

早稲田大学政治学研究科

博士学位申請論文審査報告

博士学位申請者 吉本 秀子

論文題目 「米国の対外情報政策と沖縄 1945-1972

～政治宣伝論の視座からの再考」

論文書式 A4 横書き (40 字×34 行)、目次 4 頁、本文・脚注 172 頁、
表 7 頁、文献 5 頁

受理決定日 2016 年 12 月 16 日

審査委員

主査 土屋礼子 早稲田大学政治経済学術院教授 (歴史社会学)
副査 浅野豊美 早稲田大学政治経済学術院教授 (日本政治史)
副査 春名幹男 早稲田大学政治経済学術院客員教授 (国際政治史)
副査 我部政明 琉球大学法文学部教授 (国際政治学)

最終口頭試問実施日 2016 年 2 月 6 日 (15:00～18:00)
於 120 号館 3-301 号室

1. 論文の構成

本論文は、序論、第1部（第1章から第5まで）、第2部（第6章から第9章まで）、および結論から構成されている。

目次

序論 政治宣伝論の視座からの再考

1. 研究の目的と方法
2. 分析の枠組み—政治コミュニケーション過程における広報官
3. 先行研究に対する本論文の位置づけ
4. 本論文の構成と概要

第1部 議会と戦時指令

第1章 米議会と沖縄統治予算

はじめに

1. 連邦議会と沖縄
2. 陸軍省の民事機能
3. 戦時から平時へ—1947年軍事予算法
4. 非伝統的軍事予算としてのガリオア
5. 米国の海外援助政策と「極東のECA」
6. 見返資金—特別会計の波紋

第1章のまとめ

第2章 陸軍省の民事活動—軍政府から広報まで

はじめに

1. 国際法と戦争のディレンマ
2. 民間人対策のマニュアル
3. 沖縄戦と軍政府設置計画
4. 地域情報と民事ハンドブック
5. 民事部の変遷
6. 冷戦と民事諜報

第2章のまとめ

第3章 沖縄占領政策の基本指令JCS 1231

はじめに

1. ニミッツ司令官への指令
2. JCS1231の構成と内容
3. 政治指令—統治体制の枠組み
4. 経済指令—長期保有を示唆
5. 財務指令と付則

第3章のまとめ

第4章 米民政府とは何か-戦時指令の復活

はじめに

1. USCAR 指令の発令
2. 民事部のUSCAR 指令原案
3. 極東軍の反対意見
4. 削除された「市民的自由」
5. 保安隊・沿岸警備隊・計画局の設置

第4章のまとめ

第5章 二重構造-陸軍省の議会対策

はじめに

1. 戦時と平時の併存
2. オグデン准将の強硬路線
3. 二重構造の誕生- NSC 決議824-b
4. 1954 年大統領指令と主席公選
5. 琉球組織法とマーカット調査団
6. プライス調査団と那覇公聴会
7. 二つの大統領行政命令第10713号

第5章のまとめ

第2部 米国の情報政策と沖縄

第6章 米国の対外情報政策

はじめに

1. 第二次世界大戦における情報戦
2. 戦時情報局 (OWI) から合衆国情報庁 (USIA) へ
3. 戦略諜報局 (OSS) から中央情報局 (CIA) へ
4. 情報政策統括府としてのNSC
5. 基本法としてのスミス・ムント法
6. アイディアのマーシャル・プラン
7. 心理作戦の三系統

第6章のまとめ

第7章 沖縄CIE の広報・広聴活動 (1945-1957)

はじめに

1. 沖縄戦と「情報封鎖」
2. メディアのない社会への布告
3. 地域情報収集のための新聞再建
4. 沖縄CIE の始動

5. 知事選に向けて― 新聞の「奨励」と「監視」
6. 文化宣伝と情報教育プログラム
7. 米民政府とCIE 再編
8. 言論空間の統制

第7章のまとめ

第8章 米民政府・広報局 1957-1972

はじめに

1. 占領地外交と対外広報
2. 米民政府の変容
3. 広報局の組織と機能
4. 情報部―政策の伝達
5. 調査分析部―地域情報の収集
6. 文化事業部―文化交流と宣伝
7. 広報局と在沖情報機関
8. リオスノフ広報局長の述懐

第8章のまとめ

第9章 日米関係―もう一つのトモダチ作戦

はじめに

1. メディア・イベントとしての1965年・佐藤訪沖
2. フレンドシップ作戦の背景
3. ラスク国務長官の指示
4. 広報部会の報道陣対策
5. 首相スピーチの事前検閲
6. 「沖縄問題」がニュースになる
7. 米国官僚組織への内部的効果
8. 返還に向けての心理作戦

第9章のまとめ

結論 軍事主義と民主主義の相克

1. 沖縄の住民管理政策は米国の政策決定過程とどう関係していたか
2. 米議会は沖縄占領をどのような眼差しで見つめたか
3. 沖縄統治組織はどのような広報宣伝活動とメディア対策を実施したか
4. 米国の対外情報政策の中で沖縄を捉えた場合の今日的意味は何か
5. 軍事大国のディレンマと政治宣伝

表1 -5

参照文献一覧

2. 論文の概要

本論文は、序論、第1部を構成する第1章から第5章までと、第2部を構成する第6章から第9章まで、および結論の全部で11の章から構成されている。

序論では、1945年から1972年まで27年間続いた米国の沖縄占領を、米国の対外情報政策の枠組みの中で捉え直し、政治宣伝論の視座で再考するという本論文の目的が述べられる。その理論的枠組みとは、外交政策の決定過程に関する分析概念として、すなわち、国際政治学と外交史の先行研究が焦点を当ててきた、「行政府」という外交政策の決定過程論のファクターに、「議会」と「メディア」という政治コミュニケーション過程で重要と考えられる新たなファクターを加え、米国の対外情報政策における重要な一つの事例として沖縄占領を考察するというものである。

従来の米国側の公文書に基づく沖縄占領の先行研究は、主として大統領府、国務省、国防総省など行政府の役割に着目してきたが、本論文では、これらの行政府で決定された政策が「公共圏 (public sphere)」に出て行く過程に位置する「議会」と「メディア」の役割に焦点を当て、行政府による政治コミュニケーションの過程において、その「出口」で言説管理を行う「門番 (gatekeeper)」としての「広報官」に注目し、広報官が残した公文書の検討という方法によって、実証的なアプローチを試みる。

第1部では、機密として決定される国家政策が、議会に対する予算案として公的議論の場に出ていく過程に注目し、米国の連邦議会がどのような眼差しで沖縄占領統治を見ていたのかを明らかにすることで、米国の沖縄政策の基本的枠組みを提示している。

まず第1章では、米国連邦議会において沖縄統治予算が「陸軍省の民事機能」に対する歳出として審議され承認に至る過程の分析を通じて、沖縄占領に対する米国議会の認識を明らかにしている。すなわち、1947年度から1957年度までのガリオア予算と、1958年度から1972年度までのアリア予算と呼ばれる歳出は、①経済援助費、②情報教育プログラム費、③統治府の人件費の三つを柱としており、額としては①が最も大きかったが、②の情報教育が基本施策として位置づけられていたことを明らかにしている。

第2章では、沖縄における「陸軍省の民事機能」とは何であったかを、陸軍省の民事活動の歴史と変遷をたどることで検証し、軍事活動に対する「支援」としての民事活動における広報活動が、地域情報の収集、検閲、言論の管理など広範な住民管理活動の一部として、一貫して位置づけられてきたことを明らかにしている。

第3章では、1945年1月に沖縄戦開始前に沖縄占領の基本方針として、ニミッツ海軍提督に対して出された統合参謀本部指令JCS1231が、戦後も沖縄統治の基本方針となったことを示すと同時に、JCS1231の修正過程を辿り、1945年から1950年までの米国の沖縄占領政策が必ずしも一貫した方針に基づいていなかったことを明らかにした。

第4章では、1950年12月の米民政府設置に至るまでの戦時指令JCS1231の変遷過程を辿り、統合参謀本部が自由使用できる軍事基地を確保するために、同指令を大幅に修正しながらも引き続き「戦時」の指令体系下に沖縄を置こうとしたこと、また、このような軍事的自

由を確保することが、米国が施政権を含めて確保しようとした理由だったことを検証した。

第5章では、沖縄統治の「論拠」が参謀指令でしかなかったため、陸軍省の広報官らが、予算確保の法的根拠を確立するために翻弄されていたことを示した。米連邦議会は、大統領府や軍部とは異なり、沖縄統治予算を米国の財政にとって負担とみなしていたため、1960年代に日本経済が急成長を遂げると米国の対日援助は打ち切れ、日本政府の沖縄に対する援助が米国の沖縄統治予算を上回ると、米国は沖縄で施政権を維持する理由を失い、米軍基地だけを残して、施政権を日本に返還する方向に舵を切っていくことになった。

こうした議会との関係を背景に、米国の沖縄政策には、戦時的な占領の要素と、平時的な外交の要素が混じり合っていた。大統領府は、沖縄統治を対日外交の一部として捉えたが、沖縄における米国統治の現地最高責任者は、一貫して陸軍省の現役武官が務めた。国務省から派遣された外交官は、返還まで軍人への政治顧問として従属的地位にあった。戦域軍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みられた戦時のスタイルであり、この点で米国の沖縄統治は「占領」であった。

このような軍事占領の実態を覆い隠す目的で、米国の統治組織は住民に対する宣伝政策を重視し、軍政府と米民政府は「地域管理部隊 (Area Administration Unit)」を通して、沖縄の政治、メディア、住民団体の活動に対する監視と指導を、住民管理政策の一環として実施した。それは第二次世界大戦後に米国がヨーロッパと東アジアで展開した「占領地外交」としての側面を持ち、軍事予算とは別の民事予算枠で実施された。

第2部では、第1部での沖縄の統治政策の検討に基づき、沖縄に対する米国の情報政策の概要と変化の過程を明らかにしている。

まず第6章では、第二次世界大戦期から冷戦期にかけての米国の対外情報政策の全体像を、先行研究に基づいて提示した上で、1947年以降、米国の対外情報政策はNSC 政策文書に示された方針に基づき、大統領府で調整されたが、戦時の指令体系である統合参謀本部の下に置かれた沖縄では、NSCが主管の平時の情報政策と戦時の情報政策の両方が併存していた。すなわち、戦時の情報政策を主導したのは統合参謀本部と国防総省であるが、一方で、米国留学制度や情報センターの設置など国務長官を最終責任者とする平時の情報政策も実施された。また沖縄にはUSIAの「海外」支部であるUSISは設置されなかったが、米民政府広報局は、USIAからの情報指針を受け取り、事実上の「USIS 沖縄」として機能したことを明らかにした。

第7章では、占領前半期の1945年から1957年までの期間に、沖縄で行われた広報・広聴活動を検討した。沖縄本島の上陸に先立ち、米軍は沖縄を戦略的に新聞社と放送局を攻撃し、「情報封鎖」の状態に陥れた。沖縄戦後、米国は住民に対する直接的指導や教育活動を通して公衆対策を行ったが、沖縄の新聞や放送局が復興すると、メディアに対する厳しい監視体制を敷くとともに、メディアを利用して米国的価値観を積極的にアピールする広報宣伝活動を展開した。1948年に活動を開始した民間情報教育局 (CIE) は、日本からの分離政策の決定期に、経済協力局 (ECA) の情報プログラムに基づき、戦略的な宣伝活動

を展開し、移動ユニットで米国映画の上映会を開き、米国の文化と民主主義の理想を宣伝したことを明らかにした。

第8章では、占領後半期の1957年から1972年までの期間に、CIEの活動を引き継いだ米民政府・広報局が、東アジア軍事拠点としての沖縄で、米国の施政権を維持するための公衆説得を目的として活動したことを明らかにした。すなわち、沖縄統治にあたった歴代の高等弁務官らは、沖縄を東アジア地域における安全保障政策の「要石 (keystone)」であり、米国が施政権を維持することは「軍事的必要」に基づくものだという米国の国家方針を繰り返し演説し、それを沖縄メディアを通じて浸透させようとした。また、米国と沖縄の友好と文化交流を強調する一方で、共通の「敵」として共産主義を「悪」とした反共キャンペーンを展開した。米民政府・広報局の活動が、広い意味で住民対策全般に及び、他の在沖情報機関とのリエゾン（連絡役）的役割も果たす中で、1960年代にはワシントンのUSIA、東京のUSISと連携と連絡を深めていく過程も明らかにした。

第9章では、佐藤栄作首相が1965年8月に沖縄を訪問した際に、米民政府が実施した広報作戦の記録をもとに、米民政府と首都ワシントンの政府中央、および在東京の米国大使館との関係を考察した。また、返還に向けて、沖縄のラジオ、テレビを通して実施した広報活動を検証した。その結果、米国が沖縄返還を、住民統治組織であった米民政府の機能を日本政府と沖縄県に移譲することである、と捉えていたことを明らかにした。

本論文は、以上の検証を通して、米国にとっての沖縄返還とは、住民管理政策を担当していた米民政府の「地域管理部隊」の機能のみを日本政府に移譲し、米国の財政的負担を軽減しながら、米軍基地を沖縄に引き続き残そうとする「作戦」だったと主張する。沖縄で実施された広報宣伝活動は、軍隊活動と密接に結びつきながら、米国の国家方針と米軍の活動を「言説の出口管理」で補強するという政治的意図をもって実行されたと論じる。

米国は冷戦期を通して、国家間交渉における通常的外交チャンネルとは別に、もう一つのチャンネルとして公衆外交 (public diplomacy) を重要な外交政策として位置づけ、国務省だけでなく、国防総省、中央情報局をはじめとした省庁、民間人を巻き込み、有機的に連携する形で展開した。27年間米国の施政権下にあった沖縄においても、米国は沖縄の公衆に対する直接的働きかけを実施したが、それは軍隊というハードパワーを前提にしながら、それを軍法の公布、民間人収容所、経済統制、言論監視など様々なレベルにおける管理政策で補強しようとする狙いを持っていたと本論文では指摘する。

本論文が沖縄の事例を通じて明らかにした米国の対外情報政策は、近年アフガニスタンやイラクで米軍が行ってきた戦後処理活動の一環である住民管理政策に含まれる情報政策の先例と位置づけられている。その上で、米国による沖縄統治における戦時と平時の要素の併存は、世界各地に駐留する米軍の政治的宣伝活動に内在する軍事主義と民主主義の矛盾という、現今の米国の対外情報政策に共通する課題を体現していると本論文は主張する。

3. 論文の評価

本論文は、1945年から1972年までの27年間に及んだ米国による沖縄占領について、米国の対外情報政策と政治宣伝論の視座から切り込み、主に米国連邦議会と琉球列島米国民政府（USCAR）広報局の文書という新たな資料を用いて、沖縄における情報政策に関する新たな知見を提示したものである。本論文の意義は、以下の三点にまとめられる。

第一の意義は、米国連邦議会における沖縄統治に関する予算審議の過程に注目し、議会記録および米国陸軍省の文書から、陸軍省の民事機能に対する予算として沖縄統治の予算が認められ、その一部として、情報教育プログラム費が一貫して認められていたこと、またその根拠が基本的に沖縄戦に際して発された戦時指令にあり、民事統治機構である米民政府（USCAR）の存在との矛盾が議会で露呈したことを明らかにした点である。従来の沖縄統治に関する先行研究では、主に米国国務省や大統領府、国防総省の公文書に基づく研究が進められてきたが、予算審議の分析を通じて、軍隊を監視する議会という米国の政治システムの要の文書から新たに沖縄統治の構造に迫った本論文は、新鮮な角度から重要な論点を提出した点で高く評価できる。

第二の意義は、琉球列島米民政府（USCAR）広報局の文書とその広報官の役割に着目し、先行研究では検討されてこなかった、沖縄統治における広報政策とメディア対策の概要を明らかにした点である。沖縄における情報政策は、1957年までのCIEによる活動は比較的知られているが、それを継承した米民政府広報局による情報発信、情報収集、文化会館の運営管理、さらに米軍情報部、極東放送、第七心理戦部隊、VOA、FBISなどとの連携といった広範にわたる活動と組織編成を体系的に明確にしたことは、沖縄研究のみならず、日本と東アジアにおけるメディアと広報の歴史研究にとって大きな意義がある。

第三の意義は、占領統治下の沖縄における情報政策を、米国の情報政策全体の中に位置づけ、米国の大統領府や国務省、国防総省などの行政府の決定が公共圏へ出て行く政治コミュニケーションの過程で、議会とメディアをあわせて行政側にとっての関門として捉えた点である。この視点により、沖縄における情報政策の議論を、沖縄と日本の問題、あるいは日米関係に閉じ込めてしまうことなく、世界の各地に駐留する米軍によって行われる住民管理政策に含まれる宣伝広報活動に共通した、米軍軍事主義と民主主義の矛盾とそのカモフラージュの問題として摘出し、より普遍的な政治宣伝及び対外広報の問題として提示することが可能となった。

最終口頭試験及び論文審査委員会では、審査委員より以下の点が指摘された。

第一には、沖縄における情報政策の評価と影響に関する議論が不十分と思われること、第二には、一部を陸軍省の民事活動をめぐる議論、二部を国務省の指令に基づく広報宣伝活動に関する議論と分けた構成が、やや整合性を欠いたように見受けられ、同時期であるだけに重ねて論じた方が適切と思われること、第三に、情報政策の立案・実施者の側の文書を精査した実証的な研究であるが、資料を超えた議論、特に情報政策を受けた沖縄の人々

への影響に関する議論が足りないこと、第四には、経済政策と情報文化政策とは一体性が高かったので、一緒に検討すべきであること、以上のような点が指摘された。なお、本論文は、提出に先立って出版され、2016年2月に第43回伊波普猷賞を受賞した学位申請者の著書『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）を約三分の二に削って新たに編み直されたものであり、以上に指摘された課題は、記述をより絞ったための限界に由来する側面もあり、より質の高い今後の研究を期待しての助言というべきものであり、論述の補強と改善によって対応できる範囲のものと考えられる。

4. 結論

本論文は、米国の公文書、特に連邦議会記録と琉球列島米国民政府（USCAR）広報局の文書に基づいて、米国による沖縄占領統治期における沖縄の住民に対する情報政策を明らかにした歴史的な実証研究である。本論文は、沖縄戦から日本本土復帰に至るまでの沖縄における米国の対外情報政策を明らかにすることにより、沖縄の近現代史研究の進展に貢献するばかりでなく、日米関係史および日本政治史はもとより、東アジアにおける政治宣伝の研究や、世界各地での駐留米軍の情報政策に共通する課題に対するアプローチに大きな示唆を与え、さらには国際的政治コミュニケーションにおける軍事主義と民主主義の矛盾という、より普遍的な考察へと導く幅広い射程を持つ研究である。審査員一同は、これらの学術的貢献を高く評価し、本論文を博士（政治学）の学位を授与するにふさわしいものであると判断する。

2016年5月3日

土屋 礼子
浅野 豊美
春名 幹男
我部 政明