

論文

平和条約以後の沖縄と日本外交

河野 康子

はじめに

平和条約締結において、日本政府は沖縄の地位についてどのような交渉を行ったのだろうか。沖縄をめぐる研究は近年とりわけ多彩な成果を蓄積しつつあるが、平和条約締結と沖縄の地位を取上げた研究は必ずしも多い訳ではない。^①その理由の一つは沖縄の地位を規定した平和条約第三条及び、日本の「潜在主権」にあるのではないだろうか。多くの先行研究は、一方で第三条が国連信託統治の可能性に触れ、他方で明文規定がなく法的拘束力もない「潜在主権」が認められている、という事情に齟齬があるとし、それらの効力に疑問を示してきたのである。実際、沖縄現地では、日本の「潜在主権」よりも米国の施政権が圧倒的な存在感を持ち、米国統治が継続していた。第三条は空洞化していたのである。そうした事態のなかで、沖縄の地位をめぐる交渉が研究対象となりにくい傾向が生じたことも否定できない。そこで本稿では、この点に注目し、平和条約交渉とその後の日本外交が、沖縄の地位について、どのような取り組みを模索したのか、を考察する。

周知のとおり、平和条約は第三条で、沖縄について国連信託統治への移行の可能性に言及し、それまでは米国が行政、立法及び司法上の権利のすべて及び、何れかを行使することを規定していた。言い換えれば、第三条では沖縄の主権についての規定はない。沖縄に対する日本の主権については、サンフランシスコ平和会議の席上、米英両国の全権、つまりJ・F・ダレス全権とK・ヤンガー全権から日本に主権を残す趣旨の発言があった。平和会議で日本に残された主権について、日本政府は「残存主権」さらにその後「潜在的な主権」ないし「潜在主権」として定義し、これらが沖縄の地位を規定することになる。しかし平和条約第三条及び、「潜在主権」について日本国内では、その不明確さが論議され国会で野党の攻撃の的となる事態がしばしば生じていた。

なお「潜在的な主権」が日米両国政府間の公式文書に登場するのは、一九五七年六月の岸訪米で出された共同声明が最初である。^②しかし「潜在主権」の具体的内容について、日米両国政府間で合意した訳ではない。日米間のみならず、米国政府内でも「潜在主権」の解釈は長い間合意されなかった事情がある。^③

本稿は、こうした事情を踏まえて、沖縄の地位をめぐる平和条約交渉について日本政府の構想と米国政府の対応を中心に考察したい。

一 第一次交渉と「わが方見解」における沖縄の地位

(一) 第一次交渉（一九五一・二）と信託統治構想

平和条約へ向けた準備作業について西村熊雄条約局長はじめ事務当局が「今度こそは」との意気込みで着手したのは、一九五〇年九月頃のことである。九月一四日、トルーマン大統領は声明で対日平和条約について非公式な討議を開始したことを明らかにしており、これを踏まえて準備作業がはじまった。準備作業はA作業から始まり改訂を重ねてD作業再訂版に至り、さらに「わが方見解」に集約された。「わが方見解」が東京を訪問したJ・F・ダレス特使に手交されたのは一九五一年一月三〇日である。そこで「わが方見解」までの約四ヶ月に亘り吉田首相と外務省事務当局が、沖縄についてのどのような構想を練ったのかを検討しよう。A作業では、まず米国の対日講和構想について情勢を判断し、これに対する日本政府の要望方針を四点の文書にまとめることとなった。A作業の第二稿「米国の対日平和条約案の構想」（一〇月二日）は第一項目を領土条項とし、以下のような見通しを示していた。

「琉球列島、小笠原諸島及び硫黄島は、米国の信託統治領となる。もつ

とも、その態様及び地域的範囲は、不明である。」⁽⁴⁾

この予想について欄外には吉田首相の次のような記入がある。

「日本国籍ヲ有スルモノノ利益保ゴニ付考フヘキ問題ナキヤ」⁽⁵⁾

こうした批判を受けて修正されたA作業第三稿「米国の対日平和条約案の構想に対応するわが方要望方針（案）一〇月四日」は、領土条項に関する日本側の要望内容を以下のように詳細に規定することになった。⁽⁶⁾

「第二、要望の内容

一、領土条項

(一) 千島列島（略）

(二) 琉球列島、小笠原諸島及び硫黄諸島は、日本から切り離されないこと。

これは、今後長きにわたる国民感情上の問題であり、従つて米国側にとつても、政治的に重要な点として強く要望する。米国の対日平和条約案の構想によれば、日本の本土に米国軍が駐屯することとなる以上、これらの諸島を本土と別個のベイススにおく必要は、何もない。この場合、米国において、これらの諸島の使用が是非共必要とあらば、わが方としては、十分に米国側の要望に沿うようにす

る用意があることを明らかにする。

米国側で、本土と別個のペイシスにおくことを固執する場合には、地域を最小限度に止め、しかも何らかの方式により、日本の領土主権が残される形をとることを要望する。」

さらに、この部分に対する注では、

「二、上記の要望がどうしても通らない場合には、信託統治を受諾するが、その場合にも、地域を最小限度に限定し、左のいずれかの方式を考慮されんことを要望する。

イ、日本と米国が共に共同の施政権者となる。

ロ、信託統治の期間を定め、期間終了後は人民投票によつて帰属を定める。

ハ、特定期間経過後、米国は施政権者としての権利を日本に引継ぐ。」
(傍線—筆者。)

ここで事務当局の国連信託統治に関する理解を確認しておく、

「米国の信託統治におかれるとすれば…わが国から分離され…自治又は独立に向う」(「対米陳述書(案)」⁷⁾)

というものであった。一九五〇年一〇月の段階で、日本政府は沖縄

を日本から分離しないとの方針のもと、信託統治を回避して領土主権を確保することを第一とし、難しい場合には次善の策として信託統治を受け入れると共に日米が共同の施政権者となる、あるいは期限終了後の人民投票による帰属決定、あるいは施政権の返還を要請した、と言えよう。

ところで領土条項を含めてA作業に対する吉田の評価は周知の通り「経世家としての経綸に乏しきを遺憾とする」、「野党の口吻の如し」等の書き込み⁸⁾に示されたように厳しいものであった。事務当局は、改めて経世家としての経綸を大いに発揮すべくD作業に着手した。一二月のことである。

ところで、この作業と並行して注目されるのは、ワシントンの国務省の動向を伝えた以下の情報であろう。ワシントンに派遣されていた田中弘人(管理局入国管理部第一課長)と倭島英二(管理局長)は一九五〇年秋、それぞれ本省宛に報告書を送っていた。まず田中課長は五〇年九月から約三ヶ月にわたりワシントンでJ・アリソン公使のもと対日講和に専念していたR・フィアリーに接触していた⁹⁾。フィアリーは、戦前の駐日大使であったJ・グルーのもとで対日外交を担った人物である。既に一九五〇年四月には共和党のJ・F・ダレスがD・アチソン国務長官の顧問に任命されて対日講和担当となっており、このときダレスのもとで補佐役となったのは戦前からの知日派外交官であるアリソンであった。田中課長が平和条約についてアリソン公使を補佐するフィアリーから得た情報は一〇月一四日付で本省に送られて

いる。

田中課長による「対日講和推進に関する米国の構想」⁽¹⁰⁾では、第三項の領土条項のうち(ロ)沖繩、について以下のように伝えていた。

「国連信託の線で進んでいる。これは軍部の強い希望による。(中略)将来の地位については、情勢が変化すれば米国としていつまでもこれを必要とするわけではない。その場合処分は国連の決定すべき問題である。」

田中課長の情報は、米国の平和条約構想が信託統治の線で進んでいるものの、これは必ずしも国務省の積極的な支持によるものではなく軍部主導の方針であることを伝えるとともに、沖繩の将来的な地位については国連が関与する可能性があるとの示唆を含んでいた。

年末には、倭島英二管理局局長の情報も入って来た。倭島局長は、アリソン公使、U・A・ジョンソン、W・オバートンなどの国務省担当者との会い、情報収集に努めていた。ところで、この時期には既にダレス顧問が平和条約参加国に打診していた対日講和七原則が報道されており、一〇月一四日にはダレスが正式発表前に七原則の存在を記者会見で認めていた。その七原則は領土条項について、琉球・小笠原を信託統治とすることとなっていたのである。倭島局長は、七原則を踏まえた上で報告をまとめ「時局に関する件」⁽¹¹⁾(一二月二八日)として本省に送っていた。この報告で倭島局長は、

「(前略)七項目中、領土の項についての琉球及び小笠原に関する点は、日米協力関係の確立と共に、かかる特別の措置(つまり信託統治―筆者)は不必要となるべく、寧ろ、かかる措置は日米関係の将来に汚点を残す所以(中略)この点(信託統治)をドロップするよう強硬に主張すべき(後略)」

と述べている。

これらの情報をも踏まえてD作業がまとめられたのは一九五〇年一二月末のことである。一二月二八日、D作業の原案が吉田首相に提出されたが、その添付資料「対日講和七原則に対する所見」⁽¹²⁾は、領土につき「信託統治提案を再考されんこと」をダレスに要望する、との内容であった。その後、一九五一年一月、吉田による要請で「米国が沖繩、小笠原諸島の信託統治を固執する場合の措置」⁽¹³⁾(1951.1.26)がまとめられることになったが、この文書では

「一、信託統治に期限を付すること。

(中略) 信託統治にする必要の解消したる暁には合衆国がこれらの諸島を日本に返還する考であるとの保障を協定外の文書で取り付けられれば、万全である。(後略)」

との要望が示されていた。

国務省は同年一月一日、ダレス顧問がトルーマン大統領特使として日本を訪問することを発表、ダレス特使は二五日羽田に到着し、二六日にはアリソン公使から議題表が吉田に提出された。こうして第一次交渉が始まったのである。⁽¹⁴⁾

この議題表の第一項目は「領域」となっており、「本州、北海道、九州、四国及び我が国が決定する諸小島に極限される」との降伏条項をどのように履行するか、など全一三項目となっていた。⁽¹⁵⁾ 事務当局は、D作業再訂版をもとに対策を起草し、一月二九日の第一回吉田・ダレス会談に備えた。この対策文書が「わが方見解」⁽¹⁶⁾である。翌三〇日には、松井明総理秘書官より「わが方見解」がGHQ外交局のW・シーボルトを通じてダレスに交付された。「わが方見解」は、「以下に私見を開陳する。エス・ワイ」とし、提案議題として第一項を「領土」としていた。その第一は、以下の通りとなっていた。

「一、琉球及び小笠原諸島は、合衆国を施政権者とする国際連合の信託統治の下におかれることが、七原則の第三で提案されている。日本は、米国の軍事上の要求についていかようにでも応じ、バミューダ方式による租借をも辞さない用意があるが、われわれは、日米間国間の永遠の友好関係のため、この提案を再考されんことを切に望みたい。

二、信託統治がどうしても必要であるならば、われわれは、次の点を考慮されるようお願いしたい。

(a) 信託統治の必要が解消した暁には、これらの諸島を日本に返還されるよう希望する。

(b) 住民は、日本の国籍を保有することを許される。(後略)」

日本政府は、第一次交渉で米国が信託統治提案を再考するよう求め、信託統治の必要が解消した暁には日本への返還を求めた上で住民の日本国籍を認めるよう求めたことになる。しかし「わが方見解」に対するダレスの反応は素早かった。翌三一日の第二回吉田・ダレス会談でダレスは「わが方見解」の領土条項について、以下のようにコメントしたのである。

「降伏条項で決定済みであつて、これを持ちだされることはアンフォーチュネートである。セトルしたこととして考えて貰いたい。」⁽¹⁷⁾

つまり、ダレスは信託統治について再考の余地はない、との立場を示しただけでなく、その際、降伏条項に言及するという厳格な態度をあらわに表明したのである。

ダレスの回答に接した日本政府の対応は、信託統治の再検討を希望する立場から、信託統治を前提とし、その上で沖縄住民の国籍などに

ついて理解を求める方向に微妙に転じることとなった。しかしその後第二次交渉で、沖縄の地位をめぐる日本政府の認識には新たな傾向が生じたのである。第二次交渉の主たる目的は、言うまでもなく中国問題であった。しかし従来、必ずしも注目されてこなかった点であるが、第二次交渉でシーボルト大使は平和条約に関する英国案を井口貞夫次官、西村熊雄局長に極秘で内示していたのである。この英国案は直ちに吉田首相に伝えられていた。そこで英国案の領土条項を検討してみよう。

(二) 第二次交渉と英国案の領土条項

第一次交渉後、ダレスは帰国の途に就いた。その後ダレスは、フィリピン、オーストラリア、ニュージーランドなど平和会議参加国を歴訪し、とりわけオーストラリア、ニュージーランドに米軍の沖縄駐在継続を期待する意向が強いことを確認していた⁽¹⁸⁾。(これを四月一日に吉田首相に伝えている。)

ところで平和会議参加国との調整のための平和条約案(米国家案)が日本政府に提示されたのは、第二次交渉に先立つ三月二十七日のことであった。シーボルト大使は同日、目黒官邸に吉田首相を訪問し米国家案を手交した。米国家案は第三章「領域」とし、第三条で、日本は(イ)朝鮮・台湾・澎湖諸島に対する権利を放棄する。(ロ)委任統治制度に関する権利を放棄する、とし、続けて第四条では

「合衆国は、北緯二十九度以南の琉球諸島(中略)を合衆国を施政権者とする信託統治制度のもとにおくことを国際連合に提案することができる。(後略)」⁽¹⁹⁾

としていた。

吉田首相は、同日、西村条約局長を官邸に招き米国家案の研究を指示したが、その際、シーボルト大使が「敗戦国にたいして連合国にたいすると同ように条約案を提示することは、先例もない合衆国の好意である」旨付言したことを告げていた、という⁽²⁰⁾。

翌四月に入り、一三日になって唐突にダレス特使来日の情報が入った。そのため、事務当局はダレス訪日に際して提出する日本側要請を急遽まとめることとなった。

周知の通り一日にはマッカーサー元帥がトルーマン大統領に罷免されており、一六日に羽田から帰米した。同日夕方、ダレス特使が東京に到着したのである。ダレス特使は羽田に到着した翌日、マッカーサー更迭にも拘わらず、平和条約締結に向けたトルーマン大統領の決意は変わらないことを確認する声明を出した。ここから第二次交渉が始まった。沖縄の地位について第二次交渉が意味を持つのは、沖縄に対する日本の主権を留保することに強く反対していたマッカーサー元帥が帰国した結果、マッカーサーの沖縄構想について配慮する必要が減じたことではないだろうか。事実、この第二次交渉で米側は、きわめて控えめではあるが、沖縄の地位について日本の主権を残す可能性を

示唆する動きを見せ始めるのである。

マッカーサー離日の翌日、一七日の夕刻、井口貞夫次官と西村熊雄条約局長は、米側から極秘として英国案の内示を受けた。この動きについては、ダレス特使の意向があった。一七日の東京におけるスタッフ・ミーティングでダレスは、既に入手していた英国案を日本側に内示すること、日本側にはコピーを取らせずノートを取るだけとすることをフィアラーに指示していた。日本側に英国案を内示する理由としてダレスは、平和条約について日本に責任を共有させることを目指そうとしたようである。⁽²¹⁾ ところで平和条約は米英二ヶ国による共同提案とされており、既に三月二一日にはアリソン公使が訪英して米国案を提示し、その内容を協議していた。そのなかでアリソン公使は、沖縄に信託統治を適用することについて米国側の消極的姿勢を英国政府に伝えていた。⁽²²⁾ 平和条約に関する英国案（四月七日付）は四月九日に米国政府に提示されていた。フィアラーが内示した英国案は、この四月七日版であったのではないかとと思われる。四月一七日、GHQ外交局で日本側に英国案を内示したフィアラーは、日本側が英国案の内示を受けたことは絶対に秘密にされたい、とした上で、英国案を米国案と比較し、日本側の意見を示してほしい、日本側の意見を斟酌して英国と話し合いたい、と述べたと言う。⁽²³⁾ 英国案は、一〇章四〇条からなり付属書が五個ついていた。⁽²⁴⁾ 英国案は、詳細な技術的規定を含む大部のものであった。日本側は英国案が、対イタリア平和条約をモデルとし戦勝国の戦敗国にたいする平和条約であったことを印象付けられたよ

うである。⁽²⁵⁾

英国案は、直ちに吉田首相に伝えられた。西村局長によると、英国案は

「親英そして知英の人、吉田総理にとって一つの衝撃であった。」⁽²⁶⁾

英国案は、第一章を「領域条項」とし第一条から第八条までとしていた。第一条では南西諸島を北緯三〇度で切り、第五条では

「琉球・小笠原・硫黄諸島の主権放棄と信託統治の承認」⁽²⁷⁾

としていた。英国案は、日本の主権放棄という意味で信託統治を主張する点で、米国案よりも明快なものであった。しかし、当然のことであるが英国案に接した吉田首相は、その冒頭欄外に以下のような文言を記入している。

「米国案の可なる理由

Dies氏の考の如く、「対戦敗者主義」はヒットラーを生ぜしめたる過去の歴史によるに平和を永遠ならしむる所以に非らず。まして日本人の性格に考へ唯々右系左系の極端論者の台頭を誘起する以外何等の益無し」⁽²⁸⁾

なお英国案には、地図が添付されていたようであるが、これについて吉田首相は欄外に、

「領土国境八万世不エキに非らず斯る地図を残すハ徒らに感情をシ激するのみ」⁽²⁹⁾

と記入していた。フィアリーが内示した英国案は最終決定案ではなかった可能性もあるが、ともあれ、この英国案については、一八日夜、西村局長の他、安藤吉光、藤崎万里、高橋通敏等が「英国の平和条約案に対するわが方の逐条的見解について」をまとめることとなった。

この文書で日本側は、

「英国案は、前文に最も明瞭にでてるように、無条件降伏をした敵国に対し戦勝国の課する講和条約の性質を有する。かような条約は、必ず、日本国民全体に深い失望感をもたせ、先日のダレス氏の総理に対する話のようにヴェルサイユ条約の経験を繰り返えすこととなり、折角米国案によつて喚起された、連合国と相携えて国際の平和と安全の維持に寄与せんとするその意欲をスポイルするであろう」⁽³⁰⁾ (後略)

と述べていた。続いて日本側は、原則として英国案でなく、すべて米国案が採用されることを希望するとし、二〇日にはこの文書が井口次

官からシーボルト大使に手交された。翌二一日西村局長はシーボルト大使の求めにより外交局で会談、英国案の領土条項について以下のような説明を行った。まず第一章について、西村は英国案のような詳細な規定は日本国民に領土の喪失感を印象づけるので面白くない、と述べたうえで、第五条の琉球に対する日本の主権放棄について、米国案が日本の主権放棄に触れていないという点で英国案より好ましい、と述べた。⁽³¹⁾

この西村の発言について、フィアリーが

「わが意を得たというふうにならずいたのは、米案のワーキングが単なる無意識的なオミッションではなかったことが確められたように思えた」⁽³²⁾

との西村の記述が残っている。この西村・フィアリー会談とフィアリーの態度は沖縄の地位に関する米国案の趣旨について、示唆に富むものがあつたはずである。改めて三月二七日に提示された米国案を確認すると、まず第三章領域について、日本が一切の権利を放棄する地域を四地域列挙した。まず朝鮮・台湾・澎湖諸島、次に委任統治制度下の地域、さらに南極地域、最後に太平洋諸島の四地域である。これら四地域のなかには、北緯二九度以南の琉球諸島、小笠原諸島等が含まれていない。西村局長が言う「米案のワーキングが単なる無意識的なオミッションではなかった」という意味は、米国案が北緯二九度以南の

琉球諸島等に対する日本の主権放棄を明記しなかったのは、単なる不注意による脱落・遺漏ではない、との理解であった。この理解は、その後、平和会議直前の吉田首相による国会演説原稿をめぐる折衝の中で具体化し、「残存主権」の考え方に織り込まれることになる。

しかし、日本の主権を残す、というダレス特使及び国務省の構想には障害があった。その一つは、平和会議参加国のなかの英連邦諸国の存在であり、とりわけニュージーランドによる英国案への強い支持である。六月一日付で示されたニュージーランドの平和条約における領土条項に関する意見は、

「日本が保有する領土は、英国案第一条が規定するとおり、北緯三〇度で厳密に境界線を引くべきである。日本は（略）琉球、小笠原、火山列島、硫黄島に対する主権を放棄するよう求められるべきである。」⁽³⁵⁾

というものであった。このニュージーランドの見解に対して、国務省のコメントは、

「（これらの諸島に―筆者注）日本の名目的主権（nominal sovereignty）を残すことは、琉球の喪失に対する日本人の強い感情を考えると、利点のある方法である。」⁽³⁴⁾

と述べていた。つまり、ダレス特使と国務省内には、日本の沖縄に対する主権を完全に放棄させることは、米国にとって決して有利ではない、という判断があったのではないだろうか。ニュージーランドによる英国案支持に対し、これを説得する過程で国務省に「名目的主権」という概念が生じたことは、その後の展開のなかで次第に具体化し、日本政府の対応のなかで「残存主権」という概念に繋がってゆく。

六月に入り四日ないし一四日、ロンドンで平和条約に関する米英会談が行われた。ここでモリソン英外相は、沖縄の地位については米國案を尊重する立場を明らかにしていた。⁽³⁶⁾ これを受けてロンドン会談では米英最終案が作成され、アリソン公使は最終案の説明のため東京へ立寄った。⁽³⁶⁾ この最終案で米國案（三月二七日付）第三条は最終案第二条に、米國案第四条は最終案第三条となっており、沖縄を含む南西諸島、南方諸島に関する規定は第三条で示されていた。こうして第三次交渉となったのである。六月二八日の吉田・アリソン会談で吉田首相は

「信託統治に付せられる諸島の住民は、是非とも、依然日本人として取り扱いたく、又、日本との経済その他諸般の關係もそのまま持続させてゆきたい。これは日本の悲願である。ご考慮をえたい。」⁽³⁷⁾

と述べ、これに対して、アリソンは

「それらの点は、まだ、十分に考究されていない。決定もされていない。日本側のサジェッションはよろこんで考えてみたい。」⁽³⁸⁾

と回答した。吉田は前日二七日に井口次官に「信託統治地域における日本人の国籍はそのままにしておいてくれ」との趣旨をアリソン公使に書き物として渡しておきたいと述べ、これを受けて事務当局は、二八日朝、首相に英文を差し出した。この文書は「信託統治下に置かれるべき諸島について」⁽³⁹⁾（一九五一、六、二八）となっており「平和条約案に定められている原則に修正を要請しようとするものでない。」と断った上で、

「南西諸島、小笠原諸島その他の諸島は、（中略）第二次大戦後信託統治の下に置かれた他地域と根本的に異なる性格を有している。故に合衆国において右の諸島に信託統治制を適用されるにあたっては、この特殊性を念頭に置かれて、次に要請されているようなことの実現を将来にわたって封ずるような規定が信託統治条項を含む基本的な関係諸文書に含まれないよう考慮されたい。

（二）住民のステイタス
現に、当該諸島に住所を有する者の数は、約九十万に達する。これらのほとんどすべては、日本国籍の保有を欲しておる。故に、日本はこれらの人々を日本人として取扱つて行きたい。（後略）」

と述べていた。

その後七月二日、井口次官と西村局長はアリソン公使、シーボルト大使、フィン書記官と会談、漁業、船舶など条約案に関する案件で折衝し、加えて信託統治に関する要望（上記文書）を渡したところ、先方は研究しようと回答した、という。⁽⁴⁰⁾

ところで、ここで検討した英国案の存在は先行研究のなかで既に言及されたことがあるが、英国案をフィアリーが井口次官、西村局長に極秘で内示した事実、さらに、その際、フィアリーが示した態度は従来の研究では注目されてこなかった点ではないだろうか。英国案の提示と米国案との比較、という四月の段階における経緯及び、その後の第三次交渉（六月）の経緯は、平和会議における沖繩の地位に関する日本政府の対応を考える上で注目すべきものがある。つまり、この時期以降、平和条約で米国が沖繩を含む南西諸島、南方諸島の主権を日本に残す意向があるのではないか、という認識が日本政府内で次第に強まったことが窺われるのである。しかし問題は、主権を日本に残す、とする際にその主権にどのような表現を与えるか、ということであった。この点については既に六月頃からダレス特使が、日本の主権を残す場合、どのような方式を採るか、について米国政府内で検討を始めていたのである。ダレス特使はアメリカ政府内の協議のなかで沖繩に対する日本の主権を「潜在主権」と表現する方式に言及していた。⁽⁴¹⁾

ところで、ダレス特使の沖繩に関する認識を検討する際、先に触れ

た一月三十一日の対日回答とは異なる側面もあったことに注意しておく必要がある。ダレスは同日、米国内のスタッフ・ミーティングで次のように発言していたのである。

「米国は自国から何千マイルも離れたところで百万に近い異民族に対する責任を軽々しく引き受けてはならない。我々はもう一つのプエルトリコを望まない。」⁽⁴²⁾

つまりダレスは信託統治の実施によって沖縄を日本から分離し、米国がその責任を持つ事について極めて慎重な考えだったのである。この点はアリソン公使についても同様であった。三月に米英交渉のためロンドンを訪問した際、アリソンは

「（沖縄の）信託統治は頭痛の種であると考える。」⁽⁴³⁾

と述べ、将来、日本に返還する可能性をも示唆していた。総じて、米国内閣・国務省担当者の中には、第二次大戦後の国際社会が異民族支配に対する批判を強め、反植民地主義を高く掲げるであろうことについて明確な予測があったのではないだろうか。米国の沖縄統治は、事実上、植民地支配に他ならない、という事実は重い負担であったはずである。

ところで先行研究によると、ダレス特使がアメリカ政府内で、沖縄

に対する日本の主権について「潜在主権」という概念を提起するのは、六月二七日頃のことであった。平和条約に関するスタッフ・ミーティングの席上、ダレスは琉球諸島に対する排他的戦略的支配は潜在主権と両立する、との考えを示した、とのことである。⁽⁴⁴⁾ 他方で、やや遅れて八月頃からは、日本政府内にも沖縄に対する日本の主権に「残存主権」という表現を充てる、という立場が浮上することになる。

二 平和会議とその後

(一) 「残存主権」をめぐる折衝（八月）と平和会議

八月一六日、予定よりもやや遅れて平和条約最終案が公表された。これに先だって外交局のシーボルト大使を介し、日本政府とダレス特使との間で、南西諸島・南方諸島に関する条約第三条の解釈、第一一臨時国会における吉田首相の報告演説案等に関する折衝があった。この折衝は、その後のサンフランシスコ会議を考える際に注目すべきものがある。先に触れた通り、この会議でダレス全権は第三条で規定した地域に対する「日本の潜在主権を残す」と発言した。同時に、吉田首相は受諾演説で「日本の主権は残されている」との表現で、第三条に対する解釈を明らかにしていた。つまり平和会議で言及された一連の「残存主権」ないし「主権は残されている」という考え方以前に、八月の折衝のなかで日本政府内にも「残存主権」の概念が生じていたことが解る。

その契機は、まず八月四日の井口次官とシーボルト大使の会談であった。西村局長の備忘録によると、シーボルト大使はダレス特使から日本国内の反応について次のような苦言があったことを伝えていた。ダレスは、条約案に対する日本国内の反対について遺憾とし、その上で

「沖繩についても総理の意を汲んで「日本の主権を放棄していない」にもかかわらず反対の声を立てる向があるのが心外である。日本の要請については署名と実施との間に人を現地に派して実情と照して研究さしたい。」⁽⁴⁵⁾

と述べたという。これはシーボルトから井口次官に伝えられた。

シーボルト大使が伝えたダレス発言で注目されるのは、沖繩について「日本の主権を放棄していない」と述べた部分と「署名と実施との間に……研究さしたい」と述べた部分である。第三条が、沖繩等の地域に対する日本の主権を放棄させていない、という認識は、四月の段階で極秘に英国案の内示を受けた際、フィアリーの態度によって日本政府が印象付けられたものであった。つまり米国家と英国案の沖繩に関する規定を比較すると、米国家には沖繩の主権に関する規定がなく、従って、沖繩の主権を日本が放棄する、という規定も存在しなかった。米政府が沖繩に対する日本の主権を残す方針であることについて吉田首相、井口次官、西村局長をはじめとする日本政府首脳が、

いつ、どのように明確な認識を持ったのかは不明である。しかし四月に内示された英国案と米国家との比較、六月の米英会談を経て、八月の最終案決定直前に伝えられたダレスの苦言の中に、改めて沖繩に対する「日本の主権を放棄していない」という部分があったことは日本政府にとって注目すべきものがあったのではないだろうか。加えてダレスがサンフランシスコ会議における条約署名と、その後の批准までの期間に、現地調査を含む何らかの対応を考えていた可能性も示唆されていたのである。

ところで外務省は、既に七月下旬から、第一一臨時国会における吉田首相の報告演説原稿の起草に着手していた。この首相演説は、ダレスとの確認を取りつけた上で完成したものである。ダレスの苦言を受けた八月七日、事務当局が用意した演説原稿の第二案には以下のような表現が盛り込まれていた。第二案は、「最近とくに国民の関心のもととなった二、三の問題について所見を述べたい」とし、

「第二条の分については、日本はすべての権利・権原および利益を放棄するとある。南西諸島等に関する第三条には、そういう文句がない。この第二条と第三条との間の表現の相違は、意味のないものでない。」⁽⁴⁶⁾

となっていたのである。翌八日、西村局長は外交局にR・フィン書記官を訪問し、国会演説の第三条に関する部分の説明案を二種類、提示

した。説明案の英文は、第三条地域と日本の主権について「強い方式」案と、そうでない方式案の二案を併記している。説明文は、

「... It leaves room for us to hope that some practicable arrangements might be worked out to meet the desires of the inhabitants of these islands.”

または、

“to hope that these islands might continue to be treated as if they remained under the sovereignty of Japan...”（イタリック―筆者）⁽¹⁷⁾

となっていた。つまり「as if they remained under the sovereignty of Japan」という文言を含む文案が「強い方式」であったが、これらを併記した文書がフィン書記官宛に手交されたのである。翌九日、フィンからの電話で、外交局は「強い方式」案を含む文案を選択してワシントンに電報したことが伝えられた。⁽¹⁸⁾ 上記英文で示した通り、条約局による「強い方式」案には「これらの地域が日本の主権のもとに残る」という趣旨の文言が存在していたのである。外交局は、この案をワシントンに送った上でダレスに照会していた。この電報がワシントンに送られた翌一〇日、シーボルト大使から井口次官宛に以下のような先方のサジェクションが文書で伝えられた。⁽¹⁹⁾ このサジェクションは前日九日にワシントン宛に送られた外交局の電報に対するダレス特使のサジェクションとみてよい。このサジェクションの該当部分には、以下

の文言があった。

「...that residual Japanese sovereignty remains...」（イタリック―筆者）⁽²⁰⁾

外交局を介して伝えられたワシントンのサジェクションを受けて、八月一日には、事務当局による首相演説原稿の第四次案がまとめられ、ここに一〇日付のダレスのサジェクションの内容が盛り込まれたのである。

かくて、八月一六日、第一臨時国会の吉田首相の演説は、まず降伏文書の受諾を確認した上で、平和条約第二条と第三条との相違を、日本の主権の放棄に関し説明することとなった。その説明の中には、以下の部分が含まれていた。

「（第二条と比較して―筆者）第三条の字句は、その他のわが主権が残存する（傍線―筆者）という点において、無意味なものとは思われない。」⁽²¹⁾

この部分には、一〇日に日本政府に伝えられたダレスのサジェクションが反映されていたのである。

九月四日から始まるサンフランシスコ会議では、五日午後の第二回全体会議で米・英・ソの全権による演説が行われた。周知の通りダレ

ス全権の演説は、第三条について、

「日本は合衆国のために南西諸島の主権を放棄すべきであるとする連合国もあった。日本に返還すべしとするものもあった。で、合衆国は日本に潜在主権を残すと同時に合衆国を施政権者とする信託統治のもとに置きうるようにするのが最善の方式と思つた。」⁵²⁾

と述べていた。続いてケネス・ヤンガー英国全権は、

「琉球諸島と小笠原諸島についてはこれらの諸島を日本の主権から切り離さない。」

とし、

「(これらの島々は)日本の主権のもとに残る。」⁵³⁾

と述べたのである。

これを受けて七日夜の第八回全体会議で行われた吉田首相の受諾演説は「(中略)北緯二十九度以南の諸島の主権が日本に残される」⁵⁴⁾との米国全権、英国全権の発言を諒承する、というものであった。八月から九月にかけての一連の折衝を見ると、沖縄の地位に関する日米間の諒解は「日本の主権を残す」という考え方に収斂し、これに「残存主

権」という表現を与えることで暗黙裏に合意したと言えるのではないだろうか。

(二) 一二月の交渉とその後

平和条約が一月一八日国会を通過し、同日批准となった後、二九日、ダレス顧問は一二月に東京を訪問する予定であることが伝えられた。この訪問の関心は主として中国問題であったが、他方で日本側は中国問題だけでなく重大な関心事となっている諸問題について要望を伝えようとしていた。そうした諸問題の一つは、南西諸島の地位であった。二月一三日の吉田・ダレス会談では南西諸島に関する資料がシーボルト大使を経由してダレスに伝えられた。資料は二月一〇日付の第二次案「南方諸島に関する「実地的な措置」について」⁵⁵⁾である。この文書は、平和条約第三条の諸島を「南方諸島」とし、以下のように要請していた。

「米国政府の了解をえて、本年八月の第一一国会において、私は、次のとおり声明した。

「(中略)平和条約第三条の諸島(以下「南方諸島」という)の問題については、第一二国会における平和条約の審議に際しても、強い関心が示された。(中略)次のような措置について好意ある考慮をわずらわしたい。

一. 米国は、南方諸島が日本の主権の下に残り、従つて住民の国

籍に変更なきことを確認する。

二. 米国は、日本本土と南方諸島間の従前の関係を軍事上の必要なき限り回復させることを容認し、特に、次の諸項については、南方諸島が日本国の一部として取扱われることを承認する。

移住、旅行、交易（関税を課さない）、資金の交流、漁業、日本円を南方諸島の法貨とする。

（注）このためには、すみやかに準備的措置をする必要がある。

三. 米国は日本が第三国と締結する経済、社会及び文化上の条約において南方諸島を日本領土の一部として取扱うことを認める。（後略）

ところで、この「実際の措置」がダレスに手交されたのち、沖縄の地位に関する日米間の折衝は進捗しなかったようである。翌一九五二年四月二五日、平和条約発効の直前になって、ワシントンに送られた外務省アジア局第五課長作成の文書「沖縄、小笠原等に関する件」⁽⁵⁶⁾は「（一）南西諸島」について、以下の点を懸案事項としていた。つまり、これら地域の法的地位の内容が、条約発効を目前にしてもなお、不明確なままである、との指摘であった。この文書では南西諸島の法的地位について、

「日本が残余主権 (residual sovereignty) を許されているが、（中略）具体的内容は明らかでない。」

「南西諸島の住民の国籍と外交的保護については、住民が依然として日本の国籍を保有するものと解される。」

となっており、「残存主権」の具体的内容について平和会議以後の進展がないことを示していた。なお同年一月四日には、米国大統領選挙の結果、共和党のD・アイゼンハワー候補の勝利が伝えられていた。さらに平和条約交渉の際、沖縄の地位に関する日本側の要望を熟知していたダレス特使が新政権で国務長官に就任することも予想された。

翌一九五三年二月二五日、新国務長官に就任したダレスの談話は、ワシントンの新木栄吉駐米大使から次のように伝えられた。

「沖縄・小笠原問題では軍側との話合いが特別の進捗をみた訳ではないが今後自分は（中略）飽迄努力する積りである。」⁽⁵⁷⁾

というものであった。しかし、その直後、日本国内の事情は急変する。二月二八日、吉田首相による衆院予算委員会での失言を機に、国会解散・総選挙となり、与党自由党は苦戦を強いられることになった。選挙戦中の四月二日、大磯で吉田首相はR・マフィー駐日大使とW・クラーク大将を招いた席上、英文の書翰を手交していた。⁽⁵⁸⁾この書翰については四月一日に奥村勝蔵次官がターナー公使に伝えていたが、奥村次官は「南西諸島の行政権返還について総理が特に熱心である」

と述べていた。⁽⁵⁰⁾ 奥村次官は「南西諸島行政権返還問題」をまとめ、暫定的措置として南西諸島を日本が治めるが、米国が軍事的監督を行う、としてはどうか、との私見を示している。四月二日付吉田の書翰はターナー公使によると本国へ電報で送られており、新木大使がこの書翰についてロバートソン次官補と会見したとのことであった。

他方で吉田首相は、四月九日に、四月二日の書翰の趣旨を自ら「南西諸島問題に関する件」という文書にまとめ、新木大使宛電報で伝えるよう指示していた。⁽⁵¹⁾ 吉田は選挙戦を意識し、ここ両三日中に米国政府による回答もしくは声明が発せられることが、選挙において与党自由党有利に展開すると述べている。奥村次官は、九日の文書についてマーフィー大使は、国務省は同情的であるが、統合参謀本部を説得せねばならぬとの趣旨で対応した、と伝えていた。ここでは日本政府が特に期待しているのが「南西諸島(殊に奄美大島)に対する行政の返還」である、との立場が示されている。

この書翰に対するロバートソン次官補から武内龍次公使への回答は、

「南西諸島の問題は軍事上の理由から困難があり、このところ一週間位の短時日では到底申出のようなラインの決定に漕ぎつけることは不可能である。」⁽⁵²⁾

というものであった。周知の通り、同年八月にはダレス長官により奄

美大島返還が公表され、一二月には返還協定調印となった。しかし、同時に沖縄に関する声明が発表され、「極東に脅威と緊張がある限り」米国が沖縄を保有する方針が明らかになったのである。

おわりに

「沖縄に対する日本の主権は残されている」という理解は、少なくとも平和条約締結交渉時においては、ダレスと吉田の間で共有されていたのではないだろうか。第一次交渉に先立つ一九五一年一月、吉田は外務省を通すことなく、直接、シーボルトに対して次のように伝えていた。

「琉球諸島について日本国民はたとえどんなに希薄(tenuous)なものであっても、主権の痕跡(some vestige)を残すことを希望している。」⁽⁵³⁾

この要望は一月二〇日、シーボルトからダレスに伝えられていたのである。他方でダレスにも、日本の主権を残そうとする動機がないわけではなかった。ダレスは東京到着後のスタッフ・ミーティングで、米国が一〇〇万に近い異民族統治の責任を負う事に対し、懸念を表明していた。日本の主権を認めなければ、米国の沖縄統治は植民地支配に他ならない、という認識がダレスにはあったのである。しかし、ダ

レスにとって問題は、マッカーサー元帥の存在であった。マッカーサーは、沖縄に信託統治を適用し、日本の主権から切り離すことを強く主張していた。

ダレスは、マッカーサーが解任され離日した日（四月一六日）、第二次交渉で東京に到着した。その際、ダレスは既に受領していた平和条約の英国草案（四月七日付）を日本側の井口次官に極秘で内示するよう指示していたのである。井口次官を通して英国案の内示を受けた吉田は、米国家案（三月二七日受領）の領土条項には、間接的ではあるものの、沖縄に対する日本の主権に配慮する可能性がある、という示唆を理解した。英国案の領土条項が米国家案と異なっていたのは、沖縄に対する日本の主権を放棄させ、信託統治を適用する、という部分であった。言い換えれば米国家案の沖縄に関する領土条項には、英国案とは異なり、日本の主権放棄が明文化されていなかったのである。六月に入り、英国案支持を主張するニュージールランドに対して米國務省は、日本に名目的主権（nominal sovereignty）を残すことが、日本人の領土喪失感を払拭する意味で平和会議参加国にも利点がある、として説得した。ダレスと國務省が構想したのは、日本の主権を残す際に「潜在主権（residual sovereignty）」という方法を採用することであった。八月に日本の第一国会で平和条約案の報告演説を行う際に吉田首相は、第三条の領土条項について、第三条地域が、朝鮮、台湾など第二条で規定された地域とは異なり日本の主権のもとに残る、との表現を用いたのである。吉田は演説原稿について、事前にシーボルトを通してダ

レスの了解を確認していた。九月の平和会議の席上、ダレスがスピーチで「潜在主権」に言及した背景には、こうした日米相互の了解と確認の経緯があった。

一連の過程を見ると、沖縄に対する日本の残存主権という概念は、平和条約の第二条と第三条との比較という間接的な方法で紡ぎ出されたものであり、その意味で吉田とダレスの合作と言うべき要素を持っていたのである。ではダレスにとって日本の残存主権を認めることの意味は何だったのか。これまでほとんど指摘されてこなかったことであるが、先に触れた通り、戦後国際社会における脱植民地主義との関連が考えられよう。日本の主権を残すことで初めて、米国の沖縄統治が領土拡大、或いは、植民地主義である、との非難を回避できる可能性があった、という事情である。実際、米国の沖縄統治に対する植民地主義批判は一九六〇年代の国連で現実のものとなった。⁶⁵⁾

しかし、ダレスと吉田は平和条約調印後、それぞれの国内的な事情で「残存主権」を機能させることが困難な事態に陥る。その結果、平和会議後の沖縄では、日本の「残存主権」はほとんど空洞化し、米国の施政権下で軍事的支配が継続したのである。

注

（一）沖縄の地位に関する主な先行研究としては、河野康子『沖縄返還をめぐる政治と外交』（一九九四）東京大学出版会、第二章―第三章。R・D・エルドリッジ『沖縄問題の起源』（二〇〇三）名古屋大学出版会、第七章。

- なお「沖繩」は琉球列島のなかで最大の島であり、施政権返還に至る過程で琉球列島、南西諸島と並んで今日まで多く用いられてきた。本稿では、今日まで用いられてきた地理的名称を踏襲して「沖繩」を用いるが、資料の引用等の関係で「琉球列島」、「南西諸島」も併せて用いることにする。
- (2) 「岸首相・アイゼンハワー米大統領共同コミュニケ」一九五七年六月二一日
鹿島平和研究所編『日本外交主要文書・年表(一)』八〇九頁。
- (3) 河野康子「石橋・岸内閣期の沖繩―「沖繩の地位」をめぐる政治を中心に」
法政大学法学志林協会編『法学志林』第一〇四卷第三号(二〇〇七)
- (4) 外務省編『日本外交文書 サンフランシスコ平和条約 対米交渉』(二〇〇七)
七(以下、「対米交渉」と略記) 二二頁。
- (5) 同右、一三頁。
- (6) 同右、一九―二〇頁。
- (7) 同右、二八頁「対米陳述書(案)」
- (8) 同右、三頁・一七頁。
- (9) 同右、五七頁。
- (10) 外務省編『日本外交文書 平和条約の締結に関する調査』(二〇〇二)(以下、「調査」と略記) 第一冊、六〇八頁。
- (11) 『対米交渉』、二一〇―二二八頁。
- (12) 同右、一一三頁。
- (13) 『調査』第一冊、八六九頁。
- (14) 『対米交渉』一七七頁。
- (15) 『調査』第二冊、一二三頁。
- (16) 同右、一四九―一五〇頁。
- (17) 同右、一五八頁。
- (18) 同右、四三八頁。
- (19) 同右、三八八―三八九頁。
- (20) 同右、三八六頁。
- (21) Memorandum by Mr. Robert A. Fearey of the Office of Northeast Asian Affairs. Minutes—Dulles Mission Staff Meeting. April 17, 1951. Tokyo, FRUS 1951 Vol. 6, pp. 979-980. U.S. Government Printing Office, Washington, 1977
- 第二次交渉における英国案の内示と日本側の反応について、その概要は以下の先行研究が指摘している。細谷千博「講和条約・日米安全保障条約と政党」(北村公彦編『現代日本政党史録』第二卷(二〇〇三) 第一法規) 三三六頁。
- (22) 河野康子『沖繩返還をめぐる政治と外交』(一九九四) 東京大学出版会、第二章、五一頁。
- (23) 『調査』第二冊、四四二頁。
- (24) 同右、六一―六三頁。
- (25) 『対米交渉』三七四頁。
- (26) 『調査』第二冊、四四八頁。
- (27) 同右、四四二頁。
- (28) 同右、四四九頁。
- (29) 同右、四四九頁。

- (30) 『対米交渉』三九〇頁。
- (31) 『調書』第二冊、四五二頁。
- (32) 『対米交渉』三九八頁。
- (33) Working Draft, June 1, 1951, *FRUS*, pp1060-1062.
- (34) *Ibid.*, p.1062.
- (35) 河野前掲書 第二章、五三頁。
- (36) 『調書』第一冊、二九九頁。
- (37) 『対米交渉』四六三頁。
- (38) 同右、四六三頁。
- (39) 同右、五〇八頁。
- (40) 同右、四九三頁。
- (41) R・エルドリッジ『沖縄問題の起源』（二〇〇三）名古屋大学出版会、二二四頁。
- (42) Memorandum by Mr. Robert A. Fearey of the Office of Northeast Asian Affairs. Minutes—Dulles Mission Staff Meeting, January 31, 1951, Tokyo, *FRUS 1951 Vol. 6*, p.836
- (43) Memorandum of Conversation, by the Second Secretary of the Embassy in the United Kingdom(Martin), Japanese Peace Treaty, [London,] March 21, 1951, *ibid.*, p.941
- (44) R・エルドリッジ前掲書、一二四頁。
- (45) 『調書』第三冊、二一七頁。
- (46) 同右、二一八頁。
- (47) 同右、二二九頁。
- (48) 同右、二二九頁。
- (49) 同右、二二〇頁。
- (50) 同右、二二〇頁。
- (51) 同右、二二〇—二二二頁。
- (52) 『調書』第四冊、七五頁。
- (53) 同右、九〇頁。
- (54) 同右、一二八頁。
- (55) 『調書』第一冊、四八八頁。
- (56) 「沖縄小笠原等に関する件」昭和二七年四月四日、外交記録「南西諸島帰属問題」第一卷 (A.6.11.3)
- (57) 「世界情勢と米国の新政策に関するダレス長官談話の件」新木大使から外務大臣宛、昭和二八年二月二五日、同右。
- (58) 「英文書簡」昭和二八年四月二日、同右。
- The Ambassador in Japan (Murphy) to the Director of the Office of Northeast Asian Affairs (Young), Tokyo, April 5, 1953, *FRUS, 1952-1954, Vol. 14, part 2* (Government Printing Office, 1985), p.1405
- (59) 「南西諸島行政権返還問題」昭和二八年四月一日、同右。
- (60) 「南西諸島問題に関する件」昭和二八年四月九日、同右。
- (61) 同右。
- (62) Incoming telegram from Sebald to Secretary of State, January 20, 1951, 694.001/1-2051, RG59, NA.

（63）

河野康子「池田内閣期の沖縄問題（二）―国連における植民地主義批判とケネディ大統領の沖縄新政策を中心に―」（二〇一四）法政大学法学志林協会編『法学志林』第一一巻第四号。

（『日本外交文書』編纂委員）