercive Diplomacy in US Alliance Politics*, (Cornel University Press, 2023); Frederick Kagan, “The Art of War,” *The New Criterion* (November 2003) <https://newcriterion.com/issues/2003/11/the-art-of-war>; Leo J. Blanken and Jason J. Lepore, “Unpacking the Various Meanings of Redundancy: From Refining the Concept to Military Planning,” *Defense & Security Analysis* Vol. 28, No. 4 (December 2012) pp. 326-342.
- (2) Alexander Cooley and Kimberly Marten, “Base Motives: The Political Economy of Okinawa’s Antimilitarism,” *Armed Forces & Society*, Vol. 32, Issue 4 (July 2006) pp. 566-583; 川名晋史『基地の政治学——戦後米国の海外基地拡大政策の起源——』（白桃書房、2012年）、川名晋史「基地政策をめぐる時間——沖縄と経路依存——」高橋良輔、山崎望編著『時政学への挑戦——政治研究の時間論的転回——』（ミネルヴァ書房、2021年）161～184頁。
- (3) James R. Blaker, *United States Overseas Basing: An Anatomy of the Dilemma* (New York: Praeger, 1990). 冷戦後の西ドイツの基地撤退については Andreas Klemmer and Keith B. Cunningham, *Restructuring the US Military Bases in Germany: Scope, Impacts, and Opportunities* (Bonn: Bonn International Centre for Conflict Studies, 1995)。米国内の軍事基

- 地を中心に整理統合縮小が行われた Base Realignment and Closure (BRAC) もその例である。Lilly J. Goren, *The Politics of Military Base Closings: Not in My District* (New York: Peter Lang, 2003); David S. Sorenson, *Shutting Down the Cold War: The Politics of Military Base Closure* (New York: St. Martin's Press, 1998); David S. Sorenson, *Military Base Closure: A Reference Handbook* (Westport, Conn.: Praeger Security International, 2007).
- (4) Shino Hateruma, *Conditions for U.S. Agreement on the Closure of Contested Overseas Bases*, Ph.D. Dissertation, Waseda University (2022).
 - (5) SACO 協議を重点的に扱った研究に、宮城大蔵、渡辺豪『普天間・辺野古歪められた二〇年』(集英社、2016 年)、屋良朝博「ポスト冷戦と在沖海兵隊」屋良朝博、川名晋史、齊藤孝祐、野添文彬、山本章子著『沖縄と海兵隊——駐留の歴史的展開——』(旬報社、2016 年)、山本章子「日米地位協定改定論の史的背景」琉球大学人文社会学部『政策科学・国際関係論集』第 22 号(2022 年 3 月) 103~155 頁。在日(沖)米軍基地を維持する制度面からアプローチする川名は、国連軍基地としての普天間飛行場の位置づけを明らかにした上で、それゆえに県外移転が難しかったという仮説を提示している。川名晋史『在日米軍基地——米軍と国連軍、「2つの顔」の 80 年史——』(中央公論新社、2024 年)。
 - (6) Kent E. Calder, *Embattled Garrisons: Comparative Base Politics and American Globalism* (Princeton University Press, 2007); Alexander Cooley, *Base Politics: Democratic Change and the U.S. Military Overseas* (Cornell University Press, 2008); Andrew Yeo, *Activists, Alliances, and Anti-U.S. Base Protests* (Cambridge University Press, 2011); Yuko Kawato, *Protests against U.S. Military Base Policy in Asia: Persuasion and Its Limits* (Stanford University Press, 2015); Claudia Junghyun Kim, *Base Towns: Local Contestation of the U.S. Military in Korea and Japan* (Oxford University Press, 2023).
 - (7) 山本章子「米国の普天間移設の意図と失敗」沖縄国際大学沖縄法政研究所『沖縄法政研究』第 19 号(2017 年 2 月) 1~22 頁、相原正明「普天間基地移設計画における米海兵隊の意図と影響」『防衛学研究』第 59 号(2018 年 9 月) 21~40 頁。
 - (8) 管轄地域(area of responsibility)とは、一つの戦闘軍(combatant command)が関連する予め規定された地域であり、その戦闘軍司令官はこの領域内における作戦を計画・実行する権限をもつ。定義については、“DOD Dictionary of Military and Associated Terms as of November 2021,” <https://fas.org/irp/doddir/dod/dictionary.pdf>。2024 年時点で、米軍は北方軍、南方軍、インド太平洋軍、欧州軍、中央軍、アフリカ軍の 6 つの管轄地域に分けて地域統合軍を配置している。
 - (9) Stephen M. Walt, *The Origin of Alliances* (Cornell University Press, 1987). 日本語版はステイブ・M・ウォルト『同盟の起源——国際政治における脅威への均衡——』今井宏平、溝渕正季訳(ミネルヴァ書房、2021 年)。
 - (10) 林博史『沖縄からの本土爆撃——米軍出撃基地の誕生——』(吉川弘文館、2018 年) 29~30 頁。
 - (11) 沖縄県『沖縄の米軍基地 平成 30 年 12 月』(沖縄県、2018 年) 233 頁。
 - (12) 林博史『米軍基地の歴史——世界ネットワークの形成と展開——』(吉川弘文館、2012 年) 119~125 頁。山本章子『米国と日米安保条約改定——沖縄・基地・同盟——』(吉田書店、2017 年) 53~65 頁。
 - (13) 川名晋史「1960 年代の海兵隊『撤退』計画にみる普天間の輪郭」屋良ほか著『沖縄と海兵隊』75~77 頁。米軍の資料によると 1969 年の時点で普天間にはヘリコプター 4 機、固定翼機 14 機が展開していたが、73 年にはヘリコプター 80 機、固定翼機 26 機が

配置される計画だった。

- (14) 野添文彬『沖縄米軍基地全史』（吉川弘文館、2020年）132頁。
- (15) 在日米海兵隊ホームページ「部隊」<https://www.japan.marines.mil/Units/>。
- (16) “MCAS Futenma Master Plan” (June 1992) 我部政明、科学研究費補助金基盤研究(C)研究成果報告書「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究——米軍プレゼンスの態様——」琉球大学学術リポジトリから閲覧可能。<https://u-ryukyu.repo.nii.ac.jp/records/2004026>。
- (17) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to Congress* (April 1990).
- (18) *Hearings on National Defense Authorization Act for Fiscal Year 1995—S. 2182 (H.R. 4301) and Oversight of Previously Authorized Programs before the Committee on Armed Services*, House, 103rd Cong., 990 (March 24, 1994) (statement of Walter B. Slocombe, Principal Deputy Under Secretary of Defense for Policy).
- (19) ドン・オーバードーフアー『二つのコリア——国際政治の中の朝鮮半島——』菱木一美訳(共同通信社、1998年)366頁。
- (20) ウィリアム・ペリー『核なき世界を求めて』春原剛訳(日本経済新聞社、2011年)109～110頁。
- (21) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (February 1995), p. 18.
- (22) *Current and Projected National Security Threats to the United States and Its Interests Abroad*, Senate, 104th Cong., 39 (February 22, 1996) (statement of John M. Deutch, Director of CIA).
- (23) *Department of Defense Appropriations for Fiscal Year 1997: Hearings Before a Subcommittee of the Committee on Appropriations*, Senate, 104th Cong., 66 (March 20, 1996) (statement of Lt. Gen. Malcolm R. O'Neill, U.S. Army, Director, Ballistic Missile Defense Organization).
- (24) *Department of Defense Appropriations for 1997: Hearings Before a Subcommittee of the Committee on Appropriations*, House, 104th Cong., 443 (April 17, 1996) (statement of Lt. Gen. Malcolm R. O'Neill, U.S. Army, Director, Ballistic Missile Defense Organization).
- (25) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Report to Congress* (1990), p. 3.
- (26) Herbert Yee and Ian Storey, *The China Threat: Perceptions, Myths and Reality* (New York: RoutledgeCurzon, 2002) pp. 1-19. 中国側の「中国脅威論」の受け止め方として、高原明生「『中国脅威論』を生む中華世界の拡充と軌轢——南沙群島問題に見る中国・東南アジア関係——」『外交フォーラム』第68号(1994年5月)48～54頁。
- (27) 山本武彦「クリントン政権の対中国政策と国内政治——『建設的関与』から『建設的曖昧性』へ——」日本国際問題研究所『国際問題』第479号(2000年2月)2～16頁。
- (28) 高木誠一郎「米国と中国の対外戦略における相手方の位置づけ」『米中関係——冷戦後の構造と展開——』(日本国際問題研究所、2007年)20～24頁、山口信治「米国の対中認識の変化——中国の政治体制・イデオロギーに対する議論を中心に——」『国際安全保障』第49巻第2号(2021年9月)82頁。
- (29) ペリー『核なき世界を求めて』141～142頁、Robert S. Ross, “The 1995-1996 Taiwan Strait Confrontation: Coercion, Credibility, and the Use of Force,” *International Security*, Vol. 25, No. 2 (Fall 2000), pp. 87-123.
- (30) Kei Koga, *Managing Great Power Politics: ASEAN, Institutional Strategy, and the South*

- China Sea* (Singapore: Palgrave Macmillan, 2022) pp. 46-47; Taylor Fravel, “Policy Report: U.S. Policy Towards the Disputes in the South China Sea Since 1995” S. Rajaratnam School of International Studies, Nanyang Technological University (March 2014) pp. 3-4.
- (31) Robert S. Ross, “The 1995-96 Taiwan Strait Confrontation,” pp. 87-123.
- (32) *Current and Projected National Security Threats to the United States and Its Interests Abroad: Hearing Before the Select Committee on Intelligence*, Senate, 104th Cong., 130 (February 22, 1996) (written responses from Barbara Larkin, Acting Assistant Secretary, Legislative Affairs, Department of State); *Crisis in the Taiwan Strait: Implications for U.S. Foreign Policy: Hearing Before the Subcommittee on Asia and the Pacific, Committee on International Relations*, House, 104th Cong., 11 (March 14, 1996) (statement of Dr. Kurt M. Campbell, Deputy Assistant Secretary of Defense for East Asian and Pacific Affairs).
- (33) *Current and Projected National Security Threats*, 130 (February 22, 1996) (statement of Larkin, Acting Assistant Secretary, Legislative Affairs, Department of State).
- (34) *Current and Projected National Security Threats*, 12-13, 34 (February 22, 1996) (John M. Deutch, Director of CIA); *Crisis in the Taiwan Strait*, 11 (March 14, 1996) (statement of Campbell).
- (35) 防衛問題懇談会「日本の安全保障と防衛力のあり方——21世紀へ向けての展望——」(1994年8月12日)「データベース『世界と日本』」<https://worldjpn.net/documents/texts/JPSC/19940812.01J.html>.
- (36) Patrick M. Cronin and Michael J. Green, *Redefining the U.S.-Japan Alliance: Tokyo's National Defense Program* (DIANE Publishing, 1994); Daniel Williams, “Rebuilding Military Ties to Tokyo: ‘Nye Initiative’ Launched to Address Post-Cold War Security Concerns,” *Washington Post* (February 19, 1995), p. A48. クリントン政権の反応については、David L. Asher, “A U.S.-Japan Alliance for the next Century,” *Orbis* Vol. 41, No. 3 (June 1997), pp. 343-374.
- (37) Williams, “Rebuilding Military Ties to Tokyo.” 他方、日本を追い込もうとする金融界からの内圧に直面し、国家安全保障の専門家らは日本との同盟関係を重視し強化しようとした、という見方もある。水沢紀元「ジョセフ・ナイの日米同盟への視角——イニシアティブ推進の動機について——」『明治大学社会科学研究所紀要』第46巻第2号(2008年3月)223～240頁。
- (38) U.S. Department of Defense, *United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region* (February 1995).
- (39) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century* (April 1990).
- (40) U.S. Department of Defense, *A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim* (1992).
- (41) Nicholas Kristof, “U.S. Apologizes to Japan for Rape of 12-Year-Old in Okinawa,” *New York Times*, November 2, 1995, p. A7. この記者は「彼[ペリー：筆者注]は、レイプ騒動が主要な基地の閉鎖につながるかもしれないという風船のように膨れ上がった沖縄の希望を刺した」と書いている。
- (42) *Department of Defense Authorization for Appropriations for FY97 and the Future Years Defense Program: Hearing Before the Committee on Armed Services*, Senate, 104th Cong., 130 (March 5, 1996) (statement of William Perry, Secretary, Department of Defense).
- (43) The background book has been declassified and available at DNSA. “Special Action

- Committee on Okinawa,” prepared by Kurt Campbell, in *Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo, 14-15 April 96, Background Book*, Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic Relations, Part III, 1961-2000, DNSA.
- (44) *Nominations Before the Senate Armed Services Committee, Second Session, 104th Congress: Hearings Before the Committee on Armed Services*, Senate, 104th Cong., 35 (January 26, 1996) (statement of Joseph Prueher, (Adm.), U.S. Navy).
- (45) 同上。
- (46) *Department of Defense Appropriations, FY97: Hearing Before the Subcommittee on Defense of the Committee on Appropriations*, Senate, 104th Cong., 249 (March 27, 1996) (statement of Charles Krulak, (Gen.), Commandant, USMC).
- (47) 大会のスローガンは、基地の整理縮小の促進、日米地位協定の早期見直し、米軍人の綱紀肅正と米軍人・軍属による犯罪根絶、被害者に対する謝罪と完全補償であった。『沖縄タイムス』（1995年10月22日）朝刊1面。
- (48) 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）63～64頁、大田昌秀『沖縄の決断』（朝日新聞社、2000年）201～206頁、船橋洋一『同盟漂流』（岩波書店、1997年）28～29、38～42頁。
- (49) 宮城、渡辺『普天間・辺野古歪められた二〇年』69～71頁、川名『在日米軍基地』196頁、山本「日米地位協定改定論の史的背景」129～134頁。
- (50) ペリー『核なき世界を求めて』130頁。
- (51) 同上。
- (52) 同上、129頁、船橋『同盟漂流』76頁。
- (53) 田中均氏へのインタビュー、2019年2月19日。
- (54) 田中均『外交の力』（日本経済新聞出版社、2009年）79～80頁。
- (55) 船橋『同盟漂流』56～57頁。ハバードはこの上空視察の後、関係者に海兵隊が嘉手納基地を使えないか検討するよう指示したという。
- (56) 同上、88頁。
- (57) 「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』（文藝春秋企画出版部、2012年）272～273頁。
- (58) NHKスペシャル「沖縄安保と基地の間で 第2回“普天間”返還交渉——日米合意のかげで——」（2000年7月2日放送）、秋山昌廣『日米の戦略対話が始まった——安保再定義の舞台裏——』（亜紀書房、2002年）197～198頁。
- (59) “Relocating Futenma Marine Corps Air Station (MCAS),” in *Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo, 14-15 April 96, Background Book*, Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic Relations, Part III, 1961-2000, DNSA.
- (60) 道下徳成、東清彦「朝鮮半島有事と日本の対応」木宮正史編『朝鮮半島と東アジア』（岩波書店、2015年）182～183頁、柳澤協二『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頁。
- (61) 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）106頁、Noboru Yamaguchi, “Why the U.S. Marines Should Remain in Okinawa: A Military Perspective,” in Ralph A. Cossa, ed., *Restructuring the U.S.-Japan Alliance: Toward a More Equal Partnership*, (Washington, D.C.: CSIS Press, 1997), pp. 98-110; 山口昇氏へのインタビュー、2019年2月27日。
- (62) *Department of Defense Appropriations, FY97: Hearing Before the Subcommittee on Defense of*

- the Committee on Appropriations*, Senate, 104th Cong., 249 (March 27, 1996) (statement of Charles Krulak, (Gen.), Commandant, USMC).
- (63) Mike Mochizuki and Michael O’hanlon, “The Marines Should Come Home: Adapting the U.S.-Japan Alliance to a New Security Era,” *The Brookings Review* 14, No. 2 (Spring 1996), pp. 10-13.
- (64) *Department of Defense Appropriations for 1997, Part 1: Hearing Before the Subcommittee on National Security of the Committee on Appropriations*, House, 104th Cong., 146 (March 7, 1996) (response of Perry, Secretary of Defense).
- (65) 森本『普天間の謎』107、111 頁。
- (66) *Interview with Ambassador Walter Mondale*, The Association for Diplomatic Studies and Training, Foreign Affairs Oral History Project (2004) p. 18.
- (67) *Department of Defense Appropriations for 1997, Part 2: Hearing Before the Subcommittee on National Security of the Committee on Appropriations*, House, 104th Cong., 46 (March 13, 1996) (statement of Prueher, (Adm.), CINCPAC).
- (68) NHK ETV 特集「ペリーの告白——元国防長官・沖縄への旅——」(2017 年 11 月 18 日放送)。
- (69) 「米、普天間飛行場輸送部門の本土移転を提案」『朝日新聞』(1996 年 2 月 18 日)、William L. Brooks, “The Politics of the Futenma Base Issue in Okinawa: Relocation Negotiations in 1995-1997, 2005-2006,” Asia-Pacific Policy Paper Series (Washington, D.C.: The Edwin O. Reischauer Center for East Asian Studies, 2010), p. 13.
- (70) 1996 年 1 月、キャンベルは嘉手納基地所属の第 18 戦闘航空団と普天間飛行場所属の第 1 海兵航空団に対して各基地の不測の事態への対応について説明するよう指示し、それぞれからブリーフィングを受けていた。“Information Paper: Briefing on MCAS Futenma Contingency Requirements” 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」215～228 頁、大田昌克「普天間飛行場に 300 機」共同通信(2007 年 5 月 3 日)。
- (71) The Joint Staff, “Memorandum for the Assistant Secretary of Defense for International Security Affairs,” 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」392 頁。
- (72) “Staff Study: MCAS Futenma Replacement Airfield” 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」234～239 頁。
- (73) 同上、238～239 頁。
- (74) 船橋『同盟漂流』49～50、62～63 頁、田中『外交の力』76～83 頁。
- (75) 田中均氏へのインタビュー、2019 年 2 月 19 日。
- (76) Kurt Campbell, “Relocating Futenma MCAS,” declassified on March 12, 1996, in *Secretary of Defense Perry Visit to Tokyo, 14-15 April 96, Background Book*, DNSA.
- (77) 秋山『日米の戦略対話が始まった』204～205 頁。
- (78) 守屋武昌、如月遼「地元利権に振り回される普天間、日米同盟——守屋武昌・元防衛次官、沖縄問題の真相を語る——」『中央公論』第 125 号 (2010 年 1 月) 106～120 頁。当時防衛庁防衛局運用課長の高見澤も「大田知事の基地返還アクションプログラムに対してどこまでできるかが SACO の議論の大事な前提だった」と回顧している。高見澤將林氏へのインタビュー、2022 年 1 月 7 日。
- (79) 政策研究大学院大学「吉元政矩オーラルヒストリー：元沖縄県副知事」C.O.E. オーラル・政策研究プロジェクト(2005 年) 181 頁。
- (80) “SACO Process, July 1996: Technical Assessment of the Feasibility of Relocating the

Operational Capability of Marine Corps Air Station (MCAS) Futenma to Kadena Air Base Proper” 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」292～364 頁。

- (81) 同上、299 頁。
- (82) 同上、299～300 頁。
- (83) “Technical Assessment” 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」341 頁。
- (84) 田中均氏へのインタビュー、2019 年 2 月 19 日。
- (85) 船橋『同盟漂流』213、217 頁。
- (86) 「米、普天間代替で、嘉手納基地への移設に消極姿勢」『日本経済新聞』（1996 年 8 月 1 日）夕刊 1 面。
- (87) 森本『普天間の謎』119 頁。
- (88) 在日米軍は次の 4 つの案を提示していた。(1)嘉手納弾薬庫付近に新たな滑走路と施設、(2)キャンプ・シュワブの近くに軍民共用の新たな飛行場、(3)複数の普天間飛行場での活動を伊江島に移転、(4)日本本土の基地を米海兵隊のヘリコプターの緊急配備に使用。“Technical Assessment” 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」344～353 頁。
- (89) 秋山『日米の戦略対話が始まった』207 頁、船橋『同盟漂流』210 頁。
- (90) 船橋『同盟漂流』213、217 頁。
- (91) 「海上付帯ヘリポート」『朝日新聞』（1996 年 9 月 17 日）夕刊 1 面、「橋本龍太郎首相の沖縄講演要旨」『朝日新聞』（1996 年 9 月 18 日）朝刊 2 面。
- (92) 「普天間ヘリポート移設、海上案を軸に」『朝日新聞』（1996 年 9 月 25 日）夕刊 1 面。
- (93) “Clarification on Futenma Relocation Options” dated on October 28, 1996, 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」399～401 頁、“Memorandum for the Director, J-5A, of The Joint Staff,” dated on October 29, 1996, 我部「東アジア多国間安全保障枠組創出のための研究」404 頁。
- (94) 同上、400 頁。
- (95) 各項目について原文には注釈はないが、資料の前後の文脈から読み取れる範囲で若干の補足説明を加える。作戦カテゴリーの 1. 緊急対応能力（contingency responsibility capability）は不測の事態が発生した際の対応能力、2. 駐機場での航空機への積載（ramp loading (deployment/ redeployment)）はヘリ等による部隊等機動の容易さ、3. 大型機の運用（能力）（heavy aircraft operations (capability)）は爆撃機や輸送機などの大型航空機の運用、4. 訓練要件を満たす能力（ability to meet training requirements）は、訓練所要を満たすことのできる飛行場の能力、5. 工期中の戦闘能力の低下（combat capabilities degradation during construction period）は滑走路等の工事・復旧作業期間中に飛行場が閉鎖されて戦闘即応能力や作戦遂行能力が低下すること、と理解される。
- (96) 高見澤將林氏へのインタビュー、2022 年 1 月 7 日。
- (97) 防衛省「SACO 最終報告（仮訳）」https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saco/saco_final/final.html。
- (98) 防衛省「普天間飛行場に関する SACO 最終報告（仮訳）」https://www.mod.go.jp/j/approach/zaibeigun/saco/saco_final/hutenma.html。
- (99) 宮城、渡辺『普天間・辺野古歪められた二〇年』72～77 頁。
- (100) 佐藤丙午「米国の東アジア安全保障政策——クリントン政権の 8 年間——」防衛研究所『東アジア戦略概観 2001』（2001 年）212 頁。

成蹊大学アジア太平洋研究センター ポスト・ドクター