

### 池田・ケネディ会談再考：国旗掲揚と施政 権返還要求の凍結

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)

111

(号 / Number)

2

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

30

(発行年 / Year)

2013-11

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00009821>

## 池田・ケネディ会談再考

— 国旗掲揚と施政権返還要求の凍結 —

河野 康子

## はじめに

一九六一年六月の池田首相訪米について沖繩住民が注目したのは、次の二点であった。一つはよく知られている通り、首脳会談で沖繩の学校等における日本国旗掲揚が認められたことである。首脳会談終了の二日後、六月二四日に那覇のポール・キャラウエイ高等弁務官がこの決定を発表した時、住民はこれを好意的に受け止めたとされている。<sup>(1)</sup>しかし他方で、沖繩では首脳会談直後の二二日に発表された日米共同声明が沖繩の施政権返還に対する日本の要求を明記しなかったことにも関心が集まった。この点についての強い不満が表面化したのである。既に、前年の一九六〇年一月の岸首相訪米の際に出された共同声明でも沖繩の施政権返還に対する日本政府の要求は明記されていなかった。<sup>(2)</sup>つまり、一九六〇年代に入って行われた二回にわたる日米首脳会談は、共同声明で、日本が沖繩について施政権返還を要求しないことを暗黙のうちに示唆するかのような内容になったのである。沖繩住民は、この共同声明に厳しい評

働を下し、これを契機として復帰運動をめぐる方針にも微妙な変化が生じた。池田訪米の結果は、沖縄住民にとって明暗を分けるものとなったのである。ところで施政権返還への立場を明記しなかった池田・ケネディ共同声明は、日本国内でも問題になっていた。約一年以上後のことであるが、一九六二年三月、国会で野党は池田首相がケネディ大統領に向けて沖縄の施政権返還を要求したかどうか、を質したのである。<sup>3)</sup>この点は、池田政権末期の一九六四年七月の自民党総裁選を理解する手掛かりとなろう。つまり、総裁選に立候補した佐藤栄作が、現政権は沖縄の施政権返還を正面から要求したとは聞いていない、として、自らの沖縄構想を示そうとしたことの意味である。

首脳会談における沖縄に関するこれら二つの決定は、どのようにして生じたのであろうか。本稿は、こうした経緯を踏まえた上で、従来、国旗掲揚の許可が単一の外交的成果と考えられてきたことに注目し、この点を再検討する試みである。つまり、共同声明で施政権返還要求を明記しないことは、国旗掲揚の許可と併せて、いわば相互補完的なかたちで一つの政策を形成していた。この政策決定過程を明らかにし、施政権返還要求の抑制と国旗掲揚との関連を検討したい、ということである。本稿は、これを検討するなかで、池田訪米には沖縄をめぐって成果と限界との二つの側面があったことを示そうとする。それは、一九六〇年代前半が、沖縄の施政権返還をめぐる日本外交にとって返還要求の表明と、要求の自制との間で模索を重ねた時代であったことを意味する。そこではアメリカが沖縄を長期的に保有し日本への返還を拒否することの法的・政治的正統性が問われていたのである。その後、基地問題を中心に安全保障政策分野で扱われる沖縄問題は、それに先だって、アメリカの沖縄統治そのものの正統性をめぐる問題として存在していた。この点を明らかにしたい。

## 第一章 アジェンダ・セッティングのなかの「国旗」

### 第1節 訪米準備における沖縄と国旗問題

一九六〇年一月の総選挙における自民党政権の勝利と翌一九六一年一月のケネディ政権発足は日米両政府にとって関係修復の好機となるものであった。六〇年のアイゼンハワー大統領訪日計画が、安保条約改定をめぐる日本国内の混乱によって中止されたことは両国の政策当事者達の脳裏から離れなかったのではないだろうか。池田政権が発足後、約一年を経て訪米に踏み切ったのは、アメリカの新政権発足を待ってのことであった。大統領就任式の直後、一月三十一日にワシントンで、朝海浩一郎駐米大使は、D・ラスク國務長官を訪問、池田首相の訪米について打診していた。<sup>(4)</sup> 続く二月六日には、再び朝海・ラスク会談があり、ここで朝海大使は池田訪米が実現すれば、日米関係にとって大きな意義を持つことを強調した。その中で朝海大使は、沖縄問題に言及している。大使は離任したブース前高等弁務官の施政を評価した上で、

「日本は、潜在主権を有する以上、米国の軍事的と両立する限りにおいて沖縄を日本の県並みに待遇することを希望している。」

とし、しかし現状では、

「教育及び刑法の適用等の問題において希望に達しておられない<sup>(5)</sup>。」

との認識を伝えていた。つまり池田訪米が実現すれば、その際に日本側から沖繩に言及する可能性を既に示唆していたのではないだろうか。

三月八日にケネディ大統領による招請状が届き、訪米日程が六月二〇日から三〇日の間という予定で正式決定されると日本側の訪米準備は本格化する。首脳会談の議題設定（アジェンダ・セッティング）の中に沖繩問題はどのような形で盛り込まれたのであろうか。首相訪米の決定を受けて、外務省アジア局では、宇山厚アジア局参事官起草と思われる「当面の沖繩政策（案）」（三・二八）という文書をまとめていた。この文書が重要なのは、これが後の首脳会談へ至る準備のなかで叩き台となり、その内容が首脳会談の議題案に盛り込まれることになったからである。六月に入って朝海大使からW・マコノギー（William P. McConaughy）國務省極東担当次官補に手交された沖繩に関するトーキング・ペーパーには、三月二八日の文書がほぼそのまま使われていた。さらに池田・ケネディ首脳会談では、この文書の趣旨が、池田首相の発言に織り込まれている。つまり、三月二八日のアジア局文書は、首脳会談で池田首相が言及した沖繩に関する日本側の要望の骨子となるものであった。そこで、三月二八日の「当面の沖繩政策（案）」の内容を検討しておこう。文書の冒頭部分は、当時の日本政府が沖繩問題に取り組む際の前提となる認識が示されている。それは、

「今日の国際情勢の下では、日本の周辺における現在の安全保障体制を急激に変更することは適當ではないが、米

国が一方で沖縄における軍事基地を維持しつつ、他方施政権を日本に返還することは周到な注意を払いながら行えば安全保障体制を弱めることなく実行可能と思われる。」<sup>(6)</sup>

という認識であった。ここでは、日本の安全保障の維持を図りつつ施政権返還を実現する可能性に触れている点が注目されよう。つまり外務省アジア局は、施政権返還が困難であることを認めてはいたものの、しかし、施政権返還が日本の安全保障の維持と両立する可能性を捨てていた訳ではなかったのである。この点の確認は重要なポイントとなるものである。こうした前提のもとでアジア局が首脳会談に向けた要望事項としてまとめた沖縄に関する項目は、以下の七項目であった。

#### 一、自治度の拡大

(一) 琉球政府の行政主席公選。

(二) 財政計画の審議。

二、国旗の掲揚。祝祭日に学校等での掲揚を認めること。

三、社会保障及び、経済開発に必要な措置。

四、教育の改善。

五、司法制度の改善。

六、労働事情の改善。

七、沖縄住民への日本パスポートの発給。<sup>(7)</sup>

池田・ケネディ会談再考(河野)

ここで明らかな通り、議題としての優先順位はまず、主席公選を含む自治権拡大であり、国旗の掲揚は二番目であった。なおアジア局北東アジア課による参考資料では、上記の要望事項二、の国旗掲揚について、現状では学校を含む公的建物で日本国旗を掲揚することは高等弁務官による許可が必要とされており、許可は過去二回（一九五三年、一九五四年）を除いて出されたことがなかった、としている<sup>(8)</sup>。住民の要望は元且に学校等で自由に国旗を掲揚したい、というものであった。ちなみに当時の沖縄現地からの日本政府へ向けた要望は、次のようなルートで外務省に伝えられていたようである<sup>(9)</sup>。

琉球政府（那覇）―日本政府南方連絡事務所（那覇）―総理府特別地域連絡局―外務省アジア局―外務省アメリカ局北米課

四月八日、首脳会談議題案が外務省内で検討された際に、沖縄・小笠原問題は、中国問題等とともに、議題案に含まれていた。第三項、その他の（三）が、沖縄・小笠原問題であり、ここで沖縄について列挙された要望事項は、アジア局起草の三月二八日案とほぼ同内容である。但しアジア局起草案にはなかった点が追加されており、それが小笠原問題であった。この点は後述する。省内の検討を経て、首脳会談の議題は、この時点で以下のように取りまとめられた。

一、国際情勢…中共問題を含む

二、国際経済：

三、日米関係：

(三)その他

a、沖繩、小笠原

一、主席公選を含む自治権拡大

二、国旗掲揚

三十七、中略(三月二十八日案と同じ—筆者注)<sup>(10)</sup>

この議題案は、五月八日、ワシントンの日本大使館に送られ、朝海大使からマコノギ次官補に伝えられている。<sup>(11)</sup>

國務省のR・スナイダー(Richard L. Sneider)極東局日本課長は日本大使館員に向けて、五月一日、この議題案につき非公式に次のようにコメントしていた。まず議題としては一、(中共問題を含む)国際情勢と、三、(沖繩・小笠原を含む)日米関係が適当であるとした上で、三の(三)のa、沖繩・小笠原については、次のように述べたのである。

「沖繩については自分として何も言う限りでないが、問題の性質によっては沖繩駐在司令官の見解が必ずしも *prima facie* するものではないとのみ言い得るだけである。<sup>(12)</sup>」

ここで、スナイダー日本課長は言外に、沖繩問題をめぐる國務省と高等弁務官との見解の相違を示唆したのではな



いだろうか。

このように外務省が訪米資料を準備し、その中で沖縄に関する対米要求案が、主席公選を含む自治拡大、及び学校等での国旗掲揚を中心とする項目で固まりつつあった時期、政権与党内でも首脳会談における沖縄対策が議論されていた。この議論には沖縄から上京した政治家達も参加していた。

五月二三日、沖縄から山川泰邦をはじめとする四名の立法院代表が上京し、自民党関係者との懇談を行った。一日には、この懇談を踏まえて外交調査会（船田中会長）と沖縄問題特別委員会（床次徳二委員長）の合同会議が開かれており、外務省からはアジア局北東アジア課が参加した。床次徳二沖縄問題特別委員会委員長があいさつし、立法院代表四名のうち、山川泰邦立法院副議長が次のような意見をのべている。山川副議長は、合同委員会の冒頭で以下のような要請を強調したのである。

「日米外交交渉の議題に沖縄施政権返還を取り上げて頂きたい。」<sup>(18)</sup>

山川立法院副議長の発言は、施政権返還要求に言及しなかった前年六月の日米共同声明を意識し、その上で改めて首脳会談の議題として施政権返還を取り上げるよう、要望したものと見えよう。この点について、本土の自民党はどのような態度で臨んでいたのだろうか。自民党沖縄問題特別委員会が、四月二〇日付でまとめた「沖縄対策要領」は、基本方針として、

「沖縄・小笠原の施政権の可及的速やかなる返還を期するが、その実現に至るまでの間は、日米協力して、現地住

民の生活水準の向上と産業の振興に努めもって内地と同一水準に達せしめることを目途とする。」<sup>(15)</sup>

というものであった。一五日の自民党外交調査会との合同会議では、基本方針の、この部分には触れず、当面の対策について立法院代表と協議していた。先に見たとおり、スナイダー課長のコメントが日本側に伝えられた後、五月二八日には外務省内で会合があり、沖繩を議題とするに当たって、次のような場面があった。なおこの段階では韓国の軍事クーデターが生じており、日韓関係が首脳会談の議題案に含まれることになった。この会合には池田首相が出席し、議題一、国際情勢のなかの(三)日韓関係など首脳会談で予定された主要議題について意見を述べたようである。議事録によると議題三、の日米間の問題の中で(三)沖繩・小笠原問題については、

「単に教育の改善その他を列記するだけではわかりにくいのでもう少し具体策を織り込んだものを作業し、本件は予めワシントンにおいて米側と打ち合わせ、地ならしをしておくように」

との指示があった。後にみる通り池田首相はケネディ大統領との会談で、沖繩に関して教育等の各項目の列举ではなく大蔵省主税局出身の池田らしい観点から県並み水準への引き上げを提案することになる。加えて、五月二八日の省内会合の議事録には、

「沖繩問題、全体の扱い方としては日本国民の感情をもう少し考慮してほしいという程度にしておき、施政権返還を直截に申し出るべきでない。」<sup>(16)</sup>

との意見が述べられた、と、記録されている。つまり議事録で見る限り、首相から施政権返還を直截に要求することを自制する考えが示されたことになる。

ちなみに施政権返還を直截に要求すべきではない、という判断自体は池田首相個人の判断というよりは、岸内閣末期から受け継がれたものであった。つまり、先に述べたとおり、一九六〇年一月の岸訪米時の首脳会談も、共同声明では日本の施政権返還要求に言及しなかったからである。従って問題は、一九六〇年代に入って日本政府からアメリカ政府に対し沖繩の施政権返還要求を自制する傾向が生じていたこと、これは岸から池田への政権交代にも拘わらず、継続していたことであつた。この点についての検討は今後の課題としておきたい。

## 第2節 國務省の対日認識と沖繩—国旗掲揚容認の意味

先に触れた國務省極東局日本課長のR・スナイダーは、岸政権期には東京のアメリカ大使館に勤務していた日本専門家である。一九五八年から六〇年にかけて、東京で安保条約改定交渉が行われた際、外務省では、藤山愛一郎外相のもと、アメリカ局の東郷文彦安保課長が中心となって交渉の事務レベルを担当した。東郷安保課長との間で、實質的にマッカーサー (Douglas MacArthur II) 駐日大使の新条約交渉を支えたのはスナイダー書記官であつた。東郷課長とスナイダー書記官が事務レベルで交渉した新条約の内容のなかには、沖繩を新条約の条約地域に含めるかどうかという問題が含まれていた。当初、岸信介首相とマッカーサー大使はともに、新条約の条約地域にいわゆる平和条約第三条地域 (沖繩・小笠原) を含める意向であつたが、この問題は日本国内の野党による反対で難航し、最終的には含まれないこととなつた。新条約をめぐる国会審議は一九六〇年に入って厳しい局面を迎えたが、これに先立つ一

九五八年秋の国会では、既に前哨戦とも言える与野党間の対立が激化していた。この対立の焦点は沖縄の条約地域編入問題であった。対立の中で沖縄を条約地域に含める試みは挫折したのである。<sup>(16)</sup> 結局、新条約は自然成立となったが、成立に合わせて予定されたアイゼンハワー大統領の日本訪問は実現しなかった。この結果は國務省日本専門家としてのスナイダーにとって不本意な展開となったのではないだろうか。

その後、ケネディ新政権下で日本課長となったスナイダーは、池田訪米を前にして対日認識と、沖縄問題に関するペーパー作成に参加し、意見をまとめている。スナイダー課長は、池田訪米へ向けた一般的な背景説明のなかで東京勤務時代に観察した岸首相を「冷淡で傲慢」と描写していた。これに比べて、池田首相については、「岸とは対照的に謙虚で低姿勢 (low posture) をとることに努めている」と評価していたのである。又、政権与党である自民党は穩健な保守勢力であり、今後も政権担当することが見込まれ、基本的には西側陣営支持である、と判断していた。しかし同時に自民党内の派閥と社会党内の急進主義をも視野に入れた上で、日本社会には中立主義への衝動があり、政府は中立主義へ向けた圧力のもとにある、と見ていた。こうした観察を踏まえてスナイダーは池田訪米を日米関係修復の機会と考えたのである。<sup>(17)</sup>

ワシントンで朝海大使が、議題案第三項目の(三)、つまり沖縄・小笠原に関するトーキング・ペーパーをマコノギー次官補に向けて手交したのは、六月八日のことであった。

このトーキング・ペーパーは、

「沖縄住民が日本民族であり、彼ら住民が日本の施政権下に復することを強く希望していることは、米国が沖縄の施政を遂行するに当たって常に念頭に置いているものと思う。<sup>(18)</sup>」

との前置きから始まり、沖縄に関する三月二十八日付アジア局の文書（「当面の沖縄対策（案）」）の七項目をそのまま踏襲していた。つまり、（一）自治権の拡大、（二）国旗の掲揚、から（七）パスポートの発給まで七項目を列挙して首脳会談の議題案としていたのである。続いて六月二三日、朝海大使がマコノギー次官補と予備的な意見交換を行った際、マコノギーは沖縄の国旗について、

「慎重に検討している。」<sup>(19)</sup>

と発言していた。六月二三日の朝海・マコノギー会談では、続いて小笠原問題を首脳会談の議題にするかどうか、が話し合われている。マコノギー次官補は小笠原について、（返還を求める―筆者注）日本側の立場は分かるが、日本を含む自由陣営の安全保障の観点から返還できない事情があるとの説明があった。具体的には、同次官補から極秘の含みとした上で、小笠原諸島には

「潜水艦、駆逐艦用の海軍補助基地、救助用空軍基地、その他の軍事基地が設けられており、将来とも同諸島の使用は不可欠である。」<sup>(20)</sup>

との発言があった。その上で、次官補は、この問題を首脳会談の議題から除きたいと述べたのである。

これに対して朝海大使からは、議題から除くことには強いて反対しないが、しかし、小笠原問題が軽視されてよい

ということではない、として次のような意見表明があった。

一、多くの日本人が新しい軍事情勢に鑑みて小笠原がどの程度基地として保有の必要があるのか、納得に困難を感じている。

二、米国は、領土拡大を求めなかった国であると宣言しているが、小笠原の保有のみは例外であることを指摘せざるを得ない。アメリカの記録をクリーンにするためにも保有を続けることは如何か。

この朝海大使の指摘は、アメリカの小笠原保有について、その正統性が不十分であることを示唆するものであった。朝海大使は、これらの点が留意されるならば、首脳会談での首相からの言及はないかもしれない、と述べている。このやりとりからは、当時の日本政府として一方では沖縄について施政権返還要求を控え、他方では小笠原諸島について返還要求を自制しない立場であったことが窺われる。その後の首脳会談では小笠原諸島の返還が池田首相から言及されることはなかった。しかし政府は沖縄返還に先立って小笠原返還の実現をめざそうとしており、その結果、一九六一年の首脳会談の議題からは除かれたものの、その後の展開の中で小笠原諸島は沖縄よりも四年早く返還されることになる。

朝海大使がラスク (Dean Rusk) 国務長官との間で予備会談を行ったのは池田訪米の三日前となる一七日である。この会談に先立って、一五日には、首脳会談の議題のなかの沖縄について国務省のスナイダー日本課長のペーパーがまとめられている。ここでは、日本側から問題提起があった場合にのみ、という但し書きのもとで、沖縄問題について次のような見通しが述べられていた。スナイダーは日本側から予想される提案を、

「一、国旗、二、パスポート」<sup>(2)</sup>

の二点とし、これらに対する米側の対応を次のように提言していた。つまり、国旗については掲揚を容認し、パスポートについては考慮中、とすることが提言されていたことが分かる。国旗について掲揚を容認する理由は次のように議論されていた。

まず、岸、池田両政権は、これまでアメリカ政府に対して施政権返還を求めないことで協力してきた。しかし国民レベルでは返還要求は強い。現地の復帰への圧力には次のような要因がある。一つは、沖繩の生活水準が日本の県並みに達していないことであり、もう一つは高等弁務官と琉球政府との間で十分な連絡が取れていないことである。日本政府は、住民の意向を受けて、元旦に全ての公共建物で国旗を認めるように求めている。現状では国旗についてはアジテーションが生じている訳ではないが、この要望に応えることは、アメリカの利益に役立つ。国旗以外には、日本政府は沖繩からの國政参加も求めているが、これは非常に大きな危険を伴う。このスナイダー課長の立場からは、国旗掲揚をアメリカの利益に役立つものとして評価するとともに、国旗以外の日本側の要求が國政参加などを含めてアメリカにとって危険である、という認識が窺われる。

つまり、トーキング・ペーパーの叩き台となったアジア局文書の七項目を見ると、国旗は第二番目、パスポートは第七番目となっていた。首脳会談を数日後に控えた段階で、國務省の事務レベルは七項目の日本側要求の中で、国旗が第一、パスポートが第二の要求となることを予想しており、その場合、米側は、実質的に国旗のみを容認するという方針に傾いたのではないだろうか。言い換えれば、日本側の要求のなかで第一項目の主席公選、法制改革を含む自

治権拡大、さらに第三項目から第六項目にかけての内容、つまり、社会保障、教育、司法、労働などの項目については、国務省事務レベルの予想の範囲内には入っていないなかった可能性がある。

さらにスナイダー課長が起草しライシャワー (Edwin O. Reischauer) 駐日大使が目を通した別のペーパーでは、日本政府の沖縄返還要求が非現実的であることを再確認し、この返還要求を抑えるためには、国旗掲揚を含む幾つかの手段がある、としていた。<sup>(22)</sup> つまり国務省の事務レベルでは、国旗容認が施政権返還要求を抑制する手段として位置づけられていたことが分かる。国旗容認と施政権返還要求の自制とを、いわば相互連関性を持つ一つの政策として位置づける発想は、ここに表れていたと言えよう。これに対して日本側は、どのような対応で臨んだのであろうか。朝海大使の対応は、スナイダー課長の予想とは異なるものであった。朝海大使は、アジア局文書の七項目の趣旨をあくまで譲らなかつたのである。

スナイダー課長のペーパーが出された翌日、一七日には、朝海・ラスク会談が行われた。この会談にはライシャワー大使、マコノギー次官補、スナイダー課長などが同席していた。この一七日の予備会談において朝海大使は次のように発言していた。

沖縄問題は、日本外交に大きな影響をもたらす問題である。軍政を民政に切り替えることが、現状では無理があるとしても問題は二点あり、それは、

- 一、沖縄を県並みに扱う。主席公選、国旗掲揚、法制改革を含む。
- 二、経済、厚生、福祉の積極化すること。

である。

なお朝海大使は、一、については、琉球政府に高度の自治権を認め、主席公選、予算編成の自主権、日本国旗掲揚、



法制の改革を含み、二、については、社会保障制度、労働条件、教育の改善、経済開発などの多岐にわたる要求を挙げていた。つまり、スナイダー課長の予測に反して、朝海大使は、日本側要望を一点にまとめていたものの、その内容は国旗掲揚に限定することなく、アジア局文書の七項目を骨子とするものとなっていたのである。<sup>(23)</sup>ところで、米側の記録では、

「日本は施政権返還を求めているが、沖縄を實質、日本の県並みにしたい。教育、労働、社会保障制度、を本土並みにし、国旗を掲揚し、パスポートを発給したい。」<sup>(24)</sup>

との朝海大使の発言が記されているが、日本側の会談記録では、朝海大使の発言に

「日本は施政権返還を求めている。」

という部分は見当たらない。主席公選を含む詳細な朝海提案に対してラスク長官は次のように極めて強い難色を示した。

「貴使のいわれることはあたかも軍政を民政に切り替え、これを日本側に返還せよというに等しいではないか。」

これに対して朝海大使が、

「これら要望は軍事的要請を害するものでないと考え、これはいわば日米間の小さいイリタンツでありこれを取り除くことは米國としても賢明な策と思う。」

と応じたことに対して、ラスクは強い口調で次のように述べた。

「沖繩問題は一挙に解決しようとしても無理であり、さりとて一歩一歩小さなイリタンツをなくすといっても率直に言って國務長官の机の上に絶えず沖繩問題が乗っている状態もかなわない。(中略)ただ一挙に日本の県並みにせよと言われてもこれは無理である。(中略)一六年前に平和条約で決まったことを一歩一歩の infiltration のためにプルしていこうというのなら日本側は正直にそういたらよろしいし、米側は明確に拒否する。」<sup>(25)</sup>

つまり予備会談で、ラスク長官は首脳会談で日本側が県並み水準を要求しても米側としては応えようがない、と述べて、首脳会談における首相の発言を予め牽制したのである。ラスク長官の発言の趣旨は、沖繩問題を施政権返還に結びつける可能性がある議題については全く妥協の余地がない、というものであり、アメリカによる施政権行使の正統性の根拠は、平和条約にある、というものであった。こうした根拠に基づいて、ラスクは首脳会談で首相から返還が求められれば、大統領は明確に拒否する方針を日本側に予め伝えていたのである。予備会談におけるラスク長官の沖繩に関する発言が示す通り、米側の関心は、首脳会談で池田首相から施政権返還要求と県並み水準達成に言及するかどうか、という点に集中しており、これらを極力回避することが目指されていたことが窺われよう。

## 第二章 首脳会談とその後

### 第一節 首脳会談における「県並み」水準の強調

首脳会談三日前の六月一七日に行われた朝海大使とラスク長官との予備会談と並行して、アメリカ政府内では国務省と国防省との間で厳しい調整があった。国務省と国防省が国旗掲揚の容認をめぐる対応で暗礁に乗り上げていたのである。国務省ではスナイダー課長を中心に、国旗掲揚を認めることがアメリカにとって利益であるという認識があった。スナイダーからみて、国旗容認は、主席公選、沖縄の日本国政参加など他の日本側の要求項目と比較して受け入れ可能であり、施政権返還への圧力を生じないものと考えられたのではないだろうか。しかも、これを通して日本からの施政権返還要求を封じることができるといふ見通しがあったのである。しかし、国防省はかねてより国旗について、これが復帰運動の結節点となることを強く警戒していた。国旗については、既に一九六〇年九月、小坂善太郎外相から当時のハーター國務長官に打診があったが、翌一九六一年二月、国防省からは明確な拒否回答があり、国防省は国旗容認が平和条約第三条からの逸脱であるとの理由を強く主張していた。

この難関を開く方法として、池田訪米直前の一六日、マコノギー次官補からラスク國務長官宛てに、国務・国防両省間の対立をトップ交渉で解決することが提案されていた。マコノギー次官補は、現地の復帰圧力は現在のところまだ激化していないが、今後、急速に圧力を増してくるであろうとし、アメリカが沖縄にとどまるためには、沖縄と本土の暗黙の了解を維持する他ない、と述べて、ラスク長官がマクナマラ国防長官に直接、この問題で合意を得る

ように提言したのである。<sup>(26)</sup> これを受けて、ラスクがマクナマラ宛てに電話し、その了解を得たのは一八日のことであった。<sup>(27)</sup>

つまり沖縄の国旗掲揚については、首脳会談に先立って國務省と外務省の事務レベルが折衝し、加えて、アメリカ政府内では、國務・国防両省の最高レベル（ラスク國務長官とマクナマラ国防長官）が合意したものであった。従って、池田首相が首脳会談で国旗を議題として取り上げれば、大統領は受け入れる用意ができていたと見てよい。とは言え、だからと言って首脳会談が全く形式的なものに過ぎなかったと考えることはできない。何故なら、最高首脳レベルで、国旗掲揚が合意された際に、国旗掲揚問題と施政権返還要求の凍結とが、密接に関連付けられることとなったからである。ケネディ大統領、ラスク國務長官は、この関連性について日本側の主導のもとで合意されたという解釈を打ち出し、これを池田首相、小坂外相に重ねて確認していた。外務省と國務省との官僚レベルではなく、むしろ日米間の最高首脳レベルで国旗容認が施政権返還要求の凍結と連関することとなったのである。ここで、施政権返還要求の凍結が、少なくとも池田・ケネディ両首脳間の政治判断になったとみてよいのではないだろうか。

首脳会談は六月二〇日午後四時からの第一回池田・ケネディ会談から始まった。この第一回会談では、日本の繊維輸出など日米間の貿易問題、国際収支問題、G A T Tにおける対日差別問題などが話し合われた。沖縄問題を含む、より広い議題は翌二一日の第二回会談に回された。この第二回会談は、午後三時から五時までケネディ大統領の愛用するヨット「ハニー・フィッツ号」上で行われた。開始から約四〇分は、首脳二人のみの会談となり、その後、両首脳が小坂外相、ラスク國務長官などの閣僚級メンバーと合流して会談が続いた。

ところで、池田・ケネディの両首脳のみで行われた冒頭の約四〇分の会談について、その議事録は今のところ、公開されていないようである。沖縄問題については、二一日の池田・ケネディ会談と並行して小坂外相とラスク國務長

官が討議していた。この会談では、ラスク長官から、沖縄現地の高等弁務官に対し国旗の掲揚を指示する準備をしている、との発言があり、小坂外相は、

「日本政府は、施政権返還を求める考えはなく、返還への圧力を減じるために沖縄の生活水準の改善を重視している。」

と述べていた。さらに、ラスク長官は、

「アメリカ政府は沖縄統治の正統性の明白さに疑問を残さないようにしたい。そうしないと沖縄の法的地位に疑惑が生じる。沖縄の経済、教育水準改善についてはあらゆることをする用意がある。」<sup>(28)</sup>

と述べ、施政権返還への準備となる政策については原則的に認めない立場を確認した。

この小坂・ラスク会談と並行してヨット上で会談していた首相と大統領は、会談後、別室で待機していた閣僚達と合流し、ここで小坂・ラスク会談の報告を受けた。この会談には、朝海大使、宮澤喜一、島重信審議官などが、米側からはジョージ・ポール、W・ロストウ、マコノギ次官補、ライシャワー大使などの他、スナイダー日本課長が同席した。この二二日の会談で、大統領から改めて沖縄の国旗問題について、既に現地に訓令したとの発言があり、これを受けて池田首相が掲揚は新年といわず、祝祭日全てに認めてはどうか、と提案、大統領は国防長官と協議の上で、<sup>(29)</sup>としてひとまず保留した。この後、池田首相から、

「現在の情勢において沖縄の施政権返還を要求することは適当でないと考えるので、これは申し出さないが日本人である現地住民が内地におけると同様に楽しく暮らしていけることが肝要である。」<sup>(30)</sup>

との発言があり、続いて、沖縄とほぼ同じ規模の鳥取県を例に挙げて、県財政に占める国税と地方税の比率に言及した。大蔵省主税局官僚出身の池田としては、県並み水準を示す上で、教育等の各項目を列挙するよりは類似県との比較を選んだのではないだろうか。池田が指摘したのは、鳥取県では、県民の税負担が一分割、国税が九割であるのに対して、沖縄ではアメリカ連邦政府からの補助が一分割、県民の負担が九割である、という実態であった。つまり、米本国から沖縄に対する補助が本土の類似県に比べて低すぎる、と指摘したのである。大統領は、

「米国の沖縄における利益は安全保障の必要からくるものであり、東南アジア、たとえばラオスにおいて行動する場合、沖縄の基地は絶対必要である。これは日本のためにも利益であると信ずる。従って現在の情勢においては同地域が、米国の施政下にあることは日米双方の利益であると確信する。」

と述べ、沖縄統治が領土拡大をめざす植民地主義ではなく、安全保障上の必要から生じているとして、その正統性を強調した。加えて、池田から住民福祉向上についての示唆があったことに感謝し、在京大使を通じて国旗、財政などの問題を検討することを約束した。池田は続いて、こうした問題は、日米双方、或いは、現地住民を加えた非公式な組織によって検討することを提議、大統領はこれも検討する、としたのである。

首脳会談における池田の対応を見ると、次のような点が指摘できるのではないだろうか。首相自身が予め述べていた通り、池田は直截には施政権返還の要求を行わなかった。その理由はさておき、池田が目指したのは、一方で施政権返還要求を自制しつつ、他方で実質的な「県並み」水準の達成を求めることであつた。この点について一七日の予備会談では、ラスク長官から朝海大使に向けて強い難色を示していた。加えてラスク長官は首脳会談で池田首相から「県並み」を求めることについても、極めて強い口調で牽制した。しかし池田首相から大統領に対しては、ラスクの牽制にも拘わらず、財政事情の実態を通して沖繩の実質的な「県並み」水準を求める発言があつた。こうした課題を討議するために非公式な日米間の組織を発足させることも提案されていたのである。

ところで、日本側議事録には存在しないが米側の議事録に記録された以下のような池田首相の発言がある。二二日の会談で、ケネディ大統領に向けて池田首相は次のように述べていたようである。

「日本では核兵器の持ち込みに強い反対がある、従つて沖繩を核基地としてアメリカが維持する必要は十分に理解している。」<sup>(29)</sup>

ところで沖繩を議題とする会談は翌二二日も続いた。小坂外相とラスク長官の第二回会談があり、ここでラスク長官は、前日の二二日に池田首相から提案があつた全ての祝祭日に沖繩の学校等で国旗掲揚を認める提案について大統領の同意を伝えた。さらにP・キャラウェイ高等弁務官から発表される文案を小坂外相に示し、小坂はこれに同意している。この時、ラスク長官は、国旗掲揚がアメリカ統治に関する変化を印象付けることがないように求め、これは日本の潜在主権と住民の日本国籍とを確認するにすぎないものであることを強調した。ちなみに、沖繩に対する日本

の潜在主権は一九五七年六月（第一次岸訪米）の日米共同声明が明記したものであり、目新しい成果とは言えないものであった。続いて、ラスク長官は前日の二二日、池田とケネディが会談した際に、以下のようなやり取りがあったことも伝えている。ラスクは、国旗掲揚が復帰運動を強めるのか、鎮静化させるのか、どちらになるかを大統領が池田に問い、これに対して池田が、国旗掲揚は沖繩情勢を安定化する上で有益であると助言し、大統領は、この池田の助言に基づいて掲揚に同意した、と説明したのである。<sup>(32)</sup>

ラスクの説明は、日本側史料からも確認できる。<sup>(33)</sup>つまりこれまでに見たとおり、国旗掲揚及び、施政権返還要求の凍結とを相互に関連させる方針は、スナイダー課長をはじめとする國務省事務レベルから上がってきたものであった。つまり、首脳会談における池田の助言で初めて可能になった訳ではない。しかしラスクの説明は、この問題についての池田の助言が大統領の同意を決定づけた、として、国旗容認と施政権返還要求の自制との連関と、その政治的意味の重さを改めて日本側に確認したのである。このように国旗掲揚については、とりわけアメリカ政府が、これが施政権返還への前段階であることを強く否定したのである。言い換えれば、首脳会談では、日本側から施政権返還要求を自制すること、国旗容認をいわず、セットとして一つの政策決定とする解釈が、アメリカ側に生じたのではないだろうか。

国旗掲揚を全ての祝祭日に学校を含む公共の建物で容認する方針は、このような経緯のもとで決まった。これが二三日午前一一時に現地のキャラウェイ高等弁務官から発表されることになる。なお実際には予定より一日遅れて二四日午前一一時に発表されたのである。

ところで、日米共同声明が発表されたのは、国旗に関する高等弁務官発表より早い二二日のことであった。共同声明案文は、池田訪米直前の二〇日まで事務レベルが折衝しており、その中で沖繩に関する第九節については、アメリカ



カ政府内部で強い不満があったという。そこで米側では、さらに調整を続け、別の一案を作成したようである。ちなみに一九日付の朝海大使の電報は、第九節の沖繩について、

「先方は、(中略)当初、極東におけるテンション、共産主義の脅威 とか相当にどぎつい用語を用いた案文を示し、(中略) 当方として、(中略) 日本の国内政治的考慮により到底問題にならず、と再考を求め<sup>(24)</sup>」

た経緯を伝えている。最終的に共同声明は、二二日の池田・大統領会談で第九節が妥結し、二二日に発表された。結局、日本側から沖繩の施政権返還要求はなく、従って共同声明にも日本政府の要求は盛り込まれなかったのである。

## 第2節 その後の反響と総括

池田首相の一行は、六月二三日に、次の訪問地カナダへ旅立った。二二日と二四日にそれぞれ発表された日米共同声明と高等弁務官発表とは、沖繩社会で複雑な反響を呼ぶことになった。那覇の日本政府南方連絡事務所から総理府特別地域連絡局長へ送られた二四日付けの報告がある。この報告によると、国旗掲揚については好意的に受け止められたものの、これに先立って発表された共同声明に対する沖繩各界の評価は厳しいものであった。労組、民主団体、復帰協からの不満は次のように大きいものであった。

「従来、政治色のない民族運動で進められてきた復帰運動に反省」

の必要がある、との声があり、

「日米関係が安保体制で結ばれておる本質を見極め、これとの対決なしには復帰運動は前進しないのではないか。」  
 という強い不満も見られた。こうした現地住民からの不満の声を踏まえて南方連絡事務所の判断は、

「今後、復帰運動が平和運動の性格を帯びる懸念が感じられないでもない。」<sup>(35)</sup>

と述べていたのである。アジア局北東アジア課も、共同声明についての沖縄各紙の報道を伝えている。全ての報道で、共同声明が潜在主権の確認のみにとどまっている点を問題視していた。各政党について見ると、社会大衆党だけでなく保守勢力である沖縄自民党ですら、施政権返還に触れていないのは残念、との見解を出していた。<sup>(36)</sup>

他方でアメリカ政府は池田・ケネディ会談における沖縄問題の扱い方をどのように評価したのだろうか。国務省は池田訪米における沖縄問題をめぐる対応について、成功と評価していた。つまり、日本政府が施政権返還要求でなく現状維持の方向で同意したことを評価したのである。

池田訪米の最終日となる二三日、スナイダー日本課長はホワイト・ハウスのマクジョージ・バンディ (McGeorge Bundy) 大統領補佐官に宛てた覚書のなかで、池田訪米の評価を次のように示していた。この覚書のなかでスナイダーは、池田政権がアメリカによる沖縄統治の維持について、十分に理解している、と述べている。つまり、日本政府は復帰圧力を刺激したり、統治を妨害するような行動を避ける方針をとるであろう、とした上で、しかし我々は沖

繩統治の継続が日本の政治にとって高度の慎重さを要する課題であることを理解し、そうした意味で国旗掲揚を容認した、という評価であった。

約一カ月後の七月一日、スナイダー課長は、沖縄に関する別の覚書をまとめている。このなかでスナイダーは、日本政府が返還に向けた圧力を自制している理由として、沖縄の戦略的役割を評価していることと、日米関係への悪影響を望まないこと、という二点を挙げた。しかしスナイダーは今後の展望として、今回の首脳会談に沖縄住民が満足していないことに注目し、アメリカの軍事的要請と住民の復帰願望との均衡を維持するためには細心の配慮が必要であると主張していた。注目すべき点は、スナイダーがこの均衡状態にとって落とし穴となるものを次のように示唆したことであった。つまり、スナイダーは沖縄におけるアメリカの統治を「植民地」とする批判こそが、沖縄の現状維持つまり、軍事的要請と住民の復帰願望との均衡状態にとって落とし穴になると警告したのである。このスナイダーの懸念は、池田訪米から一年も経たないうちに現実のものとなった。池田訪米の三ヶ月後の九月、国連では反植民地主義を訴える声明が出され、これを踏まえて翌一九六二年三月には沖縄立法院（那覇）が沖縄の現状を「植民地」として、これに反対する決議を採択し、国連に送付する事態となったのである。この事態に日米両国政府がそれぞれの立場で苦慮したことは言うまでもない。

## おわりに

池田政権期の沖縄構想には、どのような特徴があったのであろうか。沖縄における国旗掲揚の実現は、従来から池田外交の成果とされてきた。これについて本稿では、国旗の掲揚が施政権返還の自制との間で相互補完的な役割を期

待された政策であったこと、これが首脳会談の合意であったことを示した。但し、池田における沖繩に対する取り組みは、これだけではない。むしろ、首脳会談後、池田内閣期の沖繩政策は、意外な展開を見せるのである。その端緒は、まず首脳会談で池田がケネディに提案した日米間の非公式な組織の発足であった。この組織はその後、ライシャワー大使を中心に検討されて実現することになった。首脳会談後の同年秋には、沖繩に関するケイセン調査団の日本派遣及び、ケイセン報告の大統領への提出という成果に至った。それだけでなく、翌一九六二年三月一六日にはケネディ大統領自らが、沖繩に関する新政策を発表した。ケネディによる沖繩新政策は、今後、さらに検討すべき多くの問題点を含む。この点はさておき、池田政権の後半期、アメリカ政府の対日政策にとって沖繩問題の相対的な比重が増しつつあったことは否定することができない。一九六一年の池田提案は政権末期の一九六四年には沖繩に関する日米協議委員会に結実する。日米協議委員会には多くの限界があり、これが一直線に復帰につながる成果であったとは言えない。しかし、この協議委員会は沖繩社会を日本の類似県並み水準に改善するという目的を前提として発足していた。これを考えると、一九六一年の首脳会談直前の予備会談でラスク長官から示された強い牽制、つまり、県並み水準の達成はアメリカにとって認められない、という立場は、一九六〇年代半ばになると既に空洞化し、その意義を失いつつあったのではないだろうか。

こうした展開を考えたとき、池田首相の首脳会談における対応をどのように考えればよいのであろうか。池田首相は、確かに施政権返還要求を直截には求めなかった。とは言え、必ずしも、沖繩について何の要求もしなかった訳ではない。つまり大統領に向けて直接に実質的な「県並み」水準の達成を求めたことこそが、池田外交における沖繩構想の核心であったと言えるよう。この方式が、その後、どのように運用され、外交に対する影響力を持ったのか、という点は改めて検討すべき課題である。

ところで、池田政権の後半になってアメリカ側の沖繩問題に対する取り組みが一挙に具体化したのは何故なのだろうか。ケイセン調査団の派遣と報告書の提出、ケネディ大統領による沖繩新声明の発表、日米協議委員会の発足などに見られる通り、アメリカ政府は沖繩問題をめぐって対応に追われた。この事態を考えると、首脳会談後にスナイダー日本課長が述べた池田訪米の総括に関する文書が示唆的である。アメリカ政府の対応は、国連において沖繩を含む諸地域が反植民地主義との関連で争点となる時期とほぼ重なっていた。ここで問われたのは、アメリカが沖繩統治を継続することの正統性に他ならなかった。この展開は、改めて検討することとしたい。

- (1) 北東アジア課「日米会談に関する沖繩の反響」一九六一年六月二九日、「米国管理下の南西諸島状況雑件 第二巻」A300-07-01
- (2) 「岸・アイゼンハワー共同声明」一九六〇年一月一九日
- (3) 第四十 通常国会「衆議院議事録 昭和三十七年三月九日 衆議院本会議」国会会議録検索システム。
- (4) Parsons to the Secretary, Bureau of Eastern Affairs, Office of Assistant Secretary for Far Eastern Affairs, 62D26, Lot File, RG59, NA
- (5) 朝海発小坂宛「ラスク新長官との会談の件」一九六一年二月六日、第二八四号、「米国管理下の南西諸島状況雑件 第二巻」A300-07-01
- (6) 亜参「当面の沖繩政策(案)」一九六一年三月二八日、「池田総理米加訪問関係一件」A0361
- (7) 同右。
- (8) 北東アジア課「参考資料」一九六一年三月二九日、「池田総理米加訪問関係一件」A0361
- (9) 那覇日本政府南方連絡事務所から総理府特別地域連絡局宛「大統領行政命令改正要綱案について」一九六一年三月七日、「米国管理下の南西諸島状況雑件 第二巻」A300-07-01
- (10) 「池田総理訪米会談議題(案)」一九六一年四月六日、「池田総理米加訪問関係一件」A0361
- (11) 朝海発小坂宛「総理訪米の件(議題)」一九六一年五月八日、第一七六号、「同右」。
- (12) 朝海発小坂宛「総理訪米の件(議題)」一九六一年五月二〇日、第二〇九号、「同右」。

- (13) 北東アジア課「自民党外交調査会、沖縄特合同会議並びに沖縄立法院代表との会談要旨」一九六一年五月一日。「外交調査会 沖縄特合同会議」一九六一年五月一日。「米國管理下の南西諸島状況雑件 第二巻」A300-07-01
- (14) 沖縄問題特別委員会「沖縄対策要領」一九六一年四月二〇日。「米國管理下の南西諸島状況雑件 第二巻」(同右)
- (15) 「議題三 日米間の問題」一九六一年五月二八日。「池田総理米加訪問関係一件」。A3061
- (16) 河野康子「日米安全保障条約改定交渉と沖縄」(坂本一登・五百頭旗薫編著『日本政治史の新天地』二〇一三年、吉田書店)
- (17) "Visit of Prime Minister Ikeda to Washington, June20-13, 1961". June 13, 1961 (沖縄県公文書館蔵' Record Number 79434)
- (18) 「池田総理訪米資料 議題三(三) 沖縄・小笠原」一九六一年六月 以下の書き込みあり。「三六・六・八朝海大使よりマロンキー次官補へトキエン・スパーとして手交」。「米國管理下の南西諸島状況雑件 第二巻」A300-07-01
- (19) 朝海発小坂宛「池田総理訪米に関する件」一九六一年六月一三日、第一五四三号。「池田総理米加訪問関係一件」。A3061
- (20) 同右。
- (21) "Visit of Prime Minister Ikeda to Washington, June20-23, 1961" drafted by Havenkamp and Snelder, June 15, 1961 (沖縄県公文書館蔵' Record Number 79432)
- (22) "Visit of Prime Minister Ikeda to Washington, June20-23, 1961" drafted by Snelder, June 16, 1961 (沖縄県公文書館蔵' Record Number 79423)
- (23) 朝海発小坂宛「池田総理訪米に関する件」第一六二二号、一九六一年六月一七日。「池田総理米加訪問関係一件」。A3061
- (24) "Memorandum of Conversation, The Ryukyus" June 17, 1961, 794C. 0221/6-1761, RG59, NA
- (25) 朝海発小坂宛「池田総理訪米に関する件」第一六二二号、一九六一年六月一七日。「池田総理米加訪問関係一件」。A3061
- (26) "Request for High Level Resolution of State-Defense Difference concerning Flying of the Japanese Flag in the Ryukyus", from Walter P. McConaughy to the Secretary, June 16, 1961, Bureau of Eastern Affairs, Office of Assistant Secretary for Far Eastern Affairs, 62D26, Lot File, RG59, NA
- (27) From E. C. Swank (Special Assistant to the Secretary) to McConaughy, June 19, 1961, Ibid.
- (28) "Memorandum of Conversation, The Ryukyu Islands" June 21, 1961, *Foreign Relations of the United States, 1961-1963, Vol.22, Northeast Asia*, Document 338, p. 699-670, (Government Printing Office, Washington, 1996.)
- (29) Ibid. 國務省資料は、この発言が池田首相ではなく、小坂外相の提案であると記している。
- (30) 朝海発小沢大臣臨時代理宛「総理訪米に関する件」第一六八四号、一九六一年六月二二日。「池田総理米加訪問関係一件」。

A'0361

(31) "Memorandum of Conversation, The Ryukyu Islands", June 21, 1961, op. cit.

(32) Ibid.

(33) 朝海発小沢大臣臨時代理宛「総理訪米に関する件」第一六八四号、一九六一年六月二二日、「池田総理米加訪問関係一件」。

A'0361

(34) 朝海発小沢大臣臨時代理宛「総理訪米に関する件」第一六四〇号、一九六一年六月一九日、「池田総理米加訪問関係一件」。

A'0361

(35) 那覇日本政府南方連絡事務所長発総理府特別地域連絡局長宛「日米共同声明に関する現地各界の反響について」一九六一年六月二四日、「米國管理下の南西諸島状況雑件」。A300-07-01

(36) 北東アジア課「日米会談に関する沖縄の反響」一九六一年六月一九日、(同右)。