

# 冷戰後日本防衛政策的轉變 與亞太安全

張 隆 義

(政治大學國際關係研究中心研究員)

## 摘 要

冷戰後日本因應國際情勢的變化，重新構思防衛政策的方向，由被動走向主動，防衛範圍也由日本本土擴大至遠東地區，同時加強日美安保體制，積極參與並協助美國在東亞的戰略，以維持地區的安定。不過，日本也積極參與聯合國的維持和平活動，並提倡透過區域性及雙邊的安保對話，以防止紛爭於未然，達到「預防外交」的目的。本文從日本新的防衛政策的分析和介紹中，闡述日本與亞太及美國的新關係，以及日本今後在亞太地區所欲扮演的角色。

**關鍵詞：**防衛計畫大綱、日美安保共同宣言、多邊的安保合作

\* \* \*

## 壹、前 言

一九八九年十二月，美國總統布希與蘇聯總統戈巴契夫在地中海的馬爾他島舉行會議，向全世界宣告「冷戰已經結束」，而開始摸索建立新的國際秩序。

美蘇對抗局面的結束，蘇聯的解體，對歐洲地區來說，祛除了長久以來蘇聯可能全面進攻席捲歐洲的惡夢。對中東來說，以前武器的進口，有百分之六十五是靠蘇聯的供應，現在卻少了這樣的一個供應來源，因此產生很大的改變。但是對亞洲來說，則沒有歐洲或中東那樣強烈的感受和激烈的變動。<sup>①</sup>

世界殘存的五個社會主義政權有四個仍在亞洲，南北韓、台海兩岸自由與共產的意識形態對抗降低，卻未消失；雖然台海兩岸的民間交流和南北韓的高層對話有擴大

註① 熊玠，「何謂『世界變局』？由國際關係理論揣測其對亞太及台海兩岸關係之含義」，民國八十二年十二月二十八日至二十九日在台北舉行之世界變局中的台海兩岸關係學術研討會論文，頁七～八。

的跡象，可是這兩個地區軍事衝突的危險性仍然存在。亞太地區民族主義的抬頭，雖沒有出現國家獨立戰爭，卻有可能使區域內領土主權的國際爭執，如日俄間的「北方四島」問題以及南海諸島各國的爭執，更不易和平解決。中共、北韓、越南、緬甸等社會主義國家的和平演變，均有潛在的國內衝突危機，而國內暴力的使用，更有可能造成難民外移的區域問題。<sup>②</sup>

在日本，東西冷戰時期將日本的政界一分為二的，是在安全保障政策方面以自民黨和社會黨為中心的朝野政黨的對立。但冷戰的結束及蘇聯的解體，使東西對立的局面消失。自民黨所主張的「西方的一分子」的立場已沒有說服力<sup>③</sup>；同時社會黨所主張的「日美安保條約或自衛隊的維持是加入軍事集團的一方，使緊張更形激烈，有捲入戰爭的危險」之主張也失去了根據。各政黨的安保主張在這幾年也就發生了變化。<sup>④</sup>

冷戰的結束也帶動了日本政局的變化。一九九三年六月在野黨提出對宮澤內閣不信任案，六月十八日國會通過不信任案，而宮澤則於六月十九日宣布解散眾議院。

眾院解散後，自民黨內有多人宣布脫離自民黨，籌組新黨，造成自民黨的分裂。一連串的政治上的變動，導致自民黨失去政權，使一九五五年以來自民黨與社會黨對立的局面消失，自民黨長期以來的一黨統治體制宣告結束，非自民與非共產七黨共同推舉的日本新黨代表細川護熙當選首相，使「五五年體制」完全崩潰。<sup>④</sup>

其後，一九九四年六月三十日，產生了自民黨、社會黨、先驅黨等三黨的聯合政權，選舉社會黨的委員長村山富市為首相，這促使社會黨的現實路線加速進行。村山首相在就任後不久，於眾議院的答辯中稱：「自衛隊合乎憲法」，甚至也公開接受社會黨過去所反對的國旗、國歌。<sup>⑤</sup>社會黨並於同年九月召開臨時黨大會，追認現在的自衛隊係在憲法的範圍內，也接受日美安保條約，<sup>⑥</sup>改變過去所主張的「非武裝、非同盟、積極中立」的政策。這可以說，社會黨已認識到其過去之外交、防衛政策不合乎現實的需要，非修改不能應付冷戰後的情況。

為了順應冷戰後的情勢變化，日本政府不能不重新思考冷戰後防衛政策的目標與方向。日本政府的安全保障會議遲至一九九二年十二月才確認冷戰已經終結，由於對威脅變化的認識遲延，使日本對安全保障政策的調整也隨之延遲，此後才開始摸索新的安全防衛保障政策。

## 貳、防衛政策轉變的方向與構想

冷戰後要求重新檢討防衛力量的是細川護熙首相。一九九三年十月，細川在自衛

註② 林正義，「後冷戰時代台灣安全的戰略」，*理論與政策*，第七卷第四期，民國八十一年秋季號，頁四〇。

註③ 阪中友久，「日本の安全保障政策の再編成」，*國際問題*，一九九五年三月號，頁五六～五七。

註④ 張隆義，「日本眾議院選舉與細川內閣的成立」，*問題與研究*，第三十二卷第九期，民國八十二年九月，頁一～一二。

註⑤ *朝日新聞*，一九九四年七月二十一日，版二。

註⑥ *朝日新聞*，一九九四年九月四日，版一。

隊成立紀念日的訓示中發言質疑：「約二十年前所擬訂的『防衛計畫大綱』，是否還能符合時代的要求？」並表示：「日本在裁減軍備方面，必須比世界其他國家率先主導和平。」<sup>⑦</sup>於是細川在一九九四年二月設立首相個人的諮詢機關「防衛問題懇談會」進行研討。該懇談會成員由朝日啤酒公司會長樋口廣太郎擔任主席，秩父水泥公司會長諸井虔為主席代理，委員有上智大學教授豬口邦子、經濟團體聯合會特別顧問大河原良雄、東京銀行會長行天豐雄、日本電信電話公司特別參議佐久間一、東京海上火災公司顧問西廣整輝、神戶製鋼公司副會長福川伸次及青山學院大學教授渡邊昭夫等人。細川首相下台後，經羽田首相、村山首相，同年八月該懇談會向村山首相提出「日本的安全保障與防衛力應有的情況——邁向二十一世紀的展望」報告書。

該報告書對於日本的安全保障政策與防衛力量有關的基本構想大致如下：<sup>⑧</sup>

### 第一、追求主動的且具建設性的安全保障政策

日本今後要脫離過去被動的安全保障上的角色，以主動的維護秩序者而採取行動。禁止以行使武力作為解決國際紛爭的手段是聯合國的宗旨，為了創造這樣的國際社會，日本決意參與全球性的經濟活動，不走軍事大國的道路，是極為合乎國家的利益。追求主動的且具建設性的安全保障政策，不僅是對國際社會的貢獻，也是對日本國民的責任。

為了要達到這個目的，日本必須利用外交、經濟、防衛等所有的手段來配合；亦即必須建立具有整合性的、總合性的安全保障政策。

### 第二、建立多邊的安全保障合作

作為集體安全保障機構而創設的聯合國，現在逐漸恢復本來的功能。當然，在現階段不是要求聯合國以正規軍來對付武力的衝突，而是在不安定的各國內部防止發生武力紛爭和防止擴大。聯合國維持和平活動，日本有必要盡量積極參加，並致力於制度與能力的充實。

同時，互助合作的安全保障政策，也必須在區域的層次上來推動。東協區域論壇（ARF）已開始安全保障的對話。今後對於武器的轉移、軍力的配置、軍事演習等有關情報的相互公開，為提高其透明度，而設立區域性的制度或為防止海難、維護海上交通安全、維持和平等有關的合作架構的問題必須提出來討論。為彌補政府階層對話的不足，最近民間性質的亞太安全合作理事會（CSCAP）也成立了，透過這個會議，與中共、俄羅斯、東協各國、北韓等不易獲得情報的國家進行對話，可以增加亞太的安全保障環境的透明度，提高區域間國家的安心感。此外，必須累積軍事方面的相互訪問、研究交流、共同訓練等的經驗，努力擴大區域性的安全保障合作的基礎。

註⑦ 朝日新聞，一九九三年十一月一日，版二。

註⑧ 防衛問題懇談會，日本の安全保障上防衛政策のあり方——二十一世紀へ向けての展望，一九九四年八月十二日。

### 第三、充實日美安全保障關係的功能

日本為確實維護本身的安全，同時為使多邊的安全保障合作能發揮作用，日美間緊密且廣泛的合作與共同作業是不可或缺的。今後日美兩國必須努力活用此一架構，充實兩國的合作關係。

亞洲許多國家希望美國繼續承諾維護此一地區的安全，所以日美間繼續維持安全保障關係具有很大的意義。美國今後與日本、韓國、澳洲、新加坡、菲律賓、泰國等國家維持安全保障合作的架構，對此一地區全體的安定具有很大的意義。

### 第四、維持與運用具有值得信賴且高效率的防衛力量

自衛力是國家自行管理能力及危機管理能力的具體表現。國際安全保障首先必須從建設具有安全的危機管理能力的國家開始。自衛隊為發揮有效的作用必須提高情報分析能力、危險預知能力，具有能夠確實應付危機的態勢。

這樣的自衛力也必須在國際的安全保障環境中，取得協調。因此日本基本防衛力的概念，在今日仍繼續具有其意義。今後要區分必須強化、充實的功能和必須縮小、整理的功能，謀求組織的合理性。

防衛問題懇談會的報告書對於今後防衛力的基本構想是活用基本防衛力的概念，配合新的戰略環境加以修正。修正的具體內容為：第一、建立能夠對付多樣危險的運用體制。第二、戰鬥部隊方面，重編成更具效率，謀求裝備的科技化、現代化，而縮小整個規模。第三、要考慮到在發生重大事態之際，能夠彈性的對應。

在陸上防衛力方面，今後以參加聯合國維持和平活動、國內外的災害救助、緊急援助等各種任務為重點加以重編，從過去重視戰車、火砲等重裝備，轉換成重視科技裝備與提高機動能力。

在海上防衛力方面，由於過去所設想的蘇聯的潛水艦破壞海上交通的攻擊的可能性已降低，應該削減艦艇和航空機的數量，而充實監視、哨戒的功能，為考慮參與聯合國的活動，也要加強海上運輸、海上補給等的支援能力。

在航空防衛力方面，由於航空機與飛彈技術的發達，其所擔負的作用，今後只會增加，不會減少。不過過去設想蘇聯航空入侵的可能性已降低，應該削減戰鬥機部隊和戰鬥機的數量。但今後為謀求提高航空機的機動性，有必要保有一定的長距離的運輸能力。

在人員方面，報告書建議將現行約二十七萬四千人的自衛隊縮減至二十四萬人左右，而為了緊急之際能夠快速補充人員，應該檢討引入新的預備自衛官制度。

綜觀以上的防衛問題懇談會的報告書的內容，其中特別強調要「從冷戰的戰略走向多邊的安全保障戰略」，其定義未必明確，但大致是隨著冷戰結構的結束，在聯合國功能的重要性提高的認識上，對於全球性規模的集體安保機構的聯合國，要積極加以協助，同時應該構築區域性的或兩國間的安全保障的架構之意。強調日本的政策要

積極參加聯合國的維持和平活動，同時透過東協區域論壇進行區域性的安保對話為其特徵。

日美安保體制與冷戰時代具有不同的新的重要性，除了繼續對駐日美軍駐留經費負擔等財政的支持，為維持東亞地區的和平，要求建立「在行動方面更具彈性且積極的合作關係」。

另外，自衛隊的數量、規模與正面裝備的一部分雖然削減，卻又提高運輸部門的機動力與效率。同時提出改善情報功能，將陸、海、空各自分散的收集情報、分析等功能，集中於統合幕僚會議的構想。在戰略部署方面，則改變重視北方的策略，而以首都或海峽地帶為重點。<sup>⑨</sup>

總之，該報告書提議在冷戰後要尋求綜合的安全保障戰略，以促進多邊的安全保障合作、充實日美安全保障的合作關係以及加強自衛能力的維持和質的改善等三條路線為主要的支柱。<sup>⑩</sup>

### 叁、「防衛計畫大綱」的修訂

防衛問題懇談會的報告書對於所提的建言，希望以十年為期，達到所要求的目標。可是對於冷戰後日本在防衛方面的軍事裝備應該達到何種規模，並沒有提出具體的數字，僅表示代替冷戰時期的「防衛計畫大綱」的文書，是今後日本政府應該檢討的問題。

一九九四年二月防衛廳也在長官之下就廳內體制的整頓進行研討，以作為政府的參考，以長官為主席設立了「防衛力應有情況的研討會議」，以研討結果為基礎，反應報告書的建言，再加上執政三黨的意向，於一九九五年十一月二十八日經安全保障會議與內閣會議通過一九九六年度以後的「防衛計畫大綱」，以代替一九七六年十月所決定的「防衛計畫大綱」。<sup>⑪</sup>

防衛計畫大綱是以明示在平時能夠充分採取警戒態勢，應付有限的小規模的侵略戰爭為目標，其所規定的日本防衛力量的規模，沒有規定達成目標的期限。但是日本在八〇年代為應付蘇聯威脅的擴大，大幅度地加強了防衛力量，經過幾次的擴軍計畫，逐漸充實。至一九九〇年的五年為期的「中期防衛計畫」結束時，幾乎已達到一九七六年所訂的「防衛計畫大綱」所規定的防衛規模，一九九一年至一九九五年的五年「中期防衛計畫」便已開始著重於質的改善和後勤指揮系統等方面的充實和改善（見表一）。

新公布的「防衛計畫大綱」雖然表示由於冷戰的終結，全球性規模的武力紛爭發生的可能性已遠離，但另一方面又強調領土、宗教、民族等問題的地區性戰爭或大量

註⑨ 朝日新聞，一九九四年八月十二日，版三。

註⑩ 田久保忠衛，「米側の不信感が解けたとき真の日米同盟が實現する」，世界週報，一九九六年五月二十八日號，頁十一。

註⑪ 朝日新聞，一九九五年十一月二十九日，版一。

表一 日本防衛力的規模

區		分	單位	「防衛計畫大綱」 (1976)	中期防 (1986~90) 完成時	中期防 (1991~95) 完成時
陸 上 自 衛 隊	自衛官定額		萬人	18	18	18
	基幹部隊	平時地域配備部隊	師團	12	12	12
			混成團	2	2	2
		機動運用部隊	機中師團	1	1	1
			特科團	1	1	1
空挺團	1		1	1		
教導團	1	1	1			
直升機團	1	1	1			
		低空域防空用地對空誘導彈部隊	高射特科群	8	8	8
海 上 自 衛 隊	基幹部隊	對潛水上艦艇部隊(機動運用)	護衛隊群	4	4	4
		對潛水上艦艇部隊(地方隊)	隊	10	10	10
		潛水艦部隊	隊	6	6	6
		掃海部隊	掃海隊群	2	2	2
		陸上反潛機部隊	隊	16	16	16
	主要裝備	對潛水上艦艇	艘	約60	62	58
		潛水艦	艘	16	16	16
	作戰用航空機	架	約220	212(1)	211	
航 空 自 衛 隊	基幹部隊	航空警戒管制部隊	警戒群	28	28	28
		攔截戰鬥機部隊	飛行隊	10	10	10
		支援戰鬥機部隊	飛行隊	3	3	3
		航空偵察部隊	飛行隊	1	1	1
		航空輸送部隊	飛行隊	3	3	3
		警戒飛行部隊	飛行隊	1	1	1
		高空域防空用地對空誘導彈部隊	高射群	6	6	6
	主要裝備	作戰用航空機	架	約430	406(33)	422(16)

註：作戰用航空機中( )內者，為預備機之數。

資料來源：國防，一九九二年三月號，頁五〇。

破壞武器的擴散的危險依然存在，國際情勢仍然孕含著不穩定的因素，如俄羅斯等國家依然擁有核武等大規模軍事力量，朝鮮半島繼續存在不安定的緊張局面，對日本的安全可能產生重大影響。

新大綱對於日美安保體制雖強調對日本周邊地區的和平與安定的確保依然極為重要，但其作用的重心，已經由舊大綱的「防止日本受侵略於未然」、「日美共同對付侵略」，很明顯地轉向「維持日本周邊地區的和平與安定」，甚至協助美國的東亞戰略的方向。<sup>②</sup>

註② 前田壽夫，「安保本位の『防衛計畫大綱』」，軍縮問題資料，一九九六年五月號，頁六二~六六。

為反映冷戰後國際普遍裁減軍備的要求，新的「防衛計畫大綱」將現時陸上自衛隊名額的上限由十八萬人減至十四萬五千人，十三個師團中，四個師團縮小為「旅團」，戰車由一千二百輛減為九百輛，護衛艦由六十艘減為五十艘，另反潛機由一百架減至八十架，戰鬥機也由三百五十架減為三百架，實行精簡政策。不過考慮到圍繞著日本四周都是擁有一定軍事實力的國家，包括北韓、俄羅斯、中共，所以日本強調要維持潛艇部隊實力，添加空中加油機，就是要增加長距離空戰和海戰的實力，以確保一旦爆發戰爭，日本能有效保護其長程海路補給線，讓維繫著國家命脈的石油乃至其他物資，能夠安然經由東南亞馬六甲海峽運至本國港口。<sup>⑬</sup>（參閱表二）

表二 新「防衛計畫大綱」（1995）防衛力的規模

陸上自衛隊	編成定數 常備自衛官定員 後備自衛官員數		16萬人 14萬5千人 1萬5千人
	基幹部隊	平時地域配備部隊	8個師團 6個旅團
		機動運用部隊	1個機甲師團 1個空挺團 1個直升機團
		地對空誘導彈部隊	8個高射特科群
主要裝備	戰車 主要特科裝備	約900輛 約900門 / 輛	
海上自衛隊	基幹部隊	護衛艦部隊（機動運用） 護衛艦部隊（地方隊） 潛水艦部隊 掃海部隊 陸上反潛機部隊	4個護衛隊群 7個隊 6個隊 1個掃海隊群 13個隊
	主要裝備	護衛艦 潛水艦 作戰用航空機	約50艘 16艘 約170架
航空自衛隊	基幹部隊	航空警戒管制部隊  要擊戰鬥機部隊 支援戰鬥機部隊 航空偵察部隊 航空輸送部隊 地對空誘導彈部隊	8個警戒群 20個警戒隊 1個飛行隊 9個飛行隊 3個飛行隊 1個飛行隊 3個飛行隊 6個高射群
	主要裝備	作戰用航空機 其中戰鬥機	約400架 約300架

註⑬ 朝日新聞，一九九五年十一月二十九日，版一。

在新大綱公布後，日本內閣於同年十二月十五日也通過一九九六年起五年間的「中期防衛力整備計畫」（一九九六至二〇〇〇年），預算金額達二十五兆一千五百億日圓（約二千五百億美元），平均每年經費增長幅度將為百分之二點一。日本防衛政策的新方向，強調東亞地區的緊張仍然不散，以及不透明因素依然存在，所以「日本要保持基本和適當的防衛力量」。<sup>⑭</sup>

反應冷戰後情勢的變化，陸上自衛隊由「重視北方」型的配備開始轉換為以朝鮮半島有事的部署。海上自衛隊的艦艇部隊，維持防衛海上交通路線的護衛艦隊，而削除以沿岸防衛為任務的地方隊，但將二千噸級的舊型護衛艦更新為四千六百噸或五千二百噸級的護衛艦。航空自衛隊在新中期防衛整備計畫期間，則將迎擊戰鬥部隊由現行的十個飛行隊縮減成九個飛行隊。附有空中加油機功能的大型長距離運輸機的引入，因社會黨認為「戰鬥機續航距離的延長會脫離專守防衛的原則」而作罷。<sup>⑮</sup>新五年防衛計畫反應美國的要求，列舉了F十五戰鬥機、SH六〇反潛直升機、多連裝火箭系統等美國製武器的購入品目（見表三）。

表三 新中期防衛力整備計畫（1996~2000年）中裝備取得計畫

區分	種類	整備規模
陸上自衛隊	戰車	96輛
	火炮（不含迫擊砲）	45門
	多連裝火箭系統	45輛
	裝甲車	168輛
	地對艦誘導彈	24輛
	對戰車直升機（AH-1S）	4架
	運輸直升機（CH-47JA）	12架
	地對空誘導彈（HAWK）改善用裝備品	2個群
海上自衛隊	護衛艦	8艘
	潛水艦	5艘
	其他	18艘
	自衛艦建造計 （噸數）	31艘 （約10.0萬噸）
	反潛直升機（SH-60J）	37架
航空自衛隊	攔截戰鬥機（F-15DJ）	4架
	支援戰鬥機（F-2）	47架
	運輸直升機（CH-47J）	6架
	中等練習機（T-4）	59架

由於在國際上「中共威脅論」正升高之際，中共認為日本的新防衛政策有以中共為假想敵的看法而大肆反彈。中共指出，日本一九九五年度的防衛費用已達五百億美元左右，超過法國和英國的國防開支，成為僅次於美國的第二大軍事預算國家；並且

註⑭ 讀賣新聞，一九九五年十二月十六日，版一。

註⑮ 前田壽夫，「米世界戰略下の日本の防衛費」，軍縮問題資料，一九九六年六月號，頁十二~十四。



強調目前日本海上自衛隊約有一百六十艘主力艦，規模超過了英國和義大利。陸上自衛隊擁有十三個師，常備坦克約一千二百輛，人數超過英國，坦克數量超過美國和法國。近年來日本自衛隊的裝備水平及更新換代周期已經趕上美國。日本部署的「若潮」級潛艇、「宙斯盾」驅逐艦，以及將於一九九六年下半年開始生產的新一代支援戰鬥機，都是目前世界上最先進和性能最佳的，日本自衛隊已成為世界上屈指可數的強大軍事力量，而且日本具有開發核武的技術和能力，若要開始製造核武器已不是一件難事。<sup>⑬</sup>

## 肆、日美安保條約的重新定義

日美安保體制歷經四十多年的歷史，在現在冷戰結束下，對美國來說，以日本作為對蘇防壁的作用已無必要，大大減低日美安保條約繼續存在的必要。雖然美國政府表示冷戰的終結不減日美安保的重要性，雙方貿易摩擦也不會對此產生不良的影響；但是美國的日本問題專家已有人表示：「我們必須認識日美安保條約是以一九五〇年至一九九〇年間冷戰的力學為根據。條約的根據已經不存在，兩國的關係現在僅僅只是以慣性在動而已。」<sup>⑭</sup>

日本國內的學者也有對冷戰後的日美安保體制繼續存在的價值表示懷疑的。例如，國際關係論教授淺井基文在冷戰結束初期，就表示在亞太地區不論是核戰或非核戰，蘇聯自行發動戰爭的可能性非常薄弱。因此，日本在對付蘇聯的軍事威脅上，要依賴美國的核子遏阻力量之軍事必然性並不存在。日本仍強調依賴美國的核子遏阻力量，並不是由於軍事上的理由，而是基於其他的考慮，所以對日美安保體制本身的有效性、政策的妥當性，必須從根本上加以檢討。<sup>⑮</sup>

東京國際大學教授原彬久認為，冷戰後日本對安保條約應該重新檢討。一個有力的選擇是讓日美安保體制發展性的消失，而以多國間的安保體制，或將來實現真正的聯合國集體安保體制為目標。<sup>⑯</sup>

在理論上，日美同盟以外，日本也有許多選擇的機會；但在現實上，不管採取怎樣的形式的形式，在日美的架構之外，很難有所選擇。因為只有美國有提供日本「安全」的能力，美國為日本「繁榮」的最大支柱，在現實上仍沒有改變。沒有這個同盟，日本不可能獲得現在的安全與繁榮。在核武國家還存在的情況下，冷戰後的日本依然需要包括核子等安全的保障。美國及其企業依然在國際經濟運作上，具有最大的影響力，

註⑬ 文匯報（香港），一九九五年十二月六日，版四，所轉載新華社北京十二月五日電，署名達君之「日本將走向何方」的文章。

註⑭ Edward A. Olsen著，松浦信子譯，「存在理由の消えた日米安保」，諸君，一九九五年三月號，頁一二四～一三一。

註⑮ 淺井基文，日本外交反省と轉換，（東京：岩波書店，一九八九年），頁一二四～一三二。

註⑯ 原彬久，日米關係の構圖——安保改定を檢証する（日本放送出版協會，一九九一年），頁二一九～二二〇。

美國對日本來說，是經濟的市場、投資的對象、生產基地、以及技術的來源。<sup>①</sup>因此，只要美國提供這些給日本，日本脫離此一同盟的意願就很低。而且日美同盟已由單一的遏阻蘇聯的合作態勢，逐漸轉變為對應地區的紛爭、金融、貿易、技術、援助等複數的爭論。<sup>②</sup>

不過，為順應時代的變化，日美雙方政府要維護安保體制的繼續存在，則有必要尋求積極的理由和方向，給予新的意義，才能被國內的民眾所接受。一九九五年九月琉球發生駐日美軍強暴幼童事件，引發當地居民要求縮小整編美軍基地問題，以及今年三月中共在台海的演習和最近北韓的蠢動，促使雙方決定積極處理此項問題。

美國總統柯林頓原訂於去（一九九五）年十一月出席亞太經濟合作會議（APEC）大阪會議，並於會後與日本首相村山富市舉行首腦會談，商討日美安保條約重新定義與美軍在琉球基地的問題，但因美國府會關係緊張未成行，將訪日行程延遲至今年四月。

今年年初日本首相村山辭職，而由自民黨橋本龍太郎繼任首相，對日美安保合作採取積極的態度，加以中共自去年底以來，不斷在台海附近進行軍事演習，對台灣進行文攻武嚇，對亞太地區的安全形成威脅。日本為因應此項危機，亟謀早日與美國取得協調，於是橋本乃於二月二十三日先行訪美與柯林頓舉行會談。

在會談時，橋本表示日美關係的基礎在於日美安保體制，日本會堅守條約義務，美軍的存在是亞太地區的安定支柱，日本政府將盡力讓國民確認此項事實，但也希望美國對琉球美軍基地的整編、縮小問題，也能盡力協助處理。柯林頓總統也表示願意積極解決基地的問題，同時還表示駐留在亞太地區的美軍，將維持現有十萬美軍的規模，不會撤退，堅持美軍的東亞戰略。對於日趨緊張的台灣海峽問題，美方向日本表達「將向中共強烈要求自制」，決不坐視此一問題。<sup>③</sup>

在橋本與柯林頓達成初步共識後，柯林頓於四月十六日至十八日到日本訪問，履行原訂去年十一月訪問的承諾。去年預備討論的主題是雙邊貿易及美軍在琉球的基地問題。然而，其後東亞情勢的改變，致使柯林頓與橋本會談的重點亦由經貿問題轉為安全問題。柯林頓與橋本會談後，於四月十七日發表「日美安保共同宣言」，其主要內容如下：<sup>④</sup>

一、雙方重新確認冷戰結束加強以安全防衛為基軸的日美同盟關係，為維持並向二十一世紀亞太地區安定和繁榮奠定基礎。美國重申要維持當前部署在亞太地區的約十萬名駐軍，其中包括現有的四萬七千名駐日美軍。

註① Immanuel Wallerstein, "Foes as Friend?", *Foreign Policy*, No. 90 (1993), pp. 145~157.

註② 土山實男，「アライアンス・ディレンマと日本の同盟外交外交」，レヴァイアサン，第十三號，木鐸，一九九三年秋，頁七〇~七一。

註③ 讀賣新聞，一九九六年二月二十五日，版一。

註④ 參閱朝日新聞，一九九六年四月十七日晚報，第二頁所載「日美安保共同宣言——二十一世紀に向けての同盟」（全文）。

二、強調日美安保條約的重要性，將進一步強化雙方有關國際情勢資訊與觀點的交流，在鄰近地區的情勢對日本的和平與安全造成重大影響時，共同研商雙邊合作，因應處理之道。

三、日美兩國領袖歡迎雙方政府在四月十五日所簽署的「日本自衛隊與美軍間物品勞務相互提供協定」(ACSA)，期望這項協定能夠進一步提升雙方的合作關係。雙方並同意對一九七八年所訂的「日美防衛合作指導方針」進行修改，以應付遠東地區一旦有事時，雙方能採取有效的對應措施。

四、雙方強調繼續合作研發反彈道飛彈防禦系統，以及包括F2戰鬥機的武器技術的研發合作關係。

五、雙方首腦也再度確認，決心要採取行動，縮編、合併和裁減以琉球為主的駐日美軍設施與用地。

由「日美安保共同宣言」的內容來看，在琉球美軍強暴事件、中共台海演習和威嚇以及朝鮮半島的緊張之後，使美國重新認識日美安保條約維持亞太安全的重要性，而擬加強與日本合作，俾發揮作用。柯林頓的訪日正式宣告美國重視亞洲與維護亞太地區和平與繁榮的決心，掃除了亞洲國家對美國的疑慮，確立了日美同盟難以動搖的關係。<sup>④</sup>

共同宣言中，明列修改「日美防衛合作指導方針」以及雙方在四月十五日所簽訂的「日本自衛隊與美軍間物品勞務相互提供協定」，將使日美間的合作有了更具體的內容，對於美軍的行動日本能夠提供更有效的「後勤支援」。「物品勞務相互提供協定」雖然限定於「平時」，但適用於聯合國維持和平行動(PKO)，則其地區不僅限於「遠東」，更有擴大至全球規模之意。一九七八年簽訂的「日美防衛合作指導方針」，原是以針對蘇聯入侵為目的，這次決定修改，將使「遠東有事」之際，日本也能提供美軍同樣的後勤支援，落實了安保條約第六條「遠東條款」的規定，加強了日本對東亞安全的參與。

日美安保條約雖然自一九六〇年修訂後實施至今未再作文字上的修正，但此次重新確認日美安保體制，實質上卻作了很大的轉變，象徵日美安保條約已從防衛日本的安全，擴大到維持亞太地區的和平與安全。美國政府為了不讓中共和東南亞國家對美國在西太平洋負起安全責任的決心有任何懷疑，在必要時會採取行動表明維持此地區和平與安全的決心，在台灣海峽的緊張情勢下，美國動用航艦前往台灣近海，展示了美軍以行動發揮安定作用的具體表現。<sup>⑤</sup>

日本首相橋本於五月十三日對內閣官房、外務省、防衛廳正式指示就四月間日美

註④ 例如，新加坡元老政治家李光耀在一九九六年二月二十五日香港南華早報刊出的專欄說，中共的力量日益強大已使東南亞國家感到憂慮，為了保持安全，美國的駐軍有繼續維持的必要。

註⑤ 隨同美國總統柯林頓訪日的國防部長斐利在談到三月間中共在台進行軍事演習，美國派遣航空母艦到近海的意義時，表示「我們派遣航空母艦到有關地區，表明了我們維護這一地區安全的立場，美日安保條約的加強，足以抑制這一地區的軍備競賽，並給有關國家帶來利益。」參閱中央日報，民國八十五年四月十七日，版九。

首腦會談達成協議的安保共同宣言，就「遠東有事法制」進行研究。<sup>②⑥</sup>有關機關將分三階段進行討論：第一階段以僑民的救援、難民對策為主；第二階段就遠東有事時對美支援的問題；第三階段就日本受到武力攻擊的情況進行研究。這些問題可能牽涉到海外派兵問題、集體自衛權的行使、私權的限制等問題，將無法避免涉及憲法解釋的問題，預料作業會遭遇到很大的困難。<sup>②⑦</sup>

自民黨執行部認為在遠東有事之際，日本可以提供水、糧食等物資，也可以提供醫療服務，燃料的提供則有直接支援美軍戰鬥行動的色彩，應採取慎重的態度；但自民黨內一部分人認為美軍與自衛隊共同訓練之際，燃料或運輸業務等相互融通的「日美物品勞務相互提供協定」(ACSA)應該也適用於遠東有事之際。社民黨對於遠東有事的對應，則採取不涉及集體自衛權行使的立場，基本上只限於人道上所必要的支援，如僑民的撤出或難民的接納以及醫療機構協助美方接納傷病美軍等。<sup>②⑧</sup>但是新進黨黨揆小澤一郎則認為：「憲法第九條是限制以發動國權行使武力，並不否定聯合國的集體安全保障、集體自衛權。」<sup>②⑨</sup>各界正反意見相當紛歧，莫衷一是。

根據防衛廳透露，「日美防衛合作指導方針」的修改，不單是文章的變更，也將協商日美合作具體的內容，日本政府預定在今年秋天日美安全保障協議委員會時，先行提出中間報告。<sup>③⑩</sup>

## 伍、日本的勢力擴展與亞太安全

冷戰後日本隨著經濟實力在亞洲地區的日益壯大，積極謀求與其經濟實力相稱的政治地位，對亞洲地區的外交，在經濟外交為主的基礎上逐漸加深了政治外交的色彩。日本強大的經濟實力也使日本再也不能逃避國際責任，而必須重新思索日本應走的方向。從當前日本的社會和政治思潮的變化來看，已勾劃出下列的幾個未來的基本走向：

一、從「特殊國家」到「普通國家」。也就是日本不再以本身的特殊情況去對外訴求，而遵守國際間的普遍的規範，那樣才不會被外國視為「日本異質論」，而步入招致國際孤立、排他的國家主義的道路。<sup>③⑪</sup>這也是日本政治家小澤一郎所說的「普通國家」的概念，要成為真正的「國際國家」，在國際社會中被認為當然的事情，便負起責任去做而不逃避。例如，一提到安全保障問題，立刻就有憲法與法制的口實，想要避開國際協調的責任與角色。小澤認為冷戰結束的今天，日本應該重新訂立一個適合現代化社會的戰略，成為「普通國家」，日本國民也應該意識改革，成為「普通國

註②⑥ 朝日新聞，一九九六年五月十四日，版二。

註②⑦ 岡崎哲也、根本清樹，「急浮上『有事法制』論點を探る」，朝日新聞，一九九六年五月十日，版四。

註②⑧ 朝日新聞，一九九六年四月二十九日，版二。

註②⑨ 「集體的自衛權活發論議～」，產經新聞，一九九六年四月十七日，版三。

註③⑩ 朝日新聞，一九九六年五月二十六日，版三。

註③⑪ 栗山尚一，「激動の九〇年代と日本外交の新展開」，外交フォーラム，一九九〇年五月號，頁十七。

民」。<sup>⑳</sup>

二、從「被動外交」到「自主外交」。第二次大戰後，進入冷戰時期，日本被納入美國的安全保障體制之下，日本並無選擇的餘地，以美國的主導型，被動地接受美國的想法，而被批評為「看不見臉面」的國家。<sup>㉑</sup>日本一些學者與政治家認為今後應積極參與世界新秩序的形成，明確制訂大戰略與國家目標，以大國身分展開「自主外交」，發揮與經濟大國相稱的政治作用。<sup>㉒</sup>

三、從「一國繁榮主義」到「國際協調主義」。戰後日本對於國際秩序的安定，是誰在怎樣的負擔下所提供的並不關心，更不會想到日本如何去積極貢獻，日本只知道在適合自己的和平與經濟成長的安定的國際環境中，去發揮最大的作用。這種行動模式後來被批評為「免費搭車」，日本才開始瞭解，國際社會的安定並不是可以免費得到的恩惠，而是必須共同建立的。日本在戰後只專心追求本身的繁榮，而不考慮到別人，這種被稱為「一國繁榮主義」的行動模式，造成日本經濟成長的奇蹟，但也因此受到指責。日本認為冷戰後國家和人民在思想上不能不有所轉變，必須培養自己對國際的責任，與美國等所有的主要國家協調，在經濟和安全保障方面，尋求和平與繁榮。<sup>㉓</sup>

以上日本新觀念的轉變，促使日本逐漸調整其全球的戰略目標。一九九〇年代日本走向政治大國的具體目標，首先是立足亞太地區，更多地參與聯合國為中心的事務，爭取刪除聯合國憲章中有關「敵國條款」，並爭取成為聯合國常任理事國，建立一個包括日本在內的新的的大國政治結構。<sup>㉔</sup>其次，在努力維持日美同盟關係下，逐步擺脫追隨美國的外交，自主地發揮日本在國際政治中的作用。第三則是作為日本對世界貢獻的手段，擴大對外經濟援助。一九九二年六月日本政府閣議決定「政府開發援助大綱」，確立日本政府開發援助（ODA）的基本理念，以地球環境保護、支援開發中國家自立，並促進被援助國家的民主化和人權為目標，謀求世界的和平與安定。<sup>㉕</sup>

日本認為自己是亞太地區的一員，應該以亞太地區為立足點，開始將其重點移到亞洲，在經濟上加強與亞洲國家的經濟合作，以「雁行型發展」帶動四小龍和東協等國齊飛，試圖組織以日本為核心的東亞經濟圈，以與歐美平分天下。

除了貿易、投資之外，日本的政府開發援助（ODA）也是以亞洲地區所占的比例最高。一九九二年日本的經濟援助，亞洲地區占了百分之六十五點一，一九九三年也占了百分之五十九點五，並以中共及東協國家所獲得的援助額最多。<sup>㉖</sup>一九九五年

註⑳ 小澤一郎，日本改造計畫（講談社，一九九三年），頁一〇四～一一〇。

註㉑ 入江昭，「二十世紀日本の外交」，東亞，一九九二年七月號，頁八～二三。

註㉒ 參閱海部首相在一九九〇年三月二日國會的施政演說，全文見朝日新聞（晚刊），一九九〇年三月二日，版三。

註㉓ 猪口孝，ただ乗りと一國繁榮主義をこえて（東洋經濟新報社，一九八七年），前言及頁二〇～二三。

註㉔ 山田勉，「『常任理事國』入り」，世界，一九九三年一月號，頁二三〇。

註㉕ 日本外務省經濟協力局編，我が國の政府開發援助（上卷），一九九三年版，頁三六五～三六九。

註㉖ 日本通商產業省編，經濟協力の現状と問題點（總論），一九九四年版，頁二四～二五。

中共不顧日本的警告，於五月十五日及八月十七日強行進行核試爆。日本為表示抗議，於八月二十九日決定將一九九五年度對中共的無償資金援助，從預定的七十餘億日圓縮減至五億日圓。<sup>39</sup>從日本對中共核試爆所採取的措施，可以知道日本也以援助作為安全保障的輔助作用，以援助發揮經濟外交在安全保障上的作用。

亞洲國家對於日本在此一地區的經濟與政治勢力的擴展，不管願意與否都無法擺脫。亞洲大多數國家並不是反對日本善盡國際義務，發揮維持國際和平與安定之地區繁榮的責任，而是基於第二次世界大戰期間受到日本侵略的痛苦經驗，普遍對日本產生不信任感，不願意見到日本再度成為政治強勢的國家，尤其是成為軍事上的強國，威脅到鄰國的安全。這種不安的心理，由於戰後日本並沒有坦誠的認錯，對戰後問題的處理和戰爭責任問題的反省不夠徹底，而至今未能完全消除。

不過，戰後以來的國際環境，畢竟與戰前不同了，要重蹈軍國主義的舊路幾乎是不可能的。日本是個島國，人口稠密，又集中於幾個大都市，並以貿易立國，維繫經濟的繁榮，企求一個安定和平的國際環境，不容許戰爭的破壞。日本國內反戰的輿論和近鄰國家對日本軍事活動的敏感反應，也使日本執政當局不敢輕舉妄動，而一再保證不成為軍事大國，不以武力威脅到鄰國的安全。

## 陸、結 語

波斯灣戰爭發生之後，日本發現只出資金不出人力，不能滿足國際社會的要求，必須尋求新的貢獻方策。日本在綜合的安全保障的架構，已有如下的三個方向，形成互相補強的關係。

第一、在對應全球的紛爭上，要在與以軍事制裁措施而行使集體自衛權不同的，集體安全保障的定位上，參與聯合國的維持和平活動（PKO）。第二、為防止亞太地區霸權主義的興起，要在亞太地區建立兩國間或多國間的值得信賴的軍備管理、裁軍的關係。為此一地區安定的發展，重新確認美國的承諾意義及確定其作用，追求日美同盟關係的重整與區域性集體安全保障架構的建立。第三、為對區域的軍事的安定與對全球經濟發展有所貢獻，在歐亞大陸周邊的島嶼國家，要建立一個適切的能自衛的獨自應付的能力。

日本的這種構想，是以日美安保體制為基礎，透過國際組織和地區性的對話，以集體的力共同維護國際秩序與亞太的安全。

冷戰後中共不斷增加國防經費，購置武器，進行核子試爆，以及在南海和台灣海峽進行軍事擴張和威嚇行為，使東亞情勢日趨緊張。但日本增加軍費未必可獲得安全保障，日本政府寧願增加對駐日美軍費用的分攤，亦不願要求美國自日本撤軍。美國駐日軍隊不僅可嚇阻北韓及中共對東亞和平的破壞，亦可避免日本走上軍事大國之路，這對美國及東亞各國的安全有所幫助，而日本對美軍提供後勤的支援，落實了「遠

註<sup>39</sup> 朝日新聞，一九九五年八月三十日，版一。

東條款」的規定，加強了日本對東亞安全的貢獻。日美的合作，將使日美兩國的影響力更加提升，日本也由安保依賴美國的被動角色，成為積極協助美國的平等夥伴。

日本的防衛政策或日美共同宣言固然是以中共與北韓為假想敵，但強調有意與中共合作，表明中共應扮演積極性的角色，不應有破壞和平的行為。由於日美兩國和中共都有密切的經貿關係，彼此也不願造成尖銳的衝突而損及利益。在冷戰時期，國與國間的關係較為僵硬，友好或敵對壁壘分明，但在國際社會多元化後，國際關係較以往更為微妙，在不同事件上，可能處於對立與抗爭的局面，也可能是合作與協調的局面。透過溝通與協調，達到「預防外交」的目的，以防止地區的紛爭與緊張於未然，也許這將是新時代的最好選擇。

\*

\*

\*

