

# 琉球大学学術リポジトリ

沖縄返還と繊維問題とのリンケージ：  
「糸と縄」の取引はあったのか

メタデータ	言語: 出版者: 琉球大学島嶼地域科学研究所 公開日: 2020-09-17 キーワード (Ja): キーワード (En): 作成者: 豊田, 祐基子, 我部, 政明, Toyoda, Yukiko, Gabe, Masa'aki メールアドレス: 所属:
URL	<a href="http://hdl.handle.net/20.500.12000/46726">http://hdl.handle.net/20.500.12000/46726</a>

【研究論文】

沖縄返還と繊維問題とのリンケージ  
:「糸と縄」の取引はあったのか

豊田祐基子\*・我部政明\*\*

The Precarious Linkage between Trade and Security:  
A Trade-off Involving Textile Limits and the Reversion of Okinawa

TOYODA Yukiko and GABE Masa'aki

要旨

1969年に日米が合意した沖縄返還を巡り、大統領再選を視野に入れるニクソン政権は佐藤政権の命題であった沖縄の施政権返還に同意するのと引き替えに米国内の繊維産業保護のための対米輸出規制を迫る「糸（繊維）と縄（沖縄）」の取引を模索した。国内業者の反対から包括的な自主規制に応じない日本に対し、米側は返還協定調印や尖閣諸島返還を留保する選択肢を検討したが、いずれも繊維問題での対立が安全保障問題に波及するのを懸念したニクソンらの反対で断念された。安全保障と通商といった異なる分野を絡めて相手国に自国の内政上の問題解決を求めても、合意に向けた梃子として利用する誘因が弱く、相手国の内政のゲームにより、その結果が否定されるリスクを伴うため、非対称な分野のリンケージが成立するのは困難といえる。

Abstract

The Nixon administration tried to limit textile imports from Japan to protect US industry. In return, the U.S. would agree to return the administrative rights of the Ryukyu Islands, including Okinawa. This stood as the most important agenda item for the Sato administration in Japan. To get such a textile concession agreement from the Japanese, U. S. officials had considered refusing to sign the Okinawa reversion treaty or returning the Senkaku Islands. However, Nixon and his advisors opposed those options since they were afraid that the confrontation over trade would spill over into defense and other security issues. Linkages among different issue areas, such as trade and security, tend to be precarious, since the leverage obtained could be unclear and various repercussions might be difficult to measure. When one country attempts to solve its domestic issues by linking them to other sensitive topics, domestic opposition might disrupt negotiation of the agreement or cause it to be rescinded.

\* 一般社団法人共同通信社記者

Staff Writer, Kyodo News Agency

\*\*琉球大学島嶼地域科学研究所教授

Professor, Research Institute for Islands and Sustainability, University of the Ryukyus.

## はじめに

2017年1月に発足したトランプ米政権の外交・安保政策を巡る動向は、日本や欧州などの伝統的同盟国を動揺させた。大統領ドナルド・トランプ（Donald J. Trump）の2016年大統領選からのスローガンであった「米国第一（America First）」主義を掲げる政権は、自国の利益を最優先させる姿勢を鮮明にし、利益最大化のためなら従来の同盟関係をも犠牲にして、対立国との「取引（ディール）」を辞さない意向を示してきたためである。政権発足直後から環太平洋連携協定（TPP）からの離脱や、地球温暖化防止のための新たな枠組みであるパリ協定からの脱退表明を同盟・友好国の反対を押し切る形で強行してきたことで、米国が単独行動主義（Unilateralism）を突き進むことへの不安は強まった。

政権発足から約1年を経て発表された国家安全保障戦略（National Security Strategy）や国家防衛戦略（National Defense Strategy）など一連の政策方針文書は、米国主導の国際秩序に挑戦する中国やロシアを「修正主義国家」と位置付け、両国との「大国間競争」がテロ掃討を凌ぐ最優先課題だと表明し、中ロとの競合に勝ち抜くために戦後秩序維持に寄与してきた伝統的な同盟国との協力強化を推進する方向性を示した<sup>1)</sup>。トランプ政権が従来の米政権が踏襲してきた同盟国重視路線に回帰したと好意的に受け止められた。すぐに、貿易不均衡の修正に向けて、同政権が伝統的な同盟国にも容赦なく要求を突きつける意向であることも明確となった。これらの文書でトランプ政権は、経済成長と「公正で互恵的な」通商政策の追求に力点を置くことを繰り返し語り、「経済安全保障こそが国家安全保障」だと断言したのである。

貿易不均衡の修正という公約の実現に強い関心を抱くトランプの意向は、秋に中間選挙が実施される2018年に入り保護主義的な政策となって具現化することになった。同年3月には、米国内の鉄鋼・アルミニウム業者の保護を目的に海外から輸入される鉄鋼・アルミニウムへの追加関税を発動した。最大の対米貿易黒字国であり、鉄鋼の過剰供給を続ける中国を主に念頭に置いた措置だが、同年5月には欧州連合（EU）やカナダやメキシコなど3月時点では例外だった主要同盟国にも適用対象を広げた。トランプはドイツなど欧州諸国やカナダが加盟する北大西洋条約機構（NATO）についても「米国が防衛のために多額の支出を行っているのに、貿易で多額の損失を出している」と加盟国の支出増大を要求している<sup>2)</sup>。

貿易不均衡を安全保障に結びつけて取引を迫るトランプ政権の手法は、防衛を米国に依存する同盟国に苦しい選択を迫り、米国への不信感を増大させる結果となっている。カナダ首相ジャスティン・トルドー（Justin Trudeau）は両国間の長年の同盟関係に言及し、アフガニスタンで米軍と共に戦って死亡したカナダ人らに対する「侮辱だ」と追加関税などトランプ政権の措置を批判したが、北米自由貿易協定（NAFTA）の見直しを要求する米側の圧力に屈する形で新協定の交渉開始に合意した<sup>3)</sup>。

米国の伝統的な同盟国である日本も例外ではない。選挙戦でも対米貿易黒字を抱える日本の駐留米軍の財政負担が不十分だと不満を漏らしていたトランプは、2国間の自由貿易協定（FTA）締結を視野に貿易不均衡の是正、為替、サービスなどの幅広い分野での交渉に意欲を示している。2019年1月から開始される通商交渉で同政権は、少なくとも農畜産物の市場開放を求めると確実視されている。また、米国製武器の対日売却の拡大要求も同じ文脈に位置付けられよう。

同盟関係全体への波及を懸念して通商と安全保障の問題を関連づけることに慎重だった従来の米政権の留保を取り払うかのように、国内支持基盤のてこ入れに注力するトランプ政権は問題解決の手段として露骨に二つの問題を絡める傾向にあり、一種の恫喝にも近いトランプ政権の外交が日米の同盟関係をも変容させる可能性がある。本論文では、深い相互依存関係にある日米において、通商と安全保障とのリンケージは成立するのか、その成立の是非に関わる要因と予想される影響を含めて過去の事例を通じて考察したい。

1969年の日米首脳会談で合意した沖縄返還を巡って、日米のメディアではニクソン政権が佐藤政権の悲願であった沖縄の施政権返還に同意すると引き替えに米国内の繊維産業保護のための対米輸出規制を迫った「糸（繊維）と縄（沖縄）」の取引の存在が指摘されてきた。

2018年12月19日に公開された外務省の外交記録のなかに収められた沖縄の施政権返還交渉の中で、繊維問題の処理が登場する。施政権返還交渉と繊維問題とは、前者が政治・安全保障の分野であり、後者が経済の分野であるため、日米の交渉担当者の多くは結びつけずに双方の利益が両立するように努めていた<sup>4)</sup>。

例えば、当時のアーミン・マイヤー (Armin H. Meyer) 駐日米大使は、69年8月28日の愛知揆一外相との会談で「沖縄問題と繊維問題を一つのパッケージに入れるつもりは全くない」と述べていた。と同時に、「日米貿易バランス回復まで、沖縄につき動かざるよう要求する向きのあることは事実だ」と付け加えている。その上で、この二つの分野に「コネクションがあり得ることは否定できない」と述べた<sup>5)</sup>。

また、マイヤー大使は1969年10月15日の愛知外相との会談で「沖縄と経済問題を絡めたいと思っていない」、「経済はそれ自体で完結して問題 (complete issue)」であると述べた。ただ、経済は「今や米国にとっては最重要問題となって来た」と指摘。マイヤーは、「佐藤総理訪米の際のニクソン大統領との会談項目中、経済問題ほど重要なものはない」と言う。加えて、日本側を脅すかのように「繊維について何かがなくては、大きなトラブルが起きよう」、「ことほどに本国にとって大問題である」とした<sup>6)</sup>。

こうした米側の態度に対し、例えば下田武三駐米大使は8月22日、「繊維とか自由化とか沖縄と直接関係のない他の攪乱要因もあるので」、「解決の見通しも立てずに遷延せしめるのは得策ではない」として、早期の処理を進言していた<sup>7)</sup>。下田は米国議会での高まる対日批判を耳にして、9月3日には「重要繊維問題等で過早に譲歩されないことである」とも進言している<sup>8)</sup>。日本側は、繊維問題への対応を見極めることができないでいたと思われる。

沖縄の施政権返還を決めた1969年11月19日から21日にかけてワシントンでの日米首脳会談で交わされた二つの秘密の約束の存在は、これまでの研究や米国で公開された文書にて明らかになっている。

一つは、首脳会談初日の11月19日に交された。返還交渉中で最大の難関であった直接出撃と核の撤去の2点を巧みな言い回しをもって両首脳が公表すると合意した上でなされたのが、沖縄に緊急時の核の貯蔵を認める秘密の約束であった<sup>9)</sup>。

2日目の2時間余をかけた会談は、両首脳と通訳を入れた4名のみで行われた。その場で、もう一つの秘密の約束がなされた。日本が輸出の自主規制をもって繊維問題を処理するシナリオに首脳が合意したのだった。共同声明発表の直前に開催された最終日午前の会

談でも、繊維問題が取り上げられ、佐藤は密約実行を確認した<sup>10)</sup>。

沖縄の施政権返還交渉は、1971年6月17日の返還協定調印を迎え、そして翌年5月15日に沖縄への日米安保条約の適用をもって結実した。

その一方で、日米繊維交渉は難航の末に両国が了解覚書に調印する1972年まで継続し、戦後の日米関係を鋭い対立の構図に追い込むことになったのである。その水面下では米側が沖縄返還と繊維問題を結びつけて日本から対米輸出規制の譲歩を迫ろうと米側が攻勢をかけていたが、リンケージの詳細と帰結を包括的に論じた研究はなかった。その背景には、第一には繊維問題と沖縄返還との間でそれぞれの見返りとのリンケージ (linkage: 連結) を示す具体的な記録が見つからなかったことである。第二には、繊維をめぐる日米交渉そのものに関する記録の公開が遅れてきたことにある。第三には、繊維交渉の結果が激しい対立を日米間に巻き起こしたにもかかわらず、その後数量規制した上限に日本からの輸出量が届かずに、合意そのものの存在が無に帰したことを指摘できよう。

近年になって繊維交渉に関連した公文書が米政府により機密解除されたことで、実際に「糸と縄」の取引が成立したのか、また成立しなかったとすれば何が取引を阻んだのか、より詳細な議論を展開することが可能となった。本稿では、先行研究で明らかにされたことに加えて、これら公開された米公文書を基に、日米繊維交渉が最も難航した1971年6月を中心に米側の動きを再構成する。そのことで、通商と安全保障とのリンケージの形成と展開について分析をおこない、そこからリンケージの成立の成否についての展望を指摘する。

## 1. 繊維問題とは何か

### 1-1. ニクソンの南部戦略

「国際通商協定の理念を、毛・化合繊維とその混紡を含むあらゆる繊維製品に及ぼすため必要な措置を直ちに取る」。米大統領選挙を約3カ月後に控えた1968年8月21日、共和党から次期大統領の座を目指しリチャード・ニクソン (Richard M. Nixon) は、海外からの繊維製品の輸入増を防ぐために規制措置を講じることを「公約」として掲げた。カリフォルニア州知事のロナルド・レーガン (Ronald W. Reagan) 相手に党候補の指名争いで苦戦を強いられていたニクソンは繊維業が盛んな南部州の代理議員が握る票の確保が必要だと判断し、繊維業界の保護を前面に出すことでサウスカロライナ州を地盤とする上院議員ストロム・サーモンド (Strom Thurmond) との連携を深めていく。党指名を勝ち取った後も繊維業界との同盟関係を中心とする「南部戦略」は集票でニクソン陣営に奏功し、勢いに押された民主党候補のヒューバート・ハンフリー (Hubert H. Humphrey) も同様に輸入割り当て支持を表明することを迫られたほどであった。ニクソンは大統領選に勝利したが、南部州での得票を決め手に接戦を勝ち抜いた結果であった<sup>11)</sup>。

自由貿易主義を支持してきたニクソンは本来、輸入規制には慎重な立場であったが、繊維業界に与えた公約を守る必要上、繊維問題の「例外性」を特出して輸入割当措置を主張することにした。大統領就任後の1969年2月11日の記者会見では「保護主義の機運の高まり」に懸念を示す一方で、海外からの輸入増により繊維工場主が苦境に追いやられていると説明し、輸出国側の「自発的行為」により問題に対処を目指す考えを示した。その1カ月後には自主的な輸入規制の実現が困難な場合には、輸出国に対して「立法による輸入

割当要求」の圧力が高まると警告めいた発言をしている<sup>12)</sup>。

標的となったのは日本を筆頭とする極東諸国であった。第2次大戦後、戦時中に破壊された繊維生産設備の復旧は日本のみならず連合国の優先課題となったが、日本の繊維産業は米政府などの支援を得て成長を遂げた。1950年には日本の綿製品輸出総額は戦前の最盛期平均を上回り、米市場においてその進出ぶりは顕著となった<sup>13)</sup>。1955年以降、米国の繊維業界は対米輸出を最小限に食い止めるための圧力活動を拡大させ、繊維生産地を含む南部州などの支持票で当選した米大統領ジョン・F・ケネディ（John F. Kennedy）政権下の1962年には、貿易規制を伴う国際綿製品に関する長期取り決めが成立した。この協定は日米間における輸出規制のひな形となった包括協定の形式を取っており、輸出総量の規制の他に個別製品枠の規制を設けたもので、特定品目に特化した企業には大きな打撃をもたらす恐れがあった。

市場を米国に依存する日本側は一定の制限を受け入れたものの、綿に加えて輸入増が目立つ化合繊維などに対する包括的な規制強化の要求を強める米側への不満を高めていくことになった。1950年代後半には斜陽化しつつあった日本の繊維業界<sup>14)</sup>において、離陸寸前の化合繊維も規制対象に含めることは、潜在的な成長力を摘み取る恐れがあるだけに、ニクソンが示した輸入規制案は日本で強い反発を引き起こすことになる。それは、戦勝国の米国が敗戦国だった日本を経済上の競争相手とみなすようになる一方、経済成長により自信を強めた日本が米国からの独立を模索するようになった戦後日米の国益観の変化と軌道と同じくしていた。

## 1-2. 沖縄返還と繊維問題

ニクソン米政権は1969年5月、商務長官モーリス・スタンス（Maurice H. Stans）を欧州に続いて極東諸国に派遣、繊維製品の輸出自主規制を求めるための協議に着手した。極東訪問の皮切りとなった日本では繊維業界の圧力を背に受けた通産相大平正芳が、米側が輸入による被害を実証しない限り自主規制は正当化できないと反対の論陣を張るなど相容れない日米の立場が鮮明になり、交渉難航は必至の情勢となった。ニクソンの再選と威信がかかった繊維問題が、当時の首相佐藤栄作が命題に掲げた沖縄返還問題と絡み合っていくのは必然の帰結であった。

1965年8月、戦後首相として初めて沖縄を訪問した佐藤は那覇空港で「沖縄の祖国復帰が実現しない限り、わが国にとって戦後が終わっていないことはよく承知しております」と発言し、施政権返還を事実上の公約とする演説を行った<sup>15)</sup>。ベトナム戦争の後方基地だった沖縄の返還を正面から米国に求めることは無謀な賭けだとみなされたが、戦後20年を経ても米軍統治下にある沖縄では反米感情が高まっていた。ニクソンが大統領選に勝利した1968年11月には琉球政府行政主席選挙で沖縄の「即時無条件返還」を訴えた革新系候補、屋良朝苗が保守系候補を大差で破り、返還を求める世論の圧力が臨界点に到達しつつあることを示していた。日米安保条約が期限満了となる1970年6月を控え、日本による一方的通告による条約廃棄を回避するためには返還要求に応えることが避けられないとの認識が米政府内にも醸成されつつあったのである。

そうした中、佐藤は1969年3月の国会答弁で、沖縄の「核抜き、本土並み」返還を目指す方針を表明した。それは米軍の自由使用が許されていた沖縄の基地から核兵器を撤去し、

日米安全保障条約で保証された基地使用に関する事前協議制度を沖縄にも適用するようニクソンに掛け合う事を意味した。その年 11 月に予定された日米首脳会談に向けて日米の複雑な交渉が幕を開けるが、それは沖縄での主権回復を実現しようとする日本と、返還前と変わらぬ米軍の基地使用の権利を可能な限り維持しようとする米国との攻防の構図となった。

ニクソン政権は 1969 年 5 月、国家安全保障決定メモランダム 13 号 (NSDM13) を大統領の承認を経て決定した。朝鮮、台湾、ベトナムとの関連で最大限の基地の自由使用を沖縄返還の条件として挙げ、対日交渉の最終段階で緊急時の核貯蔵、通過の権利維持が確保できれば、核兵器撤去に応じる方針を固めた<sup>16)</sup>。米側はこれに基づいて最後まで核撤去の言質を与えず、日本側から基地の自由使用など最大限の譲歩を引き出ししていく。

佐藤は最後の難関となった核撤去を巡る交渉を密使の京都産業大学教授若泉敬に委ねるが、若泉は大統領補佐官ヘンリー・キッシンジャー (Henry A. Kissinger) 相手に沖縄返還時の核撤去に合意を取り付けるのと引き替えに二つの密約を記載した合意議事録を受け入れることになった<sup>17)</sup>。一つは返還後の沖縄に有事の際、核兵器を再び持ち込むことを認める秘密合意で、残る一つは繊維に関する密約であった。後者では日本が全ての毛・化繊製品について 1970 年から 5 年間に及ぶ包括的輸出規制に応じることになっていた。キッシンジャーと若泉が練り上げたシナリオでは、日米はまず 2 国間協議で年末までに妥結し、関税貿易一般協定 (ガット) の場で韓国や台湾など他の繊維輸出国との多国間数量規制協定に持ち込む想定であった<sup>18)</sup>。

1969 年 11 月 19 日から 3 日間にわたったワシントンでの首脳会談で、初日は沖縄返還を軸にベトナム戦争への支持表明や国際情勢に充てられた<sup>19)</sup>。その日のうちに、米軍部の要求に応える形で、キッシンジャーと若泉の間で準備された緊急時の沖縄への核兵器の再持ち込みを認める合意議事録に佐藤とニクソンはそれぞれ署名した。これが、いわゆる「核密約」である。二日目では、繊維問題だけが取り上げられたが、佐藤は共同声明では繊維には一切触れないことを条件としていた<sup>20)</sup>。そこでの合意が、いわゆる「繊維をめぐる密約」である。いずれも秘密とされたのは、沖縄を取り戻す代わりに日本の繊維産業を売り渡したとの印象を与え、公約実現の価値が減じることを佐藤が恐れたためとみられる<sup>21)</sup>。3 日間の会談を終えた 11 月 21 日に発表された共同声明には、1972 年の沖縄の施政権返還への合意が記されたが、繊維の文字はなかった<sup>22)</sup>。旧式化のため米政府内で撤去を決めていた核ミサイル「メース B」撤去が、沖縄からの核兵器の撤去の事例として宣伝されていた。

施政権返還合意に先立ち日米は、施政権返還に伴う費用負担に関する密約も交わしていた。佐藤・ニクソン会談直前の 11 月に財務長官特別補佐官アンソニー・ジュリック (Anthony J. Jurich) と財務官柏木雄介が互いのイニシャルで署名した秘密了解覚書によると、日本は返還に要する費用として総額 3 億 7500 万ドル (基地移転・および改善費、その他 2 億ドル、民政用資産買い取り 1 億 7500 億ドル) を米側に支払うことに合意していた。だが、日本側では金で沖縄を買い取ったとの印象を避けるために、大蔵大臣福田赳夫と柏木は、この了解覚書の存在について佐藤と一部の関係者以外に伏せていた<sup>23)</sup>。

### 1-3. 密約の破綻

日米両政府にとって沖縄返還合意という外交的偉業は宣伝され、とくに 1969 年 12 月の

総選挙において、自民党は地滑りの勝利を得た。翌年に入れば、日米両首脳が秘密裏に合意したシナリオにしたがって日本の繊維製品の対米輸出の制限について合意がなされる予定であった。しかし、密約が破綻したことは1970年春までには明らかになったのである。密使若泉敬と米大統領補佐官キッシンジャーが練ったシナリオによれば、ジュネーブでの2国間協議で1969年末までに包括的な輸出自主規制に日本が大筋で合意するはずだった。しかし、秘密合意議事録に記載されたのと同じ輸出規制案を提示した米側に対し、日本は否定的見解を伝達したため、繊維交渉は暗礁に乗り上げた<sup>24)</sup>。

若泉敬から繊維の密約の詳細を知らされた首相佐藤栄作がどのように約束を果たそうと考えていたのかは定かではない。確かなのは、佐藤が通産相大平正芳や後任の宮沢喜一や対米折衝の窓口となる駐米大使下田武三にも密約を知らせず、繊維業界に対する説得工作にも乗り出さなかったことである。沖縄の核抜き返還を懇願していた佐藤は公約の実現に核、そして繊維の密約が必要だと判断する一方、1969年末に総選挙を控える中、政権維持を確実にするには秘密の取引の存在を秘匿しなくてはならないと感じていたとみられる。

だが、密約の存在を隠しても早期解決を主張する佐藤に「取引」の兆候をかぎ取った繊維業界の態度は一層硬化し、世論の風圧を受けた閣僚や官僚たちが妥協に乗り出すことは困難な事態となった。自主規制に応じない日本側にいら立つ米国では輸入割当法の制定を求める声上がる中、1970年6月にワシントンで行われた通産相宮沢喜一と商務長官スタンズの会談も輸出規制の年数などに関する対立が解けないまま物別れに終わった。

1970年10月24日には前年以来の直接対面となる佐藤・ニクソン会談が行われたが、日米繊維協定の動向が主要議題となった。会談記録によると、佐藤は自ら繊維問題を取り上げ「大統領と秘密の取引をしたと疑われている」と国内での窮状を訴えた上で、11月の中間選挙前の決着を望むニクソンに「投票日までには解決する」と包括規制を再び請け負っている<sup>25)</sup>。しかし、その後の対米交渉では日本の繊維業界が反対する広範な規制を盛り込んだ提案に乗り出すものの、米側は佐藤の約束を満足に実現するものとはみなさなかった。担い手を大統領補佐官ピーター・フラニガン (Peter M. Flanigan) と駐米大使牛場信彦に替えた日米交渉は1970年12月には再び膠着状態に陥った。翌年3月には日本の繊維業界が自主規制宣言を行うといった妥協点を探る動きもあったが、下院歳入委員長で野党民主党のウィルバー・ミルズ (Wilbur Mills) が日本の自主規制案を後押ししたことがホワイトハウスの不興を買う結果に終わっていた<sup>26)</sup>。

繊維問題に関する政府間交渉の行き詰まりは日米関係全般に暗い影を落としていく。1971年7月16日、ニクソンは全米向けのテレビ中継で訪中計画を電撃発表した。頭越しに米中が手を結ぶという展開を懸念してきた日本には外交上最悪の事態であった上、日本への説明は発表直前であった。さらに1カ月後の8月15日には、10%の輸入課徴金や金ドルの兌換停止を柱とする「新経済政策」を公表し、日本は変動相場制への移行を迫られることになった。戦後日米関係の戦略的経済基盤—日米安保体制と自由貿易体制を大きく揺さぶる一連の決定には、翌年の大統領選で再選を目指すニクソンが最重要課題である繊維の自主規制に関する約束を果たさない佐藤に対して行った復讐の意味合いが濃厚であった。

この間、米政府内では、繊維問題を巡る日米対立が深刻化するなかで、返還協定交渉での案件を梃子 (leverage) として日本からの譲歩をひきだそうとする動きが出てきた。ここに、端的に言えば1972年の施政権返還を目指す日本側の見返りとして、米側の国内問題で



ある繊維問題への譲歩を求める米側が、「糸と縄」の取引を現実のものにしようしたのである。

## 2. 返還と繊維の「取引」の模索

### 2-1. 沖縄返還協定と財政取り決め

日米繊維交渉が停滞を余儀なくされた1971年初頭、翌年の実施で日米が合意した沖縄返還の協定を巡る交渉が佳境に入りつつあった。外交分野での議会の発言権を重視する上院外交委員長ウィリアム・フルブライト（James William Fulbright）は2月25日付の国務長官ウィリアム・ロジャーズ（William P. Rogers）宛ての書簡で、沖縄返還協定を条約の形式で議会に提出すべきだとの考えを伝達し、ロジャーズもフルブライトの要請を受け入れることを確約した。条約承認には上院で三分の二の賛成票を確保する必要があることから、米メディアは交渉中の沖縄返還協定が「南部の繊維ロビー」や「保護主義勢力」の人質として利用される可能性があるとの見方を示した<sup>27)</sup>。沖縄返還協定の調印日は、1972年の施政権返還から日米両国が批准に要する期間を逆算した結果、1971年5月が調印目標日とされたが、その後の折衝で調印日は6月17日とすることが正式に決定した。

1969年11月の佐藤・ニクソン会談での沖縄返還合意を受けた協定を策定する日米交渉は、1970年6月5日の愛知揆一、アーミン・マイヤーの日米外相・大使級会談を皮切りに始まった<sup>28)</sup>。交渉はその後、局長・公使級、課長・書記官レベルなど外務省と在日米大使館のチャンネルを中心に行われたが、日米間での合意が困難な課題として経済、財政取り決めの具体的内容、尖閣諸島の領有権についての返還協定での記載方法などが浮上してきた<sup>29)</sup>。

協定調印の目標時期を控えて日米交渉が加速する中で行われた1971年4月1日の愛知・マイヤー会談では、愛知が返還協定において尖閣諸島を含む返還地域を明示するよう従来の要求を繰り返し、那覇市内や周辺の米軍基地の返還を求めた。日本側はとりわけ施政権返還の「目玉」と位置付けていた那覇飛行場の返還の実現を強く求め、飛行場返還後の移設先が決まらないP3対潜哨戒機の移転費の負担を申し出た<sup>30)</sup>。

尖閣諸島を巡っては、1968年秋の国連報告で資源埋蔵の可能性が指摘されたことなどをを受けて、台湾や中台の領土不可分を掲げる中国が領有権を日本や米国に主張する動きが強まっており、日本にとっては返還協定で尖閣諸島を返還対象地域として明記することが重要となっていたが、主権問題に立ち入ることを嫌う米国は尖閣諸島の問題を返還協定に持ち込むことに消極的であった<sup>31)</sup>。さらに沖縄返還前と変わらぬ基地使用を重視する米軍内部では、日本側が返還を契機に基地の整理統合を進めようとしているとの懐疑的な見方が根強く、那覇飛行場の扱いに関しても交渉を遅らせる傾向にあったのである。

日本側はP3部隊の移転費について、沖縄返還合意時に日米が交わした財政取り決めに基づいて、日本側が負担する基地移転・その他の2億ドルから支払うことを提案した。沖縄返還合意の際に日米が交わした了解覚書では、日本が総額3億7500万ドルを負担することで一致したが、全額を現金で支払うことが困難だったため、その後の交渉で基地移転・その他の一部として施設改善・修理費の6500万ドルと労務管理費1000万ドルの計7500万ドルを物品役務で支払いをする手はずとなっていた。

1971年4月2日付で駐日米大使マイヤーが国務省に宛てた公電によると、沖縄返還協定

の財政取り決めに関する交渉を主導していた財務官柏木雄介が米側との交渉で、米軍占領の終結を明確にする上でも「軍用機のない那覇空港」を施政権返還時に実現することが重要だと強調した上で、この問題は外相愛知と蔵相福田赳夫の強い要望を反映したものだとして理解を求めていた<sup>32)</sup>。しかし、この時点では日本側の負担を最大化したい米側は、6500万ドルの枠外からの支出を要求しており、日米の立場は食い違ったままであった。

一方の尖閣問題に関しては、1971年4月までに米側が返還協定とは別に策定する合意議事録に返還対象地域の経緯度を含むことを提案し、日本側もこれを受け入れた。協定本文で尖閣諸島の問題を明記することはかなわなかったが、尖閣諸島が日本に返還されることが明示されたことで日本の要求が受け入れられた結果だった。

## 2-2. ケネディ特使の登場

1971年3月、停滞していた日米繊維交渉の打開に向けた重要な動きがみられた。ニクソン政権が元財務長官デービッド・ケネディ (David M. Kennedy) を繊維問題担当の特使に任命したのである。財務長官として沖縄返還に伴う財政取り決めを巡る交渉にも関わったケネディは1970年12月の退任後も無任所大使として閣内に残留していたが、日本での高い声望などを評価されての再登板となった。財務長官時代に特別補佐官を務めたアンソニー・ジュリックを再び補佐官に迎えるなど周囲を側近で固め、ホワイトハウス内では国際経済問題担当のピーター・ピーターソン (Peter P. Peterson) が繊維問題に関する統括責任を負うことになった<sup>33)</sup>。

ケネディに期待された最大の任務は、日本を筆頭とするアジア諸国との交渉をまとめ、対米輸出規制への合意を取り付けることであった。ケネディらは他のアジア諸国との交渉妥結が日本に譲歩を促す梃子になると見ており、それでも日本側が政府間交渉再開に応じない場合は1956年農業法の第204条を発動し、一方的な輸入割当を行う強硬手段も辞さない考えであった<sup>34)</sup>。4月23日付で大統領首席補佐官ハリー・ハルデマン (Harry R. Haldeman) がピーターソンに宛てたメモには、「大統領は繊維交渉で日本とタフなゲームを展開することを望んでいる」として、あらゆる局面で日本を「強くたく」ようニクソンの意向を伝えていた<sup>35)</sup>。

ケネディは1971年4月下旬に第1回極東訪問に出発し、期間中の訪日では4月24日、26日の2度にわたって首相佐藤栄作、蔵相福田赳夫と会談している。佐藤はケネディに対し、日米間に繊維問題で「誤解」が生じたと釈明する一方、全力で解決に努める意向を伝達したが、米政府内では繊維問題が長期化すれば上院での沖縄返還協定批准審議にも悪影響が出る可能性があることを警告して日本から譲歩を引き出すべきだとの意見が勢いを増しつつあった<sup>36)</sup>。

日本に対する強硬な対応が重視される中で行われた5月末からの第2回極東訪問では、ケネディは沖縄返還協定を切り札にして日本に態度変更を迫るようホワイトハウスに早速進言している。台湾訪問中のケネディは6月1日付メモでピーターソンに、日本が腰の定まらない米国の対日戦略につけ込むように交渉を有利に運ぼうとしていると指摘し、日本との交渉妥結まで沖縄返還協定の調印を延期すべきだと主張した<sup>37)</sup>。ケネディの意見具申は、直前に迫った沖縄返還協定調印を中止することは日米関係を危機にさらすという理由で「極端すぎる」と即座に大統領補佐官キッシンジャーから却下されるが、機密解除され

た米公文書からは、ケネディがこの後も繊維交渉の進展に向けて「糸と縄」の取引を積極的に仕掛けようとした形跡が確認できるのである<sup>38)</sup>。

### 2-3. 尖閣諸島返還保留の進言

繊維交渉担当特使ケネディは1971年5月31日に台湾、韓国、香港、日本を歴訪する第2回極東訪問へ出発、最初の訪問地は台湾であった。アジア諸国との交渉妥結を対日折衝の梃子として利用したいケネディが描いたのは、まずは台湾との合意を取りまとめ、これを基礎として韓国や香港との輸入規制合意にこぎ着ける戦略であった。その上で台湾との交渉で成果を出すことは繊維交渉全体を成功に導く上での試金石と考えられていた。

台湾との6日間に及ぶ交渉で、ケネディは繊維製品の5年間の輸出自主規制で暫定的な合意に達していた。ただ、輸出伸び率をどの程度引き下げるのかなど重要な論点を巡っては米国の繊維業界と台湾双方の要求を満たす妥協点を見いだすことは困難な情勢であった。ケネディからの報告を受けたピーターソンが6月7日付のメモでケネディを代弁する形で大統領ニクソンに膠着打開のための提案をしている。その提案とは、台湾が領有権を主張する尖閣諸島を日本への施政権返還対象から外すという内容であった<sup>39)</sup>。

このメモでピーターソンは、ケネディが尖閣諸島の返還延期が繊維問題解決のための「唯一の手段」だと信じていると指摘した。台湾との交渉妥結が香港、韓国、そして日本との交渉を有利に進める上で「死活的に重要」だと強調した上で、台湾を懐柔するためにも尖閣諸島を米国の施政権下に置き続けることが必要だと説いたのである。ピーターソンによれば、ケネディは、尖閣諸島の返還保留が台湾に対する米国の支持を示すだけでなく、繊維問題で妥協しない日本に対する「ショック療法」にもなると主張していた<sup>40)</sup>。台湾側はそれまでも駐米大使周書楷が大統領ニクソンに尖閣返還が国民党を窮地に追いやることになると直接訴えるなど日本への施政権返還への反対を再三伝えていたが、米側は応じていなかった。ケネディは台湾が重要視する尖閣の領有権問題を切り札に、台湾そして日本との繊維交渉で進展を図る可能性を見いだしたのであった<sup>41)</sup>。

7日午後、ケネディの提案についてニクソンの決断を仰ぐ会議がホワイトハウスで開催された<sup>42)</sup>。会議に先立ち尖閣諸島の所属問題について國務次官アレクシス・ジョンソン(U. Alexis Johnson)を通じて調査させた大統領補佐官キッシンジャーは、1951年調印のサンフランシスコ平和条約により沖縄の潜在主権を日本が保持する一方で、米軍による統治が決まった段階から尖閣諸島を沖縄の一部として扱ってきた経緯を取り上げ、沖縄返還時に尖閣諸島の施政権を日本に返還することは既に決定済みだと説明した<sup>43)</sup>。キッシンジャーは、約1週間後に協定調印が迫る土壇場で尖閣諸島を返還地域から外せば、財政取り決めを含む沖縄を巡る交渉全体が崩壊するだけでなく、反発した日本が繊維問題でも抵抗を強める恐れがあるとみていた<sup>44)</sup>。

会議の記録によれば、ニクソンは繊維の輸出自主規制という「個人的な約束」を破った佐藤を批判し、「貿易問題で日本をどんなに締め上げてても構わない」とケネディの立場に一定の理解を示す一方で、最終的には「沖縄問題で後戻りできない」として尖閣返還を保留する提案は却下した。「なぜこの忌々しい島を(沖縄返還の対象地域に)含めたのだ」と恨み節も漏らしたが、この段階での尖閣返還撤回は過大な代償を伴うと判断したのであった<sup>45)</sup>。大統領の裁断の結果をケネディに伝えたピーターソンの公電は、「撤回す

るには多くの約束が既に交わされていると大統領は判断した」とした<sup>46)</sup>。

尖閣の施政権を日本に返還しない選択肢は却下されるが、台湾の要請に配慮した一連の行動が取られた。6日10日付の国務次官ジョンソンのメモは国務長官ロジャースがパリで外相愛知揆一に9日に会談し、尖閣問題を台湾と協議するよう求めたことを明記している<sup>47)</sup>。さらに日米が沖縄返還協定に調印した6月16日、国務省は声明で日台間に尖閣諸島の領有権を巡る争いがあることを認めた上で、尖閣返還が「中華民国の基本的な主張を損なうものではない」と述べた<sup>48)</sup>。当時ニクソンは米大統領として初の訪中に向けて準備しており、米国が関係正常化をにらんで中国に接近する中で、米政府が繊維交渉の早期妥結には台湾に対する一層の懐柔策が必要だと判断したことが見て取れるのである。

#### 2-4. 那覇飛行場返還とP3対潜哨戒機移転問題

沖縄返還に際して軍事的な権利の維持と同様に米側が重視していたのが、財政取り決めに基づく利益の確保である。米側は四半世紀に及ぶ米軍統治下で米政府が投下した資金の回収だけでなく、施政権返還に伴う基地・施設の再編に関連した日本の対米支払いを最大化しようとしたのであった。

1971年5月までの沖縄返還協定に関する日米交渉で、日本は沖縄返還合意時に米側に確約した3億7500万ドルの負担に加えて、海外向け短波ラジオ放送局「ヴォイス・オブ・アメリカ(VOA)」移転費と復元補償費の計2000万ドルを上乗せした計3億9500万ドルを支払うことで合意した<sup>49)</sup>。このうち返還協定に記載されたのは物品・役務で負担する7500万ドルを除いた3億2000万ドルの負担のみで、支出根拠のない内訳は国民には伏せられるか、別の使途で誤魔化す方法が取られた<sup>50)</sup>。ただ、協定調印が迫る1971年5月時点でも日本側が沖縄返還の目玉と位置付けた那覇飛行場に関しては、P3対潜哨戒機移転の費用負担を巡り交渉が膠着状態に陥っていた。対米輸出規制の合意取り付けを急ぐ繊維交渉担当特使ケネディは、P3移転問題も繊維問題打開を後押しする上で米側に有利な材料となり得るとみていた。

ケネディは1971年5月12日の大統領ニクソン宛てのメモで、沖縄返還協定交渉について全般で米側が受け入れ可能な条件で決着しつつあると説明し、残る唯一の問題である那覇飛行場返還問題を取り上げた<sup>51)</sup>。日本側は計3億9500万ドルの支払いのうち、物品役務で負担する7500万ドルの一部である施設改善費6500万ドルからP3の移転費を負担することを申し出ていたが、これは、哨戒機移転費は米側負担だと説明していた日本政府が秘密の日本負担分に移転費を紛れ込ませて肩代わりするためであった。日本側の負担を最大化したい国防総省などは6500万ドルの枠外からの移転費支払いを主張していたが、ケネディは日本が3億ドルの現金払いに応じたことなどを挙げて那覇飛行場を巡る対立を相殺するのに十分だと強調し、日本の提案に同意するようニクソンに促したのである<sup>52)</sup>。とりわけ日米の財政取り決めに基づく支出を主管し、繊維交渉にも影響力を持つ蔵相福田赳夫が軍用機のない那覇飛行場を「沖縄返還の象徴」と見なして重視していることに言及し、日本の要請を断れば繊維交渉にも悪影響が及ぶと説いたのであった。

那覇飛行場からの哨戒機移転についての米政府内での議論の詳細は、これまでに機密解除された公文書などから辿れる部分は依然限られているが、ケネディの進言を受けて最終

的には国防総省などの反対意見が抑えられたことが確認できる。1971年6月2日付で国務次官ジョンソンがケネディに宛てた公電は、ジューリックを通じて米側がP3移転費約2千万ドルを基地改善費6500万ドルから拠出することに同意したと日本側に伝達した経緯を記載し、「重要な譲歩」だと指摘した<sup>53)</sup>。ケネディはジューリックへの指示に関するホワイトハウスに対する説明で、P3移転費に関する同意は、福田に恩を売ることにより繊維問題で譲歩を引き出すことが目的だと明確に述べている<sup>54)</sup>。

手元にある全てのカードを、繊維交渉を有利に進めるために使おうとしていたケネディにとって、沖縄返還協定調印や尖閣諸島返還の留保が「ムチ」だったとすれば、那覇飛行場からのP3移転費に関する譲歩は「アメ」に位置付けられるかもしれない<sup>55)</sup>。沖縄返還協定の最後の難題となった那覇飛行場には、航空機を除く米空軍部隊と家族が残り、焦点となったP3(途中でP3Cに機種変更された)部隊は結局1975年まで残った。その移転費は約束通り日本が負担する施設改善費6500万ドルから支出されたが、これに絡んで米側には別の収穫があったことを追記すべきだろう。

P3移転費の拠出元となった6500万ドルの用途について、日本側は沖縄返還に伴い返還される基地の移転費に限定した合意だと考えていたが、米側は本土での基地移転費に限定した合意だと主張し、日本全土での基地の維持改善費に使えるようにしたいと要求していた<sup>56)</sup>。日米地位協定24条は日本に基地提供義務を課す一方で、在日米軍の維持経費は全て米国負担だと2項で規定しており、米側の要求は協定に違反していたが、これを打開する契機になったのが福田とケネディの会談であった。

1971年6月8日、台北滞在中のケネディは国務省に、福田との協議で日本が地位協定24条2項を米側の要請に応じて「緩やかに解釈」することに合意する方針だと報告している<sup>57)</sup>。これを受けた国務次官ジョンソンの国務長官ロジャースに対する説明によると、福田は日本全土の基地修繕だけでなく、新規の施設建設にも6500万ドルを使うことができるとの見方を示したという<sup>58)</sup>。翌日6月9日にパリで行われた国務長官ロジャースと外相愛知の会談で日米は正式に地位協定24条の「緩やかな解釈」により6500万ドルを広範な基地改善費に使うことで合意したのである<sup>59)</sup>。当時、首相佐藤栄作の後継の座を狙っていた福田にとって、禅譲を期待する佐藤の最大の業績である沖縄返還にまつわる対米交渉を円滑に進めることは死活問題となっていた。地位協定24条の「緩やかな解釈」と6500万ドルの用途に関する便宜が図られたのは、P3移転費に関して福田の意を組んだケネディに対する「返礼」の一環として示されたとも受け取れるタイミングであった。

## 2-5. 日米繊維問題の帰結

戦後日米関係を揺さぶった繊維問題が解決を見たのは、1971年10月15日であった。日米両政府は日本が3年間の包括的な対米輸出規制に応じることを柱とした了解覚書に合意した。翌年72年1月3日に正式調印された「日米毛・化合繊維取り決め」も実質的に同じ内容で、ニクソン米政権の要求に沿ったものであった。だが、一連の交渉の妥結は、1971年5～6月にかけて水面下で模索された沖縄返還協定と繊維問題とのリンケージによって直接導き出されたものとは言い難い。

繊維交渉担当特使ケネディは1971年5月末からの第2回極東訪問で、台湾との間に対米輸出規制の合意を取り付けたが、続く韓国、香港との交渉は不調に終わり、他のアジア諸

国との合意を梃子に日本に譲歩を迫る当初の戦略は妥当性を失っていった。この間、日米両国に起きた二つの出来事により、日米繊維交渉の局面は大きく転換することになった。米大統領ニクソンによる新経済政策発表と佐藤内閣改造である。

ニクソンは8月15日に発表した新経済政策は、前月に電撃発表されたニクソン訪中と合わせて最も衝撃波を受けたのは日本であった。輸入課徴金や金ドルの兌換停止を柱とした政策の主要な標的は日本であり、経済政策の変更を迫るには荒療治しかないとの米政府の認識を強く反映していた。特に米側が輸入課徴金に関連して米大統領が一方的に繊維輸入割当を実行できる「対敵取引法」を適用する可能性を示したことで、日米関係を一層の悪化から救済するためには従来以上の譲歩を行う以外にないとの認識が日本の政財界に広がる契機となった。さらに7月5日の内閣改造で繊維交渉を主管する通産相が宮沢喜一から次期首相の座をにらむ自民党幹事長田中角栄に代わり、佐藤の支持を得るために懸案の繊維問題の早期解決を実現しようとの機運が高まっていたのである。

田中は国内繊維業界に配慮して、表面上は輸入割当を主張する米国の一方的な要求に屈することはできないとの強硬な態度を維持していたが、非公式にはケネディと折衝を重ねたシナリオに基づき、米国の要求を容れた政府間協定の締結に向けて布石を打っていった。国家負担による過剰機械の買い上げや転業資金などの形式による低利融資を中心とする総額2千億円の業界救済策をまとめ上げる一方、米国からも協定期間の短縮などの最後の譲歩を引き出すことで協定案の合意にこぎ着けたのであった<sup>60</sup>。

皮肉なことに、数年間に及び日米関係を苛んできた繊維交渉が決着した1971年以降の情勢は、繊維問題の解決にこれほどの労力と対立を要する懸案だったのかを疑わせる展開となった。1973年12月に関係国は関税貿易一般協定（ガット）に基づく「国際繊維貿易に関する取り決め」を締結し、繊維輸出規制のための多国間協定を実現させた。この頃には、日本の繊維業界は他のアジア諸国の低コスト製品に押されて競争力を失いつつあり、日本の対米輸出は減少傾向を示すようになっており、翌年74年には日米は難産の末に合意した規制対象の品目数を減らすことを決めたのである<sup>61</sup>。

## おわりに

日米繊維交渉が仕切り直しとなった1971年5～6月にかけて、繊維交渉担当特使ケネディを中心とした米国の交渉担当者は日本に米側の要求に沿った対米輸出規制案を受け入れさせることを目的に、佐藤政権の最大懸案であった沖縄返還協定と繊維問題を絡ませる「糸と縄」の取引を模索した。結論から言えば、一連の取引は成立することはなかった。

ケネディは沖縄返還協定調印日の延期、尖閣諸島返還の留保を相次いでホワイトハウスに進言し、「ショック療法」を講じることで日本からの譲歩を引き出そうとした。だが、米大統領ニクソンや大統領補佐官キッシンジャーが受け入れなかった。その代わりに、キッシンジャーやピーターソンのホワイトハウスのスタッフが、那覇飛行場からの対潜哨戒機P3移転費の負担に関して日本の要求に応じるよう進言したことは、基地改善費に関する日米協議の膠着打開をもたらす契機となった。しかし、繊維問題での打開には何らつながらなかったのである。

ニクソンは沖縄返還に合意した1969年の日米首脳会談での繊維問題に関する密約を守らない佐藤に対する怒りを募らせていた。しかし、同時に、調印が直前に迫った段階で沖

縄返還協定の実質を瓦解に持ち込むような行動は米国にとっても過大な代償をもたらすと判断したのである。日米首脳会談に向けた内部作業においてニクソン政権は、経済・安全保障面で米国に依存する日本が独立性への希求を高める中で、沖縄返還が米軍の基地使用权を確保しつつ、米国を補完する「責任ある国家」へと日本を誘導する好機だとみなしており、返還協定の調印は米国の利益確保の観点からも大きな重要性を帯びていたのであった<sup>62)</sup>。言い換えれば、米国の利益に還元されない限りにおいては、繊維問題での対立が安全保障上の日米関係へ波及しないことを示している。リンケージでのそれぞれの分野の関係が非対称性であるとき、リンケージが成立しないと言えるだろう。

一方で、ニクソンは「貿易問題でいくら日本を締め上げても構わない」と語るなど繊維問題と同じ通商分野で日本に対する強硬手段に踏み切ることへの、ためらいはなかったとみられる。1971年8月発表の新経済政策はその典型例と言えるが、ベトナム戦費にあえぐ米経済を再建する意味でも金・ドル交換の停止により基軸通貨としての重荷から解放されるという意味でニクソン政権の基本方針に合致していた<sup>63)</sup>。日本の頭越しの対中和解を含めた二つの「ニクソン・ショック」には、佐藤に対する報復の意図が含まれていたことは否定できないが、その主眼はベトナム戦争下の米国の負担軽減にあったのである<sup>64)</sup>。つまり、同じ分野での対称性がある場合にリンケージは成立することを示す。

仮にニクソンがケネディの提案を承認し、沖縄返還協定を人質にする形式での要求が日本に突きつけられた場合でも米国が望む結果をもたらしたかは不透明だ。「糸と縄」の取引案は、再選をにらむニクソンが特定の利益集団の支持を得るために国内問題を外交によって解決しようとした結果の政治的産物だが、国内的な圧力に晒されていたのは佐藤も同様である。つまり、それぞれが国内問題を抱えた海外交渉という二重の対称的なリンケージは、対立を深めて合意に達しないか、あるいは妥協に達して合意に達する場合もあり得ることを示している。

確かに、首相退任を視野に入れる佐藤が政治家としての命運を懸けてきた沖縄返還が、米国の沖縄と繊維とをリンケージさせた外交交渉によって危機に瀕することになれば、繊維問題での対米譲歩はむしろ困難になったであろう。日米が共に繊維問題において内政と外交の2レベル・ゲームを展開する中で、内政のゲームを優位に置いて外交上、一方的な要求を呑ませても相手国の内政のゲームによって、その結果が否定されるリスクを伴うのである。

そもそも国内問題の解決を外交交渉の梃子に使うことへの逡巡の程度は、2国間協議に関わるアクターたちの判断に左右されると留意すべきだろう。ニクソンが、1971年6月に繊維問題の処理を返還協定と関連付けて得る利益とコストを推し量ったとき、日米関係全体を危機に陥れる選択を回避したような合理的な判断が、その後の政権のアクターたちに共有されるとは限らない。

「米国第一」を掲げる現在の米大統領トランプは、外交問題への関心の薄さを度々表出させると同時に、国内支持基盤に訴える雇用創出と貿易赤字軽減を2国間関係に優先させる姿勢を全面に出している。トランプ政権では、自由貿易体制や伝統的な同盟関係を重視する閣僚らが次々と辞任したのに代わり、大統領補佐官ジョン・ボルトン (John Bolton) から保守強硬派の発言権が増大しており、抑え役の不在も伝えられる<sup>65)</sup>。2018年秋の中間選挙、2020年の大統領選を念頭に、トランプ政権は内政のゲームを明らかに外交のゲームに

優先させる政策を打ち出している。国内の特定集団を喜ばせるために、一定程度の同盟関係の弱体化すら厭わないとすれば、通商と安全保障のリンケージによるリスクを冒す傾向は強まるのである。

(第1章と第2章は豊田が担当し、「はじめに」、「おわりに」を豊田が起草し、我部が加除訂正としたほか、全体を著者2人で最終版とした。)

付記：本研究は、JSPS 科研費一般研究 (C)「米外交における政権交代とアジア太平洋政策」(JSPS KAKENHI Grant Number 17K03586) (2017年度-2019年度)の成果の一部である。

## 注

- 1) <https://www.whitehouse.gov/wp-content/uploads/2017/12/NSS-Final-12-18-2017-0905.pdf>、2018年11月3日アクセス。  
<https://dod.defense.gov/Portals/1/Documents/pubs/2018-National-Defense-Strategy-Summary.pdf>、2018年11月3日アクセス。
- 2) <https://www.reuters.com/article/us-nato-summit-trump-spending/trump-tells-nato-leaders-to-increase-defense-spend-to-4-percent-idUSKBN1K12BW>、2018年11月3日アクセス。
- 3) <https://www.theguardian.com/world/2018/jun/03/justin-trudeau-donald-trump-tariffs-insulting-us-canada-alliance>、2018年11月3日アクセス。
- 4) 我部政明「“糸”と“縄”返還に絡む」沖縄タイムス、2018年12月20日(朝刊)。
- 5) 外務省記録、「愛知大臣・マイヤー大使会談(沖縄返還問題(昭和44年8月28日))」、「04 愛知・ロジャース(八・二八)」、『日米関係(沖縄返還)3』(2018年12月19日公開)。
- 6) 外務省記録、「愛知大臣・マイヤー大使定期会談(10月15日午前)」、「11 大臣・マイヤー(一〇・一五)」、『日米関係(沖縄返還)5』(2018年12月19日公開)。
- 7) 外務省記録、「オキナワ返還問題(内話)来電第2621号(69年8月23日19:10発)」、「13 来往電(八・二二、九・五)」、『日米関係(沖縄返還)5』(2018年12月19日公開)。
- 8) 外務省記録、「オキナワ問題(内話)来電2721号(69年9月3日21:20発)」、「13 来往電(八・二二、九・五)」、『日米関係(沖縄返還)5』(2018年12月19日公開)。
- 9) 若泉 敬『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス：核密約の真実(新装版)』(文藝春秋、2009年)438-454頁。
- 10) 同上、Memorandum for the President from Henry A. Kissinger, Subject: Your Meeting with Prime Minister Sato, National Security Council (NSC) Files, Box 925, VIP Visits, Japan Visit of Prime Minister, Vol. 1, Nov-19-21/69 SATO (1 of 2), Richard Nixon Presidential Library.
- 11) ニクソンの南部戦略についてはI. M. デスラー、福井治弘、佐藤英夫『日米繊維紛争』(日本経済新聞社、1980年)が詳しい。
- 12) U.S.-Japan Trade Council Report No. 17, March 11, 1969.
- 13) 例えば、1952年にゼロに近かった婦人用ブラウスの対米輸入は1955年には400万ダースに急上昇しており、同年の米国における総生産量の4分の1に該当した。デスラー、福井、佐藤前掲書、11頁。
- 14) 同日本の繊維産業は、1955年をピークにして、斜陽化の一途をたどった。1964年には「繊維工業設備等臨時措置法」が制定され、構造改善が図られていた。



- 15) 南方同胞援護会編『沖縄問題基本資料集』（南方同胞援護会、1968年）620頁。
- 16) “National Security Decision Memorandum 13”, Top Secret, May 28, 1969, History of the Civil Administration of the Ryukyu Islands, Records of Army Staff, RG 319, National Archives(NA).
- 17) 一連の経緯は若泉敬前掲書に詳しい。若泉とキッシンジャーが練ったシナリオによれば、1969年11月の日米首脳会談第1日目の最後にニクソンが大統領執務室の横にある小部屋に佐藤を案内し、そこで繊維と核の密約を記載した2通の合意議事録にサインする手はずだった。この定義は、2008年版4ページからの引用である。
- 18) 若泉前掲書、452~453頁。
- 19) Memorandum of Conversation(November 19, 1969, 11 a.m.), *Foreign Relations of the United States (FRUS)*, 1969-1976, Vol. XIX, Part 2, Japan, 1969-1972, pp. 78-82, Memorandum of Conversation (November 19, 1969, 8 p.m.) *FRUS*, 1969-1976, Vol. XIX, Part 2, Japan, 1969-1972, pp. 85-87.
- 20) Briefing Paper Prepared for President Nixon (undated) *FRUS*, 1969-1976, Vol. XIX, Part 2, Japan, 1969-1972, pp. 87-88.
- 21) Memorandum of Conversation (November 20, 1969, 10:15 a.m.) *FRUS*, 1969-1976, Vol. XIX, Part 2, Japan, 1969-1972, pp. 89-102.
- 22) <http://worldjpn.grips.ac.jp/documents/texts/docs/19691121.D1J.html>
- 23) 沖縄返還の財政密約の包括的説明については、我部政明『沖縄返還とは何だったのか』（NHK出版、2000年）。
- 24) 日米首脳会談後の繊維交渉の経緯については、デスラー、福井、佐藤前掲書、第6章。
- 25) Memorandum for Conversation (October 24, 1970), National Security Council (NSC) Files, Box 535, Country Files, Far East, Japan, Vol. III, July-December 1970, Richard Nixon Presidential Library.
- 26) ニクソンは日本の自主規制発表後の国内繊維業者との会合で「日本は悪いディールを押しつけようとしている。ミルズもそうだ。解除しなくてはならない」と語っている。Nixon Presidential Materials, White House Tapes, Oval Office, Conversation No. 464-9, 11:39am-12:03 pm, NA.
- 27) デスラー、福井、佐藤前掲書、256頁。
- 28) 公文書に基づく、沖縄返還協定交渉の概要については、我部政明「沖縄返還を巡る日本の外交文書」、安藤正人、久保 亨、吉田 裕編『歴史学が問う公文書の管理と情報公開—特定秘密保護法下の課題』（大月書店、2015年）。
- 29) 他にVOA（ヴォイス・オブ・アメリカ）の継続運用の是非、日本での防衛責任の引き継ぎ問題、在沖米企業の返還後の扱い、経済、財政取り決めの具体的内容、基地従業員の退職金の扱いなどが課題として認識されていた。同上、77頁。
- 30) Tokyo 2995 (April 2, 1971), POL 19 Ryukyu Is, CF 1970-73, RG 59, NA.
- 31) Memorandum of Conversation (April 12, 1971), NSC Files, Box 1025, President/HAK Memcon, Richard Nixon Presidential Library.
- 32) Tokyo 3955 (April 29, 1971), POL 19 Ryukyu Is, CF 1970-73, RG 59, NA.
- 33) ピーターソンは米政府内の決定を掌握するに当たって「アメとムチの作戦」と称する机上ゲームを考案、韓国、台湾、香港が対米輸出規制協定に署名するよう仕向けるための見返りなどを検討していたという。在韓米軍の兵力規模や対外援助額などが交渉材料として挙げられていた。デスラー、福井、佐藤前掲書、259頁。

- 34) Memorandum from Peterson to the President (March 19, 1971), White House Special Files, Staff Member and Office Files, Box 3, Peter G. Peterson, Subject Files, 371.4, Textiles, 3 of 4, Richard Nixon Presidential Library.
- 35) Memorandum from Haldeman to Peterson (April 23, 1971), Box 1, Peter Peterson, Subject Files, Textile Negotiations, April-July 1971, Richard Nixon Presidential Library.
- 36) Memorandum for the President (May 11, 1971), National Security Country Files, Henry A. Kissinger Office Files, Country Files Far East, Box 101, Japanese Textile Import, Richard Nixon Presidential Library.
- 37) Memorandum from Ambassador Kennedy to Mr. Peterson (June 1, 1971), White House Special Files, Staff Member and Office Files, Box 1, Peter G. Peterson 1971, Subject Files Textile Negotiations, April-July 1971 1 of 2, Richard Nixon Presidential Library.
- 38) Memorandum from Holdridge to Kissinger (June 1, 1971), NSC Files, Box 536, Country Files, Far East, Japan, Vol. IV. Jan-June 30, 1971, Richard Nixon Presidential Library.
- 39) Memorandum for the President from Peterson (June 7, 1971), National Security Country Files, Henry A. Kissinger Office Files, Country Files Far East, Box 101, Senkaku Island, Richard Nixon Presidential Library.
- 40) Ibid.
- 41) Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of State for East Asia and Pacific Affairs to the Under Secretary for Political Affairs (June 7, 1971), POL 32-6 Senkaku, Central Files (CF) 1970-1973, RG 59, NA.
- 42) Nixon White House Tapes, Conversation No. 513-4, June 7, 1971, Richard Nixon Presidential Library.
- 43) Nixon White House Tapes, Conversation No. 513-4, June 7, 1971, Richard Nixon Presidential Library.
- 44) Ibid. Telecon President/Kissinger afternoon of June 7, 1971.
- 45) 大島 隆『アメリカは尖閣を守るのか』(朝日新聞出版、2017年) 166~174頁。
- 46) Eyes only for Kennedy from Peterson (June 7, 1971), White House Special Files, Staff Member and Office Files, Box 1, Peter G. Peterson 1971, Subject Files Textile Negotiations, Far East 2 of 2, Nixon Presidential Library.
- 47) Memorandum from the Deputy Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs to the Under Secretary of State for Political Affairs (June 7, 1971), POL 32-6 Senkaku, CF 1970-73, RG 59, NA.
- 48) State 108253 (June 17, 1971), POL 32-6, Senkaku, CF 1970-73, RG 59, NA.
- 49) 日本側は国会で説明できる現金支払いの上限は3万ドルだと説明しており、返還協定に3万2千ドルの負担が記載されたのは復元補償費とVOA移転費を紛れ込ませるためであった。
- 50) 我部前掲書、第6章。
- 51) Memorandum for the President (May 12, 1971), NSC Files, Name Files, Box 820, David M. Kennedy, Feb 1971-Feb 1973, Richard Nixon Presidential Library.
- 52) Letter from the Secretary of Defense to Ambassador at Large (May 14, 1971), NSC Files, Name Files, Box 820, David M. Kennedy, Feb 1971-Feb 1973, Richard Nixon Presidential Library.

- 53) State 22471 (June 2, 1971), POL 19 Ryukyu Is, CF 1970-73, RG 59, NA.
- 54) Telegram from Kennedy to Peterson (June 6, 1971), White House Special Files, Staff Member and Office Files, Box 1, Peter G. Peterson 1971, Subject Files Textile Negotiations, Far East 2 of 2, Richard Nixon Presidential Library.
- 55) 愛知は、1971年6月2日の会談にて、ケネディ大使に同行して台湾訪問中のジャーリック財務省特別補佐官より大蔵省へ電話があり、ケネディ大使がP3対潜哨戒機について「追加要求をやめて移転させるとの考えを accept する」とのことを、マイヤー大使に伝えている。マイヤーは「初耳のことだが、本当であればまことに喜ばしいこと」だとして、P3対潜哨戒機の移転費を日本側の要求していた6500万ドルの枠内で処理することを確認した。  
「愛知大臣・マイヤー大使会談(1971年6月2日)」、「いわゆる『密約』問題に関する調査対象文書」の内の「4」1972年の沖縄返還の原状回復補償費の肩代わりに関する『密約』問題関連 ([https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/pdfs/t\\_1972hosho.pdf](https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/mitsuyaku/pdfs/t_1972hosho.pdf)、2019年12月17日アクセス); 琉球大学島嶼地域科学研究所『沖縄関連外務省記録データベース』 ([http://ir.lib.u-ryukyu.ac.jp/bitstream/20.500.12000/43896/5/RC001\\_03\\_02\\_12\\_05.pdf](http://ir.lib.u-ryukyu.ac.jp/bitstream/20.500.12000/43896/5/RC001_03_02_12_05.pdf)、2019年2月17日アクセス)。
- 56) 我部前掲書、196-199頁、豊田祐基子『「共犯」の同盟史』(岩波書店、2009年)165~167頁。
- 57) Taipei 2760 (Jun 8, 1971), POL 19 Ryukyu Is, CF 1970-73, RG 59, NA.
- 58) Telegram for the Secretary of State from Alexis Johnson (June 8, 1971), POL 19 Ryukyu Is, CF 1970-73, RG 59, NA. ケネディからの報告を受けたジョンソンは、福田の発言の詳細を確認する必要があると指摘し、パリにいるロジャースから愛知に言質を取るべきだとしている。その後の経緯からも、6500万ドルの使い道について日本が米側の要請に理解を示した最初の機会だったことが伺える。
- 59) “Okinawa Reversion” Memorandum of Conversation (June 9, 1971), Negotiation Status Report, History of the Civil Administration of the Ryukyu Islands: Records of Army Staff, RG 319, NA.
- 60) デスラー、福井、佐藤前掲書、270~285頁。
- 61) 同上、293~294頁。
- 62) NSSM 5: Japan Policy, Records of National Security Council, RG 273, NA.
- 63) ニクソンは1969年7月、グアムで「ニクソン・ドクトリン」と称される外交の新基準を発表した。通常兵器による攻撃では侵略を受けた国に防衛の第一義的責任を求めるなどベトナム戦争下での負担軽減を主眼とした内容であった。
- 64) 米中接近には、ベトナムで代理戦争を展開していた中国との関係改善を図ることで、ベトナム戦争の「ベトナム化」を進め、軍事的な負担を軽減する目的があった。
- 65) 2018年に入り、ティラーソン国務長官、マクマスター大統領補佐官(国家安全保障問題担当)の辞任に伴い、ポンペオ前中央情報局長官が国務長官に、ボルトン国連大使が大統領補佐官に就任した。政権内でティラーソン、マクマスターらと同盟重視政策を推進してきたマティス国防長官も大統領との意見の相違が目立ち、影響力の低下が指摘されている。

## 文献

石井 修 (2009)「第2次日米繊維紛争(1969年-1971年):迷走の1000日」『一橋法学』第8

- 巻2号、東京。
- 石井 修 (2009) 「第2次日米繊維紛争 (1969年-1971年) (2・完) : 迷走の1000日」『一橋法学』第9巻1号、東京。
- 石井 修 (2015) 『国際政治史としての二〇世紀』有信堂高文社、東京。
- 稲葉秀三、生田豊朗 (1970) 『米繊維交渉：“経済戦争”の展開とその教訓』金融財政事情研究会、東京。
- 大島 隆 (2017) 『アメリカは尖閣を守るのか』朝日新聞出版、東京。
- 菅 英樹 (2016) 『冷戦と「アメリカの世紀」：アジアにおける「非公式帝国」の秩序形成』岩波書店、東京。
- 我部政明 (2000) 『沖縄返還とは何だったのか』日本放送協会出版、東京。
- 我部政明 (2015) 「沖縄返還をめぐる日本の外交文書：米外交文書との協働による史的再構成」安藤正人、久保亨、吉田裕編『歴史学が問う公文書の管理と情報公開—特定秘密保護法下の課題』、大月書店、東京。
- 草野 厚・梅本哲也編 (1995) 『現代日本外交の分析』東京大学出版会、東京。
- 古城佳子 (1996) 『経済的相互依存と国家：国際収支不均衡是正の政治経済学』木鐸社、東京。
- 後藤乾一 (2010) 『「沖縄核密約」を背負って：若泉敬の生涯』岩波書店、東京。
- 信夫隆司 (2012) 『若泉敬と日米密約：沖縄返還と繊維交渉をめぐる密室外交』日本評論社、東京。
- 鈴木基史 (2015) 「レトリックの政策決定ゲーム」『国際政治』第2015巻、第181号、有斐閣、東京。
- 総理府アメリカ研究会編(1973) 『外交交渉の日本的形態：その原型としての日米繊維交渉』総理府、東京。
- 高橋和宏 (2018) 『ドル防衛と日米関係：高度成長期日本の経済外交 1959-1969年』千倉書房、東京。
- I.M. デスラー、福井治弘、佐藤英夫 (1980) 『日米繊維紛争』日本経済新聞社、東京。
- I.M. デスラー、佐藤英夫編 (丸茂明則監訳) (1982) 『日米経済紛争の解明：鉄鋼・自動車・農産物・高度技術』日本経済新聞社、東京。
- 豊田祐基子 (2009) 『「共犯」の同盟史』岩波書店、東京。
- 豊田祐基子 (2015) 『日米安保と事前協議制度：「対等性」の維持装置』吉川弘文館、東京。
- 中島琢磨 (2012) 『沖縄返還と日米安保体制』有斐閣、東京。
- 南方同胞援護会編 (1968) 『沖縄問題基本資料集』南方同胞援護会、東京。
- 宮里政玄 (2000) 『日米関係と沖縄』岩波書店、東京。
- U・アレクシス・ジョンソン (増田弘訳) (1989) 『ジョンソン米大使の日本回想：二・二六事件から沖縄返還・ニクソンショックまで』草思社、東京。
- 吉田真吾 (2012) 『日米同盟の制度化』名古屋大学出版会、名古屋。
- Cal Clark and Steve Chan (1992) *The Evolving Basin in the Global Political Economy: Domestic and International Linkage*, Colorado: Lynne Rienner Publishers.
- Richard Betts (2000) “Is Strategy Illusion?”, *International Security*, Vol. 25, No. 2.
- Christina L. Davis (2008) “Linkage Diplomacy: Economic and Security Bargaining in the Anglo-Japanese Alliance, 1902-23”, *International Security*, Vol. 33, No. 3.