

# 1957 年岸訪米と沖縄返還問題をめぐる 日本外交

池宮城 陽子

## はじめに

1957 年 2 月に発足した岸信介政権は、同年 6 月の訪米の際に、首脳会談の議題として沖縄返還問題を取り上げた。それは、沖縄の施政権返還に関する日本側の具体的な要望を、日本の首相が米国政府首脳に対して公式に提示した初めての機会であった<sup>(1)</sup>。また、首脳会談後の日米共同声明においては、極東における脅威と緊張がなくなるまで米国の沖縄統治が継続されるという、いわゆるブルー・スカイ・ポジションが明記された一方で、沖縄に対する日本の「潜在主権」が初めて確認された。その意味で、1957 年 6 月の岸訪米は、沖縄返還に至る政治過程の重要局面であった。

沖縄返還問題をめぐる従来の研究は、訪米に際して岸政権が、返還後の米軍基地の存続を前提に、10 年後の返還の実現という期限付き施政権返還案を米国側に提示していたことを明らかにしている。また、この 10 年という期間は、岸が目指していた憲法改正に必要となる時間との関連から決められていたことが指摘されている。他方で、首脳会談後の共同声明については、沖縄に対する日本の「潜在的かつ究極的主権 (residual and ultimate sovereignty)」という文言を挿入することを米国側に要求したものの、この試みが挫折していたことが解明されている<sup>(2)</sup>。

しかしながら、以上のような岸政権の沖縄返還に関する対米要求の内容とその政策的背景については、必ずしも明確になっていない部分が存在する。それは、返還後の米軍基地の態様に関する、岸政権の立場である。この点について、岸政権が返還後の沖縄における米軍基地の存続を保証し、その自由使用を認める構想を有していたことを指摘する研究がある<sup>(3)</sup>。しかし、そこでの分析は、米国政府

の史料のみに依拠しているため、岸政権の構想の内実を十分に解明しきれていない可能性がある。したがって、訪米の際の沖縄返還問題をめぐる岸政権の構想については、近年利用可能になった日本政府の史料にも基づきながら、再検討する余地が未だ残されているといえる。また、このような作業は、当時の岸政権が、日本の安全保障政策において施政権返還後の沖縄をどのように位置づけようとしていたか、その構想を浮かび上がらせることにも繋がるであろう。

本稿は、岸政権の発足から6月の訪米までの時期に焦点をあて、返還後の基地の態様に関する立場に着目しながら、その沖縄返還構想を解明する。これにより、岸政権が米国側に示した沖縄返還構想は、返還後の基地権の維持を米国側に保証しようとするものではなく、むしろ保証に消極的な発想に基づくものであったことが明らかとなるであろう。

## 1. 訪米に向けた準備の開始

### (1) 岸と沖縄問題との接点

1957年2月25日に第一次岸信介政権が発足すると、岸は外務大臣を兼任しながら、重要な対米外交課題のひとつとして沖縄返還問題に取り組み始めた。もっとも、1956年12月23日に発足しながら短命に終わった、前任の石橋湛山政権でも外相を務めた岸は、その時期にはすでに沖縄問題を日米間で調整すべき重要課題と位置づけていた<sup>(4)</sup>。

沖縄をめぐる問題に岸が関与するようになったきっかけとして重要であるのが、1955年8月の重光訪米への随行である。当時、日本民主党の幹事長として、鳩山一郎政権の重光葵外務大臣の訪米に随行した岸は、重光とダレス (John F. Dulles) 国務長官との会談に出席する機会を得ていた。8月31日に行われた会談において、日本側が沖縄に対する日本の「潜在主権」の保有の確認を求めたのに対して、ダレスは、「residual sovereignty の件についてはサンフランシスコの会議で述べたことに背反するようなことはしない」と言明しながらも、日本側の要求を拒絶した<sup>(5)</sup>。これらのやりとりについて、岸がいかなる感想を抱いたのかは、一次史料上明らかではない。しかし、岸が「独立の完成」を最大の政治的眼目としていたことを踏まえれば<sup>(6)</sup>、同会談におけるダレスの態度を受けて、失地回復たる施政権の返還に対する問題意識を高めたであろうことは想像に難くない。

加えて、1956年6月に軍用地問題との関連で米国側が公表した「プライス勸

告」も、岸にとって沖縄問題に対する関心を高める契機になったと考えられる。「プライス勧告」は、沖縄の軍用地問題に関する米国下院議院軍事委員会による報告書であり、前年の1955年11月のプライス(Charles M. Price)下院議員を団長とする調査団が行った、沖縄現地における視察に基づいて出されたものであった。1952年4月のサンフランシスコ講和条約の発効以後、米軍による土地収用の際に沖縄の地主に対して支払われた用地料は不当に安く、さらに1954年3月には、現地の統治機関である米国民政府(United States Civil Administration of the Ryukyu Islands; USCAR)が「軍用地料一括払いの方針」を発表していた<sup>(7)</sup>。「プライス勧告」は、以前から住民が反対し続けていた、軍用地一括払いや新規土地接収といった米国民政府の政策を支持する内容となっていたため、これを契機に沖縄では「島ぐるみ闘争」と呼ばれる大規模な反対運動が行われるようになった<sup>(8)</sup>。

当時自由民主党の幹事長を務めていた岸は、「プライス勧告」の内容とその発表時期に強い不満を抱いた。同勧告の公表直後に門脇季光外務次官から説明を受けた岸は、「わが参議院議員選挙を控え、国民感情を刺戟するかかる報告書の発表を行った米側の政治的センスのない態度」は「遺憾」であるとの見解を示した<sup>(9)</sup>。「プライス勧告」が発表された時期は、自民党の結党後に初めて行われる国政選挙であった参議院議員選挙(7月8日投票)を間近に控えており、岸は同勧告の発表が選挙に影響を与える可能性を懸念していた。実際、この時の参議院議員選挙では、日本社会党などの野党勢力が三分の一の議席を獲得する結果になり、選挙後の岸は、「社会党の勝利と言わざるを得ない」と吐露した<sup>(10)</sup>。石橋政権の外相就任後も岸は、「プライス勧告」の間の悪さを改めて指摘している<sup>(11)</sup>。他方で、門脇外務次官からの説明を受けた際に、岸は、軍用地問題の深刻化によって「日米間の親善関係が破られざるよう配慮する」必要があることにも言及していた<sup>(12)</sup>。この発言からは、沖縄問題をうまくコントロールしない限り、日米の良好な関係は維持できないとの問題意識を岸が抱いていたことが読み取れる。

このように、石橋政権への入閣前から沖縄問題に接点を持っていた岸は、首相として沖縄返還問題に本格的に取り組むようになったのである<sup>(13)</sup>。

## (2) 米国政府による沖縄政策見直しの動き

1957年2月末に岸政権の発足を迎える頃、国務省を中心に沖縄の政治情勢に対する米国政府の危機感が強まっていた。そもそも、1956年6月の「プライス勧告」の公表後から、米国政府内に沖縄情勢に対する危機意識は存在していた。

同勧告に対しては沖縄のみならず、日本本土においても強い批判が巻き起こったため、米国政府は事態に対処する必要に迫られたからである。実際、同勧告公表直後の6月27日にアリソン(John M. Allison)駐日大使が声明を発表し、沖縄に対する日本の潜在主権を米国が容認していることを表明することで、米国政府は沖縄や日本本土における対米不満の緩和を図った<sup>(14)</sup>。ただし、この時のアリソン声明では、米国政府の沖縄政策自体に変化はないことが強調されていた<sup>(15)</sup>。

しかし、その後の「島ぐるみ闘争」の激化は、米国政府内における沖縄政策見直しの気運を醸成した。そのような動向は、アリソンによる提言がきっかけとなっていた。アリソンは、1956年9月21日付で起草した「日本との新たな出発」と題する報告書において、沖縄政策を再検討すべきだと指摘した。「島ぐるみ闘争」の盛り上がりを踏まえた場合、沖縄における民族感情の存在をもはや無視し得ないというのが、その理由だった<sup>(16)</sup>。そして、1957年1月7日になると、ロバートソン(Walter S. Robertson)国務次官補によって、沖縄政策を早急に再考することの必要性がダレス国務長官に進言された<sup>(17)</sup>。ダレス自身も、「プライス勧告」公表以来の沖縄の情勢を憂慮していた。ダレスは、翌1月8日付のウィルソン(Charles E. Wilson)国防長官宛の書簡において、米国による沖縄統治の現状が、近い将来に外交問題に深刻な影響を及ぼすことで、結果的に沖縄での米国の軍事基地の維持を危うくするかもしれないとの懸念を表明し、沖縄政策の再検討の必要を説いた<sup>(18)</sup>。「島ぐるみ闘争」の激化という沖縄情勢を目の当たりにし、沖縄での軍事的地位の維持に関する危機感を強めたことで、国務省は沖縄政策の修正を思案せざるを得なくなっていたのである。

沖縄政策に関するこうした問題意識は、日本の中立化や米国からの離反に対する米国政府の懸念と連動して抱かれていた。その懸念は、米ソ冷戦の揺り戻しという国際情勢の変化と、反米感情と相まった反基地運動の高まりという日本国内の政治情勢を背景として<sup>(19)</sup>、1956年の春以降、駐日大使館によって示され始めていた<sup>(20)</sup>。NSCの下部組織である行動調整委員会(The Operations Coordinating Board; OCB)も、同年6月付で作成した対日政策の進捗報告書において、1955年に対日政策NSC5516/1を決定した当時よりも、日米の絆が弱まってきていると論じた<sup>(21)</sup>。このように、米国政府内で日本の中立化や米国離れが懸念されるなか、「島ぐるみ闘争」により沖縄における米国統治への反発の強さが可視化されたことで、国務省は沖縄政策の修正を喫緊の課題と位置づけるようになったのだ。すなわち、沖縄をめぐる問題が日米間の懸案事項であり続けた場合に、日本の中立化や

米国離れが加速することを危惧し、これを防ぐための措置として沖縄政策の修正を考慮せざるを得なくなっていたのである<sup>(22)</sup>。

実際、前述したウィルソンへの書簡においてダレスは、「プライス勧告」に対する沖縄住民の不満は日本への復帰への支持を強め、これが日本の領土回復主義的な感情を刺激していることを指摘した。そこで、そのような沖縄と日本本土との相互作用（interplay）が将来的に再び起きないように、ダレスは対応策を講じる必要があるとの考え方を示したのだった<sup>(23)</sup>。米国政府内で共有されていた日本の中立化や米国離れに対する懸念の存在が、沖縄政策の修正を早急に取り組むべき政策課題へと押し上げていたのである。

沖縄政策の修正の必要に迫られた米国政府が取り組んだのは、沖縄における統治機構の再検討であった。ダレスは、先の書簡において、沖縄統治のあり方の再考を目的とした国務国防両省による合同作業班の設置をウィルソンに提案していた<sup>(24)</sup>。その後、同年3月末から重ねられた作業班の会合の結果、米国政府は岸の訪米直前の6月5日に沖縄統治に関する大統領行政命令を發布することになる。この命令により、沖縄統治に関する従来の命令系統が廃止され、新たに国防長官に直属する高等弁務官が沖縄統治の最高責任者となった。これらの措置は、沖縄統治を長期的に継続するという米国政府の確固たる方針を反映したものであった<sup>(25)</sup>。

もっとも、国務省内には、沖縄政策の見直しの一環として、沖縄の施政権を日本に返還する案も存在した。先述した1月付のダレスへの書簡において、ロバートソンは沖縄返還問題の再考を提言していた。そこでは、検討に値するひとつの解決策として、米国が長期的な基地権を維持した状態（with the extension of long-term base rights）で、沖縄を日本に返還することが提案されていた<sup>(26)</sup>。しかし、この提案の直後から、沖縄における統治機構の検討作業に向けた準備が進められたことから、少なくとも1957年初頭の時点で、米国政府にとって沖縄返還問題は具体的に検討すべき政策課題ではなかったことが分かる。

つまり、日本の中立化や米国離れに対する危機感を背景として、米国政府は、1957年初頭から沖縄政策の見直しに向けて動き始めていた。ただし、その危機感は、沖縄の施政権返還を早期に考慮しなければならないほど、強いものではなかったのである。周知の通り、ダレスら国務省が、対日政策の修正の軸として沖縄の施政権返還を検討するのは、1958年に入ってからのことである<sup>(27)</sup>。

### (3) 返還後の基地権保証案の提起

米国政府内に沖縄統治政策を再考する動きがあることを、岸は首相就任前から把握していた。その情報は、谷正之駐米大使からもたらされた。1957年1月11日、谷によって作成された米国の対日政策に関する報告書が、石橋政権の外相就任から間もない岸のもとに届けられた。さらに谷は、翌月の2月8日にも岸宛てに報告書を提出している。谷によるこれら二つの報告書が、のちに岸訪米に向けた外務省の準備作業の基礎資料となり、沖縄返還問題に関する日本政府の方針の基軸が作られることになる。

1月11日付で作成された、「日米関係に対する考察」と題する報告書（以下、谷第一報告書）<sup>(28)</sup>は、谷が「当地における米国政府との接触より得たる印象を基礎として作成」したものだった。谷第一報告書は、日本の中立化や米国離れに対する米国政府の懸念を端的に指摘した。すなわち、日本に関する「米国の関心は経済的安定から政治的安定に移行」し、「米国が当面第一義的に希望するところは、日本の政治的安定」にある。しかし、米国から見れば、現在の日本国内における民族主義的態度は、左翼勢力によって誘導されつつあり、日本国民が「全体として無意識の裡に輿論が左へ drift する傾向にあることを危険視」せざるを得ないのだという。

さらに谷が2月8日付で作成した「米国の対日政策研究に関する国務省員の内話報告」（以下、谷第二報告書）<sup>(29)</sup>では、米国務省において検討中の対日構想が詳細に伝えられた。そこでは、日本の政治経済の安定化に伴い、国務省内では①日本国内における安全保障問題に関する「特異な雰囲気」が変化すること、その間には、②日本の防衛力増強が進み、在日米軍及び米軍基地が整理・縮小され、かつ③日本政府が憲法9条を改正して「自衛体制確立のための国内措置を積極化すること」の3つが期待されていることが述べられた。そして、それらの「国内施策完了」のうえで、現存の日米安保条約を「双務的相互防衛条約に改訂」することを、国務省は指向しているのだという。

谷第二報告書によれば、このような国務省の対日構想において、沖縄の施政権返還問題は、「同盟体制完了」に伴って解決されるべき米国の課題として位置づけられていた。国務省のそのような沖縄返還構想は、「日本国民の民族主義的要求」に応える必要があるとの動機に基づいていた。同報告書は、国務省の沖縄返還構想が以下の三つの要素から構成されていることを記した<sup>(30)</sup>。第一に、返還後の基地機能の維持に対する保証である。国務省にとって、沖縄における「米軍基地

に関しては日本の内地のものと異なる特殊のより安定せるステイタス」の確保が、沖縄返還の前提条件であった。この条件が充たされれば、米軍部も施政権返還に反対しなくなるのではないかと予想されたからである。第二に、目標時期の設定である。「同盟体制完了」という日米間の新体制の実現を「例えば三年後」とし、沖縄返還はそれ以降の目標とし得るのだという。第三に、施政権返還前の統治への日本の参画である。国務省には、「中間的に同島施政に日本の発言権を認め、一種の日米両国のコンサルテーションの方式」を採用する案が存在していた。

では、以上の国務省の沖縄返還構想を踏まえたうえで、日本政府はどのような対応策を講じればよいのか。沖縄返還問題に関する谷の提言は、国務省の沖縄返還構想に沿う形で作成されていた。そのポイントは以下の三点にまとめることができる。第一に、将来的な施政権返還に関する確約を取り付けることである。前述の通り、前年の6月に発表されたアリソン声明で、米国政府は、沖縄に対する日本の潜在主権を確認していた。それは、重光訪米時の日本側の要求を満たすものだったが、将来的な日本への施政権返還を確約するものではなかった。それゆえ谷は、「積極的、かつ、明瞭な米側の意思表示」を引き出す必要性を指摘した。第二に、段階的な施政権返還の要求である。すなわち、「中間的に民政権の移譲等の段階を経て最終的には領土権の返還を求める」ことの提案である。サンフランシスコ講和条約発効後間もない時期から、日本政府内には段階的な施政権返還の実現を目指す動きが見られたが、沖縄統治の長期化を図る米国政府の政策を前に、打開策を見いだせない状況にあった<sup>(31)</sup>。しかし、国務省内に、沖縄を「日米両国のコンサルテーションの方式」で統治する案が存在するとの情報を得たことで、谷は改めて段階的な施政権返還の追求を提案したのだった。

谷の提言で注目すべきは、第三のポイントとして、施政権返還後の沖縄の基地に関する保証の必要性を指摘したことである。上述の国務省の対日構想からも明らかな通り、米国が日本への施政権返還を拒み、沖縄統治を継続する最大の理由は、基地の自由使用にあった。そのため、米国に施政権返還を要求するのであれば、「米軍の駐屯に対する明確な保証を与えること」が重要であると谷は考えた。ただし、ここで谷は、「米軍の駐屯に対する明確な保証」による返還を目指す場合には、その時期が重要であるとした。その時期とは、「日本内地及び東亜各地米軍基地との関係において沖縄における米軍基地計画が大略最終的体制に達する時期」である。換言すれば、米国が沖縄で必要とする基地権を法的枠組みによって最大限保証することで、米軍部の軍事的要請を満たし、施政権返還の実現

に繋げるべきであるとの提言だった。

要するに、谷は、①米国から将来的な施政権返還に関する確約を取り付け、②統治への日本の参画を含む、段階的な施政権返還の方式を提案し、その際には、③返還後の沖縄における基地権の保証を提示することを進言したのである。

#### (4) 外務省 3 月案——基地権保証案の反映

1957 年 3 月 14 日、前月末に駐日大使に着任していたマッカーサー (Douglas MacArthur II) との会談で、岸は訪米を打診された<sup>(32)</sup>。これを受けて、外務省は訪米に向けた準備に精力的に取り組むことになる。その作業の結果作成された、沖縄返還問題に関する岸政権最初の対処案は、上述した谷第二報告書の提言の大部分を反映させるものとなっていた。

1957 年 3 月付で外務省が作成した、「日米協力関係を強化発展せしめるためにとるべき政策」と題する文書 (以下、3 月案) では、重要政策の 4 番目に「領土問題の適正なる解決」が挙げられた。そこでは、日本政府が、「沖縄の有する軍事上の重要性を再確認する」とともに、米国に対しては、「究極的施政権」の確認と、日本による沖縄統治への段階的な参画を求める方針が示された<sup>(33)</sup>。これは、谷による提言のうち、①将来的な施政権返還に関する確約の取り付け、②民政権の先行移譲を含む、段階的な施政権返還の提案を反映させたといえるものだった。

同時期に作成されたと思われる「沖縄施政権返還のための措置」と題する文書は、以上の方針を具体化した内容となっていた。それは、返還までの過程を三段階に分ける構想だった。第一段階は、「軍用土地の接收並びに補償などの行政事務及び教育行政」について日本の意見を反映させるようにし、そのために沖縄に関係する日本政府職員を派遣、駐在させることであった。第二段階は、第一段階での措置を「他の行政事務に対しても拡大適用」することだった。最後の第三段階では、「日本政府は、沖縄における米国の軍事上の要件を満足に充足せしめるとの条件の下に、米国政府は施政権を全面的に日本に返還する。右目的を達成するため日本政府は、軍事上必要なる土地、建物などの接收について特別の立法措置をとるものとする」ことが提示されていた<sup>(34)</sup>。これは、谷による提言のうち、③返還後の沖縄における基地権の保証に関する具体案といえるものだった。

ここで留意すべきは、保証すべき対象が「軍事上必要なる土地、建物など」とされていたことである。この文言からは、返還後の沖縄において米国に保証すべきものとして想定されていたのは基地施設であり、基地機能の維持については未

だ検討されていなかったことがうかがえる。

つまり、3月に作成された沖縄返還問題に関する外務省の対処案は、①将来的な施政権返還に関する確約の取り付けと、②段階的な施政権返還を提案し、併せて③返還後の沖縄における基地の存続を保証しようとする内容となっていた<sup>(35)</sup>。沖縄返還問題に関する従来の日米間の共通理解は、極東における脅威と緊張がなくなれば、沖縄の施政権が日本に返還されるというものだった<sup>(36)</sup>。このことに鑑みれば、米 국무省の構想に準じていたとはいえ、岸政権発足を契機に外務省が考案した対処案は、問題の大幅な進展を図る大胆なものだったといえる。

## 2. 訪米準備の本格化

### (1) 中川アジア局長の沖縄視察報告

以上のような外務省の対処案は、1957年3月に国会議員の代表らとともに沖縄を視察した中川アジア局長の報告書をきっかけに修正されることになる。

中川は、1953年12月に外務省アジア局長に就任して以来、施政権返還問題や軍用地問題などの沖縄をめぐる問題に対処する主導的な立場にあった。そのようななか、日本政府議員団に随行する形で沖縄視察が実現したことは、中川にとって、沖縄の現状を自身の目で確かめられるまたとない機会となった。中川は、レムニツア (Lyman L. Lemnitzer) 極東軍司令官兼琉球列島米国民政長官からの招待に基づき、1957年3月11日から3日間、沖縄を視察した。この視察は、前年6月の「プライス勧告」の公表後、日本政府が繰り返し米側に申し入れていた沖縄への調査団の派遣が、ようやく実現したものだった<sup>(37)</sup>。視察団のメンバーは、中川のほか、自民党の沖縄問題特別委員の床次徳二、高岡大輔ら国会議員5人と、経団連会長の石坂泰三ら財界人5人に加えて、石井通則南方連絡事務局長<sup>(38)</sup>の合計12人であった<sup>(39)</sup>。視察団のメンバーのひとりであった高岡は、この時の視察では「希望の全部を満し得た」ことを明らかにしている<sup>(40)</sup>。

中川が3月23日付で作成した沖縄視察報告（以下、中川報告）で注目すべきは、沖縄問題に対する米国の立場に関する考察である。中川は、前年6月の「プライス勧告」公表以降の沖縄情勢をめぐり、米軍関係者が対応に苦慮する様子を記していた。「プライス勧告」が住民からの猛反対にあい、さらに日本の世論が一致して沖縄住民を支持したことで軍用地問題が政治問題化していたため、「米側は余程困った」状態にあるのだという。他方で中川は、 국무省の見解を次のように

推察した。「米軍とは別に国務省はもっと大きな見地より沖縄問題を憂慮していると思われる」。というのも、同問題が「日米間の感情阻隔の大きな原因」であるということ、また沖縄における米軍統治が「米国の伝統的民主主義に反するものとして世界に宣伝されている」からであった。

このような中川の推察は、国務省から軍司令官の政治顧問として沖縄に派遣されていたサイプ (Peter A. Seip) 総領事代理との懇談内容に主に依拠していた。サイプは中川に、「沖縄の日本復帰運動は全く頭痛の種」なのだと嘆いていた。米国は、「共産圏に対する軍事上の必要がなくなれば直ぐにでも引揚げる」つもりでいるが、この説明を沖縄住民は信用せず、米国の沖縄統治が永久に続くと考えているというのが、サイプの見立てだった。そしてサイプは、「これは全く私見だが」と断ったうえで、「もし日本が平和条約第三条に付属プロトコルを設け、沖縄に施政権を行使する期間を例えば二十年間と明定することを提議したら米政府は大喜びで飛付くだろう」と述べていた。サイプは、沖縄の施政権返還の定期的な目途をつけることによる、問題の進展の可能性をほのめかしたのだった。それは、前節で確認した、1957年初頭の米国務省内に存在した沖縄構想と同様に、返還時期の見通しを立てることを説いたものだった。

先述した二つの谷報告書を通じて、国務省内の構想を既に把握し得ていた中川にとって、サイプの「私見」は「極めて示唆に富んだ言葉」であり、傾聴すべき提案だった。そこで中川は、視察報告の最後で、返還時期の目途をつけることを提案した。すなわち、「米国の沖縄施政に期限を明定し（例えば今日より十年又は十五年間）そのうえでそれまでの準備期間においても出来るだけ日琉関係を緊密化する方法を考えるのが大局的政策である」、との提言がなされたのだった<sup>(41)</sup>。

## (2) 外務省 4 月案 — 基地権保証案の後退

返還時期の目途付けに関する以上の中川の進言は、沖縄返還問題に関する外務省の対米折衝案に新たに反映されることになる。1957年4月1日付で作成された「領土問題（対米申入れ用メモ）」と題する文書（以下、4月案）は、「領土問題を解決するための一案」として、「平和条約第三条後段に基く米国の施政権の行使に一定の期限」をつけることを提案した。その具体的な期限として提示されたのは、「10年」という期日であった。文書は、「10年」という具体的な期間を設けて、米国による沖縄施政に期限をつける利点として、①米国統治の恒久化に対する沖縄の住民及び日本国民の危惧の払拭と、②沖縄における米国の軍事的地位の

安定化を挙げた。日米両国が合意のもとで沖縄返還の時期に目途をつけ、日米関係を良好にできてこそ、沖縄における米国の軍事的地位は安定するとの主張だった<sup>(42)</sup>。

沖縄の施政権返還の実現目標時期を「10年」後とする理由は、岸が目指していた憲法改正構想と関連していたようである<sup>(43)</sup>。以下で見るように、4月に行われた岸とマッカーサー大使との会談で、この外務省4月案に基づいて施政権返還に関する日本側の要望が示される。その直後にモーガン (George A. Morgan) 駐日米大使館参事官と面会した中川は、返還までの期限を「10年」と設定する理由を次のように述べていた<sup>(44)</sup>。期限の年数についてはいくつかの案があり、最終的に事務局から提案されたのは「7年」だったが、これを岸が「10年」に修正した。岸にとって「10年」は、沖縄返還について「政治的に実行可能で有用な (politically feasible and useful)」期間である。例えば、10年以内には憲法改正が実現するだろう。つまり、「10年」後という施政権返還の目標時期は、岸の憲法改正構想との関連で設定された可能性が示唆されていたのである。

また、3月案で記された中間的な行政権の移譲については、4月案においても引き継がれた。沖縄においては、「軍事上の必要と両立する限り、できる限り広範に、日本国の行政が及ぼされるように配慮し、また、現地住民の民政参与を認める」ことが求められた。

4月案で注目すべきは、3月案に明記されていた、返還後の基地権を保証する文言が削除されたことである。もっとも、4月案では、「十年の期間の経過後においてなお極東の緊張状態が十分に緩和される見込がない」場合には、日米の間で沖縄や小笠原諸島における「共通の防衛上の利益を擁護する」方法を協議する案が示されていた。10年後に極東の安全保障環境が十分に改善されていなければ、沖縄における米軍基地の態様を日米間で協議することが想定されていたのである。しかし、返還後の基地権に関する文言は外されており、これを保証しようとする外務省の姿勢は明らかに後退していた。

このように、4月案で返還後の基地に関する対米保証案が撤回された理由は、史料上明らかでない。ただし、外務省が、米軍基地の態様について、返還後の沖縄は日本本土と同一の条件下に置かれるべきであると考えていた可能性は高い。4月案は冒頭で、従来、「極東における緊張状態が続く限り琉球諸島におけるその地位を保持する必要がある」と米国政府が声明を発しているため、「琉球諸島が西太平洋における防衛線の一環として重要な地位を占めるであろうことは、推

察できる」として、米国のアジア戦略における沖縄の存在意義への理解を示していた。だが、続けて、「日本自身もこの防衛線の一環であり、また、それゆえに現に米軍の配備を認めている」にもかかわらず、軍事上の理由により沖縄や小笠原に限って施政権を米国が行使し続けていることは「日本国民の理解し得ないところ」であると訴えていた。このような主張からは、外務省が、米国のアジア戦略において防衛線の一環としての沖縄と日本本土の「地位」は同等であるはずであると考えていたこと、そしてその「地位」を理由に沖縄の施政権返還が困難だとする米国政府の説明に疑問を抱いていたことがうかがえる。言い換えれば、米国のアジア戦略、そして日米の安全保障協力関係において、沖縄と日本本土は同等の位置づけを与えられるべきであるとの見解を外務省は有していたのである。

また、4月案で返還後の基地権に関する対米保証案が撤回された理由として、返還後の基地存続自体に否定的な立場を示していた中川アジア局長の意見が反映された可能性もある。先に見た中川報告では、返還後も米軍基地が残された場合、「共産党や社会党の基地反対運動」が激しくなり、かえって日米間の摩擦は「激化」する可能性が高まるとの予測が示され、返還後の基地存続が日米関係に与える影響が危惧されていたからである<sup>(45)</sup>。いずれにしてもこの時期の外務省が、10年後に施政権返還を目指す場合、返還後の沖縄において米国に基地権の維持を保証することに消極的であったことは間違いない。

要するに、中川報告を受けて完成した外務省4月案は、①10年後という施政権返還の時期的見通しを立て、②段階的な施政権返還を目指すことを提案した一方で、返還後の基地権の保証に関する記述が削除されたものとなった。つまり、二つの谷報告書を通して知り得た米国務省の沖縄返還構想の前提条件であった、返還後の沖縄における米国の基地権の維持について、日本政府は対米折衝時に議論することを避ける判断を下したのである。

### (3) 米国政府による否定的対応

1957年4月4日、岸はマッカーサー大使を通じて、アイゼンハワー（Dwight D. Eisenhower）大統領から米国への公式訪問の招待を受けた。そこで訪米の準備として、4月から5月にかけてマッカーサーとの予備会談が行われることになった<sup>(46)</sup>。ただし米国側は、日本が取り上げる議題に関して、東京でマッカーサーを通じて米国政府の見解を示すよりも、岸訪米の際の首脳会談において直接回答するほうがよいと考えていた<sup>(47)</sup>。そのため、岸・マッカーサー予備会談は基本的に、沖縄

返還問題をはじめとした諸問題に対する日本側の見解を披露する場となった。

4月に行われた予備会談において、岸は、沖縄や小笠原の領土問題に対する日本社会の不満が、日米関係の阻害要因となっていることを強調した。すなわち、沖縄が軍事上きわめて重要であるとはいえ、依然として米国の統治下にあり、半永久的統治であるとの疑惑によって、民族意識に起因する日本国民の「対米反感」が強まっているとの見立てである<sup>(48)</sup>。加えて岸は、沖縄の政治情勢がこのまま推移すれば、一層悪化するとの見通しを披露していた。そのうえで、これらの状況を改善し、沖縄や小笠原における「米国の地位とこれをめぐる日米両国間の関係を安定した基礎のうえにおく」ためには、サンフランシスコ講和条約に基づく「米国の施政権の行使に一定の期限をつける」ことが必須であることを主張した。岸がマッカーサーに提示した具体策は、①10年後を目途に沖縄の施政権が日本に返還されること、それまでの間にも、軍事上の必要と両立する限り、②日本の行政権行使が認められる段階的な施政権返還を実現することであった<sup>(49)</sup>。これらの提案が、外務省4月案に沿ったものとなっていたことから、外相を兼任していた岸と外務省が、協同して沖縄返還問題の対処策を練っていたことがうかがえる。

外務省と同様に、岸も返還後の沖縄における基地権の維持についての対米保証に消極的であったと思われる。一連の予備会談において、返還後の沖縄における米軍基地の態様に関する見解を、岸がマッカーサーに表明した形跡は見当たらない。また、会談の際に日本側がマッカーサーに手交した文書の冒頭には、沖縄の「地位」について外務省4月案と同内容の主張が展開されていた<sup>(50)</sup>。さらに、訪米後ではあるが、岸は、沖縄の基地の態様について、いずれ現状よりも限定的なものにしたいと考えていることを示唆する答弁をしていた。1957年11月5日の予算委員会において、「われわれとしては、一応アメリカがこれ（沖縄、引用者注）をある程度軍事基地として用いているということ自体をすぐ否認しようというわけではありません」と述べていた<sup>(51)</sup>。「すぐ否認しようというわけではありません」との発言からは、将来的には沖縄における米軍基地について何らかの変更を加えたいとする岸の思惑を読み取ることができよう。結局、マッカーサーとの予備会談において、外務省4月案同様に、岸は、返還後の沖縄における米軍基地の態様に関する見解を示さないまま、施政権返還について時期的な目途をつけることを米国側に提案したのだった。

返還後の基地権に関する意向を明らかにしないままなされた、沖縄返還に関す

る岸政権の申し入れは、米国政府内において既に存在していた基地権の維持に関する疑念を深めることになった。事前に駐米大使館員から日本側の要望を知らされたパーソンズ（James G. Parsons）国務次官補は、沖縄の米軍基地が日本防衛のためだけではなく、極東全域にとっても重要な存在であることを日本政府は「困却」しているとの認識を示した。加えて、米軍事当局が、「日本における米軍基地に関連せる情勢よりみて」、沖縄の施政権が日本に返還された場合に、沖縄における基地機能に影響がでるものと憂慮していることを明かした<sup>(52)</sup>。

米軍部が指摘したとされる「日本における米軍基地に関連せる情勢」とは、1957年1月30日に起きたジラード事件を契機とした、日本国内における反基地感情の高まりであったと考えられる。ジラード事件は、群馬県相馬村の米軍演習場において、薬莢を拾いに来た日本人女性を米陸軍兵士のジラード（William S. Girard）が射撃し、死に至らしめた事件だった。2月に入るとすぐに社会党議員が国会で事件を取り上げ、当時の石橋政権に調査を求めたほか、各地で集会を開き世論喚起を行っていた<sup>(53)</sup>。そして、裁判管轄権をめぐる日米両政府の対立が明らかになると、日本の国内社会の怒りは一層強まり、1956年以来既に存在していた反基地感情がさらに高まるという状況にあった<sup>(54)</sup>。

駐日大使館も、軍部と同様の考え方を示した。すなわち、日本側の要望通りに、10年後の1967年に沖縄の施政権を日本に返還した場合、返還後に米国が沖縄に軍事基地を保持できる可能性はほとんどないことを、予備会談に関する報告書において論じていたのである<sup>(55)</sup>。換言すれば、沖縄返還に関する岸政権の要望は、返還後の沖縄において米国の基地権の維持が極めて困難であり、そのアジア戦略に変更が必要となることを米国側に知らしめるものだった。日本への配慮を優先する傾向のある駐日大使館がこのような見解を示していたことから<sup>(56)</sup>、返還後の基地権維持の可能性の低さが米国政府内において共有されていた様子がうかがえる。

したがって、日本側の要望は現段階で米国の沖縄政策とかけ離れており、到底受け入れられないというのが国務省の結論だった。もっとも、「沖縄を終局的には日本に返還することは確定的であるが、現在これを公式に言明することに問題がある」との見解も、併せて明言された<sup>(57)</sup>。返還後の基地権に関する明確な保証もなく、沖縄の施政権返還を要望する日本側の提案は、沖縄返還問題を早急に解決すべき政策課題とは見なしていなかった米国政府に、その方針の妥当性を認識させるものだったのである。

### 3. 岸訪米と沖縄返還構想の挫折

#### (1) 訪米前の最終提案

5月に行われた予備会談においてマッカーサーは、米国政府が沖縄返還に関する岸の提案を受け入れられないことを伝達した。米国政府は沖縄を「窮局的には返還すること」を明らかにしているにもかかわらず、日本が沖縄返還問題について「一方的な扱い」をすることについて「反感」が存在する旨が申し送られた。マッカーサー自身も、沖縄の施政権の行使に期限を付けることも直ちに返還することも可能でないことを断じ、日本側の申し入れを全面的に拒絶した。

米国政府が沖縄返還に関する岸政権の提案を拒否する理由を、マッカーサーは二つの側面から説明した。第一に、沖縄の基地機能の重要性である。極東における米国の軍事戦略は、「必要に応じ展開 (deploy) する自由な機動的攻撃力 (mobile striking force) を有することを必要として」おり、沖縄の米軍基地が出撃拠点として重要であることが強調された<sup>(58)</sup>。実際、この時期において米国は、沖縄の出撃基地としての機能を強化していた<sup>(59)</sup>。そのため、沖縄のような狭い土地で施政権を分離しようとしても、「有効な軍事基地を提供し、及び軍事的要請を満たすことはできない」のだという。加えて、「沖縄の軍事的支配は日本のみならず、アジア全自由諸国及びその他自由陣営諸国にとっても必要なものである」として、米国のアジア戦略における沖縄の米軍基地の役割が力説された。第二に、施政権を返還した際に生じうる、沖縄の米軍基地の自由使用に対する制限の可能性である。マッカーサーは、「これは自分が外交官として申上げるのではなく、またあるいは間違っているかも知れないが」と前置きをしたうえで、「実際問題としてみた場合、施政権を分離するときは、社会党、左翼分子、共産主義者らが圧力を加えて、軍事基地の使用にだんだん制限が加えられて行く」のではないかと懸念を表明した<sup>(60)</sup>。

以上のマッカーサーの発言は、基本的に5月8日に国務省がマッカーサーに送付した、岸との予備会談に臨む際のガイダンス資料に基づいたものだった。ガイダンスは、日本が沖縄地域を防衛できないため、米国は講和条約第3条に規定された地域に対する全面的統治を継続する必要がある、それゆえ、現段階で米国の統治に明確な期限を設けることは困難であるとの米国政府の立場を記していた<sup>(61)</sup>。要するに、米国側は、最終的には沖縄の施政権を日本に返還する方針で

はあるが、米国が出撃拠点として重要視する沖縄地域を日本が防衛できないため、米国によってこれを引き続き統治することがアジアの自由主義国にとって不可欠であることを、沖縄返還に関する岸政権の提案を拒否する理由として説明したのである。

もっとも、以上のような、沖縄の軍事戦略上の重要性から岸の提案に否定的な米国側の厳しい姿勢を、駐米大使館を通じて得ていた情報に基づき、日本政府は事前に察知していた。岸政権は、沖縄返還の実現に向けて、沖縄における軍事的地位の維持に固執する米国側の姿勢を変えるべく、対処策を講じる必要性を認識できる状況にあったのである。

そこで、岸政権が米国への新たなアピールとして表明したのは、国内体制の整備により国内政局の安定化を図るという構想だった。マッカーサーによって沖縄返還に関する提案を拒否された岸は、沖縄や小笠原の「施政権の返還について、アメリカ側において難点としている一つの理由として考えられるのは、率直に言って、日本政府の態度についてアメリカ側が心配している」ことであり、「米側においては日本内地の基地についても約束通りに行かぬということが心配であろうと思う」との考えを明らかにした。言い換えれば、日本本土の在日米軍基地をめぐる米国側の懸念が、沖縄返還問題に関する判断に影響しているとの分析である。そのうえで、岸は、「自分の内閣では国内の体制を確立したい」として、社会党のバックボーンであった総評の弱体化を国内体制整備の具体例として語った<sup>(62)</sup>。この構想を具現化し、沖縄返還問題に関する米国側の理解と信頼が得られれば、同問題の進展の可能性があるのでないかとの期待を、岸はマッカーサーに示したのだった。

国内体制の整備に努めようとする岸の展望は、その改憲構想とも関連していた。予備会談とは別の機会に行われたマッカーサーとの会談において、岸は、沖縄返還問題と自らの憲法改正構想との関連性を語っていた。岸によれば、憲法改正に必要な衆参両院における三分の二の議席を獲得するためには、遠からず実施すべき総選挙と2年後の参議院議員選挙に自民党が勝利し、政治的安定を得る必要がある。これを実現するために、今回の訪米で、二大議題である安保改定と沖縄や小笠原諸島の施政権問題の解決を実現したいと岸は訴えたのだった<sup>(63)</sup>。沖縄返還問題の解決と安保改定を訪米の手土産に、岸は憲法改正に向けた政治的基盤作りを試みようとしていたのである。

結局のところ、5月の会談でマッカーサーに対して語られた以上の岸の構想は、

米国側が極東戦略における沖縄基地の重要性から、沖縄統治の継続の必要性を強調したのに対し、日本側が国内政治の論理による説得を試みていたことを意味した。それは、沖縄返還問題を論じるうえでの争点が日米両政府の間で噛み合っていないことを如実に表していた。

ただし、5月以降の外務省内には、返還後の基地の態様について再び検討する動き自体は存在した。例えば、外務省は、返還後の沖縄で「在日米軍基地に関連して起こっている情勢」が起ることを確実に避けられるのかと米国側に問われた場合には、「沖縄を返還する際に、米軍が必要とする施設及び区域は留保して置けば、基地拡張をめぐる問題の発生は避けられる」と回答することを想定していた<sup>(64)</sup>。換言すれば、返還後の沖縄で米国が必要と考える基地施設や軍用地については、日本に返還せずに米国による使用を継続することを認める措置の発案である。しかし、この案も訪米時に提起するものとして検討されていたわけではなかったと思われる。外務省は、訪米時のダレスとの会談において行う岸の発言の一案も用意しており、そこでは、施政権の返還までの10年の間に、「両国政府当局が真に善意と熱意をもって」協議し、日本による「施政権の行使」と米国の「純軍事的要件」を両立させる方法を見つけ出すことが想定されていた<sup>(65)</sup>。つまり、外務省は訪米を間近に控えるなかで、返還後の基地権に関する米国の懸念への対処の必要性を認識していた一方で、訪米時に何らかの具体的な提案を行う用意はなかったのである。

最終的に、岸が訪米前にマッカーサーに対して、米軍基地の態様に関する意見を表明することはなかった。岸が外務省同様、返還後の沖縄における基地権を米国に保証する必要性を検討していたのかは定かではない。しかし、訪米時にそのような保証に関する提案をする必要はないとの判断を下していたことは間違いのない。6月に入ってもなお、岸は、返還後の基地の態様に対する明確な支持と保証を示さないまま、日本の共同声明案として、①10年後の施政権返還を前提とした、②段階的な返還を約する文言を盛り込むことを提起した。また、声明案では、③沖縄に対する日本の究極的主権の確認を明文化することが目指されていた<sup>(66)</sup>。

つまり、岸政権は、外務省4月案作成段階から訪米前まで一貫して、①10年後という施政権返還の時期的見通しを立てたうえで、②段階的な施政権返還を目指す姿勢を、米国側に示し続けた。これに加えて、訪米直前には、③沖縄に対する日本の究極的主権の確認に関する文言を共同声明に明記することを要望した。他方、5月になると、返還後の基地権に関する米国の懸念への対処策を外務省は

再び検討するようになっていたものの、これが岸によって米国側に提起されることはなかった。その代わりに岸が明らかにしたのは、④国内体制の整備を通じた国内政治の安定化を図るという構想だった。

## (2) 首脳会談 — 米国政府による正式な拒絶

1957年6月19日から始まった日米首脳会談の場で、岸はアイゼンハワー大統領やダレス国務長官に、段階的な施政権返還を改めて要望した。この要望について具体的に語る前に、岸は、沖縄の軍事的重要性を日本が理解していること、そして将来の施政権返還の期日が明確でないことによる日本国民の不安を強調した。すなわち、日本は沖縄が「極東における安全保障のため必要なことは十分わかる」ものの、「軍事基地として必要であるが故に施政権の全部をゆだねねばならぬということは了解し難」く、「米国政府は沖縄を終局的(ultimately)には日本に返還するというも、施政権が無期限であるため、日本国民は米国民の意図に不安を抱からざるをえない」との説明であった。米国側の資料によれば、このとき岸は、「日本人が」沖縄における米軍基地の軍事的重要性を理解しており、基地の存在自体には反対していないのだと踏み込んだ発言をしていた<sup>(67)</sup>。そのうえで岸は、「基地すなわち軍事的の必要性和施政権すなわち民生の問題との分離がなかなか困難であることはわかる」としつつも、「施政権返還についての国民感情を理解してもらいたい」と付言しながら、段階的な施政権返還の実現を要望したのだった<sup>(68)</sup>。

だが、段階的な施政権返還について述べる際に、岸が10年後という施政権返還の時期的見通しについて言及することはなかった。先に見たように、訪米直前にマッカーサーに示された日本の共同声明案にまで盛り込まれていた、返還時期に目途をつけようと試みる方針が、首脳会談の場では放棄されていたのである。その理由は、史料上明らかではない。ただし、訪米に向けて重ねられていた対米折衝を通して、返還の時期的見通しを立てるとの試みの実現可能性の低さを痛感したことで、岸が首脳会談の場でこれを持ち出さなかった可能性は考えられる<sup>(69)</sup>。また、返還後の基地権に関する米国の懸念への対応として、国内体制の整備を通じた国内政治の安定化を図るという構想も、岸は首脳会談の場で披露しなかったが、これも同様の理由によるものだったと思われる。

以上のような岸の発言に対して、アイゼンハワーは、沖縄返還問題に関する日本側の要望を受け入れられないとの立場を示した。すなわち、「領土問題につい

ては米国としては侵略がおきた場合に、迅速に行動しうるような立場にあることが必要であることを指摘したい」との回答だった<sup>(70)</sup>。ダレスも同様の見解を岸に表明した。ダレスは、国民感情に対する理解を示し、施政権は軍事的に必要ながなくなつてまで確保する意図はないとしつつも、「自由世界と米国の防衛上に必要な現状からみて、現在沖縄の施政権を手放す可能性はない」ことを強調し<sup>(71)</sup>、今回の岸の訪米に際して「何等かの重要な声明 (any significant statement)」を出すことは難しい旨を言明した<sup>(72)</sup>。

もっとも、岸との首脳会談の前日に行われた米国政府首脳による準備会議において、アイゼンハワーは、冷戦の状況次第で近い将来に沖縄を含めた西太平洋から米軍が撤退する可能性を探る姿勢を見せていた。冷戦の緊張緩和の進展に伴い、兵力を撤退することは可能なのかを首脳陣に尋ねていたのである。しかし、クオールズ (Donald A. Quarles) 国防副長官は、それは短期的にはありえないことだと指摘し、沖縄の施政権を日本に返還する時期にないことを強調した。このクオールズの返答を聞いたアイゼンハワーは、米国が沖縄に留まるのは、共産主義の脅威のみを理由としていることを指摘し、米国が沖縄に留まる期間は、日本における米国の地位を維持できる期間との関連で決まるのだとする、米国政府の立場が確認された<sup>(73)</sup>。

要するに、アジアにおいて共産主義の脅威が未だ存在し、かつ、反米反基地感情の高まりを背景として日本における米国の軍事的地位が盤石でない現状では、沖縄の施政権返還について議論の余地はないというのが、米国政府首脳の結論だった。それゆえ、首脳会談後に発表された共同声明において、極東における脅威と緊張がなくなるまで米国の沖縄統治が継続されるという、ブルー・スカイ・ポジションが明記されたのである<sup>(74)</sup>。こうして岸は、首脳会談において、段階的な施政権返還という沖縄返還問題に関する要望を、正式に拒絶されたのだった。

### (3) 岸訪米の「成果」

共同声明については、20日の夜から行われた日米事務当局間による協議の結果作成された草案を基礎に、21日に首脳間で話し合うという段取りとなった<sup>(75)</sup>。事務当局間で妥結した草案には、日本側が要求していた返還時期の目途に関する文言はなかったものの、沖縄に対する日本の「潜在的かつ究極的主権 (residual and ultimate sovereignty)」を指す文言が盛り込まれた。6月20日に作成された米国側の共同声明最終案にも、同様の文言が使用されていた<sup>(76)</sup>。この文言が実際の共同

声明においても残されれば、施政権返還の時期に目途は付けられないまでも、返還の確約が公式化することになるはずであった。

しかし、これにダレスが待ったをかけた。ダレスは、「ultimate」の削除を提案したのである。意味が不明確であること、さらに講和条約後からその時まで、「residual」の語句のみ使っているというのがその理由だった<sup>(77)</sup>。これに対して岸は、「ultimate」という語句は、4月のダレスの新聞会見で使われた語句であることを指摘し、日本人にとって「潜在的 (residual)」という語句は意味が分かりづらく、最終的に日本に返還される意味を含んでいるとは理解されていない旨の説明をした。実は、4月23日の新聞記者会見で、ダレスは、沖縄返還問題に関する従来の米国政府の方針に変化はないかと問われた際に、米国が沖縄や小笠原諸島に対して「究極的な主権 (ultimate sovereignty)」を手にしたことはなく、それは日本に残されていると説明していた<sup>(78)</sup>。しかし、首脳会談の場で岸の指摘を受けたダレスは、「ultimate」はあくまで非公式な新聞会見における発言であると「弁解」に努め、「residual」以上の意味を持つ語句を使用し、沖縄の地位に変化を生じさせることはできないと釘を刺した。こうして共同声明では、日本が沖縄に対して「潜在的主権 (residual sovereignty) を有する」ことのみが確認されたのである<sup>(79)</sup>。

ただし、岸は最終会談において、アイゼンハワー自身から「潜在主権 (residual sovereignty)」の「residual」の意味は、「米国が一定期間その権利を行使し、その後主権は日本に返還される、というのが残留の意味だ」との発言を引き出していた<sup>(80)</sup>。沖縄に対する日本の究極的な主権の確認の公式化は実現しなかったものの、会談の場で岸は、アイゼンハワーの言質を獲得することには成功していたのだ。

## おわりに

本稿で明らかにしたように、岸政権は、1957年6月の訪米の際に沖縄返還問題を進展させるべく、政権発足直後から対米要請の内容を決めるための準備作業に取り組んだ。作業開始当初から一貫して目指されたのが、段階的な施政権返還の実現であった。これは、施政権返還前までの期間は、日本による沖縄への行政権の行使や住民の自治の容認を併せて求める構想であった。そして、中川外務省アジア局長の沖縄視察を契機に、施政権返還の実現は10年後と設定された。その時期には、岸が目指していた憲法改正が実現していることが想定されていた。

このような構想は、1957年4月から始まった岸とマッカーサーとの予備会談以降、継続して米国側に伝えられたものの、最終的に首脳会談の場で岸がこれを披露することはなかった。加えて、訪米直前の時期からは再び、沖縄に対する日本の究極的主権の確約を取りつける方針が採られた。

他方で、対米折衝を通じて岸政権は、返還後の基地権に関する米国の懸念に対処する必要に迫られた。訪米に至るまでには、基地施設の存続に関する特別な立法措置をとる方法や、重要な基地施設や区域の返還を留保する方法、さらには返還合意後に日米で協議を実施する方法が外務省内で検討されていた。しかし、いずれの案も岸によって米国側に提示されることはなかった。岸は、沖縄の軍事的重要性への理解を示しながらも、憲法改正などの国内体制の整備による国内政局の安定を目指す構想を説明することで、米国側の懸念の払拭を図った。ただし、そのような構想についても、岸が首脳会談の場で実際に語ることはなかった。

これらの事実を踏まえて、岸政権の沖縄返還構想は、以下の二点から特徴づけることができる。第一に、その沖縄返還構想は、返還後の米軍基地の態様に関する合意形成を先送りするものであった。岸や外務省は、少なくとも、返還に際して米軍の軍事的要請を受け入れること自体は所与としていたと考えられる。その場合、米国の要請を可能にする法的枠組みが必要となるはずであり、論理的に考えれば、日本側が施政権返還の要請をする際に、法的枠組みに関する見解を米国側に表明したとしてもおかしくはなかった。だが、訪米の段階において、岸政権はそのような対応は必要ないと判断していたのである。

第二に、こうした沖縄返還構想は、憲法改正という日本の安全保障政策に関する岸の長期的目標と関連していた。岸は、沖縄返還問題の「解決」と安保改定を訪米の手土産とすることで、その後数年の間に行われる予定であった選挙に勝利し、憲法改正を可能とする政治的基盤を作り出すことを目指していた。そして、施政権返還までの10年の間に憲法改正を実現したうえで、沖縄の日本復帰を成し遂げようとしていた。つまり、岸政権の沖縄返還構想は、岸の憲法改正構想と連動していたのである。

これらを踏まえた場合、岸が憲法改正後に、米国と締結することを希望していた相互防衛条約を日本本土と同様に日本復帰後の沖縄に適用する構想を抱いていた可能性が浮かび上がる<sup>(81)</sup>。つまり、本稿で確認した、日米の安全保障関係において沖縄と日本本土を同等に位置づけようとする岸政権の発想からは、返還後の沖縄における米国の軍事的要請に応えるために、特別協定などの本土とは別の法

的枠組みは必要ないと考えていた可能性が読みとれるのである。

以上のように、1957年6月の訪米に際して岸政権が用意した沖縄返還構想は、返還後の基地権の維持を米国側に保証するものではなく、むしろその保証に消極的な岸政権の姿勢を反映するものであった。それゆえその構想は、沖縄における基地権の維持を望んでいた米国政府からは拒絶される結果に終わったのだった。返還後の沖縄における米国の基地権について、日米両政府が論点化するのは、佐藤栄作政権の誕生後のことである<sup>(82)</sup>。その意味で、1957年6月の岸訪米は、返還後の米国の基地権に関する日本側の姿勢が明らかとなった初めての機会として、沖縄返還交渉史における重要な転機と位置づけられるのである。

〔付記〕本稿は、科学研究費補助金（特別研究員奨励費、課題番号22KJ1264）による研究成果の一部である。

#### 註

- (1) 渡辺昭夫『戦後日本の政治と外交——沖縄問題をめぐる政治過程——』（福村出版、1970年）45-46頁。
- (2) 我部政明『戦後日米関係と安全保障』（吉川弘文館、2007年）116-149頁、河野康子『沖縄返還をめぐる政治と外交——日米関係史の文脈——』（東京大学出版会、1994年）151-157頁、同「日米安保条約改定交渉と沖縄——条約地域をめぐる政党と官僚——」坂本一登・五百旗頭薫編『日本政治史の新地平』（吉田書店、2013年）431-444頁、古関彰一・豊下楯彦『沖縄 憲法なき戦後——講和条約三条と日本の安全保障——』（みすず書房、2018年）160-183頁、野添文彬『沖縄米軍基地全史』（吉川弘文館、2020年）81-85頁、原彬久『日米関係の構図——安保改定を検証する——』（日本放送出版協会、1991年）98-99頁、山本章子『米国と日米安保条約改定——沖縄・基地・同盟——』（吉田書店、2017年）109-111頁。
- (3) 我部『戦後日米関係と安全保障』133頁。
- (4) 国会議事録「外務委員会議録第四号」1957年2月20日、12頁。岸は、2月13日の外務委員会で、外相就任後に返還問題について対米交渉を行っていないことを明かしていた（国会議事録「外務委員会議録第三号」1957年2月13日、11頁）。
- (5) 「重光外相・ダレス國務長官会談（第3回）」1955年8月31日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻（第三次吉田内閣期から池田内閣期まで）（以下、日本外交文書 沖縄返還 第一巻）』（六一書房、2023年）183頁。
- (6) 原彬久編『岸信介証言録』（中央公論新社、2014年）25頁。
- (7) 賃貸借契約よりも軍用地を買い上げて地主に一括で支払った方が、経費を大幅に削減し、軍用地を安定的に使用できるというのがその理由だった（平良好利『戦後沖縄と米軍基地——「受容」と「拒絶」のはざままで 1945～1972年——』（法政大学出版局、2012年）第三章）。
- (8) 「プライス勧告」と島ぐるみ闘争については、平良『戦後沖縄と米軍基地』第4章、鳥山淳『沖縄／基地社会の起源と相克 1945-1956』（勁草書房、2013年）第9章参照。

- (9) 重光外務大臣より在米国谷大使宛(電報)「プライス報告公表に関する自民党岸幹事長の反応」1956年6月21日、『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』204頁。
- (10) 『読売新聞』1956年7月10日夕刊。
- (11) 『中央公論』72巻3号(1957年3月)79頁。
- (12) 「プライス報告公表に関する自民党岸幹事長の反応」1956年6月21日。
- (13) 日本民主党の幹事長時代以来、岸が沖縄問題に積極的姿勢を示していたことを指摘したものとして、渡辺『戦後日本の政治と外交』45頁がある。
- (14) The Operations Coordinating Board, “Progress Report on U.S. Policy toward Japan (NSC5516/1),” June 27, 1956, RG59 Records Related to State Department Participation in the Operations Coordinating Board and National Security Council, 1953-1960 (沖縄県公文書館所蔵、0000105515)。当該文書によれば、米国政府にとってアリソン声明は、重光訪米時の日本側要望の実現と意味づけられていた。
- (15) 『朝日新聞』1956年6月28日朝刊。
- (16) From American Embassy, Tokyo to the Department of State, “A Fresh Start with Japan,” September 21, 1956, 石井修・小野直樹監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第VII期 日米外交防衛問題 1956年』第2巻(柏書房、1999年)255-288頁。
- (17) Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of States, “Our Japan Policy: Need for a Reappraisal and Certain Immediate Actions,” January 7, 1957, *Foreign Relations of the United States* [hereafter *FRUS*], 1955-1957, Vol. XXIII, Part 1, Japan (Washington D.C.: U.S. Government Printing Office, 1991), pp. 240-244.
- (18) Letter from the Secretary of State to the Secretary of Defense (Wilson), January 8, 1957, *ibid.*, pp.244-246.
- (19) 田中明彦『安全保障——戦後50年の模索——』(読売新聞社、1997年)170-171頁、波多野澄雄『歴史としての日米安保条約——機密外交記録が明かす「密約」の虚実——』(岩波書店、2010年)52-53頁。
- (20) 吉田真吾『日米同盟の制度化——発展と深化の歴史過程——』(名古屋大学出版会、2012年)45頁。
- (21) The Operations Coordinating Board, “Progress Report on U.S. Policy toward Japan (NSC5516/1),” June 27, 1956.
- (22) アリソンにとって沖縄政策の再検討が、日本の中立化を防ぐための手段として位置づけられていたことを指摘したものとして、河野『沖縄返還をめぐる政治と外交』140-141頁がある。
- (23) Letter from the Secretary of State to the Secretary of Defense (Wilson), January 8, 1957.
- (24) *Ibid.*
- (25) 渡辺『戦後日本の政治と外交』52-54頁。大統領行政命令発布までの過程については、河野『沖縄返還をめぐる政治と外交』157-162頁、宮里政玄『日米関係と沖縄 1945-1972』(岩波書店、2000年)138-146頁参照。
- (26) Memorandum From the Assistant Secretary of State for Far Eastern Affairs (Robertson) to the Secretary of States, “Our Japan Policy: Need for a Reappraisal and Certain Immediate Actions,” January 7, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. XXIII, Part 1, Japan, pp. 240-244.
- (27) 飛び地の集約による、施政権の分離返還については、坂元一哉『日米同盟の絆〔増補版〕——安保条約と相互性の模索——』(有斐閣、2020年)193-195頁参照。

- (28) 在米特命全権大使谷正之より岸外務大臣宛電報、「『日米関係に対する考察』送付の件」、1957年1月11日（外務省外交史料館所蔵「日米外交関係雑件 第三巻」、0120-2001-01154-005）以下、特に断りがない限り、谷による「日米関係に対する考察」の内容は当該文書に基づくものである。
- (29) 「米国の対日政策研究に関する国務省員の内話報告」1957年2月8日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』253-257頁。当該文書は、駐米大使館員が、国務省において米国の対日政策に関する研究作業の関係文書の作成を担当している係官と、数回にわたり面談した結果知り得た情報をまとめたものだった。以下、特に断りがない限り、谷による「米国の対日政策研究に関する国務省員の内話報告」の内容は当該文書に基づくものである。
- (30) 谷報告書によれば、同構想は、国務省事務当局の原則的支持を得ており、ダレス長官にも非公式に進言されている一方で、関係省首脳部の承認を求めるには至っていない段階のものであった。
- (31) 段階的な施政権返還に向けた一案として、教育行政権の返還が検討されていたことを明らかにしたものとして、河野『沖縄返還をめぐる政治と外交』84-87頁、野添文彬「講和直後の沖縄問題をめぐる日本外交——教育権返還構想の挫折と米国の沖縄政策——」『沖縄法学』第49号(2021年)参照。
- (32) 「岸総理の訪米が打診された岸総理・マッカーサー大使会談」1957年3月14日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』257-259頁。
- (33) 「岸総理の訪米が打診された岸総理・マッカーサー大使会談」、(付記)「日米協力関係を強化発展せしめるためにとるべき政策」1957年3月、(別紙四)「沖縄施政権返還のための措置」同上、259-263頁。
- (34) 同上。
- (35) この時期に作成されたと思われる共同声明案も、谷による3つの提言を反映する内容となっていた（「参考資料 三 日米共同声明の骨子」「日米協力関係を強化発展せしめるためにとるべき政策」1957年3月）『岸総理第1次訪米関係一件 準備資料 第1巻』外務省外交史料館所蔵）。
- (36) 河野『沖縄返還をめぐる政治と外交』122-127頁。
- (37) 国会議事録「外務委員会議録第九号」1956年12月12日、6頁。
- (38) 南方連絡事務局は、琉球諸島における米国との連絡を図るために設置された総理府の附属機関であった。
- (39) 1956年6月に「ブライス勧告」が発表された後、自民党内には沖縄問題を検討するための「沖縄問題特別委員会」が設けられていた（『朝日新聞』1956年6月27日朝刊）。
- (40) 高岡大輔「沖縄問題の焦点——視察の旅より帰りて——」南方同胞援護会『季刊 沖縄と小笠原』第1号（1957年）6頁。高岡によれば、沖縄視察に先立ち、東京の極東軍司令部を訪問し、視察目的の希望内容とその理由の説明を行っていた。具体的には、慰霊塔の巡礼、各界・各団体代表との懇談会、陳情者との面談、軍用接収地の被害者側の案内などの、詳細な日程編成上の要望を申し入れたという。河野康子氏は日本政府議員団の団長であり、自民党沖縄問題特別委員会のメンバーであった高岡大輔の報告（「沖縄問題の焦点」）の内容に注目している（河野「日米安保条約改定交渉と沖縄」432-433頁）。高岡の主張は、沖縄の施政権の分離返還の実現を前提に、日本の防衛力増強による日米共同防衛による返還の実現を志向するものだった（高岡「沖縄問題の焦点」6-10頁）。確かに、高岡の論考の概要は、公刊直後に新聞紙上でも報道されており、その主張は

- 「岸訪米に先立って与党内から出て来た一つの有力意見」として、当時注目されていた（『朝日新聞』（1957年4月3日）朝刊）。これに対して本稿では、岸訪米に際して準備された沖縄構想への直接的な影響力に鑑み、中川報告の内容をより重視したい。
- (41) 「中川アジア局長による沖縄視察報告」1957年3月23日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』265-268頁。日本側の史料には会談録は残されておらず、米側の会談録は沖縄県公文書館に所蔵されているようだが、2024年7月現在、非公開のままとなっている。
  - (42) 「領土問題に関する岸総理訪米準備資料」1957年4月1日、外務省『日本外交文書 沖縄返還第一巻』269-270頁。
  - (43) 河野『沖縄返還をめぐる政治と外交』152-154頁。
  - (44) “Ryukyu Islands,” April 16, 1957, 石井修・小野直樹監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第IV期 日米外交防衛問題 1957年（以下、集成IV）』第3巻（柏書房、1998年）、192-193頁。駐日大使館は、この時の中川との面会の翌日に本国に沖縄返還に関する日本側の提案書を送り、併せて中川による「10年後」に関する説明を添付した（“Prime Minister’s Proposals on Ryukyuan Islands,” April 17, 1957, 同上、191頁）。
  - (45) 「中川アジア局長による沖縄視察報告」1957年3月23日。
  - (46) 岸外務大臣より在米国谷大使宛「岸総理の訪米決定に関する通報」1957年4月4日、『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』271-272頁。
  - (47) 在米国下田臨時代理大使より岸外務大臣宛（電報）「岸総理訪米に際しての国務省からの事前情報」1957年5月10日、同上、303頁。
  - (48) （別添）「日米協力関係を阻害しおる諸原因の分析」1957年4月10日会談、同上、275-280頁。
  - (49) 「訪米に関する岸総理とマッカーサー大使との第2回予備会談」1957年4月13日、同上、288-289頁。
  - (50) 「訪米に関する岸総理とマッカーサー大使との第2回予備会談」（別添乙）日米予備会談資料四（議題二-B）「領土問題」1957年4月13日、同上。
  - (51) 国会議事録「予算委員会議録第二号」1957年11月5日、17頁。
  - (52) 「岸総理訪米に対する米国側の意向について」1957年4月18日、（付記）「日米会談に対する米国政府の動向」「パーソンズ内話（12日）」、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』293-296頁。
  - (53) ジラード事件については、倉林直子「駐留米軍をめぐる政府と議会の関係——ジラード事件への対応を中心に——」『麗澤大学紀要』第93号（2011年12月）25-44頁参照。
  - (54) 明田川融『日米行政協定の政治史——日米地位協定研究序説——』（法政大学出版局、1999年）第4章第2節、山本章子『日米地位協定——在日米軍と「同盟」の70年——』（中央公論新社、2019年）31-39頁。
  - (55) From Richard L. Sneider to George A. Morgan, “Proposal on ‘Territorial Problems,’” April 18, 1957, RG84 Japan, Tokyo Embassy, Classified General Records, 1952-63（沖縄県公文書館所蔵）。
  - (56) 実際、マッカーサーは、国務省への報告のなかで、沖縄返還問題は安全保障問題とともに「十分に関心を払う必要がある」として、真剣に検討することを促していた（Embtel2304, Tokyo to SoS, April 13, 1957, 『集成IV』第3巻、150-151頁）。
  - (57) 「岸・マッカーサー第2回会談に関する国務省事務当局のコメント」1957年4月19日、『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』296-298頁。

- (58) 「岸総理訪米に関するマッカーサー大使との第8回予備会談」1957年5月15日、同上、308-312頁。
- (59) 山本『米国と日米安保条約改定』第1章。
- (60) 「岸総理訪米に関するマッカーサー大使との第8回予備会談」1957年5月15日。
- (61) Deptel2451, From Martin to MacArthur,” May 8, 1957, 『集成IV』第3巻、238-242頁。
- (62) 「岸総理訪米に関するマッカーサー大使との第8回予備会談」1957年5月15日。
- (63) 「訪米に関する岸総理とマッカーサー大使との会談内容通報」1957年5月11日、(付記)「日米協力に対する日本政府の決意」1957年5月10日、『日本外交文書 沖縄返還第一巻』303-307頁。
- (64) 同上。
- (65) 「第一回岸ダレス会談(政治問題)参考資料」(1957年6月15日)、外務省外交史料館「岸総理第一次訪米関係一件 会談関係」。
- (66) 「岸総理とマッカーサー大使による訪米準備のための最終会談」1957年6月6日(付記1)「日米共同声明(案)」『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』、355-359頁。
- (67) 「岸総理・アイゼンハワー大統領会談」1957年6月19日、同上、371-375頁、朝海大使から石井大臣臨時代理宛「岸総理・米大統領会談に関する件」1957年6月20日『岸総理第1次訪米関係一件 第2巻』(外務省外交史料館所蔵)、“Memorandum of a Conversation, White House, Washington,” June 19, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. XXIII, pp. 369-375. 特に断りがない限り、岸・アイゼンハワー会談の内容については、この3つの文書に基づくものである。アイゼンハワーに対して説明した、沖縄米軍基地の存続に対する国内世論について、訪米から約8ヶ月後の1958年3月13日の内閣委員会において、岸は同様の答弁をしている(国会議事録「内閣委員会議録第十四号」1958年3月13日、29頁)。
- (68) 「第1回岸総理・ダレス国務長官会談」1957年6月20日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』375-383頁、“Memorandum of a Conversation Between Secretary of State Dulles and Prime Minister Kishi, Department of State, Washington,” June 20, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. XXIII, pp. 377-386.
- (69) 外務省4月案が作成された段階で、外務省内には「沖縄施政権の返還に一定期限をつけることは至難だ」との見方が存在していたようである(『朝日新聞』1957年4月2日朝刊)。岸は後年、この時期は「アメリカをしてはっきりと沖縄における日本の潜在主権を認めさせるというのがギリギリの線」であり、まだ「沖縄を返せ」という段階ではなかったことを回顧している。そのため、沖縄がいつかは日本に返されるべきものだというのが、「沖縄についてのわれわれの目標であった」と述懐している(原『岸信介証言録』161-162頁)。これらのことに鑑みれば、返還時期に目途をつけることの要求は、日本国内の世論を意識したものであった可能性が高い。
- (70) 「岸総理・アイゼンハワー大統領会談」1957年6月19日、“Memorandum of a Conversation, White House, Washington,” June 19, 1957.
- (71) 「第1回岸総理・ダレス国務長官会談」1957年6月20日、“Memorandum of a Conversation Between Secretary of State Dulles and Prime Minister Kishi, Department of State, Washington,” June 20, 1957. この時の会談では、ラドフォード(Arthur W. Radford)統合参謀本部議長ら、軍部関係者も出席のうえで行われた。ラドフォードは、「琉球、小笠原については、日本の国民感情は了解されないでもないが、実際問題として軍人(ミリタリー・メン)は軍事計画を作る上において他から拘束されない自由を必要とす

る」ため、「小笠原諸島と琉球諸島の軍事的地位に変更を加えることは困難である」とする、米軍部の立場からの見解を表明した(「第1回岸総理・ダレス国務長官会談」1957年6月20日)。

- (72) “Memorandum of a Conversation, Secretary Dulles’ Office, Department of State, Washington,” June 20, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. XXIII, pp. 387-392; 「第2回岸総理・ダレス国務長官会談」1957年6月20日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』383-386頁。
- (73) “Memorandum of a Conference with the President, White House, Washington,” June 18, 1957, *ibid.*, pp. 357-360.
- (74) 「第5回岸総理・ダレス国務長官会談」(付記)「岸・アイゼンハワー共同声明和訳文」1957年6月21日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』390-404頁。6月18日の米国政府首脳の会議は、3日前の15日に完成していたポジション・ペーパーに基づいて行われていた。そこでは、10年後の沖縄返還の実現という日本側の要望に対しては、現時点では極東の脅威と緊張状態が今後どのくらいの期間続くか予想できないため、米国は統治に期限を付すことはできないという、米国政府の立場が強調されていた。(Position Paper “The Ryukyu Islands,” June 15, 1957, 『集成IV』第七巻、165-167頁)。
- (75) 「第5回岸総理・ダレス国務長官会談」1957年6月21日、外務省『日本外交文書 沖縄返還 第一巻』390-404頁。
- (76) “Draft Communique,” June 20, 1957, 『集成IV』第七巻、282-287頁。
- (77) “Memorandum of a Conversation, Secretary Dulles’ Office, Department of State, Washington,” June 21, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. XXIII, pp. 404-410.
- (78) 下田臨時代理大使から岸外務大臣宛「ダレス長官の沖縄に関する記者会見の件」1957年4月23日『岸総理第1次訪米関係一件 第一巻』(外務省外交史料館所蔵)。
- (79) “Memorandum of a Conversation, Secretary Dulles’ Office, Department of State, Washington,” June 21, 1957. (付記)「岸・アイゼンハワー共同声明和訳文」。
- (80) “Memorandum of a Conversation, White House, Washington,” June 21, 1957, *FRUS*, 1955-1957, Vol. XXIII, pp. 410-412.
- (81) 当時の岸が、安保改定を足掛かりに憲法改正を実現し、その後に米国との相互防衛条約の締結を展望する「二段階構想」を有していたことを指摘したものとして、鍛冶一郎「一九五七年岸訪米における二段階安保改定構想の検討」『阪大法学』第71巻第3・4号(2021年11月)1053-1077頁、坂元『日米同盟の絆』183-190頁、中島信吾『戦後日本の防衛政策——「吉田路線」をめぐる政治・外交・軍事——』(慶應義塾大学出版会、2006年)108-117頁、西村真彦「1957年岸訪米と安保改定(一)」『法学論叢』第168巻第6号(2016年3月)116頁参照。
- (82) 中島琢磨『沖縄返還と日米安保体制』(有斐閣、2012年)。

日本学術振興会特別研究員(PD)

