

佐藤政府对琉球政策：模糊立场与渐进路线

陈静静

(中国社会科学院 日本研究所, 北京 100007)

摘要：佐藤荣作执政期间三次访美，逐步推动美国放弃琉球施政权，这三次首脑会谈集中体现了佐藤政府解决琉球问题的政策方针。实际上，推动“返还”的幕后力量来自琉球岛内以及本土主张“返还”的势力，特别是反对党，佐藤的琉球政策更多的是对他们态度的一种回应。他们的态度逐渐变化，佐藤从远东安全的角度考虑如何解决琉球问题，在不损害琉球基地机能的前提下，根据这些态度制定对策。佐藤应对琉球问题的基本方针是试探、模糊与渐进，之所以采用这样的“回归”策略，主要原因在于他在国内的政治地位以及日美不平等的同盟关系。琉球问题与日美同盟紧密相连，在当时是能够引起日本国内政治动荡甚至分裂的敏感问题。如果处理不好，不仅可能危及日本国内政治，还可能导致日美同盟关系恶化，而无论哪种情况都足以结束佐藤的政治生命。

关键词：佐藤荣作；日本；琉球；冲绳

中图分类号：F114

文献标识码：A

文章编号：1004-2458-(2021)01-0058-13

DOI：10.14156/j.cnki.rbwtyj.2021.01.007

“琉球”与“冲绳”既是历史概念也是地理概念。“琉球”是中国自隋唐以来对琉球群岛、琉球王国的称呼。琉球群岛从南到北主要由八重山、宫古、冲绳和奄美群岛构成。日本认为“琉球”的称呼有“历史上属于中国”之意，为了“去中国化”，它在1879年吞并琉球（即“废藩置县”）时，将该岛设置为“冲绳县”（Okinawa）而不是“琉球县”，因此日本方面则主要使用“冲绳”。美国政府在1945年以前的文献里对于“琉球”均称 Liuqiu，1945年12月改用 Ryukyu，美军在该岛上的机构

及正式文件都使用 Ryukyu，美国相关外交档案大部分使用 Ryukyu，1972年后，多使用 Okinawa。美国政府所称的琉球群岛也为以上四群岛。1954年，美国放弃奄美群岛的施政权，该岛并入日本的鹿儿岛县，因此今天的“冲绳县”主要包括八重山、宫古和冲绳群岛。鉴于此，本文使用“琉球”，文中引用部分按照原文处理。

佐藤荣作首相连续执政近8年（1964年11月—1972年6月），他将琉球施政权“返还”^①作为其任期内重要外交议题，期间三次访美，与美国总统商

收稿日期：2020-08-30

基金项目：国家社科基金项目“美国对琉球政策历史演变的研究（1945—1969）”（17FGJ006）；中国社会科学院创新工程项目“日本外交战略及中日关系研究”（GJ08-2017-SCX-2974）

作者简介：陈静静，女，博士，中国社会科学院日本研究所助理研究员，主要从事日本外交研究。

① 需要强调两点：一是关于“归还”“返还”“回归”“复归”等相关表述。日本作为《旧金山对日和约》的签字国，认为琉球是其领土，为安抚日本，负责对日议和的美国国务院顾问约翰·F·杜勒斯（John F. Dulles）在旧金山和会上声明日本拥有琉球的“剩余主权”。因为琉球议题是战后日美之间重要外交问题，他们之间的交涉必然涉及美国“归还”琉球施政权问题。本文研究的是佐藤政府的琉球政策，不涉及琉球的主权归属问题。鉴于本文使用材料多为美国外交档案和美日学者研究成果，因而必然出现“剩余主权”“归还”“返还”“回归”“复归”等关键词，但这仅为忠实原始史料，并不代表笔者认为日本拥有琉球群岛的合法主权，本文对这些关键词均使用引号加以标注，以示区别。二是关于琉球问题。二战后，琉球问题主要是指日美之间关于琉球议题的交涉，在不同的历史时期其表现有所不同，佐藤时期主要表现为如何处理施政权“返还”问题。

讨该问题，逐步推动美国放弃施政权。这三次首脑会谈集中体现了佐藤解决琉球问题的政策方针。

国外学术界很早就开始研究日美之间的施政权“返还”问题，约翰尼斯 A. 本尼迪克从国际背景、美国国内压力和日本政府的应对三个方面分析了日本对冲绳“回归”运动的影响和认知^①，尼尔·玛寇从日本对外决策的角度研究了施政权“返还”问题^②，道格拉斯·孟德尔一直从日本公众舆论的角度关注“返还”问题。安保·冲绳问题研究会从军事安全方面探讨了1970年安保与施政权“返还”的关系^③，金探讨了佐藤政府与冲绳“返还”的关系^④，渡边昭夫和福井治弘分别探讨了“返还”过程中民间团体和日本政府的作用和角色^⑤。佐藤的私人秘使京都产业大学教授若泉敬的回忆录详细记述了1969年前后美日关于“返还”问题谈判的过程^⑥，西山太吉从日美同盟的角度分析了冲绳密约^⑦。日本学者中岛琢磨对佐藤时期的政策进行了分时段研究，取得了丰富的成果^⑧。野添文彬聚焦在1967年日美首脑会谈前后，从国内舆论和安保的角度讨论“返还”问题^⑨，成田千寻的博士论文研究了美军占领期间东亚国际秩序与冲绳“返还”问题^⑩。此外，还有其他一些成果^⑪。国内学术界专门研究佐藤时期琉球政策的成果相对较少，比较有代表性的是王新生从日本国内政治的角度利用日

文材料探讨了佐藤在“返还”过程中所起到的作用^⑫。其他相关研究成果涉及琉球地位与身份认同问题、基地问题、核问题等，它们不是专门研究佐藤对琉球政策的成果，但是多少涉及这一问题。

综合分析，国际学术界对佐藤政府的琉球政策关注较多，取得了较为丰富的研究成果，国内学界对这一问题的关注相对少。本文旨在现有成果的基础之上，利用大量的美国外交档案，以1965、1967和1969年三次日美首脑会谈为切入点，系统分析佐藤对琉球政策的特征及其背后原因。

一、1965年日美首脑会谈与佐藤在琉球问题上的试探

1964年11月，佐藤荣作上台后就开始筹划访美事宜。佐藤之所以如此着急与林登·约翰逊总统会见，主要是因为他刚上台地位不稳固，想通过访美取得一定成绩加强其在国内的地位^[1]。在这种情况下，琉球问题只是此次访问的议题之一，并不是最重要的问题。佐藤认识到，冲绳基地对远东和日本的安全非常重要，控制冲绳行政权与最大程度发挥基地的有效性密切相关^{[2]54}。因此，日本非常清楚当时“返还”不现实，但是日本政府面临来自国

① JOHANNES A. BINNENDIJK. The Dynamics of Okinawan Reversion: Case Study of a Political Process [D]. Medford: Fletcher School of Law and Diplomacy, 1972.

② NEAL A. MARCOT. The Japanese Foreign Policymaking Process: A Case Study, Okinawa Reversion[D]. Washington, D. C.: 1981.

③ 安保·冲绳问题研究会编。70年安保と冲绳问题——日本の平和と安全を考える [M]. 労働旬報社, 1969.

④ HONG H. KIM. The Sato Government and the Politics of Okinawa Reversion[J]. Asian Survey, 1973(13):1021-1035.

⑤ 渡边昭夫。冲绳返還をめぐる政治過程——民間団体の役割を中心として [J]. 冲绳返還交渉の政治過程 1974 (2); 福井治弘。冲绳返還交渉—日本政府における決定過程 [J]. 冲绳返還交渉の政治過程 1974 (2).

⑥ WAKAIZUMI KEI. The Best Course Available: A personal Account of the Secret U. S. —Japan Okinawa Reversion Negotiations [M]. Hawaii: University of Hawaii Press, 2002.

⑦ 西山太吉。冲绳密约——「情報犯罪」と日米同盟 [M]. 東京: 岩波書店, 2007.

⑧ 中岛琢磨。初期佐藤政権における冲绳返還問題 [J]. 法政研究, 2006 (3); 1967年11月の佐藤訪米と冲绳返還をめぐる日米交渉 [J]. 年報政治学, 2009 (1); 一九六八年の冲绳返還問題の展開: 「核抜き」本土並み返還の論点化 [J]. 九大法学, 2010 (101); 冲绳の施政権返還交渉の開始 [J]. 九大法学, 2011 (102).

⑨ 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ぐる [J]. 一橋法学, 2011 (1).

⑩ 成田千尋。戦後東アジア国際秩序の変動と冲绳返還問題 [D]. 京都: 京都大学博士学位论文, 2018.

⑪ 神谷めぐみ。「知る権利」に関する考察——「冲绳返還『密約』文書開示請求訴訟」をとって [J]. 国際冲绳論集, 2015 (4); FIN-TAN HOEY. Sato, America and the Cold War [M], New York: Palgrave Macmillan, 2015.

⑫ 王新生。佐藤政权时期“冲绳归还”的政治过程 [J]. 日本学刊, 2012 (2).

内左派以及琉球岛内的“回归”压力，必须在琉球问题上有所作为。特别是对新上任的佐藤来说，在琉球事务上取得进展可以巩固其在国内的政治地位。

琉球和日本对由议会提名再由高级专员委派琉球主席的方式非常不满。因此，佐藤提出了扩大自治以及民选琉球主席的建议^[3]，国家安全委员会的小詹姆斯 C. 汤姆森 (James C. Thomson, Jr.) 和陆军部副部长约翰·斯特德曼 (John Steadman) 认为“在可预见的未来民选琉球主席不可行”^[4]。碰壁之后，佐藤认识到，在琉球问题上建立互信最重要，暂时放弃了民选琉球主席的提议，转而推进谨慎渐进战略。此时，佐藤政府的主要诉求是在琉球问题上取得进展^[5]。外相稚名悦三郎在联合国大会上与美国国务卿迪安·腊斯克 (Dean Rusk) 会见时提出，美日应该采取共同措施推动该岛的发展、提高社会福利、扩大自治^[2]。佐藤在会见高级专员艾伯特·沃森 (Albert Watson) 时提出，计划利用美日协商委员会增加对琉球的援助，缩小琉球与日本同等县的差距^[3]。1965年1月13日，在佐藤与约翰逊会谈中，美国基本上同意佐藤在琉球问题上的要求，这在《日美联合公报》中体现出来，“美国和日本为了进一步提高岛上居民的福利和生活水平，应该继续增加对琉球群岛的实质性经济援助……原则上同意扩大目前美日协商委员会的功能”^[6]。在此次会谈中，日本虽然没有在冲绳问题上取得重要进展，但在约翰逊政权成立之初，佐藤让其认识到了日本政府在冲绳和安保问题上的看法，并逐渐掌握与美方沟通该问题的切入点^[7]⁴⁹⁶。

佐藤上台两个月之后实现了与美国总统约翰逊的第一次首脑会谈。佐藤此次访美的主要目的是了解约翰逊总统在日本关心的态度，以获取其政治支持，从而稳固自己在国内的政治地位。鉴于当时的远东形势，特别是美国逐渐直接介入越南战争，佐藤认识到琉球基地在保护远东包括日本在内的“自由世界”的作用越来越重要，因此试探

后，佐藤在1965年首脑会谈上没有提出过多要求。这实质上是继承了其前任池田勇人首相在琉球问题上的方针，搁置琉球问题的政治方面，关注其经济方面，从而尽量避免该问题引起日本国内政治的动荡和分裂，以及对日美关系的冲击。

二、1967年日美首脑会谈与佐藤要求美国放弃“晴空”政策

(一) 日本开始要求美国放弃“晴空”政策

1953年12月，美日签署“返还”奄美群岛施政权的协议后，美国一直执行“晴空”政策^①。该政策的实质是不为占领琉球规定时间，由远东形势的变化决定琉球施政权“回归”与否，美国的肯尼迪和约翰逊政府都遵循了这一方针^②。该政策逐渐引起日本和琉球不满，20世纪60年代中后期，日本政界开始出现要求美国放弃“晴空”政策、确定“返还”时间的声音。较早提出这一要求的是议员床次德二，1965年4月他在《我对冲绳“回归”的个人看法》一文中提出，在目前远东形势紧张的情况下，“在保证军事基地使命的前提下重新考虑和实现‘回归’是非常必要的”^[8]。这是一份个人意见，在当时没有产生太大影响。此后越战逐渐升级，日本认识到，在这种情况下，如果美国一直固守“晴空”政策，“返还”将遥遥无期。如果琉球不能实现“回归”，甚至也不能取得一定进展，佐藤和自民党将会面临左翼和民众的各种反对和指责。因此，虽然佐藤政府清楚当时“返还”不现实，但是必须将此事提上议事日程。因此，要求美国放弃“晴空”政策的意见从个人层面逐渐上升到政府层面。

(二) 佐藤政府的模糊策略与试探行动

鉴于琉球问题的敏感性，佐藤政府要求美国放弃“晴空”政策的路线是渐进的。佐藤荣作上任半年开始更多关注该问题，意欲访问琉球，因此首相

① 英文表述为 Blue Sky 或是 Clear Sky。

② 该政策在1961年池田—肯尼迪联合公报、1965年佐藤—约翰逊联合公报中被提及和确认。

府官员频访该岛。1965年6月19日，首相府的特别地域联络局局长山野幸吉与高级专员商谈佐藤访问事宜^{[7]499}，7月，首相府总务长官安井谦、总务次官细田吉藏分别访问琉球^[9]。8月19日，佐藤访问琉球，并在那霸机场发表了“只要冲绳不‘回归’，我国的战后历史就没有结束”的“著名”声明^{[10]210}。但是“欢迎”佐藤的不仅有鲜花和掌声，还有琉球人民声势浩大的抗议浪潮，人群聚集在佐藤下榻的酒店，并爆发冲突，导致几人受伤，16人被拘捕^[11]。这是战后日本首相第一次访问琉球，也是政府首脑第一次直面琉球问题，这意味着佐藤政府想要解决该问题的意愿。但是佐藤与高级专员会谈时表示，日本非常理解美国的政策，在当前国际形势下，日本不急于实现冲绳“返还”^{[7]499}。访问之后，佐藤给约翰逊写信，同样避开了“返还”问题，只是要求从经济和福利方面采取措施^[12]。鉴于在访问中发现很多问题，在佐藤指示下“冲绳问题内阁协议会”成立。这是日本政府内部首次成立关于琉球问题的专门委员会。

佐藤访问琉球之后，将研究“回归”问题提上了议事日程。日本绝大部分政治势力和民众支持“回归”，但是关于“回归”的方式和时间，各党派之间存在巨大分歧，即使在自民党和政府内部，意见也不统一。当时佐藤上台时间不长，无论在党内还是在国内，地位还不是特别牢固，他非常谨慎，没有采取幅度过大的措施，而是任由国内各种半官方组织研究琉球问题，在协调内部立场的同时试探美国的底线，成为佐藤在这个问题上的主要方针。

此时主要的组织有自民党冲绳问题特殊委员会、日本议会的南部同胞救援组织和冲绳问题恳谈会等。争论主要集中在“回归”方式上，主要有完全“回归”和部分“回归”两种立场。完全“回归”是琉球所有的政府功能和领土从美国转移到日本的控制之下，部分“回归”的类型主要有功能“回归”和领土“回归”，前者是指琉球的部分权利，比如教育、公共卫生管理权“归还”给日本，后者是指部分领土“归还”给日本。当时，佐藤派系支持自民党在特定的“回归”计划上采取模糊态

度^{[13]127}。因为对他们来说，将首相束缚在一个特定的、不可改变的、也许在以后的谈判中将被证明是难堪的或是不可接受的方案上是不明智的。

1966年8月，冲绳问题恳谈会成立，成立之初是首相府总务长官森清的私人咨询机构，目的是研究部分“回归”的可行性，大滨信泉担任委员长，其他成员来自日本政界、商界和知识分子阶层。森清认为琉球形势日益严峻，必须采取措施抑制反美和反日情绪的激增，在森清的领导下，该委员会变成了积极推动教育权“回归”的主要力量，并最终提出了功能性“回归”方案，这个构想意味着“与军事基地没有直接关系的功能性权利逐渐‘回归’”。森清建议，将教育权“回归”作为功能性“回归”的第一步^[14]。各新闻媒体基本上支持“教育权分离返还构想”，国内反响也比较好^{[15]330}。这是日本第一次从实际操作层面认真研究琉球“回归”问题。

在日本国内对部分“回归”模式的研究中，对教育权“回归”研究得最为充分，而且支持教育权“回归”的人士将其作为功能性“回归”的第一步。安井谦和森清分别在1966年5月和8月就功能性“回归”问题试探高级专员沃森的态度^{[13]158}。无论在日本自民党还是内阁中，佐藤派系作为最大的一支力量还没有在这个问题上形成统一的立场。首相办公室冲绳问题讨论委员会对教育权“返还”问题的研究，主要目的是试探美国和日本国内在该问题上的立场，从而为佐藤政府的“回归”政策做准备。鉴于此，当自民党冲绳问题特殊委员会和首相府总务长官提出教育权“回归”建议时，首相既没有表示支持也没表示反对。1966年8月23日，当森清将教育权“回归”计划提交给内阁时，佐藤没有明确表态，他告诉森清这个计划还可以向前推进一步。佐藤本人从来没有向美国驻日使馆或是华盛顿的政策制定者提出过教育权“回归”问题^{[13]148}。

佐藤私下支持森清继续研究这个方案，并资助其组织，但是自己不直接卷入。这样一来，这个方案在美国和日本无论遇到什么样的反对意见，他都可以全身而退。后来，美国认为该构想没有提及冲

绳美军基地问题，表示反对。了解到美国的态度之后，1966年12月7日，佐藤向美国国务卿腊斯克明确表示反对“教育权分离构想”，并表明日本理解越战期间美国的难处，不会提出其他的部分功能或者部分地域“返还”问题^{[15]331}。1967年1月19日，佐藤在记者会上明确表示反对教育权分离返还构想。他说，尽管教育权“回归”方案有一定的吸引力，但是人们很难理解这种部分“回归”方式，他倾向于行政权的完全“回归”，部分“回归”可能会成为完全“回归”的障碍。目前远东形势不允许美日安全结构变化，因此，此时日本的政策重点是尽可能加强与琉球的关系。这是佐藤在首相选举之前发布的声明，声称日本在短期内需要维护现状^[16]。

此后，佐藤确定了解决琉球问题的渐进方针，自己参与主导政策的制定，并开始抑制“无核、与本土一致”的国内舆论。1967年7月，佐藤以个人身份向国民说不考虑带核“返还”，但是在官方场合，依然强调鉴于远东形势和越战继续，态度应谨慎，其态度意在不让国民期待过高。随之，8月1日，佐藤改组冲绳问题恳谈会，直属于首相，为佐藤访美提供建议，并研究民众在该问题上的态度^{[15]343}。随着该委员会的任务从解决部分“回归”到完全“回归”，其规模也从11人扩大到15人，他们在法律、外交、经济、金融和防卫等相关的领域建立了分委员会^{[13]198}。

佐藤采取以上模糊策略的目的，是通过这些活动试探美国在解决琉球问题上能走多远。如果他通过这些试探，发现美国可以接受教育权“回归”，而且采用这个方案能够加快完全“回归”，毫无疑问，佐藤将利用其职权在日本官僚政治中推动形成一致意见进而采取这个方案。为避免这个方案引起美国的疑虑，佐藤一再强调“日本对于琉球和小笠原群岛的基本态度未发生变化，这是需要美国理解并与合作的一个问题”^[17]。佐藤之所以选择不支持教育权“回归”，很可能是因为他知道美国将持反对意见。鉴于此，他把关于教育权“归还”的争论当作一次非常好的试探机会，在敏感细小的方面

推动“归还”问题浮出水面。通过教育权“返还”问题的争论，佐藤将“返还”提上了日美两国的议事日程，此后日本官方在华盛顿和东京不断试探美国在“返还”问题上的立场以及返还后美军以什么样的方式驻在琉球。三木武夫外相强调，日本珍视并且想让美军驻扎在东亚，同时也特别希望美军驻在冲绳，而问题是如何协调日本的“回归”愿望与军事要求之间的关系^[18]。此时，日本想在“回归”问题上取得进展，但是担心不能达成双方都能接受的协议，而且日本内部关于这个问题还存在较大分歧。所以此时日本在这个问题上以试探美国的立场为主，没有在琉球问题上向美国施加太大压力。

（三）佐藤政府面临的国内压力与1967日美首脑会谈立场

与自民党不同，反对党在美日“返还”谈判中的立场比较清晰。各反对党主张加快“返还”，但是在“返还”时间和冲绳基地未来的地位方面持不同意见^[19]。整体来看，左翼社会党和共产党态度比较激进，要求立即“返还”并撤走基地，并希望借此发动一场政治运动对抗美日安保体制，“返还”问题成为日本国内政治争论的焦点^{[15]335}。民主社会党态度相对比较温和，公明党的态度前后变化较大^[20]。

此时日本媒体竭尽全力分析琉球基地对于日本安全的重要性，但是他们一致认为，日本的民族情绪要求琉球在与本土一致的条件下尽快实现“回归”。1967年春，日本媒体也开始批评佐藤政府在解决琉球问题上缺乏进展。1967年9月—10月，日本三家最大的报纸《朝日新闻》《每日新闻》和《产经新闻》所作的民意调查结果显示，期望立即“回归”的民众很少，大部分人想在这个方向上取得实质性进展，确定一个具体的时间表；大部分民众可以接受与本土一致的条件，强烈反对保留核武器。媒体还特别批评佐藤缺乏与美国据理力争的勇气、不能形成一个全国都支持的立场以及在该问题上压制公共舆论。本土要求完全“回归”的公众集会日益增多，反对佐藤“缓慢”路线声音日渐提高，公众日益不安的情绪也越来越明显^[19]。这是

佐藤制定琉球政策必须考虑的国内民意。

1967年早期，佐藤就开始考虑1967年秋末访美计划^[21]。随着1970年临近，琉球问题的重要性更加凸显，这将成为佐藤此次访问最重要的问题。通过前期的研究和试探，佐藤认识到，美国此时不会放弃在冲绳基地的核心权利，也不会同意接受安全条约的约束。同时，佐藤本人也反对将冲绳基地限制到本土水平，这将会削弱美国在远东的安全能力，日本需要美国保护其安全^[22]。日本国内最强烈的呼声，是与本土一致实现“回归”，这是美日政府都不允许的。在这种情况下，日本政府“需要时间和手段说服日本人接受美国在冲绳基地的特殊地位以及日本需要作出更多安全承诺”。因此，日本政府不断“教育”公众，琉球基地对保护包括日本在内的远东自由国家的安全至关重要。这种“教育”活动作用有限，虽然右翼保守派和外务省支持佐藤的立场，但是其他保守人士并没有被琉球的安全价值说服。他们仍然认为，此时在美日首脑会谈上，双方仅达成要求就琉球地位开始谈判的协议，不能满足日本公众的需要^[19]。日本政府内部的统一意见远未形成。

鉴于此，佐藤在琉球问题上一直持谨慎态度，没有公开其立场，私下的报告总是相互冲突。佐藤以“回归”谈判之前还会有很大的变化（比如国际形势的变化和科技的发展）为理由为其模糊的立场辩护。佐藤在1967年之前基本上不直接参与各种机构对琉球问题的讨论，任由他们研究讨论日本应该采取部分“回归”还是完全“回归”方案。直到美国明确表示绝对不支持教育权“回归”之后，佐藤明确宣布反对教育权“回归”，支持完全“回归”。佐藤在确定了完全“回归”的立场之后，随着首脑会谈的逐渐临近，他开始直接参与琉球问题，但是他在“回归”时间以及“回归”方式上仍然采取模糊政策，继续采取以试探美国立场为主的策略。通过试探，佐藤认识到立即“返还”既不可能也不现实，特别是在越战期间，这既不符合美国也不符合日本的安全利益，他转而寻求在“返还”问题上取得实质性进展^[23]。为了应对公众舆论必

须确定“回归”路线，佐藤希望冲绳能开始从起点移动^[24]。鉴于此，日本政府官员不断向美方重复，需要“在‘回归’问题上往前推动一步”。1967年9月，日本驻美大使下田武三提出，日本希望美国在“返还”问题上有一个公开的表述，不将琉球“归还”问题与远东形势直接挂钩，这是日方所希望的“真正向前迈出的一步”^[25]。

在这种情况下，佐藤在琉球施政权“返还”问题上的目标，是促使美国放弃“晴空”政策，并为“返还”确定一个具体的时间表。若泉敬在华盛顿与美方协商时向国家安全事务助理沃尔特·罗斯托（Walt Rostow）透露：“事实上，首相并不想让琉球早日‘回归’，他认为这对日本和亚洲的安全不利。他想最近几年确定‘回归’时间，而实际‘回归’可以推迟到1975年甚至1980年。在佐藤看来‘回归’时间取决于日本什么时候接受美国对琉球的安排，这种安排与为保护美国、日本和亚洲而保持基地的有效性‘完全兼容’。”当罗斯托追问这句话的意思时，若泉敬说：“这意味着，当美国说服日本接受琉球行政权回到日本后美国可以继续在那里储存核武器时，‘回归’时间就到了。”^[26]事实上的“回归”也许是1975、1978或1980年，“只要我们有一些‘回归’希望，我们能对100万冲绳人以及日本人说‘等到1975、1978、1980年，为了顺利回归在这期间我们有很多事务要做’。我们不介意这个时间。我确信，那时他们将耐心等待，并且与美国合作保持基地的有效性。”^[27]

1967年11月初，冲绳问题恳谈会建议在此次首脑会谈上日本的立场是两三年内实现“返还”^{[10]212}。在此基础之上，佐藤最终确定了关于琉球和小笠原群岛问题的主张：第一，日本希望美国表明归还琉球群岛的意愿，如何“返还”留待以后协商；第二，在过渡政策上达成一致以缩小琉球与本土差距、减轻“返还”压力；第三，在小笠原群岛施政权的早日“返还”上达成一致^[28]。其中最重要的是第一项，要求美国将琉球“返还”与远东形势脱钩，即放弃“晴空”政策。1967年11月15日，在约翰逊和佐藤第二次会谈中，美国同意了日

本关于琉球和小笠原群岛的主张^[29]。

随着美国深陷越战泥潭，琉球成为扩大的战场，琉球和日本的反战呼声越来越高，岛内民众期望通过“回归”摆脱美军统治，实现和平。随着“返还”压力越来越大，琉球问题在日本政治中变得越来越重要，日本开始研究“返还”问题。通过各种试探，佐藤认识到，关于“返还”后基地的地位，日本国内远没有达成一致，美国的要求与日本国内能接受的条件还有很大距离。此外，佐藤意识到目前冲绳基地（包括核设施）保护了日本的安全，担心会影响到与美国的全面关系，不愿在冲绳问题上冒险与美国对抗。所以，在1967年首脑会谈上，佐藤没有提出“返还”要求。然而，在这个问题上，日本政府在国内政治中的地位是脆弱的。它必须在反对党面前为自己辩护，反对党将冲绳问题当作其潜在的、有效的武器。与此同时，日本政府还必须满足保守派的民族主义诉求。因此，佐藤无法忽视琉球问题^[30]。鉴于此，佐藤并不急于实现“返还”，而是选择了一个折中的方案，要求美国放弃“晴空”政策，不再将琉球问题与远东形势挂钩。

三、1969年日美首脑会谈与 美日达成“归还”琉球 群岛的初步协议

（一）佐藤在琉球问题上的内外交困

在1967年11月的日美首脑会谈上，美国同意在两三年之内确定“返还”时间。在此后的日美谈判中，佐藤仍然坚持模糊战略，关于“返还”后琉球基地的地位，他明确宣布“白纸”^①政策，1967年11月日美首脑会谈后，日本一直寻求尽快就琉球“返还”时间达成一致，践行1967年联合公报的内容。在日美相互试探中，佐藤坚持先确定“返还”时间，然后再就“返还”条件进行谈判的原则。“白纸”政策意味着佐藤没有确定“回归”之后琉球基地的地位，许多琉球领导人怀疑日本政府可能同意美军拥有使用琉球基地的全部自由。因

此，1967年日美首脑会谈后，琉球“回归”运动发生了很大变化，运动攻击对象逐渐由美国转变为日本政府。

与此同时，越战升级进一步激化了琉球形势，岛内要求“回归”的呼声不断高涨。获得更多自治权，特别是民选琉球主席的权利，一直是琉球人与美国斗争的目标。鉴于琉球和日本要求“返还”压力不断增长，美国决定扩大琉球自治缓解这种压力。约翰逊总统发布了11395号行政命令：“琉球主席将不再由议会选举并得到的高级专员的批准产生，而是直接由琉球人民选举产生。”^[31]据此，琉球群岛历史上第一次民选主席活动发生在1968年11月。选举中，由冲绳教师组织、所有的反对政党和其他的“复归”组织组成的革新派联合斗争大会推选冲绳教师委员会主席屋良朝苗为候选人。他提出的竞选纲领是：立即、无条件、完全“返还”，撤出核武器、关闭美军基地以及废除《美日安全条约》^[32]。保守政党冲绳自民党推出其候选人西铭顺治，他支持安全条约，保证在1970年确定琉球“回归”时间表并在1973年实现。但是在琉球主席的选举中，尽管西铭顺治有来自日本自民党的大力支持^[33]以及美国琉球民政府的秘密支持^[34]，但最终还是被获得了53.5%选票的屋良朝苗打败了^[35]。这是自从琉球政府建立以来第一次由反对党掌管琉球行政权^[36]。这次选举显示了琉球人对日本和琉球保守党“回归”政策的极大不满，它用事实说明了两地保守党“回归”政策的失败。屋良朝苗当选使得佐藤在面对自民党总裁竞争对手时在“回归”问题上将被迫采取更加强硬的态度，此后几个月，佐藤的琉球政策在国内特别是在自民党内部，遇到了很多攻击^[37]。

日本国内要求“回归”的压力不断增加，民族主义情绪日渐高涨，琉球问题成为民族主义势力关注的焦点。若泉敬指出，日本社会党的整个注意力将会集中在琉球问题上，他们将在这个问题上挑起事端^[38]。而且，“所有反对党都试图将冲绳问题与

① 英文表述为 Clean Slate、Blank Slate 或是 Blank Sheet。

取消《日美安全条约》联系起来，那时将会出现街头示威游行”^[39]。1969年初，琉球的抗议活动蔓延到本土，这些抗议活动逐渐变得更加激烈，并且具有暴力倾向^{[13]264}。鉴于琉球和本土都出现了这种不稳定状况，这对佐藤政府形成了极大的政治压力。除此之外，在琉球问题上，自民党内部也出现了挑战佐藤地位的势力，佐藤受到党内党外双重压力。为了维持政治地位，佐藤不得不在琉球“回归”问题上有所作为。日本政府必须将“回归”谈判提上议事日程，并试图说服美国政府，如果继续拖延，将不仅对即将到来的安全条约续约产生不利影响，而且也会危及20多年来的日美友好关系。佐藤在1968年12月宣布琉球“回归”是他来年将要与尼克松总统协商的最重要的问题^{[32]44}。

(二) 佐藤逐渐明确“返还”条件：从“白纸”到与本土一致

面对琉球和日本日益严峻的“回归”压力，“佐藤首相反复说他确信他将在两三年之内确定琉球‘回归’时间”^[40]。但是，此时日本国内甚至是自民党内部关于“回归”后琉球基地的地位还没有形成一致意见。佐藤的“白纸”政策的策略是，1969年确定“回归”时间，1972年实现“回归”，在此期间就“回归”条件达成一致，利用这个时间进一步“教育”日本公众，并在越战后重新评估美国使用琉球核武器问题^[41]。

此时佐藤非常清楚，在美国的军事要求与国内主流民意要求之间实现妥协是非常困难的，因此他的作法与其在准备1967年首脑会谈时基本一样，即在国内氛围明朗以及对美国的立场试探结束之前，从不明确表达自己的观点，而且经常强调必须从日本安全的角度考虑“回归”问题。1968年7月，佐藤指出，冲绳在其基地受到安全条约约束的情况下实现“回归”不现实，它忽视了亚洲防御是一个整体这个基本问题^[42]。11月，佐藤在记者招待会上继续坚持“白纸”模式，还进一步指出：“如果想早日实现‘回归’，日本政府必须准备给出比本土基地更多的权利。”^[43]关于核武器，佐藤的态度非常暧昧，1969年2月，他在议会的质询会

议上说，无核三原则实行的条件是，美国的战争威慑能力对于确保亚洲（包括冲绳基地）的和平和稳定是有效的……政府将在认识到冲绳基地对日本以及远东安全重要作用的情况下探索早日“回归”方案^[44]。2月28日，佐藤在与《外交报告》主编哈里·F·克恩（Harry F. Kern）会谈时指出，美国可以撤出冲绳核武器，将其部署在朝鲜半岛，一旦周边有事，美军可像使用美国本土一样使用冲绳基地^{[45]19}。

从1968年到1969年，自民党内部对佐藤的“白纸”策略开始出现不同意见，并表现出严重不安。这种不满在1968年春天开始出现，当时反佐藤的派系、中立的甚至是主流派系的成员联合起来形成一个名为新政策讨论委员会的机构。多于四分之一的自民党下院议员组成这个机构来反对佐藤的政策，他们批评佐藤在琉球问题上向美国让步太多，主张放弃对美国的屈从政策^{[13]268}。

1968年10月，三木武夫辞去外相职务，宣布参加自民党总裁选举，他意欲将“与本土一致返还”论与总裁选举联系起来，佐藤表示强烈反对^{[46]73}。前尾繁三郎公开将冲绳自民党的失败归结于佐藤模糊的“回归”策略和“白纸”模式，他要求自民党提出具体的“回归”政策^[47]。前尾繁三郎说，因为本土坚持无核三原则，冲绳“返还”应“与本土一致”^{[46]70}。佐藤在反驳三木武夫与本土一致“回归”立场时说，尽管与本土一致“回归”也许是日本最渴望的目标，但是立即实现这个目标是不可能的，日本必须考虑冲绳在日本安全上所起到的作用^[48]。佐藤在其派系的早餐会上表明，“与本土一致”是争取的目标，但是直接提出并不明智，接着佐藤派系提出自己的竞选纲领，仍没有明确冲绳返还条件。但是因为三木武夫和前尾繁三郎公开提出“与本土一致”，自民党内要求与本土一致的呼声增加^{[46]73}。此时，佐藤不仅不在公开场合明确表明其策略，而且他也拒绝向任何人（包括对他完全信任的人）透漏其个人想法，甚至其私人秘使若泉敬都不确定他的真实想法^[49]。若泉敬仍在华盛顿坚持寻求时间表模式，即不是立即达成解决方案，而是达成一个在几年之内完成“回归”的协

议,声称这将保护美国的军事利益^[50]。

1968年2月,冲绳基地问题研究会正式成立,这是冲绳恳谈会委员长大滨信泉的私人咨询机关,主要研究冲绳“返还”条件,若泉敬是其委员之一,佐藤的官房长官和其心腹顾问木村俊夫也多次参加该委员会的会议。1969年1月,委员会在京都组织了主题为冲绳“返还”后的美日关系的秘密会议,多位美日专家参加。这次会议是日本对美国“返还”条件的一次重要试探,会上两位美国知名军事专家明确表达了他们对在琉球部署核武器所获得收益的怀疑^[51]。在此基础上,委员会指出“核武器不是一个大问题”^{[13]279},并说明与本土一致以外的方案都不能让国内接受。在该委员会报告的基础之上,佐藤在3月10日的参议院预算委员会上宣布放弃“白纸”政策,提出与本土一致的“回归”条件,反对在琉球部署核武器^{[45]19}。这标志着日本政府就琉球“回归”条件达成一致,但是这却是美国不能接受的。此时,美国总体的观点是不放弃琉球的核武器,特别是军方强硬坚持这一特权^[52]。这预示着琉球“回归”谈判将是艰难的。

(三) 1969年日美首脑会谈与琉球“核密约”

琉球“返还”是1969年日美首脑会谈的主要议题,而核问题又是最为关键的方面。鉴于核问题的敏感性,日美用秘密外交进行协商,秘密外交仅限于佐藤荣作、尼克松、若泉敬和基辛格参与。在核问题上,美国的立场是美日之间必须达成一个在紧急情况下美国可以将核武器引进琉球的秘密协议。佐藤开始强烈反对,但是若泉敬在华盛顿了解到美国各方在这个问题上态度都非常坚决,而且美国高级官员也通过外交渠道多次强调保留核武器的重要性。随着首脑会谈的临近,若泉敬和基辛格关于核武器的秘密协议达成一致^[53]。1969年11月,日美在首脑会谈上就“返还”问题达成初步协议,如果1972年两国能够完成“返还”的具体谈判,美国同意在1972年放弃施政权。为了确保琉球基

地在远东安全中继续发挥重要作用,关于越南问题,佐藤在联合公报中表明了施政权“回归”不会影响美军在越南的行动;关于朝鲜半岛和中国台湾地区,佐藤在联合公报中承认韩国和中国台湾地区对日本安全的重要性^[54]。1971年6月17日,两国签订《日本国与美利坚合众国关于琉球群岛和大东群岛的协定》^①,1972年5月15日正式生效。

1967年首脑会谈后,关于“返还”后基地地位问题,自民党和日本政府内部仍存在激烈争论,日本的主流民意与美国的要求相去甚远。在这种情况下,佐藤继续坚持模糊策略,并公开宣布为“白纸”政策。与此同时,继续教育日本人必须从日本安全的角度考虑琉球问题,并不断试探美国的底线。在越战的刺激下,琉球和本土的反战呼声高涨,要求“回归”的运动风起云涌,并与《新日美安保条约》续约问题联系起来。此外,自民党内部也出现了反对“白纸”政策的声音,并批评佐藤在琉球问题上低姿态。在党内外的双重压力下,佐藤最终明确日本的“返还”立场为与“本土一致”。在1969年11月的首脑会谈上,日美签订了“核密约”,达成了琉球施政权返还的初步协议,日本还同意“返还”不影响美军在越南、朝鲜和中国台湾地区问题上采取行动。1972年5月,在完全保留美军基地的情况下,美国放弃了琉球施政权。

结 语

整体来看,推动“返还”的幕后力量来自琉球岛内以及本土主张返还的势力,特别是反对党,佐藤政府的琉球政策更多的是对他们态度的一种回应,是被动应对。他们的态度逐渐变化,佐藤从远东安全的角度考虑如何解决琉球问题,在不损害琉球基地机能的前提下,根据这些态度制定对策。随着形势的发展,他们将“返还”问题与日美安保体制结合起来,佐藤担心日本国民的反美情绪在琉球

① Agreement between Japan and the United States of America Concerning the Ryukyu Islands and the Daito Islands, U. S. Government Printing Office, Washington, 1971. 美日新闻界和学术界很多人将该协定简称为《冲绳返还协定》或是《冲绳复归协定》,这一说法也影响到中国学术界,国内一些学者也被误导,将之称为《冲绳返还协定》。

问题上集中爆发，从而影响安保条约续签，进而影响到其自身的执政地位，因此不得不在日美安保体制的框架内推动“返还”。其具体做法是，不断重申琉球基地保护远东和日本安全的重要性，一边明确承接维持基地的政治责任，一边逐渐明确要求“归还”琉球施政权。最终在完全保全基地的条件下，实现了施政权返还，而实际上，这种“返还”是日美军事同盟重新整编强化的一环。

不难看出，佐藤应对琉球问题的基本方针是试探、模糊与渐进，是一种摸着石头过河的路线。当时，日本国内的“返还”立场远没有达成一致，佐藤也不确定美国的真实态度，鉴于此，为了保全自身，佐藤一直没有表明他对于“回归”方式、时间和条件的立场，不直接参与相关讨论，而是在幕后对相关组织施加影响。1969年3月，佐藤在党内外的双重压力下，才不得不明确表明日本政府的“返还”条件。在此过程中，佐藤使用各种方式进行试探，一方面充分了解、协调国内立场，积极引导国内舆论向其期待的方向转变；另一方面试探美国的底线，并通过这种方式将该问题提上日美的议事日程。佐藤这种谨慎的态度，一是可以避免自己过早对某项政策承担责任，同时也可以提前了解公众对各种方案的态度；二是他必须等到美国开始明确表示“归还”意愿时，才能明确其具体方案，任何不成熟的努力只会恶化东京与华盛顿的关系，妨碍“回归”问题的最终解决。佐藤之所以采用这样的“回归”策略，除了性格使然之外，主要原因在于他在国内的政治地位以及日美不平等的同盟关系。琉球基地是日美安保体制的核心，美军统治琉球是当时日美同盟不平等的主要表现之一，而且日本国内的反美情绪很大程度上集中在琉球问题上，因此，琉球问题与日美同盟两大问题紧密相连，在当时是能够引起日本国内政治动荡甚至分裂的敏感问题。对于佐藤来说，1960年“安保斗争”的阴霾还没有散去，如果琉球问题处理不妥，可能会引起国内政治动荡或是日美同盟关系恶化，而无论哪种情况都足以结束佐藤的政治生命。

[参 考 文 献]

[1] Visit of Prime Minister Sato, 1965-01-11[A]. Box (C)1994-2021 China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

250, NSF, Austin; President Johnson Library.

[2] Telegram from Secretary of State Rusk to the Department of State, FRUS, 1964-1968, Vol. 29[A]. Washington, D. C.: U.S. Department of State, 1964-12-05.

[3] Memorandum of Conversation, Ryukyu Islands, 1964-12-14[A]. Box 2625, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, Political and Defense, RG 59 General Records of the Department of State, College Park; N. A.

[4] Memorandum from James C. Thomson, Jr., of the National Security Council Staff to Robert Komer of the National Security Council Staff, FRUS, 1964-1968, Vol. 29[A]. Washington, D. C.: U.S. Department of State, 1964-10-29; 41.

[5] Incoming Telegram Department of State, Sato Visit, 1964-12-30[A]. Box 2376, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, Political and Defense, RG59 General Records of the Department of State, College Park; N. A.

[6] Text of Joint Communique between President and Lyndon B. Johnson and His Excellency Eisaku Sato, 1965-01-12/13[A]. Box 253, NSF, Country Files, Austin; President Johnson Library.

[7] 中島琢磨. 初期佐藤政権における沖縄返還問題[J]. 法政研究, 2006(3).

[8] My Personal Views Toward Reversion of Okinawa, Tokunomi, 1965-04[A]. Box 5, Records of the U. S. Civil Administration of the Ryukyu Islands (USCAR), RG 260 Records of the United States Occupation Headquarters, College Park; N. A.

[9] Airgram from American Embassy Tokyo to Department of State, 1965-07-16[A]. Box 2373, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, Political and Defense, RG59 General Records of the Department of State, College Park; N. A.

[10] 中島琢磨. 1967年11月の佐藤訪米と沖縄返還をめぐる日米交渉[J]. 年報政治学, 2009(1).

[11] KENSEI YOSHIDA. Democracy Betrayed: Okinawa under U. S. Occupation[M]. Bellingham; Center for East Asian Studies Western Washington, 2001; 136-137.

[12] Letter to President from Prime to Prime Minister Sato, 1965-08-24[A]. Box 2376, Central Foreign Policy Files, 1964-1966, Political and Defense, RG 59 Gen-

- eral Records of the Department of State, College Park, N. A.
- [13] NEAL A. MARCOT. The Japanese Foreign Policymaking Process: A Case Study, Okinawa Reversion [D]. Washington, D. C.: Georgetown University, 1981.
- [14] Telegram from the Embassy in Japan to the Department of State, FRUS, 1964—1968, Vol. 29 [A]. Washington, D. C.: U.S. Department of State, 1966—09—07; 55—158.
- [15] 野添文彬. 1967年沖縄返還問題と佐藤外交——国内世論と安全保障をめぐって[J]. 一橋法学, 2011(1).
- [16] Airgram from American Embassy to Department of State, Subject: Joint Week No. 3, 1967—01—20 [A]. Box 2242, Central Foreign Policy Files, 1967—1969, Political & Defense, RG 59 General Records of the Department of State, College Park; N. A.
- [17] Telegram from the Embassy in Japan to the Department of State, FRUS, 1964—1968, Vol. 29 [A]. Washington, D. C.: U.S. Department of State, 1966—07—02; 142—146.
- [18] Okinawa, Secret, Memorandum of Conversation, 1967—07—18, Japan and the U.S., 1960—1976, JU00693 [DB/OL]. [2018—09—01]. <http://nsarchive.Chadwyck.com/quick/displayMultiItem.do?Multi=yes&ResultsID=12E3F1b0F59&queryType=quick&queryName=cat&ItemNumber=116>.
- [19] Memorandum to Secretary of State Dean Rusk from Thomas Hughes regarding Japanese Prime Minister Eisaku Sato's intention to negotiate administrative control of the Ryukyu and Bonin Islands While Visiting the U. S. Sato Visit, 1967—11—01 [A]. Box 253, NSF Country File Japan, Austin; President Johnson Library.
- [20] Airgram from American Embassy to Department of State, Subject: Joint Week No. 43, 1967—10—27 [A]. Box 2243, Central Foreign Policy Files, 1967—1969, Political & Defense, RG 59 General Records of the Department of State, College Park; N. A.
- [21] Incoming Telegram Department of State, 1967—02—24 [A]. Box 251, NSF, Country Files, Austin; President Johnson Library.
- [22] Ambassador Johnson's Introductory Visit with Prime Minister Sato, Secret, Cable, 1966—10—31, Japan and the U.S., 1960—1976, JU00609 [DB/OL]. [2018—09—01]. <http://nsarchive.Chadwyck.com/quick/displayMultiItem.do?Multi=yes&ResultsID=12E3F1b0F59&queryType=quick&queryName=cat&ItemNumber=98>.
- [23] Congressional Consultations on the Ryukyus and the Bonins, Top Secret, Briefing Memorandum, November 6, 1967, Japan and the U. S., 1960—1976, JU00805 [DB/OL]. [2018—09—01]. <http://nsarchive.Chadwyck.com/quick/displayMultiItem.do?Multi=yes&ResultsID=12E3F1b0F59&queryType=quick&queryName=cat&ItemNumber=170>.
- [24] Communique on Ryukyu and Bonin Islands, Secret, Cable, 1967—11—07, Japan and the U.S., 1960—1976, JU00808 [DB/OL]. [2018—09—01]. <http://nsarchive.Chadwyck.com/quick/displayMultiItem.do?Multi=yes&ResultsID=12E3F1b0F59&queryType=quick&queryName=cat&ItemNumber=173>.
- [25] Telegram from the Department of State to the Embassy in Japan, 1967—09—28 [A]. Box 251, NSF, Country File, Japan, Austin; President Johnson Library.
- [26] New Ryukyus Formula from Prime Minister Sato, 1967—11—11 [A]. Box 252, NSF, Country File, Austin; President Johnson Library.
- [27] Message from Professor Wakaizumi, 1967—11—13 [A]. Box 252, NSF, Country File, Austin; President Johnson Library.
- [28] Ryukyu Islands, Secret, Briefing Paper, 1967—11—09 [A]. Box 253, NSF, Country File, Austin; President Johnson Library.
- [29] Joint Communique Between President Lyndon B. Johnson and His Excellency Prime Minister Sato of Japan, 1967—11—15 [A]. Box 253, NSF, Country File, Austin; President Johnson Library.
- [30] Our Ryukyus Bases—Report of Ryukyus Working Group, Secret, Report, 1966—09—01, Japan and the U.S., 1960—1976, JU00599 [DB/OL]. [2018—09—01]. <http://nsarchive.Chadwyck.com/quick/displayMultiItem.do?Multi=yes&ResultsID=12E3F1b0F59&queryType=quick&queryName=cat&ItemNumber=95>.
- [31] Executive Order 11395—Further Amending Executive Order No. 10713, Providing for Administration of the

- Ryukyu Islands, 1968-01-31[DB/OL].[2018-09-01]. <http://www.presidency.ucsb.edu/ws/index.php?pid=106208>.
- [32] DELANO R. BRYAN. Okinawa Reversion and the Pacific Line of Defense[M]. Alabama: Maxwell Air Force Base, 1973: 44.
- [33] Okinawa, Secret, Memorandum of Conversation, 1968-09-09, Japan and the U.S., 1960-1976. JU00996 [DB/OL]. [2018-09-01]. <http://nsarchive.Chadwyck.com/quick/displayMultiItem.do?Multi=yes&ResultsID=12E3F1b0F59&queryType=quick&queryName=cat&ItemNumber=267>.
- [34] Memorandum from the Under Secretary of the Army to the Deputy Secretary of Defense (Vance), FRUS, 1964-1968, Vol. 29[A]. Washington, D. C.: U.S. Department of State, 1968-06-14: 289-292.
- [35] Memorandum from Alfred Jenkins of the National Security Council Staff to the President's Special Assistant (Rostow), Washington, FRUS, 1964-1968, Vol. 29[A]. Washington, D. C.: U.S. Department of State, 1968-11-11: 307.
- [36] MIKIA HIGA. The Okinawa Reversion Movement[C] // CHIHIRO HOSOYA. Okinawa Reversion. Tokyo: International Studies Association, 1977: 18.
- [37] Research Memorandum from the Director of the Bureau of Intelligence and Research to Secretary of State Rusk, FRUS, 1964-1968, Vol. 29[A]. Washington, D. C.: U.S. Department of State, 1968-11-23: 308-309.
- [38] Letter from the Assistant Secretary of State for East Asian and Pacific Affairs to the Ambassador to Japan, FRUS, 1964-1968, Vol. 29[A]. Washington, D. C.: U.S. Department of State, 1968-09-28: 305.
- [39] Brinkmanship in the Okinawan Reversion Movement, 1969-02-03[A]. Box 2459, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, Political & Defense, RG 59 General Records of the Department of State, College Park: N. A.
- [40] Telegram from American Embassy to the State Department, Subject: Okinawa Congressional Testimony, 1968-07-15[A]. Box 2458, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, Political & Defense, RG 59 General Records of the Department of State, College Park: N. A.
- [41] Ryukyus, Secret, Memorandum of Conversation, 1968-05-10, Japan and the U.S., 1960-1976, JU00943[DB/OL]. [2018-09-01]. <http://nsarchive.Chadwyck.com/quick/displayMultiItem.do?Multi=yes&ResultsID=12E3F1b0F59&queryType=quick&queryName=cat&ItemNumber=225>.
- [42] Telegram from American Embassy to the State Department, Subject: Okinawa; Sato Calls "Homeland Level" Base Unrealistic, 1968-07-05[A]. Box 2458, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, Political & Defense, RG 59 General Records of the Department of State, College Park: N. A.
- [43] Telegram from American Embassy to the State Department, Subject: Okinawa; Primin Sato's Press Conference, 1968-11-16[A]. Box 2458, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, Political & Defense, RG 59 General Records of the Department of State, College Park: N. A.
- [44] Gist of Main Questions and Answers Concerning the Okinawa Reversion Question at Diet's Lower House Budget Committee, 1969-02-07[A]. Box 2458, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, Political & Defense, RG 59 General Records of the Department of State, College Park: N. A.
- [45] 中島琢磨. 沖縄の施政権返還交渉の開始[J]. 九大法学, 2011(102).
- [46] 中島琢磨. 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[J]. 九大法学, 2010(101).
- [47] The Okinawa Elections Increase Pressure for Reversion, Confidential, Research Memorandum, 1968-11-23, Japan and the U.S., 1960-1976, JU01019 [DB/OL]. [2018-09-01]. <http://nsarchive.Chadwyck.com/quick/displayMultiItem.do?Multi=yes&ResultsID=12E3F1b0F59&queryType=quick&queryName=cat&ItemNumber=280>.
- [48] Telegram from American Embassy to the State Department, Subject: LDP Presidential Race, Sato and Miki Clash on Okinawa, 1968-11-20[A]. Box 2458, Central Foreign Policy Files, 1967-1969, Political & Defense, RG 59 General Records of the Department of State, College Park: N. A.
- [49] WAKAIZUMI KEI. The Best Course Available: A personal Account of the Secret U.S.—Japan Okinawa Reversion Negotiations. Tokyo: China Academic Journal Electronic Publishing House. All rights reserved. <http://www.cnki.net>

- gotiations[M]. Hawaii: University of Hawaii Press, 2002: 56—58.
- [50] Conversation with Kei Wakaizumi, Confidential, Memorandum of Conversation, 1969—01—13, Japan and the U.S., 1960—1976, JU01038[DB/OL]. [2018—09—01]. <http://nsarchive.Chadwyck.com/quick/displayMultiItem.do?Multi=yes&ResultsID=12E3F1b0F59&queryType=quick&queryName=cat&ItemNumber=294>.
- [51] Telegram from American Embassy to the State Department, Subject: LDP Presidential Race, Sato and Miki Clash on Okinawa, 1968—11—20[A]. Box 2458, Central Foreign Policy Files, 1967—1969, Political & Defense, RG 59 General Records of the Department of State, College Park; N. A.
- [52] General Wheeler Stresses Okinawa's Importance, 1969—10—9[A]. Container 18, Chief of Military History/Historical Division, RG 0319, Army Staff, College Park; N. A.
- [53] 陈静静, 姜磊. 美日移交琉球行政权谈判中关于核问题的交涉始末[J]. 美国研究, 2017(4): 155—156.
- [54] Joint Communique between President Richard Nixon and His Excellency Prime Minister Sato, 1969—11—21[A]. Container 8, Chief of Military History/Historical Division, RG 0319, Army Staff, College Park; N. A.

[责任编辑 孙 丽]

Sato Government's Policy toward Ryukyu: Vague Position and Gradual Approach

CHEN Jing-jing

(Institute of Japanese Studies, Chinese Academy of Social Sciences, Beijing, 100007, China)

Abstract: Eisaku Sato visited the U. S. three times during his administration, and pushed the U. S. to give up Ryukyu islands' administrative power gradually. These summits exemplified Sato Ryukyu's policy approach to resolve the Ryukyu issue. In fact, the forces behind the scenes were from people in Ryukyu and mainland Japan (especially the opposition parties) advocating "return", and Sato's Ryukyu policy was more a response to their attitude. Their attitude was changing gradually. Sato considered how to solve the Ryukyu issue from the perspective of Far East security, and formulated countermeasures based on these attitudes without harming the functions of the Ryukyu base. Sato's basic guideline for dealing with the Ryukyu issue is trial, vagueness, and gradual progress. The main reason for adopting such a strategy is his domestic political status and the unequal alliance between Japan and the United States. The Ryukyu issue is closely connected with the Japan-US alliance. At the time, it was a sensitive issue that could cause political turmoil and even division in Japan. If it is not handled properly, it may not only endanger Japan's domestic politics, but may also lead to the deterioration of the Japan-US alliance. Either situation is sufficient to end Sato's political life.

Key words: Sato Eisaku; Japan; Ryukyu; Okinawa