

解讀日相福田康夫施政演說內容之外交意涵

林賢參

『戰略安全研析』第三十一期/96年11月號(26-29)

安倍自民黨在今(2007)年7月29日舉行的參議院選舉慘遭滑鐵盧，讓在野民主黨取得參議院過半席位。雖然民調顯示出，有高達70%的民眾對安倍內閣之整體表現不滿，有將近八成認為安倍缺乏領導能力，安倍本人仍然拒絕下台，並且在8月27日進行黨政人事大改組，企圖挽回向背之民心。

改組後之安倍內閣所面臨的最大難題，是如何說服民主黨同意延長「反恐對策特別法」效期(今年11月1日)之修正法案，讓日本海上自衛隊可以繼續在印度洋為在該海域執行「不朽的作戰—海上阻絕活動」(OEF-MIO)之多國籍艦艇(共有8國17艘艦艇)補給燃料油與飲用水。赴澳洲出席亞太經合會峰會之安倍於9月9日公開表明，渠將為該修正法案之過關而全力以赴，並且不惜賭上首相職位。不料，言猶在耳，安倍卻突然在三天後之12日宣布辭職。

為此，自民黨於9月14日公告實施繼任總裁選舉。在經過黨內派閥合縱連橫之後，由獲得黨內9個派閥中之8個派閥領袖支持之前內閣官房長官福田康夫，以及當時的幹事長麻生太郎二人參與角逐。在23日舉行的選舉結果，福田以330票對197票之壓倒性多數擊敗麻生而當選。25日，參眾兩院雖然分別選出小澤一郎與福田康夫出任首相，但依據日本憲法規定，眾議院在首相選舉議題上具有優越地位，因此，福田即成為日本第91任首相。翌(26)日，福田康夫新內閣即告誕生，福田本人亦於10月1日在國會發表施政方針演說。

福田演說內容之外交意涵

福田演說內容，共可歸納出以下幾點：(1)願意以最大的誠意與在野黨共商重要的政策議題；(2)致力於提高政治資金透明度以及建構健全的社會保險制度，以恢復民眾對政治與行政之信任；(3)持續進行結構改革以確保穩定的經濟成長；(4)採取縮減城鄉所得差距之有效措施；(5)積極主導建構大量刪減造成地球溫室效應之排放廢氣量新架構；(6)提出「創造和平之外交」路線，致力於建構世界與區域之和平。其中，後兩項屬於外交事務領域。

有關第(5)項，福田在演說中表明，日本擁有環保與節能之最新技術，並且願意在國際社會發揮領導功能，而為了向全世界宣示決心，日本將透過預定於2008年7月在日本北海道洞爺湖召開的G8峰會，致力於制定要求主要排放廢氣國家在2050年之前，將廢氣排放量減少為2000年排放量半數之共識架構。此一構想，係賡續安倍內閣任內所提出的「美麗星球50」計畫。在福田內閣成立當天晚間，新任外相高村正彥立即飛赴華府，出席由美國主辦的「主要經濟大國關

於能源安全與氣候變動會議」，並在會中介紹該計畫，展現出日本有意在有關防止地球溫暖化對策領域上扮演主導性角色之意願。

此外，福田在演說中表明，「堅持日美同盟」與「國際協調」是日本外交之根本，其外交原則為「創造和平之外交」，不同於安倍內閣之所謂「主張外交」。進一步推敲，福田所揭櫫的外交原則，具有以下之意涵。

首先，福田內閣要以日美同盟為基礎，在國際事務上扮演符合日本國力之角色，成為被國際社會所信賴的國家，並展開對世界和平有所貢獻之外交活動。而讓日本海上自衛隊繼續參與 OEF-MIO 任務，以及北韓問題之早日解決，則是當務之急。由於民主黨反對參與 OEF-MIO，福田內閣除了另外提出新法案「補給支援特別法」之外，還強調該任務不僅只是支援國際社會反恐，也是防衛日本海上生命線安全不可或缺之一環，希望藉此爭取民意與在野黨議員之支持。在「反恐對策特別法」失效、新法未完成立法之情況下，海上自衛隊艦艇已經自印度洋撤退，此舉不但造成 OEF-MIO 任務遂行上之不便，且傷害到日本對國際社會承諾之信賴性。福田所採取的策略是，利用撤退海上自衛隊艦艇引發國際社會批評之外壓，以爭取民意之支持，再以此作為與在野黨討價還價之籌碼。事實上，根據其後所實施的民調顯示，在此一議題上，贊成之比率呈現逐漸增加之傾向。

其次，福田在演說中表明，朝鮮半島問題之解決，是亞洲和平與穩定不可或缺的條件。對日本而言，所謂朝鮮半島問題，除了國際社會所矚目的解除北韓核武能力之外，還包括北韓必須拿出誠意解決綁架日人問題。關於後者問題，福田之主張已不似安倍內閣之強硬程度，雖仍不放棄「壓力」，但是更重視以「對話」來解決問題。不過，隨後，福田內閣延長對北韓之經濟制裁措施（於 10 月 13 日屆滿），即代表福田仍然不敢輕易地在具有民意共識之問題上做出讓步。

第三點，福田強調日美同盟關係是日本外交之基石，未來將更進一步地致力於強化此一同盟關係。而日本在強化日美同盟關係之同時，將展開對亞洲之積極外交，以促進亞洲國家之社會秩序穩定與經濟成長，並且與中共奠定植基於共同戰略利益之互惠關係，共同為亞洲和平與穩定做出貢獻。

對台灣的影響

前首相安倍所揭櫫的重要政策方針，在福田演說中被抹掉部分，即是新內閣要改變前內閣政策之跡象。安倍任內頻繁使用之「脫離戰後體制」、「修改憲法」、「主張外交」、以及「美麗國家」等字眼，均未曾出現在福田演說中，此乃福田刻意藉此凸顯其與安倍內閣之不同處。

美日兩國之外交與國防部長所構成的「美日安保協議委員會」(2+2) 會議，於 2005 年 2 月 19 日發表的共同文件表明，兩國將強化合作以追求在全球與區域規模之共同戰略目標。為此，雙方將定期召開「2+2 會議」以檢討戰略目標，而駐日美軍基地之重整，以及加強日本自衛隊在美日同盟架構內之積極性角色，將是確保此等戰略目標實現之手段。而安倍所提起的「脫離戰後體制」與「修改憲

法」之政策方針，正是強化實現同盟共同戰略目標之手段的過程中所不可或缺的一環。

而解除日本行使集體自衛權之憲法限制問題，則是強化美日軍事合作之首要任務。安倍鑑於修憲曠日廢時，遂於2007年4月25日設置首相諮詢小組「關於重新建構安全保障法律根基之懇談會」，企圖先在四項個案上解除不得行使集體自衛權之限制。懇談會預定在今秋提出研究報告，但是在安倍下台、福田上台之後，此一報告將被付諸實施或束之高閣，取決於福田之態度。10月9日下午，福田在眾議院預算委員會答詢時表示：「在憲法解釋上被允許的國際活動之範圍，雖然今後有必要加以充分討論，但是其處理必須十分地慎重」，亦即其本身對此問題持否定之態度。福田之態度，恐怕將會阻礙美日同盟在軍事合作議題上之進展，危害到美日同盟之信賴關係。

其次，在美國國務卿萊斯與助理國務卿希爾主導下，布希政府似乎有傾向不理會日本政府之反對，逕行將北韓自支援恐怖主義國家黑名單刪除。10月26日「華盛頓郵報」刊登出美國駐日大使西法（J. Thomas Schieffer）致函布希之機密信函指稱，國務院急於解除北韓之黑名單，將造成美日同盟極大之傷害，刺激日本國內之反美情緒。因此，西法希望布希總統要三思。相對於此，日本民主黨以不願意幫助美國恣意的對外戰爭為由，堅持反對「反恐對策特別法」效期之延長，認為要讓海上自衛隊繼續在印度洋從事後方支援任務，必須要有聯合國決議案才行。美日雙方各自未考慮到對方立場之問題處理，加上集體自衛權行使問題，恐將讓同盟關係蒙上陰影，損害美日同盟嚇阻中共在台海挑釁之嚇阻可信度，不利於我國之國防安全。

政策因應之建議

首先，我國應致力於遊說支持強化美日同盟關係之日本朝野政黨國防族議員，以影響福田內閣對集體自衛權行使問題之態度。福田對於變更禁止集體自衛權行使之憲法解釋問題的消極態度，可能將遭到來自美國的壓力，同時也將引發積極尋求與美國加強軍事合作之黨內勢力、尤其是包括現任防衛大臣石破茂與財務大臣額賀福志郎在內之國防族議員之不滿。另一方面，民主黨主席小澤一郎在2006年9月曾提出不區分集體或個別自衛權，只要是日本受到緊急危害之際即可行使自衛權之「小澤構想」，隨後該黨即據此提出「本來的自衛權」之新概念，以解決無法行使集體自衛權之部分問題。事實上，民主黨內部存在著支持變更禁止集體自衛權行使憲法解釋問題之勢力。此等朝野政治生態，讓我國具有實施遊說之空間。亦即，利用日本國內對中國崛起抱持著疑慮而配合美國建構「有備無患戰略」（hedging strategy）之際，向日本朝野強調我國是此一「有備無患戰略」所不可或缺的構成要件，以強化台日關係。

其次，避免將台日關係之改善作為國內政治操作之議題。對於台日與日中關係，重視以中共為主的對亞洲外交之福田內閣，絕對不希望前者為後者帶來負面

影響。包括自民黨總務會長二階俊博、選舉對策委員長古賀誠等親中派大將佔據重要職位，期待福田內閣之對台政策能會有所突破，是不切實際的。同時，重視政治平衡感的福田，在對兩岸關係問題上，亦不至於對中一邊倒或疏遠與我方關係，基本上仍然會以不張揚的方式持續改善與我國之非官方關係。對此，我方應該採取鴨子划水之務實態度尋求改善台日關係，避免過度宣傳日本對台友好措施，甚至公開呼籲建構「聯日（美）抗中」同盟，如此反將衍生日本改善與我國關係之障礙。

（作者：林賢參，國立政治大學國際關係研究中心約聘助理研究員）