

佐藤内閣期の外務省と沖縄問題：全面返還論の選択をめぐって

KOUNO, Yasuko / 河野, 康子

(出版者 / Publisher)

法学志林協会

(雑誌名 / Journal or Publication Title)

Review of law and political sciences / 法学志林

(巻 / Volume)

110

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

26

(発行年 / Year)

2013-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00009033>

佐藤内閣期の外務省と沖縄問題

——全面返還論の選択をめぐる——

河野 康子

はじめに

本稿は佐藤内閣期の外務省が沖縄問題についてどのような構想をもって取り組んだか、という問いをめぐる考察を課題としている。⁽¹⁾この取り組みを考えるに先だって以下の点を確認しておきたい。それは、沖縄問題をめぐって展開された一九五〇年代後半から一九六〇年代前半の経緯である。岸内閣発足後、対米関係の見直しに当たって沖縄問題は、日米安全保障条約の改定と並ぶ重要課題であった。日本政府は、将来的な施政権返還を求めようとしていたのである。⁽²⁾その布石として安全保障条約改定に際して、条約地域に沖縄・小笠原を包摂する構想があった。⁽³⁾しかし、この構想についてはアメリカ政府からの厳しい反発に遭遇した。まず施政権返還についてのアメリカ側の反応は、条約改定交渉に先立つ第一次岸首相訪米の結果に現れていた。この訪米では、岸首相とアイゼンハワー大統領との間で日米共同声明が合意されており、この共同声明は沖縄についても言及していた。しかし、この声明の内容は一方で、沖縄

の施政権返還についての岸首相の願望を示していたものの、他方で大統領からの意思表示として、

「極東に脅威と緊張が或る限り、アメリカは沖繩を保有する。」⁽⁴⁾

とのフリーズを組み込むものとなっていたのである。このフリーズは、事実上、極東の冷戦が続く限り沖繩の現状変更はできない、というアメリカ政府最高首脳の意思表示として盛り込まれたものであった。この方針を受けて、その後の日米共同声明では、一九六〇年一月、さらに政權交代後の一九六一年六月のいずれについても、沖繩の施政権返還について日本政府の願望を明記することができなかった。つまり、岸政權から池田政權にかけて沖繩問題を施政権返還という方法で解決する道は、事実上閉ざされていたことになる。

加えて、日本政府は安保条約改定交渉においても、条約地域に沖繩・小笠原を包摂する構想を持っていたが、これも結局、実現することなく終わった。⁽⁵⁾ こうしたアメリカ政府の強硬な対応の背景には、当時のアイゼンハワー政權の核戦略に基づく沖繩基地の機能に対する高い評価があった。つまり、一九五〇年代半ば以降、アメリカ陸軍省と統合参謀本部を中心とする軍部は、沖繩の返還ではなく、むしろアメリカによる長期的な沖繩統治に向けて、ドル通貨導入などの既成事実を着々と積み上げつつあったのである。⁽⁶⁾ こうして外務省にとって一九六〇年代前半まで沖繩の施政権返還問題は、ほぼ凍結状態となっていたと言えよう。

このことは日本政府内の沖繩問題をめぐる政治過程にも影響を及ぼした。つまり、アメリカ政府が施政権返還問題の提起を受け付けないことから、施政権返還問題には触れることなく日米間で沖繩の住民生活改善をめざす方策が取り組まれることとなった。具体的には池田政權期に発足した沖繩に関する日米協議委員会による沖繩統治の改善であ

る。同委員会では、住民生活に関わりの深い、社会保障、医療、教育の三分野について日本と沖縄との一体化を図る、との方針のもと、日本政府による沖縄に対する財政援助（いわゆる日政援助）拡大を実現させてきた。しかし一体化政策の狙いは、施政権返還を争点としないことに対する住民の不満を解消するところにある、返還の代替手段であったと言っても過言ではない。ところで一体化政策が進展する従って、日本国内の沖縄問題をめぐる政治過程には次のような動きが生じていた。それは日本政府援助拡大については、その主管官庁は総理府であったことと関連していた。つまり総理府の特別地域連絡局が予算案作成と大蔵省との折衝を担当し、沖縄現地との接触を深めていたのである。従って、この時期にあって外務省はアメリカに向けて施政権返還要求を提起することができなかっただけでなく、国内の政治過程においても沖縄問題をめぐる政策的主導権を持つことはできなかったと言えよう。

第一章 分離返還構想とその変容

第1節 教育権分離返還構想と総理府の役割

一九六四年二月の佐藤内閣発足後、翌六五年一月の訪米で佐藤首相は、ラスク国務長官に向けて沖縄の施政権返還に言及していた。⁽⁷⁾この訪米を終えた首相は、同年八月には沖縄訪問を行った。この訪問から帰京した佐藤首相は、沖縄問題閣僚会議を設置し、二回に渡る会議のなかで次のような決定を行っていた。そのなかで注目すべき決定は、沖縄に対する義務教育費二分の一国庫負担制度の適用である。⁽⁸⁾沖縄問題閣僚会議の第二回会議（九月一八日）で、沖縄に対する義務教育費二分の一国庫負担を閣議決定したことは、沖縄現地の教育関係者を中心として活性化しつつあ

った復帰運動の一部に対する政治的配慮があったと見ることが出来る。つまり池田内閣以降、沖縄統治の担い手であった米民政府（USCAR）は、社会保障、医療、教育の三分野について日本政府からの財政援助（いわゆる日本政府援助）を受け入れることに日米協議委員会で合意していた。しかし、その際、三分野のなかの教育費援助に限っては慎重かつ意図的に、その受け入れを拒否してきたからである。米民政府は教育費について日本政府からの援助を受け入れることは、沖縄の若い世代に対する日本の影響を強めるものであるとして、この援助受け入れに消極的態度をとり続けていた。この点を考えると、義務教育費二分の一国庫負担を沖縄に適用する閣議決定の意味は大きいものがある。言い換えればアメリカの施政権下にある沖縄の教育分野に対して、日本の各自治体に向けた国庫負担と同等の援助を支出することの政治的意味である。

このように六五年夏以降の佐藤内閣による沖縄問題への取り組みを契機として、日本国内の沖縄問題をめぐる政治的関心には高まりが見られるようになった。総理府による沖縄構想はその一つであった。総理府の森清総務長官は、一九六六年八月、沖縄を訪問した際、非公式発言として沖縄の教育権分離返還構想に言及したのである。この教育権分離返還構想は、かねてより自民党内で議論されてきた施政権の機能別分離返還構想の一つであった。機能別分離返還構想は、沖縄における米軍基地の役割を日本側が認識していることを前提として、基地を米側に残したまま施政権（当時は、軍事基地以外の日本政府の権利について施政権という用語を充てていた。）を分離し、これを日本政府に返還させる、という構想である。森構想は、これまでの自民党内の議論と経緯を踏まえた上で、軍事基地については日本側が手を触れることなくアメリカ側に残し、教育分野に関する権利のみを日本に返還させる、という方向を打ち出したものであった。森構想の発表以降、沖縄現地からは期待の聲が挙がっており、森総務長官は、総務長官の私的諮問機関として沖縄問題懇談会（第一次沖縄）を組織して、政策的な取組みを強めていた。第一次沖縄の会長は、沖縄

の石垣島出身で早稲田大学総長の大浜信泉であった。

ところが佐藤首相は、翌一九六七年一月衆院選の遊説中、滋賀県の大津市で森構想を否定する発言を行った。このとき、首相は施政権返還については分離返還でなく全面返還をめざすと述べたのである。首相の大津発言について世論とメディアには懸念の声があった。つまり、当時の沖縄基地の機能を考えれば全面返還の可能性は極めて低い、とされており、より実現性の高い分離返還を求めるべきである、という見方が有力なものとなっていたからである。

佐藤首相は、大津発言を行った一九六七年一月以前に既に沖縄問題を含む安全保障政策分野についてアメリカ政府高官との間で意見交換を行っていた。この意見交換は一九六六年夏にさかのぼる。この時期、既にアメリカ政府内では沖縄問題を含む対日政策の見直しが検討され始めていた。その際、アメリカ側から見て関心が集中したのは、一九七〇年に期限を迎える日米安保条約の延長方式、及び、核拡散防止条約への日本の態度であった。つまり、アメリカ政府は安保条約については固定延長方式でなく自動延長方式が望ましいと考えており、さらに核拡散防止条約については日本政府が早期に調印することによって日本独自の核開発・核保有を防止することを目指していたのである。

こうした背景の下で、一九六六年七月一日には佐藤首相がE・ライシャワー大使と会談し、安全保障条約の延長と核不拡散に関する米側の関心を伝えられていた。⁽⁹⁾このとき、佐藤首相は、核不拡散条約に日本が協力する用意があることを伝えていたが、それと同時に、核兵器の日本への持ち込みについては沖縄との関連で難しい問題があるという発言をしていたのである。つづいて同年七月七日に、訪日中のラスク國務長官と会談した佐藤首相は、核についての日本政府の方針を再確認すると同時に、しかし安保条約の延長方式については米側に言質を取られることを警戒し、結論を述べなかった。⁽¹⁰⁾年末一二月六日に再来日したラスク長官に対しても佐藤首相は、安保条約延長方式については触れていない。⁽¹¹⁾こうした会談を通して一九六六年後半、佐藤首相は米側が対日政策について、安保条約延長、核不拡

散、などに関心をもって動いていることをある程度まで察知していたのではないだろうか。

第2節 一九六六年秋の外務省と日米政策企画協議

一九六六年にワシントンの日本大使館に赴任した千葉一夫は、後に回想して以下のように述べたことがある。千葉は、大使館で前任者の枝村純男から沖繩問題については「ポトマックを渡ってほしい。」との助言を受けたという。その意味は、従来、外務省がポトマック川の同じ川岸にある国務省との間で沖繩をめぐる方策を模索してきたことに對して、今後はポトマック対岸の国防省・軍部と接触し、その意向を探ることが沖繩問題の展開には必要であるということであった。⁽¹²⁾既に同じ一九六六年頃、米側では沖繩問題に向けてスナイダー・グループにハルペリンをはじめとする国防省・陸軍省関係者が参加し、国務省・国防省の省間連携が図られていた。⁽¹³⁾日本大使館の枝村純男がこの動向を把握していたかどうかは、不明であるが、従来の沖繩問題をめぐる日米関係のなかで米軍部の説得が極めて困難であったこと、これが問題の打開へ向けた隘路となっていたことは国務省・外務省の共通の認識となっていたのではないだろうか。実際、これ以降、日本大使館は積極的に国防省・陸軍省関係者との間で意見交換の場を構築することになる。

ところで外務省の動きを考察する前提として、一九六六年当時のアメリカ大使館における沖繩認識を概観しておきたい。具体的には六六年五月に大使館のJ・O・ザヘーレン参事官がライシャワー大使に向けて送った報告書における沖繩認識である。この時期には既に本国の国務省で対日政策全般の再検討が進みつつあったが、他方で沖繩問題については軍部の抵抗によって報告書提出が難航、報告書の提出が遅れていた。この事態のなかでザヘーレン参事官の報告書は前年一九六五年の日米関係を概観した後、今後予想される対日関係のハードルとして一九七〇年問題と沖繩

問題とを挙げたのである。ここでザヘーレンは、今後の沖縄問題の焦点が米軍基地にあることを明確に認識していた。つまり、

「日本の本土基地で課せられている制約（つまり、安保条約の事前協議制度による制約）なしに沖縄基地を使用できるような取り決めに日本政府が受け入れるかどうか」⁽¹³⁾

が問題であるという認識であった。ここからは、六九年の佐藤・ニクソン会談で合意された「本土並み」という条件に、事前協議の不適用という例外を認める可能性が言及されていたことが解る。つまり既に一九六六年のアメリカ大使館の認識の中には、「本土並み」について、沖縄に事前協議を適用しない条件で返還する可能性を選択肢の一つとして考慮するものがあったと言えよう。この指摘と共に、ザヘーレンはそもそも同盟国の領土を我々が統治することに矛盾があり、施政権返還を契機として我々にとって必要な基地が確保できれば、返還によってアメリカに対するネオ・コロニアリズム批判を清算できるチャンスである、と主張していた。ザヘーレンは、この点、つまりネオ・コロニアリズム批判の解消をアメリカ外交におけるメリットと評価していた。ここに現れた大使館の認識を考えると、一九六六年時点にあって、「事前協議なし」の施政権返還がアメリカ側の選択肢の一つとして考慮されていたこと、その際、基地機能について日本政府がどのような態度を取るかが関心の的であったことが解る。従って、同年夏の森構想（教育権分離返還論）は基地をアメリカの支配下に残したまま日本への施政権返還を図ろうとするものであって、米側にとっても見逃す事のできない論理を内在させていたのである。

加えて、この時期、日米の政策当局者が、政府の立場を離れて自由に意見交換とブレインストーミングを行う場と

して日米政策企画協議 (US-Japan Policy Planning Talks) があつたことに注目したい。⁽¹⁵⁾ こうした協議の開催が始まるのは一九六五年頃である。米側資料によると、六五年一月には、第三回 PPT がアメリカで開かれており、続いて第四回日米政策企画協議 (PPT) は六六年六月の開催で、開催地は箱根であつた。本稿が注目するのは、六六年一月の第五回日米政策企画協議 (PPT) である。この協議で見逃すことの出来ない点は、沖縄についての外務省の意思表示があつたことである。この協議への外務省からの参加者は、本省から牛場信彦審議官 (翌六七年四月から事務次官就任予定)、岡崎久彦、日本大使館から武内龍次大使、千葉一夫、須之部豊三であつた。米側は、國務省からヘンリー・オーエン政策企画室長、イェーガー、スナイダー日本部長の他、オブザーバーとして国防省の國際關係担当国防次官補代理 M・ハルペリンであつた。さきに触れた通り千葉一夫が「ボトマックを渡る」べく、軍部關係者を交えた自由な意見交換を目指していたとすれば、この政策企画協議 (PPT) を、その一環とみることも出来なくはない。一九六六年一月二八日から三〇日にかけて東部ヴァージニア州で開かれた第五回政策企画協議では、議題として、中國問題、日本の地域協力と太平洋共同体構想、安全保障問題が挙げられていた。⁽¹⁶⁾ 日本側からは主に牛場審議官が発言していたが、発言の中で牛場は安全保障問題の一環として沖縄に言及したのである。非公式なフリートーキングの場であつたとは言え、外務省から米側に対して沖縄の施政権返還に言及したのは、おそらくこれが最も早い時期のものではないだろうか。

牛場審議官は日米間の安全保障問題を論じるに当たって、その前提になる認識を最初に示している。それは、日本国内には現在よりも広い範囲で多国間の安全保障枠組みに向けた取り組みを行う動きはないと断つた上で、現行憲法の枠内で日米が防衛・安全保障について協議を行う必要がある、ということであつた。牛場は、この点を強調した上

で、この枠組みの中で沖縄・小笠原に言及し以下のように述べている。

「約一〇〇万の日本人が外国の軍事支配下に置かれており、これが深刻な政治問題になっている。ヴィエトナム戦争中は日本への返還が困難であることは理解している。しかし無期限にアメリカが占領する必要があるのかどうか、疑問がある。一九七〇年（日米安保条約の期限）に沖縄返還への圧力が高まることも予想されている。小笠原についても日本政府は強い関心を持っている。」⁽¹⁷⁾

牛場発言に対して米側からは、まず、第一にアジアの安全保障上の必要性が問題であり、次に沖縄の役割を再検討することはあり得る、との反応があった。日本側は改めて、日本の安全保障上の役割拡大には慎重な見通しを述べ、牛場は続いて以下のように具体的な日本の安全保障上の役割について議論を展開した。このとき牛場は、沖縄の施政権返還に向けて極めて示唆に富む発言をしていたのである。それは、返還後の日本の役割について以下の三点を挙げた点にみることができ。一つは、日本がヴィエトナム戦争の解決に向けた一環として平和維持活動に参加する可能性であった。次に韓国について、最後に台湾について触れ、台湾について日本は関与せず、という考え方を示していたのである。つまり牛場の発言内容には、後の一九六九年の佐藤・ニクソン会談で日米共同声明が示した日本の地域的役割分担の具体的在り方、つまり、ヴィエトナム、韓国、台湾に向けた日本の態度について、その端緒とみられる表現が盛り込まれていたことが解る。この段階で日本は沖縄返還後の日本の地域的役割として、台湾については関与をしない方針であったことが確認できると言えよう。

総じて、牛場審議官は、一九七〇年の安保条約期限を控え、沖縄問題をめぐる困難な状況がアメリカにとっても政

治的圧力となり得ることを指摘し、この問題についてアメリカ側の関心を喚起したのであった。牛場発言を含む日米政策協議の議事録は、二月二日付けで、オーエン政策企画部長からラスク國務長官宛に送られていた。⁽¹⁸⁾

六六年十一月の日米政策企画協議（PPT）の議事録を受け取ったラスク國務長官をはじめとする國務省上層部は、この協議を通じて示された日本の立場についてどのように認識したのであるか。翌六七年一月、W・バンディ國務次官補は、ロストウ副次官に向けた情報提供のなかで、日本政府との間でこれまで継続してきた協議を次のように概観していた。⁽¹⁹⁾バンディ國務次官補は、一九六〇年に設置された安全保障協議委員会などの動きが必ずしも成果を挙げてこなかったことを指摘したのち、最近数ヶ月の日本政府には安全保障に関する協議について新たな動きがあると述べていた。その根拠として前年十一月の日米政策企画協議（PPT）を挙げたバンディ次官補は、この協議における日本側発言を日本政府内のインナー・サークルで安全保障に関する再検討が進んでいる兆しである、と捉えていたのである。バンディはこの兆しについて現状では情報収集の段階であるが、今後の議論を予想し、我々としてはこうした日本のイニシアティブを歓迎するとの態度を示していた。ここで、当時の米側の関心が、沖縄問題に加えて、或いは、それ以上に核不拡散問題に向けられていたことは注目すべき点である。バンディは率直にアメリカ政府の方針を述べており、日本の核開発計画を抑制し、より広い地域的安全保障分担を促進する、と表現していた。バンディによると、このアプローチについては国防省との間で既に取組みが始まっており、マクナ马拉国防長官は、ABMについて日本政府と議論すること、これについて國務・国防両省を含む日米間の新たな安全保障協議を進めることを承認しているとのことであった。こうした観点から、今後、日米間で安全保障政策を協議する取組みを組織する必要があるとし、國務省は、この協議の第一回を五月二五日―二六日に東京で開催する準備に入ったのである。この協議は既に設置されている日米安全保障協議委員会の下に特別小委員会を置いて行うこととされていた。この小委員会には国

務・国防両省の次官補レベルと日本側のカウンターパート、つまり外務省と防衛庁からの代表者が参加する、という案が米側で準備されていたのである。このように六六年一月の日米政策企画協議を契機として、翌六七年五月の日米間の安全保障協議への道が準備されたことになる。

第二章 一九六七年の外務省と沖縄構想

第1節 東郷北米局長の沖縄出張（一九六七年一月）

先に見た通り、佐藤首相が大津発言で教育権分離返還方式を否定し全面返還への取り組みに向かう意向を示したのは六七年一月一九日のことであった。このとき、新たに北米局長に就任した外務省の東郷文彦は那覇・サイゴン・台湾へ出張中であり、最初の訪問地の那覇にいた。佐藤首相の大津発言の翌日二〇日、東郷局長は米民政府政治顧問のマーティン公使と会談している。⁽²⁰⁾ マーティン公使は國務省から高等弁務官の政治顧問として赴任した外交官であった。この会談で東郷局長は、沖縄基地の現況を目の辺りにした印象を述べた後、佐藤首相が教育権分離返還よりは全面返還でゆく方針であることを伝えていた。これに対してマーティン公使は基地の自由使用が確保できるのであれば、いつでも全面返還できると応じたのである。この対応を見ると、マーティン公使が注目していた沖縄基地の機能は、この段階で核兵器よりも自由使用であったことが解る。この会談について後に報告をまとめた東郷局長は、沖縄現地の状況について興味深い指摘を行っていた。つまり、当時の沖縄住民の関心について施政権返還よりは日本政府の財政援助に傾いているとし、その結果、沖縄では沖縄問題が専ら総理府の問題として考えられていると述べている。つま

り東郷局長は、沖縄現地で外務省の役割は住民の念頭にないことを、率直に認めていたのである。実際、沖縄問題は、外務省が施政権返還をアメリカに向けて提起出来ない事情の下で、日本政府財政援助に重心を置かざるを得ない結果となっていた。日本政府援助の主管官庁は外務省ではなく総理府であった。先に触れた通り森清総理府総務長官が教育権の分離返還構想を提起したことが端的に示しているのは、総理府が日本政府援助の予算獲得を担当する官庁であり、沖縄住民の関心は総理府との意思疎通と相互理解を深めることに集中してきた経緯である。外務省の存在が沖縄社会の関心外に置かれているという東郷局長の観察は、当たっていたのである。帰京後、東郷局長は六七年二月二四日に国務省のスナイダー日本部長と会談し、佐藤首相は全面返還に傾いていると伝えていた。⁽²¹⁾さらに沖縄の軍事的役割を研究したいとし、今後、日米安全保障協定で沖縄基地の役割を上げたいと述べ、スナイダー部長はこれに反対しなかった。日米安全保障委員会は、六〇年の安保改定の際に設置された機関である。米側は、先に見た通り、日本側の安全保障問題への関心に注目していた。五月の日米協議では米側からABM問題を議題とする方針となっていたのである。この東郷局長のスナイダー日本部長への打診の意味は、国務省が、五月に予定された日米安全保障協議に向けてABM問題を主たる議題と考えていたことに対して、外務省からはこれに加えて沖縄問題を議題とする方針があることを伝えたものであった。つまり、五月の日米安保協議に先立って議題に沖縄問題を盛り込むことに対し事前にスナイダー部長の了解を取っていたのである。

第2節 日米安全保障協議委員会の小委員会における沖縄問題

こうした準備をへて六七年五月一日には、三年ぶりに日米安全保障協議委員会（SCC）が開催されていた。参加したのは、三木外相、牛場次官、東郷局長、増田防衛庁長官、三輪防衛庁事務次官をはじめとする日本側関係者、

ジョンソン大使及び、シャープ提督（アジア太平洋軍司令官）をはじめとする米側関係者であった。⁽²²⁾ この委員会における三木外相の発言は東郷局長が用意したものであるが、米側資料によると三木は東郷の用意した発言案にはほぼ沿ったプレゼンテーションを行っている。その要旨は、以下のようなものであった。三木外相は沖繩について、これまで日本政府が正面からこれを取り上げることができなかったとした上で、遅きに失せざるよう日米双方に満足のいく現状変更を考えなければならないと述べたのである。つまり沖繩問題を提起した上で、現状の変更を目指す構えを明らかにしたことになる。さらにこれまで行ってきた一体化政策、つまり日米協議委員会を通じた沖繩と本土の格差解消だけではなく、さらに進んでアメリカにとって沖繩基地に必要な基地機能は何かについて問題提起したのであった。三木外相は沖繩について戦後二〇年以上も経過して未だに日本の施政権下になんかことが普通ではなく不自然であると述べていた。⁽²³⁾

これに続いて五月二五日、二六日の両日、安全保障に関する特別小委員会が開催された。この小委員会こそが、米側の期待した安全保障協議の実質的部分である。つまり六七年一月、バンディ國務次官補からロストウに向けて提案された安全保障協議が実現したのである。米側出席者は、ジョンソン大使、ジョン・マクノートン国防次官補、ハルペリン国防次官補代理、國務省からバーガー次官補代理、イエーガー、その他、スナイダー日本部長であった。⁽²⁴⁾ 日本側は、三輪防衛庁事務次官、海原防衛局長、外務省からは牛場次官、東郷局長、枝村純男などである。議題は、二五日にAMB問題、二六日に沖繩問題となっていた。特別小委員会に先立って二四日には東郷局長が宴席でマクノートン国防次官補と意見交換していた。⁽²⁵⁾ 東郷局長は米軍基地を維持したまま施政権返還を図りたいと述べ、核の問題で行き詰まっていることを伝えている。ここで東郷は二六日には議題として沖繩を取り上げたいとの意向をマクノートンに伝え内諾を得ていたのである。こうして二六日には沖繩をめぐる意見交換があった。アメリカ側から沖繩に関する

ペーパーが出され、これに基づいて議論が進んでいる。牛場次官は冒頭のプレゼンテーションで、沖縄について

「日本の一部が外国の支配下にあることが不自然である。」⁽²⁶⁾

と述べ、現状認識で一五日の日米安全保障委員会における三木外相のプレゼンテーションの内容を改めて強調した。牛場によると米側が用意した沖縄に関するペーパーは沖縄の軍事的側面を強調していたが、牛場の主張は、安全保障とは軍事的観点のみで考えるべきではなく、沖縄の不自然な状況から生じる政治的不満が基地の軍事的価値を損なう状況があり得るとし、施政権返還によって政治的不満が解消できようとしていた。ここで牛場次官は、安全保障については日本本土の核政策を沖縄に適用できるか否かを問題にし、沖縄基地の非核化（つまりメースB撤去）がベターではないか、と述べている。加えて注目すべきは、牛場次官が、アジアの安全保障に果たす沖縄基地の役割として、韓国と東南アジアとの関連に言及したことである。この発言にはハルペリン国防次官補代理が、台湾について牛場の立場を質し、牛場は、台湾には第七艦隊があるので攻撃される可能性は低いのではないかと応えていた。先に見た通り牛場次官のアジア認識のなかで沖縄基地の役割は、韓国と東南アジアとの関連に重点があり、台湾との関連については消極的な評価があったのではないだろうか。

続いて牛場次官は、沖縄問題が国際的関心を集め国連で提起されることがあるだろう、とし、そうなると日米関係は悪化すると警告した。つまり沖縄が国連で論じられることを回避し、日米関係を損なわないようにする知恵が必要であると述べていた。ここで牛場が沖縄問題を国連で提起する可能性に触れたことは一歩踏み込んだ表現であったと言えよう。何故なら、一九六〇年代前半には、沖縄現地で立法院がアメリカの沖縄統治を国連に提訴する構えを見せ、

国連加盟国宛に決議を送ったことがあったからである。この決議は国連により正式に受理されることなく終わったが、国連提訴は、かねてより社会党が強く主張していたものであった。これに対して日本政府は、少なくとも国会答弁に關する限り、沖縄を国連マターとすることに同意したことがなかったのである。その意味で五月二六日の日米協議は、牛場次官の率直な発言ぶりが顕著であったと言えよう。加えて外務省からの参加者も、それぞれ踏み込んだ発言を行っている。東郷局長は、アメリカの沖縄統治における高等弁務官の権限について、その根拠が曖昧であって、琉球政府（住民側政府）の責任遂行に対する妨げとなっていることを指摘した。加えて沖縄では基本的人権が守られていないとし、米軍の犯罪捜査を琉球政府でなく米民政府（USCAR）の権限で行っている結果、住民の怒りの対象となっていると述べたのであった。続いて浅尾新一郎安保課長は施政権を返還した場合、アメリカはヴェトナム戦争について作戦上の不便があるのかどうかを質した。マクノートン国防次官補は、沖縄基地のB52戦闘機について、これが失われれば左腕を切り落とされるようなものであって嘉手納基地にB52は不可欠であると強調した。さらに枝村純男は、沖縄問題が国際化することについての米側の考え方を質し、これに対してジョンソン大使は、沖縄の地位は国連でなく日米二国間で問題とすべきであるとの立場を改めて確認した。最後に牛場次官は分離返還が現実的ではないことを再確認したのである。

以上で見た通り、六六年一一月の日米政策企画協議（PPT）から六七年五月の安全保障協議委員会小委員会（安全保障協議）にかけて、外務省の立場は、分離返還ではなく全面返還の可能性を国務・国防両省を中心とするメンバーに打診するところに狙いがあったと言えよう。これ以降、外務省は九月の三木外訪米、一一月の佐藤首相訪米へ向けて本格的準備に入ることになる。

第3節 外務省の腹案と佐藤首相の「一喝」

まず九月の三木外相訪米へ向けて本格的準備に入った外務省では、六月一六日に東郷局長が「施政権返還の方途」という文書をまとめている。⁽²⁷⁾ここでは、長期的な展望を含めて全面返還方式の採用などを含む当時の外務省の認識が示されていた。東郷局長はまず、全面返還の再定義を行い、従来、国会の場で社会党が主張してきた全面返還は、基地の撤廃による施政権返還を意味するものであったが、これは沖縄基地の抑止力を認める政府の立場とは両立しないとして、全面返還の意味を、基地付き返還として再定義したのである。基地付き返還とは、最小限必要な米軍基地を存続したまま施政権返還をさせる方途を探索することであった。

ところで、その後の六月二九日、大使館のザヘーレン参事官が東郷局長と懇談していた。この懇談はザヘーレン参事官からの求めによって行われたものであり、沖縄の基地をめぐる意見交換が中心となっていた。東郷局長は率直に安保条約の事前協議制度が問題であり、特に核であるとしてザヘーレンの対応を見たようである。これに対してザヘーレンは米側から見ると、核兵器よりは戦闘作戦行動のための基地使用が問題であると伝えていた。何故なら核兵器は実際に使うことを考えているのではないが、戦闘作戦行動は現に日々行われている、とのことであった。続いてザヘーレンから東郷に対して、

「日本政府が本気かどうか知りたい。⁽²⁸⁾」

と切り出した。つまり本気で施政権返還を要請するのであれば、米側はどう対処すべきか準備しなければならない、

というのである。これに対して東郷は、

「政府間で返還問題を取り上げることが本気で考えている。近く大臣より大使に切り出して頂きたいと思っている。」

とし、

「従来、日本政府は返還を正面から要請したことはないが、最早いつまでも放置し得ずと認め」

ている、と応えていた。このとき、ザヘーレン参事官から小笠原問題について最近の議論が活発化していることに触れると、東郷局長は次のように言及した。

「オガサワラに軍事的価値ありとの説明はない。早速返してもらわねば困る。」

とする東郷に対して、ザヘーレン参事官は

「軍事的価値がないわけではない。オガサワラの基地を日本本土なみの基地ではできない使い方をしたこともある。」

と述べた。東郷は、小笠原の施政権保持を正統化するほどの軍事的価値あり、との説明はきいたことがない、と述べて小笠原について返還を強く要請したのである。従来、小笠原問題は、旧島民の帰島をめぐる問題として議論されてきた経緯があったが、これに対して東郷局長は、そうではなく施政権返還問題として議論する立場を明らかにしていた。このとき、ザヘーレンは小笠原について次のような実態に触れていた。ザヘーレンは率直に

「国務省・軍でも小笠原・父島・母島を実地に視察せる人は殆どおらず問題があれば下僚の報告に依存せざるを得ないのが事実」

である、と述べたのである。つまり軍は依然として強い立場を取っているが、実態は必ずしも軍の立場を裏付けている訳ではない、との示唆を含む情報であった。東郷局長は、

「米側は平和条約上の権利であるから少しでも価値があるなら施政権保持は当然との立場であろうが、我が方は本来返還されるべきものであるから、余程の理由もなくして施政権を保持するのは *injustice* と考えるのは当然」であるとし、

「米国も平和条約上の権利を振り回すのはやめてもらわなければなるまい。」

と迫っていた。

この時期には三木外相の九月訪米が既に決まっており、続いて十一月には佐藤首相が訪米するという日程も決まっていた。三木訪米は、毎年開かれていた日米経済貿易合同閣僚会議に出席する目的であったが、外務省はこの訪米で三木外相とラスク國務長官との会談を予定し、この会談を沖繩問題の提起に向けた機会として位置づけていたのである。北米局は三木訪米へ向けて沖繩・小笠原に関する日本側の立場を「覚書」にまとめる作業に入っていた。七月一日、ワシントンの下田武三駐米大使から本省に送られた公電は、一〇日にバンディ國務次官補を訪れて自由な意見交換を行ったことを伝えている。⁽²⁰⁾ 下田大使の立場は、九月の三木外相訪米、これに続く十一月の佐藤首相訪米でそれぞれ日本側が沖繩問題を議題にすることについて、予め國務省の了解を得る、というところにあった。バンディ次官補は、この打診について了解し、異存がないと述べている。同席したバーガー次官補代理は、三木訪米で沖繩について日本政府案があるのか、仮に政府案はできていなくても外務当局の案があるのではないかと質問している。三木が政府案を携行するかどうかを確認する狙いであった。下田大使は回答を避けた上で、分離返還と全面返還との二つの方法があるが、全面返還は基地の自由使用を認めるものとなるう、と述べていた。バンディ次官補は、これに対して、分離返還はアメリカにとっても厄介な (embarrassing) ところがある、とし全面返還を支持していた。

外務省が三木外相・ジョンソン大使に向けてまとめた「覚書」は七月一四日に予め大使館に手交され、この「覚書」を踏まえて翌一五日に三木・ジョンソン会談が行われていた。⁽³⁰⁾ 三木は、この「覚書」を大使館からワシントンに送るように申し入れており、ジョンソン大使は「覚書」が「よくできて」いる、との印象を述べていた。つまり日本

側の立場を明確に打ち出したもの、と評価していたのである。このジョンソン大使の反応を踏まえて、東郷局長がまとめた文書には、この時点で日本側が追求すべき返還の条件を以下のようにまとめていた。まず、基地については「自由使用」と「本土並み」の中間に日本政府として受諾出来る基地の地位を見いだしたい、とし、次に、返還のタイム・テーブルについては、時期を設定しないことが望ましいとしていたのである。後に見る通り、同年十一月の佐藤首相訪米では、共同声明で「両三年内」という返還時期決定のタイム・テーブルが盛り込まれることを考えると、七月の段階で首相と外務省の構想との間には微妙な齟齬が生じていたことが解る。

七月二六日には、牛場次官をはじめとする外務省首脳部が打ち合わせを行い、八月八日、佐藤首相に向けたブリーフィングがあった。⁽³⁾このブリーフィングでの佐藤首相の発言には、沖縄返還をめぐる外務省と首相とのスタンスの相違が明確に現れており、検討すべき点が多い。つまり、外務省の事務レベルによる原案が、首相の判断という壁によって遮られる結果となったからである。

この日、まず牛場次官の説明は、七月一日のジョンソン大使の反応を踏まえて、日本側の腹案を提案する内容となっていた。内容の第一点は、基地の態様を「現状とおり」と「本土並み」の間に求めるものであり、第二点は、「現状とおり」と「本土並み」の相違として、核については事前協議の適用に向けて努力し、戦闘発進については極東情勢の好転までは事前協議の必要なし、とするものであった。

外務省の腹案に対して、佐藤首相は腹案を受け入れなかったのである。佐藤首相は、これが高度な政治的判断に掛かっているとした上で、政治的決定は

「俺の腹にあり」⁽³²⁾

とし、事務当局は腹づもりを云々せずに返還を強く要求し、

「米側の条件を示させた上で俺が決める。」

と述べたのである。佐藤首相によれば、事務当局は、米側の条件を探求するに努めるべき、ということであった。さらに沖縄は時間が掛かるとして、当面、小笠原を先行させるとの方針を明らかにした。続いて、国内の反響を考慮の必要があり、日本国民がどの程度の基地使用であれば我慢しうるかを見極め、その範囲内で問題解決を図る必要がある、と述べていたのである。つまり、東郷局長により練られ、省内の合意を経た「腹案」は、ここでひとまず留保されたことになった。

このやりとりは、直ちにメディアに漏れていた。佐藤首相は、このリークが木村俊夫官房長官によるものと推測しており、しかも記事の書きぶりには不満があったようである。⁽³³⁾ともあれ、このとき、佐藤首相の「一喝」で外務省が準備した腹案はひとまず棚上げとなる。これ以降、三木外相の訪米から佐藤首相の訪米へ向けての政治過程は、新たな展開を見せることになった。

おわりに

外務省が沖縄の施政権返還へ向けた動きを本格化させたのは、一九六六年秋以降のことと思われる。その一つの表

れは、同年一月にアメリカ東部で開かれた日米政策企画協議であった。ここで、外務省の牛場審議官は沖繩問題について施政権返還という方法で取り組むこと、その際、問題は日本の安全保障政策及び、地域外交との関連となることをアメリカ側出席者に向けて発言していたのである。注目すべきは、この協議で牛場が日本の安全保障とヴェトナム、韓国、台湾との関連に言及したことであった。岸内閣から池田内閣にかけて取り組まれた沖繩問題をめぐる考え方は、施政権返還よりは、むしろ日本政府援助の拡大強化であった。加えて、沖繩問題と安全保障政策とを相互に関連する政策として提示することは慎重に回避されてきたのである。このことを考えると、一九六六年の外務省の動きは注目すべきものがある。ここで牛場審議官は施政権返還と日本の地域的安全保障上の関心とを連関させた上、今後、取り組むべき課題としてこれを位置づけたのであった。さらに外務省は、アメリカ側政策当局者について、従来の国務省との意見交換に加えて、国防省から情報収集することを意識し始めたようである。

ところで一九六七年に入ると、それまで関心が寄せられて来た部分返還方式に替って全面返還論が注目されるようになる。この時期になると全面返還論の意味は、従来、野党によって主張されてきた基地撤去による返還ではなく、基地を含めた施政権をすべて日本に返還する、という内容に変化していた。外務省内では、この意味における全面返還論が有力な選択肢として浮上する。この経緯については、佐藤首相のイニシアティブを含めてさらなる検討が必要となる。この背景のもとで同年五月、日米間の公式レベルの協議機関である日米安全保障協議委員会（SCC）が開かれた。アメリカ側の狙いは、この委員会の小委員会として日米の事務レベル協議（SSC）を開催し、ここで安全保障政策をめぐる日本の対応を探るところにあった。これに対して外務省は、この事務レベル協議で沖繩の施政権返還を提起し、安全保障問題との関連についてアメリカ側の対応を探ろうとしたのである。事務レベル協議後、外務省は駐日大使館との間で全面返還における基地の態様をめぐり情報収集と意見交換を強化し始める。ここから施政権

返還後の基地をめぐる、いわゆる自由使用と本土並みとの間で議論の対象となり始めた。この議論は長期に亘るものとなるが、これとは別に日本側から小笠原の施政権返還が提起された。従来、元島民による基参が検討されていた小笠原問題が、施政権返還問題として本格的な政策課題となるのである。ここには佐藤首相のイニシアティブがあった。同時に、佐藤首相は沖縄の施政権返還については、返還後の基地の態様をめぐる、あくまでアメリカ側から条件を提案させることを重視しつつ外務省の動きを牽制したのである。佐藤首相の念頭には、沖縄返還問題と一九七〇年に期限を迎える日米安保条約の延長方式との政策的関連性があったと考えられよう。基地の態様をめぐる佐藤首相の慎重な判断を考える為には、佐藤首相のもとで集約されていた外務省以外の情報の内容を検討する必要があるのではないだろうか。

- (1) この課題に関する先行研究としては、以下を参照のこと。中島琢磨「初期佐藤政権における沖縄返還問題」(九州大学法学会「法政研究」第七十三巻第三号、二〇〇六年十二月)。
- (2) Embel 225-2257, Tokyo to SOS, April 10, 1957 (611. 94/4-1057) Central Decimal File, 1955-1959 [hereafter CDF], RG59, National Archives II, College Park, Maryland [hereafter NA]
- (3) "Current Thinking on Revision of the Security Treaty and Administrative Agreement" from Embassy to DOD, Tokyo, April 5, 1957 (794. 5/4-557) CDF, RG59, NA.
- (4) 細谷千博他編『日米関係資料集』(東京大学出版会、一九九九年)、三九九頁。
- (5) 河野康子「日米安全保障条約改定交渉と沖縄―条約地域をめぐる政党と官僚」(坂本一登・五百旗頭真編『日本政治史の新地平』吉田書店、二〇一三年一月 所収)
- (6) 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) 一六五頁。
- (7) Memorandum of Conversation, "U.S.-Japan Relations and Related World Problems", Eisaku Sato (Prime Minister of Ja-

- pan) and Secretary Rusk, January 13, 1965, Secretary Luncheon for Prime Minister Sato, 沖縄県公文書館所蔵。
- (8) 同書掲載頁、111-115頁。
- (9) Telegram From the Embassy to the Department of State, July 2, 1966, *Foreign Relations of the United States* [hereafter *FRUS*], 1964-1968, Vol. 24, Part2 Japan (Washington D.C.: USGPO, 2006) pp. 142-146.
- (10) Memorandum of Conversation, July 7, 1966, *FRUS*, 1964-1968, Vol. 24, Part2 Japan (Washington D.C.: USGPO, 2006) p. 146-148.
- (11) Telegram From Secretary of State Rusk to President Johnson, December 6th 1966, *FRUS*, 1964-1968, Vol. 24th Part 2 Japan (Washington D.C.: USGPO, 2006)⁷ Secretary-Sato Conversation: Okinawa, *Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic relations, 1960-1976*, National Security Archives [hereafter NSA], No. JU00624.
- (12) 十葉一夫による回顧(「沖縄返還」十周年記念座談会)一九九一年一月。
- (13) 同野原千「沖縄返還と地域の役割分担論(1)」(法政大学法学部法政学会『法学書林』第一一〇巻第一号、二〇〇八年八月)三二頁。
- (14) "U.S. Policy Assessment—Japan, 1965" *Japan and the United States : Diplomatic, Security, and Economic relations, 1960-1976*, National Security Archives, No. JU00560.
- (15) 日米政策企画協議 (US-Japan Policy Planning Talk) については、以下を参照。吉田真吾「「ヘラー」の脱敗」と日米同盟の制度化—日米政策企画協議とその後の展開、一九六二年—一九六七年」(日本国際政治学会『国際政治』第一六〇号、二〇一〇年三月)。同「日米同盟の制度化—発展と深化の歴史過程」(名古屋大学出版会、二〇一二年)一一〇頁。
- (16) "Report on US-Japan Planning Talks, November 28-30", December 2, 1966, Box 65 (old 396), Policy Planning Council, 1965-1968, LF, RG59, NA.
- (17) *Ibid.*
- (18) *Ibid.*
- (19) Information Memorandum from the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Bundy) to Under Secretary of State for Political Affairs (Rostow) and the Deputy Under Secretary of State for Political Affairs (Kohler), January 11, 1967, *FRUS*, 1964-1968, Vol. 24, Part2 Japan (Washington D.C.: USGPO, 2006)
- (20) 北米局長「沖縄返還と非核軍縮政治顧問 アーサー・ハッセルとの会談の件」昭和四二年一月二二日。(「沖縄関係」三) 2012-0764, H24-011, 外務省外交史料館所蔵)。

- (21) 北米局長「沖縄問題に関しスナイダー國務省日本部長と懇談の件」昭和四十二年二月二十四日。(「沖縄関係」二三) 2012-0764, H24-001, 外務省外交史料館所蔵)。
- (22) "Summary of the Seventh Meeting of the Security Consultative Committee, May 15, 1967, Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic relations, 1960-1976, NSA, No. JU00677.
- (23) *Ibid.*
- (24) "Sub-Committee of the US-Japan Security Consultative Committee, May 25-26, 1967, Japan and the United States : Diplomatic, Security, and Economic relations, 1960-1976, NSA, No. JU00686.
- (25) 北米局長「マクノートン國務次官補と懇談の件」昭和四十二年五月二十九日。(「沖縄関係」13) 2012-0764, H24-011, 外務省外交史料館所蔵)。
- (26) "Sub-Committee of the US-Japan Security Consultative Committee, May 25-26, 1967, Japan and the United States: Diplomatic, Security, and Economic relations, 1960-1976, NSA, No. JU00686.
- (27) 北米局長「沖縄の施政権返還の方途」昭和四十二年六月十六日。(「沖縄関係」二二) 0600-2011-00001, H22-021, 外務省外交史料館所蔵)。
- (28) 北米局長「北米局長、ザヘレン参事官 懇談の件」昭和四十二年六月二十九日。(「沖縄関係」二三) 2012-0764, H24-011, 外務省外交史料館所蔵)。
- (29) 在米国下田大使宛三木大臣宛電報第1732号「おがさわらおよびおきなわ問題に関するスナイダー日本部長との相談」昭和四十二年七月一日。(「沖縄関係」四) 0600-2008-00029, H22-021, 外務省外交史料館所蔵)。
- (30) 三木外務大臣宛在米国下田大使宛電報第一一八九号「沖縄・小笠原問題」一九六七年七月四日(「沖縄関係」二二) 0600-2011-00001, H22-021, 外務省外交史料館所蔵)。
- (31) 三木外務大臣宛在米国下田大使宛電報第一二〇一号「沖縄・小笠原問題」一九六七年七月十五日(同右)。
- (32) 北米局長「八・八 総理と打合の件」一九六七年八月八日(「沖縄関係」二二返還交渉前史(対米・対内) 0600-2011-00002, H22-021, 外務省外交史料館所蔵)。
- (33) 楠田實/和田純・五百旗頭真編『楠田實日記―佐藤栄作総理首席秘書官の二〇〇〇日』(中央公論新社、二〇〇一年)、六七―六八頁。

本稿は二〇一〇―二〇一二年度科学研究費補助金（基盤研究C）「池田・佐藤内閣期の日本外交と沖縄問題」課題番号二二五三〇一六五の成果の一部である。