



Title	[書評] 吉本秀子 著 『米国の沖縄占領と情報政策 軍事主義の矛盾とカモフラージュ』
Author(s)	仲本, 和彦
Citation	IJOS: International Journal of Okinawan Studies, 7: 106-110
Issue Date	2016-12-26
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/44735
Rights	

[書 評]

吉本秀子 著

『米国の沖縄占領と情報政策——軍事主義の矛盾とカモフラージュ』

春風社 2015年 378ページ

仲 本 和 彦*

はじめに

著者は大学でマス・コミュニケーション論を教える研究者である。長年、第二次世界大戦の報道に関する研究を行ってきたが、現代にも通ずる戦争宣伝の問題に取り組みたいと考えていた時、米国国立公文書館に眠る琉球列島米国民政府（以下、米民政府）広報局文書と出会う。資料を見てすぐに、これなら米国の軍事主義の下での「マス・コミュニケーションの送り手研究」ができると直感したという。しかし、研究を進めていくうちにもっと基本的な部分から米国の沖縄政策を検証しなければ、軍事主義の宣伝の本質は提示できないことを認識する。そこで著者は、米民政府広報局文書だけではなく、ワシントンの大統領府、統合参謀本部、国務省、陸軍省など米連邦政府中枢の記録にもメスを入れていく。こうして出来上がったのが本書である。

1. 著者の問題意識

著者の基本的な問題意識は、本書のタイトル『米国の沖縄占領と情報政策——軍事主義の矛盾とカモフラージュ』に如実に現れている。

読者はまずタイトルにある「米国の沖縄占領」から、本書が扱う範囲を講和条約前の沖縄だと想像するだろう。ところが、本書が扱うのは沖縄での米国による施政権行使期間全般である。では、その期間全般の米国による施政権行使は「統治」なのか「占領」なのか。その問いに対して、著者は「占領」であると言い切る。戦後沖縄で見られた、戦域司令官の下で外交官が政治顧問として働く形態は、第二次大戦中に米国の北アフリカ占領で見られたスタイルと同じであった。また、米国の沖縄予算が1957年まではガリオア予算（正式名称「占領地における政府と復興」）だったことから米国の沖縄統治は本質的には「占領」であったという。

次に、「軍事主義の矛盾」の意味するものは何か。それは民主主義と軍事主義の相克である。米国は民主主義を標榜しながら軍事主義も推し進める超大国である。この一見相反するような理念を政策として実施しようとする時、そこにディレンマが生じる。それを解決する手段の一つが情報政策によるカモフラージュであるという。それゆえに米国政府は国内向けの情報政策だけでなく公衆外交（public diplomacy）に力を入れてきた。それは沖縄において特に顕著だった。米国は極東の前進基地で施政権を行使するにあたって、民主主義を統治理念として掲げたかったが、それを認めると施政権の維持自体が危ぶまれることになる。その内在する矛盾をできる限り目立たなくするための鍵が情報政策であった。そのために米国政府は沖縄に関する言説を慎重に管理し、住民に対する広報広聴活動や心理作戦を展開した。著者が本書で目指したのは、そのような、民主

* 公益財団法人沖縄県文化振興会資料公開班班長 Supervisory Archivist, Okinawa Prefectural Foundation for Culture Promotion

主義と軍事主義の狭間にあって米国が実施した情報政策の実態を明らかにすることである。そのことが現代の私たちが生きている情報社会に潜在する政治的宣伝ないし軍事的宣伝の問題を考察することにもつながるといえる。本書にはそのようなマス・コミュニケーション研究者としての著者の思いが込められている。

2. 先行研究と本書の理論的枠組

著者によると、従来の沖縄占領を扱った研究には未解明な部分が多いという。その一番の理由として挙げているのが、国際政治学または外交史の視座のみから捉えようとする傾向である。例えば、宮里政玄の『アメリカの対外政策決定過程』(1981)や『日米関係と沖縄 1945-1972』(2000)は、米国の対日政策を軸としながら日米関係の中で沖縄がどう捉えられてきたかを検討している。また、ロバート・D・エルドリッジ (Robert D. Eldridge) の『沖縄問題の起源——戦後日米関係における沖縄 1945-1952』(2003)は、軍事的必要のために施政権を主張する統合参謀本部と外交的立場を重視する国務省の間の対立があったことを一次資料やオーラル・ヒストリーを駆使しながら分析している。しかし、沖縄統治を直接担当したのは国務省ではなく、陸軍省であった。そのことから著者は、沖縄占領の実態は国際政治学や外交史の視座のみでは理解することはできないと指摘する。

そこで、マス・コミュニケーション研究者として著者が注目した研究が、ニコラス・カル (Nicholas J. Cull) の *The Cold War and the United States Information Agency: American Propaganda and Public Diplomacy* (2008) である。カルは米国の対外広報の基本法となったスミス・ムント法や国家安全保障会議の政策文書を包括的に分析し、米国の対外情報政策に新たな光を当てた。その後、米国の対外政策を理解する視座としてジョセフ・ナイ (Joseph S. Nye, Jr.) によるソフト・パワー論が世に出る。また、日本でも米国の情報政策に注目して日米関係をとらえようとする研究が生まれてくる。その成果として、土屋由香の『親米日本の構築』(2009)、土屋由香・吉見俊哉編著『占領する眼、占領する声』(2012)、渡辺靖の『アメリカン・センター——アメリカの国際文化戦略』(2008)がある。しかしこれらも主に国務省の広報交流活動に焦点を当てたものであり、沖縄のように軍部が深く関与した情報活動の分析には不十分であるという。一方、沖縄にも焦点を当てつつマス・コミュニケーション論の視点から検証した先行研究には宮城悦二郎の『沖縄・戦後放送史』(1994)、門奈直樹の『沖縄言論統制史』(1996)などがあるが、それらは逆に米国政府の情報政策の分析が不十分であるという。

そこで著者は、ケネディ政権期に極東担当国務次官補を務めたロジャー・ヒルズマン (Roger Hilsman) が米国の対外政策を決定する国内的要素として挙げた次の3層のモデルに着目し、近年研究が進んだ米国の対外情報政策の視座を用いながら対沖縄政策の実施主体であった陸軍省と米民政府の情報政策に焦点を当てて「沖縄占領とは何だったのか」を捉え直そうと試みた。

第1層 = 大統領府

第2層 = 国務省・国防総省などの省庁

第3層 = 議会・メディア・市民団体

この中で著者は特に第1層及び第2層から第3層へ向かう接点で言説管理を行う職務としての広報官の役割に注目している。具体的には、大統領府や国防総省などの行政府で秘密裏に決定される外交軍事分野の国家政策が、連邦議会が承認する予算を通じて、またメディアに対する報道資料を通じて公共的議論の場に出て行く過程の検証である。それはすなわち、「民主主義の装置」としての議会による監視機能とメディアによる監視機能の役割を検証することである。

3. 本書の構成

本書は2部構成である。まず第1部では、ヒルズマン・モデルの第3層を構成する米国の連邦議会がどのような眼差しで沖縄統治を見ていたのか、また、米国の首都ワシントンで国防総省の広報官らはどのような議会対策を行ったかを明らかにしている。それを受けて第2部においては、大統領府を頂点とする米国政府の情報政策や米民政府の広報官らによる住民対策の実態を分析している。

こうしてワシントンで議会対策を行った広報官の視座で沖縄統治を捉え直してみると、沖縄統治に法的根拠がなく、根拠があるとしても、戦時に発令された統合参謀本部指令第1231号（以下、JCS1231）でしかなかったという問題が見えてくるのだという。そのため、国防総省の広報官は、沖縄統治のための予算を議会に承認してもらうための「法的根拠」の確立に奔走しなければならなかった。著者は宮里政玄編『戦後沖縄の政治と法——1945-72年』は、対日平和条約、大統領行政命令、米国内法、米軍布告など諸法規の役割を包括的に分析し、米国の沖縄統治の二重構造を指摘しているが、JCS1231には注目しなかったと指摘する。1945年に出されたJCS1231に沖縄統治の基本的な方針が提示されていることを指摘したのは我部政明の『日米関係のなかの沖縄』（1996）であった。第1部はこの戦時指令に固執した軍部と連邦議会との関係に焦点を当てている。

まず第1章では、米議会が沖縄占領にどのような役割を果たしたかを検証するために、議会が沖縄関係予算をどのように承認したかを明らかにしている。その結果、それは一貫して陸軍省の軍事予算ではなく、民事機能に対する歳出であったことが見えてくる。続く第2章ではその民事機能を担った陸軍省副参謀室民事部による活動に焦点を当てている。民事機能とは軍が軍事的目的を達成するための補助的な役割である。米議会が陸軍省の民事機能の一つである情報教育プログラムの重要性を認め、一貫して予算を認めていた背景がここで明らかになる。

第3章では1945年1月に出された統合参謀本部指令第1231号「日本周辺島嶼の軍政府に対する指令」（以下、JCS1231）に注目し、それがニミッツ布告や民政府設置指令に採り入れられ、実質的に27年間も沖縄統治の基本方針となったことを明らかにしている。続く第4章では、実際に指令を分析しながら、JCS1231が度重なる修正を経て1950年に極東軍から発令された民政府設置指令となっていく過程を検証している。

第5章では、日本占領が終わった後に米国議会は沖縄統治を継続する法的根拠を求め、それに対して陸軍省の文官らが根拠の確立と予算獲得をめぐる翻弄されていたことを明らかにしている。そして、根拠となるはずだった「琉球組合法」が制定されず、その代わりに大統領行政命令が発令された過程を明らかにしている。

第6章から始まる第2部では米国政府の情報政策や米民政府の住民対策の実態を検証している。第6章ではまず、スミス・ムント法や「アイディアのマーシャル・プラン」など冷戦期における米国の対外情報政策の全体像を示している。それによると、極東地域では国務省主体ではなく、マーシャル・プランを推進した経済協力庁が主体であった。その結果、プログラムは自然と米国流の自由主義経済を宣伝し共産主義を批判するという傾向が強まり、それが現地での政策に強い影響を及ぼすことになる。

それを受けて第7章では、具体的に沖縄の軍・民政府の民間情報教育局（CIE）の活動に焦点をあてて、1945年から1957年までどのような広報宣伝活動が行われたのかを検証している。さらに第8章では、1957年に行われた組織改編により教育部門から独立して設置された米民政府広報局の活動と、それと連携して行われた在沖米組織（合衆国情報サービスUSIA、第7心理部隊、極東放送、VOA、外国放送情報サービスFBIS、混成サービス群CSG）による活動を紹介している。第

9章では、1965年の佐藤訪沖が「フレンドシップ作戦」と名付けられた日米協調関係のメディア・イベントとして大々的に演出された背景に焦点を当てている。

以上のような議論を踏まえ、著者は、軍による沖縄統治は、軍事占領という本質をカモフラージュする目的を持った情報政策を軸として実施されたと結論づけている。米国が沖縄において軍事優先の「占領」を27年間も続けることができたのは、米国政府によってなされた巧妙な言説管理の結果であった。前述したヒルズマンのモデルに戻ると、沖縄統治政策においては、第1層（大統領府）及び第2層（国務省・国防総省などの省庁）で巧妙な言説管理が行なわれ、民主主義の番人とされる第3層の議会・メディアから第1層、第2層への働きかけは極めて限定的にならざるを得なかった。そして、1947年の国家安全保障法によって設置されたNSCとCIAは、大統領府の権限を拡大させ、議会の監視機能を低下させた。著者によると、この「1947年体制」ともいえる大統領府の優位が、本来は軍事予算の膨張に対峙すべき民主主義の装置を弱体化させ、米国が今なお軍事大国であり続けていることのゆえである。

4. 新たな成果と課題

本書による研究成果としては、戦時指令であるJCS1231が長く沖縄政策の基本指針となっていた点を解明するなど、新たな一次資料の発掘によるものが多い。

まず一点目として、連邦議会が沖縄関係予算をどのように承認したかという切り口から、米民政府による資金運用を詳細に分析している点が挙げられる。これはこれまでの研究には欠けていた点であり、大いに評価できる。軍部が沖縄を手放さなかった理由の一つに戦域司令官が特別会計（見返資金）の金庫番だったうまみがあったとの指摘は興味深い。本書は、冷戦の激化を受けて、連邦議会が情報教育プログラムを柱としたガリオア資金の増額を認めた結果、沖縄においてさまざまな事業が展開された背景も明らかにしている。それによって、地元沖縄では「シーツ善政」として知られているジョセフ・シーツ（Josef R. Sheetz）軍政副長官によるさまざまな改革が、実は個人的な資質ではなく、国家方針として予算増額によってなされたものであると分析している。

本書はまた、陸軍省民事部による民政府設置指令案に対して極東軍が反対し、それによって「人権」（civil liberties）という項目が削除され、あくまで「軍事的占領と両立する範囲内」でのみ民主国家としての自由が認められるという表現に変わっていく過程も明らかにしている。その中で特に目を引いたのは、ガリオア資金の一部が1950年代に加速する土地接収の資金として使われたことについて、その用途を疑問視する議論が米政府内にもあったことなどを紹介している点である。

一方で、本書の課題にも触れておきたい。米民政府の情報政策という意味では米民政府広報局の文書はたいへん有用だが、宣撫工作いわゆる米民政府による非公然作戦（covert operations）等については、同渉外局または公安局文書の検証は不可欠であろう。また、著者による資料解析の誤認も見られる。一例を挙げれば、著者は大統領行政命令第10713号において米民政府がa civil administrationと小文字表記されたのは、米国政府が国際世論対策として非公然作戦の府というイメージを作り上げたかったからだとしているが、それは固有名詞なのか、普通名詞なのかという、単に英語の文法上の問題ではなからうか。深読みし過ぎた感は否めない。

おわりに

本書は、米国の沖縄占領をマス・コミュニケーションの視座から歴史的に検証した著作であるが、単に歴史的な意義だけではなく、今日的意義も内包していることに価値がある。著者によると、米民政府の活動はその後に民事活動の事例として研究対象とされ、米国が近年、アフガニス

タンやイラクで実施した戦後処理としての「平和構築活動」の原型となった。その意味において、米国の沖縄占領で何が問題だったかを検証することが今日的な課題に通じる。

本書が示唆するもう一つの今日的意義は、現在の極東情勢と沖縄の基地問題との関係である。著者によると、1950年の時点で沖縄に基地が集中させることはむしろ間違いであるとの認識が米軍内にもあった。にもかかわらず、米民政府はそれ以降も共産主義の脅威を強調し、恐怖を意図的に煽りながら軍事的必要性を主張する広報宣伝の方針を提示し続けた。そのことから著者は、「脅威」が、事実とはまったく別の次元で、意図的に作られ得ると指摘する。つまり、脅威は「戦争の装置」である軍隊が作り出す宣伝の産物であるという。1972年の沖縄返還によって沖縄で続いていた戦時体制はひとまず解消された。しかし、軍事優先主義が生み出す弊害はその後も解決されず、今日に至っている。こうした状況において、軍事主義が作り出す脅威論に対抗できる民主主義の装置と言論空間の確立が今の日本にこそ求められているという著者の見解を読者は改めて熟考すべきであろう。