

第三章 日本之安全情勢發展

林彥宏¹

壹、前言

2018年9月28日防衛省出版的《平成30年度防衛白皮書》提到，日本目前面臨的主要軍事威脅有三：第一、北韓的核武、飛彈及軍事挑釁行為；第二、中國的軍事活動有擴大的傾向；第三、俄羅斯在日本周邊的軍事活動趨於活躍。²在上述日本周邊國家之軍事活動日趨頻繁的情況下，日本乃至東亞區域的國家在安全保障上皆面臨極大的不確定性。

以下回顧2017-2018年間，日本定義的國家安全威脅之發展，並探討在當前印太區域情勢急速變化的情況下，日本在美國的「印太戰略」及中國的「一帶一路」中所扮演的角色；日本與朝鮮半島、俄羅斯、南海區域各國及台灣的关系；以及日本未來防衛政策的走向等議題。

貳、日本於「印太戰略」與「一帶一路」的角色

日本為美國在亞洲的重要同盟國之一，戰後秉持著「日美同盟」維繫著東北亞的安全。隨著中國的崛起，以及美中在貿易上的對抗，日本面臨在「印太戰略」上如何與美國、澳洲、與印度合作，以及日本長久以來維持的防衛戰略是否該「轉型」之課題。再者，面對強大的中國，且日中本身存在許多問題的情況下，分別為世界經濟第二與第三大的中國與日本該如何改善其關係、能否有新的發展、以及日本應如何面對中國的「一帶一路」戰略，也是當前日本的重要安全議題。

一、堅定的「日美同盟」

自2017年1月20日美國川普總統上台後，到目前為止，日美之間合計共進行9次的日美高峰會談及25次的電話會談，³雙方領袖除討論各國情勢以外，也重新確認日美兩國自1960年《安保條約》簽訂以來，秉持民主主義的理想，人權的尊重，法治及共同的利益為基礎的同盟關係。日美安保體制下的日美同盟不單單只是提供日本在國家安全上的保障，同時也是亞太區域及全世界安定與繁榮的「公共財」(Public goods)。⁴從戰略安全的角度來看，日本政府高度肯定川普對同盟國、世界和平及安全的關注，安倍首相(Shinzo Abe)並認為自己與川普都有很強意志，認為印太地區的和平與繁榮的基礎就是強固的日美同盟。

2018年9月20日安倍再次贏得日本自民黨總裁選舉，10月2日第四次安

¹ 國防戰略與政策研究所助理研究員。

² 防衛省，《平成30年度版日本の防衛-防衛白書》(東京：防衛省，2018年)，頁23。

³ 期間從2017年1月20日~2018年11月9日，參見〈アメリカ合衆国〉，日本外務省，2018年11月09日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/area/usa/index.html>。

⁴ 防衛省，《平成30年度版日本の防衛-防衛白書》(東京：防衛省，2018年)，頁258。

倍內閣正式啟動。無疑地，在安全保障上，日美關係將會更加緊密。再者，安倍也將會積極推動修憲，把自衛隊寫入憲法，讓日本成為一個正常的國家。

二、「印太戰略」的形成及「日美同盟」的轉型

「印太戰略」的雛形，初見於 2006 年 11 月 30 日，當時的麻生太郎（Tro Aso）外務大臣於日本國際問題研究所演講時，提出「自由與繁榮的弧」的概念。⁵ 此構想被安倍採納並重用。2007 年 8 月 22 日安倍於印度國會演講中提出日、美、澳、印度構築「自由與繁榮之弧」的戰略思維時，獲得印度議員的支持。⁶ 2016 年 8 月 27 日第 6 次非洲開發會議中，安倍的演說提到：「自由且開放的印度太平洋戰略」（Free and Open Indo-Pacific Strategy, FOIP）。⁷ 2017 年 11 月 12 日，日美澳印於菲律賓召開四國安全對話，倡議自由、開放、繁榮的印太地區。⁸ 該戰略的重要關鍵字在於，自由主義、民主主義、市場經濟、基本人權的擁護及法治，共同享有「普遍的價值」。

從日本的角度來看，中國國力崛起與增強，對於周邊國家的單邊挑釁行為只會增加不會減少。然而，美國在印太戰略的角色，基本上，從以前由美國來主導這些區域秩序，變成由美國來協調這些國家，讓有共同關懷的國家如日本，印度，澳洲等，針對「議題」來合作。但，當美國評估與中國直接對抗的成本過高時，美國很有可能袖手。日本因此需要一個方式來避險，最好的方法就是「印太戰略」，即在印太地區建構多邊、多層的安全架構，例如：日澳、日印、日澳印等軍事交流。因此，日本在日美同盟的角色越來越主動，日本必須為了強化國家安全付出必要的代價。

另外，日本在經濟領域與東南亞國家合作緊密。2018 年 10 月 9 日於東京舉行第 10 次「日本與湄公河流域國家高峰會」（Mekong-Japan Summit）。在本次會議中，5 個東南亞國家（柬埔寨、緬甸、寮國、越南、泰國）領袖，特別感謝日本，根據「新東京戰略 2015」在過去三年期間提供 7500 億日幣的「政府發展援助」（Official Development Assistance, ODA）。對於日本協助完成高品質基礎設施，並強化彼此之間的連結，給予很高的評價。透過本次會議 10 週年的紀念，會中通過「日本與湄公河流域國家合作東京戰略 2018」（Tokyo Strategy 2018 for Mekong-Japan Cooperation）方針，日本與湄公河流域國家決定將提高彼此合作的關係，進一步成為戰略性的夥伴。⁹

⁵ 〈「自由と繁榮の弧」をつくる〉，外務省，2006 年 11 月 30 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/18/easo_1130.html。

⁶ 〈「2つの海の交わり」〉，外務省，2007 年 8 月 22 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/enzetsu/19/eabe_0822.html。

⁷ 〈TICAD VI開会に当たって・安倍晋三日本国総理大臣貴重演説〉，外務省，2016 年 8 月 27 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/af2/page4_002268.html。

⁸ 〈日米豪印のインド太平洋に関する協議〉，外務省，2017 年 11 月 12 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press4_005249.html。

⁹ 〈第 10 回日本・メコン地域諸国首脳会議〉，外務省，2018 年 10 月 9 日，<https://www.mofa.go.jp/mofaj/files/000406730.pdf>。

「印太戰略」面對的現狀是，中美相對國力的消長和日美需要新的國家大戰略。日本目前在「日美同盟」上的具體作法有三：第一、與美國建構嚴密的合作機制，允許美軍使用更多軍民設施或基地，並建立聯合作戰司令部、聯合作戰計畫、聯合特遣部隊（Combined Joint Task Force），以共同因應東海、南海及台海事態；第二、強化西南諸島的防衛作為，部署防空與反潛的能力，並於 2018 年 3 月 27 日成立「水陸機動團」（日本版的海軍陸戰隊），強化奪島任務演練；第三、增強南海與印度洋反潛艦及作戰能力。

三、日中關係改善與中國的「一帶一路」

從 2017 年安倍的特使二階俊博（Toshihiro Nikai）出席「一帶一路國際合作高峰論壇」可看出，日本對參與中國「一帶一路」的態度轉趨積極。日本的產業界普遍認為，對中國的關係應該採「政經分離」，並且與中國在「一帶一路」上尋求合作機會，創造雙贏。¹⁰ 不僅如此，日中作為世界主要經濟體，雙方深化經貿合作不僅符合彼此利益，更有助於全球經濟和貿易發展。

2018 年 8 月 12 日，《日中和平友好條約》簽訂 40 週年，日本安倍晉三與中國李克強總理相互發電報祝賀，讓日中關係呈現改善的態勢。安倍於 2018 年 10 月 25-27 日前往中國進行「正式訪問」。此行是繼 2011 年 12 月野田佳彥（Yoshihiko Noda）前首相訪中以來，再度有日本首相到中國進行訪問。

2018 年 10 月 26 日，安倍與習近平國家主席舉行會談。習近平表示：「雙方要遵循中日關係四個政治文件（即 1972 年之中日聯合聲明、1978 年之中日和平友好條約、1998 年之中日聯合宣言、2008 年之日中共同聲明）確立的各項原則，堅持和平友好大方向，持續深化互利合作，推動中日關係在除回正軌基礎上得到新的發展」。安倍則提起：「日方願同中方一道，密切高層及各層級交往，持續改善兩國友好的民意基礎，妥善管控好雙方分歧，推動日中戰略互惠關係深入發展，共同致力於地區穩定與繁榮。『一帶一路』是有潛力的構想，日方願同中方在關廣泛領域加強合作，包括共同開拓第三方市場」。另外，雙方達成數項共識，包含「從競爭轉化為合作」、「相互關係為夥伴而非威脅」、「發展自由公正的貿易體系」等三原則，並認為日中關係進入了新的發展階段。

安倍這次訪中，與中國進行數項經濟合作的協議。2018 年 10 月 26 日，安倍和李克強舉行會談，就 52 項「第三國的基礎設施合作項目」達成協議。日中將重啟互換貨幣機制，規模將擴大 10 倍，高達 3 兆日幣。不僅如此，日本野村証券將與具有中國官方色彩的創投共同成立新的基金，預計從日中兩國募資 1000-2000 億日幣的資金來進行投資。另外，引人關注的項目是數家中國的企業在這次與日本富士通株式會社、日本 Panasonic、日本一般社團法人 CHAdeMo 等達成合作備忘錄。

再者，領土、領海主權爭議是日中長久以來矛盾的根源。此次雙方推動日本

¹⁰ 〈安倍訪中に経団連の利権ある……「一帶一路」裏切りの末路〉，《Newsweek》（日本版），2018 年 10 月 25 日，<https://www.newsweekjapan.jp/youkaiei/2018/10/post-27.php>。

自衛隊與共軍偶發衝突的「海空聯絡機制」及就 2018 年內舉行防衛之間定期交流的首次會議達成一致。另外日中也共同簽署《日中海難搜索救助(SAR)協定》。

從上述安倍訪中可看出，日中在經濟合作上有大幅進展。惟陪同安倍訪中的經濟產業省大臣世耕弘成(Hiroshige Seko)表示，日中合作進軍第三國市場，基本上與中國「一帶一路」無關。這似乎強調日本還是支持美國、印度、澳洲所共同主導的「印太戰略」。

參、日本與朝鮮半島、俄羅斯的關係

「川金會」後，朝鮮半島緊張的局勢似乎趨於和緩，然而從日本的角度來看，與北韓長久以來存在的人質問題似乎沒有太大改變。其次，日本不樂見「川金會」後美國與韓國中止軍事演習。最後，日俄在領土主權的爭議以及日益強化的俄中關係等，亦持續構成日本的安全問題。

一、日本與北韓的關係

2018 年 6 月 8 日的美日高峰會中，川普向安倍保證，將會在「川金會」中提起日本人質問題。隨即在 6 月 12 日晚上，安倍與川普通電話，感謝川普在該會議中提到日本人質的相關議題。6 月 15 日晚上，北韓國營對外電台在「川金會」後，就首次提及日本人質問題，表示「日本的人質問題已經獲得解決」，此話一出令安倍政府大失所望。日本國內普遍認為「川金會」後，日本在人質的問題上，根本無實質的進展。2018 年 10 月 25 日安倍訪中時，在北韓的議題上，與習近平有共識，希望朝著朝鮮半島無核化共同努力，也對履行安理會決議的重要性，再次進行確認；另外在人質議題上獲得習近平的支持與理解。

「川金會」後，北韓的飛彈及核武尚未解除，對日本來說，威脅依舊存在。日本認為「川金會」針對核武問題所達成的協議缺乏具體內容，對於朝鮮半島無核化的實現遙遙無期。¹¹ 另外，北韓認為攸關北韓安全保障問題的關鍵是美國，但能夠給予大規模經濟支援的可能是日本。北韓內部認為，如果日朝外交正常化，將可獲得 50 億至 100 億美元的賠償，還應該可以從日本得到 200 億甚至 500 億美元的經濟援助。¹² 「川金會」後，日本政府已重新確認方針，將力促日朝重啟對話，希望透過日朝領袖會談，解決遭北韓綁架的人質問題，並進一步實現日朝邦交正常化。

二、日本與韓國的關係

「川金會」後，美國宣布與韓國停止聯合軍演。此舉讓日本相當驚訝，因為聯合軍演除可對北韓產生一定的軍事壓力外，並可維持美韓作戰能力，以因應突

¹¹ 〈米朝會談を終え、日本政府が抱いた懸念 経済支援の中核は韓国ではなく日本に〉，《日経ビジネス》，2018 年 6 月 15 日，

<https://business.nikkeibp.co.jp/atcl/opinion/16/122000032/061400073/?P=2>。

¹² 〈非核化費用で米朝首脳、日本が北に 5 兆円拠出〉，《世界日報》，2018 年 6 月 25 日，<http://www.worldtimes.co.jp/world/korea/87688.html>。

發狀況。雖日本與韓國在領土（日稱：竹島，韓稱：獨島）、慰安婦的議題上有許多爭議，但在北韓問題依然不透明、不安定的情況下，日本應該在日美同盟的基礎上，與韓國有更多積極作為，在安全保障上日韓之間緊密的合作仍不可或缺。

三、北方四島與中俄的軍事作為

北方四島是日本與俄羅斯之間最大的懸案。日本一貫的基本主張，希望透過與俄羅斯間達成共識後，先解決北方四島的歸屬問題，再與俄羅斯簽訂和平條約。2017年經過4次的日俄高峰會及5次的外交部長會議後，雙方先對北方四島的共同經濟開發議題達成初步共識。2018年以後，日本則承諾改善島上交通，使居民自由往來之行動能夠更便捷。¹³

近年來，俄羅斯軍隊在日本周邊的活動趨於頻繁，軍事能力不斷提升，軍隊邁向現代化，不僅在北方四島上配置地對艦飛彈，也增加一個師團的兵力駐紮。戰鬥機、軍艦、潛艦更不定時接近日本領空及穿越日本海峽。日本航空自衛隊在2018年度上半年對俄羅斯空軍實行211次緊急升空攔截。¹⁴ 2018年9月11日俄羅斯於遠東地區實施代號為「東方2018」的軍演，號稱為後冷戰時期最大規模，俄羅斯共有30萬名軍人參加，中國與蒙古也有派兵參與。另外，自2012年開始的中俄「海上聯合」軍事演習，已經成為常態化機制。2018年4月26日中國國防部新聞發言人吳謙表示：中俄雙方已經達成共識，計畫在今年內於青島舉辦的「海上聯合-2018」軍演，但至今具體的日期尚未公布。¹⁵ 然而，為了維持中俄軍事交流，2018年10月21日俄羅斯海軍太平洋艦隊，已前往中國青島，進行為期五天的友好訪問。中俄在海軍相互學習、且不斷拓展的軍事效益下，無疑地對日本在安全保障上是一大潛在威脅。

肆、日本與南海各國及台灣的關係

中國在南海的島嶼上設置跑道及配置飛彈等行為，被美國視為軍事佔領的一個嚴重問題。日本配合美國的南海「航行自由行動」，派遣軍艦對中國進行牽制。本段將探討日本與南海周邊國家如何合作及台日間在安全保障上的作為。

一、日菲合作與海上自衛隊訪問南海

日本與菲律賓在2016年10月26日簽訂合約，以「政府發展援助」(ODA)的方式借款給菲律賓。該計畫中包含為了強化菲律賓沿岸警衛隊的能力，日本將提供10艘40公尺的巡邏船給菲律賓，解決菲律賓巡邏船不足的現狀。透過這項交流，日菲兩國在海上執法及戰略合作上，將有更進一步的發展。

¹³ 〈地球儀を俯瞰する外交〉，《外交青書2018》(東京：外務省)，2018年10月19日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/gaiko/bluebook/2018/html/chapter2_05_01.html。

¹⁴ 〈平成30年度上半期の緊急発進実施状況について〉，防衛省統合幕僚監部，2018年10月12日，http://www.mod.go.jp/js/Press/press2018/press_pdf/p20181012_07.pdf。

¹⁵ 〈國防部：中俄兩軍年內舉行“海上聯合-2018”聯演〉，中華人民共和國國防部，2018年4月26日，http://www.mod.gov.cn/v/2018-04/26/content_4811228.htm。

日本海上自衛隊於 2018 年 8 月 26 日至 10 月 30 日進行為期兩個多月的印度太平洋演訓，期間訪問印度、印尼、新加坡、斯里蘭卡、與菲律賓。其主要目的在與各國海軍實施共同訓練、提升部隊戰術、加強與各國海軍的連結，並透過此訓練，維持該地區的和平與安定，同時增加相互理解及強化彼此的信賴關係。在實現「自由且開放的印度太平洋」的前提下，配合美國「印太戰略」及維護地區的和平與安定，海上自衛隊將與各國共同協力達成目標。

二、日本公布潛艦演訓之訊息

2018 年 9 月 17 日，日本防衛省首次公布海上自衛隊的潛艦與護衛艦部隊於南海進行演訓的訊息，包含 9 月 13 日菲律賓西側的海域，進行護衛艦反潛之演訓，日本防衛省主動公開藏匿性非常高的潛艦訓練訊息相當罕見。本次演訓範圍設定在中國所主張的 9 段線內側。由於中國藉在南海群島的人工島上建設跑道，及西沙群島配置地對空飛彈，強化對南海的控制，導致南海海域周邊國家不滿。日本防衛省本次公開此訊息，不外乎在警告中國，南海屬於公海，日本的潛艦有權利巡航該海域，呼籲中國遵守國際規範。

三、日台交流單位的名稱更改

自 1972 年日本政府承認中華人民共和國以來，日台關係近年來不論在政府間的交流及民間上的往來，可說是非常好的一個時期。2017 年 1 月 1 日，日本的對台窗口「公益財團法人交流協會」更名為「公益財團法人日本台灣交流協會」。另外，2017 年 5 月 17 日，台灣的對日窗口，「亞東關係協會」更名為「台灣日本關係協會」，在雙方尚無實質的外交關係下，此舉對日台雙方都是一項大突破。

四、日台安全保障上的交流

在安全保障層面上，日本自民黨眾議員鈴木馨祐（Keisuke Suzuki）於 2017 年 12 月 13 日出席「台美日三邊對話研討會」時，提到自民黨內部正在研議是否可能在國會成立日本版「台灣關係法」，並表示「二、三年內可能出現進展」。¹⁶關於日本版的「台灣關係法」，是由日本安倍晉三的胞弟岸信夫（Nobuo Kishi）在 2014 年任外務副大臣時，於以他為首的一個眾議院日台經濟文化交流會中所提出。岸信夫議員在 2016 年蔡英文總統就職典禮時，親自率團拜訪，並與蔡總統閉門會談一個小時。蔡英文總統回應，在「新南向政策」上，有很多項目需要日本的協助來共同完成、共同開發第三國的市場。另外在國艦國造的計畫中，日台之間有重大的突破，台灣已聘請多位日本產業界退休的技師，協助台船建造潛艦。尤其是在潛艦焊接技術上，提供台船專業的指導，彌補台灣在這方面人才的

¹⁶ 〈日本版台灣關係法「3 年以內に進展の可能性あり＝自民黨議員」〉《excite ニュース》，2017 年 12 月 14 日，
https://www.excite.co.jp/News/world_g/20171214/Jpcna_CNA_20171214_201712140009.html。

不足。

2011年起由外交部委託智庫辦理的研討會「台美日三邊安全對話」，從2018年改為「印太安全對話」，本次會議除了台美日以外，另外邀請印度與澳洲的學者參與。前北約盟軍司令史塔福演講中提到：對於中國的威脅，在南海議題上，台灣與鄰國及夥伴，例如與美日的關係，應該扮演重要的角色，以「不激怒中國」的方式進行，透過明智的做法以及良好的外交手段去完成。日台間享有自由、民主、基本人權的普遍共同價值，在日美同盟的基礎下，若能推進日台合作，將有助於未來印太區域和平與安定。

伍、小結

當今的中國似乎無法扮演維持區域安定的角色，為了朝向強國的路線發展，實現「中國夢」，在軍備上不斷的擴張，國防預算逐年增加，是造成亞洲不安定的主要原因之一。

對於目前的亞太情勢，日本主要的對應方式有三；第一、增加國防預算（歷年防衛預算可參下圖 3-1）。2017年3月安倍也在國會證實，國防預算今後將不會控制在GDP1%以內。¹⁷ 2018年5月底自民黨提出建言，在2018年底預計公布的「新的防衛計畫大綱暨中期防衛力整備計畫」中，將會說明日本目前處於「戰後最大的危機情勢」，應大舉擴張軍備，從先前的專守防衛轉向積極防衛。國防預算將朝向以北大西洋公約規範之2%為目標。¹⁸ 面對北韓的飛彈威脅，配置神盾彈道飛彈防禦系統（Aegis Ballistic Missile Defense）的計畫將不變。第二、日本於「日美同盟」中轉型。日本必須在印太地區建構多邊、多層的安全架構。特別是在川普要求友盟國家提高防衛預算、分擔區域責任的情況下，參與「印太戰略」是日本最好的避險作法。第三、與中國的關係採「政經分離」的方式處理。2018年10月25日安倍訪中時，與中國達成數項經濟協議。雖日中關係的本質是脆弱，但雙方意識到彼此的關係若趨於緊張，對雙方的經濟沒有好處。本次安倍訪中，可觀察到日中在安全保障的合作只限於「非傳統安全」事宜，要在軍事合作上突破比較困難。日本產業界主張，不應該全面反制中國，在經濟上必須與中國積極合作，成為中國重要的經濟夥伴。

¹⁷ 〈第193回国会 参議院予算委員会会議録第5号〉，日本参議院，2017年3月2日，<http://kokkai.ndl.go.jp/SENTAKU/sangiin/193/0014/19303020014005.pdf>。

¹⁸ 〈新たな防衛計画の大綱及び中期防衛力整備計画の策定に向けた提言～「多次元横断(クロス・ドメイン)防衛構想」の実現に向けて～〉，日本自由民主党，2018年5月9日 https://jimin.jp-east-2.storage.api.nifcloud.com/pdf/news/policy/137478_1.pdf?_ga=2.3454832.1352683841.1541555656-1512408211.1534931708。

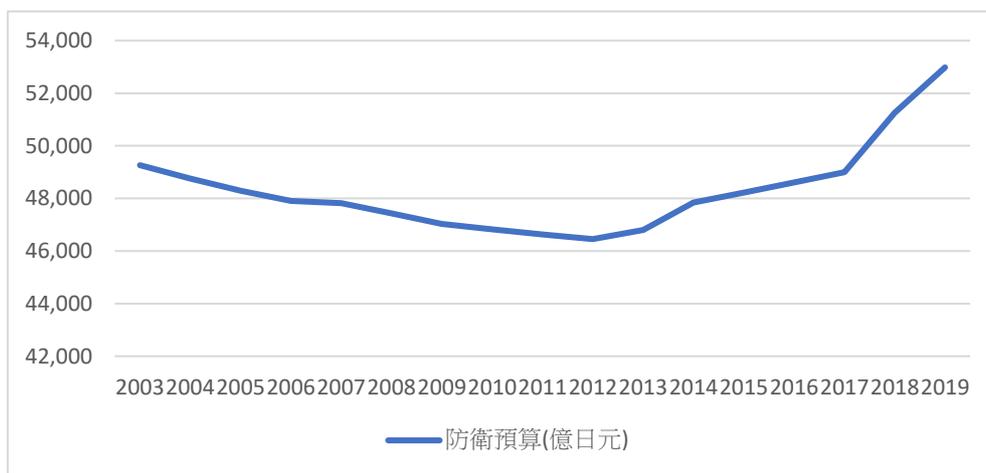


圖 3-1 日本歷年防衛預算（2003 年至 2019 年）

資料來源：林彥宏依據日本防衛省歷年防衛白皮書繪製。