

史料が語る 日本外交②

下田大使宛東郷局長書簡

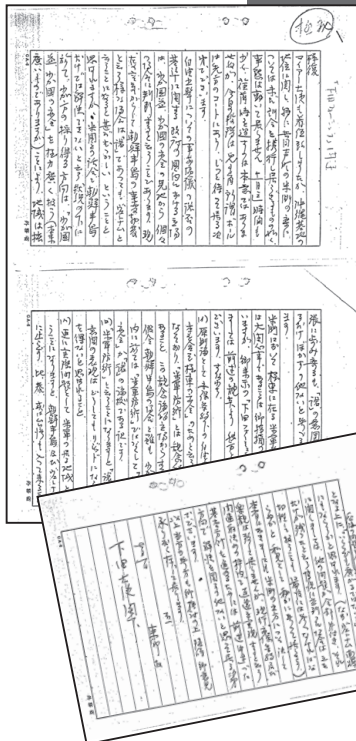
沖縄返還交渉における 外務省の覚悟

「核抜き・本土並み」で返還を勝ち取る

ことは可能か。一篇の書簡ににじむ、交渉当事者たちの苦悩とは。

二〇〇九年から一〇年にかけての日米「密約」問題に関する調査をきっかけとして、外務省は、沖縄返還交渉に関する文書を次々と公開した。その内容は、外務本省や在米日本大使館による大量の電報、日米の外交当局の会談記録、および省内での検討用にまとめられた覚書など、多岐にわたっている。

とくに、数々の重要な決定を行った愛知揆一外相や、対米交渉を主導した東郷文彦アメリカ局長らと、アメリカ側との交渉の記録が公開されたことは大きい。二〇一〇年の文書公開の結果、かつてヴェールに覆われていた外務省の



龍谷大学法学部准教授
中島琢磨

交渉過程が、次第に明らかになりつつある。

時の佐藤栄作首相は、「核抜き・本土並み」返還を対米交渉の方針とした。「核抜き」とは、沖縄に配備されていた核兵器の撤去を意味する。また「本土並み」とは、当時の政府・与党内において、一九六〇年の日米安保条約を「本土並み」に沖縄へ適用することを意味した。

こうした佐藤の方針に対し、外務省が「核抜き・本土並み」返還の問題をどう考えていたのかについては、従来明確でなかった。しかし、新史料から、外務省の認識や考えがわかってきた。本コラムでは、一九六九年七月

一日付で東郷文彦アメリカ局長が下田武三駐米大使へ送った書簡を手がかりに、「核抜き・本土並み」返還をめぐる外務省内の認識と状況について取り上げることにした。なおこの東郷の書簡を含め、沖縄返還の交渉記録は、外務省外交史料館で閲覧することができる。

東郷の書簡と「下田フォーミュラ」

沖縄返還交渉の真つ最中であつた一九六九年七月一日、東郷文彦アメリカ局長は、ワシントンDCの下田武三駐米大使へ対し、一通の書簡を送っている。約一カ月前の六月上旬、すでに愛知揆一外相はワシントンDCで返還に関する初の閣僚級会談を行い、同年一月に発表する予定だった日米共同声明の大まかな日本側案を手交していた。その後外務省は、共同声明に関するアメリカ側の対案を待つていた。東郷の書簡は、このころに書かれたものである。

東郷の書簡は、下田に対して、「核抜き・本土並み」返還の方針を主張し、説得を図ったものであつた。書簡の中でまず東郷は、沖縄からの米軍の出撃の問題について、朝鮮半島の事案の場合には「諾」であると、容認する意思を示したうえで、ベトナムへの米軍出撃については「むつかしい」と否定的考えを述べている。そのうえで東郷は「御

来示の『下田フォーミュラ』につきましては前述の観点より我方として難点がございます」と書いている。

この「下田フォーミュラ」（フォーミュラは「方式」の意）とは、一体どのようなものだったのか。実はこのフォーミュラは、当時下田が沖縄返還合意に向けた試案として考えていたもので、米軍がすでに駐留している地域に対しては、沖縄からの米軍の戦闘作戦行動の便宜を日本側が図ることを骨子としていた。つまり沖縄返還後も、米軍が駐留している韓国やベトナムに対しては、事実上もつて沖縄の米軍の出撃を認めてしまおうというわけである。

下田は、前述した六月の愛知外相の訪米の際、私見として「下田フォーミュラ」に言及した。当時ニクソン政権は、沖縄の基地の最大限の自由使用を強硬に主張しており、下田は以上の案ならば交渉を妥結できると考えたのであつた。これに対して、愛知や外務本省幹部は、「下田フォーミュラ」のような新たな特別取り決めは結ばず、法的に「本土並み」の状態で沖縄返還を実現する方針であつた。

この点について、東郷の書簡から判断すると、どうやら下田は六月の愛知訪米後も、「下田フォーミュラ」を外務省内で主張していたようである。

沖縄返還をめぐつては、これまで沖縄の核兵器撤去の問

題にとくに関心が集まっていた。しかし、史料から見えてきたのは、「核抜き」だけでなく、「本土並み」をめぐる争点の重要性である。とくに、特別取り決めに主張した下田と、「本土並み」返還の観点から特別取り決めに作るべきでない」と主張した外務本省との間の見解の対立である。

東郷は書簡のなかで、「下田フォーミュラ」の問題点として、次の理由をあげている。

第一に、日米安保条約下での米軍の出撃は、「日本を含む極東の安全」のためということになっているのに対し、「下田フォーミュラ」では、米軍出撃は海外に駐留する「米軍防衛」のためとなっており、観念的に別である。したがって「米軍防衛」のための出撃になると、事前協議での日本側の「諾」（肯定）は難しくなる。第二に、米軍のいる地域ということになると、フィリピン、タイ、あるいは台湾も入ってくる。さらに公海の問題も含んでしまうので、米軍出撃の範囲がいくらでも広がってしまう恐れがある。

そして最後に東郷は、現行安保条約及び関連取り決めの枠内で返還を実現するという「核抜き・本土並み」返還の基本方針を確認している。

以上の東郷の書簡の内容から、いくつかの点が明らかになる。第一に、七月に入っても外務省内では、「本土並み」

をめぐる完全には見解が一致していなかった。書簡からは、「本土並み」を目指して苦悩する東郷の姿が見えてくる。また、沖縄問題と対米関係の専門家であった下田をして、特別の取り決めにしなければ沖縄は戻ってこないと思わせるほど、国務省の要求は厳しかったのだろう。

第二に、その反面、外務本省は佐藤と同じ「核抜き・本土並み」の立場で交渉を進めていたことが指摘できる。佐藤、保利茂官房長官、愛知外相、木村俊夫官房副長官など、政治家による政治指導の下、「核抜き・本土並み」の方針で首相官邸と外務本省の足並みがそろっていた様子がうかがえる。

東郷が書簡を送ったのち、下田は七月下旬に一時帰国し、省内で「下田フォーミュラ」を改めて説明している。しかし、外務本省は下田の提案を受け入れなかった。こうして外務省は、引き続き、「核抜き・本土並み」返還の方針で対米交渉を進めていくのである。

なぜ秘密の外交ルートが開かれたのか？

東郷の書簡を読んでいると、一方で、新たな疑問が浮かんでくる。佐藤と外務本省の立場が「核抜き・本土並み」返還で一致していたにもかかわらず、なぜ佐藤は、わざわざ

ざ外務省に内緒で密使を派遣したのであるうか。

「密約」調査でも取り上げられたように、一九六九年の沖縄返還交渉では、若泉敬京都産業大学教授が交渉に秘密裏に関与し、「三元外交」が展開することになった。若泉は、東郷が書簡を認めた七月一日から約半月後の七月一七日から、「核抜き」を求めて秘密裏にホワイトハウスとの接触を重ねている。これに対してアメリカ側は、若泉に緊急時の沖縄への核持ち込みの秘密了解を求め、そのあと若泉は、佐藤に対して秘密了解を進行し続けることになる。

従来、佐藤が若泉を派遣したのは、外務省ルートでの「核抜き」をめぐる交渉が難しくなったからであると指摘されていた。また、若泉派遣の背景に、佐藤の外務省への不信があったという見方も示されている。

しかし、東郷の書簡は、以上の見方が当てはまらないことを示唆している。第一に、東郷は書簡で、現行安保条約の枠内で返還を実現し、特別取り決めはしないという「核抜き・本土並み」返還の立場を示している。したがって東郷は、とくに佐藤と異なる方針を持っていたわけではない。また、本コラムで取り上げた「下田フォーミュラ」は、あくまで下田の試案で、外務省の方針にはならなかった。さらに東郷の書簡によれば、七月の日米交渉の実質的争点は、

基地の自由使用つまり沖縄からの米軍の他国への出撃の問題であり、まだ「核抜き」をめぐる最終交渉には入っていなかったのである。

以上からすれば、あえて佐藤が「核抜き」交渉のために若泉を七月に派遣する積極的な理由が見当たらないのである。そこからは、佐藤というより、むしろ若泉の主導によってバック・チャンネルが開設されていたのではないかという見方が浮かび上がる。さらに、外務省が「下田フォーミュラ」など特別取り決め案を退けて、「本土並み」を方針としていたのに対し、若泉は特別取り決めによる解決案を佐藤へ求め続けるという、ねじれの状態が見えてくる。

だとするならば、一九六九年の沖縄返還交渉では、首相官邸と外務省の間では認識や方針が一致し、むしろ首相と密使との間で認識と方針が一致していなかったことになり。この点については、さらなる検証が必要である。

東郷の書簡は、以上のことを含めて、さまざま論点を示してくれているように思われるのである。■

なかしま たくま

一九七六年生まれ。九州大学大学院法学府博士後期課程単位取得退学。博士（法学）。日本学術振興会特別研究員などを経て、二〇二一年より現職。主要論文に、「沖縄の施政権返還交渉の開始」などがある。