

從安倍訪美看美日同盟的關鍵問題

林賢參

『戰略安全研析』第二十五期/96年5月號(15-19頁)

日本首相安倍晉三應美國總統布希之邀，於4月26-27日赴美訪問。布希除了在白宮招待安倍共進晚餐外，還邀其赴大衛營舉行會談，以示對安倍之高規格禮遇。會談結束後，雙方發表「關於能源安全、綠色開發、以及氣候變動之美日共同聲明」，表明雙方將在地球溫暖化議題上加強合作。不過，此次美日峰會之主要關心焦點，則是在調整雙方在對北韓政策之合作步調。

當日本政府於4月初公布安倍訪美行程時，被自民黨內部與媒體批評為「行程過於短促，而且赴美訪問太慢」。作為美國同盟國，在新內閣成立超過半年，而且美國副總統與國務卿均已先後到訪之情況下，包括首相本人，以及外務、防衛等兩位對美關係重要閣僚，卻仍未赴美訪問，其箇中道理值得推敲。

不僅如此，防衛大臣久間章生以及外務大臣麻生太郎，還在美日關係上連續出狀況。去(2006)年12月間，久間在參議院答詢時指出，「日本政府並未正式支持美國對伊拉克戰爭」。其後，久間甚至在公開演講場合上表示，美國對伊拉克開戰之決策，是布希總統判斷情勢錯誤所致。除此之外，在有關駐沖繩美軍普天間機場遷移問題上，久間抨擊美國之態度過於傲慢。而外相麻生則批評美國之伊拉克佔領政策，過於「幼稚」。美國副總統錢尼(Dick Cheney)於2月20日赴東京訪問時，未安排與久間會面，即是表達美國政府不滿之動作。不過，表達一時之情緒不滿，無礙於雙邊關係。真正會影響到同盟關係發展的是，雙方在對北韓政策上之歧見，以及可能惡化雙方國民相互間感情之慰安婦問題。

美日兩國對北韓政策之歧見與「慰安婦」問題

一、北韓核武開發問題

美日兩國在對北韓政策上，存在著戰略選項之優先順位差異。「六方會談」在2月間所發表的「二一三聯合聲明」，除了載明相關國家在北韓凍結核武發展初期階段，必須提供能源援助給北韓之外，亦同時要求美國必須「開始進行把北韓從支援恐怖組織國家名單中剔除之作業」。3月19日，美國財政部宣布解除對北韓存放於澳門銀行帳戶、被疑為洗錢不法資金2500萬美元存款之凍結。在北韓並未在核武問題讓步之情況下，此一解凍措施意味著美國對北韓之全面讓步。另一方面，日本政府以北韓在解決綁架日人問題上無進展為由，不但拒絕提供援助，甚至還延長日本獨自發動的對北韓經濟制裁期限。

從前述聲明可看出，美國處理北韓核武問題之重點，已經從要求「廢棄核武」倒退為「凍結核武」。實際上，因為美國已陷入伊拉克困境，以及要優先處理伊朗核問題，才會暫時對北韓核武問題「睜一隻眼，閉一隻眼」，以換取北韓不對

外擴散核武，特別是流入國際恐怖組織之手。基於此種考量，布希政府不但解除對北韓之金融制裁，且準備將北韓自支援恐怖組織國家名單中除名。

對於美國解除對北韓金融制裁一事，日本內閣官房長官鹽崎恭久雖然在記者會上表示能理解，但並不意味著日本能接受美國之政策轉變。在核武問題上，日本的目標是要朝鮮無核化。此外，有關綁架日人問題，日本政府亦堅持，在問題解決有所進展之前，即使「六方會談」其他4國以核武問題有所進展而提供援助給北韓，日本亦不會參與援助。

布希政府在去年期中選舉受挫後，主張變更北韓金正日體制之新保守派勢力減弱，而以國務卿萊斯(Condoleezza Rice)以及助理國務卿希爾(Christopher Hill)為首之溫和派勢力抬頭，掌握了對北韓政策之主導權。安倍之所以遲遲未能訪美，原因可能在於日本對美國之政策轉變感到疑慮，需要時間進行「摸底」，而在此時出現北韓無法履行「二一三聯合聲明」所規定期間內實施凍結核武之初期階段作業的新狀況。在此一時機上訪美，安倍即可要求美國不要過度向北韓傾斜，確認雙方在核武以及綁架日人議題之合作步調。4月27日晚間，布希在美日高峰會結束後之記者會上表示，「一旦北韓未履行共識，有準備制裁措施。我們的忍耐是有限度」。布希的談話在向日本保證，美國並未軟化對北韓立場。

二、北韓綁架日人問題

其次，如果美國將北韓自支援恐怖組織國家名單中除名，將會讓安倍內閣在北韓綁架日人問題上失去立場，並將造成日本對美國失去信賴。安倍因為以強硬態度處理綁架事件而累積厚實的政治資本，自然無法在此問題上做出讓步。2月21日晚間，安倍在與來訪的美國副總統錢尼會談時，再度強調「綁架問題沒進展，將不提供援助給北韓」，係日本政府之既定方針。對此，錢尼答稱，「解決被綁架者之悲劇，是(美日兩國)共通課題」。問題是，當時錢尼曾反問，「日本到底要如何處理綁架問題？綁架問題有進展是何指？」

不只是錢尼，後續到訪之白宮國家安全副顧問克勞契(J. D. Crouch II)，以及副國務卿內格羅蓬特(John D. Negroponte)，亦曾詢問日本處理綁架問題之具體計畫。換言之，美國希望日本在綁架問題處理上有個底線，並避免影響到核武問題之解決。問題是，北韓挾美自重，根本無視於日本之要求，而偏偏此一問題又牽涉到安倍對國內之政治承諾，使得日方難有轉圜之餘地。

4月22日，安倍招待被北韓綁架日人被害家屬，以及同樣被北韓綁架之南韓等其他國家被害家屬共進午餐時強調，「讓各位恢復平穩的日常生活，是我的責任與使命。綁架問題之解決，必須透過國際合作才行。我會再度向布希總統表達此事」。安倍在接受美國媒體專訪時亦強調，「美國如果要將北韓自支援恐怖組織國家名單上除名，應該考慮到綁架日人問題之進展情形」。安倍在訪美前夕做出形同自斷退路之動作，在於向美國傳遞在綁架問題上絕不讓步之訊息。

美日高峰會後之記者會上，安倍表示，「(布希總統)理解到解決綁架問題對日本之重要性，支持日本政府解決綁架問題之態度不變」。布希則接口表示，「將

協助日本政府」。從記者會內容來看，安倍似乎已經獲得布希之支持承諾。不過，布希在此問題上究竟有多挺日本，未來可以從美國政府如何處理將北韓自支援恐怖主義國家名單中除名問題看出端倪。

三、安倍有關「慰安婦」問題之不當發言

近期美日關係之第三個焦點是，美國眾議院醞釀通過決議案，要求日本政府就「慰安婦」問題進行道歉事件。日裔三世之眾議員米契爾·本田，於今年1月底，向眾議院外交委員會提案，要求日本政府就二戰期間強拉民婦充當軍妓問題道歉之決議案。迄4月中旬，該提案共獲得82名眾議員連署，並且已被排入院會議程。因此，該案已成為美日兩國間之外交問題，並且對日本政府在美國社會之形象造成傷害。

對於美國眾議院之動作，日本外相麻生太郎於2月19日在日本眾議院表示，該決議案「並非基於客觀事實，也沒有考量到日本政府在慰安婦問題之處理，對此深表遺憾」。而日相安倍則於3月1日回答記者詢問時指出，「並沒有證據顯示出，日本官方有涉及強拉婦女之情形」。此一安倍發言，形同否認代表日本政府關於「慰安婦」問題之見解的「河野談話」，因此引發美國主要傳媒與人權團體之批判。所謂「河野談話」，是指於1993年8月4日，由當時的內閣官房長官河野洋平針對「慰安婦」問題之調查結果所發表的談話，承認在二戰期間，舊日本軍確實介入強拉民婦、特別是朝鮮半島殖民地婦女充當軍妓之事實。

日本知名政論家船橋洋一表示，布希政府高層向日本傳達「慰安婦問題不同於參拜靖國神社，誰都不能為日本辯護」、此問題「具有讓日本陷於國際孤立之危險」之訊息，並表達深刻的憂慮。另一方面，從日本國內來看，一旦美國眾議院通過該決議，勢必會刺激到日本國民感情，加深日本社會之反美情緒，最終影響到美日同盟關係。換言之，原本只是歷史認識之爭議，卻因安倍之不當發言而演變成影響同盟關係發展之外交問題。

或許因為認識到問題之嚴重性，安倍在隨後立即改變說辭，並且打電話給布希，表明承繼「河野談話」之立場。安倍在訪美前夕接受美國媒體訪問時，也針對此一問題表示道歉，並且承認其責任在於日本政府。此外，在與布希會談時，安倍主動提起未列入議題的「慰安婦」問題，並再度表達道歉。安倍之低姿態，是希望藉此化解因此問題所引起的美日外交危機。當然，布希政府是不希望此一問題影響到今後美日同盟關係之強化，遂毫不遲疑地接受安倍之說辭。

評析與未來發展

對安倍而言，解決美日兩國在北韓政策上之歧見，確認雙方之合作關係，是此次訪美之最大目的。如前述，美國對北韓核武之立場，已經從「廢棄核武」倒退為「凍結核武」。但是，從日本之立場來看，以北韓敵視日本之態度，以及動輒以武力威脅獲取政治利益之政權性格，北韓核武將構成日本之心腹大患。因

此，日本才會堅不承認北韓擁核事實。

對此問題，美國企圖透過重申核子傘承諾，以解消日本對北韓核武威脅之恐懼。實際上，去年10月間，在北韓核試爆後不久，美國國務卿萊斯即親赴東京，向日本重申核子傘承諾。問題在於，日本菁英階層對美國核子傘之信賴程度如何。北韓核試爆後，日本國內冒出「核武裝論」主張，以及傳出日本政府秘密邀集專家，對日本核武開發能力進行評估一事，已經對此問題做出回答。

其次，在綁架問題上，日本企圖將此問題與核武問題掛勾，而北韓則努力透過美國抑制日本。「六方會談」所擬訂以援助換取北韓「凍結核武」措施，日本之參與是不可或缺，布希政府關切日本在解決綁架問題之底線，原因即在於此。而日本政府可能因感受到美國壓力，才會由安倍本人在訪美前夕接見綁架事件被害家屬，以此自斷退路的方式來展現不退讓之決心。此外，安倍為了正當化在綁架事件之強硬態度，不惜放棄在「慰安婦」問題之既定立場。而安倍之努力似乎獲得回饋，布希再度表態支持日本。不過，美國「時代」雜誌撰文警告，安倍在綁架日人問題上堅拒讓步之態度，將打亂美日兩國在朝鮮問題之合作步調。

另外，為配合安倍訪美，日本政府陸續釋放出有關強化美日軍事合作之利多消息。(1) 安倍指示內閣法制局開始檢討新的憲法解釋，以為禁止行使集體自衛權之現行憲法解釋解套。(2) 日本眾議院審查通過美國政府念茲在茲的「駐日美軍重整法案」，送交參議院進行審議。(3) 防衛大臣久間透露，日本有意檢討引進美國最新型的隱形戰鬥機F-22，以及提前部署飛彈防禦系統(MD)。此等措施落實後，將為美日同盟增添些許軍事同盟之色彩，有助於亞太地區、特別是台海與朝鮮半島之和平與穩定。

政策建議

一、密切注意美日雙邊關係之進展

在「二一三聯合聲明」發表前，「六方會談」呈現「美國·日本」對「中共·南韓」+「俄羅斯」之構圖。發表後，美日間出現政策歧見，美國逐漸傾向後者。美國改變對北韓政策，顯然已造成日本不安。解消此一不安，乃成為安倍訪美之最大目的。如果美日兩國對綁架問題解決進展之定義，未能形成共識，日本在朝鮮問題上將會陷入孤立，美日雙邊關係將受到影響。雖不至於重演過去之「尼克森震撼」，但仍存在著美日中三邊關係出現位移之可能性。此一三邊關係之位移現象，有可能會牽動台海情勢之發展。因此，我國對此必須密切地注意觀察。

二、正確認知安倍之務實性格

安倍之政治傾向，深受其外祖父、前首相岸信介右翼路線之影響。不過，從安倍出訪中美之決策看出，其意識型態雖然偏右，但具有務實性格。中共總理溫家寶在訪日前夕，接受日本媒體訪問時引用論語「與國人交、止於信」、「與朋友交、言而有信」，暗喻雙方之所以能夠恢復高層互訪，在於安倍曾經向中共當局做過某種承諾。不言而喻，安倍之承諾不外是在首相任內不赴靖國神社參拜。同

樣地，安倍為避免「慰安婦」問題影響到美日關係，以及日本在北韓綁架日人問題之立場，迅速做出道歉決定。職是之故，我國不能單純地以安倍過去之友我態度，來判斷今後安倍內閣對中共與我國之政策動向。

(作者：林賢參，政大國際關係研究中心約聘助理研究員)