

## 講和直後の沖縄問題をめぐる日本外交 —教育権返還構想の挫折と米国の沖縄政策

野 添 文 彬

はじめに

1. 講和直後の沖縄構想
2. 日本政府による教育権返還構想の模索
3. 米国政府による沖縄政策の決定

おわりに

### はじめに

1953年12月24日、日米両政府の間で、奄美大島返還協定が調印された。同日、ジョン・F・ダレス国務長官は沖縄について声明を発表し、「極東に脅威と緊張の状態が存する限り、残りの琉球諸島において、米国政府が現在の権限権利を行使し続ける」と述べる<sup>1</sup>。さらに翌1954年1月7日、ドワイト・D・アイゼンハワー大統領が一般教書演説で「沖縄のわれわれの基地を無期限に保持するつもりである」と言明する。このように、1953年末から1954年初めにかけて、米国政府は相次いで沖縄の排他的統治を長期的に継続するという方針を明確にした。

1951年9月8日に調印され、翌1952年4月28日に発効されたサンフランシスコ講和条約第三条では、北緯29度以南の沖縄などの南西諸島や小笠原

---

1 ダレスの声明で示された方針について、先行研究では、空が青くなる、つまりアジアの平和と安全にいかなる脅威がなくなるまで沖縄は返還されない、という内容から「ブルースカイ・ポジション」または「ブルースカイ・ポリシー」と呼ばれる（例えば、前者については、河野康子『沖縄返還をめぐる政治と外交—日米関係の文脈』東京大学出版会、1993年、94頁。後者については、古関彰一・豊下楯彦『沖縄 憲法なき戦後—講和条約三条と日本の安全保障』みすず書房、2018年、98–100頁）。なお、沖縄返還交渉にかかわったモートン・ハルペリンは「ブルースカイ・ポリシー」という用語を使用している。この用語の使用については、豊下楯彦氏にご教示いただいた。豊下氏に感謝申し上げる。

などの南方諸島は、米国を唯一の施政権者とする信託統治制度の下に置くと米国は提案でき、かつそれまではこれら諸島の司法・立法・行政のすべてまたは一部の権限を米国が行使することとされた<sup>2</sup>。その一方で、当時米国政府全権代表であったダレスが述べたように、講和条約第三条は、これらの諸島に日本の「残存主権」(「潜在主権」)が認められると解釈されたのである<sup>3</sup>。

しかし、講和条約第三条における沖縄の地位や日本が保有する「潜在主権」の内容は、決して明確ではなかった。かつて渡辺昭夫がその先駆的な研究で指摘したように、講和条約締結時、沖縄問題の将来の見通しについて、間もなく解決するという楽観論と米軍がますます基地使用に固執するという悲観論の二つの見方があった。そして、日本政府は楽観的な見方を抱いており、実際に「講和後の数か月の沖縄をめぐる事態の発展は、楽観的な見方を裏づけるかのように見えた」のである<sup>4</sup>。このような日本政府の楽観的な見方を打ち砕くことになったのが、前述した1953年12月のダレス声明と1954年1月のアイゼンハワー演説である。それでは、この間、日本政府は沖縄問題に対してどのように取り組もうとしていたのだろうか。

筆者はかつてサンフランシスコ講和条約第三条の形成過程について検討した論文で、吉田茂首相をはじめ日本政府は、「潜在主権」を手がかりにして沖縄の統治に関与し、日本本土と沖縄との法的・文化的・経済的一体性を確保することを構想していたと論じた<sup>5</sup>。この点を踏まえ、本稿は、講和直後、沖縄問題をめぐって日本外交がどのように展開され、それがなぜ挫折したのかを検討することを目的とする。

2 沖縄、琉球諸島、琉球など様々な呼称があるが、本稿では、直接引用で使用されるもの、また特に断りのないものを除いては、「沖縄」を統一して使用する。

3 日本政府は、residual sovereignty について、「潜在主権」とも「残存主権」とも訳しており、特に区別していない。そこで本稿でも区別せずに使用し、直接引用で使用されるものを除いては、主に「潜在主権」という用語を使う。

4 渡辺昭夫『戦後日本の政治と外交—沖縄問題をめぐる政治過程』福村出版、1970年、29—32頁。

5 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、2018年。

これまで、講和直後の沖縄問題については、主に米国政府の奄美大島返還と沖縄の長期保有方針についての政策決定過程が検討されてきた。先行研究によれば、米国政府は、日本政府の防衛力増強への消極姿勢や吉田茂政権の国内政治基盤の不安定さに対して不満を抱いていた。それゆえ、軍事的には重要でない奄美大島を返還する一方で、沖縄統治を継続する方針を明確にしたとされる<sup>6</sup>。一方、日本政府の動きについては、防衛力増強への消極姿勢ゆえに、沖縄については教育権の返還を米国側に求めるにとどまったことが言及される<sup>7</sup>。しかし、これらの先行研究では、日本政府の動向や認識については、踏み込んだ分析はなされていない。

また沖縄戦後史研究では、講和直後の時期については、屋良朝苗を会長とする沖縄教職員会を中心とする日本復帰運動が分析されている<sup>8</sup>。さらに沖縄の経済復興に向けた日本との経済関係についても言及がなされている<sup>9</sup>。もっとも、これらの研究では、沖縄の動向がどのように日本政府に影響を与えたのか、また日本政府が沖縄にいかにかかわろうとしたのかは必ずしも明らかではない。

そこで本稿では、次の二つの視角から講和直後の沖縄問題をめぐる日本外交を検討する。第一に、日本政府が「潜在主権」を踏まえてどのように

---

6 米国政府の政策決定過程については、河野前掲書、第三章；宮里政玄『日米関係と沖縄1945-1972』岩波書店、2000年、第三章；ロバート・D・エルドリッチ『奄美返還と日米関係—戦後アメリカの奄美・沖縄占領とアジア戦略』南方新社、2003年；池宮城陽子『沖縄米軍基地と日米安保—基地固定化の起源1945-1953年』東京大学出版会、2018年、第四章；古関・豊下前掲書、第三章。

7 河野前掲書、第三章。

8 新崎盛暉『戦後沖縄史』新日本評論社、1976年、第三章；小熊英二『日本人の境界—沖縄・アイヌ・台湾・朝鮮 植民地支配から復帰運動まで』新曜社、1998年、第20章；藤澤健一『沖縄/教育権力の現代史』社会評論社、2005年、第二章；戸邊秀明「『戦後』沖縄における復帰運動の出発：教育層からみる戦場後/占領下の社会と運動」『日本史研究』第504号、2008年；奥平一『戦後沖縄教育運動史—復帰運動における沖縄教職員会の光と影』ポーターインク、2010年、第一章；高橋順子『沖縄〈復帰〉の構造—ナショナル・アイデンティティの編成過程』新宿書房、2011年、第一章；櫻澤誠『沖縄の復帰運動と保革対立—沖縄地域社会の変容』有志舎、2012年、第二—第三章；小松寛『日本復帰と反復帰—戦後沖縄ナショナリズムの展開』早稲田大学出版部、2015年、第一章；村岡敬明「沖縄教育の戦後復興と戦災校舎復興運動の内情」『東アジア共同体・沖縄（琉球）研究』第三号、2018年。

9 鳥山淳『沖縄/基地社会の起源と相克』勁草書房、2012年、第六章。

沖縄問題に取り組もうと構想していたかについてである。第二に、沖縄の動向がいかに日本政府に影響を与えていたかである。これらの点を分析することは、最終的に1972年に実現する日本への沖縄の施政権返還に至る政治過程の一端を明らかにするとともに、これまで別々に発展してきた日本外交史研究と沖縄現代史研究を融合させ、新たな知見を提供するという意義がある。

本稿では、次のような議論を展開する。講和条約調印直後、日本政府は「潜在主権」を手がかりに、沖縄統治に関与し、段階的に軍事以外の施政権を回復することを目指した。特に沖縄における教職員の要求を受けて、日本政府は、沖縄統治関与に向けた重要な一步として、沖縄の教育面での行政権の返還を真剣に追求していくのである。しかし、米国政府は、基地の自由使用のためには、すべての施政権を行使する必要があるという立場からこれを拒否し、軍事中心の沖縄統治を進めていくのである。

以下では、まず、講和直後の日本政府の沖縄構想と沖縄現地における動向を検討する。次に、沖縄の動向を受けて、日本政府が教育権返還構想を推進していく過程を明らかにする。最後に、米国政府が沖縄の長期保有方針を決定し、日本政府の構想が潰えていく過程を分析する。分析にあたっては、外務省外交史料館所蔵の外務省外交記録のほか、沖縄県公文書館所蔵の吉田嗣延文書、米国政府文書、関係者の回想録などを活用した。

## 1. 講和直後の沖縄構想

### 1) 講和直後の日本政府の沖縄構想

まず、サンフランシスコ講和条約第三条に記された沖縄の地位について、日本政府がどのように認識していたのかについて見ておこう。

講和条約調印直後の1951年10月29日の参議院平和条約・安全保障条約特別委員会で、西村熊雄外務省条約局長は、「レジデュアル・ソヴアレんテイというものは潜在主権又は残存主権と解すればいい」「何も珍らしい観念ではございません」と答弁している。彼は、中国の関東州のようなかつての租借地を例に挙げ、「国際的關係において、一国が自国の領土に対す

る主権を保持しつつ、立法、司法、行政の三権の全部、又は一部を他国家に行使させる趣旨の條約関係に入る場合があり」、「その場合残されるものが潜在主権である」と説明した。講和条約第三条の下で、沖縄の主権は日本にはあるが、「主権から生ずる諸種の管理権」というべき立法、司法、行政を行う権限は米国が行使する。しかし、米国はこれらの権限を行使するだけでなく委譲・放棄することもできる。それゆえ日本側としては、「合衆国において行使せられる権限が、同島を管理する必要に応ずるため、絶対的に必要な最小限度にとめていただければまことにありがたいという立場に立っておる」と説明したのである<sup>10</sup>。

このように、「潜在主権」を日本が保有し事実上は米国が統治するという沖縄の地位は、戦前の租借地と似たものとして理解されていた。その上で日本政府は、米国が有する沖縄を統治する権限を最大限委譲されることを期待していたのである。

沖縄県出身で、戦前は沖縄県庁につとめ、後に南方同胞援護会の事務局長として沖縄返還の実現に尽力する吉田嗣延はこの時期、外務省に勤務していた。吉田は講和条約第三条について、「われわれの胸にわだかまっていた一抹の不安は消滅した」と回想している。彼らが得た情報によれば、米国は沖縄を信託統治にするという意思はなかった。それゆえ、「アメリカは、これら地域と日本との関係をただ機械的に切断することなく、むしろ住民の希望も考慮して、軍事上支障のないかぎり、経済・交通・文化の面でかなり寛大な方針」だと見ていたのである<sup>11</sup>。

なお、当時の革新的な知識人などは沖縄について、「第三条の撤廃なくしては、これらの地区の日本復帰はありえない」と主張していたが、吉田嗣延はこうした意見について「硬直した論旨」だと批判的だった。吉田は、「もっと現実的な可能性の強い別の方途」として、「施政権者であるアメリカと辛抱強く折衝して、彼が持つ権利を自発的に放棄させる」ことによって、「第三条を改廃することなく日本は失地を回復できる」ようにす

10 参議院平和条約・安全保障条約特別委員会、1951年10月29日、国会議事録検索システム。

11 吉田嗣延『小さな戦いの日―沖縄復帰のうらばなし』文教商事、1977年、61-62頁。

ることを目指すべきだと考えていた<sup>12</sup>。

吉田ら外務省沖縄班は、「今こそこれら諸地域との緊密な連絡を保持し、すすんでその援護復興にあたるべき」との考えから、講和条約調印の翌日から緊急対策案の作業に着手し、9月12日には「北緯29度以南の南西諸島および小笠原諸島に関する対米折衝要領」をまとめた。吉田ら外務省が作成した「北緯29度以南の南西諸島および小笠原諸島に関する対米折衝要領」では、「米国はこれらの地域と我が方との関係を機械的に切断することではなく、むしろ軍事上支障のない限り、経済、交通、文化の面でかなり緩和する方針をとる」と予想していた。それゆえ、「我が方としては、将来結局これら諸島が返還される可能性があることを前提とし、能う限りこれら地域と本邦との一体性を保持し以て将来返還の場合の円滑な行政移行に備えると共に現地住民に対し将来に対する希望を與える」ことを基本方針としたのである<sup>13</sup>。その上で、日米間に沖縄統治をめぐる正式な取り決めが結ばれるまでの期間を「第一期」とし、「出来るだけわが方に有利な既成事実を作っておく」とともに「地域住民が特に熱望している懸案の事項を具体的に拾い上げる」ことを目指した。具体的には、渡航の自由化、公務員の恩給などである。そして「第二期」では、「軍事的事項及びこれに付随する政治的事項をのぞいては、これらの地域に、事実上、日本の一地方としての実質を持たせるよう取り決めを行う」ことを目指した。具体的には、住民に日本国籍を持たせることや、法律・制度・組織、を出来るだけ日本と共通のものにすること、通貨の統合などである<sup>14</sup>。

12月10日、ダレスが日本を訪問し、吉田首相など日本側は、ダレスに対して上記の基本方針にもとづいて沖縄など南西諸島に対する要望を米国側に提出する。日本側は、「軍事的必要の許す範囲内において、できるだけ現地住民の希望に応ずる」措置を米国側に求めた。具体的には、住民の日

12 吉田前掲書、93頁。

13 外務省「北緯二十九度以南の南西諸島及び小笠原諸島に関する対米折衝要領」0120-2001-2507、H22-015、外務省外交史料館。

14 吉田前掲書、62頁；沖縄タイムス編『私の戦後史 第三集』沖縄タイムス社、1980年、105頁。

本国籍を認めること、移住や旅行、交易、資金交流など「日本本土と南方諸島間の従前の関係を軍事上の必要な限り回復させること」などであった<sup>15</sup>。

米国側も日本側の要望を前向きに受け止めていた。西村条約局長の回想によれば、ダレスの態度から、「こちらは、沖縄の将来について、当時、明るい気持ちでいた」のだった<sup>16</sup>。実際、政治顧問のウィリアム・J・シーボルドは、ワシントンへの報告で、日本側の提案について、沖縄など南西諸島の最終的な返還、最低でも日本との緊密な関係を求める日本国内の政治的圧力を示すものであると分析している。そしてシーボルドは、「潜在主権」について、曖昧な意味しかもたないことに不満を示し、日本政府も「実効的な権利のないただの白紙証文」だとは考えていないと強調した。その上で彼は、日本側の提案に沿った政策がとられるべきで、さらには「米国政府は、日本とこれら諸島との政治的、経済的、文化的な関係に、わずかに最小限の制約のみを課すべきであり、究極的な目標は、南西・南方諸島を日本に返還することだ」と主張したのであった<sup>17</sup>。

この時期、米国政府内では、沖縄の地位をめぐって様々な意見が存在した。極東軍総司令官のマシュー・B・リッジウェイもこの時期、沖縄の日本への施政権返還を主張していた<sup>18</sup>。1952年4月1日の声明でリッジウェイは、講和条約によって沖縄は日本から分離されているが、政治的分離と文化的・経済的分離は同一ではなく、むしろ米国民政府は、やむを得ない軍事的要請以外の場合は、速やかに日琉間の旅行、通信、および通商上の不必要な制限を取り除く方針だと説明している<sup>19</sup>。国防省の中でも、沖縄

15 文書46「吉田・ダレス会談のための総理用準備資料」外務省『日本外交文書 調印・発効』外務省、2008年、298-328頁。

16 西村熊雄「沖縄帰属のきまるまでー求めるに急であった日本」『朝日ジャーナル』1959年6月21日、21頁。

17 US Department of State, *Foreign Relations of the United States 1952-1954, Vol. XIV, part2* [FRUS 1952-1964, Vol. XIV, part2], Doc 477.

18 ロバート・D・エルドリッジ『沖縄問題の起源—戦後日米関係における沖縄1945-1952』名古屋大学出版会、2003年、240-244頁。

19 比嘉秀平伝記編集委員会編『比嘉秀平伝』比嘉秀平伝記刊行実行委員会、1983年、106頁。



が行政面や経済面で負担になるという理由から、直接統治を緩和することを支持する意見があった。もっとも、後述するように、統合参謀本部は、沖縄の排他的統治に固執していたのである<sup>20</sup>。

1952年4月28日、サンフランシスコ講和条約が発効する。この時期にも、外務省は沖縄の地位について検討作業を行っている。外務省は、講和条約第三条によって、日本本土からの沖縄の分離は「当分の間存続する」と予想した上で、「日本側の有する残余主権の具体的内容は、現在のところ明らかでなく」、「これはむしろ今後日米間の交渉によって、徐々に具体化されるべきもの」だと考えていた<sup>21</sup>。

また、5月に作成された外務省アジア局の文書によれば、日本が沖縄に対して持っている「潜在主権」について次のように考えられた。そもそも領土権とは、領土内にある人及び物に対する「排他的管轄権」と、領土を自由に処分する権利である「排他的処分権」に分けることができる。そして、沖縄の領土権については、講和条約第三条によって米国に沖縄とその住民に対して「排他的管轄権」を行使する権利が与えられたものの、「排他的処分権」を日本は留保している。その上で、「日本が保持することが許される所謂残余主権residual sovereigntyは右の領土権の内容としての排他的処分権を根幹とし、将来日本と合衆国との間の明示又は黙示の合意により日本が行使することができるようになるとされる特定範囲の管轄権を内容とする」と結論づけたのである<sup>22</sup>。つまり、沖縄について、日本が「排他的処分権」を、米国が「排他的管轄権」を持っているが、「排他的管轄権」についても、日米間の交渉と合意によって、日本が行使する余地があるというのであった。このような観点から、日本政府は、「潜在主権」を手がかりとしつつ、沖縄統治に関与し、その範囲を拡大していこうとしていたのである。

20 FRUS 1952-1954, China and Japan, Vol. XIV, Part2, Doc. 545.

21 外務大臣から在ワシントン日本政府在外事務所長あて「沖縄、小笠原等に関する件」1952年4月4日、0120-2001-2507、H22-015、外務省外交史料館。

22 外務省アジア局第五課「合衆国の管轄下にある北緯29度以南の南西諸島及び所謂琉球住民の法的地位」1952年5月10日、0120-2001-02507、H22-15外務省外交史料館。



講和条約発効後、日本政府が沖縄統治への関与拡大を目指す上で重要だったのは、1952年7月の総理府の南方連絡事務局の設置と8月の那覇における日本政府南方連絡事務所の設置だった。これらの機関設置の背景となったのは、1950年以来、沖縄の米軍基地建設のために日本本土から土建会社とともに数千人の労働者が沖縄に流入していたことであった。日本本土からの労働者の流入の増大によって、彼らの渡航や給与払い、災害補償などの事務作業に米軍が手を焼くようになり、米国側は、これらの事務作業を行うための「在外事務所」を作ってほしいと日本政府に打診したのである<sup>23</sup>。なお、吉田首相は、連絡事務所設置にあたり、沖縄は日本であるという観点から、これを外務省ではなく総理府に置くことを決定した。これとともに外務省から総理府南方連絡事務局に異動した吉田嗣延によれば、那覇への日本政府南方連絡事務所の設置は、「本土から分断された沖縄などの南方諸地域に、日本がはじめて政治的・行政的な楔を打ち込んだ」ものだった<sup>24</sup>。

吉田嗣延は、那覇の南方連絡事務所について、「本土労働者の諸事務だけでなく、沖縄住民の懸案事項も処理する機関にしたい」と考えていた<sup>25</sup>。沖縄住民も、那覇の日本政府南方連絡事務所の設置によって日本本土とのパイプが出来るものと期待していた。ところが、米軍側の態度は厳しく、南方連絡事務所は米軍側との事前の許可を得た上での日琉間の渡航、貿易、各種援護事務、遺骨の収集など戦後処理、日本人海員の援助などの業務しか取り扱えなかった。事務所が政治的、行政的な行為をすることは一切排除された<sup>26</sup>。

日本政府の沖縄関与という点でもう一つ重要だったのが、同年7月に「本土と南西諸島との貿易及び支払に関する覚書」、通称「日琉貿易協定」が締結されたことである。これは、「本土と南西諸島との間の貿易を最大限に伸長させる」という目的のために、日本政府の大蔵事務次官、通商産業

23 沖縄タイムス編前掲書、106頁。

24 吉田前掲書、75-76頁。

25 沖縄タイムス編前掲書、107頁。

26 比嘉秀平伝記編集委員会編前掲書、119頁。

事務次官、経済安定本部副長官、外国為替管理委員会事務局長と、琉球政府の商工局長が様々な経済上の取極めを行ったものである<sup>27</sup>。この覚書は、作成にあたった通産省市場第三課の説明によれば、「経済的に未だ日本より分離のままの状態にある南西諸島との貿易に対して現状において可能な最大限に内国扱いを加味することに重点が置かれてい」た<sup>28</sup>。

この協定が砂糖やスクラップなど沖縄の日本本土向け輸出増大に与えた効果は大きかった。当時、沖縄の輸出の90%が日本本土向けであり、沖縄の輸出市場は日本本土に集中していたのである<sup>29</sup>。また、この覚書締結をめぐって、戦後初めて沖縄と日本との公式な接触が行われ、米国側もこれを認めたという点でも重要であった<sup>30</sup>。このように、日琉貿易協定の締結によって、日本本土と沖縄の経済的なつながりがより密接になることが期待されたのである。

## 2) 講和直後の沖縄における動向

アジア太平洋戦争末期の沖縄戦以降、米軍占領下にあった沖縄では、1950年12月、米極東軍が「琉球列島米国民政府に関する指令」を出し、琉球列島米国民政府（通称USCAR）が設立される。米国民政府の最高位である民政長官には極東軍司令官が、その下の民政副長官には在琉球陸軍司令官がそれぞれ就任し、統治政策を実施していた。

沖縄で日本復帰を求める動きが本格的に始まったのは、講和条約調印直前になってからのことである<sup>31</sup>。1951年3月、沖縄社会大衆党と沖縄人民党の主導によって沖縄群島議会が圧倒的多数で日本復帰の意思を示している。4月には、沖縄復帰促進期成会が結成され、日本復帰について沖縄住民の72.1%にあたる19万人の署名を集めて、吉田茂首相宛に送付した。

しかし、これらの沖縄での要求にもかかわらず、9月、サンフランシス

---

27 南方同胞援護会編『沖縄問題基本資料集』南方同胞援護会、1968年、551～552頁。

28 松田賀孝『戦後沖縄社会経済史研究』東京大学出版会、1981年、50頁。

29 琉球銀行調査部編『戦後沖縄経済史』琉球銀行、1984年、288～289頁。

30 渡辺前掲書、31～32頁。

31 戦後直後の沖縄の帰属をめぐる議論については、櫻澤前掲書、第一章参照。

コ講和条約は調印された。沖縄の地位が記された講和条約第三条について、沖縄群島政府の平良辰雄知事は遺憾としつつも、日本が沖縄に「潜在主権」を有していることについては、「琉球に対して、日本が形式上の実権を持っていること」だとして、「これは琉球の将来に大きな示唆を与えている」と期待を示したのである<sup>32</sup>。

1952年4月1日、米国民政府の指示の下、沖縄群島政府などが解消され、琉球政府が発足した。米国民政府から琉球政府行政主席に任命されたのは、日本復帰に慎重で米軍に協力的と見られた比嘉秀平であった。もっとも比嘉は、即時の沖縄の日本復帰は困難だと考えながらも、日本と沖縄の関係緊密化を重視していた。比嘉は、4月1日の琉球政府創立のあいさつで、沖縄の自治のためには経済復興が重要であると強調し、米国民政府と緊密に協力する方針を明らかにした。同時に、「事情の許す限り、速やかに日本との経済的および文化的連絡の促進に努力いたしたい」と強調したのである<sup>33</sup>。

さらに4月28日、講和条約発効によって日本が国際社会に復帰にするにあたり、比嘉は談話を発表し、「祖国日本が独立の第一歩を踏み出したことは喜びにたえない」と述べた。同時に、米国統治の下に置かれ続けることになった沖縄の住民に対しては、「冷静かつ沈着に現実の事態に即していくべき」だと強調した。その上で比嘉は、前述のリッジウェイ声明に言及し、「われわれとしては、速やかに、これが実現することを期待するとともに今後さらに、経済的にも文化的にも日琉が同一圏として取り扱われ、逐次、日琉一体の実を挙げる日が来ることを祈ってやまない」と述べたのである<sup>34</sup>。

比嘉はもともと沖縄社会大衆党に所属していたが、同党が日本復帰を掲げる中で次第に距離をとり、ついに脱党して8月31日、民主党を結成した。民主党の綱領では、「母国復帰の早期実現に邁進すると共に米国の施

32 沖縄社会大衆党史編纂委員会編『沖縄社会大衆党史』沖縄社会大衆党、1981年、27頁。

33 比嘉秀平伝記編纂委員会編前掲書、246-247頁。

34 同上書、117-118頁。

政に自主積極的に協力し琉球の繁栄と世界平和の実現を期する」とされた。また掲げられた十五大政策の中には、「母国復帰を促進し経済、教育、文化の実質的一体化」を目指すことが明記された<sup>35</sup>。民主党の綱領に日本復帰が明示された背景には、日本復帰運動が高まっていた奄美諸島の選出議員たちの主張があった。また、当時の米国民政府も日本復帰運動を容認していると受け止められるような態度を示しており、民主党は米軍との協力の範囲内で復帰方針を掲げたのである<sup>36</sup>。

同時に指摘しておくべきは、日本への即時復帰に慎重で米国統治に協力的な比嘉や民主党でさえも、講和条約第三条は、将来的な日本への沖縄の復帰を前提として、日本と沖縄との経済・文化的な一体化を許容していると理解していたことである。このような考えは、日本政府が講和条約第三条と「潜在主権」の枠内で沖縄統治に関与しようとしていたこととも合致していた。

こうした中で、講和条約第三条と日本の「潜在主権」を受けて、特に教育面での日本と沖縄の一体化を進めようとしたのが、沖縄群島政府文教局長をつとめた後、沖縄教職員会会長となった屋良朝苗であった。1952年1月、当時沖縄群島政府文教局長であった屋良は、全島校長会議でのあいさつで、講和条約第三条について「我等の主権は日本に残存しやがて国際状況が安定すれば我等の願望はかなえられて祖国日本に復帰することができる」と述べている。その上で屋良は、「我々の教育方針も教育的施策も日本復帰を前提として考えられなければならない」と強調した。彼によれば、「沖縄の現在は一時的な仮の相」であり、「我々の主権の残存し近い将来同一行政下に戻る日本本土と軌を一にする教育こそ我々の進むべき教育の道」だというのであった<sup>37</sup>。

知念高校校長から1950年9月に文教局長に就任した屋良は、すでに当時

35 自由民主党沖縄県連史編纂委員会編『戦後六十年沖縄の政情 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、20-23頁。

36 島山前掲書、174-175頁。

37 琉球政府文教局研究調査課編『琉球史料 第三巻』那覇出版社、1988年（復刻版）、120-121頁。

から「沖縄は必ず日本に復帰する、復帰せしめなければならない」との信念を持っていたという。その背景となるのが、沖縄と日本本土との教育格差である。知念高校校長として1950年3月から6月に教育研修で日本本土に行った屋良は、「沖縄では、教員も児童、生徒もみな米軍払い下げの軍服を仕立て直して着ていた」のに対し、「本土では教科書はもちろんそろっており、校舎も立派なものが建ち始めていた」ことに衝撃を受けた。「あまりの格差にびっくりし、沖縄の現状を思いおこして嘆かわしかった」というのである。しかし、「肝心の米国が、教育を第一義とを考えてくれない」ことに屋良は不満を感じていた<sup>38</sup>。このような不満や日本への復帰への願望は、他の校長にも共有されていた。1950年11月に開催された第一回校長会では、「教育行政を本土と一体化してほしい」と衆参両院議長、文部・外務両大臣などに陳情書を送ることが決定された。そこでは、沖縄の教育制度を日本と同一にして文部省の直轄とすること、学芸大学を設置し日本政府直轄とすること、校舎建築に向けて日本政府の協力を得ること、日本の国旗を掲揚し国民行事を同一にすることが要望された<sup>39</sup>。

前述の第三回全島校長会では、屋良のあいさつのみならず、日本本土へ研修に行った教員の報告から、「本土教育界のめざましい復興ぶり」が強調される一方で、「取り残されている沖縄の教育の現状」が慨嘆され、「その解決の道は一日も早く祖国へ復帰する以外にない」と結論づけられた。それ以外にも、校舎復興問題、教員待遇など当面の問題の対策が討議されたが、「根本的解決は祖国復帰しかない」として、日本復帰への決議がなされたのである<sup>40</sup>。屋良は、「このとき私は、沖縄教職員の向かうべき道は決まった、と確信した」と回想している<sup>41</sup>。

1952年4月、琉球政府発足とともに屋良は文教局長の職を辞した。同時期、教職員全島組織で1947年2月に結成されていた沖縄教育連合会が改組

38 屋良朝苗『屋良朝苗回顧録』朝日新聞社、1977年、7頁。

39 屋良朝苗編『沖縄教職員会16年—祖国復帰・日本国民としての教育をめざして』労働旬報社、1968年、22-24頁。

40 屋良編前掲書、27頁。

41 屋良前掲書、16-17頁。

されて沖縄教職員会が発足し、屋良はその会長となる。屋良によれば、教職員会発足は、「沖縄の教育を一日も早く復興の緒につけなければならない」という考えからだった<sup>42</sup>。

なお、同じころ、日本本土においても、沖縄県出身の大浜信泉早稲田大学総長が、沖縄の教育は日本の制度の下で行われるべきだと提唱していた。大浜は、講和条約調印後、ダレスに対して手紙を書き、次のように訴えたという。すなわち、沖縄に対する米国統治は暫定的なもので、いずれ沖縄が日本に返還されることが期待されるが、その際に沖縄の教育が米国の方針と制度によって行われていれば混乱を招く。それゆえ、沖縄にも日本本土と同一の制度で教育が行われるべきだといっているのである。これに対しダレスの返答は、沖縄に対し日本の「残存主権」は残り、また国務省で沖縄住民の地位が慎重に検討されている、というものであったという<sup>43</sup>。

## 2. 日本政府による教育権返還構想の模索

発足した沖縄教職員会がまず課題としたのは、沖縄戦の戦災の被害にあった校舎を復興することであった。1952年12月、教職員会が中心となりPTA連合会、婦人連合会、青年連合会などとともに沖縄戦災校舎復興促進期成会が結成される。沖縄戦災校舎復興促進期成会は、「戦災校舎復興と祖国復帰の問題を祖国同胞や本土政府に訴えて世論を喚起し、これ等の問題の解決の突破口とする」ことを運動目的に掲げた。教職員たちは、「戦争で壊滅した沖縄の校舎を国が責任をもって復興することは、きわめて当然な筋道」との考えから、「沖縄の戦災校舎復興は結局本土政府と全国民に訴えて、その関心と責任において解決してもらう」ことを目指していく。そのため、沖縄から代表団を日本本土に派遣し、沖縄の実情を伝えることで、日本本土における沖縄への関心を高めるとともに、校舎復興への成果を上げようとした。同時にそれを通して、沖縄県民に「祖国に連なる喜びや希望を与えて日本国民としての意識を昂揚させ」、沖縄への日本

---

42 屋良前掲書、20頁。

43 大浜信泉『私の沖縄戦後史—返還秘史』今週の日本、1971年、25-30頁。

復帰を促進しようとしたのだった<sup>44</sup>。

さらに翌年1953年1月には、教職員会、青年連合会、婦人連合会、PTA連合会、市町村会などによって沖縄諸島祖国復帰期成会が結成される。復帰期成会結成において中心的役割を担ったのは、またも教職員会だった。教職員会は、前年1952年4月の発足と同時に運動を開始し、復帰運動の組織化に動き出し、同年末には祖国復帰期成会結成の態勢を着々とつくり上げたのであった。こうして祖国復帰期成会の会長には教職員会会長の屋良朝苗が就任する<sup>45</sup>。

1月17日、祖国復帰期成会の第一回総決起大会が開催され、その決議文では、沖縄住民が人間的幸福と繁栄に生きる道は日本復帰によってのみ達成できるとして、「平和条約第三条を撤廃し祖国への即時完全復帰を期す」ことが掲げられた。同時に、「現実的諸問題の祖国への直結を期す」ことも明記され、教育など個々の行政の日本へ移管を目指すことも示唆されている<sup>46</sup>。このように復帰期成会は、講和条約第三条撤廃による沖縄の日本への即時復帰という目標を掲げる一方で、日本政府が進めようとしていた漸進的なアプローチにも賛同していたのである。屋良たちは、日本全国へのアピールを通して、戦災校舎復興運動と日本復帰運動を同時並行的に進めるべく、1月20日、東京に出発する<sup>47</sup>。

この時期、日本政府も沖縄の教育関係者の動きに注目していた。1952年11月、総理府の石井通則南方連絡事務局長は、沖縄など南西諸島を視察した報告書の中で、「琉球の母国復帰は、現地在住者の最も熱望している所」と分析した。特に、「教育関係者の中には、日の丸を掲げて、独立した祖国日本を子供と共に慕う民族的感情や、日本民族としての自覚と希望を失わんとする子供の将来を憂え全面的復帰の早期実現が困難なる場合には、せめて教育、文化等軍事と関係なき部面のみでも母国に直結、復帰するこ

---

44 屋良編前掲書、44、48－49頁。

45 同上書、55－56頁。

46 沖縄県祖国復帰闘争史編纂委員会編『沖縄県祖国復帰闘争史 資料編』沖縄時事出版、1982年、24－26頁。

47 屋良編前掲書、57頁。



とを熱望懇願するものが少ない状況である」ことに注目した。その背景には、「戦災が大であったことと、行政が分離されているために、教育関係には問題が多い」ことがあり、校舎の復旧や教育施設の充実、教員の養成・再教育などへの要望があると指摘していた<sup>48</sup>。

しかもこの時期、米軍当局も沖縄の教育行政への日本政府の関与に前向きだという感触が得られていた。12月、米国民政府民政官のジェームズ・ルイス准将が那覇日本政府南方連絡事務所の今城登所長に対し、「若し日本政府が琉球大学の経営と教員の養成とを含む総ての教育費を負担するならば、教育の返還は考え得る」と述べたのである<sup>49</sup>。

このような沖縄での動向を受けて、日本政府は、沖縄の教育権の返還を真剣に目指していく。外務省アジア局第五課は1952年2月、南西諸島についての検討作業の中で、奄美大島での日本復帰要望が強いことが指摘され、その一方で「米側が強大な軍事基地を建設している沖縄に対する一種の諦め」があることが指摘されている。その上で、南西諸島において「現地住民が最も希望している点は教育に関するもの」であり、「過去の米側の態度及び最近のルイス民政官の談話により相当実現の見透がある」という見通しから、「教育行政権のわが方への返還」を取りあげる方針が示された。そして、奄美大島については完全返還を目指す一方で、「沖縄に関してはその完全復帰が希望できない現在の状況にかんがみ、その教育行政権のわが方への返還を要請する方がわが方の譲歩する余地を多分に残しておく意味においても適切」とされたのだ<sup>50</sup>。

このように、沖縄に関しては教育権の返還を追求する方針が日本政府内で固められていく。その背景には、沖縄の教育関係者の要望とともに、沖縄の日本への全面返還が困難だという見通しがあったのである。この時期

48 南方連絡事務局長「南西諸島視察報告書」1952年11月、「南方連絡事務所業務報告書」、吉田嗣延文書、沖縄県公文書館（資料コード0000095431）。

49 岡崎外務大臣発駐米新本大使宛「沖縄、小笠原等に関する件」1953年5月18日、0120-2001-02507、外務省外交記録H22-15、外務省外交史料館。

50 外務省アジア局第五課「奄美大島及び沖縄に関する件」1953年2月21日、0120-2001-02507、H22-15、外務省外交史料館。

のものと思われる総理府南方連絡事務局の文書によれば、南西諸島の全面返還が日本国民の願望だが、「もし全面復帰の急速なる実現が困難な場合においてせめて南西諸島居住者の最も熱望している教育関係事項の権限を日本側に再委託するようアメリカ政府と折衝すること」が方針として掲げられている<sup>51</sup>。

戦災校舎の復興への支援を求めるために東京へやってきた屋良朝苗も、教育権返還構想についての日本政府の考えを示されている。東京に到着した1月21日、屋良は南方連絡事務局の吉田嗣延と会い、教育権返還の進展に向けて意見交換をしている。屋良の日記によれば、「教育の日本直轄の具体化の件」について「吉田君重大な発言をした」という。しかし、「吉田君は余り楽観論者の様な気がしてならない」と屋良は懐疑的だった。同日、石井南方連絡事務局長とも会った屋良は、「教育の直轄は大分有望の様であるがさてどうなるか」と日記に記した<sup>52</sup>。

この後も屋良は、日本政府の教育権返還構想についての前向きな情報を伝えられている。3月6日には、屋良は倭島英二外務省アジア局長と会談し、教育権返還問題について「話はどんどん進んでいる」と聞いている。倭島によれば、「この事は現地軍も賛成して後はアメリカへの折衝あるのみ」だというのだった。さらに倭島は、「完全復帰の件については教育を戻して現地の軍事行政に支障がなければ次々と皆戻して行く事になろう」と話している<sup>53</sup>。

このように日本政府は、教育権の返還を第一歩として、段階的に沖縄の施政権の返還を目指していたのである。吉田茂首相も、2月2日の衆議院予算委員会の答弁で、米国は軍事的要請から沖縄を統治しているのであり、それゆえ「軍事的以外のことは日本にまかせてもらうべきではないか」ということは、サンフランシスコ会議以前からも、またその後においても

51 総理府「南方地域における教育関係事項の権限の復帰に関する件」日付なし、「南方連絡事務所関係資料4 渉外関係」、吉田嗣延文書、沖縄県公文書館（資料コード0000095682）。

52 琉球新報社編『一条の光—屋良朝苗日誌 上』琉球新報社、2015年、15頁。

53 琉球新報社編前掲書、33頁。

引続き交渉いたしております」と述べている。吉田首相は、日本側の要望に「米国当局者もこれには相当耳を傾けてくれております」として、「その軍事上の必要というところからいいまして、どこまでを開放ができるか、それから権限の返還ができるかということの議論だと思います」との考えを示した。これを受けて岡崎勝男外相も、沖縄の統治について、「軍事上の関係をどういうふうに調整するかという問題、これらの点につきましては現にそういう話を続けております」と米国と協議していることを明らかにしている。その上で、「事態はだんだん好転して来る」という見通しを示したのである<sup>54</sup>。

戦災校舎の復興を求める屋良もまた日本への沖縄復帰の第一段階として教育権の返還を目指すよう日本政府に要請した。屋良は2月19日、衆議院文部委員会で参考人として意見陳述し、「戦争以来今日まで沖縄の同胞が背負って来た十字架はあまりにも苛酷であった」と強調した。屋良によれば、「今沖縄の住民が何より優先的にその復興を望んでおり、そしてそのために苦しんでいるのは、学校校舎の復興」であり、根本的な解決が必要であった。そして屋良は、「その根本的解決こそ実に沖縄の祖国への復帰あるのみ」で、まずは「真に日本人として基盤をつちかい得る教育のごとき一日も早く祖国に直結してくださる」よう要請した。3月7日には、屋良は社会党の浅沼稻次郎議員らと意見交換し、「復帰問題と教育直結問題を議会で議決する」よう要請し、請願書を依頼している<sup>55</sup>。この間も屋良は、日本本土の学校校舎を見て、「沖縄の姿の何ぞ惨めなる。先生も揃っている上にこの校舎全く羨ましさを通りこして淋しい、残念である」と日記に記している<sup>56</sup>。日本本土と沖縄の教育面での格差の是正は、屋良の復帰運動への原動力になっていた。

こうした中の4月2日、吉田首相はロバート・D・マーフィー駐日大使に対し、南西諸島問題の解決についての申入れを行った。後日、東京の外

54 第15回国会衆議院予算委員会第18号、昭和28年2月7日、国会議事録検索システム。

55 琉球新報社編前掲書、24頁、35頁。

56 同上書、40頁。

務省からワシントンの日本大使館に送られた電報によれば、「政府が其の効果を最も期待して居るのは南西諸島（殊に奄美大島）に対する行政の返還」であった。「米国政府としては南西諸島（特に奄美大島）の行政を、軍事的必要の許す限り、逐次日本政府に移譲するに主義上の異存なきこと並にその具体的措置については日米両国当局間に話し合いをさしむる用意があることを言明を得、政府に依て発表し得る運びともなれば誠に幸せなりと認められる」と考えられたのであった<sup>57</sup>。東京からの指示を受けて新木栄吉駐米大使は、ウォルター・ロバートソン国務次官補に対し、「特に米国政府として比較的容易に処置し得ると考えられる南西諸島の行政移譲」について要請した<sup>58</sup>。特に南西諸島の施政権返還については、困難な場合はまずは奄美大島の返還を求め、沖縄については教育権の返還を求めた<sup>59</sup>。

奥村勝蔵外務次官は、ウィリアム・T・ターナー駐日臨時代理大使に対し、吉田が選挙で使える「弾薬」を強く期待しており、奄美と沖縄を「占領下の日本と同様な地位に置く」ような取決めに結ぶことを提案した。奥村によれば、「その取り決めの下で、同諸島に対し最終的な権威は米国当局に残るが、その施政は日本の省庁を通じて行う」というのである。これによって、日本国民と沖縄住民を満足させ、「現在無視されている教育や他の分野の住民のニーズを満たすことを可能にする」のであった<sup>60</sup>。

日本政府がこのような要請を行った背景には、日本の国内政治事情があった。講和条約調印時の1951年9月の時点では吉田政権への支持率は58%だったが、すでに1952年3月には33%に低下していた。さらに、鳩山一郎、石橋湛山、三木武吉ら占領時代に公職追放された政治家たちが追放解除によって政界に復帰し、吉田の政治基盤を脅かした。こうした中で、1953年2月には、衆議院予算委員会での右派社会党の西村栄一の質問に対

57 岡崎外務大臣発新木大使宛て第二八九号「外資導入、南西諸島問題に関しダレス国務長官へ申入れ訓令電報に関する件」1953年4月9日、外務省外交記録第11回公開、A'-0134、外務省外交史料館。

58 新木大使発岡崎外務大臣宛第345号「外資導入、南西諸島問題に関しダレス長官へ申入れ訓令の件」1953年4月10日、外務省外交記録第11回公開、A'-0134、外務省外交史料館。

59 河野前掲書、86頁。

60 エルドリッヂ『奄美返還と日米関係』150-151頁。

し、吉田が「バカヤロー」とつぶやいたことをきっかけに野党は反発し、3月2日には懲罰動議が可決され、さらに3月14日には内閣不信任案が可決されて衆議院解散、総選挙となる。このような国内政治の同様の中で、吉田は米国の助けを必要としたのである<sup>61</sup>。またこの時期、米国政府は、軍事援助を梃子に日本の再軍備を促進するべく、日本政府との間でMSA（相互安全保障法）交渉を開始しようとしていた。もっとも、吉田政権は米国側からの援助を望む一方で国内の反対から再軍備には消極的だった。

この点について、先行研究では、当時の米国側の再軍備要求に消極的だった吉田政権は、「一方では米国による再軍備要請に抵抗しつつ、他方では沖縄に対する日本の関与を教育権に限定して確保しようと試みるものだった」と指摘されている<sup>62</sup>。しかし、ここまで見たように、そもそも日本政府は、米国による沖縄統治は長期化することを想定しており、むしろその枠内で段階的に沖縄統治に関与することを目指していた。日本政府にとって、教育権返還要求は施政権返還からの「後退」ではなく、漸進的な沖縄統治への関与拡大に向けた重要な一歩であったといえよう。

しかし、米国政府は、日本政府の要請を拒絶した。武内龍二駐米公使と会談したロバートソン国務次官補は、「南西諸島の問題は軍事上の理由から問題があり困難がありこのところ一週間位の短時日では、到底申出のようなラインの決定に漕ぎつけることは不可能である」と伝えたのだった<sup>63</sup>。

この後も、日本政府は沖縄の教育権返還の実現を模索し続けた。5月4日、岡崎外相は新木大使への電報で、「南西諸島住民の熱望する本土との教育上の結びつきの緊密化は米側においても異存はないように見受けられ」と伝えている。それゆえ、「現地住民も教育行政権の復帰を熱望していることでもあるのでこの際先ず同地域における教育問題を取りあげ、教育に関する費用で地元負担可能な分以外はすべてわが国費をもって負担

61 池田慎太郎『日米同盟の政治史—アリソン駐日大使と「1955年体制」の成立』国際書院、2004年、第一章。

62 河野前掲書、87頁。

63 新木大使発岡崎外務大臣宛第380号「外資導入西南諸島問題に関シダレス国務長官への申入訓令の件」1953年4月16日、外務省外交記録第11回公開、A'0134。

する意思のあることを示し、もって教育に関する行政のわが方への返還を実現するため米側との折衝を考慮中」だというのだった<sup>64</sup>。

5月18日には、外務省アジア局の鈴木孝第五課長が、米国大使館員から、アイゼンハワー大統領の就任とともに、国務省内ではダレス國務長官の指示で沖縄・小笠原についての研究が進められているという話を聞いている。そして「沖縄については教育行政権の返還をはじめ軍事的に支障なしと認めらるる事項につき大幅に日本側のイニシアティブを許容せんとするもの」だという情報を得ていたのだった<sup>65</sup>。

同じころ、総理府南方連絡事務局でも、米国のアジア政策上、基地や軍事的権利は不可欠であるので、「南西諸島（沖縄、奄美大島）、南方諸島（小笠原）についてもこれをわが国に直ちに完全に復権せしめる可能性はない」ものの、日本の協力が必要な場合、米国は現地の要望を受け入れる余地があるはずだと考えられた。そこで、軍事基地のない奄美大島については「その行政、立法及び司法の全権力を可及的速かにに返還すること」を求めるとされた。一方で沖縄については「その現在の軍事的利用度よりして近い将来の全面返還は極めて困難視されるから差当り緊急と認められるその教育行政権の返還を求めるのを第一義とする」こと、さらに軍事目的と関係のない戸籍の処理や渡航手続きの日本本土との関係緊密化が目指されたのである<sup>66</sup>。

日本政府が沖縄の教育権返還に向けて動く中、6月16日、屋良朝苗は沖縄へ帰っていく。「今度の運動では広い高い範囲に動力を発揮した」のであり「前人未到の業を打ちたてた」として屋良は自らを評価している。屋良は「沖縄に対する認識はうんと高まった事は事実だ」と日記に記している<sup>67</sup>。

64 岡崎外務大臣発駐米新木大使宛「沖縄、小笠原等に関する件」1953年5月18日、0120-2001-02507、H22-15、外務省外交史料館。

65 外務省アジア局第五課長「沖縄・小笠原に関する件」1953年5月18日、0120-2001-02507、H22-15、外務省外交史料館。

66 「南西諸島及び南方諸島に関する諸件」日付なし、「南方連絡事務所関係資料4 渉外関係」、吉田嗣延文書、沖縄県公文書館（資料コード0000095682）。

67 琉球新報社編前掲書、43頁。

一方、米国との協調を重視する琉球政府の比嘉主席も、屋良とは異なる立場から、日本と沖縄の関係緊密化を期待していた。朝鮮戦争などを機に進められた米軍基地建設は、戦後の沖縄の経済復興を促進することにもなったが、1953年には基地建設も減少し、沖縄経済に打撃を与えていた。こうした中で、日本との経済関係は、沖縄の経済復興にとってますます重要になっていた<sup>68</sup>。それゆえ琉球政府は、1953年2月、経済使節団を日本に派遣し、「日本の主権」が残存する南西諸島に対して「復興の責務」を果たし、「何時の日にかは本土へ帰る」ときに備えて対策を講じるよう要請した<sup>69</sup>。講和条約発効から一年たった1953年4月28日には、比嘉は、「日米両国の協力態勢のもとで琉球が内国並み取扱い、言い換えれば「実質的日本復帰」が一步一步実現されてきた」と述べ、沖縄住民に対して「全面的祖国復帰の早急な実現に総力を結集していただきたい」と述べている<sup>70</sup>。

6月17日の衆議院本会議で吉田首相は、沖縄や小笠原について、「主権はすでに回復されておる」が、「ただ、その行政権が停止せられておる」という考えを示している。吉田首相によれば、「この行政権の停止についても必要に応じ、軍事上の必要以外のものについては日本に返還するという米国政府の気持ち」であり、「これは時期の問題」だというのだった<sup>71</sup>。ところがこの時期、米国政府は、奄美大島を全面返還する一方で、沖縄については長期的な保有方針を明確化し、その軍事支配を強化していくのである。

### 3. 米国政府による沖縄政策の決定

#### 1) 米国政府による奄美大島返還の決定

時間を少し巻き戻して、講和条約調印後、米国政府内では沖縄をめぐるどのような議論がなされていたのかを見てみよう。前述のように、当時、米国政府内では沖縄の地位について様々な意見が存在した。

---

68 琉球銀行調査部前掲書、280頁。

69 島山前掲書、200-201頁。

70 比嘉秀平伝記編纂委員会編前掲書、126頁。

71 第16回国会衆議院本会議第8号、昭和28年6月17日、国会議事録検索システム。



特に、沖縄の施政権を日本に返還しても軍事的要請は満たされるとする国務省と、軍事的要請のためには沖縄の排他的統治が必要だとする統合参謀本部は、真っ向からぶつかった。1952年4月1日、国務省と統合参謀本部との間で、沖縄の地位をめぐる議論が行われ、ここでジョン・アリソン国務次官補は、国務省と国防省によって共同委員会を設置することを提起した。またシーボルドは、日本が沖縄に関して持っている「潜在主権」について、「これが何を意味するかについて、多くの解決されていない問題がある」と述べ、「もし我々がそれをすぐに解決しなければ、日本国内で深刻な領土回復への感情が生じることになる」と指摘した。シーボルドによれば、日本政府は沖縄の米軍基地の重要性を理解しており、沖縄の施政権を日本に返還しても米国が必要とする軍事的要請は確保されるのだった。しかし、統合参謀本部からは、沖縄を日本に返還した場合、「裁判上の軍の権利にどのような影響を及ぼすか?」「飛行場を建設するために人々を動かしたりする場合に、何が起ころうか?」といった質問がなされた。統合参謀本部の考えでは、「我々はフリーハンドを持つ必要があり」、「もし我々がフリーハンドを持たない場合、我々は基地の価値の90%を失うだろう」というのである。統合参謀本部は、「日本が我々の側にいつもいるとは限らない」ので、巨大な基地が存在する沖縄に米軍は無期限に在るべきだと強調した<sup>72</sup>。

1952年8月7日に決定された米国政府の対日政策文書NSC125/2では、沖縄や小笠原といった講和条約第三条の諸島について、国務省と国防省による大統領への勧告と合致する形で「米国の長期的な軍事的要請が追求されるべき」だと明記された<sup>73</sup>。こうした中で、国務省と国防省の間で沖縄についてワーキンググループの会合が引き続き行われる。しかし、ここでも上記の統合参謀本部の方針が繰り返された。9月に行われたワーキンググループについての国務省極東局北東アジア課のロバート・G・マクラー

72 FRUS 1952-1954, Vol. XIV, China and Japan, Part 2, Doc 547.

73 NSC125/2, "United States Objectives and Courses of Action With Respect to Japan", August 7, 1952, 細谷千博・石井修・有賀貞・佐々木卓也編『日米関係資料集』東京大学出版会、1999年、195頁。

キンの報告によれば、「国防省の立場は、政治的支配は、軍事的支配のために必要であり、それゆえ琉球諸島と小笠原諸島の現在の状態からのいかなる変更もすべきではないというものだった」。その前提には、「日本がことによると中立的な立場をとるかもしれないこと、そしてもし琉球諸島の主権が日本に返還された場合、そのような立場は、全面戦争の際に琉球の基地から効果的に作戦を行うことを法的・政治的に不可能にする」という考えがあった。その場合、「もし主権と施政上の管理が日本に返還されれば、空港における滑走路を拡張したり新しい場所にレーダー施設を置いたりするための合意や権限を得るために、より難しく時間がかかって深刻な問題になり、多分いくつかのケースは不可能になる」<sup>74</sup>。

この後も沖縄に関するワーキンググループが何度か開催されたが、国防省の頑なな姿勢に、国務省はこの作業が実りのないものと認識するようになった。1953年1月の国務省のケネス・T・ヤング北東アジア課長のアリソン国務次官補への報告によれば、国防省側の考えは、「すべての琉球と小笠原の現在の状態を米国が維持することが、我々の戦略的利益にとって不可欠である」というものだった。その上で、国防省は、米国が、沖縄について信託統治を追求することはないこと、しかし「平和と安全の状態が極東に再び回復されるまで」これら諸島の施政を維持することを大統領の声明で宣言することを提案した。これに対してヤングは、国務省の立場として以下の点を勧告している。まず、奄美大島と小笠原諸島は日本に返還されるべきである。また、奄美大島と小笠原諸島の返還についての日米の共同発表と同時に、大統領の声明によって、沖縄に対する日本の「潜在主権」を確認するとともに沖縄を現状のままにする基本的理由を説明し、さらに沖縄については自治の拡大を追求するべきだということだった。ヤングは、「長期的な基礎での沖縄に対する米国の支配の維持は、極東における米国の安全保障上の要請にとって不可欠である」と述べている。米国による沖縄の排他的統治は、「日本がある日、国内の米軍施設を制限したり、

---

74 FRUS 1952-1954, Vol. XIV, China and Japan, Part 2, Doc. 600.

中立の立場を取ったりした場合、長期的的に必要とされる」というのだった<sup>75</sup>。

このように国務省は、当初は沖縄の施政権の日本への返還を模索していたが、結局、奄美大島などの返還を追求するにとどまり、沖縄については米国の排他的統治を認めるようになった。その際、国務省は、日本の中立主義化による在日米軍基地の使用の制限の可能性という国防省や統合参謀本部の主張を受け入れざるを得なかったのである。

また国務省が米国による沖縄の長期保有に傾いていった背景として、この時期、日本の沖縄返還要求は強くないと見ていたことも重要である。1952年8月11日、マーフィー駐日大使は、アリソン国務次官補への報告で、「日本に到着以来、私が驚いたこと」として、沖縄問題について公けに求められたことがなく、「吉田首相や岡崎外相、その他の日本政府の人々から、琉球を日本の施政権へ返還して欲しいという要望をうけたことがない」ことを挙げている。この理由について、マーフィーは、「それは彼らにとってただの時間の浪費であると感じているのか、あるいは今や究極的な主権の問題は、もはや争点ではないので、より重要でない施政権の管理の問題への関心を単に失っているのかもしれない」と推察した<sup>76</sup>。10月13日の報告でも、マーフィーは「小笠原または琉球に関する現時点では明らかにわずかに弱い公けの関心しかない」と述べている<sup>77</sup>。

マーフィー大使が日本政府の沖縄返還要求が強くないと判断した理由について、先行研究では、日本政府が米国政府の判断に期待し、あえて圧力をかけなかったからだという指摘もある<sup>78</sup>。しかし、本稿でこれまでも述べてきたように、日本政府は即時の全面返還ではなく、沖縄統治に関与し、沖縄の施政権を段階的に返還していくという漸進的なアプローチをとっていた。それゆえ、そのような日本政府の沖縄返還に向けた段階的・漸進的な方針をマーフィーが日本政府の消極姿勢と解釈したのではないだろうか。

---

75 *Ibid.* Doc. 625.

76 *Ibid.* Doc. 591.

77 *Ibid.* Doc. 604.

78 エルドリッヂ『奄美返還と日米関係』146頁。

統合参謀本部の頑なな姿勢や日本政府の抑制的な方針を背景に、国務省は、奄美大島のみ日本に返還し、沖縄については排他的統治を維持することを提言していく。1953年3月、アリソン国務次官補はダレス国務長官に対し、「極東における国際的な緊張が継続する間は、沖縄は現在の地位で維持されるべき」である一方で、奄美大島については、軍事目的のために必要な権利についての日本側との合意の後、適切な早い時期に日本へ返還するべきだと勧告した。アリソンは、「極東における主要な軍事基地として、そして我々の長距離戦略爆撃機が出撃する基地として、沖縄は、極東における緊張が続く間、現状の地位で我々が維持するべき主要な戦略的重要性を有している」と強調した。アリソンによれば、米国が沖縄の排他的統治を継続することは日本にとっても利益である。なぜなら、「もし我々がインドシナや中国での対立における作戦のために基地を使用する必要がある場合に彼らが責任を放棄することができる」からだというのであった<sup>79</sup>。

こうした議論を受けて、ダレス国務長官は、「極東における現在の国際的な緊張が継続する限り、我々が奄美群島以外の諸島のすべてを現在の状態で維持するべき」という国務省の立場を承認する。国防省は、日本のその他の島々への返還要求が強まるとして奄美大島返還に反対していたが、国務省は、奄美大島に戦略的重要性はなく、その返還によって日米関係の摩擦の要因を緩和できると考えていた<sup>80</sup>。

6月25日、アイゼンハワー大統領も出席して国家安全保障会議（NSC）が開催され、奄美大島や沖縄の地位が議論される。ここでアイゼンハワーは日米関係の安定のために奄美大島の返還を決定する。その一方で、沖縄については、この場でも米国が保持し続ける必要があるという意見が相次いだ。チャールズ・ウィルソン国防長官は、沖縄における米軍の立場は、日本本土のそれよりも「より確実なよい取引」であり、「米軍は、沖縄とその他の基地は、我々にとって極端に重要であり、日本における我々の基地とは全く別個のものだ」と述べた。ダレス国務長官も、沖縄は「非常に

79 FRUS 1952-1954, Vol. XIV, China and Japan, Part 2, Doc. 638.

80 Ibid, Doc. 653.

重要な基地であり、米国の施政の下で完全に維持しなければならない」と認めた。その一方でダレスは、「自分は、沖縄の施政は、もっとシビリアンマインドで行われることができることを望む」と発言した。ダレスは、米国による沖縄保持に賛成しながらも、日本国民や現地住民の支持が得られなければ、沖縄における米国の特権は「まったく価値のないことが結局明らかになる」とくぎを刺した<sup>81</sup>。このように米国政府は、沖縄に大きな戦略的重要性を置きつつ、奄美大島の返還を決定したのである。

## 2) 米国政府の沖縄長期保有方針と日本・沖縄の反応

1953年7月の朝鮮戦争休戦協定の調印を契機として、8月4日、ダレス国務長官が吉田茂首相に奄美大島の返還の方針を伝えた<sup>82</sup>。奄美大島の返還は、沖縄返還についても日本政府に楽観的な見通しを与えた。

しかし、日本政府の楽観的な見通しは早々に打ち碎かれることになる。8月13日、新木栄吉駐米大使がダレス国務長官に奄美大島と同様、沖縄と小笠原についても返還されることを要望したのに対し、ダレスは「沖縄や小笠原の返還を即時に要求することは控えるべきだ」と伝えた。ダレスは、「米国は、沖縄や小笠原のような戦略的な諸島の管理については、日本の政府や国民がこの地域の安全保障にわずかな関心しか示さずほんのわずかな努力しかしない限りは、返還することは不可能である」と述べ、日本が地域の安全保障に貢献しようとしないうちに「失望している」と述べたのである<sup>83</sup>。

このようにダレスは、日本の防衛力増強への努力が不足していることを理由に米国が沖縄を排他的に統治し続けることを正当化した。多くの先行研究でも、日本の防衛力増強への消極姿勢によって沖縄返還が遠のいたことが指摘される。しかし本稿では、日本の防衛力増強にかかわらず、米国政府が沖縄を自由に使用できる軍事基地として重視し、その排他的統治に

---

81 *Ibid.*, Doc. 655.

82 この経緯については、エルドリッジ『奄美返還と日米関係』175-183頁、古関・豊下前掲書、93-94頁を参照。

83 *FRUS 1952-1954, Vol. XIV, China and Japan, Part 2*, Doc. 675.

固執していたことを強調したい。米国政府内の議論でも、沖縄は日本本土の米軍基地とは異なり、基地拡張など自由に使用できるものとして重視していた。実際、この時期、米国の報道では、沖縄には巨大な基地群が構築され、「兵舎や娯楽施設なども米本国にあるものより立派にできている」とまで言われていた。こうした中で、「太平洋のカナメ石」と呼ばれるようになった沖縄を米国は恒久的に支配するつもりであり、放棄する意図はなかったのである<sup>84</sup>。11月に沖縄を訪れたリチャード・ニクソン副大統領は演説で、沖縄の米軍基地について、「アジアの自由な諸国民にも利益をもたらす」と述べ、「米国は、この地域に共産主義の脅威が続く限り沖縄に軍事基地を保持しなければならない」と強調した<sup>85</sup>。

奄美大島返還の発表後、日米両政府間では交渉が行われ、米国側は、沖縄の長期保有方針を明確化しようとする。国務省と国防省は、奄美大島返還に伴う交換公文の米国側のテキストに「極東における平和と安定の継続的な状態が確立されるまで」、残りの琉球諸島に現在米国が行使している支配と権限の程度を修正する意図は当分ないという文言を明記しようとしていた<sup>86</sup>。ところがこの文言に対して、アリソン駐日大使とジョン・ハル極東軍司令官は、この文言では米国側の沖縄に関する意図を明確に示す上で十分ではないと意義を唱え、「米国政府が、現在の権利を無期限に維持するという我々の意思を声明において積極的に示す」よう求めた。当時、アリソンとハルは、沖縄の復帰運動が盛り上がっていることを懸念していたのである<sup>87</sup>。こうしてアリソンとハルは、交換公文で「米国政府は、極東における平和と安定が作り出される状況が続くようになるまでは、講和条約第三条の下での残りの琉球諸島とその他の諸島における現在の権限と権利を行使し続ける」と明記するよう提案した<sup>88</sup>。

84 中野好夫編『戦後資料沖縄』日本評論社、1969年、78頁。

85 比嘉秀平伝記編集委員会編前掲書、143頁。

86 *FRUS 1952-1954, Vol. XIV, China and Japan, Part 2*, Doc. 709.

87 *Ibid.*, Doc. 718.

88 Telegram from Tokyo to Secretary of State, No. 1399, Dec 5, 1953, 794C.0221/12-553, Central Files 1950-1954, RG59, 沖縄県公文書館 (U90006081B).

日本側は、奄美大島返還に伴う交換公文に米国による長期的な沖縄統治方針が書き込まれることに反対した。11月30日の日米協議では、外務省アジア局第五課長の鶴見清彦は、「日本国民を安心させ、日本への復帰を望んでいる沖縄住民を失望させないために」削除を求める。しかし駐日大使館のサミュエル・バーガー参事官は、「米国は、奄美返還が（返還に向けた）最初のステップではなく、その他の諸島は、無期限に完全に米国の施政下に置かれることを明確にする」ことが重要だと反論したのである<sup>89</sup>。

この後、12月12日のアリソン大使の報告によれば、日本側は、交換公文について、米国が沖縄などを無期限に保持するという条項そのものの削除を望んでいるが、1952年4月1日のリッジウェイ極東軍司令官の声明で指摘された、日本本土と沖縄との文化的・経済的結びつきへの言及が含まれる場合は、この文言を残してもいいと伝えた。日本側の立場としては、日本と沖縄との文化的・経済的結びつきが確認されれば、米国側が沖縄の排他的統治方針を明確化しても、従来の政策変更とは見なさないというのだった<sup>90</sup>。

日本側の要求もあり、交換公文には、米国が沖縄を無期限に統治するという文言は明記されず、代わりに同様の内容の声明をダレスが奄美返還と同時に発表することになる。後に岡崎外相は、この経緯について、国会で、「アメリカ側としては、奄美大島は返すけれども、それじゃすぐにほかの島も返せと言われても、今すぐにはできない事情であるという意味で、初めの文書にもそういう趣旨を織り込もうという意思だったのでありますが、そうすると何か日本側から見ると、これはいつまでも返らないのだという印象を与えるおそれもありますので、取除いたわけであります」と説明している<sup>91</sup>。

89 Memorandum of Conversation, "US-Japan Meetings on Arrangements for Transfer of the Amami Islands, Second general Meeting, November 30 1953," Nov 30, 1953, 794C.0221/12-553, Central Files 1950-1954, RG59, 沖縄県公文書館 (U90006081B).

90 Telegram from Tokyo to Secretary of State, No.1458, Dec 12, 1953, 794C.0221/12-1253, Central Files 1950-1954, RG59, 沖縄県公文書館 (U90006081B).

91 中野編前掲書、86頁。



沖縄の排他的統治を無期限に継続する方針を示す声明を発表することになったダレスだが、実はその方針について悩んでいた。10月5日、上院議員との会談でダレスは、「沖縄を放棄する意図はないが、民政や日本との経済・通貨関係の文脈で取り組まなければならないいくつかの問題があり」、「これらの問題が合意されるまで、我々が沖縄に関する声明を発表することを、躊躇している」と内心を吐露した。ダレスは、「私は、我々が沖縄を隣の諸島との経済的社会的関係なしに、…完全に閉じられた枠内に置くことができとは思わない」と述べ、沖縄と日本本土との経済的社会的関係が必要だと考えていた<sup>92</sup>。

12月23日に開催されたNSCでも、ダレスは沖縄についての方針を説明する予定でありながら、躊躇する様子を見せ、「奄美諸島以外のすべての琉球諸島の管理を無期限にわたって継続すると発表した場合、非常に不愉快な反応が、日本からだけでなく、国連からもくることが予想できる」と述べた。そして、沖縄を無期限に排他的に支配する方針を表明した場合、批判が高まれば、日米関係に悪影響を及ぼすとともに、「沖縄において我々が保持している軍事的権利から得られる軍事的利益まで相殺してしまうかもしれない」と述べたのだった。しかしアイゼンハワーは、「声明の中で奄美諸島以外のすべての琉球諸島を保持するという意図を発表において強調することは最善」という考えを確認している。ニクソン副大統領は、軍部が「米国は日本本土から兵力をすぐに引かなければならないだろうから沖縄を我々は保持することが死活的に重要」だと考えていることを紹介しつつ、米国が植民地主義だと批判されないような取り組みが必要だと述べている<sup>93</sup>。

こうして本稿の冒頭で述べたように、12月24日にはダレス国務長官の声明が、また1月7日にはアイゼンハワー大統領の一般教書演説が発表される。ダレス声明に対し、護得久朝章立法院議長、比嘉秀盛沖縄市町村会  
長、池畑嶺里琉球銀行総裁・商工会議所会頭、屋良朝苗沖縄教職員会長ら

92 FRUS, 1952-1954, Vol. XIV, China and Japan Part2, Doc 695.

93 Ibid, Doc723.

が連名で、沖縄の早期復帰を米軍当局に要求した。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あつし、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される」とした上で、「沖縄住民は、喜んでこの政策に協力こそすれ、決して反対はしなかったし、将来もしないでありましょう」と述べ、対米協力姿勢を鮮明にしつつ、日本復帰を求めた<sup>94</sup>。

一方、アイゼンハワー演説に対する沖縄での反応は分かれた。与儀達敏民主党幹事長は、「今まで考えられてきた基地だけを管理し、統治権を返還するというという考え方は、最早米国の国是として容認されるとは思えない」と述べ、沖縄の施政権の日本への返還が不可能になったとの見通しを示した。しかし、復帰期成会会長・教職員会会長の屋良朝苗は、「「沖縄基地を期期限に保持する」ことは「沖縄を統治すること」とは全然別個の問題であり、そこから沖縄の統治権の祖国返還の可能性が強く浮かび上がってくるのである」と述べ、日本復帰への可能性は閉ざされていないと考えた<sup>95</sup>。

これに対して米国民政府のデービッド・オグデン民政副長官が1月12日の声明で、「日本と違い、琉球に於ける軍事基地は特殊性を有し、防衛上、民間行政とは切り離す事ができない」として、米国の沖縄統治継続を改めて強調した。オグデンは、日本復帰運動は、「誤解を招き、行政を困難にし、遂には、全住民を窮地に立たしめることになる」ので「精力の浪費」であり、「共通の敵共産主義者以外の誰にも慰安を与えるものではない」とまで断じたのである<sup>96</sup>。これに対し、復帰期成会会長の屋良は、オグデン副長官に書簡を出し、「われわれは、米国の沖縄に於ける基地の維持には、理念的にも経済的にも、反対する立場にはない」と述べ、「われわれの精神的また物質的福祉は、祖国に復帰することによって初めて十分に達成することが出来ると考えます」と強調し、復帰運動が反米的なも

---

94 沖縄県祖国復帰闘争史編纂委員会編、29-30頁。

95 中野編前掲書、79頁。

96 同上書、79頁。

のではないことを説明した。しかし、今度はチャールズ・プラムリー副民政官が、「沖縄において貴殿が復帰を扇動しつつけることは琉球人にただ混乱のみを引き起こし、ひいては共産主義者達を喜ばすことになります」と回答した<sup>97</sup>。

このような米国政府の方針を受け、比嘉秀平琉球政府行政主席が率いる民主党は素早く対応する。民主党の綱領を修正し、日本復帰の項目を削除したのである<sup>98</sup>。5月10日、立法院へのメッセージで比嘉主席は、オグデン声明を受けて「政府は、この基本方針に則って能う限りあらゆる施策を講じて琉球住民の福祉と繁栄を具現する」と述べ、日本との関係には言及しなかった<sup>99</sup>。一方、屋良朝苗は復帰期成会会長と教職員会会長を辞任し、これによって復帰期成会は解散状態となる。もっとも教職員会については屋良が会長に再度選出された。

米国政府の方針は、日本政府にも厳しいものだった。国会答弁のために日本政府が準備した資料によれば、オグデン声明を受けて、「この声明により現地の復帰要望の表明にはかなり影響を及ぼすであろう」と考えられていた。また、教育権返還に見られるように、「米軍側の政策上支障のない範囲についてはその行政権の一部を日本政府に行使せしめることの要請もなし得る」と考え、米国側に対し「これに関し従来非公式に打診した」ものの、「それに対する具体的見解を得るに至っておりません」という状態だった<sup>100</sup>。

2月10日の衆議院外交委員会では岡崎外相が、日米安保条約の沖縄への適用による沖縄の日本への復帰の可能性について質問に答え、「最近のように反米的な運動が表面だけであってもなかなか国内でも熾烈であり、軍事基地反対運動なんというのが盛んに行われているような状況では、なかなかこれは向うも躊躇する場合もあろうかと考えております」と述べてい

97 沖縄県祖国復帰闘争史編纂委員会編、35-36、38頁。

98 自由民主党沖縄県連史編纂委員会編前掲書、24-26頁。

99 比嘉秀平伝記編纂委員会編前掲書、273-278頁。

100 総理府南方連絡事務局「第19回通常国会答弁資料」1954年2月、吉田嗣延文書、沖縄公文書館 (0000095680)。

る<sup>101</sup>。先行研究では、「日本の軍備増強が沖縄返還の前提条件だ、というダレスの発言によって日本政府は沖縄返還を口にしなくなった」とも指摘されるが<sup>102</sup>、防衛力増強問題以外にも、国内の反基地運動の盛り上がりもまた、日本政府が米国政府に対し沖縄返還を要求するのを躊躇する要因となっていたのである。

この時期、米国のアジア戦略における沖縄の重要性はさらに増していく。朝鮮休戦協定は締結されたものの、米国政府はアジアにおいて同盟ネットワークの構築を目指し、1953年10月には米韓相互防衛条約が締結され、1954年9月には東南アジア条約機構（SEATO）が結成された。これらの米国のアジアにおける同盟ネットワークにおいて、沖縄の米軍基地は要としての役割を担うようになった<sup>103</sup>。ダレスも1954年の論文で、NATOのような集団防衛体制が存在しないアジアにおいて米軍基地は不可欠の存在であり、特に沖縄は「集団安全保障という観点を具現化するための攻撃力を確保する上で必要なもの」と見なされたのである<sup>104</sup>。また1954年7月には、日本本土に駐留していた第三海兵師団のほとんどを沖縄に移転することがNSCで決定される<sup>105</sup>。

こうして沖縄の米軍基地は拡張されていくことになる。1953年4月3日、米国民政府は、布令104号土地収用令を発表し、所有者の同意なしに米軍の判断のみで新規接收を可能にしていた。この布令を根拠に、4月には真和志村安謝、銘苅、12月には小禄具志、その後1955年3月には伊江村真謝、7月には宜野湾村伊佐浜で、武装米兵による土地接收が行われたのだった。同時に、1953年4月の立法院議員補欠選挙で当選した野党の天願朝行が米国民政府の圧力により当選無効となる「天願事件」が起こるなど、軍政による締め付けも顕著になった。

さらに米国民政府は、沖縄の米軍基地の安定的利用のため、1954年3月

---

101 中野編前掲書、38頁。

102 宮里前掲書、85頁。

103 宮里政玄『アメリカの沖縄統治』東京大学出版会、1966年、60頁。

104 渡辺前掲書、37頁。

105 山本章子『米国と日米安保条約改定—沖縄・基地・同盟』吉田書店、2017年、第一章。

に軍用地料を一括払いにするという方針を発表する。この発表は沖縄現地に大きな衝撃を与えた。米国統治に協力的な民主党の新里銀三幹事長も「米国は沖縄に領土的野心はないと言明しており、また日本の沖縄に対する潜在主権も認めていることだし、軍用地を“買収”するというのは翻訳の誤りではないのか」と驚きを隠せなかった。また安里積千代社大党書記長ら野党は「カイロ宣言で米国は日本に対する領土的野心はないと宣明したし、発表されたことが事実だとすれば、米国の方針には全くの疑問がある」と反発したのである<sup>106</sup>。このように、米軍当局の軍用地一括払い方針は、沖縄住民から土地を奪うだけでなく、沖縄に対する日本の「潜在主権」の侵害だと考えられたのである。こうして沖縄だけでなく、日米関係をも揺るがす軍用地問題が本格化していくことになる。

## おわりに

本稿で明らかになったのは以下の点である。

第一に、日本政府は、講和条約調印以来、同条約第三条と「潜在主権」を手がかりとして、沖縄統治に関与し、軍事以外の分野で段階的に施政権を回復することを目指していた。日本政府の考えでは、講和条約第三条や「潜在主権」は名目的なものではなく、米国政府との交渉次第で、自国の行使できる施政権の範囲を決めることができるものだった。こうした考えの下で、日本政府は、経済面や文化面、そして軍事以外の行政面での沖縄との関係を緊密化することで、米国統治に「政治的・行政的な楔」(吉田嗣延)を打ち込み、沖縄の日本への漸進的な復帰を模索したのである。

こうした構想の下で、日本政府による沖縄の教育権の返還の追求は、段階的な施政権返還に向けた重要な第一歩であった。日本政府は、沖縄の基地拡大ゆえに、沖縄の即時の全面返還は少なくとも当面の間可能だと考えていなかったものであり、その意味で教育権返還の模索は、決して日本政府の沖縄返還への取り組みの後退ではなかったのである。

---

106 比嘉秀平伝記編纂委員会編前掲書、148頁。

第二に、日本政府が沖縄の教育権の返還を目指した背景には、沖縄の教育関係者たちの運動の盛り上がりがあった。本稿で明らかにしたように、日本政府は沖縄の教育関係者の運動に注目しており、両者の動きには相互作用がみられる。屋良朝苗を中心とする沖縄の教職員たちは、日本本土と沖縄との教育環境をめぐる格差是正のためには、少なくとも教育行政だけでも日本に返還されるべきだと考えていた。さらに、米国統治に協力的であった比嘉主席も、当初日本との経済的・文化的な関係の緊密化を重視しており、講和条約第三条はそれを可能にしていると解釈していた。講和条約第三条を受け入れるか、撤廃を目指すかをめぐっては相違があったものの、少なくともダレス声明まで、当面は段階的に施政権の返還を目指す点で、比嘉と屋良、そして日本政府の方針は合致していたのである。

第三に、米国政府内では、講和直後様々な議論があったものの、軍部の頑なな姿勢により、沖縄の長期保有方針が決定されていく。国務省などでは、日本政府の方針を受け入れようとする意見もあった。しかし、軍部の考えでは、基地の拡張や米軍犯罪の問題の処理も含め、基地を自由に使用するためには、沖縄の排他的支配が必要だった。そこでは、沖縄の軍事基地と民政は不可分だと考えられていた。日本政府や沖縄で日本復帰を求めている人々も米軍基地そのものには反対していなかったが、米軍部の観点では、米軍基地の自由使用のためには、沖縄のすべての施政権を掌握する必要があったのである。こうして、日本政府の慎重な姿勢や日本国内の不安定さ、沖縄米軍基地の重要性の高まりを背景に、国務省は軍部の方針に押し切られることになる。しかし、米軍部の思惑通り、沖縄の排他的統治が継続され、沖縄で強引な軍用地政策がすすめられていくと、沖縄現地で反発が高まったのである。

#### [付記]

本稿は、『沖縄法学』の照屋寛之教授退職記念号に発表される。照屋先生の今後のますますのご健康とご活躍を祈念いたします。

なお、本稿は、科学研究費若手研究「沖縄への米軍基地集中に関する外

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。