

Week Topic : The Evolution of Military Cooperation in the U.S. – Japan Alliance

Presenter : HsunWei Chang , 張訓維

ID : M006070019

Date: 2013/4/08

The Evolution of Military Cooperation in the

U.S. – Japan Alliance

Summary

二戰後共產勢力的崛起，導致韓戰的爆發，促成美日同盟的開端，當時為了穩定亞太區域形勢與防止共產勢力的入侵，1951 年美國遂與日本簽署「美日安保條約」。對於當時日本來說，在亟需重建國內經濟、發展國際關係與確立領土安全的時候，這個協定不僅讓日本得以確立領土安全，也能專心發展經濟，還能因此加入戰後美國主導的民主陣營，快速的擺脫戰敗的陰影；對於美國來說，則是確保亞太地區防衛體系與避免共產勢力的擴大。1951 年簽訂的美日安保條約，從條約的內容而言，其實並未明言駐日美軍有義務保護日本，只是指出駐日美軍的「功能」與「任務」是防衛日本避免外來的軍事攻擊。在一九五一年版的條約內容中還包括了「內部動亂」（internal riots）的處理，作為穩定日本戰後內部社會與政治秩序的軍事保障，最為結束美軍佔領之後的軍事穩定力量，而這項條款在一九六零年修正條約中，即予以刪除，主因是當然是日本內部秩序早已穩定，不需透過軍事力量提供心理層面的保障，而這項條款含有可能干涉日本內部事務的意涵，影響日本內部主權的獨立性與行使權限，因此，在 1960 年的美日安保條約修正版之中，將內部動亂條款予以刪除。1960 年修訂的安保條約共有十條，條文中的重點應該是在第五條和第六條，第五條規定有關日本遭受軍事攻擊時的對應方式，而第六條則是有關維護遠東地區的和平與安全問題。第五條是針對日本「有事」時的防衛措施，條文內容指出：「各方認知到任何在日本管轄領域對於各方的軍事攻擊，危害各方的和平與安全，各方會採取行為對抗共同危險」，此外，「共同危險」（common danger）也是一個重要的概念，涵蓋的範圍較為廣泛，例如北大西洋條約（North Atlantic Treaty）則指出出現「軍事攻擊」（armed attack）某一國時，方產生對所有締約國的攻擊（an attack against all）。而所謂軍事攻擊也明訂為軍事設施、政府船艦、與飛機載具受到攻擊。顯然美日

安保條約中對於「共同危險」的定義較為廣泛。這個用意是為了提供美國東亞軍事戰略與運用彈性，使美國可以以「共同危險」理由自由調動東亞地區雙邊條約下的駐軍相互支援。

1978 年的防衛指南（Guidelines for U.S.-Japan Defense Cooperation）是美日安保體系建構過程的重要分水嶺。在這項指南之中，美國明確承諾其會在區域內「維持核子嚇阻實力，並且會前進部署（forward deployments）戰鬥部隊」。安保指南中並且明確指出，日本自衛隊將會「主要從事日本領土及其附近水域和空域的自衛性活動」亦即日本遭受攻擊時，首先應以日本自身防衛能力擊退敵人，這點正顯示當年美國總統尼克森對於日本的想法，尼克森認為日本理應為其自身安全負起相當責任，不過如果是外來攻擊規模過大，或是其他如核武因素時，日本將與美國合作對抗侵略。這項說明其實正面確認日本自衛隊的地位與功能，讓日本自衛隊擔負防衛日本本土安全的主要工作，同時也肯定了日本在區域安全上可以此為基礎，扮演較過去更為積極的角色，而美軍則主要負責自衛隊能力之外的「輔助功能區域」（supplement functional areas）的防衛活動。1991 年冷戰結束，使得過去以對抗蘇聯為主要目標的美日聯盟頓失目標，為了尋求共同發展，1997 年底修訂完成「美日安保防衛新指南」（The U.S.-Japan Guidelines for Defense Cooperation of 1997），一開始的宗旨目的部份就開宗明義指出包括三個主要部份：一是美日平常時候的合作（normal circumstances），二是日本遭受軍事攻擊而「有事」時的合作（an armed attack against Japan），三是「日本周邊」事態的因應（situations in areas surrounding Japan）。因此，新指南的重點除了日本本土的防衛之外，也包括日本周邊不安情勢的處理與因應。新指南接著分別敘述這三部份的相關規定與作法：第一，在平時合作部份，重要內容包括（一）情報交換和政策諮詢；（二）各種區域和國際安全合作：包括安全對話、國防交流、國際限武、聯合國維持和平行動、國際人道救助和緊急救難等事項的相互合作；（三）雙邊計畫：包括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、雙邊演習與訓練、以及建構雙邊協調機制處理相關計畫合作。除了繼續深化美日兩國合作，還將目標轉移至區域性以及全球性的合作，也可以看出不再只是軍事上的目的。不過冷戰結束後的波灣戰爭卻讓日本自衛隊又開始新的爭議，在波斯灣戰爭結束之後，日本國內對於是否可以派遣自衛隊參與聯合國維持和平行動（U.N. Peacekeeping Operations, PKO）也同樣有著激烈的辯論，最後雖然通過了「PKO 海外派兵法案」，但是辯論的內容與重點卻有意迴避較為結構性的日本安全政策問題，僅是對於憲法和相關法律是否允許自衛隊參與人道與和平任務的維持和平行動，因此自然無法達成日本冷戰後安全政策的共識。就日本與美國的軍事安全關係而言，日本的政策方向相當程度仍然受美國態度與政策的決定。因此，美

國於修正其亞太安全政策之後，重新確認其對於東亞和亞太地區的軍事安全承諾，並且是以強化美日安保關係作為主要支柱，則日本國內也就停止在繼續辯論發展自主安全政策問題，焦點於是轉移到參與聯合國維持和平行動以及美軍沖繩基地使用的問題。因此，一九九七年美日安保新指南賦予日本在區域安全角色的改變是有限的，原因除了美國政策與態度之外，還有日本憲法與相關法律條文的規定與限制，以及一貫採取小心謹慎守成作為的日本官僚與政黨等因素。

本書中提到，有證據顯示自衛隊的崛起正是因為美國為了冷戰的需要而推動的，不過也由於美國介入的影響，日本自衛隊歷年來爭議不斷，日本於韓戰時期建立了警察預備隊，也就是日本自衛隊的前身。對於戰後擁立和平憲法的日本而言，建立武裝部隊自然有違憲的疑慮，尤其日本社會黨更是大力反對。雖然初期降低自衛隊層級並強化控管，還建構了由市民文員監督軍事政策推動，不過在三箭研究（Three Arrows Study）爆發，該事件踢爆日本政府秘密研究關於自衛隊應於韓戰時期擴張，雖然該研究無害於日本但卻進一步彰顯政府意圖，在該事件影響之下也讓文員監督一事蒙上陰影，後來 Mitsuya Kenkyu 學者更以研究指出美日聯合行動是違反憲法，甚至讓推行十多年的安全政策被凍結，種種問題讓自衛隊爭議一直持續，直到 1970 年代中期，由於區域形勢的驟變與美國越戰的失利，讓日本開始體認到自我防衛的需求，在強化監督與增加政策透明度的前提之下，自衛隊的爭議才逐漸達成共識。本書作者認為截至目前為止，美日聯盟成功原因有二，首先是冷戰期間的戰略目標一致，其次是二戰後日本對於軍權擴張的自制，至於未來是否能繼續維持的關鍵則在於日本要如何去定義自衛隊。

對美國而言，美日安保條約和防衛指南的重要性至少包括以下數個層面：

第一，美日安保條約是美國亞太安全戰略的主要支柱之一。美國亞太安全戰略包括軍事存在、雙邊自衛軍事聯盟、交往中國、以及多邊安全對話等四個主要部份，而美國透過雙邊軍事同盟所建構的亞太集體自衛體系中，由於日本的經濟、政治與軍事能力之故。美國經由美日安保條約明確展現美國對於亞太安全保障的承諾，以及美國軍事存在亞太地區的證據。

第二、美日安保條約提供美軍使用日本基地與設施，作為美國部隊在亞太地區「前進部署」的主要基地。駐日美軍除了防衛日本本土之外，並可以快速協防朝鮮半島、遠東地區、南中國海、甚至東南亞等地區。美國如果在西太平洋進行軍事行動，沒有日本的基地和相關後勤支援就無法維持下去，因此日本基地和設施的使用，是美國維持其在亞太地區軍事存在的實質前提要件。此外，1997 年新安保指南中，美國最直接重視的是美軍駐在沖繩的海軍陸戰隊基地，以及位於名護市的空軍基地的使用與去留問題。因此，美日安保是維持東亞地區安全、穩定和經

濟繁榮的關鍵，也是美國亞太安全戰略中十萬名前進部署部隊的重要部份。

第三、美日安保條約可使美國經由軍事技術交流獲得日本軍事技術。1981 年美國曾經向日本要求進行軍事技術交流，日本在 1983 年經由參眾兩院決議案，同意把美國視為「武器出口三原則」的例外，而同意與美國進行軍事技術交流。於是美日兩國在 1983 年簽署條約允許日本國防技術輸出轉移到美國，兩國之間開始進行有關軍事技術交流與合作。

第四、由於美日安保條約確保了美國在亞太地區的軍事存在與核子保護，因此也增加美國在推動國際安全秩序中，亞太地區的配合與支持程度。尤其是在防止核武擴散與禁止大規模毀滅性武器等國際安全議題，由於美日安保條約的美國軍事存在與核子保護傘，使得美國在亞太地區推動這些議題時，更能獲得相關國家的配合與支持。美國和日本在此區域有共同的戰略利益，東亞地區大部份國家均視美日安保為提供本區域政治與軍事穩定和經濟繁榮的重要關鍵。

第五、美日安保條約的基本內容仍然是以防衛日本為主，因此減少日本擔憂獨自面對外在軍事威脅，而必須建構完全自主性安全政策的憂慮，如此則可避免使東亞地區各國出現軍事競賽，或甚至進而發展核子武器。

第六、美日安保條約可使美國強化其對日本和東亞各國的政治影響力，增加美國對日本與區域國家在政治與經貿議題的談判籌碼。

對日本而言，美日安保條約與指南的重要性有以下數個層面：

第一、東北亞局勢的處理問題。冷戰的結束雖然減少來自北方蘇聯或俄羅斯的安全威脅，但是日本的安全仍然必須面對北韓對於朝鮮半島的野心，無論是南北韓之間的戰爭或是因此而產生的難民問題，或者甚至是北韓發展核武的影響，對於日本本土的安全皆產生嚴重影響，因此，美日安保條約和美韓軍事聯盟可以將美國軍力留在東北亞，一方面避免日本與南韓獨自面對日益複雜且危險的東北亞局勢，一方面以美國的優勢軍事與核武保障，較能有效確保本區域的安全保障，三方面中共與俄羅斯仍然是不定之數，美國的存在才有可能收到制衡之效，甚至以大國協商方面穩定或解決東北亞危機，例如目前正在進行的四方會談就是美國、中共、南韓和北韓共同會商相關危機處理問題。

第二、擔任更為重要的國際性大國角色。由於經濟貿易發展之故，日本成為世界第二大經濟強權，過去在美國軍事安全保障之下，日本的外交與安全政策其實就是對外經濟政策。因此，在美日安保條約的保障和美國的鼓勵之下，日本在參與國際經貿事務和國際安全事務上，顯得更為積極而逐漸展現大國的地位與能力。

第三、促進日本與區域國家的安全合作關係。基於美日安保條約的強化，日本得以進一步整合入美國在亞太地區的安全體系之中，因此也有正當性基礎加強和區域國家在安全方面的交流與合作，也進一步鞏固日本與相關國家的關係。

第四、加速日本軍事國防的發展與現代化。雖然美國也因為美日安保條約之故，可以獲得日本在軍事科技方面的技術，但是雙方軍事技術交流其實對日本更是有利，日本除了可以獲得最新軍事設備與科技，更重要的是加強日本軍事國防的整體能力與程度。

為了達到透過強化美日安保體系保障亞太安全環境的功能，除了必須獲得東亞各國更廣泛的支持安保體系外，美國與日本逐漸增加雙方有關安全合作與條約執行的對話與協商，日本也開始轉變其傳統被動與消極的角色，轉而擔負更多的責任，以作為真正雙邊關係中對等的一方。當然，美國也逐漸改變傳統對日政策與態度，美國認知到日本的需求，對於責任的心理需求，以及對於權力的實際分享，透過與日本相互協商和諮詢，以避免因為缺乏日本的參與而使得日本的配合過於勉強。冷戰後的美日安保體系已經不再面對立即的威脅，因此兩國政府更加爭取民意的認知和支持美日安保體系的持續和擴張。