

米国統治下の沖縄と日米安保体制

池宮城 陽子

日本学術振興会特別研究員 (PD)

日米安保体制を支える沖縄

沖縄の本土復帰 50 年を迎えた今年、新聞、テレビなどのメディアにおける沖縄関係の特集企画の多さは、目を見張るものがある。しかし、それらの多くにおいて祝賀ムードは希薄だった。いうまでもなく、本土復帰から 50 年経った今なお、在日米軍施設面積の約 70% が国土面積のわずか 0.6% を占める沖縄に集中している状況や、混迷を深める普天間基地移設問題の現状のためである。特集企画は総じて、沖縄基地問題という眼前の課題に対する向き合い方を再検討しようとする姿勢が優勢だったのではないだろうか。

実は、今年の日米安保体制の始動から 70 年目の節目の年でもある。サンフランシスコ講和条約締結と同日の 1951 年 9 月 8 日に締結された旧日米安全保障条約は、1952 年 4 月 28 日に発効した。この日から日本は、主権回復後の国の安全を、米国に基地を提供することを通して確保する道を歩みだ

いけみやぎ ようこ

慶應義塾大学大学院法学研究科後期博士課程単位取得退学。博士（法学）。専門は日米関係史。成蹊大学アジア太平洋研究センターポスト・ドクターなどを経て、現在は日本学術振興会特別研究員 (PD)。

著書に『沖縄米軍基地と日米安保—基地固定化の起源 1945-1953』(東京大学出版会、2018 年) など。

したのである。

もともと、日米安保体制の始動から 20 年もの間、沖縄は米国統治のもとにあったがゆえに、旧日米安保条約および 1960 年に改定された現行の新日米安全保障条約の適用対象から外されていた。しかしながら、「沖縄の米軍基地の存在は日米安保体制を返還前は『外』から、返還後は『内』から支えてきた」(我部 2000) と指摘されるように、日米安保体制は沖縄米軍基地の存在を前提に形づくられてきた。

本稿は、第二次世界大戦後から 1950 年代半ばまでの米国の対日および対沖縄政策を考察する。これにより、日米安保体制の初期段階から、沖縄が重要な役割を担っていたことを明らかにする。米国統治下の沖縄と日米安保体制との関係性を解明する本稿は、沖縄の本土復帰のあり方に対する理解の一助となるだろう。

安保構想以前

1945 年 8 月に日本がポツダム宣言を受諾してから、1951 年 9 月にサンフランシスコ講和条約が締結されるまでの約 6 年の間で、国際政治情勢は劇的に変化した。日本占領を主導した米国政府の沖縄政策も、そのような国際政治情勢に呼応する形で展開した。

第二次世界大戦の終結後しばらくは、米国とソ連という二大国の協調関係に基づき、戦後の国際

秩序を安定させることが想定されていた。この秩序構想を背景に、日本を含むアジア地域の平和と安定の責任を負うことになった米国にとって、日本は弱体化させるべき存在だった。そこで米国は、地域の秩序維持のために、日本の徹底的な非軍事化の実現が必須と考えた。こうした米国の方針を受け、1947年5月に日本は憲法第9条を特徴とする日本国憲法を施行した。

戦後の沖縄米軍基地の役割は、この日本の非軍事化の徹底という米国の対日政策に基づく、日本監視にあった。戦時中から米軍部は、戦後世界の秩序維持のために海外基地を適所に確保することを計画した。そこにおいて沖縄は、武装解除をした日本を監督するための重要拠点として、米国の管理下に置くことが検討されていたのである。

1945年4月の沖縄本島上陸後間もなく、米軍は読谷や嘉手納にあった旧日本軍の飛行場を接收し、日本本土への爆撃の拠点とするべく、沖縄における基地建設を開始した。ただし、1945年7月のポツダム宣言の起草段階において、米国は沖縄基地の取得法を決定できなかった。そのため、ポツダム宣言の領土条項において、北海道から九州までが講和後も日本に残されることが明記された一方で、沖縄の帰属先は明示されなかった。そのため、戦後沖縄の法的地位の行方は、戦後処理問題の一環として講和時に解決されることになった。ただし、終戦直後から軍部を中心に、講和後の沖縄を国連憲章に基づく信託統治下に置くことで、日本から完全に切り離すことが検討され始めた。

ポツダム宣言受諾後間もない時期の日本政府は、沖縄における基地化を敗戦の代償として受け入れつつも、沖縄に対する領土主権の放棄までを強いられることはないと判断していた。戦時中より連合国が「領土不拡大の原則」を謳っていたからである。しかし、1946年1月にGHQによって沖縄が日本の行政上の権能が及ばない地域にされたことで、米国の対日方針の厳しさを理解した日本政府内には、沖縄に対する領土主権を喪失しかねないとの悲観論が一気に広がった。

以上の米国の対日・対沖縄政策は、冷戦の発生

を契機に一変した。1947年半ばに米ソの協調関係の破綻が決定的となり、欧州で冷戦が発生すると、米国の対日方針は軟化し、占領政策の主眼は日本の復興に置かれるようになった。米国は、沖縄米軍基地についても、対ソ戦略の一環としての対日防衛の役割を見出すようになった。そこで1949年5月に成立した新たな対日政策NSC13/3において、米国の冷戦戦略下での重要な基地となった沖縄米軍基地の長期保有を決定し、同基地の拡張に取りかかった。

日米安保体制の成立

1950年6月に勃発した朝鮮戦争によって、米国の対日・対沖縄政策の転換は決定的となった。

対日政策においては、朝鮮戦争を契機に、米国は日本を再軍備させる方針に転じた。日本が自由主義陣営の一員として軍事的に貢献することを期待するようになったのである。ここでは、将来的な日本の憲法第9条の改正が前提とされていた。また、対日政策の変化の過程で、講和後の日本本土における米軍基地の存続も決定し、これを可能にする二国間協定を日本と締結することが目指された。このことは、戦後日本の非軍事化の実現を、沖縄米軍基地から監視する必要性が失われたことを意味した。

当時の日本政府首相の吉田茂は、将来的に憲法第9条を改正し、講和後の日本がいずれ自衛力を備えることは当然であると考えていた。しかし、日本が最優先すべきは戦後復興であり、米国が求めるような早急な再軍備は回避すべきだと考えた。そのため、米国の再軍備圧力に抵抗し続けた。一方で、自衛力が不十分な講和後の日本の安全を確保するため、二国間協定の締結とその協定に基づく米軍基地の存続に日本政府も基本的に前向きであった。

日本の再軍備問題については、最終的に日本政府が防衛力整備の意思を米国に示したことで、ひとまず決着した。日本の更なる防衛力強化という米国の要望は、サンフランシスコ講和条約と同日の

1951年9月8日に締結された旧日米安保条約の前文に反映された。そこでは、米軍の日本駐留は、基本的に日本に集団防衛の体制が整うまでの暫定措置とされた。

こうして、日本が米国に施設・区域を提供し、米国が日本に安全を提供するという、いわゆる「物と人との協力」の関係に基づく日米安保体制が成立することとなった(ただし、旧安保条約では、米国の日本防衛義務は明記されなかった)。

安保体制の「外」へ

米国の冷戦戦略における日本の重要性が高まったことから、米国は日本への配慮として、沖縄に対する領土主権についても方針を転換した。それは、沖縄米軍基地が、朝鮮戦争の作戦支援基地という重要な役割を担っている最中で下された決断だった。この米国の判断に影響したのが、日本による防衛力整備着手の確約だった。

米国政府内では1950年の秋以降、対日講和条約の草案作成を主導した国務省を中心に、沖縄に対する領土主権の保有を日本に認めることで、日本を自由主義陣営にコミットさせることが構想され始めた。ただし、その構想の事実上の条件は、日本による沖縄防衛の責任負担だった。当時のアチソン(Dean G. Acheson)米國務長官は、日米の安全保障協定の沖縄への適用を前提として、沖縄を日本の主権下に残す案を米国政府内で提起していたのである。

しかし、サンフランシスコ講和条約締結の段階で沖縄を日本の施政権下に戻せないというのが、米国の最終的な判断であった。朝鮮戦争の最中であって、講和後の日本がどの程度の防衛力を整備できるのかが不明確だった。そのため、米国の冷戦戦略において重要な沖縄の防衛責任の一端を、講和後の日本が負えるのか確信を持てなかったからである。そこで米国は、沖縄に対する「潜在主権」を日本に認めつつ、当面は米国が沖縄を統治し続けることを決めた。国務省は米軍部に対して、日本に「潜在主権」を容認したうえで米国が施政権を保

持することが、沖縄米軍基地の使用権限を維持するための最善策であると説得することで、了承を得ることになった。

1951年9月8日に締結されたサンフランシスコ講和条約の第3条では、国連憲章に基づく信託統治が実施されるまでの間、沖縄を含むその他の諸島に対して、米国が「行政、立法、および司法上」の権利を有することが規定された。それは、沖縄における信託統治の実施可能性が殆どないことを前提に、当面の間、米国が沖縄を統治し続けることを意図した条文だった。

日本の主権回復後も米国統治下に残されることになった沖縄は、旧日米安保条約の適用対象外の区域とされた。これにより、沖縄は日米安保体制の「外」に置かれることになったのだった。

在日米軍基地の使用制限への備え

1950年6月に勃発した朝鮮戦争が長期化する状況下で、トルーマン(Harry S. Truman)政権は、1952年4月28日に主権を回復した日本に対して、防衛力増強を要求し続ける方針を掲げた。米国は、国際社会に復帰した日本が、太平洋地域の安全保障に対して貢献する意思と能力のある立場になることを期待したのである。

しかし、そのような期待の一方で、米国は日本に対して不安も感じていた。その理由は、日本国内で唱え始められていた在日米軍撤退論の存在にあった。

旧安保条約に基づき、主権回復後も日本本土には米軍基地施設、区域として指定されていた場所が600か所余り存在した。1952年時点で、米軍基地面積は沖縄が約1万6000haだったのに対して、本土全体では約13万5000ha近くある状況だった。そのため、国民は主権回復の実感が得にくく、在日米軍関係施設の存在は、ナショナリズムを刺激することになっていた。このような状況を背景に、与野党の政治家は、主権回復後間もない時期から在日米軍撤退論を唱えた。

この在日米軍撤退論に強い懸念を示したのが、

米軍部だった。日本の国内政治情勢を背景に、いずれ在日米軍基地の使用が制限されることを不安視したのである。この懸念は国務省にも共有された。1952年8月に成立した新たな対日政策NSC125/2では、在日米軍基地の使用を制限されることへの備えとして、沖縄米軍基地を長期保有する方針が決定した。

ここで留意したいのは、NSC125/2においては同時に、沖縄米軍基地の長期保有にあたっては、「非常に注意深い準備」のもとで日米間に取り決めに結ぶ必要があると指摘されたことである。つまり、この時点で米国政府にとって沖縄米軍基地の長期保有は、日本政府との合意のもとで実現すべき課題だったのである。

だが、NSC125/2の決定から1年と経たずに、米国は1953年6月に新たに決定した対日政策NSC125/6において、米国による沖縄統治の継続を決定した。この決定は、講和後の日本が米国の期待に沿った防衛力増強を行わなかったことに加えて、再軍備に対する日本の国内世論の反対の強さを理由としていた。日本による沖縄防衛の責任負担が当面期待できないがゆえに、米国が沖縄における軍事的地位を維持する必要があるとの判断だったのである。こうして、沖縄の施政権返還問題の解決は再び先送りされることになった。

海兵隊の沖縄移駐

さらに米国は、沖縄統治の継続を決定してから約1年後の1954年7月に、日本本土に駐留していた米海兵隊の沖縄移駐方針を固めた。この決定は、1953年7月に朝鮮戦争が停戦し、日米にとっての共産主義陣営に対する脅威が低減した状況下で下されたものだった。

海兵隊の沖縄移駐の主なきっかけは、1954年に生じた国際情勢及び日本国内情勢の変化だった。まず、国際情勢の重要な出来事として、第一次インドシナ紛争におけるフランス軍の敗北の影響が挙げられる。1954年5月にディエン・ビエン・フーが陥落したことは、第一次インドシナ紛争における

自由主義陣営の敗北と受け止められた。アイゼンハワー (Dwight D. Eisenhower) 大統領は、その影響が日本に及び、日本が共産化する可能性もあり得るとの懸念を表明するほどだった。

日本国内情勢として重要だったのは、1954年3月に起きた第五福竜丸事件を契機とする、反米・中立感情の高まりである。事件が米国の水爆実験による日本人漁船員の被爆被害という内容だったことに加えて、米国政府が機密保持を優先し、日本人船員にスパイ容疑をかけたことが、日本国内における反米感情を高めていた。そのような状況を目の当たりにした駐日米大使館は、日本国内において米国離れの機運が高まっている旨を米本国に繰り返し報告した。「同盟国」日本に対する不安が重なったことで、アイゼンハワー政権は、日本の米国離れを防ぐための措置を講じる必要に迫られたのである。

そこで米国政府が生み出したのが、かねてからの懸念事項だった在日米軍撤退問題への対応を通じて、日本国内の対米不満を解消するという発想だった。その具体策が、日本本土に駐留していた米海兵隊の沖縄移駐だった。当時の日本本土には、海兵隊の司令部が置かれた岐阜や山梨の他、神奈川県や大阪府など、各地に海兵隊が駐留していた。それらの地域では、米軍関係の事件や事故が多発し、また地域の風紀の乱れが問題視されたことで、反基地運動が活発化していた(NHK取材班2011)。

海兵隊の沖縄移駐を主導したのは、ウィルソン (Charles E. Wilson) 国防長官だった。ウィルソンは、海兵隊の沖縄移駐が決定した1954年7月の国家安全保障会議の場で、訓練が実施可能な沖縄にひとまず海兵隊を移駐させることで、部隊の再編に向けてより多くの時間を稼ぐことができるとの見解を表明していた。在日米軍の基地機能の受け入れ先としての利便性を、米国統治下の沖縄に見出していたのである。

海兵隊の沖縄移駐が決定すると、移転先となる基地建設のため、米国は沖縄において、「銃剣とブルドーザー」と呼ばれる武力を背景にした強制的

な土地接収を一層加速させた。これにより、沖縄で島ぐるみ闘争と呼ばれる反基地運動が激化したことで、米国政府内はこの後、海兵隊の沖縄移駐計画を再検討することになる(山本 2017)。しかしながら、最終的に沖縄への海兵隊移駐は実行に移されることになり、1950年代後半に沖縄米軍基地は急拡大した。この時新たに拡張された基地の広さは、既にあった沖縄の米軍基地面積に匹敵するものだった。

こうして沖縄は、日米安保体制の初期段階から、在日米軍の移転先として、基地機能を維持する役割を担うことで日米安保体制を支え始めたのである。

日米安保体制史のなかの沖縄基地問題

本稿で扱った米国による決断の積み重ねは、沖縄の施政権返還問題の実態をいたくわかり難いものにした。そもそも沖縄の法的地位をめぐる問題は、戦後処理問題の一環としての性質を有していた。ところが、米ソ協調の破綻と冷戦の発生を機に、米国が冷戦的思考に基づく判断を下すようになったことで、沖縄の施政権返還問題は冷戦の論理に基づく対日政策の枠組みの中で解決される問題へと変貌した。米国政府内の議論において、沖縄の施政権返還問題が日本の防衛力増強問題と関連づけられていたことは、その最たる例である。

紙幅の関係上、本稿では日本政府の対応に殆ど触れられなかったが、講和の段階で沖縄に対する「潜在主権」が容認されたことは、日本にとって、失地回復のための一縷の望みが残されたことを意味した。しかしながら、沖縄の施政権返還問題と日本の防衛力増強問題とを関連づけた米国の理屈は、

憲法第9条を手に、平和国家の道を歩み始めた当時の日本が実現し得ないものだった。

本稿の考察からはまた、米国が在日米軍基地の移転先としての沖縄を、日米安保体制の維持に不可欠な場所として位置づけていたことが読み取れる。その判断には、講和後の日本本土の政治情勢が影響していた。このことから、沖縄に広大な米軍基地が存在している背景について、地理的・戦略的な理由のみでは説明できないことが理解できるだろう。

沖縄へは、1960年代以降も、日本本土から在日米軍の基地機能が移転された。そのため、米国政府は沖縄返還交渉において、沖縄における基地使用の保証を獲得することに注力したのである(中島 2012)。

ロシアによるウクライナ侵攻が起きたことで、沖縄の本土復帰50年目の節目は、日本国内における外交・安全保障問題に対する関心が高まる中で迎えることになった。このような特異な雰囲気の中こそ、沖縄基地問題について検討する際には、歴史を踏まえた冷静な議論が従来以上に求められる。■

《参考文献》

- 池宮城陽子 (2018) 『沖縄米軍基地と日米安保—基地固定化の起源 1945-1953』 東京大学出版会
- 池宮城陽子 (2021) 「米海兵隊の沖縄移駐決定過程、1953-1955」 『法学研究』 第94巻第2号、369-397頁
- NHK取材班 (2011) 『基地はなぜ沖縄に集中しているのか』 NHK出版
- 我部政明 (2000) 『沖縄返還とは何だったのか—日米戦後交渉史の中で』 NHKブックス
- 中島琢磨 (2012) 『沖縄返還と日米安保体制』 有斐閣
- 山本章子 (2017) 『米国と日米安保条約改定』 —沖縄・基地・同盟』 吉田書店

