

〈論文〉

## ライシャワーの沖縄本土返還秘密交渉

### Reischauer's Secret Behind-the-Scenes Negotiations on the Reversion of Okinawa to Japan

御手洗 昭 治

#### Abstract

Edwin O. Reischauer, a visionary historian and futurist at Harvard, has best been known as former U.S. Ambassador to Japan under the Kennedy administration. People at large maintain that from the earliest days when the Japanese and East Asian programs began, his insights about how society behaves when too much change happens too quickly helps to guide our new direction for Social Science fields--assisting people to adapt to change and remove fear is key if we are to advance as a society. However, one part which has not been known about Reischauer is the fact that he played an initial and a pivotal role so far as the reversion of Okinawa to Japanese mainland is concerned.

Reischauer sensed in 1961 that a Japanese demand for the return of the Ryukyu Islands, including Okinawa, with its population of a little more than a million, could easily become an explosive rallying cry for Japanese nationalists. The island had been Japanese territory since 1879. In April 1962, President Kennedy finally made clear that Okinawa would someday be returned to Japan in the time the Chief Executive was to be elected and there was to be an American civilian, rather than military, Civil Administrator.

This article explores, in a cursory fashion, the circumstances under which negotiations on the reversion of Okinawa to Japan took place and got under way through Reischauer's hidden role as a cross-cultural negotiator. His assiduous negotiation efforts and swift moves towards conflicting issues of the reversion of Okinawa to Japan was paid off, and Okinawa, as a new prefecture, returned to Japan on May 15, 1972.

## 要旨

現代も基地移設問題で揺れる沖縄。今では、日本の県となった沖縄。争点は、素朴な問題でもあるが、沖縄がいつ、いかなる状況のもとで、いかなる交渉プロセスを経て、また誰が中心的な役割を果たし、日本に返還されたのか？等についての情報を持つ世代が少なくなっていることである。ちなみに、日米の地位協定についても客観的な情報を掴んでいる研究者は、ごくわずかにすぎない。政治学者の山本章子は、『日米地位協定』の中で、その理由の一つは、地位協定の研究がジャーナリズム主導で行われてきたこと。二つめが、基地問題同様、その内容も政治イデオロギー色が強すぎたことにある。それら多くは、国際政治学の理論の観点からではなく、イデオロギー言説に溺れていることである。<sup>(21)</sup>

近年、アジア・太平洋を含む南シナ海周辺の情勢が緊迫しており、国際社会の秩序が不安定となり不透明感と不確実性も増している。特に注目されているのが、沖縄を含む日本を取り巻く地政学の変化と、沖縄にとっての地政学についての関心度やその実態である。地政学には地理と地図、それに各国が戦略的計算を行う大きな要素が含まれている。例えば、中国、台湾、韓国、北朝鮮の動向など東アジアは、中東と並んで最も地政学的考察を要する地域であり、中国は地政学的発想には秀でている。しかし、日本は地政学的発想に疎い国とみなされおり、両国の間には大きな地政学的知性の落差がある。

日本は戦後、朝鮮戦争のようなごく少数の例外は除き、自らの安全を直接脅かす地政学的紛争には巻き込まれずに済んでいた。ただし、1960年代は安保闘争中であり、日本の国民の米国に対する国民感情は、ささくれ状態であった。外交も経済も地政学的リスクも高まっていたし、当時の国際政治のバランス・オブ・パワーにも変化が見られた時代であった。そのような状況の中で、沖縄の返還がいかにして可能になったのか？その謎に関して追ってみたい。

沖縄の本土返還は、すべてが国務長官あてに送られた一通の文書をきっかけに始まった。送り手はケネディ大統領が指名した駐日米国大使のエドウィン・O.ライシャワーであった。

## 研究方法

本稿の研究手法：日英の古文書を含む歴史文献の調査と検証、加えて国際政治に関する1960年代から1970年代の外交交渉のメモランダム（覚書）、E.O.ライシャワー個人が残した回想録、日録に基づく Historical Approach を採用した。特にオバリン大学図書館、ハーバード大学のワイドナー図書館アーカイブズ、燕京図書館の資料に負うところが多かった。又、本稿の写真提供下さったライシャワー家に御礼申し上げたい。

## 1. はじめに

本稿では、水面下での沖縄返還交渉の立役者であるライシャワーの交渉行動に焦点を当てながら交渉戦略プロセスと経緯に関し、(A)「戦後のサンフランシスコ講話条約前後と沖縄返還交渉」、(B)「沖縄と日本を取り巻く地政学」、(C)「ライシャワーの1960年代の地政学の見解」、(D)「ライシャワーの対人コミュニケーション力と交渉行動」、(E)「ケ



ケネディ政権下の駐日米国大使時代のライシャワー

ネディ・ライシャワー路線の構築」、(F)「7月国防省、行政官とライシャワーの秘密会談」、(G)「米政府を動かしたライシャワーの一通の手紙の分析」——に関する考察を試みてみたい。

先ずは、戦後の沖縄返還のプレリュードであるサンフランシスコ講和会議条約と沖縄返還交渉とは因果関係があるため、それについて地政学にも照らし合わせ、若干触れてみたい。

## 2. 戦後のサンフランシスコ講話条約前後と沖縄返還交渉

沖縄返還交渉に関しては、1951年9月のサンフランシスコ講和会議でアメリカが日本に対し沖縄の「潜在主権」を認めた時に、一応の交渉の決着に弾みがつくのではないかと世論は想定していた。しかし、当時は朝鮮戦争の勃発と米ソの冷戦時代に突入したため、現実的には占領が続くという結果となる。多文化間の関係同様、国家間の関係も地政学的要因に影響されることとなる。

以下がサンフランシスコ条約の骨子である。

1. 戦争状態の終結、日本の主権復活
2. 日本の個別的・集団的自衛権を認める
3. GHQ（米国総司令部）は撤退する。しかし米軍の一部は日本に残る
4. 沖縄・小笠原諸島はアメリカが管理
5. 千島列島や澎湖諸島など、戦前に獲得していた土地を放棄、また韓国の独立を認める

## 6. 賠償金はなし

ところで、国際政治学者であった高坂正堯によれば、1年前の1950年11月21日には、通産省が日本と琉球の貿易協定細目を発表し、12月5日には連合国軍総司令部（GHQ）のダグラス・マッカーサー元帥と朝鮮問題を協議するためコリンズ陸軍参謀総長が来日し、翌日12月5日に米極東司令部が、沖縄の米軍政府に代えて民政府設置の方針を指示している。<sup>(20,p.36)</sup>

サンフランシスコ講和条約でアメリカは日本に対し、沖縄の「潜在主権」を認めた。が、現実には無期限の占領が続くことになる。1957年2月に誕生した岸内閣は、沖縄の返還交渉を再開した。しかし、アメリカは沖縄保持の強化をもくろみ、アイゼンハワー大統領は、米極東軍司令官が兼務する琉球民政長官を廃止し、高等弁務官を沖縄施設の責任者として設置する。

米国は1957年6月21日の日米共同コミュニケで、日本には琉球、小笠原諸島に対する「残余支配権」があることを再確認した。しかし、「脅威と緊張が極東に存在する限り、アメリカは現状を維持する必要を認める」という条件つきであった。

そこで、ライシャワーは単独でアメリカ政府に働きかけをする行動に出たのである。ジョージ・パカードも「ライシャワーは、ワシントンから正式許可を得ずに、沖縄が米日関係における一大刺激物になる前に、日本に返還するのが賢明である、と米軍の最上位の指揮官に説得する運動を独自に始めた。」と指摘する。<sup>(9,p.290)</sup>

Reischauer saw in 1961 that a Japanese demand for the return of the Ryukyu Islands, including Okinawa, with its population of a little more than a million, could easily become an explosive rallying cry for Japanese nationalists. The island had been Japanese territory since 1879. In a joint communique on June 21, 1957, the United States reaffirmed that Japan had “residual sovereignty” over the Ryukyus, but added, “so long as the conditions of threat and tension exist in the Far East, the United States will find it necessary to continue the present status”. Reischauer, without any authorization from Washington, launched his own campaign to convince top U.S. military commanders of the wisdom of returning Okinawa to Japan before it became a major irritant in U.S.-Japan relations.<sup>(3,p.161)</sup>

### 3. 沖縄と日本を取り巻く地政学

特に、我々が忘れてはならない点、また多くの人々が知りたいのは、沖縄を含む日本を取り巻く地政学、それに日本と沖縄にとっての地政学である。中国、台湾、韓国、北朝鮮の動向など東アジアは中東と並んで最も地政学的考察を要する地域である。歴史学者のライシャワーは駐日米国大使時代に「沖縄ほど、地政学的にテコの原理と作用が効きやすい位置にある島も少ない。また、沖縄が日本に復帰されない限り戦後は終わらない。」との見解を述べたことがある。<sup>(17)</sup>

1961年6月、ライシャワーは日本人が要求している、人口は当時百万余の米国の統治下にあった琉球列島（現在の沖縄）の施設返還問題は、日本のナショナリストが反米感情をスローガンにして大騒ぎを起こしかねないと危惧を抱いていた。沖縄は明治12（1879）年以来、日本の領土であった。米国は1957年6月21日の共同コミュニケで、日本には琉球、小笠原諸島に対する「残余支配権」があることを再確認した。ただし、当時のアジア太平洋地域には地政学上の不安定要素と政治的緊張が多々存在していたため、米国側は戦略的に現状を維持する条件を提案。

地政学の要素とは、地理、歴史、エネルギー資源、民族、宗教、人口など、人間社会のリーダーシップや技術革新をもってしても変わらない、または変わりにくい要因のことである。これらの要因が一国の興亡に影響を与えるのである。ちなみに、レイ・クラインの計量認識国力は、地政学的ファクターを知る上で必要な方程式とみなす国際政治学者も多い。要約すれば、計量認識された「国力量」＝基本指数である「人口」＋「領土」＋「経済力」＋防衛を含む「軍事力」×「戦略目標」＋「国家・国民の意思」という方程式である。

朝日新聞社主幹を務めた国際政治ジャーナリストである船橋洋一は、「戦後、日本の対外戦略構想から地政学的要素がすっぱり抜け落ちてしまった。しかし、冷戦後、さらに21世紀になり地政学的ファクターが無視できなくなっている。とりわけ日本は北東アジアの地理と歴史と格闘し続けることになり、中でも重要なのが海洋である」と指摘する。日本に必要なことは、あくまで法の支配に根差した「開かれた国際協調主義（Liberal international order）に立脚した世界秩序と地域秩序の形成を目指す世界の平和とガバナンスと標準を基につくる建設者であり続ける事だ」という。<sup>(13)</sup> これと同様に、国際政治学者の細谷雄一は「アジア情勢や国際秩序は流動化し、不透明と不確実性が増している。中国の対外行動は強硬になり、国民の間には不安が高まっている。」その一例が沖縄の尖閣諸島の領有権問題であると指摘する。<sup>(14)</sup> 今、日本に必要なことは地政学的直観力を養う事で

ある。

#### 4. 1. ライシャワーの 1960 年代の地政学の見解



沖縄訪問。右よりキャラウェー中尉、安里積千代沖縄社会大衆党委員長、大使、太田政策琉球政府主席（1961）

第二次大戦終結時における沖縄住民の日本およびアメリカに対する姿勢は、愛憎相半ばしていた。本土の日本人に対しては、心中すこぶる穏やかではなかった。一段劣等で辺境の人びとという扱いを受けていたからである。

しかも日本全体で、直接陸上戦闘の舞台となったのは、沖縄県のみであった。本土の日本人にはるかにまさる惨禍、至難を沖縄県民は被ったのである。<sup>(8,pp.346-349)</sup>

1960年代の当時の世界は、朝鮮戦争の終結後、東西冷戦が激化していた時代であった。そのような国際情勢であったがゆえ、アメリカは沖縄を太平洋の要として捉えるようになる。日本の事情にも精通していたライシャワーは沖縄問題に対し危機感をつのらせるようになり、以下の見解を持つようになる。

- (1)日本における過激なベトナム反戦運動や反米感情は、アメリカとの関係に危機を引き起こしかねない。
- (2)国会は混乱状態の中、強行採決によって「安全保障条約」が改訂される。
- (3)ライシャワーの懸念は、「沖縄の問題は、日米関係のすべてに影響を与える最重要課

題である。この状態のままでは1970年の日米安全保障条約の延長に向けて、両国が友好的な関係を保っていいけるとは、とても考えられない」と指摘。<sup>(17)</sup>

ちなみに、当時のアメリカを代表する国際ジャーナリストのウォルター・リップマンまでもが、時のアイゼンハワー米国大統領の日本訪問が、安保騒動と沖縄に関する苦い経験などによって、前代未聞の中止という結果となってしまった根幹の理由は、米国政府の極東政策に問題があったことを証言。したがって、その政策を見直すことを提唱している。

Walt Lippmann issued “a stern warning concerning America’s policies in the Far East.” “The cancellation of President Eisenhower’s visit to Japan, and his embarrassing experiences in Okinawa, stem from Washington to look squarely at the U-2 affair and its significance.” <sup>(1,pp.239-240)</sup>

#### 4.2. ターニング・ポイント

1965年4月、那覇市において沖縄の本土祖国復帰を求める集会が開催された。しかも8万人もの人びとが集結した。ライシャワーは沖縄の人びとの感情、怒りを納め日米安全保障条約を延長するためには、日本への沖縄返還を視野に入れる必要があり、米務省との交渉を行う決心をしたのである。1966年6月、米務省もライシャワーの提案を深刻に受け止めるようになった。

1969年11月、日米安全保障条約の延長を翌年に控えた年には、沖縄返還交渉を決定づける佐藤・ニクソン会談が予定されていた。同年5月、ニクソン大統領は、国の最高意思決定機関である国家安全保障会議が作成したメモランダム13号を承認する。たった2ページの文書がアメリカ政府の対日政策と沖縄返還の方向を決定づけた。

返還交渉の主な柱は二点であった。一点めが沖縄の基地の自由な使用を最大限求める。二点めは、大統領は構想の最終段階で核兵器の撤去を検討するが、その際、緊急時の核兵器の貯蔵と通過の権利を得るという条件をつける。最期まで核兵器の撤去は明言されず、日本を追いつめる。

1969年11月21日、日米両国政府は沖縄の日本への返還に合意した。それは、核抜き本土並みを提唱していた。アメリカは他方、安全保障条約の事前協議の在り方について大きな譲歩を引き出していた。

共同声明には「アメリカ政府の立場を害することなく」との文言が盛り込まれていた。

これは、在日アメリカ軍の基地の使用をめぐることは、事前に協議するという取り決めが抜けている。しかも、この時、ニクソン大統領は、佐藤首相から秘密裏に了解を取り付けていた。有事の際には、アメリカは沖縄に核兵器の持ち込み、通過、貯蔵ができるというものであった。

この密約文書はキッシンジャー大統領補佐官と佐藤首相の密使で国際政治学者であった若泉敬との間で準備された。11月19日、日米両首脳の名前で署名されている。

## 5. ライシャワーの対人関係力と交渉行動

カーター政権（民主党）とレーガン政権下（共和党）で、戦後第9代目の駐日米国大使（1977～1988年）を務めたマイク・マンズフィールドは、「ライシャワーこそアメリカが各地に派遣した大使の中で最も偉大な大使だった」と語ったことがある。

同時にライシャワーは、日米関係に殉じた大使でもあった。例えば、1964年3月24日、ライシャワーは精神的に問題のあった19歳の少年に太腿を刺されるという刺傷事件が起こった。しかし、大使は日米関係維持のために、この刺傷事件を外交・政治問題として取り上げなかった。反対に、「日本の皆さんから提供して頂いた輸血のお陰で、日本人になった気分です」とユーモアで返し、これが時の話題となった。<sup>(16, pp.22-23)</sup> ただしこの輸血の結果、ライシャワーは一生、C型肝炎に苦しむこととなる。加えてライシャワーは、日本以外のアジアの国々の正常化にも功績を遺した。1965年には日韓正常化交渉を取りまとめたのである。

他の歴代の駐日大使と比較した場合、ライシャワーの一つの特徴は、対人コミュニケーション能力に関しては人一倍長けていたことであろう。

ライシャワー自身もそれについて、「私はいつでも、相手が企業人でも、軍人でも、誰とでも、うまくやってきた。自分に自信がないからだ。傲慢さをみせないからだ。もしかしたら、その理由は、また、私が日本でスタートして、帰国してからアメリカで他の少年たちと同じようになろうと適応しなければならなかったからだろう。うまく溶けこみなかった。それが自然な生き方だった。自分にとっては格別に変わったこととは思えなかった。」と述べている。<sup>(9, p.294)</sup>

ライシャワーと米軍指導者たちとの間に築いた誠意ある関係が、1972年の沖縄返還の道を開く要因にもなった事は確かである。<sup>(9, p.295)</sup>

It was not self-evident that a Harvard professor and carrier military officers would



hit it off the way Reischauer did with General Smart and Preston. When I asked him how he managed to do this, his immediate response was: "I've always been able to get along with anybody, businessmen, military men, whatever. It's because of my insecurity. No show of arrogance. Possibly my beginning in Japan and having to come back and adjust to America and be like the other boys... I wanted to blend in. It's the natural way to be. It didn't seem to me a very unusual thing to do." (GP,p.163)

ところで、ライシャワーが関わった沖縄問題を巡っての交渉は、三種類に分類できる。一番目が日本本土復帰への「沖縄返還交渉」、二番目が「沖縄経済復興援助の交渉」、三番目が「米艦の沖縄寄港問題交渉」。ライシャワーは、米軍司令官の信頼を勝ち得るため孤軍奮闘する。

## 6. ライシャワー・ケネディ路線の構築

1962年2月10日(早稲田大学におけるロバート・ケネディ司法長官の講演事件から4日後)、ライシャワーはロバート(ニックネームはボビー)・ケネディ司法長官に、沖縄の自治拡大と最終的に日本へ返還する方向へ米軍をプッシュする必要性を説明する。ロバート・ケネディは、それをたしかに理解し、兄のケネディ大統領に伝えた。これが、ライシャワーがワシントンで影響力をもつ端緒になったのである。加えてケネディへつながる信頼できるバック・チャンネルを手にし、ケネディ大統領の訪日計画に取り掛かった。(3,p.335)



JFK と弟のロバート

On February 10, four days after the Waseda incident, Reischauer briefed Robert Kennedy on the need to push the military toward greater autonomy for Okinawa and its eventual reversion to Okinawa. Kennedy took notes and conveyed these ideas directly to the president. This was the start of Reischauer's real influence in Washington. He now had a reliable back channel to President Kennedy and began

using it to plan for a visit by the president to Japan. In fact, a high-level team was on its way from Washington to Tokyo to plan such a visit when Kennedy was shot in Dallas on November 22, 1963. The visit would have taken place in January 1964. In January 1964, Bobby Kennedy made another visit to Tokyo, less than two months after his brother's death. He ostensibly came to meet again with President Sukaruno, but the visit was clearly a first step in his campaign to be president of the United States. <sup>(9,p.192)</sup>

ライシャワーは沖縄返還問題の解決については、当時は、日韓両国正常化と同時並行に双方の関係者と交渉を続けていた。また、ロバート・ケネディの来日は、沖縄問題決着に向けての大きな突破口を開くことになるのである。

1962年2月4日の日録の中で、ライシャワーは次のように述べている。「目下（2月4日）のところ、琉球問題が急激に大きくなって（私がここ十年間危惧し続けているがごとく）国際問題に発展しないかと心配でならない。もう一つの重要案件、日韓国交正常化については、1月には危機さえ感じていたが、今は思ったよりはるかに良い方向に向かっている…。日曜日（4日）の夜、ロバート・ケネディと妻のエセルが随行者を従えて到着した。まだ一日半しかたっていないが、これまでのところ、司法長官の来日は大成功であった」（ちなみに日韓問題に関して、ライシャワーは、争点は賠償金ではなく心理的なものだと述べている。『本当の問題は3億とか4億の金額ではない。両国間の問題は、基本的に心理的なものだ。日本は韓国に対して何らかのジェスチャーを示さなければならない（4月8日）』）。

ケネディ大統領が、首都ワシントンで琉球列島高等弁務官の統括下にある沖縄返還問題に関してアクションを起こしたのは、

1962年3月である。ライシャワーが大統領の弟のロバート・ケネディに沖縄返還が望ましいと初めて説明してから一ヵ月後のことである。

1962年3月にケネディ大統領が突如、「沖縄新政策」を発表。大統領は、沖縄を日本の一部であることを確認。「沖縄が完全に日本の主権下に復帰する日を待望している」と発表。しかし、



ワシントンの日米首脳会談で。前列左よりケネディ大統領、池田首相。後列左より朝海駐米大使、ラスク國務長官、小坂外相、ライシャワー大使（1961）。

米軍の高等弁務官は「沖縄の自治は神話」であると反発。この沖縄返還交渉に最も関与し、実現に向けてケネディ大統領との水面下での交渉を通し日米両政府に働きかけていたのが学者大使といわれ、日米の文化と日米関係に精通していたライシャワーである。ちなみに、ライシャワーにはこの時期(1960年代)に日韓両国正常化交渉に向けた動きも見え隠れする。

ケネディ大統領は、声明の中で琉球の発展のために日本政府と協力し、権限と責任を琉球の人々に委譲する努力を続けると約束していた。軍に代わって、文民の施政長官が置かれるという方針であった。ところが、高等弁務官キャラウエーは、この大統領の方針を公然と無視した。<sup>(9,p.338)</sup>

In March 1962, a month after Reischauer first briefed Bobby [Rober] Kennedy on the desirability of returning Okinawa to Japan, President Kennedy took the first step by making clear that the Ryukyus would someday be returned to Japan. The statement promised cooperation with the Japanese government in developing the Ryukyus and a continuous effort to transfer authority and responsibility to the Ryukyans. An American civilian would replace the military as civil administrator. General Caraway, however, flouted Kennedy's policy.<sup>(9,pp.193-194)</sup>

In April 1962, President Kennedy finally made clear that Okinawa would someday be returned to Japan in the meantime the Chief Executive was to be elected and there was to be an American civilian, rather than military, Civil Administrator.<sup>(9,p.248)</sup>

しかし、キャラウエーは日本政府が沖縄に対する補助増大を申し出たとたん、自分の藩に対する東京の影響力を制限しようとし、社会状況改善ではなく港湾建設へそれを振り向けようとしたのである。しかし、ライシャワーは国務省の支援を受けて反撃し、数ラウンド勝ち進んだという。<sup>(19,p.338)</sup>

ライシャワーは回想録の中で「それでもキャラウエーは、日米間の接触で厄介な存在であり続けており、自分のシマを高圧的に支配することで、それより何百倍も重要な日米関係にとって問題になりかねない」と述べている。「軍関係者とはすべてうまくいったのに、沖縄のキャラウエーだけが例外だった。1961年8月に私が沖縄に行き、同年秋にカール・ケイセンが大統領に報告を提出していらい、日本政府の沖縄を見る眼は熱を帯びていた。いろんな代表団が、私に会うため沖縄からやってきた。長く早稲田大学総長をつとめた沖縄出身の最高の著名士である大浜信泉は、何度も沖縄人グループを率いて大使館に来た。

沖縄の主席も、東京に来るとよく立ち寄った」、また「キャラウエーがあまりにも大統領の政策を無視するので、大使館やワシントンの関係者は彼の更迭を考えるようになった」。ライシャワーの記録によれば、「最後の六ヶ月もキャラウエーの非協力的な態度は変わらなかった」という。<sup>(19,pp.373-374)</sup>

Delegations often came to see me to express their views. Periodically President Ohama Nobumoto, long the head of Waseda University and Okinawa's most distinguished native son, would lead groups of fellow Okinawans to see me, and the Chief Executive of the islands would drop in when he was in Tokyo.<sup>(9,p.248)</sup>

それから一年半、ライシャワーはロバート・ケネディのコネクションとアクセスを使い、沖縄の施政権の返還を推進した。もしも、ケネディ大統領の1963年の暗殺事件がなかったなら、沖縄の返還が実現していた可能性は高い。

ライシャワーは次のように記録している。「1962年4月、ケネディ大統領は、ようやく沖縄がいずれ日本に返還されることと、それまでの期間は主席を公選とし、アメリカ側は軍人ではなく文人の施政長官を置く旨を言明した。そこでジョージ・マキューンの弟で地理学者のシャノンが施政長官となって赴任したが、高等弁務官のキャラウエーが完全に彼を無視したため何一つ仕事をするができなかった。キャラウエーは日本の沖縄援助も日本との協議も最小限に抑え、その協議にしても社会問題は放っておき港湾建設などを取り上げた。1963年になって衝突はついに表面化し、真夜中にワシントンと東京と沖縄の間を電報が飛びかう騒ぎになった。むろんワシントンは直ちにわれわれに軍配を上げたが、キャラウエーは依然として妨害をやめなかった。」<sup>(19,p.373)</sup>

In April 1962, President Kennedy finally made clear that Okinawa would someday be returned to Japan and in the meantime the Chief Executive was to be elected and there was to be an American civilian, rather than military, Civilian Administrator. George McCune's younger brother, Shannon, a professor of geography was chosen, for the position, but found himself completely frustrated by Caraway's virtually ignoring him. Caraway also continued to keep Japanese aid to Okinawa and consultations as restricted as possible and limited to uninteresting fields, such as harbor construction, rather than social problems. And open clash over the aid budget took

place in 1963, which came to a head in a flurry of telegrams in the middle of the night between Washinton,Tokyo and Okinawa. It was immediately resolved in our favor by Washington, but Caraway, of course, retained ability to drag his feet. <sup>(9,pp.248-249)</sup>

1965年の4月に、那覇市で祖国復帰を目指す集会が開催される。その集会には、8万人が集結した。ライシャワールは沖縄の怒りを納め日米安保条約を延長するためには、日本への返還を視野に入れる必要があると考えた。

## 7. 7月の国防省、行政官とライシャワール秘密会談

1965年には、アメリカはアジア政策の見直しと新戦略構想を打ち出すことになる。その結果、地政学上においても沖縄のさらなる戦略的重要性を再認識し始めることになる。ライシャワールは、同年7月16日に米国大使館で開催された秘密会談の席において、軍部と行政官側に対し、沖縄の基地問題の課題や将来の在り方等に関連させ、沖縄の本土返還の意義と重要性について現実論に基づく地政学、国際政治学と外交の視点から説明し、説得工作を試みる。

特に沖縄の人びとの念願である沖縄の本土復帰、その実現に向けての日本政府のフットワークの重さに対する怒り、現実のベトナム戦争を含む極東アジアの国際政治や情勢、それに沖縄の基地の在り方と日本政府の非核三原則についての説明を行った。<sup>(EOR Secret 1965 Memo)</sup> (ライシャワール秘密文書メモ /Secret 1965 Memo of Reischauer)

In looking into Reischauer's Secret Memo in 1965, it reveals plans for keeping U.S. bases and nuclear weapons options in Okinawa after reversion of Okinawa to Japan.

A meeting of high-level U.S. military and civilian officials was held at the American Embassy in Tokyo on July 16. At the meeting Ambassador Reischauer presented the framework for the Japanese government's betrayal of Okinawan aspirations and Japan's "Three Non-Nuclear Principles" in the 1969 Revision Agreement.

Steve Rabson, a political scientist at Brown University, spells out that Reischauer, at the meeting, offered a post-reversion U.S. strategy for a permanent American presence in Okinawa including an option to introduce nuclear weapons. According to a declassified Memorandum of Conversation, "Ambassador Reischauer said [that] if Japan would accept nuclear weapons on Japanese soil, including Okinawa, and if it

would provide us with assurances guaranteeing our military commanders effective control of the islands in time of military crisis, then we would be able to keep our bases on the islands, even though ‘full sovereignty’ reverted to Japan.” These provisions later became key elements in post-reversion policy which was negotiated in 1969. <sup>(10,51-1-10, Feb. 1, 2010)</sup>

Although U. S. - Japan Okinawa Reversion Agreement was to effect on May 15, 1972, Reischauer’s views expressed in the 1965 are at odds with his public description of meetings on reversion which he held with Japanese government officials. Reischauer at that time mentioned “on more than one occasion I had told Japanese officials [that] I believed the United States would comply on terms acceptable to Japan, which meant all nuclear weapons removed, as in the American military installations in Japan.” <sup>(2)</sup>

Additionally, the 1965 memo writes that Reischauer expressed concern that a “nationalistic reaction of the Japanese and Ryukyuan has been exacerbated by developments in Viet-Nam.” In his autobiography he stressed that “by this time we had become so deeply enmeshed [in Vietnam] that I was ready to accept the [Johnson] administration’s argument that the quickest and easiest way to end the war was to force North Vietnam by military might to desist from trying to conquer the South.” <sup>(9, p. 320)</sup>

Admiral Ulysses S. Grant Sharp, Commander of U.S. Pacific forces maintained a notion “without Okinawa, we cannot carry on the Vietnam war (Command interviews, April 1975 and collected in the U.S. Army War College archives, Carlisle, Pennsylvania by S. Rabson).” <sup>(11)</sup>

Thus, Reischauer proposed an increase in American aid, revision of the Price Act to increase compensation for owners of land the U.S. had seized for base construction, and a loosening of the ban on flying the Japanese flag. It is a tall order to measure Reischauer’s influence at that time in the middle 1960s. However, all three of these recommendations later became American policy. The U.S. Army was not quite happy about Reischauer’s advocacy of early reversion plans and they were up against him. But the kind of reversion schemes Reischauer advocated was far from what the Japanese government later promised Okinawans.

In view of the 1965 memo, when Army Secretary Stanley asked him if he had in his mind a new treaty with Japan placing Okinawa outside the limitations of the Constitution, Reischauer replied “something like that would be necessary in spite of

the fact that there is no explicit prohibitions of the Constitution”. “Something like that” anticipates the 1969 Reversion Agreement making the U.S. military presence more or less permanent and maintaining the alternative to introduce nuclear weapons. The term “introduce” later created a good deal of commotion between the two countries. For instance, at U.S. naval vessels carrying nuclear weapons routinely cited ports in Tokyo, with the tacit approval of the Japanese government violating the Liberal Democratic Party’s off-stated “three non-nuclear principles” prohibiting their manufacture, possession, and of introduction.

American policies Reischauer recommended for Okinawa were continued after reversion by the Japanese government, with Japan paying the bills. The missions of U.S. bases in Japan and especially Okinawa, have been less about defending Japan than projecting military power and reconnaissance capabilities elsewhere. This was apparent that during the Vietnam War when troops trained and deployed in Okinawa to the war zone—when long-range bombers flew out of air bases, and when islands served as a major site for GIs on R & R from the war zone. Today Okinawa is still a very important venue not only for troops training and deploying for wars in Iraq, Afghanistan, and the middle East, but also for keeping an eye wide open for Chinese military vessels moving closer to Senkaku island and Okinawa areas.<sup>(11)</sup> (The Army War College archives include angry denunciations, even questioning his loyalty. He did so to reduce the risk of “disturbances” in Okinawa.

1966年6月、ライシャワーの指摘を深刻に受け止めた国務省がついに行動を開始する。

## 8. ライシャワーの一通の手紙が米政府を動かす

一方、ケネディ政権の後を受け継いだジョンソン政権は、ベトナム戦争で行き詰まり、沖縄は在米国米軍を支えるという地政学的にも重要な基地へと位置づけられるのである。そのため本土返還が棚上げになった。しかしライシャワーは、スマート中将与プレストン中将与と共に、沖縄返還の種を既にまいていた。ライシャワーは1966年に沖縄返還に関する最後となる公式秘密電報を、以下のように国務省に打った。

「大使館は、琉球列島において、より大きな役割を演じようとする日本政府（GOJ）の努力の多くに抵抗するのではなく、日本は基本的に合衆国と同じ目標をもつ同盟国であることを理解して、琉球の問題への対抗においてGOJの助力を活用すべきである。われわれは、同地で有効に使えるだけ、琉球に対する日本の経済援助を受け入れつづけるべきである。」（アメリカ大使館から国務省宛の秘密電報 1966年6月26日）



ヴェトナムの米軍前線部隊訪問（1966）

…Instead of resisting most government of Japan efforts to play a larger role in the Ryukyus, the United States should avail itself of the Japanese government's assistance in dealing with Ryukyuan problems, realizing that it is fundamentally an ally motivated by the same objectives as the united States. The United States should continue to accept as much Japanese economic aid for the Ryukyus as can be effectively used there. (3,p.194) .

ライシャワーがケネディ兄弟とむすんだ新たな強い関係は、それよりも大きな成果をもたらし、米国政権の中で米国の政策へおよぼす多大な影響力を生み出すこととなる。1962年12月、経済と貿易に関しての閣僚級会議がバージニア州のウィリアムズバーグで開催された。その結果、「日米二カ国の間で高まりつつあるパートナーシップの意義」をさらに前進させることになる。その後、ライシャワーはハル夫人とともに、ロバートとエセル・ケネディ夫妻の自宅であるヒッコリー・ヒルでのディナー・パーティの主賓となった。

Reischauer's new and strong relations with the Kennedys promised ever grater rewards and possibly greater influence over U.S. policy within the administration regarding Japan. In December 1962, the second cabinet-level conference on economics and trade took place in Williamsburg, Virginia, further advancing the "growing sense of partnership between our two countries." After the conference, he and Haru were



guests of honor at a dinner hosted at Hickory Hill, home of Bobby and Ethel Kennedy.  
(9,p.200)

## 9. エピローグ

黒船を率いたペリー提督が浦賀に先駆けて来航した沖縄。日本で唯一の地上戦が繰り広げられた沖縄。その後は占領地となった沖縄。戦後は沖縄の司法、立法、行政という施政権を手に入れたものの本土返還にはならなかった。中国では共産党が勝利し、朝鮮半島では、ついに朝鮮戦争が勃発。アメリカは沖縄が戦略的に重要な位置にあることに気づき始める。しかし、アメリカ軍の圧政は、住民の不満を高めていく。基地を拡張するための土地の買収や収用。沖縄の人々は祖国日本への思いを募らせた。

1972年、沖縄返還が、アメリカの首都ワシントンで決定づけられることになる。すべては当時の駐日米大使であったエドウィン・ライシャワーから国務長官あてに送られた一通の文書をきっかけに始まった。前述してきたように、日本の事情に精通していたライシャワーは、この頃アメリカの沖縄政策に関して強い危惧を抱いていた。

1960年代初め、日本はまだ大国という地位にはなかった。歴史学者の入江昭が述べているように、ライシャワーが大使として心がけていたのは、日本人に自信を回復させ、日本が主要国として世界で活躍できるような素地、ないしはベースを構築するための支援や調停をする、ということにあった。<sup>(15,pp.310-313)</sup>

また、日本が大国になってもキッシンジャー国務長官が提唱した「力対力の外交論」ではなく、対話を通し問題を処理し、解決するという「問題解決型交渉」が持論であった。沖縄の日本返還交渉にあたっては、持論を貫いた外交官であった。詳しくは拙編著『ライシャワーの名言に学ぶ異文化理解』を参照されたい。<sup>(16)</sup>

ライシャワーは、日米関係を含む国際関係には、政治力や国益のほかに、教育を含む知的交流や文化交流、民間交流を通しての結びつきがなければならないというリベラル思想の持主であった。その思想は、国家主義的な保守主義やマルキシズムに代表される過激主義思想とは異なるものであった。

ライシャワーが懸念したことは、1961年は、アメリカ軍の占領が終わったばかりで、当時は沖縄がアメリカの管轄下であり、日本の貿易は入超が続いていた。1960年の安保騒動が物語るように、日本の民主主義が問われていた時期でもあった。

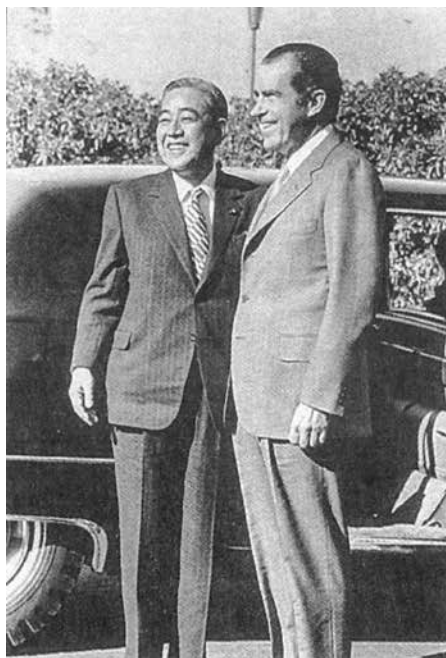
ライシャワーにとっては、別の深刻な懸念材料があった。それは、日本の政界、財界・

実業界、労働界や知的階層との対話が、あまりにも不足していることであった。来日後は安保条約騒動に巻き込まれ、アメリカ大使館と日本の一般市民との対話も欠けていた。

その結果、大使赴任後には、大使館やアメリカの指導者がもっと積極的に日本の各界、階層の人びとも接触し、対話を重視し、かつ交流を深めるべきだというビジョンを打ち出した。ライシャワーは、自ら沖縄を含む5万人の日本の人びととのコミュニケーションを通じ交流を試みる。外交官としては、異例の行動をとったのである。それは、リベラル思想に基づくものである。

ライシャワーは、「日本における過激なベトナム反戦運動や反米感情は、アメリカとの関係に危機を引き起こしかねない」と危惧する大荒れの国会の中、強行採決によって改訂された安保条約。ライシャワーが気をもんでいた沖縄の動向。「沖縄の問題は日米関係のすべてに影響を与える最重要課題である。このままでは1970年の日米安保条約の延長に向けて、両国が友好的な関係を保っていけるとはとても考えられない」と回想する。<sup>(17)</sup>

時は、1969年11月21日、ニクソン・佐藤両首脳による共同コミュニケが発表される。と同時に沖縄返還後の在沖縄米軍基地は、本土の基地と同様の制約下に置かれることと合意された。ライシャワーによれば、アメリカがここまで譲歩した理由は、沖縄をめぐる状況が日米関係全般を損なう恐れがあること。加えて、アメリカ側も、もし日米関係自体がおかしくなれば、民族統一的感情のために、沖縄の米軍基地の有効性も減殺されるであろうという認識を持ったからである。したがって、1969年の共同コミュニケは、若干の政治的暴風雨を巻き起こしたものの、沖縄問題には終止符が打たれ、1972年5月15日の沖縄返還を迎えることになる。それに伴って、沖縄自体の政治的緊張は、アメリカ並びに米軍基地から日本政府による沖縄県への処遇へと焦点を移すこととなるのである。<sup>(9,p.349)</sup>



1972年、ワシントンで会談した  
ニクソン大統領と佐藤首相

朝日新聞は、1966年7月27日付の社説「日米間の対話」の中で、戦後、安保改正や沖縄返還問題を含む日米関係には「対話」が存在

しなかったこと。そして、その対話を復興するために任命されたのが学者大使と称されたライシャワーであったことを次のように述べている。

「1961年、故ケネディ大統領がライシャワー教授を駐日大使に任命したとき、安保改正のさわぎで、破損状態におちいった日米関係を補修し、日米間の『対話』を復活することが、その任務とされたのであった。だが実は、それ以前、対話といえるほどのものは、日米間には存在していなかったのである」。また「本国の立場を日本に理解させようと努力する外交官は少なくない。日本人の考え方を日本の風土に根ざした心情にまで立ち入って理解し、分析し、これを本国の政府のみならず国民にまで分らせるため努力することは、これまた外交官の任務である」、しかし、「そこまでできる人は数えるほどしかいない。ライシャワー大使は、その中でもまれな一例である」。<sup>(12)</sup> 沖縄の日本本土返還問題を決着するにあたって、ライシャワーが自ら、火中の栗を捨うかの如く、アメリカ本国政府に対し水面下で行った交渉行動も、その一例と言えよう。

ライシャワーは、生前最後に行った公式講演で、交渉の重要性について、次の名句を残しているので紹介したい。

「少なくとも地球全体が一つの世界になりつつあります。そうした世界では、交渉で課題を解決する粘り強い力が必要となります。」<sup>(16,p.151)</sup> (E.O.ライシャワー記念講演「アジア太平洋時代の交渉力」1989年9月20日、京王プラザホテル札幌、日本交渉学会主催)

The world has, at least really, become one and we have to have a great skill at negotiating with each other in this kind of a world. (E.O.Reischauer)

なお本稿の中の写真はライシャワー教授から提供されたものであることを明記したい。



1989年9月28日北海道日米協会でのライシャワー講演

## 付録

日本で唯一の地上戦が繰り返された沖縄。アメリカ軍は鉄の暴風と呼ばれる激しい攻撃を行い沖縄を占領。戦後は沖縄の司法、立法、行政という施政権を手に入れた。そして沖縄に次々と基地を建設する。ここではアメリカ軍の都合がすべてにおいて優先された。世界で東西の冷戦が激しさを増す中、アメリカは沖縄を太平洋の要石、キーストーンと呼ぶようになる。1972年5月15日、沖縄が日本に返還された直後にアメリカ政府がまとめた報告書、「沖縄返還と密約：アメリカの対外沖縄返還ケーススタディ」が存在する（[www.5.a.biglobe.ne.jp/~t-senoo/Okinawa-henkan](http://www.5.a.biglobe.ne.jp/~t-senoo/Okinawa-henkan)）。国家機密文書をもとに返還交渉の過程を検証したものだ。これまで謎につつまれていた内容があるが、付録として以下に明記しておきたい。

その内容とは、交渉においてアメリカは、核兵器を含む軍事行動を自由に行える権利を得るべきであり、またアジアの防衛や財政負担について日本の積極的関与を引き出したかった。日米安全保障条約の要であるアメリカ軍基地を、返還後如何に維持するのか、そして返還の対価を日本にどう背負わせるのかであった。

アメリカのしたたかな交渉戦略を前に、日本政府はいくつもの密約を結ぶことになる。数々の密約を生んだ沖縄返還とは何だったのか。アメリカの極秘文書と関係者の証言から、その舞台裏を解き明かす。沖縄返還の可能性を検討する琉球作業グループが発足する。国務省、国防総省、そして軍の作戦行動を決定する統合参謀本部の幹部らが参加、省庁の壁を越えた沖縄返還の検討が始まった。作業グループの中心は国務省きっての日本通として知られる外交官リチャード・スナイダー。後に沖縄返還をめぐる数々の密約にかかわることになった。スタンフォード大学で外交政策を教える息子のダニエル・スナイダーは、沖縄返還の検討を進めていた父がたびたび口にした言葉を、今でも覚えている。「問題は どうやって日米安保を維持するかだ。沖縄を返還するしかない」と。

ライシャワーのメモでは以下が記録されている。

「1963年1月に私の打診に対して、大平外相が原潜寄港を検討中と声明して以来、日本政府は、寄港地その他の点で反対派の激しい攻撃にあって、後退を余儀なくされている——少なくとも一般大衆の目には、そう映っていた」。課題は、「だが、今年の夏の終わりには、安全面の保障の問題は既に解決され、10月25日には日本側が佐世保・横須賀両港の放射能事前調査を終え、残された問題は、寄港をいつにするかだけとなった。早いに

越したことはない」と意見が一致し、諸般の事情から今週にしようと決められた」。また、「結局、原潜の寄港は私たちの楽観的な予想以上に、何のとどころもなく済んだ」と明記されている。日本側への正式通知が水曜日の朝となった。<sup>(15,p223)</sup>

その後、ベトナム戦争への本格的介入が始まったため、戦略爆撃機 B52 が沖縄の米軍基地に配置され、戦場に兵士を送る最前線の基地となった沖縄の重要性は、一層高まっていく。軍を統轄する統合参謀本部の報告書には、「アジアの状況が安定するまで、沖縄の基地は不可欠である」と沖縄への執着が綴られている。しかし、B52 の墜落事件が発端となり、沖縄の人々の感情が爆発する。当時の駐日大使のライシャワーが、日米関係に強い危機感を感じたのは当然の流れであった。

琉球作業グループの発足から半年、22 ページに及ぶ報告書 “Our Ryukyu’s Bases”（われわれの琉球の基地）が提出される。スナイダーら作業グループは、沖縄の状況はもはや危機的であると指摘。それは 1970 年に迫った安保条約の延長に、大きな影響を与えると警鐘を鳴らしている。

その上で施政権は、アメリカ軍の基地の機能を維持するために必ずしも必要ではないと分析。最終的に琉球作業グループは、沖縄の返還は可能と結論を下した。しかしそれは、軍幹部が全く予想しないものだった。たちまち激しい反対の声が上がった。

ダニエルは、これまで軍の関係者からも聞き取りを行っていた。そこには琉球作業グループへの強い反発の声が綴られていた。「国務省は何時も軍に横槍を入れて邪魔をする。国務省はビザの発行と外交関係だけを気にしていれば良いのだ」と。当時アメリカ軍は、ブルースカイと呼ばれる方針を打ち出していた。東西冷戦下の緊張が解けて青空の見えるようになるまで、沖縄の返還などありえないというものだった。

アメリカはすでに北爆を開始、ベトナム戦争への本格的介入を始めていた。戦場に兵士を送る最前線の基地となった沖縄の重要性は、一層高まっていた。軍を統轄する統合参謀本部の報告書には、沖縄への執着が綴られている。「アジアの状況が安定するまで、沖縄の基地は不可欠である」と。

琉球作業グループには、もう一人重要人物がいた。モートン・ハルペリンである。ハーバード大学の教授から、わずか 29 歳で国防次官補代理に就任したエリート官僚である。ハルペリンもまた、安保の維持には沖縄の返還が必要だと考えていた。「軍は沖縄の島そのものが軍事基地だということです。そこには 100 万人もの日本人が住んでいるのではない

かという、だから面倒なんだ」と。

この頃日本では、総理大臣の佐藤栄作が、沖縄返還を政治目標に掲げ動き始めていた。佐藤が目指したのは、沖縄から核兵器を撤去して日本に返す、いわゆる核抜き本土並みの返還である。その背景には、唯一の被爆国である日本独自の政策があった。核兵器を持たず作らず持ち込ませず、いわゆる非核三原則である。当時、核兵器の搭載が疑われる空母や原子力潜水艦などが日本に入港しており、沖縄のアメリカ軍基地には、核兵器が貯蔵されていると考えられていた。それが、後にアメリカとの密約を結ぶ一因となっている。

1967年琉球作業グループは、沖縄の返還を進めるために軍の関係者の理解を得る必要に迫られていた。この年の11月の佐藤訪米を前にして、スナイダーが国防総省に送り込んだ人物がいる。アルバート・セリグマン。彼は軍人とともに基地の機能を分析し、返還の障害となるものを徹底的に洗い出した。その結果、問題は一つに絞られた。

「あの当時最大の焦点は、核兵器をどうするかということでした。もし沖縄から核兵器を抜いたらどうなるのか。本土並みにするために何らかの調整はできるのか。私たちは議論を重ねたのです」。

実はこの頃核兵器をめぐる世界の情勢は、大きく変わろうとしていた。アメリカ軍は、すでに原子力潜水艦ポラリスに核兵器を搭載していた。そのため国防総省の一部には、沖縄に常に核兵器を配備する必要はないという見方が広まっていた。最終的に国防長官のマクナマラもその考えに同意して「沖縄からすべての核兵器を撤去することは、アメリカの軍事機能の低下を意味することにはならないであろう。核兵器を太平洋の他の場所におけば、有事の際には十分対応可能である」と。

必要なとき核兵器を持ち込むことに日本政府が合意すれば、アメリカの戦略に支障はない。こうしてアメリカは、沖縄を返還するという方針を固めた。問題は核抜きの際の条件だった。しかし、この年の11月、佐藤とジョンソン大統領との会談では、返還の条件について話し合われることはなかった。日米は、両3年以内に沖縄返還を決定するという合意に留まった。返還に向けたアメリカの思惑を図りかねた佐藤。ハルペリンは「日本は核抜き変換を求め、断られることを恐れていた。ですから、アメリカが合意するという感触を得るまでは言い出せなかったのです」と。

大統領選挙のため、沖縄返還に向けた話し合いが休止状態になっていた1968年。新しく大統領に就任したニクソンは、すぐ沖縄返還問題に直面する。この年の11月、沖縄で現在の知事にあたる行政主席を選ぶ選挙が行われた。

日米安保を批判し、基地の即時撤去を訴える革新系の屋良朝苗<sup>やらちようびょう</sup>が当選したのである。その9日後、アメリカに再び衝撃が走った。戦略爆撃機 B52 が墜落。核兵器を搭載しているといわれた B52 は、嘉手納基地から北爆を繰り返していた。沖縄の人々の怒りは一気に頂点へと上り詰める。嘉手納基地に隣接する小学校のグラウンドに、3万人が集結して即時撤退を訴えた。また那覇市の与儀公園では、当時沖縄の祖国復帰協議の大会が頻繁に開かれていた。

リチャード・スナイダーは、急きょ沖縄を視察、ワシントンに不穏な空気を伝えた。「沖縄問題で、日米関係に暗雲が立ち込めている」と。ハルペリンは、核抜き本土並みの実現に向けて動き始めていた。沖縄の不満を解消し、安保破棄の動きを封じ込めるためだ。この頃外務省は、アメリカに核抜き本土並みの用意があることをまだつかめず、返還交渉に及び腰だった。

12月、ハルペリンが来日、日本の学者や官僚たちの意見交換会に出席した。会場の静岡県下田市に向かう列車の中で、ハルペリンは同席した外務省北米課の千葉課長に耳打ちした。「日本から強く要求すれば、核抜きの沖縄返還は可能だ。君もわかっているだろうが、今ここで沖縄返還に取り組まなければ、日米同盟の危機なんです。政府にはっきり伝えてくれ」と。千葉は外務省に戻るとすぐに上司に報告。外務省は、漸く本格的に交渉のテーブルに着くことになったのである。日米安保の延長を翌年に控えた1969年11月には、沖縄返還交渉を決定づける、佐藤とニクソンの会談が予定されていた。5月、大統領は、国の最高意思決定機関である国家安全保障会議が作成した覚書を承認した。国家安全保障メモランダム第13号。琉球作業グループ発足から3年、わずか2ページの文書がアメリカ政府の対日政策と沖縄返還の方針を決定づけた。

返還交渉の主な柱は二つ。沖縄の基地の自由な使用を最大限求める。大統領は交渉の最終段階で核兵器の撤去を検討するが、その際、緊急時の核兵器の貯蔵と通過の権利を得るという条件をつける。最期まで核兵器の撤去は明言せず、日本を追い詰める。

その実行に向け極秘の戦略文書を練り上げたのが、国務省の日本部長リチャード・フィン。かつては日本国憲法の草案作成にも携わった人物だ。「日本には、核兵器に敏感な世論がある。われわれは核兵器の撤去と引き換えに、基地の自由な使用について最大限の譲歩を引き出すべきである」。さらにフィン<sup>フィン</sup>は佐藤政権の思惑を見抜いていた。「日本政府は、アメリカとの関係を悪化させるような返還には消極的である。日本国民が望んでいる沖縄返還の実現は、佐藤政権に政治的成果をもたらす」と。

当時外務省の条約局課長だったのが栗山尚一であった。首脳会談の前に首脳声明の文案

作成に苦心した一人であった。栗山は、当時アメリカが核抜き返還について考えを明かさないことにいらだっていた。「共同声明の案を出してもね、アメリカは、大統領の専権事項だといって最期までOK をくれなかったんだ」と述べている。

1969年11月21日、日米両政府は沖縄の日本への返還に合意した。それは核抜き本土並みをうたっていた。アメリカは一方で、安保条約の事前協議のあり方について大きな譲歩を引き出していた。共同声明には“アメリカ政府の立場を害することなく”との文言が盛り込まれていた。この表現は、在日アメリカ軍の基地の使用をめぐって、事前に協議するという取り決めを骨抜きにした。さらに、この時ニクソンは、佐藤から秘密裏に了解を取り付けていた。有事の際アメリカは、沖縄に核兵器の持ち込み、通過、貯蔵ができるというものだった。

この密約文書は、大統領補佐官のキッシンジャーと佐藤の密使で国際政治学者若泉敬との間で準備された。そして11月19日に、両首脳の名前で署名されている。この密約文書がどう使われたかを物語る極秘メモを入手した。キッシンジャーは、核兵器の再持込の確約を求める統合参謀本部に対して、佐藤との間で十二分に配慮したとする文書を送っていたのだ。

日本と沖縄で高まっていた感情は、返還によって鎮静化。安保破棄を求める世論は収束していった。翌年の1970年、アメリカは日米安保条約を自動的に延長することができた。沖縄の返還を楯に、アメリカはもう一つの重要な要求を日本に迫っていた。返還に伴う財政交渉、即ち日本に負担させるお金の問題だ。リチャード・フィン、財政交渉にも冷徹な戦略を立てていた。「原則は、返還によって日本には1ドルたりとも渡さないことだ」と。背景には、当時のアメリカ政府の厳しい財政事情があった。ベトナム戦争への巨額な出費が負担となっていた。アメリカ議会では、返還に伴う財政負担は、日本が支払うべきだという声が大勢を占めていた。ケーススタディによると、その目標額は6億5000万ドル。議会はこの金額を承認した。

1971年、沖縄返還協定の調印式。署名する愛知喜一外務大臣を後で見守るアメリカ政府関係者がいた。チャールズ・シュミッツ。財政交渉を担った人物で、国務省の法務官を務めていた。スナイダーに請われて1970年来日、財政交渉のすべてにかかわった。しかし交渉は初めから壁にぶつかった。日本政府は、アメリカが沖縄に投入したすべての資金を負担することに、難色を示したのだ。



「日本政府は、軍施設の買い取りは政治問題になりかねない。返還後沖縄に譲渡する施設なら、買い取ることができる」と説明しました。われわれは、最終的にその主張を受け入れました」と。

基地以外の資産の価値を、如何に高く見積もるのか。シュミッツたちは知恵を絞った。終戦後、アメリカが整備した道路や電気、水道など、返還後に沖縄の人達に渡される資産の価値を、すべて割り出した。一方日本政府は、沖縄返還協定で支払ったとされる額は3億2000万ドル。内訳は、アメリカから移管される資産の買取りに1億7500万ドル、基地従業員の退職金の補填に7500万ドル、核兵器の撤去に7000万ドル。これは実態とは大きく食い違っているが、アメリカ議会の承認した金額とは、大きくかけ離れたものだった。

さらに、日本国民には知らされない巨額のお金が、支払わされていた。その一つはアメリカのラジオ短波局ボイス・オブ・アメリカ VOA の移転費用だ。VOA はベトナム戦争中、アジア向けのプロパガンダ放送を行っていた。移転先での新たな施設の建設や維持費など、その費用は1600万ドルあまりにのぼった。また、アメリカが沖縄の人達に返す土地の原状回復補償費400ドルも、日本が肩代わりする密約が交わされていた。スナイダーは返還協定の調印が迫っていることを持ち出して日本側を説得、日本はアメリカの要求を呑むことになった。当時日本は、高度経済成長に突入。1968年には、GNP 国民総生産がアメリカに次ぐ第2位に躍進した。対米輸出も急増し、深刻な貿易摩擦が生じていた。アメリカでは、日本の繊維製品の輸入制限も検討されていた。対米貿易摩擦を解決することが、日本にとって緊急の課題ともなっていたのだ。

吉野：「日本の対米輸出が難しくなっており、それを防ぐためには、アメリカに相当の金を出してもやむを得ないのではないかという構えになっていた」と。

実はこういう数々の日本の負担の背景には、アメリカ議会の承認した目標額を達成するため、日本と結んだ大掛かりな密約があった。沖縄返還合意の翌月、1969年12月2日付けの覚書。大蔵省の柏木と財務長官特別補佐官アンソニー・ジュリックとの間で交わされたものだ。その中には、沖縄で流通していたアメリカ通貨、ドルの処理をめぐる取り決めがあった。アメリカは、このお金をニューヨーク連邦銀行に、25年間無利子で預けるよう日本に求めた。国際収支の悪化を防ぐためだ。

返還後に出されたアメリカの報告書によれば、実際に交換された金額は1億1200万ドル。その金額は2019年3月、日本の財務省によって確認された。さらに、返還後のアメリカ軍基地のあり方を決定づける、重要な密約も交わされていた。アメリカの求めに応じ、

基地の移転と施設改善の名目で、2億ドルを日本が負担するというものだ。

「返還後日本政府の施設となる沖縄の基地は、防衛施設庁が管理することになります。アメリカ軍が使いやすいように、施設を良い状態で何時までも維持改善してもらおう望んだのです」と。

この2億ドルの支払が、在日アメリカ軍基地の維持管理費を日本が負担する始まりとなった。そしてこの負担は、沖縄返還の6年後1978年度から始まるいわゆる思いやり予算の原型となった。アメリカは、最終的に6億8500万ドルもの財政的な利益を得る目標を達成した。佐藤政権は沖縄を金で買ったという印象を国民に与えたくなかった。それが、協定上の金額と実際アメリカに支払った金額が違うという背景だった。

1972年5月15日、27年のアメリカ統治に終止符が打たれ、沖縄は日本に復帰したのである。「沖縄は、本日祖国に復帰いたしました。万歳、万歳……」。政治生命をかけて沖縄返還を実現した佐藤。しかし国民に説明するには、あまりに重い数々の密約を残した。そして基地の島の現実も、大きくは変わらなかった。

沖縄で復帰式典が行われたこの日、会場の横では大雨の中、沖縄祖国復帰協議会が抗議集会を行っていた。県民の一人は、「暖かい日本国平和憲法の下に復帰したかった。形として、日本国民になれることは嬉しいこと。ただ、実態が県民の要求するものとは遥かに違う。歓び半分、悲しみ半分という複雑な気持ちでしたよ」と。

沖縄返還を通して、様々な果実を得ようと対日交渉を繰り返したアメリカ。そして、その戦略に翻弄された日本。日米の返還交渉は、沖縄の基地の固定化につながる抜き差しならない問題を残した。

1972年の沖縄返還直後に、アメリカ政府がまとめた報告書「沖縄返還ケーススタディ」。実に詳細な交渉過程の記録に感心する。また今回この密約関連文書を、よく公開したものである。

アメリカは沖縄を占領後、行政、司法、立法を意のままにしたが、中国の共産党勝利、朝鮮戦争などで一層沖縄の戦略的重要性を認識し始めたという。しかし、駐留アメリカ人の犯罪に加え戦略爆撃機B52の墜落事件が発端となって、沖縄の人々の怒りが爆発したのは当然の成り行きといえる。当時の駐日大使のライシャワーが、日米関係に強い危機感を感じたのは自然の流れであろう。

結局日本政府は、返還に伴う密約として、基地の自由な使用と緊急時の核の貯蔵、通過の要求を呑まされた。その上、施設の買収、核兵器の撤去などの費用として、膨大な財政支出の密約も課せられた。この頃、対米貿易摩擦の対応が課題だったとはいえ、あまりのアメリカの言いなりには驚くばかり。何としても沖縄返還を勝ち取りたかった佐藤総理の胸の内を読まれたのか。

琉球作業グループのハルペリン氏によると「沖縄は、いずれ基地の縮小や移転について検討されるものと思っていたが、半世紀以上たった今もアメリカは、沖縄を軍事基地と見ている」と。ケーススタディは、沖縄返還交渉を、アメリカの外交史上稀に見る成功例と見なしている。

#### 参考文献

1. Lu, David (1974), *Sources of Japanese History*, N.Y.: MacGrow Hill-Book Company.
2. Matsumoto, Tsuyoshi (2009), "Secret U.S.-Japan Nuclear Understandings' A solemn obligation of Japan's new government" in *The Asian-Pacific Journal*, 51-3-09, Dec, 1).
3. Packard, George, (2010), *Edwin O. Reischauer and An American Discovery of Japan*, N.Y.: Columbia University Press.
4. Reischauer, Edwin O. (1960), *The Broken Dialogue With Japan*, An American Quarterly Review.
5. Reischauer, Edwin O. (1961), *JAPAN Past and Present*, Tokyo: Charles, E. Tuttle Company.
6. Reischauer, Edwin O. (1968), *DIALOGUE With JAPAN*, Tokyo: Hara Shobo Publisher.
7. Reischauer, Edwin O. (1970), *Japan-The Story of a Nation*, N.Y.: Alfred A. Knop Publisher.
8. Reischauer, Edwin O. (1977), *The Japanese*, MA: Harvard University Press
9. Reischauer, Edwin O. (1986), *My Life Between Japan And America*, N.Y.: Harper & Row Publisher.
10. Robson, Steve (2010), "Secret 1965 Memo Reveals Plans to Keep U.S. bases and Nuclear Weapons Options in Okinawa After Reversion," *The Asian-Pacific Journal*, 51-1-0, Feb. 1, 2010.
11. Rabson, Steve (1975), Collected in the U.S. Army War College archives, Carlisle, Pennsylvania) & [www.5a.biglobe.ne.jp/~t-senoo/Okinawa-henkan](http://www.5a.biglobe.ne.jp/~t-senoo/Okinawa-henkan).
12. 朝日新聞 (1966) 「社説：日米間の対話」 7月27日.
13. 船越洋一 (2016) 『21世紀地政学入門』 文藝春秋.
14. 細谷雄一 (2016) 読売新聞『外交・安保・国際協調が軸』 (6月20日)
15. 入江 昭 (1996) 『ライシャワー大使目録』 (講談社).
16. 御手洗昭治編著・小笠原はるの著 (2016) 『ライシャワーの名言に学ぶ異文化理解』 (ゆまに書房).

17. 御手洗昭治（2018）『交渉学講義覚書・ライシャワー研究』未発表資料（札幌大学）.
18. 日本放送協会（NHK）ニュース（1990）「ライシャワー死去・沖縄返還の功労者、尊厳死第1号を含むニュース、9月2日）.
19. ライシャワー、エドウィン（1987）徳岡孝夫『ライシャワー自伝』（文藝春秋）.
20. 高坂正堯監修（1985）『戦後日米関係年表』（PHP）.
21. 山本章子（2019）『日米地位協定 在日米軍と「同盟」の70年』（中公新書）.

7/11/2019