

米統合参謀本部における沖縄保有の検討・決定過程

——一九四三年から一九四六年——

我
部
政
明

はじめに

一 米統合参謀本部の設置

二 戦後における海外基地構想

(1) JCS 183 シリーズ

(2) JCS 570 シリーズ

三 長期保有と沖縄

(1) JCS 570/34

(2) JCS 570/40

(3) 領土不拡大原則と安全保障

(4) JCS 1619/1

おわりに

はじめに

本稿の目的は、米統合参謀本部（The U. S. Joint Chiefs of Staff）における米国による沖縄の長期保有の検討・決定過程を、戦後における海外基地体系の構想を中心に統合参謀本部記録にもとづいて歴史的に分析することにある。

これまでの米国の沖縄統治に関する研究では、とりわけ官僚政治モデルの影響を受けた国務省を中心とする分析枠組みが取られてきた。その背景には、国務省が米国の対外政策を担っているという組織的理由が指摘できる。また、史料的にみて、国務省記録として、Foreign Relations of the United States が刊行されてきたこと、また、国務省記録の公開が、他の省庁記録に比べて比較的進んでいることにより、歴史的分析がより可能となってきたことが挙げられるだろう。

現在のところ、Foreign Relations of the United States の日本関係分は、一九六〇年まで刊行されており、また一九六二年までの日本関係分について国務省内で刊行準備の作業にあるという。米国立公文書館にて閲覧できる国務省記録の日本関係分は、一九九五年夏の段階で、セントラル・ファイル（Central Decimal Files）では一九六三年初頭まで、ロット・ファイル（Office or Lot Files）では一九六二年から六三年初頭まで、ポスト・ファイル（Post Files）では、一九六三年初頭まで、それぞれ公開されている。国務省記録は、以上の三つのファイルからなる。セントラル・ファイルとは国務省独自の一〇進法の分類による記録であり、国務省と在外公館とのやり取りをした電報などである。ロット・ファイルとは、国務省内の局・部・課で保管された記録であり、在外公館との間の電報の他に国務省内で作成された文書、他の省庁とのやり取り文書などが含まれる。ポスト・ファイルとは、それぞれの在外公館が保管していた記録であり、在外公館に関する日常業務から秘密記録まで含む。

国務省記録に対し、米軍の記録は陸軍、海軍、空軍、海兵隊だけでなく、さらに細く分類された組織ごとの記録群

として保管されている。たとえば、文官を長とする国防長官室記録、陸軍長官室記録、海軍長官室記録、空軍長官室記録などの他に、軍部の陸軍参謀部記録、第二次大戦記録、陸軍コマンド記録、陸軍工兵隊記録、海軍作戦部記録、海軍作戦部隊記録、空軍記録、海兵隊記録、統合参謀本部記録などがある。米軍の記録は膨大となっているため、他の記録に比べてその公開が遅れている。現在のところ、公開の進んでいる記録だと一九六〇年あたりまでで、遅いものだと一九五〇年代初頭までという状況である。

米国の沖縄統治に関する研究は、宮里政玄、比嘉幹郎、大田昌秀、新崎盛暉、牧野浩隆らによる多くの蓄積を持ってきた。⁽¹⁾一九七〇年代後半までに、サンフランシスコ講和までの日本本土「占領」期の日本関係の公文書の多くが公開されたことに伴い、米国の沖縄占領を含む「占領研究」が盛んとなった。日本本土「占領研究」は、この間に公開された公文書の実証的分析のもとに一九七〇年代後半から一九八〇年代中頃にかけて、その成果を世に問うてきた。

一九八〇年代にはいると、米国における日本関係の公文書公開のスピードが緩やかになった。たとえば、米外交文書記録である Foreign Relations of the United States の刊行をみると、一九四五年の日本関係記録が一九六九年、一九四六年のものが一九七一年、一九四七年のものが一九七二年、一九四八年のものが一九七四年、さらに、一九四九年と一九五〇年のものが同じく一九七六年に、一九五一年のものが一九七七年にとたて続けに刊行され、日本本土「占領」期間は全てカバーされた。それに対し、一九五二年―五四四年の記録が一九八五年、一九五五年―五十七年が一九九一年、一九五八年―六〇年のものが一九九四年となっている。公文書の公開が、それ以前に比べ遅れてきた。さらに、一九九〇年代に入ると、公文書公開の間隔が延び、その後追いつくように、日本本土「占領研究」には八〇年前後のような勢いが失われてきた。また、米国の沖縄統治に関する研究にも同様な傾向を見ることができ。こうした傾向に抗するように、河野康子の研究⁽²⁾が刊行された。だが、それに続く顕著な研究を指摘するのは容易なことではない。⁽³⁾

公文書に依拠する実証的研究への研究者の関心は、研究対象に関する公文書がほぼ公開され、研究者の分析対象となり、そして成果が生まれるや、次第に薄れていく。公文書の公開が、こうした研究のエネルギー源となった。日本本土「占領研究」への関心が、一九八〇年代後半から九〇年代前半にかけて衰退していった軌跡は、いわば当然の流れだった。

今、これまで公開された公文書を、米国の沖縄統治に関する研究、あるいは日本本土「占領」に関する研究のための分析史料としてだけでなく、むしろ戦後世界秩序構想のなかの米国、日本、沖縄を考えることが必要であろう。それは、戦後の世界をかなりの時間を占めてきた米・ソ対立を軸とする冷戦が終わった今、秩序形成の視点から研究されるべき一つとして、日本、沖縄を含む東アジアの戦後の始まりを再検討する意味を見いださう。

そして、今、沖縄統治に関する米国の公文書の公開が進み、六〇年代前半までをカバーする勢いである。とりわけ、「占領研究」が日本本土占領をその中心的対象に据えていたことに対する批判を、「見はてぬ課題」としてではなく、研究者が取り組めるときに近づきつつある。米国の沖縄統治に関する研究を、日本本土「占領研究」だけでなく、戦後世界の形成という枠組み拡大をはかるときが来つつある。

公文書に依拠した実証的研究が、米国の沖縄統治に関して適用可能となりつつある今、すでに公開された史料を、戦後世界秩序の形成過程に置く作業を不可欠だと考える。その意味で、米軍の中で検討された戦後における海外基地体系の形成過程の研究は、東アジア（極東）の軍事秩序の中におかれた米国の沖縄統治に関する歴史分析への端緒となる。

ところで、本稿では、「沖縄」、「南西諸島」、「琉球諸島」などの地名が登場する。いずれも同一の地理的空間をさすものとして、筆者は使用する。だが、「沖縄」について、筆者は、特定の文書に登場する地名としてでなく、時間的空間を越えた地名として使用する。本稿で扱う文書史料において、「沖縄」、「南西諸島」、「琉球諸島」が特に区別

されて使用されている様子はない。また、文書史料の中では、時間的空間によって、「南西諸島」の使用頻度の高いとき、あるいは「琉球諸島」のそれが高いときがある。さらに、「北緯三〇度以南の南西諸島」や「北部琉球を含む琉球諸島」などとして登場する。そのときそのときに、それぞれの範囲が変更されている。そうした混乱を防ぐために、「南西諸島」、「琉球諸島」を「沖縄」と総称する。特に、地名が文脈で重要な意味をもつときには、文書史料で登場する地名を使用する。また、島としての地理的空間を指す場合には、「奄美諸島」、「沖縄本島」、「沖縄本島の周辺諸島」、「宮古諸島」、「八重山諸島」などを使用する。

- (1) 比嘉幹郎『沖縄・政治と政党』中央公論社、一九六五年。宮里政玄『アメリカの沖縄統治』岩波書店、一九六六年。中野好夫・新崎盛暉『沖縄戦後史』岩波書店、一九七六年。大田昌秀『総史・沖縄戦』岩波書店、一九七六年。宮里政玄『アメリカの対外政策決定過程』三一書房、一九八一年。琉球銀行編『戦後沖縄経済史』琉球銀行、一九八四年（牧野浩隆が執筆）。
- (2) 河野康子『沖縄返還をめぐる政治と外交・日米関係史の文脈』東京大学出版会、一九九四年。
- (3) 拙著『日米関係のなかの沖縄』三一書房、一九九六年。

一 米統合参謀本部の設置

米統合参謀本部歴史課が著した『統合参謀本部の組織的展開』(Organizational Development of the Joint Chiefs of Staff, 1942-1989) ⁽¹⁾が米統合参謀本部の組織的変遷を記述している。その要約を通じて、一九四〇年代末の統合参謀本部の組織について述べておこう。⁽²⁾

一九四一年一月七日の日本軍のパールハーバー攻撃にともなって、米国は対日戦争へ突入した結果、日・独・伊に対する連合国軍を形成するために米・英両軍の軍事協力と調整の必要性が生まれた。一九四一年一月二二日から

翌年一月一四日にわたって、フランクリン・D・ローズベルト (Franklin D. Roosevelt) 米大統領とウィンストン・チャーチル (Winston Churchill) 英首相の両首脳とその軍事アドバイザーたちが集まったアルカディア会談にて、第二次大戦での米英軍事協力をすすめる戦略方針をたてる必要から、米・英両軍の最高軍事機関としての合同参謀本部 (Combined Chiefs of Staff, CCS) が設置された。

アルカディア会談で、チャーチルは、陸、海、空の参謀総長から構成される英参謀長委員会 (Chiefs of Staff Committee) を同行させていた。この参謀長委員会は、一九二三年に設置され、英軍の指揮・戦略の方向を立てる集団的責任を負い、その任務は首相および戦時内閣に対し軍事アドバイスを行なうことであった。

それに対し、米国は対応する組織を持っていなかった。米国が戦前期に設置していたのは、統合戦争計画の作成や陸・海軍間の相互交流の調整に関して「諮問」する陸・海軍の合同委員会 (Joint Board of the Army and Navy) であった。同委員会を構成する陸軍、海軍のそれぞれの委員は、参謀総長 (Chief of Staff) クラスではなく、より下位の将校であった。そのため、同委員会が戦時下における直接の作戦指導を行なうのは不適であった。アルカディア会談への米国の軍事代表は、英国の参謀長委員会の委員に対応して、陸軍からは陸軍参謀総長 (Chief of Staff, US Army) のジョージ・C・マーシャル (Gen. George C. Marshall)、海軍からは海軍作戦部長 (Chief of Naval Operations) のハロルド・R・スターク (Adm. Harold R. Stark) と米艦隊総司令官 (Commander in Chief, US Fleet (COMINCH)) のアーネスト・J・キング (Adm. Ernest J. King) の二人。当時の米国は、陸軍や海軍と同列の空軍を持っていなかったが、航空兵力は陸軍航空隊と海軍がそれぞれ保有していた。英空軍参謀総長に対応して、陸軍航空隊を管轄する陸軍航空隊司令官 (Chief of Army Air Force and Deputy Chief of Staff for Air) のヘンリー・H・アーノルド (Lt. Gen. Henry H. Arnold) がアルカディア会談へ出席した。

アルカディア会談の結果設置された合同参謀本部 (CCS) への米代表は、上記の四人とされた。合同参謀本部

米統合参謀本部における沖縄保有の検討・決定過程



（CCS）に出席するために、陸、海、航空隊の間での密接な協議や英軍に対応する米側案の作成が必要となった。つまり、米英両軍の合同参謀本部（CCS）の設置は、米軍組織内に陸軍参謀総長、海軍作戦部長、米艦隊司令官、陸軍航空隊司令官の四人をメンバーとする「統合（Joint）米参謀本部」を暗黙に設置することになった。アルカディア会談にて、「合同（combined）」は二国あるいは多国間の協力に際して、「統合（Joint）」は一国内の陸・海・空などの各軍間の協力に際して使うよう、それぞれの言葉を定義した。米国の統合参謀本部（the Joint Chiefs of Staff, JCS）は、一九四二年二月九日に最初の会合を開き、合同参謀本部（CCS）での議題に関する協議を開始した。それ以後、統合参謀本部のスタッフは合同参謀本部（CCS）での米側の見解をまとめる作業を続けるなかで、米軍全体に対する集団指導的な機能を持ち始めていく。

統合参謀本部の機能・任務について、戦時期には、公式に定められていなかった。戦争遂行への必要度に応じて、統合参謀本部の活動が自由に拡大されるようになっていた。ローズベルト大統領自身が公式的な指令を出すのを好まなかったことが、統合参謀本部に柔軟性を持たせることになった。

発足時の統合参謀本部メンバーであったスターク提督が、一九四二年三月、新任務のためワシントンDCを去ったとき、海軍の二つのポストをキング提督が兼任することになった。その結果、統合参謀本部メンバーは四人から三人となった。すぐに、統合参謀本部の会議の議長役と大統領との連絡・調整の任にあたる陸、海軍最高指揮官（大統領）付き参謀長にウィリアム・D・レーヒー（Adm. William D. Leahy）がローズベルトによって任命された。米憲法にしたがって、大統領は陸、海軍最高指揮官でもある。統合参謀本部は、最高指揮官であるローズベルトへ直接的な責任を負っていた。ローズベルトは、シビリアン（文官）の占める陸、海軍のそれぞれの長官の権限を、行政、動員、調達などに限定し、軍事戦略と軍事作戦について直接に軍の参謀総長、作戦部長らと一緒に作業することを好んだ。大統領と統合参謀本部との関係が密接になるにしたがい、大統領と統合参謀本部との間に立つレーヒー提督は重要な

役割を果たすことになった。

統合参謀本部を支える下部組織が、その都度の必要に応じて一九四二年中に整備されていた。その中でも最も重要な組織は、統合参謀プランナース (Joint Staff Planners, JSP) と呼ばれた委員会であった。この委員会は、合同参謀本部 (CCS) に置かれた合同参謀プランナース (Combined Staff Planners) の会合にて、米軍を代表する組織であった。統合参謀プランナース (JSP) は、各軍からの代表によって構成され、統合参謀プランナースを支える下部組織として統合米戦略委員会 (Joint US Strategic Committee, JUSC) と呼ばれる作業委員会が置かれた。統合参謀プランナースに、陸軍から陸軍省作戦課戦略及び政策グループの長 (Chief of the Strategy and Policy Group of the War Department's Operations Division) と陸軍航空隊参謀次長補作戦担当 (Assistant Chief of Staff (Plans) of the US Army Air Staff) 海軍から米艦隊総司令部参謀次長補作戦担当 (Assistant Chief of Staff (Plans) of the Commander in Chief US Fleet Headquarters) と二人の部下が派遣された。各軍の参謀という本来の任務を持ったまま統合参謀プランナースのメンバーとなったため、統合参謀プランナースの任務は付随的、臨時的なものとならざるを得なかった。下部組織の統合米戦略委員会 (JUSC) は、陸、海軍から派遣されたフル・タイム (専任) の六名の将校によって構成された。検討事項の多くは、統合プランナーから下部組織の米統合戦略委員会 (JUSC) へ、そして陸、海軍から派遣された作戦専門の将校で分野別に構成される特別小委員会へ回された。特別委員会での検討結果は、米統合戦略委員会 (JUSC) を経て、統合プランナーへ送られ、最終的な決定が行なわれた。

統合参謀本部の下部組織として他に、統合諜報委員会 (Joint Intelligence Committee) 統合軍事輸送委員会 (Joint Military Transportation Committee) 統合気象委員会 (Joint Meteorological Committee) 統合通信委員会 (Joint Communication Board) 統合心理作戦委員会 (Joint Psychological Warfare Committee) 統合新兵隊委員会 (Joint New Weapons Committee) などが設置された。前者の四つの委員会は、合同参謀本部 (CCS) の委員会に対応していたの

に対し、後者の二つの委員会は米統合参謀本部（JCS）独自の組織であった。統合参謀本部の支える官房として、官房長（Secretary）を長とする統合官房（Joint Secretariat）が設置された。

統合参謀本部（JCS）を支える下部組織が設置されたものの、戦争における国家目的、戦略計画を検討、決定していくには統合参謀本部の組織体制が十分ではないと、統合参謀本部内で議論されていた。その結果、一九四二年一月に統合戦略調査委員会（Joint Strategic Survey Committee, JSSC）、同年十二月に統合参謀次長会議（Joint Deputy Chiefs of Staff, JDCS）が設置された。フルタイムの将軍、提督で構成される統合戦略調査委員会（JSSC）は、短期的な作戦には関与せずに、戦争の展開と国家目標との関連から長期計画を立案し、また統合参謀本部に対し戦略的決定についてのアドバイスを任務とした。統合参謀次長会議（JDCS）が統合参謀本部の日常的な任務を引き受けることで、統合参謀本部の機能強化を図った。こうした組織改革によっても、米統合参謀本部はまだ十二分に機能しなかった。

一九四三年初頭の米英首脳と軍事アドバイザーが参加したカサブランカ会談にて、効率よく機能する英参謀委員会に比較して、米統合参謀本部の核となる統合参謀プランナーズ（JSP）の機能不全が露呈することになった。統合参謀プランナーズ（JSP）は、会談にて予想される論点に対する米側の立場をまとめきれないばかりか、会談の展開に平行して行なわれる追加文書の作成に停滞した。そのため、統合参謀本部（JCS）は、全組織にわたる改革のための委員会を設置して、そこでの検討にしたがって、一九四三年中に組織改革に着手した。

従来の陸、海軍の作戦作成および指導に加え、統合参謀本部の国内的、国際的役割などを担うには過剰任務となつた統合参謀プランナーズ（JSP）の任務の明確化が図られた。行政的な任務や詳細で日常的な作戦立案を新設の統合行政委員会（Joint Administrative Committee）の任務とし、統合参謀プランナーズ（JSP）は広範囲にわたる戦略や作戦計画に専念することとされた。プランナーのメンバーは、陸軍省作戦課の代表、米艦隊総司令部参謀次長補作戦

担当、陸軍航空隊参謀次長補作戦担当の三名とされた。従来通りに統合参謀プランナーズの下に米統合戦略委員会 (JUSSC) を置き、特別小委員会を削減し、米統合戦略委員会 (JUSSC) スタッフの増員を行なった。米統合戦略委員会 (JUSSC) は、一九四三年五月までに戦争計画委員会 (Joint War Plans Committee, JWPC) に再編された。

一九四三年末までに、他の組織も再編された。統合行政委員会は、統合参謀プランナーズ (JSP) のように下部組織を持つ統合兵站委員会 (Joint Logistics Committee, JLC) となった。戦線の展開にともなう戦争計画立案上から兵站の重要性に関心が払われた結果であった。下部組織の統合兵站計画委員会 (JLC) は、戦争計画委員会 (JWPC) と同様に、フルタイムの陸、海軍の将校から構成されるスタッフを持っていた。一九四三年以降、必要に応じて、フルタイムのスタッフを持つ委員会が設置された。

(1) Historical Division, Joint Secretariat, Joint Chiefs Staff, *Organization of the Joint Chiefs of Staff, 1942-1989*, (Washington, DC: JCS, 1989).

(2) 統合参謀本部の歴史を記した史料として、James F. Schnabel, *The History of the Joint Chiefs of Staff: the Joint Chiefs of Staff and National Policy, Vol. I, 1945-1947*, (Washington, DC: Historical Division, Joint Secretariat, JCS, 1979). Grace Person Hayes, *The History of the Joint Chiefs of Staff in World War II: the War Against Japan*, (Annapolis, MD: United States Naval Institute, 1982). Lawrence J. Korb, *The Joint Chiefs of Staff: the First Twenty-five Years*, (Indiana: Indiana University of Press, 1976). John Charles Daly, George S. Brown, John C. Culver, Curtis W. Tarr, and Maxwell D. Taylor, *The Role of the Joint Chiefs of Staff in National Policy*, (Washington, DC: American Enterprise Institute for Public Policy Research, 1978).

二 戦後における海外基地構想

統合参謀本部で作成される文書の多くは、「前文」、「問題点」、「結論」、「勧告」、そして「付属文書」から構成され

る。「前文」において、誰がその文書を起案したかが明記される。また、関連文書番号が参照として記される。「問題点」では、検討すべき点は何なのか、誰がその検討を命じたのかを述べる。「結論」では、検討の結果が項目ごとに述べられる。「勧告」では、「結論」での記述にしたがって取るべき行動が記される。取るべき行動のなかには、この文書を誰宛てに送るべきかということも含まれる。「付属文書」は、大統領、国防長官、国務長官、あるいは軍組織の司令官宛てに送る統合参謀本部としての立場、意見、決定などの「草案」、「問題に関する事実関係」と「検討経過」などからなっている⁽¹⁾。

(1) JCS 183シリーズ

一九四三年三月一五日、米統合参謀本部内の統合戦略調査委員会（JSSC）は、「国際警察軍（International Police Force）」にとっての太平洋上の航空路と航空施設」と題する検討文書を作成した⁽²⁾。それは、国際航空に関する省庁間小委員会の委員長を務めるバーレ（A. A. Berle, Jr.）国務次官が、統合参謀本部に対し、戦後の民間国際航空路について米国の安全保障上の要求を満たす軍事観点からの見解を求めたことへの回答であった。同文書は、航空施設の軍事使用について、(一)米国及び西半球の他の諸国の安全保障の観点から、現在貸与されている地域、つまりカリブ海、ガラパゴス諸島、ブラジルの北東部海岸などを維持する。また、日本の委任統治地域を占領した後、これらの地域に含まれる諸島とこの地域に建設された基地は、米国の管理下におく。(二)として、国際軍（International Military Force）を構成する米国の航空部隊が効果的に展開するために、まず、大西洋横断の三つの航空路上にある基地、そして現在確保されているアゾレス諸島への航空権、つぎにアフリカ、中東を横断して極東への航空路上にある基地、さらに南西太平洋への航空路上の基地、などを長期にわたって取得する、と述べていた。この文書は、統合戦略調査委員会（JSSC）で作成された段階に、JSSC 9/2という番号が付けられた。そして、統合参謀本部が同文書を受け取

ると、同文書にJCS183/3という番号が付けられた。

以上の回答を作成するにあたり、統合戦略調査委員会(USSC)は、つぎのような政策勧告を行なった⁽³⁾。主要な点は、まず、統合参謀本部(JCS)は戦後計画を策定するような会議に代表を送り、政治、経済的考慮に軍事的考慮を加える必要がある。戦後の軍事問題は、陸、海、空を別々に論じるのではなく、全体の中で検討すべきである。つぎに、こうした検討は国家安全保障の観点からなされるべきだが、ときには国際機構へのある程度の譲歩も準備しなければならぬ。そして、この戦争遂行を米、英、ソが中心になっている現状を認識し、米国がアメリカ大陸に、英国とソ連がヨーロッパ、アフリカ、中東に、ソ連、米国、英国、中国が極東に、それぞれ軍事的関与を行なう。太平洋に関し米国は、フィリピン、小笠原諸島を含めて、ハワイから以西への海軍基地、航空基地を持つ。フィリピン以西については、北緯三〇度から赤道線までの諸島を米国の管理の下で中立化する。中国の北東部、朝鮮、日本(平和的な国家になるまで)に、航空基地、海軍基地を維持する。つまり、ここで描かれる戦後世界は、国際機構と米、英、ソの主要国を軸として、戦後の平和が維持されると認識していた。そこでは、ヨーロッパ世界の西半球世界への介入阻止をうたったモンロー宣言を引き続き維持し、戦後においても西半球を米国の勢力圏としていた。太平洋においては、ハワイ、日本の委任統治地域(ミクロネシア)、小笠原(日本領)、フィリピンのラインに軍事基地を展開し、北東アジアにも基地を置く構想であった。米国の管理化で中立化される北緯三〇度以南に、奄美諸島、琉球諸島を含む南西諸島が入ることになった。統合戦略調査委員会(USSC)にてJSSC 9/1と付けられた同文書は、統合参謀本部へ送られ、JCS 183/5となった。

これら一連の文書(JCS 183/3, JCS 183/5)は、戦後に米国が必要とする海外航空基地に関して統合参謀本部において最初に検討された(this initial study of post-war military problems with particular reference to a world-wide system of air bases)報告書であった。⁽⁴⁾同文書が提案する回答案について、統合参謀本部では、レーヒー提督が「民

間国際航空路の問題に立ち入らず、厳密に軍事的視点から論じており、いい出来栄えだ」と評価した。そして、統合参謀本部は、同回答案に字句の訂正を加えて、三月一六日にバーレ国務次官へ送付した。

統合参謀本部は、三月二三日、統合戦略調査委員会（USSC）がJCS 183/5にて勧告した戦後計画の継続検討を議題とした。争点となったのは、統合参謀本部が民間国際航空路を議論すべきか否かであった。統合参謀本部は、そこで検討すべき事項を軍事的側面に限定することを結論とし、統合戦略調査委員会（USSC）に対し、JCS 183/5の中の民間国際航空路に関する記述部分の削除した上で、再提出するよう求めた。⁽⁵⁾ JCS 183/5が戦後計画に関する統合参謀本部の基本的立場を表明する叩き台となって、それ以後、統合参謀本部と統合戦略調査委員会の間を往復して、具体的な航空路や航空施設についての検討と訂正が加えられていった。⁽⁶⁾

JCS 183/5を訂正してJCS 183/6という番号がつけられた四月一〇日付けの「国際警察軍（International Police Force）にわたる太平洋上の航空路と航空施設」と題する文書の副題として「戦後期における国際軍（International Military Force）の必要とする航空基地」が付された。これまでみてきたように、統合参謀本部では実質的に戦後世界において米軍が取得すべき海外航空基地を議論してきた。この副題の意味は、統合参謀本部が太平洋地域にとどまらず世界規模での軍事的視点からの戦後構想を正式に検討し始めたことを表した。

統合戦略調査委員会（USSC）が統合参謀本部へ提出したJCS 183/6文書は、軍事問題として戦後基地構想をつぎのようにまとめた。⁽⁷⁾ まず、戦争終結後のかなりの間にわたり、世界平和の維持は米、英、ソ、中の四カ国に委ねられる。その後に、国際軍を含む世界規模の国際機構の設立が予期される。存在価値のある国際軍とするためには、均衡のとれた陸、海、空の軍事力を構成し、適切な基地を有しなければならない。戦後、国際軍が必要とする基地に関し、現段階で検討すべき留保条件がかなりあると指摘する。特に、大陸部に必要とされる基地は、その領土の軍隊と国際軍の関係について一層の検討を要する。海洋部の航空基地は緊急展開などを主要な機能とする。航空基地は、北大西

洋、中部大西洋、南大西洋、中部太平洋、南西太平洋のそれぞれの路線の下に確保される。そして、これらの世界規模の航空基地は、国際軍にとって必要なだけでなく、米国の安全保障にも貢献する。特に、国際軍の必要とする航空基地のなかでも、大西洋のニューファンドランド、バージン諸島、バーミューダ、キューバ、ジャマイカ、バハマ、アンティグア、セント・ルシア、トリニダード、ジョージタウン、ベレン、プエルトリコ、パラマリボ、カエンヌ、ナタール、太平洋のガラパゴス諸島、クリッパートン諸島、ハワイ諸島、ウエーキ島、沖の鳥島、マーシャル諸島、カロリン諸島、パラオ諸島、マリアナ諸島、小笠原諸島、フィリピンなどは、米国の安全保障上「最も重要(the greatest importance)」な地域である。これらは、米国の直接の管理の下に置かれるべきである。そのために、これらの地域の主権の獲得か、長期にわたる基地協定が必要となる。

以上の内容のJCS 1836文書について、四月十三日、統合参謀本部は基地リストの追加を行なった。そして、統合参謀本部の議論を踏まえて統合戦略調査委員会(USSC)に対し、大統領に提出すべく国際警察軍と米国の国防に必要とされる海外の航空基地リストを作成するように命じた。⁽⁸⁾

(2) JCS 570 シリーズ

大統領へ提出するための海外航空基地に関する文書の作成指令は、九月七日に、撤回された。⁽⁹⁾理由は、ブラジルと米国の間で、戦後に西半球への入り口となるダカールを含むフランス領の西部アフリカに基地をおくかどうかが検討されることとなり、ローズベルトが統合参謀本部に対して、戦後における全般的な航空基地計画を求めたためであった。一月六日に作成された大統領への回答文書JCS 570の題は「戦後において米国が必要とする航空基地」となり、JCS 1836をほとんど織り込んだ内容であった。⁽¹⁰⁾JCS 570には、「ヨーロッパでの勝利と対日戦争」、「主要四カ国に
より維持される戦後」、これら二つの段階で必要とされる海外航空基地を記す地図が添付された。JCS 570に含まれる

戦後の航空基地に関する計画案は、基地協定に向けての国務省の外交努力を指揮するコールド・E・ハル（Cold E. Hull）国務長官宛ての大統領の手紙案（JCS 570.1）を追加した⁽¹¹⁾うえで、統合参謀本部の承認を得て、一月一日付けでレーヒーからローズベルトへ送られた。

一月一日、ローズベルトは統合参謀本部の戦後の航空基地計画について概ね満足した。その際に、ローズベルトは南西太平洋のマルケサス諸島やツアモツ諸島などを含めて南緯三〇度まで、米国の勢力⁽¹²⁾下に置くよう修正した（付表1、付表2を参照）。一九四四年一月七日、JCS 570.1を承認したローズベルトは、国務省に対し、陸、海軍が計画する海外航空基地の恒久的取得あるいは長期貸与に関し可能な限り早い段階で外国政府との交渉を進めるよう指示した。

以上の追加、修正などが行なわれて「戦後において米国が必要とする航空基地」⁽¹³⁾は、一九四四年一月一日付けのJCS 570.2としてまとめられ、米国の戦後における海外基地体系の基本となった。こうして軍事的な側面での戦後構想への枠組みが出来上がると、統合戦略調査委員会（JSC）は、航空基地だけでなく、陸軍基地、海軍基地を含む海外基地体系に関し、より広範かつ具体的な場所をめぐる検討へと移っていった。⁽¹⁴⁾軍事的な側面での戦後構想は、政治的、経済的側面の戦後構想と統合される必要から、前者を担当する統合参謀本部と、後者を担当し外国政府との交渉を行なう国務省との連絡強化、協力が図られた。統合参謀本部は、国務省への窓口となり軍事的なガイダンスを行なう統合戦争計画委員会（Joint War Plans Committee, JWPC、創設計画段階では戦争計画チームと呼ばれた）を統合プランナーズ・スタッフ（Joint Planners Staff：統合参謀プランナーズ（JSP）を前身とする）の下に創設した。⁽¹⁵⁾さらに、二月三日に統合戦争計画委員会（JWPC）の下に設置された特別チーム、三月一五日に統合プランナーズ・スタッフ（JPS）の下に設置された特別小委員会などが、統合戦略調査委員会（JSC）の協力を得ながら戦後に必要とされる個々の基地についての検討を続けた。⁽¹⁶⁾

統合参謀本部とは別に陸軍、海軍も検討を行っていた。机上だけでなく、実際に太平洋諸島へ調査団を派遣する具体的検討も、それぞれ進められた。また、国務省は米国の海外基地がおかれる外国との交渉のための研究、準備を進めていた。

一九四五年五月一日、マーシャル陸軍参謀総長は統合参謀本部に対し、戦後における米国の必要とする軍事基地の全体的検討を求めた。その理由として、JCS 188シリーズおよびJCS 570シリーズにて検討された戦後基地構想を、戦争の展開にともなう事態の変化に応じて見直すべきだ、と述べた。また、個々の基地の検討は進んでいるものの、全体的な検討が欠けていると指摘した。そして、マーシャルは、最大限および最小限の必要度を明確にするために個々の基地に確保すべき優先順位をつけるよう提案した。⁽¹⁷⁾ このマーシャル提案は、五月二四日、統合参謀本部で承認され、統合プランナーズ・スタッフ (JPS) へ、そして統合プランナーズ・スタッフ (JCS) から統合戦争計画委員会 (WWPC) へと、命令系統の下方へ検討のため送付された。⁽¹⁸⁾

一連の個々の基地に関する検討のなかで太平洋地域について、統合参謀本部は、つぎのような認識を持っていた。一九四四年一月、統合参謀本部は日本の委任統治領について、米国の安全保障にとり死活的な関係を持つので、これらの地域を米国の主権のもとにおくべきだと考えていた (JCS 566.1)。⁽¹⁹⁾ フィリピンについては、一九四五年五月、米国とフィリピン・コモンウェルスのそれぞれの大統領の間で、全面的かつ相互に保護する密接な統合された軍事計画を持つことが合意されていた (JCS 1027シリーズ)。⁽²⁰⁾

沖縄に関しては、一九四五年四月一日、キング米艦隊総司令官は統合参謀本部に対し、太平洋のアドミラル諸島とともに南西諸島を米国が排他的軍事権を持つ「米国防衛のための基地（付表1および付表2参照）」の範囲に移すよう提案した。⁽²¹⁾ その日は、米軍が沖縄本島へ上陸した日であった。この提案をさらに検討するために、六月四日、統合プランナーズ・スタッフ (JPS) から統合戦争計画委員会 (WWPC) へ送付された。⁽²²⁾

(1) これら全ての項目を含むかどうかは、文書の内容による。たとえば、国務省から統合参謀本部宛てに文書が送られたとする。受け取った統合参謀本部では、事務長の判断の下で、国務省からの文書を「情報提供」という意味で統合参謀本部内の関連する組織宛てに送付する。その際に、国務省からの送付文書である旨を述べる「前文」と、国務省から送付された文書を「付属文書」として構成される統合参謀本部の文書が出来上がる。そして、この統合参謀本部の文書には、番号が付けられる。たとえば「JCS 1619」「JCS 570/50」のように具合だ。

- (2) JSSC9/2 (March 15, 1943) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 1 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (3) JSSC9/1 (March 15, 1943), p. 1 ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 1 ; JCS1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (4) Ibid.
- (5) Memo for the Secretary, JSSC, (March 24, 1943) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 1 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (6) Memo for the Secretary, JSSC, (March 31, 1943) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 1 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (7) JCS 183/6 (April 10, 1943) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 2 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (8) JCS 74the Meeting (April 13, 1943) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 2 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (9) Memo for Record (7 September 1943), CCS ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 2 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (10) JCS 570 (6 November 1943) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 2 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (11) JCS 57/1 (15 November 1943) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 2 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (12) Memo for JCS from the White House, November 23, 1943 ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 2 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (13) JCS 570/2 (10 January 1944) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 2 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (14) JCS 570/3 (10 January 1944) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 2 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (15) Memo for the Secretary, Joint Staff Planners (29 January 1944) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 2 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (16) JWPC 185/D (3 February 1944) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 2 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (17) JCS 570/17 (14 May 1945) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 5 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.

- (8) Decision on JCS 570/17 (24 May 1945), JPS 684/D (24 May 1945), and JWPC 361/D (25 May 1945); CCS 360 (12-9-42) Sec. 5; JCS 1942-45, RG 218; National Archives.
- (19) Appendix "C" to JWPC 361/4 (25 August 1945); CCS 360 (12-9-42) Sec. 7; JCS 1942-45, RG 218; National Archives.
- (20) Ibid.
- (21) Memo for the JCS (1 April 1945) from King, Fleet Adm.; CCS 360 (12-9-42) Sec. 6; JCS 1942-45, RG 218; National Archives.
- (22) JPS 684/4 (4 June 1945); CCS 360 (12-9-42) Sec. 6; JCS 1942-45, RG 218; National Archives.

三 長期保有と沖縄

戦後における米国の海外基地体系に関する全体的検討を行なってきた統合戦争計画委員会 (JWPC) は、一九四五年八月二五日、検討結果を報告書 (JWPC 361/4文書) にまとめて統合プランナーズ・スタッフ (JPS) へ提出した。⁽¹⁾ 同文書は、まず米軍の基本目的を米国の安全の維持、かつ国家政策及び利益の増進にあるとし、(1)米国、海外領土、属領、貸与された地域、信託統治領、そしてフィリピンの安全保障を維持する、(2)米大陸の国々とともに西半球の平和を保障し維持する、(3)国際連合の一員として国際平和の維持のために軍事的コミットメントを全面的に行なう、などの必要性を指摘する。

JWPC 361/4文書によれば、戦後の平和は米、英、ソの協力によって維持されるとされていた。もし米ソ関係が崩壊するとき、国際連合は世界的規模の紛争を防止することに有効に対処できない。したがって、米国は、紛争地の近接地ではなく後方から展開できる軍事力を備えなければならない。そのためには、海洋に展開する基地体系を持つ

必要がある。同文書は、米ソ対決を予想して、大陸部ではなく、大陸部の周辺海洋地域に基地群を築くよう提案した。同文書によれば、第二次大戦は、兵器の進歩により戦争方法が変化したこと、相手国の戦争遂行能力を低下させるために資源への接近を断ち、また戦争努力に向けた敵国民の意志を挫くことなどが重要だという教訓を残した、という。したがって、柔軟で積極的な防衛を構じるためには密接で相互に支援される基地群の体系が必要となる。こうした基地体系を構築する基地を体系の中における重要度に応じて、つぎのように分類した。

第一のグループは、主要基地 (primary base areas) である。戦略的要衝にあつて、効果的に防護され適切な施設を持ち、上記(1)の米国が軍事的コミットすべき米国、海外領土、属領、貸与された地域、信託統治領、そしてフィリピンなどの安全保障に死活的な基地防衛の根幹をなす。第二のグループは、二次的基地 (secondary base areas) である。第一グループの基地そのものを防衛し、あるいは第一グループへのルートを確認するために必要な基地である。第三のグループは、補助基地 (subsidiary base areas) である。第一グループや第二グループからなる基地体系を柔軟に運用するために必要な基地である。第四のグループは、航空通過権 (air transit rights) がある、あるいは技術的に着陸 (technical stop) が許可された航空基地である。これらの航空基地があれば、米軍機にとって代替ルートが確保される。

第一グループの主要基地として、パナマ海峡ゾーン、ハワイ諸島、アラスカ (コディアク、アンカレッジ、アリユージャン)、マリアナ諸島、フィリピン、ニューファンドランド、バーミューダ、プエルトリコおよびバージン諸島、ブラジル (ナタール、レシフェ) など九地域。第二グループの二次的基地として、太平洋ではアラスカ (フェアバンクス、ヤクツーク、アネット)、ミッドウェイ、ジョンストン、ウェーキ、南鳥島、小笠原、沖縄、パラオ、トラック、マヌスなど、大西洋ではグリーンランド、アイスランド、アゾレス、ケープベルデ、アセンション、トリニダードなど、合計三二地域。第三グループの補助基地として、太平洋と大西洋にて合計四八地域。第四グループの航空基地は、ア

フリカ、中東、インド、東南アジア、中国のルート、日本の代替ルート、中南米、アフリカのルートが、それぞれ候補に挙げられた。

(1) JCS 570/34

この JWPC 361/4 文書について、九月一日、統合プランナーズ・スタッフ (PS) は議題として取り上げた。そこでは大きく分けると、同文書は戦後の海外基地体系構想と外国との基地協定のリスト案の二つから構成されているため、必要とされる基地が多いこと、個々の基地の必要度が議論の対象となったと同時に、同構想とリストについて国務省の理解の得られやすい案なのか、が指摘された。米国が占領する日本の委任統治地域に関し、統合プランナーズ・スタッフ (PS) では、日本との基地協定の必要を認めず、米国の排他的管理の下に置かれるべきだとの見解に多くの支持が集まった。

統合プランナーズ・スタッフ (PS) は、こうした議論をふまえて JWPC 361/4 文書を修正するよう統合戦争計画委員会 (WWPC) へ同文書を戻した。そして、統合戦争計画委員会で修正を加えられて後、九月四日付けの JWPC 361/5 文書⁽²⁾となった。米軍の基本目的、安全保障の条件、軍事的側面の戦後世界観についての記述は、JWPC 361/4 文書と同一であった。変更された点は、第二グループの二次的基地、第三グループの補助基地の数がそれぞれ削減されたことである。そして、第四グループは、基地体系を柔軟に運用するために将来必要となる基地や通過権を持つ航空基地と変更された。削減対象となった基地は、第二から第三へ、第三から第四へそれぞれ格下げした。さらに、国務、陸軍、海軍三省調整委員会 (State-War-Navy Coordinating Committee, SWNCC) 経由で国務長官宛ての基地協定を必要とする基地リストを添付した文書案が作成された。同案は、取得すべき海外基地についての統合参謀本部の最初の見解であった。

主要基地として挙げたニューファンドランドとバーミューダは英国領、パナマ海峡ゾーンはパナマ領、マリアナ諸島は日本の委任統治地域、ブラジル（ナタール・レシフェ）はブラジル領、フィリピンは米国からの独立間近かであったため、これらに地域を主要基地とするためには、それぞれの政府との交渉が必要であった。ハワイ諸島、アラスカ（コディアク、アンカレッジ、アリユーション）、プエルトリコおよびバージン諸島は米国領であった。統合参謀本部は、駆逐艦を引き渡した結果として基地貸与協定が発効している英国との基地協定は必要なし、と判断していた。フィリピンに関しても、現行の協定により必要なし、と判断していた。日本の支配下にあった委任統治地域の中部太平洋諸島については、米国の管轄（主権）⁽³⁾の下に置かれるべきだが、今、緊急な措置を取る必要はなし、と判断した。琉球諸島については、米国が望む軍事施設以外を除き恒久的に非軍事化されるべき、との見解を持っていた。ブラジルの基地については、チャブルテペック法（Act of Chapultepec）にもとづいて航空基地の共同使用が可能という認識を持っていた。カナダについては、米加基本防衛計画のもとで軍事基地、航空路の使用が可能との認識を持っていた。添付の基地リストには、戦後の海外基地体系を構築する第二、第三、第四などのグループの基地が挙げられた。沖縄本島を含む琉球諸島における基地化について統合参謀本部において承認を受けた記述が、このJWPC 361/5文書にてはじめて登場した。これは、アドミラル諸島と南西諸島を戦後に必要とする基地リストへ追加すべきだとするキング提督からの提案（JPS 684/4）を統合プランナーズ・スタッフ（JPS）と統合戦争計画委員会（JWPO）が承認したことを示していた。

JWPC 361/5文書は、九月五日、統合プランナーズ・スタッフ（JPS）の検討に付され、追加・訂正が行なわれた。まず、日本の委任統治地域だけでなく、小笠原諸島と琉球諸島を米国の排他的戦略管理の下に置く。その方法として、統合参謀本部はこれらの諸島の全面的な主権獲得を希望するが、さまなければ戦略区域に指定される信託統治でも可とする前提に立つ⁽⁴⁾、という文言が加えられた。つぎに、包括的な基地体系は国連の平和持続の努力に失敗したときは

かりでなく、国連による効果的な平和維持を進める際にも貢献する⁽⁵⁾、と追加して、国連を積極的に引き合に出して基地体系の重要性を訴えた。そして、千島列島の通過権に関し、太平洋あるいは他の地域においてソ連から通過権の相互性を要求されると予想されるときには、千島への要求を取り下げることとした。

以上のような追加、修正が行なわれる一方で、統合参謀本部のメンバーや関連委員会はそれぞれにとって重要とする基地を、基地体系に追加するよう要請した。これらの組織からの要請を受け入れて修正案が出来上がり、JWPC 361/5はJWPC 361/6文書となった。

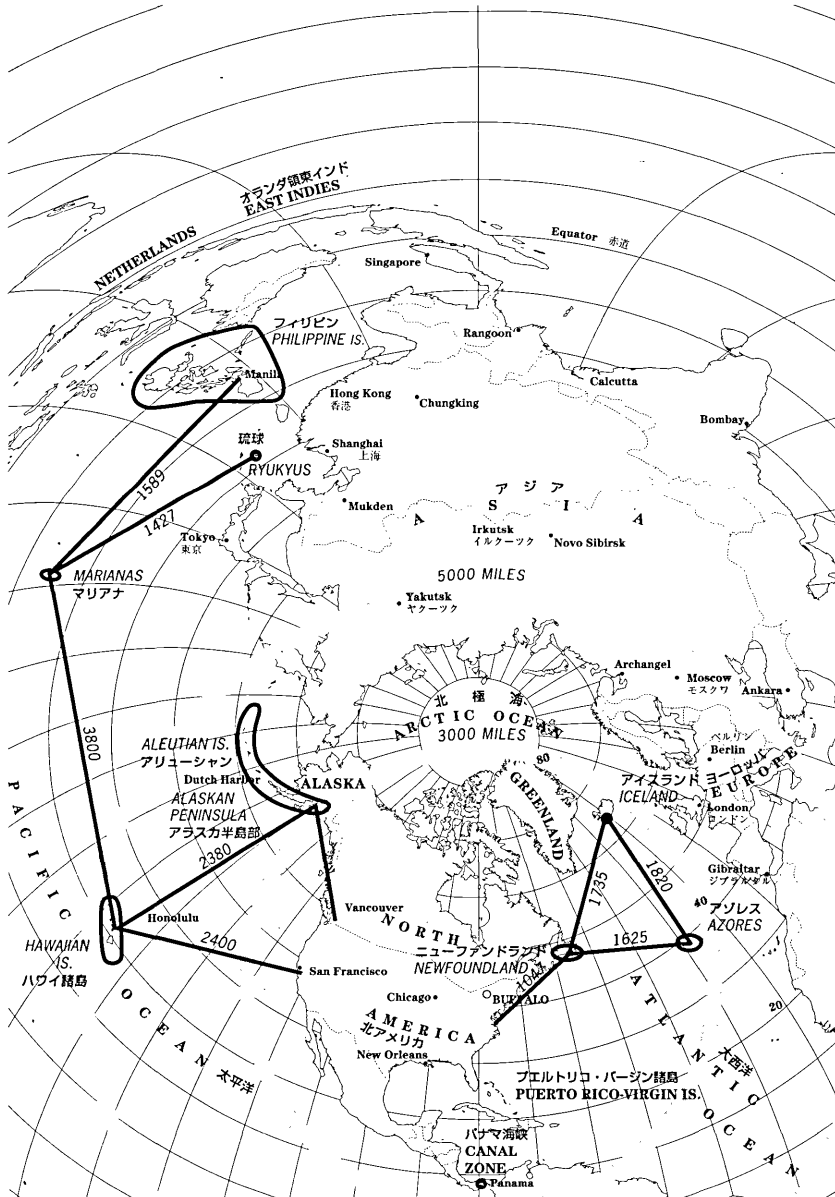
九月二七日、統合参謀本部メンバーの検討に付されたJWPC 361/6文書には、JCS 570/34という番号がついた⁽⁶⁾。統合参謀本部は、一〇月二三日、JCS 570/34文書を検討した結果を取り入れた文書(JCS 570/40)を承認した。そして、米国が必要とする基地を外交チャンネルを通じて取得するよう国務省に要求するために、国務、陸軍、海軍三省調整委員会(State, War, Navy Coordination Committee: SWNCC)へ送った⁽⁷⁾。

(2) JCS 570/40

戦後の海外基地体系に関する統合参謀本部の見解を包括的にまとめたJCS 570/40文書は、これまでみてきたように統合戦略調査委員会(JSSC)、統合戦争計画委員会(JWPC)、統合プランナース・スタッフ(JPS)、統合参謀本部などの検討で積み上げられたきた内容となっている。

統合参謀本部の検討のなかで、主要基地として、太平洋ではアリューシャン(アラスカ)、パナマ運河、ハワイ、マリアナ、フィリピンなどに琉球諸島、そして大西洋ではニューファンドランド島、プエルトリコ・バージン諸島、アゾレス諸島などにアイスランドがそれぞれ追加された(図2参照)。検討の段階で、琉球諸島とともに、グリーンランド、アイスランドを二次的基地から主要基地に移すよう主張するアーノルド陸軍航空隊司令官と、アゾレスを主要基

図2 主要基地体系（JCS 570/40）



地から二次的基地へ移すよう主張するキング海軍作戦部長が双方の案にそれぞれ反対した。結果的には、グリーンランドだけが二次的基地とされ、アイスランド、アゾレスは主要基地とされた。琉球諸島を主要基地とする案について、異議は唱えられなかった。

ジェームズ・フォレストル (James Forrestal) 海軍長官から国務、陸軍、海軍三省調整委員会 (SWNCC) へ送られた一〇月九日付けの文書 (SWNCC 38/20) は、米国領以外におかれる基地をつぎの三つに分類した。⁽¹⁰⁾ (1) 米国の排他的権利の下におく、(2) 連合国で共同使用する、(3) 外国の主権の下にあるため基地協定による基地使用。排他的権利の下におく地域として、日本領、日本の委任統治地域を挙げ、具体的にはマーシャル、カロリン、マリアナの各諸島、琉球諸島、小笠原諸島―火山列島、南鳥島であった。つまり、第一次大戦後に取得した委任統治地域以外に、日本の領有する琉球諸島を戦後において米国が排他的に管理すべきだと、海軍省は主張したのであった。

このフォレストルの国務、陸軍、海軍三省調整委員会 (SWNCC) 宛ての文書は、統合参謀本部における主要基地に琉球諸島を含めるとする提案を後押しすることになったと思われる。グリーンランド、アイスランド、アゾレスの場合とは異なり、琉球諸島を主要基地とする案を主張するアーノルドと、琉球諸島を排他的権利の下に置くべきだと主張するフォレストルを並べてみると、琉球諸島については陸軍航空隊と海軍とも見解は大方一致していたといえる。両者の見解が異なった点、あるいは両者ともまだ検討を詰めていなかった点は、主要基地を確保する排他的権利の具体的な内容であった。

沖縄に関して、統合参謀本部での検討の原案となった JCS 570/34 文書と検討後の JCS 570/40 文書を比較すると、つぎように修正されている。JCS 570/34 文書において、統合参謀本部は日本の委任統治地域だけでなく、小笠原諸島と琉球諸島を米国の排他的戦略管理の下に置き、その際には全面的な主権獲得を希望するが、さもないければ戦略区域指定の信託統治をとる前提に立つという個所が、JCS 570/40 文書において、統合参謀本部は「小笠原、琉球を含

む日本の旧委任統治領および中部太平洋の島嶼を日本から切り離して、米国の排他的な戦略的統治の下に置くべきである」という前提に立つ、となった。つまり、JCS 570/34文書¹²で、沖縄を排他的戦略管理の下に置くために、全面的な主権獲得あるいは信託統治戦略区域のいずれかの方法を構想していた点が、JCS 570/40文書¹³では、方法に関する記述が全て削除された。この削除は、一〇月八日付けJCS 570/36文書の中でレーヒー提督が提案した。

この修正は、統合参謀本部が沖縄を米国の排他的管理の下に置くことと決めたものの、この時点でその実現方法を明らかにする統治形態にまで踏み込んで決めることを回避したことを意味する。同時に、参謀本部が承認したJCS 570/40文書¹⁴中での沖縄に関する記述は、これ以後、軍部が米国の排他的な沖縄統治を要求していく根拠として幾度も指摘された。これは、軍部として米国による沖縄の長期保有をこの時点で決定したことを意味した¹⁵。

また、JCS 570/40文書によれば、千島への米国の通過権に関しソ連が太平洋か他の地域において相互的な権利を要求することになりかねないので、米国が特に強く主張しないことを統合参謀本部は勧告した。つまり、ソ連による千島の排他的保有を米国が認めることで、米国の沖縄、小笠原の長期保有についてソ連の反対を封じる方法を間接的に意味していた。

つぎに、統合参謀本部は、沖縄を恒久的あるいは長期的に保有する方法、つまりその統治形態についての検討に入っていた。

(3) 領土不拡大原則と安全保障

統合参謀本部は、一九四六年一月一八日、太平洋において米国の安全保障にとり不可欠であり、そのために戦略的統治を行なうべき地域の取得方法を、つぎのように決めた¹⁶。主権獲得すべき地域を、日本の委任統治地域全域（カリン、マリアナ、マーシャル、パラオなどの諸島）とし、戦略地域としての信託統治領に南西諸島（北緯三一度以南から台

湾間にある奄美、沖縄、宮古、八重山諸島など、南方諸島（本州とマリアナ諸島間にある伊豆、小笠原、火山列島など）、南鳥島を指定した。

この決定は、バーンズ国務長官が、同年一月一六日に太平洋地域の信託統治に関する検討について統合参謀本部へ確認したことへの回答として行なわれた。⁽¹³⁾ 国連の安全保障理事会の下に設置された軍事委員会において、委任統治地域などの太平洋諸島を国連憲章第八二条にもとづいて信託統治領の下に置くための検討を行なう以前に、米国の立場を明確にしておく必要があったからである。同時に、バーンズは国務省内においても信託統治に関する検討を促していた。

バーンズからの確認要請の翌日（一九四六年一月一七日）、戦後の海外基地体系の原案となったJCS 570/34文書の作成に関わった統合戦略調査委員会（USSC）は、先にレーヒーの提案によって削除された文言の復活を勧告した。つまり、小笠原諸島と琉球諸島を米国の排他的戦略管理の下に置き、その際に全面的な主権獲得かあるいは戦略区域指定の信託統治とする、という記述が追加された。ここに、沖縄、小笠原を信託統治に置く構想が再び浮上することになる。⁽¹⁴⁾ 対独戦争の目的を述べる大西洋憲章（一九四二年八月）において、米国は領土不拡大原則を打ち出している。これまでに西欧諸国の植民地帝国主義的行動を非難してきた米国は、対日戦争の戦後処理においても領土不拡大原則を適用すると宣言していた。

しかし、少なくとも米国の軍部は、対日戦争で占領した日本の領土や植民地への領土拡大を意図していた。⁽¹⁵⁾ 沖縄の信託統治構想を勧告した一月一七日付けの文書（JCS 570/48）は、「安全保障を理由とする領土拡大が不可欠と判断されれば、その領土獲得は領土不拡大原則からの逸脱だとは考えない」と述べている。⁽¹⁶⁾ JCS 570/48文書は、この信託統治構想に関し対立する二つの政策を勧告している。同文書は一方で、信託統治下の戦略区域は国連安保理事会の承認を必要とし、常任理事国の拒否権によって戦略区域としての排他的統治が宙に浮くと指摘して、信託統治領の戦略

区域に指定する案を回避しよう示唆していた。回避を求めたのは、安保理事会でのソ連の拒否権を予想してことだった。

同時に、JCS 570/48文書は、戦争によるすべての占領地を信託統治下に置くという立場を米国は堅持すべきだと勧告した。ソ連が占領する千島も、国連の信託統治下におくべきだと主張した。そして、米国が沖縄の排他的統治を信託統治によらずに主権獲得によって実現するならば、国連の信託統治制度は弱体化し、ソ連による千島の領土拡大を認める前例となろう、とこの二つの間の対立点を述べる。

この二つの政策を両立させるために統合参謀本部は、沖縄、小笠原と委任統治地域の基地化について、ある地域（沖縄、小笠原など）を信託統治下におき、残り（委任統治地域）を主権獲得によって実現する二つの方法にならざる得なかった、と考えられる。沖縄、小笠原が信託統治とされたのは、国連の名の下で日本の領土を獲得するほうの実現性が高いと、統合参謀本部は考えたからではないだろうか。日本の委任統治地域については、日本の固有の領土ではないので米国の主権の下においても差しつかえないと判断したにちがいない。

JCS 570/48文書は、沖縄や委任統治地域など区別せずにこれら太平洋地域の戦略的統治の実現方法として、これらの地域の「主権獲得が望ましい」が、それが無理な場合に信託統治下におくよう勧告している。この「主権獲得」つまり領土拡大の主張を考慮すれば、軍部、国務省で検討が始まったばかりの段階に、これらの地域のすべてを信託統治下におくことは、目標達成という点、また交渉戦術としてみた場合、妥当ではなかったと考えられる。また、かつて決定したことが削除され、また後に復活したという経過からすると、この個所は決定を積み重ねていくという方法をとった結果にすぎない、と指摘できる。いずれかというより、国務省の検討以前に統治の形態まで踏み込んでおきたいとする考えと、積み重ねによる決定を尊重すべきだとする考えが、結び付いたとするのが妥当だと考えられる。

一月三十一日、信託統治に関し、統合参謀本部で具体的な検討が開始された。⁽¹⁷⁾ 検討は、米国の基地体系を決定した

JCS 570/40 文書で述べるこれら太平洋諸島の「米国の排他的な戦略的統治」を実現するために、どのようなタイプの信託統治をとるべきか、そしてそれらの条件を探ることであった。また、信託統治領の中でどの地域を戦略区域に指定すべきかという点も検討課題に挙げられていた。

検討すべき内容がさらに具体化されていた。キングの後を受けて海軍作戦部長となったチェスター・W・ニミツ（Adm. Chester W. Nimitz）が統合参謀本部へ提出した二月二日付けの提案（JCS 1619）によると、つぎのような点を考慮するよう求めていた⁽¹⁸⁾。まず、信託統治領の戦略区域において軍事要塞、基地、施設を建設する権利が制限されないこと。つぎに、統治国のいずれかの政府機関が統治に当たること。第三として、戦略区域であっても、信託統治の目的（国連憲章第七六条）である国際平和と安全への寄与すること、当該地域住民の政治的、経済的、社会的、教育的発展を進めること、人権と基本的自由を保障することなどを米国は唱えること。第四に、憲章第八三条にもとづいて安保理事會、信託統治理事會から派遣される査察団のメンバーを個々に拒否できること。最後に、戦略地域に建設される要塞、軍事施設に関し統治国は、その報告、査察を求められないこと。つまり、信託統治の目的に沿って統治をおこなうが、軍事に関しては一切の介入を認めないという強い姿勢を軍部が持っていたことを示している。二月六日にこの提案を承認して、統合参謀本部はより細かい検討へと移った。

(4) JCS 1619/1

統合計画プランナーズ（JPS）は、統合戦略調査委員会（JSSC）の協力を得て太平洋諸島に関する信託統治構想の検討結果（JCS 1619/1）を⁽¹⁹⁾1946年五月二十四日に統合参謀本部へ提出した。JCS 1619/1 文書の結論は、米国の安全保障への死活的な要求から、日本の委任統治地域と南西諸島、小笠原、南鳥島を米国の「完全な」戦略的統治の下におくとして、先の一月一七日付けのJCS 570/48 文書の結論を再確認をした。だが、その実現方法について

は、検討の段階でいくつかの修正が加えられている。ここでは、統合戦略調査委員会で作成された四月一九日付けの原案⁽²⁰⁾のなかで五月一〇日の改定案にて修正された結論箇所を指摘しておく。原案の作成に当たって統合戦略調査委員会は国務省の担当者と協議を行なっている⁽²¹⁾ので、これら担当者の意見が反映されていると考えられる。だが、改定案の検討に際しては国務省に協議した様子はない。ちなみに、五月一〇日の改定案は統合参謀本部へ送付され、JCS 1619/1という番号の付いた文書となった。

まず、原案において「米国を単独の施政権者とする信託統治下に南西諸島を置く」の「南西諸島を」は、「南西諸島の北部島嶼でかつ戦前に日本本土の県の一部であった地域を除く南西諸島を」と修正された。この「北部島嶼」とは、奄美諸島を指す。つぎに、伊豆諸島を含むとされた南方諸島の範囲は、改定案で「伊豆諸島から婦婦（そうふ）岩以北を除く」と追加された。第三として、原案にあった「沖縄とその周辺諸小島と硫黄島を信託統治領の戦略区域に指定することは、米国の南西諸島での安全保障の必要条件を満たす」という箇所は、修正を受けずに改定案に残った。だが、それに続く、沖縄を「戦略区域として指定しない信託統治領に置くことは、最小限として承認できる」とされていた箇所は、改訂案では削除された⁽²²⁾。

沖縄の排他的統治を実現していく上で、奄美諸島の返還を領土不拡大原則との「妥協」として統合参謀本部が考慮していたことを、この文書は明らかにしている。また、検討段階において、統合参謀本部は沖縄を戦略区域に指定することにこだわらないと判断していたことは、統合参謀本部内での見解が決して一枚岩として存在していなかったことを示している。そして、沖縄の排他的統治に向けて曖昧な表現となっていた文書から次第に強固な意志を表す文書へと変化していくことから、統合参謀本部の見解が集約されていく方向にあった、といえるだろう。この集約方向は、検討・決定の過程が統合参謀本部内部に限定した場合であり、大統領府、国務省など他の行政機関との調整が必要とするときには、異なる考察結果が生まれよう。

信託統治と主権獲得の二つの方法を勧告するJCS 1619/1文書（「太平洋における戦略区域と信託統治」）についての統合参謀本部での議論は、同文書の承認プロセス、つまり文書の送付先をめぐって展開した。同文書の内容についての修正は行なわれず、統合参謀本部はそのまま承認した。同文書の「勧告」によれば、統合参謀本部で同文書が承認されると、陸軍長官および海軍長官経由で國務長官へ送られて、大統領へ提出される手順になっていた。統合参謀本部からこの送付手続きについて打診を受けた陸軍次官は、この文書を受け取った「大統領と國務長官は、日本の旧支配地域を国連の信託統治下におくよう強要されているように思うだろう」とコメントしていた。⁽²³⁾

統合参謀本部のメンバーであるレーヒーは、六月二四日付けの文書（JCS 1619/3）において、この信託統治構想を統合参謀本部の管轄外の「政治的問題」だと指摘した。レーヒーによれば沖縄、小笠原、委任統治地域などの太平洋諸島の軍事的必要性を述べるJCS 1619/1文書は、統合参謀本部の見解を十分に反映している。だが、軍事的視点以外の政治的な検討を必要とするような具体的な統治方法まで、統合参謀本部が踏み込んで言及する必要はない、とレーヒーは考えていた。⁽²⁴⁾これは、太平洋地域の基地化計画のもとでの基地取得に関する合意形成に、統合参謀本部が苦慮していることを示している。

統合参謀本部のメンバーであるニミッツは、六月二四日、この事態を打開するための提案を行なった。同提案は、このJCS 1619/1文書を國務、陸軍、海軍三省調整委員会（SWNCC）へ送ることによって、國務省に統合参謀本部の信託統治構想について検討する余地を与えながら、國務省を通じて大統領に統合参謀本部の見解を伝えることになっていた。六月二七日、統合参謀本部は同提案を承認して、この文書を國務、陸軍、海軍三省調整委員会（SWNCC）へ送付した。

國務、陸軍、海軍三省調整委員会（SWNCC）は、一九四四年一二月に軍事と政治に関わる問題について國務省、陸軍省、海軍省の間での意志の疎通を図る目的で設置されていた。同委員会は、三省の長官の代表（次官補レベル）

で構成され、國務長官への勧告、三省間の共通の関心事についての見解を調整する任務を持っていた。⁽³²⁾ JCS 1619/1 文書を國務、陸軍、海軍三省調整委員会（SWNCC）に送付することは、國務省の代表委員を経由して國務長官へ報告が届き、そして國務省内での検討を経て國務長官から大統領へ報告されるという仕組みになっていたからである。つまり、陸軍長官および海軍長官から國務長官へ直接に送付する当初の案は、統合参謀本部の見解を検討する余地を國務省に与えず、軍事的要求をおしつける結果となりかねなかった。それに対し、國務、陸軍、海軍三省調整委員会（SWNCC）に送付するものは、統合参謀本部と國務省との調整を図る機会を持つことを意味した。

- (1) JWPC 361/4 (25 August 1945) : CCS 360 (12-9-42) Sec. 7 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (2) JWPC 361/5 (4 September 1945) : CCS 360 (12-9-42) Sec. 8 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (3) JWPC 361/5, Ibid. p. 3.
- (4) Ibid. p. 4, and p. 25.
- (5) Ibid. p. 24.
- (6) JCS 570/34 (27 September 1945) : 360 (12-9-42) Sec. 8 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (7) JCS 570/40 (23 October 1945) : CCS 360 (12-9-42) Sec. 9, Pp. 203-233 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (8) JCS 570/37 (10 October 1945) : CCS 360 (12-9-42) Sec. 9 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (9) JCS 570/36 (8 October 1945) : CCS (12-9-42) Sec. 9 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (10) SWNCC 38/20 (9 October 1945) : CCS (12-9-42) Sec. 9 ; JCS 1942-45, RG 218 ; National Archives.
- (11) これまでの米国の沖縄統治研究で、同文書のもつ重要性については多くの研究者が指摘しているが、それらを参考にしつつ新たな視点から（たとえば、宮里政文『アメリカの沖縄政策』ニライ社、一九八六年刊）など）。
- (12) JCS 570/50 (21 January 1946) = SWNCC 49/1 (22 January 1946) : CCS 360 (12-9-42) Sec. 13 ; JCS 1946-47, RG 218 ; National Archives.
- (13) Cable from Military Staff Representatives to JCS (16 January 1946) : CCS 360 (12-9-42) Sec. 13 ; JCS 1946-47, RG 218 ; National Archives.
- (14) JCS 570/48 (17 January 1946) : CCS 360 (12-9-42) Sec. 13, Pp. 317-320 ; JCS 1946-47, RG 218 ; National Ar-

chives.

(15) 統治参謀本部が主権獲得と信託統治の二つの統治形態を検討していたことは、一月二二日に国務省へ伝えられている (SWNCC 249/1 (22 January 1946) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 13 ; JCS 1946-47. 同内容ヲ^ヲ JCS 570/50 の memorandum である)。その後の経過を先取りしていうと、安全保障を理由として沖縄や旧委任統治領を基地化したいと考える軍部に対し、国務省も敢えて反対をしなかった。両者とも領土不拡大原則よりも安全保障の要求が優先すると考えていたからであつた。しかし、当時、軍部と国務省の間、また国務省内部でもその取得方法についての合意は存在していなかった。

- (16) JCS 570/48 (17 January 1946) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 13, p. 318-319 ; JCS 1946-47, RG 218 ; National Archives.
- (17) JWPC 439/D (1 February 1946) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 14, Pp. 1-10 ; JCS 1946-47, RG 218 ; National Archives.
- (18) JCS 1619 (2 February 1946) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 14, Pp. 1-10 ; JCS 1946-47, RG 218 ; National Archives.
- (19) JCS 1619/1 (24 May 1946) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 21, Pp. 11-36 ; JCS 1946-47, RG 218 ; National Archives.
- (20) JPS 785/2 (19 April 1946) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 18 ; JCS 1946-47, RG 218 ; National Archives.
- (21) JPS 785/2 (19 April 1946) p. i ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 18 ; JCS 1946-47, RG 218 ; National Archives.
- (22) 第四として「米国外との共同施政権を避けるべき」という原案に於いた項目は、削除された。
- (23) JCS 1619/3 (24 June 1946) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 23 ; JCS 1946-47, RG 218 ; National Archives.
- (24) Ibid., JCS 1619/3 (24 June 1946) ; CCS 360 (12-9-42) Sec. 23 ; JCS 1946-47, RG 218 ; National Archives.
- (25) 宮里政玄『アメリカの対外政策決定過程』三三書房、一九八一年、五一〜五二頁。

おわりに

統合参謀本部における検討・決定過程は、統合参謀本部から下部組織へ特定の問題についての検討指示から始まる。つぎに、下部組織のなかで原案作成と修正が行なわれて、統合参謀本部へ送られる。そして、統合参謀本部の検討が加えられ、承認を受ける。また、統合参謀本部は、下部組織へ原案を戻して、さらに検討するよう指示することもあ

る。統合参謀本部と下部組織との間、あるいは下部組織間で、原案作成と修正、改定、再検討などのやり取りが行なわれる。統合参謀本部のメンバーは、それぞれの見解を述べるメモランダムを統合参謀本部官房長（Secretary）を通じて統合参謀本部送ることによって、個別の検討過程へ影響を与えることができる。

修正箇所が少なければ少ないほど、最終的に承認される文書には下部組織で作成された原案がより多く残される。本稿にて取り上げた検討・決定過程では、承認されたほとんどの文書は、原案の文言を多く残している。つまり、下からの積み重ねによる決定が行なわれていたといえる。修正の対象となったのは、陸軍、海軍、陸軍航空隊のそれぞれの利益を増進するかあるいは損なうかのいずれかの場合、そして統合参謀本部外への影響を考慮した場合、などであった。前者の例として、それぞれの軍の視点からの主要基地リストの作成・追加をしようとしたこと、後者の例として、検討に挙げられた文書が統合参謀本部の検討すべき事項であるのか否か、あるいはその案でもって国務省を納得させることができるのか否かについて議論したこと、などを指摘できる。

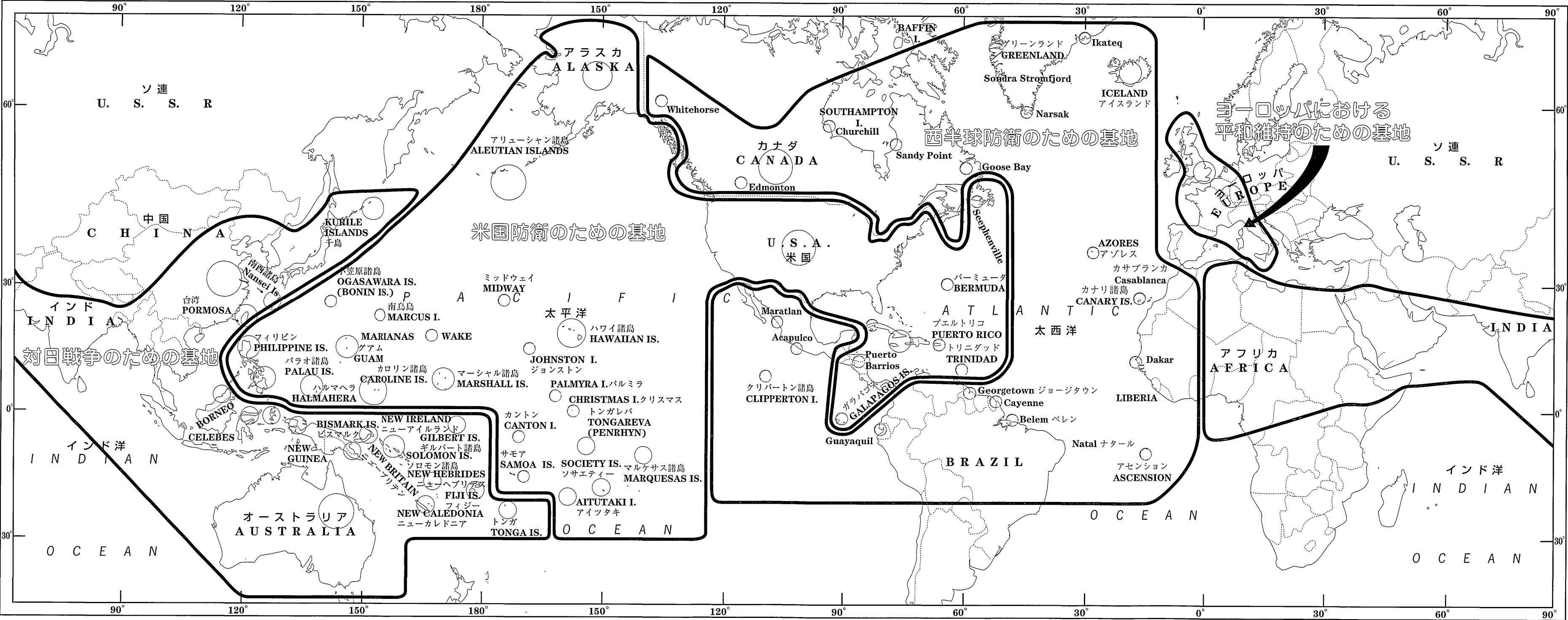
沖繩を含む太平洋諸島の戦後処理をめぐって、統合参謀本部は海外基地体系の構築を前端的に掲げた。同時に、その軍事的要求に付随して起こる政治的問題は国務省の管轄として尊重し、基地化実現のために国務省から最大の協力が得られるような態度を取っていたといえる。こうした配慮が後に奄美返還を容認する検討を導き、国務省との関係において柔軟に対応しようとする姿勢の現れとなった。だが、米国の排他的統治という目標を立てたけれども、その統治形態まで決定することはできなかった。これらの検討・決定過程を分析して明らかになったのは、沖繩を長期保有する構想は、主権取得の壁となる領土不拡大原則と、ソ連の承認を必要とする国連信託統治（戦略区域を含む）との両立しがたい価値目標の取り囲まれた環境に置かれていた。しかも、安全保障の要求と領土不拡大原則との関係、そしてソ連との対立と国連信託統治制度への支持との関係は、両立しがたい二重構造をなしていた。

したがって、統合参謀本部が、軍事的視点から沖繩を排他的統治すると決定しても、その具体的実現方法はこれら

の価値目標に拘束されていたといえる。また、統合参謀本部は、沖縄を長期保有する構想を取り巻く軍事的、政治的環境を理解した上で、軍事的要求を満たすことを目指さねばならなかったのである。

〔付記〕 本稿は、松本三郎先生の『法学研究』退職記念特別号（第六十八卷十一号）に準備したものである。折り悪く私はアメリカ・ワシントンDC滞在中のため、同特別号に寄稿できなかった。いまこの論文を同先生に捧げたい。

付表1 第1段階：「ヨーロッパでの勝利」「対日戦争」（JCS570/1）



付表2 第2段階：米英中による平和維持（JCS570/1）

