

博士学位請求論文要約

池宮城陽子「沖縄をめぐる日米関係、1945～1953—沖縄基地問題の生成過程」

本論文は、1945年から1953年にかけての沖縄をめぐる日米両国の構想と交渉を実証的に考察することで、今日まで続く沖縄基地問題の構図が形成された過程を明らかにする。考察の対象は、1945年8月の太平洋戦争終結以降、1953年6月に米国による沖縄の施政権行使の継続が決定するまでの時期である。アジアにおける冷戦構造が明確化していくなかで、敵国から同盟国へとその関係性を変化させた日米の間で沖縄基地問題がどのようにして生まれ、またどのような構造を持つに至ったのかを、沖縄米軍基地の役割の変遷に着目しながら検証する。本論文では沖縄基地問題を、沖縄に大規模な米軍基地が長期にわたり存在する事態が固定化された状態にあることに起因する、政府レベルの外交問題と定義する。

太平洋戦争の最中の1945年4月から行われた沖縄戦を契機に米国が沖縄に米軍基地を設けたのは、戦後の日本を監視する拠点を築くためであった。米ソ協調主義に基づく連合国の戦後国際秩序構想において米国は、安定勢力としての国民党による中国の創出とともに、日本の徹底的な非軍事化によって、戦後アジアの秩序安定を試みた。そこで重要視されたのが沖縄だった。米国は、自国をはじめ周辺諸国にとって日本が二度と脅威にならないよう、沖縄から武装解除後の日本を監督することで日本の非軍事化を確実に実現しようと考えていた。当初沖縄米軍基地は、保障占領の重要拠点という対日政策上の役割を担う基地として意義付けられたのである。

だが、そのアジアにおける国際政治環境は大きく変容した。1947年3月の「トルーマン・ドクトリン」と同年6月の「マーシャル・プラン」の発表を契機として米ソの協調関係が崩壊し、欧州で冷戦が発生すると、その影響は徐々にアジアの国際関係にも及ぶようになった。そこで米国は、沖縄米軍基地に、対ソ戦略の一環としての対日防衛の役割を新たに見出すようになった。1949年5月付のNSC13/3において沖縄米軍基地の長期保有を決定し、同基地の拡張を図ったのである。

1950年6月に朝鮮戦争が勃発したことにより、東アジアにおける冷戦構造は明確化するに至った。朝鮮戦争を通じて米国は、ソ連に加えて共産化した中国とも対立するようになったのである。米国にとって朝鮮戦争は、沖縄米軍基地の重要性を高める決定的な契機となった。米国が朝鮮戦争に参戦したことで、沖縄米軍基地は朝鮮戦線に対する作戦支援基地としての役割を担うようになっていた。また、朝鮮戦争の勃発を契機に、日本を再軍備させる方針に転じた米国にとっては、沖縄米軍基地から戦後の日本の非武装化を監視する必要性が失われたことを意味した。沖縄米軍基地は、戦後の日本を監視するという対日政策上の役目を終えるとともに、当初の設置目的を失うこととなったのである。

沖縄米軍基地の役割は、国際政治的要因からだけでは説明できない展開も示した。主権回復後の日本の国内政治情勢を勘案した上で定められた、米国の対日政策上の役割である。

1951年9月8日のサンフランシスコ講和条約と同日に日米安全保障条約が締結されたことにより日米の間には同盟関係が成立し、安全保障条約に基づき米国は引き続き日本本土にも基地を存続させた。日本の眼前で朝鮮戦争が続く一方で、敗戦国として憲法9条に基づき非武装化していた日本が自衛することは困難であったため、在日米軍基地を通して米国が主権回復後の日本に安全を提供することになったのである。だが、戦後復興を優先すべく、憲法9条を維持しながら日米安全保障条約を締結するという当時の首相吉田茂の選択は、日本国内に激しい政治対立をもたらした。そして吉田政権の政治路線を批判する勢力が在日米軍基地の存在に否定的であったことは、米国政府内に在日米軍基地の使用制限に対する不安を生み出した。そこで米国が講じた措置は、沖縄米軍基地に在日米軍基地の使用が制限された場合への備えとしての役割を付与するというものであった。在日米軍基地の使用制限への備えというこの役割は、日米の二国間関係が、敵対から同盟へと転換していたからこそ必要とされた、沖縄米軍基地の役割に他ならなかった。

日米の沖縄政策は、以上の沖縄米軍基地の役割の変遷に伴い変化した。米ソ協調主義に基づく戦後国際秩序の構築が目指されていた時期の米国は、沖縄を戦後の日本を監視するための拠点として重要視していたために、沖縄米軍基地の管理権確保の手段を慎重に検討すべく、1945年7月にポツダム会談が開催された段階において沖縄の領土主権の処遇に関する決定を先送りした。そのため、沖縄の領土主権問題は戦後処理問題の一環となった。米国はその後欧州で発生した冷戦がアジアに波及する過程で沖縄米軍基地に対し戦略の一環として対日防衛の役割を新たに付与し、同基地の長期保有を決定した。そして、その際に沖縄の領土主権の帰属先についての具体的な検討を先送りした。その判断は、沖縄の領土主権を日本から剥奪することを企図するものだった。

しかし、1950年6月に朝鮮戦争が勃発し、これに中国が参戦したことは、沖縄の領土主権を日本から剥奪する方針に傾き始めていた米国の考えを一転させた。日本に再軍備を要求する方針に転じた米国にとって、もはや沖縄米軍基地から日本を監視する必要性が失われたからであった。朝鮮戦争勃発後、日本を自由主義陣営の一員として確保することが肝要であるとの認識を抱くようになった米国にとって、沖縄の領土主権を剥奪することで日本国内における反米感情が高まることは回避すべき事態であった。とりわけそのような事態の回避の必要性を重視していた国務省が、朝鮮戦争への中国の参戦とこれに伴う戦況の悪化という状況への対処法として編み出したのが、沖縄の防衛責任の分担を日本に求めるという発想であった。講和後の日本がいずれ沖縄防衛の責任を米国と分担することを前提とし、沖縄を日本の主権下に残そうと試み始めたのだった。

かたや日本は、沖縄の領土主権を喪失する危機に直面していたため、講和に向けた準備の過程で、米国の政策における沖縄米軍基地の役割に注目していた。降伏の際に受諾したポツダム宣言の領土条項である第8項では、本州、北海道、九州および四国という主要四島を日本の領土として残すことを確約する反面、沖縄の帰属先が明記されていなかったが、その理由を、米国にとっての沖縄米軍基地の存在意義の大きさに見出していたからである。

終戦直後の日本は、非軍事化の達成を講和のための所与の条件と考えていたため、非武装化後の日本を監視する役割を果たす沖縄米軍基地の受け入れを敗戦国である自国に課された義務と捉えながらも、沖縄の領土主権は講和後も保持できるものと考えていた。しかしながら、1946年1月に沖縄が日本から行政的に分離され、さらに3月になり憲法9条が発表されたことで、連合国が徹底した非武装化を追求する方針であることを察知した日本は、自国が沖縄の領土主権を喪失する可能性を懸念するようになった。また、対日監視の重要拠点である沖縄米軍基地の存在を理由に、講和後の沖縄が国連憲章に基づき米国による信託統治の下に置かれる可能性が高いことを予想するようになった。そのため、欧州における冷戦の発生を契機に沖縄米軍基地に日本の対外防衛上の役割が加わったことは、沖縄の領土主権を喪失する可能性が一層高まったことを日本に想起させた。

以上の日本の構想は、1950年6月に勃発した朝鮮戦争により一変した。朝鮮戦争を契機に米国が一転して日本に対して再軍備を求めるようになったことで、沖縄米軍基地が非武装化後の日本を監視するという役目を負う必要がなくなったと日本は理解した。そのため、沖縄米軍基地の使用権限の維持のために米国が信託統治を沖縄において実施する場合でも、その目的は専ら日本の安全保障との関係にあるため、信託統治終了後に沖縄の領土主権を確保し得る可能性を見込むようになった。ただし、朝鮮戦争に中国が参戦したことで戦況が悪化すると、沖縄における信託統治の実施自体は免れ得ないとの判断から、信託統治終了後に沖縄の施政権が日本に委譲されることの保証を、米国から獲得することを講和の際の課題と位置づけた。その方針のあらわれが、1951年1月末から行われた講和をめぐる日米会談に際して吉田首相の指示の下で示された、基地を長期に亘り租借する「バミューダ方式による租借をも辞さない用意がある」との提案だった。

ただし、米国にとって1951年1月末からの日本との会談で最も重要であったのは、日本から防衛努力の言質を引き出すことであった。そこで、再軍備を拒否する「建前」を堅持することで講和が頓挫することを懸念した日本が「再軍備計画のための当初措置」を提出したことを受けて、米国は日本から防衛力増強の確約を得たと判断した。日本が沖縄の防衛責任を分担する第一歩を踏み出したとの理解であった。こうして米国は、日本に対して沖縄の「潜在主権」を認めつつも、沖縄における信託統治の実施可能性を残す形で、サンフランシスコ講和条約の領土条項を成立させたのだった。

一方、講和条約の立案と同時並行で進められていた安全保障条約の立案過程において、沖縄問題との関連で重要だったのは、条約の効力終了の条件を記した第四条が定められたことであった。講和の際に締結する安全保障条約を暫定的な条約と位置づけていた日米は、日本が再軍備をした後に相互防衛条約を締結することを想定していた。そこで相互防衛条約締結の条件として安全保障条約案第四条に記されたのが、日本が防衛力を増強し、将来的に「日本区域」の防衛責任を米国と分担することであった。その際に、講和条約の立案過程で日本に沖縄の「潜在主権」の保持が認められていたことで、日本がいずれ防衛責任を負うべき「日本区域」に沖縄が含まれることになった。

以上の結果、沖縄をめぐる日米の将来構想の中に、沖縄米軍基地の整理・縮小を可能にする論理が生まれた。日本が米国と相互防衛条約を締結し得るほどの軍事力を保持し、沖縄防衛の責任を分担できるようになれば、その分だけ沖縄における米軍基地の存続の必要性は失われ、基地を整理・縮小することが可能になるとの論理であった。

しかしながら、主権回復後間もない時期の日本にとって、沖縄防衛の責任分担を実行することは現実的に困難であった。日本の中立化に対する不安から沖縄米軍基地の対日政策上の重要性が高まる中で、日本が沖縄の施政権返還について働きかけを行わなかったこと、そして日本国内における強い再軍備反対論の存在が 1952 年 10 月の総選挙を通じて明確化したことを受けて、それまで沖縄の施政権返還の実現可能性を模索していた国務省は、構想の見直しを図った。沖縄の施政権返還が日本の中立化の予防に繋がらない可能性が低いこと、日本による沖縄防衛の責任分担の実現可能性が低いことがその理由であった。米国政府内は、沖縄米軍基地の使用権限を維持すべく、沖縄の施政権を行使し続けるべきであるとの考えで統一されていったのだった。そうした中で、トルーマンの後任として大統領に就いたアイゼンハワーが朝鮮戦争の休戦と国防費の削減を政権の重要課題と位置づけたことで、日本に対する防衛力増強要求を緩和することを決めた米国は、日本による沖縄防衛の責任分担を先送りする判断を下した。それは、沖縄防衛の責任を米国が引き続き負わなければならないことを意味したため、沖縄米軍基地の使用権限を維持すべく、1953 年 6 月付の NSC125/6 で米国は、自国による沖縄の施政権行使の継続を決定したのだった。

他方で主権回復後の日本は、引き続き沖縄において信託統治が実施される可能性を念頭に置いていた。沖縄の「潜在主権」の保持を容認されたとはいえ、朝鮮戦争が継続する最中において米国の軍事戦略上、沖縄米軍基地の役割が重要であることに変わりはないため、信託統治の実施可能性自体は存在するという理解であった。当面は米国の沖縄統治が続くことを予想した日本は、これに伴い生じ得る実際的な問題への対処を眼前の課題と位置づけた。そのため、沖縄の施政権返還に向けた具体的な取り組みには着手せず、その実現に消極的であるとの印象を期せずして米国に与えることになった。だが、朝鮮戦争の休戦の実現可能性が高まる中でも、結果として日本は、米国による沖縄統治の継続を前提とした構想を引き続き抱いた。戦後復興の途上においては、日本が沖縄防衛の責任を負担することは困難であるため、その実行を後世の課題と捉えていたのである。日本が沖縄防衛の責任を分担できない現状では、沖縄の施政権返還を米国に要請できないと結論付けられたのだった。

こうして、1953 年半ばに朝鮮戦争の休戦という新たな状況の到来への対応を図る中で日米によって下された、日本による沖縄防衛の責任分担の先送りという判断によって、沖縄米軍基地の整理・縮小が遠のくという事態が生まれたのだった。

このように、沖縄に大規模な米軍基地を長期にわたり存続させることは日米両政府間において当初から想定されていたわけではなく、同基地は、日本による防衛力増強と沖縄防衛の責任分担の実現に伴い整理・縮小が可能になることが見込まれていた。しかしながらまた、日米がともに日本による沖縄防衛の責任分担という将来構想の具現化を先送りしたことで、

沖縄米軍基地の整理・縮小が遠のくという沖縄基地問題の構図が確定した。こうして沖縄は米国の施政権下に残され、そこにおける基地問題の解決が後世の課題とされたのである。