

### 池田内閣期の沖縄問題(2・完)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

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 / 法学志林

(巻 / Volume)

114

(号 / Number)

4

(開始ページ / Start Page)

9

(終了ページ / End Page)

30

(発行年 / Year)

2017-03-22

(URL)

<https://doi.org/10.15002/00014678>

# 池田内閣期の沖繩問題（二・完）

—— 国連における植民地主義批判とケネディ大統領の沖繩新政策を中心に ——

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繩

第1節 第一五回国連総会（一九六〇年九月）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（一九六一年九月）におけるソ連

覚書と沖繩

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、第一一巻第四号）

第2節 ケイセン調査団の沖繩・日本訪問（以下、本号）

第三章 ケイセン・レポートからケネディ新政策へ

第1節 ケイセン・レポートの作成過程

第2節 ケネディ大統領声明とアメリカの国連外交

第3節 キャラウエイ高等弁務官の対応と日本国内の反響

おわりに

## 第二章 立法院決議（一九六二年二月）と植民地主義批判

### 第2節 ケイセン調査団の沖繩・日本訪問

一九六一年九月、アメリカ政府は沖繩に向けた経済社会事情調査団の派遣を決定、大統領特別補佐官のカール・ケイセン (C. Kayser) 元ハーヴァード大学教授、経済学者) を団長に任命した。団長の名前をとって「ケイセン調査団」と呼ばれているが、アメリカ政府内の正式名称は Task Force Ryukyus である。<sup>(1)</sup> 調査団のメンバーはタスク・フォースとワーキング・グループから構成されており、それぞれ以下のような顔ぶれであった。

タスク・フォース

ワーキング・グループ

カール・ケイセン (ホワイト・ハウス)

ジョン・H・カウフマン (ケイセンの顧問)

ジョン・ステイヴズ (国務省)

ヘンリー・プロディ (国務省)

キングドン・W・スウェイン (国務省・日本課長)

ステイヴン・エイルズ (国防省)

ベンジャミン・F・エヴァンズ (国防省・陸軍准将)

エドワード・G・アレン (国防省・陸軍大佐)

ジョン・D・シッターソン (陸軍省・陸軍中佐)

ジョン・H・オーリー (国際協力庁)

L・アルバート・ウイelson (国際協力庁)

ジョージ・L・P・ウイヴァー (労働省)

J・D・フーヴァー (労働省・極東専門家・一九四七年—一九

#### 四九年SCAP勤務<sup>(2)</sup>

九月三〇日、ケネディ (J. F. Kennedy) 大統領は保養先のニューポートでケイセン調査団について公式発表を行なった。調査団派遣は、かねてより沖繩の P. キャラウェイ (P. Caraway) 高等弁務官が要請してきたものであり、これに加えて六月の池田・ケネディ首脳会談のフォローを再確認する意味がある、という説明であった。<sup>(4)</sup> これら二つの理由のうち、高等弁務官による要請については同年八月の S. エイルズ (S. Ains) 陸軍次官による沖繩訪問が発端であった。アメリカ政府による沖繩統治の主管官庁は陸軍省であり、とりわけ連邦政府からの沖繩に対する援助予算編成は陸軍省が担当していた。その関係で陸軍次官の沖繩への現地視察は定例化していたのである。実際、沖繩援助予算の連邦議会における審議に当っては、エイルズ次官と共にキャラウェイ高等弁務官が出席し説明に当たっていた。ところでエイルズ次官を迎えたキャラウェイ高等弁務官 (一九六一年二月に着任) は、次のような説明を行っていた。

- 一、沖繩住民が米軍に対して不満を持つのは日本本土との経済格差が拡大しているからである。
  - 二、日本政府は、各自治体間の財政格差を縮小するために、貧困県に対して一定の基準で資金援助を行っている。
  - 三、住民は沖繩が日本の施政権下にあれば、貧困県として日本政府からの援助を受けることができるのにも拘わらず、アメリカの施政権下にあるため、日本政府からの援助を受けることができない、と考えている。<sup>(5)</sup>
- キャラウェイ高等弁務官の指摘は琉球政府からの要望を踏まえたものと考えられる。同時に、この発言からは、キャラウェイ高等弁務官が琉球政府を通して日本の地方交付税交付金制度に関心を持っており、その概略を認識していたことも窺うことができる。エイルズ次官がキャラウェイ高等弁務官の要請を本国政府に伝えた結果、沖繩の財政事

情を調査する目的で調査団の派遣に至ったことになる。なお先に見た通り、エイルズ次官は国防省メンバーとしてタスク・フォースの一員となった。

もう一つの理由である池田・ケネディ会談については、共同声明（一九六一年六月二二日）のなかに次のような条項があった。

「大統領は、米国が琉球住民の安寧と福祉を増進するため一層の努力を払う旨確言し、さらに、この努力に対する日本の協力を歓迎する旨述べた。総理大臣は、日本がこの目的のため米国と引きつづき協力する旨確言した。」<sup>(6)</sup>

ケイセン調査団はこれらの目的を果すべく沖縄と日本を訪問したのである。ところで日本政府は早くも九月二八日にはケイセン調査団派遣の情報を把握しており、調査団が沖縄からの帰路、東京に立寄ることも認識していた。<sup>(7)</sup>これを踏まえて外務省アジア局の宇山厚参事官は、日本政府から沖縄に対して支出される福祉関連援助額に関する基本的考え方について検討に着手していたのである。外務省は、当時、沖縄問題の主管官庁であった総理府特別地域連絡局と連携し、自治省の協力を得ることとなった。

調査団はまずワーキング・グループが一〇月五日、那覇に到着、その一週間後、ケイセン団長が合流した。二三日にはケイセン団長とワーキング・グループが共に東京へ出発、二五日には帰国、という日程であった。ケイセン団長到着後の一〇月一九日、調査団は各政党代表と会談、翌二〇日には琉球政府法制局長、文教局長と会談した。沖縄県祖国復帰協議会（以下、復帰協と略称）との懇談は二〇日の正午に米民政府（U S C A R : the United States Civil Administration of the Ryukyu Islands）会議室で行われた。調査団滞在中の一連の経緯のなかで、琉球政府の瀬

長浩副主席は調査団の行動について那覇の南方連絡事務所を通して総理府特別連絡局に向けた詳細な報告を送っている。<sup>(8)</sup> 瀬長副主席の報告の中でまず注目すべき点は、結論として

「アメリカ政府は施政権返還を前提とする施政は考慮していない。返還は遠い将来のことである。」

と述べたところであった。さらに瀬長副主席によると、調査団は来島後、一八日夜に行われた復帰協によるデモが施政権返還を強く要請したことについて警戒心を強め、その結果、日本からの援助拡大がアメリカの沖縄保有を困難とするとの見方を強めたようである、と述べていた。加えて調査団が自治権拡大に対する高等弁務官の拒否権発動や、米民政府（USCAR）の対応などを含むアメリカの施政全般に対して批判的であり、USCARそのものの性格に疑問を持っている、との注目すべき観察をも伝えていた。この観察から見ると、調査団には沖縄統治機構の改革へむけた関心があったのではないだろうか。最後に瀬長副主席は調査団が日本政府による地方交付税交付金制度による援助の実態、つまり具体的には社会保障、教育水準、生活水準などの向上について日本政府が各自治体に向けて行っている財政支援政策に関心を持ち、説明を求めていることを伝えていた。

瀬長副主席が示したとおり調査団は施政権返還へのアメリカ政府の意図を強く否定していた。これはケネディ政権の沖縄統治に関する基本的考え方に基づくものであった。この方針は、一〇月二〇日正午に米民政府会議室で調査団と復帰協とが会談した際、明確になった。瀬長副主席の報告によると、ケイセン団長は、復帰協の赤嶺会長、新垣副会長などが県民大会における決議文を手交、施政権返還が日米両国にとって良い結果になる、と訴えたことに對し、自分は施政権に言及する資格はないとした上で、

「米政府としては施政権を返す意図はない。」

と発言、質問を許さずに五分で席を立った、という。復帰協としては、これまで復帰の時期が問題と考えていたことに對し、アメリカ政府にその意図がないとすれば重大問題であるとして、当日の午後二時から緊急執行委員会を開き、抗議方法について打合せたようである。復帰協は、二三日に琉球政府前広場で「調査団即時退島要求県民大会」を開くことを決定、抗議声明を発表した。二一日付新聞報道によると、抗議声明は、

「調査団の目的は、沖縄の植民地体制を固めることに重点をおくもので、返還については全く問題にしていな  
こ。」

とし、これを沖縄の運命を左右する危機であるとして調査団の意図を粉碎すべく立ち上がることを呼びかけていた。こうした現地地の反応について調査団がどのように認識したか、は明らかではない。その後調査団は当初の予定通り沖縄から帰国の途上で東京に立寄った。一〇月二三日に到着し二五日には離日、という慌ただし日程であった。<sup>(9)</sup>ところで、この短い滞在中に外務省の宇山アジア局参事官からケイセン団長に手交された重要資料がある。それは、自治省が作成した「沖縄の財政状況」(Financial Situation in Okinawa)と題する英文資料であった。この資料をアメリカに持ち帰ったケイセン団長は、帰国後の同月三〇日、東京のアメリカ大使館を通して外務省に対し資料の内容に関する具体的な質問事項を伝えてきた。質問事項の中には、以下のような内容が含まれていた。<sup>(10)</sup>

- ・国政事務費相当費、府県事務費相当費、市町村事務費相当費などの仕分け方法について。又、これらの費目が琉球政府予算のどの費目に相当するか。
- ・日本の地方交付税金制度の内容について。
- ・同制度における基準財政需要額 (amount of the standard financial requirements) の算出方法について。
- ・国庫支出金と基準財政需要との関係について。

これらの質問に対する外務省からの説明は概略、以下のようなものであった。

- ・ケイセン団長に手交した資料は、自治省が琉球政府予算に日本政府の財政政策に関する原則を準用した試算である。
- ・地方交付税金制度の概要は、法定基準に基づいて、基準財政需要額と、基準財政収入額を算定し、バランスを勘案して府県、市町村に配分するものである。昭和三六年度の交付税交付金総額は三、五六六億円で、一県当り平均額は約八〇億円となった。
- ・基準財政需要額の算出方法は、人口一人当り教育費、面積一平方キロ当り道路費、治山治水費、土地改良費など一定基準費用が定められている。これを府県、市町村に適用し合計したものが基準財政需要となる。沖縄にこれを適用して算出した資料を添付した。

さきに見た通り、瀬長副主席の報告によるとケイセン調査団は予てより日本政府の地方交付税金制度に関心を

持ち、この制度についてある程度の子備知識があったようである。その上で調査団は制度の具体的な実態について外務省に説明を求めたことになる。さらに調査団派遣を要請したキャラウェイ高等弁務官は、沖縄住民の不満の一因が沖縄においては本土とは異なり、同制度が適用されていない点にある、と考えていた。これらを勘案すると、帰国後ケイセン団長が同制度に関する具体的な質問事項をアメリカ大使館を通して外務省に伝えたことは、調査団来日の目的の一つが同制度の趣旨と実態の把握にあったことを窺わせる。

そこでケイセン団長からの一連の質問について日本政府の対応を見よう。翌一月二日から二月四日かけて三回にわたり外務省で、アメリカ大使館のフレイザー財務官、シルベスター書記官、サタリン書記官などに向けた説明会が開かれた。日本政府からは、外務省アジア局の他、自治省の芝田官房長、山本交付税課長等、総理府特別連絡局の宮崎課長などが説明に当った。つまりケイセン団長からの照会に対して日本政府の担当官庁から実態の説明があったのである。まず一月二日の説明会では芝田官房長から戦前期の沖縄が日本政府からの補助金を得ていた事情を説明した。さらに現在の沖縄の類似県四県が交付されている交付金額の平均値を基礎とした上で、もし沖縄が日本の県であれば、どの程度の財政規模を持つべきかを試算した結果、概算九〇億円が不足している、との推算を示したのである。これに対し大使館のシルベスター書記官は交付税制度の細目、計算方法、基準財政需要額の算定根拠などを子細に質問した、という<sup>(11)</sup>。第二回説明会では第一回説明会を踏まえて沖縄に対する交付税交付金所要額約九〇億円の計算方法が示された。ここで提示された沖縄に対する援助所要額の約九〇億円をドル換算すると当時の交換レートに基づき約二二〇〇万ドルとなる<sup>(12)</sup>。

最後に第三回説明会で芝田官房長は、日本の交付税制度が昭和初頭から長い歴史を持っており、その後占領下で「シャープ勧告」を取り入れて完成した、とし、その趣旨が地方自治体財源の均衡化にある、と説明、戦前の沖縄が

日本政府による「沖繩振興費」と「地方分与税」で財政を維持してきたことに対し、戦後のアメリカ政府による援助で前者の部分は充実したが後者は実施されていないと述べた。芝田官房長は、ここに財政と行政の空隙があり、日本としては沖繩の戦災への贖罪の意味で交付税方式の援助によりこの空隙を補い沖繩の水準向上に協力したいと述べたのである。

この説明に対して大使館のサタリン書記官は同感した、という。しかしサタリンは、本土類似県と沖繩の平準化には研究を要するとして慎重な態度を見せ、今後のワシントンの結論を待つ必要があると述べていた。同時にサタリンは、連邦議会で沖繩援助予算を説明する際には詳細なデータが必要となることから、今後の日本側との意見交換を求めたのである。<sup>(13)</sup>

つまりケイセン調査団の日本訪問については、日本本土の中央・地方間の財政調整制度について自治省から説明を受けたことに注目すべきであろう。調査団は、この制度を沖繩に適用する構想について自治省から説明を受け、制度の概要について調査を行った。そこで、調査団の調査結果がアメリカ政府の政策に対してどのような影響を与えたのか、という点を次に検討しよう。

### 第三章 ケイセン・レポートからケネディ大統領声明へ

#### 第1節 ケイセン・レポートの作成過程

ケイセン調査団は帰国後、調査結果をまとめたケイセン・レポートを翌一九六二年三月五日、大統領に提出した。

このケイセン・レポートは国家安全保障会議で正式に大統領のサインを得て「NSAM一三三」文書となった。<sup>(14)</sup>ところでケイセン・レポートの骨子は、その約二週間後の一九日に公表された、ケネディ大統領による沖繩に関する特別声明に盛り込まれることとなった。ケネディ声明は、同時に公表された大統領行政命令修正による新行政命令と併せて、沖繩新政策と呼ばれている。歴代アメリカ大統領のなかで、沖繩統治に関する大統領声明を出したのはケネディ大統領のみであった。つまり、ケネディ新政策は、沖繩統治に関するアメリカ政府の政策的優先順位の高さを示唆するものであったと言えよう。それだけに沖繩に関するケネディ大統領声明は注目されることが多いのであるが、その政治的意味については従来、必ずしも十分に検討されてきた訳ではない。

そこで、まずケネディ声明と新大統領行政命令の内容を概観しておきたい。一九六二年の三月一九日、ケネディ大統領はアメリカの沖繩統治に関する特別声明を公表した。同時に、一九五七年にアイゼンハワー大統領により制定されていた「大統領行政命令一〇七一三」を修正することも公表した。修正された大統領行政命令は、沖繩に対する米国政府援助を規定したプライス法の改正を求めるものであった。<sup>(15)</sup>

ケネディ声明について、まず指摘できるのは、声明の前文で住民が日本人であり、日本と同じ経済社会的利益を求め、住民自治を求めている、とした点である。加えて、声明は、続く六項目の第一番目にプライス法改正を挙げている。プライス法とは一九六〇年に制定された沖繩向けの連邦政府援助予算に関する法律である。プライス法が成立するまで、沖繩に対する政府援助予算には法的根拠がなく、各年度ごとに大統領の施政方針、議会内部の相互取引によって左右される傾向があった。陸軍省は、沖繩援助に関する基本法を連邦議会において制定する必要を認め、沖繩統治の安定的基盤を確定すべく、プライス法制定に至った。連邦議会で、下院軍事委員会のメルビン・プライスが法案を提出し、年間六〇〇万ドルを上限として沖繩援助費を支出することが認められた。ケネディ新政策は、この上限金

額を大幅に引上げることが勧告したのである。<sup>(16)</sup>

そこで、ケネディ新政策に盛り込まれた以上の内容について、ケイセン・レポートとの関連を検討しよう。そのために、まずレポートの正式承認に先立って作成された予備的な草案を見ておきたい。調査団の帰国直後の一月に作成された、ワーキング・グループ 国務省代表のスウェインによる「琉球列島における日米関係を規定する諸要因」

(Background Factors in United States-Japanese Relations in the Ryukyu Islands, November 22, 1961) である。

この草案でスウェインは、沖縄住民が日本人であり、日本を母国と考えていることを明記していたことが注目される。<sup>(17)</sup> 続いて一二月には最終草案「タスク・フォースによる報告と提言」(Report and Recommendations of the Task

Force Ryukyus, December, 1961) が完成、この最終案では、先に見たスウェインの草案内容を踏襲して、住民が自らを日本人と考えており、日本を母国と考えていることが盛り込まれた。さらに最終草案で注目すべきは、沖縄に対する援助予算について、日本政府からの援助額引き上げを要請すると共にアメリカ政府予算についてはプライス法の上限を引き上げ、限度額を現行の六〇〇万ドルから二五〇〇万ドルとすることを提案していた。最後に、この最終草案は、米民政府(UACAR)について、これまで軍人が任命されてきた民政官に文民を充てること、琉球政府に対して自治権を大幅に委譲することを提案していた。<sup>(18)</sup> つまり調査団の沖縄訪問時に瀬長副主席が観察した通り、調査団には米民政府を中心とする那覇の米軍部官僚機構の存在に対する批判があり、沖縄の統治機構改革案があったことが解る。しかし、この改革提案は全面的には実現できず、実現できたのは、民政官に文官を任命することのみであった。

ところで最終草案に盛り込まれた提言のなかで見逃すことの出来ない点は、調査団の東京訪問時に外務省から手交された自治省作成資料「沖縄の財政事情」(英文)、さらに、その後調査団がアメリカ大使館を通して入手した日本政府の地方交付税交付金制度に関する情報が与えた影響である。<sup>(19)</sup> これは具体的には、最終草案が提案したプライス法上

限の引き上げに見出すことができる。つまり調査団が外務省から手交された資料「沖繩の財政事情」、及び、その後の自治省による説明では、もし沖繩が日本の施政権下になれば日本政府から得られるはずの交付金額が示されていたことは、既に述べた通りである。その金額は約九〇億円となっていた。この金額が沖繩住民から見てアメリカ政府による援助の不足分であったと見るができる。不足する金額をドル換算した場合、当時の交換レートで約二二〇〇万ドルであった。最終草案が現行のプライス法の上限額六〇〇万ドルを大幅に引上げ、二五〇〇万ドルとすることを提案した背景には、六〇〇万ドルの現行プライス法限度額では復帰を期待する住民の要請を満たすことができないとの見通しがあったことが窺われる。

こうして、ケイセン・レポートの提言のもとに、もし日本の施政権下であれば沖繩住民が受取ることのできる日本政府からの援助額相当分について、アメリカ政府がプライス法改正によって支出する、という構想がケネディ声明の柱の一つとなったのである。声明は大統領が議会に対してプライス法上限を撤廃するよう求め、琉球の医療、教育、社会福祉のレベルを日本並みの水準に引上げる計画を議会に提出することを明記した。

しかし問題は、ケイセン・レポート完成から大統領による正式承認まで約三ヶ月の日時を要したことであった。日本外務省は、ワシントンの日本大使館に向けて、先にみた最終草案完成（一九六一年二月）直後の一九六二年一月四日、ケイセン調査団報告書（ケイセン・レポート）を入手するよう求めた。しかし、本省の要請に対して朝海浩一郎駐米大使は、国務省に照会した結果、まだ報告書が大統領宛に提出されていないこと、又、提出されても、それは国内政策立案のために作成されたものであって日本側に渡すことは困難である、との国務省の回答を折り返し伝えていた。<sup>(20)</sup>正式決定が遅れた理由は何だったのか。実際、大統領宛の報告書提出が遅れていたことについて、各方面で憶測があったようである。そうした憶測の一つが、ロンドンの大野駐英大使から伝えられた「エコノミスト」誌の報道

(一九六二年一月一日付)であった。「エコノミスト」誌の報道はケイセン調査団の提言のなかで、沖縄統治機構問題を集中的に取上げていた。つまりケイセン調査団が米民政府(USCAR)をはじめとする統治機構を廃止し、代って単一のアメリカ代表部を置くことで、琉球政府に日常業務を委ねる方法を提案した、と報道していたのである。この統治機構改革案に対しては、現地のキャラウェイ高等弁務官が直ちにワシントンに飛んで事実確認を急いだ、と伝えられた。「エコノミスト」誌は、大統領決定の遅れの一因として報告書に対する軍部の強い抵抗を挙げていた。抵抗の主な理由は、レポートが沖縄統治機構の改革案を提示したことである、と報道されたのである。<sup>(21)</sup>

## 第2節 ケネディ大統領声明とその後—アメリカの国連外交との関連で

ケイセン・レポートの大統領による正式承認が遅れている間、国務省内には興味深い動きがあった。それは、ケネディ政権と国連外交への関連、という視点から理解することができる。さきに見た通り、ケネディ声明はケイセン・レポートの提言に基づくことを明らかにし、ケイセン・レポートが琉球の軍事基地の重要性を強調し、軍事的要請と住民の願望を調和させる試みであったと述べている。ケイセン・レポートを踏襲しつつ、さらに大統領声明は、沖縄の住民が日本人であり、琉球が日本領土の一部であることをアメリカが認め、琉球が日本の完全な主権下に復帰することを期待している、と述べていた(I recognize the Ryukyus to be a part of the Japanese homeland……)。加えて、声明には、琉球が日本の施政権下に復帰する際に生じる障害を最小限にすることを目的とする、との表現があった。<sup>(22)</sup>これらの文言に注目すると、ケネディ声明には、ケイセン・レポートの最終草案が言及するには至らなかった内容が盛り込まれたことが分る。それは、ケネディ声明で、大統領が琉球を日本領土の一部であると公式に認めた部分であった。ケネディ声明と比較すると、ケイセン・レポート最終案では、住民が自らを日

本人と考えており、日本を母国と見なしていることを、住民の認識として指摘し事実として記述するに止まっていた。つまり、こうした住民の認識に対するアメリカ政府の立場が示されていた訳ではなかったのである。しかしケネディ声明は、ケイセン・レポートからさらに一步踏み込んで、ケネディ大統領自らが、住民を日本人である、と認め、沖縄は日本領土の一部である、と認める表現となっていた。最も重要な点は先に引用した「大統領は、琉球が日本領土の一部である」と認めぬ」(I recognize the Ryukyus to be a part of the Japanese homeland・・・)という文言である。この文言は、一二月に完成したケイセン・レポート最終案には見当たらない。よく知られているとおり、ケネディ声明公表後、沖縄で高い関心を集めた文言がこの部分であった。さらに、この文言に注目したのは沖縄の現地だけではなかった。大統領声明発表後、アメリカ政府内部の議論の中で沖縄の法的地位が問題となる際、国省は従来から参照されてきた対日平和条約第三条に加えて、ケネディ大統領声明のこの部分を引用し軍部を説得する傾向を見せ始める。つまり、これまで沖縄の法的地位についてアメリカ政府内部に不一致があったことを考えると、ケネディ声明は、大統領レベルで琉球の法的地位について明確な定義を下した文言として機能する結果を生じたのである。この文言については、声明の公表直後の三月一九日の正午過ぎ、那覇のキャラウェイ高等弁務官から文言の修正が求められていたことが解っている。<sup>(24)</sup>しかし、声明は既に公表されており修正は不可能であった。つまり国務省とホワイト・ハウスは、声明テキストを極秘とし公表直前までキャラウェイ高等弁務官には伏せていた可能性があったのではないだろうか。

では声明テキストのなかで、大統領は沖縄を「日本の領土の一部」と認める、という文言についてホワイト・ハウスにはどのような構想があったのだろうか。この部分について注目されるのは、国務省のアベレル・ハリマン(A. Harriman)次官補によるラスク國務長官宛ての覚書である。これには大統領宛の覚書が同封されていた。ハリマン

の立場を見よう。まずハリマンは、ケイセン・レポートの内容について国連外交の立場から次のように述べていた。レポートの正式承認が遅れていた二月二三日のことであった。ハリマン次官補は、ラスク国務長官宛てに

「タスク・フォースが提案した日本から沖縄に向けた援助の拡大は、国連でアメリカのコロニアリズムが議論される際には有用である。つまり、琉球が植民地ではなく日本の一部である(傍線筆者)、とアメリカが主張するときに日本政府の支持が必要となるからである。」<sup>(25)</sup>

と述べていた。さらにハリマンは、同封した大統領宛の覚書で、ケイセン・レポートの提言を早急に実施すべきであるとし、その上で、

「アメリカの沖縄における「植民地主義 (colonialism)」は、間もなく国連で議論のテーマとなるであろう(略)。琉球は植民地ではなく、日本の領土の一部 (a part of Japan) であり、アメリカは当面、暫定的に琉球を統治しているに過ぎない。」(傍線筆者)<sup>(26)</sup>

と述べ、さらに大統領がケイセン・レポートを承認したことを公式に表明し、アメリカの沖縄統治政策の変化を説明すべきである、と述べていたのである。ハリマンの認識の背後に、前年秋に国連に設置された一七人委員会が活動を開始し、植民地主義批判を展開する見通しがあったことが窺われる。

このハリマンの覚書についてケネディ大統領がどのように対応したのか、を示す資料はない。しかし沖縄を日本の

領土の一部であると認めることがアメリカの国連外交にとって有利である、という認識がハリマン次官補にあったことは事実であった。その翌日、統合参謀本部議長のライマン・L・レムニツァは直ちに反論し、ハリマン次官補が述べた方針、つまり沖繩統治について日本政府と協力すること自体に強い懸念を示した。彼によればアメリカの沖繩に対する権利は平和条約第三条に明らかなおりであって、日本の潜在主権を認めてはいるものの、日本を沖繩統治に参加させる必要はなく、沖繩援助についても日本政府の関与を認めるべきではなかったのである。<sup>(27)</sup>しかし、三月に入るとアメリカ政府内にはケイセン・レポート問題を国連との関連で考えるべきであるとの主張が強まってきた。第一六国連総会（一九六一年）が、脱植民地決議に関する一七人委員会を設置したことを踏まえた上で、今後、この委員会が沖繩問題を検討する可能性について関心が高まってきたのである。<sup>(28)</sup> 国務省は東京のアメリカ大使館宛に、国連外交への配慮から、ケイセン・レポートについて結論を急ぐ必要があるとの立場を伝えていた。<sup>(29)</sup> こうして、ケイセン・レポートの段階では視野に入っていなかったアメリカの国連外交と植民地主義批判への対応という課題が、沖繩問題と密接に絡みつつ登場することとなった。

### 第3節 キャラウェイ高等弁務官の対応をめぐる日本の動向

先に見たとおり、一九六二年二月一日、琉球立法院は日米両国首脳及び国連加盟国全てに宛てて沖繩の施政権返還を訴える決議を送付した。この決議が、アメリカの沖繩統治を植民地主義として批判したことは日本政府にとっても重大な問題であった。翌二日、日本政府は以下のような声明を出して沖繩が植民地ではないとの認識を明らかにした。

「植民地とは独立を達成していない地域のこと、その住民が外国による征服支配下および搾取の下におかれて

いるものをいうことになっている。沖縄は日本の固有領土で日本は潜在主権を有し施政権を有する米国に返還を要求している。沖縄の立法院も日本復帰を決議している。したがって沖縄は他日日本に復帰することを期待される地域で植民地独立宣言にいう「独立を達成しない地域」に該当するものではない。」(二月二日日本政府声明)<sup>(30)</sup>

ところが沖縄現地で大きな反響を呼んだのは立法院決議よりも、同じ二月一日に行われたキャラウェイ高等弁務官の立法院における年頭メッセージであった。このメッセージが、沖縄における自治権拡大と沖縄に対する日本政府援助拡大に全く触れていなかったことがその理由であった。前年二月に着任したキャラウェイ高等弁務官にとって一九六二年のメッセージは最初の年頭メッセージであった。ところで米民政府(USCAR)作成のメッセージ草案には、自治権拡大と日本政府援助に関する文言が盛り込まれていた、という情報がある。米民政府(USCAR)で草案を見たという瀬長副主席によると、キャラウェイ高等弁務官がこの部分を草案から削除、その結果、キャラウェイの年頭メッセージは、自治権拡大と日本政府援助については一言も触れない内容となった、とのことであった。<sup>(31)</sup>これについて那覇の日本政府南方連絡事務所長の見解は次のように興味深いものがある。

「キャラウェイは、政策はワシントンで、自分は行政面、と割り切った考え方によるものと思われる。」<sup>(32)</sup>

確かに、その後のキャラウェイ高等弁務官の任期中、彼はしばしばワシントンの政策を無視する方針を強行する傾向を強めた。南方連絡事務所の観察は当たっていたのではないだろうか。他方で、当然のことながら与党の沖縄自民党を含む沖縄の各政党、新聞各社は、キャラウェイの年頭メッセージに対する批判的態度を明らかにした。社会大衆党

はメッセージが日本への復帰はおろか、自治権拡大、主席公選など沖縄社会が長年にわたり要求してきた項目に全く触れていない点を攻撃した。<sup>(33)</sup> その結果、沖縄の事態は日本の国会に波及することとなった。年頭に那覇で生じた一連の事態がきっかけとなって、国会で沖縄に対する政府の姿勢に強い懸念が生じたのである。

まず一九六二年二月一四日の衆院外務委員会における質疑を見よう。ここでは、まず二月一日のキャラウェイ高等弁務官の年頭メッセージが問題視され、同時に立法院決議との関連で沖縄が植民地かどうか、という点に野党議員の質問が集中した。しかし政府にとって深刻だったのは、議論の過程で小坂外務大臣に向けられた野党議員の質問であった。それは、日本政府が前年六月の池田・ケネディ会談で沖縄返還を要求したのか、という端的な内容の質問であった。

「池田さんは大統領とお会いになった時分に沖縄の問題について（中略）どういう話をなされたか。これは、返してもらったことを要求なされたのですか、（後略）。」（川上貫一議員）

これについて小坂外相の回答は、

「われわれは、われわれの立場を堂々と述べて、先方との間に充分理解を深める話合いを行ったということです。」

というものだった。さらに小坂外相は復帰を強く求めているが、極東の国際環境から見て難しいと答弁せざるを得な

かったのである。<sup>(34)</sup> 小坂の答弁は、日本政府が復帰に向けて本気で取り組む構えなのかどうか疑われてもやむを得ない面があったと言えよう。ところが、これに続いて二月二十八日には、キャラウェイ高等弁務官が那覇で記者会見を行ったことが報道され、この記者会見の内容が国会の関心を呼ぶこととなった。記者会見でキャラウェイ高等弁務官は、極東に緊張が続くかぎり沖繩の政治形態を維持するとし、この点は池田・ケネディ会談で話がついている、と述べたのである。<sup>(35)</sup> 三月七日の衆院外務委員会で社会党の帆足計議員は、キャラウェイ発言について追及するなかで、政府が池田・ケネディ会談の合意内容について明確にすることを求め、小坂外相は答弁に苦慮することとなった。<sup>(36)</sup>

一連の経緯の中で国会は、三月九日、沖繩・小笠原の施政権回復を求める衆議院決議を採択したのである。つまり、米国内閣の意見対立から、ケイセン・レポートに対する大統領の署名が遅れている間、同年夏の参院選を控えて、沖繩問題は政治争点化する兆しを見せつつあったと言えよう。

## おわりに

池田内閣期の沖繩をめぐる政治過程についてまとめておきたい。まず日本政府については、岸内閣末期から池田内閣期にかけて、沖繩に対する日本の、施政権返還要求については、首脳会談レベルで言及しない傾向が生じていた。この傾向は会談後の共同声明に反映され、一九六〇年一月、一九六一年六月の共同声明はいずれも、沖繩の施政権返還について触れなかったのである。この点について沖繩住民に強い不満が生じたことは言うまでも無い。池田内閣期には、こうした事態について次のような方法で対応することが試みられた。それは、沖繩に本土の県と同様の財政的援助を行うこと、具体的には地方交付税交付金に相当する援助を支出することが試みられたのである。この政策は、

既に一九六一年六月の首脳会談で池田首相からケネディ大統領に向けて示唆されたし、その後、同年一〇月のケイセン調査団に対しても、詳細な説明文書が手交されていた。とは言え、この方法が施政権返還の代案となるかどうか、は極めて難しいところがあった。現地では、ケイセン調査団に対して施政権返還が想定されていない点を厳しく追及する動きがあったからである。

米国政府については、更に複雑な事情があった。岸内閣期から既に沖縄の現状を維持し施政権返還を可能な限り回避する方針が国務省を含めて確定していたことは、一九五八年のドル通貨導入政策からも読み取ることができる。ケネディ政権になってもこの方針に変化はなかった。ところが、一九六〇年九月の国連総会で、ソ連が沖縄を含む複数の地域について米国による植民地支配であるとの非難を提起したことは沖縄問題が国連で議題となる可能性につながった。事実、国連加盟国中多数を占める新興独立国にとって脱植民地主義は大義名分であったから、国連で米帝国主義批判が強まる懸念は米国にとって無視できなかったのである。こうした事態のもと米国外交にとって喫緊の課題は、沖縄が植民地ではない、との事実確認となった。一九六二年三月のケネディ大統領による沖縄新政策が、この点を示している。つまり、ケネディ声明には複数の動機があったが、その一つが米国による沖縄統治の正統化にあったことは疑う余地がない。「大統領は、琉球が日本領土の一部であることを認め」た、というフレーズは、この動機をあらわすものであった。

しかし他方で、ケネディ政権は先に触れた通り、沖縄の地位について「極東に脅威と緊張がある限り米国が施政権を行使する」との立場を変更する用意はまったくなかった。この乖離が、池田政権末期から佐藤政権にかけて、日米関係における沖縄の施政権返還という課題に変化を生じる一因となるのである。この展開については別稿を期すこととした。

- (1) 宮里政玄著(二〇〇〇)『日米関係と沖縄——一九四五—一九七二』岩波書店、二〇四頁。
- (2) 北東アジア課「ケ大統領補佐官の沖縄調査に関する件」一九六一年九月二八日。(米国管理下の南西諸島状況雑件 沖縄関係調査報告(コンロン・ケイセン)) 外交史料館蔵(以下、「コンロン・ケイセン」と略記)。
- (3) 朝海大使から外務大臣「沖縄の厚生福祉に関する米調査団派遣の件」一九六一年一〇月二日。(コンロン・ケイセン)
- (4) 朝海大使から外務大臣「沖縄の厚生福祉に関する米調査団派遣の件」一九六一年一〇月三日。(同上)
- (5) 河野康子(一九九四)『沖縄返還をめぐる政治と外交』東京大学出版会、一九六—一九七頁。
- (6) 鹿島平和研究所編(一九八四)『日本外交主要文書年表 第二卷 一九六一—一九七〇』原書房、三四四頁。
- (7) 北東アジア課「ケ大統領補佐官の沖縄調査に関する件」一九六一年九月二八日。(コンロン・ケイセン)
- (8) 総理府特別地域連絡局からアジア局長「米調査団の動きについて(その六)」一九六一年一〇月二日。(同上)
- (9) アジア局「米調査団に関する件」一九六一年一〇月二四日。(同上)
- (10) 北東アジア課「資料「沖縄の財政状況」について米大使館に説明の件」一九六一年一〇月三〇日。(同上)
- (11) 北東アジア課「沖縄財政状況」説明会概要(第一回)一九六一年一月二日。(同上)
- (12) 北東アジア課「第二回沖縄財政状況説明会概要」一九六一年一月二八日。(同上)
- (13) 北東アジア課「第三回沖縄財政状況説明会概要」一九六一年二月四日。(同上)
- (14) National Security Action Memorandum No. 133, "Ryukyus Action Program", March 5, 1962 (沖縄県公文書館所蔵)
- (15) 河野前掲書、二九四頁。
- (16) 「琉球列島の管理に関する行政命令改正の行政命令およびケネディ米大統領声明」鹿島平和研究所編(一九八四)『日本外交主要文書年表 第二卷 一九六一—一九七〇』原書房、四一五頁。
- (17) "Background Factors in US-Japanese Relations in the Ryukyu Islands", Prepared for the Ryukyu Task Force by Kingdon Swayne, Nov. 22, 1961, JFK Library (琉球大学所蔵)
- (18) "Report and Recommendations of the Task Force Ryukyus", Dec. 1961, JFK Library (琉球大学所蔵)
- (19) 同右
- (20) 外務大臣から朝海大使「ケイセン報告査報方の件」一九六二年一月四日。(コンロン・ケイセン) 朝海大使から外務大臣「ケイセン報告査報方の件」一九六二年一月四日。(同右)

- (21) 在英、大野大使から外務大臣「沖繩に関する米國ケイセン報告書についてエコノミスト筋報道の件」一九六二年一月一七日。(同右)
- (22) 「琉球列島の管理に関する行政命令改正の行政命令およびケネディ米大統領声明」鹿島平和研究所編(一九八四)『日本外交主要文書年表 第二巻 一九六一—一九七〇』原書房、四一四頁。
- (23) 河野康子(二〇〇七)「鳩山・石橋政権期の沖繩——沖繩の地位」をめぐる政治(法政大学法学部『法学志林』第一〇四巻第三号)一六一—一七頁。
- (24) From HICOMRY Okinawa to the Secretary of State, March 19, 1962. (沖繩県公文書館)
- (25) From Governor Harriman to the Secretary of State, "Report of Task Force Ryukyus", Feb. 23, 1962. (沖繩県公文書館)
- (26) 同右
- (27) Memo from JCS, Chairman, Lemnitzer for the Secretary of Defense, Feb. 24, 1962. (沖繩県公文書館)
- (28) From Department of States to Amembassy, Tokyo, March 13, 1962. (794c. 0221/3-1362, RG59, NA.)
- (29) 同右
- (30) 「施政権返還に関する琉球立法院決議および日本政府見解」鹿島平和研究所編前掲書、四〇八頁。
- (31) 「那覇日本政府南方連絡事務所長から総理府特連局長(大竹民渉)宛て」一九六二年二月二日。〔コンロン・ケイセン〕
- (32) 同右
- (33) 同右
- (34) 第四〇回国会衆議院外務委員会議録第三号。一九六二年二月一四日。
- (35) 第四〇回国会衆議院外務委員会議録第九号。一九六二年三月七日。
- (36) 同右

本稿は科学研究費(基盤C)「戦後体制と沖繩に関する共同研究」(研究代表者 河野康子)の成果の一部である。