

Title	キャラウェイ高等弁務官の沖縄統治（一九六一年二月—一九六四年七月）（二・完）：「強権的」統治と沖縄返還
Author(s)	真栄城, 拓也
Citation	阪大法学. 2021, 70(6), p. 171-190
Version Type	VoR
URL	<a href="https://doi.org/10.18910/87335">https://doi.org/10.18910/87335</a>
rights	
Note	

*Osaka University Knowledge Archive : OUKA*

<https://ir.library.osaka-u.ac.jp/>

Osaka University

# キヤラウエイ高等弁務官の沖繩統治

(一九六一年二月—一九六四年七月) (二・完)

——「強権的」統治と沖繩返還——

真栄城 拓也

はじめに

第一章 キヤラウエイ高等弁務官の着任

第二章 「強権的」統治と沖繩 (以上、第七〇巻第五号)

第三章 「二・一決議」とアメリカ

おわりに (以上、本号)

## 第三章 「二・一決議」とアメリカ

キヤラウエイの「強権的」統治に対する沖繩住民の反発は、アメリカに沖繩返還を検討させるほどの激しさを持つものではなかったように見える。だが、既に先行研究で指摘されているように、キヤラウエイ統治期に沖繩の立法院が提出した「二・一決議」は、アメリカの沖繩政策に小さくない変化をもたらしていた。本章は、従来の研究

が正面から取り上げてこなかった「二・一決議」に着目し、この決議がアメリカの沖縄返還の検討に及ぼした影響を分析する。

「二・一決議」は、既にみたように、キャラウエイの「強権的」統治のきっかけとなっていた。だが、アメリカ政府にとってこの決議は、沖縄統治に関して国際社会からの植民地主義批判を巻き起こす起爆剤のように映っていた。

一九六〇年代に入り、アフリカの植民地地域が独立及び国連加盟を果たし、国際社会では反植民地主義が力を強めていた。国連設立当初、外国支配に苦しんだ経験を持つ国連加盟国は五一カ国のうち六カ国に過ぎなかったが、一九六〇年までに国連の加盟国数は一〇〇カ国に達し、そのうちアジア・アフリカ諸国は四四カ国を占めた。反植民地主義的なアジア・アフリカ諸国は、ソ連率いる共産主義陣営の後押しをうけ、一九六〇年一月二月に「植民地独立付与宣言」を全会一致で採択させるなど、国連総会に強い影響力を及ぼすようになっていた。<sup>(18)</sup>

国連総会は、「植民地独立付与宣言」採択の翌年一月、その宣言の履行状況を審議する「脱植民地化委員会」をソ連の主導によって設置した。「脱植民地化委員会」には、あらゆる植民地問題を討議し、決議や勧告を出すだけでなく、植民地現地からの請願を聞き、調査団を派遣する権限が付与された。<sup>(19)</sup>ソ連はその気になれば、この委員会を利用し、たとえば、アメリカ統治下の沖縄に調査団派遣を求めるなどして、アメリカを揺さぶることができたのである。

国務省は、沖縄と植民地問題が結びつくことを危惧していた。そもそも植民地問題は、アメリカの冷戦外交における大きな弱点だった。自由主義陣営の主要国であるイギリスやフランスは植民地を保有しており、反植民地主義を掲げるアメリカと対立することが少なくなかった。かといって、アメリカが自由主義陣営の結束を強めるために

イギリスやフランスに肩入れし過ぎれば、アジアやアフリカの新興独立国は失望し、共産主義陣営に向かいかねない。そして何よりも、アメリカ自身が沖繩統治を植民地主義として批判される恐れがあったのである。国務省は一九六一年夏に作成した対国連政策の文書で、次のように述べている。

「植民地主義が終焉に向かうなか、アメリカが最後の植民地主義国の一つであることが皆の驚きを以て明らかになり、（中略）沖繩が醜い象徴になるかもしれない。」<sup>(10)</sup>

こうした矢先に、沖繩の立法院は一九六二年二月一日、「二・一決議」を全会一致で採択した。「二・一決議」は全ての国連加盟国に宛てて、アメリカによる沖繩統治を植民地主義として次のように批判する。

「対日平和条約第三条によって沖繩を日本から分離することは、（中略）領土の不拡大及び民族自決の方向に反し、国連憲章の信託統治の条件に該当せず、国連加盟国たる日本の主権平等を無視し、統治の実態もまた国連憲章の統治に関する原則に反するものである。一九六〇年一月五日第一五回国連総会において『あらゆる形の植民地主義を速かに、かつ、無条件に終止させることの必要を厳かに宣言する』旨の『植民地諸国、諸人民に対する独立許容に関する宣言』『植民地独立付与宣言』が採択された今日、日本領土内で住民の意志に反して不当な支配がなされていることに対し、国連加盟国諸国が注意を喚起されることを要望し、沖繩に対する日本の主権が速かに完全に回復されるよう尽力されんことを強く要請する。」

言葉も厳しいが、「二・一決議」採択のタイミングもアメリカに都合が悪かった。国連の「脱植民地化委員会」の初会合が二週間後の一日に予定されており、「二・一決議」を受領したアジア・アフリカ諸国やソ連率いる共産主義陣営が、この委員会で沖繩問題を取り上げてくることが予想されたからである。また、「二・一決議」が親米与党である沖繩自民党も含めて全会一致で採択されたことは、親米や反米を超えて、「二・一決議」が沖繩全体

の民意であると見なされる理由になりえた。

このように、決議の内容や採択のタイミング、そして与野党を超えた全会一致の採択であることから、一見すると、沖繩側が国際社会の動向をにらみ、入念な準備を重ね、「二・一決議」を採択したように見える。だが、沖繩の与野党ともに、国際社会の反植民地主義の言説が持つ意義を熟慮した上で、「二・一決議」を採択したわけではなかった。新崎盛暉・沖繩大学名誉教授によれば、沖繩自民党は、決議採択に際して、沖繩の日本復帰のためには「岸信介でもフルシチョフでも、何のためらいもなく利用」する仲吉良光・元首里市長の言動に「何となく引きずられた」だけだった。他方、野党勢力も、「厳密な計算と展望があつたか」とこれまた、それほどはつきりしたものではなかつたようにみえる<sup>(15)</sup>。

沖繩自民党総裁である大田とキャラウェイ高等弁務官との会談記録からも、沖繩自民党が「二・一決議」に深い関心を持つていなかったことが伺える。「二・一決議」採択後の二月六日、大田は「二・一決議」の謝罪のために、キャラウェイを訪ねた。大田がキャラウェイに語つたところによると、立法院の各派代表である翁長助静（沖繩自民党）、長浜清栄（社大党）、古堅実吉（人民党）、知念朝功（無所属）で構成された起草委員会が、「二・一決議」の決議案を作成していた<sup>(16)</sup>。しかし、起草委員会の議論はまとまらず、決議採択当日の二月一日の朝になつても決議案の調整を終えることができなかった。沖繩自民党の代表である翁長は、事前に植民地問題について党内で説明を受けていたこともあり、「二・一決議」案文の「植民地独立付与宣言」への言及などに抵抗したと思われる<sup>(17)</sup>。だが、立法院開会の二月一日に復帰決議を採択することは慣例となつていた。そのため翁長は、「従来よりその要請する基本的態度が強化された」と立法院で述べたように自らを納得させ、野党主導の「二・一決議」の案文を受け入れ<sup>(18)</sup>た。立法院の本会議では、急いで印刷された決議案を議員らは一読することもなく、「二・一決議」を全会一致で

採択した。大田は、立法院で圧倒的多数を握る沖縄自民党が起草委員会に一人しか代表を送らなかったことは過ちだったとし、沖縄自民党の多くの議員が思慮に欠け、安易な態度を取ったことが今回の大惨事を招いたと述べた。<sup>(156)</sup>

しかし、沖縄の意図がいかなるものであれ、「二・一決議」はアメリカの沖縄統治を植民地問題として国際問題化しかねなかった。アメリカ政府内では、いかに沖縄問題の国際化を防ぐかが真剣に検討された。国務省は「脱植民地化委員会」が沖縄を取り上げる可能性を念頭に、この委員会に関係する国のアメリカ大使館や領事館へ、アメリカの立場を説明するための覚書を送付した。<sup>(157)</sup> キャラウェイに対しても、「二・一決議」を国務省に転送してくれば、国連加盟国へ送付しないことに国務省が責任を取り、送付不履行への非難の「泥をかぶってもよい」と助け舟を出していた。<sup>(158)</sup> 国務省と軍部は沖縄統治のあり方をめぐって長らく対立してきたが、「二・一決議」についてはそうした対立を一時的に棚上げすることになった。<sup>(159)</sup>

「二・一決議」に激怒したキャラウェイは、立法院には諸外国へ決議を提出する権限はないとし、決議を立法院に突き返すという「強権的」な案を提起した。<sup>(160)</sup> このことはキャラウェイが、国際社会における脱植民地化の潮流を軽視していたことを必ずしも意味するわけではない。<sup>(161)</sup> だが、キャラウェイからすれば、アメリカは沖縄を経済的に搾取するどころか、むしろ経済援助の恩恵を与える側であり、沖縄がアメリカの植民地であるという非難はまったくの心外だったのである。また、キャラウェイは「フランスがアルジェリアを併合したように」、日本は沖縄を併合し、沖縄の人々を「第五級市民として扱ってきた」というように、沖縄住民を日本人とは異なる民族と考えていた。キャラウェイには、アメリカを植民地主義と非難し、沖縄を植民地のように扱ってきた日本への復帰を要求する「二・一決議」は、「単なる政治的な策謀」としか思えなかった。<sup>(162)</sup>

立法院決議の差戻しには前例があった。一九五五年九月、キャラウェイのかつての上司だったレムニッツァーも、

沖繩統治の責任者として国連に宛てたある立法院決議の送付を拒否したことがあった<sup>(16)</sup>。しかし、一九五〇年代には可能だった送付拒否を、「二・一決議」にも適用することに陸軍省は躊躇した<sup>(16)</sup>。送付拒否という行為自体が、表現の自由のはく奪といった批判を生み出し、植民地主義批判につながりかねなかったからである<sup>(16)</sup>。とはいえ、この決議が全世界に送付されれば、アメリカが植民地主義国として批判されることは想像に難くなかった。「二・一決議」はアメリカ政府を困難な立場に追い込んでいた。

「二・一決議」の処理が手詰まるなか、アメリカ政府内である妙案が浮上する。「二・一決議」をいったん受領し、「検討中」としたうえで、決議をアメリカ政府内に留めておくという案である<sup>(16)</sup>。実は、これまで採択されてきた立法院による日本復帰決議は、宛先である日本政府などに送付されていなかった<sup>(17)</sup>。陸軍省はすべての復帰決議を棚上げして処理してきたのである。陸軍省は、沖繩からこれまでも復帰決議の送付状況を追及されてこなかったことから、「二・一決議」についても同様の手法で乗り切れると考え、この案を出したと思われる。しかし、今回も沖繩側から決議の送付状況について追及がないという保証はなかったし、既に日本国内で大きく報道されていた「二・一決議」について諸外国、特にソ連から照会がないとも限らなかった。それでも、この他に有力な案を持たなかったアメリカ政府は「二・一決議」を「検討中」とし、急場をしのぐこととした。

「二・一決議」採択の一カ月後、アメリカ政府は「ケネディ新政策」と呼ばれる新たな沖繩政策を公表した。「ケネディ新政策」は沖繩の自治権拡大、アメリカの沖繩援助金の増額、日本から沖繩への援助増大の方針を打ち出した<sup>(18)</sup>。沖繩と日本との関係について、この政策を公表する際にケネディ大統領は、「私は、琉球諸島が日本本土の一部であることを認める」と述べ、「琉球諸島が日本の施政下に復帰することになる場合の困難を最も少く（原文ママ）するため、いくつかの特定の措置を取るよう指令した」と日本との協力関係に積極的な姿勢を示した<sup>(18)</sup>。アメ

リカ政府はこれまで、沖縄統治への日本政府の協力を認めてきたが、それは日本政府の意向に配慮し、良好な日米関係を維持することを目的とするものだった。<sup>(17)</sup>「島ぐるみ闘争」後、一九六〇年六月に作成された対日政策文書（NSC 6008/1）においても、日本政府の沖縄統治への関与は、「同情的に考慮される」と消極的に認められるにすぎなかった。<sup>(17)</sup>河野・政法大学名誉教授は、「二・一決議」後の「ケネディ新政策」には、沖縄が植民地ではないことを内外に示す意図、そして、日本との協力が植民地主義批判をかわすために必要であるという認識があったと指摘している。<sup>(17)</sup>

アメリカと日本の協力関係が試される時はすぐにやって来た。四月二十五日、「二・一決議」に触発された帆足計・衆議院議員（社会党）が、国連へ沖縄返還を訴える請願書を送付したからである。<sup>(17)</sup>

国連外交の舞台であるニューヨークで、アメリカと日本は沖縄をめぐる責任をなすり付け合うことになった。アメリカ国連代表部は、沖縄が「脱植民地化委員会」で議題にならないよう日本が動くべきだと主張したが、日本の国連代表部は、施政権を持つアメリカこそが責任を果たすべきだと国連で矢面に立つことを決めたのである。こうした責任のなすり付け合いは、「二・一決議」の処理をめぐる、東京の駐日大使館と外務省の間でも行われていた。<sup>(17)</sup>アメリカ政府は、自国が植民地主義国と批判されている手前、自ら釈明するよりも、日本がアメリカを支持するほうが効果的であると考えたとみられる。しかし、日本政府も、自国領土である沖縄がアメリカに支配されていることを国際社会で公に支持することは、国内政治上、難しかった。アメリカ国連代表部は日本政府の態度に立ちを示し、次のように述べる。

「日本が沖縄問題で前面に出たくないことは明らかである。しかしながら、我々は日本に彼らの立場を「脱植民地化委員会」事務局や議長に明らかにするよう促し続けるべきであると信じる。」<sup>(17)</sup>



日本政府としても、国連で沖縄が取り上げられることは好ましいことではなかった。沖縄統治を支持するよう迫るアメリカと、沖縄返還を望む国内世論との間で板挟みになることは火を見るより明らかだったからである。米国の文書によれば、日本政府はこうした事態を避けるため、沖縄が国際社会で取り上げられることがないよう各国に水面下で働きかけていたようである。<sup>(176)</sup>「二・一決議」採択時にも、沖縄は「植民地」にはあたらない、との声明を出し、問題の沈静化に動いていた。<sup>(177)</sup>

それでも、日本政府は沖縄が「植民地」ではないにしろ、「非自治地域」に該当せざるを得ないと考え、アメリカ政府にソ連の動向に注意を払うよう促している。<sup>(178)</sup>「非自治地域」とは、国連憲章第七三条に言うように「人民がまだ完全には自治を行うに至っていない地域」である。<sup>(179)</sup>この定義は国連総会決議第一五四一号により、「地理的に施政国から分離し、人種的、文化的に施政国とは別個の地域、あるいは、行政、政治、法律、経済、歴史の点で本国に従属する地域」と、より具体化された。<sup>(180)</sup>こうした定義に従い、外務省は「沖縄は、現在米国の施政下に置かれ形式的には上記「非自治地域」の定義に該当する地域であるとの議論もなし得よう」と国会答弁資料を作成していた。<sup>(181)</sup>「植民地独立付与宣言」にも「非自治地域」への言及があり、その第五節には、「非自治地域」の住民の自由に表明する意志及び希望に施政権国は従わなければならない、とある。日本政府は、ソ連が「非自治地域」の規定や「植民地独立付与宣言」、さらに「二・一決議」を持ち出し、沖縄問題を「脱植民地委員会」で取り上げてきた場合、それに抵抗することは難しいと考えていたようである。

だが、結局のところ、「二・一決議」が国際社会で大きく取り上げられることはなかった。<sup>(182)</sup>沖縄の立法院はやはり、「二・一決議」の行方をアメリカ政府に強く問い質すことはなかった。国連の「脱植民地化委員会」は、アフリカ地域の植民地問題で手いっぱいになり、その他の地域を検討する余裕がなかった。<sup>(183)</sup>「脱植民地委員会」でソ連

が沖繩を取り上げなかったのは、国際世論の注目が集まっているアフリカの植民地問題を取り上げる方が、自由主義諸国への攻撃としてより効果的であると考えたからかもしれない。アメリカはいくつかの幸運に恵まれ、「二・一決議」をかわすことに成功した。

とはいえ、国際社会からの植民地主義批判への備えとして、日本政府の協力が重要であることに変わりはない。沖繩統治に日本政府の協力を求める方針は、「ケネディ新政策」以降の対日政策でも継承されていく。国務省は一九六三年五月に、「日本の将来」という対日政策文書を作成し、沖繩統治に「日本の協力を維持し強化するために努力する」とする日米協力の方針を踏襲した<sup>(184)</sup>。この文書の形成過程で、軍部は「日本の将来」が日本に融和的過ぎるとして練り直しを要求したが、沖繩統治に日本の協力を求める方針には批判を加えなかった<sup>(185)</sup>。軍部は、これまで沖繩統治への日本の関与を抑制しようとしてきたが、この頃までに、沖繩統治を継続するために日本政府の協力を求める方針に異議を唱えなくなる。「二・一決議」をめぐる一連の騒動は、日本の協力が沖繩統治に必要不可欠であるとの認識を、アメリカ政府内に定着させていくのに小さくない役割を果たしたと思われる。

ライシャワー駐日大使も「二・一決議」に直面し、アメリカの沖繩統治への植民地主義批判を危惧した。ライシャワーが推し進めた日米パートナーシップ路線は、国際社会からの批判をかわすという目的も持つようになっていく。この点について、ライシャワーは一九六三年二月に備忘録で次のように書き残している。

「九五〇〇万人の日本国民が現状の『植民地状態』に怒りを爆発させ、（中略）問題が国連の場にも持ち込まれるようものなら大変なことになる。その場合は、おそらく沖繩における我々の地位を維持することは不可能だろう。だからこそ我々は、日本政府と協力していく方針を決めたのだ<sup>(186)</sup>。」

ところが、既に見たように、アメリカ政府にとって日本政府の協力は必ずしも頼りになるものではなかった。べ

トナム戦争激化に伴う日本国内の反米感情の高まりは、日本政府の協力をより一層危ういものにした。一九六五年以降にベトナム戦争が激しさを増していく様子を、日本人は家庭に普及しはじめたカラーテレビで目の当たりにするようになっていた。終戦から二〇年が経過したとはいえ、日本人にとって戦争の記憶は生々しく、ベトナム戦争のリアルな映像は日本人の反米感情を高めていくには十分だった。日本の保守派ですらベトナム戦争について懸念を抱くようになり、革新派は、世論の反米感情に支えられながら、日本政府やアメリカへの批判を繰り広げていった。<sup>(187)</sup>

ライシャワーは、こうした日本国内の反米感情の高まりから、たとえ自民政権であったとしても、反米的な政策をとり始めかねない、と警戒するようになっていた。一九六五年七月、アメリカ政府に沖縄返還の検討を促したライシャワーの提言には、以下のように述べられている。

「日本政府との完全な協力がなければ、琉球におけるアメリカの地位は維持できなくなるだろう。それは、深刻になりうる現地での政治的動揺のためではなく、日本が国連やその他の国際的な場で琉球問題について言及する場合の国際的な反響のためである。」<sup>(188)</sup>

ライシャワーの指摘にあるように、日本が国連に沖縄問題を持ち込むことになれば、アメリカの沖縄統治は著しく困難になっただろう。だが、たとえ日本が提起せずとも、何らかの展開で国連が沖縄を植民地問題として取り上げることになれば、アメリカと国内世論の板ばさみになった日本政府のアメリカ支持は危うくなる。日本の国内世論は、ベトナム戦争遂行のためにフル稼働する沖縄のアメリカ軍基地に注目するようになり、沖縄問題に敏感になっていたからである。

従来、ライシャワーによる沖縄返還の提言は、「一九七〇年問題」との関係から取り上げられてきた。<sup>(189)</sup> アメリカ

は安保条約の期限の年である一九七〇年に、沖縄住民や日本人の反米感情が爆発することを恐れ、沖縄返還の検討に向かったとされてきた。<sup>(19)</sup> そのためのなか、ライシャワーの沖縄返還の提言における、国際社会からの植民地主義批判への警戒はあまり注目を集めてこなかった。だが、ライシャワーが「二・一決議」以来、沖縄問題の国際化を恐れてきたという経緯も踏まえれば、その提言の背景に、国際社会における反植民地主義の高まりに対する危惧があったと見るべきだろう。また、既に見たように「二・一決議」の対応で、国務省だけでなく陸軍省も、国際社会からの植民地主義批判を懸念するようになっていた。そうした懸念は、ライシャワー提言の重要な動機になっていた。ただでなく、アメリカ政府がこの提言を受容し、沖縄返還へ向かう際の重要な要因だったと思われる。

ライシャワーが、自民政権ですらアメリカへの協力を取り下げたのではないかと警戒した背景には、ライシャワーの日本人観の影響もあった。ライシャワーは沖縄住民を民族的に日本人であると思わず、アメリカの沖縄統治は、日本人の民族感情を刺激するナショナリズムの問題であると考えた。異民族支配であるアメリカの沖縄統治は、何らかのきっかけがあれば、すぐに手に負えなくなる潜在的な危険性を持つとライシャワーは考えたのである。<sup>(20)</sup>

ライシャワーにとって日本は、経済力はいったものの、いまだその行動に信頼を置けない、「教室の隅に座っている体の大きな男の子」だった。<sup>(21)</sup> ライシャワーは国務省への報告で、池田勇人や佐藤栄作といった首相クラスの人物についても「我々の指導と教育が必要」と書いている。<sup>(22)</sup> ライシャワーにとって日本人は、何が自分の利益になるかを教育しなければならぬ、危なっかしい子どものようなものであり、日本人がナショナリズムと国益のバランスを取りながら、アメリカの沖縄統治に協力し続けるかどうかはまったく心もとないと危惧したのである。

これに対して、沖縄住民を日本人とは民族的に区別するキャラウェイは、アメリカの沖縄統治が日本人の民族感情を強く刺激するとは考えなかった。また、日本人を「西太平洋の英国人」と考えたキャラウェイは、たとえ自民

党が選挙で敗北し、日本社会党が政権を取ったとしても、社会党政権は国益のためにアメリカとの関係を維持し続けるだろうと見ていた。<sup>(194)</sup>日本人の沖繩への関心は政治的な駆け引きに過ぎず、「西太平洋の英国人」である日本人が自らの国防を危うくする沖繩返還を真剣に主張しているとは思わなかったのである。キャラウェイは、沖繩統治への日本政府の関与を抑えようとしたとも言われるが、そうした姿勢には、日本との協力関係を維持するためにことさら日本人をなだめすかす必要はないとの判断があった。<sup>(195)</sup>

しかし、キャラウェイのように日本人を「西太平洋の英国人」と見なす、つまり将来的な日米の結び付きを当然視し、従来通り沖繩統治を継続できると考える人々は一九六〇年代半ばのアメリカ政府では少数派だった。<sup>(196)</sup>仮にキャラウェイの見解がアメリカ政府内で多数派であれば、アメリカ政府は、極東に脅威と緊張が存在する限り沖繩を保持するという「ブルースカイ・ポジション」を取り続け、返還の検討も、より先のことになっていただろう。

だが、ここまで述べてきたように、アメリカ政府は国際社会の反植民地主義の盛り上がりの前に、アメリカの沖繩統治が揺らぐことを強く懸念するようになっていた。アメリカ政府のこうした問題意識に照らせば、キャラウェイの「自治神話」演説は、まさに国際社会から植民地主義批判を招きかねない言動だった。この演説は、アメリカ国連代表部を大いに困惑させた。アメリカ国連大使のステイーブソン (Adlai Ewing Stevenson II) はマクナマラ国防長官に宛てた手紙の中で、「自治神話」説について以下のように述べている。

「率直に言つて、私はこの演説を一読し、大いに驚きました。なぜなら、この演説は、国連における我々の利益を深刻に傷つけうるのみならず、日本や他の国々と我々とのあいだに、まったくもって不必要な問題を引き起こしかねないからです。自決と自治が我々の世界政策の要石となつているときに、琉球の人々の政治問題を処理するアメリカ政府の高官がこうした発言をしなければならぬというのは最も遺憾なことです。<sup>(197)</sup>」

ステイブンソンの「自治神話」説への鋭い批判はキャラウェイの「強権的」統治の問題点を指摘している。従来、キャラウェイの「強権的」統治の問題は、沖縄住民の反発を招いた点に求められてきた。だが、そのより深刻な問題は、国際社会から「強権的」統治が植民地支配のあらわれであるとの批判を招いてしまう点、つまり、住民の支持の有無にかかわらず、その統治が植民地主義批判と結びつき、アメリカの沖縄統治の継続を危うくしてしまいかねない点にあったのである。

キャラウェイは「自治神話」演説について「世界を対象に講演したものではない」と述べている。この言葉があらわすように、キャラウェイの情熱はすべて内向きに、つまり沖縄を円滑に統治することに注がれた。キャラウェイには、その統治が外部、国際社会からどのように映るかを考える視点が欠落していたと評価せざるを得ない。仮に、「自治神話」演説が、国際社会の植民地主義批判を引き起していれば、軍部も含めたアメリカ政府内のキャラウェイ評価は一変し、キャラウェイは更迭されていたかもしれない。ただ、日々起こる沖縄現地の問題を、軍事的要請と両立させつつ、国務省や日本政府にも目配りしながら処理しなければならないキャラウェイにとって、国際社会の動向もにらみながら統治をおこなうというのは職分を越えた話ではあった。

おわりに

沖縄は、アメリカが冷戦政策を推し進めるにあたってきわめて重要な一大軍事拠点だった。沖縄は、朝鮮戦争やベトナム戦争で後方支援基地として機能してきただけでなく、他の在日アメリカ軍基地とともに、東アジア周辺諸国の軍事行動を抑止してきた。

沖縄の軍事的重要性を知るキャラウェイにとって、高等弁務官の任務が沖縄統治の安定した継続であることは明

白だった。キャラウェイは、高等弁務官に着任する以前の日本での勤務経験から、アメリカ軍の海外展開が引き起こす現地住民との摩擦の問題を熟知していた。そのため、高等弁務官に着任した当初、キャラウェイは沖縄住民との摩擦を避けようと、穏健に統治を進めた。

しかし、キャラウェイは沖縄統治を進めるにつれ、これまでの穏健な統治路線を見直すようになる。アメリカ統治下で自治を担う琉球政府、その与党である沖縄自民党の政権運営が、無責任なものと思われたからである。琉球政府は沖縄の金融機関に蔓延する汚職を放置し、取り付け騒ぎを引き起しかねないような金融機関への監督を怠っていた。また、琉球政府は、アメリカからの沖縄援助資金を当てにして減税を行おうとし、徴税にも熱心でなかった。沖縄援助予算の獲得のため、キャラウェイはアメリカ議会で証言しなければならず、緊縮派の議員らを説得するにあたり、琉球政府のこうした姿勢を見過ごすことができなかった。「いかなる仕事においても一二〇%の完璧さを望む」と公言するキャラウェイの勤勉な性格が、沖縄政界の仕事ぶりに満足できなかったということもあったのだろう。親米勢力であるはずの沖縄自民党がアメリカの沖縄統治を植民地主義と非難する「二・一決議」に賛成票を投じたことは、キャラウェイの心中に蓄積されていた怒りを爆発させた。キャラウェイは琉球政府や沖縄自民党に見切りをつけ、「キャラウェイ旋風」をはじめとした「強権的」統治に踏み切っていくのである。

従来、キャラウェイの「強権的」統治に対し、沖縄住民は激しく反発したとされてきた。しかし、日頃より琉球政府の無策に不満を抱いていた少なくとも沖縄住民は、キャラウェイの「強権的」統治を支持した。沖縄の有力者らによるキャラウェイ留任を訴える請願文や、沖縄住民からキャラウェイへの大量の感謝状は、キャラウェイ統治が沖縄住民の生活向上にいかんにか貢献したかを伝えている。もちろん、キャラウェイの「強権的」な手法に不満が生じたという従来の指摘は間違いない。だが、キャラウェイ統治の成果に対する沖縄住民の支持も踏まえると、

キャラウェイの「強権的」統治への反発がアメリカに沖繩返還を検討させるほどの激しさを持ったとする従来の見解は一面的と言わざるを得ないだろう。

キャラウェイが「強権的」統治に踏み切るきっかけとなった「二・一決議」は、アメリカ政府にとっては国際社会からの植民地主義批判を引き起こしかねない問題に映った。一九六〇年代に、国際社会で反植民地感情が高まるなか、「二・一決議」は、その国際社会に対して、アメリカの沖繩統治を植民地主義であると訴えるものだったからである。「二・一決議」が引き金となり、国連で沖繩の問題が取り上げられれば、ソ連を盟主とした共産主義陣営が旧植民地諸国を巻き込んで、アメリカを痛烈に非難してくることは想像に難くなかった。

このとき、アメリカは幸運にも助けられ、「二・一決議」を無事やり過ごすことができたが、沖繩統治が植民地主義批判を招きかねない、異民族支配であるという根源的な問題は残った。一九六五年七月、ライシャワー駐日大使はアメリカ政府に対し沖繩返還の検討を提言したが、その判断の裏には、アメリカの沖繩統治と国際社会の植民地主義批判が結びつくことへの懸念があった。もし両者が結びつければ、アメリカはソ連やアジア・アフリカ諸国からの非難で窮地に陥り、沖繩統治を継続できなくなる恐れがあったからである。アメリカの冷戦戦略上、軍事的に重要だった沖繩は、冷戦外交の上ではアメリカにとってのアキレス腱になりつつあった。

こうしたアメリカ政府の危惧を踏まえれば、キャラウェイの「強権的」統治の問題は、その統治に住民が反発したか否かよりも、「強権的」であるがゆえに植民地主義批判を招きかねなかった点に求められる。沖繩に自治は存在しないとされた「自治神話」説も、内容の当否や住民の反応より、それが植民地主義批判の火種を作るところに問題があった。

ただ、不用意な発言はあったものの、キャラウェイ自身は高等弁務官として、大統領行政命令に従い「効果的



つ責任ある琉球政府の発展を助長し、琉球列島住民の福祉及び安寧の増進のために全力を尽くし」た。キャラウェイの「強権的」統治の問題をつきつめれば、それはキャラウェイ個人の能力の問題というよりも、当時、加速した脱植民地化という潮流により、アメリカの沖縄統治そのものが限界を迎えつつあったことにいきつくと見えよう。キャラウェイ統治以後、アメリカ政府は、ベトナム戦争が激化するなかで沖縄返還の検討を進めていく。「ブルースカイ・ポジション」の言う「極東に脅威と緊張が存在する」にも関わらず、沖縄返還は動き出していったのである。このことには、沖縄問題に関して国際社会に新たな政治上の脅威が生まれていたことも関係していたと言えるだろう。

- (148) 田辺総監修『国際連合』二二八頁。
- (149) 半澤朝彦「国連とイギリス帝国の消滅——一九六〇—六三年——」『国際政治』第一二六号（二〇〇一年二月）九二頁。
- (150) *FRUS: 1961-1963*, Vol. XXV, Organization of Foreign Policy: Information Policy: United Nations: Scientific Matters. (GPO, 2001), pp. 360-361.
- (151) Department of State Circular Telegram, February 12, 1962, Ryukyus: Reversion, 1962 (Reversion Resolutions), 0000106054, OPA.
- (152) 新崎盛暉『戦後沖縄史』（日本評論社、一九七六年）二二九—二三〇頁。
- (153) 起草委員の氏名は「立法院における『施政権返還に関する要請決議』について（その一）」（日付不明）「来往電その他」『沖縄関係 国連関係植民地独立宣言（沖縄）』（0120-2001-02779, H22-018, A300-07-01, 外務省外交史料館所蔵）を参照した。
- (154) 同右。
- (155) 「施政権返還に関する要請決議案」『第一九回定例第一号』（一九六二年二月一日）沖縄県公文書館所蔵。なお、立法院会議録は沖縄県公文書館の下記サイトより検索できる。 <http://www2.archives.pref.okinawa.jp/scripts/kaigi/namazu>。

- cgixex (110110年六月一六日アクセス)。
- (94) Memorandum for Record, March 15, 1962, Box 113, High Commissioner-Chief Executive Meetings Subseries, Liaison Department Series, USCAR Records, RG 260, NA.
- (95) Department of State Circular Telegram, February 12, 1962, Ryukyus: Reversion, 1962 (Reversion Resolutions), 0000106054, OPA.
- (96) Department of State to HICOMRY, OKINAWA and Amembassy TOKYO, February 5, 1962, Ryukyus: Reversion, 1962 (Reversion Resolutions), 0000106054, OPA.
- (97) 沖縄をめぐる国務省と軍部の対立は、沖縄の日本からの分離を決定するサンフランシスコ平和条約の作成の時からさかのぼることができる。平和条約の形成過程における国務省と軍部の対立はロバート・D・エルドリッチ『沖縄問題の起源—戦後日米関係における沖縄一九四五—一九五二—』（名古屋大学出版会、二〇〇三年）を参照。平和条約後の沖縄統治および沖縄返還交渉をめぐる国務省と軍部の対立は、Priscilla Clapp, *Okinawa Reversion: Bureaucratic Interaction in Washington 1966-1969*, 『国際政治』第五二卷（一九七五年五月）、「河野『沖縄返還をめぐる政治と外交』」我部『沖縄返還とは何だったのか』、宮里『日米関係と沖縄』を参照。
- (98) HICOMRY OKINAWA RYIS to DA, February 3, 1962, Ryukyus: Reversion, 1962 (Reversion Resolutions), 0000106054, OPA.
- (99) キャラウェイは高等弁務官に着任する以前、東南アジアに関する研究会に参加し、脱植民地化の問題について以下のように述べている。「この地域はその他の発展途上地域と共通する革命の段階を経ている。アメリカは、革命の含意を理解しなければならぬ。アメリカは、アメリカ自身が革命のなかで生まれ、ここ最近まで、弱者や彼らの革命への努力の偉大な支持者として見なされてきたことを忘れるべきではない。ミニッツマン「アメリカ独立戦争時のアメリカ民兵」はレッドコート「アメリカ独立戦争時のイギリス正規軍兵」よりもはるかに我々の過去に沿っている」。Caraway to Fifield, November 14, 1960, Box 16, Caraway, Paul W., Papers, USAHEC.
- (99) *IWZGC*, Section 12, pp. 51-52.
- (100) 大田『沖縄の帝王』一三七頁。

- (16) Joint State-Defense Message to HICOMRY OKINAWA RYIS and AMEMB TOKYO (D/State's DRAFT, as re-DRAFTED BY P. A. Neuland), February 5, 1962, Ryukyus: Reversion, 1962 (Reversion Resolutions), 0000106054, OPA.
- (16) DA WASH DC to HICOMRY OKINAWA RYIS, February 8, 1962, Ryukyus: Reversion, 1962 (Reversion Resolutions), 0000106054, OPA.
- (16) Joint State-Defense Message to HICOMRY OKINAWA RYIS and AMEMB TOKYO (D/State's DRAFT, as re-DRAFTED BY P. A. Neuland), February 5, 1962, Ryukyus: Reversion, 1962 (Reversion Resolutions), 0000106054, OPA.
- (16) Memorandum for Under Secretary of the Army, February 6, 1962, Ryukyus: Reversion, 1962 (Reversion Resolutions), 0000106054, OPA.
- (16) ケネディ新政策の形成過程やその内容については、宮里『日米関係と沖縄』第六章、河野「池田内閣期の沖縄問題（一・完）」を参照。
- (16) 中野編『戦後資料』三六一頁。
- (16) 河野『沖縄返還をめぐる政治と外交』一七五—一八三頁。
- (16) *FRUS: 1958-1960*, Vol. XXVIII, Japan: Korea, p. 347.
- (16) 河野「池田内閣期の沖縄問題（一・完）」。
- (16) New York to Secretary of State, April 25, 1962, Hoashi Petition to the U.N., 0000106049, OPA.
- (16) 河野「池田内閣期の沖縄問題（一）」一九二頁。
- (16) New York to Secretary of State, May 8, 1962, Hoashi Petition to the U.N., 0000106049, OPA.
- (16) New York to Secretary of State, March 19, 1962, HICOMRY's Speech at Golden Gate Club, 0000105556, OPA.
- (16) 中野編『戦後資料』四一六頁。
- (16) AmEmbassy TOKYO to Secstate WASHINGTON, October 18, 1961, Ryukyus Islands, 1961, 0000105550, OPA.
- (16) 岩沢雄司編『国際条約集 二〇一六』（有斐閣、二〇一六年）三〇頁。
- (16) 「植民地独立宣言と沖縄に関する国会答弁（試案）」（一九六一年一〇月二三日）「国会答弁資料」『沖縄関係 国連関係植民地独立宣言（沖縄）』（H22-018, 0120-2001-02779, A300-07-01, 外務省外交史料館所蔵）。

- (181) 同右。
- (182) 国際社会が沖縄を取り上げた例として、アジア・アフリカの民間団体の代表者会議であるアジア・アフリカ諸国人民連帯会議による一九六三年二月の決議が挙げられる。しかし、この決議は、民間のものであるし、「二・一決議」にも言及しなかったようである。中野、新崎『沖縄戦後史』二二八頁。
- (183) NEW YORK to Secretary of State, May 11, 1962, Hoashi Petition to the U.N., 0000106049, OPA.
- (184) 石井修、我部政明、宮里政玄編『アメリカ合衆国対日政策文書集成 第八期 日本外交防衛問題 一九六四年』第六卷（柏書房、二〇〇一年）一四一頁。
- (185) 同右、一七頁。
- (186) エドウィン・O・ライシャワー、ハル・ライシャワー／入江昭監修『ライシャワー大使日録』（講談社、一九九五年）一二九頁。
- (187) *FRUS: 1964-1968*, Vol. XXIX, Part 2, Japan, p.106.
- (188) *Ibid.*
- (189) Clapp, "Okinawa Reversion", pp.12-15, 河野『沖縄返還をめぐる政治と外交』二三八頁。
- (190) 宮里『アメリカの沖縄政策』一六八頁、宮里『日米関係と沖縄』二四九―二五二頁、中島『沖縄返還と日米安保体制』二六頁。
- (191) *FRUS: 1964-1968*, Vol. XXIX, Part 2, Japan, p. 107.
- (192) Edwin O. Reischauer, *Japan: The Story of a Nation* (New York: Knopf, 1970), pp.315-316.
- (193) *FRUS: 1964-1968*, Vol. XXIX, Part 2, Japan, p.56.
- (194) Center for Strategic Studies, *United States-Japanese Political Relations: The Critical Issues Affecting Asia's Future* (Washington D.C.: Georgetown University, 1968), pp. 36-37.
- (195) キャラウェイがアメリカの沖縄統治にあたって日本政府から協力を得ることに消極的だったことについては、宮里『日米関係と沖縄』二〇五頁、河野『沖縄返還をめぐる政治と外交』二二二頁を参照。
- (196) Center for Strategic Studies, *United States-Japanese Political Relations*, pp. 34, IWLGC, Section 11, p.94.

- (197) Stevenson to McNamara, March 20, 1963. Papers of John F. Kennedy. Presidential Papers, President's Office Files, Countries, United Nations: Security, 1962-1963, John F. Kennedy Library, Boston, MA. なお同文書は、ケネディ大統領の下記サイトより閲覧可能。 <https://www.jfklibrary.org/archives/search-collections> (2021年6月20日アクセス)。
- (198) 『沖縄タイムス』一九六三年三月八日。