# 收回琉球與佐藤榮作首相的「親美反共」戰略

### 黄自進

中央研究院近代史研究所研究員中央研究院人文社會科學研究中心亞太區域研究專題中心合聘研究員

### 摘要

戰後日本政治史上,佐藤榮作首相締造了經濟發展最輝煌的時代, 任內政績尤以「收回琉球」為人所稱道。惟同樣值得注意的是,佐藤的 政績,乃是基於日本「親美反共」的時空背景。因此,本文擬先鋪陳佐 藤的出身背景、人格特質、從政經歷,再以這些線索析論施行收回琉球 政策的理由。其次,以琉球對美國的亞洲軍事戰略所扮演之角色為中心, 說明日本收回琉球必須以「反共」作前提的緣由。最後,以收回琉球過 程作經緯,評析佐藤厲行「親美反共」政策的得失。

關鍵詞:日美關係、收回琉球、佐藤榮作、親美、反共

### 一、前言

佐藤榮作首相在戰後日本政治史上,保有兩項引以為傲的紀錄:一 是締造日本史上經濟發展最輝煌的時代,另一是任期最長。就前者言, 他於任內達成平均 11.9%的經濟成長率,使日本國力成為資本主義陣營 中的世界第二大經濟體。就後者而言,則與收回琉球有關,使得日美之 間的戰後和解得以具體落實。

惟無可諱言地,因戰爭失去的領土,藉和平談判復得,固然是美談,但日美兩國的國力並非對等。在此情勢下,一部收回琉球主權的交涉史,不啻形同日本向美國輸誠、兩國同盟愈趨緊密的發展史。影響所及,支持美國的越戰政策、參與美國對中共的圍堵、支援中華民國與韓國的經濟發展,以分擔美國的反共負擔,無不成為佐藤政府奉行不違的準則。

前述政策,可扼要概括為親美反共,同時也勢必涉及眾多國內外因素。就國際因素而言,涵蓋佐藤對共產世界的不信,視中共與蘇聯為一丘之貉,同為日本之敵;並肯定日美結盟的價值,支持美國的圍堵政策,以及堅持反對使用核子武器,期盼國際社會能終止核子武器的發展。國內因素方面,則意含對國內反美親蘇勢力的不信,認為惟有早日收復琉球及堅持執行「非核三原則」,才可有效克制反美情緒在日本國內的蔓延。

有鑑於此,本文特聚焦於佐藤「親美反共」的戰略思想,希望解析 他所刻畫的治國藍圖,同時勾勒出當時的時代容貌。1為掌握上述議題的 底蘊,本文擬先鋪陳佐藤的出身背景、人格特質、從政經歷,再以這些 線索探討他對琉球問題的認知,以及他何以堅持收回琉球的理由。其次, 以琉球對美國的亞洲軍事戰略所扮演之角色為中心,說明日本收回琉球 必須以「反共」作前提的緣由。最後,以收回琉球過程作經緯,評析佐 藤厲行「親美反共」政策的得失。

<sup>1</sup> 目前國內的相關研究,大部分集中於探討琉球主權問題的歸屬,對於日本收回琉球過程的探討尚屬罕見。鑑此,本文特以此交涉過程為視野,希望能為戰後東亞國際政治的演變提供另一個角度的省思。至於目前的研究現況,可參考:任天豪(2010:57-77);何義麟(2008:129-163);季國興(2006:61-78);陳荔彤(2005:1-28);李明峻(2005:51-81);易大軍(1971:16-19,28)。

### 二、佐藤的政治歷練與人格成長

### (一) 執政初期的遠景

佐藤榮作繼池田勇人之後,於 1964 年 11 月 9 日出任內閣總理。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四個月,在黨意尚未驟變之際,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,前朝閣員全部留任。由此觀之,繼承內閣意義之濃厚,一覽無疑(中島琢磨2006:100-102)。

概括承受前任內閣政策,既成為佐藤內閣的主要標記,佐藤對原先 自己所持的抱負,不便強調。就此而言,欲理解佐藤的抱負及實際執政 之間的落差,勢必得從他在同年七月參選自民黨總裁時所提的政見著手。

「社會開發、終結戰爭」是他的執政口號。2主要的意涵是經濟政策 求安定成長,外交政策求收復琉球,終結戰爭狀態。

「全民拼經濟」是前任池田內閣時代的施政口號,十年所得倍增計畫是他為日本國民所勾畫的遠景。在一切為經濟的政策驅使下,池田成功地為日本揭開高度經濟成長的序幕。四年的任職期間,經濟平均成長約達 10%,傲人的成就不僅為日本奠下「經濟大國」的基礎以外,也爭取到加入經濟合作開發組織(The Organization for Economic Co-operation and Development),讓日本擠入先進國家行列。

在前任內閣既有的經濟基礎上繼續成長以外,更希望能注意到保護 環境、防治公害、貧富差距等影響國民生活品質的負面發展因素,是佐 藤內閣倡導「社會開發」的主旨。

不過,原本期待「以人為本」,期許能朝建設福利國家,以更能提

<sup>&</sup>lt;sup>2</sup> 借用佐藤的話說,領土問題一日未得解決,不啻是戰後的和解問題尚未真正 結束。

#### 4 亞太研究論壇第59期 2013.12

升國民生活品質為考量的「社會開發」政策,卻完全沒有施展的餘地。 佐藤執政初期,因承襲前朝人事,故政策自然是蕭規曹隨,而當年度 (1964)的經濟發展,不僅不比往年遜色,反而更加亮麗,經濟成長率 高達 11.6%。

可是,隨著 1964 年 10 月東京奧林匹克運動會結束,自 1961 年開始 大規模建築熱潮不再持續,取而代之者是投資過剩所帶來的倒閉風潮。 佐藤開始執政的翌月,亦即是 12 月,一個月之內負債額度超過 1 千萬以 上倒閉的公司,就有 596 家。翌年,倒閉的公司更是倍數成長;其中, 僅山陽特殊製鋼一家公司,就因負債 5 百億日幣,不得不申請適用破產 法,最震撼人心。此一倒閉風潮,也反映在股票市場,1965 年 7 月,日 經指數調跌到 1,016.5 點,為 4 年前,亦即是經濟高度成長時期開跑的一 半左右(猪木武徳 2000:238-239)。

面對經濟的急速萎縮,如何搶救、如何讓經濟恢復活力,自然便成為內閣的政策主軸。亦即是佐藤從原先欲求「社會正義」的角度,又開始換回優先以追求「經濟發展」的軌道上。根據 1947 年所制定的財政法,日本政府是不允許發行赤字國債。亦即是依財政法第四條,日本的政府預算必須遵行收支平衡原則,即使為因應公共事業的建設,而不得不發行時,此一國債也必須要有適度的償還收入為條件。可是此一法規,只遵守到 1965 年。

降低日本中央銀行的牌告放款利率、減稅及發行赤字國債是佐藤為拯救經濟所下的重藥。他先在1965年1年之內,三度調低中央銀行的放款利率,讓日息降為1錢5厘(0.00015,亦即年息為5.475%),為戰後以來之最低。除此以外,並在當年度發行日幣2,590億的公債,作為擴建住宅、敷設鐵路、增建電廠等基礎建設之用,翌年更將公債發行額度提升為7千3百億元,並配合3,619億的減稅,企圖以刺激民間消費的方式,為日本經濟找回活力。

此等一連串雷厲風行的經濟振興方案,顯然對遏止日本經濟衰退有絕對性的效果。日本經濟的改善,可從經濟成長率由 1965 年的 5.82%,到 1966 年的 10.64%,繼而 1967 年的 11.08%,1968 年的 12.88%等節節高升的數字得到背書。不過,也因執政初期,一度遭到經濟極度萎縮之挑戰,讓往後佐藤的執政期間,已不願面對任何可能影響經濟成長的題

材著墨。所謂縮短貧富差距、創造公平正義,以人為本的「社會開發」 政策,實已束之高閣。

收復琉球既為唯一可行的目標,全力使之早日落實,遂成為佐藤任內的奮鬥方向。這是因琉球自 1945 年 4 月第二次大戰期間被美軍攻佔以後,一直處於被美國佔領的狀態。1951 年日本與聯合國會員國間所簽署的舊金山和平條約中,賦予美國對該地區實施委託統治,享有與主權國同等的立法、司法、行政的管轄權。由於和約並沒有明訂委託的時間期限,使得琉球的回歸日本遙遙無期。因而對日本人而言,琉球問題是戰爭陰影的一環,代表戰火恩怨還沒獲得徹底清算。易言之,佐藤原本與琉球淵源不深,但認為琉球是一個值得深耕的議題,尤其是能為自己留下史書的千秋政績。

不過,倘欲收回琉球,勢須爭取美國的同意,尤其正值越戰逐漸升 溫之際,美國與中共正處全面對峙。若不願認同美國的越南政策,自無 法與美國進行交涉。收復琉球與「親美反共」政策,已成為一體兩面。 就此而言,沒有反共信仰者,實不易將收復琉球作為執政目標。要解析 佐藤的這份執著,要從他的出身背景、人格特質、從政經歷上著手。

### (二)孤五童年的陰霾

佐藤家以釀酒為業,有三百年的歷史,在當地以顯赫著稱,曾祖父信寬曾任明治開國初期的島根縣縣令。母親茂世,為長女,因自幼聰明能幹,甚得祖父信寬疼愛。信寬不捨茂世外嫁,還特地招人入贅。因此,父親彥助乃是由同鄉里的岸家入贅而來。這也是二哥岸信介從父姓,兩人姓氏不同之故。

父親彥助繼承家業,因不善經營,導致家道中落。這使得佐藤榮作成長期間,家中經濟已非寬裕。但更令其困擾的是,他生活在兩位兄長的陰影之中。

長兄市郎,長佐藤榮作12歲,是東京府立四中的高材生。爾後,更以第一名成績畢業於海軍兵學校,被視為創校以來的最優秀學生。惟畢業後,因體弱多病,軍旅生涯不如預期,但仍晉升至海軍中將。

二哥信介,長佐藤榮作5歲,自幼就英華外發。從山口縣立中學、 第一高校,直至東京帝國大學法學部德國法律學系,且皆是名列前茅(衛 藤瀋吉 2003:9-12)。大學畢業後,入農商務省,爾後一路飛黃騰達, 45 歲時就以商工大臣身份入閣,又於 62 歲時(1957年)出任總理(黃 自進 2009:195-201)。

至於佐藤,於 1901 年 3 月 27 日,誕生於山口縣山口市,在三男七女的排行中,位居第七,是家中最小的男孩(戶川豬佐武 1982:128)。孤立獨行,則是他童年的生活寫照。相較於二哥的才思敏捷、善於言詞,佐藤反而顯得沈默寡言。樂於溪邊捉鰻魚,愛到山中摘香菇,是家人對他童年生活的描述。學習方面,佐藤的小學成績乏善可陳,作文一向由二哥代勞;中學入學考名列 127 名,乃總錄取名額 130 人中的倒數第三。

向二位哥哥學習,是母親自幼對佐藤的耳提面命。對從小靠二哥筆 記應付考試的佐藤來說,蹈襲二哥的步轍,繼續升學,將來再至公務機 關任職,自然是最有保障的選擇。所幸,中學以後,佐藤的學習大有進 展,雖未如願考上第一高校,仍舊順利地進入第五高校。及至大學階段, 已趕上二哥步伐,得已就讀同一學校,同一科系。

大學畢業前夕,佐藤靠著自我努力,並得力於二哥的筆記,順利通過高等文官考試。不過,在選擇就業時,他拒絕了步二哥的後塵,放棄當時最熱門的農商務省,改而選擇最冷門的鐵道省(衛藤瀋吉 2003:17-35)。

# (三) 善於協調的人格特質

1923 年 5 月至 1934 年 8 月,亦即是 23 至 34 歲的青壯歲月中,他一直在九州服務,並從基層的查票員歷練起,再升站長、門司鐵路運輸課庶務股股長等職。然而,依日本公務機構體制的運作,待在東京本部服務,才是升遷的終南捷徑。長年滯留地方,難免影響未來的宦途。耐人尋味的是,佐藤並未運用其裙帶關係來跳脫其困境。當時擔任滿州鐵路株式會社理事,爾後成為昭和時期風雲人物的松岡洋右,3實為佐藤的姻親。佐藤娶表妹實子為妻,松岡則是實子的舅舅。佐藤昔日進入鐵道省,乃是透過松岡的引薦。這層關係,本來可保他更多的升遷機會。而佐藤選擇走自己的路,決心捨近求遠,也使他藉此擺脫長年生活在兄長庇護下的陰影,重塑自我成長的信心(衛藤瀋吉 2003:37-57)。

<sup>&</sup>lt;sup>3</sup> 松岡洋右歷任滿鐵總裁、拓務大臣、外務大臣等要職,為主導日本退出國際 聯盟以及締結德日義三國軍事同盟的關鍵人物。

佐藤無文彩,也不擅言詞。但律已寬人,善於協調,則是他十一年間,行走於九州各鐵路站之間,所培養出的人格特質。「人生不要追高」,是佐藤在往後的生涯中,最愛鼓勵後進的一句話。這段話,不妨也可視作他在青壯時的自我期許(衛藤瀋吉 2003:57)。

經過一連串庶務性工作的歷練後,1934年8月,佐藤等待到赴歐美考察的機會。若與二哥信介相較,信介在1920年進農商務省,1926年就得以出國考察(福永文夫2003:110-112)。而佐藤足足晚了5年,幾乎是一倍時間。不過,當1年8個月的考察行程結束後,佐藤旋即被調回東京,在監督局業務課擔任監理官。

有膽有識,又有規劃能力,是眾人對佐藤的評語。4基此理由,佐藤在鐵道省本部的職位,一路攀升。首先由監理官兩級跳,任監督局鐵道課課長,再轉任總務課課長。翌年又兩級跳,改任監督局局長,時年僅41歲(衛藤瀋吉2003:75)。

自 1936 年 7 月調回東京本部以後, 佐藤可謂平步青雲。不應忽視的是, 他的躍起, 與日本邁入戰爭, 諸事不能墨守成規的大環境有關。惟他的勇於任事, 尤其是處處以鐵道省公眾責任為前提的行事風格, 得到本省長官的肯定, 5 但無法得到軍方的諒解。在軍方壓力之下, 他於 1944年 4 月被下放到地方, 擔任大阪站的站長。6

出乎意料的是,前揭人事異動案,反而使佐藤逃過一劫。原來,二次世界大戰結束後,盟軍進駐日本。為追究公職人員的戰爭責任,盟軍總部將鐵道省局長以上的幹部一律解職。佐藤任職於地方,遂得以免除被追究戰爭責任。不惟如是,還於戰敗翌年2月,返東京擔任運輸省鐵路局長官,7隔年榮升為次長,乃該省文官中的最高首長(衛藤瀋吉2003:

<sup>4</sup> 例如,佐藤曾經構思、施行「兩鐵建構」。亦即以鐵路局名義,要求當時在東京的武藏野線、西武鐵道新宿線兩家私營鐵路公司,合建一個車站,以便兩線接駁(衛藤瀋吉 2003:67-68)。

<sup>5 1940</sup> 年初,為制止東京高速鐵道會社董事長五島慶太,以收購東京地下鐵道會社股份的方式,將整個東京的地下鐵營運化作旗下寡佔業務,佐藤遂以行政指導方式,強勢介入此一合併業務。最終雖未成功阻止東京地下鐵道會社經營權的易主,但至少逼迫五島辭職,讓該公司得以保存。藉此強勢作為,佐藤也得到當時鐵道省大臣松野鶴平的賞識,為其往後的步入政壇奠下基礎(衛藤瀋吉 2003:72-74)。

<sup>6</sup> 佐藤因排拒軍方勢力介入鐵路的運輸事務,而被陸軍省交通課點名要求撤換 (戶川豬佐武 1982:133-134)。

<sup>7 1943</sup> 年,鐵道省與遞信省合併,改稱運輸通信省,簡稱運輸省。

98-108) 。

佐藤於 1948 年 3 月 20 日辭任公職,在翌月出任民主自由黨山口縣連合會支部長,準備投入下屆眾議院的選舉。他所投身的民主自由黨,在辭職前 5 日才甫告成立。不過,該黨一經成立,已經是日本第一大黨。原因是其前身為自由黨,重組僅是為了與 35 名脫黨的前民主黨議員結盟(衛藤瀋吉 2003:114)。

易言之,民主自由黨是日本政壇勢力重新整編下的產物,既代表舊有政治體系的瓦解,也象徵新的政治秩序正在摸索。這一政治生態的變化,除了出於各政治勢力的合縱連橫外,亦與盟軍總部的統治政策密切攸關。

就前者言,1947年4月25日的第23屆眾議院選舉,沒有一個政黨能超過半數。第一大黨社會黨遂與第三大黨民主黨、第四大黨國民協同黨,合組聯合內閣。不過,這一由社會黨委員長片山哲出面組織的內閣,因內部整合不易,僅只維持了10個月。繼起者,是民主黨總裁芦田均,三黨聯合內閣的模式仍舊存在。然而,民主黨內的原內閣總理幣原喜重郎派的議員,反對民主黨繼續與社會黨合作,決定集體投奔吉田茂主持的自由黨(黃自進2009:34-36)。

聯合內閣的基礎本來就不穩固,加以民主黨甫經執政即起內訌,注 定難以長久執政。在此情勢下,各政黨開始為下次選舉進行佈局。這是 吉田茂招降納叛之餘,也積極吸引佐藤入黨的緣由所在。

而佐藤之所以願意投入政壇,則與當時日本政壇亟需新血補充的大環境有關。1946年1月4日,盟軍總部頒發「公職追放令」(Removal and Exclusion of Undesirable Personnel from Public Office),認為曾熱心擁護軍國主義,或者曾執行軍國主義政策者,不應繼續擔任公務。此政策實施至1948年5月10日止,總計有34,892名政治家、1,898名實業家、1,809名公務員,喪失了擔任公職的資格(增田弘1995:79-112)。

易言之,日本原有的領導階層既遭全面的清洗,各行各業均亟待培養心血來補充。政治是管理眾人之事,熟悉公眾事務,自然是成為政治家的首要條件。就此而言,原本熟悉公共事務的官僚菁英,較其他群體更有機會從政。尤其是,佐藤雖無選舉經驗,但已有選舉地盤。前有妻子的舅爺松岡洋右,後有二哥岸信介等家族成員長期經營的社會基礎,8

<sup>8</sup> 松岡洋右與岸信介,皆分別於 1930 年、1942 年在此地參與眾議院選舉,並

由佐藤繼承,選票方面有若囊中取物。

但更令人意外的是, 佐藤從政之路的異常順暢。民主黨的聯合內閣, 很快因內閣閣員捲入昭和電工的賄賂醜案, 不得不在執政僅有 7 個月的 情況下宣布總辭。聯合內閣總辭以後,改由眾議院的第一大黨民主自由 黨於 1948 年 10 月 15 日出面組閣, 總理則由該黨總裁吉田茂再度出馬。

對佐藤而言,民主自由黨能從在野黨搖身一變為執政黨,只是第一 道喜訊,更大的喜悦莫過於吉田邀請他入閣,出任官房長官,掌管總理 府一切對外事務。該職位類似於國內的行政院秘書長,不獨位高權重, 也因負責替總理聯繫一切對外事務,無論公務與私誼,皆較其他閣員更 接近總理。對一個沒有代議士資格的 47 歲從政黨員,甫入政壇就擁有此 等待遇,自然是前所未有的殊榮。

佐藤的奇遇,非常人可比,其中人緣、家世及戰後的特殊時空背景,均扮演關鍵角色。在黨內,為他積極活動的前鐵道省大臣松野鶴平,應居首功。早在吉田茂第一次組閣,於1947年1月底考慮調整運輸省大臣人事案時,正在運輸省擔任鐵路總局長官的佐藤,就因面對戰後物資欠缺,勞工意識高漲,基層員工動輒罷工等嚴酷情勢下,仍讓鐵路運輸逐漸步入正軌,而得到松野肯定,並在其極力推薦下,被內定為該省的大臣。後雖因二哥岸信介被列為A級戰犯,牴觸盟軍的內閣大臣任命者的三等親之內,不得有戰犯嫌疑之規定,而與大臣任命擦身而過(衛藤瀋吉 2003:98-108)。但是,改任該省次長的佐藤,雖沒有大臣頭銜,但已有明日之星的架勢,尤其是在新任運輸大臣增田甲子七的刻意栽培下,佐藤在實質上已代替增田分擔大臣重擔。9易言之,運輸省一大能員之聲譽,讓佐藤雖尚未正式踏入政壇,但已在政壇享有一定之口碑。

其次,他與吉田本是姻親。佐藤的表兄吉田寬為吉田茂家的東床快 婿,<sup>10</sup>所謂愛屋及烏,此等親屬關係對深化吉田與佐藤之間的交流上,自 然也是一股助力。

最後, 佐藤的破格採用, 則與政界欠缺新血, 吉田需要心腹等時代需求, 更有密不可分的因果關係。此次邀請佐藤入閣的吉田, 是第二度

獲得當撰。

<sup>9</sup> 例如增田在新上任的記者招待會上,就對記者明言,「他只是形式上的負責人,真正的大臣是坐在他身邊的佐藤次長」(戶川豬佐武 1982:134-135)。 10 吉田寬為佐藤的姑母吉田さわ(舊姓佐藤)的長子,娶吉田茂長女櫻子為妻。

的執政。他原本為外務大臣,為職業外交官,只因戰後所舉辦的第一屆 眾議院選舉,勝選而出的第一大黨黨魁鳩山一郎在組閣前夕,突然被佔 領軍列入公職追放名單,在無法出任公職情況下,臨時邀請吉田入黨, 並代為出面組閣(黃自進 2009:92-96)。

易言之,吉田是在毫無心理準備情況下,踏入政壇。在戰後百廢待舉的惡劣環境下,要有突出政績,本屬不易,何況在眾議院 466 總席次中,自由黨只有 141 席,原本就脆弱不堪。因此,在內外環境皆不具長期執政條件下,吉田第一次的內閣只維持了 1 年又 2 天。此後,雖在事隔 1 年 4 個月,又得以重掌政權,但執政基礎並不穩固,尤其是在眾議院只擁有 166 席(黃自進 2009:33-37),在改選勢在必行的情況下,如何從熟悉公眾事務的官僚體系中,網羅一批菁英投入選戰,一則為了替國舉材,另一則也是為了培養自己嫡系,為未來的長期執政鋪路,自然成為吉田選戰策略的一環。職是之故,佐藤之所以被安置在總理府,不僅代表其視佐藤為心腹擬特別栽培之外,也意味著他期許佐藤能為其培養一批為其所用的嫡系部隊。

爾後的發展,除了為吉田的高瞻遠矚提供見證以外,更為佐藤開闢了一條從政的康莊大道。首先是 1949 年 1 月 23 日的眾議院大選,佐藤以山口縣第二選區中的最高票當選。11其次是民主自由黨得到 264 席,是戰後三次選舉以來第一次有贏得過半數的政黨(衛藤瀋吉 2003:118)。

此次大勝,除了為吉田贏得為期 6 年的長期執政,日本也因得力於政局的長治久安,讓日本於 1951 年 9 月成功與聯合國會員國簽署舊金山和平條約,並於翌年 4 月結束盟軍 6 年半的佔領統治。在這段時期,佐藤先後出任執政黨黨內的幹事長、政務調查會會長以及內閣的郵政大臣兼電氣通信大臣、建設大臣兼北海道開發廳長官等要職。

而以佐藤做為典範,號召技術官僚辭官回鄉競選的選戰策略,不僅 大有斬獲,也讓吉田的嫡系得以成形。特別是原大藏省次官池田勇人的 響應與投靠,最具代表性意義。池田與佐藤為第五高校的同窗好友,兩 人除了在同一時期棄官從政以外,也各自利用此次同僚的大批當選,而 各自建立自己的核心派閥。是以,彼等兩人的成長及茁壯,不僅對吉田 的長期執政有最直接的貢獻以外,吉田與彼等兩人之間的互動,爾後也

<sup>11</sup> 當時的選舉制度是採中選區, 佐藤隸屬於山口縣第二區, 當選名額為 5 人。

成為影響日本走向的關鍵因素。

吉田雖因成功簽署舊金山和平條約,恢復日本主權地位,而得到歷 史評價。但在當時而言,結束盟軍統治的另一代名詞,就是原先被盟軍 禁止出任公職的政界大老,此刻皆紛紛恢復自由之身,並藉由選舉再度 踏入政壇。

誠如前面所述,吉田之所以在戰後出任總理,是因繼承鳩山一郎的自由黨總裁。如今,鳩山一郎重回自由黨,吉田在黨內的地位自然備受威脅。12兩雄相爭的結果,無論是吉田或自由黨,皆受到不同程度的打擊,國會席次的一路掉落,就是最明顯的例證。1952年的眾議院選舉,自由黨的席次從264席掉落到240席。1953年的眾議院選舉,自由黨的席次由240席再掉落到199席(五百旗頭真2001:399-400)。是以,當鳩山一郎將各種舊勢力整合成功,於1954年11月成立民主黨後,吉田竟好似甕中之鱉,毫無招架之力。同年翌月,民主黨聯合左右兩派的社會黨發動內閣不信任案,吉田原欲解散眾議院以對,但因得不到黨內同事的支持,只得辭職,自此退隱(五百旗頭真2001:402)。

### (三) 敵我分明的行事風格

在吉田的政治生涯由盛而衰的過程中,佐藤隨即遭受到平生最嚴酷的兩次挑戰。兩次挑戰,皆與鳩山與吉田之間的權力鬥爭有密切關連。 1954年1月,日本政壇爆發「造船貪汙」弊案(許介鱗 1991:218),案由是日本船主協會及造船業者,於 1953年3月至9月,為了促使國會的「外航船舶建造融資利子補給法」的立法得以早日通過,讓造船業者在接受國外造船委託時,得享有低利或者免付利息的待遇,而先後政治獻金日幣四千餘萬給執政的自由黨。其中,有兩百萬是指名捐給佐藤本人(衛藤瀋吉 2003:134-135)。

這些錢皆由擔任幹事長的佐藤經手,但佐藤個人並未將其納入私囊,而是全部用於黨務,其中大部分還是用在鳩山的派系上,希望他們能放棄與黨中央的抗爭立場,而重回自由黨。13可是,這筆獻金並未經過

<sup>12</sup> 吉田所率的政黨原名自由黨,於 1948 年 3 月曾一度改名民主自由黨,不過 1950 年 3 月又將黨名改问自由黨。

<sup>13</sup> 鳩山一郎為挑戰吉田茂的執政地位,特在 1953 年 3 月成立了「鳩山派自由黨」,率領一批自由黨內的舊同志,投入 1953 年 4 月的第 26 屆眾議院選舉。此

#### 12 亞太研究論壇第 59 期 2013.12

正常的申報手續,而其目的又與龐大的政治利益掛鉤,故檢調單位特將此弊案以賄賂罪處理。

佐藤是在4月14日開始接受調查,並被視為是將低利融資法案具體落實的關鍵人物。就當4月20日決定將其拘捕到案,並正式向眾議院提出要求時,法務大臣犬養健發動指揮權,以行政指令方式命令檢調單位停止調查此一賄賂罪。14

就因此一史無前例的指揮權之啟動,佐藤免了牢獄之災。可是觸犯政治獻金的刑事案,並未擺脫,佐藤也因此案被起訴。惟這類訴訟本是歷日曠久之事,事後,佐藤不僅未被定罪,反藉由1956年11月日本為慶祝加入聯合國,舉行大赦之機會,得以免追究刑責(衛藤瀋吉2003:137)。

從1954年1月案情曝光到1956年11月,被免除追究刑事責任時止, 佐藤受此弊案折磨將近三年。但值得特書的是,佐藤自始保持緘默,不 僅不對檢調人員吐實,在黨內人前人後也不肯多言。他對吉田的忠誠, 對黨的維護,自然人人看在眼中。佐藤是一個值得信賴的夥伴,也就成 為他的正字標記(衛藤瀋吉2003:136)。

不過,對拿了錢卻自始喬裝旁觀者,見死不救的鳩山及他的同伴, 佐藤難掩其不平之情。此情緒不僅妨礙他與鳩山共事,也加深他對敵友 界線的高度敏感。換言之,佐藤自此以後,只願和他信賴的人打交道。 敵我分明,遂成為他的另一面招牌(衛藤瀋吉 2003:148-149)。

就因此一敵我分明的性格,也讓佐藤於1955年自由民主黨成立時,選擇了自我放逐,拒絕加入。誠如前面所述,鳩山於1954年12月,以民主黨總裁身分組閣,隨即於翌年2月舉行大選,但只得185席,並沒有過半數。所幸在自由黨的支持之下,得以繼續執政(黃自進2009:72)。

在小黨林立,相互牽制之下,才得以勉強執政的民主黨,於 1955 年 5月,開始面對執政權可能不保的挑戰。起因是 1951 年 10 月,已正式分

次選舉,他總共獲得35 席。這和他事前期待的百席相較,可謂是慘敗不過,因他所帶動的自由黨分裂,卻使自由黨的席次從選前的240 席,一下掉落到只剩199 席,對動搖吉田茂的執政基礎,至少也達到了階段性任務。由於鳩山派自由黨與自由黨在這次選舉的結果皆不如預期,鳩山一郎為了爭取資源,吉田茂則為了維持政權穩定,雙方只得再度合作。至於爭取鳩山回籠的資金。則是來自於本文所探討的政治獻金。

<sup>14</sup> 爾後,犬養健也為此一政治干預司法之行動而引咎辭職(升味準之輔 1998: 200-201)。

裂成左右兩派的社會黨,在此時突然宣布和解,並召開統一大會。有鑑於統一後的社會黨擁有 156 席,實力已足以威脅民主黨的執政地位。擁護自由經濟體系、抱持親美反共立場的保守派,面臨執政地位受威脅之際,要求基本屬性相似的民主黨與自由黨同舟共濟,共同負擔國政的想法,遂成為工商社團的共同心聲。尤其是代表全日本全國商業總會的「經濟團體連合會」(以下簡稱經團連),甚至以通過大會決議的方式,公開呼籲。

經團連對兩黨來說,都是提供選舉資金的重要來源,有不得拒絕的壓力。再者,兩黨核心人員,對合併才是兩黨確保執政的唯一選擇,也有深切體會,遂於1955年11月15日達成合組「自由民主黨」(以下簡稱自民黨)、以及仍擁護鳩山為總理的協議(黃自進2009:168)。

雖然,保守派勢力整合已是大勢所趨,但不願趨炎附勢的人,還是 大有人在。自由黨的前任總裁吉田茂,以及佐藤榮作的堅持不加入,就 是明顯的實例。不過,在講究合群的政治世界中,所謂不願隨波逐流的 結果,就得面臨被孤立的風險。尤其是,佐藤正居 54 歲的壯年,他所冒 的風險當然不能與已 77 歲的吉田相提並論。即使如此,佐藤一則難掩對 新領導人鳩山的不滿,二則為了表達與老長官吉田共進退的決心,寧願 拋開算計,展現其打落牙和血吞的剛毅風格(衛藤瀋吉 2003: 147-149)。

佐藤在1957年2月1日,始正式加入自民黨。也就是說,他有一年多的時間,在外頭遊走。而他在此刻加入,一則是因鳩山已不在大位,他不需再看他臉色,心頭之痛得以紓解。二則是他的二哥岸信介,現正擔任代理總理,大位即刻在望。為助二哥一臂之力,也為自己開拓更好未來,乃決定放下身段入黨。

在他入黨 14 天後,二哥就因現任總理石橋湛山因病辭職,得以榮登大位。在岸組閣的 3 年 5 個月期間,他歷任黨內的總務會長以及內閣的大藏大臣等要職,在成為內閣重要的支柱之同時,也讓他有涉獵國家金融、財政大權的機會。

1960年7月,池田勇人內閣的誕生,就是佐藤與岸通力合作的結果。 他與池田的合作關係,雖只維持到1964年7月,池田角逐第三次自民黨 總裁時止,但4年的合作,讓他爭取到歷任通產大臣、北海道開發廳長官 兼科學技術廳長官等要職,使其除了有直接參與國家產業政策的決定與執 行的機會以外,更讓他有一個完整的閣僚經歷(衛藤瀋吉2003:150-157)。

#### 14 亞太研究論壇第 59 期 2013.12

在池田任滿二屆自民黨總裁前夕,佐藤曾要求池田三選後讓位給他,但被拒絕。為此,佐藤正式角逐參選(升味準之輔 1985:129-131),雖未成功,但在 475 位選舉人的總票中得到 160 票,不僅票數高居第二位,也比第三位及第四位候選人的總得票數還要多出 87 票,<sup>15</sup>充分展現他在黨內已享有僅次於現任總裁的聲望。藉此實力的展現,在四個月後池田因病確定辭職時,由佐藤繼任,已經是黨內的主流意見。

## 三、「親美反中」政策的具體實踐

### (一)支持越戰,親善台韓

1964 年 11 月,方始上任的佐藤,已開始著手訪問美國,試圖在第一時間內掌握美國對相關問題的最新動向,以便為收回琉球鋪下道路。這一出訪行程,在他上任僅及 2 個月後,便得以成行,可謂匆匆。而他欲訪談的詹森總統(Lyndon B. Johnson),更是緊凑。眾所周知,詹森此一總統職位,乃因前總統甘迺迪遭槍擊身亡,16其以副總統身分繼承而來。此時此刻,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(岡本文夫 1972:15-16)。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 2 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 日的日記中,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

<sup>15</sup> 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。

 $<sup>^{16}</sup>$  甘迺迪總統因於  $^{1963}$  年  $^{11}$  月  $^{22}$  日被槍擊身亡,同日詹森副總統接任總統職位。

人訝異」(佐藤榮作1997:222-223)。

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」(佐藤榮 作1997:224)。

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。在聲明中的第八項:「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。」

其次是聲明中的第十一項:「總統與總理大臣皆認同,琉球與小笠原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,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時人對是人類,與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長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,在全署人對於東籍小笠原地居民代表擬回故居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」(細谷千博、有質貞、石井修、佐佐木卓也 1999: 624-625)。

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,最大的心得,除了確認日本可得到美國的核子保護傘以 外,莫過於體認到美國在落實圍堵政策上的決心。1950年6月,美國為 阻擋北韓侵略南韓,不惜實際參戰,已表達美國對遏止共產主義擴張具 備徹底的勇氣。如今,詹森總統在佐藤訪美期間,重申對台灣、越南的 防務,毫不退讓;這不僅預告了美國即將更強力地介入越南戰事,也再 度承諾美國將堅守台灣海峽。

這些具體資訊,再綜合琉球有關的情勢後,佐藤理解到,日本欲收 回琉球,首先得處理的不僅是美國對琉政策,更不容忽視的是整體美國 亞洲政策。尤其是位處反共前哨的台灣、韓國,以及越南的安危,是美 國亞洲政策的核心。日本要取得美國認同,使其願意在琉球問題上讓步, 其首要前提是:須在亞洲防共事務上,投入更多的關注、更多的資源。

另外,誠如美國國務卿魯克斯所言,美國之所以當下無法將琉球歸還日本,乃是基於對付中共的需要。就此而言,瞭解琉球在美國亞洲軍事戰略中所扮演的角色,無疑是理解美國的琉球政策之關鍵。這也是美國與中共,以及周邊越南、台灣、韓國等反共國家多邊互動的核心問題。

圖 1 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 公里,西北邊的上海則是 800 公里(朝日新聞安全保障問題調查會 1967:32-33)。

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。

圖 2 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, 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。17

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(本多隆子 2000:135),尤其是在前述的美軍的戰略 布署基地中,琉球位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(宮里政玄 2000:27)。

美國的琉球政策,既然與反中共、保衛反共盟友,形成三位一體的

<sup>&</sup>lt;sup>17</sup> 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 2007:36-39)。

共生關係, 佐藤的收回琉球計畫, 自得有相應的三個面向。首先是收攬琉球民心, 次為反中共, 最後為加強與反共盟友的聯繫。

在三個面向中,首先交出成績的是為積極營造美國忠實盟友的形象工程。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。18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,兼且戳力經營對韓關係,頗能彰顯他對反共外交事業推動的熱衷。

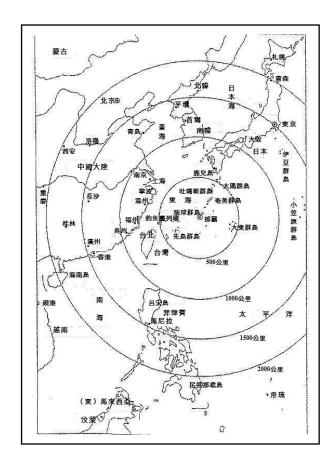


圖 1、琉球的地理位置

說明:本圖地名修改為我國慣用

訶。

資料來源:我部政明(2007:38)。

<sup>18</sup> 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。

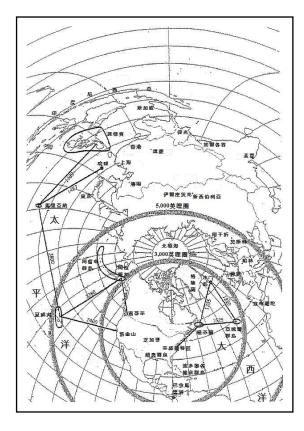


圖 2、美國在全球的重要 軍事基地

說明:本圖地名修改為我國慣用詞。 資料來源:我部政明(2007:38)。

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 億美元為商業貸款。19不惟如是,日本也斷絕了與北韓建交的可能性。有見及此,社會黨與共產黨同持反對態度,認為佐藤上任之初就急與韓國建交,並無視南北韓對立的情勢,阻礙南北韓的統一,無非是為了迎合美國的反共政策,而有意早日促成日韓同盟,以便支援美國的越南戰爭(谷川榮幸 1973:576)。

面對在野黨的杯葛,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(岡本文

<sup>19</sup> 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鐘巡之間於 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 2008:111-112)。

夫 1972:50)。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算是頗有斬獲,20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。

按日本國憲法,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(岡本文夫1972:62-67)。

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,以眾議院船田中議長、田中伊三次副議長辭職,達成和解(岡本文夫1972:62-69)。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。

及至參議院選舉塵埃落定,日韓基本條約可望順利走完法定程序以後,佐藤則是按預定日程,亦即 1965 年 8 月 19 日,戰爭結束二十周年的紀念日,訪問琉球。此一日程是他在出任總理後的第二天,亦即是 1964 年 11 月 10 日,在接見美國駐日大使賴世和(Edwin O. Reischauer)時,所提出的行程(中島琢磨 2012:27)。當他在琉球的那霸機場,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

 $<sup>^{20}</sup>$  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(岡本文夫 1972:50)。

日本,代表日本戰後的和解還沒有真正結束」(細谷千博、有賀貞、石井修、佐佐木卓也 1999)。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形式的表達方式。一種是持正面肯定的歡迎態度,由目前執政的琉球政府行政主席松崗政保,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三條,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(琉球銀行調查部 1984:706)。

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。會場有兩千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完全被這些示威群眾佔領,無路可通。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於美軍基地的賓館,沒有回旅舍(我部政男 1975:176-177)。

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」(朝日新聞 1965)。

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,渴望回歸日本,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,<sup>21</sup>傳播到日本以及整個世界。

<sup>21</sup> 佐藤此次訪問琉球,連隨行人員及記者總計80人(佐藤榮作 1997a:306)。

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)增加低利及長期貸款的融資(琉球銀行調查部 1984:708-709)。

表1、日美兩國對琉球的援助

單位:千美元

年度	日本援助	美國援助	琉球政府預算	日本援助占琉球 政府預算比例	美國援助占琉球 政府預算比例
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

資料來源:琉球銀行調查部(1984:710)。

#### 22 亞太研究論壇第 59 期 2013.12

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 6,476,000 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品質,是佐藤訪問琉球後所決定的對琉球政策之一環。

至於援助琉球的具體項目及金額,則可參閱下列的表2。

表 2、日本政府援助琉球的金額與項目

單位:千美元

石口	10/2	1064	1065	10//	1067	10/0	10/0	4 位 ·	1 / 2/0
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	13,441	13,795	19,120
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	16,767
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	10,222	19,444
合計	1,973	3,936	4,013	6,521	15,357	23,745	39,529	45,084	87,707

資料來源:琉球銀行調查部(1984:711)。

### (二) 美國的忠實盟友

在訪問琉球以後,佐藤仍繼續營造美國忠實盟友的形象。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月,美國開始轟炸北越;<sup>22</sup>投入越南

<sup>22</sup> 美國是在1965年2月7日開始對北越進行轟炸(高坂正堯1985:87)。

的地面部隊,也是直線上升,1965 年 12 底時還只有 267,500 人,1966 年年底時已增加到 385,300 人。<sup>23</sup>

越南戰事升溫,代表越南局勢不斷惡化。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, 矢力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,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。

全力促進區域內合作,可謂是 1966 年佐藤的對外政策之主軸。東南亞經濟開發閣僚會議及亞洲開發銀行的相繼成立,是這一年日本外交努力有成的最佳見證。前者是以日本為主導,每年固定在東京召開的國際會議,24成員只限東南亞國家,25目的是如何藉由日本資金及技術,推動東南亞區內跨國界的農漁業開發(野添文彬 2009:61)。後者則由美、日兩國共同領銜,由日本人出任總裁,並結合英、德、義、加拿大等國家共同出資,26對亞洲、太平洋以及其他開發中國家的基礎建設,提供融資貸款。

這兩個大型的國際組織,各有其象徵性的意義。前者代表日本意圖深耕東南亞的決心,冀望藉由與亞洲鄰國分享其經濟開發的經驗,為日本謀求進一步商機以外,也可幫助亞洲國家發展,謀求社會穩定,對共產主義滲透也可發揮實質上的抵制功能。後者則是美、日兩國的共同事

<sup>23</sup> 美軍參與越戰的最高峰是1969年4月的543,400人(佐佐木卓也 2009:119)。

<sup>&</sup>lt;sup>24</sup> 第一次會議是在 1964 年 4 月 6 日至 7 日召開,爾後一直持續到 1975 年。 <sup>25</sup> 成員還包括泰國、馬來西亞、新加坡、寮國、越南及菲律賓等 6 國。印尼與

學 放真>包括泰國、馬來西亞、新加坡、寮國、越南及非律資等 6 國。即尼與東埔寨則是以觀察員身分參與。

<sup>&</sup>lt;sup>26</sup> 初期資金為 10 億美金,大部由美國提供,而日本出資 2 億,總部設在菲律賓的首都馬尼拉(猪木武徳 2000:214)。

業,藉此彰顯日本是美國亞洲利益代言人之角色,為美國鞏固亞洲的反 共陣營。

對佐藤而言,1967年的最大挑戰,莫過於第31屆眾議院的選舉。 在這次486總席次的選舉中,自民黨得到277席,社會黨得140席,民 社黨得30席,公明黨得25席,共產黨得5席,無黨籍9席。

與上次 1963 年的選舉比較,自民黨少了 6 席,但仍過半數。令人意外的卻是社會黨的席次不增反減。在社會黨議席沒有增加的情況之下, 自民黨的壓力相對地減低不少。尤其是兩大政黨所失的議席,皆轉移到 第一次參選的公明黨,使得執政黨過半數的優勢維持不變,但在野黨勢力卻愈加分散。

當選舉結果已為自民黨繼續執政背書以後,全力深耕美國忠實盟友 形象,以便為年底的訪問美國鋪路,再度成為1967年度佐藤外交的主軸。

6月30日,應邀參加朴正熙總統的就職典禮,則是他營造忠實盟友形象的第一步。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。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(岡本文夫 1972:132),最後,與上述的前兩位,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。27

在訪問韓國後,佐藤旋於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。28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(岡本文夫1972:140)。

佐藤之所以特意訪問台灣,除了藉此繼續營造美國忠實盟友的既定 形象以外,安撫台灣自然也是目的之一。認為按 1943 年〈開羅宣言〉及 1945 年〈波茨坦宣言〉的決議,日本已喪失對琉球的主權要求。今後琉 球的主權歸屬,應由二次大戰的相關參戰國共同議決而定,是中華民國

<sup>27</sup> 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,希望今後四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(楠田實 2001:746-748)。

<sup>&</sup>lt;sup>28</sup> 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。

政府自1962年3月以來所宣示的立場(中華民國外交部1962)。

可是,當大敵當前,在中共的威脅未解除前,中華民國政府並不願因琉球問題而與日本政府交惡,尤其是佐藤的來訪此舉,已意在表態無意與中共改善關係。因此,對於他的收回琉球政策,雖不贊成,但至少不便採取激烈的反對立場。尤其是他對中共的不假辭色,反共立場之鮮明,尤為中華民國政府看重。例如,在他甫就任總理的第13天,便拒絕發簽證給預定參加日本共產黨第九次大會的北京市長彭真(岡本文夫1972:13)。這使佐藤執政初期,雙方關係旋即陷入谷底。爾後,他又在1965年2月日本眾議院預算委員會的質詢席上,公開表示日本政府在道義上應受吉田書簡29的約束,拒絕採用前任池田內閣所定下的貿易交往模式,亦即是中共可利用日本輸出入銀行的低利資金購買日本紡織工廠整套設備(讀賣新聞 1965)。

針對佐藤的兩大關鍵性決策,中共自然大為不滿,官方媒體《人民日報》即為文加以攻擊。對於前者,《人民日報》謂為「敵視中國人民,破壞中日友好的一個嚴重行動,中國人民絕對不能等閒視之」(田桓1997:764)。對於後者,則指稱「〈吉田信件〉已經使中日關係蒙上了嚴重的陰影,特別是在中日貿易發展的道路上設置了天大的障礙。因此,如果想要改善中日關係,發展中日貿易,佐藤政府首先必須取消〈吉田信件〉,並且要拿出行動來證明它的這種態度。否則,佐藤政府必須承擔破壞中日貿易的責任。任何有蔣介石匪幫插手干涉中日貿易的事情,我們都要堅決反對」。30

雖然面臨中共方面逐漸升溫的抨擊, 佐藤並未改變既定的訪問中華民國行程。訪問期間,與蔣介石直接會談兩次, 第一次會談的主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

<sup>29</sup> 所謂「吉田書簡」, 意指吉田茂於 1964 年 3 月 20 日致信張群。內容有 2 點:

<sup>(1)</sup> 今後對中共的整廠輸出,將會參照閣下之建議,採取民間貿易方式進行。 (2) 本年度(即1964年4月1日起至1965年3月31日止)不考慮對大日本 紡織公司的整廠輸出案,提供融資。(日本外務省1964)。由於這是吉田第二次 對日本對華政策以書函方式表態,為了與1951年12月24日他第一次致函給美 國外交特使杜勒斯(John F. Dulles),保證日本會與中華民國政府建交的信函 有所區別,故國內學界將此封信函通稱為「第二次吉田書簡」。

<sup>30 「</sup>吉田信件」就是指「吉田書簡」,是中共對日文的翻譯。〈佐藤政府必須取 消「吉田信件」〉(1965年2月12日)(田桓 1997:780)。

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」。31

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 90 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越的 援助,越戰不容易善終是蔣對後者的看法。32

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

<sup>&</sup>lt;sup>31</sup> 第一次會談於 1967 年 9 月 8 日上午 10 時半於總統府舉行。參考:中華民國外交部(1967)。

 $<sup>^{32}</sup>$  第二次會談於同一日的下午  $^{8}$  時於陽明山中山樓舉行。參考:中華民國外交部(1967)。

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,使他的反攻大陸工程也能成為解決越南戰事的一環。

雙方的會談,能有焦點當然表示會談的有成。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。亦即是前面所述,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,琉球的歸屬,應交由中、美、英、蘇四國共同協商而定(中華民國外交部 1971)。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。

尤值注意者,佐藤藉此訪問行程,除了爭取中華民國政府對琉球回歸日本的善意理解外,還對台灣的經濟發展,提供實質性的援助。亦即,雙方於 1965 年 9 月 22 日於東京簽署協定,由日方於 1965 會計年度至1969 年會計年度撥付美金 1 億 5 千萬元之貸款予中華民國,詳表 3。此一貸款協助台灣在多項產業上的改良,並使交通、電信等重大建設得以在美援停止後仍能繼續進行,其中第一年度貸款更達台灣當年度國內各業生產毛額的 1.42%。對台灣經濟發展貢獻之大,已無庸贅言。

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 日的行程只是第一波。10 月 8 日起至 10 月 21 日, 則是第二波。此次訪問國家依序為印尼、澳洲、紐西蘭、菲律賓、越南等 5 國(楠田實 2001:95-108)。

表 3、運用日本貸款計畫表

單位:千美元

會計年	市	10/5			1968	単位・	・丁夫儿			
目刊十	×	1965		1966		19	1967		1969	合計
計畫名稱	申貨	資額度	實際額度	申貸額度	實際額度	申貸額度	實際額度	額度	額度	
台北大橋重建		1,400	1,333	_	_	_	_	_	_	1,333
高雄港改善工程	,	3,500	3,463	_	_	_	_	_	_	3,463
基隆港改善工程		620	612	817	805	_	_	_	_	1,417
台電下達見電廠		2,980	2,943	2,500	2,398	771.5	771.5	_	_	6,112.5
台電輸配電線路工程		6,162	6,127	3,900	3,704	6,100	6,100	_	_	15,931
唐榮鐵工廠改善計畫		2,972	2,318	_	_	_	_	_	_	2,318
台肥新肥料(氨)腐	į (	8,500	7,752	_	_	_	_	_	_	7,752
台肥硫酸氨廠		4,300	3,923	_	_	_	_	_	_	3,923
台肥硫酸廠設備改良	-	_	_	1,300	1,149	_	_	_	_	1,149
台糖更新生產設備	1	0,635	8,929	_	_	_	_	_	_	8,929
台機更新生產設備		560	481	1,021	998	420	417	_	_	1,896
台鋁改良生產設備		300	267	1,100	1,075	1,000	1,000	_	_	2,342
台肥改良生產設備		2,612	2,399	2,230	2,230	-	_	-	-	4,629
電信局電信設備改良	-	_	_	3,550	3,419	_	_	_	_	3,419
台船改良生產設備		_	_	1,700	1,693	1,500	1,469	_	_	3,162
興建鋼廠		_	_	_	_	_	_	_	33,524.5	33,524.5
高雄港第二港口		_	_	4,700	4,700	_	_	_	_	4,700
曾文水庫		_	_	8,538	8,538	13,517	13,517	16,000	5945	44,000
總計	4	4,541	40,547	31,356	30,709	23,308.5	23,274.5	16,000	39,469.5	150,000

資料來源:各計畫貸款金額整理自:中華民國外交部(1969);台灣名目 GDP 總額整理自:中華民國行政院主計總處(2013)。

從此可知,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,佐藤訪問了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,更重要的目的則是為了11月美國之旅鋪路。

佐藤於 11 月 13 日抵達華府。為了確保此行不致空手而歸,特地商請京都產業大學教授若泉敬作為個人密使,在 11 日先行拜訪美國國家安全顧問羅斯托(Walt W. Rostow),希望事前瞭解美國的所需。藉此,盡量投美國所好,以便爭取美國在琉球問題上,進行若干讓步。

美國的要求如下: (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(若泉敬 2009:96-97)。

三點要求,包含三個不同的層面。第一項是屬於道義相挺,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(佐佐木卓也編 2009:126-127)。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。

第二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,幫助美國維繫美元幣值。

第三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,希望日本增加投資股份(若泉敬 2009:96-97)。

佐藤獲悉前述三項要求後,決定全面配合。首先在15日的演講中,他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。接著指陳,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總統阮文紹的觀察,認為他也正在努力摸索越南的和

平之路(若泉敬 2009:107)。

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,佐藤特於演講前一日,事先知會美國。

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(楠田實 2001:752)。在翌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三分之一(楠田實 2001:763-764)。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(楠田實 2001:767-771)。對於美國的所求,佐藤全面配合的態度,很顯然是得到詹森總統的激賞。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」(若泉敬 2009:113)。

詹森總統對佐藤來訪的肯定,自然在兩國元首於 1967 年 11 月 15 日 所發表的共同聲明裡,有所反映。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,則列在第七點的聲明中。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」(細谷千博 1999: 748-751)。

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 共同聲明中第七點的主要內容。佐藤的華府之行,得此保證,可謂達成 任務。至於小笠原群島,在共同聲明中的第七點,也達成兩國即進行歸 還業務的協商(細谷千博、有賀貞、石井修、佐佐木卓也 1999:750)。

# 四、「親美反中」政策的成果與代價

### (一) 琉球與日本本土的接軌

具體反映這次佐藤訪美的最大成果,莫過於以下所列舉的四項事實。(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(比嘉康文、岩垂弘 1993:120-125)。

行政主席的產生方式,卻因時代而異。表4可提供簡略的說明。

 
 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

表 4、琉球政府行政主席的遴選方式

資料來源:琉球銀行調查部(1984:755)。

易言之,琉球政府的行政主席產生方式,歷經五個階段的變化。第 一階段是佔領當局直接任命。第二、三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。第四階段則採間接選舉,由多數黨 領袖出任。第五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 日所頒布的第一一三九五號行政命令(琉球銀行調查部 1984:755)。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。
- (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(琉球銀行調查部 1984:757-760)。

對「本土·琉球一體化」工程,日本政府的積極態度,可從以下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

23,594,000 美元,為 1967 年 15,237,000 美元的 1.54 倍,而 1969 年投入的金額 31,443,000 美元,又為 1968 年的 1.33 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(琉球銀行調查部 1984:710)。

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。

在佐藤一手所布署的琉球歸還工程,皆能——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日舉行的第八屆參議院改選,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。33

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。34 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。

# (二) 琉球政府行政主席的改選

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

 $<sup>^{33}</sup>$  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。

<sup>34</sup> 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 1972:192)。

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、社會黨三個政黨共同約定不推本黨人士,改推舉長年服務於教育界,並以推動琉球回歸日本運動而享有清譽的屋良為代表(中島琢磨 2010:53-54)。

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。

然而事不從人願,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。35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二天,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(石井修、我部政明2004:8-13)。而美國駐日大使強森,也明言在野黨的勝利,亦意味著更得加快歸還琉球的腳步,否則將可能要承擔更多的政治代價(Johnson 1989:218-219)。

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八天,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兩公里以外的居民住宅。

<sup>35</sup> 西銘順治得票為 206,209 票 (中島琢磨 2010:71)。

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,就聚結了五千名村民,遊行示威要 B-52 轟炸機即刻撤離基地(中島琢磨 2010:73)。

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(河野康子 2008:123-124)。

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,從華盛頓特別趕到琉球視察當地情勢的國務院情報研究局助理國務 卿休斯(Thomas L. Hughes)自琉球發給美國國務院的一封電文中, 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」(石井修、我 部政明 2004:8-13)。

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十條,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(細谷干博、有賀貞、石井修、佐佐木卓也 1999:462)。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,則美國不僅可能喪失琉球基地,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(東鄉文彦 1982:172-173)。易言之,「不准他國攜帶核子武器進口」之原則,將適合用於回歸日本領土後的琉球。

### (三)簽署密約與琉球回歸

但此一琉球基地本土化政策,明顯與現狀牴觸。琉球的美軍基地,是否有配備核子武器,屬最高機密,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。36因而,在越戰尚未結束以前,佐藤的這項宣誓,自然會影響美國軍方交出琉球的意願。

所幸的是,1969年新任的美國總統尼克森,於5月28日的國家安

<sup>36</sup> 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 趙任務後,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 2003:73-74)。

全會議上,為對日政策定了調。在編號 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三項:(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上,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(細谷千博、有賀貞、石井修、佐佐木卓也1999:777)。

確保 1970 年到期的美日安保條約能順利展延,既已作為美國最優先的考量,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,37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。

誠如前面所述,至於佐藤政權方面,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。

7月21日,美國駐日大使麥葉(Armin Henry Meyer)也正式將美國的提案交給愛知外相,主要內容有: (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(石井修、我部政明 2004:231-233)。

面對美國政府的要求, 佐藤除循正常管道, 由愛知外相負責談判外, 再度起用了若泉教授作為密使, 由若泉與美國國家安全顧問季辛吉接 觸, 希望以秘密方式滿足美方的要求。特別是尼克森於 1969 年 7 月 25 日, 在關島宣稱, 將開始啟動越戰越南化政策, 認為各國的防共事務,

<sup>37 1968</sup> 年 1 月 30 日,佐藤利用國會質詢正式宣布「不准擁有核子武器」、「不准製造核子武器」、「不准他國攜帶核子武器進口」的「非核三原則」為今後日本的國策。參照:細谷千博、有賀貞、石井修、佐佐木卓也(1999:759-762)。

各友邦國應承擔主要防衛責任,將是今後美國外交政策的主軸以後,佐 藤更期盼能利用密使,精確掌握尼克森外交政策的新內涵以及他對日的 所見所思。也因得力於這種雙管齊下策略的奏效,雙方針對亞洲地區的 反共任務、以及琉球基地的緊急使用核武權,達成以下協議。首先,針 對前者議題,在兩國元首的共同聲明中,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,日本所擬採取的因應方式。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,將採實際及迅速的態度(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(細谷千 博、有賀貞、石井修、佐佐木卓也 1999:795)。

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因應,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。

其次,有關琉球基地的緊急使用核武權,雙方達成以下的協議。首 先在共同聲明的第八條,陳述兩國政府的立場,以及對相關問題的諒解。 內容為:「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。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」(細谷千博、有賀貞、石井修、佐佐木卓也 1999:788)。

在公開文書中,為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,預留了轉圜的空間。除此之外,佐藤再與尼克森簽署密約,保證日本政府全力配合美國的核子政策,自由彈性地運用琉球的美軍軍事基地。38

雙方的關鍵性議題,既已得到解決,佐藤即於11月19日正式訪問華盛頓。最大的成果,自然是21日所發表的兩國共同聲明之第六條,正式宣佈琉球將於1972年交還日本(細谷千博、有賀貞、石井修、佐佐木卓也1999:787)。

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, 三年的時間尚可稱為「即時」(若泉敬 2009:543-546)。

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。

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,當發生重大緊急狀態時,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。

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(若泉敬 2009:418)。

<sup>38</sup> 密約內容如下:

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。39

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舉,席捲 481 位選舉人票中的 353 票。40前述斬獲,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(佐藤榮作 1997b:357),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(佐藤榮作 1997c:104-105)。

### (四) 美中夾擊, 黯然引退

因戰爭失去的領土,藉和平談判失而復得,在人類史上並不多見。 佐藤爭取琉球回歸的有成,是他長期執政的重要因素。然而,為了收回 琉球,對美國所採取諸多讓步,這使日美雙方的互動不是立足於平等地 位。過多的遷就美方,所產生的後遺症,在佐藤執政後期開始——浮現。

首先出現問題的是中國政策。佐藤致力交涉琉球回歸的同時,正值 越戰逐漸升溫,也是美國最敵視中共的時期。佐藤為投美國所好,只得 耕耘自身的反共親美形象。出乎意料的是,美國突於 1971 年 7 月 16 日 宣佈,總統尼克森將於近日內訪問中國大陸,並商討和解的可能性。面 對美國對華政策的重大改變,一向持反中共招牌的佐藤,其實頗為不堪。

值得注意的是,美國一方面與中共政權接近,但一方面無意捨棄台灣,故而設法在接納中共政權加入聯合國的同時,仍欲保持住中華民國的聯合國席次,為此擬議「逆重要事項指定案」,亦即「排除中華民國之聯合國代表權之任何提案亦係聯合國憲章第十八條所規定之重要事項」。美國希望藉此提案,使得排除中華民國在聯合國席次的提案通過門檻,從過半數提升至到三分之二多數。

在中華民國聯合國席次的保衛戰中,美國希望日本加入,成為共同提案國,當時佐藤基於道義,同意提案。不幸的是,如眾所皆知,這一

<sup>&</sup>lt;sup>39</sup> 其他政黨當選席次異動情況如下:社會黨從 134 席減為 90 席,公明黨自 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 1972:242)。

<sup>40</sup> 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、宇都宮徳馬各 1 票,棄權 14 票。(岡本文夫 1972:280)。

保衛戰可謂慘敗而歸。佐藤面對國內此起彼落的追究責任聲音,政治形勢極端不利。而他的反中共形象,也令北京感到深惡痛絕。後者發表公開聲明,明言佐藤為拒絕往來對象。41這使得佐藤的對中國政策,難以找到使力之處。

除了在外交上陷入瓶頸,經濟議題上佐藤也面臨了風暴。種種困素,使得他的後期執政爭議不斷。首先,他在1969年派遣密使若泉與季辛吉商議琉球歸還問題時,曾允諾將對紡織品輸美自動設限,內容如下:(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%(若泉敬2009:356-357)。

然而,佐藤在事後並沒有按既定承諾進行內部調整作業,也沒有將此訊息告知主管業務的通產省。相關問題的官方談判,遂一直沒有具體答案(山村喜晴 1984:543-546)。尼克森對此感到不滿,認為佐藤背信,乃決定在兩國貿易問題上採取高壓手段、放棄溝通。

尼克森先於 8 月 15 日宣佈停止美元與黃金之間的交易,其次將對全世界所有輸美產品加徵 10%的輸入稅。而後,在 9 月 9 日華盛頓召開的第八屆美日貿易經濟共同委員會上,宣佈倘若日本不在 10 月 15 日前接受對紡織品輸美自動設限的要求,美國將單方決定設限項目及數量(戶川豬佐武 1982:271-281)。

前述的二項宣示,無論是性質及層級,皆有不同意義;前者是針對 全世界,後者則直衝日本而來,本非可以相提並論。但對凡事以美國為 首是瞻的佐藤政府而言,這一連串的衝擊,頗為措手不及,也有受美國 疏離之感。佐藤已被美國放棄的印象,在政壇間很快就不脛而走。

<sup>41</sup> 當美國與中共政權之接近已呈具體事實後,佐藤也曾以自民黨幹事長保利茂的名義,致函予中共國務院總理周恩來,表達打破兩國僵局,建立正常外交關係的意願。但此信被周恩來拒收退回(池田直隆 2004:364-365)。

#### 42 亞太研究論壇第 59 期 2013.12

為了要挽回美國對佐藤政府的支持,尤其是要確保收回琉球政策的順利落實。佐藤特別啟用了田中角榮為通商大臣來應付此一難局。田中首先編列 2 千億日圓的特別預算,藉此彌補國內業者損失,消弭國內的抵制聲浪以後,則已全面接納美國要求的方式,解決兩國對紡織品輸美自動設限的長久對峙(早野透 2012:210-213)。

當 1972 年 1 月 3 兩國的紡織品輸美協定完成簽約儀式後的第三天,亦即是 1 月 6 日,佐藤啟程赴美國加州的聖克萊門特 (San Clemente)市,與尼克森舉行首腦會談。在這次會談中,雙方決定於同年的 5 月 15 日,美國正式將琉球的行政管轄權交還日本 (中島琢磨 2012b: 224-225)。

佐藤在收回琉球後的第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。惟無可諱言地,佐藤在執政後期,不論是對美、對中共政策,俱失著力之處。他之所以苟延任期,主要是出於琉球的交涉。一旦琉球具體收回,就形同是佐藤時代的落幕。

繼之而起者,是田中角榮。田中固然出身自佐藤的派系,但卻以挑戰佐藤的中共政策作為號召。在自民黨總裁的選戰中,田中打敗了繼承佐藤外交路線的福田赳夫(石丸和人 1983:218;升味準之輔 1985:204),這不啻是佐藤派系的徹底瓦解。於是,佐藤在下野以後,對政壇已無任何影響力,有若無聲之人。

### 五、結論

「社會開發、終結戰爭」是佐藤的執政口號。主要的意涵是經濟政策求安定成長,外交政策求收復琉球,終結戰爭狀態。不過,原本期待「以人為本」,期許能朝福利國家建設,以更能提升國民生活品質為考量的「社會開發」政策,卻完全沒有施展的餘地。在他 1964 年 11 月執政之時,適值 10 月東京奧林匹克運動會結束,自 1961 年開始大規模建築熱潮不再持續,取而代之者是投資過剩所帶來的倒閉風潮。面對經濟的急速萎縮,如何搶救,如何讓經濟恢復活力,自然便成為內閣的政策

主軸。亦即是佐藤從原先欲求「社會正義」的角度,又開始換回優先以 追求「經濟發展」的軌道上。所謂縮短貧富差距、創造公平正義,以人 為本的「社會開發」政策,實已束之高閣。

收復琉球既已成為唯一可行的目標,全力使之落實,遂成為佐藤的奮鬥方向。為求順利收回琉球,他曾四次訪問美國,前兩次的訪問對象為詹森總統,後兩次為尼克森總統。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。

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三分之一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。

1972年1月第四次訪問的成果,是確定琉球的行政管轄權將於同年的5月15日正式交給日本。代價則是全面接受美國的紡織品輸美自動設限之要求。然而,為了收回琉球,對美國所採取諸多讓步,也使日美雙方的互動不是立足於平等地位。過多的遷就美方,所產生的後遺症,在佐藤執政後期是——浮現。

首先出現問題的是中國政策。佐藤致力交涉琉球回歸的同時,正值 越戰逐漸升溫,也是美國最敵視中共的時期。佐藤為投美國所好,只得

#### 44 亞太研究論壇第 59 期 2013.12

耕耘自身的反共親美形象。加之佐藤個人素重道義,即在外交戰場上,也一向信守對中華民國的支持保證。不意 1971 年美國突然宣佈與中共接近,而中華民國的聯合國席次保衛戰亦告失敗,佐藤頓形進退失據。再則,佐藤無法履行紡織品輸美自動設限的諾言,遭致美國在貿易事務上採高壓手段報復,最後逼著佐藤以全面接受美國要求,才得以解套。在不論是對美、對中共政策,俱失著力之際,佐藤能夠苟延任期,主要是出於琉球的交涉。一旦琉球在 1972 年 5 月具體收回,就形同是佐藤時代的落幕。

但總此而言,佐藤執政期間,日本經濟平均年成長率為 11.9 這不僅 是日本史上之最,也使日本國力接連超過英國、法國、西德,成為資本 主義陣營中僅次於美國的世界第二大經濟體。這等經濟發展上的成就, 再加上收回戰爭失土的美談,佐藤內閣仍足可稱譽於日本史冊。

## 參考文獻

- 中華民國外交部。1962。〈琉球問題:本部致行政院五十一年四月廿三日外(51)美一字第4852號呈抄件〉。外交部亞東太平洋司檔案,檔號:019.1/0019。
- \_\_\_\_。1967。〈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。
- \_\_\_\_。1967。〈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。
- \_\_\_\_。1969。〈中日簽署貸款第三四年執行法表格〉。外交部亞東太平洋司檔案,檔號:031.3/0093。
- \_\_\_\_。1971。〈外交部聲明〉。《中華民國外交部新聞稿》,第 303 號,6月11日。
- 中華民國行政院主計總處。2013。〈歷年各季國內生產毛額依行業分〉。 中華民國統計資訊網。http://www.stat.gov.tw/public/Attachme nt/381615514XUOZ7PXC.xls
- 田桓主編。1997。《戰後中日關係文獻集:1945-1970》。北京:中國社會科學文獻出版社。

- 任天豪。2010。〈中華民國對琉球歸屬問題的態度及其意義(1948-1952):
  - 以《外交部檔案》為中心的探討〉。《與大歷史學報》,22:57-77。
- 何義麟。2008。〈戰後在臺琉球人之居留與認同〉。《國史館學術集刊》, 18:129-163。
- 李明峻。2005。〈從國際法角度看琉球群島主權歸屬〉。《台灣國際研究季刊》,1(2):51-81。
- 季國興。2006。〈日本佔據琉球法律根據不足〉。《中華國際法與超國界法評論》,2(1):61-78。
- 易大軍。1971。〈正視琉球主權問題〉。《政治評論》,26(8):16-19, 28。
- 許介鱗。1991。《日本現代史》。台北:三民書局。
- 陳荔彤。2005。〈琉球群島主權歸屬:歷史角度與國際法〉。《東海大學法學研究》,22:1-28。
- 黄自進。2009。《「和平憲法」下的日本重建(1945-1960)》。台北: 中央研究院人文社會科學研究中心亞太區域研究專題中心。
- Johnson, Ural Alexis。1989。《ジョンソン米大使の日本回想》(The Right Hand of Power: The Memoirs of an American Diplomat, with Jef Olivarius McAllister)(増田弘譯)。東京:草思社。
- 山村喜晴。1984。《戦後日本外交史 V:経済大国への風圧》。東京:三 省堂。
- 中島琢磨。2006。〈初期佐藤政權における沖縄返還問題〉。《法政研究》,73(3):489-534。
- \_\_\_\_。2010。〈一九六八年の沖縄返還問題の展開:「核抜き・本土並み」返還の論点化〉。《九大法學》,101:37-87。
- \_\_\_\_。2012a。《高度成長と沖縄返還,1960-1972》。東京:吉川弘 文館。
- \_\_\_\_。2012b。《沖縄返還と日米安保体制》。東京:有斐閣。
- 五百旗頭真。2001。《日本の近代 6:戦争・占領・講和(1941-1955)》。 東京:中央公論社。
- 升味準之輔。1985。《現代政治 一九五五年以後 上》。東京:東京大学出版会。

三省堂。

- \_\_\_\_。1998。《日本政治史 4:占領改革、自民党支配》。東京:東京大学出版会。
- 戶川豬佐武。1982。《佐藤榮作と高度成長》。東京:講談社。
- 日本外務省。1964。〈吉田元總理・張群秘書長との間の往復書簡〉。 日本外務省檔案,檔號:A'395/527。
- 比嘉康文、岩垂弘編。1993。《沖縄入門》。東京:同時代社。
- 本多隆子。2000。〈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〉。《民主主義研究会紀要》,29:133-148。 石丸和人。1983。《戦後日本外交史 II:動き出した日本外交》。東京:
- 石井修、我部政明等編。2004。《アメリカ合衆国対日政策文書集成 XIV:日米防衛問題・沖縄編 第9巻》。東京:柏書房。
- 早野透。2012。《田中角栄:戦後日本の悲しき自画像》。東京:中央 公論社。
- 池田直隆。2004。《日米関係と「二つの中国」——池田・佐藤・田中 内閣期》。東京:木鐸社。
- 佐佐木卓也編。2009。《戦後アメリカ外交史》。東京:有斐閣。
- 佐藤榮作。1997a。《佐藤榮作日記:第2卷》。東京:朝日新聞社。
- \_\_\_\_。1997b。《佐藤榮作日記:第4卷》。東京:朝日新聞社。
- \_\_\_\_。1997c。《佐藤榮作日記:第5卷》。東京:朝日新聞社。
- 我部政男。1975。〈60年代復帰運動の展開〉。收錄於宮里政玄編:《戦後沖縄の政治と法》,頁153-211。東京:東京大學出版会。
- 我部政明。2007。《戦後日米関係と安全保障》。東京:吉川弘文館。
- 谷川榮幸。1973。〈日韓基本條約と池田・佐藤外交〉。《法政研究》, 39:559-579。
- 赤嶺守。2004。《琉球王国》。東京:講談社。
- 岡本文夫。1972。《佐藤政権》。東京:白馬出版社。
- 東郷文彦。1982。《日米外交三十年:安保・沖縄とその後》。東京: 世界の動き社。
- 河野康子。2008。〈沖縄返還と地域的役割分担論(二):危機認識の位相をめぐってー〉。《法学志林》,106(3):93-143。

- 若泉敬。2009。《他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス:核密約の真実》。東京:文藝春秋。
- 宮里政玄。2000。《日米関係と沖縄,1945-1972》。東京:岩波書店。 琉球銀行調査部。1984。《戦後沖縄経済史》。那霸:琉球銀行。
- 高坂正堯編。1985。《詳解·戦後日米関係年表,1945-1983》。東京: PHP 研究所。
- 細谷千博、有賀貞、石井修、佐佐木卓也編。1999。《日米関係資料集, 1945-1997》。東京:東京大學出版会。
- 野添文彬。2009。〈東南アジア開発閣僚会議開催の政治経済過程:佐藤 政権期における日本の東南アジア外交に関する一考察〉。《一橋 法学》,81:61-99。
- 朝日新聞。1965。〈米、逆効果を憂慮〉。《朝日新聞》,8月21日。 朝日新聞安全保障問題調查會編。1967。《アメリカ戦略下の沖縄》。 東京:朝日新聞。
- 猪木武徳。2000。《日本の近代 7 :経済成長の果実》。東京:中央公 論新社。
- 楠田實。2001。《楠田實日記:佐藤栄作総理首席秘書官の二〇〇〇日》。 東京:中央公論社。
- 福永文夫。2003。〈岸信介と自民党政治:「保守本流」と「傍流」の間で〉。收錄於中村隆英、宮崎正康編:《岸信介政權と高度成長》, 頁 109-134。東京:東洋經濟新報社。
- \_\_\_\_。2008。《大平正芳》。東京:中央公論社。
- 増田弘。1995。〈公職追放の衝撃:公職適否委員會を中心として〉。 收錄於中村正則、天川晃、尹健次、五十嵐武士編:《戦後日本: 第二卷佔領と戦後改革》,頁79-112。東京:岩波書店。
- 衛藤瀋吉。2003。《佐藤榮作》。東京:東方書店。
- 藤本博。2003。〈ヴェトナムの戦争と在日米軍・米軍基地〉。收錄於藤本博、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》,頁49-87。東京:社會評論社。
- 読売新聞。1965。〈「吉田書簡」が拘束 首相答弁〉。《読売新聞》,2 月9日,版1。

# Prime Minister SATO EISAKU's Strategy of Okinawan Reversion: "Building the Nation Based on Pro-Americanism and Anti-Communism"

### Tzu-Chin Huang

Research Fellow, Institute of Modern History, Academia Sinica, and Joint Appointment Research Fellow, Center for Asia-Pacific Area Studies (CAPAS), Research Center for Humanities and Social Sciences (RCHSS), Acedemia Sinica

#### **Abstract**

Prime Minister Eisaku Sato created the most glorious era of economic development in the political history of postwar Japan. Sato's praiseworthy achievement was "Okinawan reversion" based on a "pro-American and anti-communism" stance.

This article first presents the reasons why Sato executed the "Okinawan Reversion" policy, based on his family, personal character, and political experiences. It also illustrates the relations between Japan's "anti-communism" policy and the Asian military strategy of the United States. As the main point of "Okinawan reversion", this article finally analyzes the gains and losses due to Sato's "pro-America and anti-communism" policy

**Key words:** Japanese-American Relations, Okinawa Reversion, Eisaku Sato, pro-America, anti-communism