

草創期の日米安保関係再考

— 日本再軍備と沖縄基地政策の連動可能性 —

池宮城 陽子

Yoko IKEMIYAGI

2026.3

ROLES REPORT No.57

草創期の日米安保関係再考

— 日本再軍備と沖縄基地政策の連動可能性 —

池宮城 陽子

Yoko IKEMIYAGI

2026.3

発行所： 東京大学先端科学技術研究センター
創発戦略研究オープンラボ (ROLES)
〒153-8904 東京都目黒区駒場 4-6-1

電話： 03-5452-5462

Web サイト： <https://roles.rcast.u-tokyo.ac.jp/>

1. はじめに—日本再軍備と沖縄基地政策の連動¹

本稿は、1952年から1954年という比較的短い期間に焦点を当て、日本の再軍備過程と米国の沖縄政策決定過程とが、相互に連動しながら日米安保関係の基本的なあり方にどのような影響を及ぼしたのかを再検討することを目的とする。この時期は、1951年9月8日のサンフランシスコ講和条約および旧日米安全保障条約の締結、ならびに1952年4月28日の両条約発効による日本の主権回復を挟みつつ、再軍備、基地、領土処理、経済援助といった複数の政策領域が同時並行的に調整された時期であった。その意味で、1950年代前半は、日本の再軍備と沖縄基地政策とが交錯しながら、戦後の日米安保関係の基本的な構造が形成されていく過程において、特異な位置を占めている。後年に制度化された安保体制は、この時期に下された一連の政策判断を前提として成立しており、1950年代前半は、日米安保関係の方向性がなお流動的に模索されていた形成期として位置づけることができる²。

日本の再軍備をめぐるのは、講和交渉期から日米の間に齟齬があった。朝鮮戦争を契機として、米国が日本に対し地域安全保障の担い手としての役割を期待した一方で、日本側は憲法9条、国内の世論、財政的制約といった要因から、急速かつ本格的な再軍備には慎重な姿勢を維持した。本稿の問題意識は、日本再軍備をめぐる日米の認識のずれが、日本本土における再軍備政策と、沖縄を中心とする米軍基地政策とを、互いに切り離せない政策領域として浮かび上がらせる結果をもたらしたという点にある³。

先行研究においては、日本の再軍備過程と米国の沖縄政策決定過程との連動性について、とりわけ1953年半ばから年末にかけての政策転換期、すなわち米国の政策文書NSC125/6（1953年6月）を中心とする時期において重要な指摘がなされてきた。日本の再軍備が米国の期待を恒常的に下回ることを前提に、沖縄の施政権を長期にわたり保持する米国側の方針が明確化されたこの局面は、両政策領域の連動が示唆される局面として評価されている⁴。他方で、こうした連動性が当該時期に限定された一過性の現象であったのか、それともその後の政策判断においても何らかの形で持続したのかについては、これまで十分な検討が行われてきたとは言い難い。

本稿はこの点に着目し、1953年から1954年にかけての政策過程において、日本再軍備と沖縄基地政策との連動性がいかなる形で存続していたのか（もしくは、していなかったのか）を、仮説的に検討すること

¹ 本稿の議論は、国際安全保障学会2025年度年次大会・部会「日米同盟史」において筆者が行った報告「草創期の日米同盟再考」の内容に、加筆・修正を加えたものである。

² 楠綾子「日米同盟の成立から沖縄返還まで」竹内俊隆編『日米同盟論—歴史・機能・周辺諸国の視点』72-77頁。

³ この着想は、山口航編『日米同盟史』の筆者担当章「第1章 日米安全保障条約—なぜ旧敵国から同盟関係に転じたのか」を執筆する過程で得たものである。『日米同盟史』プロジェクトにお誘いいただいた山口航氏に、記して感謝申し上げます。

⁴ 代表的なものとして、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、1994年）第3章、宮里政玄『日米関係と沖縄1945-1972』（岩波書店、2000年）第3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）第4章参照。なお、筆者は、日本の再軍備過程と米国の沖縄政策決定過程との連動の起源は、講和交渉期にあると考えている。この問題意識に基づき、1950年から1953年前半までの沖縄をめぐる日米関係を検証したものとして、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』（東京大学出版会、2018年）がある。

を目的とする。その際、本稿は当該期の政策決定過程を網羅的に再構成することを目的とするものではなく、1950年代前半に形成された日米安保関係の構造が、その後の政策選択にどのような影響を及ぼし続けたのかを考察するための分析枠組みを提示する点に主眼を置く。したがって、本稿の議論は暫定的・試論的性格を有するものであり、今後の実証研究によって検証・修正されることを前提としている。

2. 1950年代前半における日本再軍備をめぐる政策過程

1950年6月の朝鮮戦争の勃発は、占領初期に掲げられていた米国による日本の非軍事化方針を実質的に転換させ、日本の再軍備を米国の対アジア戦略の中に位置づけ直す契機となった。米国ではまず、1950年9月に策定された対日講和政策文書（NSC60/1）において、日本の自衛権および自衛力保持にいかなる制限も設けない方針が明記され、同文書がアイゼンハワー(Dwight D. Eisenhower)大統領の承認を得たことで、日本の再軍備は米国の国家戦略上の公式な方針となった⁵。

こうした政策転換は、現場レベルの措置としても先行して現れていた。1950年7月8日、マッカーサー(Douglas MacArthur) 連合国軍最高司令官は吉田茂首相に対し、警察予備隊の創設と海上保安庁の増員を求める書簡を送付した。日本政府はこれを国内治安維持の要請として受け止め、同年8月10日に警察予備隊令を公布・施行した。警察予備隊は、編制や装備の面では米軍の影響を色濃く受けつつも、法的には警察組織とされ、その任務は国内治安維持に限定された。このように、主権回復前から、日本の再軍備は「軍隊」ではなく「警察」の名目で制度的に開始されていたのである。

講和交渉期において、米国は朝鮮戦争の戦況悪化を背景に、日本自身の防衛力整備を講和後の地域安定に不可欠な要素とみなし、日本の再軍備を事実上の前提条件として位置づけていた。これに対し、吉田首相は、将来的な軍備保有の可能性を完全には否定しなかったものの、講和前の段階で再軍備に踏み切ることは、国内世論の反発や経済復興への悪影響が大きいとして強く拒否した。この立場の違いは、日米間の安全保障観の根本的な相違を反映するものであった。

この対立は1951年1月から2月にかけて行われた吉田＝ダレス会談において顕在化した。ダレス(John F. Dulles) 対日講和条約交渉特使が再軍備を講和の条件とする姿勢を崩さなかったのに対し、吉田は再軍備拒否の立場を粘り強く主張したからである。最終的に日本側は、「再軍備計画のための当初措置」を提出することで、将来的な再軍備に向けた意思を表明するにとどまったが、この妥協は、講和交渉を前進させる一方で、再軍備をめぐる日米間の認識の乖離を温存する結果ともなった。

⁵ 米国政府の日本再軍備方針の決定過程に関する最新の研究として、吉田真吾「日本再軍備の決定—米国政府による決断の過程と要因、1950年7月～9月」『法学研究』第94巻2号（2021年）103-128頁参照。

この構図は、1951年9月8日に締結された旧日米安全保障条約にも反映されている。同条約は、日本が「自衛のための有効な手段」を欠くことを前提に、米軍の日本駐留を暫定的措置として認める一方、日本が将来的に防衛責任を引き受けることへの期待を前文に盛り込んだ。しかし条文上は、在日米軍の行動に広範な自由が認められており、とりわけ「極東における国際の平和と安全の維持」を目的とする条項は、朝鮮戦争継続下において、米国が日本国内の米軍基地を用いた広域的な軍事行動を可能にする法的根拠として機能しうるものであった。さらに、条約調印と同時に交わされた吉田＝アチソン交換公文は、仮に旧安保条約が終了した場合であっても、国連軍として行動する在日米軍等の駐留継続を担保する趣旨を含んでおり、米国にとっては行動の自由を確保する重要な補完的取り決めであった⁶。

1952年4月の日本の主権回復後、米国は日本がより積極的に地域の安全保障に貢献することを改めて期待したが、日本による再軍備は憲法9条と財政的制約のもとで段階的に進められるにとどまった。1952年、米国は10個師団規模の陸上兵力整備を構想し、同年8月に策定された米国の対日政策文書 NSC125/2 でも日本に対する高い期待を示したが⁷、日本側は警察予備隊から保安隊への改組を通じた限定的増強を選択した。以下で見るように、この乖離はその後、1953年夏の奄美群島返還をめぐる交渉過程において、日本側が沖縄返還への言及を試みたことに対するダレスの強い反発として表面化することとなった。

3. 米国による沖縄基地政策の再設定——「保険」から戦略的拠点へ

サンフランシスコ講和条約は、全体としては日本に寛大な講和であったと評価されることが多いが、その一方で、沖縄・奄美群島・小笠原諸島の処遇については、日本の主権回復が明示されず、領土処理の不確定性を意図的に残す構成となっていた。とりわけ講和条約第3条は、これらの地域を将来的に国連信託統治に付す可能性に言及しつつ、それまでの間は米国が施政権を行使することを定め、日本の主権の帰属については明確な規定を避けている。この条文の構成は、沖縄等の最終的な地位決定を将来に先送りする一方で、当面は米国が自由に軍事基地を運用するための法的余地を確保するものであった⁸。

講和交渉の過程において、吉田茂首相は、沖縄・小笠原・奄美群島についても日本の主権を残すことを強く要請した。しかし米国は、日本に対して沖縄の「潜在主権」を認めるとの政治的配慮を示しつつも、実質的な統治権と基地使用权を米国が保持する方式を採用した。この「潜在主権」という概念は、その具体的内容を明確にしないまま導入された点に特徴があり、日本側の主権要求を形式的に受け止めながら、米国の戦

⁶ 川名晋史『在日米軍基地－米軍と国連軍、「2つの顔」の80年史』（中公新書、2024年）67-71頁。楠「日米同盟の成立から沖縄返還まで」72-77頁。

⁷ NSC125/2, "United States Objectives and Courses of Action with respect to Japan," (August 7, 1952), Records Related to State Department Participation in the Operations Coordinating Board and the National Security Council, 1953-60, RG59. (沖縄県公文書館所蔵)。

⁸ 野添文彬『沖縄米軍基地全史』（吉川弘文館、2020年）51-55頁。宮里政玄『日米関係と沖縄 1945-1972』（岩波書店、2000年）41-61頁。

略的裁量を最大限確保するための装置として機能したと理解することができる⁹。

こうした講和条約上の構成を前提として、日本の主権回復直後に策定された NSC125/2 において、沖縄は主として日本本土における基地制約への「保険」として位置づけられていた。すなわち、この段階の米国にとって沖縄は、日本国内で基地使用が政治的・社会的反発を受け、在日米軍の活動が制約される場合に備えた代替的拠点としての意味合いが強かったのである¹⁰。ここでは、沖縄はあくまで補助的・消極的な位置づけにとどまり、日本再軍備の不足を恒常的に補完する拠点として明確に構想されていたわけではなかった。

しかしその後、日本再軍備の進展が米国の期待を下回る状況が次第に明らかになるにつれ、沖縄に求められる役割は大きく変化していった。1953年6月に策定された米国の対日政策文書 NSC125/6 は、日本再軍備が恒常的に限定される可能性を前提とし、その不足分を補完する戦略拠点として沖縄を位置づけた可能性がある点に特徴がある¹¹。同文書は、日本本土における基地制約が一時的な現象ではなく、今後も継続する可能性を見据えた上で、沖縄を前方展開拠点として長期的に保持する構想を明確化した政策判断であったと解される。

この転換は、1953年に実施された奄美群島返還と、沖縄返還の明確な棚上げとを対比することで、より鮮明に浮かび上がる。奄美群島返還が、日本の政治的安定や対米協調関係を維持するための象徴的措置として位置づけられたのに対し、沖縄については、日本が地域の安全保障において十分な役割を果たさない限り、返還は困難であるとの姿勢が示された。実際、1953年8月に奄美群島返還を日本政府に伝達した際、ダレスは、日本が地域の安全保障に十分に貢献しない限り、沖縄および小笠原諸島の返還は不可能であると通告し、両地域の返還が日本の再軍備の進展を前提とするものであることを明確にした¹²。ここには、日本再軍備の停滞を前提としつつ、沖縄を日米安保関係の運営上の不可欠な戦略的基盤として確立しようとする米国の意図を読み取ることができる。

4. 自衛隊創設と連動性の持続

1953年以降に進められた自衛隊創設は、日本再軍備政策と沖縄基地政策の再設定が、制度的に具体化していく過程として位置づけられる可能性がある。とりわけ、主権回復後に顕在化した再軍備をめぐる日米間

⁹ 同上。

¹⁰ NSC125/2, "United States Objectives and Courses of Action with respect to Japan."

¹¹ NSC125/6, "United States Objectives and Courses of Action with Respect to Japan," (June 29, 1953), Records Related to State Department Participation in the Operations Coordinating Board and the National Security Council, 1953-60, Box 4212, RG 59. (沖縄県公文書館所蔵)。

¹² 392 「奄美返還に関する新木大使とダレス國務長官の会談」(1953年8月13日)、外務省『日本外交文書 昭和期IV 日米関係 第一巻 下』761-762頁。ダレスは、1953年12月の奄美群島返還協定の際にも、日本がアジアの安全保障のために貢献しない状況では沖縄を日本に返還することはできないとの考えを示していた(エルドリッチ『奄美返還と日米関係』243-244頁)。

の認識の乖離が、いかなる形で調整され、最終的に制度として定着していったのかを検討する上で、自衛隊創設の過程は重要な分析対象になると考えられる。

1953年5月、米国は相互安全保障法（MSA）にもとづく対日援助方針を示し、被援助国に対して防衛努力を義務づける枠組みを提示した。この際、アイゼンハワー政権の国務長官に就任していたダレスは、日本の陸上兵力を約35万人規模にまで増強する構想を示し、日本がより直接的に地域安全保障に貢献することへの期待を明確にした。しかし、吉田政権は、憲法上の制約や財政的制約、さらには国内世論への配慮を理由に、防衛力を「最小限」に抑える方針を維持し、米国側の期待との間には依然として大きな隔たりが存在していた¹³。

それでも日本政府がMSA援助の受け入れに踏み切った背景には、1953年7月の休戦協定成立後、朝鮮特需が終息に向かいつつあったことなど、経済的要因が大きく影響していた。経済支援を確保する必要に迫られた吉田は、対米交渉に先立ち、国内の政策調整を進める必要に直面した。その結果、重光葵・改進黨総裁との1953年9月の吉田＝重光会談において、長期防衛計画の策定、自衛力増強方針、さらには直接侵略にも対抗しうる自衛隊創設について合意が形成された。これは、吉田が従来の警察力中心の防衛構想を修正し、防衛組織の任務と性格を、一定程度、明確化する方向へと政策が転換したことを意味していた¹⁴。

1953年10月の池田＝ロバートソン会談に象徴されるように、再軍備をめぐる日米間の構想には、その後もなお大きな隔たりが存在していた。池田勇人・自由党政調会長が私案としてロバートソン（Walter Robertson）国務次官補に提示した「防衛五ヵ年計画」は、陸上兵力18万人、海上兵力約3万人、航空兵力7600人という比較的抑制的な規模を想定したものであった。これに対し、前述のように、日本の陸上兵力を約35万人規模にまで増強する構想を有していた米国側は、この案に強い不満を示した。それにもかかわらず、最終的に米国はMSA交渉において一定の妥協を示し、日本側の「最小限」の防衛構想を事実上受け入れるに至った。この構想は、その後の日本の防衛政策の基盤として扱われ、結果として対米関係における事実上の公約として機能することとなる¹⁵。

池田＝ロバートソン会談において、再軍備をめぐる日米の意見対立自体が解消されたわけではなかったにもかかわらず、なぜ米国政府は日本側の防衛構想を受け入れたのか。この点については、これまで必ずしも十分に解明されてきたとは言い難い。本稿はこの問いに対し、1953年に生じた沖縄政策の転換が、こうした米国側の対応に影響を与えていた可能性に着目する。すなわち、日本の再軍備が憲法的・政治的制約の下で主として「盾」としての機能に限定される場合であっても、前方展開の「矛」を沖縄基地に依存することで、日米安保関係全体としての軍事的均衡を維持しうるとの認識が、同時期の米国政府内で形成されつつあった可能性が考えられるのである¹⁶。

¹³ 坂元一哉『日米同盟の絆—安保条約と相互性の模索 [増補版]』（有斐閣、2020年）76-80頁。

¹⁴ 佐道明広『自衛隊史論—政・官・軍・民の60年』（吉川弘文館、2015年）13-30頁。

¹⁵ 坂元『日米同盟の絆』80-105頁。

¹⁶ 1953年から1954年にかけて、日本の再軍備が「盾」の役割を担い、米国が「矛」の役割を担うという、日米の安保関係が「再設定」されたとの見方を示したものとして、中西寛『戦後日本の安全保障政策の展開』赤根谷達雄・落合浩太郎編『日本の安全保障』（有斐閣、2004年）17-18頁参照。

また、このような補完的な関係は、1953年半ば以降も形を変えつつ持続していた可能性がある。すなわち、米国が日本本土における基地使用の制約や、日本の再軍備が憲法・財政・国内政治上の制約のもとで限定される見通しを前提とするならば、日米安保関係の運用を支える実効的な軍事的機能は、沖縄米軍基地の強化によって補完され得る。

この観点から注目されるのが、1954年7月という時期である。具体的には、同月に自衛隊が創設され、日本側で限定的ながら再軍備が制度として整備された一方で、米国側では米海兵隊の日本本土から沖縄への移駐決定が下され、前方展開の拠点としての沖縄の重要性が具体的な兵力配置のかたちで表れた¹⁷。両者を並置してみるならば、日本本土における「盾」の制度化と、沖縄における「矛」の維持・強化が同時期に進められた事例として捉え、その連関性を検討する余地がある。もっとも、この解釈は、日本再軍備と沖縄基地政策との連動性を説明する一つの可能性を示すにとどまり、因果関係を直ちに断定するものではない。今後は、当該期の政策文書や交渉記録を精査し、両政策領域の意思決定がいかなる論理の下で接続していたのか（または、していなかったのか）を検証する必要がある。

5. おわりに—1953年以降の連動性をどう捉えるか

本稿は、1950年代前半の日米安保関係を、日本の再軍備過程と沖縄基地政策決定過程との連動という観点から捉え直し、1953年半ばの政策転換（NSC125/6）を、同時期に形成された補完構造（日本本土における限定的再軍備と沖縄における基地機能の強化）として位置づける仮説を提示した。その上で本稿は、この補完構造が1953年半ばの局面に限られた現象であったのか、それとも1954年以降の政策過程においても形を変えつつ持続したのかという点を、検討すべき中心的論点として浮かび上がらせた。

この仮説を検証する上で、今後とりわけ重要となるのが、1954年から1955年にかけて策定・改訂された米国の対日政策文書 NSC5516/1（1955年4月）である。同文書は、日本に対する再軍備要求の水準や方法を再検討する文脈で作成されたものであり¹⁸、米国政府が日本への再軍備圧力をいかなる条件のもとで維持・緩和し、あるいは事実上棚上げしていったのかを読み解く手がかりを与える。もし NSC5516/1 の検討過程において、日本本土における再軍備の制約を前提としつつ、沖縄米軍基地の維持・強化によって地域的な軍事バランスを確保する発想が確認できるならば、本稿で指摘した「日本再軍備と沖縄基地政策の連動性」が、1953年半ば以降も持続していた可能性を示す一つの傍証となりうる。

もっとも本稿では、NSC5516/1 の詳細な文書分析や政策形成過程の精査までは行っていない。今後は、

¹⁷ 1950年代前半の沖縄における米軍の兵力配置については、山本章子『米国と日米安保条約改定』第1章参照。

¹⁸ NSC5516/1, "United States Objectives and Courses of Action with Respect to Japan," (April 9, 1955), Records Related to State Department Participation in the Operations Coordinating Board and the National Security Council, 1953-60, Box 4212, RG 59, 沖縄県公文書館所蔵。

同文書をめぐる政策形成過程を、NSC125/6以降の沖縄政策の展開、およびMSA交渉・自衛隊創設といった再軍備政策の推移と接続して検討することによって、1950年代前半に形成された日米の政策選択が、どの程度持続し、どの局面で変容したのかを、より精緻に把握することが可能になると考えられる。

なお、筆者は別稿において、NSC5516/1を米国が沖縄の長期統治を前提とした法的・政策的整備を進める過程として位置づけ、その帰結として実施された米海兵隊の本土から沖縄への移駐決定過程を実証的に検討した¹⁹。本稿で提示した仮説は、こうした既存研究の成果を前提としつつ、日本の再軍備が米国の期待通りに進まなかったという条件の下で、沖縄基地政策がどのような代替機能を担うようになったのかを、より構造的・連関的な視点から捉え直そうとする試みである。

ただし、本稿で示した補完構造を、米国側の政策判断としてのみ捉えることは十分ではない。今後の重要な検討課題として、日本側の政策主体が、このような補完構造をどの程度自覚的に認識していたのかを明らかにする必要がある。とりわけ、吉田茂首相や池田勇人らが、日本本土における限定的再軍備と沖縄米軍基地の機能強化とが相互に補完し合う関係にあることを、どこまで意識した上で対米交渉や政策選択を行っていたのかは、なお十分に検証されていない論点である。

あわせて、沖縄を単なる「制約条件」や「結果」としてではなく、日本側が対米関係の中でどのように位置づけ、いかなる意味で再軍備政策の「前提」として捉えていたのかという点についても、今後の検討が求められる。沖縄をめぐる政策は、しばしば米国の一方的決定の帰結として理解されてきたが、日本側の認識や戦略的判断がどのように作用していたのかを検証することによって、日本再軍備と沖縄基地政策との連動性を、より多層的に捉えることが可能となるであろう。

以上のように、本稿は、1950年代前半の安保関係をめぐる日米の政策選択が、講和交渉期から1953年6月の政策転換を経て、1954年以降の政策過程の中でどのように維持ないし調整されていったのかを問うための、仮説的出発点として位置づけられる。外交文書などによる詳細な実証研究は今後の課題であるが、その作業は、日本の再軍備と沖縄基地政策とが相互に規定し合う形で日米安保関係の基本構造を形成していった過程を理解するために、不可欠な意義を有していると思われる。

¹⁹ 池宮城陽子「米海兵隊の沖縄移駐決定過程、1953-1955」『法学研究』第94巻2号（2021年）369-397頁。

