

2012 年度 公益財団法人交流協会フェローシップ事業成果報告書

佐藤榮作的對美外交與琉球歸還

中央研究院近代史研究所

黃自進

招聘期間 (2012 年 7 月 1 日～ 8 月 29 日)

2012 年 11 月

公益財団法人 交流協会

佐藤榮作的對美外交與琉球歸還

黃自進

(中央研究院近代史研究所研究員)

一、前言.....	2
二、琉球的法律定位.....	3
(一) 收回琉球與戰後和解.....	3
(二) 美國的琉球政策與美軍的全球戰略.....	4
(三) 舊金山和約與美國對琉球的實質管轄.....	11
(四) 主張回歸日本的琉球民意.....	16
三、佐藤推動收回琉球政策的三部曲.....	20
(一) 擱置主權交涉，人道政策先行.....	20
(二) 忠實同盟，不具二心.....	28
(三) 運用密使，各取所需.....	37
四、琉球歸還過程的交涉.....	45
(一) 琉球民心，主導大勢.....	45
(二) 琉球本土化的決定.....	53
(三) 高度彈性與引進核彈議題的折衝.....	60
(四) 簽訂密約，全面結盟.....	64
五、結論.....	70

一、前言

本文主旨在於，探析佐藤榮作主政期間，日本政府收回琉球主權的歷史過程。琉球於 1945 年 6 月至 1972 年 5 月間由美國佔領，其後才得以重歸日本。因戰爭失去的領土，藉和平談判復得，在歷史上並不多見。解讀這一不可多見的事例，是本文聚焦的重點。

琉球的失而復得，前後歷經 27 年。回顧此一過程及相關事件，以及對日美關係的影響，約略可分以下四個主題探討。

- (1) 琉球民眾對受美國管轄一事，如何看待？其主流民意，在琉球回歸議題上，扮演何種角色？
- (2) 琉球之所以能回歸日本，得利於日美同盟關係的日久彌新。對戰後日美兩國從敵化友的演變歷程，應如何評價？
- (3) 琉球雖然回歸日本，但美軍仍保留該處的軍事基地，並堅持保留原有面貌。美國對琉球軍事基地的重視，乃是基於它的地緣位置及美軍在西太平洋的部署。就此而言，前揭現象應如何解讀？
- (4) 日本對核子武器的基本國策，是不准擁有，不准製造，不准他國攜帶進口。此為佐藤內閣時期確立的「非核三原則」，爾後經日美兩國達成協議，同樣適用於回歸後的琉球。然而，兩國另有密約，倘為應付西太平洋防務需要，美軍不僅可以攜帶核武進入琉球，必要時甚至可以儲備。至於所謂西太平洋防務的範圍，按兩國共識，是除日本以外，還包括韓國、台灣及東南亞等國。對於兩國的密約，應如何解讀？

本文即針對上述 4 個主題，逐一論述，希望能對琉球的回歸過程、佐藤榮作對美外交之實質內涵、以及日美兩國關係的演變及發展，有一更清晰的掌握。

二、琉球的法律定位

（一）收回琉球與戰後和解

將收回琉球做為施政具體標的，是佐藤榮作於 1964 年 7 月參選自民黨總裁時所提的政見之一。借用他的話說，領土問題一日未解決，就代表戰後的和解還未真正結束。¹佐藤的參選並未成功，但在 475 位選舉人的總投票數中得到 160 票，不僅票數高居第 2 位，也比第 3 位及第 4 位候選人的總得票數，還要多出 87 票，²充分展現在黨內已享有僅次於現任總裁的聲望。在後勢看好的氣氛下，佐藤對此次自己參選所提出的政見，自然更是卯足全力，積極規劃。³

佐藤於同年 11 月 19 日出任總理。此次榮獲大任，並沒有經過執政黨內總裁選舉之洗禮。原因是現任總理池田勇人罹患咽喉癌，難以負荷繁勞的公務，乃決定辭退一切公職及黨職，逼使執政黨方面考慮遞補人選。惟上次總裁選舉僅過 4 個月，在黨意還沒有重大驟變之際，應無庸大費周章重辦選舉。由黨內同志推舉，現任總裁指定，遂成為此次總裁人選的決定方式。

佐藤入選大位之過程，既然是從繼承池田的執政黨總裁大位，再得國會投票認可而來；所謂承襲前任內閣政策，自然便成為佐藤執政初期不得不接受的包袱。除了啟用心腹橋本登美三郎為官房長官以外，前朝

¹ 《讀賣新聞》，1964 年 7 月 5 日。

² 此次選舉，總共有 4 位候選人參與。第一高票為現任總裁池田勇人的 242 票，其次佐藤榮作 160 票、藤山愛一郎 72 票、灘尾弘吉 1 票。

³ 佐藤為布局總裁選舉，於 1964 年 1 月 15 日成立工作小組，由原《產經新聞》記者楠田實領銜，齊聚國內新聞媒體、學界、官僚等菁英於一堂，「社會開發」、「收回琉球」，此等爾後成為佐藤執政時期的施政目標，就是此一對外簡稱「S Operation」小組的傑作。此一單取佐藤英文名字 Sato 第一個字母為名的工作小組，在總裁選舉後，仍繼續運作。負責人楠田在佐藤出任總理後，更以轉任總理首席秘書之身分，讓此一工作小組正式成為佐藤治國時期的智囊團。

閣員全部留任。由此觀之，繼承內閣意義之濃厚，一覽無疑。⁴

概括承受前任內閣政策，成為佐藤內閣的主要標記之後，佐藤對原先自己所持的抱負，不便強調。就此而言，佐藤就職之初，於 11 月 21 日在國會眾參兩院發表施政報告，並沒有提到琉球問題。不過，對於他的刻意迴避，在野黨並不願輕易放過。面對在野黨議員針對收回琉球議題上的連串質詢，佐藤的反應異常低調及保守。他亟言：目前談收回，尚言之過早；當務之急，莫過於先求落實琉球住民的自治權，以便為日後的回歸日本奠定良基。⁵

佐藤的低調，除了行政延續的考量外，現狀所反映出的嚴酷情勢，也是不可忽視的因素。尤其是主管交涉琉球事務的外務省，對收回琉球之議題並不看好，認為時機還不夠成熟。⁶外務省所呈現的消極態度，對佐藤自然是一種警訊。在深刻體認琉球歸還問題非一蹴可幾之後，循序漸進，步步為營，便成為佐藤的新琉球政策。

佐藤要收回琉球，當務之急莫過於要得到美國的同意，其次要得到琉球民意的認同。因而，收回琉球此一議題，除了佐藤個人的意願以外，還需考量美國的琉球政策以及琉球住民的意願。而要掌握此一三角關係的互動，自然得從美國的琉球政策談起。

（二）美國的琉球政策與美軍的全球戰略

附圖（一）是琉球的位置地圖。若以琉球為中心，檢視其與周邊核心要地距離，可發覺其與東邊的東京相距 1,600 公里，東北方向為首爾的 1,500 公里，南方的台北為 620 公里，西南方向的馬尼拉為 1,450 公

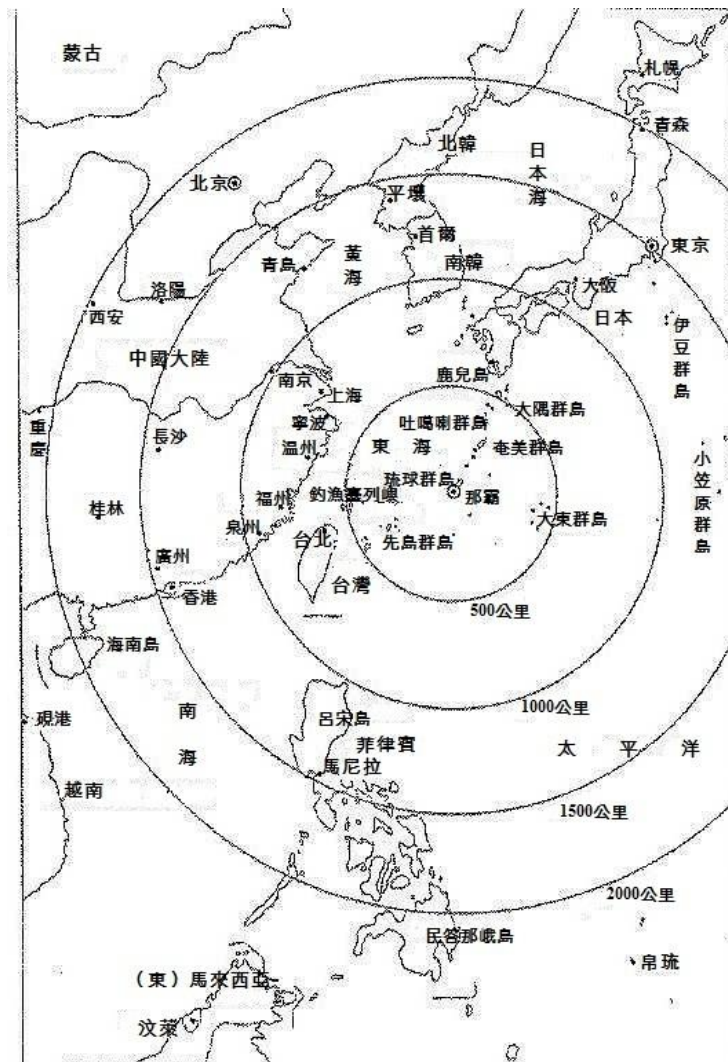
⁴ 中島琢磨，〈初期佐藤政權における沖繩返還問題〉，《法政研究》，73 卷 3 號（2006.12），頁 100-102。

⁵ 同上，頁 102。

⁶ 高坂正堯，〈佐藤榮作：「待ちの政治」の虚実〉，收入渡邊昭夫編，《戦後日本の宰相たち》（東京：中央公論社，1995），頁 194-195。

里，西北邊的上海則是 800 公里。⁷

附圖（一）琉球的地理位置⁸



⁷ 朝日新聞安全保障問題調查會編，《アメリカ戦略下の沖縄》（東京：朝日新聞，1967），頁 32-33。

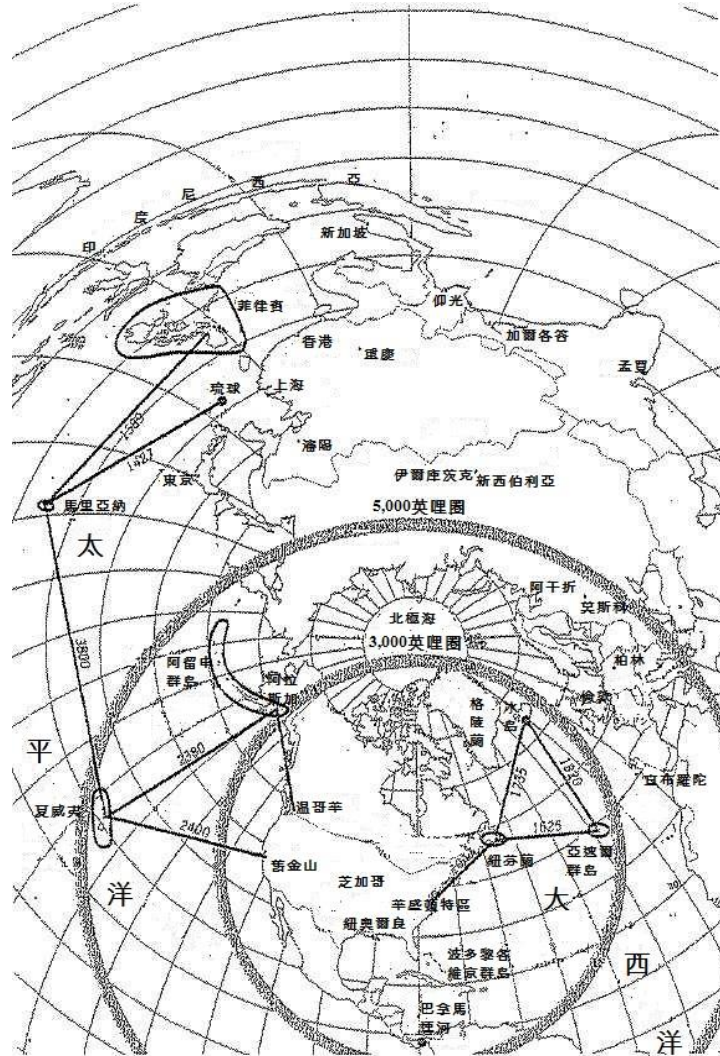
⁸ 本圖修改自：赤嶺守，《琉球王国》（東京：講談社，2004），頁 7；地名修改為我國慣用語。

琉球與馬尼拉、東京幾乎同等距離，顯示其地緣政治上的價值。第二次世界大戰期間，美國奪回菲律賓後，特別選擇琉球做為進攻日本本土的據點。而美國既已占領琉球，即刻意在此設定美軍專屬軍事基地。

附圖（二）是全球美國重要軍事基地的布署圖，是我部政明根據1945年10月23日，美國「參謀首長聯席會議」(Joint Chiefs of Staff, 以下簡稱JCS)所通過編號570-40計畫案繪製而成。根據此一繪圖，可知琉球與菲律賓、馬里亞納(Marianas)、夏威夷、巴拿馬運河、美國阿拉斯加州的阿留申群島(Aleutian Islands)等地區並列為美國在太平洋地區的核心基地。⁹

⁹ 大西洋地區有加拿大的紐芬蘭(Newfoundland)、波多黎各、維京群島(Virgin Islands)、北大西洋的亞速爾群島(Azores)以及冰島(Iceland)等地。我部政明，《戰後日米關係と安全保障》(東京：吉川弘文館，2007)，頁36-39。

附圖（二）美國在全球的重要軍事基地¹⁰



至於琉球為何雀屏中選？主因還是它被視為掌控太平洋海運及空運橫跨路線的樞紐，¹¹尤其是在前述的美軍的戰略布署基地中，琉球位

¹⁰ 本圖修改自：同上，頁 38；地名修改為我國慣用詞。

¹¹ 本多隆子，〈米国の対中核戦略と沖縄返還：1960年代における沖縄の地政学的重要性〉，《民

居於阿留申群島到馬里亞納、關島之間構成的 U 字型美國太平洋海域安全維護區的中心位置。只要掌握琉球，美國不僅可封鎖東北亞地區所有的港口，也有能力應付任何來自亞洲大陸地區的軍事挑戰。¹²在此認知下，爭取保留琉球，便成為美國軍方在考慮戰後對日媾和問題時，戮力最深的議題。

根據 1946 年 1 月美國參謀首長聯席會議所擬定的編號 570-50 的企劃案，美國軍方的最初構想是，先將琉球與小笠原群島送交聯合國安全理事會戰略信託統治制度，然後再由聯合國委託美國代表統治。¹³此一構想也立即得到盟軍最高司令官總司令部（General Headquarters / Supreme Commander for the Allied Powers）總司令麥克阿瑟（Douglas MacArthur）元帥的認同，並於同年 1 月 29 日發布行政命令，將琉球與鬱陵島、竹島、濟州島、千島群島、齒舞等地並列，定位為非日本政府行政管轄區。¹⁴

對於美國軍方企圖要將琉球從日本版圖劃出一事，美國國務院持反對態度，理由是此一企圖違反美國的參戰精神。不擴展領土，乃美國戰爭期間對大西洋憲章¹⁵的詮釋，是得到同盟國肯定及認同的最重要外交原則。就此而言，美國不能因垂涎琉球的戰略地位而自毀長城。況且染指琉球，也必定得罪蘇聯。且為維繫美日兩國的友好關係，美國也不應掌控琉球。將琉球設定為非軍事區歸還日本，是國務、陸軍、海軍協調委員會（State, War, Navy Coordination Committee, 以下簡稱 SWNCC）

主義研究会紀要》，29 號（2000.12），頁 135。

¹² 宮里政玄，《日米關係と沖繩，1945-1972》（東京：岩波書店，2000），頁 27。

¹³ 河野康子，《沖繩返還をめぐる政治と外交》（東京：東京大學出版會，1994），頁 9。

¹⁴ 朝日新聞安全保障問題調查會編，《アメリカ戦略下の沖繩》，頁 99。

¹⁵ 大西洋憲章（Atlantic Charter）是 1941 年 8 月 9 日至 12 日，美國總統羅斯福與英國首相邱吉爾經過會商，向全世界表達他們對維護國際秩序的看法，強調不擴張領土、國家主權平等、公海自由航行權是其主要內容。

於 1946 年 6 月 24 日在編號 59-1 的會議紀錄上所得出的結論。¹⁶

根據此一共同結論，在國務院遠東局東北亞科長鮑頓（Hugh Borton）領軍下，美國政府於 1947 年 3 月 19 日所著手設計的對日和平條約草案中，不僅將琉球歸還日本，而也將日本的非軍事化、非武裝計畫以及受遠東委員會（Far Eastern Committee）¹⁷成員國的長期監督列為主要內容。不過，此等構想卻遭到國務院新成立的政策企畫部（Policy Planning Staff, 以下簡稱 PPS）部長肯楠（George Frost Kennan）的反對。

肯楠根據他的圍堵政策理念，認為不讓日本落入蘇聯控制，是圍堵政策的成敗關鍵。¹⁸因此，他反對將日本非軍事化，以及受遠東委員會成員國的長期監督。

肯楠於同年 8 月向國務院提出一份「對日和平條約的前提」，表達反對即刻對日媾和的立場。他認為美國在推動對日媾和政策之前，得先做好下列的部署。首先要建立一個政治安定的親美政府，其次要復興日本經濟，讓日本成為亞洲世界中非共產國家的經濟樣板。

欲確保獨立後的日本能堅守自由陣營，美國必須對日本提供安全保障。此外，為有效執行此一安全保障，日本須負責提供美軍相關的軍事設施，並在美軍的指導下維持一支足夠維持海上及陸地治安的警察武力。¹⁹

肯楠的論述鏗鏘有力，尤其是他的論述與他所倡導的圍堵政策理

¹⁶ 河野康子，《沖繩返還をめぐる政治と外交》，頁 10-11。

¹⁷ 最初是由中國、美國、英國、蘇聯、菲律賓、印度、澳洲、紐西蘭、法國、加拿大、荷蘭等曾參與對日作戰的 11 個同盟國合組而成，爾後緬甸、巴基斯坦又於 1949 年 11 月加入。

¹⁸ 根據肯楠的戰略思想，全世界有資格提供現代化戰爭所需的工業區域，只有下列 5 處：北美、英國、萊茵河流域、日本、以及位於歐洲領域的蘇聯領土。是以，如何爭奪美蘇以外的其他 3 個區域控制權，就成為美蘇決戰勝負的關鍵。神谷不二，《現代の国際政治：「戦後」の克服》（東京：旺文社，1980），頁 16。

¹⁹ 宮里政玄，〈アメリカ合衆国政府と對日講和〉，收入渡邊昭夫、宮里政玄編，《サンファンシスコ講和》（東京：東京大學出版會，1986），頁 113-116。

念，不僅相互呼應，且能突現國務院對日媾和草案的不當。亦即，值此美蘇全面對決已難避免之際，國務院仍以美蘇兩國聯手監視戰後日本的和平重建為基礎，所建立的媾和政策，令人感到墨守成規之虞。

在國務院內部無法整合之下，國務院的對日媾和草案只得暫時擱置。而肯楠為了能提出更符合時代需求的對日媾和計畫，特地於 1948 年 3 月訪問遠東，行程包括日本、琉球及菲律賓。對原本就反對將琉球歸還給日本的麥克阿瑟而言，肯楠的來訪，自然被視為是說服國務院重新省思琉球歸屬的最好時機。

利用肯楠的反共心理，強調琉球的軍事價值，是麥克阿瑟說動肯楠的重點。麥克阿瑟強調：「琉球可使美國空軍掌控從海參崴到新加坡之間的制空權，使美國可輕易一舉摧毀這一帶沿岸的所有敵軍以及所有的港灣設備。此外，僅憑琉球一地，就足以保障日本安全，琉球足可應付所有外來對日本侵略的挑戰。」²⁰

經過 3 次與麥克阿瑟的會談，以及到琉球的實地考察以後，肯楠於 1948 年 3 月 25 日對國務院提出編號 PPS28 的考察報告，除強烈主張要保留琉球外，並要求美國政府編列預算，²¹以便打造一個能適合美軍長期駐軍的軍事基地。而報告的論述重點是，琉球除具優越的戰略地理位置，在政治環境上，也比日本本土及菲律賓更適合扮演美國海外軍事要塞的角色。²²

這篇建言，爾後就成為美國國家安全會議(National Security Council, 以下簡稱 NSC) 第 13 號一系列文件的主要骨幹。編號 13-2，戰後對日推動和約的決議，首先於 1948 年 10 月 9 日得到杜魯門總統的批准。²³至

²⁰ 宮里政玄，《日米關係と沖繩，1945-1972》，頁 28。

²¹ 按原本的佔領政策，將琉球視為日本領土的一部，因而佔領費用，理應歸日本政府支付。尤其是佔領軍因無權徵集地方的物資及勞務，而又為了不增加日本政府的負擔，因而美軍進駐琉球以後，一切皆以簡易將就為考量，談不上建設。

²² 宮里政玄，《日米關係と沖繩，1945-1972》，頁 28-30。

²³ *Foreign Relations of the United States, 1948, vol. 6, The far East and Australia* (Washington D. C.,

於編號 13-3-5，討論琉球事務的提案，則是拖到 1949 年 5 月 6 日才產生結論，並經由總統核准定案。

此一有關琉球的決議，主旨有四：(1) 決定長期保留琉球。(2) 將琉球定位為信託統治區。(3) 扶植琉球民眾自治，至於今後琉球的歸屬，將依民族自決原則，由琉球民眾自己決定。回歸日本自然是選項之一，但也不會硬性要求。(4) 反對琉球與日本本土經濟接軌，改善琉球民眾生活與建設基地，為今後美國政府之責任，相關費用由美國支出。²⁴

若將此一決議案，與 3 年前美國參謀首長聯席會議的 JCS570-50 企畫案相比較，可知兩案的主要差距在於：前者是將琉球規劃為聯合國信託統治區，後者是希望將琉球劃歸為聯合國的戰略信託統治區。所謂信託統治區與戰略信託統治區的差別，主要在於隸屬單位的不同。前者是屬於聯合國大會，後者是聯合國安全理事會。有鑑於代理信託統治區國家，須對聯合國會員有相對的義務責任，例如每年得向聯合國提交信託統治的年度報告，得隨時接受聯合國的派員調查，得設有接納及處理居民陳情的機制等。雖然，這些義務不會隨著隸屬單位的不同，而有不同待遇，可是在投票制度上，美國在安全理事會上享有否決權。因此，上述的相關義務，若發生在安全理事會，美國可拒絕履行，否則就得遵守。易言之，美國軍方當年執意要戰略信託，意在迴避聯合國大會的監督。而美國政府最後選擇信託統治，主要還是來自於國務院的堅持，認為所謂否決權只是法理上的存在 (somewhat theoretical)，美國要維繫其既有形象，即使擁有也不允許濫用，故不如放棄更佳。²⁵

(三) 舊金山和約與美國對琉球的實質管轄

以信託統治的方式長期擁有琉球，成為美國政府的政策，仍須日本政府的同意以及國際社會的認同。利用 1951 年的舊金山和約 (San

U. S. Government Printing Office), pp. 857-862.

²⁴ 河野康子，《沖繩返還をめぐる政治と外交》，頁 23-28。

²⁵ 同上，頁 24。

Francisco Peace Treaty) 宣示美國與琉球的新關係，則是美國在策畫對日和約時的主要布局。

在舊金山和約的第 3 條，日本同意美國對北緯 29 度以南之西南群島 (包括琉球群島與大東群島)、孀婦岩南方之南各島 (含小笠原群島、西之與火山群島)，和沖之鳥島以及南鳥島等地送交聯合國之信託統治制度提議。在此提案獲得通過之前，美國對上述地區所屬居民與所屬海域得擁有實行政、立法、司法之權利。

鑒於舊金山和約是規範日本與聯合國會員國結束戰爭狀態，重入國際社會的法律關係文件，此一文件，象徵日本舊有疆界的清算以及對日本新領土範圍的核定。面對此一決定日本領土領域的和平條約，如何保留日本對琉球的主權，就成為當時主政吉田茂內閣向美國力爭的首要目標。

1951 年 1 月吉田趁美國對日媾和特使杜勒斯 (John F. Dulles) 來日訪問之際，特地撰寫了一份代表日本政府期許的備忘錄。內容主旨可歸納為以下 4 點：(1) 當琉球信託統治的必要性喪失之後，則歸還日本。

(2) 琉球居民的國籍為日本。(3) 對琉球事務，日本與美國享有共同權益 (Joint Authority)。(4) 歸還小笠原群島。對於日本政府的要求，杜勒斯一口拒絕，認為按 1945 年的波茨坦宣言 (Potsdam Declaration)，日本無權對和約內容表示意見。²⁶

不過，這只是官方表面上的說辭。尤其是美國的對日政策已從懲罰轉變為扶植，和平條約與美日安全保障條約 (以下簡稱「安保條約」) 同時進行。美方為了鞏固今後兩國的同盟關係，對日本政府的殷切期盼，自然不得不有所回應。

美國政府整合國內外的眾多意見後，得出的結論是，和平條約不觸及琉球主權歸屬。而美國的意圖，反映在與其他領土條文的鮮明對比。例如和約中的第 2 條第 1 款，日本承認朝鮮的獨立，並放棄對朝鮮包括濟州島、巨文島與鬱陵島等島嶼的一切權利、權利名義與要求。第 2 條

²⁶ 同上，頁 46。

第 2 款，日本放棄對台灣、澎湖等島嶼的一切權利、權利名義與要求。

易言之，相較於日本必須放棄朝鮮、台灣等地的明文規定，條約只提日本同意將琉球交由聯合國的信託統治，無其他相關規定。對於此一安排，杜勒斯的解釋是日本對琉球仍享有潛在主權（residual Japanese sovereignty remains）。²⁷

既然決定琉球主權最終還是歸於日本，則所謂交由聯合國託管此一過程自然已不重要。尤其是經由聯合國的信託制度，美國被委託代為統治琉球時，得履行每年提交托管報告等相關義務，以及應付蘇聯的各項質疑。相較之下，利用舊金山和平條約中所蘊含的模糊空間，亦即是第 3 條後半段，美國在將琉球提交給聯合國信託管制之前，得在琉球實行政治、立法、司法權利之便，將琉球建設一個符合美國軍方期盼的太平洋地區的軍事要塞，反而最符合美國利益。²⁸

易言之，由於條文並沒有對琉球交付信託管制有期限限制，美國可將原本僅是過渡時期的安排，形同持續的狀態。此一事實的發展，也使得舊金山和約的簽訂，讓琉球問題得到以下安排：（1）美國在琉球擁有充分的行政管轄權。（2）琉球主權在名義上仍屬日本所有。（3）琉球事務，不再與二次大戰的善後媾和掛鉤。也就是說，琉球的歸屬處理，已與二次大戰的參戰國之權益沒有直接關連。今後該地的主權問題，將屬於美日兩國之間的事務。

有鑑於和平條約與兩國安全保障條約的同時簽訂，讓日本已成為美國在西太平洋地區最重要盟友。當兩國的交往已從佔領與被佔領的上下隸屬關係，發展成合作夥伴關係，如何調整既有的架構，自然是兩國層峰之間最需協商之處。對日本政府而言，自然希望能早日收回失土。可

²⁷ 對於琉球歸屬，美國國務院與國防部之間本有不同意見，已在本文中有詳細介紹以外，在參考對日和平條約簽字國而言，也因各國國情不同，而有不同的態度。例如蘇聯與印度，就主張無條件歸還日本，而英國、加拿大、澳洲、紐西蘭、菲律賓則主張由美國永久持有，日本應徹底放棄琉球主權。同上，頁 41-62。

²⁸ 宮里政玄，《日米關係と沖繩，1945-1972》，頁 71-77。

是對美國而言，尤其是軍方，則堅持要維持琉球現狀，不肯在琉球問題上做任何讓步。在琉球問題無解之下，先將位於北緯 28 度、東經 129 度，鄰近日本九州的大奄美群島歸還日本，以求安撫日本人心，則成為兩國關係重建的第一步。

至於大奄美群島為何會成為美國第一個放棄的標的，原因有二：第一，對美國軍方而言，該島的軍事戰略價值不高，美國在該地只有布置一個雷達站，並未設軍事基地。第二，該地民眾的反美情緒異常高昂，對回歸日本之意願也特別強烈。例如 1951 年為迎接舊金山和平條約之簽訂，大奄美群島與琉球兩地皆有自發性的回歸祖國簽名運動。相較於後者的 50% 民眾簽署，前者的參與則高達 99%。

在上述的考量下，美國政府於 1953 年 8 月 8 日宣布願意交還大奄美群島。接著兩國政府於同年 12 月 24 日完成簽約儀式。對日本而言，這是繼和平條約的簽訂，日本恢復法人地位以來，失地得以收復的第一步。對鼓舞國內民心士氣，以及促進兩國親善，皆有莫大助益。惟對美國而言，棄車保帥的意義更大。在大奄美群島移交的翌日，亦即 1954 年 1 月 21 日，美國總統艾森豪在致國會的財政施政報告中，針對琉球編列的 405 萬美元的預算特別聲明：「有鑑於琉球在維護自由世界安全課題上所扮演的關鍵地位，美國有責任無期限承擔對該地的管理責任。」²⁹在琉球問題上，美國無意再讓步，可藉由此一「無期限」的語態，表露無遺。

大奄美群島歸還後，關於琉球問題，兩國之間的互動值得特書之處，莫過於兩次的層峰共同聲明。一為 1957 年 6 月 21 日的岸信介總理與艾森豪總統，另一為 1961 年 6 月 22 日的池田勇人總理與甘迺迪總統。兩次的首腦會談，除了皆是當事國的最高領導人以外，也皆適逢世代交替，代表新世代領袖對情勢的新思維。

前者的聲明要旨如下：「總理大臣強烈表達了日本國民對琉球及小笠原群島施政權歸還之熱心期盼，而總統則重申美國的一貫立場，亦即

²⁹ 同上，頁 88。

是日本對上述群島擁有潛在主權，但有鑑於遠東地區的威脅及緊張情勢並未減緩，總統認為維持現狀的必要性還是繼續存在。此外，總統還表達了將持續推動有助於增進該等群島居民生活的福祉以及經濟、文化水準的提升之相關政策。」³⁰

後者的聲明則為：「總統與總理大臣，針對目前在美國施政之下，而同時日本享有潛在主權的琉球及小笠原群島的相關事宜交換意見，總統表示美國將為增進琉球居民生活的安寧及福祉做出更多的努力，並表達對日本願意參與此等努力的歡迎之意。總理大臣則保證日本將持協助合作的精神，支援美國執行上述政策。」³¹

此兩次的層峰共同聲明，相距 5 年。這 5 年之間，有其變化之處，也有維持原貌之處。所謂沒有改變之處，在於美國仍堅持對琉球的全面控制權，對於此一議題美國沒有任何讓步的跡象。而相對的，日本對琉球的權益，仍停留在 1951 年舊金山和約簽訂時的解釋，亦即是日本擁有潛在主權。至於改變之處，在於美國政府在推展琉球民生政策時，可接受日本政府的支援。

「民生議題」表面上和政治無關，尤其是與主權歸屬無關。但日本政府可藉由支援民生政策的管道，讓日本資金及官員深入琉球社會。³²此一支援管道可加強日本本土與琉球民眾的聯繫，對凝聚琉球民眾對祖國的向心力有莫大助益以外，也替往後基地與民政事務分流，對相關問題的分層處理，提供實務經驗。為往後美國政府保留軍事基地，而將施政權歸還日本之模式奠基。

³⁰ 〈岸首相訪米の際の共同聲明〉(1957 年 6 月 21 日)，收入細谷千博等編，《日米關係資料集，1945-1997》(東京：東京大學出版會，1994)，頁 399。

³¹ 〈岸首相訪米の際の共同聲明〉(1961 年 6 月 22 日)，同上，頁 522。

³² 例如日本政府於 1963 年援助琉球的金額為 200 萬美元，1964 年為 400 萬美元，1965 年為 520 萬美元。比嘉幹部，《沖繩：政治と政党》(東京：中央公論社，1965)，頁 13-14。

(四) 主張回歸日本的琉球民意

以上是美國政府的琉球政策，以及日本政府在不同階段對琉球的主張與策略。在瞭解雙方政府的基本態度以後，以下則擬聚焦於琉球的民意，尤其是各政黨的主張，以便更能掌握在琉球歸還過程中，琉球民意所扮演的角色。

按林泉忠的研究，戰後第一個在琉球成立的政黨是沖繩民主同盟，時間是 1947 年 6 月 15 日。緊接著於同年的 7 月 20 日與 9 月 10 日，相繼成立的是沖繩人民黨與沖繩社會黨。三個政黨而立論各異，但希望利用美軍佔領時期，擺脫日本統治，確保琉球自主的想法，卻相當一致。例如沖繩民主同盟主張「獨立共和」，沖繩人民黨則要建立「人民自治政府」，沖繩社會黨希望能朝向「建構國家體制」。³³

不過，進入 50 年代以後，此等以要求獨立自主的政黨，因在屢次的選舉中，無法爭取選民認同，而遭受逐漸被淘汰之命運。³⁴繼之而起的政黨，反而無一不以回歸祖國為訴求。渠等之間的差距，主要在於回歸的方式，特別是美軍基地的存廢問題。例如以 1964 年 12 月佐藤執政前夕為例，民主黨與社會大眾黨除主張早日回歸祖國以外，也贊成將琉球的施政權與軍事基地分開處理，亦即是琉球主權回歸日本，而軍事基地仍可藉由兩國協商之方式予以保留。社會黨與人民黨卻都主張美軍即刻走人，亦即美國除了即刻交還行政權以外，美國的軍事基地也必須即刻撤離。³⁵

導致琉球民意全力轉向回歸日本，主要原因有二：一是美國的琉球政策，二是戰後日本的發展。而此兩項因素，不僅相互交流影響琉球居

³³ 林泉忠，《「辺境東アジア」のアイデンティティ・ポリティクス——沖繩・台湾・香港》（東京：明石書店，2005），頁 78-84。

³⁴ 沖繩民主同盟於 1950 年 10 月解散，緊接著是沖繩社會黨於 1952 年 3 月解散。而沖繩人民黨於 1951 年年初開始轉向支持回歸日本，並於 1972 年與日本共產黨合併。同上，頁 79-80、105。

³⁵ 比嘉幹部，《沖繩：政治と政党》，頁 23。

民對祖國的認同以外，亦成為左右美日兩國的琉球交還談判走向的關鍵因素。

美軍最初進駐琉球，是因將琉球視為進攻日本本土的跳板。爾後，隨著戰爭結束，則將駐軍琉球視為是執行盟國佔領日本政策的一環。但相較於在本土所執行的懲罰政策，例如剷除軍閥、財閥餘孽，追究戰爭責任等活動相比，駐紮琉球美軍的政策，改以恢復生計、鼓勵民眾運動生根為主。³⁶ 基此緣由，早年在琉球成立的政黨，無一不將美軍視為解除政治壓迫之救世軍。³⁷

可是，當 1949 年 5 月，美國政府於前面所述的 NSC13-3-5 方案中，決定要長期保留琉球，並要將其建設為美軍在西太平洋的軍事要塞後，對琉球民眾而言，不啻是一連串夢魘的開始。美軍要建設要塞，自然得徵收土地。按 1962 年 3 月琉球政府土地課的統計，當年度美軍在琉球所使用的基地面積為 76,000 英畝。這其中，24,000 英畝為日本政府的國有地，52,000 英畝為琉球居民的私有土地。也就是說，美國為建設軍事基地，向琉球居民徵收了 52,000 英畝。而美軍所使用的土地中，約 44% 是農地，佔琉球可耕農地面積的 17%。³⁸

軍事基地佔用農地之嚴重，可援用佐藤榮作的親身體驗做為參考。佐藤於 1965 年 8 月 20 日訪問琉球時，在日記上記著「乘直升機到『名護』……從機上視察軍事基地，農地是開墾到山頂，而平地卻為軍事基地所佔，真是情何以堪。」³⁹

此一舉讓 4 萬戶農家頓失土地的徵收政策，影響所及，當時所有政黨都被迫以保護農地為政綱，無一不參與對美國軍方的抗爭活動。⁴⁰ 其

³⁶ 同上，頁 64。

³⁷ 林泉忠，《「辺境東アジア」のアイデンティティ・ポリティクス——沖縄・台湾・香港》，頁 82-84。

³⁸ 比嘉幹部，《沖縄：政治と政党》，頁 123-124。

³⁹ 佐藤榮作，《佐藤榮作日記：第 2 卷》（東京：朝日新聞社，1998），頁 307-308。

⁴⁰ 比嘉幹部，《沖縄：政治と政党》，頁 122-123。

中，最令人詬病的是徵收方式。美國軍方對土地的徵收，分兩種方式處理，對於需無期限使用土地，則採買斷原則。對於使用期限未定的土地，採租賃方式。前者，採單一價格，亦即是不論原耕地的收益情況，而由美國軍方以公定價收購。至於租賃方式，則以 1950 年 7 月 1 日的土地價格為基準，以總價格的 6% 為年租金。由於琉球土地買賣原本就不頻繁，在參考資料極端有限，美國軍方又刻意壓低價格計算，使得 1 坪（3.3 平方公尺）土地的年租金在核算後只值 2 分錢，拿到市面只能買到 1 包香菸。⁴¹

除了上述的經濟利益直接剝削外，不能擺脫戰爭的陰影，也是琉球民眾對美軍長期的駐留愈加不滿的主要原因。1944 年 4 月至 6 月的美軍攻佔琉球，是太平洋戰爭期間兩軍戰火交織最激烈的戰役。此次戰役僅琉球居民就有 12 萬 2 千餘人死亡。⁴²此一數字是當時琉球人口的 1/4。易言之，琉球居民中，4 人就有 1 人是喪生於琉球戰役。⁴³

對親自經歷過戰火摧殘的琉球民眾而言，當然渴望今生不再面對戰爭。可是，琉球既被選作美軍在西太平洋的要塞，在韓戰、越戰過程中，扮演了支援美軍前線的補給及兵站集結地之角色，更是逼得琉球民眾天天皆要面對戰爭。

為了不再面對戰爭，為了逼退美國在琉球軍事基地，與本土反美勢力的政黨結合，倡導永世中立，自然便成為琉球主流民意的選擇。⁴⁴抑

⁴¹ 比嘉康文、岩垂弘編，《沖繩入門》（東京：同時代社，1993），頁 108。

⁴² 此一數字包括琉球出身的日本軍及其家屬的 28,000 人及一般民眾的 94,000 人。不過，相較於上述官方所公布的數字，也有部分學者認為過於低估，認為兩方合計總數應有 15 萬人左右。林博史，《沖繩戦が問うもの》（東京：大月書店，2010），頁 205、210-211。

⁴³ 比嘉康文、岩垂弘編，《沖繩入門》，頁 179。

⁴⁴ 依 1960 年為例，當時的琉球可分別列舉為沖繩社會大眾黨、沖繩自由民主黨、沖繩社會黨、沖繩人民黨等 4 個不同主要政黨。其中，除沖繩社會大眾黨是琉球本土的政治勢力以外，其餘 3 個政黨則分別與日本本土的自由民主黨、社會黨、共產黨有密切互動的合作關係。在反對與美國簽訂安全保障條約，主張中立以及要求美國軍事基地從日本本土及琉球撤離等議題上，琉球社會黨與日本本土的社會黨，琉球人民黨與日本共產黨皆採同一立場，並共同行動

有進者，日本本土於戰後奉行「和平憲法」，作為人類史上第一部以放棄武力作為號召的成文憲法，頗能引起琉球民眾的認同。⁴⁵這些理念的共鳴與欲擺脫現實困境的期盼，皆構成推動回歸日本運動的泉源。除此之外，戰後的日本經濟快速復甦，與本土相較，琉球除了為因應軍事基地的擴大，以服務業為主的第三類產業人口比例大幅增加以外，其他產業的發展相對地乏善可陳。⁴⁶在所得收入上，也與日本本土的差距日漸擴大。⁴⁷這些經濟誘因，自然也皆成為驅動琉球民眾嚮往早日回歸日本版圖的動力。

當日本的吸引力日漸增加，欲回歸日本的期盼自然會逐漸加溫。尤其是對欲回歸日本的琉球民眾而言，此等期盼與欲擺脫美國軍事基地已成一體之兩面。因為按照舊金山和約第3條，美國政府得在琉球行使行政、立法、及司法權，此一規定也促使手無寸鐵的琉球民眾在琉球現有體制下，根本無法改變現狀。故唯一可行的方法，就是援用外力，亦即是回歸日本，便成為琉球民眾欲擺脫現狀，告別美國軍事基地夢魘的唯一可行性。

隨著 50 年代軍事基地的擴建以及伴隨而起的拒絕土地徵收的群眾運動，使得 50 年代以後的琉球史，形同一部琉球民眾向美國佔領當局

相互支援。

⁴⁵ 林泉忠，《「辺境東アジア」のアイデンティティ・ポリティクス——沖縄・台湾・香港》，頁 90-91。

⁴⁶ 以 1958 年的資料為例，若將琉球的產業結構人口與日本本土做一比較，就可發現琉球的第三類產業是一支獨秀，特別發達。例如琉球的產業結構人口比例為第一類（農、漁）產業是 20.4%，第二類（製造業）為 13.1%，第三類（服務業）為 66.5%。至於日本本土則分別為 17.8%、32.6%、49.5%。琉球銀行調查部，《戰後沖繩經濟史》（那霸：琉球銀行，1984），頁 323。

⁴⁷ 以 1958 年的縣民所得為例，當年度琉球縣民的所得為 21,887 日圓，為全國 47 個自治都道府縣排名的倒數第一，其所得比例為全國國民所得的 56.6%。除了縣民所得全國最低以外，其生活清貧指數卻是全國最高。若將東京的消費以 100 為基數，則琉球的消費指數為 133.8。因而若將消費指數也列入考量，則琉球縣民的實質所得，只有全國平均的 42.3%，與當年度日本本土排名第 46 位的鹿兒島（68.3%）相比，都還有 26% 的差距。同上，頁 321-322。

說「不」的抗爭運動史。而此一抗爭運動，爾後又與回歸日本運動相結合，成為琉球居民傾全島之力參與的群眾運動。尤其是 1960 年 4 月 28 日，「琉球諸島祖國復歸期成會」成功結合了其餘 17 個政黨、工會，共同組成「沖繩縣祖國復歸協議會」，使得回歸日本的運動，成為島內政治運動的最終目標，展現全島眾志成城的決心。⁴⁸

政治整合所反映出的政治效果，莫過於 1962 年 2 月 1 日，琉球立法院以全數同意票的方式，決議要求允許琉球即刻回歸日本。此外，此一決議案中，還控訴美國對琉球的控制，認為是違反領土不擴大及民族自決等的普世價值。此一代表全琉球民眾的意願，除了立即送交給日美兩國政府以外，還送給聯合國的所有成員國。

面對琉球民眾對回歸祖國之殷切期盼，日本的眾參兩院也立即以全數同意票的方式，決議要求日本政府即刻針對琉球歸還問題與美國政府展開談判做為回應。這些分隔兩地民眾的共同呼喚，對立志要收回琉球主權的佐藤榮作而言，不啻是種鼓舞，更是藉此可向美國施壓的一項助力。⁴⁹

三、佐藤推動收回琉球政策的三部曲

(一) 擱置主權交涉，人道政策先行

出任總理後的佐藤，其在琉球問題上的首先布署，就是訪問美國。此一出訪，距其接任大位只及 2 個月，行程可謂匆匆。至於，他欲訪談的詹森總統（Lyndon B. Johnson），更是緊湊。眾所周知，詹森此一總統職位，乃因前總統甘迺迪遇刺身亡，⁵⁰其以副總統身分繼承而來。此

⁴⁸ 在主要的 4 個政黨中，除了自由民主黨沒有參與外，其餘 3 個政黨皆有參加。除了政黨以外，所有的重要工會，例如沖繩縣勞働組合協議會、全沖繩勞働組合連合會也皆投入。林泉忠，〈「辺境東アジア」のアイデンティティ・ポリティクス——沖繩・台湾・香港〉，頁 102-103；比嘉幹部，〈沖繩：政治と政党〉，頁 20。

⁴⁹ 比嘉幹部，〈沖繩：政治と政党〉，頁 75-77。

⁵⁰ 甘迺迪總統因於 1963 年 11 月 22 日被刺身亡，同日詹森副總統接任總統職位。

時此刻，他雖於年前 11 月 3 日大選連任，但正準備於 1 月 20 日正式就任。

對於佐藤的來訪，詹森原有難色，但在佐藤執意要求下，終於勉強答應。⁵¹佐藤對解決琉球問題之執著，由此可見一斑。佐藤是在 1965 年 1 月 11 日抵達華盛頓，在兩天的正式訪問過程中，他除了與詹森總統連續進行了兩次的秘密會談以外，也與國務卿魯斯克（Dean Rusk）、國防部長、財政部長等相關首長會商。

對佐藤而言，此次到訪有雙重收穫，分別反映在兩個公私不同的層面。首先在私的層面上，最具體的成果，佐藤皆記在其日記中。例如 1 月 12 日的日中，記載他與詹森總統會晤時，會談是「單刀直入，他答覆 38 度線、台灣或越南，不拘形式，但絕不退讓。此外，還說防衛日本，他負責，囑我放心。雙方的談話是直逼核心。其次，他說有關回琉球、小笠原掃墓之事，也將尊重我方意見，囑我寬心。會商如此順利，頗令人訝異。」⁵²

1 月 13 日的日記中，則記載「出席國務卿魯斯克主持的午宴，……席中與魯斯克低聲細談，他說歸還琉球不是不可行，只是因中共在，還不能放心交出來。至於國防事務，則得到美國負全責之保證。」⁵³

與佐藤日記中的內容可相呼應的，則是雙方於 1 月 13 日所發表的共同聲明。在聲明中的第 8 項：「總統與總理大臣皆同意如何徹底排除任何影響日本安全的不安定因素，將是確保亞洲安定與和平最不可缺的要素。依此角度，總理大臣表示日美兩國的相互支援以及維繫兩國的安全保障條約將是今後日本的基本國策。對此，總統重申，對於日本遭遇任何來自外來的武力攻擊，美國將誓死遵守條約，承擔保護日本之責任。」

其次是聲明中的第 11 項：「總統與總理大臣皆認同，琉球與小笠原

⁵¹ 岡本文夫，《佐藤政權》（東京：白馬出版社，1972），頁 15-16。

⁵² 佐藤榮作，《佐藤榮作日記：第 2 卷》，頁 222-223。

⁵³ 同上，頁 224。

群島上所布置的美國軍事措施，對維護遠東地區的安全極為重要，總理大臣期許以上所述群島的行政權能早日歸還日本，同時也表達對擴大琉球居民的自治權以及提升渠等生活福祉的深度關切。對日本政府及日本國民，期盼琉球施政權早日交還一事，總統表示理解，並深切期待遠東地區自由世界的安全保障能促使此一期待有落實的一日。此外，兩人皆同意為提升琉球居民的生活福祉與安寧，今後兩國皆應持續對該等島嶼提供相當規模的經濟援助。兩人對目前執行援助琉球計畫的兩國共同支援組織之運作現狀皆表滿意，也寄望現有的日美協議委員會，在今後的業務中將不侷限於對琉球的經濟援助，對任何只要有助於琉球民眾生活安寧者，皆可成為兩國共同協商的議題。對此，兩人皆在原則上同意擴大該委員會的工作範圍。再者，對於原籍小笠原地居民代表擬回故居掃墓之事，總統同意將秉持善意之精神考慮此一要求。」⁵⁴

若將佐藤的日記與他與詹森所發表的共同聲明相互對照，可發現他此次訪問美國，最在意的事務有下列 3 項：(1) 美國的核子保護傘。(2) 原籍小笠原的居民代表回鄉掃墓。(3) 擴大日美協議委員會的工作範圍。

在這 3 項的主要交涉中，有 2 項是屬於琉球事務，1 項是屬於日美安全保障範疇。佐藤此次出訪，目的是談琉球事務，但為何反而要將爭取美國的核子保護傘承諾列為首項談判重點，這其中所蘊含的玄機，自然與其對美外交的整體策略有密切關聯。

按 1960 年 1 月兩國修訂的安保條約第 5 條，當日本面對任何外來武力攻擊時，美國即應等同視為對本國的和平及安全之威脅；在遵照本國憲法的相關程序下，採取適當之行動以求面對雙方的共同危機。⁵⁵

易言之，按雙方的條約精神，美國原本就有提供日本安全保障之義務。對一原本大家心照不宣之事實，佐藤為何還要大張旗鼓地反覆尋求保證？若對照當時時勢，中共於 1964 年 10 月 16 日核子試爆成功，面

⁵⁴ 〈佐藤兼作總理大臣訪米の際の日米共同声明〉(1965 年 1 月 13 日)，收入細谷千博等編，《日米關係資料集，1945-1997》，頁 624-625。

⁵⁵ 〈日米安全保障條約改定調印〉(1960 年 1 月 19 日)，同上，頁 461。

對中共的核子威脅，心存不安的日本，惟有得到美國的再三保證，才可解除心中恐懼，自然可視為理由之一。

可是，若再回顧雙方結成同盟關係的過程，就知此一同盟是針對共產集團而設，其假想敵並不僅限於中共。早在結盟前夕就擁有核子武器的蘇聯，更是其主要防禦對象之一。因而，僅憑中共加入核子俱樂部一事，不足以解釋佐藤為何要對此大作文章。不過，若只將焦點集中於雙方熱烈討論日美兩國如何面對中共核子威脅，則可得知佐藤提出此一議題，很能得到美國的共鳴。

也就是說，佐藤之投入此一議題，重點並不在於要得到美國的再三保證，主要目的在於傳達面對中共的威脅，日本與美國擁有同等頻率的戒備心理。⁵⁶冀望借助於此種同仇敵愾之情感交流，向美國輸誠以外，同時也為其緊接推出的「非核三原則」預先布局，可謂是佐藤率先挑起此一議題的一石二鳥之計。

除上述與美國的情感交流以外，佐藤所在意的琉球事務，也得到圓滿的解決，尤其是美國同意擴大日美協議委員會的業務範圍一事，意義重大。附表（三）是日美兩國政府援助佔琉球政府預算的比例，⁵⁷附圖（四）是日美兩國政府對琉球的援助。⁵⁸

⁵⁶ 例如在此次佐藤訪美，兩國所發表的共同聲明中的第 5 項，就提及「總統與總理大臣，皆認為中國問題是左右亞洲和平與安定的關鍵議題，針對此議題雙方皆毫無保留的表達各自立場，並同意今後將繼續保持密切的溝通關係。總統強調將繼續推動堅定支持中華民國的既有政策之同時，並對中共面對近鄰國家所採取的好戰政策及膨脹主義對亞洲和平所造成的威脅表示強烈關心。總理大臣表示，與中華民國政府之間在維持正常外交關係的基礎上，持續致力於友好關係的建立；與中國大陸之間，將秉持政經分離的原則，繼續維持現行之間的民間貿易關係，為日本政府的現行中國政策」。雖然聲明中，很明顯可以看出兩國對中共認知態度的不一，但相較於日本前任池田內閣，一再希望擺脫美國的牽制，企圖與中共建立準官方關係相較，佐藤顯然對美國的反中共政策，表達堅定支持的態度，對美國將中共定位為好戰之事，也持理解之態度。同上，頁 623-624。

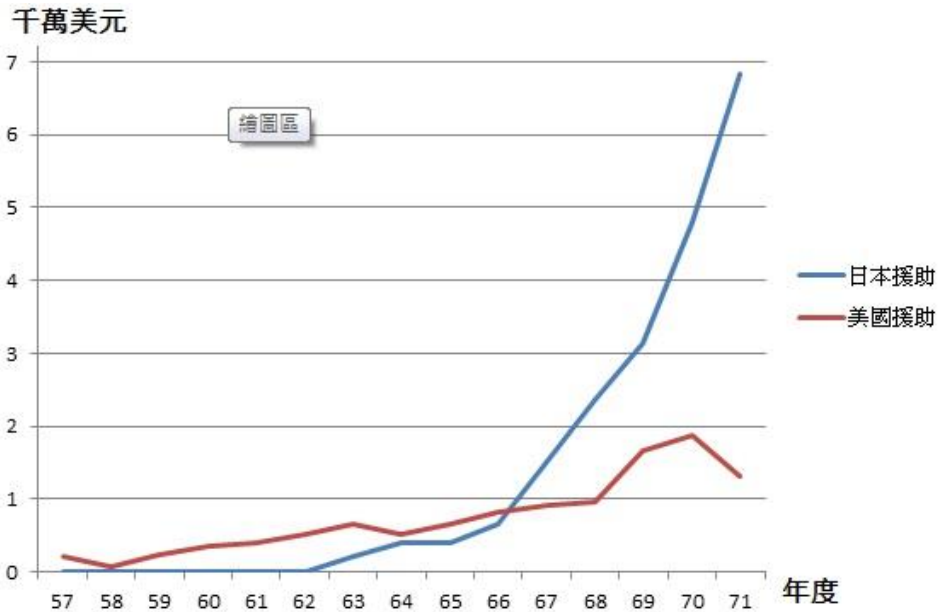
⁵⁷ 琉球銀行調查部，《戰後沖繩經濟史》，頁 710。

⁵⁸ 同上。

附表（三）日美兩國對琉球的援助 單位：千美元

年度	日本援助 (A)	美國援助 (B)	琉球政府 預算 (C)	A/C	B/C
1957		2,090	23,859		8.8
1958		817	24,595		3.3
1959		2,361	24,016		9.8
1960		3,470	25,452		13.6
1961		3,974	27,614		14.4
1962	55	5,223	35,310	0.2	14.8
1963	2,028	6,536	44,438	4.6	14.7
1964	3,916	5,175	51,469	7.6	10.1
1965	3,992	6,584	55,437	7.2	11.9
1966	6,476	8,286	66,405	9.8	12.5
1967	15,237	9,118	95,916	15.9	9.5
1968	23,594	9,734	113,613	20.7	8.6
1969	31,443	16,646	132,576	23.7	12.5
1970	47,959	18,690	165,081	29.1	11.3
1971	68,263	13,235	200,781	34.0	6.6

附圖（四）日美兩國對琉球援助的變遷



從這兩個圖表可以理解，日本對琉球的大規模援助，始於 1966 年。而自 1967 年起，日本援助的金額就超過美國。藉由此兩個數字，可以得出以下結論。首先第一個數字所反映的事實，無非就是日美協議委員會將其援助的項目，從經濟援助擴大到民眾生活福祉後，讓日本資金有更多管道湧入琉球社會。1966 年的援助總額為 6,476,000 美元，之所以較 1965 年的 3,992,000 美元一舉成長 1.62 倍，自然皆是拜援助管道的多元化所賜。

其次，第二個數字所意味的事實，就是 1961 年日本政府曾試圖推廣的主權擱置，經濟先行的策略，到佐藤執政時期才大放異彩。此一事實，自然更能彰顯 1965 年 1 月佐藤與詹森會談的成果。亦即是此次會談是美國同意讓日本勢力進入琉球的關鍵。也因美國政府不再對日本政府的關注琉球事務設限，才使得日本的經濟援助，可以在兩年間超越美國，讓日本的經濟實力逼使美國考慮退出琉球市場，為往後日本政府的爭取施政權之布局創造有利條件。

除了上述兩國共同聲明所呈現的具體成就以外，同年的 8 月 19 日，

佐藤琉球訪問的成行，自然也是兩國高峰會談成果之一。對戰後第一位現職總理的訪問琉球，對佐藤個人而言，對琉球民眾而言，或對全日本民眾而言，皆是悲喜交聚的一刻。

佐藤特地選在戰爭結束 20 周年的紀念日，訪問琉球。在琉球的那霸機場，面對睽違 20 年的琉球居民，佐藤強調：「在我個人的認知中，琉球一日不歸還日本，代表日本戰後的和解還沒有真正結束。」⁵⁹這份告白，吐盡心中的長年之「痛」，亦將佐藤個人渴望失地重歸，所有戰火恩怨皆能早日清算的企盼，表露無遺。

面對佐藤的來訪，琉球民眾心情更是複雜。此一複雜情緒，藉由不同的政治立場，而呈現兩種極端不同型式的表達方式。一種是持正面肯定的歡迎態度，由目前執政的行政主席松崗政保，聯合各團體代表 1,200 名，共組「迎接總理蒞臨歡迎會」。除了在機場盛大歡迎外，並動員 25 萬群眾，在機場往市區的途中手執日本國旗夾道歡迎。

不過，以「沖繩諸島祖國復歸期成會」為中心的組織，特別是沖繩人民黨、全沖繩勞働組合連合會、琉球大學學生會等政黨、工會及學運成員，卻選擇以抗議的形式，來表達他們對佐藤以及日本政府的不滿。他們要求廢除舊金山和平條約的第 3 條，以及立即搬遷美軍軍事基地。他們手拿「賣國賊，滾回去」以及「不要軍事基地，快還我土地」等標語，試圖沿途阻擋佐藤車隊的行進。⁶⁰

除此以外，當晚他們還動員了 15 萬群眾，群集於那霸高中，發起「要求回歸祖國縣民總動員大會」。會中並決議當天晚上要將抗議書親自交給佐藤。會場有 2,000 名左右的群眾響應此一號召，即刻湧往佐藤下榻的東急旅舍，使得旅舍的對外通道被這些示威群眾擠到水洩不通。鑑於示威群眾行情緒高昂，佐藤為避免現場失控，因而當晚還特地夜宿

⁵⁹ 〈佐藤首相沖繩訪問の際の声明〉(1965 年 8 月 19 日)，收入細谷千博等編，《日米關係資料集，1945-1997》，頁 632。

⁶⁰ 琉球銀行調查部，《戰後沖繩經濟史》，頁 706。

於美軍基地的賓館，沒有回旅舍。⁶¹

總理受困於示威群眾，有家歸不得的消息，自然傳播到世界各地。其中除了日本媒體大幅報導以外，美國的主要媒體也有大幅介紹。例如美國華盛頓郵報（*Washington Post*）特闢專欄，指陳「假若美國不能破除成規從一長期視野的角度，將日本對要求歸還琉球主權的期盼，與防衛美國必要性之間的矛盾去除，美國就永遠不可能擺脫琉球基地所帶來的困擾。」⁶²

面對佐藤的來訪，琉球民眾因認知的不一，而有兩種截然不同的接待方式。可是，兩種作法的共有情緒是，渴望回歸祖國，希望擺脫異族統治。這種強烈的情緒，不僅震撼佐藤本人，也因透過佐藤來訪的媒體大軍，⁶³傳播到日本以及整個世界。

佐藤這次的造訪，帶來最直接的效果，莫過於他回東京後的第 6 天，即在 8 月 27 日內閣會議中，決定在總理府內設「沖繩問題閣僚協議會」。協議會於 9 月 1 日正式召開，會中決定要加強對琉球的教育、社會福祉及基礎產業的投資。接著，又於 9 月 7 日召開第 2 次會議，會中決定今後的對琉球政策，莫過於加強琉球與本土的聯繫，讓琉球生活中的每一個領域皆與日本本土緊扣，並致力於降低琉球與本土生活水準的落差，藉由琉球的全面日本化，為未來琉球的回歸奠基。

為落實以上目的，協議會決議於翌年，亦即是 1966 年的援助琉球方案中，增列以下事項：（1）對從事義務教育的教職員工提供半額的薪資補助，並負責提供教科書。（2）增設肺結核病、精神病患的病床，並加強醫療設施的補助。（3）在離島設置電視局。（4）投資基礎產業。（5）

⁶¹ 我部政男，〈60 年代復歸運動の展開〉，收入宮里政玄編，《戰後沖繩の政治と法》（東京：東京大學出版會，1975），頁 176-177。

⁶² 《朝日新聞》，1965 年 8 月 21 日。

⁶³ 佐藤此次訪問琉球，連隨行人員及記者總計 80 人。佐藤榮作，《佐藤榮作日記：第 2 卷》，頁 306。

增加低利其長期貸款的融資。⁶⁴

此一決議，反映到日本政府對琉球的援助活動，亦即 1966 年度的援助金額為 6,436,000 美元，為 1965 年度的 1.62 倍。及至 1967 年度，援助金額更增為 15,237,000 美元，為 1966 年度的 2.36 倍。這些具體數字與前面所述的閣僚協議會的決議相對照，就可知如何改善琉球居民生活環境，讓琉球居民享有與本土同胞同等生活素質，是佐藤訪問琉球後所決定的對琉球政策之一環。

（二）忠實同盟，不具二心

主權問題先擱置不談，只求人道政策先行，先讓日本的經濟援助進入琉球，讓琉球生活方式日本化。其次，忠實扮演美國同盟角色，對美國使用核子能源的軍艦進入日本港口補給，持積極配合態度。例如 1964 年 11 月 12 日，佐藤同意核子潛艇海龍號（USS Sea Dragon）進入佐世保港。翌年 2 月 2 日，再度同意該艇入港。其次，同年的 5 月 25 日允許核子潛艇鯧鱈號（USS Permit）進入該港。1966 年 5 月 30 日，允許核子潛艇梭魚號（USS Snook）進入橫須賀港。1968 年 1 月 19 日，又同意核子動力航空母艦企業號（USS Enterprise）停泊佐世保港。⁶⁵

有鑑於這些可能攜有核子彈頭的潛艇或航空母艦，皆是為了支援越戰，而派往西太平洋海域。對不願捲入越戰，且反對擁抱核子武器的日本反對黨而言，十分不滿佐藤的決策；尤其是，核子潛艇已屬難以接受，而佐藤竟然連航空母艦都要容許，令人感到忍無可忍。

未久，在野黨決定升高抗議層次，並共組抗爭聯盟，是當時日本社會黨、公明黨、共產黨的共同決議。除了這 3 個主要的反對黨以外，分屬這 3 個政黨屬下的工會，以及全國學生自治會總連會（簡稱全學連）

⁶⁴ 琉球銀行調查部，《戰後沖繩經濟史》，頁 708-709。

⁶⁵ 1964 年 11 月 2 日，海龍號可以停進港口之事，是前任池田勇人內閣於同年 8 月 28 日的內閣會議所裁定。不過佐藤接任時，不僅沒有拒絕，反而對美國之類似要求，皆是有求必應。高坂正堯編，《詳解・戰後日米關係年表，1945-1983》（東京：PHP 研究所，1985），頁 86-94。

也響應此次抗爭。抗爭的序曲，首先在 1 月 15 日的東京響起，當天日本警察為防止激進派學生湧入佐世保鬧事，遂在東京的飯田橋車站臨檢。為此，雙方爆發激烈的肢體衝突，當日就有 131 名學生因集體妨礙公務或攜帶凶器集合等罪名，遭受逮捕並被提起公訴。⁶⁶

抗議的高潮，是在 18 日的佐世保，社會黨勝間田清一委員長、公明黨中央執行會委員長竹入義勝、共產黨中央幹部會議長野坂參三等 3 個黨的黨魁連袂赴佐世保，主持會師大會。⁶⁷會場群集 4 萬 5 千名群眾，誓死以肉牆阻擋航空母艦入港。

很顯然地，在野黨所擬使用的手段就是暴力抗爭。不過，僅憑一時從各地徵召而來的群眾，自然無法與有備而來的鎮暴警察相互抗衡。當激進派的全學連學生企圖進攻佐世保的美國海軍基地時，首先迎面而來的就是一連串的催淚彈及消防水柱，接著是一波又一波像潮水般湧上來的警盾及警棍。血肉之軀，當然無法消受這等攻擊。大部學生一哄而散，少部學生受傷倒地；所謂要用肉牆阻止航空母艦入港的抗爭，就在警方的優勢武力壓制下不了了之。

不過，對在野黨而言，自然不會天真倒認為僅憑學生的赤手空拳，就可打垮鎮暴警察。在野黨所圖的，無非是藉此來吸引媒體報導，再轉化成全國民眾關心的焦點。若依此一角度來看，佐世保抗爭在電視的傳播下，的確成功地引起全國民眾的關心。尤其是學生受傷的畫面，讓眾多民眾覺得不捨。

是否允許可能攜帶核武的美艦入港，在日本造成了不小風波，但佐藤仍不改初衷。他在企業號於 1 月 19 日入港後的翌日，將他利用自民黨的黨大會會場，強勢表示「執行條約的義務，本是義理所在。」除了此等刻意性的表態以外，他甚至還不允許政府內部有不同的聲音。例如官房長官木村俊夫於 1 月 22 日的記者會上，提及「此次企業號的入港，引爆至今前所未有的風波，此一事實值得日美兩國重視」時，就引起佐

⁶⁶ 岡本文夫，《佐藤政權》，頁 157。

⁶⁷ 同上。

藤不滿，並即刻要求木村更正。為此，木村還特意於翌日發表聲明，再度表達日本政府對履行條約義務的態度沒有改變。⁶⁸

按 1960 年日美兩國所修訂的安保條約，在日美軍之任務、裝備若有重大改變，得事先透過兩國的協商體制，以得到日本政府的同意為前提。有鑑於兩國在改訂條約的當時，在日美軍並沒有投入越戰，也沒有配備核子武器。基此理由，在野黨主張：近日一連串配備核子武器的美軍艦艇，利用日本港口補給，以便支援越南戰事等新事務的發展，不應在原條約的義務範圍內。也就是說，在野黨認為日本政府應援用事前協議制度，拒絕美軍利用日本港口。

相較於在野黨的主張，佐藤顯然無意援用事前協議制度，反而刻意為美軍預留能靈活運用的空間。他之所以不忌諱核子航空母艦，除了基於履行條約義務，塑造日本為美國最忠實的盟友形象之外，也與其下一步擬推出的「非核三原則」有密切互動關係。

在積極營造美國忠實盟友的形象工程中，佐藤不僅就各類事務盡量給予美國方便，也與東亞地區反共盟友加強聯繫。佐藤在上任後的第 7 個月，亦即是 1965 年 6 月 22 日，日本與韓國簽訂了日韓基本條約。為韓國獨立以後，兩國恢復外交關係奠定新基。有鑑於兩國外交關係的談判，歷時 14 年。⁶⁹能夠完成交涉，佐藤內閣自不能單獨居功。不過，佐藤面對各種反彈聲浪之際，猶能毫不退縮，兼且戮力經營對韓關係，頗能彰顯他對反共外交事業推動的熱衷。

對日本而言，日韓基本條約的最直接代價，莫過於提供 6 億美元的經濟援助，其中 3 億美元為無償援助，2 億美元為低利貸款，1 億美元

⁶⁸ 中島琢磨，〈一九六八年の沖繩返還問題の展開：「核抜き・本土並み」返還の論点化〉，《九大法学》，101 號（2010），頁 45-46。

⁶⁹ 日韓交涉始於 1951 年 10 月 20 日，當時日本已簽屬舊金山和平條約，惟因和約尚未生效，故猶處於被盟軍佔領時期，因此，這一交涉是由盟軍總司令部出面斡旋主導。原本美國所期待的是，日本在獲得獨立之同時，即可與韓國恢復邦交，但日韓交涉於和約生效前 3 天，亦即 4 月 25 日，宣告破裂，導致破局的原因有二：第一為賠償問題，第二為漁權糾紛。

為商業貸款。⁷⁰也因如此，社會黨與共產黨同持反對態度，認為日本付出過多。

為取信於民，佐藤特將是否贊成簽署日韓條約，設定為同年 7 月 4 日參議院改選的主攻議題之一。在 126 席的改選中，自民黨得到 70 席。雖然較上次選舉少了 5 席，惟仍取得過半數。⁷¹在推動國會通過批准日韓基本條約上，猶能解釋為取得民眾認可。

不過，社會黨、共產黨人在參議院選舉中頗有斬獲，⁷²乃亟言應力求對日韓條約嚴格把關，不可辜負選民所託。在議會內盡其所能地拖延審理，在議會外動員群眾示威遊行。例如 10 月 12 日，為配合條約進入審議程序，社會黨及日本勞働組合總評議會（以下簡稱總評），就動員 13 萬 1 千名支持者，於全國 34 個行政區的 166 個集合場地進行示威活動，表達他們徹底反對的立場。及至 11 月 6 日，更連日在國會外請願示威。抑有進者，臨時國會於 10 月 5 日召集，直到 11 月 11 日止，皆還在進行各種程序的審議，距表決遙遙無期。為改變現狀，船田中議長於 11 月 12 日凌晨 0 點 18 分，突然宣布更改議程，並宣布條約即刻付諸表決。值此反對黨不及抵制之瞬間，條約在 2 分鐘之內獲得通過。

按日本憲法，任何國際條約皆要獲得眾議院通過。至於參議院雖需送審，但只要眾議院通過 1 個月後，條約則自動生效。故條約案送到參議院時，參議院則是拖到條約自動生效的前一天，亦即是 12 月 11 日，在社會黨、公明黨、共產黨退席抗議，議場上只留下自民黨與民社黨議員表決支持下獲得通過。⁷³

⁷⁰ 此一金額是池田內閣時期大平正芳外相與韓國中央情報部長金滄泌之間於 1962 年 11 月 12 日所達成的協議，原本日韓兩國準備根據此一協議，於 1963 年簽訂兩國基本條約。但不料自此韓國政府即動盪不安，兩國簽約之事也為此被逼延後。福永文夫，《大平正芳》（東京：中央公論社，2008），頁 111-112。

⁷¹ 岡本文夫，《佐藤政權》，頁 50。

⁷² 社會黨從改選前的 28 席擴增成 36 席，共產黨則是選前為 2 席，選後多增 1 席。同上。

⁷³ 同上，頁 62-67。

日韓條約雖然獲得通過，但對於眾議院議長擅自更改議程，在野黨自然不服。為此，眾議院於 11 月 12 日後就每天陷入爭吵，所有議程停擺，直到 12 月 13 日臨時國會閉幕時。爾後，朝野雙方為了打破僵局，以眾議院船田議長、田中伊三次副議長辭職，達成和解。⁷⁴

從此可見，佐藤為日韓復交所下的決心，以及所付的沉重代價。惟這並未阻礙他積極擬與韓國相善的決心。從他是第一位在職總理訪問韓國的此一事例，就可看出他的執著。1967 年 6 月 30 日，他應邀參加朴正熙總統的就職典禮，趁此次出訪韓國之便，他與朴總統舉行了兩次會談，與同時參與大典的美國副總統韓福瑞（Hubert H. Humphrey）舉行一次會談，⁷⁵最後與上述的前兩位再加入同時來訪的中華民國副總統嚴家淦再舉行一次的四邊會談。⁷⁶

對於他此次出訪，借用在野黨的評論，就是為了建構東北亞地區的反共體制。⁷⁷面對這種批評，佐藤完全不在意，他仍按其原本的構思，於 9 月 7 日訪問中華民國。日本總理在職期間訪問中華民國，他是第二位。⁷⁸而他為了提升訪問中華民國的層次，還特地將與其他東南亞國家的訪問行程錯開，首先於 9 月 7 日訪問中華民國，8 日回國，20 日再出發訪問東南亞，行程包括緬甸、馬來西亞、新加坡、泰國、寮國等 5 個國家。⁷⁹

訪問中華民國期間，佐藤與蔣介石直接會談兩次，第一次會談的主

⁷⁴ 同上，頁 62-69。

⁷⁵ 同上，頁 132。

⁷⁶ 會談是在 1967 年 7 月 2 日上午 10 時 15 分至 11 時 25 分於韓國首爾的迎賓館內舉行。會談以閒聊方式展開，最後是由朴正熙總統表示大家皆面臨中共之威脅，希望今後 4 國之間能互相交換情報，並能在經濟發展的議題上互相支援。〈韓国でのティーパーティ〉，收入楠田實，《楠田實日記：佐藤榮作總理首席秘書官の二〇〇〇日》（東京：中央公論社，2001），頁 746-748。

⁷⁷ 岡本文夫，《佐藤政權》，頁 132。

⁷⁸ 第一位訪問中華民國的現職日本總理為岸信介，他曾於 1957 年 6 月 3 日至 4 日訪問台北。

⁷⁹ 岡本文夫，《佐藤政權》，頁 140。

旨是希望能多理解中華民國的想法，以便充分發揮日本作為亞洲代言人的角色，為即將舉行的日美高峰會談預先做準備。第二次會談的主軸，則是希望能在不影響琉球軍事基地的調度下，收回琉球。

佐藤既以聽取中華民國意見為開場白，且提及蔣介石所提倡的新生活運動，對復興中華民族文化之貢獻，以及蔣所撰寫的《蘇俄在中國》，他深得啟發等感性發言，頗能投蔣之所好。蔣遂視此次會談為爭取日美兩國支持他反攻大陸的良機。他首先論述，中共對世界和平的威脅，其次再談文化大革命的爆發更使中共黨政要員各個離心離德，「黨的組織已支離滅裂」，「行政體系也已破壞年餘」。只要「吾人一旦反攻，則匪軍紛紛倒戈，自是必然之事」。再則中蘇「關係之壞已達極點」。因而，台灣海峽發生戰事，蘇聯不會增援中共，「至少我軍恢復中國南部，決不致引起蘇俄之介入」。最後，蔣強調，目前實為打倒中共政權，「絕好機會」，希望佐藤能向美國「詳陳利害」。⁸⁰

至於第二次會談，面對日本欲收回琉球的主張，蔣沒有正式表態，只說這並非當務之急，認為「美國必須確保琉球美軍基地之觀點有二：其一為大陸共匪並非美國之友好國家，乃美國之敵對者；其二為如美國現立即將琉球交還日本時，共匪必設法滲透，同時共匪自認為中國之合法政府，將對琉球主張其領土權益，惹起意外之糾紛。余認為日本對琉球歸屬不必操之過急，因美國並無領土野心，更不會漠視九十萬琉球人民之呼籲，此項問題將來自然解決」。

蔣所說的「自然解決」，亦即是他所欲強調的主題，亞洲的所有難題，皆因中共而起。因此，只要大家同心協力幫他解決中共問題，其他問題皆可迎刃而解，琉球問題自然也不例外。

面對蔣的發言，佐藤只是聆聽，對蔣無意對琉球問題表態，他並不追究，反而準順著蔣發言的語氣，請教蔣對中蘇交惡以及如何解決越戰。認為中蘇已無法和好如初是蔣對前者的答覆，認為不斷絕中共對北

⁸⁰ 第一次會談於 1967 年 9 月 8 日上午 10 時半於總統府舉行。《總統接見日本內閣總理大臣佐藤榮作談話記錄（一）》，外交部亞東太平洋司檔案，檔號：012.2/0007。

越的援助，越戰不容易善終是蔣對後者的看法。⁸¹

按高峰會談的性質而言，會談的議題一定在事前先通過事務單位聯繫，因而任何發言，事先雙方必有所評估。從此次佐藤發言來看，他雖然準備兩個主題，一是聆聽台北意見，以便亞洲國家如何團結反共，幫助美國解決越南戰事；另一是表態要收回琉球。不過，從談話的語氣及所使用的時間來看，顯然前者才是主題。

蔣介石顯然無意對琉球問題表態，將談話重心刻意放在前述的第一個主題。蔣希望能利用這次談話的機會，使中華民國的反共事業與越戰接軌，使他的反攻大陸宏圖作為解決越南戰事的一環。

雙方的會談，能有焦點當然表會談的有成。亦即是佐藤將自己定位為美國與亞洲盟邦之間的溝通橋樑，因而他非常樂意在赴美之前來聆聽中華民國的觀點，對於佐藤的自我定位，很顯然的是得到蔣介石的肯定與支持，因而蔣也將此刻的會談視為是溝通的良機，希望能爭取到日美兩國對他反攻大業的支持。

表達要收回琉球的立場，本是佐藤來華會商的目的之一。不過從蔣介石不願表態，而佐藤也不強人所難，雙方自動將談話的重心移到如何加強反共聯繫一事來看，不表態反而可視為雙方的妥協點。亦即是中華民國政府不能放棄原有的琉球政策，也就是琉球不屬於日本，琉球應該獨立。⁸²可是又不願得罪佐藤，「不表態」遂成為蔣的應對方式。惟究其實質，佐藤自始就不曾期待蔣會支持。對他而言，只要蔣不積極反對，就算達到目的。基此理由，在琉球問題上，雙方沒有任何具體協議，佐藤也不引以為憾。

訪問台灣後，佐藤即刻訪問東南亞，行程已如前述，但這只是序曲。亦即是 9 月 20 日至 30 日的行程只是第一批。10 月 8 日起至 10 月 21

⁸¹ 第二次會談於同一日的下午 8 時於陽明山中山樓舉行。《總統接見日本內閣總理大臣佐藤榮作談話記錄（二）》，外交部亞東太平洋司檔案，檔號：012.2/0007。

⁸² 李明峻，〈從國際法角度看琉球群島主權歸屬〉，《臺灣國際研究季刊》，1 卷 2 期（2005 夏季號），頁 53-54。

日，則是第二批。此次訪問國家依序為印尼、澳洲、紐西蘭、菲律賓、越南等 5 國。⁸³

綜上所述，可知自 1967 年 6 月下旬訪問韓國時起，至 10 月下旬訪問越南時止，4 個月內，他訪問了 12 個亞洲國家。馬不停蹄奔走四方，固然是基於敦親睦鄰加強與友邦國家的聯繫，另一目的則是為了 11 月美國之旅鋪路。

1965 年 1 月與詹森總統的會談，已讓佐藤充分意識到美國對中共的敵意以及美國對保衛台灣、韓國及越南的決心。而往後局勢的推移，益加證實詹森對佐藤的所言不虛。就在雙方會談後的翌日，美國開始轟炸北越；⁸⁴投入越南的地面部隊，也是直線上升，1965 年 12 月底時還只有 267,500 人，1966 年年底時已增加到 385,300 人，1967 年底則攀升到 449,800 人。⁸⁵

越南戰事升溫，代表越南局勢的不斷惡化。在美國全力投入越戰之際，已無餘暇再去呵護其他亞洲地區。此時此刻，日本若能挺身而出，鼎助美國鞏固亞洲反共陣營，不僅可見好於華盛頓，也可適時重建日本在亞洲的領導地位。

易言之，佐藤將支持越戰與提升日本在亞洲的影響力，視為一體之兩面。也就是說，日本積極參與亞洲事務，矢利於扮演亞洲國家與美國之間的溝通橋樑，以便促進亞洲國家的團結反共，為美國在越南的戰事聲援等等一連串的外交活動，使得日本的亞洲政策頓時具有雙重任務。同時，日本的新角色也可得到美國及其他亞洲盟國的支持。

以亞洲國家的角度而言，日本是美國亞洲利益的代言人。透過日本，將是與日美兩國亞洲政策接軌的終南捷徑。相對地，對美國而言，

⁸³ 楠田實，《楠田實日記：佐藤榮作總理首席秘書官の二〇〇〇日》，頁 95-108。

⁸⁴ 美國是在 1965 年 2 月 7 日開始對北越進行轟炸。高坂正堯編，《詳解・戰後日米關係年表，1945-1983》，頁 87。

⁸⁵ 美軍參與越戰的最高峰是 1969 年 4 月的 543,400 人。佐佐木卓也編，《戰後アメリカ外交史》（東京：有斐閣，2009），頁 119。

日本已成為亞洲新興國家的利益代言人。惟有透過日本，才能掌握最新資訊，更有效整合亞洲的反共陣營。

認為贏得亞洲利益代言人之角色，將有助於美國之旅中的琉球交涉，不僅是佐藤個人的認知，也是一些長年經手兩國外交事務負責人的共同建言。1966年10月，新上任的美國駐日大使強森（Ural Alexis Johnson），就為順利推動琉球事務的談判，與日本外務省常務次長牛場信彥合組了小人數的秘密小組，定期討論琉球事務。他對琉球事務的觀測，藉由此管道，傳達日本當局。用他的話講，「日本要收回琉球，自然代表日本政府今後得承擔保衛琉球的安全責任，對於美國為使用琉球基地而衍生的眾多事務，日本也得相應配合。總結而言，日本必須承擔更多的區域安全責任」。⁸⁶

而詹生的觀測，與同一時期在美國紐約擔任總領事的東鄉文彥看法相去不遠。東鄉於1966年12月1日，在得知被內定為外務省北美局局長之際，特地撰寫了一份「眼前的對美關係」的報告。其中提及。今後兩國關係的維繫，實有賴於日本對越戰的支持，堅定的反共立場，不接受中共以商逼政的擺佈，以及承擔對東南亞的區域責任等對既定政策的堅持。至於琉球問題，他認為美國是否願意交還琉球，主要的關鍵在於琉球交還日本後，美國是否仍可對琉球的美軍基地享有百分之百的使用權。⁸⁷

談琉球，不能將視野限定在琉球事務，必須從日美兩國的同盟友誼處著手，尤其是要積極分擔美國的亞洲事務，是兩位負責日美外交事務當事人的共同結論。東鄉在其回憶錄即一再強調，1966年7月與12月，美國國務卿魯斯克與佐藤以及外務大臣椎名悅三郎舉行會談，兩次提及琉球問題時，皆指陳琉球之廣設基地是為了維護自由世界的安全。而其之所以能善盡軍事上之角色，為自由世界提供保護，是因其在美國控管

⁸⁶ Ural Alexis Johnson 著，增田弘譯，《ジョンソン米大使の日本回想》（東京：草思社，1989），頁133、154-157。

⁸⁷ 東鄉文彥《日米外交三十年：安保・沖繩とその後》（東京：世界の動き社，1982），頁109-117。

之下。是以，若日本要收回琉球，自然得先考慮到日本是否已有承擔維護自由世界的準備。也就是說，當日本思考琉球問題，若還不能將其所承擔的維護自由世界責任一併承受，則無資格要求收回琉球。此等魯斯克的發言，對東鄉來說，歷歷在目。這也是他主張日本應堅守反共陣營，更要勇於承擔國際責任之故。⁸⁸

東鄉以及詹森的建言，既已逐步落實到行動，佐藤自認有與美國開口談琉球歸還的條件。耐人尋味的是，雙方就日美高峰會談展開協調期間，美國對討論琉球事務並不感興趣。換言之，美國無意更改琉球現狀，也無意將琉球問題列為雙方會談的主題。此次訪問行程早在 8 月下旬確定，惟琉球議題的設定遲無進展。⁸⁹為此，佐藤特商請京都產業大學若泉敬教授為他個人密使，於 10 月 24 日趕赴華盛頓。

（三）運用密使，各取所需

若泉與佐藤本無深厚淵源，在這之前，若泉曾於 1966 年 9 月即 1967 年 7 月兩次被約請到總理官邸向佐藤稟報他的個人研究。第一次主題是日本的核子政策。第二次的主题，則為日本的安全保障政策。不過，第二次佐藤向他請益時，適逢他剛從美國回來。當談及琉球問題，若泉順帶介紹新近從華盛頓擔任白宮幕僚的友人處所得到的印象。易言之，這次見面，使佐藤認識到若泉個人在美國的人際網路。⁹⁰

若泉早年任職於防衛廳防衛研究所，爾後赴英美留學，專研國際政治，學有專精，在美國政壇擁有豐沛的人際網路而享有盛名。例如他於 1966 年 9 月在日本中央公論社發表的《美國國防部長麥納瑪拉（Robert S. McNamara）單獨採訪記》，就是為其能深入美國政壇掌握核心資訊提

⁸⁸ 同上，頁 123。

⁸⁹ 中島琢磨，〈初期佐藤政權における沖繩返還問題〉，《法政研究》，73 卷 3 號（2006.12），頁 113-118。

⁹⁰ 前後兩次見面時間分別為 1966 年 9 月 30 日及 1967 年 7 月 26 日。若泉敬，《他策ナカリンヲ信ゼムト欲ス：核密約の真実》（東京：文藝春秋，2009），頁 21-24。

供最佳見證。⁹¹

若泉的兩次單獨獻策，已讓佐藤對他的學識深具信心，而他在美國的豐沛人際網絡，也經由上述的公共驗證，證明無虞。值此佐藤的既有外交管道近於無效之際，只得寄望藉由若泉的管道直接與美國白宮連線。

對於總理的臨危受命，若泉是當仁不讓。此不僅是反映他書生報國之本色，更是展現他對自己人脈的深度信心。他主要接觸的對象為國防部副助理部長（Deputy Assistant Secretary of Defense）哈普林（Morton H. Halperin），以及國家安全顧問羅斯托（Walt W. Rostow）兩人。

兩人皆學者出身，前者來自哈佛大學（Harvard University），後者為麻省理工學院（Massachusetts Institute of Technology）。有鑑於這些友人皆是當年無所不談的學術伴友，因而使他深信這些人一定可提供他最新的核心資訊。

哈普林首先告知，在軍方與國務院日本司司長史乃德（Richard L. Sneider）之間所組成的跨部會「琉球群島研究小組」剛完成第二份研究報告，主要內容為：若琉球歸還日本，該島嶼將納入美日安全保障體制；對爾後基地的使用，允許日本政府商議而彈性調整者，只限於核武器的貯藏、以及 B-52 戰略轟炸機的使用兩項議題。

至於佐藤欲利用此次來訪，商討琉球歸還問題，他個人卻認為時機上並不妥當，理由有 3：第一，有違美國外交傳統。有鑑於明年要舉行總統大選，按美國外交慣例，為了不妨礙下一屆總統的外交決策空間，當屆總統不會在大選的前一年，針對某項外交議題給予其他承諾。第二，軍方不會同意。在越戰戰事正吃緊之際，軍方對任何改變琉球現狀的議題，都不會支持。第三，議會不會支持。議員們基本上對琉球問題持關心者不多，但對於當年大戰期間美軍為攻佔琉球所付出巨大傷亡的史實，卻是耳熟能詳。在沒有特殊的事由下，不會贊成改變琉球現狀，尤其是眾參兩院的軍事委員會成員，一向以軍方的意見馬首是瞻，他們

⁹¹ 同上，頁 27。

皆是忠實的反對者。

既然時機上不適當，日本政府若欲尋求突破，只能突破常規，以直搗黃龍的方式直接與總統打交道。但按目前局勢，最多只能達成原則上歸還的層次，要明訂歸還時期應不容易。至於歸還後，軍事基地使用的細則等實務性討論，現階段更是不適合進行。惟早日歸還小笠原群島方面，尚屬可行。⁹²

以上是哈普林的建言，句句皆逆耳，但也指出唯一可行的途徑，亦即是直接與詹森總統商議。在得到美國國防部已沒有任何商議空間的訊息後，若泉於 10 月 27 日在白宮見到羅斯托，按羅氏的觀測，他對琉球的看法可歸納出以下 5 點：

- (1) 琉球歸還的可能性不是沒有，但一定要佐藤主動提起。
- (2) 要明訂歸還時間則有困難，但此等問題牽扯到其他兩個重要因素：一為越戰的今後走向，另一是日本今後願承擔遠東地區安全保障責任的幅度。
- (3) 是否需要特別設置一協調機構，得待今後交涉進度的實際狀況而定。
- (4) 擴大琉球自治權，加速琉球日本本土化等政策的推動，應無問題。
- (5) 小笠原群島的提早歸還應無問題。

其次，對佐藤應如何展開與詹森總統的對話，他則提出以下 3 點：

- (1) 表態支持美國的越南政策。
- (2) 增加對越南以及其他東南亞國家的援助。
- (3) 肯定兩國的同盟關係，並表態願承擔更多的責任。⁹³

與哈普林的建言相比，羅斯托的看法則比較樂觀，事在人為可謂是他的結論。不過，除以上兩人的建言以外，若泉還見了幾位新聞記者以及在公務機構任職的友人。「時機不對」，仍是眾人的共同見解。對當時

⁹² 同上，頁 70-71。

⁹³ 同上，頁 72-74。

的美國而言，越戰是首要課題，所有的對外焦點皆圍繞在越南，其餘部分皆被視為次要。

當美國盡全力投入越戰之際，日本唯有以美國在亞洲最大盟友之身分，積極支援越戰，始能喚起美國對日本的重視。這是若泉在各方查訪後，所得出的結論。⁹⁴

在得到初步答案後，他於 11 月 2 日回到東京，而於 11 月 6 日見到佐藤。佐藤給了他一份「沖繩問題懇談會」於 11 月 1 日所提出的期中報告。該會成立於 1966 年 9 月，為隸屬於總理府總務長官的一個諮詢委員會，成員包括學界、媒體及企業界之菁英，目的如其委員會所揭示，專為解決琉球問題而設置。有鑑於此一委員會的成員，為社會各界代表，彼等意見不僅代表他們的見解，更重要的是反映日本主流社會高層菁英的共同看法。

這份報告的主要論述有 3：

- (1) 希望能對琉球、小笠原群島施政權的早日歸還達成原則上的協議，最好是在這兩三年之間。
- (2) 為解決琉球、小笠原群島歸還等諸多問題，日美兩國同意今後將持續保持協商。
- (3) 在琉球施政權還沒有正式歸還之前，為縮短琉球與日本本土之間的各種落差，對日本政府擬推動的琉球日本化的各項政策，希望能得到美國政府的諒解。

此一報告的特色是焦點集中，訴求這兩三年之內要確定歸還的時間，歸還方式以及其後美軍基地的運營方式則略而不談。也就是說，日本主流社會的底線在於這兩三年之內，要得到美國必定歸還琉球的承諾；至於具體時間與做法，則兩三年之內還可慢慢商議。

面對這份報告，若泉當下就稟告佐藤，認為後 2 項問題不大，但第 1 項問題重重。佐藤聞言，並不否認，但在無法弗逆主流民意的態勢下，表示希望若泉能以他個人密使的身分，再赴華府，以便直接與詹森總統

⁹⁴ 同上，頁 76-77。

對話，為琉球問題找出解套方案。⁹⁵

就在當天，美國駐日大使強森為準備兩國高峰會議，預定發表的共同聲明稿所提出的美國版本中，有關琉球部分的聲明是：「總理大臣與總統，對琉球居民與日本國民雙方再度統一，共成一體的期盼，表示理解。因而兩人同意將上述兩邊民眾的期許與維繫東亞地區兩國安全保障的相互利益皆納入規劃視野，兩國政府今後將針對該島嶼的地位問題定期舉行會議檢討，並衷心期待琉球施政權的歸還日本與東亞地區的安全保障能兼顧的時日能早日到來。此外，兩人也同意，為促進琉球居民與相關制度的日本本土化，必須針對琉球居民的經濟及社會福祉的提升，進行必要措施」。⁹⁶

這是佐藤赴美之前 6 日，美國駐日大使所提的版本，代表美國國務院對琉球問題的正式立場，亦即是美國對日本政府企圖讓日本社會與琉球社會接軌以及援用日本資金改善琉球居民生活水準等關乎社會、經濟、文化層面的活動，是持樂觀其成的態度。不過，對於何時可交出琉球施政權等關乎琉球主權的問題，美國無意觸碰。

美國的立場，與若泉在美國華府徵集所得的諮詢，並沒有差距。但是對佐藤而言，「沖繩問題懇談會」的意見，代表日本主流民意之所在，亦是日本民眾的忍耐底線。若無法達成，勢必會影響內閣的聲譽，進而動搖內閣的穩定性。

職是之故，佐藤把唯一希望放在若泉身上，希望他再赴華府一趟。只要可達到目的，凡事皆可商議是做藤給他的指示。此外，為彰顯他的代表性，佐藤特地以總理的名義，致函給羅斯托，介紹若泉為他個人賴以信任的代表（as my confidential personal representative），希望在他赴美之前，能針對兩國利益（the question of our mutual interest），有一開誠布公的溝通機會。⁹⁷

⁹⁵ 同上，頁 78-80。

⁹⁶ 同上，頁 82。

⁹⁷ 後藤乾一，〈1960 年代沖繩返還交渉と首相「特使」若泉敬——米大統領特別補佐官 W・ロ

若泉是在 11 日上午 11 時見到羅斯托，距 14 日上午 11 時預定舉行的兩國高峰會談只有 3 天時間，不過，當羅斯托理解，琉球問題已成為佐藤內閣是否仍能執政的重要關鍵以後，他願意將這訊息直接報告總統。

對於若泉帶來的訊息，美國方面的第一個反應，還是覺得不妥。遂決定要美國駐日大使強森於 1 月 12 日利用在西雅圖（Seattle）接機之便，傳達美國的疑慮。關鍵還是在於琉球歸還後，日本是否能將琉球置於日本的防衛圈內，⁹⁸以及是否能允許美國在琉球的軍事基地自由運用核子武器。不過，有鑑於佐藤堅持己見，雙方約定此一議題將在佐藤與詹森總統的高峰會談時繼續協商。⁹⁹

當若泉得知美國方面的初步反應後，再度連繫羅斯托，表達日本不能放棄的立場後，希望能進一步理解是否還有其他可商議的空間。雙方是 13 日下午 6 時 15 分再度在白宮見面。這時離羅斯托轉達美國的要求：（1）表態支持越南戰爭，尤其是佐藤於 15 日下午全國新聞俱樂部（The National Press Club）演講時，能具體表態則為更佳。至於表態內容，不妨於 14 日與詹森總統會談時，也能稍作介紹。（2）支持美元保值。（3）支援東南亞經濟開發，其中包括越南及印尼的經濟援助，以及擴大投資亞洲開發銀行。¹⁰⁰

3 點要求，包含 3 個不同的層面。第 1 項是屬於道義相挺，越戰雖是二次大戰以來，美國在亞洲所投入的第二次戰爭；但與第一次韓戰最大的不同，是這次戰爭並沒有得到廣大同盟國支持。韓戰有 15 個國家派遣地面部隊正式參戰，5 個國家支援醫療救援活動。可是，越戰總計僅韓國、泰國、澳洲、紐西蘭 4 國參戰，所有歐洲友邦皆袖手旁觀。¹⁰¹

ストウとの接触・交渉を中心に》，《アジア太平洋研究》，11 號（2008.10），頁 32。

⁹⁸ 按 1960 年日美兩國所修訂的安保條約，琉球不在日本自衛隊的防衛區。

⁹⁹ Ural Alexis Johnson 著，增田弘譯，《ジョンソン米大使の日本回想》，頁 174-175。

¹⁰⁰ 若泉敬，《他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス：核密約の真実》，頁 96-97。

¹⁰¹ 佐佐木卓也編，《戦後アメリカ外交史》，頁 126-127。

日本因受限於和平憲法，雖無法支援越戰，但若能公開肯定美國參與越戰的必要性，至少有助於維繫美國的國際形象，以及減緩國內對參與越戰的爭議。

第 2 項是起因於美國因越戰軍費支出浩大，入不敷出，在國際收支出現大量赤字的情況下，已無力維持金本位體制下的美元價值，希望日本能撥出 5 億美元，投資美國市場，幫助美國維繫美元價格。

第 3 項是希望日本能在非軍事領域範疇內盡量替美國分憂，尤其是接替美國在亞洲提供經濟援助的角色。眼前亞洲開發銀行需要增資，希望日本將投資的股份從原來的 1 億美元提升到 2 億美元，達到和美國擁有同樣的股份。¹⁰²

當天晚上，若泉將這 3 項要求，轉達給甫抵華府的佐藤。佐藤反應是全面接受，首先公開聲援越戰，在 15 日的演講中首先將越戰定位為保護越南不受外部侵略的獨立保衛戰，肯定美國尋求越南和平的誠意。佐藤表示，從美國自始不願放棄與北越對話的事實觀之，可證明美國對落實越南的和平一直持建設性立場。其次，介紹他日前亞洲之旅的感想，謂美國在越南的作為值得讚揚，是亞洲國家一致共同的評價。並強調，倘若美國撤離亞洲，後果各國心知肚明，此舉意味著亞洲的和平不復存在，也會對今後世界的走向造成重大影響。最後，他提及對新近當選越南領導人的觀察，認為他也正在努力摸索越南的和平之路。¹⁰³

將越戰定位為獨立保衛戰，將美國及越南的領導人定位為和平的擁護者，以及亞洲鄰國的領導人皆對美國的越戰政策持肯定態度，是這篇演講的主旨。相關具體內容，日本已於演講前一日，正式知會美國。

除了正式表態聲援越戰以外，在 14 日上午 11 時，佐藤與詹森總統兩人舉行的秘密會談中，佐藤首先承諾提供 3 億美元投資美國。¹⁰⁴在翌

¹⁰² 若泉敬，《他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス：核密約の真実》，頁 96-97。

¹⁰³ 同上，頁 107。

¹⁰⁴ 〈佐藤總理・ジョンソン大統領会谈録〉（第一回会谈），收入楠田實，《楠田實日記：佐藤兼作總理首席秘書官の二〇〇〇日》，頁 752。

日上午與魯斯克國務卿會談時，同意負擔西方國家金援印尼總金額的 1/3。¹⁰⁵在下午與詹森總統舉行第二次的秘密會談中，同意提供普及越南空中教學所有機器設備。並根據日本稅收，積極考慮後年度對亞洲開發銀行增資的可能性。¹⁰⁶對於美國的所求，佐藤全面配合的態度，很顯然是得到詹總統的激賞。借用他的話，亦即是 15 日下午兩人再度會面後所舉行的記者招待會上，「今年一年我在白宮接見了 87 位國外來的元首或首腦，沒有比這次會談更有實質上的意義、以及得到更多的幫助」。

107

詹森總統對佐藤來訪的肯定，自然反映在兩國元首於 1967 年 11 月 15 日所發表的共同聲明。聲明中除重申奉守民主主義原則是兩國的共同信念以外，也表達兩國對中共的核子武器擴張政策的隱憂，以及對維護越南和平，促進東南亞地區的經濟發展的共同關切。至於佐藤最在意的琉球歸還，則列在第 7 點的聲明中。原文如下：「總理大臣與總統針對琉球及小笠原群島在相互毫無保留之下交換意見，總理大臣強調日本政府以及日本國民對琉球主權早日回歸之期盼，認為日美兩國政府應在兩國國民相互信任及理解的基礎上，儘早商議出妥善的解決方案。總理大臣並再度重申此一解決方案應在這兩三年內就能定案。對於琉球應早日回歸的日本國民之期盼，總統深表理解，此外，兩人對琉球島上的美軍基地對遠東地區的日本以及其他自由主義國家所擔負的安全保障責任，皆表示認同」。¹⁰⁸

兩三年內，日美兩國政府必須要商議出琉球回歸日本的方案，是共同聲明中第 7 點的主要內容。佐藤的華府之行，得此保證，可謂達成任務。至於小笠原群島，在共同聲明中的第 7 點，也達成兩國即進行歸還

¹⁰⁵ 〈佐藤總理・國務長官ラスク会談録〉，同上書，頁 763-764。

¹⁰⁶ 〈佐藤總理・ジョンソン大統領会談録〉（第二回会談），同上書，頁 767-771。

¹⁰⁷ 若泉敬，《他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス：核密約の真実》，頁 113。

¹⁰⁸ 〈佐藤首相訪米の際の日米共同聲明〉（1967 年 11 月 15 日），收入細谷千博等編，《日米關係資料集，1945-1997》，頁 748-751。

業務的協商。¹⁰⁹

四、琉球歸還過程的交涉

（一）琉球民心，主導大勢

具體反映這次佐藤訪美的最大成果，莫過於以下所列舉的 4 項事實。(1) 琉球政府行政主席民選。(2) 設置日美琉諮詢委員會。(3) 小笠原群島的歸還。(4) 佐藤本人連任自民黨總裁。

琉球政府行政主席為琉球政府管理行政事務的最高負責人。根據 1952 年 2 月美國政府所公布的「琉球政府設立章程」，琉球地區採三權分立制，分別有各自獨立的行政、立法、司法系統，而行政主席則代表行政權。¹¹⁰

行政主席的產生方式，卻因時代而異。附表（五）可提供簡略的說明。

附表（五）琉球政府行政主席的遴選方式¹¹¹

時間	遴選方式
1952 年 2 月	美軍民政副長官直接任命
1959 年 11 月	美軍行政長官諮詢立法院後任命
1962 年 3 月	美軍行政長官根據立法院之提名任命
1966 年 3 月	立法委員直接選舉 美軍行政長官擁有否決權
1968 年 1 月	直接民選

易言之，琉球政府的行政主席產生方式，歷經 5 個階段的變化。第

¹⁰⁹ 同上，頁 750。

¹¹⁰ 比嘉康文、岩垂弘編，《沖繩入門》，頁 120-125。

¹¹¹ 琉球銀行調查部，《戰後沖繩經濟史》，頁 755。

1 個階段是佔領當局直接任命。第 2、3 個階段則為透過立法院的諮詢或提名，由佔領當局從立法委員中任命。第 4 階段則採間接選舉，由多數黨領袖出任。第 5 階段則開放為全民選舉。

琉球全民選舉的法源基礎是來自於美國總統詹森於 1968 年 1 月 31 日所頒布的第 11395 號行政命令 (Further Amending Executive Order No. 10713, Providing for Administration of the Ryukyu Islands)。¹¹²也就是說，全民選舉並非出於民眾由下而上的爭取，而是來自美國佔領當局的決策。一部琉球民眾自治權的擴充史，不啻是一部美國逐步承認日本琉球主權的發展史。美國隨著對日本在琉球主權認定程度之提升，逐步容許琉球民眾自治權的擴大，而最後之決定全面放手，讓行政主席直接民選，無非就是反映這次佐藤與詹森總統會談的成果。亦即，美國既已決定放棄對琉球的行政管轄權，自得為管轄權的移轉開始布署。主席的直接民選，即是為了往後琉球地區與日本國內地方自治制度的順利接軌，所做的安排。

1968 年 3 月 1 日所成立的諮詢委員會，也是反映上述同樣的思維方式。此一委員會是根據同年 1 月 19 日，日美兩國所達成的「琉球群島行政長官諮詢委員會組織章程」(Terms of Reference of Advisory Committee to the High Commission of the Ryukyu Islands) 之協議而來，章程的主要內容如下：

- (1) 委員會設置於那霸市，由日本、美國、琉球政府各派 1 名代表，總計 3 人合組而成。委員會為專任制，採常設制，並配置適當人員執行業務。
- (2) 委員會成立目的是為了確保今後琉球歸還日本，該群島的經濟與社會體制能早日與日本本土順利接軌。為此，本委員會將針對琉球行政長官提供能增進該等島嶼居民的經濟安定、社會保健、教育品質、社會福祉等議題的相關資訊及建言。

¹¹² 同上。

(3) 委員會運作的具體情況，將藉由琉球行政長官彙報在東京的日美協議委員會。

該章程中所透露出的訊息，就是兩國政府確已將琉球的回歸正式納入兩國的行政日程。所有的目標皆是為了要讓兩個社會的順利接軌，借用當時的口號，就是「本土•琉球一體化」。為了達成目標，諮詢委員會的首要工程，就是重新檢驗琉球社會現有的法律體系，逐步將現有通行的琉球法規，調整改與日本本土一致。例如年度會計、地方稅制、檢疫制度在內的行政制度與行政程序。

其次，就是振興產業、投資基礎工程、改善教育環境、增進社會福利等事業的推動。例如獎助觀光，擴建那霸機場，推動社會教育，支援琉球大學，確立年金制度等政策的推動。¹¹³

對「本土•琉球一體化」工程，日本政府的積極態度，可從附表(六)所列的日本援助金額及援助項目一目瞭然。亦即是 1967 年 11 月佐藤訪美，兩國正式將琉球回歸日本定位為確定事實後，1968 年投入的金額為 23,745,000 美元，為 1967 年 15,377,000 美元的 1.54 倍，而 1969 年投入的金額 31,751,000 美元，又為 1968 年的 1.38 倍。此一數字若與美國政府援助琉球金額相較，更可彰顯出日本政府在此一項目上的投入。例如 1967 年日本政府投入琉球之金額是美國政府當年度預算的 1.6 倍，1968 年時則是 2.4 倍，1969 年為 1.8 倍，1970 年是 2.5 倍，1971 年亦即是最後一年則是 5.1 倍。¹¹⁴

¹¹³ 同上，頁 757-760。

¹¹⁴ 具體數字請參照附表(三)。

附表（六）日本政府援助琉球的金額與項目¹¹⁵ 單位：千美元

項目	1963	1964	1965	1966	1967	1968	1969	1970	1971
行政運營費									5,786
教育關係費	232	196	288	1,051	8,595	9,925	#####	#####	#####
國土保全費	254	882	719	797	760	824	667	310	538
國土開發費	250	1,151	1,119	1,308	1,270	1,895	3,274	1,935	9,704
產業經濟費		292	194	559	272	1,162	1,412	1,571	1,927
氣象、運輸、 通信、電力費	146	119	149	314	283	667	409	295	476
投融資費	361	882	833	1,160	1,389	2,222	5,000	6,222	8,139
社會保障費	109	117	368	913	1,788	3,904	6,555	9,520	#####
其他	620	297	343	419		278	794	1,049	5,113
災害費					1,000	2,866	198	164	692
產業投融資							7,778	#####	#####
合計	1,973	3,936	4,013	6,521	#####	#####	#####	#####	#####

當琉球與本土接軌的工程，按 1967 年 11 月佐藤與詹森總統的會商結果逐步開展的同時，小笠原群島也依循當初約定，於 1968 年 6 月 26 日交還日本。小笠原群島位於東京的東南方向約 1,000 公里處，恰是位於日本與南太平洋馬里亞納群島的中間地帶，由 30 個小島組合而成，總面積約 104 平方公里。

從小笠原群島的地理位置觀之，其與琉球素無淵源，只因 1945 年 2 月美軍攻佔該群島中的硫磺島，準備將該島規劃為轟炸日本本土的前進基地。也因有此過程，因而戰後其與琉球一樣，隸屬於太平洋軍司令部管轄，並建設為海軍基地。¹¹⁶

小笠原群島之所以沒有隨舊金山和約成立時，而歸還日本，主要原因還是在於其所處的戰略位置，尤其是早年其和琉球一樣皆扮演著監視

¹¹⁵ 琉球銀行調查部，《戰後沖繩經濟史》，頁 711。

¹¹⁶ Ural Alexis Johnson 著，增田弘譯，《ジョンソン米大使の日本回想》，頁 162-163。

日本的角色。¹¹⁷而如今，日美兩國早已成堅實盟友，因而其也成為兩國友好的時代象徵，得以歸還日本。

在佐藤一手所布署的琉球歸還工程，皆能一一逐步展開，證明確有實質進展後，相關政績自能反映在選舉上。首先，在同年 7 月 7 日舉行的第 8 屆參議院改選，總改選的 126 席中，佐藤領導自民黨獲得 69 席，雖比上次選舉少 2 席，仍為過半數的第一大黨。¹¹⁸

在通過參議院選舉的考驗後，佐藤以明年必定落實琉球歸還為口號，正式出馬競選自民黨黨內的總裁選舉。選舉於同年 11 月 27 日在東京舉行，在總投票數的 453 張中，佐藤在 249 票過半數的情況下，連任成功。¹¹⁹自民黨為執政黨，連任執政黨總裁，亦即為繼任日本總理之意。佐藤的總裁連任成功，意味著黨內對他的肯定與支持，其中當然也包括他的收回琉球政策。

自民黨總裁的任期一任為兩年，佐藤的連任成功，亦即是表達了他又多了兩年可為他的落實琉球回歸政策從容布局。不過，除了這一事關政治生命延續的好消息以外，其他國內外局勢的新發展，對他而言，皆是嚴酷的挑戰。

首先是美國詹森總統於 1968 年 3 月 31 日宣布放棄競選連任。其次是琉球政府行政主席選舉，在野黨大勝。按美國往年的慣例，現任總統一向有連任的優勢。因而，對佐藤而言，當然希望詹森連任，讓雙方關於琉球事務的約定能按照既定程序逐步落實。如今詹森不選，下任總統人選不明的情況下，琉球事務的推動，自然得暫時擱置。

至於琉球政府行政主席的改選，關乎今後本土與琉球的接軌，佐藤當然希望勝選者是一位能與執政黨配合者。尤其是往年，因是由琉球立

¹¹⁷ 朝日新聞安全保障問題調查會編，《アメリカ戦略下の沖縄》，頁 36-37。

¹¹⁸ 其他政黨的當選情況如下：社會黨 28 席、公明黨 13 席、民社黨 7 席、共產黨 4 席、無黨派 5 席。

¹¹⁹ 其他參選人的得票數如下：三木武夫 107 票、前尾繁三郎 95 票、藤山愛一郎 1 票、棄權 1 票。岡本文夫，《佐藤政權》，頁 192。

法院的多數黨領袖出任，故一向是由琉球自民黨黨魁擔任。而這次是開放直接民選，選舉的複雜度超過往常，但選舉結果卻又會左右琉球歸還交涉談判的走向，更讓自民黨有輸不起的壓力。

負責代表自民黨出馬競選者為那霸市的現任市長西銘順治，而在野黨則是採共同推舉方式，由沖繩教職會會長屋良朝苗擔綱。易言之，為了贏得這次選舉，社會大眾黨、人民黨、社會黨 3 個政黨共同約定不推本黨人士，改推舉長年服務於教育界，並以回歸祖國運動而享有清譽的屋良為代表。¹²⁰

對佐藤或對治理琉球的美國軍事當局而言，屋良之享有清譽，是因其政治主張激烈。琉球即刻回歸日本，美軍軍事基地即刻撤出，是他的主要政見。鑒於改變所有現狀是他的政治主張，因而對主張在現有基礎上，相互調整步伐的日美兩國政府而言，皆不願他當選。

因而當 1968 年 4 月 3 日，屋良將代表在野 3 政黨出面競選行政主席已成定案後，日本政府、治理琉球的美國軍事當局、以及琉球政府即刻合組聯合陣線，希望能阻止屋良當選，讓自民黨能繼續維持在琉球的執政權。

在三面勢力合作之下，特別是為了應付日趨不利的選舉局勢，日美兩國政府都各自為琉球選舉做出不同的妥協。在日本政府方面，尤其是執政黨首先允許琉球政府的赤嶺義信副主席，於 1968 年 5 月 21 日，提出琉球軍事基地本土化的政策。¹²¹亦即是將來琉球回歸日本後，美軍在使用琉球軍事基地時，得一如使用日本本土的美軍基地，遵守相關規則。例如攜帶核子武器進駐、或是作為在遠東地區他國用兵的調度基地時，應事前與日本協商，取得日本政府的同意。

此一琉球基地本土化政策，明顯與現狀牴觸，也與眼前的自民黨政策牴觸。以前者而言，琉球的美軍基地，是否有配備核子武器，屬最高

¹²⁰ 中島琢磨，〈一九六八年の沖繩返還問題の展開：「核抜き・本土並み」返還の論点化〉，頁 53-54。

¹²¹ 同上，頁 58。

機密，無人知曉。但美軍的核子嚇阻政策得以奏效，主要原因是其可運用自如。也就是說，必要時，琉球美軍拿得出核子武器，是美軍目前使用琉球基地的準則。倘若在使用規則上得與日本本土接軌，自然會影響琉球基地的靈活運用程度。其次，琉球現在已經在扮演美軍前線基地的角色。例如 B-52 轟炸機每天皆從琉球出發，執行支援越戰的戰鬥任務。¹²²因而，琉球基地若要與日本國內基地一視同仁，則將會逼使日本非捲入越戰不可。而此一發展，也必定會造成日本的憲政危機。亦即是一個憲法上已明訂要「放棄戰爭」的國家，為何要捲入其他國家之間的戰爭。

也因日本國內有憲法上的牽制，因而佐藤對今後琉球基地應如何運用，借用他的話來說是「白紙」一張。易言之，為了便於今後與美國的交涉，他並不希望將日本與琉球兩地的基地混為一談，尤其是當他於 1968 年 1 月 30 日，利用國會質詢正式宣布「非核三原則」為今後日本的國策以後，他更是刻意要將日本與琉球做些區隔。也就是說，「不准擁有核子武器」、「不准製造核子武器」、「不准他國攜帶進口核子武器」既然已成為日本的核子政策，¹²³若還強將日本與琉球混為一談，也就是注定表明琉球的美軍基地，在該地回歸日本後，將不得再配備核子武器。

對佐藤而言，所謂「白紙」一張，亦即是還無定論。相關戲碼還有待今後國際局勢的發展，以及兩國進入交涉後的具體談判而定。雖然他此一態度，在他競選自民黨總裁連任時，皆遭受到三木武夫、前尾繁三郎兩位對手的質疑，尤其是兩位對手皆主張要將琉球與日本一視同仁之

¹²² B-52 轟炸機利用琉球做為執行支援越戰的轟炸任務，始自 1965 年 7 月 29 日。不過，當時是為了躲避颱風，而從關島移到琉球。因而在執行 7 趟任務後，就沒再使用琉球的嘉手納基地。而該機種再度起用琉球作為支援越戰之用，是在 1968 年 2 月 5 日以後。自此每個月平均出動 350 次任務。此一狀態雖然隨美國的轟炸北越政策偶有變動，但基本態勢一直維持到 1969 年。藤本博，〈アメリカの戦争と在日米軍・米軍基地〉，收入藤本博、島川雅史編，〈アメリカの戦争と在日米軍—日米安保体制の歴史〉（東京：社會評論社，2003），頁，73-74。

¹²³ 〈「非核三原則」に関する佐藤首相の国会答弁〉（1968 年 1 月 30 日），收入細谷千博等編，〈日米関係資料集，1945-1997〉，頁 759-762。

時，¹²⁴佐藤仍不為所動，他對此一議題的堅持，由此可見一斑。

自民黨總裁選舉是在 1968 年 11 月 27 日落幕，可是如前面所述，在自民黨控制的琉球政府卻早在 5 月就已喚出琉球基地本土化的口號，讓沖繩的自民黨不僅主導議題，也讓在日本本土堅持「白紙」一張的佐藤，不僅被視為不識民情，也被批為護國無能，讓其在競選連任自民黨總裁時，飽受爭議。但即使如此，佐藤仍能容忍沖繩自民黨的自持主張，無非是為了因應琉球的行政主席選舉，而不得不採的便宜措施。

琉球的美國占領當局，也為了讓沖繩自民黨能創造政績，主導選舉，同意讓琉球在主權正式轉移之前，琉球選民代表可以觀察員身分參與日本的國會運作。1968 年 10 月 9 日，在東京所召開的第 15 屆日美協調委員會，兩國政府同意，今後琉球地區可選出 5 名眾議員與 2 名參議員參與日本的眾參兩院，被選出的眾參議員享有與日本本土選出的代議士同等身分與待遇。差別僅在於，琉球地區選出的代議士在國會中沒有表決權。¹²⁵

此等讓琉球代議士能以觀察員身分進入國會廟堂，實際見習日本國會運作，目的無非是凸顯琉球的主權已開始進入移轉程序。而美國之願意提早放手對琉球的控制，亦即是為了因應琉球的選舉。易言之，琉球行政主席的直接民選，也讓琉球的民意，成為主導琉球未來走向的一股新興力量。而日美兩國政府皆為了阻止激進派當選，不得不相應推出妥協方案，以便安撫琉球民眾。這些一連串為應付選舉所推出的因應措施，不僅有助於加快琉球與本土接軌的速度，更加重琉球民意在日美兩國交涉琉球問題時所扮演的關鍵性角色。影響所及，無非就是琉球的民意，已成為往後日美兩國政府皆不可忽視的新興力量。

綜合以上所述，可知為應付選舉，日美兩國政府不僅與琉球政府合組統一戰線，並推出眾多妥協方案，以求能穩定局勢，為自民黨保住政

¹²⁴ 中島琢磨，〈一九六八年の沖繩返還問題の展開：「核抜き・本土並み」返還の論点化〉，頁 70-73。

¹²⁵ 同上，頁 64-69。

權。但天不從人願，11月10日的選舉結果，卻是在野黨聯盟所推選的屋良朝苗獲得237,643票，以31,434票之差打敗自民黨西銘順治，贏得琉球直接民選的首任行政主席。¹²⁶

（二）琉球本土化的決定

屋良當選，對日美兩國政府造成最直接的衝擊，莫過於佐藤於11月29日在總裁連任成功後的第2天，在接受美國《新聞周刊》(Newsweek)新聞記者採訪時，第一次表示琉球軍事基地的本土化，將會是今後自民黨的基本政策。¹²⁷而美國駐日大使強森，也明言在野黨的勝利，亦意味著更得加快琉球歸還的腳步，否則將可能要承擔更多的政治代價。¹²⁸

而他所謂的政治代價，可藉由下面所列舉的具體事例，得到更清晰的答案。就在屋良當選後的第8天，亦即是11月18日，一架B-52轟炸機從嘉手納空軍基地一起飛就墜地爆炸，由於飛機本身就是滿載彈藥，因而一爆炸就讓跑道頓成火海，飛機碎片甚至飄落至2公里以外的居民住宅。

因爆炸地就在知花彈藥庫附近，而該彈藥庫一向被傳言為美軍的核子武器貯藏地，此一飛機墜落事件遂令附近居民人人自危。為此，當天嘉手納村，就聚結了5千名村民，遊行示威要B-52轟炸機即刻撤離基地。¹²⁹

反對B-52轟炸機進駐，原本就是在野黨聯盟陣線的共同主張。因而當屋良當選，並於12月1日就任行政主席後，反對黨聯盟連線自然

¹²⁶ 西銘順治得票為206,209票。同上，頁71。

¹²⁷ “Gist of Prime Minister SATO’s Interview with Newsweek Magazine’s Foreign News Section Chief Christopher” (Nov.29, 1968)，收入石井修、我部政明等編，《アメリカ合衆国対日政策文書集成 XIV：日米防衛問題・沖繩編 第9卷》(東京：柏書房，2004)，頁8-13。

¹²⁸ Ural Alexis Johnson 著，增田弘譯，《ジョンソン米大使の日本回想》，頁218-219。

¹²⁹ 中島琢磨，〈一九六八年の沖繩返還問題の展開：「核抜き・本土並み」返還の論点化〉，頁73。

不會放過掌握行政機構後的良機，準備藉機發動琉球全島大罷工，希望一舉癱瘓琉球的所有美軍基地，是他們下一個目標。在各方積極準備後，總罷工預定於 1969 年 2 月 4 日舉行。¹³⁰

對日美兩國政府而言，自然不希望見到此一極端對決的場面出現。所幸，在兩國政府的努力之下，大罷工終於在預定舉行的前一日，宣布取消。不過，整個過程所反映出琉球情勢的嚴峻，可由大罷工取消的前夕，從琉球發給美國國務院的一封電文中，一窺其究。電文摘錄如下：「雖然我們擁有條約上的權利，但在面對四邊充滿敵意的民眾時，卻證明我們不能自由使用這些基地。琉球歸還運動者今後還會使用同樣手段來影響我們與日本政府之間的交涉，假設抗議遊行活動過程中，有人死亡的話，此種意外就會逼使日本政府不得不調高與我們的談判姿態。此種發展，也會讓琉球問題與廢棄安保條約運動接軌。總之，大罷工在琉球當地是擁有廣大群眾支持的。」¹³¹

強調條約上明文規定的權利，欲運用自如，前提是得到當地民眾的認同，乃這封電文的主旨。其次，琉球問題並不僅限於主權的歸還以及軍事基地的運作，還包括今後與日美兩國所簽訂的安保條約之間的互動關係，則是這封電文所欲強調的另一主旨。

易言之，認為琉球問題若處理不當，則會影響即將到期的日美安保條約是否能圓滿續訂的主因所在，是這封電報所欲敘述的重點。按 1960 年 6 月 23 日，日美兩國政府所修訂的安保條約第 10 條，規定該條約有效期為 10 年，若簽約國之一方，欲解除條約，得在前一年通知對方。¹³²因而往後的一年多，則是日美兩國考慮雙方的同盟是否持續的關鍵年

¹³⁰ 河野康子，〈沖繩返還と地域の役割分担論（二）－危機認識の位相をめぐって－〉，《法学志林》，106 卷 3 號（2008），頁 123-124。

¹³¹ “Brinkmanship In The Okinawa Reversion Movement”, “From Thomas L. Hughes to The Secretary”, 收入石井修、我部政明等編，《アメリカ合衆国対日政策文書集成 XIV：日米防衛問題 1969 年・沖繩編第 9 條》，頁 8-13。

¹³² 〈日米安全保障条約改定調印〉（1960 年 1 月 19 日），頁 462。

代。有鑑於目前執政的佐藤，是兩國同盟的堅決擁護者，可是若琉球問題處理不當，漣漪效應導致日本民心向背時，不僅會影響佐藤執政，進而也會危及兩國的同盟關係。

也就是說，琉球行政主席直選，自民黨大敗，已為琉球民眾的反基地、反日美結盟的政治取向提供見證。若琉球的反美情緒，也為日本本土民眾認同，則美國不儘可能喪失琉球基地，連日本的盟友關係也無法維持，是這封電報中所欲強調的重點。

至於東京方面，在見識到屋良入主琉球政府後，反基地勢力所展現的驚人動員力，特別是 1968 年 12 月 1 日琉球政府所在地的那霸市改選，社會大眾黨的平良良松脫穎而出，改變了長年自民黨控制首府的慣例，皆使東京不敢忽視琉球所展現出的反自民黨、反基地、反日美結盟的新興力量。為此，佐藤於 1969 年 3 月 10 日，利用眾議院預算委員會質詢之便，不僅正式宣布琉球美軍基地採本土化原則以外，還表示該島上基地不會允許 B-52 轟炸機進駐，以及不准北極星級（Polaris Class）潛水艇停泊日本港口。¹³³

易言之，自 1967 年 11 月與詹森會談以後，對如何處置琉球問題，一直以「白紙」一張迴避表態的佐藤，終於在琉球新興民意的壓力下，決定從善如流，將琉球美軍基地本土化納為交涉目標。

至於美國政府，對琉球新興民意所掀起的反基地、反美熱潮更是敏感。這可從繼詹森後，新任總統尼克森（Richard Nixon）所做的一連串調查報告中，得到證實。例如，他所新任命的國家安全顧問季辛吉（Henry Kissinger）於 1969 年 1 月 20 日，總統上任的同日，就要求國家安全會議針對世界情勢，提出評估報告。這其中，他針對琉球部分，提出以下 6 項問題：（1）關於琉球的回歸，來自日本及琉球的壓力強度。（2）美國若於今年拒絕與日本談判琉球歸還問題，會對美日關係造成何種影響？（3）若今年針對回歸之議題，美日雙方無法達成協議時，琉球人對美國繼續統治採默認的可能性有幾何？（4）琉球的屋良政權可靠嗎？

¹³³ 東郷文彦，《日米外交三十年：安保・沖繩とその後》，頁 172-173。

(5) 對 B-52 轟炸機利用琉球基地執行轟炸任務，琉球民眾的反抗程度有多激烈？(6) 琉球回歸日本後，B-52 轟炸機仍可使用琉球基地嗎？

針對他的要求，國家安全會議在其所提出編號第 9 號的研究備忘錄 (National Security Study Memorandum 9, 以下簡稱 NSSM9) 中，提出以下見解：(1) 琉球回歸問題是目前美日關係中最重要議題。(2) 今年若在琉球問題交涉上，沒有新的進展，則兩國關係將會立即生變，類似 1959-1960 年所爆發的大規模群眾抗爭運動可能再起。佐藤政權不僅不保，取而代之的保守派政權可能不會再對美國採取合作政策，甚至在野黨聯盟可能取得政權。情勢若發展至此，則要求回歸的力道會更強，願意與美國協商的意願會更低，回歸問題若此刻再不能解決，日本的民族主義會再起，日本也會再軍備，也將試探與周邊的共產國家改善關係，逐步減緩對美國安全保障的依賴。(3) 琉球的屋良主席，本身是一位溫和的社會主義信徒，在他新組的政府中，並沒有吸收極端派人士。不過，他的政治資本來自於左翼，尤其是他靠收回琉球的政綱而當選。因而琉球回歸的交涉，若無具體成果，自然不能期盼他今後仍能似現在一般與我們維持合作關係。(4) B-52 轟炸機因可攜帶核子彈頭，故特別容易造成話題。基本上，琉球人對 B-52 轟炸機在執行支援越戰任務之事，並不關心。他們反對的是，該類型轟炸機是否將會永遠駐紮在琉球。有鑑於他們的反感程度，深信琉球回歸日本後，沒有一個政府可容許 B-52 轟炸機長期駐紮琉球。¹³⁴

除了要掌握琉球情勢以外，季辛吉並於同年的 1 月 21 日，要求國務院、國防部、財政部、中央情報局、參謀首長聯席會議等相關單位，合組跨部會研究東北亞的組織，針對 (1) 琉球歸還、(2) 在日本的美軍基地、(3) 美日安保條約、(4) 經濟政策以及其他相關問題等 4 個議題進行全盤性的檢討，並於同年 3 月 10 日送交國家安全會議的審核小組備查。

這份跨部會的研究備忘錄於 4 月 25 日通過家安全會議審核小組審

¹³⁴ 宮里政玄，《日米關係と沖繩，1945-1972》，頁 52。

查，被定名為 NSSM 第 5 號，於同月 28 日轉呈送副總統、國務卿、國防部長。在這份報告中，首先肯定琉球是美國在西太平洋區最重要的軍事基地。其次，強調要求琉球回歸運動已成全民運動，沒有任何政治家有能力阻擋此一潮流，因而今年若不能對琉球的回歸時間有所明確定案，則時間越拖長，所需承擔的代價會更大。不僅琉球的治安不易維持，而且還會危及兩國的安保條約，在日本本土的美國軍事基地，皆有可能因被民怨操縱而得要面對激烈的群眾抗爭。相反的，琉球如約交還日本，不僅有助於美國維護其長年扮演「民族自決」原則擁護者之角色，而回歸所造成日本防衛圈向南擴張的既定事實，不僅會逼使日本在琉球防務上不得不負擔更大的任務以外，也會促使日本在維護亞洲安全保障體系上，扮演更重要的角色。此外，交還琉球，對改善美國的國際貿易收支，也有一定的幫助。不過琉球歸還日本以後，基地的運作方式會影響今後美軍在西太平洋防務上所能發揮的戰略嚇阻作用。

也就是說，日本政府為了迴避反對黨的批評，一定會要求有些內容得採秘密協議的方式。可是這些不公開的協議，是否會影響美國對韓國、台灣等同盟國所能提供的安全保障，尤其是否會讓北京誤判，認為美軍因不能自由使用琉球基地，將已無法維持原有的戰鬥力。因有這等隱憂，故如何在秘密協定與不減弱對亞洲其他盟國所能提供的安全保障之間，取得平衡，將是今後在此一交涉課題，特別需要注意之處。

除此以外，核子武器的處理方式，更是值得深思。對於此一議題，國防部與參謀首長聯席會議各持己見。國防部認為，即使核子武器從琉球全面撤出，也不會影響美國在西太平洋的戰鬥力。因為美國在韓國及第 7 艦隊上皆有布署大量核子武器。所謂布署在琉球的核子武器，嚇阻的意義原本就高於實際需要運用的可能性。不過，對此說法，參謀首長聯席會議持不同意見，認為美國之所以在各地的軍事基地布署核子武器，就是為了讓核子武器能有效應付當地的軍事紛爭，讓核子戰爭在地化。因而，當使用核子武器還須從外地搬運時，就會破壞核子戰爭在地化的最高戰略，而使核子戰爭有無限擴大的可能。鑒於雙方爭執不下，

因而關於琉球基地在回歸日本後，是否仍可保有核子武器，最後是將雙方意見並列的方式提出。其中，參謀首長聯席會議是主張維持現狀。亦即是原本貯藏在琉球軍事基地的核子武器仍原封不動，留在原地。而國防部則主張全面撤離，但保留一旦遭遇緊急情況時，可再搬入的權利。

除了以上所述軍事基地的處理方式以外，該報告也提出對日本交涉時，對方應對以下事務給予具體承諾：(1) 承擔包括琉球列島在內的全日本地區的海陸空防衛責任。(2) 琉球回歸後，琉球的美軍基地將享有與日本本土美軍基地的同等待遇，接受日本政府保護以及享有通行無阻的權利。(3) 因主權回歸，所產生的移轉費用將由日本負責。(4) 應盡量避免造成美國國際收支的負擔。(5) 維持琉球的美國之音電台等要求。

此份報告是在 4 月 30 日被提列國家安全會議的議程上討論，除了核子武器的處理方式，國防部與參謀首長聯席會議仍各持己見外，其他項目，則皆能得到共識。至於爭議的部分，則仍保留各自意見並列上呈方式。¹³⁵

在經過上述的幕僚作業以後，5 月 28 日由尼克森總統親自主持的國家安全會議，在對日政策上達到以下內容的共識。在此一編號 NSDM13，亦即是國家安全保障決定備忘錄（National Security Decision Memorandum）中，首先將對日政策的基本方針歸納為以下 3 項：(1) 將日本視為亞洲的最重要盟邦，除加強促進兩國友好關係以外，並設法加重日本在亞洲所扮演的角色。(2) 繼續維繫目前的安保條約，即使 1970 年期滿後，仍不作任何更動。(3) 在維持基地的基本功能前提下，也逐漸調整基地結構及基地的使用方法，以減緩與日本的摩擦。

其次，針對交還琉球之議題，則要求東北亞的跨部會小組，在下列 3 點原則的基礎上，開始籌備與日本的交涉作業：(1) 同意 1972 年交還琉球，但以日本忠實履行下列我等對軍事基地的要求為前提。亦即是 1969 年雙方所達成的協議及 1972 年在移交過程中，雙方在事務上所達成的更多細節性之協議。(2) 琉球的軍事基地，應保有對提供韓國、台

¹³⁵ 同上，頁 303-309。

灣及越南等國家安全保障上最大極限的使用彈性空間。(3) 希望保留可在琉球貯藏核子武器的權利。但總統在談判過程中，若須有所取捨，尤其是在其他項目方面，彼等已充分滿足我方要求時，可考慮將此一權利限定於緊急狀態時的臨時貯藏以及借道搬運所用。¹³⁶

從上面所述的尼克森政權誕生以來，為面對琉球歸還，其政府內部所從事的一連串評估作業及內部培養共識的過程，可以得知如何確保 1970 年到期的美日安保條約，確保期滿時能順利展延，是渠等最關心的議題。因而在維繫兩國的同盟關係為最優先的前提下，琉球歸還反而成為次要問題。在一切以穩定兩國邦交為主的思維方式下，首先同意 1972 年交還琉球，其次也願考慮讓日本本土所實施的非核三原則可適用於琉球，亦即是美國可同意撤出核子武器，但仍得以保留緊急狀態時的臨時搬入及借道運輸的權利。

至於佐藤政權方面，誠如前面所述，在其三選自民黨總裁時，就以 1969 年為落實琉球歸還日期作為政見。因而他為了實踐政見，自然希望能在年底之前，爭取與尼克森會面並簽訂協議。而負責事前協調作業者為新任外務大臣愛知揆一。愛知為了圓滿達成任務，除了安排自己 6 月份親訪華盛頓以外，並在 4 月 28 日派遣外務省北美局局長東鄉文彥先赴該地籌備事前作業。

所謂 1972 年歸還以及琉球本土化，亦即是琉球將適用「非核三原則」以外，基地若承擔非常務性任務時，得事前要與日本協調，取得日本政府同意才可等日本政府所堅持的基本原則，亦趁東鄉 4 月下旬的訪美之便，轉達給美國政府。¹³⁷而前面所述的 NSDM13 號的備忘錄，無非就是針對東鄉所帶來的訊息，美國政府所決定的應對方針。

¹³⁶ 〈米國家安全保障決定覺書第 13 号「對日政策」〉(1969 年 5 月 28 日)，收入細谷千博等編，《日米關係資料集，1945-1997》，頁 462。

¹³⁷ 宮里政玄，《日米關係と沖繩，1945-1972》，頁 310。

（三）高度彈性與引進核彈議題的折衝

日美兩國政府對琉球歸還議題所舉行的第一次會談，於 1969 年 6 月 3 日在華盛頓舉行，日本代表為愛知揆一外務大臣，美國代表則為羅吉斯（William P. Rogers）國務卿。在這次會談中，愛知再次強調日本的基本立場，亦即是前面所述的東鄉於 4 月下旬就曾轉達過的內容。羅吉斯則表達美國堅持的 3 點：（1）琉球軍事基地必須維持能應付韓國、台灣以及東南亞地須遭遇緊急狀態時的應變能力。（2）為保持此一地區美軍所擁有的嚇阻能力，關於雙方談判情況，尤其是為了要讓周邊友邦鄰國正確掌握美國的動向，應有某一層次之公開。（3）為達成上述的前兩項目的，核子武器的引進及貯藏，運用琉球基地支援美軍在第三國作戰等課題，必須要得到日本事先的認同。

鑒於美軍對要求使用琉球基地的彈性空間是無限大，與日本所期盼的琉球基地本土化的原則相距甚遠，故這次會談，除了在韓國問題上，日本同意朝鮮半島的和平與日本的和平有密不可分的互動關係以外，其他議題則是各自表述，並沒有交集。至於韓國問題，日本的諒解反映在爾後佐藤訪美時與尼克森所發表的共同聲明中的第 4 項之前半段。¹³⁸其原文為：「總理對聯合國為維護朝鮮半島的和平所做的各種努力給予高度評價，並認為韓國的安全對日本安全而言至關緊要（essential）」。¹³⁹

在瞭解雙方的基本立場後，兩國的外交首長約定將於 9 月中旬再舉行第 2 次會議，在這段時間內，由東京的美國駐日大使麥葉（Armin Henry Meyer）負責與愛知外相繼續溝通。7 月 21 日，麥葉將美國的提案交給愛知外相，主要內容有 3：（1）韓國若被外力攻擊，將等同於日本也受到外力威脅，日本政府同意，美國政府可動用包括琉球在內的所有日本的美軍基地，進行軍事反擊。（2）遠東地區，特別是台灣或東南亞地區的美軍遭受攻擊時，日本政府將對此等行為視為是對日本安全保障的威

¹³⁸ 同上，頁 311-312。

¹³⁹ 〈日米共同聲明〉（1969 年 11 月 21 日），收入細谷千博等編，《日米關係資料集，1945-1997》，頁 786。

脅。對此，日本政府同意，日美兩國的安保條約可為美國政府使用包括琉球在內的所有美軍基地執行反制活動提供法理基礎。(3) 琉球歸還日本後，美軍原所擁有的核子嚇阻能力，不能有絲毫的減少。¹⁴⁰

對於此一提案，日本政府即刻表達無法接受的態度，¹⁴¹首先是琉球的美軍基地，仍保有核子武器。其次，美國可自由運用在日本的美軍基地，應付今後在遠東的地區的所有戰事。前者讓琉球的美軍基地不適用於「非核三原則」，使得琉球的日本本土化政策無法落實。後者不僅讓安保條約的「事前協議」政策形同虛設，反而讓美國政府將自由使用琉球軍事基地的權限擴展到全日本的美軍基地，嚴重侵犯日本主權。

有鑑於雙方的立場相距甚遠，因而 7 月 30 日羅吉斯趁出席第 7 屆日美貿易經濟合同委員會之便，來東京與愛知外相再會時，雙方對上述議題的討論，並沒有實質上的突破。僅只麥葉大使所強調的，「若沒有特別協議，是無法解決核武器留在琉球」的建言，反而給與會者留下深刻印象。¹⁴²

除了核子武器的問題以外，關於其他項目，在 8 月以後，就頗有進展。協商是在東京進行，日本方面的代表是外務省北美局局長東鄉文彥，美國方面則是特任公使，國務院的日本司司長史奈德。藉由此段時期，雙方協商的所累積基礎，讓 9 月 15 日愛知外相與羅吉斯國務卿在華盛頓會談時得到以下共識：¹⁴³首先是關於美國是否可自由運用日本的美軍基地應付韓國、台灣等地突起的戰事，以及支援仍在進行的越戰。關於此一議題，日本方面的回應分兩個不同的層次。第一個層次是日本認同上列區域的和平，不僅關乎遠東全體區域的安危，也與日本的安全

¹⁴⁰ “OKINAWA COMMUNIQUÉ”, “FM SECSTATE WASHDC TO AMEMBASSY TOKYO” (Jul 21, 1969), 收入石井修、我部政明等編，《アメリカ合衆国対日政策文書集成 XIV：日米防衛問題 1969 年・沖繩編第 9 條》，頁 231-233。

¹⁴¹ 宮里政玄，《日米關係と沖繩，1945-1972》，頁 319-320。

¹⁴² 若泉敬，《他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス：核密約の真実》，頁 306-309。

¹⁴³ 東鄉文彥，《日米外交三十年：安保・沖繩とその後》，頁 166-168。

息息相關。第二個層次是表達日本對美國維護遠東和平的軍事行動的支持。前者的回應，反映在元首會談後所表的共同聲明，後者反映在佐藤訪美時，於 11 月 21 日在全國新聞俱樂部的演講內容中。¹⁴⁴

在兩國元首發表的共同聲明中，有關韓國方面，已如前述。至於台灣方面，聲明稿的內容為：「總理大臣與總統皆一致期盼中共在對外關係上，能採取更具協調性及建設性之態度。總統提及美國對中華民國的條約義務以及美國欲遵守承諾之意願。總理大臣則表示台灣地域的和平與安全對日本的安全而言，也極為重要（a most important factor）」。¹⁴⁵對越南方面，則希望琉球歸還時，越南已無戰事，但若屆時越戰還在進行，日本將在不妨礙美國的越南政策之前提下，「配合當時情勢，與美國充分協調」。¹⁴⁵

利用共同聲明，表達日本對遠東區域和平的關切以後，於同日佐藤的個人演講中，則分別陳述日本對上述區域若發生軍事衝突時，日本所擬採取的應對方式。首先，「若韓國發生被武力襲擊，導致美國非得利用日本的國內設施或空間作為支援韓國的前線基地時，日本將此等襲擊視為對日本安全的威脅，對美國所要求的動用事前協議，將採肯定及迅速的態度（practice and promptly）回應」。其次，「若台灣遭受外部攻擊，逼使美國非得履行防衛台灣義務時，日本政府將此等攻擊視為對包括日本在內的遠東地區的和平與安全的威脅，因而對美國所擬採取的行動，視為符合日本國家利益，並將予以配合」。最後，則表達對越南和平早日到來的期許，並表達日本不僅樂於參與越南戰後的重建，也樂意矢力於參與保障越南和平的國際組織活動。¹⁴⁶

¹⁴⁴ 波多野澄雄，《歴史としての日米安保条約——機密外交記録が明かす「密約」の虚実》（東京：岩波書店，2010），頁 277-231。

¹⁴⁵ 〈日米共同声明〉（1969 年 11 月 21 日），收入細谷千博等編，《日米關係資料集，1945-1997》，頁 786-787。

¹⁴⁶ 〈ナショナル・プレス・クラブにおける佐藤総理大臣演説〉（1969 年 11 月 21 日），同上，頁 795。

對日本政府而言，共同聲明代表兩國政府的共同見解，而佐藤個人的演講則只代表日本政府的意願。因而日本政府若接受美國政府的單方要求，同意在共同聲明中表達願配合美軍在遠東地區執行軍事反制行動時，無疑凸顯兩國同盟關係的不平等，呈現日本政府得承擔單方面的責任義務。為避免造成此一假象，故共同聲明中只表達日本政府對遠東局勢的認知與美國政府見解的一致性。而關乎日本政府未來的應對，則放在佐藤的演講中去呈現。一則藉此滿足美國的要求以外，一則也可適度維護日本的國家顏面，展現出日本的決定是根據自我判斷。尤其是將駐日美軍的軍事行動也納入事前協議制，讓佐藤所宣導的琉球日本本土化政策因而得以落實。

藉由上述的安排，順利解決軍事基地的自由運用空間問題以後，接者是如何處理核子武器問題。在 8 月 12 日，日本政府為此所擬的草案，原文為：「總理大臣針對日本國民對核子武器的特殊敏感之情緒，以及為因應此一情緒背景而擬定政策之經緯，詳細說明。總統對日本政府的立場表示諒解，並保證在不違背日本政府政策的前提下，歸還琉球的施政權」。¹⁴⁷

不過，此一提案卻遭到美國政府拒絕。8 月 15 日美國特任公使史奈德向東鄉局長表示：「即是決定歸還施政權時須將核子武器一併撤走，但一定也要得到有事時仍可運回的核子武器的諒解。尤其是面對緊急事故需要啟用事前協議時，要能讓總統確定一定可從總理方面得到善意考量（favorable consideration）的保證。當然，我自己也深知要日本政府公開做這方面宣示的困難度，可是若要美國下決心撤走核子武器，而沒有一個緊急時期的應對方案，這問題就會成為無解」。¹⁴⁸

為此，日本政府於 9 月 12 日再提另一草案，原文為：「總理大臣針對日本國民對核子武器的特殊敏感之情緒，以及為因應此一情緒背景而

¹⁴⁷ 波多野澄雄，《歷史としての日米安保条約——機密外交記録が明かす「密約」の虚実》（東京：岩波書店，2010），頁 232-233。

¹⁴⁸ 同上，頁 233。

擬定政策之經緯，詳細說明。總統向總理大臣表示將秉持不傷害日美兩國安保條約中的事前協議之立場（without prejudice to its position with respect to the prior consultation），以及不違背前面所述的日本政府核子政策之前提，來處理琉球的主權歸還事宜」。¹⁴⁹

由於新的草案，除了保證不違背日本政府的核子政策，亦替美國可借用事前的協議制度以便為緊急狀態的核子再遷入預留可轉圜的空間，故為美國所接受。此一段陳述，爾後也在文字順序稍作變通後，成為共同聲明中的第 8 項內文。¹⁵⁰

不過，這只是幕僚層級為兩國共同聲明所做的事前規劃，至於核子政策的軸心內涵，顯然不是幕僚層次所能解決的問題。誠如前面 NSDM13 號備忘錄所顯示，按美國原先的規劃，核子政策的底線，還要待雙方元首直接面議時才做定奪。

（四）簽訂密約，全面結盟

有鑑於在談判過程中，美國方面對保有核子武器一直沒有妥協之意。為此，佐藤決定再度起用密使，希望藉由元首之間的直接接觸，以便掌握資訊，確保 11 月的訪美之行能有具體成果。

而他啟用的密使，就是在 1967 年曾為他與詹森總統會談，代表他與白宮連線的若泉敬。不過，最先啟用若泉的目的只是希望借用若泉的人脈代為蒐集資訊。因而，對派遣若泉之事，他並沒有刻意隱瞞，反而是透過外務大臣管道開始進行。

1969 年 7 月 7 日，若泉在佐藤秘書的安排下，見到愛知外相。愛知交代他任務以後，也告知日本的基本立場，簡略可分 4 點：（1）不配

¹⁴⁹ 同上，頁 234。

¹⁵⁰ 正式內文如下：「總理大臣針對日本國民對核子武器的特殊敏感之情緒以及為因應此一情緒背景而擬定政策之經緯，詳細說明。對此，總統表示深切理解，重申將在不傷害日美安保條約事前協議制度中的美國政府立場之前提保證下，讓琉球主權的歸還也能在不違背上述日本政府核子政策的方式下具體落實」。

備核子武器，享有與日本本土同等待遇。(2) 啟動事前協議制度。(3) 遇緊急狀態而需引進核子武器時，可以考慮同意。(4) 沒有例外條款以及不簽訂秘密協定。

若泉此次接觸的對象為季辛吉，亦即是他好友羅吉斯的繼任者。他於 7 月 18 日與 21 日，先後與季辛吉單獨會談 2 次。於第 1 次會談中，他提出兩個問題希望能得到具體的考量。第一，對佐藤所提的琉球基地日本本土化，琉球基地不配備核子武器的要求，尼克森可支持的極限度。第二，對美國國務院所提的琉球基地「緊急狀況的自由使用權」，尼克森的具體裁量空間。¹⁵¹

對於他的問題，季辛吉於 21 日給予答覆。關於琉球基地不配備核子武器的要求，美國的允諾與否，關鍵在於美國是否能視時機需要仍享有隨時可再引入核子武器的權利。易言之，美國可在交還琉球施政權的同時，撤除核子武器。可是一旦時局需要，美國必須保有隨時可引進核子武器的自主權。對於美國可享有的自主權，美國需要日本政府給予具體承諾。至於用何種方式，雙方還可再協調。

有鑑於尼克森本人也非常樂意與佐藤維持直接的溝通管道，因而季辛吉也建議今後此一管道將不假借他人，全程只限兩國元首以及雙方的各自代表一人，亦即若泉與他本人而已。¹⁵²

帶著季辛吉的答覆，若泉飛回東京覆命。在此同時，在正式外交管道上，對於今後琉球基地支援美軍在韓國、台灣以及東南亞地區執行反侵略行動所可能扮演的角色，雙方已達成共識之事，已如前面所述。至於最關鍵的核子武器處理問題，雙方雖於 9 月 12 日達成「不傷害在事前協議制度中的美國政府立場，以及又不違背日本政府的非核政策」的原則。可是對如何落實此原則的具體內涵，雙方仍沒有共識。於是佐藤將 12 日所達成的新協議內容交給若泉，要他再赴華盛頓一趟，希望他沿著雙方外交代表所達成的架構為線索，徹底掌握尼克森對核子武器撤

¹⁵¹ 若泉敬，《他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス：核密約の真実》，頁 282-287。

¹⁵² 同上，頁 288-289。

離琉球的最大容忍度，以便決定日本的妥協尺度。

若泉再度到華盛頓見到季辛吉是 9 月 26 日。他以 9 月 12 日的協議內容為藍圖，進行協商。對上述的協議內容，季辛吉表示，有關核子武器的處置，非得請示尼克森才能掌握底線。不過，若在其他議題，能爭取到佐藤的支持，則有助於說服尼克森在核子武器問題上做更多彈性的處理。

至於所謂其他議題，就是指紡織品輸美的限制談判。而此一議題之所以和尼克森扯上關連，則是與選舉地盤有關。出身加州的尼克森，於 1969 年 11 月能勝選的關鍵，是因能得到南方各州的支持。美國南方原本為美國紡織業的重鎮所在，但因價格不敵於從日本、香港、台灣等地進口的紡織品，遂希望美國政府能運用行政手段對此等產品設限。而當年的尼克森為求勝選，也答應彼等要求。

不過，對單一性質的產品設限，有違美國一直倡導的自由貿易。尤其是美國正要求日本開放投資汽車產業，而自己卻要反其道而行，在名不正言不順的情況下，自然很難使力。為此，美國政府希望日本政府能設計一套自我設限的制度，嚴格控制日本紡織品的輸美數量。對於此等要求，除了遭遇日本紡織業的強烈抵制以外，日本的眾參兩院也一致反對，兩院甚至通過反對日本政府做出任何讓步的決議。

對於季辛吉的提示，若泉表示願意轉達。因而 9 月 30 日，季辛吉給了他兩份文件，一份就是參謀首長聯席會議主席(Chairman of the Joint Chiefs of Staff)的惠勒(Earle Wheeler)上將上呈給尼克森的報告，上面寫得是琉球歸還後，為支援核子作戰，對使用該地的最小限度必要事項：

- (1) 面臨緊急事故時，經過事前通告，得享有引入核子武器以及搬運通過之權利。
- (2) 現在下列各核子武器貯藏地，得一直保持現狀，以便緊急狀態時，能隨時使用：
嘉手納、邊野古、那霸空軍基地、那霸海軍航空站以及 3 個

勝利女神－力士型飛彈營（Nike-Hercules Units）基地。

此外，另一份文件就是有關紡織品設限的細目。¹⁵³

兩份文件，是美國政府的底線，沒有協商餘地，是季辛吉特別強調之處。尤其是前者，需要有一雙方簽屬之文件，以便成為確保日後日本政府信守承諾的憑證。¹⁵⁴

若泉返國報告了季辛吉提出的底線，佐藤決定接受。不過，佐藤也表示若干意見，盼尼克森能夠諒解。所謂核子條款當中，提及面臨緊急狀態，美國經「事先通告」，得再度引入等辭句，佐藤提出將「事先通告」改換為「事先協議」。藉由此等詞彙的調整，使日本政府並非僅是單方面接受通告，其仍能保有協商的餘地。其次，佐藤希望日本能夠比照蘇聯、英國、西德之規格，與美國搭建「熱線」電話，使兩國領袖迅速直接地溝通，以應付各類緊急事務。最後，希望美國在年底以前，宣佈撤除美軍部署在琉球的屠牛士戰術核子飛彈（Martin Mace Missile），藉此減輕日本民眾對核武的憂慮，為日本執政黨年底選舉增添利多的空氣。

不惟如是，在紡織品設限的項目上，佐藤希望透過關稅暨貿易總協定（General Agreement on Tariffs and Trade）架構，舉行多邊國際會議，同時將台灣、韓國、香港等主要輸出國或地區納入協商體制。在這之前，日美兩國應在日內瓦協商；協商中，日本將有不同的反制案提出，但保證最終接受美國的要求。此外，在爾後舉行的多邊國際會議中，日本也

¹⁵³ 全文如下：（1）適用範圍：所有的羊毛及人造纖維的製成品，以及包括兩者的混合製成品。

（2）期間：從 1970 年 1 月 1 日起的 5 年期間。（3）細目：①羊毛製成品與人造纖維製成品皆分別設定輸出上限。②在上述的上限中，服裝成品以及其他製品也皆應分門別類設定上限數額。③將針對數項製成品特別設限。④在上述的設限項目中，保留部分的彈性。（4）設限基準：以 1969 年 6 月 30 日為基準，將過去 1 年的貿易總額納入計算。（5）上述設限製品的年度可增加量：①人造纖維製品以 1969 年為基準，每年可增 5%。②羊毛製品以 1969 年為基準，每年可增 1%。

¹⁵⁴ 若泉敬，《他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス：核密約の真実》，頁 353-358。

會支持美國的提案，使這一國際會議的決議盡量符合美國的期望。

最後，佐藤要求，訪美期間，不在兩國元首發表的「共同聲明」中提及紡織品限制問題。亦即，將此次訪美定調為琉球歸還交涉，這是為了避免模糊焦點，也是防止外界產生利益交換的聯想。¹⁵⁵

以上要求，季辛吉經請示尼克森同意後，於 11 月 12 日與若泉開始構思如何藉由秘密協定的形式，使雙方各取所需。並策劃以不留痕跡的方法，順利完成密約的簽定。實行之法是，當尼克森與佐藤結束高峰會談，由尼克森建議佐藤參觀他的個人珍藏品，趁勢擺脫雙方翻譯，利用數分鐘的時間，在季辛吉見證的密室下，簽署以下內容的秘密協定。¹⁵⁶

針對 1969 年 11 月 21 日尼克森美國總統與佐藤總理大臣所發表的共同聲明，兩人所達成的共識記錄。

美國總統：誠如我們共同聲明所敘述，美國政府的意願是，當琉球的施政權交還日本，琉球的所有核子武器將一併撤出。至於爾後的琉球，也誠如共同聲明的敘述，將適用美日兩國的協力友好精神、安全保障條約以及其他相關協定。

不過，為有效落實美國對包含日本在內的遠東諸國防衛責任，當面臨緊急狀態時，美國政府有必要得與日本政府事先協議，取得再將核子武器重新部署琉球或借道琉球搬運的權力。在兩國啟動事前協議時，美國政府期待善意之回應。除此之外，琉球目前所有的核子儲藏地，亦即嘉手納、那霸、邊野古，以及勝利女神—力士型飛彈營基地，得保持現狀，以便應付緊急狀態，隨時啟用。

日本總理大臣：針對總統所陳述，當重大緊急狀態發生時，美國政府得有所回應之必要，日本政府表示理解；在兩國啟動事前協議機制時，將以不延遲即刻回應為要旨。

¹⁵⁵ 同上，頁 347-418。

¹⁵⁶ 同上，頁 438-462。

總統與總理大臣，將針對此一共識記錄各製成兩份，各自保存於總統與總理官邸。總統與總理大臣雙方同意，對此文件各自留心，並以最大極密文件方式保管。

1969年11月21日，於華盛頓。¹⁵⁷

當若泉與季辛吉針對各項細節與步驟完成規劃，並取得雙方首長同意，11月19至21日的佐藤正式訪問華盛頓，自可按部就班地順利進行。21日所發表的兩國共同聲明之第6條，即正式宣佈琉球將於1972年交還日本。¹⁵⁸

於是，琉球主權交涉正式落幕。至於不立即移交主權的理由，佐藤的解釋是，琉球在過去25年間已形成一個獨立的政治及經濟實體，與日本本土的制度與社會環境產生落差。為使兩方順利接軌，勢須一個緩衝時間，以調整行政機構、振興實業、改善福利。

對於佐藤的說辭，琉球行政主席屋良表示接受。誠然，「琉球即時回歸祖國」，乃其長年以來從政的口號，不過，他承認回歸茲事體大，3年的時間尚可稱之為「即時」。¹⁵⁹

事實上，日本多數民眾認同，能將琉球歸還日期確定，已屬可觀成就。在日美兩國共同聲明發表後的1個月又6天，日本舉行眾議院改選。自民黨在總席次486席中，席捲過半的288席，高於上一屆的272席，乃該黨成立以來成績最好的一次。¹⁶⁰

挾勝選光環，佐藤於翌年的6月22日，令日美安保條約在10年期滿之際，自動續約。此外，他於同年10月29日再度參選自民黨總裁選

¹⁵⁷ 同上，頁448。

¹⁵⁸ 〈日米共同聲明〉，收入細谷千博等編，《日米關係資料集，1945-1997》，頁787。

¹⁵⁹ 若泉敬，《他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス：核密約の真実》，頁543-546。

¹⁶⁰ 其他政黨當選席次異動情況如下：社會黨從134席減為90席，公民黨自25席增為47席，民社黨保持選前原有的31席，共產黨則從4席增至14席，無黨籍則由3席增為16席。岡本文夫，《佐藤政權》，頁242。

舉，席捲 481 位選舉人票中的 353 票。¹⁶¹前揭斬獲，使得佐藤能夠繼續以總理身份，在 1971 年 6 月 17 日親自簽署琉球回歸日本協定，¹⁶²復於翌年 5 月 15 日主持琉球回歸紀念大會，代表日本正式收回琉球地區的主權。¹⁶³

佐藤在收回琉球後的 32 天，亦即是 1972 年 6 月 17 日，宣布退隱，並於 7 月 6 日完成交接。佐藤矢志收回琉球，而今使命已達，可謂退隱良機。佐藤自 1964 年登上總理寶座，總計在位 7 年 8 個月，乃戰後以來任期最長者。也就是說，他對收回失土的執著，再配合日本民眾的肯定與支持，獲取了長期執政的機會。這種相輔相成的互動關係，實現了藉和平談判收回戰爭失土的美談，寫下了日本歷史上極耀眼的一頁。

五、結論

一部收回琉球主權的交涉史，亦等同於一部日本向美國輸誠、兩國同盟關係愈趨緊密的發展史。也就是說，因受限於法理以及時代背景的關係，逼使日本欲收回琉球，非得更靠攏美國，從更深化兩國同盟關係處著手。

就前者而言，戰後舊金山和平條約的簽訂結果，已讓美國取得琉球的實際控制權。於是，日本政府擬藉由和平交涉，取回琉球，自然凡事皆要以取得美國政府首肯為前提。易言之，當力取不能成為交涉手段時，輸誠成為了唯一的選擇。

按後者而言，1960 年中旬，正是越戰逐漸升高之時。彼時美軍正利用琉球作為支援越戰的前線基地，日本政府欲收回琉球，不但不能影響琉球在越戰中所扮演的關鍵性角色，更要對今後美軍的自由靈活使用琉球基地給予更具體的承諾。特別是，琉球為控制太平洋海運及空運橫

¹⁶¹ 其他參選人的得票數如下：三木武夫 111 票，千葉三郎、藤山愛一郎、宇都宮德馬各 1 票，棄權 14 票。同上，頁 280。

¹⁶² 佐藤榮作，《佐藤榮作日記：第 4 卷》（東京：朝日新聞社，1997），頁 357。

¹⁶³ 佐藤榮作，《佐藤榮作日記：第 5 卷》（東京：朝日新聞社，1997），頁 104-105。

跨路線的樞紐，是美國空軍掌握從海參崴到新加坡之間制空權的堡壘，也是美軍布防核子武器專用以嚇阻北韓及中共的戰略要塞。有鑑於琉球具有上述的特殊戰略位置，若要美國政府拱手讓出，日本唯有向美國永誓忠誠，讓美國確信琉球永不會落入敵國之手，自然便成為啟動交涉收回琉球過程中的首要步驟。

收回琉球主權的交涉，既然注定不是一個平等談判，值此日本政府單方面向美國政府示好之際，琉球民意反成為日本政府唯一可借助的力量。尤其是自 1949 年 5 月，美國決定要將琉球建設成一個軍事要塞以後，反基地建設、反美國統治、反日美同盟便一直成為琉球的主流民意所在。正因琉球的民意堅決要求回歸日本，逼使美國政府不得不在放棄琉球的施政權以及日美同盟體制破局的天秤中，選擇前者。易言之，認為長期控制琉球，或堅持琉球特殊化，不但會觸怒琉球民眾，也會招致日本國民的不滿，進而讓親美的自民黨政權不保，讓兩國同盟體制瓦解等隱憂，是讓美國政府願意交出琉球以及願意讓琉球軍事基地同樣適用於「非核三原則」，享有與日本本土同等待遇的緣由所在。

佐藤為求順利收回琉球，曾三次訪問美國，前兩次的訪問對象為詹森總統，後一次為尼克森總統。1965 年 1 月第一次訪問的成果是擴大日美協議委員會的工作範圍，讓美國同意日本的經濟援助進入琉球。以此作為基礎，促進琉球生活環境與日本本土的接軌，使琉球民政事務與基地管理分流，為往後收回琉球的施政權奠基。而他的代價是，表明日本不發展核子武器，全面接受美國核子傘保護。對美國使用核子動力的潛艇或航空母艦進入日本港口，亦持積極配合態度。

1967 年 11 月第二次訪問的成果，是收回小笠原群島，以及美國政府同意兩國政府在兩、三年內要商議出琉球回歸日本的方案。代價則是成為美國在亞洲政策的代言人，伸援美元保值活動並支助 3 億美元，負擔西方國家金援印尼總金額的 1/3 以及提供普及越南空中教學的所有機器設備。

1969 年 11 月第三次訪問的成果，是確定 1972 年收回琉球。所付

的代價為，10 年屆期的日美安保條約自動續約，以及日本政府除承擔琉球基地原本所肩負維護韓國、台灣以及東南亞地區的反侵略軍事活動任務以外，還同意今後美軍為達成上述任務，也可以動用在日本的其他軍事基地。換言之，原本琉球軍事基地所扮演的角色，在隨著琉球回歸日本後，擴大由日本全國來承擔。而除了上述共同聲明中，日本政府所需擔負的新義務以外，佐藤私下還有一項具體承諾以及與尼克森之間所簽署的密約。前者是對紡織品輸美的自動設限；後者是保證當遠東地區面臨緊急狀況時，美國有再將核子武器重新布署琉球或借道琉球的權利。再則，琉球目前所有的核子武器儲藏地以及勝利女神—力士型飛彈營基地，也得保持現狀。

前揭的佐藤私下承諾，及與尼克森之間所簽署的密約，當時的民眾難知底蘊。反之，藉由收回琉球主權的交涉，日美同盟關係愈趨緊密之事實，卻是日本民眾觸目所及。就此而言，對於日美同盟關係的結盟，日本民眾是樂觀其成。也因日本民眾的肯定與支持，藉和平談判收回戰爭失土的美談，才得以為日久彌新的日美同盟關係增添新頁。