

沖縄返還交渉の制度的与件

——在日米軍の「内規」と国連軍地位協定——

川 名 晋 史

はじめに

本稿は沖縄返還交渉の過程で米軍基地をめぐる米国側の交渉態度の与件となっていたと考えられる2つの法制度上の問題を考察する。

一つは、在日米軍基地司令部がもっていた施設・区域の運用に関する「内規」である。それは条約や協定のようなかたちで公表されない軍内部の訓令や規則、あるいはポリシーレター（policy letter）の集合である。沖縄返還協定交渉が大詰めを迎えていた1970年6月、在日米軍基地の返還と残置に関する重要な内規が策定されている。

いまひとつは、返還後の沖縄における国連軍基地の指定問題である。それは制度的には国連軍地位協定によって規律される。返還後の在沖米軍基地に国連軍地位協定が適用される可能性が出てきたことで、この問題が浮上するのである。ここでいう国連軍とは1950年6月勃発の朝鮮戦争を機に結成された多国籍軍としての朝鮮国連軍のことである。その後方基地が日本にあり、2024年5月時点では日本本土では横田、座間、横須賀、佐世保、そして沖縄では嘉手納、普天間、ホワイト・ビーチが国連軍に提供されている。このうち、沖縄の3基地が国連軍に供されることが決まったのが1972年5月15日、すなわち施政権返還の日である⁽¹⁾。沖縄の3基地の国連軍基地指定をめぐる交渉は、施政権返還交渉と並行して進められた。当初、米側の検討過程では7つの基地が候補に挙がったが、最終的に3基地（嘉手納、普天間、ホワイト・ビーチ）が指定される。

これらの問題は膨大な蓄積のある従来の沖縄返還交渉の研究では十分な考察が行われていない⁽²⁾。しかしながら、両問題は沖縄返還交渉における米側の交渉態

度、とりわけ米軍基地の残置に関する意思決定に重要な影響を与えていた可能性があるものである。加えて、国連軍の3基地に関しては、そこでの指定が今日にいたるそれら基地の固定化に直接・間接の影響を及ぼしていることも推察される⁽³⁾。国連軍基地の運用、なかんずくその整理・統合の問題は、日米間の交渉だけでなく、日本と国連軍地位協定を締結する諸国にまたがって交渉しなければならない政治的コストの高い事項だからである。そうであれば、その決定過程と基地の戦略的位置付けを考察することは、現在の沖縄における米軍・国連軍基地の運用のあり方とその構造を理解するうえで意義があろう。そこで本稿は、沖縄返還交渉のいわばバックエンドで作動し、米側の意思決定を制御していたと考えられる上記2つの問題を考察する。

1. 在日米軍の「内規」

1971年6月17日、日米両政府は沖縄返還協定に署名した。それに向けた日米間の実務者協議が本格化していた前年の70年7月31日、在日米軍司令部は日本における米軍基地の運用原則を定めたポリシーレター、「不動産管理」を司令官らに送付した⁽⁴⁾。ポリシーレターは米軍内部でガイダンス(guidance)、命令(orders)、指令(directives)、およびプロセス(processes)等と並ぶ行政文書である。本稿はこれを便宜上、内規とよぶ。

在日米軍参謀長ウェスリー・フランクリン(Wesley C. Franklin)陸軍少将名で発出されたこの内規は、施政権返還後の沖縄を含めた日本の米軍基地の使用、維持、返還にかかる詳細な運用指針を定めたものである。まず、その外形から確認しよう。

(1) 入れ子構造

内規の法制度上の根拠として挙げられているのは、関連する計12の条約、協定他である(図1)。そこには日米安全保障条約(及び日米地位協定)のみならず国連軍地位協定、米太平洋軍司令部通達、在日米軍内部の従前の訓令等が含まれる。

図 1 在日米軍基地の運用を規定する法制度(1970 年 7 月時点)

1. 日米安全保障条約第 6 条(及びその実施にかかる日米地位協定・筆者追記)
2. 国連軍地位協定
3. CINCPAC INST 003020.2 (series) (secret), Command Relationships in the Pacific Command (PACOM)
4. CINCPAC INST 11011.1 (series), Real Estate
5. USFJ Policy Letter 0-1, U.S. Forces, Japan Coordination Policy and Command Relationships
6. USFJ Policy Letter 91-1, Coordination and Control of Waste Disposal Systems at USFJ Facilities
7. USFJ Policy Letter 93-1, Coordination of Construction and Maintenance at USFJ Facilities (RCS: USJ-DJ-59)
8. USFJ Policy Letter 50-1, Training Areas.
9. USFJ Policy Letter, 110-4, Judge Advocate General Activities.
10. USFJ Policy Letter 355-1, Security of U.S. Forces, Facilities.
11. USFJ Policy Letter 400-11, Japanese Movable Property.
12. USARJ Reg 735-6, Property Accountability, Japanese Movable Property used by U.S. Forces, Japan.

出典：Policy Letter Number 87-1, pp. 45-46.

ここから分かるように、在日米軍からみたときの基地の運用ルールは入れ子になっている。日米安全保障条約や国連軍地位協定のような公表された取り決めだけでなく、軍内部の非公表文書によって全体が構成されている。日本側からみれば、基地の運用をめぐる米側の交渉カードは公表／非公表の二層のルールで裏書きされている。ゆえに米国側の手の内を知るのは容易ではない。

(2) タイミング

内規が策定されたタイミングも重要である。第一に、すでに知られている外務省作成の非公開文書「日米地位協定の考え方」(以下、「考え方」)が起草されたのは 1973 年 4 月のことである⁽⁵⁾。同「考え方」は、日米地位協定の運用に関する公式見解、国会答弁、条文解釈などを根拠に積み上げた日本側にとっての「執務上の基本的資料」である。「考え方」が作成された背景には、外務省内に施政権返還後の沖縄に日米安全保障条約／日米地位協定が適用されることで生じる問題点を整理しておきたいとの認識があったとされる⁽⁶⁾。

外務省はこの「考え方」の原版を「保有していない」としているが、83 年 12 月に作成された「増補版」については存在を認めている。ただし「情報公開法第 5 条第 3 号の規定により、他国との信頼関係が損なわれるおそれがある提供で

きない」との理由で開示されていない⁽⁷⁾。

原版であれ、増補版であれ「考え方」は在日米軍基地の運用にかかる日本側の内規に相当するものである。作成されたのは、米側が内規を策定した3年後であり、両者のあいだには何らかの相関が推察される。米側の了解なく、日本側が一方的に米軍基地の運用に関する内規を策定したとは考えにくいからである。日本側の内規は米国側のそれと平仄を合わせていなくては、むしろ実務において支障をきたすことになる。したがって、少なくとも日本側には、先行して作成された米側の内規を参照する機会があったか、あるいは合同委員会等での協議、確認を経ていたと考えるのが合理的だろう。

第二に、沖縄返還交渉との関連である。米側の内規は沖縄返還協定の実務者協議が進む中で策定されている。時系列的には、まず69年6月、愛知・ロジャーズ会談にて沖縄返還に向けた協議を開始することで一致する。その後、同年11月の佐藤・ニクソン会談にて72年の沖縄返還合意が交わされる。そして翌70年2月には、ニクソン・ドクトリンにより在日米軍基地の整理・統合が打ち出される。71年6月17日には沖縄返還協定の調印に伴って、いわゆる「施設・区域に関する了解覚書」が交わされ、計88ヶ所の米軍基地が返還後の沖縄に残されることが確認される⁽⁸⁾。

より仔細にみれば、69年末から70年夏にかけて、沖縄返還協定の作成準備が日米の実務者間で集中的に進められている。69年10月には、米軍沖縄返還交渉チーム(USMILONT)が発足し、12月からは既出のフランクリン在日米軍参謀長と小幡久男防衛事務次官が返還後の沖縄における基地構造について会合をもっている。それと並行して、在日米軍と統合幕僚会議のあいだで米軍と自衛隊の基地の共同使用についての協議が重ねられている⁽⁹⁾。そして、米側が内規を策定した直後の70年8月12日、外務省は沖縄返還協定の起案に着手する⁽¹⁰⁾。

加えて、この時期は沖縄返還交渉と連動して進められていた日本本土における基地の整理・統合のプロセスとも重なる。米国防総省は三沢、横田、板付、厚木、横須賀等の基地の削減に着手し、本土の基地機能及び部隊の一部を沖縄に移転する⁽¹¹⁾。この本土での整理・統合計画が日米間で合意をみたのは、70年12月21日である。国防総省が計画を最終的に確定したのはその直前の11月16日である。そして、それに先行するかたちで軍内部にて計画が確定に向かうのが8月から10月にかけてである⁽¹²⁾。内規が発出された70年7月が、沖縄を含めた在日米軍基地の運用をめぐる米側の意思決定過程において重要な局面にあったことがわか

る。

沖縄返還交渉にせよ、日本本土での基地の整理・統合計画にせよ、焦点となっていたのは基地の再編にかかる米軍側の条件と手順、そして日米の費用分担を含めた責任の所在である。沖縄に関していえば、返還後の在沖米軍基地をめぐる実務上の諸課題は手続き上、日米合同委員会に移されることになる。さらに、沖縄に国連軍基地を置くとなれば、国連軍地位協定が定める合同会議の管理下にも入る。内規はそうした変化を踏まえて策定されたものであり、後の基地をめぐる日米交渉における一つの参照点となったと考えられる。

2. 基地の返還

(1) 施設分科委員会

内規の主たる目的は、「日米合同委員会の施設分科委員会に米国が出席する際の方針、手順、責任を定めること」にあり、それは具体的に次のように定められている。

日本における不動産の取得、使用、維持、返還は日米地位協定、国連軍地位協定、そして本レターの末尾に含まれる文書（図1に示された文書のこと。筆者注）、統合参謀本部の機密計画、国防総省および太平洋軍司令部の通達、ならびに各種の政策、計画、そしてそれらを補足する太平洋軍司令部を構成する諸組織が作成した文書によって規律される。本レターは（中略）、上記文書を前提に日本における施設の運用に関する統一的な指針を示すものである⁽¹³⁾。

米軍基地の運用に関する実務レベルの調整は日米合同委員会で行われる。なかでも重要な役割を担うのが施設分科委員会である。施設分科委員会は上位の会議体である合同委員会に対して、施設及び区域の取得と返還等に関する助言を与えるための組織である。施設分科委員会の米軍側メンバーは、在日米軍司令部の特別命令 (special orders) によって行為が規律されている。彼らが所掌するのは米軍基地の運用のなかでもとくに政治問題化しやすい次の5つの領域である⁽¹⁴⁾。

すなわち、1) 米国が施設及び区域を獲得または追加する際の交渉、2) 米軍基地ではないエリアを、米国が一時的に使用したり、地役権を得たり、またはエントリーライトを得る際の交渉、3) 基地の運用条件に関する交渉、4) 日本政府が施設・区域の返還、部分的返還、もしくは在日米軍と共同使用を求めた際の交渉、

5) 在日米軍が施設・区域の返還に関する日本側への伝達、である。

これら 5 つの領域は日米地位協定第 3 条、すなわち基地管理権の核心部にあたる。基地管理権については内規でも、在日米軍は「施設及び区域内において、それらの設定、運営、警護及び管理のため必要なすべての措置を執ることができる」、「日本国内の港湾および空港へのアクセス、ならびに施設および地域間の移動の権利が認められている」と記されている⁽¹⁵⁾。そのうえで、これらの管理権については「合同委員会による追加の合意は必要なく、また望まれるものでもない⁽¹⁶⁾」とし、既定事項であることが強調されている。さらに、使用が認められた施設・区域以外への立ち入りや移動についても、「調査や他の目的のために必要な場合は、その権利を取得するために施設分科委員会に要請書を提出しなければならない⁽¹⁷⁾」とし、その可能性を留保するとともに、その適否を検討する権限を施設委員会に与えている。

基地の運用にかかる施設分科委員会の権限は大きく、上記 5 領域に関連する事項については、日米合同委員会の判断を待つことなく独自に検討を開始できるとされている。ただし、施設分科委員会の権限が及ぶ範囲は在日米軍司令部が有する権限の範囲にとどまる。この点、在日米軍司令部の権限を定めているのは、太平洋軍司令部の通達である。図 1 の文書 4、*CINCPAC INST 11011.1 (series)* がそれにあたりますが、現時点では非公開である。

内規は日本政府と在日米軍の交渉のあり方も定めている。具体的には施設・区域に関する各種措置の調整、不動産取引および事務に関する交渉の実施、ならびにそれに関連する在日米軍司令部の責任が規定されている。そこから分かるのは、基地の運用にかかる米側の意思決定ラインは、日米合同委員会の外側、すなわち日米地位協定の枠外に延伸していることである。たとえば、施設分科委員会での協議に先行して開催されなければならない会議体として、在日米軍代表者会議が設定されている。同会議は、在日米軍の J-4（兵站）参謀長が招集し、基地とそれに関連する後方支援について協議を行う。必要に応じて、太平洋軍ないし統合参謀本部との調整を行うのも同会議である。そこで米軍内部の各レイヤー間の調整が行われ、その結果が日米合同委員会の内側、すなわち施設分科委員会へと戻されることになる。

(2) 軍の保守性

基地の運用上、とくに政治性を有する問題が施設・区域の返還である。これに

については次のような指針が示されている⁽¹⁸⁾。いわく、日本の都市部では土地の取得をめぐる競争が激しく、日本政府は米側の基地の追加要請に応じるのは容易ではない。そのため、日米地位協定は不要になった施設を日本政府に返還することを義務づけているが、基地の返還手続きを行う前に、すべての軍種が現在、将来、そして不測の事態が生じた際の必要性を十分に考慮することが不可欠である。

つまり、一度基地を失えばそれを再び手にするのは困難であるとの認識の下、将来の利用価値がわずかでも見込まれる場合には、返還には慎重にならなくてはならないということである。

このような軍部の保守的な態度については当時、米国議会でも問題視されていた。1969年1月に発足したリチャード・ニクソン（Richard Nixon）政権は、先にみた日本本土での基地の整理・統合に取りかかっていた⁽¹⁹⁾。それに関連して、同年2月に米連邦議会（上院外交委員会）に設置された「サイミントン委員会」は、在日米軍基地の実態調査を行い、70年1月にその結果を踏まえた非公開聴聞会を開催した⁽²⁰⁾。そのうえで、同委員会は70年12月に最終報告書を議会に提出、次のように指摘した。

一旦、海外基地が設置されるとそこには生命が宿る。当初の目的が達成されれば、新たな目的が与えられる。基地はたんに維持されるのではなく、ときに拡張される。政府内、より端的に言えば、国務省と国防総省の内部には、海外基地を削減・撤収しようとする自発的な動機は存在しない⁽²¹⁾。

同委員会はまた、軍はつねに「緊急時の使用（contingency use）」という保険をかけており、不要な基地までも維持しようとしてきたとして国防総省と軍部を批判、とりわけ東京近郊の基地の削減を勧告した⁽²²⁾。内規は議会でこの問題が槍玉に挙げられていた最中に策定されているが、批判の対象だったはずの保守性がむしろここで指針化されている。

内規には基地を返還する際の日本との取引条件、すなわち代替施設の無償提供に関するものもある。それによれば、「日本政府への情報提供のタイミングを工夫すれば、不要になった土地を別の所要を満たせる別の土地と交換するための協力を引き出せるかもしれない⁽²³⁾」とある。つまり、不要な基地を返すことで、日本側から別の基地の提供を引き出し得るということである。内規では、そのような機会を逸しないよう、各軍の司令官に対して当該時点での、あるいは将来的に必要と考え得る軍事的所要に関する情報を司令部に集積することが求められている。

(3) 財政制約と代替施設

上記のような米側の指針に符合する実際の事例は少ない。同時期の事象に限っても、たとえば日本本土の整理・統合計画では、1972年6月末までに返還することが決まっていた春日原住宅地区(福岡県春日市)が、それまで無関係だった「関東計画」の一部に含まれた。いわゆる、パッケージ・ディールである。春日原住宅地区の返還が関東計画に編入されたことで、すでに米側の費用で工事が予定されていたはずの雁の巣空軍施設(福岡県福岡市)の建設費用を日本側が負担することが決まった⁽²⁴⁾。

水戸射爆場(茨城県ひたちなか市)の返還問題も同様である。同射爆場は、70年9月の時点ですでに米軍内部ではその使用中止が決まっていた。ところが、日本側が同射爆場の返還を強く要請していたことを逆手に取り、米側は返還に応じなかった。水戸射爆場が交渉カードとして高い価値を有していると考えられたからである⁽²⁵⁾。しかしながら、日米地位協定上、使用実態のない基地は日本に返還しなければならない。そこで当時、横田基地に展開していた救難飛行部隊の訓練を水戸射爆場で行うことで使用実態のアリバイを作っていた。そのように時間を稼いだうえで、水戸射爆場の返還を後発の関東計画の一部に組み込んだ。それにより日本側との交渉で優位に立った米国は、関東計画にかかる一切の費用を日本側に負担させることに奏功した⁽²⁶⁾。

この問題について、内規では次のように規定されている。

日本政府が都市開発や産業開発、その他の目的のために移転を要請した場合、米国が受け入れ可能な代替施設・区域が無償で提供されることを条件に、施設・区域の返還に協力する⁽²⁷⁾。

加えて、内規にはこの問題に関する合意文書の雛形が示されている。それによれば、第一に、「この移転は米国政府の費用負担なしで達成される」とあり、続いて「これには代替施設の建設費用や、旧拠点から新拠点への移転費用など、移転に由来するあらゆる費用の支払いが含まれる」とある⁽²⁸⁾。さらに、「すべての代替施設は、米国政府が認める基準に従って建設または設置される」とされ、そこで使用される施設及びサービス(たとえば、水道、暖房、電力、下水処理、通信等)の経費は、在日米軍司令部が普段使用する施設と同程度のものであるとの条件が付されている。つまり、従来と相違ない環境が保障されることが移転の条件だということである。

実際の沖縄返還協定交渉でも、日本側の費用負担の問題は返還の条件として米側から最初に示されていた⁽²⁹⁾。そのため、69年11月の佐藤・ニクソン会談に先立ち、日米間でその大枠が合意されている⁽³⁰⁾。実際に合意された返還協定では、日本側が3億2000万ドルを米国に提供することとなり、日米地位協定上、米側負担が義務づけられているはずの施設改善費についても日本側が負担することが決まった。内規が示す費用負担の問題は、沖縄返還交渉のみならず、1990年代以降にみられる沖縄の普天間基地の辺野古移設計画の推移を理解するうえでも示唆的である。

(4) 返還の公表

仮に上記のような財政条件が整ったとしても、基地の返還が公表されるかどうかは、別の問題である。基地の返還は政治的に敏感であるがゆえに、在日米軍司令部はそれをいつ、どのように発表するかについての方針も定めていた。

たとえば、施設・区域の返還に関する日米両政府の公表文書には、日米合同委員会で公表することを了承した事項のみが記載される、とされている。つまり、政治的に緊張を招きうる問題（たとえば、米側の地役権、リ・エントリーライト）については公表されない場合があるということである⁽³¹⁾。

また、返還に関する情報を公開する場合の手順としては、まず米国から日本政府に通知がなされる。そのうえで、在日米軍司令部が情報公開の許可を出すまでは国民に向けた発表や、発表予定に関する告知は行わない。また、「ときには日本政府が国内向けの発表を一切行わないよう（米側に）要請することもある⁽³²⁾」（括弧内筆者）ともある。

それに関連して、「施設および区域の過去、現在、将来にわたる使用に関する発言は、米政府の立場および在日米軍全体の利益に対する潜在的な影響を十分に考慮することなく行われてはならない⁽³³⁾」としている。つまり、それまでの米国の公式発表との不整合、あるいは非公式ルートで行われる日本側との協議とのあいだに矛盾が生じるような、あるいは誤解を招くような発言は避けるよう指示されている。そのため、各軍の司令官に対しては、日本の民間人や団体から基地の返還や自衛隊との共同使用に関する要請があった場合には、すべての対応を防衛施設庁に委ねることとし、日米合同委員会で承認されている場合を除いて、基地の返還を求める人々に対して期待を抱かせるような発言を慎むよう注意が促されている。

このように、内規には基地の維持・返還に関するさまざまな規定が定められているが、一部に例外が設けられている。国連軍地位協定がカバーする領域である。具体的には国連軍司令官が在日米軍基地において国連軍としての権限を行使する場合はそれにあたる⁽³⁴⁾。

3. 在日国連軍基地——国連軍地位協定

1970年7月時点で日本に連絡官を含む要員を派遣していた米国を除く国連軍構成国は、カナダ、ニュージーランド、英国、南アフリカ、豪州、フィリピン、トルコ、フランス、タイである。また、国連軍地位協定にもとづいて日本に設置されていた国連軍基地は、1)横田飛行場、2)立川航空基地、3)府中航空基地、4)キャンプ朝霞、5)キャンプ座間、6)横須賀海軍基地、7)岸根バラックス、8)佐世保海軍基地である⁽³⁵⁾。言うまでもなく、それらは、いずれも在日米軍基地である。

(1) 国連軍基地の使用

在日米軍基地を国連軍基地として指定するためには、国連軍地位協定第5条2項にもとづき、同協定第20条を根拠にもつ合同会議において、国連軍司令部（韓国）と日本政府が交渉しなければならない⁽³⁶⁾。ここでいう合同会議とは、日米安全保障条約でいうところの日米合同委員会に相当するものであり、国連軍地位協定の解釈及び実施に関する事項について、日本政府と国連軍地位協定を締結する国々が協議し、合意するための機関である。しかし、内規によれば合同会議が開催される前に、在日米軍司令部および関係する各軍司令官とのあいだで事前調整が行われなければならない。つまり、国連軍司令部の代表性は形式的なものであり、実質的には在日米軍司令部が国連軍司令部に優越する場合があるということである。

また、国連軍地位協定第3条及び第4条によれば、国連軍司令部は国連軍の要員、船舶及び航空機の日本への出入国を事前に合同会議及び日本政府に通告するが、内規が示すところでは、同じ情報が駐日米大使館にも共有されることになっている。形式上、この問題で米国は、日本とのあいだで国連軍地位協定を締結する国の一つに過ぎないが、実際には合同会議をバイパスして米国政府には優先的に情報が入る仕組みになっている。さらに、国連軍の艦船および航空機が日本に入国する場合、それに先立って座間の国連軍後方司令部、ならびに使用が予定さ

れる米軍基地の司令官による事前調整が行われることになっている。

(2) 権利の保障

在日米軍基地を使用する国連軍の要員には、米軍とその家族、軍属とほとんど同等の権利が保障されている。米軍とその家族、軍属には与えられるが、国連軍の要員には与えられない権利としては、たとえば、米国の税関免除、一部の医療サービス、家族が通う学校の授業料免除がある。それを踏まえれば、国連軍の要員は米軍基地内の軍用銀行で働く米国人、そして技術アドバイザー、コンサルタント、歌手などのエンターテイナーとして基地で働く米国人とほぼ同じ待遇になる⁽³⁷⁾。

米軍と国連軍のこうした地位の「対等性」は、国連軍地位協定によって担保されている。同 23 条によれば、仮に日米地位協定の特定の条項が改定される場合、それに対応する国連軍地位協定の条項も同水準に改められなければならない⁽³⁸⁾。国連軍地位協定は、日米地位協定と明示的に連動しているのである。このことがもつ日本側からみたときの政治的意味は大きい。たとえば、他国に類例のない条項としてときに問題視される日米地位協定第 3 条（基地管理権）についても、これと同様の規定が国連軍地位協定側にある。国連軍地位協定第 5 条 3 項及び、同合意議事録がそれである。同 5 条 3 項は、「国際連合の軍隊は、施設内において、この協定の適用上必要な且つ適当な権利を有する」と規定する。そして、その具体的な解釈を同合意議事録が補足する。同議事録によれば、それは「国際連合の軍隊がその使用している施設を使用し、運営し、警護し、及び管理する権利を有することを意味する⁽³⁹⁾」ものである。これは日米地位協定第 3 条の文言、すなわち「合衆国は、施設及び区域内において、それらの設定、運営、警護及び管理のため必要なすべての措置を執ることができる」と、ほとんど同一と言ってよい。

つまり、日米地位協定第 3 条を改定する場合には、国連軍地位協定第 5 条もまた改定しなければならない可能性があるということである。そうなれば、この問題は日米の二国間問題ではなく、国連軍地位協定を批准する英国や豪州、カナダ等（2024 年時点では日本を除く 11 カ国）とのあいだの問題に転化する。第 3 条を含めた日米地位協定の改定のハードルが高いと考えられる理由の一つはこれである。

(3) 国連軍地位協定の沖縄への適用

沖縄返還交渉はこの国連軍地位協定の沖縄への適用の問題を内包していた。米

軍統治下の沖縄では、米軍以外の第三国軍はおそらく無制限に基地に入ることができた。しかし、施政権返還後の沖縄において第三国軍が米軍基地を使用する場合、その法的根拠は国連軍地位協定第5条に見出すしかない。そのため、沖縄の施政権が返還されたその日に、嘉手納、普天間、ホワイト・ビーチが国連軍基地に指定された。しかしながら、この指定について日米間、そして国連軍司令部がどのような交渉を行ったのかは従来の研究からはみえてこない。これまでの沖縄返還交渉研究では、沖縄に新たに適用される日米安全保障条約／日米地位協定の問題と、それに根拠づけられる米国への提供施設の問題が焦点だった。考察の対象はあくまでも米軍基地だったのである。

では、一方の国連軍基地の問題はどのように処理されたのか。嘉手納、普天間、ホワイト・ビーチが国連軍基地に選ばれたのはなぜか。米国ないし国連軍司令部はそれら3基地を戦略的にどのように位置づけていたのだろうか。経緯をみていこう。

4. 国連軍基地の選定

沖縄の施政権が日本に返還された1972年5月15日、外務省にて日米合同委員会が開催された。そこで、計88ヶ所の沖縄における施設・区域が米国に提供された。その直後に開催されたのが、国連軍の合同会議である⁽⁴⁰⁾。

(1) 合同会議

合同会議は次のようなメンバーで構成されていた⁽⁴¹⁾。国連軍の代表者はリチャード・リー (Richard M. Lee) 米陸軍少将とジェームズ・マイルス (James S. Miles) 米陸軍大佐である。この他、米軍からは、マイルス (兼任) を含む5名 (陸軍3名、海軍2名) が出席している。また、後方司令部の連絡官として豪州から5名 (空軍2名、海軍1名、陸軍2名)、カナダから2名 (空軍2名)、フランス4名 (空軍1名、陸軍2名、海軍1名)、ニュージーランド1名 (文官) が出席した。日本側の代表者は、吉野文六・外務省アメリカ局長であり、副代表として、島田豊・防衛施設庁長官が入っている。このほか防衛庁、農水省、法務省の担当者を含め、計10名のメンバーが出席した。

手続き的には次のような手順を辿った。まず、国連軍側から嘉手納飛行場、ホワイト・ビーチ地区、普天間飛行場を国連軍基地として使用できるよう日本側に

要請がなされ、日本政府はそれに同意した。そのうえで、日本政府は米国に対して、かような日本政府の同意に米軍が同意するよう要請し、米側が同意した。これにより、国連軍地位協定第5条2項にもとづき、3つの在日米軍基地を国連軍が使用することが決まった。

なお、国連軍代表者であるリーは、日米合同委員会の米側代表者でもあった。また、座間に置かれた国連軍後方司令官はマイルスだった。しかし、国連軍と米軍は法的には独立の存在として整理されるため、上記のような手順を踏む必要があった。

(2) 交渉の経緯

現時点で入手できる史料に照らせば、国連軍基地の指定をめぐる交渉の起点は1971年6月5日である⁽⁴²⁾。この日、吉野とリチャード・スナイダー (Richard Snyder) 駐日首席公使は会談をもち、そこで施政権返還後の在日米軍基地の指定が済み次第、日本側は遅滞なく沖縄における国連軍基地の指定に応じることに合意した。それに関する具体的な手続きについても合意された。すなわち、施政権が日本に返還されるその日に、あるいはそれからほどなくして、国連軍の合同会議を開催し、そこで国連軍基地の指定に応じるというものである。これが実際に行われたのが、既出の合同会議(5月15日)である。

このとき日本側は、国連軍の要請には以前から協力的であり、沖縄での基地指定についても困難はないとの見方を示した⁽⁴³⁾。ただし、沖縄における米軍基地の確定作業が先であり、それが終わった後に国連軍基地の指定に関する協議が行われるべきとの意向を示した⁽⁴⁴⁾。また、沖縄における国連軍基地の使用目的については、合同会議に先立って説明がほしいとも伝えている。

施政権返還後の沖縄にどの米軍基地を残すかという問題の検討と並行して、米軍内部では国連軍基地の指定に関する検討が進められた。71年12月3日、リーは在日米軍司令部のJ-5 (計画・戦略部門) と J-3 (作戦部門) に対して、国連軍基地の指定に関する検討を行うよう要請した⁽⁴⁵⁾。このとき、在韓の国連軍司令部は、キャンプ・コートニー、ホワイト・ビーチ地区、キャンプ瑞慶覧、嘉手納飛行場を、国連軍基地の候補として挙げていた。それらはいずれも国連軍による事態対処計画 (contingency plans) の支援拠点としての使用が想定されていた。外務省の橘正忠・アメリカ局長心得は、このときすでに、こうした国連軍側の4基地の検討に前向きに応じる意向を示していた⁽⁴⁶⁾。しかしながら、リーにはそれら4基地が旅団規

模の部隊を駐留させられるかどうか不安があった。そのため、当時、広大な米軍基地が広がっていた沖縄本島読谷村にある読谷補助飛行場を候補に加えたいと考えていた。一方、在日米軍の参謀らは、読谷補助飛行場については沖縄側から強い返還要請が発せられており、基地を維持するのは容易ではないとみていた。

J-5 の検討結果は 12 月 22 日に届いた⁽⁴⁷⁾。リーが関心を示していた読谷補助飛行場はその広さと、この時点では十分に活用されていないという理由から、沖縄を一時的に通過する旅団クラスの部隊の事前集積拠点として申し分ない、とのことだった。また、第三海兵水陸両用軍（後の第三海兵遠征軍）の宿舎が利用できることも、一定規模の部隊を一時展開させる地点として経済的に魅力的だとされた。沖縄側からの返還・縮小の圧力はあるにせよ、国連軍基地として有力な候補になるとの見方を示した。ホワイ・ビーチ地区と嘉手納飛行場は、艦船及び航空機の日本への入国拠点であり、キャンプ瑞慶覧は、大規模な部隊を展開させるポテンシャルをもつと評価された。これらのことから、キャンプ・コートニー、ホワイ・ビーチ、キャンプ瑞慶覧、嘉手納飛行場、そして読谷補助飛行場の 5 件を沖縄における国連軍基地として相応しいと結論づけた。

ところが、その直後に国連軍司令部から計画の見直しが伝えられた⁽⁴⁸⁾。12 月 27 日のことである。国連軍司令部はすでに候補としていた既出の 4 基地、すなわち嘉手納、キャンプ瑞慶覧、キャンプ・コートニー、ホワイ・ビーチに加えて、J-5 が推す読谷補助飛行場、そして牧港補給地区と普天間飛行場の 3 基地を候補としたいとの意向を伝えたのである。そのうえで、在日米軍司令部に対し、それら計 7 件を国連軍基地として提供できるよう、駐日大使館と外務省とのあいだで調整を始めるよう要請した。ここにきて、はじめて普天間の名前が登場する。

(3) 基地の機能

国連軍司令部は沖縄の国連軍基地を次のように位置づけていた⁽⁴⁹⁾。まず、国連軍として、平時に同部隊を日本ないし沖縄に駐留する予定はない。しかし万が一、韓国において敵対的な事象が生じた場合には、国連軍司令部は日本政府に対し、関連する国際協定（国連軍地位協定、吉田・アチソン交換公文、吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文）に沿って国連軍が行う軍事作戦を適切に支援することを期待する。日本の外務省は「兵站」という言葉の定義に、部隊の一時的な宿営や訓練を含んでいない⁽⁵⁰⁾。なぜなら、在日国連軍のための「施設」は、韓国における国連軍のための「十分な兵站上の援助 (adequate logistic support) を与えるための必要

な最小限度」のものに限られるからである。それが、国連軍地位協定の合意議事録が定めるところである。

しかしながら、他方で合意議事録は「施設」が意味するものとして「国際連合の軍隊が訓練場を必要とするときは、その訓練場を含む」と定めている。さらに、1960年1月に「吉田・アチソン交換公文等に関する交換公文」を交わしたことで、吉田・アチソン交換公文(51年9月8日)の有効性は、この時点でも揺るがない。つまり、吉田・アチソン交換公文が規定する日本側の支援、すなわち「国際連合加盟国の軍隊が極東における国際連合の行動に従事する場合には、当該一又は二以上の加盟国がこのような国際連合の行動に従事する軍隊を日本国内及びその附近において支持 (support) する⁽⁵¹⁾」は、なおも生きている。それゆえ、国連軍が日本に一時的であれ駐留する(あるいは、宿営する)こと自体は、仮に近年それが行われていないからといって、国連軍基地の目的として相応しくないわけではないと考えていた。緊急事態における将来的な使用の可能性 (possible future use) は排除されていないということである⁽⁵²⁾。

国連軍司令部はこのような認識を示したうえで、沖縄における国連軍の運用についても、韓国で敵対行動が再発した場合の状況に依存するとして、そのあり方に含みをもたせた。また、現時点でそれを特定するのは困難であると断ったうえで、有事においては訓練部隊、輸送部隊、指揮部隊、基地の管理部隊が沖縄に展開することになるとの見通しを示した。また、日本本土の国連軍基地については引き続き、後方司令部を東京近郊に置き続けるとする一方、不要な基地は適宜、返還していくとの意向を示した。そしてそこで返還した基地の機能を沖縄に移転させるつもりはないとも伝えた。

(4) 施政権返還交渉との交差

国連軍基地の指定をめぐるこれら米軍内部の動きは、施政権返還交渉の準備作業と連動していた。沖縄返還にかかる米側の交渉体制は、駐日大使館を中心としたワシントンの省庁間グループ、沖縄の高等弁務官、既出の米軍沖縄返還交渉チーム、そして在日米軍司令部によって編成されていた。そのため、たとえば1971年12月29日には、在日米軍司令部内部の会議において国連軍基地指定の問題と施政権返還交渉に矛盾がないことが確認されている。具体的には、読谷補助飛行場を国連軍基地として指定することについて、施政権返還後の米軍基地の指定を検討していた在日米軍司令部のJ-4(兵站)が同意する手続きが取られてい

る⁽⁵³⁾。

そして施政権返還がなされる直前の72年4月26日、国連軍司令部は嘉手納飛行場、ホワイ特・ビーチ、普天間飛行場の3基地を国連軍基地として指定することを決定した、と在日米軍司令部に伝えた。そこに至る詳細は明らかでないが、何らかの理由でキャンプ瑞慶覧、キャンプ・コートニー、読谷補助飛行場、牧港補給地区が候補から外された⁽⁵⁴⁾。

国連軍司令部による決定を受けて、在日米軍司令部は米太平洋軍司令部に対し、上の3基地を国連軍基地として指定することを了承するよう求めた⁽⁵⁵⁾。その際、在日米軍司令部は、3基地が国連軍地位協定第4条第2項（すなわち国連軍の艦船と航空機によるアクセス）に基づくものであること、そして国連軍の実戦部隊の駐留は予定されていないこともあわせて伝えた。

このように国連軍基地の選定過程においては、形式上は日本政府が任意の基地を国連軍が使用できるよう米側に要請するという形をとっているものの、実際のプロセスでは国連軍司令部と在日米軍司令部によってほとんどの決定がなされていた。また、この検討過程に他の国連軍参加国が関与していたことを示す資料も見つかっていない。

おわりに

ここまで本稿は、沖縄返還交渉において米側の意思決定を制御したと考えられる法制度上の与件を考察してきた。その一つは、在日米軍司令部の内規であり、いま一つが国連軍地位協定である。これら2つは、とりわけ基地の残置と返還のような事項に関して、米側のとりうる選択肢を規定していた可能性がある。たとえば、内規では基地を再取得することの困難性を前提として、将来の使用可能性に傾斜をかけた評価を行うことが推奨されていた。また、返還ないし移転が決まった基地についてはその費用を日本側が全額負担することが規定されていた。それと平仄を合わせるかのように、施政権返還後の沖縄には遊休施設を除くと、それまであった基地の大半が残った。また、返還・移転にかかる費用は原則、日本側が負担することになった。内規は沖縄返還そのものを左右した「財政取り決め」にかかる条件を再確認するものだったといえる。

沖縄のどこに、どの基地を残すかという問題は米軍だけでなく、国連軍の問題でもあった。実際、嘉手納、普天間、ホワイ特・ビーチは米軍基地としてだけで

なく、国連軍基地としても維持されることになった。それらの基地は、朝鮮有事が再発した際に国連軍が使用する兵站拠点(事前集積拠点)として位置づけられていた。また、基地の選定は在日米軍司令部と国連軍司令部の協議によって進められていた。このことから国連軍、あるいは国連軍地位協定は手続き的にも実際のプロセスにおいても、施政権返還後の沖縄における米軍基地の配置と構成に影響を与えていたことが分かる。

日本にいる米軍と国連軍は、法的には前者が日米安全保障条約と日米地位協定に根拠づけられており、後者は吉田・アチソン交換公文と国連軍地位協定に根拠づけられている。本条約が異なる以上、両者は相互に独立の存在であるというのが法の建前である⁽⁵⁶⁾。しかしながら、実際の運用において両者は密接に連動していた。国連軍の日本への入国や基地の使用については内規上、日本政府、あるいは合同会議に諮る前に在日米軍司令部、そして場合によっては太平洋軍司令部等の上位組織が了承することになっていた。この問題に関する国連軍と米軍の関係は内規の上では並列というよりも、米軍を優越させるものだった。両者の関係性は公表されている条約や合意からは明らかにならないものだろう

本稿の現代的意義についても触れておこう。まず、内規については、当時のものがそのまま今日まで残っているとは考えにくい。行政組織における内規は適宜、更新されていくものだからである。とはいえ、その大枠は現在も維持されている可能性がある。というのも、入手できる比較的、近年の在日米軍司令部の通達(USFJ Instruction 32-7, 2000年3月15日)には、本稿でみた内規とほとんど同様の規定が並んでいるからである⁽⁵⁷⁾。国連軍基地の運用をめぐる規定もほとんどそのまま維持されている⁽⁵⁸⁾。

1970年代以降の国連軍の運用を示す具体的な手がかりは少ないが、実態として2018年以降、沖縄の国連軍基地の使用は増加している。その目的は、2017年9月に採択された対北朝鮮安保理決議(国連安保理決議2375号)にもとづく「瀬取り」監視にあるとされる⁽⁵⁹⁾。沖縄では2018年4月から2022年10月にかけて、英国、豪州、フランス、ニュージーランド、カナダが国連軍の立場で、普天間と嘉手納を計23回使用した⁽⁶⁰⁾。米国はそれらの第三国を「国連軍派遣国」と明確に位置づけており⁽⁶¹⁾、2018年1月には、事実上の国連軍会合ともよべる外相会議を招集している⁽⁶²⁾。中国はこうした動きを、対中抑止と訓練拡大の口実とみており⁽⁶³⁾、2023年10月には嘉手納基地から台湾海峡上空までを飛行していたカナダ軍哨戒機に対して中国軍戦闘機がフレアを発射した⁽⁶⁴⁾。本稿でみた事前集積拠点として

の沖縄における国連軍基地としての役割が顕在化しつつあるようにもみえる。

本稿の議論から明らかなように、沖縄を含めた日本の米軍基地の運用を定める法制度は、その入れ子構造ゆえに、部分と全体の関係を系統的に理解し、その実際の政策決定への適用のあり方を明らかにするのは容易ではない。沖縄返還交渉の事例も基地の取り扱いに関する一部の境界条件を設定していたのは、日米安保条約の外側にある米軍の内規や第三国を含む国連軍地位協定だった。このことは、在日米軍基地に関する従来の政策決定過程分析の限界を示している。今後の研究の一つの方向性は、米国の政策決定過程の下位レイヤーに蓄積される行政文書や実務の了解事項の分析にあるだろう。

本稿は科学研究費助成事業基盤研究（C）「在日国連軍基地の研究——日本に駐留する国連軍と地位協定の存続をめぐる政治過程——」の成果である。

註

- (1) (仮訳)「地位協定第 25 条に基づいて設置された合同委員会」第 251 回会合議事録、1972 年 5 月 15 日、別添 97。外務省ウェブサイト (https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/sfa/kyoutei/pdfs/02_03.pdf)。
- (2) 沖縄返還時の国連軍基地指定の問題を扱ったものとして、我部政明『戦後日米関係と安全保障』（吉川弘文館、2007 年）172-173 頁、成田千尋「朝鮮国連軍に対する日本の役割の変化——1950-1972——」日本国際政治学会 2023 年度研究大会報告論文（2023 年 10 月 11 日）、川名晋史『在日米軍基地——米軍と国連軍「2 つの顔」の 80 年史——』（中央公論新社、2024 年）145-149 頁。
- (3) 川名『在日米軍基地』224 頁。
- (4) Policy Letter Number 87-1, Headquarters, U.S. Forces Japan, “Real Property Management,” July 31, 1970, National Archives and Records Administration, RG 260, Records of the U.S. Civil Administration of the Ryukyu Islands(USCAR), Series title: 202-02 Programming and Budget Administrative Files, 1967-1972, Box 180, Folder 1 (国立国会図書館所蔵、国立国会図書館書誌 ID: 027768718, p. 26) (以下、Policy Letter Number 87-1 とし、国立国会図書館の資料に付された頁を記す)。
- (5) 琉球新報社編『外務省機密文書 日米地位協定の考え方・増補版』（高文研、2004 年 12 月）1 頁。
- (6) 同上、3 頁。
- (7) 第 159 回国会(常会)質問主意書「『日米地位協定の考え方』増補版を公開できない理由等に関する質問主意書」（2004 年 2 月 3 日）。
- (8) この辺り、野添文彬『沖縄米軍基地全史』（吉川弘文館、2020 年）。
- (9) 中島琢磨『沖縄返還と日米安保体制』（有斐閣、2012 年）294 頁、『朝日新聞』1969 年 12 月 25 日夕刊。
- (10) 北米第一課長「沖縄返還交渉の問題点例示（未定稿）」1970 年 8 月 12 日（「沖縄関係 17」0600-2010-00029、外務省外交史料館）。
- (11) 川名晋史『基地の消長 1968-1973——日本本土の米軍基地「撤退」政策——』（勁草書房、

- 2020 年) 201-202 頁。
- (12) 同上、162-163 頁。
 - (13) Policy Letter Number 87-1, p. 26.
 - (14) Ibid., p. 27.
 - (15) Policy Letter Number 87-1, p. 32.
 - (16) Ibid., p. 35.
 - (17) Ibid.
 - (18) Ibid., p. 39.
 - (19) 川名『基地の消長 1968-1973』94 頁。
 - (20) U.S. Congress, Senate. Committee on Foreign Relations: United States Security Agreements and, Commitments Abroad, Japan and Okinawa, Hearings before the Subcommittee on United States Security Agreements and Commitments Abroad, 91st Congress, 2nd sess., pt.5, (January 26-29, 1970), Washington D.C.: GPO, 1970.
 - (21) *Report to the Committee on Foreign Relations of the United States Senate by the Subcommittee on Security Agreements and Commitments Abroad*, (December 21, 1970), pp. 19-20.
 - (22) 川名『基地の消長 1968-1973』142-143 頁。
 - (23) Policy Letter Number 87-1, p. 39.
 - (24) 川名『基地の消長 1968-1973』196-197 頁。
 - (25) 同上、197 頁。
 - (26) 同上、200-203 頁。
 - (27) Policy Letter Number 87-1, p. 41.
 - (28) Ibid., p. 42.
 - (29) 我部『戦後日米関係と安全保障』207 頁。
 - (30) 同上、187-189 頁。
 - (31) Policy Letter Number 87-1, p. 39.
 - (32) Ibid., p. 41.
 - (33) Ibid., p. 28.
 - (34) Ibid., p. 32.
 - (35) Ibid., p. 33.
 - (36) Ibid., p. 32.
 - (37) Policy Letter Number 87-1, Appendix: Privileges Authorized Various Categories of Persons, p. 69.
 - (38) 「日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定」(1954 年 2 月 19 日)。
 - (39) 「日本国における国際連合の軍隊の地位に関する協定についての合意された議事録」(1954 年 2 月 19 日)。
 - (40) 参議院外務委員会会議録、第 1 号、1972 年 8 月 22 日。
 - (41) Headquarters United Nations Command (Rear), “Personnel Rosters,” United Nations Command (Rear) and Joint Board, April 1, 1972, National Archives and Records Administration, RG 260, Records of the U.S. Civil Administration of the Ryukyu Islands (USCAR), Series title: 202-02 Programming and Budget Administrative Files, 1967-1972, Box 180, Folder 1 (国立国会図書館所蔵、国立国会図書館書誌 ID: 027768718, pp. 21-25) (以下、書誌 ID と国立国会図書館の資料に付された頁を記す)。
 - (42) Telegram from American Embassy Tokyo to the Department of State and USFJ, “Okinawa

reversion: UN SOFA Designations,” June 5, 1971, [027768718, p. 10].

- (43) Ibid.
- (44) 沖縄返還問題（吉野、井川、スナイダー会談概要 4）、1971 年 6 月 5 日、外務省「いわゆる『密約』問題に関する調査報告対象文書（4. 1972 年の沖縄返還時の原状回復補償費の肩代わりに関する「密約」問題関連）。
- (45) Memorandum, “Informal Post Pre-OCC Meeting Discussion with MG Lee, C/S, USFJ, 3 Dec 71,” December 22, 1971, [027768718, p. 11].
- (46) “Informal Post Pre-OCC Meeting Discussion with MG Lee, C/S, USFJ, 3 Dec 71,” December 6, 1972, [027768718, p. 8].
- (47) “Memorandum, Informal Post Pre-OCC Meeting Discussion with MG Lee, C/S, USFJ, 3 Dec 71,” December 22, 1971, [027768718, p. 11].
- (48) Headquarters, United Nations Command, “UNC Bases on Okinawa in the Post-Reversion Period,” December 27, 1971, [027768718, p. 12].
- (49) Ibid.
- (50) Ibid.
- (51) 「吉田・アチソン交換公文（日本国とアメリカ合衆国との間の安全保障条約の署名に際し吉田内閣総理大臣とアチソン国務長官との間に交換された公文）」（1951 年 9 月 8 日）。
- (52) Headquarters, United Nations Command, UNC Bases on Okinawa in the Post-Reversion Period, December 27, 1971, [027768718, p. 14].
- (53) Memorandum, From Director of Logistics to Chief of Staff, “Informal Post Pre-OCC Meeting Discussion with MG Lee, Chief of Staff, U.S. Forces, Japan, 3 December 1971,” December 29, 1971, [027768718, p. 17].
- (54) 牧港補給地区（浦添市）は、後に返還されることになる牧港住宅地区（那覇市）とは異なる。牧港住宅地区は、沖縄返還協定交渉の時点で日本側から返還に対する強い要望があった。
- (55) From COMUSJAPAN to CINCPACREP RYUKYUS, “U.S. Bases on Okinawa,” May 1972（日付不明）, [027768718, p. 86].
- (56) 川名『在日米軍基地』88-89 頁。
- (57) USFJ Instruction 32-7, By Order of The Commander Headquarters, United States Forces, JAPAN, Japan Real Estate, (March 15, 2000).
- (58) Ibid., pp. 19-20.
- (59) 外務省「北朝鮮関連船舶による違法な洋上での物資の積替えの疑い」（https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page4_003679.html）。
- (60) 川名『在日米軍基地』187 頁。
- (61) 衆議院安全保障委員会議録第 2 号（2017 年 12 月 1 日）。
- (62) 『日本経済新聞』2018 年 1 月 17 日。
- (63) Christian Davies, “Flights tracking North Korean sanctions busters anger China,” *Financial Times*, (November 6, 2023) (<https://www.ft.com/content/ca62d7f6-0042-43a7-8f01-e81c6d2dc800>).
- (64) 石原敬浩「極東多国間安全保障枠組みとしての国連の活用——国連軍地位協定と ECC、戦略的コミュニケーションの観点から——」海上自衛隊幹部学校コラム 259（2023 年 12 月 4 日）（<https://www.mod.go.jp/msdf/navcol/index.html?c=columns&id=259>）。

東京工業大学教授