

沖縄の施政権移行期に交わされた密約

信 夫 隆 司

一・新たな密約の登場

一九六九年十一月、佐藤栄作総理とリチャード・ニクソン大統領との日米首脳会談において、沖縄の施政権が、一九七二年までに、アメリカ側から日本側に返還されることがきまった。一九七一年六月、沖縄返還協定が締結され、また、施政権の移行を容易にするためのさまざまな準備がおこなわれ、一九七二年五月一日、沖縄は本土に復帰した。

二〇一五年十二月二四日の外交記録公開で、沖縄の施政権返還が決定されてから実際の返還までの、いわば移

行期に、新たな密約と思われる文書が交わされていたことが明らかとなった。密約とは、その字義どおり、国家間（政府間）の秘密の約束である。公にすると、国会で追及をうけ、あるいは、国民から非難される事項が盛り込まれる。また、相手国があることから、口頭の了解で済ませるわけにもいかず、非公表文書という形式が用いられる。政府は、国会や国民に対し、そうした密約の存在を否定する答弁や説明を繰り返すのが通例となってきた。

密約がとくに注目されたのは、二〇〇九年、自民党から民主党への政権交代が行なわれたときである。民主党

は、歴代自民政権が交わしてきたとされる密約に焦点をしぼり、政権が交代すれば、密約の調査を行なうことを公約に掲げていた。現実には、政権交代が行なわれ、密約の有無が調査されることになった。

その際、密約としては、まず、一九六〇年の安保改定時に盛り込まれた事前協議制度に、事前協議を必要としない例外があるのではないかとこの疑惑があった。この例外はふたつに分けられ、(1)核搭載艦船の寄港は事前協議を必要としない密約、(2)朝鮮有事の際、米軍の戦闘作戦行動には事前協議を必要としないとの密約である。もうひとつのグループは、一九六九年に決まった沖縄返還に関連する。これもふたつに分けられ、(3)返還後の沖縄に、緊急時には、事前協議の際、米軍の核持ち込みを是認するとの密約、それに、(4)沖縄返還にあたり、巨額の財政補償をしていたのではないかという財政密約であった。

これら密約の分析にあたった有識者委員会は、二〇一〇年三月に報告書を提出し、^①狭義・広義といった概念を用い、密約の存否を論じている。狭義とは密約を示す文書それ自体が存在する場合であり、広義とは、密

約文書は存在しないが、他の文書や証言から密約の存在が裏付けられる場合であるという。この基準に照らし、上述の(1)は広義の密約、(2)は狭義の密約、(3)は密約ではない、(4)は広義の密約との判断が下されている。

ただ、いずれも史料面での制約があり、これらの分析においても、なぜ、どのようにして密約が交わされたのか、その経緯が十分に明らかにされてはいない。密約を交わした経緯を示す文書があれば、密約の有無の判断が容易になる。そうした文書がないと、文書の意味とは何か、あるいは、文書をどのように解釈するのか、分析が困難なケースが多い。

これに対し、今回、沖縄の施政権移行期（一九六九年一月の日米首脳合意から一九七二年五月一五日の施政権返還までの期間）に、密約が交わされた経緯を含め、密約を示す文書が新たに明らかとなった。密約文書が作成されたのは、一九七〇年一月一九日に開催された第二〇回日米協議委員会においてである。そこでまず、同協議委員会の設立の経緯およびその後の発展について説明しておこう。

同協議委員会の設置は、一九六二年一月の大平正芳外

務大臣とエドウィン・O・ライシャワー駐日米大使との間で、原則的な合意にいたったことによる。^②それから二年を経て、一九六四年一月、「琉球諸島に対する経済援助に関する協議委員会の設置に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の交換公文」^③によって日米協議委員会が設置された。

設置まで時間を要した背景には、日米の思惑の違いがあった。日本側は、施政権返還問題も協議委員会の協議事項に含め、沖縄の本土復帰への足がかりにしようとした。これに対し、アメリカ側は、もっぱら沖縄の経済開発と沖縄の人々の福祉・安寧を増進するための援助の供与のみを対象とすべきだと主張した。^④けっきょく、施政権者であるアメリカ側の意向に沿い、政経分離の形で協議委員会は設置された。

第一回日米協議委員会は、一九六四年四月に開催され、一九七一年一月の第二一回でその役割を終える^⑤（会議の開催状況については、表1を参照）。この協議委員会は、当初、沖縄の経済・福祉の面を扱うことになっていたが、その後、機能が拡大され、沖縄住民に対する旅券発給事務の日本への委譲（一九六六年）、沖縄船舶の日の丸掲

揚（一九六七年）、国政参加（一九六八年）などの問題に取り組んだ。

さらに、一九六九年一月に沖縄の施政権返還がきまったのを受け、一九七〇年三月、「沖縄の復帰準備に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の交換公文」^⑥によって、日米協議委員会は、施政権返還の準備作業に対する全般的な責任を負うこととなった。

密約が交わされた第二〇回協議委員会における最大の議題は、すでに準備委員会で合意されていた「返還時におけるアメリカ合衆国の民政の諸権限の日本国への移行を容易にするための合意」（以下、「権限移行合意」と呼ぶ。）案を承認することであった。準備委員会については後述する。ただ、これまで、この協議委員会は、会議の進行および発言について台本が作られ、その通りに議事進行するのが通例となっていた。ところが、この「権限移行合意」案の一部に異論を唱え、同協議委員会に出席しないと言いついたのが、委員の山中貞則総務長官である。日本政府から琉球政府への援助計画に、依然としてアメリカ政府の承認が必要とされている項目を削除するよう要求した。その詳細については後述するが、協議委

員会の進行としては前代未聞のことが起ったのである。なお、この協議委員会の構成メンバーは、日本側は外務大臣と総理府総務長官、アメリカ側は駐日大使である。第二〇回協議委員会では、外務大臣が愛知揆一、総務長官が山中貞則、それに、駐日大使はアーミン・H・マイヤーであった。このうち、山中長官は、一九七〇年一月に総務長官に就任、翌一九七一年七月の内閣改造で総務長官留任、さらに、一九七二年五月の沖縄復帰時には、初代の沖縄開発庁長官に起用され、三期連続で「沖縄担当相」をつとめた経歴を有する⁽⁷⁾。

表1 日米協議委員会の開催状況

回	開催日	日本政府から琉球政府への援助額（概数）
第1回	1964年4月25日	
第2回	1964年9月16日	
第3回	1964年11月17日	
第4回	1964年12月14日	1965年度 29億円
第5回	1965年5月17日	
第6回	1965年9月20日	
第7回	1965年10月27日	
第8回	1965年11月4日	1966年度 58億円
第9回	1966年5月9日	
第10回	1966年10月18日	
第11回	1967年1月25日	
第12回	1967年3月1日	1967年度 104億円
第13回	1968年1月11日	1968年度 154億円
第14回	1968年7月1日	
第15回	1968年10月9日	
第16回	1968年10月25日	
第17回	1969年1月13日	1969年度 217億円
第18回	1970年2月13日	1970年度 230億円
第19回	1970年4月21日	
第20回	1970年11月19日	
第21回	1971年1月19日	1971年度 567億円

（注） 当時の琉球政府の会計年度は、7月から翌年6月までであったため、日本政府の実際の支出はその年度と翌年度の2年に分けられていた。ただ、それではわかりにくいので、協議委員会で合意された翌年度の支出額をそのまま記載している。

出所：日米協議委員会に関する史料が収録してあるCD-R H22-005、および、CD-R H27-001、外交史料館をもとに作成した。

本題に戻ると、結論からいえば、山中長官の異論の一部は、アメリカ側の了解も得て、「権限移行合意」案から削除されることとなった。ただし、これで終わりではなく、この部分は、非公表の「了解覚書」（英文・日本文）に盛り込まれ、けっきょく、当初の「権限移行合意」案の趣旨はそのまま残されることとなったのである。これまで、密約といわれる文書はいくつか存在するが、その文書が作られた経緯がわかる例はほとんどない。これに対し、今回、公表された「権限移行合意」案にもとづく「了解覚書」は、明らかな密約であり、また、文書作成にいたる経緯が明確にわかる例外的な事例といえる。どのような場合に、密約が作成されるのか、その手口というべきものが判明したという意味で重要である。

以下、「権限移行合意」案をめぐる議論の推移をたどりながら、密約が締結される手口を明らかにしたい。

二．「権限移行合意」案

前述のように、日米協議委員会では、進行・発言内容はすべて台本が決まっております、それにしたいが議事が粛々と進められる慣行になっていた。また、委員のフ

リー・トーキングは、委員会閉会後に行なわれ、委員会自体の議事内容には含まれない。ところが、一九七〇年一月一九日に開催される第二〇回協議委員会では、これまででない「事件」が起きた。山中総務長官が、議題の「権限移行合意」案の文言に異論をとえ、一月一三日頃から、協議委員会に出席しない旨を明らかにしたのである。同委員会開催前日の一八日にいたっても、山中長官の意向は不変であることが判明した。総務長官が出席しないと言い出すなど、異例中の異例というほかない。この経緯を明らかにしておこう。

まず、沖縄の本土復帰に向けた準備にあたる組織について整理しておきたい。一九六九年一月二日に発表された日米共同声明第一〇項には、「総理大臣と大統領は、沖縄の復帰に伴う諸問題の複雑性を認め、両国政府が、相互に合意されるべき返還取決めに従って施政権が円滑に日本政府に移転されるようにするために必要な諸措置につき緊密な協議を行ない、協力すべきことに意見の一致をみた。両者は、東京にある日米協議委員会がこの準備作業に対する全般的責任を負うべきことに合意した。総理大臣と大統領は、琉球政府に対する必要な助力

を含む施政権の移転の準備に関する諸措置についての現地における協議および調整のため、現存の琉球列島高等弁務官に対する諮問委員会に代えて、沖縄に準備委員会を設置することとした。準備委員会は、大使級の日本政府代表および琉球列島高等弁務官から成り、琉球政府行政主席が委員会の顧問となろう。同委員会は、日米協議委員会を通じて両国政府に対し報告および勧告を行なうものとする。」と記されている。^⑧

ここから明らかなように、沖縄の本土復帰の準備は、すでに東京に置かれていた日米協議委員会と、沖縄に設置される準備委員会とが協力してあたることとなった。日米協議委員会が、復帰のための準備作業に対する全般的責任を負い、沖縄の準備委員会は、琉球政府に対する必要な助力を含め、施政権の移転の準備に関する諸措置につき、現地における協議・調整の機能を果たす。^⑨

一月九日に開かれた第七回準備委員会で、「権限移行合意」案が承認された。これにより、「沖縄におけるアメリカ合衆国（以下米国という。）の施政権は、返還のときまでそのまま保持されるが、返還時における施政権の移転を円滑にするため、米国政府は、米国民政府の

機能を遂行するのを援助するため、同政府の業務に対する日本国政府の職員の参加を増加することに同意する。さらに、米国政府は、一定の諸機能の遂行を停止し、日本国政府は、相互に合意された態様でそれらの機能を行なう。また、米国政府及び日本国政府は、日本国政府が米国政府の遂行する一定の諸機能に参加することに合意する。」となった。^⑩

この米民政府の諸機能の日本政府への委任及び停止は、以下のように段階をおって行なわれることとされた。

第一段階 現在から日本国及び米国間における返還協定署名の日まで。

第二段階 返還協定署名の日から必要な立法府の支持がえられる日まで。

第三段階 必要な立法府の支持がえられた日から返還の日まで。

その手始めとして、一九七〇年十二月一日より、米国政府が遂行を停止するリストとして、「権限移行合意」案3.に、以下の一四項目が掲げられている。

- (1) 琉球政府に対する日本国政府援助計画の管理に関する監督
- (2) 琉球政府農林局に対する助言と援助
- (3) 琉球政府建設局に対する助言と援助
- (4) 琉球政府文教局に対する助言と援助
- (5) 琉球政府裁判所、法務局及び検察庁に対する助言と援助
- (6) 琉球政府総務局に対する助言と援助
- (7) 琉球政府産業局に対する助言と援助
- (8) 琉球政府厚生局に対する助言と援助
- (9) 労働計画の管理及び労働組合の育成についての琉球政府に対する助言と援助
- (10) 経済統計の収集、分析、報告及び予測についての琉球政府に対する助言と援助
- (11) 琉球政府刑務所及び少年院に対する助言と援助
- (12) 琉球列島における消防関係部門に対する助言と援助
- (13) 米国の所有に属さない航路標識の運営と維持についての琉球政府に対する助言と援助
- (14) 琉球人が所有し、経営する企業に対する助言と援助

沖縄の施政権移行期に交わされた密約（信夫）

このように、一二月一日より、琉球政府の農林、文教、法務、産業等各局が果たしている諸機能に、日本政府が、沖縄・北方対策庁沖縄事務局を通じ、米民政府にかわり、助言と援助を与えることとなったのである。^①ただ、このリストに掲載されたすべての事項について、米民政府からの助言と援助が停止されるというわけではなかった。項目によっては、例外規定、つまり、米民政府の助言と援助を継続する規定もおかれていたからだ。そのうち、二点について、山中長官は異論をとねえた。

第一の異論は、「3. (1) 琉球政府に対する日本国政府援助計画の管理に関する監督」についてである。準備委員会承認された原案は、つぎのようになっていた。

これには、日本国政府年次援助計画案の日本国政府大蔵省提出日に先立って行なわれる検討・承認の機能は含まれない。また、米国政府は、日本国政府の閣議で承認を求める前に、行なう日本国政府の援助計画案の最終的検討・承認機能の遂行を継続する。さらに、援助計画に関する閣議承認後、その計画の軽微な変更以外の如何なる変更も、米国政府の同意を必要とする。（傍

点は筆者による強調。)

傍点部分が、一月一九日の第二〇回協議委員会において削除されることとなる。

この文言は、いささかわかりにくいだが、第一文の「これには、…含まれない。」とある「これ」とは、停止のことであり、この文は、日本国政府年次援助計画案の日本国政府大蔵省提出日に先立って行なわれる検討・承認の機能は、今後も引続きおこなわれる、という意味である。第二文と第三文は、日本国政府の琉球政府への援助計画案に対し、これまで閣議承認前に米政府が承認してきたが、その手続きを継続し、閣議承認後は、同計画案に変更がある場合(軽微なものを除く)、あらためて、米政府の同意を必要とする、という内容であった。一九七二年中の沖縄返還が決まっていたにもかかわらず、日本政府による沖縄援助計画案に対する米政府の承認は、引き続き必要とされたのだ。

第二の異論は、「3.(5)琉球政府裁判所、法務局及び檢察庁に対する助言と援助」についてである。そこにはつぎのように記されていた。

米琉法案審査委員会の機能は、この機能に関する米国の助言と援助の停止によって如何なる制限を受けるものではなく、またこの停止は、琉球列島への出入に関する助言と援助の付与は含まれない。

密約が問題となるのは第一の異論についてであり、これはつぎの節で検討する。ここでは、第二の異論について論じておく。それが、第一の異論を理解するうえでも役立つと思われるからだ。

この第二の異論の中で、とくに問題となったのは、琉球列島への出入が、従来通り、米政府の助言と援助の下に置かれるという点であった。山中長官は、「累次国会答弁と矛盾する印象を与える」^⑬として問題としたのである。

当時の国会議事録によれば、一九七〇年一〇月七日開催の参議院決算委員会において、野党議員から、沖縄への渡航拒否の理由、または、許諾の基準について、米民政府がどのように考えているのか、その回答を山中長官は求められた。その際、山中長官は、「施政権者である米側としては、公安局の立場から入域許可という「う」

立場をもって拒否件数がありますことは私も承知いたしておりますし、原則的にたいへん遺憾なことだと思っております。かりにその権利を行使し続けても、あと残るところわずかの年数であり、日米友好ということ念ずるならば、そのような、私たちから見れば必要あるいは神経過敏に近いそういうチェックというものは、必要ないのではなからうかと私は思うわけです。」と答弁している。¹³さらに、米側からの回答が依然としてきていない旨も付け加えた。

山中長官としては、返還も間近にせまっております、沖縄の出入について、米政府が依然として助言をするような制度に、不満を抱いていたのである。この問題は、結果として、第二〇回協議委員会で、原案通り、承認されている。ただ、同委員会において、山中長官がつぎのような発言をすることで、決着をみた。

米国が沖縄列島への出入管理問題を返還時まで留保することは施政権者として当然であり、かかる米国の施政権に異を唱えるつもりは毛頭ないが、返還も間近い沖縄の出入国につき日本政府は何ら関与しないとい

沖縄の施政権移行期に交わされた密約（信夫）

うことでは国民感情の上から問題もあるので、その点配慮願いたい。¹⁴

これに対し、マイヤー大使から、「山中大臣の発言は理解しており、米側においても誤解はない。復帰準備委員会の活動振りに満足している」との発言があり、この問題は落着した。

三．「了解覚書」での処理

山中長官の第一の異論について移りたい。合意の原案は、上述のとおりであるが、合意案の後段に、「我国内部の手続的事項にかかわる文言が入っていることが不適當なり」と、山中長官は指摘したという。¹⁵

なぜこのような異論が出たのだろうか。外務省の調査によると、『合意』の対米交渉中、同庁と緊密に連絡して文言につき同庁の同意を得て確定した経緯が、何ら同庁より山中長官に報告されておらず、従って同長官も『合意』の内容につきほとんど知らされていなかったこと、山野対策庁長官の山中長官への説明ぶりの不手際によるもの」であったという。¹⁶

一八日になって、愛知外務大臣から指示もあり、また、急遽、米側とも協議した結果、「合意」の本文より、以下にある文書1の手書きの線で囲まれた部分を削除し、その部分を非公表の「了解覚書」とし、これに、協議委員会席上、外務大臣、総務長官、米大使がイニシヤルすることとなったという。¹⁷⁾

この「了解覚書」には、日英両文が存在する（文書2を参照¹⁸⁾）。そのいずれにも、愛知外務大臣、マイヤー駐日大使、山中長官のイニシヤルがある。マイヤー大使のイニシヤルは *am* である。興味深いことに、愛知外務大臣は、英文の「了解覚書」には、「K.A.」と記しているのに対し、日本語の了解覚書には、「愛知」と漢字で姓の部分のみを記している。日本語へのイニシヤルということで、愛知大臣が戸惑った様子がうかがえる。

「了解覚書」の日本語の本文は、以下のとおりである。

本日採択された「返還時におけるアメリカ合衆国の民政の諸権限の日本国への移行を容易にするための合意」3.(1)に関し、日本国政府の閣議で承認を求める前に行なう日本国政府の援助計画案の最終的検討、承

文書1 「権限移行合意」案の削除部分

これには、日本国政府年次援助計画案の日本国政府大蔵省提出に先立つて行なわれる検討、承認の機能は含まれない。また、本合意は、日本国政府の閣議で承認を求めらる前に行なう日本国政府の援助計画案の最終的検討、承認機能の遂行を排除する。さらに、援助計画に関する閣議承認後その計画の軽微な変更以外のいかなる変更も、米政府の同意を必要とする。

11/18
5:30 k.l

- (2) 琉球政府農林局に対する助言と援助
これには、返還まで米政府が引続き行なう次の助言と援助は含まれない。
- (7) 国連に提出する農業、林業及び漁業に関する年次報告書の作成及び提出についての助言と援助
- (4) 米政府琉球財産管理部に琉球政府が提出する林業年報の作成についての助言と援助
- (3) 琉球政府建設局に対する助言と援助
これには、その資金の全部または一部が米

出所：「返還時におけるアメリカ合衆国の民政の諸権限の日本国への移行を容易にするための合意」（秘），1970年11月9日，ファイル名：沖縄関係／日米協議委員会開催関係，CD-R H27-001，外交史料館。

文書2 了解覚書の英文・日本文

CONFIDENTIAL



Memorandum of Understanding

November 19, 1970
Consultative Committee,
Tokyo

With regard to 3. a. of the Agreement to Facilitate a Smooth Transfer of the Civil Administrative Rights of the United States to Japan upon Reversion, adopted today, it is understood that the USG will continue to perform the function of final review and approval of the proposed GOJ aid program before it is submitted to the Japanese Cabinet for approval. It is also understood that once the proposed GOJ aid program has received Cabinet approval, any changes other than minor changes in the aid program will be subject to USG concurrence.

K.A.

am
S. Y.

了解覚書

昭和45年11月19日
日米協議委員会
東京において

本日採択された「返還時におけるアメリカ合衆国の民政の諸権限の日本国への移行を容易にするための合意」3.(1)に關し、日本国政府の閣議で承認を求める前に行なう日本国政府の援助計画案の最終的検討、承認の機能を米国政府が引続き遂行することが了解される。また、本件援助計画の閣議承認後は、その計画の軽微な変更以外のいかなる変更も、米国政府の同意を必要とすることが了解される。

am

am
S. Y.

出所：「了解覚書」（極秘），1970年11月19日，ファイル名：沖縄関係／日米協議委員会開催関係，CD-R H27-001，外交史料館。

認の機能を米国政府が引続き遂行することが了解される。また、本件援助計画の閣議承認後は、その計画の軽微な変更以外のいかなる変更も、米国政府の同意を必要とすることが了解される。

3.(1)の第二文・第三文が削除され、そのまま「了解覚書」となっている。協議委員会でのやりとりはどのようなになっていたのか。まずは、委員会の進行を記した「議長用メモ」をみてみよう。「」で示した部分が、議長（愛知外務大臣）の発言であり、その他の部分は、（ ）で記されている。¹⁹⁾

「ここで、お手許の代表会議〔筆者注：準備委員会を指す〕における合意文書中の一部修正について御説明したいと存じます。同文書の3.(1)「琉球政府に対する日本国政府援助計画の管理に関する監督」の項目に關する表現の中で、「米国政府は、日本国政府の閣議で承認を求める前に行なう日本国政府の援助計画案の最終的検討、承認機能の遂行を継続する。さらに、援助計画に關する閣議承認後その計画の軽微な変更以

外のいかなる変更も、米政府の同意を必要とする。」
というところがありますが、今般協議の結果、お手許
の合意文書からこの部分を削除することとし、代つて
この点については了解覚書によつて確認を行なうこと
とし、米側に御異存がなければ、上記覚書に本日この
席でイニシアルをすることといたしたいと思います。」

(通訳)

(マイヤー大使より異議ない旨発言)

(通訳)

「では、イニシアルを行ないます。」

(通訳)

(ここで愛知大臣、山中長官、マイヤー大使、イニ
シアル)

イニシアルの後、山中長官は発言を求め、つぎのよう
に述べている。

今次会議の直前に至り一月九日の第七回準備委代
表会議において採択された合意案文中の第3項(1)の後
段を急遽削除の運びとなったことをお詫びする。沖縄
の返還交渉がマイヤー大使、ランパート高等弁務官の
努力により友好円満裡にはこばれている折柄、かかる
申入れは外交上異例とは思ふが、上記削除部分に述べ
られている米側の機能は手続的、形式的なものであり、
復帰時まで米側が特に留保する他の助言と援助の実質
的機能とは趣を異にするので、国内的な誤解を防ぐた
めにも右部分の削除をお願いしたもので何等他意のあ
ることではない。

おそらく、ここに山中長官の本音が表れているのであ
ろう。外務省が調査した文書では、わが国の手続的事項
にかかわるからという、いささかわかりにくい削除の理
由が挙げられていた。閣議に関連する部分をさしている。
協議委員会における山中長官の発言でも、削除部分は手
続的、形式的なものであることが強調されているが、
本音は、「国内的な誤解を防ぐためにも」というところ
にあったと思われる。

山中長官の第二の異論からも明らかなように、復帰は目前に迫っており、施政権の移行をスムーズに行なわせる必要があった。したがって、施政権返還前とはいえず、依然として、日本政府から沖縄への援助計画案を閣議に諮る前、アメリカ側からその承認を必要とし、また、閣議後に同計画案を大幅に変更する場合、アメリカ側の同意を必要とするというのは事態にそぐわない、と山中長官は思ったのであろう。この事実が公表されれば、日本からの援助計画が、アメリカ側の強い監督下にあることが明らかとなり、日米の友好関係を損なう要因にもなる。野党からは、なぜこのような文言が依然としてあるのか、追究されることも懸念したと思われる。

この件の新聞発表についても触れておきたい。関連部分は以下のとおりである。

3. 日米双方はさらに、一月九日の復帰準備委員会第七回代表会議において合意された「返還時におけるアメリカ合衆国の民政の諸権限の日本国への移行を容易にするための合意」を承認した。その際日本側より、右合意中に琉球列島の出入問題については、日本

政府は従来どおり、今後とも米側に対して友好的な観点から協議を続けて行く所存なる旨述べ、米側もこれを了承した。

沖縄への出入問題に触れているが、非公表の「了解覚書」には、当然のことながら、言及していない。この点、一月一九日の『朝日新聞』（夕刊）では、「九日の復帰準備委員会でもまとめた米民政府の権限の一部を日本政府に委譲する案について、字句を一部修正しただけで承認した。委譲されるのは琉球政府への助言機能十四項目などで、いわば、形式的なもの。」と報じられている。字句の一部修正が出てくるが、形式的なものである旨が強調されている。

ここで、日本政府による琉球政府への援助計画の実態についても触れておきたい。第二〇回協議委員会の議題は、すでに明らかにした(1)「権限移行合意」案の承認のほか、(2)昭和四六年度沖縄復帰対策費に関する日本側説明、(3)「沖縄復帰対策要綱」案に関する日本側説明、(4)新聞発表及び協議、(5)フリートークが挙げられていた。このうち、(2)と(3)は、表裏一体の関係にあり、(3)の要

綱にしたがい、一九七一年度の沖縄に対する日本政府援助金の要求額が決まるという関係になっていた。これが、沖縄・北方対策庁の琉球政府に対する一般会計援助予算（「沖縄復帰対策費」）である。この沖縄復帰対策費は、一九七二年中に沖縄が本土に復帰することに備え、「施政権の移転及び沖縄県への移行等諸般の復帰施策を円滑に行なうとともに、社会福祉及び教育水準の充実に、産業経済の開発等豊かな沖縄県を建設するための施策に要する経費」となっている²⁰。

この日本政府から琉球政府への直接援助が開始されるのは、一九六〇年七月、アメリカで「琉球列島の経済的・社会的発展を促進する法律」（プライス法）が可決され、さらに、一九六一年六月の池田勇人総理とジョン・F・ケネディー大統領との日米首脳会談がきっかけであった²¹。それまで、アメリカ側は、日本政府からの直接援助をゆるすと、日本政府の発言権が増すのをおそれ、消極的だったのである。

池田・ケネディー会談の際に発出された共同声明では、この点に関し、つぎのように記されている。

大統領と総理大臣は、米国の施政下にあるが、同時に日本が潜在主権を保有する琉球及び小笠原諸島に関連する諸事項に関し、意見を交換した。大統領は、米国が琉球住民の安寧と福祉を増進するため一層の努力を払う旨を確言し、さらに、この努力に対する日本の協力を歓迎する旨述べた。総理大臣は、日本がこの目的のため米国と引き続き協力する旨確言した²²。（傍点
は筆者による強調。）

傍点にあるように、アメリカ側は、「日本の協力を歓迎する」と日本政府の積極的な関与をはじめて承認した。この結果、一九六一年度の日本政府による琉球政府への援助額は、五億四〇〇〇万円ほどであったが、その後、一一億円（一九六二年度）、二〇億円（一九六三年度）、二〇億円（一九六四年度）と推移した。さらに、表1の「日米協議委員会の開催状況」に記したように、一九六五年度以降は、二九億円（一九六五年度）、五六億円（一九六六年度）、一〇四億円（一九六七年度）、一五四億円（一九六八年度）、二一七億円（一九六九年度）、二三〇億円（一九七〇年度）、五六七億円

(一九七一年)と増大していった。⁽²³⁾

これに対し、アメリカによる琉球政府への援助額の推移をみてみよう。援助額には、プライス法によって、もともと上限が課されていた。プライス法が成立した一九六〇年の時点では、援助額の上限は六〇〇万ドル(二億六〇〇〇万円)であった。その後、同法は、一九六二年と一九六七年に改正され、上限額は、それぞれ一二〇〇万ドル(四億二〇〇〇万円)と一七五〇万ドル(六億三億円)へと引き上げられた。実際の援助額は、一九六五年度から一九六八年度まではほぼ同額で一二〇〇万ドル(四億二〇〇〇万円)、その後、日本円で示すと、一九六九年度が約五六億円、一九七〇年度が約六三億円となっている。⁽²⁴⁾

先の日本の援助額と比較すると、一九六七年度以降、日米間の援助額におおきな開きがあることがわかる。その背景として、一九六七年十一月の佐藤栄作総理とリンドン・B・ジョンソン大統領との会談において、両三年⁽²⁵⁾以内に、沖縄の施政権の返還時期を定めることが決まり、それがおおきく影響したと思われる。つまり、沖縄への財政支援という視点から施政権返還をとらえると、

一九六七年度を境に、事実上、施政権返還が始まっていたと理解できる。

こうしたことが、第二〇回協議委員会における山中長官の異論の背景にあったことは間違いない。山中長官としては、財政的に琉球政府を支援しているのは日本政府であり、その援助計画に依然としてアメリカ政府の承認が必要であるというのは実態にそぐわない、との思いがあった。けっきょく、「権限移行合意」案から、アメリカ側の承認が依然として残っていることを示すあからさまな表現は削除され、非公表の「了解覚書」という形で決着をみた。

四．密約の手口

以上から、「了解覚書」が密約として締結された経緯が明らかとなった。最後に、これまでの分析から、以下の二点を指摘しておきたい。ひとつは、「了解覚書」がなぜ密約といえるのかを確認しておく。もうひとつは、密約を締結する手口をあらためて振り返るとともに、「了解覚書」の意義を述べる。

第二〇回日米協議委員会が開催された一九七〇年一一

月の時点では、一九七二年のいつ返還が実施されるのか、具体的に確定していなかった。ただ、最長でも、二年ほど（一九七二年末まで）で返還されることは明らかであり、アメリカが有してきた民政権を、日本側に段階的に移行し、施政権の返還がスムーズに行われるよう、「権限移行合意」が締結された。

その第一段階として、「権限移行合意」案³。(1)で、「琉球政府に対する日本国政府援助計画の管理に関する監督」を、一九七〇年一月一日をもって停止することとされた。ただし、「合意」案には、「米国政府は、日本国政府の閣議で承認を求め前に行う日本国政府の援助計画案の最終的検討、承認機能の遂行を継続する。さらに、援助計画に関する閣議承認後その計画の軽微な変更以外のいかなる変更も、米国政府の同意を必要とする。」との文言があった。

これが米国による「監督」の中身である。直裁にいえば、日本政府から琉球政府への援助計画は、返還時期が間近に迫っていたにもかかわらず、従前どおり、米政府の承認や同意を必要とするというものであった。

これに反発したのが山中総務長官である。この文案で

は、国内に誤解を招くおそれがあるとして、この文案の削除を要請し、米側もそれを了承した。このままで済めば、密約うんぬんという問題は生じない。ところが、この削除された部分が、そのまま「了解覚書」という非公表文書にまとめられ、愛知外務大臣、山中長官、マイヤー駐日大使がイニシャルした。

山中長官は、同会合において、削除された部分について、「米側の機能は手続的、形式的なものであり、復帰時まで米側が特に留保する他の助言と援助の実質的な機能とは趣を異にする²⁶」と述べている。この「手続的、形式的」という面は、まったくそのとおりである。援助計画案は、まず、アメリカ側が提示し、その後、日本側が対案を出し、最終的に協議委員会で合意に至るという手順になっていた。ただ、このアメリカ側提案は、日米間の非公式折衝である程度合意したうえで、協議委員会に提示される慣行であった²⁷。

そうであるならば、削除のままでよかったはずである。しかし、アメリカ側はその監督機能が継続されることを明らかにし、一方、日本側では、国内で誤解を招かないようにとの理由で、「了解覚書」が結ばれたのである。

つまり、「琉球政府に対する日本国政府援助計画の管理に関する監督」については、アメリカ側がこれまで通り監督する権利を有し、日本側は監督される義務を負うことを非公表文書で定めたものである。

なぜここで、わざわざ権利・義務を持ち出したかといえ、二〇一〇年三月に公表された密約に関する有識者委員会報告書では、「両国間の合意あるいは了解であつて、国民に知らされておらず、かつ、公表されている合意や了解と異なる重要な部分（追加的に重要な権利や自由を他国に与えるか、あるいは重要な義務や負担を自国に引き受ける内容）を持つもの」と限定された定義が用いられていたからだ。密約をこのようにわざわざ限定する必要はまったくない（約束である以上、なんらかの権利・義務が生ずるのは当然ともいえるが）。その点を重視するよりも、公表すれば政府にとって都合な約束であり、国会・国民の目から隠蔽するために利用されるのが密約である。

今回、非公表の「了解覚書」の存在が明らかになったことによって、密約がどのようなようにして締結されるのか、その手口といったものも明確になった。これまで、「密

沖縄の施政権移行期に交わされた密約（信夫）

約」とされ、文書で確認できるものはいくつかある。それらをまとめたのが表2である²⁹。

なかでも、よく知られたものとしては、一九六〇年の安保改定時における、事前協議に関する「討議の記録」や「第一回安全保障協議委員会のための議事録」（朝鮮議事録）がある。また、沖縄返還時は、財政密約として「了解覚書」（柏木・ジュリック）、「議論の要約」（吉野・スナイダー）などがある。

ただし、日本側で保管されているこれら文書も英文の写しであり、イニシャルは付されていない。これに対し、「権限移行合意」案にもとづく「了解覚書」は、日本文・英文いずれもそろい、両方にイニシャル（愛知大臣は、日本文では「愛知」と署名）している。その意味で、完全な密約文書といってよい。

また、表2に挙げた密約とされる文書の場合、それらがどのような経緯で作成されたのかはほとんど明らかになっていない。佐藤総理の密使をつとめた若泉敬が、その著書『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』で、沖縄核持ち込み密約締結の経緯を明らかにしているのが、それは例外である³⁰。これに対し、「了解覚書」の交わされるプロ

表 2 密約といわれる文書

文書名	年月日	内容	イニシヤル等	備考
Statement by the Chairman of the Japanese Side of the Criminal Panel, Jurisdiction Subcommittee of the Joint Committee with respect to Paragraph 3 of the Protocol of 29 September 1953, amending Article XVII of the Administrative Agreement (英文のみ)	1953年10月28日	米軍関係者の犯罪について、重大な場合を除き、日本側が裁判権を行使するつもりはないとする、法務省津田實総務課長の一方的発言	写しとみられる文書、日本側にあり。ただし、署名はなし。津田課長の署名入り文書は、アメリカ側より提供された。	日本政府の一方的な政策の表明にか過ぎず、「合意」ではないとして、日米両政府とも密約を否定。
Draft Minutes(The Joint Committee) (英文のみ)	1953年12月17日	緊急時には、合同委員会の枠外で、奄美群島の施設・区域を使用できる含みを残している。	米側の文書。イニシヤルはなし。	奄美群島に関する協定締結時の12月24日になんらかの対処がなされたと思われるが、現時点では、12月17日付けのドラフトのみが確認できる。
Record of Discussion (英文のみ)「討議の記録」あるいは「討論の記録」と訳される。	1960年 1 月 6 日	安保改定時、核搭載艦船の領海通過、寄港について事前協議の対象から除外するとの日米間の秘密の了解	写しとみられる文書、日本側にあり。藤山外務大臣とワッカーサー駐日大使のイニシヤルはなし。	
Minutes for First Meeting of Security Consultative Committee (英文のみ)「第一回安全保障協議委員会のための議事録」	1960年 1 月 6 日	安保改定時、朝鮮半島有事における米軍の戦闘作戦行動を事前協議なしに認めるとする非公表文書	写しとみられる文書、日本側にあり。藤山外務大臣とワッカーサー駐日大使のイニシヤルはなし。	
Agreed Minute of Joint Communique of United States President Nixon and Japanese Prime Minister Sato on November 21, 1969 (英文のみ)	1969年11月19日	返還後の沖縄に重大な事態が生じ、米側が核の持ち込みについての事前協議を申し出た場合、日本側はこれを認めるとの約束	外務省には文書なし。ただし、故佐藤栄作総理の次男・佐藤信二氏が、ニクソンと佐藤の署名入りの文書を公表。	
Memo (英文のみ)「丁解覚書」	1969年12月 2 日	沖縄返還協定に記された3億2000万ドルを大幅に超える財政的な補償を日本政府は約束	米側の文書。大蔵省の柏木雄介財務官と財務省アソソニー・J・ジュエリック特別補佐官のイニシヤルがある。	
Memo (英文のみ)	1971年 6 月11日	VOAの国外移転費1600万ドルを日本側が負担するとの約束	米側の文書。イニシヤルなし。	
Summation of Discussion of Article IV, Para 3 (英文のみ)「議論の要約」	1971年 6 月12日	米軍側が自発的に支払うとされていた軍用地の現状回復費400万ドルを日本側が負担するとの約束	米側の文書。吉野文六アメリカ局長のBYというイニシヤルがある。	

出所：主に筆者が収集し，作成した。

セスは、きわめて明瞭だ。準備委員会の「権限移行合意」案には日本から沖縄への援助計画案に対する米民政府の承認機能が盛り込まれており、山中総務長官がこれに異論をとらえたことがきっかけであった。文書1にあるように、この部分は、第二〇回日米協議委員会開催の前日（十一月一八日）の午後五時に、当該部分の削除が決まり、その代わり、「了解覚書」（文書2）が作成され、翌日の同委員会で承認されている。

削除の理由は、沖縄返還が間近に迫り、また、援助費も前年から倍増しているにもかかわらず、日本政府の援助がいまだにアメリカ側の監督下にあるのでは、国会・国民への説明がつかないということであった。これに対し、アメリカ側は、「施政権」という権利が、返還まで存在するという形式的な面にこだわる。その解決策が非公表の「了解覚書」であった。確かに、第一九回日米協議委員会で採択された「復帰準備及び準備委員会の作業のための原則及び指針」（一九七〇年四月二二日）でも、「返還の時までは、沖縄における米国の施政権はそのまま保持されること³¹。」と記されていた。アメリカ側の面子も保つ必要があったのである。

沖縄の施政権移行期に交わされた密約（信夫）

「了解覚書」の作成経緯をみると、日本側にとっては公表するのが不都合な部分であるが、アメリカ側はそれを文書として残しておきたい場合、密約にするというマニュアルでもあるかのような手際の良さであった。ここから、今日においても、同じような処理がおこなわれている事例があるのではないかという疑問が残る。

- (1) 有識者委員会「いわゆる「密約」問題に関する有識者委員会報告書」、二〇一〇年三月九日、四頁、外務省ウェブサイト。
- (2) 在日米国大使館「沖縄の経済援助に関して、ライシヤワー駐日米大使が二日大平外相に対して行なつた声明全文」、一九六二年一月二日、ファイル名：0120-2001-02664、CD-R H22-005、外交史料館。
- (3) 外務省のウェブサイトで閲覧可能。
- (4) 『朝日新聞』一九六三年二月六日。
- (5) 日米協議委員会第一回から第二一回の会議の様子については、CD-R H22-005、および、CD-R H27-001、外交史料館を参照。ただ、沖縄の施政権返還決定直後の第一八回の史料は、いまだ公開されていない。
- (6) 外務省のウェブサイトで閲覧可能。
- (7) 「私の履歴書 山中貞則²⁰」『日本経済新聞』一九九七年六月二二日。

- (8) 細谷千博・他（編）『日米関係資料集 一九四五—一九七』東京大学出版会、一九九九年、五二三頁。
- (9) 「沖縄の復帰準備に関する日本国政府とアメリカ合衆国政府との間の交換公文」、一九七〇年三月三日（外務省ウェブサイトを参照）。
- (10) 第七回準備委員会については、「第七回（昭和四五・一一・九）」、ファイル名：0120-2001-02668、CD-R H22-005、外交史料館を参照。
- (11) アメリカ局北米第一課「沖縄に関する日米協議委員会第二〇回会合について」（取扱注意）、一九七〇年一月一九日、ファイル名：沖縄関係／日米協議委員会開催関係、CD-R H27-001、外交史料館。
- (12) 北米一「第二〇回協議委員会議題について」（秘）、一九七〇年一月一九日、ファイル名：沖縄関係／日米協議委員会開催関係、CD-R H27-001、外交史料館。
- (13) 『参議院決算委員会（第六十三回国会閉会後）会議録』第七号、一九七〇年一月七日、一〇—一一頁。
- (14) 愛知外務大臣発在米牛場大使・在沖縄高瀬大使宛公信北米一合第四三六五号「沖縄に関する日米協議委員会第二〇回会合の記録の送付」（極秘）、一九七〇年二月三日、ファイル名：沖縄関係／日米協議委員会開催関係、CD-R H27-001、外交史料館。
- (15) 同右。
- (16) 同右。
- (17) 「返還時におけるアメリカ合衆国の民政の諸権限の日本国への移行を容易にするための合意」（秘）、一九七〇年一月九日、ファイル名：沖縄関係／日米協議委員会開催関係、CD-R H27-001、外交史料館。
- (18) “Memorandum of Understanding” (Confidential), November 17, 1970, 「了解覚書」（極秘）、一九七〇年一月九日、ファイル名：沖縄関係／日米協議委員会開催関係、CD-R H27-001、外交史料館。
- (19) 「沖縄に関する日米協議委員会第二〇回会合 議長用メモ」一九七〇年一月一九日、ファイル名：沖縄関係／日米協議委員会開催関係、CD-R H27-001、外交史料館。
- (20) 「日米協議委員会における総務長官発言」、ファイル名：沖縄関係／日米協議委員会開催関係、CD-R H27-001、外交史料館。
- (21) この点で参考になるのは、池宮城秀正『琉球列島における公共部門の経済活動』同文館出版、二〇〇九年、および、櫻井溥「祖国復帰前の沖縄に対する財政措置のあらまし—昭和財政史で語られない事実」『弘前大学経済研究』、第二号、一九九九年一月、四一—五三頁である。
- (22) 細谷・他（編）『日米関係資料集 一九四五—一九七』、五二二頁。
- (23) ただし、表1の注にも示したように、琉球政府の会計年度と日本政府のそれは異なり、金額には、若干、違いが生じる。ここでは、援助額の増加をみることを重視

した。

(24) 池宮城『琉球列島における公共部門の経済活動』、一六六—一六八頁。

(25) 細谷・他(編)『日米関係資料集 一九四五—一九七〇』、七四九頁。

(26) 愛知外務大臣発在米牛場大使・在沖縄高瀬大使宛公信北米一合第四三六五号「沖縄に関する日米協議委員会第二〇回会合の記録の送付」(極秘)、一九七〇年一二月三日、ファイル名・沖縄関係／日米協議委員会開催関係、CD-R H27-001、外交史料館。

(27) 北米「昭和四四会計年度日本政府沖縄向援助に関する日米協議委員会開催の経緯」(極秘)、一九六八年一月二六日、ファイル名・沖縄関係／日米協議委員会開催関係、CD-R H27-001、外交史料館。

(28) 有識者委員会「いわゆる「密約」問題に関する有識者委員会報告書」、四頁。

(29) 日米密約に関する文献としては、信夫隆司『若泉敬と日米密約—沖縄返還と繊維交渉をめぐる密使外交』日本評論社、二〇一二年、信夫隆司『日米安保条約と事前協議制度』弘文堂、二〇一四年、信夫隆司「在日米軍の刑事裁判権放棄に係る日米密約の原型」『法学紀要』第五七巻、二〇一六年三月、一三三—一八二頁、太田昌克『日米「核密約」の全貌』筑摩書房、二〇一一年、太田昌克『秘録—核スクープの裏側』講談社、二〇一三年、軽

沖縄の施政権移行期に交わされた密約(信夫)

部謙介『ドキュメント沖縄経済処分—密約とドル回収』

岩波書店、二〇一二年、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、二〇一〇年、我部政明『沖縄返還とは何だったのか—日米戦後交渉史の中で』NHKブックス、二〇〇〇年、吉田敏浩『密約—日米地位協定と米兵犯罪』毎日新聞社、二〇一〇年、布施祐仁『日米密約—裁かれない日米犯罪』岩波書店、二〇一〇年、山本英正『米兵犯罪と日米密約—「ジラード事件」の隠された真実』明石書店、二〇一五年、ロバート・D・エルドリッジ『奄美返還と日米関係—戦後アメリカの奄美・沖縄占領とアジア戦略』南方新社、二〇〇三年などがある。

(30) 若泉敬『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』文藝春秋、一九九四年。

(31) アメリカ局「復帰準備及び準備委員会の作業のための原則及び指針 昭和四五年四月二二日採択」(極秘)、一九七〇年四月一八日、ファイル名・沖縄関係／日米協議委員会開催関係、CD-R H27-001、外交史料館。