

異文化間外交コミュニケーション「ペリー長官のシャトル外交と沖縄基地返還」

Thanscultural Diplomatic Communication

W. Perry's Shuttle Diplomacy & the Return of Okinawa's Bases

御手洗 昭治

Shoji Mitarai

概要 (Abstract)

1995年11月10日に、琉球大学の西洋歴史学者である照屋善彦教授の研究室を訪問する機会に恵まれた。先生は「この研究室からは、返還問題で揺れる米軍の普天間基地とコバルトブルーの海を見ることができるのですよ」と語られた。⁽⁵⁾ そのコントラスが今でも、鮮明に思い出される。偶然であるが、照屋先生の研究室から眺めた普天間基地が、近い将来返還されることが今日、(1996年4月12日) 発表された。

基地返還の要因の一つは秋山／ナイ・イニシャティブ⁽³⁾ に基づく政策ビジョンがあったからこそと伝えられているが、ウィリアム・ペリー国防長官が1990年前半から行った日米間の「根回し」外交コミュニケーション力も、忘れてはならない要因の一つである。

因みにペリー長官は、1995年9月4日に、沖縄で起こった三人の米軍兵士による少女強姦事件に対する謝罪で、日本に直行した米政府高官である。クリントン大統領は、9月21日の全米向けラジオ演説で「我々は日本国民に対するいかなる不正行為も大目には見ない」と「遺憾の意」を表明した。⁽¹⁾

また、ペリー長官は、米国防総省上層部の誰よりも日本経験が豊で、1945年秋に米陸軍の隊員として、占領行政に携わるため沖縄の土を踏んだ人物である。そして、その後、一年程、沖縄で生活を、おкуった経験がある。若きペリー氏

が上陸の際、那覇港から眺めた沖縄の凄まじい荒廃の光景は、今なお忘れようと思っても、忘れられないと本人自身が語っている。

1996年4月12日、日米両国は、米軍普天間基地を五年から七年以内に日本に全面変換することで正式に合意した。このニュースは、沖縄米軍基地の縮小、整理、統合をめぐる日米交渉が、これまでシンボリックな存在であった普天間基地変換にメドがついたことで、事実上決着したことを意味するものであった。モンデール駐日米国大使と橋本竜太郎首相が同日会談し、共同記者会見で発表した。

両国の共同声明では、次のような日米合意の骨子が発表された。

(1)普天間基地を五年から七年以内に全面返還。(2)沖縄にある米軍基地の中に新たにヘリポートを建設。(3)嘉手納飛行場に追加的施設を整備、一部機能を移転・統合。(4)空中給油機舞台を岩国に移転。(5)岩国のハリアー攻撃機を米本土に移転。(6)緊急時の施設しようについて日米で共同研究。

太田沖縄県知事も、毎日新聞社との記者会見で「普天間基地は、街のどまん中にあり、人命を損なう危険が最も大きかった。そのため優先課題として返還を求めている。全面的に（国に）協力していきたい。一番望ましいのは無条件返還だが、今の厳しい状況の中で望んでも実現しない。今後、次々と解決を図っていくしか道はない」と語った。⁽⁸⁾

クリントン政権にとって、今回の沖縄基地一部返還は、決して“compromise”（譲歩）一辺倒の国際交渉のトレード・オフではなかった。昨年（1995年）の訪日中止もあって、今一つ盛り上がり欠けた今回4月16日の訪日に、大きなポイントを稼ぎ成功させたかったこと。そして、沖縄の普天間基地返還でこれまでの日米関係を改善し、特に、共和党から非難を浴びた「クリントン政権の対日政策は貿易交渉だけで両国の関係を悪化させた」とするアメリカ国内の批判をかわし、大統領選挙での再選に向け外交成果をアピールするという思惑があった。昨年の沖縄での米兵による少女強姦事件を契機に反米感情が頂点に達したことは記憶に新しい。しかも、この事件はアメリカ国内でも、反米軍基地運動の高まりとして、大きな反響を呼び、これが共和党によるクリントン批判

へと鉾先が向けられる結果となった。これが、「クリントン政権の対日政策批判」と呼ばれるものである。この事件は、沖縄からも全米むけラジオ・メッセージで伝えられた。

日米通商交渉においても、特に、カンター通商代表が中心の貿易交渉主導の外交路線に対しても、アメリカ国内においても批判的見方が根強かった。(R. スターもクリントン政権が1993年以降取った貿易交渉重視の外交コミュニケーション・交渉の行動原理が日米関係のみならず米中関係をも悪化させ、東アジア情勢の不安性を倍増させた、という批判が主であったと分析する。)⁽⁴⁾これに対し、沖縄の基地問題は、「安全保障政策不在」の象徴の一つに祭り上げられかねない存在であったと分析されている。

ペリー長官は、米政府は「日米安全保証条約体制は東アジアの平和と安定に不可欠」との立場から、沖縄の米軍基地の数は維持しつつ、基地を整理・縮し沖縄県民に配慮を示す必要に迫られていた。

米国の政治・軍事研究専門家の間では、普天間基地の返還は現実には可能という見解が多かった。政治学者のケント・カルダーが指摘する「アジア化する日米関係」の視点から見れば、中国、朝鮮民主主義共和国（北朝鮮）の政治情勢の不透明さを考慮すれば、普天間返還が「在日米軍縮小」のイメージに転化され、関係各国にあやまったシグナルを送る結果になるのではないかと警戒も強かった。その意味では、普天間の基地返還と、クリントン大統領訪問の際に発表した日米安全保障共同宣言、その他の協定は、太平洋地域における日米安全保障堅持を唱う一体のものとなったとの見方が強い。

アメリカが、東アジアで想定するリージョナル・コンフリクトの主な芽は、次の三つに分析されている。まず、一つ目が巨大化する中国の将来と、今後の中国と台湾との関係（中国が3月に台湾に向けての実施した軍事演習クライシスも含む）であり、二つ目が朝鮮民主主義人民共和国（北朝鮮）の核開発問題と政治情勢、それに、三つ目がロシアにおける新ナショナリズムの復活などである。日米安全保障条約は、日本防衛を主軸にしているという「日米安保観」を変えない以上、リージョナル・コンフリクトに対処するアメリカの軍事行動

の大きな支障になると言う、見方が強い。

これまで最大の懸念であった普天間基地の返還で、日米双方が合意したことは、アメリカにとっても大きな前進ステップでもある。普天間基地の返還は、日本を含むアジア・極東周辺地域の平和と安定の果実という見方も強い。尚、4月17日の安全保障共同宣言では、米軍の基地を整理、統合、縮小することと、同盟関係を強化することを、両立させることを、首脳レベルで初めて明確にうたった。これは、周辺諸国にとっても、日米両国の意図が理解でき、かつ、アジア・太平洋地域の安全保障の展望がより透明になることで意義は大きい。しかし、別の見方をすれば、これら地域の安全保障に対する日本の一層の関与を即したアメリカの「異文化間外交コミュニケーション」の『外交メッセージ』とも受けとめられる。

小稿では、W. ペリー国防長官のシャトル外交行動を中心に、異文化間外交コミュニケーションの視点から、日米関係の中でも特に、沖縄の普天間基地返還問題に関連させながら考察してみたい。

W. Perry's Shuttle Diplomatic Communication Behavior

Both Japan and the United States agreed jointly on April 12, 1996 to relocate the U.S. Marine Corps' Futenma Air Base to U.S. Kadena Air Base. The announcement came after a long diplomatic negotiation that had started last fall. The announcement was unanimously made (in a last minute deal) between the two countries across the Pacific.

It was U.S. Defense Secretary William Perry who assiduously worked on a plan to let U.S. military use civilian air ports rather than Futenma Air Base in times of emergency that it might allow the United States to return approximately one third of the land used for military bases to Okinawa's land owners.⁽²⁾

It holds true that Nye's report spelled out the concerns about American withdrawal had already been heard twenty years ago after the Vietnam

War. But it also stressed that in an effort to maintain the security and prosperity of today, the United States must remain engaged in Asia, committed to peace in the region, and dedicated to strengthening alliances and friendship.⁽³⁾ This is what the Clinton administration proposes to do, and this is also what the other Asian nations want the United States to do, for their memory of Japan as a military conqueror in the Asian region still remains strong today. They do not want to see the reemergence of Japanese militarism. Rather they would like to see some measure of stability in Asia. Nations in the Asia-Pacific region are well aware of and informed about reasons for East Asia's success which are contingent upon American alliances in the region and continuing substantial U.S. forces. They proclaimed that should Japan bid farewell to the American bases, and Japan would be in a position once again to step up its military forces and military capabilities as well.

While it is true that European nations are headed for greater integration after the end of the Cold War, the world has entered a Hot-War, marked by voices favoring the scrapping of the U.S.-Japan security treaty and withdrawal of U.S. forces from Japan.⁽⁴⁾ The major thesis of Nye's report was, however, that the geo-political climate prevailing around Japan does not warrant optimism. And a great many political observers in the Asia-Pacific region supported his contention. As a result, the security treaty and U.S. military bases have played roles in the interests of the two nations and for Asian security.

Efforts were begun to review operations under the U.S.-Japan Status of Forces agreement and for cutbacks in military personnel in Okinawa to restore trust between Japan and the United States. But there occurred antimilitary sentiment and rising calls for U.S. forces to be removed from Okinawa right after the rape incident of a school girl by three American

servicemen on September 4th 1995.⁽²⁾

The incident was broadcast to Washington via live satellite transmission provided by the American government. President Clinton also expressed a deep regret over the incident on the radio throughout the United States. In his speech delivered before the the Diet on April 18 during his visit to Japan, President Clinton re-emphasized “The American people profoundly regret the horrible violence done to a young school girl there. Our hearts go out to her, to her family and her loved ones, and to the entire Okinawan community.”⁽⁷⁾ (It must be noted that a bilateral agreement was concluded between the two countries which could permit Japan to take custody prior to indictment of American military personnel who are suspected of committing serious crimes in Japan but who were not initially arrested by Japanese authorities.)

The two governments did almost everything within their power to meet the real concerns of the local residents in Okinawa while trying not to harm U.S. military capabilities. The decades-old U.S. — Japan alliance came under strain over the incident, and many political observers found it difficult, if not improbable, to carry out steps to consolidate and downsize U.S. facilities.

But there was a liaison who tried to ameliorate the situation as well as to carry out the scheme. The liaison was Defense Secretary William Perry. W. Perry’s behind-the-scenes diplomatic communication skills have gone unnoticed. But in my assessment, his shuttle diplomacy across the Pacific since the early part of the 1990’s was a major factor lying behind the realization of return of the U.S. Marine Corp’s Futenma Air Base to former Great Ryukyu.

Of the high-ranking U.S. officials in Washington, Perry is known to be the officer who was appointed to reside in Okinawa to help build Okinawa.

His first-hand knowledge about Okinawa and his experience living in Okinawa in 1945 made him eminently qualified as a mediator on Okinawa issues. As the author recalls, it was in 1990 that Washington and Tokyo agreed to work toward American military bases. Of the 23 bases, issues surrounding 13 of the sites had been settled and the remaining 10 sites were under negotiation.

It was also through Perry's effort that both Washington and Tokyo could set up a working group under the committee to adjust military installations and to discuss ways to consolidate base functions during his visit to Tokyo on November 1, 1995.

The Stage was Set for the Summit by Perry

The joint U.S.-Japan declaration was signed on April 17, 1996 right after the summit talk between President Clinton and Prime Minister Hashimoto, and one of the highlights spelled out in the declaration was matters on Okinawa.

It stressed their commitment for reduction and consolidation of the bases in Okinawa (The stage set by William Perry bore fruit). On Okinawa the declaration read:

In particular, with respect to Okinawa, where U.S. facilities and areas are highly concentrated, the Prime Minister and the President reconfirmed their determination to carry out steps to consolidate, realign, and reduce U. S. facilities consistent with the objectives of the Treaty of Mutual Cooperation and Security. In this respect, the two leaders took satisfaction in the significant progress which has been made so far through the "Special Action Committee on Okinawa" (SACO) and welcomed the far reaching measures outlined in the SACO Interim Report of April 15, 1996. They expressed their firm commitment to achieve a successful conclusion of the SACO process by November 1996.

Clinton's Anguish Over Okinawa Issues

President Clinton voiced understanding of Okinawans' concern over American bases and also expressed the sentiments in Okinawa underscoring the value of friendship with the Japanese, including those in Okinawa. President Clinton remarked on the aforementioned Okinawa matters following a welcoming ceremony at the state palace during his (and Mrs. Clinton's) meeting with the Emperor and the Empress. According to the Imperial Household Agency, the Emperor expressed hope that both the United States and the Japanese governments fully cooperate in solving problems pertaining to American military facilities while at the same time paying due attention to the sentiments of Okinawans.

At the Lower House plenary session Hall on April 18, President Clinton stressed that the two governments would work closely together to minimize the burden of military presence centering on the return of Futenma Air Base, and a major reduction of such inconveniences to the Okinawans as noise, training and exercise, pollution abatement at American bases, to appease Okinawans. Such steps, in his words, would reduce the burden on local residents without without diminishing the mutual defense capability, or America's commitment to safeguard the Asia-Pacific region.⁽⁷⁾

In concluding the declaration, the two leaders agreed and reaffirmed the three nucleuses of the U.S.-Japan relationship — security, political and economic — are based on shared values and interests, and these rest on mutual confidence embodied in the Treaty of Mutual Cooperation and Security. President Clinton and Prime Minister Hashimoto reaffirmed their strong determination, on the eve of the twenty-first century, to build on the successful history of security cooperation and to work hand-in-hand to secure peace and prosperity for future generations.*

The Ties are Crucial in Asia & Perry's Departure

The joint declaration redefined the decades-old Japanese — U.S. relations to meet the needs of the post Cold-War period. The Pentagon sees U.S. — Japanese ties as crucial to deterring Chinese military pressure on Taiwan and guaranteeing stability on the Korean peninsula.⁽⁶⁾

Although the two leaders seemed to focus primarily on critical security and trade issues, President Clinton and Prime Minister Hashimoto decided, on the educational front, to unveil their new efforts to turn the spotlights of their officers on the student exchange imbalance.

For example, while more than 45,000 Japanese students are studying at American institutions of higher learning, only 1,700 American students are enrolled at “A” Japanese colleges and universities.⁽⁹⁾ The problem is that the gap is widening, as wide as the Pacific Ocean, and it is reported to have been at the root of the enormous lack of understanding between the people of the two largest economies on the globe.

It is noteworthy that an increase in the \$190 million Japan's Ministry of Education (JME) to students (less than 3 percent of which has gone to American young turks), but the Ministry of Education will announce new college scholarship money to them touting new college fairs and its internet home page.⁽⁹⁾

* They also confirmed that the future security and prosperity of the two nations are closely linked with the future of the Asia-Pacific region, but both of whom expressed the same concern that instability and uncertainty still persist in the Asia-Pacific region as witnessed in continued tensions on the Korean Peninsula, heavy concentration of military forces — nuclear arsenals, unsolved territorial disputes, and the proliferation of weapons of mass destruction.

The two leaders are well aware of the fact that the two countries should do more in terms of human inputs in the field of education, because the human underpinnings of our relations have been very thin. Mr. Hashimoto, after the summit, also reassured in this regards that the U.S.-Japan relations are supported by a firm and sturdy roof and pillar. The pillar, according to him, is mutual understanding between the peoples of the United States and Japan. "To make the pillar bigger, I would like to make efforts to have more American youths visit Japan." His statement was construed as a very positive sign by both governments.

Taken as a whole, the summit between the two leaders marked a historic departure and U.S. Defense Secretary William Perry, who set the stage for the summit through his shuttle diplomacy, stated "the meeting between the two leaders was the most significant summit since the end of the Cold War," at a news conference before his departure for the next destination.

「記録用資料」

戦後の日米関係は、次の三つの段階の歴史を経てきた。第一段階は、戦後の1945年の敗戦から1960年の旧安保迄である。この期間、アメリカは、敗戦国日本を庇護しつつ自国の国際関係の戦略に組み込んだ。第二段階は、冷戦時代の米ソ対決の国際政治の中で、日本がアメリカに対し師弟関係で言えば教え子として従う一方、一国繁栄主義で経済的に豊かになった1970年代末までの時期である。第三段階は、1980年から1995年代の時期である。この期間、日米は経済面では対等になり、1980年以後は経済面では日米の立場が逆転。その結果、日米の経済摩擦が常態度となり、湾岸戦争を契機として日本は同盟国としての資質を疑われ始め、スターも指摘するように日米関係が悪化した「十年ターム」

であった。⁽⁴⁾

今回の首脳会談は、日本の対米貿易摩擦が融和される一方、アジア・太平洋の不安定化が懸念される背景の中で行われた。よって、今回の1996年の首脳会談より第四段階が始まったとも指摘されている(論点)⁽⁸⁾。又、今回の共同宣言は、他のアジア諸国からも歓迎されていると分析されている。例えば、アジア諸国の間では、アメリカは、日本が第二次大戦中に推し進めた「大東亜共栄圏」侵略構想は持たない国で、領土的野心はない国として受けとめられている。アメリカは、七百万人の数にもものぼるアジア系アメリカ人が存在する民族国家であり、しかも、自由とデモクラシーを国の基礎の柱に据えている点では、日本よりサイコロジカル・エッジ(心理的安心感)を与えている点も、見逃せない。

「日米安保の歴史的記録」

以下は、日米安保に関する主な記録を要約したものである。

- 51/ 9 吉田・トルーマン会談で対日講和条約と、旧日米安保条約調印。
- 54/ 3 日米相互防衛援助協定調印。
- 54/ 7 防衛庁・自衛隊発足。
- 56/12 日本国連に加入。
- 60/ 1 岸・アイゼンハワー会談で新日米安保条約、地位協定調印。
- 68/ 1 佐藤首相が非核三原則を表明。
- 72/ 5 沖縄返還。
- 76/11 防衛費のGNP費1%枠決定。
- 78/11 日米防衛協定ガイドライン決定(おもいやり予算)。
- 80/ 5 大平・カーター会談。イラン・アフガンで米国への協調を表明。ライシャワー発言(「核兵器積んだ艦船が日本に寄港しており日本政府もこれを容認と発言(佐藤・ニクソン会談の密約とも伝えられている)」と、ラ

イシャワー元駐日米国大使が発言。

- 81/ 5 鈴木・レーガン会談。日米共同声明で初めて「同盟関係」を明記。鈴木首相「シーレー防衛」を表明。
- 83/ 1 中曽根・レーガン会談。中曽根首相の「日米運命共同体」「日本列島不沈空母」発言が米紙でもセンセーションとなる。
- 87/ 1 防衛費の1%枠撤廃が閣議で決定。
- 90/ 6 日米合同委員会で沖縄米軍基地施設23事案の返還を確認。
- 91/ 4 ペルシャ湾へ掃海艇派遣(湾岸戦争後)。
- 92/ 6 国連平和維持活動(PKO)協力法成立。9月には、カンボジア(PKO)派遣。
- 95/ 1 村山・クリントン会談。米国側が、沖縄の米軍基地整理・統合の努力表明。
- 95/ 9 沖縄で米兵による少女暴行事件。太田沖縄県知事が、米軍用地強制使用代理署名を拒否。
- 95/11 米軍の沖縄基地縮小のための「日米特別行動委員会(SACO)」初会合で新防衛計画の大綱決定。
- 96/ 1 沖縄県が、2015年までの米軍基地全面返還を要求。
- 96/ 4 沖縄の普天間飛行場基地の5——7年以内の全面返還合意。緊急時の米軍の民間空港利用共同研究で合意。

橋本・クリントン会談で日米安保共同宣言発表。ガイドライン見直し。

「安保体制」：日米安保条約を基盤とする関係は、21世紀に向け、アジア・太平洋地域で、安定的で繁栄した情勢を維持するための基礎である（安保共同宣言）。

「米軍の極東範囲のプレゼンス」：米軍のプレゼンスは、アジア・太平洋地域の安定の基礎であり、米軍の沖縄の負担軽減を考慮しつつも、基地の整理縮小により、防衛能力を維持（共同記者会見でのクリントン大統領発言）。

「米軍の兵力数」：日本でのほぼ現在の水準を含め、アジア・太平洋地域で約

10万人の現在の兵力構成を維持する（安保共同宣言）。

「防衛協力の推進」：密接な協力体制を増進するために、「日米防衛協力のための指針」の見直しを開始する（安保共同宣言）。

「極東地域有事対応」：安保体制の円滑な運営のため、万一の場合を想定し、何ができるのか、できないのかをきちんを研究しておく必要あり（共同記者会見での橋本首相発言）。

「沖縄問題」：沖縄に関する「特別行動委員会 (SACO) 中間報告で示された広範囲な措置を歓迎。1996年11月までにSACOの作業を成功裏に結実させる（安保共同宣言）。

「安保対話」：中国との協力をさらに深めていくこと。朝鮮半島の安定が両国にとって重要であることを留意し、勧告と密接に協力しつつ、引き続きあらゆる努力を払う（安保共同宣言「安保再定義のポイント参照」）⁽⁸⁾

Here is a summary of the Joint Declaration —— Alliance for the 21st Century, adopted on April 18, 1996:

* The strong Japan-U.S. alliance underlies the dynamic economic growth in this region. The future security and prosperity of both Japan and the United States are tied inextricably to the future of the Asia-Pacific region.

* The Japan-U.S. security relationship, based on the Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States, remains the cornerstone for achieving common security objectives and for maintaining a stable and prosperous environment for the Asia-Pacific region as we enter the 21st century.

* Continued U.S. military presence is essential for preserving peace and stability in the Asia-Pacific region. The Japan-U.S. security relationship forms an essential pillar that supports the positive regional engagement of the U.S.

* The United States reaffirms that meeting its commitments in the prevailing security environment requires the maintenance of its current

force structure of about 100,000 forward deployed military personnel in the region, including about the current level in Japan.

* On Okinawa, where U.S. facilities and areas are highly concentrated, the two countries are determined to carry out steps to consolidate, realign, and reduce U.S. facilities and areas consistent with the objectives of the Treaty of Mutual Cooperation and Security.

* It is extremely important for the stability and prosperity of the region that China play a positive and constructive role. Russia's on going process of reform contributes to regional and global security, and merits continued encouragement and cooperation.

* Stability on the Korean peninsula is vitally important to Japan and the United States, and both countries will continue to make every effort in this regard, in close cooperation with South Korea.

* The two governments will continue working jointly and with other countries in the region to further develop multilateral regional security dialogues and cooperation mechanism such as the ASEAN (Association of Southeast Asian Nations) Regional Forum, and eventually, security dialogues regarding Northeast Asia.

Mr. Clinton came into office as a trade-oriented President. However, renewed tensions between China and Taiwan and between North Korea and South Korea are reported to have helped turn his administration into a trade lamb, and the security ties with Japan have taken dramatic center stage. It should be added that the text of the declaration also covered bilateral cooperation in global issues — nuclear arms reduction, measures against international terrorism, strategies against AIDS's problems, efforts to slow world population growth and moves for peace in the Middle East and on the Korean peninsula. That's the way it was! (April 20, 1996). [了]

主要参考文献

1. 船橋洋一「世界」(岩波書店 1996 年 5 月号 p.27 & P.28)。
2. 宮良高弘「人間生存の基本を問う：沖縄の基地問題」(Monthly Hokkaido、1996 年 5 月号)。
3. Nye, Joseph S.Jr. “The Case for Deep Engagement” (Foreign Affairs: July/Aug. 1995, pp.90-102).
4. Sutter, Robert G.. “Japan-U.S. Relations: Issues for Congress in the 1990” (Congressional Research Service/March 20, 1996) & Rosecrance, Richard Stein, Auther A. (Edt.) “Domestic Bases of Grand Strategy” (N. Y.: Cornell, 1993).
5. 照屋善彦「英国宣教師ベッテルハイムの琉球観」(琉球王国評定文書 7 巻 1991 年、pp.6-30)&「沖縄の基地問題」(インタビュー1995 年 11 月 10 日。琉球大学照屋研究室)。

その他の参考資料

6. Business Week (April 15, 1996, p.3).
7. The Japan Times (April 19, 1996, p.1).
8. 毎日新聞(1996 年 4 月 13 日、p.1& 4 月 18 日、p.1)、日経(1996 年 4 月 16 日 p.3)、産経「安保再定義のポイント」(1996 年 4 月 18 日)、「論点」岡本行夫 (読売 1996 年 4 月 19 日)。
9. Silvian Kevin. “As China Rises, Do Americans Overlook Japan? (The Washington Post, April 19, 1996).

—— 本稿は 1995 年度、札幌大学研究助成費により行われた研究成果の一部である。残りの研究は、異文化コミュニケーション研究会 (SIETAR-JAPAN) における研究発表後、改めて掲載する予定である。本学の関係者各位に対し感謝の意を表したい。 ——