

1967年沖縄返還問題と佐藤外交

——国内世論と安全保障をめぐる——

野 添 文 彬*

- I. はじめに
- II. 佐藤政権発足当初の沖縄返還問題
- III. 沖縄返還問題をめぐる外務省事務当局の動向
- IV. 佐藤首相の外交指導と日米共同声明
- V. おわりに

I. はじめに

日米戦争末期の米軍による占領と、1951年のサンフランシスコ講和条約第三条によって、沖縄が米国の排他的支配の下に置かれて以来、沖縄返還問題は「日米同盟の内部矛盾」であり続けてきた¹⁾。領土問題の観点から日本と沖縄の世論が沖縄の日本復帰を要求する一方で、安全保障上の観点から米国政府は沖縄米軍基地の自由使用のため沖縄を保持し続けようとしたのである。この日本・沖縄の世論の要求と米国政府の安全保障上の要請は激しく対立し、この両者の対立をいかに調整するのかという課題にこそ、沖縄返還問題の所在があったといっても過言ではない。しかし1960年代後半には、高度成長を経て高まった日本国内のナショナリズムによって沖縄返還要求が強まった一方で、ベトナム戦争など極東情勢の緊迫化の下で沖縄米軍基地の重要性も増した。したがって、沖縄返還問題は日米関係の喫緊の課題となる一方で、その解決はより困難になったといえる。

こうした中、1967年11月に訪米した佐藤首相と、ジョンソン (Lyndon B. Johnson) 大統領との会談では、沖縄返還問題が重要な議題となった。そして会

『一橋法学』（一橋大学大学院法学研究科）第10巻第1号2011年3月 ISSN 1347-0388

※ 一橋大学大学院法学研究科博士課程、日本学術振興会特別研究員。

1) 「日米同盟の内部矛盾としての沖縄問題」については、渡辺昭夫『戦後日本の政治と外交』福村出版、1970年、276-281頁。サンフランシスコ講和条約第三条の形成過程については、ロバート・D・エルドリッチ『沖縄問題の起源』名古屋大学出版会、2004年。

談後に発表された日米共同声明では、「沖縄の施政権を日本に返還するとの方針の下に…沖縄の地位について共同かつ継続的な検討を行なうこと」が合意され、また「両三年内に双方の満足しうる返還の時期につき合意すべき」という日本側の要望も明記される²⁾。それまで米国政府は、1953年12月のダレス (John F. Dulles) 国務長官の声明以来、「極東に脅威と緊張がある限り」、沖縄の施政権を日本に返還することはないとの姿勢を示し続けていた³⁾。したがって、1967年11月の日米共同声明が、沖縄返還問題について従来よりも踏み込んだ内容であったことは間違いない。

これまで沖縄返還問題をめぐっては、重要な研究が多数提示されてきた⁴⁾。そして、これらの中では、1967年11月の日米共同声明は、この後1969年の返還合意、1972年の返還実現へと続く沖縄返還達成への重要な布石であったと位置づけられてきたといえる。そこでは特に、日米関係における政治・外交面での「地域的役割分担」や⁵⁾、安全保障面での「責任分担」の促進⁶⁾、さらには外務省と若泉敬を通じた佐藤の「二元外交」によって⁷⁾、沖縄返還問題が進展したとされてきた。

しかし、留意されなければならないのは、1967年11月の日米共同声明発表の段階においては、1969年の返還合意、1972年の返還実現というその後の道筋は必ずしも自明ではなかったことである。1967年11月の日米共同声明で合意されたのは「共同かつ継続的な検討」であり、「両三年内」の返還時期合意を日本側が要望したのに対し、米国側の立場は「理解」にとどまっていた。そのため、当時首相秘書官だった本野盛幸は、「両三年内にというのはどれだけの拘束かとい

2) 「1967年11月14日および15日のワシントンにおける会談後の佐藤栄作総理大臣とリンドン・B・ジョンソン大統領との間の共同コミュニケ」『外交青書』第12号、22-26頁。

3) 河野康子『沖縄返還をめぐる政治と外交』東京大学出版会、1994年、94頁。

4) 近年の重要な研究として、以下の脚注で述べる研究のほか、河野前掲書；宮里政玄『日米関係と沖縄』岩波書店、2000年；我部政明『戦後日米関係と安全保障』吉川弘文館、2007年；明田川融『沖縄基地問題の歴史』みすず書房、2008年；河野康子「沖縄返還と地域的役割分担論—危機認識の位相をめぐって(一)」『法学志林』第106巻1、3号、2008-2009年。

5) 河野前掲書、第8章第4節。

6) 中島琢磨「初期佐藤政権期における沖縄返還問題」『法政研究』第73巻3号、2006年。

7) 中島琢磨「1967年11月の佐藤訪米と沖縄返還問題をめぐる日米交渉」『年報政治学2009-I 民主政治と政治制度』木鐸社、2009年。

う問題が残っ」たが、その後、沖縄返還交渉が始まったことに「僕は非常にホツとした」と回想している⁸⁾。

つまり、以下の議論でも明らかにするように、その文言の内容と作成過程に関して、1967年11月の日米共同声明は、その後の沖縄返還の合意及び実現に単線的に結びついた訳ではなかった。その意味で、この日米共同声明は、沖縄返還実現への進展という点で限界を伴っていたといえる。しかし、上述の先行研究では、1967年の政治過程を通じて沖縄返還問題が進展したことを強調する結果、このような限界への視点は不足していたといわなければならない。一方、米国側史料をもとに、1967年の日米共同声明は、米国議会や⁹⁾、日本の国内世論の要求のため¹⁰⁾、日米両政府が妥協したものだとして、その意義を限定的に捉える研究も存在する。しかし、交渉過程や日米両政府の意図など詳細な分析は不足しており、その意義付けは必ずしも十分ではなかった。それゆえ、沖縄返還実現への意義だけでなく限界をも踏まえた上で、1967年の政治過程を再検証することは、「日米同盟の内部矛盾としての沖縄問題」をめぐる歴史的展開を理解する上で有益であろう。

以上の問題意識と先行研究の動向を踏まえて、本稿は、1967年11月に日米共同声明が作成されるまでの沖縄返還問題をめぐる政治過程を再検討することを目的とする。そのため、特に日本側の史料的制約もあり、これまで先行研究では踏み込んだ分析が不足していた次の点を検討する。第一に、日本の国内世論の動向への佐藤首相と外務省の対応を中心に、沖縄返還問題をめぐる日本政府内の政策決定過程に光をあてる。また第二に、日米共同声明作成に至る交渉過程を、日米それぞれの意図や論理にも踏み込んだ上で検討する。そのため、本稿では2010年に公開された沖縄返還に関する外務省文書の他、米国政府文書、関係者の回想録、当時の新聞などを活用した。

8) COE オーラル『本野盛幸オーラルヒストリー』政策研究大学院大学、2005年、129頁。当時首相秘書官であった楠田實も、同様の理由から、沖縄現地や日本国内の一部では、不満が強かったとしている。楠田實『主席秘書官』文藝春秋、1975年、164頁。

9) Nicholas E. Sarantakes, *Keystone: The American Occupation of Okinawa and US-Japanese Relations*, Texas A&M University Press, 2000, pp. 155-162.

10) 我部政明『沖縄返還とは何だったのか』NHKブックス、2000年、60-63頁。

本稿は、次のような議論を展開する。1967年の訪米に際して、佐藤首相は、外務省事務当局の沖縄返還構想を退け、沖縄基地のあり方の問題を棚上げにした上で、沖縄返還問題を漸進的に解決することを目指す。このようなアプローチを進める上で、佐藤は日本の国内世論の沖縄返還要求を制御することを重視した。他方で米国政府は、沖縄返還について一切コミットメントしないという方針を堅持する。1967年11月の日米共同声明は、この両者の方針に同時に合致するものであったため、沖縄返還問題の進展については決定的意義を持ち得なかったのである。

本稿ではまず、佐藤政権発足当初の沖縄返還問題を概観する。次に、外務省事務当局が沖縄返還問題への日本国内世論の高まりから、同問題の解決に向けて動き始めたことを論じる。そして、外務省事務当局が提示した沖縄返還構想を拒否した佐藤が、その後国内世論を操縦しながら、どのように対米交渉を進めようとしたのかを検討する。

II. 佐藤政権発足当初の沖縄返還問題

1960年代を通して達成された日本の高度成長は、国内の社会や生活の変容をもたらすと同時に、自国への自信という形で日本のナショナリズムを高めた¹¹⁾。米国政府も、1964年6月の国務省を中心に作成された対日政策文書の中で、日本国内のナショナリズムの高まりに注目している。同文書では、沖縄については、日米関係への深刻な影響や今後の情勢の変化の可能性を認めつつも、日本政府の協力によって、米国統治の継続や米軍基地の保持は可能だとされた¹²⁾。つまりこの時点では、米国政府内で日本国内のナショナリズムが注目される一方で、沖縄返還問題への影響については、喫緊の課題としては考えられてはいなかったといえる。

この翌月、佐藤栄作は、自民党総裁選挙出馬表明の記者会見で、領土問題が片

11) 小熊英二『民主と愛国—戦後日本のナショナリズムと公共性』新曜社、2002年、555頁

12) Policy Paper, "Department of State Policy on the Future of Japan", June 26, 1964, National Security Archive (ed), *Japan and the United States: diplomatic, security, and economic relations 1960-1976*, Bell & Howell Information and Learning, 2000 [以下、NSA], No. 00329

付かない限り「戦後が終わった」とか日米パートナーシップなどは言えないとして、もし自分が首相になれば、米国政府に対して沖縄返還を要求するとの意思を表明する¹³⁾。ここで沖縄返還を取り上げた佐藤の意図は必ずしも明らかではない。しかし、その発言内容に見られるように、佐藤の沖縄返還問題提起は、当時の高度成長とともに高まる日本のナショナリズムを強く反映したものだ。7月の総裁選挙では佐藤は現職の池田勇人首相に敗れたが、11月に池田が病により辞任したため、後継首相に就任する。

しかし、佐藤政権が発足したこの時期、沖縄返還問題に取り組むには非常に厳しい国際情勢が出現していた。10月には中国が核実験を行い、8月にはトンキン湾事件が勃発、翌年2月からの北爆へとベトナム情勢も緊迫化する。このような極東情勢下、沖縄米軍基地の重要性は高まった。すなわち沖縄米軍基地は、ベトナム戦争では訓練・補給・通信の他、作戦・発進基地としての役割を果し、中国に対しても、核報復や偵察の役割を担うとともに、緊急時の戦闘即応部隊を配備していた¹⁴⁾。佐藤は、中国の核開発に対し強い脅威認識を持っており¹⁵⁾、またベトナム戦争も東南アジアと日本の安全保障の一体性という観点から捉えていた¹⁶⁾。そして沖縄米軍基地は、日本防衛とともに極東の地域安全保障にとって重要な役割を果していると佐藤は認識していたのである¹⁷⁾。

こうした国際情勢下、沖縄返還問題への取り組みは極めて困難なものとなった。1965年1月のジョンソン大統領との会談で、施政権返還についての沖縄住民と日本国民の願望への理解を求めたものの、実質的な進展は見られなかった¹⁸⁾。

13) 『朝日新聞』1964年7月4日朝刊。

14) 朝日新聞安全保障問題調査会『朝日市民教室「日本の安全保障」 第6巻 アメリカ戦略下の沖縄』朝日新聞社、1967年、11-28頁；久住忠男「極東の防衛と沖縄施政権返還の可能性について」1965年4月12日、沖縄問題解決促進協議会研究資料、床次徳二関係文書、東京大学法学部近代日本法政史料センター。

15) 黒崎輝『核兵器と日米関係』有志舎、2006年、第一章；中島信吾『戦後日本の防衛政策』慶応義塾大学出版会、2006年、第9章。

16) 菅英輝「ベトナム戦争と日米安保体制」『国際政治』第115号、1997年、80頁。

17) 菅英輝「ベトナム戦争における日本政府の和平努力と日米関係—1965年～68年」『国際政治』第130号、2002年、93頁。中国の核開発に対する沖縄米軍基地の重要性に関する佐藤の認識は、A-841, from Tokyo to Department of State, Dec 18, 1964, NSA, No. 375.

18) 宮里前掲書、244-245頁；河野「沖縄返還と地域的役割分担論(-)」、22頁。

また、佐藤は同年8月に沖縄を訪問したが、記者会見で、極東情勢が平和にならない限り、施政権返還を米国政府に対し「いますぐ持出すことはむずかしい」と述べている¹⁹⁾。そして国内的にも、発足当初、不安定であった佐藤政権は、多くの課題を抱え、沖縄返還に取り組む体制は整っていなかった²⁰⁾。

しかしその一方で、沖縄返還問題への日本国内世論の関心は徐々に高まりを見せる。その重要な契機になったのは、ベトナム戦争であった²¹⁾。ベトナム戦争は、日本国内で米国への反発を引き起こしたが、上述のようにこの戦争で沖縄米軍基地が使用されたことで、国内世論の沖縄への関心が高まった。特に、1965年8月に米爆撃機B52が嘉手納基地からベトナムへ爆撃のために発進したことは、沖縄とともに日本本土が戦争に巻き込まれるのではないかという不安から大きな反発を引き起す²²⁾。また、その直後に行われた佐藤の沖縄訪問も、その際の沖縄でのデモの盛り上がりとともに、沖縄への関心を高めたのである²³⁾。

こうした国内外の状況の中で、佐藤政権は、対外的にはベトナム和平外交に取り組むことで極東の緊張緩和を目指す一方で²⁴⁾、沖縄に対しては、援助拡大や行政面での日本と沖縄の一体化、沖縄住民の自治拡大を促進しようとする。1966年8月には、森清総理府総務長官が軍事問題に関係のない教育権だけ取り出して日本に返還するという「教育権分離返還構想」に取り組む姿勢を示した。この構想は、新聞各紙によって好意的に受け止められ、日本国内で大きな反響を呼んだ²⁵⁾。し

19) 『朝日新聞』1965年8月22日朝刊。

20) 楠田前掲書、142頁。

21) 小熊英二は、「60年代後半における本土の沖縄問題への関心は、ベトナム戦争を背景として発生したものだった」と指摘する。小熊英二『日本人』の境界：沖縄・アイヌ・台湾・朝鮮植民地支配から復帰運動まで』新曜社、1998年、604頁。

22) 朝日新聞安全保障問題調査会前掲書、133-134頁。ベトナム戦争への日本国内の反応については、トーマス・R・H・ヘイブンス（吉川勇一訳）『海の向こうの火事—ベトナム戦争と日本1965-1975』筑摩書房、1990年（Thomas R. H. Havens, *Fire Across the Sea: The Vietnam War and Japan-1965-1975*, Princeton University Press, 1987）。

23) Telegram from the Embassy in Japan to the Department of State, Aug 25, 1965, *Foreign Relations of United States 1964-1968, Volume XXIX Japan*, GPO, 2006 [以下、FRUS], doc. 59, pp. 122-124.

24) ベトナム和平外交と沖縄返還の関連について、菅「ベトナム戦争における日本政府の和平努力と日米関係」。

25) 安川社『忘れ得ぬ思い出とこれからの日米外交』世界の動き社、1991年、144頁

かし米国政府は、沖縄米軍基地の問題を放置した同構想に批判的な態度をとったのだった²⁶⁾。

これを受け、佐藤は12月7日、ラスク (Dean Rusk) 国務長官に対して、「教育権分離構想」推進の動きについて否定的姿勢を明らかにした。その上で、「施政権の問題はベトナム戦争が現在の様子で継続している限り、米国の理解と協力を通してのみ解決できる」ので、この問題について米国政府を混乱させることがないよう、「しばらくの間、自分は機能別返還や周辺諸島の返還のようないかなるものも提唱しない」と述べたのである²⁷⁾。つまり、米国政府への配慮から、佐藤は沖縄返還問題への取り組みにより慎重になっていったといえよう。翌年1月に佐藤は記者会見で明確に「教育権分離返還構想」を否定する。

一方、外務省事務当局内ではこの時期、沖縄返還問題にむしろ積極的に取り組もうとする動きが開始された。佐藤政権発足当初、外務省事務当局は、当時の国際情勢の観点から沖縄返還への見通しは全くないと考えており、佐藤の沖縄訪問や「教育権分離返還構想」についても消極的であった²⁸⁾。そして外務省事務当局は、日米安保体制とともに沖縄米軍基地を「日本に対する外部からの侵略を未然に防止するための抑止力」と捉えていた。しかし、日米安保条約については、期限となる1970年以降も維持することを打ち出す一方、沖縄についてはその立場を明確にはしていなかった²⁹⁾。その後、国内世論の沖縄返還問題への関心の高まりに対し、次のようにその対応を模索して行く。

1966年11月30日、日米政策企画協議において、牛場信彦外務審議官は、米国側に対し、「返還を要求する世論が益々高揚するのに対し日本政府としては現行政策を弁護し続けることにいよいよ困難を感じつつある」と述べている。牛場は、沖縄の問題を中国の核開発とともに、1970年以降も日米安保条約を継続する上での懸案として挙げた。なぜならば、「1970年頃には沖縄問題解決の要求は一段

26) 河野前掲書、236-238頁。

27) Tokyo4238, Dec 7, 1966, NSF, Country File Japan, vol. 5, 9/66-2/67, memos, Box 251, Lyndon B. Johnson Library, Austin, Texas [以下、LBJL].

28) 下田武三『戦後日本外交の証言 下』行政問題研究所、1985年、157頁；安川前掲書、143-144頁；本野前掲書、126頁。

29) 外務省「日米安保条約の問題点について」『外交青書』第11号、26-29頁。

と強まっていることが予想され、それが安保改定への動きに転化する惧れは十分ある」からだった。このような課題に対処し、日米安保体制を維持・強化するため、外務省事務当局は、安全保障協議、後の日米安全保障高級事務レベル協議(SSC)の設置を米国側に提案する。彼らは、この協議の議題に沖縄問題を含め、国内世論への対処や、米国政府の戦略における沖縄の重要性について議論する必要性を強調した。これに対し、米国側は、安全保障協議の設置に同意し、地域的な安全保障の観点から沖縄問題について議論することとする³⁰⁾。このように、先行研究で指摘されている中国の核開発問題や、日米間の安全保障上の役割分担の促進に加え³¹⁾、沖縄問題はSSC設置への促進要因となったのである。

また、外務省事務局内には、沖縄返還問題への対応について政府首脳への不満も存在していた。12月22日、下田武三外務次官は、ジョンソン(U. Alexis Johnson)大使に対し、1967年の国内政治では、同問題が重要な政治的争点となることが予想されるが、日本政府には有効な対策ができていないと述べている。下田によれば、佐藤首相も、首相就任直後は沖縄への取り組みに意欲的だったが、すでにこれを放棄し、この問題について動かないことに最善を尽くしているというのであった³²⁾。

この頃、東郷文彦外務省北米局長も、沖縄米軍基地は重要である一方で、米国による沖縄統治は不合理であり、この問題の解決を図るべきだと考えていた³³⁾。つまりこの時期、外務省事務局内では、沖縄返還問題解決への取り組みへの必要性が強く認識されていた。これまで外務省事務当局は、「分離返還」構想を推進する総理府と比較して、沖縄返還問題への取り組みに積極的ではなかったとみられていた³⁴⁾。しかし外務省は、むしろ沖縄返還をめぐる日本の国内世論の高まりが日米関係に影響を与えることを危惧し、この時期以降、積極的な動きを見せ

30) 国際資料部「第5回日米政策企画協議(記録)」1966年、外務省情報公開2010-00161。

31) SSCの内容と、これが中国の核開発への対応や日米間の安全保障上の役割分担のためにが設置されたことについては、黒崎前掲書、第4章；吉田真吾『『パワーの拡散』と日米同盟の制度化—日米政策企画協議とSSCの設置、1962-1967』『国際政治』第160巻、2010年。

32) Tokyo4549, Dec 22, 1966, NSF, Country File Japan, vol. V, 9/66-2/67, cables, Box 251, LBJL。

33) 東郷文彦『日米外交三十年』中公文庫、1989年、111-119頁

34) 河野前掲書、237頁。

るのである。

一方、米国政府内では、軍部が沖縄米軍基地の戦略的重要性から、沖縄統治の継続を一貫して主張していたが、1965年以降、国務省を中心に沖縄返還問題に対する動きが活発化する。その背景にあったのは、日本国内のナショナリズムの高まりが、沖縄返還問題と結び付き、日米安保条約の期限である1970年を前に、日米関係を損なうのではないかとの危機感であった。1965年7月、ライシャワー（Edwin O. Reischauer）駐日大使は、沖縄の問題は日本国内のナショナリズムと反米主義を結合させる恐れがある「日米関係で最も脆弱な部分」だと評した。そして、日米関係再構築を提言する中で、この問題についての検討を勧告したのである³⁵⁾。この後、米国政府内で、スナイダー（Richard L. Sneider）国務省日本部長を議長とする琉球作業グループが設置され、1966年6月に報告書が提出される。ここでは、日本国内での沖縄返還要求の高まりに対し、返還後も沖縄米軍基地の軍事的役割が保持できるよう、引き続き検討・調査を行うことが勧告されるのである³⁶⁾。

以上のように、極東情勢の緊迫化の中で、佐藤が沖縄返還問題への取り組みに慎重になって行く一方、日本国内世論の関心の高まりから、外務省事務局と、国務省を中心とする米国政府内では、同問題に積極的に対処しようという動きが見られたのである。

Ⅲ. 沖縄返還問題をめぐる外務省事務局の動向

(1) 1967年初頭の国内政治と第一回SSCの開催

1967年1月29日、衆議院総選挙で自民党が勝利し、これによって佐藤の国内基盤は強化された³⁷⁾。選挙結果がすでに予想されていた1月27日、本野盛幸首相秘書官は、駐日米国大使館員に対し、今後の佐藤政権が重視する仕事の第一とし

35) Memorandum from the Ambassador to Japan (Reischauer) to Secretary of State Rusk, July 14, 1965, *FRUS*, pp. 104-110, doc. 55.

36) Report, "Our Ryukyus Bases-Report of Ryukyus Working Group", Sep 1, 1966, NSA, No. 00599.

37) 楠田實編『佐藤政権・二七九七日 上』行政問題研究所、1983年、182頁；『朝日新聞』1967年3月5日朝刊。

て、佐藤首相の訪米を挙げている³⁸⁾。つまり、佐藤訪米は国内政治の安定化を背景にして構想されたのである。

外務省事務当局も、佐藤政権の国内基盤強化を契機に、沖縄返還問題に積極的に取り組もうとしていた。沖縄返還問題の焦点とは、沖縄米軍基地のあり方をどうするかに他ならなかった。そのため、安全保障の観点から沖縄米軍基地のあり方を米国政府と協議することによって施政権返還を目指すべきだと考えられたのである³⁹⁾。こうした考えから、2月1日、下田外務次官は記者会見で、現在の緊張した極東情勢下で沖縄返還を実現するためには、沖縄米軍基地の自由使用を認める必要があると発言する⁴⁰⁾。下田の発言は、沖縄返還要求を強める国内世論に対し、沖縄米軍基地のあり方をめぐる安全保障問題の側面に注意を喚起しようとしたものだったといえる。

さらに2月9日、外務省事務当局は、佐藤首相に対し沖縄米軍基地の扱いを含め沖縄返還を可能にする方法について米国政府と協議を開始することへの了解を求めた。佐藤は了承したものの、当初、極東情勢の変化をもう少し待つべきだと慎重な姿勢を示したという⁴¹⁾。このように、佐藤は依然として沖縄返還問題への取り組みに慎重であり、一方で外務省事務当局は、同問題解決に向けてむしろ積極的であったといえる。

外務省事務当局の積極姿勢の背景には、佐藤の政権基盤の強化とともに、外相となった有力政治家・三木武夫の後押しも存在した。当時、三木は自民党幹事長、通産相を歴任し、自民党内で主流派として佐藤政権を支えるとともに、外相就任以前からその外交政策に強い影響力を及ぼしていた⁴²⁾。そして外相就任直後、三木は外務省事務当局から沖縄問題について「責任ある対処」をするようブリーフィングを受けたという⁴³⁾。こうした中、三木は沖縄とともに小笠原問題を重視

38) Tokyo5310, Jan 27, 1967, 石井修・宮里政玄・我部政明監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第XI期』（以下、『集成XI』）第5巻、柏書房、2002年、272-273頁。

39) アメリカ局長「1969年佐藤総理・ニクソン大統領会談に亘る沖縄返還問題」1969年12月15日、3-5頁、「いわゆる『密約』問題に関する調査報告対象文書」3-4。

40) 『朝日新聞』1967年2月2日朝刊。

41) 東郷前掲書、125頁。

42) 野添文彬「東南アジア開発閣僚会議開催の政治経済過程」『一橋法学』第8巻第1号、2009年。

し⁴⁴⁾、佐藤に対しても、米国側との協議によって、必要であれば沖縄米軍基地の自由使用を認めた上で沖縄返還を実現するべきだと主張した⁴⁵⁾。つまりこの時期、三木は外務省事務当局とともに、沖縄返還問題に積極的に取り組もうとしていたのである。その背景には、三木が「ポスト佐藤」を目指し、外交上の成果を上げようとしていたことが考えられよう。

さらに、衆議院選挙後の1967年の国内政治においては、前述の下田発言や、社会党が1970年の日米安保条約の期限を前に日米安保体制を批判する材料とするため、沖縄返還問題が主要な争点として浮上した⁴⁶⁾。そして衆参両院では、社会党の要求に自民党が国会運営上譲歩する形で沖縄問題等特別委員会が設置され、沖縄返還問題が、日米安保体制とも絡めて本格的に議論される⁴⁷⁾。この時期、日米安保体制と沖縄米軍基地の役割を重視する自民党がどちらかという現状維持に傾いていたのに対し、野党は、沖縄の即時返還と、沖縄基地の即時あるいは漸進的な撤去を唱えていた⁴⁸⁾。国会で沖縄返還問題をめぐって野党の攻勢が強まる中、佐藤は、野党からの質問に答える形で、11月の訪米時に同問題を日米間の最重要課題として取り上げることを表明する⁴⁹⁾。

沖縄返還問題が国内政治上の争点として浮上したことに対し、外務省事務当局は懸念を募らせていた。北米局は、同問題が1970年の日米安保条約の期限の問題と結び付けられていることに対し、日米安保体制維持のためにも、積極的にこれに対処する必要があると考えていた⁵⁰⁾。国際資料部も、「国内の左翼勢力」がこの問題を国内政治上の争点としようとしており、「国内的不安定をかき立たせない

43) Tokyo4549, Dec 22, 1966, NSF, Country File Japan, vol. V, 9/66-2/67, cables, Box 251, LBJL.

44) ロバート・D・エルドリッチ『硫黄島・小笠原をめぐる日米関係』南方新社、2008年、387頁。

45) 前掲「1969年佐藤総理・ニクソン大統領会談に亘る沖縄返還問題」、10頁；東郷、前掲書、125頁。

46) 『朝日新聞』1967年3月26日朝刊社説「沖縄問題のジレンマ」。

47) 『朝日新聞』1967年2月22日朝刊「解説 沖縄と国会」。

48) 米局北米課「沖縄、小笠原施政権返還問題に対する各党の主張」1967年5月16日、外務省情報公開2010-00158；朝日新聞安全保障問題調査会前掲書、210-218頁。

49) 『朝日新聞』1967年5月6日夕刊。

50) 北米局北米課「沖縄問題をめぐる最近の国内の動きについて（政党関係を除く）」1967年5月16日、外務省情報公開2010-00158。

ためには、沖縄問題に関し、何らかの措置がとられねばならない」と論じた⁵¹⁾。このような国内情勢を背景に、外務省事務当局は、新たに設置されるSSCで沖縄の問題を議論する準備を進めた。3月には下田外務次官が、4月には東郷北米局長がそれぞれジョンソン大使に対し、SSCで沖縄米軍基地の安全保障上の意義や重要性について徹底した議論を行うことを要望している⁵²⁾。

一方、米国政府も、経済成長によるナショナリズムの高まりや、1970年の日米安保条約期限に向けての社会党の動きなどによって、日本の国内世論の沖縄返還要求が強まっていることを注視していた。その一方で、日本国内で安全保障問題について関心が高まっているとも観察された⁵³⁾。こうした中で米国政府は、SSCでの議論を通して、沖縄米軍基地の軍事的有効性を保持することが重要だと日本政府に納得させようとしていたのである⁵⁴⁾。

そして5月15日、SSCに先立って、第7回日米安全保障協議委員会(SCC)が開催された。ここで三木外相は、日本国内で沖縄返還要求が高まっていることを指摘し、今後沖縄返還実現に向けて実質的に前進していく必要があるため、沖縄米軍基地の重要性を検討するよう呼びかけた。これに対して米国側は、沖縄は、核兵器を含めた多角的機能を有する米国の東アジア戦略上最も重要な基地だと説明し、厳しい態度をとったのだった⁵⁵⁾。

これに引き続き、5月25、26日に第一回SSCが開催される。一日目はABM問題が協議され⁵⁶⁾、二日目が沖縄問題にあてられた。ここで日本側は、日本本土や沖縄における沖縄返還要求の高まりを指摘した上で、ベトナム戦争中の沖縄返還は困難だが、戦争終了後の解決を円滑にするために、可能な範囲でこの問題に直ちに取りかかるべきだと主張する。これに対して米国側は、沖縄米軍基地の自由使用の戦略的重要性を強調するとともに、日本政府自身が、沖縄米軍基地がどう

51) 国際資料部「I アジアの不安定の一般的背景」昭和42年5月16日、外務省情報公開2010-00158。

52) Tokyo 7014, March 31『集成XI』第6巻、259-260頁；Tokyo 7166, Apr 6, 1967『集成XI』第6巻、265-267頁。

53) Report, "The Okinawan Issue in Japanese Politics", May 5, 1967, NSA, No.00669.

54) Tokyo 8159, May 11, 1967, NSA, No.00672.

55) A-1556, from Tokyo to DOS, May 25, 1967, NSA, No.00677.

56) SSCにおけるABM協議については、黒崎前掲書、161-162頁。

あるべきかをまず考えるべきだと述べた⁵⁷⁾。このように、これらの協議では、沖縄返還問題への日本の国内世論への対応の必要性を強調する日本側と、沖縄米軍基地の自由使用の軍事的重要性を強調する米国側との間の大きな隔たりが改めて明らかになったのである。

特に、外務省事務当局にとって問題となったのは、返還後の沖縄米軍基地に事前協議制度を適用するかどうかであった。日本の国内世論に応える形で1960年の日米安保条約の改定時に導入された同制度であったが、これを軍事戦略上の制約とみる米軍にとって、この後、沖縄基地の自由使用はより重要になったと外務省事務当局は考えていた。したがって外務省事務当局は、沖縄返還に際して、米軍の戦略と、日本の安全保障、そして日本の国内世論に受け入れられる沖縄米軍基地のあり方を考えるという難問に向き合うことになったのである⁵⁸⁾。

このように、日本国内において沖縄返還問題への関心が高まる中、外務省事務当局は、対米協議を通じて積極的に沖縄返還問題解決への条件を見いだそうとする。しかし、逆に米国政府は、この協議で沖縄米軍基地の軍事的重要性を日本政府に理解させようとした。米国側の強い態度によって、外務省事務当局は、沖縄返還への国内世論の要求と沖縄米軍基地の安全保障上の役割の対立を、いかに調整するのかという課題に直面したのである。

(2) 安保協議後の日米政府内の動向

SCC、SSCを経て、沖縄返還問題への取り組みについて、日本政府内では厳しい認識が広がっていた。三木外相は5月30日の参議院予算委員会で、沖縄は「いまの極東情勢ではただちに全面返還は無理」であり、米軍基地の重要性を十分に認識することが必要だと述べている⁵⁹⁾。佐藤首相も6月に入って、沖縄の全面返還が困難であり、「次善の策」としてすでに自ら否定した分離返還も並行して検討して行くと繰り返し述べた⁶⁰⁾。

外務省内でも、外務審議官から外務次官となった牛場信彦は、6月21日にジョ

57) 安全保障課「安全保障問題に関する日米事務当局間の協議議事要旨」1967年5月26日、外務省情報公開2010-00158；A-1738, Tokyo to DOS, June 27, 1967, NSA, No. 00686.

58) 東郷前掲書、126-127頁。

59) 『朝日新聞』1967年5月30日朝刊。

60) 『朝日新聞』1967年6月2日夕刊；『朝日新聞』1967年6月7日夕刊。

ンソン大使に対し、日本政府内は「ベトナム戦争終結まで沖縄返還の実現に向けて何かすることは実際的ではない」という点で一致していると述べた。そして当面の対策として、沖縄の自治拡大や行政面での日本政府の協力という従来の政策の継続・強化と同時に、より解決が容易な小笠原返還が国内世論の沖縄返還要求を抑制する手段として有益だと指摘した⁶¹⁾。

他方で、外務省事務当局には、米国政府が強調する沖縄米軍基地の役割を受け入れた上で、沖縄返還実現を目指して行くべきだという考えも強まっていた。外務次官から駐米大使に就任した下田武三は、記者会見で核兵器も含めた沖縄米軍基地の自由使用が国際政治上重要であると述べた上で、沖縄返還実現のためには、「基地の現状を認めた上での解決しか考えられない」と主張した⁶²⁾。また、東郷北米局長も、沖縄返還実現のためには、沖縄米軍基地への事前協議適用について「沖縄の特殊性にかんがみて、若干の例外を認めることが必要である」と論じた⁶³⁾。そして東郷は、対米交渉で「返還問題を政府で取り上げることを本気で考えている」と述べるなど⁶⁴⁾、同問題の解決に強い意欲を示している。このように、SCC、SSC開催後、沖縄返還問題への取り組み方について、日本政府内、外務省事務当局内の見解は分かれていたといえよう。

この時期、米国政府内でも沖縄返還問題への新たな動きが見られた。SSCに出席したスナイダー国務省日本部長は、沖縄返還への日本側の要求の強さに強い印象を受け、11月の佐藤訪米に向けて準備を促進することを提言した⁶⁵⁾。また国防省では、ハルペリン (Morton Halperin) 政策企画部長が、SSC出席後、マクノートン (John MacNaughton) 次官補に1970年になる前に沖縄と小笠原を返還することを提案する。彼は、早期返還によって日本側からより大きな利益を獲得できるとして、11月の佐藤訪米の際に、小笠原の即時返還と、沖縄返還交渉の開始

61) A-2747, Tokyo to DOS, June 21, 1967『集成XI』第10巻、19-20頁。小笠原返還問題に関しては、エルドリッチ前掲書。

62) 『朝日新聞』1967年6月16日朝刊。

63) 北米局長「沖縄の施政権返還の方途」昭和42年6月16日、「いわゆる『密約』問題に関する調査その他関連文書」(以下、関連文書)3-1。

64) 北米局長「北米局長ザヘレン参事官会談の件」1967年6月29日、関連文書3-2。

65) Memorandum from Sneider to Bundy, "Next Step on Japan", May 31, 1967, Papers of Morton H. Halperin, Box 1, LBJL.

を日本側に申し出ることを提言したのである。さらに、その後の返還交渉では、沖縄米軍基地の機能を保持するための「特別な権利」を確保するべきだというのであった⁶⁶⁾。この提言を受け、マクノートンも、同様の内容の覚書をマクナマラ（Robert S. McNamara）国防長官に提出した⁶⁷⁾。スナイダーとハルペリンは、琉球作業グループでの活動を通して、沖縄返還への米国政府内の政策決定過程に大きな役割を果たしたが⁶⁸⁾、彼らの動きに見られるように、日米協議は、米国政府内にも一定の影響を与えたといえよう。

このような米国政府内の動きを反映するかのようになり、7月1日、ハンフリー（Hubert H. Humphrey）米国副大統領は、佐藤首相との会談で、佐藤訪米時に米国政府は沖縄返還問題を協議する用意があると示唆する⁶⁹⁾。ハンフリーは個人的にアジアにおける日本の重要性という観点から、沖縄・小笠原返還問題に対し、米国政府は寛大な態度をとるべきだと考えていたのである⁷⁰⁾。同会談を受け、直ちに佐藤首相は三木外相と会談し、9月の三木外相訪米時に米国側と沖縄返還問題について交渉に入ることを決定する⁷¹⁾。東郷北米局長も「沖縄、小笠原問題については、米政府においても日本政府と内々に実質的な協議を行ないたいとの気運にあると認められる」ので、「今後の対米話合いに臨むわが方の腹案を用意し置く必要がある」と主張したのだった⁷²⁾。

下田駐米大使も7月10日、バンディ（William Bundy）国務次官補に対し、ハ

66) Memorandum for Mr. MacNaughton from Morton Halperin, "Scenario on Negotiations with Japan on Okinawa and Bonins", May 30, 1967, Papers of Morton H. Halperin, Box 1, LBJL.

67) Memorandum from McNorton to McNamara, "Reversion of Okinawa and the Bonins to Japan", June 14, 1967, NSA, No. 00681.

68) Priscilla Clapp, "Okinawa Reversion: Bureaucratic Interaction in Washington 1966-1969", 『国際政治』第52号、1974年。

69) 木村大使発三木外務大臣宛第885号「総理訪韓（佐藤、ハンフリー会談）」1967年7月2日、外務省外交記録第20回公開「佐藤総理韓国訪問関係（1967. 6）」A-437、外交史料館。

70) Memorandum from The Vice President to The President, "Korean Inauguration", July 6, 1967, LBJ Papers, NSF, Name File, Vice President (Humphrey), Vol. 2 (1 of 2), Box 4, LBJL.

71) 『毎日新聞』1967年7月3日朝刊。

72) 北米局長「沖縄、小笠原に関する対米話合いの進め方について」1967年7月8日、関連文書3-3。

ンフリーとの会談が沖縄返還問題について佐藤を強く励ましたと伝え、米国側に沖縄返還問題への方針を固めておくことを要望した。下田は、日本の国内世論の米国による沖縄統治への不満が日米関係を根本的に損なう危険性があると指摘し、沖縄返還が、ベトナム戦争終結前、できれば1970年よりも前になされることが望ましいと述べている。下田によれば、野党が1970年の安保条約期限の問題と沖縄返還問題を結び付けようとしているというのである。その上で下田は、日本政府内では依然として結論には達していないが、私見として「核兵器の持ち込みを含む、琉球諸島の軍事基地への米国の自由な使用を認める」沖縄返還を提案し、「佐藤も同様であると信じる」と伝えた⁷³⁾。

7月15日には、三木外相はジョンソン大使に対し、小笠原返還とともに、「沖縄の果すべき役割りと施政権返還の国民的願望を調整する方途を見出すよう検討を進めること」を提案するエイド・メモワールを手交する。この文書によれば、「沖縄、小笠原問題をめぐる動議は、安保条約のいわゆる1970年問題とも関連して今後ますます活発化することが予想せられ、かかる動向を放置すれば、日米関係を離間せんとする勢力の利用するところともなるおそれ」があるというのであった⁷⁴⁾。

エイド・メモワールを手交した三木は、ベトナム戦争の趨勢と関係なく沖縄返還問題の解決を目指すべきだと主張した。そして、核心的な問題は沖縄米軍基地のあり方であり、特に「米国が沖縄の基地に要求する最少限度はこれだけとの要件、日本の防衛力、日本防衛の範囲」といった点を挙げている。しかし、ジョンソン大使は「問題は、『最少限』が何かではなく、沖縄がいかなる役割りを果し得るか」だとしてこれに反駁した。その上で彼は、「沖縄は、これまで、米側が行動の自由を有していたが故に重要な役割りを果してきた」ことを改めて強調したのだった⁷⁵⁾。

以上のように、日本政府は、国内世論の沖縄返還要求の高まりを背景に、正式

73) Memorandum of Conversation, July 10, 1967, *FRUS*, pp. 175-181, doc. 87.

74) 北米局「沖縄、小笠原問題に関する大臣、米大使会談のため先方に手交すべき覚書」1967年7月14日、外務省外交記録第20回公開「本邦外交 佐藤総理訪米関係(1967. 11) 携行資料」A'-437、外交史料館。

に沖縄返還実現のための方途を協議するよう米国側に申し入れた。そしてこの後、外務省事務当局は、米国側の主張を受け、沖縄返還を実現するため「腹案」を作成するのである。

IV. 佐藤首相の外交指導と日米共同声明

(1) 日米外交事務当局による沖縄返還構想と佐藤首相の外交姿勢

7月15日の三木外相・ジョンソン大使会談後、外務省内では、8月7日、北米局によって沖縄返還構想を提示するペーパーが作成される。これは、東郷北米局長が7月25日に作成したペーパーを基に、牛場次官、森治樹外務審議官との協議を経て作られたものだった⁷⁶⁾。

このペーパーは、「施政権返還問題を動かして行くためには、わが方として基地の地位についてなんらかの腹案を持っていることが必要である」として、以下のように論じる。沖縄米軍基地は輸送や通信など多様な機能を持っているが、沖縄が日本に返還され、日米安保条約が適用された場合、米国政府の戦略上最大の問題となるのは、次の二点だった。それは、核弾頭・中距離ミサイルの持ち込み及び同ミサイルの発射基地建設と、戦闘作戦行動のための基地使用を、それぞれ事前協議の対象とするかどうかである。その上で結論付けられたのは、前者については事前協議の対象とするが、後者については、「少なくとも極東の情勢が好転するまでは事前協議の要なきこととする」ことだった。前者については、ポラリス潜水艦の登場など軍事技術の進歩により沖縄に核兵器を配備する必要はなくなったが、後者については、極東で局地戦が勃発した場合に海兵隊や戦闘機が即時に進軍できることは抑止力として有効だということである⁷⁷⁾。つまり外務省事務当局は、戦闘作戦行動のための沖縄米軍基地の自由使用を受け入れた沖縄返還構想をまとめたのだった。

この外務省事務当局による沖縄返還構想は、8月8日、佐藤首相に提示される。

75) 北米「外務大臣・ジョンソン大使会談録」1967年7月19日、関連文書3-4；Telegram from the Embassy in Japan to the Department of State, Tokyo, July 15, 1967, *FRUS*, pp. 182-183, doc. 88.

76) 北米局長「施政権返還に伴う沖縄基地の地位について」昭和42年7月25日、関連文書3-6。

77) 北米局「施政権返還に伴う沖縄基地の地位について」昭和42年8月7日、関連文書3-9。

しかし佐藤は、「沖縄の施政権返還は高次の政治的判断を要する問題であるので、腹づもりは総理自身が決定すること」だとして、外務省事務当局の構想を拒絶する。佐藤によれば、「日本国民がどの程度の基地使用であれば我慢し得るかを見究め、その範囲内で問題解決を図ることが必要」だというのである。したがって佐藤は「沖縄の解決には…時間がかかるであろうから、じっくり落着いて進めるべき」だと述べ、沖縄米軍基地についての日本側の態度を明らかにせず、引き続き米国側の条件を探るよう外務省事務当局に指示する⁷⁸⁾。

このように佐藤は、沖縄米軍基地のあり方に対する国内世論の動向を見極めつつ、沖縄返還問題に「じっくり時間をかけて」取り組む必要性を強調し、外務省事務当局の構想を退けた。その際、外務省事務当局の構想は、国内世論に受け入れられることは困難だと佐藤は判断していたといえる。実際にこの頃、新聞では、本土と沖縄を差別すべきでないという理由などから、返還後の沖縄米軍基地は、本土と同じ、つまり核兵器や基地の自由使用を認めない、いわゆる「核抜き・本土並み」であるべきだという論調が現れていた⁷⁹⁾。そして山野幸吉総理府特別連絡局長が述べたように、日本政府内でも、沖縄返還に際して、核兵器を含めたいかなる自由使用も国内世論は受け入れないという見方が存在したのである⁸⁰⁾。

つまり、佐藤と外務省事務当局との間には、沖縄返還問題への取り組みをめぐるアプローチの相違が存在した。外務省事務当局は、国内世論の沖縄返還要求に応えようとする一方で、返還問題の焦点は沖縄米軍基地のあり方だとの観点から、米国側の沖縄米軍基地の自由使用保持への要求を受け入れる形での沖縄返還問題の解決を目指した。しかし佐藤は、国内世論が「核抜き・本土並み」を要求する中、外務省構想を取り下げ、沖縄米軍基地のあり方の問題は棚上げにしつつ、漸進的に沖縄返還問題を解決するべきだと考えたのである。8月中旬にも、佐藤は、自分の訪米では「いますぐ右から左に解決せずとも、施政権返還の方向ぐらいは決めたい」と述べ⁸¹⁾、その方針を示している。

78) 三木大臣発在米下田大使宛第1302号「沖縄小笠原問題（総理との打合せ）」1967年8月9日、関連文書3-11。

79) 『毎日新聞』1967年6月4日朝刊社説「沖縄返還に具体的構想を」；『朝日新聞』1967年8月7日朝刊社説「沖縄は本土なみ基地で」。

80) A-271, from Tokyo to DOS, August 29, 1967, NSA, No. 00709.

これ以降佐藤は、沖縄返還問題の漸進的解決を目指し、自身の主導の下で対米交渉を進めて行く。その際重要だったのは、早期の「核抜き・本土並み」での沖縄返還を要求する国内世論を制御することだった。7月には、佐藤は、私的には国民に対し「沖縄、核つき返還は考えていないとはっきり答えるべき」と述べている⁸²⁾。しかし公の場では、依然として厳しい極東情勢を背景に慎重な姿勢を崩さず、ベトナム戦争が継続している限り沖縄返還はできないとの見通しを衆議院予算委員会でも語った⁸³⁾。そのような佐藤の態度の背景にあったのは、沖縄返還問題の解決が困難な中、「国民に過大な期待感を持たせるのはよくない」⁸⁴⁾との考えだったのである。このように佐藤は、国内世論の要求に内心同調しつつも、その困難さへの認識ゆえに、国内世論の高まりを抑制し、漸進的に沖縄返還問題を解決しようとしていたといえよう。

8月1日には、沖縄返還問題に関する基本方針を策定するため、首相直属の有識者委員会である沖縄問題等懇談会（以下、沖懇）が設置される⁸⁵⁾。8月16日の第一回会議で佐藤は、沖縄返還問題の解決に向けて本格的に取り組む姿勢を示し、自身の訪米前に中間報告を提出するよう要望した。その上で、沖縄・小笠原返還問題に対する国内の意見をまず整理し、「国民の願望とわが国の安全保障の冷厳な要請をいかに調和させるか」について議論してほしいと要請した⁸⁶⁾。さらには、訪米時に成果を挙げるため、「私が注目しているのは、国内世論の動向であり、「建設的、現実的な世論形成にこの懇談会も努力してほしい」と発言している⁸⁷⁾。つまり佐藤は、沖懇での議論を通じて、返還への国内世論の要望と沖縄米軍基地の安全保障上の役割との対立の調整に取り組もうとした。ここでも佐藤は、対米交渉に向けて、国内世論の動向とそれへの働きかけを重視していたので

81) 『朝日新聞』1967年8月16日夕刊。

82) 楠田實（五百旗頭真、和田純編）『楠田實日記』中央公論新社、2001年、61-62頁、1967年7月29日の項。

83) 『朝日新聞』1967年7月14日夕刊。

84) 『楠田實日記』、67-68頁、1967年8月9日の項。

85) これは森清総務長官が1966年8月に私的諮問委員会として設置した沖縄問題懇談会を改組したもので、大浜信泉が引き続き委員長として就任した。

86) 山野幸吉『沖縄返還ひとりごと』ぎょうせい、1982年、142-143頁。

87) 『毎日新聞』1967年8月16日夕刊。

ある。

首相直属の沖懸の設置に見られるように、沖縄返還問題をめぐる外交の主導権は、これまで積極的な動きを見せていた外務省事務当局から佐藤へと移っていく。さらにこの動きに拍車をかけたのが、三木外相の姿勢の変化だった。三木はこれまで、沖縄返還問題の解決に意欲を示し、返還実現のためには、沖縄米軍基地の戦闘作戦行動の自由使用の受け入れにも肯定的で、有事の際には核兵器の持ち込みも認めてもよいと、かなり柔軟な姿勢をとっていたとされる⁸⁸⁾。しかし8月以降、三木は、沖縄米軍基地の自由使用を認めるような態度を日本側としては米国側に示すべきではないとの立場をとるようになった⁸⁹⁾。国内世論が高まる一方で米国側も強硬な姿勢を崩さず、沖縄返還問題解決の見通しが厳しくなる中で、三木も同問題に慎重になっていったといえよう。またこの時期、佐藤が1967年前半の国会運営を乗り切り、長期政権化への意欲を高める中で、次期政権を目指す三木は焦りを示し、佐藤と三木の政治的対立が深まっていた⁹⁰⁾。

一方この頃、米国政府内でも沖縄返還構想が浮上した。8月7日、バンディ国務次官補はラスク国務長官へ、沖縄米軍基地の自由使用の維持や、東南アジア経済援助拡大など対米負担分担と引き換えに、日本政府と沖縄返還の合意することを提案する。ここでは、1968年の琉球立法院選挙や1970年の日米安保条約期限を控える中、日本国内や沖縄での沖縄返還要求の高まりが日米関係や沖縄情勢に深刻な影響を与える危険性が指摘された。その一方、日本政府は沖縄米軍基地の重要性を理解し、その自由使用を保持するための「特別合意」を結ぶ用意もあるという。そして、日本側が上述の負担を引き受けるならば、核兵器を撤去した上での返還をも認めるべきだというのである⁹¹⁾。注目すべきことに、米国政府内で浮上した沖縄返還構想は、外務省事務当局の沖縄返還への動きと合致する内容を有していた。いわば、日米の事務当局には、協議や接触を通じて、お互いに呼応する動きがあったといえよう。

88) 前掲「1969年佐藤総理・ニクソン大統領会談に亘る沖縄返還問題」、10頁。

89) 東郷前掲書、128頁。

90) 楠田編前掲書、194、208-209頁。

91) Action Memorandum from the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs (Bundy) to Secretary of State Rusk, Aug 7, 1967, *FRUS*, pp.189-190, doc.91.

しかしこの構想は、米国政府内で合意を得られることはなかった⁹²⁾。その詳細な過程は必ずしも明らかではないが、ここで注目したいのは、8月29日の「どのような権利を日本は返還後、米国の軍事作戦のために合意するかは明らかでない」というバンディのラスクへの指摘である⁹³⁾。ここでは、日本政府は沖縄米軍基地の自由使用を認めた沖縄返還を受け入れることができるという見通しが後退している。こうした日本の国内情勢に対する判断は米国政府内の沖縄返還構想をめぐる議論に影響したのではないかと思われる。

日本の国内情勢を正確に判断しワシントンにこれを伝えていたのが、東京のジョンソン大使であった。すでに8月1日、ジョンソン大使は、日本政府は沖縄返還問題に関して米国政府に協力的であるが、沖縄米軍基地に関して、米国側の要求を受け入れることは国内政治上不可能だと指摘している⁹⁴⁾。こうした状況において、佐藤が沖縄の早期返還への日本国内世論の期待を抑えつつ、返還によって生じる安全保障問題を強調し、沖縄返還問題をめぐる日本国内の動向を操縦しようとしていることをジョンソンは十分に理解していた⁹⁵⁾。

こうした判断から、ジョンソン大統領も出席した8月30日の国家安全保障会議において、ジョンソン大使は、佐藤は11月の訪米時に沖縄が返還されることを望んでいないと発言している。彼によれば、佐藤は「この問題を処理するため…日本国民を教育するための時間を必要としている」のであった。その上で彼は、佐藤が望んでいるものとして、小笠原返還と、沖縄返還に向けて「前進のように見えるもの」を挙げた。このような佐藤の要望に応えることで、親米的な佐藤政権の国内基盤を強化できるとともに、極東の安全保障のための日本政府の協力を引き出すことができるというのであった⁹⁶⁾。この後、佐藤を支援すべきだというジョンソン大使の主張は、米国政府内でも受け入れられていくのである。

92) 宮里前掲書、262-263頁；Clap, p. 26.

93) Action Memorandum from William Bundy to Secretary of State, Aug 29, 1967, NSA, No. 00708.

94) Telegram from the Embassy in Japan to the Department of State, Aug 1, 1967, *FRUS*, pp.187-188, doc.90.

95) U・アレクシス・ジョンソン（増田弘訳）『ジョンソン米大使の日本回想』草思社、1989年、166-167頁。

96) Memorandum for the Record, Aug 30, 1967, *FRUS*, pp. 199-203, doc. 93.

このように、日米それぞれの事務当局による沖縄米軍基地の自由使用を維持した沖縄返還構想は、日本の国内情勢を理由に挫折した。これに代わって、佐藤が目指す沖縄返還問題への長期的・漸進的アプローチが日米両政府内で受け入れられていくのである。

(2) 日米両政府の交渉方針と三木外相訪米

9月の三木外相訪米、11月の佐藤首相訪米を控えて、日本国内では沖縄返還要求が盛り上がりを見せていた。9月初頭、駐日米国大使館は、沖縄返還問題の進展は数か月前まではほとんど予想されていなかったにもかかわらず、急速に返還実現への期待が日本国内で高まったと指摘している。多くの日本国民が沖縄の「核抜き」返還を強く要求する中、佐藤は非常に困難な状況に置かれていると大使館は見えていた⁹⁷⁾。実際この頃、新聞の論調では、沖縄米軍基地の「核抜き・本土並み」での返還が明確に主張されていた。そこでは特に「核抜き」返還は、日本の国論を二分させてしまうことや、本土と沖縄の間に差別を作り出してしまうこと、さらに第三国の攻撃を招くといった理由から反対されたのである⁹⁸⁾。

このような状況の中、佐藤は訪米に向けて外交方針を固めつつあった。9月2日、佐藤は記者会見で、訪米では沖縄返還の実現に向けて「長期的、建設的なアプローチ」をとりたいと述べている⁹⁹⁾。同日、福田赳夫自民党幹事長は、オズボーン(David L. Osborn)駐日公使と会談し、11月の訪米時における佐藤の目標は、沖縄返還問題について何らかの前進、できれば「返還のタイムテーブルへの米国のコミットメント」をジョンソン大統領から得ることだと述べた。福田によれば、佐藤は、沖縄返還に対する大衆の関心と期待が急速に高まっていることを懸念しており、大衆のムードを「冷却」しようとしてきた。そして福田は、「大衆がもっと漸進的に…穏健な返還のパッケージを受け入れる」よう米国政府の協力を求めたのである。オズボーンは、福田と佐藤の関係の近さから見て、福田の発言は佐藤自身の考えを示すものと捉えている¹⁰⁰⁾。

97) Tokyo01401, Sep 01, 1967『集成XI』第11巻、138-140頁。

98) 『朝日新聞』1967年9月3日朝刊社説「『沖縄』と首相発言への疑問」；毎日新聞1967年9月3日社説「首相記者会見と沖縄問題」。

99) 『朝日新聞』1967年9月2日夕刊。

100) Tokyo01427, Sep 05, 1967『集成XI』第10巻、144-146頁。

このように佐藤は、沖縄返還問題の漸進的な解決を目指して、11月の訪米での目標を「沖縄返還のタイムテーブル」、つまり返還時期の目途を付けることへと定めた。そして、この目標を達成するため、佐藤は、沖縄返還実現への期待・要求を強める国内世論を抑制するとともに、米国政府に協力を求めたのである。

他方、外務省事務当局ではこの時期、沖縄米軍基地について日本側の考えを提示しないという佐藤の外交方針の下で、沖縄返還問題をめぐる米国側との議論が進展しないことに焦燥感が高まっていた¹⁰¹⁾。外務省事務当局は、8月に行われた第二回SSCにおいて、沖縄返還後の沖縄米軍基地について、核兵器の必要性の可否や基地の削減の可能性などを米国側に問いただす。しかし、米国側は、核兵器を含む沖縄米軍基地の自由使用が極東における抑止力として不可欠だとの従来の立場を繰り返したのである¹⁰²⁾。

こうした中、外務省事務当局では、佐藤訪米に向けて沖縄返還問題に関して何らかの進展が必要である一方で、沖縄基地をめぐる議論が進まない以上、「実質問題にはなかなか立入得る状況ではな」と判断された。こうした判断から、外務省事務当局は、従来の日米共同声明が、極東情勢が変化するまで返還はできないというものだったのに対して、今回の佐藤訪米では「施政権返還と云う基本方針を確認し、その目標に従って日米両政府間に話し合いを行う、と云うところまで持って行く」ことを目指す¹⁰³⁾。沖縄返還問題の進展を目指すという点では佐藤と同じであったが、外務省事務当局は、沖縄米軍基地をめぐる議論が沖縄返還実現の前提だという立場から、より慎重な目標を立てていたのである。

この頃、米国政府内でも9月の三木外相訪米、その後の佐藤訪米に向けて準備が進められた。ベトナム戦争の苦境の中にあつたこの時期、米国政府は自国の国際収支の改善や東南アジアへの経済援助など、特に経済面での負担分担を日本政府が引き受けることを期待していた。したがって米国政府は、これらの負担分担と引き換えに、小笠原返還や、沖縄を「日本に返還できる方法を考慮する共同の

101) 東郷前掲書、128頁。

102) 作者不明「安全保障問題に関する日・米事務当局間の協議議事要旨」日付なし、外務省情報公開 2010-00158 : A-315, from Tokyo to DOS, "August 22-23 Meeting of SCC Subcommittee", Sep 8, 1967, 21, NSA, No. 00733.

103) 東郷前掲書、134頁。

検討グループを作ること」などを受け入れる用意があったのである¹⁰⁴⁾。

こうして、第6回日米貿易経済合同委員会への出席のために訪米した三木外相と、ラスク国務長官との会談が行われる。9月16日の会談でラスクは、安全保障問題の重要性を強調し、この点について日米が共通の見解を持つという前提の下で、両国の国内世論に対処することが可能だと示唆した。そして、「われわれは、琉球諸島とその住民を日本に返すことを anticipate していることを明らかに示す partial steps に関する提案を受ける用意がある」と発言したのである。他方でラスクは1968年の大統領選挙や、ベトナム戦争の継続などから、近い将来沖縄返還はありえないと断言した。これに対して三木は、上述の外務省事務当局の方針に沿って、佐藤訪米時の日米共同声明を「返還するとの前提で…極東の安全を害さないような返還の形を具体的に研究する」と変更することを提案するのである。ラスクはこれに好意的な反応を示す。三木はさらに返還の時期や方法を検討することまで合意できないかと尋ねたが、ラスクは否定的態度をとった¹⁰⁵⁾。

このように、三木・ラスク会談では、米国政府が、日本国内世論の沖縄返還要求に対処する必要性について理解を示し、沖縄返還に向けて日米両政府が検討を行うことが合意された。それは、三木外相が述べたように、日本側にとっては、「平静になったら返すということから、今度は返すという前提でその条件を作るということであるから、前進」であり¹⁰⁶⁾、外務省事務当局の目標と合致していた。その一方で米国政府は、近い将来の沖縄返還はあり得ず、沖縄返還の時期や方法について、現時点ではコミットメントしないとの方針を示したのである。

10月3日、帰国した三木外相と会談した佐藤は、「三木外相の報告は一寸明るい」と日記に記している¹⁰⁷⁾。つまり、三木・ラスク会談の成果は、内心、佐藤にこの後の自身の訪米に自信を持たせるものだったといえよう。その一方で、佐藤は10月6日の三木との会談で、沖縄返還問題について「私の訪米で一挙に解決出来

104) Memorandum, for the President from Rostow, "Talks with the Japanese", September 11, 1967, NSA, No. 00737.

105) 「三木大臣、ラスク長官会談録」昭和42年9月16日、関連文書3-14；Memorandum of Conversation, September 16, 1967, NSA, No. 00758.

106) 同上。

107) 『佐藤栄作日記』第三巻、146頁、1967年10月3日の項。

るものとは思っていない」と述べ、自身の訪米では「この問題の解決方法について基本的な了解ができることが先決」だとその方針を示す。これに対し当時の新聞は、佐藤の姿勢はこれまでよりも「一歩後退した印象」であり、これで11月の佐藤訪米時には沖縄返還の実現の見込みはなくなり、返還の時期的目途の合意がその焦点となったと論じている¹⁰⁸⁾。このように佐藤は、訪米に向けての自身の外交方針については内心自信を高めつつ、その外交方針を達成するため公には国内世論の早期返還への期待・要求を抑制しようとしたといえる。

以上のように、佐藤及び外務省事務当局の目標に合致する形で、三木・ラスク会談では、沖縄返還に向けて研究・検討を行うという点について大枠の一致を見る。この三木訪米は、これまで先行研究では必ずしも注目されてきたとはいえないが、東郷北米局長が「引き続き総理・大統領会談の実質的下地」¹⁰⁹⁾となったと評したように、その後の11月の佐藤訪米と日米共同声明に向けて重要な意義を持っていた。その一方で、ジョンソン大使が評したように、これは沖縄返還に関して、「どちらの側もコミットメントはすることなく、しかも究極的返還を指向する中間的措置」という¹¹⁰⁾、妥協的要素を有しており、これは11月の日米共同声明へと引き継がれることになる。

(3) 日米共同声明の作成と佐藤訪米

11月の佐藤訪米が近づく中、国内世論の沖縄返還問題への関心は一層高まりを見せ、沖縄返還の時期や返還時の沖縄米軍基地のあり方が盛んに議論された。この頃行われた新聞各紙の世論調査では、いずれも圧倒的な国内世論が早期返還や返還時期の明示化を求め、その際沖縄米軍基地については、多数が「核抜き・本土並み」を支持していることを示していた¹¹¹⁾。各政党については、自民党は沖縄米軍基地を重視する立場から返還方式を明確化できなかったが、社会党、共産党は沖縄の即時返還、基地撤去を、民社党、公明党は1970年までの返還と漸進的な基地撤去と、それぞれその立場を表明する¹¹²⁾。このような中、新聞各紙は、佐藤に対し、訪米時には沖縄返還の時期的目途を付けるべきだと主張したのであ

108) 『朝日新聞』1967年10月6日夕刊。

109) 東郷前掲書、135-136頁。

110) 前掲「三木大臣、ラスク長官会談録」昭和42年9月16日、関連文書3-14。

る¹¹³⁾。

9月の三木外相訪米後、日米両政府間では、佐藤訪米に向けて日米共同声明の作成が開始される。この中で外務省事務当局は、沖縄返還問題に関して前述のように「返還問題を両国政府間の話し合いの対象とすること」を目指していた¹¹⁴⁾。一方佐藤は、前述のように沖縄返還への「タイムテーブル」、つまり返還の时期的目的について何らかの合意に達することを目標としており、佐藤と外務省事務当局の目標は異なっていたのである。またこの頃佐藤は、東南アジア諸国を歴訪し、ベトナム戦争の渦中にある南ベトナムを訪問した他、経済援助増大に意欲を示した。佐藤政権によるベトナムと平和外交は1967年初めまでにすでに行き詰まりを見せていたが、対米協力姿勢を示すことで、沖縄返還を含め、訪米の成果につなげることが期待されたのだった¹¹⁵⁾。

米国政府も、日本国内では左翼だけでなく保守の間でも沖縄返還要求が強まっており、この問題を放置すれば、1970年には、1960年の安保騒動のような状況が生じると認識していた。その上で、佐藤の国内政治基盤は訪米時の沖縄返還問題をめぐる対米交渉と、その結果にかかっており、これは日米関係の将来にも深

111) それぞれの世論調査で質問内容や回答方式が異なるが、『朝日新聞』では、沖縄早期返還賛成81%、返還時期の明確化に賛成71%、「基地使用本土並み」返還賛成52%、「核付き」返還反対57%であった。『朝日新聞』1967年10月17日朝刊。また『毎日新聞』では、「本土並みの基地を認める」ことへの賛成32.8%、「核の持込みも自由な基地」も認めないものは、約60%だった。『毎日新聞』1967年10月3日朝刊。『読売新聞』では、基地を撤去した即時返還への賛成が39%、これを含めた「核付き」返還への反対は、65%だった。『読売新聞』1967年10月23日朝刊。これらの世論調査を分析した米国政府内の文書も、圧倒的な日本の国内世論が出来るだけ早い時期の沖縄返還を望み、沖縄米軍基地には少なくとも日本本土と同じ制約を課す「本土並み」を望んでいると指摘している。Unnamed, "SOME RECENT JAPANESE PUBLIC OPINION INDICATIONS ON ISSUES AFFECTING JAPANESE-AMERICAN RELATIONS", Nov 9, 1967, NSF Country File Japan, Vol. VII, Memos 3 of 3, Box 252, LBJL.

112) 朝日新聞安全保障調査会『朝日市民教室「日本の安全保障」別巻 沖縄返還』朝日新聞社、1968年、第三章。

113) 『日本経済新聞』1967年11月7日朝刊社説「佐藤首相の訪米に望む」；『朝日新聞』1967年11月10日朝刊社説「首相の訪米に要望する」；『毎日新聞』1967年11月10日朝刊社説「佐藤首相の訪米に望む」。

114) アメリカ局長「1969年佐藤総理・ニクソン大統領会談に亘る沖縄返還問題」、13-14頁。

115) 楠田編前掲書、251-254頁。菅「ベトナム戦争における日本政府の和平努力と日米関係」、99-100頁。

刻な影響を与えると考えられた¹¹⁶⁾。したがって米国政府は、日本政府の東南アジア援助増大や米国の国際収支問題改善への協力など負担分担の増大と引き換えに、小笠原返還合意と、「琉球諸島の返還に我々をコミットメントしない、これら諸島に関する暫定的な対策」に応じる用意があった。それは具体的には、日本と沖縄の一体化促進と、「安全保障問題に関する観点からのこれら諸島の地位についての定期的な検討への合意」である¹¹⁷⁾。つまり、米国側は、沖縄返還問題で一定の譲歩に応じることで、日本の国内世論の要求に対応する必要がある佐藤政権を支援し、その見返りに日本政府から負担分担を引き出そうとしていた。しかしその一方で、沖縄返還そのものにコミットメントすることは回避しようとしたのである。

日米共同声明の作成をめぐる日米交渉では、9月の三木・ラスク会談を踏まえ、11月初旬には、外務省事務当局が目標とする、沖縄返還問題を両国政府間の話し合いの対象とするという内容が合意される¹¹⁸⁾。しかし、日本側が「できるだけ早い時期に (at an earliest possible date)」沖縄を返還するという時期的要素を含む文言を提案したのに対し、米国側は厳しい態度を示す¹¹⁹⁾。ジョンソン大使によれば、「返還を考慮することが可能なのは、安全保障問題について合意に達したときのみ」であるため、返還時期に米国政府がコミットメントしたかのような文言を受け入れることはできないというのであった¹²⁰⁾。これに対して三木外相は、日本政府が沖縄返還を要求する国内世論に対処するためにはこの文言が必要だと食い下がったが、芳しい返答は得られなかった¹²¹⁾。

米国側の強硬な姿勢に対して、外務省事務当局内では、沖縄返還の時期的目途に関する文言は必ずしも挿入されなくてもよい、との考えがあったように思われる。11月7日、牛場外務次官は、沖縄返還問題をめぐる対米交渉の進捗状況につ

116) Briefing Paper, "Ryukyu Islands", Nov 9, 1967, NSA, No. 00820.

117) Memorandum from Secretary of State Rusk to President Johnson, NSA, Oct 27, No. 00786.

118) アメリカ局長「1969年佐藤総理・ニクソン大統領会談に亘る沖縄返還問題」、13-14頁。

119) このより詳細な過程については、中島「1967年11月の佐藤訪米」、211-213頁。

120) Tokyo02422, Oct 11, 1967, 『集成XI』第6巻、129-137頁。

121) Tokyo03142, Nov 7, 1967, 『集成XI』第11巻、206-208頁。

いて、楠田實首相秘書官に対し、「かなりいい線いくと思」うが「時機の点までは書けない」と述べている¹²²⁾。また、東郷外務省北米局長も「敢えて時間的要素を加えなくとも、返還の方針下の継続協議で充分」と考えていた¹²³⁾。他方三木外相は、米国側の強硬姿勢を受けて、佐藤訪米の成果に不安を感じ、自身の政治的ダメージを恐れ、佐藤とともに訪米することに消極的な姿勢さえ示した¹²⁴⁾。

このような状況において、佐藤は、別ルートで日米共同声明の中に沖縄返還の時期に関する文言を挿入することを目指す。すなわち、11月6日、佐藤は米国政府内に豊富な人脈を持つ若泉敬京都産業大学教授に対し、「両三年内」の沖縄返還の時期決定、という文言を入れるよう、渡米し、米国政府に働きかけるよう依頼するのである¹²⁵⁾。この「両三年内」という文言は、沖懇が11月1日に提出した中間報告の中で提案したものだった¹²⁶⁾。

佐藤訪米に向けて中間報告を作成する過程で、沖懇では委員の間で次の点が一致していた。第一に、日本や沖縄での世論の高まりに対する「過熱対策」「鎮静剤」として、佐藤訪米時には、少なくとも「返還について今までより、一歩でも前進したという国民的な感覚」を得ることが重要だという点である¹²⁷⁾。その一方で、第二に、返還後の沖縄基地についてはまだ十分な検討が必要であるため、「さしあたり施政権を返還するとの基本方針について了解を求め、返還の時期については改めて交渉するという二段構え」が必要だという点だった¹²⁸⁾。つまり沖懇では、国内世論の動向を意識しつつも、「二段構え」で漸進的に沖縄返還問題を解決して行くべきだと考えられていたのである。そして、「両三年内」の返還時期決定、という文言にも、そのような沖縄返還問題に対する沖懇の共通見解が反映されていたといえる。

そして、このような沖懇の中間報告は、佐藤の外交方針と合致していたといっ

122) 『楠田實日記』115頁、1967年11月7日の項。

123) 東郷前掲書、136頁。

124) ジョンソン前掲書、172-173頁。

125) 若泉敬『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』文芸春秋、1994年、79頁。

126) 大浜信泉『私の沖縄戦後史—返還秘史』今週の日本社、1971年、81頁。

127) 「10月25日沖縄問題懇談会」日付なし、A' 3007-1、外交史料館。

128) 大浜前掲書、81頁。

てよい。佐藤にとって、上述のような国内世論の高まりは無視し得ないものであった。しかしその一方で佐藤は、自身の訪米時の返還時期の明示化は困難だと認識しており¹²⁹⁾、さらに「核抜き・本土並み」返還への対米要求を可能にするような国際情勢の変化は1970年までには予想できないとしていた¹³⁰⁾。この時期、佐藤は「返還と極東の安全問題は両立する」との考えを述べているが¹³¹⁾、この「両立」を目指すためには、早期の「核抜き・本土並み」返還を要求する国内世論を制御する必要があった。したがって、国内世論に配慮しつつ、沖縄返還問題の漸進的解決を目指す「両三年内」の返還時期決定、という沖懇が提言した文言は、佐藤の外交方針と一致したものであったのである。

先行研究では、「両三年内」の返還時期決定、という文言について、沖縄返還問題進展への意図が強調されてきた¹³²⁾。しかし、上述のように、同時にそれは、沖縄返還問題の漸進的解決を目指すため、「核抜き・本土並み」での早期返還を要求する国内世論の要求を抑制する内容でもあったといわなければならない¹³³⁾。

佐藤の指示を受けた若泉は渡米し、11月11日に旧知のロストウ（Walt W. Rostow）大統領補佐官と会談する。若泉は、佐藤には米国側の負担分担要求を受け入れる意思があると述べた上で、日米共同声明案を提示する。若泉は「両三年内」の文言について、「両三年内に時期を決めると約束することで、現実の返還の時期は1975年か1980年にまで先に押しやることができる」と強調した。彼によれば、日本やアジアの安全保障の観点から、佐藤は、沖縄の早期返還を望んでいないという。そして佐藤の考える具体的な返還時期とは、「琉球が日本の施政権の下に置かれる時に、琉球に核兵器を受け入れることを、日本国民に説得できる時である」¹³⁴⁾。つまり、佐藤は「核付き」返還を国内世論が受け入れるまで

129) 『朝日新聞』1967年11月1日夕刊；『朝日新聞』1967年11月2日朝刊。

130) 沖懇での議論で、軍事専門家の久住忠男委員が、1970年にはベトナム戦争の見通しも明確になり、中国と米国の話し合いも進むだろうとして、1970年をめぐりに「核抜き・本土並み」での沖縄返還を目指すべきだと主張したのに対し、佐藤は、「一寸早いような気がする」と述べた。「第二回沖縄問題等懇談会」日付なし、A' 3007-1、外交史料館。

131) 『楠田實日記』115頁、1967年11月7日の項。

132) 中島「1967年11月の佐藤訪米」212頁。

133) 当時の新聞各紙の評価も、「物足りない感じが強い」（『読売新聞』1967年11月2日朝刊社説「沖縄懇談会の中間報告」）、「ひかえ目にすぎる要望」（『朝日新聞』1967年11月3日朝刊社説「沖縄返還時期の明示」）など、厳しいものであった。

沖縄返還が可能だと考えておらず、それゆえ、実際の返還時期は1975年かそれ以降になるかもしれないと若泉は示唆したのである。

若泉との会談では、その提案をジョンソン大統領に伝えると述べるにとどまったロストウだったが、内心好感を抱いていた。その理由は第一に、この提案は、現時点では沖縄返還の「時期が設定されない」との含意を示しているからであった。第二に、この提案に米国側が応じれば、日本側がより大きな負担を引き受ける姿勢があると若泉が述べたからである¹³⁵⁾。

ロストウの他にも、米国政府内で若泉の携えた日米共同声明案は好意的に受け入れられた。ラスク國務長官は、11月13日、ジョンソン大統領に対して、この案の受け入れを示唆している。彼によれば、この提案のポイントは、実際の返還の時期と、それまでの「両三年内」の返還時期の決定という、「二段階のプロセス」にあった。ラスクは、若泉の発言内容に理解を示し、日本側にとって政治的に現実的であると同時に「現在のコミットメントを避けている」点で同意する¹³⁶⁾。マクナマラ国防長官と統合参謀本部も条件付きで、「両三年内」の文言を含む日米共同声明案を受け入れた¹³⁷⁾。米国政府にとって、「二段階のプロセス」を意味する「両三年内」の返還時期決定という文言は、外務省事務局が要求した「できる限り速やかに」返還するという文言よりもゆるやかな内容であり、したがって受け入れ可能だとされたのである¹³⁸⁾。

このように、「両三年内」に沖縄返還時期の目途をつける、という日米共同声明の文言は、米国政府内で受け入れられようとしていた。その理由として、従来指摘されてきたように、政治・経済面や安全保障面で日本政府が米国政府に対し

134) Memorandum of Conversation (Mr. Kei Wakaizumi and W. W. Rostow), Nov 11, 1967, NSF Country File Japan, Vol. VII, Memos 1 of 3, Box 252, LBJL.

135) Cable from Walt Rostow to Secretary Rusk, Nov 11, 1967, NSA, No. 00827

136) Memorandum for the President, "Communique Language on the Ryukyus with Sato", Nov 13, 1967『集成XI』第11巻、236-237頁; NSA, No. 00832.

137) Letter from Rostow to Mr. President, Nov 13, 1967, NSA, No. 00837; 中島「1967年11月の佐藤訪米」、220頁。

138) Memorandum from Bundy to the Secretary, "Communique Language on the Ryukyus", Nov 13, 1967, NSA, No. 00833. 宮里前掲書、270頁も、米国政府が「二段階過程」に注目したという事実を指摘しているが、それが米国政府の外交方針の中でどのような意味を持っていたかについては論じていない。

て負担分担を引き受ける姿勢を示したことや¹³⁹⁾、若泉と外務省の「二元外交」の成果に加えて¹⁴⁰⁾、次の点が指摘されなければならない。それは、この文言が、現時点では沖縄返還の時期についてコミットメントしないという限定的な内容を持っており、それゆえに米国政府の方針に合致していたという事実である。

一方、11月13日にワシントンに到着し、翌日にジョンソン大統領との会談を控えた佐藤は、その夜に外務省事務当局に対して、「within a few yearsに返還の時期の目途をつける」との対米交渉方針を示す。東郷外務省北米局長は、これは困難だと感じたという¹⁴¹⁾。一方、佐藤も米国側の姿勢に不安を感じていた¹⁴²⁾。これまでの米国側の強硬な態度ゆえに、佐藤、外務省事務当局は「両三年内」への米国政府内の好意的反応を予期できなかったといえる。

翌14日、佐藤はジョンソン大統領との会談で、日本の国内世論の沖縄返還要求が高まる中、「日本国民に期待を持たず表現」として、沖縄返還について「この二、三年のうちにいつ返せるかとの目途をつけられないか」と要請する。佐藤は、日本、極東の安全保障と沖縄返還は「同時に考えられる」との考えを示し、さらに「沖縄、小笠原より全体の安全保障体制はもっと大切であり」、「沖縄、小笠原返還までに、軍事基地、その他の問題で何ができるか国民に教育することを考えている」と述べている。これに対し、ジョンソン大統領は、日本側の経済面、安全保障面での負担分担を要求しつつ、詳細はラスク、マクナマラ両長官と話ししてほしいと応えた¹⁴³⁾。同日のマクナマラ国防長官の会談でも、佐藤は沖縄返還と安全保障という「両方が矛盾せずに満足される方法」を追求するよう主張する。そして基地の維持のためにも、「国民に希望を持たせ、協力を得ることが必要」だとして、「一定の目途」が重要だと強調した¹⁴⁴⁾。このように佐藤は、米国側に対して、安全保障の重要性を強調しつつ、日本の国内世論対策として「両

139) 河野前掲書、252-257頁；中島「初期佐藤政権」。

140) 中島「1967年11月の佐藤訪米」218-219頁、226頁。

141) 東郷前掲書、136頁。

142) 『佐藤栄作日記』第三巻、174頁、1967年11月13日の項。

143) 「佐藤総理・ジョンソン大統領会談録（第一回会談）」外務省記録、『楠田實日記』751-756頁。

144) 「佐藤総理・マクナマラ国防長官会談録」外務省記録、『楠田實日記』757-761頁。

三年内」の返還時期決定という文言を日米共同声明の中に入れることを要求したのである。

この後、日米の事務当局間で日米共同声明の作成が最終段階に入る。米国側の態度が依然不明確な中、東郷北米局長は、これまでの経緯から米国側が返還時期の目途を受け入れることは困難だと考え、「両三年内」の返還時期の決定を、日米の合意ではなく佐藤の希望とする案を作成する¹⁴⁵⁾。「当初の総理案からみると、ほぼ全面的ともいべき後退」ともされるこの提案は、佐藤との最終打ち合わせを経た上で、米国側に提示された¹⁴⁶⁾。

この日本側の新たな提案を米国政府も受け入れる。この新提案は、バンディ国務次官補によれば「大統領による、将来の時期についての、いかなるコミットメントも避けている」点で望ましいものだったのである¹⁴⁷⁾。この後、11月15日に、佐藤首相・ラスク国務長官会談¹⁴⁸⁾、さらに佐藤首相・ジョンソン大統領会談が行われ、日米共同声明が合意された¹⁴⁹⁾。

これまでの経緯から明らかのように、米国政府内では、日米共同声明によって、沖縄返還の時期について拘束されたとは考えられていなかった。ジョンソン大使は、11月29日の三木外相との会談で、「両三年内」の文言について言及し、返還時期の問題は、日米間ではなく日本側の問題であると述べている。なぜならば、「沖縄が効果的な基地であり続けるような条件を協議できる立場に日本政府がつく」ことが返還の前提だからだった¹⁵⁰⁾。ラスクもマクナマラに対し、佐藤訪米時、米国政府は沖縄返還にいかなるコミットメントもしなかったことを強調した。そして、日本側は返還の前提として、「我々が現在の権利の下での琉球の基地の継続的使用を、ほとんど損なわずに認めるための合意」を含む、安全保障上の責任

145) 北米局長「共同声明の沖縄関係部分の最終段階における経緯」昭和42年11月19日、第20回公開追加公開、外交史料館；中島「1967年11月の佐藤訪米」、222-223頁。

146) 若泉掲書、108頁。

147) Memorandum, Nov 15, 1967, NSA, No. 00841.

148) Memorandum of Conversation, Washington, Nov 15, 1967, *FRUS*, pp. 232-234, doc. 105；「佐藤総理・ラスク国務長官会談録」外務省記録、『楠田實日記』762-764頁；中島「1967年11月の佐藤訪米」、222-223頁。

149) 「佐藤総理・ジョンソン大統領会談録（第二回会談）」外務省記録、『楠田實日記』765-771頁；Memorandum of Conversation, Nov 15, 1967, *FRUS*, pp. 235-244, doc. 106.

150) Tokyo 03665, Nov 29, 1967 『集成XI』第4巻、393-398頁。

を引き受ける意思を示す必要があるというのである¹⁵¹⁾。つまり、ジョンソン大使が回想するように、日米共同声明を通して、米国政府は「相互の安全保障を損なう恐れのある返還期日の具体的な設定について言質を与えることなく、佐藤の国内向けの政治的要件を満たした」のだった¹⁵²⁾。

日本国内では、日米共同声明の内容について、当時の新聞では、国内世論が満足できる内容ではないという批判の一方で¹⁵³⁾、極東情勢が厳しい中で少なくとも前進したことを評価する論調も見られた¹⁵⁴⁾。つまり、日米共同声明の内容に対する批判は存在したものの、沖縄返還実現に向けて一定の前進を示したとして、佐藤政権の国内基盤を揺るがすほどにはならなかったのである。

佐藤自身は、国内世論の不満があることは認めつつも、訪米では「最善を尽した」と考えていた¹⁵⁵⁾。しかし佐藤は帰国直後、記者会見で「三年という長い期間を持たなくても、日本国民が安全の確保に対する確信をもつなら、沖縄はもっと早く返ってくる」と述べ¹⁵⁶⁾、沖縄返還問題の実質的な進展は、今後の日本の安全保障政策にかかっていると認識を示した。また、外務省内でも、返還問題が両国政府の間の具体的課題として初めてとり上げられ、沖縄の地位について「継続的検討」がなされると合意された点が佐藤訪米の成果だと考えられた¹⁵⁷⁾。つまり、佐藤首相・外務省事務当局も、沖縄返還実現は、今後の日本の安全保障政策や「継続的検討」にかかっていると理解していたのである。

この後も佐藤は、沖縄米軍基地のあり方について「白紙」としてその態度を明らかにしなかった。その一方で、佐藤は1968年初頭には国会での防衛論争、原子力空母エンタープライズの佐世保入港実現などを通して、日本の国内世論に自

151) Letter from Secretary of State Rusk to Secretary of Defense McNamara, Jan 5, 1968, NSA, No. 00872

152) ジョンソン前掲書、177頁。

153) 『朝日新聞』1967年11月17日朝刊社説「日米首脳会談の不満な成果」；『読売新聞』1967年11月17日朝刊社説「日米首脳会談の成果」。

154) 『毎日新聞』1967年11月17日朝刊社説「首相の対米交渉の成果」；『日本経済新聞』1967年11月17日朝刊社説「日米首脳会談の成果」。

155) 『楠田實日記』134頁、1967年12月1日の項。

156) 『朝日新聞』1967年11月21日夕刊。

157) 東郷前掲書、143頁；前掲、アメリカ局長「1969年佐藤総理・ニクソン大統領会談に亘る沖縄返還問題」。

主防衛の重要性や日米安保体制の理解促進に努め、安全保障と両立する沖縄返還実現を目指す¹⁵⁸⁾。しかし、1968年は、エンタープライズ入港や米軍基地問題などによって日本の国内世論の反米感情が高まり、「日米関係の危機」と呼ばれる状況に陥った¹⁵⁹⁾。こうした中、佐藤の安全保障政策への取り組みは後退を余儀なくされ¹⁶⁰⁾、また日本政府と米国政府との沖縄返還問題をめぐる「継続的検討」も進展しなかった¹⁶¹⁾。したがって、1967年11月の佐藤訪米と日米共同声明を経て、1968年は、沖縄返還問題について「『幕間』とも称すべき停滞の年」と評されたのである¹⁶²⁾。

V. おわりに

これまで議論してきたように、1967年11月の日米共同声明は、その後の沖縄返還実現に直線的に結びつくものではなかった。その理由は、次のような日米それぞれの意図と日米共同声明発表に至る政治過程にあった。

第一に、11月の訪米までに佐藤首相が、外務省事務当局の沖縄返還構想を退け、より漸進的に沖縄返還問題の解決を目指すという外交方針を打ち出したことである。先行研究では、沖縄返還問題の進展に積極的な佐藤首相と、対米関係上、同問題により消極的な外務省事務当局、という日本政府内の対立構図が描かれていた¹⁶³⁾。しかし、本稿で明らかにしたように、佐藤と外務省事務当局はともに沖縄米軍基地が安全保障上重要だと認識しつつ、国内世論の要求を受け、沖縄返還実現に取り組もうとしていた。むしろ、佐藤と外務省事務当局の相違は、日本の国内世論の沖縄返還要求と沖縄米軍基地への安全保障上の要請とが対立する中、

158) ジョンソン大使は、エンタープライズ入港への佐藤の動きには、沖縄の「核付き返還」への地ならしとしての側面があったと回想している。ジョンソン前掲書、192頁。

159) 「1968年の日米関係の危機」については、玉置敦彦「ジャパン・ハンズ - 変容する日米関係と米政権日本専門家の視線、1965-68年」『思想』第1017号、2009年。

160) ジョンソン前掲書、197頁。

161) 東郷前掲書、156頁。

162) 若泉前掲書、127頁。

163) 例えば、福井治弘「沖縄返還交渉—日本政府における決定過程」『国際政治』第52号、1974年。例外として中島「1967年11月の佐藤訪米」。しかし、中島論文では、外務省の役割が強調され、佐藤首相と外務省の相違に関しては、十分な注意が払われているとはいえない。

どのように両者の対立を調整し、沖縄返還実現を目指すのかというアプローチの違いにあった。

外務省事務当局は、1967年初頭以降、日本の国内世論の沖縄返還問題への関心の高まりに敏感に反応し、日米両政府間で沖縄返還問題が論点化する過程で重要な役割を果たした。その上で、外務省事務当局は、国内世論に配慮する一方、安全保障上の観点からの米国政府の要求を受け入れ、沖縄米軍基地の自由使用を認めた上での早期の沖縄返還実現を構想する。しかし、この構想は、国内世論の「核抜き・本土並み」沖縄返還要求が高まる中、佐藤首相によって退けられた。

一方佐藤は、沖縄米軍基地のあり方の問題を一旦棚上げした上で、日本の国内世論や極東情勢の動きを見極めつつ、時間をかけて漸進的に沖縄返還問題を解決しようとした。そして、このようなアプローチを進める上で重要だったのは、「核抜き・本土並み」での早期の沖縄返還を要求する国内世論を制御することだった。このような観点から佐藤は、国内世論に配慮しつつ、「二段構え」で漸進的に沖縄返還問題の解決を目指すという意図が込められた「両三年内」の文言の日米共同声明への挿入を米国側に要求する。このアプローチを通して、佐藤は「核抜き・本土並み」での沖縄返還の1969年の合意、72年の実現というその後の展開への機会を残したと指摘することも可能であろう。しかし1967年には、それらは必ずしも意図されたものではなかったのである。

第二に、米国政府が、沖縄米軍基地の自由使用を日本側が受け入れない限り、沖縄返還実現や返還時期についてコミットメントしないという立場を堅持したことである。1960年代、世界各地でのナショナリズムの高揚や、日本や西欧諸国の経済成長などで「パワーの拡散」といった現象が見られる中、米国の同盟外交上、同盟国との負担分担問題や同盟国のナショナリズム管理が重要な課題となっていた¹⁶⁴⁾。このような文脈もあって、米国政府は、特に経済面での日本政府による負担分担を重視すると共に、親米的な佐藤政権が安定的であるよう日本の国内世論の動向を注視していたのである。したがって、米国政府は沖縄返還問題について譲歩を行う用意があったが、重要なことに、安全保障問題についての合意

164) 菅英輝「冷戦の終焉と60年代性—国際政治史の文脈において」『国際政治』第126号、2001年。

なしに沖縄返還に直接コミットメントする意図は一切なかった。米国政府が「兩三年内」の文言など佐藤の要求を受け入れたのは、佐藤政権の安定化に協力し、日本政府から負担分担を引き出すと同時に、そもそもその要求が、沖縄返還そのものにコミットメントしないという米国政府の立場に合致していたからに他ならない。

1967年11月の日米共同声明は、日本の国内世論の沖縄返還要求と沖縄米軍基地への安全保障上の要請が厳しく対立する中で、上述の日米両政府の要請を共に満たす形で作成された。それは、1970年の日米安保条約の期限問題が迫る中、佐藤訪米を乗り切り、日米安保体制の安定的運営を目指す上では重要だったが、沖縄返還問題解決への決定的な進展にはなり得なかったのである。日米共同声明では、米国政府は、沖縄返還の時期はもとより、「兩三年内」の返還合意の時期にも拘束されなかった。また、沖縄返還に向けて「共同かつ継続的な検討」を行うことが合意されたものの、沖縄米軍基地の自由使用継続を返還の前提とする米国側と、この問題を棚上げしたまま返還問題の進展を目指す佐藤との間には依然として大きな溝があった。しかし、スナイダー国務省日本部長が外務省事務当局者に述べたように、沖縄米軍基地をめぐる日米間の立場の相違がある限り、沖縄返還問題について「共同コミュニケの文言は日本側にとってもこれ以上直ちに進展できないようなブレーキを内蔵して」いた¹⁶⁵⁾。実際、この溝は埋められないまま、1968年の国内外の混乱の中で「継続的検討」は実質的な成果を挙げることはできなかったのである。以上のように、1967年の政治過程では、沖縄返還問題が日米関係において本格的に論点化し、その解決策が模索された。しかし、その一方で、同問題をめぐる日本の国内世論の要求と米国政府の要求との対立の深刻さが改めて浮き彫りになったといえよう。

[付記] 本稿は、(財)松下国際財団の助成による研究成果の一部である。

165) 米北「スナイダー国務省日本部長、シエナ陸軍次官代理との会談記録」昭和43年5月14日、関連文書2-108。