

日美同盟之發展與抉擇：兼論台灣因應策略

蔡明彥*

摘要

進入二十一世紀，日美兩國為因應國際安全情勢的變化，已著手調整雙邊安保合作關係。冷戰時期，日美安保的設計主要針對「日本有事」下兩國間的運作，進行規範；但調整後的日美安保，已開始將重點集中於雙方對於「周邊事態」的因應。從同盟理論的觀點來看，日美安保合作在雙邊的權力關係、安全承諾與義務等方面，一直存有「不對稱」現象。二〇〇一年，美國布希政府上台後，為了因應新時代的安全需求，已開始要求日本行使「集團自衛權」，並決定將雙方同盟關係從「負擔共有」調整為「力量共有」，以提升兩國在同盟關係中的對等地位。日本小泉政府為了提升日本的國際與區域政治影響力，也著手制訂新的國內法，為日本自衛隊支援美軍軍事行動建立新的法源依據。在面對中共軍事威脅的同時，台灣必須仔細評估日美安保未來走向，強化台美日對話機制與安全合作關係，以嚇阻中共在台海地區進行軍事冒險，確保台灣的安全利益。

關鍵詞：日美安保；同盟關係；集團自衛；周邊事態；責任共有；力量共有

國立中興大學



National Chung Hsing University

* 中興大學國際政治研究所助理教授。

壹、前言

冷戰時期日美同盟的形成與發展主要建立在兩國合作因應蘇聯在亞太地區軍事威脅的基礎之上。隨著冷戰結束與蘇聯瓦解，日美過去的共同安全威脅業已消失，導致雙方不僅未對冷戰結束後的安全合作提出新的界定，反而因為雙邊貿易摩擦問題，加深彼此的摩擦與猜忌，使雙方關係進入所謂「漂盪」(drift)時期。直到 1990 年代中期美國國防部副部長奈伊 (Joseph S. Nye) 提出所謂「奈伊報告」(The Nye Initiative)，呼籲美國檢討日美兩國合作關係，日美安保運作的問題才再度受到重視。¹ 尤其 1996 年台海飛彈危機發生後，日本首相橋本龍太郎 (Ryutaro Hashimoto) 與美國總統柯林頓 (Bill Clinton) 共同發表「日美安全聯合宣言」(Japan-US Joint Declaration on Security)，重新界定雙方安全合作之基本原則，兩國安全合作關係的提升才出現新的契機。²

2001 年，小泉 (Junichiro Koizumi) 政府在日本上台後，主張重新審視日本的防衛與安全戰略。在日本國內，開始出現要求調整美日安保合作方式的呼聲；而在國際上，日美兩國對於如何因應後冷戰時期的安全環境，亦面臨全新的挑戰。隨著日本國內政治情勢與亞太區域安全環境的變化，日美安保在小泉政府時期已出現新的調整。有鑑於此，本文試圖從冷戰時期日美安保的沿革切入，分析兩國歷來安全合作的重點與主要關切。其次，再從同盟理論觀點，分析日美安保關係所存在的不確定因素。再者，文中將討論布希 (George W. Bush) 政府上台後，美國對於日美安保的政策立場。最後，本文將探討小泉政府上台以來日本國內對於日美安保的爭議與抉擇，並對兩國安保合作未來發展做出綜合評析，提出台灣因應對策。

貳、日美安保之沿革

¹ Joseph Nye, "East Asian Security: The Case for Deep Engagement," *Foreign Affairs*, 74:4 (1995), pp.90-102.

² "Clinton, Hashimoto Sign Security Declaration," American Forces Information Service, via http://www.defenselink.mil/news/Apr1996/n04231996_9604233.html

1950年韓戰爆發，美國擔心蘇聯共黨勢力在朝鮮半島蔓延後，將繼續向日本等其他亞洲國家擴張，因而尋求與日本建立起雙邊軍事合作關係。11月，美國在其提出的對日本媾和原則中，強調美國將協調聯合國及其他國家的軍隊，共同維護日本領域的和平與安全。經過一年多的磋商，「日美安保條約」(The Security Treaty between Japan and the United States of America)於1951年9月8日簽訂，確定兩國軍事合作關係行使的權利與義務。條文中規定，美國的陸、海、空軍有權在日本國內及鄰近地區進行部署。同時，美軍為維持遠東地區的國際和平與安全，或為保護日本抵抗外來武裝侵略，在日本政府的請求之下，為平息因外國所煽動或干預而引起的大規模國內暴動或動亂，可動用美國駐日本之武裝部隊。³

「日美安保條約」的通過雖為雙方安全合作關係奠定基礎，但相關條文對於日美兩國之間相互援助的規定並不明確。尤其日本在當時仍值戰後重建復原階段，整體防衛能力極為脆弱，這使得日美雙方均認為有必要提升兩國之間的安全合作關係，並對安保條約進行修正。在經過二十五回合的雙邊會談後，日美兩國在1960年1月19日簽署新的「日美安保條約」(Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America)，確立全新的日美安保合作體制。主要條文包括以下重點：⁴

- (一) 日美兩國將恪守聯合國憲章，透過和平手段解決雙方可能捲入的國際糾紛，同時不在侵犯其他國家領土整合與政治獨立或違反聯合國目的的情形下，使用武力；
- (二) 雙方將透過兩國自由機制的強化，推展和平的國際關係；同時雙方將排除兩國在國際經貿政策上的衝突，加強雙邊經貿合作；
- (三) 日美兩國將加強相互援助，並在憲法條文的規定下，維持並發展抵抗遭受武力攻擊的能力；
- (四) 雙方隨時針對條約的執行進行協商，當日本的安全或遠東地區的國際和

³ "Security Treaty Between the United States and Japan, September 8, 1951," see <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/docs/19510908.T2E.html>

⁴ "Treaty of Mutual Cooperation and Security between Japan and the United States of America," via <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/q&a/ref/1.html>

平與安全受到威脅時，在任一方的要求下得展開協議討論解決之道；

(五) 在日本管轄領域內，遭受武力攻擊一方認為對自己國家和平與安全造成危害時，須本著國憲法上規定之程序尋求應付危機的共同行動，但這些行動必須遵守聯合國憲章第五十一條的規定，立即向聯合國安理會報告，一旦安理會採取行動恢復或維持國際和平與安全的必要措施，日美先前採取的行動必須立即終止；

(六) 為了保障日本的安全及維護遠東地區的國際和平與安全，美國有權使用日本領土內的陸海空軍設施；此條約不應影響雙方在聯合國憲章之下對

(七) 於維持國際和平與安全的責任與義務。

觀察新簽訂的「日美安保條約」條文內容，可發現兩項新的發展：第一、日美兩國開始將新安保條約與聯合國憲章的規定做一結合；第二、雙方強調日美軍事合作必須遵守日本憲法的規定，排除美軍介入日本國內動亂的條款。這兩項的條文修正象徵日本已開始尋求在新的安保條約中，建立其與美國雙邊關係之間更大的對等性。⁵

新日美安保條約通過後，維持了大約十年的運作，在 1970 年代又開始出現修正的呼聲。主要原因在於，1970 年代初期美國決定自越南撤軍，隨著越戰的失敗，美國國內開始出現要求降低對其他國家安全承諾的檢討聲浪。美國總統尼克森 (Richard Nixon) 鑑於美國國力已不如二次大戰後初期般強盛，也開始推動裁減軍備與緩和對外關係的政策。在此「尼克森主義」(Nixon Doctrine) 之下，美國同意日本得在日美安保的框架下扮演更自主的角色。在 1978 年 11 月召開的「美日安全保障諮商委員會」第十七次會議中，日美雙方通過「日美防衛合作指針」，重新確定雙方的安全合作關係。該指針包含以下三個重點：⁶

(一) 常狀態下之合作：日美應進行資訊分享與政策協商；同時建立雙邊對應的合作機制，研擬共同作戰計畫，實施共同軍事演訓。

(二) 在日本遭受武力攻擊時之因應措施：針對日本遭受武力攻擊，發展出兩

⁵ 楊志恆，〈美日安保之嚴格及其對台灣安全之影響〉，《戰略與國際研究》，第二卷第二期（二〇〇四年四月），頁 11。

⁶ “The Guideline for Japan-US Defense Cooperation,” The Ministry of Foreign Affairs of Japan, cited from <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/guideline2.html>

國聯合行動的原則、運作概念、運作行動與需求，為包含指管、合作機制、溝通、情報活動與後勤支援等聯合行動做好準備。

(三) 在日本周邊發生危及日本和平與安全事態時之合作：雙方應儘早就日本周邊事態發生時，日本提供美軍有關搜救、疏散、與支援等相關事宜，進行研究。

隨著「日美防衛合作指針」的通過，日本政府開始以其成功的經濟發展為基礎，推動自衛隊的現代化，引進新式武器裝備。主要的計畫包括：採購 60 艘反潛 (ASW) 船艦、16 艘潛艦、2 艘掃雷艦、16 架反潛機、以及 200 架新式戰機。1981 年，日美在經過雙方的溝通後，日方更對外宣布其將負責海岸線 1000 海哩內的防衛任務。這樣的發展反映出日美兩國間的安保合作進入新階段，並開始出現「負擔共有」(burden sharing) 安排。隨著日本增加對其本身防衛任務的負擔，美國海軍軍力也得以將注意力從日本本土防衛轉移並分散至太平洋其他地區與國家。⁷

進入 1990 年代後，國際情勢出現重大轉變，冷戰結束與蘇聯瓦解導致過去以來日美安保共同對抗蘇聯軍事威脅的合作基礎，開始鬆動。加上 1990 年代初期，日美雙邊關係因貿易逆差問題出現摩擦，使日美同盟進入所謂「飄盪」時期。當時美方甚至一度將日本視為潛在競爭對手，這種競爭關係直至 1990 年代中期，日本出現經濟蕭條和金融危機方才和緩。1996 年第三次台海危機的發生，引發日美雙方對雙邊安全合作的重視。1996 年 4 月，兩國領導人簽署「日美安全聯合宣言」，強調兩國安保合作對亞太地區和平穩定的重要性。⁸1998 年北韓試射「大浦洞一號」飛彈，越過日本領空，震驚日本各界，再度強化日本國內對於美國所提供安全保護重要性的認知。

1997 年 9 月，日美兩國依照前一年簽署的「日美安保共同宣言」，公布新的「防衛合作指針」。在此新指針中，雙方強調平時日本必須維持自衛能力，而

⁷ Frank Umbach, "The Future of the US-Japanese Security Alliance," in Jom Dosch and Manfred Mol, eds, *International Relations in the Asia-Pacific: New Patterns of Interest and Cooperation* (New York: Munster, 2000), p.114.

⁸ "Japan-US Joint Declaration on Security - Alliance for the 21st Century," via <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/security.html>

美國則須在此地區保有嚇阻能力，並在亞太地區維持「前進部署武力」(forward deployed forces)。同時，日美兩國應該加強在平時狀況、日本遭受攻擊、與日本周邊事態上的合作，具體合作項目應該包括情報交換、政策協商、相互提供物資、與相互防衛援助等。如將「舊防衛指針」與「新防衛指針」做一比較，可發現主要差異在於「日本有事」與「周邊事態」(situations in areas around Japan)之差別。「舊防衛指針」對於日美安保合作的設計主要侷限於「日本有事」，亦即發生威脅日本安全的狀況下，透過日美安保的運作予以因應；而「新防衛合作指針」則是強調對於發生於日本周邊事態的因應，以此提出進一步強化日美合作體制的重要性。⁹

1999 年日本國會根據「新防衛合作指針」通過三項相關的法案，包括：第一、通過「周邊事態法案」，廣泛列入戰時日本對美國的支援措施，包括物資補給、運送兵員與武器彈藥、以及配合美軍從事海上封鎖進行船舶檢查；第二、通過「自衛隊法修正案」，授權日本自衛隊在戰時得以出動船艦搜救美軍士兵及協助海外撤僑；以及第三、通過「日美相互提供物資與勤務協議修正案」，授權將日本與美國的合作可由平時擴大到戰時。

參、日美同盟關係中的不對稱因素

從同盟理論的觀點來看，國家與國家之間建立同盟關係，在運作上通常必須具備兩個特質：第一、雙方透過公開或非公開的條約建立同盟關係；第二、相互之間具有某種程度的軍事合作安排。¹⁰基本上，同盟關係的建立乃是國家透過與其他國家的軍事合作，達到擴展軍力的政策目標。而為了使雙方軍事合作機制化，同盟的成員國必須針對有關平時武力的部署及訓練達成協議、建立危機發生時的協商機制、以及明訂戰爭發生時的具體合作戰略。而影響國與國之間同盟關係發展的因素，主要來自兩方面：一為對外在安全威脅的認知；另

⁹ "Japan, U.S. Compile New Guidelines for Defense Cooperation," 7 October 1997, Japanese Foreign Press Center, via <http://www.fpcj.jp/e/shiryo/jb/j9736.html>

¹⁰ Ken Booth, "Alliance," in John Baylis et al, eds, *Contemporary Strategy: Theories and Concepts* (New York: Holmes & Meier, 1987), p.258.

一為同盟之間的內聚力。至於影響同盟之間內聚力的因素，主要包括盟國之間的影响力、雙方責任與負擔分配、以及參與同盟所能得到的實際報酬。¹¹ 日美安保合作為一雙邊同盟機制，但在結構上卻一直存有「不對稱」關係，此為長期以來兩國欲進一步深化雙邊安全合作所面臨並待解決的問題。

首先，日美安保關係存在雙邊政治地位的不對稱。對日本而言，美國是日本唯一盟友，日本向來重視與美國的安全合作關係，以借重美國在此地區之軍力部署，協助防衛日本本土安全，並維持日本周邊區域的穩定與和平。然而，對美國而言，亞太地區的安全維護僅為其全球戰略規劃中的一環，而日本亦僅是美國眾多國際盟友之一，這使得雙方推動安全合作過程中，主從關係成為冷戰格局下日美同盟的主要特徵之一。即便冷戰結束，日本的從屬關係仍未獲得改善。以 1991 年的波灣戰爭為例，在美國國會的批評與壓力之下，日本負擔該戰爭全部經費 600 億美金中的一 180 億美金。但因日本未直接派兵參戰，即便提供如此多經費，仍被視為未全力支持這場戰爭，導致日本國內對於這種「支票簿外交」(checkbook diplomacy)，產生怨言。¹² 無疑地，日本如欲從經濟大國走向政治大國，首先必須調整日美兩國在同盟內部的定位，建立起更具對稱性的日美關係，提升日本在美國對外戰略中所處的地位。

其次，日美安保關係存有安全承諾的不對稱。依照「日美安保條約」的規定，一旦日本面對任何武力威脅，美國必須履行集體安全的承諾，肩負維護日本領土的責任。但是日本並不必然須參與以美軍為主的集體安全行動。自日美安保同盟成立以來，為了彌補美方對協助維護日方防衛安全付出的貢獻，日方的回報方式主要是提供軍事基地供美軍使用，使美軍得以順利執行其在此區域的戰略計畫。由於二次大戰後日本國內一直存有和平主義的主張，強調日本只能對其他國家的軍事行動提供援助，而不應實際派兵參戰。但是隨著美國維護區域安全承諾的任務日趨多元繁重，美方已開始要求日方除提供軍事基地與後勤支援供美軍使用之外，展現更積極的作為，協助美軍在此地區與區域之外執行有關維持區域與國際安全的軍事行動。

¹¹ Ibid., p.270.

¹² Yukio Okamoto, "Japan and the United States: The Essential Alliance," *The Washington Quarterly*, 25:2 (2002), p.63.

最後，日美安保關係存有雙方義務的不對稱。形成這個問題的原因在於，日美雙方對於同盟條約中的第五條與第六條條款，因為立場不同而有著不同的解讀。日本認為安保條約重點在於美軍對日本的協防，因此特別重視同盟條約第五條的規定，在日本管轄領域遭受武力攻擊時，美方所提供的防衛協助。但從美國的觀點來看，日美同盟條約是美國全球戰略部局的一環，因此相對於日本對於條約第五條內容的重視之外，美方還重視同盟條約中第六條的規定，亦即將東亞地區的安全與和平維護視為重要任務，而非單單只是協助日本防衛其領土與領海。

冷戰結束後，美國在評估亞太地區的安全環境時認為，日本在全新的安全環境下，面臨的安全威脅主要由區域內其他國家間的緊張關係所造成。為此，日本必須針對可能發生於境外的區域衝突，在平時預先做好準備，此為日本防衛政策的優先任務。但是反觀日本，由於國內對於使用武力與集團自衛權一直存有爭議，因此長期以來並未能建立具體的法律與行動的機制，授權日本自衛隊直接參與美國為維護區域安全所採取的軍事行動。

肆、布希政府對日美安保之政策立場

冷戰時期，日美兩國領導人雖一再重申日美安保的重要性，但事實上日美同盟相關問題卻一直未如「北大西洋公約組織」般受到美國決策階層重視。自日美安保同盟成立以來，兩國政府針對安保運作關係的接觸與協商，一直由雙方中階官僚進行。冷戰結束後，由於日美雙方在 1980 年代末與 90 年代初出現經濟競爭與彼此猜忌，兩國領導人並未直接針對雙邊安全合作關係進行因應新時代需求的規劃。另一方面，在冷戰結束初期，國際社會主要的安全關切集中於歐洲地區，當時美國柯林頓政府正全力處理俄國經改問題、德國統一後問題、北約東擴、以及南斯拉夫分裂後所造成的動亂局面。至於當時柯林頓政府的亞洲政策，主要重點在於改善與中共自天安門事件以來的惡劣關係。為了降低中共對於日美安保對其進行圍堵政策的疑懼，柯林頓政府並未就日美安保的合作與前景做出詳細規劃，導致美國政界與學界針就美國的亞洲政策應為「中國第

一」抑或「日本優先」產生辯論。¹³

美國布希政府在 2000 年上台後，重新評估美國在亞太地區的安全利益，並開始對此地區投以更高的關注。有鑑於亞洲成爲未來世界經濟活動中心的潛力，布希政府已將亞洲納入美國長期外交戰略的核心。爲確保美國在亞洲地區的安全與利益，美國的主要戰略有二：一方面積極與亞洲重要國家發展經濟合作關係，拓展美國的經濟利益；另一方面，維持美國在亞洲地區的駐軍，透過與日本、南韓、和澳洲的安全合作關係，處理區域性的衝突與危機，確保美國的利益及其在亞洲的領導地位不致遭受挑戰與侵害。¹⁴

根據布希政府於 2001 年公布的「四年時程國防評估報告」(Quadrennial Defense Review, QDR)，美國必須防止敵對勢力控制關鍵地區，尤其區域強權的出現勢將威脅美國在重要地區的利益，而其中以亞洲地區被視爲最容易引發大規模軍事競賽的區域。該報告認爲，沿著中東以至東北亞形成一個寬廣不穩定的弧形地帶，在此地區內許多國家積極建軍，正在發展或已擁有大規模毀滅性武器。爲了維持亞太地區的穩定，美國國防部將增加在此一地區內的基地與中繼設施，持續提升進行遠程作戰的能力。¹⁵ 同時，爲了因應新的安全需求，美國將加強與同盟間的合作，包括強化美軍與盟邦在平時與戰時的運作、提升盟邦間的互聯性、以及增加聯合訓練與實際操作行動。¹⁶

布希政府上台前，其重要幕僚團隊曾在國防大學發表一份研究報告—「美國與日本：邁向成熟伙伴關係」(The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership)，徹底檢討美國與日本的合作關係。¹⁷ 該報告建議，爲了因應新時代的安全需求，日本應行使「集團自衛權」(collective self-defense)，同時日美兩國應採取具體措施，將雙方同盟關係從「負擔共有」(burden sharing)

¹³ Kurt M. Campell, "Energizing the US-Japan Security Partnership," *The Washington Quarterly*, 23:4 (2000), p.127.

¹⁴ US DoD, *Annual Report to the President and the Congress 2001* (Washington D.C.: US DoD, 2001), pp.14-15.

¹⁵ US DoD, *Quadrennial Defense Review Report* (Washington DC: US DoD, 2001), p.4.

¹⁶ *Ibid.*, p.14.

¹⁷ 該研究報告主筆人後來均成爲布希政府決策高層，包括國務次卿阿米塔吉 (Richard Armitage)、國防部副部長伍佛維茲 (Paul Wolfowitz)、與亞太助卿凱利 (Jim Kelly) 等。

轉化爲「力量共有」(power sharing)，進而強化兩國在同盟關係中的對等地位。具體主張包括：¹⁸

一、強化日美防衛合作關係

爲強化雙邊合作，美日必須針對未來關係發展共同的概念與作法，該報告建議可效法美英合作模式，重點包含：(一) 修正美日防衛合作指針，包括日本應通過強化危機處理的相關法案；(二) 推動美日各軍種間的積極合作，包括基地使用與聯合訓練；(三) 全面參與維和 (peace-keeping) 與人道救援任務；(四) 發展具有應變力、活動力、且彈性、多元、存活性高的軍事架構；(五) 美國應加強對日本的軍事科技轉移；以及 (六) 推廣美日之間飛彈防衛合作。

二、處理駐日美軍問題

美國必須維持在琉球的駐軍，由琉球到韓國、東海、台灣、南海只需一個小時的飛行時間，是美國空軍在這個地區能力投射的關鍵，也是防衛日本的主要支柱。爲減少當地的民怨，「美日琉球特別行動委員會」(US-Japan Special Action Committee on Okinawa, SACO) 已於 1996 年同意調整美軍基地，使軍事基地面積減少 5000 公頃，並裁減 11 個軍事設施。同時，美國在琉球的駐軍與軍事訓練應作更有彈性的調整，減輕琉球的負擔，以使美軍在當地的部署獲得更多支持。

三、加強情報分享

爲有效因應東亞地區的潛在威脅，美日兩國應加強在情報方面的合作，尤其美國應協助日本改善其決策與危機處理的能力。同時，美國應支持日本建立獨立的情報能力，包括協助日本發展衛星。兩國也應設立分析中心的聯合幕僚運作、訓練計畫、以及強化情報網絡。至於日本方面，則應通過保護機密資訊的立法，並加強日本政府內部以及美日兩國之間的情報流通。

¹⁸ US National Defense University, *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership* (Washington D.C.: US National Defense University, 2000), http://www.ndu.edu/inss/press/Spelrepts/SR_JAPAN.HTM.

四、協助日本解決經濟問題

日本經濟情勢的持續惡化將會影響美、日的同盟關係。因此，該報告建議美國政府應協助日本從事經濟改革，包括鼓勵日本開放市場、加速金融體制改革、解決呆帳問題。同時，美國新政府應與日本進行新一輪的貿易談判，解決既有問題，尤其針對工業關稅、農產品補助、金融服務障礙等方面的問題，進行磋商。美國布希政府對於日美安保的重視，反映出美國在東亞地區的戰略安全與經濟利益考量，其目的在於：一方面利用美日安保條約為主幹，確保美國在東亞地區安全戰略上的支配地位；另一方面，藉由美日安全合作的加強，排除區域不穩定因素對美國在此地區重要經濟利益的干擾。¹⁹ 布希政府認為，美國欲維持未來對亞洲地區事務的參與，首要工作便是加強與日本發展深度的戰略對話，同時建立起兩國對於未來威脅的基本共識與共同思維。²⁰

伍、日本國內對日美安保之爭議與抉擇

長期以來，日本國內（尤其是琉球地區）對於與美國的安全合作特別是美國在日本駐有軍隊一直抱持反對的意見。目前美國在日本大約駐有 47000 名駐軍，在這些美國駐軍中約有 26500 名人員駐紮在琉球，琉球面積約只佔日本國土 1%，卻占駐日美軍總數的三分之二。琉球群島約有 24,000 餘公頃的土地撥交美軍使用，佔琉球總面積的 10.7%。²¹ 由於美軍駐紮當地，引發美軍與當地日本民眾之間的摩擦，包括美軍犯罪問題、美軍基地飛機事故、美軍戰機演訓造成的噪音公害、美軍基地對當地的環境污染、與土地所有權爭議等問題。²²

¹⁹ National Defense University, *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership* (Washington D.C.: National Defense University, 2000), http://www.ndu.edu/inss/press/Spelrepts/SR_JAPAN.HTM

²⁰ Kurt M. Campbell, "The Cusp of Strategic Change in Asia," *Orbis*, 45:3 (2001), p.381.

²¹ US National Defense University, *The United States and Japan: Advancing Toward a Mature Partnership* (Washington D.C.: US National Defense University, 2000), http://www.ndu.edu/inss/press/Spelrepts/SR_JAPAN.HTM

²² Iguchi Haruo, "Complication: American Military Presence in Okinawa and Enhancing the U.S.-Japan Alliance," in *United States-Japan Strategic Dialogue: Beyond the Defense Guidelines*

雖然琉球當地政府與民眾對於美國駐軍持反對立場，但日本政界、企業界、與軍方對於維持日美安保卻具有高度共識。²³ 從日本整體國家利益考量，至少有四項因素導致日本在未來仍須與美國維持緊密的政治與軍事合作關係：

- (一) 在經濟發展上，日本十分依賴美國市場，故須與美國維持友好的政治關係以維持日本的經濟活力；²⁴
- (二) 從經濟安全的角度觀之，日本極度仰賴外購的天然資源，若無美國的協防，日本將無法獨力擔負漫長海運補給線的防衛任務；
- (三) 從軍事安全的角度觀之，日本為一島國，戰略縱深不足，因而藉由日美同盟與美國提供的核子保護傘，可降低日本軍事安全上的脆弱性；²⁵
- (四) 在政治上，日本如欲取得政治大國地位，提升區域或國際影響力將有賴美國支持。

2001 年，小泉政府上台後，主張重新檢討日本國防政策與評估提升日美安保合作的可行性。面對美國布希政府要求日本行使「集團自衛權」，強化美日安保維護東亞安全的要求，日本國內存有不同意見，歸納日本國內對此問題的主要爭議大致包括以下幾種觀點：²⁶

第一種觀點對於日本維持東亞安全與和平的角色抱持負面看法，支持此種觀點的人士大都主張非武力原則或和平主義，同時認為目前日本與美國的軍事合作早已逾越日本憲法第九條的規定。

第二種觀點則對於日本在防衛指針的角色抱持謹慎與負面的態度。此種看法認為，根據日本憲法規定，日本根本不應執行「集團自衛權」，而目前「日美防衛合作指針」的規定早已達到日本在軍事上支持美國的最大極限。此種觀點

(Honolulu, HA: CSIS, 2001), pp.78-84.

²³ Francis Fukuyama, *The U.S.-Japan Security Relationship after the Cold War* (Santa Monica, CA: Rand, 1993), cited from <http://www.rand.org/publications/MR/MR283>

²⁴ 美國向來為日本最大貿易伙伴，以 2000 年為例，日本外貿出口總額有 30% 輸往美國，進口總額有 18.3% 來自美國，出超金額為 61 億 4500 萬美元。引自中華民國經濟部國貿局資訊網，<http://www.moeaboft.gov.tw/stat/asia/5a06jp.htm>

²⁵ David M. Lampton and Gregory C. May, *A Big Agenda for East Asia: America, China and Japan* (New York: The Nixon Center, 2000), p.20.

²⁶ Naoyuki Agawa, "Japan's Role in the Changing East Asia." Paper presented at *Conference on Taiwan and Japan in the Changing Asia-Pacific Region*, Taipei: Taiwan Research Institute, July 23, 2001, pp.34-35.

亦主張日本仍應與美國合作對維持區域安全扮演重要的角色，除此之外，日本亦應透過對維和行動與人道救援行動的積極參與，對區域的和平與安全做出進一步貢獻。

第三種觀點認為日本應可超越現有「日美防衛指針」的規定，在兩國安全合作關係上扮演更積極與直接的角色。此一觀點主張日本必須放鬆對於執行「集團自衛權」的限制，以便進一步加強與美國的合作，對區域安全形成更大的貢獻。其主張只要日本宣布與美軍在日本自衛範圍之外配合美軍使用武力的可能性，將能有效嚇阻其他國家在此地區內使用武力的可能。

第四種觀點更為極端，認為日本脫離美國的安全支配，同時扮演更獨立與自主的角色，此類觀點具有民族主義的傾向，強調建立日本本身全面兵力。

基本上，上述第一種與第四種觀點在日本國內分屬意見光譜的兩個極端，並未獲得大多數日本政治人物與民眾的支持。小泉政府上台後，日本國內對於日美安保合作的抉擇與爭議主要仍發生在第二種與第三種觀點之間，其中尤以第三種觀點在日本政界日益受到重視。

日本憲法第九條禁止威脅或使用武力為解決國際爭端的工具，同時禁止擁有陸海空軍武力及其他具戰爭潛力的武器。這樣的規定反映日本不希望 1930 與 40 年代容許軍人掌政的歷史錯誤再度發生。日本欲成為「正常國家」(normal state)，行使參戰權，事涉憲法解釋爭議，在日本國內仍有高度爭議。日本欲在短期內修改憲法有實際困難，但中程解決方案可能是透過內閣立法局的解釋，重新詮釋日本和平憲法是否允許日本參與集體防衛安排；抑或制訂新國內法，為日本支援美軍行動提出新的界定，建立新的法源依據。²⁷

小泉政府對於九一一事件的反應，可視為觀察日本對於集團自衛權與日美安保運作的重要指標。九一一事件後，小泉政府透過聯合國憲章第五十一條集團自衛條款的解釋，使日本自衛隊得以採取相關措施支持美國軍事行動。同時，日本國會通過「反恐措施特別法」，以落日條款的方式，允許自衛隊針對反恐戰爭在兩年內提供美軍協助，賦予日本自衛隊在海外執行任務的依據。根據「反恐措施特別法」，日本海上自衛隊除了在 2001 年 11 月派出補給艦赴印度洋支援

²⁷ Okamoto, "Japan and the United States: The Essential Alliance," pp.64-65.

美軍外，更在 2002 年 12 月，首度派遣「神盾」級驅逐艦「霧島」號赴海外執行任務，加入美國在印度洋進行的反恐作戰。小泉政府在九一一事件事件後一連串的外交與軍事行動，顯示其試圖透過對反恐戰爭的協助與參與，調整日本傳統的安全政策，透過對集團自衛權的彈性解釋，使日本逐步恢復成爲一個「正常國家」。

在小泉政府的提案下，日本參眾兩院分別在 2003 年 5 月與 6 月，以壓倒性票數通過「有事法制相關三法案」，使日本自二次大戰以來，首次擁有因應軍事威脅的法律架構。這些法案賦予今後日本政府與自衛隊在面對「有事」狀態時能做出更機動性的對應。日本國會通過的「有事法制相關三法案」包括：一、通過「武力攻擊事態法」，規定當日本受到他國武力攻擊時如何對應與採取何種步驟；二、通過「自衛隊法修正案」，授權自衛隊在有事狀態下採取更爲迅速、有彈性的行動；三、通過「安全保障會議設置法修正案」加強日本政府在事態狀況下的功能。²⁸ 隨著上述有事法制相關法案的通過，日本自衛隊欲採取軍事行動將獲得更大的空間，這象徵日本法律對於容許「集團自衛權」行使的空間將更爲擴大。從日本的觀點而言，基於自身的戰略、政治、經濟與安全利益考量，必須維持並加強日美安全合作，以此構成日美雙邊關係的穩固基礎。隨著國際安全情勢的變化，日美兩國在安全利益的互需性已日益提升。日本小泉政府透過參與美國在周邊地區與全球範圍的軍事行動，使日本得以更平等的「伙伴身份」，由「負擔共有」發展至「能力共有」的概念，同時以更積極的態度參與地區性與全球性安全與政治事務，這樣的發展將有助於提升日本在國際社會的影響力。

陸、結論：日美安保未來發展與台灣因應策略

小泉政府時期日本開始透過國內立法，著手建立全新的法律架構，提供日本自衛隊協助美軍行動新的法源基礎，重新定義日本在其領土之外的活動，藉

²⁸ 〈日通過《有事三法》，自衛隊戰時權限擴增〉，《自由時報》，民國 92 年 6 月 7 日。

以提升日本政府及自衛隊因應「周邊事態」的能力。²⁹ 未來日美安保的發展，必須符合日本欲成為政治大國的期望、配合美國欲日本肩負更多區域安全責任的要求，與因應國際安全情勢的需要。因此，未來發展將包括以下幾個重點：

- (一) 建立兩國更為平等的「伙伴關係」(partnership)，為此美國將持續要求並協助日本在區域安全與國際安全的維護上，扮演更積極的角色。
- (二) 延伸日美兩國安全合作的運作範圍，使日美安保的設計由過去保護日本領土轉為共同介入周邊事態。尤其在九一一事件後，日本對美軍支援的運作範圍已擴大到南亞與中東地區，未來雙方合作可能以處理全球性安全問題為目標。
- (三) 將雙方的合作由過去重視戰時聯合作戰轉為強化平時聯合作業與演訓、情報分享、以及提升後勤支援能力，以建立兩國共同處理周邊地區甚至是區域外突發狀況的能力。
- (四) 依據「能力共有」的概念，提升日本達成本土防衛與協助美軍行動的能力，為此日美雙方將會加強在彈道飛彈防禦、火箭推進技術、衛星偵測技術、F-2 密接支援戰機研發、與遠程打擊能力提升等方面的技術合作與技術轉移。

日美安保的合作範圍已由「本土有事」擴大為「周邊事態」，此反映出日美對於周邊地區的解釋不再限定於地理區域，而是以事態本身的性質來決定日美兩國對該事態的合作範圍與運用的軍事手段。從台灣的立場看日美安保的發展，必須瞭解到日美兩國基於政治現實不至於公開宣布將台灣納入日美安保運作範圍，而台灣也不應將維護自身國家安危的任務假手他人，完全依賴美日安保提供的保護。然而，必須指出的是，在台海兩岸達成政治和解之前，日美軍事合作關係的存在確可對中共形成牽制作用。台灣在面對中共軍事威脅的同時，應仔細評估日美安保未來走向，採取具體措施，與日美形成某種程度的安全合作關係，嚇阻中共在台海地區進行軍事冒險，進而確保台灣本身的安全利益。

首先，觀諸未來日美軍事合作的重點之一，將包括雙方情報交流與合作的

²⁹ Okamoto, "Japan and the United States: The Essential Alliance," pp.60-61.

提升，台灣或可尋求加入此運作機制，強化與美國和日本對影像情報（Imagery Intelligence）、人員情報（Human Intelligence, HUMINT）與訊號情報（Signal Intelligence, SIGINT）等方面的合作，擴大情報預警管道，以掌握解放軍軍力部署與軍事活動的最新活動，爭取預警時間。

其次，台灣應設法強化與日美兩國軍事人員的互訪與交流，尋求派遣正式或非正式觀察員參加日美聯合軍事演訓，以瞭解日美聯合武力整備的作業標準、行動程序、與運作模式。

再者，台灣緊鄰日本，因此可就海上急難救助、打擊走私、處理海上污染等議題，與日本進行合作，從低敏感度的議題，建立雙方溝通管道，並累積台灣與日方平時聯合運作及共同解決問題的經驗。

最後，台灣應持續加強與日美兩國的第二軌道交流機制，強化與日美兩國專家學者的三邊安全對話機制，針對共同關切的安全議題交換意見，建立因應區域安全威脅的共同思維。



Development and Choice of the Japan-US Alliance: And the Implication for Taiwan's Policy Responses

Ming-Yen Tsai

Abstract

Entering into the 21st century, Japan and the US have revised their alliance ties in an attempt to cope with the shifting international security situation. During the Cold War, Japan-US Security Treaty focused on US commitment to defend Japan from an attack by another country. Following the end of the Cold War, the revised U.S.-Japan defense ties has emphasized on the deepening of bilateral cooperation against 'situations in areas around Japan.' From the perspective of alliance theory, the Japan-US Security Treaty has been *asymmetrical* at such aspects as bilateral power relations, security commitments and obligations. Since George W. Bush came to power in 2001, the US has required Japan to implement 'collective self-defense,' and has proposed to transformed Japan-US defense ties from 'burden sharing' to 'power sharing.' The major purpose is to create equal status for both in their alliance operations. To promote Japan's international political and regional influence, Japanese Prime Minister Junichiro Koizumi has sought to pass new domestic laws to remove the excessive restraints the Japanese peace constitutions has imposed on this country's right to send its self-defense forces to support US military activities. Given the deepening of Japan-US defense cooperation, Taiwan would have to take a close look at the future development of Japan-US security ties.

Keywords: Japan-US alliance; alliance relations; collective self-defense; situations in areas around Japan; burden sharing; power sharing