

第參章 美日安保體制強化進程

美日安保體制歷經各時期的轉變，其發展過程並非一貫平順，不僅未隨著冷戰之結束趨向式微，反而在內外環境因素交互影響下逐漸調整發展而鞏固強化，及至今日成爲維護影響朝鮮半島穩定及東北亞地區形勢發展的關鍵角色。

本章將美日安保體制的發展概分爲兩部分進行探討，其一是 20 世紀 90 年代的進展情形，並以冷戰後同盟「漂流」至 1997 年完成再定義之進程爲主要論述內容；其二是小布希總統任職之後的發展，重點置於同盟計畫轉型至完成戰力部署調整迄今的發展，也藉此呈現不同時空下美日兩國的戰略思惟。

第一節 同盟漂流至安保再定義

一、冷戰後至「奈伊報告」提出

(一)冷戰後同盟漂流與危機

冷戰結束之際，蘇聯繼承者俄羅斯經濟陷入困境，中共則處於 1989 年「天安門事件」西方制裁下的緩解期，國際間散發出長期未見的和平氣息，美國隨後亦宣佈將分三階段裁減其駐亞太兵力，予人有威脅不再及重返孤立主義之感。¹ 由於同盟過去主要目標的蘇聯消失，美軍東亞存在的意義與同盟體制是否應該持續維繫，成爲被討論的焦點。

19 世紀 80 年代，美國雖逐漸成爲世界超強，但也陷入鉅額貿易赤字與財政赤字的所謂「雙子赤字」困境當中，且國力因冷戰而耗損，GNP 占世界比重從 1960 年的 33.3% 下降到冷戰結束前的 21%，淨負債達 5,325 億美元，成爲世界最大「債務國」。反觀日本 GNP 比重從 2.8% 上升到 15%，海外淨資產達 2,917 億美元，成爲世界最大「債權國」，² 加上北方威脅消退對美國依賴度降低，且「平成景氣」經濟巔峰使其外交地位提升，標榜「脫離意識形態」的「國家利益」概念開始盛行，並出現「亞洲主義」的「美日歐三極論」國際秩序觀，³ 首相海部俊樹還於 1990 年 1 月以信函向老布希總統提出美日歐主導建立國際新秩序的建議；1992 年 1 月的「東京宣言」將美日同盟關係由從屬轉變爲共同對世界承擔責任的全球合作夥伴關係，美國還承認日本的大國地位，⁴ 一時之間彷彿認爲可與美國並駕齊驅的日本時代來臨，「美國衰落論」也蔓延於美日兩國及國際之間。⁵

日本以對美龐大貿易順差作爲經濟成長的主要憑據，但也因此成爲美國貿易赤字與失業率上升的禍首，美國因而設定「經濟優先」策略，將市場佔有率目標等納入美日貿

¹ 劉棟，〈冷戰後的美日同盟與中國一種博弈論的分析〉，《世界經濟與政治論壇》，2005 年第 4 期，頁 94。

² 薛君度、陸忠偉，《顛簸的日本》（北京：時事出版社，2001），頁 129。

³ 金熙德，〈冷戰後日本對外戰略論爭〉，《中國社會科學院日本研究所》，2001 年，〈<http://ijs.cass.cn/files/geren/jinxd/w0102.htm>〉。

⁴ 趙國材，〈美日安保條約體系下之非作戰軍事行動〉，胡春蕙、宋成有主編，《東北亞發展的回顧與展望（國際學術討論會論文選集）》（台北：正中書局，2003 年 5 月），頁 175。

⁵ 于鐵軍，〈第十章 東亞的軍事同盟〉，閻學通、金德湘主編，《東亞和平與安全》，2005 年 8 月，〈<http://rwxy.tsinghua.edu.cn/xi-suo/institute/ky/yxt/zz/dy/11.htm>〉。

易談判項目，並屢以訴諸超級 301 條款懲罰等途徑對日施壓要求拆除貿易壁壘，還制訂以日本為制裁對象的通商法，各界亦出現「日本不是夥伴」、「與日本必須使用特別規則」等聲音。美國的持續壓力終於使其 IT 等產業得以進入日本，並帶動本身經濟成長，卻也成為讓日本經濟步入蕭條期的重要原因。

日本對美國一連串針對性行動也開始有所反應。日本學界批評美日同盟讓日本陷入「小國依賴大國保護、卻也限制自主發展」的「同盟困境」(alliance's dilemma)當中。日本右翼也大肆反彈，新右翼領袖石原慎太郎等人並出版「日本可以說『不』—新日美關係的對策」⁶一書回應，呼籲日本人應拋棄戰後形成的「小國意識」及屈從美國心理。日本政府則相應提出排除美國的「亞洲化」倡議以為對抗，宣稱「日中關係與日美關係一樣重要」。⁷此時兩國貿易摩擦愈演愈烈，「日本威脅論」於是在美國興起。1991 年《美聯社》就評論當時美國的挑戰不再來自意識型態敵人，而是經濟盟友；美國媒體甚至載文「美日戰爭—並非不可想像的事」加以呼應；⁸事實上美國對日本的經濟諜報戰已經開打，⁹雙方經濟摩擦一直持續到柯林頓總統的後半任期。

美日兩國不僅在經貿問題上發生衝突，在防衛合作領域也產生矛盾。雙方合作為日本研製的FSX支援戰機案就因互不信任而一波三折，使得已投下鉅資的日本蒙受巨大損失。¹⁰尤其 1991 年波灣戰爭，日本最後雖對美國率領的「沙漠風暴」行動提供高達 130 億美元捐款資助，但因開始時對聯軍支持態度消極緩慢，最後仍被國際以「紙上盟國」、「支票外交」等言詞相譏；美國還刻意在事後不將日本列入感謝名單之內，引起日本國內一片錯愕與嘩然，美日同盟也出現有史以來最大的危機。¹¹

雖然日本次年即通過《聯合國維和活動協力法案》(PKO)，¹²開始派遣自衛隊赴海外支援任務，但美日兩盟國之間應有的互信與親近感已遭侵蝕。1994 年 2 月美日兩國領袖經濟會談破裂；8 月日本強調應「將其冷戰性質防衛戰略轉向多邊安全戰略」的「樋口報告」公佈；該年美國《核戰略評估報告》即對日本疏離傾向表示憂慮；¹³日本國內接著掀起要求美軍歸還其駐日基地浪潮；1995 年民調更顯示日本人對美日關係看法悲觀等等，¹⁴均反映雙方關係出現的危機。

⁶ 石原慎太郎、盛田昭夫，《日本可以說“不”—新日美關係的對策》(東京：光文社，1989 年版)，頁 12-21。

⁷ 王少普，〈東亞多邊合作中的日本因素〉，劉傑主編，《變化中的世界與中國因素》(北京：時事出版社，2006 年 2 月)，頁 265。

⁸ 趙丹，〈淺析日美安保體制嬗變的原因〉，《理論學刊》，第 6 期(2004 年 6 月)，頁 85。

⁹ 林武雄，〈美國東亞戰略：「對日關係為軸心」是否進入修正期？—美國「對日政策」VS.「對中政策」〉，《台灣日本綜合研究所》，2004 年 6 月 9 日，<<http://www.japanresearch.org.tw/takeo-19.asp>>。

¹⁰ 尹懷哲，〈美日同盟將蛻變為美日軍產複合體？〉，《台灣日本綜合研究所》，2005 年 8 月 31 日，<<http://www.japanresearch.org.tw/special-24.asp>>。

¹¹ 渡邊昭夫，〈日美同盟五十年的軌跡與二十一世紀的展望〉，《國際問題》，2001 年 1 月，no.490，頁 28-32。

¹² 〈國際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律〉，《防衛省・自衛隊》，2002 年 6 月 19 日，<<http://law.e-gov.go.jp/htmldata/H04/H04HO079.html>>。

¹³ 張玉國，〈同盟困境與美日同盟-日本的同盟政策分析〉，《日本學論壇》(吉林：吉林大學，2004 年 3 月)，頁 29。

¹⁴ 1995 年日本《讀賣新聞》與美國蓋洛普公司共同辦理民調，日本方面認為日美關係不好者占 32.4%，超過認為良好的 22.2%。參考：李曉東，〈“妖魔化”現象與中日關係之省思〉，《中國大陸研究》，第

對日本而言，「冷戰產物」的同盟關係存在理由雖然薄弱，但泡沫經濟崩潰後支持多極化思維的條件也開始逐漸流失，正反因素間難以掌握拿捏。美日雙方對安保事務乃任由官僚階層當成常規工作維持，雖未發生破壞或倒退情事，卻也失去明確的方向感，呈現船橋洋一所稱的「同盟漂流」狀態。¹⁵

(二) 樋口報告提出及影響

即便當時安保體制產生漂流與危機，但國際環境仍有若干刺激安保強化的因素存在。1993年北韓退出核不擴散條約，次年6月進一步退出國際原子能機構，美國於是以經濟制裁甚至動武相脅，並著手研擬各項作戰計畫，¹⁶ 頗有戰爭一觸即發之勢，安保體制能否發揮作用的問題因而浮上檯面。7月亞太地區第一個多邊安全機制「東協區域論壇」成立，¹⁷ 各國開始有重視區域安全機制的趨勢，加上中共經濟穩定發展影響漸增，對美日造成更多壓力與挑戰。

另一方面，美國因波灣戰爭勝利進一步奠立在全球與西方世界中的主宰地位，柯林頓政府經濟戰略帶領美國經濟走強，並未如日本預期般的衰敗。反而日本此時經濟下滑信心大失，政治上也因1993年6月「五五體制」瓦解而陷入不確定期。河野洋平的「國家利益論」潮流開始消退，對外政策中的「脫美入亞」情結被「意識型態化」傾向取代，「日美共同價值論」又逐漸成爲主流思潮。¹⁸

從理論或現實角度來看，較弱國家在面臨威脅力量興起、或能藉助強國力量發展時，爲尋求權力平衡或協助，常必須向強國靠攏。強國則藉以實現其國家及地區戰略目標，爲其影響區域所需力量提供足夠的軍事後盾。這就是冷戰後美國成爲超強主宰世界或區域的主要外交優勢，也是日本決定加緊追隨的主要原因。

日本政界基於冷戰後其尚未針對過去以蘇聯爲假想敵、以自衛隊爲中心的防衛態勢進行調整，加上波灣戰爭以鉅資援助聯軍卻仍遭到「搭便車」(free ride)的指責，¹⁹ 憂心美日安保基礎動搖，於是出現檢討防衛政策是否適應冷戰後新安全環境的聲音，建議政府應與美國針對同盟使命及任務問題展開對話。²⁰ 當時的首相細川護熙遂於1994年2月成立以樋口廣太郎爲會長的「防衛問題懇談會」諮詢機構，²¹ 在經過約20次會議的討論之後，於8月向新首相村山富市提出「日本安全保障與防衛力量應採態勢一面向21世紀的展望」研究報告，²² 亦即所謂的「樋口報告」，並成爲1995年日本《防衛計畫大

50卷第1期(民96年3月)，<<http://iir.nccu.edu.tw/hjournal/china%20studies/u51-6.pdf>>。

¹⁵ 〈美日關係質變 牽動東亞敏感神經〉，《中國時報》，2001年1月15日，第13版。

¹⁶ 胡利平、楊韻琴編譯，《預防性防禦：一項美國新安全戰略》(上海：人民出版社，2000年版)，頁126-129。

¹⁷ 巨克毅，〈東協「10+3」與「10+1」合作機制之分析〉，《中興大學全球與戰略研究中心》，<<http://cgpps.nchu.edu.tw/modules/wfsection/article.php?articleid=253>>。

¹⁸ 王公龍，〈對日美同盟“再定義”的再認識—以現實主義、新自由主義和建構主義爲視角的選擇性分析〉，《中華日本協會》，2002年第5期(總第71期)，<<http://www.ijcs.cn/files/xuekan/02-5.doc>>。

¹⁹ Ralph A. Cossa, "U.S.-Japan Security Relations: Separating Fact from Fiction", *Restructuring the U.S.-Japan Alliance: Toward a More Equal Partnership*, (Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies, c1997), P33.

²⁰ 田村重信，《日米安保と極東有事》，(南窓社：1997年3月)，頁66-67。

²¹ 于鐵軍，同註5。

²² 〈防衛大綱解説〉，《日本防衛省・自衛隊》，<<http://www.mod.go.jp/j/defense/policy/taikou/kaisetu/index.htm>>。

綱》的藍本。²³

「報告」認為冷戰後明確的威脅雖然消失，但又陷入具有某種不透明與不確定性、存在各種分散、難以界定且性質不一的危險狀態當中，分析出存在四種類型的危險，第一種就是以美國為中心的大國之間喪失協調的可能性。²⁴「報告」也認為亞太地區安全合作體制並不成熟，地區中的美、中、俄等主要軍事大國利益交錯，安全環境潛存兩極發展的可能性；強調日本應加強多邊安全合作、充實美日安全合作關係機能、以及確保日本自身防衛力量的有效維持與運用，包括建議應積極參加聯合國維和行動及推進地區安全對話；呼籲美日安保條約仍為日本自身防衛所不可或缺，應該於作戰運用、情報與指揮通信、後方支援、裝備供應等領域加強兩國安全合作，並在強化指管通情系統、增強三軍聯合行動能力及調整自衛隊規模等 11 個項目方面提升本身防衛能力。²⁵

由於該報告書非由官方防衛廳長官主持完成，研究過程又歷經細川、羽田孜及村山等三位首相，所具自民黨屬性較弱，因而引發外界對日本防衛政策走向的質疑與高度關注。且其中第二章第三條「日美安全關係」被排序在第二條「多邊安全合作」之後，加上日本又提出維持美日安保以外的強化聯合國主導下綜合安全保障與獨立自主國防政策等兩項未來可選擇方向，強調自主防衛能力與多邊安全，因而被美國視為有追求自主及欲「脫離日美軍事合作」的重要跡象。²⁶起草人渡邊昭夫雖即解釋報告確實包含亞洲、自立及多邊等「志向」，但係主張冷戰後應以此改變美日同盟，並非有意脫美，²⁷亦非有意與美國競爭，因此儘管在提出之前就已獲悉美國之顧慮，但對爭議內容仍未予更動。²⁸日本或許也有意傳達美國「日本可以說『不』」的訊息，藉以刺激美國在當時雙方因經濟摩擦而低迷的關係下認真重視日本地位，同時給予持相同立場的奈伊等人更多促成稍後以強化同盟為主軸的「奈伊報告」提出的動能。

(三)奈伊報告及其作用

冷戰開始後美國的亞洲安全架構即係透過美日、美韓及美澳等雙邊同盟關係為主要支撐，配合與部分東南亞國家雙邊條約或合作關係建立而成。美國要維持 21 世紀世界中的領導地位，就必須保持亞洲的影響力，惟隨著國際情勢與各國內部政治環境演變，各方對威脅的認知出現差異，國家安全與戰略觀也產生分歧，美國因此開始對如何領導與維繫同盟、確保亞太戰略運作感到憂慮。²⁹另外，中共的經濟增長與國防現代化，使日本傾向與其和平共處，也為美國在亞太的經營增添變數。

1994 年美國分別與北韓在核子問題上、與日本在貿易議題上、以及與中共在最惠國

²³ 邱坤玄，〈中共對冷戰後美日安全關係的認知與新安全觀的形成〉，《東亞研究》，第 35 卷第 2 期(2004 年 7 月)，頁 10。

²⁴ 于鐵軍，同註 5。

²⁵ 于鐵軍，同註 5。

²⁶ Patrick Cronin and Michael Green, *Redefining the U.S.-Japan Alliance: Tokyo's National Defense Program*, Institute for National Strategic Studies, McNair Paper 31, National Defense University, November 1994, p. 9; Quoted in Yoichi Funabashi, *Alliance Adrift* (New York: Council on Foreign Relations Press, 1999), p. 229.

²⁷ 金熙德，〈日美同盟「再定義」及其未來趨勢〉，《國際政治》，第 9 期(2000 年 9 月)，頁 83-84。

²⁸ 渡邊昭夫，前揭書，頁 25。

²⁹ The White House, *National Security Strategy of the United States* (Washington D. C.: The White House, August 1991).

待遇等議題上形成對峙局面，與東協各國亦存在人權問題衝突，東亞政策似陷入困境。另一方面，國務院助理國務卿溫斯頓·洛德(Winston Lord)向國務卿克里斯多福(Warren Christopher)提交一份私人備忘錄(即所謂「洛德備忘錄」)，嚴厲批評政府只重近期目標，政策建立也僅基於某些私人組織或部分政府機構的狹隘要求而非美國整體國家利益，導致更多亞洲國家出現抵制美國的倡議。³⁰ 加上此時日本開始研究與提出「樋口報告」表達盼受到重視的意向，牽動美國重新檢視美日安保並著手強化進程。

1994年9月，奈伊新任助理國防部長不久，即傳達美國希望日本未來訂定防衛大綱的戰略基礎應建立在美日同盟而非聯合國或多邊主義基礎上之立場，11月奈伊提出在雙邊、區域及全球等三層次開展美日合作新局面的建議，³¹ 美國隨即決定在國防部主持下，由奈伊展開對東亞新戰略進行研究，並以強化美日同盟、³² 重新激發亞太國家對美國地區存在的信心為目的。

1995年2月奈伊完成並發表《東亞戰略報告》(Eastern Asia Strategy Report, EASR)，即所謂的「奈伊報告」。報告中首先強調美日同盟的重要性，視其為兩國太平洋安全政策及全球戰略目標的根本，也是美國亞洲安全政策的關鍵，稱多邊安全只是補充而不能取代；同時表示美國與日本關係包含安全同盟、政治合作及經濟與貿易等三大支柱，稱要從長遠戰略角度看待而不能僅因貿易摩擦即動搖同盟基礎。³³ 報告同時宣示停止美軍撤離亞洲進程，未來20年內將維持東亞10萬名駐軍。³⁴ 其考量係基於整個區域的持衡安全保障，非僅為當時緊繃的朝鮮半島態勢。

「奈伊報告」對於如何對待中共及其相關的美日安保新基礎問題曾斟酌再三，³⁵ 對中共未來是敵是友的認知也不確定，報告稱中共軍事發展態勢對該地區國家的預期與行為「產生巨大影響」，並以間接語調表示「基於對中共未來計畫、力量與意圖欠缺瞭解，其他某些亞洲國家或許認為應該對中共日益強大的軍事力量做出反應」，³⁶ 另外，奈伊在報告發表後的10月對媒體表示穩固的美日安保關係及美日協調一致，會使得與中共接觸協調時進行順利且效果更佳，如果地區各國對中共採取共同立場，中共將更能明白事理的言語，³⁷ 透露出美國開始對中共崛起憂慮與關注，並衍生聯合日本等周邊國家共同因應的思維。

該份報告所提戰略規劃雖未立即為柯林頓政府完全採納，但已為美國與中、日兩國建立關係的性質做出釐清，³⁸ 並使美日兩國對安全環境威脅及同盟重要性重新認識，確認冷戰後安保體制的存在基礎。1995年美國國防部「美日安保關係報告」及《東亞戰略

³⁰ Harry Harding, "Asia Policy to the Brink", *Foreign Policy*, No. 96 (Fall 1994), p. 71.

³¹ 趙丹，〈淺析日美安保體制嬗變的原因〉，《理論學刊》，第6期，2004年6月，頁84-86。

³² 金熙德，同註3。

³³ U.S. Department of Defense, "United States Security Strategy for the East Asia-Pacific Region", *Office of International Security Affairs*, February 1995, p.10.

³⁴ 楊伯江，〈日美關係的漂流〉，薛君度、陸忠偉主編，前揭書，頁135-136。

³⁵ Yoichi Funabashi, *op. cit.*, p. 256.

³⁶ Department of Defense, *op. cit.*, p.15.

³⁷ 于鐵軍，同註5。

³⁸ Yoichi Funabashi, *op. cit.*, p. 256.

報告》也開始對日本在區域安全及美國東亞戰略中的角色與功能給予積極評價。³⁹

二、防衛大綱與安保聯合宣言

(一)1995《防衛計畫大綱》⁴⁰

日本防衛計畫大綱係依據其憲法、美日安保條約及聯合國憲章防衛政策等三大法律基礎制定，與《防衛政策基本方針》及《中期防衛力整備計畫》共同建構出日本長期防衛方向、政策基本原則及中短期防衛力計畫。其中《防衛政策基本方針》還包括其他的四項基本內涵，分別是：專守防衛、非威脅性軍事大國的發展、遵守非核三原則及確保文官統治等，防衛計畫大綱則是指導自衛隊未來整備與發展方向的綱領。

首份《防衛計畫大綱》制訂於 1976 年 10 月，目標在於訂定後 20 年期程內指導提升日本防衛力量及建構一般國家正常軍備防衛力量，其中「基礎防衛力量構想」旨在保持日本「自衛所需最小限度的基礎型防衛力量」；另項重點則在說明其防衛預算增加原因，以消除國際疑慮及凝聚國民共識與支持。⁴¹

美日官員在「奈伊報告」正式提出前之，即已先就兩國安全合作展開交流對話，防衛廳並據以進行政策研討。雙方原訂 1995 年 11 月在大阪亞太經合會(APEC)後發表安保聯合宣言，但美日當時處於同盟「漂流」關係渾沌的處境中，9 月以來琉球民眾抗議及要求關閉所有美軍基地呼聲在日本境內迅速蔓延，甚至動搖到美日安保基礎。1995 年 10 月日本《日經新聞》民調即顯示當時有 40% 民眾贊成廢除美日安保條約，比例較過去大幅增加；《朝日》電視台民調中不認同「駐日美軍讓日本更安全」者也高達 44%，而兩項民調中對美日安保持正向意見比率分別為 44% 及 46%，⁴² 下降到 1973 年以來的新低。日本國內氣氛顯然並不適合柯林頓總統訪美，恰好當時美國有預算問題，乃順勢將訪日計畫延遲，⁴³ 造成防衛計畫大綱在安保聯合宣言前出爐的現象。

1995 年 11 月，日本先發表新《防衛計畫大綱》，內容首先定調美日安保體制對確保日本安全及周邊和平穩定係「必要而不可或缺」，將謀求順利及有效方式運用安保體制採取適當對策，將安保功能進一步擴展至地區與國際防務之上。

《大綱》共分爲：主旨、國際環境、日本應承擔事項、日本應具備防衛力量內容、以及具體運用時應注意事項等五大項目。其中主旨揭示日本未來努力方向爲：確保國際政治安定及防範衝突考量積極推展外交；爲安定內政確立安全保障基礎；堅持美日安保體制；以及致力整建適當防衛力量等。

《大綱》內容重點有三大部分，分別是：推動多邊安保合作、充實美日安保合作關係、以及今後需加強領域等。在應加強領域方面，《大綱》列出引進偵察衛星，加強情報蒐集分析及指揮管控能力；提高參加聯合國維和行動專業性；引進神盾艦及空中加油

³⁹ 張玉國，前揭書，頁 29。

⁴⁰ 《平成 8 年度以降に係る防衛計畫の大綱》，《防衛省・自衛隊》，1995 年 11 月 28 日，<<http://www.mod.go.jp/j/library/archives/keikaku/dp96j.htm>>。

⁴¹ 楊永明，〈日本防衛計畫大綱解析〉，《青年日報》，2005 年 1 月，<<http://club.ntu.edu.tw/~yang/Comment-280105.htm>>。

⁴² 小泉親司，《日米軍事同盟史研究》（東京：新日本出版社，2002 年 11 月），頁 323。

⁴³ 邱坤玄，前揭書，頁 13。

機；發展遠程投送能力及研發飛彈防禦系統等。在日本防衛能力角色方面，由過去防止對日本小規模有限攻擊，調整為周邊出現將影響日本和平安全狀況時，需依照憲法與相關法律規章採取適切行動因應，對聯合國活動也將給予必要而適當的支持。

在對外政策方面，《大綱》提出未來將走出過去因過度歸屬於安保體制內而缺乏自我外交的狀況，要發揮本身經濟大國力量謀求更自主外交作為與國際地位，並培養對國際應有的責任觀，與美國及其他國家共謀維護地區安定與繁榮。《大綱》原本要將「來自中國的威脅」字句明確載入，後因首相村山顧忌可能讓中共懷疑日本動機而作罷，⁴⁴ 改以「日本周邊地區存在包括核武在內的強大軍事力量，許多國家以經濟發展為背景致力於軍事力量的擴充與現代化」文句暗示代替，含蓄表達出對中共的關注。

由於防衛大綱係日本至少未來 10 年長時間內防衛政策的指南，為因應瞬息萬變的世界情勢，《大綱》最後提出：「由於預想未來情勢發生重大變化時，必須對防衛力量進行應有調整，因此屆時應按新情勢再作檢討」，保留因應重大情勢作必要調整的彈性。其中關於「周邊事態」的相關內容，則成為日本 1997 年《防衛合作指針》中相關條文的依據。⁴⁵ 而《大綱》與美國 1995 年《東亞戰略報告》的提出，象徵美日安保體制重新定義的醞釀階段與前置工作已基本完成。

日本內閣並於《大綱》公佈後不久通過 1996-2000 年的五年期、預算金額達 25 兆 1500 億日圓(約 2500 億美元)的《中期防衛力整配計畫》，平均每年軍費增長幅度為 2.1%，⁴⁶ 用以支援新防衛政策的推動。

(二)美日發表安保聯合宣言⁴⁷

1.聯合宣言發表背景與內容

1996 年 1 月，被視為鷹派的橋本龍太郎接任首相，旋於 2 月訪美，討論因應琉球居民抗議等問題。兩國領袖柯林頓與橋本遂於琉球事件趨緩及 3 月中共製造台海飛彈危機氛圍下，次月於日本大阪會面並共同簽署《美日安全保障聯合宣言》。事實上該份宣言醞釀已久，美日針對安保體制何去何從問題早已展開長達 6 年的安全對話，歷經兩國貿易摩擦及安全環境變化等因素起伏及衝擊之下完成，也象徵著冷戰後美日安保體制新階段的開始。

《聯合宣言》重點在於釐清美日安保重新定義的必要性問題，同時也為定義設定原則框架。除再次確認彼此關係，並肯定美軍在亞太地區存在係維繫與穩定區域安全的關鍵因素之外，並強調對美國支持安保及美軍駐日部隊維安付出的感謝，藉以安撫日本國內反美情緒。《宣言》並提出強化關係的五大合作範圍，包括：區域情勢、美日同盟與相互合作及安保條約、雙方在安全保障關係下的合作、區域合作、以及全球合作等。

其中關於美日安保合作與條約方面，雙方再次確認同盟價值及安保條約對促進亞太地區安定的功能，認為日本本身防衛應是自衛隊與美日安保的加成；美國方面考量亞太

⁴⁴ Michael J. Green and Benjamin L. Self, "Japan's Changing China Policy: From Commercial Liberalism to Reluctant Realism", *Survival*, 38:2(Summer 1996), P.44.

⁴⁵ 邱坤玄，前揭書，頁 11。

⁴⁶ 張廣量，〈「美日安保防衛指針再定義」對台海安全影響之研究〉，《中國文化大學政治學研究所碩士論文》(民 91 年 7 月)，頁 65。

⁴⁷ 《日米安全保障共同宣言—21 世紀に向けての同盟》，《日本防衛省・自衛隊》，1996年4月17日，<[http://www.mod.go.jp/j/defense/policy/an po/j960417.htm](http://www.mod.go.jp/j/defense/policy/an_po/j960417.htm)>。

地區與日本安全保障情勢，表達有必要在亞太地區維持 10 萬駐軍的看法；日本對此則表示歡迎，也承諾將給予駐日美軍提供更多財政支援。

有關雙方在安保關係下的合作，兩國同意共同為強化安保體制作出以下努力：加強交換國際局勢、國防政策及軍事態勢情報與觀點，以因應世局變化；開始進行對 1978 年《美日安保防衛合作指針》審查，建立美日更密切的雙邊安保體系，並研究日本周邊地區可能發生的事態、對日本和平安全會產生重大影響情形下的美日合作問題；期待 1996 年 4 月雙方訂定的《美日相互提供後勤支援、物資及勞務協定》能進一步增進兩國合作關係；將加強自衛隊與美軍之間軍事科技與裝備的相互交流，共同研究開發二代支援戰鬥機；另考量大規模殺傷性武器與載運工具擴散將危及兩國安全保障，雙方將採取共同行動予以防止，並持續進行有關彈道飛彈防禦的合作研究。

琉球事件使柯林頓政府進一步意識到美日同盟危機的嚴重情況，因而推動整頓及縮減駐日美軍基地的進程，美日為此特地設立「美日琉球特別行動委員會」(SACO)，目的即為探討削減駐琉球美軍基地的各種方案。1996 年 4 月初委員會曾發表「期中報告」，決定在維持原駐軍規模前提下，對琉球基地採取整頓與縮小措施，預計 5 至 7 年內歸還普天間機場等約占美軍琉球用地總面積 20% 的 11 處設施。該報告相當程度發揮了舒緩琉球反美情緒的作用，也為柯林頓總統 4 月中旬訪日營造較佳的氣氛。⁴⁸

《宣言》因此也針對美日安保體制核心的駐日美軍問題，表示必須更加努力共同處理獲取日本國民支持並相互理解；以及美方為了調合安保關係，同意整理、統合及縮小美軍駐琉球軍事基地與措施的決定。

在區域合作方面，兩國認為應為和平解決亞太地區問題努力，強調中共在本地區扮演肯定與建設性角色的重要性，因此對進一步加強與中共合作抱持關注。為了謀求亞太地區和平與繁榮，美日雙方將努力促進並協助俄羅斯進行改革、與南韓密切合作以維護朝鮮半島安定，並將與東協各國展開未來與東北亞地區相關安保對話，及發展與多國區域安全保障相關的對話與機制籌組等。

在全球合作方面，強調美日安保條約是美日同盟核心，兩國政府將加強在全球規模問題上互賴合作，參與及支持聯合國與其他國際組織維和及人道救援等行動，推動「全面核子禁試條約」(CTBT)的交涉，同時在軍備管理及裁軍問題上密切合作，以防止大規模殺傷性武器與運載工具的擴散。

2. 美日安保體制的變化

從「奈伊報告」到《聯合宣言》的發表，日本作為美國東亞戰略核心的地位獲得確立，美日兩國領袖還於《宣言》發表當天，共同發表「面向 21 世紀的挑戰—一致兩國國民書」，內容表達美國支持日本成為聯合國常任理事國的態度，⁴⁹ 至此兩國過去存在的「美國衰落論」、「日本威脅論」及「敲打」日本等衝擊雙方關係的現象也彷彿煙消雲散。

《宣言》顯示美日兩國對防衛態度更加積極，由過去的消極防衛為主、積極干預為輔，轉變為二者並重，但對周邊地區則以積極干預為優先。過去僅強調「日本安全」，

⁴⁸ 于鐵軍，同註 5。

⁴⁹ 任曉、劉星漢，〈論二十世紀九十年代的美日同盟〉，《美國研究》，第 4 期(2004 年)，頁 137。

如今轉變為「日本的和平與安全」，亦即除原有的日本安全議題之外，今後凡是與日本和平相關的事務，都將成為雙方合作的方向。「平時事態」及「預測可能發生事態」狀況的列入，也將美日軍事合作範圍跨越過去緊急或戰時事態的限制。⁵⁰

另外，日本角色也較過去提升且較為對等。日本在美國壓力等因素下逐步突破憲法制約，自衛隊已能夠對日本領域內的軍事攻擊採取武力自衛行動，對美國西太平洋與東亞地區軍事行動也能提供後勤支援，範圍已較之前擴大。與 1978 年舊《指針》相比，《聯合宣言》由採取行動時的美國實施、日本支援，轉變為共同參與並分項實施，朝更具體且寬廣的「共同合作」方向發展，而非過去依安保條約規定偏向於支援美軍行動等狹隘範圍內的日本角色。日本今後得以軍事為重心，透過美日安保體制及聯合國國際維和行動兩項途徑，擴大國際參與等各種活動，為自衛隊參加海外軍事行動建立管道。

《聯合宣言》顯示美日因應事態的重點已經轉向來自中共及朝鮮半島等地區為主的威脅。為此美日兩國在對區域情勢認知方面，分析在亞太地區依然存在不安定與不穩定的因素，計有：懸而未決的領土爭議、潛在的地區爭端、朝鮮半島緊張情勢、地區包含核武在內的軍事力量仍持續集中與存在、大規模殺傷性武器與載運工具擴散等等，並將之作為 21 世紀雙方需共同面對的安全課題，也透漏出美日主導地區安全事務的強烈意圖。

1960 年 1 月的《美日安保條約》內容有三處涉及「遠東」一詞，其範圍事涉美國出兵及日本涉入戰爭問題，首相岸信介當年因此對「遠東」一詞統一界定其範圍為美日兩國維持國際和平安全共同關切的地區，範圍大致是菲律賓以北及日本與其周邊地區，包括南韓與台灣。⁵¹ 美國對此長期保持曖昧態度未做明確答覆。《共同宣言》內容則將涵蓋區域擴及「日本周邊」與亞太地區一亦即由遠東伸展至中東地區的安全。日本政府對外公開說法雖為：「『日本周邊』範圍需視國際情勢變化而定」，⁵² 但因《宣言》提出要以美日安保體制支持亞太地區和平與安定，讓外界產生日本是否已變更「遠東」範圍定義的疑慮。

日本外務省對改變的說法進一步加以否認，稱所謂「亞太地區」僅為條約內容概念，與安保條約之「遠東」性質並不相同，範圍也不明確。⁵³ 此雖可解釋為條約未涉及具體地理範圍問題，但美日從 1978 年舊防衛指針中的「遠東」地區轉變為「日本周邊」及亞太地區，除意味著美日軍事合作範圍擴大及日美兩國推動東亞安全戰略步伐的加快，同時也預示可能將走向世界的趨勢。

《宣言》同時提出兩國對中共的看法與期待，顯示美日為因應中共崛起，已存在聯手防範與積極拉攏併用之兩手策略思維。而奈伊在本次安保重新定義期間，對日本「防衛懇談會」委員說明美日安保體制存續理由時表示：「為不使中共有與美日對抗的機會，

⁵⁰ 石源華、汪偉民，〈美日、美韓同盟比較研究-兼論美日韓安全互動與東北亞安全〉，《國際政治》，2006 年 5 月，〈<http://www.sinoir.com/power/ShowArticle.asp?ArticleID=1900>〉。

⁵¹ 〈美日安保宣言備忘錄(日本外務省製)〉，《98 民進黨中國政策研討會》，〈http://taiwan.yam.org.tw/china_policy/p_us-jp.htm〉。

⁵² 〈美日安保條約對我國國家安全的影響〉，《98 民進黨中國政策研討會》，〈http://taiwan.yam.org.tw/china_policy/p_us-jp1.htm〉。

⁵³ 同註 51。

美日共同合作應是最佳選擇；換言之，如果等到中共力量壯大並與美日對抗，則屆時美日摩擦不僅會擴大，中共也無法成爲負責任的大國」的談話，⁵⁴ 也可視爲對美日針對中共策略內涵的詮釋。

三、美日防衛合作指針⁵⁵

(一)防衛指針的提出與內容

美日鑒於計畫與協調是決策能否有效執行的兩大要素，而合作則是互賴日深世界的主要潮流，兩國認爲必須爲安保體制建立更有效率的計畫與協調機制，方能制訂適切且能有效執行的決策，不致在運作時產生如 1994 年自衛隊執行支援美國空運人道救援物資至薩伊戈馬(Goma)任務時，既有同盟架構難執行該種複雜政軍協調業務而告失敗的狀況。⁵⁶

《安保聯合宣言》發表之後，美日爲強化日本在周邊地區緊急狀況中的角色及處理能力以落實宣言內容，俾使其中所訂合作項目取得執行依據，遂由美國國務卿與國防部長、日本外相與防衛廳長官組成「防衛合作小組委員會」(SDC)，就修改 1978 年《安保防衛合作指針》開始展開協商，並於 1997 年 6 月公佈「中期報告」，⁵⁷ 內容針對舊合作指針重點部分進行修改，也可視爲將一年前發表的聯合宣言內容予以具體化。

「中期報告」重點在於針對 1978 年《防衛合作指針》中在遠東發生緊急情況時美日合作部分、亦即當「日本周邊出現緊急事態」時兩國因應措施及日本如何對駐日美軍提供更有力支援等問題。⁵⁸ 內容按和平時期、日本本土與周邊出現緊急事態等三類狀況進行兩國軍事合作方針的規劃。其中緊急事態項目列出日本對美軍提供 40 餘項的支援措施。

美日檢討安保體制在雙方領導人授意推動及外在環境因素對兩國構成的壓力下，經過 SDC 委員會爲期 1 年又 5 個月的密集協商，終於在 1997 年 9 月 23 日由兩國領袖假紐約共同簽署《美日安保防衛合作指針》，兩國外交及國防首長也隨即發表聲明，肯定將更能確保東亞和平及積極發揮安保合作功能。

《防衛合作指針》係美日同盟重新定義的主要體現，內容共有七章，第一、二章說明目的、基本前提與原則，揭示日本行動指揮將受憲法限制，並受防衛取向政策及《非核三原則》規範；美日行動則將符合和平解決爭端及主權平等相關國際法基本原則及聯合國憲章等國際規定。

《指針》第三章爲平時美日之防衛合作。內容重點爲：日本將在《防衛計畫大綱》基礎下擁有必要自衛能力；美國爲履行亞太承諾，將維持核嚇阻能力及亞太前進部署兵

⁵⁴ 船橋洋一，《同盟漂流》(東京：岩波書局，1998 年)，頁 285。

⁵⁵ 日本外務省，《日美防衛協力のための指針》，1997 年 9 月 23 日，〈<http://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/hosho/kyoryoku.html>〉。

⁵⁶ 國防部史政編譯局編譯，《美日聯盟：過去、現在與未來》(*The U.S.-Japan Alliance: Past, Present, and Future*)(台北：國防部史政編譯局，2001 年)，頁 145。

⁵⁷ 于鐵軍，同註 5。

⁵⁸ 楊伯江，〈日美修改「防衛合作指針」中期報告初析〉，《現代國際關係》第 7 期(1997 年 7 月)，頁 12。

力等軍事能力。兩國平時合作範圍包括：情報交換與政策協商；各種區域及國際安全合作，此包括安全對話、國防交流、國際限武、聯合國維和行動、國際人道救助及緊急救難等事項的相互合作等；合作範圍另由美日共同研訂計畫，包含日本遭受攻擊時的雙邊防衛計畫、因應日本周邊事態的相互合作計畫、雙邊防衛計畫、演習與訓練、以及建構雙邊協調機制處理相關合作計畫等。

第四章為日本受到武力攻擊時的因應行動。美日兩國在日本遭受武力攻擊時的回應行動係雙方防衛合作的核心要素。當預判日本將遭受武力攻擊時，兩國政府將採取必要措施防止事態擴大，並採取防衛日本的必要措施。而當日本已遭受武力攻擊時，美日將儘早採取適切的共同行動加以反擊。

當日本面臨明顯而立即威脅或預判將遭受武力攻擊時，美日將立即加強情報交換及政策協議，日本並建立支援美軍的基本設施。雙方將採取包括外交手段的一切方式，以抑制事態擴大。基於日本周邊地區可能對日本發動武裝攻擊，美日同意為防衛日本及因應日本周邊有事保持密切關係。

當日本已遭到武力攻擊時，日本自衛隊將肩負儘快採取反擊行動的初期任務，美軍則將提供適當支援。當日本本土遭受軍事攻擊時，本土基本防衛任務由自衛隊負責，美軍僅在適當時機參與日本防衛行動；當日本遭受空襲、日本附近水域及航線遭受攻擊、日本遭受海空入侵、以及遭受其他武力威脅等狀況發生時，自衛隊將擔負主要防衛工作，美國部隊則予以協助並在適當時機參與防衛行動。此種美日合作模式將視所遭攻擊的規模、形式、階段等因素，採取共同作戰準備、警戒監視及情報交換以抑制事態擴大。在進行聯合行動時，日本自衛隊將在日本領土及周邊海域及空域進行初期防衛活動，美軍則提供防衛支援。日本對美軍的支援則包括通信電子活動、情報活動、後方支援活動等(並區分為補給、運輸、整備、設施及衛生等五個部分)。

《指針》在有關兩國應付事態過程中的合作部分，律定雙方政府可在以下事項自行採取行動，項目包括：救難活動、難民處理、搜索與救難、國民與非戰鬥人員的撤離以及配合聯合國經濟制裁活動等。雙邊合作則將加強有關效益、日本支援美國部隊活動、設施使用、後方區域支援、以及美日行動合作等。合作方式是事先研商相關條約與規定並建立相關機制以利政策諮商、協調及緊急時的因應。

《指針》第五章為對日本「周邊有事」時雙方合作具體細部的檢討，此為 1978 年舊指針所沒有的新增部分。內容首先對「周邊有事」作出定義，說明係指嚴重影響日本和平及安全的事態，並非指地理概念，而是依事態性質而定。兩國政府將盡一切努力，包括採取外交等手段以防止「周邊有事」發生。

當預判日本「周邊有事」時，美日兩國政府將加強資訊情報交換與政策協議，期間將設法對情報完成共同研判。兩國政府也將盡外交手段在內的一切努力，以防止情勢惡化。同時儘早啓動雙邊協調機制運作，並因應情勢變化加強情報蒐集與警戒監視。

對於在日本「周邊有事」時的反應，兩國政府將根據第二章所列基本前提與原則及兩國政府「各自的判斷」，採取適切措施抑制事態擴大。兩國也將根據適當安排在必要時相互支援。日本「周邊有事」時美日軍事合作的項目共計有 15 大項及 40 小項，包括：救援活動與對應難民的措施；搜索與救難；非戰鬥人員撤退與避難活動；以及確保及維

持以下國際和平與安全目的之作爲，計有經濟制裁的有效性、設施使用、後勤支援、警戒監視、掃除機雷及海域、空域的調整等。

《指針》並提出爲加強防衛合作的雙邊計畫。首先強調雙方將建立全面性機制，作爲雙邊計畫及建立標準與程式的中心單位；其次列出包括雙邊防衛計畫、雙邊合作計畫、建立共同準備之標準、建立共同程式及雙邊合作機制等雙方將共同推動的事項。

(二)新指針下的美日關係

美國亞太安全戰略包括軍事存在、雙邊自衛同盟、與中共交往以及多邊對話等四部分。《防衛合作指針》的提出，象徵東北亞以雙邊同盟爲核心、多邊安全爲補充的霸權穩定新安全體制模式的成形。⁵⁹《防衛合作指針》不僅成爲冷戰後東亞安全環境的新架構，也是美日雙方合作關係的基礎。

美日安保雖爲雙邊軍事同盟，但以軍力而言僅次於多邊軍事同盟的北約，美國需要日本基地與後勤支援以便在西太平洋展開有力的軍事行動。《指針》確認了美國軍事持續存在於日本與亞太地區的意義，美國在安保體制下，除提供盟國安全及地區環境和平穩定的保障外，亞太戰略與軍事部署也具備實踐與存在的基礎。美國還可藉以強化其對日本及東亞各國政治與軍事的影響力，並增加在政治與經貿議題上談判的籌碼。

其次，美日軍事合作領域也有所擴展，且可預擬因應作爲。自衛隊與美軍防衛合作範圍擴大至日本周邊之後，原單純爲保障日本本土安全的防禦作爲，轉變爲美日主要在亞太地區維持與確立有利軍事與安全環境的態勢，兩國可針對朝鮮半島核子問題、台海戰爭潛在危機、南沙群島武裝衝突及海上運輸線安全等事態預擬共同因應計畫，確保美軍任務順遂成功。

過去美日以軍事手段因應入侵爲主，但亞太地區不穩定與不確定因素非兩國以純屬軍事的安保條約所能應付，因此兩國同意將原有因應方式轉變爲運用外交等多種方式應付包含軍事衝突在內的各種事態，包括強化政治、經濟以及全球安全領域的合作，防止及干涉日本周邊地區發生兩國認爲影響其利益的事態，使安保體制擴大運用到地區甚至全球範圍。但也由於美日聯合計畫、協調與決策超出日本關切範圍，安保也延伸至駐日美軍本區域責任區以外的範圍，在全球都屬美國責任及國家利益範圍之內的現實之下，美國太平洋司令部將承擔更多駐日美軍所不便執行的雙邊協調事務，⁶⁰以因應跨區域範圍事態。

《指針》揭示的美日雙方合作方式與內容也有增加，且更具體明確。1978年舊指針並未列出特定合作事項，新指針則明訂三方面合作範圍，包括美日各自進行的活動，例如搜索、確保經濟制裁有效的船舶臨檢等；日本對美軍的後勤支援項目，包括機場、港灣設施的使用、補給、運輸、修理、醫療、通訊等 41 項合作任務；美日雙邊合作項目則有情報交換、水雷清除等，內容具體而廣泛。

《指針》也重新擬定美日雙邊安全合作法律條款。由於指針僅是闡示兩國政治意向

⁵⁹ 蕭晞、王立名，〈冷戰後美日同盟：從“漂流”到強化〉，《現代日本經濟》，2006年第3期(2006年3月)，頁15。

⁶⁰ Paul S. Giarra, Akihisa Nagashima, 〈經略新美日安保聯盟〉，國防部史政編譯局編譯，《美日聯盟：過去、現在與未來》(The U.S.-Japan Alliance: Past, Present, and Future)(台北：國防部史政編譯局，民90年7月)，頁155。

文書，並非具備法律約束力的條約或協定，因而有待修法將指針及據以制訂的計畫落實。《指針》讓之前的《聯合宣言》中確定的原則能進一步具體化，使雙邊協商轉變為更務實的架構而不致形式化。然而日本似乎也考量外界可能產生對其憲法與法律架構是否即將隨之修改的壓力，因此刻意在第二章前提與原則中提出「指針及據以擬定的各項計畫不會要求政府採取立法、預算或行政措施」，以及「日本政府所採行動都要符合當時法律與規則」。但也就因為指針的宣示無強制性，且「不會要求政府立法」並不代表政府不能「主動」配合立法或修法，兩國 1996 年 4 月 15 日為了提供雙方平時聯合軍事訓練等行動當中後勤支援的法律框架，就簽署了《美日相互提供後勤支援、物資及勞務協定》。

再看所列原則中「基於達到《指針》建立有效雙邊合作架構的目標考量，雙方會以具體的政策及措施，以適當方式反應這些努力成果」的表述，顯示日本包括相關而必要的法律立法工作將漸次展開之外，也將會儘量採取擴大法律條文解釋等方式，使美日安保計畫協調與合作能順利推動。僅由此角度來看，《指針》對日本政策而言已屬重要突破。

(三)中共對美日安保進展之反應

由於美日強化安保體制對中共相當具有針對性，因此中共對安保重新定義的反應、特別是對美日將共同因應日本周邊事態是否意味已將台灣海峽涵蓋其中，遂成為各國關注的焦點。中共官方先於 1997 年 4 月針對《美日安保聯合宣言》發表看法，除呼應其願意在「和平共處五原則」基礎上與美日加強合作之外，亦強調台灣問題是中共內部問題，反對任何國家以任何方式干涉中共內部事務，並稱美日安保條約不能超越雙邊範圍，否則將為本地區帶來複雜因素；而日本自衛隊如增強其軍隊或擴大其防衛範圍，勢必引起亞洲各國關切與警惕，呼籲日本在此問題上採取慎重態度。⁶¹

中共的批評論調在《防衛合作指針》簽訂後持續升高。中共稱「在亞太當前情勢下，美日強化軍事同盟、擴大軍事合作的作法，顯然有悖於時代潮流」，「無論直接還是間接把台灣海峽列入美日安全合作範圍，都是對中共主權的侵犯和干涉，這是中共政府和人民絕對不能接受的」；並要求美日信守台灣問題立場，甚至要求日本應表明將台海問題排除於美日安保範圍之外。美日雙方雖都向中共重申「一個中國」政策並進行說明，但對安保是否涵蓋台海問題仍維持「日本周邊有事」的模糊說法，亦即既未明示、也未予排除。⁶²

美日安保完成重定義之後，美國在 1998 年 11 月公佈柯林頓任內最後一份《東亞戰略報告》，⁶³ 再次重申美國以美日安保為主體而延伸的亞太戰略，確認與五個海洋盟國防衛關係為美國東亞戰略主要基石，並仍將「全面交往」政策作為東亞戰略格局的主要框架。美國擴大交往對象不只限於中共，1997 年亞洲發生金融危機之後，美國也改變過去對東亞多邊安全合作懷疑與排斥態度，與東協加強軍事演習與合作，以主導東協論壇

⁶¹ 曹異美，〈中共與美日安保條約〉，《日本研究雜誌》，第 394 期(1997 年 10 月)，頁 22。

⁶² 李世暉，〈日美安保體制變遷之中共因素研究〉，《國立政治大學東亞研究所碩士論文》(民 87 年 6 月)，頁 111、114。

⁶³ *United States Security for the East Asia-Pacific Region*, (East Asian Strategy Report: 1998), Department of Defense, November 1998. <<http://www.defenselink.mil/pubs/easr98/easr98.pdf>>.

發展，使之成爲美日同盟關係的輔助。⁶⁴

自 1989 年天安門事件以來，美中關係就因制裁中共一度出現嚴重對立，其後經不斷調整修補，雖然逐漸獲得改善，但直到江澤民 1997 年訪美、以及 1998 年 6 月柯林頓回訪並建立雙方「建設性戰略夥伴關係」後才算恢復「正常」。⁶⁵ 柯林頓也成爲天安門事件發生 10 年以來首次正式訪中的美國總統，兩國關係似乎有熱絡趨向，相形之下此時美日同盟則顯得有些沈寂。日本則於 1997 年 6 月八國高峰會議(G8)時仍繼續謀求美日歐三極體制主張；⁶⁶ 1998 年亞洲金融風暴後日本也以積極的外交作爲，分別與俄羅斯建成「建設性合作夥伴關係」，與中共也建立了「致力於和平與發展的友好合作夥伴關係」，⁶⁷ 使美日兩國關係並不似安保強化後應有的緊密。

美國此時與中共交往的目的之一，應該是任內重視中共的柯林頓總統平衡美日安保強化的作爲，爲使其東亞政策不致偏向日本及避免中共方面有負面反應與影響狀況產生。中共對重新定義後的美日安保帶有圍堵抑制意味而嚴詞回應，也讓美國有意充實安保雙方安全合作項目的步調放緩。

然而值得玩味的是就在柯林頓總統訪問大陸後的 11 月，美國發表的《東亞戰略報告》中並未將與中共建立戰略夥伴關係的情形列入。除顯示該項夥伴關係形式意義大於實質之外，柯林頓訪問大陸期間應該也真正感受到中共崛起的實力，何況若是在帶有針對中共意味、強調美日安保重要性的《東亞戰略報告》中放入此不相稱的內容也會顯得格格不入。而日本上述作爲的目的，則似在增加對美籌碼促使美國重視，以落實改善同盟中的地位。

在美國決策人事安排及政策傾向上，「中國優先」派勝過「日本優先」派，因此即便柯林頓 8 年任內重新定義安保條約，但就美日軍事安全以外的整體關係而言，仍難謂有明顯進步。⁶⁸ 日本則因國家既定戰略與發展目標漸趨明確的需求，因而仍繼續朝向自主及落實安保強化的思維推進。

第二節 美日同盟轉型及戰力重整

一、9.11 事件前後的同盟發展

(一) 阿米塔吉報告的提出

2000 年 10 月，美國國防大學國家戰略研究所發表一份名爲「美國與日本一走向成熟的夥伴關係」(又稱「阿米塔吉報告(Armitage Report)」)的特別報告。參與者是以小布希競選團隊外交顧問阿米塔吉爲首的超黨派研究小組，包括民主與共和兩黨著名的「知

⁶⁴ 曹筱陽，〈繼承與演變：新世紀美國的亞太戰略〉，轉引自《2000 年亞太地區發展報告》(北京：社會科學文獻出版社，2001 年 9 月)，<<http://www.iapscass.cn/xueshuwz/showcontent.asp?id=17>>。

⁶⁵ 曹筱陽，同上註。

⁶⁶ 劉世龍，〈冷戰後日本的外交戰略〉，《中國社會科學院日本研究所》，<<http://ijs.cass.cn/files/xuekan/2003-5/lz.htm>>。

⁶⁷ 〈中日關於建立致力於和平與發展的友好合作夥伴關係的聯合宣言(中日聯合宣言)〉，《新華網》，1998 年 11 月 26 日，<http://news.xinhuanet.com/ziliao/2002-03/26/content_331597.htm>。

⁶⁸ 林武雄，同註 9。

日派」專家凱利(James A. Kelly)、伍夫維茲(Paul D. Wolfowitz)及派特森(Torkel L. Patterson)等人，奈伊自然也在其中。阿米塔吉屬於「鷹派」人物，後來擔任小布希政府副國務卿，伍夫維茲對中共立場也十分強硬，與凱利及派特森等三人均曾於國防部任職，後來也分別擔任小布希政府國防部副部長、負責東亞事務助理國務卿、以及國家安全委員會亞洲部部長等要職，⁶⁹ 因此該報告雖屬非官方性質，但仍被視為美國對日政策走向的重要指標。

「報告」首先提出亞洲對美國至為重要；稱中共正進行重要的社會與經濟改革，地區內集中有部分世界最龐大與現代化的軍事力量與核武裝國家，印度次大陸也是主要衝突地帶，朝鮮半島與台海對峙則大有一觸即發並將美國捲入之勢，且戰爭都有升級為核戰的可能，因此地區既充滿希望、又潛藏危險。

「報告」接著分析美日同盟的演進與危機，稱美日同盟無疑是美國全球安全戰略核心，然 1990 年代末期美國或許是受日本經濟長期不振影響，決策者似乎對日本失去興趣，日本也感受到美國的傲慢，雙方因而未持續推展重新定義後的同盟落實事項，甚至經濟摩擦還持續到 1996 年發表安保宣言之後。⁷⁰ 報告分析美國顯然興趣已轉移至亞洲其他地方，美中關係也從 1989 年天安門事件以來的低點發展至夥伴關係。然而美國東亞利益持續擴大，地區仍潛存不穩定因素與不確定性，日本國內也正進行包括政治、經濟與社會方面的重大變革，這些都有賴於美國重視與採取措施改善美日同盟，使成為東亞政策基石及全球戰略核心，因此認為美日同盟較以往任何時期都重要。然而美日雙邊關係卻停滯不前，且失去「中心與連貫性」，「報告」呼籲重新調整、修正與振興美日同盟，因此對美日關係進行分析並提出建言，旨在創造雙方成熟夥伴與持久的同盟關係。

「報告」內容涵蓋政治、安全、琉球、情報、經濟關係及外交等六大範疇。⁷¹ 在安全問題方面，稱美日防衛合作指針是防衛計畫以及擴大日本在跨太平洋區域同盟中產生更大作用的基礎，而非上限，日本新世代政治家及大多數民意也都瞭解僅憑經濟勢力已不足以維護日本未來安全。然而，日本禁止集體自衛權、國際維和與人道救援等法令限制了美日同盟的運作，實應予以解除，方得以承擔更多國際責任，雙邊防衛計畫應採取同盟「普通化」與「對等化」等更強勢作法，走向與美國更平等的夥伴關係。

「報告」也認為，日本具有傳統區域權力平衡的戰略意義，美國應將「視日本為『東方英國』」作為首要目標，將美日同盟發展模式調整如美英兩國般的特殊關係(special relations)，具體作法是重申對日本涵蓋釣魚台在內的防衛承諾。「報告」並認為日本周邊事態法因受地域與憲法限制，能否支援美國全球軍事行動頗有疑問，美國對日本民間企業與地方政府支援態度也有不同感受，呼籲日本政府應確實進行有事立法及危機管理立法，履行包括機密保護法在內的美日防衛合作指針內容。不僅分擔責任，更要朝向權力分享(powersharing)，允許日本參與制訂戰略、分配角色與任務。

⁶⁹ Hiromichi Umabayashi, "Does Japan Need Missile Defense or Missile Control?" Bulletin 19 - Missile Defense and North-East Asia, *inesap*, <<http://inesap.org/bulletin19/bul19art18.htm>>.

⁷⁰ 潘國政，〈評美日主流學派之美日同盟觀〉，《東北亞論壇》，第 2 期(2003 年 3 月)，25-26 頁。

⁷¹ "The United States and Japan Advancing Toward a Mature Partnership", *INSS Special Report*, Washington, D. C., Institute for National Strategic Studies, National Defense University, October 11, 2000. <http://www.ndu.edu/inss/strforum/SR_01/SR_Japan.htm>.

爲此，「報告」提出七項必要的建議措施，包括：美國重申對日本及亞洲的安全承諾；積極履行修正過的美日防衛合作指針；健全兩國軍事組織間有關使用設施及訓練行動等更多的連結；全面參與國際維持和平行動及人道主義救援活動；發展具多用途、機動性、靈活性、多樣性及可生存性的軍力結構，依據軍事技術的進步與地區情勢的發展，在不損害美軍能力前提下減少駐日美軍數量；優先向日本提供美國防衛技術，加強美日尖端技術交流及鼓勵美國國防工業與日本公司進行戰略結盟；擴大美日飛彈防禦合作範圍等。⁷²

「阿米塔吉報告」的提出，反映出美國專家與菁英對美日同盟的重視與憂慮，也是美國民主與共和兩黨共同觀點及對日本的希望與期待。報告對促成日本建立有事相關法制、提升防衛廳地位、修改日本憲法、進行必要經濟結構改革、以及擴大範圍程度派兵海外協同美國作戰等提供了具體方向，⁷³ 加上支持安保強化的小布希的當選，對日本推動「有事法制」及反恐活動立法產生積極推動作用；另外，2000年10月美國外交關係協會也發表深受美日兩國重視的「泰森報告」(Tyson Report)，⁷⁴ 內容對日本經濟實力多予肯定，認爲轉變中的日本經濟給了兩國政商決策者建立彼此經濟關係的契機，並規劃美國未來對日本經濟政策的方向。兩份報告加上先前1995年的「奈伊報告」，基本上成爲美國本世紀以來將日本置於亞洲政策中心的對日外交政策依循的重要依據。⁷⁵

該份報告的出爐加上後來的9.11恐怖攻擊事件，使小泉國防政策更趨積極，並迅速採取多項措施與行動展現對美國的支持，例如2002年10月通過《反恐特別措施法案》，並據以派遣自衛隊赴海外執行任務等。2003年日本受2002年11月北韓核武危機及次年3月伊拉克戰爭等因素刺激下，開始構思突破憲法對防禦概念的限制，建立出新的防衛理論與政策。小泉於5月的美日高峰會議中首次提出建立「日美全球同盟」關係的概念，達成加強「全球範圍中的美日同盟」決議，⁷⁶ 使美日安保體制進一步朝向世界領域的目標明確化。6月日本通過《有事法制》三法案，擴大自衛隊權限；8月，日本提出《防衛白皮書》，⁷⁷ 宣示戰爭概念已隨飛彈擴散及恐怖活動盛行而變化，強調應提高自衛隊國際地位，及肯定通過「有事三法制」確立了日本應對緊急事態制度的基礎。次年1月日本自衛隊即派遣赴伊拉克執行任務。⁷⁸

駐日美軍問題繼1996年之後，也於2003年再次進入調整期。美日雙方在合作的共識下進行協商，同時解決若干新與舊矛盾問題。例如日本希望美國改變消極態度認真處

⁷² 于鐵軍，同註5。

⁷³ 魯燕、孫界麗，〈美日關係的變化對中日關係的影響—以中美日三角關係爲中心的考察〉，《現代日本經濟》，2006年第2期，頁61。

⁷⁴ Laura D'Andrea Tyson, "Future Directions for U.S. Economic Policy Toward Japan", October 24, 2000, <http://www.cfr.org/content/publications/attachments/Economic_Policy_Toward_Japan.pdf>

⁷⁵ 周學佑，〈後冷戰時期美日同盟發展新趨勢〉，2006年3月20日，<http://open.nat.gov.tw/OpenFront/report/show_file.jsp?sysId=C09500701&fileNo=001>。

⁷⁶ 近藤重克，〈日美安全保障關係的加強與亞洲太平洋的安全保障〉，蔡瑋、蔡增家主編，《變動中的東亞國際關係》(台北：政治大學國關中心，95年6月)，頁53。

⁷⁷ 〈平成15年版防衛白書〉，《日本防衛省》，<http://www.clearing.mod.go.jp/hakusho_data/2003/2003/index.html>。

⁷⁸ 陳一新主編，《美台總統大選與國際情勢展望》(台北：遠景基金會，94年6月)，頁127。

理削減駐日美軍、縮小、調整與轉移基地之問題，勿再以拖延態度因應，是年即取得進展。1974 年美國曾經承諾將琉球那霸軍港歸還日本，遲至 1996 年美日「琉球特別行動委員會」最終報告始正式提出相關議題，並又延宕至 2003 年始達成美軍預於 2008 年 3 月底前將約占美軍駐琉球基地總面積 21% 的設施與地區歸還日本的協議；另外日本也同意歸還橫濱美軍設施，成爲 30 年來琉球以外基地最大規模的歸還。⁷⁹ 顯示雙方不僅協調合作良好，且美國也較過去更加重視日本的意見。

(二)日本《防衛計畫大綱》⁸⁰

1.大綱醞釀與藍本

2004 年 1 月日本政府首先宣佈將大幅修改防衛大綱訊息，欲進行自衛隊 1954 年成立以來防衛計畫首次的大幅度修改與調整，重點從防止外國侵略轉變爲防止飛彈攻擊及恐怖活動等威脅。並透露自衛隊將增加 5,000 名軍官及減少預備役以強化人員結構效能，屆時現職軍人將超過 15 萬人。另將新建一支快速反應部隊，負責反恐及聯合國維和等任務，武器方面將引進先進飛彈防禦系統，並於 2007 年起 4 年內建立由 4 艘神盾驅逐艦及 4 支飛彈部隊組成的飛彈防禦系統。⁸¹

4 月小泉成立私人諮詢機構「安全保障與防衛力量懇談會」，由日本財經界、學界、軍界專家等 10 名成員組成，成爲日本政府制定防衛政策及小泉軍事安全領域的高級智庫。由於日本政府認爲與防衛問題相關的日本政治環境已發生質的變化，有必要修改現有大綱，乃醞釀提前一年撤銷現行《中期防衛力量整備計畫》並制定新防衛大綱。與此同時，日本防衛廳設立的「防衛力量研討會」也一直就日本未來防衛力量問題進行研究。10 月上旬懇談會提出「未來安全保障與防衛視野」報告書，並獲得小泉允諾作爲即將提出的新防衛大綱參考。⁸²

「報告」首先強調日本未來總體安全戰略的兩大目標，分別是保衛日本及建構國際和平環境。「報告」建議，爲了達到以上目標，日本必須在「美日同盟」、「自主防衛」及「與國際社會協調」等三個層面作出努力。⁸³

「報告」主要內容包含：⁸⁴ 第一，明確指出美日同盟係今後日本防衛戰略中的一大支柱，也是確保地區穩定不可缺少的要素，呼籲政府配合美國亞太地區軍事部署調整計畫採取作爲，增進美日互賴關係，考慮制定適應新時代的新《美日安保聯合宣言》及新《美日防衛合作指針》，強化美日安保體制，並且要求廢除保持最低限度防衛力量之「基礎防衛力量構想」，與美軍建立新的戰略關係。

第二，加強自主防衛力量，使自衛隊更具效能。具體措施包括：建立陸海空自衛隊聯合指揮架構；強化戰略情報蒐集分析能力；加強內閣安保會議運用，使政府及自衛隊

⁷⁹ 〈日美同盟走向〉，《中國社會科學院日本研究所》，〈<http://ijs.cass.cn/files/geren/liushilong/rmtm.htm>〉。

⁸⁰ 〈平成 17 年度以降に係る防衛計畫の大綱について〉，平成 16 年(2004 年)12 月 10 日，〈<http://www.mod.go.jp/j/defense/policy/17taikou/taikou.htm>〉。

⁸¹ 陳一新主編，前揭書，頁 126。

⁸² 〈解讀日本防衛政策新變化：執意走向軍事大國〉，《中國網》，2004 年 10 月 12 日，〈http://big5.china.com.cn/military/zhuanti/sjxjsbg/txt/2004-10/12/content_5678040.htm〉。

⁸³ 〈防衛懇談報告勾勒日本未來安全戰略〉，《學術中國》，2004 年 10 月 21 日，〈<http://www.xschina.org/show.php?id=2139>〉。

⁸⁴ 同上註。

具備應對如恐怖襲擊等突發性危機能力；精減陸海空自衛隊，大量縮減過去用以對付蘇聯入侵的重裝坦克與火炮部隊；與美國共同開發研製海基彈道飛彈防禦系統，並以此為契機檢討「武器出口三原則」。另應建立多功能彈性部隊，發展先發制人打擊能力，並建議防衛廳使用更多高技能攻擊性武器。

第三，為自衛隊海外派遣正名，擴大自衛隊任務範圍，追求海外派兵永久化。「報告」建議將自衛隊國際和平協作活動(例如人道支援及後方援助等)由原來「附屬任務」提升為「主體任務」，並考慮制定海外派遣永久性法案及解決憲法禁止行使集體自衛權等問題，使能獲得更多參與國際活動空間。

由於該份報告主軸集中於堅持美日同盟、加強防衛力量及對國際和平作出貢獻等三方面，基本上仍不脫前首相小澤一郎 1993 年所提「普通國家論」的思考框架，⁸⁵ 也代表日本主流政治、經濟及社會菁英對日本未來安全問題的看法，成為即將提出的新防衛大綱規劃藍圖。

2.新《防衛計畫大綱》公布

2004 年 12 月 10 日，日本發佈新《防衛計畫大綱》，確立日本未來十年之間的安全政策指導方針，不僅涵蓋期間較過去的 20 年期縮短一倍，且修改幅度也較舊大綱為大。同時間也公佈了日本 2005-2009 財政年度《中期防衛力量整備計畫》。

《防衛計畫大綱》內容分為三大部分，分別是：日本所處安全環境、安全政策基本方針及防衛力整備等。在安全環境部分，大綱首先指出 9.11 事件之後，日本在國際與區域安全環境中，正面臨大規模毀滅性武器、飛彈擴散及恐怖活動等新型態威脅，必須調整過去冷戰型「基礎防衛力量構想」，建設能發揮多種作用、靈活且有實際效能的防衛力量，因而決定將現行僅維持「最低限度國土防衛的基本防衛」型態予以轉換，成為足以對應國際恐怖活動及大規模毀滅性武器威脅的「多功能彈性防衛力量」，確認日本數年以來安全政策的主要調整方向。

《大綱》也對美日同盟進行檢討，認為同盟係日本防衛的重要基石，對周圍地區安定而言也是不可或缺的要素，以美日同盟為基礎的廣泛合作對防止從中東至東北亞間的「不安定弧」發生的威脅而言尤其重要。此意味著美日同盟合作範圍將擴大到日本周邊以外地區。大綱還指出必須將過去美日雙方戰略對話成果、特別是就美軍變革與重新整編問題對話融入《美日安保共同宣言》及《防衛合作指針》當中。⁸⁶

有關安全政策基本方針方面，訂定了新安全戰略的兩大目標為：防止、排除對日本直接威脅或構成威脅等情況發生；改善國際安全保障環境，使對日本不致構成威脅。同時提出實現目標的三種途徑為：日本自身努力、與盟國合作、及與國際社會合作等。雖然 1995 年《防衛計畫大綱》也將國際和平合作列為自衛隊任務之一，但此次被規劃成自衛隊基本任務，屬於日本安全政策的重大轉折，自此海外派兵及本土防衛並列自衛隊的本職任務。突顯過去以確保本土安全為主的單純被動安保政策已不足以維護日本安全與國家利益，因而必須加以調整以面對新的國際安全環境挑戰，同時象徵自衛隊今後參

⁸⁵ 同上註。

⁸⁶ 何思慎，〈美日同盟強化與日本對中戰略之調整〉，《和平論壇》，2005 年 3 月 18 日，<http://www.peaceforum.org.tw/onweb.jsp?we_bno=333333330;&webitem_no=1209>。

與聯合國維和任務等國際性活動將隨之增加。

在提升防衛力整備方面，《大綱》列出強化統合運用、加強情報機能、對應科學技術發展、以及活用人力資源等四項重點。在加強自衛隊統合運用方面，包括在組織體制、教育訓練及情報通信等各方面建立統合運用基礎。在提高情報蒐集、分析、評估與共同運用的能力等方面，不僅應加強情報蒐集，還應透過培養情報人才，進一步提高情報本部戰略情報分析能力。日本將在往後十年當中，一方面調整軍事部署，強化西部與琉球地區的軍事力量，另一方面增加採購空中加油機、遠程運輸機及建造大型運輸艦艇，以提高與強化自衛隊對外遠端投射與作戰能力，成為美日安保體制下的外向型軍隊。

在防衛任務方面，《大綱》列出「對於新威脅及各種事態產生實效的因應」、「為改善國際安全保障環境，採取主體積極作為」、「預備對正式侵略的因應」，以及對於受彈道飛彈攻擊、遊擊隊與特種部隊攻擊、島嶼侵犯、周圍海空域的警戒監視及侵犯領空等事態的因應、以及對武裝工作船與大規模特殊災害的處理。

《大綱》在「日本周邊安全環境」一章中提到「朝鮮半島與台灣海峽存在非常不透明與不確定因素」，「北韓不但持有大規模毀滅性武器，也進行開發、部署與擴散彈道飛彈，並擁有大規模特種部隊」，「北韓軍事動向為本區域安全保障的重大不安定因素」等，並強調「中國動向值得注意」，「中國不但擁有核武與飛彈戰力，也不斷推動海、空軍現代化，進一步擴大海洋活動範圍」等等，等於將「中國威脅論」概念植入其中。此外由於《大綱》公佈前曾經發生中共潛艦闖入日本島嶼海域事件，《大綱》因此也提出「日本有必要對侵入領海的外國潛艦施以適切對策」的因應內容。

《大綱》發表時的日中關係因小泉持續參拜靖國神社、東海油氣田探勘爭端及中共核子動力潛艇入侵日本水域等事件交相衝擊而持續緊繃，即便雙方經貿互賴持續深化，但兩國關係仍達到 1972 年 9 月建交以來的新低。由於《大綱》宣稱要關注中共軍事現代化及其海洋活動，尤其列出海洋資源與釣魚台主權爭奪衝突及台海戰爭爆發等三種中共可能攻打日本的狀況說，令中共強烈不滿回應批評日本官方公開渲染「中國威脅」並無任何事實根據，因此極不負責任。⁸⁷ 再加上之前首相助理川口順子參加歐洲安全合作組織部長級會議時首度公開代表日本呼籲歐盟勿解除對中共武器出口禁令，⁸⁸ 使日中兩國政治與安全關係更趨緊張。

二、美日安保軍力重編協商

9.11 事件令美國認真構思調整全球軍事部署。美日雙方並自 2004 年起展開駐日美軍與自衛隊重新部署(以下簡稱為「重編」)問題的協商，最後獲得具體進展與成果，不僅是針對朝鮮半島與台海未來共同危機的應處，也是強化美日安保體制實質效能的重要歷程，對美日同盟發展方向與雙方關係具相當意義。

「美日安全保障諮商委員會」(Security Consultative Committee, SCC)係 1960 年兩國依據美日安保條約第四條法源成立。二戰後美日以 1951 年簽署的「美日安保條約」為基

⁸⁷ 〈中國對日本新軍事戰略表示關注〉，《BBC中文網》，2004 年 12 月 11 日，<http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/low/newsid_4080000/newsid_4087700/4087703.stm>。

⁸⁸ 陳一新主編，前揭書，頁 128-129。

礎形成「美主日從」不對等性同盟關係，1990年美方將與會代表升格為與日方外務省及防衛廳長官同等級的國務卿與國防部長，1994年3月雙方舉行首次調整後會議，形成每年舉辦一至二次磋商之慣例，⁸⁹ 會議則被簡稱為「2+2」會議。

「2+2」會議在美日安保體制中的角色與功能十分重要，許多美日同盟關鍵性政策都是利用「2+2」會議進行討論，對過去協商結論進行總結，並宣達未來發展方向。1997年前的美日防衛合作指針即由該委員會確立後公佈。90年代中期以後「2+2」會議未召開時，安全議題由同時間成立的「安全保障事務層級小組委員會」(Mini-SSC)進行研商。⁹⁰ 1998年又建立以SCC為頂點的「總括機制」，下設有包括負責研擬「美日防衛指針總檢討」細節的「防衛合作小組委員會」(SDC)、共同計畫研究委員會(BPC)等多個工作小組在內的五級機制。兩國常藉以討論雙方重大國防政策、駐日美軍相關活動及共同關切之區域安全問題，再分別向兩國領袖提出建議案。透過此協商機制，美日可彌補安保體制在軍事範疇上的不足或限制，發揮更明確且務實的功能。

2002年12月，美日兩國召開安保諮商委員會會議，同意加強兩國間安保議題磋商，並確認針對兩國任務、職責、兵力與戰力結構、駐日美軍地區設施等問題進行協商，⁹¹ 會後發布「共同宣言」提出應就美日同盟方向性、兩國角色與任務、以及兵力和結構等進行研討，啟動兩國就駐日美軍及自衛隊重新部署問題的協商進程。2003年11月美國正式提出海外駐軍重編建議，小泉立即對小布希所提「與同盟及友好各國」協商全球美軍調整部署事宜的要求作出回應，同意加強磋商該等問題，雙方遂將駐日美軍及自衛隊調整部署協商提至議事日程，並展開首長與事務級之磋商。⁹²

然而，此項議題係由美方主動提出，日本對於該項重編究竟屬 1996年安保重新定義以來的延續；抑或全新構想作為等目標意識並無清晰概念與共識，政府內部又開始針對是否應緊跟美國、是否會受小布希「新保守主義」世界戰略牽連增加風險(包含日本因美國而遭受恐怖攻擊)等問題陷入爭論之中；⁹³ 還有必須處理安保條約範圍及憲法對集體自衛權的限制等問題。日本內閣主掌外交的外務省對此態度較為保留，掌國防軍事的防衛廳則在增加日本軍事作用思維下積極支持。

2003年5月，美日高峰會中達成加強「世界中的美日同盟」協議；⁹⁴ 6月，日本通過《有事法制》三法案，不僅擴大自衛隊權限，也使日本政府「周邊有事」概念中的「周邊」定義為「日本本土及周邊」的「專守防衛」概念範圍得以擴大。2003年8月，日本《防衛白皮書》將過去「專守防衛」的國防政策調整為「嚇阻反應」；2004年2月，美日雙方簽署《美日相互提供後勤支援協定修正協定》，使美日所採相關行動與回應日本「周邊有事」狀況將更適用於諸如遭遇或預期武裝攻擊的情況。

2004年8月，美國提出全球軍事部署調整計畫，美日同盟面臨 1996年重定義以來

⁸⁹ 吳懷中，〈日美“再編”與日本安全戰略調整〉，《日本學刊》，2006年4期，頁16。

⁹⁰ Paul S. Giarra, Akihisa Nagashima, 前揭書，頁135-137。

⁹¹ 近藤重克，前揭書，頁53。

⁹² 吳懷中，〈日美“再編”與日本安全戰略調整〉，《日本學刊》，2006年4期，頁16-17。

⁹³ 吳懷中，前揭書，頁16。

⁹⁴ 岡本幸治，〈邁向「正常國家」的日本：軌跡與動向〉，蔡瑋、蔡增家合編，《變動中的東亞國際關係》(台北：政治大學國關中心，95年6月)，頁53。

又一次重大轉變。2004年9月，美日領袖會談中確定了「維持美軍威懾力與減輕(日本)當地負擔」基本原則，雙方外長續對協商程式及儘早召開「2+2」會議確立共識與方針，正式啓動美國亞太駐軍重編協商進程。

美日兩國針對駐日美軍重編議題至達成結論為止共進行三次「2+2」會議進行正式協商，⁹⁵ 首次會議確立了雙方共同目標，第二次會議律定美軍與自衛隊角色、任務分擔與能力，第三次會議正式啓動駐日美軍基地兵力部署等調整。

(一)第一次協商會議⁹⁶

2005年2月，日本外務大臣町村信孝與防衛廳長官大野功統在華府與美國國務卿萊斯及國防部長倫斯斐(Donald H. Rumsfeld)舉行「2+2」會議，會後並發表「聯合聲明」，內容共分三大部分。第一部分為「共同合作面對當今世界挑戰」，強調兩國共同推動阿富汗、伊拉克及中東地區國際行動與防止武器擴散、發展飛彈防禦系統研究計畫重要性，以及雙方應對此繼續密切合作。雙方並基於認識到恐怖活動及大規模殺傷性武器擴散等威脅對世界安全之影響，有必要關注地區內軍事力量的現代化動向。美國並敦促日本成爲聯合國安理會常任理事國。

第二部分為「共同戰略目標」，兩國確認了區域與全球的共同戰略目標，在區域目標方面共有12項，包括：確保日本安全與加強區域和平穩定，維持足以因應影響美日兩國突發狀況的能力；支持朝鮮半島和平統一；謀求和平解決朝鮮半島相關問題，強烈呼籲北韓迅速而無條件回到六方會談，承諾放棄核子研發計畫與項目、飛彈活動以及非法活動，並致力於包括綁架日本人在內的人道主義等各種問題之解決；發展與中共合作與和平關係，歡迎中共在地區與全球扮演負責任、建設性角色；鼓勵中共改善軍事事務透明化及和平解決台灣問題；經由北方領土的解決促成日俄關係完全正常化；支持和平穩定及活力旺盛的東南亞；歡迎發展區域合作，強調開放、包容與透明的區域機制；勸阻造成不安定的武器交易與技術轉移；維持海運交通安全等。全球目標方面，則有實現美日軍事合作全球化、在國際間推行民主價值等6項。

第三部分為「強化美日安全及國防合作」，重申美國調整並加強全球軍事部署、日本發展戰力及加強駐日美軍與自衛隊互動的重要性與維持駐日美軍的必要性，雙方因此應加強磋商與協調。

美日共同戰略目標的訂定，顯示兩國對國際社會基本價值觀及區域與國際安保環境的共同認知，也意味著雙方將對區域與部分全球性議題制訂戰略管理政策，並以強化雙方國防能力及建立角色分工關係以爲支撐。⁹⁷ 即便兩國對於如何因應自東亞朝鮮半島延伸至中東的廣大「不安定弧」區域角色分工及任務分擔上仍存有若干歧見，在整個同盟戰略指向上的利益定位、遏制對象、遏制手段、規模及程度等問題上也不盡明確或存有若干差異，⁹⁸ 但並不影響雙方強化同盟關係的目標與成果。

⁹⁵ 莫大華，〈美國全球軍力部署調整計畫與亞太地區安全的發展〉，《遠景基金會季刊》，第6卷第4期(2005年10月)，頁73。

⁹⁶ *Joint Statement of the U.S.-Japan Security Consultative Committee*, Washington, D.C. (February 19, 2005).

⁹⁷ 丁樹範，〈如何因應美日新安保〉，《國政評論國安(評)094-029號》(94年2月21日)。

⁹⁸ 王珊，〈美更希望日本“跛足”〉，《人民網》，2006年1月17日，〈<http://world.people.com.cn/BIG5/1030/4029606.html>〉。

在臺灣問題上，日本改變一貫低調態度，於美日「聯合聲明」中正式將台海問題納入「共同戰略目標」，但並未如《華盛頓郵報》稍早報導的將台灣海峽情勢列入雙方共同關切的區域安全事項。聲明中是以鼓勵其透過對話和平解決台灣問題的溫和語句，宣示要與中共發展合作性關係，並歡迎中共在區域及全球扮演負責與建設性角色。另外，會後記者會上，國務卿萊斯曾概略表示美日雙方對確保兩岸問題和平解決的期望，日本防衛廳長官大野功統也重申將繼續觀察中共，但基本上仍會維持日中友善關係，⁹⁹ 其後即未再提到台灣議題；加以其戰略目標範圍尚包括北韓、俄羅斯、東南亞區域等，也非僅針對中共，「共同聲明」似有意在明確表達對中共關切之餘，又採適度低姿態以漸次觀察中共發展方式淡化對立，以保留合作與利益空間。

美日兩國原訂重編第二次「2+2」會議至遲在 8 月前召開，年底前完成全部的三階段會議，但因小泉郵政改革方案遭國會參議院否決解散國會及改選而延遲，而該次國會改選的壓倒性勝利，使小泉進一步鞏固了保守勢力，麻生太郎擔任小泉新內閣外相，額賀福志郎則接任防衛廳長官，並隨即訂出在一年內將自衛隊轉變成「自衛軍」的目標，¹⁰⁰ 對重編計畫的推動也更加積極。

(二)第二次協商會議

2005 年 10 月 29 日，重編第二階段「2+2」會議於華盛頓舉行，會後發表「美日同盟：展望未來改革與重編」期中報告，¹⁰¹ 成為雙方建立軍事同盟以來最大軍事變革，為兩國合作關係調整確立基本方針，同時也反映出美國主導亞太區域安全的強烈意圖及兩國強化共同因應危機能力的目的。

「報告」強調兩大目標原則為「維持威懾力」與「減輕地方負擔」，提出實踐的八項指導意見，包括：透過重編及調整作用、任務、能力來提升功能；強化美日指揮中樞的協作能力；定期舉行共同演習及訓練；共用美軍與自衛隊設施與區域；以及重新調整駐日美軍基地等事項。

「報告」首先揭示雙方如此密集磋商是由於亞太地區持續不斷的新挑戰，造成未來無法預測性與不確定性，而「美國亞太地區軍事存在對區域和平與安全保障而言乃必不可少，對美日兩國具有關鍵性核心作用」，因此必須對此變化中的地區與全球安全環境有效因應，提出確認綜合以往協議成果的共同看法，對於與當今安全保障環境相關的兩國之間、特別是美軍與自衛隊「作用、任務與能力」等相關議題確立合作方向。

在改善國際安全環境措施方面，雙方達成共同戰略目標所需靈活能力及兩國緊密合作與政策協調等事項，確定了防空、反飛彈、反恐及防擴散、後方支援、非戰鬥人員撤退、維持海上交通運輸安全、國際維和行動及人道救援、交通運輸設施共用活動等應強化的安全合作事項。

「報告」重點包括日本防衛及因應周邊事態(含新威脅與多種事態的對應)，並列出了日本對其本土防衛、美國的相關支援、美日對周邊事態的共同對應及日本的支援責任等。

⁹⁹ 丁樹範，前揭文。

¹⁰⁰ 〈急當美國最親密盟友 日本難成"亞洲的英國"〉，《新華網》，2005 年 3 月 23 日，<http://news.xinhuanet.com/world/2005-03/23/content_2731982.htm>。

¹⁰¹ "U.S.-Japan Alliance: Transformation and Realignment for the Future", *Japan Ministry of Defence*, October 29, 2005, <http://www.mod.go.jp/e/d_policy/dp11.html>。

對日本而言，中共、北韓及恐怖活動等威脅都在共同應付的範圍當中。1997年美日修改1987年的防衛合作新指導方針後成立《周邊事態法》和「

《(日本本土遭受攻擊的)有事相關法案》等，確立因應本土和周邊緊急事態的法律依據，但是，相關的合作計畫則一直未有進展，本次達成的協議可說將之具體化。日本對「周邊」故意未以地理性質明確界定，而以對日本安保造成嚴重影響的地區作為對象範圍，明顯是視朝鮮半島及台灣海峽為其「周邊」的主要地區。

「報告」同時列出日本分擔防衛角色的具體計畫，包括：利用無人駕駛飛機及偵察機蒐集情報、利用高速運輸艦提供運輸支援、提供後勤支援及協助非戰鬥人員避難、提供美軍民用機場及港口以提高緊急事態因應能力，並加強飛彈防禦合作，協助防衛駐日美軍基地與美國本土。美國為加強防空能力，將在日本部署新型早期警報監視 X 波段雷達「X band Radar」及部署美國地對空飛彈與「愛國者-III」型(PAC3)飛彈。

雙方並同意大幅提高軍事合作，列出平時兩國強化合作關係應採取的必要措施，包括：政策及運用方面的調整、計畫研究作業的推動、情報合作的提升、以及加強美軍與自衛隊相互運用性、擴大共同訓練機會、美日共用日本自衛隊及駐日美軍基地與設施、強化飛彈防禦(MD)、反恐對策、人道救援活動等 15 個項目。另編製「日本有事」的「共同作戰計畫」，自衛隊今後將在進一步加強飛彈防禦等防衛力量的同時，在反恐戰爭與各種衝突領域對美軍提供充分的後方支援。

在調整軍事部署方面，報告詳列日本空中自衛隊與美國第五航空隊進行聯編，發展防禦飛彈能力，兩軍共用琉球基地，加強關島戰略功能。為降低駐日美軍集中琉球造成之民怨，回應駐地政府與民眾的強烈要求，將以琉球為根據地、總兵力約 15,000 名的美軍第三陸戰隊中的司令部及後勤部隊等 8,000 名人員移駐關島，¹⁰² 成為報告中的一項焦點，也具有減少亞太地區日益增加的飛彈等中遠端投射武器對美軍直接威脅的作用，戰鬥部隊則留駐琉球，維持陸戰隊戰力。另外，琉球縣南部的美軍基地將移至北部；嘉手納基地的美軍F15 戰鬥機的部分訓練將移至福岡縣及宮城縣等基地；陸戰隊直升機專用的普天間基地則決定移至琉球北方名護市，並利用美軍修瓦普基地沿岸的部分填海新建的直升機場。

本次調整計畫中較受矚目的焦點之一，是將美國本土陸軍第一軍團司令部由駐地華盛頓州路易士堡遷移至日本神奈川縣的座間基地，並與日本陸上自衛隊合組聯合作戰司令部，賦予統合美國陸海空三軍的「聯合作戰司令部(UEX)」組織地位。日本陸上自衛隊中央快速反應集團司令部也將遷入美軍座間基地，成立中央應急集團司令部，成為美國指揮海外戰役的據點，再配合遠端運輸與投射手段與能力，將可對亞太任一地區展開軍事行動及作出反應，實質上強化了美軍在此地區的應急作戰能力，機動打擊能力也將不減反增。¹⁰³

日本航空自衛隊航空總隊司令部則將遷入駐日美軍和美軍第五空軍司令部所在的東京橫田基地，並建立一個雙方共用的聯合行動協調中心，以確保駐日美軍及日本自衛

¹⁰² 〈美日提昇軍事同盟 聯合呼籲中國軍力擴張透明化〉，《東森新聞報》，2006年5月2日，〈<http://www.rcnda.nccu.edu.tw/news/200605.htm>〉。

¹⁰³ 〈日美關係：日本從“小妾”變成了“情人”〉，《新華網》，2005年11月15日，〈http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2005-11/15/content_3783507.htm〉。

隊協調一致。另將部署「愛國者-III」型及「標準-III」型飛彈於日本、部署高速運輸艦於關島，並將駐琉球陸戰隊第三遠征軍司令部及部分兵力在未來 6 年間從琉球遷至關島，以強化美軍駐關島的海空兵力。

為維繫駐日美軍應有威懾力量及減輕琉球地方政府負擔，日本政府須承擔包括運輸在內的更多支援，例如：航空自衛隊引進空中加油機加強空中補給作業；引進高速運輸艦，擴大海上運補輸送美軍人員與物資等，日本還要協助在「不安定弧」之內的美軍兵員與裝備迅速移防，此一範圍不僅涵蓋台灣海峽與朝鮮半島，也超出遠東地區。

上述措施除有助於鞏固以軍事為主體的美日安保體制核心及運作環節，為美國全球戰略佈局奠下穩固基礎，且對美日雙方關係也有強化效果。美國國務卿萊斯即於報告發佈時表示，美日新策略同盟不僅關乎後冷戰時期美國亞洲軍事部署重整，也進一步促使日本於外交國防政策上深化與美國政治與軍事同盟關係，將昔日「以保護日本及維護亞太地區安全為宗旨的美日同盟」轉變成為「全面性戰略同盟」。¹⁰⁴

(三)第三次協商會議

駐日美軍兵力調整案的最大阻力來自日本駐地政府與民眾態度，小布希政府因而擔心日本政府放緩步調，影響到其整編進程及日後履行，因此對小泉施壓敦促做好說服地方工作，並確保 2006 年 3 月前提出最終報告。¹⁰⁵ 是年 3 月 12 日，日本山口縣岩國市市民針對美軍艦載戰機轉移至岩國空軍基地議題舉行公投，結果有高達九成以上市民投票表示反對，同時間琉球地方政府也表態反對普天間空軍機場遷移案，對小泉政府重編計畫構成壓力，日本政府遂於 13 日決定放棄原訂在報告提出之前完成對地方政府說服工作的決定，先如期提出報告，之後再繼續進行地方說服工作。¹⁰⁶

2006 年 5 月 1 日，美國國務卿萊斯及國防部長倫斯斐與日本外相麻生太郎及防衛廳長官額賀福志郎在華盛頓舉行年度「2+2」會議，針對強化美日同盟關係、區域安全議題、全球反恐情勢、駐日美軍兵力調整等進行研商，會後發表「聯合聲明」及「駐日美軍兵力調整最終報告：日美實施重編路線圖」報告，確認駐日美軍及自衛隊重新部署日程與計畫內容，完成重編的最終具體方案。

「聯合聲明」首先肯定雙方在之前 2005 年 10 月第二次協商會議期中報告當中對共同戰略目標之責任、任務、能力等分工事項合作情形，強調美日關係是「日本安全與亞太地區和平與穩定不可分割的基礎，也是美國安全政策在該地區的關鍵。」除堅持強化美日同盟合作關係外，「聲明」同時強調加強與改善雙邊安全與防務合作效率的重要性，涉及的項目包括彈道飛彈防禦、雙邊應急計畫、資訊共用、情報合作及國際和平合作活動等。

重編方案的首要重點是建立及完善美日兩軍有效的指揮機構，其次是陸上自衛隊中央快速反應集團司令部基地的轉移。「最終報告」則確認駐日美軍兵力調整、駐地整併與設施歸還案的處理，包括在 2008 年美國會計年度之前建成座間基地的駐日美陸軍司

¹⁰⁴ 〈日本重新建軍野心與美日新策略聯盟〉，《法國世界外交論衡月刊》，2006 年 4 月，〈<http://cn.mondediplo.com/article116.html>〉。

¹⁰⁵ 〈布希訪日意在推展日美軍事一體化〉，《新華每日電訊》，2005 年 11 月 15 日，第 3 版。

¹⁰⁶ 〈日本自衛隊將設立總參謀部醞釀軍事日美一體〉，《新京報》，2006 年 3 月 14 日，〈http://211.89.225.4:82/gate/big5/www.nihaotw.com/zhuanti/hpfz/news_content.asp?id=113136〉。

司令部，以此強化指揮中樞能力。由於美國目前在日本約有 5 萬名駐軍，大部分駐紮在琉球，導致許多外交紛爭，因此報告特別承認琉球普天間空軍基地對當地民眾造成的負擔，預定在未來 8 年內將該基地遷移至較偏僻的名護市施瓦布基地沿岸邊野古岬兩側水域地帶。¹⁰⁷

另確認將美國目前駐當地約 2 萬名第三陸戰隊機動展開部隊(III MEF)中的 8,000 名隊員及其家屬 9,000 人遷至美軍太平洋關島基地。其中陸戰隊移防費用約為 103 億美元，雙方原對費用分攤等具體問題意見不一，至 2006 年 4 月始達成協議，¹⁰⁸ 日方同意讓步負擔其中近六成共 61 億美元經費；並於 2007 年 3 月前就土地歸還及設施共同使用等問題制訂出詳細計畫。

有關航母艦載機部隊移防岩國基地問題，為確保美國航空母艦及艦載機的前方展開能力，美國第五航母航空艦隊將連同F/A18 等艦載戰機於 8 年內完成遷移，海上自衛隊包括EP-3 偵察機在內的部分飛行隊從岩國機場移駐厚木機場，普天間機場KC-130 空中加油機飛行隊則將以岩國為據點，於海上自衛隊鹿屋基地進行整備，並提供飛行訓練及展開所需的必要設施，CH-53D直昇機則遷往關島。¹⁰⁹

美日以反恐、維和、及降低美軍對地方造成的負擔以化解糾紛等正當理由，經多次協商確認調整駐日美軍部署重點與內涵，其中包括確認將那霸軍港、普天間基地、牧港補給區、瑞慶覽軍營等在內的五處軍事設施全部歸還琉球地方政府，並釋出原由駐日美軍掌控的空域管制權，強化雙方防空指揮與飛彈防禦情報的共用，設置戰場指揮訓練中心，以及加強部隊聯合演訓等，以大幅提升雙方部隊的聯合作戰能力。另外，日本航空自衛隊戰機訓練地點也將轉移至位於九州福岡縣築城及宮崎縣新田原等兩處基地，即將停用的琉球普天間基地緊急跑道亦將移轉至此。雙方空軍司令部也將加強協作。

另將於 2014 年前將厚木基地航空母艦艦載機聯隊轉移至日本岩國基地，目的可視為欲藉日本力量強化雙方軍事安全與合作效能，增強對「西南島嶼有事」的監控能力，以強化對日本海與包括釣魚島及台海在內的南方群島與區域的警戒、監控、威懾與防衛力量，¹¹⁰ 完備對日本西南方向的戰力配置及「西南島嶼有事」時的因應能力，嚴密亞太作戰鏈配置，維持在南海等區域的控制與主導權。調整後的戰力部署與態勢，也能發揮機動性更強的快速反應與遏阻中共海軍走向第二島鏈的作用。

日本在兩國戰力部署重編之後，在東亞地區、特別是台海地區安全維護上將能發揮更大作用與影響力，尤其部分美軍自距離台灣不遠的琉球調離之後，自衛隊將填補美軍防務，在美日安保體制中安全與支援責任亦加重，未來臺海衝突介入的可能性或將提高，加上美軍還要在琉球基地部署「愛國者-III」型攔截飛彈，更突顯出美日加強介入台海事態及欲抑制中共在東亞日益擴張的影響力意圖。

¹⁰⁷ “United States-Japan Roadmap for Realignment Implementation”, *The Ministry of Foreign Affairs of Japan*, May 1, 2006, <<http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/doc0605.html>>.

¹⁰⁸ 〈美日就調整駐日美軍計畫細節達成協議〉，《人民網》，2006 年 5 月 3 日，<<http://military.people.com.cn/BIG5/1077/52985/4347024.html>>。

¹⁰⁹ 吳懷中，前揭書，頁 20。

¹¹⁰ 〈美日軍事整合要害所在：鬆綁日本遏制中國〉，《新華網》，2006 年 5 月 30 日，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-05/30/content_4619481.htm>.

日本能在美國駐軍所在地反對因素未排除下仍積極推動戰力重編，顯示日本對美國幾近完全配合的態度，自然令美國深受感動。美國國務卿賴斯在「2+2」會後就向媒體表示：「我們沒有比日本更好的朋友了」。¹¹¹日本除兩國同盟關係與強化國防安全之目的外，其實還有增加本身國防自主性實力及藉此將國家進一步推向大國化目標的利益考量。

美日兩國對同盟關係與力量的提升及軍力部署重編均顯現出十分重視與肯定的態度，此可由過程當中雙方官員的談話內容印證，同時也不同程度的表達出對中共持續擴軍的憂慮。此次「2+2」會議之後的記者會中，倫斯斐即重申美日同盟對維持和平的重要性，美國調整部署將能確保同盟具備持恆力量，其基礎就是美國亞太地區前進部署，爲了確保和平，必須擁有可靠而真實的嚇阻力量。外相麻生則表示由於亞太地區持續充斥著不確定因素，日本必須與美國維持非常密切的合作。防衛廳長官額賀福志郎則強調中共經濟成長使其國防經費增加，呼籲各方對其施壓促使提高軍力透明度，讓鄰邦有安全感，並且在「聯合聲明」中述明要求「區域內軍事現代化力量更大的透明」，也顯現出美日重編目標的針對性。

日本在稍後的2006年《防衛白皮書》中還進一步表示將「迅速而徹底地執行」5月美日達成一致的駐日美軍整編計畫，強調在8年之內完成整編的決心，及將以此強化美日安保體制。當然其中也不忘繼續表達對中共國防開支增長及飛彈發展的憂慮與強烈「警戒」。¹¹²

第三節 小結

美日由二戰時期交戰至戰後締結軍事同盟，迄今成爲關係堅實而緊密的盟友，甚至開始被以美英關係相比照，被視爲二戰之後美國最成功之外交政策。然而由以上發展歷程看來，兩國今日的同盟關係並非一蹴可成，也非在雙方對等與合意之下順利建構，而是在內外環境交相影響、兩國政治及相關人物論證妥協，基於共同與各自利益最大化及國家目標等考量，持續協商修正發展的結果。

後冷戰時期，美國與日本關係從貿易摩擦中的起伏，到逐漸嚴肅面對世界中各種新舊威脅與對其單極領導地位的新挑戰。美國歷經了波灣戰爭、北韓核武危機及9.11恐怖攻擊等事件，在意志上維持主宰全球的強烈意圖、現實中卻備多力分甚至力有未逮的衝突中調整步伐，確立亞太地區軍事存在的意義與價值，也逐漸奠立了美日安保體制在其東亞戰略中的核心地位。對美國來說，善用與亞洲最親密盟友日本的同盟關係，可協助實踐其亞太戰略以發揮最大效用。

對日本而言，維繫或擺脫同盟制約走向大國化、與同盟中被牽連或被拋棄的兩種顧慮是交織而混雜的。有希望走向自主與正常國家提升軍事能力及國際地位等欲求，又須顧及美國利益及應付來自外界對走向軍國主義顧慮的壓力。冷戰後泡沫經濟的崩潰，使

¹¹¹ 〈美日兩國就美軍調整部署達成協議〉，《BBC中文網》，2006年5月1日，<http://news.bbc.co.uk/chinese/trad/hi/newsid_4960000/newsid_496360_0/4963638.stm>。

¹¹² 〈日本06年度防衛白皮書又對中國國防開支指手畫腳〉，《新華網》，2006年8月1日，<http://big5.xinhuanet.com/gate/big5/news.xinhuanet.com/world/2006-08/01/content_4904403.htm>。

支持其戰略意志的經濟能量受到耗損，加上美國超強地位確立及中共經濟快速發展之反差刺激，使得原「脫美入亞」三極化構想逐漸轉弱，也更熱切探索國家發展目標與最快途徑，逐漸選擇認同美國單極霸權格局思維，配合其戰略遂行採取親美抑中路線，尋求擴大在同盟框架內更多權力空間。

美日安保體制經過在既定關係中的一段茫然與漂流過程後，從 1996 年 4 月美日發表《安保聯合宣言》，並據以擬定及發表 1997 年《美日合作防衛指針》完成安保重新定義後，美日雙方合作範圍涵蓋正常情勢、日本本土遭受武力攻擊及周邊地區出現對日本安全有重大影響緊急事態時等三大合作範疇。今後一旦「周邊有事」時，日本將可對美國提供後勤保障、維修船艦飛機、通訊合作、航道安全情報蒐集、警戒監視與掃雷及攔截海上可疑船隻、提供日本民用機場與港口使用等 40 多種合作支援項目，對日本安全保障產生具體而實質的效能。2004 年《防衛計畫大綱》的發表，將日本自衛隊赴海外執行「國際活動」的性質從原來的「附屬任務」提升為「本職任務」，海外派兵也因此得以制度化且永久化。日本在美日同盟中角色的擴大，無疑將美日安保體制帶入新的階段。

2005 年 2 月開始的三階段美日「2+2」會議，從確立重編目標；同年 10 月發表期中報告，明確律定雙方角色、任務、能力；到 2006 年 5 月發表聯合聲明及提出最終報告，確認美日安保體制駐日美軍的重整，同時也象徵雙方未來中長期新同盟戰略的啟動，以及日本由冷戰時期圍堵共產主義的「防波堤」角色，轉變成為美軍推向世界戰略的重要據點。¹¹³

美日安保條約雖然是以軍事安全為核心，但同時也是雙方經濟、政治、文化及發展議題的重要支柱。因此，美國為加強與日本全面性雙邊關係，1993 年促成雙方同意研究彼此未來在全球性議題方面的合作方向與架構，發展雙邊「全球共同議題合作」（簡稱「共同議題」）。¹¹⁴ 1996 年雙方發表《安保聯合宣言》的同時，也發表了「美日共同議題：21 世紀夥伴關係」宣言，在原有衛生與人力資源、全球穩定的挑戰、全球環境、科學與技術以及雙邊交流外，另增加研議災難救助、公民社會與民主發展、全球糧食供給、教育科技等新的共同議題計畫，¹¹⁵ 顯示美日也希望在安保軍事安全議題之外，朝向發展雙方全球性的全面合作，以增加在世界舞台上的整體影響力量。

¹¹³ 孫承，〈美日同盟正醞釀新變化〉，《人民網》，2004 年 11 月 26 日，〈<http://www.people.com.cn/BIG5/guoj/1031/3018616.html>〉。

¹¹⁴ “U.S.-Japan Common Agenda: Fact sheet released by the Bureau of East Asian and Pacific Affairs”, *U.S. Department of State*, July 31, 1997, 〈<http://www.state.gov/p/eap/>〉。

¹¹⁵ “The U.S.-Japan Common Agenda: A Partnership for the 21st Century”, *Joint statement by the U.S. and Japanese Governments released during President Clinton's State Visit to Japan*, April 17, 1996, 〈<http://www.21stcenturyskills.org/>〉。