

# 美日建立海上聯合防衛的決定： 以日本的政治決定過程為中心

吳明上\*

- 一、前言
- 二、背景與問題點
- 三、日本防衛政策的決定機制
- 四、美日海上聯合防衛的決定
- 五、結論

隨著冷戰的結束及蘇聯的解體，美蘇對立的構造瓦解了，使得爆發區域性衝突的可能性與機率增加。為了解決此種不穩定的狀態，聯合國的安全保障功能又無法充分發揮之下，區域性的安全保障機制格外顯的重要。在亞太地區中，美日防衛合作一向為主要的區域性安全保障機制。而美日防衛合作的建立，卻可以追溯至冷戰結束前的美日海上聯合防衛的決定。

一九五一年美日安全保障條約簽定以來，美日同盟即成為亞太國際政治中不可或缺之安定要素，而亞太地區的安全保障由美國獨力負擔。然而，隨著越戰的反省，美國開始降低對海外的軍事介入。為了維持亞太地區的戰略平衡，在美國的要求下，美日兩國開始研議建立美日防衛合作機制，而美日兩國既然以太平洋作為主要的往來通道，則海上聯合防衛便成為主要的核心議題，日本在亞太防衛事務上的角色逐漸重要。

在一九八一年五月的美日高峰會議之後，日本首相鈴木善幸在記者會上表示，日本將分擔一千海里的海上防衛任務。因為一千海里的海上防衛

---

\* 義守大學大眾傳播學系專任助理教授。

投稿日期：二〇〇四年十一月九日；接受刊登日期：二〇〇五年三月十六日。

東吳政治學報/2005/第二十期/頁 147-178。

範圍涵蓋了西北太平洋海域，明顯超越了日本的領海，突顯了區域性安全保障的機能。而鈴木首相的發言則更將海上聯合防衛從幕僚的研究案，正式「升格」為對美國的政策承諾。

日本承諾分擔一千海里的海上防衛，不僅增加了日本在亞太防衛事務上的重要性，對台灣的安全保障也有重大的影響。本文將從實證分析的角度出發，探討日本決定與美國建立美日海上聯合防衛的過程。

**關鍵字：**日本的防衛政策、美日安全保障機制、政策過程、海上交通路

## 一、前 言

隨著冷戰的結束及蘇聯的解體，美蘇對立的構造瓦解了，使得爆發區域性衝突的可能性與機率增加。為了解決此種不穩定的狀態，聯合國的安全保障功能又無法充分發揮之下，區域性的安全保障機制格外顯的重要。在亞太地區中，美日防衛合作一向為主要的區域性安全保障機制。而美日防衛合作的建立，卻可以追溯至冷戰結束前的美日海上聯合防衛的決定。

一九五一年美日安全保障條約簽定以來，美日同盟即成為亞太國際政治中不可或缺之安定要素，而亞太地區的安全保障主要由美國承擔。然而，隨著越戰的反省，美國開始裁減及縮編包含駐日美軍在內的海外軍事力量，意味著美國將降低對海外軍事介入的能力與意圖。為了維持亞太地區的戰略平衡，在美國的要求下，美日兩國的防衛當局開始研議建立美日防衛合作機制。而美日兩國既然以太平洋作為主要的往來要道，則海上聯合防衛便成為主要的核心議題，日本在亞太防衛事務上的角色越來越重要。

在一九八一年五月初的美日高峰會議之後，訪美的日本首相鈴木善幸在發表「美日共同聲明」之後的記者會上，回答記者的詢問時表示，日本將分擔一千海里的海上防衛任務。然而，一千海里的聯合防衛範圍涵蓋西北太平洋海域，超越了日本的領海，突顯出美日防衛合作的區域性安全保障功能。同時，鈴木首相的發言也更將海上聯合防衛從幕僚的研究案，正式「升格」為對美國的政策承諾。

日本承諾分擔一千海里的海上聯合防衛，不僅增加日本在亞太軍事事務上的角色扮演，對台灣的安全保障也有重大的影響。本文將從實證分析的角度出發，探討日本決定與美國建立美日海上聯合防衛的過程。

## 二、背景與問題點

美日兩國雖然於一九五一年九月簽訂了美日安全保障條約，但是日本及其周邊地區的安全卻依賴美國的保護，兩國之間並未建立任何的防衛合作機制。美國退出越南之後，爲了維持亞太地區的戰略平衡，在美國的要求下，美日兩國開始建立美日防衛合作機制。有趣的是，就日本國內的政治過程而言，美日防衛合作機制建立的起始點，卻是由一向不承認美日安全保障條約的在野黨社會黨在國會的質詢所推動的。

美國在越南的戰爭失利之後，西北太平洋海域的安全成爲日本國內關心的焦點。日本社會黨也開始疑心暗鬼的懷疑日本是否與美國秘密進行共同作戰的研究，如同一九六三年日本自衛隊與美軍秘密進行的「三矢研究」一般。<sup>1</sup>一九七五年三月八日的日本參議院預算委員會中，社會黨議員上田哲即提出質詢道：「爲了確保日本的安全，美日兩國的軍方之間難道沒有海上聯合防衛作戰的秘密協定嗎？」防衛廳長官坂田道太答詢時，雖然表示並無秘密協定存在，但是進一步借力打力，指出美日防衛協定的重要性。坂田防衛廳長官答詢說：「在思考我國周邊海域防衛之際，以美國第七艦隊的全面性制海戰力爲中心的美日防衛合作協定是必要的，防衛廳正在構思此種防衛合作協定……待國會會期結束之後，經過二、三個月的作業時間，防衛廳擬邀請美國防部長史萊辛格（James R. Schlesinger）前來日本商議此事」（參議院事務局，1975b）。

正如坂田防衛廳長官所言，經過二個多月的事務性作業後，坂田防衛廳長官與統合幕僚會議長白川元春等防衛廳幹部於同年五月二十九日，至官邸拜訪首相三木武夫，說明了在美國退出越南之後，爲了確保日本的安全，美

---

1. 正式名稱爲「昭和三十八年度統合防衛圖上研究」，研究資料於一九六五年二月十日被社會黨岡田春夫眾議院議員揭發而引起軒然大波。

日防衛合作機制的建立是極為需要的。坂田防衛廳長官等的建言獲得首相的認同。

在同年八月六日的美日高峰會議中，日本的三木首相就向美國總統提出建立美日防衛合作機制的建議，當場取得美國總統福特（Gerald Rudolph Ford）的贊成。緊接著，同月二十九日，坂田防衛廳長官與史萊辛格國防部長會談時，更進一步的決定在「美日安全保障委員會」之下，設立「防衛合作小組」，專責研議防衛合作機制的建立（朝日新聞，1975/8/29：1）。而既然美日兩國以太平洋作為主要的交通要道，則海上聯合防衛便成為美日防衛合作機制的核心議題。

此外，史萊辛格國防部長在會談中對日本提出要求，希望日本強化海上自衛隊的反潛作戰能力，以及確保駐日美軍能夠安定的使用日本的軍事基地。日本方面慨然應允（朝日新聞，1975/8/30：1）。

基於美日兩國的國家元首以及防衛事務最高責任者的協議，在一九七六年七月八日的第十六回美日安全保障協議會中，設立了「美日防衛合作小組」作為防衛合作機制的協議研究機構。日方成員包含統合幕僚會議事務局長、防衛廳防衛局長、外務省北美局長；美方成員則包含駐日美軍參謀長、駐日美國大使館公使；此外，若是「美日防衛合作小組」認為有必要時，可以邀請相關人士出席。

在「美日防衛合作小組」的密切研議下，於一九七八年十一月二十七日制定了「美日防衛合作指南（Guidelines for Japan-U.S. Defense Cooperation）」，並於翌日在向首相報告後，獲得首相的簽署。其中的第二大項「日本受到武力攻擊之際的因應行動」中的第二小項「海上作戰」項目中，明白記載著海上自衛隊與美國海軍共同作戰的區域與任務。在自衛隊的任務中，除了日本周邊海域的安全確保之外，新加上「海上交通路（Sea Lines of Communications）」的確保。

一九八一年五月，日本首相鈴木善幸赴美參加美日高峰會議，在發表「美日共同聲明」之後的記者會中，回答記者的質詢時表示，日本將分擔一千海

里的海上防衛任務。鈴木首相的發言自然獲得美國的肯定，但是因爲一千海里明顯的超越了日本的領海範圍，在日本國內則對於海上聯合防衛是否違反「專守防衛」的原則，以及是否牴觸了「不得行使集團自衛權」的憲法解釋，而引起激烈的防衛論爭。但是同時，日本首相的發言不僅將海上聯合防衛從原本僅止於兩國防衛幕僚的研究案，正式升格爲對美國的政策承諾，也成爲美日防衛合作的核心議題。

然而，美日高峰會議之前，美日海上聯合防衛並非經過日本的國防會議或是內閣會議決定的政策，更非日本國會通過的政策法案，只是防衛廳與美國軍方研議的防衛合作方案；再者，海上聯合防衛的範圍顯然超越了日本的領域，當然違反了「專守防衛」的原則。既然如此，爲何一千海里的海上聯合防衛會由日本首相親自發表，而成爲日本對美國的政策承諾呢？

基於以上的關心，本文首先探討日本防衛政策的決定機制，分析防衛政策決策者，亦即防衛廳、首相以及外務省的政策方針。因爲防衛廳專責草擬防衛計劃案，外務省主管美日安全保障事務，而政治領導者的首相則負責統籌政策全般事務。其次，分析爲何自許爲鴿派的日本首相鈴木善幸會在美日高峰會議之後承諾分擔一千海里的海上聯合防衛任務，加重了美日兩國的軍事合作關係？

### 三、日本防衛政策的決定機制

#### (一) 決策參與者

日本防衛政策的決定關鍵在於送交國會之前的審議階段。此階段可以分爲二個步驟，第一個步驟是防衛廳草擬法案的階段，第二個步驟是執政黨自民黨的審議。

在第一個步驟中，防衛法案在向執政黨自民黨提出之前，防衛課長級以

上的防衛官僚因為負責草擬法案的實質內容，故扮演著重要的角色。根據日本神奈川大學法學部教授廣瀨克哉的研究指出，防衛法案在草擬實質內容之際，因為政治家（議員）的軍事專業知識與情報不足，所以防衛官僚扮演著主導的角色（廣瀨克哉，1989）。

在防衛法案草擬完畢，經過相關省廳之間的折衝協議，以及防衛廳官房長官的審閱後，作成防衛廳的決議。在將防衛廳的決議案送交執政黨審議的同時，進入了第二個步驟。

在第二個步驟中，防衛法案送交執政黨之後，經過自民黨政務調查會相關部會與調查會的審議後，送交內閣會議討論表決。經過內閣會議表決通過之後，則送交國會進入三讀的立法程序。

雖然在防衛法案送交國會之前，需要經過內閣會議的討論表決，但是內閣會議的進行方式僅為儀式性質，內閣成員通常並不發言討論，而是儘速的在法案上署名，完成內閣會的審議的程序。（村松岐夫等，1998：159）因此，影響法案內容的決定性關鍵是在向內閣會議提出之前的自民黨政務調查會的審議。

日本明治學院大學法學部教授中野實研究指出，日本防衛政策的決定屬於「族議員政治類型」，參與政策決定的行為者為自民黨幹部、自民黨具有影響力的國會議員，以及自民黨的族議員，而其中的「族議員」更是扮演關鍵性的角色（中野實，1998：84）。

「族議員」係指在各自專長的政策領域中發揮影響力的政治家。日本政治學中的族議員係指自民黨的國會議員，隨著自民黨的長期執政，某議員得以長期參與某政策的決定，而成為該項政策的重量級人物。某種政策的族議員稱為「某某族」，例如防衛政策的族議員稱為「國防族」，商工政策的族議員稱為「商工族」（豬口孝、岩井奉信，1987）。

防衛政策法案在經內閣會議決議而送交國會審議之後，日本的在野黨對於法案的影響力有限。造成此種現象的原因有二個：第一個原因是自民黨於單獨執政期間，因為在國會中掌握過半數的議席，所以能夠控制法案的表決。

第二個原因是，在自民黨單獨執政期間，即使最大在野黨社會黨與共產黨等左派政黨在國會審議時參與討論，但是因為不承認自衛隊的合憲性，並強力主張應該立即解散自衛隊與廢除美日安全保障條約。所以，在野黨在討論過程中，往往以「和平憲法」為理由反對執政黨的提案，甚至根本否決防衛政策，而不參與實質內容的討論與協調，失去了影響法案實質內容的機會。

而當防衛政策的實質內容部分有牴觸憲法的規定，或是憲法的解釋的疑慮之際，執政黨自民黨則求助於「內閣法制局」的解釋。<sup>2</sup>「內閣法制局」在進行解釋之際，雖然必須維護憲法的精神，但是因為同時也是為內閣成員的一員，所以也扮演著掩護當時政權的角色。內閣法制局的憲法解釋在日本的政治運作中具有很大的權威性，受到朝野政黨的尊重（西川伸一，2000）。在內閣法制局的掩護之下，自民黨得以逐漸落實美日防衛合作機制。

在美日海上聯合防衛的決定過程中，防衛廳、首相，以及外務省等決策參與者形成政策競爭關係。然而，鈴木首相雖然有感於「首腦外交」時代的來臨，而積極參與美日高峰會議，但是因為自許為鴿派，且不熟稔外交防衛事務，故失去了防衛政策的主導權。而外務省在美國的壓力之下，放棄原有的政策立場，積極配合美國的「蘇聯威脅論」，<sup>3</sup>改為贊同日本增加防衛任務。相較於首相與外務省，防衛廳因為主掌防衛政策的研議與草擬，又長年與美國互通聲息，實際上掌握了防衛政策的主導權。誠如京都大學法學部教授大嶽秀夫研究指出，從自衛隊草創之際開始，日本防衛體制的建立即受到美國深深的影響，不僅是「低盪已經終結」的美國論調，而且美國的軍事合理性

2. 內閣法制局對於美日安全保障問題的解釋特別具有權威性。美日安全保障條約改定前夕的一九五九年十二月十六日，最高裁判所駁回判決美日安全保障條約違憲的東京地方裁判所的判決，理由是美日安全保障條約具有「高度的政治性」與「高度的統治行為」，違憲與否需要全體國民的判斷。此後，當自衛隊或是美日安全保障條約有違憲的疑義時，解釋的權限轉移到內閣法制局。

3. 一九七〇年代後期開始，美國基於以下三點理由，提出「蘇聯威脅論」的論調。一為蘇聯的國防預算增加，積極擴充軍備，洲際彈道飛彈與潛射彈道飛彈的數量超越美國。二為蘇聯侵略阿富汗，破壞了美蘇和平共存的低盪構造。三為蘇聯積極強化遠東軍事力量，在日本「北方四島」中的擇捉島建設軍事基地，並部署逆火式轟炸機，航空母艦敏斯克號也積極進出太平洋。因此，美國認為若放任蘇聯伸張勢力，則不久的將來將無法與之匹敵。



也深度滲透進入日本的防衛廳以及自衛隊（大嶽秀夫，1983：229）。

## （二）防衛廳的海上防衛構想

### 1. 防衛論爭：久保構想 VS. 坂田構想

美日海上聯合防衛的決定過程中，防衛廳內部對於海上聯合防衛的性格出現二種不同的觀點，而引起激烈的論爭。論爭的代表性人物分別為防衛廳事務次官久保卓也與防衛廳長官坂田道太，同時此二者也是防衛政策的重要決策參與者。久保卓也於一九七五年由防衛課長升任防衛廳事務次官，在防衛官僚的層級中為最高，同時也是防衛政策的責任者；坂田道太於一九七四年受三木武夫首相的邀約，入閣擔任防衛廳長官，是統籌全般防衛政策的政治家。

久保卓也從一九七〇年十一月的中曾根防衛廳長官時代擔任防衛課長開始，到防衛次官時代，對於建立自主性的防衛體系不遺餘力。例如，久保卓也於一九七一年二月以匿名的方式印製標題為「防衛力整備的構想／K B 個人論文」的論文，在防衛廳內部傳閱，以建立對於日本防衛問題的共識。此外，久保卓也也積極的在國防相關刊物上發表論述。雖然久保構想在理論上遭到挫折，但是卻決定了海上聯合防衛的具體內容。關於久保卓也的海上防衛構想的觀點，可以整理歸納如下：

久保防衛次官認為，如果發生戰爭時，必為蘇聯共產陣營全面攻擊西方陣營，而非僅攻擊日本。因此，應將日本納入西方陣營的一環，才能確保日本的安全。而日本既然為美國陣營的一分子，就應該以西方陣營綜合戰力的觀點來思考日本的防衛問題。具體而言，在對付蘇聯共產集團的勢力擴張時，美國陣營需「在西歐壓制蘇聯的頭部，在中國壓制其腹部，而在東北亞牽制其雙腳，使蘇聯共產勢力無法如意伸展」（久保卓也，1976：140-141）。從此戰略架構觀之，位於東北亞的日本自然特別重要。為了不使日本成為美國陣營中的「脆弱環節」，應當配合美國的要求，強化防空能力、反潛作戰

能力以及「後方支援」的能力（防衛庁，1976：9-10）。<sup>4</sup>

久保構想將日本的自衛隊視為美軍戰略的一個環節，防衛力整備方向亦符合美軍的要求。但是，久保構想卻遭遇到瓶頸。因為久保構想係建立在「集團自衛權」的架構之上，牴觸了不得行使集團自衛權的憲法解釋。依照內閣法制局的解釋，日本國憲法雖然未限制「個別自衛權」的行使，但是「集團自衛權」的行使逾越了防衛上「必要的最小限度」，牴觸了憲法的和平精神。雖然久保構想在理論上遇到憲法解釋的制約而遭到挫折，但是防衛力整備的實質內容上，因為受到坂田防衛廳長官的採用而得以實現。

防衛廳長官坂田道太雖然不是防衛問題出身的專家，但是對於防衛問題卻有獨到的見解。坂田防衛廳長官認為蘇聯的遠東海軍雖然增強了，但是對日本的威脅是「潛在性的」，而非「顯在性的」（坂田道太，1977：54-57）。而且，蘇聯可能侵略日本的武力亦僅止於限定且小規模的。因此，在受到侷限的防衛經費之內，日本可建立一支具有「自我抑制（Self-Contained）」的防衛力。此防衛力的規模雖然小，但是配合美日安全保障機制，再加上日本本身旺盛的經濟力、技術力、外交力等綜合性的國家能量，便能有效的抑止外來的侵略（坂田道太，1977：4）。

坂田防衛廳長官進一步明確的指出，日本無法單獨抵抗侵略，因此必須輔佐以美日防衛合作機制（坂田道太，1976：184）。建立美日防衛合作機制的的第一步就是制定海上聯合防衛政策，而在海上聯合防衛政策中，日本首先要努力的是，整備防空能力、反潛作戰能力，以及擴充後勤補給的能力。

坂田防衛廳長官的防衛力整備是沿襲久保構想的內容，但是，坂田構想因為是建立在「自我防衛」，換言之，是建立在「個別自衛權」的基礎上，迴避了牴觸內閣法制局解釋的疑慮。不僅使得久保構想的實質內容復活，更

---

4. 「後方支援」應稱為「後勤補給」始為正確。英文原文為 Logistics Support，日文應譯為「兵站支援」，中文則為「後勤補給」，純屬軍事專門用語。但是，日本政府為了顧及日本國民對戰爭的心理排斥現象，在制定安全保障政策之際，一向迴避使用軍事性用語，以利降低國民的反對。在美日雙方簽署的「美日防衛合作指南」的英文版中，使用的就是「Logistics Support」一詞。

對海上聯合防衛完成了「理論武裝」。

## 2. 海上防衛構想的原型

日本政府的海上防衛構想的原型係出自於一九七〇年的防衛廳長官中曾根康弘，依據「自主防衛」原則所提出的海上防衛構想。綜合中曾根防衛廳長官在一九七〇年十二月十五日的參議院預算委員會，以及一九七一年五月三十一日的經濟團體聯合會防衛生產委員會的論述，可將其構想歸納如下：

首先，關於防衛範圍方面。日本的海上防衛區域應從本土開始，東到南鳥島，西達西南諸島，南至沖鳥島，距離本土約一千哩（mile）的海域。以現今的地理名詞來看，大約是現在的南鳥島、釣魚台列島與沖鳥島之間的海域。

其次，關於防衛手段方面。以軍事觀點觀之，就海上防衛的有效性而言，集中防衛的方式凌駕於全面性的防衛，因此宜設置二、三條航路帶以利集中防衛，阻止敵方艦艇及潛水艇的侵入。爲了有效防衛航路帶的安全，須建造八千噸級的直昇機航空母艦（參議院事務局，1970）。

中曾根構想的原案是防衛距離本土約一千哩的「海域」，爲了有效防衛，集中於二條航路帶。此二條航路帶的範圍爲何？根據防衛廳的解釋係指，東邊的航路帶寬二四〇海里，長約一〇〇〇海里，西邊的航路帶寬一五〇海里，長約八四〇海里，二條航路帶大約是以北緯二十度線爲界（參議院事務局，1971）。

但是，中曾根的「自主防衛」構想無法付之實現，連帶的其海上防衛構想亦遭到挫折。其原因有三：第一個原因是，「自主防衛」的架構係以日本的自主防衛爲主，美日安全保障條約爲輔的構想，引起美國對於日本軍國主義復甦的疑慮。第二個原因是，「自主防衛」的實現需要龐大的防衛預算，但是遭到大藏省的強烈杯葛，加上各個省廳對預算的爭奪，導致防衛預算不敷支應。第三個原因是，直昇機航空母艦雖然屬於輕型航空母艦，但是因爲

防衛範圍超越了日本的領海範圍，因而違反了「專守防衛」的原則。再者，輕型航空母艦的建造，不僅花費巨大，而且將引起周邊國家的不安，引發軍備競賽，徒增局勢的緊張。

一九七二年二月七日，國防會議決定了「第四次防衛整備計劃」。其中對於海上防衛的規定僅承襲了「第三次防衛整備計劃」，僅記載了「提高周邊海域的防衛能力，以及加強海上交通的安全確保能力」等內容，並未明確的規定防衛的範圍與相關的防衛力整備措施。當時的佐藤榮作首相對此解釋說：「就目前的自衛隊能力而言，無法有效確保制海權及制空權」（參議院事務局，1975a），因此並未作詳細明確的規定。

### 3. 防衛廳的政策

隨著越戰後亞太局勢的變化，以及美國對日本的防衛要求，美日海上聯合防衛再度受到輿論的關注，在日本國會中也引起激烈的討論。討論的重點集中於海上防衛的範圍為條狀的「航路帶」，抑或是面狀的「海域」，其範圍為何，以及有無逾越「專守防衛」的原則等問題。

防衛廳秉持著遵守「專守防衛」的原則，以及為了迴避在野黨的追究，在國會中的答詢以二條「航路帶」為重心，但是卻又加上「但書」，暗示具有「海域」的要素。例如，在一九七五年六月二十四日的眾議院決算委員會中，防衛廳針對美日防衛合作的任務分擔提出解釋時指出：「全面性的制海權由美國負責，日本負責周邊海域的反潛作戰，以及海上交通的保護」。而公明黨的坂井弘一議員就針對反潛作戰的範圍提出質詢。防衛局長丸山昂在答詢時表示：「周邊海域的範圍約數百海里，而航路帶有二：一為京濱（東京、橫濱）往東南，二為阪神（大阪、神戶）往西南，長度約為一千海里」。但是，關於航路帶的具體地理位置為何，丸山局長指出：「必須以當時的情勢來判斷，現在無法以圖面來明確劃定」（參議院事務局，1975c）。

依照防衛局長的答覆，航路帶並非事先設定的特定區域，而是因應戰局的發展而變更。再者，從日本國會的會議記錄來看，丸山防衛局長的解釋中，

將前述的中曾根構想中的一千「哩」變更爲一千「海里」，在將哩（1mile = 1609M）變更爲海里（1sea mile = 1852M）之後，使得日本的海上防衛的範圍增加了大約 131 海里。

雖然防衛廳的答詢及說明均將海上防衛的重點至於「航路帶」之上，但是，在實際的軍事作戰上，海上防衛若僅限於條狀的「航路帶」，則是無意義的。誠如海上幕僚長大賀良平（海軍總司令）明確的指出：「海上防衛的目的不是保護航路本身，而是保護船舶的安全。因此，在實際的作戰上，必須考慮到敵方的潛水艇會隨時從某海域出現，對我方發動攻擊；我方船艦有時必須追擊敵方潛水艇，有時又必須阻止敵方潛水艇通過某一海域。因此，海上防衛必須稱爲『面的防衛』，並非『條狀的防衛』。而更正確的說法，則應該稱爲『面的作戰』」（大賀良平，1983：30-31）。

爲何防衛廳將海上防衛的重點置於「航路帶」，而非「海域」？因爲，假若日本明白的承擔「海域」防衛合作，則在美日兩國進行共同防衛作戰之際，勢必將負有對在該海域之內，且正在進行作戰行爲的美國船艦提供防衛的義務，而抵觸了「不得行使集團自衛權」的憲法解釋。防衛廳在憲法的制約之下，以暗渡陳倉的手法，滿足美國的要求。誠如前述，防衛廳在「美日防衛合作指南」中加入了確保「海上交通路（Sea Lines of Communications；SLOC）的防衛任務，事先替美日高峰會議的政策承諾佈了先局。雖然，「美日防衛合作指南」並非雙邊條約，不需經過國會的審議，因此其內容並非廣爲人知。但是，卻也是經過美日兩國元首簽署的同意書，在政治上同樣具有拘束性。

防衛廳表面上指稱，「海上交通路」的確保是要保護攸關日本國民生計的石油運輸航路（孫崎享，1993：71）。但是，所謂的「SLOC」其實是軍事性用語，指的是爲了戰爭的順利進行，在前線的作戰部隊與後方的補給基地之間的海上補給運輸航路，功能在於運輸部隊、武器、彈藥、油料、後勤支援物資，以及攸關國家生存的其他重要戰略物資，而非防衛廳指稱的石油而已。而且，在確保制海權的美國作戰準則之下，美日海上聯合防衛的涵蓋

範圍勢必並非條狀的「航路帶」，而是區域性質的西北太平洋。

### (三) 安全保障政策的調整：首相與外務省

根據美日安全保障條約的規定，日本對美國提供軍事基地，而美國則確保日本及遠東地區的安全。因此，日本得以將防衛預算減縮至最低，將大部分的國家能量用於發展經濟。一九五六年時，日本的主要經濟指標恢復到戰前的水準，接著一九六〇年代更是進入經濟高度成長期，國民所得平均每年成長 10.7%，一九七〇年的國民所得又是一九六〇年的 2.8 倍，超越德國與英國，成為僅次於美國的第二經濟大國。日本的經濟成長與政治的穩定，被讚譽為「日本第一」，而同時也產生了「安保繁榮論」的論調（山崎正和，1981）。

隨著美國國力因越戰而降低，「安保繁榮論」遂成為美日兩國防衛摩擦的原因。亦即，美國認為日本的繁榮與發展係因得助於美國的保護，因此在美國降低對海外的軍事介入之際，日本應該善盡同盟國的義務，加強防衛力與防衛任務。但是，日本一貫的以憲法的制約、國民共識的欠缺以及在野勢力的抵制為理由，抗拒美國的要求。

一九七九年發生了駐伊朗美國大使館人質事件與蘇聯入侵阿富汗事件，惡化了美日外交防衛關係，日本的一貫手法也陷入了窒礙難行的困境。

#### 1. 首相的困境與抉擇

誠如前述，美日海上聯合防衛是鈴木首相任內所決定的。但是，鈴木首相為自民黨內漁業政策的專家，並不熟稔外交防衛政策。因此，鈴木首相上台之後，在外交防衛政策上遵循前任首相大平正芳的政策。因此，鈴木首相與大平首相的外交防衛政策實為一脈相承，先行瞭解大平首相的外交防衛政策，有助於理解鈴木首相的政策方針。

一九七九年二月，伊朗發生革命，推翻了親美的巴勒維政權，親蘇的何梅尼政權成立。同年十一月四日，伊朗更發生了挾持駐伊美國大使館人質的

事件，美伊關係隨之惡化。美國對伊朗採取經濟制裁措施，伊朗也對美國實施石油禁運。

石油的廉價與穩定供給是日本經濟快速發展的主因。日本原油中的 98% 仰賴進口，而伊朗的原油即佔了其中的 12%。因此，日本擔心美伊關係的惡化會帶來中東情勢的緊張，再加上伊朗對美國實施原油禁運，會導致國際油價高漲，以及影響日本原油的穩定供給。日本政府在審時度勢之後，決定以高於市場的價格收購伊朗對美國禁運的原油部分，以平穩國際的油價（大來佐武郎，1980：22-29）。

但是，從美國的立場觀之，在對伊朗採取經濟制裁之際，日本卻以高價收購伊朗的原油，嚴重違反了同盟國應有的義務。日本的行為引起美國務卿范錫（Cyrus Roberts Vance）的強烈批評，指稱日本的行徑是缺乏神經。而且，在美國國會中，參議院議員羅斯（William V. Roth）等十二名共和黨參議員也提出譴責日本的決議案，並獲得通過（大來佐武郎，1980：22）。在日本各大媒體對此大幅報導後，日本政府也體認到事態的嚴重性。

除了美國大使館人質事件外，同年十二月二十七日又發生了蘇聯入侵阿富汗的事件，美蘇關係全面惡化。美國除了大幅削減對蘇聯的穀物輸出外，並對蘇聯全面性的實施高科技產品與戰略物資的禁運，同時呼籲同盟國背葛一九八〇年的莫斯科奧林匹克運動會，以及強化對蘇聯的軍事對抗。

在美國的強權外交下，日本的外交政策面臨了進退維谷的兩難局面。亦即，日本應該在覺悟石油供需不穩下，採行「美國優先主義」的傳統政策？抑或是為了確保石油的供應，以穩定經濟成長，而採用「石油優先主義」政策？最後在美國保證當日本的原油供應出現短缺時，提供美國國內戰略存油以應所需之下，大平首相選擇了「美國優先主義」的傳統政策，並停止收購伊朗的原油，美日關係漸獲平穩（大來佐武郎，1980：24）。

## 2. 首相的構想 VS. 美國的要求

日本雖然回歸到傳統的外交政策，但是在面臨國際局勢的劇烈變化下，

也體認到外交防衛上的自主性的重要。在大平首相的主導下，提出所謂的「綜合安全保障戰略」。<sup>5</sup>在「綜合安全保障戰略」的架構之下，日本的海上聯合防衛構想不同於美國，美日兩國之間的主要差異點有二：一為海上聯合防衛的手段，二為海上聯合防衛的目的。

首先，關於海上聯合防衛手段方面。根據「綜合安全保障戰略」報告書的執筆者京都大學法學部教授高坂正堯明確的指出：「根據馬漢（Larry E. Mahan）的理論，世界上只能有一個真正的海軍支配著世界的海洋。現今，除了美國海軍之外，未能有稱為海軍者。因此，日本應扮演協助美國的角色。而基本上，海軍為海外介入兵力，可能發展成對外侵略的主要力量。因此，若日本真秉持『專守防衛』的原則，只需保護一千海里的範圍的話，則不需要眾多的船艦，只要有足夠的航空兵力即可實施有效的防衛」（高坂正堯、阿曾沼広郷，1983：10-24）。由此可知，大平首相對於海上聯合防衛的手段著重於防空能力，而美國的要求則除了防空戰力之外，也要求日本強化反潛作戰等海上防衛能力。

其次，關於海上聯合防衛的目的方面。「綜合安全保障戰略」報告書指出：「美日防衛合作機制的問題點在於未研議當日本有事（日本受到侵略）時，美軍來援時的海上交通路的確保」（自由民主党広報委員会編，1980：327）。由此可知，日本重視的是自身的安全，而美國則是在美蘇軍事對立之下，以區域性的安全為考量，著重西北太平洋戰略平衡的維持。

大平正芳首相在一九八〇年六月的眾議院參議院同日選舉的競選期間，因過渡勞累而引發心肌梗塞，突然病逝。選舉結果自民黨大勝，鈴木善幸繼任自民黨總裁，並同時成為首相。鈴木首相繼承了大平首相的外交防衛政策。而如上所述，「綜合安全保障戰略」架構下的海上聯合防衛是以日本的安全保障為中心，不同於美國的構想，為美日高峰會議埋下防衛摩擦的不

---

5. 「綜合安全保障戰略」認為安全保障係屬於綜合的性質，除了軍力之外，必須佐以經濟力、外交力、政治力、文化力以及科技力等國家的全體性能力，始能確保國家的安全。詳細請參照內閣總理大臣補佐官室編（1980）。



穩定因素。

### 3. 外務省基本立場的改變

外務省對於消弭威脅的基本立場，係以外交努力為優先手段。外務省認為，威脅發生的要素有二：一為假想敵的能力，二為假想敵的意圖。即使假想敵擁有侵略日本的能力，但是若無侵略的意圖，則侵略便不會發生。因此，外務省主張為了確保國家的安全，應以外交努力為優先手段，敦親睦鄰，改善國際的環境，消弭侵略發生的意圖誘因。而若是採取軍事性手段，強化軍備，則將使周邊國家感到不安全，進而引發連鎖反應，導致軍備競賽，反而不利於和平的維持。

然而，隨著美國強化對日本的防衛要求，外務省逐漸改變其基本立場，開始強調軍事戰略的重要性。首先是外務省正面肯定美日安全保障的功能。例如，在一九八〇年二月一日的眾議院大會中，在野黨社會黨質詢指出，在簽定日中（共）和平條約，以及美中（共）建交之下，日本的安全保障環境已經獲得改善，違憲的美日安全保障條約已經失去原有的功能，應該即刻廢除。大來佐武郎外相在答辯時表示：「日本提供軍事基地給美國是依照美日安全保障條約的規定，因此並未違憲。確保該條約的有效性，有助於確保日本的安全」（朝日新聞，1980/2/1：1）。

其次，外務省也與美國防部互通聲息。同年六月二十七日，美國參議院外交委員會的「東南亞太平洋問題小委員會」（委員長為民主黨議員葛林John Herschel Glenn, Jr.）發表了「日本對東北亞軍事安定的貢獻」報告書。報告書中肯定日本的自衛隊一直採取自我制約的政策，對於東北亞國際局勢的穩定有很大的貢獻。同時，認為日本增強防衛力將破壞東北亞國際環境的安定現狀（読売新聞，1980/6/28：5）。

翌二十八日，日本外務省即刻對此提出二點反駁：第一點指出，該報告書的草擬階段是在伊朗、阿富汗事件發生的前一年秋天，因此未將之後的情勢考慮在內。第二點指出，報告書的撰寫負責人葛林是美國國內有名的鴿

派，而鴿派係為少數派，不能代表美國的意見（朝日新聞，1980/6/28：1）。翌月二日，美國防部亞洲負責官員對於外務省的論點，提出呼應的看法指出：「因為葛林的報告書是在阿富汗事件之前就開始撰寫，未符合現今的情勢，亦不同於美國的政策方針。日本應再加快強化防衛力的腳步，才有助於東北亞局勢的穩定」（朝日新聞，1980/7/3：1）。外務省與美國軍方對國際安全保障環境的看法一致，強化了外務省增強防衛力的立場與理論依據。

最後，外務省更是對美國的要求積極配合。同年七月四日，赴美參加「美日防衛事務協調會議」的防衛事務次官原徹與外務省外務審議官鹿取克章回到日本，在記者招待會中紛紛強調強化防衛力的必要性。鹿取外務審議官指出：「只有美國能在印度洋、西南太平洋展開軍事行動。而當美國將軍隊調往印度洋，日本周邊的美軍力量變為薄弱之際，日本應有義務確保周邊的安全。而日本有強大的經濟能力，足堪此任」。原徹事務次官更進一步指出：「如果日本未能回應美國的要求，則將損及美日安全保障機制，美日關係也將受到波及」（朝日新聞，1980/7/5：1）。

同月二十七日，外務省的安全保障企劃委員會發表了「安全保障企劃委員會第一回合綱要」，此綱要雖非外務省的正式公文書，但是亦經過外務次官及外務大臣的許可才公開，故可視為外務省的觀點。該報告書主張：「從全球的角度觀之，日本作為西側陣營的一員，必須善盡義務，增加防衛力，協助防衛亞太地區的安全」（大嶽秀夫，1983：306-308）。同年八月出版的『外交青書』中，雖然將蘇聯的軍事威脅性視為潛在性的，但卻是首次使用「威脅」一詞，並同時指出日本必須繼續努力充實防衛能力，以便確保海上交通路的暢通（外務省，1980：12）。

## 四、美日海上聯合防衛的決定

鈴木首相於一九八一年一月末接到甫上台不久的美國總統雷根（Ronald W. Reagan）的邀請電話，希望鈴木首相訪美，並針對美日防衛合作事務交換

意見。鈴木首相慨然應允，並決定於五月六日成行。在美蘇對立激烈的時期，由鴿派的日本首相與鷹派的美國總統所進行的高峰會議成為建立美日防衛合作機制的關鍵。

## (一) 美國對日防衛要求的理由

美國從越南撤退之後，開始要求日本增強防衛力量。美國對日本的防衛要求有二：一為增強防空能力、反潛作戰能力以及後勤補給能力，以補強美國戰力的不足；二為強化對津輕、對馬、宗谷等三海峽的封鎖能力，以阻止蘇聯的太平洋艦隊南下太平洋。美國的要求至少有以下兩個理由：

第一個理由為美國的海上作戰能力降低了。隨著越戰後的裁編，美國海軍的驅逐艦及護衛艦的數量及作戰能力均降到戰後以來的最底點（朝日新聞，1978/12/12：5）。加上美國的航空母艦戰鬥群雖然擁有強大的打擊力量，但是反潛作戰能力不足。美國對於本土至阿拉斯加與夏威夷的航路安全，僅能勉力為之，至於西北太平洋航路的安全，則感吃緊。因此，美國基於軍事同盟關係，要求日本分擔海上防衛任務。

第二為潛射彈道飛彈（Submarine Launched Ballistic Missile）的發達。因為潛射彈道飛彈可由核能潛艇在潛航中發射，不易被偵查發現。而核能潛艇因為匿蹤性極強，堪稱為「戰略三元」中最具威脅性者，<sup>6</sup>加上潛射彈道飛彈射程的伸展，戰略嚇阻效果倍增。蘇聯的潛射彈道飛彈，例如SS-N-8的射程達7500公里，可從鄂霍次克海或白令海直接向美國本土發動攻擊，使美國備感威脅。

值得注意的是，日本的反潛作戰能力在二次大戰結束後仍然首屈一指，向為美國所倚重。著名的例子是，在韓戰期間，日本的反潛作戰艦艇曾應美國的要求，秘密前往仁川海域執行掃雷任務，幫助美國順利的登陸仁川，對北韓軍對進行反擊。關於此一史實，當時擔任隊長的大久保武雄留有詳盡的

---

6. 戰略三元係指長程轟炸機、洲際彈道飛彈、核能潛艇。

記載（大久保武雄，1978）。

## （二）雷根政權的對日防衛要求及其手法

然而，根據日本防衛問題研究家古森義久研究指出，雷根政權上台以前，美國雖然對日本提出分擔防衛任務的要求。但是，卻未與日本詳細研議分工的內容。其原因係為當時美國將外交防衛政策的中心置於歐洲、中近東以及中國問題，日本問題並未被視為急迫的課題之故（古森義久，1985：27-28）。例如，美國要求日本增強反潛作戰能力及防空能力，但是其規模應為何，反潛戰機與空中戰鬥機的數量為何，分擔的防衛範圍為何，均未曾與日本詳加研議。在缺乏具體的要求下，日本亦未積極的回應。

有鑑於此，雷根政權上台之後，積極尋求新的手法，使日本能回應美國的要求。對日防衛政策決策者之中，國防部長溫柏格（Caspar W. Weinberger）與駐日大使曼斯斐爾德（Michael J. Mansfield）扮演著極重要的角色。

雷根於一九八一年一月二十日就任總統，同月末，立即任命曼斯斐爾德繼任駐日大使。曼斯斐爾德大使即刻上書雷根總統，建議美國應儘快對日本提出在防衛事務上的明確要求。雷根總統接受建議，並立即著手研究並進行相關事宜。

翌月九日，曼斯斐爾德大使造訪日本首相官邸，進行履新拜會，同時提出美國對日本的防衛要求。曼斯斐爾德大使表示：「關於日本的防衛努力，雷根政權比較重視實質的內容，而非（防衛金額的）數字的多寡。當美國的第七艦隊移防西印度洋之際，希望日本能填補此權力真空的狀態」。同時，進一步明確的指出，美國希望日本強化反潛作戰能力與防空能力（朝日新聞，1981/2/11：1）。而溫柏格部長亦透過駐美大使大河原良雄向日本政府轉達相同的旨意。<sup>7</sup>

---

7. 爾後，同年六月在夏威夷舉行的美日防衛事務階層協議會中，美國即向日本提出部署反潛機 P-3C 一百架、空中戰鬥機 F-15 一百五十架的要求。

日本外相伊東正義於三月二十七日爲了安排美日高峰會議事務而訪美，並與溫柏格部長舉行會談。會談時，溫柏格部長明確的向日本提出二項要求，第一是希望日本分擔西北太平洋海域，亦即關島以西，菲律賓以北海域的防衛任務；第二點是希望日本強化反潛作戰能力、防空能力，特別是對蘇聯潛水艇的哨戒能力（朝日新聞，1981/3/28：1）。

此爲美國首次正式的向日本提出地理性的、功能性的防衛分擔內容。值得注意的是，美國要求日本分擔的防衛區域是西北太平洋海域，而非日本政府在國會中答詢時提到的條狀的「航路帶」。

### （三）美日共同聲明的前置作業：外交防衛當局 VS. 首相

美國爲了在美日高峰會議使日本能夠回應美國的要求，積極的展開前置作業。根據溫柏格部長的回憶說：「國防部作業的方式是採逆算式的方式進行。首先，以美國對日防衛要求的內容爲基準，起草美日共同聲明的草案。其次，召開各部門的預備會議及聯合會議，綿密地討論草案內容的論據以及理由，使要求更具說服力。作業的開始時點，可回溯到共同聲明發表的前數週，亦即四月就開始進行」（Weinberger, 1991：225）。

由此推算，四月七日的負責東亞和亞太事務的副助理國防部長阿米塔吉（Richard Lee Armitage）的造訪日本一事，值得注意。阿米塔吉於一九四五年出生於波斯頓，一九七三年自海軍士官退役之後，轉往國防部服務。曾參加越戰，以及擔任西貢使館的軍事顧問。因爲曾居住於中東及遠東，所以熟悉該區的防衛事務。溫柏格部長讚譽其爲華盛頓最優秀的國防專家，並深深信賴之。一九九六年台海危機之際，美日兩國重新確認安全保障關係時，阿米塔吉對於美國亞太戰略的決策亦有重大的影響力。

阿米塔吉前後訪問了防衛廳及外務省，針對高峰會議舉行的細節展開協商。阿米塔吉表示，美國將於高峰會議中提出日本強化防衛力的問題。而外務省則認爲，美日高峰會議應優先修復因貿易與防衛問題而發生齟齬的美日

友好關係，至於防衛問題的細節則可暫緩（朝日新聞，1981/4/8：1）。外務省瞭解美國不滿日本在防衛問題上的消極態度，因此，主張美日高峰會議不應該加入具體的防衛內容，以免破壞美日兩國新政權的關係。接著，外務省提出二項要求：一為先修復美日兩國的友好關係，二為建立鈴木首相與雷根總統的私人友好關係（淺野新一郎，1981：12）。

雙方經過仔細的討論後，最後達成二項協議。第一是日本防衛的具體內容不於高峰會議中討論，美國總統也不於高峰會議中提出日本的防衛問題；取而代之的是，於翌月的美日防衛首腦會議，以及安全保障事務階層協議中，再進行討論。第二是美日共同聲明中加入「同盟關係」、「任務分擔」等理論性的前提，以為爾後日本增強防衛力作理論性的依據（杉浦正章，1981：13）。

在阿米塔吉與外務省達成協議的同一天，防衛廳防衛局長鹽田章在眾議院決算委員會答詢時，對於海上防衛範圍的問題，配合美國的要求作了說明。鹽田防衛局長道：「所謂的航路帶防衛有二種方式：一為護衛船舶，二為護衛航道，現今的趨勢是採用後者。而為了有效的防衛，涵蓋的範圍須更廣泛，亦即海上防衛的範圍應為海域」（參議院事務局，1981）。鹽田防衛局長的說明，迥異於防衛廳既有的以條狀的「航路帶」為中心的解釋。

翌八日，防衛廳事務次官原徹、防衛局長鹽田章以及官房長官夏日晴雄等人拜訪首相官邸，進行訪美行前的政策說明會。原防衛次官指出：「發生戰爭時所設定的航路並非單純的『航路帶』，須擁有一定的寬幅，在此意義之下，海上防衛應該是『海域防衛』的性質」。接著進一步指出，溫伯格部長向伊東外相提及的「關島以西、菲律賓以北」的地理範圍，與防衛廳的解釋並無差異。鈴木首相靜靜聆聽，並無異議（読売新聞，1981/4/9：2）。

除了防衛廳官僚，自民黨的「國防族」等政治家亦相當的活躍，極力促成美日海上聯合防衛的建立。眾議院安全保障特別委員會委員長坂田道太、自民黨安全保障調查會長三原朝雄，以及防衛廳長官金丸信等「國防族」三

巨頭於四月十五日在自民黨本部召開會議，達成三點共識，並向鈴木首相提出建言。第一點是，除了儘早達成「防衛計劃大綱」的防衛力整備外，建議即刻修改「防衛計劃大綱」，以充實日本的防衛力。第二點是，建議防衛費不受「GNP1%」原則的限制，而以充實防衛力的內容為優先。第三點是，日本應該自發性的來擔負西北太平洋的防衛責任，而在強大的經濟能力之下，日本應有此能力（朝日新聞，1981/4/16：1）。

然而，鈴木首相的海上聯合防衛的觀點並不同於防衛廳、「國防族」議員以及美國的要求。鈴木首相主張以先達成「防衛計劃大綱」的規模為優先，並堅持徹底遵守防衛費不超過「GNP1%」的原則（朝日新聞，1981/5/2：1）。鈴木首相一再表示，在美日高峰會議上，美日兩國元首將不討論具體的防衛計畫以及詳細的防衛費數據，而防衛力規模的決定亦須凝聚國民全體的共識，始可決定。而且，關於海上防衛方面，鈴木首相認為海上自衛隊的性格應為「沿岸警備隊」，而非「海洋海軍」。亦即，海上自衛隊應在海岸線，而非從海上阻止敵方部隊的登陸與游擊份子的入侵，故不需大幅增加海上防衛力量（每日新聞，1981/4/10：2）。

此外，日本政府於四月二十八日召開臨時國防會議，籌劃鈴木首相訪美的相關事宜。大藏省於會中表示，防衛費的增加因財政拮据而有所困難。因此，鈴木首相決定回拒將防衛費增加 9.7% 的美國要求，並將之調降為 7.6%。鈴木首相的決定引起日本防衛廳與外務省的不滿，也引起美國的不快（朝日新聞，1981/4/30：1）。

#### (四) 海上聯合防衛的決定

鈴木首相於一九八一年五月六日啓程訪問美國，並於七、八兩日共舉行了二次的高峰會議。第一次高峰會議時，雷根總統就核能潛艇於日本擱淺問題、汽車輸出數量自我管制問題，以及美國獨自解禁對蘇聯穀物輸出限制等三問題，與鈴木首相會談，並未提及日本的防衛問題。會後溫伯格部長會見

鈴木首相時，才提及日本的防衛問題。

根據溫伯格部長的回顧指出：「因為感覺日本政府對防衛問題一直未能積極，不願明定防衛責任。於是，第一次高峰會議之後，本人直接與鈴木首相會談時，就海上防衛問題向首相做說明。本人指出，我的提案與雷根總統的意見，以及與三個月前我向外務大臣伊東正義提出的提案相同，並無差異……當時，我不知道鈴木首相是否贊同。但是最後公佈的美日共同聲明的內容，幾乎與美國方面準備的草案相同」（Weinberger, 1991：200-226）。

就在第一次高峰會議結束之際，發生了本來預定在第二次高峰會議結束之後，才發表的「美日共同聲明」的草案內容，被新聞媒體洩漏出來的事件，引起很大的外交風波。然而，鈴木首相似乎並不瞭解，高峰會議後的共同聲明具有國對國的正式承諾性質，而僅當作類似會議記錄的性質。鈴木首相當時對於共同聲明的內容已經瞭然於胸，只是對於事先被洩漏出來表示不快。

第二次高峰會議之際，因為共同聲明的內容已經被洩漏，而其中論及了日本的防衛問題。因此，鈴木首相為了慎重起見，先就日本對於防衛問題的立場做了說明。鈴木首相表示：「日本當然願意自發性的保衛自己的國家，然而日本不能急速的增加防衛費。若是急速的增加防衛費，將帶來以下的後果：第一是降低日本國民對於防衛問題的共識與支持，第二是自民黨政權將於選舉中落敗而下臺。因為，自民黨一直支持美日安全保障條約，所以，自民黨政權若是下臺，將損及美國在亞太地區的利益」（淺野新一郎，1981：14-15）。

對於鈴木首相的說明，雷根總統表示瞭解日本的立場與考量，並表示對於防衛問題的細節，將留到翌月的美日防衛事務階層協議會再做商討。雷根總統進一步說道：「如果國防部長與防衛廳長官會談時，對於日本防衛問題無法達成共識而有爭論時，請不要客氣，隨時打個電話過來」（朝日新聞（夕刊），1981/5/9：1）。雷根總統暗示著，即將於美日防衛事務階層協議會時，對日本提出嚴厲的要求。但是，鈴木首相卻認為，在充分說明了日本的立場之後，與雷根總統建立了良好的私人關係，而感到滿足（永野信利，1981）。



使得原本預定 30 分鐘的會談，延長為 1 個多小時。

高峰會議結束之後，正式的發表了「美日共同聲明」。其中第二項記載：「在美日同盟關係的前提下，對蘇聯擴充軍事力量表示『憂慮』，對蘇聯入侵阿富汗事件表示『無法接受』」。第四項載明：「在確認中東，特別是波斯灣地區的重要性下，日本協助美國恢復該地區的安定，並對之做出貢獻」。第八項敘述為了確保遠東的安定與和平，美日兩國同意進行「適當的任務分工」，「總理大臣遵照憲法及防衛政策，改善日本領域及周邊海空域的防衛力，並致力減輕駐日美軍的財政負擔」（讀売新聞，1981/5/9/：2）。「美日共同聲明」充滿了美國的軍事戰略色彩，鈴木首相本身的鴿派思想則完全消失不見。

高峰會議結束後的記者招待會中，鈴木首相在回答記者的問題時，提出「一千海里的海上聯合防衛」構想。日本各大媒體競相大幅報導，引發激烈的批評。因為，一千海里的防衛範圍明顯的跨越了日本的領海，而牴觸了「專守防衛」的原則，加上與美國的「軍事同盟」關係，更有牴觸「不得行使集團自衛權」的憲法解釋的疑慮。

一千海里防衛分擔的論述，雖然是由回答記者的方式提出，但是鈴木首相本身仍然有被「設計」的感覺（鈴木善幸，1992：254）。因為，「美日共同聲明」文書的相關內容直到美日高峰會議當天才作最後確定，並由外務省人員在紐約向鈴木首相作口頭報告。首相根據事前美日外交防衛事務當局的決定，一直認為美日高峰會議之際，不會提到日本的防衛問題。因此，在接受外務省對於美日共同聲明的文案說明時，並未特別注意防衛的相關問題。而且，記者招待會的進行細節，例如問題的提出與回答的內容，也完全交由美日兩國的外交防衛當局主導（永野信利，1981：298）。

雖然，事後首相對此辯解表示：「自衛隊的防衛領域當然是有規定的，即領海、領土、領空，及其周邊海域數百海里。若是設定航路帶的話，則約為一千海里。我個人與防衛廳長官經常在國會中做此答詢」（鈴木善幸，1992：84）。但是，誠如上述，防衛廳在國會中的答詢內容已經有了變化，

首相對此似乎未察覺到。雖然以回答記者的形式提出「一千海里的海上聯合防衛」，但卻是由首相在美國親自提出，自然具有正式承諾的性質。

爲了便宜參考起見，以下節錄鈴木首相與記者的問答（朝日新聞，1981/5/9：2）。

記者問：「對於天然資源的通路，亦即海上交通路，日本要自己保護呢？還是依賴美國的保護呢？」

首相答：「因爲日本缺乏天然資源，幾乎全仰賴進口，所以確保海外資源運輸航路的安全關係到日本的安全保障」，「日本特別缺乏石油，98%的石油仰賴輸入，而高達 70%的石油從中東進口。因此，如何確保石油運輸航路的安全是今後的重要課題」，「美國第七艦隊移往印度洋或波斯灣之際，日本的周邊海域形成真空的狀態」，「日本至少要自主性的擔負自家家庭院的安全保障」，「遵照憲法的精神，將日本周邊海域數百海里，以及一千海里的海上交通路，做爲日本防衛的範圍，加以防守。這是日本今後的政策」。

## 五、結 論

日本政府在面臨美日海上聯合防衛議題時，最初在國會中所提示的政策方針相當曖昧模糊，其目的乃嘗試著於無法兼顧的兩極中取得平衡。亦即，一極爲美國的要求、自民黨保守本流與「國防族」議員的防衛觀，一極爲和平憲法的限制、財政的制約，以及在野黨的批評。

日本政府對於防衛力的強化係採漸進的方式，而前進的啓動力往往來自美國的要求。然而，日本在亞太防衛事務中的自主性逐漸提昇之際，對於美國的要求並非全盤的接受，而是企圖摸索並建立「日本式的」安全保障政策。例如，文中提及的中曾根防衛廳長官時代的「自主防衛」原則、大平正芳首相的「綜合安全保障戰略」，以及以航空戰力爲中心的海上防衛構想。

但是，在面臨美國的壓力時，雖然鈴木首相意識到「首腦外交」時代的來臨，但是卻因為對於外交防衛事務的不熟悉，再加上美國的強大「外壓」，導致政策的主導權被防衛廳與外務省奪去。在美日共同聲明中，鈴木首相的鴿派色彩消失不見，而充滿著強化美日軍事同盟的內容。美日海上聯合防衛雖然未記載於共同聲明中，但是卻由日本首相親自在會後的記者會中提出，同樣具備了政治上的意義。

美日海上聯合防衛落實了美日安全保障機制，增加了美日兩國的軍事同盟關係，也突顯出區域性安全保障機制的性質。更重要的是，美日海上聯合防衛的決定時期，正是台灣在外交與安全上受到嚴重打擊的時期。一九七〇年代初期的美中（共）關係正常化與日中（共）建交，一九七〇年代中期以後的美國撤出越南、日中（共）和平條約的簽訂、美中（共）建交等，均對台灣的安全保障形成嚴厲的挑戰。但是，美日海上聯合防衛決定之後，將美日聯合防衛的範圍明確的規定為包含台灣在內的西北太平洋海域（菲律賓以北、關島以西），並將此區域視為日本的周邊海域。美日兩國於一九九六年時提出的「周邊事態」的概念，也是在此脈絡下發展的產物。

一般在觀察國際關係，特別是安全保障環境的變化時，容易將冷戰、低盪（*détente*）、新冷戰、冷戰的結束等重大的變化視為轉捩點，而探討安全保障環境產生的新趨勢或新的威脅。然而，從本文的探討可看出，冷戰結束後的今日在討論台灣海峽的安全保障環境（周邊事態）時，所提起的美日防衛合作機制的區域性功能在冷戰結束前已經具備了，此部分不受國際環境的緊張或緩和的影響，是連續不斷的。

## 參考書目

Weinberger, Caspar W. 1991. *Fighting for Peace: Seven Critical Years in the Pentagon*. New York: Warner Books.

大来佐武郎。1980。《エコノミスト外相の二五二日》。東京：東洋経済新報社。

大賀良平。1983。《シーレーンの秘密：米ソ戦略のはざままで》。東京：潮文社。

大嶽秀夫。1983。《日本の防衛と国内政治》。東京：三一書房。

大久保武雄。1978。《海鳴りの日々：かくされた戦後史の断層》。東京：海洋問題研究会。

山崎正和。1981。《日本は「ただ乗りの大国」か》。東京：文芸春秋。

久保卓也。1976。〈わが国の防衛力の現状と今後の課題〉。隊友会編《続・防衛開眼》。東京：隊友会。

〈シーレーン防衛の範囲 自民党国防族の意向〉。1981。《読売新聞》1981/4/9：2。

中野実。1998。《現代日本の政策過程》。東京：東京大学出版会。

内閣総理大臣補佐官室編。1980。《総合安全保障戦略》。東京：大蔵省印刷局。

〈日米共同声明の骨子〉。1981。《読売新聞》1981/5/9：2。

〈日米防衛協力強化で合意・坂田・シュレジンジャー会談〉。1975。《朝日新聞》1975/8/29：1。

〈日米防衛会談 日本に防衛強化要求〉。1975。《朝日新聞》1975/8/30：1。

外務省。1980。《外交青書》。東京：大蔵省印刷局。

古森義久。1985。〈シーレーン防衛について米国の認識〉。《新防衛論集》12, 4：23~41。

永野信利。1981。〈外務省の憂鬱〉。《中央公論》10：95-120。

- 〈外務省安保志向の台頭・ソ連脅威論の強化〉。1980。《朝日新聞》1980/6/28：1。
- 自由民主党広報委員会編。1980。《大平総理の政策研究会報告書》。東京：自由民主党広報委員会。
- 西川伸一。2000。《知られざる官庁・内閣法制局：立法の中核》。東京：五月書房。
- 〈米参院外交委文書 東北アジアへ日本の貢献〉。《読売新聞》1980/6/28：5。
- 〈米軍再配置に道開く〉。1978。《朝日新聞》1978/12/12：5。
- 〈安保改定しない 駐日米大使に説明〉。1980。《朝日新聞》1980/7/5：1。
- 〈米要求 外相も反発 国務長官に伝達も〉。1981。《朝日新聞》1981/3/28：1。
- 〈自民党国防部会の合意 大綱前倒し〉。1981。《朝日新聞》1981/4/16：1。
- 坂田道太。1976。〈防衛問題を考える〉。隊友会編。《続・防衛開眼》。東京：隊友会。
- 坂田道太。1977。《小さくても大きな役割》。東京：朝雲新聞社。
- 村松岐夫等。1998。《日本の政治》。東京：有斐閣。
- 防衛庁。1976。《防衛白書》。東京：大蔵省印刷局。
- 杉浦正章。1981。〈新湾岸条項に役割分担の芽〉。《世界週報》1981/5/26：13-14。
- 〈防衛費伸び七・五%超さぬ〉。1981。《朝日新聞》1981/4/30：1。
- 高坂正堯、阿曾沼広郷編。1983。《海の生命線》。東京：原書房。
- 〈侵攻勢力を海外線で 首相の海上防衛構想〉。1981。《毎日新聞》1981/4/10：2。
- 〈首脳会談の事前協議 外交関係回復優先〉。1981。《朝日新聞》1981/4/8：1。
- 孫崎享。1993。《日本外交現場からの証言：握手と微笑とイエスでいいか》。東京：中央公論社。
- 〈特集 日米首脳会談〉。1981。《朝日新聞（夕刊）》1981/5/9：1。
- 鹿島平和研究所。1983。《日本外交主要文書・年表 第二巻》。東京：原書房。

- 浅野新一郎。1981。〈日米首脳会議の真相〉。《世界經濟評論》7：12。  
〈野党ブレ追及へ 「極東の周辺」の解釈 外務省は「従来のとおり」〉。  
1980。《朝日新聞》1980/2/1：1。
- 參議院事務局。1970。〈第64回參議院予算委員会會議記錄，1970/12/15〉。  
《參議院議事錄》1：21。
- 參議院事務局。1971。〈第65回衆議院内閣委員会會議記錄，1971/6/3〉。  
《參議院議事錄》21：23。
- 參議院事務局。1975a。〈第68回參議院予算委員会會議記錄，1975/3/30〉。  
《參議院議事錄》21：44。
- 參議院事務局。1975b。〈第75回參議院予算委員会會議記錄，1975/3/8〉。  
《參議院議事錄》5：32。
- 參議院事務局。1975c。〈第75回衆議院決算委員会會議記錄，1975/6/24〉。  
《參議院議事錄》5：17。
- 參議院事務局。1981。〈第94回衆議院決算委員会會議錄，1981/4/7〉。《參  
議院議事錄》6：16。
- 猪口孝、岩井奉信。1987。《ただ乗りと一國繁榮主義をこえて：轉換期の  
世界と日本》。東京：東洋經濟新報社。  
〈硬直した國際情勢の認識〉。1980。《朝日新聞》1980/7/3：1。
- 鈴木善幸口述、岩手放送編。1992。《元総理鈴木善幸 激動の日本政治を  
語る 戦後四〇年の検証》。日本岩手縣：岩手放送。  
〈鈴木首相 大綱枠堅持〉。1981。《朝日新聞》1981/5/2：1。  
〈鈴木首相の記者会見の要旨〉。1981。《朝日新聞》1981/5/9：2。
- 廣瀬克哉。1989。《官僚と軍人：文民統制の限界》。東京：岩波書店。  
〈数字より内容 防空、後方支援能力の強化〉。1981。《朝日新聞》  
1981/2/11：1。

# **The Formation of the Protection Policy of the Sea Lines of Communication in the U.S.-Japan Defense Cooperation: The Internal Policy-Making Process in Japan**

Ming-Shan Wu \*

With the collapse of the U.S.S.R. after the end of the cold war, there is much probability of the outbreaks of wars or violence confrontations among the countries in Asia-Pacific region. In response to the instability, building a security mechanism is of great concern on the overall Asian situation. As the United Nations could not provide security for this region, there is a need to establish a system for protecting the security of the region. However, in Asia-Pacific region, only the U.S.-Japan Defense Cooperation has covered the issue, which could be traced back to the formation of the protection policy of the Sea Lines of Communication.

Ever since the U.S.-Japan Security Treaty was signed in 1951, the U.S.-Japan alliance has been playing a crucial part in international politics in Asia-Pacific region. On the basis of the treaty, America was responsible for the defense mission to ensure the security of this region. However, after the Vietnam War, America started to reflect on the role the country played among the Far-East countries and decided to reduce the involvement of foreign military affairs. To ensure the stability in the region after the withdrawal of American military presence, the mechanism of the defense cooperation between America and Japan was built under

---

\* Assistant professor, I-Shou University Department of Mass Communication.

the request of America. As Asia Pacific Ocean was the important area both in communication and for military purpose, the formation of the protection policy of the Sea Lines of Communication in the U.S.-Japan Defense Cooperation became the core, and the role of Japan on the Asia Pacific military affairs drew much more attention than ever.

After the summit between America and Japan in May, 1981, the Japanese Prime Minister Suzuki declared in a press conference that Japan would take on 1000 sea-mile defense mission on the Pacific Ocean. Because the 1000 sea-mile area included not only the Japanese territorial waters but also the Northwest Pacific Ocean, the decision signified the role of Japan on the Asia Pacific military affairs. The Prime Minister's declaration turned "the scheme" proposed by the military staff into "the policy" of the sea lines of communication in the U.S.-Japan Defense Cooperation.

The promise that Japan would take on the 1000 sea-mile defense mission not only reveals the significance of the Japan's role on the Asia Pacific military affairs but also has a powerful impact on Taiwan's security. The paper studies the issue of the formation of how Japan decided to build the mechanism of the defense cooperation between America based on the practical analysis.

**Key words:** Japan's defense policy, U.S.-Japan Security Treaty, policy-making process, SLOC