

## 沖縄の施政権返還前後における米軍基地の整理統合をめぐる動き

小山 高司

### 【要約】

沖縄の施政権返還をめぐる交渉が進む中で沖縄を中心に米軍基地の整理縮小を求める動きが活発化する。日本側から那覇基地をはじめとする那覇市周辺に所在する米軍基地の返還を求めるが米側が難色を示したことなどから交渉は難航した。沖縄の施政権返還の際に一部の基地の返還は実現したが、それ以外の基地については返還後に開かれた日米協議において合意された米軍基地の整理統合計画により実現を図ることとされた。

### はじめに

沖縄の施政権が日本に返還された現在、本土においても沖縄においても日米安保条約や地位協定が等しく適用されるが、米国の施政権下においては基地の存在自体が米国統治の目的と言われるほどのウエイトを占め、経済も基地経済といわれるなど米軍基地が持つ意味は重要であった。また現在でも本土全体に所在するのとほぼ等しい面積の米軍基地が沖縄に所在するなど米軍基地に係る問題は依然沖縄における重要な問題となっている。

沖縄の米軍基地に関しては、その重要性から 1950 年代から現在まで多くの著作物が出されており、様々な視点、立場から沖縄の米軍基地をめぐる問題が語られてきているところである<sup>1</sup>。

本稿では、1969 年の佐藤・ニクソン会談前後の時期以降における沖縄の施政権返還にむけての動きの中から、施政権返還前後の 1970 年代における沖縄の米軍基地の整理統合、縮小をめぐる問題を見ることにより、沖縄の米軍基地に係る問題の一端を明らかにすることとしたい。

---

<sup>1</sup> 沖縄の米軍基地全般に関しては、米国統治下のものでは、宮里政玄『アメリカの沖縄統治』（岩波書店 1966 年）、朝日新聞社安全保障問題調査会編『アメリカ戦略下の沖縄』（朝日新聞社、1967 年）、琉球新報社編『基地沖縄』（サイマル出版会、1968 年）、返還後の動きを含めたものでは、沖縄タイムス社編『50 年目の激動』（沖縄タイムス社、1996 年）、明田川融『沖縄基地問題の歴史』（みすず書房、2008 年）、NHK 取材班『基地はなぜ沖縄に集中しているのか』（NHK 出版、2011 年）などがある。基地を含む沖縄問題の起源については、南方同胞援護会編『南方諸島の法的地位』（南方同胞援護会、1958 年）、行政主席官房情報課編『軍用土地問題の経緯』（琉球政府行政主席官房、1959 年）、ロバート・D・エルドリッジ『沖縄問題の起源』（名古屋大学出版会、2003 年）などがある。また施政権返還前後の米軍基地に関する論文には、松本英樹「沖縄における米軍基地問題—その歴史的経緯と現状—」『レファレンス』第 54 巻 7 号（2004 年 7 月）、我部政明「在日米軍基地の再編：1970 年前後」『政策科学・国際論集』第 10 号（2008 年 3 月）、平良好利「戦後沖縄と米軍基地（六）～（七・完）」『法学志林』第 757～758 号（2011 年 2～3 月）などがある。

## 小山 沖縄の施政権返還前後における米軍基地の整理統合をめぐる動き

施政権返還を実現する動きの中で、米軍基地の整理縮小に関する動きがどのように表れ、実現したあるいは実現しなかったかを見ることで沖縄の米軍基地の現在にまで続く様々な問題を理解する手がかりの一端を提供することができれば幸いと考える。

### 1 返還協定交渉開始に至るまでの米軍基地の整理統合の動き

#### (1) 佐藤・ニクソン会談に至るまでの動き

1968年11月5日の米国大統領選挙で共和党のニクソン（Richard M. Nixon）元副大統領が大統領に選出された。また沖縄では10日の琉球政府行政主席（1952年4月に設置された沖縄住民の行政組織である琉球政府の代表で、1968年11月に初めて選出選挙が実施された。）選挙を終えて間もない19日に嘉手納基地でB-52爆撃機が墜落爆発し、住民、住宅に被害が生じる事故が発生した<sup>2</sup>。かねて地元で心配された事故の発生であり、B-52爆撃機の撤去を求める動きが加速した。こうした中、佐藤榮作内閣総理大臣は27日の自由民主党大会で三度目の総裁に選出され引き続き政権を担うことになるが、沖縄問題に積極的に取り組む姿勢を示した<sup>3</sup>。これに先立つ15日に佐藤総理は臨時外相代理（総裁選に出馬した三木武夫外相の辞任による。）として記者会見をし、沖縄返還時期につきメドをつけるため翌年秋に訪米しニクソン新大統領と会談する意向を表明していた<sup>4</sup>。

12月11日には前月末の内閣改造で就任した愛知揆一外相とジョンソン（U. Alexis Johnson）駐日米大使との会談で沖縄問題につき随時協議することが決まり、翌年1月までに3回の会談がもたれたが、ジョンソン大使が国務次官へ就任することになり1月中旬に帰国したため中断された<sup>5</sup>。帰国直前の1969年1月10日の会談でジョンソン大使が、愛知外相の発言の確認のため沖縄の基地は原則として「本土並み」であるが、条件が整うまで暫定的に「現状通り」とするという理解で良いかと質したのに対し、愛知外相は「それが我方の行き得る最大限である」旨の返答をした<sup>6</sup>。これに先立ち1月6日に帰国した下田武三駐米日本大使を交え佐藤総理以下

<sup>2</sup> 『読売新聞』1968年11月19日（夕刊）。

<sup>3</sup> 同、1968年11月27日（夕刊）。「第60回国会衆議院会議録第2号（2）」（1968年12月11日）1頁。ここで総理は、「米国との相互信頼の基礎に立って、安全保障上の要請を踏まえつつ、沖縄の早期返還実現のため全力を尽くす」との所信を表明した。

<sup>4</sup> 『読売新聞』1968年11月15日（夕刊）。また訪米の際には基地のあり方についても固める意向を示したが、現状は星雲状態にあるとした。

<sup>5</sup> 『読売新聞』1968年12月12日、29日、1969年1月14日。

<sup>6</sup> 「1月10日大臣米大使会談録」1969年1月11日（「1960年1月の安保条約改定時の朝鮮半島有事の際の戦闘作戦行動に関する『密約』調査関連文書」132）。U・アレクシス・ジョンソン『ジョンソン米大使の日本回想』（草思社、1989年）223頁。

関係者の協議がなされたが、下田大使は協議後の記者会見で本土並みの実現は非常に困難であり、現状維持と本土並みの中間を解決策と表明していた<sup>7</sup>。

こうした沖縄の基地のあり方について日米の政治、外交、軍事の専門家による会議が、総理の私的諮問機関である沖縄問題等懇談会（座長大浜信泉早稲田大学総長）の下部機構である沖縄基地問題研究会の主催で1月28日から4日間京都で開催された<sup>8</sup>。「沖縄の基地を即時に日本本土と同じ制約下に置くことは望ましい」とする一方で、米側の反対が出るであろうとの指摘も含む日米両議長による報告が出された。また沖縄基地問題研究会は1年以上にわたり沖縄の基地の取り扱いを検討してきたが、3月8日に大浜座長に報告書を提出した<sup>9</sup>。報告書は結論として、①1969年中に施政権返還につき日米間で合意し時期を確定するが、返還は遅くとも1972年までのできるだけ早い時期が望ましいこと、②返還後は、沖縄に全面的に日米安保条約を適用し、米軍基地は地位協定の適用、事前協議の適用を受けること、③米軍基地は過密であり、住民地域と複雑に入り組んでいることから、返還前に可能な限りその整理・統合をすすめること、及び沖縄の防衛責任は日本が負うことから、関連する基地の移管計画を急ぐこと、④日米合同の協議機関を設けることの4点を挙げた。核抜き本土並みの返還とともに、米軍基地の整理統合が論点として浮かび上がった。

2日後の参議院予算委員会における答弁で佐藤総理は、「沖縄が返還されたときに、沖縄の基地を本土と別扱いにすること」は難しいとして核抜き本土並み返還の意向を初めて示唆した<sup>10</sup>。これに先立つ2月には総理から外務省に対し、返還の形式はなんとか本土並みとしたいが、問題が残る場合は重大な決心をする覚悟との意向が示されていた<sup>11</sup>。これを受けて東郷文彦外務省アメリカ局長が4月下旬に訪米し、核抜き本土並みの日本側意向を米側関係者に伝えたが、国務省、国防省、ホワイトハウスのいずれもこれに難色を示した<sup>12</sup>。

米側は1月21日の国家安全保障会議(NSC)において国家安全保障研究覚書第5号(NSSM5)を示し、対日政策に関する研究を行うことを指示していたが、その第1項目は沖縄返還であっ

<sup>7</sup> 『読売新聞』1969年1月8日。下田武三『日本はこうして再生した 下田武三 戦後日本外交の証言・下』（行政問題研究所出版局、1985年）177頁。これに対し佐藤総理は、1月14日に帰任挨拶に佐藤を訪問した下田大使に「核抜き返還」の意向を示したとされる。

<sup>8</sup> 『読売新聞』1969年1月28日、2月1日。大浜信泉『私の沖縄戦後史一返還秘史一』（今週の日本、1971年）99-103頁。

<sup>9</sup> 大山盛永編『復帰問題研究(3)』（復帰問題研究会、1969年）307-312頁。『読売新聞』1969年3月9日。

<sup>10</sup> 「第61回国会参議院予算委員会会議録第9号」（1969年3月10日）6-8頁。ただその直後の答弁では基地の態様は「まだ白紙」としていた。

<sup>11</sup> アメリカ局長「1969年佐藤総理・ニクソン大統領会談に至る沖縄返還問題」1969年12月15日（「1972年の沖縄返還時の有事の際の核持込みに関する『密約』調査報告対象文書」3-4）28頁。

<sup>12</sup> 米局長「沖縄返還問題（ポジション・ペーパー案）」1969年4月22日（「1972年の沖縄返還時の有事の際の核持込みに関する『密約』調査関連文書」54）。『読売新聞』1969年4月29日（夕刊）。

## 小山 沖縄の施政権返還前後における米軍基地の整理統合をめぐる動き

た<sup>13</sup>。NSSM5は4月30日にNSCで討議されるが、沖縄返還について、時期と返還後の基地使用条件についての選択肢を挙げ是非を論じていた。また5月28日に開催されたNSCは、国家安全保障決定書第13号(NSDM13)で対日政策の基本方針と沖縄に関する4項目の戦略文書の作成を命じることを決定した<sup>14</sup>。①1972年の返還合意、②朝鮮・台湾・ベトナムに関して通常兵器による基地の最大限の自由使用、③核兵器保持の要望と核兵器の撤去を考慮する際の条件(緊急時の核の貯蔵と通過の権利の獲得)、④その他の日本の関与の追及の4項目が基本方針とされた。

一方沖縄では前年11月のB-52爆撃機の墜落事故を受けて、沖縄県労働組合協議会(県労協)が1月6日の幹事会で2月4日にB-52爆撃機の撤去を求めてゼネストを行うことを決定した<sup>15</sup>。これに対し民政府(1950年12月に米極東軍総司令部の指令に基づき設置された米国の沖縄統治組織)は、スト規制強化のための布令第63号「総合労働布令」を11日に公布し、対決姿勢を強めた<sup>16</sup>。結局、新布令は地元の強い反対で撤回されるとともに、佐藤総理らが屋良朝苗主席と会談してゼネスト回避を要請するなどし、31日に屋良主席が回避声明を発表したことにより県労協はゼネスト中止を決めた<sup>17</sup>。こうした状況を受けて沖縄県祖国復帰協議会(復帰協)は3月22日の定期総会で新たな運動方針を決め、軍事基地撤去、安保条約破棄を打ち出した<sup>18</sup>。5月に屋良主席は訪米前の愛知外相を訪れ、返還については即時、無条件、全面返還との地元の考えを伝えるが、外相は基地撤去を考えないとし、返還のあかつきに基地がなくなると考えてもらっては困ると返答した<sup>19</sup>。

6月に訪米した愛知外相はニクソン大統領、ロジャース(William P. Rogers) 国務長官、レアード(Melvin R. Laird) 国防長官らと会談し、核抜き本土並みの返還を主張したが、米側はこれに難色を示した<sup>20</sup>。1月から空席であった駐日米大使に7月3日、マイヤー(Armin H. Meyer) 前駐イラン大使が着任し、愛知外相との会談がもたれた。ここでは基地の自由使用と事前協議の問題が主として話し合われた<sup>21</sup>。その後2度の愛知・ロジャース会談が日米間でも

<sup>13</sup> NSSM5については、我部政明『沖縄返還とは何だったのか』(日本放送出版協会、2000年)76-94頁、宮里政玄『日米関係と沖縄 1945-1972』(岩波書店、2000年)302-309頁を参照。

<sup>14</sup> 細谷千博外編『日米関係資料集 1945-97』(東京大学出版会、1999年)777-778頁。NSDM13については、我部『沖縄返還とは何だったのか』95-96頁。宮里『日米関係と沖縄』309-310頁を参照。

<sup>15</sup> 『読売新聞』1969年1月7日。

<sup>16</sup> 同、1969年1月12日。

<sup>17</sup> 同、1969年1月23日、29日、31日、2月1日(夕刊)。

<sup>18</sup> 同、1969年3月23日。平良「戦後沖縄と米軍基地(六)」123-127頁。従来の復帰協の運動方針は、原水爆基地撤去、基地反対であった。また同盟系2労組がこれに反対し、翌年には復帰協を脱退した。

<sup>19</sup> 同、1969年5月16日。

<sup>20</sup> 同、1969年6月3日、5日、6日(夕刊)。

<sup>21</sup> 「沖縄返還問題に関する愛知大臣・マイヤー米大使会談」1969年7月10日(「1960年1月の安保条約改定時の朝鮮半島有事の際の戦闘作戦行動に関する『密約』調査報告対象文書」2-4)。「沖縄返還問題に関する愛知大臣・マイヤー米大使会談」1969年7月17日(同、2-5)。

たれるほか、愛知・マイヤー会談や7月に国務省日本部長から沖縄問題担当公使に着任したスナイダー (Richard L. Sneider) 公使と東郷アメリカ局長の間の会談など様々なレベルで交渉が続けられた<sup>22</sup>。核の問題を除いては総理外遊出発前にはほぼ固まったが、核の問題は首脳会談で直接決着されることとされた<sup>23</sup>。

## (2) 佐藤・ニクソン会談

1969年11月17日に日本を出発した佐藤総理は、19、20、21日の3回のニクソン大統領との会談に臨み21日に日米共同声明を発表した。沖縄の施政権返還については、19日の第1回目の会談で話し合われた<sup>24</sup>。佐藤総理からの「沖縄が返還された上は、復帰後の沖縄を含む日本全体の安全を守るために、日本の自衛力を強化しなければならない」との発言に対し、ニクソン大統領は、「日本が軍事的により大きな責任を果たして欲しい」と述べ、「沖縄の施政権を日本に返還する結果として沖縄の米軍の機能が若干弱まる結果となることは覚悟している」とした。また沖縄問題の財政面の問題につき予備折衝が順調に進んでいることが確認された。さらに共同声明第8項の核兵器に関する部分の表現につき、両者がそれぞれの案を提示し事前協議に関する文言を加えることで合意した<sup>25</sup>。

21日発表の日米共同声明第6項では、施政権返還に合意し、「現在のような極東情勢の下において、沖縄にある米軍が重要な役割を果たしていることを認め」、「米国が、沖縄において両国共通の安全保障上必要な軍事上の施設及び区域を日米安保条約に基づいて保持すること」で日米が一致した<sup>26</sup>。また佐藤総理は同日ナショナル・プレス・クラブで演説を行ったが、返還交渉における最大の問題点は「沖縄が平和維持の面で果たしている役割りそのもの」とし、「沖縄基地の平和維持機能は、今後とも有効に保たれるべきもの」と述べた<sup>27</sup>。共同声明と演説は

<sup>22</sup> 交渉の様相については、アーミン・A・マイヤー『東京回想』(朝日新聞社、1976年)36-42頁を参照。

<sup>23</sup> 東郷文彦『日米外交三十年 安保・沖縄とその後』(世界の動き社、1982年)169頁。

<sup>24</sup> 「1969年佐藤総理・ニクソン大統領会談(第1回11月19日午前)」1969年11月19日(「1972年の沖縄返還時の有事の際の核持込みに関する『密約』調査報告対象文書」3-2)。

<sup>25</sup> 米局長「共同声明第8項に関する経緯」1969年11月24日(同、3-3)。これは外交ルートによる核の問題の進捗がないため、1967年11月の日米首脳会談の際と同様に佐藤総理からの依頼で密使として米国に派遣された若泉敬京都産業大学教授が、キッシンジャー(Henry A. Kissinger)大統領補佐官と取り決めたやり取りの結果であった。(若泉敬『他策ナカリシヲ信ゼムト欲スー核密約の真実 新装版』(文芸春秋、2009年)275、404-465頁。)なお、若泉教授は沖縄問題等懇談会の委員であった。

<sup>26</sup> 『日米関係資料集 1945-97』786-787頁。共同声明の第7項では、返還後は安保条約及び関連取り決めが適用されること、またこれが米国の国際義務(極東諸国の防衛)の遂行を妨げるものでないこと、第8項では、核兵器に関する取り決め、第9項では、財政及び経済上の問題の具体的な交渉開始、第10項では、日米協議委員会が準備作業にあたること及び沖縄に準備委員会を設置することがそれぞれ述べられている。

<sup>27</sup> 同、793-799頁。さらに韓国、台湾における事態に対する対処の意思を明確にした。

## 小山 沖縄の施政権返還前後における米軍基地の整理統合をめぐる動き

一組であり、本土並み返還という日本側の希望と基地機能維持という米側希望を同時に満たすための取り決めであった<sup>28</sup>。

26日に帰国した後の記者会見で基地の密度について問われた佐藤総理は、本土も占領直後は密度が高かったとし、だんだん整理されるべきとした。また、あれだけの基地が72年までに簡単に縮小するとはいえないが、何とかスムーズに縮小されるよう協力したいと述べ、返還前の米軍基地の整理統合を示唆した<sup>29</sup>。

### (3) 基地の縮小を求める動き

本土における米軍基地は、1952年4月の講和条約発効時には件数が2,824件、面積が約1,350平方キロメートルであったものが、1968年7月末現在（米軍専用施設のみ）で件数が141件、面積が約220平方キロメートルと16年間に件数で20分の1、面積で6分の1以下に大幅に減少していた<sup>30</sup>。また1968年6月の九州大学構内への米軍戦闘爆撃機の墜落事故発生などを受け、米国務省は在日米軍基地の見直しに着手した<sup>31</sup>。9月12日に開催された第5回日米安全保障高級事務レベル協議（SSC）の2日目の会議では初めて基地問題が議題となり、防衛庁から個別の米軍基地の返還を求めた。そして年末の12月23日に開催された第9回日米安全保障協議委員会（SCC）において米側から54か所の基地の整理縮小計画が示され、日米合同委員会で具体的な検討を進めることとされていた<sup>32</sup>。

一方沖縄においてはケネディ（John F. Kennedy）政権以降の1960年代においても基地の拡大、機能強化が進められていた。ケネディ政権が採用した柔軟反応戦略においては、紛争予想地点近くの前進地域に兵力を配備することが必要とされた<sup>33</sup>。このため沖縄の基地の価値が再認識された。1960年3月にはホーク・ミサイル用基地8か所の建設と1.86平方キロメートルの軍用地の取得が発表され、4月には陸軍第1特殊部隊が配置された<sup>34</sup>。翌1961年3月には核弾頭搭載可能なメースB型ミサイル基地4か所の建設が発表され、翌年3月に基地完成が発表された<sup>35</sup>。同年には具志川村（現うるま市）の天顔栈橋で突堤バースの建設が始まり、1966年

<sup>28</sup> ジョンソン『ジョンソン米大使の日本回想』272-274頁。演説の内容については日米間で事前に打ち合わせを行っていた。

<sup>29</sup> 『読売新聞』1969年11月27日。

<sup>30</sup> 「防衛施設広報 No.295」（防衛施設庁総務部総務課、1968年11月5日）。

<sup>31</sup> 1968年の米軍の整理統合計画については、小山高司「『関東計画』の成り立ちについて」『戦史研究年報』第11号（2008年3月）6-9頁を参照。

<sup>32</sup> 『読売新聞』1968年12月23日（夕刊）。

<sup>33</sup> 朝日新聞安全保障問題調査会編『朝日市民教室「日本の安全保障」第6巻』（朝日新聞社、1967年）46-47頁。

<sup>34</sup> 同、48頁。中野好夫編『戦後資料沖縄』（日本評論社、1969年）313頁。

<sup>35</sup> メースBについては、佐藤・ニクソン会談でニクソン大統領より総選挙（1969年12月）前の撤去の

2月に完成した<sup>36</sup>。また同年1月には、同村昆布で約8万平方メートルの新規接収が告示された<sup>37</sup>。さらに1969年には、1965年からベトナムに展開していた第3海兵師団の1万4千人の沖縄再展開が発表されるなど、沖縄における米軍の増強が進んだ<sup>38</sup>。

こうした動きに対し基地反対の野党統一選挙綱領の下、行政主席選挙に当選した屋良主席は、1969年5月27日立法院（琉球政府の立法機関で、1952年3月の第1回選挙で議員が選出された。）本会議で施政方針演説を行い、「沖縄には現在アメリカの巨大な軍事基地が置かれているが、県民の平和な生活を守るために、わたくしは軍事基地の存在に反対する」とし、前年の施政方針演説で「本土並み基地」返還を主張した松岡政保前主席（沖縄自由民主党総裁）との違いを明らかにした<sup>39</sup>。8月に本土を訪れた屋良主席は、佐藤総理はじめ政府関係者と会談するが、18日に会談した木村俊夫内閣官房副長官（前内閣官房長官）は、返還時に沖縄の基地の規模と密度を本土と同じにすることは現実的でないとして「長い目で見える必要」を唱えた<sup>40</sup>。さらに愛知外相と会談した屋良主席が、本土並みといっても沖縄の戦略上の理由から基地の規模や密度、機能が本土と違うのではと質したのに対し、愛知外相は「安保条約の下で基地を提供する点では沖縄も本土も同じとしたうえで、基地の規模、密度など基地に関する諸問題は日米合同委員会で段階的に解消していける」と答え、基地抜き返還は引き受けられないとした<sup>41</sup>。「本土並み」に基地の量的な意味も含むと考える沖縄側と安保条約の適用という質的な同一性と理解する日本政府側のとらえ方の相違が明らかになった。

基地の縮小を求める動きは、本土の野党からも出てくる。民社党は、本土並みの基地を主張してきたが、1969年9月に沖縄に使節団を送り、豊かな沖縄を建設する沖縄経済・福祉開発構想を発表した<sup>42</sup>。この構想においては、「米軍基地の半永久的存続を前提として考えるべきではなく、1972年の段階で完全本土並み返還の実現、基地の縮小漸減、基地の解消」という方向が示されていた。また公明党は1968年12月に全国（本土）の米軍基地145か所の実態調査を発表し、99か所の返還が可能としていた<sup>43</sup>。これに続き1969年11月に沖縄米軍基地の実態調査を発表し、米軍基地の総数を148か所としたうえで、57基地が全面返還可能、43基地が一部返還可能とした<sup>44</sup>。また沖縄の米軍基地の密度は本土の二百数十倍あるが佐藤内閣は「本土並

---

決定が伝えられ、12月15日に撤去が発表された（『読売新聞』1969年12月15日（夕刊））。

<sup>36</sup> 同、29頁。

<sup>37</sup> この接収は村議会が反対決議を行うなど住民の反対が強いことから数度にわたり延期され、1971年7月に中止された。（『読売新聞』1971年7月8日（夕刊））。

<sup>38</sup> 『読売新聞』1969年6月18日、10月23日。

<sup>39</sup> 『読売新聞』1969年5月28日。

<sup>40</sup> 同、1969年8月19日。

<sup>41</sup> 同、1969年8月20日（夕刊）。屋良朝苗『屋良朝苗回顧録』（朝日新聞社、1977年）124-125頁。

<sup>42</sup> 琉球銀行調査部編『戦後沖縄経済史』（琉球銀行、1984年）820-821頁。

<sup>43</sup> 『読売新聞』1968年12月6日。

<sup>44</sup> 同、1969年11月9日。黒柳明「沖縄基地の実態と『本土並み』論の欺瞞」『公明』第86号（1969年

## 小山 沖縄の施政権返還前後における米軍基地の整理統合をめぐる動き

み」に減らす構想を示していないと批判した。訪米直前の11月10日には佐藤総理が民社、公明両党の委員長と党首会談を行うが、西村栄一民社党委員長からは完全本土並み返還、竹入義勝公明党委員長からは即時無条件返還の要求がそれぞれ出されていた<sup>45</sup>。

### (4) 返還協定交渉開始までの動き

佐藤・ニクソン会談後の共同声明につき11月22日に屋良主席は声明を出し、復帰決定に感謝しつつ、基地の密度や規模から本土並み返還とするには疑問が残るなどの不満を表明した<sup>46</sup>。これに対し外務省の千葉一夫アメリカ局北米第一課長が屋良主席を訪ね、共同声明を含め交渉経過を説明した。この中で屋良主席が沖縄県民が望む基地の整理縮小の方向が全く声明に出されていないなどの不満を表明したのに対し、千葉課長からは、基地の整理、縮小は72年以降に返還によって縮小の方向における米側との交渉がしやすくなるとの見通しが伝えられた<sup>47</sup>。

11月28日には屋良主席は愛知外相と会談し、返還交渉の概要の説明を受けた<sup>48</sup>。基地については「米国が漸次基地を縮小するのははっきりしている」としつつ、相手の立場もあるのでこれ以上具体的には言及できないとした。日本政府の基地縮小の意向が明確でないことから、屋良主席が12月1日直接民政府に読谷飛行場の返還を申し入れた。さらに翌1970年の年頭記者会見で琉球政府として独自の立場で基地縮小の青写真をつくり、米側に返還を要求する意向を明らかにした<sup>49</sup>。

この会見で屋良主席は「基地雇用者の解雇と基地縮小を結びつけたい」旨の発言をしているが、これは前年12月3日以降基地従業員の大量整理通告がなされたことに対応し、解雇を基地縮小と結び付け解雇撤回は求めないとする考えであった<sup>50</sup>。この解雇について米側は「内外の軍事支出削減策」のためとしていたが、アジア諸国に軍事力の負担を求める1969年7月のグアム・ドクトリンの表明以降、8月のレアード国防長官による10万人の兵力削減の発表など海外基地要員の削減が進められていた<sup>51</sup>。解雇に反対する全沖縄労働組合（全軍労）は1月8日から解雇撤回を求め48時間のストライキに入ったが、これは米国の施政権下において初めて

---

12月) 26-35頁。

<sup>45</sup> 『読売新聞』1969年11月10日(夕刊)。

<sup>46</sup> 同、1969年11月22日(夕刊)。

<sup>47</sup> 同、1969年11月25日。

<sup>48</sup> 屋良朝苗『激動八年 屋良朝苗回想録』(沖縄タイムス社、1985年) 98頁。

<sup>49</sup> 『読売新聞』1970年1月3日。

<sup>50</sup> 同、1969年12月4日、4日(夕刊)。

<sup>51</sup> 『日米関係資料集 1945-97』779-785頁。『読売新聞』1969年8月22日。10月25日には在日米陸軍の基地従業員1,300人の12月14日付整理が発表されていた(同、1969年10月26日)。



のことであった<sup>52</sup>。

一方で1月に沖縄を訪問したチャプマン (Leonard F. Chapman, Jr.) 海兵隊総司令官は、記者会見で「第3海兵師団は沖縄返還後も撤退あるいは縮小の計画はない」とし、沖縄の海兵隊基地は恒久的基地 (パーマナント・ベース) であると述べていた<sup>53</sup>。

独自の基地縮小案を出す意向を示していた屋良主席は、4月27日にランパート (James B. Lampert) 高等弁務官 (1957年6月の大統領行政命令第10713号により民政府の長として置かれた職で、国防長官が現役軍人から任命した。) に対し各市町村から出された軍用地の返還要望を取りまとめて提出した<sup>54</sup>。これに対し民政府は、5月1日に伊江島と嘉手納基地の軍用地の6月30日付返還を発表したが、いずれの土地も黙認耕作地 (接收後も一定の条件で米軍から耕作を許された土地) であり、地元の返還要望に応じるというよりも地代の節約が目的とみなされる返還であった。

5月19日に開催された第11回SCCでは、返還後の沖縄防衛につき日米の専門家が協議することが決まるとともに、中曽根康弘防衛庁長官から第9回SCCで合意した在日米軍基地の整理統合を促進するよう要請があった<sup>55</sup>。6月5日から愛知外相とマイヤー大使の間で会談が始まり、返還協定締結に向けた交渉が進むことになる。

## 2 返還協定締結に至るまでの整理統合の動き

### (1) 愛知・マイヤー会談

6月5日に開催された愛知・マイヤー会談により沖縄返還協定締結に向けた日米交渉がスタートするが、マイヤー大使は交渉項目として8分野を示した<sup>56</sup>。大使は特に沖縄の民間企業の取り扱いの問題に重点を置いた。他方、愛知外相は8項目の中で米国の対共産圏向けのラジオ放送であるヴォイス・オブ・アメリカ (VOA) 中継局存続問題が特に難しい問題との認識を示した。会議は毎月開催されることが決まった。7月15日の第2回会議でもVOAの存続の重要性が米側から強調された<sup>57</sup>。

---

<sup>52</sup> 『読売新聞』1970年1月8日。

<sup>53</sup> 同、1970年1月14日 (夕刊)。

<sup>54</sup> 同、1970年5月2日。

<sup>55</sup> 同、1970年5月20日。

<sup>56</sup> Incoming Telegram From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, Jun 6, 1970. 石井修外監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成第15期 日本外交防衛問題1970年第8巻』(柏書房、2004年)(以下『集成第15期』第8巻の要領で略記) 132-134頁。

<sup>57</sup> Incoming Telegram From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, July 16, 1970. 『集成第15期』8巻、250-252頁。

## 小山 沖縄の施政権返還前後における米軍基地の整理統合をめぐる動き

この頃米軍ではニクソン・ドクトリン（先のグアム・ドクトリンを発展させたもの）に従った再編計画の策定が軍事費の縮小を背景に進められていた<sup>58</sup>。これに対し各軍が縦割りで実施しており「行き当たりばつりの結果」となることを懸念したマイヤー大使は、8月11日に基地縮小問題の調整を十分行うよう国務省に要請した<sup>59</sup>。8月31日開催の第3回愛知・マイヤー会談で沖縄返還協定関連の議題とあわせ、米側より基地の整理統合の検討を実施したい旨が日本側に伝えられた。

9月に訪米した中曽根防衛庁長官は、9日にレアード国防長官と会談し首都圏の基地返還を求めた<sup>60</sup>。翌10日にジョンソン国務次官と会談した中曽根長官は沖縄問題に触れ、「返還時にできるだけ多く的那覇所在基地を移動させる」ことを求めた。これは今後必要となる地主との賃貸借契約締結交渉において政治的に有利との判断であった<sup>61</sup>。ロジャース国務長官との会談でも同様の話が出され、国務長官より返還後の基地の運用を円滑にすすめる上で沖縄住民の支援が大切であり、中曽根長官の話は今後交渉を進める際に心に留めるとされた<sup>62</sup>。14日のレアード国防長官との再度の会談において国防長官から沖縄の住宅地に入り込んだ基地の整理は実施したい旨の回答があった<sup>63</sup>。

翌10月に沖縄を訪問した中曽根長官は、8日に屋良主席と会談して沖縄への自衛隊配備計画を説明し理解を求めたが、屋良主席は県民世論を背景に反対を表明した<sup>64</sup>。12日には外務大臣として初めて沖縄を訪問した愛知外相が屋良主席と会談するが、「米軍基地は返還と同時に地位協定を適用し、復帰準備の段階でも基地縮小に努力する」旨が表明された<sup>65</sup>。21日の国会答弁で中曽根長官は、沖縄基地の整理統合について「72年以降においては客観情勢その他を見て整理統合という考えが出てくることもまたあり得る」と答えていた<sup>66</sup>。沖縄基地の整理統合を求める動きが徐々に具体化する。

11月16日の第5回愛知・マイヤー会談で愛知外相は、「沖縄返還後すぐに少数の基地（例と

<sup>58</sup> 吉田真吾「在日米軍基地再編の外交過程、1968-1971」『日本政治研究』第5巻（第1・2合併号）（2008年1月）106頁。

<sup>59</sup> マイヤー『東京回想』88-89頁。

<sup>60</sup> 『読売新聞』1970年9月10日（夕刊）。

<sup>61</sup> Outgoing Telegram From William P. Rogers, Department of State, Secretary to American Embassy, Tokyo, September 12, 1970. 『集成第15期』8巻、79頁。

<sup>62</sup> Outgoing Telegram From William P. Rogers, Department of State, Secretary to American Embassy, Tokyo, September 12, 1970. 『集成第15期』8巻、83頁。

<sup>63</sup> 『読売新聞』1970年9月15日。あわせて基地整理に伴う従業員解雇の問題への日本政府の協力を要請された。

<sup>64</sup> 同、1970年10月8日（夕刊）。沖縄訪問の目的は、民家と入り組んでいる基地など米軍施設の実情を確かめ、今後の対米折衝に当たるためとしていた（同、1970年10月13日）。

<sup>65</sup> 屋良『屋良朝苗回顧録』176頁。『読売新聞』1970年10月12日、12日（夕刊）。こうした閣僚の訪沖の背景には翌11月15日に沖縄での戦後初の衆参両院議員選挙（衆議院議員5名、参議院議員2名）が予定されていたことがあるとされた。

<sup>66</sup> 「第63回国会参議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会会議録第5号」（1970年10月21日）9頁。

して那覇軍港、那覇基地、与儀タンクファーム（ガソリン・タンク）、マチナト（牧港）住宅地区の那覇所在の4施設）を米側の主導で象徴として削減する」ことを求めた<sup>67</sup>。これに対しマイヤー大使は、日本政府の要請以外に大規模な削減の計画はなく、「沖縄返還の基本は本土並みに施政権を返還することであり基地の削減ではない」とした。また同日愛知外相に手交された米軍再編計画の文書には横田基地に所在するF-4戦闘爆撃機部隊が1971年末に沖縄へ移転することが示されていた<sup>68</sup>。

この米軍基地の再編計画は12月21日に開かれた第12回SCCで米側から提示されたが、横田基地のF-4部隊は嘉手納基地に移転するとされた<sup>69</sup>。同日には高等弁務官府より沖縄米軍部隊の縮小も発表され、那覇基地所在の空軍部隊の解体及び日本人従業員650人の解雇が明らかにされた。翌日開催された第6回愛知・マイヤー会談では施設区域に関するトーキング・ペーパーが日本側から提出され、「沖縄基地の全般かつ詳細な再検討（review）の実施」を求めた<sup>70</sup>。これは返還後の提供に先立ち政府がその必要性を十分に納得し国民、国会に説明するために必要とされたが、2日前にコザ市（現沖縄市）で起きた住民による米軍車両焼打ち事件が影響していた<sup>71</sup>。これに対し米側からは、議会对策の上から基地の返還が日本側の圧力によるものでは困るとともに、詳細な再検討には時間的な問題があるとの答えがあった。

## （2）返還協定締結までの動き

佐藤・ニクソン共同声明で設置の決まった復帰準備委員会は、1970年3月3日に沖縄の復帰準備に関する交換公文により正式に設置が決まり、3月24日の第1回委員会以降現地レベルでの準備作業を開始した<sup>72</sup>。また米軍基地の実態調査を行うため防衛施設庁の第1次調査団が、3月25日から2週間にわたり沖縄へ派遣された<sup>73</sup>。さらに5月1日にはそれまで沖縄に関する事務を担当していた総理府特別地域連絡局にかわり沖縄・北方対策庁が設置され、復帰準備に万

<sup>67</sup> Incoming Telegram From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, November 18, 1970. 『集成第15期』9巻、139頁。

<sup>68</sup> Air Mail From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, November 19, 1970. 『集成第15期』6巻、112、114頁。

<sup>69</sup> 『読売新聞』1970年12月22日。

<sup>70</sup> 「沖縄返還問題（本大臣・米大使定例会談）」1970年12月22日（「1972年の沖縄返還時の原状回復補償費の肩代わりに関する『密約』調査報告対象文書」4-1）。

<sup>71</sup> コザ事件の善後策は、12月30日の愛知・マイヤー会談で合意された（『読売新聞』1970年12月31日）。

<sup>72</sup> 『読売新聞』1970年3月3日（夕刊）、24日（夕刊）。交換公文では、「行政主席は、琉球政府を代表して意見を述べるため、顧問として委員会に参加する」とされた。

<sup>73</sup> 同、1970年3月23日（夕刊）。調査概要については、「防衛施設広報No.255」（1970年7月5日）を参照。1970年には6月、8月、10月にも防衛施設庁の調査団が派遣されている。

## 小山 沖縄の施政権返還前後における米軍基地の整理統合をめぐる動き

全を期すこととされるなど復帰に向けた準備が進められた<sup>74</sup>。

沖縄においては琉球政府が8月6日に復帰施策を作成する際の指針となる復帰対策大綱を策定するが、「基地依存の経済」からの脱却を目指していた<sup>75</sup>。琉球政府は10月1日には復帰対策室を設置し、また翌1971年1月には復帰対策県民会議を発足させ復帰準備作業に民意を反映させようと図った<sup>76</sup>。1月27日開催された第8回復帰準備委員会において屋良主席是那覇軍港、那覇基地の沖縄側への移管など7項目の提案を行った<sup>77</sup>。これに先立ち外務省の千葉北米第一課長が屋良主席に返還協定交渉の説明を行ったが、その中で基地について米側の意向は現状維持であり、復帰後逐次縮小ということになる旨が伝えられた<sup>78</sup>。さらに2月16日の国会で愛知外相は、那覇基地の返還については相当話が進んでいるとの答弁を行った<sup>79</sup>。

4月1日に開かれた愛知・マイヤー会談で愛知外相は、「那覇市内に所在するような目立つ基地の返還」を要請し、その例として那覇基地の無条件返還を挙げた<sup>80</sup>。米側は議会对策上の問題や軍事上の必要性などから難色を示した。さらに4月8日の吉野文六外務省アメリカ局長とスナイダー公使の会談で吉野局長は、那覇基地、那覇軍港、与儀タンクファーム、マチナト住宅地区といった「那覇地区にある特に目立つ施設の返還」を求めた<sup>81</sup>。これに対して4月21日の吉野・スナイダー会談で軍の意向を踏まえた米側の回答が寄せられた<sup>82</sup>。それは、①那覇軍港については、代替施設建設に5～7千万ドルの費用を要するとともに、軍港の必要性が高いこと、②那覇基地については、運用上P-3対潜哨戒機の本土移駐は無理であり、嘉手納基地は使用増大が見込まれるとともに必要な施設建設に1,800万ドルが必要であり、また普天間基地は嘉手納基地より各種条件で遜色があること、③与儀タンクファームについては、返還日に返還見込みであること、④マチナト住宅地区については、米側の費用負担がないとの条件で代替施設提供の場合は返還の用意がある旨の回答であった。ここで吉野局長よりP-3移転経費を日本側が負担することが提案され、マチナト移設の費用負担とともに資産引継交渉との関連が浮き

<sup>74</sup> 山野幸吉『沖縄返還ひとりごと』（ぎょうせい、1982年）343頁。

<sup>75</sup> 『戦後沖縄経済史』920-921頁。基地依存経済の実態については、松川久仁男「沖縄の基地経済」『今日の琉球』第11巻2号（琉球列島米国民政府広報局、1967年2月）3-8頁参照。

<sup>76</sup> 同、927頁。『読売新聞』1971年1月16日（夕刊）。

<sup>77</sup> 『読売新聞』1971年1月28日。同、2月6日によれば、これら基地の返還が今後の沖縄経済復興のキメ手になるという琉球政府の判断に基づくものとされる。

<sup>78</sup> 屋良『屋良朝苗回顧録』178-181頁。

<sup>79</sup> 「第65回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第2号」（1971年2月16日）21頁。

<sup>80</sup> Incoming Telegram From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, April 2, 1971. 石井修外『アメリカ合衆国対日政策文書集成第17期日本外交防衛問題1971年・沖縄』3巻、128-131頁。

<sup>81</sup> Incoming Telegram From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, April 10, 1971. 『集成第17期』3巻、165頁。

<sup>82</sup> 「沖縄返還問題（吉野・スナイダー会談）」1971年4月21日（「1972年の沖縄返還時の原状回復補償費の肩代わりに関する『密約』調査報告対象文書」4-2）。

上がった<sup>83</sup>。

5月11日の愛知・マイヤー会談では「4大重要問題（P-3移設、請求権、財政条項、VOA）」を中心に話し合いがもたれたが、米側からP-3の移設問題について軍部が強い反対の意向を示していることから、これ以上押せば軍部の支持を失い、議会対策が困難であるとの主張がなされた<sup>84</sup>。5月15日に国会で沖縄返還交渉に関する中間報告が愛知外相から行われたが、協定署名に際しては米軍基地に関して、①復帰後も継続して提供するもの、②提供を継続するも近い将来返還になるもの、③復帰までに返還または縮小されるものの3つに区分して示すことが明らかにされた<sup>85</sup>。また、県民の要望を念頭に基地の整理統合に取り組んでいるが、安保条約に従い必要な基地を米国に提供することを当然とした。報告後の質疑で基地の縮小、再編成について問われた佐藤総理は、基地の段階的縮小を必要としつつ、「沖縄県民に与える非常に大きな激変」に対応する処置が十分に取られる必要がある旨の答弁を行った<sup>86</sup>。

27日に行われた佐藤総理と社会、公明、民社各党党首との会談で佐藤総理は、P-3の移転交渉が難航しており返還後の那覇基地の暫定使用を認めざるを得ないことを明らかにした<sup>87</sup>。翌28日の愛知・マイヤー会談では愛知外相から、VOA問題につき本日佐藤総理の了承を得たが総理からはVOAと「ワン・パッケージをなしているP-3の那覇基地よりの移転が是非必要である旨強調」されたとの説明があった<sup>88</sup>。返還交渉の決着は6月9日にパリで予定される愛知外相とロジャース国務長官の会談に持ち越されることになり、返還協定調印日も6月15日以降にずれ込むことになった<sup>89</sup>。

愛知・ロジャース会談に先立つ6月5日には国務省から在日米大使館に対する電報により、「返還日前に那覇航空施設移設のための建設用に2千万ドルの資金を直ちに用意する」との日本側提案を受け入れ、返還日前に移転を完了する努力を国防省が行うことを日本政府に確認することが了承された<sup>90</sup>。同日佐藤総理は、移転先ははっきり言えないが、「日本側の要望はかな

<sup>83</sup> アメリカ局北米第一課長「沖縄返還交渉概要（その5）（46.4.1～24）」1971年4月24日（「1972年の沖縄返還時の原状回復補償費の肩代わりに関する『密約』調査関連文書」8）。本交渉は、公式には1970年6月10日より大蔵省と米財務省の財務当局間で行われていた。（『読売新聞』1970年6月11日。）これに先立つ予備交渉については、宮里『日米関係と沖縄 1945-1972』337-349頁参照。

<sup>84</sup> アメリカ局北米第一課「沖縄返還問題（愛知大臣・マイヤー大使会談）」1971年5月11日（「1972年の沖縄返還時の原状回復補償費の肩代わりに関する『密約』調査関連文書」12）。

<sup>85</sup> 「第65回国会衆議院外務委員会沖縄及び北方問題に関する特別委員会連合審査会議録第1号」（1971年5月15日）1頁。

<sup>86</sup> 同、2-3頁。

<sup>87</sup> 『読売新聞』1971年5月28日。

<sup>88</sup> 「沖縄返還問題（本大臣・マイヤー大使会談）（限定配布）」1971年5月28日（「1972年の沖縄返還時の原状回復補償費の肩代わりに関する『密約』調査関連文書」15）。

<sup>89</sup> 『読売新聞』1971年5月29日。

<sup>90</sup> Outgoing Telegram From William P. Rogers, Department of State, Secretary to American Embassy, Tokyo, Jun 5, 1971. 『集成第17期』6巻、108頁。

### 小山 沖縄の施政権返還前後における米軍基地の整理統合をめぐる動き

えられる」と移転実現の見通しを記者会見で明らかにした<sup>91</sup>。また7日には基地リスト（先の3つの区分によるA表、B表、C表）が日米間で合意されたが、那覇空港は返還日までに開放される基地リストC表に含まれていた<sup>92</sup>。

9日の愛知・ロジャース会談で返還協定調印日は正式に6月17日と決まった。またこの日の会談ではロジャース国務長官からの「65（6,500万ドルの意：引用者注）の用途につき日本政府のリベラルな解釈を期待する」との発言に対し愛知外相から「できる限りのリベラルな解釈を assure する」旨の回答があり財政問題が合意された<sup>93</sup>。返還協定締結に向けた日米の調整はひとまず終えることになる。

### 3 SCCにおける米軍基地の整理統合計画の策定

#### (1) 返還協定の国会承認までの整理統合の動き

琉球諸島及び大東諸島に関する日本国とアメリカ合衆国との間の協定（返還協定）は、東京とワシントンで同時に開催された調印式で愛知外相とロジャース国務長官により署名された<sup>94</sup>。返還協定は前文および全9条からなり、第1条で施政権の返還について、第2条で安保条約その他日米間の諸条約の適用について、第3条で施設及び区域の使用について各々規定していた<sup>95</sup>。また基地に関する了解覚書が結ばれ、A表対象（返還されず引き続き米国に提供されるもの）として88か所、B表対象（返還され自衛隊ないし運輸省に引き継がれるもの）として12か所、C表対象（復帰時までに全部又は一部返還されるもの）として34か所の基地が明示された。牧港住宅地区、那覇港湾施設（那覇軍港）はA表に、与儀貯油施設（与儀タンクファーム）はC表に、那覇基地については残留する部分（5.05平方キロメートル）が那覇空軍・海軍補助施設としてA表に、返還される部分（2.13平方キロメートル）が那覇空港としてC表にそれぞれ掲げられた。全面返還される基地はC表のうちの21か所であり、協定締結時の米軍基地面積が約353平方キロメートルなのに対し、返還予定面積は約50平方キロメートルであった<sup>96</sup>。

<sup>91</sup> 『読売新聞』1971年6月5日（夕刊）。

<sup>92</sup> Incoming Telegram From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, Jun 7, 1971. 『集成第17期』6巻、162-167頁。

<sup>93</sup> 「アイチ外務大臣、ロジャース国務長官会談」1971年6月9日（「1972年の沖縄返還時の原状回復補償費の肩代わりに関する『密約』調査報告対象文書」4-8）。我部『沖縄返還とは何だったのか』180、202-206頁。

<sup>94</sup> 『読売新聞』1971年6月18日。

<sup>95</sup> 『日米関係資料集1945-97』822-826頁。その他の懸案事項は、請求権については第4条に、財政・経済問題については第6条、第7条に、VOAについては第8条にそれぞれ規定されていた。

<sup>96</sup> 「防衛施設広報No.280」（1961年6月20日）。これによれば、A表の基地面積は約294平方キロメートル、B表は約2平方キロメートル、C表は約50平方キロメートルであった。

同日談話を発表した屋良主席は佐藤総理はじめ関係者の努力を多としつつ、「本土並み」といっても「主要基地はほとんどそのまま残り」「特殊部隊も撤去されず」「VOAも存在するなど県民の切実な要望が反映されていない」など「基地の形式的な本土並み」に不満を表明した<sup>97</sup>。また復帰協は返還協定調印に抗議する県民大会を開催するが、デモによるけが人、逮捕者がでる騒ぎとなった。一方立法院では野党の自民党が提出した返還協定調印に感謝する決議が18日に賛成多数で採決された<sup>98</sup>。

秋の返還協定承認のための国会に向け各野党は賛否の態度を表明し、社会、公明、共産各党が反対を表明する中、民社党は7月9日の中央執行委員会で「本土並みがほぼ貫かれているものならば賛成」との態度を決めた<sup>99</sup>。翌月新委員長に選出された春日一幸委員長は記者会見で「核抜き本土並みは実行されていない。今後、この国民要求が受け入れられなければ反対あるのみ」と表明し、本土並みを求める姿勢を明らかにした<sup>100</sup>。

9月26日にアンカレッジで福田外相はロジャース国務長官に施政権返還後の沖縄基地の返還を要請した<sup>101</sup>。さらに29日には牛場信彦駐米大使がジョンソン国務次官に対し補足説明を行い、この要請は返還協定本文の変更を意味するものではなく、協定承認への賛成を民社党から得る上で政治的に有効であると述べた。しかしジョンソン次官は、上院の協定審議前に日本政府の意向が明らかになることは政治的に大きな問題になるとして提案を拒否した。

10月16日に召集された第67回臨時国会（通称沖縄国会）に沖縄返還協定及び沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律案など沖縄関連法案7本が提出された<sup>102</sup>。29日には衆議院本会議で沖縄返還協定特別委員会と沖縄及び北方問題に関する特別委員会の設置が決まり、沖縄案件審議に向けた国会の動きが進んだ<sup>103</sup>。他方米議会議では、11月2日に上院外交委員会が全委員の賛成で沖縄返還協定を承認し、翌週の10日には本会議で賛成84、反対6で協定承認を可決した<sup>104</sup>。

10日には福田外相が来日中のコナリー（John B. Connally）財務長官と会談し、返還後の沖縄米軍基地の縮小を要請した<sup>105</sup>。同時期に来日したジョンソン国務次官も同様の要請を受け、

---

<sup>97</sup> 『日米関係資料集 1945-97』 833 頁。

<sup>98</sup> 『読売新聞』 1971 年 6 月 19 日。

<sup>99</sup> 同、1971 年 7 月 10 日。

<sup>100</sup> 同、1971 年 8 月 15 日。この会見で春日委員長は、沖縄国会に向けて社公民が同一歩調に向かう方針を示していた。

<sup>101</sup> Outgoing Telegram From William P. Rogers, Department of State, Secretary to American Embassy, Tokyo, October 1, 1971. 『集成第 17 期』 9 巻、9-10 頁。

<sup>102</sup> 『読売新聞』 1971 年 10 月 17 日。

<sup>103</sup> 同、1971 年 10 月 30 日。

<sup>104</sup> 同、1971 年 11 月 4 日、11 日（夕刊）。

<sup>105</sup> 同、1971 年 11 月 11 日。外務省筋の話として、了解覚書の A 表のうちで沖縄中部の人口密集地の約 10 か所の基地が対象であるとされた。

## 小山 沖縄の施政権返還前後における米軍基地の整理統合をめぐる動き

基地の10%削減を求める文書を手交されていた<sup>106</sup>。これに対しマイヤー大使は現段階で更なる基地削減に応じるのは誤りとし、1968年の第9回SCCで米側がジョンソン・マッケーン計画と呼ぶ基地削減計画に結実した「SCCにおける戦略的及び軍事的観点からの基地の見直し」を主張した。

国会では11月11日の衆議院沖縄返還協定特別委員会で沖縄返還協定が強行採決されたため、審議の空転が続いた<sup>107</sup>。船田中衆議院議長のあっせんで20日に開催された与野党の幹事長・書記長会談で24日の本会議において返還協定を採決するとともに核撤去、基地整理に関する国会決議を行うとの打開策が決まった<sup>108</sup>。これを受け開催された22日の同特別委員会で社会、共産両党が欠席するなか、自民、公明、民社の3党が共同提案した非核兵器ならびに沖縄米軍基地縮小に関する決議が全会一致で採決された<sup>109</sup>。本決議では政府に対し、「沖縄米軍基地についてすみやかな将来の縮小整理の措置をとるべき」ことを求めている。24日に開かれた本会議で返還協定承認案が、社会、共産両党欠席のなか自民党の賛成、公明、民社両党の反対で可決された<sup>110</sup>。また委員会と同様の決議が全会一致で可決された。同決議の採決後佐藤総理は、沖縄米軍基地の整理縮小について「復帰後すみやかに実現できるよう、現在からこの問題に真剣に取り組む方針」を表明した<sup>111</sup>。返還協定は自然承認前日の12月22日に参議院本会議で可決承認された<sup>112</sup>。

### (2) 施政権返還までの整理統合をめぐる動き

那覇移設についての米本国の検討は秋以降も続いたが、12月17日になり国防長官が那覇航空基地からの海軍及び海兵隊の航空部隊の移設案につき了承した旨の連絡が国務省より在日米大使館に入る<sup>113</sup>。この案は21日の吉野・スナイダー会談で日本側に伝えられた<sup>114</sup>。29日の福田・マイヤー会談でマイヤー大使は米側提案以外に選択肢がないことを強調したが、福田外相

<sup>106</sup> Incoming Telegram From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, November 16, 1971. 『集成第17期』10巻、71-72頁。

<sup>107</sup> 『読売新聞』1971年11月18日。

<sup>108</sup> 同、1971年11月21日。

<sup>109</sup> 同、1971年11月23日。

<sup>110</sup> 同、1971年11月25日。

<sup>111</sup> 「第67回国会衆議院会議録第18号」(1971年11月24日)20頁。

<sup>112</sup> 『読売新聞』1971年12月23日。

<sup>113</sup> Outgoing Telegram From William P. Rogers, Department of State, Secretary to American Embassy, Tokyo, December 17, 1971. 『集成第17期』10巻、313頁。原文の2頁以降がないため詳細は不明。

<sup>114</sup> Incoming Telegram From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, December 21, 1971. 『集成第17期』10巻、314-316頁。



は本土への移設は困難であり沖縄内部での移設が可能か求めた<sup>115</sup>。

12月31日に行われた佐藤総理と民社党春日委員長の会談において、翌1972年1月に開催される日米首脳会談で基地の縮小などにつき言質をとるよう求められた佐藤総理は、「基地縮小についても地図をひろげて具体的に詰めていきたい」と答えた<sup>116</sup>。1月5日の訪米出発に先立ち佐藤総理と会談した屋良主席も返還日を4月1日にすることとともに、基地の縮小を米側と交渉することを求めている<sup>117</sup>。

サン・クレメンテで行われた1月7日の佐藤・ニクソン会談で沖縄問題が話し合われ、返還日を5月15日にすることが決まった<sup>118</sup>。会議に同席した福田外相が、首脳会談に先立って行われた福田・ロジャース会談<sup>119</sup>における返還後の米軍のゴルフ場と海水浴場の返還の可能性に関する話し合いについて報告した。福田外相は特定の施設名を挙げて議論するのが目的ではなく国会答弁を補強することが目的と述べた。また福田外相は、P-3移転に関して那覇基地のP-3を岩国基地、三沢基地へ移転することは政治的問題を惹起するので、本土ではなく沖縄の他の基地への移転を国務長官に要請したと述べた<sup>120</sup>。

7日に発表された共同声明では、「特に人口密集地域及び沖縄の産業開発と密接な関係にある地域にある」基地のできるだけ早期の整理縮小が必要との佐藤総理の説明に対し、ニクソン大統領からは、「双方に受諾しうる」基地の調整が「安保条約の目的に沿いつつ復帰後」行われることが明らかにされた<sup>121</sup>。

米側の計画の概要は1月10日の読売新聞の報道で明らかになる<sup>122</sup>。那覇基地のP-3を普天間基地に移設するため普天間基地が手狭になることから、普天間基地のKC-130空中給油機13機を岩国基地に移し、さらに岩国基地のP-3対潜哨戒機9機を三沢基地に移転する「玉突き」の移転計画であった。また移転に必要な費用を日本側が負担することを米側が求めているとさ

---

<sup>115</sup> Incoming Telegram From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, December 29, 1971. 『集成第17期』10巻、321頁。

<sup>116</sup> 『読売新聞』1972年1月1日。

<sup>117</sup> 屋良『激動八年屋良朝苗回想録』190頁。

<sup>118</sup> Memorandum of Conversation from James J. Wickel, Special Assistant to Ambassador Meyer (Interpreter) to Richard Nixon, White House, January 7, 1972. 石井修監修『アメリカ合衆国対日政策文書集成第20期 ニクソン大統領文書—佐藤榮作・ニクソン会談関係文書ほか 第8巻』(柏書房、2007年)198-203頁。

<sup>119</sup> この会談でロジャース長官より関東平野に所在する米空軍基地の統合計画である関東計画の実施が明らかにされた。(『読売新聞』1972年1月11日。)

<sup>120</sup> これに対する米側回答は、Outgoing Telegram From William P. Rogers, Department of State, Secretary to American Embassy, Tokyo, January 19, 1972. 石井修外『アメリカ合衆国対日政策文書集成第19期 1972年・日本防衛問題—沖縄編第2巻』(柏書房、2006年)215-217頁参照。

<sup>121</sup> 『日米関係資料集1945-97』849頁。

<sup>122</sup> 『読売新聞』1972年1月10日。

## 小山 沖縄の施政権返還前後における米軍基地の整理統合をめぐる動き

れた<sup>123</sup>。

1月27日の吉野・スナイダー会談で福田外相が米側的那覇移設案に理解を示したことが伝えられた<sup>124</sup>。他方外務省が防衛庁の了解とりわけ江崎真澄防衛庁長官の了解をとることに難航していると米側に伝えられていた<sup>125</sup>。江崎長官は国会答弁で「沖縄の基地は相当広いのですから」「沖縄で解決してもらおう」として外務省側にも強く要請していることを明らかにした<sup>126</sup>。

5月15日の施政権返還日までに那覇基地のP-3の移設を完了するには普天間基地の滑走路整備や嘉手納基地の整備及び岩国基地、三沢基地に代替施設を建設することが必要とされ、このための予算措置が問題となる。防衛施設庁は1972年度予算に普天間基地、嘉手納基地への移転に必要な経費約38億円を計上していたが、普天間の航空機の移動に伴う経費は計上していなかった<sup>127</sup>。返還日までの工事完了のため当初外務省は予備費による支出を考えるが、予備費の性格上無理とされた<sup>128</sup>。また四次防先取り問題をめぐる国会の紛糾などにより1972年度予算の成立が遅れ年度内成立を見込めなくなったことから、3月9日に内海倫防衛事務次官はカーチス(Walter L. Curtis)沖縄交渉団首席軍事代表と会い、予算問題に理解を求めたが、新たな施設が完成するまで返還後もP-3は那覇に残留する旨を告げられた<sup>129</sup>。3月15日には日米間で返還協定の批准書の交換が行われ、5月15日の施政権返還が確定した<sup>130</sup>。

政府部内では普天間移設のための経費を暫定予算に計上して対応する方針であったが、暫定予算の性格に加え野党の協力を得られなかったため3月23日に暫定予算計上を断念し米側にこれを伝えた<sup>131</sup>。これによりP-3は返還日以降も那覇基地に残留することが決まった。他方で

---

<sup>123</sup> こうした計画について3月16日の国会で福田外相は、「うわさ話を聞いている段階」との答弁をした。他方費用負担について吉野アメリカ局長は、「要する費用は日本側が公平の立場からも持たざるを得ない」としていた(「第68回国会衆議院沖縄及び北方問題に関する特別委員会議録第4号」(1972年3月16日)3頁)。

<sup>124</sup> Incoming Telegram From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, January 27, 1972. 『集成第19期』第5巻、60頁。

<sup>125</sup> Incoming Telegram From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, February 18, 1972. 『集成第19期』第8巻、24-25頁。

<sup>126</sup> 「第68回国会衆議院内閣委員会議録第4号」(1972年3月21日)13頁。

<sup>127</sup> 「第68回国会衆議院予算委員会第二分科会議録第2号」(1972年3月21日)7頁。

<sup>128</sup> Incoming Telegram From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, February 7, 1972. 『集成第19期』第8巻、18-19頁。「第68回国会衆議院予算委員会第二分科会議録第1号」(1972年3月18日)5頁。

<sup>129</sup> Incoming Telegram From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, March 9, 1972. 『集成第19期』第8巻、38頁。『読売新聞』1972年3月9日によれば、8日に内海次官がカーチス代表と会い、普天間の工事完了は最悪の場合9月ごろになると答えていた。なお1974年度予算の衆議院通過は4月3日であった。

<sup>130</sup> 『読売新聞』1972年3月16日。

<sup>131</sup> Incoming Telegram From Armin H. Meyer, American Embassy, Tokyo, Ambassador to Department of State, Secretary, March 23, 1972. 『集成第19期』第8巻、54頁。『読売新聞』1972年3月24日、24日(夕刊)。

了解覚書の C 表に掲載された与儀貯油施設（タンクファーム）については、撤去作業が 2 月 18 日から開始されていた<sup>132</sup>。

5 月 15 日に沖縄の施政権は米国より返還され、沖縄県として復帰を果たした<sup>133</sup>。同日午前零時に開催された第 251 回日米合同委員会で、復帰後の沖縄における米国の軍隊の用に供する施設及び区域についての協定が締結された<sup>134</sup>。これにより米軍に 87 か所、約 287 平方キロメートルの基地が地位協定に基づき提供されることになった。5 月 17 日に佐藤総理を訪問した屋良沖縄県知事<sup>135</sup>は復帰実現への努力に感謝するとともに基地の縮小などに一層真剣に取り組むことを要請し、佐藤総理は当然の方向と応答した<sup>136</sup>。施政権返還後の米軍基地の縮小が課題となる。

### （3） SCC における整理統合計画の策定

復帰翌月の 6 月 25 日には県知事選挙、県議会議員選挙が実施され、屋良知事が大差で自民党公認候補に勝利するとともに県議選においても革新側が過半数を制した<sup>137</sup>。屋良知事は基地撤去、反安保を主張し選挙戦を行い、当選後の談話で基地の整理縮小とその撤去を要求すると述べていた。復帰直後の 5 月 20 日には B-52 爆撃機 3 機が緊急避難で嘉手納基地に飛来したため、沖縄県は基地をめぐる沖縄県民の感情を無視するものとの談話を発表した<sup>138</sup>。

沖縄復帰の実現を機に退陣した佐藤総理の後任である田中角栄総理は、就任直後の質問主意書に対する答弁で沖縄における米軍基地の整理縮小について「今後の沖縄県の開発計画の推進、民生安定確保との関係をも踏まえ、かつ、日米安保条約の目的との調整を図りつつ」米側との話し合いを進める考えを示した<sup>139</sup>。沖縄振興開発特別措置法（昭和 46 年法律第 131 号）に基づき策定中の沖縄振興開発計画の中で米軍基地の整理縮小の問題が考慮されることになった。

10 月 31 日に閣議決定された新全国総合開発計画では、開発を進めるうえで沖縄の基地は、

<sup>132</sup> 『読売新聞』1972 年 2 月 21 日。本施設は、返還前日の 5 月 14 日に全部返還された（沖縄県知事公室 基地対策課編『駐留軍用地の今・昔』（沖縄県、2009 年）28 頁）。

<sup>133</sup> 同日防衛施設庁那覇防衛施設局が発足した。1971 年 4 月以降沖縄・北方対策庁沖縄事務局に防衛施設庁職員 20 名（11 月以降は 100 名以上）が派遣され、復帰準備事務をすすめていた。

<sup>134</sup> 「防衛施設広報 No.303」（1972 年 5 月 25 日）。了解覚書 A 表の 88 か所との差は、川田、瀬嵩、前島各訓練場が落とされ、那覇海軍航空施設（那覇空港の一部）と伊波城観光ホテルが追加されたためである。

<sup>135</sup> 沖縄の復帰に伴う特別措置に関する法律（昭和 46 年法律第 129 号）第 5 条により復帰後 50 日以内に行われる選挙までは従来の行政主席を知事とみなすこととされた。

<sup>136</sup> 『読売新聞』1972 年 5 月 18 日。

<sup>137</sup> 『読売新聞』1972 年 6 月 26 日（夕刊）、27 日。

<sup>138</sup> 同、1972 年 5 月 20 日（夕刊）。

<sup>139</sup> 「参議院議員中尾辰雄君提出当面の諸問題に関する質問に対する答弁書」（内閣参質 69 第 3 号、1972 年 7 月 18 日）。

## 小山 沖縄の施政権返還前後における米軍基地の整理統合をめぐる動き

「できるだけ早期に整理縮小されるべき」ものと位置づけられ、特に那覇市周辺につき「その整理縮小を図る必要がある」とされた<sup>140</sup>。また12月18日に内閣総理大臣決定された沖縄振興開発計画では、「基地依存経済から脱却して自立経済の確立をはかるため」基地の整理縮小をはかり、「その跡地および跡施設を産業振興および社会資本整備のために活用する」とされ、基地の多くが地域開発上重要な本島中南部地域に存在し、都市圏形成に影響していることから、「できるだけ早期にその整理縮小をはかる必要がある」とされた<sup>141</sup>。

一方那覇基地のP-3移転については、普天間基地の地元宜野湾市の反対などにより普天間基地への移設が難しくなっていた<sup>142</sup>。このためP-3を嘉手納基地に移す案が日本側から提示され、1973年1月8日には大平正芳外相が記者会見で明らかにした<sup>143</sup>。

1月24日に開催された第14回SCCにおいて日本本土及び沖縄の双方における基地の統合を日本側が求めたのに対し、米側はニクソン・ドクトリン及び地位協定に沿って基地を日本に維持する意図を再確認しつつ日本側要望を考慮しているとした<sup>144</sup>。そして関東平野に所在する空軍基地の削減計画である関東計画を了承するとともに、沖縄における基地の整理統合計画を検討合意した。その計画は、①嘉手納基地、普天間基地における代替施設の建設及び岩国基地のP-3の三沢基地への移転に際し、三沢基地の施設の整備を日本政府が行うことを前提に那覇基地を全部返還すること、②那覇空軍・海軍補助施設の大部分を嘉手納基地に、一部を牧港補給地区その他へ移転することを前提に那覇空軍・海軍補助施設の全部返還すること、③牧港住宅地区の住戸200戸を嘉手納基地へ移転することを前提に牧港住宅地区の全部返還することに原則的に合意するとの内容であった。また別途岩国基地における改善、改築を日本側が実施することが決まった。

SCCで設置が決まった安保運用協議会において沖縄の米軍基地に関する検討がさらに進められたが、6月11日の第3回会合では日本側が具体的な基地名を挙げて遊休施設の返還を求め、大規模な整理統合計画の基本方針を秋に予定された次回のSCCまでにまとめることされた<sup>145</sup>。日米間の合意の遅れから1974年に開催がずれ込んだ第15回SCCは、1月30日に開催された<sup>146</sup>。同委員会では安保運用協議会の9回にわたる協議等を通じまとめた沖縄県における米軍基

<sup>140</sup> 沖縄県企画調整部軍用地転用対策室編『軍用地転用の現状と課題』（沖縄県企画調整部、1977年）189頁。「第70回国会参議院予算委員会会議録第3号」（1972年11月10日）15頁。

<sup>141</sup> 10月25日に沖縄県知事から提出された案では「軍事基地の撤去を強力に推進」とされていた。（『読売新聞』1972年11月23日。）

<sup>142</sup> 『読売新聞』1973年1月7日。「第68回国会衆議院外務委員会議録第13号」（1972年5月10日）7頁。

<sup>143</sup> 『読売新聞』1973年1月9日、19日。

<sup>144</sup> 外務省編『わが外交の近況』第17号（大蔵省印刷局、1973年）527-529頁。

<sup>145</sup> 『読売新聞』1973年6月12日。日本側が要求した約30か所のうち8か所の返還が6月14日の日米合同委員会で決まった。（同、1973年6月15日（夕刊）。）

<sup>146</sup> 山中貞則防衛庁長官が米側案に異論を唱えていたためとされる。（『第72回国会衆議院内閣委員会議

地の整理統合計画を了承した<sup>147</sup>。その概要は①移設を要せずして返還される基地として久志訓練場、屋嘉訓練場など 20 件、9.1 平方キロメートル、②移設措置とその実施に係る合意の成立後返還される基地として屋嘉レスト・センター、那覇港湾施設など 18 件、13.87 平方キロメートル、③返還につき引き続き検討される基地として石川陸軍補助施設、読谷陸軍補助施設など 10 件、2.44 平方キロメートルの全部又は一部返還であった<sup>148</sup>。

沖縄における米軍基地の整理統合計画については、1976年7月8日に開催された第16回SCCにおいてさらに検討された<sup>149</sup>。その結果、①移設を要せず返還される基地として北部訓練場（一部）、キャンプ・シュワブ（一部）など 4 件、6.07 平方キロメートル、②移設措置とその実施に係る合意後返還される基地として、伊江島補助飛行場、八重岳通信所（一部）など 8 件、10.15 平方キロメートルが全部又は一部返還されることになった<sup>150</sup>。

1976年7月1日現在の沖縄県における米軍基地は 57 件、約 267 平方キロメートルであり、県面積に対する米軍基地の割合は 11.9%であったが、これら 3 回の合意施設がすべて返還された場合には、米軍基地の県面積に対する割合が 1 割を切る（9.8%）という整理統合の計画であった<sup>151</sup>。本整理統合計画が早期に達成されれば米軍基地の縮小が進んだと言える計画であった。だが計画合意から 36 年以上経過した 2013 年 1 月現在この割合は 10.02%であり、依然 1 割を切るには至っていない。

おわりに

沖縄の施政権返還前後の 1968 年から 1976 年の SCC における整理統合計画の策定までの間の沖縄の米軍基地の整理統合をめぐる動きを見てきた。沖縄返還以来 40 年が経過し、3 回目の沖縄基地の整理統合計画が策定されてからも 36 年が過ぎようとしているが今回見てきた問題の中にはいまだ進行形のものもある。

那覇海軍航空施設が返還されたのは、1975 年 7 月に開催された沖縄国際海洋博覧会直前の 6 月末であり、那覇空軍・海軍補助施設が最終的に全部返還されたのは、1982 年 3 月末であった。また牧港住宅地区の返還は、1987 年 5 月末になった。さらに那覇港湾施設は 2000 年までに 3 割ほどの返還が完了したが、移設の条件である代替施設の問題もあり残り 7 割は依然返還がす

---

録第 3 号」(1974 年 1 月 18 日) 34 頁。

<sup>147</sup> 外務省編『わが外交の近況』第 18 号 (大蔵省印刷局、1974 年) 131-134 頁。

<sup>148</sup> 防衛施設庁史編さん委員会編『防衛施設庁史』(防衛施設庁、1997 年) 122-124 頁。『読売新聞』1974 年 1 月 31 日。両者で返還面積が異なっている。また後者によれば防衛施設庁は移転経費を 1 千数百億円と見ていた。

<sup>149</sup> 外務省編『わが外交の近況』第 19 号 (大蔵省印刷局、1976 年) 62-64 頁。

<sup>150</sup> 『防衛施設庁史』124 頁。

<sup>151</sup> 「防衛施設広報 No397」(1971 年 7 月 20 日)。

## 小山 沖縄の施政権返還前後における米軍基地の整理統合をめぐる動き

すんでいない。

一方で、返還された土地についてはその活用、開発が進められた。与儀タンクファームは住宅用地として、牧港住宅地区は那覇副都心開発整備事業用地として、那覇空軍・海軍補助施設は土地区画整理により那覇市のベッドタウンとしてそれぞれ開発が進められてきた。沖縄返還にあたり那覇市の目立つ施設の返還を日本側は求めたが、その跡地を活用するとの沖縄振興開発計画とともに、40年近い年月を要してその多くが達成された。他方で那覇港湾施設は、その後何度も返還計画に入れられながら依然返還に至っておらず、その実現が強く望まれるところである。

(防衛研究所戦史研究センター主任研究官)