

日本對美俄兩國的領土交涉

朱少先

一 愛知外相訪問美俄的背景與任務

日本外相愛知揆一於九月四日自東京出發，首先訪問莫斯科，與蘇俄總理柯錫金、外相葛羅米柯、外次庫茲涅佐夫會談，隨後經比利時至華盛頓，與美國國務卿羅吉斯會晤，十八日出席聯合國大會，發表演說，廿七日返回日本。

愛知外相此次訪問蘇俄與美國，負有兩大重要使命，其一是與蘇俄交涉收回二次大戰後被蘇俄佔領的日本北方領土——齒舞、色丹、國後、擇捉諸島問題。其二是與美國商討琉球羣島歸還日本問題。而這兩個問題，都相當微妙而複雜，成功與否，均難逆料，故愛知外相此次訪問美俄，任務相當艱鉅，意義極為重大。

日本要求蘇俄歸還第二次大戰期間所佔領之北方領土，交涉已非一次，但均為蘇俄所拒絕；但日本政府收回固有領土，為一項神聖使命，任何執政者都不肯放鬆；一遇有利時機，即向對方提出交涉。當本（一九六九）年七月十日蘇聯最高會議的聯邦、民族兩院聯席會議舉行集會時，蘇俄外長葛羅米柯在外交報告中，對日本問題曾強調了下面一段說：

「蘇俄非常重視對日本關係。蘇俄希望透過各種方式，發展與遠東鄰國日本的友好關係。根據上項原則，除已在貿易、經濟各方面作本質

上改善外，今後雙方為企求和平，對亞洲太平洋區所發生的問題及若干有關國際問題立場，力求諒解與接近。」

繼之，葛羅米柯外長正式邀請愛知外相訪俄，商討共同利益問題。並且

還邀請前首相岸信介、藏相福田起夫和農相赤城宗德訪俄。發動了一連串招待外交。

日本政府對蘇俄的笑臉攻勢，雖然尚抱有懷疑態度，但外務省認為蘇俄自去年捷克事件之後，在東歐及蘇俄內部，已呈現不安狀態；匪俄邊境又不斷發生武裝衝突，越南戰爭與中東問題，前途亦未可樂觀。在亞洲方面，尼克森總統已明白表示今後亞洲問題由亞洲人自行解決，美國將不作積極介入；越戰亦已降級，英國軍隊開始遠東撤退。蘇俄為了防止「中共」勢力乘虛而入，首先在六月莫斯科世界共黨大會中，提出了「亞洲集體安全保障」的構想，進而積極對亞洲國家展開笑臉外交，除了企圖孤立「中共」外，藉此將蘇俄勢力，填補這個亞洲空隙；而日本更是蘇俄爭取最大目標。日本外務省根據上項判斷，認為這是對俄交涉的有利時機，愛知外相毅然在此時就道，原因亦即在此。

至於收回琉球問題，在一九六七年十一月佐藤首相訪美與詹森總統會談時，已有了原則性決定。但究竟何時歸還？歸還行政權後軍事基地如何處理？核子武器是否繼續保持？……等等一連串實際問題，均有待具體商討。今年六月愛知外相第一次訪美與羅吉斯國務卿會談時，尚未獲得任何具體結論；因此本年七月日美兩國在東京舉行第七次部長級經濟貿易聯合會時，佐藤首相、愛知外相再度分別與羅吉斯國務卿續續商談此一問題。雙方對此，似仍有若干距離。

琉球歸還日本問題，目前已成爲日本政治上最重大難題，佐藤首相在去年競選三選連任自由民主黨總裁時，曾以政治生命爲担保，保證在其任期內解決琉球問題。日本政府並且不止一次的宣稱未來琉球地位，將視同日本本

士，且不設置核子裝備。故佐藤首相必須盡其一切努力，向美國交涉，達其收回琉球的理想目標。而且要在今年十一月佐藤首相訪美之前，與尼克森總統會談作最後決定。因此，在佐藤首相訪美之前，必須與美方商得若干具體結論，否則十一月佐藤首相訪美，將全部落空。如果交涉失敗，不但影響佐藤個人政治聲譽與政治前途，且將影響未來大選及整個自民黨政權。因此，愛知外相在赴紐約出席聯合國大會之前，於九月十四日起開始在華盛頓與羅吉斯國務卿會談，廿五日愛知外相離美前數小時，再以電話與羅吉斯作此次訪美的第三度商談。這裏反映了此次愛知外相訪美的重要性與任務的艱鉅；也說明了有若干問題，尙待繼續磋商。

現在愛知外相已結束訪問回返東京，根據愛知外相在機場所發表的聲明，很清楚看出，對蘇俄交涉歸還日本北方領土問題，因蘇俄依舊堅持過去「領土問題業已解決」主張，毫無進展。但愛知外相曾明白告訴葛羅米柯外長，解決兩國間領土問題，爲進一步發展日俄友好關係不可缺少者，明示今後日本仍將繼續向蘇俄要求。至於對美交涉歸還琉球問題，愛知外相表示此行成果相當滿意，除了已決定佐藤首相與尼克森總統會談日期外，對琉球行政權歸還日本後軍事基地處理問題，似亦已獲得了部份協議；至少已鋪平了佐藤與尼克森會談的道路。

二 日俄間的領土問題交涉

日俄兩國間的領土爭端，係指日本要求收回日本北部千島羣島中南千島的國後、擇捉兩島及北海道所屬的齒舞、色丹兩島而言。這些島嶼，與日本北海道僅一衣帶水之隔，在日俄雙方防衛上，極具戰略價值。據日本歷史的記載，日俄兩國自一八〇七年起，對南千島主權，迭有爭執，至一八五四年雙方簽訂「下田條約」，俄國正式承認南千島爲日本所有，始確定南千島主權。在二次大戰期間，日俄兩國原訂有中立條約，但至二次大戰末期，英美雙方爲要求蘇俄參加對日作戰，於一九四五年二月十一日美、英、蘇三國領袖簽訂「蘇俄對日作戰協議書」，因在該協議書第三條中規定：「千島羣島割交蘇俄」；因此一九四五年八月十五日日本無條件投降後，蘇俄軍隊，根據上項規定，不費一兵一卒，於同年八月十七日佔領千島羣島，一九四六年

二月廿日，蘇俄當局又明令將千島羣島併入伯力邊區行政系統，成爲蘇俄領土之一部分。蘇俄在歷次日俄領土交涉中，一直堅持「領土問題已告解決」，即是根據上述「雅爾達密約」中的錯誤決定。

綜合最近十餘年來蘇俄對日本要求歸還北部領土問題，一直堅持下列兩點：

(一)千島羣島歸屬問題，已在雅爾達協定中解決，國後、擇捉兩島，早已歸入蘇俄版圖。

(二)齒舞、色丹兩島，早在一九五一年日本簽訂舊金山和約時，即已喪失歸還之權利，但蘇俄在下列各種情況下，仍同意考慮歸還日本：

(1)當日俄兩國正式簽訂和約之後。(註一)

(2)當美國將琉球羣島歸還日本之後。

(3)當日本本土不存在任何外國軍事基地之後。(註二)

日本方面認爲在雅爾達協定中所指「千島羣島」及在「舊金山和約」中聲明放棄「千島羣島」主權，並未包括南千島國後、擇捉在內；且雅爾達會議的預備委員會中，曾主張南部島嶼仍歸日本所有，惟須遵守解除軍備原則。一九四四年十二月廿八日美國國務院領土問題研究顧問柏萊克斯尼所研擬對於千島羣島備忘錄中，對南千島亦建議仍歸還日本；僅羅斯福總統、邱吉爾首相與史達林總理在簽訂雅爾達協定時未特別說明而已；何況「雅爾達協定」對日本無任何拘束力，日本無須遵守。同時日本更指出蘇俄在正式和約未簽訂前，即宣佈千島羣島歸入蘇聯版圖，與國際法不合。但蘇俄當局，從未接受日本上項觀點與論據，一直堅持領土問題業已解決。

匪俄發生衝突以後，蘇俄即企圖拉攏日本，以「開發西伯利亞」、「擴大貿易」、「領土問題」爲釣餌，爭取日本，尤其是一九六四年五月，米高揚副總理率領一個十七人龐大代表團訪問日本兩週之後，奠定了「擴大日俄貿易」、「利用日本資本和技术開發西伯利亞」及「開闢莫斯科東京航線」的基礎，當時雖未獲具體協議，但現在已一一實現。自一九六六年起，日俄兩國又成立「日俄經濟聯合委員會」的部長級會議，雖然每年只舉行一次，但在促進日俄經濟合作上，已作了極大貢獻。

至於所謂「北方領土問題」，蘇俄常以齒舞、色丹兩島，作爲簽訂和約及要挾日本收回琉球及撤銷美軍在日基地的交換條件。蘇俄之覬覦日本，已

非一日，而蘇俄勢力滲入日本的最大障礙是美國與「中共」，自日共與「中共」分裂後，「中共」在日本力量已告衰退，已非蘇俄鬥爭對象。但美日關係，依舊非常密切，不易破壞，但只要一有機會，無不充分利用，設法離開與破壞。例如在一九六七年佐藤首相決定十一月訪美之前的七月，蘇俄曾邀請日本外相三木武夫訪問蘇俄，當時蘇俄總理柯錫金向三木外相提議，在日俄兩國正式簽訂和約之前，先就成立一項「中間文書」事加以檢討。三木外相認為柯錫金總理此項建議，可能是解決兩國領土問題的一種途徑；故三木外相返日後，即囑外務省準備資料，展開與蘇俄交涉，但幾度交涉結果，蘇俄態度依然未變，以致毫無收獲。

這次蘇俄邀請愛知外相訪俄，又適在佐藤首相準備本年十一月訪美與尼克森總統會談之前，同時在日美兩國關係上，正遭遇到收回琉球問題的困擾，明（一九七〇）年「日美安全保障條約」又面臨修訂、延長或撤銷的階段；日本左翼正企圖利用上述兩項問題，展開反美、反政府運動；預料日美關係，將趨於低潮，正是蘇俄插足日本的最好機會，故積極展開對日本的招待外交。日本方面，認為「現在正是打開日俄領土僵局的最好時機」（註三），故愛知外相決定應邀訪俄。但在愛知外相尚未出發赴莫斯科之前的八月卅日，莫斯科對日廣播中，一再強調「領土問題早已解決」；蘇俄政府「消息報」亦指出日本提出業已解決的北方領土問題，旨在移轉其國內人民對日美安保條約與琉球問題的注意力。故在愛知外相未動身前，一般已斷定其訪俄必無結果。事實上亦未出所料，當九月四日愛知外相與柯錫金總理舉行一小時半會談中，對北方領土問題，蘇俄仍堅持過去主張「業已解決」的態度。柯錫金並表示：「維持第二次大戰後所造成的領土現狀，為遵守國際秩序所必需，如果一處領土發生問題，勢必牽動全局。」言外之意，表示如果蘇俄對日本領土問題讓步，立刻會引起蘇俄與東歐及「中共」邊疆糾紛。在此複雜情況下，判斷即使日本順利收回琉球，蘇俄亦未必肯痛快的將齒舞、色丹交還日本。故愛知外相訪俄，可謂十足失敗。

三 日本要求收回琉球經過與目前的困難

琉球羣島位於日本與台灣之間，其戰略地位極為重要；為保障亞洲自由國家安全與和平的重要據點。在第二次大戰中，美國在攻擊日本之前，付出極大代價，先佔領該島。一九四九年「中共」政權在大陸出現及一九五〇年爆發韓戰，琉球地位，更受到重視；而且成為美國在亞洲的軍事補給和前進基地。一九五二年「舊金山對日和約」生效，根據該約第三條：「日本對於美國向聯合國所作任何將北緯廿九度以南之琉球羣島置於其託管之下，而以美國為其唯一管理當局之建議，將予同意。……美國有權對此等島嶼之領土暨居民包括此等島嶼之領水，行使一切行政、立法及管理權」之規定，統治琉球。因當時韓戰正酣，「中共」所謂「志願軍」已正式參戰，為情勢所限，美國未向聯合國辦理託管手續，故直到現在，一直保持在美国軍事統治狀態中。但美國對琉球羣島內一切行政、立法、司法，除有關軍事、外交事務外，極少干與，儘可能尊重琉球人民意見。從去年起，連琉球政府主席亦由人民普選。

美國對琉球不但無領土野心，且常以琉球問題，作為安撫日本之工具。例如一九五三年十二月，美國單獨決定將琉球羣島中的奄美大島交還日本；一九五七年岸信介前首相訪美與艾森豪故總統會談後所發表的聯合聲明中，承認日本在琉球有「剩餘主權」。一九六一年池田勇人故首相訪美與甘迺迪故總統會談時，除重申日本在琉球有剩餘主權外，更同意琉球在公共假日、節日，在公共機構得懸掛日本國旗。

美國對琉球問題，雖然態度已非常軟弱，處處遷就，但並未滿足日、琉人民的欲望，反得寸進尺，要求收回琉球。左翼政黨、團體，更推波逐浪，藉此展開反美、反政府運動。至一九六二年三月，甘迺迪政府為澄清對琉球問題態度，發表了三點對琉球政策聲明：

(一) 美國承認琉球為日本本土的一部份，於世界安全有保障時，交還日本，但目前仍應由美國統治。

(二) 逐漸擴大對琉球政府的自治權。

(三) 增加對琉球經濟援助，與日本合作，共同促進琉球人民之福利。自甘迺迪發表上項聲明後，日本左翼更振振有詞，要求立即收回琉球，並壓迫政府對美交涉。故琉球問題，形成了對美外交上一個重大難題。

佐藤榮作於一九六四年繼池田勇人出任日本首相之後，更以收回琉球列

為重要施政。當一九六七年十一月佐藤首相第二次訪美與美國詹森總統會談時，佐藤首相正式要求收回琉球，雖然在兩國聯合聲明中並未公開說明美國將琉球交還日本之確切日期，但美國總統在原則上將琉球行政權交還日本，已表示同意。事後佐藤首相表示，將在兩三年內商定收回琉球的確期。此後，日本政府依照此項方針，進行對美國交涉。

綜合最近幾個月來日美兩國對琉球問題交涉經過，約可分為下列三個階段：

(一)本年四月，日本派外務省美洲局長東鄉赴美，與國務院及國防部有關人員，就日本收回琉球後軍事基地處理問題，初步交換意見，旨在收集有關資料及試探美方基本態度。據東鄉局長返日後表示，美國除同意交還琉球行政權外，軍事基地主張維持原狀。

(二)本年六月愛知外相第一次訪美，與羅吉斯國務卿會談。愛知外相在會談中，曾坦率說明日本立場，日本收回琉球後，要求將琉球軍事基地應與日本本土基地作同樣處理，並撤銷在琉球基地內一切核子設備與核子武器。羅吉斯國務卿除表示對日本立場有充分理解外，對軍事基地問題，頗有難色，會談似未獲具體結論。

(三)本年七月底，羅吉斯國務卿因參加第七次日美經濟貿易聯合會來日，曾分別與佐藤首相與愛知外相再度就琉球問題交換意見，商討範圍仍環繞在「撤銷核武器及基地與本土同樣處理」問題上，美方原則上同意於一九七二年交還琉球。但羅吉斯仍強調「中共」核子威脅的嚴重性，認為核子設備不宜即時撤除；且要求日本，在韓國情勢未改善前，保證美軍在琉球有自由行動權。因雙方立場不同，仍有相當距離，似亦未達成任何協議。此後日本駐美大使下田、美洲局長東鄉與美國駐日大使梅耶、琉球問題專任公使施那達間，曾不斷接觸、折衝，就上述問題，作進一步研討，最後將雙方見解，歸納為下列四點：

(一)美國國務院對愛知外相本年六月訪美時所提出要求，表示充分理解。

(二)但在美國國內以國防部及國會為中心，從確保包括日本在內的遠東安全立場，對日本方面見解，表示十分憂慮。

(三)日本以韓國政治經濟安定為理由，認為不致爆發「第二次韓戰」的

看法，似嫌過份樂觀。要求日本方面提出書面保證，如果朝鮮半島再度發生紛爭時，同意美國有自琉球自由行動之權。

(四)「中共」正積極發展核武器，一九七〇年代前半期可能保有洲際飛彈(ICBM)。為對抗「中共」核子威脅，美國不同意日本方面主張撤除核子武器及有事時亦不准移入核武器之主張。

基於上述(3)(4)兩項意見，亦即說明在目前遠東情勢中，美國即使同意將琉球行政權交還日本，琉球基地仍希望維持現狀；亦即琉球軍事基地仍由美國自由使用。因為雙方距離無法縮短，除了留待兩國領袖作政治解決外，似已別無他途可循。但日本當局為使今年十一月佐藤首相與尼克森總統會談時易於解決此一問題，不惜乘愛知外相出席聯合國大會機會，再度與羅吉斯國務卿作最後商談，而商談重點，似仍在是否「保持核武器」及「自由行動」兩個問題上。

根據來自華盛頓的報導，愛知外相與羅吉斯國務卿會談結果，除了決定十一月十九日至廿一日佐藤首相與尼克森總統在白宮舉行會談，並在共同聲明中確定於一九七二年為美國將琉球交還日本之日期外，對「核子武器」與「自由行動」問題，仍有待兩國領袖作最後決定。

四 日本對美俄領土交涉前途

此次日本愛知外相訪問美、俄兩國，其主要任務，在向兩國當局，交涉收回二次大戰後所失去的日本領土。從表面上看，一個國家為收回固有領土，向對方交涉，性質似屬完全相同；但如果我們深一層加以檢討，兩者各異其趣，在本質上完全不同。

就日本要求收回齒舞、色丹、國後、擇捉等日本北方領土而言，應該值得同情與支持。在二次大戰期間，日本與蘇俄原訂有「中立條約」，但在戰爭末期，蘇俄背棄上項條約，在日本投降前夕，宣佈對日作戰，不費一兵一卒，佔領千島羣島全部島嶼及朝鮮半島卅八度線以北的半個韓國。一九四六年二月廿日將千島羣島併入蘇俄版圖，佔為已有；一九四八年扶持北韓傀儡，在卅八度以北，成立「朝鮮人民共和國」。關於北韓問題，非本文範圍，略而不論外；南千島的國後、擇捉兩島，根據一八五四年日俄「下田條約」

，俄國承認爲日本所有，爲日本領土，毫無疑問；且不屬於「舊金山和約」中日本所放棄的「千島羣島」範圍之內，亦極爲明顯。日本今日自有權向蘇俄要求收回。至於「雅爾達協定」規定將千島羣島割歸蘇俄，係由於當時未將千島羣島與南千島作明確劃分所致；何況「雅爾達協定」是否對日本有拘束力，尙有待研究。美國國務院對日俄領土爭端，亦曾於一九六一年十二月發表聲明，支持日本主張。至於齒舞、色丹爲日本北海道之一部分，要求收回，亦甚合理。

照目前情況，蘇俄除以齒舞、色丹兩島歸還問題，作爲「對日和約」及「離間日美關係」的工具外，不致輕易歸還；對於國後、擇捉，勢將長期佔領，不作歸還打算，成爲日俄間永久懸案。

再就日美間有關交還琉球問題言，美國是否有權將琉球歸還日本爲另一問題，本文不擬加以討論外，至少美國對琉球，決無領土野心，爲週知之事實。美國在原則上已同意於一九七二年將琉球行政權交還日本，亦已成定局。而今天成爲問題的，是琉球行政權交還日本後軍事基地處理問題。日本政府明知其現有防衛力量，不足抵抗任何外來侵略，仍有賴「日美安保條約」保護。但日本政府，一面受到國內反對派強大的壓力，一面又在「收回固有

領土」的狹義民族意識下，爲維持政權，不得不採取「撤銷核子武器、基地性質視同本土」主張，在一九七二年收回琉球。但環顧目前遠東局勢，越南和戰未決，「中共」正積極發展核武器，威脅亞洲各國；北韓亦虎視眈眈，準備南侵，重開戰端；蘇俄已伸展其力量至印、巴、星、馬、菲、泰等國，企圖獨霸亞洲，如果琉球美軍基地一旦喪失原有嚇阻機能，勢將使亞洲局勢發生大變。美國堅持琉球行政權歸還日本後仍維持軍事基地自由使用原則，其原因亦爲亞洲大局着想。此點應爲日本政府及人民所深切了解者。因此，深望日本政治家應從整個亞洲安全與平着眼，與美國談判琉球問題。如果日本仍堅持原來主張，不但日美關係將因此受到損害，整個亞洲也將遭到劫運。

註(一)日俄兩國於一九五六年以發表共同聲明方式恢復外交關係。迄未正式簽訂和約。

(二)一九五七年俄共第一書記黑魯魯曉夫曾公開聲明，「美國如將琉球交還日本及日本國內不存在外國軍事基地時，蘇俄同意在簽訂日俄和約前，將齒舞、色丹交還日本」。

(三)愛知外相出發前在國會之談話。

緬甸局勢的展望

羅石圃

自越戰和談，東南亞國家多事——其新聞經常佔據報紙重要地位的一年多以來，緬甸的消息沉寂得幾乎被人們所遺忘。但最近由於緬甸前總理宇努，先後在曼谷、倫敦、紐約發表將「向尼溫奪權」的談話，加上紐約時報透露：緬共活動重心北移，以便取得中共支援；泰國總理他儂宣稱：中共在緬北滇、緬、泰邊區——猛南集結軍隊二萬五千人，使泰國甚為憂慮，可見緬甸局勢正是山雨欲來。其未來的發展及影響如何？在動亂的東南亞而又彼此息息相關的當前，確是值得重視。

一 宇努宣佈向尼溫奪權

據本年八月廿三日泛亞社曼谷電：在泰國訪問十天的緬甸前總理宇努已

離泰赴英，擬定將在倫敦宣佈其仍爲「緬甸聯邦總理」，然後着手與尼溫從事奪權鬥爭，一面在海外建立新黨；一面遍訪歐美及亞洲各國，以尋求他國的支持。據當日曼谷英文郵報透露：宇努所擬的奪權計劃，並非在海外建立