

沖縄返還と地域的役割分担論(1)危機認識の 位相をめぐって

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)

106

(号 / Number)

1

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

57

(発行年 / Year)

2008-08-25

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00004351>

沖縄返還と地域的役割分担論（二）

——危機認識の位相をめぐって——

河野 康子

目次

第一章 返還論の提起をめぐって

第一節 佐藤訪米（一九六五年一月）を前に

第二節 訪米準備と首脳会談

第三節 ヴィエトナム情勢と佐藤首相の沖縄訪問——一九六五年夏

第二章 施政権返還と基地機能

第一節 スナイダー・グループの発足

第二節 基地をめぐる構想と打診——安全保障条約延長問題とNPTとの関連で（以上本号）

第三節 分離返還構想の系譜と大津発言（以下次号）

第三章 「我々の琉球基地」をめぐって

沖縄返還と地域的役割分担論（一）（河野）

第一節 「我々の琉球基地」草稿（一九六六年九月）

第二節 下田発言と岸・マクナマラ会談

第三節 日米安全保障協議委員会・事務レベル協議の議論（六七年五月）

第四節 早期返還論の浮上——国防省構想

第四章 台湾政府の反応——一九六七年春～秋

第一節 台北・台湾外務省とアメリカ大使館

第二節 アメリカのメディア報道

第三節 オールステートメントの手交

第四節 佐藤首相の台湾訪問

第五章 三木訪米から佐藤訪米へ

第一節 三木訪米（一九六七年九月）

法学志林 第一〇六巻 第一号

第二節 ロストウと若泉ルート

第三節 佐藤訪米（一九六七年十一月）——佐藤マクナマ

ラ会談

第六章 一九六八年の沖縄情勢と危機認識の位相——東京、那

覇、ワシントン

第一節 主席公選とB52事件

第二節 日米両国政府の危機認識——京都會議をめぐるア

メリカ大使館の觀察

第三節 久住報告と核抜き返還論

第七章 韓国政府の危機認識と核抜き返還論

第一節 一九六八年の朝鮮半島情勢

第二節 駐日大使館の情勢分析

おわりに

はじめに

沖縄の施政権返還と日本の地域的役割分担については、これまでさまざまな角度から論じられてきた。返還交渉をめぐる政策決定過程のなかで、日本の地域的役割分担が強調されたことは既によく知られていることである。これを示す代表的な文献としては、⁽¹⁾ 国務省で返還交渉に関わったU・アレクシス・ジョンソン (U. Alexis Johnson) の回顧録を挙げることができる。佐藤内閣期の一九六六年一〇月に駐日大使として赴任したジョンソンは、沖縄返還の条件が日本による地域的役割分担の拡大であることを日本政府に強調したことを回想録で明らかにしている。同時代の公文書から窺うことのできる米政府の立場の多くが、この見解を共有していることもよく知られている通りである。しかし、地域的役割分担の具体的内容は、当時において、必ずしも明確であった訳ではなかった。ただ、施政権返還に合意した一九六九年の日米首脳会談では、佐藤ニクソン共同声明と佐藤首相によるプレス・クラブ・スピーチと

の二つの文書が公表されており、これらが次のような日本の地域的役割分担論を明らかにしていたのは事実である。既に周知のことであるが、以下、煩些を厭わず述べれば、共同声明は、第四項で、

「韓国の安全は日本自身の安全にとって緊要 (essential) である。」

とし、同時に、

「台湾地域における平和と安全の維持も日本の安全にとって極めて重要 (important) な要素である。」

と述べていた。いずれも、総理大臣の認識を示すものとして述べられていたのである。これに加えて第七項では、

「総理大臣と大統領は、施政権返還にあたっては、日米安保条約及びこれに関連する諸取り決めが変更なしに沖縄に適用されることに意見の一致を見た。これに関連して、総理大臣は、日本の安全は極東における平和と安全なくしては十分に維持することができないものであり、従って極東の諸国の安全は日本の重大な関心事であるとの日本政府の認識を明らかにした。」

と述べ、

「沖縄の施政権返還は、日本を含む極東の諸国の防衛のために米国が負っている国際義務の効果的遂行の妨げとなるようなものではない。」

という総理大臣の見解を明らかにした上で、

「大統領は総理大臣の見解と同意見である旨を述べた。」⁽²⁾

と明記していた。

これを補足するものとして、同じ日に佐藤首相が行った、ナショナル・プレス・クラブにおけるスピーチは、次の

ように具体的な日米政府間の合意を明らかにしていた。

「特に韓国に対する武力攻撃が発生するようなことがあれば、これはわが国の安全に重大な影響を及ぼすものであります。従って、万一、韓国に対して武力攻撃が発生し、これに対処するため米軍が日本国内の施設、区域を戦闘作戦行動の発進基地として使用しなければならぬような事態が生じた場合には、日本政府としては、このような認識に立って、事前協議に対し前向きにかつすみやかに態度を決定する方針であります。」⁽³⁾

つまり、共同声明とプレス・クラブ・スピーチを併せて読む限り、一九六〇年の安全保障条約改定の際に導入された事前協議制度について、とりわけ朝鮮半島有事の際には、日本政府が従来よりも柔軟な立場で臨むことが確認されたことになる。

従来、首脳会談で合意された共同声明が、日本の安全保障の具体的内容についてこのように具体的な国名、ないし、地域名を列挙して規定したことはなかったことから、一九六九年の共同声明とプレス・クラブ・スピーチは、日本が極東の安全保障に関する地域的役割分担を積極的に担うことの意味表示、と受け取られた。これが当時の野党・社会党からの強い批判を生じたことは言うまでもない。

とは言え、これらのいわゆる「韓国条項」と「台湾条項」が施政権返還に伴う日本の地域的役割分担を示す文言だったとしても、この共同声明後に日本がどのような具体的活動を行うか、についての政策決定が行われた形跡はみられない。つまり、佐藤・ニクソン会談の合意が、当時、具体的にどのような地位的役割分担を想定したのか、という点については、必ずしも明らかではないのである。

ところで、近年になると、施政権返還をめぐる一九六九年の合意について、より長期的な立場から、その歴史的意

味を捉え返そうとする立場が現れ始めた。つまり、当時の政治的論議、及び政党間対立軸に沿った議論からはひとまず離れて、共同声明が表明した日本の立場を吟味し、これを日本外交における安全保障政策の流れの中に位置付けようとする研究動向が生じている。

その一つが、「韓国条項」、「台湾条項」は、その後の日本の安全保障政策にとって何であったのか、という問いかけであり、これらの条項と日米安全保障条約の第六条との関連に注目する研究である。⁽⁴⁾これに加えて、佐藤・ニクソン共同声明の「韓国条項」、「台湾条項」については、日米関係に関する先行研究の中で既に論じられており、これらの条項を共同声明で掲げることについて日米両国政府のどちらが積極的であったか、をめぐっては、複数の関係者のやや異なる証言が残されている。⁽⁵⁾

しかし、当事者である韓国政府、台湾政府の認識、行動、役割については、必ずしも十分な検討が行われてきたとは言えない。そこで、本稿では、韓国、台湾の両国政府が沖縄の施政権返還についてどのような立場をとってきたのか、その背後には、両国政府のどのような危機認識があったのか、という問題を考えてみたい。殆ど注目されてこなかったことであるが、両国政府は返還交渉の進展に当たって、それぞれ自国の安全保障を維持する観点からさまざまな働きかけを行った。その対象は日米両国政府であったが、働きかけの内容は、総じて沖縄の米軍基地機能が施政権返還によって低下することのないように、というものであったと見て良い。とりわけ、韓国政府の立場は、より具体的に沖縄基地の核機能の低下に強く反対するものであったと言える。アメリカ政府はこうした諸国の立場に無関心ではあり得なかった。実際、返還交渉大詰めの一六九一年一月、交渉の実質的担当者であったR・スナイダー(Richard L. Sneider)公使が、日米共同声明と日本の地域的役割分担に関し、台北とソウルを訪問し、両国政府の返還交

渉に対する協力と支持を確認していた事実がある。⁽⁶⁾

しかし他方で、施政権返還をめぐる日米両国政府の危機認識は、韓国、台湾両国政府の危機認識とは、明らかに異なる位相のものであったことも見逃すことができない。つまり、本稿は、日米両国政府内の政策決定過程を論じるにあたって、韓国、台湾両国政府が果たした役割を組み込むことにより、沖繩返還問題をより広い地域的秩序のなかで再検討する試みである。こうした関心に基づいて本稿では、既に変容しつつあった六〇年代末の冷戦環境のもとにおいて、同じ西側陣営に位置する日、米、韓国、台湾の各国が、それぞれ固有の安全保障に関する危機認識を背景として交渉に関わったことに注目し、こうした視点から見たアジア太平洋の冷戦史に関する一つの切り口を示したい。

さらに、本稿の問いかけは最終的には施政権返還問題を戦後日本外交のなかでどのように位置づけるか、という課題に結びつくことを目指している。何故なら、一九六〇年代後半の国際環境の中で、日本外交は日米安全保障条約の延長、NPTへの加盟と関連する核保有をめぐる問題などに直面していたが、これらの外交課題は沖繩施政権返還と密接に関連していたからである(第二章参照)。言いかえれば沖繩問題を焦点として、これらの課題をめぐる日本外交の基本的方向性が模索されていたと言える。こうした意味から本稿は、日本外交史のなかの一つの側面について沖繩問題を軸として考察しようとする試みでもある。

第一章 施政権返還論の提起をめぐって

第一節 佐藤訪米(一九六五年一月)を前に

第一章では、まず沖縄の施政権返還が、どのようにして日米政府間の交渉のテーブルに載ったのか、ということを検討しよう。そもそも、施政権返還問題が交渉のテーブルに載ること自体、一つの政策転換であったことは、注目しておくべき点である。何故なら、岸内閣末期から池田内閣期にかけて、つまり一九五九年から一九六四年にかけての日本政府は、沖縄問題について、あえて施政権返還を求めることなく、住民の生活水準向上と政治的自治拡大を求めることで、住民の黙認を得ようとしていたからに他ならない。こうした政府間の合意については、アメリカによる核配備計画と沖縄への核兵器導入とが背景となっていた。⁽¹⁾

この点を考えると、佐藤首相が、施政権返還の対米要求をいつ決意したか、という問題は、依然として重要な問いであって、既にいくつかの研究で論じられてきた。しかし、これについて決定的な見解はまだない。⁽²⁾

同時に、アメリカ政府における返還論の提起についても、事情は似ている。つまり、いわゆる「スナイダー・レポート」(“Our Ryukyu Bases”)の画期性が指摘されているものの、その実態は依然として解明され尽してはいないのである。⁽³⁾

こうした点を踏まえて、本稿では、日米両国の政府内で、施政権返還がどのようにして注目され、交渉の議題として浮上してきたか、ということに焦点を当てることにする。従来、施政権返還については、政府間の正式交渉(一九六九年五月から開始)に関する研究が中心となっており、その結果、佐藤・ニクソン会談(一九六九年一月)と核抜き返還をめぐる密約については多くの研究が蓄積されている。⁽⁴⁾しかし、その反面、佐藤内閣期の前半とジョンソン政権期の沖縄問題をめぐる政治過程に関する研究はまだ少ない。⁽⁵⁾

ところで従来、殆ど注目されてこなかったことであるが、本稿が示す通り、一九六九年の佐藤・ニクソン合意に先

立って、一九六四年末からすでに日米両国政府は沖縄・小笠原問題について相互の立場を探り始めていた。沖縄・小笠原問題に対し「施政権返還」という方法で取り組もうとする意欲を最初に示したのは、間違いなく日本政府であった。一九六四年末のことである。これに対するアメリカ政府の立場は当初、極めて硬いものがあつたが、六五年夏頃から六六年にかけて、予想外の早い展開で沖縄問題をめぐる政策的環境が変化する。アメリカ政府は、極秘で琉球問題を検討するワーキング・グループ (Ryukyus Working Group) を立ち上げ、研究を進めることにしたのである。この変化をめぐる政治過程を両国政府内、及び、政府間で展開された政策決定を中心として検討したい。とりわけ本稿の関心は、日本政府の意思表示の方法、その際に考慮された基地機能に関する選択肢、である。加えて、これに直面したジョンソン政権の沖縄構想と対日政策形成にも目を配りたい。これらを考える際、施政権返還に当たって日米両国政府が、日本についてどのような地域的役割分担を想定していたか、ということに関心を払うこととする。同時に、一九六四年秋、中国核実験のインパクトとヴェトナム情勢の帰趨が、沖縄基地の機能に関する日米両国政府の認識にどのように影響したか、という点にも配慮したい。つまり先に述べた通り、本稿は、沖縄施政権返還問題をめぐる政治過程を通して、アジア太平洋地域における冷戦変容と多極化の萌芽の現れ方を探ろうとする試みでもある。この試みは、冷戦史における沖縄返還の意味を考えることにつながるはずである。

まず第一章では佐藤首相の第一回訪米を考察してみよう。前提となるのは、日本政府が池田内閣期の沖縄に関する取り組みから明確な変化を見せたことである。

周知の通り、佐藤栄作は、一九六四年夏の自民党総裁選挙に出馬する際に、施政権返還を一つの課題として掲げていた。その表現は、

「首相になったら、訪米して、正面から施政権返還を要求する。」

となっており、返還についての強い意欲が表明されていたのである。その背景に、佐藤のブレーン集団であるＳオペレーションの存在があったことは、今日ではよく知られていることであろう。

予め確認しておく、首相に就任して最初の訪米で佐藤は確かに施政権返還に触れていた。その証左は、池田・ケネディ共同声明（一九六一年一月）と佐藤・ジョンソン共同声明（一九六五年一月）の沖縄に関する言及を比較することで示すことができる。まず、池田・ケネディ共同声明は、最後の部分で次のように述べている。

「大統領と総理大臣は、米国の施政下にあるが、同時に日本が潜在主権を保有する琉球および小笠原諸島に関連する諸事項に関し、意見を交換した。大統領は米国が琉球住民の安寧と福祉を増進するため一層の努力を払う旨確認し、さらに、この努力に対する日本の協力を歓迎する旨述べた。総理大臣は、日本がこの目的のため米国と引き続き協力する旨確認した。」⁽⁶⁾

この部分を読むと、一九六一年一月の首脳会談で、沖縄問題は施政権の問題として、ではなく、あくまでアメリカによる統治を前提とした上で、日本への施政権返還を争点とすることなく、住民の安寧と福祉を増進する方向で、取り組まれていたことが解る。五九年の岸内閣期以降の日本政府の方針が踏襲されていたのである。

これに対して、佐藤・ジョンソン共同声明（一九六五年一月）の第二項は次のような文言になっていた。

「大統領と総理大臣は、琉球及び小笠原諸島における米国の軍事施設が極東の安全のために重要であることを認めた。総理大臣は、これらの諸島の施政権ができるだけ早い機会に日本に返還されるようにとの願望を表明し、さらに、琉球諸島の住民の自治の拡大及び福祉の一層の向上に対して深い関心を表明した。」⁽⁷⁾

つまり、一九六一年の共同声明と比較する限り、六五年の共同声明は、日本政府が施政権返還を望んでいる、という事実を明記した点で、従来の立場とはあきらかに異なっていたのである。

とは言え、佐藤・ジョンソン共同声明が言及した「施政権返還」の扱い方には明白なアメリカ側の留保が示されていたことも確認しておかなければならない。つまり、この部分は、佐藤首相の一方的希望を述べる形で表現されていたからである。この部分に続いて、

「大統領は、施政権返還に対する日本政府及び国民の願望に対して理解を示し（中略）、この願望の実現を許す日を待望している。」⁽⁸⁾

と述べられてはいたが、これはあくまで大統領の願望を示したものにすぎない。

つまり、総じて六五年の共同声明は日本政府の施政権返還への願望に言及していたとは言え、それについてアメリカ政府の合意が得られた、という訳ではなかったのである。

こうした点を踏まえた上で、第一回の佐藤訪米で、沖縄問題がどのように話し合われ、どのような合意が形成されたのか、を考察しよう。一九六四年夏の自民党総裁選には敗れたものの、池田首相の病気による退陣に伴って佐藤は同年一月に首相に就任した。その直後の動きを追ってみたい。

佐藤首相が訪米の意欲をライシャワー (Edwin O. Reischauer) 大使に伝えたのは首相就任の翌日のことであった。一月二〇日の園遊会で、佐藤首相からライシャワー・アメリカ大使に向けて、訪米の希望が伝えられている。⁽⁹⁾これに先立って一月三日には、ジョンソン大統領の再選が決定していた。佐藤の訪米希望は、ジョンソン再選を踏まえて、日本からの要望を大統領に直接に伝えたい、というものであったと言える。

ところで、訪米前の時点で既に佐藤首相は、沖縄問題に対する彼自身の強い関心を周辺に伝えていた。その一例は、訪米前の次のような発言である。翌二月に入り、佐藤首相は、新任の臼井莊一総理府総務長官を交えて、沖縄のアルバート・ワトソン (Lt. General Albert Watson II) 高等弁務官、ライシャワー大使に会っている。一四日のことである。この時、佐藤首相は沖縄訪問計画について言及していた。首相の沖縄訪問は、戦後初めてのことである。この会談には橋本登美三郎官房長官などが同席していたが、この時、佐藤は沖縄訪問計画については、まだ公表しないように周辺に念を押していた。⁽¹⁰⁾

訪米の日程が一月に決まると首脳会談を控えた佐藤首相は、ライシャワー大使との間で予備的な意見交換を行っている。一二月末のことである。この意見交換では、いくつかの注目すべき日本側の意向が示されている。周知のとおり、佐藤首相が日本の核武装可能性を示唆したのは、この意見交換においてであった。これと同時に佐藤首相は、沖縄問題について次のような打診を行っていた。

まず、一二月二九日付けの日本政府「トーキング・ペーパー」(「琉球・小笠原に関するトーキング・ペーパー」)を見よう。⁽¹¹⁾これはワシントンの日本大使館から国務省に伝えられており、同じものが同時に東京のアメリカ大使館にも伝えられていた。これは、首脳会談の予定議題の一部となることを想定して作成されたものであろう。トーキング・ペーパー本文は二ページの簡潔な内容であったが、その内容は、明らかに沖縄問題について前政権とは異なる志向を伝えるものとなっており、これに長文(二八ページ)の付属文書が付けられていたのである。まず注目すべき点は、本文の冒頭部分であった。つまり、沖縄問題に関する八項目の予定議題のなかで、冒頭に置かれた第一項目には「住民が自治拡大、政治的社会的自由に加えて、施政権の日本への返還を望んでおり、日本本土でも琉球問題への関

心が高まっている。」との文言があったからである。

続く第二項目が「自治拡大と人権の保障」となっていることから見て、このトーキング・ペーパーの意味は、施政権返還を、従来の政策の延長線上にある「自治拡大」路線とは異なる方針として、アメリカ側に印象付けようとする処にあった。つまり、このトーキング・ペーパーは、佐藤首相の沖縄に対する立場が、従来の日本政府の方針とは一線を画すものであり、自治拡大に留まることなく施政権の日本への返還に及ぶものであることを示唆しようとしていたのである。

トーキング・ペーパーの付属文書は「琉球・小笠原問題」と題され、さらに詳細な議論を展開していた。付属文書の構成は、次の通りであった。⁽¹²⁾

- 1、序
- 2、施政権の日本への返還
- 3、自治拡大と人権の保障
- 4、日米両国政府の協力増進―琉球問題に関する日米協議委員会の拡充
- 5、経済援助の増進
- 6、その他の改善すべき事項
- 7、小笠原問題
- 8、結論

以上の八項目の構成をみると、本文の趣旨と同様に、付属文書は第二項と第三項とを区別しており、ここで第二項の施政権返還を自治拡大よりも高い優先順位に置く、という日本政府の意図が示されていたことが解る。加えて、第二項は、琉球住民は言うまでもなく、日本の世論が施政権返還を強く要望していることを強調した上で、アメリカ政府も又、究極的な返還の意図を表明している、とし、日本政府が可能な限り早期に返還が実現することを希望している、としていたのである。

ところで、この付属文書の結論にも注目しておきたい。結論は次のように述べていた。

「極東の平和と安全を確保する為に、現状の基地機能を維持しつつ、住民の復帰要求とアメリカによる統治との調和を図ることが日本政府の最低限の要求である。(中略) 日本政府は、琉球問題に関し日米間の協調的關係が不可欠であることを確信している。」

つまり、日本政府は、施政権返還への意欲を示す際に、沖縄の基地機能に関し十分に認識していることをも強調していたのである。

では、東京のアメリカ大使館は、このトーキング・ペーパーに対してどのような反応を示したのだろうか。ライシャワー大使の同日付けワシントン宛電報によると、大使は佐藤首相に対して次のような慎重な助言を伝えていた。

ライシャワー大使は、佐藤首相に対し、先に見た「琉球・小笠原に関するトーキング・ペーパー」が、あまりに多岐にわたる詳細な議論を展開している点を指摘した。その際、ライシャワーは、短い訪米日程で、これら全てについて意味のある議論をし、結論を得ることは難しいだろう、と述べた。従って、佐藤首相に対するライシャワーの助言は、琉球・小笠原問題については、日米協議委員会¹³の権限拡大という単一のテーマに限定した方がよいし、それ以外

の提言は日米協議委員会の権限拡大について合意が得られた後で議論した方がよい、というものであった。この助言に対して佐藤首相は、小笠原の墓参については少なくとも話題にしたい、と述べ、ライシャワーはこれについては国務省で検討したい、としている。⁽¹⁴⁾ 周知の通り、佐藤首相は、首脳会談の主要議題は防衛問題であり、核兵器に関する問題である、という立場をライシャワーに述べて彼を驚かせたが、それは、この話に続いてのことであった。⁽¹⁵⁾

ライシャワー大使が池田内閣期以来、沖繩問題には強い関心を寄せてきたことからみて、彼はトーキング・ペーパーの内容が施政権回復要求を第一項目に挙げていることの含意と、それが従来の日本政府の立場から一步を踏み出すものであることを了解していたのではないだろうか。ライシャワー大使は、こうした点についてアメリカ政府上層部には必ずしも十分な準備がないことを理解した上で、佐藤に対して以上の助言をしたのではないか、と思われる。

ところで、その翌日、日本側は外務省と総理府が中心となって、琉球・小笠原に関するトーキング・ペーパーの内容について、大使館に向けて追加説明を行っていた。⁽¹⁶⁾ 外務省アメリカ局と総理府特別地域連絡局による補足的な説明は次のような興味深いものであった。

まず竹内外務省アメリカ局長は、佐藤訪米では琉球・小笠原に関するアメリカの積極的で前向きな行動が求められていることを強調した。加えて山野幸吉総理府特連局長によれば、トーキング・ペーパーは、山野局長と総理府スタッフが起草したものであり、その内容は池田内閣期の対米要求とは次のような意味で明らかに異なるものであった。山野局長は、池田内閣期には沖繩返還と、その準備としての自治拡大が求められてきたことに対して、佐藤内閣の沖繩構想は、次の点で異なっている、と説明していた。彼によると、佐藤首相は極東の安全保障を維持するためには、沖繩の米軍基地が重要であることを認識している。従って施政権返還要求は、この認識に基づいて行われるものであ

って、沖縄基地使用についてアメリカに最大限の便宜を図ることが目的である。この目的のために日米琉の間の障害を軽減する方法を模索したい。戦後、朝鮮半島、ヴィエトナムなどをめぐり、今ほど日米間の協力が必要な時期はない。

以上のような山野局長の説明は、佐藤首相の沖縄に対する意欲が日米関係の強化と結びついていることを改めて強調するものであった、と言えるだろう。⁽¹⁷⁾

こうした経過を整理すると、確かに佐藤首相は就任直後から訪米の意欲を持っており、訪米に向けた準備のなかでは、日本が沖縄の米軍基地が持つ極東の安全保障に対する重要な役割について十分に認識していることをアメリカ政府に強調しようとしていた。佐藤の取り組みは、この認識を前提として、施政権の日本への返還を求める、というものであった。さらに、佐藤首相は、この意欲と認識を事前に国務省とアメリカ大使館に向けて伝えていたのである。こうした佐藤の意欲に対してアメリカ政府は、どのような反応を示し、その結果、首脳会談では、どのような議論が展開されたのだろうか。

第二節 訪米準備と首脳会談

翌一九六五年一月には日米双方で訪米準備が具体化する。一月七日にはワシントンの日本大使館が佐藤訪米の予定議題について、エイド・メモワールを作成、国務省にこれを伝えていた。日本大使館作成のエイド・メモワールの内容(18)をみよう。結論から言うと、このメモワールは必ずしも沖縄問題を重視したものにはなっていなかった。つまり外務省事務レベルがまとめた一月七日付メモワールでは、中国問題を筆頭に五項目の議題が列挙され、琉球・小笠原間

題は、その最後に挙げられていたに過ぎない。しかも、このメモワールには「日本への施政権返還」という文言はなく、琉球住民の福祉増進と自治拡大に対する首相の強い関心が述べられるに留まっていた。これは、岸内閣末期以来の日本政府の方針を踏襲したものとみてよい。つまり、一二月末のトーキング・ペーパーが、従来の線から一步踏み出そうとしていたことから見ると、実際に外務省から國務省へ伝えられたエイド・メモワールは、やや後退した内容になっていたことは間違いない。山野局長の説明通り、一二月のトーキング・ペーパーが総理府作成によるものであったとすると、外務省の判断との間には相当の落差があったのではないだろうか。

この一連の経緯からみると、日本側が一九五九年以降の沖縄に関する態度を変更し、施政権返還に軸足を移す意思表示を試みたにも拘わらず、訪米直前の準備作業のなかでは、これが必ずしも大統領レベルには伝わっていなかったことが解る。因みに、日本大使館作成の一月七日付けのエイド・メモワールが列挙した首脳会談の予定議題は次のようなものであった。

- 1、共産中国問題
- 2、東南アジアおよびヴェトナム問題
- 3、日韓関係
- 4、経済問題
- 5、琉球・小笠原問題

ところで、佐藤訪米を前にしたワシントンの政策決定者達は、事態をどのように見ていたのだろうか。同じ頃、国

務省は大統領向けに佐藤訪米に関する幾つかのバックグラウンド・ペーパーを起草していた。

それぞれの予定議題別に作成されたペーパーのなかで、一月七日付の、琉球諸島に関するペーパーは、国務省極東局事務レベルによって起草されており、次のような興味深い内容を盛り込んでいた。

まず、アメリカが対日平和条約第三条によって琉球に対する施政権を獲得し、他方で日本政府が同地域に対する潜在主権を有する、との背景説明の後、このペーパーは、日本と琉球とにおける復帰要求の存在を認めながらも、次のような認識を明記していたのである。それは日本政府が現実的認識に基づいて琉球における米軍基地と核抑止力から得られる日本の利益を理解している、という認識であった。つまり、日本政府は、沖縄のアメリカ統治が基地機能の維持にとって必要であり、その基地機能は日本の安全保障上、有益である、という現実的認識を持っている、とされていたのである。

この国務省の対日観、つまり、沖縄の現状維持が日本にとって利益であることを日本政府が熟知している、という対日観からは、日本政府による施政権返還要求の論理は出てくるはずがなかった。国務省極東局の立場は、従って、基本的な問題は、琉球の米軍基地をほぼ無期限に維持する必要がある、という点で日米両国政府は見解を共有していることである、とし、我々は、この線に沿って日本政府との協力関係を維持することが肝要であり、琉球の自治拡大と経済的福祉の増進の必要性を理解すべきである、ということになる。この極東局の認識こそは、岸内閣末期から池田内閣期にかけての沖縄問題を規定する役割を果たしたものではなかったろうか。同時に、この内容を見る限り、国務省極東局の事務レベルは、佐藤訪米を前に日本政府内部に生じていた微妙な変化について、大統領へ伝えることを躊躇っていたことが窺われるのである。⁽¹⁹⁾

ところで首脳会談に先立ち、このペーパーとは別に国務省から大統領向けのバックグラウンド・ペーパーが用意されていたが、ここでは、首脳会談で大統領が提起すべき議題、佐藤首相が提起すると予想される議題を列挙し、それぞれについて次のように提言していた。

まず、大統領が提起すべき議題として挙げられていたのは、

- 1、共産中国問題
- 2、東南アジアおよびヴェトナム問題
- 3、日韓関係

であった。次に佐藤首相が提起すると予想されたのは、次の点である。

- 1、日米経済問題
- 2、第4回日米経済合同閣僚会議
- 3、琉球・小笠原問題
- 4、日本の核計画

つまり、ここでも琉球・小笠原問題の優先順位は高くなかったし、その内容を見ると佐藤首相が提起すると想定された立場は次のようなものであった。

「佐藤首相は、日米協議委員会の権限拡大を提案するであろう。これには、琉球に対する経済援助だけでなく、琉球の自治、社会保障など住民の福祉に関する問題、小笠原の旧島民の墓参問題が含まれよう。」

つまり、国務省から大統領宛の提言では、佐藤首相の問題提起は、日本政府の従来からの立場を踏襲するものであ

り、従って、佐藤首相が施政権返還に言及することは想定されていなかったのである。

次に、予想される佐藤の問題提起に対して大統領は次のように応じることが提言されていた。

「日米協議委員会の権限については、アメリカの施政権に伴う責任と政策決定能力に変更がなく、協議委員会での議論を非公開とすることを条件とすれば、拡大できるであろう。我々は小笠原の島民墓参については原則的に受け入れており、東京でライシャワー大使が詳細を詰めることになっている。」

このように、大統領向けに作成された琉球・小笠原に関するバックグラウンド・ペーパーの基調は、アメリカによる施政権行使についての現状変更を全く考慮していなかったのである⁽²⁰⁾。

そこで次に、実際の訪米で行われた佐藤首相とジョンソン大統領の会談内容、佐藤首相とラスク (Dean Rusk) 国務長官の会談内容を検討しよう。首脳会談は一月二日から一日にわたって行われた。沖縄問題が話題となったのは、一二日の佐藤・ジョンソン会談、および一日の佐藤・ラスクの昼食会における会談であった。

一二日の首脳会談は、午前十一時半から約五〇分にわたり、佐藤首相とジョンソン大統領のみで行われ、その後、一二時一五分から日米それぞれの閣僚が参加する会談に首相と大統領が合流するかたちをとっていた。首相と大統領の二者会談では、世界情勢全般が話題となったが、沖縄問題が特別に詳細に話し合われた訳ではない。ただ、両者が閣僚会談に合流した際に、首相から次のような発言があったことは注目すべきであろう。

つまり大統領が、佐藤首相に向けて何か言い残したことはないか、と水を向けたのに対して、佐藤首相は、沖縄と小笠原に簡単に触れたい、と応じたのである。続いて佐藤首相は、極東の平和の為に沖縄基地が果たす役割について日本はアメリカと同じ立場であると述べていた。加えて、日米安全保障条約上のアメリカのコミットメントと中国の

核実験に触れたのち、日本は琉球に対する潜在主権を持つが、施政権はアメリカが行使している、と述べた。佐藤首相は続けて約一〇〇万の住民と約九千五〇〇万に及ぶ日本国民は、施政権返還を熱望している、と述べていたのである。さらにアメリカ統治は約二〇年にも及んでおり、大統領は沖縄と日本の世論の、この点に関する感情を理解していると確信している、としたのである。⁽²¹⁾

このように首脳会談の席上、佐藤首相は、ジョンソン大統領に向けて、沖縄の施政権返還に対する住民と世論の強い願望を伝えていた。この発言は、外務省と国務省のそれぞれ事務レベルが事前に用意したエイド・メモワール（一月七日）及びバックグラウンド・ペーパーでは想定されていなかったのではないだろうか。そうであったとすれば、佐藤首相の発言は、佐藤の独自の判断で行われたものと思われ、これがジョンソン大統領に向けて伝えられたことは注目すべきものがある。しかし、アメリカ政府の態度は極めて硬いものであった。佐藤首相の発言に対しジョンソン大統領は、米側が日米協議委員会の権限拡大について準備しており、小笠原の墓参については基本的に受け入れるつもりである、と回答している。つまり、佐藤首相が事務レベルの想定議題から踏み出して施政権返還の願望に触れたことに対し、大統領は先に検討した国務省作成のバックグラウンド・ペーパーの内容以上のことには踏み込まなかったのである。

これに続いて佐藤首相は、琉球・小笠原については、共同声明でカバーされていると述べ、ここで、ラスク國務長官が次のように口を挟んだ。

ラスクは、中国の核実験が、どの程度、日米安保条約及び沖縄におけるアメリカの軍事的プレゼンスに対する日本人の疑念を変化させたか、と質問したのである。これに対して佐藤首相は、日本人の多数が、日本の安全保障は安保

条約に依存していると感じていると回答した。さらに佐藤首相は、日本の核兵器に対する態度については、核保有はすべきでなく、核使用が必要な状況を作り出すべきでない、と考えている、とも発言していた。続けて、沖縄住民の間には首相の沖縄訪問を強く望む声があるが、今の時点での訪問は問題を生じる可能性があり、訪問がより有益なものになるまで延期すべきである、とも述べて、沖縄訪問のタイミングについては、今後ライシャワー大使と議論したい、と付け加えていた。

ところでジョンソン大統領との会談の翌二三日、佐藤首相は、昼食会でラスク国務長官との二者会談に臨んだ。注目すべき点は、この会談で佐藤首相がラスク国務長官に対して沖縄に関する地域的部分返還論の打診を行っていることである。この部分返還論については、外務省事務レベルが用意したエイド・メモワールだけでなく、一二月のトーチキング・ペーパーでも触れられていなかったことから見て、或いは、これも佐藤首相独自の判断であったかもしれない。⁽²²⁾

ラスクは、前日に引き続いて中国核実験と沖縄問題との関連を強調していた。これに対して佐藤首相は次のように述べている。琉球諸島の一部で、沖縄本島以外の諸島には防衛上、不可欠ではないものがある。又、現在、防衛上の目的で使用されていない諸島もある。これらを部分的に分離して返還する可能性はないか。例え部分返還であっても日本と沖縄住民にとっては大きな前進になるはずだ。例えば、西表島はどうだろうか。

この佐藤首相による打診はあくまで打診であって、アメリカ側の回答を引き出すことを狙ったものではなかった。事実、ラスク国務長官も、この打診については直接的回答を控えていた。

以上が六五年の訪米で行われたジョンソン大統領、ラスク国務長官に対する佐藤首相の一連の打診と意見交換であ

った。その内容を整理してみると、次のようなやや錯綜した印象が残る。つまり、佐藤首相は首相就任後に、訪米を前にしてアメリカ大使館と国務省に向けて沖縄問題に施政権返還という方法で取り組みたいとの意欲を確かに伝えていた。しかし、これについては、ライシャワー大使から慎重な助言があり、佐藤はひとまずライシャワーの助言を受け入れたようである。事務レベルの訪米準備では、佐藤首相による施政権返還の提起は後退しており、従来からの自治権拡大の一環としての日米協議委員会の権限拡大などに触れることが想定された。しかし、佐藤首相は、訪米後、ジョンソン大統領との会談では、施政権返還への強い願望を伝えていた。共同声明における首相の願望を改めて強調したのである。これは確かに首相の一方的願望ではあったが、少なくとも意思表示としての意味はあったのではないだろうか。同時に、ラスク国務長官に向けて分離返還構想が打診されたことにも注目したい。後に述べる通り、分離返還構想は沖縄の政界では現実的方法の一つとして議論されており、本土の自民党内にも支持があった。国務省、アメリカ大使館にも、分離返還の可能性をめぐる議論があった。佐藤首相が六五年一月にラスクに対してこの構想を打診したことは、こうした動きに影響を与えた可能性がある。しかし後に第二章で見る通り、沖縄問題をめぐる両国政府内の政治過程が急速に展開する中で、一九六六年二月には、佐藤首相自身がラスクに対し、分離返還構想を取り下げることになった。分離返還構想の提起と後退は、のちに検討する通り基地機能をめぐる議論の深まりと関連していたのである。

問題は、佐藤首相による一連の意思表示に対しアメリカ政府内に佐藤が訪米で沖縄返還を正式に要求した、という認識が生じたかどうか、であろう。端的に言って、アメリカ政府内にはそうした認識は殆どなかった。従って、佐藤首相の要望に応じて、直ちに何らかの政策的な準備が始められた訳でもない。

ところが、それにも拘わらず、第一回訪米に続く同じ六五年の夏以降、施政権返還をめぐる動きは日米両国政府内で活発化する。その契機となった要因として、ヴェトナム情勢をめぐる日本国内の世論、及び、佐藤首相による沖縄訪問（八月）があった。そこで、まず、ヴェトナム情勢をめぐる日本の国内世論と、これに対する大使館、国務省、国防省の認識を検討し、続いて、佐藤首相の沖縄訪問について考察しよう。

第三節 ヴェトナム情勢と佐藤首相の沖縄訪問——一九六五年夏

周知の通り、アメリカによるヴェトナムへの介入は一九六五年から本格化し、その後、長期化した。二月の北爆開始の後、夏以降には沖縄基地がB-52爆撃機によるヴェトナムへの直接発進の為に使用されるようになった。7
グアム島からの発進を予定していたB-52爆撃機が、台風避難のために嘉手納空軍基地に移動し、ここから直接にヴェトナムに向けた発進が行われたのは、七月二十八日のことである。⁽²³⁾ 嘉手納基地をヴェトナム軍事作戦のために使用することは、この時期から恒常的なものとなった。

こうした状況で、一九六五年初めから既に日本国内で活発な動きを見せていたヴェトナム戦争に対する反対運動は、B-52爆撃機によるヴェトナム発進にむけた嘉手納基地の使用に対する非難の声を高めた。同時に、これを含めてアメリカのヴェトナム介入に強い批判的態度が拡大し、日米両国政府に対する反発が強まったのである。一九六五年四月には、「ベトナムに平和を！市民文化団体連合」が東京のアメリカ大使館に向けてデモ行進を行っていた。アメリカ大使館からは、その三か月後に本国政府に向けて注目すべき覚書が送られている。

この覚書は「アメリカの対日関係」と題され、七月一日付でライシャワー大使からラスク國務長官に宛てられた

ものであり、ライシャワーによるとマクナマラ国防長官の助言に基づくものであった。同じ覚書は、ジョージ・ボール (George Ball) 國務次官、ウィリアム・バンディ國務次官補、マクジョージ・バンディ (McGeorge Bundy) ウォルト・W・ロストウ (Walt W. Rostow) 安全保障担当大統領特別補佐官にも送られた。⁽²⁴⁾

この覚書は、北爆開始後間もない時期、東京のアメリカ大使館がヴェトナム情勢と沖繩問題とが密接に関連すると認識していたことを示しており興味深い内容である。さらに、この覚書の重要性は、認識レベルの重要性に留まらなかった。第二章で見る通り、アメリカ政府内で、國務省・国防省が両省共同で日米関係に関する省間グループを設立する際に、このライシャワー大使の覚書は政府上層部の関心を喚起する役割を果たしたのである。この省間グループが取り上げた日米関係に関する議題の中には、日米安全保障条約の延長方式とともに、琉球問題をめぐる政策的検討が含まれていた。そこで、この覚書の内容を紹介しつつ、沖繩問題の施政権問題としての争点化を一つの側面から考えてみたい。

ライシャワー大使の覚書は、背景説明として対日関係がアメリカにとって従来以上に死活的な意味を持つに至ったことを強調した。これまでの数年間、左翼勢力の影響力は低下し沖繩基地問題も調整可能なレベルで推移してきた。しかしライシャワー大使によれば、この状況は今年 (一九六五年) 一月以降、急速に変化しつつある。それはヴェトナム戦争に対する世論の強硬な批判が生じたことによる。こうした状況のもとで、日米安全保障条約の期限である一九七〇年までの間、日米関係を安定的に維持すること、琉球問題に対処することは困難になりつつある。

ライシャワー大使の対日観で顕著だったのは、沖繩問題に関する次のような把握の仕方であった。つまり、沖繩問題は、日米関係の中で、最も脆弱なポイントである。何故なら、最近、急速にナシヨナリズムを強めてきた保守層が、

左翼勢力の反米主義と手を組む可能性があるからである。自民党政府が、沖縄に関する対米協力を国内政治上あまりに過大な負担であると考えようになれば、自民党の利益を日本の防衛に関する必要性よりも重視することもあり得よう。日本政府の協力がなければ、琉球におけるアメリカ統治は維持できないし、日本政府がこの問題を国連、或いは他の国際機関に提起した場合の反響は大きい。琉球をめぐる日米が対立することは、計り知れない打撃になる。このような対日観に基づいて、ライシャワー大使は覚書の中で一二項目にのぼる提言を行っていた。それらの中で、次のような提言に注目しておきたい。

1、まず、ヴェトナムに関するアメリカの政策決定については、一般市民への爆撃が日本で批判を強めていることを忘れるべきではなく、交渉と多国間の調停を強調すべきである。日本がヴェトナムをめぐる調停に参加できれば、より効果的であろう。

2、琉球で生じている住民の不満は、もし琉球が日本の自治体であれば中央政府から5千万ドル以上の援助を受けることができ、これは中央政府へ納付される税額を大きく上回る、という認識から生じている。しかし日米両国からの琉球に対する援助額の現状は、この金額の半額以下でしかない。その結果、教育、社会保障の水準が日本の水準よりも大幅に低い。この不満を解消しなければならない。

3、沖縄基地の継続的な利用にとって何が必要なのか、ということを早急に判断すべきである。この判断に照らして施政権の返還の際にはどのような特別基地協定の項目が必要なのか、を判断すべきである。

4、今後、日本政府との密接な協議が必要である。具体的には東京でのライシャワー大使と佐藤首相との会談、及び、佐藤首相が秋の国連総会に出席する際のラスク國務長官との会談、さらにジョージ・ポール國務次官、

又は、同レベルの高官による東京訪問などを通じて日本に新たな日米関係創出についてのアメリカの意向を伝えるべきである。

これら一連のライシャワー大使の提言を含む覚書は、アメリカ政府上層部に対して、強いインパクトを与えた。ここで留意しておくべき点は、覚書のなかでは、一九六五年七月の時点で、力点の置き方と具体的詳細は別にしても既に施政権返還という政策決定上の選択肢が想定されていたことである。その際、条件として日本との特別基地協定が考えられていたことも確認しておくべきであろう。但し、ライシャワーによると特別協定の内容についての日本の立場は依然として明確ではなかったのである。

ライシャワー大使の提言は、國務省上層部によって深刻に受け止められた。それは、國務省からの国防省に向けての次のような働きかけに表れていた。

まずライシャワー大使の覚書を受け取ったジョージ・ボール國務次官は、七月三十一日、ロバート・マクナマラ国防長官宛に書簡を出し、B-52爆撃機発進の為の沖縄基地使用に関する國務省の立場を次のように説明していたのである。⁽²⁵⁾

ボール國務次官によれば、現在、國務省は、沖縄基地をB-52発進の目的で使用することについて、佐藤首相と権名外相にメッセージを送ることを、国防省、統合参謀本部とともに協議していた。ボール次官は、沖縄基地使用について理論的には全く制約がなく、公式には協議の義務も通告の義務もないことを認めていた。つまり、沖縄はアメリカ統治下において、日米安全保障条約が適用される日本の施政権下にはないから、同条約に伴う事前協議制度は沖縄

基地に適用されていない。従って、本土基地からの発進ならともかく嘉手納基地からの発進について日本政府に事前協議する条約上の義務はない、ということをもボール次官は確認していた。しかし、その上で、B-52の発進はパブリシティが高いことから、沖縄基地利用の現状が政治マターとなつてゐること、これが日本国内の沖縄問題全般に対する圧力を危険なまでに高めるであろうことをボール次官は伝えていたのである。

「もし、沖縄基地の使用が緊急事態の場合のみに限定されるのであれば、つまり今週の事態のように台風避難のためのグアム島からの移転によるものに限られるのであれば必ずしも深刻な影響はないかもしれない。しかし今後、沖縄基地の使用が頻繁になる前に我々はこの点を集中的に検討しなければならない。」

この判断に基づいて、ボール次官はライシャワー大使の認識に同調して次のように述べていた。

「日本は今後、二、三年以内に沖縄におけるアメリカの権利に対して、基本的な変更を要求するかもしれない。我々が日本の神経を逆なでする行動をとれば、その時期はもっと早まるだろう。」

こうしたすべての要因を考慮した上で、ボール次官はマクナラマ国防長官に対し、まず、統合参謀本部との間でこの問題について至急検討を行い、さらに国務省と国防省の高いレベルでこの問題の検討を行うことを提案したのである。ここから、沖縄問題を含む対日政策全般に関する国務・国防両省の省間会議が発足することとなった。

以上で見た通り、総じて一九六五年前半の日米関係は、アメリカ政府にとって緊急な見直しを要するものになつてゐた。その契機の一つはヴェトナム情勢に関する日本世論の強硬なアメリカ批判であり、その焦点が嘉手納基地からのB-52発進問題になりつつあったことであらう。この動きは、アメリカ大使館から国務省、国防省の上層部に対して注意を喚起する結果となり、これに国務省が同調したことから、翌一九六六年にかけて日米間の安全保障問題と

ともに、沖縄問題をめぐるアメリカ政府内部の政治過程は急速な展開を見せることになったのである。

ところで、アメリカ政府に対して、沖縄問題について関心を高めるもう一つのきっかけとなったのは、六五年八月の佐藤首相による沖縄訪問であった。この訪問については、従来、日本国内の反応を軸に言及されており、これがアメリカ政府に対してどのような影響を与えたか、についての検討は少ないのではないだろうか。そこで、この点についてアメリカ大使館の観察及び、国務省の関心に注意を払いつつ検討しておきたい。

佐藤首相の沖縄訪問は、八月一九日から二一日にかけて行われた。佐藤首相が那覇空港での挨拶で

「沖縄が復帰しない限り、日本の戦後は終わらないことを理解している。」

と述べたことは、よく知られているとおりである。さらに、米軍基地を訪問した佐藤首相に対し住民のデモ隊が面会を求め、これを拒否した佐藤首相が基地から宿泊先のホテルに帰ることができず、基地内での宿泊を余儀なくされたこともよく知られている。

住民によるデモを含めて佐藤首相の沖縄訪問は、アメリカ大使館に対し沖縄情勢と日本国内の政治情勢との関連について関心を高める契機の一つとなった。大使館の観察を見よう。首相の沖縄訪問直後、八月二五日付で大使館から国務長官に送られた電報の内容は次のようなものであった。⁽²⁶⁾

その内容は六点到まともられていたが、まず従来の政府の方針である援助拡大と住民及び日本の世論との間には明らかにギャップがある、との認識が紹介された。この認識は、佐藤の沖縄訪問に同行した山野幸吉総理府特別地域連局長が大使館に伝えたものであった。山野局長は、施政権と基地使用権の分離が困難であることは理解しており、同時に近い将来の全面返還が困難であることも理解しているとしながらも、このギャップが解消されない場合、返還間

題を利用して反対勢力が沖縄民主党と本土の自民党の立場を悪化させる可能性がある、と示唆していた。佐藤首相に同行した山野局長が、施政権問題が沖縄と本土の政党間対立につながる可能性がある、と示唆していた。佐藤首相と本土の自民党にとって不利な材料になる、という認識を伝えたことは大使館の判断に影響を与えたようである。

さらに、沖縄の復帰協（沖縄祖国復帰協議会）が佐藤の訪問中、沖縄は二〇年にわたる外国の軍事支配下にあることを強調したこと、日本の世論がこれに強い影響を受けたことも大使館は認識していた。沖縄統治が外国支配に他ならない、という点は、プレスが報道した橋本登美三郎官房長官の発言の中でも触れられていた。報道によると、橋本長官は問題の早期解決に向け国連に返還問題を提起する可能性がある、と示唆したのである。加えて、外務省から出向中の本野盛幸首相秘書官が大使館員に伝えた次の観察も本国に伝えられていた。

本野秘書官によれば、日本政府は、沖縄問題に国内の健康なナショナリズムを支持する方向で取り組むつもりであり、左翼勢力にナショナリズムを独占させないようにしたい、と述べたのである。さらに本野秘書官は、大使館員に対して、経済援助だけでは既に政府の取り組みとしては不十分であり、早期完全返還が期待できないにせよ返還問題を無視することはもはや不可能である、と伝えていたのである。

佐藤首相の沖縄訪問と、その後の展開に対する以上の大使館の観察に続いて、佐藤首相本人からは、八月三〇日付でジョンソン大統領宛にメッセージが送られていた。⁽²⁷⁾ このメッセージは、琉球住民の復帰への感情が強まっていること、本土と沖縄との生活水準格差が広がりつつあること、に触れていた。メッセージを大統領に伝えるにあたってラスク國務長官名による大統領宛の解説が付されていたが、この解説は、沖縄訪問によって佐藤首相が沖縄問題を議論する道筋を付けた（“paved the way for an approach to discuss the Okinawa problem”）と表現していた。国

務省は、今後さらなる日本からのイニシアティブがあることを予想し、これに備える必要がある、と大統領に向けて指摘していたのである。しかし、同時に留意すべき点は、國務省の立場が、沖縄について、どのような方法をとるにしても、それは軍事的目的の為のアメリカによる無期限の琉球統治に基づくものでなければならぬ、としていたことであった。一九六五年における國務省の立場は、沖縄問題を議論する場合には、基地機能の維持、及び、その為のアメリカによる統治の継続が前提となる、というものであった、と言えよう。

ところで、一九六五年夏の佐藤訪沖以後、日本政府は次のような動きを見せていた。沖縄から帰った佐藤首相は、九月、沖縄問題閣僚協議会を発足させ、沖縄に対し義務教育費の半額国庫負担制度を適用することを決めた。さらに、第二回目の閣僚協議会では、沖縄の地位に対する政府統一見解が示され、対日平和条約第三条と日本の潜在主権が改めて確認されていたのである。⁽²⁸⁾

佐藤首相の沖縄訪問後、ライシャワー大使は、先に見たヴィエトナム情勢への日本国内世論に対する懸念とともに、沖縄問題と日米関係の関わりについて懸念を強め始めていた。佐藤首相に同行した山野幸吉特選局長の觀察は、施政権問題が日本と沖縄の政党間対立を強めるものであり、保守勢力が苦境に立つ可能性がある、というものであったが、この觀察は大使館に対して、琉球問題が政府与党に対する打撃となり、これが日米関係を損なう可能性につながるという認識の契機となったのである。この認識は、アメリカ本国政府にとっても無視できないものであった。大使館と國務省が、沖縄問題と七〇年に期限を迎える日米安全保障条約問題との関連について、懸念を共有し始めたのは、この時期以降のことである。こうした中、問題は沖縄基地の機能をどのように考えるか、というところに集約し始めることとなった。これについて、次章で検討しよう。

第二章 施政権返還と基地機能

第一節 スナイダー・グループの発足

一月の佐藤訪米後間もない六五年夏以降、日米両国政府は返還への道を模索することになるが、その際、次第に浮上してきた焦点は施政権返還と基地機能の関連であった。これは最終的には佐藤・ニクソン会談で妥協が図られることになるが、その端緒は既にジョンソン政権期に見出すことができる。とは言え、この妥協点に至るまでには多くの紆余曲折があったことは言うまでもない。妥協点に至るまでの政治過程では、七〇年に期限切れを迎える日米安全保障条約の帰趨、ほぼ同時に進行していた核拡散防止条約への参加問題が、沖縄基地の機能をめぐる議論と関連して議論されていたことに目配りする必要がある。総じて沖縄の基地機能をめぐる政治過程には、大國化しつつあった日本の外交政策が模索した方向性、ヴェトナム戦争の本格化に伴うアメリカ外交の変容のあり方が、それぞれ反映されており、その変容の歴史的意味には看過できないものがある。つまり一九六〇年代後半の日米関係における或る一面が、沖縄を焦点とする政治過程に凝縮されていると言っても過言ではないと言えよう。

そこで、この政治過程について次の三点に焦点を当てて考察したい。まず第一に、琉球ワーキング・グループ、いわゆるスナイダー・グループの役割である。その発足は一九六六年六月七日、SIGによって正式に認められた。スナイダー・グループは、施政権返還への政治過程で長期的に重要な役割を果たすことになる。スナイダー・グループの重要性は、まず、このグループがいわゆるスナイダー・レポート（“Our Ryukyus Bases”）を完成させたことに

見ることができる。⁽¹⁾このレポートは、最終的な施政権返還への道を開くこととなったとされている。次に、このグループの議長となったスナイダー日本部長が、一九六〇年の日米安全保障条約改定交渉に関わり、その合意の詳細な部分について熟知していたことである。長期的にみると、施政権返還の政治過程は、六〇年に合意された日米間の妥協点を洗い出し再解釈する作業につながるのであるが、スナイダーはこの作業に関する適任者であったと言えよう。この点は日本政府にも見ることができ、後に施政権返還交渉の事務レベルにおける中心的役割を果たす東郷文彦北米局長も、六〇年条約改定交渉に深く関わっていた。さらにニクソン政権期に入ると、六〇年交渉当時の担当者を施政権返還交渉に任命するなどの配慮によって、課題に対応することになるのである。

次に第二の焦点として、この時期以降、日米両国政府の内部で沖縄基地の機能をめぐって模索が重ねられ、相互の打診が展開されることになったことである。第二節で見る通り、この議論は、一九七〇年に期限を迎えることとなっていた日米安全保障条約の延長問題と関連しただけでなく、当時の日米両国政府が重視していた日本の核保有可能性とも関連するものであった。さらに佐藤首相は核持込みに対する否定的態度を米側に伝えていた。最後に第三の焦点は、この政治過程で沖縄の分離返還の可能性をめぐる両国政府が関心を示し、これが最終的に佐藤首相とラスク国務長官との間で否定されるに至ったことである。分離返還構想は、先に見た通り、佐藤首相自身が六五年訪米の際に、ラスク国務長官に向けて打診したものであった。これについて一九六六年二月、佐藤首相は訪日中のラスクとの会談の中で、分離返還構想を取り下げたのである。この判断が基地機能の問題と関連していたことは、大いに考えられることであろう。

そこで、第一節では第一の焦点であるスナイダー・グループの形成をめぐる、アメリカ政府内の経緯を追ってみよ

う。

先に見た通り、六五年七月の覚書でライシャワー大使から日米関係と沖縄問題をめぐる懸念を伝えられたラスク國務長官は九月、マクナマラ (Robert McNamara) 国防長官に宛てて、覚書を送り、次のように述べていた。⁽³⁾ラスク長官は、ライシャワー大使の懸念を共有する、とした上で、日本政府とのハイレベルな協議の必要性を指摘していた。アメリカ政府が日本政府首脳との間で密接な協議を必要とした背景には、次のような事情があった。

その一つは、ヴィエトナム情勢が緊迫化するなか、嘉手納基地からのB-52発進が国会で追及されていたことであった。七月末から八月にかけて、佐藤首相、椎名外相、外務省の安川壮北米局長は、それぞれ国会で野党の批判の矢面に立った。この事態を伝えたアメリカ大使館からの電文は、北爆が続くことが野党に有利な材料を与えている、とし、政府内部にさえ、B-52発進の目的で嘉手納基地を使用する必要性に対する疑問の声がある、と指摘していた。⁽⁴⁾

ラスク長官はこうした事態のもとで、極東における日米共通の利益について日本政府と検討し、とりわけヴィエトナム戦争をめぐる日米の共通の利益を協議することによって、相互の誤解を解消したい、としていたのである。

しかしラスク長官によれば、日本政府首脳との協議の前に、まずアメリカ政府内の合意を形成する必要がある、とりわけ、国務省と国防省が日米関係に関する極秘の研究を行うべきである、とされていた。ここでラスクが必要性を強調した研究分野は、日本の防衛力、日米関係、アメリカの琉球統治であった。これらの政策課題のなかで、琉球については、基地機能を損なうことなく住民に対する行政的責任を日本に移管することができかどうか、の分析も含まれる、とされていたのである。加えてラスクは、国務省側からコーディネーターを出す、としてW・バンディ (William Bundy) 次官補を指名し、研究の結論と提言がNSC (国家安全保障会議) の承認を要すると述べていた。つ

まり大統領レベルの決定によって、省間協議の結論を補強することが必要とされていたのである。⁽⁵⁾

その後、一〇月にはマクナマラ国防長官がラスクの提案を受け入れた。一月に入り、W・バンディ国防次官補がサイラス・バンス (Cyrus Vance) 国防次官に対して、これらの政策課題を検討する為の国務・国防省間会議を申し入れた。バンディ次官補は、これに先立って東京を訪問しライシャワー大使と会談、さらに沖縄を訪問していた。⁽⁶⁾ 国防省からは、ジョン・マクノートン (John T. McNaughton) 国際安全保障問題担当次官補がバンディの提言に同意し、自ら省間会議の国防省代表となった。

この提言に基づいて国務・国防合同会議の第一回会合が開かれたのは、一九六六年一月のことであった。⁽⁷⁾

続いて三月、ジョンソン大統領の命令で、この政策課題についてSIG (Senior Interdepartmental Group) が国務省を補佐する組織として発足した。⁽⁸⁾ この時、事務局長を国務次官 (G・ボール) としこれに加えて国防次官、ホワイトハウスからは安全保障担当特別補佐官の他、CIA、統合参謀本部議長、などがメンバーとなった。さらに、SIGの地域的下部組織としてIRG/FE (Interdepartmental Regional Group/Far East) が設立された。かくてSIGから国務・国防両省に宛てられた覚書で、次の4点の政策課題について、それぞれ五月までに研究と報告が求められることになったのである。

- 1、日本の防衛力
- 2、琉球基地
- 3、日米安全保障条約
- 4、日米関係全般

これら四点の政策領域を見ると、アメリカ政府の沖縄問題に関する再検討が、単独の政策課題としてではなく、日米関係における日本の防衛力及び安全保障条約との関連で意識されていたことがわかる。後に見る通り、日米安全保障条約に関する研究では、条約の延長方式を中心として検討され、自動延長方式に対するアメリカの支持が提言されることとなる。これら一連の研究はIRG/FEが担当することになった。ところで、これらの政策課題のうち、琉球基地を除く三点については、六六年五月末に報告書がほぼ完成しSIGの承認を得ている。しかし、琉球基地に関する政府内の合意が形成されるためには、かなりの時間が必要だった。何故なら、琉球基地に関する研究と報告の取りまとめは、国務省と国防省との間で調整が難しく、その完成は予定よりも大幅に遅れることとなったからである。報告書完成が遅れた一因は、琉球問題に関する省間ワーキング・グループ立ち上げの必要性をめぐって政府内の見解が分かれていたことであった。それは、とりわけ、沖縄問題をめぐる対応について、アメリカ政府が日本政府に先立ってイニシアティブをとるべきかどうか、さらに、この問題についてのワーキング・グループが必要かどうか、という点に関わっていた。

まず六六年四月に、国務省が琉球基地に関して政府部内で回覧した報告書草案は次のように述べていた。

- 1、現状の琉球統治に関するアメリカの政策は日本の要望に対応できていない。
- 2、琉球には、政治的不安定と日本への復帰圧力（但し、復帰に際しては、必要な米軍基地機能を保障する）が存在する。日本政府は、近い将来、ここ1、2年の間に、こうした基地協定を提案することがあるのではないか。
- 3、もし、日本政府が琉球問題について効果的な役割を与えられれば、日本は琉球におけるアメリカの目的を支援

する方向で影響力を行使できるだろう。

4、ワーキング・グループを立ち上げ、琉球における米軍基地に対する可能な限りの代替的選択肢について研究させるべきである。その際、このグループは、IRGとSIGに対して政策提言を行うべきである。このグループは、琉球の米軍基地を損なうことなく存続させる為の取り決めに伴う、日本への施政権返還交渉の実現可能性について、見通しを示すべきである。⁽⁹⁾

この報告は第二項目で沖縄におけるアメリカ統治政策に問題があり沖縄には政治的不安定が存在する、と指摘し、この認識に基づいて、琉球問題を扱うワーキング・グループを立ち上げることを提言したのである。

この提言に対して軍部からは強い反対が寄せられた。六六年五月、CINCPAC（太平洋統合司令部）、および統合参謀本部は、現状の安全保障条約を適用するにせよ、或いは何らかの基地協定を結ぶにせよ、施政権返還が基地の戦略的価値を悪化させることは間違いない、従って近い将来これを受け入れることはできない、という立場を取っていた。同じ時期、沖縄の高等弁務官、陸軍次官からも四月の国務省報告書草案に対して、反対意見が寄せられていた。反対の理由は、アメリカの政策は現状の沖縄統治の継続を前提として、これと住民及び日本の要望との最大限の調整を目指すことである、とされており、従ってワーキング・グループ立ち上げは必要ない、とされたのである。国防省は、この反対意見を受け入れていた。⁽¹⁰⁾

ところで、ワーキング・グループ立ち上げについては、ライシャワー大使からも反対意見が寄せられていた。ライシャワー大使は、国務省報告草案に対する国防省の立場のなかで、とりわけ対日認識に関する誤解がある、と述べて

いた。国防省が先の國務省報告書草案を批判する際に、日本が共産中国との密接な關係を求めており、総じてアメリカからの自立をめざす危険性がある、との見通しを示していたからである。加えて、国防省の日本に対する分析では、今後、在日米軍基地を継続して使用できるかどうかは不確定であるとし、その理由として日本社会党に対する世論の強い支持を挙げていた。

ライシャワー大使は、こうした国防省の立場が大使館及び國務省の立場と全く相容れないとし、国防省が國務省の立場を無視している以上、こうした状況でワーキング・グループを立ち上げても実質的効果があるかどうか疑わしいと考えていたのである。⁽¹⁾

こうして琉球ワーキング・グループ立ち上げについては軍部からも大使館からも支持が得られない状況に陥った。この膠着状態が打開されたのは、六月に入ってから次のような妥協点が模索され、第二次草案がまとめられたことによる。妥協の骨子は、琉球問題について、アメリカからイニシアティブを取ることはしないこと、しかし、問題の検討に向けたワーキング・グループ立ち上げは認めることであつた。ワーキング・グループ立ち上げについては、国防省内に国際関係担当次官補による同意があり、陸軍次官との協議があつたとされている。國務省と国防省は大幅な妥協の後、六月四日に両省合意による報告書をまとめた。その内容は、次のようなものであつた。

- 1、沖縄基地の完全な自由使用が極東と世界に展開するアメリカ軍勢力にとって死活的に重要である限り、アメリカが返還のイニシアティブをとるべきではない。しかし、自治拡大、琉球における日本の役割拡大は、現状の統治政策のもとで実現可能である。

- 2、しかし、返還を求める琉球と日本の関心の高まりを考慮し、状況の変化には十分に備えなければならない。

3、ワーキング・グループを立ち上げ、国務省から議長を出す。

なお、ワーキング・グループに課せられた政策課題の検討手順は次の二段階で示されていた。

まず、第一段階としては、

A、琉球と日本のそれぞれの世論と政府の態度が、今後、四、五年でどのように変化するか。又、この変化が日米関係に与える影響はどのようなものか。

B、自治拡大及び、琉球と日本の結びつきを強化させることに對する要望が、統治と両立しうるためのステップは何か。

次に、第二段階として、上記の結論が出た上で、これに照らして次のようなさらなる研究が求められていた。

A、もしも施政権返還が必要となった場合、琉球の基地機能の有効性はどの程度損なわれるのか。

B、もしも施政権が返還された場合、琉球で必要な基地機能の遂行を維持する為の計画はどのようなものになるか。

C、基地撤去のコスト、又は、琉球内部或いは他の地域に代替基地を建設するコストはどの程度になるか。

D、施政権の分離返還について、その可能性、財政的或いはその他のコストはどの程度になるか。⁽¹²⁾

この一連の内容をみると、冒頭で示された部分、つまりアメリカ政府がイニシアティブを取るべきではないという点については統合参謀本部をはじめとする軍部の立場が強く反映されたものになっていたが、その反面、ワーキング・グループ立ち上げについては国務省の見解が強く出ていたことが解る。何故ならこの妥協のもとでワーキング・グループの構成メンバーは、国務省、国防省、ホワイトハウス、陸軍省、統合参謀本部などとなっており、グループ

の議長は国務省から出すことも認められていたからである。ホワイトハウスからの代表をグループに参加させる点は、国務省の主張が容れられた結果であった。かくて、ワーキング・グループは、六月七日正式承認を受け、一四日に第一回会合を開いて議長をスナイダー日本部長とし、作業を始めることとなった。

その後、スナイダー部長は、ジョンソン政権からニクソン政権への政策的連続性を結果的に担保する役割を負うことになり長期的に交渉に関わることになる。ニクソン政権期に返還交渉が本格化すると、スナイダーは交渉担当公使として東京に赴任し、当時のアーミン・マイヤー (Armin Meyer) 駐日大使を補佐して交渉の細部に至るまで関与した。

スナイダーグループのメンバー構成を考える際に、ホワイトハウス代表の役割は注目すべき点である。グループのメンバー構成にホワイトハウスからの代表者を加えることを提案したのは国務省であった。この点について興味深いのは、同年五月三〇日にウォルト・W・ロストウ (安全保障担当大統領特別補佐官) がジョンソン大統領に宛てて出した覚書である。覚書の内容は、沖縄問題をめぐる事態を次のように伝えていた。

ロストウによれば、最近日本訪問から帰国したマクジョージ・バンディから琉球に関する覚書が既に大統領宛に送られていた。バンディの提言は、次のようなものであった。

1、沖縄基地問題は、本土復帰要求の高まりの中で、日本における主要な政治的争点となることが確実視されている。

2、この問題について、これまで国務省と国防省の共同作業は成果をあげてこなかった。

3、沖縄問題についてはホワイト・ハウスの圧力が必要である。昨年 (一九六五年) の訪日以来、この印象が強い。

このように指摘したロストウは、沖繩問題について自分を担当者に任命するように大統領に向けて要望していたのである。⁽¹³⁾周知のとおり、一九六七年の佐藤首相訪米に際しては、ロストウ大統領特別補佐官と日本側の若泉敬京都産業大学教授との間に私的な情報ルートが設けられ、共同声明の重要な文言（「西三年内に」返還時期を決定する、という部分）に関する実質的な交渉があった、とされている。これについては、従来、外務省の消極的対応に満足しなかった佐藤首相が極秘に総理大臣からの私的なメッセンジャーとして若泉をワシントンに送り、大統領補佐官のロストウとの接触を図った、と説明されてきた。⁽¹⁴⁾これを踏まえた上で解することは、アメリカ側にも沖繩問題について官僚レベルで対応することの限界を認識する立場があったことである。つまりロストウ補佐官は一九六六年五月に既に、沖繩問題に対する関心を示しその担当に意欲を持っていた。その背景にあったのは、アメリカ政府内の沖繩問題をめぐる国務・国防両省間の対立が深いことから、この問題を官僚レベルではなく、大統領の政治レベルで扱う必要性がある、という認識であったと言えよう。沖繩問題は、国務省と国防省との協議に委ねることなくホワイトハウスが直接介入して当たるべきである、という助言は、沖繩問題をめぐるその後の政治過程に影響を及ぼすこととなった。かくて、ジョンソン政権下のアメリカ政府は対日政策の検討とともに、これとの関係で沖繩に注目し始め、一連の課題を検討する為の制度的枠組みを整え始めることとなった。

第二節 基地機能をめぐる構想と打診——安全保障条約延長問題と「核」との関連で

施政権返還への過程で、最も焦点となった問題の一つが沖繩米軍基地の機能であった。それは端的に言えば、本土基地と沖繩基地の機能的な相違に起因する問題であった。アメリカ統治下の沖繩にあっては、米軍が日本政府による

条約上の制約を受けずに基地を自由に使用できる、ということである。本土の在日米軍基地については、六〇年に改定された日米安全保障条約の事前協議制度の適用を受けて、これらの基地に対する米軍の使用について制約を課されていたことに比べ、沖縄基地の使用にはそうした制約が課されていなかった。これがいわゆる、沖縄基地の自由使用といわれるものであり、その具体的内容については、アメリカ大使館のJ・エマーソン (John Emmerson) が、日本側に対し次のように述べていた。一九六六年九月、エマーソンは、総理府の森総務長官との会談の中で、沖縄基地の有効性の鍵が米軍による自由使用であり、それは「直接発進目的」と「核兵器関連目的」に関する自由使用である、と述べていたのである。⁽¹⁵⁾

第一章で検討した通り、佐藤首相が沖縄問題を「施政権返還」という方法でアメリカに向けて提起し、これを受けてアメリカ政府内に沖縄問題検討の必要性が認識されるに至った時、次第に浮上してきたのは基地問題という難問に他ならなかった。この難問はそれぞれの国内で論争を引き起こすことになったのである。それはつまり、返還後の沖縄基地が、アメリカによる自由使用に関する権利を残したまま日本本土の一部になるのか、或いは、野党が主張していた通り、基地を撤去した上で本土の一部になるのか、というかたちで整理できる問題であった。とりわけ日本国内では、折からのアメリカによるヴェトナム戦争本格化に向けた批判が強まるなか、基地使用をめぐる本土と沖縄との差別には野党からの追及が厳しさを増していたのである。ここではこの政治過程を一九六五年夏以降一九六六年にかけて検討する。

まず、自由使用のカギとなる二つの機能のうち、戦闘行動へ向けた自由発進をめぐる問題である。これは当時の国会でしばしば問題となった。これについて一九六五年夏の国会論争を見よう。第一章第三節で見た通り、一九六五年

夏以降、ヴェトナムへ向けた戦闘発進目的で沖縄基地が使用されるようになった。これについて、ポール国防次官からマクナマラ国防長官に宛てた覚書で、ポールは、ヴェトナム向けB-52発進の為の沖縄基地使用が条約上の自由使用権とは別に政治マターとなったという認識を示していたことは既に触れた通りである。しかし、これに対する日本国内の動きは、ポール次官の認識以上のものがあつたようである。しかも国会の質疑を見ると、政府与党と野党との距離は必ずしも広くはなかつたのである。

七月三十一日の衆議院外務委員会では、椎名外相と安川北米局長がそれぞれ、社会党からの質問を受けていた。嘉手納基地からのB-52発進の数日後のことである。⁽¹⁶⁾ 社会党の帆足議員、戸叶里子議員による質問は、B-52のグアムからの移駐と発進が、台風避難目的の例外的なものであればともかく、今後これが恒常化するのであれば事前協議の対象となるのか、という点を追及した。帆足議員は、本土基地と沖縄基地が条約適用上差別されること自体が国民感情の上で割り切れないとし、これについては超党派的な措置を講じるべきである、と主張していた。戸叶議員の主張は、台風避難ならばさておき、今後はこの目的以外で嘉手納基地を使用することは認めることができない、というものであつた。両者の議論は事前協議の適用範囲に及ぶものとなつたが、その際、この制度の適用範囲を広義に解釈する姿勢を政府に求めていたのである。ここで社会党が「広義」という場合、それは事前協議に対する否定的回答に力点を置いていたことは言うまでもない。答弁した安川局長は、もしもB-52が核装備をしているのであれば、当然、事前協議の対象となると回答していた。

ところで、これに関する佐藤首相の国会答弁を見よう。続く八月二日には、衆議院本会議で佐々木更三社会党委員長が代表質問に立ち、佐藤首相は次のように答弁していた。⁽¹⁷⁾ 佐藤首相は、自分自身もこれに対して驚いており、「割

り切れないものがある」との立場を示していた。野党と政府が、事前協議制の適用について本土基地と沖縄基地が区別されていることについて、ともに「割り切れない」感情を共有していたことになる。

安川局長は遺憾の意を伝える為にエマーソンと会談した。この会談を本国政府に伝えたエマーソンの電報は、佐藤首相本人が国会で表明した立場について次のように触れていた。安川局長によると嘉手納基地をヴィエトナムへのB-52による直接発進に使用したことに佐藤は「ショック」を受けていた。⁽¹⁸⁾ 六五年一月の首脳会談ではアメリカのヴィエトナム戦争を全面的に支持していたし、北爆の必要性についても理解を示していた佐藤首相は、沖縄に関する限りの立場があったようである。同年一月にまとめられたアメリカCIA文書は佐藤首相が沖縄基地をヴィエトナムに向けた直接発進作戦に使用することには反対である、と記している。⁽¹⁹⁾

基地の自由使用のもう一つの次元は「核」問題であった。この問題は佐藤ニクソン会談における返還交渉の大詰めまで最終決定されなかったし、その決定内容については、今日、両者の間で秘密の合意があったとされている。日本の核政策とNPT加入については、既に先行研究が詳細に分析している。⁽²⁰⁾ ここでは、先行研究の成果を踏まえつつ、沖縄問題との関連で核をめぐる日米の議論を見ておきたい。まず日本の核政策をめぐる議論については次のような背景があった。一九六〇年代、フランスに独自の核開発の動きがあり、続いて中国核実験などアジアにも核拡散へ向けた変化が生じ始めていた。インドの核保有が予想される中、日本の核能力についてのアメリカの関心は高まっていたのである。

そこで日本の核開発能力に対するアメリカの関心と懸念を見よう。一九六五年八月二〇日、W・バンディ国務次官補の覚書に付された付属文書は「日本の防衛政策」と題され、日本の核開発能力について次のような予測を示してい

た。この文書によれば、日本は一九七〇年代初めまでには、核兵器とその運搬手段の双方について、生産能力を持つことができるだろう、とされていた。これに対してアメリカは、日本が独自の核開発に向かうことを防ぎ日本に対して核拡散防止条約（NPT）調印に向かうように影響力行使すべきである、との提言が示されていたのである。⁽²¹⁾ 六年に入って、安保条約延長を含む対日政策全般の再検討が始まったとき、日本に対し核保有を認めないという、この方針も踏襲されることとなった。当時、アメリカ政府内で作成された二つの政策文書は、この方針を含む日米間の安全保障について示唆に富む議論を展開している。これらの内容について施政権返還における基地機能との関連で考えてみたい。

まず日米安全保障条約をめぐる議論を見よう。一九六六年三月、国務国防両省が、対日政策の再検討に着手した際、日米安全保障条約及び、日米間の全般的関係、日本の防衛政策、琉球問題の四点の政策文書作成が指示されており、五月には、琉球問題を除く三点の報告書が完成していた。これらのうち、日米安全保障条約、日米間の全般的問題に関する政策文書については、それぞれの結論の中でライシャワー大使に向けた指示が明記されていた。つまり、この文書の結論に沿って、早急に佐藤首相との間で個人的かつ非公式な協議を行うように、との指示であった。

日米安全保障条約の期限に関する政策文書は、一九六六年五月二七日付けでSICGへ提出され、その承認を受けたもので、結論としては七〇年に期限切れになる条約を固定延長方式ではなく、自動延長方式で継続することを提言していた。⁽²²⁾

この結論に至る議論で、政策文書は佐藤首相が最近の国会で七〇年以降の条約継続について期待する、と述べたとに触れ、現在では条約に対する反対は殆どない、と述べている。政策文書によれば、アメリカ政府はこれまで延長

方式（自動延長か、固定延長か）について公式な立場を表明してこなかったが、昨年（一九六五年）秋、ライシャワー大使から佐藤首相に向け、この問題に関する議論に着手することに関し打診があった。これに対する佐藤の回答は、日韓関係の正常化までは、議論を延期したい、というものであった、という。

政策文書によれば、条約に関するアメリカ政府の結論とその理由は次の通りであった。

まず、条約の延長については、延長がアメリカの利益となる、という結論が出ている。延長方式については、条約の第一〇条変更を提案し、一〇年の期限を切って延長する方法（固定延長方式）があるが、アメリカ政府はこれを採用するつもりはない。その理由は、以下の通りである。

五点挙げられた理由の中では、そもそも条約が無期限である、と受け止められていること、特に大きな欠点がないこと、に加えて、次のような理由が示されていた。

- 1、条約は、一連の妥協を伴っている。これらがもし、オープンになると、現状のバランスを維持すべく、さらなる一連の条約修正が必要になる。
- 2、たとえ最も小さい変更であっても、条約改定案は日本の国会、及びアメリカ上院に提出しなければならない。これは日本の左翼勢力に機会を与えるものとなる。
- 3、条約改定に伴う、どのような変更であっても、条約に伴う詳細な合意について「明確化」と「再解釈」が必要になる。

政策文書が挙げた条約改定に対する反対理由はアメリカ政府の自動延長支持構想の背景をよく示している。これら

の反対理由を考えるとときに直ちに念頭に浮かぶ問題の一つは、六〇年の条約改定の際の妥協点となつたいくつかの非公開合意の存在であろう。施政権返還との関連では少なくとも次の二点を考える必要がある。まず朝鮮半島有事の際の事前協議制の解釈に関する非公開の合意である。次に「核持ち込み」(introduction) に関する合意であろう。政策文書は、もし条約改定となれば六〇年当時、日米両国が了解した一連の妥協がオープンになるとし、これを「パンドラの箱を開ける」ものと表現していた。実際、この政策文書は条約によってアメリカが得てきた利益を列挙するなかで明確に「transit (通過)」を挙げていた。これは事前協議の対象となる「持ち込み」の定義に関わる問題であり、一九六〇年改定交渉では、核搭載艦船の「通過」は核の「持ち込み」には含まれない、との非公開の合意があった。この合意がアメリカ政府にとり有益なものである限り、政府内ではその維持が強く要請されていたのではないだろうか。同時に、この解釈について日本政府内の理解にやや混乱があったことと比べると、この合意はアメリカ政府内部では既に定着した理解であつたことが解る。

ともあれ政策文書は、こうした非公開合意に関する一連の理由から固定延長方式(条約の第一〇条が一〇年後に両国が通告すれば条約を終了させることができる、とすることから第一〇条改定によって条約を延長する方式)を回避すべきである、という結論を引き出していた。

さらに政策文書は佐藤首相自身が固定延長論である、との見方があることに触れ、日本政府が固定延長を提案する可能性を排除できない、としていた。従つて、ライシャワー大使に指示を出し、個人的かつ非公式レベルで佐藤首相にアメリカ政府の方針を伝え、誤解を防ぐ為に佐藤首相と議論すべきである、と提言していたのである。ライシャワー大使に向けて佐藤に伝えるべく指示された内容は、次の点に及ぶものとなつていた。

1、アメリカ政府は条約を七〇年に打ち切る意図はなく、六〇年の条約改定当時の立場を踏襲して、条約を無期限と考えている。

2、アメリカ政府は、一〇条（条約の終了）を含む条約全体を改定する意図もない。

3、アメリカ政府は、佐藤首相が条約の廃棄及び改定の意図はない、という公式発表をすることを歓迎する。

4、両国政府がそれぞれ七〇年に先立って条約廃棄の意図がない、との公式発表をすることも望ましい。

5、条約に伴う複数の合意についても改定を提案する意図はない。但し、これについての最終決定は、時期尚早であらう。

6、我々が、条約延長についてどのような公式の立場を取るべきか、について佐藤首相のサジェッションを歓迎する。

つまり佐藤首相は、六六年夏にはアメリカ政府の方針が条約の自動延長であるという情報を得ていたことになろう。ところで、もう一つの政策文書である「日米間の全般的関係」は、これも五月二七日に完成し、政治、経済、軍事の全般的分野についての提言をまとめたものとなっていた。一〇項目の提言に加えて、ライシャワー大使、アメリカ政府担当者のそれぞれに対して求められている行動が一項目ずつあり、合計一二項目から成っていた。⁽²³⁾

注目すべき点は、アメリカは日本が独自の核能力を持つ決定を行わない様にすべきである、と提言していたことである。さきに見た「日米安全保障条約」に関する政策文書が、日本国内に核保有への圧力がある、と指摘していたことと併せて注目すべきアメリカ政府の決定であった。日本国内の核保有論については、六六年二月の下田武三外務次

官の発言があったことが想起されよう。⁽²⁴⁾つまり、アメリカ政府の対日政策における核の扱いについては、六五年八月二〇日付け政策文書「日本の防衛政策」の提言が変更されることなく確認され、SIGの承認を得ていたのである。こうした内容を盛り込んだ政策文書（「日米間の全般的問題」）は、最後の二項目で、次のように述べていた。まず、ライシャワー大使は、早急に佐藤首相と会い、この文書の線で日米関係全般についてレヴェーすべきである。次に、アメリカ政府担当者は、対日政策のハンドリングと、作戦行動上の問題について、この文書の分析と結論を指針とすべきである。つまり、最後の二項目は、この政策文書の認識を、政府内の文官・制服の双方が共に指針として採用することを提言していたのである。政策文書が指示した通り、ライシャワー大使は、七月一日、佐藤首相との間で非公式な協議を持ち、この文書を共にレヴェーしていた。同時に大使から佐藤首相に向けて、七〇年以後の安全保障条約に関するアメリカの見解が詳しく説明されていたのである。⁽²⁵⁾

ライシャワー大使の説明に対して、佐藤首相は、どのように対応したのであろうか。まずアメリカの北爆を支持する趣旨の発言をした後、佐藤首相は日本が大国の一員となったこと、アメリカが日米の国益は一致しているとの認識を持っていることに触れ、琉球・小笠原については、日本の基本的立場は不変であると述べた。さらに、大使の防衛問題に関するレヴェーに関して佐藤首相は、ジョンソン大統領が昨年（一九六五年一月）、アメリカが日本に対する核攻撃に有効に対処すると保証したことを確認、核政策について、次のように発言していた。佐藤は、日本は独自の核開発を考えておらず、核不拡散には協力するつもりである、と述べていた。つまり「日米間の全般的関係」に関する政策文書は、日本独自の核開発を抑制する方針を提言していたから、佐藤の反応は、この提言に対する、日本側の同意を示すものとなっていたのである。

これに加えて佐藤首相が触れた次の点は、その後の沖縄問題の展開から見て看過できないものがある。つまり佐藤首相は、アメリカによる日本への核の持ち込み (introduction) については国内に非常に難しい問題があり、しかも、これは沖縄と関連している、と発言していたからである。佐藤首相は、核の持ち込みに関する日本の態度は基本的に変化しておらず、日本の困難な状況についてのアメリカの理解を求めたい、と述べていた。周知のとおり、一九六七年十一月の訪米で合意された小笠原返還に際して、佐藤首相は、のちに非核三原則(ないし四原則)²⁶と呼ばれる核に関する基本的立場を示すことになるが、その一つが日本への核の持ち込みを認めない、というものであった。つまり、佐藤首相は、日本の核武装に対するアメリカの懸念を解消することに努める一方で、アメリカに対しては、日本への核兵器持ち込みが国内政治上困難であるとし、これに対するアメリカの理解を求めつつ、これと沖縄返還との関連に言及していたのである。ここで、佐藤首相が「核持ち込み」と述べた際に、これに「通過」を含めていたかどうか、は記録からは分からない。しかし、沖縄返還への模索と打診のなかで佐藤首相が、核持ち込みに対する事前協議の制約を、より強く確認したこと、それを沖縄をめぐる国内政治上の理由から補強していたことは、ある種の布石というべきかもしれない。

以上で検討した通り、基地の自由使用に関する二点をめぐる日本国内の議論は、次のようにまとめることができよう。まずの戦闘機の発進については主としてヴェトナム情勢との関連で議論されていた。国会では、これと事前協議制度の問題について野党からはアメリカ側に対する否定的回答を迫る立場が表明され、これについて沖縄基地を差別することについて「割り切れない」感情が強調されていたのである。もう一つの問題である核に関しては、アメリカ政府が日本に対して独自の核開発に否定的立場を伝え、同時に日本政府からは沖縄に言及しつつ核持ち込みについ

ての難色が強く示されたことになる。

では、これらの点を踏まえた上で、六十六年春以降の沖縄問題をめぐる日米両国の打診と協議の積み重ねを見ておこう。この時期、政府上層部とCIAは、それぞれ沖縄の施政権要求をめぐる日本政府の立場が微妙であることを次のように確認していた。その根拠として注目されていたのは基地機能問題であった。

まず、マクジョージ・バンディが大統領に宛てて送った「沖縄の将来」と題された覚書を見よう。この覚書でバンディは、沖縄問題の難しさを打開する方法として日本政府と次のような取引を提案していた。つまり、日本には沖縄の民政に関する権利を回復させ、他方で我々が必要とする基地権利を日本が明示的に受け入れる、というものであった。ここで、バンディは、次のような予測を示している。

「日本は完全復帰を要求するであろう。しかし、そうなると日本政府が自ら選択した結果として本土への核兵器受け入れを認めることになる。しかし、これは一九六六年現在では極めて難しい⁽²⁷⁾。」

つまりバンディは、施政権返還要求が日本国内の反核感情との間で齟齬を来たし、日本政府を苦境に立たせることを予測していた訳である。これとほぼ同じ時期にまとめられたCIAの報告書「琉球問題に関する日本の立場」一九六六年六月二〇日⁽²⁸⁾は、さらに詳細にこの問題を分析していた。

ここでは、最近の自民党内の分離返還論に触れた上で、日本人の大部分が沖縄に対する主権の完全な回復を目標としていることを指摘しつつ、しかし自民党政府は、沖縄基地をアメリカの支配下に残したいのではないか、という見通しを述べていた。何故なら、もし施政権返還を完全に受け入れると、それは憲法の不戦条項に抵触することになるからである。さらに、返還は核に関する政府の方針にも抵触する。これを打開する方法として、特別行政区域につい

て様々な提案があったが、しかし、これは沖縄を憲法の保護のもとから切り離すことによって差別する、との非難に道を開くことになり、難しいことになるであろう。このCIA報告書は、日本政府の沖縄返還要求に内在する難問とその背景を具体的に指摘していたと言えよう。⁽²⁸⁾ 共通するのは、施政権返還を要求する日本が、いずれ核基地問題をめぐってディレンマに陥ることを予測した点であった。同時に、ここには、完全復帰となった場合、基地機能を維持する目的のもとで自由使用は前提となる、というアメリカ政府の立場が強く窺われる。

こうしたそれぞれの認識と予測を背景として日米両国政府間では、沖縄基地をめぐる慎重な打診が行われることとなった。佐藤首相とライシャワー大使との非公式協議の数日後、ラスク国務長官が来日、日本政府高官との間で協議を行った。七月七日のことである。この時のラスク長官の発言は、先に見たマクジョージ・バンディ（一九六六年五月）、及びCIA報告書（一九六六年六月）が示した施政権返還をめぐる予測を考慮した時、興味深いものがある。つまり一九六六年時点でアメリカ政府内には、返還要求が日本政府をディレンマに立たせるのではないか、という認識があったのであるが、ラスクは、会談に出席した椎名外相に対し、沖縄に関する次のようなアメリカの立場を伝えていたのである。⁽²⁹⁾

ラスクによれば、北京が平和共存に転じない限り、沖縄基地の現状は死活的に重要である、とされた。さらにラスクは、もし施政権返還が基地機能の移転を伴う場合、日本政府は世論の反発によって国内的には今よりも苦しい立場に立つのではないかと指摘し、アメリカが沖縄基地について現状以上の制約は受け入れることができないと述べていた。つまり、ラスクは核基地を含む返還になれば、世論の日本政府に対する反発は現在以上に強まることを警告したのである。

同じ日に、行われた佐藤首相との会談では、次のようなやりとりがあった。⁽³⁰⁾

ここでの議題は日米安全保障条約問題であったが、佐藤首相は、延長方式について日本政府の結論はまだ出ていない、と述べている。ラスクが、NATO条約を引き合いに出して、ドゴール大統領を除いてNATO諸国が条約延長を期待していることを指摘すると、佐藤は、日本にはドゴールはいないと強調していた。さらにラスクが、もし安全保障条約がない状態になれば、日本は核保有するのか、と質問し、佐藤は個人的には日本がフランスのようになることは良いことではない、との考えを伝えていた。

このように、一九六六年の段階で日米両国は、相互に立場を探り合いつつ、日米安全保障条約の自動延長と、日本の非核化についての合意を模索しつつあった、と言えよう。この模索は施政権返還の条件としての基地問題に長期的な影響を与えることになるのである。さらに一連の打診のなかで、従来から模索され、佐藤首相もラスクに向けて打診したことのある分離返還方式について最終的な結論が出されることになった。これについては第3節で検討したい。

はじめに

- (1) U・A・ジョンソン『ジョンソン米大使の日本回想』草思社、一九八九年。
- (2) 細谷千博他編『日米関係資料集一九四五―一九七』東京大学出版会、一九九九年、七八六頁。
- (3) 同右、七九五頁。
- (4) 渡邊昭夫「サンフランシスコ講和五〇年」(同志社大学アメリカ研究所編『同志社アメリカ研究』三八号所収) 一八一―一九頁。
- (5) 楠田實インタビュー(一九九五年一月二六日) Kusuda Minoru Oral History Interview, Conducted by Akihiko Tanaka and Koji Murata, November 16, 1995, U.S.-Japan Project: Diplomatic, Security, and Economic Relations Since 1960, Oral History Project, National Security Archive. 以下「NSA」を略記。このインタビューで楠田は、韓国条項と台湾条項について日本側

は消極的であった、と述べている。しかし、別のインタビューで、当時駐日大使であったアーミン・マイヤーは、これとは異なる趣旨の発言をしている。Armin Meyer Oral History Interview Conducted by Robert A. Wampler, January 17, 1996, U.S.-Japan Project; Diplomatic, Security, and Economic Relations Since 1960, Oral History Project [NSA].

- (9) 台湾について以下を参照。From Denny to Secretary, "CRC Opposes reversion of Ryukyu Islands to Japan" Sept. 12, 1967, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, POL 19 RYU IS, RG59, National Archives, College Park, Maryland, 韓国について Ryukyu IS, RG59, National Archives, College Park, Maryland, スターキー公使の台湾訪問について 一九六七年一月二四日 From Tokyo to Taipei, October 16, 1969, POL 19 RYU IS, RG59, National Archives, College Park, Maryland, スターキー公使の韓国訪問について 同月一日 From Tokyo to Ambassador Seoul, November 6, 1969, POL 19 RYU IS, RG59, National Archives, College Park, Maryland.

第一章

- (1) 一九五九年五月、岸首相からD・マッカーサー大使にむけて、沖縄情勢が沈静化している間、日本政府がアメリカに対し公的に施政権返還を要求することはない、との発言をしていた。Foreign Relations of the United States [FRUS], 1958-1960, Vol. XVIII, Japan, Korea, p. 161. 池田外交における沖縄構想については、改めて検討すべき課題を考えている。
- (2) 福井治弘「沖縄返還交渉——日本政府における決定過程」(日本国際政治学会編『沖縄返還交渉の政治過程』国際政治五二号)有斐閣、一九七五年。
- (3) Priscilla Clapp "Okinawa Reversion: Bureaucratic Interaction in Washington 1966-1969" (同前)。
- (4) 我部政明『戦後日米関係と安全保障』吉川弘文館、二〇〇七年。
- (5) 中島琢磨「初期佐藤政権期における沖縄返還問題」(九州大学法学部『法政研究』第七三巻第三号、二〇〇六年十二月)。この論文は、この時期に焦点を当てた数少ない研究の一つとして貴重なものである。
- (6) 細谷他編。五二二—五二三頁。
- (7) 同上。六二四—六二五頁。
- (8) 同上。

- (5) Incoming Telegram, Tokyo to SecState, November 10, 1964. Central Foreign Policy Files, 1964-1966, POL JAPAN-US, RG 59, National Archives, College Park, Maryland.
- (9) Airgram, December 18, 1964, Ryukyu Islands: High Commissioner's Call on Prime Minister. National Security Archive, *Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic relations, 1960-1976*. [NSA], No. 00375.
- (11) Talking Point, December 29, 1964, The Ryukyu and Bonin Islands. [NSA], No. 00393.
- (12) Appendix to Talking Paper. [NSA], No. 00394.
- (13) 沖縄に関する日米協議委員会のご報告「河野康子『沖縄返還をめぐる政治と外交』(東京大学出版会 一九九四年)二〇九—二一三頁。
- (14) Embtel 2061, Tokyo to SecState, December 29, 1964. [NSA], No. 00397.
- (15) 中嶋信昭『戦後日本の防衛政策』慶應大学出版会「二〇〇六号」第九号。
- (16) Incoming Telegram, 2076, Tokyo to SecState, December 30, 1964. [NSA], No. 00401.
- (17) 後藤信が米朝問題に就いて国手との交渉で述べた経緯のご報告「田中を参照」河野前掲書「二一三頁」。
- (18) Aide-Memoire, January 7, 1965. [NSA], No. 00419.
- (19) Background Paper, January 7, 1965. [NSA], No. 00422.
- (20) 「佐藤首相訪米に関する米政府の背景クエリー」(一九六五年一月五日・七日)(細谷他編前掲書「六一四—六二五頁」)。
- (21) [FRUS] 1964-1968, Vol. 24, Part 2, Japan, U. S. Government Printing Office, Washington 2006, p. 121.
- (23) Memorandum of Conversation, "U.S.-Japan Relations and Related World Problems", Eisaku Sato (Prime Minister of Japan) and Secretary Rusk, January 13, 1965, Secretary Luncheon for Prime Minister Sato, 史閣集外公文書館蔵 Record Number 73210.
- (23) Cable. DEPARTMENT OF STATE, July 28, 1965, *Declassified Documents Reference System*, 2011 [DDRS], 45巻2号 CK 3100265337.
- (24) Memorandum for the Secretary from Ambassador Reischauer, "Our Relation with Japan" July 14, 1965. [NSA], No. 00492.
- (25) Letter From the Under Secretary of State (Ball) to Secretary of Defense McNamara, July 31, 1965. [FRUS] *op. cit.*, pp. 111-113.

- (2) Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, August 25, 1965, *ibid.*, pp. 122-124.
- (3) Message from Prime Minister Sato of Japan, August 30, 1965, [NSA] 00511.
- (28) 沖縄問題閣僚協議会について、河野前掲書「二二八—三〇頁」。なお、第三回閣僚委員会（九月七日）の内容について詳細な説明は、以下を参照。Incoming Telegram, September 8, 1965, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, POL19 RYU IS, RG59, National Archives, College Park, Maryland, 1) の電報は、2) の確認事項は次の通りであった。
1. 日本の潜在主権、2. 日本国憲法は現在、沖縄には適用されない。3. 対日平和条約第三条の信託統治に関する部分は、国連憲章七八章によりて無効にはならない。4. アメリカは究極的には沖縄の日本への返還を意図しており、その場合は奄美大島返還方式を踏襲する。5. 現在日本政府は軍事基地と施政権の分離を支持していない。6. 沖縄問題は日米二国間で調整すべき問題であり、日本政府はこの問題を国連に提起するつもりはない。7. 日米安全保障条約は沖縄には適用されない。

第三章

- (1) *The Reversion of Okinawa: A Case Study in Interagency Coordination*, July 1972, Institute for Defense Analyses, Arlington VA, pp. 25-32.
- (2) Embtel 4238, December 7, 1966, [DDRS] CK3100001977.
- (3) Letter From Secretary of State Rusk to Secretary of Defense McNamara, September 25, 1965, 9, [FRUS] *ibid.*, pp. 127-129.
- (4) Embtel 320, Tokyo to SecState, August 12, 1965, [DDRS] CK3100093620.
- (5) (a) 同前。
(c) 同前。
- (6) Memorandum by Assistant Secretary for Far Eastern Affairs (W. Bundy), November 17, 1965, [NSA], No. 00631.
- (7) *The Reversion of Okinawa: A Case Study in Interagency Coordination*, July 1972, Institute for Defense Analyses, Arlington VA.
- (8) Senior Interdepartmental Group (SIG) は、一九六六年三月に設置され、外交政策に関する省間の問題について国務長官を補佐する任務を担う interdepartmental Regional Group for the Far East に代って政策提言の提出を指示した。[FRUS] *ibid.*, p128 footnote.

- (9) *The Reversion of Okinawa: A Case Study in Interagency Coordination*, *op. cit.*, pp. 19-20
- (10) *Ibid.*, p. 21.
- (11) Cable Tokyo to SecState, May 24, [NSA], No. 00568.
- (12) "Our Ryukyus Bases" (June 3), Proposal for A Study Group, June 3, 1966, [NSA], No. 00575.
- (13) Memorandum for the President, May 30, 1965, [DDRS], 11620010の2・シンキョの大統領宛メモ。Memorandum From McGeorge Bundy to President Johnson, May 23, 1966, [FRUS] *ibid.*, pp. 136-137.
- (14) 若泉敬「他策ナカリシラ信セムト欲ス」文藝春秋、一九九四年。
- (15) Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, September 7, 1966, [FRUS] *ibid.*, pp. 155-158.
- (16) 衆議院外務委員会議録、一九六五年七月二二日。
- (17) 衆議院本会議録、一九六五年八月二日。
- (18) Embtel 320, Tokyo to SecState, August 12, 1965, [DDRS] CK3100093260.
- (19) National Intelligence Estimate, November 26, 1965, [FRUS] *ibid.*, pp. 130-131.
- (20) 黒崎雄「核兵器と日米関係——アメリカの核不拡散外交と日本の選択」一九六〇—一九六六「有米會」二〇〇六号。
- (21) Memorandum From the Assistant Secretary for Far Eastern Affairs (Bundy) to the Deputy Under Secretary for Political Affairs (Thompson), August 20, 1965, [FRUS] *ibid.*, pp. 113-121.
- (22) Memorandum from IRG-FE. Subject: U.S.-Japan Security Treaty, May 27, 1966, [NSA] JU00571.
- (23) Telegram From the Embassy in Japan to the Department of State, July 2, 1966, [FRUS] *ibid.*, pp. 142-146.
- (24) 黒崎著、一九六頁。
- (25) [FRUS] *op. cit.*, pp. 142-146.
- (26) 黒崎著、二〇九頁。
- (27) Memorandum From McGeorge Bundy to President Johnson, May 23, 1966, [FRUS] *ibid.*, pp. 136-137.
- (28) Intelligence Memorandum: The Japanese Position in Regard to the Ryukyus Question, June 16, 1966, [DDRS] CK 3100420643.
- (29) Memorandum of Conversation, July 7, 1966, [FRUS] *ibid.*, pp. 146-148.

(8) Memorandum of Conversation, July 7, 1966, [*FRUS*] *ibid.*, pp149-150.