

沖縄返還と地域的役割分担論(2)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)

3

(開始ページ / Start Page)

93

(終了ページ / End Page)

143

(発行年 / Year)

2009-02-10

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00006501>

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

はじめに

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(以上第一〇六巻 第一

号)

沖縄返還と地域的役割分担論(二)(河野)

第三章 近隣諸国の反応と沖縄基地の戦略的意義(以下、本号)

第一節 台湾政府と沖縄の地位

第二節 韓国政府と「韓国案項」

第四章 「特別の取決め」構想とニクソン政権——NSSM5 研究報告書を中心に

第一節 「暫定的現状維持方式」をめぐって——正式交渉を前に

第二節 国内状況——国会論議を中心に(一九六九年二月—三月)

第三節 東郷訪米とポジション・ペーパー(以上、本号)

第四節 ニクソン政権の沖縄構想——NSSM5と「暫定

的現状維持方式」の後退（以下、次号）

第六章 交渉の本格化——一九六五年七月から十一月

第五章 第一回愛知訪米と正式交渉の開始

第一節 NSC「沖繩戦略文書」とマイヤー大使への指示

第一節 愛知訪米準備と佐藤首相の意思

第二節 共同声明米側対案の提示

第二節 ニクソン政権とNSDM13——「韓国、台湾、ウ

第三節 ロジャーズ國務長官訪日——交渉の第二ラウンド

イエトナム」(五月末)

第四節 スナイダー公使の台湾・韓国訪問

第三節 愛知ロジャーズ会談（第一回）と共同声明草案抜

第五節 佐藤ニクソン会談に向けて

粹（六月）

おわりに

第四節 国会論議（一九六九年六月）

第三章 近隣諸国の反応と沖繩基地の戦略的意義

第三章から第六章にかけては、施政権返還交渉の過程を跡付け、最終的な佐藤ニクソン共同声明と佐藤首相のプレスクラブ・スピーチに結実した合意の形成過程を検討する。ここでは、まず交渉の出発点における日米の政策的距離を考察することから始めるが、とりわけこれらの文書に明記された「韓国」、「台湾」、「ヴェトナム」に関する日米双方の見解に留意したい。施政権返還の眼目の一つは、共同声明とプレスクラブ・スピーチがこれら三地域に言及し、それぞれの地域の安全が日本の安全と密接に関連することを明確に示すことであつたからである。しかし、交渉は難航し、その決着は交渉終盤まで持ち越された。その理由の一つは、佐藤首相がこれら三地域への言及にそれぞれ異なる比重を置いていたからである。つまり、佐藤首相は、声明とスピーチが「韓国」に言及し、韓国の安全が日本の安

全にとつて必要不可欠であると明記することについてはほぼ異存がなかった。何故なら在韓国連軍（実質的には米軍）二個師団が攻撃された場合、これに対応する米軍の作戦行動を日本が支援することについて佐藤は当然のことと考えていたからである。⁽¹⁾ 佐藤は、国連憲章のもとで展開される作戦行動を日本が支援することについては逡巡しなかった。従つて、声明とスピーチが韓国に対する日本の立場を明らかにすることも問題なく受け入れていた。しかし佐藤は、台湾、ヴェトナムに対する同様の言及には、それぞれの理由で言及に難色を示していたのである。⁽²⁾

佐藤首相の意を受けて愛知外相、東郷文彦アメリカ局長以下の外務省事務レベルは、困難な対米交渉に取り組むこととなった。従来、佐藤首相と外務省との沖繩構想について、その政策的温度差が強調されてきたことはよく知られている。佐藤首相の外務省に対する不信も指摘されてきた。⁽³⁾ しかし本稿では、むしろ首相官邸と外務省事務レベルの協調関係に焦点を当てることになるだろう。同時に、その上で外務省事務レベルの沖繩構想とは異なる、自律的な佐藤首相の沖繩構想と政治的意思を確認したい。六月の正式交渉開始以降、佐藤首相の沖繩返還をめぐる立場が次第に明らかになるが、佐藤の立場は交渉開始前の外務省と国務省レベルの折衝で示された立場とは必ずしも同じではなかった。外務省はこれについて米側の説得に努めることになったのである。⁽⁴⁾

交渉過程を考える際、本稿では日米二国間交渉だけに焦点を当てるのではなく、次の二つの側面にも注目してみた。まず、アジア近隣諸国の中で沖繩の施政権返還がどのように考えられていたのか、という側面である。とりわけ、共同声明で言及された台湾と韓国など北東アジアの近隣諸国から見た沖繩返還に対する動きを追いながら、返還交渉との関わりを考えてみたい。何故なら、台湾と韓国は、返還後の基地機能について日本政府、国内世論とは全く異なる立場から強い関心を寄せていたからである。⁽⁵⁾ 従来、共同声明がこれら地域に言及したことは、日本が地域的安全保

障に関する役割分担を担うものである、とし、これがあたかも米軍の肩代わりとなるかのように受け取られた結果、国内で強い批判の対象になる傾向があった。しかし、ここで改めて確認したいことは、これら三地域に関する共同声明の言及は、日本がこれら地域に対して直接的に安全保障上の責任を分担するのではなく、米軍がこれら地域に対して関与する際に、日本がこれに協力することを公式に表明したものであった、という点である。従来、日本が本土地域の防衛を超えた地域について安全保障上の関心を表明することを慎重に控えていたことからみて、共同声明と首相のスピーチが新たな一步となったことは間違いない。この背景の一つには、日本政府、及び世論とは異なる近隣諸国の脅威認識が存在したのである。

本稿が注目するもう一つの側面は、日本国内の沖繩論議の行方である。とりわけ一九六九年に入って国会で展開された、返還後の沖繩基地の条件をめぐる多様な議論について吟味してみたい。一連の議論のなかでは、沖繩の基地の態様をめぐる各政党の立場が、日米関係との関連で示されることとなった。とりわけ「本土並み」という枠組みで示された返還後の沖繩基地の態様をめぐる議論は、各政党の安全保障政策に関する立場と密接に関連していた。つまり、安全保障条約における事前協議制度をめぐる論議が、条約そのものに対する評価に関連して展開されたのである。この国会論議の詳細はアメリカ大使館から国務省宛公電で伝えられていた。⁽⁵⁾ 国務省は、返還交渉に対する国内の反応に敏感であった。それは、返還交渉に当たって一九六〇年の条約改定をめぐる事態を国務省が想起していたことを裏付けるものであった。国務省は沖繩返還を契機として六〇年の事態の再現を回避することを強く意識していた。それだけでなくとりわけ東京のアメリカ大使館は安保条約に対する日本の支持を、より確実なものにすることを目指していたのである。同時に、アメリカ側は国会論議で展開された佐藤首相の答弁にも注目していた。つまり外務省事務レベ

ルとは異なる佐藤首相の政治的意思を把握することが国務省にとって必要とされたのである。これを考えると佐藤の国会答弁は、国務省に向けたメッセージとしての意味があったのではないだろうか。こうした背景のもとでアメリカ大使館が国会論議における沖繩問題の帰趨に神経をとがらせていたことは間違いない。

現実に展開した交渉の経緯は相当の紆余曲折があったので、初めに予め交渉の流れを大まかにまとめておこう。正式交渉は一九六九年六月の愛知外相の訪米からスタートし、一月の佐藤ニクソン会谈で決着した。合意内容が、佐藤ニクソン共同声明と佐藤首相によるプレスクラブ・スピーチに盛り込まれたことは良く知られているとおりである。本稿では、共同声明とプレスクラブ・スピーチ、という二つの公的文書が、どのような背景で何故必要となったのか、という点に踏み込みつつ、交渉過程を考察する。

六月の正式交渉開始に先立って、日米両国政府は、ジョンソン政権期から既に返還による沖繩基地の機能低下をどのようにして防ぐか、について相互の立場を探り始めていた。この政策的検討を引き継ぎつつニクソン政権期の日米両国政府は新たな方向を模索しようとしたのである。その政策決定に関する要点は次の五点にまとめることができる。

1、まず基地機能のなかで核については沖繩の核貯蔵を続けることが国内的事情で困難であることを、日本政府からアメリカに伝えていた。⁽⁷⁾ 日本政府は正式交渉開始前のジョンソン政権期から、核の持ち込みに対する国内の否定的立場を繰り返し表明していた。これに加えて、日本政府は核持ち込みに留まらず核の貯蔵に対する否定的立場をも伝えており、国務省内には、この点についてはやむを得ず譲歩する方針があった。⁽⁸⁾ しかしアメリカ政府はこれを日本側には伝えず一二月の首脳会谈での決着を主張し続けたとされている。

2、次に、日米両国政府は外務省と国務省レベルでは共に正式交渉開始前の段階で、何らかの特別の取決めを有力

な選択肢の一つと考えていた。⁽⁹⁾これもジョンソン政権期の沖繩をめぐる政策過程に端を発している。一九六六年頃から始まった沖繩基地機能に関する国務国防両省の研究は、何らかの特別基地協定を想定して軍部の説得を図っていたからである。⁽¹⁰⁾ところが、ニクソン政権が発足し、正式交渉が始まる直前から、日本政府は次第に特別の取決めに消極的な立場をアメリカに伝え始める。特別の取決め構想に代わって、六月の愛知外相訪米以降、日本政府は共同声明と首相のスピーチという二つの公式文書を提案、これらに地域的安全保障に関する日本の立場を盛り込む方法を模索することになる。⁽¹¹⁾この過程は多くの困難を伴った。最終的に一月の首脳会談で公表された共同声明が先に触れた「韓国」、「台湾」、「ヴィエトナム」に言及しつつ佐藤首相のプレスクリプ・スピーチが、事前協議制度の運用に関する文言を明記し、特別の取決めは回避される結果となった。

3、アメリカ側が強い関心を示したのは「韓国、台湾、ヴィエトナム」の安全保障に対する日本の関心を公式に表明することであった。アメリカ政府はこれらの地域的安全保障が日本の安全にとって重要な意味を持つことを日本が公式に認めることを要求した。具体的には、交渉の初期においては、これらの地域における米軍の作戦行動については、日本が事前協議なしに認めることを求めたのである。外務省は、この方式を「予想しうる事態に関するフォーミュラ」として検討し、国務省はこれに期待した。国務省は事前協議の適用を除外される事態を予想して列挙し、これについて予め日本の合意を得ようと試みたのである。⁽¹²⁾

4、これについて佐藤首相は、韓国の安全保障はさておき、台湾の安全保障が日本の安全に連動する、との認識を示すことには消極的だった。佐藤はヴィエトナムについては、更に強い難色を示したようである。加えて、佐藤首相は、外務省が想定した「予想しうる事態に関するフォーミュラ」にも否定的であった。佐藤首相は、予

め事前協議に対する肯定的態度を申し出るのではなく、主権国家としての日本がケース・バイ・ケースで事前協議に対応する、つまり、イエスもノーもあり得るという方式でアメリカを説得しようとした。⁽¹³⁾

5、最後に、交渉全体を通じて争点の一つとなったのは、事前協議制の例外事項であった。一九六〇年の安保条約改定に際して、新条約第六条に関する事前協議制度が設けられていたが、これには複数の例外事項が存在していた。それらの例外事項のうち、とりわけ、韓国に展開する国連軍が攻撃を受けた際に、在日米軍基地使用を事前協議なしに認める、という日米間の非公開合意（いわゆる一九六〇年の朝鮮議事録）の扱いが問題となつたのである。アメリカ側は交渉開始以来この秘密合意を沖繩返還後も維持する立場を日本に伝えており、譲らなかつた。⁽¹⁴⁾ これに対して日本側は、とりわけ佐藤首相がこの非公開合意について、内容はともかく、形式としての非公開性に強い不快感を表明していた。⁽¹⁵⁾ これを受けて外務省は国務省に対し、合意の非公開性を再検討する提案を行つた。⁽¹⁶⁾ プレスクラブ・スピーチが事前協議に関する日本政府の立場を明記したのは、日本側提案によるものであったが、日本側の意図は、こうした明文規定によって非公開合意に代替し、その合意の非公開性の解消を目指すところにあつた。日本側は一月の首脳会談直前まで、朝鮮議事録の非公開合意としての位置づけを解消すべく努めたが、アメリカ側の拒否にあつてゐる。⁽¹⁷⁾

本稿では、以上の五点に焦点を当てながら交渉の展開を跡付けてみたい。なお、よく知られている通り、交渉は多岐にわたっており、返還後の核兵器の持込に関する議論に加えて交渉後半からは、基地をめぐる財政問題も浮上した。さらに、日米繊維交渉と沖繩交渉との関連も無視できないものとなつた。しかし予め述べておくと、本稿では、事前

協議制度の運用問題に焦点を絞り、これをめぐる交渉経過を跡付けることに集中することにした。なお核については、事前協議との関連で限定的に触れるのみとし、財政問題、緘維交渉問題にはここでは触れないこととする。

第一節 台湾政府と沖縄の地位

沖縄の施政権問題が日米関係のなかで具体化するのには、佐藤首相の就任以降のことであった。アメリカ政府内は一九六五年夏の佐藤首相沖縄訪問を契機として極秘に沖縄基地機能に関する研究を進め、同時に本土復帰への圧力に抗する手段として沖縄統治に関する改善策を講じ始めた。⁽¹⁸⁾ こうした一連の動きは、沖縄の地位についての何らかの変更を窺わせるものとなり、これに近隣諸国の注目が集まることとなったのである。最も早い時期に、この変化に関心を示したのは台湾政府であった。台湾政府の沖縄返還に対する関心は六七年頃から強まっている。アメリカ政府は一九六五年夏の佐藤首相による沖縄訪問以降、沖縄現地の復帰に向けた圧力に注目し、従来の沖縄統治の改善によって事態の鎮静化を図る立場を強めた。例えば、琉球船舶が日本国旗を掲揚すること、住民のパスポートを那覇で発行することなどを容認する政策を打ち出したのである。とりわけパスポート発行については、かねてより住民の要望が高まっていたおり、これに応じて那覇の南方連絡事務所が六七年四月一日からパスポートを発行できることとなった。⁽¹⁹⁾ これらの沖縄統治政策における一連の変化が台湾政府に与えた影響は大きい。加えて一九六七年一月には佐藤首相が衆院選の遊説先の滋賀県大津市で、施政権の部分返還ではなく全面返還を求める意向を示したことも、沖縄の地位に関する何らかの変更の予兆として受け取られたのである。⁽²⁰⁾

六七年三月以降、台湾政府は國務省に向けて働きかけを始めた。三月二四日付けで台湾駐在アメリカ大使館からワ

シントンに送られた公電は、もしもアメリカ政府が琉球を返還するのであれば、それは日本に向けてではなく、台湾に対すものであるべきである、との台湾政府外務部の主張を伝えていた。⁽²¹⁾さらに台湾政府は、琉球船舶が日本国旗を掲揚することについて疑問を呈していたのである。ところで、沖繩に関する台湾政府の領土的関心は、この時期に始まったのではなく対日平和条約以来、折に触れて継続的に表明されてきたものであった。

続いて台湾外務部は、領土的関心に加えて安全保障上の関心をも強めた上で、さらに抗議を続け、六七年五月五日の米台非公式会談では、台湾政府外務部から國務省に向けて沖繩の米軍基地撤退が台湾にとって深刻な戦略的軍事の問題を引き起こすであろう、との意思表示を行った。⁽²²⁾アメリカ國務省の対応は、既にアイゼンハワー大統領とケネディ大統領が日本の琉球に対する潜在主権を確認していることを台湾政府に伝えるものであった。さらに國務省は、これらのアメリカ政府による潜在主権確認に対して当時、台湾政府が何らかの意思表示をしたかどうかを質した。國務省は、従来からの台湾政府の沖繩に対する領土的関心について、それが現実的な領土返還要求を意味するのではなく、むしろ台湾政府が戦時下の五大国の一員としての地位を確認する立場を表明したものに過ぎないと理解しており、従ってこの段階では正面からこの関心に対応する構えを見せなかった。

続いて六月二八日には、台湾外務部がオーラル・ステートメントを台湾駐在アメリカ大使向けに手交した。ステートメントは「琉球の将来に関する中華民国の関心」と題され、ここでは東アジアと太平洋の安全保障の見地が強調されていた。こうした見地から、台湾政府は沖繩の地位の変更について事前に台湾政府に向けて連絡をすべきである、という趣旨を伝えていたのである。台湾政府の基本的立場は、琉球諸島の地位がカイロ宣言とポツダム宣言で決まっており、平和条約第三条はこれらの二つの宣言に基づくものであって、中華民国は琉球の地位変更について連絡を受

ける権利を持つ、というものであった。このステートメントで台湾政府は、琉球住民の日本国パスポートが那覇の南方連絡事務所で支給されるようになり、住民が「日本人」である、と認められたこと、琉球船舶に日本国旗の掲揚が認められたこと、を指摘し、これらは単に行政上の変更には過ぎないが（つまり、琉球の地位の変更には関係ないが―筆者注）、事前に台湾政府に連絡があるべきことである、と主張していたのである。⁽²⁴⁾

国務省はこのオーラル・ステートメントに対する回答のなかで、ケネディ大統領の特別声明（一九六二年三月一日）が「安全保障上、可能な時期になれば日本の主権が回復されることを期待する。」と述べたことに触れつつ次のように伝えている。

「琉球の地位を最終的に決定することは、戦時期の連合国の宣言と全く矛盾しないものである。従って、これについて中華民国と協議するという要求は受け入れられない。」⁽²⁵⁾

しかし、沖縄返還への関心は政府レベルに留まらなかった。台湾のジャーナリズムは、琉球に展開する米軍のプレゼンスに触れて、琉球の現状が維持されるべきであることには誰も疑問を持たないとの論陣を張っていた。⁽²⁶⁾ さらに六七年一月の佐藤ジョンソン会談が近付くと、台湾政府の懸念は増大する。何故ならワシントンで沖縄に関する報道量が増え、それらの中には、近い将来の施政権返還を論じるものが現れたからである。七月三日付け Washington Post の記事は、佐藤が琉球からの米軍の段階的撤退を提案すると予測していた。提案には基地に関する新たな取り決めが含まれるとされていた。又、大規模な基地を抱える琉球とは別に小笠原諸島に注目、日本をアジアの友好国とするためには、むしろアメリカ側から基地の撤退と返還を提案するように求めたのである。⁽²⁶⁾ 続いて US News and World Report は、アメリカが沖縄から撤退する案を検討中と報道、これについて米軍部は否定的コメントを出して

(27) いた。さらに八月一七日付け New York Times は、アメリカの沖繩統治を継続することが日米関係を損なうとの佐藤首相の発言を報道し、佐藤はジョンソンとの会談で沖繩返還を議題にする用意があると伝えていた。(28) 総じてアメリカのメディアは、沖繩の地位と基地機能についての何らかの変更を予測していたのである。

こうしたアメリカのメディア報道が台湾政府とメディアに対し強いインパクトを持ったことは疑問の余地がない。九月に入って、国務省は、台湾政府が沖繩の日本への返還には反対の立場であることを改めて確認し、これに対応せざるを得なかった。台湾政府の主な反対理由は、領土的地位の問題はさておき、沖繩からの米軍基地撤退が台湾の安全保障にとって深刻な戦略的問題を引き起こすところであった。台湾政府外務部長官は、アメリカが日本の圧力に屈するのは時期尚早である、と発言していたのである。(29) 佐藤首相訪米の直前の一月八日、駐米中華民国大使は W・バンディ東アジア太平洋問題担当国務次官補を訪問し、蒋介石総統の沖繩返還に対する懸念を強調した。このとき、大使は、同年九月に佐藤首相が台湾を訪問した際に蒋介石総統と会談（九月八日）、蒋介石から佐藤に向けて沖繩の安全保障上の重要性を強調したことに触れた。この時、蒋介石総統は佐藤に対し日本は返還問題の扱いには慎重であるべきとの助言を行っており、中華民国大使はこれをバンディ次官補に伝えていたのである。これに対してバンディ次官補は佐藤ジョンソン会談の結果、沖繩に関して何らかの方式 (some new verbal formula) が出るであろうが、それは沖繩の地位の変更を含むものではない、と説明していた。同時に日本政府が沖繩住民の復帰感情についてリアリズムと責任感を持って対応していると述べて台湾の理解を求めたのである。(30) こうした経緯を受けて国務省は改めて台湾政府の安全保障上の懸念について高い政治的レベルで対応する必要性に迫られることとなった。その結果、台湾政府の一連の関心は、佐藤首相訪米の際に佐藤首相とマクナマラ国防長官の会談で取り上げられることとなる。

一月に訪米した佐藤首相は、一四日のマクナマラ国防長官との会談の中で蒋介石総統による沖縄に対する関心に次のように触れていた。

「九月の台湾訪問の際に）蒋介石総統は、沖縄の米軍によって台湾の安全があり、返還後に米軍が引き揚げるのではないかと懸念している、と私（佐藤）に述べた。私は、米軍の引き上げは私の目的ではなく、日本がこの地域の安全を損なう意図は全くない、と答えた。⁽³¹⁾」

以上、要するに台湾政府の沖縄返還に対する実質的な関心は返還後の米軍基地機能の低下が北東アジア地域の安全保障を損なうことへの懸念であったことが解る。日米両国政府は、そうした台湾政府の懸念を解消すべく、返還後の基地機能の低下を防ぐことで対応しようとしていたのである。こうして、施政権返還へ向けた日米間の取り組みは、北東アジアの地域的安全を損なわないことを前提として進められることとなった。

第二節 韓国政府と「韓国条項」

返還交渉が現実味を帯びる一九六九年には、韓国政府も沖縄に対する関心を強めることとなった。韓国政府の主な関心は安全保障上の懸念に裏付けられており、國務省によると、台湾政府よりもはるかに切実で詳細なものがあつた。具体的には韓国政府は返還後の沖縄基地が核抜きになることを強く懸念し、アメリカ政府が日本に向けて譲歩することを警戒したのである。⁽³²⁾

韓国が沖縄返還と基地機能の変化について強い関心を寄せる契機は、一九六八年一月に起きたプエブロ号事件であつた、と言われている。これは、一月三日、米情報収集艦プエブロ号が北朝鮮に拿捕され、一名の乗務員が殺害さ

れた事件であった。プエブロ号事件は北朝鮮による軍事的挑発の一環として韓国の安全保障上の懸念を高める契機となった。朴大統領は六九年の年頭会見で、日本は韓国の安全が日本の安全に直結していることを深く認識すべきである、との趣旨を指摘していたのである。朴大統領は、沖繩基地に関する限り、アメリカと相互防衛条約を結ぶ韓国、台湾、ヴェトナムの安全保障と沖繩の関連を重視すべきであると主張した。

こうした関心の高まりを背景として三月七日付けで韓国駐在アメリカ大使のポーターから国務省に送られた公電によれば、韓国国内のメディア、政府高官、議員などが沖繩返還に強い懸念を示すようになっていた。ポーター大使は、すべての韓国国民は沖繩をアメリカ統治下に残すことを選択するであろう、と述べ、韓国外務部が沖繩返還は「考えられない (unthinkable)」とする新聞社説に非公式に同意したことを伝えていた。アメリカが沖繩から引き揚げれば、それはアメリカのアジアからの撤退の始まりであるとのシグナルとなる、という主張も現れた。これに対して韓国外務部は、非公式にはあるものの沖繩返還そのものはやむを得ないが、沖繩米軍基地の無条件自由使用と核兵器の貯蔵を完全に継続すべきであると述べていた。メディアには、日本が沖繩の核貯蔵を自国が享受している自由と独立と繁栄のための義務とみなすべきである、という論調も現れたのである。⁽³⁹⁾ これを受けて国務省はポーター駐韓大使に宛てて、

「アメリカは、沖繩と日本本土の米軍基地が韓国の安全にとってきわめて重要であることを理解している。それらの基地は引き続きアメリカと同盟国にとって価値のあるものであり続ける。」

との立場を韓国に伝えるよう指示していた。⁽⁴⁰⁾

韓国からの一連の懸念が国務省に伝えられていた頃、日本では佐藤首相が国会で返還後の沖繩基地について「核抜

き・本土並み」と受け取れる答弁をしていた。これは参院予算委員会での社会党の前川旦、野上元に対する答弁のなかで明らかにされたものである。

興味深い点は、この答弁についての国内メディアの対応である。首席秘書官の楠田實が記しているところによれば、七社政経部長会（朝日、毎日、読売、日経、産経、共同、東京の各新聞社政治部長、経済部長で構成。）の一致した声として、

「沖縄は核抜き本土並み、安保は自動延長なら文句ありません。」

という発言があったという⁽³⁵⁾。しかし、隣国の韓国では同じ時期に政府、世論共に、「核抜き・本土並み」に対し全く異なる見方をしていたことになる。

韓国外務部が日米両国政府に向けて初めて公式な意思表示をしたのは四月上旬のことであった。まず崔圭夏外務部長官が国務省宛てにエイド・メモワールを手交していた⁽³⁶⁾。このエイド・メモワールは「琉球諸島の地位」(Status of Ryukyu Islands)と題され、四月八日にポーター大使宛て手交された。その内容は、

「沖縄の米軍基地は現在も将来も韓国と自由アジア諸国を北朝鮮と他の共産主義体制の攻撃から守る上で不可欠な役割を果たしている。韓国は日米間で検討中の沖縄問題について深い危惧の念を持つことを伝えたい。」
というものであった。加えて、

「アメリカは対日交渉で、沖縄問題をアジア全域の問題として、基地の戦略的価値を損なわない方法で解決すべきであり、韓国とも十分に協議すべきである。」
と述べていたのである。

さらに四月一二日には、崔圭夏長官がマーシャル・グリーン東アジア太平洋問題担当國務次官補に会見し、「沖繩米軍基地は韓国の安保と安全のために緊要な役割を果たしており、沖繩基地の自由で効果的使用なしには、米韓相互防衛条約は軍事的有効性を喪失する。」と伝えていたのである。⁽³⁷⁾

韓国は日本政府に向けた働きかけをも強めることとなった。四月一〇日には、金山政英駐韓日本大使宛にもエイド・メモワールが手交されたのである。注目すべきは、日本政府あてのメモワールでは前年一九六八年の日韓閣僚会議に関する言及があり、そこで合意された次の文言が強調されていたことであった。それは、

「韓国の安全は日本の安全に影響することを両国は理解している。("ministers of both countries recognizes that security of Korea greatly affects security of Japan")」

(ポーター大使から國務省宛て公電から引用。)

との文言であった。⁽³⁸⁾この金山大使宛エイド・メモワールの内容は、韓国駐在アメリカ大使にも同時に伝えられていた。「韓国の安全は日本の安全に影響する。」というフレーズは、六八年一月のプエブロ号事件以来、日韓両国間の協議の場で韓国が定型的に用いているようになった、とされている。六八年の日韓閣僚会議の共同声明におけるこのフレーズは、⁽³⁹⁾徹敏永駐日韓国大使が本国宛てに提言したものであった。翌六九年四月の日本政府宛てエイド・メモワールはこの定型的なフレーズを強調していたのである。

ところで、このフレーズが六九年十一月の佐藤ニクソン共同声明における「韓国条項」、すなわち、

「韓国の安全は日本の安全にとって緊要である。」

沖繩返還と地域的役割分担論 (二) (河野)

と同様の趣旨であることは明らかであろう。このことは一九六九年の共同声明の「韓国条項」が、韓国に向けたメッセージでもあった可能性を窺わせるのではないだろうか。日米両国政府に宛てられたエイド・メモワールは、穏やかな内容であるものの、韓国政府最高レベルの承認を得たものであった。

ところで金山大使は、このエイド・メモワールに対して、沖繩問題が日米二国間の問題であり、第三国が介入することは不適切である、との立場を韓国外務省に伝えた、とされている⁽¹⁰⁾。又、ソウルのアメリカ大使館が極秘に韓国外務省から得た情報では、韓国政府のエイド・メモワールを受け取った愛知外相の反応は、

「日本は韓国の立場を理解している。韓国は沖繩返還について懸念する必要はない。何故なら、日米安保条約の極東条項があるからである。」

というものであった、という⁽¹¹⁾。この日本側の説明に韓国がどこまで説得されたのかは解らない。

こうした状況下で、四月一二日付アメリカCIAの報告書は、台湾、韓国が沖繩基地の戦略的価値を低下させないことを希望している、とし、韓国が台湾に向けて、他の関係各国と共に日本に対し共同歩調を取るよう提案したことを明らかにしていた。しかし同時にCIA報告書は、佐藤首相が韓国の立場に影響されることはなく、むしろ国内国内の圧力を重視するのではないかと予測していた。報告書は韓国の安全保障上の要請を理解しつつ佐藤首相が国内圧力をハンドルできるかどうか、が問題であろう、としていたのである⁽¹²⁾。

日米両国へ向けたエイド・メモワール手交から数日後の四月一五日に起きたEC-119機撃墜事件は韓国の安全保障上の懸念を裏付ける結果となった。厚木基地から発進した米偵察機EC-119機が北朝鮮領空近くで北朝鮮により撃墜され、乗員三名が死亡したのである。この事態に直面して韓国は六九年五月のバンコクにおけるヴェイエト

ナム参戦国七カ国会議、続いて六月の川奈におけるASPAAC会議で沖縄基地問題を提起しようとした。⁽⁴³⁾しかし、韓国、台湾両国以外の諸国は、これに必ずしも同調せず、議論にはならなかったようである。その背景には韓国の朴大統領がASPAACを軍事同盟に拡大して地域的安全保障機構としてのAPATO（アジア集団安全保障機構）とする構想を持っていたこと、韓国、台湾以外のアジア諸国が朴構想の強い反共軍事同盟としての性格に、賛成できなかったことが挙げられよう。朴大統領は、APATOに日本をも参加させ、日本が防衛力を増強して地域的集団的安全保障機構の一員となるべきである、との立場を明らかにしたが、東南アジア諸国にとって、それは全く受け入れがたいものであった。⁽⁴⁴⁾

その後、台湾・韓国両政府の主としてアメリカに対する働きかけは、次章で検討する日米間の施政権返還交渉の進展と並行して継続することとなった。予め述べておけば、六月の愛知外相訪米で日米二国間交渉が始まり、続く七月のロジャーズ國務長官訪日を経て、共同声明とプレスクラブ・スピーチとの内容が詰められる。そのなかで、九月の第二回愛知訪米では、交渉の「七、八合目まで漕ぎつける」⁽⁴⁵⁾（愛知外相の帰国に際しての記者会見の発言）に至った。⁽⁴⁶⁾ NSCから沖縄返還担当公使に転じたR・スナイダーが台湾、韓国を訪問する計画を明らかにしたのは、これとほぼ同時期のことである。⁽⁴⁶⁾ スナイダー公使は一月月に新たに国防長官・統合参謀本部議長特別代理として、沖縄返還交渉チームの上級軍事顧問に任命されたウォルター・L・カーティス（Walter L. Curtis）海軍少将と共に、一月二七日に台湾、一月七日に韓国を訪問しそれぞれの政府高官と会談していた。⁽⁴⁷⁾ 詳しい会談内容は不明であるが、日米共同声明と首相によるスピーチの内容がほぼ固まった時点で、スナイダー公使とカーティス少将は、台湾、韓国両政府に向けて沖縄返還後の基地機能について何らかの説明を行ったのではないだろうか。実際、スナイダーとカーティス

の両国訪問後、日米両国は首脳会談直後に佐藤首相の親書を両国首脳宛に送付することを検討し始めた。これを受けて一月一二日には、佐藤首相が一月の首脳会談直後の二一日付けの署名付き書簡を朴韓国大統領と蔣介石総統に送る案を承認していたのである。⁽¹⁸⁾

このように、沖繩返還へ向けた交渉過程のなかでは、日米二国間関係だけでなく北東アジアの近隣諸国からの関心と影響力行使があり、それは返還後の基地機能に関する議論を動かす要因の一つとなった。その際注目しておくべき点の一つは、沖繩返還をめぐる日米台韓の対応を通じて、北東アジアの安定が二国間関係の集積としてだけでなく、ある程度のまとまりを備えた地域的安全保障上の課題として浮上したことであろう。その場合に問題となるのは、次の事実であった。それはアメリカ及び北東アジアの近隣諸国の脅威認識が各々決して同じではなかったことである。とりわけ韓国の場合、その脅威認識は次章で検討する日本国内の沖繩論議との間で相当に距離があった。韓国は政府メディアが共に返還後の沖繩基地機能の低下を深刻に懸念した。その結果、外務部は非公式発言として返還後の沖繩基地が「核付き、自由使用」となることを強く求めたのである（三月七日付け公電）。その背景には当時の北朝鮮の動向があったことは言うまでもない。一方、アメリカ政府とりわけ軍部が日本国内の「核抜き、本土並み」志向が冷戦下の現実から遊離しているとの認識を持ちつつ、しかし他方で、国務省は日本国内が施政権返還を契機として反米、反安保条約に傾くことを強く懸念していた。この懸念は六〇年安保改定時の混乱の記憶と結びついており、その結果国務省は、日米関係そのもの、とりわけ一九七〇年の期限切れを前にした日米安保条約を損なうことなく延長することと施政権返還を両立させようとしたのである。従って、国務省は沖繩と日本国内で「核抜き、本土並み」支持が定着しつつある事実を無視できなかった。アメリカはその枠内で最大限、北東アジア地域の安全保障に日本が関心を持

つことを公式に表明することを日本に求めることになったのである。

この一連の政策決定過程を見ると、冷戦下で同じ自由主義陣営に属する日、米、韓国、台湾であったが、これら諸国が沖縄返還をめぐり必ずしも同じ脅威認識を共有していた訳ではなかったことが解る。むしろ返還交渉と沖縄基地機能への関心が、脅威認識における各国の差異を浮上させる役割を果たしたと言えよう。同時に、こうした政策決定過程の中から、日本外交における地域的安全保障をめぐる葛藤が生じることとなった。その場合、とりわけ日本の政策決定過程においては、地域的安全保障と日本外交との接点と交錯をどのように正当化するか、ということが問題にならざるを得なかったのである。佐藤首相は、どのような論理を動員して、その正当化を模索したのであろうか。そこで以下、日米二国間の交渉と日本国内の動向を検討してみたい。

第四章 「特別の取決め」構想とニクソン政権——NSM5研究報告書を中心に

第一節 暫定的現状維持方式をめぐる——正式交渉を前に

前章で見たとおり、施政権返還については北東アジアの近隣諸国に安全保障上の強い懸念が生じていた。それは、とりわけ返還後の沖縄基地の機能に関する懸念であり、米軍による核兵器の配備と通常兵力による作戦行動発進の自由が制約されることにより、基地機能の低下が問題となったのである。これを念頭に置きつつ、第四章では、アメリカの政権移行期に日米双方が模索した基地機能の変化に関する予備折衝を取り上げることにする。六月から始まる正式交渉を前にして、この予備折衝の過程では、日米ともに、沖縄基地を文字通りの「本土並み」にすることの困難を

熟知しており、何らかの方法で沖縄基地機能を日米安保条約の完全な適用から除外することを模索していた。国務省と外務省の実務レベルは、この立場に関してはほぼ共通していたようである。この立場を背景に、返還後の沖縄基地を何らかの「特別の取決め」の下に置く、という方法が模索されたのはこの予備折衝の時期のことであった。具体的には返還後の一定期間に限定して現状の沖縄基地に関する米軍の権利をそのまま認める、という構想も検討された。これが日本側から愛知外相が非公式な会談でアレクシス・ジョンソン駐日大使に向けて打診した「暫定的現状維持構想」である。正式交渉を前にして四月末に開かれたニクソン政権下のNSC（国家安全保障会議）が、そうした「暫定的現状維持方式」を選択肢の一つとして検討していたことも事実である。しかし結果としてNSCは、このオプションを選択しなかった。本章では、実務レベルで模索された基地機能を維持するための方式とNSCレベルの政策決定に焦点を当ててみたい。

まず、「暫定的現状維持方式」が提起されるまでの日米双方の立場を検討しよう。大統領選挙の後、つまり一九六八年一月から翌六九年一月までの時期、国務省内では新政権下で沖縄問題がどのように扱われるか、についての検討が進んでいた。加えて国務省のアレクシス・ジョンソン駐日大使と愛知外相との間で非公式の意見交換が行われた⁽¹⁾。これは正式交渉開始前の非公式の意見交換であるが、沖縄現地で「核抜き・本土並み」を掲げた屋良朝苗が主席公選で当選し日本国内の世論も「核抜き・本土並み」に傾く中、日米両国政府は「本土並み」の具体的あり方について議論を交わしていたのである。なお従来の研究では、基地の態様について主に「核抜き」という条件が注目されてきたことは良く知られている。しかし他方で、もう一つの条件である「本土並み」の内容についてはまだ必ずしも十分な研究が行われていない。そこで本稿では、「本土並み」という概念の曖昧さと多義性に重点を置きつつ、これと事前

協議制度の運用をめぐる日米相互の打診について検討してみたい。

簡単に振り返っておくと既に一九六七年一月の第二次佐藤ジョンソン会談では小笠原返還が合意されており、翌六八年には返還が実現した。しかし、沖繩返還については、その後目立った進展がなかったとされている。その一因は、一九六八年がアメリカ大統領選挙の時期であり、新政権の発足まで具体的な動きがなかったことにある。国務省のスナイダー日本部長によれば、国務省から外務省に向けて、新政権が決まらないことに加えて、ヴェトナム戦争が継続中であることを理由に、返還に関しては、どんなに早くとも一九六九年以前には回答できない、との立場が伝えられていた。⁽²⁾

日米間の非公式な意見交換が始まったのは、リチャード・ニクソン (Richard Nixon) 候補の当選が決まり就任式を控えた六八年一二月末頃のことである。ここでは基地機能に関する「本土並み」要求が沖繩と日本の世論に定着してきたことを踏まえつつ、この枠組みにどのような具体的内容を盛り込むか、という点に日米双方の関心が集まることとなる。ところでジョンソン政権下で沖繩問題に深く関わってきた国務省のスナイダー日本部長は、六八年秋、日本と沖繩を訪問、次のような興味深い観察と印象とをまとめてワシントンのW・バンディ東アジア太平洋問題担当国務次官補に送っていた。⁽³⁾

スナイダーは、沖繩現地の状況が従来と比べて一変したことを、それは一月の主席公選における屋良朝苗候補の当選と、嘉手納空軍基地内で起きたB-52爆撃機墜落事故を契機とするものであることを伝えた上で、沖繩返還については、*“point of no return”*の時期を迎えたことを強調していた。一九六六年以来、沖繩に関する省間グループを率いて返還問題と基地機能に関する検討を進めてきたスナイダーの観察として注目しておくべきであろう。つまり、六

八年一月の琉球政府主席公選で即時復帰と、基地の「核抜き・本土並み」を掲げた屋良候補が善戦、その当選が決まったことで沖縄現地の復帰への動きが決定的になった以上、沖縄問題をめぐる対応をこれ以上引き延ばすことは困難であり、早急にこれに取り組む必要があることをスナイダーが自覚し、これをワシントンに伝えていたのである。さらにこの段階で既にスナイダーは、日本政府から返還後の「核兵器貯蔵の継続」を申し出ることにはあり得ないであろう、という見通しをも伝えていた。

同じ時期に国務省内では、より具体的な沖縄返還に関する文書がまとめられていた。⁽¹⁾なお、この文書は無署名であるがスナイダーが起草したのではないか、と思われる内容となっていることにも留意したい。この国務省文書は、返還前の沖縄基地機能に関するアメリカの権利として核兵器の貯蔵と通常兵器による作戦行動発進の自由を挙げ、これらのいずれの権利についても本土基地に関しては日本政府との事前協議が必要であること、従って現状の沖縄基地の価値は事前協議なしにこうした権利を維持できる点にあることを確認していた。日本政府が施政権返還を提案する場合、予想される選択肢は、おそらく、何らかのかたちでアメリカに通常兵力による基地の自由使用を認めることであろう、と国務省の文書は述べている。ここで注目したいのは、この文書の次の部分である。

「軍事作戦行動への発進であるが、返還後は日本との事前協議なしには実施できない。但し、朝鮮の場合は例外である。」

ここで国務省文書が、朝鮮半島に向けた作戦行動発進については事前協議の例外であると認識している点に注目すべきであろう。続いて国務省文書は、ジョンソン政権期の一九六七年八月二十五日にS-I-G (Senior Interdepartmental Group 上級省間会議) が承認した政策ペーパー「Ryukyu Base Study」を取り上げ、このペーパーが安保条約を

沖繩基地に完全に適用した場合の基地機能の低下を検討した、としている。その上で、国務省文書は、このペーパーが基地機能の低下を防ぐ方法として（核抜きとは別の）何らかの特別の取決めの可能性を示した、と述べていた。なお、この政策ペーパーは、一九六六年にまとめられた“*Our Ryukyus Bases*”の改訂版と考えられるものであり、スナイダーが中心となった省間グループが起草したものと思われる。⁽⁵⁾ 国務省文書は、この政策ペーパーが提言した沖繩基地に関する特別の取決めに日本政府が受け入れる可能性は高いであろう、との見通しを述べていた。つまり、ジョンソン政権期の沖繩問題に関する一連の研究のなかで検討されてきた特別の取決め方式が、政権移行期にも依然として有力な選択肢の一つとなっていたのである。

ところで、国務省は特別の取決めの内容についてどのような構想を持っていたのだろうか。国務省文書は、次のように記している。⁽⁶⁾

「日本が、朝鮮に関する取り決めと同様の例外規定を、ヴェトナム、台湾についても許容することは、あり得るのではないか。」

ここで、先に触れた「朝鮮の場合は例外」という部分が問題となろう。そこで国務省文書が言及した「朝鮮半島に関する事前協議の例外規定」について述べておきたい。一九六〇年の日米安全保障条約改定交渉で導入された事前協議制度は、その運用について、いくつかの例外規定があり、これら例外規定については非公開の日米合意があった。いわゆる密約による例外規定である。それらの非公開合意の一つが、韓国に展開する国連軍に対する攻撃があった場合、日本政府は米軍による戦闘行動発進について「事前協議なしに」（カッコは筆者）本土の在日米軍基地の使用を認める、という合意であった。この合意が一九六〇年六月二三日の藤山外相とマッカーサー大使との間の非公開合意

であり、これが朝鮮議事録 (Korea Minute) と呼ばれているものである。⁽⁷⁾

この一連の事実を念頭におくと、一九六八年一二月の國務省文書は、一九六〇年に合意した非公開の朝鮮議事録を沖繩返還後も維持する意向であったこと、さらに加えて、この方式をヴィエトナム、台湾にまで拡大する可能性を日本との交渉に期待していたことが解る。言い換えれば、國務省は今後の日本との交渉において、一九六〇年の朝鮮議事録方式をヴィエトナム、台湾にも適用できるような何らかの方法を特別の取決めとして模索し、これに対する日本政府の肯定的反応を予想していたのである。

以上、新政権発足前のアメリカ側の見通しを要約してみよう。この時期のアメリカには、返還後の沖繩基地の自由使用の継続を特別の取決めによって維持する意向があった。従来の研究で指摘されてきたとおり、いわゆるスナイダー・グループは、返還後の基地機能の低下については日本との交渉で対応できるといふ立場を取っていた。ここで明らかになるのは、スナイダー・グループの立場は、日本との間で何らかの特別の取決めに合意するといふ含みであったことであろう。加えて國務省は米軍基地の自由使用に当たり、その対象を韓国における国連軍支援のための作戦行動だけでなく、台湾、ヴィエトナムへ向けた米軍の作戦行動にも拡大する可能性を期待しており、これについても日本との交渉で獲得できるのではないか、との見通しを得ていた、と言えよう。

こうした國務省の期待と予測に対して日本政府の対応はどのようなものであったのだろうか。この時期には日本側でもアメリカの立場を予め探る動きが活発化した。一二月末から翌年一月に掛けて、愛知外相は二度にわたりアレクシス・ジョンソン大使に非公式な意見交換を申し込んでおり、基地機能に関する米側の意向を探っていた。ちなみに愛知は前年の六八年十一月、三木外相の辞任を受けて新外相に就任していた。前外相の三木武夫が佐藤首相の潜在的

なライバルであったことと比べて、愛知は文字通りの佐藤の腹心であった。それだけでなく佐藤の首相就任以前から、佐藤に向けた政策提言グループに加わっていたのである。従って、三木から愛知への外相交代は、アメリカからみても好ましいものと受け止められていたようである。この時、愛知外相からジョンソンに向けて打診されたのは、さきに見た国務省文書の構想とは異なるものの、形式としては同様の特別の取決め構想であった。

愛知外相とアレクシス・ジョンソン大使との意見交換は日本側の要望によって実現したものであり、一月二八日と翌年一月一〇日に行われていた。先に見た通りこの時期になると、沖縄及び日本国内の沖縄返還に関する世論形成のなかで「核抜き・本土並み」という概念が定着し始めていた。各政党は、主な国政選挙に際して返還後の基地機能が「核抜き、本土並み」であることが望ましい、という立場を打ち出していた。自民党内では、前尾派、三木派などの反主流派内に「核抜き、本土並み」を掲げる動きが強まっていた。しかし、佐藤首相は、これについて決断を控えており「白紙」の立場を維持していたのである。

十二月二八日の意見交換で、ジョンソン大使は、この状況を踏まえて次のように述べていた。^(註)

「日本国内世論は、LDP（自民党）も含めて「本土並み」支持に集約されつつある。従って、日本政府にとつて今後の課題は、世論が沖縄基地と核について何らかの特別の取決めを受け入れるところまで持ってゆくことではないか。」

このジョンソン大使の発言は、返還合意に当たっては世論が求める「本土並み」に加えて何らかの特別の取決めを上積みする必要があることを示唆したものと見えよう。ここで確認しておきたい点は、国内世論における「本土並み」とは安保条約改定の際に、その第六条の実施に伴って設けられた事前協議制度を本土の米軍基地と同様に返還後

の沖縄基地にも適用する、という意味で用いられていたことである。言い換えれば、返還後の沖縄基地は事前協議制度の制約のもとに置かれ、従来⁹の自由使用は認められない、という世論があり、この点がアメリカにとっては問題であった。つまり、ジョンソン大使は、沖縄基地に事前協議制度を厳密に適用することが困難であることを示唆した訳である。さらに大使からは、朝鮮半島紛争が生じた場合場合、日本政府が在日米軍基地からの作戦行動を必ず支持してくれるのであれば、施政権返還はまとめられない、との趣旨の発言があった。

翌年一月一〇日の会見では、愛知外相から非公式な打診が行われた。この会見はジョンソン大使の帰米を前に行われたものである。ジョンソン大使がニクソン政権下の國務省で國務次官という重要ポストに着くことが予定されていた関係上、愛知外相の発言は具体的なものになったようである。ここで外相は、前回の会見でのジョンソン大使の要請を踏まえて次のような発言をしていた。もちろん、非公式な打診として、である。

「基地機能について、本土並み (homeland level) に加えて、暫定的な現状維持 ("temporarily" retain their present status with respect to "freedom of use" and nuclear storage) はどうだろうか。」

つまり、返還後の沖縄基地は原則として「本土並み」とするが、暫定期間を設けて基地使用の現状維持(つまり、事前協議を適用せず自由使用となる―筆者注)を認める。その後、地域的環境が「本土並み」を可能にする状況になれば、「本土並み」に移行する、という含みであった。ここで地域的環境として検討されていたのは、ウィエトナム戦争の帰趨、朝鮮半島情勢などの可能性が高い。但し、愛知外相は、このフォーミュラが返還の早期実現の場合にのみ限定されるものであり、従って返還時期が延期されればされるほど、日本政府の行動の自由が少なくなる、(つまり、暫定的な現状維持フォーミュラも難しくなる―筆者補足)と付け加えることを忘れなかった。さらに愛知外相

は、このフォーミュラのもとでもなお、核貯蔵は困難である、と述べていたのである。まとめてみると、愛知外相が非公式に提示したのは、一定期間について核貯蔵を除き「自由使用」のみ基地の現状維持を認める方式であった、と言えよう。これが「暫定的現状維持方式」であった。

この愛知提案については、ジョンソン大使が回想録のなかで、日本政府の全く新しい方針であるとし、次のように説明している。⁽¹⁰⁾

「米軍が維持している現在の自由使用の権利は返還後も維持される。本土並みを適用しても地域的安全保障が脅かされない、と両国政府が合意した時点で自由使用の権限を段階的に解消する。」

ジョンソン大使は、この提案を自分が就任して以来初めての「重要な前進」である、と高く評価していた。実際、米側はこの愛知提案をNSCに向けた研究報告書のなかで、現状維持に次ぐ有利な選択肢として提示することになった。

ところで注目したいのは、事前協議の適用除外に関する愛知外相の考え方である。これについては、ジョンソン大使の回想録では言及されておらず、大使の國務省宛て公電でのみ、その内容を知ることができる。⁽¹¹⁾ジョンソン大使の公電によると愛知外相は、この会見で朝鮮半島問題に関する事前協議適用例外について触れていたのである。これはその後の交渉の焦点の一つとなるので詳しく検討してみたい。愛知外相はジョンソン大使に向けて、朝鮮半島の国連軍に対する米軍の作戦行動を事前協議なしに認める、という日本政府の立場について言及した。愛知外相の発言は、

〔先に述べた〕基地の自由使用に関する暫定的フォーミュラが可能になれば、我々は、このフォーミュラを公表することができると。実際、佐藤も自分も、朝鮮で軍事衝突が生じた場合、この非公開の了解を実施することについて

ては既に決断をしている。」

というものであった。

つまり、先に検討した国務省文書が朝鮮半島の国連軍を支援する作戦行動についての日本の合意に着目していたが、国務省だけでなく日本側も沖繩返還に当たって、一九六〇年の朝鮮議事録の扱いについて考慮しており、その立場をジョンソン大使に伝えていたのである。そこで、愛知外相の発言から読み取れる日本側の立場をまとめてみよう。まず、朝鮮議事録の内容は、佐藤首相も愛知自身も熟知しており、その実施については既に決断している、という点であろう。従って、朝鮮半島に展開する二個師団の国連軍が攻撃を受けた場合、在日米軍の作戦行動が事前協議によって妨げられることはない、ということになる。加えて、愛知外相の意図をあえて敷衍すれば、その意図は「暫定的な現状維持フォーミュラ」を「公表」する、ということころにあったのではないだろうか。つまり、朝鮮半島の国連軍に対する支援については、佐藤首相が事前協議に肯定的に応じる決断をしているのであるから、朝鮮議事録の実施をあれで非公開しておく理由はないのではないか、というところに愛知外相の意図があったものと思われる。従って愛知は、施政権返還に当たって暫定的現状維持方式を公表することで、朝鮮議事録に代替することができるのではないかと、この示唆を行ったものと考えられよう。

やや時期が後になるが、佐藤首相は、彼の個人的使節として日・キッシンジャー大統領特別補佐官との非公式折衝を重ねていた若泉敬京都産業大学教授に対して次のように述べていた。訪日したロジャーズ國務長官との会談を終え、共同声明の「韓国条項」に同意した後の八月一三日のことである。⁽¹²⁾

「事前協議については韓国の場合、自分はイエスというのは当然だと考えている。(中略) あそこには、国連軍が

二個師団いるんだから、国連に協力するのは当然だろう。」

これが韓国条項に同意するに当たったの佐藤首相の論理であったことは注目すべき点であろう。つまり愛知外相が言う通り、佐藤首相は、韓国の国連軍が攻撃された場合、これを支援する米軍の作戦に対して日本が協力することを当然視しており、これについては事前協議にイエスと言う決断をしていたのである。実は、後に詳述するとおり佐藤首相は非公開の朝鮮議事録の存在については首相就任時に知らされていた。加えて佐藤は、これを知った首相就任時以来、朝鮮議事録の内容そのものではなく、その形式、つまり「非公開」性に対して強い不快感を持っていた、とされている。愛知外相の立場は佐藤首相の不快感を背景として、朝鮮議事録を非公開とせず、これに代替する何らかの方策を模索しようとしたのではないだろうか。

ところで、この朝鮮議事録に関する愛知発言に対するジョンソン大使の反応は興味深いものがある。ジョンソンは愛知の打診には消極的であった。日本政府は、暫定的現状維持方式によって朝鮮議事録を代替する、という課題をうまくやりおおせるのだろうか、という疑問をジョンソンは国務省宛公電で伝えていた。とは言え、他方でジョンソン大使は、愛知提案の「暫定的現状維持方式」というアイデアそのものについては、先に触れた通り高い評価をしていた。彼は、これを従来の日本政府の立場から大いに前進 (great advance) したものである、と述べていたのである。

この一連の非公式な予備折衝が続いて一月二三日、ジョンソン大使は佐藤首相と会談している。¹³これはジョンソンの帰国前の挨拶であり外交儀礼の意味が強いものであったが、ジョンソンと佐藤の間では沖繩問題について意見の交換があった。簡単に内容をまとめておくと、佐藤首相が今年中に沖繩に関する何らかの合意を望む、と述べていた。

時期は一月より早い時期ではなく、それよりやや遅れても訪米して合意をまとめたい。なお、沖縄のゼネスト（後述。二月四日にB-52爆撃機の撤去などを求めて沖縄で計画されていたもの。）などの展開で世論が思わぬ方向に向かうかもしれないので、訪米時期には柔軟性を持たせたい、との発言であった。ジョンソン大使は、日本の反基地ストライキがアメリカで報道され、これがアメリカ国内の反日傾向を生じるのではないかと懸念し、平壤と北京が我々の行動をどのように解釈するか、について佐藤と議論した。この議論に続いて佐藤が、

「非核三原則などはナンセンスである。」

と発言しジョンソンを驚かせている。保利官房長官と東郷アメリカ局長が同席する場のことであった。しかも、続いて佐藤は、

「これは、日本が核保有を望んでいるという意味に解釈すべきではない。」

と付け加えていた。

この佐藤発言の意味は必ずしも明確でないが、三原則の「作らず、持たず」を含めてナンセンス、という意味なのか、或いは第三項目の「持ち込ませず」(introduction) がナンセンスなのか、ということが問題となろう。何故なら「持ち込み (introduction)」は事前協議の対象になるが、「通過 (transit)」は「持ち込み」ではない、という解釈が日米間の非公開の合意であったからである。三原則の第三項の核の持ち込みについては事前協議制度が必ずしも厳格には適用されない可能性があったと言えよう。他方で、第三項目を厳格に適用すれば、日本が独自に核保有をしない限り、アメリカの抑止力に依存することに支障が生じかねない、という含みもあったかもしれない。ともあれジョンソン大使は、沖縄基地における抑止力を重視しているとの彼の立場を佐藤に伝えて帰米することとなった。

以上、要するに、正式交渉開始前の日米双方は、一月の段階では返還後の沖繩基地について何らかの特別の取決を想定していたことが確認できよう。その特別の取決めの具体的内容について日米は相互に非公式な打診を重ねていた。その中で日本政府が、核貯蔵には強い否定的態度を取り、沖繩基地について暫定的に自由使用を現状維持する方法を模索していた。同時に、日本政府は事前協議制度の適用除外に注目し、韓国の国連軍に関する適用除外について、何らかの形で公表する可能性を模索していたことが注目されよう。佐藤首相は、これについて国連に対する日本の協力の一環として正当化する意図をもっていた。しかし、国務省内にはむしろ、例外規定を地域的に拡大し、台湾、ウイエトナムに向けた作戦行動をも事前協議の例外事項としてカバーすることを目指そうとする立場があったのである。

第二節 国内状況——国会論議を中心に（一九六九年二月—三月）

日米間の相互打診が進む中、日本国内の沖繩論議は活性化していた。六九年一月末には日米京都会議が開かれ、民間人中心に基地機能の議論が展開された。⁽¹⁾この会議では基地問題研究会（首相の諮問機関である沖繩問題等懇談会に設置されていたもの）の久住忠夫が報告し、アメリカ側が沖繩基地の「核付き自由使用」を主張する根拠を疑問視していた。久住報告は、ウイエトナム戦争がゲリラ戦における核抑止力の非効率性を示した、として、兵器技術の発展をも踏まえた上で沖繩に核を配備する必要が殆どない、と主張したのである。この会議では討議の内容は非公開であったが、討議後の記者会見と報告の概要は報道されていた。

ところでこの時期、沖繩現地の情勢は予断を許さないものとなっていた。前年一月に嘉手納空軍基地で起きたB-52爆撃機墜落事故が契機となり、沖繩現地では嘉手納基地に常駐していたB-52機の引き上げを要求するゼネストの

計画が浮上したのである。ゼネストは二月四日に予定され、前日までによく中止となったが一部が決行に至って瀬戸際で収拾された。ゼネストが決行された場合の基地機能については、数時間にわたり基地が閉鎖される事態が予想され、デモ隊と米軍の衝突さえ懸念されたようである。この観察を国務省に伝えた公電は、

「(B-52を常駐させることは) 条約上の権利であるが、(ゼネスト計画は) 住民が敵対的であれば米軍が基地の自由使用ができないということを示してしまった。沖縄の復帰運動はこうした瀬戸際政策を今後も用いて交渉に影響を与えるであろう。もしデモ隊に死者が出るようならば、日本政府も米政府に強い態度を取らざるを得ない。そうすれば沖縄問題と安保条約廃棄キャンペーンは連結するであろう。ゼネストには地元の広い支持がある。」

と述べていた。⁽¹⁶⁾ 二月三日(沖縄現地時間四日)のことである。なお、B-52機常駐に対する沖縄現地の反発は、かねてより国務省の懸念の対象となっており、スナイダーはゼネストで流血事件があれば施政権返還のタイムテーブルと交渉が暗礁に乗り上げると述べて、B-52機のタイへの移駐をキッシンジャー大統領特別補佐官に対して提案していたのである。⁽¹⁶⁾

沖縄現地が緊迫する情勢を迎えるなかで、国会論議も沖縄に関心を高めざるを得なかった。二月から三月にかけての国会論議を検討しておこう。その背景として愛知外相の外人記者クラブスピーチに触れておきたい。先に見た非公式会談でジョンソン大使に対し暫定的な現状維持方式に言及した愛知外相は、その後、この方式に対する世論の喚起を試みていた。愛知外相は一月二日、外人記者クラブでスピーチを行っている。⁽¹⁷⁾ その際、愛知は「返還後の沖縄米軍基地を一定期間、現状のまま維持する選択肢」に言及していたのである。このスピーチは国内の主要紙で報道されたが、これに対するメディアの反応は必ずしも好意的ではなかった。例えば翌日の読売新聞は、愛知のスピーチが

一定期間とは言え沖縄基地の現状維持に触れたことを報道し、沖縄及び国内世論が「本土並み」であることを考慮すれば、愛知の立場は世論を分断するものであって、七〇年問題の紛糾に繋がるのではないか、という厳しい立場を示していたのである。

同じ時期、第六一通常国会で展開された沖縄の基地機能に関する議論をみると、新聞各紙だけでなく野党の立場も沖縄に対する特別の取決め構想（暫定的な現状維持方式）には厳しいものであったことがわかる。その実現可能性は、決して容易なものではなかったと言えよう。そこで、二月の国会論議のなかで沖縄に関する質疑の内容を検討してみたい。

二月三日の衆議院予算委員会では日本社会党の江田三郎議員と佐藤首相の間で質疑が行われた¹⁸⁾。

まず、江田三郎が一月の下田武三駐米大使の発言を引きつつ、

「本土並み、という日本の希望と、現状維持というアメリカの主張の真ん中に歩み寄ることが妥当、という下田発言は首相の意を体しての発言か。」

と質問した。ここで下田大使の動向について触れておくと、一月に帰国した下田大使は、六日に佐藤首相、愛知外相と会見し、その後記者会見に臨んで次のような下田試案を明らかにしていたのである。その内容は、返還後の沖縄基地では戦略核（メースBミサイルなど地上固定基地）を撤去し、戦術核配備とポラリス潜水艦の寄港は容認する、という枠組みとし、これを基地の自由使用という形で米軍に認めるものと報道された。翌七日の主要紙は、下田発言に対する非難を強めていたのである。江田が佐藤首相に質したのは、この点であった。佐藤は、下田大使を信頼して駐米大使に任命しているが、その考え方については必ずしも同意しないとの立場をとった。しかし、続けて江田は、

「抑止理論を受け入れる以上、論理的帰結として暫定的に沖縄基地の自由使用を認めることになるのではないか。或いはそれが暫定措置といったところで、そういう暫定と言う意味は半永久的に続くということにならざるをえない。」

と述べていた。つまり、既に報道された愛知外相の「暫定的現状維持方式」を想定し、これが事実上、長期化するのではないかと質したのである。これに対して佐藤首相は、

「自由使用を認める、という結論をまだ出しておりません。」

と応じ、基地の態様について「白紙」であることを強調している。

つまり江田の質問は、既に報道されていた暫定的自由使用方式について強い懸念を示し、結果として半永久的自由使用になることを見通してこれを批判するものであったと言えよう。佐藤首相は、この時点では結論を保留しているとの立場であった。

続いて翌二月四日には、同じく社会党の榎崎弥之助議員が質問に立ち、暫定的自由使用は沖縄に対する差別的扱いになり違憲ではないか、との非難を強めていた。⁽¹⁹⁾これに対する佐藤首相の答弁は、基地の自由使用を認めるという結論はまだ出していない、「白紙」であると繰り返し返すに留まった。

ところで、これに続いて佐藤首相は、基地使用と国連憲章との関連についても次のように触れている。

「米軍が基地を使って侵略的行動をする場合の事前協議にはノーと言うが、国連憲章のもとにおける行動の場合には、相談の余地があるかもしれない。」

つまり、佐藤首相は「国連憲章下の米軍の行動については事前協議にノーと言うのではなく」「相談の余地があるかも

「しれない」とし、言外に日本が事前協議にイエスと言う可能性を国会の場で慎重に示唆していたのである。

加えて佐藤首相は、憲法の問題であるから、として高辻内閣法制局長官の発言を促した。高辻法制局長官の発言は「米軍が国連憲章のもとで行動する場合には、憲法違反の問題は生じない。」

というものであった。

この一連の説明で政府は、事前協議制度の運用について、国連憲章のもとで、つまり韓国における国連軍に対する攻撃に在日米軍が対処する場合であれば、日本政府が肯定的に応じる可能性があり得ることを示唆したのではないだろうか。

続いて質問に立った民社党の春日一幸議員は、

「本土と沖縄の地位を、本土との間に何らかの区別をつけることはないか、すなわち沖縄を特別区域とするようなことはないか。」

と念を押し、佐藤は、基地の態様については依然として「白紙」としつつ、復帰の際には憲法が本土と同じように適用される、と繰り返した。

この一連の質疑を見ると、まず、野党の立場は、社会党だけでなく民社党も含めて沖縄基地が特別の取決めの元に置かれる可能性について懸念を表明し、これに否定的であったことがわかる。この国会論議では、もし特別の取決めが適用されれば、それは沖縄に対する明らかな差別的扱いであり、社会党が衝いたように、憲法との関連が問題視されかねない、という主張が強く出ることになった。つまり、例え「暫定期間」に限った上での特別の取決めであっても、これを国会が支持する見通しは暗かったのではないだろうか。

さらに国連憲章に基づく米軍の行動であれば、事前協議に対して相談の余地があるかもしれない、という佐藤首相の発言及び、高辻内閣法制局長官の説明にも注目しておくべきであろう。この立場は、先に愛知外相がジョンソン大使に伝えた立場（一月一〇日）と符号するものがある。つまり愛知が伝えた通り、佐藤首相は韓国に展開する国連軍支援の目的であれば、米軍による作戦行動発進について事前協議で肯定的に応じる決断をしていた。これを考えると、国会答弁での国連憲章への言及には、国連軍支援の正当性を示唆することによって事前協議にはイエスもノーもあり得るといふ佐藤の立場が窺われるのである。

ところで、この一連の国会論議を駐日大使館のオズボーン (David Osborn) 公使はどのように観察していたのだろうか。オズボーンが二月一二日付けで國務省宛に送った公電は「沖繩—日本政府の立場と政治的文脈」と題され、まず国内世論が返還について期待過剰であるとの観察を伝えていた。⁽²⁰⁾しかし同時に、オズボーンは野党が沖繩基地に特別の取決めを適用することについて、それは沖繩に対し差別的であり違憲の疑いがある、と攻撃していたことにも触れている。彼によれば佐藤は国会答弁で、基地使用に対する制限を控える（つまり、何らかの特別の取決めを設ける—筆者注）という選択肢を残そうとして野党の説得を試みたが、成功しなかった。このように総じてアメリカ大使館は、特別の取決めの見通しについて国会の状況が決して楽観的ではないことをワシントンに伝えていたのである。当時のアメリカ大使館が国会の沖繩論議を逐一ワシントンに伝え、とりわけ野党の立場を詳述していたことは、國務省が一九六〇年の安保条約をめぐる事態の再現を懸念していたことを裏付けているであろう。

国会質疑を通して佐藤首相は、その後、次第に沖繩返還と安保条約論議の連関を示唆し始める。良く知られる通り、三月一〇日の国会答弁で佐藤首相は、返還後の沖繩の基地機能は「核抜き、本土並み」と受け取れる発言をした。⁽²¹⁾佐

藤の答弁は次のようなものであった。

「沖繩の基地機能をそのまま今後持続するということになれば、大変な変化である。条約改訂なしにそういうことがあるとは思われない。また逆な言い方をすれば、沖繩が帰ってくれば、当然日本の憲法も、また安保条約もその地域にそのまま適用になるんだ、これが普通の考え方であるから、別な取り決めがあれば、その改正をしなければならぬ。これはもう常識的に当然な帰結である。」

続く三月十七日の参議院本会議で佐藤首相は、社会党の北村議員の質問に対して答弁した。佐藤は、基地の態様については依然として白紙としつつ、しかし、次のように述べて、より踏み込んだ説明をした。⁽²²⁾

「沖繩が復帰すれば、わが国の憲法はそのまま沖繩にも適用されるのは当然であります。また、特別の取り決めでない限り、安全保障条約もまたそのまま適用されるものとご理解願います。(中略)。事前協議においては、ノーと言う場合もありイエスという場合もあり(中略)どのような場合にノーと言ひ、どのような場合にイエスと言ひか(中略)はあくまでもわが国の国益の面から政府が自主的に判断して決めることであります。」

ここでは「本土並み」に関する説明を従来から一歩進めて、憲法と自衛隊法の適用に加え日米安全保障条約の適用にまで踏み込んだことになる。つまり沖繩基地に安保条約がそのまま適用されるとの見通しを示すことによって、条約についての肯定的立場を明らかにしたのである。この立場は、次の答弁で一層明らかにしよう。

「沖繩は米国の施政権下においては米華、米韓、米比、ANZUS等の相互防衛条約の適用下にありますが、返還後はこれから脱して日米安保条約の適用を受けるのみとなり、本土と何ら変わるところはありません。」

ちなみに、この三月一七日の答弁については、外務省の堂之脇事務官からアメリカ大使館に向けて、この答弁内容

が佐藤によって慎重に準備されたものであるとしてその要点を次のようにまとめ、大使館の注意を促していたのである。この示唆は五月一日のことであり、佐藤首相の交渉へ向けた姿勢をアメリカ側が注目していた時期であった。⁽²³⁾

- 1、政府の姿勢は、未だに「白紙」である。
- 2、返還後には憲法適用が自然であり、特別の取決めを除き、安保条約が適用される。
- 3、早期返還に全力を挙げる。
- 4、事前協議にイエスカ、ノーカ、は日本の国益に照らして決める。
- 5、沖繩の核は、地元住民の協力と黙認次第である。
- 6、沖繩防衛は日本の義務である。

この数か月後には佐藤首相の答弁が、次第に安全保障条約について社会党との差異を強調する論調を強めることになるのである。

四月一二日付け公電でこの国会論議を本国に伝えたアメリカ大使館のオズボーン公使は、秋に予定される佐藤ニクソン会談で、「本土並み+アルファ・フォーミュラ」の創出に失敗した場合を予想して、次のような事態を列挙して⁽²⁴⁾いた。それは、

「安保条約と在日米軍基地の短命化、ヴェトナム戦争終結後に向けた日本の協力が得られなくなることで、日本がアメリカからの政治的、経済的、外交的自立要求を高めること、」
などとされていた。オズボーンは、佐藤首相の三月発言を受け入れることの軍事的コストは高いが、しかし、そのダメージは政治的経済的外交的ダメージに比べれば、相対的である。日本が提起するフォーミュラを拒絶するコストは

受け入れるコストよりもはるかに高くなるだろう、と伝えていたのである。

こうして二月から四月にかけて、正式交渉開始に先立つアメリカ大使館の認識は、日本国内の返還に向けた圧力を強調するものとなった。端的に言えば、第三章でみた近隣諸国の懸念を背景とした脅威認識とは異なり、アメリカ大使館は、沖繩返還を通して日米関係が悪化することを懸念したのであった。つまり基地機能の相対的低下という軍事的コストと、返還合意に失敗した場合の政治的経済的コストの比較考量が大使館の認識を裏付けていたのである。大使館が國務省に送った情報は、国会論議の中で沖繩返還に当たり特別の取決めに適用するかどうかが問題となったことを伝えていた。この中では、野党第一党の社会党だけでなく民社党などからの厳しい批判が伝えられていたのである。大使館の懸念の一つは、ここにあったものと思われる。しかし、当然のことであるがアメリカ大使館の危機認識が、そのまま本国政府を動かした訳ではない。そこで次に、ニクソン政権期の対日政策形成のなかで沖繩返還が占めていた比重と、その実態を考察してみたい。

第三節 東郷訪米とポジジョン・ペーパー

その頃ワシントンでは、新政権発足直後からNSC (National Security Council, 国家安全保障会議) を中心に沖繩を含む対日政策の検討が始まっていた。NSCは一九六九年一月、NSSM5 (National Security Study Memorandum 5) “Japan Policy” と題された政策研究へ向けた指示を出しており、この指示のもとで四月二八日付け研究報告書がまとめられた。⁽²⁶⁾ この研究報告書は四月三〇日のNSC会議で議論され、その後、この研究報告書にもとづいて五月にニクソン大統領がNSDM13 (National Security Decision Memorandum 13) を正式決定した。NSD

M13は、愛知訪米で始まる正式交渉の直前に決定され、アメリカ側の返還交渉への基本的指針となったものである。⁽²⁷⁾ところでNSSM5に関する研究報告書の一部には、一九六九年一月から四月にかけて、日本側から非公式に打診された特別の取決めに關する構想が反映されていた。報告書は、沖繩返還に伴う基地機能の変化について、核兵器関連と通常兵力による作戦行動発進との二点を挙げ、それぞれについて四点ないし五点の選択肢を列挙するかたちを取っていた。これらの選択肢には、日本側から非公式に打診された特別の取決め構想が組み込まれていたのである。これは、一月一〇日の愛知ジョンソン会談で愛知外相から示された「暫定的現状維持方式」であった。さらにこの研究報告書の提出とほぼ同時に予備折衝のためアメリカを訪問した東郷文彦アメリカ局長が伝えた日本側の立場も検討されていたのである。東郷局長が伝えた立場は、「暫定的現状維持方式」とは異なるものであった。米側は日本側からの打診をどのように受け止めていたのだろうか。この点を検討するために、まず東郷文彦局長による予備折衝について考察してみたい。考察の中心となるのは、東郷局長が携行したポジション・ペーパー及び、東郷と米政府高官との会談である。

東郷局長の予備折衝は四月二八日から二九日にかけての訪米時に行われた。この予備折衝で東郷局長はポジション・ペーパーを携行し、旧知のスナイダーと会談してその内容を説明している。東郷局長はその後、キッシンジャー大統領特別補佐官、ジョンソン國務次官、D・バックカード国防副長官、マーシャル・グリーン東アジア太平洋問題担当國務次官補、など國務国防両省の高官とも会談した。

そこで訪米に際して米側に示されたポジション・ペーパーと米政府高官との予備的会談内容を取り上げてみよう。ところでポジション・ペーパーについては佐藤首相の首席秘書官として側近にいた楠田實が次のように述べていた。⁽²⁸⁾

「ボジション・ペーパーの段階ではかなり意識的にもその線（佐藤首相の三月一〇日国会答弁―筆者注）に近づいていたようだが、米政府筋と話した結果、これは大変難しいぞ、ということを感じたらしい。」

後に愛知外相がアメリカ大使館のD・オズボーン公使に伝えた通り、ボジション・ペーパーに佐藤首相の見解が反映されていたことは確かなことである。このボジション・ペーパーの概要はアメリカ大使館から國務省宛てに送られた事前の公電によって知ることができる。公電の日付けは四月二六日となっており、おそらく東郷局長のワシントン到着前に、國務省関係者がこれに眼を通していたのではないだろうか。ボジション・ペーパーは一〇項目からなっており、第四項で、返還のタイミングを「一九七二年よりも遅くない時期」とし、返還の条件として「沖繩の米軍基地は安保条約と関連する取り決め（複数）の適用下に置かれること」としていた。さらに第八項と第九項には次のような内容が盛り込まれていた。ここに佐藤首相の意向と考えられる内容及び、愛知構想とは別のもう一つの特別の取決め構想が示唆されていたのである。

まず第八項は、日本国内には次のような国内感情があるとして、三点を挙げていた。

- 1、核兵器に対する強い国民感情。
- 2、主権国家として日本の領域から発進する（米軍の）作戦行動には事前協議が必要であるという認識。
- 3、返還後の沖繩が本土と異なる扱いを受けるべきではない、という感情。

これらの国内感情ないし認識に言及した上で、ペーパーは日本政府が本土と沖繩の政治的実態に考慮しない場合には、返還について世論の支持と理解を得ることに失敗するであろうし、沖繩基地の効果的使用が確保できないであろうことを危惧する、と述べていたのである。

続く第九項では、米側との協議を希望する点として、二点が挙げられていた。

1、日本政府は返還後の沖縄に核兵器を永久的に配備することは極めて困難である、と結論せざるを得ない。現在、核兵器が配備されているのであれば、返還時までには撤去する必要がある。核の持ち込み (introduction) については事前協議に従うべきである。

2、返還後の事前協議については、米軍基地の作戦行動発進の為の使用は事前協議に従う。この目的のために、両国政府が作戦行動使用に関する「予見し得る事態」を共同で研究したい (the two governments will jointly review foreseeable cases of use for combat operations.)。

ポジション・ペーパーで注目すべきは第四項の、返還の条件として沖縄の米軍基地が「安保条約と関連する取り決め (複数)」の適用下に置かれる、としたこと、第八項の国民感情に関する部分、核兵器に関する部分、及び第九項の「予見し得る事態」に関する共同研究であろう。第八項については日本の国内事情についての政治的配慮を求める内容であり、返還時の核撤去の必要性を明示している。第九項が提示した「予見し得る事態」フォーミュラは、NSM5の中で言及されたものである。

東郷局長は二八日にはNSCのスナイダー、と会談した。スナイダーとの会談は長時間に渡ったとされている。スナイダーは会談概要をメモランダムにまとめてキッシンジャーに宛てて伝えていた。そのメモランダムでスナイダーは、日本が交渉を安易に見通しているのではないか、との危惧に加えて、外務省は米側の問題を理解しているが、政治家、とくに佐藤首相にそれを理解させることが問題である、と指摘していた。⁽³⁰⁾ この指摘は、スナイダーが外務省事

務レベルと佐藤首相及び官邸の政治レベルの間で政策上の温度差があることを認識していたのではないか、と思わせるものである。スナイダーは、東郷との会談では強硬な路線で対応することをキッシンジャー補佐官に向けて提言し、これを次の三点にまとめていた。

1、ニクソン政権は日本との緊密な関係を望んでおり、沖繩問題をこの文脈で解決したいと考えている。沖繩問題は、現在、最も高い関心の対象となっている。

2、しかし沖繩問題はアメリカにとって基本的な安全保障問題であるから、アメリカの軍事的役割を損なうことはどんなものであっても困難である。

3、EC-121機墜落事故(前章で言及)は現状の北東アジア情勢に固有の危険性と沖繩基地の重要性を示すものである。

キッシンジャー補佐官が東郷局長との短時間(約一五分間)の会見でスナイダーの提言をどこまで受け入れたかは分からない。東郷局長はキッシンジャー補佐官に加えて、ジョンソン國務次官、バックカード国防副長官などのアメリカ政府高官との間で会談を行った。その内容については、國務省から駐日大使館に宛てて五月一日付けで送られた公電が概要を伝えている。その内容はポジション・ペーパーとの重複も含めてつぎのようにまとめることができる。³¹⁾まず、東郷局長が米側に伝えた点は、公電によれば以下のとおりである。

1、一九七二年より遅くならない時期に返還を実施する。返還後の沖繩には、安保条約を関連取決めと共に適用する。関連取決め例としては、一九六〇年の事前協議制度がある。

2、日本が沖繩の核貯蔵を返還後も認めることはきわめて困難である。核貯蔵に対する反対は、殆んど絶対的な政治的要請となっている。

3、通常兵力による作戦行動発進は、事前協議に従うべきである。佐藤首相は国会で、「特別の取決め」の可能性に言及しており、日本側ポジション・ペーパーでは「予見し得る事態」に言及しているので、事前協議には融通性がある。

4、沖繩に関する韓国に関心については、日本が韓国に対して返還は日米二国間問題であると告げておいた。日本としてはアメリカから韓国へ情報を出すことを希望している。

5、東郷は、日本のプレスに向けて日本政府は安保条約と関連する取り決めに返還後の沖繩に適用することを要望していること、しかし米側は現状の沖繩基地権についての譲歩を全く示さないことを、繰り返し伝えていた。

東郷は國務省に、日本のプレスに楽観的な示唆を与えていないと説明した。

これら五点について、國務省は大使館に向けて次のような補足説明をしていた。特に第三項目について、東郷局長は、日本が予め事前協議に同意できる事態をリストにし、このリストに基づいて事前協議に肯定的に応じる、という方法を示唆した、とされている。國務省はリストに含まれる事例として、朝鮮半島及び、ヴェトナムにおける緊急事態を想定していた。注目すべき点としてアメリカ側が記録するところでは、東郷は、現在日本政府は沖繩に適用できる全ての「特別の取決め」を「公表すること」を検討している、と述べていたのである。

この大使館宛ての公電によると、東郷に対して米側から強調した点は次のようなものであった。偶然の符合というべきであろうか、米側からの強調点のなかでも、沖繩に関する取り決めに「公表できるもの」にする必要があることが

指摘されていた。

1、沖繩基地は日本防衛と東アジアの安全保障に大きく貢献している。この軍事的能力と抑止力の低下を、事実としても外観にしても防ぐことが両国の利益である。米側は核と通常兵器の双方、および北東アジア地域についての特別な関心を明らかにした。北朝鮮の攻撃的政策にも言及した。

2、友好国と敵対国の双方に正確なシグナルを送ることが重要である。沖繩に関するどのような取り決めも、解釈の間違いを最小限にしなければならないし、「公表できるものにはしなければならない。」

3、アメリカ政府は議会と世論に対して日本の拒否によって沖繩基地使用が出来ない、ということの説明することは難しい。

以上、ポジジョン・ペーパーと米側高官との会談概要からみて、東郷訪米に関して確認すべき点は、まず日本側から返還後の沖繩基地に安保条約と関連取決めを適用する、との打診であり、次に「予見し得る事態リスト」の示唆であろう。ここでは一月に愛知外相が示した「暫定的現状維持方式」は全く言及されなかったのである。次節で検討するNSSM5研究報告書では「沖繩返還」の部分で、アメリカ側オプションを列挙した際に、一定の状況下では日本が予め核の持込禁止原則（事前協議制度における第二項目である「装備の変更」であり、同時に非核三原則の一つ）を放棄することを認める可能性に触れていた。つまり、発想としてはアメリカ側が事前協議制度の適用緩和を求める際に、緩和が必要になろうと思われる事態を予めリスト化しておき、そうした事態では自動的に事前協議を省略できる、という方法であろう。ここに東郷ポジジョン・ペーパーの影響を読みとることは不可能ではない。

ともあれ結果としてNSC研究報告書は、東郷が示唆した「予見し得る事態フォーミュラ」に言及することとなっ

た。その詳細は次節で検討する通りである。

第三章

(1) 若泉敬著『他策ナカリシソ信ゼムト欲ス』(文藝春秋、一九九四年)、三二七頁。一九六九年八月二三日に若泉と会見した際に、佐藤首相は次のように述べた。「事前協議については、韓国の場合、自分はイエスというのは当然だと考えている、と(ロジャーズに)言っておいた。あそこには、国連軍が二個師団いるんだから、国連に協力するのは当然だろう。」なお、佐藤首相は、これに先立つ七月三十一日、訪日中のロジャーズ国務長官と約一時間、官房長官も交えずに通訳のみを入れて会談していた。伊藤隆監修『佐藤榮作日記 第三巻』(朝日新聞社、一九九八年)、四八一頁。

(2) 若泉著、同右。佐藤は次のように述べていた。「ただ、台湾については、コミュニケーションに書くことには反対したんだ。この点については書かなくても、日本を信頼してくれ、と言っておいた。(後略)」

(3) 佐藤首相が外務省に対して不信任を持っていた、との認識の一例として若泉敬著がある。一九六九年六月二日に佐藤首相と面会した若泉は、佐藤が「外務省に交渉を任せておくことに不安げ」であった、と観察していた。二七二頁。福井治弘「沖繩返還交渉——日本政府における決定過程」(日本国際政治学会編『国際政治 五二号、沖繩返還交渉の政治過程』有斐閣、一九七五年)にも同様の記述がある。一〇二頁。

(4) 六月の愛知訪米以後、佐藤首相の意思が次第に明らかになったようである。これを受けて外務省は東郷局長を中心に国務省との交渉に臨んだ。

(5) 河野康子「沖繩返還交渉と地域的役割分担論(二)」(法政大學法学志林協会『法学志林』第一〇六巻一号、二〇〇八年)五—六頁。
(6) 例えば次の公電がある。From Tokyo to Sec State, Feb. 1, 1969, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, POL 19 RYTU IS, RG59, National Archives, College Park, Maryland. (以下、N.A. College Park, Maryland、省略)

(7) 愛知外相はアレクシス・ジョンソン大使との非公式会見で、この立場を伝えた。Cable, from Tokyo to SecState, Jan. 11, 1969, National Security Archive, Japan and The United States: Diplomatic, Security, and Economic relations, 1960-1976 [NSA] No. JF01037

(8) "Trip Report: Okinawan Reversion on the Front Burner," Memorandum, December 24, 1968 National Security Archive,

ibid., [NSA] No. JU01028

- (9) (一) 同(二)。
- (10) ショーンソン政権下の沖縄構想の一二を示すものとして、次の文書がある。Memorandum for the Secretary of Defense (R. McNamara) from Assistant Secretary of Defense (John McNaughton), "Reversion of Okinawa and the Bonins to Japan" June 14, 1967, National Security Archive, *ibid.*, [NSA] No. JU00681. ショーンソン政権下の国際問題担当国防次官補であったジョン・マクナートンはマクナマラ国防長官宛にメモランダムを書き、現在、省間会議で沖縄返還について研究中であるとした上で、この研究がアメリカが適当な時期に日本に沖縄返還を申し入れ、特別基地協定で作戦行動などの自由を確保することを提言していることに言及した。河野康子、前掲論文、三五頁。
- (11) 東郷文彦『日米外交三十年』(世界の動き社、一九八二年)一六一―一六三頁。
- (12) NSSM五、"Japan Policy," April 28, 1969 National Security Archive, *op. cit.*, [NSA] No. JU01061.
- (13) 第六一国会参議院本会議録 昭和四〇年三月一七日。佐藤首相の北村暢に対する答弁。
- (14) "The Okinawa Negotiations," Aug. 29, 1969 in NSC Files, Name Files, Snider, R. L. Box 834, Nixon Presidential Materials Staff, NA, College Park, Maryland. なお、朝鮮議事録については、以下の文献を参照。坂元一哉『日米同盟の絆』(有斐閣、二〇〇〇年)。倉田秀也『日米韓安保提携の起源——『韓国条項』前史の解釈的再検討』(日韓歴史共同研究委員会『日韓歴史共同研究報告書』(第3分科編)『第三卷』二〇〇五年)。我部政明『沖縄返還とは何だったのか』(NHKブックス、二〇〇〇年)第三章。なお、施政権返還交渉の全体像について最も詳細なのは、以下の二点。細谷千博「イコールパートナーシップへの道 一九六〇—一九七二年」(細谷千博監修『日本とアメリカパートナーシップの五〇年』ジャパン・タイムズ、二〇〇一年)。中島琢磨「佐藤政権期の日米安全保障関係」(日本国際政治学会編『国際政治』第151号、二〇〇八年三月)。
- (15) "Aichi Visit: Japanese Negotiating Position," Cable, 004325, May 30, 1969 National Security Archive, *op. cit.*, [NSA] No. JU01077.
- (16) 我部政明前掲書一一五頁。一九六九年七月一七日の愛知・マイヤー会談で、愛知外相はこの非公開議事録の解消を提案した。
- (17) Okinawa Negotiations—Korea Minute, November 3, 1969, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, POL19 RYU IS, RG59, NA, College Park, Maryland.
- (18) 一九六六年五月、国務省と国防省が、まず那覇におけるバスポート発行について日本政府との合意に達した。その後の日米協議委

- 員会が琉球船舶が日本国旗を掲げることにしても合意された。Central Foreign Policy Files, 1964-1966, POL 19 RYU IS, RG59, NA, College Park, Maryland.
- (21) from Taipei to Department of State, March 24, 1967, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, POL19 RYU IS, RG59, NA, College Park, Maryland.
- (20) 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）二四四頁。
- (19) 同前。
- (22) May 15, 1967, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, POL19 RYU IS, RG59, NA, College Park, Maryland
- (23) June 28, 1967, *ibid.*,
- (24) July 27, 1967, *ibid.*,
- (25) July 8, 1967, *ibid.*,
- (26) July 23, 1967, *ibid.*,
- (27) July 28, 1967 R. *ibid.*,
- (28) Aug. 17, 1967, *ibid.*,
- (29) Sept. 12, *ibid.*,
- (30) Nov. 9, *ibid.*,
- (31) Nov. 28, *ibid.*,
- (32) 以下の記述は、劉仙姫「転換期における日米韓関係——プエブロ事件から沖縄返還まで——（一）」（京都大学法学部『法学論叢』第一五八巻三号、二〇〇五年十二月）、同（二）同上『法学論叢』第一五九巻一号、二〇〇六年四月 に多くを負っている。
- (23) From Seoul to SecState, March 7, 1967, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, op. cit., POL 19 RYU IS, RG59, NA, College Park, Maryland.
- (24) From S to Seoul March 22, 1967, *ibid.*,
- (25) 楠田實『楠田實日記』（中央公論新社、二〇〇二年）三二三頁。一九六九年三月一四日の項。
- (26) April 9, 1969, op. cit.,
- (27) 前掲『劉論文（一）』五五頁。

- (38) From Porter to SecState, April 10, 1969, op. cit.
- (39) 前掲、劉論文(一)°九六一九七頁。
- (40) From Seoul to SecState April 12, 1969, op. cit.,
- (41) From Seoul to Secstate April 15, 1969, *ibid.*
- (42) CIA, *Central Intelligence Bulletin*, No. 0088/69, April 12, 1969, NA, College Park, Maryland.
- (43) From Seoul to SecState, May 24, 1969, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, POL 19 RYU IS, RG59, NA, College Park, Maryland.
- (44) 前掲、劉論文(二)°五七頁°
- (45) 若泉、前掲著、三六〇三頁°
- (46) 河野、前掲論文の注°
- (47) 台湾訪問のごころでは以下を参照°“Snelder - Curtis meeting with Chinese MOFA” Oct. 27, 1969, 韓国訪問のごころでは、以下° From Seoul to SecState, November 7, 1969, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, POL 19 RYU IS, RG59, NA, College Park, Maryland.
- (48) From Tokyo to SecState, Oct. 31, 1969, Nov. 12, 1969, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, POL 19 RYU IS, RG59, NA, College Park, Maryland.

第四章

- (一) 我部政明前掲書が最も包括的で実証的な議論を展開している°
- (二) 前掲 “Trip Report: Okinawa Reversion on the Front Burner” Dec. 24, 1968, National Security Archive, op. cit., [NSA] JU01028
- (三) *Ibid.*
- (四) No date, “Japan: Okinawa Reversion”, National Security Archive, *ibid.*, [NSA] No. JU01022.
- (五) Memorandum for the Secretary of Defense (R. McNamara) from Assistant Secretary of Defense (John McNaughton), “Reversion of Okinawa and the Bonins to Japan” June 14, 1967 op. cit., [NSA] JU00681. ヲリッソ、マントーン次官補が、現在、進

沖縄返還と地域的役割分担論 (一) (河野)

行中の省間グループによる研究に触れているが、これが「スナイター・レポート」の草稿の一つと考えられる。河野、前掲論文、三一頁。

- (6) (4)と同。
- (7) これについては、以下の記事を参照。『朝日新聞』二〇〇八年六月四日。
- (8) "Talk with GOJ Formin Aichi-Okinawa." Cable, 015022, Dec. 28, 1968, National Security Archive, *ibid.* [NSA] JU01031
- (9) "Discussion with Foreign Minister Aichi." Cable, 000212, Jan. 11, 1969, National Security Archive, *ibid.* [NSA] JU01037
- (10) アレクシス・シヨノン「シヨノン米大使の日本回想」(豊思社、一九八九年)二二二～二三三頁。
- (11) (9)と同。
- (12) 前掲、若泉著、三二七頁。
- (13) "Ambassador Johnson's Farwell Call on Prime Minister Sato." Cable, 000267, Jan. 13, 1969, National Security Archive, *op. cit.* [NSA] JU01039
- (14) 日米京都会議のごく「細谷」前掲論文、一一一頁。
- (15) "Prinkmanship in Okinawan Reversion Movement," Intelligence Note, 60, Feb. 3, 1969, National Security Archive, *op. cit.* [NSA] JU01044
- (16) "Major Issues Anticipated During the Next Six Weeks in East Asia." January 11, 1969, From Richard L. Sneider to Kissinger, NSC Files, Name Files, Sneider, R. L. Nixon Presidential Materials Staff, National Archives at College Park, Maryland.
- (17) From Tokyo to SecState, January 23, 1969, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, POL 19 RYU IS, RG59, NA, College Park, Maryland.
- (18) 第六〇二通常国会衆議院予算委員会議録、昭和四〇年二月三日。
- (19) 同右、昭和四〇年二月四日。
- (20) "Okinawa: GOJ Position and Political Context" Cable, Feb. 12, 1969, National Security Archive, *op. cit.* [NSA] JU01047
- (21) 第六〇二通常国会参議院予算委員会議録、昭和四〇年三月一〇日。
- (22) 同右、参議院本会議録、昭和四〇年三月一七日。
- (23) From Tokyo to SecState, May 15, 1969, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, POL 19 RYU IS, RG59, NA, College Park, Mar-

yland.

- (25) from Tokyo to SecState, April 12, 1969, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, *ibid.*
- (26) "Zozozazif" Jan. 21, 1969, National Security Archive, *op. cit.* [NSA] JU01041
- (27) "Zozozazif: Japan Policy" April 28, 1969, National Security Archive, *ibid.* [NSA] JU01061
- (28) "Zozozazif: Policy toward Japan," May 28, 1969, National Security Archive, *ibid.* [NSA] JU01074
- (29) 楠田 實『楠田實日記』(中央公論新社) 11001年) 111111頁。 11月 11日付の頁。
- (30) from Tokyo to SecState, April 26, 1969, NSC Files, Name Files, Sneider, R. L. Nixon Presidential Materials Staff, NA, College Park, Maryland.
- (31) "Appointment with Mr. Togo (April 29, 3: 00, about 15minutes)," from Sneider to Kissinger, NSC Files, Name Files, Sneider, R. L. Nixon Presidential Materials Staff, NA, College Park, Maryland.
- (32) "Togo Visit" May 1, 1969, National Security Archive, *op. cit.* [NSA] JU01070