

遠離戰略中心下的日本對朝政策

Japanese Policy towards North Korea: Abreast of the Strategic Center

盧信吉

中興大學國際政治研究所

壹、前言

日本內閣會議於今年 7 月通過「令和三年版防衛白書」，闡述日本周遭局勢的防衛現況。除描述日本基於法治的自由開放秩序，確保地區乃至於全世界的和平繁榮目標之外，更對於未來如何應對周邊國家對於日本國家安全威脅的可能及應對做出說明，即透過「推動自由開放的印泰地區」願景的發展，加強與盟國美國合作外，也會與澳洲、印度、英法德等歐洲國家、加拿大、紐西蘭等國家，共享符合願景的積極作為，致力為地區和平穩定做出貢獻。

然而，細究其報告內容會發現，與過去相比日本對於國家周邊安全威脅的認知，有著顯著的落差。2018 年「防衛白書」敘說日本週邊的外部安全環境時，採用的是總合性描述，接續透過區域局勢的區隔，分別說明在各地域時日本當應對何種外部威脅進而透過何種應對方案予以反應。2019 年後令和年間「防衛白書」則透過國家別的區分，說明國家的軍事行為、動向與近期特徵，進而形塑國家行為者對於區域安全威脅與未來發展的影響後，說明日本當採何種

應對舉措。兩者間的差距在於，認定國家行為者對於區域影響的主動性。其次，令和年間版本白書則著重於描述美國東亞政策，以及因應中國崛起的戰略布局，也改變了日本國家安全的順序，中國改變日本國家安全的分析結果，對本文探討焦點「日朝政策」有著直接的影響。

貳、錯綜複雜的日朝關係：外交承認、拉致到六方會談

對日本來說，北韓並不是個一開始就獲得正式承認的國家。1948年幾近同時成立的大韓民國與朝鮮民主主義人民共和國，在爭奪朝鮮半島的合法控制權以及外交承認上，日本選擇了前者當成唯一官方交往對象，這讓兩國發展外交關係之初就形成某種程度上的認知差別。雖然這樣的態勢發展在冷戰時期，分別代表著第一世界與第二世界的差別，於當時的國際現實中並不少見，但對於日朝關係來說，卻是第一階段不良互動的穩定狀態：雙方處於不同陣營，但卻互不影響外交政策走向。較之第一階段，第二階段的日本對於北韓政權，面臨了非常艱困的外交互動模式。從1977年到1988年間，北韓政權透過軍事特務的各式行動抓捕日本人，並綁架至北韓國內進行對外活動的訓練，讓日本平民權益受到很大侵害。根據日本外務省統計共有17位確認被綁架，但不能排除可能遭到綁架的人員則有875位，數量驚人。但自1991年起，日本政府與朝鮮政府提出的拉致(人質綁架)問題，在不斷遭受到否認之下相關問題並沒有獲得解決，直到2002年所舉行的第一次日朝領袖會談，才正式獲得證實並告知當時日本政府所認定的13名被綁架者中，有4人存活、8人死亡、1人不能確定。同年10月，日朝邦交談判時為展示雙方友好，5名綁架受害者重新踏上日本國土。2004年日朝舉行第二次領袖峰

會，再次針對相關議題提出質疑，在未能獲得滿意結果以及檢驗受害者遺骨比對不符的狀況下，未能達成一致共識，相關問題再次因為沒有共識而延宕。2006年於北京所舉辦的日朝工作會談同樣以未能達成協議告終，讓拉致問題在外交互動下，日方認為始終沒有得到滿意答覆，而朝方於此時則以認定「綁架問題已經解決」。

與此同時，日本參與了區域內大型和平發展的談判過程，也就是所謂的「六方會談」，與北韓政府進行了另外一種場域的互動。2003年開始的三方會談後，朝方冀求獲得經濟援助以及體制保障的需求，希望美日韓共同加入談判計畫，促使日方參與六輪六方會談一長達五年的談判過程。過程中，在堅持「無核化」以及獲取美國同意提供「核保護傘」的前提下，日方願意提供能源援助的方案，並一度於第四輪第二階段(2005年)談判時有望根據《朝日平壤宣言》建立兩國正常外交關係，在2008年北韓政府拋棄六方會談後再次停滯。日朝雙方對於彼此歧見無法達成共識後，造成朝鮮民主主義人民共和國成為迄今唯一未與日本建交的聯合國成員國。

嚴格來說，「拉致問題」並非日本必須急迫解決的問題，畢竟在許多不可考的時空背景下，苦無證據的日本政府以及掩埋真相的北韓政府之間，並沒有太多可以進行談判的空間。對比而言，國家安全以及獲得區域內國家的相互承認，更是日本在戰後國際局勢下更需要迫切解決的問題。只是對於不受控的北韓政府，其無法按照常理溝通以及隨時進行談判的節奏，讓日本政府受到嚴重挫折。即便可以透過本身經濟優勢掌控對朝談判方案的選項，但無法妥善解決人質問題，讓日本難以進行更為細緻的外交談判，進而發揮在朝鮮半島扮演重要角色的契機。也因為時間不斷推演，在沒有實質談判成果以及進度的情況下，日朝關係沒有進一步改善的發展，也成為

當代東亞外交格局中的特殊案例。

參、國家安全概念的轉變：不得不的重心移轉

影響日本外交政策的另外一個重要因素則是美國，當前美國選擇透過亞洲友好盟國重建東亞權力結構，改變當前日本戰略設計脈絡。由日本與美國外交及國防首長舉行「2+2 會談」的「日美安全保障協議委員會」，於本年度 3 月舉行。代表新就任美國總統拜登的國務卿布林肯（Antony Blinken）及國防部長奧斯丁（Lloyd Austin）會後聯合記者會上表示，雙方確認「台灣海峽和平安定的重要性」，加上當前中國通過海警局轄下可動武的海警法，讓變動區域現狀成為一種可以想像的憂慮，加之過去數年間打壓香港民主勢力的既視感，讓日本更關注中國對日本國家安全影響的可能性。日本未來如何依循安全保障相關法規，行使受限的集體自衛權，更甚者在於台海地區的衝突是否能夠被稱之為影響「日本國家安全」的要素，都讓日本政府積極因應。如此的國際現勢，除了有利於當前日本政府發揮影響力外，其透過與周邊國家的連結發揮區域影響力，也是日本政府期盼的方向。

與之相對的半島議題在美國「戰略模糊」的選擇下，逐漸失去有利於日本介入的空間，也讓日本尋思在可能的戰略選項中，如何轉變其因應對策。與半島議題相比，過去日本介意的除了是否能夠扮演其區域大國角色以外，能否直接進行國與國之間的外交對話，甚至於扮演危機發生時的解除者是首要任務；其後，包含引發危機的核子武器議題，則是日本介意其國家安全問題的主要因素。然而日本政府對於當前的國際結構與局勢的轉變，有著不同以往的認知。半島議題或不再同過去一樣，在政策成形的過程中大比例的影

響其決策，也顯示在當前的國際結構中，國家安全意識的形成有賴於國際結構穩定與否的支持。與引發核武爭端的北韓相比，日本政府傾向圍堵中國對於日本國家安全威脅的可能，讓日對朝政策進行緩和調整，同時也讓半島議題暫時離開其戰略中心。

肆、未來日本對朝政策變數：中國崛起與落實無核化

檢視日本政府對於國家安全的防衛概念，可以發現除了聯合美國東亞政策發展目標以外，日本本身也同時期許具備調整東亞政策的能力。包含透過對於區域發展影響力的擴增，逐步調整「國家正常化」的可能外，同時希望國家能夠真正擁有防衛疆土的能力，甚至於主動出席維護國家安全。與過去相比，附屬於美國軍事聯盟中提供經濟援助的角色扮演與能夠真正擁有國家軍事武力的調用，後者顯然獲得更多日本人青睞。二次大戰後美國對於日本軍事力量的限制，讓過去一段時間的日本政府與居民得到一定程度的箝制。在美國調整世界戰略布局的同時，日本亦重新調整其對周遭國家的安全威脅認知，進而改變其國家軍事戰略布局，是一個非常適當的時機。中國崛起及其對東亞區域權力布局的影響，包含其改變軍事戰略以及方案，讓中國邁出太平洋的格局，也讓日本獲得重新佈建區域軍力的契機。

另外，半島無核化的進程也是半島是否能夠重新獲得重視的關鍵。過去北韓政府積極發展核子武器，讓半島周遭國家受到國家安全威脅，進而改變區域內權力結構布局，讓東北亞政局中過去較少影響現勢的北韓政府能夠獲得重視，也是日本對朝政策發展背景的主要原因。但在過去三年之間，北韓政府透過與美國政府的直接對話，讓北韓政府獲得一定程度的肯定。當前美國白宮國家安全顧問

蘇利文（Jacob Jeremiah Sullivan）與韓國青瓦台國家安保室室長徐勳在美國舉行會談後說明，美國不推行「敵視北韓」的政策，讓北韓政府獲得某種程度的認可。但對於北韓政府而言，是否滿足於這樣的認可，尚未可知。未來，是否能夠真正達到實質「無核化」，或者表面的「核均勢」仍屬未知，也是日本對朝政策是否再度調整改變的關鍵因素之一。

伍、代結論

日本戰略中心的轉移代表著日本對於外部環境變化的因應與調整，同時也代表著日本政府對於國家安全維護以及未來國家發展方向的認知。雖然難以否認半島核子武器對於國家安全的危害，但在國家擁有核子力量之後，其威嚇的手段以及對象，將轉向變為沒有核武保護傘或第二反擊能力的國家。就此條件而言，日本政府應可放心針對當前的「中國威脅」，同時，期待成為區域和平發展的穩定力量。