

池宮城陽子君博士学位請求論文審査報告

1. 問題の所在と論点

池宮城陽子君の博士学位請求論文「沖縄をめぐる日米関係、一九四五～一九五三—沖縄基地問題の生成過程」は、沖縄における米軍基地が今日まで固定化してしまったことの原点を探ろうとする問題意識から、戦後初期の沖縄の施政権および米軍基地をめぐる日米両国の政策と交渉過程を実証的に分析した研究である。池宮城君は、日米両国が沖縄の米軍基地問題にどのような考慮から対応してきたのか、そしてその政策はどのような変遷を辿り、いかにして今日まで基地が固定化される構図を抱えることになったのかを、日米両国の膨大な外交文書を読み込むことで解明している。その考察の要点を簡潔に記せば、以下のとおりである。

沖縄米軍基地のそもそもの起源は、日本の徹底的な非軍事化方針に基づき、その実施を監視するための「保障占領」にあった。当初米国は、日本の「保障占領」のために、沖縄での基地建設と、沖縄を信託統治領とすることを構想するのである。非軍事化方針を甘受した日本政府は、沖縄の基地化を受け入れながらも、領土主権は日本の手に残すべく構想を練る。

ところが一九四七年半ば以降、欧州において冷戦状況が出現すると、沖縄基地問題をめぐる米国の戦略的前提が変化した。そこで米国は、日本の非軍事化という占領当初の構想を維持しながら、講和後も沖縄の基地を長期保有する方針を決める。沖縄の米軍基地には、「保障占領」の拠点という役割に加え、冷戦下での対日防衛の拠点という新たな意味が付与されたのである。

一九四九一年半ば以降米国は、米ソ対立が深まるにつれて日本本土にも米軍基地を確保する方針を固める。それは、沖縄の米軍基地と本土における米軍基地が、米国のアジア戦略上同等に位置づけられたことを、そして、沖縄米軍基地の存続理由として冷戦の論理が主要なものとなったことを意味していた。時の吉田茂政権も、非武装化を前提に、米軍の駐留を認めることで日本の安全を確保する決断をする。

一九五〇年六月に朝鮮戦争が勃発すると、沖縄米軍基地が重要な作戦支援基地とされたのは自然だった。同時に朝鮮戦争は、それまでは必ずしも確定的ではなかった米国の日本再軍備方針を決定的にした。そして米国は、対日講和条約の準備を急いだ。そこで米国は、沖縄の長期領有の方針を堅持しながらも、サンフランシスコ講和条約第三条で、事実上日本に沖縄の「潜在主権」を容認した。米国の戦略にとって日本の重要性が高まった結果の、日本への配慮であった。

しかしそこには、将来の沖縄の領土主権は、日本再軍備による沖縄防衛の責任分担と引き換えに認めるという論理があった。その論理は、日米安全保障条約に盛り込まれた。同条約の前文と第四条からは、日本が十分な防衛力を備えれば、沖縄の施政権返還や米軍基地の整理縮小が可能になるという論理が読み取れるのである。

しかし講和直後の一九五二年半ば以降、この論理が一気に後退していく。米国が、「中立化」す

る日本による在日米軍基地の使用制限の可能性を懸念したからである。しかしその結果、日本国内での米軍撤退論への備えとしての沖縄米軍基地の価値が高まることになる。そして米国は、日本に対する再軍備要求をトーンダウンさせた。しかしそれは、サンフランシスコ講和条約と日米安全保障条約に内在していた、日本の防衛責任分担による沖縄の過剰な負担の軽減という論理が後退したことを意味した。

以下、各章の要約を紹介しながらより詳しくみてみよう。

2. 各章の要約

本論文の構成は以下のとおりである。

序章 問題の所在と分析視角

- (1) 沖縄をめぐる戦後初期の日米関係
- (2) 先行研究の検討
- (3) 分析視角—沖縄米軍基地の役割の変遷
- (4) 本論文の構成

第一章 沖縄米軍基地をめぐる日米関係の起源

第一節 保障占領の拠点としての沖縄米軍基地

- (1) 連合国の戦後国際秩序構想と日本の非軍事化
- (2) 沖縄をめぐる戦時下の米国の議論

第二節 沖縄信託統治構想の萌芽

- (1) 終戦直後の日本の対応
- (2) 米軍部の信託統治構想と沖縄の行政的分離
- (3) 憲法9条の制定

第三節 日米両政府内における議論の本格化

- (1) 米軍部と国務省の意見対立
- (2) 日本の駐留協定構想とその挫折

第二章 冷戦下の米軍基地の役割変化と信託統治構想の動揺

第一節 米ソ協調の破綻と基地の役割変化の兆し

- (1) 対ソ戦略上の役割と「芦田書簡」
- (2) 信託統治構想の後退

第二節 基地の役割の再定義

- (1) 限定的封じ込め政策の形成と基地の長期保有の決定
- (2) 確実となる領土主権の喪失

第三節 「不後退防衛線」の一角としての沖縄

- (1) 「中国チトー化」政策と沖縄政策の修正
- (2) 対ソ脅威認識の拡大と恒久的基地建設の開始
- (3) 沖縄と本土における米軍基地の意義の一体化

第三章 日本の再軍備と沖縄問題

第一節 朝鮮戦争と沖縄問題の変質

- (1) 朝鮮戦争の作戦支援基地としての沖縄
- (2) 米国による対日政策の再検討と沖縄
- (3) 日本政府の対応

第二節 日本による沖縄防衛構想の浮上

- (1) 米中対立と沖縄防衛の責任分担論
- (2) 沖縄返還の保証

第三節 沖縄米軍基地の整理・縮小の可能性

- (1) 再軍備着手の確約と「潜在主権」の容認
- (2) 日米安全保障条約と沖縄問題

第四章 沖縄防衛問題と日本国内の政治対立

第一節 沖縄米軍基地の長期保有の確認

- (1) 施政権返還をめぐる米国政府内の論争
- (2) 日本の中立化に対する懸念と沖縄
- (3) 沖縄施政権返還問題の「ねじれ」

第二節 米國務省における沖縄の施政権返還論の後退

- (1) 中立化予防策としての価値の低下
- (2) 沖縄米軍基地の使用権限維持の必要性

第三節 朝鮮戦争の休戦と沖縄問題の長期化

- (1) 朝鮮半島の後方支援基地としての沖縄
- (2) 米国による対日政策の修正と沖縄
- (3) 日本政府の対応

終章 沖縄基地問題の構図

- (1) 沖縄米軍基地の起源—米国の論理
- (2) 沖縄米軍基地の起源—日本の対応
- (3) サンフランシスコ講和と沖縄基地問題
- (4) 先送りされた沖縄米軍基地の整理・縮小

主要参考文献

第一章「沖縄米軍基地をめぐる日米関係の起源」は、米国がそもそも第二次世界大戦中から、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企図していたことを明らかにし、米国がそのような構想を抱くことになる過程とそれに対する日本政府の対応を、日米両国の外交史料から詳細に明らかにしている。

ポツダム宣言は、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」を実施する方針を示していた。日本政府は、沖縄の基地化は受け入れながらも、領土主権は日本の手に残すべく構想を練った。

ところがGHQは、一九四六年一月に、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令した。その背景には、講和後の沖縄を信託統治の下に置くとする米国統合参謀本部の意向があった。そこで日本政府には、沖縄の領土主権を喪失しかねないという悲観論が一気に広がった。

一九四七年に入って早期講和の機運が生まれると、外務省は、独立後に米国と駐留協定を締結する構想を検討した。その目的は、独立後に軍事駐留の終了を確認することで従属関係を解消し、「保障占領」の任に当たる駐留軍の権利の範囲を明確化することであった。しかし、一九四七年半ば以降欧州において冷戦構造が出現すると、沖縄基地問題をめぐる米国の戦略的前提が変化し、日本の駐留協定構想が米国に提示されることはなかった。

第二章「冷戦下の米軍基地の役割変化と信託統治構想の動揺」は、欧州に冷戦状況が出現した一九四七年半ば以降、一九五〇年六月の朝鮮戦争勃発直前までを考察対象とする。この時期は、日本の非軍事化という占領当初の構想が引き続き存続していながら、米国の対日政策が米ソ対立を背景に変化し始める、過渡期としての性格を帯びていた。対日講和も当面延期されることとなった。そこで米国は、講和後も沖縄の基地を長期保有する方針を決め、沖縄の領土主権の帰属先についての決定を先送りした。

そこで沖縄の米軍基地には、「保障占領」の拠点という役割に加え、冷戦下での対日防衛の拠点という新たな意味が付与された。国連の集団安全保障が機能しない場合には日本の安全を米国に委ねることを申し出たものとして知られる「芦田書簡」（一九四七年九月）にも、同様の発想が示されていた。そこには、米軍が「保障占領」のために「日本国内に駐留する結果が日本の安全に寄与」する、という論理が示されていたのである。

こうして、冷戦により「保障占領」とは異なる論理が出現することで、沖縄米軍基地を講和後も長期的に保有する米国の方針が固まっていった。そして米国は、日本本土における米軍基地確保を企図するようになった。その結果、沖縄の米軍基地と本土における米軍基地が、米国のアジア戦略上同等の条件の下に置かれることとなる。結局、時の吉田茂政権も、国際政治の大勢とその下での米国の対日政策と歩調を合わせることとなる。すなわち吉田首相は、依然として講和の条件は日本の非武装化であり、それを前提とすれば講和後の日本に米軍の駐留を認める以外、日本の安全を確保する術はないとの決断を下すのである。

第三章「日本の再軍備と沖縄問題」は、一九五〇年六月の朝鮮戦争の勃発から、一九五一年九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までを考察対象とする。本章では、その一年余りの時期に、日本が沖縄の「潜在主権」を有することを米国が認めたこと、そして、日本が沖縄の領土主権を回復するための条件として、沖縄を含めた「日本区域」の防衛責任を分担することが、日米安全保障条約の内在的な論理となったことが論証される。

一九五〇年六月二五日に朝鮮戦争が勃発すると、沖縄米軍基地が重要な作戦支援基地とされたのは自然だった。そして、それまでは必ずしも確定的ではなかった米国の日本再軍備方針も決定的になった。米国の対日講和条約の準備にも拍車がかかり、同年九月には、講和条約において将来的に日本が再軍備を進められるようにしておくことが重要であるとの判断が固まった。

さらに、一九五〇年十一月に中国軍が朝鮮戦争に本格的に参戦すると、米国で日本の防衛力強化が急務であるという認識が高まった。そうしたなか、米国国務省において、沖縄の主権を日本に残す方法の検討がなされ、同時に「日本本土と日本区域」の防衛のために日本に地上軍を提供させるべきとの案が練られた。日本本土と「日本区域」を区別したことには、「日本区域」に沖縄が含まれることを意味した。そして、そこには、日本による沖縄防衛の責任分担と引き換えに沖縄の領土主権を認めるという論理が存在した。

その後、サンフランシスコ講和条約と日米安全保障条約の締結過程においてとりわけ重要だったのは、一九五一年一月末に来日したダレスと吉田茂の会談である。吉田は、沖縄の領土主権問題に関して、日米二国間での租借方式を検討するよう要請した。日本はまだ信託統治の可能性が高いものと判断しており、租借方式の方が租借終了後の主権返還の論理が明確であるという理由によるものであった。しかしダレスは、信託統治が既定路線だとして、吉田の申し出に取り合わなかった。このダレスの返答は、沖縄の領土主権問題に柔軟な国務省と、信託統治による沖縄支配に積極的な軍部との間の対立が解消していないがゆえの、当面の公式の対応であった。そして、ダレス帰国後のサンフランシスコ講和条約草案の検討過程に影響を与えたのが、ダレスとの会談において日本側が「再軍備のための当初措置」を示し、防衛力整備の意志を示したことであった。

それを手にしたダレスと国務省は、軍部を説得し、事実上日本に沖縄の「潜在主権」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のである。それは、信託統治の実現可能性がほとんどないとの想定の下に、信託統治が実施されるまでの間、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謳った。それは、日本に沖縄の「潜在主権」が存在することを間接的に認めたものであった。

さらに、日米安全保障条約には、その条件としての日本の再軍備という論理が盛り込まれた。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」し、第四条が「日本区域」において「個別的若しくは集団的の安全保障措置が効力を生じた」際には、同条約は失効すると謳ったのである。そこには、日本が十分な防衛力を備えた場合には、事実上の基地協定である同条約が相互防衛条約へと姿を変え、その際には「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存在した。

第四章「沖縄防衛問題と日本国内の政治対立」は、講和後、上述の論理が後退ないし埋没していったことを明らかにする。サンフランシスコ講和会議の段階においては、米国は日本の再軍備への現実的期待を抱いていた。事実トルーマン大統領は、同会議における演説で、「太平洋における地域的防衛の機構」に日本を参加させる意図を表明していた。同時に国務省は、引き続き沖縄の施政権の日本への返還を模索し、マッカーサー解任後連合軍最高司令官に就任したリッジウェイも、自立した日本との新たな関係構築を前提とした沖縄の施政権返還を進言していた。

ところが、日本独立直後の一九五二年七月に作成された国家安全保障会議文書は、日本に対する防衛力増強の期待と、「中立化」する日本による在日米軍基地の使用制限の可能性への不安を、共に指摘していた。そして、前者の期待が満たされず、後者の不安が増すことで、米国にとっての沖縄米軍基地および施政権の持つ重要性が増すことになる。すなわち、日本国内における米軍撤退論への備えとしての沖縄米軍基地の価値が高まったのである。

その米国の方針は、期せずして日本政府が沖縄の施政権返還にそれほど熱心ではなかったことによって、さらに確定的なものになっていく。日本政府が消極的だという印象を米国に与えたのは、サンフランシスコ講和条約第三条を額面どおりに受け取り、依然として沖縄に信託統治が実施されるという前提に立っていたからであった。事実、当時外務省は、信託統治終了後の円滑な施政権返還に備えるという発想で、沖縄信託統治に臨むための方針の検討にあたっていた。

一九五三年半ばに向けて朝鮮戦争休戦の機運が生まれると、アイゼンハワー政権は、日本の社会民主主義路線の高まりに鑑み、日本に対する防衛力増強要求をトーンダウンさせた。そして日本政府も、米国の相互安全保障法（MSA）に基づく対日援助交渉に際して、MSAが条件として被援助国に求める防衛の自助努力は、日米安全保障条約第四条が謳う沖縄を含む「日本区域」の防衛責任までは含まない、との理解と立場を固めるのである。

それは、サンフランシスコ講和条約や日米安全保障条約に内在していた沖縄の負担軽減の論理が大きく後退したことを意味していた。こうして、沖縄の施政権返還および沖縄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である。

3. 論文の評価

以上のとおり本論文は、沖縄米軍基地の起源が戦後日本の非軍事化実施のための「保障占領」にあること、そして、終戦後の冷戦発生とそのアジアへの拡大という国際政治変動の下で、沖縄米軍基地が日本の再軍備構想を伴う米国の冷戦戦略に組み込まれたことを、実証的に解明している。すなわち、その起源において、日本の徹底的な非軍事化を図ろうとする戦後構想の一環であった沖縄米軍基地は、日本の再軍備を伴う米国の冷戦戦略の下での重要な基地へと、その論理と姿を大きく転換したのである。

そのことはすなわち、戦後処理を基礎に形成されていった国際秩序が、冷戦による二極化へと変化したことに呼応したものであった。その結果として日本は、非軍事化を想定した戦後憲法と、冷戦の産物である日米安保条約とを共に抱え込むことになる。本論文が考察対象とした沖縄の米軍基地問題も、そうした国際政治変動およびそれに伴い生まれた戦後日本外交の「ねじれ」の下で、根本的な歪みを構造化させることとなったのである。

本論文は、日米両国の外交史料を丹念に読み込み、史資料から同時代の発想や政策を再現しながら、上記のマクロな構図を浮かび上がらせることに成功している。それは、地道な実証に重きを置きながら、それを国際政治情勢の変化、および米国のグローバルな戦略の展開と関連付けて解釈するという、池宮城君の分析アプローチに負うところが大きい。池宮城君が、沖縄に縁のある者として、沖縄米軍基地が固定化されている現状に戸惑う問題意識から出発しながらも、沖縄米軍基地問題が抱える構造的矛盾を一次資料を用いて客観的に解明したことは称賛に値する。

また本論文が、既存の研究が等閑視してきた空白を埋めたことも特筆される。とりわけ、第一章が明らかにした、日本の非軍事化と「保障占領」という、ポツダム宣言が謳った対日占領方針に基づく沖縄米軍基地の起源に関しては、これまで本論文ほどの詳細な実証的研究はなかった。従来の研究には、本論文の後半部分に取り上げた冷戦の発生および朝鮮戦争による冷戦のアジアへの拡大という脈絡において、沖縄米軍基地に触れるものが多かった。すでに多くの一次資料が公開されている領域と時代の研究に空白が存在したということは、従来の研究にそこに着目する確かな考察の視座が弱かったことを意味するだろう。したがって、その空白が埋められたことの意味は、上で述べた本論文の分析アプローチとの関連で考えることが肝要である。

また、第三章におけるサンフランシスコ講和条約と日米安全保障条約の準備過程および両条約から読み解く沖縄米軍基地に関する考察にも、本論文ならではの独創性がうかがえる。周知のとおり、時の首相吉田茂は、一九五一年九月八日に、サンフランシスコ講和条約に署名するや、場所を移して日米安全保障条約に調印した。それは、日本が占領から独立した際の政治環境に、戦後処理の論理と冷戦の論理が混在していたことを象徴的に示すものだった。本章は、その構図のなかに沖縄米軍基地問題を位置づけたのである。そして池宮城君は、サンフランシスコ講和条約において沖縄の「潜在主権」が日本に残ることが実質的に認められたこと、また日米安全保障条約に、日本が沖縄を含めた「日本区域」の防衛責任を分担することが沖縄の領土主権を回復するための条件であるとの論理が内在化されたことを、それぞれ読み解くのである。

しかし、「保障占領」のための基地という起源を持つ沖縄米軍基地から、戦後処理の論理を完全に払拭できるほどあの戦争の歴史は軽いものではなかった。それは、米国の対日不信が完全に消えた訳ではないこと、そして日本国内においても戦争への悔恨と反省に立つ戦後平和主義が大きな政治勢力となったことにも現れている。したがって、日米安全保障条約に盛り込まれた、日本の再軍備によって沖縄防衛の責任分担が可能になるという条件は、簡単に実現するものでもなかった。すなわち、第三章が読み解いた沖縄の施政権返還および沖縄米軍基地の整理縮小を可能と

する論理が顕在化する可能性は、現実的にはそもそも低かったといわざるを得ない。こうして、戦後国際政治が二極化し、日本の政治と社会も二分される状況の下で、今日まで沖縄米軍基地が固定化されることとなってしまうのである。その結末を第四章が詳細かつ立体的に考察し、本論文の考察は終わる。

以上の斬新な視点と解釈を含んだ優れた考察に問題が残るとすれば、沖縄米軍基地に焦点をあてた論点が、結局は日米安全保障条約で日本が受け入れることになる在日米軍基地をめぐる問題にどこまで包摂されるのか、あるいはどの程度沖縄に特有の問題なのかの区別が、必ずしも明白ではない点である。確かに、「保障占領」の論理が明示的であった初期には、もっぱら沖縄の特殊性が際立っていた。しかし、第二章が的確に指摘するように、米国が日本本土でも基地の確保を求めるようになると、沖縄と本土の米軍基地は、ともに米国のアジア戦略において同等の位置づけが与えられるようになる。

すると、第二章以降が、沖縄米軍基地の問題として論じていることは、どの程度在日米軍基地の一般的問題といえるのか、あるいはどこが沖縄特有の問題なのか。その点を分析視角に加えることができたならば、むしろ沖縄固有の問題点がより浮き彫りになったように思われる。たとえば、本論文の結論は、日本が十分な防衛力増強と沖縄防衛の責任分担を果たせなかったことが、沖縄米軍基地の固定化の一因であることを示唆するが、そのことが分析的には誤りではないものの、解釈の根拠が米国の戦略的観点に偏っている印象を免れ得ない。

ただ、これらは池宮城君の研究のさらなる進化のための課題であり、本論文の価値をいささかも損なうものではない。よって審査員一同は、本博士学位請求論文が、独創的な論点を実証的に解明することに成功した先駆的な学術研究であることを認め、博士（法学）（慶應義塾）の学位を授与するのに適当と判断する次第である。

2016年7月7日

主査 慶應義塾大学法学部教授 添谷 芳秀
法学研究科委員 Ph. D.
副査 慶應義塾大学法学部教授 細谷 雄一
法学研究科委員 博士(法学)
副査 慶應義塾大学法学部教授 宮岡 勲
法学研究科委員 D. Phil.