

# 戦後沖縄における USCAR の 記録管理と「処分」

金子 彩里香

## 【要 旨】

琉球列島米国民政府 (United States Civil Administration of the Ryukyu Islands : USCAR) は、1950年12月から1972年5月まで沖縄を統治していた米陸軍省の地域管理部隊である。USCAR が作成・収受した文書、通称 USCAR 文書は、1998年度より沖縄県公文書館にて公開されており、その分量は約350万ページにも及ぶ。USCAR 文書は、米国立公文書館より収集されたものである。なぜ、約350万ページもの沖縄統治に関する米国の公文書が残されていたのだろうか。本稿は、戦後沖縄においてがどのように記録管理をおこなっていたのか、そして1972年の沖縄返還にともないどのように記録が「処分」されたのか考察することを目的とする。

## 【目 次】

はじめに

### 1. 琉球列島米国民政府の民事活動

- (1) 沖縄統治の「正常化」—軍政から民政へ—
- (2) 民事活動 (Civil Affairs) とは？
- (3) 沖縄の法的な位置づけ

### 2. USCAR の記録管理制度

- (1) 陸軍規定の例外？
- (2) USCAR データからみる記録管理
- (3) 琉球水道公社—合理的な文書管理方式の確立を—

### 3. 復帰に向けた記録の「処分」

結びにかえて—「民政」記録資料としての USCAR 文書—

## はじめに

仲本和彦氏（現沖縄文化振興会公文書主任専門員）の言葉から始めたい。

古代から近代までの記録資料は、地形も変わるほど壮烈な地上戦の繰り広げられた沖縄戦でほとんど焼き尽くされ、沖縄に残る大多数は戦後のものである。“No records, no history”の論理が正しいとすれば、後世の我々の子孫は、琉球・沖縄の歴史をどう解釈するのであろう。貴重な過去の記録のほとんどを戦争で消失してしまった沖縄にとって、歴史資料の保存は後世に対し責任を持って取り組まなければならない<sup>1)</sup>。

沖縄は、かつて琉球王国と呼ばれる王制の国家であった。1429（正長元）年から1879（明治12）年まで450年もの長きにわたる歴史をもつ<sup>2)</sup>。しかし、琉球王国は1879年の「琉球処分」によって大日本帝国の領土に統合され、その歴史の幕を閉じた<sup>3)</sup>。多くの資料を消失する要因となった、1945（昭和20）年の沖縄戦では、日米両軍、民間人を含め約20万人の死者を出した。

沖縄戦の最中、1945年3月31日に発布されたニミッツ布告により米軍の沖縄統治がはじまった<sup>4)</sup>。当初設立された米海軍政府は、1950（昭和25）年12月には琉球列島米国民政府（United States Civil Administration of the Ryukyu Islands：以下、USCAR）と名前を変えた。1952（昭和27）年4月、USCARの下部組織である琉球政府が新たに設立された。沖縄には、二つの政府が併存していたのである。そして、1972（昭和47）年5月15日、沖縄は日本に返還され再び「沖縄県」となった。

本稿では、戦後沖縄において1950年から1972年までUSCARがどのような記録管理をおこなっていたのか、そして1972年の沖縄返還にともないどのように記録がUSCARによって「処分」されたのか考察することを目的とする。すなわち、統治者にとって被統治者の記録がどのような「価値」を持つのか、という問いである。

結論の先取りになってしまうが、USCARは組織的な記録管理を実施していなかった。米陸軍省の管轄下に置かれていたUSCARは、本来、陸軍規則（Army Regulation：以下、AR）のファイリングシステムに則り記録管理をしなければならなかった。しかし、ファイリングシステムに基づく組織的な記録管理が開始されたのは、返還のわずか3年前の1969（昭和44）年12月であった。

- 
- 1) 仲本和彦「米国による沖縄統治に関する米国側公文書調査・収集の意義と方法」『沖縄県公文書館研究紀要』第2号、2000年、49頁。
  - 2) 1609年の薩摩藩の侵略によって琉球王国は薩摩藩の支配下に置かれることになったが、薩摩藩は中国との交易関係を維持させる目的で、首里王府を存続させ間接統治の形態をとったため琉球王国は1609年以降も存立し続けた（森宣雄「戦後沖縄史とは何か―県内移設反対運動の背後にある歴史意識」富山一郎・森宣雄（編）『現代沖縄の歴史経験希望、あるいは未決性について』青弓社、2010年、165頁）。
  - 3) 「琉球処分」とは、1872（明治5）年の琉球藩設置から1879年の琉球廃藩に至る経緯を指し、日本政府によって用いられた用語である（森宣雄「琉球は『処分』されたか―近代琉球対外関係史の再考」『歴史評論』603号、2000年、44頁）。
  - 4) ニミッツ布告（米国海軍政府布告第1号）とは、慶良間列島及びその住民に対する日本の行政権を停止し、米軍政下におくと宣言したもの。通説では、ニミッツ布告は1945年4月5日に沖縄本島の読谷で公布されたといわれているが、これは誤りであり、大田によると1945年3月31日に慶良間列島において布告されている（大田昌秀『総史沖縄戦』岩波書店、1982年、91頁）。

1969年11月、日米両政府が沖縄返還合意すると、USCARは米国国立公文書館（以下、NARA）よりアーキビストを招聘し、文書の処分作業に取り組んだ<sup>5)</sup>。

1971（昭和46）年5月に作成された「琉球列島米国民政府の文書処分計画書1945-1972」“DISPOSITION PLAN FOR THE RECORDS OF THE UNITED STATES CIVIL ADMINISTRATION OF THE RYUKYU ISLANDS 1945-1972”（以下、処分計画書）によると、文書を4つのグループに編成している<sup>6)</sup>。処分計画書通りであるならば（1）と（2）がNARAに移管されている<sup>7)</sup>。

- （1）1972年にNARAに移管する永久保存文書（約2,130箱）
- （2）沖縄の米国組織に一時貸出をする永久保存文書（約2,390箱）
- （3）返還協定で決められた通り、琉球政府や日本政府に移管または複写を許可する一時保存文書（箱数不明）
- （4）即廃棄処分する一時保存文書（約1,500箱）<sup>8)</sup>

このような経緯から約350万ページものUSCAR文書がNARAに所蔵されたのであるが、ここでふたたび疑問が生まれる。組織的な記録管理を実施していなかったUSCARが、なぜNARAからアーキビストを招聘してまでUSCAR文書を残そうとしたのだろうか。統治者である米国にとってUSCAR文書はそれほどまでに「価値」あるアーカイブズだったのだろうか。

米国の記録管理制度に関する先行研究として、坂口貴弘『アーカイブズと文書管理 米国型記録管理システムの形成と日本』（勉誠出版、2016年）が挙げられる。本稿は、米陸軍省の記録管理制度の形成過程について坂口氏の研究に多くを負っている。

1998年度より順次公開されているUSCAR文書は、現在、約350万ページにもなり、沖縄県公文書館でも閲覧することができる。同公文書館のアーキビストである仲本によってNARAより収集した米国の公文書の紹介が数多くなされてきた<sup>9)</sup>。

1995（平成7）年、沖縄県公文書館が開館した。当初は琉球政府文書、沖縄県文書を中心に移管されていたが<sup>10)</sup>、当然のことながら沖縄統治に関する米国の公文書が欠けていた。1995年

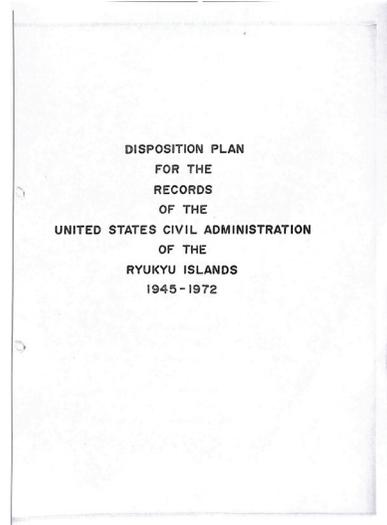


写真1 「琉球列島米国民政府の文書処分計画書1945-1972」（沖縄県公文書館所蔵）

5) 仲本の定義では、処分とは移管と廃棄を指す（仲本前掲論文、51頁）。

6) 「琉球列島米国民政府の記録処分計画書1945-1972」は、沖縄県公文書館に所蔵されているエドワード・フライマス（Edward Freimuth）コレクションの個人文書である。

7) 文書の移管に関して、仲本は「若干の誤差はあるものの、現在の数とほぼ一致する」と述べている（仲本前掲論文、51頁）。

8) 仲本前掲論文、51頁。

9) 仲本和彦「戦後沖縄の統治に関する米国政府公文書の紹介～沖縄返還交渉関連文書を中心に～」『沖縄県公文書館紀要』2001年、「沖縄における軍政初期（1945-1946年）米側資料について」『沖縄県公文書館紀要』2012年など。

10) 仲本によると「琉球文書とは主に1952年4月から1972年5月までの琉球政府の行政文書、県文書

度の収蔵資料の統計によると、琉球政府文書は約15万点、県公文書は約1万2000点であったのに対し、USCAR文書はわずか1000点であった<sup>11)</sup>。仲本によると「米国政府の沖縄統治政策や住民とのやりとりを把握するには断片的すぎる」<sup>12)</sup>として、沖縄統治に関する米国の公文書収集の必要性が強く説かれたという。

そこで、沖縄県公文書館は、米国側の公文書の所在、量、内容の把握をすることを目的に1996(平成8)年より米国での本格的な資料調査・収集に着手した。そして、翌年の7月よりNARAにアーキビストを常駐させている。1997(平成9)年12月17日、沖縄県公文書館と国立国会図書館は「アメリカ合州国国立公文書館所蔵沖縄占領関係資料の収集に関する覚書」を取り交わし、共同プロジェクトであるUSCARプロジェクトを立ち上げた。沖縄県公文書館と同様に、国立国会図書館も占領期資料収集事業の一環としてUSCAR文書の収集を課題としていたのである<sup>13)</sup>。同プロジェクトは、NARAに保存されている全4153箱に及ぶ推定320万枚のUSCAR文書をマイクロ撮影し、データベースを作成することであった<sup>14)</sup>。

最後に用語について2点ほど指摘しておきたい。USCARは、沖縄を「琉球」と「沖縄」の二つを使い分けて呼んでいたが、本稿では基本的に沖縄を用いる<sup>15)</sup>。本稿で用いたUSCAR文書の多くは沖縄返還が決定された1969年以降のものであり、文書内では「沖縄」が主に使用されているからである。

また、処分(disposition)の定義について諸説あるが、本稿は、AR345-200「記録管理 プログラムの方針および手順」(RECORDS MANAGEMENT PROGRAM POLICIES PROCEDURES)の定義に従うこととする<sup>16)</sup>。

(1) 廃棄あるいは再利用による処分 (2) 記録の保管庫あるいは海外レコードセンター

とは1879年から1945年までと1972年以降から現在に至る沖縄県庁の行政文書」を指している(仲本前掲論文、73頁)。本稿では、琉球政府の記録管理については取り上げない。琉球政府文書(琉球政府の行政上必要な保存期間を満了した非現用文書)は、1972年5月返還ののちに沖縄県に引き継がれ、1995年沖縄県公文書館に移管されている。2016年3月、琉球政府文書デジタル・アーカイブズがオープンしている。<http://ryusei-archives.cloudapp.net>

- 11) 統計表では「USCAR文書」と記されており、約1000点のなかには、英文公文書も含まれている(「平成7年度収蔵資料統計表」『ARCHIVES/沖縄県公文書館だより』第2号、7頁)。1995年当時、沖縄県公文書館に所蔵されていた約1000点のUSCAR文書は、寄贈された文書および「琉球列島米国民政府の記録処分計画書1945-1972」の分類(3)の琉球政府に移管または複写を許可された文書なのではないかと推察される。
- 12) 仲本前掲論文、49頁。
- 13) 仲本前掲論文、50頁。
- 14) 仲本前掲論文、51頁。USCARプロジェクトの推定320万ページは、あくまで推定であり調査段階の数字であるため、現在公開されている約350万ページと30万の誤差が出たと思われる。
- 15) その使い分けにははっきりとした意図がみられる。「琉球」と「沖縄」という名称について小玉は「『琉球』は中国が名付けた国名で、『沖縄』は沖縄固有の言葉に基づく島名であった」と述べている。最初に「琉球」が使用されたのは、7世紀の中国の『随書』(「流球」)であり、「おきなは」は「沖縄本島の住民が自ら住む限られた地域、さらには島全体を指す名称として、住民自身が呼称した言葉」であった。「沖縄」という漢字は、日本が「おきなは」に漢字をあてたものである。「沖縄」が日本との関わりを想起させる言葉であったのに対し、「琉球」は「琉球王国」や中国を連想させる言葉であった。復帰運動が盛り上がるなか「離日政策」によって沖縄を日本から切り離そうとしたUSCARにとって、「沖縄」よりも「琉球」がその方針に適合する用語だったのである(小玉正任『琉球と沖縄の名称の変遷』琉球新報社、2007年、5頁・11頁)。
- 16) 坂口は、disposalが最終の処置になるとは限らず、処分という訳語は全てに文書の廃棄処分と誤解されやすいことからdisposalおよびdispositionともに選別処分と訳している(坂口前掲書、161頁)。

- への移管 (3) ある軍、組織からその他の軍、組織、政府の組織やその他の組織への移管
- (4) 米国内の陸軍レコードセンターに退役させる

USCAR文書の処分は、米陸軍省の規定であるAR345-200のものとされており、上記の4つの「処置」が実際にとられているからである。

## 1. 琉球列島米国民政府の民事活動

沖縄は、はじめから「太平洋の要石」としてアジアにおける米国の戦略上重要な拠点とされたわけではなかった。1949(昭和24)年頃まで沖縄は米国にとって「わすれられた島」であった<sup>17)</sup>。当初、沖縄の政治上の処分が未確定であったことから、沖縄に駐留していた米軍の任務は暫定的なものであり、基本的な必需物資、資材も不足し、米兵の士気は低かったのである。

米国が対沖縄基本政策を決定し、沖縄の統治方式が確立するのは1949年末のことだ<sup>18)</sup>。1949年10月中華人民共和国が成立、1950年6月朝鮮戦争が勃発するなど、国際情勢の変化によって沖縄は米国にとって「わすれられた島」からアジアにおける重要な軍事的拠点「太平洋の要石」へと変貌を遂げたのである。第2節でUSCARの記録管理制度を検討するにあたりUSCAR文書の性質を理解するため、まず1950年にUSCARが設立されるに至った経緯およびその機能である民事活動について考察する。

### (1) 沖縄統治の「正常化」一軍政から民政へ

1950年1月12日、アチソン國務長官は米国の防衛線はアリューシャンから日本、沖縄、フィリピンを線で結んだ太平洋全域にわたると声明を出し(アチソン・ライン)<sup>19)</sup>、同年2月10日にはGHQが「沖縄に恒久的基地建設をはじめると発表し、沖縄において基地建設が本格化していった。

沖縄では、1949年10月にジョゼフ・R・シート少将が琉球米軍政長官に就任し、「シート政策」により沖縄の「民主化」や経済復興を図るなど沖縄の統治方式が徐々に確立していった<sup>20)</sup>。米国の対沖縄基本政策が決定されたことから、1950年12月5日極東軍総司令部から琉球軍司令官宛てに「琉球列島米国民政府に関する指示」FEC書簡(Far Eastern Commission)が布令され、USCAR(琉球列島米国民政府)が設立された。USCARは、民事活動の役割を担っていた陸軍省の地域管理部隊(Area Administration Unit)である。

FEC書簡は戦時国際法に基づくもので、沖縄を統治する地域管理部隊であった琉球列島米国民政府の名称が琉球列島米国民政府へと変更され、米極東軍司令官が琉球列島米国民民政官となり、それまで米軍政長官であった琉球米軍司令官が民政副長官に任命されることとなった<sup>21)</sup>。その統治方針は「軍事的必要の許す範囲において、住民の経済的並びに社会的福祉の増進を計

---

17) 沖縄を「わすれられた島」と呼んだのはフランク・ギブニーである。彼は、1949年11月28日“TIME”誌(Pacific Overseas Edition)に沖縄の状況について伝えた記事“OKINAWA Forgotten Island”「沖縄忘れられた島」を載せた。

18) 宮里政玄『アメリカの沖縄統治』岩波書店、1966年、25頁。

19) 宮里前掲書、24頁。

20) 宮里前掲書、27頁・28頁。

21) 宮里前掲書、36頁。

る<sup>22)</sup>」という軍事優先主義であった。

その2年後の1952年4月28日に対日講話条約が発効し、第三条の「潜在主権」により米国が沖縄の排他的統治権を保持し、日本が最終的な領土処分権を保有する形で沖縄の政治上の処分が「決定」された。

政治上の沖縄統治の「正常化」は、1957(昭和32)年6月6日に発布された大統領行政命令第10713号によって行われた。第10713号は、USCARを国防長官の管轄下におくことによって米国政府の統治機関としての法的根拠を確立し、USCARの沖縄統治に正統性を付与しようとするものであった<sup>23)</sup>。

USCARが設立された法的根拠は先に述べたようにFEC書簡である。しかし、1952年4月28日対日講和条約が発効し、米国が沖縄を統治する法的根拠が戦後国際法から講和条約へと移行したために、事実上FEC書簡は消滅することとなった。法的根拠を失ったにもかかわらずUSCARが存続し続けていることへの沖縄住民の不信感を払拭しなければならなかったために第10713号が発令されたのだ<sup>24)</sup>。USCARの沖縄統治が米国政府(ワシントン)のコントロールのもとに置かれるようになったのである。

第10713号は前文と15節からなる。前文で米国が沖縄を統治するのは講和条約第三条に基づくものであり、その統治権は行政命令に従って行使されなければならないと定めた(第一節)。統治の責任者として、大統領の指揮監督下に国防長官がおかれ、行政、立法及び司法の全権を行使するとされた(第二節)。国務長官は、琉球列島に関する外国および国際機構との交渉について責任を負う(第三節)。国防長官の管轄下にUSCARをおき、その長として琉球列島高等弁務官をおく。高等弁務官は国防長官が国務長官に諮り、大統領の承認を得て合衆国軍隊の現役軍人から選任される(第四節)。実際には、在沖米陸軍司令官が任命された。

第10713号は「琉球列島住民の福祉及び安寧の増進のために全力を尽し」と定め、軍政からの「民政」への脱却の姿勢を明らかにするものでもあった。しかし、先に述べた通り高等弁務官は現役軍人である在沖米陸軍司令官が任命され、米国軍人・軍属などの安全と基地確保のためにはいつでも強権発動することができるなど絶大な権限を付与されていたことから、実際には軍政と変わりなかったといえる<sup>25)</sup>。行政命令では大統領や国防長官のほうにより強い権限が留保されたが、沖縄においては現地の最高責任者である高等弁務官が絶大な権限を振るったのである<sup>26)</sup>。第2節で詳述するが、高等弁務官が在沖陸軍司令官との兼任であったことが、

22) 南方同胞援護会(編)『追補版沖縄問題基本資料集』南方同胞援護会、1972年、88頁。

23) 第10713号は、大統領の陸・海・空軍の指揮官(合衆国憲法第二条二節)として発布した命令に基づくため暫定的な規定でしかなかった。沖縄統治を恒常化するためには米国議会による基本法制定が必要だったのだ。その基本法が、1960年7月12日に制定されたプライス法である(垣花豊順「米国の沖縄統治に関する基本法の変遷とその特質」宮里政玄(編)『戦後沖縄の政治と法』東京大学出版会、1975年、354頁)。

24) 講和条約発効後もUSCARが権利行使をする法的根拠について琉球政府立法院は、1952年5月12日USCAR民政副長官、駐日米国大使、米国大統領、日本国総理宛に決議書を送付しているが、誰からも回答は寄せられなかった。ところが、米国は琉球政府に通知せずに1950年12月5日付けのFEC書簡を廃止し、1952年4月30日に新たにFEC書簡を発布していた。新FEC書簡の内容は、旧FEC書簡とほとんど変わらず、日付のみ書き換えたものであった(垣花前掲書、348頁)。

25) 垣花前掲書、352頁。

26) 大田昌秀『沖縄の帝王高騰弁務官』久米書房、1984年、6頁。

USCARの記録管理が組織的に実施されなかった要因の一つとして処分計画書内で指摘されている。

## (2) 民事活動 (Civil Affairs) とは？

USCARの機能である「民事活動」とは何を指すのだろうか。民事活動は、“civil affairs”の訳語である<sup>27)</sup>。米国の民事活動は、国際法である1907(明治40)年のハーグ陸戦条約付則第4条に基づく<sup>28)</sup>。戦闘終了後、敵国の非戦闘員を保護することが求められたのである<sup>29)</sup>。そして、その役割を担ったのが支援物資の搬送など実務的機能をもつ米陸軍省であった<sup>30)</sup>。吉本は、民事活動について「戦闘中に軍が非戦闘員としての民間人を保護するような戦時活動から、平時に駐屯軍に対する支援を取り付けるための軍の広報活動まで、広い意味での住民対策」と定義する<sup>31)</sup>。実質的な戦闘の終了後に生じる民主的な政権の樹立、経済復興など、「平和維持を支援し、国内政治に干渉する」民事活動が米国にとって中心的な課題となったのである。

軍事作戦担当副参謀室・民事統括局(米陸軍省)は、1964(昭和39)年9月23日付で作成した「民事活動方針の再考(Review of Civil Affairs Doctrine)」のなかで、民事活動について次のように規定している<sup>32)</sup>。

- (1) 軍が駐屯する友好国または占領地において、軍、民間政府、民間人との関係を取り持つ司令官の活動局面
- (2) 普通はその地域が実施すべき責任を、民間政府と民間人に代わって軍が実施
- (3) 軍による攻撃行動のその前、その後に発生し、国際条約や協定によって、その必要が生じるもの
- (4) 軍政府とは、占領軍が占領地域において行政権、立法権、司法権を行使する形態である

沖縄においては、1952年の対日講和条約に基づき、日本に代わって排他的統治権を保持する米国が「軍事的必要の許す範囲において、住民の経済的並びに社会的福祉の増進を計」<sup>33)</sup>り、行政権、立法権、司法権を行使することとなる。実際には、USCARが沖縄統治の役割を担い、その最大の使命である在沖米軍の駐留を円滑化し、沖縄住民の支持を取り付けようとしたのである。

USCARの組織図を見てもわかるようにその活動は多岐にわたる。具体的には、下部組織である琉球政府を「民主的」な政府に育て上げ、「経済的並びに社会的福祉の増進」のためUSCARの予算である一般資金(USCAR General Fund)や米国政府援助によって電力、上下

27) civil administrationは、民政と訳す(吉本秀子『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、62頁)。

28) 米国の陸軍省特別参謀室の民事部(Civil Affairs Division)は、第二次世界大戦終了後に、日本、ドイツ、イタリアが保有していた地域の占領に備えるために設置されている(吉本前掲書、62頁)。

29) 吉本前掲書、62頁。

30) 吉本前掲書、65頁。

31) 吉本前掲書、81頁。

32) Civil Affairs Directorate Office, Deputy Chief of Staff or Military Operations, Department of Army(吉本前掲書、80頁)。

33) 南方同胞援護会前掲書、88頁。

水道などのインフラ整備、経済発展プログラムの策定、医療の拡充を図るというものであった。そして、琉球文化の保護を奨励するなど文化政策を実施したのである。USCARが設立した沖縄史上初の高等教育機関である琉球大学は、文化政策の頂点に位置していた（皮肉にも琉球大学は反米運動の拠点となったが）。琉球と米国の国際親善を目的とした「琉米親善」(Ryukyuan-American Friendship)を謳った広報活動も実施した。

一方で、「軍事的必要の許す範囲」とあるように、1960年以降盛り上がっていく復帰運動や基地雇用者による労働運動などに対しては、米軍や琉球政府とともに沖縄住民を武力によって弾圧し、オフリミツ（立ち入り禁止）などの経済制裁をもくわえた。

USCARの広報活動では頻繁に「民主主義」という言葉が喧伝されながらも、実際のUSCARの「民政」は文官による政治ではなく、あくまで軍事優先主義が貫かれた軍政であった。USCAR文書は、このような民事活動の矛盾を孕んだ記録なのである。

### (3) 沖縄の法的な位置づけ

潜在主権が意味するものは、文字通りの意味である。われわれが（沖縄を）必要としなくなった時日本は沖縄を取り戻すことができるのである（ジョン・フォスター・ダレス）<sup>34)</sup>。

処分計画書では言及されていないため推測の域を出ないが、USCARにおいて組織的な記録管理が実施されなかった背景には、沖縄の法的な位置付けが常に揺らぎ続けていたことがあると考えられる。1952年4月対日講話条約が発効し、沖縄の法的な位置付けが「決定」されたかのように思われたが、日本はもとより「潜在主権」を作り出した米国政府でさえその定義や解釈が定まらず、沖縄の地位は不明確な状態のままであった<sup>35)</sup>。その上米内務省と国防省（軍部）の意見の対立から沖縄の処遇に関する見解は米国内においても統一されていなかった<sup>36)</sup>。沖縄は、米国によって排他的に統治されるのか？ 国連の信託統治領となるのか？ 日本に返還されるのか？ その法的な地位を決定することなしに組織的な記録管理制度を確立することは難

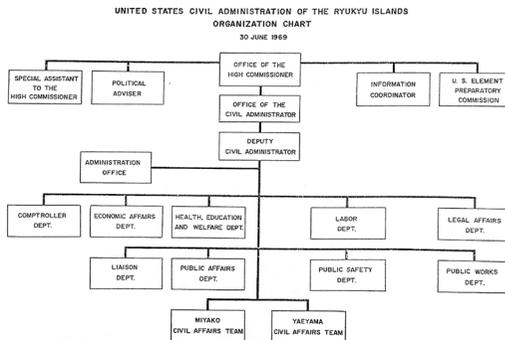


写真2 「文書処分計画書」琉球列島米国民政府組織図（1969年）（沖縄県公文書館所蔵）

34) ロバート・D・エルドリッチ『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、233頁。

35) 宮里は、「対日講話条約第3条と『潜在主権』に関する定説はないように思われる」と指摘する（宮里政玄『日米関係と沖縄—1945-1972—』岩波書店、2000年、41頁）。また、「潜在主権」の解釈は国際法においても未だ分かれている。

36) 両者で問題になったのは、沖縄の日本復帰であった。内務省は、非公式見解ではあるが「潜在主権」を「米国政府が第三条地域を最終的に日本の支配下に返還するもの」と解釈し、日本の「潜在主権」を公式的に発表すべきという立場をとった。一方、国防省（軍部）は沖縄の現状維持を求め、「潜在主権」を認めた場合には沖縄の日本への復帰感情が高まることを恐れて、声明発表に反対していた（河野康子『沖縄返還をめぐる政治と外交』東京大学出版会、1994年、81頁）。

しいように思われる。現にUSCARの組織的な記録管理が実施されることとなったのは、「沖縄返還」というその法的な位置付けが確定した後のことである。

「潜在主権」は、1951年9月5日のサンフランシスコ講話会議においてジョン・フォスター・ダレスが講話条約第三条の領土条項の解釈として初めて公にした理論である<sup>37)</sup>。そもそも“residual sovereignty”の意訳であり、当初は「残余主権」、「残存主権」と訳されていた。“residual”は、残余・剰余という意味を持ち、「潜在」という意味を本来持ち合わせてない。しかし、沖縄の主権回復の根柢へと変質していく過程で「潜在主権」と意識されるようになり訳語として定着していったものだ。

国際法において主権は、立法・司法・行政を行う統治権（対人主権imperium）と領土の処分権（領土主権dominium）の2つに分けられる<sup>38)</sup>。米国が講和条約第3条で取得したのは前者の統治権であるとされており、日本に残された「潜在主権」は後者の領土の処分権のことを指すとされる。最終的な領土処分権の行使については日本の同意が必要になるということだ。沖縄を最終的に処分する方法として、米国の信任統治に置く、米国の領土にする、日本に返還する、第三国に割譲するといった方法が考えられる。だが、米国の信任統治に置くことについて日本は講和条約第3条で同意しているため日本の同意は不要だ。日本に返還する場合でも同意をすることはあっても反対はしないため日本の同意は問題とされない。つまり、米国への併合、他国への割譲、沖縄独立といった領土権の変更の場合にのみ日本の同意が必要とされ、これらが日本に残された権利であった<sup>39)</sup>。

1957年日米共同声明（岸・アイゼンハワー）で初めて公式の場で日本が沖縄の「潜在主権」を有していると言及され、翌年の1958年から限定的ではあるが日本政府の対沖縄援助が認められるようになった。1960年代以降、政策的も経済的にも日本の関与が深まっていき複雑な様相を呈していくのである。

## 2. USCARの記録管理制度

USCARの記録管理は、どのように行われていたのだろうか。先にも述べたようにUSCARは、米陸軍省の管轄下におかれた地域管理部隊であるため、記録管理は陸軍省の規定に従って実施されなければならない。しかしながら、1970年までにUSCARからNARAへと移管されたファイルはわずかに約7メートルしかなく、その多くは布告や指令、民事活動に関する報告書であったという<sup>40)</sup>。本節では、USCARの記録管理制度について、処分計画書、陸軍規則（AR）、記録管理にかかわるUSCAR文書を用いて検討していく。

USCARの記録管理を担当していたのは総務課（Administrative Office）である。しかし、沖縄県公文書館が収集したUSCARの記録管理に関する文書は、処分計画書（1971年）の策定にかかわる文書が多く、その多くは1969年以降に作成されたものである。処分計画書の策定

37) エルドリッチ前掲書、229頁。

38) 河野前掲書、257頁。

39) 横田喜三郎「沖縄と日本の主権」『国際法外交雑誌』第54号、1955年、112頁。

40) 1945年3月に米海軍によって樹立された琉球列島米国軍政府時代の記録は少ない。1946年7月1日に海軍から米陸軍に権限が委譲されている。

に尽力した米陸軍省のSeymour J. Pomrenzらアーキビストと高等弁務官およびUSCARの担当部署とのやり取りの記録である。1969年以前の記録管理に関する文書はあまり多く残されていない。また、本稿で用いたAR345-210「米陸軍記録管理のためのファイルシステムおよび基準」、AR345-210-1「民政記録に関する米陸軍記録管理規定」の出所は、USCARの総務課ではなく、USCARが運営していた琉球水道公社の総務課であることをあらかじめ指摘しておきたい。琉球水道公社については第3項にて詳しく取り上げる。

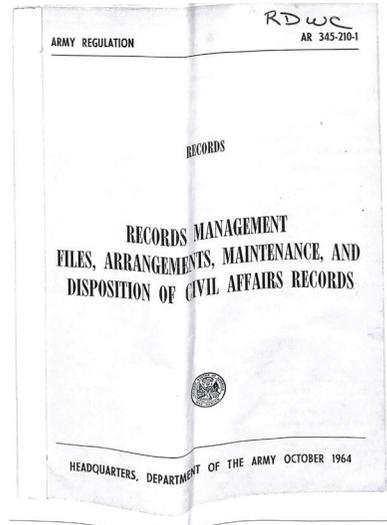


写真3 「AR345-210-1」(表紙)  
(沖縄県公文書館所蔵)

### (1) 陸軍規定の例外?

米陸軍省のファイリングシステムは、大きく二つ挙げられる。1917(大正6)年より用いられた十進法式ファイルシステムおよび1959年1月以降に導入された陸軍機能別ファイルシステム(The Army Functional Files System: 以下TAFFS)である<sup>41)</sup>。

USCAR文書内で言及されるTAFFSは、1962(昭和37)年10月に制定されたAR345-210「米陸軍記録管理のためのファイルシステムおよび基準」(RECORDS MANAGEMENT FILES SYSTEMS AND STANDARDS)、1969年から1979(昭和54)年まで用いられた次シリーズのAR340-18である。なお、陸軍のTAFFS導入は1959年1月であるが、AR345-210シリーズは1962年10月に制定されており、2年9か月の空白がある。しかし、米陸軍沖縄地区工兵隊が1958年12月に作成した記録管理に関する文書のなかで“Functional Files System (AR345-210)”と記述しているため<sup>42)</sup>、陸軍内においては1959年より陸軍規則として用いられていたと推察される<sup>43)</sup>。

どちらのシリーズも民事活動に関する記録管理規定を別途定めている。1964(昭和39)年10月に制定されたAR345-210-1「民政記録に関する米陸軍記録管理規定」(RECORDS MANAGEMENT FILES, ARRANGEMENTS, MAINTENANCE, AND DISPOSITION OF CIVIL AFFAIRS RECORDS)、AR340-18-16「民政機能に関する記録の保存と処分」(Maintenance and Disposition of Civil Affairs Functional Records)である。既に15の陸軍機能がさだめられており、民事活動は16番目の陸軍機能とされた。そのため民事活動に関す

41) TAFFSは、1959年1月に陸軍省以外の全陸軍に適用され、1963年1月より全省的に適用されることとなった (Deutrich, Mable E. Decimal filing: its general background and an account of its rise and fall in the U.S. War Department. *American Archivist*. 1965, vol.28, no.2, p.218)。  
 42) 陸軍沖縄地区工兵隊は、沖縄において米軍の基地建設や民間の土木・建築事業を担った部隊である (仲本、前掲論文、70頁)。  
 43) Circulars 1-1C1 345-200, Publications Background Papersは、米陸軍沖縄地区工兵隊のCircular 345-200 Records AdministrationをTAFFSに適用させるために作成された文書であるが、USCARの記録管理との関連は不明である。

るファイルナンバーは16から始まっている。配布先のリストは、現役陸軍（active army）とされ、USARYIS（United States Army Ryukyu Islands：在沖米軍）およびUSA Engr Dist（OKINAWA）と記載されていた<sup>44)</sup>。USCARの名前が記載されていないが、在沖米軍司令官は高等弁務官と兼任であり、次項で見ていくようにUSCAR文書にはAR345-210-1のファイルナンバー（USCAR職員によって付与されたオリジナルナンバー）が付与されていることから、実際にはUSCARにも配布されていたと考えられる<sup>45)</sup>

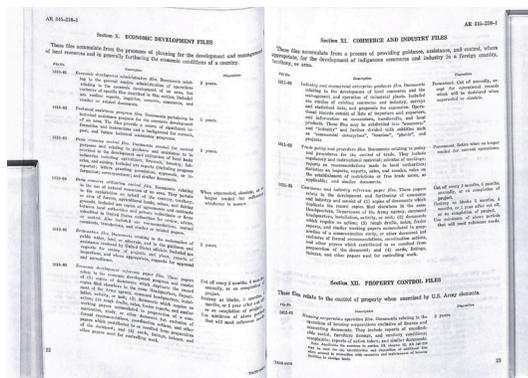


写真4 「AR345-210-1経済発展に関するファイル」  
(沖縄県公文書館所蔵)

AR345-210-1は、民事活動の機能を14のファイルに分類し、写真4に見られるように左からファイル番号、記述、リテンションスケジュールを定めている。その14の機能とは、一般行政および計画、渉外活動、公衆衛生、公安、公共福祉、財政、公衆教育、労働関係、経済発展、貿易および工業、資産統制、公共事業および公共施設、公共交通および広報活動、出入国<sup>46)</sup>である。USCARには、これらの陸軍機能に対応した部署があるのだ（写真2）。

たとえば、「財政」の銀行資産に関するファイル（1607-03）は、「政府が銀行資産の統制をするための指針として提供された情報、規定の促進および強化のための情報、銀行検査部の職員訓練の計画および実施に関する情報を含む文書。…」と記述され、「永久保存／現行の業務に必要とされなくなったら移管すること」と定められている。

そのほかに米陸軍省の記録管理の方針を定めたものとしてAR340-200「記録管理 プログラムの方針および手順」が挙げられる。同規則の目的を以下のように定めている<sup>47)</sup>。

陸軍省の方針は、効率的な業務活動に必要な記録の作成に限定することおよび作成された記録が法令に従って全省内で効率的に管理されることである。より広域な行政管理の一部である記録管理は、(以下に) 対応する管理と考えられる;複製文書の統制;メールの管理;ファイルの維持に用いられる技術、手順、設備;ファイルの編成および文書システムの基本的な問題;記録の永続的な価値の保存およびそのほかの全ての記録のシステムティックな廃棄;改良された記録のレファレンスサービスの発展。

44) その他の配布先は、DCSOPS, CC-E, USARPAC, USARJ, USAREUR, USARSO, EUSA, USARCEN, USA Eng Dist (Far East)である。

45) 配布先に名前がなかった要因として、USCARが現役陸軍（active army）ではなく地域管理部隊（Area Administration Unit）であったこと、大統領令第10713号によってUSCARは「大統領が米国代表であると公認した高等弁務官の下『非公式な』民事活動組織」（吉本前掲書、175頁）として位置付けられていたためと推察される。

46) USCARは琉球人および非琉球人の出入管理を実施していた。詳しくは土井智義「米軍統治下の沖縄における出入管理制度と『非琉球人』」富山一郎・森宣雄（編）『現代沖縄の歴史経験希望、あるいは未決性について』青弓社、2010年を参照。

47) AR345-200 Records Management Program Policies Procedures 1-1頁。

ファイルのリテンションスケジュールを定めたものではなく、「処分」や「レコードセンター」などの用語の定義からどの組織の誰が記録管理を実施する責任を負っているのか、ファイルの作成の方法や保管庫の設計など事細かに定めたものである。

だが、「処分計画書」によればUSCARの各部局はこれらの陸軍規則に従わずに記録管理を実施していたという。各部局は、記録を一定期間ごとに移管せず (cut off)、保管庫にも移管せずに、各部局にてアルファベット順あるいは年代順に記録を保管していたのである。たとえば、Biography Filesは、名前の頭文字をとってオリジナルナンバーが付与されていた。Nixon, Richard Milhous. はN17、Rosenberg, Morton M.はR35、といった具合である。このファイルには、のちにアーキビストによってTAFFSのファイルナンバー 412-14が付与されている。

陸軍規則に従わなかった理由について陸軍省の記録管理の業務を担っていた高級副官部 (Adjutant General's Office) は、1958年の特例措置とレコードマネージャーの不在と分析している。

1958年8月19日、高等弁務官室 (USCAR) が民事軍政参謀室長 (陸軍省) に対しUSCARの機能が停止するまでの期間、通常の陸軍の記録管理から除外するよう特例措置を要請し、同年10月2日に認められている。作成された全てのファイルの特別な処分をすること (リテンションスケジュールの変更など)、また本国に移管せずにUSCAR内で保管、維持することを求めたのである。しかしながら、USCARはこの特例措置を陸軍規則に従って記録管理を実施する必要はないと解釈してしまったという。そのため先述したように組織的ではなく各部局ごとにアルファベットあるいは年代順に保管していたのである。

なぜこのタイミングでUSCARは特例措置を求めたのだろうか。その背景には、1957年の大統領令第10713号、1959年より陸軍省の記録管理規則が十進法式からTAFFSへと変更されたことがあると考えられる。USCARが、1958年に民事軍政参謀室長に宛てた文書によると、その活動の独自性が理由にあげられている。USCARの下部組織である琉球政府とのやりとりのなかで移管される退役ファイル (retired) や廃棄されるファイルが、多くの場合必要となり、AR340-200にて定められていないファイルが、USCARにとっては永久保存となりうることも理由に挙げられている。AR345-210-1「民政記録に関する米陸軍記録管理規定」が制定されたのは1964年のことであるが、規則の内容がその機能の独自性に適していなかったようである。

仮にリテンションスケジュールに従い米国にファイルに移管してしまったのち、そのファイルが業務に必要な場合、沖縄と米国には物理的距離があることから容易にアクセスすることができない。業務上、容易にそして迅速にファイルにアクセスするには移管せずにUSCAR内で一時保管する必要があったのだ。

USCARの陸軍規則に従って記録管理を実施していなかった二つ目の理由として、軍政府に精通したレコードマネージャーの不在が指摘されている。AR340-200では、記録管理の責任は組織のトップである指揮官が負うとされている。USCARの場合、第1節で述べたように現地での最高責任者は、高等弁務官兼琉球米軍司令官である。処分計画書は、USCARの記録管理の監督責任を負っていたはずの高等弁務官が、その役割を果たしていなかったと指摘する。その要因として、軍事を目的とする組織 (軍隊) の担う任務と民事活動を目的とする組織の任務は本質的には合わなかったからではないかと分析している。それは、図らずも高等弁務官および

民事活動の抱える矛盾を露呈している。だからこそ、軍政府の記録に関する豊富な知識と経験を持つレコードマネージャーが必要とされたのである。

くわえて、処分計画書内では要因として挙げられていないが、TAFFSが導入された1960年代以降、沖縄の状況は一変している。ベトナム戦争によってUSCARの軍事優先主義が最大化し、沖縄は「戦時」となったといっても過言ではない。USCARの使命は米軍の駐留を円滑化し、住民の支持を取り付けることであったが、ベトナム戦争時に沖縄を出撃基地として利用することへの沖縄住民の理解を得ることが最重要の使命となっていく。そして、米国の最大の関心は東アジア、ベトナムへと移っていった。

また、1960年4月28日に結成された沖縄県祖国復帰協議会によって復帰運動が組織的に展開されていく。米軍基地の自由利用を妨げるおそれのある復帰運動は抑制しなければならず、USCARはその対応にも追われることとなる。日本政府も政策的および経済的な関与を深めていく時期である。

USCARが直面していた沖縄の状況は、米陸軍省が想定していた民事活動の範囲を越えており、沖縄はベトナム戦争の出撃基地として位置付けられた。このような背景からもUSCARの業務のなかで記録管理の優先順位が低くなってしまったのではないかと考えられる。

## (2) USCARデータからみる記録管理

しかしながら、NARAにてUSCARプロジェクトを実施した仲本が作成したUSCARデータによると、部分的ではあるが記録管理を行っていたことがうかがえる。全3万9442点のうち2万5122点(64%)にはファイルナンバーが付与されていなかったが、残りの1万4320点(36%)には十進方式、TAFFS、オリジナルナンバーのファイルナンバーが付与されていた。オリジナルナンバーはUSCARの職員が付与したもので、シリーズタイトルに付けられたファイルナンバーは処分計画が実施された時に派遣されたアーキビストが付与したものと考えられる。オリジナルナンバーが付与されていたファイルの年代は、1950年代が8%、1960年代が63%、1970年代が29%と1960年代が最も多かった。

ファイルには、ファイルナンバーが二つ付与されているものがある。たとえば、“Public Work Project Review Files, 1965:New Machinato Power Plant”のシリーズタイトルは、“1616-03 Ryukyu Electric Power Corporation Control Files 1965-1972”、オリジナルナンバーは“1602-03”となっている。USCARデータには、「シリーズタイトル」という項目のほか、「オリジナルナンバー」という項目があるのだ<sup>48)</sup>。AR340-18-16を参照するとオリジナルナンバーの1602-01“Project review files”が付与されたため永久保存と定められているが、シリーズタイトルに付与された1616-03“Electric power corporation files”は5年で廃棄となっており、もしもアーキビストが評価選別を行っていたとしたらこのファイルは残されていなかったと考えられる。また、十進方式とTAFFSのファイルナンバーがどちらも付与されている場合などもある。

こうしたUSCARの記録管理について、陸軍省の記録管理を担当する高級副官部は、「システムティックで効果的、包括的な記録管理のプログラムが欠如している」と厳しく批判してい

48) 現在の沖縄県公文書館の目録には「オリジナルナンバー」の項目はない。

る。そして、その「お叱り」からUSCARの記録管理の実態が垣間見える(写真5)。1960年代になっても記録管理にTAFFSを適用しておらず、金属クリップや厚みの留め具を使用していたようである。また、重要な記録が分散されて保管されていたことや記録をダンボールに積み重ねて保管していたために一番下の文書がつぶされてしまっていたこと、長期間保管されたままで



写真5 処分作業を実施する前の文書箱(沖縄県公文書館所蔵)

使用されることのなかった記録が劣化し、散逸するためその有用性が低下してしまうなどと指摘している。

このようにあまり褒められることのないUSCARの記録管理だったが、処分計画の中心者となったアーキビストのSeymour J. Pomrenzeは、記録管理とファイリングについては大きな欠陥があるとしながらも「職務上、大量のしっかりとした記録を作成し、維持しており、USCARではよい仕事が成し遂げられたという証拠がある」と結論づけている。

高級副官部の「お叱り」から見て取れるようにUSCARの記録管理は組織的に実施されていた、ということとはできない。そして、次項で取り上げるNARAのアーキビストたちの活躍によって、記録が適切に維持されたことは言うまでもない。しかし、現在約350万ページものUSCAR文書を沖縄県公文書館あるいは東京の国立国会図書館にて閲覧、利用することができるのは、部分的ではあったとしてもUSCARが記録管理を少なからず実施していたからだ、と評したい。

### (3) 琉球水道公社—合理的な文書管理方式の確立を—

これまで見てきたようにUSCARの記録管理は十分とはいえないものであったが、特筆すべきことにUSCARが運営していた琉球水道公社(Ryukyu Domestic Water Corporation)が「琉球水道公社の記録管理ファイルシステムおよび基準」(Record Management File System and Standards For Ryukyu Domestic Water Corporation)を策定し、1967年7月に施行していたのである。USCARにおいて本格的な記録管理が開始されたのは1969年だが、その2年も前に琉球水道公社は記録管理をスタートさせていた。同規則は、AR345-210、AR345-210-1を参照して策定されていたことからAR345-210シリーズの出所が琉球水道公社の総務課であったと考えられる。

沖縄県公文書館が収集したUSCARの記録管理に関わる文書の多くは、レコードマネージャーやアーキビストなど、専門家によって記述されており、USCARや各部局の職員が記録管理についてどのように考えていたのか窺い知ることができる文書はあまりない。しかし、琉球水道公社の記録管理ファイルシステムは、1964～65年頃から検討されていたようで、琉球水道公社の管理補佐役の知念氏より「基本的でしかも合理的な文書の保管方法案」を作成するよう要請があり、「文書の分類・整理・保管方法(案)について」という文書が日本語で作成

されている。その構成は、(1) 分類、(2) 整理(取扱)及び保管、添付物(A)分類案と(B)文書貸出票である。そこで、琉球水道公社の事例から現場の職員がどのように記録管理を捉えていたのか、断片的ではあるが検討してみたい。

1958年9月4日高等弁務官布令8号によって設立された琉球水道公社は、USCARが運用しており、沖縄の水道事業を担っていた。ただし、単なる「水道局」ではなく、列島水道施設(Island Water System)は米軍に賃貸され、逆に水道公社が米軍から民需用の水を購入するという仕組みとなっており、米軍の使用した残りが民間に販売されていた<sup>49)</sup>。そのため民間向けの十分な供給量が確保されず、民間側の需給バランスが崩れ、沖縄の住民の水道料金は高騰したのである<sup>50)</sup>。また、公社の利益はUSCARの予算である一般資金(USCAR General Fund)の収入源であったことも指摘しておきたい。

同文書ではその目的を次のように定めている。

あらゆる事務は文書を中心に行われる。したがって、文書の整理、分類、保管のよしあしは事務の効率に影響することはいうに及ばず、会社の経営成績をも左右するものである。ところで、現在公社の文書分類、保管の方法は殆ど無秩序の状態であるため、無駄な時間と労力を文書の索出に費やしている。そのため事務能力をいちじるしく低下させている実情である。このような非能率的文書管理を改め事務の円滑と合理化を期すとともに、来年7月の公社完全運営による事務の複雑化を念頭に置いて、最も合理的と思われる方法を考えてみました。すなわち、必要なときにはだれも容易に、しかも敏速に目的の文書を取り出せる状態に文書を整理、保管することでありませう。

1964～65年当時の公社の記録管理の実情は、USCARと変わらなかったようである。「来年7月の公社完全運営」がきっかけになったのかどうか、この文書では判断がつかないが、公社は業務の効率化を目的に記録管理に着手したようである。そして、効率化が公社の業績につながるものと捉えられている。

同文書では、AR345-210シリーズは参照されておらず、ファイリングシステムに関しては、東西センターで得た知識を応用し、「アルファベット順、年代別、番号順、地域(団体)別、又は主題別分類法を併合」しようと考えていたようである<sup>51)</sup>。当初は十進法式が念頭に置かれていたのではないだろうか。ただし、同文書の分類案には「エンピツ書きは現行の文書分類番号」との付記があり、分類案のなかでも所々、文書分類番号が併記されている。分類の新規項目が大幅に増やされたようである。

同文書内では、「処理」という言葉が幾度も登場するが、また、1967年の規則で定められているような処分スケジュールは記載されていない。これは処分を意味するのではなく、該当するファイルに綴じることを処理と呼んでいると考えられる。ひとまずファイリングをして保管することを目指していたのだろう。また、文書貸出についても触れられている。これまでは文書を持ち出すことに制限などはなく、紛失や回収に困難が生じたことから、今後は貸出票を記入し管理するという。この案をたたき台として約3～4年かけて1967年に施行されることとなるファイリングシステムに発展していったと考えられる。

49) 松田賀孝『戦後沖縄社会経済史研究』東京大学出版会、1981年、348頁、355頁。

50) 池宮城秀「GARIOA後の琉球列島に対する米国援助」『政経論叢』、第73巻第5・6号、2005年、15頁。

51) 東西センターは、ハワイのEast West Centerを指していると思われる。

### 3. 復帰に向けた記録の「処分」

処分計画書が作成されたのは1971年5月であるが、1973年までにUSCAR文書の処分を完了する、というのが計画の目標であった。ただし、沖縄返還が実現しても米軍基地はそのまま維持されることとなったためUSCARの民政機能が停止したのちもすべて記録を移管する、というわけにはいかなかった。米軍関係のファイルは引き続き必要となり、復帰に向けた「処分」は冒頭で述べた通り(1)1972年にNARAに移管する永久保存文書、(2)沖縄の米国組織に一時貸出をする永久保存文書、(3)返還協定で決められた通り、琉球政府や日本政府に移管または複写を許可する一時保存文書、(4)即廃棄処分する一時保存文書となった。

1969年11月に日米両政府が沖縄返還合意した翌月、Herbert L. Conner民政官は、復帰に向けてUSCARの各部署の全てのファイルをAR340-18シリーズに基づき記録管理するよう通達した。USCARにおける初の組織的な記録管理である。しかし、各局長に記録管理のマネジメントの責任を分散化させたことから失敗に終わったようである。そして、NARAよりアーキビストが招聘されることとなった。

NARAよりアーキビストを招聘するにあたり高級副官部と調整をしていたのが、USCAR最後の高等弁務官であるジェームズ・B・ランパート(在任期間:1969年1月~1972年5月)であった。彼は、陸軍副次官に対しオーラルヒストリーも含んだ形で沖縄における軍史として記録を残すことを求め、1973年までに完成することを望んだ。ランパート高等弁務官は、記録管理に関心があったというよりは、USCARの活動を歴史として残すことに強いこだわりがあったのだろう。しかし、既にはじまっていた戦史総監部(the Office of the Chief of Military History)の10年プログラムにはUSCARは含まれておらず、さらに沖縄の返還が完了するまではUSCARの記録を動かすことはできなかった。記録がワシントンに移管されないことには着手することができなかったため断念せざるをえなかったようである。

さて、1970年3月、TAGO-USARPACのレコードマネジメントチームのMessrs Olton D. MacCoolとアーキビスト兼レコードマネージャーであったSeymour J. Pomrenze<sup>52)</sup>がUSCARのアーカイブズに関して簡単な調査を実施した。その結論は、USCARの記録管理(record administrations)や記録の処分計画の策定のために「より長期の調査が必要である」というものであった。同年8月28日から9月1日までPomrenzeは再び沖縄を訪れた。調査ののち、ランパート高等弁務官に対して3つ要請している。まず、軍政府の記録に精通し、マイクロフィルムプロジェクトを実施することのできる適切なアーキビストを招聘すること、第二に記録管理を担当する部署を昇格させアーキビストをサポートする職員を配置すること、第三に文書処分計画が完成するまで全ての記録を凍結することである。

Pomrenzeは、USCARのアーカイブズのコンサルタントに就任し、早速、NARAより2名のアーキビストを招聘し、処分計画チームを編成した。NARAの軍事アーカイブズ担当のアシスタントアーキビストSherrod EastとNARA IIのスタッフであるJohn O. Roachである。East氏は1971年から10ヶ月間、Roach氏は1971年2月から2年間、沖縄での処分作業に従事してい

52) セイモア・ポムレンズは、1946年ドイツのナチスによって奪われた本や絵画、アーカイブズなどを返還させたアーキビスト兼レコードマネージャーとして知られる。



写真6 処分作業実施後の保管庫(沖縄県公文書館所蔵)

る。コナー民生官は、1から27までワークスケジュールを策定した。一部を抜粋すると、まず、琉球政府の活動を含む全ての記録を凍結させる、職員用のレコードマネジメント研修を実施することやTAFSSのファイルナンバーの付与、などである。

1. Place a freeze on all USCAR organizational records to include GRI Activities.
2. Prepare selected correspondence directives with extra GRI/GOJ copy for filing.
3. Request an Archivist to develop a USCAR Archives Disposition Plan.
4. Fill USCAR records management vacancy.
5. Establish a training program in Records Management for USCAR personnel.
6. Inventory all active records in USCAR activities.
7. Identify temporary and permanent records and label in accordance with TAFSS.
8. Identify all pre-1971 "record set" type files and check for completeness.
9. Re-inventory 53 boxes of USCAR records at Bldg T-60. Relabel folders under TAFSS. Inventory all USCAR films. A master set of audio-visual records should be retired to the National Archives.

10. Consolidate by functional areas, lists (Indexes) of all active/inactive USCAR records.
11. Coordinate the establishment/continuation of USCAR functions under USARYIS after reversion.
12. Prepare 1971 folders.
13. Prepare a microfilm plan/operation.
14. Identify all files which would be transferred to USARYIS staffs.
15. Identify all files which would be transferred to USARYIS Records Center.
16. Identify all historical matter which would be transferred to the National Archives of the United States.
17. Identify all files GRI/GOJ would need as the successor government.
18. Identify all files which would be transferred to the Washington National Records Center at Suitland, Maryland.
19. Coordinate with DA on GRI requests to keep selected USCAR documents after reversion.
20. Inventory 1971 records.
21. Acquire microfilm/copying equipment.
22. Copy documents (pre-Nov 70) to be retained by GRI/GOJ upon approval by DA.
23. Prepare 1972 folders.
24. Pre-inventory 1972 records.
25. Pre-order necessary shipping containers. (card-board boxes)
26. Inventory office equipment (file cabinets & copying machines) for proper disposition.
27. Execute transfer of records equipment in 1972.

写真7 「文書処分計画書 ワークスケジュール」(沖縄県公文書館所蔵)

アーキビストは、2つの点に注意してUSCAR文書の目録を作成している。ファイルシリーズ名を使用すること、返還に関する計画が練られている不確定な状態のなかで、記録の永続的な行政上および調査研究する価値があるかどうか記述した。そして、USCAR文書はNARAのRG (Record Group) 260第二次世界大戦占領司令部文書としてUSCARの組織図に基づいてシリーズ編成された。1971年3月9日には、各部局を代表する33名のUSCAR職員が集められ、機能的アプローチをとること、米国立公文書館のレコードグループのコンセプト、なぜUSCAR文書がRG260に該当するのか説明した。

そして、各部局の管理者 (operating supervisor) は、1971年4月1日までに評価に関するワークシート(写真8)を記入するよう求められた。このワークシートを参考にしながらアーキビストたちは、評価選別を進めていった。

では、それぞれの4つのグループにはどのような文書が該当したのだろうか。

EVALUATION	
<p>a. Purpose and clientele served by the series:</p> <p>(1) Why was the series established? Directive <input type="checkbox"/>; To document mission <input checked="" type="checkbox"/>; For internal info of Staff <input type="checkbox"/>; or other <input type="checkbox"/>.</p> <p>(2) Do other copies of these papers exist in other files at this department or office? Yes <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/>. Elsewhere in USCAR, GEL or USARIS? Yes <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/>. If so, where? USARIS also District Engineer and SA.</p> <p>(3) Are there substantial differences between the copies kept by you and those kept elsewhere? Yes <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/>.</p> <p>(4) Do you know of the existence of other records series (not actual copies) that contain substantially similar information? Specify where <u>same as above</u>.</p> <p>USCAR related series "Notification of Requirement" and "Relocation of Taking"</p>	
<p>b. Appraisal:</p> <p>(1) <input type="checkbox"/> Records have continuing vital <input type="checkbox"/> important <input checked="" type="checkbox"/> administrative or operational usefulness.</p> <p>(2) <input type="checkbox"/> Records have research <input checked="" type="checkbox"/> historical <input type="checkbox"/> or legal <input type="checkbox"/> value.</p> <p>(3) <input type="checkbox"/> On revision these records will be required by: _____ and or _____ If so, should they be microfilmed? Yes <input type="checkbox"/> No <input checked="" type="checkbox"/>.</p> <p>(4) <input checked="" type="checkbox"/> Records have transitory or temporary administrative value only. Note: SAFS says "Permanent"</p> <p>(5) <input type="checkbox"/> Records should never have been filed and kept.</p> <p>(6) <input checked="" type="checkbox"/> Records are active and are used frequently <input type="checkbox"/> infrequently <input checked="" type="checkbox"/>.</p> <p>(7) <input type="checkbox"/> Records are never used.</p>	
S A M P L E	
U. S. CIVIL ADMINISTRATION OF THE RYUKU ISLANDS	
RECORD SERIES INVENTORY	
OFFICE OR DEPARTMENT	SUB-DIVISION
HCRI-12	Land Division
RECORD SERIES TITLE	CUSTODIAN
Master Leases with modifications and renewals.	Mr. Jhn
	LOCATION OF RECORDS
	Blgd 110, Room 146
TAFFS file designation 1000-5	QUANTITY (Measurement in linear inches or feet)
SIZE of Document and/or Filing Units	60'
Legal (with folded plats and drawings)	
TYPE OF CONTAINER	FILE ARRANGEMENT
7-4 draw steel cabinets	Numeric Nos 157-979
YES 1959-1968	INDEX
<p>DESCRIPTION</p> <p>Copies of master lease agreements with periodic modifications and renewals made under HICR Ord #20 between the U.S. Government (U.S. Army District Engineer, Okinawa) and the GIL for private land and improvements thereon required to be used and controlled by U.S. Agencies in various districts of the Ryukyus.</p>	
<p>Security Classification if any None</p> <p>REMARKS</p> <p>These files are marked copy #8 but are USCAR record copies. Such privileged information as may be contained in the files is not for public release.</p>	
DATE 3 March 1971	SIGNATURE S. HART
RECOMMENDATION	
<p>The "Permanent Record Copy" of these records is in the Office of the District Engineer, OCS, Okinawa.</p>	
USCAR Form 101 (24 Feb 71)	

写真8 「文書処分計画書 評価選別に関するワークシート (左) サンプル目録 (右)」  
(沖縄県公文書館所蔵)

(1) 1972年にNARAに移管する永久保存文書は、高等弁務官室の記録に関するメモ、面会の記録、琉球政府の選挙のデータ (1960-1969) や民生官室の軍政府および民政府の布告、琉球列島の住民にかかわる出版物、計画局の民事活動計画ファイルなどである。組織の上部に位置する高等弁務官室や民生官室などの記録や布告や規則などの法律関係、各部署の計画ファイルが重点的に選別されている。

(2) 沖縄の米国組織に一時貸出をする永久保存文書は、労働局の国内および国際的な労働運動に関するファイル (労働運動、ストライキ、デモのリーダーの経歴、情報データ)、司法局琉球資産管理の琉球 (沖縄本島)、宮古、八重山の行政ファイル1950-1971などである。これは、引き続き米軍が駐留するにあたり、米軍基地への反対運動や基地雇用者の労働運動の懸念からこうしたファイルが残されたと考えられる。また、USCARは復帰にともないその資産の処分について憂慮していたことから資産関係のファイルが引き続き沖縄に残されたと思われる。

(3) 琉球政府や日本政府に移管または複写する一時保存文書は、USCARの所有する公社 (琉球水道公社、琉球電力公社) に関する記録、入国管理局ファイル、琉球人に関する裁判記録などである。これらの記録の移管、複写に関しては慎重に判断をくださったようである。そのほかの3つのグループについてはファイルのリストが記載されているだけだが、このグループに関してはどのように考えるべきかについての記述が多くなされており、ファイルの量も多くない。

処分計画書のなかで、返還がなされたのちも米国と沖縄県、日本政府との社会的な、経済的な問題が続くであろうと予測しており、そういった観点から米国にとって琉球政府あるいは日本政府に記録を複製し、移管することは必要なく、適切ではないという判断をくだしている。また、財産管理に関する記録について問題が生じないかどうか、注意を向けていたようである。

米国は、沖縄本島の返還をする以前に1953年12月に奄美群島を日本に返還するという経験では問題が起きなかったが、沖縄本島の返還に関してはどうなるか分からないと警戒している。規則では、米国政府やNARAにとって必要ではない記録を寄付することを許可しているが、「公文書」が管理を離れてしまった場合、悪用されるのではないかと憂慮している。すなわち、移管や複写を許可した記録から米国に対する「クレーム」がつくことを恐れたのである。このよ

うな理由から琉球政府、日本政府に移管する文書が少なかった。

(4) 即時廃棄処分する一時保存文書は、民生官室の簡易マニュアルファイル(1969-1971)、経済局の銀行業務と国際金融問題に関わる貿易の報告書および調査参考ファイル(1966-1971)などである。文書の履歴に関するファイルが多く含まれている。

このようにアーキビストたちの「処分」では、単にTAFFSを参照しどのような価値があるのか評価選別するだけでなく、「沖縄返還」を見据えて沖縄「県」と日本政府との関係、「返還」にあたって必要かどうかということも重要視されていたことが分かる。

## 結びにかえて一「民政」記録資料としてのUSCAR文書一

最後に統治者にとって被統治者の記録がどのような「価値」を持つのかという問いを考えた。処分計画書の第三部「処分計画」の第一節は、「軍政府／民事活動報告書の配布」(Distribution of Military Government/Civil Affairs Reports)と題し、USCAR文書の持つ価値について伝えている。

第二次世界大戦の間、米軍が敵の領土あるいは占領するにあたって一時的な責任を持った民政政府が必要である領土に関して、かつて陸軍省民政局(G-5)は民事活動と軍政の運営に関する定期報告書を提出することを求めた。タイトルやその多様性、フォーマットの変化はあったが、ポスト戦間期にもこの報告は続けられ、USCARも現在まで報告を続けている。(…)USCARによって様々な行政上の目的から作成された、あるいは収集された多くの(民政の)経緯に関する報告書のコピーやその他の文書は内在する価値がある。これらの報告書や文書を再配布することは、その他の局や組織にとって有用となるだろう(筆者試訳)

つまり、USCAR文書は、民事活動に関する記録としての価値を持っていたのである。USCAR以外の機関や組織にとって民事活動に関する重要な文書として位置づけられ、公式、非公式に配布されていた。実際にUSCARの年次報告書である『琉球列島における民事活動』(Civil Administration of the Ryukyu Islands)はワシントンにある国家防衛大学に送付され、民政官を育成するための参考資料とされていた<sup>53)</sup>。年次報告書には、経済・金融・通信・政治・福祉など多岐にわたる分野の情報、統計が記載されており、教育目的としても用いられていたのである。

また、処分計画書内では、米国内で東アジアコレクションのキュレーター、フーヴァー戦争革命平和研究所、スタンフォード大学が要請した米国の民政に関する研究成果に関しても返還後に利用可能とするとしている。

吉本は、米国の沖縄占領統治の中に、今日に至る米国の民事活動の原型があったと指摘する<sup>54)</sup>。記憶に新しいアメリカの戦争としてイラク戦争やアメリカの長い戦争として知られるベトナム戦争があるが、沖縄と同様に米国にとって戦闘終了後に生じる民主的な政権の樹立、経済復興など、民間人対策が改題となったのである。すなわち、米軍による「民政」は沖縄で終

53) 吉本前掲書、64頁。

54) 吉本前掲書、64頁。

わったのではなく、現在まで地域を変えて続いているのである（機能しているのかについては疑問ではあるが）。

沖縄におけるUSCARの民事活動の関するアーカイブズは、「沖縄」という固有名詞が重要なのではなく、あくまで「民政」の事例として重要視され、米国（あるいは米軍）が別の地域で民政を実施する際に参照するデータとして捉えられ、再利用されていたのである。

## 謝 辞

本稿は2015年度アーカイブズカレッジ（長期コース）修了論文「米軍占領地域における民政文書管理制度」を改稿したものである。2016年4月に実施した沖縄県公文書館での資料調査では、アーキビストの仲本和彦氏に多大な協力を得た。憧れのアーキビストである。心より感謝いたします。

アーカイブズカレッジ修了論文執筆にあたっては、大友一雄氏よりご指導いただいた。アーカイブズ学とは何であろうか（書き終わった今も答えは出ない）、と自問自答するなかで乱暴に書きなぐった言葉たちを見捨てずに「もっと読みたい」という言葉を、丁寧に紡ぐ時間をくださったこと、この場を借りて御礼申し上げたい。