

琉球大学学術リポジトリ

米国管理下の南西諸島状況雑件 沖縄関係 米国議会
会審議（議会証言、議事録）

メタデータ	言語: 出版者: 公開日: 2019-02-14 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: - メールアドレス: 所属:
URL	http://hdl.handle.net/20.500.12000/43842

44.
10.
2
米共和黨上院政策委員會 覽書

外務省電信案

機密表示 (極秘・秘の朱印)	符号表示 暗 略 <u>平</u>	※ 総第 4912 号
	※ 第 5005 号	※ 昭和 44 年 10 月 8 日 19 時 14 分発
	大至急 <u>至急</u> 普通・LTF	※ 発電係 小林

大 臣 政務次官 事務次官 外務審議官 外務審議官 官 房 長	主管 アメリカ局長 参事官 北米第一課長	主管局部課 (室) 名 米北一 起案 昭和 44 年 10 月 8 日 起案者 石河 電話番号 446
--	-------------------------------	--

協議先

在 米 下田	大使 臨時代理大使 総領事 代理	あて 佐々木 大臣 発
--------	---------------------	-------------

電 在	大使 臨時代理大使 総領事 代理	あて
-----	---------------------	----

件名	米共和党内院政策委員会の覚書 (沖繩問題)
----	-----------------------

7日ワシントン発 UPI電 ~~米共和~~ 党内院政策委員会 ~~佐藤首相~~ が 11月12日
に米 ~~共和~~ 党内院政策委員会に失敗すれば
日米同盟は終りを告げるかも知れないとの
警告 ~~米共和~~ 党内院政策委員会 同党の見解

(※印刷内は電信課記入)

(昭和四二七一改正)

GB-1

と17回覧12113で頼121134に3 念のため) 右事実を調査の上 結果 結果) 内閣府へ電ありた。い。 なお、本件覚書テキスト入手の上 空送ありた。い。
13)

GB-3

外務省

国際資料

第二〇七〇号

(四四・一〇・二二)

◎日米関係における沖縄（上）

＝米共和党上院政策委員会覚え書き＝

注＝出稿表で予定していた（水曜と木曜）原稿は金曜と土曜に掲載します。

発行所 共同通信社開発局

共和党上院政策委員会（委員長＝ゴードン・アロップ議員）は十月二日、「日米関係における沖縄」と題する覚え書きを公表した。その全文は次の通りである。

▽ 序 論

米国の日本との関係は、重大な段階に達しつつある。その第一の問題は沖縄の地位であるが、これは次のような問題ともからみ合っている。

―日本本土における米軍事基地

―日米間の貿易関係

―極東全域での米国の戦略的地位

―一九七〇年の日本の総選挙

日本の佐藤首相が今秋、ワシントンを訪問するさい解決されなければならない問題は、沖縄が事実上米国が領有したままに残るか、

あるいは日本に施政権を返還するかである。
もし沖縄の地位を即時変更することが認められ
れるとしても、一つの問題が残る。それは沖
縄にある米国の巨大な軍事施設を運営する上
で、米国がどれだけの柔軟性の幅を維持でき
るかである。
米国が抱く懸念の深さは、われわれの沖縄
における軍事基地の規模だけでなく、沖縄の
戦略的重要性によって測定すべきである。も
し沖縄の軍事活動が制約されるならば、西太
平洋の後方基地はグアム島になる。沖縄はサ
イゴンから二千八百六十キロ、グアムは四千
百六十キロである。沖縄からソウルまでは千
二百八十キロ、グアムからソウルまでは三千
二百キロである。
これらの距離の比較は、米軍の撤退を含む
ベトナムでの米軍の行動にとって重要であり、

極東における他のすべての米国の介入のさい
にも同じく重要である。
沖縄問題は、第二次大戦以降の一連の諸決
定、協定、条約、同盟関係、了解事項を通じ
て見なければならぬ。いろいろな問題を考
えるに当たって、各国はそれぞれ異なった政
治的計算によって動かされる。日本の場合は
ほとんどすべて国内的なものであり、米国の
場合はほとんどすべて対外的なものである。
▽第二次世界大戦
米国の第二次大戦の戦略のなかで、一九四
五年四月の沖縄進攻は、太平洋における戦争
の最終局面を開いた。沖縄は日本本土進攻の
ための前進拠点であった。
四十歳以上の米国人たちはロッドアイラン
ド州の五分の四の大きさのこの辺びな島を最
も激しい戦闘のうち、占領したことを記憶し

ている。全部でほぼ二十万の人間が死んだが、このうち米兵は一万二千五百人、日本人は十二万五千人、沖縄人は六万二千人であった。このほか三万七千人の米国人が負傷し、この最後の戦いで、三十六隻の軍艦、七百六十三機の飛行機が失われた。

沖縄進攻作戦が開始されて三カ月後に、沖縄は征服されてわれわれのものとなり、決してそれは日本に返されることがないだろうと思われた。一九四五年六月のポッドム宣言は、日本がその海洋帝国を形作っていた諸島を奪われることを明らかにした。日本の主権は日本本土の四島と「われわれが決定する諸小島」に限られることになった。

米国の爆撃機と科学者たちは、日本本土進攻以前に日本を降伏させた。沖縄はガダルカナル、タラワ、テニアンなどの諸島とともに、

かつて戦火がおよんだ戦場として記憶されるにすぎない基地、ごみ捨て場となることが運命づけられたように思われた。

▽戦後の政策ーアジアと日本

第二次大戦の終結により、米国のアジア政策は二つの仮定に基づいて考えられた。その一つは米ソ関係はかなり友好的な状態が続くだろうということ、もう一つは友好的な中国がアジア大陸で安定勢力になるだろうというものであった。

このような状況のなかで、われわれは日本が政治的にも経済的にも、民主化すべきであるとの決意を固めた。一九三一年以来満州からインドの玄関口、さらにオーストラリア沖の水域にまで恐怖をもたらした日本の軍事機構を、永久に撤廃しなければならなかった。

この政策の中心は一九四六年の日本国憲法

であり、これは米占領軍当局者の明白な承認をえて発布された。これは政治の民主的制度を与えただけでなく、日本人にとって戦争は「非合法化」されたのである。そのカギは第九条であり、同条は次のように述べている。

「1.日本国民は正義と秩序を基調とする国際平和を誠実に希求し、国権の発動たる戦争と、武力による威嚇または武力の行使は、国際紛争を解決する手段としては、永久にこれを放棄する。

2.前項の目的を達成するため、陸海空軍その他の戦力はこれを保持しない。国の交戦権はこれを認めない」。

このような前例のない「不戦」条項は、敗戦と都市の破壊でショックを受けていた日本国民の深い軍国主義反対ムードに適合するものであった。軍国主義に対する反対や平和主義

義は今日でもいぜん同じように強い。ことし行なわれた世論調査では、九一%がいぜん再軍備に反対している。

この理由から、第二次大戦後のすべての日本政府は三項目の核兵器政策を支持してきた。つまり核兵器を生産せず、所有せず、日本内にこのような兵器を貯蔵しないことである。

ある意味で日本の非武装は、かつて考えられたわれわれの本来のアジア政策の一部にすぎなかった。一九四九年までに、ソ連との関係は悪化して冷戦状態となり、中国全土は共産主義者によって支配された。朝鮮の南半分を除けば、極東の大陸で米國に開放されている港や基地は存在しない。日本の北にある太平洋諸島では、サハリンと千島列島のソ連占領によって、日本は包囲された。

事態は一九五〇年になって、さらに悪化した。

た。われわれは朝鮮で戦争にはいり、極東に
おける新たな防衛体制が必要になった。

日本の政界指導者たちは、この必要を十分

認識して、どのような形の同盟を作るかが真

の問題であることを認識した。いくつかの観

測気球によって、彼らは憲法の戦争放棄条項

を廃止したり、憲法を越えてなんらかの形の

再軍備をすることは不可能であることを明ら

かに悟った。非武装はすべての政党を団結さ

せる一つの問題であった。そのため吉田首相

は、いまでも続けられている日本の基本的な

進路を決めた。つまり再軍備はしないが、日

本の防衛のために、米軍が配置される陸、海、

空の基地を日本に置くことを認めることであ

る。

▽平和条約―沖縄

日本の占領は一九五一年の平和条約によっ

て、正式に終わった。朝鮮戦争のさい、米軍
集結地としてきわめて重要になった沖縄は、

同条約の第三条で、特別の地位を与えられた。

同条は大要次のように述べている。

「日本国は北緯二十度以南の南西諸島（琉

球諸島および大東諸島を含む）を合衆国を唯

一の施政権者とする信託統治制度の下におく

こととする国際連合に対する合衆国のいかな

る提案にも同意する。このような提案が行な

われかつ可決されるまで、合衆国は領水を含

むこれらの諸島の領域および住民に対して、

行政、立法および司法上の権力の全部および

一部を行使する権利を有するものとする」。

講和会議の米代表であったジョン・フォス

ター・ダレスは一九五一年九月三日、琉球諸

島の特殊な地位を説明して、次のように述べ

た。

「平和条約第三条は日本の南および南東にある琉球諸島その他の島に関するものである。これらの島は日本の降伏以来、米国の統治の下にある。連合国の一部諸国は、平和条約が日本に対して、これらの島を米国の主権下に置くよう、その主権を放棄させるよう要求すべきことを要請した。連合国内の意見の対立に直面して、米国の最善の方式は、米国の施政権とする国連の信託統治制度下に置くことを可能にしながら、日本に潜在主権を保有させることだと考えた」この『潜在主権』ということは、特別の意味をもっている。これは沖縄および琉球諸島を海洋帝国であった日本の他のすべての諸島と切り離し、究極的にはこれらを日本に返還することを示唆したものである。これは後になつて一九五六年アイゼンハワー大統領に

よつて間接的に確認され、一九六二年にケネディ、六七年にジョンソン大統領によつて、直接的に確認された。日本が五六年に国連の加盟国になつてからは、これが事実上残された唯一の解釈となつた。国連憲章は加盟国の領土に信託統治制度を確立することを禁止している。一九五一年の平和条約の交渉は、日米両国の同盟関係の性格について了解が成立したために成功した。米国は日本に即時再軍備することを強く求めないことにした。その代わりに、将来“自衛隊”を増強するという日本の提案に、米国が同意した。▽一九五一年の日米安全保障条約―その主要条項

米国は「日本が直接ならびに間接の侵略に対する自衛の責任を次第に多く負うことを期

待して「米軍を日本国内および周辺に維持することと同意した。

米軍は外部からの攻撃、あるいは外国の属動による国内の騒動を含め、「極東の国際平和と安全保障の維持に寄与する」ため、使用されることになった。

米軍の配置に関する条件は、日米両国政府の行政協定によって決められることになった。後者の協定のなかには、極東の他すべての地域における戦闘行動に対して、日本にいる米軍の使用を規制する次のような「事前協議」条項が初めて含まれた。

「日本の領域における敵対行為、あるいは差し迫った敵対行為の脅威がある場合には、同地域の防衛のために、必要な共同措置をとることに關して、直ちに協議する」。この条

項の解釈はかなりルーズであった。日本にある米軍基地は、朝鮮の軍事行動に使われた。しかし、日本における米軍基地の使用と沖縄の基地の使用の違いは次第に明白になってきた。

米軍はいぜん沖縄を政治的にも軍事的にも完全に支配していた。日本本土の基地と違って、核兵器の貯蔵や、極東の他の地域に米軍を使うことには、なんらの制約もなかった。そしてわれわれが支配を続ける限り、日本の戦争放棄の憲法はなんら適用されなかった。軍事基地としての自由と絶好の地理的位置から韓国と同様に、沖縄は東南アジアにおける米国の支持、補給活動に理想的なものとなった。一九五〇年代、六〇年代を通じて、沖縄の急速な軍事的増強が続けられた。結局は六〇年の日米安全保障条約によって、沖縄は

軍事的地見地からみても、より大きな価値をも
つようにさえた。 (上終わり)

国際資料

第二〇七号

(四四・一〇・二三)

◎日米関係における沖繩(下)

＝米共和党上院政策委員会覚書＝

▽新安保条約

一九五三年以降日本に起こった出来事は、一九五一年の安保条約の再交渉を不可避のも

のとした。
朝鮮戦争は米国の威信を高めるのに役立たなかつた。日本では中国の共産主義と友好関係をもちたいという方により多くの支持があつた。

吉田首相は五〇―五一年の交渉のさい合意をみた自衛隊を創設する立法を五四年に通過させるために、自ら動かさしめるすべての影響力を行使しなければならなかつた。当時吉田首相の見方では、多数の日本国民は、この自衛隊は憲法違反だと考えていた。社会党、共産党は世界の最も戦闘的な平和主義学生グループに助けられて、この反軍国主義精神を利

用した。

日本の驚異的な経済進出、日本が改めて他国の間に受け入れられたことは、国民の自尊心の復活を意味した。ナシヨナリズムと平和主義は共通の目標を見出した。つまり日本における米軍の存在である。

米国は友好的な日本政府にこのような分子をなだめさせるために必要な調整をしなければならなかつた。日本との同盟は、われわれの長期的なアジア政策との関連では、あまりにも貴重なものであつた。こうして五一年のときと同じように、六〇年安保条約の交渉のさいには、日本が軍事的にきわめて弱体であることが大きな力となつた。

▽六〇年日米新安保条約―その主要条項
この新条約は、米国が日本に引き続き軍事基地を維持する権利を認めたが、日本を守るについては、より正確な約束が取り決められ

た。

「各締約国は日本の施政の下にある領域における、いづれか一方に対する武力攻撃が、自国の平和および安全を危うくするものであることを認め、自国の憲法上の規定および手続に従って共通の危険に対処するように行動することを宣言する」。

「締約国は：、武力攻撃に抵抗するそれぞれの能力を、憲法上の条件に従うことを条件として維持し、発展させる」

事實上、この憲法上の規定に言及したことは、日本が自らを守るだけでなく、再軍備する日本の義務は五年の条約よりもきびしく制限された。

さらに六〇年の条約は、いわゆる「事前協議」条項を次のように強化した。

「締約国はこの条約に関して随時協議し、

また、日本国の安全または極東における国際の平和および安全に対する脅威が生じたときにはいつでも、いすれか一方の締約国の要請により協議する」

この条項に基づく交換公文は、一九五一年条約のときよりも、日本に米軍に対するはるかに大きな管理権を次のように与えている。

「米軍の日本国への配置における重要な変更、装備上の重要な変更、安保条約第五条に基いて行なわれる以外、軍事戦闘活動のための基地として、日本の施設、領域を使用することは、日本政府との事前協議の議題となる」

これ以後は、すべての実際上の目的として、在日米軍はアジアの他の地域における約束を支持するために、使用できなくなった。そしてこれに引き続いて、日本政府は国内のム

ドを反映して、あらゆる機会にこれをきわめて明白にしてきた。

▽沖縄の軍事的価値

このこと自体が主要軍事基地としての沖縄

の価値を増大させた。しかし米国のベトナム

に対する介入がケネディ大統領の下で支援か

ら米師団に変更され始めると、沖縄の重要性

は劇的にエスカレートされた。

米国は一年に二億六千万ドルをつぎ込んだ

と推定される。道路、ビル、施設を含む恒久

的な建設に、十億ドル以上が投じられた。

現在四万人の米軍部隊とほぼ同数の米民間

人が沖縄に駐留している。沖縄はまたベトナム

ムに向かう部隊の主要集結地点であり、その

空軍基地にはB52があり、海軍基地はポラリ

ス潜水艦に補給を行ないうる。またそれは核

兵器、運搬手段の貯蔵所でもあり、朝鮮やベ

トナムの戦闘作戦にも使用されてきた。

日本本土にも米国は百四十八カ所の基地、

四万人の軍隊をもつ巨大な軍事施設を有して

いる。しかし六〇年の安保条約によって、日

本本土では沖縄のような活動の多くは禁止さ

れているか、あるいはきびしく制限されてい

る。日本における米軍の存在を減らせという

圧力が増大したことによって、これらのうち

五十の基地が日本政府に返還された。

▽沖縄の返還

沖縄は日本人の間で、いまの日米関係に対

する一般的な不満の一部になっている。日本

はいまや世界で第三位の工業、商業国となっ

ている。日本は“開発国”のなかでは、最高

の経済成長率をもっている。また日本はきわ

めて大きな貿易収支の黒字をもっている。

（注 日本における驚くべき経済成長は、

その工業力が全く兵器生産に使われていないという事実に戻すべきものである。米國がこの問題で日本の肩代わりをしている)

第二次大戦前、沖縄の日本における地位は

どうみても貧しいものであった。にもかかわ

らず、ナシヨナリズムと平和主義の結びつき

がこのような關係を一掃し、人種的、文化的

連帯をきわめて重要なものにした。

沖縄の日本への返還は、日本の新たな地位

の象徴となった。日本は同時にソ連に対して

も、樺太(サハリン)の一部と千島列島の一

部の返還について交渉するよう求めている。

ソ連はこの問題を真剣に討議することを拒否

している。

日本國民は現実主義者であり、この國家的

自尊心に対する侮辱を、經濟的利益を上げる

ために受け入れようとしているように思われ

る。千島列島や樺太についてソ連が断固とし

て拒否の態度をとっているにもかかわらず、

日本の技術者や企業経営者たちは、ソ連がシ

ベリアの天然資源を開発するのに協力するた

めに、シベリアに送られ、また日本はソ連の

港湾施設の開発、近代化計画を引き受けてい

るからである。

米國は沖縄住民の自治の要求に答えて、六

八年に立法院議員の直接選挙を認めた(これ

は沖縄史上初めてのことであった)。選ばれ

た琉球政府主席は、沖縄の「即時無条件復帰」

を政策に掲げて選挙戦を戦った。

沖縄問題の緊急性は、次のようなことと偶

然に一致して生じたものである。つまり日米

安保条約は一九七〇年六月には、締約国のい

ずれかの申し入れで再交渉できるようになる

し、また日本はこの同じ年に総選挙を実施す

るからである。

日本は一九四七年以来、自民党によって支配されており、同党は米国に対して友好的で米軍基地に關して、重要な変更をすべきだといふ左右両派および党内有力分子の次第に強まる圧力下に置かれている。

全般的な要求は、日本が将来米国とアジア共産主義勢力との将来の対決に巻き込まれるのではないかという不安に基づいている。米国が沖縄で享受している軍事行動の比較的自由も、その不安の一部となっている。一九六七年まで、自民党指導者は、沖縄の地位に大きな変更を加えることに反対してきた。そのとき以来、佐藤首相は、その立場を大幅に変えた。いまでは佐藤首相のひきいる自民党を含め、日本の全政党は、沖縄を日本

の施政権下に直ちに復帰させることを約束している。

野党のほか自民党のかなりな人々は、日本本土で安保条約の下ですでに保障されている以上の軍事的特権を米国に与えることなしに、沖縄を返還することを最低限要求している。

最後に野党、特に極左は、日本と沖縄の双方から、すべての米軍および米軍事基地を除き去るといふ観点から、安保条約の再検討を行なうよう求めている。

このような国内の圧力の下で、佐藤首相は十一月に、沖縄返還について交渉するため、ワシントンを訪問するのである。

▽米国の立場

米国は現時点では、軍事的現実に基づいた立場をとっているように思われる。軍事的であれ、その他であれアジアにおける米国の存

在に對する沖縄の戰略的重要性が、この立場の基礎になっている。

もしいまの日本との友好關係が維持されるべきであるならば、沖縄の日本への返還、しかも近い時期に行なうことが不可避だといふ考えに即応した、米國の交渉當事者は次のような條件を確保したいと望んでいる。

一 沖縄にある現在のすべての基地の維持
一 沖縄を東アジア、東南アジア全域に對する軍事作戦基地として使う權利の維持

一 沖縄に核兵器を貯蔵する權利の保持
しかし第三点については、かなりの意見の食い違いがある。多くの米専門家は、米國に与かれている核兵器と運輸手段の全般的な改善にかんがみ、沖縄に核兵器を置く必要があるかどうかと疑問視している。

多くの現実主義者たちは、これらすべての

條件を入れた取り決めをすることは困難だろうとみている。

▽貿易

いままでのところ、米國の交渉當事者たちは、沖縄問題の討議に、広範な日本の貿易制限を撤廃させるといった他の問題とからさせることを決っている。これらは沖縄返還問題とは別個であり、別個の交渉に委ねられるべきだと考えられている。

▽日本の立場

佐藤首相が沖縄交渉の成功が現在の日米同盟關係を維持し、自民党が政權にとどまるのに絶対に必要な前提条件であると考えていることは明白である。

沖縄の返還は、日本にとって“戦後時代の終わり”を意味する。実際問題として、佐藤首相の見解は、沖縄が返還されるかどうかで

はなく、どれだけ早く、どんな条件で返還されるかが問題なのである。

さらに佐藤首相の公式発言は、安保条約の

下で、在日米軍に加えられる作戦上の制

約を沖繩の米軍にも適用することを望んでい

ることは明らかである。このことはすべての

核兵器を沖繩から除去することを意味する。

六〇年安保条約によると、佐藤首相は次の

三つの選択をもつことになる。

一現在のままの条約を認める。

一安保条約の終了を通告する。この場合同

条約は一年後に無効となる。

一同条約の限定された面について、新たに

交渉する。

米國も佐藤首相も、この条約について再交

渉の必要がないと考えているように思われる。

もし変更が加えられる場合には、これは日本

の議会で批准されなければならない。このさ

いには、六〇年の安保条約を議会で審議され

ていたときに起こったよりも、もっと激しい

暴動に直面するだろうことを示す強い証拠が

ある。

このような理由から、佐藤首相は、日本国

民に対し、先手を打って外交的勝利、つまり

沖繩を日本の施政権下に完全に復帰させるこ

とを実現しなければならない。もしこのよう

な勝利をもって帰国できなければ、多くの観

測筋は、七〇年の選挙で佐藤政権はみじめな

結果を招くことになるうと考えている。

そのような場合には、米國は安保条約につ

いて、日本の未知でおそらくは敵対的な政府

と交渉しなければならぬだろうし、日米同

盟關係は終止符を打たれることになるう。

(下終わり)

ソカヒ 万博
大政事外外僑官
次次 眞房
臣官官密密長長
機密文会密密
総入館厚計
参閣析企
参領旅移
参地中東
北東西
米北北
中南番
参一ニ
参西東洋
西東
近ア長
参書近ア
次総経国
参實統三
参政技二
参一型
参条協親
参政経科
参社專
参道内外
一二

注意
1. 本電の取扱いは慎重を期せられたい。
2. 本電の主管変更その他については検閲班に連絡ありたい。

電信写

総番号(TA) 45580
69年10月9日21時30分 米 国 発 米北
69年10月10日11時19分 本 省 着
外務大臣殿 下田大使 臨時代理大使 総領事 代理

米共和党上院政策委員会の覚書(オキナワ問題)

第3207号 略 至急

貴電米北/第2005号に関し

9日共和党上院政策委員会クランジー委員より館員がちよう取したところ次の通りの趣。なお覚書テキスト9日ペウテにて空送した。

1. 本件覚書(10月2日付)は政策委員会のスタッフ。リポートと称するものであり、共和党上院議員及びそのスタッフに対しその時々の重要問題に関する基そ資料を提供するために作成したものである。

2. 共和党上院議員の意見をちようして作成したものではない。政策委員会が作成していること から共和党の政策を代表しているもののごとくに受けとられやすいが、実体は各議員にこのような覚書を読んでもらうことによつて認識を深めてもらうことが目的である。

3. 政策委員会のスタッフとしてはオキナワ問題の解決ぶり如何が将来の日米関係に大きな影響を及ぼすことを十分

外務省

注意
1. 本電の取扱いは慎重を期せられたい。
2. 本電の主管変更その他については検閲班に連絡ありたい。

電信写

承知しており、日米両国間の相互信頼がマクシマムに維持される様な解決ぶりを期待している。

4. 共和党上院議員のオキナワ問題に関する認識が次第に深まっていることは事実であり。例えば日本が対東南アジア援助等について積極的なし勢を示せば、オキナワ返かん後の日本に対する信頼も一層たかまらべく日米友好関係を維持することにこうけんしよう。

5. 何れにしても本件覚書は日米交渉当事者に影響を及ぼそうとするような政治的目的をもつたペーパーではなく、日米関係の重要性を各議員に承知してもらいたいとの政策委員会スタッフの意向に基くものである。

(3)

- 2 -

外務省

通合報告

アメリカ局長

参事官

北米一課長

送付 公 信

政 第 8362 号

昭和44年10月9日

外 務 大 臣 殿

在 米 下 田 大 使

引用 ~~(来)~~ (往) ~~会信~~ 電話番号

才3207号

送 付 資 料

米共和党上院政策委員会、覚書
(沖縄肉題)

要処理	
首相官邸	
南 方 局	
渉外調査	
漁 業	
航 空	
科学協力	
連絡調整	
調査	
力子夕	
局庶務	

希望配付先：

付属添付 ☒

付属空便(行) ☐

付属空便(D.P.) ☐

付属船便(貨) ☐

(郵)

(別添省略)



本信写送付先：

コ
1
2
3
4
5
6
7
8
9
10
11
12
13
14
15
16
17
18
19
20
21
22
23
24
25
26
27
28
29
30
31
32
33
34
35
36
37
38
39
40
41
42
43
44
45
46
47
48
49
50
51
52
53
54
55
56
57
58
59
60
61
62
63
64
65
66
67
68
69
70
71
72
73
74
75
76
77
78
79
80
81
82
83
84
85
86
87
88
89
90
91
92
93
94
95
96
97
98
99
100



Senate Republican Memo

U. S. SENATE REPUBLICAN POLICY COMMITTEE

GORDON ALLOTT, CHAIRMAN

MARGARET CHASE SMITH
MILTON R. YOUNG
EVERETT MCKINLEY DIRKSEN
HUGH SCOTT

JOHN G. TOWER
JOHN J. WILLIAMS
NORRIS COTTON
GEORGE MURPHY

PAUL J. FANNIN
HIRAM L. FONG
CHARLES E. GOODELL
ROMAN L. HRUSKA

WINSTON L. PROUTY
TED STEVENS

FROM THE STAFF OF SENATE REPUBLICAN POLICY COMMITTEE • ROOM 333 • SENATE OFFICE BUILDING

October 2, 1969

No. 34

OKINAWA

IN

U. S. - JAPANESE RELATIONS

October 2, 1969

Senate Republican Memo

No. 34, Page 1

Introduction

United States relations with Japan are reaching a critical stage.

At the forefront is the status of Okinawa, but this is entwined with other issues:

United States military bases in Japan itself

American-Japanese trade relations

The strategic position of the United States throughout
the Far East

And, the 1970 Japanese elections.

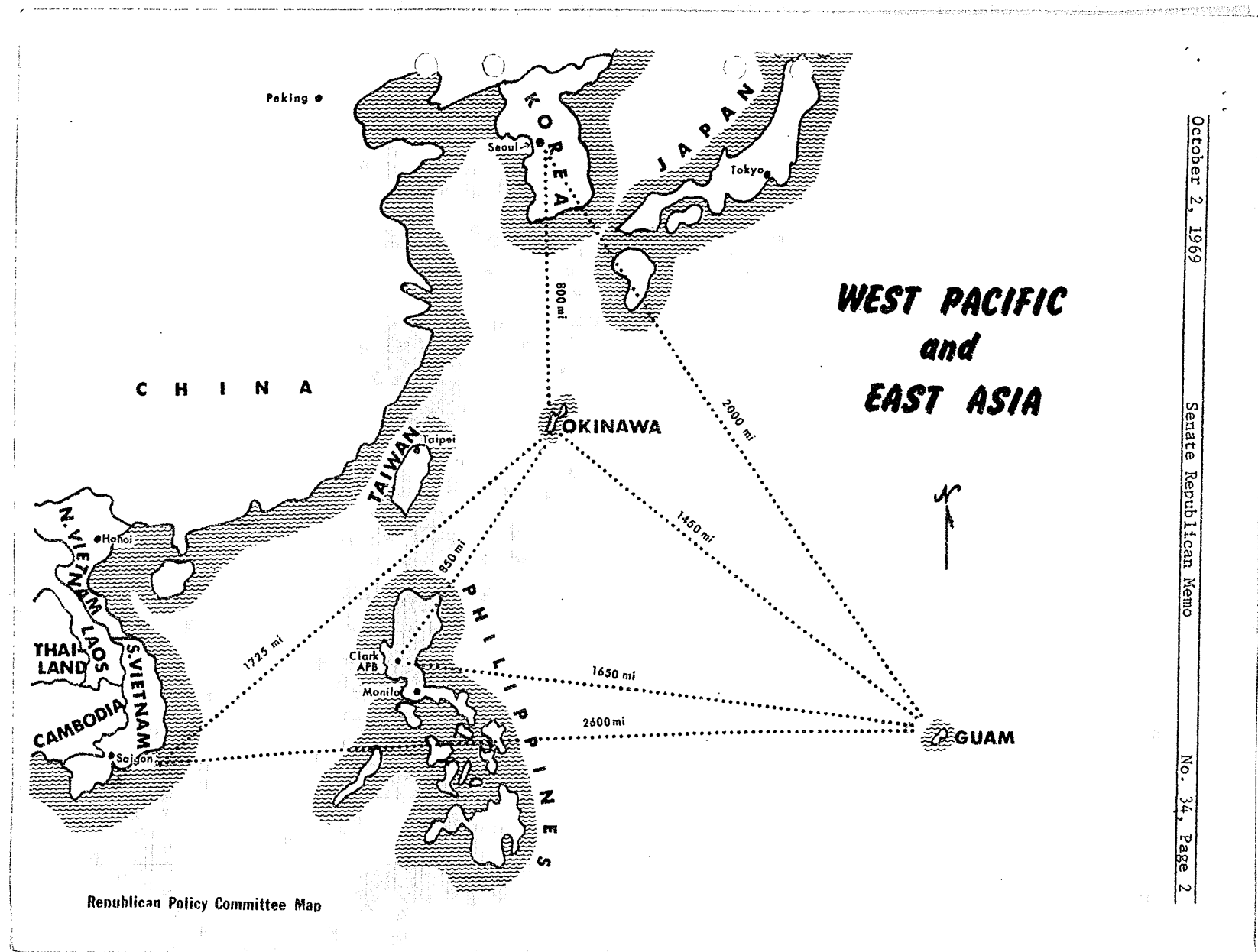
The issue to be resolved when Japanese Prime Minister Sato visits Washington this fall is whether Okinawa remains, in effect, an American possession, or reverts to Japanese control. If an immediate change in status for Okinawa is approved, one question will remain: How much flexibility will the United States maintain in operating our enormous military complex on Okinawa?

Depth of U. S. concern is measured not only by the size of our military establishment on Okinawa, but the strategic importance of that island. If Okinawa military operations are curtailed the Western Pacific fallback point becomes Guam: Okinawa is 1,725 miles from Saigon; Guam is 2,600. It is 800 miles from Okinawa to Seoul, but 2,000 miles from Guam to Seoul. (See map, Page 2.)

These relative distances are vital in U. S. operations in Vietnam, including the pullout of troops, and would become equally vital in any other American involvement in the Far East.

The Okinawa question must be viewed through a web of decisions, agreements, treaties, alliances, and understanding dating from World War II. In

(continued on page 3)



considering the issues each country is moved by different political calculations -- for Japan almost entirely domestic, for the United States almost entirely foreign.

World War II

In our World War II strategy, the invasion of Okinawa in April 1945 opened the final phase of the war in the Pacific. It was to be the forward staging area for the invasion of Japan proper.

Americans over 40 remember the taking of this obscure island 4/5 the size of Rhode Island as one of the fiercest battles of the war. In all, nearly 200,000 were killed: 12,500 Americans, 125,000 Japanese, and 62,000 Okinawans.

Another 37,000 Americans were wounded, 36 warships and 763 planes lost in the bitter-end fighting.

Three months after the invasion, Okinawa was ours by conquest, and it seemed likely never to revert to Japan. The Potsdam Declaration of June 1945, stated Japan was to be stripped of its ocean empire. Japanese sovereignty would be limited to the four home islands "and such minor islands as we determine."

American bombers and scientists forced Japan's surrender before the invasion. Okinawa seemed destined to become a battered graveyard and dumping ground, along with Guadalcanal, Tarawa, Tinian, etc., remembered only as a battle-ground once the war moved beyond.

Postwar Policy -- Asia and Japan

At the close of World War II, U. S. Asia policy rested on two assumptions: First, U. S. - Soviet relations would continue to be fairly cooperative, and second, a friendly China would be the stabilizing force on the Asian mainland.

Within this context, we determined Japan should be politically and economically democratized. Its military machine, which since 1931 had spread horror from Manchuria to the gates of India, and east to the waters off Australia, was to be forever abolished.

The capstone of this policy was the Japanese Constitution of 1946, adopted with the clear approval of U. S. occupation officials. Not only did it provide a more democratic system of government, but -- for the Japanese -- war was "outlawed." Article IX was the key. It reads in part:

"Aspiring sincerely to an international peace based on justice and order, the Japanese people forever renounce war as a sovereign right of the nation and the threat or use of force as a means of settling disputes."

"In order to accomplish the aim of the preceding paragraph, land, sea, and air forces, as well as the other war potential, will never be maintained. The right of belligerency of the State will not be recognized."

This unprecedented "no-war" clause suited the deeply antimilitary mood of the people, shocked by defeat and their shattered cities. Antimilitarism or pacifism runs just as strong today. A poll this year shows 91 percent of the people still oppose rearming.

For this reason, every Japanese government since World War II has upheld a three-point nuclear weapons policy: no production, no possession, no storage of such arms in Japan.

In a sense, Japan's disarmament is the only part of our original Asia policy ever realized. By 1949, relations with Russia had deteriorated into a cold war, and all of China was controlled by Communists. Aside from the southern

half of Korea, there was no port or base open to the United States on the Far East mainland. In the Pacific islands to her north, Japan was outflanked by the Russian occupation of Sakhalin and the Kuriles.

The situation was worse in 1950: we were at war in Korea and it was time for a new defensive alignment in the Far East.

Japanese political leaders, quite aware of this need, realized the real question was the form the alliance should take. A few trial balloons had made clear to them the impossibility of either repeal of the "no-war" constitutional clause, or some sort of extraconstitutional rearmament of Japan. Disarmament was the one issue which united all political parties. So Prime Minister Yoshida set the basic course for Japan which still holds: remain unarmed, but allow ground, sea, and air bases in Japan to be manned by the United States for the defense of Japan.

Peace Treaties -- Okinawa

Occupation of Japan was formally terminated by the 1951 Peace Treaty.

Okinawa, now of great importance as a staging area for the Korean war, was given special status in Article 3 of that Treaty:

(referring to the Ryukyu Islands of which Okinawa is the largest)

"Japan will concur in any proposal by the United States to the United Nations to place under its trusteeship system, with the United States as the sole administering authority, Nansei Shoto south of 20° North latitude (including the Ryukyu Islands and Daito Islands) ... Pending the making of such a proposal and affirmative action thereon, the United States will have the right to exercise all and any powers of administration, legislation and jurisdiction over the territory and inhabitants of these islands including their territorial waters."

John Foster Dulles, chief United States negotiator at the peace conference, issued a statement on September 3, 1951, explaining the special status of the Ryukyus:

"Article 3 deals with the Ryukyus and other islands to the south and southeast of Japan. These, since the surrender, have been under the sole administration of the United States.

"Several of the Allied Powers urged that the treaty should require Japan to renounce its sovereignty over these islands in favor of United States sovereignty. Others suggested that these islands should be restored completely to Japan.

"In the face of this division of Allied opinion, the United States felt that the best formula would be to permit Japan to retain residual sovereignty, while making it possible for these islands to be brought into the United Nations trusteeship system, with the United States as administering authority."

The term "residual sovereignty" has special significance. It set Okinawa and the Ryukyus apart from all the other islands of Japan's ocean empire, and implied eventual return of them to Japan. This was later confirmed indirectly by President Eisenhower in 1956, and directly by Presidents Kennedy in 1962 and Johnson in 1967.

In effect, this was the only interpretation left after Japan became a member of the U. N. in 1956. The U. N. Charter forbids establishing trusteeships over territory of a member state.

The Peace Treaty of 1951 was negotiated successfully because Japan and the United States had also reached an understanding as to the nature of a U. S. - Japanese alliance. The United States no longer pressed for immediate Japanese rearmament. Instead, it agreed to a Japanese proposal for a future increase in "self-defense" forces.

The Security Treaty of 1951 -- Chief Terms

The United States agreed to maintain its Armed Forces in and about Japan "in the expectation, however, that Japan will itself increasingly assume responsibility for its own defense against direct and indirect aggression."

The U. S. forces could be utilized "to contribute to the maintenance of international peace and security in the Far East, and to the security of Japan" including both attack from without, *or internal disturbances instigated by an outside power.*

The conditions governing the "disposition" of U. S. forces were to be determined by administrative agreements between the two governments.

The agreement under the latter provision contained the first of the so-called "prior consultation" clauses regulating the use of U. S. forces in Japan for combat operations elsewhere in the Far East:

"In the event of hostilities, or imminently threatened hostilities in the Japan area, the Governments ... shall immediately consult together with a view to taking necessary joint measures for the defense of that area. ..."

With the Korean war still dragging on, the interpretation of this was fairly loose. U. S. bases in Japan were used for Korean operations. But the difference between the use of our bases in Japan and those in Okinawa became more and more evident.

The United States was still in complete political and military control of Okinawa. There were no limitations on storage of nuclear weapons, or use of U. S. forces on Okinawa elsewhere in the Far East as is the case in Japan. And as long as we remained in control, the Japanese no-war constitution clause had no application.

Its freedom as a military base and prime geographic location made Okinawa ideal for U. S. support and supply operations in Southeast Asia as well as Korea. An intense military buildup on Okinawa continued throughout the 1950's and 1960's. Eventually, the U. S. - Japan Security Treaty of 1960 was to make Okinawa of even greater value from a military viewpoint.

A New Security Treaty

Events in Japan after 1953 made renegotiation of the 1951 Security Treaty almost inevitable.

The Korean war had not helped U. S. prestige. There was more support in Japan for coming to terms with Chinese communism.

Prime Minister Yoshida had to exert every influence at his command to push through legislation in 1954 establishing the self-defense forces agreed on during the 1950-51 negotiations. At the time, a majority of Japanese, by Yoshida's estimate, felt such forces were unconstitutional. The Socialist and Communist parties fed on this antimilitary spirit, aided by some of the most belligerently pacifist student groups in the world.

Japan's tremendous economic surge, its renewed acceptance among nations, meant a rebirth in national pride. Both nationalism and pacifism found a common target: the American military presence in Japan.

The United States had to make the adjustments necessary to enable a friendly Japanese Government to appease such elements. The Japanese alliance was too valuable in terms of our long-range Asia policy. Thus, much as in 1951, Japan's very military weakness became a chief strength when the Security Treaty of 1960 was negotiated.

The Security Treaty of 1960 -- Chief Terms

The Treaty continued the right of the United States to maintain military bases in Japan, but at the price of a more precise commitment to defend Japan.

Each party agreed an attack against either "in the territories under the administration of Japan would be dangerous to its own peace and safety and declares it would act to meet the common danger in accordance with its constitutional provisions....."

Both parties agreed to "maintain and develop, subject to their constitutional provisions, their capacities to resist armed attack."

In effect, this reference to constitutional provisions meant Japan's obligation to rearm as well as to defend itself was more severely limited than under the Treaty of 1951.

In addition, the 1960 Treaty strengthened the so-called "prior consultation" clause:

"The parties will consult together from time to time regarding the implementation of this Treaty, and at the request of either Party, whenever the security of Japan or international peace and security in the Far East is threatened."

The agreement entered into under this clause gave Japan far more control over American forces than under the 1951 Treaty:

"Major changes in the deployment into Japan of United States armed forces, major changes in their equipment, and the use of facilities and areas in Japan as bases for military combat operations to be undertaken from Japan other than those conducted under Article V of the said Treaty (defense of Japan) shall be the subject of prior consultation with the Government of Japan."

Thereafter, for all practical purposes, the American forces in Japan could not be used to support U. S. commitments elsewhere in Asia. And in the

succeeding years, the Japanese Government, reflecting the mood of the country, made this very clear at every opportunity.

Okinawa's Military Value

This in itself increased Okinawa's value as a major military base. But once the U. S. commitment in Vietnam began to shift under President Kennedy from support to American divisions, Okinawa's importance escalated dramatically.

It is estimated we pump \$260 million per year into Okinawa. Permanent construction, including roads, buildings, and installations has cost over \$1 billion.

Today 40,000 U. S. troops and almost as many American civilians are stationed there; it is the major staging area for Vietnam-bound forces; its air bases handle B-52's; its naval stations can service Polaris submarines; it is a storehouse for nuclear weapons and delivery systems; it has been used for combat operations in Korea and Vietnam.

In Japan proper, the United States also has a huge military complex, with 148 bases and 40,000 troops. But under the 1960 Security Treaty, most of the Okinawa activities would be forbidden or severely restricted. Increased pressure to reduce the American military profile in Japan has resulted in our turnover of 50 of these bases to the government.

The Reversion of Okinawa

Okinawa has become a part of the general dissatisfaction among Japanese with the present position of Japan vis-a-vis the United States. Japan is now the third-ranking industrial-commercial nation in the world; it has the highest annual rate of economic growth among the "developed" countries; it has an extremely

favorable balance of trade position.

That its economic growth has been helped by the 24-year security umbrella provided by the United States is not the persuasive argument it once was.

(Note: Much of the phenomenal economic growth in Japan might well be attributable to the fact none of its industrial potential has had to be used for arms production; the United States has taken care of that problem for Japan.)

Okinawa, prior to World War II, was at best a poor relation of Japan.

Nevertheless, the combination of nationalism and pacifism has swept across them both and made the ethnic and cultural ties of preeminent importance.

The return of Okinawa to Japan would symbolize the new status of Japan. Japan has as well requested the Soviet Union to enter into negotiations on the return of at least part of Sakhalin and the Kurile islands. The Russians have refused to discuss the matter seriously.

Being realists, the Japanese appear willing to accept this slight to national pride to achieve economic gain. Despite the Russian adamance on the Kuriles and Sakhalin, Japanese technicians and managers have been sent to Siberia to help the Soviets develop natural resources there, and Japan has undertaken a program of development and modernization for Russian seaport facilities.

The United States has responded to the demands for self-government by Okinawans by permitting the direct election of local officials in 1968 (the first such election in the history of the island). The Chief Executive elected campaigned on a platform of "immediate and unconditional reversion" to Japan.

Okinawa in Japanese Politics

The urgency of the Okinawa negotiations stems from a coincidence: The present U. S.-Japanese Security Treaty is open for renegotiation by either party

in June 1970, and Japan holds a general election this same year.

Japan has been governed by the Liberal Democratic Party since 1947, and traditionally it has been friendly to the United States. However, it is under increasing pressure from both left and right, as well as from strong elements in its own ranks, to undertake major changes in its relations with the United States, particularly with respect to American military bases in Japan.

The demand in general is based on a fear Japan will be dragged into any future confrontation between the United States and Asian Communist forces. The comparative freedom in military operations enjoyed by the United States on Okinawa has become part of that fear.

Up until 1967, the Liberal Democratic leadership opposed any major change in the status of Okinawa. Since then, Prime Minister Sato has drastically altered that position. Today all political parties in Japan, including Sato's, are committed to the immediate reversion of Okinawa to Japanese administrative control.

The opposition parties, and a good portion of Sato's Liberal Democrats, demand, at a minimum, reversion of Okinawa without any American military privileges not already guaranteed under the Security Treaty in Japan proper.

Finally, the opposition parties, especially the extreme left, demand a major overhaul of the Security Treaty with a view to removing all American military personnel and bases from both Japan and Okinawa.

It is under this kind of pressure at home that Prime Minister Sato will come to Washington in November 1969, to negotiate for the reversion of Okinawa.

The American Position

The United States appears at this point to have adopted a position based on military realities. The strategic importance of Okinawa to the American

presence, military or otherwise, in Asia is the basis for that position.

Apparently reconciled to the idea that reversion of Okinawa to Japan -- and soon -- may well be inevitable, if present friendly relations with Japan are to be maintained, our negotiators would like to secure the following terms:

- Retention of all present military bases on Okinawa
- Retention of the right to use Okinawa as an operational military base for all of East and Southeast Asia
- Retention of the right to store nuclear arms on Okinawa

There is, however, a significant dissent on the third point: A number of American experts question the need for nuclear weapons on the island in view of overall improvements in U. S.-based nuclear weapons and delivery systems.

Most realists concede we will have difficulty in securing agreement to all these terms.

Trade

To date, our negotiators indicate a reluctance to bring into the Okinawa discussion any corollary issues, such as scaling down extensive Japanese trade barriers. These are considered separate from the Okinawa reversion question, subject to separate negotiation.

The Japanese Position

It is clear Prime Minister Sato considers success in the Okinawa negotiations an absolute requisite to the maintenance of the present Japanese-American alliance, and the continuation of his Party in power.

The reversion of Okinawa would signal "the end of the postwar era" for Japan. In effect, from his viewpoint, the question is not whether there should be a reversion, but how soon and under what terms.

In addition, Sato's public statements leave no doubt he wants the operational limitations that now apply to U. S. forces in Japan under the Security Treaty to apply to U. S. forces on Okinawa. This would mean, as well, the withdrawal of all nuclear weapons from the island.

Under the terms of the 1960 Security Treaty, Sato has three options:

- Allow the Treaty to continue as is
- Serve notice of termination, in which event it becomes null after 12 months
- Negotiate new terms covering limited aspects of the Treaty.

Both the United States and Sato appear hopeful the Treaty will need no renegotiation. In the event changes are made they would have to be ratified by the Japanese Diet. There is strong evidence this would be greeted by massive riots even wilder than those organized during the Diet consideration of the 1960 Treaty.

For this reason Sato must present a prior diplomatic victory to the Japanese people, i. e., the reversion of Okinawa to complete Japanese administration and control. If he cannot bring home such a victory, most observers believe his government would fare poorly in the 1970 elections.

In that event the United States would have to negotiate the Security Treaty with an unknown and perhaps antagonistic government, and the alliance could well be terminated.