

鳩山新政府下日美同盟與日美中關係之演變

孫國祥

南華大學國際暨大陸事務學系亞太研究碩士班

副教授兼所長

摘 要

如同任何已經持續了 50 年的關係，美日同盟也經歷了許多波折和起伏。然而，今天雙方的關係受到各種力量的影響，包括日本新政府的新政策、美國遭逢經濟危機、中國的持續崛起，以及日本面對人口減少和高齡化等令人不安的長期人口趨勢，對雙方關係構成一種不同類型的挑戰。日本民主黨追求自主性的基本方式是企圖構建東亞共同體和更多地參與聯合國事務，相對於自民黨，民主黨將更多地以亞洲身份和多邊框架下參與區域和國際事務，而非對美國的全然追隨。然而，民主黨對「自主性」的追求並非意味美日同盟的弱化，因為在解決北韓核問題、禁止核擴散、能源和環境保護等方面，日美有可能繼續加強協調，以維持對兩國而言都不可或缺的同盟關係。

關鍵字：美日同盟、民主黨、東亞共同體、美日中關係

如同任何已持續了 50 年的關係，美日同盟也經歷了波折和起伏，諸如 1995 年在沖繩美軍強姦事件。由於在政治和經濟發展引起了不同的緊張，迫使兩國現代化（更新）它們的聯盟。然而，今天雙方的關係受到各種力量的影響，包括日本新政府的新政策、美國遭逢經濟危機、中國的持續崛起，以及在日本面對人口減少和高齡化等令人不安的長期人口趨勢，構成前所未見的挑戰。美日同盟的基地支持處於猶豫不決，冷戰期間鍛造的聯盟逐漸褪色。雖然美國國防官員曾希望《美日安保條約》（Treaty of Mutual Cooperation and Security between the United States and Japan）50 週年會促使東京和華盛頓進行補充的協定，以加強雙邊防務合作，但在新的日本民主黨（Democratic Party of Japan, DPJ）政府上台後就困難重重，引發了對雙邊同盟未來的關注。此種夥伴關係正在失去活力和「最重要的雙邊關係」正在黯然失色，以及日本向中國傾斜的觀點成為關注焦點。本文試圖釐清其中的關係，首先探討日本安全政策的演變及其與美國的緊密關係，然後探討民主黨上台後影響美日關係的成因及其後果，再次探討美日目前遭遇的實際軍事議題所在，然後探討美日中三邊關係的可能變化，最後是結論。

壹、日本安全政策的持續和變化

後冷戰時期，國際安全環境的變化引起日本安全政策的轉變。隨著觀念的改變，擴大安全到諸如維和與救災等嶄新的任務。儘管憲法對自衛隊的限制，但是日本仍可擴大其安全方面的角色。911 後，全球和區域之間的界限變得模糊，區域和全球安全政策在一定程度上聯繫起來。此外，日本對北韓和中國的某種威脅觀，推前增加其諸如導彈防禦的軍事防禦能力。因此，日本開始了在國家、區域和全球層次上分別扮演安全角色。觸發日本安全政策的改變可分為三個階段：首先，從 1991 年海灣戰爭的國際壓力；其次，1990 年代中期美國要求更多責任分擔的壓力；最後，在 21 世紀東亞地區的安全環境，尤其是中國日益增長的軍事能力。

一、戰後日本安全角色的演變階段

首先，1991 年波斯灣戰爭期間的國際壓力，引起日本安全政策的變化。海灣戰爭期間，雖然國際聯軍自科威特趕出伊拉克，日本的唯一貢獻卻是向聯軍提供超過 130 億美元的財政援助，而不是軍事的貢獻。雖然日本海上自衛隊在 1991 年 4 月派遣掃雷艇，但日本遭國際社會批評為「太晚、太少」。¹此經驗進一步推動日本安全政策的改革，首先在 1992 年推動了《國際合作法》(International Cooperation Law)。²

其次，在 1990 年代，美國對日本施加政治壓力，要求日本在東亞區域的穩定增加更多責任分擔的貢獻。雖然美國認為其在 1990 年代初期地區的軍事存在對安全穩定至關重要，但除了有意減少在地區的軍力的數量外，對東亞沒有嚴格的安全政策。同時，日本和美國之間的貿易摩擦可能會對日美關係產生負面影響。為了克服此障礙，「奈伊倡議」(Nye Initiative) 貿易摩擦從安全合作脫鉤，並確認美國在東亞的軍事存在，而《樋口報告》(Higuchi Report) 證實，日本需要採取更多的責任分擔。此種交集展現在 1996 年《日本與美國聯合安全聲明》(Joint Security Declaration; 日米安全保障共同宣言)，因此，美國的壓力推動了日本安全政策的改變。³

最後，在 2000 年代，東亞區域安全環境的發展為日本改變安全政策創造了動能。中國日益增長的軍事能力和北韓的核發展，意味區域穩定依然不明朗。因此，日本開始考慮提高其防禦能力以平衡可能的威脅。為了克服其憲法限制，日本開始強化日美同盟以增加其嚇阻和防禦

¹ 最經典且很好的說明方式，是當科威特感謝其他國家協助時，該名單不包括日本。

² 日本外務省，「国際連合平和維持活動等に対する協力に関する法律」(International Cooperation Law),” Dec. 14, 2001, <http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/pko/horitu.html>

³ 然而，美國對《樋口報告》採取謹慎的姿態，因為它雖然強調了美日同盟的重要性，但其認為透過多邊制度日本更注重獨立的外交。這種觀點常常出現於 1990 年代初，如同在 1990 年所示“A Strategic Framework for the Asian Pacific Rim: Looking toward the 21st Century,” 參見 Murata Koji, “Debates over the redefinition of the Japan-U.S. Alliance,” 《海外事情》第 44 卷第 4 号(Apr. 1996), pp. 20-23; *The Report of the Bush Administration on the Strategic Framework for the Asian Pacific Rim*, Apr. 19, 1990, <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPUS/19900419.O1E.htm>

能力的提高，途徑是聯繫日美同盟傳統聯盟角色的促進與非傳統安全領域合作增進的新角色，例如在伊拉克和阿富汗的衝突後重建。就此意義而言，日本試圖透過增加與美國非傳統的軍事合作來重新平衡日美的非對稱同盟。

二、日本安全政策的演變路徑

根據上述三階段，自 1990 年代初起，日本逐漸擴大了其安全角色，並且有兩個演進的趨勢。首先，日本傳統安全政策的範疇已經從國家到區域再到全球的焦點擴大。其次，日本在 1990 年代初在國際舞台上發展出與美國分割的角色，但它也開始合併在日美同盟的脈絡中。在日本安全政策的演進中有五種重要的標誌：1996 年《防衛計劃大綱》(National Defense Program Outline, NDPO 96)；1996 年《日美安全共同宣言》(U.S.-Japan Joint Declaration on Security: Alliance for the 21st Century; 日米安全保障共同宣言－21 世紀に向けての同盟－)；2005 年《防衛計劃指針》(National Defense Program Guidelines, NDPG 05)；2005 年《美日安全協商委員會聯合聲明》(Joint Declaration of the Japan-US Security Consultative Commission)；以及 2006 年的日美高峰會議。

首先，冷戰後日美同盟的重新界定在於 1996 年的《防衛計劃大綱》的公布。⁴大綱是根據 1994 年「日本安全和防衛能力的模式：21 世紀的展望」(The Modality of the Security and Defense Capability of Japan The Outlook for the 21st Century)的所謂《樋口報告》(Higuchi Report)而來，分析了冷戰後的安全環境和日本在世界的新安全角色。⁵防衛計劃大綱基於《樋口報告》展現「維持專守防衛取向政策的基本原則，不成爲可能構成威脅其他國家的軍事大國，維護文人的控制，遵守無核三原則」。因此，在地理方面而言，日美同盟開始的功能不僅在日本的防衛，

⁴ Ministry of Foreign Affairs, Japan, "National Defense Program Outline in and after FY 1996," December 1995, <http://www.mofa.go.jp/POLICY/security/defense96/index.html>

⁵ 參見 Advisory Group on Defense Issues, *The Modality of the Security and Defense Capability of Japan: The Outlook for the 21st Century*, Aug. 12, 1994, <http://www.ioc.u-tokyo.ac.jp/~worldjpn/documents/texts/JPSC/19940812.O1J.html>. 防衛問題懇談會屬於首相的私人諮詢委員會。

而且也爲了東亞的區域安全，這也被兩國認爲是區域的公共財。此外，日本開始不僅透過日美同盟加強在全球舞台的國際安全合作，而且也透過尤其是聯合國的多邊組織。換言之，防衛計劃大綱沒有明確擴大日美同盟到全球舞台。

其次，1996 年的日美安全聯合宣言重申了《樋口報告》提供的日美同盟效用的政策和分析，以及防衛計劃大綱宣稱的「日本和美國之間相互合作與安全條約仍然是實現共同安全目標的基石，並爲進入 21 世紀的亞太地區保持一個穩定和繁榮的環境」。⁶雖然軍事合作是基於日本的防衛和在東亞的安全穩定，宣言增加在全球舞台上的政治合作，諸如強化國際組織，尤其是聯合國，以有效地管理包括軍備控制和維持和平的全球安全問題。此外，雙邊合作旨在全球安全問題，例如大規模毀滅性武器（weapon of mass destruction, WMD）及運載工具的擴散。

1997 年的《日美安全協商委員會完成日美防衛合作指針審查的聯合聲明》（Joint Statement: Japan-US Security Consultative Committee Completion of the Review of the Guidelines for Japan-US Defense Cooperation; 日米安全保障協議委員会日米防衛協力のための指針の見直しの終了）再次重申其加強了日美合作以提供日本的安全，並且藉由創立了 1997 年日美防衛合作指針和 1999 年《和平安全保障之日本周邊事態法》（1999 Law Concerning Measures to Ensure the Peace and Security of Japan in Situations in Areas）以提供區域的安全。這些措施理論上擴大日本在東亞外的軍事活動。⁷因此，日本和美國之間在「聯盟」的合作領域開始擴大。

⁶ Ministry of Foreign Affairs, Japan, “Japan-U.S. Joint Declaration on Security-Alliance for the 21st Century,” *ibid.*

⁷ Ministry of Foreign Affairs, Japan, “Joint Statement U.S.- Japan Security Consultative Committee: Completion of the Review of the Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation,” Sept. 23, 1997, <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/defense.html>

其三，2005 年《防衛計劃指針》（2005 National Defense Program Guidelines, NDPG 05）強調日美同盟在國家和區域安全的重要性，以及日美在全球安全的政治合作。⁸根據指針，像是 911 事件的例子，非國家行為者的興起對國際安全構成威脅。因為這種威脅是跨國性質，日本需要與國際社會，尤其是美國的合作以靈活和有效地應對。為此，日本旨在建立「多功能靈活防衛力量」（Multi-Functional Flexible Defense Force），同時維持美國的傳統嚇阻功能。就此意義而言，指針區分國際威脅為傳統和非傳統安全議題來概念化國際安全，而且其目的是為日本自衛隊創造必要的軍事職能，從而能在「轉型」的主旋律下協調與美國的部隊結構和功能。⁹1996 年日美安全聯合宣言不同於防衛計劃指針，顯示認識到國際恐怖主義的威脅。儘管日本 2001 年通過了《反恐特別措施法》（Anti-Terrorism Special Measures Law）和 2003 年的《伊拉克人道復興特別措施法》（Special Measures concerning Humanitarian Relief and Reconstruction Work and Security Assistance in Iraq），派遣自衛隊以應付非傳統安全問題，但該等措施都是夕陽法律。因此，就此角度而言，透過對非傳統威脅作為日本的正式嚴重危害，防衛計劃指針為建立永久性的法律提供了踏腳石。同時，這些措施是日美同盟關係內的政治框架。

其四，2005 年 2 月 19 日的「日美安全協商委員會的聯合聲明」，明確了日美政治和安全合作在全球舞臺的性質。¹⁰聲明強調在阿富汗、伊拉克和防擴散安全倡議（Proliferation of Security Initiative, PSI）的安全合作，並重新界定日美同盟關係。根據聲明，日本和美國擴大合作，「認識到日美同盟，其中日美安全安排為核心，繼續在確保日本和美國的安全和繁榮，以及加強區域和全球和平與穩定扮演非常重要的角色。」說明了日美同盟不僅包括安全安排，而且在區域和全球的舞台有更多的合作。隨後，同年 10 月 29 日安全協商委員會的文件〈日美同盟：變革與重組的未來〉（The Japan-US Alliance: Transformation and Realignment

⁸ 此指針於 2004 年 12 月公布，但此處表達的年份是根據日本的會計年度。Prime Minister of Japan and His Cabinet, “National Defense Program Guideline, FY 2005-,” Dec. 10, 2004, at http://www.kantei.go.jp/foreign/policy/2004/1210taikou_e.html

⁹ Ibid.

¹⁰ Ministry of Foreign Affairs, Japan, “Joint Statement U.S.-Japan Security Consultative Committee,” Feb. 19, 2005, at <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/joint0502.html>

for the Future)，重新定義日美同盟的角色和任務，而且集中於日本國防和國際安全環境的改善。¹¹雖然改善國際安全環境的任務已擺在臺面上，但相對 1990 年代初主張的「國際貢獻」，此乃日本政府第一次正式並明確的宣布日美同盟在全球領域扮演角色。

最後，2006 年日美高峰會議，「新世紀的日美同盟」(Japan-U.S. Alliance of the New Century) 提供了日美同盟最廣泛的功能。¹²該聲明稱，日美同盟是基於普世價值和共同利益，不僅旨在打擊「共同威脅」，而且也在「增進諸如自由、人類尊嚴和人權、民主、市場經濟，以及法治的核心普世價值」，和「贏得反恐戰爭；融入區域穩定和繁榮；促進自由市場的理想和制度；維護人權；保障航行和商業的自由，包括海上通道；及加強全球能源安全。」經由日美同盟雙方共同價值觀的主張，日美合作超越了傳統的同盟功能。¹³日美同盟的功能擴大也進入安全領域的廣泛安排，其中包括傳統和非傳統安全領域，而不是諸如制止大規模毀滅性武器的擴散或反恐的具體功能。日本首相小泉純一郎 (Junichiro Koizumi) 與美國總統布希 (George W. Bush) 提到了聯盟的「日美全球同盟」。¹⁴

¹¹ Ministry of Foreign Affairs, Japan, "Security Consultative Committee Document U.S.-Japan Alliance: Transformation and Realignment for the Future," Oct. 29, 2005, <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/security/scc/doc0510.html>

¹² Ministry of Foreign Affairs, Japan, "Japan-U.S. Summit Meeting: The Japan-U.S. Alliance of the New Century," June 6, 2006, <http://www.mofa.go.jp/region/n-america/us/summit0606.html> 然而，在 1996 年橋本首相作出相同的論證。參見 Hashimoto Ryutaro, "The Future of U.S.-Japan Cooperation in the World," New York, Sept. 24, 1996, in the Tanaka Akihiko Lab, "Kokkai gai de okonatta enzetsu; Shusho,".

¹³ 此種價值為基礎的合作之前係由其他首相所倡議，諸如中曾根康弘。參見 Nakasone Yasuhiro, *Kokusai Senryaku Mondai Kenkyujo ni okeru Nakasone Yasuhiro Naikaku Sori Daijin Enzetsu* (Prime Minister Yasuhiro Nakasone's Speech at Center for Strategic and International Studies (CSIS)), Jun. 11, 1984.

¹⁴ Prime Minister of Japan and His Cabinet, "The Japan-U.S. Alliance of the New Century," http://www.kantei.go.jp/foreign/koizumispeech/2006/06/29joint_e.html

貳、鳩山和民主黨對美國政策不同取向的關係轉折

就某種程度而言，第一部分討論的美日同盟演變路徑大致是在自民黨主導下的推進，當 2009 年民主黨上臺後，民主黨對政策的整體觀點，衝擊兩國關係的一些基礎。

一、鳩山及民主黨的政策方向

在 1950 年代中期，日本在第二次世界大戰慘敗後的年代，當時的首相鳩山一郎（Ichiro Hatoyama）認為，他的島國不應該過分屈從於美國。儘管鳩山一郎有其獨特的見解，但日本當時牢牢將自己鎖進美國的軌道，成為美國的重要亞洲盟國。一郎的孫子由紀夫現在接棒。鳩山跟隨他的祖父擔任首相的職務，並立即著手改變日本的經濟、政府以及與美國的關係。他認為，「日本總是在回應美國說些甚麼，並且緊迫在後」，「我相信我們應該告訴對方我們需要什麼。我們尋求一個更平等關係的時間已到來」。

雖然鳩山指的「更平等」的精確意義並不清楚，但毫無疑問，他政府的政策完全改變了與美國之間的關係和它在亞洲最親密盟友的方向。20 年前，東京和華盛頓通常是為貿易問題而經常爭吵，但在過去的 10 年，兩國關係似乎較以往更加密切。日本支持美國的反恐行動，舉例而言，透過編組加油任務在印度洋支援在阿富汗的美軍。2001 年至 2006 年，在小泉純一郎首相任內，日本政府採取了數項自由市場改革，試圖為疲弱的經濟恢復永遠增長。

鳩山提出了與小泉相反的政策。其中的關鍵是他稱呼美國為首的全球化為「市場基本教義派」(market fundamentalism; 市場原理主義)、¹⁵「金融資本主義」，並為了對抗美國主導的全球化，提倡建立展望導入未來亞洲共同貨幣的「亞洲共同體」。¹⁶鳩山拒絕了小泉現在不受歡迎的改革，而且正在操控經濟轉向某種類似歐洲風格的福利國家，具有更廣泛政府資助的社會安全網。雖然鳩山一直強調美日同盟的關鍵性質，他也彰顯與美國總統歐巴馬(Barack Obama)的友好關係，2009年11月歐巴馬訪問東京時，他表示，「我們相互稱呼方巴拉克和由紀夫」，他也支持許多歐巴馬倡議的全球安全優先事項。然而，2010年1月，鳩山結束了日本自衛隊在印度洋加油的任務，恰逢歐巴馬在阿富汗行動升溫之時。最引發華盛頓不悅的是鳩山致力於重新談判美國軍隊重新部署駐紮在日本沖繩島的重要協議。鳩山的立場引起了日美關係罕見的冷淡，導致眾人對聯盟健康的憂慮，他們認為目前可能是自1990年代初以來美日關係的最低點，當時兩國陷入激烈的貿易戰。

在國內，鳩山的想法已經引起了一些想要他們自己國家開闢新方向的共鳴。數十年來，甚至自從其在第二次大戰中戰敗，事實上，日本一直難以確定其在世界上的角色。雖然在許多方面在它自己是享有政治和經濟力量的權利，但日本一直依賴美國對其自身的安全保障。美軍在亞洲的穩定存在曾經對日本具有重要的關鍵性，它們共同承擔崛起的中國和好戰擁核北韓的鄰國。但對美國的依賴導致一些日本人抱怨認為他們不是生活在一個「正常」國家，一個為自己的國防和外交事務負起責任，而且鳩山談論一個更平等的夥伴關係，發揮了與選民認為日本經常扮演

¹⁵ Detlev Albers, Stephen Haeler, and Henning Meyer (Eds.), *Social Europe: A Continent's Answer to Market Fundamentalism* (London: European Research Forum at London Metropolitan University, 2006); Camerer, C., "Individual Decision Making," in Kagel, J.H. & Roth, A.E. (Eds.), *Handbook of Experimental Economics* (Princeton, Princeton University Press, 1995); French-Davis, Ricardo. *Reforming Latin America's Economies: After Market Fundamentalism* (Palgrave Macmillan, 2006); Kelsey, Jane, *A Review of Economic Fundamentalism: The New Zealand Experiment-A World Model for Structural Adjustment?*. Pluto Press (1995); Kozul-Wright, Richard. *The Resistible Rise of Market Fundamentalism: The Struggle for Economic Development in a Global Economy*. United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) (London: ZedBooks Ltd, 2007)

¹⁶ 石原忠浩，〈日本民主黨政府的日美關係與東亞共同體主張〉，《戰略安全研析》，第55期（2009年11月），頁19。

山姆大叔小侄子角色的挫敗看法很好的融合。日本民眾希望的改變遠遠超出了外交關係的領域。鳩山上任，他們迎來了進入到僵化政治制度的新生命，卻似乎無法扭轉日本經濟和全球影響力的緩慢衰退，日本人稱為「忽視日本」(Japan passing)的現象。30年前，日本很像是今天的中國，一個新興全球力量擁有令世界人羨慕的經濟。諸如新力、豐田和本田的日本公司拋開來自西方的競爭。到1980年代末，美國人開始視日本的經濟動力較蘇聯的核武庫可能是美國全球主導地位的更大威脅。然而，今天沒有人害怕日本。自從1990年代初，物業和股票價格泡沫崩潰以來，日本經濟增長始終無力。2010年中國有可能取代日本成為世界第二大經濟體；北京同時也正在篡奪東京在亞洲的政治影響力。曾經被讚美的日本公司管理已逐漸孤立和脫節，豐田晚近召回車輛象徵整體的失敗。即使作為一個環境進步典範，日本的聲譽受到海豚屠殺的惡行所震驚，在奧斯卡獲獎紀錄片「血色海灣」(The Cove)有生動的描繪。¹⁷

二、鳩山推動的政策方向在國內外遭遇阻礙

在2009年的競選活動中，鳩山自稱是變革的推動者。他已承諾全面修改舊政權的數十年推動的政策，他誓言要打破掌握有無上權力的官僚主義，亦即將「官僚主導的政治」變為「政治家主導的政治」，以使政府更加透明和負責。他又恢復了來自他祖父的友愛(fraternity)概念，轉化為經濟事務中的指導原則，旨在建立更廣泛的福利制度。鳩山認為，此將提高消費者的信心並獲得日本人，通常是有錢的節儉者花費更多，以恢復經濟增長。在最近的預算中，他提出開支的優先次序遠離一般肉桶立法(pork-barrel)的刺激，而朝向諸如教育的社會服務。2010年3月，日本國會下議院通過立法，鳩山承諾對父母提供每月140美元的補貼，為每名國中年齡或更小的子女的。有了該等措施，他表示，「新政府將能將經濟帶領到一個新的增長道路」。

¹⁷ 「血色海灣」(The Cove)是一部拍攝於2009年的紀錄片，揭露日本太地町國立海洋公園每年屠殺約23,000隻海豚的事實，這個數量約是過去日本每年捕殺南極地區鯨魚總數的3倍，並差不多等於全日本捕殺海豚的總量。

迄今為止，鳩山一直致力於滿足日本社會的高度期望。然而，首相經常表現為柔弱、無效的領導者，在政策無法提供清晰的方向或有效控制三黨的執政聯盟，因為執政聯盟是一個有矛盾意識形態政治人物的聚合，從相對保守派到徹底的社會主義者。內閣成員之間爆發了公開的分歧，尤其是在日本郵政系統私有化的爭議上。因此，問題將不會得到任何更容易的解決。經濟學家擔心鳩山的社會福利計劃將只會增加政府的債務比例，其已經超過美國的兩倍。

鳩山的改革也可能面臨來自仍然強大主管部門的激烈抵制，尤其是政府的官僚機構，它們不會輕易放棄它們的影響力。就像許多其他日本政治人物，鳩山已經遭醜聞的指控而抹黑，主要是關於競選的資金。上任以來，他的內閣支持率大幅下降到令人沮喪的 25% 至 33%，¹⁸並在東京有傳言他可能不會在辦公室持續很長的時間。

鳩山政府內的混亂已經複雜化其與華盛頓的關係。鳩山政府在安全問題上似乎還沒有編織它們戰略的明確遠景，致使他們正在走一步算一步。此種情形最明顯之處莫過於鳩山處理美國在沖繩基地的地位，日本南部島嶼迄今還維持大約 25,000 名大部分是海軍陸戰隊的部隊，而且當地沖繩人早已不滿沉重的軍事存在。2006 年，美國和日本達成一項協議，提出了海事在沖繩空軍基地向人口較少的部分島嶼和安置 8,000 名士兵到關島。此還不足以滿足鳩山。在競選期間，他答應了沖繩人民空軍基地將完全地轉移到沖繩島之外，而且自上任以來他已有效地擱置了 2006 年的協定，並且與美國經過幾個月重新談判的優柔寡斷，和打破自我強加的最後期限。¹⁹

¹⁸ 日本主要媒體《朝日新聞》與《每日新聞》4 月 19 日同時公布 17 日、18 日進行的民調結果。朝日民調顯示，鳩山內閣的支持率從 3 月調查的 32% 滑落到 25%，不支持率則從上次調查的 47% 竄升到 61%。每日民調也顯示，鳩山內閣支持率從上次的 43% 降至 33%，不支持率也首次突破 5 成，達 52%。

¹⁹ Michael Schuman, Change in Tokyo: Hatoyama's Bid for Respect, *Time*, April 19, 2010, <http://www.time.com/time/magazine/article/0,9171,1978647,00.html?xid=rss-topstories1>

參、美日軍事議題成為日美關係的根本問題

根據 1951 年締結的安全條約，日本和美國是軍事盟國，日本同意美國在其領土享有軍事基地的權利，以換取美國保護日本安全的承諾。²⁰最突出的爭議問題涉及美國陸戰隊普天間（Futenma）航空基地搬遷到人口較少沖繩地區的計劃，美軍在該地區的全面調整，無疑是已成為兩國關係的根本問題，同時引發出東京和華盛頓之間有關長期安全關係。

一、重組協議及普天間搬遷爭議

在美國布希政府任內，日本和美國的外交和國防部長一系列也被稱為「2+2」會議的安全協商委員會（Security Consultative Committee, SCC）會議通過計劃擴大聯盟超越其現有的框架。有關安排的主要特點包括減少在日本美國海軍陸戰隊的數量，在沖繩有問題空軍基地的重新安置，在日本 X 波段雷達系統的部署以作為導彈防禦系統的一部分，擴大雙邊在培訓和情報交流合作，以及日本在橫須賀海軍基地接受核動力航空母艦的駐防。

美國和日本政府 2006 年的協議，普天間海事航空站從目前的位置在擁擠的宜野灣（Ginowan）搬遷到施瓦布營（Camp Schwab）是美軍在日本計劃調整的核心部分。根據協議，第三海軍陸戰隊遠征部隊（III Marine Expeditionary Force, III MEF）重新部署，其中包括 8,000 名美軍人員及其家屬搬遷至關島的新設施²¹將導致數千英畝的土地返回給日本人。日本同意支付預估費用約 103 億美元的 60%。部隊的轉移是以發現普天間基地替代設施為條件。經過 13 年的談判，美國和日本官員選定施瓦布營地，因為它的位置在名護市，位於沖繩較不擁擠的地區。

²⁰ Emma Chanlett-Avery, *The Changing U.S.-Japan Alliance: Implications for U.S. Interests*, CRS Report RL33740.

²¹ 參見 Shirley A. Kan and Larry A. Niksch, *Guam: U.S. Defense Deployments*, CRS Report RS22570.

海軍陸戰隊在沖繩的減少尋求平息圍繞美軍在日本最南端的部分存在已引發包括日本中央與地方政府，以及日美兩國多年的政治爭議。自 1995 年美國軍人強姦日本女學生，並 2004 年發生美軍直升機墜毀在擁擠的大學校園，日本尤其是沖繩地方的輿論再次且不斷對美軍基地表示反對。雖然沖繩在日本所有國土面積不到 1%，但目前支撐全部駐日美軍的 65%。目前的爭論反映了在沖繩和在東京中央政府關係的基本緊張：雖然日本獲得了美國安全保證的利益，但沖繩人必須承受的成千上萬的外國軍隊東道國負擔。雖然東道城市在經濟上依賴於基地，但居民的不滿源於美國軍隊存在的包括噪音、小規模和偶爾的暴力犯罪，以及環境惡化。

二、民主黨在重組計劃的立場

原先為反對黨的民主黨在野時，即反對美軍的重組計劃，要求搬遷普天間基地到沖繩以外的地方。他們提出許多的理由與訴求，其中包括要進一步減少美國在沖繩的基地空間，不願承擔重組計劃中相關的財政資源，並認為施瓦布營計劃會損害珊瑚礁，並可能危及在名護灣(Henoko Bay)稱為儒艮(dugong)的罕見海洋哺乳動物。²²民主黨上台以來，鳩山內閣之中出現了公開的分裂，其中一些閣員要求對普天間的計劃大幅的修改，同時其他主要閣員則支持現有的計劃。其他的修改還包括沖繩嘉手納空軍基地(Kadena Air Force)到日本本土、或甚至在日本以外尋找替代基地的位置。在許多公開聲明中，鳩山一直提及他的願望，就是減少沖繩人民的沉重負擔。一系列與美國官員的高層會議未能解決分歧。2009 年 10 月，美國國防部長蓋茨直言且公開呼籲東京貫徹關於普天間的計畫。²³儘管為解決該問題成立部長級的工作小組，但歐巴馬和鳩山 11 月會議後不同解釋了集團的宗旨。鳩山當時表示，日本將不會作出決定，直至 2010 年 5 月。

²² 民主黨 311 名下議院議員中有 2 名來自沖繩。另外 2 名沖繩下議院的代表，1 名是來自社會民主黨而另 1 名來國民新黨。在上議院，2 名沖繩的代表分別為 1 名自民黨黨員和 1 名獨立人士組成。

²³ Office of the Assistant Secretary of Defense for Public Affairs, "Joint Press Conference with Japanese Defense Minister Toshimi Kitazawa and Secretary of Defense Robert Gates," October 21, 2009.

2010 年 2 月，鳩山考慮新的遷移計畫備選方案，基本上分成兩個階段。第一階段，在沖繩縣名護市的美軍史瓦布營區建設直升機機場，同時把普天間基地大半（共約 60 架）的美軍直升機移至鹿兒島縣德之島。第二階段，在沖繩勝連半島外海填海建設長超過 3,000 公尺跑道的人工島，將美軍直升機部隊和自衛隊基地集中。目前，連第一階段的計畫案都遭到當地居民反對，美方也反對將地面部隊和直升機分散的方式。這使得鳩山的計畫案面臨困難，甚至絕望的局面。

三、負擔分攤問題和美軍地位協定

民主黨建議，政府將設法減少對東道國支付給美國的支持總額，以減輕部隊存在的成本。根據五角大廈的報告，日本多年來每年直接和間接的主辦國支持（Host Nation Support, HNS）提供了多達 40 億美元，其中約占美軍維持在日本部隊的總成本 75%。日本支付美國軍事設施日本僱員大部分的約 25,000 人薪資。目前的協議要求日本至 2010 年度每年支付約 1,400 億日圓（約 14 億美元）以支付在日本駐軍的成本。日本民主黨也支持修改《部隊地位協議》（*Status of Forces Agreement*, SOFA），以解決當地政府關注如何處理美國軍人的刑事調查。

四、F-22「猛禽」戰機的採購

日本航空自衛隊（Japan Air Self-Defense Force, JASDF）早已表示有興趣從美國購買 F-22A 猛禽（F-22A Raptor）戰鬥機，以取代老化的 F-4EJ「幽靈」戰鬥機。一些日本防務官員認為，F-22 出售的可能可作為美國對雙邊關係的戰略承諾的測試。目前，在名為《歐貝修正案》（Obey Amendment）的規定下，美國立法限制對外國出口 F-22。²⁴2010 年國防部撥款法案（2010 Department of Defense Appropriations Act, P.L. 111-118）維持該禁令，但還包含一項條款，允許五角大廈開始設計出口飛機的版本，如果國外銷售最終獲得允許。²⁵如果美國國會和行政部

²⁴ H.Rept. 109-676 (H.R. 5631) sec. 8058, p. 31. 在 1997 年，美國眾議院通過了民主黨議員歐貝（David Obey）提出的「歐貝修正案」，禁止 F-22 出口。雖然在 2006 年 6 月 20 日，眾議院曾經投票決定廢除該修正案，為 F-22 出口除掉了法律障礙。

²⁵ Christopher Bolkcom and Emma Chanlett-Avery, "Potential F-22 Raptor Export to Japan," <http://www.fas.org/sgp/crs/weapons/RS22684.pdf>

門不批准 F-22 銷售到日本，專家認為，東京將可能考慮替代性戰鬥機，包括歐洲製造的「颱風」戰鬥機（Typhoon fighters）。

五、延伸嚇阻

東京戰略焦慮的另一來源是關心美國提供日本的延伸嚇阻（extended deterrence）或「核保護傘」（nuclear umbrella）。布希政府轉變與平壤的談判曾引發東京恐懼，因為華盛頓可能最終接受擁有核武的北韓，從而或多或少削弱美國對日本的安全保障。²⁶儘管布希和歐巴馬政府多次聲明，美國向東京再保證繼續致力於保衛日本，但這些憂慮仍持續存在。事實上，日本的脆弱意識有所增強，由於主要是防禦性的軍事姿態，它本身阻止威脅的能力有限。因為日本依賴美國的延伸嚇阻，東京謹防任何美國政策的改變，無論如何的微妙都有可能改變東亞核現狀。外相岡田克也（Katsuya Okada）對美國決定讓保護日本的美國核潛艇搭載的戰斧（Tomahawk）巡航導彈退役表示，美國的核戰略包括了日本的核保護傘，所以不會影響今後的日本安全保障。

六、美日秘密核協議

民主黨致力於追查 1960 年代東京和華盛頓之間簽署的秘密協議，協議默許美國不須事前批准將核武過境日本。該項做法明顯是違反 1960 年雙邊安全條約，以及日本「無核三原則」的有關條款。日本官員一直否認有密約，甚至在國會的證詞也是如此，引發有關日本完整的無核原則問題以及政府決策過程明顯缺乏透明度的爭論。民主黨誓言要調查此事，並公開報告其調查結果。²⁷沖繩核密約是日本民主黨新政府正在調

²⁶ James L. Schoff, "Realigning Priorities: The U.S.-Japan Alliance & the Future of Extended Deterrence," Institute for Foreign Policy Analysis, March 2009, <http://www.ifpa.org/pdf/RealignPriorities.pdf>

²⁷ 日本前首相佐藤榮作 1969 年訪美時與當時的美國總統尼克森進行會談的議事錄共兩頁，用英文書寫，日期為 1969 年 11 月 19 日。議事錄記載，尼克森在會談中說：「為了包括日本在內的遠東各國的防衛，有必要認可美國的以下權利，即在發生重大緊急事態之時，在與日本進行事前協商的基礎上，可再次向沖繩運進核武器及讓核武器通過沖繩。美國政府期待善意的回答。」佐藤則在回答中承諾：「如有這樣的事前協商，日方將毫不遲疑地答應美方要求。」議事錄還提到，美國政府為防備重大緊急事態，有必要將當時部署核武器的各個駐沖繩美軍基地維持在「任何時候都可使用的狀態」。除沖繩核密約以外，其他三個日美間外交密約分別是：日本 1960

查的日美間 4 個外交密約之一。此前，自民黨執政時期的歷屆日本政府均否認存在這些密約，但相關人士的證言和美方解密檔案均顯示這些密約存在。民主黨新政府 2009 年 9 月上台後，岡田克也下令成立調查小組對密約進行調查。2009 年 11 月下旬，日本外務省又成立了由有識之士組成的第三方委員會，對調查小組的調查結果進行檢驗，並預定於 2011 年 1 月公布最終調查報告。

七、憲法第 9 條的限制

一般而言，美國起草的日本憲法仍然是美日防務密切合作的一個障礙，因為憲法第 9 條普遍解釋是禁止從事「集體自衛」(collective self-defense)，即與美國針對第三國家的戰鬥合作。第 9 條宣佈戰爭作為日本「主權權利」的非法並且禁止「交戰權」。鑑於過去日本輿論強烈支持為自衛隊設限制，但反對聲浪在近年已經軟化。東京新執政聯盟關於修改憲法第 9 條仍嚴重分歧，在可預見的未來不大可能從事該問題的審議。自 1991 年以來，日本已經允許自衛隊在許多聯合國維持和平特派團和在伊拉克以美國為首的聯軍參與非戰鬥的角色。

肆、日美中關係的新階段：民主黨對美日關係的管理

雖然一些觀察家認為日本在鳩山政府下正向中國傾斜，或許日中關係有所改善，但美國將繼續維持在日本外交政策的核心。日本國際關係的主導模式是其傾向與大國結盟，通常是國際體系中最強大的權力，例如早期以中國為中心秩序 (Sinocentric Order) 的中國、在帝國時期的大英帝國、在第二次世界大戰期間的德國，到戰後時期的美國。目前的辯論因此集中在未來的日美和日中關係。就目前而言，雖然認為日本正開始對中國的傾斜，並且與美國特殊關係的弱化論調仍難成立，然而，近來日中關係升溫以及伴隨在日本民主黨政府下日美關係惡化的影響為何值得討論。

年與美國修改日美安保條約時達成密約，默許載有核武的美軍艦艇停靠日本港口；1960 年修改日美安保條約時日美達成的朝鮮半島有事時，駐日美軍可自由出兵朝鮮半島的密約；由日本承擔美軍撤退相關費用的密約。

一、民主黨對中國和美國的途徑

民主黨在首相鳩山由紀夫的領導下重申了其傳統的親中政策政綱，他不僅努力加強現有強大的日中經濟關係，而且也包括政治的聯繫。2009 年 12 月，民主黨秘書長小澤一郎（Ichiro Ozawa）率領 650 人的代表團，包括 143 名民主黨國會議員到北京。他們不僅獲得中國當局熱情的會面接待，小澤一郎也獲准進入與中國最高領導層國家主席胡錦濤的會晤。2009 年 12 月，中國國家副主席習近平訪問日本時日中關係得到進一步的加強。他與日本天皇的會見據報導是係由日本領導高層的推動，安排甚至打破了標準的日本程序。該舉動遭到了日本國內的嚴厲批評，一些指責日本對中國「叩頭」。²⁸

相對於與中國的關係，在民主黨下日美關係一直處於僵局。自上台以來，民主黨政府宣布，它偏好強大的亞洲外交政策重點，而且減少對美國的依賴。為此，鳩山基於友愛或博愛的概念，建議推動東亞共同體（East Asian Community）的建立。雖然這個概念呼籲加強東亞國家之間的關係，但它對美國的參與仍然含糊帶過。鳩山和岡田顯現出對如此安排的意見分歧，創造疏遠美國的日本感覺，此種觀點在日本認知搬遷沖繩的普天間基地是進一步加劇了混淆。兩國政府的爭執導致了雙方各自發表強硬立場的堅定聲明。雖然日本政府將宣布他們的最後建議 2010 年 5 月，現在可以確定的是，這項建議將不同於 2006 年的雙邊協議。這可能延長在該問題上的僵局，並進一步加劇關係的僵局。

二、日本向中國傾斜的疑慮

儘管存在一些問題，但日本應不是在向中國傾斜。美日關係在政治、經濟，以及愈來愈多在戰略的方面，仍然是非常的強大。在美日安全聯盟的 50 週年，雙方的關係繼續顯示強大的共同目標和利益，許多方面都在制度化。所有的關係都會受到起伏，美日關係亦不例外。這種關係的本質是強大到足以度過偶爾的分歧，這是需要重新調整關係功能的方式。這裡要注意的重點是，戰略軍事問題將日益成為雙邊安全關係

²⁸ 關於小澤訪中與習近平訪日的評論可參考，石原忠浩，「民主黨政權是親中路線？：從小澤訪中團與習近平訪日事件談起」，臺灣新社會智庫，<http://www.taiwansig.tw/index.php?option=content&task=view&id=2226&Itemid=117>

日趨成熟的緊張來源。日本看到了與美國強大雙邊關係的價值。自二次戰後的期間美國已成功地為日本提供了安全庇護。此功能已變得更加突出，因為日本今天的主要安全挑戰包括北韓的核計劃和彈道導彈計劃和中國的經濟、政治和軍事的崛起。此外，日本在國際事務中朝著承擔更積極的安全角色取得了重大的進展。許多這方面的發展已因美國的積極支持而實現。華盛頓對日本繼續支持的更大安全角色是東京不可或缺之要件，以消弭其鄰國來自於反對日本殖民歷史的猜疑和不信任。

最後，即使中國不支持美日安全關係的削弱，但強有力的美日關係在許多重要方面符合中國的利益。舉例而言，美國確保東亞和平與穩定的存在，對於中國實現經濟持續增長和發展的目標是必不可少的條件。此外，美國的在場得以阻止日本的軍事崛起，亦為發展中國想要避免的情形。

三、美日關係的管理

日本目前的行為顯示民主黨政府仍在尋找自己的立足點，民主黨上台後一直疲於應付治理的問題、平衡在國內和國外團體之間的利益，以及推進自己的政治、經濟和安全議程。同時，民主黨政府正試圖疏遠從以前的自民黨政府，如同普天間基地的問題所顯示一般，揭露自民黨與美國的秘密核協議，撤出日本軍隊在阿富汗的任務，以及推動與中國和東亞更有力的外交關係。

日本民主黨政府一再承諾與美國維持堅強的夥伴關係。但很顯然，日本民主黨缺乏管理此種夥伴關係的經驗，一種自民黨政府培養 50 年的經驗。目前的困難經過克服之後，日本和美國將學習如何管理在後自民黨時代的關係。對美國、日本和東亞其他國家的重要性也將得到加強。在可預見的未來，美國將繼續留在日本外交政策的核心中。²⁹

²⁹ Bhubhindar Singh, "Is Japan Tilting toward China?" *RSIS Commentary* No. 37, <http://www.rsis.edu.sg/publications/Perspective/RSIS0372010.pdf>

伍、結論

根據日本安全政策發表的文件和聲明建議的軌跡，日本安全政策的性質有連續和變化的要素。首先，日美同盟的核心仍取決於兩個因素：日本的防衛和東亞的地區穩定。其次，日本對聯盟的定義已為擴大。如同 2006 年日美高峰會表明，日美同盟已經從軍事合作發展為政治、經濟、社會和文化的合作。其三，在全球舞台上的聯盟合作仍然含糊不清，而且它依賴於當時的問題而決定。此有優點和缺點。一方面，由於合作的領域是靈活性質，日本和美國可以透過在任何時間的協商來調整其重點，他們可以宣布某種合作得以「加強日美同盟」。另一方面，如果他們希望合作的議題還未確定，對該議題協調它們的政策將非常困難，因為優先順序可能會有所不同。最後，日本公眾似乎不像 1980 年代，願意接受「聯盟」一詞。成為可能的部分原因是日本面臨來自 1994 年、1996 年的台海危機、北韓 1998 年的導彈試射和北韓的核武發展計劃，以及自 2002 年以來兩次的核試驗北韓核計劃的立即安全威脅。

然而，日本現代歷史上正在經歷重要的轉折點，鳩山由紀夫的日本民主黨在 2009 年議會選舉中獲得了壓倒性的勝利，打敗了堅定親美立場的自由民主黨（Liberal Democratic Party, LDP），1955 年以來自民黨的統治遭到中斷。鳩山由紀夫正致力於建立包括中國在內的東亞共同體，日本計畫繼續參與中國的增長並拓展經濟關係。北京也在展望未來並關注日本。日本民主黨政府更多地面向亞洲和中國，同時或許更少地面向美國。

美國對鳩山關注的進一步深化是他對中國的姿態。日中晚近的關係冷淡甚至有所對抗，因為中國人對日本在 1930 年代和 1940 年代的入侵憤怒揮之不去。但鳩山承諾不訪問靖國神社以化解緊張關係。相對於蓋茨的訪問，日本官員為中國國家副主席習近平 12 月在東京鋪出了紅地毯，在鳩山的請求下他獲得謁見日本的天皇。他向中國的開端是更大外交政策議程的一部分，日本更加緊密地整合進一個成長的亞洲。他主張效法歐洲的路線成立東亞共同體，像是歐元擁有共同的區域貨幣。這個計劃已經使華盛頓一些人擔心鳩山認為日本的未來有賴於崛起的亞

洲，而不是與美國的長期聯盟。對待戰爭歷史的立場曾於 2005 年在中國導致反日示威活動，由日中歷史學家組成的委員會 2010 年 2 月首次提交共同歷史研究材料，雖然日本評論家表達雙方許多的差異，但是國家領導的中國媒體對該委員會的成果只進行了正面報導。儘管日中兩國晚近作出了接近的努力，但兩國間可以引發憤怒的因素和利益仍然存在。有關數島嶼歸屬的爭端尚未解決，歷史也可能再度成為爭議。對北京而言，這是因為國家長期以來鼓勵了反日情緒；然而，即便在民主的日本，保守派也偏好繼續否認日本的戰爭罪責。

然而，鳩山否認美國的擔心。他表示，「日美關係是日本外交最重要的關係」，而且他的政府「正在努力創造一種環境，使日本將堅定地支持美國在亞洲的存在。」他還指出，與中國建立更為密切的關係並未降級與美國的聯盟。他表示，「我們一直在注視（中國）急劇上升的軍事能力」，但「中國和日本之間更緊密的經貿關係將有利於世界的繁榮和亞洲的穩定」。他表示，美國、日本和中國之間更好的關係，「將是一種雙贏的關係」。

無論如何，2010 年民主黨執政後的首份《外交藍皮書》（Diplomatic Bluebook 2010；平成 22 年版外交青書）並沒反映鳩山政府成立時，再三主張遠離美國、接近中國的外交改轍，而是沿襲了自民黨政權時期一貫強調日美同盟是日本最重要的外交基軸、必須深化同盟關係等等政策。³⁰其中還指中國伴隨不透明的軍費增長等崛起與北韓的核威脅、導彈威脅一起，構成日本安全環境的不穩定因素，並敦促盡快解決與中國開發東海資源的糾紛，同時要推動中日多邊政治和安全對話，提高經濟互賴。總之，鳩山首相與民主黨的政策理想必須與現實的框架有機的結合方為有效，否則理想終將是理想。

³⁰ 日本外務省，平成 22 年版外交青書，平成 22 年 4 月。<http://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2010/pdfs/yoshi.pdf>