法政大学学術機関リポジトリ
HOSEI UNIVERSITY REPOSITORY

PDF issue: 2025-07-13

鳩山・石橋内閣期の沖縄 : 「沖縄の地位」をめぐる政治を中心に

KOUNO, Yasuko / 河野, 康子

(出版者 / Publisher)
法学志林協会
(雑誌名 / Journal or Publication Title)
法学志林 / Review of law and political sciences
(巻 / Volume)
104
(号 / Number)
3
(開始ページ / Start Page)
1
(終了ページ / End Page)
33
(発行年 / Year)
2007-02-28
(URL)
https://doi.org/10.15002/00002819

Hosei University Repository

鳩山・石橋内閣期の沖縄

――「沖縄の地位」をめぐる政治を中心に――

河野康子

序　前史と先行研究
第一章　重光構想（相互防衛条約案）と沖縄
　第一節　吉田路線の継承と転換
　第二節　重光・ダレス会談（一九五五年八月）における「西太平洋」と沖縄
第二章　土地問題と沖縄の地位
　第一節　潜在主権の解釈と「住民の国籍」問題
　第二節　プライス勧告と「絶対所有権」論争
第三章　日ソ交渉と日本の国連加盟
　第一節　重光・ダレス会談（一九五六年八月）と領土問題
　第二節　日本の国連加盟（一九五六年一二月）と沖縄問題の変容
おわりに

序

沖縄は、第二次大戦中の一九四五年三月からアメリカの占領下に置かれ、その後二七年間に亘ってアメリカ軍によ

Hosei University Repository

る統治が続いた。アメリカ統治下の沖縄については既に多くの研究が蓄積されている。[1] とりわけ沖縄が本土復帰した一九七二年以降、復帰の際の条件に関する研究は一段の進展を見た。復帰の条件との関連で、沖縄の米軍基地から撤去される核兵器とその再持ち込みの扱いについては、復帰を決めた一九六九年の佐藤・ニクソン首脳会談における密約の存在を中心に、議論の活性化が目覚しかった。[2]

とは言え、アメリカの沖縄統治と、これに対する日本外交の対応、これらを規定した国際環境など、多くの課題については未だに解明されていない部分が残されているのではないだろうか。沖縄統治を規定した国際環境が、冷戦という対立軸によって構成されていたことは言うまでもない。本稿は、この点を踏まえた上で、さらにもう一つの国際環境上の要因に着目する。それは、一九五〇年代後半に顕著となった、アジア・アフリカにおける脱植民地化の波である。これまで、沖縄問題に脱植民地化をめぐるアメリカ政府の認識が大きく影響していたことについては、殆ど検討されたことがなかった。本稿では、日本政府が沖縄統治に対してどのように関わろうとし、何を要求したのか、アメリカにとって沖縄統治とは何だったのか、などの課題を、国際環境における脱植民地化との関連を通して考える試みである。その際、本稿では「沖縄の地位」をめぐる政治、具体的には、とりわけ「潜在主権」をめぐる日米両国政府の認識と構想に焦点を当てたい。

まず、最近の研究を踏まえて、本稿にとって重要な先行研究の論点をまとめておこう。「潜在主権」の起源について、最も明確な視点を提供したのは宮里政玄『日米関係と沖縄』（二〇〇〇年）[3]であった。この研究で著者は、沖縄の「潜在主権」という概念が文書上最初に現れたのは、一九五〇年六月二七日のJ・F・ダレス（国務長官顧問）から統合参謀本部宛の覚書であることを指摘し、その上で、日本の「潜在主権」を認めることは、アメリカによる沖縄

Hosei University Repository

の戦略的管理の為に必要であった、と解説している。つまり、宮里によれば「潜在主権」の根拠は、日本への譲歩ではなく、アメリカの戦略上の利益にあった。

「潜在主権」についてもう一つの興味深い指摘を行ったのは、原喜美恵『サンフランシスコ平和条約の盲点』(二〇〇六年)[4]である。著者は、アジアにおける冷戦が未だに終っていない、という視点から、沖縄問題をアジア冷戦構造の諸要因の一つとして捉えた。著者によれば現在の尖閣列島をめぐる日本と中国との紛争は、対日講和条約当時に既にその種子が蒔かれており、それは、アメリカが沖縄の地位を未確定にしておくことによって、日本と中国の間に係争の種を残すことができる、と考えたからであった。つまり「潜在主権」は日本の主権を一〇〇%保証するものではなく、むしろ将来の沖縄の地位を未定にし、あいまいにする為に規定されたものであって、アメリカによる「全て熟考の末の計画的行動」であった、と結論づけている。さらに、著者が日本の「潜在主権」は、いつ確定したのか、という誠に正鵠を射た疑問を提起していることに注目したい。後に述べるように、日本の「潜在主権」は沖縄統治の責任者であるアメリカ政府内ですら、その解釈が分かれていた。これまでに解っている限りで、アメリカ政府内には「沖縄の地位」とは何か、「潜在主権」とは何か、という基本的な認識をめぐる深い亀裂があり、沖縄統治はこの亀裂を内包しつつ行われたのである。ダレスによる「熟考の末の計画的行動」の結果、沖縄の地位が著しく曖昧なものとなったとすれば、日本と中国との間に紛争の種を残そうとしたはずのアメリカが、その曖昧さによって沖縄統治の為に最小限必要なアメリカ政府内の合意すら形成できなかった、という皮肉な結果を生じたことになるのではないだろうか。

本稿では、これらの先行研究による知見を踏まえつつ、鳩山内閣から石橋内閣に掛けての時期を対象として、沖縄

Hosei University Repository

の地位をめぐる政治を検討しよう。(5)

第一章　相互防衛条約構想と沖縄――一九五五年八月の重光・ダレス会談

第一節　吉田外交の継承と転換

一九五四年十一月、第五次吉田内閣の退陣を受けて発足した鳩山内閣は、吉田外交を向米一辺倒として批判し、その転換を図ろうとしたことで知られている。具体的には、翌一九五五年から始まる日ソ国交回復への交渉開始が、これを象徴していた。(1) その成果としては、領土問題解決を残しつつも日ソ国交正常化を実現したことが挙げられよう。さらに、その一環として一九五六年十二月には、日本が念願の国連加盟を果たすこととなった。

ところで鳩山内閣期の外交については、従来から、日ソ国交回復交渉に関する研究が豊富に蓄積されてきた。(2) その反面で、沖縄をめぐる鳩山内閣の対米外交については、これまで幾つかの成果を除いては、殆ど注目されることがなかった。(3) その理由のひとつは、鳩山内閣の沖縄問題に関する取組みが、積極性を欠くものと考えられてきたことにあるのではないか。とりわけ、一九五五年から五六年にかけて、米軍による土地の接収計画をめぐり沖縄住民との軋轢が政治問題化したとき、鳩山内閣の対応が消極的であったことは、しばしば指摘されてきた。沖縄の土地問題の重大な転機となったプライス勧告（米下院軍事委員長のメルヴィン・プライスによる土地問題解決への勧告）が発表された際に、重光葵外相が閣議で、この問題はアメリカの内政問題であって日本政府が対米交渉する立場にはない、との発言を行ったことが、その証左として指摘されてきたのである。これが外交保護権論争に発展した契機であった。こ

Hosei University Repository

のことから、重光外相を初めとする日本外務省全体が、この時期の沖縄問題、及び、その改善に必要な対米外交の進展に向けて、必ずしも積極的には取り組まなかった、との印象が生じたことは否定できない。(4)

とは言え、後に見るとおり、重光外相と外務省条約局が沖縄問題について全く無関心であった訳では決してなかった。確かに、この時期にあってはアメリカが保有する沖縄の施政権に対する返還要求が、議題としてテーブルに載せられる可能性は低かったと言えよう。むしろ、その前提条件としてアメリカからの合意をとりつけるべく検討されていたのは、沖縄に対する日本の「潜在主権」の確認、沖縄住民の日本国籍の明示、などに加えて、これらの基本的事実の確認をアメリカ政府が公式声明で明らかにすること、などが中心であった。このような視点から改めて検討すると、重光外交には、沖縄に対する日本の「潜在主権」に対する明確な関心があり、「潜在主権」の確認に関する方法と見通しが存在していたことが解る。つまり、重光外相は、アメリカ政府に向けて、「潜在主権」の確認を始めとする諸課題について具体的な要請を行っていたのである。

確かにこれらの要請は、結果としては明らかな成果をもたらすことがなかった。しかし、見逃すことができないのは、重光外相が、後に見る通り、沖縄に対する日本の「潜在主権」の確認を日本の安全保障政策と関連させて構想する立場をとっていたことであった。つまり、重光外相は沖縄の「潜在主権」を確認する場合に、この問題を日本の地域的防衛義務と関連付けようと考えていたのである。(5) 沖縄の施政権返還に至る長い道程のなかで、外務省と自民党のそれぞれ一部には、日本の防衛力増強が、施政権返還への条件になるのではないか、という見方が長い間存在していた。この立場は、その後、岸内閣が成立した際にも、継続して検討されたことがあり、さらに、その後の施政権返還にまで、影響を残すこととなったのである。この立場は、吉田外交を批判する勢力から出された沖縄返還への筋道の

Hosei University Repository

一つであった。重光・ダレス会談（一九五五年八月）で重光が提示した構想は、日本の地域的安全保障政策との関連で沖縄問題に取り組む立場の端緒と言えるものであろう。

注目すべきは重光外交と沖縄とのもう一つの接点である。それは、鳩山内閣期の日ソ国交回復が、その成果の一つとして、日本の国連加盟を実現したことに見出すことができる。日本の国連加盟は、日本政府が意図したか否かは別として、沖縄問題をめぐる日米関係を微妙に変える結果となった。さらに、このことが一つの契機となって、沖縄統治におけるアメリカの強硬政策の転換に至ったことにも注目したい。アメリカ政府は、この時期から沖縄統治の正常化を目指すこととなり、より慎重に住民の合意調達をはかる方針に転じたのである。それは、当時の国連がアジア・アフリカの新興独立国による強い影響力行使の場となっていたことと無関係ではなかった。つまり、日本の国連加盟が実現した一九五六年末以降、アメリカは、国連加盟国となった日本が、アジア・アフリカ諸国と共に沖縄問題を脱植民地主義との関連で争点化する可能性を予期せざるを得なかったのである。従って、アメリカは、沖縄問題が国連の場で国際的争点となることを、未然に防ぐ必要があった。このことは、沖縄の信託統治実施を断念した結果、アジアにおける"colonial power"となったアメリカ政府にとって、沖縄統治問題が予想外の難問であったことを示唆するものであったと言えよう。本稿では、このように従来必ずしも注目されてこなかった鳩山内閣期から石橋内閣期にかけての沖縄について、いくつかの側面から光を当ててみたい。

ところで重光外相の沖縄問題をめぐる構想について、予め吉田外交との関連を示しておこう。何故なら、この検討を通して、重光外相と外務省内の構想が戦後の日本外交全体のなかでどのような位置にあったのか、ということを考える手掛かりが得られるからである。そこには、大別して次の二つの特徴を見出すことができる。一つは、吉田外交

Hosei University Repository

の路線とは異なる立場から沖縄問題の改善に向けて取り組む立場であり、もう一つは、吉田外交の路線を踏襲し、その継承を図る立場である。

そこで、まず前者について、その系譜を簡単に跡付けておきたい。第三次吉田内閣期、講和条約をめぐるダレス特使（国務長官顧問）との交渉のなかで、吉田首相は再三に亘って沖縄に対する日本の主権を主張していた。[6] しかし、これに対するダレス特使の対応は、極めて厳しいものがあった。その後、奄美大島返還（一九五三年十二月）の前後、ダレスは吉田に対して次のようなメッセージを送っている。それは、沖縄の返還と日本の地域的防衛力増強とを関連させた上で、日本がそうした防衛力増強に向かうことを条件に沖縄の返還可能性を示唆するものであった。

例えば、一九五三年八月、ダレスは新木栄吉駐米大使に向けて

「日本が極東地域の防衛に努力しない限り、沖縄の返還は難しい。日本からの返還要求は行わない方がよい。[7]」

と述べた上で、この見解を吉田首相に伝えるように指示していた。

さらにダレスは同年末になると、ジョン・アリソン駐日大使宛に、日本が地域的安全保障への貢献について、ドイツと比較して遅れていることには失望した、と伝えていたし、同じ時期にラスク（Dean Rusk）前国務次官補に宛てて、もし、日本がドイツのような精神力の再生を見せていれば、自分は沖縄の施政権の返還をもっと強く支持していたであろう、とし、現在のところ、施政権返還を支持するつもりがないことも明らかにしていたのである。[8]

こうしたダレスからの意思表示に対して吉田首相は、少なくともこれまでに解っている限りでは、日本の地域的防衛への貢献という方法によって沖縄の施政権返還を目指そうとした形跡が見られない。他方で、ダレスの要請は外務省内外で認識されていたはずである。外務省には、日本の地域的防衛への貢献と防衛力増強が沖縄の返還可能性と関

Hosei University Repository

連する、というアメリカ政府の立場について、ある程度の認識が定着していた。実際、外務省事務レベルと駐日大使館との間で、この可能性について非公式な打診や議論が行われていたことを示す資料は少なくない。[9]

このように考えてみると、一九五五年八月の重光訪米の際に、ダレス国務長官との交渉の中で提示した構想は、吉田外交における沖縄構想とは、区別されるべきものであった。つまり、その骨子は、まず日本が現行の日米安全保障条約をアメリカと対等の立場に立つ相互防衛条約に置き換える提案を行い、次に、この新条約の適用範囲である「西太平洋」に沖縄を初めとする第三条区域を含めることとし、その結果として、沖縄に対する日本の潜在主権の確認を目指そうとするものであった。いわゆる、重光案、ないし、重光構想と呼ばれる立場である。[10] この構想は、従来の日本政府によっては提案されたことのない、新たな立場である。言い換えれば、重光外交における沖縄構想の独自性は、この部分にあったと言ってよいであろう。しかし、後に詳しく見るとおり、この方法、つまり、日本が現行の日米安全保障条約を日米相互防衛条約に「置き換える」構想自体が、五五年八月の重光・ダレス会談では実現することなく終ったことも、よく知られている通りである。

他方で、後者、つまり、重光外交が吉田の路線を大筋で受け入れつつ取り組んだのは、日本が沖縄に対する潜在主権を持つこと、従って、沖縄住民が日本国籍を持つことを、アメリカが公式声明で認める、という方法であった。重光外相は、これについても在任中には具体的な成果を得るには至らなかった。しかし、後に見るとおり、一九五五年の重光訪米の際に、この構想がダレス国務長官に向けて提案されていることは間違いない。アメリカ政府の公式声明で沖縄の地位を確認する方法は、鳩山内閣の退陣後、相次いで実現することとなったのである。[11]

そこでまず、重光・ダレス会談の交渉過程を検討しよう。重光外相は、五五年八月の訪米でダレス長官に対して、

Hosei University Repository

先に述べた二つのアプローチから、それぞれ沖縄に対する関心を伝えていた。会談に先立って、東京では重光外相及び外務省条約局と駐米大使館との非公式な意見交換が行われていた。東京で行われた非公式な意見交換の内容は、重光構想における沖縄の位置づけをよく示している。

重光外相がジョン・アリソン駐日大使に向けて、現行の日米安全保障条約の改定に関する私的な提案を行ったのは、一九五五年七月二十五日のことである。[12] このとき、重光外相は、現行条約を米比条約、ANZUS（米・豪・ニュージーランド相互防衛条約）のような新たな相互防衛条約に置き換えることを、私案として伝えていた。重光外相とアリソン大使とは週一回のペースで個人的な意見交換を行っており、この提案もそうした意見交換の中で打診されたものであった。アリソン大使は、個人的提案である、と断りつつ、その内容の緊急性に照らして提案の概要をワシントンに伝えた。

重光案による相互防衛条約の目的は、日米関係をより平等な基盤の上に構築し、同時に日本に駐留する陸・海・空の全ての米軍を秩序立って撤退させること、さらに毎年繰り返される防衛費予算の編成をめぐる日米折衝に伴う紛糾を回避すること、と説明されていた。重光はこの目的の為に、西太平洋における脅威に対抗すべく日本がアメリカと共に行動する、という意思を示し、この方法によって、新条約を目指そうとしたのである。

アリソン大使の報告を受けたロバートソン（Walter Robertson）国務次官補（極東担当）は次のような内容の提言をダレス国務長官に伝えている。ロバートソンは、この方法によって日本を集団的安全保障体制（具体的には、SEATO東南アジア条約機構）に参加させる第一歩が期待できるかもしれない、とし、引き続き個人ベースで重光との会談を続けるようにアリソン大使に指示することをダレス国務長官に提言していた。[13]

Hosei University Repository

ところで、重光案の内容自体は、この時、唐突に出てきたものでは必ずしもない。日米両国政府内には、現行の安保条約に替わる相互防衛条約タイプの新条約を締結する考えが、それぞれ既に非公式には存在していたからである。例えば、同年二月には、アメリカ政府について言えば、国務省極東局のN・ヘメンディンガーから同局のマクラーキンに向けて、日本との相互防衛条約についての意見を伝えていたし[14]、七月には、アメリカ大使館が外務省条約局からNATOタイプの相互防衛条約に対する関心を伝えられていた[15]。しかし、国務省極東局内の議論を見る限りでは、相互防衛条約への改定について慎重な意見が多かったことも事実である。

その後、重光外相は、訪米が間近に迫った八月に入って、重光構想に基づく新条約の草案をJ・アリソン大使に手交した[16]。これ以降、あくまで個人ベースとして、ではあったが、下田武三条約局長と駐日大使館のG・パーソンズとの間で具体的な詰めが行われることとなった。

新条約構想と沖縄との関連が日本側から示唆されるのは、この下田・パーソンズ会談においてである[17]。八月五日、八月八日に亘り帝国ホテルで行われた会談で、下田条約局長はパーソンズの質問に答えるかたちで、新条約の適用区域について次のように述べていた。

まず、「自衛」、という表現についての質問に答えて、下田局長は、

「憲法九条の公式解釈によると、日本の自衛隊は自衛の為にのみ、海外へ派遣することができる。沖縄が攻撃された場合、沖縄の潜在主権は日本にあるので、自衛、という理由で海外派兵ができる。」

と説明していた。

次に、新条約区域を西太平洋とした場合に、そこに含まれるのはどの地域なのか、という問いに対して、下田局長

Hosei University Repository

は、

「ウェーキ島、グアム島、沖縄、小笠原諸島など第三条地域（対日講和条約第三条で列挙された諸島）が含まれよう。」

と答えた上で、

「アメリカは第三条地域に対する日本の潜在主権を認めている。従って、もし、この地域が攻撃された場合、日本は潜在主権を持つ地域を自衛のために防衛できるのである。憲法九条は、自衛のためにのみ海外派兵を認めている、と解釈できるので、自衛の為に沖縄に派兵することは正当化できる。しかし、韓国、台湾への派兵は考慮外である。」

と述べていたのである。

つまり、こうした下田局長の説明からは、新条約締結の理由の一つとして日本の地域的防衛義務の拡大を挙げ、その波及効果として沖縄に対する日本の潜在主権をも確認しようとする意図を窺うことができよう。

ところで下田・パーソンズ会談の内容に接したアリソン大使は、重光外相に対して、ワシントンでのダレスとの会談は、あくまで一般的な議論に留まるものである、と牽制しつつ、他方で国務省に向けては、重光草案の内容が相互防衛条約の名に値するものかどうか疑問である、との見解を率直に伝えていた。[18] つまり、アリソンによれば、重光案は、日本が将来、返還を期待している第三条地域を憲法上の手続きに従って防衛する為に、日本の地域的防衛義務をほんのわずか増強するものに過ぎないものに見えたのではないか。先に見た通り、重光案では、日本による韓国・台湾の防衛への参加を想定していなかったし、西太平洋の日米どちらかの領土への侵略以外の事態には、日本が関与しないことになっていた。この点をアリソン大使は見逃していなかったのではないだろうか。

Hosei University Repository

このように考えると、総じて、駐日大使館と国務省が、外相訪米前に非公式に提示された重光案について下した評価が、必ずしも高いものではなかったのは当然であったかもしれない。ともあれ、東京における一連の準備段階を経て重光は訪米し、ダレス国務長官と会談することとなった。

第二節　重光・ダレス会談（一九五五年八月二十九日〜三十一日）と沖縄

鳩山内閣期の重光外相は、任期中に三回、ダレス国務長官と会談している。五五年の夏（ワシントン）、五六年の三月（東京）、五六年の八月（ロンドン）であった。最初の会談となる五五年の訪米では、八月二十九日から三十一日にかけて実質的な議論を行っている[19]。この会談は、周知の通り、既に始まっていた日ソ交渉が領土問題で難航する中、日本が日ソ交渉に関するアメリカからの支援の可能性を探ることなどを目的として行われた。加えて、重光が現行の日米安全保障条約を新条約に置き換える提案について打診することも、国務省は事前に予想していた。沖縄問題に関する重光からの要請も、国務省は事前に把握していたが、それが会談の主たる議題であった訳では必ずしもない。とは言え、新条約構想（いわゆる重光構想）は、先に触れたとおり、沖縄に対する「潜在主権」に関連する部分を含んでいただけでなく、会談の最終日には、重光外相が「琉球・小笠原に関するペーパー」を伝え、これに対するダレス長官からの回答を引き出そうとしたことも、今日では明らかになっている。加えて、最終的には削除されたものの、会談後に発表される予定の共同声明文案は、沖縄と小笠原の施政権の究極的な返還について、重光の要請に言及していたのである。

会談第一日目には、ジュネーヴ会談を始めとする国際情勢を中心に意見交換が行われ[20]、会談第二日目の議論では、

Hosei University Repository

既によく知られている通り、重光外相が現行の日米安保条約による新たな相互防衛条約提案に言及した。重光は現行条約の改定理由として、その不平等性を挙げ、これに対してダレスの反応は、日米安保条約に対する日本国内の批判は、条約の形式ではなく内容そのものに向けられているのであり、つまり集団的自衛体制に反対しているのであって、従って、日本国内の批判は相互防衛条約にも及ぶであろう、というものであった。加えて、ダレスは、現行条約が基本的に不平等である、という日本側の認識は受け入れがたい、と明言した。

国務省内では、極東局のW・シーボルドが重光案について事前に検討しており、その内容に注目していた。つまり、日本政府の解釈によると、日本は、国会の承認を得て、日本が「潜在主権」を持つ沖縄・小笠原など講和条約の第三条地域、及び、グアム、国連信託統治領の防衛の為に行動できる、とされていたのである。[21] 国務省は、これがアメリカの期待する集団的安全保障体制への日本の参加に向う第一歩であることは認めるものの、現行条約のもとで享受しているアメリカの利益と比較すると、新条約はアメリカに取って価値が低いのではないか、と判断していた。その理由のひとつは、重光案では、台湾、韓国、フィリピンが攻撃された場合、日本はアメリカの支援にコミットできない、とされていたことであった。かくて、シーボルドは、この相互防衛条約の交渉を延期すべきである、と提言していたのである。

会談で重光に示されたダレス国務長官の回答は、基本的にはシーボルド提言の線に沿うものであったが、現行条約が不平等である、とする重光外相への反論は、ダレス国務長官自身の立場であったかもしれない。現行条約、沖縄の地位を規定した対日講和条約のいずれもが、前政権のトルーマン大統領のもとで国務長官顧問となったダレス自身の手になるものであった。ダレス国務長官の反論には、条約起草者としての彼の解釈と自負が反映していたであろう。

Hosei University Repository

重光外相が、ダレス国務長官との会談で沖縄を含む第三条地域の返還を求めると述べ、「琉球・小笠原諸島に関するペーパー」を読み上げたのは、最終日の三十一日のことであった。[22] 国務省が事前に準備したポジション・ペーパー（北東アジア課のリチャード・フィンが起草し、法務局のG・スノウと極東局のW・シーボルドが承認した、と記されている。）では、予め重光ペーパーの内容を予測し、これに対する回答をダレス国務長官に宛てて提言している。北東アジア課のポジション・ペーパーは、日本が求めるであろう公式声明について、それは現実的ではない、と否定的であった。国務省は、沖縄に対する信託統治を国連に提案する意図はないとしつつ、しかし沖縄の将来の地位について保証を与えることはできないし、日本の権利を拡大するような、どんな具体的行動も取らないことが不可欠なことである、としていたのである。[23]

実際に行われた会談で、ダレス国務長官はポジション・ペーパーの提言内容をほぼ踏襲しつつ、次のように対応していた。ダレスは、重光が公式声明で確認することを求めた住民の国籍については、それは複雑な問題であるから、国務省の法律専門家達が研究すべきことである、としたのである。[24]

このように、五五年の訪米で重光外相は、沖縄の地位について、まず相互防衛条約構想を提案し、その中で日本がアメリカと共に「西太平洋」の防衛義務を負うとし、そこに含まれる地域として沖縄・小笠原に言及、これを通して日本の「潜在主権」の確認を求めようとした。同時に、重光は沖縄の返還を希望しつつ、「琉球・小笠原諸島に関するペーパー」では、「潜在主権」の確認、住民の日本国籍などをアメリカ政府公式声明であきらかにするように求めた、と言えよう。これらは、ダレス国務長官に受け入れられた訳ではないが、当時の日本政府の立場を理解する上で、注目しておくべき点であろう。とりわけ、日本が「西太平洋」の防衛に参加できるという窓法解釈と、沖縄に対する

Hosei University Repository

「潜在主権」の確認とが関連付けられていたことは、重光外交独自のものではないだろうか。その意味で、これが吉田外交に対する批判的立場からの沖縄返還論の、一つのあり方であったと言えるだろう。[25] しかし、この構想はダレス国務長官との会談で拒絶される結果となった。[26]

第二章　土地問題と「沖縄の地位」

第一節　潜在主権の解釈と「住民の国籍」問題

さて、五五年八月の会談の最終日（三十一日）に、重光外相が沖縄住民の国籍について言及した際、ダレス国務長官は、それは複雑な問題であって、アメリカ政府の法律専門家が研究中である、と述べていた。[1] このダレス長官の回答は、事前に用意されたポジション・ペーパーの内容には盛り込まれておらず、ダレス国務長官本人の意向が示された印象が強い。この発言は、一見すると、ダレス国務長官が重光外相による要請を一蹴する為の単なる口実のように見えなくも無い。しかし、ダレス国務長官にとって、これは単なる口実に留まるものではなかった。むしろ、重光外相が要請した内容は、文字通り、当時の国務省法務局が研究中であり、しかも、その解決が必ずしも容易ではない課題に他ならなかったのである。

重光外相から求められるまでもなく、アメリカ政府内部では、沖縄統治を管轄する米軍部、沖縄の対外関係を管轄する国務省及び、沖縄統治に関連する各省が、現地で必要な多くの実務レベルの政策課題を協議していた。その過程で明らかになったのは、沖縄の地位に関するアメリカ政府の公式決定が、現実の沖縄統治の中で運用する際の基準と

Hosei University Repository

しては著しく正確さを欠いており、統治の法的根拠すら変則的（irregular）なものに過ぎないのではないか、という懸念であった。この懸念は沖縄の地位に関する最も基本的な条約である講和条約第三条が、アメリカに対してどのような権限を与えているか、という点が曖昧であったことから生じていたのである。

こうした経緯のなかで、一九五五年当時、国務省法務局は、沖縄の地位について、具体的には沖縄住民の国籍及び、その前提となる日本の「潜在主権」の解釈について、アメリカ政府内部で調整を図る必要に迫られており、その調整は、難航していた。政府内調整は、どのような理由で難航していたのであろうか。

国務省の法務局が検討していた政策課題として二つの事例を考えてみよう。一つは、沖縄と世界各国との間に締結が予定されていた国際郵便協定について、沖縄を代表する機関はどこなのかという問題であった。[2] 沖縄の対外関係を管掌するのは国務省である、という理由から、国務省は当然、那覇のアメリカ総領事館が代表機関であると主張した。しかし、当の総領事館は、この見解に対して反論し、沖縄統治における内政と外交が一体化している、という理由から、代表機関は沖縄現地のＵＳＣＡＲ（The United States Civil Administration of the Ryukyu Islands 琉球アメリカ民政府）であるべき、と主張していたのである。

興味深い点は、国際郵便協定を初めとする沖縄の対外関係を管轄する機関として期待された、那覇のアメリカ総領事館の機能をめぐる議論の内容であった。Ｊ・スティーヴズ総領事が、ＵＳＣＡＲのモーア民政副長官の見解として伝えた内容からは、極めて率直な在沖米軍の本音が解る。[3]

モーア民政副長官の見解は、沖縄はアメリカ領土（territory）である、という点で明確なものがあった。アメリカ領土内に何故、総領事館などというものが存在するのか、那覇に置くべきなのは、総領事館でなく「国務省琉球オ

Hosei University Repository

フィス」である、というモーア民政副長官の見解は、USCARの立場をよく表している。スティーヴズはこの見解を国務省に伝えると同時に、今後、アメリカ農務省、アメリカ労働省、アメリカ健康・福祉省などの琉球オフィスがそれぞれに必要となるであろう、との彼自身の見通しをも述べていたのである。

つまり、かねてより自由人権協会などから寄せられていたアメリカ統治下の沖縄における土地問題、労働・人権問題などに対する厳しい非難に苦慮した国務省が、米陸軍による沖縄統治に対する発言権を確保すべく設置した総領事館は、皮肉なことに、むしろUSCARの見解に同調する存在となっており、期待された機能を発揮することがなかったのである。(4)

国際郵便協定に関する政府内協議は、五五年六月から、重光訪米を経て十二月に至ってなお、結論が得られず、国務省、郵政省、国防省の三省は、沖縄の地位をめぐって検討を続けていた。協議に参加したのは、国務省の法務局スタッフであった。彼等はアメリカ政府による沖縄に関する公式決定を網羅した結果、一九五一年の講和条約第三条がアメリカに対し沖縄の主権を与えているとは解釈できない、という結論を得ていたのである。(5) この結論と、那覇のUSCARの立場との間にある解釈の相違を解消するのが如何に困難であったか、は想像できる。

もう一つの事例は、沖縄住民にパスポートを発行する場合の住民の国籍について、である。(6) 国務省旅券局は、五五年十月、北東アジア課にこの件についての見解を求めた。北東アジア課から照会を受けた国務省法務局は、次のような結論を伝えている。(7) その結論は、講和条約第三条が沖縄に対する日本の主権を放棄させている、と解釈することはできないし、従って住民の国籍の決定について第三条は何の効力をも持たない、というものであった。つまり、沖縄住民にアメリカ政府がパスポートを発行することはできない。又、新たな特別立法或いは、新たな組織法があれば、

Hosei University Repository

住民に「琉球国籍」を与えることが出来るが、これを既存のアメリカ移民・国籍法の修正によって実現することはできない。何故なら、アメリカの沖縄統治は暫定的な性格のものであって、沖縄は日本の領土であり、究極的には日本に返還されることになっているからである。これが国務省法務局の見解であった。

これらの事例をめぐるアメリカ政府内協議の経緯を見ると、重光外相がダレス長官に求めた内容、つまり、沖縄に対する日本の「潜在主権」の確認と、これに伴う住民の国籍問題は、アメリカ政府内部にあって見解の相違が甚だしいものであったことが解る。一方で、沖縄統治に関する現地の責任者であるUSCARが、沖縄をアメリカの領土(territory)である、と認識し、他方で、国務省法務局が、沖縄は日本の領土である、との結論に達していた、という事実は、政府内の亀裂の深さを示唆するものではないだろうか。

このように、沖縄の地位に関する政府内部の見解が統一されないまま、沖縄現地では、米軍による土地の収用問題、労働・人権問題などが次々に政治争点化し始めることとなったのである。次節では、多くの争点の中から土地問題を取り上げ、この問題を、絶対所有権(fee title)取得をめぐる政治を通して検討したい。

第二節　プライス勧告と絶対所有権(fee title)論争

周知の通り、沖縄では、一九五四年三月に基地拡大の為の大規模な土地接収計画が発表され、住民代表機関の一つである立法院が反対決議を出す事態となっていた。五五年一月には、朝日新聞が沖縄で生じている事態を大きく報道し、内外の世論喚起を目指していたのである。これを取り上げた中国の国営通信社・新華社は、沖縄の事態が民主主義の守護者としてのアメリカの名に反する、という主張を掲げてさえいた。(8)

Hosei University Repository

この事態のなかで、アメリカ議会の下院軍事委員会（メルヴィン・プライス委員長）による調査団が現地を訪問、翌五六年六月に、プライス勧告を発表することとなった。しかし、プライス勧告は、沖縄の事態を改善には寄与しなかっただけでなく、むしろ、地主・住民の不安を高める結果を生じたのである。その理由は、プライス勧告が、従来の在沖米軍の立場を踏襲して、アメリカ政府が土地の絶対所有権（fee title）を取得し、その対価として地代の一括払いを行うという方針を示したことによる。そもそも、アメリカ下院軍事委員会と軍部との密接な協力関係を考えれば、プライス勧告が、土地問題解決へのある種のカムフラージュとして浮上した可能性も否定できないものがある。しかし、沖縄住民から見ると、アメリカ議会からの調査団訪沖と、その勧告に対する期待が大きかっただけに、勧告内容に対する失望も深いものとならざるを得なかった。[9]

プライス勧告が出された直後の六月二十二日、国務省は国防省に向けて沖縄における土地の取得方法について、次のように伝えていた。[10] 国務省によれば、プライス勧告が土地問題について絶対所有権（fee title）取得を提案したことは、日本の潜在主権と抵触する、と解釈されており、それによって日本と沖縄の反米感情を強めてしまった。一九五四年八月の民事指令（非公表）が認めたのは、土地の賃借権（leasehold）のみであり、絶対所有権（fee title）はごく例外的な場合のみに認められるものであった。このように国務省はアメリカ政府の方針が、絶対所有権でなく、長期的使用権（long-term right of use）の取得である、と結論付け、これをアメリカ政府が公式発表すべきであると主張したのである。

しかし、八月に入って国務省は、米極東軍司令部のライマン・レムニッツア司令官（ＵＳＣＡＲ民政長官を兼任）からの激しい抗議に直面する。[11] レムニッツア司令官は、プライス勧告が、アメリカ政府の方針そのものであり、アメ

Hosei University Repository

リカ政府は絶対所有権（fee title）取得の可能性こそを追求すべきであると主張していた。何故なら、レムニッツァにとって、絶対所有権（fee title）取得は、一括払い方式と共に、日本本土と沖縄住民に対する心理的効果を期待したものであったからである。米極東軍が期待する心理的効果とは、日本への復帰の可能性が殆ど全くない、という見通しを住民に印象付けることに他ならなかった。加えて、もし絶対所有権（fee title）取得が不可能であった場合は、これに代わるものとして五十年から九十年の長期賃貸が望ましいと、軍部は考えていた。つまり、地代の一括払いと絶対所有権（fee title）取得は、アメリカが半永久的に、少なくとも今後、五十年から九十年は沖縄に留まる、というメッセージを印象付ける為にこそ不可欠な方法であったと言えよう。国防省は、こうしたレムニッツァ司令官の立場を擁護していた。

国務省は、これに対して、プライス勧告は単なる一般原則であり、絶対所有権（fee title）による土地収用は日本の潜在主権に抵触するとし、地代は一括払いではなく年払いによるべき、と主張したのである。[12] 国務省によればそもそも、アメリカが沖縄に留まるのは、「極東における脅威と緊張が続く限り」という条件下においてのみ、認められているのであって、アメリカの沖縄統治そのものが、確かな法的政治的根拠に基づくものではなかった。従って、土地収用は、例え長くとも二十年から三十年の賃貸によるもので十分であり、万が一、一括払いが止むを得ない場合でも、絶対所有権（fee title）取得は決して認められない、としていたのである。加えて、国務省は土地の新規接収は行わない、という条件も付け加えた。総じて、国務省の土地問題に関する立場は、沖縄統治の根拠が、脱植民地化の時代にあって決して堅固なものではないことを自覚するものであった。しかし、この立場がＵＳＣＡＲに受け入れられる可能性は、殆どなかったのではないだろうか。その意味では、重光外相が五五年夏の会談で要請したとされる公

Hosei University Repository

式声明、つまり日本の潜在主権の確認と、これに伴う住民の日本国籍の確認を示す公式声明は、アメリカ政府の内部的不統一から見て、実現困難な課題であったと言えよう。言い換えれば、アメリカの沖縄統治は、その正統性をめぐって極めて脆弱な基盤に依拠せざるを得なかったのである。

このように一九五六年後半は、沖縄の土地収用に関するアメリカ政府内論争に決着が付かないまま過ぎることとなった。注目すべきは、この事態と同時平行的に、日本政府とソ連との国交回復交渉が大詰めを迎えていたのである。

第三章　日ソ交渉の進展と沖縄

第一節　第二次ロンドン交渉（一九五六年八月）とダレス国務長官発言

沖縄ではプライス勧告の直後に、アリソン大使がアメリカには領土的野心がない、との内容の声明を出すなど、プライス勧告によって生じた波紋の沈静化が図られていた。実際、勧告の実施は延期せざるを得なくなっていたのである。しかし、アリソン声明が奏功した訳ではない。七月の参院選では、日本社会党の議席の伸びが大きかったが、その原因の中には、沖縄土地問題に関する日本政府の取り組みが不十分であるとして、アメリカの沖縄統治に対する世論の批判が強まったからである、との指摘が生じていた。

他方で、鳩山内閣が発足直後から取り組んできた日ソ交渉は、北方領土問題で依然として難航していた。(1) 一九五五年の第一次ロンドン交渉では、ソ連のマリク全権が歯舞・色丹の二島返還による妥結を提案したことに対して、日本政府はあくまでも南千島（国後・択捉）を含む四島の返還を平和条約締結によって確定することを目指していたので

Hosei University Repository

ある。しかし、日本政府内の見解は一致していた訳ではない。重光外相が平和条約締結に重心を置いた対ソ交渉を主張したことに比べ、鳩山首相は、アデナウアー方式による領土問題棚上げに傾き始めていた。一九五六年に入って一月から第二次ロンドン交渉が再開されたが、これは三月に中断され、その後、河野一郎農林大臣の介入による漁業協定の締結を経て、五月には、外務省内で日本側の譲歩による妥結を目指す動きが生じることとなった。重光外相は、七月にモスクワで交渉再開となった際には、歯舞・色丹の二島返還によってソ連との平和条約を締結し、交渉妥結を図ろうとの意向を固めたのではないか、とされている。しかし、重光は、その直後、東京の日本政府からの強い反対に遭遇するのである。(2)

本国政府から、ソ連による妥協案受諾に反対する訓電を受け取った直後、重光外相は、八月十九日、スエズ問題をめぐる国際会議に出席の為ロンドンを訪れたダレス国務長官との会談に臨んだ。(3)十九日のロンドン会談で、ソ連の主張が歯舞・色丹の北に国境線を引くものである、と述べた重光は、この国境線で日ソ交渉が妥結することは、サンフランシスコ講和条約に照らして合法的かどうか、をダレス国務長官に質した。この時、ダレス国務長官は、千島列島(Kuriles)と琉球諸島がポツダム宣言で同じ扱いを受けていたこと、アメリカは講和条約で日本の琉球に対する潜在主権を認めたこと、を挙げた後に、もし、日本が千島列島の主権をソ連に認めれば、我々も同じく琉球諸島の完全な主権を求めるであろう、と述べたのである。ダレス国務長官は、ソ連との交渉で、全千島列島を琉球諸島と同じ地位に置くこと、つまり、日本が千島列島の潜在主権を持ち、ソ連が占領する、という方法が最も望ましい、と述べた。さらに、もし、ソ連が全千島列島を取得するのであれば、アメリカは沖縄に対する完全な主権を主張する資格があるし、将来、どの時点でその主権を宣言するかは、保証できないとした。加えて重光が提案した、関連諸国による国際

Hosei University Repository

会議方式については、否定的な立場を明確に示したのである。(4)

この会談後、ダレス国務長官は国務省に宛てて、

「一般的には日本の対ソ交渉を支援したいと考えるが、しかし、これが琉球諸島と台湾に関する合意不可能な問題を浮上させることのないようにしなければならない。」

と伝えていた。(5)

ダレス国務長官発言は重光外相と日本政府に大きな衝撃を与えたが、この発言の趣旨そのものは、既に一九五五年春頃からダレス国務長官が示唆してきたものであった。同年三月のNSC（国家安全保障会議）の席上で、ダレス国務長官は、ソ連が領土の返還に応じるとは考えにくいが、もしソ連が千島列島のたとえ一部であっても日本に返還すれば、それによって日本は沖縄返還にむけての圧力を強めるであろうとし、ソ連が日米間の緊張を高める為に、領土問題を利用する可能性もある、との指摘していたのである。(6)

その後、四月八日のNSCの席上で、NSC五五一六（一九五五年四月五日付）が検討された際には、ソ連に対し日本が歯舞・色丹の領土権を要求する場合には、アメリカが日本を支持する、という趣旨の部分（第四四パラグラフ）について、ダレス国務長官から反対意見が出されていた。ダレス国務長官は、ソ連が千島列島に対する権利を主張するのは、アメリカの沖縄・小笠原諸島に対する権利主張と同じものであり、もし、ソ連による千島列島の日本への返還をアメリカが主張すれば、アメリカ自身も沖縄・小笠原諸島を返還せざるを得ないだろうと論じたのである。さらにアメリカにとっての沖縄は、ソ連にとっての千島列島よりも価値があるのだから、沖縄におけるアメリカの立場を損なうべきではない、と付け加えた。(7) つまり、既に一年以上前から、ダレス国務長官は北方領土問題と沖縄問題

Hosei University Repository

の相互関連性を認識し、ソ連が譲歩することにも、日本が譲歩することにもそれぞれ懸念を表明していたのである。同時に、アジアにおける未解決の領土問題が、日ソ交渉妥結によって流動化する事態を予想したダレス国務長官は、これを回避する為に、日本の対ソ交渉における領土要求に対する支持を一般的なレベルに止めておき、具体的な対日支援には踏み込まないことを決意していたのではないだろうか。

ところで、ダレス国務長官の十九日の発言は、重光外相を落胆させただけでなく、直ちに報道されて大きな反響を呼んだ。この反響の大きさに直面して、国務省北東アジア課には、ダレス発言に困惑する声が挙がっており、事態をフォローすべく作業グループを発足させ、再度の重光との会談、又は、下田条約局長との八月末の会談に備える必要がある、と指摘されていたのである。(8)

結局、ダレス国務長官は、二十八日に記者会見を持ち、十九日の発言を変更することなく、その衝撃を緩和する方向で補足説明を行うこととなった。(9) 北東アジア課は、日ソ交渉決裂の責任をアメリカが負わないようにすべきである、と考えていたのである。この懸念は駐日大使館にも共有されており、九月に入ってアリソン大使が大部の報告書をまとめ、沖縄の土地問題でアメリカの対応が明確さを欠いたことと並んで、ダレス国務長官発言が、日本の主権に関わる問題についての適切な考慮を欠いたことを指摘する結果となった。アリソンの報告書は、その最後の部分で次のように述べている。(10)

「我々は、沖縄の信託統治を行わないことを決定した結果、事実上、沖縄に植民地国家（colonial power）として存在することとなった。今後、細心の注意を払って統治を行わない限り、深刻なトラブルを避けることは難しいだろう。」

Hosei University Repository

アリソンの報告から約一ヵ月後、日ソ共同宣言によってソ連は日本の国連加盟を支持することを約束した。このことは沖縄統治問題が、脱植民地主義とAA諸国の政治的抬頭を背景としてアメリカにとってさらなる政治的負荷となったことを示唆するものであった。他方で日本政府にとっては、潜在主権がアメリカの公式声明によって確認されないまま、住民の国籍についても明確な決定を得ることなく、沖縄社会で緩慢に進行するアメリカ化への懸念が深まってゆくことになる。

第二節　日本の国連加盟と沖縄

よく知られている通り、アメリカ政府は一九五七年から五八年に掛けて沖縄統治の正常化を急ぐこととなった。この統治正常化は、従来の研究が、それに先立つアメリカの強硬政策との関連で議論してきたものである。[11] 具体的には、プライス法制定による沖縄統治に対する連邦予算支出の制度化、大統領行政命令の公布、統治の基本法制定、通貨切替（占領期の通貨として流通していたB円のドルへの切替）などが、次々に打ち出された。ダレス国務長官が、沖縄の基地を飛び地返還で縮小する計画を推進するに至ったのも、この時期のことであった。確かに、プライス勧告以降、瀬長那覇市長事件[12]、などに示される通り沖縄統治は、USCARによる強硬政策が相次いでおり、統治の正常化は、強硬政策によって生じた沖縄社会の反発を緩和するものとして説明できる部分がある。しかし、当時の国務省の対外認識を全体として検討してみると、こうした一連の動きの背後にあったもう一つの要因の存在にも目配りが必要であろう。それは、日ソ交渉の成果としての日本の国連加盟であった。

一月初めにダレス国務長官宛の覚書を書いたロバートソン次官補は、アジア・アフリカにおける英・仏の轍を踏む

Hosei University Repository

べきではない、という強い警告を発しながら、沖縄統治政策を再検討する必要を強調していた。[13] 実際、スエズ戦争、アルジェリア戦争を始め、キプロスにおける内戦など、脱植民地化の過程で、英・仏はその対応に苦慮していたのである。これを受けて、ダレス国務長官は、国防長官に宛てて、次のように提言した。[14] ダレス国務長官は、国連に加盟した日本が、アジア・アフリカ諸国と共に、沖縄統治問題の国際化を図る可能性がある、として、沖縄統治を改善することが急務であると、国防長官に迫ったのである。もし、日本が、土地問題、那覇市長選挙問題などの一連の沖縄統治問題を国連に持ち込めば、国連は現地調査団派遣に踏み切る可能性がある。ダレス国務長官は、このように述べて、国務省と国防省が共同研究グループを立ち上げ、問題の再検討を進めるよう提案したのである。同時に、ダレス国務長官は、当時、米軍が極東軍司令部ＣＩＮＣＦＥから太平洋軍司令部ＣＩＮＣＰＡＣへの編成替えを予定していることを好機と捉えていた。

国務省内で二月十九日に開かれた協議の場には、連邦政府予算局スタッフ二名が招かれ、国務省法務局と極東局から四名が参加していた。ここで主として検討課題となったのは、沖縄統治の正統性を法的に根拠付ける基本法が存在しない、という現状についてであった。[15] この時、予算局と国務省が協議の場を持ったのは、沖縄統治の正常化の一環として、連邦政府から沖縄に対する予算措置を制度化することが検討され始めたからであろう。予算局の立場は、統治が十分な法的根拠を欠いている状態では、議会が予算支出を認めないであろう、というものであった。ここでの協議は、後に一九六〇年にアイゼンハワー大統領の署名を得て授権法として成立するプライス法に結実することになる。

連邦政府予算局が指摘したのは、那覇で軍政を担当するＵＳＣＡＲの存在を辛うじて根拠付けているものが、一九五四年八月に出された民事指令に過ぎない、という事実であった。これは、単なる国防省作成の作戦指令（opera-

Hosei University Repository

tion directive) を大統領による民事指令として転用したものに過ぎず、アメリカの沖縄統治を根拠付ける基本法としての性格を全く備えていなかった。従って、将来、沖縄を返還するのかどうか、返還まで、どのようにして沖縄を統治するのか、が未だに高いレヴェルで決定されていない。しかも、この民事指令は制定当時から極秘とされたままで今日に至っており、沖縄住民は、その存在を知らされていない。従って、できるだけ早期に、新たな大統領行政命令を公布し、住民にこれを周知すると共に、連邦予算からの支出を安定的に確保する必要がある。

予算局は、このように指摘した上で、沖縄で多くの紛糾が生じている一因は、統治の手続きが変則的 (irregular) である、という理由が大きいことを指摘し、国連から圧力が掛かる前に、大統領行政命令を出して時間を稼ぎ、統治の基本法制定を急ぐべき、と提言したのである。

この動きと平行して日本では、慌しく政権交替が行われていた。石橋首相の病気による引退を受けて岸内閣が発足していたのである。岸内閣は、アメリカの沖縄統治政策転換の動きのもとで、沖縄返還を含む政策課題について対米交渉を行うこととなった。このような意味における岸外交と沖縄については、改めて別稿で検討したい。

おわりに

本稿で検討した鳩山・石橋内閣期の沖縄問題について、三点を中心にまとめておこう。まず、第一点は、鳩山内閣の重光外相が、吉田外交における沖縄構想を一部で継承しつつ、しかし、吉田外交とは明らかに異なる立場から沖縄問題への取り組みを進めたことである。それは、とりわけ、沖縄に対する日本の「潜在主権」を確認する方法として

Hosei University Repository

提示されたものである。重光外交が構想したのは、日本が何らかの方法で相互防衛条約を締結できる程度の防衛力増強ができれば、とりわけ、憲法が認める範囲での地域的安全保障への取り組みを行うことができれば、それは沖縄の防衛に日本が貢献できることになる、とし、それが日本の潜在主権の確認にとって有利である以上、その延長上に施政権返還の要求を期待することもできるであろう、というものであった。重光は、こうした構想との関連で、日本がアメリカに協力しつつ「西太平洋」の安全保障に貢献することを通して、安全保障条約の見直しを提案したのである。しかし、この構想に対するアメリカ政府の評価は、必ずしも高いものではなかった。国務省極東局も、ダレス国務長官も、この提案を積極的に受け入れようとはしなかったのである。

次に第二点は、アメリカにとって沖縄統治とは何であったのか、という問題である。対日講和条約第三条は、沖縄の地位に関して必ずしも正確な規定を行うには至らなかった。つまり、沖縄の地位は曖昧なものであって、これは、原が指摘した通り、将来の紛争の種を蒔く為の、「全て熟考の末の計画的行動」であった可能性も確かにある。しかし、動機としてはそうであったにせよ、その結果は、当のアメリカ政府にとって予想外のものではなかったろうか。第三条の規定は、現実の沖縄統治に適用する上では極めて不備なものであって、その結果、少なくとも一九五〇年代には沖縄統治に十分な正統性が付与されていなかった。熟考の上で曖昧にしたはずの沖縄の地位は、アメリカの沖縄統治にとって決して有利には作用しなかったのである。

第三点として、こうした沖縄問題の展開が、国際環境の中の脱植民地化によってどのような影響を受けたのか、ということである。第三条の曖昧な規定に基づいて沖縄統治を実施せざるを得なかったアメリカは、日本が鳩山内閣期の日ソ交渉の成果として国連加盟を果たしたことによって、更なる困難に直面した。一九五〇年代後半の国際環境は、

Hosei University Repository

英・仏を中心とするヨーロッパ諸国が脱植民地化の波に洗われるなかで、インドシナ半島、スエズ、アルジェリア、キプロスなどが次々に紛争の焦点となり、英・仏の外交的敗退を生じていたのである。アメリカは沖縄統治が英・仏の轍を踏むことのないように考慮した結果この考慮が一因となって、一九五七年以降、統治の正常化を進めることとなったと言えよう。

このように考えると、冷戦と並んで二〇世紀後半を貫く国際社会の変動の一つが脱植民地化の波であったことは、沖縄研究に対しても新たな視角を示唆するものとなるのではないだろうか。この文脈で考えるならば、岸外交における沖縄問題への取組みも冷戦要因と、脱植民地化要因との交錯の中で、改めて検討すべき研究課題となるはずである。

序

(1) 宮里政玄『アメリカの沖縄統治』(一九六六年、岩波書店)

(2) 我部政男『沖縄返還とは何だったのか』(二〇〇〇年、日本放送出版協会)

(3) 宮里政玄『日米関係と沖縄』(二〇〇〇年、岩波書店)

(4) 原 喜美恵『サンフランシスコ平和条約の盲点』(二〇〇五年、渓水社)

(5) 沖縄の法的地位については、国際法学会編『沖縄の地位』(一九五五年、有斐閣)が最も早い時期に研究を開始していた。ここで、信託統治、潜在主権等を対象に詳細な議論が展開されている。

第一章

(1) 日ソ交渉については、次の文献を参照。田中孝彦『日ソ国交回復の史的研究――戦後日ソ関係の起点：1945～1956――』(一九九三年、有斐閣)。坂元一哉「日ソ国交回復交渉とアメリカ　ダレスはなぜ介入したか――」(日本国際政治学会編『国際政治』一〇五号、一九九四年、有斐閣)。

(2) 重光葵の本格的な伝記研究としては、武田知己『重光葵と戦後政治』(二〇〇二年、吉川弘文館)が挙げられる。ここでも、重光

Hosei University Repository

の日ソ交渉における役割が論じられている。

（3）重光訪米の際の重光案について最初に指摘したのは、坂元一哉『日米関係の絆』（二〇〇〇年、有斐閣）である。本稿では、この著書の解釈に多くを負っている。

（4）『朝日新聞』一九五六年六月十九日。

（5）坂元、前掲書（二〇〇〇年）第三章。

（6）河野康子『沖縄返還をめぐる政治と外交』（一九九四年、東京大学出版会）。吉田内閣期の沖縄をめぐる交渉とその帰結は、概略、次の通りである。講和条約交渉で一九五一年一月から二月にかけてダレス特使が訪日した際に、吉田首相は「わが方見解」を手交して、領土問題についてのアメリカの配慮を求めた。吉田の要請は沖縄、小笠原等、アメリカ占領下に入った諸島に対して「どんなに希薄なものであっても日本の主権を残したい。」と述べていたのである。その際、住民は日本国籍であることも、吉田からダレスに対して確認されていた。吉田は、六月にはジョン・アリソン公使との会談で、改めて住民の国籍問題に対する注意を喚起している。

講和会議では、講和条約第三条がアメリカによる国連信託統治提案の可能性に触れつつ、それまでの期間はアメリカがこれら諸島の施政権を持つことを規定した。加えて、会議におけるアメリカ代表ダレスとイギリス代表ケネス・ヤンガーがこれら諸島に対する日本の「潜在主権」（residual sovereignty）を演説の中で承認した。この後、十二月に訪日したダレスに対して、吉田首相は改めて「南方諸島に関する実際的措置」という文書を手交している。ここでは、講和条約第三条が日本のこれら地域に対する主権を放棄していない、とする解釈を示した上で、住民の国籍には変化が無いこと、これら諸島は日本の一部であること、などが盛り込まれていた。

この文書の内容はアメリカ政府に伝えられ検討されたが、政府内の国務省と軍部との激しい対立が生じた結果、結論には至らなかった。但し、第三条地域のなかで奄美大島は戦略上の必要性が少ない、という理由で一九五三年十二月に日本に施政権が返還された。この時、ダレス国務長官は、沖縄返還を求めた日本政府に対して「極東に脅威と緊張が存在する限り」沖縄の施政権をアメリカが保有することを公式声明で明らかにした。

（7）宮里、前掲書、八五頁。

（8）坂元、前掲書、一〇五～一〇六頁。

（9）Morgan to State Department, July 6, 1955, 611. 94/7-655, NA

（10）坂元、前掲書、一四七～一四九頁。

（11）日本の沖縄に対する潜在主権は、岸内閣期に入ってアイゼンハワー大統領との最初の首脳会談が行われた際に、共同声明（一九五

Hosei University Repository

七年六月）で確認された。アメリカ政府の高いレベルで、潜在主権が確認されたのは、これが最初のことである。続いて、沖縄住民が日本国籍を持つことは、その後のケネディ政権による沖縄特別声明（一九六二年）が明らかにしたものであった。これは、当時、アメリカ政府による大胆な政策転換として注目されたものであった。これらの方法は、第三次吉田内閣期の講和条約交渉の中で試みられて以来、日本政府が継続的に努力してきたものであり、重光外交も、この方法を踏襲したことに間違いない。

(12) Tokyo to Secretary of State, July 25, 1955, 794. 5/7-2555, 石井修・小野直樹編『アメリカ合衆国対日政策文書集成――日本外交防衛問題：1955』第1巻（柏書房、一九九九年）。

(13) Robertson to Secretary of State, July 28, 1955, 794. 5/7-855, 石井修・小野直樹編、前掲書、第7巻（柏書房、一九九九年）。

(14) Hemmendinger to McClurkin, February 17, 1955, 611. 94/2-17, NA

(15) Morgan to State Department, July 6, 1955, 611. 94/7-655, NA

(16) Tokyo to Secretary of State, August 4, 1955, 794. 5/8-455, 石井修・小野直樹編、前掲書、第7巻（柏書房、一九九九年）。

(17) Allison to Secretary of State, August 10, 1955, 794. 5/8-1055, 石井、小野編　前掲書、第7巻（柏書房、一九九九年）。

(18) Allison to Secretary of State, August 12, 1955, 794. 5/8-1255, 石井、小野編　前掲書、第7巻（柏書房、一九九九年）。

(19) *U. S. Department of State, Foreign Relations of the United States, 1955-57, Vol., XXIII* (Government Printing Office, 1991) pp. 90-116. 以下、*FRUS* と略称。

(20) *FRUS*, pp. 190-96.

(21) Sebold to Secretary of State, August 23, 1955, 794. 5/8-2355, NA

(22) Memorandum of Conversation, August 31, 1955, *FRUS*, pp. 111-116

(23) Summary of Positions, August 22, 1955, CF533, 石井修・小野直樹編前掲書、第8巻（柏書房、一九九九年）。

(24) 石井修・小野直樹編　前掲書、第1巻（柏書房、一九九九年）。

(25) ここで注目しておきたいのは、沖縄の施政権返還に至る展開の中で、次のような現象が生じたことである。それは、あえて単純化すれば、政治過程において日本の防衛力増強を主張する勢力が施政権返還に積極的な対応を取ることに比較して、日本の防衛力の抑制を主張する勢力が施政権返還には、積極的発言を控える、という現象であった。この現象の背景にある事情は、施政権返還と日本の安全保障政策との連関が意識されていたことと無関係ではなかったであろう。

(26) 坂元、前掲書、一四八頁。

第二章

(一)　"Memorandum of Conversation", August 31, 1955, *FRUS*, pp. 111〜116

(二)　Naha to Department of State, June 2, 1955, 694C. 0093/6-255, NA

(三)　John Steeves (American Consul General) to Richard Finn (Office of Northeast Asian Affairs), August 16, 1955, 611. 94C/8-1655, NA

(四)　Tokyo to Secretary of State, January 14, 1955, 894C. 062/1-1455, NA

一九五四年三月、アメリカ自由人権協会は、沖縄の土地問題、差別的労働条件などの問題についてUSCARを非難していた。この問題をカルカッタで予定されている法律家会議でとりあげることも検討されていた。なお、沖縄における労働条件については、アメリカの労働組合全国組織であるCIOも注目していた。日本の総評が、この点についての調査団を沖縄に派遣しようとした際に、USCARが渡航を認めなかったことも、指摘されていた。

(五)　"Negotiation of Postal Agreements Concerning the Ryukyu Islands," June 29, 1955, 694c. 0093/6-2955, NA

(六)　" Ryukyu Citizenship," 694. 001/10-1455, NA

(七)　ibid.

(八)　Tokyo to Secretary of State, January 14, 1955, 894C. 62/1-1455, NA

(九)　沖縄の土地問題に関しては次の文献を参照。平良好利「沖縄復帰運動の政治的動態――復帰協を中心として――」（東京国際大学院国際関係学研究科『国際関係学研究』第15号、一九八三年）。平良好利「沖縄軍用地問題の政策決定過程――一九五〇年代後半を中心として――」法政大学沖縄文化研究所『沖縄文化研究　三〇』一九〇四年三月。

(一〇)　Secretary of State to Secretary of Defense, June 22, 1955, *FRUS*, p. 180

(一一)　Department of State to the Embassy in Japan, August 11, 1956, *FRUS*, p. 198

(一二)　Embassy in Japan to Department of State, August 14, 1956, *FRUS*, p. 200

第三章

(一)　田中孝彦、前掲書。

Hosei University Repository

Hosei University Repository

(2) 武田知己、前掲書。
(3) *FRUS*, p. 202
(4) *FRUS* ibid.
(5) *FRUS*, pp. 207-209
(6) *FRUS*, p. 28
(7) *FRUS*., p. 210
(8) ibid.,
(9) ibid.,
(10) "A Fresh Start with Japan", September 21, 1956, 611. 94/9-2156, NA
(11) 宮里、前掲書（二〇〇〇年）は、沖縄統治の正常化政策に注目している。
(12) 瀬長事件については宮里、前掲書、一一八～一三一頁。
(13) *FRUS*, pp. 240-244
(14) *FRUS*, p. 244
(15) *FRUS*, p. 264

なお、本稿作成に当たっては、二〇〇三年度法政大学特別個人研究費の支給を受けた。ここに記して感謝したい。