

---

---

# 佐藤政权时期“冲绳归还”的政治过程

王新生

内容提要：在难以改善中日关系的背景下，佐藤荣作首相选择了争取“冲绳归还”作为自己政权的最大外交课题。他不仅亲自提出政策课题，而且始终掌握政治过程的主导权，同时制造有利的社会舆论并利用秘密外交渠道进行交涉，充分利用国内外各种有利时机，以“等待型”政治作风循序渐进地实现了这一政策目标。在此政治过程中，包括自民党等各个政党、外务省等行政机构、社会团体在内的其他政治主体及政治行为者未能发挥较大作用，也因此反映了首相决断型决策过程乃至政治过程的典型特征。

关键词：冲绳归还 佐藤荣作 政治过程 日美安保体制

作者简介：王新生，北京大学历史学系教授。

中图分类号：D831.3 文献标识码：A

文章编号：1002 - 7874 (2012) 03 - 0143 - 14

因美国为扩大越南战争而采取遏制中国政策，佐藤荣作只好放弃改善日中关系的初衷，将其政权的最大外交方向放在冲绳施政权归还（简称“冲绳归还”）问题上。由于该政策课题以及政治过程的复杂性，其完成时间甚至长达佐藤荣作近八年的执政时期。佐藤首相不仅在国内政治方面制造适合美国归还冲绳施政权的社会氛围，而且利用外交权属于内阁的政治制度，通过秘密渠道对美让步，既得到国内舆论的支持，也逐渐得到美国的认可，实现了“冲绳归还”，成为其政权时期的最大外交成果，但同时也遗留下诸多问题。

## 一 “冲绳归还”政策的提出

正如 20 世纪 90 年代担任首相的宫泽喜一评价池田勇人政权业绩那样：“池田内阁收拾了 60 年安保的混乱局面，并通过收入倍增计划开

辟了日本成为经济大国的道路，但没有解决冲绳归还和中国问题。”<sup>①</sup>因此，1963 年 7 月，佐藤派的“政策通”爱知揆一组成政策小组（由新闻记者、年轻官僚及有关学者组成，1964 年 1 月改称为“佐藤工作组”），为佐藤竞选自民党总裁提供政策性建议，详细阐述“中国问题”、“日美关系问题”、“冲绳问题”等日本外交的重大课题。

实际上，冲绳问题在战争结束后一直存在。早在酝酿媾和的 1951 年 1 月，吉田茂首相在向美国特使杜勒斯提交的有关领土备忘录中，要求美国在不必要托管时将冲绳及小笠原群岛归还日本。<sup>②</sup> 尽管在 1951 年 9 月签订的《旧金山和约》中回避了日本的这一请求，但杜勒斯在媾和会议上对条约产生的背景进行说明时表示：“面对盟国间意见的分歧，美国认为最好的办法是，将这些岛屿置于以美国为施政者的联合国托管制度之下，承认日本保留主权。”<sup>③</sup> 吉田茂在接受和约时的演说中也特别提出：“对于根据和平条约第三条，奄美大岛、琉球群岛、小笠原群岛等被置于联合国托管制度之下的北纬 29 度以南诸岛的主权留给日本的美国全权代表和英国全权代表的发言，我非常高兴地以日本国民名义欣然予以接受。我期望世界特别是亚洲尽快确立和平与稳定，使这些岛屿尽早返回到日本的行政管辖之下。”<sup>④</sup> 其后，冲绳归还问题便成为历届执政者追求的政策目标，佐藤荣作也正是在 1954 年陪同吉田茂首相访问美国时，将其作为自己的政策课题。<sup>⑤</sup>

1957 年，日本首相岸信介访美时首次正式提出归还冲绳的要求。对此，美国表示尽管日本对冲绳拥有“潜在主权”，但“只要在远东存在威胁和紧张状态，美国就有必要维持现状”。<sup>⑥</sup> 1961 年 6 月池田勇人首相访美时，只是要求美国理解日本政府改善冲绳居民的福利愿望。在发表的《日美联合声明》中，美国对日本政府援助冲绳给予了积极的

① 宮沢喜一『戦後政治の証言』、読売新聞社、1991 年、132 頁。

② 石丸和人ほか『戦後日本外交史・3・動き出した日本外交』、三省堂、1985 年、224 頁。

③ 入江通雅『戦後日本外交史・増補版』、嵯峨野書院、1983 年、148 頁。

④ 吉田茂『回想十年・3』、中央公論社、1998 年、104 頁。

⑤ 堀越作治『戦後政治裏面裡一「佐藤栄作日記」が語るもの一』、岩波書店、1988 年、133 頁。

⑥ 石丸和人ほか『戦後日本外交史・3・動き出した日本外交』、三省堂、1985 年、221 ~ 222 頁。

肯定，同意节日、庆典时可在公共建筑物上悬挂日本国旗。1962年3月，美国总统肯尼迪提出对冲绳新政策，公开表示“琉球（冲绳）是日本本土的一部分”，并承诺“随着日本对琉球诸岛主权的最终恢复，美国将减少对该岛的权力”。<sup>①</sup> 1964年6月，美国政府以国务院为中心制定了一份对日政策文件，其中注意到日本国内逐渐高涨的民族主义情绪，承认冲绳问题可能对美日关系造成影响以及今后形势的变化，但在日本政府的合作下，美国仍将继续统治这一地区并保留美军基地。<sup>②</sup>

尽管1964年5月“佐藤工作组”报告书中强调，“在日美交涉中以文书的方式正式向美国提出归还冲绳施政权”，但6月底发表的纲领性文件《为明天的斗争》中，并没有冲绳问题的有关字眼，因为不能使“外交成为内部斗争的工具”。<sup>③</sup> 1964年7月，佐藤荣作在宣布出马竞选自民党总裁的记者招待会上表示，如当选首相则积极要求苏联归还南千岛、美国归还冲绳。<sup>④</sup> 但是，在1964年11月21日就任首相后的第一次施政演说中，他并没有提到“冲绳问题”，只是在三天后回答社会党委员长成田知巳的提问时表示：“众所周知，美国承认冲绳的潜在主权，我们也在努力早日实现这一目标，但目前立即提出该问题是否有效果存在疑问。”<sup>⑤</sup> 显然，当时的佐藤还没有具备解决冲绳问题的意识和决心。

佐藤首相的消极态度与当时的国际背景有关。由于中国首次核试验、越南北部湾事件的出现，冲绳美军基地的重要性急剧上升，同时也增加了“冲绳归还”的难度。1965年1月佐藤首相访问美国，在与约翰逊总统会谈时涉及了冲绳问题，但美国方面没有给予明确答复，只是在《联合声明》中明确，佐藤首相希望将琉球和小笠原两群岛的“施政权尽快归还日本，对扩大琉球群岛岛民的自治权和进一步提高其福利

① 参见王金辉、安成日：《二战后日美之间的冲绳行政权归还交涉》，《外国问题研究》2011年第2期。

② 野添文彬「1967年冲绳返還問題と佐藤外交—国内世論と安全保障をめくって—」、『一橋法学』第10卷第1号、2011年3月。

③ 楠田実編『佐藤政権・2797日』（上）、行政問題研究所、1983年、49～64頁。

④ 藤本一美・宗像優編『戦後日本政治叢書・第三卷・高度成長の政治（1965～74年）』、津南出版、2006年、37～38頁。

⑤ 浅野一弘『日米首脳会談と戦後政治』、同文館出版、2009年、140頁。

表示深切的关心”。对此，美国政府首次公开对日方的愿望表示理解，并“同意友好地研究小笠原群岛前岛民代表的扫墓问题”<sup>①</sup>。但美国国务卿腊斯克在送别宴会上表示，美国“可以归还冲绳”<sup>②</sup>，这在一定程度上增加了佐藤首相争取“冲绳归还”的信心。

1965 年 8 月 19 日，佐藤荣作首相在战后首次访问冲绳诸岛，并表达了政府对“冲绳归还”的强烈愿望，声称：“不实现冲绳回归祖国，日本的战后就永远不能结束。”<sup>③</sup> 在会见记者时，佐藤又表示“如果远东形势不稳定，立即向美国提出归还施政权是困难的”<sup>④</sup>，但回到东京后的 27 日，他专门设置了探讨冲绳法律地位的“冲绳问题阁僚协议会”，从而确立了争取冲绳归还的政策课题。<sup>⑤</sup> 尽管如此，佐藤首相既没有明确意识到美国实力的相对下降，也没有看到美国政府内部对越南战争前景的预测，甚至连迎合国民要求的心情也不具备，只是等待寻找解决这一问题的时机。

## 二 各政治主体的态度

这一时期日本关于“冲绳归还”问题的国内舆论逐渐高涨。随着越南战争的升级，美国轰炸机从冲绳基地出发轰炸越南的现实，使日本民众担心本土也会卷入这场战争。佐藤首相访问冲绳时，当地居民举行大型游行示威，致使其不能返回下榻的饭店而只得夜宿美军基地。该事件也引发了日本民众对冲绳问题的关心。1966 年 8 月，总理府总务长官森清表示，美国应首先归还与军事问题无关的冲绳教育权，并为此成立了私人咨询机构“冲绳问题恳谈会”，冲绳出身的早稻田大学总长大滨信泉任会长。虽然这一设想得到社会舆论的好评，但美国政府持反对态度。受此影响，同年 12 月，佐藤首相向美国国务卿腊斯克明确表示不赞成“教育权分离归还构想”，并声称在一段时期内不再提出“冲绳

① 鹿島平和研究所編『日本外交主要文書・年表』、第 2 卷、原書房、1984 年、545 頁。

② 佐藤榮作『佐藤榮作日記』、第二卷、朝日新聞社、1998 年、223～224 頁。

③ 五百旗頭真主編：《战后日本外交史》，北京：世界知识出版社，2007 年，第 103 页。

④ 『朝日新聞』1965 年 8 月 22 日。

⑤ 林茂・辻清明編『日本内閣史録・六』、第一法規、1981 年、123～124 頁。

归还”等相关问题。1967年1月，佐藤首相在大津市会见记者时表示，在冲绳问题上要求一揽子归还施政权，因为其意识到无论是归还教育权还是归还施政权，均是马拉松式的谈判。

本来，佐藤政权成立时，外务省从国际形势的判断出发，没有任何“冲绳归还”的设想，甚至对佐藤首相访问冲绳及“教育权分离归还”也持消极态度。但随着国内舆论“冲绳归还”的呼声高涨，外务省的态度变得积极起来。1966年11月，在日美政策策划协议会上，外务审议官牛场信彦表示“面对要求归还冲绳的舆论进一步高涨，日本政府难以继续为现行政策进行辩护”，而且有可能转化为1970年到期的《日美安全条约》修改运动，因此，他提出设置日美高级别事务协议会（SSC），对相关问题进行协商。美国方面同意设立该协议会，从地区安全保障的视角讨论冲绳问题。<sup>①</sup> 外务省高级官员甚至抱怨，佐藤首相上任之初对解决冲绳问题表现出积极姿态，但现在却尽力掩盖该问题。

在“冲绳归还”问题上，外务省态度积极，这与美国方面的态度变化有关。1965年以后，以国防部为中心，美国政府内部有关冲绳问题的讨论骤然频繁。1965年7月，美国驻日大使赖肖尔担心冲绳问题与日本国内民族主义相结合而形成反美运动，认为这是日美关系中最脆弱的部分，建议在构筑日美新关系过程中探讨该问题的解决。其后，美国政府内部设置琉球作业班，研究归还冲绳后如何保持美军基地的军事作用，并计划在1966年6月提出相关报告。

1967年1月日本大选，自民党获胜，佐藤政权的基础得到稳固。外务省事务当局以此为契机，对“冲绳归还”问题的态度更为积极。同年2月1日，下田武三外务次官在记者会见中表示：“在当前远东局势紧张的状态下，为实现“冲绳归还”，有必要承认冲绳美军基地的自由使用。”<sup>②</sup> 即暗示尽管国内要求归还冲绳的舆论高涨，但应从安全保障的角度审视美军基地的作用。2月9日，外务省提出报告，请求佐藤首相许可就包括美军基地处理方式在内的“冲绳归还”问题与美国政府进行协商。虽然佐藤首相赞成其建议，但态度慎重，认为还需稍微观

① 國際資料部『第五回日米政策企画協議（記録）』、1966年、外務省情報公開2010—00161。

② 『朝日新聞』1967年2月2日。

察远东局势的变化。<sup>①</sup> 外务省的态度积极与新任外务大臣三木武夫也有一定的关系。三木历任自民党干事长、通商产业大臣，对外交政策制定具有较强的影响力，而且主张通过日美协商，必要时在承认美军自由使用冲绳基地的基础上实现“冲绳归还”。显然，三木希望通过收回冲绳增加自己的声望，以便在下一任自民党总裁选举中增加竞争力。

与此同时，应社会党的要求，自民党同意在国会设置冲绳问题等特别委员会，讨论“冲绳归还”及日美安保体制等问题。但在冲绳问题上，自民党主张维持现状，而在野党要求立即归还冲绳以及立即或逐渐撤除基地。在回答在野党质询中，佐藤首相表示，在 1967 年 11 月访美时将把冲绳问题作为日美之间最重要的课题提出。在此背景下，外务省也积极与美国方面联系，希望充分讨论冲绳美军基地在安全保障体制中的意义。在 5 月 15 日召开的第七次日美安全保障协议委员会会议上，三木外务大臣指出，日本国内要求归还冲绳的呼声日趋高涨，有必要推动该问题的解决以取得实质性进展，呼吁对美军基地的重要性加以讨论。在 25 日召开的第一次日美高级别事务协议会上，日本方面再次提出“冲绳归还”问题。但是，两次会议均没有引起美国方面的积极反应，后者只是表示需要从包括核武器在内的多元功能考虑美军基地，并要求日本提出有关方案。<sup>②</sup>

外务省认识到“冲绳归还”的困难。三木外务大臣在参议院预算委员会上表示：“在目前的远东局势下难以实现立即、全面归还冲绳，有必要充分认识美军基地的重要性。”<sup>③</sup> 尽管如此，外务省仍然希望在接受美国条件的基础上实现“冲绳归还”，从外务次官转任驻美大使的下田武三在会见记者时表示，自由使用包括核武器在内的冲绳美军基地在国际政治上具有重要性，为解决冲绳问题，只能承认基地的现状。<sup>④</sup>

另一方面，参加日美安全保障协议委员会会议和日美高级别事务协议会会议的美国代表，尽管在会上强调美军基地的重要性，但会后提出

① 野添文彬「東南アジア開発閣僚会議開催の政治経済過程」、『一橋法学』第 8 卷第 1 号、2009 年。

② 安全保障課「安全保障問題に関する日米事務当局間の協議議事要旨」、1967 年 5 月 26 日、外務省情報公開 2010—00158。

③ 『朝日新聞』1967 年 5 月 30 日。

④ 『朝日新聞』1967 年 6 月 16 日。

在保持美国特别权利的基础上进行日美两国协商冲绳问题。因此，1967年7月1日美国副总统哈菲利会见佐藤首相时，暗示佐藤访美时可提出“冲绳归还”问题，而佐藤首相立即指示三木外务大臣在9月访美时进行有关问题的交涉。<sup>①</sup>7月15日，三木外务大臣向美国驻日大使提交备忘录，主张在小笠原群岛归还的同时，探讨如何协调冲绳所承担作用与要求归还施政国民愿望之间的途径。在此基础上，外务省起草了“冲绳归还”构想方案，并在8月8日提交佐藤首相。

但是，佐藤首相以“‘冲绳归还’是需要高度政治判断的问题，需要首相亲自决定”为由，拒绝了外务省提出的方案，而且“日本国民在多大程度上认可使用基地，只能在其范围内解决问题”，因而“需要时间解决冲绳问题，应冷静且踏实地加以推进”，指示外务省不要提出日本的方案，而是继续了解美国方面的条件。<sup>②</sup>佐藤首相之所以拒绝外务省方案，是意识到国内民众难以接受其内容，因为主流舆论赞成冲绳归还后与本土一样，即不能自由使用核武器和基地。<sup>③</sup>

为制定“冲绳归还”问题基本方针，1967年8月1日，“冲绳问题恳谈会”升格为直属首相的私人咨询机构“冲绳问题等恳谈会”，研究包括北方领土等在内的问题，会长仍然是大滨信泉。在16日召开的第一次会议上，佐藤首相表示了为解决冲绳问题将采取实质性行动的决心，希望恳谈会在自己访美之前提出中期报告，并指示首先汇总国内关于冲绳归还问题的意见，充分讨论“如何协调国民愿望与我国安全保障严峻现实”。<sup>④</sup>9月2日，佐藤首相在会见记者时表示访美时努力解决冲绳问题，但需采取长期、建设性的途径。<sup>⑤</sup>

为出席第六次日美贸易经济合作委员会而访美的三木外务大臣，1967年9月16日会见美国国务卿腊斯克，表示以“冲绳归还”为前提，具体研究保障远东安全前提下的归还形式，并询问能否讨论归还的时间。腊斯克赞成讨论归还形式，但否定了归还时间。三木回到日本后

① 『毎日新聞』1967年7月3日。

② 三木大臣発在米下田大使宛第1302号「沖繩小笠原問題〈総理との打ち合わせ〉」、1967年8月9日、関連文書3-11。

③ 『朝日新聞』1967年8月7日。

④ 山野幸吉『沖繩返還ひとりごと』、ぎょうせい、1982年、142~143頁。

⑤ 『朝日新聞』1967年9月2日。

向佐藤首相汇报此次会谈的结果，虽然增加了佐藤首相的信心，但表面上仍表示访美不可能彻底解决冲绳问题。媒体报道的焦点，从能否实现归还转到能否确定归还时间上，结果进一步激发了社会舆论的高涨。各大报纸所做的舆论调查显示：要求尽快归还及明确归还日期的受访者占压倒多数；社会党、共产党要求立即归还，同时收回基地；民社党、公明党要求 1970 年归还并逐步收回基地。<sup>①</sup>

尽管日美两国外交部门为起草日美共同声明不断交涉，但日本提出明确归还日期的要求一再遭到美方的拒绝，日本外务省官员甚至准备放弃其要求，三木外务大臣对陪同佐藤首相访美也持消极态度，以避免影响自己的政治前途。为此，1967 年佐藤首相 11 月初秘密派遣在美国政府内拥有广泛人际关系的京都产业大学教授若敬泉前往华盛顿，通过总统助理罗斯托游说美国政府在共同声明中插入“两三年内归还”冲绳的表述。罗斯托表示为难，并提出日本支持越南战争、缓日和美贸易不平衡、援助韩国及台湾等亚洲国家和地区等条件。与此同时，“冲绳问题等恳谈会”也提出了“希望近两三年内达成决定行政权归还时间的协议”的报告书。<sup>②</sup>另一方面，美国政府内部也出现了归还冲绳构想，但提出在使用归还后的军事基地问题上需要时间等待日本国内舆论的形成，因而决定支持佐藤首相在未来两三年内归还的主张。<sup>③</sup>

为在第二次访美中获得更多的成果，佐藤首相特意访问正处在战争升级的南越，以表示全面支持美国的越南政策。但日本国内舆论激烈反对，甚至自民党内也有人提出“日本将卷入战争”的质疑。在佐藤首相与越南南部政权领导人会谈后发表的共同声明中，“佐藤首相对越南南部为独立付出的努力表示理解和同情，同时希望早日和平且公正地解决纠纷，日本尽可能地为此付出努力”。尽管因吉田茂前首相突然去世，佐藤首相在越南南部的逗留时间从 15 小时缩短到 4 小时，但佐藤首相仍感到满足，认为“只要踏进越南南部就完成了对美国的义务”。<sup>④</sup>

① 朝日新聞社安全保障調査会『朝日市民教室「日本の安全保障」別巻 沖繩返還』、朝日新聞社、1968 年、第三章。

② 浅野一弘『日米首脳会談と戦後政治』、同文館出版、2009 年、140 頁。

③ 野添文彬「1967 年沖繩返還問題と佐藤外交一国内世論と安全保障をめぐる一」、『一橋法学』第 10 卷第 1 号、2011 年 3 月。

④ 山本剛士『戦後日本外交史・6・南北問題と日本』、三省堂、1984 年、103～104 頁。



1967年11月，佐藤首相第二次访问美国。由于此前两国事务部门及私人渠道就有关问题进行了多次交涉，因而在两次首脑会谈中，不仅时间较短，也只是简单地涉及冲绳问题和日美安全保障问题。约翰逊总统花费较多时间谈及经济合作问题，显示出其对日本在支持美国及其盟国方面的不满。对此，佐藤首相表示，日本愿意在经济合作方面为远东地区安全做更多贡献，即增加对东南亚各国的经济援助，另外配合美国维持美元的国际货币地位。<sup>①</sup>在会谈后发表的共同声明中，日美两国首脑明确了双方首先确立“创造使亚洲诸国免受中共威胁影响的环境，非常重要”基本共识。在此基础上，以日本对美国越南政策的进一步支持、坚持日美安全条约的方针以及冲绳美军基地对日美双方重要性的再确认、日本表明扩大对东南亚的援助为前提，美国同意在“冲绳施政权归还日本的方针之下”，继续就日方提出的希望在最近两三年内确定双方均满意的归还时间、采取措施并提高冲绳居民的社会福利等问题进行协商。<sup>②</sup>

### 三 目标实现的政治过程

在1968年初的国会上，佐藤首相表示努力推动国民理解自主防卫与日美安保体制重要性的基础上实现冲绳的回归，也就是在维持安全保障体制前提下的“冲绳归还”。同年4月5日，日美签署了《日美关于南方诸岛及其他岛屿的协议》，美国决定把孀妇岩岛以南，包括小笠原群岛、西之岛、硫黄列岛以及冲之鸟岛（礁）和南鸟岛归还日本。<sup>③</sup>尽管如此，由于美国核动力航空母舰进入日本港口以及美军在日基地问题引起日本国民的强烈不满，在“冲绳归还”问题上，1968年被称为

① 石井修「日米『パートナーシップ』への道程——1952~1969」、細谷千博編『日米関係通史』、東京大学出版会、1995年、212頁、218頁。

② 参见新崎盛暉：《冲绳现代史》，北京：生活·读书·新知三联书店，2010年，第179页。

③ 鹿島平和研究所『日本外交主要文書・年表』第2卷、原書房、1984年、735頁、780頁。

“停滞的一年”，没有任何进展。<sup>①</sup>

但到 1968 年下半年，形势发生变化。首先是自民党总裁选举。尽管三木武夫从 1966 年 12 月到 1968 年 10 月担任佐藤内阁的外务大臣，但从政治竞争的立场出发，却不断批评佐藤首相在冲绳问题上的慎重态度，较早提出了实现冲绳“与本土一样”的主张。同年秋天，佐藤表明第三次参选自民党总裁后，三木立即辞去外务大臣职务宣布参加竞选，公开批判佐藤内阁的政策，表示“应与美国交涉如同本土一样的冲绳归还”。对此，佐藤首相反驳道，“即使将本土一样归还作为目标，但最初不能以此为前提进行谈判，冲绳所有同胞均有本土一样归还的想法是误解”，甚至表示“将具有这种想法的人一直任用为外务大臣是自己的不明之举”。<sup>②</sup>

其次是美国总统选举。1965 年美国的对日贸易变为赤字，其后双边贸易摩擦不断。1968 年美国举行总统选举，候选人尼克松为获得南方选民的支持，在自己的竞选纲领中提出将与日本为首的纺织品出口国签订限制进口协议。尼克松当选总统后，执政的共和党处于少数派地位，仍需民主党南方议员的支持。因此，1969 年 4 月，尼克松上任后不久派商务部长斯坦斯访问东亚，要求各国在毛制品和纺织制品领域签订限制对美出口协议。日本纺织业界立即表示反对，并推动众议院通过了抗议美国对进口纺织品实施限制的决议。<sup>③</sup>

另一方面，冲绳居民要求回归日本的运动高涨，特别是在 1968 年 11 月 10 日琉球政府行政主席直接选举中，在野党支持的反对美军基地和《日美安全条约》、主张美国立即无条件全面归还冲绳的冲绳教职员工会会长屋良朝苗以近 24 万张选票当选。自民党支持的前那霸市长西铭顺治仅获得 1 万多张选票，遭受惨败。自民党提出的政策是“大力推进与本土一体化政策”、“以本土一样处理美军基地为目标”，而在野党主张“立即无条件全面归还冲绳”、“撤除 B52 和核基地，建设保护

① 福井弘治「沖繩返還交渉—日本政府における決定過程—」、『國際政治』第 52 号、1974 年。

② 正村公宏『戦後史』下、筑摩書房、1985 年、361 頁。

③ 細谷千博・綿貫讓治『対外政策決定過程の日米比較』、東京大学出版会、1977 年、140 頁。

县民生命及财产的和平冲绳”。《读卖新闻》对此评论道，冲绳选民“选择了反对以核设施为中心的美军基地等革新势力的要求”<sup>①</sup>。佐藤首相在日记中也透露出其担忧“冲绳归还”问题变得越来越困难的心情。<sup>②</sup>

1968年11月27日，佐藤第三次当选自民党总裁，立即进行了内阁改组，任用自己的亲信爱知揆一担当外务大臣，并发表讲话表示全力以赴解决冲绳问题。在12月11日的国会演说中再次强调：“尽全力实现冲绳早期归还，同时大力推进冲绳与本土一体化政策。”特别是在1969年1月27日的国会施政方针演说中明确表示：“下定决心今年为实现冲绳回归迈出实质性的步伐……在国民理解的基础上解决冲绳美军基地问题。”<sup>③</sup>

实际上，日美之间有关归还冲绳谈判最大的问题，是归还后如何处置核武器以及自由使用基地问题。如前所述，佐藤首相与三木外务大臣在该问题上存在分歧，而且日本的社会舆论强烈要求无核归还日本，甚至在日本国内出现了大规模的反对美国核动力航空母舰进入日本本土港口的市民、学生运动。尽管早在1967年12月佐藤首相在国会回答社会党议员的质询中明确提出了在日本本土实施“不制造、不拥有、不带入”核武器的“无核三原则”，并因此获得1974年的诺贝尔和平奖，但在1968年2月的国会答辩中，他又表示，美军在冲绳的基地作为战争抑制力对日本的安全发挥作用，“无核三原则”不能简单地适用冲绳，如果将其作为前提，“冲绳归还”将变得困难。

在1968年自民党总裁选举中，竞选者前尾繁三郎、三木武夫均主张实现“无核归还冲绳”，自民党内赞成该主张者也逐渐增加。<sup>④</sup>因此，在1969年1月的国会答辩中，佐藤首相表示：“冲绳归还后，只要不是另有商定，包括《日美安全条约》在内的一切法律、条约和本土一样适用。”在野党怀疑佐藤内阁在某种程度上承认有事时允许运进核武

① 『読売新聞』1968年11月12日。

② 佐藤栄作著、伊藤隆監修『佐藤栄作日記』（第三卷）、朝日新聞社、1998年、346～347頁。

③ 『第六十一回国会 众議院会議録 第二号（二）』、1969年1月27日、11～12頁。

④ 武田晴人『高度成長・シリーズ日本近現代史・8』、岩波新書、2008年、184頁。

器，从而加强了对其政权的批判。在 3 月 10 日回答社会党议员的质询时，佐藤首相明确表示“冲绳归还”后，“撤出核武器，与本土一样，是对美外交的出发点”<sup>①</sup>。与此同时，佐藤首相暗中派遣若泉敬作为私人密使再次前往华盛顿，就“冲绳归还”与解决纺织品贸易纠纷问题试探美方的意图，甚至与美国总统助理基辛格起草了紧急状态下冲绳美军可以带入或储藏核武器，以及日本采取对美出口纺织品限制措施的秘密协商议事录。<sup>②</sup>

1969 年 11 月 16 日，社会党、“总评”工会、共产党等革新势力社会团体，在各地举行阻止佐藤访美统一行动，“全学联”也在各地开展反对斗争，迫使第二天出发访美的佐藤首相动用自卫队的直升机赴羽田机场。佐藤首相先后与美国总统尼克松进行了三次会谈，分别就包括冲绳在内的东亚安全问题、纺织品贸易问题交换了意见，但双方约定在共同声明中不提及纺织品贸易摩擦问题，以避免造成以“线”（纺织品）换“绳”（冲绳）的印象。第三次会谈后发表的共同声明，包括坚持《日美安全条约》、韩国及台湾的安全对日本极其重要、在不损害美军基地功能的前提下 1972 年归还冲绳等内容。在有关核武器的第八条中，“首相详细说明了日本国民对核武器的特殊情绪以及在其基础上的日本政府的政策，总统对此表示深刻的理解，在不损害美国政府对《日美安全条约》的事前协商制所持立场的情况下，按照不违背日本政府政策的精神实施冲绳归还”<sup>③</sup>。

但在第一次会谈后，佐藤首相与尼克松总统进入总统办公室旁的小房间，两人在两份秘密协商议事录上签了名。<sup>④</sup> 其内容包括：“在重大紧急事态发生时，美国政府在与日本政府事前协议的基础上，拥有将核武器带入或通过冲绳的权利”，“美国政府可以随时使用、在重大积极事态发生时可以利用冲绳的核武器贮藏基地”。“日本政府理解美

① 冈本文夫：《佐藤政权》，上海：上海人民出版社，1975 年，第 220、224 页。

② 藤本一美·宗像優編『戦後日本政治叢書・第三卷・高度成長の政治（1965～74 年）』、津南出版、2006 年、153～154 頁。

③ 浅野一弘『日米首脳会談と戦後政治』、同文館出版、2009 年、140 頁。

④ 藤本一美·宗像優編『戦後日本政治叢書・第三卷・高度成長の政治（1965～74 年）』、86 頁。

国政府的要求，在事前协议时毫无迟疑地满足其需要。”<sup>①</sup> 12月2日，日美双方代表在华盛顿签署秘密的《财政谅解备忘录》，规定日本政府向美国政府支付包括收购民用及共同使用资产、基地雇员社会保障费、基地转移费、兑换冲绳货币等各种费用，其数额比1971年日美正式签署的《归还冲绳协定》中支付数额多2亿美元。<sup>②</sup>

《每日新闻》针对日美共同声明所做的舆论调查表明，77%本土居民认为“从整体上看获得成功”，但《琉球新闻》的调查显示，在冲绳居民中，“不满”者占15%，“满足”和“不得已”者占48%，“虽不满但获得进展”者占32%。在此背景下，佐藤首相认为选举对自民党有利，决定在1969年12月2日解散国会举行大选，即“冲绳解散”。<sup>③</sup> 选举结果不出所料，虽然自民党的得票率从前一次的48.8%下降到47.6%，但增加了16个议席，主要在野党社会党的得票率从上一次的20.4%下降到14.5%，减少了44席。<sup>④</sup> 在1970年10月29日自民党总裁选举中，佐藤荣作第四次当选。1970年11月15日，冲绳举行首次国会议员选举，在五个众议员名额中，革新势力获得三个，自民党获得两个，在两个参议员名额中，革新势力与自民党各获得一个。

1971年6月17日，日美签署《归还冲绳协定》（全称为《日本国与美利坚合众国关于冲绳群岛和大东群岛的协定》）及附属文书。同年10月，以讨论“冲绳归还”问题为主的第67届临时国会召开。根据美国总统尼克松宣布新经济政策及访华的新国际形势，在野党强烈要求佐藤内阁重新与美国交涉归还冲绳问题，明确规定撤除美军核基地，实行非军事化等措施。自民党以“无核武器以及缩小冲绳美军基地决议案”换取公明、民社两党的支持，在社会、共产两党缺席的情况下，分别在众议院特别委员会和众议院全体会议上通过了《归还冲绳协定》。12月22日，参议院也通过了该协定。尽管1972年5月15日冲绳施政权正式归还日本，但仍遗留了无法核实“撤去核武器”真伪、美军使用冲绳

① 若敬泉『他策ナカリシヲ信ゼムト欲ス』、文芸春秋、1994年、448頁。

② 参见崔丕：《〈美日返还冲绳协定〉形成史论》，《历史研究》2008年第2期。

③ 藤本一美『増補版「解散」の政治学—戦後日本政治史—』、第三文明社、2009年、146頁。

④ 正村公宏『戦後史』下、筑摩書房、1985年、363～364頁。

基地时事前协议制度的实际运用不明、几乎没有减少冲绳的美军基地等问题。

从“冲绳归还”的整个政治过程来看，具有三个特征：（1）政策课题实际上首先由佐藤荣作自己提出，“佐藤工作组”有人提议“如果佐藤组政权应向美国政府正式提出冲绳归还日本的要求”，得到佐藤的认可，并在 1964 年 7 月会见记者时将其公开，正如佐藤秘书楠田实所讲的那样，“是到 1972 年正式归还冲绳为止遥远路途的第一步”。<sup>①</sup>从制度上讲，外交权归行政机构所辖，作为其长官的内阁总理大臣提出其政策课题实属自然。当然，佐藤首相将其作为自己政权的现实课题提出并努力实现，显示了其作为政治家所具有的判断和行动能力。（2）佐藤首相始终掌握“冲绳归还”政治过程的主导权，甚至外务省及其首脑也被排除在外。美国驻日大使约翰逊回忆说：“佐藤完全不信任三木，希望自己把握在交涉中提出日本的条件。”<sup>②</sup>但在包括冲绳居民在内的日本国民及团体、在野党、外务省等政治主体均有要求的背景下，佐藤首相循序渐进地完成了这一政策目标。（3）尽管也有评论家认为佐藤不是“等待型政治家”<sup>③</sup>，但从具体的实施过程来看，佐藤的行为依然是一种主观能动性的等待。即佐藤首相善于制造、等待政策舆论的形成，长期政权的现实也为其“等待”式政治作风提供了时间基础，同时通过密使主动了解美国方面的要求，为解决问题及时提出对策。正因如此，从决策类型上看，“冲绳归还”问题体现的仍然是首相决断型决策过程及政治过程的特征。

（责任编辑：李璇夏）

① 楠田实『楠田実日記—佐藤栄作総理首席秘書官の二〇〇〇日—』、中央公論新社、2001 年、866～867 頁。

② NHK 取材班『NHKスペシャル 戦後 50 年その時日本は 第 4 卷 沖繩返還 列島改造』、日本放送出版協会、1996 年、60 頁。

③ 千田恒『佐藤内閣回想』、中央公論社、1987 年、15～16 頁。

な政治使命を果たすと同時に、政治からの独立性の喪失という苦境に立たされている。

## 八重山地区公民教科書採択事件から見る 日本民主党の教育行政の方向性

徐 家駒

日本では、民主党政権になっても、自民政権時代と同様に、右翼勢力の編纂した歴史と公民教科書は再び文部科学省の検定に合格した。文部科学省は沖縄県八重山地区の公民教科書採択問題において沖縄県と八重山地区 1 市 2 町教委の努力を無視し、数多くの教師や保護者や市民団体の反対を押し切り、一握りの人が不当に選んだ育鵬社版公民教科書に肩入れした。歴史教科書と同様、公民教科書の内容は次の世代の成長に直接影響を与えるものである。八重山地区公民教科書採択事件は、政権与党の民主党の教育行政の方向性を表した。

## 「日本マルクス主義」の日本特色 — 廣松渉と山之内靖のマルクス理解を例として —

彭 曦

戦後日本の代表的なマルクス主義研究者として、廣松渉と山之内靖のマルクス理解の視点が非常に独特である。廣松は関係主義に立脚する「物象化論」こそが歴史唯物主義の核心であると考え、山之内はフォイエルバハの影響を受けて確立したマルクスの「受苦者」の視点が先駆的に生態学思想を表明したものだとして主張する。初期マルクスの評価において、二人の意見が激しく対立するものの、二人とも欧米文明に対して批判的態度をとっていたし、そのような立場は 20 世紀日本思想界の一貫したテーマの一つでもあった。日本のマルクス主義は、神道・仏教などの日本伝統文化から示唆を受け、鮮明な日本特色を持っている。

## 佐藤政権時代における「沖縄返還」の政治過程

王 新生

中日関係の改善が難しいなか、佐藤栄作首相は沖縄施政権の返還を自分の政権の最大な外交目標とした。彼は、自分で政策課題を出すだけではなく、始終に政治過程の主導権を握り、それと同時に、有利な世論作りを行い、また秘密な外交ルートを通じて交渉し、国内外の様々なチャンスをも十分に生かし、「待ちの政治」のやり方で一步一步にその政策目標を実現した。この政治過程においては、自民党などの政党、外務省などの行政機構、社会団体を含めるその他の政治アクターないし政治行動者は大きな役割を果たしていない。したがって、これは、首相決断型の政策決定過程乃至政治過程の典型的な特徴を現している。