

沖縄基地問題の起源を探る

Revealing the Origins of the U.S. Military Base Issues in Okinawa

池宮城 陽子*
Yoko Ikemiyagi

Abstract

The purpose of this article is to report the results of the book review meeting on my book, *The U.S. Military Bases in Okinawa, and Japan-U.S. Security Arrangements: The Origins of Long-Term Bases* (University of Tokyo Press, 2018). In it, I revealed the policy-making and negotiation process between the Japanese and the US governments over Okinawa, focusing on the changes in the role of the US military bases in Okinawa from 1945 to 1953. I argued that there was a possibility that the rearmament of Japan could have led to the return of Okinawa to Japan and reduced the number of US military bases in Okinawa. In this paper, I would like to summarize the issues discussed at the book review meeting, after introducing an outline of the book.

I. はじめに

2018年9月27日にアジア太平洋研究センター主催のもとで、拙著『沖縄米軍基地と日米安保一基地固定化の起源1945-1953』（東京大学出版会、2018年）の書評会が開催された。本稿は、その報告である。以下では、本書の問題意識と概要を紹介したうえで、書評会においてコメントーターの先生方や参加者から頂戴したコメントをもとに、本書の課題をまとめた。

II. 本書の問題意識

なぜ沖縄の米軍基地の削減は中々進まないのだろうか。近年、沖縄基地問題といえば、普天間基地返還問題に焦点が当てられることが多い。普天間基地については、1996年4月に日米両政府の間で、基地の代替施設完成後の全面返還が合意されてから、既に20年以上が経っている。しかしながら、日本国内では代替施設の建設について未だ議論が続いている。代替施設の建設予定地である辺野古周辺において、基地建設を着々と進めようとする日本政府に対し、これ以上の基地負担を許容できない沖縄県民からの反発が高まっている。加えて近年では、沖縄に駐

* 成蹊大学アジア太平洋研究センター ポスト・ドクター、Postdoctoral Fellow, Center for Asian and Pacific Studies, Seikei University
Email: yoko-ikemiyagi@ej.s.seikei.ac.jp

留する米軍ヘリによる事故が相次いでおり、沖縄県民の不安と不満は高まるばかりである。

普天間基地返還問題が混迷を極め、日米関係の不安定要因となるなかで、沖縄の基地負担軽減の早期実現が喫緊の課題となっている。そのため、沖縄基地問題に関する知見を積み上げることは急務であり、その際には、沖縄米軍基地の固定化の要因を導き出すことが肝要になる。沖縄基地問題が長年解決されず、混迷を極めている今だからこそ、日米両政府にとって沖縄が問題となり始めた時点から改めて順に展開を追うという、「歴史を知る」ことが重要となる。そのような作業を通して、基地固定化の一因を明らかにすることが、今日的な課題を検討するうえでも不可欠となるのである。

III. 本書の概要

以上の問題意識のもと、本書は、1945年から1953年にかけての国際政治情勢の変化と、それに伴う沖縄米軍基地の役割の変遷に着目しながら、沖縄をめぐる日米両国の政策と交渉過程を考察した。対象の時期は、太平洋戦争が終結した1945年8月から、米国が沖縄の施政権行使の継続を決めた1953年6月までである。本書は、序章につづき、四つの章からなる本論、そして終章から構成されている。

まず序章では、本書の意義と分析の視角を説明する。本書は、沖縄米軍基地の役割の変遷という視角に基づき、戦後初期における沖縄をめぐる日米関係を検証した。その理由は、第一に、当該期の国際政治情勢の目まぐるしい動きに伴い、沖縄の米軍基地の役割も変化していたこと、第二に、米国はもとより、日本も沖縄米軍基地の同時代的役割を所与とした沖縄構想を有していたことにある。沖縄米軍基地の役割の変化を日米の沖縄構想や政策を考察する際の軸に据えることで、同基地をめぐる日米関係の構図を浮き彫りにすることが本書の狙いである。

第一章では、沖縄米軍基地が、戦後日本の非軍事化を監視するための拠点として設けられたことに着目する。米国は太平洋戦争中から、アジアの戦後構想と対日占領政策の一環として、沖縄の統治と基地建設を検討していた。米ソ協調原則に基づき、戦後アジアの秩序を維持するためには、地域の安定勢力としての国民党中国を創出する一方で、日本の徹底的な非軍事化を達成することが必須であると考えたからである。そのため米国は、日本に武装解除を課すだけでなく、武装解除後の日本を監視することが不可欠であるとの方針を採った。

実際、日本が太平洋戦争終結の際に受諾したポツダム宣言では、日本の戦争遂行能力を徹底的に解体すること、およびその実現を監視し保障するために連合国が日本の領域にとどまる「保障占領」を実施する方針であることが謳われた。この「保障占領」の拠点としての役割を期待されたのが、沖縄の米軍基地だった。米国、とりわけ米軍部は、沖縄における基地のそのような重要な役割を理由に、国連の信託統治制度に基づき講和後も沖縄を単独で統治することを企図した。終戦後間もない1946年1月に、GHQが、沖縄を含む北緯三十度以南を日本から行政的に分離する連合国軍最高司令部訓令を発したのは、以上の米軍部の意向を背景としていた。

当初日本政府は、沖縄が「保障占領」の拠点となることは受け入れながらも、沖縄の領土主権の放棄まで強いられる理由はないと判断していた。しかし、上述のGHQによる訓令の発令を契機に、日本政府内は沖縄の領土主権を喪失しかねないと懸念するようになった。1947年に入り早期講和の機運が生まれると、外務省は講和後に米国と駐留協定を締結することで、沖縄の領土主権を日本の手に残すことを検討した。しかし、同年6月にマッカーサー（Douglas MacArthur）連合国軍最高司令官によって、沖縄は講和後も米国が保持すべきであるとの声明が

出されたことで、日本政府は自らの駐留協定構想を米国政府関係者に披露することを控えざるをえなくなった。

第二章では、1947年半ば以降の欧州における冷戦状況の出現に伴い、対日防衛の拠点という新たな意味が、沖縄米軍基地に付与されたことに着目する。1947年半ばに、戦時以来の米ソ協調関係の破綻が決定的になったことで、沖縄米軍基地は「保障占領」の拠点とともに、冷戦下での対日防衛の拠点としての役割を担うようになった。同時期に行われた米国政府関係者との会談を通して、日本政府も、日本防衛の拠点としての沖縄の役割を把握していた。当時の外務省文書には、国連の集団安全保障が機能しない場合に、講和後の日本の安全を沖縄などに駐留する米軍に委ねる構想が反映された。

このように、沖縄の米軍基地に「保障占領」に加えて冷戦に伴う対日防衛の拠点という新たな役割が加わったことで、同基地を講和後も長期的に保有する方針が米国政府内で固まった。ただし、米軍部が抱いていた沖縄信託統治構想は現実味を失い始めていた。国連の安全保障理事会の監督のもとで行われる信託統治を沖縄において実施することに対しては、ソ連から反対を受ける可能性が高かったからである。

その一方で、米ソの対立が決定的になったことで、米国は、従来は講和後に米軍を撤退させる予定であった日本本土においても、米軍基地を存続させる方針を固めた。こうして、冷戦に伴う対日防衛の拠点という意味で、沖縄の米軍基地と本土の米軍基地は米国のアジア戦略上同等の条件下に置かれることになった。

日本政府も、冷戦状況が深刻化し、その影響がアジアにまで波及しつつある中で、日本本土における講和後の米軍基地の存続を受け入れる決断をした。依然として、敗戦国日本の義務は徹底的な非軍事化の履行にあると認識していた日本政府にとって、当時の国際環境のもとで講和後の日本の安全を確保するためには、米軍駐留を受け入れる以外に選択肢はなかったのである。

第三章では、1950年6月の朝鮮戦争の勃発を契機に、米国が日本再軍備方針を決定し、沖縄米軍基地から対日監視の役割が除かれたことに着目する。朝鮮戦争が始まると、米国政府内では、それまで議論の俎上に載せられながら判断が見送られていた日本の再軍備方針が決定的になった。さらに、同年11月に中国義勇軍が朝鮮戦争に本格参戦すると、米国にとって日本の防衛力強化は喫緊の課題となった。

しかしその一方で、米国国務省内では、沖縄の領土主権を日本に残す方法が検討されていた。もはや日本の非軍事化を追求する必要がなくなった以上、沖縄の米軍基地から「保障占領」としての役割が失われていたからである。そこで、時のアチソン(Dean G. Acheson)国務長官は、日米間で締結する安全保障協定を沖縄にも適用することを前提として、沖縄を日本の主権下に残すことを政府内において提案した。米国政府内で日本の再軍備が方針化するなかで行われたアチソンの提案からは、防衛力を強化した講和後の日本が、沖縄の防衛についての責任を米国とともに負うべきであるとの発想を国務省が抱いていたことが見てとれる。国務省がそのような発想を持つに至った背景には、沖縄の領有を認めることで、日本を自由主義陣営に確実に留めたいとの狙いがあった。

一方の日本政府は、米国が沖縄を信託統治する方針を堅持しているとの認識のもと、日米二国間での租借方式を採用することで、将来的な沖縄領有の可能性を残そうとした。この試みは、信託統治よりも二国間での租借方式の方が、租借終了後の沖縄の領土主権返還を確実に実現できるとの理由によるものだった。しかし、米国政府は、講和をめぐる日米会談の際、講和後の沖縄を信託統治下に置くことが既定路線であるとして、日本政府の要請に取り合わなかった。この米国側の対応は、沖縄を日本の主権下に残すことに前向きな国務省と、信託統治による沖縄の排他的支配

を求める軍部との間の対立が解消しない中での、当面の公式的な方針に基づくものだった。

日本との会談上、米国政府にとってより重要だったのは、日本から講和後の再軍備についての言質を得ることだった。そのため、日本政府が「再軍備のための当初措置」を示し、防衛力整備に着手する意思を示したことで、米國務省は、日本に沖縄の領土主権を残すための講和条約の作成に乗り出した。最終的に國務省は軍部を説得の上で、事実上、日本に沖縄の「潜在主権 (residual sovereignty)」があることを認めるサンフランシスコ講和条約第三条を起草するに至った。それは、沖縄における信託統治を実施する意思が米国にはほとんどないことを前提に、信託統治が実行に移されるまでは、沖縄を含むその他諸島に対して、米国が「行政、立法、及び司法上」の権利を有することを規定していた。

さらに、サンフランシスコ講和条約と同日の1951年9月8日に締結された日米安全保障条約には、将来の沖縄の施政権返還は、再軍備による日本の沖縄防衛の責任負担と引き換えに日本に認めるという論理が盛り込まれた。同条約の前文において、米国は日本が「自国の防衛のため漸増的に自ら責任を負うことを期待」することが示され、第四条では、「日本区域」において「個別的若しくは集团的な安全保障措置が効力を生じた」際には、同条約が失効することが謳われたのである。そこには、日本が十分な防衛力を備えた暁には、事実上の基地協定である同条約が相互防衛条約へと発展し、「日本区域」に含まれる沖縄の施政権返還や、米軍基地の整理縮小が進むという論理が内在していた。

第四章では、日本国内の米軍撤退論を背景に、日本による在日米軍基地の使用制限への備えとして、沖縄米軍基地の重要性が増したことに着目する。朝鮮戦争が続く中、講和後も米国政府は、日本に防衛力の増強を続ける方針を維持した。こうした中で國務省は、引き続き沖縄の施政権を日本に返還することを主張し続けた。他方で、米国極東軍司令部スタッフも、沖縄の施政権返還が日本との良好な関係を構築する上で不可欠であることを、軍上層部に進言していたが、その主張も國務省同様、日本による沖縄防衛の責任負担を事実上の条件としていた。

しかしながら、米国政府は、日本による防衛力増強を期待すると同時に、独立を果たした日本が中立化してしまい、日本本土の米軍基地の使用を制限する可能性を懸念していた。実際、講和条約発効後間もない1952年の夏ごろから、日本国内では米軍撤退論が唱えられ始めていた。そのため、在日米軍基地の使用制限の可能性に備えて、米国政府は沖縄米軍基地を長期的に存続させる方針を固めた。その結果、沖縄米軍基地は、在日米軍基地の機能を担保するという新たな役割を担うこととなった。

1952年の秋以降、沖縄の施政権を日本に返還しようとする國務省の試みも、次第に積極性を失っていった。その最大の要因は、1952年10月に行われた日本の総選挙において、社会党が議席を伸ばし、再軍備に対する世論の強い反対の姿勢が明確化したことであつた。それは、國務省が沖縄の施政権を日本に返還することの条件としていた日本の防衛力増強、および日本による沖縄防衛の責任負担が事実上困難であることを意味していたからである。

さらに、日本政府が依然として沖縄における信託統治の可能性を認識していたことで、沖縄の施政権を取り戻すための米国への働きかけを熱心には行わなかったことも、國務省が沖縄の施政権に関する試みを棚上げする理由となっていた。実際、日本政府は、米国政府による沖縄の信託統治終了後の円滑な施政権返還に備えることに主眼を置いていた。当時の日本政府は、戦後の経済復興を最優先に実現しなければならないという政策的制約のなかで、自らの防衛力増強と沖縄の防衛責任の負担が、沖縄の施政権返還に繋がるとの発想を抱くことはなかったのである。

こうして、朝鮮戦争の休戦を目前に控えた1953年6月に、米国政府は日本に対する防衛力増

強要求を弱めるとともに、沖縄の施政権行使を継続することを決定した。その結果、沖縄の施政権返還および米軍基地の整理・縮小という課題は、後世に先送りされることになったのだった。

最後に終章では、各章をまとめることで、日本による沖縄防衛の責任負担が先送りされたことで、沖縄の施政権返還と米軍基地の整理・縮小が遠のくという、沖縄基地問題の構図が1953年半ばに早くも確定していたことを確認した。

IV. 本書の課題

以上の内容の本書について、佐々木卓也先生（立教大学）と井上正也先生（成蹊大学）をコメンテーターとしてお迎えし、書評会が開催された。両先生からは、主に3つの指摘がなされた。

第一に、本書が主張した、「日本による沖縄防衛の責任負担によって沖縄米軍基地の整理・縮小が可能になるという論理の成立」に関する指摘である。1951年9月のサンフランシスコ講和条約および日米安全保障条約の締結段階で既に組織されていた警察予備隊は、あくまでも日本国内における警察の役割のみを担っていた。そのため、その警察予備隊に沖縄防衛の責任を負担させることを、実際に米国政府が期待していたとは考えにくく、果たして講和条約および安保条約締結の段階で、本書が主張する「論理」が存在していたと言うことは難しいのではないかと、との疑問が呈された。

第二に、日米安保条約の締結段階における意義についてである。米国は他国と安全保障協力関係を築く際には、米国と相手国が「相互援助」の関係になり得ることを前提としているため、相手国に相応の「自助努力」を必須条件としている。しかし、1951年9月の日米安保条約締結段階において、日本が米国と「相互援助」の関係になかったことは明らかであるにもかかわらず、米国がその時点で日本にそのような関係を求めていたのか疑問が残る、との指摘である。

第三に、沖縄米軍基地の役割を主に日米安保関係から読み解くことの限界である。米国にとっての沖縄米軍基地の価値は、日本防衛の拠点だけでなく、むしろ米国のアジア太平洋地域戦略上のものである。そのため、沖縄米軍基地の役割を、日米安保関係を中心に理解しては、米国にとっての同基地の戦略的価値を見誤ることになるのではないかと、との指摘である。

これらの指摘に対して、筆者は以下の通りの回答をした。

第一、二の指摘については、1951年9月に締結されたサンフランシスコ講和条約第三条、および日米安全保障条約が、それぞれあくまでも「暫定的措置」として定められたものであったことから説明が可能である。すなわち、サンフランシスコ講和条約第三条で、米国が「行政、立法、及び司法上」の権利を有することが規定された反面、それはあくまで暫定的な措置であり、条文上に示唆された将来的な米国による信託統治の実施も、講和条約締結段階で既にその可能性は低かった。いずれにしても、講和後、米国が「行政、立法、及び司法上」の権利を有すること以外については、何ら確定的な決定はされていなかったのである。

日米安全保障条約については、これが「暫定的措置」として締結されたことは、その前文に明記されていた。加えて、第四条では、「日本区域」において「個別的若しくは集団的安全保障措置が効力を生じた」際には、同条約が失効することが謳われている。これらの条文からは、同条約の締結時点において、米国が日本に「相互援助」の関係まで求めておらず、むしろそのような関係は将来的に実現すべきものと考えていたことが読み取れる。

つまり、本書が主張した、「日本による沖縄防衛の責任負担によって沖縄米軍基地の整理・縮小が可能になるという論理」は、サンフランシスコ講和条約と日米安全保障条約の締結段階にお

ける、米国務省を中心としたアクターの将来構想の中に見出せるものであった。その時点における構想の実現可能性を考慮したものではなく、それらのアクターにとってのある種の理想的な未来予想図であった。1951年時点での米国政府による実際の決定／実施事項と、その将来構想は表裏一体の関係にあると考えられるため、この将来構想をも把握することではじめて、サンフランシスコ講和条約と日米安全保障条約という二つの条約の内容を理解できるようになるのである。

第三の指摘については、本書が分析対象とした1945年から1953年の沖縄米軍基地の役割の変化が、米国政府の沖縄をめぐる構想や政策と関連していたことから説明できる。本書でも部分的に言及している通り、沖縄米軍基地の役割について理解するには、もちろん、米国のアジア太平洋地域における軍事戦略上の役割をも併せて理解することが不可欠である。しかし、従来の研究では、沖縄米軍基地の役割について、米国の地域戦略から理解することを重視する反面で、米国政府の沖縄をめぐる構想や政策との連関が軽視されてきたために、米国が講和の際、日本に沖縄の「潜在主権」を事実上認めた背景について十分に明らかにすることができなかったという経緯がある。

これに対して本書では、米国のアジア太平洋地域における軍事戦略を前提としながら、沖縄米軍基地の役割を、日米の安保関係を中心に理解することで、日米両政府の沖縄をめぐる構想や政策の変化とその要因を明らかにすることを試みた。そのことを通して、日米両政府の政策決定過程をより詳細に明らかにすることができたと考える。

ただし、米軍部の地域戦略について、さらに詳細に論じることが出来ていれば、議論がより立体的なものになっていたと考えられる。また、上記の三つの指摘以外にも、「同盟」という用語の使用の仕方や、外交当局者の回想録の利用方法について、より慎重であるべきことが指摘された。これらの点は、本書を執筆する際に筆者が気を配れなかったことであるが、今後、1953年以降の沖縄をめぐる日米関係についての研究に取り組む際にも、必ず念頭に置くべき注意事項であると考えられる。

V. おわりに

本稿では、拙著『沖縄米軍基地と日米安保』の内容紹介と、書評会において指摘された課題についてまとめた。書評会で得た指摘のいずれも、筆者の研究を今後発展させていく際に不可欠な視点である。今後の研究に活かしたいと考えている。

最後になるが、この場を借り、コメンテーターを務めてくださった佐々木卓也先生と井上正也先生、書評会を企画してくださった高安健将先生をはじめとする弊センターのスタッフの方々に御礼を申し上げたい。