

池田内閣期の沖縄問題(1)国連における植民地主義批判とケネディ大統領の沖縄新政策を中心に

河野, 康子 / KOUNO, Yasuko

(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)

111

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

1

(終了ページ / End Page)

27

(発行年 / Year)

2014-03

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00009822>

池田内閣期の沖縄問題（一）

——国連における植民地主義批判とケネディ大統領の沖縄新政策を中心に——

河野 康子

はじめに

第一章 国連における植民地主義論争と沖縄

第1節 第一五回国連総会（一九六一年九月）におけるフル

シチョフ提案をめぐる

第2節 第一六回国連総会（一九六二年九月）におけるソ連

覚書と沖縄

第二章 立法院決議（一九六二年二月）と植民地主義批判

第1節 立法院決議の波紋——R・ケネディ司法長官の来日

（以上、本号）

第2節 ケイセン調査団報告と日米関係（以下、次号）

第三章 ケネディ大統領声明とその後

第1節 ケネディ政権と植民地主義批判への関心——A・ハリ

マン（極東担当國務次官補）の大統領宛メモ

第2節 ケネディ大統領声明と日本

おわりに

はじめに

一九六一年六月の池田・ケネディ会談後、同年七月一日付で國務省極東局のR・スナイダー日本課長がまとめた

池田内閣期の沖縄問題（一）（河野）

フォローアップの報告書がある。この報告書でスナイダーは、首脳会談の成功を強調しつつも最後の部分で沖縄について触れ、次のような認識を示していた。

「首脳会談は琉球の地位に関する日本政府との合意を形成する上で有益なものであった。日本政府との合意は、琉球の地位を現状のまま維持するという内容である。しかし、この内容についての日本政府の合意は一時的なものに過ぎない。琉球住民はあまり満足しなかったし、今後も経済水準の大幅な改善がない限り満足しないだろう。我々の軍事的要請と住民の復帰願望との間で現状の均衡を維持しようとするれば、琉球情勢についての配慮は骨の折れる仕事となる。この状況下で思わぬ落とし穴となるものは多い。とりわけ、琉球におけるアメリカの立場を「植民地主義」とする攻撃である。しかし、もし我々が日本政府との協力を維持でき、琉球の状況を真に満足できるものにできれば我々は琉球における立場を差し当たり維持することができるだろう。」⁽¹⁾

このようにスナイダーは、アメリカの沖縄統治を植民地主義であるとして攻撃する国際社会の動向について自覚的であった。この点についてアメリカ政府は、従来、沖縄統治の理由を極東の緊張状態に求める立場を繰り返し表明してきた。言い換えれば、この意思表示は、とりもなおさず沖縄統治がアメリカの領土的野心にもとづくものではない、というアメリカ政府の間接的主張ないし弁明であった。とは言え、極東の緊張状態は緩和の兆しを見せず、沖縄統治は長期化・恒常化の様相を持ち始めていた。池田・ケネディ会談では、統治の長期化を日本政府が消極的にではあれ、受け入れ、容認するという合意に達したのであり、スナイダーが評価したのは、この合意であった。⁽²⁾しかし、スナイダーが懸念した通り、国際社会における植民地主義批判は、むしろ強まる傾向にあった。一九五〇年代後半からA A

諸国の国連加盟が相次いでおり、新たに加盟した新興独立諸国が国連における発言力を行使し始めていたからである。スナイダーの認識で注目されるもう一つのポイントは、沖縄について国際社会で植民地主義批判が生じた場合、アメリカが日本政府との協力態勢を維持できれば、それが差しあたり沖縄統治を継続するための手段になり得る、という点である。つまり一九六〇年代初めのアメリカ政府は、沖縄統治について日本政府との協力の必要性を認識していた。しかし、それは、施政権返還へ結びつくものではなく、逆に、施政権返還を回避し、統治の安定的継続を図る上で日米協力が有効である、という判断に基づいていた。この時期には、池田・ケネディ会談の後、沖縄に関する日米協議委員会の発足に代表される通り、沖縄統治をめぐる日米協調路線が目立つことになるが、その基本的な立場はあくまで現状維持を目指すところにあった。

ところで、こうした状況下で沖縄をめぐる植民地主義批判は、ケネディ政権の発足に先だって既に前年一九六〇年九月から表面化していた。その舞台は国連であった。第一五回国連総会に出席したソ連のフルシチョフ首相は、九月二三日、植民地解放を掲げて演説を行い、演説の中で沖縄に言及していたのである。⁽³⁾

翌一九六一年一月に発足したケネディ政権が、国務省極東局として早期に取り組むべき課題リストのなかで、中国の国連代表権問題に次いで、植民地主義に対するアメリカの政策を明確にすることを挙げていたのは、こうした展開を踏まえてのことであった。⁽⁴⁾つまり、一九六一年七月のスナイダーの沖縄に関する認識は、植民地主義批判への対応を一つの課題として発足したケネディ政権にとって、アメリカによる沖縄統治に対する国際社会の反応が懸念の対象となり得ることを示唆するものであったと言える。

本稿では、こうした状況の中で、一九六〇年代前半の沖縄をめぐる池田政権の取り組みと、その植民地主義批判への対応を軸に考察したい。この対応のなかで、外務省は一方でA A諸国と西欧植民地大国との間で仲介役となること

をめざし、他方で、主としてソ連による植民地主義批判の的となったアメリカとの間で協調する道を模索した。一九六〇年九月のフルシチョフ演説についても外務省は強い関心を寄せており、とりわけ、A A諸国の反応を慎重に見極め、これら諸国の行動に理解を示しつつ、その意思表明の内容の穩健化を図ったのである。ここには、一九五六年二月に国連加盟を果たし、一九五七年の外交三原則のなかで国連重視を掲げた日本外交が模索した一つの針路を見ることが出来る。

ところで、国連における植民地主義批判は、日本政府のみならずアメリカ政府にとっても重大な関心事であった。むしろ、ソ連による植民地主義批判を契機とした論争は、冷戦下のアメリカ政府の国連政策にとって、より深刻な事態であったと考えることもできる。この論争がアメリカの沖繩統治に波及することは、国連で存在感を持ち始めたA A諸国の動向を左右するものでもあったからである。こうした事態のなかで、ケネディ政権は沖繩統治について新たな対応を迫られ、この対応は一九六二年には「もう一つのニュールック」と呼ばれるものになった。

一九六一年一〇月には、池田・ケネディ会談後のケネディ政権の方針に基づいて、カール・ケイセンを団長とする調査団が沖繩を訪問した。これに続いてケイセン調査団は日本を訪問した後、帰国して報告書をまとめ、翌一九六二年には大統領に報告書を提出した。これに基づいて同年三月には、ケネディ大統領が自ら沖繩新政策を発表した。⁽⁵⁾ ケイセン報告書及び、ケネディ大統領による沖繩新政策については、従来の諸研究で必ずしも解釈が一致していたとは言いがたい部分がある。又、従来の諸研究はこれら一連のアメリカ政府による沖繩新政策を、主として国務省・軍部の政府内官僚政治、或いは日米関係の文脈で分析してきた。⁽⁶⁾ 本稿は、これらの分析に加えて一九六〇年代前半という時期に固有の要因としての脱植民地化の流れと国連の動向を念頭に置いて、アメリカの沖繩統治をめぐる対応を再検討し、その中で池田内閣期の沖繩に対する政策を考察することとしたい。

第一章 国連における植民地主義論争と沖縄

第1節 第一五回国連総会におけるフルシチョフ提案をめぐる

国連という場で沖縄が取り上げられ、この事態に日本政府が注目するきっかけとなったのは一九六〇年九月二三日に行われたソ連のフルシチョフ首相演説であった。第一五回国連総会に出席したフルシチョフ首相は「植民地及びその住民に対する独立供与宣言」に関する演説を行い、この宣言を国連が決議するよう提案した。フルシチョフ演説は、当時、アメリカ統治下にあった沖縄・小笠原について、西イリアン、ゴア、プエルトリコ等と併記して植民地とし、これらの地域の独立を求めたのである。これについて外務省から松平国連大使宛に送られた公電は、ソ連の決議案の内容を分析して次のように判断し、日本政府の方針を伝えていた。^(?)(以下、要約)。

- 一、ソ連案はA A諸国グループを引きつけ、西欧諸国を孤立化させることを目的としたものである。
- 二、従って、日本としては西欧諸国の孤立化を避ける努力をすべきである。
- 三、しかし他方で、A A諸国が西欧諸国に対して、植民地主義について疑念を持っていることも事実であり、こうした疑念を払拭するよう西欧側が努力することを日本からアドヴァイスしたい。
- 四、A A諸国が、ソ連決議案に代わる決議案を起案する際には、その内容を穏健な趣旨のものとすよう日本が積極的に努力する必要がある。

つまり、フルシチョフ演説における沖縄への言及について、日本はA A諸国の西欧諸国に対する疑念を無視せず、これに配慮し、植民地独立へ向けて穏健な行動を取るよう努力することをめざした。さらに日本政府は、こうした努力を通じてA A諸国と西欧諸国との調整・仲介役を果たすことを自らの役割としたのである。加えてフルシチョフ演説で言及された沖縄について、日本政府は、以下の見解を国連代表部に伝えていた。

まず日本が沖縄に潜在主権を持っており、主権回復までの間は、日米間の協力により住民の経済・福祉向上のための諸措置が取られ著しい進展を見せていることである。従って、本省は国連代表部に向けて、沖縄を他の植民地と同列に論じることは全く不当であり無意味である、との趣旨で発言するようを指示していた。つまり沖縄は植民地ではない、との認識を日本政府が確認し、国際社会に向けて発言することが肝要であり、その根拠となったのは、日本が沖縄の潜在主権を持つことであった。ちなみに、日本の潜在主権は、サンフランシスコ講和会議の席上、アメリカ代表J・F・ダレスとイギリス代表K・ヤンガーが、それぞれ、そのスピーチのなかで認めたものであり、講和条約第三三条には規定されていない。その後、一九五七年六月の岸・アイゼンハワー会談における共同声明が、初めて明文規定として日本の潜在主権を確認した経緯がある。⁸⁾この経緯を踏まえて一九六〇年の国連における日本政府の立場は、沖縄に対し日本が潜在主権を持つ、という事実を国際社会に向けてアピールしようとしたのである。この方針の下で、日本の潜在主権を根拠として、沖縄が植民地であるとの国際社会の批判をかわそうとしたと言える。

この公電が送られた後、国連では一〇月二七日にインドのメノン国連代表が中心となり二四カ国のA A諸国（アフガニスタン以外）が、ソ連案に代わるA A案を用意する意向を示した。つまり植民地問題はソ連提案を待つまでもなくA A諸国が最も関心を持つ問題であるとの立場からであった。A A諸国はソ連案に代わるA A諸国共同決議案を用

意すべく三名からなる起草委員会を設置した。⁽⁹⁾ 一月四日には、A Aワーキング・グループが起草委員会による決議案を審議している。このとき、日本代表は、以下のような観点から決議案に対する修正案を提出した。⁽¹⁰⁾

- 一、実行可能な案であること。
- 二、世界の全地域を包含し得るような案であること。
- 三、総会で満場一致、又はそれに近い票を得る見込みのものであること。

ソ連案に代わるA A諸国共同決議案が審議され、国連に提出されたのは一月二八日のことであった。共同決議案の提出国は当初の二四カ国（日本を含む）に加えて、その後、アラブ連合など一七カ国が参加し、最終提出国は二月六日参加のソマリアを入れて四三カ国にのぼった。これを受けて、二月一四日に開かれた国連本会議では、まずソ連案について採決の結果、可決に至らなかった。次にA A諸国案については日本を含む八九カ国が賛成して採択された。ちなみに英米仏の他、ベルギー、ポルトガル、スペイン、南アフリカ、オーストラリア、ドミニカなど九カ国はA A諸国案に反対ないし棄権の態度を取った。国連で採択されたA A共同決議案は、当初のソ連案の沖縄・小笠原に關係する部分を削除し、その結果として次のように相当に穏健な内容になっていた。⁽¹¹⁾

- 一、すべての人民は自決権を有する。
- 二、信託統治地域、汎自治地域その他の非独立地域の住民に直ちにすべての機能を移管する。
- 三、一國の民族統一、領土保全の分裂を目的とする企圖は国連憲章に反する。

つまり、採択された決議案は、直接に沖縄・小笠原を植民地として言及することなく、あくまで一般的・間接的表現でのみ、植民地主義を批判する内容になっていたのである。この内容については日本政府の説得が奏功したものと見えよう。

翌一九六一年二月、那覇の琉球立法院は、アメリカ大統領、アメリカ上下両院議長、米民政府高等弁務官宛に施政権返還に関する要請決議を提出した。⁽¹²⁾ なお立法院の復帰決議は、例年繰り返されており、ほぼ定例化していた。一九六一年の決議は国連憲章を参照しつつ、国連が加盟国間の主権平等原則に立つことから、国連の一員としての日本の一部である沖縄がアメリカの統治下に置かれていることは、この主権平等原則に反する、とし、ここから日本への施政権返還を要請するものとなっていた。つまりこの決議は、国連における主権平等を掲げながらも、前年九月以来のソ連による決議案、A A諸国による決議案で言及された植民地主義批判について言及していた訳ではなく、沖縄を植民地として規定した訳でもなかったのである。こうして、一九六〇年九月国連総会におけるフルシチョフ首相演説から端を発した国連における植民地主義批判は、比較的穏当な内容のA A諸国共同決議案採択で決着し、立法院決議もこの線で落ち着いたか、に見えた。ところが国連における植民地主義批判は、翌一九六一年九月以降、ソ連が再び沖縄に言及し、沖縄の外国軍隊撤退を求めるなど、さらに具体化したかたちで再燃するのである。

第2節 第一六回国連総会（一九六二年九月）におけるソ連覚書と沖縄

一九六一年九月二八日のモスクワ放送は、二七日付でソ連が第一六回国連総会に向けて植民地廃止に関する覚書を送ったことを伝えた。この覚書は、国連が翌一九六二年を植民地主義廃絶の年として宣言するよう提案したものであ

った。つまり、一九六一年九月のソ連覚書は、前年二月一四日に採択されたA A諸国による決議の履行を促しつつ、次のように一段と踏み込んだ具体的内容を盛り込む内容となっていた。⁽¹³⁾

一、国連総会が一九六二年を植民地主義廃絶の年と宣言する。

二、ソ連は植民地戦争を直ちに中止し民族解放闘争の弾圧を止め、植民地から外国軍隊を撤退させ植民地の全外国軍隊を一掃するよう提案する。

三、ソ連は国連内に植民地廃止宣言の実行を監督、管理する委員会を設置するよう提案する。この委員会には、東西両ブロック参加国に中立国を加えて三つの主要国家群が平等に代表されるべきである。

四、植民地保有大国は、ポルトガル、フランス、英国、ベルギー、南ア、オランダなどが植民地廃絶宣言の要求を無視している。

五、植民地廃絶宣言が無視されているのは、アメリカによる植民地保有国への支持があることによる。(以下、省略。)

国連代表部から本省宛の公電は、このソ連覚書が、プエルトリコ、沖縄、太平洋諸島等を挙げてアメリカが植民地国家であると述べた点に注目していた。⁽¹⁴⁾ 覚書の沖縄に関する部分は、人口一〇〇万に近い日本の島が、アメリカによって支配されていると述べ、国連は沖縄・太平洋諸島がアメリカの領土となることを許してはならない、としていたのである。

これを受けた本省・国連局政治課は、沖縄について、一〇月六日付で以下の見解をまとめた。この見解は従来から

の日本政府の立場を踏襲したものであった。なお、この見解は一〇月六日の衆議院外交委員会における床次徳二（自民党）の質問に対する小坂善太郎外相の答弁資料の一部として用いられた。小坂外相の答弁及び、国連局の見解の骨子は、以下である。⁽¹⁵⁾

- 一、平和条約第三条がアメリカによる施政権の行使を認めている。
- 二、同時にアメリカは、日本が沖縄に潜在主権を持つことを確認している。
- 三、さらに沖縄住民の民生福祉を増進するため、日米両国政府が協力し実効を挙げつつある。

つまり、日本の潜在主権確認に加えて、沖縄では日米両国政府が協力し、住民の民生福祉増進を実現しつつある、との見解を強調していたのである。ちなみに、この段階で日本政府は沖縄住民の自治拡大にまでは言及していない。ところで、その後一〇月二〇日には、岡崎勝男国連大使から本省宛に、以下のような照会があった。つまり前年一九六〇年一二月に採択された宣言（A A諸国共同提案案）は、沖縄に言及しておらず、植民地主義に反対する一般的立場を掲げていたのみであったが、今後は、ソ連が一九六一年九月の覚書に基づき、前年の宣言履行を求めて沖縄・小笠原に言及する可能性が出てきたからである。

国連の日本代表部が本省に照会した内容は、以下の二点であった。まず、ソ連が前年一二月に採択された宣言の実行について、沖縄、小笠原に言及する可能性があるが、ソ連が沖縄・小笠原からの米軍引揚げを求めた場合は別として、これら地域の独立を論じた場合、日本は答弁権を行使し、潜在主権を持ち出すべきか、という問題である。次にその場合、中国代表との論争を生じると思われるが、その際、深入りせずに、日本側の解釈を中国代表に伝えておい

て良いか、という問題であった。⁽¹⁶⁾ この照会内容を見ると、当時、沖縄に対する日本の潜在主権は、アメリカとの間では確認できていたものの、これを国連で表明した場合、中国からの異論が出る可能性はあったことになる。

日本代表部からの照会に対して一〇月二七日に本省から岡崎大使に送られた公電では、まずソ連覚書が言及した植民地宣言の内容に関する訂正の必要が指摘されていた。つまり前年のソ連による植民地独立宣言案は国連本会議で否決され、代わってA A諸国共同決議案が採択されており、A A諸国案では基地撤廃、などを除き植民地独立に主眼を置いたものとなっていた、という経緯である。それにも拘わらず今回のソ連覚書は再度、基地問題を持ち出していたからであった。続いて、沖縄については、日米協力のもとで住民の生活水準向上の実績が上がりつつある、という点を発言すべき、という指示が本省から送られたのである。⁽¹⁷⁾

これを受けて一一月三日、日本代表部から本省宛に送られた公電は、以下の内容を伝えた上、アメリカ側の対応にも触れていた。まず答弁権行使についての見解は以下の通りであった。

一、今回、日本代表は積極的発言を控えることとしたい。つまり答弁権を行使しない。つまり、国連の場でこの問題を議論すれば、十分な知識を持たぬ反植民地主義国がソ連に乗せられて、議論が思わぬ方向に発展することを防ぐためである。又、国府との不必要な論争を避けたい。

二、もしソ連がさらに詳しく沖縄に言及した場合は、反駁せざるを得ないが、その場合は、平和条約第三条地域の沿革を説明する必要がある。

次に、日本代表部によれば、この件についてはアメリカと協議する必要があるが、アメリカ側は日本の希望を聞き

たいと伝えていた、とのことであつた。そこで、日本は、以下の内容をアメリカから発言するように希望している、とアメリカ政府に向けて申し入れることを考えていた。

一、平和条約第三条地域は日本の主権の下にあり、アメリカがこれら地域に存在するのは、あくまで暫定的事態であつて、これらを日本から分離する意思はない。

二、アメリカの暫定的施政の理由は、中ソ圏の極東における侵略的態勢にある。⁽¹⁸⁾

つまり国連の日本代表部としては、この内容の趣旨を国連の場でアメリカから発言することを希望したのである。代表部によれば、アメリカ側担当官は、アメリカからの発言趣旨を日本が文章化してアメリカに申し入れることを打診した、と述べていた。他方で、日本代表部の見通しとして、アメリカは日本の領土問題であるから日本のみが応答し、アメリカ側は沈黙する作戦をとる可能性も考慮していると見ており、しかし日本側としては日米双方より発言する筋合と考へていたようである。

この請訓を受けて、本省からは一月九日付でいくつかの指示が送られていたが、本省の指示は多少の文言上の問題を指摘したのみで、他は、ほぼ代表部の方針で対処することで差し支えないと伝えていた。これを受けて代表部は、もし、ソ連があくまで食ひ下がった場合のこととして、米側担当官に対して以下の日本案(英文)⁽¹⁹⁾を用意し、手交していた。日本代表部によれば、米側担当官は、國務省がこの日本案に全面的に賛成しているとした上で、その場合、北方領土問題に触れて反撃する気持ちはないか、と述べたようである。

ところで、日本側が手交し、國務省が全面的に賛成した案文は、簡潔な内容ではあつたが、日米双方の立場として、

それぞれ以下のような点を盛り込んでいた。これを見ると、日本代表部は、先に見た通り、この件について日米双方が発言することを筋と判断していたことが分かる。しかし、この日本案には、それに留まらない問題があった。

〈日本〉

一、沖縄・小笠原は、古くから日本領土の不可分な一部である。

二、平和条約の規定によりアメリカがこれら諸島の施政権行使を認められている。しかし、この事実は、これら諸島に対する日本の主権 (sovereignty of Japan) と矛盾するものではない。さらに、この地域では、日本人である住民に認められる自治の範囲も漸次拡大している。

三、日本政府は施政権の早期返還を期待しており、住民の福祉増大についてアメリカ政府との間で実質的な取り決めに結びつつある。

四、従って、我々は、これら日本の不可分な一部である諸島が日本から分離されるとは全く考えていない。これら諸島は、どのような意味においても植民地ではない、と確信している。

〈アメリカ〉

一、平和条約第三条が言及した領土は日本の主権下にある。この地域におけるアメリカの存在 (presence) は暫定的なものであり、我々はこの地域を日本から分離する意図を持たない。

二、アメリカの暫定的な施政権行使の唯一の理由は、極東に脅威と緊張が存在し続けているという事実である。⁽²⁰⁾

ところで、肝心な点であるが、日本側の希望をまとめたこの案文が実際に国連で公表されたかどうか、は確認できない。おそらく、この案は公表されなかったのではないかと推測される。とは言え、この案文には、当時の沖繩の地位をめぐる表現について興味深い点が多々見られることも事実である。つまり日本代表部によれば、この日本案に国務省は全面的に賛成したとのことであるが、日本案の内容を吟味すると、それは、一九六一年六月の池田・ケネディ会談で確認された沖繩に関する両国の立場とは必ずしも整合しない部分があった。もし、日本代表部が言う通り、この日本案に国務省が全面的に賛成したとするならば、そこは以下のように、やや理解し難いところもないわけではない。

一、まず、「日本の主権 (sovereignty of Japan)」の部分である。日本の主権に触れる表現は、一一月三日、一一月五日の二回に亘り、日本側の希望としてアメリカ代表部に伝えられた。しかし、これまで繰り返し見てきた通り、沖繩に対する日本の権利は、「潜在主権」であって「主権」ではないことが日米両国政府の一致した見解であった。日本案が明確に「日本の主権」とした部分について、国務省が異論を挿まなかったのは何故なのだろうか。

二、次に、「沖繩住民は日本人」という部分である。これについては、一九五五年八月に訪米した重光葵外相がダレス国務長官と会談した際に、問題となったことがある。重光外相は、沖繩住民の日本国籍を認めるようダレス長官の合意を求めたが、ダレス長官は、それは複雑な問題であってアメリカ政府の法律専門家が研究中であるとし、回答を控えていた。⁽²¹⁾当時、国務省法務局は、講和条約第三条が、沖繩に対する日本の主権を放棄させている、とは解釈できないとし、従って住民の国籍決定について第三条は何ら効力を持たない、という立場であった。し

かし那覇のアメリカ軍部（USCAR：琉球列島アメリカ民政府）は、沖縄をアメリカの領土であると主張し、住民の日本国籍について否定的であった。つまりアメリカ政府内では、沖縄住民を日本人とは見なさない、という強硬な軍部の立場があり、国務省は軍部を説得できる状態にはなかったからである。従って、日本案のこの部分については、その後、アメリカ政府内ではなんらかの合意が形成されたのか、或いは、国務省はアメリカ政府内の合意がないことを知りながら看過したのか、という疑問が残るのである。

三、さらに、「沖縄は日本領土の不可分な一部」であり、「日本の領土」である、と言う部分である。これについてもアメリカ軍部は、従来から強く抵抗してきた文言であった。

総じて、この日本案の内容に対する国務省の同意については、多くの疑問が残るのである。但し、この一連の内容は、あくまで日本の希望であった。国務省がこの案に全面的に賛成した、と日本代表部は述べていたが、しかし、この内容にアメリカ政府として同意した訳ではない。とは言え、アメリカの同意については別として、この日本案には無視できない内容が含まれていたことも事実である。とりわけ注目すべき点は、第二項の「沖縄住民は日本人」とする規定及び、第三項「沖縄は日本の領土の不可分な一部」とする規定であった。何故なら、翌一九六二年三月に、ケネディ大統領が発表した沖縄新政策には、この日本案の第二項、及び、第三項に極めて近い内容が盛り込まれることとなったからである。中でも第三項の「沖縄は日本の領土」である、という表現については、ケネディ新声明の発表直前の段階で、軍部から強いクレームがついた経緯がある。従って、国連という場で、日本側の希望として国務省に伝えられた案文の内容は、一方では、一九六一年秋の時点で実際には活用されなかったのではないかと推測されるにも拘わらず、他方で、その後のアメリカ政府の沖縄政策の中に影響を与えた可能性も否定できない。さらに、ここ

で確認しておくべき点は、日本が沖繩に「主権」(潜在主権でなく)を持つことと、アメリカの施政権行使とは矛盾しない、という表現であった。ここには、アメリカが国連の場で沖繩に関する植民地主義批判を回避しようとするれば、沖繩に対する日本の主権を認めざるを得ない事情を窺うことができる、ということであり、その意味で、この日本案には無視できない部分があると言えよう。

ともあれ、その後の国連総会本会議は、植民地独立宣言履行問題を引き続き審議し、十一月二〇日、日本を含むA諸国三十六カ国が、履行を確保するための特別委員会を設置するよう決議案を提出した。さらに植民地独立宣言履行問題について決議案作成のために、日本を含む一二カ国による起草委員会が設けられた。この委員会では、独立目標日、現地視察段の派遣、諮願聴取などを決議案に明記するかどうかで内部の意見が対立したが、結局、日本などによる決議案の内容緩和へ向けた努力が奏功し、これらの点について明示的表現を削除した決議案が、同日(十一月二〇日)、AA三十六カ国の共同提案として提出された。このAA諸国共同決議案の趣旨は、植民地独立宣言の原則を再確認するとともに、その実施を求めている。さらに、独立達成には期限を設けなかったことが注目される部分であり、ソ連提出の決議案が一九六二年中にすべての植民地を独立させる、との内容となっていたことに比べて、緩和された内容になったのである。とは言え、このAA諸国共同決議案が前年決議の履行を求めていることは間違いないし、履行について提言を行う目的で一七人委員会が設置されていたことにも留意する必要がある。⁽²²⁾この時点では一七人委員会メンバーは未定であったが、その後、一九六二年一月二三日には、国連総会議長の指名により植民地独立宣言の履行に関する一七カ国のメンバーが決定した。メンバーにはAA諸国の他、ソ連、英、米も含まれており、一九六二年以降は、この一七人委員会が沖繩問題を取り上げる可能性も否定できない状態となったのである。⁽²³⁾

第二章 立法院決議（一九六二年二月）と植民地主義批判

第1節 立法院決議の波紋——R・ケネディ司法長官の来日

ところで、国連における植民地主義論争は、日本本土及び、沖縄現地に対して少なからぬ影響を生じた。まず一九六一年二月に入り、東京で「沖縄解放祖国復帰促進懇談会」の発足を見たことが毎日新聞、朝日新聞など本土の各紙で報じられた。報道によると、同懇談会は、社会党代議士の帆足計を代表幹事とし、元首里市長の仲吉良光、事務局長として森川金寿、元首相の片山哲、などが参加していた。外務省が関心を持ったのは、この懇談会が、前年の国連における植民地解放宣言を沖縄に適用した上、沖縄を植民地とする認識に立って日本への復帰を主張したからである。⁽²⁴⁾代表幹事の帆足計は社会党の衆院議員であり、帆足は国会で政府に対し沖縄の地位について質問に立った。

一二月、外務省国連局政治課は、衆議院外務委員会における帆足計議員（社会党）の質問に対する高橋通敏国連局長代理からの次のような答弁で応じていた。

- 一、日本政府としては、沖縄は国連の植民地独立宣言に言う植民地ではないという立場である。
- 二、日本政府は機会あることに沖縄を日本の施政権下に復帰せしめるよう要望しており、アメリカに対する直接の話し合いによって沖縄問題を解決する。国連を通じて植民地独立宣言履行を求めるかたちは適当ではないと考える。

翌一九六二年一月、外務省アジア局北東アジア課は、懇談会の性格について南方同胞援護会からの次のような報告を受けていた。同報告では懇談会がおおむね「社会党右派ないし民社党左派」的であると、社会党左派が主導する「沖縄問題国民運動連絡協議会」とは区別していた。⁽²⁵⁾しかし、帆足議員の国会における発言などが契機となって沖縄と国連における植民地論争とが絡む事態となったとき、その波紋は那覇から表面化したのである。同年二月一日、那覇の沖縄立法院は、以下の内容の決議を提出、この決議をすべての国連加盟国に送付する方針を明らかにした。この決議は、以下の内容となっていた。

一、アメリカの沖縄統治は国連憲章の原則に違反する。

二、第一五回国連総会が採択した植民地独立宣言に則り、国連加盟国が沖縄施政権の日本復帰のため尽力するよう要望する。⁽²⁶⁾

この決議内容の一、については前年の決議と異なるところはなかった。しかし、二、で国連総会における植民地独立宣言に言及したことに加えて、決議の送付先が、すべての国連加盟国となっていたことが注目されたのである。

この一九六二年立法院決議の重要性は、従来の研究の中で必ずしも正面から注目され、取り上げられて来なかった点である。しかし、この決議を契機として沖縄と植民地主義論争が国会及び日米関係の課題となり、日米両国政府の対応に変化を生じる事態となった点では、今後、本格的な議論が必要となるのではないだろうか。本稿では、その予備的作業として、外務省アジア局の対応とアメリカ大使館の認識について考察しておきたい。まず立法院決議の送付

をめぐって、外務省とアメリカ大使館とは、相互に意見交換と対応に努めた。予め述べておくと、この段階で外務省の担当部局は、北米局ではなくアジア局北東アジア課が中心となり、アジア局との連携を通じて総理府特別地域連絡局が沖縄現地との連絡調整に当たった。この政治過程では、日本政府が国会で沖縄の地位をめぐる規定と池田・ケネディ会談における合意内容について野党からの攻撃に対応する必要に迫られることになった。つまり、先に見た通り、一二月の国会で帆足議員の質問に対し、高橋国連局長代理は、「日本政府は、機会あることに沖縄を日本の施政権下に復帰せしめるよう要望して」きた、と説明した。しかし、岸政権末期、及び池田政権期の日米共同声明を子細に検討すれば、この説明に問題が出てくる可能性も否定できない部分があったのである。野党の攻撃に対応するなかで、日本政府は、前年六月の池田・ケネディ会談における合意を厳密に明らかにするよう求められ、説明に苦慮する結果となった。他方で、アメリカ大使館は、国連における植民地主義をめぐる攻撃に配慮するワシントンの國務省の意向を背景に事態の沈静化を図った。その際、アメリカ大使館が慎重に配慮しなければならなかった点は、日本政府との間の認識のすりあわせであり、これに基づく日米協調であった。しかし、沖縄の地位をめぐる日米両国政府の認識の一致は、実は極めて困難なものであったことも否定できない。先に見た通り、沖縄住民が日本人なのか、沖縄は日本の領土なのか、沖縄に対する日本の潜在主権とは何か、等々、日米両国政府の認識には、相当に深い隔たりがあったからである。こうした状況下で、沖縄の地位をめぐる両国政府の調整は、結局のところケネディ大統領による沖縄新政策のレベルにまで達することとなった。アメリカ大統領が自ら沖縄統治の正当化について公的な声明を出す、という異例の対応が生じたのは、この一連の政治過程の結果である。しかも、この声明は、アメリカ政府内部で軍部との間の調整が不十分のまま公表されたものであった。これが一因となり、沖縄統治の最高司令官である高等弁務官（P・キャラウェイ陸軍中將）の施政に影響が生じ、その後の沖縄統治を極めて不安定なものにしたのである。

二月一日の立法院決議を受けて、翌二月二日、アジア局の宇山厚審議官は、次のような報告をまとめていた。宇山審議官は、立法院決議が植民地独立宣言に言及したことについて誤解があるとした上で、これが国連加盟国に送付される場合の悪影響を懸念した。報告書によると、宇山は、総理府特連局長を通じて那覇の日本政府南方連絡事務所にも然るべく対応を求めたようである。加えて来訪した琉球政府の久手堅憲次東京事務所長に対し、琉球政府瀬長浩副主席に向けて立法院決議が日本の沖縄援助拡大に支障を来すおそれがあると電話で伝えるよう求めていた。とは言え、問題は、詰まるところ、立法院決議の国連加盟国宛送付を阻止できるかどうか、に掛かっていたのである。

宇山審議官によれば、アメリカ大使館のサタリン書記官は、決議が直接に各加盟国宛てに郵送される場合は阻止できないとし、従って全く無視するか、或いは何らかの対策があるかどうか検討中であると語ったようである。これに対して宇山審議官からサタリン書記官に向けた回答は、日本政府は立法院の措置に容喙する立場にない、と述べていた。宇山の対応は、アメリカから見れば、にべもない回答、であつたろう。宇山は、施政権を持つアメリカ側で然るべく工作し、立法院が日本政府の見解を照会するか、或いは日本政府と協議のため連絡するようにしてはどうか、と示唆、サタリン書記官は、これに応じたようである。⁽²⁷⁾つまり立法院決議の国連加盟国宛送付の阻止について、日本政府は、まず施政権を持つアメリカ政府に対応を求めた。ここで示唆されているのは、アメリカの沖縄統治には、実のところ日本の協力が不可欠の条件であり、今回の場合も、施政権があるからといってアメリカが単独で対応できるものではない、という実態であつた。宇山の対応には、この実態をアメリカに再認識させようとの動機も窺われる。しかし二月六日になってサタリン書記官からは、國務省の訓令による、と断った上で、立法院決議については、アメリカではなく日本政府が決議の国連加盟国への送付を防ぐよう何らかの措置をとることを要望する、との立場が伝えられた。つまり、アメリカ政府としては、立法院決議に関する措置は、潜在主権を持つ日本政府がその送付を阻止すべ

きである、との立場をとったのである。

宇山は、既に日本政府が琉球政府宛に、従来の政府見解（沖縄は植民地ではない。国連の植民地独立宣言は沖縄には該当しない。）を伝えた、とした上で、繰り返し、決議発送を阻止するのは施政権を持つアメリカの問題であると応えていた。その上で、宇山審議官は、具体的な方策としては、次の二点をアメリカ側に伝えていた。つまり、P・キャラウェイ高等弁務官から植民地独立宣言の扱いがアメリカ政府の見解とは異なることを発表する、或いは、同高等弁務官が決議の発送前に日本政府の見解を照会するよう立法院に示唆する、というものであった。⁽²⁸⁾

こうして、決議の送付阻止をめぐって、日米が相互に牽制を繰り返すなかで、事態をさらに紛糾させる事件が生じた。それは、折柄、二月四日—一〇日の日程で日本を訪問したロバート・ケネディ司法長官と田中角栄自民党政調会長との会談がきっかけであった。R・ケネディ長官の訪日それ自体は全体としては極めて好評のうちに終わったのであるが、日程の中で、二月七日、自民党の田中角栄政調会長がケネディ長官と会談、沖縄について言及したことが国会で追及されたのである。田中政調会長は、沖縄返還と安保条約、及び日本の再軍備は関連している、と述べ、さらにアメリカが沖縄返還と引換えに日本に対し憲法改正と再軍備を示唆してはどうか、と述べたと報道された。田中政調会長の発言は、とりわけ国会で社会党の厳しい追及的となり、論議の激しさに直面した田中政調会長は、直ちに発言を取り消した。⁽²⁹⁾しかし、それにも拘わらず、この一連の動きに触発されて、連日、国会が沖縄問題を議論する事態となっていたのである。この事態の中心に位置したのは、沖縄返還と憲法改正との関連性という、戦後政治において機微に触れる問題であった。一九五八年に岸内閣が安保改定交渉を進める判断をし、沖縄を安保条約の適用地域に含める方向で交渉に取り組む構えとなった際、沖縄返還と憲法改正という課題が国会で論議されたことがあった。この論議は紛糾し、安保条約改定交渉を難航させた要因の一つとなった。⁽³⁰⁾それだけでなく、その後、沖縄返還と護憲と

の両立が困難となる可能性すら論議されることにつながった。この課題は池田政権期に入り、池田首相が内閣発足直後に、改憲を否定することで、ひとまず沈静化していた。このことを考えると、田中発言は与党自民党にとっても極めて厄介なものであり、慎重さを欠くものとして批判された。アメリカ大使館は、この国会の事態を憂慮して、日米政府間で高いレベルの合意形成が必要であると判断していたのである。⁽³¹⁾

この渦中で二月一五日、アメリカ大使館のサタリン書記官が宇山審議官を訪問し、次のように語っていた。サタリンの談話は以下のようなものであった。サタリン書記官は、立法院決議に関して、二月一四日の小坂外相による国会答弁に感謝しつつ、アメリカとして取扱い方は未定であるとし、ワシントンは何らの措置をとることなく検討中とする建前を続けるであろう、と伝えている。さらに、サタリンは、日本の国会が沖縄施政権返還について要請する決議を出すことが検討されていることに注目した。宇山審議官は、日本政府としては、

- 一、立法院決議が国連憲章及び植民地独立宣言の誤解に基づく部分があることから、これに言及しないこと。
- 二、北方領土返還も併せて要望すること、の二条件が受け入れられれば、国会決議に異議を申し立てない。

との方針を伝えていた。サタリンは、米側は国会決議が行われないことを要望するが、上記二条件が受け入れられればやむを得ないと思う、と述べた、とのことであった。続いて注目されるのは、宇山審議官の発言の中で、ケイセン報告が極めて「前向き」である由であり、日米間でこれについての協議を開始すれば建設的方向を打ち出すことができる、と述べた部分である。⁽³²⁾

この宇山の発言について、大使館としては、先般のロバート・ケネディ司法長官の訪日で、沖縄問題に日本の世論

が沸き立っている程であることをワシントンに伝え、新沖繩政策の決定及び日本との協議開始の促進を献言していると伝えた。さらに一五日当日、ワシントンにこの件を電報し強く催促することにした、とサタリン書記官が述べていたのである。さらに、サタリンは、立法院決議の国連加盟国宛て送付を阻止できたとしても、近く植民地独立宣言の実施について特別委員会一七カ国の会議が開かれる筈であり、その際、共産国代表が沖繩問題を対米攻撃の材料として利用する可能性が高い、と述べていた。先に見た通り、一七人委員会にはソ連が参加していたからである。アメリカとしては一七人委員会が他の問題に忙殺され沖繩問題論議に多くに時間をさくことができないようにする方針であり、これをワシントンで目下検討中である、とした。加えて、この点を国連でアメリカ代表部から日本代表部へ連絡するものと思うと述べた。

この会談内容について、二月一八日付でサタリンによるエイド・メモが宇山審議官に手交されており、一七人委員会に関するアメリカ政府の強い懸念が示された。⁽³³⁾その翌日、一九日には本省から、ワシントンの朝海浩一郎駐米大使に公電が送られている。この公電は、国会で連日のように沖繩問題が取り上げられており、六月の参院選を控えて野党の政府攻撃が続くであろうとの見通しのもと、次のような基本方針を伝えていた。

「現段階においては国民感情のいらだちが過熱化することを防止しおき、国際情勢の変化に応じて今後取るべき方策を考究することが肝要であり、そのためには、池田・ケネディ会談のフォローアップとしてケイセン報告を取り上げ、日米間の沖繩に関する協議を再開することが時宜に適すると存ぜられるので、貴使においても貴任国政府に対して過般の事情をとくと説明の上、先方内部におけるケイセン報告の審議を促進せしめられるよう御努力ありたい。もっとも国防省等においてかかる動きに対し免角警戒的な態度を取る傾向あるやに存ぜられるに付き御如才

なきことながらその点に留意の上説得工作を進められるよう致したい。

なお当方よりの説得の結果在京米国大使館も上記の構想に全幅的に同意するに至り、最近本国政府に対し強く意見具申せる趣である。⁽³⁾」

ここで注目すべきは、先に触れたカール・ケイセンを団長とする調査団の動向である。日本政府は一九六一年一月にケイセン調査団の訪問を受け、その後、調査団が報告書をまとめていること、しかしアメリカ政府内部で軍部との対立により、報告書の大統領宛提出が大幅に遅れていることを把握していた。この事態のなかで、本省は、沖縄の地位をめぐる連日の国会論議が一九六二年六月の参院選に影響を及ぼす可能性に触れつつ、ケイセン報告書の早期とりまとめと、その提出をアメリカ政府に向けて働きかけようとしていたのである。ケイセン報告書は、日本政府にとっても好機であった。何故なら、前年六月の池田首相訪米で池田首相が、アメリカによる沖縄の無期限の保有を認めたのではないか、という疑念が国会の一部で広がっていたことであった。この事態のなかで、日本政府は、ケイセン報告が池田・ケネディ会談の成果としての沖縄の住民生活向上を積極的に掲げ、国内の疑念の払拭を期待する理由があったと言える。

同日付で、本省から朝海大使に送られたもう一つの公電は、宇山審議官の起案によるもので、植民地論争における日本政府の立場を改めて次のように明確に伝えていた。

「沖縄は日本が潜在主権を有する日本固有の領土であって、将来、日本の施政権下に復帰することが期待されるものである。」

「住民の福祉増進について日米両国が協力して実績をあげつつあり、擄取が行われている訳ではない。」⁽³⁵⁾

ここで宇山審議官が述べた内容、つまり沖縄が日本固有の領土であり、将来、沖縄が日本の施政権下に復帰することとが期待される、という内容は、実は、アメリカ政府にとっては直ちに同意できるものではなかったはずである。しかし、アメリカ政府にとっても、国連における植民地主義批判が沖縄立法院決議に波及し、これが日本で国会論議となるに及んだことは看過できない事態であった。実際、この展開を一つの要因として、ケイセン報告書の審議の進捗が図られることになった。この点については、次節で検討することとしたい。

- (1) Memorandum from R. L. Sneider to Mr. Rogers, "Ryukyus", July 11, 1961, 794c.0221/7-1161, RG59, NA. なお、この時期のアメリカ政府は沖縄について「琉球」という呼称を用いることが一般的であった。従って、本稿ではアメリカ政府関係資料を引用し、アメリカ政府の見解を示す場合には、沖縄ではなく「琉球」という用語を用いることとする。
- (2) 河野康子「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」(法政大学法学志林協会「法学志林」第一一一巻、第二号、二〇一三年一月二八日発刊)
- (3) 小坂大臣から松平国連大使宛「ソ連の植民地独立宣言に関する件」昭和三五年一〇月二四日。(国連関係 植民地独立宣言(沖縄))
- (4) From A. S. Jenkins (FE) to Parsons (FE), "Suggested List of Problems for Early Attention by the New Administration", January 13, 1961, 62D26, Lot File, RG59, NA.
- (5) NSAM68, August 11, 1961, 国家安全保障行動覚書 (National Security Action Memorandum 68) にあって「琉球に関するタスク・フォース」が設置され、団長のカール・ケイセンの名前を取って、ケイセン調査団と呼ばれた。
- (6) ケイセン報告書、及び、ケネディ大統領の沖縄声明については、以下の先行研究が参考になる。宮里政玄『日米関係と沖縄 一九四五―一九七二』第六章(岩波書店、二〇〇〇年)。渡邊昭夫『戦後日本の政治と外交』六九頁―七二頁。(福村出版、一九七〇年)
- (7) 小坂大臣から松平国連大使宛「ソ連の植民地独立宣言に関する件」昭和三五年一〇月二四日。(国連関係 植民地独立宣言(沖縄))

繩」(以下、「国連関係」と略記)。

- (8) 河野康子「日米安全保障条約改定交渉と沖繩」(坂本一登・五百旗頭薫編「日本政治史の新地平」二〇一三年、吉田書店)
- (9) 松平大使から小坂大臣宛「国連特別政治委員会に関する件」昭和三十五年一〇月二七日。(国連関係)
- (10) 松平大使から小坂大臣宛「植民地独立宣言問題に関する件」昭和三十五年一〇月四日。(国連関係)
- (11) 「第一五回国連総会における植民地及びその住民に対する独立供与宣言経緯」昭和三十六年九月三〇日。アジア局北東アジア課。

〔国連〕

- (12) 琉球立法院「施政権返還に関する要請決議」アメリカ合衆国大統領、アメリカ上院議長、アメリカ下院議長、琉球列島高等弁務官宛。一九六一年二月一日。(国連)

- (13) 「ソ連政府の植民地問題覚書要旨」日付なし。(国連)

- (14) 岡崎大使から小坂大臣宛「国連提出のソ連覚書に関する件」昭和三十六年九月二十九日。(国連)

- (15) 国連局政治課「沖繩の国連管理についてのソ連提案に関する件」昭和三十六年一〇月六日。(国連)

- (16) 岡崎大使より小坂大臣宛「植民地問題に関する件」昭和三十六年一〇月二〇日。(国連)

- (17) 小坂大臣から岡崎大使宛「植民地独立宣言の実施に関する件」昭和三十六年一〇月二七日。(国連)

- (18) 岡崎大使から小坂大臣宛「植民地独立宣言の実施に関する件」昭和三十六年十一月三日。(国連)

- (19) 岡崎大使から川島大臣臨時代理宛「植民地独立宣言の実施に関する件」昭和三十六年十一月十五日。(国連)

- (20) 岡崎大臣から川島大臣臨時代理宛「植民地独立宣言の実施に関する件」昭和三十五年十一月十五日。(国連)

- (21) 河野康子「鳩山・石橋内閣期の沖繩―「沖繩の地位」をめぐる政治を中心に―」(法政大学法学志林協会「法学志林」第一〇四巻、第三号、二〇〇七年二月二十八日発行)

- (22) 国連局「国連第一六回総会の動向(その八)」一九六一年一月二五日。(国連)

- (23) アジア局北東アジア課「植民地独立宣言履行に関する資料」昭和三十七年二月一五日。(国連)

- (24) アジア局北東アジア課「沖繩解放祖国復帰促進懇談会(一九六・一二結成)に関する件」昭和三十七年一月二三日。(国連)

- (25) 「沖繩解放祖国復帰促進懇談会に関する資料」日付無し。(国連)

- (26) 琉球立法院「施政権返還に関する要請決議」(南方同胞援護会編「沖繩問題基本資料集」昭和四十三年一月、南方同胞援護会) 〇八一頁

- (27) アジア局宇山厚審議官「沖繩立法院の国連加盟盟国への要望に関する決議について」昭和三十七年二月二日。(国連)

- (28) アジア局宇山厚審議官「沖繩立法院の国連加盟国に対する要望決議の件」昭和三十七年二月六日。(国連)
- (29) 朝日新聞 一九六二年一月七日夕刊。渡邊前掲書、一〇三頁。
- (30) 河野康子「日米安保条約改定と沖繩」(坂本一登・五百旗頭薫編『日本政治史の新地平』二〇一三年、吉田書店)
- (31) Outgoing telegram from Tokyo to Secretary of State, Feb.16,1962, 794c.0221/2-1662, RG 59, NA.
- (32) アジア局宇山厚審議官「沖繩問題に関する件」昭和三十七年二月二十五日。(国連)
- (33) "Aide Memoire", 昭和三十七年二月一八日、欄外に手書きで「サタリン持参」と記入あり。(国連)
- (34) 小坂大臣から朝海大使宛「沖繩問題に関する件」昭和三十七年二月一九日。(国連)
- (35) 小坂大臣から朝海大使宛「沖繩問題に関する件」(起案者 宇山) 昭和三十七年二月一九日。(国連)