

戦後沖縄における東アジア国際秩序認識

—歴史的概観—

野 添 文 彬

はじめに

1. 冷戦下の米国統治への協調と抵抗
2. 核兵器、アジアの独立、復帰運動
3. 冷戦終結、アジアの発展、「自立」への模索

おわりに

はじめに

沖縄には、2万5843人の米軍の兵力と、面積にして1万8709.9haの米軍基地が存在しており、これらは在日米軍の兵力数・専用施設面積のそれぞれ約7割を占めている¹。『防衛白書』によれば、沖縄は、朝鮮半島や台湾海峡といった「潜在的紛争地域」に近く「安全保障上極めて重要な位置にある」ため、米軍が駐留していることは「日米同盟の実効性を確かなものにし、抑止力を高めるものであり、わが国の安全のみならず、アジア太平洋地域の平和と安定に大きく寄与している」という²。

一方、沖縄では、多くの米軍基地が存在していることに対して長年にわたって不満の声が上がってきた。2017年の沖縄での世論調査によれば、七割の人々が日米安保体制は「重要だ」と認める一方で、在日米軍基地が多く存在することに対しては七割の人々が「差別的」だと感じている³。沖縄県知事だった翁長雄志も、「日米安保体制の重要性を十二分に理解しています」と述べる一方で、「日本国民全体で日本の安全保障を負担して

1 沖縄県知事公室基地対策課『沖縄の米軍及び自衛隊基地（統計資料集）』2019年、1-3頁。

2 防衛省・自衛隊『防衛白書 令和元年版』2019年、286頁。

3 河野啓「沖縄米軍基地をめぐる意識 沖縄と全国—2017年4月「復帰45年の沖縄」調査」『放送研究と調査』2017年8月、20、25頁。

もらいたい」と主張したのである⁴。

近年、沖縄県は、東アジアに注目した新たな構想を提示している。沖縄県は、2015年、「アジアのダイナミズムを取り込み、沖縄の発展を加速させる」べく、観光や物流、情報といった産業を発展させることを目指した「アジア経済戦略構想」を策定した。ここでは、「沖縄は戦禍を経験し、中国、台湾、アジア等との歴史的関係があり、沖縄の多様性を生かして、政治のバッファーとして国際紛争の調整役として機能することにより、国家の枠組みを超えて安全と経済発展に寄与できる」と提言されている⁵。翁長も、「沖縄には成長著しいアジア経済のダイナミズムが押し寄せて」いるとして、「沖縄は米軍基地によって世界の安定に貢献するのではなく、「平和の緩衝地帯」として貢献したい」「沖縄が日本とアジア、日本と世界の架け橋となる役割を存分に発揮していく」と論じたのである⁶。

「唐ぬ世から大和ぬ世、大和ぬ世からアメリカ世、アメリカ世からまた大和ぬ世、ひるまさ変わる くぬ沖縄」というある曲の歌詞にあるように、これまで沖縄は、「琉球処分」、アジア太平洋戦争末期の沖縄戦など、東アジアの国際政治に翻弄されてきた。特に第二次世界大戦後、沖縄は、冷戦の拠点として米国統治の下に置かれ、1972年の日本復帰後も巨大な米軍基地を抱えてきた。こうした状況を克服するべく、沖縄では、国際政治のあり方、国際秩序について様々な議論がなされてきた。本稿では、第二次世界大戦後の沖縄で、政治指導者たちによって東アジアの国際秩序についてどのような認識や構想が提示されてきたのかを検討する。

第二次世界大戦後の米国主導の国際秩序は、「リベラルな秩序」といわれる一方で、民主主義よりも資本主義の論理や冷戦の論理を優先するといった様々な矛盾を抱えてきた⁷。一方、日本は、第二次世界大戦後、日

4 翁長雄志『戦う民意』KADOKAWA、2015年、5－6頁。

5 沖縄県アジア経済戦略構想策定委員会「沖縄県アジア経済戦略構想」2015年、61－62頁。

6 翁長前掲書、10頁、227頁。

7 菅英輝『冷戦と「アメリカの世紀」－アジアの「非公式」の秩序形成』岩波書店、2016年；菅英輝『冷戦期アメリカのアジア政策－「自由主義的秩序」の変容と「日米協力」』晃洋書房、2019年。

米安保条約を締結して米国主導の国際秩序の下で利益を享受し、沖縄など米軍基地の維持に協力してきた。沖縄は、米国統治下に置かれ、また巨大な基地負担を担ってきた点で、まさに米国主導の国際秩序の矛盾が集約された場所だといえる。それゆえ、沖縄においてどのような秩序構想が提示されてきたのかを歴史的に明らかにすることは、このような矛盾を逆照射するという意義がある。

これまで、戦後沖縄における国際秩序構想に関する歴史的な分析は、十分なされてきたとはいえない⁸。わずかに島袋純の研究があるが、史料にもとづいて踏み込んで検討されているとはいえない⁹。後述する「国際都市形成構想」や「基地返還アクションプログラム」を策定した大田昌秀県政（1990～1998年）とそれ以降の県政については、佐道明広、小松寛らによる研究がある¹⁰。これに対して本稿では、1950年代にまでさかのぼった上で2000年代までを沖縄での国際秩序認識を、当時の国際情勢や日米両政府の動向とも関連づけながら概観したい。その際、米軍基地を容認する「保守」と米軍基地に批判的な「革新」の認識の違いと共通性にも注目する。

本稿は、次のような議論を展開する。沖縄の政治指導者たちは、戦後東アジアにおける冷戦の展開や独立及び反植民地主義運動、その後の経済発展と経済的相互依存といった動向と結び付くことで、米国主導の国際秩序の矛盾を克服し、日本復帰や米軍基地縮小を目指してきた。この点で沖縄では、日本政府と異なる戦後東アジア国際秩序についての認識・構想が保

8 戦後沖縄の通史としては、新崎盛暉『沖縄現代史 新版』岩波新書、2005年；櫻澤誠『沖縄現代史—米国統治、本土復帰から「オール沖縄」まで』中公新書、2015年；森宣雄『沖縄戦後民衆史—ガマから辺野古まで』岩波現代全書、2016年。また、サンフランシスコ講和条約第三条をてがかりに日米関係の中で沖縄がどのように扱われてきたのかを歴史的に検討するとともに、沖縄を起点に東アジアの平和的な国際秩序を構築することを提唱した近年の研究として、古関彰一・豊下梢彦『沖縄 憲法なき戦後—講和条約第三条と日本の安全保障』みすず書房、2018年。

9 島袋純「沖縄自律の構想と東アジアの構造転換」島袋純・阿部浩己編『沖縄が問う日本の安全保障 シリーズ日本の安全保障4』岩波書店、2015年。また、島袋純『「沖縄振興体制」を問う—壊された自治とその再生に向けて』法律文化社、2014年。

10 佐道明広『沖縄現代政治史—「自立」をめぐる攻防』吉田書店、2014年；小松寛「沖縄県の対外活動による地域秩序形成の可能性」『琉球・沖縄研究』第五号、2017年。

革を越えて受け継がれてきたのである。

1. 冷戦下の米国統治への協調と抵抗

アジア太平洋戦争末期の1945年3月以降、米軍は日本本土侵攻のための拠点とするべく沖縄に侵攻した。沖縄戦において、日本政府が日本本土防衛の時間稼ぎのための「捨て石」として沖縄を位置づけたことや、激しい地上戦によって住民の四人に一人が亡くなり、集団自決や日本軍による殺害が起こったことは、沖縄において強い反軍主義と複雑な対日感情を醸成していく。一方、沖縄を占領した米軍は、戦後、沖縄を日本本土から切り離して長期的に保有しようとする。特に冷戦が開始されると、沖縄は、重要な軍事拠点と位置付けられ、特に朝鮮戦争を契機に、沖縄の米軍基地は拡大して行く¹¹。

沖縄住民の間では、当初、日本軍からの解放者であるとして米軍による占領を歓迎し独立や信託統治を望む意見もあったが、次第に軍事統治への不満が高まった。対日講和会議開催が近づく1951年4月から8月には、日本への復帰署名運動が展開され、有権者の7割の署名が集まった。しかし、1951年9月に調印されたサンフランシスコ講和条約で日本は独立を回復する一方で、同条約第三条の下で沖縄は日本の「潜在主権」が認められつつも引き続き米国に統治されることになった。日本政府は、沖縄への日本の主権の保持を望みつつも、米国が沖縄を軍事拠点として利用することはやむを得ないと考えていた¹²。なお、同日、日米安保条約が締結され、日本本土でも米軍駐留が継続される。

1952年4月28日、サンフランシスコ講和条約が発効し、沖縄は日本から切り離されることになるが、沖縄の政治指導者たちは、不満を示しつつ

11 ここまでの経緯については、平良好利『戦後沖縄と米軍基地—「受容」と「拒絶」のざまで1945—1972年』法政大学出版局、2012年；鳥山淳『沖縄 / 基地社会の起源と相克1945—1956』勁草書房、2013年。

12 進藤栄一『分割された領土—もうひとつの戦後史』岩波現代文庫、2002年；ロバート・D・エルドリッジ『沖縄問題の起源』名古屋大学出版会、2004年；野添文彬「サンフランシスコ講和における沖縄問題と日本外交—「残存主権」の内実をめぐって」『沖縄法学』第46号、69—99頁。

も、米国に協力し米軍基地を容認しながら日本復帰を求めた。住民の代表機関である琉球立法院は、4月29日、「米国の国際平和政策に対しては日本は之を支持し之に協力して居り琉球も亦同様」であるので、「日本国民として米国に協力することが望ましい」と日本復帰を求める決議を採択した¹³。比嘉秀平琉球政府行政主席を総裁として同年8月に結成された琉球民主党も、冷戦という「自由主義と共産主義の二大陣営の深刻な対立」によって沖縄が日本から切り離されているという「冷厳な現実」に理解を示しつつ、「母国復帰の早期実現に邁進すると共に米国の施政に自主積極的に協力」することを掲げた¹⁴。

また1953年1月、沖縄教職員会、沖縄市町村長会などによって沖縄教職員会会長の屋良朝苗を会長として結成された沖縄諸島祖国復帰期成会も、沖縄の日本復帰によって「日本国民としての自覚の上に立って米国の国際平和政策に協力していく」べく、日本復帰こそが「アメリカ合衆国の人々にとっても大きな利益をもたらす」と総決起大会で宣言している¹⁵。沖縄の政治指導者たちが米軍基地を容認する姿勢を取った背景には、沖縄戦で経済が壊滅状態になっていた中で、米軍基地が沖縄住民の生活にとって重要だったことがある¹⁶。さらには、民主主義国家である米国への期待もあったといえる。

ところが、こうした沖縄での米国への期待は裏切られていく。まず、1953年8月、米国政府によって奄美大島の日本への返還が発表されるが、その後沖縄は「極東の国際的緊張」が続く限り米国が保有し続けるとされた。この方針は「ブルー・スカイ・ポジション」と呼ばれる。米国政府の沖縄の長期保有方針に対しては、12月、立法院議長、沖縄市町村会長、社大党、琉球民主党、人民党、屋良沖縄教職員会長などが連名で不満を表

13 沖縄県議会議事事務局編『沖縄県議会史 第18巻 資料編15』沖縄県議会、2002年、56頁。

14 自由民主党沖縄県連史編纂委員会編『戦後60年沖縄の政情—自由民主党沖縄県連史』自由民主党沖縄県支部連合会、2005年、20—22頁。

15 沖縄県祖国復帰闘争史編纂委員会編『沖縄県祖国復帰運動史 資料編』沖縄時事出版、1982年、26頁。

16 平良前掲書、74頁。

明している。彼らは、「沖縄が極東の重要な基地であり、米国が共産主義を防圧し、世界政策上沖縄の基地を保有したいという要求は十分に理解」していることを強調した上で、復帰運動は民族的要求で「何ら反米あるいは軍事基地の撤廃だという要求ではありません」と訴えた。沖縄諸島祖国復帰期成会をつとめる屋良は、1954年2月にも米軍当局である米国民政府のオグデン民政長官に対して書簡を送り、「沖縄が、世界共産主義の侵略に対する自由諸国の防衛基地として、戦略的に重要であることは、住民もよく理解しており、沖縄の日本復帰は「米国の基地の維持に少しでも支障を来す、とはわれわれには考えられない」と強調した¹⁷。

ところが米軍当局はこれを弾圧し、屋良は復帰期成会会長と沖縄教職員会会長の辞任を余儀なくされ、復帰期成会は消滅してしまう。こうした中で、比嘉行政主席ら琉球民主党は、米国統治や基地を積極的に容認し協力して行く。比嘉は、「現在の国際情勢下で米国が沖縄の基地を無期限に使用すること」に理解を示し「米国が責任をもって沖縄住民の福祉増進に援助を与えている」ことに感謝し、米国統治に協力すると述べた¹⁸。

沖縄の長期保有方針に加えて住民に衝撃を与えたのが、米国の軍用地政策である。1953年4月、米国民政府は「土地収用令」を発表し、基地建設のために民間人の土地を強制的に接収できるようにした。これによって「銃剣とブルドーザー」と呼ばれる暴力的な土地接収が沖縄各地で行なわれる。さらに1954年3月には、米国民政府は「軍用地料一括払い方針」を発表した。米軍は、住民に対して軍用地を低額で一括払いを行うことで基地を長期的かつ効率的に確保しようとしたのである。これに対して4月には、立法院が、一括払い反対、適正補償要求、損害賠償請求、新規接収反対、という「土地を守る四原則」を打ち出して米軍のやり方に再考を迫る。

このように米軍の軍用地政策に対し沖縄で反発が高まる中、米国下院軍事委員会の調査団が沖縄を訪問し、1956年6月に報告書を発表した。と

17 沖縄県祖国復帰闘争史編纂委員会編前掲書、29、35 - 36頁。

18 比嘉秀平氏伝記刊行実行委員会編『比嘉秀平伝』比嘉秀平氏伝記刊行実行委員会、1983年、147頁。

ころが、この「プライス勧告」は、住民の期待に反し、米軍による沖縄での土地の新規接収を容認するとともに、軍用地に対する一括払い方針を支持した。報告書は、「琉球列島においてはわれわれが政治的にコントロールを行っている事情と、好戦的な民族主義運動が存しないため…前進軍事基地の長期間使用に対する計画を立案することができ」、「わが原子兵器の貯蔵ないし使用の制限が存在しない」という利点を挙げ、共産主義勢力に対抗するために沖縄で基地を拡張することを正当化したのである¹⁹。

沖縄ではこれまでの米軍統治への不満も含めて怒りが爆発し、ここから沖縄全体で米国の軍用地政策の見直しを求める「島ぐるみ闘争」が開始される。6月、立法院は、「土地を守る四原則」を無視したプライス勧告は「非民主的措置であって全住民は極度に不満」だと表明する決議を全会一致で採択する。この決議の発起者となった新里銀三立法院議員は、「他住民を犠牲にして繁栄する国家があり得るとすれば、これこそ、弱肉強食、暗黒の社会」であり、「米国の立国精神たる自由民主主義を無視したプライス勧告が、自ら民主主義を否定し、世論を無視した一方的取決め」であり、「独裁専制政治」だと激しく非難した²⁰。これ以降、沖縄各地で集会が開かれ、16万人から4万人が参加した。さらに沖縄の代表団が日本本土へ派遣され、住民の意思を日本政府や国民に訴えていく。

このように当初、米国の民主主義に信頼を置いて協力的だった沖縄の指導者たちも、強硬な軍用地政策に対してついに怒りを爆発させた。「島ぐるみ闘争」は間もなく米軍当局によって切り崩され、軍用地問題も土地の新規接収を容認しつつも「一括払い」の見直しと軍用地料の大幅値上げによって解決した²¹。しかし、軍用地問題をきっかけとする米国統治に対する批判は、この後日本復帰運動の盛り上がりにつながっていく。

19 中野好夫編『戦後資料・沖縄』日本評論社、1969年、177頁。

20 沖縄県議会事務局編『沖縄県議会史 第19巻 資料編16』沖縄県議会、2003年、75－76頁。

21 軍用地問題については、平良前掲書、第4－5章。

2. 核兵器、アジアの独立、復帰運動

第一次台湾海峡危機が勃発した 1954 年 12 月から 55 年初めにかけて、沖縄には核兵器が配備された。その背景には、日本本土では反核兵器感情が強く米軍が核兵器を配備できないという事情があった²²。一方で米軍にとって、沖縄は「有事に迅速に拡張でき、外国の主権の力に政治的帰属に依存しない」ため、基地を自由に使用できるという利点があった²³。日本政府もこのような米軍の方針に同調していた。後のことになるが、池田勇人首相は、1961 年 6 月、ケネディ大統領との会談で、「日本には核兵器を自国に持ち込むことに深刻な反対がある」ので、「自分は、そのような兵器の基地として、沖縄における米国の立場を維持する必要性を十分に認識している」と伝えている²⁴。

しかし沖縄でも、住民への安全やアジアの緊張激化への不安から核兵器配備に対する反発が高まる。まず、1955 年 8 月 5 日には、立法院で、「琉球住民が生存権と郷土を滅亡から防ぐため原子力兵器の使用禁止の世論を結集」することを目的とした「原子力兵器禁止要請決議」が採択されている。発議人である中村猛議員は、「第二次大戦の被害をこうむった我々沖縄住民のこの問題に対するところの関心」を理由に決議を提案した²⁵。さらにこの後、沖縄に核兵器基地が建設されているという事実が明らかになる中、1957 年 8 月、立法院は、「原水爆等核兵器の製造、実験、使用の禁止並びに核兵器基地の建設中止を要請する決議」を採択した。そこでは、沖縄での核兵器基地建設に対し、「一旦有事の際に 80 万住民が直接報復爆撃の標的になることを意味するものであり、従ってこの基地が実際に役立つ時期は、即ち全住民死滅の時である」として反対がなされた²⁶。1958 年 6 月には、

22 太田昌克『日米「核密約」の全貌』筑摩選書、2011 年、68 頁。またドキュメンタリーをもとにした著作として、松岡哲平『沖縄と核』新潮社、2019 年。

23 US Department of State, *Foreign Relations of the United State 1958-1960*, vol. XVIII, *Japan*, doc. 12, pp.29-31.

24 US Department of State, *Foreign Relations of the United State 1961-1963*, vol. XXIX, *Japan*, doc. 338, pp. 698-700.

25 沖縄県議会事務局編『沖縄県議会史 18 巻 資料編 15』816 頁。

26 沖縄県議会事務局編『沖縄県議会史 19 巻 資料編 16』238 - 239 頁。

立法院は、「核兵器持ち込み反対決議案」「核兵器持ち込み反対に関する協力要請」の二議案を満場一致で決議した。そこでは、核兵器を沖縄に持ち込むことは「極東における緊張をことさらに激化する原因になり、原子戦争の危機を増大させる」として反対した²⁷。

重要な点は、沖縄における核兵器反対の議論が、日本復帰要求と結び付いていったことである。そのきっかけとなったのは、1958年8月に東京で開催された第四回原水爆禁止世界大会総会で核武装禁止宣言とともに沖縄問題の特別決議が採択されたことである。そこでは、沖縄の核兵器基地が「アジア軍事プロックのかなめ」となって「アジアの緊張を激化させる」として、沖縄からの核兵器撤去とともに沖縄の日本への即時無条件復帰が要求された。これを受けて沖縄でも原水爆禁止沖縄県大会が開催され、2000人が参加した²⁸。この後、沖縄の原水協は、しばらくの間、核兵器反対運動だけでなく復帰運動をも主導して行く²⁹。

こうして、沖縄の核兵器基地建設の問題は、沖縄だけの問題ではなく、アジアの平和にかかわる国際問題・人権問題として捉えられ、その解決のために平和主義・基本的人権の尊重を掲げる日本国憲法の下にある日本に復帰することが必要であることが訴えられていくのである。

このような経緯を踏まえ、沖縄の復帰運動を国際的な観点から推進することを掲げたのが、1960年4月に設立され、その後復帰運動の中心となった沖縄県祖国復帰協議会（復帰協）である。復帰協は、1960年の運動方針として、米国の沖縄政策が「極東の脅威と緊張」を基本として行われていることから、「沖縄の復帰運動は、国際世論を動かす方向に力が注がれねばならない」「軍縮と平和共存の世界的な運動とも提携し、米国の「緊張と脅威」という沖縄保持の口実をとりのぞいていく」ことを掲げた。そして、日米両国だけでなく、アジア・アフリカ諸国、国連加盟国へのアピールに力を入れることを目指した。また宣言では、沖縄の米国統治こそが「極

27 沖縄県祖国復帰協議会『沖縄県祖国復帰運動史』沖縄時事出版社、1964年、109 - 110頁、237頁。

28 『沖縄県議会史 19巻 資料編16』360 - 361頁。

29 沖縄社会大衆党史編纂委員会『沖縄社会大衆党史』沖縄社会大衆党、1981年、71頁。

東の緊張をうみ出している」として、アジアの緊張緩和のためにも沖縄の日本返還が必要だと論じたのである³⁰。

もともと、沖縄でもすべての政治勢力が復帰協の方針に同調していたわけではない。琉球民主党が改編された沖縄自民党は、当初の参加方針を撤回して復帰協に参加しなかった。その理由について、星克幹事長は「自由諸国群の安全保障のために米軍が基地をもっている沖縄」において、抵抗や闘争で日本復帰を目指すべきでないと述べた。沖縄自民党は、冷戦を前提とした上で、日本と沖縄の行政面・経済面などでの一体化による「積み重ね方式」で日本復帰を米国政府や日本政府と協調しつつ漸進的に目指すべきだと論じたのである³¹。

ところが 1960 年代は、アジア・アフリカ諸国が欧米諸国の植民地支配から次々に独立し、この動きは沖縄に大きな影響を与えていく。1960 年 12 月には、アジア・アフリカ諸国の独立を受けて、国連総会で「植民地解放宣言」が採択された。これを背景に、1962 年 2 月、立法院で、国連の「植民地解放宣言」を引用して早期の沖縄の日本復帰を日米両府だけでなく国連加盟国に要求するという決議、いわゆる「2・1 決議」が、沖縄自民党を含めた全会一致で採決される。発議者となった沖縄自民党の翁長助静議員（翁長雄志の父）は、「米国の沖縄統治は民族自決の方向に反し、国際連合憲章の大精神にもとっている」と述べ、「日米両国だけでなく、広く世界的問題として取り上げさせるために国連加盟国にも訴え」という目的を説明している³²。ここからは、保革を越えて、沖縄の復帰要求には、アジア・アフリカ諸国の反植民地主義との連帯を通して冷戦を克服しようとする意義を見て取ることができる。

「2・1 決議」は、日米両政府に大きな衝撃を与えた。米国政府は、沖縄統治が植民地支配だとして国連で攻撃されることを非常に警戒していた。一方で日本政府も米国の沖縄統治が植民地支配ではないという立場を

30 沖縄県祖国復帰闘争史編纂委員会編前掲書、54 - 56 頁。

31 自由民主党沖縄県連史編纂委員会編前掲書、88 - 89 頁。

32 沖縄県議会事務局『沖縄県議会史 第 20 巻 資料編 17』沖縄県議会、2004 年、580 頁。

堅持していた³³。しかし、立法院の決議を受けて、1962年3月、衆議院と参議院は、「沖縄施政権回復に関する決議案」を満場一致で可決した。また1963年2月、第三回アジア・アフリカ諸国人民連帯会議が、沖縄住民は植民地的生活を強いられているとして、即時の日本復帰と米軍基地の撤去を求める決議を採択する。これらの動きを受けて、復帰協は、「沖縄解放のたたかいが、沖縄を含む日本人民のたたかいとしてのみでなく、アジア・アフリカの民族解放と平和のたたかいの重要な一環として位置づけられた」と評価している³⁴。

1965年2月の北爆の開始によってベトナム戦争が開始されると、沖縄は、出撃・補給・訓練基地として重要性が高まった。こうした中、松岡政保行政主席と民主党（沖縄民主党が分裂して結成）は、緊張する極東において、日本復帰の方法は、日米両政府と協調し、施政権と基地を分離して漸進的に実現すべきだと主張した³⁵。これに対して復帰協は、米国はベトナム戦争によって「極東の緊張」を増大させており、沖縄の米軍基地を強化しているとして批判した上で、復帰運動をベトナム戦争の解決や「平和を切望し、民族の自決と独立を叫んで闘っている世界人民の闘い」と関連付けて展開して行くことを方針として掲げている³⁶。

こうした中、1968年11月、沖縄では初の琉球主席公選が行われ、革新陣営で「即時無条件復帰」を掲げる屋良朝苗と、保守陣営で日本本土との一体化による漸進的な日本復帰を掲げる西銘順治がぶつかる保革対決となり、屋良が勝利した。屋良は、沖縄戦の犠牲や朝鮮戦争・ベトナム戦争に沖縄が直結してきた歴史から、米軍基地に反対する姿勢をとり、また沖縄の米軍基地が日米安保体制の要石になっていることから日米安保にも反対していた³⁷。屋良を支援した復帰協は、「革新主席の勝利は、わが国の独

33 河野康子「池田内閣期の沖縄問題―国連における植民地主義批判とケネディ大統領の沖縄新政策を中心に（1）（2）」『法学志林』第111巻4号、第114巻第4号、2014年、2017年。

34 沖縄県祖国復帰闘争史編纂委員会編、143頁。

35 自由民主党沖縄県連史編纂委員会編前掲書、102頁。

36 沖縄県祖国復帰闘争史編纂委員会編、272頁。

37 屋良朝苗『屋良朝苗回顧録』朝日新聞社、1977年、102－103頁。

立と平和、アジアの平和にとって極めて重大な意義を持つもの」だと評価している³⁸。

主席公選での屋良勝利は、日米両政府に大きな衝撃を与た。その後、1969年11月、佐藤首相とニクソン大統領の間で、1972年の沖縄の施政権返還が合意される。1969年の沖縄返還交渉で争点になったのは、沖縄の核兵器の撤去と沖縄の米軍基地に日米安保条約、特に事前協議制度を適用するかどうかという「核抜き・本土並み」の是非であった³⁹。しかし屋良は、「核抜き・本土並み」の内容を疑問視し、沖縄の基地の規模の「本土並み」を希望した⁴⁰。屋良は11月の訪米直前の佐藤と面会し、「基地を容認しない私たちは、おのずからその基地をかなめとする日米安保条約に反対せざるをえません」と伝えた。これに対し佐藤は「主席の口から安保反対が出て困った」という表情をし、同席していた保利茂官房長官は、「安保堅持で日本は栄えているから、その中に沖縄を迎えたい」と強調している⁴¹。

1971年6月、沖縄返還協定が調印される。7月にニクソン大統領の訪中計画が発表された。屋良は沖縄の基地問題への影響に注目し、「安保条約の価値もこれによってより価値が薄くなっていくのではないか」と述べている⁴²。このような中、国会で沖縄返還協定が審議される11月、屋良は、日米両政府によって沖縄返還のあり方が決められていくことに危機感を持ち、沖縄の要望を反映させるべく「復帰措置に関する建議書」を作成する。「建議書」は、「返還協定は基地を固定化するもの」として批判し、復帰時には米軍基地の「ある程度の整理なり縮小」が必要だと訴えた。その際、米中接近など「極東の情勢は近来非常な変化を来しつつある」ので、現行の沖縄返還が「大きく胎動しつつあるアジア、否世界史の潮流にブレーキになる」と警告したのである⁴³。しかし、屋良が「建議書」を携えて上

38 沖縄県祖国復帰闘争史編纂委員会編、447 - 448 頁。

39 沖縄返還交渉については、中島琢磨『沖縄返還と日米安保体制』有斐閣、2012年。

40 屋良朝苗『激動八年—屋良朝苗回想録』沖縄タイムス、1985年、78頁。

41 琉球新報社編『一条の光—屋良朝苗日記 上巻』琉球新報社、2015年、296 - 301頁。

42 『琉球新報』1971年7月17日。

43 琉球政府「復帰措置に関する建議書」1971年11月、沖縄県公文書館。

京したその日、国会では沖縄返還協定が強行採決された。復帰協も、沖縄返還直前、ニクソン訪中といったアジアの緊張緩和にもかかわらず、「アジア各地の基地の沖縄への集中化」に懸念を示し、「国際情勢が一定の変化を示している」中で沖縄米軍基地が強化されることは「国際情勢の流れに逆行」していると非難した⁴⁴。

沖縄返還は、1972年5月15日について実現した。しかしこの時期、日本本土の米軍基地が大幅に縮小する一方で、沖縄の米軍基地は日本復帰前後でほとんどが維持された。その結果、在日米軍基地の沖縄への集中はむしろ上昇し、在日米軍専用施設の約七割が集中するという構図がこの時期に出来上がったのである⁴⁵。

3. 冷戦終結、アジアの発展、「自立」への模索

1989年12月、米ソ両首脳はマルタ島で会談し、冷戦の終結を宣言した。冷戦終結を受けて米国政府は世界規模での米軍プレゼンスの見直しに取り掛かり、沖縄でも海兵隊を中心に兵力や基地の削減が模索された。一方で日本政府は、「冷戦の終結」はアジアにはまだ来ていないと認識しており、日米安保の維持を重視していた⁴⁶。

沖縄では、冷戦終結とともに「平和の配当」への期待から、基地縮小を求める声が高まっていた。1990年11月の沖縄県知事選挙では、革新陣営が推す大田昌秀が勝利した。革新陣営は、冷戦終焉に向けた国際情勢の変容に対応できなければ「沖縄はそのままになるのではないか」という危機感を強めていた⁴⁷。大田は、憲法を暮らしに生かし、軍事基地を撤去させることを公約に掲げた。さらに、国際情勢の変容から沖縄の米軍基地は確実に縮小されるという考えのもとで基地問題に取り組み、「沖縄の自立的

44 沖縄県祖国復帰闘争史編纂委員会編前掲書、802 - 804 頁。

45 沖縄返還前後の沖縄米軍基地については、野添文彬『沖縄返還後の日米安保一米軍基地をめぐる相克』吉川弘文館、2016年。

46 野添文彬「沖縄米軍基地と日米安保体制—沖縄返還から冷戦終結まで1972～1995年」『歴史科学』233号、2018年、22 - 24頁。

47 COE オーラル政策研究プロジェクト『吉元政矩オーラルヒストリー』政策研究大学院大学、2005年、29 - 30頁。

発展」を目指す⁴⁸。

ところが、北朝鮮の核開発疑惑から、1993年から1994年にかけて第一次朝鮮半島核危機が高まった。これについて、当時の沖縄県は、米軍基地が「これでまた固定されていくのか」と「ものすごく危機感を感じ」たという⁴⁹。実際、この後、朝鮮半島情勢など東アジアの安全保障情勢を受けて、1995年2月に米国防省によって「東アジア戦略報告」(ナイ・レポート)が発表され、アジア太平洋地域に十万人の米軍のプレゼンスを維持する方針が示された。この報告書の作成過程では、日米安保や米軍プレゼンスの維持を望む日本政府による様々な働きかけがなされた⁵⁰。

この1995年は、大田は、「戦後50年の節目の年を県民の宿願である、戦後問題を解決する年として位置づけ、基地問題に真正面から取り組もうとしていた」ので、「ナイ・レポート」に対して大きな衝撃を受けた。大田は、在日米軍の兵力が維持され、「沖縄における兵力配備も削減することは期待できない」と考えたのである⁵¹。9月には、12歳の少女が三人の米兵によって暴行されるという事件が起こり、沖縄県内では反発が高まった。10月21日に開催された県民大会では、8万5000人もものひとつとが参加した。

こうした中で、大田知事率いる沖縄県が、日米両政府に「異議申し立て」として突き付けたのが、「基地のない沖縄」の将来像を提示した「国際都市形成構想」と「基地返還アクションプログラム」であった。これらの構想の策定を主導したのが、かつては復帰協事務局長をつとめた吉元政矩副知事である。吉元によれば、「ヨーロッパでは冷戦崩壊の形が見えてきて動き始めたのに、どうして東アジアでは日米安保が今後も固定的に持続されなければならないのかという危機感」があった。さらには、沖縄が日本や東アジアにおいてどのような役割を果たすことができるのか、また「二度と戦争のない沖縄」をどのようにすれば実現できるかという問題意識が

48 大田昌秀『沖縄の決断』朝日新聞社、2000年、112－113頁；『琉球新報』1990年11月20日。

49 『吉元オーラルヒストリー』59頁。

50 野添「日米安保体制と沖縄米軍基地」24－25頁。

51 大田前掲書、159－160頁。

あったのである⁵²。また大田は、「軍事的に不幸な歴史を背負わされた沖縄に、どのような新たな未来が切り拓けるのか、という発想」から、琉球王国時代、沖縄が近隣諸国と友好関係を深めたという歴史を重視していた⁵³。

1996年に策定された「国際都市形成構想」は、冷戦終結や東アジアの経済発展を踏まえて、「平和」「共生」「自立」を基本理念として、沖縄が「アジア太平洋地域のnode（結節点）」になることを目指したものである⁵⁴。そこでは、沖縄が中国や韓国、東南アジアに地理的に近接していることや「近年の東南アジア・東アジア地域の経済発展と交流の活発化は、沖縄にとって大きなチャンス」だと受け止められた。また東アジア地域の平和と発展は今後の日本にとって重要課題だが、「日本がアジアに残した負の歴史的遺産や相互理解の不足に起因する様々な摩擦は、アジア諸国との成熟した信頼関係の構築を困難にしている」ため、歴史的にアジア諸国と交流を重ねてきた沖縄が、「東南・東アジア諸国と日本を結ぶ「南の交流拠点」となることを掲げた⁵⁵。その上で、沖縄が、独自の自然環境や歴史を踏まえて、「アジア太平洋地域の共生と持続的発展に向けて主体的貢献を果たす」ことを目指したのである⁵⁶。

「国際都市形成構想」では、「東西冷戦の終焉後、包括的な軍縮と多国間協力による新しい安全保障体制が求められる」とする一方で、「在沖基地の固定化」に危惧が示されている。そして、沖縄戦の歴史をも踏まえて「恒久的な平和」を目指し、「21世紀に向けて「脱基地戦略」を推進し、東アジアの平和外交都市として自己形成を図る」としている⁵⁷。そこでは、「これまでの戦後50年にわたる極東アジアの軍事拠点としての沖縄」を脱却

52 『吉元オーラルヒストリー』50－51、64頁。

53 大田前掲書、133頁。

54 沖縄県『21世紀・沖縄のグランドデザイン』1996年4月、1－2頁、下河辺淳文書、沖縄県公文書館。

55 沖縄県企画開発部・財団法人都市経済研究所『沖縄の新グランドデザインと国際都市形成ビジョン』1994年3月、1－2頁、下河辺淳文書、沖縄県公文書館。

56 沖縄県前掲書、3頁。

57 沖縄県前掲書、2、6頁。

し、「平和の発信拠点」や「国際的な貢献拠点」などへと転換することが目指された。同時に「アジア太平洋地域の平和と持続的発展に寄与する地域を形成するため、米軍基地の段階的かつ計画的な返還を促進し、基地の島から平和の島への転換を図る」としている⁵⁸。このように「国際都市形成構想」は、冷戦終結と東アジア地域の経済発展や相互依存の深化を踏まえて、地域における協力や交流をさらに促進して地域の平和を目指すとともに、地域の平和を通して「基地のない沖縄」を目指そうとするものであったといえよう。

具体的に「基地のない沖縄」への道筋を計画したものが、「基地返還アクションプログラム」である。これは、三つの段階に分けて、沖縄の米軍基地の撤去を構想したものである。「国際都市形成構想」実現のためには、「広大な米軍基地の跡地の利用が必要であり、また、返還に当っては計画的かつ段階的に返還されるよう」、沖縄県の考え方をまとめたものであった。第一期（2001年まで）には普天間基地、那覇軍港など、第二期（2010年まで）には牧港補給地区やキャンプ瑞慶覧、第三期（2015年）には嘉手納基地やキャンプ・シュワブ、キャンプ・ハンセンなどが返還されることが求められていた⁵⁹。吉元によれば、そこには2000年までに北朝鮮問題が解決し、2010年までには台湾問題も解決するという見通しがあったという⁶⁰。

少女暴行事件で高まった沖縄県民の怒りを背景に、大田県政は日本政府に、これらの構想を提示し、沖縄における米軍基地問題への取り組みを迫った。これを受けて1996年9月、橋本龍太郎首相は、沖縄についての談話を発表し、「国際都市形成構想」を「平和で活力に満ち、潤いのある地域の実現を目指した」もので、「沖縄県がその願いを込めた構想」だと評価し、政府として協力するべく特別予算を計上する方針を示したのである⁶¹。

58 沖縄県『国際都市形成構想（素案）－21世紀に向けた新沖縄のグランドデザイン』日付なし、5、8頁、下河辺淳文書、沖縄県公文書館。

59 沖縄県『基地返還アクションプログラム（素案）』1996年、下河辺淳文書、沖縄県公文書館。

60 『吉元オーラルヒストリー』57－58頁。

61 橋本龍太郎「沖縄問題に就いての記者会見」1996年9月10日、データベース「世界と日本」。

すでに日米両政府は、沖縄県民の反発に対応するべく、1995年10月に「沖縄に関する特別行動委員会」(SACO)を設置し、米軍基地の整理縮小などに取り組もうとした。また、1996年4月には、橋本龍太郎首相とモンデール駐日大使の間で普天間基地の返還が発表される。12月のSACOの最終報告書が提出され、普天間基地など約5000haの米軍基地の返還や訓練の調整、騒音の軽減、日米地位協定の運用改善への取り組みが発表された。もともと、ほとんどの基地返還は移設前提であり、特に普天間基地の移設をめぐる問題はその後混迷していく⁶²。

SACO最終報告について大田知事は、記者会見で「国際都市形成構想」の推進を図るための第一歩」と捉え、今度は沖縄の米軍兵力の削減を求めていく方針を示した⁶³。吉元も、日本政府がSACOで米軍基地問題への取り組みは最後だと考えていたが、「SACOが最後ではなくて、僕たちは出発だ」と捉えていた⁶⁴。この後大田は、米軍犯罪などの問題は、米軍兵力の削減なしに抜本的解決にならないし、また「基地を県内のどこかに移設するのではなく、米本土に移転することは可能なのではないか」という観点から、沖縄の海兵隊削減を要求していく⁶⁵。その背景には、「米国などからの情報で判断すると、四、五年で北朝鮮の脅威の問題は解決するのではないか⁶⁶」(大田)、「東アジアあるいはアジア太平洋における経済の発展」や「北東アジアの安全保障を議論しようという時期が見えてきた⁶⁷」(吉元)という国際情勢認識があったのである。

日本政府も、橋本首相や梶山静六官房長官らが、沖縄の海兵隊の削減を模索したようである⁶⁸。特に梶山の指示を受けた外務省は、在日米軍に働きかけ、在沖海兵隊の削減について合意を取り付けたが、ここで防衛庁

62 普天間返還問題については、宮城大蔵・渡辺豪『普天間辺野古・歪められた20年』集英社新書、2016年；森本敏『普天間の謎』海竜社、2010年。

63 『琉球新報』1996年12月3日朝刊。

64 『吉元オーラルヒストリー』71-72頁。

65 大田前掲書、250頁。

66 『琉球新報』1996年12月13日朝刊。

67 『吉元オーラルヒストリー』71-72頁

68 船橋洋一『同盟漂流 下』岩波現代文庫、196頁。

の秋山昌廣防衛局長は、「アメリカ海兵隊の勢力を減らすということ自体、中国、北朝鮮に誤ったメッセージを与えることになるからこれは絶対反対だ」とこの案をつぶしたという。秋山の考えでは、「戦争は最後は地上兵力で決する」ので、「在日海兵隊の陸上兵力削減ということは困る」というのであった⁶⁹。

この時期、日本政府は、冷戦後の日米安保をアジア太平洋の地域安全保障の平和と安定の基礎だとする「日米安保再定義」の作業を進めていた。その背景にあったのが、東アジアにおける緊張の高まりである。1996年には台湾海峡危機が勃発する。橋本首相は、大田知事と懇談した際、台湾海峡危機について「大変なことになった」「もういまは沖縄問題どころじゃなくなりそうだ」と述べたのに対し、大田や吉元は反発し、「少なくともそのことでいま沖縄でわれわれが要求している基地問題をご破算にするようなことがあってはならん」と反論したという⁷⁰。こうして、日本政府と沖縄県の東アジア国際情勢に対する認識にはずれが生じていく。

やがて普天間基地の移設問題をめぐって日本政府と沖縄県が対立する中、1998年の沖縄県知事選挙で大田は自民党や公明党が支援する稲嶺恵一に敗れる。稲嶺は、15年使用期限、軍民共用という条件付きで普天間基地の辺野古移設を容認する。しかし、大田県政時代に構想されたアジア太平洋地域の中での沖縄の役割は、この後も継続したと言える。2000年、稲嶺のブレーンである大城常夫、高良倉吉、真栄城守定が沖縄のあり方について「沖縄イニシアティブ」を発表する。ここでは、「アジア太平洋地域が内包する様々な「歴史問題」を沖縄というソフトパワーを足がかりにして、その解決策を模索する」ことを目指した。また「日米同盟にとって根幹的な意味を持つ「基地沖縄」の役割を評価しつつも、その運用を厳しく点検する」ことを主張している⁷¹。稲嶺県政も、2005年2月、当時の

69 秋山昌廣（真田真剛・服部龍二・小林義之編）『元防衛事務次官 秋山昌廣回顧録—冷戦後の安全保障と防衛交流』吉田書店、2018年、152—153頁。

70 『吉元オーラルヒストリー』90頁。

71 大城常夫、高良倉吉、真栄城守定『沖縄イニシアティブ—沖縄発・知的戦略』ひるぎ社、2000年、53—55頁。

米軍再編の動きの中で、SACO 最終報告の発表当時とは異なる安全保障環境が生まれているとして、海兵隊の県外移設などを要求した⁷²。

2006年に発足した仲井眞弘多県政は、沖縄の将来像を描いた「沖縄21世紀ビジョン」を策定し、ここでも、「沖縄の過重な負担をなくすための不断の取り組み」が必要だと強調した。その上で、「沖縄は軍事面での安全保障ではなく、幅広い分野において我が国とアジア・太平洋地域との交流や信頼関係の構築など積極的な役割を担うことができる」と論じ、具体的には環境や医療、人権など「人間の安全保障」や防災など国際的課題への貢献や国際機関の誘致などを掲げたのである⁷³。そして、冒頭に述べたように、その後の翁長県政では「アジア経済戦略構想」が策定され、アジアの経済的活力を取り込むとともに沖縄がアジアの緩衝地帯になることが提唱された。

このように「基地のない沖縄」を掲げた大田から日米安保や米軍基地を容認する保守の稲嶺・仲井眞、さらにその後の翁長へ県政は交代したものの、日米安保や米軍基地の見直しを求める姿勢やアジア太平洋地域の中に沖縄の役割を位置づけたことは一貫していたのである。

おわりに

ここまで見たように、第二次世界大戦後の米国主導の国際秩序の中で支配や基地を強いられた沖縄では、新たな秩序構想について様々な議論がなされてきた。その際、沖縄の政治指導者たちは、東アジアの動きに影響を受けるとともに、東アジアと様々な形で結び付くことで、米国主導の国際秩序の矛盾を克服し、日本復帰や米軍基地縮小を目指そうとしたのである。

冷戦初期、米国統治の下に置かれた沖縄では、国際情勢への理解やその民主主義への信頼から、基地を容認し米国に協力することで日本復帰を実現しようという考えが大多数であった。ところが、米国の沖縄長期保有方

72 稲嶺恵一『我以外皆我が師 稲嶺恵一回顧録』琉球新報社、2011年、360－362頁；牧野浩隆『バランスある解決を求めて－沖縄振興と基地問題』文進印刷、2010年、569頁。

73 沖縄県『沖縄21世紀ビジョン－みんなで創るみんなの美ら島 未来の沖縄』2010年、1、79頁。

針や強制的な基地建設を通して、沖縄住民は統治に抵抗して行く。その際に重要だったのは、沖縄への核兵器基地建設を契機として、米国の沖縄統治や基地の存在が、むしろ「極東の緊張」を高めるものであり、核兵器基地の撤去や日本復帰こそがこの地域の緊張緩和をもたらすと主張されるようになったことである。さらにこの時期、アジア・アフリカ諸国が独立し反植民地主義を掲げる中で、沖縄の復帰運動もこれらの動きと国際的に連帯することが目指された。この点で、沖縄の復帰運動は、冷戦や米国主導の国際秩序を克服することを志向していたといえる。もっとも、沖縄への日本復帰は、大幅な米軍基地縮小をもたらさなかった。

冷戦終結後、東アジアにおける経済発展や相互依存の中で、沖縄県自身も地域の平和と発展に貢献し、その中で沖縄を「基地の島」から「平和の島」へ転換していくことが目指された。このような考えの下で大田県政は「国際都市形成構想」や「基地返還アクションプログラム」を策定する。これ以降、地理的位置や歴史的経験から、沖縄は「アジアと日本の架け橋」としての役割を果たすことができるという議論が活発になっていく。ここでは、米軍基地ではなく、地域内の対話や協力を通して東アジアの平和や安定に沖縄が貢献できると考えられ、冷戦終結後も米軍基地が存在している状況を東アジアとの政治・経済・文化などの結びつきによって克服しようという考えがあった。その後も沖縄県では東アジアと結び付こうとする構想が提示された。

今日、東アジアは、経済面では発展し相互依存関係が深化している一方で、政治・安全保障面では対立・緊張が高まるという二つの側面を持っている。このような中で、沖縄は、多くの東アジアからの観光客が訪れる一方で、尖閣諸島を抱え、米軍や自衛隊の拠点として重視される点で東アジアの二つの側面から大きな影響を受けている⁷⁴。沖縄県は東アジアの経済発展や相互依存により大きな機会を見出している一方で、日本政府は、2018年に策定された「防衛計画の大綱」によれば、「中国等の更なる国力の伸長等によるパワーバランスの変化が加速化・複雑化し、既存の秩序

74 宮城・渡辺前掲書、232 - 233 頁。

をめぐる不確実性が増している」と認識している⁷⁵。その上で、2019年3月に岩屋毅防衛相が述べたように、沖縄を「日本の守りの最前線」であり「抑止力を低下させるわけにはいかない」という考えから、普天間基地の辺野古移設や自衛隊の離島配備を進めている⁷⁶。

このように、近年の沖縄県と日本政府の対立の背景には、普天間基地の県内移設の是非はもとより、東アジアの国際秩序構想をめぐる相違があるといえよう。日本政府は、これまで様々な利益を享受してきた既存の米国主導の国際秩序の維持を重視し、台頭する中国の挑戦に対し、日米同盟をより一層重視する姿勢をとっている。しかし、沖縄はむしろ既存の秩序によって苦難を強いられてきたため、既存の秩序の見直しを求めているといえる。また、翁長が「地上戦の経験がある沖縄は、中国と争えばこの身が危険にさらされることは皮膚感覚でわかります」と述べたように⁷⁷、沖縄県民は、歴史的・地理的に、尖閣などでの日中衝突で巻き込まれる不安をより切実に感じているといえる。

以上のように、今後の望ましい、そして持続可能な東アジアの国際秩序を構想する上で、地理的に秩序対立の「最前線」だからこそ、既存の秩序の矛盾を押し付けられてきた沖縄の「異議申し立て」は重要な意味を持っているといえよう。

(付記)

本稿は、2019年5月11日に神戸大学で行われたグローバル・ガバナンス学会研究大会部会3「東アジアの安全保障ガバナンスー沖縄、日米安保、「歴史認識」からの考察」での報告をもとにしたものである。司会及び討論者をつとめていただいた菅英輝（京都外国語大学）、三牧聖子（高崎経済大学）の諸先生に感謝申し上げます。

なお、本稿は日本学術振興会科学研究費若手研究「沖縄への米軍基地集

75 「平成31年度以降に係る防衛計画の大綱」防衛省HP。

76 『朝日新聞』2019年3月24日朝刊。

77 翁長前掲書、114頁。

中に関する外交史研究－三つの局面の分析」（研究課題番号 18K12737）の
研究成果である。