



● 作者/Miyagi Taizo ● 譯者/田力品 ● 審者/林政龍

日本的朝鮮半島政策

Thirty Years of Japan's Diplomacy toward the Korean Peninsula

取材/韓國峨山政策研究院網站專文(*The Asan Forum*, December 20/2018)

三十年以來，朝鮮半島情勢影響著日本內政與外交。從冷戰期間蘇聯的威脅、第一次北韓核武危機，乃至與美軍為因應朝鮮半島緊急事態所發動的軍事行動，都一再衝擊日本的政治局勢。由此可見，未來朝鮮半島的情勢發展，仍將牽動日本外交政策走向並影響日本國內政局。

自 1980年代後期至今超過三十年，在思考日本對北韓的政治及外交時，有四項重要的進展值得關注：一、冷戰時期首相中曾根康弘(Yasuhiro Nakasone)之策略；二、1990年自由民主黨副總裁金丸信(Kanemaru Shin)訪問北韓促進關係正常化；三、1993至1994年第一次北韓核武危機，日本的因應與國內政治反應；四、2002年首相小泉純一郎(Junichiro Koizumi)訪問北韓之後續發展。這四項進展中的每一項，都與當時的國際情勢密切相關：一、冷戰期間美蘇關係劍拔弩張下的日本外交；二、國際輿情發展朝向冷戰終止及朝鮮半島對峙情勢趨緩期間(南北韓相互承認，南韓與蘇聯及中共建立外交關係，以及北韓與日本建交)；三、日本因應北韓核武危機事件更加明確；四、日本後續處理北韓扣押日本人質問題的重大影響。當吾等回顧三十年來日本對朝鮮半島外交政策的發展，將發現每個期間各有不同的



策略，以及朝鮮半島情勢亦被認為與日本安全有直接關聯性，因此吾等可以認定，這些外交上的重大衝擊，仍將不斷影響日本國內政治。

冷戰對峙加劇與中曾根康弘的外交策略

1980年代中期的東北亞，由於蘇聯入侵阿富汗戰事持續不斷，冷戰對峙局勢升溫。日本面對此一情勢，其將外交政策基礎著重在深化美國、日本及中共之間的鏈結，以共同因應來自蘇聯的威脅，而這項策略，可從中曾根康弘的一系列外交作為發現端倪。中曾根早期致力於推動與雷根和胡耀邦的友好關係。1983年，中曾根訪問美國期間，曾針對蘇聯發表日本的立場，並宣稱日本將有如一艘永不沉沒的航空母艦一般，持續對蘇聯採取強硬的防禦態勢。在安全議題上，中曾根採取劃清界線的立場，與歷屆的日本首相截然不同。然中曾根1983年甫上任首相後的南韓訪問之行，即成為日本外交政策的起點。當年他跟南韓總統全斗煥(Chun Doo-hwan)在經濟合作上所達成的協議，亦成為日後日韓雙方關係的發展重點。

日本為滿足南韓區域安全的基金需求，曾有意提供鉅額借貸；後來東京當局認為全斗煥是軍人執政，且南韓有意與日本疏遠，便不太情願提供金援。然而，面對冷戰時期與蘇聯關係愈趨緊張的時代，中曾根不願見到日韓關係走下坡。為此原因他提供高達40億日圓的貸款給南韓，以促進雙方的經濟合作。接著中曾根訪問美國與雷根會談，因此受到高度肯定，因為他成功的外交作為，化解了冷戰期間東京與首爾間的不和諧。從此中曾根便開始改善與首爾之間的關係，並建立外交模式。

2017年12月，日本外務省公開中曾根在1986年11月訪問中國大陸，與胡耀邦談論有關他對朝鮮半島如何採取外交步驟的內容。中曾根曾對胡耀邦這麼說，「稍早當我訪問南韓時，南韓總統要我向中共政府轉達，南韓想與中國大陸發展外交關係，而為達此一目的，他希望擴展雙方民間的經濟、文化及其他關係。」中曾根的這段話是轉述他在同年9月訪問南韓時與全斗煥的對話。他補充道，「如果中國大陸跟南韓能夠建立一個類似《中日長期綜

日本的內政與外交，始終和朝鮮半島的情勢發展息息相關。(Source: Wiki)





合貿易備忘錄》(編按:Liao-Takasaki trade agreement係於1962年由日本通商大臣高崎達之助與中國大陸貿易代表廖承志共同簽署發展長期綜合貿易;Liao即廖承志,Takasaki即高崎)的辦公機構,日本與北韓也可比照辦理。如此一來,北韓將不會轉向蘇聯,而將轉向我們。」當年,南韓與中共或蘇聯都沒有任何外交關係。中曾根當年除了為求得更為緊密的「中」韓關係而充當傳話人的

角色,同時也連結日本與北韓之間的關係,其目的主要在拉攏北韓使其疏離蘇聯。

此外,中曾根亦向胡耀邦提出這項想法的價值,他向胡耀邦解釋,「蘇聯和北韓之間的深化軍事交流,這表示『中』日之間必須試著朝此方向努力」,另外他還對胡耀邦說,「南韓總統希望南北韓及『中』美,也就是韓戰停火協議的四個國家,能夠舉辦四方會談。」中曾根言下之意,

1983年,日本首相中曾根赴美國進行訪問,其與雷根總統的密切關係為人熟知成功的外交作為受到高度肯定。

(Source: Wiki)



「如果四方會談能夠促成並把蘇聯排除在外，這將會是件好事。」同時中曾根也向胡耀邦補充道，南韓總統的想法與他相同。如果大家回顧1986年10月的國際情勢，當年雖然雷根與戈巴契夫(Gorbachev)在冰島首都雷克雅維克(Reykjavik)舉行高峰會，但因為美國的「戰略防衛方案」(Strategic Defense Initiative, SDI)與蘇聯入侵阿富汗，導致美蘇之間的關係更為緊張。中曾根衡量過去日本與蘇聯的對立立場，從他清晰的外交思維中凸顯，只要把美「中」關係的連結作為日本外交基礎，如此一來，不僅首爾就連平壤也會一同納入孤立蘇聯的陣營之中。

胡耀邦回應中曾根所言，縱使南韓想要跟中共改善關係是件好事，但也要北韓能接受。北韓也是個社會主義國家，日本必須要思考如何說服它，而對於中共與南韓的關係快速修好，胡耀邦則抱持著謹慎的態度。胡耀邦又說，「他充分瞭解南韓想要改善與中共的關係。但是我們不能跳脫目前狀況，而採取新的步驟。如果我們如此嚐試，北韓將會不悅，而中共則將無法與其對話。」胡耀邦告訴中曾根，「你也許不瞭解北韓的外交自主是無法撼動的，但我對這點則是非常了解。」在胡耀邦的眼裡，中曾根所提連結前述兩項修好的想法，反映出他並非十分瞭解與北韓交手所存在的困難。中曾根一度想把北韓納入「蘇聯圍堵圈」的外交思維，是完全建構於蘇聯是一個「共同威脅」的觀點。但歷史的實際潮流卻是朝美蘇快速和解，以及冷戰結束發展。而在東北亞，南韓盧泰愚(Roh Tae-woo)政府推動「北方政策」(Nordpolitik)之後，南韓與蘇聯在1990年12月建交，南



1986年，雷根在冰島雷克雅維克與戈巴契夫一同參加高峰會。(Source: Wiki)

韓與中共在1992年8月建交(同年與中華民國斷交)。隨著這些發展，像中曾根這樣基於與蘇聯冷戰的外交思維，便失去了實踐的空間。日本下一個新思維的浮現，在自民黨副總裁金丸信訪問北韓時顯露出來。

「南北韓互相承認」與金丸信訪問北韓

1990年9月，日本國會訪問團其中包括執政的自民黨，以及最大反對黨日本社會黨，由自民黨副總裁金丸信與日本社會黨主席田邊誠(Makoto



Tanabe)領隊一同訪問北韓。由於日本與北韓並無外交關係，但日本社會黨傳統上與北韓均維持友好關係，這也就是為什麼國會訪問團亦包括日本社會黨與自民黨。國會訪問團選在這個時間點訪問朝鮮之主要目的，就是為了日本第18富士山丸號事件。1983年11月日本貨輪第18富士山丸號駛離北韓港口之後，朝鮮人民軍的一名士兵被發現躲在船上，同時要求到日本提供政治庇護。後來當該貨輪再駛進北韓港口時，船長及另一名日本人被北韓當局以間諜罪逮捕並進行監禁。由於當時日本與北韓並無外交關係，整個事件經過努力仍難以解決。金丸信代表團此行之目的，就是為了協商釋放富士山丸號的船長而來。

在更大的時空背景下，隱約出現的是南北韓相互承認的推動。1988年7月，盧泰愚宣布其目標是建立與中共及蘇聯的外交關係，因此首爾願合作以改善與平壤、日本及美國之間的關係。然而日本政府並未接受首爾的觀點，反而發現了契機，抓住機會直接改善與平壤之間的關係。北韓領導人金日成個人對金丸信訪團熱誠招待，並召見金丸信晤談長達五小時之久。根據金丸信的說法，「對於不幸過去表達直率的歉意，並真誠認為日本應該對此加以補償。」金日成對此則表示，「戰後的日本已經採取正確的路線政策」，況且「亞洲的事務應該由亞洲人解決」。在會談的最後並暗示，富士山丸號的船員將會獲得釋放。訪問行程最後由自民黨、日本社會黨以及朝鮮勞動黨聯合發表《三黨共同宣言》，並表示將展開協商使彼此關係正常化。

金丸信日後卻留下一個「戰後賠償」的問題。

日本與南韓在1965年建交時，日本政府曾經同意，因為戰前的殖民管制，而與南韓進行「經濟合作」。然而，北韓所尋求的「賠償」卻不僅止於殖民時期，同時還包括戰後，也就是自第二次世界大戰結束後到日本與北韓建立外交關係之前。日本方面則堅決反對北韓的要求，金丸信也加以拒絕，並宣稱自己正深陷批評之中。據他表示，「如果朝鮮半島沒有被北緯38度線所分割，北韓也會收到與南韓相同的補償，因為南北韓當時同受日本殖民。而這種即使增加金額仍要給付的想法，其實是為了要展現日本誠意」，這種看法後來也招致批評。金丸信是自民黨內最大勢力竹下派的權力掮客，他的看法也被日本國會議員及與他同派系的外務省官員所接受。最後戰後賠償被寫入為了建立初期日本與北韓外交關係的《三黨共同宣言》之中。

日本國內對於賠償包括戰後期間的爭議與批評，紛至沓來。在這波批評浪潮之中，金丸信因為政治獻金醜聞而下臺。雖然雙方政府仍基於《三黨共同宣言》繼續進行外交關係正常化的對話，但卻因為懷疑北韓發展核武進行調查而中止。於此同時，一名化身為日語老師的北韓間諜，因為策劃執行大韓航空空難爆炸而被捕，而她真實身分是否為遭到北韓從日本綁架的日本婦女，引人疑竇。對於日本把疑點全部集中在這名婦女身上，北韓的反應是，只要這一爭議再被提起，北韓就不同意與日本再進行任何對話。由於這種爆炸性的反應，因此始於金丸信訪問北韓的日朝對話，從此陷入僵局。

對於首爾推展拉近與北京及莫斯科的關係，

平壤的處理方式是拉近與東京的關係。藉由和日本政界唯一政治掮客金丸信的直接對話，金日成成功地獲得日本對補償的認可，補償甚至包括戰後期間。然而，隨著金丸信因受到國內指摘攻擊而下臺，日朝外交關係正常化的進展，也由於懷疑北韓發展核武與日本人質事件浮上檯面，戛然而止。雖然南韓分別在1990年與蘇聯建交、1992年與中共建交，北韓卻未能拉近與日本和美國的關係。相形之下也造就北韓在國際間地位更加孤立，甚至加速其核武發展，而這也導致1993至1994年第一次北韓核武危機。

第一次北韓核武危機及日本政壇洗牌

金丸信的下臺大大震驚日本政壇。這個事件亦加重對自民黨政治腐敗的抨擊，日本政治圈與媒體對「政治改革」的呼求甚囂塵上。討論焦點在於政黨更迭體制的必要性。對於政治現況的責難，歸咎於自民黨長期執政的體制，而現在這體制必須完全改變。由於這種訴求已經到達頂點，自民黨金丸信之下的權力掮客，小澤一郎(Ichiro Ozawa)離開自民黨自行創立新生黨(Shinseito)。1993年7月日本眾議院議員總選舉，小澤一郎退出的自民黨失去日本國會最大黨席次。新生黨、日本社會黨、細川護熙(Morihiro Hosokawa)創建的日本新黨(Nihonshinto)，以及其他非自民黨和非日本共產黨等七個政黨，以細川護熙為首相，在同年8月成立聯合執政內閣。為使體制變革成為可能，聯合執政政府引進小選區選舉系統，以取代先前的選舉系統。但即使施行小選區系統，聯合政府仍然欠缺凝聚力，還被懷疑濫用政治資

金，細川護熙在同年9月因此引咎辭職。1994年4月，成立只維持兩個多月的短命羽田孜(Tsutomu Hata)內閣，而擁有最多國會席次的日本社會黨，也隨之退出聯合內閣。接著一個新的聯合內閣為自民黨聯合日本社會黨與先驅新黨，並推派日本社會黨的村山富市(Tomiichi Murayama)為首相。此時日本的政界處於一片混亂，而第一次北韓核武危機所帶來的高度緊張，亦加劇了日本政界混亂的局面。美國為因應北韓核武發展的驚人消息，據說柯林頓政府曾考慮軍事行動，顯見北韓的核武危機，在當年是如此密切牽動著日本政界的不穩定局勢。

細川護熙在1994年2月訪問美國，據信當時主要議題是日美雙方的貿易摩擦問題，但有超過一半以上時間幾乎都在討論北韓核武危機的議題。美方強烈呼籲細川護熙，如果朝鮮半島發生武裝衝突，美日應該要合作。細川護熙在返日途中向幕僚指明與美國合作的可行方案。然而，如果美軍決定在朝鮮半島採取軍事行動，日本自衛隊也必須進行配合，而當這個前因後果清楚呈現的時候，結論就是日本必須與美軍合作，幾乎沒有選擇的餘地。另外，日本國內對於此事，由於過去戰爭的經驗，反戰主義已經根深蒂固，若為了合法化緊急事態所從事實兵軍事行動，而去建構法律上的理由，肯定又會被歸納為一種政治禁忌。例如，即使遠離日本在中東的波灣戰爭，美國對於日本無法充分合作，感到相當不滿。在北韓的緊急狀況與日本安全有直接關聯的時候，而如果日本什麼都不做，美日同盟無疑將面臨危機。細川護熙宣稱，如果朝鮮半島發生實際的軍事衝突，



無法確定的是，在聯合內閣中的最大黨，同時又具有反戰傾向的日本社會黨在那個節骨眼，是否同意日本在法律允許的範圍內支援美國。

細川護熙辭職後，有關繼任內閣的組成架構，在聯合政府與自民黨間興起激烈的意見拉鋸戰，而如何因應北韓的緊急狀態，則成為這些意見之爭的焦點所在。小澤一郎當時已成為聯合內閣裡的權力掮客，而公明黨(Komeito)支持曾任副首相的自民黨渡邊美智雄(Michio Watanabe)擔任首相。由於討論主題圍繞著納入部分自民黨以建構新的內閣，同時重組政治圈，而這項討論的理由，就在於促成一個能夠對北韓危機反應一致的政治體制。結果，羽田孜內閣就任時，聯合執政的架構與細川護熙政府無異，日本社會黨因為反對小澤一郎的倡議，馬上脫離聯合內閣。日本社會黨和小澤一郎意見最分歧之處在於，對朝鮮半島緊急事態關注的反應。但村山富市內閣則又開始聯合日本社會黨及自民黨。由於自民黨把眼光放在奪回該黨在聯合政府中的權力，自民黨乃與日本社會黨進行合縱。於此同時，美國前總統卡特則訪問北韓，並與金日成直接會談，以避免肇生危機。前自民黨幹事長山崎拓(Yamasaki Taku)寫道，「卡特訪問北韓以避免核武威脅，這使得自民黨與日本社會黨聯合執政的啟動，又成為可能。」實際上，如果北韓危機持續——這在當時而言，是最嚴重緊急的安保政策——這將使得反戰的日本社會黨難以跟自民黨結盟共同執政。雖然危機在當時已經結束，美國卻仍著眼於北韓將再度引發核武危機的緊急應變，而不斷要求日本持續在軍事行動的法理上預做準備。一部闡明美日間具體的

國防合作指導的法律，證實了社會民主黨(更名之後的日本社會黨)難以支持自民黨並成為其聯合執政的一部分。1999年，這部《周邊事態法》終於通過，小淵惠三(Keizo Obuchi)內閣在公明黨執政之後就任，公明黨雖然成為反對黨，但公明黨仍然給予支持，最終還加入與自民黨聯合的共同執政。如此一來，北韓的情況就以因應緊急事態的必要性為核心，成為日本政界極為重要的議題，甚至在聯合執政的更迭中扮演重要角色。

小泉純一郎與安倍晉三的崛起

本文所提到的第四個案例，涉及2002年小泉純一郎訪問北韓的後續發展。當小泉純一郎在9月份前往北韓進行訪問時，日本輿情甚為震驚。小布希政府把北韓、伊拉克及伊朗併列為「邪惡軸心」(axis of evil)，由於小布希政府的強硬立場使北韓備感威脅，北韓便試圖對日本做正向的接觸。小泉純一郎因而成為日本第一位訪問北韓的首相。他跟金正日會談的結果，造就《日朝平壤宣言》的公布，宣言主要內容包括外交關係正常化的早日實現，以及建交後的經濟合作，同時尊重核子武器及飛彈相關國際公約，但日本社會大眾所關注的卻是人質綁架議題。

對於被北韓綁架的人質，北韓解釋說名單上已有八人死亡。這個結果比日方預期來得糟糕，而金正日的道歉(對於這樣的結果，本人要對這件令人遺憾的事明白道歉，以後將不會再發生)更加深化日本國內對北韓的厭惡感。接下來日本要處置的問題是，其他五名人質將被允許在一個月後暫時返回日本。時任內閣官房副長官安倍的意見



由於小布希政府對北韓的強硬立場，導致北韓向日本做正向接觸，後來促成小泉純一郎成為日本第一位訪問北韓的首相。(Source: AP/達志)

是，這五個人質應該允許他們永久留在日本。但內閣官房長官福田康夫(Yasuo Fukuda)及其他官員，強力主張應該按照先前計畫，在一定時間後，將他們遣返北韓，以免危及雙方信任關係的建立，即使雙方沒有達成任何協議。最後，小泉純一郎採納安倍的建議，決定把這五人留在日本。安倍當時並沒有特別受到外界注意，因為他對綁架人質問題所採取的強硬立場，

立刻在民間社會受到歡迎並獲得能見度。

後來安倍不斷在這項議題上採取強硬的政治立場。即使在他2012年起第二任首相期間，在處理北韓問題上，仍持續重複此一立場。對於北韓發展核子武器及彈道飛彈，他將「施以最大壓力」，並絕不會「為了對話而對話」。2017年9月，北韓的威脅已被視為一項「國家危機」，安倍以此一事件為由要求

日本眾議院議員總選舉，解散國會眾議院，並建構他在此一爭議的立場，各反對黨不幸決裂，他也贏得了這場選舉。2018年6月，川普和金正恩在新加坡舉行歷史性的高峰會，安倍與前立場態度完全相左的是，他試圖尋求與金正恩的對話。因此，安倍在日本國內的崛起，無法與北韓問題脫離關係。他對日本人質遭到人權踐踏時，因展現強烈的同理心而首獲好評。接著對北韓核武發展強調「施壓」的因應作法，也在國內政壇獲得強烈的支持。

結論

當吾等回顧日本的外交，以及它對國內政治超過三十年的影響，佔有極端重要份量的朝鮮半島問題就浮現檯面。在冷戰時期的中曾根內閣，面對分擔來自蘇聯的威脅，展現了日美「中」集團的外交企圖，強化與南韓的關係，使之成為該謀略的一環，並把北韓也納入其中。然而，後來的區域秩序在戈巴契夫掌權後，導向美蘇冷戰的和解，以及「中」俄交惡後的關係正常化，同時也促成「南北韓



互相承認」的對話。在這個過程中，北韓一方面反對與南韓建立關係，另一方面與中共及蘇聯友好，並試圖改善與日本的關係。金丸信訪問北韓正是日本方面對此的反應，而小泉純一郎訪問北韓，就是這一股浪潮的延續。

在另一方面，對於北韓發展核武的懷疑浮現，第一次北韓核武危機由此而生。日本在1955年的政治體制

崩解後(日本政壇的兩黨政治：自民黨及日本社會黨)，後續政壇圍繞著緊急事態應變的爭議。當時日本處於政黨重組的高峰期而飽受震撼。細川護熙與羽田孜聯合政府執政不穩定的原因之一，就是因為政黨混亂而導致面對北韓核武危機時，而當村山富市所領導的自民黨與日本社會黨聯合執政後，就此避免了當時的核武危機。後來，在核武危機之外，又加上北韓綁架日本人質事件的曝光，以致日本民眾對北韓憤怒有增無減，這背景又使得主張對北韓採取強硬立場的安倍崛起。在1955年的體系之下，支持對北韓維持友好關係的政黨——例如日本社會黨——有一定程度的影響力。但隨著核武危機加劇及北韓邪惡面曝光，例如綁架爭議，支持對北韓友好的力量不再。這是與日本社會黨連結的政治力量失去地位，並消失政治光環的原因之一。

一方面朝鮮半島情勢對日本超過三十年來的政治發揮極大影響。另一方面，日本也是在朝鮮半島周邊，對情勢能夠發揮影響力的重要鄰國之一。隨著日本政局的轉變，強硬立場的崛起對半島情勢也發揮了一定程度的影響力。日本政治與半島情勢的交互影響並非新鮮事。如果大家回顧1873年歷史，日本在明治維新(Meiji Restoration)後及在明治

2012年，安倍競選第二任首相時，對處理北韓核武發展議題強調施壓之作法，使他在日本政壇獲得強烈支持。(Source: Wiki)





美國與北韓在越南峰會後的發展走向，或許會為日本政治走向帶來進一步的影響。(Source: White House/Shealah Craighead)

政府組成時，在第一項圍繞外交政策重大的辯論，當時被稱為《征韓論》(Seikanron)，也就是決定日本是否派遣遠征軍前往朝鮮半島的議題。由於這項政策辯論導致明治政府領導階層的分裂，最後肇致了西南戰爭(Seinan civil war)。後來朝鮮半島被日本兼併之後，一直到第二次世界大戰才結束殖民，

朝鮮半島後來便分裂為南北韓就不再變動，半島情勢對日本政治的重要性相對不高，直到1980年代後期，冷戰對峙緩解並趨近結束，而半島情勢才開始解凍。半島情況隨之又開始成為日本政治的重要焦點。放眼未來，如果美國與北韓的對話能夠在基礎上紓緩緊張關係，或者又陷入僵局，吾等就可

期待對日本政治走向會帶來更進一步的影響，包括憲政改革與政治圈的重組。

作者簡介

Miyagi Taizo係日本上智大學(Sophia University)全球研究系副教授。

Reprint from *The Asan Forum* with permission.