

展望日本菅義偉內閣的日美同盟關係

Prospects of the Japan-U.S. Alliance Relations in the Yoshihide Suga's Cabinet

林賢參

臺灣師範大學東亞系

壹、前言

在美中貿易戰、科技戰如火如荼進行中，以及 COVID-19 持續蔓延下，日本首相安倍晉三於 2020 年 8 月 28 日突然以身體健康為由辭職下台。因此，日本執政的自民黨於 9 月 14 日舉行總裁選舉，擔任安倍內閣官房長官 7 年 8 個月的菅義偉，以獲得總投票數 534 票中的 377 票，大敗前外務大臣、自民黨政務調查會長岸田文雄的 89 票，以及前幹事長石破茂的 68 票，隨後於 16 日經國會參眾兩院選舉為第 99 代日本首相。

菅義偉的出線乃是有跡可循。2019 年 5 月，菅義偉以內閣官房長官身分赴美訪問，罕見地受到首相級的接待，不但與國務卿 Mike Pompeo 舉行會談，還進入白宮拜會副總統 Mike Pence，被日本主要媒體視為菅義偉競逐後安倍時代的重要跡象。¹擁有 47 名國會議員的自民黨岸田派領導人岸田文雄原先被視為安倍培養的接班人，但因

¹ 〈菅官房長官訪米～アメリカの認識は「ポスト安倍」〉，《ニッポン放送》，2019 年 5 月 13 日，<https://news.1242.com/article/174843>

在日本選民人氣不足，加上 2019 年 7 月舉行的參議院改選，岸田派 4 名尋求連任的參議員落選，凸顯其作為領導自民黨贏得國政選舉的能力不足。有鑑於此，安倍最終放棄支持岸田，且為阻止石破茂當選，及確保安倍內閣鋪設的政策路線不變，改支持受到無派閥國會議員支持的菅義偉。幾經自民黨內派閥合縱連橫，菅義偉獲得安倍所屬自民黨最大派閥細田派（國會議員 98 名）、黨幹事長二階俊博領導的二階派（國會議員 47 名）、副首相麻生太郎的麻生派（國會議員 54 名）、外務大臣茂木敏充的竹下派（國會議員 54 名）等派閥及無派閥團體支持下，以絕對優勢的得票數當選自民黨總裁。

貳、菅義偉賡續安倍的外交安保政策

菅義偉在當選自民黨總裁後的致詞，開口第一句話就是感謝安倍，表明將繼承安倍的防疫措施與經濟對策，讓日本國民能夠過安心穩定的生活。在致詞中，菅義偉雖未言及新內閣的對外政策，但他以史上任期最長的內閣官房長官身分，輔佐首相安倍近 8 年，近距離觀察並且親自參與擬訂外交政策，菅內閣的外交（特別是日本外交主軸的日美同盟關係）如沒有重大意外發生，基本上將維持安倍內閣鋪設的軌道。其中最重要的路線就是致力實現「自由開放印度太平洋」（Free and Open Indo-Pacific, FOIP）願景（Vision）。除此之外，從菅義偉內閣成員來看，不難看出安倍內閣骨幹身影，特別是留任副首相兼財務大臣麻生太郎、外務大臣茂木敏充，以及啟用安倍弟弟岸信夫擔任防衛大臣，更具新舊內閣傳承的政治意涵。

菅義偉在組閣後，9 月 20 日與美國總統 Trump 和澳洲首相 Scott Morrison，25 日與印度首相 Modi 分別舉行的電話會談中，表明將繼續與美國、印度、澳洲合作推動自由開放印太願景，此乃菅內閣繼

承安倍外交的最大象徵。在與 Trump 會談中，菅義偉表示期待繼續強化 Trump 與安倍深厚信賴關係下建立的同盟關係。10 月 6 日，在東京召開日美印澳「四方安全對話」(Quadilateral Security Dialogue) 架構的第二回外長會議，並確認今後將定期化召開此一外長級會議；²會議召開前，菅義偉在首相官邸接見美國國務卿 Pompeo、印度外長 Subrahmanyam Jaishankar、澳洲外長 Marise Payne，再度表達推動四方合作以實現自由開放印太願景的決心。³

其次，與日本締結所謂「特別戰略夥伴關係」(Special Strategic Partners)、形同準同盟國的澳洲首相 Morrison 於 11 月 17 日訪問東京，與菅義偉達成將兩國安保防衛關係提升到新次元，亦即締結日澳《互惠准入協定》(Reciprocal Access Agreement, RAA) 的共識，後續將簽署日澳兩國部隊聯合訓練並相互允許對方部隊和武器進入本國境內的協定。不僅如此，雙方還發表共同聲明表示，將持續與美國合作以確保印太區域的和平與穩定，日本承諾自衛隊將依據《自衛隊法》第 52 條之 2 規定，將澳洲軍隊及其武器裝備列為協助防衛的對象，讓澳洲軍隊繼美軍之後，成為自衛隊行使集體自衛權協助防衛的對象。⁴

在此同時，原先排拒澳洲參與美日印三國海軍聯合演訓「馬拉巴爾」(Malabar) 印度，也同意澳洲參與 11 月在孟加拉灣與阿拉伯海舉行的演習，讓 Quad 與馬拉巴爾演習連結成具有具體行動的戰略聯盟。由此可知，菅義偉內閣依然賡續安倍內閣所鋪設、以日美同

² 〈第 2 回日米豪印外相会合〉，《外務省》，2020 年 10 月 6 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/press/release/press6_000682.html

³ 〈豪州外務大臣、インド外務大臣及び米国务長官による菅総理大臣表敬〉，《外務省》，2020 年 10 月 6 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/fp/nsp/page4_005210.html

⁴ 〈日豪首脳会談〉，《外務省》，2020 年 11 月 17 日，https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/ocn/au/page3_002927.html

盟為主軸的印太戰略。

接著，10月18-21日菅義偉選擇越南與印尼作為第一次出訪的國家，也與安倍第二次內閣於2012年12月底成立後、於翌年1月中旬第一次出訪如出一轍。菅義偉於10月19日在河內分別與越南總理阮春福、國家主席兼越共總書記阮富仲舉行會談時表明，越南是日本推動自由開放印太願景的核心夥伴，新內閣將持續以印太國家的身分，持續為印太區域的和平與繁榮做出貢獻，並確認雙方在南海等區域問題進行緊密合作，牽制中共意圖明顯。當天下午，菅義偉應邀在日本捐贈設立的越日大學（Vietnam-Japan University）進行題為「共創印太未來」專題演講，強調ASEAN於2019年6月提出的「東協印太展望」（ASEAN Outlook on the Indo-Pacific, AOIP），本質上與日本的印太願景具有共同點，日本支持前述展望並反對升高南海緊張的任何舉動。菅義偉於20日轉往印尼訪問，當天下午與印尼總統Joko Widodo的會談中，再度表明日本的印太願景與東協印太展望本質上具共同點，日本將全面支持。10月底，美國國務卿Pompeo同樣到訪越南與印尼，並且與日本採取共同步調，拉攏越南、印尼共同反對中共企圖以實力變更南海現狀。⁵

參、川普「美國優先」讓日美同盟潛藏危機浮出表面

非典型政治人物Trump於2017年就任美國總統後，揭櫫「美國優先」（America First）原則，退出Obama與安倍共同主導、企圖平衡中共的《跨太平洋夥伴協議》（Trans-Pacific Partnership, TPP），並以課徵關稅或退出協定為要脅，迫使加拿大、墨西哥、以及韓國重

⁵ 大塚智彦，〈インドネシア、南シナ海の海軍強化「中国に屈せず」〉，2020年11月27日，JB press，<https://jbpress.ismedia.jp/articles/-/63038>

新的《美加墨自由貿易協定》與《韓美自由貿易協定》。其後，Trump 也以公平貿易與削減美日貿易赤字為由，要求日本擴大採購美製武器裝備並進行雙邊貿易協議。在日本未做出積極回應之後，美國隨即釋放出將以國家安全為由，啟動提高汽車的進口關稅討論的威脅訊息。日本每年輸美汽車及相關零件總額高達 560 億美元，佔對美出口總額四成，意味著 Trump 的貿易戰矛頭已經對準日本的「核心利益」。⁶在美國以安保換取經濟利益的要脅下，日本於 2019 年 10 月簽署形同城下之盟的《物品貿易協定》(Trade Agreement on Goods, TAG) 與《數位貿易協定》(Digital Trade Agreement, DTA)，Trump 政府同時要求日本大幅增加駐日美軍經費，由每年負擔約 2000 億日圓暴增 4 倍為 8000 億，2018 年被川普撤換的國家安全顧問 John Bolton 表示，「如果交涉不順，川普恐怕會做出縮小駐日美軍規模、甚至撤退的決定之虞」，⁷此舉讓日美同盟關係出現齟齬、甚至陷入危機。

諷刺的是，Trump 對日本揮舞高關稅巨棒的威脅，反而成為中日兩國改善自 2012 年釣魚台「國有化」事件以來緊繃關係的推動力量。⁸2017 年 5 月，安倍派遣自民黨幹事長二階俊博率領大批日本企業界人士，出席在北京召開的第一屆「一帶一路國際合作高峰論壇」；以此為契機，中日兩國於 2018 年重啟冰凍近 8 年的外長與首相（總理）互訪、高級別經濟對話機制，在北京召開「第三國市場合作論壇」並簽署 52 件金融與智慧財產權等領域的合作協定或備忘錄，讓日本企業有實無名地參與「一帶一路」構想在海外的基礎建

⁶ 〈美國貿易戰矛頭指向日本利益核心〉，2018 年 5 月 25 日，《日經中文網》，<http://zh.cn.nikkei.com/politics/economy/investtrade/30655-2018-05-25-09-49-54.html>

⁷ 〈大統領選で日本の巨額負担はどうなる？「思いやり予算」交渉開始も日米様子見〉，2020 年 11 月 1 日，《東京新聞》，<https://www.tokyo-np.co.jp/article/65570>

⁸ Japan and China driven closer by trade tensions with US, 26 October 2018, *BBC News*, <https://www.bbc.com/news/world-asia-45989353>

設事業。⁹其次，中共國務委員兼外長王毅於 2020 年 11 月間訪問東京，雖然雙方在釣魚台主權議題上各說各話，依然達成以經濟合作為優先的共識，今後中日雙方可能朝向加速洽簽《中日韓自由貿易協定》及討論中共加入《跨太平洋夥伴全面進步協定》(Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership, CPTPP) 之方針，勢必加深日美同盟對中政策歧見。總而言之，為因應 Trump 對外政策的不確定性，安倍採取政經分離途徑，在安全議題上持續追隨美國對中戰略，但在經濟議題上則與中共合作建構「日中第三國市場合作機制」，以分散日美經濟摩擦風險。

Trump 的「美國優先」原則，幾乎動搖戰後美國歷代政府建構遍佈全球的同盟體系。安倍以異乎尋常的柔軟身段與 Trump 建立領袖私人情誼，暫時化解可能傷害日美同盟信賴關係的威脅。但 Trump 固執於「美國優先」、決策不確定性、要求日本大幅增加駐日美軍經費、以及以減少美國對日貿易逆差為由，強迫日本開放農產品市場等貿易摩擦問題，讓日本在強化日美同盟之際，陷入經濟與安全成為魚與熊掌的困境。幸運的是，Trump 政府將中共定位為企圖改變現狀的「修正主義強權 (revisionist powers)」，以及為處理北韓核武開發議題，必須重視日美同盟的防衛合作，再加上安倍內閣決定採購 147 架 F-35 隱形戰鬥機、陸基型神盾系統 (Aegis Ashore) 及飛彈防禦系統用的 SM3 Block 2A 新型攔截飛彈等鉅額美製武器裝備，以滿足減少日美貿易逆差的要求。面對中共積極進出印太海域以圖成為海洋強權，以及美中對立日益嚴峻之際，維持強固的日美同盟合作關係，甚至再聯合印度、澳洲的「四方安全對話」架構，都符合日

⁹ 〈安倍総理の訪中（全体概要）〉，2018 年 10 月 26 日，〈外務省〉，https://www.mofa.go.jp/mofaj/a_o/c_m1/cn/page4_004452.html

美兩國以及印太區域國家利益。雖然 Trump 連任失敗，但其掀起的反中風潮，已成為美國民主共和兩黨的共識，新當選總統的 Joseph R. Biden 短期內亦將難以逆轉此一風潮。只要 Biden 採取對中強硬政策，日美同盟合作將是不可或缺的關鍵要素。

肆、代結論：菅內閣將促使美國持續關注印太區域

Biden 勝選後與日本及歐洲主要盟國領袖舉行電話會談時，表明將修補遭 Trump 破壞的美國與同盟邦之間的信賴關係。根據日本外務省官網資料，菅義偉於 11 月 12 日以電話祝賀 Biden 當選時，曾表示對於安全情勢日益險峻的日本周邊地區，以及維持國際社會和平與穩定而言，日美同盟是不可或缺的機制，有必要進一步加強，並且期待兩國合作實現自由開放印太區域。另一方面，Biden 也主動承諾尖閣諸島（釣魚臺列嶼）適用《美日安保條約》第 5 條，並樂於與日本合作強化日美同盟、實現自由開放印太區域。¹⁰但日本媒體引述 Biden 方面新聞稿指出，美國確實提到《美日安保條約》第 5 條適用範圍問題，但並未具體指明是「尖閣」。¹¹此一表述差異，如果是 Biden 為避免刺激中共的委婉說法，將有可能造成日本的疑慮，最終導致日本進一步與中共改善關係。

Biden 與 Trump 二人宛若來自不同世界的政治人物。但是以 Trump 獲得近 48% 得票率，以及共和黨依然掌握參議院多數席位的情況來看，在短期之內，Biden 政權的對中政策恐怕無法脫離 Trump 路

¹⁰ 〈菅総理大臣とバイデン次期米国大統領との電話会談〉，2020 年 11 月 12 日，外務省，https://www.mofa.go.jp/mofaj/na/na1/us/page3_002922.html

¹¹ Obama 時期以降，包括 Obama 與 Trump 兩位總統、歷任國務卿與國防部長，都曾親口表達尖閣諸島適用安保條約之承諾。〈バイデン氏 尖閣は安保の適用対象 菅首相と電話会談〉，2020 年 11 月 13 日，《FNN プライムオンライン》，<https://news.goo.ne.jp/article/fnn/nation/fnn-107057.html>

線太遠，對中強硬政策應該會持續下去。不同於 Trump 與中共單打獨鬥，Biden 將重視與同盟友好國家協調與合作，屆時日美同盟將扮演重要角色，再加上日本積極強化與澳洲、印度、英國、法國、以及越南、印尼在印太區域的安全防衛合作，「日美印澳+N」的印太海洋聯盟隱然成形。此一聯盟能否形成所謂的「小北約」，關鍵在於相關國家對於美國承諾的信賴程度，以及對於中共「戰狼外交」的威脅認知程度。不過，在 Trump 幾近催眠的民粹主義鼓動下，美國國內保守派與自由派嚴重對立、種族歧視造成社會的分裂，再加上 Trump 無作為的防疫姿態導致新冠肺炎持續蔓延，讓經濟發展陷入停滯衰退，處理防疫與經濟對策等國內問題勢必是 Biden 新政府優先課題。Biden 於 12 月初宣布在改善美國內部勞工與就業問題前，無意與外國簽署新的貿易協定，即是其優先處理國內問題的跡象，也意味著新政府不會逼迫日本簽訂美日 FTA、或者是重回 CPTTP 等多邊貿易協定。

面對中共強勢崛起，作為周邊鄰國的日本應該會務實因應。為穩定與強大中共的關係、維持印太區域的和平與秩序、以及促進日本的國家利益，如何讓拜登政府與日本採取共同步調，持續關注印太區域的和平與繁榮，將是今後菅義偉內閣發展日美同盟關係的重要政策課題。因為，牽制中共的獨斷作為（assertiveness）或者是聯合其他中小型國家共同合作以平衡中共力量或威脅，緊密的日美同盟關係，乃是日本的重要籌碼。